
特集：要保護児童支援の現状と課題：国際比較からの示唆

要保護児童福祉施策の展開と今後の論点 ——社会的養護を中心に——

柏女 霊峰*

抄 録

要保護児童福祉施策は、戦後、都道府県を中心とする措置制度を中心として創設され、行政による公的責任論のなかでその展開が図られてきた。続いて、1990年代から要保護児童に対しては子どもの権利擁護のため家庭に対する強制的介入政策とトラウマケアや家族再統合等の専門的支援を強め、一方、社会連帯の理念に基づいて市町村を中心とする保育・子育て支援施策も幅広く展開されてきた。この結果、都道府県を中心とする介入、専門的支援施策と市町村を中心とする子ども・子育て支援施策との分断が顕著となり、第三の改革期を迎えている。

これからの子ども家庭福祉は、介入と専門的支援を理念とする要保護児童福祉施策と、支援を中心とする子ども・子育て支援施策とを、市町村を中心に重層的に統合させていくことが大きな課題となる。

キーワード： 要保護児童福祉施策，社会的養護，保育・子育て支援施策，子ども家庭福祉

社会保障研究 2017, vol.2, no.2・3, pp.144-157.

I はじめに

2017年、児童福祉法は古稀を迎えた。筆者は、今から10年前、児童福祉法が還暦を迎えた際に、「還暦・児童福祉法は泣いている？」と題する小論¹⁾を発表した。要保護児童福祉としての戦後の基礎構造をそのまま受け継ぎつつ、保育や子育て支援など新たなニーズに応える供給システムとが併存し、複雑な切り貼り体制になって、児童福祉法が泣いているように見えたのである。

その後、子ども家庭福祉制度は、2015年の子ども・子育て支援制度の施行とともに公的責任を重視する児童福祉法と社会連帯を重視する子ども・

子育て支援法の2体系に分裂し、児童福祉法の理念も70年ぶりに大改正された。古稀・児童福祉法からは、どんな声が聞こえてくるのであろうか。筆者には、「戸惑っている」という声が聞こえてくる。以下、戦後の要保護児童福祉の成立と進展の経緯をたどりつつ、近年の改正を評価し、今後の方向を展望するにあたって必要とされる論点を提示したい。なお、本稿は、筆者のこれまでの考察に基づき、改めてそれらを再構成したものである。

* 淑徳大学総合福祉学部 教授

¹⁾ 柏女霊峰 (2009) 「還暦・児童福祉法は泣いている？」『月刊福祉』第92巻第6号，全国社会福祉協議会。

II 要保護児童福祉施策の成立とその特徴

1 都道府県による措置委託制度

1947年に制定・公布された児童福祉法は、「保護者のない児童又は保護者に監護させることが不適当であると認める児童」（第25条）を「要保護児童」とし、児童相談所に通告すべきことを規定した。第5次改正により通告先として「福祉事務所」が加わることになるが、要保護児童福祉は、都道府県を中心として実施する福祉供給体制²⁾の基礎構造が創設された。これらの児童には、養護に欠ける児童や障害児童、非行のある少年の一部などが含まれていた。

また、児童福祉法（1948年）、社会福祉事業法（1951年）の施行とともに措置委託、措置費制度も始まった。措置委託制度は、日本国憲法第25条に規定する国の社会福祉に関する義務から導き出された社会福祉事業法第5条の国、地方公共団体の責任の民間社会福祉事業への責任転嫁禁止規定と、憲法89条の公の支配に属しない事前、教育又は博愛の事業に対する公金支出禁止規定とを、当時の民間社会福祉事業の実情を踏まえつつ整合化するために導き出された、わが国独自の福祉供給体制である。この制度は、わが国の社会福祉制度の充実・発展に大きく寄与した半面、利用者の権利性の潜在化、福祉事業者の経営努力の希薄化、公金使途の硬直化などを生み出したといえる。

このため、近年、高齢者福祉、障害者福祉施策が押しなべて契約制度に移行してきたが、子ども家庭福祉施策、特に社会的養護を中心とする要保護児童福祉は、措置制度が根強く残ることとなっ

ている。

この2つの特徴、つまり、「都道府県による措置委託制度」が、要保護児童福祉制度においては、戦後70年を経たなお中心的福祉供給体制として存続する一方で、市町村を実施主体とする保育、子育て支援施策は高齢者施策や障害者施策と同様に公的契約制度に基づく供給体制に移行し、障害児支援施策においては、両システムが併存するという非常に複雑な制度体系となっているのである。

2 子ども家庭福祉施策の基盤整備と要保護児童福祉施策

戦後の子ども家庭福祉分野における施策の進展を、拙著³⁾により概観すると以下ようになる。まず、前述したとおり、戦後の児童福祉⁴⁾は1947年の児童福祉法制定に端を発し、その後の10年で児童福祉法制の基盤が整備された。それには、GHQ（連合国軍最高司令官総司令部）の考え方や国際連合から派遣されたアリス・K・キャロル女史の児童福祉全般に対する指導などの影響が強く息づいている。処遇論においても、いわゆるホスピタリズム論争、家庭的処遇論、治療教育的接近、積極的養護論など児童処遇をめぐる論争が展開され、ケースワーク、グループワークなどの方法論の導入が関心を引くこととなった。

1950年代後半から、わが国は高度経済成長への道を歩み始めることとなる。それとともに児童福祉施策は戦後処理的な要保護児童福祉施策を脱し、広がりをもせていくこととなる。施策は保育施策、母子家庭施策、障害児童福祉施策へと広がり、1971年に児童手当法が制定されるに至って、福祉六法体制が成立した。

²⁾ 福祉供給体制とは、供給主体、対象、サービス、給付量、給付形態、人材（専門職）、財源などの要素で成り立つ福祉サービス供給の仕組みないし体制のことである。ニードに資源を割り当てるための仕組みといってもよい。福祉供給システムとよばれることもある。

³⁾ 柏女雲峰（2015b）「第5章 戦後の子ども家庭福祉通史」『子ども家庭福祉論[第4版]』誠信書房。

⁴⁾ 本稿は「子ども家庭福祉」の用語を原則としているが、子ども家庭福祉の用語は1990年代から使用されることとなったため、それ以前の年代に関し「児童福祉」の用語を用いることとした。ちなみに、政府関係報告書において初めて「児童家庭福祉」が用いられたのは、1981年の中央児童福祉審議会意見具申『今後のわが国の児童家庭福祉の方向性について（意見具申）』である。その後、1989年3月の全国社会福祉協議会児童家庭福祉懇談会の報告書『提言 あらたな「児童家庭福祉」の推進をめざして』でその意義についても言及がなされ、さらに、「児童」より権利行使の主体とのニュアンスをもつとされる「子ども」へと表現を変え、1990年代から「子ども家庭福祉」と称されるようになった。

