

社会的養護に関する制度・政策展開の検討

——子どもの権利に関する国際的潮流の影響と 「児童福祉法」改正（2009 年～2016 年）——

吉 田 幸 恵

摘要：本稿では、2009（平成 21）年から現在（2016 年 10 月）までの社会的養護制度・政策に関する展開について検討を行った。この時期の特徴は 3 点ある。まず一つ目は、「国連・児童の代替的養護に関する指針（Guidelines for the alternative care of children）」の採択（2009 年）、および、国連・子どもの権利委員会の総括所見第 3 回（2010 年）という、国際的潮流が相次いだという点である。二つ目は、「子どもの貧困問題」の再発見とそれに関連する社会的養護政策の推進という動向が認められるという点である。そして、三つ目は、社会的養護の当事者団体等が結成され、活動を始め、社会的養護制度・政策に影響を与え始めているという点である。このような動向が、社会的養護制度・政策とどのように影響を及ぼし合っているのか検討した。

キーワード：社会的養護、2016 年「児童福祉法」改正

はじめに

本稿では、2009（平成 21）年から現在（2016 年 10 月）までの社会的養護制度・政策に関する展開について検討を行う。なお、本稿は、社会的養護制度・政策を単に通史として取り上げるものではなく、その背景となる社会経済と児童養護問題の動向、（児童）養護施設に関連の深い運動体や当事者による運動など検討し、それらと制度・政策がどのように互いに影響を及ぼし合い、展開しているのかについて考察するものである。そのため、研究方法は法令や通知、政府等による審議会の報告書や議事録等の分析を中心とする文献研究とする。

2007（平成 19）年 9 月から 2015 年 12 月までの間に社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会による会議が 18 回開催されており、また、同専門委員会は 2011（平成 23）年に「社会的養護の課題と将来像」を取りまとめている。さらに、2015 年 9 月からは、社会保障審議会「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」および同専門委員会内に「新たな社会的養育シ

システム構築検討ワーキンググループ」が設置され、社会的養護のあり方が検討されている。さらに、2016（平成 28）年には「児童福祉法」が改正され、児童相談所の体制が強化されるとともに、里親支援の位置づけや養子縁組里親の法定化などをはじめ被虐待児童への自立支援も充実した。このように、この時期は児童養護制度・政策が比較的活発に推進されている。

この時期の特徴は 3 点ある。まず一つ目は、「国連・児童の代替的養護に関する指針 (Guidelines for the alternative care of children)」の採択（2009 年）、および、国連・子どもの権利委員会の総括所見第 3 回（2010 年）という、国際的潮流が相次いだという点である。二つ目は、「子どもの貧困問題」の再発見とそれに関連する社会的養護政策の推進という動向が認められるという点である。そして、三つ目は、児童養護制度・政策に影響を与える新たな運動体として、社会的養護の当事者団体が結成され、活動を始めたという点である。このような動向が、児童養護制度・政策とどのように影響を及ぼし合っているのか、検討していくこととする。

なお、本稿は拙著「児童養護施設の政策論的研究」（博士論文：名古屋市立大学大学院人間文化研究科、2016 年 3 月）の第 11 章「国連・児童の代替的養護に関する指針と社会的養護の将来像」をもとに最新の政策動向を含めて加筆修正したものである。

1. 「国連・児童の代替的養護に関する指針」および国連子どもの権利委員会総括所見（第三回）の方向性

「児童の権利に関する条約」採択後 20 周年である 2009（平成 21）年に「国連・児童の代替的養護に関する指針」は採択された。この指針は、「児童の権利に関する条約、並びに親による養護を奪われ又は奪われる危険にさらされている児童の保護及び福祉に関するその他の国際文書の関連規定の実施を強化することを目的」としており、「政策及び実践の望ましい方向性を定める」ものである（United Nations 2009=厚生労働省仮訳）。そして、「児童が家族の養護を受け続けられるようにするための活動、または児童を家族の養護の元に戻すための活動を支援し、それに失敗した場合は、養子縁組やイスラム法におけるカフアーラなどの適当な永続的解決策を探ること、かかる永続的解決策を模索する過程で、又はかかる永続的解決策が実現不能であり若しくは児童の最善の利益に沿っていない場合、児童の完全かつ調和のとれた発育を促進するという条件の下、最も適切な形式の代替的養護を特定し提供するよう保証すること」（United Nations 2009=厚生労働省仮訳）などのねらいを定めている。

この指針は、「児童の権利に関する条約」第 20 条（家庭環境を奪われた児童等に対する保護及び援助）の規定を強化するものであるといえる^{1) 2)}。つまり、施設養護が主流のわが国の社会的養護のあり方とは対照的に、家庭における養育を最優先し、その次に養子縁組や里親、そして必要な場合には施設保護という優先順位で対処することが明示されているのである。

一方、2010（平成 22）年には国連・子どもの権利委員会総括所見（第三回）が採択された。

主な勧告事項としては、国家的行動計画³⁾、独立した監視機関の整備⁴⁾等についてである。この所見における社会的養護に関連する指摘事項もいくつかある。まず、「親のケアを受けていない子どもを対象とする、家族を基盤とした代替的養護に関する政策が存在しないこと、家族から引き離されて養護の対象とされる子どもの人数が増えていること、小集団の家庭型養護を提供しようとする努力にも関わらず多くの施設の水準が不十分であること、および、代替的養護施設において子どもの虐待が広く行なわれているという報告があることに、懸念とともに留意する。」(子どもの権利委員会 2010＝平野訳 2010)として、以下の措置が勧告されている。

