

地域を基盤とした子育て・子育ての保障

大澤朋子

生活文化学科 社会福祉学研究室

Guaranteeing Community-based Child-rearing and Child Care Support

Tomoko OSAWA

Department of Human Sciences and Arts, Jissen Women's University

In this report, I considered why social child care cases are separated from the child-rearing support system, and examined the possibility of guaranteed community-based child-rearing and child care support in social child care cases. In Japan, the child care support policy began in tandem with measures to reduce the birthrate, and subsequently, community-based child care support unfolded. However, today's social child care system pulls a child away from the community where his/her family lives. The new social child care vision is expected to resolve that problem by entrusting the child to a foster parent or putting him/her up for special adoption, but it is not the perfect solution. The responsibility for providing consultation assistance to a family that has difficulties raising a child shifts from the concerned prefecture to the municipality, so it includes the possibility of community-based social work. In the social child care system, flexible utilization of the community to ensure that the child is not separated from the parents is possible.

Keywords : SOCIAL CHILD CARE (社会的養護), COMMUNITY-BASED CHILD CARE SUPPORT (地域を基盤とした子育て支援)

1. はじめに

わが国で「子育て支援」が児童家庭福祉の主要な課題になって久しい。子育て支援という言葉は、現在多様な意味で用いられている。そして特別な配慮を必要とする子どもを育てている家庭や、子育てに特別に困難を生じている家庭への支援はもちろんのこと、そうではないすべての子育て家庭を対象とした子育て支援が求められている。子育て支援とは、誰の、何を支援することであろうか。下夷は子育てに必要な①経済的費用、②ケアサービス、③時間の3つの資源を保障するものととらえている(下夷, 2000)。今日では、自治体や社会福祉協議会、保育所や幼稚園、児童館や地域子育て支援拠点と呼ばれる親子の遊び場も、保健所や医療機関でさえも、およそ子どもや子育て親子に関わりのあるほぼすべての機関が、子育てに関する情報提供から保育サービス、相談援助まで多様な活動に対して「子育て支援」を標榜していると言っても過言ではない。

「子育て支援」が必要とされる背景には、わが国で行いつづける少子化や核家族化、都市化の影響がある。以前に比べ親世代のきょうだい数が減少していることから、年下のきょうだいや親族の子どもの世話をする経験

を持たないまま自身が親になり、子育てをサポートするインフォーマルな資源も乏しい子育て家庭が増加しているからである。子育てに関する情報や専門知識が多様なメディアを通じて提供される一方で、多量の情報に振り回されて疲弊し、あるいはそもそも親の情報へのアクセシビリティに格差が生じている。その結果として、子育てに負担感や不安を感じ、子育ての失敗を恐れる親が少なくない¹⁾。

このような子育て家庭をとりまく現状を背景として、わが国の子育て支援策は展開してきた。だが、すべての子育て家庭を対象とした子育て支援は、結果としてもっとも困難を抱える子育て家庭が地域で子育てを継続し、子どもが地域で育つことを支えてこれなかったのではあるまいか。そこで本稿では、わが国の子育て支援策の展開過程を概観した上で、社会的養護ケースがなぜ子育て支援から切り離されるのか、及び地域での子どもの育ち・子育てを保障する可能性について検討する。

2. 子育て支援の系譜

わが国の子育て支援政策は、1989年に合計特殊出生率が1.57となり、直近の丙午であった1966年の合計特

殊出生率 1.58 を下回ったいわゆる「1.57 ショック」を契機に、少子化の進展が社会的に認知されたことに始まる。したがって、子育て支援策は少子化の進展を食い止め、合計特殊出生率の回復を目標とした少子化対策からスタートしている。約四半世紀に及ぶ子育て支援策の系譜は、2015 年施行の子ども・子育て支援制度によって各種サービスの一応の統合が図られたといえよう。橋本はこの間の子育て支援の政策的展開を、概ね 1990 年代までの少子化対策の一環として推進された黎明期、2000 年代の児童福祉関連法制定が相次いだ政策的合意期、そして子ども・子育て支援法成立以降の社会的合意期の三期に整理している（橋本、2015）。本稿では、各時期の政策の主眼に着目して、以下の四期に分けて概観しておきたい。（図 1 参照）

2-1. 少子化対策としての子育て支援期

前述のようにわが国の子育て支援政策は 1.57 ショックを契機として、1990 年頃から少子化対策を国の重要施策と位置づけてきた。国が 1990 年に設置した「健やかに子どもを生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議」は、少子化の要因を仕事と子育ての両立困難にあると分析し、とくに保育サービスの量的拡充を喫緊の課題とした。そこで 1994 年に文部・厚生・労働・建設の 4 大臣合意によって策定された「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について（以下、エンゼルプラン）」では、国や地方自治体をはじめ、企業や地域社会など、社会全体で子育てを支援する社会の構築を目指している。エンゼルプランの具体的施策として同年策定された「緊急保育対策等 5 か年事業」では、1995～1999 年までの 5 年間で達成すべき保育サービスの拡充目標として、保育所の増設、0～2 歳の低年齢児保育や延長・一時保育の拡充等を挙げ、予算措置をとって取り組んできた。

1990 年以降も合計特殊出生率の低下が続いていたことから、厚生省人口問題審議会報告や有識者会議の提言を受け、国は少子化対策を国民全体の課題とすべく、1999 年に「少子化対策推進基本方針」を決定した。ここでは仕事と子育ての両立困難に加え、子育て世代の経済的・精神的負担感についても把握されている。そのため、固定的な性別役割分業や職場優先の企業風土の是正、雇用環境整備、子どもが夢を持ってのびのびと生活できる教育の推進など、後に見る子育て支援政策目標の萌芽がみられる。

一方具体的な施策としては、「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（以下、新エンゼルプラン）」が大蔵、文部、厚生、労働、建設、自治の 6 大臣合意によって 1999 年に策定された。新エンゼルプ

