

第32回 議員提出条例に係る検証検討会 事項書

平成22年4月7日(水)13:30
議事堂601特別委員会室

1 子どもを虐待から守る条例（平成16年三重県条例第39号）について

（1）参考人意見聴取

（2）その他

2 その他

添付資料

資料1	参考人略歴
参考人資料1	子ども虐待防止、社会的養護の現状と課題
参考人資料2	子どもの虐待防止
参考人資料3	社会的養護と最近の動向
参考人資料4	2009年11月11日読売新聞11面記事抜粋

議員提出条例に係る検証検討会 参考人履歴

柏女霊峰（かしわめれいほう）

淑徳大学総合福祉学部教授

日本子ども家庭総合研究所子ども家庭政策研究担当部長

社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会委員長

前社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会委員長

専門分野 児童福祉論、児童福祉心理学

学歴 昭和 51 年 3 月 東京大学教育学部教育心理学科卒業

職歴

昭和 51 年 4 月 千葉県庁採用 市川及び柏児童相談所に心理判定員として勤務

昭和 61 年 4 月 厚生省（現厚生労働省）児童家庭局企画課勤務

平成 6 年 4 月 淑徳大学社会学部助教授

現在 淑徳大学総合福祉学部社会福祉学科教授及び同大学院教授

主著

『子ども虐待 教師のための手引き』	時事通信社	2001（監修著）
『児童虐待とソーシャルワーク実践』	ミネルヴァ書房	2001（編著）
『子ども家庭福祉・保育の新しい世界』	生活書院	2006（単著）
『子ども家庭福祉サービス供給体制』	中央法規	2008（単著）
『これからの児童養護』	生活書院	2007（監修著）
『子ども家庭福祉論』	誠信書房	2009（単著）

主たる社会活動

日本子ども家庭福祉学会 会長

日本社会福祉学会 機関誌編集委員

日本保育学会 倫理委員会委員

日本子ども虐待防止学会 評議員

石川県少子化対策担当顧問

浦安市子育て支援担当専門員

厚生労働省 社会保障審議会少子化対策特別部会保育第一専門委員会 委員

総務省 児童虐待の防止等に関する政策評価(総合性確保評価)に係る研究会 委員

子ども虐待防止、社会的養護の現状と課題

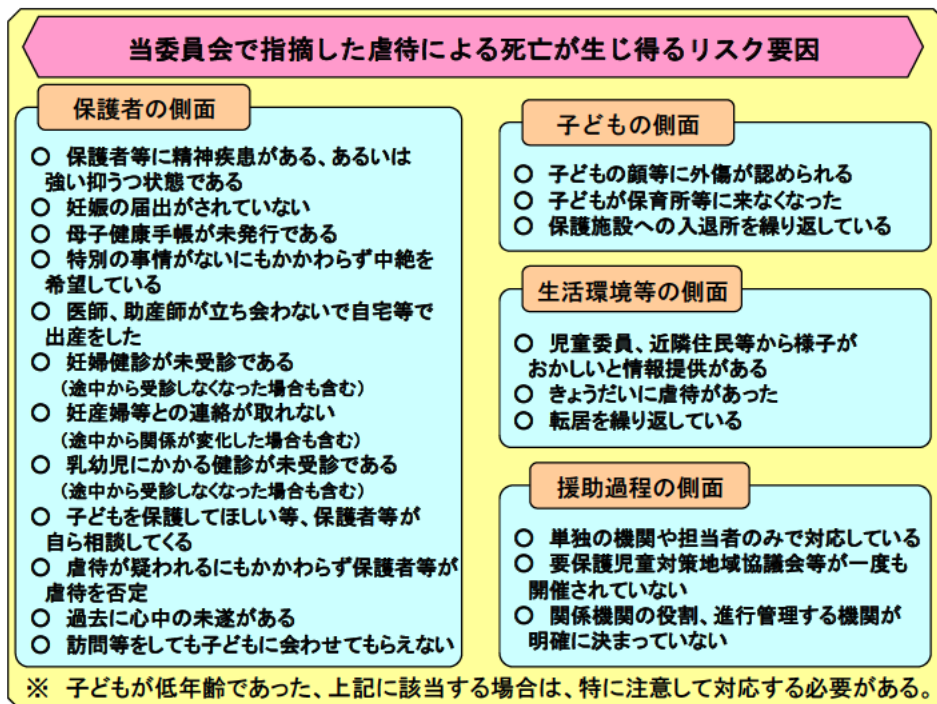
淑徳大学総合福祉学部教授 柏女靈峰

I 子ども虐待の現状と課題

はじめに

1. 子ども虐待の現状
2. 子ども虐待の要因と影響
3. 子ども虐待への制度的対応
4. 子ども虐待防止のための地域における対応
5. 子ども虐待死亡事例検証結果に学ぶ
6. 死亡事例検証結果に基づくこれまでの制度改正の概要
 - (1) 協議会の運営強化(2007. 1)
 - (2) 平成 19 年児童虐待の防止等に関する法律の改正
 - (3) 社会的養護体制の見直し
7. 総括報告にみる子どもが死に至るリスク要因

