

# 児童福祉法改正における社会的養護の現状と課題 —児童福祉と家庭支援の観点から—

金 仙玉

- I はじめに
- II 子どもの権利条約と社会的養護
- III 日本における社会的養護の現状と特徴
- IV 児童福祉法改正における社会的養護
- V おわりに

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

## I はじめに

子どもは、親を含めた社会の援助なしには生きていくことができない。この明らかな事実に基づいて、昔から子どもを育てる社会的なしくみが築かれてきた。特に、家庭での養育が困難となり親と一緒に暮らすことができない子どもには、家庭に代わって子どもを養育する社会的しくみが不可欠である。このような理由から生まれた社会的しくみが子どもの社会的養護である<sup>1</sup>。

社会的養護のニーズは時代によって変化してきた。第二次世界大戦後は戦災孤児を救済し、子どもたちの命を守ることがその目的であった。高度成長期にはニーズが変化し、保護者がいるにもかかわらず、適切な監護が受けられない子どもが増えた。ここでは、施設が親代わり

となって衣・食・住を提供し、しつけをすることが求められた。

現在は社会的養護ニーズの多様化の時代といえる。入所理由に特出したものはなく、施設入所後も家族と交流ができる子どもが増えている。施設には家族関係を調整する機能が求められるようになった。また、虐待を受けた子どもが増加し、治療的な関りの提供が重要な課題となっている。こうした時代の変遷に対応できるように、社会的養護の制度や施策の基盤となっている児童福祉法の改正が何度も行われてきた。そして2016年の児童福祉法改正で、1994年に批准した子どもの権利条約の理念を同法の基本理念に位置づけた。このことから、子どもの社会的養護は、子どもの権利を基盤とするしくみであるといえる。そこで本稿では、子どもの権利条約における社会的養護関連条項を概観した上で、これまで改正された児童福祉法における社会的養護にかかわる内容を検討し、児童福祉と家庭支援の観点から、社会的養護の今後の課題について考察する。

## II 子どもの権利条約と社会的養護

### 1. 子どもの権利条約の基本原則と社会的養護

1989年、国連総会において「子どもの権利条

<sup>1</sup> 望月彰「子どもの社会的養護」『子どもの社会的養護』、建帛社、2017年、1頁。

約」が採択された。日本は、1994年4月に同条約を批准し、5月22日に発効している。条約は前文、子どもの定義や基本原則、各国が保障すべき子どもの権利を規定した第1部と条約の実効性を確保するための諸手続きを定めた第2部から構成されている。前文では、「人類社会のすべての構成員の固有の尊厳及び平等のかつ奪い得ない権利を認めることが世界における自由、正義及び平和の基礎を成すものである」という国際連合憲章の精神に基づくものであることとし、子どもは「平和、尊厳、寛容、自由、平等及び連帯の精神に従って育てられるべきである」という理念を明示している。その上で、子どもの権利条約は、1924年のジュネーブ宣言及び1959年の子どもの権利宣言、また世界人權宣言、市民的及び政治的権利に関する国際規約（特に第23条及び第24条）、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（特に第10条）、子どもの福祉に関係する専門機関及び国際機関の規程及び関係文書を引き継ぐものであることを明らかにしている。

条約の第1部では、子どもを「18歳未満のすべての者」と定義（第1条）し、条約の基本原則として、差別の禁止（第2条）、子どもの最善の利益の考慮（第3条）、子どもの権利を実現するための国の責務（第4条）と親の権利及び義務（第5条）、生存権と発達権（第6条）、意見表明権（第12条）などの権利内容が示されている。

社会的養護との関連では、前文の基本精神や第1条から第5条までの基本原則が適用される。その際、基本的に社会的養護の営みが子どもの権利を保障するための国による行政的措置であることから、特に子どもの最善の利益原則を定めた第3条は、条約全体の基本理念である

同時に社会的養護に直接関連する条項であるといえる。

### 第3条

- 1 児童に関するすべての措置をとるに当たっては、公的若しくは私的な社会福祉施設、裁判所、行政当局又は立法機関のいずれによって行われるものであっても、児童の最善の利益が主として考慮されるものとする。
- 2 締約国は、児童の父母、法定保護者又は児童について法的に責任を有する他の者の権利及び義務を考慮に入れて、児童の福祉に必要な保護及び養護を確保することを約束し、このため、すべての適当な立法上及び行政上の措置をとる。
- 3 締約国は、児童の養護又は保護のための施設、役務の提供及び設備が、特に安全及び健康の分野に関し並びにこれらの職員の数及び適格性並びに適正な監督に関し権限のある当局の設定した基準に適合することを確保する。

望月（2004）は、「第1項は、要保護児童の発見から児童養護施設等への入所や里親委託等の措置にいたるまでに、子どもの最善の利益が考慮されうるシステムがいかに整備されているかが問題となる。そこでは、制度的な側面とともに、個々の具体的ケースに即して、何がその子どもの最善の利益かを判断する基準も整備されていなければならない。第2項は、第5条に規定される国の遵守事項とも関連して、児童養護の営みに親がどうかかわるかという問題について明確な基準が整備されていなければならない。第3項は、児童福祉施設や里親などの生活条件が、子どもの最善の利益を考慮した一定の基準を満たしていなければならない。また同時に、その基準自体が、それぞれの国における、建築、環境、住宅、文化等に関する諸基準や国民の平均的生活水準等に照らして、子どもの最善の利益の原則にふさわしいものかどうか問われることになる」<sup>2</sup>と指摘している。

