

子どもたちにあたりまえの生活を

淑徳大学総合福祉学部教授／日本子ども家庭総合研究所

子ども家庭政策研究担当部長 柏女 霊峰

1. 個人的体験から

里親制度の強化やファミリーホームの制度化にかかわって以降、マスコミからしばしばコメントを求められることがある。「施設養護の何が問題なのですか?」と。それに対する私のコメントは決まっている。「家庭における養育を奪われた子どもに家庭養育を提供することはあたりまえのことであり、施設養育を基本と考えること自体が異例ではないでしょうか。」と。

私がいわゆる社会的養護とかかわりをもったのは大学3年からの児童養護施設ボランティアであった。当時、その施設は他の施設と同様日課があり、子どもたちはほぼ日課に沿って行動していた。起床とともにラジオ体操をし、食事も食堂で一斉にとることとなっていた。食事に遅れると、しばらくその場で立っていることがきまりとなっていた。私も寝坊で食事に遅れることがあり、その際、子どもたちと同様、しばらく立っていることで、子どもたちの仲間に入れてもらえていることを単純に喜んでいた。

しかし、家に帰れば、我が家の食事時間など決まっておらず、私は自分の都合で起床し、そして、食事をしていたのである。結局、私は、その施設での生活を非日常のこととしてとらえ、決して「生活」とはとらえていなかったのである。このことは、児童相談所勤務時代も大きくは変わることはなかった。つまり、大舎での生活を前提とする援助指針を施設に対して送り続けたのである。このことは、今でも私の心の疼きとなっている。

2. 社会的養護とは

「すべての児童は、家庭で正しい愛情と知識と技術をもって育てられ、家庭に恵まれない児童には、これにかわる環境が与えられる。」とは、児童憲章の言葉である。また、児童福祉法第2条は、「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健全に育成する責任を負う。」と規定している。

いうまでもなく、子どもは、親のあたたかい愛情のもとで家庭生活を経験しつつ育っていくことがもっとも望ましいが、世の中には親のいない子どもたちや、たとえ親がいてもいろいろな事情、さらには不適切な養育、虐待等によってともに暮らしていくことのできない子どもたちが大勢いる。こうした家庭環境を奪われた子どもには、家庭に替わる養育環境、さらには、不適切な家庭環境の下で子どもたちが蒙った心身の痛手をケアしていく環境が用意されなければならない。このような目的のために社会が用意した養育環境の体系を、社会的養護と呼ぶ。

社会的養護の体系は国や文化によって大きく異なるが、わが国においては、里親など子どもを家庭的な環境のなかで養育する家庭的養護と、乳児院や児童養護施設などの児童福祉施設で養育されるいわゆる施設養護が大きな2本柱となっている。施設養護は、通常、

大舎制、小舎制等と呼ばれる多様な運営形態がとられているが、基本的には集団生活、複数の職員による交代制勤務による生活が前提である。近年は、地域小規模児童養護施設やユニットケアが制度化され、なるべく地域のなかで、あるいは家庭的な環境で生活ができる運営形態も工夫されつつある。

これに対し、家庭的養護は、原則として、夫婦などと継続的關係を保つ個別的養護を前提としている。家庭的養護の代表的なものは里親制度である。平成 21 年度からは、5-6 人の子どもを家庭的な環境で養育する小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)が第 2 種社会福祉事業として法定化されている。さらに、民法上の制度としては、要保護児童に恒久的な家庭を用意する特別養子縁組制度があり、これも、社会的養護体系のなかに含めることができる。

3. 社会的養護の成り立ちとその後の社会の推移

社会的養護システムは、戦後、児童福祉法の施行とともに成立した。もともと子育ては、親族や地域社会の互助を前提として行われていた。戦後にできた児童福祉法はこの互助を前提とし、親族や地域の互助においては対応できない子どもや家庭があった場合に、その子どもを要保護児童と認定し、行政機関が職権でその子どもを保育所(市町村)や児童養護施設(都道府県)等の施設に入所させて福祉を図るという構造をとった。つまり、社会的養護は、「要保護児童の保護を、機関委任事務として国家責任のもとに市町村や都道府県を通して保障する」という基礎構造のもとに成立したのである。社会的養護において「子どもの最善の利益」を保障する「公的責任」が強調されるのは、こうした経緯による。

しかし、20 世紀の特に後半、わが国の地域社会は、高度経済成長とともに親族や地域社会の互助は崩壊に向かい、その結果、法制定当初の前提そのものが崩れ、子育ては急速に閉塞的な状況を示すようになった。社会的養護分野も例外ではない。子どもの最善の利益を保障する公的責任を論拠にするだけでは社会的養護のもとに置かれる子どもはますます増大し、根本的解決には至らない。新しい視点が必要とされる事態に立ち至っているのである。次世代育成支援施策の登場やその再構築に向けての検討がそのことを物語っている。

4. 変わらない社会的養護

ところが、社会的養護は、戦後に成立した福祉のなかで唯一といってよいほど、現在に至るまでその基礎構造を変えていない。つまり、「都道府県を実施主体とする措置委託制度」が存続し、かつ、里親委託は 1 割であり、施設養護においても「大舎制養護」が過半を占める状況となっている。

実は、「家庭的養護」の促進は 1954(昭和 29)年に厚生省児童局が発刊した『養護施設運営要領』¹においてすでに指摘されている。しかしながら、財源が十分に投与されなかった

¹ 養護施設運営要領は、「児童にとって最もよき環境は家庭であり、家庭に恵まれない児童にはこれにかわる環境が与えられるという前提の下においては、小集団を主とする小舎制の方が、家庭的環境を与える

