

権利擁護の視座から考察した地域における社会的養育の課題

全国児童家庭支援センター協議会 橋本 達昌

はじめに

2016年に改正された児童福祉法、およびその翌年(2017年8月2日)に、厚生労働大臣の下に設置された「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」がとりまとめた「新しい社会的養育ビジョン」、さらにその1年後(2018年7月6日)に厚生労働省子ども家庭局長によって発出された「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」・・・これら一連の潮流で示された政策ベクトルは、児童相談所によって施設へ措置することをメインルートとして設計されていた狭隘な「社会的養護システム」を改め、これを地域の多様な支援者らが織りなすファミリーソーシャルワークによって、家庭やそれに近い環境で子どもを育もうとする「社会的養育システム」へ転換しようとするものであった。

またこのことは、社会的養護システム自体に内在していた問題や制限の解消や緩和をめざしたイノベーションであったとも換言できる。なおかかる旧来からのリミットは、長らく一部の社会的養護関係者や人権活動家から深刻な権利侵害として問題視されてきた課題でもあった。

そこで本稿では、地域コミュニティにおける社会的養育の諸課題について、主に権利擁護の視座から考察し、現時点での具体的かつ実務的な解決・緩和策を検討していきたい。

1 社会的養護制度上の問題や制限とその解決策

従来の社会的養護制度に内在していた問題や制限とは、具体的には、①要保護児童を発見した場合、在宅のままではしばらく様子を見ようとするか、親子を分離するかの白黒思考的な判断が即座に求められてきたこと。②親子分離を決定した場合、施設に措置するか里親に委託するかの二者択一を

否応なく迫られてきたこと。③(現実的に)児童相談所一時保護所の入所定員や、施設や里親の受け入れ可能人数によって、社会的養護制度を利用する子どもたちの総量が規制されてきたことなどである。

そもそも社会的養護の入り口段階において、在宅のまま様子見をするか、親子分離をするかという極端な選択肢しかなかったことは、制度の不備であり、悪しき不作為であったとって過言ではない。もし仮に在宅のままであっても、そこに支援者が足繁く訪問し、学習支援や食事提供、家事援助を実施しつつ、些細な子どもの変容にも目を配るケアシステムとしての在宅措置制度が確立され広く活用されるようになれば、状況は一変するだろう。

なお、現状においても在宅児童への支援方策として、児童相談所から児童家庭支援センターへの指導委託⁽¹⁾というフレームワークはあるが、この費用の支出根拠が裁量的経費であるがゆえに、委託費の値切りや委託期間の短縮が安易におこなわれるなど不適切な運用が横行しており、支援現場からは義務的経費化が強く求められているところである。

さらに、従来は「施設か里親か」といった地域の貴重なリソース同士の対立をいたずらにあおるような選択を強いられてきたが、このことにもおおいに疑問がある。むしろ実家庭の脆弱さを、近くの里親が週末や夜間に子どもを一時的に預かることによって補っていく。施設は、そのような実親と里親との共同養育の中で生じる子どもの発達課題や養育者の疲弊を、心理療法などの専門スキルや24時間365日対応できるケアワーク機能を活かして軽減していく。このような“支援者を支援する”重なりや厚みのある仕組みが構築されれば、地域コミュニティ全体の養育力は飛躍的に向上していくに違いない。

なお、元厚生労働省家庭福祉課長であり、現役

の里親でもある藤井康弘全国家庭養護推進ネットワーク代表幹事は、家庭養護（里親委託）の推進とは、子どもたちの措置先を施設から里親家庭に移すという単純なことではないと断じたうえで、子どもたちの生活の本拠は可能な限り里親家庭に置きつつも、施設が自らの入所機能を果たしつつ里親家庭をその専門性によって支えていく新たな体制を構築すること、さらには児童相談所やNPOなどを含む地域の社会資源全体が連携・協働し、地域全体として子どもたちを支えていく新たな社会的養護の体制に移行していくこと⁽²⁾と定義している。

