

一 総説 一

社会的養護再焦点化のプロセス

高橋英樹

新潟大学大学院医歯学総合研究科福祉学分野

The process of “Social Care Services for Children” becoming Focused on again

Hideki Takahashi

Division of Welfare, Niigata University Graduate School of Medical and Dental Sciences

平成 27 年 10 月 2 日受付 平成 27 年 10 月 5 日受理

キーワード：社会的養護，代替養育，児童虐待，児童相談所

【はじめに】

社会福祉政策の動向を俯瞰すると、2000 年代以降、「社会的養護」のあり方に焦点が当てられている。「戦災孤児・浮浪児問題」の解決が喫緊の政策課題であった（注釈 1）時代から半世紀以上の時を超えて、再び「社会的養護」に焦点が当てられる状況は、いかにして現前したのか。

本論では、1980 年代以降に社会福祉政策の主要課題からフェードアウトした「社会的養護」が、2000 年代以降に児童虐待対応のあり方を検討する文脈のなかで再び焦点をあてられ、子ども・子育て支援を目的する施策体系の重要な構成要素と認識されるに至った過程を、児

童虐待という社会問題の前景化とそれに伴う「社会養護システム」の変容との関連のなかで把握することを試みる。

【I 用語およびその概念】

1 社会的養護

公的な子どもの代替養育に関する政策を表す用語は、その変遷を表 1 により概観できる。これによると、社会福祉政策において、「社会的養護」は比較的あたらしく使われはじめた用語であることが分かる。

過去の論考における「社会的養護」は、公的な子どもの代替養育についての言及にあたり、「私的な営みであ

表 1 子どもの代替養育に関する政策上の用語の変遷

版	節・項・目などのタイトル（備考）
FY1956-1961	要保護児童に対する施策
FY1962	新しい要保護児童対策
FY1963	要保護児童の福祉対策
FY1964	要保護児童に対する施策
FY1965	特別な保護を必要とする児童の福祉
FY1966	要保護児童に対する施策
1968-1981	要保護児童対策
1982-1989	なし（項「児童の健全育成対策」の図表中に「養護に欠ける児童の保護」の記載）
1990-1998	なし
1999	児童自立支援対策
2000-2003	なし（項「児童虐待への対応」中に記載、2003 版には委員会固有名称中に「社会的養護」の記載）
2004-2007	児童虐待防止対策など児童の保護・支援の充実
2008	社会的養護体制の見直し
2009-2011	児童虐待への対応など要保護児童対策等の充実（図表「主な数値目標等」中に「社会的養護の充実」の記載）
2012-2014	社会的養護の充実（節名に記載され、項名として独立）

厚生省『厚生白書（昭和 31 年度版～平成 12 年版）』，厚生労働省『厚生労働白書（平成 13 年版～平成 26 年版）』から作成

る家族による子どもの養育」の対概念として用いられている（注釈2）ほか、高齢者等を対象とした「社会的介護」と対比する文脈のなかで用いられる例（注釈3）もみられる。一方、社会福祉政策分野で、公的な子どもの代替養育を特定する概念としてこの用語が登録されたのは、社会保障審議会児童部会（以下「審議会」）における専門委員会設置議論においてである。審議会第5回（2002.7.19）の柏女霊峰委員によるレスパイトについての介護保険との制度比較に関する発言にこの用語が単発で登場するものの、その使用頻度が高くなるのは第7回（2003.4.8）の「社会的養護のあり方に関する専門委員会」設置に関する議論以降である。

審議会報告書（2003.11.17）の記述では、児童養護施設等の「施設養護」と里親等による「家庭的養護」との複合として用いられるに過ぎなかった「社会的養護」は、審議会での議論を経て概念的な厚みを増す。「今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会」の中間取りまとめ（2007.5.18）では、「狭義には、里親や施設における養護の提供を意味するが、広義には、レスパイトケアや一時保護、治療的デイケアや家庭支援等地域における子どもの養育を支える体制を含めて幅広く捉えることもできる」と二元的に定義された。さらに、2007年9月に審議会に設置された「社会的養護専門委員会」（以下「専門委員会」）での検討は、2011年7月に『社会的養護の課題と将来像』としてまとめられ、このなかで「社会的養護」は、その理念、機能の明示とともに「保

護者のない／保護者の監護が不適当な児童を公的責任で社会的に養育・保護するとともに、養育が困難な家庭を支援」と定義された。

また、それまで概念が曖昧であった「家庭養護」と「家庭的養護」については、「児童の代替的養護に関する指針」（2009.12.18、国連総会採択決議）の概念規定との整合を図るため、第13回専門委員会で整理・区分された。すなわち、里親とその機能拡張形態である小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム、以下同じ）は「子どもを家庭に迎え入れておこなう養育（＝family-based care）」であることから「家庭養護」に、施設養護における小規模グループケアや地域小規模児童養護施設（グループホーム、以下同じ）はその基盤が施設養育（＝residential care）であることから「家庭的養護」とする区分である。こうした認識に基づく代替養育の構成要素は図1のような分類が可能である。

以上のような経緯を踏まえ、「社会的養護」の概念を、家族による普遍的な子どもの養育に対置し、保護者による養育監護が期待できない子どもについて公的責任で行われる代替養育であり、その図1で示す要素によって構成されると試行的に規定する。

なお、『社会的養護の課題と将来像』では、社会的養護の構成要素に位置づけられる母子生活支援施設については、その機能が保育所と同様に子どもの「養育の補完」にあると考えられるため、代替養育の定義を試みるここでの規定からは除外する。

