

児童養護問題に関する研究

－第 50 次児童福祉法改正前後の展開から－

A study on the problems of child-care : Development of the child welfare system at the time of the 50th revision of the Child Welfare Act

吉田 幸恵

Yukie Yoshida

目 次

I. はじめに

II. 児童養護施策の展開

1. 第 50 次児童福祉法改正時の制度展開

2. 第 50 次児童福祉法改正以降の制度展開 (1997-1999)

III. 分析と考察

IV. おわりに

I. はじめに

今日、社会福祉対象は拡大化・多様化し、社会福祉政策の策定は選別主義に基づく対象規定が継続され、適正化・合理化の名のもとに見直し、抑制、削減、緊縮等の政策決定が進められている。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ためには、社会福祉制度・政策と関連制度、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しなければならない。社会福祉対象論^①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ことを目的とした理論である。それは、社会福祉研究の出発点といえる。

児童福祉分野においても、制度・政策の関連性と対象規定関係を検討・整理すること、明確に対象を位置づけることは必要不可欠である。そして、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。本論文では、児童養護問題について社会福祉対象論を活用し考察する。

児童養護問題は、児童福祉法などの法令に明確に規定されているわけではない。ただし、児童福祉法第 41 条では「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」と規定されており、そこから政策主体が考える児童養護問題を推し量ることができる。政策主体は、児童養護問題を子ども自身に問題があるというよりは養育環境上に問題が存在し、家庭における養育が困難となり児童養護施設等への入所あるいは里親への委託等を余儀なくされる子どもによって担われる問題ととらえていると考えられる。

しかし、社会福祉対象論の基本的視点によれば、「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ため、このとらえ方は政策的に切り取られた狭いものであるととらえられる。

児童養護問題においても、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、社会福祉対象の本質的把握をしなくてはならない。本論文では、児童養護問題における対象の本質的把握を目的と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。そのために、法律・省令・通知等を分析し、制度・政策・事業とその対象者との関係を整理する。

Ⅱ. 児童養護施策の展開

本章では、児童養護問題がどのように政策主体に認識・対応されているのかを分析し、どのような社会的影響により政策は展開されているのかを探る。そのために、児童養護問題に関する近年の法令や通知等を分析し考察する。特に、1997年の第50次児童福祉法改正として制定された「児童福祉法の一部を改正する法律」（法律第74号）の成立前後を中心に取り上げる。

1. 第50次児童福祉法改正時の制度展開

1997年の第50次改正児童福祉法は、従来の改正の中でも最も大幅なものであり、1947年の成立からちょうど50年が経過した年に行われた。戦後50年間で、わが国の子どもや家族をとりまく社会的状況は大きく変化した。具体的に言えば、核家族化の進行、離婚による「ひとり親家庭」の増加、児童虐待問題の顕在化などに象徴される家族の子育て機能の脆弱化、出生率の低下（少子化問題）、女性の社会進出の増加などの家族のライフスタイルの変化である。そのため、この改正はわが国の家族の変化に対応するため児童家庭福祉法制を再構築するという趣旨で行われた。しかし、裏を返せば50年もの間ほとんど手付かずなされ、社会的状況の変化に迅速に対応してこなかったともいえる。また、当時は、社会福祉基礎構造改革の潮流から児童福祉法の改正が迫られていたという側面もあった。

第50次改正の内容は、児童養護関連にとどまらず多岐にわたるが、少子化対策として次代を担う児童の健全育成制度や、児童の自立支援に関する制度が主に盛り込まれている。児童養護に関連する事項を取り上げれば、「養護施設」が「児童養護施設」へと改称するとともに、その目的が児童の自立であると明文化されたこと、虚弱児施設が廃止され児童養護施設に統合さ

れたこと、児童養護施設等に児童家庭支援センターを設置し、地域における児童や家庭の相談支援体制の強化が図られるようになったこと、児童自立生活支援事業が第二種社会福祉事業として位置づけられたことなどが挙げられる。つまり、児童の自立支援と家族支援を中心に改正されたことがわかる。