言うまでもなく重なりのある支援体制は、重なり合う者同士の相互信頼の上に成り立つものである。その意味において本定義の如く、施設と里親との対立構図を止揚し、互いの利点を活かし合おうとする新たな関係性の構築は不可欠といえよう。

ちなみに既に一部の先駆的な地域では、保護者の仕事の都合や病気治療などによりショートステイを必要とする親子に対し、近隣の里親をマッチングし、当該の里親家庭にて短期預かりを実施する「里親ショートステイ事業」⁽³⁾が展開されている。

とまれ上述のようなパーマネンシー（永続的な関係の下での養育）の保障に向けたイノベーション実践は、子どもの最善の利益や子どもの権利擁護の視座から、おおいに歓迎されよう。

ところで先の児童福祉法改正では、市区町村が子ども家庭総合支援拠点を創設し、要保護児童対策のベースキャンプとなっていくことも示された。

従来の制度設計では、主に都道府県等の設置する児童相談所が、警察や市区町村からの虐待通告を受けて動き出し、施設入所や里親委託を決定していた。しかし、地域の情報が詳しく手に入り、家庭環境の変化が瞬時に捕捉できる市区町村が中核となり、自ら実施している子育て支援施策や母子保健事業、障害児者や生活困窮家庭への支援制度等を総動員して子ども家庭支援に乗り出していけば、これまで児童相談所があまりケアできていなかったケース、たとえば、望まない妊娠や育児困難が懸念される特定妊婦、親や兄弟を介護しているヤングケアラー、施設退所後の生活環境にリスクを抱えている青年や生活困窮児童などにも支

援は行き届き、その守備範囲は一気に拡大するであろう。

2 子どもを守る地域ネットワークを紡いでいくために

最近、地域では子ども食堂や学習支援拠点などが、民間支援機関や市民ボランティア組織等の尽力によって盛んに創出されてきている。さらに今次のコロナ禍を契機として、これらの民間機関や市民組織による見守り支援活動も活発化している。

なお、見守り支援活動の裾野を拡げている民間機関や市民組織のスタッフには、気がかりな子どもやその保護者と親和的に繋がっているケースが少なくない。彼らは、ともすると上から目線で息苦しくなりがちな行政の直接的な支援とは対極の、いわば関係が途切れないという意味で“息の長い”、求め過ぎないという意味で“ゆるい”支援を展開している。

一方、日本のほぼすべての市区町村には、要保護児童対策地域協議会（以下「要対協」という。）が設置されている。このネットワークは、市区町村が児童虐待の予防や早期発見、再発防止策を講じていく際の要となるシステムであるが、残念ながら現状は硬直化や形骸化が多方面から指摘される状況に陥っている。

もとより守秘義務や個人情報保護に絡む情報共有への柵を乗り越えるために創設されたという経緯から、官主導・行政機関中心で運営されてきた要対協であるが、しかし斯様な実用性に乏しい運営から脱却していくには、その構成自体を根底から覆すようなイノベーションが必要ではなかろうか。

その手始めが、前述の民間機関や市民組織のスタッフらに要対協へ参画してもらい、支援実践現場のリアルな情報を共有し合うことであると考えられる。朗らかなキャラクターで、柔らかく包み込むように子どもたちと繋がっている彼らの存在そのものが、次代の地域ネットワークシステムの象徴となることにも期待したい。

ところで、要対協の機能強化を図るための事業名は、「子どもを守る地域ネットワーク機能強化事業」という。しかし、他者を“(見)守る”と

というのは、とても難しい所作であり、殊に現代においては、SNS上の炎上（誹謗中傷の殺到）やコロナ禍での自粛警察の発生等でも明らかのように、“見守り”社会は実にたやすく息苦しさや生きづらさをともなう“見張り”社会へと変質してしまう。

