

# 児童養護施設職員の視点から捉える社会的養護

原 田 旬 哉

## 1. 児童養護施設の歴史

社会的養護とは、家庭で暮らせない子どもたちを社会で養育することをいい厚生労働省は、「保護者のない児童や、保護者に監護させることが適当でない児童を、公的責任で社会的に養育し、保護するとともに、養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行うこと」と定義している。その理念は、「子どもの最善の利益のために」と「社会全体で子どもを育む」こととされている。

日本における社会的養護は、戦争孤児の救済をきっかけに事業を始めたところが多い。第二次大戦敗戦による戦争孤児は約12万人で、そのうち浮浪児が推定35,000人とされるが、石井(2014)は、戦後の混乱期を勘案すると、この数倍の数の子どもたちがいたのではないかとしている。子どもの年齢は、おおむね14歳以下の小中学生で、特に問題だったのは浮浪児である。家を失った子どもは、窃盗や徘徊など様々な問題を巻き起こし、浮浪児対策は大きな課題であった。これらの子どもを受け入れてきたのが「篤志家」といわれる人であり、信仰や信条を背景に孤児の救済事業を始め、その志が現在のへと引き継がれている。施設の名称については「孤児院」から1947(昭和22)年の児童福祉法制定を機に「養護施設」、1997(平成9)年の児童福祉法改正で「児童養護施設」へと変更されている。

---

(はらだ・じゅんや 園田学園女子大学)

高度経済成期には、産業構造の変化や都市部の人口集中により、核家族化が進み、家庭内で完結できる力も低下したことから、離婚や疾病などの問題が生じると、養育をサポートしてくれる人が近くにいないこともあり、これらの受け皿として児童養護施設は機能してきた。そして、現在は児童虐待など不適切な養育による受け皿として、子どもの安全や治療、発達保障、自立支援といった機能へと変化している。

このように、家族の問題において子どものセーフティネットとしての中心的な機能が施設であり、日本の社会的養護の歴史は施設養護の歴史と同一ともいえる。そして現在、これらの歴史を転換し、施設養護から脱却し、家庭養護（里親など）へと今後はその役割を家庭という「枠」に求めることになった。

## 2. 児童福祉法改正

今回の児童福祉法の改正は大規模なものといえる。第一条から手が加えられ、「児童の権利に関する条約の精神にのっとり」と盛り込まれた。これは、国際的な基準を意識したものである。また、児童虐待の問題も深刻化していることから、その受け皿である社会的養護についても言及されている。

国連子どもの権利委員会は、1998年、2004年、2010年の三回にわたり日本の社会的養護のあり方について勧告を出している。2010年の勧告では、「国連子どもの代替的養育に関するガイドライン」（2009年11月20日採択）により、施設中心ではなく、家庭やそれと同等での養育を保障すべきと指摘をしている。これにより国としても積極的に家庭養護を推進する必要に迫られている。

これらの勧告の背景として、第二次大戦による国の財政力低下で孤児や浮浪児の救済をする余力がなく、民間に一任したことからはじまり、復興後は費用のみの負担で、実質的な運営は社会福祉法人が担うといった形をとったことで、時代に合った適切な改善をしてこなかった結果とも思われる。そして国際的な批判と児童虐待問題が深刻化したこともあり、今回の児童福祉法の改正はこれらを意識した内容となっている。

### 3. 児童福祉法改正における社会的養護の位置づけ

代替的養護における国際的な基準は、欧米などで主流となっている里親におけるケアとなっており、日本は「施設養護中心」で遅れていると認識されている。

今回、児童福祉法に新たに加えられた第三条の二には、国と地方公共団体の責務を明記したうえで、①子どもが家庭で養育されるよう保護者を支援する(家庭養育)、②家庭での養育が困難または適当でない場合には家庭の養育環境と同様の環境で継続的に養育される(里親、養子縁組による養育)、③家庭、家庭と同様の養育環境が適当ではない場合は、できる限り良好な家庭的環境で養育される(地域小規模児童養護施設、小規模グループケアされた施設)といった三つの受け皿を挙げている。

特に施設関係者として注目するのは③であり、「良好な家庭的環境」とは何かといった点である。これは、「小規模グループケア」や「地域小規模児童養護施設」のことを指し、大舎制などの従来の児童養護施設や乳児院は今回の改正で社会的養護の枠組みから除外された。

