

巻頭言

児童養護施策が問うわが国の社会保障

政策分野に、「動きのある分野」と「あまり動きのない分野」があるとすれば、近年の児童養護を巡る政策は恐らく前者に属するのではないか。2016年に成立した改正児童福祉法・改正児童虐待防止法は、東京23区による児童相談所の設置を認め、児童相談所には医師等の専門職を配置することを義務化、強制的に家庭に立ち入る際の手続きも簡略化した。営利目的で養子縁組を斡旋していた業者が問題になり、養子斡旋を行う業者を許可制とする議員立法も可決された。直近では、厚生労働省の検討会が、今後、特別養子縁組の成立件数を倍増させ、里親委託率も75%以上にすることを目指すとする報告書をまとめた。政策の動きが早いのは、この分野に関する日本の政策がこれまで立ち後れていたことの裏返しとも言える。それら一連の政策の方向性はかなり明確だ。すなわち、一方の軸に、虐待を受けている子供を保護するための介入の強化があり、もう一方の軸に、施設での養護から家庭（もしくは家庭と同等の養育環境）での養護へというシフト（いわゆる「脱施設化」）がある。マスコミも、新たな養子縁組のあり方として赤ちゃん縁組を取り上げる等、これらの政策の方向性をおおむね好意的に捉えているように思える。だが、一連の政策の方向性は児童養護のあり方としてそれほど自明なことなのだろうか。

およそすべての社会保障制度は、家族や地域コミュニティの機能と密接に関係している。そうである以上、児童養護のあるべき政策を考える作業も、家族や地域のあり方を問うことなしには成し得ない。家族や地域のあり方を問うこととは、必然的に社会そのもののあり方を問うことでもある。しかし、ただ漠然と「社会のあり方を問う」と言っているだけでは、われわれの思考が前に進むことはない。われわれの社会（とそこにおける社会保障制度）を捉えるフレームワークが必要である。本特集は、エスピン＝アンデルセンによる福祉国家の三類型を出発点として、諸外国とわが国の児童養護を整理することを試みている。各国の児童養護政策を福祉制度全体の体系から捉えることで、日本の児童養護を相対化し、その進む方向を見極めることが可能となる。とは言え、各国の施策を見て行く過程では、当然ながら三類型に収まりきらない数々の論点も示されることになる。

児童養護を巡る各国の施策の比較からは、社会全体での養護という視点の重要性があらためて浮き彫りになる。この構図は、日本における社会保障全般が置かれている状況と相似形をなしている。児童養護における脱施設化が、地域包括ケアにおける在宅化に対応していることには誰しもすぐに気付くだろう。だが、社会全体での養護が重要だとしても、家庭の自律性が当たり前となってしまった現代のわれわれの社会の慣性も小さくはない。そもそも、かつての古い家族像や地域像に回帰できるわけでもない。介護の場合と同じように、「脱施設化」自体が目的ではないことを再確認し、子供にとって最適な施策を模索するしかない。

ところで、本特集の企画に部分的ながら携わった筆者は、本来は労働経済学を専門とする者である。現代経済学は児童養護について分析して来なかったわけではないが、残念ながらこの分野をリードして来たとは言えない。そればかりか、「市場」を思考の起点に据える現代経済学は、福祉国家論の観点からすれば、問題を一方の立場からしか見ていないと言えなくもない。しかしながら、現代の経済学において行われて来た議論は、児童養護施策についても、単純な「市場」の称揚には留まらない示唆を与え得ると筆者は考えている。一例を挙げるならば、里親委託や養子縁組を推奨する政策には、雇用流動化の議論が参考になるかもしれない。里親委託や養子縁組のハードルを引き下げることが、里親と子供の最適なマッチングを導くように思えるが、実際には、採用や解雇のコストが下がっても必ずしも望ましい労働移動が行われなかったりすることも同じように、安易な里子の引き受けと放棄が繰り返されるだけの事態が起こらないとも限らない。

もう一つ、経済学がこの分野に貢献しうることがあるとすれば、現代の経済学が、(意図せざるものを含めて)政策の「帰結」を精緻に計測する手法を開発して来たことである。今後、児童養護を巡る施策が、要保護児童の愛着障害や低い大学進学率といった問題を改善することに寄与したのかといったことについても丁寧に検証して行く必要がある。

不思議なことと言うべきか、本誌では(前身の二誌を含めて)これまであまり児童養護を真正面から取り上げて来なかった。本号は合併号として、特集もそれ以外の部分も通常より厚みのある企画となっている。第一人者による論考によって構成された本特集が、児童養護施策におけるわれわれの現在の立ち位置を明らかにする道標となることを確信している。

酒 井 正

(さかい・ただし 法政大学経済学部教授)