

改正児童福祉法における社会的養護の今後の課題

—児童福祉と子育て家庭支援の観点から—

Future Issues Regarding Social Care in the Revised Child Welfare Act

—From the Perspectives of Child Welfare and Child-care and Family Support—

金 仙玉

愛知みずほ大学短期大学部

Kim Sunok

Aichi Mizuho Junior College

Abstract.

This paper reviews the main revision points regarding the Child Welfare Act, which was revised in 2016, and discusses future issues regarding social care from the perspectives of child welfare and child-care and family support. On the basis of the discussion, the following four points are identified as future issues regarding social care. Firstly, it is of enormous significance that the Convention on the Rights of the Child is regarded as the basic principle for the Child Welfare Act. A matter that will be an issue is how to make use of the concepts, basic principles, and content of the Convention in the future in measures and practice pertaining to social care. Secondly, while entrustment to foster parents is being promoted in social care, a matter that will be an issue is how to guarantee "the right to know ... his or her parents" in Article 7 of the Convention on the Rights of the Child. Knowing and accepting their own parents is the starting point from which foster children face reality. Thirdly, while support for rebuilding parent-child relationships is regarded as important, it will be necessary to investigate how attachment should be formed. Fourthly, it will be necessary to understand social care not only as measures for children who are in need of care, but also as a means for achieving social inclusion, and also to make its position clear in the wording of laws and policies related to social care.

キーワード：子どもの権利条約、改正児童福祉法、社会的養護、児童福祉、子育て家庭支援

Key words: Convention on the Rights of the Child, Revised Child Welfare Act, social care, child welfare, child-care and family support

はじめに

2016年5月27日、「児童福祉法等の一部を改正する法律」が成立された。今回の児童福祉法改正の趣旨は「全ての児童が健全に育成されるよう、児童虐待について発生予防から自立支援まで一連の対策の更なる強化等を図るため、児童福祉法の理念を明確化するとともに、母子健康包括支援センターの全国展開、市町村及び児童相談所の体制の強化、里親委託の推進等の所

要の措置を講ずる」とあり、児童虐待防止と社会的養護の充実化の観点からの法改正であるといえる。

児童虐待防止や社会的養護に関する施策は児童福祉法の改正とともに推進されてきた。社会的福祉構造改革の流れのなかで、1997年には児童福祉法が大幅に改正され、要保護児童施策において児童の自立支援が強調された。2000年には児童虐待防止法の制定により、虐待に対する行政の緊急介入の強化や、虐待をした保

護者に対する行政の指導が義務付けられた。2004年の児童福祉法改正で子ども家庭相談に関して市町村が第一義的機関として位置付けられた。また、2008年の児童福祉法改正では、小規模居住型児童養育事業（ファミリーホーム）が規定され、里親についても法的に養育里親と養子縁組里親が分けられた。2012年に厚生労働省が「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進について」が通知され、施設の小規模化の推進が打ち出された。

2016年の児童福祉法の改正では、深刻化する児童虐待に対して一連の防止対策の強化を図るため、①児童福祉法の理念の明確化等、②児童虐待の発生予防、③児童虐待発生時の迅速・的確な対応、④被虐待児童への自立支援等が盛り込まれた¹。本稿では、2016年に改正された児童福祉法の改正背景を概観したうえで、主な改正点を検討し、児童福祉と子育て家庭支援の観点から社会的養護における今後の課題を考察する。

