

# 社会的養護の内容

## 本章の要点

さまざまな事情から、親、家族による子育てが困難になった場合、公的責任において子どもを保護、養育し、養育に困難を抱える家庭への支援も行う「社会的養護」という仕組みがある。この章では、「社会的養護」を必要とする子どもと家族、および社会について考え、子どもの育ちを踏まえた「社会的養護」の内容について基本的な事項を理解する。

## 【キーワード】

社会的養護 社会的養育 公的責任 子どもの最善の利益 施設養護 家庭養護  
里親 パーマネンシー保障 生活支援 自立支援

# 学習する前に予習しておこう！

---

**問題1** 厚生労働省の公式ホームページにアクセスしてみよう。

**問題2** 資料を読んでみよう。

- ① 「新しい社会的養育ビジョン」（平成29年8月）の1～5ページを読んで、興味を持った事柄を1つ選び、それを選択した理由とそのビジョンへのコメントを書いてみよう。

- ② 児童養護施設入所児童等調査結果（厚生労働省雇用均等・児童家庭局，平成27年1月）調査結果報告から，1つのデータを取り上げて，そのデータからわかることを解説してみよう。

## 1. 「社会的養護」とは

### 社会的養護の定義

児童福祉法第1条では、「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」と定められている。また、児童福祉法第2条においては、「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1項)、「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」(第2項)、「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」(第3項)と規定されている。

このように、2016年児童福祉法の改正において、児童が権利の主体であること、児童の最善の利益が優先され、国民、保護者、国・地方公共団体が、それを支える形で児童の福祉を保障することが明確化されている。

現在、日本では、諸事情によって家庭で暮らすことができない子どもが約45,000人と報告されている。そのような子どもを、児童福祉法に基づき社会が責任を持ち育てる「社会的養護」という仕組みがある。厚生労働省の公式ホームページにおいて、「社会的養護」は以下のように定義されている。

「保護者のない児童や、保護者に監護させることが適当でない児童を、公的責任で社会的に養育し、保護するとともに、養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行うこと」

## 2. 「社会的養護」の理念

### ①子どもの最善の利益のために

児童憲章において「児童は人として尊ばれる。児童は社会の一員として重んぜられる。児童は良い環境の中で育てられる」と謳われている。また、「児童の権利に関する条約」では、「生命への固有の権利」(第6条)が認められている。子どもは生きる権利、育つ権利を持っており、「子どもの最善の利益」のためには、子どもに関する

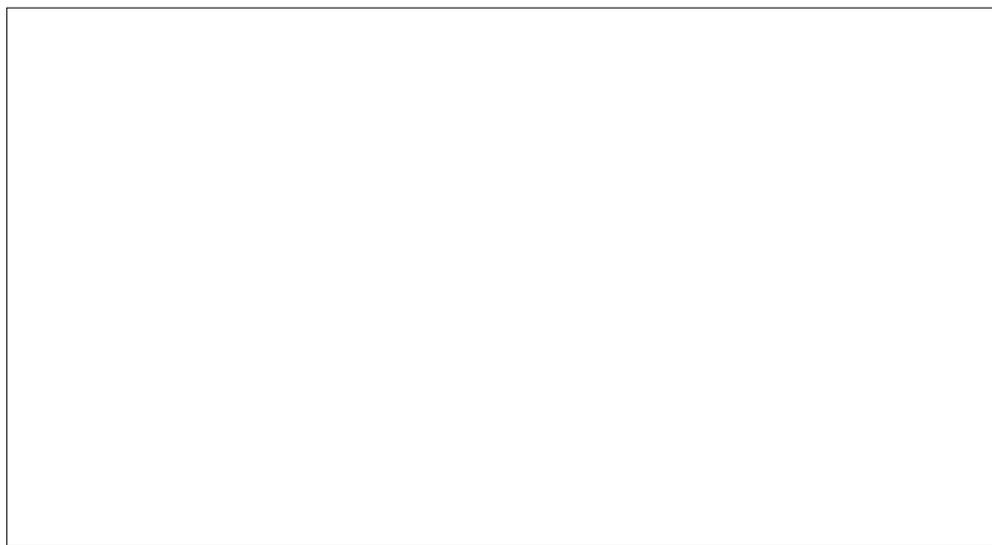
ことを行うときは、子どもにとって最も良い選択がなされることを保障しようというものである。そのために、子どもには、自分に関係のあることについて自由に自分の意見を表す権利（第12条）があり、子どもの発達に応じて考慮されなければならない。

