

シードブック

三訂

子どもの社会的養護

出会いと希望のかけはし



望月 彰 編著

芦田麗子・市川太郎・京 俊輔・神原知香・児玉俊郎・才村眞理

鈴木崇之・長瀬正子・農野寛治・堀 健一・堀場純矢 共著



建帛社
KENPAKUSHA



はしがき

なんらかの事情により、家庭で親といっしょに暮らすことのできない子どもがいる。親といっしょに暮らすことのできない事情としては、貧困を背景として、親の病気、事故、災害、失業、不和、行方不明、子どもの遺棄などがあり、時には戦争などによる両親との死別の場合がある。また、養育者がいたとしても経済的理由や長期入院その他の理由で養育力がない場合、あるいは子どもが特別なケアを必要とする病気や障がいをもっていて、家庭で子どもを養育することが困難となる場合もある。さらに、親が子どもを虐待している場合など、家庭環境が子どもの健全な発達にとって不適切である場合もある。

このような事情により親といっしょに暮らすことのできない子どもに対して、家庭に代わって子どもを養育するしくみが社会的養護である。このしくみによって、家庭環境の如何にかかわらず、すべての子どもの生存と発達を確保することがめざされている。日本では、このいとなみに保育士や児童指導員などの施設職員さらに里親や児童福祉司などが子どもの生活の援助にあたっている。

社会的養護のもとにある子どもは、親に代わって護り育ててくれる多くの大人たちとの出会いを体験する。また、それぞれの事情から生活を共にすることとなった同じ境遇の子ども同士の出会いもある。子どもの社会的養護のいとなみは、親といっしょに暮らすことができないという不幸な現実を、新たな出会いを通して希望につなげる「かけはし」の仕事であるといえる。

本書は、未来の保育士を志す学生を対象としている。そのため、主として日本における子どもの社会的養護について、その原理や内容・方法を解説している。少子化の進行、子育て不安の拡大、さらに児童虐待の増加などを背景に子育て支援が大きな課題となっているこんにち、子どもの社会的養護の原理や内容を学ぶことは、児童養護施設だけでなく、保育所をはじめとする多くの児童福祉施設においていまや不可欠の専門的素養となっている。

本書の標題とした「子どもの社会的養護」とは、狭義には、親といっしょに暮らすことのできない子どもに対して、家庭に代わって子どもを養育するしく

みのことである。国連の文書では‘Alternative Care of Children’という言葉が用いられており、日本語訳としては「代替養育」もしくは「代替的養護」という場合がある。また広義には、子どもにとって適切な養育をすることが難しい家庭に対して、可能な限り家庭で適切な養育ができるよう自治体が行う専門的な援助（ソーシャルワーク）を含めたしくみのことである。本書は、主として狭義の「社会的養護」について論じており、必要に応じて「代替養育」の用語を用いている。このしくみは、基本的には児童福祉法によってその体系が定められている。児童福祉法は、2016年の改正で、すべての子どもが「福祉への権利」の主体であること、その権利保障のいとなみは国連子どもの権利条約の精神に基づくことを明記した。さらにこの条約は、社会的養護に対する子どもの権利について明確に規定している。本書を通して、ひとりでも多くの保育士を志す学生が、子どもの権利に根ざした社会的養護について理解を深めていただければ幸いである。

狭義の子どもの社会的養護は、児童福祉施設における養護（施設養護）と、養育を委託された家庭（里親またはファミリーホーム）における養護（家庭養護）に分類できる。また施設養護では、生活単位の小規模化や、施設の地域分散化した形態であるグループホームによる「家庭的養護」がめざされている。いま国の政策として、里親や永続的な家族関係としての養子縁組を大幅に増やし、施設養護の割合を減らしていく方向が示されている。そのような流れの中で、施設養護の現場で専門職の一員として働く保育士には、高度な支援ニーズを抱えた子どもへの援助をはじめ、家庭支援、里親との連携、子どものアフターケアなどにおいて、むしろこれまで以上に大きな役割が期待される。

施設や里親のもとでくらしている子どもは、やがて家庭に帰り、あるいは社会に巣立っていくことになるが、引き続き援助を必要とするケースも少なくない。本書では、児童養護施設を中心としながらも、里親を含めた社会的養護の終結（措置解除）後の支援体制も含めて、子どもの権利保障のしくみ全体を網羅しながら社会的養護の全体像を示し、そのあり方を考える素材を提供したい。