表-1 当委員会で指摘した虐待による死亡が生じうるリスク要因



出典：第1次報告から第4次報告までの子ども虐待による死亡事例等の検証結果総括報告

の概要，社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会，2008，p. 17

8. 第5次報告の概要

9. 子どもの虐待死をゼロにするために

10. 子どもの命を守るために一私たちにできること

II 社会的養護の現状と課題

1. 社会的養護とは

社会的養護の現状について

里親制度	保護者のない児童または保護者に監護させることが不適当であると認められる児童の養育を都道府県が里親に委託する制度	登録里親数	委託里親数	委託児童数
		7,934人	2,582人	3,633人

資料：福祉行政報告例 [平成19年度末現在]

	乳児院	児童養護施設	情緒障害児短期治療施設	児童自立支援施設	自立援助ホーム
対象児童	乳児(保健上、安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合には、幼児を含む。)	保護者のない児童、虐待されている児童その他環境上養護を要する児童(安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合には、乳児を含む。)	軽度の情緒障害を有する児童	不良行為をなし、又はなすおそれのある児童及び家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童	義務教育を終了した児童であって、児童養護施設等を退所した児童等
施設数(公立・私立)	121か所 (14か所・107か所)	564か所 (49か所・515か所)	31か所 (12か所・19か所)	58か所 (56か所・2か所)	46か所 (0か所・46か所)
児童定員	3,727人	33,917人	1,484人	4,036人	336人
児童現員	3,190人	30,846人	1,151人	1,889人	236人
職員総数	3,831人	14,641人	805人	1,799人	171人

資料：社会福祉施設等調査報告[平成19年10月1日現在]
自立援助ホームは連絡協議会調[平成19年12月1日現在]
(12月1日現在協議会に加入しているホームについて)

小規模グループケア	357カ所
地域小規模児童養護施設	146カ所

資料：小規模グループケア、地域小規模児童養護施設は家庭福祉課調[平成19年度]

7

2. 社会的養護の成り立ちとその後の社会の推移

3. 変わらない社会的養護

4. 社会的養護の課題

- (1) 被措置児童等虐待の防止、権利擁護
- (2) ケア単位の小規模化
- (3) 里親制度の拡充
- (4) 社会的養護の需要予測と整備計画
- (5) 専門性の強化と職員の専門性、待遇の向上
- (6) 自立支援

5. 社会的養護の再生に向けての一步—2009年改正児童福祉法の施行

6. ファミリーホームに対する期待

7. これからの社会的養護

(1) 里親制度の拡充をはじめとするケアの小規模化、サービス決定権限の分権化を進め、社会的養護を地域に拓くこと

(2) 社会的養護を供給者中心から利用者の視点を組み込んだものにしていくこと

<表2>

子ども・子育てビジョン 施策に関する数値目標

*「社会的養護の充実」の項目を抜粋

項目		現状 (2008年度) *もしくは最近のデータ	目標 (2014年度)
里親の拡充	里親等委託率	10.40%	16%
	専門里親登録者数	495世帯	800世帯
	養育里親登録者数 (専門里親登録者数を除く)	5,805世帯 *2009.10	8,000世帯
小規模住居型児童養育事業 (ファミリーホーム)		—	140カ所
児童養護施設		567カ所	610カ所
小規模グループケア		446カ所	800カ所
地域小規模児童養護施設		171カ所	300カ所
児童自立生活援助事業 (自立援助ホーム)		54カ所	160カ所
ショートステイ事業		613カ所	870カ所
児童家庭支援センター		71カ所	120カ所
情緒障害児短期治療施設		32カ所	47カ所

※子ども・子育てビジョン 2010.1策定

文献

- 1) 才村純[2005]『子ども虐待ソーシャルワーク論』有斐閣
- 2) 柏女霊峰[2006]「児童福祉法制の展開」網野武博・柏女霊峰・新保幸男『児童福祉文献ライブラリーシリーズⅠ 児童福祉基本法制Ⅰ・Ⅱ 解説・解題』日本図書センター
- 3) 柏女霊峰[2006]『子ども家庭福祉・保育のあたらしい世界』生活書院

- 4) 柏女霊峰編著[2005]『市町村発子ども家庭福祉』ミネルヴァ書房
- 5) 柏女霊峰ほか[2005]『児童虐待 防止のためのポイント』年友企画
- 6) 柏女霊峰編著[2001]『児童虐待とソーシャルワーク実践』ミネルヴァ書房
- 7) 柏女霊峰・才村純編[2001]『別冊発達 26 子ども虐待へのとりくみ』ミネルヴァ書房
- 8) 千葉県社会福祉審議会[2007]『社会的養護を必要とする子どもたちのために(答申)』
- 9) 柏女霊峰[2008]『子ども家庭福祉サービス供給体制 切れ目のない支援をめざして』中央法規
- 10) 柏女霊峰『子ども家庭福祉論』誠信書房 2009
- 11) 厚生省児童局編[1954]『養護施設運営要領』日本少年教護協会
- 12) 網野武博[2002]『児童福祉学』中央法規
- 13) 柏女霊峰[2008]「市町村における子ども家庭福祉サービス供給体制の課題と今後の方向」,「里親と子ども」編集委員会編『里親と子ども』Vol.3 明石書店
- 14) 全国里親会[2009]「社会的養護を地域に拓くには」『里親だより』第 80 号 全国里親会
- 15) 庄司順一編[2009]『里親養育を知るための基礎知識[第 2 版]』明石書店
- 16) 柏女霊峰監修・里親ファミリーホーム全国連絡会編[2007]『これからの児童養護』生活書院
- 17) 社会保障審議会児童部会[2003]『児童虐待への対応など要保護児童及び要支援家庭に対する支援のあり方に関する当面の見直しの方向性について』
- 18) 今後目指すべき児童の社会的養護に関する構想検討会[2007]『中間とりまとめ』
- 19) 社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会[2007]『社会的養護体制の充実を図るための方策について』
- 20) 柏女霊峰[2008]「社会的養護改革への道のり」教育と医学の会『教育と医学』2008 年 7 月号 慶應義塾大学出版会
- 21) 柏女霊峰[2008]「平成 20 年改正児童福祉法案にみる社会的養護改革への道のり」『そだちと臨床』第 5 号 明石書店