「(a)子どもの養護を、里親家庭、または居住型養護における小集団編成のような家庭的環境のもとで提供すること。

(b)里親養護を含む代替的養護現場の質を定期的に監視し、かつ、あらゆる養護現場による適切な最低基準の遵守を確保するための措置をとること。

(c)代替的養護現場における児童虐待を調査し、かつその責任者を訴追するとともに、虐待の被害者が苦情申立て手続、カウンセリング、医療的ケアその他の適切な回復援助にアクセスできることを確保すること。

(d)金銭的支援がすべての里親に提供されるようにすること。

(e)『子どもの代替的養護に関する国連指針』を考慮すること。」(子どもの権利委員会 2010＝平野訳 2010)

このほかに、「子どものケアまたは保護に責任を負う相当数の機関が、とくに職員の数および適格性ならびに監督およびサービスの質に関して適切な基準に合致していないという報告があることに、懸念とともに留意する」、「児童相談所を含む児童福祉サービスが子どもの意見をほとんど重視していないこと（中略）を依然として懸念する」、「家庭および代替的養護現場における体罰が法律で明示的に禁じられていないこと、および、とくに民法および児童虐待防止法が適切なしつけの行使を認めており、体罰の許容可能性について不明確であることを懸念する」といった指摘があり、その対応が求められたのである。

このように、「児童の代替的養護に関する国連指針」および子どもの権利委員会総括所見（第3回）から、わが国の社会的養護に関する課題は、家庭的環境による養護の提供、養護の質の確保と監視に関することを主としているといえる。

なお、この子どもの権利委員会の総合所見に際して、日本政府は事前に報告書を提出している。しかし、第3回目の日本政府による子どもの権利委員会への報告書のうち、家庭環境及び代替的な監護・家庭環境を奪われた児童（第20条）についての報告は、第2回目の政府報告の内容を踏襲しているのみであった⁵⁾。この報告から、日本政府は、児童養護制度・政策に主だった進歩がないことを自ら認めてしまったといえる。

「児童の代替的養護に関する国連指針」および子どもの権利委員会総括所見は、拘束力のある

ものではない。そのため、これら国連の指針や勧告に対しどのように対応するかは、各国の政策主体に任せられており、その点が弱点といえる。しかし、これら国連の指針や勧告は、施策の課題と改善の方向性を示すものであり、子どもの権利に関する施策の拡充を促進する役割、および定期的な子どもの権利に関する国内法令等のチェックをする役割を担っている。そのため、これら国連の指針や勧告への対応はいかにして行われるのかについて、今後のわが国の政策主体の動向を注視していかなければならないといえる。

2. 「社会的養護の課題と将来像」（2011 年）にみる政策の方向性

2007（平成 19）年 11 月に社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会報告書「社会的養護体制の充実を図るための方策について」が発表された時には、「本専門委員会においては、その体制整備のため早急に対応を行うことが可能となるよう、できるだけ具体的な対応策について提案することとした」として、「社会的養護体制」整備のための緊急対応策が検討された。

その後、同専門委員会における検討は継続され、2011（平成 23）年 7 月に「社会的養護の課題と将来像」が取りまとめられた。この報告書は、同専門委員会および児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会（以下、検討委とする）によるものである。検討委は、主に各施設種別協議会の幹部等⁶⁾に加えて、全国里親会理事、特定非営利活動法人日向ぼっこ理事長（社会的養護の当事者団体）といったいわば「社会的養護の現場」代表者によって編成され、2011（平成 23）年 1 月 28 日から合計 4 回の会議を経て報告書を取りまとめている。この報告書は、社会的養護の短期的な課題のみならず、中・長期的な課題についても検討しており、その内容は、以下 5 点である（1. 基本的考え方、2. 施設種別ごとの課題と将来像、3. 社会的養護の共通事項の課題と将来像、4. 施設の人員配置の課題と将来像、5. 社会的養護の整備量の将来像）。2007 年 11 月の報告書に比べ、より詳細かつ具体的に社会的養護の施策の方向性を描いている。

「社会的養護の課題と将来像」報告書における、児童養護施設の課題と将来像については、以下 5 点にまとめられた（①児童養護施設の役割、②小規模化と施設機能の地域分散化による家庭的養護の推進、③養育の機能を確保するための職員配置の充実、④小規模ケア、グループホーム、

表 1 児童養護施設の職員配置案

0 歳児	1.7 : 1	1.3 : 1
1・2 歳児	2 : 1	⇒ 2 : 1
3 歳以上幼児	4 : 1	3 : 1
小学生以上	6 : 1	4 : 1

出典：「社会的養護の課題と将来像」P37 より抜粋

ファミリーホームの組み合わせ活用、⑤本体施設の高機能化）が、施設の小規模化の推進とそれ

に伴う職員配置基準の見直し案を中心とした内容である。そして、人員配置の目標水準として、小学生以上の6：1から4：1への引き上げ、これに小規模グループ加算を加えて合わせて3：1相当を超える配置を提示しているのである。

また、今後の社会的養護の姿として、以下の形が提言されている。

- (a) 概ね3分の1が、里親及びファミリーホーム
- (b) 概ね3分の1が、グループホーム
- (c) 概ね3分の1が、本体施設（児童養護施設は全て小規模ケア）

このように、今後の社会的養護のあり方について、施設種別ごとに職員配置等具体的数値目標を伴った課題と将来像を掲げているところが従来になく特徴的である。将来像の内容としては、現在の施設種別体系を維持しながら各々の専門性を高めるという方向性であるので、戦後一貫して維持されてきた施設種別体系の見直しがなされないという点では抜本的改変を伴う将来像とはいいがたいが、実現可能性は比較的高いかもしれないといえる。また、家庭的環境による養護の提供、養護の質の確保と監視についての検討を主としていることから、「児童の代替的養護に関する国連指針」（2009年）および2010年の「子どもの権利委員会総括所見（第3回）」における勧告を意識した内容となっている。

