

平成26年度創価大学教育学会総会

記念講演報告

〔日時〕 2014年5月31日(土) 14時30分～16時

〔場所〕 創価大学大中央教育棟 AE353教室

〔内容〕

■記念講演

「児童福祉の現状・課題と創価教育」

山本 保（改革の風フォーラム代表・元参議院議員・愛知県政策顧問）

児童福祉の現状・課題と創価教育

改革の風フォーラム代表・元参議院議員・愛知県政策顧問

山 本 保

はじめに

私は、東京大学大学院で故持田栄一教授のもと、教育行政学を専攻しました。その間、東京江戸川の幼稚園・保育園に設けられた、小中学生の学習塾の講師をしていました。持田教授が急逝されたことなどもあり、就職には苦労しましたが、幸運にも、当時の厚生省児童家庭局に入り、児童健全育成と要保護児童を担当する児童福祉専門官また保育指導専門官等を務めました。平成7年、参議院選挙に愛知県から立候補し当選し、平成19年まで参議院議員を2期務めました。現在は、政策研究会「改革の風フォーラム」を主宰し、平成23年度からは愛知県政策顧問を委嘱されています。

今回の講演は、私のこれまでの経験＝教育学研究、児童福祉行政担当、国会議員として法律・事業を立案した経験をもとに、考察しました。児童福祉が当面する課題について、主に、①教育と児童福祉の比較、②国家と児童・保護者との関係を軸に分析し、③現状を「教育と児童福祉の融合」の段階に入ったと捉えます。また、牧口常三郎先生の創価教育学体系の中の、福祉、学校教育、社会との関係、価値論の大善生活の意義などに注目し、今後の教育と福祉との融合の意義を確認したいと考えます。

この機会を与えてくださった、創価大学教育学会の皆様には、心からお礼を申し上げます。(なお、小論は、講演内容に、その後の考察を加えて、まとめてあります。ご了解ください)

《考察の視点》

現在、幼稚園と保育所の機能を持つ「認定こども園」が創設されたことにみられるように、教育と児童福祉との融合が、政策課題になっています。これは、児童福祉が教育へ接近している局面と、教育が児童福祉へ接近している局面からなっていると考えられます。私は、前者を「児童福祉の教育化」、後者を「教育の児童福祉化」の用語で、検討します。

では、お互いに接近し、取り入れようとしている、児童福祉と教育がもっているそれぞれの特徴とはどのようなもののでしょうか。私は自身の関心に引き付け、対象、目的、国との関係という3つの切り口で分析します。

まず、教育の対象は個人。目的は、その精神的・身体的能力を最高度に向上させること、国との関係は、私的な発達への意欲を実現させること、すなわち「教育の私事性原則」を守ることが、同時に、国の求める国家・社会のための人材形成になるという、重層的な関係にあります。

一方、児童福祉の目的は、子どもの生存―産まれ・育つことを保障すること、その場合、本人だけではなく、親、家族、友人など関連する社会環境の改善（ケースワーク）を志向します。国は、基本的に親に子育てを一任し、それがうまく行かない場合に、親に代わって子育てをするという「私事性第一原則」が基本になります。

このような双方の特徴が、お互いに影響し合い、取り入れられつつあります。この「教育と児童福祉の融合」の結果は、子どもの出生、育児、発達、全てを、国がコントロールすることになるかもしれませんが、社会全体で親の願いを支え、子どもの豊かな発達を実現することが可能になるとも考えられます。

どちらになるかは、これからの実践的・政治的な課題です。私は、この「教育と福祉の融合」が、『創価教育学説』の目指す、「個人、社会、全ての人の無上最大の幸福」への客観的な基盤となると捉え、その実践をすることを念願しています。

1. 理念における教育と福祉の融合―児童権利条約の意味

(1) 児童福祉の教育化

この節では、児童福祉の理念に関しては、既に教育との融合が進んできていること、国連「児童の権利条約」が、その理想を示していることを考察します。

一般に、「福祉」とは、所得の低い人や障害者、児童、高齢者など、限られた一部の人に対して、金品などのサービスを提供し、標準的・普通の生活にまで引き上げることだと考えられてきました。日本の福祉の基本を定めた憲法第25条の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」の「最低限度」とは、最低限生きているのに必要な程度の意味ではなく、人間の尊厳を維持できる程度を意味すると解されています。しかし、その場合でも、個人の持つ能力を最大限に引き出し、伸ばすという教育の理念とは異なっています。

