

官報 号外

平成九年三月二十一日

○第百四十回 参議院会議録第十一号

平成九年三月二十一日(金曜日)

午後零時四分開議

○議事日程 第十一号

平成九年三月二十一日

正午開議

第一 地方税法及び国有資産等所在市町村交付金法の一部を改正する法律案(内閣提出、衆議院送付)

第二 地方交付税法等の一部を改正する法律案(内閣提出、衆議院送付)

第三 地方公務員法の一部を改正する法律案(衆議院提出)

○本日の会議に付した案件

一、児童福祉法等の一部を改正する法律案(趣旨説明)

以下 議事日程のとおり

○議長(斎藤十朗君) これより会議を開きます。

この際、日程に追加して、児童福祉法等の一部を改正する法律案について、提出者の趣旨説明を求めたいと存じますが、

平成九年三月二十一日 参議院会議録第十一号

議事日程追加の件 児童福祉法等の一部を改正する法律案

御異議ございませんか。

(「異議なし」と呼ぶ者あり)

○議長(斎藤十朗君) 御異議ないと認めます。小泉厚生大臣。

(内閣大臣小泉純一郎君登壇、拍手)

○内閣大臣(小泉純一郎君) 児童福祉法等の一部を改正する法律案について、その趣旨を御説明申し上げます。

児童福祉法は戦後間もない昭和二十二年に制定されましたが、近年、少子化の進行、夫婦共働き家庭の一般化、家庭や地域の子育て機能の低下、児童虐待の増加など、児童や家庭を取り巻く環境は大きく変化しております。しかしながら、児童家庭福祉制度は、発足以来その基本的枠組みは変わっており、保育需要の多様化や児童をめぐり問題の複雑多様化に適切に対応することが困難になっているなど、今日、制度と実態のそが顕著になってきております。

今回の改正は、こうした変化等を踏まえ、児童の福祉を増進するため、子育てしやすい環境の整備を図るとともに、次代を担う児童の健全な成長と自立を支援するため、児童家庭福祉制度を再構築するものであります。

以下、この法律案の主な内容について御説明申

上げます。

第一は、児童保育施策等の見直しであります。まず、保育所について、市町村の措置による入所の仕組みを、保育所に関する情報の提供に基づき保護者が保育所を選択する仕組みに改めるとともに、保育料の負担方式について、現行の負担能力に応じた方式を、保育に要する費用及びこれを扶養義務者から徴収した場合における家計に与える影響を考慮した方式に改めることとしております。

次に、保育所は、地域の住民に対し、その保育に関する情報提供を行うとともに、乳幼児等の保育に關する相談、助言を行うよう努めなければならぬこととしております。

また、放課後児童健全育成事業を社会福祉事業として制度化し、その普及を図ることとしております。

第二は、児童の自立支援施策の充実であります。

まず、教護院について、家庭環境等の理由により生活指導等を要する児童も入所の対象とし、児童の自立を支援することを目的とする施設に改め、児童自立支援施設に改称するとともに、養護施設としての児童の自立支援を図ることを明確化し、児童養護施設に改称するなど、児童福祉施設の目的及び名称の見直しを図ることとしております。

次に、地域の相談支援体制を強化する観点から、保護を要する児童やその家庭に関する相談援助や指導、児童相談所等の関係機関との連絡調整を総合的に行うことを目的とする施設として児童

家庭支援センターを創設することとしております。

また、児童相談所が施設入所措置等を行うに当たって、その専門性や客観性の向上等を図るため都道府県児童福祉審議会の意見を聞くこととする

とともに、児童の意向等を聴取することとしております。

第三は、母子家庭施策の強化であります。母子家庭の自立の促進や雇用の促進を図るため、母子寮について、入所者の自立の促進のための生活の支援をその目的に加え、母子生活支援施設に改称するなどの改正を行うこととしております。

このほか、保育所の広域入所等を促進するため、地方公共団体が連絡調整を図るべきこと、また、児童福祉関係者が連携しつつ、地域の実情に応じて積極的に児童や家庭の支援を図るべきこととしております。

最後に、この法律の施行期日は、平成十年四月一日としております。

以上がこの法律案の趣旨でございます。(拍手)

○議長(斎藤十朗君) ただいまの趣旨説明に対し、質疑の通告がございます。順次発言を許します。山本保君。

(山本保君登壇、拍手)

