

四訂 子どもの福祉

—子ども家庭福祉のしくみと実践—

松本峰雄・野島正剛・和田上貴昭 編著

内田知宏・小野智明・吉野真弓・赤瀬川修

関谷みのぶ・中島健一朗・河野清志・遠田康人 共著



建帛社

KENPAKUSHA

序にかえて

2016（平成28）年6月3日、「児童福祉法」が改正された。最も大きな改正点は、児童福祉の理念である。第1条では、「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する」とし、子どもの福祉が“welfare”から“well-being”に代わった。この「児童福祉法」の改正が「保育所保育指針」の改定につながり、2018（平成30）年4月1日から適用された。

「保育所保育指針」の改定の方向性は、（1）乳児・1歳以上3歳未満児の保育に関する記載の充実、（2）保育所保育における幼児教育の積極的な位置づけ、（3）子どもの育ちをめぐる環境の変化を踏まえた健康及び安全の記載の見直し、（4）保護者・家庭及び地域と連携した子育て支援の必要性、（5）職員の資質・専門性の向上である。

さらに近年の児童を取り巻くさまざまな要因は、「子どもの権利条約」に示されている児童の最善の利益に反するような状況、たとえば児童虐待やその他の社会的養護を必要とする児童の増加等（本文に詳述）が多々あり、それが「指定保育士養成施設の指定及び運営の基準について」の改正につながっていると思われる。

この改正により、2019年度から保育士養成課程の教科目および教授内容も改められ、「児童家庭福祉」の科目は「子ども家庭福祉」として名称と教授内容が一部変更されている。大きな変更点としては、「子どもの人権擁護」という大項目が新たに設けられたことであるが、その他にも、地域における子育て支援の重要性や、貧困家庭・外国にルーツをもつ子どもとその家庭に関する内容なども新たに反映されることとなった。

本書は、これらの法律等の改正、科目の教授内容に沿いながら、養成課程で学ぶ学生が理解しやすく、同時に、問題意識をもって日々の研鑽を積むことができるよう、できるだけ平易な文章を心がけ、また、学生の主体的な学びを図るために演習コーナーを設けた。

多様化する保育ニーズ・虐待・待機児童の問題等、児童を取り巻く環境はさ

まぎまである。これらの問題は一朝一夕に解決することは困難であるが、保育者を志す学生の意識が変わり、これからの保育や養護を担っていくことになれば早期に解決の方向が見えてくると思う。

本書を大いに活用し、現代社会における子どもたちの実態を学び、自分たちは今何をすべきかを学び取ってほしい。

2020年2月

著者を代表して 松本峰雄

● も く じ ●

■第 I 部 子ども家庭福祉の今を学ぶ■

| 第1章 子ども家庭福祉とは (松本) | |
|---------------------------------|----|
| 1—子ども家庭福祉の概念と理念 | 1 |
| (1) 子どもの概念 | 1 |
| (2) 子ども家庭福祉の概念と理念 | 2 |
| 2—子どもの人権擁護と子ども家庭福祉の理念 | 3 |
| (1) 「児童福祉法」の理念 | 3 |
| (2) 「児童憲章」の理念 | 6 |
| (3) 「児童権利宣言」の理念 | 7 |
| (4) 「児童の権利に関する条約（子どもの権利条約）」の理念 | 8 |
| (5) 家庭・地域社会における児童の人権擁護 | 10 |
| 3—子どもの福祉の本質 | 12 |
| 第2章 子ども家庭福祉の概況 (内田・和田上) | |
| 1—現代社会と子ども家庭福祉 | 14 |
| (1) 合計特殊出生率の推移と少子化の進行 | 14 |
| (2) 高齢化の進行と年少人口比率の低下 | 15 |
| (3) 非婚化、晩婚化および晩産化 | 15 |
| 2—次世代育成支援と子ども家庭福祉 | 16 |
| (1) 1.57ショックとエンゼルプラン | 16 |
| (2) 新エンゼルプランと次世代育成支援対策の推進 | 16 |
| (3) 少子化社会対策大綱と子ども・子育て応援プラン | 19 |
| (4) ワーク・ライフ・バランスの実現と子ども・子育てビジョン | 20 |
| (5) 子ども・子育て支援新制度のスタート | 21 |
| 3—社会的養護の概況 | 22 |
| (1) 現代の子どもの養護問題 | 22 |
| (2) 近年の動向 | 22 |
| 4—母子保健 | 24 |
| (1) 母子保健とは | 24 |
| (2) 母子保健の向上に関する措置 | 24 |
| (3) 「健やか親子21」の概要 | 26 |
| 5—子どもの健全育成 | 27 |
| (1) 子どもの健全育成とは | 27 |

