

# 社会的養護の変化動向と支援体制の在り方

## — 社会的養護制度の再編に向けて —

The change trend of the system of child protection, and the ideal method of carrying out support system.

— Turn to restructure the system of child protection. —

次世代教育学部こども発達学科

村田 久

MURATA, Hisashi

Department of Child Development

Faculty of Education for Future Generations

**キーワード**：社会的養護，児童虐待，制度変更，社会変容

**Abstract**：The role of child protection is changing in a societal change. The purpose of this research is to examine the ideal method of carrying out support system based on the change situation of Japan's the system of child protection. The method was analyzed based on the statistical materials currently exhibited. Analysis showed that the classification of the system of child protection was ambiguous. The role of the care for an abused child is expected in recent years. And the importance to support of home rehabilitation is increasing. It was shown that the system of child protection is tinged with the character of family support. When examining the ideal method of carrying out support system, it is a subject in future what kind of therapeutic care is offered to the child who has abuse experience.

**Keywords**：The system of child protection, Child abuse, Institutional reform, Social change

### I. 背景と目的

児童の養育は本来、家庭においてその親の温かい愛情の下で行われ、児童はその権利を有している。親は児童を健全に育成し、愛情を持って養育する義務を有する。しかし、保護者のいない児童や、保護者に監護させることが適当でない児童については、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必要があり、これを社会的養護という。

我が国の社会的養護の体制は、戦後の孤児対策にはじまり、社会的変化の状況を反映しながら展開されてきた。かつては、親の死別や行方不明などにより、親がいない、親に育てられることのない子どもへの単純養護を主とする施策であったが、現在では、養育拒否・放任、怠惰などの虐待を受けた子ども、障害のある子ども、DV被害の母子への支援が中心となり、支

援役割が大きく変化している。社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会においても、社会的養護の基本的方向に家族支援、地域支援を掲げており、子育ての社会化が進みつつある今日状況の中で、子育て支援施策の一つとして位置付けられようとしている。

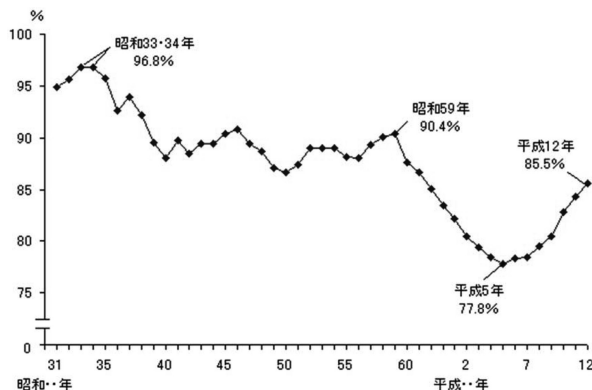
社会的養護を行う施設の一つである児童養護施設の在所率の年次推移（図表1）をみると、昭和30年代から50年代にかけては80%台後半から90%台で推移し、昭和59年から平成5年までは減少傾向を示していたが、平成6年以降は増加に転じ、平成12年は85.5%となっている。一方で、年少人口については少子化の影響で昭和56年以降一貫して減少している（図表2）。昭和50年代から平成5年頃までは在所率は年少人口に連動する形で推移していたが、平成5年以降は年少人口の減少にもかかわらず、在所率が増加するデカップリングの状況が出現している。このデカップリングの要因としては、親の死別等による児童が社会的養護の主

たる対象であったものが、児童虐待を受けた児童を対象とするものに変化し、児童養護施設における在所率増加に大きな影響を与えていることが考えられよう。

社会的養護に関する研究としては、アタッチメント視点からの質的な研究（山口，2007）は豊富であるが、体制・制度論的視点は少ない。筒井（2011）は児童虐待の増加に伴う体制整備の遅れを指摘し、体制整備に言及する研究の必要性和蓄積を課題として提案している。

