

子どもの代替的養護に関する研究

— グローバルスタンダードの視点から —

A Study on Alternative Care for Children — From the Viewpoint of Global Standards —

中 島 賢 介*

要旨

2009年11月、「国連子どもの権利条約」に基づく「子どもの代替的養護に関する国連指針」が採択された。また、2010年6月、国連子どもの権利委員会から日本に向けて第3回の総括所見が発表された。代替的養護については事実上3度にわたり勧告を受けていることから、今後は施設養護と里親制度を中心に、国連指針に基づいた代替的養護を実践することが急務である。その際、2010年4月に設立された日本初のSOS子どもの村である「子どもの村福岡」の取り組みが注目される。

キーワード：代替的養護／国連子どもの権利条約／施設養護／里親制度

はじめに

1989年に国連総会で採択された「子どもの権利条約」(以下、権利条約)は、1924年の国際連盟「子どもの権利宣言」や1959年の国際連合「子どもの権利宣言」にある「人類は子どもに対して最善のものを与える義務を負っている」ことを前提として構成されている。この条約に基づいて第64回国連総会において、「子どもの代替的養護に関する国連指針」(以下、国連指針)が採択された。これは、親や親権者の保護を受けられない子どもに対して、国家が代替的養護を保障する責任があるとして、代替的養護が行われる際の指針を示したものである。今回は、国連指針が成立した背景や内容について検証し、国連が指摘する日本の代替的養護のあり方について考察する。

また、2010年4月、福岡市において「子どもの村福岡」が設立された。この活動が今後の代替的養護のモデルになりうるかどうかについても併せて考察する。

I 「子どもの代替的養護に関する国連指針」

1. 国連指針採択の背景と経緯

権利条約では、第5条、第7条、第9条、第18条～第21条といった条文において、子どもが家庭、特に親と一緒に暮らす権利について言及されている。これは、原則として親が子どもを育てるという社会通念から来ていると考えられている。特に第18条では、子どもの養育において、第一義的養育責任は父母にあると明確に規定されている。

だがその一方、さまざまな理由により、多くの子どもたちが親から分離せざるを得ない状況の中に置かれているといった現実的な問題が存在する。第19条では、親による虐待・放任・搾取からの保護、第20条では家庭環境を奪われた子どもの保護について明記されている。こうした規定に基づいて、親が育てられない、あるいは育てられない可能性が高い子どもを親に代わって養育するための指針を示したのが、この国連指針である。

成立の経緯は、2004年ユニセフとISS(International Social Service)が代替的養護を必要とする子どものための国際基準に関する要求を行ったことに端を発する。翌年、国連子どもの権

* NAKAJIMA, Kensuke
北陸学院大学 人間総合学部 幼児児童教育学科
日本語表現法、保育実習(施設)

利委員会（CRC）において、親の養育を受けられない子どもたちについて、国の責任範囲と実際の各国の履行状況との間に明らかな距離があるとの議論があった。そこで、NGO 作業部会から国連指針作成に関する提案が出され、委員会・総会で承認された。

国連指針の序文にもあるように、2005年のCRCで「出身国外にあって保護者のいない子どもおよび養育者から分離された子どもの取扱い」が採択され、ユニセフを始めとした国際NGOや有識者らによって検討された成果が指針に寄与している。

その一つが3つの国際NGO（FICE、IFCO、SOS Children's Villages International）によるグローバルスタンダード“Quality4children Standards”である。このプロジェクトは2004年から開始され、2007年に冊子にまとめられた。副題は「ヨーロッパにおける家庭外養育」とあるように、あくまでもヨーロッパ圏内における基準を示したものである。この基準には、代替的養護そのものを前提にしながら、子どもの受け入れから退所後の自立支援までの過程が段階的に解説されている。なお、このプロジェクトは実際に家庭外養育を受けて来たヨーロッパ32カ国332人の語りを分析して行われ、当事者の意向を踏まえて作成されたものである。

2006年8月、ブラジルがホスト国となり、国連指針の草稿を検討するための政府間会合を開いた。3人のCRC委員と全大陸の国々の参加があり、2007年から2008年にかけて国連指針が更に多角的に検討され、協議や公聴会などが行われた。2009年の総会で国連指針は成立し、ISSとSOS子どもの村がその指針を冊子にして刊行した。（2009）