すでに多くの施設が小規模化に向けた取り組みを開始してはいるが、施設は時代の流れと共に変革を求められており、ハード面のみならず、ソフト面も現代に合ったものへと変化させていくことは避けられないが、たとえ変革したとしても施設が社会的養護の暫定的機能へと位置づけられていることに変わりはないことを施設関係者は強く意識しておく必要がある。

### 4. 「新しい社会的養育ビジョン」について

児童福祉法の改正を受け、2017年8月2日に厚生労働省が「新しい社会的養育ビジョン」(以下、養育ビジョンとする)を示した。本学会の第24回大会が開催後、まもなくの発表であった。この養育ビジョンは、施設関係者の多くは「寝耳に水」ような感じであり、業界を大きく揺さぶることとなった。

発表から半年以上が経過したが、全国児童養護施設協議会は「施設に対する偏見」だとして反対の立場を示し、様々な反対活動を通じて圧力をかけている。

反対の背景には、全国児童養護施設協議会の主要メンバーが策定委員に入っ

ておらず、業界の意見や意思が反映されていないことも要因だと考えられる。

養育ビジョンの特徴は、児童福祉法改正により、社会的養護の枠組みを家庭養護へと加速させるための具体的数値目標に言及している点である。この数値目標が達成されると、乳児院はその役割を終え、児童養護施設は入所する子どもが激減する可能性が高まることから、なんらかの対策をしなければ閉鎖に追い込まれる施設も相当数にのぼることが予想される。

#### 4-1. 新しい社会的養育ビジョンの内容

児童福祉法の改正を基に組み上げられた新しい養育ビジョンの骨格は、主に次の5つとなっている。①全ての子どもとその家庭を支援するために、市区町村のソーシャルワークの体制を構築し、多様な支援に関するメニューを準備する。②親子分離をしないケアの充実と親子分離が必要なケースにおける代替的養育については、ニーズに応じた措置費ならびに委託費を定める。③家庭養育を原則として、高度かつ専門的なケアや治療が必要な場合は、個別的な対応を基盤とする小規模な施設でのケアをおこなうが入所期間は原則的に短期間とする。④児童相談所の里親に関する包括的業務を強化（フォスタリング業務）と民間の活力を利用したフォスタリング機関事業の創設をする。⑤家庭復帰が困難なケースについては養子縁組などにより、問題を永続的に解決することを目指したソーシャルワークの実施を児童相談所が行う。

このように養育ビジョンは、従来の施設養護からの脱却と、家庭養育の優先といった理念を掲げ、実親による養育が困難であったり、不適切である場合の受け皿として、特別養子縁組などの永続的養育や里親による養育を進めることが明記されている。

これらの骨格を達成するために、具体的方策も示されている。①児童相談所と民間団体が連携し、養親希望者を増加させる。②概ね5年以内に年間1,000人以上の特別養子縁組の成立を目指し、その後も増加を図る。③就学前の子どもについては、原則的に家庭養育とし、施設への新規入所を停止する。そのために平成32年までにフォスタリング機関事業の全国展開のための整備を完了させる。④3歳未満は概ね5年以内に、それ以外の就学前の子どもについては概ね7年以内に里親委託率を75%以上を実現させ、学童期以降は概ね10年以

内を目途に里親委託率を50%以上を実現する。

これについて関係団体や自治体は、「数値目標を達成することは困難だ」との意見を出し、数値目標は求めないとする動きとなったが、数値目標を求めなければ養育ビジョンは「骨抜き」になるとの批判もあり、今後の動向が注目される。

また、暫定的に施設を利用する際の入所期間については、原則的に乳幼児は数か月以内、学童期以降は1年以内とし、特別なケアが必要な場合でも3年以内としている。

#### 4-2. 社会的養護における「枠」について

現在、社会的養護を変える流れが加速している。施設養護を脱却し、里親や特別養子縁組を中心に社会的養護の「枠」を変化させようとの流れが起こっている。これは、子どもには家庭で育つ環境を保障するという考えがあり、これに異論を唱える者は少ないだろう。

「施設ではなく里親へ」と枠を変えるだけではなく、これが「子どもの最善の利益」となるのかといった視点から慎重に進める必要がある。

懸念事項として、一部の団体ではあるが、施設養護を否定する動きである。その団体が市民向けに展示したパネルには「集団生活をしているので大好きな先生を一人占めすることはできません。また見たいTVを独占することもできません。(中略) 私たちがあたり前と思っている子どもの育つ環境が施設で暮らす子どもたちにはあたり前でないことが多いのが現状です。」(資料1)など、施設養護を否定して自己の優位性を示すような活動をしていることである。これらの主張は、施設で暮らす子どもの育ちの環境を否定し、社会に誤解や偏見を植え付ける危険性がある。

