

「新しい社会的養育ビジョン」に対する意見

— 子どもたちと支援者の現実から出発した 「子どもが主人公」「個と集団の育ちあい」の観点にたつ制度改革を求めます —

2017年9月4日
全国児童養護問題研究会

はじめに

全国児童養護問題研究会(養問研)は、社会的養護とりわけ施設養護の領域で働く職員や研究者を中心に、1972年の発足以来「未来をになう子どもたちに 仲間とつくりよう豊かな実践を。」をテーマに掲げて実践研究運動を進めてきました。その中で、「子どもの福祉と教育の統一」、「個と集団の育ちあい」、「子どもが主人公の生活づくり」を、豊かな実践のための基本原則として確認してきました。1989年11月の国連総会で子どもの権利条約が採択されてからは、その基本理念である「子どもの最善の利益」、「子どもの意見表明権」を最大限に考慮する実践、施設のあり方を探求してきました。日本が子どもの権利条約批准への道を進む時期と並行して、養問研は『児童養護の実践指針』を策定し、権利条約を児童養護に浸透させる活動を進めてきました。実践指針では、児童養護の仕事で、「人間としての共通の権利である『基本的人権』と『子どもとしての権利』を十分保障されていない」子どもたち(要養護児童)に対して、高い専門性に基づき、「社会的・公的責任において権利を保障する活動」であることを指摘しています。

2016年6月に改正された児童福祉法において、総則第1条に子どもの権利条約が明記され、その理念が子どもに関するあらゆる法令の原理として位置づけられたことは、本研究会がめざす方向とも合致するものです。社会的養護とりわけ施設養護の領域においても、改めて、子どもの権利保障を基盤とする実践が求められます。

一方、児童虐待の相談受案件数が12万件を超えるなど、子どもの権利侵害の状況は深刻化しており、犠牲になった子どもの心身の回復や自立支援を含めて社会的養護の体制整備、実践の充実はますます重要な課題となっています。しかし、社会的養護をめぐる状況は、子どもが抱える課題の困難さ、支援の担い手である里親や施設職員の確保をはじめ、極めて厳しい現実に直面しています。

そのような状況の中、厚生労働省「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」は2017年8月2日「新しい社会的養育ビジョン」(以下、「ビジョン」)をとりまとめました。養問研は、「ビジョン」が示す全体像が子どもの権利を基礎にしていることには賛同するものの、まさにその子どもの権利の観点から見て、また今後の日本の児童福祉とりわけ社会的養護のあり方に対する影響と責任の観点から見て看過できない問題があると考え、次のような意見を表明するものです。

1. 子どもが望む家族との距離感を保ちながらその自立を支援するためには、養子縁組・里親か施設かの二者択一ではなく、子どもの権利を守る社会的養護の多様な選択肢が必要です。
2. 里親委託の拡充については、国際的なフォスターケア・ドリフト問題、日本の里親委託解除・措置変更の多さ、被措置児童等虐待発現率などの現状に立脚した現実的な改革の実施を求めます。
3. 施設養護において「良好な家庭的環境」を実現するために、子どもを主人公とする施設運営、「個と集団の育ちあい」の観点による実践を可能にする設備運営基準の改善が不可欠です。
4. 今後の乳児院・里親とフォスタリング機関・児童相談所の関連が不鮮明です。
5. 地域で子どもが育つ「共育て」の観点をもつ地域づくりが必要です。

1. 子どもの権利を守る「社会的養護」の多様な選択肢が必要です

児童福祉法第3条の2は、子どもの養育についての国・地方公共団体の責任を明記しています。それは、第一に、子どもが家庭において健やかに養育されるよう保護者を支援すること、第二に、「児童を家庭において養育することが困難でありまたは適当でない場合にあっては、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」こと、そして第三に、それも適当でない場合にあっては、「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」ことを保障するための「必要な措置」をとることです。今回の「在り方検討会」においては、この「良好な家庭的環境」についてどのような具体像を示し、計画化するかが、ひとつの大きな課題となっていました。しかし、「ビジョン」に示された方向性は、「養子縁組」の強化とともに、「里親」か「施設」かを二者択一でとらえ、「里親」を性急に増大させる計画を示しています。