ところで、各種施設種別協議会および全国里親会、社会的養護当事者の代表者が検討委員として選出され、この報告書の取りまとめに参画している。こうした「現場の声」が直接反映されるようになったのは2000年代以降であり、1990年代以前には見られなかった動向といえる。とりわけ、社会的養護の当事者団体は組織されてまもないが、その代表者が検討委員に就任したことについては、社会保障審議会に当事者の意見尊重の姿勢と期待感が反映されたものと考えられる。

3. その他社会保障審議会における動向

この時期は、社会保障審議会において社会的養護に関するいくつかの検討会・委員会が設置されている。

まず、2008（平成20）年には、社会保障審議会内に「社会的養護体制の充実を図るための研修の実施に関する検討会」が設置され、翌年報告書が出された。この報告書は、「社会的養護関係者研修の現状と課題を踏まえ、特に国が実施すべき研修指導者養成研修を中心的テーマに据えつつ、これからの社会的養護関係者研修体系、それに基づく研修内容・方法及びその実施のために必要な課題と解決のための方向性などについて検討」したものである。施設・関係団体（施設職員対象）、各自治体（里親、施設職員対象）、国（研修指導者養成）という3つのレベルに分けて学習目標や研修方法を整理している。

2011（平成 23）年には、社会保障審議会児童部会児童虐待防止のための親権の在り方に関する専門委員会により報告書「児童の権利利益を擁護するための方策について」が発表された。この報告書では、親権に関わる「児童福祉法」等の改正が必要な事項について検討され、以下のような提言がなされた。「入所中の子どもの福祉のために施設長が行う養育上のことに親権者は不当な主張をしてはならない。」「現行の親権喪失に加え、親権停止、管理権喪失の審判も児童相談所長が家庭裁判所に請求できるようにする。」「里親の下にいる場合や一時保護中で、親権者のいない子どもについて、未成年後見人が見つかるまでの間、児童相談所長が親権を行う仕組みを設ける。」このように、施設養護または里親委託されている子どもの親権について、児童相談所長や施設長等の権限を整理し、明確にするものであった。

2012（平成 24）年には、社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会による「社会的養護の課題と将来像」（2011 年）を受けて設置された施設の小規模化及び家庭的養護推進ワーキンググループにより、「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進のために」報告書が発表された。この報告書は、「施設の小規模化は、施設運営指針で社会的養護の原理として掲げた『家庭的養護と個別化』を行うもので、『あたりまえの生活』を保障するものである」とその意義を示し、児童養護施設と乳児院の小規模化について、具体的な意義と課題、予算制度、人員配置と応援職員の配置、全体の構成、運営方法、推進に向けたステップ例について提案している。そして、施設の小規模化を計画に推進するため、各施設において「家庭的養護推進計画」、都道府県にも推進計画の作成を求め、施設整備費の確保の必要性に触れている。

2013（平成 25）年には、親子関係再構築支援ワーキンググループによる「社会的養護関係施設における親子関係再構築支援事例集」および、翌年（2014 年）には「社会的養護関係施設における親子関係再構築支援ガイドライン」が作成された。これらも、「社会的養護の課題と将来像」（2011 年）を受けて作成されたものである。そして、ガイドラインでは、親子関係再構築を「子どもと親がその相互の肯定的なつながりを主体的に回復すること」と定義し、「親子関係の再構築支援については、これまで措置の決定・解除を行う児童相談所が主導的に行ってきた経緯がある。しかし、児童福祉施設の設備及び運営に関する基準において、施設の役割としても規定されており、施設は、児童相談所と共にこの支援に取り組む必要がある。したがって、施設と児童相談所との連携の強化をこのガイドラインの最も重要なテーマとして取り上げ」ている。

さらに、2014（平成 26）年には、「社会的養護の課題と将来像」（2011 年）を受けて設置されたファミリーホームの設置運営の促進ワーキンググループによって、「ファミリーホーム事例集」および「ファミリーホームの設置を進めるために」が取りまとめられている。「ファミリーホームの設置を進めるために」では、設置の意義、開設手続き、運営についてまとめられている。なお、ここで「里親及びファミリーホームは、保護の必要な子どもを養育者の家庭に迎え入れて養育を行う『家庭養護』であるという理念を明確にするため、『家庭養護』と『家庭的養護』の用語を区別し、『施設養護』に対する言葉としては、里親等には『家庭養護』を用い、施設において家庭的な養育環境を目指す小規模化の取り組みには、『家庭的養護』を用い、両者を合わせて言う時は、

これまで通り、『家庭的養護の推進』を用いることとする」として用語の整理が行われ、以後政策主体によるこれらの用語使用はこの整理に準拠しているようである⁷⁾。

2015（平成 27）年には、社会保障審議会児童部会児童虐待防止対策のあり方に関する専門委員会により報告書が発表されている。この報告書では、「早期に対応することが期待される実務的かつ実効性がある児童虐待防止対策の考え方や施策を幅広く提言するとともに、今日的な子ども・子育ての基本理念を踏まえてよりダイナミックな課題解決策についても議論した」ものであり、主に児童相談所の方向性について言及したものである。この報告書のうち、社会的養護に関しては、親子関係再構築支援と自立支援、退所後の支援について検討されている。

