

総論

序章

第1節 国際児童年にあたって

本年1979年は、国際連合が1976年の第31回総会において国際児童年とする旨宣言した年である。

国際児童年は、1959年(昭和34年)に国連総会が採択した「児童権利宣言」の20周年を記念して、また、その機会をとらえて改めて世界の子供の問題を考え、その解決のために各国、各国民すべてが取り組んでいこうとするものである。第31回総会で採択された国際児童年の決議においては、「すべての国において、児童のための計画が、児童の福祉向上のみならず、経済的社会的進歩を促進するための広範な努力の一環として、基本的に重要であることを認め、あらゆる努力にもかかわらず、多数の児童、就中、開発途上国の児童が栄養不足であり、十分な保健サービスを受けることができず、また、その将来のための基礎教育を受けることなく、基本的な生活環境が与えられていないことを深く憂慮し、国際児童年が、すべての国において、各国の児童の福祉向上のための計画を再検討すること、及び各国における状況、そのニーズ、及びその重要度に応じ、全国レベル及び地方レベルの行動計画に対する支援を動員するために有益であることを確信し、……」と述べられている。

国連は、国際児童年の推進機関として国連機関で児童問題に取り組んでいるユニセフ(国際連合児童基金)を指定するとともに、各国政府に対し児童の福祉の向上に一層努力すること、国際児童年の準備及び実施のために必要な経費をユニセフに拠出すべきことを要請した。また、民間団体及び一般国民が国際児童年に関する諸活動に積極的に参加し、また拠出にも協力するよう要請が行われた。

ユニセフは、国際児童年の実施に当たり、各国に対して政府、民間を含めた国際児童年に関する国内委員会の設置を呼びかけ、同委員会が中心となって各国における具体的行事の企画及び実施を進めるよう要請した。これを受けて各国とも国内委員会を発足させており、我が国においても、1978年6月に総理府に国際児童年事業推進会議を設置することが閣議決定された。

推進会議は、同年7月重点項目として、1児童問題についての認識を深めるための啓発活動の実施、2児童に関する国内施策の充実、3児童の福祉向上のための国際協力の拡充の三点を定めたが、第二点のうち国の関係施策については、当面次の諸点についてその充実推進を図ることとした。

ア 児童の健全な育成を図るための教育、福祉、文化、スポーツ等各分野の事業の拡充

イ 児童のための教育、文化、スポーツ施設、公園、遊び場等児童の健全な育成を図る各種施設の整備

ウ 保護を要する児童の福祉を図る各種事業の充実及び関係施設の整備

エ 母子保健医療施設の充実

オ 家庭教育に関する施策の拡充

カ 児童の非行防止施策の充実

キ 児童関係施策に携わる指導者の養成

ク 民間団体が行う児童のための事業の奨励、助長

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

総論

序章

第2節 世界の子供たちとユニセフの活動

1 世界の児童人口の動向

国連の世界人口年鑑によれば、1975年の世界の総人口は39億6,700万人で、その36%の14億2,800万人が14歳までの児童である(第1表)。

第1表 地域別児童人口の現状と将来推計

	1975年				2000年				総人口の増加率
	総人口	児童人口	児童人口の総人口比	65歳以上の総人口比	総人口	児童人口	児童人口の総人口比	65歳以上の総人口比	
	百万人	百万人	%	%	百万人	百万人	%	%	%
世界(計)	3,967	1,428	36	6	6,196	1,958	32	6	56
東アジア	1,006	329	33	6	1,406	342	24	8	40
日本	111	27	25	8	130	24	19	15	17
中国	839	280	33	6	1,190	291	25	7	42
その他の東アジア	56	21	38	4	87	27	29	6	55
南アジア	1,250	539	53	3	2,129	766	36	4	70
ヨーロッパ	473	113	24	12	596	123	21	14	26
アフリカ	401	177	44	3	826	350	42	3	106
北部アメリカ	237	60	25	10	290	53	22	12	22
ラテンアメリカ	324	136	42	4	668	226	37	5	106
オセアニア	21	7	31	7	30	8	26	9	43
ソ連	255	66	26	9	312	74	24	12	22
先進諸国	1,093	271	25	11	1,348	290	22	13	23
開発途上国	2,874	1,157	40	4	4,848	1,663	34	5	69

