

[学術論文]

社会的養護の動向と課題に関する研究 —2000年から2007年までを中心に—

吉田幸恵
Yukie Yoshida

要旨 本論文は、社会福祉対象論を活用し、児童養護問題における対象の本質的把握を目的として、法律・省令・通知等の分析から、制度・政策・事業とその対象者との関係を整理した。そして、政策主体の意図を分析し、対象規定について考察した。制度を分析する時期としては、「児童虐待の防止等に関する法律」(法律82号)が制定された2000年から2007年までとした。

分析により、この時期のわが国の児童福祉施策は、次世代育成支援(少子化対策)と要保護児童対策(児童虐待問題施策)、施設の第三者評価をはじめとした権利擁護施策の3つに大別される潮流で推進されているという知見が得られた。そして、そこには1990年のいわゆる「1.57ショック」を契機とした少子化問題と児童虐待問題の顕在化、社会福祉基礎構造改革などの影響があると考察した。

社会福祉対象論を活用して本質をとらえるという作業により、児童養護問題は資本主義社会における歴史的・構造的矛盾のなかからうみだされ、未組織で孤立しがちであるために声を上げられない子どもや家族の問題であり、社会問題であるということが明らかとなった。そして、この知見をもとに児童養護問題の本質的解決を目指し、政策主体に対応を迫らなくてはならないということを主張した。

キーワード：児童養護問題、社会的養護、児童虐待問題

1. はじめに

社会福祉学の基本的課題は、「社会福祉の主体が何を対象として政策、制度、事業を進めているかという率直な疑問」⁽¹⁾を、科学的に解明することである。社会福祉対象の拡大化と多様化が進む今日、社会福祉政策策定は選別主義に基づく対象規定が継続され、見直し、抑制、削減、緊縮等の政策決定を適正化・合理化の名のもとに進めている。社会福祉制度・政策と関連制度ないし公共一般施策との関連性と対象規定関係を検討・整理し、社会福祉対象の位置づけを明確にすると共に、いのちとくらしを守る住みよい地域の体系的な生活保障を構築していく必要がある。社会福祉対象論とは、社会福祉の主体の対象と、政策、制度、事業との関係を整理し、社会福祉対象の位置づけを科学的に明らかにするための理論であり、社会福祉研究の出発点といえる。

児童福祉においても、制度政策の関連性と対象規定関係を検討・整理し、対象の位置づけの明

確化の作業が必要である。なお、児童福祉の対象は、児童養護問題、児童健全育成問題、障害児問題、保育問題等に対する制度として類型化され、把握されるものである。本論文では、児童福祉のなかでも、児童養護問題に限定し、社会福祉対象論を活用し考察する。

児童養護問題は、児童福祉法をはじめとした法令等には明確な規定はない。ただし、児童福祉法第41条には、「児童養護施設は、乳児を除いて、保護者のない児童、虐待されている児童その他環境上養護を要する児童を入所させて、これを養護し、あわせてその自立を支援することを目的とする施設とする」と規定されている。また、児童相談所における相談には「養護相談」という相談の種類がある。厚生労働省が作成している『児童相談所運営指針』によれば、「養護相談」は、「父又は母等保護者の家出、失踪、死亡、離婚、入院、稼動及び服役等による養育困難児、棄児、迷子、被虐待児、被放任児、親権を喪失した親の子、後見人を持たぬ児童等環境の問題を有する児童、養子縁組に関する相談」である。これらから政策主体の考える児童養護問題を推し量ることができる。つまり、子ども自身に問題があるというよりは、養育環境上に何らかの問題が存在し、そのために家庭での養育が困難となり子どもの保護を要するにまで至るという問題が、児童養護問題であると考えられる。

ただし、児童養護施設等の児童福祉施設への入所を余儀なくされる子どもによって担われる問題が、すなわち児童養護問題であるというとらえ方は、政策的に切り取られた狭い問題のとらえ方である。つまり、「政策的操作によって、対象を限定するメカニズムが基本的に存在する。したがって、社会的問題の科学的認識が対象を規定するのではなく、政策課題が対象を規定し、限定された政策的課題目標に合わせて対象を規定している」⁽²⁾ という、社会福祉対象論の基本的視点のとおりであり、児童養護問題は、政策主体による限定された対象認識以外の部分を科学的認識によってとらえなくてはならない。児童養護問題においても、社会福祉対象の本質的把握を誤ってはならないといえる。

本論文では、「社会的養護の動向と課題に関する研究—2000年から2007年までを中心に—」と題し、社会福祉対象論を活用し、児童養護問題における対象の本質的把握を目的として、法律・省令・通知等を活用し、制度・政策・事業とその対象者との関係を整理する。そして、政策主体の意図を分析し、対象規定について考察を試みる。制度を分析する時期としては、「児童虐待の防止等に関する法律」(法律82号)が制定された2000年以降から、現在(2008年6月)に至るまでを取り上げる。

2. 児童養護問題と保育問題・母子福祉問題との関連

児童養護問題は、わが国の子育て家庭に共通した社会問題の一環である。こうした認識に立つためには、わが国全体の家庭養育における困難と児童養護問題とを関連づけて分析し、児童養護問題の対象を規定し、その構造をとらえる必要がある。まず、わが国の子育て家庭に共通した社会問題の一環である、保育問題との共通性や連続性に注目し考察する。そして、児童養護問題の主な担い手といえる母子家庭の問題について考察し、児童養護問題の発生要因を探る。