1980年代からわが国が高度経済成長期から安定成長期へと転換していくなかで、1990年代にかけて国と地方の役割分担の見直しや福祉見直しが進んでいくこととなる。そのなかで、1990年⁵⁾に1989年の合計特殊出生率が戦後最低の1.57を示す、いわゆる1.57ショックが起これ、それを機に、いわゆる少子化対策が進められていくこととなる。また、1989年には国際連合で児童の権利に関する条約が採択され、わが国が1994年に締結する頃から、いわゆる要保護児童福祉は次のステップに向かうこととなるのである。1990年代は、子ども家庭福祉が新たな展開を開始した時期といえ、その後、児童福祉六法をベースに、多くの新法が制定されている。

3 社会的養護施策の成立と展開

わが国の社会的養護は、現在まで施設を中心として展開している。厚生省（当時）の「児童福祉10年の歩み」（1959：67）によると、児童福祉法制定時、「養護施設はほとんど全部が民間篤志家の経営になるもので、全国を通じて約300カ所、収容児童一万人程度（昭和二二年六月）であった。しかし、この過半数の施設は、昭和一二年以降一〇年間に新たに創設されたもので、公立はきわめて少なく、…一、二に過ぎなかった。」と述べられている。

社会的養護施策は、1948年施行の児童福祉法により本格的に開始されることとなる。それまでは政府としての施策は米などの現物給付が中心で

あったため、多くの孤児は教会や寺院、個人慈善家などの施設で生活をしてきた。児童福祉法により孤児の養育を国家が保障（措置委託制度）することとなったが、国家が教会や寺院に税を投入することは当時のGHQにより許可されず、1951年の社会福祉事業法制定により社会福祉法人制度を創設することとなった。

教会や寺院、個人事業主は、原則としてその財産を社会福祉法人に寄付し、税制面の恩恵等を受けたうえで施設を安定的に経営する道を選んだのである。法人を解散すると、その財産は国家に帰属することとなる。このことが一因となって施設の固定化と世襲制⁶⁾が生まれ、また、財源は、国家（現在は、国と都道府県の折半）から8割が安定的に支給されたため、改革も滞ることとなった。

したがって、社会的養護施策は抜本的改革へのインセンティブ（意欲刺激）が働かず、しばらく前まで漸増主義的前進が続いており、都道府県中心、措置制度中心といった福祉供給体制の基礎構造は、法制定当時の体系をとどめている。その結果、施設の偏在や大舎制の固定化が進み、現在に至っている。具体的には、子ども虐待の増加とともに、特に都市部を中心にその供給不足が深刻となり、さらに、未だ7割の子どもがいわゆる施設における大舎生活を送っている。また、供給量の地域格差が大きく、また、施設養護と家庭養護との地域格差も大きく開いているのが現状⁷⁾である。

⁵⁾ 平成期の子ども家庭福祉の歩みについては、拙著（2011）『子ども家庭福・保育の幕開け—緊急提言 平成期の改革はどうあるべきか』を参照されたい。

⁶⁾ 筆者は2015年度、厚労省の研究補助を受けたみずほ情報総研が設置した研究会の座長として、全国のファミリーホームにおける養育者と養育補助者の位置づけ等の実態を把握する調査研究を実施した。そのなかでは、ファミリーホームにおいても、養育補助者として養育者の子どもたちを採用し、その経験をファミリーホーム開設要件として認めてほしいという要望が大きいことを知った。ファミリーホームにおいても世襲が始まろうとしているのである。みずほ情報総研株式会社（2016）『ファミリーホームの養育実態に関する調査研究』平成27年度先駆的ケア策定・検証調査事業報告書。

⁷⁾ 筆者は、以前、総務省・児童虐待の防止等に関する政策評価（総合性確保評価）に係る研究会委員を務めたことがある。総務省が2012年1月に公表した「児童虐待の防止等に関する政策評価書」によると、都道府県別の「児童人口千人当たりの児童養護施設及び乳児院の定員」と「里親等委託率」との相関関係をみると、「相関係数は平成20年度-0.56、平成21年度-0.55であり、施設の定員が少ないほど里親等委託率が高くなる傾向がみられた。」と分析している。里親等委託は、施設養護の調整弁の役割を果たすことを余儀なくされていると言ってよい状況であった。

Ⅲ 平成期の要保護児童福祉施策

1 1990年代以降の子ども家庭福祉の動向

—二元行政の限界

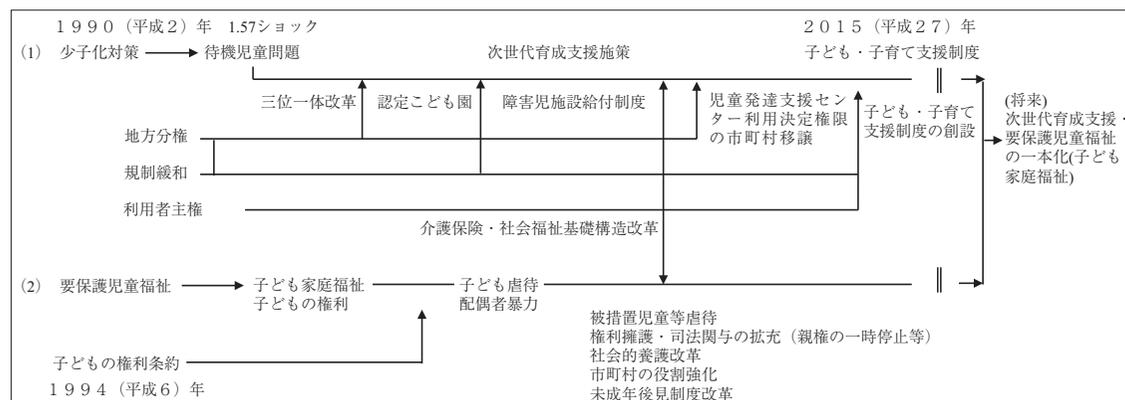
子ども家庭福祉供給体制の1990年代以降の経緯を概観すると、いわゆる1990年の1.57ショックに端を発した少子化対策から子ども・子育て支援制度に至る市町村を中心とする保育・子育て支援施策の流れと、子どもの権利条約の締結から子ども虐待防止対策、配偶者暴力防止対策、被措置児童等虐待防止など都道府県を中心とする要保護児童福祉施策の流れとの二元体制が指摘できる（図1参照）。それぞれ「社会連帯」や「公的責任」を重視するなど、その理念や視点も異なって発展してきた。