参照通知等

- ・ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知『児童相談所運営指針』
- ・ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知『市町村児童家庭相談援助指針』
- ・ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知『要保護児童対策地域協議会設置・運営指針』
- ・ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知『児童虐待を行った保護者に対する指導・支援の充実について』
- ・ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知『地方公共団体における児童虐待による死亡事例等の検証について』
- ・ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長通知『子ども虐待対応の手引き』
- ・ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課監修『子どもの権利を擁護するために』日本児童福祉協会 2002
- ・ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課監修『子どもを健やかに養育するために』日本児童福祉協会 2003
- ・ 児童虐待防止対策支援・治療研究会編『子ども・家族への支援・治療をするために』日

本児童福祉協会 2004

- ・ 児童自立支援対策研究会編『子ども・家族の自立を支援するために』日本児童福祉協会 2005
- ・ 児童自立支援計画研究会編『子ども・家族への支援計画を立てるために』日本児童福祉協会 2005
- ・ 日本児童福祉協会編『子ども・家族の相談援助をするために』日本児童福祉協会 2005
- ・ 社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会『子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について』第1-5次報告
- ・ 社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会『第1次報告から第4次報告までの子ども虐待による死亡事例等の検証結果総括報告』 2008
- ・ 社会保障審議会児童部会[2003]『児童虐待への対応など要保護児童及び要支援家庭に対する支援のあり方に関する当面の見直しの方向性について』 2003
- ・ 今後目指すべき児童の社会的養護に関する構想検討会『中間とりまとめ』 2007
- ・ 社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会『社会的養護体制の充実を図るための方策について』 2007

第 4 回

子どもの虐待防止

柏女 霊峰

子ども虐待とは

児童虐待の防止等に関する法律によると、子ども虐待には4つのタイプがあり、それぞれ一般的に、**身体的虐待、性的虐待、保護の怠慢・拒否（ネグレクト）、心理的虐待**と呼ばれています。具体的な行為が虐待に当たるかどうかはその頻度や状況にもよるので一概には言えませんが、子どもにとって有害であるかどうか判断基準とされます。

子ども虐待の件数については、1990年度から厚生労働省により全国の児童相談所を通じて集計が行われています（図1）。これによると、近年、増加が著しい様子がみてとれ、2008年度は4万2,664件で、全国集計が開始された1990年度の1,101件の約39倍となっています。このうちもっとも多いのは身体的虐待で全体の38.3%、続いてネグレクト（37.3%）、心理的虐待（21.3%）、性的虐待（3.1%）と続きます。近年は、ネグレクト、心理的虐待の件数、割合の増加がみられています。

子ども虐待の要因と影響

子ども虐待は、親の成育歴も含めた親自身の問題、夫婦関係や家族の病気などのストレスフルな家庭状況、近隣や親族を含めた社会からの孤立、手のかかる子、育てにくい子など子ども自身の要因、親子分離体験、相性の悪さなど親と子どもとの関係をめぐる状況などの複合要因がもとになって発生すると考えられています。さらに、子育てなど手間暇かかることを厭う社会状況、母親のみに過重にかかる子育ての負担、孤独な子育て、子育てと就労・社会参画の両立困難といった子育てに対する社会的応援の少なさといった社会の有り様も大きく影響していると考えられます。

子ども虐待により子どもは大きな影響を被ることとなります。たとえば、**発育障害**や**認知的発達障害**のほか、その**トラウマ**（心的外傷）ゆえに、対人関係や感情生活に大きな影響を被ることとなります。たとえば、感情コントロールの障害や愛着形成の困難さ（**愛着障害**）、**虐待的人間関係の再現傾向**などが代表的です。

被虐待児とかかわりをもつ施設職員等がその対応に疲れ切ってしまうのは、まさに、被虐待児に特徴的にみられる虐待的人間関係の再現傾向に基づく行動に対処できなくなってしまうからといわれています

一方、虐待をする親も苦しみ、虐待という自らの行為に影響を受けることとなります。虐待してしまう親も多くの課題を抱え、また、自己の虐待行為によってさらに傷を深くしてしまいます。親もまた、自分の人生を肯定したいと願っており、多くの援助を必要としていると考えられます。