以上が国連指針の経緯や内容、方向性であるが、振り返って日本国内の代替的養護の体制が整備されているかどうかを考えると、必ずしも十分とはいえない現状がある。

2010年1月、子どもの権利条約NGOレポート連絡会議がCRCに提出した我が国の条約履行状況第3回報告書には、代替的養護についてはほぼすべての項目について「不十分である」と指摘している。

報告書第5章における指摘項目は以下の通りである。

「子ども虐待やネグレクトの場合における一時保護の手続きの差異」（5-3）、「子どもたちの生活費を確保するための政策課題」（5-4）、「未だ主として施設で行われている代替的養護」（5-5）、「施設養育の不十分な基準」（5-6）、「施設における不十分な子どもの権利保護」（5-7）、「里親家族に対する不十分な支援」（5-8）、「子どもの最善の利益を考慮しない養子縁組」（5-9）

これらの内容から、代替的養護のほとんどが依然として乳児院や児童養護施設といった施設に依存していること、施設における養護や里親家族に対する支援も不十分であることなど課題は山積で、十分な条約履行には至ってはいないということが明らかにされている。

2. 国連指針の内容

国連指針は、巻頭言や序文に続き、次のように構成されている。

- 第1章 国連指針の目的
- 第2章 国連指針の原則と概観
- 第3章 国連指針の範囲
- 第4章 代替的養護の必要性を阻害するもの
- 第5章 代替的養護規定の枠組み
- 第6章 最適な養護形態の決定
- 第7章 代替的養護の規定
- 第8章 祖国を追われた子どもの養護規定
- 第9章 緊急事態の養護

具体的には、「両親のケアを促進すること」、「家族の再統合を促進すること」の2点が強調されている。前者は両親を含め、子どもの取り巻く社会全体について言及している。教育や社会福祉政策とともに、貧困や差別、無視、罵倒、暴力、虐待などに対する政策などの必要性を挙げている。特に後者は、安心かつ安全に子どもが育つ権利を行使するには、国の政策が不十分な状況下では困難であると指摘している。

また、草案から国連指針採択に至るまで付加された項目が存在する。第7章では「非公式な養護」（親戚や共同体の中の個人が代理で養育すること）に関する言及があり、第8章では子どもが出身国で養育されるケース、第9章では緊急事態が発生

した場合の養護の項目は自然災害や戦争などの災害時を想定して追加されている。

特に第7章の「代替的養護の規定」では、子どもの栄養面、心身の健康面、乳幼児期のアタッチメントのほか、宗教面や精神面、すなわち子どもの宗教的な背景などについても尊重していることなどの言及も見られる。

これらのことから、代替的養護を必要としている子どもには多様なケースがあり、条約締結国に対して、それら個々のケースに応じて、子どもの最善の養護を選択することが求められていることが分かる。また、その前提条件として、国内において子どもがうける養護の選択肢の一つ一つが確立されている必要がある。「里親制度 (Foster Care)」には次のような記述が見られる。

「里親制度の体系化、里親の研修」(117)

「子どもたちを家族、近隣、地域社会とのつながりを維持できる里親」(118)

「里親への支援」(119)

「里親協議会を組織すること」(120、121)

続いて「施設養護 (Residential Care)」については次のような指摘がある。

「可能な限り家族か小集団に近い形で運営すること、一時的な保護のための施設」(122)

「代替的養護が必要かどうかの基準の設定」(123)

「養護施設の質の確保」(124～126)

この指針にも見られるように、里親制度には確固たる制度の体系化が重要であり、施設養護においてはその規模が家族に近い形にして、主に一時的な養育を担当するといった施設のあり方まで踏み込んだ内容になっている。

II 国連による総括所見

1. 政府からの報告

現在に至るまで、日本政府はCRCに対して、第1回(1996)、第2回(2001)、第3回(2008)の3回にわたって報告書を提出している。そのうち、代替的養護に関するは次のとおりである。

第1回においては、「C. 父母からの分離(第9条)」において児童福祉法その他の法的措置について、「F. 家庭環境を奪われた児童(第20条)」において乳児院、養護施設、里親の3種類の制度