先年、東京や千葉で発生した痛ましい事件についても、いずれも以前居住していた地方都市の要対協では当該家族のリスクが認知され支援対象化されていたが、むしろそのような状況を（周囲から）“見張られている、批判されている”と曲解した保護者＝加害者によって断行された無謀な逃避行の結末であったといえよう。

そこで議論されるべきは、基礎自治体と民間機関（児童家庭支援センターや子育て支援センター、子ども食堂、学習支援拠点、シェルター、妊娠相談機関、社会的養護経験者らによる当事者ユース組織など新たな民間リソース）との連動により、当事者との息長く、ゆるいつながりを、寄り添いや伴走というスタイルでいかに構築していくかという論点であろう。

寄り添いや伴走支援によって、当事者が“自分が主体である、自分は地域から大切にされている”という実感を抱けるような仕組みづくりが急がれる。なおこの点については、先行する介護・障害者福祉施策におけるケアマネジメントシステムやオープンダイアログ⁽⁴⁾等の手法がおおいに参考となろう。

さらに、このような地域ネットワークが「官」と「民」と「市民」の有機的な連帯を育むまでに深化していく…、より具体的にいえば、官である基礎自治体が地域人材の活躍を期待して整備した制度体系をベースに、社会福祉法人等の民間事業者が、相互に連携しつつ“支援のプロ集団”として公益的な取り組みをおこない、併せて市民ボランティア組織に属する市民も、地域独自のカルチャーや人間模様を良く知る“地域のプロ”としてしなやかに市民自治的实践を繰り広げていく…、このように地域に点在する多様な支援者らが互いを信頼しながら連動し、地域福祉を豊かにしているようにする姿勢には、地域共生社会やSDGsの萌芽を感じる。

3 子どもの権利擁護、とりわけ意見表明権の保障に向けて

周知のように2016年に改正された児童福祉法は、その第1条で「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。」と定め、子どもの権利主体性を明確にした。また2017年8月にとりまとめられた「新しい社会的養育ビジョン」では、「新たな社会的養育という考え方では、そのすべての局面において、子ども・家族の参加と支援者との協働を原則とする。参加とは、十分な情報を提供されること、意見を表明し尊重されること、支援者との適切な応答関係と意見交換が保障されること、決定の過程に参加することを意味する。」としたうえで、「社会的養護を受けている子どもに関しては定期的に意見を聴取し、意見表明支援や代弁をする訪問アドボカシー支援などが可能になる子どもの権利擁護事業や機関を創設することが必要である。」との相当踏み込んだ見解が記された⁽⁵⁾。

さらに、国は2018年7月に、各都道府県が社会的養護施策の指針となるべき計画を策定するにあたって、基本的な考え方や留意点等をまとめた「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」を发出したが、ここに以後必ず展開すべき社会的養護施策の一つとして、「当事者である子どもの権利擁護の取り組み（意見聴取・アドボカシー）」が掲げられた。わけても策定要領のポイントとして、（社会的養護の施策を検討する際には）「当事者である子ども（社会的養護経験者を含む。）の複数の参加を求めること」および「第三者による支援により適切な意見表明ができるような取り組みをおこなうこと」と明記されたことは、画期的であった。

これらの情勢に鑑みれば、今後の要保護児童対策には、自立支援の各フェーズにおいて、子どもの権利擁護、なかんずく当事者である子ども自身の参加や意見表明権を保障していくための機制が肝要となってくる。たとえば自己決定・自己選択

を尊重するための当事者と支援者との対話機会の確保や各種行政計画策定の際の当事者参画の徹底、より具体的には施策実施過程の随所において、子ども自身（の決定や選択）に必要な情報が事前に提供され、子どもの参加や意見表明権が着実に保障されるとともに、アドボカシーやフィードバック（参画した結果の報告）のシステムも同時に確立されていくことなどが求められよう。