ところが福祉は大きく変わりつつあります。それは、特定の弱者への対策から、すべての国民の生活保障に、事後的保障から事前的支援・予防へ、「施設入所」など限られた行政措置から生活全般に関わる包括的・選択的なサービス利用へなど、福祉の目標、対象、サービス内容、提供の方法など、福祉行政全体が大幅に変化しています。

サービス内容に着目すれば、標準的な生活保障を目的とする福祉サービスから、そ

の人の心を支え、そのニーズに応えるよう、生活全般を包括的に高めていく新しい福祉サービスに変わりつつあります。

例えば、喫緊の政策課題である高齢者の「地域包括ケア」では、具合が悪くなるからではなく、そのような状況になることを予防するため、現状の維持向上を目標とします。そのことからサービスの内容は、介護や福祉分野だけではなく、保健やレクリエーション、食事、医療、就労や教育、居住、友人との交流など、生活全般に関わるものになります。多様な分野の専門家との連携で、その方に最も適した形で、サービスが提供できることを目指しています。

こう見てくると、一般の福祉に先立ち、児童福祉分野では、遅れを取り戻すだけでなく、子どもの体や心を育てるサービスは、既に取り入れられてきたことが分かります。つまり、「福祉の教育化」がある程度進んできています。

例えば、終戦直後1947年に児童福祉の基本となる法律が求められたとき、これまでと同じ、保護を必要とする子どもに対する法律（「児童保護法案」）ではなく、全ての子どもの健やかな育成を目指すことを理念とする「児童福祉法」が制定されました。児童福祉法第1条には、「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない。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」と定められました。

とはいえ、当時は戦災孤児を始め、早急に保護しなければならない子どもへの対応で精いっぱいでした。そのため、実際に行われたすべての子どもに関係する施策は、子どもの遊び場である「児童更生施設」が新設されただけでした。

その後、関係者の努力により、児童福祉分野では、子どもの能力を最大限に発揮させるという理念が少しずつ実体化してきました。一般の福祉での「普通並み」原則は、克服されていたと考えられます。

その象徴的な分野が、幼稚園と保育所です。当初、上流階級に対する「幼児教育」と、労働者階級に対する「託児」という機能に分かれていたものが、「幼稚園教育要領」、「保育所保育指針」の数度の改定などにより、現在では、幼稚園・保育所は、共通して子どもの力を引き出す教育を行っています。さらに、2006年に創設された「認定こども園」制度が、来年度から新段階に入ります。このこども園の各類型の中でも、「幼保連携型認定こども園」については、認可や指導監督等が一本化され、学校と児童福祉施設、両方の法的位置づけを持った、名実ともに幼稚園と保育所の融合体ができる段階に入りました。

このような「児童福祉の教育化」の背景には、自分の子どもを最大限に成長させたいという親の自然な想いがあると想像できます。他人の手前は、「人並みで」と言っても、わが子の将来を最高のものにしてやりたいというのが親心でしょう。このことから児童福祉においては、「標準の」「普通の」を目的とするのではなく、より良く、最大限に育てることを目的とすることが抵抗なく取り入れられてきたと思われます。

また、一般の福祉において「最低限度」原則が必要な理由は、そうしなければ、福祉サービスに依存したり、勤労意欲を失わせるからだと言われます。ところが、子どもの成長発達にとっては、怠けたり、依存したり、遊ぶことは、自己と社会への信頼感を育て、積極性を育てるために必要な発達課題であることはご存じのとおりです。

(2) 最大限の発達保障（児童権利条約の理念）

本来、教育は、目の前の子どもの潜在力を信じ、それを引き出し、最大に発達させようという、親や教師の思いから始まったものと思います。この子どもの最大限の発達保障の理念を、法文化したのは、1989年採択された、国連の「児童の権利に関する条約（1994年批准）」です。

条約では、子どもが最大の発達をする権利の主体であること、それを第一義的に保障する責任は家族、親にあること、国はそれを応援しなければならないこと、などが定められました。