と、入所理由別の構成割合、里親登録数・委託里親数・委託児童数の年次推移が紹介されている。

しかし、資料6「養護施設における養護問題発生理由別入所児童の構成割合」には入所児童の年次推移が含まれておらず、本文にある「最近の傾向として」以下の文言が実態の見えない資料になっている。

さらに、資料8「里親数及び委託児童数の年次推移」においても、本文には「このような現状を踏まえ、1987年度以降、従来の特別な篤志家に里親になってもらうという理念から、広く里親を求め、普通の人を立派な里親に育てていくという新しい理念に改め、里親制度の発展を図っているところである」としながらも、「里親数、委託児童数とも漸減傾向にある」と表現している。「1987年以降」以下の文言があくまでも理念上の問題にとどまっていることが分かる。

第2回は、児童養護施設については地域小規模児童養護施設の創設、児童福祉施設最低基準における児童一人当たりの居室の拡大化、児童福祉施設等の里親への援助・助言に関する事業、里親の保育所利用の取り扱い、など1998年から2000年までの事業および通知を紹介している。

この段階は、前回の理念から実践への移行期だという印象を与えるものとなっている。だが、この段階で実施された事業や通達はすべて報告書提出の1、2年前に定められたものである。

第3回は、「J. 虐待及び放置(含む身体的及び心理的な回復及び社会復帰)第19条及び第39条」の項で、2000年11月に施行された児童虐待防止法、2004年の改正法に関する内容が詳細に報告されている。

しかし、この時点において虐待を受けた子どもたちが措置される施設および里親に関する記述は次の一文である。

「297. 第2回政府報告パラグラフ191を参照。」

このパラグラフ191は、先述した事業及び通知の箇所である。すなわち、代替的養護に関する取り組みについては、この6、7年間ほとんど何も進展していないということを表している。無論、何も進展していないわけでは決していない。その後、児童福祉法が一部改正され、里親の定義規定、里親の種別定義規定(養育里親、親族里親、短期

里親、専門里親、2009年には「養育里親」、「養子縁組によって養親となることを希望する里親」、「親族里親」に改正)、里親養育の最低基準など法整備が順次進められてきた。しかし、これら具体的な整備過程が報告書にはまったく盛り込まれていない。

2. 勧告を受け続ける日本

現在に至るまで、CRCは、日本からの報告を受けて3回にわたって総括所見を発表している。総括所見は、第1回(1998)、第2回(2004)、そして第3回(2010)と6年間隔で発表されている。これらは、すべて先述した日本政府やNGOから国連に向けて提出された報告書に基づいて行われている。

これらから、代替的養護に関する項目を挙げると次のようになる。

第1回

18. 委員会は、施設に措置される子どもが多数存在すること、ならびに特別な支援、ケアおよび保護を必要とする子どもに対して家庭環境に代わるものを提供するために設置されている構造が不十分であることを、懸念する。

39. 委員会は、締約国に対し、特別な支援、ケアおよび保護を必要としている子どもたちに対して家庭環境に代わるものを提供するために設置された構造を強化するための措置をとるよう勧告する。(下線は論者)

第1回においては、「ケアおよび保護を必要とする子どもに対して家庭環境に代わるもの」、すなわち家庭の代替的養護の制度化を強く求める内容となっている。

第2回

7. 委員会は、締結国に対し、第1回報告書に関する総括所見に掲げられた一連の懸念事項に対応するために、あらゆる努力を行なうよう促す。

第2回においては、代替的養護は「一連の懸念事項」の一つとされていたことはいままでのない。他の勧告内容や懸念事項に対しては、日本の行政が次々と対応策を打ち出し改革されてきた。この対応に対して、国連は一定の評価を下している。しかしながら、代替的養護はこの時点においても

改革がなされていないと判断されている。

3. 第3回の総括所見から

代替的養護について、第3回の総括所見には次のように記されている。本論の論旨を明確にするため、該当箇所をすべて引用する。

第3回

52. 委員会は、親のケアを受けていない子どもを対象とする、家族を基盤とした代替的養護に関する政策が存在しないこと、家族から引き離されて養護の対象となる子どもの人数が増えていること、小集団の家庭型養護を提供しようとする努力にも関わらず多くの施設の水準が不十分であること、および代替的養護施設において子どもの虐待が広く行なわれているという報告があることに、懸念とともに留意する。これとの関連で、委員会は、遺憾ながら広く実施はされていないものの、苦情申し立て手続きが設けられたことに留意する。委員会は、里親が義務的研修を受け、かつ増額された手当を受給していることを歓迎するが、一部類型の里親が金銭的支援を受けていないことを懸念する。(下線は論者)