ことから、事態は進展しないまま現在にいたる。また、里親委託も、昭和30年代前半には委託児童は1万人近くになったこともあったが、政府による強力な政策誘導がなかったこともあり、その後は社会環境や時代背景の変遷とともに減少していくこととなる。さらに、高度経済成長期の人口の都市移動による児童人口の偏在化に社会的養護体制が対応できなかったため、施設定員の地域偏在も著しくなっている。この結果、児童人口に比べて施設定員の多いところ(特に郡部)では施設入所が選択されて里親委託が少なくなり、その反対に、施設定員が少なくなったところ(特に都市部)では、在宅支援が選択されがちとなり、また、里親委託割合が高いという傾向が生じている。このように、社会的養護は、時代に即応した抜本的制度改正が行われないうまま、ゆがみを残しつつ現在に至っているのである。

5. 社会的養護の再生に向けて一家庭的養護の振興を

社会的養護の下にある子どもたちの最善の利益とはなにか。それは、たとえ子どもを家庭から切り離すことがあったとしても、できる限りあたりまえの生活を奪わないことである。里親ファミリーホーム全国連絡会の会長を務めた広瀬タカ子氏は「家族のプライバシーをすべて見ることで、子どもたちは家族というものを学んでいく。」(里親ファミリーホーム全国研究協議会などにおける発言)と述べ、家族のあたりまえの生活を子どもたちに見せていくことが大切と述べている。子どもたちから、あたりまえの生活を奪ってはならない。

また、家庭から切り離されたとしても、それ以外の成人たち、すなわち地域に存在する社会的親²(信頼できる教師や保育者、近隣の人々など)によって見守られ、仲間とともに成長していく権利が保障されなければならない。それは、公的責任を強調するのみでは決して達成されない。また、広域行政庁である都道府県の役割強化だけでは達成できない。地域にもっとも密着した基礎的自治体である市町村を中心とする体制を創りあげていくことが必要とされる。また、社会的養護を必要とする子どもの生活を、公助の視点のみならず共助の視点から保障しようとする視点がなければならず、そのための体制づくりが求められる。

里親やファミリーホーム、地域小規模児童養護施設は、地域社会のなかで生きている。里親委託やファミリーホームを増やすことは、子どもの生活の質の向上に資するのみならず、地域に身近な市町村を単位として整備することを可能とし、結果として、地域住民に社会的養護に関する深い理解をもたらすことができ、社会的養護を地域に開かれたものとするができる。そして、そのことは、子どもの周りに多くの社会的親を用意することにつながるのである。里親やファミリーホームが地域に幅広く展開し、点在していくことで、社会的養護が認知されていくのである。

点において寄宿舎制にまさる効果をもっていると思われる。」(67ページ)と述べ、「少数家族による人格的接触が、児童の性格の形成に及ぼす影響」を重視している。

²網野は、社会的親を「実の親以外の人で恒常的、部分的、間歇的、一時的に子育てに関わる人をいう」と定義している。併せて、心理的親についても定義している。網野武博[2002]『児童福祉学』中央法規 p.169

6.ファミリーホームに対する期待

ファミリーホームは、平成21年10月1日現在、全国で27か所運営されている。同日現在で届け出中が7か所あり、これからまだまだ増える可能性がある。

本誌にも掲載されている第4回ファミリーホーム研究協議会・パネルディスカッション「事業化されたファミリーホームの課題と役割」のパネリストである坂本洋子氏は、里親からファミリーホームへの転換について、「事業」の二文字に対する違和感を感じつつも、それを乗り越えて「家庭的なぬくもりや温かさ」の大切さを伝えていくためにファミリーホームへの転換を図ったこと、そして、そのことを子どもたちにしっかりと説明したことなどについて真摯に語っている。「私たちの活動はこれから事業になる。しかし、あなたたちとの関係は全く何も変わりません。ずっとここのおうちで一緒にいようね。」と。子どもたちにあたりまえの生活を保障するということは、こうしたことを言うのだろうと深く感銘を覚えた。こうした動きが広がってほしいと心から願う。

また、児童養護施設職員として経験を積んだ方々も、どんどんファミリーホームに進出していただきたいと願う。そして、あたりまえの生活を追及していただきたいと願う。また、自治体担当者にも、ファミリーホームが届出制とされていることにかんがみて不必要な事業規制を行わず、むしろ、里親と同様、書類整備等の支援体制の整備に努めていただきたいと願う。そして、家庭環境を奪われた子どもたちにあたりまえの生活が広がっていくことを願うとともに、地域の人々に社会的養護に対する理解が広がっていくことを願う。ただ、こうした動きも、施設定員の多いところでは抑制される可能性が高い。子どもたちにあたりまえの生活を保障するため、思い切った政策誘導が必要とされているのである。

社会的養護は、それだけで完結するわけではない。社会や国民の応援、理解が得られないとやっていけない。そのため、社会的養護を社会に拓き、地域住民や社会全体の理解を得ていく努力が必要とされる。そして、そのことが、社会的養護にあたりまえの生活を保障する動きを創り出していくのである。

文献

- 1) 厚生省児童局編 1954 養護施設運営要領 日本少年教護協会
- 2) 網野武博 2002 児童福祉学 中央法規
- 3) 柏女霊峰 2008 市町村における子ども家庭福祉サービス供給体制の課題と今後の方向
「里親と子ども」編集委員会編『里親と子ども』Vol.3 明石書店
- 4) 全国里親会 2009 社会的養護を地域に拓くには 『里親だより』第80号 全国里親会
- 5) 柏女霊峰 2008 子ども家庭福祉サービス供給体制 中央法規
- 6) 柏女霊峰 2009 子ども家庭福祉論 誠信書房
- 7) 柏女霊峰監修・里親ファミリーホーム全国連絡会編 2007 これからの児童養護 生活書院