ISSN 0289-2383

MOTHER AND CHILD WELLBEING AROUND THE WORLD

VOL.82 | 2017-10

世界の児童と母性

［特集］児童福祉法改正と社会的養護の明日

世界の児童と母性 第82号／2017年10月

特集 児童福祉法改正と社会的養護の明日

ひとこと

編集委員長　大竹　智

社会的養護の確かな明日を！

2016年に改正された児童福祉法は、子どもの育ちを虐待から守るための制度のみならず、1947年に制定されて以来初めてとなる児童福祉法の理念そのものに変更が加えられた。中でも社会的養護にかかわる部分では、家庭養護優先の原則が条文化され、自立支援の強化が図られるなど、これまでに議論されてきた事項が着実に法制度化されたものとなっている。さらに法改正後には、その進捗状況を確認しながら、社会的養護の施策方針となってきた「社会的養護の課題と将来像」（2011年）を全面的に見直す「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」が立ち上げられ、関係団体からの聴き取りを行うなど精力的に議論が進められてきている。

そこで、本号では、これらの動向を社会的養護施策見直しの方向性を理解する好機と捉え、特集を組むこととした。そして本号担当の澁谷委員から、法改正と検討会で議論されたことを踏まえつつ、「保護（の対象）から権利（の主体）へ、とはどういうことか」「そもそも自立とは何か」「家庭養護とは？」「地域支援とは？」…等々、主要概念を「支援の現場でどのように受け止めればよいか」、支援現場の実態を見据えた上で今一度基本に立ち返って問い直したい──。併せて国内外の先駆的事例に学ぶとともに、改正内容に対する批判的な検証も加えつつ、今後の児童福祉法等改正へつながるようなチャレンジングな論考を導き出したい── との提案がなされ、編集委員会での議論を経て、特集テーマを「児童福祉法改正と社会的養護の明日」とした。

このような特集の視点を持った本号であるが、13本の論稿によって所期の目的は達成できたと考える。その中で、松原康雄氏の「法改正の意図は、現実的には短期日に達成することはできないだろう。しかし、社会的養護系施設が従来のありように安住し、改革を行わず、事態の推移を傍観するのであれば、施設は『セカンドベスト』という評価から、やがて無用な存在という評価を社会から受けていくことになる」との指摘は、重く受け止めなければならない。また、滝川一廣氏の英国の現状を踏まえ「子育て失調が起きる場も実は『家庭（家族）』である。そうとすれば、『家庭と同様の養育環境』を無条件に理想と言えるかどうか」との指摘は、現在進めているわが国の社会的養護の方向性について、一歩先んじている諸外国の現状と課題を改めて学び、取り組むべきであるということを考えさせられた。

最後に、本号が読者の皆様の活動の一助になれば幸いである。

Ⅰ 総 論──児童福祉法改正の到達点

児童福祉法改正に至る議論と法改正の意義、今後の課題

明治学院大学 学長 松原康雄（まつばらやすお）

1. 2016年児童福祉法改正の経緯と改正の理念

児童福祉法は、逐次その時期の社会状況や子ども、養育者のニーズに対応するために改正されてきた。2016年5月に成立した改正（一部は10月と2017年4月施行）は、2016年3月に発表された「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」報告書（以下、「報告書」）を受けた内容となっている。「報告書」を提出した「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」は2015年9月にスタートしている。委員は、31名で構成された。委員に十分な発言の機会を付与することを目的として、この委員会には二つのワーキンググループが設置されることになった。一つは、新たな児童虐待防止システム構築検討ワーキンググループであり、いま一つは新たな社会養育システム構築検討委員会である。委員構成は、「親」委員会メンバーを各ワーキンググループに割り振るのではなく、委員の希望に応じてワーキンググループの座長を含め、いずれかのワーキンググループ、あるいは両方に参加する方式をとった。いずれのワーキンググループも計4回開催されている。したがって、約3ヶ月の間に8回というかなりつめた議論を行ったことになる。「報告書」は、その後関係省庁との調整や児童福祉法等の改正を視野に入れて文言調整が行われ公表されることになった。「報告書」は、それまでの報告書が「漸進的改革」を目指したものであったことに比較すると、施策のパラダイム転換を求めるとともに、実施時期も含め「急進的改革」を内容とするものであったといえる。

「報告書」では、冒頭部分の『基本的な考え方』で「子どもの権利擁護を児童福祉法の理念として位置づけ」る必要性を指摘している。すなわち「児童の権利に関する条約」締結国であるわが国が条約の精神や条文に対応した施策をとるべきであるとして、権利主体としての子どもを中核として、意見表明権や最善の利益の保障をあげるとともに、権利擁護システム構築を提言したのである。これを受けて、児童福祉法第一条は、文言や表現の変更や追加ではなく、まったく新たな構成となった。すなわち第一条は、「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのつとり、──中略──その他の福祉を等しく保障される権利を有する」となり、改正前の「全て国民は、──中略──努めなければならない」という主語や内容を大きく変更したものとなった。

また、子どもの養育のあり方と国・地方自治体の役割も改めて確認された。その内容は、子どもの養育の基盤となる集団は家族であることを確認し、家族による養育支援は身近な基礎自治体、すなわち市町村の役割とされ、通所・在宅支援の積極的活用が構想されている。保育所等による全般的養育支援と課題を抱えた親子の地域での支援も求められている。国や都道府県は、養育支援を展開する責務とと

もに、社会的養護が必要な児童については、権利擁護の観点から以下の措置をとるとされた。すなわち、第三条の二では、「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にあつて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、児童を家庭及び当該養育環境において養育することが適当でない場合にあつては児童ができる限り良好な家庭的環境において養育されるよう、必要な措置」を講じる責務が規定された。これは、家族のもとで養育されることが子どもにとって中長期的に望ましくないと判断された場合、まず里親養育を準備し、それが適切でない場合や、準備できない場合には小規模施設による養育を行うと読み込むことができる。

なお、2016年7月には社会的養育を見直すための「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」と「児童虐待対応における司法関与及び特別養子縁組の利用促進の在り方に関する検討会」が厚生労働省雇用均等・児童家庭局が実施する検討会として設置され、議論が継続されている。司法関与については、2017年6月の法改正で、2ヶ月を超える同意のない一時保護については家庭裁判所の承認が必要となり（実施は2018年4月）、また家庭裁判所が児童相談所に保護者の指導を勧告できるようになった。後者については、児童相談所も従来保護者とかかわりを持ってきたが、拒否的な保護者も存在するために、「勧告」という事由でかかわりを継続していく手がかりを児童相談所に与えたと解釈してよいだろう。

2. 児童福祉法改正と社会的養護

2016年児童福祉法等改正では、前述の理念変革とともに、以下のような制度改正も行われている。すなわち、(1) 母子保健法の改正による子育て世代包括支援センター（法律上の名称は母子健康包括支援センター、実際の呼称は多様）が設置され、妊娠期から子育て期にわたる切れ目のない支援の提供が目指されることになった。また、児童福祉法第十条の2では、市町村が養育支援のための支援拠点を整備することが規定された。(2) 児童相談所の強化も図られた。すなわち、まず、児童相談所設置自治体については、中核市に加えて特別区による設置が可能となった。すでに、三つの特別区が先行して児童相談所設置を目指しており、他区も時期は異なるがその多くが設置を検討している。また、中核市でも現在の2市（金沢市、横須賀市）に加えて、数は少ないが設置を検討している自治体が存在する。職員配置関連は児童福祉法十二条から十三条の改正で、児童福祉司の増員、児童心理司の任用要件が法定化と増員も行われることになった。スーパーバイザーの配置も法定化され、「他の児童福祉司が職務を行うため必要な専門的技術に関する指導及び教育を行う児童福祉司」とされた。児童福祉法施行令改正により参酌基準として児童福祉司5人に1人配置が予定されている。児童福祉司及びスーパーバイザーについては必要な研修が義務付けられた。また、医師あるいは保健師を1人以上配置することも義務化された。弁護士については、「配置又はこれに準ずる措置」を行うこととなった。このほかに、臨検・捜索手続の簡素化も行われた。(3) 子どもの権利擁護を目的とした児童福祉審議会の機能拡充なども実現した。

改正では、被虐待児の自立支援についても里親支援の充実、被措置児童の支援対象年齢の引き上げも実現されている。前述した第三条の二では、親子分離を伴う措置では、里親委託を第一義的に検討し、次に小規模ケア、小舎制施設ケアが想定されている。社会的養護を担う施設は、乳児院、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設（児童心理治療施設）、児童自立支援施設、母子生活支援施設、自立援助ホームであり、合計1,218施設である（2016年3月及び10月現在）。里親は登録里親数10,679世帯のうち、実際に子どもが委託されている里親は3,817世帯、

委託児童数は4,973人（2016年3月現在）であり、乳児院・児童養護施設委託児童数36,493人と比較すると約13％強となっている。法改正では、児童相談所による養子縁組斡旋への取り組みを求めたほか、里親開拓・委託推進も強化することを求めている。里親委託推進は、昨年の法改正以前から取り組まれており、いくつかの自治体では成果があがっているところもある（例えば、福岡県や大分県）。しかしながら、全国的には委託里親数や委託児童について急激な増加は実現しておらず、法改正前から目標としてあげられてきた里親委託児童数を全体の3分の1にするには、もう数段の努力だけではなく、親族里親の拡充など制度改変を含めた取り組みが必要になる。したがって、当面は施設の小規模化が実際の取り組みになるであろう。社会的養護における代替的ケアを受けた子どもについては、自立支援の継続性の必要性が増大してきていることから、20歳までの措置延長を超えて22歳に達した年度末までの支援の継続が規定された。ただし、自立支援事業の枠組みのなかであること、18歳を超えてニーズが顕在化した場合の対応など制度改革の課題が残されている。

3. 社会的養護系施設をめぐる今後の課題

親子分離を経験する子どもにとっては、親子関係再構築支援が提供される。このことについては、同法四八条の3で「乳児院等の長及び里親等は、児童及び保護者を対象として、関係機関との緊密な連携を図りつつ、親子の再統合のための支援を行うこととする（筆者要約）」とされた。それでは、本来の子どものケアに関する面での改革はどうであろうか、この検討も必要である。各施設については、情緒障害児短期治療施設の名称変革を除いて、大きな法改正はなされていない。一方で、里親への措置に重点を置く、理念変更がなされた。この社会的養護の理念を変革する法改正の意図は、現実的には短期日に達成することはできないだろう。しかし、社会的養護系施設が従来のありように安住し、改革を行わず、事態の推移を傍観するのであれば、施設は「セカンドベスト」という評価から、やがて無用な存在という評価を社会から受けていくことになる。

社会的養護系施設が子どもの権利擁護のためのアセット（資産）として存続するためには、大きく二つの課題がある。一つは、ファミリーホームやグループホームなども含め、施設の小規模化が進展するなかで、担い手確保のための勤務環境整備と子どものケアの質確保のバランスである。職員の情熱だけでは、やがて小規模ケアの担い手は疲弊摩耗するであろう。チーム制でケアを展開してきた従来の施設であっても、職員のバーンアウトは課題としてとりあげられてきた。また、小規模化が密室化をもたらした場合、疲弊感とともなって子どもの権利侵害のリスクも高まる。安定した人間関係を通じたケアは必要であるが、小規模ケアを支える体制を有する拠点施設が必要となるだろう。また、第三者評価も運営面ではなく、ケアに重点をおいた評価がなされるよう評価者の育成から取り組む必要がある。自立支援上の課題を持つ入所児童が増えるなかで、子どもの成長発達を保障し、なによりも子どもの生活拠点として、安全・安心・愛情を提供できる施設ケアの向上が必要であるが、それは担い手の確保と資質の向上維持がキイとなる。

いま一つの課題は家族支援である。家族支援は二つの機能を目指すことになる。第一の機能は、法改正にある親子の再統合支援である。入所中の子どもの一時帰宅などは従来実践されてきたところであるが、今後は家族が施設に宿泊する形式で養育方法や育児ストレスマネジメントを学ぶ機会を提供する支援も拡がる必要があろう。母子生活支援施設は、親子一体型支援のノウハウを蓄積しており、そのノウハウを共有することも有効であろう。また、乳児院や児童養護施設のなかにも「宿泊訓練」スペース

を有している施設がある。同一種別内研修に加えて、種別間横断研修の機会を増やし、内容を充実させていくことのなかに親子支援も組み込まれることが望ましい。この関連では、里親支援もあげることができる。里親登録前や委託までの研修に加えて、委託後の養育相談、ショートステイを含めたレスパイト・サービスの提供などが期待される。

第二の機能は、当該施設が設置される地域における子育て支援、養育支援である。社会的養護系施設は、保育所と比較すると、その設置数から地域をあまねくカバーする支援は提供できない。しかし、当該施設が存在する地域における子育て支援の拠点となることはできる。先行的には、親子広場の開催やホームスタート事業の実施などを行うことや、学童保育や施設近隣に居住する退所後の子どもに対する学習支援があり、その対象を地域の子どもに拡大している施設もある。また、ショートステイは親族等の支援が得にくい家庭などにも広く利用されている例もある。日常的な支援の提供による閉鎖的な施設イメージの払拭が、地域社会における社会的養護系施設の位置づけを変化させることになる。同様に、社会的養護系施設が、入所児童の成長発達について地域と協働していく可能性も今後探られるべきであろう。児童館の利用や多様な地域活動への入所児童の参加などが例としてあげられる。地域から孤立する社会的養護は施設であれ、グループホーム、里親であれ、その機能を果たしていくことはできない。

おわりに

最近の児童福祉法等改正は多くの場合、行政や司法による家族への介入を強化するものであったといえよう。もちろん、子どもの命や成長発達を守り、保障する観点から必要な改正であったことを確認しつつ、一方で2016年法改正の家族による養育を国や地方自治体、民間施設団体等が支援していくという理念を具現化する仕組みは、地域子育て総合拠点の全国展開がこれからという段階にあり、介入と支援が具体的施策面でバランスを欠いている状況にある。理念の転換が実質的な養育支援につながり、一方で子ども虐待対応も確実に実行できる体制が構築されることが児童福祉法等の改正の最終的な評価をもたらすことになるであろう。その過程にあって、社会的養護系施設が重要な役割を果たしていくことができれば、心理・医療的ケアを提供する施設や司法的ケアを提供する施設と併存して、将来を展望することができる。

キーワード：2016年児童福祉法改正

児童福祉法は、逐次その時期の社会状況や子ども、養育者のニーズに対応するために改正されてきたが、2016年5月に成立した改正は、児童福祉法の概念を根幹から変容するものであった。すなわち、子どもの主体的権利を認め、国、都道府県、市町村の責任を明確化するなかで、子どもを育てる家族の支援を定めた。改正は、2016年3月発表された「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」報告書を受けた内容となっている。

社会的養護系施設

社会的養護を担う施設は、乳児院、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設（児童心理治療施設）、児童自立支援施設、母子生活支援施設、自立援助ホームで構成される。これに里親が加わって、社会的養護が展開される。施設の小規模化と里親措置の拡大が方向づけられているなかで、入所施設の新たな役割が模索される必要がある。

セカンドベスト

次善策という意味。2016年改正を家族が養育できない場合、里親委託が優先されるという意味合いで表層的にとらえるならば、施設はまさに次善の選択あるいはやむを得ない選択肢として社会的に位置付けられる。子どものケアや家族支援という側面で入所施設の積極的な役割が実現されれば、セカンドベストという評価は払拭されるであろう。

Ⅰ 総 論──児童福祉法改正の到達点

社会的養育で守る子どもと家族の権利

──社会政策動向から次なる到達点を考える

関東学院大学 社会学部 教授 澁谷昌史（しぶやまさし）

1. 未完の権利保障理念

2016年の児童福祉法（以下、児福法）改正後、その趣旨と課題については、すでに多くの識者がさまざまな場で言及をしてきている。管見の限り、これまで手が付けられてこなかった総則部分の改正に踏み込み、下記のように「児童の権利に関する条約」（以下、権利条約）に言及したことについては、総じて肯定的に評価されているように思う。

> 第一条　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。

ただし、この条文については、疑義がないわけではない。たとえば、以下のような指摘ができる。

- 国連・子どもの権利委員会の総括所見において、「包括的な児童の権利法が存在しないこと」につき懸念が示されていたことに留意すれば、「福祉を等しく保障される権利」だけを切り取って法制化したことは、子ども権利法制の分断化を招きかけない[(1)(2)]。
- 権利条約の精神を理解する上で欠かせない、子どもの意見表明権については言及されておらず、代わりに、国民の努力義務規定（第2条）の中で「尊重するように努めるべきもの」として記述されるにとどまっており、何とも歯切れが悪い[(3)]。
- 法理念改正の実効性を担保していくための事項──権利保障理念を実践できる人材の養成・確保・支援、実効性ある第三者評価やアドヴォカシー制度など──は別途議論すべき課題と考えなければならない。

以上のようなことを踏まえると、この改正を肯定的に評価するにしても、「完成版」とみなすことには十分に慎重でなければならない。

2. 法理念を実現する社会的養育システム

とはいえ、よりよい法の制定に専心して、実際の支援を遅らせるわけにもいかない。わたしたちは、児福法第1条の向こうに権利条約を見ながら、その精神を具現化していかなければならない立場にある。もちろん、それはこれまでもやってきたことだし、それがゆえに簡単な課題ではないことを知っている。それでも、法改正を契機として、「子どもの権利擁護の視点が共通語」[(4)]となるように実践をして、それでもなお権利保障をなしえない部分について検証をして再改正を求めていくような循環的取組に着手していかなければならない。

ここで注目したいのは、法改正、そしてその後に

立ち上げられた国の検討会での議論を垣間見たとき、これから求められる権利保障が、すべての子どもが家族の中に生まれ、すべての家族（あるいは代替的な家族）を支える（地域）社会を形成すること――すなわち「社会的養育の実現」――によって初めて実現すると考えられていることだ。

これは、これまでいわれてきた「社会的養護は子育て支援と分断されたものではない」という考え方をいっそう促進するものだと考えられる。ただし、その目指す方向は、「保護者に子育てをきちんとさせる社会」なのか、あるいは「子どもを中心に様々な人が子育てに参加する社会」なのか――このあたりは解釈する者によって変わりうるのではないか。だからこそ、社会的養育なるものがどのような哲学に基づくものなのか、それによって家族と地域の役割がどのように規定されるのか、少し立ち止まって考える機会を持ってみたい。

3. 公的責任をめぐる政治的変化

社会的養育を実現するためには、今回の児福法改正でも明文化されたように、「国及び地方公共団体は、児童が家庭において心身ともに健やかに養育されるよう、児童の保護者を支援しなければならない」（第3条の2）。ところが、家族を生活保障の含み資産としてきた日本では、政府による家族関係社会支出は、国際的に見て高いとはいえない。いわゆる「骨太の方針」などを見れば、全世代型社会保障の実現を目指し、子ども・子育て支援のための安定財源確保が必要視され、また具体的なプランも発表されている。しかしそれは、日本が子ども・子育て支援に関して「大きな政府」になるということを意味しない。

戦後社会福祉の発達史を見れば、日本のみならず諸外国においても「大きな政府」を選択するようには経過していない――オイルショックなどの経済成長の停滞に直面すると、国民の福祉保障のために国が大掛かりなシステムを組み上げ、集めた税を再配分していくような中央集権的で官僚的な手法は非効率的であり、経済活動に水を差すものとして厳しい批判を浴びるようになったのである。その結果、国家に対する期待は縮小し、代わって市場原理を重視し、「小さな政府」の実現を目指す政治家が、政権運営を担うことが多くなった。

こうした改革に関する社会福祉界の評価は、アンヴィヴァレントなものであるように思う。

一方では、サーヴィス利用にかかる経済的負担の増大、社会福祉事業者の経営の不安定化、職員の労働条件の悪化（非正規化等）、サーヴィスの慢性的な不足などが進んでいる。社会保障給付費は右肩上がりだが、それが社会福祉ニーズの高度化・複雑化といわれる現象に対応するような、社会福祉事業の基礎固めにつながっているとは言い難い。このような立場から見れば、社会福祉事業に対する国庫補助を減らすことはありえない選択肢となる。

もう一方では、社会福祉の実現において国に依存することがもはや限界に達しているという見方を、多少なりとも共有するものが存在する。この場合、国が国民生活に保護的に介入し、その生活を保障していくような手法ではなく、人々が人生早期から投資されることで、個々の置かれた条件によってライフチャンスが削がれて教育や労働や医療の機会から排除されていくようなことを防ぐこと（すなわち、社会的包摂の実現）の推進に力点が置かれる[5]。

後者のような社会政策が受容されると、公的な役割は、直接的なサーヴィス提供から、個々の選択（思想・良心の自由などの市民権に基づく能動的行為）が可能になるような条件整備へと移行する。いいかえると、公的に標準化されたサーヴィスを要援護者に適用していくやり方から、民間組織の創意工夫にサーヴィスの改善と多様化を委ね、地域の中で質の高い専門的支援を選択的に受けながら、自立した生活を送り、以ってすべての人が個人として尊重

されるような構想を描いていくこととなる。そして、国が計画的に全国一律の基準に拠ってサーヴィスを整備するやり方は適合的ではなくなり、どのような実施体制を組んでいくかは、民間組織と連動する基礎自治体に委ねられる傾向が強くなる。すなわち、「事業者主体から利用者主体へ」「官から民へ」「国から地方へ」というスローガンが、社会福祉改革の骨子となっていく。このとき、公的責任に依拠した福祉保障は相対化され、代わりに自らの人生を自ら切り開こうとする個々の主体性とそれに応答的な社会形成が重要なテーマとなる。

4. 家族支援の分水嶺と個の尊重

わが国が後者の道を選択してきていることは明らかである。このような道を選ぶ中で、家族は、公的に手厚く保護されることよりも、第一次的な幸福追求集団として責任ある選択をすることが求められている。

子どもの幸福追求権を考えた場合、保護者の〈役割──責任〉はきわめて大きい。もしも仮に、親権者や未成年後見人がいなくとも子どもは責任ある自己決定ができるとみなすなら、措置制度の撤廃及び自立支援給付制度の導入も視野に入れて、子どもを家族から自律するものとしてみなすことができる。ところが、すべての子どもが持つ要監護性を家族関係の中で保障していくためには、親権者あるいは未成年後見者にあたる人物はどうしても欠かせない。そうなると、家族という私的領域において、保護者がある程度の裁量を持ちながら養育を行うことは当然であり、その裁量が逸脱しないように保護者の養育に規制をかけ、明確に養育責任を果たさせることが肝要となる。

しかし、さまざまな生活リスクのある現代社会の中では、すべての保護者が子どもの最善の利益を主眼に置いた養育責任を果たせない可能性にさらされている。その場合、上述したような「保護者に養育をさせること」はかえって保護者を追い込み、予防どころか、虐待リスクを高めかねない。実際に筆者が見聞する中でも、支援者がかかわる中で、（意図せずして）保護者に「がんばらせてしまう」方向での支援をしてしまい、保護者が追い込まれているケースがあるように感じている。

このような現代家族の特徴を、家族社会学の知見を踏まえて論じ、民主的な家族のあり方を強調したのが髙橋重宏氏（元日本社会事業大学長）であった。髙橋氏は、1994年の国際家族年のスローガン「家族からはじまる小さなデモクラシー」に言及する中で、「父親・母親・子ども一人ひとりの権利を尊重し、相互の合意・納得を形成するための十分なコミュニケーションの過程を重視し、一人ひとりのウェルビーイング（人権の尊重、自己実現）を促進する新たな家族関係のあり方が啓発された」[6]と評価している。ここには、父母（保護者）も社会の中で主体的に自らの人生を切り拓いていくような自立の保障が当然なされるべきであること、家族関係内部では対話的な関係が保障されることの重要性が指摘されている。

髙橋氏のアイディアをさらに咀嚼すれば、対子どもとの関係だけで保護者を支援するのではなく、保護者がひとりの市民として社会との関係において自己実現を図っていくことをも視野に入れているものと考えてよいだろう。だとすれば、従来型の子どもの福祉論議では欠けがちな、「男女の平等」「女性の社会的地位向上」といった価値も、サーヴィス提供原理として重要になる。おそらく髙橋氏は、「子ども家庭福祉」という用語に言及するとき、「子どもの福祉を支える手段としての家族」ではなく、「家族そのもののウェルビーイングを高めること」を願っていたのではないだろうか。

5. 多世代包括支援による家族丸ごと支援

子どもと家庭の双方を視野に入れ、ウェルビーイ

ングを促進することは、人の一生をライフステージ横断的に見ていく力量を求めることにもつながる。髙橋氏がウェルビーイング概念を1990年代に提唱してから、少子高齢化などの社会変動への危機感もあいまって、在宅支援サーヴィスのメニューは格段に増加し、市町村の役割も強化された。地縁・血縁から切り離された核家族を社会的ネットワークの中に位置づけ直していくという、家族社会学的理解に裏打ちされた家族ソーシャルワークを実践するフィールドは格段に増えている。

すでに家族システム全体を見立てながら実践している諸氏には周知のことであるが、専門分業化した社会サーヴィス制度を横断しながら家族の支援を行っていけば、問題となるのは子育て支援だけでなく、保護者やそのまた上の世代の生活課題への取組も視野に入れざるを得なくなってくる。多専門職と当事者との連携・協働という枠組みで支援過程を展開していくことは、必須の課題といえる。

近年、この連携・協働の地場として、多世代包括という新たなプランも浮上している。この議論では、生活ニーズを断片化して、それぞれに専門家を対応させていくという構造そのもの（たとえば、保育ニーズには保育士、介護ニーズには介護福祉士をあてること）も再検討の対象とされている。

「何でもできるジェネラリスト」を追い求める多世代包括支援によって、子どもの権利を軽視することにつながってはならない。しかしそれと同時に、子ども家庭福祉関係者は家族成員全員の自立支援（積極的な権利保障）を視野に入れ、家族・地域の力を引き出す触媒となることが求められていくだろう。大所高所からの議論ではあるが、本稿が、わたしたち自身の中にある、自立・家族・地域支援に通底する価値や目標を見つめ直す機会となれば幸いである。

注）

(1) このような見解は、法改正にかかる提言を行った「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」がとりまとめた報告書においても言及されている。この報告書では、権利保障のための制度についても議論がなされている。

(2) ちなみに、子ども・若者育成支援推進法では、児福法第1条と微妙に異なり、「条約の理念にのっとり」という文言が用いられている。相互に深く関連する法律であるにもかかわらず、なぜ異なる文言が用いられたのか、それが何にどのように影響するのかも、明確にはされていない。

(3) 宮島清（2017）「児童福祉の理念の見直しについて」『季刊児童養護』47（3）、pp.2-3

(4) 影山秀人「児童福祉法の改正と子どもの権利擁護」『季刊児童養護』47（4）、pp.2-3、p.3より引用。

(5) たとえば、社会民主的な立場からの議論としては、アンソニー・ギデンス（1997=1998）『第三の道──効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞出版社。同書では、次のように述べられている：「指針とすべきなのは、生計費を直接支給するのではなく、できる限り人的資本（human capital）に投資することである」（p.198）。ギデンス氏は、これを経済活動というよりも、非営利セクターなどの組織の活用による「市民社会の立て直し」（p.197）という文脈で強調している。これは、あたりまえの暮らしを求めて権利の実現に関心を持つだけでなく、自分でよりよい暮らしを作り上げようとする責任も強調し、その延長線上で、多様な市民が社会的につながっていくこと（社会的連帯）を生活様式とすることの提案ともなっている。

