

点となる地域ボランティアアセンターが増設された。そして同年、兵庫県ボランティア災害共済（現ボランティア・市民活動災害共済）制度が発足した。これはボランティアが自発的に国内においてボランティア活動を行う際（往復途上を含む）に、安心して活動するため、万が一の事故に備える民間保険である。

昭和五十四年度、在宅福祉サービスマターが始められた。地域住民を主体として行政及び福祉関係者の協調の下に要援護者も地域のなかで明るく生活できるよう、モデル六地域（伊丹市、竜野市、播磨<sup>はりま</sup>町、八鹿町、春日町、五色町の各社会福祉協議会）を選定し、在宅福祉研究委員会を結成して福祉サービスの推進について検討された。また、地域の実情に応じてモデル地区内における在宅福祉対象者のニーズ調査や対象者のカルテを作成するとともに対象者の保護更生に当たするため、独居老人や心身障害者世帯などそのケースに適応した構成員によるサービスマターを結成して実践活動が行われた。

### 第三節 保育ニーズの高まりと福祉優先への転換

#### 一 女性の社会進出と保育ニーズへの対応

女性の社会進出 昭和二十五（一九五〇）年と五十年の国勢調査における全国の産業分類別就業者数をみると、二十五年の約三六〇〇万人から五十年は約五三〇〇万人と約一・五倍に増加している。兵庫県の

場合は、昭和二十五年の約一三三万人が五十年は約二二六万人と約一・七倍に増加している。これには、団

## 第六章 社会や家族の構造変化と社会福祉の展開

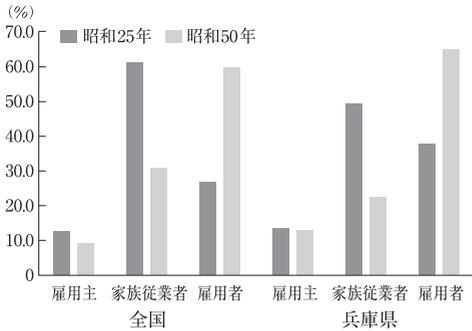


図 86 女性の地位別就業者割合  
 (「国勢調査」より作成)

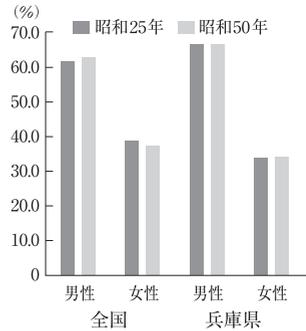


図 85 男女別就業者数割合  
 (「国勢調査」より作成)

塊の世代と言われる第一次ベビーブーム時代(昭和二十二年から二十四年の間)に生まれた人々が十八歳前後になって労働参加をするようになったことが大きく寄与している。

なお、生産労働人口に関して、昭和二十五年と五十年の国勢調査における男女別就業者数割合をみると、全国は、二十五年の男性六一・四%、女性三八・六%が、五十年は男性六三・〇%、女性三七・〇%、兵庫県は、二十五年の男性六六・四%、女性三三・六%が、五十年は男性が六六・四%、女性が三三・六%となっている。また、全国の女性の労働力率(女性就業者数/十五歳以上人口で算出)を見ても、昭和二十五年が四八・七%、五十年が四六・一%となっている。つまり、この二五年間で、女性の労働参加が特に大きく上昇したとは言えない。

一方、従業上の地位別・男女別就業者数から、「女性」の地位に着目して、三種の地位(「不明」を除く)が女性全体に占める比率をみると、全国では、昭和二十五年の雇用主二二・二%、家族従業者六一・三%、雇用者二六・四%が、五十年は雇用主九・〇%、家族従業者三〇・九%、雇用者六〇・〇%、兵庫県では、二十五年が雇用主二二・七%、家族従業者四九・四%、雇用者三七・九%が、五十年は雇用主一一・八%、家

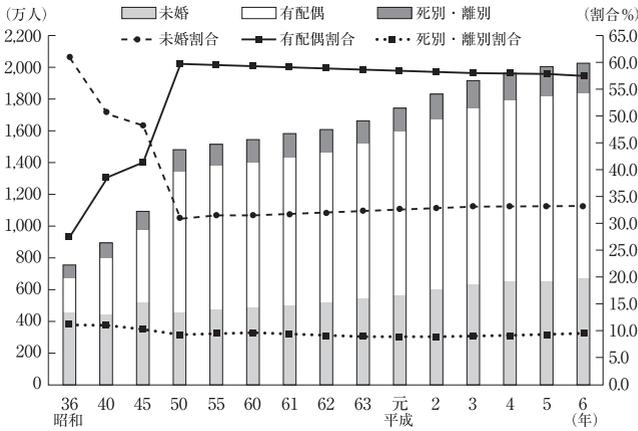


図 87 配偶関係別女子雇用者数 (非農業)  
〔「労働力調査」より作成〕

族従業者二・九%、雇用者六六・〇%となっている。つまり、家族従業者がほぼ半減するのに対して、雇用者がほぼ倍増している点が、この時期における女性の従業上の地位に関する顕著な変化である。

以上から、一九六〇～一九七〇年代にかけて見られた「女性の社会進出」の本質は、男性と比較した上で女性の就業者率の伸長ではなく、男性と同様に家庭での従業から抜け出して雇用者となった女性の増加で

あるといえる。

**保育ニーズ** 女性労働者の中には、未婚者と配偶者のいる既婚

**の高まり** 者がいる。そこで、農林業を除く職域における

女性雇用者総数及び配偶関係別女子雇用者数の推移を、総務省による「労働力調査」に基づいて整理した。この図を見ると、昭和三十六年以降平成二(一九九〇)年まで、配偶者と死別または離別をした女性労働者が女性労働者全体に占める比率は一定の値(二〇%前後)で推移しているのに対し、未婚の女性労働者と有配偶の女性労働者が女性労働者全体に占める比率は対照的な推移となっている。すなわち、昭和三十六年以降五十五年までの約二〇年間、未婚の女性労働者は約六〇%から約三〇%までと半減し、有配偶の女性労働者は約三〇%から約六〇%までと倍増している。その後、平成二年までの一〇年間は、こうした傾向が恒常化して