資料：国連「世界人口年鑑」

国連1978年の暫定推計

(注) 1. 児童人口とは0～14歳までの人口である。

2. 総人口の増加率は、2000年の推計人口の1975年人口に対する増加率である。

ヨーロッパ、北部アメリカ、ソ連や日本等の先進諸国では児童人口比率は25%前後であるのに対して開発途上国の多い南アジア、アフリカ、ラテンアメリカでは総人口の42～53%が児童である。

国連が1978年に行った2000年における世界人口推計によると、世界の総人口は1975年よりも約56%増加して61億9,600万人、児童人口も19億5,800万人に達する。また、先進諸国の人口増は、10～20%台にとどまるのに対して、開発途上国では大幅な人口増が見込まれており、例えば、アフリカ及びラテンアメリカでは106%増、南アジアは70%増となり、将来開発途上国における食糧、資源問題の難しさが懸念されている。これに対して先進諸国では人口構成の高齢化が進み、児童人口比率は低下していくことが注目される。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

総論

序章

第2節 世界の子供たちとユニセフの活動

2 開発途上国の子供たちの現状

世界の子供、約14.3億人のうち、その約80%は開発途上国に住んでいる。

ユニセフによれば、開発途上国の児童の状況について大要次のとおりの調査結果が報告されている。

1) 開発途上国においては全死亡者の50%が5歳以下の子供であり、その死亡原因の90%以上が農村での給水設備、環境衛生の改善、母親の栄養、保健教育によって防ぐことができるものと見込まれている。

3) 開発途上国では食糧の不足から大人も含めて、10億人以上の者が栄養失調に苦しんでいるが、開発途上国に生まれる児童の約30%は栄養失調やそれに関連した病気のために5歳までに死亡し、たとえ生き残っても生涯にわたって栄養失調による肉体的、精神的発育不良に苦しんでいる者が多いと見込まれている。

総論

序章

第2節 世界の子供たちとユニセフの活動

3 ユニセフの活動

第2次大戦後、戦争の犠牲となった児童に対する緊急援助を行う目的で発足したユニセフは、その後ヨーロッパの復興とともに戦後の緊急援助という使命を終え、1950年ごろからは低開発国における児童の健康と栄養を改善するための長期援助事業に重点を移すこととなった。その後国連児童権利宣言の影響を受けて、その宣言にうたわれている教育や職業訓練、児童福祉に関する援助も開始されている。

更に最近では開発途上国及び貧困や人口過剰等により恵まれない地域に焦点を当てて単なる物資援助から、各国の児童育成対策全般について必要な指導助言を行うところまで進んでいる。

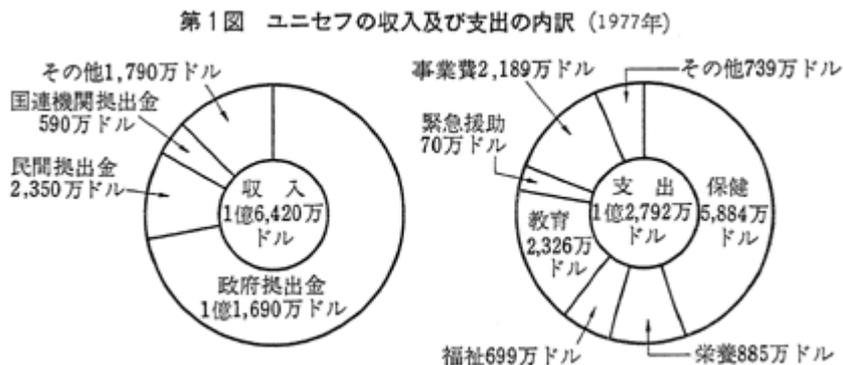
ユニセフの援助は次の3つの柱に分けることができる。

- 1) 各国の児童福祉政策や計画の立案を助けること。
- 2) 計画に必要な物資や設備を提供すること。
- 3) 計画の実施に携わる人々(教師、栄養士、保健婦等)を養成する資金を提供すること。

このような保健、給水、教育、栄養、児童福祉にわたる援助のほか、災害や軍事紛争による緊急事態に対する特別援助も行っている。

ユニセフの事業は各国からの自発的な拠出金によって運営されており、その収入の4分の3は各国政府からの拠出、その他の4分の1は民間の募金等によっている(第1図)。ユニセフが1978年に援助を行った国は、104か国であり、開発途上国のほとんどすべてにわたっている。