「ビジョン」は、「永続的解決」が重要であるとし、その「解決」のあり方として、実親家庭への復帰と特別養子縁組など新たな家庭環境の提供を提示しています。さらに実親家庭への復帰か、特別養子縁組かを決するまでの期間のめやすを3年以内とし、それまで暫定的に入所する施設での在所期間を最大でも3年とする方針を示しました。これらは、子どもの最善の利益の原則や子どもと実親そして施設による支援の実態からすると、一面的な方針と言わざるを得ません。

児童福祉法や子どもの権利条約は、子どもにとって家庭が最も自然な生育環境であること、また国は家庭が子どもにとって良い養育環境となるよう家庭を支援する責任があることを謳っています。したがって国は、さまざまな困難を抱える家庭に対して、その困難を軽減・解消しながら「家庭養育」を進めることができるような支援をする責任があります。その基本は、地域子育て支援策の充実・強化です。それにもかかわらず、子どもの最善の利益のためには家族分離もやむを得ない場合もあります。その場合には、施設等の専門性を生かした家族関係調整を行うことによって、家族の関係を適切な距離感で保ちつつ再構成することが求められます。その場合にも、施設等の役割として、子どもの自立までの長い見通しをたてながら、家族の生活基盤である地域において子育て・子育て・親育ちを進めることが求められます。一度家族分離した場合の子どもと親との関係や、社会的養護の施設・里親等と家族との関係は、一律に期間を限定して取り組めるものではありません。性急な支援には、そのしわよせが親、そして何よりも子どもに起こり、結果として子どもの権利侵害となります。

養育研は、子どもの権利を基盤に、子どもたちが安定した安全な環境のなかで安心して自立していける「社会的養護」を追求するとともに、より広く、地域において親たちが安心して子育てに取り組める「社会的養育」への貢献を追求しています。虐待を受けた子ども、障害のある子ども、またそれぞれに固有の生育歴や発達課題をもち、その育ちに際して多様なニーズをもつ子どもたちのためには、多様な「育ちの場」があるべきです。実親家庭養育か社会的養護か、社会的養護の中でも里親か施設かといった単純な二者択一ではなく、子どもが望む、子どものニーズと社会的養育・養護の実態にそくした制度改革と実践の展開が求められると考えます。

2. 里親委託の拡充については、国際的なフォスターケア・ドリフト問題、日本の里親委託解除・措置変更の多さ、被措置児童等虐待発現率などの現状に立脚した現実的な改革の実施を求めます

「ビジョン」は、家庭養育の実現と永続的解決（パーマナンシー保障）、施設の抜本的改革の重要性を提言しています。その前提には、日本の社会的養育は「施設偏重」であり、家庭養育支援や里親委託を基本としている諸外国から遅れているとの認識が読み取れます。確かに、日本の社会的養護のうち、乳児院・児童養護施設の入所児童は約3万人、里親委託児童は約5,000人で、その比率から見れば施設養護が圧倒的に多いといえます。また、家庭養育支援の基本的な制度である児童手当、児童扶養手当や育児休業制度等、あるいは保育所の条件整備等については、確かに日本は先進諸国の中で極めて遅れた状況にあります。

しかしながら、社会的養護の形態に関して、日本の社会的養育が「施設偏重」であるかどうかは、単純に断定できない事実があります。たとえば近年における「社会的養護」全体に占める親族委託の割合を見てみると、イギリス約 17%、アイルランド約 33%、アメリカ約 25%、オーストラリア約 35%、ニュージーランド約 75%などに対して、日本は約 1%です。日本は、親族里親が極めて少ないことになっています（出典：林 浩「外国における親族里親の評価と日本への示唆」日本社会福祉学会 第58 回秋季大会・自由研究発表、2010 年 9 月）。その背景には、実父母による養育が困難となった場合の親族による養育が、諸外国では社会的養護としての親族里親に位置づけられているのに対して、日本では私的な活動として行われていることが多いからです。親族による私的な代替養育を社会的養護としての親族里親に組み入れるだけで、日本の里親委託率は 1%という数値をはるかに上回るはずで、実父母による養育が困難な場合、親族がその子どもの養育にあたることは重要な選択肢としてあり得ることです。そのさい親族が、里親として子どもの権利についての研修も受けた上で、養育に関する相談援助あるいは委託費を受けながら責任を持って子どもの養育にあたることは、家庭養育重視、パーマネンシー保障の理念から見ればもっと強調されるべきであるといえます。「ビジョン」にはその観点が欠落していると言わざるを得ません。