## ② すべての子どもを社会全体で育む

「児童の権利に関する条約」（20条1項）では、「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、国が与える特別な保護及び援助を受ける権利を有する」と社会的養護における国の公的責任が明示されている。

### 3. 「社会的養護」の実施体系

**演習1** 「社会的養護Ⅰ」の授業で学んだことを基に「社会的養護」の実施体系を図で示してみよう。



### 4. 新しい社会的養育ビジョン

2016年児童福祉法の改正では、子どもが権利の主体であることを明確にし、一般家庭への子育てにおける養育支援から社会的養護における支援まで、社会的養育の充実とともに家庭養育優先の理念を規定し、実親による養育が困難な状況で望めない場合、特別養子縁組による永続的解決（パーマネンシー保障）や、里親による家庭養護を

推進することを明確にしている。これまでの「社会的養護の課題と将来像」（2011年）を見直し、児童福祉法改正の理念を具体化するため、「新しい社会的養育ビジョン」が示されたのである。社会的養育ビジョンにおいて対象となる子どもは、社会的養護を必要とする子どもに限定されないすべての子どもが対象となる。

2017年に「新しい社会的養育ビジョン」が発表された当初は、数値目標や期限について注目され、その設定について反対意見などもみられたが、ここでは、その議論ではなく、その内容についてみていきたい。「新しい社会的養育ビジョン」は、児童福祉法第3条の2に基づいている。「児童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を原則とした上で、家庭における養育が困難又は適当でない場合には、まずは養子縁組や里親等への委託を進めることとし、それが適当でない場合には、できる限り、児童養護施設等における小規模グループケアなどの良好な家庭的環境で養育されるよう、必要な措置を講じなければならない」と明示されている。

### ①新しい社会的養育ビジョンにみる代替養育

「新しい社会的養育ビジョン」では、代替養育の原則として家庭での養育を原則とすることを示している。具体的な内容について以下に示す。

- ・代替養育のすべての段階において、子どものニーズに合った養育を保障するために、代替養育はケアニーズに応じた措置費・委託費を定める。
- ・代替養育は家庭での養育を原則とする。
- ・高度に専門的な治療的ケアが一時的に必要な場合には、子どもへの個別対応を基盤とした「できる限り良好な家庭的な養育環境」を提供し、短期の入所を原則とする。
- ・里親を増加させ、質の高い里親養育を実現するために、児童相談所が行う里親制度に関する包括的業務（フォスタリング業務）の質を高めるための里親支援事業や職員研修を強化するとともに、民間団体も担えるようフォスタリング機関事業の創設を行う。
- ・代替養育に関し、児童相談所は永続的解決を目指し、適切な家庭復帰計画を立てて市区町村や里親等と実行し、それが不適當な場合には養子縁組といった、永続的解決を目指したソーシャルワークが児童相談所で行われるよう徹底する。
- ・特別養子縁組は重要な選択肢であり、法制度の改革を進めるとともに、これまで取組が十分とはいえなかった縁組移行プロセスや縁組後の支援を強化する。

**演習2** 社会的養育ビジョンで示された「できる限り良好な家庭的な養育環境」についてあなたの考えを具体的に示し、なぜその環境が保障されることが必要なのか述べよう。

## ②特に重視されるべき養育に関する機能

ここでは、児童福祉法（第3条の2）に基づいた代替養育のあり方、および国連総会で2009年に採択決議された代替的養育の指針を踏まえ「できる限り良好な家庭的な養育環境」について、「社会的養育ビジョン」で示された機能を記す。

- ・心身ともに安全が確保され、安心して生活できる機能
- ・継続的で特定の人間関係による「心の安全基地」としての機能
- ・生活単位としての生活基盤を提供する機能
- ・発育及び心身の発達を保障する機能
- ・社会化の基盤としての機能
- ・病んだ時の心身の癒しと回復を促進する機能
- ・トラウマ体験や分離・喪失体験からの回復を促進する機能
- ・新たな対象とのアタッチメント形成を促進する機能
- ・発達を促し、生活課題の解決が意図的・計画的に図られる機能