(6) 髙橋重宏（1996）「プロローグ──子ども家庭施策の動向」、日本総合愛育研究所　子ども家庭サービス教育・研究ネットワーク編（1996）『《別冊発達21》子ども家庭施策の動向』ミネルヴァ書房、pp.1-5、p.4より引用。

キーワード：多世代包括

近年の施策トレンドとして、地域包括ケアをさらに進め、あらゆる住民が地域の中で役割を持ち、支え合い、自分らしく生活する社会づくりが注目されている。その中で、地域で起きている生活課題を丸ごと受け止め、また住民主体の地域づくりを担う多世代交流・多機能型の福祉拠点が構想されている。今後、既存の「福祉」「子ども」といった専門的枠組みが変容していく可能性もあり、社会政策の動向全体に目配りをしておくことが重要である。

Ⅰ 総 論──児童福祉法改正の到達点

児童相談所から見た児童福祉法改正

──児童虐待防止法成立から2016 年児童福祉法改正へ

群馬医療福祉大学 社会福祉学部 専任講師、元埼玉県児童相談所 職員 茂木健司（もてぎけんじ）

はじめに

1985年から児童相談所（以下、児相）に所属し、この間、社会福祉基礎構造改革、児童虐待の防止等に関する法律の成立と施行、これに伴う、数次の児童福祉法等の改正と、制度改正の流れの中で、筆者は児童福祉司、一時保護所児童指導員、その双方のスーパーバイザー（SV）を担ってきた。そこで、前回2004年の比較的大幅な児童福祉法改正から今日に至る現場の変遷をたどり、今回2016年の法改正により、今後の児童相談所の業務、社会的養護、虐待対応等の今後がどう変わっていくのかを少々論じたい。

1. 相談件数と職員体制の変遷

1990年に児相が正式に虐待の統計を開始してから、一貫して急増している事実は、改めて論じるまでもないが、この虐待受付の急増と適切な対応のために児童福祉司等の量と質をいかに確保していくかは、児童虐待防止法成立後の一貫した課題であった。筆者が所属していた埼玉県を例にとって、児相と市町村の相談件数の変遷と児相職員体制の推移を示したのが表1である。さいたま市が2003年4月に政令指定都市として新たに児相を開設しているので、2006年以降の数値は、埼玉県とさいたま市を合算したものである。

児童虐待の急増により、不十分ながらも児童福祉司の増員は図られている。それに比べて、児童心理司の増員は極めて少ないと言える。一方、市町村の職員体制は、手元に資料がないため確かなことは言えないが、虐待受付が相当増加したにもかかわらず、ほとんど変化はないように感じられる。市町村によっては、むしろ減員されたところもある。

児相では、このように職員体制としては増員されたが、配置される児童福祉司のほとんどが大学卒業直後の新規採用職員であった。したがって、長く児童福祉司をやってきた職員の負担は減るどころか、

〈表 1〉児相および市町村で受理した件数と児童福祉司等児相体制等の年度推移

年 度	相談全体		虐待相談		児童福祉司数	児童心理司数	一時保護所定員
	件 数	増加率	件 数	増加率			
2001	14,342		1,425		67	23	60
2006	16,062	100	2,347	100	126	40	119
	9,523	100	1,662	100			
2011	18,359	114	4,360	186	137	52	143
	12,078	127	3,172	191			
2015	22,155	138	8,279	353	162	54	143
	13,200	139	3,899	235			

※2006年度以降は、上段が児相、下段が市町村。2001年度は、市町村の受理件数の統計がないため、児相のみを記載。
※2006年度以降は埼玉県とさいたま市の児相の合算値。
※増加率は、2006年度を100とした。

毎年採用される新規採用職員の育成も負わなければならない事情が続いた。

また、新たに加えられた市町村支援は、埼玉県では児相内に専門部署を創設して行ってきているが、担当者は行政職のため、この部署では具体的な事例についての支援を行えていない。市町村支援を意味あるものにするには、実際の事例を通じて行うことが欠かせない。

2. 児童虐待防止法成立と児童相談所

(1) 制度もスキルもプランもなく先ずは訪問！ 児童虐待に取り組み始めた直後

児童虐待の防止等に関する法律制定前後は、虐待ケースに対応するに当たり二つの問題点があったと感じている。

一つ目は、強制的分離保護の制度的保障や実効あるスキルのないまま、次々に起こる重篤な虐待事件への対応である。これは、例えれば、兵士に武器を持たせないで戦場に送り込むようなことであった。警察官援助の制度のない中で、児相は、複数の職員による訪問の徹底や「防刃チョッキ」まで購入して対応しようとしていた。

二つ目は、保護者への対応においても、暴力による子育てに対するその代替方法を提示できないことであった。当時は家庭訪問した際に親から「俺の子だ、煮て食おうと焼いて食おうと勝手だろう」と暴言を吐かれ、続けて「口で言って分からないのだから殴るしかない。殴っちゃだめというなら他にどうすればいいんだ」とよく言われた。我々は、手持ちのメニューがなかったため「一緒に考えていきましょう」と答えるのが精一杯で、非常に苦しい時期であった。

(2) 48時間ルールの安全確認

埼玉県では全国に先駆けて、通告後48時間以内に、児相職員が「直接」子どもと接触して安全を確認するという48時間ルールを導入した。アポなし訪問で、児相職員が実際に子どもを目視する、乳幼児の場合、全身をチェックすることまで行い、保護者とのトラブルになることも頻繁であった。当時は、虐待通告制度が一般に周知されておらず、子育てに一生懸命な親であれば、虐待通告されたこと自体が、ショッキングなことであり、加えて初対面の者から子どもの体を見せるよう求められるのだから、なおさらであろう。

しかし、こうした取り組みを重ねることによって虐待通告においては、第1に48時間以内に公的な誰かが必ず子どもの安全確認を行っていくことが全国的な標準ルールとなっていったように思う。埼玉県では、導入当初、確認を行うのは児相職員（市町村職員等と同行訪問した場合は、例えば、子どもの全身状態を直接確認するのが市町村保健師であってもよしとしていた）としていたが、その後、安全確認を誰が行ったかを明確にすることで、児相職員が直接「目視」しなければならない事例は、非常に少なくなっていった。

異常な泣き声等、虐待を疑わせる何らかのことがあれば、児相や市町村の家庭訪問を受けることがしだいに広まり、通告によるアポなし訪問の困難性は、非常に減少していった。さらに、児相がさまざま介入を容易にするアイテムを持ったことが、精神的負担感の減少につながったと感じられる。

3. 一連の法改正と児童虐待対応現場

(1) 一時保護を含む社会的養護に関して

児童虐待防止法成立とその後の児童福祉法を含む法改正が数次にわたって行われたが、児童虐待に対応する枠組みが変わった訳ではない。もともと規定されていた親権者の意に反する施設措置や、児童相談所長からの親権喪失宣告請求により子どもの権利を保障していく方法を実現しやすいように、調査・介入の権限や手段を定めていったのが法改正である

と筆者は考えている。

虐待対応は虐待防止法成立とその直後は、もっぱら通告後の介入が円滑に行われることが目指され、施設措置後のケアについて目が向けられることは少なかったように思う。しかし、家庭内での保護者による虐待と子ども自身の問題行動の悪循環についての認識が広がっていくと、それは施設内でも起きていることにも否応なく気付き始めることとなる。当時、すでに社会を賑わしていた施設長や施設職員による入所児童への虐待行為に対しては、施設内虐待の禁止規定や心構えだけでは不十分で、子どもへのケアの重要性が認識され、制度的には、職員配置の改善、心理士の配置、情緒障害児短期治療施設の量的整備という政策につながっていく。

さらに、社会的養護下にある子どものケアに関しては、施設養護から家庭的養護への転換や専門里親制度創設により、法整備を含めて制度上は整ってきたと思われる。

したがって、児童相談所が措置を要する子どもの処遇を決めるに当たっても、親子分離という外見上の形でなく、子どもの行動診断や心理診断を材料に、治療・回復という視点で行われるようになったことは、大きな前進と思われる。

こうして仕組みは整ったものの、実際の子どもの処遇決定に当たっては、専門里親で家庭的養育を準備し治療的に養育されるべき、情緒障害児短期治療施設において環境療法が行われるべき、等の判断が出ても、専門里親がいない、いてもすでに委託されていてこれ以上は無理、情緒障害児短期治療施設に入所させるべきだが半年以上の待機が必要になる、などの事態が恒常化している。

また、社会的養護に向けるべき子どもの総合診断を行う上で、両親の共働きの増加や労働時間の長期化、さらに児童福祉司の絶対数の不足と児相側の複数対応の原則から、保護者面接がなかなか設定できず、数回の面接設定に2ヶ月ほどかかってしまうことや、児童心理司の絶対的不足から心理診断に順番待ちで長期間必要となる事態となっている。さらに、社会的養護の受け皿不足による待機期間の長期化、入所に向けて事前面接や子どもの施設見学等本来行うべき手続きの徹底などにより、一時保護期間は長期化していく。

〈表2〉一時保護所の在所日数と社会的養護に措置された児童数（於：埼玉県南児童相談所）

	平均在所日数	社会的養護に措置された児童数	最大日数
2012年度	109.5	37	—
2013年度	96.2	52	228
2014年度	99.4	17	297

※2014年度は、上半期（2014年4月～9月）の数値。
出典：戸田市要保護児童対策地域協議会 全体会講演配布資料（2014年）

一時保護期間は、1週間以内と2ヶ月以上に二つの山がある分布となっている。筆者が社会的養護に措置された子どもの一時保護期間を集計したところ、表2のようになった。一時保護されてから、社会的養護に結びつくのに、平均で3ヶ月あまりである。小中学生ならば、学期まるまる一時保護所で過ごさねばならない状況である。

こうした社会資源の貧困さは、児相内部では当然共有されているが、地域関係機関にまでは認識されてはいない。このことが地域関係機関による児相不信の一因になっていることは否定できないだろう。

（2）虐待の定義拡大
児相はスクリーニングに追われる毎日

法改正の一つに虐待の定義拡大があげられるが、これは、同居人による虐待等があれば、法律の定義にかかわらず児相側は極めて不適切な家庭環境ということで、すでに事例化するようにはなっていた。また、児相は実務上も発見・通告義務が特に大切とされる職種や機関に対しては、「疑い」の時点で通告することを求めていた。したがって、法改正による「虐待された」から「疑い」への拡大は、現場実践の後追いでしかなかった。しかしながら、「疑い」

はあるが、確固たる証拠や根拠がないために通告を躊躇することの多かった学校等は、この定義拡大により通告をしやすくしたと感じられる。

面前DVによる心理的虐待の警察署からの通告は、法改正とはタイムラグがあり、2010年ころから急激に増え始め、特に顕著になったのは、2016年1月に起きた、狭山市の児童虐待死事件以降である。警察が関わった事案で少しでも虐待の疑いがあれば、直ちに児相に通告される事態となった。

法改正の精神は、警察の児童通告の内部規定の変更に生かされず、厚労省と警察署との協議では児童福祉法の規定どおり市町村にも通告してよいこととなっているが、現実的には、警察からの25条通告は100％児相宛であった。

こうした経過から、重度の虐待から虐待の疑いまでが一緒になってやってくる児童通告に対して、虐待の事実があったのかどうか、今後、再虐待のリスクがあるのか、支援を必要としている課題があるかどうか、といった「スクリーニング」に忙殺されていくことになってきた。

4. 児童虐待対応における到達点と課題

法改正や現場の対応に関する各種のソーシャルワークなどの到達点を整理すると以下のようになると思われる。

①介入的ソーシャルワークが普及・定着した。

②一方で、支援的ソーシャルワークも重要性も認識が低下されたわけではない。しかし、関係機関や地域社会からは、強制力等の権限行使を期待されることも少なくない。状況に応じて使い分ける専門性育成が課題。

③介入に必要な法的アイテムは、ほぼ揃ったと言える。

④虐待親に対する多くの支援プログラムが開発・普及されてきており、その技能を持つ職員が増えてきている。今後さらに充実させていく必要があるが、多くのプログラムが一定の実践経験を前提にしており、実践経験と技能向上は並行して行われる必要がある。

⑤要保護児童対策地域協議会（以下、要対協）はほぼ全地区に整備された。運営方法や参加機関の意識にはまだまだ課題が多い。調整機関職員の専門性（ケースマネージメント能力）確保が大きな課題。

⑥社会的養護における治療的かかわり（回復に向けてのかかわり）の重要性が認識され、家庭的養護が推進されつつある。制度としてはケアの選択肢は広がったが、需要と供給のアンバランスが未解消。

⑦施設の小規模化に伴うケア職員に求められる資質が変わりつつあるが、その対応以前に保育士不足等深刻な人手不足が生じてしまった。

⑧施設内虐待や子ども同士の不適切なかかわりの認識が高まり、児相と施設で協働して解決しようとしている。

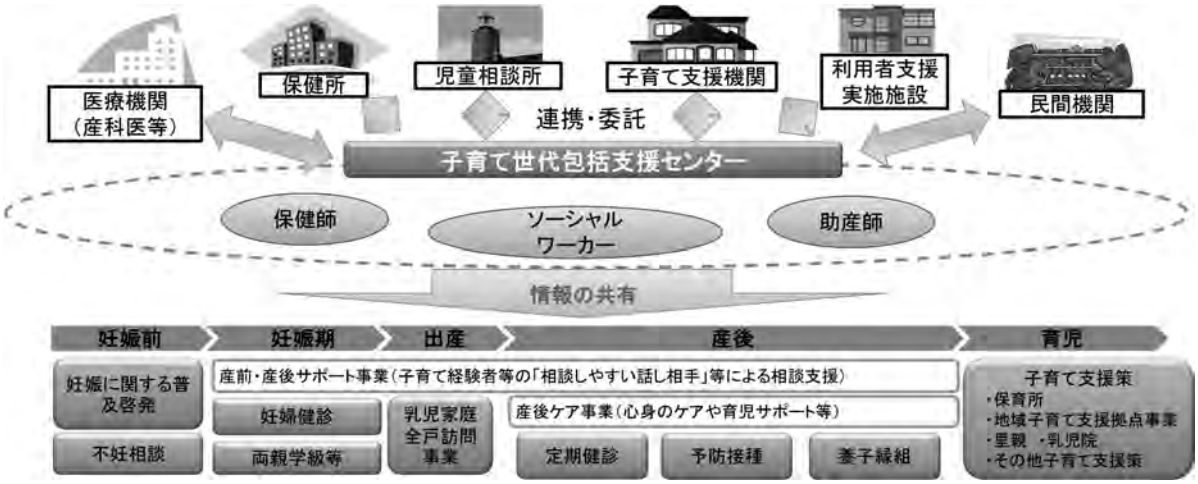
⑨児童養護施設等の第三者評価については、その具体的成果は明らかでないが、施設が社会的存在であることを踏まえれば、外部の目が入ることを当然としなければならない。一時保護所に関しては、国の予算化に伴い、大きく前進することを望みたい。

5. この先10年の児相の課題は？ 2016年法改正と児相強化プランをふまえて

今回の法改正のポイントは次の6点である。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被虐待児童の自立支援、⑤その他の改正事項、⑥検討規定等。

こうした法改正を踏まえて児相強化プランが示された。強化プランは、法改正によりさらに市町村との役割分担や明確化された専門性を実現させるための人的配置や人材育成のための具体的計画と言える。

〈図 1〉子育て世代包括支援センターのイメージ図



出典：厚生労働省ホームページ http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-10901000-Kenkoukyoku-Soumuka/0000131913.pdf

法改正後の児相業務として筆者が特に重要と考えているのは、次の2点である。

(1) 包括的支援の普及発展

包括的支援は、すでに高齢者福祉の分野では、市町村が地域包括支援センター（以下、センター）の設置（社会福祉法人等に委託することも可）が進んでいる。

要保護児童への支援において、児相だけ、あるいは福祉事務所だけでできるケースの方がむしろ少なく、要保護児童はすべて包括的支援が必要と言える。法改正において市町村に子育てセンターを設置することが推奨されており、ここには社会福祉主事や保健師、保育士などの配置が予想される。

規模の大きい市が要対協を地区割りするに当たり、センターの区域と同一にするとよいだろう。センターを中心に要対協の実務が展開され、児相はセンターへの支援を中心に市町村支援を行うことにより、専門的技術支援が要対協の参加機関全体に広がる可能性もある。

センターの事業実施は、296市区町村、720ヶ所まで増えてきた。センターは、どちらかというと妊産婦支援が中心に据えられているように感じられるが、子育て支援や家庭児童相談をも含めていかないと、包括的支援とはなりにくい。今までは、児相は地域関係機関のそれぞれと個別に連携、協働を行っていたのが、センターが真に子どもと子育て世代全体の包括的支援として適切に機能していけば、児相はセンターを中心に連携することになる。措置機関として、社会的養護の関係施設や児相の機関内連携によるチームケアに重点を移すことができ、困難で専門性の高い対応を必要とするケースと市町村支援の適切化が期待できると思われる。

国が行う職員の人材育成なども、児童虐待・児童福祉分野では包括支援センター職員を対象にしていくことで重点化が可能になるのではないか。

(2) 児相のセンター化から地域化へ

人口50万人に1ヶ所という児相の設置基準はいつのまにか削除され、公務員減らしの政策とあいまって大規模児相が増える傾向が続いていたが、今回の法改正による、特別区の任意設置と中核市への設置の推進は、児相の大規模化・センター化の流れから、小規模化・地域化への流れに変えていく力になることを期待したい。

ただ、特別区の場合、政令市に匹敵する区から中核市の人口要件を満たさない区まであり、ほとんど

すべての特別区が児相設置を予定している中で、各区が複数設置していくのか単独設置なのかが将来像を占うように思われる。

大規模化した児相では、児童福祉司の所属する部署を地区割りとする場合と、機能別に分割する場合がある。小規模化した場合、当然、児童福祉司の所属する部署を機能ごとに組織分割していく方法は無理があり、相談部門、心理部門、一時保護部門の3グループ制（いわゆる3部制の児相）となるか、児童福祉司の地区割りの中に心理部門のスタッフも組み込んでしまう方法（ただし、この方法は、心理部門のスーパービジョンが不十分になる）となる。小規模化は所内の密接な関係を確実に持ちやすくすると思われる。

中核市や小規模の特別区の児相が一時保護所を設置すれば、当然、その一時保護所の規模は小さくなる。小規模な一時保護所は、子ども集団の小ささと規模が小さいゆえの小さな職員集団との関係において、虐待等による傷つきからの回復に有益となり、また、全体規模が小さいゆえの児相内でのチームワークが円滑に行くことが期待できる。

筆者が訪問調査したことのある小規模児相では、いずれも児相内の連携に困難を感じている職員はほとんどいなかった。こうした小規模児相による実践が、子どもの支援に有効であることが証明されていけば、それは児相の業務のモデルとなり、大規模化・センター化した児相の解消につながるのではないかと期待している。

最後に

福祉現場は、法律や制度によって新しく生まれ変化していく側面もあるが、現場実践の蓄積や検証により新しい制度や法が生まれる側面も少なくない。包括的支援に関しても、例えば埼玉県では医師、教諭、ソーシャルワーカー、心理士など多方面にわたる個人的なネットワークを形成し、子どもの精神保健を図る取り組みを行うNPO団体※が20数年活動を続けている。こうした地道な活動は福祉実践現場に、多職種によるチームケアの重要性を広める重要な役割を果たしてきている。こうした下地があってこその包括的支援の制度化と考えている。

今、筆者が最も制度化が近いと思われる現場の実践が、性被害児童へのアプローチとして広がっている被害確認面接である。すでにいくつかの自治体で、性虐待児童の刑事事件化の際に児相、検察官、警察の間で被害児童への傷つきや負担を減らすために、協議や児相で行った被害確認面接の記録を警察や検察官が使用し事情聴取を省略する試みなどが行われている。こうしたことの制度化には関係法令の改正が必要になってくるが、現場では実践が先行している。

現場職員には、法改正や制度化をただ待つのでなく、現場から制度を作り上げていくという気概が必要ではないだろうか。

※NPO法人 埼玉児童思春期精神保健懇話会

参考文献／引用文献／参考資料

- 埼玉県「埼玉の児童相談」平成13・18・23・27年度版
- さいたま市「さいたま市の児童相談」平成18・23・27年度版
- 「福祉行政報告例」2001・2006・2011・2015年度
- 厚生労働省「要保護児童対策地域協議会設置・運営指針」平成22年
- 厚生労働省「平成28年度 子育て世代包括支援センター事例集」平成28年
- 厚生労働省「子育て世代包括支援センター実施状況」平成28年
- 山下隆久「学校現場におけるメンタルヘルスの問題と解決策としての埼玉児童思春期精神保健懇話会の歴史」『心と社会』No151・44（1）、2013年、日本精神衛生会

キーワード：包括的支援

対象者への支援は、福祉、保健・医療、教育、生活などさまざまな分野の専門的対応や制度・サービスを投入することによって、適切かつ効果的な支援となる。包括的支援はチームケアでありケースマネージメントが欠かせない。高齢者支援においては、地域包括支援事業を市町村の責務とし地域包括支援センターの整備が進んでいるが、児童家庭福祉においては、母子保健分野で子育て世代包括支援センター（機能の）整備が始まったところである。

Ⅱ 支援の現場に立って考える

社会的養護と「家庭」

学習院大学 文学部 教授 滝川一廣（たきかわかずひろ）

新しい体育館や寝台をならべるベランダもけっこうですけれど、あたしの心は、小さな平家を、どんなにあこがれているでしょう！　孤児院というものの精神方面の仕事がわかればわかるほど、一般の家庭に対抗できる孤児院のただ一つの様式は、集合式の小平家（コッテージ）にかぎると思うのです。家庭が社会の単位である以上は、子どもたちは幼いときから、家庭生活に、きたえさせてもらわなければなりません。

（『続あしながおじさん』遠藤寿子訳 岩波少年文庫）

はじめに

ジーン・ウェブスターの名作『あしながおじさん Daddy -Long-Legs』（1912）には続編がある。冒頭に引いた『続あしながおじさん Dear Enemy』（1915）である。前編の主人公ジュディ・アボットは自分の育ったジョン・グリーア孤児院の評議員ペンドルトン氏と結ばれた後（前編はここでハッピーエンド）、大学時代の親友サリーにその孤児院の改革を託すところから続編が始まる。続編は（最初はしぶしぶ）院長を引き受け、やがて改革に奮闘するサリーの書簡からなり、引用はその一節である。

1800年代のアメリカでは教会や慈善団体によって孤児院が次々と作られ、1900年にはおよそ1000施設、10万人の子どもたちが生活していた[1)]。現在と同様、字義通りの「孤児」は少数で、大多数は家族がありながらの入所だった。背後には大きな貧困が横たわっていた。生活難から新天地を求めて移民してきても、貧を脱けだせる保証があったわけではない。生活困窮、それにともなう家庭崩壊、養育不全、さらにアルコール問題、精神失調…。アメリカンドリームの光と影、その影の部分だったであろう。

ウェブスターは学生時代から教護院や孤児院を訪ね、その後も社会福祉事業に関わってきた作家で、作品は当時の孤児院の実態を映している。作中のエピソードには、時代的な違いはあれ、現在の施設スタッフにも思いあたるところがあるに相違ない。作品では軽妙な筆致で描かれているが、当時の孤児院は多くの問題を抱え、子どもの生活と成長に望ましい環境とは言いがたかった。

「続あしながおじさん」と白亜館会議

1900年代に入って、孤児院の環境不全に社会の目が向けられ始めた。セオドア・ルーズベルト大統領を議長として最初の「ホワイトハウス孤児援助委員会（白亜館会議）」（1909）が開かれ、そこで「子どもたちは貧困を理由としない急迫不正の場合を除き、家族から取り上げてはならない」と宣言される。また「貧困家庭は子どもの養育に対する金銭補償を受けるべきこと」「子どもを両親から引き取らねばならない場合には孤児院ではなく里親に預けられるべきこと」「里親には金銭補償をすべきこと」が決議される[1)]。孤児問題とは貧困問題にほかならぬ現

実が、すでに認識されていたことがわかる。

それとともに「施設」より「家庭」とする考えは、ホスピタリズム研究（後述）よりずっと前からあったとわかる。その底には「家庭こそ文明の生み出した至上のもの」という家族への（アメリカ的な）理想主義があったであろう。

戦後、小児科医ケンプが「家族による虐待」を医学的に発見（1962）するや、「虐待許すまじ」のキャンペーンが全米に広がって「防止法」を制定（1974）せしめたのは、アメリカ市民層が共有していた家族理想像が深く傷つけられたからにちがいない。そのため、親の糾弾と子どもの分離が中心の法律となり、根底の貧困問題に目が向かない点で白亜館会議より現実認識として後退していた。子育ての失調は条件次第でだれにも起きうるという理解にも欠けていた。理想化された家族像が、それに反する家族への激しい否定と非難に走らせたのである。

『続あしながおじさん』は作者の経歴に加えて、白亜館会議の時代が生んだ作と読めるかもしれない。ちなみに作中、サリーが『カリカック家──精神薄弱の遺伝研究』（ゴッダード、1912）を読んで衝撃を受けるくだりがある。後に調査の杜撰さや写真資料の改竄が指摘され、いまは悪名高いこの優生学的研究が当時もたらしたセンセーションや強い影響を知らされる。これらも含めて時代が浮かんでくる作品である。

わたしが児童福祉の仕事に就いたのは1980年代なかばで、日本の施設養護が70年も昔のサリーの言葉をそっくり繰り返さねばならぬ状況なのに驚いた。これを「立ち後れ」と呼ぶのはたやすいけれども、それだけで済まない問題とも見えた。考えてきたことを述べてみよう。

ホスピタリズム論争

精神科医のスピッツが施設で育った子どもたちに発達の遅れや情緒的な問題が少なからず見られることを「ホスピタリズム（施設症）」と呼び（1945）、その医学研究が欧米で重ねられる。ボウルビィの母性的養育剥奪（マターナル・デプリベーション）理論（1951）やラターによるその批判的検討（1972）など。

日本では1950年代、「ホスピタリズム論争」と呼ばれる議論が児童福祉関係者の間で起きた。ホスピタリズムを研究したベンダーの「家庭生活に優るものはない」（施設より家庭）という見解を厚生省が紹介したことに端を発した様々な絡みをもった議論だったけれども、整理すれば次のようなものだった。

（1）施設ケアは是か非か、（2）是とすれば、施設ケアをどう改善すべきか（現状でよしとする意見はさすがになかった）、（3）否とすれば、それに代わる道はなにか。

このうち（2）は、①施設の小規模化（小舎化）と家庭的処遇を推進、②施設の集団生活にこそ家庭養育にはない可能性を追求（集団主義養護）、の二方向に分かれた。（3）は、③施設養護から里親養護への転換で、1954年に「全国里親連合会」が発足する。ちなみに①こそ、冒頭の引用でまさにサリーが求めたものである。

