



## Nagoya City University Academic Repository

学位の種類	博士（人間文化）
報告番号	乙 第1865号
学位記番号	論 第 2 号
氏 名	吉田 幸恵
授与年月日	平成 28年 7月 25日
学位論文の題名	児童養護施設の政策論的研究 A Study on the Policy of Child Nursing Home
論文審査担当者	主査： 伊藤 恭彦 副査： 樋澤 吉彦, 谷口 由希子

第 1 号様式

# 児童養護施設の政策論的研究

2016（平成 28）年度 博士論文

〔要旨〕

名古屋市立大学大学院人間文化研究科

人間文化専攻

審査委員（主査） 伊藤 恭彦

氏 名 吉田 幸恵

本研究は、児童養護施設を中心とする児童養護制度・政策の展開を分析検討したものである。近年の児童養護の課題は、理念面、制度面、実践面、いずれにおいても存在している一方、児童養護に関する先行研究についても施設処遇論が中心であり、歴史的・体系的な政策論的研究は極めて乏しい状況にあったことが指摘できる。本研究は、このような問題意識の下で、戦後の児童養護に関する制度・政策を単純に通史として取り上げるのではなく、その背景となる社会経済と児童養護問題の動向、養護施設に関連の深い運動体（全国養護施設協議会〈以下、全養協〉や全国児童養護問題研究会〈以下、養問研〉等）や当事者による運動などを併せて区分された年代ごとに検討し、それらと児童養護制度・政策がどのように互いに影響を及ぼし合い、展開してきたのかについて考察したものである。研究対象の時期は、主に戦後から現在（1945年～2015年）とした。ただし、戦後の児童福祉制度・政策の前駆的形態である戦前期の児童保護制度・政策そして私的社会事業が、戦後の児童福祉制度・政策に何らかの影響を与えている可能性があるため、戦前期についても検討した。そして、このような手続きを通じて、児童養護問題の担い手である親（保護者）やその子どもの人権保障を実現するような今後の児童養護制度・政策のあり方を展望することを目的とした。

論文の構成については、三部構成とし、序章においては、研究の範囲と視点、研究の背景と目的と方法を述べた。第Ⅰ部は、近代的施設養護の誕生期である明治期から社会事業の成立期である大正期、そして戦間期のいわば児童養護の前史となる時期について検討し、戦前期の展開が戦後の展開に影響を与えているかどうかについて確認した。第Ⅱ部と第Ⅲ部については、戦後の児童養護制度・政策の展開について検討したものであるが、その区切りを、制定以降初めて「養護施設」に関する規定が変更された1997年の「児童福祉法」第50次改正時に設定した。また、第Ⅲ部のうち第12章については、補論として戦後一貫して児童養護制度・政策に影響を及ぼしてきた「愛着理論」について総括した。終章では、戦前期から現在までの児童養護制度・政策の歴史的展開を総括し、そこから児童養護制度・政策の本質的課題を導き出した。また、児童養護問題と保育問題・母子福祉問題との関連性について検討し、それを踏まえて児童養護制度・政策の今後のあり方について考察するとともに、本研究における今後の研究課題について述べた。

本研究で得られた主な知見は、以下の通りである。

まず、養護の専門性の未確立と施設養護の生活水準が一貫して低位に位置

づけられてきた要因として、「児童福祉法」における「養護」の定義と「児童福祉施設最低基準」の規定、すなわちこれらの成立時点で問題があったことを明らかにした。「養護」は、性質の異なるものを一括規定した概念として成立し、「児童福祉法」制定当初からその多義性ゆえに専門性の確立が危ぶまれた。そして、戦後の「養護」研究は、施設実践や保母養成の観点からの養護技術論、養護形態論に偏り、それらはいずれも児童養護問題の本質的理解を伴うものではなかったという限界もあって、児童養護の専門性の確立は阻まれていったのである。一方、「児童福祉施設最低基準」は、行政の自由裁量に委ねる行政委任立法という法制上の位置にあるという問題に加え、形式的で内実の貧しい最低生活概念と連動していることから、制定以後も政策的放置により戦後の（児童）養護施設の生活水準を低位に固定し続ける働きを果たしてきた。そして、それが（児童）養護施設やそこに措置される子どもへの偏見を増強していったと考えられる。

次に、児童養護問題において歴史的・社会的状況の変化に伴う対象変化が、政策・制度上の対象変化に必ずしも連動していないことを明らかにした。終戦直後の混乱期においては、戦争によって生み出された「孤児」等が養護施設の主たる対象児童であった。1960年代に入ると戦後処理としての養護は終了し、高度経済成長に伴う社会経済動向の変化を背景に、貧困、離婚、親の不在、母子・父子家庭等、児童養護問題も質的に大きく変化した。それに伴い、1970年代のコインロッカーベビー現象や1980年代のベビーホテル問題、1990年代の養護施設の定員割れと児童虐待問題の発見等、その変化に制度が対応できないために社会問題化する現象が度々発生したのである。このような現象について、政策主体は通知による弥縫的な対応策を講じるのみで、養護施設や里親制度の制度設計を戦後直後のまま放置し続けたのである。1960年代に政策主体は戦後処理終了に伴い養護施設転換の必要性を認めたにもかかわらず、養護施設の目的・名称等を含む制度変更が行われたのは、それから約30年後の1997（平成9）年第50次「児童福祉法」改正時であったことが、現実の対象変化に児童養護制度・政策が連動していないことを示している。