子ども虐待への制度的対応

まず、学校や児童福祉施設などの団体並びにそれらの職員には子ども虐待の**早期発見に努める義務**が規定され、また、子ども虐待を発見した者は誰でも市町村、児童相談所等に**通告する義務**を負っています。現在では、**市町村**が児童相談の第一次的窓口となっていますが、緊急の場合や深刻な事例などは**児童相談所**も直接受け付けています。

通告を受けた市町村、児童相談所は速やかに**安全確認**や**調査**を行い、**立入調査**や**一時保護**、**判定**など専門的な対応が必要な場合には、市町村から児童相談所に**送致**のうえ児童相談所が対応します。児童相談所は、必要に応じ保護者に対する援助や子どもの児童福祉施設（乳児院や児童養護施設など）入所措置や里親に対する委託（**専門里親**¹など）を行います。また、調査や援助に関する親権者の同意が得にくい場合などにおいては、立入調査（拒否した者には罰則がかかる）や**都道府県児童福祉審議会の意見聴取**²、**家庭裁判所に対する施設入所承認の家事審判請求**³、**親権者に対する親権喪失宣告の請求**⁴なども行われます。

2008年度からは、子ども虐待が疑われる場合の子どもの安全確認をめぐる保護者に対する**出頭要求**、立入調査が拒否された場合に、子どもの保護を目的として、裁判所の令状に基づき家庭に対する**臨検・搜索**を行う仕組みの制度化、被虐待児童に対する保護者の**面会・通信の制限**の強化、**つきまといの禁止措置**も実施されています。

市町村においては、自ら対応できる援助を行うほか、児童相談所から送致された事例や施設から帰省中ないしは家庭復帰した事例などについて、**要保護児童対策地域協議会**⁵を組織・活用してネットワークによる援助を進めます。

虐待によって傷つけられた子どもたちには、専門的な治療的養育のほか、温かで一貫したケアの継続、子どもたちが自らの責任ではない事情で引き受けなければならなかった現在の境遇に対する納得や親に対する感情の整理などの支援を行っていくことが必要とされています。2009年度からは、**里親養育**の拡充や**小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)**等の制度化、**自立支援**の強化、**被措置児童等虐待(いわゆる施設内虐待)**の防止等社会的養護の拡充、改善も実施されています。

子ども虐待防止のための地域における対応

子ども虐待に対する行政や専門機関の対応が充実しても、子どもがそこにつながらなくては意味がありません。通告とは、悩み苦しむ家族を援助のルートにつなげる手段であり、決して親を告発することではありません。

通告後は専門機関との連携に心がけ、さらには、要保護児童対策地域協議会など関係機関・施設が一堂に会した事例検討会議(**ネットワークミーティング**)に参加するなどして、役割分担と協力のもとで応援していきます。基本的姿勢としては、「聴く(耳偏に十四の心と書きます)こと」、「見る(手を差し伸べつつ見る)こと」、「見守り」、「ちょっとした手助け」、「相手の心のコップを空にしてあげること」などが大切だと思います。

子ども虐待死亡ゼロをめざして

「病院から保護の怠慢(ネグレクト)で通告を受けた児童相談所が、安全確認のため家庭訪問をしたが拒否された。一方、近隣から度重なる子どもの泣き声通報を受けていた警察は、チラシを配布するなどしてその家をようやく特定し、訪問したが、虐待の事実は確認できなかった。両者の情報が付き合わされることなく時間が過ぎ、やがて、家にとり残されていた3人の幼児のうち、第3子が脱水をとまなう著しい低栄養のため死亡した。」

この事例は、2009年7月14日、厚生労働省の専門委員会が公表した「**子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について - 第5次報告**」に掲載された事例です。2004年10月

に開始された第1次検討から第5次報告まで437人の子どもの命が喪われました。これは、1年間に120人強の幼い命が子ども虐待によって奪われていることを意味しています。親子心中を除けば、年間50-60人で推移しているのです。

このなかには、この事例のように、市町村や児童相談所等の関係機関が関わっていながら救えなかったいのちのほか、誰にも知られることなく終えたいのちも含まれています。死亡事例の分析からいえる**虐待死につながるリスク**は表1のとおりです。

子ども虐待をゼロにすることは困難かもしれませんが、しかし、虐待による死亡は、国民、関係者の努力によってゼロにすることができます。437人の子どもたちがいのちの代償として大人に残した課題に、真摯に向き合うことが必要とされているのです。

【参考文献】

『子ども虐待対応の手引き（平成21年3月31日改訂版）』厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長通知 2009年

厚生労働省の通知であり、子ども虐待防止の専門家が執筆した子ども虐待防止のためのバイブルといってよい。2009年改正の最新版である。厚生労働省ホームページで全文を閲覧、ダウンロードすることができる。

社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会『第1次報告から第4次報告までの子ども虐待による死亡事例等の検証結果総括報告』 2008年

厚生労働省社会保障審議会児童部会に設置された専門委員会が、全国で発生した子ども虐待死亡事例の検証を行った第1次報告から第4次報告までのエッセンスを取りまとめた報告書である。厚生労働省ホームページで全文を閲覧、ダウンロードすることができる。