また、第 50 次児童福祉法改正前である 1980 年代後半からの児童養護関連施策は、この改正に強く影響を与えている。特に、少子化問題の顕在化と、「児童の権利に関する条約」（条約第 2 号）の批准という二つの潮流が、当時の児童福祉法制に大きな影響を与えた。1990 年は合計特殊出生率が最低値 1.57 を記録した年であり、いわゆる「1.57 ショック」として少子化問題が顕在化し社会に衝撃を与えた。一方、1994 年の「児童の権利に関する条約」（条約第 2 号）の批准により、子どもは権利主体であるという認識が広がり、子どもの権利について社会全体の関心が高まり、子どもの権利擁護関連の民間団体の動きが活発化した。

当時の社会的養護施策のうち施設養護においては、施設退所者への自立支援と家庭養育支援に重点が行われていた。自立支援については、1988 年に出された通知「養護施設入所児童のうち中学卒業後就職する児童に対する措置の継続等について」（児発第 266 号）や、1989 年の通知「養護施設入所児童等の高等学校への進学の実施について」（児発第 265-6 号）、「自立相談援助事業の実施について」（児発 464 号）などが相次いで出され、施設退所前後の支援事業として児童の進学や就職に関する支援が開始された。児童養護施設は、長らく戦後処理として子どもの保護と衣食住を満たすことをはじめとした生活の保障という単純養育機能を基本に養護実践が重ねられてきた。しかし、高度経済成長期以降、高校進学率が上がるなど社会全体の生活レベルが上昇するに伴って、従来からの単純養育機能だけでは不十分になってきた。そのため、高校進学の援助、就職後のアフターケアなどをはじめ、現代の生活に即した施設養護を実現するための施策が求められていたのである。

家庭養育支援については、1990 年に「家庭養育支援事業の実施について」（児発 515 号）、1991 年に「父子家庭等夜間児童養護事業の実施について」（児発第 385 号）、1993 年に「子育て支援短期利用モデル事業の実施について」（児発第 318 号）といった通知が出されている。なお、これらは後に、「子育て支援短期利用事業の実施について」（児発第 374 号）に統合されている。これら通知の内容は、地域の家庭に対するショートステイやトワイライトステイなどの短期一時預かりサービスについてである。つまり、施設による子育て支援事業である。このように、1990 年代に入所児に対してではなく地域の家庭を対象にした家庭養育支援が施設によって担われるようになったのは、当時、施設が定員割れ問題^④を抱えていたことが背景にある。家庭養育機能の脆弱化が社会全体に広がっていたことにより養護ニーズは存在していたものの、従来の施設養護では、現代的なニーズにうまく対応していなかったため入所児が減り、施設の存在意義そのものが問われていたのである。そのため、政策主体は、少子化対策の一環として施設が子育て支援事業を行うという施策によって、施設の新たな活用法を模索したので

ある。

その他、1995年には「養護施設入所児童早期家庭復帰促進事業」が出されるなど、児童福祉施設における家族支援の萌芽も見られた。そして、これら自立支援や家庭養育支援は1997年の第50次児童福祉法改正の中心的内容としてまとめられ、法制化されている。

また、児童養護施策のうち里親制度については、1980年代後半に展開を見せた。1987年の通知「里親等家庭養育の運営について」（児発第138号）、「里親等家庭養育運営要綱の実施について」（児発第901号）、1988年の「家庭養育推進事業の実施について」（児発第466号）などの通知が出され、里親制度のガイドラインの整備、里親への研修の実施、里親開拓の促進など、里親制度の拡充が図られた。一方、これらの同時期である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」には、児童福祉施設におけるケア単位の小規模化推進の萌芽が見られる。しかし、これについては、2000年代後半まで改めて議論されることはなかった。戦後以来要保護児童対策は主に施設養護が担ってきたが、このような動向には、その体制から脱却を図ろうとする政策主体の意図がうかがえる。

なお、現在深刻な社会問題となっている児童虐待問題については、当時（1980年代）意識的に取り上げられることはなく、制度的な展開も皆無であった。報道等で盛んに取り上げられていたコインロッカー・ベビーに代表される子捨て、近親姦等の問題は、虐待という言葉で捉えられることはなく、一過性の問題として認識されていた。つまり、児童虐待問題は潜在化していたのである。