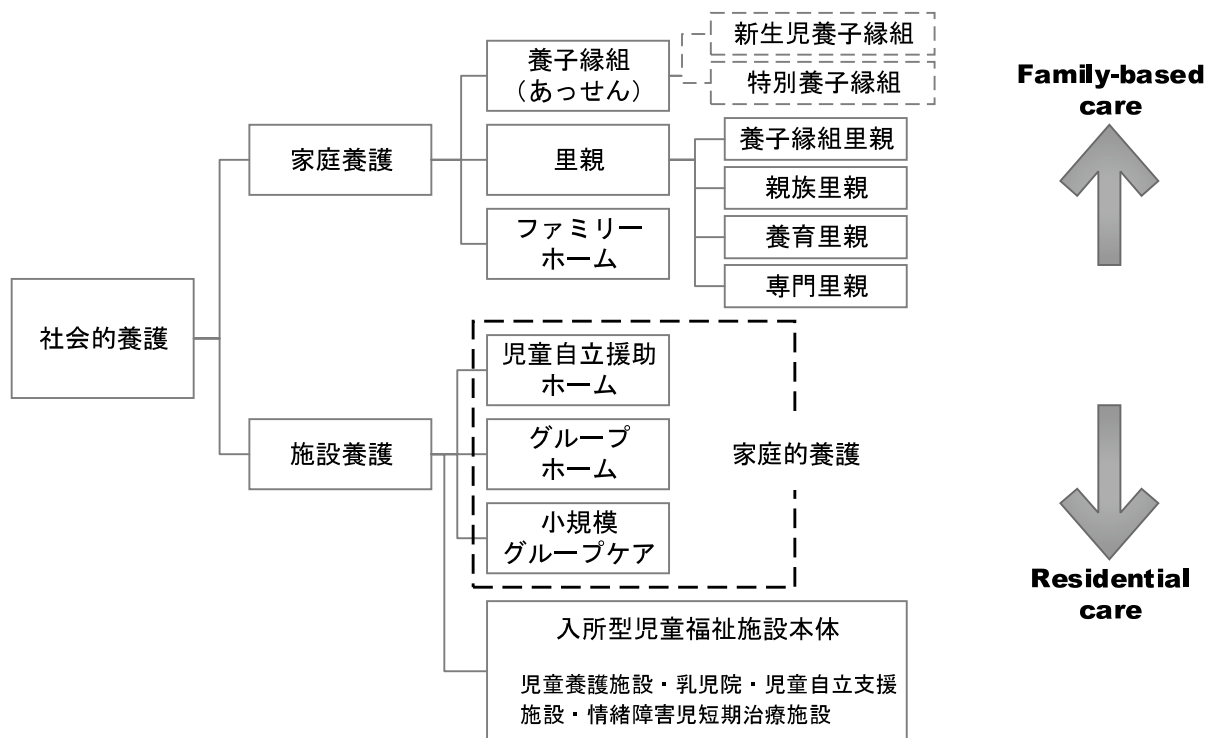


図1 公的な代替養育の構成

2 社会的養護システム

社会的養護は、図1で示した代替養育の構成要素の内部で自己完結するわけではない。なぜならば、社会的養護を必要とする子どもが、図1の構成要素に接続されるためには、原則的に児童相談所による行政処分（児童福祉法第27条に基づく措置＝公権力の行使）もしくは家庭裁判所による審判（注釈4）を必要とするからである。それだけではなく、施設養護か家庭養護かにかかわらず、児童相談所の立案する援助方針に基づく養育が基本であり、子どもの代替養育からの離脱（措置解除）や代替養育間の移動（措置変更）も、都道府県知事からの委任に基づく児童相談所の権限に属する行政処分と規定される。

さらに、児童養護施設で起きた入所児童間の暴力行為によって損害を被った原告による賠償請求事件の判例（2007、最高裁判所）¹⁾では、①児童養護施設における養育監護行為は、都道府県から委託された入所児童に対する親権またはこれに準ずる特別な権限に関する公権力の行使であり、②社会福祉法人等民間経営の児童養護施設であっても施設長および職員は国家賠償法上の公務員とみなされ、③損害賠償責任は養育監護に関する公的権限を児童養護施設に委譲した都道府県にあるとされた。この判例が示すように、利用者と提供事業者との契約に基づくサービス利用を原則とする高齢者介護や障害者福祉サービスの分野と異なり、社会的養護では、行政処分を実施する都道府県（＝児童福祉法32条第1項の規定によりその権限を委任される児童相談所長）の権限とそれに伴う責任は極めて高い水準に設定されている。また、援助実践という視点からは、施設養護か家庭養護かにかかわらず、代替養育の委託は児童相談所が展開するソーシャルワークの一つのプロセスであり、そのマネジメントは児童相談所の固有な役割と捉えられている。

以上から、制度運用の現実にかかわらず、社会的養護において児童相談所は、単なる媒介的機能だけでなく、代替養育の全過程をマネジメントする機能と役割を付与されていると考えられる。そうであれば、社会的養護に関する論考では、児童相談所を範囲外とすることは妥当とはいえない。したがって、本論では、「1 社会的養護」で試みた概念規定に児童相談所という要素を加えた全体を「社会的養護システム」と仮定する。

【Ⅱ 再焦点化の経緯】

表1に示すとおり、社会的養護は、1980年代に社会福祉の主要政策課題からフェードアウトし、1990年代の終わりに再び取り上げられるまで、社会福祉政策のなかでは等閑視された。この時代に焦点化された主要政策課題は、問近に迫る高齢社会に対応する介護システムの

構築や国際障害者年を契機に流入したノーマライゼーションの理念に基づく障害者施策であり、児童福祉分野においては、「1.57ショック」（1990）以降の保育システムの充実を目指す少子化対策など普遍主義に基づく政策に焦点があてられ、選別主義的な社会的養護は背景に後退した。こうしたフェーズは、どのような機序で、どのような相互行為により変化し、社会的養護が再焦点化されるに至ったのか。本章では、政府統計などのデータの分析などをとおして再焦点化の経緯への接近を試みる。

1 社会的養護を必要とする子どもの増加

図2は、社会的養護下にある子どもの数の推移をあらわす。この数は児童養護施設、乳児院および里親（ファミリーホームを含む）に入所（委託）する子ども数を合算した値であり、それ以外の施設・事業による養護下にある子ども数は除外している。それらの施設・事業は代替養育以外の機能的要件（＝対象を限定）が規定されているほか、①児童自立支援施設は子どもの非行のトレンドから影響を強く受ける、②情緒障害児短期治療施設は地域偏在が著しく普遍的とはいえない、③児童自立援助ホームはその制度化が1998年度であるため時系列比較の対象には適さないなどから、それぞれ対象に加えないことが妥当と考えられる。

なお、図2以下の根拠となる時系列データについては、正確を期すため本論では次の考え方に基づいて採取している。2008年（度）以前の（児童）養護施設および乳児院在所児童数は社会福祉施設調査、里親委託児童数は福祉行政報告例のデータを用い、1995年（度）分は阪神大震災被災地のデータが欠落した状態のままであるため除外した。2009年度以降は、調査方法の変更によって社会福祉施設調査結果の正確性に欠けるため、社会的養護を所管する厚生労働省家庭福祉課から随時発表されるデータ（全国児童福祉主管課長会議資料、「社会的養護の現状について（参考資料）」、全国児童相談所長会議資料）を用い、2011年（度）分は東日本大震災被災地における10月1日のデータが2015年現在においても明らかにされていないため除外している。

図2から、社会的養護下にある児童数は、1980年代後半から減少しはじめ、1990年代後半には1970年代前半との比較で20%近く低下したものの、2000年代以降は反転・増加傾向を示していることが分かる。一方、同じ期間に、子どもの絶対数が減少する人口変動（少子化）が進行していたことを考え合わせると、社会的養護下にある子どもの絶対数のみでは、社会的養護下にある子どもの増減の実相を相対化して比較することはできない。