○山本保君 私、平成会を代表して、ただいま提案理由説明のありました児童福祉法等の一部を改正する法律案について、総理大臣を初め関係の大臣に質問をいたします。

児童福祉法が制定され五十年たった今、子供や家庭を取り巻く環境は子供の健全な育成には決し

官 報 (号 外)

て望ましいものとは言えません。
憲法二十五条に定められた「健康で文化的な最低限度の生活」、このミニマムの規定をもとに発展してきた我が国の福祉行政は、殊に児童福祉に關しては、子供たちが健康な体と精神を持ち、心豊かに安心して生きていく権利、また、子供が生きがいを持って生きていく、より高い権利の追求に質的に変わってきております。

我が国も批准した児童の権利条約には、児童の最大限、マキシマムの発達保障、最高、ハイエストの水準の健康享受、そして児童の諸能力を最大限、フルエストの可能性まで発達させる教育と、子供の権利の内実が最上級の表現で明記されております。

児童福祉は、このように、欠けている部分を補助、代替するウエルフェアから、よりよい生活の追求と保障を意味するウエルビーイングへと質的な転換を図りつつあります。

一方、教育に關して言えば、教育基本法には、人格の完成と国家社会の形成者という教育の二つの目的が示されています。これは、児童福祉法で児童自身の健全な発達を目標として国や地方が責任を持つと定められている考え方とは明確な違いが存在しております。この違いは、例えば障害を持つ子供の育成は、人材形成というこの面から言えば後回しにされがちなことなどに如実にあらわれてくるのであります。

以上申し上げました福祉観の変化と、教育と福祉それぞれの特徴を踏まえ、総理大臣は、児童福祉のあるべき姿と、また、教育改革のねらいをどう考えておられるのか、最初にお伺いいたします。

次に、平成元年、いわゆる一・五七ショックと言われ、合計特殊出生率の低下が社会的問題となりました。このため、政府は、子育てに対する社会的支援のための少子化対策を進め、平成六年度からはエンゼルプランを実施しております。それにもかわらず、平成七年には出生率が一・四二にまで下がっており、施策の効果があらわれていないのであります。高齢化への対応策としては医療や介護制度の大改革が予定されていますが、これと比較して子供の少子化対策は不十分かつ副次的なものと感じざるを得ないのであります。

私は、子育て支援基本法の準備を進めております。結婚や子育ての意欲のある人や子育てを行っている人が、安心して、また、喜びを持って出産、育児ができるような国を挙げての支援策が求められているのであります。この施策は、厚生省のみならず、教育、労働、住宅などにかかわる総合的な少子化対策であり、それを裏打ちする予算的確保が必要であります。

橋本総理大臣、総合的な少子化対策に政府を挙げての積極的な取り組みを図るべきだと考えますが、所感を伺います。

次に、保育所制度についてお聞きいたします。以前から、幼稚園、保育園を一元化すべきだという幼保一元化論が存在してまいりました。しかし、現実には、横軸には子育て支援、幼児教育、女性の就労支援の三つの異なる目的があり、また、縦軸には施設入所、在宅サービス給付、相談と情報提供、時間と金銭の給付のこの四つの手法が組み合わされて、十二種類のサービスが存在していることでもあります。さらに、これらは官利、民間非官利、公立等の各事業主体によって提供さ

れております。
これらの多様なサービスを、家で子育てをするお母さんにも、幼稚園や保育施設を利用する保護者にも、また、ベビーシッターを雇う人にも、だれでも自由に公平に選択して利用できるような幼保多元的な行政を確保すべきだと私は主張いたしております。

その観点から、まず厚生大臣にお聞きいたします。
中央児童福祉審議会の報告では、保育に欠ける乳幼児に対して保育所以外の保育施設、ベビーシッター、家庭的保育保育マン、子育てサークルなどについても、サービス内容の質に留意しつつ、地域の保育資源として位置付け、その活用が図られるようにすべきである」と提言されております。こうした保育所以外のニーズは極めて高く、早急に法的な整備を図るべきだと考えますが、今回の法改正ではそのことに何ら触れられていないのであります。その理由をお聞きしたい。

これと関連して、総理にお聞きします。
政府の地方分権委員会第一勧告でも、幼稚園と保育所の連携強化が求められ、また、総理御自身が進めようとしておられる教育改革プログラムにおいては、幼稚園、保育所等のあり方を検討すると伺っておりますので、その基本的な考え方を示していただきたい。