少子化対策は1990年の1.57ショックに始まり、待機児童問題、いわゆる規制緩和や三位一体改革、公的契約制度である認定こども園創設、次世代育成支援施策を経て子ども・子育て支援制度創設に至る。この分野では、子育ての「社会的支援」や「社会連帯」等が理念となる。

一方、要保護児童福祉は、1994年の児童の権利に関する条約締結から子ども虐待施策（1996年か

ら本格開始）における家庭に対する公権介入の強化、司法関与の拡充が続き、配偶者暴力防止、被措置児童等虐待防止等権利擁護の流れを作り出していく。この分野では、「公的責任」「公権介入の強化」による「権利擁護」が理念となっている。このように、子ども家庭福祉は、いわば子どもの育ち・子育てに対する『支援と介入』の強化をセットにして進められていくこととなる。

そして、これが子ども家庭福祉の二元体制を、これまで以上に顕在化させることとなる。この両システムを分断したままの体制整備は次項で述べるとおり限界を迎えていると感じられ、このままでは、それぞれの国の所管⁸⁾が異なることを踏まえ、子ども家庭福祉制度体系そのものが「子ども・子育て支援制度」と「児童福祉制度」、「障害児支援」とに分断されてしまう事態も招きかねない。次のステージ、つまり、両システムの統合に向けての見取り図、羅針盤を用意しなければならない時期に来ており、包括的・一元的体制づくりの実現が求められている。



出所：柏女（2008：141）を改正。

図1 子ども家庭福祉供給体制改革の動向と今後の方向

⁸⁾ 子ども・子育て支援制度は内閣府が中心となって所管し、子どもの権利擁護や社会的養護は厚生労働省子ども家庭局、障害児支援は社会・援護局障害保健福祉部がそれぞれ所管している。なお、障害児支援分野は、1996年度に当時の児童家庭局から分かれて社会・援護局障害保健福祉部所管とされた。

2 要保護児童福祉の到達点

(1) 介入性強化と子育て支援の一体的進展

—子ども虐待防止施策の進展

子ども虐待防止に関してこの20年間に進められてきた施策には、大きく2つのポイントがある。その第一は、前述したとおり、「公権力の家庭への介入性強化」とその一方における「子育て家庭に対する支援の強化」である。いわば、「介入」と「支援」がセットで進められてきたといえる。近年では、介入施策としての臨検・捜索制度、親権の一時停止制度の創設と、支援施策体系としての子ども・子育て支援制度の創設がこれに相当する。

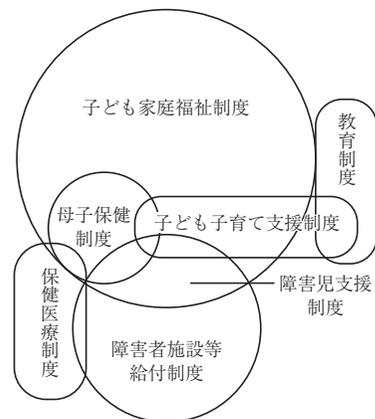
第二は、市町村の役割強化の方向である。特に2004年の児童福祉法改正により要保護児童対策地域協議会（以下、「要対協」）を設置して子ども虐待の地域における登録・支援システムを創設したことは、エポック・メイキングなことであった。要対協は英国のいわゆるエリアチームの実践を参考に、子ども虐待の地域登録と機関連携による支援をめざしたものである。介入性の強化は、いわゆるパターンリズムの原理に基づく子どもの最善の利益を保障する国家（公的）責任論⁹⁾によるものであり、子育て支援はいわゆる社会連帯¹⁰⁾に基づく政策であるといえる。

これらの2つの原理から進められるという特徴を持つ子ども虐待防止制度であるが、子ども家庭福祉、子ども虐待防止制度の二元体制（社会的養護が都道府県、地域子育て支援が市町村）が現存しており、この2つの視点は必ずしも十分に生かされてはいない。例えば、子ども虐待対応は第一次的には市町村の責務とされながら、子ども虐待

通告全国統一番号189（いちはやく）の通告・相談先は都道府県行政機関である児童相談所とされ、児童相談所に業務が集中する仕組みとなっている。また、被虐待児童の保護をめぐる児童相談所と市町村の不調和も頻繁に起こっており、こうしたことが地域包括ケアを進めにくくしているとされる。このように、実施主体の不整合が高齢者福祉、障害者福祉とは異なる課題を引き起こしているのである。

(2) 子ども家庭福祉制度の複雑化並びに基礎構造の異なるシステムの並立

2015年度から創設された子ども・子育て支援制度により、子ども家庭福祉は、図2のように基礎構造の異なるシステムが入り組んでさらに複雑化してしまった。前述したとおり、障害児支援分野が



出所：筆者作成。

図2 子ども・子育て支援制度創設と新たな子ども家庭福祉制度体系

⁹⁾ いわゆるパレンス・パトリエ (parens patriae) に基づくもので、親によって保護と救済が十分に受けられない児童を、国家が親に代わって保護と救済を行うという考え方である。戦後に創設された措置制度並びに措置費制度はこの考え方に基づいている。

¹⁰⁾ 社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）（1998）は、「これからの社会福祉の目的は、従来のような限られた者の保護・救済にとどまらず、国民全体を対象として、このような問題が発生した場合に社会連帯の考え方に立った支援を行い、個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で、障害の有無や年齢にかかわらず、その人らしい安心のある生活が送れるよう自立を支援することにある。」と述べ、「社会連帯」の考え方をその理念としている。なお、その後の「追加意見」にも同様の記述がみられている。社会連帯とは、端的に言えば、個人の責任に帰することのできない事柄を社会全体で包み支え合うことをいう。また、林は社会連帯を、「社会を構成する個々の人々に対する『人間としての責任』を強調する道徳的行動原理である。」としている。林信明「社会連帯」日本社会福祉学会事典編集委員会編『社会福祉事典』丸善出版2014 p.30。

社会・援護局障害保健福祉部、子ども・子育て支援制度は内閣府子ども・子育て本部、子ども虐待防止・社会的養護は厚生労働省子ども家庭局の所管となるなど、都道府県と市町村の二元体制、サービス利用制度の相違などもあり、子ども家庭福祉分野の分断が顕著になりつつある。こうした分断は相互の連携を取りにくくし、包括的支援を困難にしている。

子ども家庭福祉の今後の方向は、こうした分野ごとの分断を解消し、地域包括的でインクルーシブな基礎構造を創り上げることである。すなわち、子ども家庭福祉基礎構造の改革が必要とされるのである。

