

## 全国児童養護問題研究会 提言 2022

## 前文

2000年に児童虐待の防止等に関する法律が施行されたのを契機に、少子高齢化社会においても社会的養護のニーズは高まる一方である。2020年の同法改正では、家庭における躰のための体罰が禁じられた。広く市民には児童虐待の通告が義務付けられ、地域社会の機能は子育て家庭への支援以上に監視が強化されている。

社会的養護ニーズへの対応としては、「予防」「発見・介入」「保護後の支援」の3段階が考えられるが、現在の日本では「発見・介入」ばかりが強調され、著しくバランスを欠いている。「予防」や「保護後の支援」の強化が今後の社会的養護には欠かせない。

また、国は2017年に「新しい社会的養育ビジョン」を発出し、里親養育や特別養子縁組の増加へ向けて数値目標を示した。施設養育については期間を限定するなど、児童の地域生活の連続性を第一に尊重するという視点は見られない。

この地域生活の連続性の欠如こそが、現在の社会的養護の最大の課題である。児童は「家庭」「学校」「地域」に支えられ、その連続性の中でアイデンティティを形成していく。しかし、ひとたび家庭が機能しないと見られれば、学校や地域からも容赦なく引き離される。このことが児童の発達に与えるダメージについて、児童相談所をはじめとする多くの関係機関や施設は明確な把握をしていない。結果、児童が自他への信頼を著しく欠き、衝動的あるいは非・反社会的行動が発現すれば、精神科医療の治療対象とされるか自己責任が問われるかのいずれか、または両方が常態である。

児童を地域生活の主体として尊重し、その発達と権利を保障するために、社会的養護を含めた子育てや育ちのパラダイムを変換する必要がある。産んだ親の責任ばかりが強調される社会に未来の発展は望めない。

国は社会的養護施設の小規模かつ地域分散化、多機能化・高機能化・機能転換を提唱している。これらは形態論に終始することなく、真に児童の発達と権利を保障するものでなくてはならない。当研究会は長年にわたり「個と集団の育ちあい」「福祉と教育の統一」「児童の人権・権利保障」を基盤とし、研究・実践・発信（共有）を行ってきた。これらは社会的養護のもとにある児童に限定せず、すべての児童や子育て関係者への貢献を目指している。コロナ禍において見送った一昨年度・昨年度の全国大会に替わり、以下を国、自治体、社会的養護関連団体および個人、そして広く地域社会に対して提言する。

コロナ禍や不穏な国際情勢には未だ収束の気配を感じることができない。一方で国内ではこども家庭庁の発足、児童福祉法の改正、こども基本法の制定といった動きが活発化している。不安と期待が混在する今、子どもの権利の実現に向けて前向きな議論を深めたい。

## 1 すべての児童の権利擁護と最善の利益の追求に向けて

1994年に日本が批准した国連・児童の権利に関する条約には、児童の「生きる権利」「育

つ権利」「守られる権利」「参加する権利」が謳われている。批准された国際条約は憲法と並び、あるいはこれに準ずる最高法規である。

第1条で、「児童とは、18歳未満のすべての者をいう」とされ、第20条で、家庭で養育できない児童は「国が与える特別の保護及び援助を受ける権利を有する」とされる。18歳未満で家庭を離れ、社会的養護さえ確保されない児童が放擲（ほうてき）される現状は直ちに改めなければならない。

第12条では、児童が自己に影響を及ぼすすべての事項について自由に意見を表明できること、締約国はこれらを相応に考慮することが記されている。この点においても日本の社会的養護は極めて不十分である。

里親養育や特別養子縁組の数値目標以前に、子どもアドボカシー制度を確立し児童の意見表明権を確立することが緊要である。これについては現在国においても審議がされているが（児童福祉法改正案第6条の3第17項、第33条の3の3。施行はいずれも2024年4月）、特に子どもの権利が制約されやすい社会的養護に関しては早急に整備するとともに、家庭で生活するすべての子どもへの適用に繋げなくてはならない。

また、これらが適切な効果を有するためには、児童支援に関する法制度・社会資源・実施機関等の実情を児童が十分に知らされていることが不可欠の前提である。現状、児童は主体的に施設や里親を選択できない中、著しい支援格差が生じている。その解消・緩和に向けて実効性のある法制度と実践の確立が極めて重要である。