図3は、児童人口（18歳未満）に占める社会的養護下にある子どもの割合（以下「指数」）の推移をあらわす。対象は、図2と同じ理由で選択し、2009年度から開始

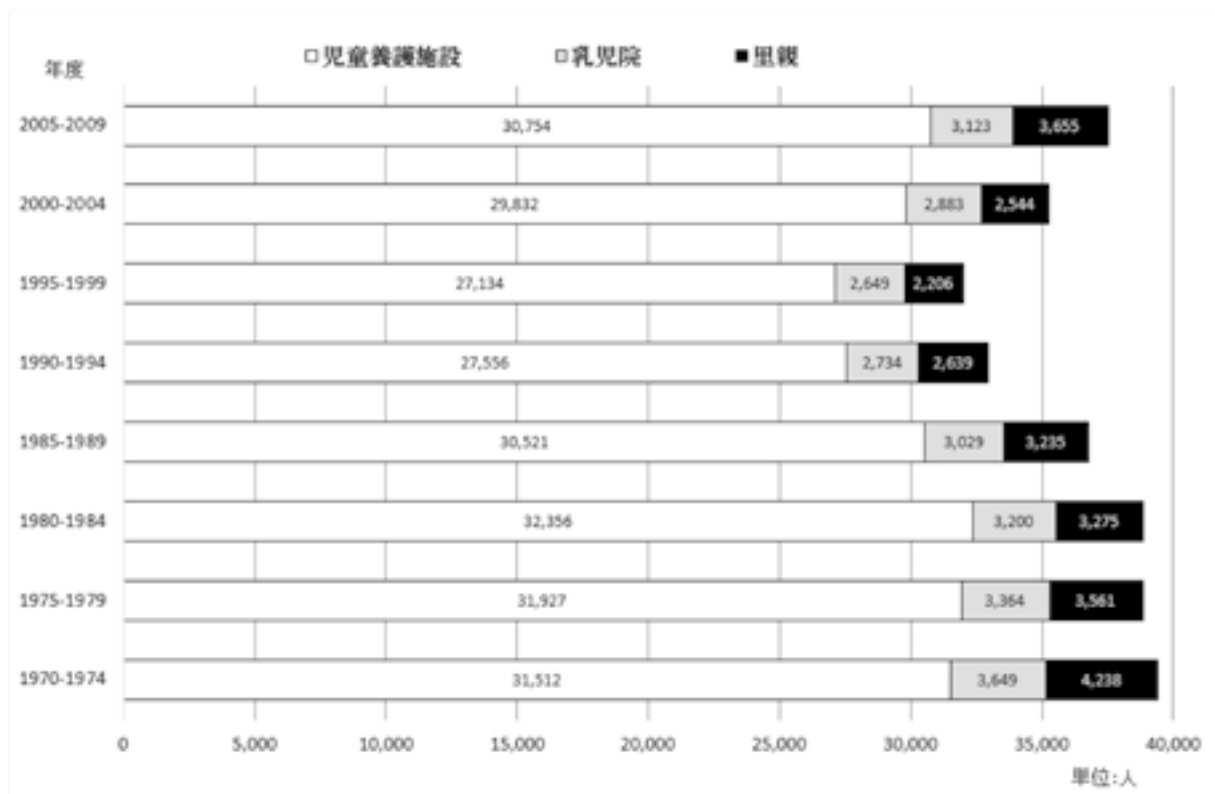


図2 社会的養護下にある子ども数の推移

厚生労働省「福祉行政報告例」「社会福祉施設等調査」「社会的養護の現状について」から筆者作成。

児童養護施設および乳児院入所児童数は、「1970-1994」は各年度3月1日時点、「1995-2009」は各年度10月1日時点の5か年平均値。ただし、「1995-1999」は、1995年度を除いた4か年平均。里親委託児童数は、各年度3月31日時点の5か年平均値。

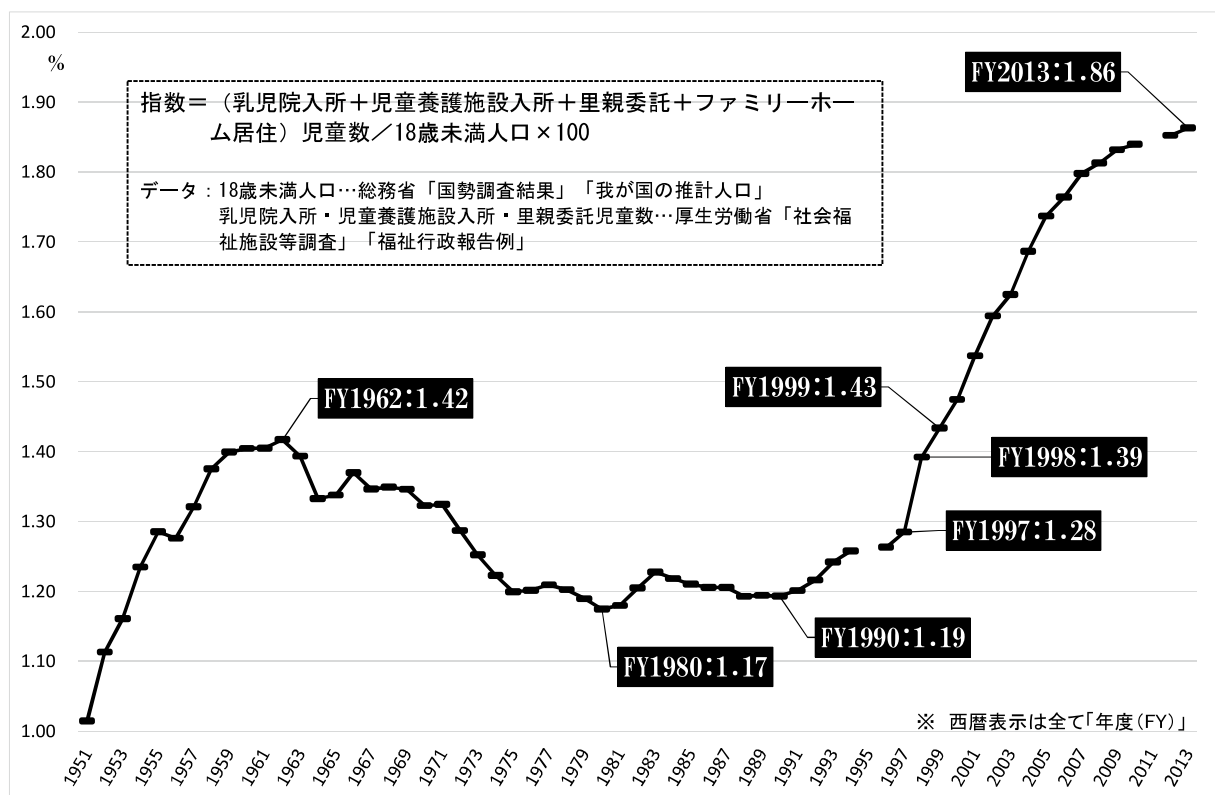


図3 児童人口に占める社会的養護下にある子どもの割合の推移

されたファミリーホームについては、それ以前から里親型グループホームとして各自治体で行われていた事業を法定化した経過であり、里親委託に含まれていた児童が統計上ファミリーホームに包含されたと考えられるため対象に加えた。

図3をみると、1999年度以前に最も高い値の指数を示しているのは1962年度であり、この理由は次の理路によって説明可能である。この年度の入所定員は、養護施設で37,182人、乳児院で3,129人であり、量的には現在と同水準の資源確保（施設整備）が完了していた。それを前提とすると、1962年度は第一次ベビーブームに出生したコホートの先頭に位置する1947年生まれの義務教育修了年度であり、高校進学に要する経費（特別育成費、1973年度制度開始）の支弁が認められなかった当時の養護施設では、ほとんどの入所児童は義務教育終了後に就職自立（＝退所）せざるを得ない状況下にあった。それにより、絶対数の多い第一次ベビーブーム世代の退所により、1962年度を頂点として指数が低下しはじめたと考えられるのである。

それ以降、指数は1980年度まで低下し続ける。これは、敗戦後からの「戦災孤児・浮浪児」の養護が終了し、1960年からの高度経済成長、1973年以降の安定経済成長を基調とする社会経済状態の安定のなかで、社会的養護を必要とする子どもが相対的に少なくなったためと理解できる。1980年度の指数を底値として1990年度まで若干の増減を繰り返して推移した後、指数は反転上昇する。1997年度まで緩慢に上昇した指数は、1997年度から1998年度にかけて鋭角的に上昇し、以降、上昇幅は漸次収束しつつあるものの一貫して上昇する傾向が現在まで持続している。

2 社会的養護システムの機能転換

前記の指標が大きく変動した1997年度には、社会的養護の再焦点化過程のメルクマールとなる2点の機能転換があった。1点目は社会的養護システムの目的を「自立支援」に変更する転換であり、2点目は児童虐待対応における児童相談所の判断基準の転換である。

1) 自立支援への転換

社会的養護システムにその充足が求められる機能的要件は、その成立期と現在では大きく異なる。前者、すなわちこのシステムが生起した戦後の混乱期の機能的要件は「戦災孤児・浮浪児」を「収容・保護」して衣食住を満たすなど適切な養育環境下に置くことにあったが、現在、この機能的要件は「自立（支援）」による社会的養護システムからの離脱（あるいは家族再統合による「家庭復帰」）に設定されている。むろん、社会的養護下にある子どもが保護環境から巣立つことは、成立期であっ