しかし、1990年代に入ると状況は一変し、児童虐待問題への関心が高まり始める。1990年には、社会福祉行政業務報告の児童相談所統計において虐待相談に関する項目が加えられた。また、1994年には「児童の権利に関する条約」（条約2号）がわが国においても批准され、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、1996年の「日本子どもの虐待防止研究会（JaSPCAN）」の設立に象徴されるように、児童虐待防止活動が推進され始める。なお、同研究会は、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」へと名称変更している。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。しかし、それらが児童福祉法改正等の法制度に反映されることはなく、本格的な法的整備は、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。

また、第50次児童福祉法改正は、全国養護施設協議会等、児童福祉施設関連団体から発表された複数の報告書の影響を受けている⁽⁴⁾。戦災孤児・浮浪児の養護という戦後処理としての役割を終えた養護施設をはじめとする各施設団体は、既存の施設の現代的意義を模索し、児童福祉施設全体の再編を構想したのである。結果的に、この児童福祉施設全体の再編の提言は、第

50 次児童福祉法改正において、施設の名称変更や要保護児童と母子家庭の自立支援の明文化、児童家庭支援センターの創設等に反映されるにとどまり、児童福祉施設全体の再編という提言が具体化されることはなかった。児童福祉施設全体の再編については、現在でも残された課題であるが、児童虐待に対応するための社会的養護の再編という趣旨へと変化し、議論が継続されている。

2. 第 50 次児童福祉法改正以降の制度展開（1997-1999）

1990 年代後半から今日に至るまで、児童虐待に関する法令・通知等が相次いで出されており、近年の児童福祉施策は、児童虐待問題への対応を中心に進められてきたといえる。ただし、2000 年の「児童虐待の防止等に関する法律」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ため、同法制定前と制定後に分けて考察するのが適当である。本節では、1997 年の第 50 次児童福祉法改正時以降から、2000 年の「児童虐待の防止等に関する法律」制定に至るまでの児童養護に関する制度展開を考察する。なお、2000 年「児童虐待の防止等に関する法律」制定以降の考察については、別稿⁽⁵⁾にゆずる。

児童虐待問題が顕在化した 1990 年代後半から「児童虐待の防止等に関する法律」制定までの間は、児童虐待への初期介入が主眼とされ、現行制度の運用の適正化によって展開された。1997 年の通知「児童虐待等に関する児童福祉法の適切な運用について」では、児童相談所の立入調査権限や家庭裁判所への申し立て権限等の積極的活用をはじめ、児童福祉法を積極的に活用することが都道府県に求められた。同様に、1998 年の通知「児童虐待に関し緊急に対応すべき事項について」も児童福祉法運用の適正化を促す内容であった。つまり、当時の政策主体は、現行の児童福祉法の範囲内で児童虐待問題に対応するという意図があったこと、そして、児童相談所の立入調査や、要保護児童の通告といった児童相談所を中心とした内容となっていることから、主に早期介入を想定していたと考えられる。

しかし一方、早期介入が主流だった当時、被虐待児への心理治療や家族との関係調整といった 2000 年以降主流となる施策の萌芽が確認できる。具体的には、1999 年の通知「児童養護施設および乳児院における被虐待児に対する適切な処遇体制の整備について」において、施設に入所する被虐待児への心理治療の導入が開始され、児童養護施設に心理療法職員が配置できるようになったことなどが挙げられる。また、同年に出された通知「乳児院における早期家庭復帰等の支援体制の強化について」においては、被虐待児の早期家庭復帰を目指すことが記載されている。児童養護施設等の現場では既に、親による激しい虐待が繰り返され、その影響で心理治療等が必要なほど重篤な状態になった子どもへの援助、被虐待児を家庭に返す際の家族援助が開始されていたのである。これら通知により、早期介入の段階を超えた被虐待児が施設に入所してきていること、重篤な虐待が広がっていることがうかがえる。