## 2 児童等や環境の「ストレングス(強み)」を用いた自立支援

近年、国は20歳までの措置延長や社会的養護自立支援事業による22歳年度末までの支援の継続および退所後の相談援助の拡充を進めている。しかし、各自治体や施設現場等の対応は区々で、支援の標準化には至っていない。現在国は、現行の予算事業である社会的養護自立支援事業を、改正児童福祉法に基づく「児童自立生活援助事業」および「社会的養護自立支援拠点事業」に位置付ける見込みである。入所支援を継続する対象年齢も、一律に年齢で区切るのではなく、必要に応じて継続できるものへと変更する。（児童福祉法改正案第6条の3第1項・第16項）。各自治体や実践現場では、職員等主導で支援対象や内容を選別するのではなく、児童や入所者が主体的に制度を活用できるよう支援することが求められる。

2020年には国において自立支援担当職員の配置が予算化された。施設内・施設間・自治体間・一般家庭との支援格差を解消・緩和し、全体としての向上を図る役割が期待される。同職員が名ばかりの専門職でなく、有効に機能するためには①「独立性」（ケア現場のローテーションから外れ、独自の勤務体系を確立すること）、②「資質」（ソーシャルワークに必要な資質要件を備えること）、③「方針」（国や自治体の方針に加え、施設等の支援方針を策定すること）、④「組織化」（同職員が各職場で孤立することがないように、担当ホーム・施設・自治体を越えて組織化すること）、⑤「教育」（共通の研修等の場を定期的に確保す

ること)が不可欠である。

各施設等の自立支援機能を高める上で、「ストレングス・モデル」によるアプローチが欠かせない。現在の社会的養護は児童の発達課題や行動上の問題に焦点化し、その改善を目指す治療モデルに偏りがちである。これに対して、児童等がもつストレングスに着目し、これを伸ばすという視点はソーシャルワークのグローバル定義(国際ソーシャルワーカー連盟)に示される「エンパワーメントと解放」や「ウェルビーイングを高める」という価値とも重なる。「個人のストレングス(願望・能力・自信)」は、「環境のストレングス(資源・社会関係・機会)」との調和により一層高められることが期待できる。

高等教育の保障については、引き続き全体の平均との比較において有意な差がある。しかし、実態としては社会的養護内での格差が著しく、全体平均を上回る高等教育進学率を維持する施設もある。こうした施設では、適切な情報提供と児童等の自己決定の尊重が共通しており、これらの標準化が支援向上に欠かせない要素である。

また、児童自立支援施設や児童心理治療施設の入所児童に対する義務教育終了後の支援には大きく課題が残っている。養育環境が不十分な中で家庭復帰や早期の就労自立が求められる例も少なくない。児童養護施設等と確実に連携する仕組みを構築する等の対策が必要である。

本年4月より成人年齢は18歳に引き下げられた。しかし、成人年齢と自立可能年齢は直結しない。今後、措置延長をはじめとする18歳以降の支援が後退することがないように、注意深い点検が必要である。

### 3 元の家庭・学校・地域とのつながりの保障

前述のように、社会的養護においては「家庭」「学校」「地域」の総取替えが当然のように行われている。児童相談所が児童を保護する前に、第一義的に基礎自治体において家庭を含めた支援体制を構築する必要がある。要支援家庭を含むショートステイ・トワイライトステイ、子どもの居場所事業や訪問支援事業を拡充し、児童や家庭を地域で支える仕組みを整備することが急務である。また、これらの取組にシニア世代も含めた地域住民の参加を促すことで、コミュニティの再創成を図ることも可能である。

施設も里親も、児童にとっては見知らぬ地で入所や委託を待つのではなく、元の家庭の近隣において児童・家庭支援の担い手としての機能を有していくことが期待される。これに向けて施設等は積極的にフォスタリング機関の運営を担い、元の家庭に代るのではなく、元の家庭を補完する里親の開拓・育成・支援を行うことも有効であると考えられる。

これらについて、国は昨年より地域の要支援家庭等を対象とする家庭支援専門相談員・心理療法担当職員の配置、施設機能強化推進費に「親子支援事業」を新たに予算化した。また、2024年4月施行予定の児童福祉法改正案では「子育て短期支援事業」に当該保護者への支援が追加され(第6条の3第3項)、「妊産婦等生活援助事業」(同・第18項)・「子育て世帯訪問支援事業」(同・第19項)・「児童育成支援拠点事業」(同・第20項)・「親子

関係形成支援事業」(同・第21項)・「里親支援センター」(第7条の3第1項)・「子ども家庭センター」(第10条の2第1項)が新設された。児童養護施設等もこれらの担い手として、蓄積した知見や援助技術を動員することも期待される。

#### 4 多様な支援ニーズへの対応

児童養護施設においては何らかの障害のある児童が4割に近づいている。外国ルーツ、性的マイノリティ、出自不明等、様々あるいは複合する「生きづらさ」を有する児童等が多々入所している。「生きづらさ」は言葉で表明されることなく、児童等を人知れず追いこんでいることも稀ではない。