ても援助過程の終端に位置する究極的な目標であったことに違いはない。ただし、成立期における自立と現在の自立では、用語の解釈のうえでも社会的に共有される認識においても明らかな差異がある。例示すれば、「特別育成費」の公的負担（措置費に加算）が開始された1973年以前では、義務教育修了時まで児童養護施設に在所していた子どもは「住み込み就労」などによって就労自立することが一般的であり、この文脈における自立とは自らの労働によって衣食住に必要な対価を安定的に得ることにほぼ限定される。一方、現在の自立は、安定的・持続的に社会的に包摂された状態、すなわち“independence”ではなく、何らかの中間集団に帰属して（interdependence）、日常的に生活困窮を来さない状態と想定される。こうした転換は、「要保護児童」の発見から児童養護施設等退所後のアフターケアまでを「自立支援」というキーワードのもとでの再構築を目的とする児童福祉法改正（1997年改正1998年施行）によって図られた。

一方、この時期、社会的養護下からの「自立」は、「高校卒業後の就労自立」を取り巻く状況変化を反映して厳しさを増した。高等教育機関進学率の割合は、改正児童福祉法施行直後の1999年4月入学者で70.0%（文部科学省「学校基本調査」、2015年4月入学者では79.8%）に達するなど、既に、高校卒業後の就労が一般的とはいえない状況にあった。また、完全失業率4.1%、有効求人倍率0.48倍（いずれも1999年平均、総務省・厚生労働省）という指標下で非正規雇用割合も25.3%（1999年平均、総務省「労働力調査」、2014年平均では37.4%）となり、1999年3月の高校卒業者では入職後3年目までの離職率も48.3%（厚生労働省「新規学校卒業者の在職期間別離職状況」）に達するなど、1997年以降のアジア通貨危機に端を発する金融不況下で新規学卒者の労働市場が縮小するなか、社会的養護下を巣立つほとんどの子どもに該当する高校卒業後の就労自立が容易ではない事態が到来していた。社会的養護下にある子どもの高等教育機関進学が極めて限られた選択肢——児童養護施設入所児童の高等教育機関進学率は、2014年5月時点でも22.7%（厚生労働省「社会的養護の現状について（参考資料）平成27年8月」）にすぎない——である以上、そうした事態において社会的養護システムは「子どもの自立」という機能的要件を十分には充足しえない状況に陥る。その状況は援助実践者のジレンマを深め、それによって生成された言説は社会的養護を社会福祉政策の主要課題に再浮上させる駆動力の一つになったと考えられる。

2) 児童虐待対応における児童相談所の判断基準の転換

1997年の児童福祉法改正と同時期に、児童虐待対応

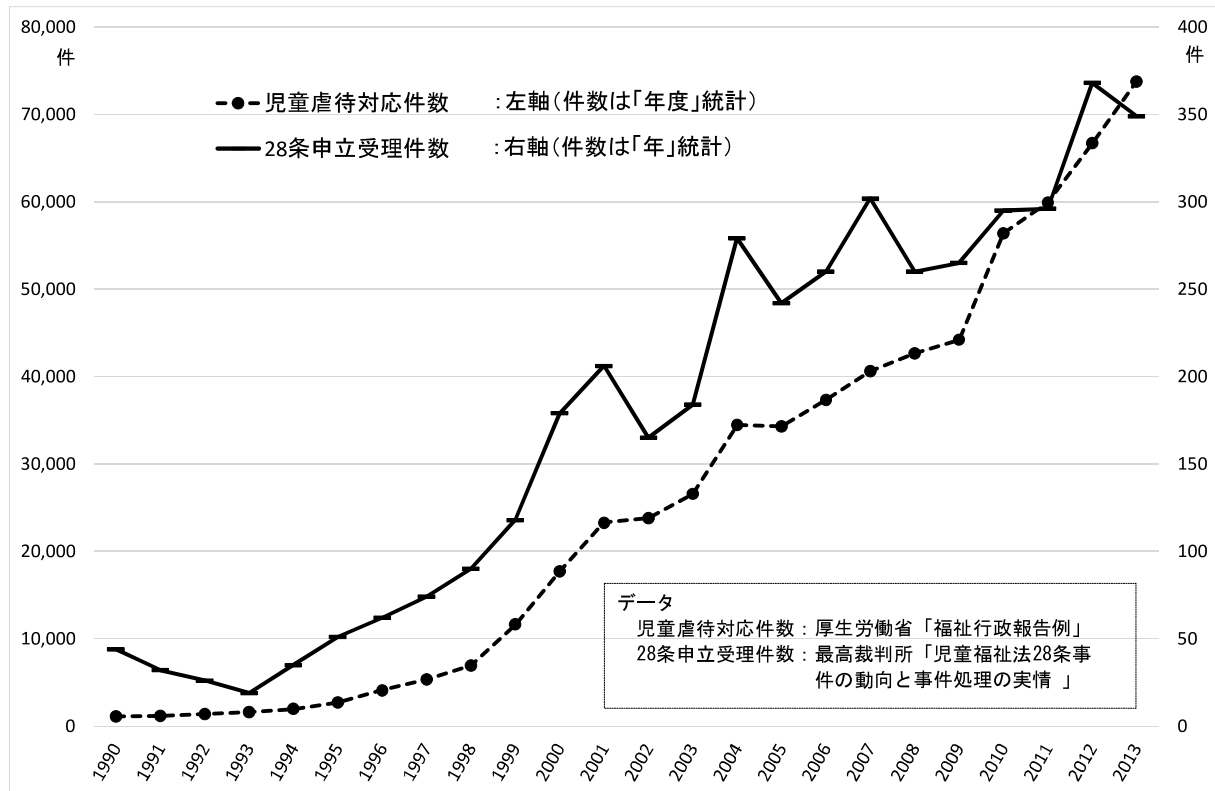


図4 児童福祉法第28条申立受理件数推移

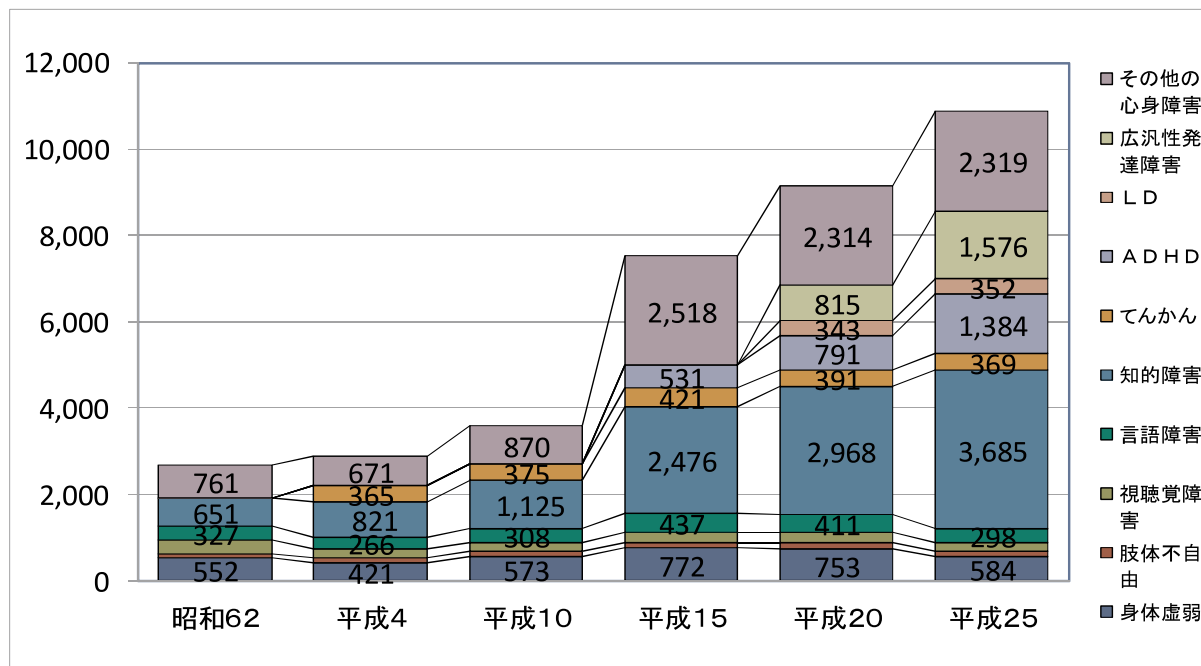
における児童相談所の判断基準の変更を迫る重要な通知（平成9年6月20日付児発第434号各都道府県知事・指定都市市長宛厚生省児童家庭局長通知「児童虐待に対する児童福祉法の適切な運用について」）が発出された。それ以前、「要保護児童」を社会的養護に接続する判断は、保護者の意思や代替養育の必要性の洞察を促すことによって得られたエクスプレッド・ニーズを基本として行われてきたが、この通知以降、子どもの安全確保を最優先とする児童相談所の判断（ノーマティブ・ニーズ）を基本とした判断への基準の転換が図られた。すなわち、それ以前には、劣悪な養育環境下にあっても保護者から施設入所等の了解を得られない子どもの児童養護施設等入所は例外的な措置であったものが、以降は看過できない虐待が生じていると児童相談所が認識すれば、保護者や子ども本人の意思に反する場合であっても子どもを従前の養育環境から切り離して保護するという判断が行われるようになった。児童虐待対応件数の増加に伴ってこの判断基準が浸透したことは、親権者等の意向に反しても家庭裁判所の承認を得て施設入所等の措置を採ることができることを規定した児童福祉法28条1項1号による申立件数と児童虐待対応件数の推移を対比させた図4によっても傍証可能である。

