

# 1970年代の社会的養護政策転換の試みとその挫折

東京大学大学院 成澤 柊子

## 1 目的

本報告の目的は、1960年代後半以降の行政側及び社会側の双方の主張にも関わらず、社会的養護政策の転換がもたらされなかった理由を当時の政治的力学への注目から明らかにすることである。

要養護児童の性格が変化した1970年代には、養護施設の縮小を求め、里親制度を推進する政策を打ち出す行政側の動きや、施設縮小に反対し社会的養護政策の転換を求める養護施設側の運動、さらに、低水準の職員配置基準の改善を求める公私の労働組合による運動が存在していた。だが、こうした動きは大きな成果をもたらすことはなく、社会的養護体制は時代の変化に沿わない状態を保ったまま児童虐待の社会問題化時代を迎え、現在その質・量の不足の問題が取りざたされている。

養護施設縮小に反対する形で行われた全養協の「子どもの人権を守るために」運動を分析した土屋(2014)は、同運動が「保護すべき児童」の問題機制的枠組みの変化の契機となったと指摘し、90年代以降の児童虐待の社会問題化の「底流」として位置づけている。しかし、問題機制的枠組みという点に限らず、こうした動きが実際の政策上どのような影響力を持ち、どのような帰結を迎えたのかについて分析することが現在の社会的養護政策を考える上で必要である。

## 2 方法

そこで、本報告では1970年代を中心としつつ、1960年代から80年代にかけての歴史的な資料の分析を通して当時の社会的養護政策をめぐる政治状況を明らかにする。具体的には、全養協の『季刊児童養護』、日本社会福祉労働組合の『福祉問題研究』、全国社会福祉協議会の『月間福祉』、児童相談所問題研究会の『日本の子どもと児童相談所』などの雑誌、旧厚生省の各種資料、中央児童福祉審議会の答申といった資料の内容を検討する。

## 3 結果

分析の結果、児童養護政策の転換を目指す動きは第一次行政改革に始まり、「福祉見直し」が進められる中で改善の試みが挫折していったという過程が明らかになった。まず、60年代後半の第一次行政改革の中で要養護児童の減少を理由に養護施設の縮小政策が出され、全養協の反対運動が始まることとなり、この反対運動の中で児童相談所機能の強化による社会的養護政策の拡大が主張された。だが、児童相談所機能の強化は「福祉見直し」の中で見送られ、80年代の第二臨調により児童相談所はむしろ弱体化した。また、労働組合の運動により施設内の労基法違反が行政に取り上げられ、職員配置基準の改善が漸次進んだが、「日本型福祉社会」が推進される中、改善の動きは停滞した。さらに、要養護児童に占める幼児の割合の増加が養護政策上の課題として捉えられ、その解決策の一つとして里親制度の活用・促進が打ち出された。だが、これは「福祉見直し」におけるボランティア活用の動きの一つにすぎず、公的制度であるはずの里親制度の促進は民間団体である全国里親会に委ねられ、結果として里親制度の利用は不調なまま留まった。

## 4 結論

以上から、現在指摘されている社会的養護政策を巡る問題を1970年代当時の政治・経済状況との関係の中で捉えることの重要性が浮かび上がってくる。日本の社会的養護体制はすでに1970年代に限界を迎えており、「福祉見直し」の中で置去りにされてきた問題が現代の児童虐待の社会問題化に伴って噴出してきていると捉えることができるのである。

## 文献

土屋敦, 2014, 『はじき出された子どもたち —社会的養護児童と「家庭」概念の歴史社会学』 勁草書房.