

『社会的養護の歴史的変遷—制度・政策・展望—』

ミネルヴァ書房 判型：A5判、総頁数：330頁、発行年：2018年、定価6,500円＋税

内 本 充 統

1. はじめに

児童養護施設^{註1)}は、日本の社会福祉関係施設のなかで最も古くから存在した種別の施設として、深刻な生活問題を抱える子ども達の最後の砦となってきた。しかし、現在においても多くの児童養護施設が大舎制による集団養育を維持し、新たな形態への転換や、現代の子どもの権利擁護を反映した実践が遅々として進んでいない等、障がい児などの他の施策と比較すると大きく立ち遅れている。

本書は、著者である吉田幸恵氏が、2016年度に名古屋市立大学人間文化研究科に提出した博士学位論文「児童養護施設の政策論的研究」をもとにして刊行されたものである。明治期以降の約150年の児童養護制度・政策を射程としたうえで、この間の児童養護施設の動向を追返し、これらに関する行政資料を詳細に検討することによって課題解決の方向性を示す優れた研究である。

2. 本書の概要と構成

現在の日本における保護が必要な子どもの養護の課題として、①児童養護施設などの施設偏重型の養護形態が広く行われていること、②子どもを育てる職員配置基準が低く、労働条件や環境が劣化していること、さらに③対応が困難な子どもや家庭の増大に対する職員の実践能力や、職場への職員の定着率が低いという点が挙げられる。こうした人的・物的養育環境が維持され続けた結果、児童養護施設は「子どもの発達保障と権利擁護を担うだけの十分な発展を遂げているとは言い難い」(12頁)状態にあると

著者は指摘する。

こうした状況はなぜ生じたのか。本書は「序章」において国や関係機関の児童養護制度・政策に対する消極的な姿勢と、その背景にある2つの問題に着目する。それらは①「養護」^{註2)}の意味が未整理であったことから、問題に対応するための制度・政策が定まらなかった点、②(児童)養護施設に関する研究が実践論や処遇論に偏向しており、制度・政策の改善へとつなぐ力が弱かった点、である。本書はこれらをふまえ、「養護」を社会問題としての取り組みが必要な問題と定義し、児童養護制度・政策の課題を社会科学的・歴史的視点から検討していく。

つづいて、本書の構成を各章の要約とともに整理していこう。

第1部「戦前の慈善事業と児童保護制度・政策の展開」の第1章と第2章は、明治期、大正期さらに昭和の戦前期における戦時厚生事業を取り上げる。

この時期には、国による児童保護への関与が否定されるなか、現在の児童養護の前史ともいえる児童救済や児童保護事業が拡大した。これらが現在の児童養護制度・政策に及ぼした影響、引き継がれた点などが検証される。

第2部「震災孤児収容役割から開始された養護施設の展開—「児童福祉法」制定から第50次改正まで」では、第3章から第7章を通じて、戦後の子どもに関する問題が多様化する状況と、国の場当たりの対応、さらにこうした国の姿勢に翻弄される養護施設の実態が明らかにされる。

第3章において第二次世界大戦により生じた

戦災孤児の施設収容の実態が明らかにされた後、第4章では劣悪な戦災孤児の施設収容の影響として考えられ、昭和50年代に注目された「ホスピタリズム」^{註3)}への対応が取り上げられる。第5章では「ホスピタリズム」を克服し、施設養護の積極的な意義を見出そうとする運動が描かれる。1970年代から1980年代に焦点を当てた第6章では、養護施設関係者自らによる学習・研究気運の高まりにもかかわらず、日本の福祉政策が大きな転換点にあったことが、児童養護制度・政策の進展を遅らせた事情が描かれる。つづく第7章では、1980年以降に深刻化した入所児童の定員割れ問題と、それに伴って浮上した施設不要論が整理される。

第3部「児童虐待問題対応役割としての児童養護施設の展開」では、1997年「児童福祉法」第50次改正から、2000年の「児童虐待の防止等に関する法律」制定、そして現在までの児童養護制度・政策の展開が、第8章から第11章を通じて検討される。

第8章では「自立支援」を目的とする「児童福祉法」第50次改正と、同法の児童養護制度・政策や施設養護への影響が整理される。

児童福祉法改正に先立つ1994年、日本は「児童の権利に関する条約」を批准した。これ以降、子どもの権利意識とともに、児童虐待に対する危機意識が高まってくる。第9章は、児童養護施設における児童虐待への対応が、虐待児童のケアではなく建物の小規模化へと向けられた点に注目し議論する。第10章では、「児童虐待防止法」の制定が児童養護施設の再編論を大きく進めた状況が明らかにされる。児童虐待の対応策の進展は、同時に児童養護制度・政策に関する議論を活発化した。また近年、児童養護施設出身者による当事者団体の結成という新たな動きも生まれている。第11章では、こうした動向を受けての今後の児童養護制度・政策の進展の方向性が議論される。