1. 児童福祉法の改正背景

(1) 社会問題としての児童虐待

日本において児童虐待が社会的な問題として認識されるようになったのは1990年代以降である²。児童虐待に関する公的統計は、厚生労働省が1990年の児童相談所における児童虐待相談対応件数を公表したのが最初である。表1のように、児童虐待相談対応件数は、統計をとりはじめた1990年には1,101件であったが、10年後の2000年には17,725件、さらに2010年には56,384件と急増している。こうした状況に対して、1997年度には児童福祉法が制定後50年ぶりに大幅に改正され、児童相談所が施設入所等の措置を採るに当たって一定の場合には都道府県児童福祉審議会の意見を聴取することとされ、児童相談所における措置決定の客観化を図るとともに、子ども虐待等複雑・多様化する子ども家庭問題に児童相談所が的確に対応できるよう児童相談所を専門的にバックアップする仕組みが講じられた。さらに、同法の改正では、地域に密着したきめ細かな相談支援を通じて問題の早期発見・早期対応を図るための「児童家庭支援センター」が創設された（厚生労働省）³。さらに、2000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⁴。しかし、児童相談所での児童虐待に関する相談対応件数は年々増加し、児童相談所での児童虐待に関する相談対応件数は年々増加し、2016年には122,578件（全国及び東京都ともに過去最高）と、児童虐待は急増を続けている状況である。そ

して厚生労働省「児童養護施設入所児童等調査」（2015）⁵によると、2013年には全国の児童養護施設に入所している子ども全体のうち59.5%が虐待を受けた子どもであると言われている。

表1 児童虐待相談対応件数の推移

年度	1990	1996	2000	2010	2013	2015	2016
件数	1,101	4,102	17,725	56,384	88,931	103,260	122,578

出所：厚生労働省「平成28年度児童相談所での児童虐待相談対応件数<速報値>」p.1をもとに筆者作成

(2) 子どもの権利条約採択と児童虐待に対する国家の責任強化

1989年に国連総会で採択された「子どもの権利条約（Convention on the Rights of the Child）」は、すべての子どもに人権を保障する法的拘束力を持った初めての国際条約であり、日本は1994年に批准している。18歳未満を「児童（子ども）」と定義し、前文と本文54条からなり、子どもの生存、発達、保護、参加という包括的な権利を実現・確保するために必要となる具体的な事項を規定している⁶。子どもの権利条約第19条1項では、「締約国は、児童が父母、法定保護者又は児童を監護する他の者による監護を受けている間において、あらゆる形態の身体的若しくは精神的な暴力、傷害若しくは虐待、放置若しくは怠慢な取扱い、不当な取扱い又は搾取（性的虐待を含む。）からその児童を保護するためすべての適当な立法上、行政上、社会上及び教育上の措置をとる」と規定している。国際条約の中に初めて子ども虐待やネグレクトが明記されたことは画期的なことであった⁷。

子どもの権利条約は、子どもの成長・発達のための親および家族環境を重視する。子どもは、人格の全面的で調和のとれた発達のためにふさわしい家庭環境（代替的な環境を含む）のもとで成長すべきであるという理念に基づき、子どもの第1次的養育責任は親にあり（第18条）、親は子どもが権利を行使するにあたって、その能力の発達と一致する方法で指導する権利と義務を持ち、責任を負っている（5条）と規定している。子どもは親を知る権利、親により養育される権利がある（7条）。条約は、親と家族の保護・援助を通して子どもの発達や権利を保障しようとしている。

子どもの権利条約の第20条、第9条は社会的養護そのものに関する条項である。第20条1項では「一時的若しくは恒久的にその家庭環境を奪われた児童又は児童自身の最善の利益にかんがみその家庭環境にとどまることが認められない児童は、国が与える特別の保護

及び援助を受ける権利を有する」とあり、2項は、国にはそのための「代替的な監護を確保する」責任があり、監護には「里親委託、養子縁組、必要な場合には児童の監護のための適当な施設への収容」(3項)が含まれるとしている。第9条1項、2項及び3項は「親からの分離禁止」条項である。子どもの権利の観点からは「親からの分離禁止」が原則であり、児童虐待など「特定の場合」に「司法の審査に従うことを条件として」分離が認められている。すなわち、子どもが親から分離されないよう家庭支援を行うことは社会的養護の根幹的な目標であり、分離せざるを得ない場合には、子どもの最善の利益の観点と適正な手続きに基づいて分離するのが原則である。さらに、分離された場合には、家庭環境の改善をはかり早期に家庭で親子が一緒に暮らすことができる状況を回復することが社会的養護の基本目標となる。このように子どもの権利条約は児童の最善の利益を実現するために父母の第一義的責任とそれを可能にさせる公的援助の責任が明確に規定されている。