こうした機能を家族と家庭のみで担うのではなく、地域の社会的資源を活用しながら機能するようにしていくことが重要である。

### ③ 養育環境の要件 ～「社会的養育ビジョン」から

- ・子どもと継続的な関係を持ち、親密で信頼できる関係を形成して養育を行うことができる特定の養育者がいる
- ・子どもの安全が守られる「家」という物理的環境が提供される
- ・特定の養育者と生活基盤を共有する
- ・同居する他の子どもたちと生活を共有し同居する子どもたちの構成が可能な限り安定している
- ・生活が、明確な構造を持ちつつ、一方で、子どもたちのニーズに応じて柔軟に営まれる
- ・子どものニーズに敏感で、ニーズに応じた適切なケアを提供できる
- ・社会的に受け入れられる価値を共有し、かつ子どもの自律や選択が尊重される
- ・地域社会に位置付いており、子どもと養育者が地域社会に参加している
- ・子どもの権利を守る場になっている
- ・養育者が、子どものトラウマや関係性の問題に関する知識と対応方法を習得しており、必要に応じて専門家の助言を求めることができる
- ・子どもの状況に応じて適切な家庭教育を提供できる

「できる限り良好な家庭的な養育環境」において、その機能や要件を満たすことは大切ではあるが、人を人が育てる、人との関係性の中で育つという、子どもの育ちを考えたとき、その環境を保障するためにはまず、質の高い養育者・支援者の存在が不可欠であり、それを支える施策や社会のありかたが問われている。

## 5. 社会的養護の現在と今後の目標

2018年3月現在、厚生労働省福祉行政報告によると、日本の社会的養護における里親委託児童数は5,190人、グループホーム入所児童数は1,356人、乳児院、児童養護施設、児童心理治療施設、児童自立支援施設、などの施設入所児童数は38,039人となっている。合計すると44,585人の児童が社会的養護を必要としていることになる。その内訳を社会的養護の体系で分けて全体における割合を計算してみると、「家庭養護」（里親）が11.64%、「施設養護」が88.35%となっている。この割合からもわかるように、日本の社会的養護の特徴は「施設養護」が8割を担っているということである。

この現状を踏まえて厚生労働省は「新しい社会的養育ビジョン」(2017)において、強固な養親・養子支援体制を構築し、養親希望者を増加させ概ね5年以内に、現状の約2倍である年間1,000人以上の特別養子縁組成立を目指すこと、乳幼児の家庭養育原則の徹底と、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、実親支援や養子縁組の利用促進を進めた上で、愛着形成等子どもの発達ニーズから考え、乳幼児期を最優先にしつつ、フォスタリング機関の整備と合わせ、全年齢層にわたって代替養育としての里親委託率の向上に向けた取り組みを開始しようとしている。また、愛着形成に最も重要な時期である3歳未満については概ね5年以内に、それ以外の就学前の子どもについては概ね7年以内に里親委託率75%以上を実現し、学童期以降は概ね10年以内を目途に里親委託率50%以上を実現するという目標値を示している。

## 6. 社会的養護における子どもの理解

### ① 社会的養護の現状

#### (1) 養護問題の発生理由

終戦後の1947年、児童福祉法は公布され、1948年に施行された当時は、第二次世界大戦で親を亡くした子ども「戦災孤児」を保護することが緊急かつ最大の課題であった。1960年代に入り高度経済成長期以降、社会の産業構造の変化は核家族化など地域の暮らしをも変えていった。そのころから「親の行方不明」「親の別離」などの理由により「社会的養護」を必要とする子どもが増加した。そして2000年代になると「親の放任・怠だ」「虐待・酷使」などの理由による児童福祉施設への子どもの入所が目立つようになっていく。