「ビジョン」は、2016 年の改正児童福祉法が「家庭養育優先の理念を規定し、実親による養育が困難であれば、特別養子縁組による永続的解決（パーマネンシー保障）や里親による養育を推進することを明確にした」として、社会的養護の骨格としては里親委託を重視する体系への転換を打ち出しています。そのために、フォスターリング機関の創設をはじめ里親への包括的支援体制の確立を「最大のスピードで実現」することを提案しています。さらに、里親委託率を「3 歳未満は概ね 5 年以内に、就学前児童は概ね 7 年以内に 75%以上」、「学童期以降は 10 年以内をめでに 50%以上」にするという数値目標を掲げ、「就学前の子どもは、原則として施設への新規入所停止」という提案をしています。

その一方、里親制度の現状として改善すべき課題を羅列し、「現在の里親制度は、いわゆる里親不調や未委託里親の問題が指摘されており、根本的な改善策が必要である」とも述べています。実際、厚生労働省福祉行政報告例から「養育里親・親族里親の委託解除理由」（2013 年度～2015 年度）を見ると、家庭復帰が 3 割、養子縁組により 18 歳未満年齢で委託解除が 2 割のところ、17 歳以下での途中解除と措置変更が 5 割となっています。それに対して児童養護施設入所児童については、家庭復帰が 5 割、高卒まで施設で暮らし退所後就職・進学した者を合わせると 8 割が措置変更や途中退所なく継続した生活を送っています。つまり、相対的には里親委託が必ずしも安定的・継続的な生活を保障しているとはいえない現実があります。課題が山積していることを承知のうえで里親委託率の大幅かつ急速な増加を数値目標として掲げることは、あまりにも非現実的であり、実態に反していると言わざるを得ません。

もちろん、里親委託率の増加をめざすことは、子どもの権利条約に基づく国連子どもの権利委員会の日本審査においてその最終所見で勧告されていることでもあり、日本政府として誠実かつ計画的に遂行していく責務を有しています。そのさい、里親委託をめぐる次のような問題に十分に配慮し、その解決のための手立ても同時に提案する必要があります。

（1）フォスターケア・ドリフト問題

里親中心の社会的養護の国では、イン・ケア中に何度も里親を変更されるフォスターケア・ドリフトが問題となっています（出典：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）。生活の場が転々と変わるために、安定した家庭の環境や教育が保障されず、里親の利点である愛着関係の形成がむしろ阻害されることとなります。カナダでは、里親家庭から自立した若者の中に、定職に就けない者やホームレスになる者が少なくないなどの課題が指摘されています（出典：同前）。また、東京都の児童養護施設とアメリカの里親経験者を教育、就職、ホームレス、逮捕歴などで比較すると、アメリカの里親経験者の方が不利・不安定な状況におかれています（出典：東京都社会福祉協議会児童部会リービングケア委員会「児童養護施設退所者についての調査」、IFCA『アメリカのフォスターケア[社会的養護]を知るためのブックレット』児童虐待防止全国ネットワーク『東日本大震災を生き延び

た子どもたちをいかにケアするか』)。

(2) 里親委託解除・措置変更の多さ

福祉行政報告例によれば、日本でも里親委託された子どもの5割は、18歳になるまでに委託解除や措置変更になっています。そのような子どもの多くは、安定的・継続的な養育を断ち切れ、生活の場を変更され、心を傷つけられていることが想定されます。一方、児童養護施設における措置解除・措置変更は、里親委託、母子生活支援施設・障害児施設などへの措置変更含めて約3割です。18歳を過ぎて措置解除され、家庭復帰したケースについても、里親は5割、児童養護施設は8割です。安定的・継続的な養育を受ける権利は、要養護児童にこそ保障されなければなりません。その意味で、単に施設養護を減らし、里親委託を増やせばよいということにはならない現実があります。