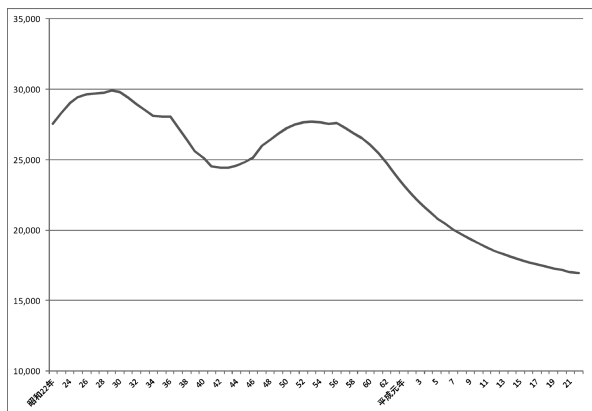
本研究では、このような背景のもとで、我が国の社会的養護の変化状況を踏まえて、今後の支援体制の在り方について各種統計データにより検討することを目的とする。本研究で取り上げる社会的養護にかかわる施設・制度は里親制度、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設、乳児院、母子生活支援施設である。

図表1 児童養護施設の在所率の年次推移



資料：厚生労働省「社会福祉施設等調査」

図表2 年少人口の年次推移



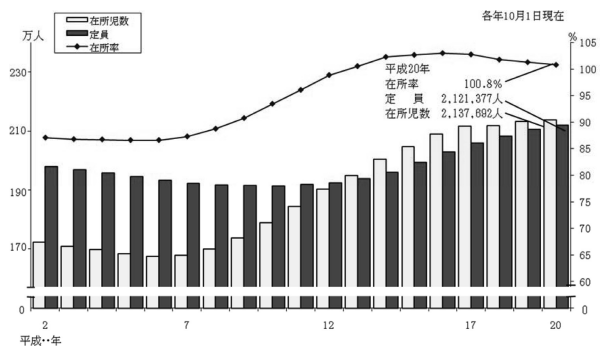
資料：厚生労働省「人口動態統計」

## II. 社会的養護の状況

図表3は児童養護施設の定員・在所児数・在所率の年次推移を示したものである。在所児数は平成8年以降に増加傾向を示しており、平成20年では30,695人の児童が児童養護施設で暮らしている。在所率について見ると、平成13年以降は100%を超える水準で推移しており、多くの児童養護施設において定員が上限以上の状況であることがみてとれる。図表4は児童養護施設以外の社会的養護を行う施設の近年の推移を示している。児童自立支援施設と母子生活支援施設以外は増加傾向にあり、里親は2003年からの増加が顕著である。国は社会的養護が必要な子どもをより家庭的な環境で育てる家庭的養護を推進しており、施設の小規模化と里親委託を強化、拡充している。

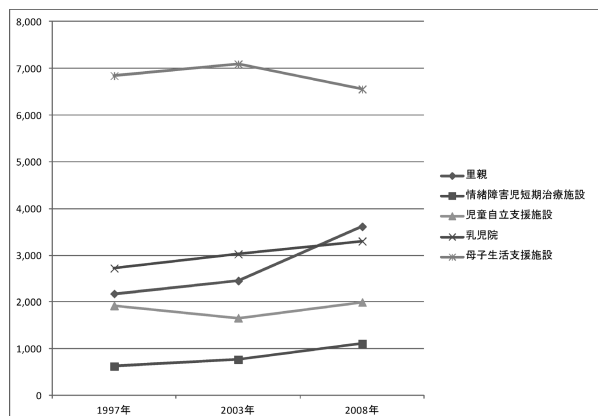
図表5は入所時の保護者の状況を示したものである。2007年の「両親又は一人親あり」の割合を見ると、里親委託で約7割、養護施設児、情緒障害児、自立支援児、乳児院児で8～9割となっている。1997年