こうした児童相談所の判断基準の転換は、前記「1）自立支援」で述べた以上の強い負荷を児童養護施設に与

えたと考えられる。それは、それ以前に定着していた集団的養護を基本とする方法が通用しないという事態、すなわち、年齢にかかわらず常時職員による個別対応を必要とするようないわゆる「手のかかる子ども」の増加に伴う混乱に起因する。こうした変化は、児童養護施設等入所児童実態調査で得られたデータを時系列的に整理した厚生労働省による次の図5を傍証として理解可能である。

なお、図5で示されたデータの解釈にあたって、児童養護施設で「障害のある子ども」が増えた理由を被虐待児の増加に求め、そこから「生来的な子どもの障害は虐待を誘発するリスクが高い」という一般論を導くことは極めて危険である。杉山（2007）²⁾や友田（2012）³⁾が実証研究結果に基づいて指摘するように、被虐待経験は子どもの脳に変化を与え、被虐待児は発達障害のある子どもと同様の行動を示す。したがって、児童養護施設入所児童に占める障害児の経年的な増加は、「被虐待により障害のある状態像を示す子ども」の増加によってもたらされたと理解することが妥当である。併せて、「子どもの障害が親による虐待行為を誘発するリスク要因の一つ」とする知見（注釈5）には、原因と結果の順逆が転倒している可能性があることを常に意識しながら、虐待事例のアセスメントを慎重に行う必要がある。

児童養護施設に加わった負荷は子どもの態様の変化に



ADHD(注意欠陥多動性障害)については、平成15年より、広汎性発達障害およびLD(学習障害)については、平成20年より調査。それまではその他の心身障害へ含まれていた可能性がある。

図5 障害等のある児童の増加

出所：厚生労働省「社会的養護の課題と将来像の実現に向けて」（平成27年8月版）、5p

よるものだけではない。子どもの絶対数が増加するなかでケアにあたる職員数が増えない状況が養護の負荷を強めることは自明であるが、児童養護施設から実親に引き取られた子どもの虐待死事例などにより児童相談所が引き取りを安易に容認しない姿勢に転じたことも、結果的に児童養護施設に滞留する子どもの増加に寄与している可能性（注釈6）を否定できない。加えて、児童養護施設では、1990年代に進行した総労働時間短縮や「働き方」の変容により「住み込み就労」の減少によって相対的に「労働力不足」が生じ、その不足を埋めるための新たな職員の配置は、子どもとの濃密で持続的な関係の阻害要因となって子どもの情緒的な不安定を助長する……。こうした悪循環がスパイラル的に生じたであろうことも容易に推察できる。そうした負荷の複合は児童養護施設の疲弊と養育機能低下とを招来し、児童養護施設を最大の構成要素とする社会的養護の再焦点化を駆動する言説の生成につながったと考えられる。

図6は、児童相談所による虐待対応件数と児童人口に占める社会的養護下にある子どもの割合の推移とを対比させているが、それらの増加割合はほぼ平行であり、社会的養護下にある子どもの増加は児童虐待対応件数の増加に連動していることが分かる。

また、児童虐待対応における児童相談所の判断基準の転換は、社会的養護だけではなく児童相談所それ自体の

あり様にも改編を迫った。これは、経時的に現象が生起する次のプロセスによって説明可能である。すなわち、「虐待死報道」などによる可視化は、行政の児童虐待対応強化を求める世論を形成する。それにより、大幅な財源や人的資源の拡充を要さないという意味で政策的に選択の容易な児童相談所の権限強化(既存システムの補正)が行われる。ところが、児童相談所の権限強化にもかかわらず、世論を震撼させる虐待死事件の発生を完全に抑止されることはない……。こうして、児童虐待対応に関する異議申し立てと虐待対応は児童相談所の権限強化が必要とするステレオタイプな言説とが重なるなかで、「虐待通告に対する即時対応」「複数の職員による組織的な対応」「(現任確認の)48時間ルール徹底」「臨検体制の整備」「親権停止申立権限の付与」など、「虐待死の阻止」を至上命題とする即時的なリスク回避のための権限等を段階的に付与された結果、「福祉警察」とも揶揄される(才村 2007:224)⁴⁾ 児童相談所のあり様が現前することになった。こうした児童相談所機能のあり様の変化は、表2に記載する機序によって児童相談所職員の意識を拘束し、ひいては社会的養護システム全体に機能的要件の充足を阻むダメージを与えかねないリスクを内包することが危惧される。