**演習3** 表1-1「養護問題発牛理由別児童数」をみて、養護問題が発生する理由を社会の問題として捉え指摘しよう。

表1-1 養護問題発生理由別児童数

	構成割合 (%)						
	里親委託児	養護施設児	情緒障害児	自立施設児	乳児院児	ファミリーホーム児	援助ホーム児
総数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
父の死亡	2.5	0.5	0.5	0.8	0.1	1.0	0.5
母の死亡	8.9	1.7	1.1	1.0	0.8	2.7	2.1
父の行方不明	2.2	0.5	0.1	0.4	0.1	0.7	0.3
母の行方不明	8.6	3.8	0.8	1.0	2.5	4.3	2.4
父母の離婚	2.1	2.9	2.7	8.0	1.8	6.0	4.8
両親の未婚	※	※	※	※	6.2	※	※
父母の不和	0.4	0.8	1.5	1.8	1.3	1.0	0.5
父の拘禁	1.0	1.4	0.3	0.5	0.6	1.0	0.8
母の拘禁	2.9	3.5	1.1	1.6	3.8	3.7	0.5
父の入院	0.6	0.6	—	0.1	0.2	0.8	0.3
母の入院	2.9	3.7	0.7	0.5	3.1	3.9	0.8
家族の疾病の付添	※	※	※	※	0.3	※	※
次子出産	※	※	※	※	0.6	※	※
父の就労	1.0	3.2	0.9	1.3	0.3	1.2	0.3
母の就労	2.4	2.6	1.0	3.9	3.9	1.9	—
父の精神疾患等	0.4	0.6	0.7	1.0	0.4	—	0.5
母の精神疾患等	7.9	11.7	14.5	7.6	21.8	11.3	8.8
父の放任・怠だ	1.0	1.8	2.2	4.6	0.3	1.6	2.1
母の放任・怠だ	9.5	12.9	10.8	16.0	10.8	10.1	4.5
父の虐待・酷使	2.7	7.3	13.0	9.1	2.6	7.0	12.0
母の虐待・酷使	5.5	10.8	17.3	7.7	5.9	8.8	9.3
棄児	2.1	0.4	0.4	0.4	0.6	2.3	0.3
養育拒否	16.5	4.8	6.3	3.9	6.9	8.6	7.4
破産等の経済的理由	5.5	5.9	1.0	0.8	4.6	3.4	2.7
児童の問題による監護困難	1.5	3.8	※	※	0.6	4.0	19.7
その他	8.6	12.1	12.6	10.3	17.4	7.2	15.2
特になし	※	※	7.4	12.1	※	※	※
不詳	3.4	2.9	3.2	5.5	2.4	7.5	4.3

※は、調査項目としていない

出所：厚生労働省雇用均等・児童家庭局 平成27年1月「児童養護施設入所児童等調査結果」p.9, 表11を基に筆者作成

## 児童養護施設で暮らしている10歳女兒チヒロのつづやき

チヒロが3歳の時に父親の暴力が原因で両親が離婚した。母親と二人で暮らしていたが、5歳から同居し始めた母親の内縁の夫から虐待を受け、6歳で保護され児童養護施設に入所した。実習生には、チヒロは明るく活発で施設で問題なく楽しそうに暮らしているようにみえた。そのチヒロがふと実習生にもらしたつづやきは「別に来たくてここに来たわけではないけど、今は慣れたからまあいいかな。家に帰れないし行くところがないから、ここで楽しくやるしかない」というものであった。

チヒロのつづやきや表1-1に示された結果からもわかるように、養護問題が発生する理由は、大人側の理由によるということである。保護者の養育能力が低い、保護者の心身の病気、虐待、経済的な問題を抱えている、など、その子どもの問題というよりも、家族の問題であり社会の問題であると考えられる。つまり、子どもは、子ども自身の問題から望んで児童福祉施設に入所してくるのではない。そのような子どもの心情を理解することも大切である。

表1-2 委託（入所）時の保護者の状況別児童数（％）

	総数	両親又は 一人親	両親とも いない	両親とも 不明	不詳
里親委託児	100.0	52.2	42.4	4.0	1.3
養護施設児	100.0	81.7	16.0	1.7	0.6
情緒障害児	100.0	88.0	10.6	1.0	0.4
自立支援児	100.0	86.5	11.8	1.0	0.8
乳児院児	100.0	96.6	2.8	0.6	0.0
ファミリーホーム児	100.0	67.3	26.8	3.7	2.2
援助ホーム児	100.0	71.5	25.0	2.4	1.1

出所：厚生労働省雇用均等・児童家庭局 平成27年1月「児童養護施設入所児童等調査結果」p.11, 表13-1を基に筆者作成

表1-2をみてみよう。この表からは8割以上の子どもの保護者は健在であるが養育できないという状況がうかがえる。その理由も経済的困窮や、親の離婚による養育困難、虐待、病気など、多様化・複雑化している。子どもだけではなくその保護者、家族、家庭への丁寧な見守りと支援が求められる。また、親はいるが子どもを育てる