なお、2019（令和元）年6月に成立した「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律」の附則で、子どもの権利擁護の在り方について検討し、必要な措置を講じるものとされたことを踏まえ、2019年12月、厚生労働省子ども家庭局内に「子どもの権利擁護に関するワーキングチーム」（座長：相澤仁・大分大学教授）が設けられた。このチームの開催要綱には、検討事項として①子どもの意見表明を支援する仕組みの在り方、②子どもの権利を擁護する仕組みの在り方、③その他子どもの権利擁護の在り方、と列挙されており、議論の帰結として、どこまで踏み込んだ権利擁護施策が提起されるのか、子ども家庭支援関係者らの耳目を集めている。

このように地域社会の中で、パーマネンシー保障を実現するためのファミリーソーシャルワークやネットワーク、子どもの権利擁護制度などを焦点化することによって、子どもをど真ん中に据えた自立支援スキームを構築していこうとする試みは、「子どもの最善の利益のために」「全ての子どもを社会全体で育む」という社会的養護の基本理念を実効化するとともに、施設で育てる社会的養護から、地域で育てる社会的養育へのパラダイムシフトを一層加速させていくこととなるであろう。

4 社会的養護人材の確保・定着とディーセントワーク

ところで、日本の社会福祉行政では、長きにわたり（指導教育担当児童福祉司の任用要件等に顕現されるように）業務経験年数を熟練と見做したうえで、それを専門性と読み替えるがごとき形式的運用がおこなわれ、実質的な意味での専門性については看過されてきた⁽⁶⁾。それゆえ専門性が熟練（経験年数）とイコールであると安易に捉えら

れることに一定の憂慮を要すべきことは論を俟たない。

その一方で、経験の浅い支援者の判断の甘さや不慣れな支援者同士の関係ミスが不幸な事件を多発させている今日の児童相談実務においては、固定メンバーによる支援が継続しえる環境づくりそのものが、否応なく専門相談機関としてのポジションを高めることになることもまた事実であろう。

さらに、2015年に全国児童養護施設協議会が作成した調査報告書⁽⁷⁾によると、全国の児童養護施設の養育担当職員の平均勤続年数は7.7年、さらに退職者の勤続年数では、勤続年数1年未満で退職する者が14.1%もあり、5年未満で退職する者となれば全体の53%と過半を占める。これはもはや業界全体がブラック企業と揶揄されても致し方ない状況であり、社会的養護の人材確保は熾烈を極めていっているのが現実である。その意味で、長く働き続けることができる環境づくりは、社会的養護施策の最大の課題であるといえよう。

では長く働き続けられる、つまりは人材が定着する環境づくりは如何になしえるのか。感情労働がメインの労働集約型組織における人事マネジメントについては、従来から多くの識者によってチームワークやネットワークの重要性が指摘されてきたが、さらに近年はバーンアウトを回避し、人間らしくやりがいを持って働き続けられる仕事という意味で、ILO（国際労働機関）の活動目標でもあるディーセントワーク⁽⁸⁾の価値にも注目が集まっている。

ディーセントワークの理念は、たとえばそれを個々の職場での実践に落とし込めば、①自己実現に必要な技能を身に付け仕事をつくり出す、②安全で健康的に働ける職場を確保し生産性の向上をはかる、③職場での問題や紛争を平和的に解決できるように対話を促す、④不利な立場に置かれて働くことがないよう労働者の権利を保障する等といった働き方改革を志向する戦略目標として掲げられよう。これらの明快でシンプルな目途は、自主性・民主性・公共性・公開性等々を運営の基軸としたうえで、公平性や納得性に十分配慮した人事マネジメントシステムを採用することによって達成されていくのだろう。

裏を返せば、人材確保・定着の成否は、奉仕の美学や慈善の美德が労働者性を凌駕しがちな福祉労働シーンにおいて、(否、むしろそのような職場であるからこそ、) 支援者の労働者としての権利をいかに確と擁護しえるかに懸かっていると、いって過言ではなからう。