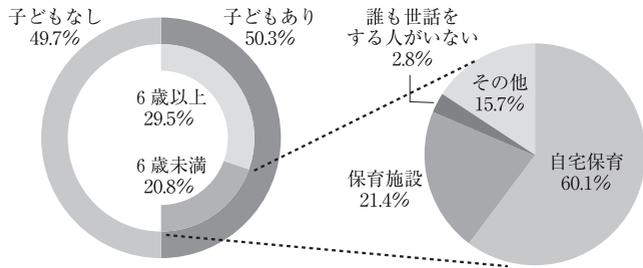


図 88 既婚女性労働者の子育て状況  
 (『労働政策研究報告書』より作成)

(三) 既婚女性労働者の六割以上が長期勤務を希望しており、母親就業者の七〇八割が仕事を継続しようと考えている一方で、実際には、勤務経験のある専業主婦の約八割が、「結婚の直前・直後(五一・九%)」または「出産の直前・直後(三一・八%)」に仕事を辞めている。

以上から、一九六〇年代に入ると、仕事の継続を希望しながらも結婚や出産を機に専業主婦になっている

いる。農林業を除く産業分野において、女性雇用者全体数が大きく増加したが、これに寄与したのは既婚(有配偶)女性労働者数の増加であると言える。では、高度経済成長期に増加した女性労働者のうち、乳幼児を育てている女性は、どのような就業スタイルを取っていたのだろうか。労働省が昭和四十一年、四十二年、四十四年に実施した既婚女子労働者を対象とした調査結果や総理府が四十二年に実施した調査結果を踏まえて、労働政策研究・研修機構は、国民が急速に豊かになった一九六〇年代以降の女性の就労スタイルの特徴を以下のように抽出している。

- (一) 就労している既婚女性のうち「子どもがいる」者は五〇・三%であり、その中で「六歳未満の乳幼児がいる」者は全体の二〇・八%いる。
- (二) 乳幼児を育てている女性労働者のうち「誰も子どもの世話をする人がいない」者は二・八%に過ぎず、ほとんどの女性は「保育施設(二二・四%)」あるいは「祖父母等のいる自宅保育(六〇・一%)」を利用している。

女性が非常に多いことが分かる。この背景には、専業主婦になっても夫の収入だけで生活を営むことができる層が増えたことが考えられる。一方で、保育施設の不備・不足も重要な要因であると労働政策研究・研修機構は分析している。

全国的課題とし 昭和二十九年に発足した「働く母の会」による地域における保育所づくり運動は、一九六〇年代に入ると、社会福祉関係の法整備―精神薄弱者福祉法、身体障害者雇用促進法、老人福祉法など―や国民皆保険・国民皆年金制度の確立が進んでいく。こうした当事者を中心とした動きや社会福祉体制の整備計画の進展を背景として、厚生省は昭和三十九年に全市町村を対象とした初の要保育児童調査を実施した。全国三四二二の市町村を対象として、要保育児童数と保育所整備計画の報告を求めたところ、保育所措置の対象とすべき要保育児童は、学齢前児童総数九六六万人中一二二万人であり（調査時点で全国の保育所数は一万九六九園、定員は八四万七二四二人）、これら要保育児童を全て措置するためには、三六万人分の保育所（四六〇〇園）が不足していると推計された。

例えば、「新日本婦人の会」や各地の「保育所づくり協議会」などが国や自治体に対して行った公立保育所要求運動や保育内容の充実・保育条件の改善など多様な要求を含んだ国民的運動などである。また、一九六〇年代に入ると、社会福祉関係の法整備―精神薄弱者福祉法、身体障害者雇用促進法、老人福祉法など―や国民皆保険・国民皆年金制度の確立が進んでいく。こうした当事者を中心とした動きや社会福祉体制の整備計画の進展を背景として、厚生省は昭和三十九年に全市町村を対象とした初の要保育児童調査を実施した。全国三四二二の市町村を対象として、要保育児童数と保育所整備計画の報告を求めたところ、保育所措置の対象とすべき要保育児童は、学齢前児童総数九六六万人中一二二万人であり（調査時点で全国の保育所数は一万九六九園、定員は八四万七二四二人）、これら要保育児童を全て措置するためには、三六万人分の保育所（四六〇〇園）が不足していると推計された。

この調査結果に基づいて、厚生省は昭和四十二年度から四十六年度までを一期とする「保育所緊急整備五カ年計画」を定めて―この計画の目標は、新設三六〇〇カ所と増築二五〇カ所及び三六万人の乳幼児の入所―保育施設の充実に努めた結果、保育所数は三〇〇〇カ所以上の増加が、入所児童数は目標の三六万人を上

回る増加が実現している。

厚生省は、さらに、昭和四十六年度から五十年間とする「第二次保育所緊急整備五カ年計画」を策定するために、四十二年に全国の市町村から対象地区を抽出する形で、二回目の要保育児童調査を実施した。そして、五十年度には一六二万五〇〇〇人の児童を保育所で保育することが求められると推計し、新たに三八万人分の保育所を増設するという目標を設定した。昭和五十年には、全国の入所児童数が一六三万人を超えており、第二次保育所緊急整備五カ年計画の目標は達成されたものの、これ以後も女性労働者数は増加していき、保育所増設の要求は高まっていく。