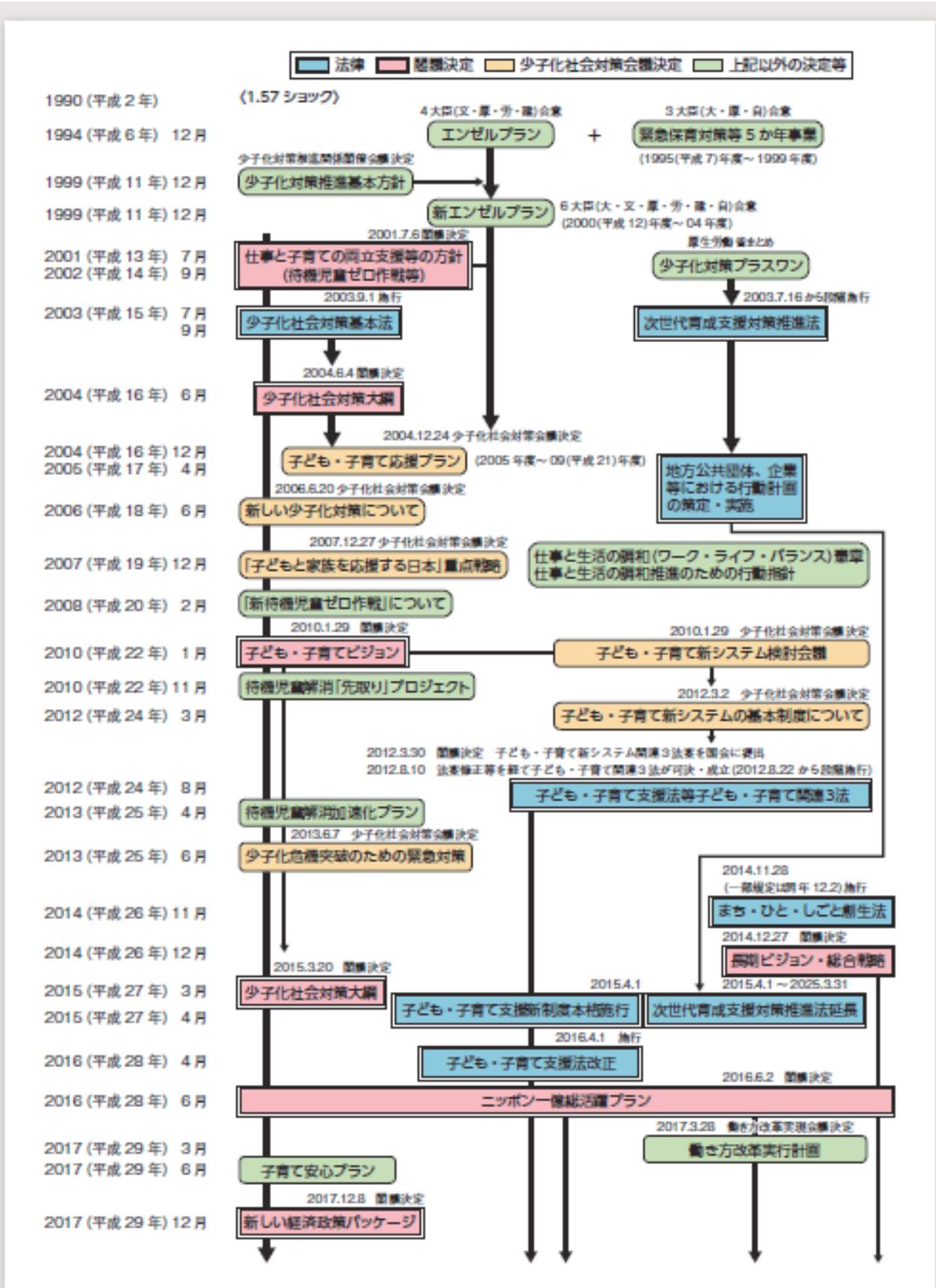
ランはエンゼルプランに接続する 2000～2004 年の計画目標を示したものである。エンゼルプランが主として保育サービスの拡充を図ったのに対し、新エンゼルプランでは保育サービスに加えて、母子保健・小児医療体制の整備、相談、教育、雇用等の施策についても数値目標を挙げて取り組むことになった。

2-2. 次世代育成としての子育て支援期

しかし、約 10 年間に及ぶ少子化対策としての子育て支援政策の展開にもかかわらず、合計特殊出生率の低下に歯止めがかからない現状を受け、国はもう一段の施策となる「少子化対策プラスワン」を 2002 年に策定している。従来の少子化対策が主として女性の仕事と子育ての両立支援を目的とした保育サービス拡充に焦点化していたことを批判的に分析し、子育て世代の①男性も含めた働き方の見直し、専業主婦家庭も含めた②地域における子育て支援、社会保障費の使途の是正を目指した③社会保障による次世代支援、④子どもの社会性の向上や自立の促進を取り組みの 4 本の柱とした。

少子化対策プラスワンを踏まえて、翌 2003 年には「次世代育成支援対策推進法」及び「少子化社会対策基本法」が制定され、児童福祉関係法の改正も行なわれていく。子育て支援が法制化されたことにより、子育て支援の取り組みは都道府県、市町村および一般事業主としての企業にも、法的拘束力のある行動計画策定の義務が生じることになった。なお、次世代育成支援対策推進法は 2005～2015 年の時限立法であったが、2014 年の法改正によってさらに 10 年延長されている。

翌 2004 年には少子化社会対策基本法に基づく少子化対策の指針である「少子化社会対策大綱（以下、大綱）」を閣議決定した。大綱では、少子化の流れを変えるための視点として、若者の①自立への希望と力、子育ての②不安と障壁の除去、③子育ての新たな支え合いと連帯という 3 つの視点と、集中的な取り組みの分野として①若者の自立とたくましい子どもの育ち、②仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し、③生命の大切さ、家庭の役割等についての理解、④子育ての新たな支え合いと連帯の 4 分野を挙げた。さらに、4 分野への取り組みとして 28 の具体的行動も挙げられている。また、同年には大綱に基づく具体的重点施策の行動計画であり、エンゼルプラン・新エンゼルプランに続く行動計画である「少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について（子ども・子育て応援プラン）」が策定されている。



資料：内閣府資料

図 1 子育て支援政策の系譜 (出典：内閣府)