児童養護問題と保育問題は、ともに家族における子どもの養育に関する問題である。それゆえ、現象面ではその現れ方が異なるとしても、その問題の本質は共通であると考えられる。増淵千保美によれば、その共通性は二点に集約されるという。一つめは、両問題の根底には、基本的に雇用・労働条件をめぐる労働問題が存在するということである。二つめは、資本主義社会における生活自己責任の原則のもとで家庭の養育が限界に達し、社会的対応を要する社会問題として現れていることである⁽³⁾。

藤井伸生によれば、保育問題への対策とは、「制度体系上の位置づけからは、社会政策（労働者保護制度）および公共一般施策（保険・医療、教育、生活環境施設等）の不十分さを最終的に補充・代替するという役割のもとに発展を遂げてきた」⁽⁴⁾ものである。つまり、具体的には、労働時間の規制、休日・休暇の増大、育児時間の保障、産前・産後休暇、育児休業等といった労働者保護制度の不備と、すべての子どもを対象とした公共一般施策としての保健・医療制度や教育制度、さらには公園・遊び場・安心して歩ける生活道路などの生活環境施設の整備の不十分を、安易に保育所において片づけてしまおうとしてきたということである。1990年代以降、いわゆる「子育て支援」の名の下に保育所が各種保育サービスのみならず、相談援助等の機能をも備え、多機能化されてきたというのもその一例である。このように、保育所が本来担うべき役割ではないものを、保育所の不十分なカネとヒトの条件下で対応しようとするため、子どもや親の要求に十分に答えられるものにはなりえないのである。そして、社会政策および公共一般施策の不備を保育所保育施策の強化によって対応しようとすることで取り残された問題が、児童養護問題へと連続していくのである。

また、児童養護問題と保育問題との相違点は2点ある。まず一つめは、保育問題が、女性労働問題に規定されている一方で、児童養護問題は、生活基盤に規定されているというところである。二つめは、社会問題化における相違点である。保育問題の担い手が、国民的課題にまで発展するほどの、そして、政策主体の譲歩を引き出すことができるだけの要求・運動が展開できたのに比し、児童養護問題の担い手は、生活基盤が不安定で組織化しにくいがゆえに、政策主体の譲歩を引き出すだけの要求・運動に発展しにくいという側面をもっているということである⁽⁵⁾。

保育問題対策は、高度経済成長期以降、不足した労働力を女性の労働力において補うという労働力政策により推進されてきた一面をもつ。また、保育所保育の対象が形成される過程には、自

治体や運動体レベルで保育の対象を先駆的・開拓的に取り上げ、それが住民の中で一般化されることによって、政策主体も保育の対象に取り上げざるを得なくなっていくという側面もある。つまり、資本の側の女子労働力の要求と「郵便ポストの数ほど保育所を」という国民的な保育要求の高まりとが相まって保育政策は推進されていったのである。

一方、保育所保育のサービスだけでは家庭養育が完結できない家族については、生活基盤が不安定で、未組織であるため声を挙げることもままならない。あるいは、子どもの養育は自己責任で行うものという親の道義的責任により声を挙げることはばかられるため、保育問題の中では脚光を浴びることなく潜在化する。1970年代後半から顕在化するベビーホテル問題は、こうしたニーズの潜在化の代表例である。ベビーホテル問題は、公的な保育制度としての夜間保育や延長保育が未整備の状態のまま、長時間働く雇用者が増加するという矛盾によって引き起こされ、社会問題化した。つまり、母親が働くための最低限の保障の未整備が、ベビーホテル問題という形で表面化したのである。そして、この問題は母子世帯において先鋭的に現れた。母子世帯の母親は、パートタイムなど不安定な就労形態をとらざるをえず経済的基盤が脆い。高額な利用料を要するベビーホテル利用は、さらに母子世帯の経済的困窮を助長しかねない状態だったのである。母子世帯の生活問題に対応するためには、社会的養育制度を整え、就労と養育を両立させることが必須であったといえる。しかし、こうした問題が明らかになっていながらもかかわらず、母子世帯の就労を支える社会福祉サービスの推進は行われず、子どもの養育問題は、もっぱら母子寮(現:母子生活支援施設)以外に担う場がなかった。さらに、母子寮自体も、地域的偏在、施設の老朽化、設備不足、職員の不足や専門性の不足など多数の問題を抱え、それが改善されることなく維持されてきており、母子世帯の生活はますます困難を抱えることとなった。

なお、戦後、母子福祉対策対象は、戦争未亡人対策から生別母子世帯、寡婦対策とその対象を拡大してきた。しかし、生別母子世帯へと対象が拡大したとはいえ、離別母子世帯や未婚の母等より生活問題を抱える対象については、死別母子世帯に比して福祉施策をより低位に位置づけてきた⁽⁶⁾。その背景には、離別母子世帯や未婚の母への偏見や差別が潜んでいる。そして、こうした偏見や差別ゆえに、国民問題へと発展した保育所保育の拡大などのような政策的譲歩を引き出すことができなかつたのである。それゆえ、離別母子世帯や未婚の母の声は取り上げられることなく、そのニーズは潜在化したのである。

このように、母子福祉問題と児童養護問題は同型の構造を有している。つまり、より脆弱な生活基盤をもつ家族、なんらかの偏見・差別をうけているがゆえに政策的に低位に位置づけられている家族、つまり、保育問題の中では取り残され、そのニーズが潜在化してきた家族がその担い手となっているのである。なお、母子生活支援施設の抱える問題は、児童養護施設や乳児院等、児童養護問題に対応する養護系児童福祉施設についても同様である。これら児童福祉施設は、戦後処理としての役割を担うために創設されたが、高度経済成長期以降は、ほぼ完全にその役目を