また、当時、子どもの権利擁護の意識が高まったことを背景に、施設内虐待の防止施策も推

進された。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）と、翌年（1998 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、施設長による懲戒権の濫用禁止が盛り込まれた。そして、1999 年には通知「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）が出されている。なお、後の 2004 年には、児童福祉施設最低基準（厚労省令第 63 号）が改正され、施設職員による入所児童への虐待の禁止、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 1990 年代後半から今日に至るまでの 10 年の間に相次いで出されているが、施設内虐待の防止施策が功を奏さず依然として発生している。虐待で受けた心身の傷を癒し、発達を保障することが期待されている施設が、子どもの安全を保障することもままならず、その役割を果たし得ないという事実は、施設における子どもの権利擁護意識の低さを物語っている。

また、この時期は、自立支援に関する施策が従来にも増して積極的に展開されたことも特徴といえる。1980 年代後半以降の制度展開では、高校等への進学支援や就職支援事業、1992 年の通知「養護施設分園型自活訓練事業の実施について」のように、一年以内に施設を退所する予定の児童を対象とした自立支援事業などは存在していた。しかし、1997 年児童福祉法改正において児童の自立が明文化された後、さらにその動きは活発化し、相次いで自立支援関連の通知が出されたのである。まず、施設を退所した義務教育終了後の児童を対象とした「自立支援ホーム」事業が第二種社会福祉事業として認知され、1998 年の通知「児童自立生活援助事業の実施について」により実施されている。また、1997 年の通知「養護施設等退所児童自立定着指導事業の実施について」（児発第 274 号）では、施設退所後おおむね一年間、家庭や職場を訪問し相談援助を行うという、自立を目的としたアフターケアが実施された。さらに、自立支援計画の策定に関する通知も出されており、1998 年には「児童養護施設における入所者の自立支援計画について」、2004 年には「乳児院における自立支援計画の策定について」が出され、さらに 2005 年には、これら二つを統廃合した通知「児童養護施設における入所者の自立支援計画について」（雇児福発 0810001 号）が出されている。

こうした児童の自立支援関連施策の推進は、1980 年代後半に出された通知に見られる高校進学支援施策等、現代の子どもの生活に見合った援助を拡充するという意図が存在する一方、社会福祉基礎構造改革の潮流等を勘案すると、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的理念を謳う公的責任の回避という意図も存在すると考えられる。

Ⅲ. 分析と考察

前章では、1997 年の第 50 次児童福祉法改正前から 2000 年の「児童虐待の防止等に関する

法律」制定時にかけての制度展開を整理した。以下では、これら制度展開をまとめ、分析・考察する。

まず、1997年の第50次児童福祉法改正の直前期、社会的養護施策のうち施設養護については、施設退所児への自立支援と家庭養育支援に重点が置かれていた。児童養護施設をはじめとした養護系施設では、高校進学への援助などをはじめ、時代に即した子どもの生活を実現する施策が求められていた。しかしながら、そのようなニーズにサービスが十分に対応しきれていなかったため、施設では定員割れ問題を抱え施設自体の存在意義が問われ始めていた。一方、政策主体は、児童養護施設の定員割れ問題を受けて、施設による地域子育て支援施策という新たな役割を付加しようとした。このように、戦後以来社会的養護の主な担い手としての役割を果たしてきた児童養護施設をはじめとした児童福祉施設は、主に子どもを保護し生活を保障するという単純養育機能からの脱却が求められており、これらはそのための施策であったと考えられる。しかし政策主体は、時代に即した子どもの生活の実現が求められる中で、施設本来の養育機能の専門性を高めることが重要であったにも関わらず、当時社会に強い危機感を与えていた少子化問題に対応し地域子育て支援機能を付加するという別の施策を行ったということは、施設の定員割れ問題の適切な原因分析をせず、場当たりの対応を行ったといわざるを得ない。

次に、第50次改正の内容は、児童養護関連にとどまらず多岐にわたるが、少子化対策として次代を担う児童の健全な育成のための制度や、児童の自立支援に関する制度が主に盛り込まれている。しかし、戦後50年間維持されてきた児童福祉施設体系そのものを見直し、改編するような抜本的なものではなく、施設の名称変更や、これまでの通知等によってなされてきた施策をまとめ、法律に盛り込むにとどめられている。