2-3. ワークライフバランス実現のための子育て支援期

2005年の合計特殊出生率が1.26と過去最低を記録し、また総人口が減少に転じたことを受け、国はこれまでの少子化対策を抜本的に見直す必要に迫られた。そこで2006年に決定されたのが「新しい少子化対策について」である。ここでは保護者の就労状況に関わらず、すべての子育て家庭を支援対象としたこと、従来の子育て支援策は基本的には未就学児の子育てを対象としていたが、妊娠・出産から高校・大学まで幅広い年代の子どもと保護者を対象に、各年齢のニーズに応じた子育て支援を行うことが明記された。

また、国民の結婚・出産動向の調査によって、主として経済的負担を原因として、夫婦が持つ子どもの数に希望と現実との間に乖離があることが明らかになった。そこで、この課題を検討する「子どもと家族を応援する日本重点戦略会議」が2007年に内閣府主導で発足、女性に就労か出産・育児かの二者択一を迫る社会状況は正のためには、①働き方の見直しによる仕事と生活の調和実現、②包括的な次世代育成支援の枠組みの構築という2つの課題に重点的に取り組む必要があるとの報告を取りまとめた。報告では諸外国の子育て支援制度を検証し、社会手当をはじめとする子育て家庭の所得保障が出生率の回復に寄与することなど踏み込んだ提言もなされたが、わが国の子育て支援政策が所得保障の拡充に向かうことはなかった。

一方、保護者の就労と子どもの育成を両立させる子育て支援、専業主婦家庭の地域子育て支援、母子保健・小児医療制度から虐待対策までを包括的に行う子育て支援制度は、後に子ども・子育て支援制度として確立していく。

2-4. 包括的な子育て支援期

社会福祉基礎構造改革後の2000年以降も社会保障改革は喫緊の課題であった。わが国の社会保障が医療・年金・介護の高齢期の保障に偏重していることから、子ども期・子育て期の保障の割合を上げ、税と社会保障の一体改革を行うことが当面の課題となった。子育て支援についても、2009年に内閣府に「ゼロから考える少子化対策プロジェクトチーム」を設置し、2010年に「子ども・子育てビジョン」を発表した。子ども・子育てビジョンでは、2010～2014年の政策目標を掲げるとともに、少子化対策から子ども・子育て支援へと理念の転換が図られた。そして、子ども・子育てビジョンに基づく「子ども・子育て新システム検討会議」で、すべての子どもに良質な育成環境を保障し、子ども・子育て家庭を支援するために、新たな次世代育成支援のための包括

的・一元的システムの検討が始まった。2012年には「子ども・子育て支援関連3法」が成立し、2015年から子ども・子育て支援制度が施行されている。

こうして法制度上、妊娠期から大学生までのすべての子ども・子育て家庭を対象に、母子保健サービス、保育サービス、虐待予防・早期介入支援等が切れ目なく、子ども・子育て支援制度下で包括的に展開されるようになった。(図2参照)近年では、サービスの展開上も母子保健から相談援助までをワンストップで提供することが目指され、2017年から市町村に母子保健包括支援センター(以下、子育て世代包括支援センター)を設置することになった。子育て世代包括支援センターは、フィンランドの母子保健システムであるネウボラを参考にしているため、日本版ネウボラと呼ばれることもあるⁱⁱ。原則として妊娠期から3歳未満の母子保健と相談援助の一体化を図り、養育困難家庭の早期発見・早期介入が可能になると期待されているが、その運用は各自治体に任されており、2020年までの全市町村への設置も努力目標である。

3. 地域福祉の主流化と子どもの居場所ブーム

上述のように、少子化対策から始まった子育て支援政策が子ども・子育て支援制度として制度の包括化・一元化が図られる過程で、子どもに関わる多様な機関に子育て支援が業務として位置づけられていく。例えば保育所保育指針には2008年改訂より保護者支援、地域の子育て支援の項目が設けられた。2011年に策定された児童館ガイドラインには児童館の活動内容の項目に子育て支援の実施が位置づけられた。2004年の児童福祉法改正では、児童福祉相談の窓口も都道府県から市町村へと移管し、現在の子育て支援体制は市町村を基盤として構築されている。

3-1. 地域福祉の主流化

ところで、福祉サービスの提供主体が国や県から市町村に移行し、地域を舞台に展開される傾向は、けっして子育て支援政策に特有のものではない。1990年代の社会福祉基礎構造改革を経て2000年に施行された社会福祉法、また同じく2000年に施行された介護保険法の下で、まず高齢者の、ついで障害者の施設から自宅への「地域移行」を進めることに伴い、地域を基盤とした在宅福祉サービスの展開が図られた。また小規模多機能サービスなどに代表される地域密着型サービスの登場は、高齢者が在宅での訪問サービスにこだわらず、居住地域にある施設へのデイケアやショートステイなどの通所・宿泊サービスを必要に応じて利用しながら、地域での生活を継続することを可能にしている。