『市町村発子ども家庭福祉』柏女霊峰編、ミネルヴァ書房、2005年

子ども虐待防止のシステム並びに具体的実践のあり方についてまとめている。制度編と実践編に分けられているため、理解しやすい。

用語解説

1 専門里親

虐待などにより心身に有害な影響を受けた子どもを養育する里親。一定の経験や研修を経た後、都道府県から認定を受ける。被虐待児等の家庭養育が期待されている。

2 都道府県児童福祉審議会の意見聴取

子ども虐待の場合など児童福祉施設入所に関し保護者の意向と児童相談所の判断とが一致しない場合、児童相談所長は援助の決定に当たって都道府県児童福祉審議会の意見を聴かなければならないこととされている。

3 家庭裁判所に対する施設入所承認の審判請求

子ども虐待の場合などにおいて、親権者の意に反しても子どもの児童福祉施設入所が必

要と判断される場合には、児童相談所長は、子どもの施設入所の承認に関する審判の請求を家庭裁判所に対して申請することができる。

4 親権者に対する親権喪失宣告の請求

子ども虐待の場合などにおいて、親権者の親権を喪失させることが子どもの福祉にかなうと判断される場合には、児童相談所長は、家庭裁判所に対して親権者に対する親権喪失の宣告を行う審判の開始を請求することができる。

5 要保護児童対策地域協議会

児童福祉法により法定化されている協議会であり、要保護児童の早期発見や保護を図るため、地域の関係機関等が情報や考え方を共有し援助していくためのネットワークである。中心となる調整機関も定められ、また、参加機関には守秘義務も課せられる。

社会的養護と最近の動向

淑徳大学総合福祉学部教授 / 日本子ども家庭総合研究所

子ども家庭政策研究担当部長 柏女 靈峰

1. 社会的養護とは

「すべての児童は、家庭で正しい愛情と知識と技術をもって育てられ、家庭に恵まれな
い児童には、これにかわる環境が与えられる。」とは、児童憲章の言葉です。また、児童福
祉法第2条は、「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やか
に育成する責任を負う。」と規定しています。さらに、子どもの権利条約第20条も、「一時
的若しくは恒久的にその家庭環境を奪われた児童又は児童自身の最善の利益にかんがみそ
の家庭環境にとどまることが認められない児童は、国が与える特別の保護及び援助を受け
る権利を有する。」と規定しています。

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

社会的養護の体系は国や文化によって大きく異なりますが、わが国においては、里親な
ど子どもを家庭的な環境のなかで養育する家庭的養護と、乳児院や児童養護施設などの児
童福祉施設で養育されるいわゆる施設養護が大きな2本柱となっています。施設養護は、
通常、大舎制、小舎制等と呼ばれる多様な運営形態がとられていますが、基本的には集団
生活、複数の職員による交代制勤務による生活が前提です。近年は、地域小規模児童養護
施設やユニットケアが制度化され、なるべく地域のなかで、あるいは家庭的な環境で生活
ができる運営形態も工夫されつつあります。

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

図-1 要保護児童の社会的養護の現状
(出典:厚生労働省、2009)

社会的養護の現状について

里親制度	保護者のない児童または保護者に監護させることが不適当であると認められる児童の養育を都道府県が里親に委託する制度	登録里親数	委託里親数	委託児童数
		7,934人	2,582人	3,633人

資料：福祉行政報告例 [平成19年度末現在]

	乳児院	児童養護施設	情緒障害児短期治療施設	児童自立支援施設	自立援助ホーム
対象児童	乳児(保健上、安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合には、幼児を含む。)	保護者のない児童、虐待されている児童その他環境上養護を要する児童(安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合には、乳児を含む。)	軽度の情緒障害を有する児童	不良行為をなし、又はなすおそれのある児童及び家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童	義務教育を終了した児童であって、児童養護施設等を退所した児童等
施設数(公立・私立)	121か所 (14か所・107か所)	564か所 (49か所・515か所)	31か所 (12か所・19か所)	58か所 (56か所・2か所)	46か所 (0か所・46か所)
児童定員	3,727人	33,917人	1,484人	4,036人	336人
児童現員	3,190人	30,846人	1,151人	1,889人	236人
職員総数	3,831人	14,641人	805人	1,799人	171人

資料：社会福祉施設等調査報告[平成19年10月1日現在]
自立援助ホームは連絡協議会調[平成19年12月1日現在]
(12月1日現在協議会に加入しているホームについて)

小規模グループケア	357か所
地域小規模児童養護施設	146か所

資料：小規模グループケア、地域小規模児童養護施設は家庭福祉課調[平成19年度]

2. 社会的養護の成り立ちとその後の社会の推移

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

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

3. 変わらない社会的養護

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

を占める状況となっています。

実は、「家庭的養護」の促進は1954年に厚生省児童局が発刊した『養護施設運営要領』¹においてすでに指摘されていました。しかしながら、財源が十分に投与されなかったことから、事態は進展しないまま現在に至っています。また、里親委託も、昭和30年代前半には委託児童は1万人近くになったこともありましたが、政府による強力な政策誘導がなかったこともあり、その後は社会環境や時代背景の変遷とともに減少していくこととなりました。