2000（平成12）年の「児童虐待の防止等に関する法律」制定以降は、児童虐待問題が児童福祉問題の中心的課題として政策主体に認識されるようになる。児童虐待問題の顕在化を契機に、制度的対応が開始されたという事実も、政策主体による対象認識が、社会科学的観点による実態把握に基づく

ものではないことを示している。そして、政策主体による対象認識には、「児童の権利に関する条約」等、制度・政策に影響を及ぼす「圧力」の存在が関連しているものの、独自の裁量によって対象規定されていることが示唆される。また、1980年代の臨調・行革路線以降、政策主体は自助・自立論を強調し、国民の社会的連帯による相互扶助的理念を謳うことで公的責任を回避しようとする傾向が今日まで継続していることを確認した。特に、児童養護問題と密接に関連する児童虐待問題について、問題が発生する主たる理由である貧困等の家族の生活問題には包括的に対応せず、子育てにおける親の道義的責任を強調するという姿勢を維持し、児童虐待問題を個別的な家族関係の崩壊の問題に矮小化している。そのため、児童養護制度・政策は抜本的な見直しが必要である。

一方、児童養護制度・政策に影響を与える存在として、児童養護問題に関連する運動体を位置づけ、その歴史的展開について検討した。(児童)養護施設に関連する運動体である全養協および養問研は、それぞれ目的とするところは異なるものの、施設の存続、職員配置基準や高校進学問題の改善等の要求運動を政策主体に対して展開し、それらは弥縫的かつ不十分であるものの具体化されてきたといえる。ところが、こうした要求運動は、養護施設側(全養協)と政策主体の間におけるある種の相互依存関係を生み出すものでもあった。それは、民間の(児童)養護施設は、サービス供給機能の維持(安定供給)を指向する一方で、政策主体は(児童)養護施設の硬直的維持を通じて児童養護制度・政策を放置し続けるという関係である。このような相互依存関係は、戦後以来、要養護児童の保護のほとんどを施設によって実施するという、里親制度が主流の欧米諸国から見れば特殊なわが国独自の状況を作り出していったのである。また、全養協、養問研どちらの運動体も、子どもの権利擁護という目的以外に、養護施設の存続と拡充などの意図が存在していた。言い換えると、そうした意図と両立しうる範囲内での子どもの権利擁護運動であったといえる。その証左として、家族支援や里親制度など幅広い児童養護制度・政策に関する議論は全養協や養問研からはほとんど提起されてこなかったことや、施設の前近代的経営(施設内虐待を含む)からの脱却が難しいという(児童)養護施設が抱えてきた矛盾が挙げられる。児童養護問題の本質的把握が不十分であるという限界もあって、どちらの運動体も、真に子どもとその家族の立場に立脚した運動にはなりえなかったのである。

さらに、このような児童養護問題に関する運動体の歴史的展開の総括を通

して、児童養護問題においては当事者やその家族による運動が組織化されにくくという児童養護問題特有の性質が、児童養護制度・政策の進展を困難にしていることを明らかにした。当事者やその家族による運動を阻む背景となったのが、母性剥奪理論（のちに愛着理論）である。この理論は、養護施設において「ホスピタリズム論争」の契機となっただけではなく、「三歳児神話」をはじめ養育における親、特に母親の道義的責任を強調するものとして社会に浸透し、当事者運動の発展を阻んできたのである。

以上の児童養護制度・政策の史的展開から明らかになった特質や課題を受けて、最後に児童養護制度・政策の本質的課題と今後のあり方として以下6点を挙げ詳述した。

1. 児童問題および子どもの養育に関する社会科学的分析の必要性、およびそれに基づく制度・政策の策定
2. 社会的子育て観に基づく包括的かつ地域に根差した制度・政策の構築
3. 児童養護問題の予防策の拡充
4. 権利擁護の仕組みづくりと権利教育
5. 児童養護体系の見直しと専門性の向上
6. 児童養護問題の本質的把握に基づく新たな養護論の構築

そして、児童養護問題の担い手である親やその子どもの声や社会科学研究に基づく児童養護問題に関する知見を広く社会に浸透させることで、特殊な家族における特殊な問題という意識や過度な親の道義的責任の強調といった児童養護問題に関する偏見や誤解、無関心を払拭し、正しい認識の下で国民的課題として児童養護問題を位置付け、児童養護制度・政策を進展させていくことが重要であると強調した。また、最後に今後の研究課題を述べた。