<sup>2</sup> 望月彰『自立支援の児童養護論：施設でくらす子どもの生活と権利』ミネルヴァ書房、2004年、8-9頁。

## 2. 子どもの権利条約における社会的養護関連条項

子どもの権利条約において社会的養護に関連する条項としては、まず第9条第1項、2項及び3項「親からの分離禁止」原則をあげることができる。

### 第9条

- 1 締約国は、児童がその父母の意思に反してその父母から分離されないことを確保する。ただし、権限のある当局が司法の審査に従うことを条件として適用のある法律及び手続に従いその分離が児童の最善の利益のために必要であると決定する場合は、この限りでない。このような決定は、父母が児童を虐待し若しくは放置する場合又は父母が別居しており児童の居住地を決定しなければならない場合のような特定の場合において必要となることがある。
- 2 すべての関係当事者は、1の規定に基づきいかなる手続においても、その手続に参加しかつ自己の意見を述べる機会を有する。
- 3 締約国は、児童の最善の利益に反する場合を除くほか、父母の一方又は双方から分離されている児童が定期的に父母のいずれとも人的な関係及び直接の接触を維持する権利を尊重する。

子どもの権利の観点からは「親からの分離禁止」が原則であり、児童虐待など「特定の場合」に「司法の審査に従うことを条件として」分離が認められている。子どもが親から分離されないよう家庭支援を行うことは子どもの社会的養護の本質的要素であるが、分離せざるを得ない場合には、子どもの最善の利益の観点とともに適正な手続きに基づいて分離するというその手続きもまた、子どもの権利としての社会的養護の本質的要素である。さらに、分離された場合には、家庭環境の改善をはかり早期に家庭で親子と一緒に暮らすことができる状況を回復することが社会的養護の基本目標となる。

第18条は、社会的養護の営みに関する条項で、児童養育に関する親の第一次的養育責任と国の援助責任について次のように規定している。

### 第18条

- 1 締約国は、児童の養育及び発達について父母が共同の責任を有するという原則についての認識を確保するために最善の努力を払う。父母又は場合により法定保護者は、児童の養育及び発達についての第一義的な責任を有する。児童の最善の利益は、これらの者の基本的な関心事項となるものとする。
- 2 締約国は、この条約に定める権利を保障し及び促進するため、父母及び法定保護者が児童の養育についての責任を遂行するに当たりこれらの者に対して適当な援助を与えるものとし、また、児童の養護のための施設、設備及び役務の提供の発展を確保する。
- 3 締約国は、父母が働いている児童が利用する資格を有する児童の養護のための役務の提供及び設備からその児童が便益を受ける権利を有することを確保するためのすべての適当な措置をとる。

第18条第1項は、親には子どもの養育と発達について「第一義的責任」があることを明記している。また、親がいなかったり養育能力がない場合、施設長などが法定保護者として「第一義的責任」を担うことになる。第2項は、国には、親や法定保護者が子どもの養育と発達について「第一義的な責任」を遂行することができるように、「適切な援助」を与え、また、子どもの養護のための施設、設備、役務の提供を整備する責任があるとしている。第3項は、両親が働いている場合に保育サービスや保育施設を利用できる権利を国が保障するように求めている。

第19条は、児童虐待から子どもを保護すべき国の責務を規定している。なお、第19条は次のような条文である。

### 第19条

- 1 締約国は、児童が父母、法定保護者又は児童を監護する他の者による監護を受けている間において、あらゆる形態の身体的若しくは精神的な暴力、傷害若しくは虐待、放置若しくは怠慢な取扱い、不当な取扱い又は搾取（性的虐待を含む。）からその児童を保護するためすべての適当な立法上、行政上、社会上及び教育上の措置をとる。
- 2 1の保護措置には、適当な場合には、児童及び児童を監護する者のために必要な援助を与える社会的計画の作成その他の形態による防止のための効果的な手続並びに1に定める児童の不当な取扱いの事件の発見、報告、付託、調査、処置及び事後措置並びに適当な場合には司法の関与に関する効果的な手続を含むものとする。

第19条第1項は、国には、児童虐待から「その児童を保護するためすべての適当な立法上、行政上、社会上及び教育上の措置をとる」責任があると規定している。第2項は、「児童を監護する者のために必要な援助」や「事後措置」、「司法の関与に関する効果的な手続き」について定めている。

第20条は、一時的または恒久的に家庭環境を奪われた子どもが国から保護と援助を受ける権利であり、社会的養護そのものに関する条項である。

#### 第20条

- 1 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。
- 2 締約国は、自国の国内法に従い、1の児童のための代替的な監護を確保する。
- 3 2の監護には、特に、里親委託、イスラム法の力ファーラ、養子縁組又は必要な場合には児童の監護のための適当な施設への収容を含むことができる。解決策の検討に当たっては、児童の養育において継続性が望ましいこと並びに児童の種族的、宗教的、文化的及び言語的背景について、十分な考慮を払うものとする。

第20条第1項は、家庭で親と一緒に暮らすことができない子どもは、「国が与える特別の保護及び援助を受ける権利を有する」ことを明記している。子どもには親とともに暮らす権利があり（第3条、第5条、第9条、第18条）、また、国の責務として、子どもが親とともに暮らせるように支援されるべきであるとはいえ、現実には、様々な事情で親とともに暮らせない子どもがいる。そのような子どもには、親に代わるような「特別の保護及び援助」、すなわち社会的養護を受ける権利があるという趣旨である<sup>3</sup>。第2項は、国にはそのための「代替的な監護を確保する」責任があり、そこには、里親委託、養子縁組、「必要な場合には児童の監護のための適