従来、教育や福祉分野では支援ニーズの分類によって支援の場を区分けする傾向がある。一見、合理的であっても、肝要なのは「生きづらさ」が確実に軽減されているかである。分類以上に、それぞれの支援現場で多様性が尊重されつつも特有の課題に対応できるよう、支援技術の向上を推進することが不断に欠かせない。

また、特別支援教育を受けた児童等に高等教育が保障されず、本人の意向や資質が十分に吟味されないまま障害卒就労に繋がる例が多々ある。発達速度が緩やかな児童等がいち早く就労を求められるのは、資本主義国における矛盾の一つである。障害のある児童等に対しても、高等教育やこれに代わる教育の機会を確保することが課題である。

また、実親の元を離れて親族等と生活をしている児童は、その多くが親族里親をはじめとする社会的養護の支援を受けていない。こうした児童が生活する家庭に対して、親族里親等を追認することでの支援効果は大きいと予測される。地域の中で短期間児童を支援する等、多様な里親を確保し、実親との関係性を尊重しつつその養育を補完することのニーズは大きいと考える。

#### 5 社会的養護の変革期を切り拓く職員等の確保・育成

「新しい社会的養育ビジョン」は社会的養護の変容を提起している。しかし、これによらずとも社会的養護は真に児童の発達と権利を保障すべく変革される必要がある。これを支える職員等の確保・育成は最も重要な課題である。

現在、施設長等管理者を育成する仕組みは極めて不十分であり、早急な改善が緊要である。また、若年労働人口の減少により、多くの施設等は職員の確保に困難を極めている。社会的養護業界全体で知名度を上げ、職員確保の裾野を広げる必要がある。さらに、措置される施設等によって受けられる支援に格差が生じないように、施設長も含めた職員等育成システムの標準化も欠かせない。

#### 6 「児童虐待」の捉え直しと社会的養護の新たな展望

2000年の児童虐待の防止等に関する法律が制定されて以降、出生数の低下が続いている。2018年から2019年にかけて東京都目黒区や千葉県野田市の児童虐待による死亡事件の報

道が過熱する中、出生数は918,400人から865,234人と大きく減少した。同様の減少率が続けば、日本では約30年で児童が生まれなくなり、50年後には児童が存在しなくなる。当時、国を中心に「189」を含めた虐待通報がしきりに推奨されたが、翌年の虐待による死亡児童数は前年の73人から5人増えた。

近年は「子育て罰」という言葉も耳にするように、「産み育てる」ことへのポジティブなイメージを持つことが難しい社会風潮がある。第二次ベビーブーム以降の1970年代、児童らは近隣地域の様々な大人に支えられ、親同士も支え合って子育てをした。しかし現在、地域の関係性は特に都市部で希薄になり、支え合うよりもややもすると監視機能が強くなっている。結果、子育て家庭の孤立や密室化が進み、密室化した家庭で児童が命を失っている。

「虐待が疑われる時に通報をするのは市民の義務」。日本では2000年以降、これが当然のこととして浸透している。一方で、例えばドイツでは児童虐待を対象にする法律がない。児童の安全が脅かされる時には「子どもの福祉の危機」として行政が介入をする。結果、保護される児童数は人口比で日本を大きく上回る。

両者の大きな違いは、親を主語にするか、児童を主語にするかである。日本では、児童を保護する前提が親による養育への否定だが、ドイツではその前提がない。日本においても児童を主体とする法制度や支援の仕組みの構築が緊要である。

さらに、監視社会化しつつある地域コミュニティを共生社会に戻さなくてはならない。日本の長い歴史の中で、現代は極めて異例の状況にある。虐待通報以前に、家庭が開かれ、産んだ親だけが子育てを背負いこまなくてよいコミュニティの再創成が重要である。

既にこうした問題意識から活動を始めている市民や団体も現れ始めている。子ども食堂や居場所支援等インフォーマルな市民活動は、法制度への反映も見られ始めた。社会的養護関係者も、措置・委託される児童の支援を引き続き拡充しなければならないのは大前提だが、さらに地域での役割を確立・拡充していくことが大きく期待される。コミュニティ再創成の拠点として、児童養護施設等の新たな役割を展望したい。

#### <参考文献>

- 「新しい社会的養育ビジョン」新たな社会的養育の在り方に関する検討会 2017年8月  
『ストレングスモデル -精神障害者のためのケースマネジメント-』チャールズ・A・ラップ/リチャード・J・ゴスチャ著 金剛出版 2008年12月  
「児童の代替的養護に関する指針」国際連合 2009年3月  
『児童福祉と司法の間の子の福祉 -ドイツにみる児童虐待防止のための諸力連携-』岩志和一郎編集 尚学社 2018年11月