日本は1994年の子どもの権利条約の批准を契機に子どもの権利や養育環境への関心が高まり子どもの権利として社会的養護が位置づけられ、国の責任に基づいて関連施策が整備・展開されている。

2. 社会的養護施策の改革

山縣(2016年)は、「社会的養護施策は、児童福祉法制定時、事実上最も大きな課題であったものであり、整備も早かった。一方で、その分、変化への対応力が弱かったと言わざるを得ない。社会的養護施設の本格的な改革は、社会的養護施策の矛盾への内発的な認識からというよりも、高齢者福祉や地域福祉改革の機運に合わせ、並行的に進められていった。たとえば、子育て短期支援事業(1990年、家庭養育支援事業として開始)、子ども家庭福祉相談の第一義的窓口の市町村化(2005年)などである。社会的養護の内発的改革は、2010年前後からである。社会的養護改革の基本的方向を示したのは『社会的養護の課題と将来像』(2011)である」⁸と述べている。

「社会的養護の課題と将来像」は、児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会と社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会によって発表された報告書である。その背景には、子どもの権利条約と、条約に基づく子どもの権利委員会からの2回にわたっての施設中心のあり方の見直しに関する指摘、「子どもの代替的養育に関する国連ガイドライン」(2009年)の採択がある。国連ガイドラインでは、「施設の進歩的な廃止を視野に入れた、明確な目標及び目的を持つ全体的な脱施設化方針に照らした上で、代替策は発展すべきである」とし、別項では、3歳未満の子どもについて

は、施設の利用を避けるべきことを示している。これに基づき、2010年、日本は表2のような3回目の勧告を受け、社会的養護改革を強く迫られることになった。

表2 国連子どもの権利委員会による社会的養護に関する勧告

<p>委員会は条約第18条に照らし、締約国に以下を勧告する</p> <p>(a) 里親が小規模なグループ施設のような家族型環境において児童を養護すること</p> <p>(b) 里親制度を含め、代替的監護環境の質を定期的に監視し、全ての監護環境が適切な低基準を満たしていることを確保する手段を講じること</p> <p>(c) 代替的監護環境下における児童虐待について責任ある者を捜査、訴追し、適当な場合には虐待の被害者が通報手続、カウンセリング、医療ケア及びその他の回復支援にアクセスできるように確保すること</p> <p>(d) 全ての里親に財政的支援がされるよう確保すること</p> <p>(e) 2009年11月20日に採択された国連総会決議(A/RES/64/142)に含まれる児童の代替的監護に関する国連ガイドラインを考慮すること。</p>
--

出所：外務省(2010)「国連子ども権利委員会の締約国から提出された報告の審査の最終見解」

日本における社会的養護の施設に入所している子どもたちが9割という現状から、「社会的養護の課題と将来像」では、社会的養護の基本的方向として、①家庭的養護の推移、②専門的なケアの充実、③自立支援の充実、④家族支援、地域支援の充実を示し、10数年をかけて、「施設養護(本体における養護；児童養護施設は全て小規模ケア)」「家庭的養護(グループホーム)」「家庭養護(里親およびファミリーホーム)」をそれぞれ3分の1ずつの割合にしていく、という目標を設定した(図1)。2016年に改正された児童福祉法は社会的養護の基本的方向を中核に据えた改正である。次節では、改正児童福祉法の社会的養護関連条項を検討していく。

〈現在〉 施設 9 割、里親等 1 割 ➡ 〈想像される将来像〉 本体施設・グループホーム・里親等をそれぞれ概ね 3 分の 1 に

本体施設		本体施設	乳児院 3,000 人程度 児童養護 11,000 人程度 本体施設 <hr style="width: 50%; margin-left: auto; margin-right: 0;"/> 計 14,000 程度 (37%) ~ (32%)
		グループホーム	地域小規模児童養護 3,200 人程度 小規模ケアのグループホーム型 9,000 人程度 <hr style="width: 50%; margin-left: auto; margin-right: 0;"/> 計 12,200 程度 (32%) ~ (28%)
グループホーム		家庭養護	里親 7,100 人程度~12,500 人程度 ファミリーホーム 5,000 人程度 <hr style="width: 50%; margin-left: auto; margin-right: 0;"/> 計 12,100 程度~17,500 人程度
家庭養護			
		児童数合計	38,300 人 ~ 43,700 人 (人口比例で 1 割縮小の場合) (縮小しない場合)

