

---

**特集：要保護児童支援の現状と課題：国際比較からの示唆**

---

## イタリアにおける「脱施設化」 ——児童施設の現状分析を中心に——

小谷 眞男\*

---

### 抄 録

イタリアの要保護児童支援においては、中道左派政権（1996-2001）によって従来型の施設の処遇から家庭的処遇（里親委託）へのドラスティックな転換が図られ、「目標はほぼ達成された」とされている。しかし必ずしも養育家庭は増加していない。小規模化したとはいえ、施設のプレゼンスは依然として大きい。施設入所児童の総数も近年は横ばいの傾向をみせている。ではイタリアでいう「脱施設化」（deistituzionalizzazione）とは何を意味しているのだろうか。

本稿では現在のイタリアにおける児童施設に焦点を絞って検証を試みた。その結果、児童施設の機能分化と小規模化が緩やかに進んでいるという全般的状況が浮かびあがってきた。以上から形式的な意味で施設を閉鎖するかどうかは本質的な問題ではなく、地域から孤立するような施設や家庭を生むような排他的な社会それじたいを少しずつ変えていくことこそがイタリアの「脱施設化」施策の理念の核心であるという考察が導かれた。

キーワード：イタリア，脱施設化，養育委託，家族的養育委託，施設の処遇

社会保障研究 2017, vol.2, no.2・3, pp.249-262.

---

### I 問題の概観

#### 1 歴史

いわゆる要保護児童の社会的養護の仕組みに関して、従来イタリアをはじめとする南欧諸国では、里親委託すなわち家庭的処遇よりも大規模な施設における処遇が支配的とされてきた。国内外から長らく批判されてきたこの状況がイタリアにおいて大きく変わり始めたのは、1996年から2001年にかけての中道左派政権期においてである。

中道左派政権は、この分野で一連の改革プロ

ジェクト、すなわち1997年の「子どもの諸権利と機会の増進法」の制定および「全国児童青少年基金」の設置、2000年の「社会福祉基本法」の制定、そして2001年の「養子親法改正」などを強力に推進した。これらの政策で示された方向性は、その後の政権交代によっても基本的には変わらず、現在にまで発展的に引き継がれているといえる。歴史的背景として、1991年の「子どもの権利条約」批准が大きな影響を及ぼしていることだけは指摘しておきたいが、それ以上の詳細（特にカトリック団体などの問題）は別の文献〔小島・小谷編（1999）、p.326以下；小島ほか（2009）、p.186以下〕

---

\* お茶の水女子大学基幹研究院 教授

にゆずり、ここではこの時期に定立された3原則を確認するとどめる。

A) 子どもは生来の家族のなかで育ち、教育される権利を有する（2001年法改正により、1983年に制定された養子里親法は「家族に対する未成年者の権利」と改称された）

B) 基本は家族による子育てであるが、社会もまたそれを包括的・全面的に支援する責務がある（補完性 [sussidiarietà] の原則）

C) 子どもは、里親委託や（子どものための）養子縁組という制度を十分に整えることを国家に要求する権利を有する（家庭的環境優先の原

1996-2001 年	中道左派政権（ブローディ内閣、ダレーマ内閣、アマート内閣）
1997	子どもの諸権利と機会の増進法による全国児童青少年基金の設置 全国児童青少年調査研究センターを Firenze に設置
1998	児童買春・児童ポルノ等対策法 児童虐待の予防・対処に関する全国諮問委員会による答申 国際養子に関するハーグ条約批准、国際養子関連規定整備
2000	社会福祉基本法（「脱施設化」の推進） 育児・介護休業制度の改正 障害児の統合教育を整備
2001	養子里親法（1983）改正、名称も「家族に対する未成年者の権利」法と改称 居住型大規模児童福祉施設を 2006 年末までに漸次閉鎖するという目標を明記
2001-2006 年	中道右派政権（バルスコーニ内閣）
2002	職場保育所運営費用の税控除
2005	第 1 回脱施設化モニター
2006	ベビーボーナス支給、保育料税額控除（2006 年度財政法） 別居・離婚法改正
2006-2008 年	中道左派政権（ブローディ内閣）
2006	家族政策担当大臣を新設
2007	家族手当制度改正
2008	養親里親の育児休業制度等の拡充 児童虐待対策基金の設置（2008 年度財政法）
2008-2011 年	中道右派政権（バルスコーニ内閣）
2009	居住型大規模児童福祉施設の全面閉鎖、ほぼ達成
2011	全国子どもオンブズパーソン設置法
2011-2013 年	実務家政権（モンティ内閣）
2012	父親の産休保障 国・地方全体会議「家族的養育委託のための全国指針」了承 第 1 回子どもオンブズパーソン全国協議会 第 4 回脱施設化モニター
2013-2014 年	大連立政権（レッタ内閣）
2014 年 - 現在	中道左派政権（レンツィ内閣、ジェンティローニ内閣）
2014	ベビーボーナス支給
2015	学校改革法（幼稚園と保育所の統合） 脱施設化推進プログラム（PIPP1）モデル事業開始（全国 56 区域）
2016	子どもの権利保護と発達のための第 4 次全国アクション・プラン（2016-17） 保護者に欠ける外国人未成年者一時保護センターの整備（内務省令）

出所：小島ほか（2009）；小谷ほか（2010；2012；2014；2016）などより筆者作成。

図1 イタリアにおける近年の主な子ども政策（1996-2016）

則)

このような改革プロジェクトの一環、特に上記原則C)のコロラリーとして、いわゆる「脱施設化」(deistituzionalizzazione)の方針が打ち出されることになった。すでに2000年の社会福祉基本法22条3項は「脱施設化を進めるため、居住型児童施設は、すべて例外なく、家族的コミュニティとして再編されなければならない」という大方針を打ち出していたが、具体的には2001年養子親法改正において、定員12名を超える居住型大規模児童福祉施設を2006年末までに漸次閉鎖するというドラスティックな目標が明記された。この規定を受けて、各州レベルで「脱施設化」を実施するための州法が制定され、施設の全面閉鎖という歴史的プロジェクトがイタリア全国各地で進行し始めたのである。Firenzeに設置された全国児童青少年調査研究センターや労働・社会政策省は、「脱施設化」の達成状況を継続的にモニタリングし、その結果を随時公表し続けた。またその後も里親委託推進のための各種キャンペーンなどが政策的に展開され続けている(以上、図1参照)。