| | |
|----------|----|
| (2) 主な施策 | 28 |
|----------|----|

第3章 多様な保育ニーズと保育問題 (小野)

| | |
|-----------------------------|----|
| 1—保育所の現状 | 30 |
| (1) 保育所とは | 30 |
| (2) 保育所等の実態 | 31 |
| (3) 保育士のキャリアアップと処遇改善 | 32 |
| (4) 認可外保育施設の現況 | 33 |
| (5) 保育所保育指針 | 33 |
| 2—多様な保育ニーズ | 34 |
| 3—待機児童 | 34 |
| 4—認定こども園 | 35 |
| 5—ひとり親家庭 | 37 |
| (1) ひとり親家庭とは | 37 |
| (2) ひとり親家庭への支援施策 | 37 |
| 6—少子化と地域子育て支援（子ども・子育て支援新制度） | 38 |
| (1) 少子化と地域子育て支援 | 38 |
| (2) 地域型保育事業 | 38 |
| 7—貧困家族と外国にルーツをもつ子どもとその家庭 | 40 |
| (1) 貧困家族 | 40 |
| (2) 外国にルーツをもつ子ども | 41 |

第4章 子どもの養護問題と虐待防止 (小野)

| | |
|-----------------------------|----|
| 1—子どもの養護問題 | 43 |
| (1) 社会的養護とは何か | 43 |
| (2) 社会的養護の実態 | 44 |
| (3) 社会的養護の原理と原則 | 44 |
| (4) 障害のある児童の増加 | 44 |
| (5) 家庭養護の実態と課題 | 45 |
| 2—子ども虐待 | 48 |
| (1) 子ども虐待とは | 49 |
| (2) 虐待につながる要因と子ども虐待への継続的なケア | 49 |
| (3) 子ども虐待に対する保育者のかかわり | 52 |
| 3—DV とその防止 | 53 |
| (1) DV とは | 53 |
| (2) DV の形態 | 54 |
| (3) DV から逃れるための相談機関 | 55 |

第5章 障害のある子どもの問題

(吉野)

| | |
|----------------------------|----|
| 1—保育者が障害についてなぜ学ぶ必要があるのか | 57 |
| 2—障害について | 57 |
| (1) 障害の表記について | 57 |
| (2) 障害のとらえ方について | 58 |
| (3) 障害の定義 | 59 |
| 3—障害のある子どもの状況について | 61 |
| (1) 身体障害のある子ども | 61 |
| (2) 知的障害のある子ども | 61 |
| 4—障害のある子どもへの施策と福祉サービス | 62 |
| (1) 「障害者総合支援法」の概要 | 62 |
| (2) 障害のある子どもを対象としたサービスについて | 63 |
| (3) 経済的支援について | 65 |
| 5—より充実した福祉サービスに向けた法改正 | 66 |
| 6—障害のある子どもと家族への支援について | 67 |