当な施設への収容」が含まれるとしている。

そのほか、養子縁組（第21条）、障害児への「特別の養護」（第23条）、性的な搾取および虐待からの保護（第34条）、虐待等を受けた子どもの心身の回復と社会復帰の措置に関する原則（第39条）など、社会的養護に関連する条項が定められている。

特に「意見表明権」（第12条）は、子どもの権利条約において明記された子ども固有の権利であり一般原則としても規定されているが、児童養護施設等への入所や施設等での生活のなかで保障されるべき権利として、重要な意味をもっている。

#### 第12条

- 1 締約国は、自己の意見を形成する能力のある児童がその児童に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利を確保する。この場合において、児童の意見は、その児童の年齢及び成熟度に従って相応に考慮されるものとする。
- 2 このため、児童は、特に、自己に影響を及ぼすあらゆる司法上及び行政上の手続において、国内法の手続規則に合致する方法により直接に又は代理人若しくは適当な団体を通じて聴取される機会を与えられる。

子どもは「自由に自己の意見を表明する権利」を有する。「自由に」とは、子どもは圧力を受けることなく自己の意見を表明でき、かつ意見を聴かれる権利を行使したいか否か選べるということである。「自由に」とはまた、子どもは操作または不当な影響もしくは圧力の対象にされてはならないということも意味する。「自由に」とはさらに、子ども「自身」の視点と本質的に関連するものである。子どもには、他人の意見ではなく自分自身の意見を表明する権利がある。この権利は、原文では‘the right to express those views freely’であり、言葉で表明される意見（opinion）というよりも、心に描く思い（views）を、大人に規制されたり環境や社会的条件などに制約されることなく

<sup>3</sup> 望月彰・前掲注2) 書17頁。

自由に表現し、それを尊重してもらう権利である。意見表明権は、そのための力量形成の保障を含めて、「思いを自由に表す権利」として捉え直すべきであり、特に社会的養護のもとで暮らしている子どもにとって、極めて重要な権利である<sup>4</sup>。

### Ⅲ 日本における社会的養護の現状と特徴

#### 1. 施設中心の養護

日本の社会的養護は、大きく幼児院・児童養護施設等で子どもを養育する施設養護と里親もしくは小規模居住型児童養育事業（ファミリーホーム）等により、子どもを家庭的な環境の中で養育する家庭養護に区別できる。表1は、社会的養護の現状を示したものである。

家庭養護の代表的制度である里親制度の現況は、登録里親数10,679世帯に対して、実際に委託を受けている里親は3,817世帯、委託児童数は4,973となっている。一方、施設養護の入所児童現員をみると、乳児院が2,901人、児童養護施設が27,288人、児童心理治療施設が1,399人、児童自立支援施設が1,395人、母子生活支援施設が5,479人、自立援助ホームが516人で、合計すると38,978人となる。社会的養護の下で暮らす子ども約43,951人の内の約9割が施設で暮らしていることとなる。

このような現況にある社会的養護の将来的な方向性として、里親制度の小規模化を促進するための取り組みが2016年の児童福祉法改正により明確に位置づけられた<sup>5</sup>。これに関する詳細な内容は後述する。

表1 社会的養護の現況について

里親	家庭における養育を里親に委託		登録里親数	委託里親数	委託児童数	ファミリーホーム	養育者の住居において家養護を行う(定員5～6名)	
	区分(里親は重複登録有り)						ホーム数	287か所
			10,679世帯	3,817世帯	4,973人			
		養育里親	8,445世帯	3,043世帯	3,824人			
		専門里親	684世帯	176世帯	215人			
		養子縁組里親	3,450世帯	233世帯	222人			
		親族里親	505世帯	495世帯	712人			
							委託児童数	1,161人
施設	幼児院	児童養護施設	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		
施設数	136か所	603か所	46か所	58か所	232か所	143か所		
定員	3,877人	32,613人	2,049人	3,686人	4,779世帯	934人		
現員	2,901	27,288人	1,399人	1,395人	3,330世帯 児童5,479人	516人		
職員総数	4,661人	17,046人	1,024人	1,847人	2,051人	604人		

- ・小規模グループケア1、218か所、地域小規模児童養護施設329か所
- ・里親数、FHホーム数、委託児童数は福祉行政報告例（平成28年3月末現在）
- ・施設数、ホーム数（FH除く）、定員、現員、小規模グループケア、地域小規模児童養護施設のか所数は家庭福祉課調べ（平成28年10月1日現在）
- ・職員数（自立援助ホームを除く）は、社会福祉施設等調査報告（平成27年10月1日現在）
- ・自立援助ホームの職員数は家庭福祉課調べ（平成28年3月1日現在）
- ・児童自立支援施設は、国立2施設を含む

出典：厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課「社会的養護について」平成29年7月、p.1をもとに筆者修正

<sup>4</sup> 望月彰・前掲注1) 書11頁。

注1) 書23頁。

<sup>5</sup> 鈴木崇之「日本における社会的養護のしくみ」、前掲

## 2. 保護者があっても適切な養育が受けられない子どもの入所の増加

施設養護は、児童養護の中心的形態であり、中でもっとも多くの子どもの暮らしが児童養護施設である。児童養護施設は、歴史的にみると、第二次世界大戦以前は民間の篤志家、宗教家による孤児院として発足したが、その多くは戦後、憲法のもとに制定された児童福祉法に基づく児童福祉施設<sup>6</sup>として、戦災孤児・浮浪児等を保護するために急増設された。その後、児童養護施設は、表2にみられるように、社会のしくみの中で作り出された諸問題、例えば、親の失業、疾病などの労働・生活問題やこれらを契機とした親の「行方不明」、「入院」、子どもに対する「虐待」など様々な理由により、家庭で暮らすことができない子どもたちの