本稿では、以上のような経緯もあって次々と公表された関連諸資料にもとづいて「脱施設化」改革プロジェクトの現況を記述し、「脱施設化」理念の意義と日本への示唆をあらためて検討してみたい。

## 2 制度の枠組み

現在のイタリアにおける児童の社会的養護に該当する仕組みは、1983年制定の養子親法、上述のように現在では「家族に対する未成年者の権利」と改称された法律に、すべて一括して定められている。それによると、大きくは「養育委託」(affidamento)と「養子縁組」(adozione)に分かれる。「養育委託」は「家族的養育委託」(affidamento familiare、いわゆる里親委託)と、「居住サービス」(servizi residenziali、いわゆる施設入所)とに分かれ、養子縁組は国内養子と国際養子に分かれる。養子制度の詳細については別の文献〔小島・小谷編(1999)、p.327以下；小島ほか(2009)、p.193以下；松浦(2009)〕にゆずるが、今や国際養子のほ

うがイタリアでは多数派であるということだけは記しておく。

養育委託の手続については、協議による場合と、裁判による場合がある。協議による場合とは、親権者などの同意があるときで、コムーネの社会サービス担当部局などの措置によって家族的養育委託が決定される。裁判による場合とは、親権者の同意が欠けるときで、未成年者裁判所(tribunale per i minorenni)が養育委託の決定を下す。個人の権利に一定の制約を加えるため司法的手続が要請されるのである。

いずれにせよ、上述したように、養育委託においては家族的養育委託が原則であり、仮に施設措置をとらざるを得ないとしても施設の規模はできるだけ家庭に近いほうが望ましいとされ、制度としては定員12名が上限となっている。

## 3 「脱施設化」の概況

では、実際にはイタリアにおける「脱施設化」の達成状況はどうであろうか。表1をみると、見事に施設は減ってきているようにみえる。

2006年末という当初の目標は達成できなかったものの、2009年3月には「ほぼ脱施設化を達成」と評価された。確かにわずかながらまだ残存している施設はあるが、実際の入所児童数をみると一施設当たりの人数は平均で5名程度となったので、このような評価もおおむね頷けるところである。では、「脱施設化」をほぼ達成したイタリアでは、何らかの事情で生来の家族のもとで育つことがで

表1 「脱施設化」の推移

	居住型大規模児童施設数	入所児童数
1999年末	475	10626
2000年末	359	7575
2003年6月	215	2663
2006年11月	52	355
2007年5月	20	137
2008年1月	14	48
2009年3月	3*	15

\* Sicilia州2, Puglia州1

注：居住型大規模児童施設とは定員12名を超える入所施設をいう。データ出所：Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (2009)。

きない子どもは、ほとんどすべて里親家庭で養育されているのであろうか。

そこで次に、養育委託された子どもの概況を示すデータを見てみよう（表2）。

表2によると、里親に育てられている子どもと施設で暮らす子どもの比率は意外にもほぼ1：1の水準をキープしている。確かに1999年から2007年にかけては里子の急増という大きな変化を看取することができるが、その後はむしろ数的な拮抗状態を保っている。内訳を年齢階層別でみると、乳幼児あるいは15歳以上では施設で暮らす子どものほうが多く、3歳から10歳ぐらいまでの年齢では里親家庭で養育されている子どものほうが多い。性別でみると女子はほぼ半々だが、男子は施設のほうがやや多い。はっきりした違いを示しているのは国籍である。イタリア人の子どもは里親家庭と施

設はほぼ半々であるが、外国人の子どもは施設のほうが明らかに多い。さらに「保護者に欠ける外国人未成年者」(minori stranieri non accompagnati)だけに絞ると、極端に施設が多くなる。EU圏外から大規模流入する移民・難民のなかの子どもたちの問題が、以上の数字の動きには密接に関係していることが容易に想像できるであろう。イタリアの「脱施設化」は必ずしも養育家庭の増加を意味しない。小規模化したとはいえ、施設のプレゼンスは依然として大きいのである。

このような概況を確認すると、果たしてイタリアの「脱施設化」は細かく検証するとどうなっているのかという疑問を抱かざるをえない。筆者は今まで脱施設化との関連では家族的養育委託にばかり主な関心を向けてきたのであるが、本稿では現在のイタリアにおける児童施設にシフトして、

表2 養育委託の状態にある未成年者の概観

(家族的養育委託・施設別, 年齢階層別, 性別, 国籍別, 1999年-2012年)

	養育委託の状態にある未成年者の人数			未成年者人口1000人 当たりの養育委託児 童数
	家族的養育委託 (人)	施設 (人)	計 (人)	
1999年12月31日現在	10,200	14,945 (a)	25,145	2.5
2007年12月31日現在	16,304	13,037	29,341	3.2
2008年12月31日現在	15,200	15,500	30,700	3.0
2010年12月31日現在	14,528	14,781	29,309	
2011年12月31日現在 (b)	14,397	14,991	29,388	
2012年12月31日現在 (b)	14,194	14,255	28,449	2.8
以下は2012年12月31日現在のデータ				
年齢階層別	(%)	(%)	(%)	
0-2歳	35.8	64.2	100.0	
3-5歳	57.3	42.7	100.0	
6-10歳	61.4	38.6	100.0	
11-14歳	54.2	45.8	100.0	
15-17歳	33.8	66.2	100.0	
性別				
男子	43.5	56.5	100.0	
女子	52.2	47.8	100.0	
国籍				
イタリア人未成年者	47.5	52.5	100.0	
外国人未成年者	33.0	67.0	100.0	
保護者に欠ける外国人未成年者	13.9	86.1	100.0	