また、労働大臣には、育児休業制度の拡大と給付の充実について御所見をお聞きいたします。

次に、保育所や個別の保育サービスを利用者が自由に選択できるように改めることは、保護者の多様なニーズにこたえる上で必要であると考えております。これまで保育所の入所は、保育に欠け

る児童を行政が処分として保育所に措置する。こうした措置制度は時代おくれであり、国民のニーズにこたえる行政サービスを市町村が責任を持って実施することは当然のあり方でありましょう。しかし、こうした権力的な措置から自由な選択の制度に改めることは、一般論としては理解できますけれども、本日に保育のサービスが向上し、子供たちや保護者の生活にプラスになるのかどうかを心配している方々もおられます。例えば、保育所の順番待ちの解消、大都市周辺部などの保育所不足などは解消されるのでしょうか。厚生大臣に見解をお聞きします。

また、措置という権力的行為をなくすことは、ひいては公的補助を後退させ、それが保育料の保護者負担の増大という形ではね返ってくるのではないかと懸念が強くあります。このようなことは杞憂である、国の財政責任の後退はあり得ないという厚生大臣の積極的な御答弁をお願いいたします。

次に、その他の児童福祉施設についてお伺いいたします。
私は、一昨年十月、厚生委員会で、児童福祉法が実態にそぐわず、子供の福祉をむしろ阻害している事実を挙げ、改正すべきであると指摘いたしました。

特に、我が国の児童福祉の幕あけとして、明治三十三年、西暦一九〇〇年につくられた感化院、現在の救護院は、スイスの教育の実践家ベスタロッチの理念をもとに、子供の問題行動はよくない家庭環境と実社会に出るところでの失敗によるものであると考えまして、まず安定した家庭の愛情を与え、具体的な社会的自立の訓練や教育を行

う施設としてつくられたものであります。ところが、この百年を経ましていつしか社会的なステイグマを与えられてきておりますので、この名称や機能を改めるよう提案してきたわけでありませうけれども、今回、改正案で児童自立支援施設と改まり、さらにアフターケアの事業も新設されたことは評価できるのであります。

しかし、条文には、「不良行為をなし、又はなすおそれのある」と、明治時代からの言葉がそのまま残っております。何か悪いことをした子供を罰則的に入れる施設である、少年院よりも幾らか軽い子供を入れるところであろうというようなイメージが払拭されていないのではないのでしょうか。まことに残念であります。

さて、これらの施設に少年法による保護処分決定を受けた児童の入所規定が今回明文化されております。これはややもすると、少年法が定める「罪を犯した少年」と、家庭環境などの理由により入ってくる子供とのいわば二つの類型の子供を区別させ、取り扱ひも別のものであるとの誤解を招き、施設運営に混乱をもたらすおそれがあります。

厚生大臣、このような不安を与えないため、児童自立支援施設におけるサービス内容や、親や家族への支援の具体的な考え方について御所見を求めらるるものであります。

さらに、これまでこの施設に入所した子供は学校教育法の対象から外され、高校進学や就職にも悪影響を受けております。この特別な制度は実は昭和八年につくられており、当時としては、学校から疎外された子供に実質的な教育を与えるという恩恵的な措置であったのですが、六十年以上

たった現在、逆に子供たちを差別する原因となっているのであります。今回の改正により、これが改められ、他の児童福祉施設と同じになったことは、ようやく関係者の願ひを受けとめたものと高く評価いたします。

そこで、文部大臣にお聞きいたしますが、これまで児童福祉法の条文を根拠にこれらの児童を就学猶予・免除の対象としていたことを当然改めて、こうした子供への学校教育の充実を努力されるものと思ひますが、御所見をお伺ひいたします。

次に、登校拒否、不登校の問題が中学校などで大きな課題となっております。この子供たちに最も適した専門治療施設として情緒障害児短期治療施設がございます。ところが、この施設は、現行法では十二歳未満の児童を対象としており、現状に合わなくなっております。私もこれまで改正を要求してまいりましたところ、年齢制限が撤廃されたことは適切な対応であると思ひます。

そこで、対象児童の拡大に伴ひ、施設や運営の基準、運営費等の改善が必要であると考へておりますが、厚生省はどう対応されるのか、厚生大臣にお聞きいたします。

次に、いわゆる学童保育についてであります。「いわゆる」といいますのは、幼児を対象とする保育という言葉をこの場合使いますのは適切ではなく、混乱をもたらすおそれがあるからですが、