(3) 被措置児童等虐待

厚生労働省調査によれば、被措置児童等虐待の発生率は、里親のほうが施設よりも高い結果が出ています。また、毎年のように「死亡委託解除」例もみられます。里親が思いもよらなかった養育の困難を抱え、虐待を含む不適切なかわりにつなっている現実があることを示しています。その要因として、里親登録者の多くが、社会的養護の担い手を自覚して子どもの権利についての研修等も受け、専門的資質向上のための研鑽をしているわけではなく、実態としては、個人的なニーズや善意・努力に基づき、養子縁組を希望して養育にあたり、また奮闘していることが察せられます。

社会的養護を余儀なくされた子どもが、18歳になるまでの子ども期に何度も委託解除や措置変更を強いられること、さらに、そこでまた虐待を経験することになるとすれば、二重三重の権利侵害に他なりません。社会的養護の制度設計として、そのようなことがないように十分な配慮をしなければなりません。

「ビジョン」は、上の(1)から(3)の問題について正面から論じていません。少なくとも、これらの問題について抜本的な改善を図ることなく、そもそも里親確保の具体策や被虐待児・病虚弱児など専門的ケアを要する子どもを養育する場合の里親支援策を欠いたまま機械的に里親委託率を引き上げようとするれば、(1)から(3)の状況が量的に拡大されることが懸念されます。これは子どもの重大な権利侵害の拡大となります。

3. 施設養護において「良好な家庭的環境」を実現するために、子どもを主人公とする施設運営、「個と集団の育ちあい」の観点による実践を可能にする設備運営基準の改善が不可欠です

「ビジョン」は、施設養護について、「従来の施設類型の在り方について見直し」、「ある程度以上のケアニーズの子どもを対象とし、小規模化(最大6人)・地域分散化を原則とし、少なくとも子どもが施設に存在する時間帯は常時複数のケアワーカーが配置される程度の措置費とすることを基礎とする」と提言しています。従来から設備運営基準の劣悪さが指摘されていたことから、その改善は不可欠であり、規模の問題だけでいえば小規模化を可能とするための設備運営基準の改善は望ましいことですが、子どもの生活単位として何人規模が適切かについては、慎重な検討が必要です。小規模化により人間関係の密度は高まります。それだけに、どのような大人(職員)とともに、どのような生活をどのようなプロセスでつくっていくのかということ、いっそう重要な課題として検討する必要があります。

生活集団の規模(子どもの人数)の問題に関しては、施設内虐待(被措置児童等虐待)の調査結果によると、子ども数の小さい生活単位と大きすぎる生活単位において施設内虐待の発生率が高いという結果がみられます(出典:黒田邦夫『児童養護施設における児童の暴力問題に関する調査』の調査結果について」東京都社会福祉協議会児童部会『児童福祉研究』No.24、2009年。遠藤由美「子どもの暴力問題を考える」

『子どもと福祉』Vol.4、2011年)。また、特に施設内虐待を防止するための手立てともなる複数勤務の有効性については、厚生労働省の被措置児童等虐待調査結果から、職員の複数勤務を確保するだけでは十分な解決につながらないことが示されています。施設内虐待防止のためには、職員の配置基準の改善とともにその専門性の確保が重要な課題であることはいうまでもありませんが、職員間の情報共有・チームワークの充実、施設運営の透明化・民主化など、運営面での改善をはかることも不可欠です。さらに、子どもが安心できる安全な環境で育つためには、施設形態にかかわらず、これまで社会的養護の場で蓄積されてきた「子どもの権利ノート」の活用をはじめ、子どもを主人公とする生活の営みが求められます。

また「ビジョン」は、施設養育は「治療的養育を基本とすべき」であり、「治療的養育の提供や家族問題への支援」は「極めて個別性の高いものであるから、「子どもと、生活支援を担う養育者との関係性に基づく生活の展開を図る必要がある」と提言しています。しかし、施設養護においては、小規模化を徹底したとしても複数の子どもと大人（職員）が共同生活をしていくことになります。したがって、治療的養育（治療的養護）を進めるうえで、特に子ども同士の適切な関係性の構築、個と集団の育ちあいの保障という原則の追求が不可欠です。個別的支援のみを強調し追求することは、けっして子どものウェルビーイングはもとより、生活の場である施設での豊かな人間関係づくり・育ちあいにつながらないといえます。