なお、ここで2020年12月に「労働者協同組合法」が成立したことも書き留めておきたい。これは働く人が出資して経営にも携わる「協同労働」に非営利の法人格を認める法律である。この法制化により、意欲や能力に応じた多様な就労機会が創出されるとともに、ディーセントワークを意識したユニークな働き方が広まっていくことに期待したい。

5 自治体児童家庭相談支援体制構築のあり方

児童虐待通告が増加の一途をたどっている最中であって、児童相談所はもはやオーバーフローの状態にある。また児童福祉司の現況についても、経験年数が3年未満の職員が約半数を占めており⁽⁹⁾、それゆえに児童相談行政の執行過程の各段で様々な問題が噴出してきていることは周知のとおりである。そこでかかる現状を打開すべく、児童家庭支援センター等を児童相談支援機関の空白地域を中心に増設したり、指導委託に基づくアウトリーチ拠点として積極的に重用したりしていくことも一考に値しよう。

また既述のように今日、市区町村には、子ども家庭総合支援拠点の整備や要対協の機能強化が求められている。しかし、市町村全体の約84%を占める人口10万人未満の小規模市町村において相談支援業務は、長らく非正規職員が担うべき周辺業務として軽視され、人事施策的にも当該業務従事者は冷遇されてきた経緯もあって、相談支援人材の不足という厳しい現実と直面している市町村は少なくない。

この点、地方自治総合研究所の上林陽治研究員の論考⁽¹⁰⁾によれば、相談支援業務が周辺業務として軽視されてきた理由として、それが法律行為ではなく事实现為であること、行革圧力・公務員定数管理上の問題から非正規職員の配置が前提で

あったこと、ケア的・家事的公務は女性向きのパート労働という認識が公務職場の常識となっていること、職務無限定で配転異動を命じられる者が評価される公務員人事制度において職務限定の専門職は相容れない存在であること等をあげており、これらは中小規模の基礎自治体公務職場の普遍的かつ根源的な命題であろう。かかる自治体にあっては、子ども家庭総合支援拠点業務や要対協調整機関業務の児童家庭支援センター等への一部委託が検討されてしかるべきである。現に山口県下関市、大分県別府市では、子ども家庭総合支援拠点の一部委託が、また福岡県越前市では、要対協調整機関業務の一部委託がおこなわれている。

他方、立教大学の原田晃樹教授は、公共サービスの外部化、つまり行政機関から民間機関への業務委託について、その背景には、直営よりも外部化した方がコスト安になるという価値前提があると指摘しつつ、実際には契約・評価・監査手続きの労力や費用が膨大となっていること、およびサービスの外部化が進むと内部にノウハウが蓄積されないばかりか、サービスを適切に管理・チェックできなくなるとの懸念を表明している⁽¹¹⁾。

また今日、社会的養護施設関係者からは、児童相談支援にかかわる行政職員の現実として「過去、地方自治体が福祉施設を設置・運営していた頃とは異なり、現場で社会的養護の子どもを実際に養育した経験が乏しく、子どもに寄り添った支援が困難となっている」等の批判も聞こえてくる。

それゆえ、子ども家庭支援業務の一部委託にあたっては、けっして単純なコスト論に陥ることなく、しかも下請けや丸投げといった従来の分離的・放任的な業務の在り方とは一線を画した協働運営を心掛けるべきであり、加えて人材育成の観点にも配慮が必要といえよう。具体的には、互恵的な役割分担や統合的なミッションを明確化し、それを丁寧に確認し合ったうえで、要対協のメカニズムを活かした情報共有の恒常化や共同調査研究、共通研修、官民人材が合同してのアウトリーチを実施していくべきであろう。

さらに、行政機関(児童相談所や市区町村子ども家庭総合支援拠点)実務者と民間機関実務者との定期的な人事交流等により、密接不可分な関係性=パートナーシップ=を強化し、もってケア