しかし、論議はされたものの、日本の社会的養護は①～③のいずれへも歩を進められなかった。理由の第一は、大統領を議長として専門委員会が組織されたような社会全体にひろがりをもった議論や運動とならず、児童養護関係者内での「コップの中の嵐」に終わったためである。第二に、理由の第一ともつながるが、歩みを支える社会的な基盤を作りえなかったためである。①には大きな経済投資が必要だが、その国民的合意が得られるだろうか。②は社会主義的な理念に立つもので、その理念がどこまで国民に受け入れられるだろうか。③にはきわめて多数の里親受託家庭が必要だが、国民の間からそれだけの引き受け手が得られるだろうか。どれもクリアできなかった。

このため、その後、長い足踏みとなった（欧米で

は早くから③の方向への歩みが始まった)。そして、60年代の高度経済成長とともに一般家庭の子育てが非常に手厚いものへとレベルアップしていったのに対して、施設養護は大きく水を開けられてしまった。

「虐待防止法」と家庭的養護

社会全体の子育てレベルが向上するにつれ、そして子どもは大切に温かく育てられて当然という通念がひろまるにつれ、そこに届かない子育てが「問題」としてチェックされるようになった。なかでも極端な子育て不調を「虐待」と名づけて、子どもを次々施設へ「保護」するようにしたのが「虐待防止法」(2000)である。

その結果、明白になったことの一つは、保護児童の家庭環境も不全だったけれど、それに代わる施設の養育環境も同じく一般水準とは大きく水が開いていた事実だった。このため、入所児の急増とともに施設は収拾のつかない混乱や困難に見舞われ始めた。ホスピタリズム論争では「コップの中」で終わった問題が、コップからどっと溢れてきたのである。そこであらためていま、昔の埃を払って「①家庭的養護(小規模グループケア等)」と「③家庭養護(里親や養子縁組)」が浮かび上がってきた。

「家庭が社会の単位」である以上、施設のケアも「家庭生活」の様式に変えて子どもに社会を生き抜く力を育てねば――これがサリーの改革理念で、「小平家(コッテージ)」とはその理念の象徴、かつ具体化を意味した。日本の社会的養護も「小規模でのケア」「家庭と同様の養育環境」の推進、つまりサリー的改革に舵を切り、これは長い足踏みを顧みれば大きな前進だし、理念も大切である。

とはいえ、①③に踏みだすために考えておきたい問題が三つある。『続あしながおじさん』は「小平家(コッテージ)」へ改築が決まったところで大団円、その先までは描かれていない。

(1)今度こそは、それを支える社会的な基盤を作りえているかどうか、これから作りうるかどうか。

①は措いて、③を考えよう。その社会基盤は脆弱化している。日本では近世までは育て手を失った子や貧家の子を他家が引き取って育てる「貰い子」はありふれた習俗で、それが伝統的な「社会的養護」だった。ところが日本の近代化は、その伝統とその基盤となる子育て観を解体しながら進んで、今に至っているからである。

解体の結果、「貰い子」の背後にあった、子どもは「みんなのもの」で子育てとは相身互いの「公共的(共同的)な営み」だとする意識が現代社会では薄れている。それに代わって子どもは「個人のもの」で、子育てとはそれぞれの家族個人が自立的・主体的に担うべき「私的(個的)な営み」だとする意識が(とりわけ70～80年代以降)ひろく根づいた。これが育児の社会的孤立やそれによる失調が増えた理由だけれども、「虐待防止法」自体、その失調を「虐待(＝親の加害)」と捉えて親個人の問題に帰している。この意識が私たちの間に強いかぎり、他者の子を育てる「里親」や「養子縁組」が広まって社会的養護の柱となる道は遠い。

(2)子育て失調が起きる場も実は「家庭(家族)」である。そうとすれば、「家庭と同様の養育環境」を無条件に理想と言えるかどうか。

家庭がよき子育ての場たるには「条件」が必要で、それに欠ければ実親家庭であれ里親家庭であれ家庭的小規模ホームであれ、失調が起きうるし、現に起きている。たとえば、英国では保護児童の7割は里親に委託されるが、2年間以上同じ里親の元にいられない子が全体の65％、10％は9カ所以上もの里親を転々とするという統計がある[2)]。少なからず養育関係が失調しては里親の変更が繰り返されている現実がみてとれる。

家庭の子育ては、一対の特定のおとなが内にとじ

た構造のなかで養育を（ほぼ占有的に）担う仕組みである。その仕組みが深く親密で持続的な養育関係を育み、その関係が子どもの成長の安定した基盤となる。けれども、子育ては決してたやすい営みではなく、以上の仕組みの育児がうまくできるには必要な「条件」がある。一言でいえば、それを担う育て手に心身のゆとりがキープされていなければならない。「貧困」が子育て失調の最大の社会要因なのは、何にもまして家庭生活や育児から物心共々ゆとりを奪うためである。

子育てが家族の自立的で私的な営みとされる社会では、家族にゆとりがあるかぎりは自由で豊かな養育が可能だけれども、何らかの事情でそれが奪われるとたやすく失調に傾き、しかも家族の固定的でとじた関係の中では失調からの回復が難しい。現在、家庭で起きる子育て失調の多くはこのパターンだろう。社会的養護が「家庭」の子育てを範型にした場合、同じことが起きる心配はなかろうか。

社会的養護に至る子どもたちは、そこまでに並大抵でない困難を背負っていることを現場職員なら肌で知っている。生活様式を家庭モデルにし親子的なケアに転換しさえすれば何とかなる困難さではない。家族レベルの小人数の育て手だけで、しかも家庭的なとじた（煮詰まりやすい）関係の内で、子どもの背負う困難さと向きあう日々は育て手に疲弊や燃え尽きやこじれを引き起こすリスクがとても高い（英国の統計では65％が2年ともたない）。困難さの前に育て手からゆとりが奪われ、必要条件が失われるからである。制度が整備された英国の里親にあって、これだけ破綻が起きている。

生活規模は家庭サイズが望ましくても、人的配置まで家庭サイズでは無理が大きすぎる。多人数のおとなのチーム的な支えあいによって子育てにゆとりが保証される人的条件が充たされること、そのゆとりによって様々な困難を抱えた子どもたちが護り抜かれること、それが可能な条件が調えられぬかぎり、里親も家庭的小規模ホームも破綻や失調を防げない。一方、この条件がかなえば、破綻の防止だけでなく、以下の可能性が開ける。

ケアワーカーなど「プロ」が子育てに取り組むとき、世話をする、躾けをする、これこれの経験を与えるといった目的性をもったケアが中心になる（「支援プラン」にもそれが求められる）。それもむろん大切である。しかし、「素人」の親は、目的性のない何気ないふれあいをよくしている。なんとなく親子一緒にまったりしているとか、たあいもなく睦み合っているとか。そうした無目的な関わりに潜むやすらぎやくつろぎが子どものこころを護るのである。これが家庭の子育ての基質で、社会的養護が「家庭的」であろうとするなら、先ずここからだろう。

従来の施設ケアにこれが乏しいのは、プロは「目的性」を求められるうえ、何気ない「素人的な関わり」には育て手の心理的かつ時間的なゆとりがとりわけ必要だからである。困難を抱えた多数の子どもたちを少数のスタッフで育てる体制の下では、「目的」的なケアだけでぎりぎり精一杯となる。家庭サイズの少人数の子どもを家庭サイズを超えた多くのおとなが護り育む仕組みが生まれて、初めて真に「家庭的」な養護が実現しよう。

現代家庭は子どもにとって親以外におとながいない狭い世界となっている（だからその関係に不調が起きれば一気に深刻化する）。しかし、この仕組みならば、複数のおとなが身近にいて様々な遠近や濃淡をもった交流のもてる世界となり、それがセーフティネットになるし、社会的な力を育む糧ともなる。

もし、「家庭養護や家庭的養護」と「育て手の多数化」とが十二分にリンクすれば、上述の可能性が開くに違いない。問題は、それに必要な経済投資に社会の合意が得られるかだろう。子どもは「みんなのもの」で、子育ては社会全体が責任を担うべき「公共的（共同的）な営み」という子育て観を私た

ちがどこまで取り戻せるかにかかっていようか。

(3) 社会的養護はもちろん必要不可欠ながら、後手にまわった支援である。家庭での子育て失調を未然に防げないだろうか。

家庭の子育てが失調したとき、それを代替したり補正するケアが一般に社会的養護の役割とされている。その内容をできるだけ「家庭」に近づけようというのが今日の動きである。人類史において「家庭が社会の単位」であり続けてきたのは、それだけのかけがえのなさがあるからに違いない。先の条件が現実に調えられるなら、サリーが百年前に願ったとおり、社会的養護は「家庭生活」の様式でなされるにしくはない

しかし、そこまで考えるなら、さらに（サリーより）一歩先に進みたい。そのかけがえのない「家庭」での子育てをいかに失調から護るか。それが社会的養護の、あるいは社会全体の真の課題であろう。防止よりも予防。事後的な介入とそれに続くケアの大変さ、失調が子どもに背負わせる困難さを現場で知る者なら、この重要さはわかると思う。

本稿の主題からやや逸れるが簡単に触れよう。深刻な「子育て失調」の大半は乳児期に萌している。乳児の世話は手間と根気がいり、しかも待ったなしで、もっとも心身にゆとりが求められる。育て手にそれが乏しい場合、ありふれた小さな躓きも悪循環的に大きな失調に発展する危険をもつのである。裏返せば、この期の育児を社会的に護ることさえできれば、そうした失調を未然に防げる公算が高い。子育ての孤立傾向に見るとおり、現代日本ではこの護りが薄すぎる。情報は溢れていても生きたひとの助けが足りない。

子育ては妊娠から始まる。現在の児童福祉法は、若年妊婦、経済困難を抱えた妊婦、心身不調をもつ妊婦等を「特定妊婦」と名づけて支援するよう定めている。失調の社会的な予防に目を向けたのである。ただ、それに必要な条件整備が進んでいるとはいえないし、特定の妊婦だけを（失調予備軍かのように）選別するアプローチ自体、問題をはらんでいる。そうした選別をせず、「すべての親」にサポートが与えられるべきだろう。

子どもは産科で生まれる。産科に専門スタッフをおき、妊娠中に信頼関係を結んでそのまま乳児期から幼児期まで継続的な育児サポートをするシステムを社会に定着させるのが一案かもしれない。「家族」に丸投げの子育ては育児不安や現実的リスクを生む。このサポートシステムは、たんなる子育て失調の予防対策でなく、多くの人々が妊娠出産や育児に安心して向かえる広い公益性をもたないだろうか。

「すべての親」とは大変な数に見えようが、大多数はすぐ特別なサポートはいらなくなり、残った少数への地道な手助けが中心となるだろう。失調してからの介入とケアに較べたら、困難さも経済コストも遙かに少なく、何よりも子どもの不幸が減る。もちろん、すべて解決ではなく、その手からこぼれたり手の及ばぬケースも出てくるに違いない。それへの備えとして良質な「社会的養護」が大切な役割を担うことは言うまでもない。

文献

1）Dale Keiger. The Rise and Demise of the American Orphange, dek@resouce.ca.jhu.edu 1996（「アメリカにおける孤児院の誕生と消滅」www.geocites.co.jp/Milkway-Orion/3324/etc/orphanage.html）
2）川崎二三彦他『イギリスにおける児童虐待の対応――視察報告書』子どもの虹情報研修センター、2008

キーワード：ホスピタリズム（hospitalism）

家庭（家族）から離されて、施設・病院などを生活環境とした子どもに身体発育や精神発達、情緒的な対人関係等に問題が生じる現象をいう。①施設等の恒常的な人不足や養育の手薄さ、閉鎖的な集団生活が強いる問題、②養育者との親密で愛着的な接触が失われること（対象喪失）がもたらす問題（ボウルビィら）、③施設入所以前からすでに不備な養育環境にあったことの問題（ラターら）、などが要因に挙げられている。

Ⅱ 支援の現場に立って考える

社会的養護における「ケアの継続性」と「措置変更」

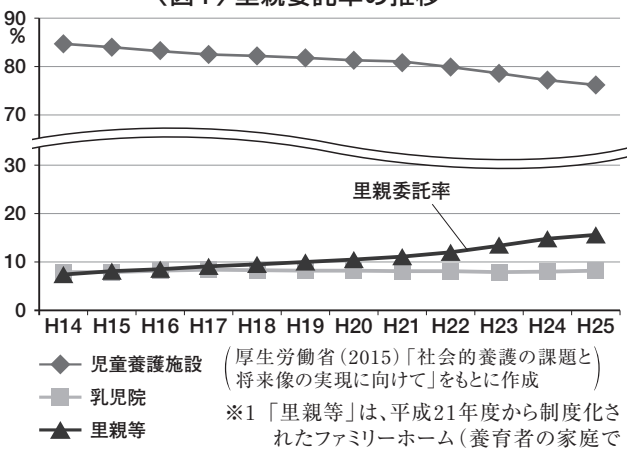
大阪府立大学 教育福祉学類 教授 伊藤嘉余子（いとうかよこ）

1. 家庭（的）養護の推進と「ケアの継続性」

2017（平成29）年4月から施行された改正児童福祉法では、「子どもの権利条約」が理念として明記され、子どもが権利の主体に位置付けられた。また、代替的養護を必要とする子どもの措置について「家庭と同様の養育環境」（家庭養護：family-based care）を優先して検討することとされ、社会的養護が目指すべき今後の方向性が明示された。

また、2016（平成28）年7月29日から、厚生労働大臣の下に「新たな社会的養育の在り方に関する検討会（以下、検討会）」が発足しており、社会的養護を必要とする子どもに限らず、すべての子どもを対象とした「新たな子ども家庭福祉」の実現に向けた制度改革のあり方について検討されている。

〈図1〉里親委託率の推移



（厚生労働省（2015）「社会的養護の課題と将来像の実現に向けて」をもとに作成）

※1「里親等」は、平成21年度から制度化されたファミリーホーム（養育者の家庭で5～6人の児童を養育）を含む。

※2 平成22年度は福島県分を加えた数値。

2011（平成23）年7月に出された「社会的養護の課題と将来像」において、里親委託率の向上が目標として掲げられて以降、全国の児童相談所において、要養護児童の措置先として、なるべく里親委託を優先的に検討する方向性が定着してきた。実際に全国の里親委託率は着実に伸びてきている（図1）。しかし、その一方で、里親家庭から乳児院、児童養護施設等の施設に措置変更される子どもが増加傾向にある（表1）。

家庭で育つことが困難な子どもに対して、家庭的で永続的な養育環境を提供することを意図して積極的に里親委託を検討し、実際に委託を推進している一方で、里親から施設への措置変更が増えている現状をどう捉えるべきか。「家庭と同様の養育環境」を優先した結果、「養育の継続性や永続性」が保障しづらくなっているとはいえないか。

また、こうした「措置変更」が避けられないのだとしたら、そのプロセスはどうあるべきなのか。本稿では、現在の社会的養護における「ケアの継続性への配慮」の現状と、今後の課題について検討していきたい。

2. 各運営指針にみる「措置変更」

社会的養護において、乳児院から児童養護施設へ、児童養護施設から里親へ、児童養護施設から児童自立支援施設へ…といった具合

〈表 1〉各施設等の委託経路と委託児童数

		家庭から	乳児院から	養護から	他の施設から	里親から	家裁から	その他から	総数
里親委託児	H15	851 34.7 %	799 32.6 %	581 23.7 %	47 1.9 %	78 3.2 %	—	98 4.0 %	2,454 100.0 %
	H20	1,600 44.3 %	975 27.0 %	710 19.7 %	63 1.7 %	122 3.4 %	—	141 3.9 %	3,611 100.0 %
	H25	2,131 47.0 %	1,209 26.7 %	741 16.3 %	68 1.5 %	200 4.4 %	—	185 4.1 %	4,534 100.0 %
乳児院児	H15	2,280 75.4 %	48 1.6 %	—	—	5 0.2 %	—	690 22.9 %	3,023 100.0 %
	H20	2,844 86.2 %	60 1.8 %	—	—	15 0.5 %	—	380 11.6 %	3,299 100.0 %
	H25	2,396 76.1 %	75 2.4 %	—	—	26 0.9 %	—	650 20.6 %	3,147 100.0 %
児童養護施設児	H15	22,548 74.1 %	5,557 18.3 %	782 2.6 %	596 2.0 %	269 0.9 %	23 0.1 %	641 2.1 %	30,416 100.0 %
	H20	22,579 71.5 %	6,170 19.5 %	904 2.9 %	763 2.4 %	448 1.4 %	41 0.1 %	688 2.1 %	31,593 100.0 %
	H25	20,436 68.2 %	6,558 21.9 %	875 2.9 %	886 3.0 %	615 2.1 %	20 0.1 %	589 2.0 %	29,979 100.0 %

（厚生労働省「児童養護施設入所児童等調査の結果」（平成15・20・25年2月1日よりそれぞれ抜粋・作成）

に、児童相談所の判断によって、子どもが生活する場所を変更することを「措置変更」という。

措置変更の決定機関は児童相談所である。児童相談所運営指針では「措置の変更」について以下のように記載されている。

> (4) 変更
> 措置の変更とは、その子どもになした措置の重要な部分の更改を意味し、法第27条第1項第2号に基づく措置から同項第3号に基づく措置に改めることのほか、同項第3.号に基づく措置であっても異なった種別の施設等への措置、同種の他施設等への措置、入所施設措置から通所施設措置等への変更も含まれる。措置の変更は、子どもにとって精神的負担が大きく、心的外傷体験になる危険性があることから、子どもへの影響に十分配慮しつつ行うことが必要である。特に里親委託の場合には、関係不調を示すこともあるので、措置変更の際には子どもの抱く失望感や里親が抱く喪失感を軽減できるよう、きめ細かな配慮が必要である。

たとえ、子どもの問題行動や施設不適応が契機となって措置変更の検討を開始したとしても、すべての措置変更は「子どもにとってよりよく適応しやすい養育環境への移動」を目指すものである。しかし、家庭からの分離を経験したことのある子どもにとっての施設の変更は、施設入所時に続く「再度の分離体験」「見捨てられ体験」につながるリスクもあるため、慎重かつ丁寧にプロセスを進めることが求められる。

しかし、どの施設の運営指針をみても、措置変更となる子どもに対して、具体的にどのような配慮がなされるべきなのかについては明記されていない。乳児院運営指針を例に挙げて、その内容をみてみると「乳児院職員が、関係機関や措置変更先（施設職員や里親）に対して行うべき実践（連携、引継ぎ、配慮など）」については示されているものの、子どもに対して具体的にどのような支援を行うべきかについては明らかにされていない。例えば、措置変更の理由をどのように子どもに説明し理解してもらうよう工夫するのか、措置変更までの準備期間に行うべきことや「ならし保育（交流）の進め方」、措置変

更後も子どもが乳児院との「つながり」を感じながら生活できるよう「継続的な支援」をどのように展開していくのか、といった内容に関する具体的な記載がないのである。

> (8) 継続性とアフターケア
> ①措置変更又は受入れに当たり、継続性に配慮した対応を行う。
> ・子どもの特性を理解するための情報の共有化やケース会議を実施し、切れ目のない養育・支援に努める。
> ・退所先の地域の関係機関と連携し、退所後の生活が安定するよう努める。
> ・措置変更等に当たり、引き継ぎを行う施設、里親等と丁寧な連携を行う。そのため日頃より、それぞれの施設や里親の役割を十分に理解し、連絡協議会や合同研修会の開催など相互の連携に努める。
> ・継続的な支援を行うための育ちの記録を作成する。
> ・前任の養育者や施設の担当者から後任の者へ適切に引き継ぐ。

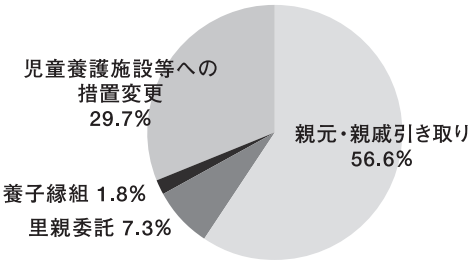
3. 乳児院から児童養護施設／里親への措置変更

次に、措置変更となる子どもの実態やそのプロセスについて、データや職員の声（註）等から考えていきたい。

乳児院の子どもの約56％が親や親族による、いわゆる「家庭引き取り」によって退所する（全国乳児福祉協議会）。児童養護施設や障害児施設に措置変更となる子どもは約30％、里親委託や養子縁組となる子どもは約9％である（図2）。

つまり、乳児院から児童養護施設へ措置変更となる子どもは、何らかの理由で家庭復帰ができなかったり、里親や養親とのマッチングがかなわなかったりした子どもであり、乳児院の入所児童の中では少数派であるといえる。

〈図2〉乳児院の子どもの退所理由



（全国乳児福祉協議会：平成21年度 http://www.nyujiin.gr.jp/）

乳児院から児童養護施設や里親に措置変更される子どもは、まず家庭から離れる際に「1回目の依存関係の切断」を経験し、その後、乳児院からの措置変更で「2回目の依存関係の切断」を経験する。日本の社会的養護のシステムにおいては、「乳児院からの措置変更」は制度上避けられないものであるが、一方で「避けるべき措置変更」であるともいえる。

> 【乳児院から措置変更してきた子どもを担当した児童養護施設職員の語り】
> ならし保育の間ずっと、一緒に来た乳児院の保育士さんの服の裾を掴んで離さないんですよね。少しでも姿が見えなくなると、べそをかいて保育士を探して、抱き着いて…ああ、乳児院の子を受け入れるってこういうことなのかなぁって。ちょっと大変だなぁ、じゃないですけど、愛着ある人から引き離す感じがして、こちらも辛いというか…
> （中略：措置変更後の子どもの様子）
> Aちゃんの日常生活での様子が、乳児院からの文書や記録に書かれている内容とはずいぶん違いがあって、施設内でもおかしいなという話になりました。例えば「トイレに行きたい時は自分で伝えることができる」とあるのですが、何も言わずにパンツの中でしてしまうし、食事も「自立」とあるけど、担当職員が食べさせないといけない状態だったり…。

【乳児院の職員の語り】
措置変更後も子どもが乳児院の保育士のこととか話しているっていうので、少しでもつながっていたかったのですが、家族再統合も視野に入れているケースなので、「子どもからの乳児院の保育士への思い」を薄らぐようにしたいのだと。それで交流はして欲しくないと言われて…。そのへんがちょっと残念だなと。

乳児院の職員の語りからは「子どもとの間で形成した愛着、きずな、関係性をできるだけ継続したい」という思いがうかがえる一方で、それがかなわない無念さが伝わってくる。

一方、児童養護施設職員の語りからは、愛着対象からの分離体験の影響による子どもの混乱や退行の様子が伝わってくる。

乳児院は、法律上は就学前まで在籍可能であるが、多くの場合は2歳前後で措置変更が行われる。子どもの記憶に残らない、子どもが自分自身で意向や意見を言語で表明することが難しいということも影響してか、子どもの意向を尊重した措置変更プロセスを形成しづらい面が多いのではないかと懸念する。乳児院職員によるアドボカシー（子どもの代弁）に寄せる期待は大きいが、措置変更においては「送り出す側」よりも「受け入れて、これから長く生活を共にしていく側」の意向の方が優先されやすいのではないだろうか。「子どもの最善の利益」に配慮した措置変更プロセスについて、送り出す側と受け入れる側とでしっかり意見や思いを共有する時間や機会が必要である。

4. 他施設から児童自立支援施設への措置変更

児童養護施設–児童自立支援施設間の措置変更に関する先行調査は新しいものばかりである。このことから、近年になって、施設不適応等による措置変更ケースが増え、調査研究の必要性が高まって来ているのではないかと推察する。表2は、児童自立支援施設の入所児童の入所経路の変遷を示したものである。家庭から入所する子どもの比率が年々減少している一方で、児童養護施設や里親家庭から措置変更で入所してくる子どもが増加していることがわかる。

遠藤（2015）は全国の児童自立支援施設を対象に、児童養護施設から措置変更された子ども全件に関するアンケート調査を実施した。その結果、措置変更理由を概観すると「犯罪（触法）行為」が15.7％であるのに対して、「施設不適応」が60.9％であった。さらに、措置変更で児童自立支援施設にやってきた子どもの46.1％が、就学前から児童養護施設等に入所した子どもであることを踏まえ、児童養護施設における養育の質の見直しと、「援助の連続性」を念頭においた施設間連携の必要性を遠藤（2015）は指摘している。

【措置変更経験者の語り】
いまだにどうして自分が児童自立支援施設に行くことになったのか、よくわからないんです。まあ万引きとか無免許運転とか色々悪いことはやっていましたけど…。ある日、いきなり職員から「3日くらい反省してこい」と車に乗せられて一時保護所に連れていかれました。でも、一時保護所の職員は「1ヶ月は帰れない」と。騙された、腹が立ちました。捨てられたとも思いました。でも仕方がない、親がいないってこういうことなのかなとも思いました。

【児童養護施設職員の語り】
一時保護になって、その後うちの施設には帰れないって最初から言ったら暴れたりする心配もあったので、騙し討ちって言ったら失礼ですけど…その時すでにもううちの施設には戻れないことは決まっていたけど、一応「一時保護所でよく考えて反省して相談してきてね」って形で

〈表 2〉児童自立支援施設入所児童の入所経路の変遷

	総数		家庭	養護施設	他の児童福祉施設	里親家庭（ファミリーホーム含む）	家庭裁判所	その他・不詳
1997年度（平成9年度）	人数	1,920	1,407	173	32	9	227	72
	構成比	100.0％	73.3	9.0	1.7	0.5	11.8	3.7
2002年度（平成14年度）	人数	1,657	1,082	218	48	12	282	15
	構成比	100.0％	65.3	13.2	2.9	0.7	17.0	0.9
2007年度（平成19年度）	人数	1,995	1,267	267	58	23	347	33
	構成比	100.0％	63.5	13.4	2.9	1.2	17.4	1.6
2013年度（平成25年度）	人数	1,670	1,018	236	49	32	306	29
	構成比	100.0％	61.0	14.1	2.9	1.9	18.3	1.7

（厚生労働省「児童養護施設入所児童等調査結果」をもとに筆者作成）

送り出しました。

【児童自立支援施設職員の語り】
そもそも措置変更に納得していないんです。一時保護所から前いた児童養護施設に帰れるって思ってたみたいなんでね。だから、うちに来てからも、脱走しては前にいた施設に逃げていく。それを迎えに行くの繰り返し。

措置変更の経験者や児童自立支援施設職員の語りからは「措置変更の理由が理解／納得できない」「だまされて連れて行かれた」という不満や諦め、「前にいた施設に帰りたい」という子どもの思いが伝わってくる。また、送り出す施設職員の語りからは「本当の理由を言わずに一時保護につなぐ」という手段を取らざるを得ない状況がうかがえる。

たとえ「問題行動」と言われる自らの行為が原因となっての措置変更であっても、子どもたちの「養育／ケアの継続性」に配慮したプロセスが必要ではないか。措置変更の理由を説明しなかったり、「すぐに帰れる」等と事実と違うことを伝えて措置変更へ送り出したりすることは、果たして「子どもの最善の利益」に配慮した支援だといえるだろうか。