(a) 1998/12/31のデータ, (b) 回答のあった州のみの集計データ

\*この表における「施設」とは、原則として定員12名以下の各種居住型児童施設を指す。

データ出所：Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2014b)。

その内実にフォーカスしてみようと考えた所以である。

## II 家族的養育委託（里親委託）の現状

施設の分析に進む前に、家庭養育の現状についても州別のデータを簡単に確認しておこう。なお、イタリアにおける家族的養育委託および養子縁組との関係等に関する研究状況、実務の分析などについての研究は多数あるが、詳細は別の文献〔Garelli (2000)；Giasanti & Rossi (2007)；小谷(2009)；小谷ほか(2016)〕にゆずり、本稿では立ち入らないこととする。

表3は家族的養育委託の州別データである。これをみると、まず第一に全国平均では上述のよう

に養育家庭と施設は1：1であるが、Piemonte州やToscana州では里親に育てられている子どもの数が施設入所児童数の2倍となっていて家庭の処遇が進んでいることが分かる。逆に南部・島嶼部では里親委託率がやや低い傾向を示す。

里子に占める外国人比率は地域差が大きい。全国的には16.6%だが、Veneto州の33.1%をはじめ、Emilia-Romagna州、Umbria州、Toscana州、Marche州など中部から北東部にかけて概して外国人里子比率が高い。

養育委託先としては、全国的には第三者と親族がおおむね半々であることが示されているが、南部・島嶼部では明らかに親族内委託が優勢である。

手続については裁判所による決定が全般的に主

表3 家族的養育委託に関するデータ（州別）、2012年12月31日現在

州または自治県	家族的養育委託にある児童の数	施設入所児童を1としたときの家族的養育委託児童数(比率)	家族的養育委託における外国人未成年者の比率(%)	家族的養育委託先(%)			家族的養育委託の決定手続(%)			
				第三者の個人・家族へ	4親等内の親族へ	計	司法的決定による	協議による	記載なし	計
Piemonte	1372	2.0	15.8	51.1	48.9	100.0	70.5	29.5	0.0	100.0
Valle d'Aosta	35	1.4	11.4	40.0	60.0	100.0	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Lombardia	2203	1.3	18.2	70.1	29.9	100.0	74.5	25.4	0.1	100.0
Provincia Bolzano	113	0.8	4.4	55.5 (b)	44.5 (b)	100.0	85.9 (b)	14.1 (b)	0.0	100.0
Provincia Trento	106	0.5	12.3	59.4	40.6	100.0	84.9	15.1	0.0	100.0
Veneto	1132	1.3	33.1	60.6	39.4	100.0	58.9	41.1	0.0	100.0
Friuli-Venezia-Giulia	152	0.8	13.2	51.3	48.7	100.0	65.8	34.2	0.0	100.0
Liguria	624	1.6	14.1	68.7	31.3	100.0	94.8	4.7	0.5	100.0
Emilia-Romagna	1110	1.0	30.5	74.3	25.7	100.0	72.5	27.5	0.0	100.0
Toscana	1140	2.0	29.2	53.7	46.3	100.0	76.2	23.3	0.4	100.0
Marche	352	0.9	26.1	69.0	31.0	100.0	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Umbria	236	1.2	30.5	51.3	48.7	100.0	55.1	43.2	1.7	100.0
Lazio	1144	0.8	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Abruzzo	110 (a)	0.5	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Molise	34	0.5	2.9	29.4	70.6	100.0	50.0	32.4	17.6	100.0
Campania	937	0.9	3.2	38.7	61.3	100.0	52.2	46.8	1.1	100.0
Puglia	1099	1.0	4.7	27.4	72.6	100.0	81.6	17.5	0.9	100.0
Basilicata	59	0.3	8.5	15.3	84.7	100.0	35.6	59.3	5.1	100.0
Calabria (a)	380	0.8	-	-	-	-	-	-	-	-
Sicilia	1457	0.5	1.5	36.0	64.0	100.0	91.3	8.4	0.3	100.0
Sardegna	399	1.5	2.8	33.6	66.4	100.0	82.2	13.5	4.3	100.0
イタリア全国	14194	1.0	16.6	53.4	46.6	100.0	74.2	25.3	0.5	100.0

(a) 2010年時点の推定値, (b) 18-21歳の者も含む, n.c. = 算出不能, - = データ未提出  
 データ出所：Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2014b) .

流である。しかし、Basilicata州、Campania州、Umbria州、Veneto州などいくつかの州では協議による委託も半数前後はある。逆に北西部のLiguria州や島嶼部のSicilia州では圧倒的に司法決定に依拠している。したがって、この点については単純に南北差の議論はできず、むしろLiguria州のように「司法決定にもとづいて第三者に養育委託」とSicilia州のように「司法決定にもとづいて親族内で養育委託」という鮮明なパターン対比が生ずる点が興味深い。

極めて不正確な言い方になるが、南部・島嶼部を特徴づけるのは親族内養育委託、中部から北東部にかけては外国人未成年者の養育委託、そして北西部は家庭的処遇そのものが比較的普及している、というような大ざっぱな色分けができるかもしれない。

### Ⅲ 居住型児童福祉施設の実態

#### 1 類型別・州別分析

以下では施設の現状分析をおこなう。

まずイタリアにおける居住型児童施設のタイプ別・州別（自治県2含む）分布状況を表4に示した。

各州・自治県における各タイプの施設数につき、2010年末のデータが上段に、2012年末のデータが下段にそれぞれのセル内に示されている。ただし2010年と2012年ではデータ出所が異なるせいも、相当の不整合がみられる。後述するように、おそらく2010年のほうが州レベルで示された数字と合致しないデータをより多く含んでいると思われるが、逆に2012年データには欠損部分が多く（Lazio州、Abruzzo州、Sicilia州は「算出不能」、Calabria州は「データ未提出」）、施設数の絶対値についても記載がない。したがって相補的な意味を持たせて各セル内の上下に数値を並べたが、その解釈には注意深い吟味が要求される。

ここで「州・自治県間会議」によって策定された「社会サービス分野における統一用語集：2009年版」〔Conferenza delle regioni e delle provincie autonome (2009)〕という文書中に収録されている児童施設の「用語体系」(Nomenclatura)に依拠

して、表の左側から順に施設の各タイプを説明する。この文書は、各州や自治県が思い思いに長年使用してきた福祉サービスや施設に関するそれぞれ固有の用語があまりに多種多様なので、あるとき皆で集まってこれらの用語を集約・分類してひとつの整理箱に収納し、適当な統一的定義を与えたというものである。表4も、この「用語体系」に則って作成されている。しかし、各州などでは依然として従来通りの固有の用語を使用し続けていることが多いことに注意しなければならない。