なお、第一次及び第二次の保育所緊急整備計画の実施に伴って、保育所を開設しやすくなる方策として、昭和四十二年には「児童福祉施設最低基準」を改正し、保育室・遊戯室を二階以上に設けることを認めるとともに、定員三〇人以上であれば小規模保育所として認める―それまでは六〇人以上でなければ認可されなかった―とし、これを四十三年十月以降に都市部とその周辺において、四十六年四月以降に過疎地域において実施した。また、東京都が先行して開始した〇歳児保育対策に背中を押される形で、国は、特に都市部で強く求められていた特別乳児保育対策として昭和四十四年に〇歳児保育に対する助成を開始するようになる。さらに、高度経済成長期に増加した多様な種類の認可外保育所―季節保育所、へき地保育所、家庭的保育―に対して、国や自治体から一定の補助が供されるようになった。

こうした全国の中、兵庫県においても保育所の増設が図られた。昭和四十年以降の保育所数及び入所児童数をみると、保育所数は、年度によって増設数（増加のペース）が異なっているものの、入所児童数は、

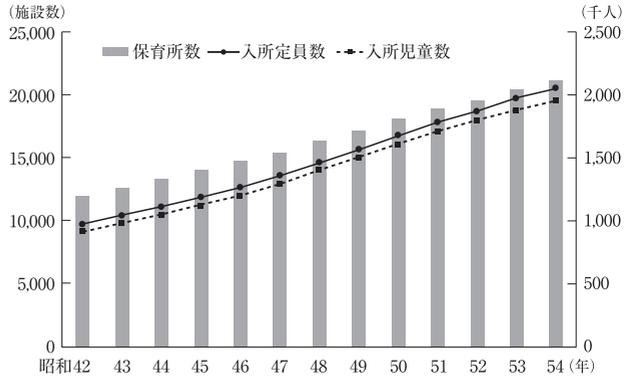
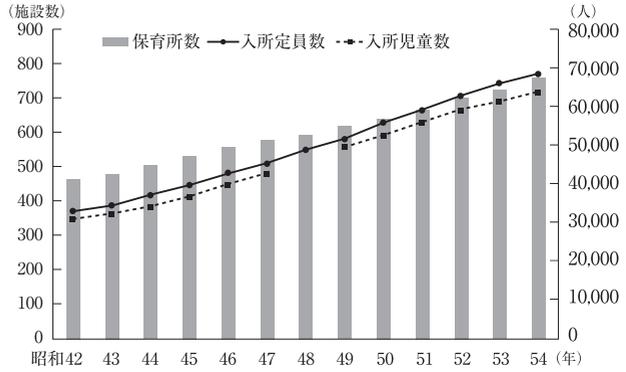


図 89 保育所数、保育定員数、入所児童数(全国)  
 (『社会福祉施設調査報告』『厚生白書』より作成)



(注) 昭和48年の入所児童数は社会福祉施設調査に記載されていない

図 90 保育所数、保育定員数、入所児童数(兵庫県)  
 (『社会福祉施設調査報告』『厚生白書』より作成)

なお、兵庫県においては、交通条件あるいは自然的条件等に恵まれない山間へき地等において、知事の指定を受けて市町が設置する保育施設である「へき地保育所」が、昭和五十一年現在、土地のほとんどが山間部であり平地は主要河川の近くにしかないという特徴を持つ但馬地方を中心に二町二カ所(児童数四〇〇名余)に設置されている。この点が、兵庫県の地域的特徴を示すものとなっている。

第一次保育所緊急整備計画の最終年度であり、なおかつ第二次保育所緊急整備計画の初年度である四十六年度以降は、着実に三〇〇人以上ずつ増加している。そして昭和四十年と五十年とを比較すると、保育所数では一・四九倍、入所児童数では一・九三倍となる。全国においても、保育所数では一・六三倍、入所児童数では一・九七倍とほぼ同様の傾向にあったと言える。

## 第六章 社会や家族の構造変化と社会福祉の展開

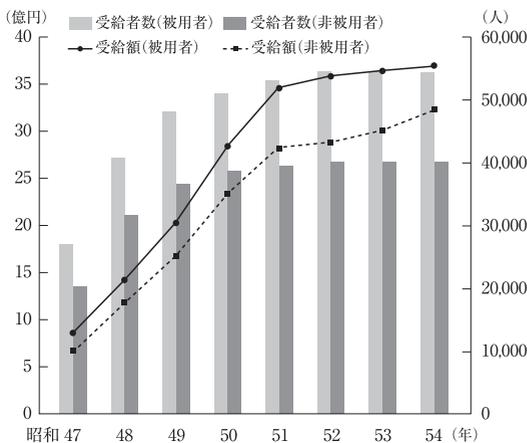


図91 児童手当の受給者数、受給総額  
(『児童手当事業年報』より作成)

### 二 児童福祉施策の充実・展開

#### 児童手当の導入と充実

家庭等における生活の安定と次代の社会を担う児童の健やかな成長を目的（児童手当法第一条）とする「児童手当」は、子どもと子育て家庭のための基盤的かつ代表的な社会手当である。

昭和三十六年に、中央児童福祉審議会の特別部会として「児童手当部会」が発足して以来、何度かの報告や答申を経て、四十六年に「児童手当法」が成立し、翌年一月一日より、各家庭に対して児童手当の支給が開始された。また、沖縄県では、本土復帰がなされた同年五月十五日より支給が開始されている。

施行当初は、児童を三人以上養育している家庭の保護者に対し、第三子以降の子ども一人につき月額三〇〇〇円（五歳未満）を支給するという内容であったが、子どもの年齢については段階的に引き上げることが決められていた。早くも、翌昭和四十八年には十歳未満に年齢が引き上げられ、四十九年には義務教育修了前まで（第三子以降の子ども一人につき月額四〇〇〇円）と年齢とともに月額も引き上げられた。さらに、五十年には月額五〇〇〇円に引き上げられ、五十三年になると、低所得家庭への特例として、市町村民税所得割非課税者については月額六〇〇〇円が支給されるようになった。