とくに注目すべきものは、児童の心身の発達の目標について定めた次の規定です。

それは、第6条「生存及び発達を可能な最大限（maximum）の範囲において確保」、第23条「障害のある児童が、（外務省訳では「最大限 fullest」が訳されていない）可能な限り社会への統合（インテグレーション）及び個人の発達（文化的及び精神的な発達を含む。）を達成」、第24条「到達可能な最高水準（highest）の健康を享受」、第29条「児童の人格、才能並びに精神的及び身体的な能力をその可能な最大限度（fullest）まで発達させる」です。各分野の到達目標が、すべて最上級表現になっているのが、これまでにない特徴です。

一般には、第3条の子どもの「最善の利益」が、権利条約の特徴とされますが、「児童の最善の利益」は、1959年の国連「児童権利宣言」にも使われています。この「権利宣言」では、虐待禁止などのほか、健康に発育・成長する権利、障害児への特別の治療・教育・保護、両親の愛護と責任、能力、道徳的・社会的責任感などを発達させ、社会の有用な一員となる教育を受けることなどが、権利として挙げられています。「権利条約」では、これを発展させ、「最大・最高」の限度までの発達を保障される権利と定めたことに着目すべきです。

（この点から見ると、日本国憲法第26条「その能力に応じて、等しく教育を受ける権利を有する」の規定が問題になります。ここでの「能力に応じ」た教育とは、能力の低い人には、その程度の教育という解釈も可能な表現です。権利条約で示された、maximum, highest, fullestの発達の方が、明確で、より高い目標を示していると思います。憲法の改正が議論されるときには、検討すべきであると付け加えます。）

このように教育と福祉の融合は、権利条約の登場により、理念面では達成されています。今後はこの理念がいかにか実体化されるかが、課題となります。

2 国民形成のための教育と子どもの生存発達を保障する福祉との融合

(1) 公教育と児童福祉

国の制度として、学校で行われる教育（公教育）の目的は、前節でみた、子どもの最大の発達保障という理念に加え、人材としての国民形成を行うという二重性があります。

このことは、我が国の教育の方針を定めた教育基本法第1条「教育は、人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期して行われなければならない」においても明らかです。

（この二重性は、子どもの発達、能力の向上など、子どもと親の私的な願い（私事性）を保障することがそのまま、国や社会のための人材形成になるように、国が教育を管理するという重層的な関係にあります。教育の中の一部「読み・書き・算術と道徳教育」が「国家の統治行為」としての教育であり、その他はサービスであると論じる山崎正和氏の所論（『文明としての教育』2007）には賛成できません。）

一方、児童福祉法では、「第1条 すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない。2 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。第2条 国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。」とあり、国、地方公共団体（合わせて国家）が、保護者とともに児童の生存と育成への責任を持つものとしています。

このように、教育基本法の目的と児童福祉法の理念における、国家の役割は微妙に異なります。その理由は、（公）教育は、子どもの能力を高め、国の人材にすることが主要目的であり、児童福祉は、子どもの出生と子育ては親に任せ（私事性原則）、国は、親が育てられない子どもを応援するという、役割分担と捉えられてきました。

しかし、上述のように児童福祉の目的が、すべての児童の最高度の発達保障という教育的な意味を持ってきている段階では、教育と児童福祉の関係は、対象と目的を異にする分担関係ではなくなっています。国家社会のための人材形成の基盤として、親の出産育児への積極的な支援を、国が融合して行う段階に入ったと、捉えるべきです。

(2) 教育の児童福祉化

教育の分野においても、少しずつ、福祉原理の導入（「教育の児童福祉化」）が認められます。

従来、「教育が福祉的效果を持つ」ことについては、教育への機会の均等政策によって、社会階層を移動させる効果や、学校教育に付随する学用品、給食などを、社会的弱者に傾斜的に配分することなどが、論じられてきました。

私が注目するのは、このような教育の社会的効果の面とは別に、学校教育の中に、福祉の独自の方法論である「ケースワーク」（個別援助技術）の機能が導入されつつ

あることです。ケースワークとは、悩みや問題を持ったクライアント個人だけではなく、その人を取り巻く、心理的社会的な環境の改善を行うことで、問題を解決する福祉独特の技法です。教育が、個人の持つ能力などを対象にするのに対し、「ケースワーク」は、その生活の場を包括的に改善しようとするものであり、これは、教育には見られない方法と考えます。