さて、これまで厚生省は、予算補助により放課後児童対策として地域の児童クラブ事業に補助してきました。それが今回、放課後児童健全育成事業として明文化されました。このことは、児童館を含め、放課後の子供たちの遊びと生活の支援を

総合的に展開することを厚生省として宣言したものと私は受けとめております。

この事業は、子育てと女性の就労の両立を支援し、また、放課後の子供の健全育成を図る上で重要なものですから、ハード、ソフト両面にわたる充実が必要だと思ひますが、厚生大臣の御所見をお聞きします。

ここで、私は、約六十年前、ドイツの教育の実践家として著明なフレーベルについて触れたいと思ひます。彼は、子供の遊びの意義を認め、遊びと生活の場としての幼稚園、キンダーガルテンを世界に広めたことで知られております。この理念が小学校にも取り入れられまして、当時、強い兵隊や労働者をつくるための訓練の場であった冷たい学校の中に、砂場や遊具などが導入されて現在の小学校のスタイルをつくり出したのであります。

私は、これをさらに進め、今こそ都市化社会の中で子供たちが楽しく生活する場として学校を再生することは極めて大事な視点ではないかと訴えたいのであります。練兵場をモデルとした運動場や画一的な教育スタイルはもう時代おくれであります。この意味から、児童クラブの拠点として、空き教室があるから使わせてあげようという消極的な対応ではなく、小学校のより一層の活用をお願いしたい。文部大臣の御所見を伺ひます。

ところで、中央児童福祉審議会の中間報告にあります里親制度や児童扶養手当制度については法改正が見送られておりますが、その理由についてお伺ひをし、今後、積極的な対応をお願いいたします。最後に、子供の福祉を充実させるという改正の

目的を達成し得るかどうかは、それに従事する方々が自信を持って働くことのできるような社会的ステータスを持った労働条件などが整備されることが最も重要であると考へます。

中でも専門性の確立が求められます。優秀な子供への愛情あふれる人材が人生をかけた仕事として携わっていただけだと大学院程度の高度な専門性と、一方、ボランティアの方々も気軽に参加していただけるという一貫的、総合的な専門職体系として職員の養成や処遇を整備する必要があります。このことによつてこそ各施設運営が効率的、弾力的に行われるのであります。現状は、施設ごとに職員資格が変わったり、専門資質を必要としないものも多く、早急に検討すべきですが、改正項目には含まれておりません。厚生大臣はどのように取り組まれるのかお伺ひをいたしまして、私の質問を終わります。(拍手)

(国務大臣橋本龍太郎君登壇、拍手)
○国務大臣(橋本龍太郎君) 山本議員にお答えを申し上げます。まず、児童福祉の理念についてのお尋ねがありました。これは申し上げるまでもなく、児童が心身ともに健やかに生まれて、一人一人が個性豊かで、たくましく、思いやりのある人間として成長し、自立した社会人として生きていくことができるよう児童の保護者とともに社会全体で支援していく、これが児童福祉の基本理念である、そのように決まっております。

また、教育基本法についてお尋ねがございました。これは御承知のように、教育について、人格の

完成を目指し、平和的な国家及び社会の形成者と
して心身ともに健康な国民の育成を期して行わ
なければならぬこと、こうしたことを掲げますと
ともに、すべての国民がひとしくその能力に
る教育を受ける機会を与えられなければならない
旨を掲げております。

教育改革を進めていくその上におきまして、当
然ながらこの教育基本法の趣旨を踏まえながら、
この国の将来を担う次の世代が国や地域の将来に
高い志と国際的な視野を持って積極的にかわつ
ていく世代となるよう育てていく、こうした視点
が必要でありますし、一人一人の子供を大切に
しながら、その個性を伸ばし、豊かな人間性を
くんでいくという視点を大切に教育改革を進
めていきたいと思っております。

殊に、答弁長くなつてはいかぬと言われました
けれども、一つ私が申し上げたいことは、私の父
親は障害者でありました。そして、当時の学校教
育制度の中で、まず高等学校に入學する資格が、
軍事教練ができないという一点で阻まれてお
りました。その後この制度は直りました。そして自
力で行動のできる者には少なくとも受験のチャン
スが与えられるように変わり、それは大学にも
適用されるようになりました。