そのためには、利用者たる親子の尊厳や権利擁護についてその原理を明らかにするとともに、それぞれの体制の依って立つ原理とされている「子どもの最善の利益」「公的責任」「社会連帯」「子どもの意見表明・参加の確保」「地域生活支援」といった理念間の整合性の確保を検討しなければならない。そして、そのうえで、それらを通底する社会づくりのための原理、例えば、「共生社会」「ソーシャル・インクルージョン（社会的包摂）」を掲げるなどして、いわゆる切れ目のない支援、すべての親子を漏らさない支援をめざす必要がある¹¹⁾。要保護児童福祉のあり方は、こうした全体動向のなかで検討されなければならない。

Ⅳ 近年の要保護児童福祉、社会的養護改革の動向

1 社会的養護の現状

わが国において社会的養護のもとにある子ども

たちは、2017年3月現在約4.5万人であり、施設養護がその大半（83%）¹²⁾を占めている。小規模グループケアや地域小規模児童養護施設はまだ少なく、しかも、都市部を中心に満杯状態が続いている。

児童の権利に関する条約第20条第3項においては、家庭環境の代替措置として里親委託が最初に挙げられ、施設養護は「必要な場合には」とされ、限定された規定となっているにもかかわらず、わが国では施設養護が長らく中心¹³⁾となっている。家庭養護の割合の少なさは、国連子どもの権利委員会から再三にわたって勧告を受けている。

次に、近年、それぞれに愛着の問題やこころの傷を抱えている子どもが多くなっている。さらに、虐待等による心理的・情緒的・行動的問題を有する子ども、疾患や障害を有する子どもも多くなっている。被虐待児童の心のケアのための家庭的養護の推進、施設の専門機能強化、家族関係調整支援、自立支援なども大きな課題となっている。特に、自立支援については、高等教育進学率の向上のための取り組みが強く求められている。さらに、社会的養護の実施主体が都道府県となっていることから、市町村の役割強化、社会的養護を地域にひらくことも大きな課題である。

2 社会的養護改革の動向

社会的養護においては、社会保障・税一体改革の一環としての新たな子ども・子育て支援制度創設の一環として、2011年7月に、社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会（柏女霊峰委員長）が「社会的養護の課題と将来像」を策定した。里親委託ガイドラインには、里親委託優先の原則も

¹¹⁾ 筆者はこの視点からみた子ども家庭福祉供給体制のあり方研究をライフワークとしており、それに関する最近の考察については、柏女霊峰（2016）「第11章 共生社会創出のための子ども家庭福祉サービス供給体制—当事者の尊厳・人権擁護を基盤として—」淑徳大学創立50周年記念論集刊行委員会編『共生社会の創出をめざして』学文社を参照されたい。

¹²⁾ 児童養護施設、乳児院、里親、ファミリーホーム入所児童数を分母とし、里親・ファミリーホーム委託児童数を分子とした割合が家庭養護割合であり、それ以外が施設割合である。2017年3月現在の最新数値によれば、家庭養護委託児童は6,324人、それに乳児院、児童養護施設入所児童を加えた数は36,423人であり、家庭養護割合は17.1%となる。なお、分母に、児童自立支援施設、児童心理治療施設入所児童数を含める場合もある。

¹³⁾ 家庭養護割合は、2002年度は7.4%であったが、同年度に里親制度改革が行われたこともあり、その後少しずつ増加している。社会的養護の課題と将来像が策定された2011年度当時は10.8%であり、その後の増加率も上がっている。

明記された。

報告書では、社会的養護の質・量の充実、家庭養護¹⁴⁾の拡充、施設養護における職員配置基準の充実や家庭的養護の拡充、自立支援の推進等が提言されている。特に、家庭養護を社会的養護全体の3分の1とし、施設養護の半分を地域小規模施設等のグループホーム、残りの半分をオールユニット化され、重装備化された本体施設とする構想は画期的である。

政府は2012年11月末日に、この目標を15年かけて実現するため、5年を1期とする都道府県家庭的養護推進計画を2014年度末までに策定することを決め、2015年度から当該計画において都道府県ごとの整備目標が定められた。今後は、国際連合勧告の克服に向け、家庭環境を奪われた子どもに家庭環境を提供する家庭養護の推進が図られていくこととなる。

これらに伴い、2016年改正児童福祉法においては里親委託ガイドラインの規定を法定化した家庭養護優先の原則が規定され、2016年6月3日から施行されている。

今後、社会的養護関係施設は、子どもの養育・生活支援の充実と同時に、家庭養護の支援を図る機能を具備することが必要とされる。なお、これらの改革は子どもに「あたりまえの生活」(社会的養護関係施設運営指針¹⁵⁾)を保障しようとするものであり、前述した子どもの権利条約や2009年に国連総会で採択された「児童の代替的養護に関する指針」の理念¹⁶⁾にも沿うものである。

3 社会的養護関係施設の運営改革

これらの動向と並行して、すでに、社会的養護

関係施設長の資格要件規定と研修受講の義務化、自己評価・第三者評価の義務化、児童福祉施設の設備及び運営に関する基準のリニューアル、社会的養護関係施設等の運営指針の通知なども図られており、社会的養護を社会にひらく改革も進められている。社会的養護関係施設運営指針や第三者評価基準には、心理職の役割や業務なども明定され、自己評価、第三者評価とその結果公表が行われることとなっている。

2012年度末に発出された社会的養護関係施設の種別ごとの運営指針は、子どもの最善の利益保障のために提供される養育の平準化、社会的養護の社会化、支援・養育の質の向上を促すことなどを目的として実施された。施設間格差の是正をめざし、かつ、施設運営の透明性、説明責任の確保のため、施設種別ごとの運営指針の作成が必要とされたのである。2012年度末には社会的養護関係施設第三者評価事業評価調査者向けテキストが作成され、2013年度末には、施設種別ごとの施設運営ハンドブックが作成されている。

これらに伴い、社会的養護の根源的な養育論の確立も大事な今後の課題である。小規模ケアの方法論、家庭養護支援の方法論も確立しているとはいえない。家庭養護、家庭的養護はメリットも大きい反面、職員の配置基準の拡充が必要とされ、また、陥りやすいリスクもある。これらを見据えたケアの標準化が求められる。さらに、里親・ファミリーホーム養育指針、社会的養護関係施設運営指針、ハンドブックをさらに掘り下げ、社会的養護の運営論を確立させることが必要である。家族関係調整支援や自立支援、社会的養護のもとで暮らす子どもたちに対するライフ・ストー