これまで教育は、その個人の能力向上などを目的とし、家族の意向や地域社会とは一線を画してきました。家庭での教育については、民法に定められた親権者の権利であり、義務であるとされますが、学校とくに義務教育では、「父母の教育権はわが国の学校教育の領域の中にほとんど実体を持って位置づいてはいない。それは教育法上の明文規定の欠如の結果であることはいまでもないが、それはまた公教育の思想においてわが国の場合に父母の教育権がほとんど問題にされなかったということである」（窪田眞二『父母の教育権研究』1993）と言われる状況でした。

2007年に改正されるまで、学校教育法には、保護者については、就学の義務の規定があるだけでした。これは1886年の小学校令で、児童に普通教育を受けさせる「義務アルモノ」とされてから、120年間変わりませんでした。

2006年の「教育基本法」改正により、家庭や地域との協力連携機能（教育基本法第13条）、家庭教育（同第10条）、幼児教育規定（同第11条）が新設され、これらに対する国の振興義務が定められました。これを受け、学校教育法第24条に「幼稚園においては、…幼児期の教育に関する各般の問題につき、保護者及び地域住民その他の関係者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行うなど、家庭及び地域における幼児期の教育の支援に努めるものとする」の規定が、第43条には、「小学校は、…保護者及び地域住民その他の関係者…との連携及び協力の推進に資するため、当該小学校の教育活動その他の学校運営の状況に関する情報を積極的に提供する」という規定が新設されました。（中学・高校も同じ）

また、コミュニティスクールにおける学校運営協議会（「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」第47条の5）の導入は、学校と家庭との関係を大きく変えるでしょう。

これらは次項以下で詳述する「福祉の教育化」に比べて、目立ったものではありませんが、教育に福祉的な機能が導入され「教育の福祉化」を示していると指摘します。

3. 国家社会の要請との調節—少子化対策

児童福祉の中に、これまで公教育の目的と考えられてきた人材（国民）形成機能が加わったことを象徴的に示すのが国の「少子化対策」で、これが児童福祉施策の一環として位置付けられたことです。

第二次大戦終了後の第一次ベビーブーム期では、年間270万人の子どもが生まれて

いました。しかし、1989年の人口動態統計で、合計特殊出生率が過去最低の1.57になったことが報道され、「1.57ショック」として、全国的な問題になりました。それまでの最低出生率は、丙午（ひのえうま）の1966年で、出生率は1.58でした。この少子化は現在にも続き、このままでは、早晩、人口は1億人を切るといわれています。

従来、少子化対策は、国の児童福祉政策の対象とはみなされませんでした。国力を高めるため、経済成長要因として、人材形成を行うことは、公教育の本来機能です。一方、子どもを産み育てることは、親の私事であり、国が介入すべきことではないと考えられて、親が子育てできなくなったときにだけ、親に代わって国が子育てするものとされたのです。

つまり、子どもの数が減ったのは、親の選択の結果生じた状況であり、親が困っている状況にあるとは言えないから、児童福祉政策の課題とは言えない。国が子どもを産んでほしいということ自体が、民主国家においてはタブーであるとされてきました。一人っ子政策や特定の民族の子どもを産ませないことが、認められないことと同次元と考えられたのです。

しかし、将来の国力の衰えを防止し、高齢化社会の担い手や、経済活動の基盤である労働力確保、市場の維持などの目的のためには、教育によって人材の能力向上を図るとともに、少子化対策を福祉政策として実施する必要がありました。1994年12月、次年度の予算交渉の中で、「健やかに生まれ育つ環境づくり」を主題とした「エンゼルプラン」が発表され、国の方針が転換しました。

エンゼルプランの論理は次のようなものです。子どもを産まなくなったが、これは、親が進んで望んだものとはいえない面がある。現代の社会の変化（例えば、女性の就労の一般化により子育てリスクが大きくなった、学校費用の高額化、職場と住居の分離による人間的時間の減少、核家族化による子育ての孤立化など）が、親の生活を苦しくし、子どもとともに生きていきたいという基本的な欲求が抑圧されている面が存在する。そこで国は、子どもの出生を直接応援するのではなく、「子どもが健やかに生まれ、育つための環境づくりを行う」というものです。