第1図 ユニセフの収入及び支出の内訳



なお、我が国とユニセフのかかわりを振り返ってみると、戦後の食糧難、衛生状態の低下と多くの戦災孤児が発生したなかで、GHQの要請により、ユニセフの援助が始まり、恩賜財団母子愛育会を通じて全国農村地域の母子にミルクが給付され、学校給食もこのミルクの援助を足掛かりに開始された。また、ミルクのほか、衣料の原綿が大量に送られてきて、肌着等に加工され、恵まれない家庭の子供に配布された。このほか、1953年の近畿台風、1956年の北海道の冷害、1959年のチリ津波災害に際してミルクや毛布の緊急援助が行われた。

このように東京オリンピックの開催される1964年まで引き続き援助を受け、その恩恵を受けた国民の数も多数にのぼり、また、その総額は援助を受けた当時の金額の累計でも65億円を上回っている。

主な国(政府)の拠出金

主な国(政府)の拠出金 (1977年)

		20,000千ドル
米	国	
スウェーデン		19,187
オランダ		9,374
ノルウェー		8,312
カナダ		8,291
英国		6,875
デンマーク		5,138
スイス		3,870
西独		3,418
日	本	2,400

ユニセフ調べ

総論

序章

第3節 我が国の戦後の児童福祉行政の歩み

前節においてユニセフの資料を通して開発途上国の児童の現状について述べたが、ここで本論に入る前に、我が国の児童人口の推移と戦後の児童福祉行政の歩みを簡単に述べておきたい。

総論

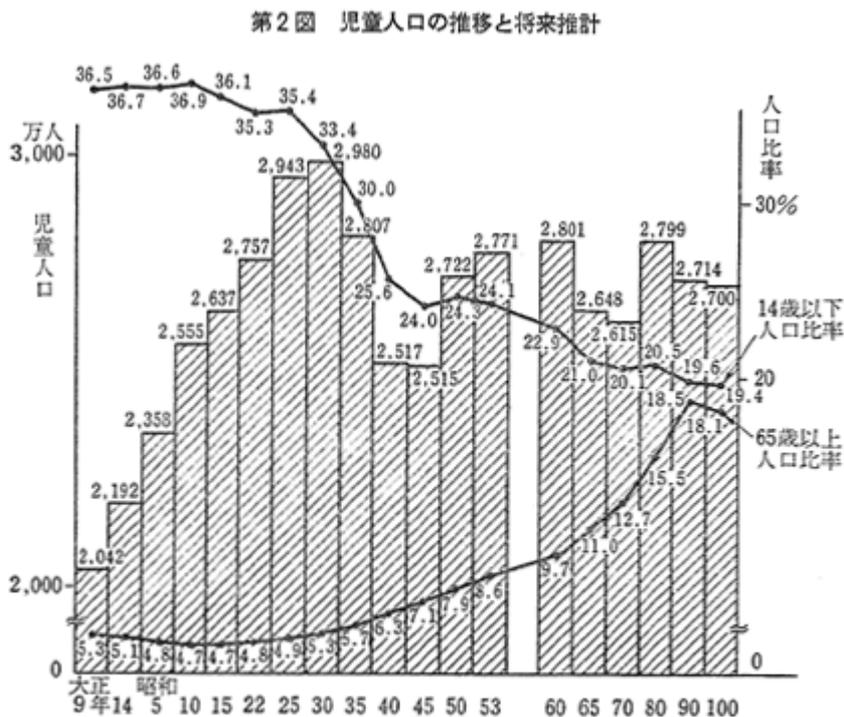
序章

第3節 我が国の戦後の児童福祉行政の歩み

1 児童人口の推移と将来推計

我が国の児童人口(0歳から14歳までの児童)の推移を概観すると、第1回の国勢調査が行われた大正9年から戦前の昭和15年までは児童人口は年々増加しているものの、総人口に占める割合は、36.1~36.9%と第2図にみるように安定した推移を示していた。なお、この時期の65歳以上の高齢人口比率もやや低下しているものの5%前後で推移している。戦後は、死亡率の低下による高齢者の相対的増加と出生率の低下が進み、児童人口はいわゆるベビーブームに生まれた子供が成長するまでの25~35年をピークに、40年には2,517万人に落ち込んだが、その後第2のベビーブームを迎えた現在では、2,771万人となっている。