その他、本書は日本の児童養護制度・政策に対する諸外国の制度・理論の貢献と、それらを日本で定着させることの困難も明らかにする。例えば、親と分離された状態での養育に関する

理論的視座となった「愛着理論」^{註4)}がある。本書の補論「戦後の児童養護制度・政策における「愛着理論」の影響」では、「愛着理論」が「ホスピタリズム」を解消する手がかりとして、また施設養護の改善を喚起し小規模化や里親制度の拡充を促した点が評価されている。しかし、日本ではこれが母親の子育ての道義的責任や、家庭における子どもの養育を強調する側面を持った。その結果、児童養護施設への子どもの入所が子育ての失敗とみなされる傾向や、児童養護施設に対するスティグマが強まった点が指摘される。

ここまで、児童養護制度・政策が社会や国、児童養護施設関係者による運動や研究動向との関係性の中でいかなる展開を示したかが明らかにされた。終章「我が国の児童養護制度・政策に関する課題と今後のあり方」は、日本の児童養護制度・政策の理念としての子ども観が、旧態依然とした保護的な児童観から脱却できておらず、「権利主体としての子ども」という現代的子ども観に導かれていない点を指摘する。そして、今後の児童養護制度・政策には、子どもの最善の利益を最大限尊重する理念に根差し、養護問題に巻き込まれた親や子どもの声をすくい上げる仕組みの構築が必要であると提案する。

3. 本書の研究上の意義と課題

これまで児童養護施設の歴史研究は、特定の児童養護施設やその創設者を対象とし、運営や実践の意義を強調する傾向が強く、現状の課題への対応を明確に打ち出すものではなかった。こうした中、本書は児童養護施設の歴史研究による、制度・政策への提言の有効性と可能性を示したと言える。

しかし、従来の社会福祉の歴史研究が重視してきた、人の営みと社会との関係性という点では若干の物足りなさが残る。行政資料によって児童養護問題のダイナミックな動向を描きだした点は大変評価されるが、(児童)養護施設側からみた動向、また関係者の具体的な取り組みも含めると議論の奥行が増したと思われる。(児

童) 養護施設は、弥縫的な制度・政策に翻弄されながらも、社会集団として環境への適応が常に要求された。にもかかわらず、長期にわたって存続してきたという事実をふまえると、いかなる工夫が危機の状態をしのいだのか、そこにはどのような人の知恵や工夫があったのかという点への言及が重要であり、児童養護施設関係者にとっても説得力を持つのではないかと考える。

4. おわりに

2017年8月、本書の発行と前後して、「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」が『新しい社会的養育ビジョン』(以下、『ビジョン』と表記)を厚生労働大臣に提出した。『ビジョン』は、今後の社会的養護の中心を入所施設から里親へと移行し、そのための量や率の数値目標、目標達成の時期、原則や優先順位などを具体的に設定した。しかし、児童養護施設職員にとってその内容は強い衝撃を与えるものであった。なぜなら児童養護施設等の閉鎖も視野にいたの方針が示されていたからである。『ビジョン』に対しては、多くの反論や意見が提出されたが、これらには子どもの権利擁護と、施設存続という枠組みとの間で葛藤する児童養護施設職員の苦難が伺えた。

『ビジョン』に関する議論をより良い方向に向けるためにも、社会科学的・歴史的視点から児童養護問題を検討した本書の示唆は重要である。多くの現場職員が本書を直接手に取ることによって、議論が解決の方向へと向かうことが期待される。

註1) 1997年の児童福祉法の改正によって、養

護施設は児童養護施設へと名称変更された。本稿では、児童福祉法改正前後をあわせて言及する場合には、「(児童) 養護施設」、1997年以前の状況のみ述べる際には「養護施設」と表記した。

註2) 「養護」は、学校保健分野(養護教諭)や高齢者福祉分野(特別養護老人ホーム)や、障害児教育分野(養護学校(現:特別支援学校))に使用されているように、多義的である。また児童福祉の分野でもその用法が未整理である。児童福祉における「養護」という言葉は、「児童福祉法」制定当初には、保護者等による養育が困難になった場合に、法律や制度の中で保護者に代わり公的に子どもを養育保護するという意味であった。しかし現在は「児童福祉法」制定当時とは同義ではなくなり、政策主体によって「社会的養護」と表現され、もともとの「養護」の意味に加えて、施設養護、里親制度、さらには児童養護問題の予防等を含む広範な概念として用いられている。一方「養護」は「施設」と密接に結びつく言葉として認識されるようになった。

註3) 乳幼児期に正常な家庭生活から遮断され、施設で育てられた児童は、偏った人格を形成すると指摘する考え。

註4) 児童精神医学者のJ. ボウルビーによって提唱された理論で、わが国の児童養護実践・理論・制度・政策に多大な影響を与えた。また国連「子どもの権利条約」における子どもの養育に関する親の第一義的責任の明記等の主要な根拠とされている(吉田2017:219)。