また、1997年の第50次児童福祉法改正時以降から2000年の児童虐待の防止等に関する法律制定に至るまでの社会的養護に関する制度展開は、主に児童虐待問題に対応するための施策であり、児童虐待への初期介入を主眼に現行制度の運用の適正化によって展開された。一方、施設内虐待防止施策も推進された。また、この時期は、自立支援に関する施策が従来にも増して積極的に展開されたことも特徴といえる。

1997年の第50次改正後の動向から見てくるのは、児童虐待問題に対応するにあたっての施設が抱える矛盾である。1990年代後半以降、児童虐待問題が顕在化し、家族による虐待のため家庭では生活できない子どもが急増した。それに伴い施設へ入所する子どもも急増し、特に都市部では満杯状態になるなど、つい数年前まで深刻だった定員割れ問題は解消されてしまった。しかし、施設本来の機能である養育機能の専門性を高める施策はほとんどとられてこなかったため、施設には被虐待児という特別な援助が必要な子どもに対応できるだけの専門性の担保はなかったといえる。一方、同時期に、被虐待児を受け入れる側である施設において施設内虐待が発生しており、その防止施策が相次いで通知されている。

わが国の社会的養護の担い手は、児童養護施設をはじめとした児童福祉施設が中心であるた

め、虐待を受けた子どもたちは家庭に帰される以外、施設に預けられるケースが大半である。しかし、施設内虐待が発生しているとおり、受け入れ側の施設において被虐待児に対応できるだけの権利擁護機能や専門性は担保されていない。つまり、わが国において虐待を受けた子どもたちの主要な受け皿である児童養護施設等の児童福祉施設は、専門性が担保されていないため受け皿としての機能を果たしえないという矛盾が存在しているのである。そして、このような矛盾に対する抜本的改善を図る施策は現在に至るまでなされていないのである。

IV. おわりに

わが国の社会的養護は、施設養護中心に展開されてきており、戦後 50 年間、施設体系は変わることなく維持されてきた。そのため、戦後混乱期に求められていた子どもを保護し、生活を保障するという単純養育機能から脱却できず、現代社会において求められている複雑な養護ニーズに対応しきれていない。そして、施設の再編や施設機能の見直し、職員養成のあり方など、抜本的な制度改革が必要にも関わらず、少子化対策としての子育て支援や、児童虐待問題顕在化に伴う被虐待児への対応など、その時々の方針に左右され、一貫した対応がとられてこなかった。

社会福祉対象論の基本的視点によれば、「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力（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」⁽⁶⁾である。これが、社会的養護施策において一貫した対応がなされてこなかった一つの要因であると考えられる。社会的養護施策は、科学的認識や実態把握を経て、真にニーズに対応して策定されてきたわけではないのである。

そして、1980 年代の臨調・行革路線に象徴的に表れているように、政策主体は、自助・自立論を強調し、国民の社会的連帯による相互扶助の理念を謳うことで公的責任を回避しようとする。子育てについても親の責任を強調し、公的責任を回避しようとする姿勢が見られる。特に、児童養護問題と密接に関連する児童虐待問題について、政策主体は子どもの保護等には取り組んでいるが、虐待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、児童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。このような政策主体の姿勢が維持され続けたことにより、50 年もの長い間社会的養護施策は抜本的な見直し、改革がなされなかったと考えられる。

児童養護問題の担い手である子どもや家族は、生活基盤が脆弱であり、地域から孤立しがちである。さらに、なんらかの偏見・差別をうけているために政策的に低位に位置づけられている。したがって、要求や運動を組織的に起こすことが阻まれ、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。そのため、政策主体は表面的な対応に終始し、本質的解決には至らないのである。さらに、このような状況のため、養護ニーズは潜在化してしまい、

問題が表面化したときには、生命の危機にまで達するほど重篤になってしまう傾向にある。

このように、児童養護問題は、保育問題等とは違い、国民的な課題とはなりにくいメカニズムを有しているので、社会問題として意識的に取り上げ、国民的課題として議論していかなければならない問題である。そして、社会福祉対象論は、このような社会問題の本質をとらえるという点で有効である。今後も社会福祉対象論を活用して児童養護問題の歴史的展開を整理・分析し、その本質をとらえるという作業を進めていく。