第6章 子どもの行動に関する問題

(野島)

| | |
|---------------------|----|
| 1—子どもの行動 | 69 |
| 2—心理的な問題への対応 | 70 |
| (1) 心理的な問題とは | 70 |
| (2) 児童心理治療施設 | 71 |
| 3—少年非行への対応 | 72 |
| (1) 少年非行とは | 72 |
| (2) 少年非行の実態 | 72 |
| (3) 福祉的な対応 | 72 |
| (4) 不良行為相談 | 73 |
| (5) 虞犯相談 | 74 |
| (6) 触法相談 | 74 |
| (7) 児童相談所における支援 | 74 |
| (8) 児童自立支援施設における支援 | 75 |
| 4—不登校、ひきこもり、ニートへの対応 | 75 |
| (1) 不登校 | 75 |
| (2) ひきこもり | 77 |
| (3) ニート | 78 |

■第Ⅱ部 子ども家庭福祉の歴史としくみを学ぶ■

第7章 子ども家庭福祉の歴史

(野島)

| | |
|----------------------------------|----|
| 1—欧米の子ども家庭福祉の歴史 | 80 |
| (1) イギリスの子ども家庭福祉の歴史 | 80 |
| (2) アメリカの子ども家庭福祉の歴史 | 82 |
| 2—日本の子ども家庭福祉の歴史 | 84 |
| (1) 明治期以前 | 84 |
| (2) 明治期から第二次世界大戦中(1945〈昭和20〉年)まで | 84 |
| (3) 終戦(1945〈昭和20〉年)から1988(昭和63)年 | 86 |
| (4) 平成期・・・1989(平成元)年から現在 | 88 |
| 3—子どもの権利に関する歴史～国境を越えて～ | 89 |

第8章 子ども家庭福祉の制度と法体系

(赤瀬川)

| | |
|----------------------------|-----|
| 1—子ども家庭福祉に関する法体系 | 92 |
| (1) 子ども家庭福祉と「日本国憲法」 | 92 |
| (2) 法令の種類 | 92 |
| (3) 子ども家庭福祉にかかわりのある法令 | 93 |
| 2—子ども家庭福祉に関する法律 | 95 |
| (1) 児童福祉六法 | 95 |
| (2) 児童福祉六法以外の子ども家庭福祉に関する法律 | 100 |

第9章 子ども家庭福祉の実施体系と実施機関

(赤瀬川)

| | |
|----------------------|-----|
| 1—子ども家庭福祉の実施体系 | 104 |
| 2—子ども家庭福祉に関する審議機関 | 105 |
| 3—子ども家庭福祉の実施機関 | 106 |
| (1) 児童相談所 | 106 |
| (2) 福祉事務所 | 108 |
| (3) 家庭児童相談室 | 110 |
| (4) 保健所 | 110 |
| (5) その他の子ども家庭福祉の関係機関 | 111 |

第10章 児童福祉施設

(和田上)

| | |
|---------------------|-----|
| 1—「児童福祉法」に規定されている施設 | 113 |
| (1) 子どもたちが暮らす施設 | 113 |
| (2) 子どもたちが通う施設 | 117 |

| | |
|---------------------|-----|
| (3) その他の施設 | 119 |
| 2—「児童福祉法」に規定されている事業 | 120 |
| (1) 暮らしの場と支援 | 120 |
| (2) 日中過ごす場と支援 | 121 |
| 3—児童福祉施設等の運営 | 123 |
| (1) 措置制度と利用契約制度 | 123 |
| (2) 児童福祉施設等の運営 | 124 |
| (3) サービスの質 | 125 |

第11章 世界の子ども家庭福祉

(関谷)

| | |
|----------------|-----|
| 1—先進各国の子ども家庭福祉 | 131 |
| (1) アメリカ | 131 |
| (2) イギリス | 132 |
| (3) イタリア | 132 |
| (4) オランダ | 133 |
| (5) スウェーデン | 133 |
| (6) ドイツ | 133 |
| (7) フランス | 133 |
| 2—発展途上国の現状 | 136 |
| (1) 貧困 | 137 |
| (2) 戦争・紛争 | 137 |
| (3) HIV | 138 |