¹⁴⁾ 厚生労働省の定義では、家庭養護は里親、ファミリーホームを指し、家庭的養護は地域小規模施設やユニットケア等を指す。また、両者を含めて、家庭的養護と総称する。筆者はこの定義を定める際の社会的養護専門委員会委員長を務めていたが、今後、政策的に家庭養護 (family based care)、家庭的養護 (family-like care) を含めて家庭的養護と総称し、それをキーワードとして打ち出していくことが政策にインパクトを持たせることになるかと判断して、定義として認めたことを記憶している。

¹⁵⁾ 2012年3月末に厚生労働省から通知された児童養護施設運営指針、乳児院運営指針、情緒障害児短期治療施設運営指針 (現在は、児童心理治療施設運営指針)、児童自立支援施設運営指針、母子生活支援施設運営指針の総称。各施設の運営、養育について指針としてまとめるとともに、第三者評価の基本指針となっている。ほかに、里親及びファミリーホーム養育指針、自立援助ホーム運営指針も発出されている。

¹⁶⁾ 指針は、代替的養護を決定する場合にはあくまで家族を基本とし、施設養護を限定的にとどめている。家庭養護と施設養護とのパートナーシップが求められているといえる。

リー・ワーク (LSW)¹⁷⁾、施設における性的問題や性教育等に対する研究や実践の充実も必要とされる。

4 2016年改正児童福祉法を更なるバネに

(1) 社会的養護の質の改善

2015年度の子ども・子育て支援制度の施行に伴い、社会的養護においても、子ども・子育て会議において約束された質の向上に相当する改善がすべて実現することとなった。すなわち、①児童養護施設等の職員配置の改善、②小規模グループケア、地域小規模指導養護施設の箇所数の増、③児童養護施設及び乳児院における里親支援専門相談員の配置の推進、④民間児童養護施設等の職員給与の増の4点である。

また、2016年改正児童福祉法に伴う改善も大きなものがある。まず、2017年度予算において、社会的養護関係施設職員の待遇向上¹⁸⁾や里親手当の大幅アップが図られることとなっており、このことは大きな進歩である。

次に、社会的養護の下を巣立つ子どもたちの自立支援は、社会的養護の最大の課題とってよい。多くの子どもたちは18歳で多くが社会に出ることとなるが、自立の条件の一つである民法上の契約は20歳にならないと結べない。未成年後見人制度もあるが、身近に活用されているとは言い難い。選挙権を18歳からにする公職選挙法改正が実現し、民法の成人規定の引き下げを含め子ども期から成人期への切れ目のない支援を保障する制度改正が求められる。

その意味では、2016年改正児童福祉法において、自立援助ホームについて、大学等就学中等の場合は22歳の年度末まで継続して利用することができるようになり、それを内実化する支援事業が

創設されたことは意義のあることである。なお、これに併せて、施設入所等の措置を受けていた児童について、18歳（措置延長の場合は20歳）到達後も22歳の年度末まで、引き続き必要な支援を受けることができるようにする社会的養護自立支援事業が創設されたことも意義深い。さらに、2018年度から、社会的養護のもとにいた者を含む低所得者の高等教育進学に対する給付型の奨学金制度が創設されることも注視したい。

(2) 家庭養護の推進

前述したように、現在の社会的養護における家庭養護率は17%程度である。少子化社会対策大綱によると、政府は、この割合を、2019年度末には22%まで引き上げることとしている。そのためには、里親やファミリーホームといった家庭養護に対する支援を含め、さまざまなことを実施しなければならない。特に、「里親委託（家庭養護）優先の原則」について社会的養護関係者が合意し、その一点に向けてあらゆる方策を実施していくことが求められる。児童相談所の意識改革も必要とされる。

2016年改正児童福祉法にみるとおり、まず家庭養護を措置委託先として考慮し、それが適当でない場合に施設入所を考えるとという視点が必要とされる。また、施設には家庭養護を支援する機能も期待されている。

児童福祉法第3条の2、第48条の3にみる家庭養護優先の原則や施設入所中の子どもに家庭養護、家庭的養護を提供する施設の役割規定は、単なる理念規定ではない。近年では、家庭養護支援、特に、民間里親支援機関の充実と児童福祉施設の里親支援、里親を包むチーム養育の在り方の検討など、社会的養護全体の先駆的システム改革もいく

¹⁷⁾ 社会的養護のもとにいる子どもたちにとって、自らのルーツを知り、歩んできた人生を整理することは、自らのアイデンティティの確立、自己同一性の獲得にとって極めて重要である。そのことが、自分自身を受容し、また、他者を受容することにつながるのである。

¹⁸⁾ 全員に2パーセントの給与アップのほか、夜勤等に着目した改善が月5,000円、一定の研修受講を要件として、小規模グループケアリーダーの場合は月額1万5,000円、ユニットリーダーで月3万5,000円、家庭支援専門相談員、里親支援専門相談員等で月5,000円、主任児童指導員・主任保育士で月5,000円などが、それぞれキャリアパスとして上乘せされていくこととなる。里親手当は、第一子が現行の7万2,000円から8万6,000円に、第二子以降が月額4万3,000円となる。

つか提言されている¹⁹⁾。

それらの充実に加え、今後は、施設から里親に委託すると施設が経営難になるという現在の措置費のありようの是正、つまり、家庭養護推進にインセンティブが働くシステム改革も求められてくることとなるだろう。児童福祉施設の機能進化が求められているのである。こうした課題を克服し、強力に推進していくことが必要とされている。

なお、民間あっせん機関による養子縁組のあっせんに係る児童の保護等に関する法律（議員立法）の成立・公布も注目すべきである。このなかでは、養子縁組あっせん事業を許可制にするとともに、業務の適正な運営を確保するための助成と規制を盛り込んでいる。詳細な制度設計はこれからであるが、特別養子縁組の振興に大きく寄与する可能性が高い。

V 要保護児童福祉、社会的養護のあり方に関するいくつかの論点

1 子ども家庭福祉の理念

児童福祉法の理念が、2016年に70年ぶりにリニューアルされた。この間の時代の動向、特に国際連合子どもの権利委員会における指摘²⁰⁾そのほかを踏まえ、第1-2条が大幅に改正されている。まず、第1条で「児童の権利に関する条約の精神の通り」とされ、「愛され、保護されること、…その他の福祉を等しく保障される権利を有する。」とされた。そして、それらはすべての国民の努力義務であることが規定されている。

第2条では、第1項において「児童が、…その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮され、…」ことが規定された。続いて、第2項において保護者の第一義的責任、第3項において、国及

び地方公共団体の児童育成の責任が規定される。そのうえで、第3条においては、これらが子ども家庭福祉の原理であることが示され、第3条の2第1項では、「国及び地方公共団体は、児童が家庭において心身ともに健やかに養育されるよう、児童の保護者を支援しなければならない。」と規定する。