当該文書によると、まず「家族的コミュニティ」(Comunità familiari per minori)とは、未成年者(18歳未満)を受入れる居住型福祉施設のひとつで、少人数の子どもたちと二人以上の専門的ワーカー(operatori specializzati)との継続的で安定的な共同生活によって特徴づけられる。ワーカーは、子どもの社会-教育的過程における各年齢階層固有のニーズに応じて、親と同等の役割(ruoli identificabili con figure genitoriali di riferimento)を担う。小さなファミリー・グループ・ホームというイメージで、現在のイタリアにおける児童福祉施設の標準タイプと位置づけられる。

次に「社会-教育的コミュニティ」(Comunità socio-educative per minori)は、人間形成過程において親と同等の適当な存在を欠く子どものための居住型児童福祉施設で、教育的性格を合わせ持つ施設である。内実は多種多様かもしれないが、おおむね日本でいう一般的な児童養護施設のイメージに近いといえるだろう。数的には最も多く見られるタイプで、入所児童に対する援助サービスは専門教育士(educatori professionali)によって特定の専門的労働として提供される。各専門士は、少人数の入所児童グループ(原則的に12名未満)を担当し、各グループにつき少なくとも大人一名が常時一緒にいることを保証するような交替勤務体制を取る。「家族的コミュニティ」と「社会-教育的コミュニティ」の線引きは、実際には微妙な場合があるようで、時系列統計表を検証すると両者の間でカテゴリーを転換したり、別のカテゴリーに変更している施設が珍しくないように見受けられる。

表4 居住型児童施設の内訳（タイプ別，州別，%），上段2010年12月31日時点，下段2012年12月31日時点

州または自治県	施設サービスのタイプ								計	施設数	入所児童数	一施設あたり平均児童数
	家族的コミュニティ	社会-教育的コミュニティ	高度自律ホーム	親子ホーム	緊急保護所	多元的コミュニティ	教育-心理的コミュニティ	その他				
Piemonte	7	44	8	22	2	15	2		100	217	850	3.9
	8.6	36.2	5.4	23.1	1.4	13.1	6.8	5.4 (a)	100.0			
Valle d'Aosta	0	100	0	0	0	0	0		100	3	26	8.7
	0.0	75.0	25.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0			
Lombardia	7	77	8	8	0	0	0		100	462	2400	5.2
	7.6	64.9	10.9	14.4	0.0	2.3	0.0	0.0	100.0			
Provincia Bolzano	19	34	38	0	0	0	9		100	32	120	3.8
	11.4	34.3	45.7	0.0	0.0	0.0	8.6	0.0	100.0			
Provincia Trento	29	56	0	10	4	0	0		100	48	225	4.7
	23.4	42.2	25.0	4.7	3.1	0.0	1.6	0.0	100.0			
Veneto	42	42	0	12	0	0	4		100	236	1175	5.0
	41.2	27.5	0.0	16.5	9.9	0.0	4.9	0.0	100.0			
Friuli-Venezia Giulia	17	62	0	17	2	0	2		100	42	210	5.0
	7.9	68.4	0.0	21.1	0.0	0.0	2.6	0.0	100.0			
Liguria	10	59	20	5	0	0	5		100	59	380	6.4
	18.4	41.5	8.2	21.1	7.5	1.4	2.0	0.0	100.0			
Emilia-Romagna	8	28	3	20	5	36	1		100	288	1215	4.2
	8.8	25.5	6.3	12.6	3.8	41.2	1.9	0.0	100.0			
Toscana	5	63	0	15	7	10	0		100	114	660	5.8
	53.8	11.3	0.0	17.9	6.6	10.4	0.0	0.0	100.0			
Marche	9	53	3	21	4	11	0		100	80	390	4.9
	10.0	51.4	2.9	21.4	2.9	10.0	1.4	0.0	100.0			
Umbria	10	53	5	15	3	13	3		100	40	230	5.8
	6.5	48.4	3.2	3.2	3.2	19.4	16.1	0.0	100.0			
Lazio	49	45	0	0	6	0	0		100	199	1400	7.0
	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.			
Abruzzo	24	58	5	3	8	3	0		100	38	240	6.3
	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.			
Molise	67	8	17	0	0	8	0		100	12	65	5.4
	64.3	0.0	28.6	0.0	0.0	7.1	0.0	0.0	100.0			
Campania	59	28	1	10	2	0	0		100	335	1330	4.0
	21.9	64.2	6.6	6.6	0.7	0.0	0.0	0.0	100.0			
Puglia	27	73	0	0	1	0	0		100	124	900	7.3
	14.6	64.6	2.5	16.2	2.0	0.0	0.0	0.0	100.0			
Basilicata	12	54	0	4	0	0	31		100	26	150	5.8
	11.8	79.4	0.0	0.0	0.0	5.9	2.9	0.0	100.0			
Calabria	49	9	0	22	1	0	19		100	88	500	5.7
	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Sicilia	3	97	0	0	0	0	0		100	278	2050	7.4
	84.0	n.c.	0.0	16.0	n.c.	0.0	n.c.	n.c.	100.0			
Sardegna	0	98	0	0	2	0	0		100	45	265	5.9
	30.9	47.3	0.0	9.1	10.9	1.8	0.0	0.0	100.0			
イタリア全国	22	54	4	10	2	6	2		100	2766	14781	5.3
	25.5	40.6	6.2	14.8	2.6	7.9	1.8	0.5	100.0			

(a) 障害者サービスをも含む。n.c. = 算出不能，- = データ未提出

データ出所：(2010年分) Belotti (2014) p.95；(2012年分) Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2014b) p.41.

(施設入所児童数のデータ，2010年末) Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2012) p.16.