第3回においては、前々回、前回と異なり、全体的に細かな指摘がなされているが、特に代替的養護の箇所は国内の行政の施策に一定の評価を下しながらも、結果的には改善されていないといった厳しい指摘がなされていることが分かる。

さらに、日本は次の5項目にわたって勧告を受けている。

53. 委員会は、第18条に照らし、締約国が以下の措置をとるよう勧告する。

(a) 子どもの養護を、里親家庭、または居住型養護における小集団編成のような家庭的環境のもとで提供すること。

(b) 里親養護を含む代替的養護現場の質を定期的に監視し、かつ、あらゆる養護現場による適切な最低基準の遵守を確保するための措置をとること。

(c) 代替的養護現場における児童虐待を調査し、かつその責任者を訴追するとともに、虐待の被害者が苦情申し立て手続き、カウンセリング、医療的ケアその他の適切な回復援助にアク

セスできることを確保すること。

(d) 金銭的支援がすべての里親に提供されるようにすること。

(e) 「子どもの代替的養護に関する国連指針」(国連総会決議A / R E S /64/142 参照) を考慮すること。(下線は論者)

4. 「児童養護施設」と「里親制度」

児童養護施設の運営が見直されにくい背景として、井上(2009)は集団的養護に教育的な効果を見出そうとしてきたことが挙げられると指摘している。集団的養護で問題となったホスピタリズムに対して、集団主義養護論を提唱し、集団的養護を積極的に推進しようとしてきた経緯を述べている。井上は、この経緯を踏まえて次のように述べている。

学校教育や矯正教育における合目的な行為としての集団的養護の効能を、家庭における愛着関係に基づく養育を失った子どもへの対応として位置付けることには無理がある。

もっとも、実際問題として、充足率が約80%(2008年度時点)を超えるといった統計からも乳児院や児童養護施設などの存在意義は依然として高い。2010年5月17日に制定された「全国児童養護施設協議会 倫理要綱」に代表されるように、これまでの施設養護のあり方を検証し、これからの施設養護について子どもの最善の利益のために資することを宣言していることは評価される。

里親制度に関しては、戦後長期間にわたって社会的慣習として里親が機能してきたが、先述した政府の報告書にも見られるように、一部の篤志家が子どもを引き取るといった慈善的な要素の強いものであった。それゆえ、里親には経済的に相当な余裕がなければならなかったが、その後里親制度が法的に整備され、基礎資格や必要な研修を受けた者であれば里親手当を受給できるなど、これから里親の増加が期待されている。だが、その一方で里親の孤立化も深刻になってきていることも指摘されている。全国里親会(2010)が行った調査では、「里親サロン」の実施によって里親が集まる機会を設けている都道府県が大半であるが、参加者である里親からは、「参加者がいつも同じ」、「人が集まらない」「里親同士だけでなく、指導者・

助言者がほしい」などといった自由記述にも見られるように必ずしも満足していない現実がある。

家庭的代替養護の形態として、児童養護と里親制度のどちらを中心に考えるべきかといった問題は、今日に始まったことではない。浅井(1991)は、この話題については永年議論されてきたが十分にかみ合った協議にならなかった。今後は施設と里親の現実的機能的な協同関係を現場から生み出していくことが重要であり、そのためには里親制度と施設養護をめぐる論点を整理し、批判的に検討しなければならないとしている。

山本(1995)は、子どもの権利条約第20条は、子どもの処遇にあたっては家庭的で個別の人間関係を重視すべきであるとの意味を解することが適当である。その上で、施設の処遇には個別の人間関係を重視したものに改善すること、里親にはスーパービジョン体制の構築や養育責任を限定するなどの改革を行うこと、養育専門の里親やグループホームの里親には特別の手当てを支給することが必要であるという指摘をしている。さらに、「里親か施設かという二者択一の思考ではなく、ボランティア的で個人的関与の強い里親と専門的施設、両者の特徴を生かした連携体制を構想すべき」と主張している。