このような支給対象に係る子どもの年齢及び支給月額の引上

げに伴って、児童手当を算出する基礎となる児童数や支給総額は、当然増加していくことになる。昭和四十七年から五十四年までの兵庫県における児童手当の受給者数及び受給総額の推移を見ると、昭和四十七年には四万七五七〇人、一五億二〇〇三万四〇〇〇円が、五十四年には九万五〇七四人、六九億七六八万八〇〇〇円にまで大きく増加している。この期間は、現金給付という視点から、子どもを育てる全ての家庭に対する福祉的な基盤が徐々に整えられていった時期であるといえよう。

#### 児童相談所に

児童手当のような一律の現金給付という支援基盤が整えられただけでは、子育て家庭の安

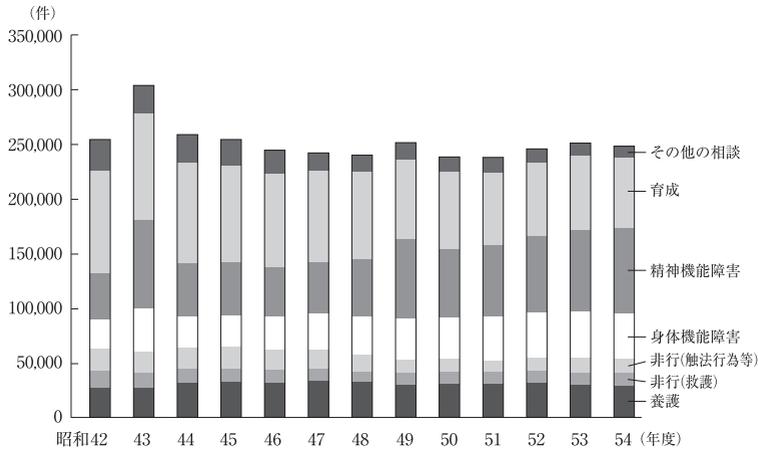
#### おける相談対応

定は実現されないこともある。例えば、雇用先の倒産によって親が失業するなど、子ども

の養育が困難になる家庭も出てこよう。これは、家庭環境の急激な変化が子どもへの福祉を脅かす一例であるが、このような子育てにまつわる多様な悩みに対応するのが、昭和二十二年に成立した児童福祉法の第一五条に規定されている児童相談所の役割であり、条文には、「児童相談所は、児童の福祉増進について相談に応じ、必要があるときは、児童の資質の鑑別を行うことを目的とする」とある。

昭和四十年代から五十年代の中頃までに、児童相談所はどのような側面における子ども家庭福祉に寄与していたのであろうか。昭和四十二年から五十四年までの全国児童相談所における相談内容別の相談受付件数の推移をみると、心身障害相談が少しずつ増加し、これらのうち身体機能の障害に関する相談よりも精神機能の障害に関する相談の実数、比率がともに増加している点が特徴的だと言えよう。また、比較的明確に実数・比率ともに減少しているのは育成相談のうち適性・長期不就学である。これは、本節の第三項で示している、この時期には不登校児童・生徒数の伸びが見られていないという事実と符合している。

## 第六章 社会や家族の構造変化と社会福祉の展開



「育成」の内訳

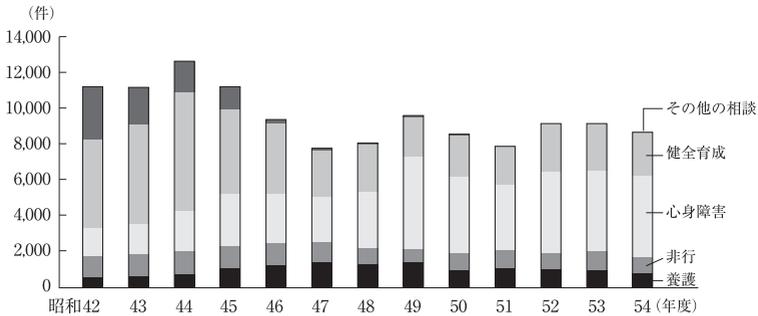
区分	昭44	昭45	昭46	昭47	昭48	昭49	昭50	昭51	昭52	昭53	昭54
しつけ、性向	46,748	46,694	46,147	50,795	47,614	44,875	46,447	45,033	44,229	43,405	44,382
適性、長欠、不就学	46,464	41,775	38,431	32,593	31,304	28,464	24,895	23,176	23,933	24,515	20,666

図92 児童相談所における相談内容別受付件数(全国)

(『社会福祉行政業務報告』より作成)

では、同じ時期における兵庫県内の児童相談所で受け付けた相談件数の推移を相談内容別にみる。まず指摘できるのは、昭和四十六年度以降に相談の受付総数が一万件を下回っている点である。この傾向の背景としては、昭和三十九年度に制度化された家庭児童相談室をはじめ、教育研究所、補導センターなどの地域に密着した相談機関の整備に伴い、身近な機関に相談が移行したことが考えられる。

『厚生白書 昭和四十三年版』には、創設された三十九年度以降四十二年度までに家庭児童相談室で扱った相談内容が整理されている。そこには、「環境福祉の問題（児童の養育についての経済的問題、養育に欠ける問題、不良な地域環境の問題等）が最も多く（一九・二％）、次いで、性格・生活習慣の問題（二七・九％）、心身障害の問題（一三・二％）となっているが、今後は家族関係の問題等についても、より積極的に相談されることが期待される」と書かれており、家庭児童相談室が地