さらに、2015 年には、「子どもの貧困対策会議」の「児童虐待防止対策強化プロジェクト」（詳細は次節にて）を受けて、社会保障審議会に「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」が設置され、次期「児童福祉法」改正に向けた議論が始められた。その委員の多くは先述した「児童虐待防止対策のあり方に関する専門委員会」のメンバーであり、そこでの議論が引き継がれている。この委員会では、子どもの権利の明確な位置づけ、家庭支援の強化、国・都道府県・基礎自治体の責任と役割の明確化、基礎自治体の基盤強化と地域における支援機能の拡大、各関係機関の役割の明確化と機能強化、子どもへの適切なケアの保障、継続的な支援と自立の保障、司法関与と法的・制度的枠組の強化、職員の専門性の確保・向上と配置数の増加について議論されている（新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会 2015）。そして、「児童福祉法」の理念として「子どもの権利」を正式に位置づけること、国連「子どもの権利委員会」勧告で再三指摘されていた、国レベルでの子どもの権利擁護のための第三者機関の設置の代わりに児童福祉審議会を活用した子どもの権利擁護機関を設置することなどの提案を取りまとめた報告書が出されている（新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会 2016）。また、この専門委員会には、「新たな児童虐待防止システム構築検討ワーキンググループ（座長：奥山 眞紀子）」と「新たな社会的養育システム構築検討ワーキンググループ（座長：松本伊智朗）」という二つのワーキンググループが置かれている。このうち、「新たな社会的養育システム構築検討ワーキンググループ」では、里親制度・特別養子縁組、措置解除後の継続的な安全確保措置、児童養護施設等における親子関係再構築支援、18 歳に達した者に対する支援、施設退所後のアフターケアの推進といった社会的養護制度・政策についての検討がなされた。そして、この議論は継続審議の必要性があるとの認識のもとで、雇用均等・児童家庭局において 2016 年 7 月に「新たな社会的養育のあり方に関する検討会」が設置され、「社会的養護の課題と将来像」（2011）の全面的な見直しが図られている（2016 年 10 月現在）。

4. 社会的養護に関する制度・政策の展開

2010（平成 22）年には、「子ども・子育てビジョン」が閣議決定されている。これは、2004

(平成 16) 年に策定された「少子化社会対策大綱」に基づく「子ども・子育て応援プラン」の後続プランである。ここにおいても、社会的養護の充実として家庭的養護の推進、年長児自立支援策の拡充、社会的養護に関する施設機能の充実、施設内虐待の防止などが、具体的数値目標を伴って掲げられている(表 2 参照)。なお、表 2 は、「子ども・子育てビジョン」の前身である「子ども・子育て応援プラン」の現状と目標数値も併記したものである。専門里親の登録者数や児童自立生活支援事業については、おおむね目標値に近いところまで達成したようである。一方、施設増設設置目標については、児童家庭支援センターが目標値のおよそ 40% 達成(49 施設増設目標のところ 20 施設増設達成)、情緒障害児短期治療施設が目標値のおよそ 32% 達成(22 施設増設目標のところ 7 施設増設達成)であり、達成率は低調であった。

表2 子ども・子育て応援プランと子ども・子育てビジョンにおける社会的養護に関する項目の目標値

項目	子ども・子育て応援プラン(2004)		子ども・子育てビジョン(2010)	
	現状 (平成16年度) ※もしくは直近のデータ	目標 (平成21年度)	現 状 (平成20年度) ※もしくは直近のデータ	目 標 (平成26年度)
里親委託率	8.1% (平成15年)	15%	10.4%	16%
専門里親登録者数	146人	500人	495世帯	800世帯
養育里親登録者数 (専門里親登録者数を除く)	—	—	5,805世帯 (平成21年10月)	8,000世帯
小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)	—	—		140か所
児童養護施設	—	—	567か所	610か所
小規模グループケア	299か所	845か所	446か所	800か所
地域小規模児童養護施設			171か所	300か所
児童自立生活援助事業 (自立援助ホーム)	26か所	60か所	54か所	160か所
ショートステイ事業	—	—	613か所	870か所
児童家庭支援センター	51か所	100か所	71か所	120か所
情緒障害児短期治療施設	25か所 (平成16年10月)	47か所 (全都道府県の設置)	32か所	47か所

厚生労働省「子ども・子育て応援プラン」(2004)、内閣府「子ども・子育てビジョン」(2010)より筆者作成

2012(平成 24)年には「社会的養護関係施設における第三者評価及び自己評価の実施について」(雇児発 0329 第 2 号、社援発 0329 第 6 号)が発出され、2001(平成 13)年の福祉サービス第三者評価制度の開始から遅れること 10 余年、ようやく社会的養護施設において第三者評価が本格的に導入されることとなり、養護の質的水準の確保が客観的に監視される仕組みが創設された。

また、同年には、「児童福祉法施行規則及び里親が行う養育に関する最低基準の一部を改正する省令の施行について」(雇児発 0329 第 14 号)、「児童福祉施設最低基準等の一部を改正する省令の施行について」(雇児発 0617 第 7 号、障発 0617 第 4 号)、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律の一部の施行に伴う厚生労働省関係省令の整備に関する省令の施行について」(雇児発 1028 第 1 号)等の通知が発出された。児童福祉施設最低基準は、「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」へと名称変更されるとともに、

加算職員配置の義務化などの職員配置基準と居室定員の上限引下げなどの設備基準の改正が行われたのである。その一方で、同基準は、地方分権改革推進の下に条例委任され、地方自治体の裁量において一部基準と異なる内容を定めることが認められるようになった。それは、「参酌すべき基準」として、衛生管理、入所者・職員の健康診断、社会的養護施設における関係機関との連携等について、地方自治体が十分参酌した結果であれば地域の実情に応じて異なる内容を定めることが許容されることとなったのである。また、保育所の居室面積についてではあるが、合理的な理由がある範囲内で地域の実情に応じた「標準」と異なる内容を定めることもできるようになった。今後、このような基準の実質的緩和の拡大がなされ、児童福祉施設サービスの質的低下、地方自治体間におけるサービスの格差拡大が懸念されることとなったのである。そのため、同基準の条例委任化は、児童福祉施設における公的責任の後退といえる。