(人数は一定の条件での試算)

出所：厚生労働省「社会的養護の課題と将来像（概要）」2011 年、p.32 をもとに筆者作成

図 1 社会的養護の整備量の将来像

3. 児童福祉法の主な改正点検討

改正児童福祉法は、児童福祉が子どもの権利条約に基づくことを総則に明記するとともに、児童虐待対

応体制の強化、里親委託の推進などを定めた改正法である。改正児童福祉法の概要は以下のように示されている。

表 3 児童福祉法等の一部を改正する法律（平成 28 年法律第 63 号）

（平成 28 年 5 月 27 日成立・6 月 3 日公布）

全ての児童が健全に育成されるよう、児童虐待について発生予防から自立支援まで一連の対策の更なる強化等を図るため、児童福祉法の理念を明確化するとともに、母子健康包括支援センターの全国展開、市町村及び児童相談所の体制の強化、里親委託の推進等の所要の措置を講ずる。

改正の概要

1. 児童福祉法の理念の明確化等

- (1) 児童は、適切な養育を受け、健やかな成長・発達や自立等を保障されること等を明確化する。
- (2) 国・地方公共団体は、保護者を支援するとともに、家庭と同様の環境における児童の養育を推進するものとする。
- (3) 国・都道府県・市町村それぞれの役割・責務を明確化する。
- (4) 親権者は、児童のしつけに際して、監護・教育に必要な範囲を超えて児童を懲戒してはならない旨を明記。

2. 児童虐待の発生予防

- (1) 市町村は、妊娠期から子育て期までの切れ目ない支援を行う母子健康包括支援センターの設置に努めるものとする。
- (2) 支援を要する妊婦等を把握した医療機関や学校等は、その旨を市町村に情報提供するよう努めるものとする。
- (3) 国・地方公共団体は、母子保健施策が児童虐待の発生予防・早期発見に資することに留意すべきことを明確化する。

3. 児童虐待発生時の迅速・的確な対応

- (1) 市町村は、児童等に対する必要な支援を行うための拠点の整備に努めるものとする。
 - (2) 市町村が設置する要保護児童対策地域協議会の調整機関について、専門職を配置するものとする。
 - (3) 政令で定める特別区は、児童相談所を設置するものとする。
 - (4) 都道府県は、児童相談所に①児童心理司、②医師又は保健師、③指導・教育担当の児童福祉司を置くとともに、弁護士
- の配置又はこれに準ずる措置を行うものとする。
- (5) 児童相談所等から求められた場合に、医療機関や学校等は、被虐待児童等に関する資料等を提供できるものとする。

4. 被虐待児童への自立支援

- (1) 親子関係再構築支援について、施設、里親、市町村、児童相談所などの関係機関等が連携して行うべき旨を明確化する。
- (2) 都道府県（児童相談所）の業務として、里親の開拓から児童の自立支援までの一貫した里親支援を位置付ける。
- (3) 養子縁組里親を法定化するとともに、都道府県（児童相談所）の業務として、養子縁組に関する相談・支援を位置付ける。

(4) 自立援助ホームについて、22歳の年度末までの間にある大学等就学中の者を対象に追加する。

(検討規定等)

○施行後速やかに、要保護児童の保護措置に係る手続における裁判所の関与の在り方、特別養子縁組制度の利用促進の在り方を検討する。

○施行後2年以内に、児童相談所の業務の在り方、要保護児童の通告の在り方、児童福祉業務の従事者の資質向上の方策を検討する。

○施行後5年を目途として、中核市・特別区が児童相談所を設置できるよう、その設置に係る支援等の必要な措置を講ずる。

施行期日

平成29年4月1日(1、2(3)については公布日、2(2)、3(4)(5)、4(1)については平成28年10月1日)