終えた。しかし一方で、急激な産業化・都市化等に伴う国民生活の変化による新たな社会問題への対応が求められているにもかかわらず、児童福祉政策の基盤の脆弱さなどにより、戦後以降、維持され続けてきた機能から脱却できずにいるのである。

以上のとおり、児童養護問題と、保育問題、母子福祉問題との間には連続性・同質性があることが明らかである。保育問題との関連性は、社会政策および公共一般施策の不備を保育所保育施策の強化によって対応しようとすることで取り残された問題が、児童養護問題へと連続していくという点、また、児童養護問題の担い手は、生活基盤が不安定で組織化しにくいゆえに、保育問題に比べ政策主体の譲歩を引き出すだけの要求・運動に発展しにくい問題が潜在化しやすいという点が挙げられる。また、母子福祉問題については、両者の問題が同型の構造であるということがいえる。つまり、両者の担い手は、脆弱な生活基盤とスティグマゆえに政策的に低位に位置づけられている家族、保育問題の中では取り残されニーズが潜在化してきた家族なのである。

そして、政策主体は、このような児童養護問題の構造に対する根本的な解決を図るための施策を行ってこなかったということが指摘できる。つまり、児童養護問題、保育問題、母子福祉問題は、それぞれ発生要因構造において連続性・関連性があるにもかかわらず、政策においては、一貫性や系統性をもたせず対応してきたのである。また、前述の通り、児童養護問題、母子福祉問題は、脆弱な生活基盤とスティグマゆえに政策的に低位に位置づけられており、さらに、政策主体の譲歩を引き出すだけの要求・運動に発展しにくくニーズが潜在化しているため、制度展開自体が積極的に行われず、問題が放置されて続けてきたといえるのである。

3. 近年の社会的養護施策の動向

3-1. 「児童虐待の防止等に関する法律」との関係性

前節では、児童養護問題はいかにして発生しているのかということに着目し、保育問題や母子福祉問題との関連性が深いことを述べた。本節では、2000年の「児童虐待の防止等に関する法律」（法律第82号）制定以降の児童養護問題に関する近年の法令や通知等を分析し、その変遷を考察する。児童養護問題がどのように政策主体に認識され対応されているのかを分析し、政策主体が、保育問題や母子家庭問題との関連性をふまえた政策を行っていくのか、また、制度展開に影響しているものは何であるのかを探る。

2000年以降の児童福祉政策の最大の特徴は、児童虐待に関する法令・通知等が相次いで出され、児童虐待問題への対応が中心となって進められてきたことである。こうした制度展開の大きな転換点が2000年の「児童虐待の防止等に関する法律」の制定である。なお、同法制定以前も児童虐待関連施策は存在していたが、制定を境に政策主体による虐待問題への対応方法が変化している。それに伴い児童養護問題への対応、ひいては児童福祉施策全体の転換が図られはじめたといえるのである。

児童虐待問題への関心が高まり始めたのは、1990年代初頭のことである。当時の児童福祉関係者に大きな影響を与えた出来事は、1994年の「児童の権利に関する条約」(条約2号)の批准である。同条約によって子どもは権利主体であり、虐待は権利侵害であるということが強く意識された。それが契機となり民間団体を中心に児童虐待防止活動が開始される。1996年には「日本子どもの虐待防止研究会(JaSPCAN)」が、虐待防止活動に取り組む医療・保健・福祉・教育・司法・行政などの実践家・研究者により組織・設立され、2000年には「日本子どもの虐待防止学会」へと名称変更した。また、日本弁護士会連合会等の団体も児童虐待防止活動に取り組み始め、虐待の定義の明文化や通告義務の強化、虐待の禁止規定の創設等を求める意見・要望が、当時の厚生省へ提出されるなどした。また当時、戦後50年以来ほとんど手がつけてこれなかった社会的養護⁽⁷⁾の再編問題も活発に議論された。しかし、それらは1997年の第50次児童福祉法改正に反映されることなく先送りされ、各種通知等により虐待の早期介入と、当時の児童福祉法の範囲内での対応が促されるにとどまった。つまり、児童虐待防止施策とそれに伴う社会的養護再編に関する本格的な法整備が開始されるのは、2000年の「児童虐待の防止等に関する法律」(法律第82号)制定まで待たなければならなかったのである。

2000年以降の展開は、まず、2000年に「児童虐待の防止等に関する法律」(法律第82号)、その翌年(2001年)には「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」(法律第31号)が制定され、児童虐待とともにDV(ドメスティック・バイオレンス)への関心が高まり、家族内の病理が改めて認識され注目が集まったことに始まる。

「児童虐待の防止等に関する法律」では、児童虐待の防止、児童虐待の定義、児童虐待の防止に関する国・地方公共団体の責務、児童虐待の通告等が規定された。なお、同法は、2008年に至るまでに何度か改正されており、2004年の改正では、児童虐待の通告窓口に市町村が含められ、また、児童虐待予防の概念と規定が明記された。2007年の改正では、これまで努力義務であった安全確認を「安全確認義務」としたり、一時保護や同意施設入所措置中の保護者に対する「面会の制限等」に関する事項と罰則規定が盛り込まれている。このように、「児童虐待の防止等に関する法律」は、制定時以降、予防対策の拡充、保護者への罰則の規定など、大きな展開を見せているといえる。

また、同法制定以降、児童虐待問題対応の一環として関係機関による虐待防止ネットワークの整備促進が図られている。2004年の児童福祉法改正では、児童相談における市町村の第一義的な役割が明記されるとともに、それまで主として児童虐待防止のために実施されていたネットワークを要保護児童対策地域協議会として法定化した。そして、2007年の改正では、要保護児童対策地域協議会の設置が努力義務化されている。