図表3 児童養護施設の定員・在所児数・在所率の年次推移



資料：厚生労働省「社会福祉施設等調査」

図表4 社会的養護（児童養護施設除く）を行う施設数の推移



資料：厚生労働省「児童養護施設入所児童等調査」

からの変化で見ると、里親委託で変化が見られ、1997年では「両親又は一人親」は54.2%であったが、2007年では67.7%となっている。

図表6は児童の心身の状況を示したものである。里親委託、養護施設児、情緒障害児、自立支援児、乳児院児及び母子施設児全てにおいて、「障害等あり」の割合が増えている。社会的養護における障害を抱える児童の入所割合の増加傾向が伺える。障害の内訳をみると、里親委託、養護施設児では「知的障害」、情緒障害児、自立支援児、母子生活支援児では「その他の障害」、乳児院児では「身体虚弱」が相対的に高い割合となっている。

図表7は指導上留意している点について示したものである。養護施設児について見ると、「しつけ」が

45.5%から38.3%に減少し、「心の安定」が55.8%から66.9%、「家族との関係」が39.0%から53.7%に増加しているのが特徴的である。児童養護施設が「子どもが生活する場」から「虐待の傷を癒し」「家族の元へ復帰を目指す場」となっていることが示唆されよう。

図表8は被虐待経験の有無及び虐待の種類を示したものである。「虐待経験あり」の割合をみると、里親委託児で31.5%、養護施設児で53.4%、情緒障害児で71.6%、自立施設児で65.9%、乳児院児で32.3%となっている。図表9は図表8の虐待種類のデータを双対尺度法により分析したものである。情緒障害児は心理的虐待、里親及び乳児院児はネグレクト、養護施設児は身体的虐待、自立支援児は性的虐待で特徴づけられることが見てとれる。

図表5 入所時の保護者の状況

	年次	両親又は片親	両親ともいない	両親とも不明	不詳
里親委託児	1997年	54.2%	37.5%	6.5%	1.8%
	2007年	67.7%	21.3%	6.7%	4.3%
養護施設児	1997年	82.8%	12.9%	3.3%	1.0%
	2007年	83.2%	8.6%	2.2%	5.9%
情緒障害児	1997年	96.8%	1.9%	-	1.3%
	2007年	87.3%	8.5%	0.6%	3.5%
教護院児	1997年	89.2%	7.7%	1.5%	1.7%
	2007年	87.7%	6.3%	1.2%	4.8%
乳児院児	1997年	92.0%	3.6%	4.0%	0.4%
	2007年	89.0%	2.1%	2.0%	7.0%

資料：厚生労働省「児童養護施設入所児童等調査」

図表6 児童の心身の状況

	年次	障害等あり	障害等あり内訳（重複回答）									
			身体虚弱	肢体不自由	視聴覚障害	言語障害	知的障害	てんかん	ADHD	LD	広汎性発達障害	その他の障害等
里親委託児	1997年	8.9%	1.8%	0.9%	1.1%	0.6%	3.2%	0.8%	—	—	—	1.6%
	2007年	18.0%	2.6%	0.7%	0.9%	0.7%	6.6%	0.7%	1.5%	0.5%	2.0%	4.2%
養護施設児	1997年	10.3%	2.1%	0.5%	0.8%	1.1%	4.2%	1.4%	—	—	—	3.2%
	2007年	23.4%	2.4%	0.4%	0.8%	1.3%	9.4%	1.2%	2.5%	1.1%	2.6%	7.3%
情緒障害児	1997年	48.2%	3.9%	0.3%	0.8%	0.6%	3.0%	3.0%	—	—	—	40.8%
	2007年	70.7%	0.6%	0.5%	0.3%	0.4%	10.7%	2.1%	11.9%	3.2%	16.8%	44.9%
自立支援児	1997年	11.1%	2.5%	0.2%	1.0%	0.4%	3.1%	1.7%	—	—	—	4.2%
	2007年	35.4%	1.0%	0.3%	0.6%	0.6%	9.3%	1.6%	9.0%	3.2%	7.3%	13.2%
乳児院児	1997年	28.1%	20.2%	3.1%	2.2%	2.2%	1.7%	1.3%	—	—	—	6.3%
	2007年	32.3%	20.4%	3.2%	2.8%	3.1%	5.5%	1.8%	0.2%	—	0.9%	0.0%
母子施設児	1997年	8.4%	3.4%	0.4%	0.6%	0.8%	1.4%	0.9%	—	—	—	2.8%
	2007年	16.3%	3.4%	0.4%	0.4%	1.0%	3.8%	0.8%	1.3%	1.0%	1.9%	6.1%