子ども・子育て支援新制度の概要

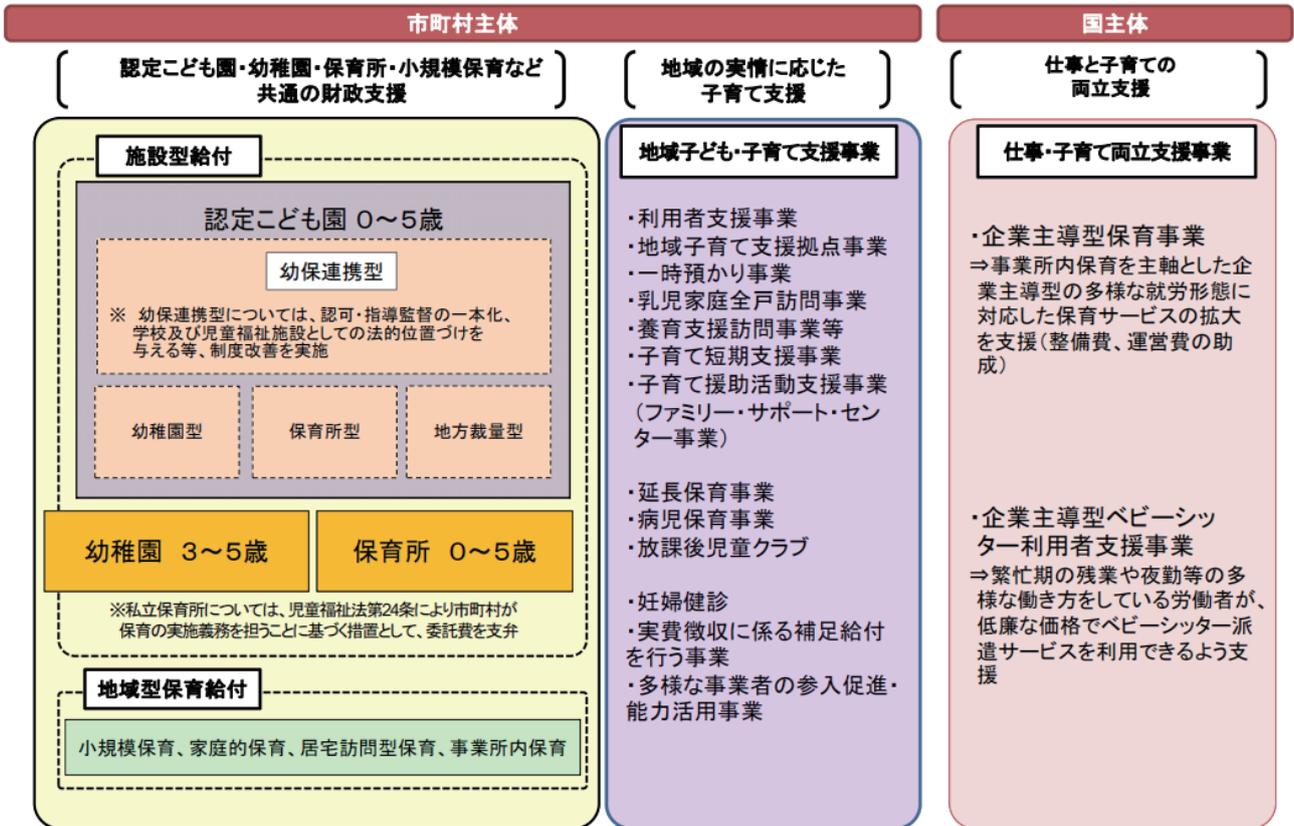


図2 子ども・子育て支援制度の概要 (出典：内閣府)

さらに近年では、地域のなかでフォーマル・インフォーマルな資源を活用した地域包括ケアシステムが国の主導で推進されている。ここでは「我が事丸ごと地域共生社会」の構築を目指して、自助・互助・共助・公助のバランスを重視し、地域の課題を共有し助け合う地域住民が福祉の担い手として期待されてもいる。とくに2000年以降は、要介護高齢者、障害者、子育て家庭、生活困窮者など、生活に何らかの困難を生じながら地域で生活する人々への支援を、市町村の責任のもと、多様なサービス供給主体が実施することになった。児童家庭福祉分野についていえば、保育サービスの提供主体が営利団体にも拡大し、また指定管理者制度の導入によって児童館や地域子育て支援拠点の運営が市町村から社会福祉法人等に移行しつつある。

従来の社会福祉が高齢者、障害者、児童等の対象別に政策展開してきたのに対して、地域で生活する多様な人々の困りごとに分野横断的に対応する地域福祉の実践が重視されるようになる傾向を、武川は「地域福祉の主流化」と呼んでいる(武川,2006)。地域を基盤とした子育て支援策の展開は、社会福祉政策の「地域福祉の主流化」の一環とも理解できる。

3-2. 子どもの居場所ブーム

国の児童家庭福祉政策としての子育て支援の展開と並行して、地域住民の自発的な活動としての子どもの居場所づくりも近年ブームを迎えている。子どもの居場所は、1980年代から不登校児が学校の代わりに日中を過せる場所として注目を集め始め、その後学齢児童の放課後の居場所問題として量的拡充が目指されてきた。現在でも保育所待機児童問題に並び、学童保育の不足は継続した課題である。

2000年代に入ると、子どもの居場所は子ども食堂や無償の学習塾などの子どもの貧困対策として再び注目されるようになる。現在全国で実施されている子ども食堂の多くは常設のものではなく、月に数回開催されるイベント型である。したがって、子どもの日々の食を保障するものというより、むしろ子どもが家庭にあっても一人で食事をする孤食の解消を目的としたものといえる。さらに、食事や学業補習の提供を目的とせず、学校の代替施設でもない、子どもが自由に過す場の提供も注目されている。児童館のような常設の公的機関ばかりではなく、民間が運営する常設の居場所や、定期的に開催される居場所もある。

例えば現在筆者が関わっているある子どもの居場所

(以下、居場所C)は、A市B地区の地域住民が立ち上げたもので、地区センターと呼ばれる公共の建物で月に2回程度、平日の夕方に開催されるほか、季節ごとのイベントなども行っている。B地区は、大都市郊外の公営団地と古くからの住宅が混在する地域で、高齢者サロンや子育てグループの活動など、住民活動が比較的活発な地域である。居場所Cの活動は、B地区の住民グループが、①地域の小学生たちに、学童保育終了後に過す居場所がないというニーズがあること、②夕方の忙しい時間帯の母親たちに、わずかでも自由に使える時間を提供し、子育て支援に寄与したいという住民ニーズがあること、③子どもたちが、学校とも家庭とも異なる第三の場で、異年齢の子ども集団や地域の大人と過すことで、豊かな育ちの環境を保障したいこと、④地域の防災・減災のために、日ごろからの多世代交流が必要とされること、など地域の課題や地域貢献の希望があったことから始まったものである。発足2年目からはA市の補助金も受けながら、地域住民を主体に、参加児童の保護者らが運営に関わるほか、筆者ら大学関係者や大学生がボランティアとして活動に参加している。2019年9月現在、発足から2年が経過し、中心となってきた住民の意向と保護者のニーズとの間に齟齬が生じるなど課題はあるが、ボランティアの大学生が間に立って両者の溝を埋めながら、活動内容の見直しを行っているところである。