浅井や山本の主張のように、両者の「現実的機能的協同関係」や「両者の特徴を生かした連携体制の構築」が1990年代から指摘されるようになってきた。

2010年1月、国立武蔵野学院において「社会的養護における『育ち』『育て』を考える研究会～つながりのある健やかな『育ち』『育て』を目指して～」が設置された。趣旨には、「現在、社会的養護においては、施設や里親、児童相談所等各種別間の連携や意思統一が十分とは言えない状況にある。そのため、社会的養護の下で暮らす子どもに対し、必ずしも関係機関の連携・協働に基づいた最適の養育環境が与えられ、子どもがつながりのあるみちすじを主体的に歩むことができているとは言い難い状況がある」とし、ようやく各種別が「手を携えて」ケアの質的強化の乗り出したことを表明している。こうした取り組みに加え、全国児童養護施設協議会がケア単位の小規模化を継続的に協議している。

今後ますます、質的制度的な協議と政策とが望まれるが、現時点において、両者の連携については政府が国連に報告できる段階にまでは至っていない。

Ⅲ 代替的養護のグローバルスタンダード

1. 今なぜ「SOS子どもの村」なのか

日本で本格的に開始した最初のSOS子どもの村である「子どもの村福岡」については、坂本(2010)は次のように述べている。

「子どもの村福岡」は、「すべての子どもに愛ある家庭を」をスローガンに世界に広がる「SOS子どもの村」の理念とプログラムに学び、里親制度を活用した新しい家庭的養護の仕組みを行政、企業、市民の協働でつくる活動である。「新しい家庭的養護」とは、施設養護と里親制度のそれぞれが抱える欠点を補う活動として注目される。まず、施設養護では、小舎制を採用し、家庭的養護を目指しているが、職員はその勤務体制から子どもと24時間関わるのが実質不可能であり、心身の傷ついた子ども一人ひとりが家庭的で永続的な養護を受けることが困難である。一方、里親制度においては、家庭における養護であるがゆえに「密室性」が指摘され、里親による虐待につながりかねないという指摘がある。里親に対する実践的な研修も不十分である。

これら双方の欠点を解消させるために、SOS子どもの村では、次のような対策をとっている。(金子ら, 2010) まず、職員の勤務体制であるが、子どもの村に関しては職員ではなく、「おかあさん」職員(子どもの村福岡では「育親」)が子どもと直接関わり愛着関係を構築する。すなわち、基本的に24時間、それも子どもが自立するまで親の代替的養護を行う。それも、自立するまで関わる、いわば養護の永続性が保障されている。

また、「おかあさん」職員の研修も、「おかあさん」職員として採用されるまで、「おねえさん」職員として、「おかあさん」職員の補助を行う一方、実践的かつ長期的な研修を受けることになっている。「子どもの村福岡」では、法人役員が小児科医、臨床心理、幼児教育、児童福祉、保健師など子どもと関わる専門家と、地元経済界や建築家で作成されているため、研修に関しても各方面に関

して専門的かつ経済的な支援を受けることができる。ここにSOS子どもの村の研修体制を採用することで、子どもの「おかあさん」としての専門性の高い人材が育成される。

さらに、里親制度の中で心配される「密室性」の問題についても、各家庭を統括する村長が存在し、「おかあさん」職員はいつでも相談したり、協力を要請したりすることが可能である。村長の責務には、「おかあさん」職員の管理も含まれているため、実親や里親ほど孤立感を覚えることはない。そして、子どもの治療についても、医療面の支援が保障されているため、連携が密接になり、同じ組織の中にいる「子ども」を養護しているという連帯感も強まる。「子どもの村福岡」では、「専門家のバックアップグループ」が存在していて、子どもの養護に関わるとともに、育親を支援する体制として機能している。村には、地域の子どもの家族に開放され、地域における子育て支援や文化活動として機能が期待される「センターハウス」が設けられているため、育親は育親同士と専門家との両方、地域からの支援を受けることが可能である。

そして、何よりも注目すべきがこれらの運営が行政の支援や措置費だけに依存するのではなく、地域からの協力、市民の継続的な支援提供に基づいて運営されていることである。約1000坪の土地は、福岡市から貸与されている。これも、この活動が児童養護の先駆的役割を果たすことが期待されているということによる。SOS子どもの村は、地域との関わりも重要視している。「子どもの村福岡」も今津地区の自治連合会との協議を進め、覚書を交わし理解を得た上で建設を行っている。加えて、「家族の家」5棟、「村長の家」、「センターハウス」といった建物についてはすべて民間資金によって賄われている。これも、既存の児童養護施設や里親制度の中では非常に困難だと考えられることである。