少子化対策を児童福祉の課題にすることには、反論もあります（例えば、古川孝順『児童福祉改革』1991）。また、女性の産む権利（産まない権利）を軽視するものだという批判も存在します。私は、押しつけ型や定型的なサービスでなく、親や子どもが真に満足できるサービスであるかどうかが問題だと考えます。

私は、当時新しい政策を検討するグループの一員でした。1.57ショックを受け、どのような政策方針で臨んでいくのか、なかなか方針が決まらなかった思いがあります。子どもの出生を高めるのではなく、子どもを生みやすい家庭、職場、地域環境を作るという方針が、当時の海部総理から発表された時は、たいへん驚きました。

この考え方は、平成15年に成立した「次世代育成支援対策推進法」や、「少子化社会対策基本法」の方針になっています。次世代育成支援対策推進法第1条には「次代

の社会を担う子どもが健やかに生まれ、かつ、育成される社会の形成に資することを目的とする。」と明記されました。同時に児童福祉法が改正され、「子育て支援事業」が市町村の努力義務とされました（児童福祉法第21条の9）。

さらに、現在の国の子育て支援の方針を定めた、子ども子育て支援法（2012）では、子育て支援は市町村の責務とされました。具体的には、保育が必要な子どものいる家庭だけでなく、全ての家庭を対象に、多様な子育て支援を行うため、市町村による事業計画の策定、情報提供・助言等の他、子育ての相談や親子同士の交流ができる地域子育て支援拠点、一時預かり、放課後児童クラブなどの事業を「地域子ども・子育て支援事業」として法律上に位置づけ、財政支援を定めています。

このように、従来公教育の目的とされてきた、国家社会の形成者の育成につながる出生と子育ての支援が、児童福祉の目的に位置付けられたことは、福祉の教育化、教育と福祉の融合を示す、象徴的な出来事と言えます。

4. 児童虐待対策一家庭への介入原則の変更

公教育においては、教育の私事性原則を守りつつ、国家目標である人材形成を行うという、二重性があるのに対し、児童福祉においては、国家と家庭（保護者）との関係は、児童福祉法第2条にある「保護者とともに」が原則になってきました。

この「保護者とともに」とは、国・地方が、保護者と一緒に子育てをするという意味ではないと解されてきました。子育ては家庭に任せ、ある基準を下回ったと行政が判断した時に、国が子育てに介入するというものです。

一般家庭の子育てへの支援は、児童福祉法と同時に始まった母子保護の観点からの母子（健康）手帳、1961年に始まった3歳児検診など医療面の他には、1971年設置の「児童手当」以後ほとんど存在せず、ようやく、2003年に「子育て支援事業（児童福祉法第21条の8）」が作られました。

例えば、「保護者のない児童又は保護者に監護させることが不適當であると認められる児童（「要保護児童」児童福祉法第6条の3第8項）に対しては、児童福祉施設入所や里親への委託（児童福祉法第27条第1項第4号）が、「保育に欠ける」乳幼児に対しては、保育所入所が用意されています（児童福祉法第39条）。

この「法（国家）は家庭に入らず」の大原則が変更されたのは、児童虐待への対応の必要性からです。「児童虐待防止法」が議員立法によって作られたのは、2000年でした。これにより、事実上、国家による家庭への事前介入が認められたのです。

（全国の児童相談所での児童虐待に関する相談対応件数は、「児童虐待防止法」施行前の平成11年度11,631に比べ、平成24年度は5.7倍66,701に増加。平成25年度速報値は73,765と、増加傾向は止まっていません。）

児童福祉法では、児童虐待の存在を確認してから対応することが原則です（第28条「保護者が、その児童を虐待し、著しくその監護を怠り、その他保護者に監護させる

ことが著しく当該児童の福祉を害する場合において』)。この条文を建前にして、児童虐待の訴えがあっても、虐待の事実を調べることもできず、『もう少し様子を見ましょう』などと、対応が遅れる実態がありました。