【註】

- (1) 中垣昌美によれば、社会福祉対象論とは、社会福祉研究の出発点であり、社会福祉学の基本的課題である、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を、科学的に解明するための理論である。これまで多くの先人たちが社会福祉対象論の構築に取り組んできた。しかし、昨今では、「社会福祉改革」論のなかで、その遺産を継承・発展させるような理論的枠組みを提示しようとする試みが少ない。産業化、大衆化、情報化、国際化、高齢化、過疎・過密化の進展と進化と共に、政治改革や社会福祉制度改革による社会改革の時代を迎えた一方で、ノーマライゼーション、ライフスタイル、ボランティアなどの英字・カタカナの概念や用語が横行し、対象の本質的把握が軽視されがちになっている。さらに、社会的扶助原理に基づく公的福祉サービスや民間任意福祉サービスと、市場原理に基づく営利供給型生活サービスとの間に矛盾と混乱が生じ、社会福祉の対象と方向が見えにくくなりつつある。こうした状況だからこそ、社会福祉論においてその研究対象、政策対象、ないし援助・臨床対象をいかに認識するかは、すぐれて今日的な課題なのである。社会福祉対象の拡大化と多様化が進む今日、社会福祉政策策定において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くものと考えられる。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、いのちと暮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といえる。
- (2) 中垣昌美編『社会福祉対象論』さんえい出版 1995年 P16
- (3) 1984年を境に養護施設の在り率に著しい減少傾向を示し1993年には最低値77.8%となった。山縣文治は、この定員割れの要因をニーズとサービスのミスマッチが起きているためと指摘している。なお、1993年以降は、児童虐待問題の増加を背景に在り率は増加に転じ、2001年には88.0%まで回復している。
- (4) 全国社会福祉協議会「児童福祉法制改革の方向と課題」1991年2月
 全国養護施設協議会「平成2年度制度特別委員会報告」1991年3月
 全国乳児福祉協議会「乳児院の将来構想について」1991年8月

- 全国養護施設協議会「わが国における養護施設の近未来像」1993年3月
- 全国情緒障害児短期治療施設協議会「提言」1993年10月
- 全国養護施設協議会「養護施設の近未来像」試案1994年6月
- 全養協制度検討特別委員会「養護施設の近未来像」報告書1995年2月
- 全国社会福祉協議会児童福祉施設のあり方委員会「児童福祉施設再編への提言」1995年10月
- 全国教護院協議会「21世紀の教護院」1996年1月
- 全国情緒障害児短期治療施設協議会「児童福祉施設の近未来像（試案）」1996年3月
- 全国乳児福祉協議会「21世紀の子どもを育む『乳幼児ホーム』構想」1996年4月
- 虚弱児施設制度検討委員会「『子ども健康福祉センター構想』の提言」1996年
- 全国母子寮協議会制度施策委員会「地域母子ホーム構想ローズプラン(案)」1996年
- 全国教護院協議会「21世紀の子ども自立支援」1997年3月
- (5) 吉田幸恵著「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—」
名古屋市立大学大学院人間文化研究科『人間文化紀要』第10号 P61-P76
- (6) 中垣昌美編『社会福祉対象論』さんえい出版 1995年 P16