筆者らは、2014年度に社会的養護の施設や里親間で措置変更となった子どもたちに関する実態調査及び施設職員を対象としたインタビュー調査を実施した。

その中で、ある児童自立支援施設職員が、自身の施設に措置変更されてきた子どもについて、このように語っていた。

やっぱり生まれてからずっと乳児院で、その後は児童養護施設で…っていう子は、根っこがないというか、守るものがないというか、投げやりなそんな感じで。落ち着かないですね。

また、アンケートによる実態調査の結果、いわゆる「不適応」を原因として児童自立支援施設や児童心理治療施設へと措置変更となる子どもの29％は、乳児院からの措置変更を経験していた。

これらの結果から、物心つく前に乳児院に預けられ、「自分はなぜ親と暮らせないのか」「なぜ親に育ててもらえなかったのか」という疑問を抱えたまま児童養護施設や里親家庭等に措置変更され、複数回にわたる「養育者との分離体験」を経て成長する子どもの混乱や葛藤が、思春期における多様な行動化に結びついている可能性がうかがえる。

児童自立支援施設への措置変更は、子どもにとってスティグマを伴いやすい側面がある。「自業自得」「自分の行為に対する罰としての措置変更」としてではなく、「自分の成長やステップアップに必要な最善の機会が与えられた」と子どもが前向きになることができるような説明や励まし、動機づけ等の支援が児童相談所や施設職員の役割として求められているといえよう。

5. 新たな社会的養育の構築に向けて

「検討会」では、「社会的養育全体像とその達成プロセスへの提言」の1つとして、「『継続性』『永続性』を担保するソーシャルワークへの提言」を挙げている。ここでは、措置変更と「ケアの継続性」にかかる課題として、3点を提起したい。

1つは、措置変更時における子どもへの説明と同意形成のプロセスへの配慮である。子どもの年齢や措置変更理由にかかわらず、なぜ養育の場を移らなくてはいけないのかという理由の説明や、これまで大切にしてきた人間関係や環境とのつながりの継続性を保障するための支援を誰がどのように担っていくべきなのか、変更前の施設、変更後の施設、児童相談所の3者の連携や役割分担等について十分に検討する必要がある。

2つめとして、措置変更となる子ども本人のアドボカシーの保障である。例えば、児童養護施設で他児への暴力等の加害行為によって他施設へ措置変更となる子どもにも、自らの被害性を含めたいわゆる「言い分」を主張できる機会が必要ではないか。「検討会」の中では「子どもの権利擁護（アドボカシー）システムづくり」も案として挙がっているが、その一環として、措置変更時のアドボカシーについても視野に入れた検討が行われることを期待する。

3つめは、措置変更をなるべくせずに「ケアの継続性」を担保できるような支援システムの構築・創設である。里親家庭や施設の小規模ケアやファミリーホーム等、小規模化・地域分散化がなされた養育形態における養育担当者の負担や不適切な養育へのリスクが指摘されている。家庭（的）養護の推進と養育者のケアやサポートを両輪として前へ進めていく必要がある。また、どうしても措置変更せざるを得ないケースにおいても、「措置変更＝今生の別れ」ではなく、「一緒に生活できないけれども、見守られている」と子どもが「つながり」を感じながら新たな環境で生活していけるような配慮、つまり「ケアの継続性の保障」が必要である。

生みの親との家庭生活がかなわなかった子どもたちにとって、「あなたを昔から知っている」「今までもこれからもいつでもつながっている」という存在は必要である。彼らが、辛い過去と向き合ったり、これから自立に向けて成長したりしていくプロセスを支えるためにも、持続可能な社会的養育の在り方について具体的に検討していかなければならない。

註）ここで紹介する施設職員の語りは、筆者らが、平成27年度厚生労働省子ども・子育て支援推進調査研究事業：課題番号16「措置変更ケースにおける支援内容や配慮事項に関する調査研究事業」の一環として実施した、施設職員を対象としたインタビュー調査の一部から引用したものである。また、措置変更経験者の語りは、2009年に筆者が施設経験者を対象に実施したインタビュー調査から引用したものである。いずれも調査時に論文等で発言内容を公表すること等を誓約する等の倫理的配慮を行っている。

参考文献

- 遠藤洋二（2015）「児童養護施設から児童自立支援施設へ措置変更となった児童に関する実態調査～児童自立支援施設に対する全国調査の中間報告」『非行問題』（221），pp117-133.
- 伊藤嘉余子他（2016）「措置変更ケースにおける支援内容や配慮事項に関する調査研究事業報告書」（平成27年度厚生労働省「子ども・子育て支援推進調査研究事業」）https://www.osakafu-u.ac.jp/affiliate-news/nws20160421/
- 全国乳児福祉協議会　http://www.nyujiin.gr.jp/
- 乳児院運営指針（平成24年3月29日厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）

キーワード：ならし保育／ならし交流

措置変更する時に、子どもが段階的に新しい環境に慣れ、適応できるよう、まず短時間の交流から始めて、徐々に保育・滞在時間を延ばしていくこと。「慣らし」という漢字は使わずに、平仮名を用いて表記する。それは「子どもに慣れさせる」という意味ではなく、「子どものために新たな生活環境（職員を含めて）をならす（均す：地面をたがやし整えるイメージ）」という意味で用いているためである。また近年では「愛着をつなぐ」「バトンを次の養育者に渡す」といった意味を込めて「つなぎ保育」という表現を用いる乳児院職員が増えている。

Ⅱ 支援の現場に立って考える

社会的養護と未完の『自立』

── 唯一無二の存在として他者から受容され生きること

法政大学 キャリアデザイン学部 准教授 遠藤（えんどう） 野（の）ゆり

はじめに：支援の終わりとしての「自立」

児童虐待について学び始めたころ、施設関係者の勉強会で、「自立ってなんですか」と尋ねたことがある。いくら考えても肝心の「自立とはなにか」がつかめず、隔靴掻痒だったのだ。答えにくい質問をしたつもりはなかったが、しばしの沈黙の後、あるベテラン職員が、言葉を選びながら、「子どもが、甘えてくれるようになってきたら、そういう関係ができてきたら、自立のタイミングじゃないかな」と語ってくれた。質問からは少しずれているように思われる回答と、一様にうなずく他の職員たちの様子に、釈然とはしないものの、いったんその言葉どおりに受け止めようと思ったことを記憶している。

自立とはなにか。このシンプルな問いに対して、なぜこのような複雑な答えが返ってきたのか、今ならその理由の一端が見える。

社会的養護を要する子どもの自立の理想像は、容易に思い描ける。施設の職員や他の子どもたちと深い信頼関係で結ばれ、家族とも安定的な関係が築け、より良い仕事環境を得て巣立っていく。そこで新しい友人や恋人をつくって、ときには施設に里帰りをする。このように、一個の人間が自立するというときには、新しい出会いや限りなく広がる可能性へと向けた輝かしい希望というニュアンスがある。

しかし、自立の現実は、施設の子どもたちにとっては厳しい。なぜなら、社会的養護における自立は、制度的には、「支援の終了」を意味してしまうからだ。

Ⅰ　制度としての自立

1．制度からこぼれ落ちる子どもたち

これはもちろん、仕方のないことではある。社会的養護が制度として成立している以上、そこにはつねに費用の問題があり、そうである以上その利用に一律の条件を設けざるを得ない。

けれども、こうした条件はまた必然的に、「その条件からこぼれ落ちてしまう者」を生み出す。学力不振や不適応などにより、就学というレールから降りてしまう子ども。しんどさを、逸脱や自他への加害というかたちでしか示せない子ども。

児童福祉は、そうした子どもたちをどうすれば救えるのか、長い間、格闘してきた。施設を出た子どものアフターケア施設としてボランティアが始めた自立援助ホームも、その一例である。しかしこうした自発的な取り組みが実を成すためには制度の中に位置づけられる必要があり、だがその制度は再び条件からこぼれ落ちる者を生み出す、という矛盾を抱えている。2016年の児童虐待防止法改正による、被虐待児への自立支援の強化も、例外ではないだろう。

2．親子関係の終わらなさ

例えば、自立支援の強化においては、対象者の年

齢が問題になる。20歳という法の適用範囲が拡大されても、いずれはこの適用を外れざるを得ない。

ここで起きる問題は、発達の個人差ゆえにいつまでも自立できない子どもがいる、ということだけではない。誰にでも該当するのは、ある年齢になれば制度的には子どもではなくなるとしても、親子関係においては子どもはいつまでも子どものままだ、という問題だ。親と子の関係は終わらず、それゆえ親子関係の葛藤もまた、いつまでも終わらない。

阻害的な（= abused= 虐待的な）親子関係を経て、30歳を超えても、実親の陰におびえ、二度と会わないように細心の注意を払っている人もいる。トラウマ体験にいまだ悩まされる人もいる。また、「本当は親は自分を愛してくれている」という期待を捨てきれず、それゆえ、自立への一歩を踏み出せない人もいる。しかし、いずれ一定の年齢になれば、支援は打ち切られてしまう。制度としての自立が一定の期間や期限を想定しているのに対し、現実の自立には終わりがないのだ。この点について天羽は、自立とは「主体的行為というより、社会的ルールや慣習、要請に基づき、好むと好まざるとにかかわりなく、一定の時期に迫られる状態を含んでおり、他律的要素を包含」するものだ（天羽2003, p.143）、と指摘する。

Ⅱ　自立の過程とその困難さ

1．自立の前提としての基本的信頼感

制度としての自立は、「一定の力を身に着けた人が自律的に社会生活を営むこと」という、いわば完成形としての自立を想定している。そして、その実現に向けて支援をおこない、一定の条件の下でその支援は打ち切られる。

しかし現実の自立はなかなかそうはいかない。自立をめぐって、子どもたちは実際にはどのような体験をするのだろうか。

発達論的にいえば、生まれたときに完全なる他者（保護者）依存の状態である私たちは、いわゆる母子一体関係を人間関係のベースとしながら、しだいに他者関係を広げていく。その広がりの中で人は、目の前にいる個別的で顕在的な他者、つまり、家族や友人や先生といった他者に対する信頼感を育む。と同時に、その信頼感をベースにして、「そもそも人とは基本的に信頼に足るものだ」という「基本的信頼感」を獲得していく。安心して道を歩くこと、マス・メディアの情報を信じること、新しい環境にわくわくすること。これらはすべて、「まだ実際に出会ったことはない他者」が信頼に足る存在なのだ、という私たちの無意識のかまえによって可能になっている。

自立は、こうした他者への信頼感が前提となる。なぜなら人間は社会的存在であり、他者との関わりの中でしか生きていけないからだ。

2．社会的養護を要する子どもたちの自立の困難

ところが、社会的養護を要する子どもたちの多くは、最初の一対一の関係や、その後の他者関係の広がりのなかで、見捨てられたり暴力を振るわれたりしており、他者は信頼できない、という不信感を抱いている。施設での暮らしが、その不信感を容易に取り去ってくれるとは限らない。例えば施設内で暴れたり、引きこもったり、施設職員に対して「試し行動」を示したり。こうした子どもたちはときに、「阻害的な親子関係」からの自立の一歩として暮らすはずの施設で、自ら、その場が居心地悪くなるようにふるまう。その結果、その施設でさえ受け入れてもらえなくなったりするなど、人間関係への信頼感は、さらに脆くなることさえも起きる。それほどまでに、彼らの絶望は深い。

こうしたもつれは、社会に出るプロセスにおいても生じる。就職先の上司や同僚に、半ば意図的に悪意を向けてしまうこともあるし、周囲のサポートにもかかわらず働く意欲を保てなかったり、心身を患

ってしまうケースも珍しくない。社会的養護を要する子どもたちの他者関係のベースはそもそも脆いのに、施設の内外での他者との阻害的な関係が、さらにそれを脆くしてしまう。

なぜであろうか。それは、個別的で顕在的な他者関係というベースのもとに感じられる「そもそも人とは基本的に○○だ」の「○○」の部分が、彼らの場合は、「信頼できない」になってしまっているからだ。他者が信頼できると感じているとき、人から投げかけられる注意や叱咤は、思いやりや信頼感の呈示である。しかし、信頼のおけない他者からのそうした言葉は、暴言であり、威嚇であり、加害行為になってしまう。それゆえ彼らは、他者の何気ない一挙手一投足をネガティヴに解釈し、ますます不適応傾向へと陥ってしまうのだ。

Ⅲ　現象学的に見た自立の困難

1．匿名的で潜在的な他者からの疎外感

こうした困難さを、筆者の専門領域である現象学に即して見るならば、自分は「世の中」に支えられていない、という不安感が指摘される。「世間体が悪い」などというように、私たちはいつもなんとなく、他者からの視線を気にしている。とはいえこの他者は、具体的で個別的な他者ではなく、名前もなければ顔もない、そもそも実在していない、イメージとしての他者である。こうした他者は、匿名的で潜在的な他者、と現象学的にいうことができる。「基本的に他者は」というときの「他者」は、このような誰でもない誰かという性質をそなえている。

大塚（cf. 2009, p.64）が指摘しているように、子どもたちは、施設での暮らしがどれほど配慮に満ちているとしても、施設で暮らすこと自体がふつうではない、という感覚を抱いている。こうした感覚は、「自分は世の中の人たちとは何か違うのだ」というように、世の中一般から、つまり匿名的で潜在的な他者から切り離されているという感覚である。この感覚が、他者とのトラブルを招きがちな要因の一つなのだ。

2．個別的な他者とのトラブルをこえて

他者とトラブルになるのは、匿名的で潜在的な他者から疎外されている、という彼らの感覚ゆえだけではない。考慮すべきは、現実の他者はちっとも優しくない、という事実だ。

匿名的で潜在的な他者が信頼に足るものであろうとなかろうと、現実で出会う個別的な他者は、しばしば子どもを傷つけ、ないがしろにし、無視をする。職場で上司や同僚にいわれのないハラスメントを受けたり、路上ではひったくりに遭うかもしれない。いや、そのような悪意だけが「優しくない」のではない。自分が親友だと思っている友人には、別の大切な友人がいるかもしれない。心から信頼する恋人に助けを求めても、かけつけられない事情があるかもしれない。取り巻く多くの善意でさえ、常に私を最優先してくれるわけではない、というかたちで、他者は私を裏切り続ける。

それゆえ、自立するためには、個々の経験においてどれほど他者に裏切られても、それでも他者は基本的に信頼に足るのであり、必ずしもいつも私の望みを無条件に受け入れてくれはしないとしても、それでも他者は私を受容してくれているのだ、と感じ続けられなければならない。そのようなことが、どうすれば可能であろうか。

おそらく二つの条件がそろわなくてはならない。一つは、匿名的で潜在的な他者が信頼に足るものだ、というように感じられること。一つは、誰かの裏切りに傷ついたときに、それでもあなたは他の誰でもないあなたであるがゆえに受容されている、という自分の「唯一無二性」を保障されることだ。

3．唯一無二性を保障する他者

私たちが、自分を自分として保持し生きていくた

めには、他でもない自分が受容されている、という感覚が不可欠である。例えば幼児にとって、自分の誕生日は一年で最も重要な日であり、この日は誰もが自分を祝福している。自分は唯一無二の祝福された存在であるという感覚があって初めて、生まれる国も時代も親も選べず強制的に付与されたこの人生を、ポジティヴに受け入れることができる。

しかし私たちは成長の過程で、自分の唯一無二性は、実に脆いものでしかないことを知ることになる。多くの人は私の誕生日を祝福しないどころか、そもそも関心さえ抱かない。私は多くの人たちの中に埋没する存在でしかない。この絶望を乗り切るには、個別的で顕在的な他者から、その唯一無二性を、折に触れ確認させてもらう必要がある。多くの子どもたちは、終わることのない親子関係の中で、自分の唯一無二性を保障され続けているはずだ。

ところが、施設の子どもたちにとって親子関係の唯一無二性は、複雑な様相を帯びる。ネグレクトされた子どもには、自分は親にとって唯一無二の存在ではないのだ、という悲しみになる。過干渉を受けた子どもは、唯一無二性が自分の人生を阻害するという苦しみを味わう。しかも、子どもにとって親もまた唯一無二であるため、この唯一無二性を手放せば自分は根無し草になり、手放さなければ自立がかなわないというジレンマにさらされ続ける。それゆえ、施設の子どもたちにとって、唯一無二性の保障はいつもアンビバレントなものになってしまう。

おわりに：未完としての自立

したがって、自立はいつまでもかなうことのない理想形でしかなく、実際には、実現すれば同時に新たな苦しみが生み出されるのだ。少なくとも自立を、「一定の力を身に着けた人が自律的に社会生活を営むこと」と捉え、その力を身に着けさせるべく直線的な支援をすることだけでは、不十分なはずだ。「いつかかなうはずの明確な自立」を想定することは、「まだ自分はきちんと自立できていない」という新たな苦しみを子どもたちに生みだしかねない。

そうではなく、未完のプロセスとして自立を捉えること。少し良くなってはまたしんどくなり、その中にもどこかで生きる喜びがありというように、螺旋状にからまったものとして捉えること。そのような未完成の形でしかない自分の自立の様を、受容すること。それこそが、自立の一歩ではないだろうか。

施設職員にとって、子どもたちの唯一無二性を保障することは、どれほどの愛情をもってしても非常に困難だ。なぜなら子どもたちは、「自分の大好きな職員さん」が「他の子どもにとっても大事な職員さん」であることを、いやというほど知っている。子どももまた、職員に配慮する。

十数年前、ベテラン職員が語ってくれた「甘えてくれる関係」とは、それでもこの人に唯一無二性を支えてほしい、という子どもの願いと、その願いを受け止める職員の切なさの表れだったのだろう。自立とはこうした切ない思いの交流の向こうにほのかに見える、未完のなにかなのではないだろうか。

参考文献

- 天羽浩一（2003）「『自立』independenceと『自立』autonomy」鈴木力編著『児童養護実践の新たな地平』川島書店
- 大塚類（2009）「他者と共に暮らす」中田基昭編著『家族と暮らせない子どもたち』新曜社

キーワード：唯一無二性

人は、他の誰でもない私として自他から愛されることを必要とする。この「他の誰でもないこと」を唯一無二性という。「同条件の他の人でもよい」といわれることは、唯一無二性を阻害されることである。発達心理学のいう「幼児的万能感」は、成長と共に、「他の人にとっては他の人自身が中心である」という理解によって薄れていく。しかしその中でも自分の唯一無二性が保障されていれば、アイデンティティが十全に形成される。

Ⅱ 支援の現場に立って考える

せたがや若者フェアスタート

すべての若者が同じスタートラインに立ち未来を切り開いていくために

世田谷区 総務部長（前子ども・若者部長） 中村哲也（なかむらてつや）

1. 世田谷区の若者支援の取り組み

(1) 若者支援担当課の設置

世田谷区では、従来から、就労支援や健康づくりなど、各分野別に若者支援施策を展開してきました。しかし、包括的に若者の課題を受け止め、施策の狭間で苦しんでいる若者に光をあてる必要があること、地域の活性化に向けては、若者が地域で活動する機会の提供・場の充実が欠くことができない重要な施策であるとの考えのもとに、平成25年度に保坂区長を本部長とする「若者支援推進本部」を立ち上げるとともに、「子ども部」のなかに「若者支援担当課」を設置、翌26年度には「子ども・若者部」に改組し、推進体制を整備しました。

また、若者支援施策は、子どもの頃から継続的に取り組んでいくべきものや、ひきこもりや不登校といった早期の支援によって問題の深刻化を未然に防ぐことができるものなど、子ども期の施策と密接に関わることから、これまで18歳未満の子どもを対象とした「子ども計画」の改訂（平成27年度～）にあたって、30歳代までの若者支援施策との関係を追加し、具体的な取り組みをすすめることとしました（図1）。

(2) 若者支援施策の柱

世田谷区の若者支援の施策は、大きく2つの柱ですすめています。

ひとつは「若者の交流と活動の推進」です。すべての若者が、地域で活発に活動し、経験を積み重ねながら成長して地域の担い手となっていくことを目指し、児童館や青少年交流センターの運営を行っています。

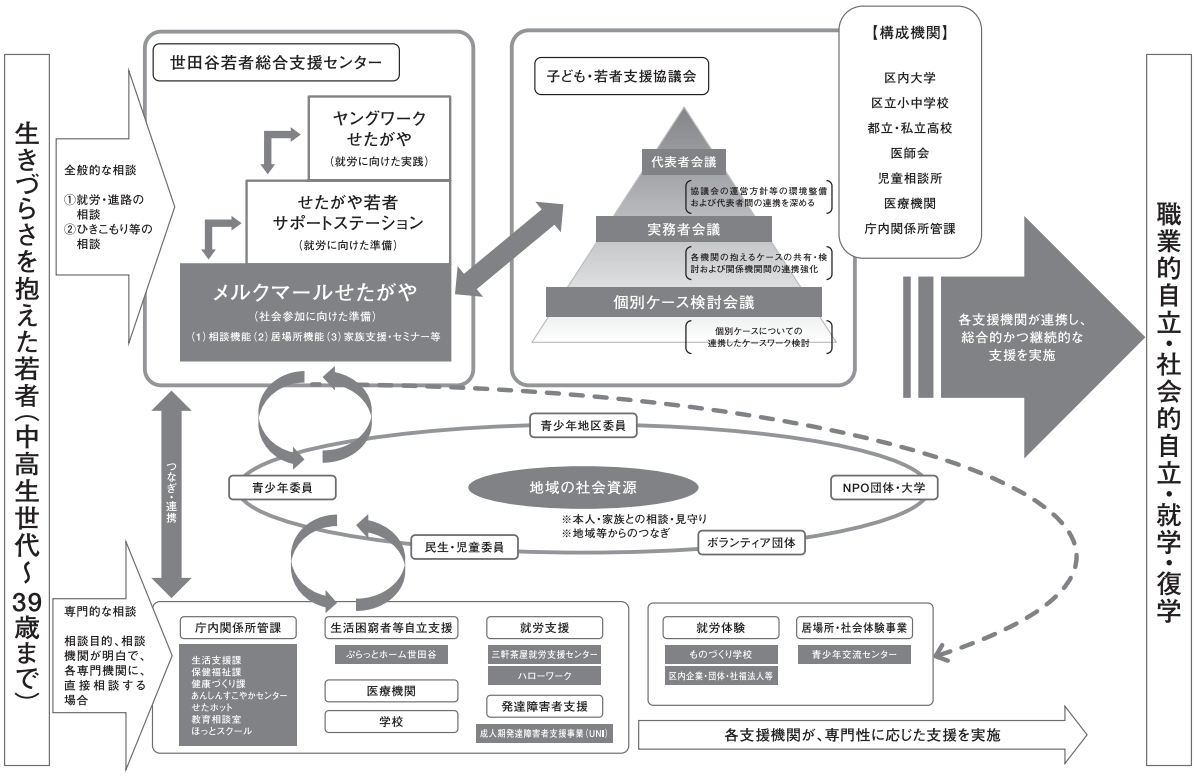
もうひとつは「生きづらさを抱えた若者の支援」です。生きづらさを抱えた若者とは、ひきこもりや不登校など、学校生活や就労時の体験、人間関係のつまづきなどを起因として、社会生活や他者との関わりがうまくいかず、目指す生き方に向かって進めない、または目指す方向がわからないために悩んでいる若者と定義しています。

区では、「若者総合支援センター」を設置し、生きづらさを抱えた中高生世代から30歳代までの若者とその家族を対象として、相談支援とともに、対人関係や社会生活に対する自信を取り戻すきっかけとなる「居場所」の整備、就労・医療・福祉等の関係機関と連携した重層的な支援を行うことによって、若者の社会的自立に向けた支援を行っています。若者総合支援センターは、次の機関で構成しています。

①メルクマールせたがや

ひきこもり等生きづらさを抱えた若者の社会参加に向けた準備の場として、相談支援、居場所機能、家族支援を行います。臨床心理士や精神保健福祉士等の専門職が対応します。

〈図 1〉世田谷区若者支援ネットワーク図



②若者サポートステーション

就労に向けた準備の場として、個別相談等を通じて、若者一人ひとりの状況にあわせた将来を一緒に考えていきます。

③ヤングワークせたがや

就労に向けた実践の場として、職場見学や就活基本セミナーなどのプログラムを提供します。

2. せたがや若者フェアスタート事業

(1) 検討の経過

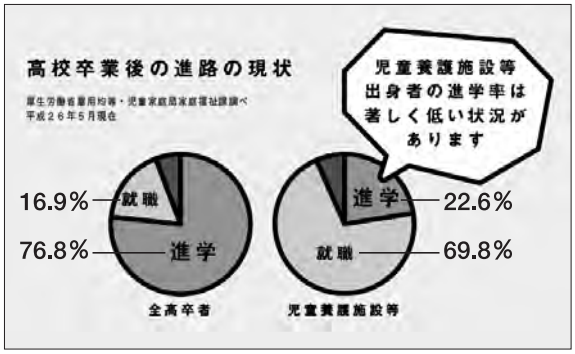
平成26年1月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が施行されるとともに、同年8月に「子どもの貧困対策に関する大綱」が示されました。区では、子どもの将来がその生まれ育った環境に左右されることがないよう、総合的な貧困対策の観点を含め、生きづらさを抱えた若者の支援策を検討するなかで、区内の児童養護施設など社会的養護を必要とする子どもに関わる関係機関や支援団体からお話をお伺いしました。

その結果、児童養護施設の退所者や里親のもとを措置解除された若者など（以下「退所者等」）が、最も困難を抱える若者としての支援の緊急性が高いと判断しました。

児童虐待など様々な理由により、親からの養育を受けられず、里親や児童養護施設などの社会的養護の対象となった若者たちは、高校卒業と同時に施設等を退所し、自活することになります。

住居をはじめ生活費を一人で賄う必要があり、特に進学した者は学業と就労を両立しながら、心身ともに張り詰めた生活をしています。このような状況のなか、体調を崩し、それをきっかけに就労が困難となり収入が途絶え、住居を失ったり、大学や専門学校を中途退学せざるを得ない者も多く、区内2つの児童養護施設（東京育成園・福音寮）の施設長にお話をお伺いしたところ、進学した者の約7割が中途退学しているとのことです。

〈図 2〉退所者等の高校卒業後の進路の現状



（「寄附のご案内」パンフレットから）

また、進学に際しても、奨学金制度のほとんどは返済型です。将来の借金を背負って進学するのは、退所者等にとっては大きなリスクとなります。返済不要の奨学金もありますが、多くは、成績優秀な限られた者を対象としており、必ずしも学習環境に恵まれて育ったとはいえない退所者等が給付を受けることは困難な状況です。

さらに、退所者等が将来に夢と希望をもって進学するという選択ができていないという状況にあることは、全高卒者に比べて、退所者等の大学・専門学校への進学率が、極めて低い数値であることからも明らかとなっています（図2）。

（2）フェアスタート事業の概要

区は、退所者等が同じスタートラインに立って自らの将来を選択できるよう、住宅支援、居場所支援・地域交流支援、給付型奨学金という3つの事業で構成する「せたがや若者フェアスタート事業」を、平成28年4月から実施することとしました。