「心身障害」の内訳

区分	昭43	昭44	昭45	昭46	昭47	昭48	昭49	昭50	昭51	昭52	昭53	昭54
保健自閉症	90	153	174	274	174	202	189	138	166	168	171	101
肢体不自由・視聴覚言語障害	740	969	932	1,076	1,002	1,095	1,285	1,379	1,377	1,742	1,826	1,607
精神薄弱	729	1,001	1,664	1,332	1,239	1,617	3,539	2,440	1,979	2,333	2,493	2,618
重症心身障害	301	288	278	169	135	274	196	344	190	299	169	217

「健全育成」の内訳

区分	昭43	昭44	昭45	昭46	昭47	昭48	昭49	昭50	昭51	昭52	昭53	昭54
しつけ、性向	1,716	2,372	2,958	1,919	1,334	1,216	1,141	1,472	1,422	1,541	1,709	1,587
適性、長欠、不就学	3,762	4,152	1,733	2,002	1,205	1,382	1,036	918	702	1,137	755	835

図93 児童相談所における相談内容別受付件数の推移 (兵庫県)

(『福祉部事務概要』より作成)

域の児童福祉の向上に独自の役割を果たすことへの期待が高かったことがうかがえる。

こうした減少傾向に対して、兵庫県において増加傾向が明確なのは、「肢体不自由・視聴覚言語障害」相談と「精神薄弱障害」相談である。これらは、いずれも心身障害相談に含まれるものであり、全国の傾向と同様である。この背景には、昭和四十年に「児童福祉法」から独立して成立した「母子保健法」の第一二条に基づいて実施され始め、子育て家庭の間に広く定着した三歳児健康診査における検査項目として、四肢運動障害の有無、精神発達の状況、言語障害の有無などが入れられたことが考えられる。なお、一歳六カ月児健康診査は昭和五十三年度より開始されている。

**要保護児童と社会的養護**

第二次世界大戦後、戦死や空襲などによって親を失った子どもたちの保護と養育が、重要な社会的課題の一つであった。この課題を解決するための一方策として制度化されたのが、「児

「児童福祉法」(昭和二十二年成立)で定められた複数種の児童福祉施設である。それらは、乳児院(同法第三七条)、母子寮(第三八条、現母子生活支援施設)、養護施設(第四一条、現児童養護施設)、救護院(第四四条、現児童自立支援施設)などである。また、これら児童福祉施設のうちで、最も多くの子どもたちが入所していたのは養護施設、次いで乳児院である。

また、児童福祉法では、「保護者のない児童又は保護者に監護させることが不適当であると認める児童」に関する情報が寄せられたり、「児童本人から同じ内容の相談」を受けたりした場合、訓戒と誓約書の提出、または児童福祉司や児童委員による指導、または里親委託ないしは施設入所(乳児院、養護施設、精神薄弱児施設、療育施設もしくは教護院への入所)のうちいずれかの措置を児童相談所が行うことが規定された(同法第二五条、第二六条、第二七条)。こうした措置は、「保護者が、その児童を虐待し、又は著しくその監護を怠り、よって刑罰法令に触れ、又は触れる虞のある場合」(第二八条)についても同様である。

このように、いわゆる要保護児童(虐待のケースもそうではないケースも含めて)を公的責任で社会的に養育するとともに、養育に大きな困難を抱える家庭への支援を、都道府県ごとに設置された児童相談所(一時保護も含む)や里親及び児童福祉施設が担うという取組を総称して社会的養護と言うが、昭和四十年代から五十年代前半までの社会的養護の状況を、以下、主に児童相談所を経由して里親に委託された子ども及び児童福祉施設のうち乳児院と養護施設に入所した子どもを中心にみる。

まず、昭和四十二年度から五十四年度までの里親委託に関する全国状況についてみると、実際に委託される児童数が少しずつ減少しているのと歩調を同じくして里親として登録される人数も減少している。里親

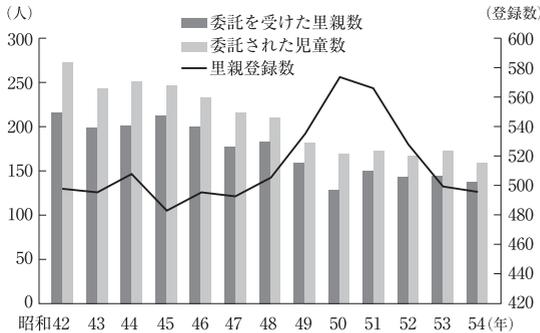


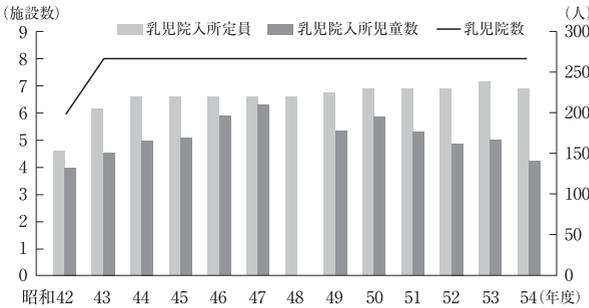
図94 里親委託の状況(兵庫県)  
 (『社会福祉行政業務報告』より作成)

委託の制度は、特に年齢の低い子どもには有効な支援であるという理由から、昭和四十八年度より全国里親会による里親の開拓等、里親促進事業が実施されてきたにもかかわらず、この時期には里親委託が現在のよ  
うに、強く推進されていったわけではないことがうかがえる。

乳児院は、昭和四十二年度の一二四カ所から四十七、四十八年度の一三一カ所と七カ所増えており、そこをピークとして、五十三年度には一二四カ所と元の数まで減少している。入所児童数についても、昭和四十二年度の三一七二人から四十七年度の三六四三人と増えているが、これ以降、五十五年度の二九四三人まで減り続けている。この当時、昭和四十七年五月に新宿駅西口地下街のコインロッカーで、四十八年二月には渋谷駅のコインロッカーで、乳児の遺棄死体が発見されるという事件が起き、社会に大きな衝撃を与えている。なお、この一時的な乳児院数の増加の背景には、昭和四十六年〜四十九年の第二次ベビーブームがあると考えられる。