■第Ⅲ部 子ども家庭福祉の実践を学ぶ■

第12章 子ども家庭福祉の専門職

(中島)

| | |
|-----------------------|-----|
| 1—子ども家庭福祉の範囲 | 140 |
| 2—専門職の種類（資格・任用資格・職名） | 141 |
| (1) 資格（国家資格・民間資格） | 141 |
| (2) 任用資格 | 141 |
| (3) 職名 | 141 |
| 3—児童福祉施設や相談機関の専門職（資格） | 142 |
| (1) 保育士 | 142 |
| (2) 児童指導員 | 143 |
| (3) 児童福祉司 | 143 |
| (4) 児童心理司 | 144 |

| | |
|-----------------------------|------------|
| (5) 社会福祉主事 | 144 |
| (6) 社会福祉士・介護福祉士・精神保健福祉士 | 145 |
| (7) 理学療法士・作業療法士・言語聴覚士 | 146 |
| (8) 家庭支援専門相談員 | 147 |
| (9) 心理療法担当職員 | 147 |
| (10) 児童自立支援専門員・児童生活支援員 | 148 |
| (11) 児童の遊びを指導する者（児童厚生員） | 148 |
| (12) 母子支援員 | 148 |
| 4—その他の子ども家庭福祉関係者（資格） | 149 |
| (1) 民生委員・児童委員・主任児童委員 | 149 |
| (2) 保健師・助産師・看護師 | 151 |
| (3) 里親 | 151 |

第13章 子ども家庭福祉の方法論

(河野)

| | |
|--------------------------|------------|
| 1—子ども家庭福祉のサービスの特徴 | 153 |
| (1) 保育士と家庭支援 | 153 |
| (2) 児童福祉施設における自立支援 | 157 |
| 2—子ども家庭福祉の専門技術 | 158 |
| (1) ケアワーク | 158 |
| (2) ケースワーク | 159 |
| (3) グループワーク | 162 |
| (4) コミュニティワーク | 164 |
| 3—求められる倫理観 | 165 |

第14章 子ども家庭福祉サービスにおける専門機関との連携 (松本・遠田)

| | |
|----------------------|------------|
| 1—連携の重要性 | 170 |
| 2—地域における連携・協働 | 171 |
| (1) 連携と協働 | 171 |
| (2) 連携と協働の実際 | 172 |

| | |
|----|-----|
| 索引 | 177 |
|----|-----|

第 1 章

子ども家庭福祉とは

1——子ども家庭福祉の概念と理念

(1) 子どもの概念

1989年11月20日、国連総会で「児童の権利に関する条約（子どもの権利条約）」が採択された。この条約で、子どももまた人間であり、人間としての権利の主体である、子どもは単なる保護の対象ではなく、親とは別個の独立した人格を持つものであるとし、さらに、保護者はもちろん社会も子どもが健やかに生まれ育つ権利を尊重し、子どもの最善の利益をはかっていかなばならないことを訴えている。わが国においても、1994（平成6）年4月22日（5月22日施行）に同条約を批准した。

現在、「子どもの権利条例」を制定している地方自治体がいくつかあるが、この場合、児童は年少児の印象が強く、「子ども」のほうが18歳未満を表すのに適切という考え方である。本書において、固有の用語を除き子どもを主に用いる理由は、これまで児童は教師の対立概念として、あるいは行政サービスの対象としてとらえられてきたが、前述の「子どもの権利条約」では、子ども自らが権利行使をする独立した人格を持つものとしてとらえられていることである。さらに、児童の定義は、「児童福祉法」では18歳未満、「母子及び父子並びに寡婦福祉法」では20歳未満、「学校教育法」の学齢児童では小学生を指すなど、法律によって異なり、用語上混乱を生じることや、「大人」に対して「子ども」という表現がふさわしいのではという理由からである。

なお、子どもとは、『広辞苑』（岩波書店、第6版）によれば、「①自分の儲けた子、むすこ。むすめ。②幼いもの。わらわ。わらべ。小児。まだ幼く世慣れていないことにもいう。④目下の者達を親しんでいう語」とあり、確たる定義づけはされていない。また児は象形文字の「兒」で、上部に頭蓋の上部がま