最終的な生活保障の場としての役割を果たしながら現在に至っている<sup>7</sup>。

## 3. 虐待を受けている子どもの増加

全国の児童相談所における児童虐待に関する相談件数は、統計をとりはじめた1990年には1,101件であったが、表3に示されているように、10年後の2000年には17,725件、2010年には56,384件、さらに2015年には103,286件（厚生労働省「社会福祉行政業務報告」）と急増している。また、厚生労働省が行った入所後の虐待経験の調査では、児童養護施設に入所している子どものうち約6割は、虐待を受けている（「児童養護施設入所児童等調査結果（平成）25年2月1日」）。

表2 児童養護施設への入所理由

調査年度	1961	1970	1977	1983	1987	1992	1998	2003	2008	2013
入所理由										
親の死亡	21.5	13.1	10.9	9.6	7.5	4.7	3.5	3	2.4	1.4
親の行方不明	18	27.5	28.7	28.4	26.3	18.5	14.9	11	6.9	1.1
父母の離別	17.4	14.8	19.6	21	20.1	13	8.5	6.5	4.1	2.0
遺棄	5	1.6	1.3	1	1.3	1	0.9	0.8	0.5	0.3
父または母親の長期拘禁	4.3	3	3.7	3.8	4.7	4.1	4.3	4.8	5.1	4.5
父または母親の長期入院	16.2	15.7	12.9	12.8	11.5	11.3	9.2	7	5.8	4.2
父母ともに就労	3.3	1.8	1	0.7	1.1	11.1	14.2	11.6	9.7	2.8
虐待・酷使	0.4	2.5	2.4	2.4	2.9	3.5	5.7	11.1	14.4	35.2
放任・怠惰	5.7	4.7	4.5	5.6	6.3	7.2	8.6	11.7	13.8	13.4
父または母の精神障害		5.6	5.1	5.5	5.2	5.6	7.5	8.2	10.7	9.6
両親等の不和			1.8	2	1.5	1.6	1.1	0.9	0.8	1.0
貧困										
季節的就労					0.4					
養育拒否						4.2	4	3.8	4.4	4.6
破産等の経済的理由						3.5	4.8	8.1	7.6	4.1
児童の監護困難						6.2	5.4	3.7	3.3	6.4
その他	8.1	9.8	8.1	7.1	11.3	4.5	6.6	7.8	8.5	9.3

出典：堀場純也「児童養護施設の歴史と自立支援」、建帛社、2017年、p.95

<sup>6</sup> 児童福祉法第41条では、「児童養護施設は、保護者のいない児童（乳児を除く。ただし、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。以下この条において同じ。）虐待されている児童その他環境上養護を要する児童を入所させ

て、これを養護し、あわせて退所した者に対する相談その他の自立のための援助を行うことを目的とする施設とする」と規定している。

<sup>7</sup> 堀場純也「児童養護施設の歴史と自立支援」、前掲注1) 書94頁。

政府は、こうした状況に対して、2000年に児童虐待防止法を制定し、児童虐待の定義を明確にするとともに、児童虐待に関する国及び地方公共団体の責務、児童虐待を受けた児童の保護のための措置等を定め、その対応体制を整え、防止対策を進めてきた。しかし、児童虐待はその後も急増を続けている。子どもに対する虐待は、親の養育能力の問題である。社会のしくみの中で作り出された諸問題、言い換えれば親の失業、疾病などの労働・生活問題なのである。したがって、社会的養護においては、虐待を受けた子どもの心の傷を癒すとともに、家族の再統合を支援する具体的な法制整備も必要である。

#### Ⅳ 児童福祉法改正における社会的養護

##### 1. 1947年児童福祉法制定

1947年に制定された児童福祉法は日本の子どもの福祉を護る枠組みの骨格を形成する法律であり、社会的養護の制度や施策の基盤となっている。同法第1条では、「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない。②すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」とあり、子どもが心身ともに健やかに生まれ育つための国民の努力義務と子ども自身の生活が保障される権利が述べられている。第2条には、「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」とあり、子どもの育成にあたっては、保護者とともに国や地方公共団体がその責任を負うことが明記されている。様々な事情で親と一緒に暮らすことができない子どもや親に育成されるのが適切でない子どもたちを、国や地方公共団体が、保護者とともに、あるいは保護者に代わって、保護し養育する社会的養護の基本理念がここに述べられている。

##### 2. 1997年の改正

児童福祉法が制定されてから半世紀が過ぎた1997年に児童福祉法の大幅な改正が行われた。1990年後半から進められた社会福祉改革のなかで、「保護から自立支援への転換」が改革の基本理念として提示された。この流れのなかで、1997年改正では、子どもを単に保護するだけでなくその自立を支援しようと児童養護施設の目的に「自立支援」の概念が盛り込まれた。また、第44条の教護院は児童自立支援施設へと名称変更され、児童養護施設と同様にその目的に「自立を支援すること」が追加された。望月は、「保護から自立支援への転換」について次のように述べている。「従来児童養護施設や児童自立施設においては、家庭引き取りが見込めず施設からそのまま社会に巣立つこと、すなわち中学あるいは高校を卒業して施設を退所することが『自立』と称されてきた。15歳ないし18歳の子ども・青年が、いざというときに頼れる保護者や家族がいまま社会の荒波にひとり