出所：厚生労働省(2016)「児童福祉法等の一部を改正する法律(平成28年法律第63号)の概要」をもとに筆者修正

上記の改正の概要「1.児童福祉法の理念の明確化等」に関する内容として、児童福祉法第1条では「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する」と、児童福祉の理念を示している。ここで注目すべき点は、主語が「すべて国民は」から「全て児童は」に変更になったことである。1947年に成立した児童福祉法の理念は2016年の改正まで約70年間「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない(第1条)」であった。今回の改正で児童福祉に関する法律のなかで中核をなす児童福祉法に福祉を子どもの権利として位置づけたこと、さらにその権利は子どもの権利保障について世界共通基準である子どもの権利条約の精神にのっとり保障されることとなったことは子どもの権利保障の実現にとって大きな前進である。

第2条第1項(子どもの育成に対する国民の責任)では、「全て国民は、児童が……社会のあらゆる分野において、児童の年齢及び発達の程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮され、心身ともに健やかに育成されるよう努めなければならない」とされ、子どもの権利条約の「子どもの意見表明権」(第12条)と「子どもの最善の利益」(第3条)が規定されている。第2条第2項では保護者の第1次的責任を、第3項においては国及び地方公共団体の児童育成の責任を示している。第3条第2項では、「国及び地方公共団体は、……児童を家庭において養育することが困難であり又は適当でない場合は児童が家庭における養育環境と同様の養育環境において継続的に養育されるよう、必要な措置を講じなければならない」と、虐待などで親に養育が受けられない児童に対して国及び地方公共団体の責務を明示している。虐待という現実の子どもの問題を権利の視点で解決しようとすることは意義がある。また、児童が家庭と同様の養育

環境において継続的に養育されるよう、家庭に近い環境での養育を推進するため、養子縁組や里親・ファミリーホームへの委託を一層進めることが重要となる。

改正の概要「2.児童虐待の発生予防児童虐待の発生予防」に関する内容として、児童福祉法第21条の10の5第1項では、妊娠期から子育て期にまでの切れ目のない支援を行うために、出産前に支援を要する妊婦、児童、その保護者に日頃から接する機会が多い、医療機関、児童福祉施設、学校等が支援を要する妊婦等を把握した場合には、その情報を市町村に提供するように努めることとなった。そして母子保健法第5条第2項には、国及び地方公共団体は、母子保健施策が乳幼児虐待の発生予防・早期発見に資するものであることに留意しなければならない旨を明記した。母子保健施策に虐待の予防、早期発見機能を持たせる趣旨であり、母子保健施策と児童虐待防止対策との連携がより一層重要になってくるだろう。

改正の概要「3.児童虐待発生時の迅速・的確な対応」に関する内容として、児童福祉法第10条の2では、市町村において特に在宅ケースを中心とする支援体制を一層充実するため、実情の把握、情報提供、相談・指導、関係機関との連絡調整等の支援を一体的に提供する拠点の整備に努めると、定めている。第25条の2第6項は「市町村の設置する要保護児童対策地域協議会の調整機関は、専門職を置くこと」とあり、改正前は努力義務であった専門職の配置が義務化されたのである。第25条の2第8項においては「調整機関に配置される専門職は、厚生労働大臣が定める基準に適合する研修を受けること」とされているが、研修内容の検討や定めも必要である。児童相談所設置自治体の拡大の取り組みとして、政令で定める特別区は児童相談所を設置することとなった(第59条の4第1項)。財源や人材確保等を勘案すると、大きな負担になるのではないだろうか。児童相談所の体制強化として、児童相談所において業務量に見合った体制強化・専門性向上を図るため、都道府県は、児童相談所に児童心理司、医師又は保健師、指導・教育担当の児童福祉司(スーパー

ーバイザー)等の専門職を配置(第12条の3第6項第2号、第13条第5項)し、その資質の向上を図ることとする¹⁰。さらに、児童相談所は、法律に関する専門的な知識経験を必要とする業務を適切かつ円満に行うため、弁護士を配置しなければならない(第12条3項)。虐待を受けた児童を保護する際、親とトラブルになることがあり、児童相談所に弁護士を置くことで親権停止などの手続きが円満に進むようになるだろう。一時保護についても児童の安全を迅速に確保し適切な保護を図るため、保護者の同意がなくても行うべきであると明記した(第33条)。