①住宅支援

地域のなかで安定した生活基盤を提供するために、高齢者用区営住宅の空室（旧生活協力員居住室）を5箇所確保し、退所後の住まいとして提供するものです。

いずれも家族向けの3LDKなので、ひとつの部屋を2～3人でシェアするかたちとし、家賃は一人月額1万円、進学した者は卒業まで、就職した者は2年間まで利用することができます。

〈図 3〉児童養護施設（社福）福音寮施設長 飯田政人さんのコメント

児童養護施設
（社福）福音寮 施設長
飯田 政人さん

子ども達に夢と希望を与える制度

世田谷区のこの取り組みは、児童養護施設や里親のもとで暮らす子ども達にとって大きな支えとなる制度です。当施設においても高校卒業後に大学等で学びたいという子は多くいますが、自分で工面しなければならない生活費と学費があまりにも大きく、進学を断念せざるを得ない状況もあります。また、資金計画を立て進学しても卒業できた子は、この10年で3割ほどで、働きながら学業を続ける難しさを物語っています。この事業が世田谷区から発信されることは、全国の子ども達にとっても大きな希望をもたらすものと思います。私達職員は、これを機会により一層子ども達の自立支援に力を注ぐことができます。今後も地域の皆様と手を携えて子ども達のために頑張ってまいりたいと思います。

（「寄附のご案内」パンフレットから）

また、入居後も、退所者等が安定的な生活を送ることができるよう、共同生活のためのルールづくりや高齢者住宅の他の居住者との関係を含め、生活面のサポートについて、児童養護施設等に委託し、実施しています。

平成29年4月現在、区内5箇所の住戸に退所者等が5名住んでいます。

②居場所支援・地域交流支援

東京都の「児童養護施設等退所者へのアンケート調査報告書（平成27年度調査）」によれば、「施設退所（措置解除）直後に、まず困ったこと」として「孤立感、孤独感」が34.6％となっており、22年度調査に引き続き最も多くなっています。

区内児童養護施設や青年会議所、区内大学、地域の活動団体などとの連携・協力のもと、退所者等が地域のなかで見守られ、安心して居ることができる場を提供するため、区内2箇所において、毎月1回、共に食事をとりながら交流できる居場所事業を実施しています。

平成28年6月から開始し、平成29年3月までに、2箇所で延べ20回開催しました。地域の大人を含めた延べ参加者数は389人、うち退所者等の延べ参加者数は34人です。今後、より多くの退

〈図４〉奨学金を受けた退所者等の声・寄附をいただいた皆様の応援メッセージ（事業報告28年度から）

所者等にとって、気軽に立ち寄ることができる居場所として定着させていくことが課題です。

③給付型奨学金制度

〈事業概要と実施状況〉

退所者等で、今後も親族等からの経済的支援を受けることができない者が、大学や専門学校に進学する場合に、年額36万円を上限に返済不要の奨学金を給付するものです。

本事業の実施にあたっては、区の予算から5,000万円を拠出して基金を設置するとともに、退所者等が同じスタートラインに立って進学するための支援を社会全体で支える仕組みを構築するため、広く区民や事業者から寄附を募ることとしました。

当初、奨学金にかかる経費の一部を寄附に頼ることを不安視する声もありましたが、開始から1年3ヶ月を経過した平成29年6月には、全国から363件、3,000万円を超える寄附が寄せられました。当面は、基金発足時に区の予算から繰り出した基金財源の5,000万円を減らさずに、持続可能な支

援ができる見込みです。

平成28年度は11名（総額372万円）、平成29年度は10名（総額360万円）の大学等の進学者・在学者に対して奨学金を給付しました。

また、給付者に対しては、区と児童養護施設、里親が、学校生活や履修の状況を確認し、情報共有しながら、必要な支援を行っています。

〈退所者等の声〉

区の給付型奨学金制度の創設にあたって、区内児童養護施設の施設長からいただいたコメントや、本奨学金を受けた退所者等の声、寄附をいただいた皆様からの退所者等への応援メッセージについて、一部ではありますが、紹介させていただきます（図3・4）。

〈国の給付型奨学金制度の動向〉

国は、平成30年度から、低所得世帯（退所者等を含む）の学生を対象に給付型奨学金制度を創設することとし、平成29年度に一部先行実施しています。

概要としては、特に優れた学生等であって経済的に極めて就学に困難があると認定された者を対象に、私立・公立、自宅・自宅外の別に応じて、月額2～4万円（社会的養護が必要な学生に対しては月額4万円。24万円を入学時に加える）を支給するというものです。給付型奨学金を必要とするすべての退所者等に行き渡るのか、今後の実施状況を注視していきたいと思います。

3. 今後に向けて

今回の児童福祉法の改正により、中核市に加え、特別区も児童相談所を設置することができることになりました。

現在、特別区の区域では、一時保護や施設入所措置など法的権限を行使する児童相談所は東京都が、広く子ども子育ての相談支援窓口である子ども家庭支援センターは区がそれぞれ管轄しています。

世田谷区は、児童相談所と子ども家庭支援センターが一体となって、地域の支援を最大限に活用した総合的な児童相談行政を実現するため、平成32年4月以降、できる限り早期に、児童相談所の移管を受けることを目指して、準備をすすめています。

児童相談所が移管されると、現在、東京都が担っている、児童養護施設や里親など社会的養護に関連する業務を区が担うことになります。

社会的養護のもとで育つ子どもや若者が、精神的にも経済的にも自立し、安定した社会生活を送ることができるよう、必要なときに親や家族に代わって、切れ目なく支える仕組みづくりが求められています。区が児童相談所の運営とともに「せたがや若者フェアスタート事業」を一体的に実施することにより、より一層切れ目のない支援を充実させていくことができると考えています。

4. 結びに

格差の固定や拡大、貧困の連鎖ということが、社会問題となっているなかで、すべての若者が同じスタートラインに立ち、自ら未来を選択できる環境やチャレンジする機会が与えられることは、これからの日本の社会のあり方に関わることだと思っています。

今回の「せたがや若者フェアスタート事業」が、国や他自治体において、社会的養護のもとで育つ子ども・若者の支援を拡充する契機となれば、幸甚です。

キーワード：生きづらさを抱えた若者

子ども若者育成支援推進法や大綱を踏まえ、多くの自治体の若者支援計画や研究者において、ひきこもりやニート、不登校など、支援すべき若者像を広く表す言葉として使用されている。

平成28年9月の内閣府の「若者の生活に関する調査」によると、「生きづらさを抱えた若者」のうち、いわゆる「ひきこもり」は、全国の15歳から39歳の人口のうち1.57％、54万1,000人いると推計されている。

Ⅱ 支援の現場に立って考える

子どもが育つ生活の舞台とその土台を考える
――市町村中心の子ども家庭福祉

和洋女子大学 家政学群家政福祉学類 准教授 佐藤（さとう）まゆみ

1. はじめに

(1) 子ども家庭福祉の仕組みの問題

子ども家庭福祉分野が直面している問題、現在の福祉課題・生活課題の多くは、孤立と分断の社会がもたらす課題である（柏女・佐藤 2017）。これらの課題は、人の要因（ミクロ）、システムの要因（メゾ）、社会の要因（マクロ）の複合によってもたらされる。社会的養護を必要とする家庭も、周囲に地縁、血縁の人もなく、気軽に相談できる人がいないまま、孤立して生活していることがあるため、施設退所時・退所後の支援にあたっては、家族全体を地域の関係機関と連携して支える視点の必要性がある（厚生労働省 2014）。

OECD の報告書（2005）は、「社会問題の多くは、子供時代に端を発している」としたうえで子どもの貧困や不利に言及し、「さらに全体として、家庭の状況が不安定であったり、ケアが不十分であったりすれば、人生のチャンスは損なわれる。」と指摘している。子ども家庭福祉は、そうした指摘に応えられるだろうか。

子ども家庭福祉分野は、いくつかの特徴を背景に、保護者の私的責任を前提に公的責任がそれを補完あるいは代替する仕組みを堅持した結果、市町村に一元化されることなく、社会的養護をはじめとする要保護児童福祉は都道府県、それ以外の福祉は市町村に実施体制が分かれた。他の福祉分野が地域を中心とする実施体制を築いてきたあり方とは異なる。

子どもの未来を考える研究会報告書（2017）において北川は、「どの子どもも誇り高い自我があるのです。子どもはみんなの宝物、どの子どもも誇り高く生きてほしい。そのことを思うと、子どもの困り感によって法律がわけられている現状のメリットは、それぞれの子どもたちを専門的に深めてケアできることです。デメリットは、困り感によって専門家や事業が作られているので、他の制度の下にいる子どもの姿が見えにくくなっていることです。」と述べている。つまり、日本の子ども家庭福祉は、柏女（2017:24）が例えるように、当該分野内において、それぞれ異なる「舞台」を形成してきたと表現できるだろう。

(2) 価値の問題

また、子ども家庭福祉は、日本の子どもの育ちと子育てを取り巻く現状を踏まえて推進されているが、「育てる側」と「育つ側」の両方の観点をもっている。このことは、両者の利益を同時に成立させることを意味する。

児童福祉法第２条におけるいわゆる児童育成責任は、保護者が第一義的責任を有し、国及び地方公共団体は児童の保護者とともにその責任を負うと規定する。同法第３条の２によって、児童の保護者への支援を規定し、保護者による養育が困難または適当

でない場合の対応が規定されている。日本では、「育てる側」（最も代表的なのは保護者であり、とりわけ母親）と「育つ側」が一体のものとして考えられる傾向があり、親子であっても個を独立したものとして尊重しようとする欧米の捉え方とは異なる。社会的養護については、育てる側の論理として、制度上の問題や物理的・人的な課題、量と質の確保の課題が挙げられていると捉えられる。だからこそ、「最善の利益を優先して考慮され」と規定されていることは、先の2つの観点を意識する上で重要である。

子どもが生きるために必要なものを与えられる権利である受動的権利、それを基盤として子どもが発揮する（できる）意見表明権に代表される能動的権利は、子どもが有するものと理解されながら、同時にいつでも「育てる側」の論理が介在していることで、発揮できたりできなかったりする。子どもの権利は、義務を負うものによって認められてはじめて成立することを忘れてはならないだろう。

その意味で、子どもの生きる権利や育つ権利、できる限り父母を知り、父母に育てられる権利の中には、生まれ育つはずの「地域で」生き、育ち、育てられるということが子どもの権利として含まれ、最善の利益の一端を示していると考えられる。児童福祉法の改正等により、親子関係再構築支援や家庭復帰、施設退所前後の支援について、地域で支えようとする観点が盛り込まれることになったことはとても意義深い。

本稿では、子ども家庭福祉は歴史的に、社会的養護や虐待、保育や子育て支援、健全育成等の領域がそれぞれの舞台を形成してきたことをふまえ、全ての子どもの育ちを支える基盤である、「地域」を中心とする体制のあり方に着眼する。子ども家庭福祉の分野は、子どもが「地域で生きること」をどのように考えればよいだろうか。

2. 市町村を中心とする子ども家庭福祉へ

筆者や柏女らによる調査研究によって、子ども家庭福祉分野におけるサービス供給体制について、市町村を中心として再構築する方向性自体は、時とともに支持されつつあることが明らかになっているものの、その歩みは遅い。

この分野は先述の通り、都道府県中心、市町村中心の実施体制が2つに分断されてきたが、平成16年の児童福祉法改正により、要保護児童対策地域協議会の整備が進められ、市町村の第一義的相談窓口としての位置づけと役割強化が図られた。市町村の抱える課題はありつつも、徐々に基盤整備が進み、平成28年の児童福祉法改正により、児童の権利に関する条約の理念が重視され、「児童の最善の利益」が位置づけられた。さらに、市区町村子ども家庭総合支援拠点を法定化し、母子保健法改正によりいわゆる子育て世代包括支援センターが創設され、地域における子ども家庭福祉の支援体制を構築する方向へと進展をみせた。

一方で、高齢者や障害者の福祉は、住みなれた地域で当たり前の生活ができることを実現すべく、本人とその意思を中心とした選択と契約に基づいた市町村の体制を構築している。そこに、重篤な権利侵害が生じた際の緊急保護や措置の仕組みを用意し、成年後見制度や関連施策によって権利擁護のサブシステムを活用することにしている。

先の市区町村子ども家庭総合支援拠点等は、地域の基盤を支える可能性を秘めていると考えられるが、現状の実施体制のままでどのように取り組まれるかが課題となるだろう。

3. 社会的養護の理念と原則から考える

社会的養護は、「子どもの最善の利益のために」、「社会全体で子どもを育む」という2つの基本理念を掲げ、子どもの育ちに重要な原理として、①家庭的養護と個別化、②発達の保障と自立支援、③回復

をめざした支援、④家族との連携・協働、⑤継続的支援と連携アプローチ、⑥ライフサイクルを見通した支援を挙げている。

こうした理念、原理を携えて、社会的養護の基盤づくりとして、家庭的養護の推進や入所施設での小規模で家庭的な養育環境の形態に変えていくことなどに言及されている。その中に、「施設は、社会的養護の地域の拠点として、家庭に戻った子どもへの継続的なフォロー、里親支援、自立支援やアフターケア、地域の子育て家庭への支援など、専門的な地域支援の機能を強化する」こと、「ソーシャルワークとケアワークを適切に組み合わせ、家庭を総合的に支援する仕組みづくりが必要」であることに触れられている。こうしたことが社会的養護の各施設運営指針に位置付けられていることは、とても意義深い。

児童福祉法の改正により、家庭養護の推進も明記されることとなり、社会的養護は、よりいっそう子どもが地域で生活することに心を砕くことになるといえる。家庭養護や地域分散化の推進、自立支援、家族支援には、市町村との連携だけでなく、社会的養護が市町村の資源として位置づけられること自体が必要と考えられる。社会的養護関係の施設では、地域支援の一部として、既にショートステイやトワイライトステイで、子育て支援と社会的養護の間をつなぐ資源を提供する役割を担っている。児童家庭支援センターを中心とした子育て支援や相談対応なども、地域で活用しうる貴重な資源である。

平成27年度に導入された子ども・子育て支援新制度においては、市町村を中心とした就学前保育・教育に注目されるが、市町村子ども・子育て支援事業計画では、社会的養護など専門的な施策との連携について記載するよう努めることとされた。都道府県子ども・子育て支援事業計画では、要保護児童等に関する専門的な知識・技術を必要とする支援、支援のために必要な市町村との連携に関する事項を記載することとされた。社会的養護は、市町村の児童家庭相談や子育て支援と一連のものとしてつながり、密接に「連携」して推進することが想定されている。しかし、それを示した図では、市町村の体制と社会的養護の体制は、重なることなく別のものとして描かれていた。このことは、後述する舞台と土台の関係を考えるとより明らかになってくる。

4. 子どもが育つ「舞台」を考える

(1) 子どもはどこで育つのか

日本において子どもが育つ・現に育っている場を考えるとき、何が真っ先に思い浮かぶだろうか。おそらく、一時的に過ごす場をイメージするよりも、(長期にわたってなんらかの関係をとり続けることを無意識に想定して)家庭という最も小さな生活の単位を子どもが育つ・現に育っている場として思い浮かべることが多いのではないだろうか。社会的養護を必要とする子どもたちにとっては、家庭に代わる場が、里親家庭、入所型の児童福祉施設となる。子ども家庭福祉の関係者のみならず、われわれ大人は、最も小さな生活の単位が人間にとって大切であることを経験的に知っている。

家庭、里親家庭、児童福祉施設のそれぞれが、子どもの育ち・育てに果たす役割に共通していることは、子どものベースキャンプであるということである。子どもの拠り所であり、居場所であり、物理的にあるいは心理的に帰る場所であろう。そして、それらのベースキャンプにおいて重要なことは、プラスもマイナスも持っている「自分」を受け入れてくれる大人、他者がいることと、仮にベースキャンプの内外で何らかの失敗をしても、また背中を押されチャレンジするといった循環が許されること、そしてそれを感得できることにある。

では、そうした子どものベースキャンプとなる生活単位は、どこに存在しているのか。地区や生活圏

などを想像させる物理的な意味合い、さらに公私を含めたつながりからなる機能的な意味合いを含んだ「地域」、地域を含む概念でもあり、実施主体としていえば、「市町村」と表現することになろう。筆者は、地域を含む概念として実施主体を意味する市町村を使っている。見る縮尺によって見え方も変わるが、子どもが育つ生活の単位である舞台は、地域にあり、市町村に存在している。

重要なことは、子どもを物理的に同じ地域に留め置くようなことではなく、子どもが地域社会のメンバーとしてベースキャンプを拠点に生きた経験をもとに、将来生活の拠点を別に移しても、新たなベースキャンプを作ることができるような循環を促すことにある。これは、全ての子どもに共通に必要とされる生きる基盤を意識することにつながる。

(2) 子どもが育つ舞台が抱える3つの分断

ところが、冒頭で述べた通り、子ども本人による病気や障害、気質等の事情のみならず、子どもを育てる保護者や彼らを取り巻く環境の状況により、その舞台は、子ども家庭福祉という制度が用意した枠組みにより別々に分かれている。子ども家庭福祉分野にある社会的養護を含む全ての領域が舞台を形成してきた・形成しているといってよいだろう。そして子どもは、「その舞台にいる子ども」と「別の舞台にいる子ども」に常に分かれている。同時に援助者も舞台ごとに分かれている。

これに関して問題となる分断は3つある。まず、法制度によって子どもの育つ舞台が都道府県と市町村という実施体制によって分断されている。次に、先述のとおり子ども家庭福祉分野の中で、それぞれの領域が各々特性をもって舞台を形成し、分断が生じている。そして、子どもは異なる舞台に常に分かれて育っている、育ちの分断がある。以下、これら3点について述べたい。

1点目は、都道府県と市町村との間で、子どもの育ちに対する責任の持ち方に違いを生じさせた。社会的養護をみると、都道府県（知事）が子どもの施設入所措置権限を持って、具体的には児童相談所において相談・調査・判定し、子どもの措置が決定され、それに係る費用負担も都道府県が（国とともに）負うこととなる。入所する施設は育った地域の中にあるとは限らず、むしろ広域で対応する。この時、市町村の財政的な負担はない。施設入所や里親委託に至れば、地域（市町村）で育つ子どもから都道府県（児相・児童福祉施設・里親のもと）で育つ子どもになる。制度により実施体制が異なることは、専門性により舞台が分かれただけでなく、それを支える土台を分けるという、最も大きな分断を生じさせている。

2点目は、子ども家庭福祉分野の各領域が形成した子どもが育つ舞台を整え、子ども自身を支える専門性を高めてきた。社会的養護の施設に対し、地域子育て支援に果たす役割が求められ、社会的養護を地域に開こうとする動向がみられるようになったのは、決して古い話ではなく、まだ途上にあるといえる。高い専門性によって領域ごとの舞台が形成されたことで、そこに専門的価値、支援方法、言葉などが蓄積されたが、一方で領域ごとの分断が生じた。

3点目は、例えば、「社会的養護のもとで生活している子ども」と「在宅で生活している子ども」といった子どもの舞台による育ちの分断である。その問題だけでなく、子どもがサービスを受けるか、受けないか、つまり、舞台に乗るか、乗らないかによって、分断が生じている。

しかし、こうした舞台の「違い」や「分断」があるのは、都道府県と市町村との間で、子どもを取り巻く課題の性質によって実施体制の分断が起きており、実態として市町村を中心とする体制になっていない、すなわち生活の舞台がある地域を中心とした体制になっていないことに由来するところが大きいといえるだろう。

5. 異なる「舞台」を捉える3つの観点

子どもが地域で生活していながら、違う舞台にいることをどのように捉えられるのだろうか。

(1) 関係者が舞台の分断に気づくこと

子ども家庭福祉関係者が、子どもが生活する舞台が異なっていることに気がつき、疑問をもつことである。制度的な分断を前提に、またそれを是としてしまえば、舞台は別々のままで済むが、子どもの立場から考えれば、結局地域における生活という観点からは分断されたままになる。特に、社会的養護を必要とする子どもは、本来地域の子どもであり、地域で育つ権利があり、地域で育つはずだったし、本人もそのつもりだっただろう。

制度による舞台の分断をつなぎあわせひとつにするためには、まずはその分断が起きていることに気づき、関係者で共有する必要がある。制度や大人の都合を超えて、子どもが求めていることの本質に、分野横断的に応える視点が求められる。

(2)「社会連帯」の意味を捉えなおす

次に、子育ちと子育ての社会化につながる「社会連帯」を再確認したい。平塚(2004:95)によると社会連帯は、「自己責任にゆだねることが適当でない問題に、社会連帯にもとづく支援をすることで、自立や自己実現、社会的公正をはかることを強調したものである。」という。これは、置かれる環境や状況が、常に周囲の大人によって激変する可能性をもっている子どもの福祉を考えていく上で、重要な考え方である。子どもを取り巻く課題の多くは、自分ではどうにもできない、手出しできない事情であるが、特に社会的養護の場合は、それにより地域を離れざるを得ないことになる。

子ども家庭福祉における社会連帯は、「自己責任にゆだねることが適当でない問題」つまり、「子どもの育ちを保障することについては生まれてくる子どもに責任はなく、受け入れる側の大人と社会が体制を整えておく必要がある」という事実に基づく視点が重要である。

(3) 舞台をひとつにする土台づくり
――具体的な方策を学び採り入れる――

子どもが生活する舞台は、高齢者福祉分野や障害者福祉分野の生活のそれと決定的に異なっている。全ての利用者が「地域」という1つの土台に乗り、個別の生活の舞台を形成しているのが、本人を支える専門職や専門機関・施設、NPOやボランティア等である。それらが、地域にバラバラに存在しているのではなく、お互いの機能や役割を結び合い、利用者が地域で生活できるための舞台を支える面となる「土台」を形成している。つまり、市町村中心の地域を基盤としたプラットフォーム(土台)の形成である。土台を1つにつないだのは、介護の社会化、ノーマライゼーション、当たり前の生活という理念である。

プラットフォームとは、「社会福祉法人(福祉施設)、社会福祉協議会、NPO法人、民生委員・児童委員(民児協)、ボランティア・市民活動グループ、自治会町内会等地縁組織、地域福祉推進基礎組織、その他子ども・子育て支援に関する事業者団体、当事者組織などさまざまな組織・団体がそれぞれの活動理念や特性を発揮しながら、互いに連携しあい課題の解決にあたる共通の土台である」(新たな子ども家庭福祉の推進基盤の形成に向けた取り組みに関する検討委員会2014:8)。

子ども家庭福祉分野は、「子どもの育つ舞台」が異なっていることでそれを支える「土台」も別々にしてしまった。分野の中で異なる舞台が横断的に結びあい、舞台を支えるひとつの面として土台を形成する必要がある。そこにも当然、結び合う共通の理念が求められる。そのためには、子どもが地域で育つことが、なぜ必要であるのかを知ることが必要である。

6. 子どもが「生きる基盤」を創ることができる土台

制度を創設したり、変更するためには、多額の予算が必要となるため、社会による合意（コンセンサス）を得ることが条件となる。筆者は、子どもが地域で育つことの必要性が、子ども家庭福祉を市町村中心の体制にする本質的な理由であり、社会による合意を得るためには、それを丁寧に説明することが必要であると考えている（佐藤2012）。

(1) 子どもが地域で育つ必要性

子どもが安心して生まれて、健やかに育つための体制整備は、大人と社会の課題であり、それを実現することが、親や保護者、国や地方公共団体による児童の育成責任である。

そこで、子どもの育ちに関わる2つの親をみておきたい。網野（2002:12）によれば、心理的親とは、「実の親、社会的親を問わず育ての親の中で、その子ども自身が自分を本質的に愛し、信頼してくれており、自分を本質的に受容し、肯定してくれていると心理的に受け止めている特別の人」であり、「児童の養育の基盤として何よりも欠かすことのできないもの」であるという。

一方、社会的親とは、「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。」とされ、広義には実の親以外の家族･親族も含まれる（網野2002）。保護者に代わり、施設のケアワーカーや里親、養親等の社会的親が子どもの養育にあたる場合は、社会的養護の担い手が社会的親として重要な養育の基盤となる。また、社会的親には、実親以外の家族、親族、施設や里親、養親のほか、子どもが成長する中で関わり合う近隣関係等、地域の大人も含まれ、子どもの育ちに重要な役割を果たしている。

制度的な体制として、舞台や土台を整えることと同時に、子どもがベースキャンプを形成するために、心理的親や社会的親を含めた大人との関わりをもてることが重要といえる。

(2) 子どもに社会的親が必要である理由

子どもは母親との関係から原信頼を獲得し、父親との関係から社会的価値や分別等を獲得する（森岡・望月1997:128）。これらは人生の指針や存在の基盤となる人間関係である。そして、心理的親には、自然の摂理によって生物学的親が最もなりやすい条件を備えているとされている。しかし、現実には実親が心理的親になることができない場合があり、実親以外の社会的親の中から心理的親を得ることもある。そのため、子どもにとっては、心理的親と社会的親の両方に出会う必要がある。

この指針となる存在には、親と保護者のみならず、直接か間接的に、社会的親としてソーシャル・サポート・ネットワークを構成する専門職、専門機関や地域に生活する近隣住民等の大人が含まれる。この関わりのシステムが、子どもが豊かに育っていく際の一連のエンパワメント･システムであり、領域を超えて舞台を支える土台の基礎になると考えられる。

こうした社会的親に出会うことを通じて、社会的参照ができる、誰かが支えていてくれるという子どもの心の安全基地を形成する。子どもにとっては、原風景や原体験として残っていくことにつながり、子どものアイデンティティの形成や自己の存在価値、根っこづくりに関わるであろう。多くの人間と関わり、信頼できる大人と出会うことによって、母と子の間に形成される原信頼にとどまらず、人間そのものへの信頼感を育むことにつながる。それは、子どもが生活する場である地域、ひいては市町村の体制に不可欠な要素である。

そうした役割を、子どもを生み育てる親・保護者とともに、社会的親が担っていけたらどうだろうか。とてもきめの細かい体制が求められることでもある。そのためには、いくつもの分断が存在する今の子ども家庭福祉では、十分に期待できるとはいえない。筆者は、こうした立場から、すべての子どもが

多くの人々と関わって豊かな関係の中で育つことができるよう、市町村を中心に土台を作りなおす必要性があると考える。

7. 地域包括的・継続的支援体制を目指す

筆者や柏女らの研究（日本の子どもの未来を考える研究会2017）において、新たな子ども家庭福祉の仕組みの考え方を検討している。そこで、子ども家庭福祉分野における地域包括的・継続的支援について、「市町村域ないしは市内のいくつかの区域を基盤として、子どもの成長段階や問題によって制度間の切れ目の多い子ども家庭福祉問題に、多機関・多職種連携により包括的で継続的な支援を行い、問題の解決をめざすシステムづくりをいう。」と定義づけている（柏女・佐藤2017）。

先述のように、子ども家庭福祉分野における各領域が形成している舞台の分断を前提にして、その枠内で総合的な支援を構築しようとしていることは、筆者が考える「子どもが生きる基盤となる」地域、つまり土台を整えるという観点からは課題を残す。

今後の子ども家庭福祉は、社会的養護に限らずどのような状況下に置かれている場合でも、分野横断的に全ての子どもが生きる基盤を考え、地域の体制、土台を構築する必要がある。このことが、子どもに対する全ての大人、社会に突きつけられた課題である。