この二つの代表的タイプのほかに、いわば第三カテゴリーとして細かく言えば5つのタイプがある。すなわち「高度自律ホーム」「親子ホーム」「緊急保護所」「多元的コミュニティ」「教育-心理的コミュニティ」である。これらは各々特有の性格を有する施設で、「緊急保護所」を除き、通常は極めて少人数であることを特徴としている。

「高度自律ホーム」(Alloggio ad alta autonomia)は、通常は小規模な居住型児童福祉施設で、家族関係に重大な問題を抱えていたり、身近に頼ることのできる適当な存在をもたず、愛情と教育の新しい関係性を必要としている子どもたちを受入れる。保護者に欠けるが比較的年齢の高い外国人未成年者なども含まれる。また、摂食障害、行動障害、パーソナリティ障害、アルコール依存、慢性疾患など、何らかの実存的困難 (disagi esistenziali) ないし精神神経症などを有し、生来の家族からの解放プログラムの必要性が明白な徴候を示しているティーンエイジャー、場合によっては21歳までの若い成人も受入れる。ほとんどの場合、男子ホームと女子ホームに分かれている。

「親子ホーム」(Servizi di accoglienza per bambino-genitore)は、乳幼児と、その一人親を受入れる、小規模な保護施設である。専門教育士の配置と、親子で平穩に過ごすのに適当な部屋が設置されていることによって特徴づけられる。

「緊急保護所」(Strutture di pronta accoglienza per minori)は、遺棄された状態にある、ないし家族環境から直ちに遠ざける必要があるなど、緊急保護が必要な未成年者を迅速かつ一時的に入所させる施設である。最近では外国人移民・難民の子どもを受入れる場合が多い。受入れ人数の上限については、このタイプの施設に限り、当面の代替

的選擇肢がないような子どもを緊急に受入れる必要がある場合であれば一時的に引き上げることができる。

「多元的コミュニティ」(Comunità multiutenza)は、未成年者に限らず、適当な家族環境を欠く者一般を広く受入れる、通常は小規模な居住型施設である。利用者の多様性を特徴とする。そのなかで一時的には0歳から17歳までのあいだの未成年者をも受け入れる施設、と説明される。

最後に、「教育-心理的コミュニティ」(Comunità educativo-psicologica)は、重大な行動障害や精神医学的疾患などの困難を抱える未成年者を受入れる専門的コミュニティである。心理療法や精神医学的治療などの医療サービスが提供され、福祉と医療とが統合されている点にこのタイプの特徴がある。

以上を前提にまず全国的な状況からみると、2010年の数字でイタリア全国に全部で2,766カ所の児童施設がカウントされている。施設入所児童数(現員)は14,781人だから、単純計算すればイタリアの施設では平均5.3名の児童が暮らしていることになる。その約3分の1は外国人である。実際にはすぐに見るように施設の各タイプによって生活共同体のサイズは異なる分散を示すし、また州や自治県による差も大きい。

施設タイプ別の内訳をみると、施設数ベースでは約半数が「社会-教育的コミュニティ」である。その次に多く普及している「家族的コミュニティ」は、おおよそ5分の1から4分の1程度を占める。残りの4分の1程度を占める第三カテゴリーは、細分化されてはいるが、全体として施設数は増加傾向にある。次に児童数ベースでみると、施設に入所している児童のおよそ70%が「社会-教

表5 居住型児童施設の類型(現員人数別, %, 2010年12月31日現在)

	現員5以下	6から9	10から12	12以上		施設数	児童数	一施設あたり平均入所児童数
家族的コミュニティ	65	31	3	2	100	557	2526	4.5
社会教育的コミュニティ	3	51	12	3	100	1632	10648	6.5
その他	84	11	3	2	100	577	1607	2.9
計	51	38	8	3	100	2766	14781	5.3
施設数	1402	1059	230	75	2766			

データ出所: Belotti (2014), pp.111-112.

表6 施設入所児童数（施設類型別，年齢階層別，国籍別，%，2010年12月31日現在）

	2歳以下	3～5歳	6～10歳	11～13歳	14～17歳		イタリア国籍	外国人		児童数
家族的コミュニティ	10	10	34	25	23	100	82	18	100	2526
社会教育的コミュニティ	6	6	23	24	41	100	73	27	100	10648
その他	22	10	12	12	44	100	51	49	100	1607
計	8	7	24	23	38	100	73	27	100	14781

データ出所：Belotti (2014) , p.112.

育的コミュニティ」にいる（表5）。その平均現員数は6.5名であり、やや意外なことに12名以上が入所している施設もまだ相当数残っている模様である。入所児童は主としてティーンエイジャーで平均年齢はやや高め、10歳未満の子どもはやや少なめである（表6）。児童のおよそ20%弱が暮らしている「家族的コミュニティ」の平均現員数は4.5名である。入所しているのはイタリア人の子どもが大半で、各年齢階層に比較的満遍なく分散していることが特徴である。これに対して細かく機能分化している第三カテゴリーに属する施設は10%程度の児童を受入れている割に施設の数が多く、平均児童数は2.9と極めて少人数となっている。年齢分布をみると、乳幼児が多いか、または14歳以上が多い、という二極分化の傾向を示している。また第三カテゴリーには外国人の子どもが多く、イタリア国籍の子どもとの比率は約1：1である。

州別の施設数（2010年）に眼を転ずると、全タイプ総計で最も多いのがLombardia州の462カ所、次いでCampania州（335）、Emilia-Romagna州（288）、Sicilia州（278）、Veneto州（236）、Piemonte州（217）などとなっている。逆にValle d'Aosta州には3カ所しかなく、Molise州（12）、Basilicata州（26）、Bolzano自治県（32）、Abruzzo州（38）、Umbria州（40）なども少ない。むろん人口比（より厳密に言えば未成年者人口比）を勘案しなければならぬが、その点を差し引いても疎密の差が顕著である。特に各州内部のタイプ別施設分布状況まで考えれば、俗にいう「イタリアの南北差」などといった粗雑な見方では到底説明できそうもないような、各州・自治県による多種多様な社会事情の違いを強く推測させるものがある。