資料：厚生労働省「児童養護施設入所児童等調査」

図表7 指導上留意している点

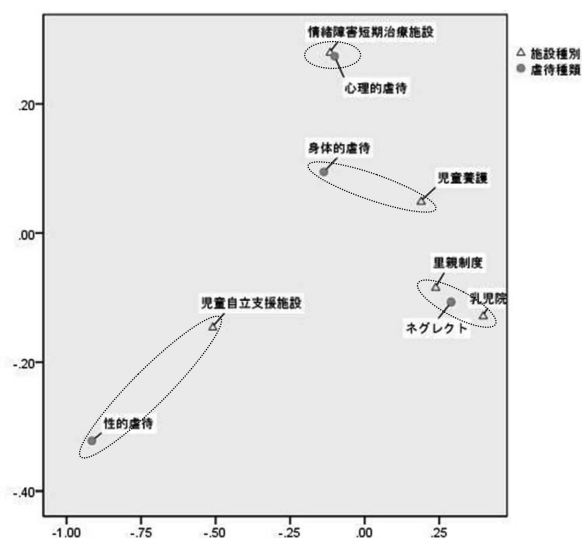
	年次	留意している点あり	留意点（重複回答）						
			心の安定	友人との関係	家族との関係	学習の興味・関心	しつけ	心理的対応	社会規範
里親委託児	1997年	87.4	43.2	20.4	11.9	23.4	33.6	—	11.0
	2007年	100.0	48.0	17.8	19.8	20.5	28.4	6.6	9.3
養護施設児	1997年	96.2	55.8	29.4	39.0	36.0	45.5	4.2	16.6
	2007年	100.0	66.9	38.5	53.7	34.9	38.3	18.2	20.6
情緒障害児	1997年	97.8	66.6	64.5	75.0	23.4	26.6	70.0	19.9
	2007年	100.0	59.5	61.7	67.2	31.1	23.0	45.7	24.9
教護院児	1997年	98.5	57.1	43.8	57.4	36.9	38.3	5.0	54.4
	2007年	100.0	61.8	47.3	55.0	33.3	28.1	14.5	56.6
母子寮児	1997年	86.6	41.5	32.2	28.5	25.9	42.7	—	10.5
	2007年	100.0	55.7	35.8	41.1	24.8	34.0	12.1	11.4

資料：厚生労働省「児童養護施設入所児童等調査」

図表8 被虐待経験の有無及び虐待の種類

	虐待経験あり	虐待経験の種類(複数回答)				虐待経験なし	
		身体的虐待	性的虐待	ネグレクト	心理的虐待	不明	
里親委託	31.5	30.6	4.9	67.1	15.3	62.5	6.6
養護施設児	53.4	39.8	3.9	66.2	20.4	40.8	5.5
情緒障害児	71.6	60.5	8.5	47.1	32.2	26.7	1.5
自立支援児	65.9	59.5	32.1	45.4	21	26.5	7.1
乳児院児	32.3	31.4	0.8	71.4	9.2	63.4	3.8

資料：厚生労働省「児童養護施設入所児童等調査」



図表9 双対尺度法による2次元プロット

### Ⅲ. 社会的養護の役割変化

社会的養護施設に措置される根拠法は、児童福祉法第41条にあり、同法には「保護者のない児童、虐待されている児童その他環境上養護を必要とする児童を入所させて、これを養護し、あわせて退所した者に対する相談その他の自立のための援助を行う施設」と記さ

れている。時代の社会経済的状况により、措置の理由が変化している。本節では、社会的養護の役割変化を視点として、社会的養護体制の課題をみていく。

図表10は養護問題の発生理由の構成割合を1997年度と2010年度について示したものである。本データからは、読み取るべきマトリックが多く、比較が難しいのでクラスター分析によりデータ要約を行い分析していく。図表11はクラスター分析(Ward法)による dendrogram を示したものである。結合距離10で切断すると、1997年度では4つのクラスターが析出され、2010年度では2つのクラスターが析出されていることが見てとれる。