一方、2006（平成 18）年頃から「子どもの貧困問題」が注目を浴びようになり（阿部 2008；山野 2008；浅井ほか 2008）、子どもの貧困問題と児童養護問題との関連性が言及され始めるようになる（子どもの貧困白書編集委員会 2009；松本ほか 2010）。こうした動向を受けて、2013（平成 25）年には「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が制定され、2014（平成 26）年には「子供の貧困対策に関する大綱」が策定された。大綱では、児童養護施設の子供の進学率及び就職率に触れるとともに、児童養護施設等の退所児童等に対する相談支援や就職活動支援、児童養護施設における職員配置基準の見直しや里親支援担当職員の配置推進等についての検討、新たに里親になる人材の発掘に関する自治体の先進的な取組の紹介、児童相談所職員の専門性を強化するための研修などの支援を掲げている。しかし、具体的な目標値はなく、また、この大綱に基づく 2015（平成 27）年度の概算要求は、スクールソーシャルワーカーの配置拡充や高校生等奨学給付金の拡充をはじめとする教育支援に関する予算に偏重しており、社会的養護に関する予算の配分予定はないのである。そのため、2015 年時点の同大綱に基づく社会的養護施策については、具体的な実効性がほばないといってよい状態といえる。

ただし、2015 年に開催された第 4 回子どもの貧困対策会議では、「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」として、二つのプロジェクト「ひとり親家庭・多子世帯等自立応援プロジェクト」および「児童虐待防止対策強化プロジェクト」が位置づけられている。そして、児童虐待対策強化プロジェクトについては、発生予防から発生時の迅速・的確な対応、自立支援まで、一連の対策を更に強化することを目指し、子育て世代包括支援センターの全国展開、児童相談所体制強化プラン（仮称）の策定、里親委託等の家庭的養護の推進、退所児童等のアフターケアなどに具体的に取り組むこととした。そして、2016 年の「児童福祉法」改正においてそれらの多くは具体化されたのである。

2016 年に公布された「児童福祉法」改正では、第一条において「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図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」と改められ、初めて「児童の権利」が法文上に明示された。また、

児童虐待の発生予防として、市町村における母子健康包括支援センター（旧名称：母子保健施設）の設置（努力義務）がなされ、児童虐待発生時の対応としては、特別区における児童相談所の設置、児童相談所の専門職員の配置に関する措置が盛り込まれた。加えて、被虐待児道の自立支援として、都道府県において里親の開拓から委託児童の自立支援までの一貫した里親支援を義務づけること、養子縁組里親の法定化とそれに伴う相談支援の位置付け、自立援助ホームの対象者の拡大（大学就学中の者を対象に追加）などの改正がなされたのである。なお、この改正においては、情緒障害児短期治療施設が児童心理治療施設に改称されている。

5. 運動体の動向

この時期の運動体の動向として最も特徴的なのが、当事者団体の相次いだ登場である。当事者団体の先駆けとしては、2001（平成 13）年の「全国里子会（現名称：さくらネットワークプロジェクト）」の発足が挙げられる。同会のホームページによると、定期的にサロンを開き子どもたちに交流の場を提供したり、各里親会などで体験発表したりといった活動を行っている。

その後、2007（平成 19）年には、「社会的養護の当事者参加推進団体日向ぼっこ（以下、日向ぼっこ）」（社会的養護の当事者参加推進団体日向ぼっこ 2009）が、2008（平成 20）年には、「特定非営利活動法人 社会的養護の当事者推進団体なごやかサポートみらい」（長谷川・吉村ほか 2013）が発足したことをはじめ、当事者団体がいくつか発足し始めている。これら団体は、社会的養護当事者の居場所づくりや相談、当事者の声の発信などを行っている（武藤・井上・高橋ほか 2012）。そして、日向ぼっこの会長が、社会保障審議会の専門委員に就任するなど、政策にも関わるようになってきているのである。

なお、こうした当事者団体の相次いだ発足であるが、各当事者団体はホームページやブログ、フェイスブック等で情報発信を行っているものの、現時点（2016 年 10 月）で筆者が閲覧する限り、更新が滞っているものも少なくない。情報発信の停滞が団体自体の活動の停滞と同義とは言えないが、当事者団体の組織力の弱さ、活動の維持の困難さが示唆されていると考えられ、当事者団体への何らかの支援の必要性を感じさせられる。

一方、2012（平成 24）年には、特定非営利活動法人 International Foster Care Alliance (IFCA) が米国において創設され、その後、東京に日本支部が置かれ連携が図られている。IFCA は、「日本とアメリカが、お互いの児童福祉システムの向上のために語り合う場を創造し、共にさまざまな活動をして」（IFCA 公式ホームページ）ゆくことを目的としている。具体的には、日本とアメリカのユースの交流を実現すること、子どもたちの日々のケアにあたる人たちに最良の支援法を届けること、そして、子どものトラウマ回復のための日米の専門家たちの協働である。このように、日本国内を超えた活動の広がりも認められるようになったのである。

一方、当事者の声を反映した児童養護制度・政策提言も行われるようになってきている。2014（平

成 26) 年 5 月に国際 NGO (非政府組織)であるヒューマン・ライツ・ウォッチは、「夢がもてない日本における社会的養護下の子どもたち」報告書を発表した。それは、独自の調査により当事者の声を反映しながら、わが国の社会的養護の現状と課題、政策主体への提言などについて述べたものである。「社会的養護には、実務運用上の問題や人権問題がいまだ多く存在している」、「これらの問題の多くの原因となっているのが、社会的養護を必要とする子どもの委託先を決める児童相談所の姿勢である。児童相談所は長年、養子縁組や里親制度よりも施設委託を優先してきた」という現状認識の下で、「現状維持の言い訳として、容易に施設に収容できる現状、および、養子縁組と里親制度の改善に伴う困難がもち出され続ける限り、抜本的な改善は望めない」と批判している。そして、国会への提言として、国連「子どもの代替的養護に関するガイドライン」を遵守するための法改正、家庭裁判所などの独立した機関による要養護児童の委託決定の実施を求めている。また、日本政府への提言として、「乳児を施設養育から家庭養育に移行するための確実な計画を立て、その一環として、すべての乳児院を閉鎖すること」、「親族里親と養子縁組希望里親を含むすべての里親が、十分な研修・モニタリング・支援（里親手当を含む）を得られるようにすること」などを挙げているのである。