一方、2000年に制定された「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する法律」(法律第111号)では、「社会福祉事業法」が「社会福祉法」(法律第45号)として改称・改正され、

措置制度から利用契約制度への転換、サービス提供主体の多元化といった利用者を主体とするサービス提供体制への転換が図られ、それに伴う利用者の権利擁護の仕組みとして情報提供、苦情解決、第三者評価の仕組みが導入された。2003年には、少子化対策として「少子化社会対策基本法」(法律第133号)と「少子化社会対策大綱」、「次世代育成支援対策推進法」(法律第120号)が相次いで制定され、1990年代より「エンゼルプラン」「新エンゼルプラン」等で整備されてきた少子化対策が法制化された。また、この時期は、つどいの広場事業や乳幼児家庭全戸訪問事業やの創設など、虐待の予防的観点からの子育て支援策が見られるようになる。一方、障害者福祉も展開を見せる。2004年には、「発達障害者支援法」が制定され、発達障害者への理解と関心が教育関係者や児童福祉従事者を中心に高まり始めた。なお、児童養護施設等社会的養護を担う施設においても被虐待児に加え、発達障害児への対応は従来からの課題となっている。そして、2005年には「障害者自立支援法」(法律第123号)の制定に伴い、障害児の施設入所の仕組みも直接契約の仕組みへと転換した。また、2006年には「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」(法律第77号)が制定され、幼保一元化の推進により「認定こども園」が創設され、直接契約の仕組みが採用された。さらに、少年司法の分野では「少年法」(法律第168号)が、2005年から2008年にかけて毎年改正され、活発な動きを見せている。なお、これらの改正内容は、少年院収容年限の引き下げ等であり、少年犯罪に対する厳罰化政策である。厳罰化政策は、非行少年へのスティグマと緊縮財政の名の下の青少年対象の福祉サービス切捨てが背景となっており、抜本的見直しが必要である。

このように、2000年以降は、児童虐待関連施策と少子化対策を中心に展開したといえる。さらに、施設入所のしくみが措置制度から直接契約制度へと転換したり、苦情解決や第三者評価といった利用者の権利擁護施策が展開するなど、高齢者福祉や障害者福祉の影響を受けた制度展開が見られた。また、少年司法分野が、児童自立支援施設等の実施する非行児の福祉分野に進出し始めたことなどが特徴といえる。

3-2. 子どもの権利擁護施策との関係性

2000年以降は、「社会福祉法」の改正を皮切りに、措置制度から直接契約制度への転換、苦情解決や第三者評価といった利用者の権利擁護等の仕組みが児童福祉施設においても急速に整備された。本節では、社会福祉全体の取り組みである権利擁護施策と子どもの権利擁護施策の動向、そして、それらの関係を中心に検討する。

まず、2000年に通知「社会福祉事業の経営者による福祉サービスに関する苦情解決の仕組みの指針について」(児発575号)、「社会福祉の推進のための社会福祉事業法等の一部を改正する法律の一部の施行等に伴う児童家庭局所管の福祉サービス利用の際の情報提供等について」(児発578号)が出され、さらに、2004年には「福祉サービス第三者評価事業に関する指針について」(雇

児発第 0507001 号) が出された。このような利用者の権利擁護の仕組みの急速な整備は、高齢者福祉や障害者福祉といった分野を主眼として推進された側面が強い。児童福祉ないし児童養護の分野では、「利用者」とは子どもであると同時にその親でもあり、さらに両者のニーズがそれぞれ異なることもしばしばある。つまり、高齢者福祉や障害者福祉の「利用者」とは異なる側面があるので、児童福祉分野においては、子どもの権利擁護と親のニーズの調整という視点に立脚した独自の仕組み作りが課題であると考えられる。

また、子どもの権利擁護という視点で施設養護関連の政策動向を見てみると、施設内虐待防止が中心に推進されている。まず 1997 年に通知「懲戒に係る権限の濫用禁止について」(児企第 9 号) が出され、翌年(1998 年)に「児童福祉施設最低基準」(厚労省令第 63 号)が改正されたことにより、施設長による懲戒権の濫用禁止が盛り込まれた。そして、1999 年の通知「児童養護施設等に対する児童の権利擁護に関する指導の徹底について」(児家第 60 号)と、2004 年の児童福祉施設最低基準(厚労省令第 63 号)の改正により、施設職員による入所児童への虐待禁止、施設職員の秘密保持義務の規定が追加された。さらに、2006 年にも通知「児童福祉施設における施設内虐待の防止について」(雇児総発第 1006001 号)が出されている。このように、施設内虐待防止関連の通知が相次いで出されている背景には、施設内虐待の防止策が功を奏さず、依然として発生し続けているという事実が存在する。家族から虐待を受けた子どもの安全を保障し、その心身の傷を癒し養育することを期待されている施設が、その役割を果たし得ないという事実は、施設職員にとどまらず、施設全体の子どもの権利擁護意識の低さを物語っている。そして、施設の権利擁護の意識を抜本的に向上させること、さらには、施設が子どもの権利擁護機能を発揮するためのシステム作りが喫緊の課題なのである。