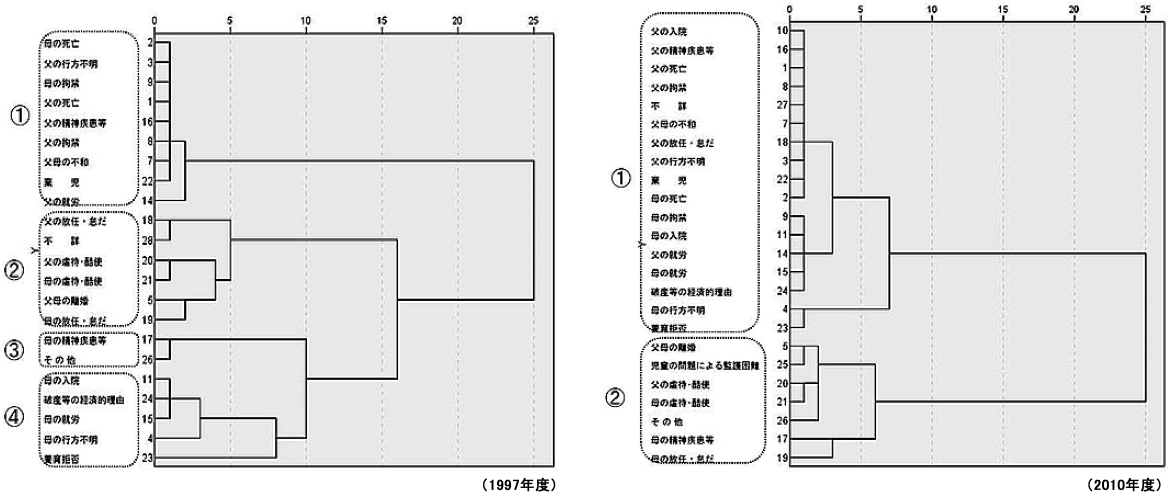
クラスターの属性を読み解いていくと、1997年度では「①父母による養育不可能」、「②父母による虐待」、「③母の精神疾患」、「④母による養育困難」の4つのクラスターに分かれていると捉えることができる。2010年度では、父母の死亡や入院などの理由による「①父母による養育が困難」なクラスターと「②父母による虐待」を理由群とするクラスターの2つに大きく分かれていると捉えることができる。