ことができないという問題が発生する要因について考えるとき、個人の問題は、その社会の問題と合わせ鏡のようなものではないだろうか。例えば経済的困窮という問題を抱えている家庭の場合、それは子どもや保護者の問題としてだけではなく、その親子が経済的困窮に陥る社会にも考えるべき問題や責任があると捉える視点を持つことが必要である。

## (2) 社会的養護における被虐待児や障害を持つ児童の増加

表1-3を見ていくと、児童福祉施設入所児童の虐待を受けた経験を有する被虐待児の割合も、児童養護施設では59.5%と半数以上を占めていることがわかる。また、表1-4では、児童養護施設入所児童の約3割が、児童自立支援施設では約半数の児童が何らかの障害を持っていることが示されている。社会的養護において、生活の支援と同時に、治療的支援や相談支援、家族への支援なども同時に行うことが求められるようになってきている。

表1-3 被虐待経験の有無および虐待の種類(%)

	総数	虐待経験あり	虐待経験の種類(複数回答)				虐待経験なし	不明
			身体的虐待	心理的虐待	ネグレクト	性的虐待		
里親委託	100.0	31.1	29.5	17.2	68.5	5.0	61.7	6.7
養護施設	100.0	59.5	42.0	21.0	63.7	4.1	35.4	4.9
情緒障害	100.0	71.2	64.7	31.3	43.9	8.0	25.7	3.1
自立支援	100.0	58.5	60.5	29.4	53.8	4.6	35.3	6.2
乳児院	100.0	35.5	25.7	8.4	73.9	0.1	61.7	2.7
母子施設	100.0	50.1	34.5	78.0	20.5	3.4	46.0	3.9
ファミリーホーム	100.0	55.4	41.2	29.2	63.6	9.8	36.7	8.0
援助ホーム	100.0	65.7	53.0	38.9	50.2	15.4	23.7	10.1

出所：厚生労働省雇用均等・児童家庭局 平成27年1月「児童養護施設入所児童等調査結果」p.10, 表12を基に筆者作成

表1-4 心身の状況別児童数

	総数 (人) 47,762	障害等あり	
		(人)	(%)
里親委託	4,534	933	20.6
養護施設	29,972	8,558	28.5
情緒障害	1,235	900	72.9
自立支援	1,670	780	46.7
乳児院	3,140	889	28.2
母子施設	6,006	1,056	17.6
ファミリーホーム	829	314	37.9
援助ホーム	376	139	37.0

出所：厚生労働省雇用均等・児童家庭局 平成27年1月「児童養護施設入所児童等調査結果」p.6，表6「心身の状況別児童数」を基に筆者作成

## 7. 社会的養護における支援

具体的な支援については3章，4章，5章で演習を通して学ぶので，ここでは社会的養護における支援について概要のみ記す。

### ① 日常生活支援

児童養護施設に入所する子どもの59.5%が被虐待児であることから，その子どもがおかれていた生活環境を考えると，掃除がされていないゴミが放置されている生活環境の中で育ってきた子ども，毎日食事が提供されない不安定な状況に置かれていた子どももいるだろう。また，自宅で勉強をするスペースが確保できず，学習習慣が身についていないことから年齢相応の学力が身についていない子どもや，守ってくれる大人の存在を感じる事ができずに育ってきた子どももいるなど，子どもが育つのに必要とされる安全で安心できる生活が保障されてこなかったという状況が浮かび上がってくる。食事，入浴，着替えなどの基本的な生活習慣が身についていないことも珍しくない。また安心できる暮らしが保障されるということを実感できずに，大人の顔色を窺いながら過ごしてきた子どもの生活はどれほど困難なものであったのだろうか。そのような子どもにまず必要なことは，安全で安心できる生活であり，自分が大切にされているということを実感し，里親や施設の担当職員など，特定の大人との信頼関係

を構築していくことである。それを可能にするのは、なにか特別なできごとを用意することではない。日々の生活を通して適切なかかわりを積み重ねていく中で、基本的な生活習慣を身につけ、自分のためにご飯を作って一緒に食べる人がいる、自分のことを心配し一緒に考えてくれる人がいる、いつも傍にいてくれる人がいるという存在を得ていくことであろう。そして、自分が大切にされていることを感じることは、次に示す治療的支援や自立支援をより有効なものにするためにも必要である。