確かに、この組織も歩みを始めたばかりであり、安定性の低い民間資金を補う上では行政からの支援が不可欠である。まだ、発足して一年も経たない村であるため、さまざまな困難に直面することは不可避であるといわざるを得ない。体制としては万全に近い形でも、実質的に地域からの期

待に応える組織となるには、SOS子どもの村の歴史からしても相当な時間がかかることが予想される。

だが、乳児院や児童養護施設が小規模化する際の問題や里親制度において委託里親数を増やす際の問題である「職員・里親の過重負担」については、先述したとおり、「バックアップグループ」が支援することで対応が可能である。

おわりに

昨今の代替的養護は、国内においては民間レベルにおいてさまざまな改革の動きが見られるが、国連からの指針や勧告は、あくまでも締約国の政策を強く要請するものであり、これからの代替的養護の姿を形あるものとして提示しなければ、確実な進展は望めない。

その際、施設養護の専門性と里親制度の個性性、そして組織的な民間資金による運営の確立を兼ね備える「子どもの村」の取り組みへの期待は高く、これからの代替的養護のモデルケースになる。

<引用文献>

- 1) 浅井春夫 (1991) 『児童養護論論争』 あいわ出版 pp.61-113
- 2) Committee for NGO Reporting on the CRC (JAPAN). (2010) NGO Report on the Convention on the Right of the Child, The Implementation of the Convention in Japan and the Problems of the Japan's Third Periodic Report.
- 3) 平野裕二「A R C 平野裕二の子どもの権利・国際情報サイト International Information Site on Children's Rights, Created by Yuji Hirano
<http://homepage2.nifty.com/childrights/> (情報取得 2010/10/10)
<http://www26.atwiki.jp/childrights/> (情報取得 2010/10/10)
- 4) 井上仁「児童養護施設 20 年の検証と展望」(2009)

子どもの権利条約総合研究所編 『子どもの権利研究』 第 15 号 pp.36-45

- 5) 山本保(1995)『家庭養育の代替的ケアと児童の権利条約』、石川稔・森田明編『児童の権利 - その内容・課題と対応 -』一粒社 pp.376-393
- 6) 金子龍太郎・中島賢介著訳 (2010)『新たな家庭・SOS子どもの村』明石書店
- 7) 国連子どもの権利委員会 (2009)「第 44 条にもとづいて締約国が提出した報告書の検討 総括所見：日本」(日本語訳：子どもの権利条約 NGO レポート連絡会議)
- 8) NGO Report on the Convention on the Right of the Child (2010) "The Implementation of the Convention in Japan and the Problems of the Japan's Third Periodic Report"
- 9) Quality4Children for Out-of-Home Child Care in Europe (2005)
- 10) 坂本雅子 (2010)「市民がつくる社会的養護 - 『子どもの村福岡』 -」日本子ども虐待防止学会『子どもの虐待とネグレクト』第 42 巻第 1 号 pp.93-98
- 11) SOS Children's Villages International (2009) "Guidelines for the Alternative Care of Children"
- 12) 特定非営利活動法人子どもの村福岡 (2009)『子どもの村ができるまで』
- 13) 全国里親会 (2010)「地域の里親会に聞きました 里親を孤立させないために里親による虐待をなくそう」『里親だより』第 85 号 pp.5-8

<参考文献>

- 1) 伊藤嘉余子 (2007)「施設養護におけるレジデンシャルワークの再考 - 児童養護施設実践に焦点をあてて -」『埼玉大学紀要、教育学部』第 56 巻 1 号 pp.83-94
- 2) 伊藤嘉余子 (2007)「児童養護施設のレジデンシャル・ケア機能に関する研究」『総合研究機構研究プロジェクト研究成果報告書』第 5 号 pp.345-346
- 3) 望月彰・平田早和子・船曳美千子・長江史憲 (2003)「代替的養護（施設）における子どもの権利の現状と課題 - 『日本政府第 2 回報告』に対する批判的検討 -」『社会問題研究』第 52 巻 2 号 pp.123-141