一施設あたりの平均児童数については、

Bolzano自治県（3.8名）やPiemonte州（3.9名）、Campania州（4.0名）、Emilia-Romagna州（4.2名）など少ないところと、Valle d'Aosta州（8.7名）、Sicilia州（7.4名）、Puglia州（7.3名）、Lazio州（7.0名）など多いところとでは2倍近い差がある。例えば北西部のPiemonte州の場合、そもそも施設入所児童数に対して里親委託児童数が2倍とToscana州と並んで最も里親委託率が高く、さらに施設数は確かに多いのだが一施設あたりの平均児童数は全国でも最少のレベルにある。すなわち、家庭的な処遇という方向性に向けての施策が最も進んでいる州といってもよいだろう。逆に、平均児童数が比較的多い半島南東端（イタリア半島を長靴に見立てたときのヒールの部分）のPuglia州については、里親委託率は全国平均並みなのだが、おそらく地理的な事情もあって外国人の施設入所児童の比率が45%と全国でも最も高く、さらにはその中には州外からの受入れ児童も多く含まれているという指摘〔Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2014b) , pp.15-16〕を考慮に入れる必要があろう。

各州・自治県におけるタイプ別施設分布状況の観察に進むと、上述したように入手しえたデータにはいくつかの齟齬や欠損箇所があり確実なことを言いにくい点もあるが、それにもかかわらず以下を指摘することが可能である。まず全国的な分布状況とおおよそ相似形をなしているらしい州があるのは当然としても、他方で明らかに特徴的な分布を示す州もあることに気がつく。例えば最もメジャーな「社会-教育的コミュニティ」というタイプがより一層目立って多くカウントされているいくつかの州（Lombardia州、Friuli-Venezia-Giulia州、Puglia州など）がある一方で、Molise州、Veneto州などは明らかにより小規模な「家族的コ

コミュニティ」というタイプの方に向けてシフトしてきていると思われ（おそらくLazio州も同様）、後にやや詳しく紹介するToscana州も結局のところ同じ方向性を選択していると判断できる。これに対してPiemonte州やMarche州では、第三カテゴリーに属するところの、主に母子世帯を対象とする「親子ホーム」が比較的によく分布する。また少人数ながら成人と未成年者の混在が想像される「多元的コミュニティ」が特に多く分布しているのはEmilia-Romagna州であるが、このタイプはなぜかToscana州、Marche州、Umbria州など中部諸州全般で目立つ。さらに、比較的高い年齢階層や保護者に欠ける外国人未成年者など比較的新しいニーズに対応していると思われる「高度自律ホーム」は、全国的にはまだまだマイナーなタイプのものであるが、後述するToscana州のデータなども合わせて考えると、おそらく新たに各地で増設中と思われる。

このように州・自治県によって児童施設の数や種類、変化の傾向等にはかなりの多様性が認められるが、全般的状況としては機能分化と小規模化が緩やかに進んでいると考えてそれほど間違っていないだろう。施設で暮らす児童の総数は近年横ばいの傾向なので、施設の小規模化が全体的に進んでいるとすると、施設数そのものはむしろ増加傾向にあるとすらいえるかもしれない。

## 2 Toscana州の例

Toscana州が取りまとめた2015年末時点の居住型児童施設119カ所の概況報告書〔Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza (2016)〕は、単にある州についての例解を示すのみならず、全国統計の動きをより正確に理解するためにも有益な示唆をいくつか含むため、以下に簡単な検討を加える。

前提としてToscana州はもともと施設に対する里親への委託率がPiemonte州と同様に全国で最も高いこと、また里子に占める外国人の比率も高いグループに属することに注意を促しておきたい。

2015年という年はイタリアを含むEU全体に膨大な数の難民・移民が流入してきた年であるが、そのなかには保護者の同伴に欠ける数多くの外国人未成年者も含まれていた。この状況に対応するためもあって、Toscana州では、州評議会議決54/2015号により各児童施設の定員を州で定めた基準よりも最大25%まで増やしてもよいことにした。また同様に州評議会議決400/2015号によって「自律アパート」(Appartamenti per l'autonomia)という施設類型を新設することにした。新設類型によって“思春期や新成人ぐらいの年齢階層をターゲットとし、相応の保護・人間関係と、これからの自律に向けたサポートの両方を有機的に結びつけることが可能となる”と説明されている。

表7を見ると、Toscana州では従来から「家族的

表7 Toscana州における居住型児童施設数、入所児童数など（タイプ別、認可年別、2015年12月31日現在）

	認可年 形式	1990年	2005年	2009年	2015年	計	平均 定員	入所児 童数	平均 現員
		州議会 議決	州法	州評議 会議決	州評議 会議決				
緊急保護センター	Centro di pronto accoglimento	1	4			5	8.2	35	7
母子ホーム	Casa della gestante e della madre con figlio	15	4			19	8.9	127	6.7
乳幼児保護ホーム	Casa di accoglienza per l'infanzia	2				2	6.5	9	4.5
家族的規模のコミュニティ	Comunità a dimensione familiare	18	32			50	8.8	322	6.4
教育的コミュニティ	Comunità educativa	13				13	12.7	111	8.5
家族的コミュニティ	Comunità familiare		6			6	5.5	19	3.2
多元的ファミリーホーム	Casa famiglia multiutenza complementare			10		10	5.7	23	2.3
自律アパート	Appartamenti per l'autonomia				14	14	9	55	3.9
					計	119	8.5	701	5.9

データ出所：Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza (2016), p.5.

規模のコミュニティや「母子ホーム」、それにやや大きめの「教育的コミュニティ」などの施設があったが、その後「家族的規模のコミュニティ」が大幅に増設されると同時により小さなサイズの「家族的コミュニティ」というタイプが導入され、さらに最近では州評議会議決によってごく少人数の「多元的ファミリーホーム」や逆にキャパシティとしては大きめの「自律アパート」などの新型施設が段階的に増設されてきた、というようなおおよその経緯が分かる。新設されたばかりの「自律アパート」に早くも入所児童が相当数入っており、この数字は2016年以降さらに増えているのではないかと想像される。