それらの条文は受動態記述であり、子どもの受動的権利の保障にとどまる表現とされていることは残念ではある。例えば、第1条冒頭で、「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神の通り、自己に影響を及ぼす全ての事項について自己の意見を表明する権利を有する。」と、能動的権利を高らかに規定すべきであった。そのうえで、第2項で、その意見が尊重されるなどの受動的権利が規定されてもよかったのではないかと思われる。

しかしながら、これまでより大きく前進したことは間違いがない。また、「子どもの育成責任」のみならず、国、地方公共団体の「保護者支援の責務」を明確に規定したことも、重要な点であるといえる。本法改正により、「地域子育て家庭支援」の法的根拠が、子ども・子育て支援法や教育基本法第10条に加えて児童福祉法にも直接的に規定されることとなったことは意義がある。

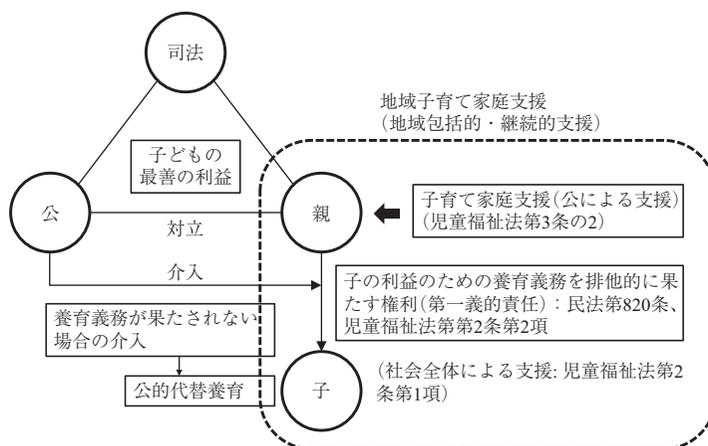
2 子ども、子育てと社会との関係を考える

2016年改正児童福祉法後の子ども家庭福祉における「子ども・子育て支援」概念を改めて図式化すると、図3のようになる。

まず、子どもの権利条約第5条や児童福祉法第2条第2項に親・保護者の子どもの養育に関する第一義的責任が規定され、民法第820条には、親について、子の利益のための養育義務を排他的に果たす権利が規定されている。そして、この養育義務が適切に果たせるよう親・保護者に対する国・地

¹⁹⁾ 2017年8月2日、厚生労働省の検討会が「新しい社会的養育ビジョン」を公表した。ビジョンは、社会的養護を含む社会的養育全体の今後のビジョンを示すと同時に、2015年度から機能している社会的養護推進計画における家庭養護推進目標をさらに進める計画の必要性とそのための方策を提言している。

²⁰⁾ 子どもの権利委員会第3回勧告(2010)では、「37 児童福祉法のもと、児童の最善の利益が考慮されているとの締約国による情報を認めつつ、委員会は、1947年に可決された同法が最善の利益の優先を十分に考慮していないことに懸念をもって留意する。…(以下略)…」(外務省仮訳)と、児童福祉法の規定自体が課題とされている。なお、この点については、山縣(2015)に詳しい。



出所：筆者作成。

図3 子ども家庭福祉における地域子育て家庭支援の構造

方公共団体の子育て家庭支援義務（児童福祉法第2条第3項、第3条の2）、国民全体の努力義務（同第2条第1項）が規定されている。

そのうえで、親・保護者が子の利益のための養育義務を支援によっても適切に行使することができないと公（国・地方公共団体）が判断した場合には、公的介入を親子関係に対して行うこととなる。この場合の介入を正当化する原理が「子どもの最善の利益」（子どもの権利条約第3条、児童福祉法第1条）であり、公が用意した代替養育のもとに子どもが入ることとなる。こうした公の介入と排他的に養育義務を果たす権利を有する親・保護者の意向と相容れない場合には、司法が「子どもの最善の利益」を判断基準として審判を行うこととなる。これが、子育て家庭支援並びに要保護児童福祉施策、社会的養護の構造であるといえる。

これに加え、「公」を中心とした子育て家庭支援に対し、地域を中心とする子育て家庭支援はこうした「公」による支援に加えて、児童福祉法第2条第1項に規定する国民、言い換えれば、社会全体による支援²¹⁾を要請する。そして、その組合せによる重層的支援の仕組みが必要とされるのである。

3 二元体制の解消

こうしてみると、これからの子ども家庭福祉の方向性は、高齢者福祉における地域包括ケアの理念とつながってくる。つまり、公的支援に加え、地域包括的・継続的支援として展開されていかなければならないといえるだろう。

子ども家庭福祉の今後の課題は前述したとおり、共生社会の創出をめざした地域包括的・継続的支援²²⁾実現のための基礎構造改革である。図1

²¹⁾ 「社会」の概念については、今後、十分な論考が必要とされる。2008年2月27日付で厚生労働省が公表した『『新待機児童ゼロ作戦』について』によると、財源論ではあるが、「……、国・地方・事業主・個人の負担・拠出の組合せにより支える「新たな次世代育成支援の枠組み」の構築に向け、その具体的な制度設計の検討を速やかに進める」との記載がある。子ども・子育て支援制度はこの点の検討がまだ不足しており、今後、「社会で育てる」、「社会的養育」の意味について十分な議論と社会的合意が必要とされる。

²²⁾ 筆者はこれからの子ども家庭福祉の方向性を子ども家庭福祉分野における地域包括的・継続的支援体制の整備と位置付け、その定義を、「市町村域ないしは市内のいくつかの区域を基盤として、子どもの成長段階や問題によって制度間の切れ目の多い子ども家庭福祉問題に、多機関・多職種連携により包括的で継続的な支援を行い、問題の解決をめざすシステムづくりとそのシステムを用いた具体的支援の体系をいう。」としている。柏女霊峰(2017)『これからの子ども・子育て支援を考える—共生社会の創出をめざして』ミネルヴァ書房p.15を一部修正。

で提示したとおり、将来的には市町村を中心とするいわゆる少子化施策と都道府県を中心とする要保護児童福祉施策は、市町村を中心に再構築されなければならない。筆者らは、その条件整備を検討するため、全国市町村に対する意識調査を佐藤ら（2017）とともに実施²³⁾し、現在分析中である。