3-3. 社会的養護施策の新展開

2000 年以降、児童虐待の対応が急務の課題であることを背景に、その受け皿である社会的養護の再編に関する議論が活発化し始めた。2003 年には、厚生労働省社会保障審議会において「社会的養護のあり方に関する専門委員会」報告書と「社会保障審議会児童部会」報告書、2007 年には同審議会の社会的養護専門委員会による報告書「社会的養護体制の充実を図るための方策について」が発表されるなど、今後の制度展開に関する議論がなされ、社会的養護システム全体の見直しへと発展し始めた。これらの議論において、従来から施設における集団養護が中心であった社会的養護のあり方が、家庭的養護の重視へと方向転換され始めているのである。そして、具体的施策として、里親制度の拡充、児童福祉施設の体制強化(施設のケア単位の小規模化、家族支援、被虐待児個別対応職員の配置など)が次々と展開されていくのである。

里親制度は、社会的養護に関する制度展開のうち、児童虐待問題への対応を意図した施策の中で最も大きく進展したものと見える。2002 年に「里親の認定等に関する省令」(厚労省令第 115

号)、「里親が行う養育に関する最低基準」(厚労省令第116号)が出され、里親制度の拡充が図られた。被虐待児専門の里親である「専門里親」や「親族里親」が新たに創設され、里親へのレスパイト機能提供など、里親支援についても規定された。また、新たな里親制度を運用するために「里親制度の運営について」(雇児発第0905002号)、「里親支援事業の実施について」(雇児発第0905005号)、「里親の一時的な休息のための援助の実施について」(雇児発0905006号)、「専門里親研修制度の運営について」(雇児発第0905003号)などの通知が相次いで出されている。このような里親制度の拡充は、児童虐待により急増する要保護児童の受け皿を拡大することが意図されている。児童養護施設等の施設は、特に都市部では満杯状態となっており、子どもの受け入れ先を拡大するために里親制度の拡充と整備が行われたと考えられる。

また、児童福祉施設のケア単位の小規模化の動きは、1987年の通知「児童福祉施設等における施設機能強化推進費について」(児発第450号)においてその萌芽が見られるが、その後の制度展開は2000年の通知「地域小規模児童養護施設の設置運営について」(児発第489号)以降である。同通知により、長期在籍が想定される6人程度の児童が2人の職員の援助を受けながら地域の一般住宅で生活する施設が創設できるようになった。また、2003年には、厚生労働省社会保障審議会児童部会の「社会的養護のあり方に関する専門委員会」報告書により、施設における生活単位の小規模化、永続的な生活環境や人間関係の保障の重要性が指摘された。そして、2005年には、「児童養護施設等のケア形態の小規模化の推進について」(雇児発第0330008号)、「児童養護施設等の小規模なグループによるケアの推進における実施指針」(雇児発第0330001号)といった通知が出され、施設のケア単位の小規模化に関する制度拡充が図られている。従来、わが国の社会的養護は、施設養護を中心に展開されており、施設養護は大舎制の施設形態を維持し集団養護を中心に展開されてきた。このような2000年以降の家庭的養護施策の一連の動きは、従来のわが国の社会的養護システムからの転換を図ろうとするものであると考えられる。

さらに、従来は児童相談所が家族支援を担い、要保護児童の養護が児童福祉施設を担うといったように役割が固定的であったが、そこからの脱却を図る取り組みも見られるようになる。家族支援が児童福祉施設の体制強化の一環として推進されるようになったのである。1995年に既に「養護施設入所児童早期家庭復帰促進事業」(児家第29号)により開始されていたが、2004年に出された通知「乳児院等における早期家庭復帰等の支援体制の強化について」(雇児発第0428005号)によって、家庭支援専門相談員(ファミリーソーシャルワーカー)が創設され、常勤化の予算が配置された。なお、同通知によると、家庭支援専門相談員は、「入所している児童の保護者等に対し、児童相談所との密接な連携のもとに電話や面接等により児童の早期家庭復帰、里親委託等を可能とするための相談・指導等の支援を行う」ことを目的とした職種である。また、このような家庭支援の取り組みは、施設による対応という側面が強く、児童相談所による親への治療的プログラム等の取り組みとの連携や、各種子育て支援策との連携が図られるには至ってい

ない。

一方、この時期は、家庭支援専門相談員をはじめとした児童福祉施設職員の新たな職種の創設・配置や、里親制度における専門里親の新設も大きな特徴といえる。2001年には、児童福祉施設の体制強化の一環として、被虐待児個別担当職員を定員50名以上の児童養護施設に配置する事業が開始され、その後、母子生活支援施設、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設にも配置できるよう拡充されている。また、1999年以降は心理療法担当職員も配置できるようになっている。

このような児童虐待問題の制度拡充は、従来の施設職員、里親の専門性では現代的ニーズに対応しきれないことを物語っており、それぞれのニーズに即したサービスを提供する職種・里親を創設するという意図で対応されたと考えられる。しかし、被虐待児個別担当職員・家庭支援専門相談員は、資格要件等もあいまいであり、その職種の専門性が明確ではない。これら新しい職種が担う被虐待児への個別対応やファミリーソーシャルワークの専門性は、従来の職員の専門性とどのように違うのか、従来の職員の専門性とは一体何であり、今後どのように専門性を打ち出していくのかという課題が生じ、そのあり方が問われているのである。

3-4. 制度展開のまとめ

現在、わが国の児童福祉施策は、次世代育成支援（少子化対策）と要保護児童対策（児童虐待問題施策）、そして施設の第三者評価をはじめとした権利擁護施策の3つに大別される潮流で推進されているといえる。その背景は、1990年のいわゆる「1.57ショック」を契機とした少子化問題と、児童虐待問題の顕在化、社会福祉基礎構造改革などであると考えられる。