## ② 治療的支援

先に示した表1-3「被虐待経験の有無および虐待の種類」、表1-4「心身の状況別児童数」のデータからもわかるように、社会的養護を必要とする子どもの中には、虐待による後遺症から心理的ケアが必要であることや障害による個別のケアを必要とする子どもも少なくない。対人関係の問題や、基本的不信感を持っていること、感情の調節が困難な子どもも見受けられる。否定的な自己イメージの保持や逸脱行動を示す子どももいる。保護前の子どもがおかれていた生活状況を把握し、現在の子どもの問題行動の背景にある根源的課題を理解して、担当職員、心理療法担当職員、小児精神科医など、多職種連携が必要なケースも多い。

## ③ 自立支援

『広辞苑』によると、「自立」とは、「他の援助や支配を受けず自分の力で身を立てること」と記されている。『21世紀の現代社会福祉用語辞典』によると、「自立」とは、「かつては他者の援助を受けずに日常生活が営めることを意味する言葉として使われてきたが、近年では自らの意思と選択によって他者から適切な援助を得ながら生活の質（QOL）の充実した生き方をすることを表すことが多くなった」と記している。また、「自立」という言葉は、障害者や高齢者が何らかの援助を受ける場合でも、「自己決定権」や「自己選択権」が尊重され、周囲からさまざまなサポートを受けながらも、本人が主体的、選択的に生きることを示す言葉として使われている。

では、社会的養護のもとで育った子どもの自立とは何か考えてみよう。永野は、社会的養護のもとで育った子どもの自立を困難にしている要因について、子どもたちに保護以前に奪われた機会の回復が保障されたかどうかにかかわらず、年齢要件（主に18歳）や家庭の意向によって社会的養護の措置が解除され、社会への自立が強いられていること、その結果、社会的養護を巣立つ若者の多くが、進路選択・社会生活への移行過程でさまざまな困難に直面することを報告している。また社会的養護を巣立つ

た若者の社会の中での孤立や居住・教育・保健・就労等の多次元の領域からの排除等を受け、困難を抱えさせられている姿が浮かび上がってくることを指摘している。これらの報告や指摘から考えると、社会的養護のもとで育った子どもの自立において、「自立支援」とは、基本的な生活習慣の確立や、家事等生活技能の修得、衛生管理、金銭管理能力の修得、社会人としてのマナー、職業指導、といった支援は必要不可欠ではあるが、それだけでは十分とはいえないことがわかる。将来、家族を頼ることが困難と考えられる子どもには、仕事を辞めたときに頼る居場所がある、困ったときに頼り相談できる人がいる、うれしいこと、悲しかったことを共有できる場所や人を得るということが、一般家庭の子どもと比べて難しいといえる。子どもが自己決定できるようになるプロセスをみていくと、信頼できる他者に頼ることができ、適切な人に相談しながら自己決定できるようになるといわれている。自立支援ハンドブックによれば、自立支援とは、児童が社会人として自立して生活していくための「総合的な生活力」を育てることであり、基本的な生活習慣の習得や職業指導だけを意味するものではないと述べられている。必要な場合に他者や社会に援助を求めることができることも、大切な自立の要素の1つである。つまり、子どもの頃の依存体験によって育まれた他者と自己への「基本的信頼感」が、自立を促す基礎となっていくのである。

## ＜参考文献＞

- 網野武博『児童福祉学〈子ども主体〉への学際的アプローチ』中央法規出版，2002年
- 新たな社会的養育の在り方に関する検討会「新しい社会的養育ビジョン」厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課，2017年
- 上野千鶴子・鶴見俊輔・中井久夫・中村達也・宮田 登・山田太一『シリーズ 変貌する家族 6 家族に侵入する社会』岩波書店，1992年
- 九州社会福祉研究会著・編『21世紀の現代社会福祉用語辞典』学文社，2013年，p.263
- 厚生省児童家庭局家庭福祉課監修『児童自立支援ハンドブック』日本児童福祉協会，1998年
- 永野 咲『社会的養護のもとで育つ若者の「ライフチャンス」—選択肢とつながりの保障，「生の不安定さ」からの解放を求めて』明石書店，2017年，pp.12-13

## 学習内容を確認してみよう！

---

**問題 1** 児童福祉法に基づく根拠を示して、「社会的養護」の定義について、対象・責任・内容を明確に説明しよう。

**問題 2** 初めて児童福祉法が公布された1947年を現在と比較して、社会的養護問題はどのように変化してきたのか、根拠を示しながら述べよう。