育ちあいは人間発達の基本でもあり、施設養護の小規模化や地域分散化のもとでも一貫して追求すべき原則ですが、大舎制の施設を含めて、いま全国で展開されている施設養護の場で、現に生活している子どもたち、そして当面そこで生活していくことになる子どもたちにも保障されるべきです。たんなる数値目標の達成をめざして小規模化や地域分散化を進めるとすれば、現に施設で生活している子どもの福祉を損なう恐れがあります。また、現にそこで働いている職員やこれから施設養護の世界に入ろうとしている学生にとっても、その仕事に対する自信や誇り、見通しを築くために、「良好な家庭的環境」の具体的な姿を示す必要があります。「ビジョン」は、そのような展望を示していないと言わざるを得ません。

4. 今後の乳児院・里親とフォスタリング機関・児童相談所の関連が不鮮明です

「ビジョン」は、「乳幼児の家庭養育原則の徹底」として、「特に就学前の子どもは、家庭養育原則を実現するため、原則として施設への新規措置入所を停止する。」ことなど、今後の乳児院のあり方に関わる重要な提言しています。たとえば、乳児院がフォスタリング機関を受託することによって、「里親と養育チームとして協働」、「家庭維持等予防的介入」、「市区町村の児童家庭支援拠点事業との連携」、「特定妊婦の支援強化（親子ホームなど）」、「養子縁組機関との連携強化、実施機関化」などです。

しかし、こうした施策を進めるための具体策は不明です。現在の乳児院では、入所児と実親との面会が頻繁に行われています。当然のことながら、乳児院がその窓口として調整を行いつつ、面会のたびに、入所児の日ごろの生活や生育の状況などを通して親との話し合いも行われ、早期家庭復帰の支援を行っています。「原則として施設への新規措置入所を停止」した場合、当該児童が生活していない施設で、どのような支援を行うのか、まったく別の機能を果たすことになるのか、その具体的な将来像が不明です。

また、現在乳児院では、薬物の影響のある子ども、モロー反射が強い子ども、からだの緊張が強い子ども、さまざまなアレルギーを持つ子どもなど、関わりに苦慮する子どもへのケアが多くなっており、細心の注意を払いながら保育士、医師、看護師、栄養士などがそれぞれの専門性を活かしてチームとしてケアに取り組んでいます。業務は緊張を要しますが、施設養護であるからこそ、職員は勤務時間外に緊張から解放される時間を確保することもでき、継続的な養育も保障されています。ビジョンは、「医療ケアの必要な子どもや行動障害のある子ども」を対象に「里親養育の職業化」を提案していますが、乳児院が行っているケアの現状から考えると相当な困難が予想されます。

さらに「ビジョン」は、「施設養護でなければ提供できないケア」として、特に乳幼児においては、「虐待された子どもや障害のある子どもに対するアセスメントや緊急一時保護等」が考えられるとしています。現在でも乳児院は緊急一時保護を受けることがありますが、その後の子どもの措置等は、児童相談所がアセス

メントや判定会議等を通して行うシステムとなっています。乳児院がその役割を担うとすれば、児童相談所の役割との区別と関連をどうするのか不明確です。その他、措置による養育施設ではなくなるとしたらどのような施設になるのかなど、具体的なしくみや実現の見通しが不明確、不確実な要素が多分にあるにもかかわらず目標達成年度を掲げているところもあり、少なくとも乳児院に関しては、無謀としかいいようのない提言がなされていると言わざるを得ません。

5. 地域で子どもが育つ「共育て」の観点をもつ地域づくりが必要です

「ビジョン」は、パーマネンシー保障のために、「特別養子縁組は有力、有効な選択肢として考えるべきである」として、特別養子縁組を現状の500件から概ね5年以内に1,000人以上の縁組を実施することを数値目標として提示しています。しかし、養子縁組、特別養子縁組後の子どもたちの中には、結局うまくいわずに施設入所に至るケースもあります。子どもが抱えている課題だけでなく、現代社会が抱える諸矛盾が、実親かそうでないかを問わず、子育てを困難にさせている現実があります。