少子化対策は、保育所の待機児童の解消、保育所を中心とした子育て相談や居場所づくりなど「子育て支援」を実施することにより開始された。近年では、要保護児童対策をも視野に入れた施策が実施され始めてはいるものの、依然として保育所を中心としたサービスに偏っており、その対象も乳幼児とその親と極めて限定的である。現在、学童保育所の整備とそのサービス内容の充実が課題であることに代表されるように、学童期さらには少年期・青年期の子どもへの福祉施策が乏しいため、すべての年齢の子どもを対象とした包括的な支援サービスが課題である。

児童虐待問題については、2000年以降、保護から予防へと制度の拡充が見られた。従来は、少子化対策として女性の労働力確保のため保育サービスの拡充を主眼としていた子育て支援政策が、要保護児童対策を含めた支援策へと転換し始めた。また、児童虐待問題については、児童相談所を中心に対応する一方で、近年では、市町村への相談業務の権限委譲等、機能が一極集中していたために殺到する相談に対応できず機能麻痺におちいった児童相談所を改革する制度改革が行われている。しかし、児童相談所の親へのカウンセリング・治療的アプローチの法的拘束力はないなど課題は多い。一方、被虐待児の受け皿として、近年では里親制度において専門里親が新

たに創設されたが、その数はまだ少なく、虐待を受けた子どもは依然として児童養護施設等の児童福祉施設への入所を中心とした対応が維持されている。しかし、その児童福祉施設も受け皿としては不十分である。また、入所型児童福祉施設に措置された被虐待児へのケアや、家族支援については、家庭支援専門相談員（ファミリーソーシャルワーカー）、被虐待児個別対応職員、心理療法担当職員がそれぞれ配置され、実施され始めている。このように、急増する虐待事件への対応に追われるようにして次々と制度展開が見られたが、虐待を受けた子どもの施設入所による保護と、乳幼児をもつ子育て家庭を主眼とした子育て支援策といった表面的・限定的な対応が中心で、児童養護問題への本質的アプローチはないといってよい。つまり、家族の生活問題への対応という側面は希薄なのである。さらに、早期発見と介入・保護、家族再統合に向けた保護者への援助が一貫性と系統性をもって行われているとは言い難く、一貫性と系統性をもたせた家族への支援が課題である。

近年の施策を概観することで指摘できるのは、「少子化対策」と「虐待問題への対応」の根本的問題は同一であるにも関わらず、それらが分離して行われてきたということである。才村純は、『「安心して子どもを生み、育てることのできる基盤」が欠如しているからこそ少子化が進行し、子育て不安や子ども虐待も深刻化しているものであり、両者の問題は同根であるといえる。』⁽⁸⁾と指摘する。少子化問題、児童虐待問題いずれにしても、その現象の現れ方は異なるが、資本主義社会における歴史的・構造的矛盾の中からうみだされる養育に関する問題ということにかわりはない。しかし、政策主体による「子育て支援」の実施は、すべての子育て家庭を対象としていると謳いながらも、保育サービスを提供することによって得られる女性労働力の確保と、子どもの健全育成によって得られる将来の労働力の確保が意図され、その対象は限定されている。また、児童虐待問題については、子どもの保護等には取り組むが、虐待問題が発生する根本理由である貧困等の家族の生活問題に対応せず、親の道義的責任を強調するという姿勢を維持し、虐待問題を個別的な家族関係の崩壊の問題に矮小化する傾向がある。

また、児童養護施設等、児童福祉施設に関する施策の課題についても指摘できる。児童虐待問題が深刻だとして制度改正がなされ続けてきているにもかかわらず、児童福祉施設最低基準が改正されていないということである。従来から「最低基準が最高基準」といわれてきたように、社会的養護においては、公的サービスを最底辺の劣悪サービスに位置づけてきた。近年の通知等において、小規模児童養護施設を推進し、被虐待児の個別対応や心理治療、家族支援のために職員加配の予算をつけてきたが、決して児童福祉施設最低基準の改正には至らない。そこに、政策主体が表面的な対応しかしていないこと、つまり、公的責任回避姿勢を見て取ることができるのである。

さらに、社会福祉基礎構造改革の潮流が、児童福祉政策を高齢者福祉政策や障害者福祉政策と同型化するよう促しているということも指摘できる。社会的養護施策においても、児童養護問題

への対応という本来の政策展開に加え、高齢者福祉や障害者福祉等他分野からの影響を受けて展開しているのである。しかし、児童福祉には子どもの権利擁護と親のニーズとの調整といった特有の問題があり、他分野の社会福祉と同一の対応は簡単ではないのである。また、こうした背景には、社会全体が高齢者福祉への関心が強く、児童養育問題への関心が極めて低いということに由来する。児童虐待が関心を集めても、児童養護問題は依然として親の道義的責任という意識が強く残っており、国民全体の課題にはなっていないといえる。

4. 児童養護問題の本質

まず、「児童養護問題とは、高度経済成長期以降、増大した雇用労働者の労働問題を根底に、関連的には社会的共同生活手段の不備・不足、とりわけ家庭の自助努力による育児・養育を強調する社会保障・社会（児童）福祉政策によって生み出された生活問題の一環として位置づいている。つまり、児童養護問題は、今日大多数を占める雇用労働者を中心に、それと同様の生活水準にある勤労住民とその家族に共通した社会的な対応を迫られる社会問題として発生しているのである。しかし、児童養護問題は、その問題を背負わされている子どもや家庭の多くが未組織で地域から孤立しているため、雇用労働者層を中心とする働く人々とその家族の共通課題（社会問題）として提起する組織的な要求・運動にはなりにくく、表面化したときには生命の危機に直面した問題にまで深刻化していることが特徴である。」⁽⁹⁾と増淵は指摘する。