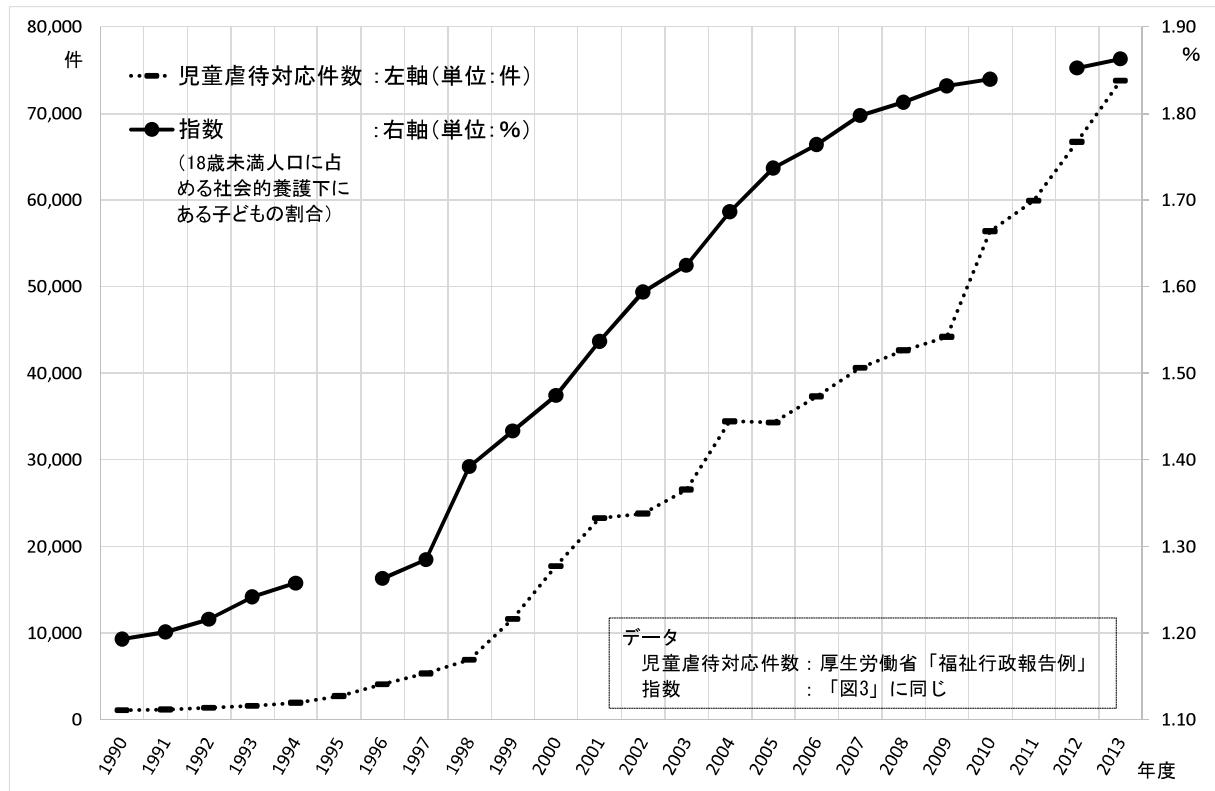


図6 児童虐待対応件数と児童人口に占める社会的養護下にある児童の割合の推移

図7では、児童養護施設等入所児童実態調査によって得られる児童養護施設・乳児院・里親（ファミリーホームを含む）入所（委託）児童全数の「養護問題発生理由」を、「虐待（ネグレクトを含む）」と「それ以外」に区分し時系列的に整理した。この調査では、「養護問題発生理由」を27（あるいは28）項目から選択する方式が採用されているが、項目のうち、直截的に虐待をあらわす項目（「父の虐待・酷使」「母の虐待・酷使」とネグレクトをあらわす項目（「父の放任・怠だ」「母の放任・怠だ」）に、ネグレクトを強く示唆する項目（「棄児」「養育拒否」）を加えて「虐待（ネグレクトを含む）」に分類し、「それ以外」と区分している。

この図から、「それ以外」を養護問題発生理由とする事例数はほぼ一定の範囲内に収まる一方で、「虐待（ネグレクトを含む）」を養護問題発生理由とする事例数が右上がり増加している状況が確認できる。このことは、社会的養護の規模拡大は被虐待児童の増加によってもたらされたという事実を改めてわれわれに認識させ、規模の拡大が社会福祉政策における社会的養護の再焦点化を駆動したという推論を成立させる。

Browne (=2010:10-11)⁵⁾ は、2003年のヨーロッパにおける先進国と発展途上国の施設養育委託理由をメタ分析によって比較し、先進国で最も多い理由は「虐待とネグレクト」(69%)である一方、発展途上国の同じ理由

での委託は14%にすぎないことを報告している。図7で示す指標は家庭養護である里親委託児童数を含むためこの報告と単純比較はできないが、日本の養護問題の発生構造が「発展途上国」型から「先進国」型に移行しつつあること、すなわち、虐待から子どもを守るためのシステムの起動は、必然的に虐待環境から切り離される子どもを増やし、それらの子どもの代替養育の規模を拡大させる。こうした北米や西欧諸国の辿った道のりを日本もまた歩んでいるということが確認できるのである。

【Ⅲ 再焦点化後の政策動向と批判】

1 政策動向

冒頭で言及した審議会および専門委員会での審議経過から、「社会的養護」が前景化する経時的なプロセスは次のように要約できる。それは、少子化という社会変動に集約される子どもと子育てをめぐる議論で、子育て環境の変化が「子育て不安」をもたらすという文脈のなかからまずは児童虐待の問題に焦点があたる。児童虐待の防止等に関する法律（平成12年法律第82号）に附則規定された法施行状況の検証と改善案の検討という課題も、児童虐待対応焦点化の誘因となった。こうして、児童虐待対応強化を喫緊の政策課題とする合意が形成され、児童相談所を中心とする児童虐待対応のあり方が主

表2 児童虐待対応件数の増加に伴う児童相談所変化の仮説モデル

機序	現象（経時的に生起）
1	虐待対応件数の増加割合に均衡する職員の増配置がなされないなかで、職員は即時対応が求められる児童虐待対応に専心せざるを得ない。
2	精緻で子ども本位のアセスメントやプランニングよりも、リスク回避のための応急的な対応を優先せざるを得ない。
3	社会的養護システムへの接続は、安易で機械的な判断が可能な「施設入所」を排他的に志向する。
4	既に乳児院や児童養護施設に接続された子どもやその家族へのアプローチなどは優先度の低い業務と認識される。
5	家族再統合が困難な事例であっても、里親など家庭養護への接続など多くの労力を要する業務については援助の選択肢から除外される。
6	乳児院や児童養護施設との協働による援助方針の再検討（家族再統合や家庭養護への接続など）は持続的に遅滞する。
7	家族再統合や施設養護から家庭養護への移行は子どもの福祉を図るうえで最重要な「課題」とあるとの認識さえ薄れる。
8	職員は社会的養護が必要な子どもは「即、施設へ」という組織的に共有される意識に拘束されていく。