さらに、高度経済成長期の人口の都市移動による児童人口の偏在化に社会的養護体制が対応できなかったため、施設定員の地域偏在も著しくなっています。この結果、児童人口に比べて施設定員の多いところ(特に郡部)では施設入所が選択されて里親委託が少なくなり、その反対に、施設定員が少なくなったところ(特に都市部)では、在宅支援が選択されがちとなり、また、里親委託割合が高いという傾向が生じています。このように、社会的養護は、時代に即応した抜本的制度改正が行われないうまま、ゆがみを残しつつ現在に至っているといつてよいでしょう。

4. 社会的養護の課題

わが国においては、社会的養護の下にある子どもたちは約4万人であり、施設養護がその大半(9割)を占めています。しかも、施設養護は、現在、特に都市部を中心に満杯状態が続いています。また、児童養護施設などで生活する子どもの数は、児童人口1万人あたりで換算すると都道府県間で最大6倍もの開きがあることが、厚生労働省の資料²で分かっています。里親に委託される子どもでは、10倍もの格差がみられています。この結果、前述のとおり、地域格差が目立っており、本来、児童相談所の客観的な基準によって決められるべき社会的養護サービスの利用が、供給者側の実情によって左右されてしまっている可能性が示唆されています。しかも、社会的養護制度は、現在のところ、行政(児童相談所)による職権保護によってしか利用できないため、そもそも待機児童問題なども生じない仕組みとなっています。このことは供給者側の論理が優先される結果を招き、子どもをめぐる社会状況の変容にも関わらず大きな制度改革が行われないという結果をもたらしています。

また、社会的養護の下にある子どもたちの状況は、近年、それぞれに愛着の問題やこころの傷を抱えている子どもたちが多くなっています。さらに、虐待等による心理的・情緒的・行動的問題を有する子どもたち、疾患や障害を有する子どもたちも多くなっています。こうした子どもたちが適切な愛着関係に基づいて他者に対する基本的信頼を獲得し、安定した人格を形成していくことを保障するためには、家庭的養護の拡充のみならず施設におけるケア単位の小規模化やケアの地域化、専門的ケアの充実など多様な方向が求められてくることとなります。

¹ 養護施設運営要領は、「児童にとって最もよき環境は家庭であり、家庭に恵まれない児童にはこれにかわる環境が与えられるという前提の下においては、小集団を主とする小舎制の方が、家庭的環境を与える点において寄宿舎制にまさる効果をもっていると思われる。」(67ページ)と述べ、「少数家族による人格的接触が、児童の性格の形成に及ぼす影響」を重視している。

² 厚生労働省・「今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会」配布資料。2004年10月現在の全国社会福祉施設等調査並びに2005年3月現在の社会福祉行政業務報告による。

こうした状況を受け、社会的養護の課題には、社会的養護の需要予測と整備計画の策定、家庭的養護の拡充、施設のケア単位の小規模化³・地域化などのほか、施設の専門機能強化、サービス間の財政格差の是正、里親支援の強化、家庭支援の拡充とサービス間の連携の強化、専門職の再構築、自立支援などの課題が山積する状況となっています。さらに、社会的養護の実施主体が都道府県となっていることから、市町村の役割強化も大きな課題と考えられています。

5. 社会的養護の再生に向けての一步－2009年改正児童福祉法の施行

こうした課題に対応する第一歩として、2007年5月『今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会『中間とりまとめ』』、社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会報告書(2007年11月)を受け、2008年3月に、社会的養護の改善を進める児童福祉法等の一部を改正する法律案として国会に提出されました。

この法律は、2009年4月から施行されました。この法律における社会的養護改正のポイントは、里親制度の拡充と新たな社会的養護形態としての小規模住居型児童養育事業の創設、そして、施設におけるケアの小規模化の推進、施設内虐待への対応の4点です。

いずれも、家庭的な養護、あたりまえの生活を拡充しようという考え方が基本になっています。その理由は単純です。すなわち、それが子どもにとってもっとも自然だからです。つまり、家庭環境を奪われた子どもたちに対し、それにかわる養育環境として、もっとも家庭に近い環境を用意するということが自然だという考え方に立っているわけです。また、虐待を受けた子どもたちの多くが愛着関係に障害を受けており、そうした子どもたちに対し、愛着関係を築きやすいケア、つまり小規模の、家庭的環境を提供することが大切だからという視点に立っているのです。

むろん、こうした家庭的環境、小規模ケアには、外の目がとどきにくい、人間関係が煮詰まりやすい、治療的サービスを外部に求めなければならない等の課題もあり、それを克服する方策として、施設や里親に対する監査やサポート体制を整備することも求めています。今回新たに制度化された被措置児童等虐待⁴の防止のための制度も、その一環ととらえられます。

また、小規模グループ養育に関し、里親でも施設でもない“第三の場”としての小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)が制度化されました。こうした小規模形態の社会的養護は、子どもの生活の質の向上に資するのみならず、地域に身近な市町村を単位として整備することもできます。その結果として、地域住民に社会的養護に関する深い理解をもたらす可能性があり、社会的養護を地域に開かれたものとすることができます。そして、そのことは、子どものまわりに多くの社会的親⁵を用意することにつながっていきます。こうした小規模養護が地域レベルに普及することで、地域に密着した社会的養護が生まれる