改正の概要「4. 被虐待児童への自立支援」に関する内容として、第48条の3では「乳児院等の長及び里親等は、施設に入所し、又は里親等に委託された児童及びその保護者に対して、関係機関との密接な連携を図りつつ、親子の再統合のための支援等を行う」と規定している。吉田(2017年)は、「虐待等のリスクが高く、施設入所等の措置や一時保護により、親子分離し、児童の安全を確保したケースについて、...親子関係再構築がうまくいかず、より深刻な事態に陥るケースも見受けられる。こうした事態を防ぐため、児童相談所が措置等を解除するに当たっては、在宅に戻した後、親子に対し継続的なフォローを行い、親子関係が安定して再構築されるよう丁寧な支援を続けることが重要である」と指摘している¹¹。親子再統合後の虐待の再発防止を図るための具体的な対策が必要である。里親委託等の推進に関しては、里親支援と養子縁組に関する相談・支援等が児童相談所の業務として位置づけられた(第11条第1項第2号へ・ト)。

おわりに

本稿では、2016年に改正された児童福祉法の主な改正点の検討を通して、児童福祉と子育て支援の観点から社会的養護における今後の課題について考察を行った。考察から、児童福祉と子育て家庭支援の観点から以下の4つを社会的養護における今後の課題として指摘したい。

第1に、児童福祉に関する法律のなかで中核をなす児童福祉法の基本原理に子どもの権利条約を位置づけ、条約の一般原則である「子どもの意見表見権」と「子どもの最善の利益」が規定されたことは大きな意義がある。今後条約の理念や基本原理、内容を社会的養護の施策や実践でどのように活かしていくかが課題であり、そのための条件整備が必要である。

第2に、児童福祉の観点から考えると、社会的養護の今後の方向性として里親委託の推進が進められている中で子どもの権利条約の第7条¹²「出自を知る権利」をいかに保障するかが課題の一つとして考えられる。7条では、子ども自身が誰から生まれたのか、親を知る

権利があるとされている。寺崎(2013)は¹³、「子どもの出自が分からないケースであっても、出来る限りの情報収集や、結果分からないことも多いだろうが調べるといふ大人側の意識が求められる。施設で暮らすすべての子どもたちにとって出自を知る権利を保障するために、得られた事実を子どもたちに伝えるべきかの検討は後に考えるとこととし、まずは、『生い立ち』に関する情報を可能な限り把握しておくことが子どもに関わる支援者すべてに求められる意識」だと指摘する。里親委託の推進と伴って児童相談所に里親に対する相談や研修を含む支援業務が児童福祉法に位置付けられた。児童相談所は里親に対する相談や研修に「出自を知る権利」を保障するための具体的な内容や方法等を検討や定めについて考える必要があると考える。社会的養護の下で暮らす子どもたちは自分がどこで、どのように、誰から生まれたのか、どのような理由で親や家族から離れて生活するに至ったのか、また多くの人たちの支えによってここまで育ってきたことを知ることから、現実に向き合えるのだろう。

第3に、改正児童福祉法では被虐待児童への自立支援として児童相談所の措置等が解除され在宅に戻した後親子関係の再構築を向けての支援を強調している。親子関係を修復するためには愛着形成が大事だとされ、ソーシャルワーク実践においても愛着形成に注目した援助が多くなされている。愛着形成は親子関係の再成すための重要な要素の一つであることは間違いない。しかし問題は愛着形成＝親子関係再構築というような理解・認識や捉え方が社会的養護におけるソーシャルワーク実践で強く求められていることである。そもそも乳幼児期に愛着というものを受けた、与えた、感じたことのない親子に愛着形成が強いられること自体がかえって当事者たちに過度な負担を与え、自信感を喪失させ、関係の再構築を悪化させる場合もある。子育て家庭支援の観点から親子関係の再構築を向けてのソーシャルワーク実践において愛着形成のあり方について探求することも必要であろう。