さらに、家庭養護への関心の高まりを背景に、特別養子縁組制度の普及を目的とする民間団体が新設され、行政との連携が進められている⁸⁾。これらの団体の一部は、インターネットや SNS の普及を背景に、インターネット上で広く募金を呼びかけ活動資金を集めるクラウドファンディングを活用するなど、新しい方法を採用して社会に問題提起をしており特徴的である。

各種施設協議会等の活動も活発に行われている。特に、前章での指摘と同様に、全国乳児福祉協議会では、この時期も「乳児院の将来ビジョン検討委員会報告書」(2012 年)、「乳児院におけるアセスメントガイド」(2013 年)、「乳児院の小規模化あり方検討委員会報告書」(2014 年)、「改訂 乳児院の研修体系—小規模化にも対応するための人材育成の指針—」(2015 年)、「よりよい家庭養護の実現をめざして—チームワークによる家庭養護—」(2015 年)といった報告書やガイドブック等を相次いで発表し、意見表明および政策提言を行っている。これら報告書等では、施設の小規模化を進め、施設において専門的養育機能と親子関係育成機能を果たすと同時に、一時保護所機能の強化、里親支援の実施という方向性を表明している。乳幼児期の施設養護に対する国際的批判を受けて、乳児院は自己改革案を提示して施設存続を企図していると考えられる。

また、社会保障審議会に設置された専門委員会に全養協をはじめとする各施設協議会や里親会等の会長等が委員として就任している傾向は、この時期でも続いている⁹⁾。こうした各施設協議会と政策主体との接近は、1990 年代後半の施設の定員割れ問題を抱え存続危機に陥っていた状況から一転して各施設の存在意義が回復したことを示す一端であると捉えられ、当時、定員割れを背景に各施設協議会に内在していた自己改革視点をより一層減退させる方向に向かわせていると考えられる。

このように、この時期は、当事者団体の発足、海外の当事者団体との連携、国際 NGO、特別養子縁組に関する民間団体による社会的養護児童の権利擁護活動といった動向が認められる。従

来、児童養護制度・政策に関わってきた団体は、各種施設協議会以外にほとんどない状態であったが、新たにこれら当事者による団体、および当事者の声を吸い上げるような活動を行う人権団体等が加わり、運動体の動向も新たな局面を迎えているといえる。特に、家庭養護への関心の高まりの中で、2016 年「児童福祉法」改正では、特別養子縁組が位置づけられるようになったが、これら運動体による活動の影響も推測できる。当事者の視点、国際的な視点、民間団体の視点等、従来にはない視点で社会的養護に関する制度・政策が捉えられるようになり、これら運動体が今後の制度・政策展開にどのような影響を及ぼすのか、注目に値する。

一方、各種施設協議会については、2000 年代以降政策主体との接近が見られるが、そのうちの乳児院については、施設の存在自体に対する国際的批判を背景に、積極的に存続策を打ち出している状況である。各種施設協議会の政策主体への接近は、施設存続および施設拡充への筋道となるが、それに反して自己改革視点を減退、すなわち独自性、独立性を減退させ、制度への依存を一層高めることになると考えられる。

6. 考察

本稿では、2009 年から 2016 年 10 月までの近年の児童養護制度・政策について検討してきた。これらは現在進行中の制度・政策であるため、評価を行うことは難しいが、現時点における考察を以下に述べることにする。

この時期は、2000 年以降と同様、児童福祉政策は児童虐待問題への対応を中心としており、児童虐待問題に対する取り組みの一環として児童養護制度・政策が展開しているといえる。また、「子どもの貧困問題」が注目されるようになり、「子どもの貧困問題」と児童養護問題との関連性についても理解が進み、子どもの貧困問題から児童養護制度・政策へ言及されるようになった。しかし、現時点では、予算対策等具体性を伴って、子どもの貧困問題の対応策としての児童養護問題へのアプローチはなされていない。

2011（平成 23）年に発表された「社会的養護の将来像」報告書では、数値目標が挙げられたり、すぐに制度化できる事項についても盛り込まれたりなど、具体性も備えていたので、この時期の児童養護制度・政策の重要な指針となってきた。この報告書では、今後の社会的養護の姿として、里親及びファミリーホーム、グループホーム、本体施設をそれぞれ全体の三分の一ずつにするという目標が提示され、一定程度脱施設化が図られることが明らかにされた。しかし、こうした改善案には、「少しでも改善された施設養育に対する政府の依存が逆に強まる事態を生み、成熟した養子縁組と里親制度への転換を阻む可能性もある」（ヒューマン・ライツ・ウォッチ 2014:31）という懸念が示されるなどしている。本格的な脱施設化を目指すのか、中途半端な折衷案に着地するのかでは、その将来像は大きく異なる。現時点では、この報告書の掲げた目標が特に里親の拡充という点については達成困難であることが指摘され、2016 年 7 月に設置された

「新たな社会的養育のあり方に関する検討会」で全面的な見直しが図られている。検討会の議論も、単純な量的整備に焦点があてられるのみで質的向上が伴わないものにならないかなど、今後の動向を注視しなければならないといえる。