児童虐待防止法では、児童虐待が疑われる場合にも通告、立入調査、介入することを定めました。児童虐待防止法第6条には「児童虐待を受けたと思われる児童を発見した者は、速やかに…（中略）…福祉事務所若しくは児童相談所に通告しなければならない（2004年改正）」また、第9条には、「都道府県知事は、児童虐待が行われているおそれがあると認めるときは、…（中略）…住所又は居所に立ち入り、必要な調査又は質問をさせることができる。」というこれまでの法律では見られない表現となりました（議員立法の特権！）。もし対応が遅れば、最悪の事態になるおそれがあり、たとえ虐待の事実がなかった場合でも、臨検等の処分について、不服申し立てができないこと（2007年改正）なども定められました。

さらに、児童虐待防止の実務で大きな壁になっていたのは、民法の親権の規定でした。親が「しつけのため」などと主張した場合に、これに対抗することが難しかったのです。

これらの親に対する最後の手段ともいうべき、「親権喪失」があまりに重大な決定のため、これを取ることがためらわれ、効果的な運用ができず、この規定を見直すべきだという意見は多かったのです（私も当時の研究会で東大の米倉明教授が「親権の全部を永久に喪失することができるのであれば、その一部を、短期間止めることも可能と運用すべき」と主張されていたことを思い出します）。議員立法である児童虐待防止法には、親権喪失制度の適切な運用を求める規定が設けられています（第15条）。

ようやく、2011年、民法が改正され、子どもの利益のために親権が行使されなければならないこと、親権を短期間停止する制度などが創設されました。

親権については、旧第820条「親権を行う者は、子の監護及び教育をする権利を有し、義務を負う。」を「親権を行う者は、子の利益のために子の監護及び教育をする権利を有し、義務を負う。」と改められました。

また、親権喪失については、旧第834条が「父又は母が、親権を濫用し、又は著しく不行跡であるとき」とあったものを、「父又は母による虐待又は悪意の遺棄があるときその他父又は母による親権の行使が著しく困難又は不相当であることにより子の利益を著しく害するときは、…（中略）…その父又は母について、親権喪失の審判をすることができる。」と改められました。

さらに、親権を喪失させるのではなく一時停止する制度が創設されました。民法第834条の2には、「父又は母による親権の行使が困難又は不相当であることにより子の利益を害するときは、家庭裁判所は、子、その親族、未成年後見人、未成年後見監督人又は検察官の請求により、その父又は母について、親権停止の審判をすることができる。」との条文が新設されました。なおこの喪失や停止の請求は、児福法第33条の

7により、児童相談所長にも認められています。

以上の改正の結果、児童虐待に対して、「問題が起こってから」ではなく、事前に予防的に専門職が介入し、その指導を受けながら、親と共同で子育てを行うことができるようになりました。国が「保護者とともに」子育てを行うわけです。

また、親権の停止については、単に期間を区切っただけではない効果が生まれます。これまでの「親権喪失」は永続的な性格を持ち、これを取り消す場合は、本人などからの請求を待つものでした。たとえ喪失が取り消された場合においても、喪失している間の子育てに、裁判所が関与するものではありません。しかし今回導入された「停止」の場合は、その審判をするときに求められている「子の心身の状態及び生活の状況その他一切の事情を考慮（民法第834条の2）」することが、停止の期間中（最長2年間）裁判所に求められると解されます。その間は、親の子育てを国が見守ることになるわけです。

この国と親との関係は、公教育体制の中での国と親との関係と類似しています。義務教育段階では、公費により、学習指導要領に沿った教授学習が行われる。高等学校以上については教育内容、学校基準などを国が定め、受益者負担主義でありながら、公の支配に属するものとして事実上公費の助成を行う。家庭教育・社会教育に関しては、方向を示すだけで直接関与はしない。このように、詳細に内容を定めたり、財政的にコントロールするなど、それぞれ国の関与の形は異なりますが、「国家社会の形成者」「国民の育成」を行う国の意思が貫かれています。

児童福祉においても、すべての国民に対する「子育て支援」と、必要な場合の国の介入と、方法は異なりますが、「児童福祉の教育化」が進んでいると考えられます。

5. 児童福祉の財源—児童手当法（1971）と子ども子育て支援法（2012）の意味

以上の行政における「児童福祉の教育化」に加えて、財政面でも、一部にこれまでの福祉の財政原理とは異なった動きが出てきています。

福祉財政では、介護保険制度が創設されたことで、高齢者の福祉制度が一変しました。それまで、保護を受ける高齢者は、何らかの意味で、失敗をしたり、病気になるなど運が悪かったり、人づきあいが悪いなど、個人的な要因が元になる少数の人であると考えられてきたのです。しかし、裕福な家庭であっても高齢者の介護には、労力と専門性が必要であることが知られるようになり、介護保険制度を創設し、国、地方自治体の税金だけではなく、すべての人が負担する保険料（と税金）で大きな費用負担を担う構造が作られました。