全国で多数展開されているこのような居場所活動は、常設のものであれば子どもに安心・安全の基地を保障する文字通り「居場所」になるが、居場所Cのように定期的に開催されるものは、子どもたちがいつでも好きな時に来て自由に過せる場所ではない。その代わりに、子どもたちには学校や家庭では経験しない製作活動、他の学校の友人や大学生との出会い、地域の大人と話し遊ぶ時間など、日常とは異なる特別感を提供し、また保護者には保護者同士の交流の機会や、日常とは異なる子どもの様子を見る機会を提供できている。したがって、居場所Cのような活動もまた、地域での子どもの育ち・保護者の子育てを支援する活動になっているのである。

だが、このような住民活動としての子どもの居場所にせよ、市町村の運営する児童館や地域子育て支援拠点にせよ、子育て支援サービスを利用する親子はさほど大きな課題を抱えていない親子なのではあるまいか。生活困窮や保護者の疾病・障害のため子どもを遊び場に連れて行く余裕のない家庭や、行政や他者に対する不信感が強く支援を受けられない家庭、子どもの医療的・療育的ニーズにサービスが適応していないか、他の親子の目が気になる場合など、大きな困難を抱えている親子ほど利用しづらい場になっていると考えられる。次節ではとくに社会的養護の対象となる家庭と子育て支援について検

討したい。

4. 子育て支援から切り離される社会的養護

4-1. 社会的養護の系譜

社会的養護とは、実父母や扶養義務者が何らかの事情で養育できない子ども、あるいは養育させることが適当でない子どもを、国及び地方自治体が、公的な責任として代替して養育することを指す。孤児救済については近代以降、岡山孤児院のような民間の篤志家が実践する先駆的な取り組みがいくつかあったが、現代の社会的養護は専ら終戦後の戦災孤児救済にルーツを持つ。終戦直後に全国に100施設未満であった育児施設ⁱⁱⁱは、1950年までの5年間に再建・新設されて約4倍にまで設置数を増やし、続く15年の間に550施設程度まで増加している^{iv}。

終戦から間もない時期には、主に都市部に浮浪していた戦災孤児を、児童保護と治安維持の目的で、「刈り込み」と呼ばれる強制的な方法で収容保護を行った。しかし物資の乏しさは養護施設も例外ではなく、養育環境の劣悪さから、保護児童の施設からの脱走が繰り返された。

戦後の混乱期を少し過ぎた1950年代には、養護施設で育つ子どもたちの身体的・精神的発育が一般家庭で育つ子どもに比べ劣っており、その原因が施設の養育環境にあるとの見方から、集団養護への批判が生じた。一方で集団養育の利点を擁護する立場の者も現れ、両者の間にいわゆるホスピタリズム論争が起こっている。論争は施設無用論に発展する一方で、里親養育にシフトすることなく職員配置の見直しや小舎制の導入など施設環境の若干の改善をもたらしたばかりで、その後大きな進展なく1960年頃までには収束している。その理由として、吉田はわが国のホスピタリズムが愛着不足による全人格的発育の阻害という本来の意味ではなく、養護施設による労働者育成の失敗という文脈で捉えられており、戦災孤児が概ね退所する1960年頃には問題視されなくなってきたからと分析している(吉田, 2014)。

1970年代から1980年代にかけての養護施設は、経済的事由や保護者の就労等を理由とした単純養護や非行児対応が中心であったが、入所児童の定員割れによる経営危機が課題であった。1990年代に入ると全国児童養護施設協議会は検討委員会を設け、養護施設の発展の方向について検討を始めている。その際、①既存の養護施設の専門性を高め維持発展させる方向、②養護施設を多機能化し付加価値をつける方向、③既存の施設体系を抜本的に見直し新たな養護体系を構築する方向の3つの可能性が検討され、1995年に「養護施設の近未来像」報告としてまとめられた。報告には今後の養護施設のとるべき方針として、①児童中心主義、②利用者側に立った

サービス提供、③地域資源としての施設の 3 点が盛り込まれており、地域子育て支援の社会資源としての自覚の萌芽が見られる。

時期を同じくして、1990 年代は児童虐待の社会問題化の時期にも重なり、被虐待児童が養護施設の新たな顧客として発見されると、一転して養護施設は定員不足が課題となっていく。被虐待児童が入所児童の半数近くを占めることで、施設の養育現場が混乱し、機能強化が喫緊の課題となる。そこで全国児童養護施設協議会は 2001 年に再び検討委員会を設け、約 1 年半に及ぶ検討の末に「子どもを未来とするために一児童養護施設近未来像Ⅱ（以下、近未来像Ⅱ）」（2003 年）を取りまとめた。この報告書の中で、施設養護の単位を小規模化し、より家庭的な環境で地域に密着した養護を目指すとともに、家族の再建や家族再統合支援、里親養育との連携等が盛り込まれた。また、家庭の子育て力低下に対して、児童虐待の早期発見・早期介入により子育て家庭を支援することを目的として、基礎自治体を基盤とする子育て支援システムの構築や、児童相談体制の強化についても言及されている。

さらに、2011 年の社会保障審議会児童部会社会的養護専門員会がとりまとめた「社会的養護の課題と将来像」では、小規模化や家庭的養育の推進はもちろんのこと、社会的養護と一般の子育て支援が連続性を持つとの認識に立ち、ショートステイやアフターケアの実施による地域の子育て支援の重要性が指摘されている。だがこれらの各種提言にも関わらず、地域によっては小規模養育への取組みが不十分であり、また里親養育への移行が進まないことから、国は 2017 年に「新しい社会的養育ビジョン（以下、ビジョン）」を公表した。ビジョンの課題については後述する。

4-2. 社会的養護と地域社会

前述のように今日の社会的養護は専ら保護者の不適切な養育からの子どもの保護によるが、子どもの不適切な養育、児童虐待を引き起こす要因は決して単独のものではない。失業や借金・不安定就労による生活困窮や、親族・地域からの孤立と居住の不安定さ、夫婦間 DV や暴力的な文化の継承、子どもの疾病・障害等による育てにくさ、保護者の知的・精神障害など、いくつかの要因が積み重なって発生する。松本は、虐待家庭に積み重なるように生じる多重の困難を「複合的困難」と呼び（松本, 2013）、それらの困難に対する補償要因が不足している時に虐待が発生する。