2019年1月

編者 望月 彰



も く じ

第1章 子どもの社会的養護	1
1. 日本における子育ての危機	1
(1) 「子どもの貧困」問題－子育ての危機	1
(2) 児童虐待問題－親子関係の危機	3
(3) いじめ問題－子ども同士の人間関係の危機	5
2. 子どもの権利としての社会的養護	6
(1) 人権思想の発展と子ども	6
(2) 二つの革命と子どもの権利思想の誕生	7
(3) 二つの戦争と子どもの権利思想の発展	8
(4) コルチャックと子どもの権利	9
(5) 子どもの権利条約	10
3. 子どもの社会的養護の本質	12
(1) 子どもの権利擁護（保護）としての社会的養護	12
(2) 子どもの健全育成としての社会的養護	14
(3) 子どもの自立支援としての社会的養護	16
第2章 日本における社会的養護のしくみ	19
1. 児童福祉法と社会的養護の制度	19
(1) 児童福祉法の根幹－措置制度－	19
(2) パレンス・パトリエと子どもの権利擁護	21
(3) 社会的養護の概況	22
2. 児童相談所の役割と社会的養護への経路	24
(1) 児童相談所の役割	24
(2) 児童相談所から社会的養護への経路	24
3. アドミッションケアとインケア	27

- (1) 施設および里親への措置 27 (2) アドミッションケア 27
- (3) アセスメントと自立支援計画の策定 28 (4) インケア 28
- 4. リービングケアとアフターケア29
 - (1) 家庭復帰が可能な子どもたちへのリービングケアとアフターケア 29
 - (2) 家庭復帰が困難な子どもたちへのリービングケアとアフターケア 32
- 5. 社会的養護の課題33
 - (1) アフターケア関連施策のさらなる充実 33
 - (2) 「施設養護」「家庭養護」「家庭的養護」のバランス改善のゆくえ 33

第3章 社会的養護に携わる専門職38

- 1. 養護の必要な子どもの保護と自立支援の見立て38
 - (1) 児童養護施設の子どもの自立支援－施設退所後の指導から計画的支援へ－ 38
 - (2) 児童福祉司 40 (3) 児童心理司 41
- 2. 子どもの発達と自立支援の取り組み41
 - (1) 児童養護施設等で暮らす子どもへの直接的な援助 41
 - (2) 保育士 42 (3) 児童指導員 42
- 3. 子どもの生命と健康の保障43
 - (1) 食を通じて生活を支える－栄養士・調理員－ 43
 - (2) 健康を護る－嘱託医・看護師－ 44
- 4. 子どもの個別のニーズへの対応45
 - (1) 専門的対応に向けて 45 (2) 被虐待児個別対応職員 46
 - (3) 心理療法担当職員 47
 - (4) 家族問題へのソーシャルワークを展開する－家庭支援専門相談員－ 47
 - (5) 里親支援専門相談員 48
- 5. 健全で民主的な施設運営の確保49
 - (1) 施設長 49 (2) 事務職員 49
- 6. 専門職倫理の確立50
 - (1) 専門職と職業倫理 50 (2) ソーシャルワーカーの倫理 50
 - (3) 社会的養護専門職の固有の倫理 51

第4章 家庭支援の理論と実践	53
1. 子育て困難家庭への支援行政のしくみとソーシャルワーク	53
(1) 子育ての責任者 53	(2) 児童福祉法の理念 54
(3) 子育てを支援する行政機関 54	
(4) 子育てを支援する施設 56	
2. DV ケースへのソーシャルワークと母子生活支援施設	56
(1) DV (ドメスティック・バイオレンス) とは 56	
(2) DV のあらわれる形 57	
(3) DV の実態と別れられない理由 58	(4) DV 防止法の成立 59
(5) DV ケースへのソーシャルワーク 60	(6) 母子生活支援施設とは 61
3. 児童虐待ケースへのソーシャルワーク	61
(1) 児童虐待とは 61	(2) 虐待が子どもに与える影響 62
(3) 児童虐待ケースへのソーシャルワーク 63	
4. 少子化問題と子育て支援の諸施策	64
(1) 家庭支援と少子化問題 64	(2) 子育て支援の諸施策 65
(3) 家庭支援の必要性 67	
第5章 家庭養護の理念と里親制度	69
1. 家庭養護の理念	69
(1) 家庭養護とは 69	
(2) 社会的養護の一形態としての家庭養護 69	
(3) 家庭養護と家庭的養護 70	(4) 家庭養護推進の新たな理念 71
2. 里親制度の歴史	72
(1) 日本古来からの里親 72	(2) 児童福祉法公布時における里親制度 72
(3) 家庭養育運営要綱 73	(4) 2002年度における里親制度の整備 74
(5) 里親制度と養子制度 75	(6) 2009年度からの里親制度の再編 75
3. 日本における里親制度の現状と課題	78
(1) 統計データにみる里親制度の現状 78	
(2) 里親委託のしくみ 80	(3) 里親養育の難しさと対処方法 81