表3 児童相談所の児童虐待相談受理件数

年度	件数
1990	1,101
2000	17,725
2010	56,384
2015	103,286

表4 児童養護施設入所児の被虐待体験の有無・虐待の種類

総数	虐待経験 虐待経験の種類 (複数回答)					虐待経験なし	不明
	あり	身体的虐待	性的虐待	ネグレクト	心理的虐待		
29,979	17,850	7,498	732	11,367	3,753	10,610	1,481
100.0%	59.5%	42.0%	4.1%	63.7%	21.0%	35.4%	4.9%

出典：厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課「社会的養育の推進に向けて」平成29年12月、p.13をもとに筆者作成

立ち向かうことは決して容易なことではない。また、被虐待経験に起因するトラウマを抱えていたり、あるいは軽度の知的障害や発達障害をもっていることなどにより人間関係づくりが困難な子ども・青年の場合には、施設を退所することがそのまま『自立』に結びつくものでない。したがって、子どもの最善の利益を保障する立場からの『自立』と『自立支援』の在り方を改めて問う必要がある」と指摘している<sup>8</sup>。その他、児童自立生活援助事業が新たに創設され、いわゆる自立援助ホームが法制化された。また、児童家庭支援センターが創設され、地域に身近な相談窓口として児童養護施設等に附設されることとなった。

### 3. 2000年・2004年の改正

2000年には、社会福祉事業法が全面改正され、名称も「社会福祉法」と改称、あわせて児童福祉法も改正された。改正では、それまでの社会福祉サービス利用の仕組みを抜本的に見直し、サービス利用者とその提供事業者とが直接利用契約を締結する方式が採用された。しかし、子ども虐待の事例にみられるように、現実のサービス契約者（親権者等）が常に子どもの最善の利益を擁護するとは限らないことから、一部の児童福祉施設への入所手続きについては、措置制度が継続された。さらに、児童虐待の深刻化にともない、要保護児童の通告が速やかに行われるよう、発見者は福祉事務所や児童相談所への通告に際し、児童委員を介して行うことが可能になった<sup>9</sup>。

2004年の改正では、同年に一部改正された児童虐待防止法とも関連し、児童相談体制の見直しが図られ、市町村に児童相談の窓口を置くことが明確化され、都道府県の児童相談所は主

に、専門的関与の必要な場合の対応と市町村のバックアップを行うことが示された。また、中核市等においても児童相談所を設置することや乳児院および児童養護施設の入所児童の年齢要件が緩和され、乳児院では幼児や学齢期の子ども、児童養護施設では乳児期の子どもを弾力的に措置することが可能となった。また、従来から市町村で取り組まれてきた子ども虐待の地域ネットワークは、要保護児童対策地域協議会として法定化された<sup>10</sup>。その他、要保護児童にかかわる措置に関する司法関与の見直しがされた。

### 4. 2008年・2011年の改正

2008年には、要保護児童に関する社会的養護体制の充実を図ること等を目的として児童福祉法が改正された。社会的養護に関連する事項として、①里親制度の改正、②ファミリーホーム（小規模住居型児童養育事業）の創設、③要保護児童対策地域協議会の機能の明確化、④年長児の自立支援の見直し、⑤施設内虐待（被措置児童等虐待）の防止などが主な改正点である。まず、里親制度の改正では、養子縁組を前提とした里親と養育里親が区別され、養育里親の要件として一定の研修をおさめる等の見直しが行われた。また都道府県事務として、里親に対する相談や援助等の支援を行うことが明確化された。そして要保護児童の委託先として、養育者の住居でその児童を養育する事業が、ファミリーホームとして創設された。2004年から、虐待を受けた児童などに対して地域の関係機関が連携を図る「要保護児童対策地域協議会（子どもを守る地域ネットワーク）」が、各市町村に設置されているが、2008年の改正で、この協議会の協議対象が、養育支援が特に必要である児童や

<sup>8</sup> 望月彰・前掲注1）書17-19頁。

<sup>9</sup> 畠中義久「児童養護の体系と家庭支援」、みらい、

2013年、94頁。

<sup>10</sup> 畠中義久・前掲注9）書95頁。

その保護者や妊婦に拡大された。年長児の自立支援の見直しでは、児童養護施設等を退所し就職する児童の社会的自立を促進する児童自立生活支援事業について、対象者の利用も申し込み応じて提供するとともに、義務教育終了後の児童のほか20歳未満の児童を要する者を追加する等の見直しが行われた。施設内虐待（被措置児童等虐待）の防止では、施設長や職員、一時保護所職員や小規模住居型養育事業を行う者や里親が行う虐待を「被措置児童等虐待」と位置づけ、それを発見した者に通告義務を課した。

2011年には、民法と児童福祉法の一部が改正され、父母による親権行使が困難または不適當なときに、子ども本人や児童相談所長の請求で、家庭裁判所が親権停止の審判を行うことができるようになった。また、障害児施設の再編が行われ、これまで障害種別等に分かれていたものを、障害児施設（入所・通所）に一元化した。その他、社会的養護に関する様々な省令などの改正も行われた。