第2図 児童人口の推移と将来推計



資料：総理府統計局「国勢調査」ただし、53年は10月1日現在推計人口

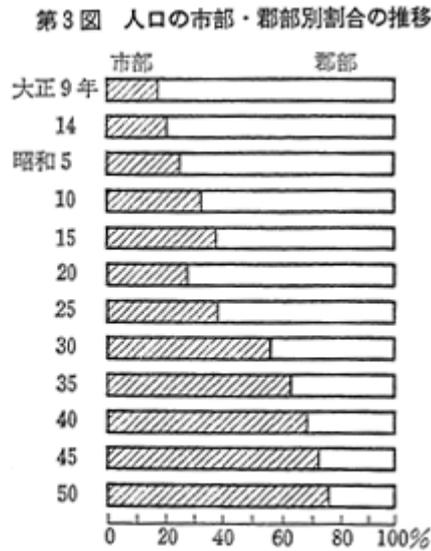
60年以降は厚生省人口問題研究所「将来推計人口」

(注) 昭和22年から40年までは、沖縄県を含んでいない。

また、人口の推移を市部と郡部に分けてみると(第3図)、大正9年において市部人口の総人口に占める割合は18.0%であったが、その後増加を続け、戦争による影響により一時低下したものの、昭和25年に戦前水準を回復し、更に、市町村合併の促進や高度成長期における人口の都市集中を反映し、市部人口の割合は上昇を続け、50年では75.9%となっている。市町村合併等により市部もかなりの田園地域を包含し、すべてが都市的性格とはいえないが、この市部人口の割合は、欧米諸国の都市人口の割合(例えば、イギリス76.4%、アメリカ73.5%、フランス70.0%)と同程度の高率となっている。児童人口もまた、ほぼこの割合に準じて市部に多く集中していることとなる。

将来の人口推計によれば、この先児童人口数はそれほど大きな変動はなく、2,600万人から2,800万人の間で推移するものと見込まれている。しかし児童人口比率は30年には33.4%、40年には25.6%と低下を続け、現在24.1%となっているが、将来は更に低下が進み、70年には20.1%、100年には19.4%と20%を割る見込みである。一方、65歳以上の老齢人口比率は急激に上昇し、90年には18.5%と児童人口比率と大差のないところにまで上昇することが示されている。

第3図 人口の市部・郡部別割合の推移



資料：総理府統計局「国勢調査」

総論

序章

第3節 我が国の戦後の児童福祉行政の歩み

2 戦後の児童福祉行政の歩み

(1) 20年代の児童行政

戦争直後の我が国は、空襲による都市の壊滅、極端な物資欠乏、なかんずく食糧の不足など国民生活は危機的な状況にあった。児童においても例外ではなく、特に両親を失って孤児になったり保護者と離れて浮浪する者のなかに、集まって非行に走るものが多くみられた。このようだ児童に対して、政府は臨時応急的に児童の生命保護、非行防止を図るために、一斉発見・保護を行い、一時保護所や児童収容所を設けて保護を行った。こうした緊急対策をとる一方で、児童福祉の考え方とその体制を確立するため、22年3月新たに児童福祉対策を所管する児童局が設置され、また同時に、22年12月すべての児童についてその健全育成、児童の福祉の増進を目的とする児童福祉法が制定された。

このように児童局の設置と児童福祉法の制定によって戦後の児童行政のルールは敷かれたが、社会一般ではなお古い児童観が払しょくされず多くの問題を起こしていた。このような状況下で国民全体が家庭、学校、職場等において積極的かつ自発的に実践活動をする意味において児童を守るための規範ともいべき憲章を作ろうとする国民的機運が高まり、中央児童審議会の検討を経て、26年5月5日、総理大臣によって招集された各界の代表者からなる児童憲章制定会議において児童憲章が制定され、広く国民に宣言された。

児童憲章では、「われらは、日本国憲法の本質にしたがい、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。」とし、「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、よい環境の中で育てられる。」という基本原則をうたい、つづけて「1、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。」以下、家庭による保護、衣食住及び衛生、教育及び職業等に関する保障、虐待酷使・放任の禁止及び要養護児童に対する適切な教育や医療の給付を述べ、最後に「すべての児童は、愛とまことによって結ばれ、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。」と結んでいる。この児童憲章は、さきに述べた8年後の34年、国連において採択された児童権利宣言と同主旨であり、当時のこの憲章づくりを推進してきた人々の先見性は高く評価されよう。

総論

序章

第3節 我が国の戦後の児童福祉行政の歩み

2 戦後の児童福祉行政の歩み

(2) 30年代から40年代前半にかけての動き

30年代は、我が国において戦後の復興が進み、戦前の経済水準を回復し、更に驚異的な経済成長が進行した。この経済成長を支えたものは工業化の進展であり、それに伴って都市の人口集中と、農村の過疎問題が生じ、児童において