【資料1】社会的養護に関する法律・通知等（1987年から2000年まで）

年	主要な社会の動向	児童福祉制度全般	施設養護関連	里親制度関連
1987	民法改正（特別養子縁組制度の創設）	児童福祉法施行規則等の一部を改正する省令（児童家庭局関係）の施行について（児発第54号） 児童福祉法施行令の一部を改正する省令（児童家庭局関係）の施行等について（児発第21号）	児童福祉施設（児童家庭局所管施設）における施設機能強化推進費について（児発第450号） 養護施設及び虚弱児施設における年長児童に対する処遇体制の強化について（児発第453号） 養護施設入所児童のうち中学校卒業後就職する児童に対する措置の継続等について（児発第266号） 自立相談援助事業の実施について（児発第464号）	里親等家庭養育の運営について（児発第138号） 里親等家庭養育運営要綱の実施について（児発第901号） 家庭養育推進事業の実施について（児発第466号）
1988				
1989	高齢者保健福祉事業推進10カ年戦略（ゴールドプラン）		養護施設入所児童等の高等学校への進学の実施について（児発第265-6号）	
1990	合計特殊出生率1.57ショック	老人福祉法等の一部を改正する法律（法律第58号）（社会福祉八法改正）	家庭養育支援事業の実施について（児発第515号）	
1991		育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律（法律第76号）	養護施設における不登校児童の指導の強化について（児発第357号） 父子家庭等児童夜間養護事業の実施について（児発第385号）	
1992			児童養護施設分園型自活訓練事業の実施について（児育第13号）	
1993	障害者基本法（法律第84号、法律第94号にて改称）		子育て支援短期利用モデル事業の実施について（児発第318号）	
1994	北海道養護施設協議会「北海道養護施設ケア基準」策定	今後の子育て支援のための施策の基本的方向について（エンゼルプラン） 児童の権利に関する条約（条約2号）批准	情緒障害児短期治療施設家族療法事業の実施について（児育第22号）	
1995	養護施設の近未来像報告書（全養協） 児童福祉施設再編への提言（全社協）		子育て支援短期利用事業の実施について（児発第374号）（家庭養育支援事業の実施について（児発第515号）・父子家庭等児童夜間養護事業の実施について（児発第385号）・子育て支援短期利用モデル事業の実施について（児発第318号）は廃止） 「養護施設入所児童早期家庭復帰促進事業」の実施について（児家第29号）	子育て支援短期利用事業の実施について（児発第374号）

年	主要な社会の動向	児童福祉制度全般	施設養護関連	里親制度関連
1996	日本子どもの虐待防止研究会 (現:日本子ども虐待防止学会)発足		措置解除後、大学等に進学する児童への配慮について(児家第1号)	
1997	介護保険法(法律第123号)	児童福祉法の一部改正について(児発第411号) 児童福祉法(法律第73号)第50次改正 児童虐待等に関する児童福祉法の適切な運用について(児発第434号)	養護施設等退所児童自立定着指導事業の実施について(児家第274号) 児童養護施設等における適切な処遇の確保について(児家第28号)	
1998	社会福祉基礎構造改革について(中間報告)	「児童相談所運営指針」改定	児童家庭支援センターの設置運営について(児発第397号) 懲戒に係る権限の濫用禁止について(児企第9号)	
		児童虐待に関し緊急に対処すべき事項について(児企第13号)	児童自立生活援助事業の実施について(児発第344号)(自立相談援助事業の実施について(児発第464号)は廃止)	
			児童福祉法施行令第の一部を改正する政令並びに児童福祉施設最低基準等の一部を改正する省令及び児童福祉法施行規則等の一部を改正する省令の施行について(障第76号・児発第84号)	
			児童福祉施設最低基準の改正(厚生省令第63号:施設長の懲戒権濫用の禁止を追加)	
			児童養護施設等における児童福祉法等の一部を改正する法律の施行に係る留意点について(児発第95号)	
			児童養護施設における年長児童に対する処遇体制の強化について(児発第489)(養護施設及び虚弱児施設における年長児童に対する処遇体制の強化について(児発第453号)は廃止)	
1999	今後5か年間の高齢者保健福祉施策の方向(ゴールドプラン21)	児童買春・児童ポルノ禁止法(法律第52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)	里親に委託されている児童が保育所へ入所する場合等の取扱いについて(児家50号)
	男女共同参画社会基本法(法律第102号)	重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について(新エンゼルプラン)	児童福祉法による児童入所施設措置費等国庫負担金について(発児第86号) 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)	里親に委託されている児童が保育所へ入所する場合等の取扱いに係る留意点等について(児家51号)

年	主要な社会の動向	児童福祉制度全般	施設養護関連	里親制度関連
1999		子ども虐待対応の手引き(児企第11号)	里親活用型早期家庭養育促進事業の実施について(児発第420号)	里親活用型早期家庭養育促進事業の実施について(児発第420号)
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) 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) 児童虐待の防止等に関する法律(法律第82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) 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(社援発第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(社援発第1354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)	