しかし、児童福祉分野では、依然として税による公費支出が基本になってきました。憲法89条には「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」とあります。従来から国は、

国の行う「福祉」はこの条文の「慈善」とは異なり、法律に基づく公的な事業であり、税金を支出することに問題はないとしてきました。そのため、民間のボランティアなどへの補助は制限され、公金と民間のお金とが混在することがない財政制度をとってきました。

ここにわずかですが変化が現れています。平成27年度から始まる「子ども子育て支援法」に基づく、「地域子育て支援事業」のうち、長時間保育、放課後児童健全育成事業（学童保育）、病児保育の3分野について、税金ではなく、事業主の拠出金が財源とされることになりました（子ども子育て支援法第69条）。

この制度は、1971年創設の児童手当制度が基になったものです。児童手当法は1974年に改正され、児童手当に充てる拠出金の一部を、「施設」（のちに「児童育成事業」に名称変更）という名目で、学童保育事業などへの補助がされました（児童手当法第29条の2）。子ども子育て支援法は、この補助金制度を正式に法定化し、安定的な運用ができるようにしたものです。

この児童手当拠出金の額は、厚生年金保険被保険者個々の標準報酬月額及び標準賞与額に、児童手当拠出金率0.15%（1,000分の1.5）を乗じて得た額の総額となります。

平成26年度予算では、事業主拠出金は、2,440億円。これに、税金から1兆2,400億円を加えた合計1兆4,880億円余から、児童手当に1兆4,200億円、学童保育など児童育成事業費に、約660億円が支出されます。この児童育成事業費の額は、事業主拠出金の27%に当たります。

この額は、上述の3事業以外の子ども子育て支援対策費1,300億円に比べればその半分になります。児童手当と比べると4.6%、保育所運営費4,580億円と比べれば15%弱で大きくはありませんが、児童福祉行政が税金以外の事業主負担を組み込んだことを正式に認めるものとして、今後、憲法第89条の解釈や、福祉行政における民間との協働の意義などに関連する重要な変化であると考えます。

なお、平成27年度から実施される「事業所内保育事業」に、事業主の負担分を設けることを、私は提案してきました。この事業は、待機児童対策という側面も持っていますが、職場にいる親が、保育士と協働して子育てを行うことが可能になるもので、従来の保育の概念（親ができないから代わりに保育士が保育する）を変更する意義を持つものです。

それに加えて、事業主が一定部分を負担することは、児童福祉の財政に新たな局面を産み出す可能性があります。というのは、一般に言われる民間参入（社会福祉法人と同様に公費の支出を民間ビジネスにもとめるもの）とは異なり、公的な部門に民間のお金を導入する、これまでにない構造だからです。

子育て支援において、民間の事業主の関与が定められたのは、まだ最近です。2003年の「次世代育成支援対策推進法」及び、ほぼ同時に議員立法で成立した「少子化社会対策基本法」では、「事業主の責務」が、子育て支援関連として初めて定められま

した。

その趣旨は、労働者の職業生活と、子育ての基礎となる家庭生活との両立のために雇用環境の整備を行うこと等です。（私も、立法作業の中で、事業主の責任を入れるべきであると強く主張したことを思い出します。）この意味から「事業所内保育」は、自社の従業員の労働環境の整備だけでなく、子育て支援制度への本格的な民間参加を促進するものと考えます。

6. 創価教育学と児童福祉

以上述べてきた、児童福祉行政の直面する教育との融合の課題—生存を保障し、家族や地域の生活環境全体を、最高の状況に代えていくこと—を、検討する時、『創価教育学体系』の中に、教育と児童福祉の在り方に関して、注目すべき着想が見られることを指摘します。