これについては、「政策課題や目標の設定は、正しい科学的認識ないし実態把握によってではなく、住民の要求、請願、運動による若干の影響（社会力）を認めることはできるが、それは政策策定サイドの限定的譲歩の結果によるもの」⁽¹⁰⁾という、社会福祉対象論の基本的視点が参照できる。つまり、児童養護問題は、その問題の担い手である子どもや家族が未組織で地域から孤立しているため、「政策策定サイドの限定的譲歩」を引き出すだけの影響力を発揮し得ない。だからこそ、表面的な対応に終始し、本質的解決に至らず問題が放置され続けていると考えられる。

さらに、「社会的な対応を要求する運動が停滞すると、生活自己責任の原則を根拠とする国家は、その対策における責任と費用負担をできるだけ最小限にとどめようとする傾向にあり、今日では、家庭や個人にその責任を転嫁していく政策がより一層推し進められているのである。」⁽¹¹⁾と指摘されている。1980年代の臨調・行革路線より継続される自助・自立論の強調、国民の社会的連帯による相互扶助の理念を謳う公的責任の回避は、子育てにおける親の責任を強調する。また、「子育て支援」という児童福祉政策の主たる意図は、保育サービスを提供することによって得られる女性労働力の確保と、子どもの健全育成によって得られる将来の労働力の確保にある。すべての子育て家庭を対象としていると謳いつつも、その意図からは、極めて限定された対象者しかみえてこない。そして、このような児童福祉政策により、巧妙に公的責任を回避しようとする。また、

政策主体の対象認識からこぼれ落ちる子どもや家族は、子育てにおける親の責任だけが残る。特に、児童虐待は、政策主体の対象認識からこぼれ落ちた家族がその問題の担い手となっていると考えられる。

「児童養護問題は、虐待事件のように、現象的には個別的な家族関係の崩壊の問題にみえても、本質的には、現代社会の構造から必然的に生み出された雇用労働者を中心とする働く人々とその家族に共通した課題であり、国・自治体行政の責任と費用負担による対応を迫る社会問題としてとらえることが重要」⁽¹²⁾なのである。

以上のように、社会福祉対象論を活用して本質をとらえるという作業によって、児童養護問題は、資本主義社会における歴史的・構造的矛盾のなかからうみだされ、未組織で孤立しがちであるために声を上げられない子どもや家族の問題であるということが確認できた。そして、それは社会問題であることが認識できた。この認識のもとに、児童養護問題の本質的解決を目指して政策主体に対応を迫らなくてはならないといえるのである。

【註】

- (1) 中垣昌美編『社会福祉対象論』さんえい出版 1995年 Piii
- (2) 同上 P16
- (3) 増淵千保美著『児童養護問題の構造とその対策体系—児童福祉の位置と役割—』高菅出版 2008年 P32-33
- (4) 藤井伸生「第2章 児童福祉の対象 —保育所保育について—」
中垣昌美編『社会福祉対象論』さんえい出版 1995年 P23
- (5) 増淵千保美著『児童養護問題の構造とその対策体系—児童福祉の位置と役割—』高菅出版 2008年 P33-34
- (6) 村井龍治「第3章 わが国における戦後母子福祉の対象の変化」
中垣昌美編『社会福祉対象論』さんえい出版 1995年 P65-66
- (7) 2007年の社会保障審議会児童部会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「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中間取りまとめ」において、「社会的養護」とは、「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ができる」ものであると定義されている。
- (8) 才村純「児童虐待対策の到達点と課題」『母子保健情報第50号』恩賜財団母子愛育会 2005年 P17
- (9) 増淵千保美著『児童養護問題の構造とその対策体系—児童福祉の位置と役割—』高菅出版 2008年 P36
- (10) 中垣昌美編『社会福祉対象論』さんえい出版 1995年 P16
- (11) 増淵千保美著『児童養護問題の構造とその対策体系—児童福祉の位置と役割—』高菅出版 2008年 P51
- (12) 増淵千保美著『児童養護問題の構造とその対策体系—児童福祉の位置と役割—』高菅出版 2008年 P41

