



政策転換期における社会的養護の役割と課題

日本福祉大学 社会福祉学部 准教授 堀場 純矢

1. 社会的養護の政策動向

平成29（2017）年8月にとりまとめられた「新しい社会的養育ビジョン」（以下、「ビジョン」）は、平成28（2016）年の改正児童福祉法をふまえて、児童相談所の機能強化や市区町村における子ども家庭支援体制の構築を提起したことなど、評価できる点もある。しかし、就学前の子どもの施設入所を原則停止することや、高い数値目標を短期間で設定した里親委託の推進などを提起したため、大きな議論を呼んだ。

その後、厚生労働省は「ビジョン」をふまえて平成30（2018）年7月に「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」（以下、「計画」）を通知し、里親委託率を「乳幼児は7年以内に75%」「学童期以降は10年以内に50%」などとする方針を示した上で、都道府県に対して2019年度末までに新たな「計画」を策定するよう指示した。

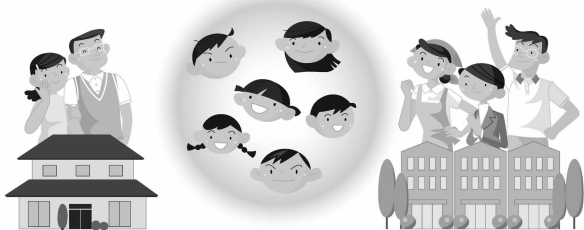
ここで児童養護施設（以下、施設）は、おおむね10年程度での小規模かつ地域分散化と高機能化・多機能化が求められている。とくに前者については地域分散化が前提で、既存のユニット型施設についても一時保護や里親支援などへの機能転換が求められている。た

だし、例外としてケアニーズが非常に高い子どもに専門的なケアを行う場合は、生活単位が集合する場合もあり得るとしている。

この点については、本体施設のユニット化や職員の育成が十分ではないなかで、地域分散化を短期間に進めることによる混乱が懸念されることや、里親も体制が整わないなかで推進することによって、欧米諸国のようにフォスターケア・ドリフトが起きる危険性が高い。

フォスターケア・ドリフトとは、施設を廃止して里親に移行した欧米諸国において、子どもが里親家庭を転々とせざるをえない状況をいうが、「ビジョン」はそれを検証することなく、施設を否定的に捉え、里親委託の推進を提起した点で問題がある¹⁾。さらに、欧米諸国においても、里親では対応することが困難な子どもが多く、施設の必要性が改めて認識されている状況もふまえる必要がある²⁾。

筆者は上記の点をふまえて、数値目標ありきではなく、日本の実情に即して、施設と里親が共同して子どもを支えるしくみが必要と考える。そこで、本稿ではこの視点をふまえて、政策転換期における社会的養護





の役割と課題について述べる。

2. 施設・里親の利点と課題

まず、前提として、施設・里親のいずれが良いかという議論は、両者がおかれている状況が異なり、根拠が乏しいことに加えて、両者の分断を招く恐れがあるため、慎重を期す必要がある³⁾。それは、施設・里親経験者の手記にみられるように、いずれで育った場合であっても、それぞれの利点と課題が語られていることから、そうした議論が成立しにくいといえる⁴⁾。また、家庭で虐待を受けた子どものなかには、家庭という環境そのものに恐怖を感じるため、施設の方が安心できる場合があることや、里親との相性が良い子どもなど、さまざまである⁵⁾。

ただし、日本（東京）の施設経験者とアメリカ・カナダ・オーストラリアの里子の委託解除後の状況（高校・大学の進学率・卒業率、就労状況、社会的養護経験回数など）を比較すると、日本の施設の方が優位な状況がある⁶⁾。これは、「ビジョン」による施設否定の流れのなかで、特筆すべき事項であり、本来ならこうした客観的な根拠に基づく制度改革の議論が必要であろう。

その上で、まず、里親の利点を述べると、家庭的な環境で個別的なかわりができることが挙げられる。ただし、それはデメリットにもなりうる。例えば、家庭は外部の目や逃げ場が少ないという意味では人権侵害が起きやすく、起きてても発覚しにくい。さらに、里親はマッチングが難しいことや、里子との関係が不調で里親委託を解除されるケースも少なくない⁷⁾。

一方、施設は多くの専門職が支え合いながら子どもをみることができることや、子ども・職員双方に逃げ場ができるなどの利点がある。これらはデメリットにもなりえるが、近年は小規模化が進むなかで、宿直や1人勤務が増えて職員の確保・育成が困難になってきていることが課題である。