養育問題は、今後の社会的養護のあり方について、子どものウェルビーイングを保障する地域づくりの観点から、社会的養護をはじめとする社会的子育てシステム（社会的養育）全体の役割や機能を発展させる必要があると考えます。そのためには、「ビジョン」が提言する「市区町村の子ども家庭支援体制の構築」が不可欠であり、地域子育て支援センターや保育所における一般的な子育て支援機能を強化することに加え、高機能化された施設を地域子育て支援における専門的支援拠点に位置づけつつ、地域に開かれた施設づくりを進めていく取組が求められます。

そのような施設づくりの一環として、日常的に地域の子どもたちが気軽にやってくることのできる放課後スペース・児童館的な機能、児童家庭支援センターの拡充と絡めて家庭での養育が困難に陥った場合の一時保護やショートステイ機能をもつことができるよう、職員配置をはじめとする施設の運営基準や予算措置等の改善が具体的に提言されるべきです。たんに小規模な施設を地域分散化する視点だけでなく、地域住民・子どもたちの居場所、子育て・育ちの可能性もあわせもつ施設構想が必要です。地域の親子が安心して利用できる施設においてこそ、保護者は、子育てや生活の苦しみだけでなく、子育ての喜びを周りのおとなたちと共感し、エンパワメントされることが出来ます。そのいとなみに施設職員が関わることは、職員自身にとっても専門職としての自覚や技能の向上につながります。社会的養護の将来像には、このような保護者や家族、地域住民との「共育て・共育ち」の視点が求められます。

また、社会的養護利用者に対する継続的支援としては、「ビジョン」が提言するように、ケア・リーバー（社会的養護経験者）など「当事者の参画と協働を原則」としつつ「代替養育の場における自律・自立のための養育、進路保障、地域生活における継続的な支援を推進する」ことが必要です。そのためには、当事者の権利擁護はもとより養護問題の再生産を防ぐためにも、セルフヘルプ・グループやシェルターをはじめ現在有志の善意や努力でボランティアに取り組みされている活動の成果をふまえ、これを制度化し、安定的・継続的に支援活動ができるような体制整備を計画的に進めることが求められます。これらの具体的施策を進めることによって生活に困難を抱えている当事者の権利擁護を実現するとともに、さらなる養護問題の発生を防ぐために、ケア・リーバーに焦点を当てた、また、低所得層をはじめ勤労国民全体を視野に入れた雇用・所得保障など社会保障の充実も、前提として必要です。

なお、「ビジョン」は、「子どもの権利擁護」について、「児童相談所の決定に関して、児童福祉審議会が子ども本人、その代理人もしくはアドボケイト、要対協から申請を受けて子どもの権利が擁護されているかの審査に関し、モデル事業を行い、その仕組みを提示する」という提言をしています。「ビジョン」では社会的養護における子どもの権利擁護について司法を視野に入れた権利を奪われている子どもに対する権利救済や、子どもの出自に対する対応などの方向性について示されています。子どもの権利侵害や子どもの知る権利について、意見表明権や子どもの生存および発達に対する多岐にわたる権利の確保など、子ども自身を生活する主体者として捉え、子ども自身が主体者として育つことができるように、幅広い観点からその保

障に取り組むことが求められています。

これまで児童養護施設や乳児院などの施設養護では、その施設で生活する子どもたちの生活づくりの一環として、子どもの権利保障実践に丁寧に取り組んできました。具体的な方法として、都道府県等が作成した「子どもの権利ノート」を児童福祉施設に入所する子どもに対して配付し活用するなど子ども自身が持つ権利について子どもに直接具体的に伝えることや、施設内で生活づくりについて子どもと職員がお互いに意見を出し合い生活のあり方を決めていくホーム会議（話しあい）の実施、子ども自身が施設における生活で苦情や意見を生じた際に相談することができる第三者委員への相談体制の構築などがあげられます。これらの取り組みは、子どもの真のニーズを受け止めつつ、子どもたち一人ひとりを生活する主人公（主体者）として位置づけ、発達段階にかかわらず自分の感じたこと、考えたこと（意見）を保障することや、子どもが日々の生活にさまざまな意見や希望を反映させることに繋がります。子どもの生活上にある子どもの多様な権利についての取り組みを展開している施設養護実践をふまえ、これらの取り組みがあらゆる「社会的養護」の場で実施・充実されるよう実践交流を進めるとともに、国・地方公共団体は、その取り組みを支えることが求められます。子どもの権利行使とおとなによる権利救済は、車の両輪のように勧められることが必要です。