その他、施設はパーマネンシー(永続的・恒久的)の保証ができないことが強調されたり、「子どもは家庭で育つもの」といった固定的な視点で家庭養護を推進しようとする動きがある。

子どもの最善の利益を考えた場合、それが「家庭で暮らすこと」だとすれば、里親委託や特別養子縁組が成立段階で最善の利益が保障されたことになる。しかし、社会的養護を必要とする子どもの多くは実親が存在している。臨床の場

で子どもと対峙し、子どもの様々な思いや葛藤と向き合う中で浮き彫りになるのは、多くの子どもたちが「実親と暮らしたい」との希望を持っていることである。

家庭支援において、家庭復帰の見通しのつかない子どもに里親委託や特別養子縁組への支援もおこなったことがあるが、親と暮らせないことを理解している子どもに里親を勧めると、「家に帰れなければ施設がいい」という子どもも相当数いたのである。

これらの声を現場からあげると、「里親を知らないから」、「里親についての説明が不足しているのでは」といった批判を受けることもあるが、実親との暮らしを渴望する子どもに、里親について丁寧に説明したところで、「じゃあ里親宅に行く」という子どもがどれだけ増えるのかについては疑問が残る。

社会的養護を要する子どもに対し、生活の場所といった「枠」について、各々の立場の思惑が優先されるのではなく、子どもの意見や最善の利益の達成のために、子どもが心身共に成長し、発達できる環境について検証し、子ども自身がライフビジョンを明確化できる支援を構築していくことが不可欠である。そのうえで、どのような環境で育つことが子どもにとっての最善の利益となるのかを慎重に検討することが求められる。

以下の三つは今までの流れから見えてくる各々の機関が考えているだろう「枠」である。

#### 4-3. それぞれの機関の社会的養護に対するスタンス

##### 1) 国の「枠」に対するスタンス

国は、国連子どもの権利委員会から三度の勧告をうけての対応であり、後手になっている感は否めない状況である。戦後から長きにわたり、施策の方向性は「最低基準」であり、子どもたちを支援する職員の配置基準を1976年（昭和51年）に「職員1人に子ども6人」と定めて以降2012年（平成24年）まで改善せず、36年間放置されたままであった。この背景には、高齢者を中心としたサービスの充実化が優先され、子どもの福祉の充実は置き去りにされた結果、社会的養護に限らず現在の深刻な少子社会を招いたといえる。そして、国際的な要求も無視することはできないことから法改正で小規模化という「枠」

の整備を進めている。

今後、小規模化から外れる施設は、社会的養護の「枠」から外す対応だが、同時に、質を担保するようなしくみも整備することが必要となる。

## 2) 里親団体の「枠」に対するスタンス

家庭養護の中心的機能は里親である。児童福祉法では、「児童を家庭において養育することが困難であり又は適当でない場合にあつては児童が家庭における養育環境と同様の養育環境において継続的に養育される」(第三条の二)と規定されたことから、今後の社会的養護の中心は里親、ファミリーホーム、養子縁組が想定されている。

里親を推進するうえでの懸念は、施設批判をして里親制度を推進しようという考えである。社会的養護のひとつである里親が、同じ社会的養護のひとつである施設を批判している状況では、社会に正しく社会的養護を理解してもらううえで弊害となる可能性もあり、里親制度独自の優位性を示してもらいたいところである。

また、家庭は究極的なプライベート空間であり、里親家庭でも当然に保障されるものであることから、そこに外部から介入することは難しい。公的責任で子どもを里親委託する場合、安全の担保のためにどのような介入が可能かを検討していく必要もある。このバランスは「枠」を考えるうえで解決しなければならない課題である。

## 3) 施設運営法人の「枠」のスタンス

児童福祉法改正や養育ビジョンをうけて、全国児童養護施設協議会の考える「枠」は、措置制度を維持し、小規模ケア(生活単位の小さい小舎制施設等)を整備して個別ケアの強化を図ることとしている。そのうえで、里親とも連携し、施設のソーシャルワーク機能などの専門性を活かして日本独特の社会的養護を目指すことを提案している。

これは「既得権を維持したい」との思惑が滲み出ており、もう一步踏み込んだ形で運営法人の透明性と専門性の担保について検討していく必要があると考えられる。



資料1「里親啓発パネル」

出典： ある里親会の里親啓発のパネル展示にて（2016.10）

## 5. 家庭神話

「家庭」は誰もがイメージできる一般的なものであるが、「家庭とは何か」を明確化することはできていない。100の家庭には100通りの暮らしがある。したがって個々の家庭を評価することは困難を極める。