第4に、これからの社会的養護のあり方に問われる課題である。これからは社会的養護をソーシャルインクルージョン(社会的包摂)の手段の一つとして捉え、社会的養護関連の法律・政策の文言に明確に位置づけていくが必要である。ソーシャルインクルージョンという用語は、EUにおいて1980年代末から90年代初頭にかけてソーシャル・エクスクルージョン(社会的排除)の状況に対抗するために登場した概念であり、社会的に排除され孤立した人たちを社会に包み込むことである¹⁴。

日本においても前述した2011年に厚生労働省が出した「社会的養護の課題と将来像」報告書では、社会

的養護の役割の一つとしてソーシャルインクルージョン（社会的包摂）の実現¹⁵のためであることを示している。しかし、今日、ソーシャルインクルージョンは社会福祉分野、とりわけ障害児者の教育・福祉では基本原理・原則として示され、推進されている。これからは社会的養護を、ソーシャルインクルージョンを実現する手段として捉え、社会的養護関連の法律・政策の文言に明確に位置づけ、推進していかなければならない。子どもの家庭（親）からの排除は、保育・教育、経済活動、地域社会からの排除へと、さらには人とのつながりを断絶させ、生存そのものを脅かす。社会的養護の下で暮らす子どもたちの生存・発達保障はソーシャルインクルージョン具現化に向けての本質的な取り組みである。

注

- 1) 相澤仁・林浩康編集『社会的養護』2017年、中央法規
- 2) 日本では1933年に児童虐待防止法が制定されている。1947年の児童福祉法制定に伴い児童虐待防止法は廃止されたが、児童福祉法第34条には児童虐待防止法の禁止条項が掲げられている。当時の子ども虐待の背景には絶対的な貧困と儒教的家父長的家族制度に基づく「私物的我が子観」があり、幼い子どもがその犠牲になった。1973年には厚生省が「児童の虐待、遺棄、殺害事件に関する調査」、1976年には大阪府児童相談所による「虐待をうけた児童とその家族の調査研究」、1983年には「児童虐待調査研究会による調査」1988年と1996年には全国児童相談所長会による「家庭内虐待調査」が実施されている。厚生労働省『子ども虐待対応の手引き』平成21年3月21日改訂版 <http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv36/dl/02>
- 3) 厚生労働省『子ども虐待対応の手引き』平成21年3月21日改訂版
- 4) 望月彰「子どもの社会的養護」望月彰編著『子どもの社会的養護』建帛社、2017年p.3
- 5) 厚生労働省『児童養護施設入所児童等調査の結果』(平成25年2月1日現在)
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000071187.html>
- 6) 日本ユニセフ協会
https://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_rig.html
- 7) 厚生労働省『子ども虐待対応の手引き』平成21年3月21日改訂版
- 8) 山縣文治『子ども家庭福祉論』ミネルヴァ書局、2016年p.147
- 9) 同上書 pp.146-147
- 10) 詳細な内容については、厚生労働省「児童相談所強化プラン概要」平成28年4月を参照されたい。
- 11) 吉田恒雄「2016年児童福祉法等の改正について」、児童福祉法研究会資料、2017年p.8
- 12) 第7条1では「児童は、出生の後直ちに登録される。児

童は、出生の時から氏名を有する権利及び国籍を取得する権利を有するものとし、また、できる限りその父母を知りかつその父母によって養育される権利を有する」。なお、条文は子どもの権利条約の外務省仮訳による。

13) 寺崎千華「児童養護施設における『生い立ちの整理』の現状と意識に関する研究—全国の児童養護施設を対象とした実態調査より—」愛知県立大学人間発達研究科博士前期課程学位論文、2014年 pp.9-10.