- (4) なぜ日本で里親制度が進まないのか 83

第6章 乳幼児の生命と健やかな育ちの保障85

1. 乳幼児の生命の危機85
 - (1) 乳幼児虐待 85
 - (2) 乳幼児の健康と安全の確保 87
2. 乳幼児の健康の確保88
 - (1) 乳児院への入所理由 88
 - (2) 乳幼児の病気 89
3. 乳児院が果たしてきた役割89
 - (1) 役割の歴史的变化 89
 - (2) 愛着関係の保障 90
4. 乳幼児の生活—発達保障と権利擁護91
 - (1) 発達めまぐるしい乳幼児 91
 - (2) 人間関係の基礎づくり 92
 - (3) 乳幼児の「気持ち」や「思い」の尊重 93
5. 乳幼児期の社会的養護をめぐる課題94
 - (1) 愛着関係を築きうる職員配置と子どもの権利保障 94
 - (2) 胎児から始まる育ちの支援 95
 - (3) 里親との連携 96
 - (4) これからの乳児院のあり方—「新しい社会的養育ビジョン」と乳児院 97

第7章 児童養護施設の歴史と自立支援100

1. 児童養護施設の歴史100
 - (1) 第二次大戦後の混乱期 101
 - (2) 高度経済成長期 102
 - (3) オイルショック以降の不況期 104
 - (4) バブル景気と崩壊以降の不況期 105
 - (5) 市場原理強化・構造改革期 106
 - (6) 社会的養護に関する近年の政策動向 109
2. 児童養護施設の目的と役割109
 - (1) 児童養護施設の目的と役割 109
 - (2) 子どもたちの日常生活と自立支援 111
3. 施設からの旅立ちと自立への課題112
 - (1) 進路問題 112
 - (2) 就労支援とアフターケア 112

第8章 非行のある子どもの自立支援115

1. 非行とは115

2. 非行少年の発見, 通告, 送致	117
3. 児童相談所と児童自立支援施設	119
4. 家庭裁判所と保護処分	121
(1) 家庭裁判所の審判 122	(2) 保護処分の種類 123
5. 非行のある子どもの自立支援の課題	126
(1) 更生保護と自立支援のための社会資源 126	(2) 被害者への支援 128
第9章 心理的困難のある子どもの社会的養護	131
1. 心理的困難のある子どもたち	131
(1) 児童心理治療施設で出会う子どもたち 131	
(2) 心理的困難のある子ども(情緒障がい児)とは 132	
2. 児童心理治療施設の目的と役割	133
(1) 児童心理治療施設とは 133	(2) 児童心理治療施設で働く専門職員 134
(3) 児童心理治療施設の利用状況 134	(4) 児童心理治療施設の役割 135
3. 児童心理治療施設に入所している子どもの自立支援	135
(1) 生活訓練 135	(2) 生活のなかでの治療的かわり 136
(3) 心理治療 137	
4. 児童心理治療施設の課題と将来像	140
(1) 児童心理治療施設への社会的期待 140	(2) 児童心理治療施設の課題 140
(3) 児童心理治療施設の将来像 141	
第10章 知的・身体的障がいのある子どもの社会的養護	143
1. 障がいとは	143
2. 障がい児施設の種類と機能	145
(1) 障害児通所支援 146	(2) 障害児入所支援 148
(3) 障害者総合支援法による居宅サービス 148	
(4) 障害児相談支援の創設 148	
3. 障がい児福祉における施設養護の今後	150
第11章 社会的養護における子どもの権利擁護	153
1. 子どもの権利擁護とは	153

(1) 子どもの権利擁護をめぐる近年の動向	153
2. 子どもの権利擁護が必要とされる背景	157
(1) 職員からの体罰（施設内虐待）	157
(2) 子ども同士の権利侵害	159
3. 子どもの権利擁護をめぐる現状	160
(1) 代替養育（施設・里親家庭）に到る	160
(2) 代替養育（施設・里親家庭）で育つ	162
4. 子どもの権利擁護の展望	165
第12章 当事者から見た日本の社会的養護	169
1. 施設で暮らす子どもの想い	169
(1) 児童養護における当事者とは	169
(2) 社会的養護としての施設	171
(3) 作家・施設職員が捉えた子どもの想い	172
(4) 作文・証言から見た当事者の想い	173
2. 当事者参加の時代	179
(1) 社会的養護における当事者参加の芽吹き	179
(2) 文献に見られる当事者参加の芽吹き	180
(3) 当事者活動の芽生え—CVV	181
3. 当事者から見た社会的養護の課題と展望	183
(1) 当事者の視点	183
(2) 当事者から見た「社会的養護のあり方に関する専門委員会報告書」	185
(3) 当事者から見た社会的養護の課題と展望	186
4. 施設職員をめざす学生への期待	188
資料 全国児童養護施設協議会 倫理綱領	193
あとがき	194
さくいん	195