家庭のイメージを画一的な視点で「家庭は子どもが育つ環境としては万能なもので唯一無二であり、これを保障することが子どもの最善の利益である」といった家庭を神話化させることは、様々な弊害を生じさせる危険性があると考ええる。

施設で暮らす子どもの家庭支援で、最初にすべきものは、施設入所に至った経緯について、直接的な要因だけを見るのではなく、その背後にあるものを整理していくことである。しかしこれは容易なことではない。先にも述べたが、家庭には多様性があり、何を是として何を非とするのかといった評価は困難である。親が「厳しく躾けることが自分の子育てである」との考えの是非を問う



のは難しい。評価するとすれば、子どもが怪我をするなどの結果でしか判断できない。外傷等がない場合、親に「きちんと愛情をもって手加減している」と主張されればそれを否定することは困難である。

施設での養育において「施設では子どもは育たない」と言われることがあるが、入所する前に家庭において不適切な養育によるダメージを受けた事実は忘れられ、単に施設が批判されることがある。これについても家庭を神話化させた結果、家での出来事に目を向けず、単に施設での生活を問題視してしまうといったものになっていないだろうか。多くの虐待は家庭で起こり、その結果、社会的養護の支援が必要と判断されているといった事実を忘れてはならない。

また、子どもたちが成人した後にホームレスとなったり、生活保護を受給したりといった割合をデータで示し、施設出身者だけを抽出して、その割合が高いから施設ではなく、で家庭で育てるべきということについても偏見であり、大きな懸念を抱く。

家庭養護を推進するにあたり、今までの施設養護を総括し、そのうえで、今後の里親制度のあり方について検討していくことが、社会的養護の社会的認知度の向上と専門性の担保をしていくうえで重要なポイントになっていくものと考ええる。

また、里親等へ委託された子どもに適切な養育環境が担保されているかの確認を里親のストレスにならないよう配慮し実施しなければ、里親のプライバシーが晒される危険性は増し、その結果、里親希望者は減少し、家庭養護は成り立たなくなるといった懸念も出てくる。

以上の点を考慮しつつ、家庭支援と家庭養護を今後どのように充実させていくのが大きな課題である。

## 6. 社会的養護の暫定的機能として

今回の法改正で、施設は社会的養護の主たる機能から暫定的機能へとパラダイムシフトがなされた。これをポジティブにとらえれば施設は社会的養護のバックアップ機能として「最後の砦」となり得る可能性があると考えられることもできる。

これを確固たるものにしていくには、70年以上蓄積してきた専門性を体現し、子育て支援機関として社会にプレースメントすることであり、実現すれば認知度は向上し存在感をアピールできる可能性は高まる。

現代の児童虐待問題の背景には、家庭問題が原因での機能不全や、子育ての孤立化、子育て情報の氾濫などがある。このような現代にあつて、24時間365日対応ができ、対象年齢も18歳までの子どもに対応できるのは児童養護施設をはじめとする社会的養護の施設のみであり、この点は強みである。そして、これはワークライフバランスや少子化問題、国の持続可能性といった諸問題にも対応できる汎用性をもった子育て支援機能とも考えられる。

これを現実のものにするには、親子分離などのハイリスクのケースに特化した支援のみを対象とするだけではなく、虐待までとはいえないが不適切な養育（マルトリートメント）環境などの家庭に対する支援、リスクの低い親のレスパイトケアの他、一般家庭の諸事情による一時預かりなどを24時間対応できる汎用的な機能を社会に提供することである。

このように施設機能のイノベーション（新機軸）を進めつつ、既存の入所児童への支援についても同時にイノベーションを行い、生活保障を中心にした支援から、「家族再生」を中心に、多角的なアプローチを実現していくことで、すべての家庭を対象とした支援が可能となる。これらのイノベーションは「暫定的機能」となった今、児童養護施設にとっては必要不可欠なものであると考えられる。

## 7. パーマネンシープランニングのあり方について

社会的養護の受け皿で比較されるのが「施設」と「家庭」である。両者は常に比較され、その結果、「家庭が適正である」との結論が導かれる。その指標が「パーマネンシープランニング（永続的な養育計画）」である。この点では施設は絶えず劣勢となる。その理由は、次の二点が考えられる。一つ目は、子どもが一定の年齢に達した段階で乳児院から児童養護施設へと措置変更される点である。愛着形成に必要な幼児期に生活の場が変わり、職員も変わることから関係が断絶されてしまう。これは子どもにとって大きなダメージとなる可能