全国調査の単純集計によると、「全ての子ども家庭福祉行政について市区町村が主体となって実施する」ことが「適切である」と回答した市区町村の割合は14.0%であった。「やや適切である」まで含めると、55.4%と半数を超えている。また、「地域包括的・継続的支援体制を構築するにあたって一番重要な要素」は、市町村、政令市等ともに「全体をコーディネートできる専門職の確保」とされていた。なお、佐藤（2012：209）による同様の調査では、「全ての子ども家庭福祉行政について市区町村で実施」について「適当である」が22.3%、「どちらかといえば適当である」が50.7%であわせて73.0%であった。調査票の違いから単純な比較はできないが、今回の方が、市区町村が主体となって実施することに消極的な結果であることが示唆されている。

今後、詳細なクロス分析を進めていかなければならないが、市区町村を中心とした地域包括的・継続的支援体制を子ども家庭福祉分野において構築していくためには、まだまだ解決しなければならない課題が大きいといえる。しかし、その方向性は模索していかねばならない。

4 切れ目のない支援

(1) 児童期の特性と子ども家庭福祉—有期性への着目

子ども家庭福祉行政と成人を対象とする福祉行政を分節するものの一つに、子ども期の特性があると考えられる。その代表的な視点について、筆

者は、要監護性、発達性、専門性、代弁性、要保護性、有期性、受動性の7点に整理して考察を進めている。詳細は別稿²⁴⁾をご参照いただきたいが、本稿では、特に有期性を取り上げて考察する。

子ども期は、社会的に有期であるという特性がある。つまり、その始期と終期があるということであり、それぞれの連続性をどのように担保するかという視点を欠くことはできない。これが、いわゆる「切れ目のない支援」と結びつく。

(2) 始期—妊娠期からの切れ目のない支援

始期については、妊娠期からの切れ目のない支援が必要とされる。このことは、要保護児童対策地域協議会も特定妊婦を支援対象とするなど、部分的には支援の幅が広がりつつある。ただ、一般には、母子保健法と児童福祉法の理念や施策に切れ目があり、この点をいかにつなぐかが問われることとなる。2016年母子保健法一部改正において、母子保健法に子ども虐待防止の観点が含まれたこと、母子健康センターを母子健康包括支援センターに改称し、子育て世代包括支援センターとして妊娠期からの切れ目のない支援をその機能としたことなどがそれにあたる。また、妊婦、女性の尊厳と胎児の権利、望まない妊娠・出産など緊急下の女性の視点と子どもの権利をめぐる議論も必要とされる。さらに、出生前診断、代理出産など生命倫理をめぐる課題への対処も必要である。これらは主として、胎児の権利といわゆるリプロダクティブ・ヘルス・ライツとの関係により論じられたり、障害者の人権問題として論じられたりしているが、親のケアも含めて議論はあまり進んでいない。

(3) 終期—自立支援

終期については、前述したとおり、特に社会的

²³⁾ 調査は、日本財団からの助成を受けた社会福祉法人妻の子会が組織した「日本の子どもの未来を考える研究会」（柏女霊峰座長）のワーキンググループが「地域包括的・継続的支援の実現のための子ども家庭福祉行政のあり方に関する調査」と題して、2017年2-3月に全国市区町村を対象に実施した。回収率は45.0%であり、単純集計結果は日本財団助成事業報告書として公表した。なお、その一部については、日本子ども家庭福祉学会第18回全国大会において報告している。

²⁴⁾ 柏女霊峰（2017）「子どもの身体的・心理的・社会的特性と子ども家庭福祉ニーズ」『淑徳大学研究紀要（総合福祉学部・コミュニティ政策学部）』第51号 淑徳大学。

養護における18歳の壁問題²⁵⁾の克服による切れ目のない支援が課題である。また、発達障害、引きこもり、無職少年など、成人期に引き続いていく課題もある。ところが、子ども・若者育成支援推進法は、それらを十分に引き継ぐ体制にはなっていない。公職選挙法改正により2016年度から18歳以上に選挙権が与えられているが、それに伴って、民法の契約そのほか、個の自立を支援する法改正や特定場面における保護期間の延長に係る法改正等も検討されなければならない。また、他分野（公的扶助等）との整合性も必要とされる。さらに、特別養子縁組成立後の支援など、制度がつくる終期の延長可能性や妥当性についての議論も必要である。なお、重症心身障害、知的障害、発育全体に遅れのある子どもの成人期や就学をめぐる連続性の論点も課題である。

筆者は、2016年度に、厚生労働省から委託を受けたみずほ情報総研が設置した研究会の座長として、諸外国における社会的養護のケアリーバーに対する自立支援施策に係る調査研究に参画した。詳細は報告書²⁶⁾をご参照いただきたいが、このなかで明らかとなった社会的養護の上限対象年齢は、以下のとおりであった。

「調査対象国における支援の上限年齢は、カナダ（オンタリオ州）が16歳、アメリカ（フロリダ州）、ドイツ、イギリス（イングランド）、フランス、イタリア（ロンバルディア州）では、18歳であった。ただし、社会的養護関係施設、里親支援等を離れた後の児童等（以下、ケアリーバー）が、一定条件を満たした場合（職業訓練、就学等の選択）は、いずれの国（地域）も21歳まで支援を継続することを選択できる仕組みとなっていた。な

お、以下の国（地域）では、各支援について個別に高い上限年齢が設定されていた。○カナダ（オンタリオ州）：教育等自立支援（専門スタッフによる生活スキル、知識の獲得支援、医療サービス、法的支援等）は、24歳まで。医療給付、電話相談等によるカウンセリング等のサポートは25歳まで（元クラウンワード、養子縁組が決まった若者対象）。○イギリス（イングランド）：学業を続ける場合は、個別アドバイザー支援、住宅手当、税控除、自立生活手当、資金貸与、特別奨学金就業支援策等は、25歳まで。」²⁷⁾

このように、要保護児童福祉の自立支援の終期に対する国際比較等を通じ、その原理や在り方を検討していくことも今後の大きな課題である。

おわりに

本稿では、要保護児童福祉の歴史的経緯をたどり、その到達点を明らかにしたうえで、今後の方向を論じる際の論点について課題提起してきた。すでにみてきたように、要保護児童福祉施策は、戦後、都道府県を中心とする措置制度を中心として創設され、行政による公的責任論のなかでその展開が図られてきた。

続いて、1990年代から要保護児童福祉施策は、児童の権利に関する条約の批准などが契機となって子どもの権利擁護のための家庭に対する介入政策を強め、その一方で、いわゆる1.57ショックを契機として、社会連帯の理念に基づきながら市町村を中心とする保育・子育て支援施策も幅広く展開されてきた。実施主体が異なるままにそれぞれが強化されてきた結果、子どもと家庭に対する介