社会的養護に関する法律・通知等（2000年～2008年6月）

年	社会の動きと社会的養護関連団体等の動向	児童福祉制度全般	施設養護関連	里親制度関連
2000	介護保険制度開始 少年法等の一部を改正する法律(法律第142号)	児童福祉行政指導監査の実施について(児発第471号) 児童虐待の防止等に関する法律(法律第82号) 社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する法律(法律第111号)、社会福祉法(法律第45号)	地域小規模児童養護施設の設置運営について(児発第489号) 社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律の一部の施行(平成12年6月7日)及びそれに伴う政省令の改正について(児発574号) 社会福祉事業の経営者による福祉サービスに関する苦情解決の仕組みの指針について(児発第575号) 社会福祉の推進のための社会福祉事業法等の一部を改正する法律の一部の施行等に伴う児童家庭局所管の福祉サービス利用の際の情報提供等について(児発578号) 運営適正化委員会等の設置要綱について(社授発第1353号) 運営適正化委員会における福祉サービスに関する苦情解決事業について(社授発第1354号) 児童福祉施設入所支援事業の実施について(児発第538号) 一時保護児童処遇促進事業の実施について(雇児発第248号)	
2001		配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律(法律第31号)	母子生活支援施設における夫等からの暴力を受けた母子及び被虐待児等に対する適切な処遇体制の確保について(雇児発508号) 児童福祉施設等における児童の安全の確保について(雇児総発第402号) 国籍不明な養護児童等への適切な対応について(雇児総発第40号) 被虐待児童の一時帰宅等への適切な対応について(雇児福発第72号) 母子生活支援施設における夜間警備体制の強化について(雇児発509号) 児童福祉施設等の安全管理に関する緊急対策と財政支援について(雇児発685号・社授発1837号)	
2002		母子及び寡婦福祉法施行令の一部を改正する政令の施行等について(雇児発第0401022号) 児童扶養手当等の支給に関する法律の改正「少子化対策プラスワン—少子化対策の一層の充実にに関する提案—」	児童家庭支援センター運営事業の取り扱いについて(雇児福発第0619001号) 児童家庭支援センター運営モデル事業の実施について(雇児発第0717003号)	里親の認定等に関する省令(厚労令115)(里親等家庭養育の運営について(児発138)廃止) 里親制度の運営について(雇児発第0905002号) 里親が行う養育に関する最低基準(厚労令116) 里親の認定等に関する省令第十九条第二号の厚生労働大臣が定める研修(厚労告290) 里親支援事業の実施について(雇児発第0905005号)(家庭養育推進事業の実施について(児発466)廃止) 里親の一時的な休息のための援助の実施について(雇児発第0905006号) 専門里親研修制度の運営について(雇児発第0905003号) 「里親に関する省令」及び「里親が行う養育に関する最低基準」について(雇児発0905001号)

年	社会の動きと社会的養護関連団体等の動向	児童福祉制度全般	施設養護関連	里親制度関連
2003	「里親制度の拡充・整備に関する研究会」報告書(厚労省) 「里親委託促進のあり方-里親委託促進のあり方に関する研究委員会報告書」(全国里親会)	"少子化社会対策基本法(法律第133号) 少子化社会対策大綱の制定" 次世代育成支援対策推進法(法律第120号)	児童養護施設等入所児童に対する支援について(雇児福発第1017001号) 小規模分園型(サテライト型)母子生活支援施設の設置運営について(雇児発第0701004号)	
2004	発達障害者支援法(法律第167号) 「社会的養護を担う乳児院の発展・強化のために～乳児院機能の具現化に向けた提言～Part1～」(全乳協)	児童福祉法の一部を改正する法律の施行について(雇児発第1203001号) 児童虐待の防止等に関する法律の改正(法律第30号) 「少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について」(子ども・子育て応援プラン)	乳児院等における早期家庭復帰等の支援体制の強化について(雇児発第0428005号) 被虐待児受入加算費について(雇児発第0517001号) 児童福祉法による児童入所施設措置費等国庫負担金交付要綱等の改正点及びその運用について(雇児福発第0716001号) 乳児院における自立支援計画の策定について(雇児福発第0527001号) 福祉サービス第三者評価事業に関する指針について(雇児発第0507001号) 児童福祉施設最低基準の改正(厚労省令第63号:施設職員による入所児童への虐待禁止、施設職員の秘密保持義務の規定が追加) 自立促進等事業の実施について(雇児発第0511002号)	里親が行う職業指導について(雇児福発1228002号)
2005	「乳児福祉研究会報告書」(全乳協) 障害者自立支援法(法律第123号) 少年法等の一部を改正する法律(法律第50号)	児童福祉法の一部を改正する法律の施行に関する留意点について(雇児総発0225002号) 児童手当法改正(法律第102号)	児童養護施設等のケア形態の小規模化の推進について(雇児発第0330008号) 児童養護施設等の小規模なグループによるケアの推進における実施指針(雇児福発第0330001号) ひきこもり等児童福祉対策事業の実施について(雇児発第0328006号) 児童養護施設等における入所者の自立支援計画について(雇児福発第0810001号)(乳児院における自立支援計画の策定について(雇児福発第0527001号)、児童養護施設等における入所者の自立支援計画について(児家第9号)は廃止) 児童福祉施設最低基準の改正(厚労省令第63号:施設職員の専門性の確保の規定、児童養護施設等での自立支援計画の策定の義務化、苦情解決における第三者委員の設置の促進が追加)	専門里親継続研修の実施にあたっての留意事項について(雇児福発第0107001号) 里親家庭への保護を要する子どもの委託の促進について(雇児福発第0325002号) 専門里親制度における非行等の問題を有する子どもへの対象拡大について(雇児福発第0325001号)
2006	「児童自立支援施設のあり方に関する研究会」報告書(厚労省)		児童養護施設、乳児院及び児童自立支援施設における虐待を受けた子ども等に対する適切な援助体制の確保について(雇児発第0627002号) 児童養護施設等における事故防止の徹底について(雇児福発第0227001号) 児童福祉施設における施設内虐待の防止について(雇児総発第1006001号)	里親委託推進事業の実施について(雇児発第0403001号)
2007	少年法等の一部を改正する法律(法律第68号) 社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会報告書「社会的養護体制の充実を図るための方策について」(厚労省)	児童手当法改正(法律第26号) 児童虐待の防止等に関する法律の改正(法律第73号) 児童福祉法改正(法律第73号)	身元保証人確保対策事業の実施について(雇児発第0423005号)	
2008	少年法等の一部を改正する法律(法律第71号)			

【参考文献】

- (1) 山縣文治・林浩康編著『社会的養護の現状と近未来』明石書店 2007年

(研究紀要編集部は、編集発行規程第5条に基づき、本原稿の査読を論文審査委員会に依頼し、本原稿を本誌に掲載可とする判定を受理する、2008年10月16日付)。