だ合わさらない幼児の頭を描き、下に人体の形を添えたもの。「児」は、小さく細かいの意を含んでいる。

『保育用語辞典』（第8版：森上史郎・柏女霊峰編，ミネルヴァ書房，2015，p.2）によれば，「その語源をたどれば，〈児〉は頭蓋骨の固まっていな者，すなわち子どもの形態を表すものとされ，〈童〉は奴隷，しもべ，頭にも被らない者など一人前の人間とみなされない者を表すとされていた。つまり〈児〉は生物的存在としての子どもを，〈童〉は社会的存在としての子どもを表しているということが出来る」とある。

（2）子ども家庭福祉の概念と理念

わが国の戦後の急激な経済成長は，一方において環境を変え，あるいは破壊し，都市の過密化と農山漁村の過疎化を生じ，さらには核家族化の進行を促した。このことは一面では，物質面における恩恵で生活の近代化や教育水準の向上によって，子どもたちの多くはの中で便利な生活を享受している。しかしその反面，生活環境の悪化（自然環境破壊による自然からの隔絶，公害と事故の脅威，社会と文化からの疎外などの問題），生活構造のひずみ（家庭生活や学校生活における混乱などの問題），生活空間における混乱や地域社会のバランスの欠如からくる生活調整機能の後退など，現在の子どもを取り巻く生活環境で子どもを健全に育成することは，はなはだ困難になっている。

このような社会問題の現実を眺めると，子どもにとっての生活環境の整備・拡充は急務であり，同時に子どもの福祉の基本的課題でもある。

子どもは，心身ともに発達期にあり，単なる大人の縮図ではない。子どもは，大人に比較して質的に異なる精神的・身体的な発達段階がある。また，子どもは成人と同じように生理的・社会的なニーズをもっており，社会生活上の基本的ニーズを充足するさまざまな社会制度とのかかわり合いの中で，自己の置かれている位置を確認している。そして自主・独立の生活ができる社会人への過程を，家庭を中心とした生活の中で急速な成長を伴いながら成長・発達をしている。こうしたことから子どもの福祉対策としては，それぞれの子どもを取り巻く環境と発達に即した一人ひとりへのきめ細かな施策が必要である。

このことから，子ども家庭福祉では次のことが認識すべき重要な点といえる。

- ・子どもは、心身ともに発達過程（未成熟の段階）にあり、一人では生活を維持していくことはできない。
- ・すべての子どもは、将来に向かって発達する可能性を秘めている。
- ・子どもの人権を尊重しつつ、その健全な成長を図っていく。

子どもの福祉を阻害する各種の社会的状況から子どもを守っていかなければならない。

2——子どもの人権擁護と子ども家庭福祉の理念

1948（昭和23）年12月10日、国際連合第3回総会で、第二次世界大戦の惨禍の反省から「世界人権宣言」が採択された。各国が達成すべき共通の基準を定めたもので、第1条で「すべての人間は、生まれながらにして自由であり、かつ、尊厳と権利とについて平等である」とし、人種・宗教・性などによる差別の禁止や自由権（市民的自由と政治的権利）・社会権（社会保障・労働・教育などの権利）等を規定し、その後の人権に関する条約や法律に大きな影響を与えた。

（1）「児童福祉法」の理念

2016（平成28）年5月27日「児童福祉法の一部を改正する法律」が成立・公布された。この法律の改正の趣旨は、すべての子どもが健全に育成されるよう、児童虐待について発生予防から自立支援までの一連の対策を強化するため、「児童福祉法」の理念の明確化、子育て世代包括支援センターの法定化、市町村・児童相談所の体制の強化、里親委託の推進等を図ることである。

また、「児童福祉法」の理念規定は、1947（昭和22）年の制定時から見直されておらず、子どもが権利の主体であること、子どもの最善の利益が優先されること等が明確でないといった課題が指摘され、この改正において、子どもは適切な養育を受け、健やかな成長・発達や自立が図られること等を保障される権利を有することを総則に位置づけ、国民、保護者、国、地方公共団体がこれを支える形で、子どもの福祉が保障される旨を明確化することとしている。