そうしたことを振り返ってみますとき、私は、
一人一人の子供たちの自分の夢に挑戦する機会、
これが妨げられてはならない、この点は教育基本
法においても児童福祉法においても大切な視点で
はないかと思っております。

次に、少子化対策について御意見がござ
います。

ように、ただ単に教育あるいは労働分野、そうし
た幾つかの部分だけではなく、全体を束ねてさま
ざまな制度・慣習が存在している。そして、出
生率向上のための政策の有効性につきまして
それぞれの視点からいろいろな議論が出されてお
ります。

政府としては、エンゼルプランを策定するな
ど、子育て支援施策というものを推進していま
すが、少子化問題についてはさまざまな議論が提起
されていることも踏まえながら、幅広く国民の議
論を求め、真剣に取り組んでいきたいと思いま
す。

最後に、幼稚園と保育所について、そのあり方
についてのお尋ねがありました。

私は、元来、子供の生活というものを考えた
ときに、遊びの中に教育を取り入れている保育の姿
というものが、家庭にかわる環境をつくる上で非
常に大きな効果を持つ、そう考えてきた一人でご
ざいます。一方、幼児教育という視点から幼稚園
が整備をされ、立派な役割を果たしてまいりま
した。私は、双方の機能が将来にわたっても必要
なものだと思っております。そして、議員も指摘を
されたような多様な組み合わせの中から、保護者
である親御さんあるいはそのお子さんのために最
もふさわしい施設を選べるような、そうした状況
をつくっていくことが何よりも必要ではないか、そ
うように思っております。

度中に検討を進めて弾力的な運営が図られるよう
にしていきたい、そのように考えております。

残余の質問につきましては、関係大臣から御答
弁を申し上げます。(拍手)

〔国務大臣小泉純一郎君登壇、拍手〕

○国務大臣小泉純一郎君 山本議員の御質問
は、長年児童福祉を専門に扱い、取り組んでこ
られた見識を踏まえた御質問で、多岐にわたって
ありますので若干時間を要しますが、御了承いた
だきまして、順次お答えさせていただきますと思
います。

今回の改正で、認可保育所以外の保育サービス
がないということはどう思うかということであり
ますが、認可保育所以外の保育サービスについて
は、認可保育所の定員にあきがある中で、認可保
育所では、弾力化することによりサービスの質の
確保等、保育需要の多様化にこたえていくことが
まず必要であること、ベビーシッター等の保育
サービスについては、地域の事情に応じてさま
まな形態で行われており、一律の法的規制を設け
ることは必ずしも適当ではない、こうした理由か
ら、今回の改正では法的に位置づけなかったもの
であります。

また、国民の保育需要に対応した保育所制度に
ついてのお尋ねですが、今回の改正では、選択で
きる仕組みに改めることなど、子供や保護者の立
場に立ったものとするとしており、これとお
わせ、種々の工夫を図りつつ、緊急保育対策等
五カ年事業を着実に実施することにより、待機児
童の解消など、国民の保育需要にこたえるよう努
めてまいりたいと考えております。

回の改正においても、保育所の運営費を国庫が負
担金として助成する仕組みは維持することとして
おります。公費負担については後退することがな
いよう努力したいと考えております。

児童自立支援施設におけるサービス内容や家族
支援についてですが、少年法の保護処分を受けた
児童についても、児童福祉法に基づく措置により
入所するものであり、他の児童と同様、児童福祉
の観点から、個々の児童の態様に応じた生活指導
など必要なサービスを提供するとともに、家庭と
の調整など児童の自立に向けた支援を行ってまい
りたいと思っております。

それと、情緒障害児短期治療施設については、
今回の改正により、その入所児童について「おお
むね十二歳未満」という年齢要件を撤廃いたしま
した。これに伴う施設整備等の改善については、
今後、中央児童福祉審議会において御検討いた
だきまして、その結論を踏まえて適切に対処して
いきたいと思っております。

また、放課後児童健全育成事業については、
が、今回の改正を法制化することにより、一層
の普及を図りたいと考えております。このため、
本事業を行う児童館の整備に努めるとともに、い
ろいろな工夫を図りながら、緊急保育対策等五カ
年事業を踏まえ、その推進をしていきたいと思
います。

それから、里親制度と児童扶養手当制度につ
いてのお尋ねですが、里親制度については、現行制
度の運用の見直しにより対応することとし、その
運用の実態等を踏まえつつ、制度のあり方につ
いても検討していきたいと考えております。

また、児童扶養手当制度については、法案提出