も、例えば、遊び場の喪失、交通事故の増加、有子婦人の雇用化等大きな影響を及ぼした。このような経済の発展や国民生活の向上を背景とし、新たに発生した問題に対処すべく、30年代の児童福祉行政は、従来の要保護児童を主たる対象としたものから、母子保健対策をも含めた一般の児童の健全育成対策と心身障害児対策へ大きく進展が図られた。なお、この時期には社会保障制度において国民皆保険及び皆年金体制が確立されて、我が国の社会保障制度の基幹が形成されている。

主な動きをみると、まず、母子保健の分野では家族計画の推進、未熟児に対する訪問指導、施設内分べんを促進すること等のための母子健康センターの設置が進められてきたが、40年、母子保健対策の体系化を行い施策の一層の推進を図る目的で母子保健法が制定され、母子を一元的にとらえた保健対策が展開されることとなった。また、激しい社会変動に伴い家庭生活も大きく変化し、例えば夫婦共かせぎや出かせぎ等、家庭養育上種々の問題を持つ家庭が増えたことにかんがみ、児童福祉における家庭の持つ機能を再確認し、児童と家庭を一体としては握ることの重要性から、39年児童局を児童家庭局と改称し、同時に全国の福祉事務所に家庭児童相談室を設けることとした。

母子家庭対策においては、国民皆年金制発足により、父親と死別した母子家庭に対する母子福祉年金が支給されることとなったが、その後37年から離婚等による生別の母子家庭に対して児童扶養手当の支給が開始されることとなった。また、39年には、母子福祉法が制定され、戦争遺族に対する資金の貸付けを中心とする施策から一般の母子世帯に対する住宅の確保、雇用の促進及び資金の貸付け等を含む総合的対策が進められることとなった。

心身障害児対策においては、特に重度障害児に対する施策に進展をみた。また、39年には在宅の重度精神薄弱児に対する手当の支給が行われることとなったが、これは41年から重度身体障害児にも対象が拡大されている。

総論

序章

第3節 我が国の戦後の児童福祉行政の歩み

2 戦後の児童福祉行政の歩み

(3) 40年代後半から現在まで

40年代も驚異的な経済成長は続いたが、40年代の中ごろには、公害問題が発生したことをはじめ、激しい社会変動に伴う国民生活上の様々な「ひずみ」の面が認識されはじめた。しかし、48年にはいわゆるオイルショックから我が国の経済も従来の高度成長から低成長への基調変化が起こり現在に至っている。

このようななかで40年代後半から現在に至る時期においては、我が国の社会保障制度は画期的な制度の整備充実が行われ、制度的には従来から目標としていた西欧諸国の水準に追いついたことと、それに伴って社会保障給付費も51年には国民所得の1割を超えるに至った。児童福祉施策においても46年に児童手当の創設が行われたことをはじめとして各分野における制度の整備充実が大幅に進展した。主な動きをみると、母子保健の分野では、特に心身障害児の発生予防対策が推進され、妊産婦や乳幼児に対する健康診査制度が大幅に充実されたことや、心身障害に関する総合的研究が進められた。これらの結果、我が国の母子保健水準は飛躍的に向上し、戦前非常に高かった乳児死亡率も国際的にも最低水準に達するに至っている。心身障害児対策については、43年から重症の心身障害児の施設の整備が強力に推進され、更に46年から行われた社会福祉施設緊急整備5か年計画において施設の大幅な整備が進んだ。精神薄弱児に対しても、児童・成人を通じた弾力的措置が講ぜられることとなったが、46年には国立コロニーが開所し、精神薄弱者通勤寮が作られるなど、きめ細かな精神薄弱児対策が進められている。保育対策については、就労婦人の増加により保育所に対する需要が急増したが、これに対して42年から重点的に整備を進め保育所の不足解消に努め、更に、46年から社会福祉施設緊急整備5か年計画を策定して大幅な保育所の整備を図ってきており、全国的な規模での保育所不足はかなり解消されてきている。なお、これらの整備と併せて社会福祉施設職員に対する処遇改善や運営措置費等の引上げも大幅に行われた。

このように児童福祉行政は、近年大きな進展をみてきたが、今後は心身障害児の発生予防対策や都会に住む児童の健全育成を図ることなどを中心に、既存の制度の充実強化を一層推進し、時代の変化に対応した適切な対策を講じていく必要がある。