引用文献

- 網野武博（2002）『児童福祉学』中央法規
- 新たな子ども家庭福祉の推進基盤の形成に向けた取り組みに関する検討委員会（2014）『子どもの育ちを支える新たなプラットフォーム――みんなで取り組む地域の基盤づくり報告書』全国社会福祉協議会
- 平塚良子（2004）「第2部 人間福祉における価値」秋山智久『人間福祉の哲学』ミネルヴァ書房
- 柏女霊峰・佐藤まゆみ（2017）「共生社会創出のための子ども家庭福祉サービス供給体制――子ども家庭福祉における地域包括的・継続的支援をめざして――」日本の子どもの未来を考える研究会『すべての子どもが日本の子どもとして大切に守られるために 平成28年度日本財団助成事業報告書』
- 柏女霊峰（2017）『これからの子ども・子育て支援を考える』ミネルヴァ書房
- 厚生労働省親子関係再構築支援ワーキンググループ（2014）「社会的養護関係施設における親子関係再構築支援ガイドライン」 http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000137351.pdf（2017.7.10確認）
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課（2017）「社会的養護の推進に向けて（平成29年3月）」 http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000154058.pdf（2017.7.10.確認）
- 森岡清美・望月嵩（1997）『新しい家族社会学 四訂版』培風館
- 日本の子どもの未来を考える研究会（2017）『すべての子どもが日本の子どもとして大切に守られるために 平成28年度日本財団助成事業報告書』
- OECD（2005）「機会拡大：積極的な社会政策は、いかに我々の役に立つか 日本語要約」 Extending Opportunities: How Active Social Policy Can Benefit Us All Summary in Japanese http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9789264007956-sum-ja.pdf（2017.7.10確認）
- 佐藤まゆみ（2012）『市町村中心の子ども家庭福祉』生活書院

キーワード：プラットフォーム

プラットフォームとは、「社会福祉法人（福祉施設）、社会福祉協議会、NPO法人、民生委員・児童委員（民児協）、ボランティア・市民活動グループ、自治会町内会等地縁組織、地域福祉推進基礎組織、その他子ども・子育て支援に関する事業者団体、当事者組織などさまざまな組織・団体がそれぞれの活動理念や特性を発揮しながら、互いに連携しあい課題の解決にあたる共通の土台である」（新たな子ども家庭福祉の推進基盤の形成に向けた取り組みに関する検討委員会2014）。今後は、同じ分野でありながら子どもの育ちを領域別に支えている舞台同士が、横断的に結びあい、舞台を支えるひとつの面として土台を形成する必要がある。

Ⅱ 支援の現場に立って考える

地域の社会的養護ニーズに応える

児童家庭支援センターすみれ センター長 山中明世（やまなかあきよ）

はじめに

児童家庭支援センターすみれが開所して15年が経過した。「子育てノウハウを社会に還元すること」「地域の子育て支援の拠点に」という法人の使命を負っての開所であったことを、今あらためて感慨深く思い返している。

地域の中で何ができてきたのか、何が課題なのか、児童家庭支援センターでの活動を通して、「地域の社会的養護ニーズに応える」ということについて、考えてみたい。

児童家庭支援センターとは

1997（平成9）年の児童福祉法改正によって新たに制度化された児童福祉に関する相談機関であり、2017（平成29）年4月1日現在、全国に118ヶ所設置されている。

その事業内容は、①児童に関する家庭その他からの相談のうち、専門的な知識及び技術を必要とするものに応じる、②市町村の求めに応じ、技術的助言その他必要な援助を行う、③児童相談所において、施設入所までは要しないが要保護性がある児童、施設を退所後間もない児童等、継続的な指導措置が必要であると判断された児童及びその家庭について、指導措置を受託して指導を行う、④里親及びファミリーホームからの相談に応ずる等、必要な支援を行う、⑤児童相談所、市町村、里親、児童福祉施設、要保護児童対策地域協議会、民生委員、学校等との連絡調整を行う、とされている。

現在、多くの児童家庭支援センターは、児童虐待発生予防や親子関係の再構築支援を、地域の中でそれぞれの家庭に合わせた実践を行っている。実際には、社会的養護施設と地域とをつなぐソーシャルワーク拠点として、子育て短期支援事業の利用調整を行ったり、市町村が実施する乳幼児健診事業に出向いてその運営を支援したり、要保護児童対策地域協議会の機能強化や児童虐待防止に関する研修への協力など、様々な地域ニーズに応じた地域支援事業を展開している。

児童家庭支援センターすみれの活動から

①子育て支援事業

就学・就園前の親子向けに、絵本の読み聞かせや貸し出し、遊びや遊びの場の提供、親子コンサートといった事業を複数実施している。すみれの建物の中で行う場合もあれば、他機関を借りて地域に出向いて展開する場合もある。近所の方がベビーカーを押したり自転車に乗って来所し、単に親子で遊ぶ場という意味だけでなく、子育て情報の共有の場にもなっている。

なぜこういう事業を実施するのかというと、子育て支援機関として知ってもらうことはもちろん、今すぐでなくとも、数年先にでももし何か子どものこ

と、家庭のことで困ったことがあった際に、「まず相談してみよう！」と思ってもらいたいとの思いからである。そのことは広義の虐待予防につながる視点ではないかと考えている。

また、この事業を展開するにあたり、大事にしていることは、「子育て相談の専門家が展開する子育て支援事業であること」である。近年は、様々な子育て支援事業が様々な設置主体により展開されている。実施している内容がたとえ同じであっても、支援する側が「子育て相談のプロ」であることを常に意識している。ごく普通の親子や家庭であっても、例えば孤立していないかや子どもの発達に気がかりなことはないかという視点を持ち、さりげなく必要な支援についての情報を伝えるようにするなどである。最近では保健師から、子どもの発達や子育ての仕方の気になる親子の来園を紹介される場合があり、来園時の様子をその後情報共有するなどして、母子支援に役立てている。

②発達支援・機関支援

児童家庭支援センターには心理士が配属されている。多くのセンターで臨床心理士の配置がある。このことは、子育て支援を行う時の大きな武器であると考えている。

発達を気にしている親は案外と多い。特に乳幼児期では、「あれ？ちょっと遅れているかな？」と思っても、「まだ成長期だから」「もう少ししたらできるようになるのでは」との思いを多くの親が持つ。そして、発達や療育の専門機関への相談は親の心理的な敷居が高く、なかなか相談につながらない。そんな親子に気軽に相談してもらいたいとの思いで、発達相談を実施している。親は子どもの様子を気づいているが、信じたくなかったり受け入れたくなかったりする。また案外と親子の関係の中ではそんなに困ることはないが、保育園などの集団生活では指示が理解できなかったり部屋に入れなかったりすることで、保育園からの指摘で気づくこともある。いずれにしても、いずれ相談しなければならない専門機関に、親が無理なく相談できる力を養うべく、丁寧に聞き取りを行ったり、その後の道筋を伝えたり、すぐにできる家庭での工夫を伝えたりしている。その後、適切な機関へ親が相談できるようになった際には、必要な情報提供を行うようにしている。

また発達の気になる子どもが通う保育園や認定こども園、時には児童センターの要請を受けて、機関訪問し子どもへの支援を共に考えることを行っている。子どもの集団での様子を実際に見て、そこでできる支援や保護者対応を保育者と共に考え提案する。保育者と子どもの保育場面の様子だけでなく、保護者やきょうだい、家庭環境のことの話をすることで、また違った子どもの様子に気づくことがある。中には、子どもの気になる行動の背景に、虐待的な環境が起因していることもある。

保育園や認定こども園など子どもが日中過ごす公的な機関は、時に要保護児童等の見守り機関としての役割を期待されることがある。しかし、保育者はそういったことに、実はまだまだ不慣れな場合がある。

ある時、夫婦間DVを疑われた家庭の子どもが通う保育園からの「大腿部付近にアザがある」との報告を受けた行政機関から、子どもの安全確認を要請されたことがある。結果的には広範囲にわたる先天的なアザであった。冷静な場面であれば、保育者が虐待によるアザと先天的なアザを見分けることは容易だと思うが、様々な心配や不安から判断を見誤ったのだろうと思う。機会があれば、「見守り機関」としての役割や対応方法についても伝え、地域の子育て機関として専門力を身につけるお手伝いをしていきたいと考えている。

③相談活動

継続的に関わるケースの多くは要保護家庭や要支

援家庭である。

【施設退所児童のケース】

施設入所児童が退所して家庭に戻る際に、子どもが安定した家庭生活を送ることを目的に家庭に関わることがある。虐待による入所ではなく、親の養育困難を主訴にした施設入所のケースの場合、親の養育環境が「ある程度」整い親子が家庭生活を望んだ場合には、家庭復帰の判断がなされる。しかし、家庭復帰の判断が妥当という判断がなされたとしても、家庭生活が安定して行われるかどうかに不安がある場合にケースを委託される。

多くの場合、親の養育能力に問題があり、子どもに何らかの役割を過度に担わそうとしたり、子どものできないことばかりに目が向いていることがある。家庭訪問を通じて、親の前で子どもに関わり親のとるべき態度や役割のモデルをさりげなく示し、子どもの欲求を満たすと共に、親に子育ての仕方を具体的に示すようにしている。また、家庭内外に置かれている物の様子に気を配り、家庭状況の把握に努める。特に乳児のいる家庭に訪問する際には、家庭内にある様々な危険物（たばこや灰皿、ストーブなど）や危険箇所（階段や段差、家具の配置）に気を配り、さりげなく注意を促す。

親自身が対人関係が結びにくく、他者に不信感を抱きやすい場合、できるだけ「さりげなく」「自然に」を心がけ、私たちの支援に耳を傾けてくれるようにする。親との関係性には細心の注意を払い、子どもの安全確認ができることを最優先に、あえて危険なことを取り立てては注意しない場合もある。もちろんその際には各関係機関に情報提供をし、また違った目や違った手だてでその家庭に関わってもらうように調整をすることも忘れず、一機関だけの関わりに終わらないようにしている。

【精神不安の親のケース】

基本的な育児能力・家事能力や家庭的・経済的に大きな問題はないが、親自身が精神不安のケースも近年増えている。親が精神不安のため、親子関係が不安定であることを背景に、子どもが言うことを聞かないことやギャーと大きな声で泣くためどうしていいか分からない、分からないがイライラ感は募ってくるので叩いたなどの訴えがある。案外世間体を気にして、親自身通院が必要な状況でも通院をしていないことも多い。

そのような状況に親自身がなった際には、まず相談電話をかけるように促す。そして電話をかけられたことをねぎらう。たとえ、それが強い叱責の上で子どもを叩いたあとでも、である。電話をかけた行為をねぎらうことで、行動が自ら変容できていることを認め、親にはそのことに気づいてもらうようにすることから支援を始める。その時できる様々な方法を提案しつつ、親自身が自分でできる方法探しを一緒にし、「少しやってみよう」と相談者が思うことを目指す。その繰り返しの中で、適切な子どもとの距離感を図るように促す。その繰り返しの中では、いろんな福祉サービスの利用を提案することもあり、その福祉サービスが受けられるような調整をすることももちろんである。

④関係機関との連携

どのようなケースにおいても、関係機関との連携については丁寧に行うよう心がける。特に役割分担と情報共有については密に行うようにする。

現在、児童虐待の第一義的な相談窓口が市町村となっている。児童相談所の扱うケースは重篤な虐待ケースであり、それ以外は市町村での対応となる。児童家庭支援センターの役割として、その市町村に対する必要な技術的助言をする役割を担っている。しかしながら、市町村が虐待ケースをどう扱っていくのかの体制整備をしている所も多い中、児童家庭支援センターもどういう役割を市町村との関係の中で担っていっていいのかを模索中である。現在は、市町村の要請があればそれに応える。また関われば

内容報告をするといった関係に過ぎないところがあり、果たして「必要な技術的助言」が行えているのだろうかとの問いも常に持っている。また、要保護児童対策地域協議会の設置が市町村に義務づけられたが、そのネットワークの中でどのような役割が担えるのか、常に考えながら会議に参加している。

地域の社会的養護ニーズに応える

児童家庭支援センターの機能は、地域に根付き家庭の側で様々な支援を展開すると共に、サービスや人を繋ぐ役割がある。一方、児童養護施設は、家庭での適切な養育が受けられない子どもを養育すると共に、子どもの命を守るための一時保護の機能や、市町村から親のレスパイト等によるショートスティ事業の受託など、実際的な社会的養護機能を担っている。その両者の機能、いわゆるケアワークとソーシャルワークが様々な形で適切に組み合わさることで、相談する力の弱い要保護家庭への適切な支援が展開できるのではないかと考える。子どもの命を守り子どもに寄り添うと共に、子どもの生きる力を育むケアワーク。そこには親と共に子育てをする視点が含まれ、親育てに繋がっていく。また、子どもの家庭復帰を考える際には、子どもが地域で安全に安心して生活するために、必要な社会資源の提供や見守り機関が連携して、子どもや家庭のセーフティネットとなるように調整していくソーシャルワーク。ソーシャルワーク実践が個と環境を繋ぐ実践であると考えれば、この両者の視点は、施設が日々行っている子育ての中に含まれている実践内容であると考えられる。よって大切なことは、施設が地域にあって、その子育て力をいかに地域に還元し、発信できるかではないかと考える。そのための仕組み作りとして、児童家庭支援センターが将来的に、児童養護施設や乳児院に標準装備される時代を期待したいと思う。

おわりに

地域支援、地域貢献が社会福祉法人の役割として大きく注目されている。様々な活動が想定されるのであろうが、今自分たちが社会的養護の現場でやっていること、できていることを、ほんの少しだけ（無理なく）地域の中で拡げる意識を持つことで、支援が重なり、支援が充実し、必要な所に必要な支援が届きやすくなるのではないかと考える。地域に根づく社会的養護の現場でこそ、「できない」と言ってしまうのではなく、「ほんの少しだけ何かできないか」を考え続けていきたい。

文献

1）全国児童養護施設協議会（2017）：「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）
2）小川恭子（2015）：「児童養護施設保育士に求められるソーシャルワーク機能──日常生活支援を通して──」（藤女子大学人間生活学部紀要第52号）

キーワード：日常生活支援における ソーシャルワーク機能

児童養護施設の実践におけるケアワークとソーシャルワークの関連は、整理されていないのが現状である。言い換えれば、ケアワークとソーシャルワークが共存しており、小川（2015）の調査結果によれば、日常生活支援（ケアワーク）がソーシャルワーク機能と密接にかかわり合いながら実践が展開されていることが示唆されている。その機能としては、連携機能、処遇機能、治療機能、教育機能、保護機能、ケースマネージャー機能であった。

児童養護施設における実践内容をソーシャルワークの視点から検証することは重要であり、ここに地域における社会的ニーズに応える示唆が多く含まれていると考える。

Ⅱ 支援の現場に立って考える

産前産後ケアから子育てまで切れ目のない支援をめざす

── 地域へつなぐソーシャルキャピタル醸成を基本に

東邦大学 看護学部 教授 福島富士子（ふくしま ふじこ）

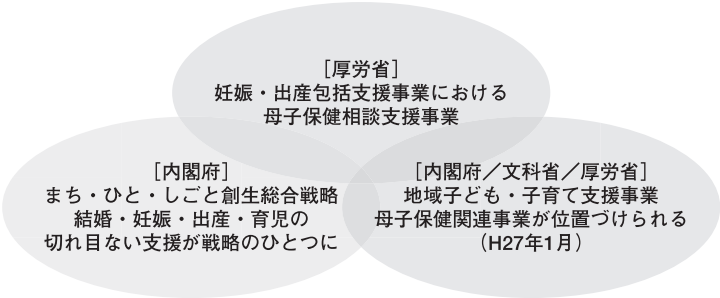
1. はじめに

1）産前・産後ケアの充実を求めて

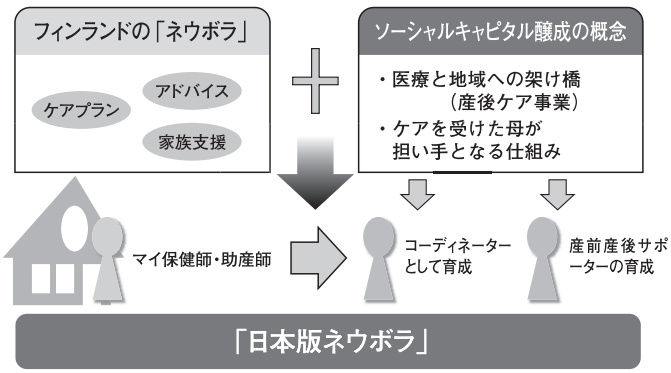
平成26年（2014年）、政府は「妊娠・出産包括支援モデル事業」の実施を決定した。各市町村に子育て世代包括支援センターの仕組みを作り、そこにコーディネーターを配置する。さらに、家庭や地域での孤立感の解消を図るために相談支援を行う「産前産後サポート事業」や退院後の母子に対して心身のケアや育児のサポート等のきめ細かい支援を行う「産後ケア事業」などを地域の実情に応じて実施し、妊産婦等に必要な支援体制の構築を図る仕組みづくりである。

フィンランドのネウボラをモデルとした日本版ネウボラである「子育て世代包括支援センター」に「コーディネーター」として、保健師、助産師等を配置し、妊娠届時、母子手帳の交付時からすべての妊婦に個別にアドバイスを行う仕組みである。妊娠初期から出産、退院後の生活を考慮して個別のケアプランを立て、援助の方向性を示し、さらに母親たちのグループを紹介するなど、母親自身のセルフケアを高めていくことをめざす。妊娠中から産後の支援者について、またその後の保育園入所についても話し合い、継続的に支援を行っていく。情報や知識を提供することはもちろんだが、退院後の仲間づくりや悩み・不安の解消を図る機会を設け、退院後にスムーズな生活がおくれるように、また、困ったときには自ら解決できるように支援を行うことが、安定した状態での子育てを可能にし、夫婦、親子の絆を深めることにつながるという考え方

妊娠・出産・子育ての切れ目のない支援
──日本版ネウボラ──



ネウボラを踏まえた「日本版ネウボラ」の考え方



である。

1980年代から、長い間、高齢者政策が中心であった日本だが、ここにきてようやく「子育て」が社会保障の4本目に入った。この事業は，平成26年（2014年）末に閣議決定がされた「人口減少克服・地方創生にむけたまち、ひと、しごと創生総合戦略」（平成26年12月27日に閣議決定）の中に位置付けられた。

すでに上記のような取り組みが、各地でモデル事業として始まり、産前・産後ケアから始まる「子育て支援包括センター」が開設されている。

これは前述の通り、フィンランドで実施されている子育ての包括的な支援センター（ネウボラ）を参考にした取り組みだが、日本版のネウボラとして実施されるには、産後ケアの充実や地域のNPOやシニア世代による、産前産後サポーター事業を加えた3事業を実施していくことが重要である。

産後ケア事業は、産後の母親の心身の回復はもちろん、良好な母子の愛着形成を促進する大事な支援である。産後直後は両親と新生児の大事な出会いの場だが、人間だけに起こる、母親の出産後のホルモンの劇的な低下により、出産後の母親は疲労と精神的に不安定な状態にあるといわれている。一方で、この時期は、子どもにとっては、人生の心理的健康を決定しうるといわれる、「愛着」を形成する上で最も大事な時期で、この時の親子関係の質が個人の長期的な社会的・心理的健康を本質的に決定づけるものになるといわれている。つまり、この大事な出産直後、出生直後の時期に、母親となった女性の心身を癒し、親子の愛着形成と、親としての自立を促し、社会復帰への援助を行うことが重要となる。

また、妊娠期の孤独、子育て不安の解消、孤立を防ぐ目的として産前・産後サポーターの存在も大事である。妊娠期から子育て仲間の輪を作り、女性を包括的に支援することが本来の意味での産前・産後ケアであり、現在の母子保健事業ではこのソーシャルキャピタルの考え方がほとんど抜けている状況にあるといえる。

女性が「出産」という人生の節目に、自分の身体や心、ひいては人生に向き合うことで、豊かなパートナーシップや子育て、市民の地域社会への貢献、ワークライフバランスなど、今の日本に欠けているものを、自然に実現できる可能性が開けると考えている。人に優しくされた人は、今度は次の人にその優しさを伝えていくことができる仕組みづくりである。その地域の仕組みを構築していく子育て支援包括支援センタープロジェクトは子育てにかかわる多くの人たちの切れめない関与が今求められている。

2）まち・ひと・しごと創生総合戦略

上述した「妊娠・出産包括支援モデル事業」は「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の中でも内閣府が打ち出し、妊娠・出産・子育ての切れ目のない支援が重要な政策として挙げられている。具体的には、市町村事業として2015年から5年間の計画で、子育て世代の包括支援センターを全市町村に整備するという動きである。子育て世代包括支援センターのガイドラインについても、昨年10月から国の検討が始まり、この夏打ち出される。その先頭を切り、いくつかの自治体が取組みを始めている。

これまで妊娠・出産に関しては、厚生労働省の事業と捉えられていたが、平成27年1月には内閣府や子ども・子育て支援事業の中にも母子保健が位置付けられたことは大きい。母子保健課は、不妊治療や病院の整備等の医療の側面に長い間注力してきたが、地域の中で病院だけに妊娠・出産を任せるのではなく、地域の中に妊娠・出産があり、地域の中に病院があるという概念を改めて整備した点が、今回の戦略の大きな柱である。

2.「ソーシャルキャピタル」

平成元年、全国の合計特殊出生率（15～49歳の女

性が一生で産む子どもの率）が1.57となり、そのころ東京では1を割った年もあった。しかし、東京で合計特殊出生率が1を割った年でも、全国には3.0以上の地域もあり、高い出生率を維持している地域について調べるため、一番高かった沖縄の多良間島に調査が入った。

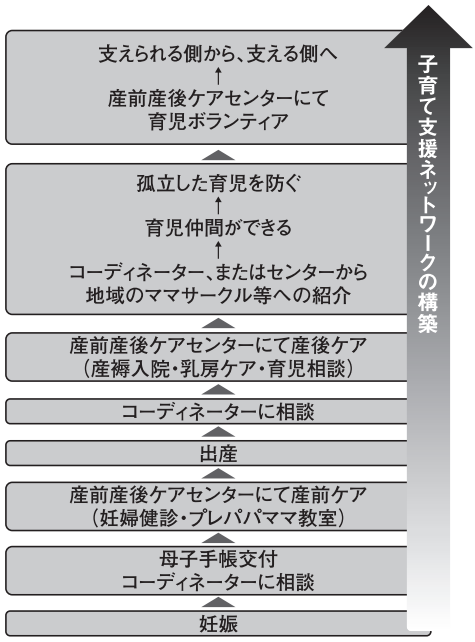
ところで、人や人との間にある目に見えない温かいもの、「ソーシャルキャピタル」が最近のキーワードである。地域保健法の指針にも、地域はソーシャルキャピタルを醸成していくこと、人と人とのつながりを高めることが健康と大きなつながりがあると書かれており、アメリカのロバート・パットナムという研究者が提唱したものである。パットナムは、人と人との信頼関係があること、お互い様という価値観、ネットワークがあること、この3つがある地域が、ソーシャルキャピタル指数が高いとしている。人と人との信頼関係や、お互い様という共通の社会関係が高いところは、社会的美徳が高まり、企業でも人と人との関係が高いところは収益率が高いといわれている。平成15年に内閣府で国民調査が行われ、全国のソーシャルキャピタル指数が明らかになった。ソーシャルキャピタル指数の高い地域では、老人の孤独死が少なく、さらに出生率も高いことがわかった。沖縄の多良間など合計特殊出生率が高かった地域は、ソーシャルキャピタル指数も高いということであった。ソーシャルキャピタルの豊かな地域をもう一度取り戻していかないと、老人の孤独死もなくならない。また、結婚したい、子どもを持ちたいという思いを持つ若者が減っていくわけである。

筆者の研究グループは、平成18年3月、厚生労働省に政策提言を行った。提言の内容は、人と人との関わりのきっかけをつくる子育ての新施策を早急に始める必要性があることと関係性に基づく地域づくりの支援の重要性である。具体的には、夫婦の時間の持ち方や、夫婦と赤ちゃんが地域で誰とつながっているか、関係性を大事にしたエコマップを取り入れた両親クラスの展開などであった。エコマップは、お母さん自身が自分のことがわかるケアプランとして使うことができる。その他、母子同室の推進についても提言した。当時、病院で生まれた赤ちゃんは母親と別れて1週間過ごしてしまっていた。赤ちゃんは、出生後母親の横に寝て愛着形成を高めていくことが重要で、母乳育児もその一つだと声をあげてきた。

母親にとって一番重要なのは、地域に根ざした小さな産科施設や助産院で、自身のためのケアをやってくれる人、妊娠期から切れ目なく出産後も自身と家族のために相談に乗ってくれる存在である。周産期医療構想で大きな病院で出産する形になってきていたが、なるべく小さなところで地域の中で、切れ目のない妊娠・出産・子育てにつながる支援をしようと提案した。

昭和20年、アメリカから日本を見たとき、自宅や助産院での出産は、当時のアメリカのシステムでは考えられないことで、病院で出産をするべき、赤ちゃんはベビー室に隔離して感染症対策をするべきだとなってきた。こうして昭和35年前後には、全ての出産が病院になり、病院がないところでは行政が運営する市町村母子健康センターがつくられた。市町村母子健康センターには、住込みの助産師がいて、保健師が地域の中で母親学級をしたり訪問するということが始められた。当時から、妊娠したというところから、地域の中で人々が手厚くケアをすること、地域の中でおめでとうと言うことが大事だと述べられてきた。全国には700カ所の市町村母子健康センターがあったが、今は2カ所ぐらいになってしまった。1980年代初頭より国の政策が高齢者の政策に変わっていったこと、乳幼児死亡率の低下や病院の増加により施設自体の運営が必要がないとみなされたこと、加えて嘱託医師の問題がその理由と考えられる。

優しさが循環する社会へ



平成15年から提言してきたのは、地域の中に新母子健康センターのようなものが必要だということである。昔は乳幼児死亡率が課題だったが、今は虐待や不登校の問題を含めて母子からスタートする課題が多い。病院だけでは解決できない問題を、地域の専門職や住民と関わり合いながら策を作り上げる、これが大事だと考えた。また、助産院の存在の重要性も提言した。産むことだけでなく、妊娠後から始まる生活支援である。どんなものを食べ、どんなものを着て、どんな住まい方をしていけばいいか。10カ月間丁寧に、健診だけでなく支援をしていく存在が助産院である。健康な生活、体づくりを10カ月間やるから安産につながる。最近では、総合病院は混合病棟化し、助産師も妊産婦だけに関わることはできない。医療モデルだけではなく生活に関することをする場所が必要だと考えた。そして、生活を支援する場所として、宿泊型の妊産婦ケアセンターを提言した。病院とは違い、お母さんに寄り添い、お母さんたちの生活と新しく始まる家族を支えていく、新しい暮らしを始めていく支援を地域の中で始めていきたいと提言した。それが現在の産後ケアセンターの基本モデルとなる。