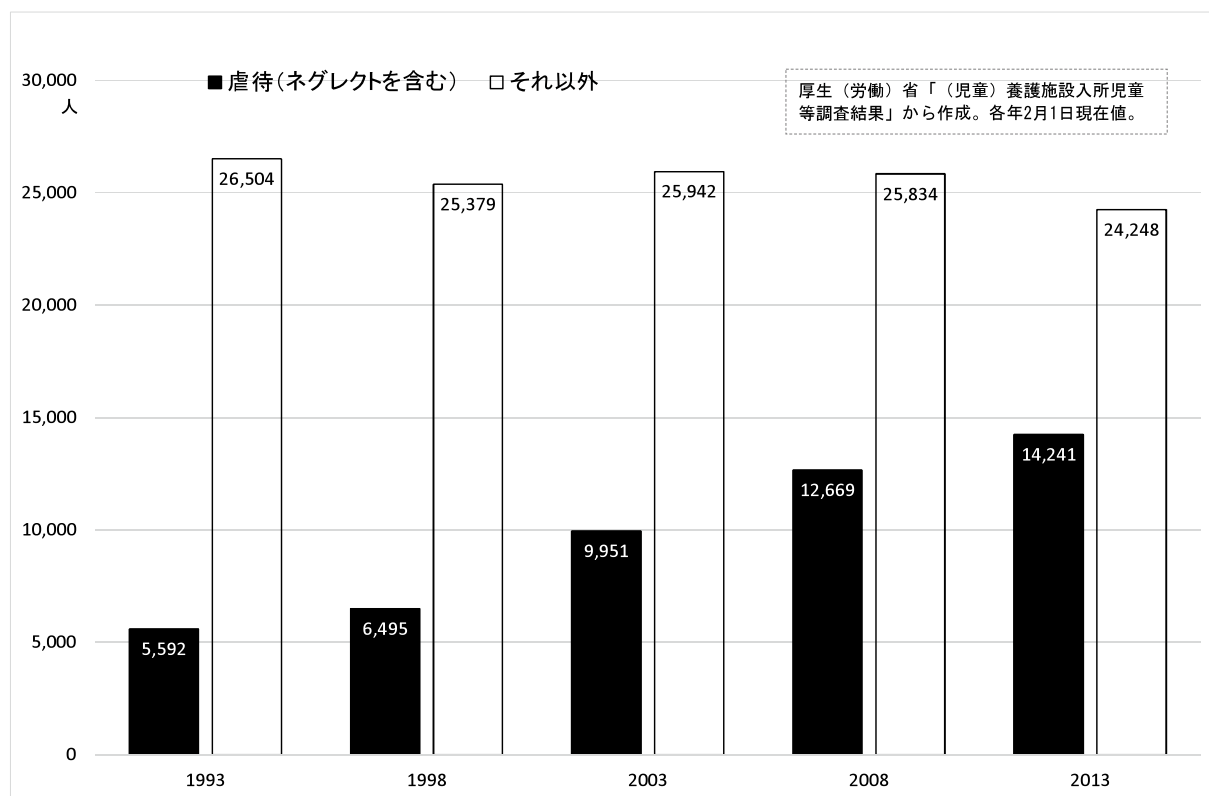


図7 養護問題発生理由

題に浮上する。主題をめぐる議論の展開は、虐待環境から分離された後の子どものケアのあり方を主要な論点として抽出し、それは子どものケアの現場が抱える過酷な現状や家庭（的）養育の有効性などに対する認識の共有を迫る。こうした共有された認識は社会的養護の現状の見直し迫る言説を生成し、結果的に社会的養護を主要な政策課題として前景化する、というプロセスである。こうしたプロセスを経て集約された議論の結果は、2011年7月に『社会的養護の課題と将来像』として公表され、以降の政策はここに示された構想を段階的に具現化する

方向で進められている。

むろん、こうした構想は行政の附属機関の一つである審議会内部の議論によってのみ成立するわけではない。ましてや、その構想を具現化するための政策は、政治やそれを基底する社会構成員の意識に大きく左右される。専門員会議事録や『社会的養護の課題と将来像』でも言及されているとおり、2010年末から、児童養護施設出身のヒーローの活躍をテーマとしたかつてのアニメ（タイガーマスク）の主人公等の名前を名乗って、児童養護施設等に学用品や金銭を寄付する行為が全国的に拡大し

社会現象となった。この現象の受け止め方は多様であるが、社会的養護下にある子どもに対する匿名かつ無償の贈与は、社会的養護を共同体維持のために欠かせない社会資源とする心象が、社会を構成する人々の意識に根付いた可能性を示唆する行為でもあると受けとめることができる。こうした行為は、報道などを通じて社会的養護に関する社会的な関心呼び起こし、政治にとって無視し得ない事態を招来したと考えられる。それは、その後の「社会保障・税一体改革成案」(2011.6.30)、「子ども・子育て支援法」(平成24年法律第65号)、「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進を図る法律」(平成25年法律第112号)などにおいて、「社会的養護の充実」が掲げられている事実からも窺い知ることができる。また、法律等(それによって定められる大綱、指針などを含む)にその項目が掲げられるということは、その項目の実現に要する資源の配分が一定程度担保されるということであり、国家予算における社会的養護関連費用の経年的な増加にその証左が認められる。

2 批判と課題

先に述べたとおり、社会的養護の充実、『社会的養護の課題と将来像』に示された構想を段階的に具現化する方向——①社会的養護下にある子どもの家庭養護に占める割合の増加、②児童養護施設等の地域分散化によるケア単位の小規模化、③自立支援の強化をその骨子とする——で進められている。そうした方向は、子どもの養育環境について、「施設養護より家庭養護に重点が置かれるべき」「ケアの単位は大きい(数十人単位)より小さく(6から7人程度)、1か所の建物内で完結するよりも地域に分散されるべき」「社会的養護下離脱後に子どもたちが社会に適応できるようにすべき」など、「あるべきとする理念」に沿った当為の言葉で語られる。むしろ、「福祉」それ自体が理念を指し示す概念であるように、社会福祉政策は社会的に共有された「あるべき姿」を前提として成立し、理念なき政策や援助実践は厳しく批判されて当然である。一方、政策科学においては、特定のアウトカムを導き出す科学的な根拠のある政策が重視される現状にあり、そうした視点からみると「社会的養護の充実」は理念先行で科学的根拠に乏しいとの見方もできる。こうした認識を前提に、日本の社会的養護をめぐる批判を概観し、そこから導出される課題の提示を試みる。

批判の第一は、施設養護は子どもの発達に重大なダメージ(愛着障害・知的障害・精神疾患の発現や脳機能の一部の不全など)を与えることが実証されているので、特に年齢の低い子どもの代替養育は家庭基盤の養育を基本とするべき、とする見解である。先述の国連「児童の代替的養護に関する指針」でもこの見解が示されており、

これを裏付ける知見は、Johnsonら(2006)⁶⁾による乳幼児期における剥奪および施設養育に関する2624点の英語論文(1944-2003)を用いたメタ分析の結果やNelsonら(2014)⁷⁾によるルーマニアにおける施設養育が子どもに与える影響に関するランダム化比較試験とその後の追跡調査に基づく研究成果など、研究手法上高い階層に位置づけられるエビデンスによって実証されている。こうした見解を日本の社会的養護に照合すると、代替養育を必要とする子どもは新生児養子縁組を含む家庭養護への接続を基本として乳児院は廃止をめざすべきとする見解を導きだし、「より大局的視点から言えば、施設での養護そのものが虐待」(Human Rights Watch以下「HRW」2014:3)⁸⁾という批判に説得力を与える。

批判の第二は、第一の批判と表裏の関係にあり、里親委託などの家庭養護に絶対的な効果や価値を認める理念重視の政策に対する異議である。筒井ら(2011:404)⁹⁾は、社会的養護対象児童の9割がその養護下にある米国の里親制度に関する研究レビューにおいて「里親制度の下で、被養護児童はすべての面において典型的な発達から外れ、異常な高率で(30～80%)、心理的・行動的な問題、特別な支援などの重大な危険にさらされている」というエビデンスを紹介したうえで、日本の政策が「臨床知見」によって決定され、実証データの蓄積がなされていない現状の危険性を指摘している。また、古川(2014:9-10)¹⁰⁾は、家庭(的)養護の構造を解明するなどの研究が進まない状況下で「家庭的養護理念の追究は、歴史的にみればそれが一挙に拡大するとは考えがたい里親制度に対する過剰な期待と居住規模の形式的な縮小へと矮小化する可能性を避けて通れない」と指摘し、多角的で実証的な研究の必要性を説いている。里親委託の現状をみると、最低基準制定など大きな制度改正のあった2002年度以降、「児童養護施設+乳児院+里親」入所(委託)児童数に占める里親委託児童数の割合は倍以上に増加(2002年度末7.4%→2013年度末15.6%、里親にはファミリーホームを含む、厚生労働省家庭福祉課資料)しており、社会的養護における家庭養護の占める割合を増加させるという『社会的養護の課題と将来像』に示された構想に沿って進行している。その一方、2010年4月から同年11月までの7か月間に里親委託を解除された子ども647名のうち、139名(21.5%)は関係不調など里親の問題によって委託を解除されていることも報告(全国児童相談所長会2011:64-67)¹¹⁾されている。この報告は調査期間が1年に満たないため普遍的適用には疑問もあるが、家庭基盤の養育のメリットが特定の大人との安定的・持続的な関係にあるとする批判の第一で言及した考え方に立てば、里親委託児の1/4以上が里親の事情で関係を絶たれる現状があるとする、家庭養護に絶対的な価値を認める理念重視の政策に対する批判に一定の