なお、寺崎は生い立ちの整理を施設で暮らす子どもたちに、施設への入所理由や家族のこと、また多くの人たちの支えによってここまで育ってきたことを伝え、たとえ厳しい事実があったとしても、子どもが自らを受容できるように援助する実践とし、アルバムの作成やライフストーリーワークブック等を用いた援助や心理面接場面の援助だけではなく、日常生活のなかでさりげなく（しかし意図して）行われる援助も含むと定義している。

14) 社会的排除という用語はフランスで生まれたと言われていて（フランスのルネ・ノワールが1974年刊行された『排除された人たち—10人に1人のフランス』で最初に使用したといわれる）。1980年代フランスには経済のグローバル化の過程でアフリカ系イスラム教徒である移民労働者が流入する。政府の同化政策が進められながらも、彼らはフランス社会の中で周辺化した新たな貧困層を形成していた。そこに社会的正義と公平を求める社会政策としてインクルージョンの主張が登場したのである。このフランスの問題はフランスと同様に経済のグローバル化の進行するヨーロッパ社会へと拡大される。

EUは、1992年に「連帯した欧州に向けて」と題する報告をまとめ、社会的排除は①社会的に統合され、アイデンティティを確立する慣行や権利において個人や集団が排除されるメカニズムである、②その範囲は仕事への参加以上のものであり、住居、教育、健康、サービスへのアクセスといった分野でも実感され、顕在化するものであるとされた。高橋 義明「欧州連合における貧困・社会的排除指標の数値目標化とモニタリング」『海外社会保障研究』No.185 国立社会保障・人口問題研究所、2013年 pp.4-5.

15) 平成23年児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会の報告書「社会的養護の課題と将来像 p.4」第(2)子どもの養育における社会的養護の役割④ソーシャルインクルージョンのためには、以下のように述べている。

「児童虐待やDVの背景には、さまざまな生きづらさを抱える家族があり、社会的養護は、そのような子どもや家族への継続的な支援を行う役割をもつ。こうした社会から排除されたり孤立している人々を社会の一員として包み支え合う「ソーシャルインクルージョン」の視点が必要である。また、社会的養護の下で育つ子どもたちや、そこから育っていった人たちが、生きやすい社会づくりを進めていく必要がある。こ

のためには、当事者の声を聞くとともに、当事者の参加を進めていく視点が必要である」。

引用・参考文献

相澤仁・林浩康編集『社会的養護』2017年、中央法規
荒牧重人「国際人権基準と日本の教育—子どもの権利条約を素材にして—」『山梨学院大学法学論集』43、1999年、山梨学院大学
加藤孝正・小川英彦編著『基礎から学ぶ社会的養護』2012年、ミネルヴァ書房
喜多明人『子どもの権利』2015年、エイデル研究所
喜多明人・森田明美・広沢明・荒牧重人編集『逐条解説子どもの権利条約』2009年、日本評論社
春見静子・谷口純世・加藤洋子編著『社会的養護』2016年、光生館
花田裕子、氷江誠治、山崎真紀子、大石和代「児童虐待の歴史的背景と定義」『保健学研究』19(2)2007年、長崎大学
松本峰雄・野島正剛『子どもの福祉』2017年、建帛社
望月彰『自立支援の児童擁護論』2004年、ミネルヴァ書房
望月彰「子どもの社会的養護」望月彰編著『子どもの社会的養護』、2017年、建帛社
高橋 義明「欧州連合における貧困・社会的排除指標の数値目標化とモニタリング」『海外社会保障研究』No.185、2013年、国立社会保障・人口問題研究所

寺崎千華「児童養護施設における『生い立ちの整理』の現状と意識に関する研究—全国の児童養護施設を対象とした実態調査より—」2014年、度愛知県立大学人間発達研究科博士前期課程学位論文

喜多明人『子どもの権利』2015年、エイデル研究所
喜多明人・森田明美・広沢明・荒牧重人編集『逐条解説子どもの権利条約』2009年、日本評論社
山縣文治『子ども家庭福祉論』2016年、ミネルヴァ書房
吉田恒雄「2016年児童福祉法等の改正について」2017年、児童福祉法研究会資料

【参考資料】

外務省「国連子ども権利委員会の締約国から提出された報告の審査の最終見解」(2010)

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/.../1006_kj03_kenkai.

厚生労働省「児童福祉法等の一部を改正する法律(平成28年法律第63号)の概要(2016)

厚生労働省「社会的養護の課題と将来像」平成23年児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会の報告書(2011)

厚生労働省「児童養護施設入所児童等調査の結果平成25年2月1日現在」(2013)