複合的困難の状態にある家庭の子どもの養育に関する相談や、児童虐待の相談は市町村でも受け付けているが、子どもの一時保護や施設入所措置など、親子分離の

措置権限を持つのは都道府県（児童相談所）である^v。児童相談所は、2019 年現在全国に 215 ヶ所あり、そのうち一時保護所は 139 ヶ所あるが、大都市圏を除いては 1 県に 2～3 ヶ所あるに過ぎない。そのため、家庭から保護される子どもは、家庭のある地域から遠く離れた一時保護所に保護されることになる。それはその後の社会的養護でも同様である。児童福祉施設が複数存在する一部の大都市圏を除いて、児童養護施設は 1～2 施設、乳児院や児童心理治療施設は 1 施設もしくは皆無という県も少なくない。複数施設を有する都道府県であっても、入所先は子どもの特性や施設の空き状況によって決定され、出生家庭からの近さが優先されるわけではない^{vi}。

つまり社会的養護は、偶然その立地する地域の子育て支援に寄与していたとしても、そもそも「地域を基盤とした子育て支援」とはまったく異なる文脈で、より広域に展開されている児童家庭福祉サービスなのである。また誰もが自発的に利用する子育て支援とは異なり、措置によるということが、社会的養護を利用しなければならない親子にスティグマを与える結果にもなる。保護者は支援のニーズに無自覚なまま、けっして身近ではない県の児童相談所の指導を受け、相当程度遠い施設に子どもを入所させなければならないかもしれない。子どもにとっても、家庭から通う日中の保育と、生活の基盤が変わる社会的養護とでは、経験が大きく異なる。さらに、家族再統合支援のプロセスでは、保護者が子どもとの面会のため施設を訪れたり、施設職員が家庭訪問を実施するが、その際にはこの距離の遠さが支援の障壁になる。

施設入所が決定した子どもは、措置期間中もともと通っていた小・中学校や幼稚園・保育所から離れ、それまでの交友関係や地域とのつながりを絶たれて、新しい環境に身を置くことになる。子どもは施設の立地する地域の学校や習い事等に通い、商店や公共施設を利用し、また地域の住民と交流を持つことになるが、それはこの地域に根ざして新しいネットワークを構築しながら大人になり、ここで生きていくことを意味しない。今日の社会的養護においては、施設での生活は一時的なものであることが前提とされており、保護者との関係が完全に絶たれることは稀だからである。

むろん、児童虐待の再発リスクが極めて高く、家庭復帰の見込みがない一部のケースでは、子どもの安全確保のためにあえて家庭から遠く離れた地域の施設が選択されることもある。だが、大部分のケースでは家族再統合が試みられるため、子どもはそれがいつになるかはわからないまま、慣れ始めた地域からの再度の引き離しを想定しながら地域に馴染むことを余儀なくされる。またその際、子どもが帰っていく地域は、入所措置前に暮らしていた地域であることもあれば、まったく新しい地域で

あることもある^{vi}。

満年齢の18歳で自立退所となるケース^{vii}では、地域との関わりはさらに複雑なものとなろう。子どもは就職や進学のために施設の立地する地域を離れ、新しい地域での生活を始めなければならないが、そこには育った施設との縁も、保護者や親族との縁もない。むろん、親を離れて自立する一般の若者も、単身新しい地域に行くという点では、社会的養護経験者と共通している。だが、生まれ育った地元のネットワークや家族のセーフティネットを持たないという点で、彼らの人的資源は大きく制限されているのである。

4-3. 新しい社会的養育ビジョンによる解決と残された課題

上述のような、子どもの生まれ育った地域からの引き離しのほかにも、現在のわが国の社会的養護には様々な課題がある。たとえば、里親委託に比べ施設養護に偏重していること^{viii}、施設では集団養護が基本であり個別の関わりが不十分であること、その結果として子ども間の暴力や虐待の再現が起りやすいこと、措置後の家族再統合に向けたソーシャルワークが進まないこと^{ix}などが挙げられよう。

このような現状に対して、わが国の社会的養護の抜本的な改革を目指したのが、2017年に発表されたビジョンである。ビジョンでは、家庭養育原則を掲げ、市町村の子ども家庭支援体制の強化と児童相談所・一時保護所改革、里親委託率の向上と永続的解決としての特別養子縁組の推進等を提言している。乳児の新規施設委託を原則として停止し、高水準の里親委託率を年限を設けて目標設定するという急進的な行動計画であること、里親委託や特別養子縁組のディメリットの検証がなされていない（黒川、2018）ことなど、ビジョンには施設関係者を中心に懸念も寄せられている。しかし、登録里親の新規開拓や里親支援機関の整備、社会的養護下の子どもの権利保障は喫緊の課題であり、ビジョンには評価すべき点もある。

地域との関係で言えば、一時保護期間の厳格化や、養育者との関係の永続性が確保されることで、次はどこに行くのか、いつまでこの環境にいるのかという不安から子どもを解放し、養育家庭のある地域との結びつきを強めることができよう。一般家庭である養育里親は、施設に比べ地域の一住民として振る舞いやすく、委託児童も地域の子どものように育つことをより自然にするだろう。ただし、養育里親はあくまでも社会的養護の担い手であり、委託児童は出生家族との関係が絶たれるわけではない。可能であれば家族再統合が図られるため、子どもの育つ地域との永続性が完全に保障されているわけではな

いのである。一方、特別養子縁組であれば、出生家族への再統合の可能性も、18歳で措置が終了することもなく、養育者との関係は永続する。だがその場合も、出生家族との法的関係を完全に絶つ判断を早期に下すことは難しい。現状では出産前から養育意志のないことがはっきりしている特定妊婦の子どもがほとんどであるが、今後その割合を増やすことが可能なのかどうか、またそれが子どもと保護者の福祉にとってよいことなのかどうか、踏み込んだ議論が必要であろう。