妥当性を付与する。

批判の第三は、社会的養護下から巣立った子どもたちの多くは「自立」できていない可能性があるとする指摘である。児童養護施設や里親の元から巣立った子どもたちがどのような生活状況にあるのかという問いに対し、そもそも日本では「今日に至るまで、退所者や元里子の状況に関する全国レベルでの包括的調査や統計は存在しない」(HRW 2014:62)⁸⁾ 現状にあり、自治体やNPO法人による限定的な調査(注釈7)は実施されているものの、いずれも所在が特定できる対象者に対する郵送でアンケートをとる方法が用いられているため、「きちんとした住まいや助けを求める手立てさえない、すなわち最もサポートを必要としている層が調査対象から漏れている可能性」(HRW 2014:63)⁸⁾ が指摘される。加えて、若年のホームレスに対する聞き取り調査の結果、高い割合(50人中6名)で児童養護施設出身者が含まれるとする報告(ビッグイシュー基金2010:5)¹²⁾ もあり、「生活保護受給者やホームレス、受刑者になった施設出身者をこれまで数多くみてきた」(HRW 2014:61)⁸⁾ とする自らも児童養護施設出身で退所児童等アフターケア事業を実施する援助実践者の経験的事実を傍証する結果となっている。Ⅱの2の1)で述べたとおり、社会的養護に期待される「自立」は何らかの中間集団に帰属して日常的に生活困窮を来さない状態にあるとするならば、こうした結果は、社会的養護システムがその機能的要件を充足し得ない状況にあることを強く示唆する。

以上が、社会的養護の現状に対して提起される主だった批判の概要であるが、これらの批判には通底する要素があることに気づく。それは、政策の立案・実行・評価・改善に不可欠な、精緻に計画・実行されたりサーチによって採取された実証データが蓄積されていないという現実認識にある。批判の第一では、批判の根拠が信頼性の高い科学的根拠にあると言及したが、あくまでもそれは、日本とは歴史的・文化的背景の異なる社会における類似する制度体系のもとで生じた事象に基づく根拠であり、外部妥当性の問題が解消されるわけではない。批判の第二は、政策を牽引する理念を実証的に裏付ける根拠に乏しいとする指摘をその骨子としており、批判の第三も同様である。一方、リサーチをめぐっては、子どもの人権を守り、その発達を保障し、自立を支援する役割を担う社会的養護においては、対象の子どもに何らかの不利を与える可能性をわずかでも含む行為は全て排除されるべきというソーシャルワークの倫理に基づく考え方や、未成年の子どもを対象とする調査であれば、社会的養護下にある理由が親権者による虐待であったとしても契約の同意権は親権者にあるとする民法解釈を譲れないとする立場に立つ考え方も存在する。また、行政機関である児童相談所や国家賠償法上の公務員とみなされる施設養護

従事者からは、守秘義務と個人情報保護の観点から調査協力は不可能とする考え方が示される場合もあり得る。こうした現実の制約があることを認識したうえで、それでもなお、社会的養護下にある子どものwell-beingを追求していくには、進められている政策を検証しその効果(あるいは反効果)を可視化するための実証データが不可欠と考える。ハード・ソフト両面の制度が大きく変化する途上にある社会的養護に関する政策下では、意図しなくとも自然にランダム化比較試験に相似したりサーチ環境が整う可能性もあり、先述の制約をクリアし実証データの採取と蓄積を進めていくことが課題であろう。

【注 釈】

1. 「児童福祉法の施行に関する件」(昭和23年3月31日付発児第20号都道府県知事宛厚生事務次官通達) 前文「この法律は敗戦後のわが国における戦災孤児浮浪者などの急激な増加、乳幼児の保健状態の悪化等の諸事情に鑑み、これらの保護の万全を期し、進んで国見らが、児童の福祉を保障する根本理念を明示したもの」
2. 田中俊男(1974・1977・1978)「孤児・貧困児・障害児に対する社会的養護の展開(1)(2)(3)」大垣女子短期大学研究紀要5・8・9、大谷リツ子(1975)「社会的養護の場としての施設の役割－児童福祉施設について考える」月刊福祉58(7),54-59、横堀昌子(1977)「子ども観の変遷と社会的養護」青山学院女子短期大学紀要51、大谷智(1997)「社会的養護に関する一考察：施設養護の再検討」帯広大谷短期大学紀要34,59-79のほか、全国社会福祉協議会(1986)「特集 多様化する児童問題と社会的養護」『月刊福祉』69など
3. 鉄道弘済会社会福祉部(1990)「特集 社会的介護と社会的養護」『社会福祉研究』48など
4. 少年法(昭和23年7月15日法律第168号)24条1項2号の保護処分
5. 平成11年3月29日付児企第11号都道府県・政令指定都市児童福祉主管部(局)長・母子保健主管部(局)長宛厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長通知「子ども虐待対応の手引き」では「虐待に至るおそれのある要因(リスク要因)」の「子ども側のリスク要因」として「障害児」を記載している。
6. 児童養護施設入所児童等実態調査結果から児童養護施設入所児童の平均在所期間の時系列推移をみると、1998:4.8年、2003:4.4年、2008:4.6年、2013:4.9年(各年2月1日)であり、2003年以降やや長期化する傾向を示している。

7. 東京都福祉保健局 (2011)『東京都における児童養護施設等退所者へのアンケート調査報告書』, 大阪市 (2012)『施設退所児童支援のための実態調査報告書』, 特定非営利活動法人ふたばふらっとホーム (2012)『社会的養護施設等および里親出身者実態調査概要報告書』などがある。

【文 献】

- 1) 最高裁判所 (2007)「社会福祉法人積善会暁学園事件・最高裁第一小法廷平成19年1月25日判決」.
- 2) 杉山登志郎 (2007)『子ども虐待という第四の発達障害』学研教育出版.
- 3) 友田朋美 (2012)『新版 いやされない傷－児童虐待と傷ついていく脳』診断と治療社.
- 4) 才村純 (2004) 高橋重宏監修『日本の子ども家庭福祉 児童福祉法制定60年の歩み』明石書店, 224.
- 5) Kevin Browne (2009) *The Risk of Harm to Young Children in Institutional Care*, The Save the Children. (=2010, 津崎哲雄訳『乳幼児が施設養育で損なわれる危険性－EUにおける乳幼児の脱施設化施策の理論と方策－』英国ソーシャルワーク研究会.
- 6) Johnson R., Browne K.D. and Hamilton-Giachritsis C.E. (2006). *Young children in institutional care at risk of harm*. Trauma Violence and Abuse, 7(1): 1-26.
- 7) Nelson C., Fox N. and Zeanah C.(2014) *Romania's Abandoned Children Deprivation, Brain Development, and the Struggle for Recovery*, Harvard University Press.
- 8) Human Rights Watch(2014) *WITHOUT DREAMS- Children in Alternative Care in Japan*. (=2014, Human Rights Watch『日本における社会的養護下の子どもたち』).
- 9) 筒井孝子, 大冢賀政昭 (2011)「社会的養護体制の再編にむけた研究の現状と課題 ―社会的養護関連施設入所児童の変化, これに伴うケア提供体制の再構築のための研究の在り方―」, 保健医療科学 60 (5), 401 - 410.
- 10) 古川孝順 (2014) 古川孝順監修『再構 児童福祉』筒井書房, 9-10.
- 11) 全国児童相談所長会 (2011)「『児童相談所における里親委託及び遺棄児童に関する調査』報告書」, 全児相 91 別冊, 64-67.
- 12) ビッグイシュー基金 (2010)『若者ホームレス白書 ―当事者の証言から見てきた問題と解決のための支援法策』, 5.