第1は、創価教育学の目的が、個人と、全人類の幸福であることです。『創価教育学体系（上）』第3編「価値論」には、創価教育学の目的を、「個人にとっても社会にとっても、全人類の一人一人が無上最大の幸福を獲得するにある。しかしその幸福の要素はすべてが価値の創造である。」と示されています。

まさに、本稿で指摘してきた、児童の権利条約が示す『最高最大の発達』を志向し、個人に止まらず、社会全体の変革を志向しているものと考え、教育と福祉の共通する目的であると考えます。

第2に、牧口常三郎氏自身が、児童の家庭や地域での生活との一体的な中に学校教育が行われるべきことを実践されたことです。1913年（大正2年）東盛尋常小学校で、貧困地域の児童の欠食状況に対し、自費による握り飯の給食事業を始めたことや、学用品などを用意したりしたことが、知られています。児童の親の職業や収入などの家庭環境への配慮がなければ、学校での教育が成り立たない状況であったと想像できません。当時としてできる限りの実践をされたと考えます。

第3は、教育を社会各分野の中に拡大していかなければならないという主張です。学校の中での教員による職業教育に反対し、地域の事業所と連携すべきとしたこと（教育改造論4「いわゆる事業教育反対」）や、それを制度化した「半日学校制度」の提案は、現代的課題の先取りです。

現在では、社会各分野の専門分化が進み、それをすべて学校に取り込むことは不可能です。社会の中に教育的な部門を作り、連携する方法—インターンシップやキャリア教育が広く普及してきたことは、創価教育学の主張が実現したものと考えます。

第4に、学校への父兄の参画の提案です。学校自治権の確立を急務とし、「学校は、各の家庭の延長であり、われらが国家の縮小なるがゆえに、愛児の将来のためにも、出資租税の効果見定めのためにも父兄保護者は、当然の権利であり、義務であるとして、遠慮なく学校を見舞うことが必要である。…父兄は教師の唯一の評価者である

…」（『創価教育学体系下』第4編教育改造論）

現在制度化された学校運営協議会（コミュニティスクール）の考え方が既に示されたものと言ってよいでしょう。

この親の教育権の主張は、今後さらに重要になるでしょう。1970年代教科書裁判では、「国家の教育権」と「国民の教育権」が議論の中心でした。ところが学校教育における親の教育への参加は、ほとんど論じられず、ようやく最近、家庭や親への情報提供などが法定化されたことは、小論で説明したとおりです。

第5に、教育権の独立です。当時の表現で「教育参謀本部」とされる提案は、教育専門職による行政の独立を強く打ち出したものです。戦後導入された教育委員会制度の先取りと言えます。私は、とくにこの提案を、児童福祉行政の専門職の地位向上の立場から、重く受け止めています。

学校教育では、学校管理運営の責任者の校長をはじめ、指導主事等教育委員会の主要部門に現職教員が配置されています。ところが、福祉行政では、現場の技術者である保育士や介護福祉士の処遇は、専門職として扱われているとは言えない状況であると主張します。

とくに福祉部門でのもっとも高い専門資格である「社会福祉士」の受験資格に、介護福祉士や保育士が認められていないことの問題性を私は、法律制定時から主張して来ました。今後必要とされるケースワークの専門職として、社会福祉士資格を、教育・保育、介護、看護、少年司法等の分野にも開放すべきあり、法改正時の衆参両院の決議にもその旨を書き加えました。今回は詳しく展開するまでには至りませんが、引き続き教育と福祉の融合、家庭・親を守りつつ、国家社会の発展を期する国の責任を考えていこうと思います。

おわりに

現在、幼稚園と保育所の融合、一元化が、本格的に進んでいます。私は、教育と児童福祉それぞれの目的、対象、方法などの特徴を活かすような融合が好ましいと考えます。ところが、実際には、「福祉の教育化」の方が優先され、教育に福祉的要素が取り入れられることが少ないのではないかと感じてきました。

小論では、この「福祉の教育化」の諸側面を具体的に分析してみました。一方、「教育の福祉化」の分析はまだ始まったばかりです。今回、改めて『創価教育学説』を読み返し、価値論や教育改造の提案に見られる、教育を社会に広げ、人間の幸福につなげていく発想は、現代の「教育の福祉化」との類似点が多いことに気付きました。さらに詳細に検討し、教育と福祉の融合のモデルを提示できればと考えています。