5. 地域を基盤とした子どもの育ち・子育て保障の可能性

5-1. 相談援助の可能性

児童虐待家庭への相談援助や社会的養護は、その家庭の生活地域から引き離されたところで実施されなければならないのかといえ、必ずしもそのようなことはない。全国の児童相談所に寄せられる児童虐待相談の件数が近年急増する一方で、市町村に寄せられる虐待相談件数もそれに迫る数である。保護者自身や、不適切な養育の疑いに気づいた関係機関が通告する先としては、すでに児童相談所より市町村の方が身近な存在になっている。

また児童相談所では、寄せられた児童虐待相談については48時間ルールに則って必ず調査し、子どもの安全を確認しなければならぬが、その結果として子どもを緊急一時保護し、さらに施設入所措置にまで至るのは全体の1割にも満たないごく一部のケースに過ぎない。残されたケースのうち、児童虐待に該当しなかったものを除く軽微な児童虐待ケースは、在宅のまま児童福祉司指導となるか、要保護児童対策地域協議会の登録ケースとなる^x。要保護児童対策地域協議会は2005年に法定化されて以降、順調に設置が進み、市町村によって活用程度に差はあるものの、現在ほぼ100%の市町村に設置済みである。

このように、市町村はすでに児童虐待相談や、見守りケースへの対応についての一定の蓄積ができてきているといえる。市町村によって人口規模や地理的条件、社会資源に差はあるが、都道府県の機関である児童相談所より、要保護児童対策地域協議会の「顔の見える関係」によって対象ケースの情報が集約しやすく、地域のニーズに即した支援が展開できるという利点がある。そのため、東京都が現在開設準備中の特別区児童相談所^{xi}は新しい児童相談支援体制のモデルとなると注目を集めている。各区の子ども家庭支援センターと区の児童相談所との業務分掌のあり方などはそれぞれの区により異なり、詳細は未定だが、県の措置権が子どもと家庭により近い市町村に移管されるメリットは大きい。

さらに、市町村に対してより専門的な知識と技術の提供が期待されているのが児童家庭支援センターである。児童家庭支援センターは、児童福祉施設の附設機関として 1997 年に法定化された地域の子育て支援の拠点である。現在は設置主体の拡大が認められ、NPO 法人等が運営するセンターもある。国は 2019 年度末までに 340 ヶ所設置する目標だが、2018 年現在 123 ヶ所の設置にとどまっている。業務の内容は、児童相談所からの委託業務や心理療法、ペアレンティングトレーニングの実施、市町村への技術提供など多岐にわたり、センターによっても大きく異なるが（相原, 2007・川並ほか, 2017・2018）、本体施設の機能を活かしたショートステイやトワイライトステイの実施など、相談援助機関の枠組みを超えた支援が行える点が強みである。

5-2. 新しい社会的養護の可能性と課題

相談援助が、県から市町村への権限の移管によって、より地域を基盤とした支援の展開の可能性を持っているのに対して、社会的養護は施設という物的資源の制約が大きいようである。すべての市町村に入所施設を設置することは、大都市圏においてさえ現実的ではない。しかし、それは社会的養護が長期の入所措置を前提としているからではないだろうか。現在の社会的養護は、地域子育て支援の資源としての認識を持ってはいるものの、実際に利用できるサービスのメニューが少ない。児童福祉施設は通常の入所のほか、緊急一時保護やショートステイ、トワイライトステイを受け入れているが、いずれも施設のリソースのごく一部が割かれているに過ぎない。市町村は児童福祉施設と契約を結び、これらの一時利用の枠を確保しており、近年その利用率が上がってきている。それはすなわち、社会的養護の部分的な利用に対する地域のニーズが一定数存在しているということである。

したがって、例えば保育所や学校が休みになり虐待のリスクが高まる週末のみ、あるいは保護者の帰宅が遅い平日のみ社会的養護を利用させ、家庭との二拠点生活を可能にする。育児不安の高まった母子を一時的に受け入れ、子育てと家事をサポートする。保護者との関係が悪化した思春期の子どもを宿泊させ、家出による非行化や事件の被害を予防するシェルター機能を果たす。このように、まるで祖父母や親族を頼るような社会的養護の柔軟な利用が、学校や生活圏を変えずに可能になれば、現在の社会的養護のように完全な親子分離をせずに、子どもの安全を確保しながら親子関係を維持することも可能になるだろう。生活する場以外の環境を親子ともにできるだけ変えずに、地域のなかに子どもの育ちと保護者の子育ての基盤を作っていくこともできるだろう。社会的

養護を地域にひらく新しいしくみの創設である。

むろん課題もある。困難を抱えた親子がどこに住んでも、その生活している地域で社会的養護を利用するためには、既存の児童福祉施設よりも小規模な施設が多くの市町村に点在し、委託可能な里親やファミリーホームの登録数も全国的に増やさねばならない。そもそも、定員制を前提とした施設の措置費制度の下では、いつやって来るかもしれない利用者の受け入れのために職員を確保しつづけることも、施設と家庭との二拠点生活を認めることもできない。また、出生家庭と社会的養護を行き来する生活のリスクアセスメントを、誰がどのように行うのかという技術的な課題もある。したがって、実施には現在の社会的養護のしくみや社会福祉法人のあり方の抜本的な変化が求められるだろう。とはいえ、戦後創設された社会福祉法人が、その時代のニーズに合わせて絶えず対象やサービスを変化させてきた³⁴ことを考えれば、この新しい変化にも適応可能であろう。

6. 残された課題

ここまで、わが国の子育て支援が地域を基盤に展開されるようになるプロセスと、社会的養護が地域から切り離されていることの課題を分析し、地域を基盤とした子育て・子育て保障の可能性を検討してきた。最後に残された課題を整理しておきたい。

第一に、社会的養護が地域を基盤とした子育て・子育て保障にこれまで以上に寄与できるか否かは、市町村の規模や立地によるところが大きいだろう。人口規模が大きく、児童福祉施設以外にも子育て支援を担う公的機関や民間機関が複数存在する大都市、人口規模は中程度でも地域のネットワークが有効に機能する中核都市、過疎化が進み、少ない社会資源が広域に対応せざるを得ない地方都市とでは、社会的養護をどのように地域にひらくかというモデルが異なるはずである。地域規模別にどのようなモデルを創設しうるか、今後の課題としたい。