性が高い。施設養護はそもそもパーマネンシープランニングは想定されていないことから、施設側が優位性を出せる余地はない。

二つ目が職員との関係における阻害要因である。施設は職員にとっては「職場」である。職場である以上、職員は労働者であり、施設を運営する法人はコンプライアンス（法令順守）の視点は無視できない。つまり労働基準法を遵守した形で施設運営をすることが求められる。労働時間、宿直の回数などの制約がある中で、パーマネンシープランニングを達成することは物理的に困難である。

子どもの育つ上で永続的な関係は重要ではあるが、養育拒否や家庭の機能不全などの環境下において養育を断ち切る必要性について異論はないだろう。他方、施設で職員と子どもとの関係が良好で信頼関係も構築されている場合でも「永続的な養育の保障」のために、職員と子どもとの関係を断ち切り、里親委託等へシフトすることは適正な支援といえるのだろうか。

実際のケースで、親の養育拒否により特別養子縁組を進めたケースがあったが、約6ヶ月の試験養育期間の間から子どもは拒否的で養親も愛情をもって熱心に関わってくれていたが、結局10年以上にわたり施設職員を求めていることがある。この子どもは度々問題を起こしては何とかして施設に戻ろうとすることもあった。

このケースから、大人が考える最善の利益と、子どもが感じる最善の利益には差がある場合も存在するということを念頭に慎重に検討しなければならないことを痛感させられる出来事であった。

このように、パーマネンシープランニングを達成できるか否かのみで、「施設か家庭か」といった二者択一の議論ではなく、パーマネンシープランニングを意識しつつも、子ども個々の意見や状況を勘案して慎重に検討する必要性が明確となった。

## 8. 社会的養護を必要とする子どもも護るために

子どもが育つうえで、親などの養育者との愛着関係や信頼関係、価値観の伝承、社会性の涵養など、特定の人との関係で育まれることを保障することは重

要である。これが保障されない子どもを社会で育てるうえで、継続的な養育環境を意識しながら子ども個々の状況に応じた対応をすることは社会的養護の使命である。

この使命を全うするには、「子どもの最善の利益」を最優先に支援が構築される必要がある。子ども家庭福祉の分野において、支援計画が当事者である子どもを置き去りにして、支援方法が決まっていくということが多々見受けられる。これらの解消するには、子ども自身が支援計画に参画でき子どもの意見が十分に取り入れられるような仕組みを構築する必要がある。

## 9. さいごに：施設で育った子どもたちが育ちを否定されないために

社会的養護を施設養護から家庭養護へ転換していく課程での留意点は、施設で生活する子どもたちの育ちについて誤解や偏見、差別といったものに晒されないようにすることである。子どもたちは、親や家庭の都合により家庭生活ができなくなり、行政が措置した場所に期限を定めることもなく、否応なしに生活することを強いられてきた現実がある。これらの子どもたちが、自立していく過程で、自分の人生に、施設での育ちを肯定的なものとしてプレースメントできるよう、「施設での育ちも養育環境のひとつである」というオルタナティブな養育環境として社会で認めていくことが求められる。

そのためには社会的養護を広く知ってもらうことから理解を深めてもらうことが必要であり、社会的養護に関係した者、子どもに関係する仕事をする者、子どもの関連の研究をする者が率先してこれらに取り組み、社会に理解を求めていくことが子どもを護ることに繋がるのである。

#### 参考文献

- 石井光太 (2014)「浮浪児 1945- 戦争が生んだ子供たち」新潮社
- 子どもの権利条約 NGO レポート連絡会議 (2011)「子どもの権利条約から見た日本の子ども」現代人文社
- 竹中哲夫 (1985)「児童集団養護の理論」ミネルヴァ書房
- 竹中哲夫 (1987)「児童集団養護の実際」ミネルヴァ書房
- 特定非営利活動法人子どもの村福岡編 (2011)「国連子どもの代替養育に関するガイドライン SOS 子どもの村と福岡の取り組み」福村出版
- 全国児童養護施設協議会 (2017)「新たな社会的養育のあり方に関する意見」第 10 回新たな社会的養護の在り方に関する検討会インターネットサイト
- 里親連絡会 HP (2008)「乳幼児は、原則里親委託」<http://satooya-renrakukai.foster-family.jp/> (2018.2.26)