この時期の児童養護制度・政策に影響を与えたのが「児童の代替的養護に関する国連指針」（2009年）および2010（平成22）年の「子どもの権利委員会総括所見（第3回）」における勧告である。これらは、法的拘束力はないものの、理念面および制度面においてわが国の児童養護制度・政策の一つの指針となっている。そして、こうした「子どもの権利条約」の批准によりわが国の児童養護制度・政策が国際的な基準及び視点で捉えられるようになったことも、児童養護制度・政策の展開を促しているといえる。

しかしながら、これら国連による指針や勧告が奨励し、わが国もそれに追従している施設養護から里親制度および特別養子縁組制度重視への転換政策は、わが国が戦後処理役割を養護施設に担わせ、その後も施設養護中心としてきたという歴史的事情、そして、すでに指摘されて久しい家族による相互扶助機能の衰退、子どもの養育にかかる経済的・身体的・精神的負担の高さ、子育てについて過度な親の道義的責任の強調傾向等の社会的背景について十分に踏まえた上で推進されているものかどうかは疑問が残る。里親制度や特別養子縁組制度は、実の親による養育と同様、一般家庭において子どもを養育する営みである。そのため、これらの拡充と成熟・定着は、里親手当の拡充や研修・相談体制の充実などといった政策誘導を行うだけでは不十分に終わる可能性があり、上記のようなわが国の家族による子どもの養育に関する諸問題を解決するような制度・政策の推進と同時に、要保護児童つまり「他人の子ども」を家庭で養育することについての社会的価値と認知の向上など社会的・文化的な土壌が整わなければ、極めて困難であると考ええる。

一方、社会的養護制度・政策に関連する運動体の動向も新展開を迎えたようである。施設退所者や元里子といったかつて要養護児童だった人々が当事者団体を結成し、同じ境遇の仲間の自立支援や社会に対する情報発信などを始めたのである。しかし、当事者団体の組織力等は脆弱である可能性があり、何らかの支援が必要であることが示唆されている。また、国際 NGO による社会的養護児童の権利擁護活動や特別養子縁組に関する民間団体なども存在感を見せている。各種施設協議会については、2000年代以降政策主体との接近が見られるようになった。それは、施設側にとって施設存続および施設拡充への筋道となるが、一方で自己改革の視点や独立性を減退させることにつながると考えられる。

【注】

1) 「児童の権利に関する条約」第20条の規定は、以下の通りである。

1 一時的若しくは恒久的にその家庭環境を奪われた児童又は児童自身の最善の利益にかんがみその家庭環境にとどまることが認められない児童は、国が与える特別の保護及び援助を受ける権利を有する。

2 締約国は、自国の国内法に従い、1の児童のための代替的な監護を確保する。

3 2の監護には、特に、里親委託、イスラム法のカファーラ、養子縁組又は必要な場合には児童の監護のための適当な施設への収容を含むことができる。解決策の検討に当たっては、児童の養育において継続性が望ましいこと並びに児童の種族的、宗教的、文化的及び言語的な背景について、十分な考慮を払うものとする。

2) 指針は以下のような構成である。

I. 目的 II. 一般原則及び展望 (A.児童とその家族 B.代替的養護) III. 指針の範囲 IV. 代替的養護の必要性の予防 (A.親による養護の促進 B.家族への復帰の促進) V. 養護の提供の枠組 VI. 最適な養護の形態の決定 VII. 代替的養護の提供 (A.政策 1. 非公式の養護 2. あらゆる形態の公式の代替的養護に当てはまる一般的な条件 B.児童に対する法的責任 1. 公式の養護を担当する機関及び施設 2. 里親による養護 C.施設養護 D.検査及び監視 E.アフターケアに対する支援)

VIII. 児童の通常居住する国以外での養護提供 (A.児童の海外への養護委託 B.すでに海外にいる児童への養護提供) IX. 緊急事態における養護 (A.指針の適用 B.養護の取り決め C.追跡及び家庭への復帰)

3) 「条約のすべての分野を網羅し、かつ、とくに子どもたちの間に存在する不平等および格差に対応する、子どものための、権利を基盤とした包括的な国家的行動計画が存在しないことを依然として懸念する」として、国家的行動計画において「中長期的達成目標を掲げ、条約のすべての分野を網羅し、十分な人的資源および財源を提供し、かつ、必要に応じて成果の管理および措置の修正を行なう監視機構を備えたものでなければならない。委員会はとくに、このような行動計画において、所得および生活水準の不平等、ならびに、ジェンダー、障がい、民族的出身、および、子どもが発達し、学習し、かつ責任ある生活に向けた準備を進める機会を形成するその他の要因による格差に対応するよう勧告する」と述べられた。

4) 「条約の実施を国レベルで監視する独立の機構が存在しないことに懸念を表明する」として、「早期に人権擁護法案を通過させ、かつ国内機関の地位に関するパリ原則（国連総会決議48／134）にしたがった国家人権委員会を設置できるようにするとともに、同委員会に対し、条約の実施を監視し、苦情を受け付けてそのフォローアップを行ない、かつ子どもの権利の組織的侵害を調査する権限を与えること」を求めている。

5) 2回目の政府による報告は下記の通りである。

「191.虐待を受けた児童等特別な援助、養護及び保護を必要とする児童のための家庭環境に代わる手段の提供については、できる限り家庭的環境の中で養育していくことが重要であり、里親制度は、家庭での養育に欠ける児童を、暖かい愛情と正しい理解を持った家庭の中で養育する、児童の健全な育成を図る上で大変有意義な制度であると認識し、その普及を推進している。