また、子どもの権利侵害を考える際、必ずしも「社会的養護」のケアによってのみ生じるものではありません。ここでは、社会的養護におけるケアのあり方が子どもの権利を侵害した事態への対応を想定していると思われませんが、生活者としての子どもの権利侵害は、必ずしも社会的養護のケアによってのみではありません。施設から通う学校において、いじめや体罰などによる権利侵害を受ける可能性もあります。したがって、「子どもの権利擁護」は縦割り行政を反映した形で行うものではなく、子どもの総合的な権利保障を可能とするしくみの中で実現させるべきです。その意味では、子どもの権利条例に基づき子どもの権利救済制度をもつ自治体が数多くあり、中には10年以上の経験をもつ自治体も少なくないことをふまえる必要があります。「社会的養護」の下にいる子どもたちからの権利救済相談も行われ、関係機関調査が実施されている事例も蓄積されています。先行実施されている子どもの権利救済制度の成果と課題に学ぶことを求めます。

おわりに

社会的養護の未来を方向付ける提案は、日本における社会的養護の歴史をふまえ、その現実から出発しなければ、的外れな提案になります。日本の社会的養護の目指すべき方向は、子どもの権利を基盤に、現実のさまざまな課題の解決をめざすとともに、これまでに蓄積されてきた施設養護や里親養育の実践的成果の上に作り上げるべきものです。「ビジョン」は、養護を必要とする子どもとその養育者との個別的な愛着関係の重要性を過度に強調しており、それぞれが他者との関わりあいの中で生活している現実、また、そこで育ちあっている現実とその重要性を過小評価していると言わざるを得ません。

社会的養護の実践の中で蓄積されてきた成果や課題については、改めてこれに携わっている多くの関係者が同じテーブルにつき、子どもの権利擁護のために協力して、一緒に、子どもの養育の方法論について議論することが大切です。

家庭養護でなければ愛着関係を築けないわけではありません。実践のあり方によっては施設養護でも愛着関係を築くことは十分に可能です。養問研の各地での例会や毎年の全国大会では、そのような実践が数多く報告されています。また、家庭養護だから子どもの権利が守られるとは限りません。実親による児童虐待の増加がそのことを何よりも証明しています。家庭養護でも施設養護でも、子育てに携わる人が、どのような子育てをするのか、お互いの利点を活用しながらシステムとしてどのように連携していくのかが重要ではないでしょうか。

個別支援の重要性はいうまでもありませんが、子ども集団が子どもの生活や発達に欠かせないことも明かです。子どもの「育ちの場」として、特に家庭環境を奪われた子どもに対する公的・社会的な「育ちの場」を保障するシステムには、そこに子どもの権利を擁護する支援があるなら、いろいろな形があるのが自然であり、望ましいといえます。子育て不安が拡大し、児童虐待が増加しつつある中で、養子縁組か里親か施設

全国児童養護問題研究会意見表明

養護かについて機械的に優先順位をつけたり、対立的にとらえるような議論をしているわけではありません。今こそ、社会的養護に携わる者たち同士の協力が重要です。

養問研としては、社会的養護の目指すべき具体的な方向性は、「個と集団の育ちあい」などの原則を追究することであると考えます。また、国は、そのような実践や社会的養護の展開を可能とする職員（支援者）の増員およびその専門的・集団的力量を高めることのできるような設備運営基準の改善をはかるべきです。さらに、地域をベースに子どもの育ちや社会との関係に応じた縦横の切れ目のない支援を保障すべきであり、そのような観点から社会的養護・養育の将来像を改めて検討する必要があると考えます。