翻って、近年の政策動向をふまえると、施設は里親ではみることが困難な子どもを支援する治療的な役割が求められ、今後、児童心理治療施設のようになっていく可能性もある。しかし、困難な子どもばかりが集



まる施設では、家庭的で安心した生活ができる環境にならないのではないかと。

仮にそうであるなら、なおさらユニット型施設が必要といえる。実際に、ユニット化した施設のなかには、建物の構造を工夫して、2つのユニットを通路でつないでキッチンを共有して行き来しやすくするとともに、宿直や会議を共有して連携を強化するなどして、その機能をいかしている施設もある⁸⁾。

また、筆者が行った調査においても、ユニット化した施設では、方針や情報の共有（連絡会・会議の充実、他のユニットにも顔を出すなど）、産休・育休や有休の保障、若い職員の提案を極力実行するなどの取り組みによって、ユニットや職員の孤立を防ぐとともに、子どもと職員双方を大切に施設運営をしていた⁹⁾。そのため、地域分散化ありきの小規模化ではなく、ユニット型施設をうまくいかしながら、そこを拠点として里親支援や一時保護などの機能も付加していく必要がある。

3. 今後の課題

本稿で述べてきた点をふまえると、筆者は黒田が指摘するように、施設か里親かの二者択一的な捉え方や数値目標ありきではなく、日本の実状に即して両者が協力、連携しつつ、子どもが選択していけるようなシステムを構築する必要があると考える¹⁰⁾。

そのモデルの1つが、全国児童養護施設協議会（以下、全養協）元会長の藤野が提起した「日本型社会的養護（仮称）」である¹¹⁾。「日本型社会的養護（仮称）」とは、欧米諸国のように施設を廃止して里親へ移行するという方向ではなく、日本独特の措置制度の下で、4～6人の小規模ケア・個別ケアの拡充・強化を図りつつ、施設と里親が連携し、施設のソーシャル



ワーク機能などの専門性を生かした社会的養護を目指すものである。

現在、「計画」の策定が進められつつあるが、全養協の調査によると、平成30年9月時点で「計画」策定に向けた検討の場が未設置の自治体が約7割で、課題として「地域性の配慮は欠かせない」「予算確保を含めて行政間格差がある」「里親数の不足」「検討の場」も説明会も行われていない」などの意見があがっ

ている¹²⁾。

このように、「計画」の策定は順調に進んでいるとはいえないが、令和元（2019）年度中という限られた時間のなかで実状に即した「計画」を策定するためにも、都道府県ごとの関係団体によるソーシャルアクションが必要である。それと合わせて、施設と里親が分断されることがないように、両者の共同的な関係を築くための取り組みも求められる。

注

- 1) 黒田邦夫（2018）「日本の児童養護が培ってきたものを土台とした方向性を提起する」浅井春夫・黒田邦夫編『〈施設養護か里親制度か〉の対立軸を超えて：「新しい社会的養育ビジョン」とこれからの社会的養護を展望する』明石書店、213-236。
- 2) マーク・E・コートニー、ドロータ・イワニーク著、岩崎浩三・三上邦彦監訳（2010）『施設で育つ世界の子どもたち』筒井書房、マーク・スミス他著、橋原真也監訳（2018）『ソーシャルベダゴジーから考える施設養育の新たな実践』明石書店
- 3) 前掲2)
- 4) 施設で育った子どもたちの語り編集委員会（2012）『施設で育った子どもたちの語り』明石書店、財団法人全国里親会（2009）『里親家庭 私の体験』
- 5) 前掲1)
- 6) 黒川真咲（2018）「諸外国における里親制度の実態から考える」浅井春夫・黒田邦夫編『〈施設養護か里親制度か〉の対立軸を超えて：「新しい社会的養育ビジョン」とこれからの社会的養護を展望する』明石書店、61-78。
- 7) 毎日新聞 2011年10月5日付記事
- 8) 黒田邦夫（2013）「児童養護施設における「小規模化」の現状と課題：『小規模化』は施設間格差を拡大している」『子どもと福祉』vol.6、明石書店、64-68。
- 9) 堀場純矢（2018）「児童養護施設における小規模化の影響：職員の労働環境に焦点を当てて」『生協総研賞・第14回助成事業研究論文集』生協総合研究所、56-70。
- 10) 前掲1)
- 11) 全国児童養護施設協議会会長・藤野興一（2017）「新たな社会的養育の在り方に関する意見」『新たな社会的養護への挑戦：すべての子どもと歩む未来へ：第70回全国児童養護施設長研究協議会記念誌』全国児童養護施設協議会、218-220。
- 12) 全国児童養護施設協議会（2018）「都道府県社会的養育推進計画策定への対応状況に関する調査（集計結果・速報値）」