また、児童養護施設についても、2000年度、近隣の住民との適切な関係を図るとともに、家庭的な環境の中で養護を行うことにより、児童の社会的自立を促進するための地域小規模児童養護施設（定員6名）を創設し、家庭的な環境の中での養護の実施について推進している。

厚生労働省としても、里親委託の促進と里親の開拓を図るためとともに、都道府県実施の研修や全国里親会の行う児童の委託されていない里親と児童との交流等の事業に補助を行い、また、1999年度から、児童養護施設等の里親への援助・助言にかかる事業について補助を行っている。

【論文】社会的養護に関する制度・政策展開の検討

さらに、1999年8月には、共働き家庭の一般化等の社会状況の変化を踏まえ、夫婦ともに就労している場合であっても、保育所を利用しながら里親として児童を受託できるようその取扱いについて通知した。」

6) 全国児童自立支援施設協議会顧問、全国母子生活支援施設協議会会長、前全国自立援助ホーム連絡協議会監事、全国情緒障害児短期治療施設協議会副会長、全国児童養護施設協議会副会長・制度政策部長、全国乳児福祉協議会副会長、全国児童家庭支援センター協議会副会長 を委員としていた。

7) 里親は「家庭養護」、小規模施設養護は「家庭的養護」、両者を合わせて「家庭的養護（の推進）」という定義は、用語の整理になっておらず、混乱を招くと考えられる。また、この用語の定義から、政策主体はその実現可能性の観点からなのか、里親制度の拡充よりも、「家庭的養護」すなわち小規模施設養護の推進に力点を置いているようである。

8) 一例を挙げると、認定NPO法人フローレンス（2004年設立）および日本こども縁組協会（2016年設立）、あんしん母と子の産婦人科連絡協議会（2013年設立）など。認定NPO法人フローレンスは、特別養子縁組事業を立ち上げるため、クラウドファンディングを利用し設立資金を用意した（同法人ホームページ参照）。なお、特別養子縁組や里親制度に関する民間団体は、社団法人家庭養護促進協会（1964年設立）など、長く活動を続けている団体も数は限られているが存在してきた。しかし一方、2016年11月には営利目的と思われる不適正な養子縁組仲介を行った団体が業務停止命令を下されるなど、課題も残されている。

9) たとえば、社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会では、全国母子生活支援施設協議会会長、全国児童家庭支援センター協議会副会長、全国自立援助ホーム協議会副会長、公益財団法人全国里親会会長、日本ファミリーホーム協議会会長、全国児童養護施設協議会副会長、全国乳児福祉協議会副会長が委員を務めている。新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会では、公益財団法人全国里親会 副会長、全国児童家庭支援センター協議会 会長、全国乳児福祉協議会 会長、日本ファミリーホーム協議会 会長、全国自立援助ホーム協議会 会長、全国児童養護施設協議会 副会長が委員を務めている（2015年12月現在）。

【文献】

阿部 彩（2008）『子どもの貧困 日本の不公平を考える』岩波新書。

新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会（第3回）（2015）資料2「報告書案（たたき台）」

http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000105473.pdf （2015年12月採取）。

浅井春夫・湯澤直美・松本伊智朗（2008）『子どもの貧困』明石書店。

長谷川真人・吉村謙・吉村美由紀ほか〔編著〕（2013）『生活を創る子どもたちを支えて—社会的養護を支援するNPO法人「こどもサポートネットあいち」の5年間』福村出版。

ヒューマン・ライツ・ウォッチ（2014）「夢がもてない日本における社会的養護下の子どもたち」報告書

<https://www.hrw.org/ja/report/2014/05/01/256544> （2015年12月採取）。

International Foster Care Alliance 公式ホームページ

<http://www.ifcaseattle.org/jp/> （2015年12月採取）。

子どもの貧困白書編集委員会（2009）『子どもの貧困白書』明石書店。

子どもの権利委員会（2010）「子どもの権利委員会総括所見：日本（第3回）」＝平野裕二訳
(2010)<http://www26.atwiki.jp/childrights/pages/14.html>（2015年12月採取）.

松本伊智朗・清水克之・佐藤拓代ほか（2010）『子ども虐待と貧困―「忘れられた子ども」のいない社会をめざして』明石書店.

武藤素明・井上仁・高橋利一ほか著（2012）『施設・里親から巣立った子どもたちの自立:社会的養護の今』福村出版.

社会保障審議会児童部会新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会（2016）報告（提言）

社会保障審議会児童部会児童虐待防止対策のあり方に関する専門委員会（2015）報告書

社会保障審議会児童部会児童虐待防止のための親権の在り方に関する専門委員（2011）報告書「児童の権利利益を擁護するための方策について」

社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会（2011）「社会的養護の課題と将来像」

社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会施設の小規模化及び家庭的養護推進ワーキンググループ（2012）「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進のために」報告書

社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会親子関係再構築支援ワーキンググループ（2014）「社会的養護関係施設における親子関係再構築支援ガイドライン」

社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会ファミリーホームの設置運営の促進ワーキンググループ（2014）「ファミリーホームの設置を進めるために」

社会保障審議会「社会的養護体制の充実を図るための研修の実施に関する検討会」（2008）報告書

社会的養護の当事者参加推進団体日向ぼっこ（2009）『施設で育った子どもたちの居場所「日向ぼっこ」と社会的養護』明石書店.

山野良一（2008）『子どもの最貧国・日本』光文社.

United Nations（2009）“Resolution adopted by the General Assembly; Guidelines for the alternative care of children”＝厚生労働省雇用均等児童家庭局家庭福祉課仮訳（2009）「国連総会採択決議 64/142. 児童の代替的養護に関する指針」

【参考文献】

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.

宮島清（2016）「論壇 児童福祉理念の見直しについて」全国児童養護施設協議会『季刊児童養護』47(2).

（至学館大学健康科学部 助教）