3. 世田谷のネウボラシステムと産後ケアセンター

産後ケアセンターの役割は、安心して子育てできる支援の提供である。イメージは母子を対象とした小規模多機能施設として継続的な包括支援ができる場所のことである。ここでは、具体的なやり方を提示しながら子育ての知恵を伝承し、親になっていく自覚をめざす。産後ケアセンターは、宿泊やデイケアや訪問型など、各地域で様々なやり方をしている。

世田谷区の産後ケアセンターは研究のモデル事業として平成19年に設立し平成20年3月にオープンした。産後ケアは助産師や産婦人科医なら誰でもができるというわけではない。なぜなら病院で行われるケアとは異なり、お母さんを中心としたケアだからである。病院では病院のスケジュールで決められた中にお母さんがいるが、産後ケアセンターでは、お母さん1人ずつのスケジュールに合わせてケアを提供していく。初年度の利用者へのアンケート結果

からは、「ゆっくり休養ができた」「ゆっくり話を聞いてくれた」といった回答がみられた。対象者が中心のケアである。

また、同施設では、1階の食堂でみんなと一緒に食事をすることにしており、これは世田谷区の仲間づくりのスタートであり、地域のソーシャルキャピタルのスタートでもある。最近のお母さんたちはみんな、病院でも個室を希望し、食事も各自が部屋で食べることを望む。退院してからも地域に帰って集団の子育てグループに入ることも少なくなっている。理由を聞けば、産後すぐに社会復帰するので地域の子育てグループには入らないという。そのような状況の中、産後ケアセンターでは、あえてみんなでご飯を食べる仕組みを作っている。お母さんたちの合宿プログラムであり、お母さんたちは最後は自然に携帯でつながることとなる。必要時には保健師にもつながっていく。こうして地域の中にお母さんたちがつながっていく仕組みを作っている。様々な意味でお母さん個人の、お母さんと赤ちゃんのソーシャルキャピタルのスタートである。

4. 終わりに

「私に誰かの温かい手がある」ことを今のお母さんたちは望んでいる。地域のお母さんグループには自らなかなか飛び込んでいけない状況にある若い母親が、産後ケアセンターで最初に助産師のマンーツーマンでの温かな手と優しくされた経験を通じて、「本当は人は信用できるのかもしれない」という意識をもう一度蘇らせるからこそ、食堂での人の輪の中に入れるようになるのではないかと推測する。

日本版ネウボラは、「コーディネーターの存在」「産前産後サポート」「産後ケア」の3つの柱で、一つのネウボラシステムとなる。

全国でも今後、多様な関係者とともにソーシャルキャピタルの醸成を求めながらネウボラシステムが作られていく。産後の回復と母子の愛着形成、孤独の防止、子育ての地域につながる仕組みを作ることである。高齢者向けに構築されてきた地域包括システムはそもそもは子育て世代も包括し、保健・医療・福祉の包括を図るシステムであった。人口減少が叫ばれる中、子育て世代の包括支援にしっかり舵をとり、次の時代を作っていく家族を見守るシステムづくりに本気で取り組むことが重要である。

日本版ネウボラ事業、子育て世代包括支援事業を通して、優しさが循環する地域づくりの醸成が図れることを期待したい。

引用・参考文献

1) M・ワーグナー：WHO勧告にみる望ましい周産期ケアとその根拠．メディカ出版，2002.
2) J・ボウルビィ：母子関係の理論Ⅰ──愛着行動．岩崎学術出版社，2003.
3) M・H・タラウス，J・H・ケネル（竹内徹訳）『母と子のきずな』医学書院，2001.
4) M.S.マーラー：乳幼児の心理的誕生．黎明書房，2001.
5) 福島富士子：いまなぜ、継続支援が必要なのか．ペイネイタルケア，24(2)：2114-2117，2005.
6) 福島富士子：産後支援の新しい形と考え方の提案　出産からの一貫した支援プロセスの必要性．保健師ジャーナル，66(1)：20-25，2010.
7) 福島富士子主任研究者．厚生労働科学政策科学総合研究事業「次世代育成支援政策における産後育児支援体制の評価に関する研究」．平成21年度報告書：2010. 3.
8) ロバート・D・パットナム：2006孤独なボウリング──米国コミュニティの崩壊と再生．柏書房.
9) 福島富士子研究代表者．厚生労働科学政策科学総合研究事業「住民主体のソーシャルキャピタル形成活動プロセスと支援体制に関する介入実証研究」．平成24年度報告書：2013. 3.
10) 福島富士子，みついひろみ：産後ケア──なぜ必要か 何ができるか．岩波ブックレットNo.896，2014.

キーワード：ソーシャルキャピタル

米国社会学者のロバート・パットナムが提唱。人と人との信頼関係があること、お互い様という価値観、ネットワークがあること、この３つがある地域が、ソーシャルキャピタル指数が高いとしている。指数が高いところは健康水準も高く社会的美徳が高まり、企業でも収益率が高いといわれている。平成１５年に内閣府で国民調査が行われ、高い地域では、老人の孤独死が少なく、さらに出生率も高いことがわかった。

Ⅲ 国内外の動向

イギリスの子どもアドボカシーの取り組みと日本への導入可能性

大分大学 福祉健康科学部 助教 栄留里美（えいどめさとみ）

1. はじめに

2016年5月に改正された児童福祉法にようやく子どもの「権利」が盛り込まれた。さらに、国連子どもの権利条約の中でも核となる第12条「子どもの意見表明権」に関わる内容も改正法第2条に規定された。そして2017年6月末には、日本でも第三者機関が全国に設置される方針を厚生労働省が固めた。社会的養護の子どもや支援が必要な家庭の子どもが自身の支援方針など行政対応に疑問や不満を持った時、相談を受け付けて調査を行う機関になると報じられている。このような一連の法改正は非常に画期的なことである。今回の法改正が理念に留まらないこと、そして第三者機関が調査・勧告の権限を持つ世界水準の機関になることを望みたい。

そして、第三者機関の設立に加え、子どもの意見表明権を保障するために「アドボケイト（Advocate）」の仕組みも創設すべきではないかと私は考える。

イギリスでは、調査や勧告の権限をもつ「公正中立」なコミッショナー（Commissioner）に加えて、子ども側に立つ「アドボカシーサービス」が法制化されている。苦情を一人で申し立てにくい子どもたちがいるためだ。特に社会的養護では、保護者に子ども側に立つ代弁者の役割を期待しにくい。そのため、「アドボケイト」が存在する。

「アドボケイト」については厚生労働省の「新たな社会的養育の在り方に関する検討会（第14回）」にて、「社会的養護のもとで生活している子どもなどが安心していつでも相談でき、寄り添い代弁してくれるアドボケイトが必要」として、「子ども権利擁護センター」（相澤 2017：17-18）の創設が提案されている。これからアドボケイトの立場性や権限等、議論を深め制度化してほしいと考える。

本稿では、先行して制度化されたイギリス（主にイングランドとウェールズ）の子どもアドボカシーの例を紹介し、日本での導入可能性について考察を加えることとする。

2. イギリスの子どもアドボカシーサービスとは

①歴史

イギリスの子どもアドボカシーサービス（Children's Advocacy Services、略してCASとする）は、自分から声を上げられない／声を奪われる経験をした子どもたちの実情を踏まえている。

CASは1970年代に民間レベルで始まったが、政府がCASを各自治体に設置したのは、2000年に報告された調査『Lost in Care』が契機とされる。施設内で長期間続いていた性的虐待を含む激しい虐待が内部告発によって明らかになった事件である。施設・里親宅にある「沈黙を強いる風土」により、ほとんどの子どもは苦情を申し立てることができなかったという。「沈黙」を破るには調査・勧告の権限を持つ独立した子どもコミッショナーと子どもの側

に立って意見表明・代弁を行うアドボケイトの存在が必要とされ、2002年に児童法（26条A）でCASをすべての地方自治体に設置することが義務づけられたのである。

②アドボカシーサービスの概要

CASのほとんどは慈善団体（Charity Organization）が競争入札を経て行政から委託している。契約内容は地方自治体によって異なるが、法律上最低限必要な対象者は社会的養護の子どもたち（里子、施設で暮らす子ども）及びリービングケアの子ども若者たちが対象である。地方自治体によっては、障害児、不登校、難民などの子どもも対象にしている。ウェールズはすべての子どもを対象としている。

子どものために「声を上げる」こと、子どもを「エンパワーする」こととという2つの行動によって、「子どもの権利が尊重され子どもの意見と願いがいつでも聴いてもらえるようにする」（DoH=2009：168）という理念を掲げている。

法律上は苦情申し立て時に子どもがアドボケイトを利用できることを自治体に義務づけているに留まる。しかし、実際にはあらゆる子どもの意見表明に関する支援を行っている。例えば、後述するが、意見表明に関する意思決定過程の各種会議（児童保護会議、再検討会議、ファミリーグループ・カンファレンス）に子どもと参加し、子どもの声が聞いてもらえるように支援する。また、相談を待つだけではなく、施設を定期的に訪問し、子どもの困りごとを聴き、施設側などに改善を求めている。

アドボケイトの人材は、元ソーシャルワーカーなど、子どもとの関わりを経験した方々が多く、アドボケイトの研修を受けている（栄留 2011a）。

③特徴

既存の児童福祉サービスからの「独立性」の担保が、「第三者性」を確保するために不可欠であることは国際的に共有された認識である。

イギリスのCASが世界的にみて特徴的なのは、「中立」ではなく徹底して子どもの側に立とうとする点である。

例えば、CASのよりどころとなる最低基準には「子どもがアドボカシーの過程を導く。アドボケイトは子どもの表現された許可と指示の下にのみ行動する。それが『子どもの最善の利益』についてのアドボケイトの意見とは異なる場合でさえそうするのである」（DoH=2009：171、1.2）。と規定されている。あくまでもアドボケイトは子どもの表現を聴き、許可や指示を得て行動する。ソーシャルワーカーなどは最終的に「最善の利益」を判断するが、アドボケイトは、子どもの側に立って、意思決定者が子どもの声を考慮するよう働きかける立場である。

さらに、子どもの側に立つためには、「守秘義務」が重要である。「プライバシーを常に尊重し、子どもの同意なしにはサービス外に漏洩しないことを子どもに保証する」（基準7.3）。最低基準の最後には、子どもの声として、「あなたが言ってほしくないことは、アドボケイトはソーシャルワーカーに言うべきではない」（DoH=2009：182）と釘を刺す。すなわち、専門職同士が行うような情報共有をアドボケイトは行わない。他言しない存在だからこそ子どもが安心して話せる。

ただし、虐待などの「重大な侵害」が子ども自身や他の人に及ぶことを防ぐのに必要な場合は守秘を保持できない。この守秘義務の限界は行政との契約により決められるため、完全に子ども側に立つことは困難だという批判がイギリスではなされている。

このような困難を抱えつつも、アドボケイトは最善の利益と距離をおき、委託団体外の専門職と情報共有しないなど子ども側に立とうとする理念をもつ。

〈写真〉Aさんのスターチャート　※日本語表記は筆者翻訳による

3. 事例

①意思決定支援のアドボケイト

イギリスでは社会的養護に関する意思決定の場に、子どもが出席することがある。子どもの参加をサポートするために子どもはアドボケイトを利用することができる。

会議の前に、子どもと2～3回会い、サッカーやゲームをして遊んだ後に、会議の説明や会議に参加したいか、どのように会議で話すかを決める。会議で自分の思いを話すために、様々な手法がとられる。たとえば「スターチャート」という手法では、用紙の真ん中に子ども自身の絵を描いてもらい、その周辺に☆（星）の紙を貼り、☆の上に大切な人の名前を書く。そして、その大切な人に何を言いたいかを書いてもらう作業などを通じて、子どもの思いを発見していく作業をする（栄留 2011b）。

例えば、私が2010年に現地で見せて頂いたAさん（6歳）の事例（栄留 2011b）について触れる（写真参照）。会議の議題は、一時保護後の措置についてである。Aさんは「ママ」に対して、「お酒を飲むなら家に帰らないよ」「私を叩くのは好きじゃない」と言いたいことを書いた。これは確かに議題に即した気持ちである。その一方で、Aさんは大切な人の名前に、給食担当者や元継父や飼い犬、友達を書き、会いたいことなど、言いたいことを表明している。おとなが知りたい情報だけではない、子どもが感じている「問題」を掘り起こして議題の材料としている。

アドボケイトはこのスターチャートをもって、子どもと共に会議に参加し、子どもの思いが反映されるようにするのである。

②施設訪問アドボケイト

施設へ出向くアウトリーチ型のアドボケイトの支援は、「苦情」を認識する前から始まる。これは子どもと関係づくりを行い、子どもの権利を伝え、心配事や問題をできる限り早く認識するためである。必要な場合には苦情解決申し立ての支援を行う。

ボイス（Voice）という団体のアドボケイトは、児童ホーム（2週間に1度）、自傷他害のおそれのある

子どもたちが入所し外出制限がなされているセキュアユニット（Secure unite）（1週間に1度）、寄宿舎、拘留中の子どもの施設等を訪問している。

2013年に私自身が訪問アドボケイトに同行して、セキュアユニットに訪問した時の様子を述べる（栄留 2014）。リビングに子どもが7人いて、テレビを観ていた。そこにアドボケイトが向かい、ソファーに座って子どもたちに「元気？」と挨拶をして、にこやかに話をしていた。すぐに、10代の子ども（女性）がアドボケイトに近寄っていって、「話したい」と言い個室で話をしていた。

なぜアドボケイトを信頼しているのか子どもたちに聞いたところ、10代の女性が「アドボケイトは過去に問題を解決してくれたから」と話してくれた。施設職員から「（このような）アドボケイトは日本にはありますか」と尋ねられた。「ない」と答えるとそこにいた子ども・職員全員が声を揃えて驚いていた。私はそんなに驚かれることに驚いたものである。

この施設に入所している子どもは、担当ソーシャルワーカーの定期訪問が週に1回ある子、不満そうに5カ月に2回しかないと話す子どももいた。子どもの出身の自治体によって、ソーシャルワーカーの定期訪問の回数は異なるようである。このようにソーシャルワーカーの訪問が比較的頻回にある中でも、アドボケイトの訪問は欠かせないものとなっている様子が伺えた。

4. 日本にも導入ニーズはあるか？──調査から──

残念ながら、日本では子どもが会議に参加する権利が保障されていない。そこで、会議に参加する意見表明支援のアドボケイトではなく、施設訪問アドボカシーの導入ニーズについて調査をまず行った。2014年～15年、A自治体の施設職員（児童養護施設19施設23人・障害児施設8カ所12人）・入所児童（児童養護施設3カ所25名、障害児施設2カ所6名）を対象にインタビュー調査を実施した（堀編 2016）。研究の結果、基本的にイギリスと同様のサービス提供体制、実践原則、実践方法による施設訪問アドボカシー導入ニーズがあることが明らかになった。

職員が認識するニーズの第1に、訪問アドボケイトが子どもの思いを聴くことによって「子どもの安定」がもたらされ、ひいては「エンパワメント」につながるという願いが伺えた。「聴いてあげる（ことは）･･･精神的な落ち着き、と思いますね。これが一番、施設で欠けてる」という語りからは、アドボケイトによる傾聴が子どもに〈感情の安定〉をもたらすと考えられる。それは、〈おとなへの信頼感の醸成〉や〈自尊心の向上〉を促すといえる。これらの経験を土台にして、自分の意見を施設職員等に伝える〈意見表明の経験〉を重ねていくことが望まれていた。このような経験は、「自立」に向けたコミュニケーション力の育成につながることが期待された。また施設の小規模化に伴う「職員の孤立化」や「閉鎖性」の防止に役立つとの期待も寄せられた。

入所児童からは、「しんどいときに話を聴いてもらえるかもしれない」という〈傾聴〉、「（職員に）言えないときとかは･･･言ってほしい」という〈職員への代弁〉、「（おとなからの体罰が）直る」のではないかという〈虐待からの救済〉への期待が語られた。

子どもの意見表明権の保障は「権利」であるというだけでなく、話すことで心の安定やコミュニケーション力の向上にも寄与する。だからこそ、職員も子どもの話をじっくりと聴きたいという気持ちはあるのだが、とにかく人手が足りないという根本的な課題がある。

さらには訪問アドボカシーの導入は被措置児童等虐待の発見や予防、施設の質の向上にもつながる可能性も伺えた。

一方、アドボケイトの守秘義務の原則や子どもとの関係構築についての懸念など、サービスを開始す

るにあたり課題も出されている。

私の所属する研究グループは今年度より、児童養護施設、障害児施設、障害者施設各1施設で、施設訪問アドボカシーの試行実践とアクションリサーチをNPOと連携して始めることにした。課題を実際に検証し、日本で子どもたちに活用される「アドボケイト」とは何か具体的に明らかにしていきたい。

5. 最後に──意見表明権の保障とは何か──

イギリスの取り組みから学ぶのは、子どもが声を上げるのを待つだけでは意見表明権の保障は果たされない、ということではないだろうか。

アドボケイトが子どもに意見表明権を含む子どもの権利を伝えること、声を上げるための「準備の機会」を提供すること、相談を待つだけではなく定期的（週1回～隔週）に訪問するなど、子どもが声を上げる環境の整備をしている。

CASの最低基準では「アドボケイトは子どもの意見を表明する能力を推定しない。」（基準1.3）と述べ、「時間と労力を使う」ことを求めている。

日本では、国連子どもの権利条約12条のことを「子どもの意見表明権」というが、英語では「聴かれる権利」（The right of the child to be heard）と略される（栄留 2015）。

「意見表明」というと「うちの子たちはきちんと話せないんですよ」と言われることが多い。能力に焦点を当てるのではなく、「声を上げられるようにするための環境や機会」をどれだけ整備しているかである。そのため、生活の場である社会的養護の場でできることは多くある。

それに加えて、養育者と意見が対立したり、被措置児童等虐待、施設への苦情解決の場面など、子どもが養育者の支援を受けにくいときに子どもの側に立つ「アドボケイト」の仕組みを創設することが求められる。

日本が創設するという「第三者機関」と共に、このようなアドボケイトも創設されることで「意見表明権」の保障につながると考える。

文献

- 相澤仁（2017）「第14回 新たな社会的養育の在り方に関する検討会──構成員提出資料」（http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000166617.pdf）
- DoH [Department of Health]（2002）National Standards for the Provision of Children's Advocacy Services, DoH Publications.（＝2009、堀正嗣「子どもアドボカシーサービス提供のための全国基準」、堀正嗣・栄留里美（2009）『子どもソーシャルワークとアドボカシー実践』明石書店、65-192）
- 栄留里美（2011a）「子どもアドボケイトの養成と提供」、堀正嗣編（2011）『イギリスの子どもアドボカシー　その政策と実践』明石書店、163-81.
- 栄留里美（2011b）「ウィルトシャー州における独立アドボケイトの実際──ファミリーグループ·カンファレンスを中心に」、堀正嗣編（2011）『イギリスの子どもアドボカシー　その政策と実践』明石書店、101-16.
- 栄留里美（2014）「イングランドの独立訪問アドボケイト～フィールドワークを中心に」『児童相談センター年報』、89-91.
- 栄留里美（2015）『社会的養護児童のアドボカシー──意見表明権の保障を目指して──』明石書店
- 堀正嗣編著、栄留里美・久佐賀眞理・農野寛治・鳥海直美（2016）『福祉施設入所児童への外部アドボカシー導入研究──ICAS提供モデルの構築──研究報告書』

キーワード：子どもアドボカシーサービス

イングランド・ウェールズのChildren's Advocacy Serviceは、施設入所児童への虐待の内部告発事件が契機となり2002年に児童法ですべての地方自治体に設置することが義務づけられた。子どものために「声を上げる」こと、「エンパワーする」ことという2つの行動によって「子どもの権利が尊重され子どもの意見と願いがいつでも聴いてもらえるようにする」。苦情解決や子どもの支援方法を決める会議の場などで、子どもの側に立って、子どもの意見表明の支援を行っている。

Ⅲ 国内外の動向

里親家庭で相互に支え合う
──里親支援の新しい形 “モッキンバード・ファミリー・モデル”

日本女子大学 人間社会学部 准教授 和泉広恵（いずみひろえ）

1. 里親と支援者の関係の再検討

日本における里親支援は、この十余年の間に拡充が図られてきた。予算はかつてと比べものにならないほど増額され、里親手当自体も上昇傾向にある。各地では里親支援の拡充に向けて様々な取り組みが検討・実施されている。支援の拡充に伴い、支援者と被支援者である里親の関係にも変化が生じつつある。支援が増大していけば、それに伴って新たな要望が生まれる。支援が拡充していけばいくほど、支援に対する里親の期待は増大し、求めるサービスは多様化する。しかし、里親への支援の拡充に比例して、子どもの環境が向上するとは限らない。もちろん、両者は無関係ではないが、同一でもない。支援を最大限活用している里親家庭の方が、あまり支援を活用していない里親家庭よりも措置変更の確率が低いというわけではない。安全で安定した家庭環境が、子どもにポジティヴな影響を与えることは間違いないが、それが里親への支援の多さと直結するかどうかは別の問題である。

ところで、これほど里親支援事業に関連する投資が行われてきたにもかかわらず、必ずしもその成果が現れているとは言えない状況がある。その一つが、措置変更の多さである。詳細なデータは割愛するが、関係不調による措置変更率は、2000年代初頭と比較すると減少していないことが明らかになっている。このことから、既存の里親支援事業の拡充だけでは解決できない課題が生じてきていることが推測される。

今日、里親支援は、個別の里親と支援する側の関係を中心に行われている。ここでは、支援する側と里親の間には、支援者と被支援者という関係が構築されている。里親は一方的に支援を求め、支援者は要望に応じて里親を支援する。このような関係では、里親は常に被支援者という位置におかれ、支援者と協働して子どもの養育環境を向上させるという立場を取ることが困難である。里親制度において、里親は、子どもの日々のケアを提供するケアギバーの役割を与えられている。しかし、それぞれの家庭の中だけで養育が行われれば、里親や子どもは孤立し、親子の葛藤や暴力が生じるリスクも高まる。こうした危険性を防ぐために、里親は支援を求め、支援する側は家庭への介入とサポートを行う。こうした支援体制の下では、上述したような課題を解決することは困難である。

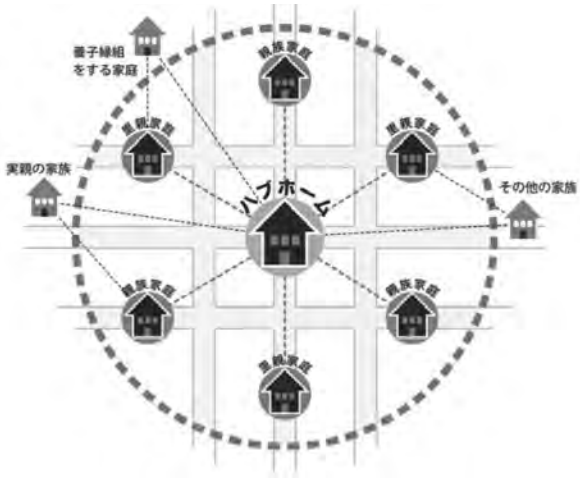
2. ピアサポートと専門機関による支援を組み合わせる

この問題を解決するためには、どのような支援が考えられるだろうか。その一つが、個別の家庭とそれをサポートする支援者の関係を再編するという方法である。もちろん、個別の家庭での養育は、里親養育の最大の利点である。一方、個別の家庭への支援という体制が継続されれば、どうしても支援者と

被支援者という固定的な関係が構築されてしまう。この課題に対処するには、どうすればよいのか。その一つに、個別の家庭での養育を尊重しながら、家庭同士が支えあう仕組みを構築するという方法がある。この方法を生み出したのが、米国ワシントン州シアトル市にあるNPO法人モッキンバード・ソサイエティであり、その実践がモッキンバード・ファミリー・モデルというものである。このモデルは、2003年に補助金を得て実施が計画され、ワシントン州で実施された。現在では、米国の複数の州と英国全域などで導入されている。以下では、このモデルについて簡単に紹介していきたい。

モッキンバード・ファミリー・モデルの仕組みは単純である。同じ地域（近隣）に住む6～10の里親家庭が一つのグループ（コンステレーションと呼ばれる）を作る。コンステレーションのうちの一つの家庭（ハブホームと呼ばれる）が、グループの中心となる。ハブホームは里親養育を経験した家庭が担うが、他の家庭（サテライトと呼ばれる）は、必ずしも里親家庭である必要はない。親族養育や養子縁組の家族、実親家族など、サテライトになる家庭は柔軟に組み合わせることができる。ハブホームの条件は、常に2人の子どもが泊まれるスペースがあり、緊急レスパイトや予定されているレスパイトを行うことが可能なことである。コンステレーションは、ハブホームを中心とした一つのグループとして、相互交流を図る。たとえば、コンステレーションでは、ハブホームや公共施設を用いて月に1度のサロンを開催したり、イベント（誕生日やクリスマスやハイキングなど）を行ったり、サテライトの家庭で子どもの養育に問題が生じたときにハブホームの里親がサポートを行ったりする。それぞれのコンステレーションには、ホストとなる機関（ホストエージェンシーと呼ばれる）が定められ、コンステレーションの維持が外部から支えられている。ホストエージェンシーは、公的機関でも民間機関でもよく、コンステレーションをサポートし、ネットワークがうまく機能しているかを確認する。モッキンバード・ソサイエティは、ホストエージェンシーのさらに外側から、コンステレーションが順調に運営されるように支援を行う。

〈モッキンバード・ファミリー・モデルのイメージ〉



出所：The Mockingbird Family Model 2013 Mockingbird Family Model Host Agency Implementation Handbook

※ホストエージェンシーとモッキンバード・ソサイエティは、外部から里親同士のネットワークを支える（引用者）

モッキンバード・ファミリー・モデルは、親同士のつながりだけでなく、家族間のネットワークを形成することを目的としている。コンステレーション内では、親だけでなく子ども同士も日常的に交流し、関係性を深めることができる。そのため、子どもたちは孤立しないで育つことができる。また、子どもにきょうだいがいる場合、コンステレーション内の家族に委託されていれば、きょうだい間の関係性を維持することも可能となる。

モッキンバード・ファミリー・モデルは、子どもの養育に関するポジティヴな影響を与えることが実証されている（The Mockingbird Society 2010）。このモデルの目標は、①子どもの安全性②パーマネンシー・サポート③措置の安定性④きょうだい同士の関係⑤文化的に適切な養育⑥強力なコミュニティと

のつながり⑦養育者の満足と継続性⑧システム改革──の8つの項目にわけられているが、モデルを採用した里親家庭では、一般の里親家庭と比較して、各項目についてプラスの効果が現れている（前掲書）。効果の中には、措置変更の割合が一般の里親家庭よりも低下したこと、コンステレーションを形成することでパーマネンシーにプラスの効果をあげていること、虐待の調査がほとんど入らなかったことなどが含まれる。また、レスパイトの定期的な活用が、親子という密接な関係性に距離を与え、家庭という閉じられた空間の中で生じる関係の悪化や暴力を予防し、互いの関係性を見つめ直す機会を提供していることなども明らかになっている。米国では、子どもの措置変更の回数の多さや里親家庭の子どもの家出、措置期間終了後のホームレス化などが社会的養護の深刻な問題となっている。モッキンバード・ファミリー・モデルは、こうした課題を克服する一助となっている。