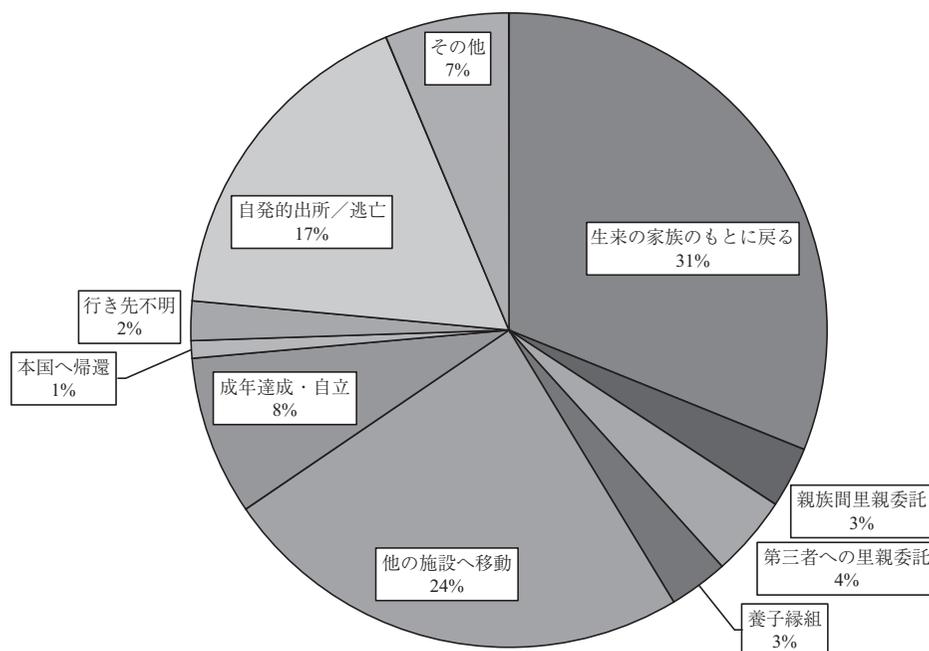
いずれにせよ、このような施設の機能分化が全国的にも進行しているだろうと推測される。そこで、この州データから逆に全国統計を検証してみると、用語体系に微妙な違いが見られるものの、2012年全国統計のほうが2015年州統計との合致度は高い（ただし「自律アパート」はまだ全国統計には含まれていない）。しかし2010年全国統計も

施設数は州統計とほぼ合致しており、集計上の齟齬は「家族的規模のコミュニティ」「家族的コミュニティ」「社会-教育的コミュニティ」の類別に関連して起きているようにみえる。

ちなみにこれら州内の児童施設がどのような団体によって設立されたかを示す表 [ibid., p.6-Tabella 3] によると、社会的協同組合 (27%)、宗教団体 (21%)、ボランティア団体 (19%)、コムーネ (9%)、財団法人 (7%)、その他各種民間団体、となっている。

### 3 出口調査

施設に入所した児童が再び社会のなかで、しかも社会的に排除されることのない生活を送ることができるようになるにはどうしたらよいか。この点を考えるための前提が、施設を出た子どもたちの行き先に関するデータである。図2の円グラフに2013年に入居型児童施設を出所した12,860名の子どもたちの行き先を示した。これをみると、31%が生来の家族のもとに戻っていることがわか



データ出所：Istat (2015), p.11.

図2 居住型児童施設を出所した児童の行き先 (%), 2013年

る。また、家族的養育委託や養子縁組などによる出所があわせて10%、別の施設への移動が24%、自発の出所や逃亡が17%、成年達成・就労等による自立が8%などとなっている。すなわち、ともかく家族的養育を受ける環境へと移行した子どもが40%はいたが、約4分の1は施設的环境にとどまり、残りは自立であれ逃亡等であれ社会的養護の枠じたいから外へ出た恰好となる。児童の社会的養護における家庭的処遇へのシフトは決して絵空事ではないが、他方で施設出所後のアフターケアについてもさまざまな課題があることをうかがわせる結果といえるだろう。

#### 4 二つの考察

半島南西端Calabria州の「脱施設化」状況を継続的に調査したE.Chiodoは、新しい改革の動きも種々あるにもかかわらず、結局Calabriaでは思うように「脱施設化」が進んでいないと指摘している〔Chiodo (2010); ibid. (2012)〕。分析の詳細を立ち上げて紹介することは避けるが、根本的問題は各施設と地域社会の諸資源とのあいだのネットワークが弱点にあるという。実質的な「脱施設化」とは、単に児童が施設の外で暮らすというようなことではなく、地域社会・都市社会のなかで子どもが実質的な社会関係を形成・展開することであろう。これをChiodoは、「子どもがどのような質の時間を過ごしたかが問題だ」と表現する。すなわち「社会的シチズンシップ」(cittadinanza sociale)の問題である。社会的シチズンシップなしの脱施設化は、「関係の時間の貧困化」つまり地域社会・都市社会からの孤立化を招き、新たな排除を生むおそれがあることが指摘されている。

Bari大学の研究グループが2011年に実施した全国5カ所の「SOS子ども村」(Villaggi Sos: 緊急保護所の一種)入所児童69名(平均年齢12歳)のニーズ調査は、安定的継続的な愛情、共感的な理解をともなう教育、兄弟や友人関係、自分の意思を聴いてもらい重要な決定に参加する、レッテルを貼られない(スティグマ化されない)、という施設の子どもが有するニーズの5項目を浮き彫りにし、かつ最後の2項目(意見聴取と意思決定への参加;

レッテルを貼られない)すなわち社会関係にかかわるニーズに子どもの人格形成上特に重要な意味があることを示唆する〔Moro & Cassibba (2015)〕。

この二つの考察は、「脱施設化」という理念の本質が、子どもたちが生きる社会関係の質にこそ関わっているということを示唆している。

#### IV 「脱施設化」と市民社会

以上の分析を終えて考えさせられることは、形式的な意味で施設を閉鎖するかどうかは結局本質的な問題ではないのではないかということである。程度にもよるが人数規模の問題でもおそらくはない。deistituzionalizzazioneという言葉は、istitutoつまり「施設=制度」からの解放を意味している。たとえ物理的な環境を改変しても、それだけではdeistituzionalizzazioneしたことにはならない。施設だろうが家庭だろうが、問題は社会的に閉鎖された生活世界のあり方なのである。そのような意味で、deistituzionalizzazioneとは、言わばすぐれて社会学的問題である。それは単体の施設や家庭の問題というよりは、むしろ社会の側が排除的なのか包摂的なのかの問題である。したがって、標語風にまとめるならば、「施設をやめよう」とか「家庭的処遇を進めよう」ではなく、地域から孤立するような施設や家庭、子どもが生きる「関係の時間の貧困化」を生むような社会それじたいをやめよう、と言わなければならない。変わらなければならないのは社会全体の方なのである。これは精神病院を解体しようとしたときのFranco Basagliaの哲学とも相通ずる〔松嶋(2008)〕。