養護施設は、施設数が昭和四十六、四十七年度に最少の四二〇カ所となつているが、五十四年度には、四十二年年度の施設数五三三カ所に近い五二七カ所にまで増えている。しかし、こうした施設数の増減傾向と入所児童数の増減傾向とは連動しておらず、この時期に養護施設で暮らす児童数は、ほぼ横ばい状態(三万人台から三万一〇〇〇人台の間)で推移している。

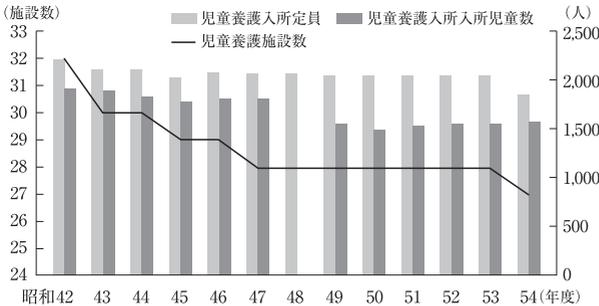
## 第六章 社会や家族の構造変化と社会福祉の展開



(注) 昭和48年の入所児童数は社会福祉施設調査報告に記載されていない

図 95 乳児院の委託状況 (兵庫県)

(『社会福祉施設調査報告』より作成)



(注) 昭和48年の入所児童数は社会福祉施設調査報告に記載されていない

図 96 養護施設の委託状況 (兵庫県)

(『社会福祉施設調査報告』より作成)

兵庫県の状況についてみる。里親委託に関しては、昭和四十二年度から五十年度までは里親登録数が増加しているが、ここをピークとして五十四年度になると四十二年度の登録数を下回る四九四人にまで減っている。一方で、委託される児童数は四十二年度の二七五人から五十四年度の一五七人と少しずつ減っている。乳児院については、昭和四十二年度に六カ所であった施設数が、翌年度から五十四年度までは八カ所と一定数のままであるのに対し、入所児童数は四十二年の一三四人から四十七年の二一人へと増加した後、五十四

年の一四五人まで減少を続けている。養護施設に関しては、昭和四十二年の入所児童数一九三二人から徐々に減っていき、四十九年度以降は一五〇〇人台(五十四年度は一六〇三人)で推移するという傾向に同期するよう、施設数も四十二年の三二カ所から五十四年の二七カ所と減少している。

以上のように、この時期における兵庫県の社会的養護の現状は、全国の動向と全く同じではないものの、

表42 兵庫県と全国の出生数と児童福祉費・歳出総額の比較

区分		昭和42年度	昭和48年度	昭和54年度
兵庫県	出生数	87,967人	(1.11倍) 97,813人	(0.81倍) 70,986人
	児童福祉費	13億円	(3.3倍) 43億円	(8.3倍) 109億円
	歳出総額	1,034億円	(2.9倍) 3,332億円	(6.7倍) 7,802億円
全国	出生数	1,935,647人	(1.08倍) 2,091,983人	(0.85倍) 1,642,580人
	児童福祉費	405億円	(4.0倍) 1,609億円	(9.2倍) 3,740億円
	歳出総額	3兆1,023億円	(9.2倍) 9兆9,186億円	(6.5倍) 22兆8,515億円

(注) 児童福祉費、歳出総額は億円単位で四捨五入したため、倍数と合わないことがある。

(『地方財政統計年報』『人口動態調査』より作成)

全体的には、国レベルでも県レベルでも、里親登録数・里親委託児童数、乳児院数と入所児童数、養護施設数と入所児童数のいずれもが徐々に減少する傾向にあった。この傾向は昭和を経て平成の初め頃まで続くことになるが、この時期はいわゆる高度経済成長期の終盤期とそれに続く経済安定期に重なっている。我が国の経済成長とそれに続く経済の安定が、社会的養護を必要とする児童数の増加を抑制する機能を果たしてい

たと考えられる。

この時期（昭和四十二年～五十四年）には、第二編第五章第四節一の「出生数及び出生率の減少」で詳説するように、徐々に少子化が進行していた。昭和四十二年度における全国の出生数は約一九四万人、兵庫県の出生数は約八・八万人であったものが、五十四年には、全国で約一六四万人、兵庫県で約七・一万人となり、それぞれ約八五%と約八一%の水準にまで低下している。しかし、こうした少子化の流れの中で、子ども・青少年関連の財政投入は増加していった。地方財政統計年報の目的別歳出決算内にある児童福祉費の推移を見ると、昭和四十二年度には全国が約四〇五億円、兵庫県が約一三・二億円であったものが、五十四年度には全国が約三七四〇億円、兵庫県が約一〇九億円と

なり、それぞれ約九・二倍と約八・三倍に増加していく。この伸びは、昭和四十二年度から五十四年度への歳出総額の伸び（全国で約六・五倍、兵庫県で約六・七倍）よりも格段に大きい。

ここからもうかがえるように、この時期は、保育ニーズの高まりに応じた保育所の増設、数次にわたる児童手当の拡充などに代表される、現在の表現で言えば子ども家庭福祉に重点が置かれ始め、その対応・施策が徐々に充実していった時代だったと言える。

### 三 青少年問題の顕在化と対策

青少年の非行行動及び  
不登校児童・生徒の問題

近年、子ども・若者は対策の対象ではなく支援の対象であると捉えられるようになってきている。しかし、第二次世界大戦後から比較的最近まで、青少年問題という

言葉には、青年期に特に顕著に見られる諸事象を、あるいは、時代の影響を受けた子ども・若者が特徴的に示す諸事象を「問題」であると捉えるという側面、すなわち「望ましからぬ、解消・解決されるべき」あるいは「予防すべき」問題とみなし、子ども・若者は「対策の対象」という認識が含まれていたことは否定できない。