3.「拡大家族」と子どもの養育

それでは、このモデルは既存の里親支援の仕組みとどのように異なるのだろうか。モッキンバード・ファミリー・モデルは、コンステレーションを構築するために里親家庭が集住するわけではない。もともと同じ地域に住んでいる里親同士の間にネットワークを築くのである。そのため、この実践は、日本でも馴染みのある仲の良い里親同士の交流と同じように見える。サロンを開催し、悩みを相談し合い、子どもが交流している里親家庭同士のつながりは日本にもある。そのようなネットワークが人工的に作られているだけであるとすれば、それは、大して新しいモデルとは言えない。しかし、モッキンバード・ファミリー・モデルには、里親同士の交流だけに留まらない重要な意味が含まれている。

モッキンバード・ファミリー・モデルのマニュアルには、モデルの発想の根幹に「拡大家族（extended family）」の人工的な形成があることが明示されている。ここでの「拡大家族」とは、厳密な意味での「拡大家族」というよりも、擬似親族関係に近い。簡単に言えば、このモデルは、里親家庭を中心に親族関係を人工的に形成しているのである。

それでは、なぜ、里親制度において、親族関係が擬似的に形成されることが重要なのだろうか。モッキンバード・ファミリー・モデルでは、委託されている子どもは、コンステレーションの子どもであるという考え方がなされる。言うまでもなく、各家庭の子どもを日常的に養育する責任は、直接受託しているそれぞれの里親にある。しかし、コンステレーションでは各家庭で子どもが養育されているだけでなく、家庭間に頻繁な交流があるため、委託されている子どもは各家庭の子どもであるだけでなく、「コンステレーションの子ども」としても意識される。それは、「親族の子ども」という意識の形成と類似している。親族関係にある者は、血縁があるという理由から、そうではない者とは異なる特別な関係にあるという意識を持っている。こうした親族意識の形成は、各家庭の孤立を防ぐだけでなく、措置変更の際の子どものストレスの軽減にもつながる。実際、コンステレーション内で子どもが移動する場合、子どもは親戚の家に行くような感覚を持てるため、見知らぬ里親家庭への移動に比べて子どもへのネガティヴなインパクトが少ない。

一般に里親制度において、家庭に委託される子どもは「里親家庭の子」ではなく、「社会の子」であるという表現がなされることがある。その一方で、里親は、代替的な親として愛着の形成に重点をおきながら子どもを養育することが求められる。個別の家庭で血縁のある親子と類似した関係を築こうと努める里親にとって、「社会の子」という言葉は、あまりにもリアリティと乖離している。その点、コンステレーションでは、実際にコミュニケーションが活発に図られ、チームとしての意識が日常的に高め

られているため、「コンステレーションの子」という言葉は、現実と理念を無理なく架橋するものであると考えられる。

コンステレーションを一つの単位として捉え、里親家庭に委託される子どもを「コンステレーションの子」とみなすことは、コンステレーションに含まれる家族だけでなく、支援に携わる者や子どもの委託を決定する児童相談所のスタッフにとっても、重要な変化をもたらす。里親への支援は、各家庭を対象として行われるだけではなく、家庭同士が支え合って運営されているコンステレーションを対象に行われる。さらに、新規に子どもの委託をする場合、ある家庭とのマッチングを検討するだけでなく、それぞれのコンステレーションにマッチする子どもの委託を検討することになる。ここでは、子どもを委託する際に、その子どもが家庭で受け入れ可能であるかという視点からだけではなく、子どもがそのコンステレーションにおいて安全で安定した生活を送ることができるかという視点から、措置の可否が判断されるのである。そのため、互いのコミュニケーションが良好であるコンステレーションに子どもを委託する場合には、子どもの委託先の選択肢が拡大し、委託後のリスクの低減にもつながる。

もちろん、親族同士の関係が子どもの養育に与える影響は、常にプラスのものであるとは限らない。親族であるからこそ、親同士の関係が悪化したり、交流に煩わしさが伴ったりすることは、周知の通りである。モッキンバード・ファミリー・モデルの場合も、コンステレーション内で家族同士の関係が悪化することはあり得る。しかし、モッキンバード・ファミリー・モデルが、実際の親族関係と異なるのは、関係性が人工的に構築されている点である。このモデルのコンステレーションは、それぞれの家庭の合意に基づいて作られている。さらに、コンステレーションを支援するホストエージェンシーが、ネットワークの外部に位置づけられている。ホストエージェンシーは、継続的にコンステレーションを支えているため、常にハブホームと連携している。こうして、ハブホームは専門機関に支えられながら他の里親家庭への支援を行うことができる。ハブホームはコンステレーション内の問題について、常にホストエージェンシーと相談しながら解決を目指していく。こうした重層的な支援が確立していることによって負担が一か所に集中しないため、それぞれの役割を無理なく果たすことができるのである。

コンステレーションの形成には、子どもの委託や里親の認定にかかわる担当者たちが、慎重に議論を重ね、自らが担当する里親や委託されている子どもの特徴などを振り返るというプロセスがある。なぜ、このモデルを導入する必要があるのか、ネットワークをまとめる役割を担うのは誰か、ホストエージェンシーになるのはどこかなどが、関係者によって時間をかけて検討されるのである。このプロセスの中で、地域性や家族の特徴とモデルを導入する意義が繰り返し確認される。このような作業を共同で行うことは、委託の決定や里親家族への対応にもポジティヴな影響を与える。

また、コンステレーションに入る家族には、適度に家庭を開放することが求められる。家庭の風通しの良さは、家族成員間の葛藤を緩和し、暴力などのリスクを低減する。その反面、他の親とつながること自体に否定的な考えを持っていたり、関心がなかったりする家庭の場合には、このモデルに参加することは困難であろう。モッキンバード・ソサイエティは、すべての家庭に同じ条件でネットワークの形成を促すのではなく、ネットワークの形成に合意した家族同士のつながりを支援するのである。そのため、支援者自らが、他の家庭とつながりをもちたいという里親家族を探し当て、ネットワークを形成し、それを維持するという役割を担う必要がある。

それでは、コンステレーションに入らない里親家族にとって、地域にモデルを導入するメリットはな

いのだろうか。支援という点からすれば、そうとも言えない。支援者はモデルを支える一方で、つながることが苦手だったり、つながりたい人と出会えない里親家庭には、個別に重点的に支援を行うことができる。この意味でも、モデルを取り入れること自体が地域全体のメリットになると考えられる。

4. 日本での導入とその可能性

今後、日本で里親支援が発展していくためには、新しい発想を加えていくことが必要である。それは、個別の里親への支援を拡充するために支援員を増やすのではなく、里親同士が支え合う仕組みを支援するという、このモデルのような方法である。里親自身が他の家庭を支える側に立つことになれば、もはや支援を求め続ける立場に束縛されることはなくなるだろう。子ども同士もまた、互いにつながることができれば、養育者との関係について一定の距離を保持することが可能となるだろう。家族という緊密な関係性のメリットを活かすためには、モッキンバード・ファミリー・モデルが提案する「拡大家族」のようなネットワークの発想が有効である。里親支援が個別の家庭への無制限の支援ではなく、支え合う里親グループへの支援に発展していけば、里親家族だけでなく、多様な家族間でのネットワークの形成が可能になり、多くの子どもに安全で安定した環境が提供されるようになることが期待できる。これによって、里親支援の意義は、これまで以上に高まることになるだろう。

里親がグループを形成し、そのグループを支援者が支援する。これは、個別の家族に支援を行うことを前提としてきた既存の里親支援制度からみれば、大幅な転向である。「コンステレーションの子」という発想を活かし、里親委託を行っていくことができれば、里親制度そのものにも大きな変化がもたらされる。もちろん、このモデルを導入するためには、多くの挑戦をしなければならない。しかし、この転換が実現すれば、里親制度には新たな発展がもたらされることは間違いないだろう。

注
モッキンバードファミリーモデル事業実行委員会では、このモデルを日本で広めるために勉強会やハンドブックの翻訳・発行等の活動を行っている。詳細は、ホームページ（http://mockingbirdfamilymodeljapan.org/）および『モッキンバード・ファミリー・モデル　ホストエージェンシー実施のためのハンドブック』をご覧いただきたい。

参考文献

- 野辺陽子、松木洋人、日比野由利、和泉広恵、土屋敦 2016『〈ハイブリッドな親子〉の社会学』青弓社
- The Mockingbird Society 2013 Mockingbird Family Model Host Agency Implementation Handbook（＝2017 モッキンバードファミリーモデル事業実行委員会訳『モッキンバード・ファミリー・モデル　ホストエージェンシー実施のためのハンドブック』）
- The Mockingbird Society 2010 Mockingbird Family Model 2009 Management Report on Program Outcomes

キーワード：拡大家族

里親養育において、子どもはある家庭に委託されると、他の社会的養護の子どもと知り合う機会が減り、里親もまた地域で孤立してしまうことがある。近隣に住む仲の良い家庭同士がグループを作るモッキンバード・ファミリー・モデルの仕組みには、子どもを温かく見守る親戚のような関係を人工的に作るという発想がある。モッキンバード・ソサイエティでは、これを「拡大家族（extended family）」と呼んでいる。「拡大家族」は、家庭の孤立を防ぎ、子どもが委託先以外の家庭を知り、成人後も自分を見守ってくれる複数の大人と関係を継続しながら生きられる機会を提供する。

Ⅲ 国内外の動向

CASに調査研究部門を設置する意義
──トロントでのソーシャルワーク留学記から

オンタリオ州認定ソーシャルワーカー/介護福祉士 二木（にき） 泉（いずみ）

はじめに

カナダ最大の都市トロント。人口279万人の都市で児童相談所の役割を担っているのがChildren's Aid Society of Toronto（以下、CAST）である。職員は約800人で、事業規模は1.8億カナダドル（日本円で約160億円）である※1。スタッフの過半数がソーシャルワーカーであるこの組織は、北米最大規模の非営利団体とも言われる。CASTにはChild Welfare Institute（CWI）という研究所が設置されている※2。筆者はトロント大学大学院在籍中の2015年9月から2016年4月までCWIで実習する機会を得た。本稿では、その時の経験やCWIディレクター、デボラ・グッドマン氏へのインタビューを通じて、CWI設置の社会的背景と目的について紹介したい。

CASとは

オンタリオ州（ON州）で児童相談所の役割を担っているのがChildren's Aid Society（CAS）である。子どもの保護や里親家庭のコーディネート、虐待防止プログラムの実施など、多岐に渡るプログラムを実施している。ON州には47のCASがあり、それぞれが別の民間組織であるが、すべてのCASはON州CAS協会（OACAS）の傘下にあり、法律に基づき公的な活動を行っている。その中でトロント市を受け持つのがCASTである。トロント市にはCASTの他に、カソリック、先住民、ユダヤ系の3つのCASが存在する。クライアントが担当CASを変わったりケースが重複した際に迅速に情報共有を行うことを目的として、2015年頃からON州内のCASでケースを共有することができる新データベースChild Protection Information Network（CPIN）の導入が始まっている。CASTの概要や歴史については「2015年度 第41回資生堂児童福祉海外研修報告書～カナダ児童福祉レポート～」に詳しく記載されている※3。

CAS外観
CWIは最上階の7階

CWIとは

CWIは児童福祉において、根拠に基づく実践を行うことを推進する目的で2007年に設立された。

CWIはCASTの一つの部署であるが、「Child Welfare Institute=児童福祉研究所」という名称をつけたことは、当研究所で行われる調査や研究に第三者機関としての視点を導入したいという目的があったからだ。なお、CASTには以前からQuality Assurance（品質管理部）という部署があり、そこでは顧客満足度などを調査している。

CWIは主に次の二つの事業を行っている。

1.プログラム評価や調査・研究を行う事業（研究部門）
2. 職員の研修を行うトレーニング部門（研修部門）

スタッフの人数は、研究部門がディレクター、リサーチャー、リサーチアシスタントの3名。トレーニング部門が2人。そして2つの部門に共通する事務スタッフが1名と小規模である。スタッフの他に重要なのが各大学、大学院からの実習生である。常時2～4人、年間で10人程度の学生を受け入れており、学生はそれぞれ3～6ヶ月ほど実習を行う。さらに夏休みを利用した学生のインターンシップも受け入れている。インターンに参加する学生には、過去に（または現在も継続して）CASが関わっている若者、すなわち社会的養護のもとにある当事者※4を積極的に採用している。これはCASを含めた福祉業界全体で、当事者の声やニーズを制度やサービスに反映させることの重要性が認識されてきていることを示している。CASでは他にも、社会的養護のもとにある若者が集まるユースグループや、リーダーシップ研修会、海外へのフィールドトリップを実施したり、意見を発表する場なども設けられている。

CWI 研修部門

CWIの研修部門では年間を通じて多彩な職員研修を行っている。スタッフは希望する研修にオンラインで申し込む。研修は例えば、組織のミッション・ビジョンを理解するという基礎的なものから、先住民やLGBTなどクライアントの多様性の理解と対応、依存やメンタルヘルスなどの医療的知識、反抑圧主義（AOP）など理念的考え方、スーパーバイザー対象のスーパービジョンの方法論など多岐に渡る。なお、これまでON州の各CASで採用された職員の研修はそれぞれの組織で行ってきたが、2017年1月からはOACAS主催の4ヶ月の研修に参加することが義務付けられた。研修後、最終試験を受けて合格した者だけが各CASにて勤務できる仕組みだという。これはON州全体でケースワーカーを研修することで、ワーカーの行う支援内容の質や内容を均一にする目的があるのだろう。CWIの研修の内容は、研究部門の行うプログラム評価の結果などにより随時見直しが行われる。なお、CWIでは外部からの依頼を受けて講師派遣やプログラム評価も行っている。CWIの設立当初は、研修部門への依頼の方が多くなるだろうと予想していたものの、今では研究部門への依頼の方が多いのだという。

CWI 研究部門

CWIの研究部門は大小合わせて年間に3、40のプロジェクトを抱えているという。それらは大きく次の3つのカテゴリーに分けることができる。

1. CAST内部で実施されているプログラムの評価や調査研究
2. 外部団体から委託されたプログラム評価やロジックモデル、コンサルティング業務
3. 助成金や補助金を利用した調査研究（大学や他研究機関などとの共同の調査など）

これらのプロジェクトはテーマやその規模も様々である。国外の児童相談所との共同調査や、5年に渡る大学との共同研究など数年に渡る大きなものから、CASで実施しているプログラムの評価など数ヶ月単位のもの、そして理事会への資料として1、2週間で仕上げる調査まで多岐に渡る。大きな規模の調査研究プロジェクトとなると、先行研究調査、プログラム計画策定、試験的プログラム実施と評価、本プログラムの実施と評価、カンファレンスの実施、

調査報告書の作成までを数年かけて行う。

研究部門ではスタッフが複数のプロジェクトを同時に抱えており、業務遂行のスピードが非常に速い。一方で地道な作業の連続でもある。実際に筆者が経験した内容には、プログラム参加者に電話でインタビューを行ったり、高校に訪問してプログラム参加者に話を聞くフォーカスグループを実施するというクライアントと直接対面する調査から、カナダの各州の支援内容を調べるため、自治体や各地の支援センターを探してひたすら電話をかけることもあった。また、数日間に渡りアンケート結果を統計用ソフトに入力するなどの単純作業や、研究テーマに従って文献を探しレポートにまとめるということもあった。

センター・オブ・エクセレンス

CWIのディレクター、デボラ・グッドマン氏によると、CWIが目指したのは児童福祉における「センター・オブ・エクセレンス」だという。センター・オブ・エクセレンスとは、業界をリードする優れた研究を行い、それを発信する場である。CWIはCASの中という、いわゆる現場の中にあり、CASで行っているプログラムの評価などを実施している。CWIの作成した報告書に基づき、支援のあり方を見直したり、プログラムの内容や支援方法を修正したり、またスタッフのトレーニングを実施したり、見直したりする。

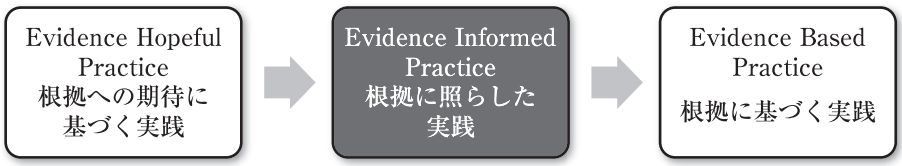
またCWIは大学と共同研究を行うなど、学術的な研究も盛んである。複数の省から助成金を得て実施している調査研究は、カナダの児童福祉をリードする内容のものである。ディレクターのグッドマン氏は博士号を取得しており、現在、トロント大学のソーシャルワーク大学院でロジックモデルやプログラム評価を教えている。余談だがグッドマン氏はCASに勤務しながら大学院に進学し、働きながら博士号を取得したという（加えてその時に3人の子どもの出産と子育てもしていたというのだから驚きである）。グッドマン氏以外にもCWIのリサーチャーをはじめとして、他の職員も博士号を取得していたり、在籍中の人がいるなど、学術研究と現場が密接につながっていることも印象深かった。なお、CASTだけでなく他のCASでも、博士号を持つ職員が調査研究を行っているところが複数あるという。

CWIでは外部の非営利組織のプログラム評価も請け負っているが、興味深いのは業界全体の調査・研究能力の底上げを図ろうとしていることだ。CWIのスタッフが委託を受けた組織に出向いてプログラム評価のやり方や、データ分析用ソフトの使い方などを教えることもある。それによって将来はその団体自ら調査・研究を行えるようになることを手助けしているのである。

エビデンス・インフォームド・プラクティス（EIP）

CWIが設立された背景には、福祉の現場で「Evidence Based Practice=根拠に基づく支援」が求められていることが挙げられる。しかし現実には、福祉実践の現場では、多くの場合は「Evidence Hopeful Practice＝根拠への期待に基づく実践」が行われているとグッドマン氏は述べる。これはすなわち経験や希望的観測をもとにした、結果を検証していない支援である。なおEvidence Based Practiceとは医療から援用したコンセプトで、比較グループを用いた治験を繰り返してエビデンスを積み上げる。福祉実践では、ある程度の結果を蓄積した根拠を参照し、より包括的に捉える「Evidence Informed Practice＝根拠に照らした実践」が現実的である（図1）。福祉実践の結果には、支援やプログラムの内容や手法（心理療法などを含む）だけでなく、ワーカーのスキルやクライアントとの相性の他、Bio-Psycho-Social（身体・心理・社会モデル）と言われる当事者の周辺環境が大きく影響するからである。

〈図1〉福祉実践では「エビデンス・インフォームド・プラクティス」が現実的



CWIのディレクター
デボラ・グッドマン氏

100人収容できる大ホール（7階）
壁には組織ミッションやビジョンが

近年、国・州・民間を問わず、補助金や助成金に対して、より明確な結果を出すことが求められるようになっている。グッドマン氏は、今後はこの傾向がより強まるだろうと述べる。なおグッドマン氏が博士課程進学を決めたのにも「効果がある」と感じていたプログラムが、予算削減により中止に追い込まれたことがきっかけだったという。福祉実践の結果を可視化し、それを発表することは効果のある事業やプログラムを存続させることにもつながるのである。

反抑圧主義（AOP）の実践

CWIが設立されたのは反抑圧主義（AOP=Anti-Oppressive Practice）の高まりとも無縁ではないだろう。反抑圧主義とは可視・不可視にかかわらず社会には様々な抑圧があるという理解の下になされる社会福祉の実践である。当事者を理解しその声やニーズをサービスに反映させるのはもちろんのこと、ワーカーが自己省察を行い、当事者と支援者という枠を超えて協働し、社会の新しい価値を作り出すというものである。2006年にCASTで組織ミッションとして採用され、その後ON州のCASを管轄するOACASが主導し、州内の多くのCASに広まってきた[※5]。このミッションの背景にはトロント市の住民の半数がカナダ以外の出身という多民族都市であり、人種や民族、言語などの様々な社会的属性が福祉的課題に深く関わっていることが理解されてきたことがある。加えて1800年代から1990年代半ばまで、先住民の子どもを親や地域から引き離し、隔離した寄宿舎生活を送らせるなど、白人の生活様式を強制していた植民地主義的政策への反省がある。カナダにおける児童福祉の負の遺産とも言えるこの政策をリードしたのは、当時のソーシャルワーカーなど福祉を担う専門職であった。このような官僚的かつ行政サービスを担うという福祉専門職のあり方を否定するのが反抑圧主義である。現在でも「子どもを保護する機関」と捉えられがちで、当事者の間では必ずしも良い評判だけではないCASは、地域の非営利団体と協働してプログラムを実施するなど、当事者の側に立つ努力を続けている。

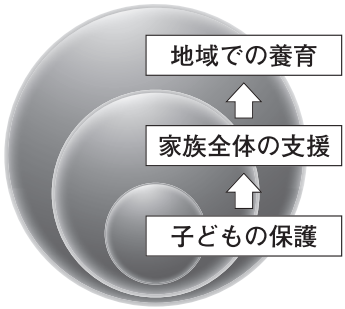
おわりに

CWIのディレクター、グッドマン氏によると、児童福祉のあり方には様々なモデルがある。CASTなどカナダにおいてヨーロッパからの移民を中心に推進してきた「子どもの保護」を中心とした支援、オーストラリアなどを中心とする「家族を対象」とした支援。そして先住民が行ってきた「コミュニティ全体で子どもを育てる」あり方。今後CASが目指していくべき方向性は、この先住民が行ってきた「コミュニティで子どもを育てる」あり方だという（図2）。カナダでは社会的養護の子どもの多くが里親の元で暮らすが、CASでは近年、親族や地域の知り合いが里親になるKinship careを推進している。既に知っている人や言語や人種や民族などの背景を共有している人と住み慣れた地域で暮らし続けることは子どもの養育にとって大きな助けとなり、結果的には社会的養護の費用も抑えることができるという。これも多くの調査を蓄積した結果得られたエビデンスに照らした実践の一つである。

1990年代まで子どもを親から引き離し、集団生活をさせる植民地主義的な政策を行うなど、先住民とその子どもを抑圧してきた福祉の専門家が、現在では先住民のコミュニティを見本にしたいと述べるのは、改めて考えてみると驚くべきことである。

CWIはCAST内外のプログラム評価や職員研修を実施することを通じて、介入や支援方法を振り返り、過去に行ってきた支援のあり方を改善していくことにつなげている。さらに最新の知見を用いて根拠に照らした実践を推進している。今、行っている支援は本当にベストな結果をもたらすのか。より良い結果をもたらす実践はないか。CWIでは、常にそのような批判的省察が求められていたように思う。CWIのフットワークが軽いのは、CASが民間の非営利団体であるということも関係しているかもしれないが、これらの事情やカナダと日本との制度や文化が異なることを差し引いても、CWIでの実践は日本の児童福祉実践にも多くの示唆を与えるものであると考える。

〈図2〉保護から地域での養育へ



注

※1. CAS Annual Report 2016-2017（http://torontocas.ca/sites/torontocas/files/AnnualReports/AR2016-17_Eng.pdf）

※2. Child Welfare Instituteウェブサイト（http://www.childwelfareinstitute.torontocas.ca/）

※3. 資生堂社会福祉事業財団（2016）「2015年度 第41回資生堂児童福祉海外研修報告書～カナダ児童福祉レポート～」（http://www.zaidan.shiseido.co.jp/activity/carriers/training/pdf/vol_41.pdf）

※4. ON州では児童の保護は16歳まで、社会的養護は18歳までとなっている。希望すれば16歳から自立生活を行うことができる。また21歳まで金銭的支援などが得られる。現在、里親のもとで22歳頃まで生活できるように制度改正が議論されている。

※5. カナダのAOPに関しては下記を参照のこと。二木泉（2017）「ソーシャルワークにおける反抑圧主義（AOP）の一端――カナダ・オンタリオ州の福祉組織の求人内容と組織理念を手がかりとして――」『社会福祉学』Vol.58、No.1、2017.

キーワード：反抑圧主義実践
Anti-Oppressive Practice（AOP）

社会の抑圧構造や不平等を理解した上で、当事者と専門職が協働することにより、社会に対し異議申し立てを行い、その構造をも変化させようとする福祉実践。80年代半ばから90年代半ばにかけて主に北米やイギリスのソーシャルワーク教育や実践で導入され発展した。近年は特に福祉課題に人種や民族など社会的属性が深く関わっていることが明らかになってきたことで、福祉実践に取り入れていく必要性が言われている。その際、専門職には常に批判的自己省察が求められる。

編集後記　鳥の目と虫の目

春先のこと、『わたしは、ダニエル・ブレイク』（ケン・ローチ監督）という映画が公開された。ケン・ローチと聞くと、公権力と闘うシングルマザーの物語『レディバード・レディバード』（1994年製作）を思い出す方もおられるだろう。イギリス労働者階級の暮らしに迫る彼の映画では、過酷な環境の中でもまっとうに生きようとする人たちとともに、彼らを取り巻く無慈悲な差別、狡猾な犯罪、利己的な暴力なども容赦なく描かれる。そしてそれらと並び、人よりも規則を大事にする「お役所」がしばしば登場する。

ダニエルも、そんな「お役所」に翻弄される一人だ。結局、ダニエルが頼りにできたのは、二人の子どもを抱えたシングルマザーと、人々の善意で成り立つ慈善事業だ。「ゆりかごから墓場まで」の路線を転換し、自助と共助を称揚したイギリス政府が、逆境の中で立ち上がろうとする自助の精神を砕き、尊厳ある暮らしのための支援を政府に求めるのを諦めさせているのだとしたら、こんな皮肉なことはない。

さて、本号の特集テーマとした児童福祉法改正だが、これは日本の子ども家庭福祉史に大きなステップを刻むものだといってよいだろう。ただし、どれほど美しく力強く書かれた政策があっても、現実を見て落胆させられるということがあっては、元も子もない。鳥の目を以って練り上げられた政策が本当に子どもの人権保障と自己実現につながるのか、虫の目で検証していかなければならない。たとえば二木氏の論稿にあるように、サーヴィス利用者からのフィードバックに基づき、各機関から政府まで、さまざまなレヴェルで見直していくことを定着できまいか――ソーシャルワーカーの役割は子どもと家族へのダイレクト支援だけではないはずだ。

ダニエルの身に起きたことは、決して対岸の火事ではないのだから。

担当編集委員　澁谷昌史

次号のお知らせ　**第83号特集「子どもの育ちと家庭――今、問われる代替養育のありよう」（予定）2018年4月1日発行**

MOTHER AND CHILD WELLBEING AROUND THE WORLD

VOL.82 2017-10　世界の児童と母性

年2回発行
2017年10月1日発行

編集・発行者
公益財団法人 資生堂社会福祉事業財団
〒104-0061 東京都中央区銀座7丁目5番5号
電話03-3574-7408
ファクシミリ03-3289-0314
URL http://www.zaidan.shiseido.co.jp

印刷所　成旺印刷株式会社
〒105-0014 東京都港区芝2丁目1番28号

再生紙使用

MOTHER AND CHILD WELLBEING AROUND THE WORLD

公益財団法人 資生堂社会福祉事業財団

（公財）資生堂社会福祉事業財団のホームページ
http://www.zaidan.shiseido.co.jp/