ワークやソーシャルワークの作法や判断基準、職業倫理等を共有すべきである。また行政機関（自治体）内部にあっても、委託先である民間組織にとって最適なカウンターパートとなれるよう、少数精鋭の福祉保健専門職集団を組織し、それを（個人のコンピテンスに過度に頼ることなく、あくまで）チームビルディング⁽¹²⁾を企図しながら育成していく人事マネジメントが須要となろう。

おわりに

2019（平成 31）年 2 月に、国連・子どもの権利委員会から出された勧告⁽¹³⁾では、家庭環境を奪われた子どもに関して多岐にわたる指摘がおこなわれた。勧告は、その全体を通して家庭を基盤とする養育体制の強化を求める文脈となっており、殊に「家庭を基盤とする養育の原則を導入した 2016 年の児童福祉法改正」を肯定的に捉えたうえで、「明確なスケジュールに沿った新しい社会的養育ビジョンの迅速かつ効果的な執行、6 歳未満の子どもを手始めとする子どもの速やかな脱施設化およびフォスタリング機関の設置を確保すること」と明示したことは、その後の社会的養護から社会的養育への転換に向けた一連の改革遂行にあたり、強力な後ろ盾となっている。

また国は、2020（令和 2）年 12 月に「全世代型社会保障改革の方針」を閣議決定し、「里親制度、養子縁組等の周知啓発を進める」、「児童虐待の予防の観点から地域で子どもを守る体制の強化や児童福祉施設の子育て家庭への支援の強化を着実に推進する」ことを告達した。

かように多方面からシフトチェンジへの期待が寄せられている現状は、子どもの権利擁護と（労働者としての）支援者の権利擁護、その双方のアンクルから新たな子ども家庭支援システムを拵えていくことにつき、千載一遇のチャンスであるといえよう。

注

- (1) 児童相談所運営指針には、「児童相談所長は、（中略）継続的な指導措置が必要とされる子ども

も及び家庭であって、法第 26 条第 1 項第 2 号、第 27 条第 1 項第 2 号による指導が必要と認められ、（中略）児童家庭支援センターによる指導が適切と考えられるものについては児童家庭支援センター指導措置を積極的に行う。」と記されている。

- (2) 藤井康弘（2019）「里親と施設の連携と協働」子どもと福祉 Vol12；pp23-26, 明石書店。
- (3) 岐阜市、名古屋市、福岡市等が先駆的に実施している。
- (4) 統合失調症等に対する治療的介入の手法で「開かれた対話」と訳される。患者、家族、医師、看護師、心理士らが全員平等な立場でミーティングを行い、症状緩和をめざす療法。
- (5) 新しい社会的養育ビジョンには、「子どもは年齢に応じた意見表明権を持ち、意見の表明と適切な応答関係の保障は、子どもの発達の基盤となる。」「家族の参加の保障と支援者との協働は、家族の能動性を促進すると同時に、支援者の情報と認識の幅を広げ、より適切な養育の在り方を構想する基盤である。」とも述べられており、意見表明権に関する深い洞察がみられる。
- (6) 畑本裕介（2018）「社会福祉行政における専門性」同志社政策科学研究；pp11～24
- (7) 施設における人材確保等に関する調査報告書（2015）全国児童養護施設協議会作成
- (8) 公正なグローバル化のための社会正義に関する ILO 宣言（2008 年第 97 回総会採択）
- (9) 「令和元年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料」によると、2019 年児童相談所児童福祉司の業務経験年数は「1 年未満」が 20%、「1～3 年未満」が 29%。
- (10) 上林陽治（2020）「自治体相談支援業務と非正規公務員 その実態」自治総研通巻 498 号；pp25～52,
- (11) 2020 年 12 月 9 日、福井県越前市で開催された丹南市民自治研究センター定期総会記念講演会における特別講演「公的サービスの外部化の問題点」での発言
- (12) メンバー一人一人が、主体的に個性や能力を發揮しながら、一丸となって組織目標の達成を目指すチームになるための取組や手法。
- (13) 国連・子どもの権利委員会による「日本の第 4 回・第 5 回統合定期報告書に関する総括所見」