高度経済成長長期は、数多くの家庭の所得が大きく増加し、国民の大多数が自分たちを中流階層だと捉える「一億総中流意識」の時代となった。また、戦後の家族形態の変化―戸主中心から夫婦中心への転換や大家族制から小家族制への変容―に伴って、家族、とりわけ核家族の養育機能や教育機能の弱体化がもたらされ、それが青少年の非行行動と結びついていった論調が高まっていく。折しも、昭和三十九年は、戦後の

○人当たりの被検挙者数は漸次低減しているのに対し、刑法犯少年の人口一〇〇〇人当たりの被検挙者数は

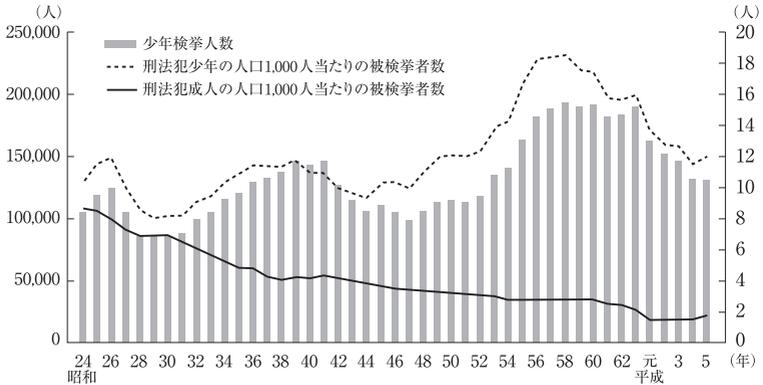


図97 刑法犯少年の検挙人数・人口比

(「警察白書」より作成)

「少年非行第二のピーク」と呼ばれており、それ以降昭和四十二年までに、家出少年の増加や年間五〇日以上の長期にわたって欠席し、不登校の児童・生徒（以下、不登校児童・生徒）―当時は「登校拒否児童・生徒」と呼ばれていた―の増加なども含めた青少年の問題が顕在化した時期である。

ここでは、青少年の問題行動のうち、まずは、犯罪行為ないしは犯罪につながる非行行為として、刑法犯少年、特別犯少年、触法少年、<sup>ぐはん</sup> 虞犯少年に焦点を当てる。

昭和二十四年から平成五年までの刑法犯少年の検挙人数・人口比の推移をみると、二十六年に「戦後の少年非行第一のピーク（被検挙者数約一二万六〇〇〇人）」を迎えており、その後、検挙される少年数は徐々に減っていくことが分かる。しかし、昭和三十二年以降、再び検挙される少年数は増加していき、三十九年に「第二のピーク（検挙者数約一五万一〇〇〇人）」を迎える。その後、検挙者数は毎年一〇万人を超える状況で推移し、更に五十三年頃からは検挙者数が明確に増加

昭和五十年代後半から昭和の最終期にかけて非常に高くなっている点も特徴的である。

第二のピークの特徴は、第一のピークの主たる原因とされていた「敗戦による混乱」「経済的貧困」「親との死別による欠損家庭」などとは異なり「貧困家庭の子の犯罪の減少と中流家庭の子の犯罪の増加」「欠損家庭の子の犯罪の減少と両親そろった家庭の子の犯罪の増加」「遊び感覚の非行の増加」として語られ、その後、非行の「一般化」「普遍化」として問題視されるようになったと言われている。

なお、主要罪種別少年刑法犯検挙人員の動向としては、全刑法犯人員のうち少年の人数が占める比率は、「少年非行第二のピーク」から約一〇年後の昭和五十年までは、ほとんどの罪種において減少しているが、「横領」のみが大きく増加している点が特徴的である。また、「恐喝」「脅迫」「傷害」については昭和四十五年時点よりも若干高くなっており、五十四年は五十年時点よりも全体的に上昇傾向にある。これらから、昭和五十八年の「第三のピーク」に向けて、子ども・青年たちの非行傾向が強まっていったことが看取できる。

次に、兵庫県における青少年の非行動向について確認する。少年非行第二のピークである昭和三十九年の翌年の刑法犯少年（犯罪少年・触法少年）数が一万人を超えており、その後、その数は減少していくが、少なくとも五十年には増加に転じており、五十五年には、再度一万人を大きく上回っている。これは、昭和五十八年の少年非行第三のピークにつながる兆候であると言える。一方で、虞犯・不良行為少年数は、少なくとも昭和五十年以降増加し続けていき、三十九年から五十四年までの一五年間で約三万人から約八万二〇〇〇人にまで大きく増加している。これも、それ以後に訪れる少年非行第三のピークにつながっていく。

また、青少年の非行行動に加えて、昭和三十年代以降、学校に行かない、あるいは、行けない児童・生徒

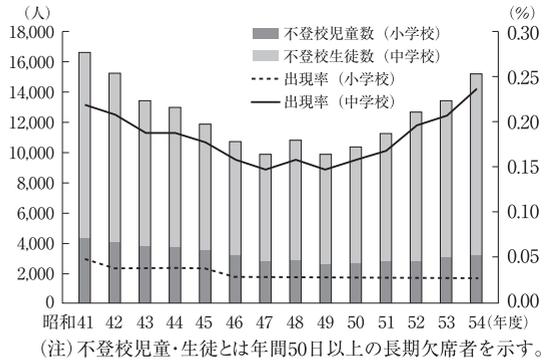


図 98 不登校児童・生徒数、出現率  
(『生徒指導資料集』より作成)

しかし、全般的にこの時期における不登校児童・生徒数は顕著な伸びを見せなかったこともあり、児童・生徒の不登校は、一般にそれほど深刻な問題とは捉えられていなかったと言えよう。