²⁵⁾ 児童福祉法においては施設入所期限が原則として18歳到達後の年度末までとされるのに対して、民法に基づく契約年齢は20歳からとされていることや、18歳を過ぎてからの施設入所措置や親権者の意に反する施設入所の更新ができないことなど、18歳から20歳の間に制度の切れ目が生じていることをいう。2016年改正児童福祉法により、一定の場合、18歳を過ぎての一時保護や児童福祉施設入所措置ができることとなった。また、自立援助ホームは、大学等継続の場合には22歳の最初の年度末までの入所を可能とするなど、切れ目のない支援が一部進められた。

²⁶⁾ みずほ情報総研株式会社（研究会座長：柏女霊峰）（2017）『社会的養護関係施設等における18歳以上の支援の在り方に関する研究』平成28年度子ども・子育て支援推進調査研究事業。

²⁷⁾ 山本眞理・柏女霊峰・木村容子・和田上貴昭・山川宏和・ほか（2017）「ケアリーバーに対する自立支援施策に関する各国調査」『日本子ども家庭福祉学会第18回全国大会抄録集』関西福祉科学大学。

入施策と支援施策との分断が顕著となり、子ども家庭福祉は第三の改革期を迎えているといえる。

これからの子ども家庭福祉は、介入と専門的支援を理念とする要保護児童福祉施策と支援を中心とする子育て支援施策とを、市町村を中心に重層的に統合させていくことが大きな課題となる。すなわち、子育て家庭支援から代替養育、その後のパーマネンシー保障のための家族再統合や特別養子縁組までを視野に入れて社会的に一貫して支援する、「社会的養育」²⁸⁾の視点が求められるのである。すなわち、要保護児童福祉施策のあり方を問うことは、子ども家庭福祉施策のあり方全体を問うことでもあるのである。

文献

- 相澤仁・柏女霊峰・渋谷昌史編 (2012) 『子どもの養育・支援の原理—社会的養護総論』明石書店。
- 林信明 (2014) 「社会連帯」日本社会福祉学会事典編集委員会編『社会福祉学事典』丸善出版, p.30。
- 柏女霊峰 (1995) 『現代児童福祉論』誠信書房。
- (2008) 『子ども家庭福祉サービス供給体制—切れ目のない支援をめざして』中央法規。
- (2009) 「還暦・児童福祉法は泣いている？」『月刊福祉』第92巻第6号 全国社会福祉協議会, pp.12-16。
- (2011) 『子ども家庭福祉・保育の幕開け—緊急提言 平成期の改革はどうあるべきか』。
- (2015a) 『子ども・子育て支援制度を読み解く—その全体像と今後の課題』誠信書房。
- (2015b) 『子ども家庭福祉論 [第4版]』誠信書房。
- (2016) 「第11章 共生社会創出のための子ども家庭福祉サービス供給体制—当事者の尊厳・人権擁護を基盤として—」淑徳大学創立50周年記念論集刊行委員会編『共生社会の創出をめざして』学文社,

pp.167-183。

- (2017a) 『これからの子ども・子育て支援を考える—共生社会の創出をめざして』ミネルヴァ書房。
- (2017b) 「子どもの身体的・心理的。社会的特性と子ども家庭福祉ニーズ」『淑徳大学研究紀要 (総合福祉学部・コミュニティ政策学部)』第51号 淑徳大学, pp.1-18。
- 厚生省児童局編 (1959) 『児童福祉十年の歩み』日本児童問題調査会。
- みずほ情報総研株式会社 (研究会座長: 柏女霊峰) (2016) 『ファミリーホームの養育実態に関する調査研究』平成27年度先駆的ケア策定・検証調査事業報告書。
- (研究会座長: 柏女霊峰) (2017) 『社会的養護関係施設等における18歳以上の支援の在り方に関する研究』平成28年度子ども・子育て支援推進調査研究事業。
- 日本の子どもの未来を考える研究会 (2017) 『全ての子どもの日本の子どものとして大切に守られるために—平成28年度日本財団助成事業報告書』社会福祉法人麦の子会。
- 佐藤まゆみ・柏女霊峰・北川聡子 (2017) 「地域包括的・継続的支援体制の実現のための子ども家庭福祉行政のあり方に関する研究 (その1) —質問紙調査の単純集計結果から—」『日本子ども家庭福祉学会第18回全国大会抄録集』関西福祉科学大学, pp.82-83。
- 佐藤まゆみ (2012) 『市町村中心の子ども家庭福祉—その可能性と課題』生活書院。
- 山縣文治 (2015) 「子ども家庭福祉と子ども中心主義—政策視点と支援視点からみた子ども」『子ども社会研究』21号 日本子ども社会学会, pp.5-17。
- 山本眞理・柏女霊峰・木村容子・和田上貴昭・山川宏和・ほか (2017) 「ケアリーバーに対する自立支援施策に関する各国調査」『日本子ども家庭福祉学会第18回全国大会抄録集』関西福祉科学大学, pp.46-47。

(かしまめ・れいほう)

²⁸⁾ 筆者は、社会的養育について、「私的養育を支援することから家庭で養育できない程度に応じて子どもの養育を社会的・公的に代替する代替養育までも含めて、社会全体で子どもを養育するシステムの体系を言う。それは、私的養育から代替養育までの連続的な支援の営みであり、かつ、代替養育から家族再統合や特別養子縁組等により、再び私的養育につながる循環的な営みでもある。」と定義している。(柏女霊峰 (2017) 『これからの子ども・子育て支援を考える—共生社会の創出をめざして』ミネルヴァ書房, p.230)。

Developments and Future Challenges of Social Welfare Policy for Children Requiring Aid: With a Focus on Social Care in Japan

Reiho KASHIWAME*

Abstract

After the Second World War, social welfare policy for children requiring aid was established based on the prefectural welfare placement system, and its development was pursued within the framework of the government's public responsibility theory. Then, from the 1990s, forced intervention policy, for families aimed at protecting children's rights, and specialized support, such as trauma care and family reunification, were strengthened for children requiring aid, while at the same time childrearing support measures centered on municipalities were developed widely based on the principle of social solidarity. As a result, we have now reached a third period of reform, in which there is a remarkable division between (1) intervention and specialized support measures at the prefectural level and (2) support measures for children and childrearing at the municipal level.

A major challenge for child and family welfare will be to integrate (1) social welfare policy for children requiring aid based on the principles of intervention and specialized support and (2) support measures for children and childrearing centered on the provision of support, in a multi-layered manner while positioning municipalities at the center.

Keywords : Social Welfare Policy for Children Requiring Aid, Social Care, Support Measures for Children and Childrearing, Child and Family Welfare

* Professor, Shukutoku University College of Integrated Human and Social Welfare