第1章 子どもの社会的養護

子どもは、親を含めた社会の援助なしには生きていくことができない。この明らかな事実に基づいて、昔から子どもを育てる社会的なしくみが築かれてきた。特に、家庭での養育が困難となり親といっしょに暮らすことができない子どもには、家庭に代わって子どもを養育する社会的なしくみが不可欠である。このような理由から生まれた社会的なしくみが子どもの社会的養護である。

子どもの社会的養護は、もともと、地域共同体のいとなみとして、また教会や寺院などによる慈善事業として行われてきた。こんにちでは、多くの国で、人権保障の理念に基づく児童福祉制度として確立している。

日本では、子どもの社会的養護は児童福祉法に基づいてそのしくみができている。また、1994(平成6)年に日本で子どもの権利条約が発効し、これが2016(平成28)年の児童福祉法改正で、同法の基本理念に位置づいた。このことから、子どもの社会的養護は、子どもの権利を基盤とするしくみであるといえる。

1. 日本における子育ての危機

(1) 「子どもの貧困」問題—子育ての危機

子どもの問題は、こんにちの日本社会において大きな社会問題となっている。例えば、多くの人々が関心を寄せる問題として、非行・少年犯罪問題がある。後で述べるいじめの問題も、非行や少年犯罪と紙一重の場合もあり、子どもの育ちをめぐる基本問題のひとつである。あるいは、障がい*1をもって生まれ、また病気や事故などによって障がいもち、そのことを契機に当事者や家族が

様々な生活上の困難や生きにくさを抱える状況も依然として残されている。

子どもに関するこうした様々な問題のなかで、近年、政府が最も大きな課題としているのが少子化問題である。少子化とは、生まれてくる子どもの数が減少していく傾向のことである。そのことが労働力の減少など社会に大きな影響を与えることから、政府は少子化対策を重視しているのである*²。

少子化は、保健医療制度が発達している先進国に共通の傾向である。生まれた子どもが健康に育つ可能性が高いことから、少なく産んで大切に育てるという価値観の広がりがある。また、産業の高度化や大学進学率の上昇などによって結婚・出産年齢が高まっていることもその背景として指摘されている。

一方、少子化問題が社会問題であることのもうひとつの側面として、子どもを生み育てたいと思っても、それができにくい現実があることを指摘しなければならぬ。特に日本においては、1960年代以降の急速な都市化とその一方で過疎化により、子どもたちが豊かに育つ環境や人間関係、親たち同士が互いに子育てを支え合う関係が衰退し、子育てへの希望がもちにくくなっている。

また、高度経済成長が低賃金・長時間労働や産業基盤優先・生活基盤後回しの政策に支えられてきたこととかかわって、日本の労働者家庭は、狭い住宅、長い通勤時間と労働時間、保育所の不足など子育てにとって厳しい条件を強いられてきた。さらに、高校・大学の進学率の上昇と裏腹に、受験競争が激化したことや教育費が家計を圧迫していることも子育てにとって厳しい条件となっている。これらは、特に低所得層にとって厳しいものとなっており*³、「貧困・格差社会」日本における「子育ての危機」ともいうべき問題である。

* 1 従来「障害」という言葉が一般に用いられてきたが、当事者の、「『障害』という言葉は、自分たちが社会にとって『害』であるかのような印象を受ける」という声をふまえて、本書では当事者の間で用いられている「障がい」という表記で一貫させるように努めた。ただし、法令名や文献名などの固有名詞や引用した文書・資料のなかで用いられている用語は、元の表現をそのまま用いている。

* 2 日本政府による少子化対策については、本書第4章第4節「少子化問題と子育て支援の諸施策」を参照。

* 3 子どもの貧困白書編集委員会編『子どもの貧困白書』（明石書店、2009）などを参照。

(2) 児童虐待問題—親子関係の危機

親にとって子育てが厳しい状況は、子どもの立場から見れば厳しい生育環境のもとで生まれ育たざるを得ないということである。様々な子どもの問題の状況から考えると、現代日本はまさに「子育ての危機」の状況にあるといえる*4。