これらのことから、1997年度では社会的養護施設の種別で養護理由にバラつきが見られたが、2010年度で

図表10 養護問題の発生理由

1997年度	養護問題の発生理由					2010年度	養護問題の発生理由				
	里親委託児	養護施設児	情緒障害児	自立支援児	乳児院児		里親委託児	養護施設児	情緒障害児	自立支援児	乳児院児
父の死亡	.7	.8	.8	1.1	.2	1.3	.6	1.3	.5	.1	
母の死亡	2.4	2.2	1.3	.8	.9	5.3	1.8	.9	1.3	1.1	
父の行方不明	2.5	2.1	.7	.9	.8	3.0	1.0	.2	.8	.2	
母の行方不明	12.2	8.8	.4	1.8	5.2	11.3	5.9	1.3	1.4	4.1	
父母の離婚	3.5	6.5	5.5	12.4	4.2	3.8	4.1	4.7	10.2	2.5	
両親の未婚	—	—	—	—	12.0	—	—	—	—	7.9	
父母の不和	1.1	.9	2.0	2.5	1.2	.6	.8	1.7	2.5	1.3	
父の拘禁	.6	2.1	.1	1.2	1.2	1.8	1.8	.9	1.2	.9	
母の拘禁	2.5	2.7	.9	.4	3.3	3.0	3.3	1.4	1.2	4.4	
父の入院	.5	1.1	—	.5	.3	.9	1.0	.4	.4	.2	
母の入院	5.0	5.9	1.2	.5	5.1	4.4	4.8	.9	.6	3.7	
家族の疾病の付添	—	—	—	—	.7	—	—	—	—	.4	
次子出産	—	—	—	—	.6	—	—	—	—	.7	
父の就労	1.6	6.9	1.3	1.9	1.1	2.3	5.6	1.2	1.0	.7	
母の就労	3.7	4.7	2.0	4.5	6.1	2.7	4.1	1.7	3.6	6.7	
父の精神疾患等	.2	.6	.9	.7	.3	.3	.6	.6	.8	.2	
母の精神疾患等	6.0	7.5	10.9	4.3	14.6	7.7	10.1	13.1	7.9	18.9	
父の放任・怠だ	1.6	2.5	2.6	6.8	.2	.9	2.1	2.6	5.0	.4	
母の放任・怠だ	7.5	9.1	11.5	13.9	5.8	8.8	11.7	13.8	17.3	8.4	
父の虐待・酷使	2.1	5.0	10.0	7.1	1.7	2.8	5.9	12.4	9.1	3.6	
母の虐待・酷使	3.1	6.1	12.9	4.2	2.9	4.3	8.5	14.1	7.9	5.6	
棄児	6.2	.8	.8	.8	2.2	3.7	.5	.3	.6	1.5	
養育拒否	19.9	3.8	4.3	4.6	7.7	16.0	4.4	4.7	5.8	7.8	
破産等の経済的理由	5.2	8.1	1.2	1.2	7.7	5.8	7.6	2.0	1.2	5.7	
児童の問題による監護困難	1.0	3.7	—	—	.3	1.0	3.3	10.6	7.4	.6	
その他	8.6	7.8	12.0	7.4	10.7	6.0	8.5	8.3	9.6	10.7	
特になし	—	—	12.6	8.3	—	2.2	2.0	.9	2.8	1.8	
不詳	2.3	.1	4.3	11.9	3.2	—	—	—	—	—	

資料：厚生労働省「児童養護施設入所児童等調査」



図表11 クラスター分析デンドログラム

は社会的養護施設の種別での養護理由にバラつきが少なくなり、どの施設種別においても同じような養護理由（措置理由）が見られる傾向が伺える。またそれは施設種別の区分が薄まりつつあることを示唆しているともいえる。

次に社会的養護施設で生活する養護児童の今後の見通しについて、施設の回答を見ていく。図表12は児童の今後の見通しについての構成割合を表わしたものである。情緒障害児を除いては「保護者のもとへ復帰」とする回答割合が増えている。これは、前節で述べたように施設が‘子どもが生活する場’から‘虐待の傷を癒し’‘家族の元へ復帰を目指す場’となりつつあるという分析を裏付けているといえる。

情緒障害児短期治療施設のみ異なった傾向を示しているのは次のように考えることができる。情緒障害児短期治療施設は元来短期的な治療を行う施設であり、保護者のもとへの復帰を前提とする施設である。従って1997年度では「保護者のもとへ復帰」とする回答が72.2%で高い割合であったものが、2010年度では52.4%と減少しつつも割合としては、他の施設に比べ

が高い。しかしながら、「保護者のもとへ復帰」とする回答割合が減っているのは、情緒障害児短期治療施設が短期の治療施設という施設特性が薄くなり、他の社会的養護施設のように長い期間を過ごす施設特性を持つようになってきたと考えられる。これは前述の施設種別の薄まりを指示するデータといえよう。

#### IV. 考察

本研究では、社会的養護の今日の動向を確認し、経時データの比較により、社会的養護施設の変化過程、ニーズの移り変わりを明らかにしてきた。これらの分析結果を総合的に考察すると、社会的養護施設の種別は養護理由の分析から見ると、その区分は曖昧になりつつあり、近年では被虐待児を対象とする施設としての役割が全体的に求められている。そして、家庭復帰を視野に入れた支援への比重が高まっている。しかしながら、施設の種別は虐待の種類で区分される傾向が見られ、情緒障害児短期治療施設は心理的虐待、里親及び乳児院はネグレクト、児童養護施設は身体的虐待