³ 小規模化のデメリットを克服するためのシステムの検討も、重要な事項だと思います。

⁴ 児童福祉法第33条の10により、被措置児童等虐待は、小規模住居型児童養育事業に従事する者、里親若しくはその同居人、児童養護施設等の社会的養護関係施設、障害児関係施設、指定医療機関、児童相談所一時保護所等の長や職員などによって行われる4種の虐待行為と定義されている。

⁵ 網野は、社会的親を「実の親以外の人で恒常的、部分的、間歇的、一時的に子育てに関わる人をいう」と定義している。併せて、心理的親についても定義している。網野武博[2002]『児童福祉学』中央法規 p.169

ことが期待されるのです。

なお、本法に伴って改正された次世代育成支援対策推進法において、都道府県行動計画における対策の例示として、「保護を要する子どもの養育環境の整備」が追加されていますが、これは、前述した検討会や専門委員会の報告書において、社会的養護の量の整備と質の向上に関する自治体の計画策定の必要性が盛り込まれていることを受けたものです。

6.ファミリーホームに対する期待

厚労省の調査によると、ファミリーホームは、2010年2月1日現在、全国で53か所運営されています。2010年度中に開設予定が65か所あり、政府が「子ども・子育てビジョン」において2014年度末の目標値として掲げた140か所に近づきそうな勢いです。

今後は、児童養護施設職員として経験を積んだ方々も、どんどんファミリーホームに進出していただきたいと思います。そして、あたりまえの生活を追及していただきたいと思います。また、自治体担当者にも、ファミリーホームが届出制とされていることにかんがみて不必要な事業規制を行わず、むしろ、里親と同様、書類整備等の支援体制の整備に努めていただきたいと思います。そして、家庭環境を奪われた子どもたちにあたりまえの生活が広がっていくことを願うとともに、地域の人々に社会的養護に対する理解が広がっていくことを念じたいと思います。

ただ、こうした動きも、施設定員の多いところでは抑制される可能性があります。子どもたちにあたりまえの生活を保障するため、思い切った政策誘導が必要とされているのではないのでしょうか。

7.これからの社会的養護

社会的養護の改革は、その一步を歩み始めました。表1は、少子化社会対策基本法第7条の規定に基づく「大綱」として定められた「子ども・子育てビジョン」に盛り込まれた社会的養護関係の2014年度末における数値目標(「子ども・子育てビジョン」別紙2)です。

<表2>

子ども・子育てビジョン 施策に関する数値目標

*「社会的養護の充実」の項目を抜粋

項目		現状 (2008年度) *もしくは最近のデータ	目標 (2014年度)
里親の拡 充	里親等委託率	10.40%	16%
	専門里親登録者数	495世帯	800世帯
	養育里親登録者数 (専門里親登録者数を除く)	5,805世帯 *2009.10	8,000世帯
小規模住居型児童養育事業		—	140カ所

(ファミリーホーム)		
児童養護施設	567カ所	610カ所
小規模グループケア	446カ所	800カ所
地域小規模児童養護施設	171カ所	300カ所
児童自立生活援助事業 (自立援助ホーム)	54カ所	160カ所
ショートステイ事業	613カ所	870カ所
児童家庭支援センター	71カ所	120カ所
情緒障害児短期治療施設	32カ所	47カ所

子ども・子育てビジョン 2010.1策定

けれども、まだまだその道は遠く、険しいものがあります。また、はたしてこの数値目標でいいのかという視点もあります。今後の対策の視点は大きく2点あります。

一つは、里親制度の拡充やファミリーホーム、地域小規模児童養護施設の拡大をはじめとするケアの小規模化を進め、社会的養護を地域に拓いていくことです。そのためには、やはり社会的養護の財源・権限ともに都道府県ではなく市区町村を中心に再構築し、社会的養護を地域全体で支え考えるシステムにしていくことが必要と思います。公的責任とともに社会的責任という概念を、社会的養護に組み込んでいくことが必要だと思います。

社会的養護の下にある子どもたちにとって必要なことは、子どもを家庭から切り離すことはあっても、そのことによって地域から切り離されることがあってはならないということです。子どもは、たとえ家庭から切り離されたとしても、それ以外の成人たち、すなわち地域に存在する社会的親によって見守られ、仲間とともに成長していく権利が保障されなければならないと思います。それは、公的責任を図る国家責任を強調するのみで決して達成されず、また、広域行政庁である都道府県の役割強化だけでは達成できない課題だと思います。

もう一つは、社会的養護サービス提供を供給者中心から利用者の視点を組み込んだものにしていくことです。そのためには、利用者の意見が供給体制に反映できる仕組みとする必要があります。2000年の社会福祉基礎構造改革はこの点を中心に改革を進め、利用者と事業者とが直接に向き合う関係を基本とした制度改革を進めてきました。社会的養護分野にこうした視点を導入するにはさまざまな工夫が必要とされますが、今後、検討していかなければならない重要な課題だと思います。