第1章 総則

第1条 全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する。

第2条 全て国民は、児童が良好な環境において生まれ、かつ、社会のあらゆる分野において、児童の年齢及び発達の程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮され、心身ともに健やかに育成されるよう努めなければならない。

- ② 児童の保護者は、児童を心身ともに健やかに育成することについて第一義的責任を負う。
- ③ 国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。

第3条 前2条に規定するところは、児童の福祉を保障するための原理であり、この原理は、すべて児童に関する法令の施行にあたって、常に尊重されなければならない。

家庭は、子どもの成長・発達にとって最も自然な環境であり、子どもが家庭において心身ともに健やかに育成されるよう、その保護者を支援することが重要であることから、その旨が明記され、さらに子どもを育成する責任の所在を明確にしている。「児童の保護者は…（中略）…第一義的責任を負う」とし、家庭での児童の養育の責任を家庭に求めている。

一方、保護者による虐待など、家庭で適切な養育を受けられない場合、現状では児童養護施設等における養育が中心となっているが、家庭に近い環境での養育を推進するため、養子縁組や里親・ファミリーホームへの委託を一層進めることが重要である。このため、**家庭における養育環境と同様の養育環境**において、継続的に養育されることが原則である旨が法律に明記された。

ただし、子どもを家庭において養育することが困難である、または適当でない場合、子どもが家庭における養育環境と同様の養育環境において継続的に養育されるよう、また、子どもを家庭および当該養育環境において養育することが適当でない場合は、子どもができる限り**良好な家庭的環境**において養育され

るよう、必要な措置を講ずることとしている（第3条の2）。

家庭とは、実父母や親族等を養育者とする環境を指し、家庭における養育環境と同様の養育環境とは、養子縁組家庭、里親家庭、ファミリーホーム（小規模住居型児童養育事業）を指し、良好な家庭的環境とは、施設のうち、小規模で家庭に近い環境（小規模グループケアやグループホーム等）を指す。

第1節 国及び地方公共団体の責務

第3条の2 国及び地方公共団体は、児童が家庭において心身ともに健やかに養育されるよう、児童の保護者を支援しなければならない。ただし、児童及びその保護者の心身の状況、これらの者の置かれている環境その他の状況を勘案し、児童を家庭において養育することが困難であり又は適当でない場合にあつては児童が家庭における養育環境と同様の養育環境において継続的に養育されるよう、児童を家庭及び当該養育環境において養育することが適当でない場合にあつては児童をできる限り良好な家庭的環境において養育されるよう、必要な措置を講じなければならない。

第3条の3 市町村（特別区を含む。以下同じ。）は、児童が心身ともに健やかに育成されるよう、基礎的な地方公共団体として、第10条第1項各号に掲げる業務の実施、障害者通所給付費の支給、第24条第1項の規定による保育の実施その他この法律に基づく児童の身近な場所における児童の福祉に関する支援に係る業務を適切に行わなければならない。

② 都道府県は、市町村の行うこの法律に基づく児童の福祉に関する業務が適切かつ円滑に行われるよう、市町村に対する必要な助言及び適切な援助を行うとともに、児童が心身ともに健やかに育成されるよう、専門的な知識及び技術並びに各市町村の区域を超えた広域的な対応が必要な業務として、第11条第1項各号に掲げる業務の実施、小児慢性特定疾病医療費の支給、障害児入所給付費の支給、第27条第1項第3号の規定による委託又は入所の措置その他この法律に基づく児童の福祉に関する業務を適切に行わなければならない。

③ 国は、市町村及び都道府県の行うこの法律に基づく児童の福祉に関する業務が適正かつ円滑に行われるよう、児童が適切に養育される体制の確保に関する施策、市町村及び都道府県に対する助言及び情報の提供その他の必要な各般の措置を講じなければならない。