## 5. 2016年の改正

以下では、まず改正の経緯について簡単に述べた後、主な改正内容についてみていく。2015年12月21日開催「第4回子どもの貧困対策会議」において、「児童虐待防止対策強化プロジェクト」および「ひとり親家庭・多子世代等自立応援プロジェクト」が決定された。決定内容の概要は次のとおりである。児童虐待防止対策強化プロジェクトとして、子育て世代包括支援センターの全国展開等による妊娠期から子育て期までの切れ目ない支援、児童相談所の体制整備と強化（児童相談所体制強化プラン（仮称）の策定により児童福祉司、児童心理司、保健師等の配置充実化、子どもの権利擁護等の観点からの弁護士を活用等）、要保護児童対策地域協議会の機能強化（市町村において要保護児童対策地域協議会の設置を徹底、要保護児童対策調整機

関で児童福祉司等の配置）、児相等における迅速・的確な対応（医療機関、児童福祉施設や学校等と児相・市町村との情報共有化、臨検・捜索手続の簡素化）、里親委託等の家庭的養護の推進、施設入所児童等への自立支援・退所児童等のアフターケアなどが今回の児童福祉法等改正法により実現することである。ひとり親家庭・多子世帯等自立応援プロジェクトとして、自治体窓口のワンストップ化の推進、子どもの居場所づくりや学習支援の充実、親の資格取得支援の充実、児童扶養手当の機能の充実などについて児童扶養手当法等の改正により実現することである。

2016年に改正された児童福祉法の改正点は以下のとおりである。

### （1）児童福祉法の理念の明確化等

#### ①児童の福祉を保障するための原理の明確化

第1条（基本原理）では、「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健全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」。第2条1項（子どもの育成に対する国民の責任）では、「全て国民は、児童が良好な環境において生まれ、かつ、社会のあらゆる分野において、児童の年齢及び発達の程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮され、心身ともに健やかに育成されるよう努める」。第2条2項（親の第一次的養育責任）では、「児童の保護者は、児童を心身ともに健やかに育成することについて第一義的責任を負う」とし、第2条3項（国の責任）では、「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」と規定している。

#### ②家庭と同様の環境における養育の推進

第3条の2では、「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することとする。「ただし、児童を家庭において養育することが困難であり又は適当でない場合は、児童が『家庭における養育環境と同様の養育環境』において継続的に養育されるよう、また、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、必要な措置を講ずることとする」と規定している。なお、「家庭」とは、実父母や親族等を養育者とする環境を、「家庭における養育環境と同様の養育環境」とは、養子縁組による家庭、里親家庭、ファミリーホームを、「良好な家庭的環境」とは、施設のうち小規模で家庭に近い環境（小規模グループケアやグループホーム等）を指す。今後、家庭に近い環境での養育を推進するため、養子縁組や里親・ファミリーホームへの委託を一層進めることが重要である。特に就学前の乳幼児期は、養子縁組や里親・ファミリーホームへの委託を積極的に推進することも課題であるといえる。

### ③市町村・都道府県・国の役割と責務との明確化

児童の福祉を保障するためには、その担い手となる市町村、都道府県、国それぞれが、自らの役割・責務を十分に認識し、円滑かつ効果的にその事務を遂行することが必要である。このため、改正法第3条の3第1項では、市町村の責務として「基礎的な地方公共団体として、児童の身近な場所における児童の福祉に関する支援等に係る業務を適切に行う」とする。また、3条の3第2項では、都道府県の責務として「市町村に対する必要な助言及び適切な援助を行うとともに、専門的な知識及び技術（以下、知識等という）並びに各市町村の区域を超えた広域的な対応が必要な業務として、児童の福祉に関する業務を適切に行う」と規定している。例えば、一時保護や施設入所等、行政処分とし

ての措置等を行うこととする。第33条の9の2では、国において、要保護児童の事例の分析や必要な統計整備等、要保護児童の健全な育成に資する調査研究の推進を定めている。

## (2) 児童虐待発生時の迅速・明確な対応

### ①市町村における支援拠点の整備

児童や家庭に対する支援は、その生活が営まれている身近な場所で行われることが重要でことから、第10条の2では、市町村において特に在宅ケースを中心とする支援体制を一

層充実するため、実情の把握、情報提供、相談・指導、関係機関との連絡調整等の支援を一体的に提供する拠点の整備に努めることとする。第25条の2第6・8項では、市町村の設置する要保護児童対策地域協議会の調整機関は、専門職を置くこととし、調整機関に配置される専門職は、厚生労働大臣が定める基準に適合する研修を受けることを規定している。

### ②児童相談所の体制強化

児童相談所において、業務量に見合った体制強化・専門性向上を図るため、専門職を配置し、その資質の向上を図ることとする（図1参照）。主な改正事項は、次のとおりである。

①心理に関する専門的な知識等を必要とする指導をつかさどる所員として児童心理司の配置（12条の3第6項第1号）、②児童の健康及び心理の発達に関する専門的な知識等を必要とする指導をつかさどる所員として医師又は保健師の配置（第12条の3第6項第2号）、③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スーパーバイザーの配置（第13条第5項）、④児童相談所における弁護士配置（第12条第3項）、⑤社会福祉主事任用児童福祉司の講習受講（第13条第3項第5号）、⑧児童福祉司（スーパーバイザーを含む。）の研修受講（第13条第8項）などである。