社会的養護は、社会や国民の応援、理解が得られないとやっていけません。そのためには、社会的養護、里親を社会に拓き、地域住民や社会全体の理解を得ていく努力が必要とされます。里親が地域の社会資源を上手に活用すること、また、里親や小規模養護が地域の社会資源として子育ての課題に役立つこと、そのことが、里親や社会的養護に対する社会の理解を広げていくことにつながります。そして、それが、社会的養護にあたりまえの生活を保障する動きを創り出していくのだと思います。社会的養護は、これから大きな改革期を迎えるのだと思います。

文献

- 1)厚生省児童局編[1954]『養護施設運営要領』日本少年教護協会
- 2)網野武博[2002]『児童福祉学』中央法規
- 3)柏女霊峰[2008]「市町村における子ども家庭福祉サービス供給体制の課題と今後の方向」『里親と子ども』編集委員会編『里親と子ども』Vol.3 明石書店
- 4)全国里親会[2009]「社会的養護を地域に拓くには」『里親だより』第80号 全国里親会
- 5)庄司順一編[2009]『里親養育を知るための基礎知識[第2版]』明石書店
- 6)柏女霊峰[2009]『子ども家庭福祉論』誠信書房
- 7)柏女霊峰監修・里親ファミリーホーム全国連絡会編[2007]『これからの児童養護』生活書院
- 8)社会保障審議会児童部会[2003]『児童虐待への対応など要保護児童及び要支援家庭に対する支援のあり方に関する当面の見直しの方向性について』
- 9)今後目指すべき児童の社会的養護に関する構想検討会[2007]『中間とりまとめ』
- 10)社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会[2007]『社会的養護体制の充実を図るための方策について』
- 11)柏女霊峰[2008]『子ども家庭福祉サービス供給体制 切れ目のない支援をめざしてー』中央法規
- 12)柏女霊峰[2008]「社会的養護改革への道のり」教育と医学の会『教育と医学』2008年7月号 慶應義塾大学出版会
- 13)柏女霊峰[2008]「平成20年改正児童福祉法案にみる社会的養護改革への道のり」『そだちと臨床』第5号 明石書店

論点



柏女 霊峰

淑徳大学教授。専門は児童福祉論。児童相談所、厚生省を経て現職。57歳。

わかれた命に出会った。その経験から、子どもを救うための仕組みがあれば助かる命があるのに、そうした仕組みが未整備のままになっている問題を深刻に考えている。例えば、こんな事例があった。

この事例のように、市町村や児童相談所などの関係機関が情報を得て関与していながら救えなかった命が、実は少なくない。今年7月に専門委員会が公表した第5次

「育児がたいへんなゼロ歳児が死亡事例の約半数を占めている。第三は、転居が多いなど「生活環境の問題」だ。

する際のポイントなども提言した。紹介した死亡事例も、地域協議会が開催されていけば確実に防げた事例だったからだ。

さらに見逃せないのが、第四の「援助過程の問題」だ。通報などがあっても単独機関でかわり、関連するほかの機関と情報共有や役割分担ができていないケースが

国でも、取り組みべきことがある。10月に導入された全国共通の虐待通告の電話番号を周知すること、死亡事例を集約したデータベースを作成すること、自治体のための死亡事例検証ガイドラインを作成することなどだ。地域住民にも、子育て家庭の孤立を防ぎ、危険な兆候は通告するなどの協力を望みたい。

虐待死ゼロ目指そう

家庭で命奪われる子供

家庭内の虐待によって命を失う子どもは、わが国では毎年1200人強に上っている。このなかから親子心中を除くと、年間50〜60人が、実の親や近親者によって命を奪われていることになる。虐待に対する世間の関心や施策が進み、関係者の努力があるにもかかわらずこうした数字は減っていない。全国どこかで、1週間に2人の子どもが虐待や心中で命を落としていくのだ。

私は、2004年に厚生労働省が児童虐待死の事例検証のため発足させた専門委員会に加わり、それから5回にわたる毎年の報告作成に携わってきた。5年間の事例をすべて検証し、437人の喪

病院から親のネグレクト（保護怠慢）の疑いで通告があった子を、児童相談所が家庭訪問して安全確認しようとしたが、親に拒否された。警察も、近隣からの通報で訪問したが、虐待の事実は確認できなかった。関係機関が情報を持ち寄り連携することがないまま、この家の幼児3人のうち末子が低菜

報告では、関係機関と接点が多かった虐待死は、心中以外の事例のうち2割弱だった。事例から浮き彫りになった虐待死につながるリスクには、いろいろな要素がある。第一は、保護者の精神疾患や抑うつ状態、望まない妊娠、地域からの孤立など「親の問題」だ。第二は「子どもの問

少なくない。市町村が地域の関係機関を集めて開催するよう要請されている要保護児童対策地域協議会も効果的に行われていない。私たちが第5次報告で、援助を担う地方自治体に対し、望まない妊娠や子ども虐待に対する相談体制の強化、地域協議会の活性化を求めた。自治体が死亡事例を検証

国内の子ども虐待は4万件を超え、統計史上の最高記録を更新した。虐待をゼロにすることは困難かもしれないが、虐待による死亡は、国民や関係者の努力でゼロにすることができる。喪われた多くの命の代償として残された課題に、私たち大人が真摯に向き合うべきだと考えている。