**青少年保護  
対策の展開**

少年非行第二のピークを迎えて、中央青少年問題協議会が昭和四十年九月に青少年の非行対策に関する意見具申等を国に対して行った。それが契機となって、同年十一月に政府は、国民の総力を結集した青少年健全育成のための運動、すなわち「青少年育成国民運動」を提唱した。また、昭和四十一年四月には、総理府に「青少年局（現青少年本部）」が設置される。そして、この国民運動を推進す

の問題も顕在化してくる。こうした児童・生徒のことを日本では昭和二十五年ごろには「学校恐怖症」と呼んでいた。しかし、これは実際には「学校に行くことが怖い」というよりも、「子どもが親から心理的に分離できない状態」を指していたとされる。我が国で初めて学校に行かない・行けない児童・生徒の数に関して調査が実施されたのは、昭和四十一年の「学校基本調査」においてであり、「学校ざらい」という名称で不登校児童・生徒をカウントしていた。

そこで、不登校児童の出現率をみると、昭和四十一年で一〇〇〇人当たり〇・五人、不登校生徒の出現率は一〇〇〇人当たり二・二名となっている。その後八年間（昭和四十九年度まで）は、不登校児童・生徒の出現率は徐々に低下していくが、五十年度を境に増加に転じる。



写真 183 青少年育成兵庫県民会議総会  
(兵庫県青少年本部提供)

るために、同年五月には「青少年育成国民会議」が発足し、昭和四十二年度末頃までには、各都道府県にも「青少年育成都道府県民会議」が結成された。総理府は、この国民運動の一層の推進を図るため、昭和四十二年度から「青少年育成国民会議」と各都道府県に対して財政的な支援も行ってきた。

県も、少年非行第二のピーク前後に青少年問題に関わる対策を積極的  
に取り始める。まずは昭和三十八年八月に、三十三年制定の「青少年愛  
護条例」を全面改正した。そして、この条例の目的を「青少年の健全な  
育成を図り、あわせてこれを阻害するおそれのある行為から青少年を保  
護すること」とした。その上で、「興業」「飲食店」「文書図書」「広告物」「刃物類」などが青少年の健全育  
成を阻害すると判断される場合、知事がそれらを「有害」として指定し、青少年が入場・入店したり活用・  
購入したりできないよう命じたり通知したりできることが定められた。さらには、質屋や古物商は保護者の  
委託を受けていない青少年とは金品の交換等をしないこと、保護者は深夜に青少年を外出させないこと、全  
ての県民は青少年に対してみだらな行為・わいせつな行為・暴行または麻薬もしくは覚せい剤の使用がなさ  
れることを知って、場所の提供またはその周旋をしないことなども定められた。

また、昭和四十二年には、県にも「青少年育成兵庫県民会議」が発足し、青少年育成県民運動の推進を担  
当する「青少年育成運動推進指導員」「同推進員」も配置された。さらに、昭和四十三年には、兵庫県内に



写真 185 兵庫県青年洋上大学



写真 184 兵庫県青少年本部の誕生（兵庫県青少年本部提供）

また、昭和五十二年に地方青少年本部（六県民局内）を新設するとともに、五十三年には、県民総ぐるみで青少年を不適切な環境から守るための「有害図書自動販売機追放運動」を推進し、翌五十四年に青少年非

において青少年の健全な成長を願う人々や団体と行政が連携して「青少年本部」が誕生し、県民総ぐるみの青少年育成活動の推進母体となっていた。この本部の事務局は、青少年行政の一元化を図るために、兵庫県民生部及び教育委員会の所掌事務の一部を統合し新設された青少年局に置かれることになった。

青少年本部は、この時期、積極的に青少年の健全育成に資する事業等を展開している。昭和四十六年には、国際性豊かな人材育成を目指す「兵庫県青年洋上大学」を開始し、四十七年に沖縄県と締結した「友愛県提携に関する協定書」に基づいて始まった「兵庫・沖縄友愛キャンプ」事業を開始する。これは、両県の青年たちが毎年相互に訪問し合い、研修活動・交流プログラムを通して友愛の絆を深め、ふるさとへの誇りと愛着を育むとともに、郷土の発展に寄与するリーダーを育成することを目的とした取組である。さらに、昭和四十八年には青年のフロンティア精神等を培う場として、「青年の島」を家島町（現姫路市）松島に、「青年の山」を山東町（現朝来市）粟鹿<sup>あわが</sup>に建設している。

行防止キャンペーンとして「社会のしつけ運動」も推進した。これらに加え、各地域における青少年団体、例えば、ボーイスカウトやガールスカウト、野外活動協会（O A A）、Y M C A など、昭和四十二年に発足した兵庫県青少年団体連絡協議会に加盟する多様な活動主体と連携し、青少年の健全育成の促進にも注力した。

#### 第四節 社会福祉の充実に向けた体制づくり

##### 一 貧困問題への対応

**生活保護** 第二次世界大戦終結後の日本に残されたのは、荒廃した国土と数多くの生活困窮者であった。

##### 制度の確立

例えば、終戦直後には救護法（昭和四（一九二九）年制定）などの公的扶助法規の適用者が五

〇万人に達していた。幣原喜重郎内閣は、GHQ（連合国軍最高司令官総司令部）の指令を受けて昭和二十年十二月に生活困窮者緊急生活擁護要綱を閣議決定した。同要綱に基づき、昭和二十一年四月から生活困窮者に全額国費で生活必需品や仕事等の給付が行われている。

その後も昭和二十一年にGHQの指令の下で生活保護法（旧法）、二十五年には旧法を全面的に改正した生活保護法が、それぞれ制定された。昭和二十五年の生活保護法改正によって、生活保護の制度は二十二年施行の日本国憲法第二五条に定められた生存権を担保するものになった。生活保護には、生活扶助、住宅扶助、教育扶助、医療扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助が含まれている。生活保護に係る業務は、福祉事