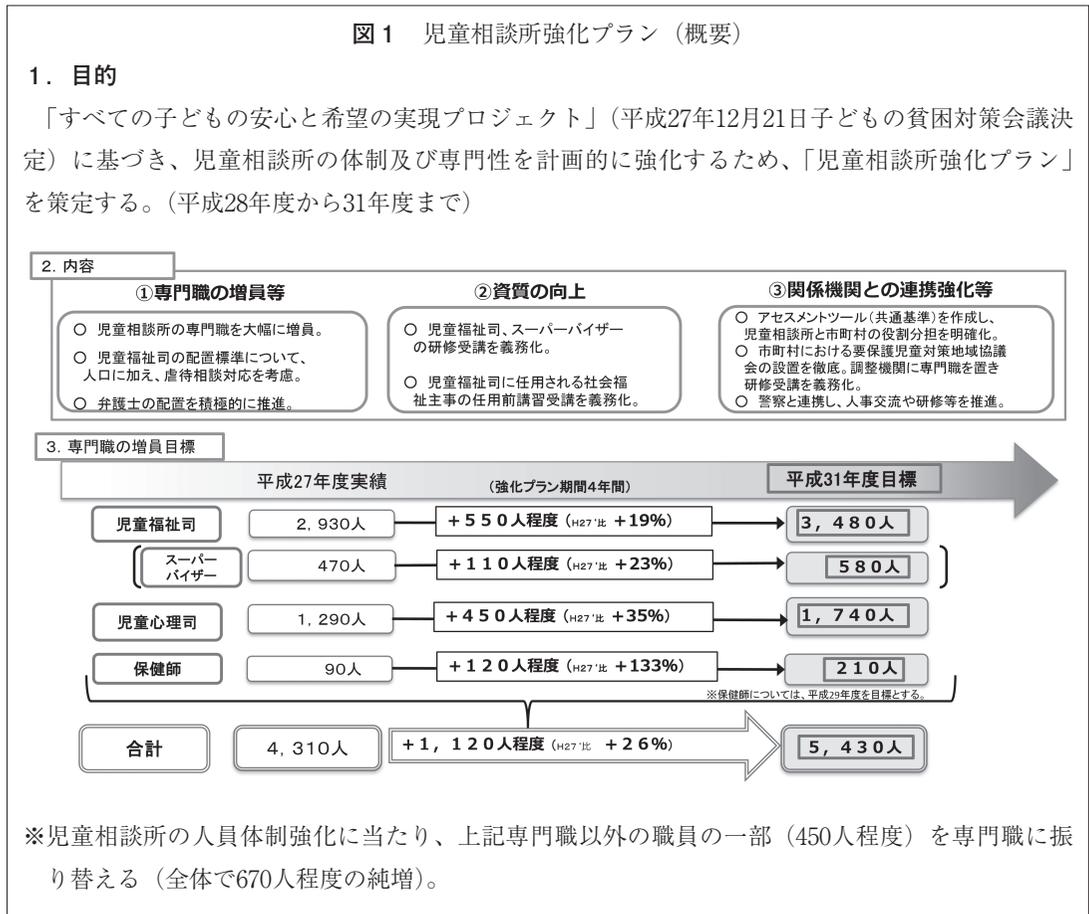
(3) 被虐待児童の自立支援

① 親子関係再構築支援

虐待等のリスクが高く、施設入所等の措置や一時保護により、一旦、親子分離し、児童の安全を確保したケースについて、親子関係再構築がうまくいかず、より深刻な事態に陥るケースもある。こうした事態を防止するため、児童相談所が措置等を解除するに当たっては、在宅に戻った後、親子に対し継続なフォローを行い、親子関係が安定して再構築されるよう丁寧な支援を続けることが重要である。このため、措置解除に当たり、児童相談所が、民間団体等への

委託を含め、保護者に対し、子どもへの接し方等の助言・カウンセリングを行うこととし、措置解除後には、児童相談所が地域の関係機関と連携し、定期的な子どもの安全、保護者への相談・支援等を実施することとする。第48条の3では、「乳児院等の長及び里親等は、施設に入所し、又は里親等に委託された児童及びその保護者に対して、関係機関との緊密な連携を図りつつ、親子の再統合のための支援等を行う」。第13条の2では、「都道府県知事は、児童虐待を受けた児童について採られた施設入所等の措置等を解除するとき又は当該児童が一時的に帰

図1 児童相談所強化プラン（概要）



出典：厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課「児童相談所強化プラン概要」平成28年4月、p.1をもとに筆者修正

宅するときは、必要と認める期間、関係機関との緊密な連携を図りつつ、当該児童の安全の確認を行うとともに、当該児童の保護者からの相談に応じ、必要な支援を行う」と定めている。親子再統合の際の虐待の再発防止を図ることが課題である。

## ②里親委託の推進

里親制度に対する社会的認知度が低く、委託可能な登録里親が少ないことや児童相談所が里親委託業務に十分に関わることができないなどの課題が指摘され続けてきた。こうした実態を改善するために、第11条第1項第2号では、「里親の普及啓発から里親の選定及び里親と児童との間の調整並びに児童の養育に関する計画の作成までの一貫した里親支援を都道府県の業務」として位置付けている。これらの業務を里親に対する支援について知見や経験を有するNPO法人等の民間団体に委託することも可能としている。したがって、里親支援ができる民間団体の地域的偏在と質の確保が今後の課題として指摘することができる。