なかでも、子どもにとって最も厳しい状況は、本来安心して身を任せることができ、愛してもらえるはずの親など身近な養育者によって虐待されるという児童虐待の問題である。全国の児童相談所が対応した相談件数は、統計をとりはじめた1990（平成2）年には1,101件であったが、図1-1のように、10年後の2000（平成12）年には17,725件、さらに2010（平成22）年には55,152件（厚生労働省「社会福祉行政業務報告」）と急増している。

政府は、この状況に対して、2000（平成12）年に児童虐待の防止等に関する法律（児童虐待防止法）を制定し、児童虐待の定義を明確にするとともに、「児童虐待の防止に関する国及び地方公共団体の責務、児童虐待を受けた児童の保護のための措置等を定め」、その対応体制と防止対策の強化に乗り出した。

しかし政府は、先に述べたような子どもの問題の背景に対する改善策はとらず、むしろ、国民に「痛み」を強いる行財政改革を強行した。そのため児童虐

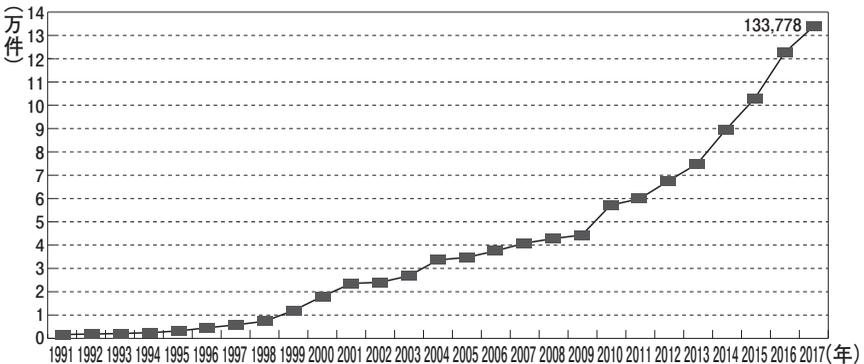


図1-1 児童相談所における児童虐待の相談受理事件数の推移

(厚生省および厚生労働省による各年度の報道発表資料より作成)

* 4 詳しくは、望月彰・谷口泰史編『子どもの権利と家庭支援—児童福祉の新しい潮流—』（三学出版、2005）、特に第10章の「地域における子育て保障の展開と課題」を参照。

待対応の最前線を担う児童相談所や児童養護施設など社会的養護の条件整備は、関係者の強い要望にもかかわらず不十分なまま据え置かれた。企業間・職場内での競争も激化し、非正規雇用の割合の拡大など低賃金構造の強化とともに国民の生活を圧迫した。結果的に、児童虐待はその後も急増を続けている。

児童虐待への対応は、1962年にアメリカの小児科医ケンプ（C.H.Kempe）らの論文「殴られて育った子どもの症候群」（The Battered-Child Syndrome）^{*5}が発表されたことをきっかけに、主としてアメリカで体制整備が進んだ。当初は身体的虐待が対応の中心であったが、しだいに性的虐待、心理的虐待、養育放棄や保護の怠慢（ネグレクト）など、子どもの生命・人格や健全な成長に害をもたらす行為全般が児童虐待として捉えられ、その対応体制の整備や援助方法の開発がすすめられた。

児童虐待は、先にも述べたように、本来最も愛着を抱くことができるはずの親など身近な養育者による行為である。図1-2を見ると、主たる虐待者は実母が最も多く次いで実父となっている。子どもを死に至らしめる虐待も年間50件ほど発生しており¹⁾、虐待死を未然に防ぐための対策も求められている。

児童虐待問題は、直接的には親の養育観や養育能力の問題である。子どもの社会的養護においては、虐待による子どもの心の傷を癒すとともに、再び家族がいっしょに暮らせるように家庭環境の修復が不可欠である。同時に、適切な親子関係を築くことを困難にしている社会のあり方の改革も必要である。

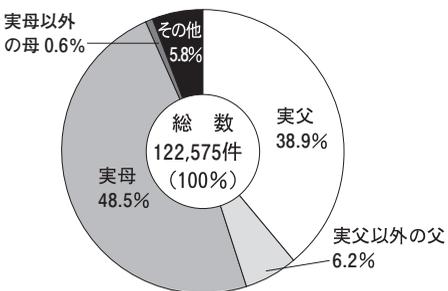


図1-2 主たる虐待者
(厚生労働省「2016年度社会福祉行政業務報告」)

* 5 同論文は、R.E.Helfer & C.H.Kempe (ed.), The Battered Child, University of Chicago Press, 1968として出版された。