「社会による子育て」という原理に立ってイタリアで進められようとしている改革プロジェクト、その理念の核心は、さまざまな現実的困難や課題を内包しつつも、総体的にいえば、このような意味でのdeistituzionalizzazioneであるといえるのではないだろうか。たとえ極めて緩慢であるにせよ、このような漸次的変革が進んでいるとすれば、それがイタリアで可能になった理由は何であ

ろうか。イタリアの経験が日本にとって示唆を与えるとすれば、この点がカギだろう。簡単に答えることはできないが、ひとつ要因を挙げるとすれば、筆者は、ときに市民社会とよばれることのある批判的・公共的な議論の分厚い蓄積が歴史的に形成されてきたことが改革の基盤を準備したのではないかと考えている〔小谷 (2009)；同 (2013)〕。福祉レジーム論の帰趨も結局はこの点を抜きにしては表面的なものに終わるのではないだろうか。

#### 参考文献

- Belotti, Valerio, a cura di (2014), *Bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia di origine: affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31 dicembre 2010*, Quaderni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Questioni e documenti 55, Istituto degli Innocenti.
- Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (2009), *Bambini e adolescenti in affidamento familiare e accolti nei servizi residenziali: Rassegna coordinata dei dati al 31 dicembre 2007 delle Regioni e delle Province autonome. Aggiornamento sullo stato di attuazione al 31 marzo 2009*.
- Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza (2016), *Le caratteristiche dell'accoglienza nei servizi residenziali per i minori in Toscana: i dati dei sistemi informativi regionali ASSO e ASMI al 31 dicembre 2015. Rapporto statistico*.
- Chiodo, Emanuela (2010) "Bambini senza famiglia e senza cittadinanza sociale. Deistituzionalizzazione e debolezza del welfare calabrese," *Autonomie locali e servizi sociali*, 2/2010, pp.341-352.
- (2012) "Senza tempo. Decisioni e progettualità nell'affidamento istituzionale," *Autonomie locali e servizi sociali*, 2/2012, pp.375-381.
- Conferenza delle regioni e delle province autonome (2009), *Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali*.
- Garelli, Franco (2000), *L'affidamento: l'esperienza delle famiglie e i servizi*, Carocci.
- Giasanti, Alberto & Rossi, Eugenio, a cura di (2007), *Affido forte e adozione mite: culture in trasformazione*, Franco Angeli.
- Istat (2015), *I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari al 31 dicembre 2013*.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2012), *Quaderni della ricerca sociale 19: Bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia di origine. Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31 dicembre 2010*.
- (2013a), *Quaderni della ricerca sociale 24: P.I.P. P. I. Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione. Rapporto finale*.
- (2013b), *Quaderni della ricerca sociale 26: Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31/12/2011. Rapporto finale*.
- (2013c), *Terza relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001*.
- (2014a), *Parole nuove per l'affidamento familiare: sussidiario per operatori e famiglie*, Edizioni Le Pensur.
- (2014b), *Quaderni della ricerca sociale 31: Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31. 12.2012. Rapporto finale*.
- Moro, Giuseppe & Cassibba, Rosalinda (2015) "Bisogni e diritti dei minori ospiti in una struttura residenziale: il punto di vista dei bambini," *Autonomie locali e servizi sociali*, 2/2015, pp.237-251.
- 小島晴洋・小谷眞男編 (1999) 「イタリアの社会福祉」, 仲村優一ほか編集委員会代表『世界の社会福祉5: フランス・イタリア』, 旬報社, pp.319-539.
- 小島晴洋・小谷眞男・鈴木桂樹・田中夏子・中益陽子・宮崎理枝 (2009) 『現代イタリアの社会保障: ユニバーサリズムを越えて』, 旬報社。
- 小谷眞男 (2009) 「《研究動向》里親委託という主題--- 「家族的養育委託 (affidamento familiare)」 に関するイタリアの研究動向より---」, 『家族社会学研究』, 21 (2), pp.201-207.
- (2013) 「セレーナ・クルス事件再考---社会的養護をめぐるイタリアの法文化---」, 『新しい家族---養子と里親制度の研究』, 56, pp.118-135.
- 小谷眞男ほか (2010) 「イタリア」, 『世界の社会福祉年鑑2010』, 旬報社。
- (2012) 「イタリア」, 『世界の社会福祉年鑑2012』, 旬報社。
- (2014) 「イタリア」, 『世界の社会福祉年鑑2014』, 旬報社。
- (2016) 「イタリア」, 『世界の社会福祉年鑑2016』, 旬報社。
- 松浦千譽 (2009) 『イタリアの養子制度』, 日本加除出版。
- 松嶋健 (2008) 「フランコ・バザーリアと「文化」---イタリアにおける脱制度化と民族精神医学」, 『こころと文化』, 7 (1), pp.19-33.
- イタリア労働・社会政策省ウェブサイト <http://www.lavoro.gov.it/>
- イタリア児童青少年資料分析センターウェブサイト <http://www.minori.it/>

## “Deistituzionalizzazione” Reexamined: Child Care Reform in Italy

Masao KOTANI\*

### Abstract

In Italy, the child care system has been changed as a result of drastic reform sought by the center-left coalition government (1996-2001), which pursued the goal of deinstitutionalization (*deistituzionalizzazione*): a shift from the institutional into the family-like (foster home) treatment of the children in social care. It is said that this goal has been almost achieved. However, there still remain many small-sized care institutes for children in Italy. So, the present article reexamines reduction in community size and the functional differentiation of the residential institute services for children in Italy. In conclusion, the Italian concept of *deistituzionalizzazione* would be defined as a continued reform of exclusive society itself which isolates the care institute, as well as family, from the rest of the local community.

Keywords : Italy, *deistituzionalizzazione*, *affidamento familiare*, *servizi residenziali*

---

\* Professor, Ochanomizu University