### (4) 自立援助ホームの対象者の拡大

改正前の児童福祉法では、自立援助ホーム入居者が20歳に到達した時点で、支援が必要な場合でも退所することとなってしまう、大学卒業まで継続した支援を行うことができなかった。自立援助ホームで生活している者のうち、就学している者については、就労している者とは異なり、一定程度の収入を得ることが難しく、20歳到達時に退所させると、学業の継続に悪影響を及ぼすと考えられる。したがって、20歳に達する前から入所している者のうち、大学等で修学中の者については、最大で4年制大学を卒業する時点まで援助することが可能となるよう、22歳の年度末まで入所できることとする。第6条の3第1、第33条の6及び第50条の3では、「大学の学生等であって20歳に達した日から22歳に達する日の属する年度の末日までの間にあ

る者〈20歳に達する日の前日において児童自立生活援助が行われていたものに限る〉」を児童自立生活援助の対象とする」と規定している。大学等に在籍しない年長者の支援が今後の課題の一つとして浮上する。

## V おわりに

本稿では、子どもの権利条約における社会的養護関連条項を検討し、子どもの権利としての社会的養護の意義について確認するとともに、改正された児童福祉法における社会的養護関連条項を考察した。考察から、2016年に全面改正された児童福祉法は、児童福祉が子どもの権利条約に基づくことを総則に明記するとともに、虐待の予防から虐待親や虐待された子どもへの支援や介入、児童福祉施設や里親委託推進など、社会的養護の充実に向けた児童虐待防止に関わる体制を整備する内容となっていることがわかった。また、児童福祉と家庭支援の視点から社会的養護の今後課題とすべきこともみえてきた。具体的に以下の3つを課題として挙げることができる。

第一に、子どもの権利条約の精神を社会的養護施策の中で確実に具現していくかが課題である。2016年に改正された児童福祉法第1条で「すべて児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり（中略）その心身の健やかな成長及び発達（中略）を等しく保障される権利を有する」と定めている。また、第2条では、社会のあらゆる分野において子どもの意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されるよう努めること、と規定された。1947年に制定されて以来、児童福祉法は何度も改正されたが、子どもの権利条約を改正法の基本理念として明記したのは今回がはじめてであり、日本の子どもたちの権利の実現にとって大きな意味をもっている。したがって、「子どもの最善を利益」を

第一に考え、子どもの権利条約が求めている権利保障を社会的養護施策の中で確実に実践していかなければならない。

第二に、里親制度の推進に関わる課題である。2011年7月に社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会によって「社会的養護の課題と将来像」が発表された。本報告では、日本における社会的養護の施設に入所する子どもたちが9割という現状から、「施設養護（児童養護施設等における養護）」「家庭的養護（グループホーム等における養護）」「家庭養護（里親等における養護）」をそれぞれ3分の1ずつの割合にしていくことが提示されている。今後社会的養護において「家庭養護」「家庭的養護」が推進されることとなるが、施設養護か、家庭養護かを問うよりもまずは子どもの最善の利益の視点から措置先の質、量の確保の充実を求めていくことが、社会的養護を必要とする子どもの権利を守ることに繋がると考える。

第三に、子ども虐待に対するソーシャルワークに関わる課題である。虐待されている子ども自身が親との生活を望んでいる場合が多いこともあって、児童虐待に対するソーシャルワークは家族の再統合を目指して行われることが多い。しかし、子どもが家族と暮らすことを望んだとしても、望んだからという理由だけでは親元に帰してはならない。虐待した親が子どもを愛し育てていけるようになるのなら、子どもが家族に帰ることに異論はない。家族の再統合を目標にソーシャルワークを進める際には、何人もの子どもたちが施設から家庭に戻った後に親から深く傷つけられ、時には命が奪われている現状を考え、慎重に行われなければならない。

最後に、子どもや子育て家庭をめぐる環境の厳しさは、依然として続いている状況の中で、社会的養護に関わる担い手養成において、社会の動きに追随するだけでなく、子どもの権利条約と児童福祉法の精神を尊重した実践者を育成

することが重要である。

今回は文献研究にとどまったが、児童福祉法の改正内容が社会的養護現場でどのように実践されているかを検証することが今後の研究課題である。

## 参考文献

- 浅井春夫「養護問題の現状と児童福祉法」『児童福祉法研究』第3号、1982年
- 畠中義久「児童養護の体系と家庭支援」上田衡編集『保育と家庭支援』、みらい、2013年
- 小木曾宏・宮本秀樹・鈴木崇之編『よくわかる社会的養護内容』、ミネルヴァ書房、2017年
- 庄司順一編『子ども家庭支援とソーシャルワーク』、福村出版、2011年
- 松本峰雄編著『子どもの養護』、建帛社、2013年
- 望月彰『自立支援の児童養護論：施設でくらす子どもの生活と福祉』、ミネルヴァ書房、2004年
- 堀場純也「児童養護施設の歴史と自立支援」望月彰編著『子どもの社会的養護』、建帛社、2017年
- 望月彰『子どもの社会的養護』、建帛社、2017年
- 山縣文治・林浩康編著『社会的養護の現状と近未来』、明石書店、2007年
- 吉田真理編著『社会的養護』、萌文書林、2016年
- 吉田恒雄「2016年児童福祉法等の改正について」、児童福祉法研究会資料、2017年
- 松本真一「子どもの権利条約と児童福祉」『桃山学院大学社会学論集』28(2)、1995年
- 松本園子・永田陽子・福川須美・堀口美智子著『家庭支援論』、ななみ書房、2016年
- 社会保障審議会児童部会児童虐待防止対策の在り方に関する専門委員会、報告書、2015年
- 社会保障審議会新たな子ども家庭福祉の在り方に関する専門委員会、報告書、2016年