第二に、実親による子育てを「よきもの」と見なすわが国の家族規範の批判的検証が必要であろう。今日の社会的養護では一度分離した親子をもう一度関係付ける家族再統合が重要視されており、さらに今後は、いかに親子分離に至らず地域での親子の生活を維持できるかが課題となる。しかし、支援によって安全を確保し関係を維持できる親子がいる一方で、どうしても引き離さざるを得ない親子がいるのも事実である。地域の子育て支援と社会的養護が緩やかな連続線上にあることのメリットは大きいですが、子育て支援と強制介入の担い手が同一であれば、常に葛藤にさらされることになろう。児童相談体制の再検討が課題である。

参考文献

- 相原真人 (2007) : 地域における児童科低支援センター独自の機能特性と行政との役割分担のあり方に関する研究, 社会福祉学, 48, (1), 30-41
- 橋本真紀 (2015) : 地域を基盤とした子育て支援の専門的機能, ミネルヴァ書房
- 川並利治, 小木曾宏ほか (2017) : 児童家庭支援センターの役割と機能のあり方に関する研究 (第1報), 子どもの虹情報研修センター平成28年度研究報告書
- 川並利治, 小木曾宏ほか (2018) : 児童家庭支援センターの役割と機能のあり方に関する研究 (第2報), 子どもの虹情報研修センター平成29年度研究報告書
- 黒田邦夫 (2018) : 日本に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・黒田邦夫編著: <施設養護か里親制度か>の対立軸を超えて, 213-237, 明石書店
- 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・黒田邦夫編著: <施設養護か里親制度か>の対立軸を超えて, 61-79, 明石書店
- 松本伊智朗 (2013) : 子どもの虐待と家族—「重なり合う不利」と社会的支援, 20-36, 明石書店
- 大澤朋子 (2014) : 児童養護施設における家族再統合—「場」への包摂と「関係」への収斂 (博士論文)
- 下夷美幸 (2000) : 「子育て支援」の現状と論理, 藤崎宏子編: 親と子—交錯するライフコース, 271-295
- 武川省吾 (2006) : 地域福祉の主流化, 法律文化社
- 山口春子 (1985) : 戦後混乱期の養護施設, 人文学報社会福祉学, (1), 231-250
- 横山美江 (2018) : フィンランドのネウボラで活躍している保健師から学ぶ子育て世代包括支援センターの在り方, 保健師ジャーナル 74, (6), 452-457
- 吉田幸恵 (2014) : 社会的養護の歴史的展開—ホスピタリズム論争を中心に, 子ども学研究論集, (6), 15-28
- 「新しい社会的養育ビジョン」
<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11905000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Kateifukushika/0000173865.pdf>
 「児童館ガイドライン」
<https://www.mhlw.go.jp/content/11906000/000361016.pdf>
 「子どもを未来とするために—児童養護施設近未来像 II」
<http://foster-family.jp/data-room/yogo-shisetsu/200304kinmirai2.pdf>
 「少子化白書」
<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/index.html>
- 令和元年版、平成22年版、平成20年版
- 「健やかに子供を生み育てる環境づくり」に関する施策の推進状況と今後の方向
<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryuu/no.13/data/shiryuu/syakaifukushi/474.pdf>
 「養護施設の近未来像報告書」
<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryuu/no.13/data/shiryuu/syakaifukushi/520.pdf>
- ⁱ この場合の子育ての失敗とは、子どもの学業達成の程度が期待に達しないこと、不登校やひきこもり、児童虐待など、多様な側面が該当する。
- ⁱⁱ ただし、ネウボラは一人の保健師が子育てで家族に継続して関わることを特徴としており、母子保健事業と子育て支援事業をつなげた事業体であるわが国の子育て世代包括支援センターは根本的にネウボラとは異なるという指摘もある (横山, 2018)。
- ⁱⁱⁱ 児童福祉法成立に伴い養護施設になり、現在は児童養護施設である。
- ^{iv} 戦後の養護施設設置の推移については山口 (山口, 1985) に詳しい。
- ^v 児童相談所を設置する政令指定市および中核市は都道府県と同等の権限を有する。
- ^{vi} 施設入所ではなく里親委託の場合も、子どもと里親のマッチングが最重要になるため、同様である。
- ^{vii} 児童虐待を理由とした施設入所児の家庭復帰が可能になる理由として、保護者の再婚や祖父母等との同居など、生まれ育った家庭が変化する場合がある (大澤, 2014)。
- ^{viii} 進学等のため20歳までの措置延長が認められる場合もある。
- ^{ix} この点については、わが国の実親と暮らせない子どもの多くは親族扶養を受けており、諸外国に比べてけっして施設養護に偏重しているわけではないとの指摘もある (黒田, 2018)。
- ^x 家族再統合に向けたソーシャルワークについては施設の課題というより、児童相談所の人員配置に原因がある。
- ^{xi} 児童相談所への通告前に、気になるケースとして要保護児童対策地域協議会に登録され、見守り対象である場合もある。
- ^{xii} 東京都は2024年までに23特別区中22区に児童相談所を順次開設予定である。
- ^{xiii} 例えば児童養護施設も1980年代には要養護児童が減少したため、不登校児など緊急性の高くない児童も受け入れていたが、1990年以降は被虐待児という「顧客」を発見し、その支援に体制を特化させてきたといえる。
- (2019年12月5日受理)

和文抄録

本稿では、社会的養護ケースがなぜ子育て支援から切り離されるのかを考察し、社会的養護ケースの地域を基盤とした子どもの育ちと子育ての保障の可能性を検討した。わが国の子育て支援政策は少子化対策から始まり、子ども・子育て支援制度の下で地域を基盤とした子育て支援が展開している。しかし、現在の社会的養護は、子どもを家庭のある地域から引き離している。新しい社会的養育ビジョンでは里親委託や特別養子縁組によってこの課題を解決しようとしているが、完全な解決ではない。子育てに困難を抱える家庭への相談援助は、県から市町村に実施機関が移行し、地域を基盤とした相談援助の可能性はある。社会的養護についても、地域にひらき、親子を分離しない柔軟な活用が考えられる。