

児童福祉・教育行政の「連携」における歴史的課題

- 児童の総合政策にむけた占領期・児童福祉行政の歩み -

日本女子大学大学院 駒崎 道 (会員番号 8151)

キーワード：連携、児童の総合政策、児童福祉の基本原理

1. 研究目的

教育と福祉の連携については、歴史的に大きな課題とされながらも日本の縦割り行政の伝統の中で、一般就学児童は教育行政、特殊カテゴリーの児童は、児童福祉行政の対象というように児童への対応が行政によって大きく二分されてきた。一般に児童の社会問題は教育問題として処理され、両者が統合した対応を行う難しさが顕著になるとともに、近年の教育現場におけるスクールソーシャルワーク事業等も含め、教育行政が主導となった対応がいまだに主流である。しかし、児童福祉という概念が、特殊児童に限定せず、一般児童を対象とするようになったことは戦後まもなく公布された児童福祉法にも明記されており、法規と現状との乖離、両者間の類似施策の弊害などがどのような歴史的過程を経てきたのかを児童福祉行政側からの経緯において明らかにしたいと考える。

本研究において、児童福祉と教育の連携をテーマにした先行研究(教育福祉等)を整理するうちに、両者の連携課題は、行政機構・制度・政策、専門職養成課程、価値文化の生成過程など、複雑多面であり、各々の歴史上に現状の課題が生成されていることがわかった。そのため本発表では、児童福祉概念が導入された戦後占領期の児童福祉行政に焦点を当て、その「児童の総合政策」にむけた歩みを「連携」という枠組みで捉えなおし、児童福祉政策、児童福祉計画として本来児童福祉行政が目指していた政策全体の方針を「連携」という視点で再認識することにより、教育行政との連携課題を明らかにすることを目的とする。

2. 研究の視点および方法

研究方法としては、占領期の児童福祉政策の方針「児童の総合政策」を、「連携」定義の中(林 1992)でも、「統合・総合・融和」という「連携枠組みの最終段階」という視点で捉えなおし、戦後の児童福祉と教育の連携に関する先行研究の整理(小川 1976; 土井 1980; 城戸 1982; 浦辺 1982; 林 1992; 筑前 1992 等)と、占領期の児童福祉行政の先行研究(一番ヶ瀬 1971; 村上 1987; 許斐 1980; 寺脇 1996; 岩永 2002、等)、1945~1951年の厚生省の公文書等の文献を検証することによって、現在に続く教育行政とのさまざまな連携課題生成の歴史的プロセスを明らかにする。本研究の限界として、戦前戦後の児童観の分断論、教育行政の視点・方針の変遷等は今後の課題としたい。

3. 倫理的配慮

本研究は文献及び資料研究である。先行業績，引用等については日本社会福祉学会の定める研究倫理指針を遵守する。

4. 研究結果

占領期 GHQ は民主化政策の一貫として児童福祉行政に「対象児童の一般化」をすること，「関係機関の連携」機能を求めており（岩永 2002）日本政府との利害一致の上に児童局と児童福祉法は誕生した（村上 1987）。「児童の総合政策」実現にむけ，厚生省児童局が「横割りの児童福祉法」を根拠とし，関係省庁との連携を試みた期間が 1945-1951 年児童憲章制定にかけて存在したこと，そのために同じく児童青少年を対象とする教育行政との所管をめぐる対立が，児童局・児童福祉法成立過程から児童福祉法全面改正試案，児童憲章制定の度におきていたことが，文献分析によって検証できた。考察の結果，占領期の児童福祉行政の「児童の総合政策」実施基盤過程で生成された教育行政との連携阻害要因は大きく以下の項目に分類できる。

- 1) 新組織・児童局が既存の行政秩序を乱す全ての児童を対象とした総合政策連携センターをめざしたため，近接領域である文部省との熾烈な所管争いが始まる。
- 2) 児童福祉法制定過程、文部省から教育文言削除の要請あり，文部省の要求が通る。児童福祉法における教育保障欠如では，総合的な子どもの権利保障（生活・教育・愛護）を基盤とした「児童福祉の基本原則」を明確に打ち立てることは困難であった。その後児童局は児童福祉法改正と児童憲章において教育文言の復活，教育保障の希求にむけた動きが始める。これも，文部省との衝突要因となる。
- 3) 児童憲章は児童福祉法要綱前文に掲げられていたが，法制局により却下された。
- 4) 児童憲章制定過程において，制作主体を国民とした児童局の制定準備過程に対する文部省からの不信表明と協力拒否。児童局中心の動きに対してセクショナリズム的な批判があった。しかし，何らかの理由で協力関係が成立し，文部省自ら、児童憲章において教育保障を明文化し，「福祉と教育の憲章」となる。児童局の思惑は達成されたかにみえたが、実際は教育との児童観の統一は表面的なものに止まった。そして現在にも引き継がれた児童福祉行政と教育行政における児童観の違いは，方針の決定、連携関係構築に大きな影響を与えている。
- 5) 1950 年児童福祉法全面改正試案の教育保障等の復活に対して文部省からの修正案(機関として学校を明文化への徹底的な反対) により，すべての教育関係の文言削除を求められ，その他の事情もあり，全面改正は断念された。それにより、児童局は「児童福祉の基本原則」を担保する教育との連携を総合的に行う法的根拠を失うことになり，全面改正試案で却下された教育項目は，その後教育行政が具体的プログラムを実施していくことになる。

上記の 1)～5) の教育行政との接触面における熾烈な折衝は，占領政策で新しく設置された児童局が，「全ての児童に対する総合政策」連携センター，連携の要となることを前提におきたことがわかった。「児童福祉の基本原則」を児童福祉法総則に掲げ，明確な使命をもった児童福祉行政は，設立当初から連携の最終段階をめざしたことにより，真逆の結果を招いた。