図表12 今後の見通し

	年度	保護者のもとへ復帰	親類等の家庭への引き取り	自立まで現在のままで養育	養子縁組又は里親委託	現在のままでは養育困難	その他	不詳
里親委託児	1997年	6.7%	0.7%	55.0%	33.4%	0.9%	3.0%	0.3%
	2010年	13.8%	0.9%	60.9%	17.0%	1.4%	6.0%	0.1%
養護施設児	1997年	11,193	541	17,398	440	380	1,544	97
	2010年	26.9%	1.1%	64.2%	1.0%	0.9%	5.1%	0.9%
情緒障害児	1997年	72.2%	1.1%	11.6%	0.5%	1.8%	9.1%	3.7%
	2010年	52.4%	1.9%	13.3%	1.0%	1.5%	29.8%	0.1%
自立支援児	1997年	56.3%	1.1%	30.0%	0.4%	1.7%	9.1%	1.5%
	2010年	61.0%	1.9%	16.6%	1.3%	2.7%	16.3%	0.2%

資料：厚生労働省「児童養護施設入所児童等調査」

待, 児童自立支援施設は性的虐待で特徴づけられていることが明らかとなった。本来, 施設の種別は虐待の種類別に設定されておらず, 社会的養護の展開過程で構築されてきた特徴といえよう。

社会的養護施設における障害を持つ児童の割合の増加, 保護者がいる児童の割合の増加は今日の家族の養育力の低下を示しており, 社会的養護施設が家族支援の性格を帯びてきつつあることが示された。

被虐待児や養育不全に陥った家族から社会的養護施設に多く入所している状況を改めて確認された。このような実態は, 今後の社会的養護の在り方を検討する際に, こうした被虐待経験を有する児童への対応において, どのような治療的なケアを提供するかが課題となってきたことを示している。

## V. 今後の課題—社会的養護制度の再編に向けて—

児童虐待の防止を目的とした, 「児童虐待の防止等に関する法律」が制定されて, 12年を迎えようとしている。しかし, 児童虐待に関するニュースは連日のようにテレビや新聞で報道され続けている。厚生労働省が全国の児童相談所に行っている調査によれば, 2000年の児童虐待相談対応件数は17,725件であったが, 2011年の速報値は59,862件でこれまでの最高値となっており, 増加傾向に歯止めが見られない。今後も社会的養護を必要とする子どもの増加が予測され, さらに社会的養護にかかわる施設に入所する子どもに占める被虐待児の割合の増加がもたらされるであろう。

これは家庭における養育力の低下傾向を示唆しており, 本研究で見てきたように, 養育力の低下を示す状況として虐待やネグレクトとして顕在化していると考えられる。

入所児のうち, 被虐待児が占める割合が50%を超えると職員の負担が急に重くなり, 60~70%ではギリギリのぐ感じになり, 80%を超すと個々の対応に手一杯になり, 全体がみえなくなり, ‘施設崩壊’の危機を招くこともあるという。施設職員の加重負担により, 離職が加速している。

みてきたように, 社会的養護は各施設で定員が上限に達しており, 被虐待児の占める割合も限界にきている。社会的養護の制度を含めた改革が急がれる。

社会的養護は施設養護と家庭的養護(里親委託制度)に2つに大別できる。日本における施設養護と家庭的養護の比率は1:9であるが, 欧米先進国では2~4:8~6であり(Thorburn, 2007), 国際的に

みると, 日本の家庭的養護の低さは突出しているとされる(湯沢, 2004)。家庭的養護である里親委託のさらなる拡充の余地があるといえよう。

また, 家族関係のこじれや不調が原因であれば, 親子分離が基本の現在の制度であるが, 親子関係の再体験学習をすすめる「親子支援ホーム」も提案されている(吉田, 2011)。親子が一緒に生活することを通して, どのように接することが必要なかを学習しながら, 親子関係の修復と親の治療を行う。

厚生労働省も単純養護と虐待を分離する仕組みづくり提唱しているが, 整備は進められていない。例えば, 保育所の待機児童問題であれば, 市民の要望に沿った施策形成が可能であるが, 社会的養護のよう実際の利用が少なく, 同時に利用者の声が聞くことが難しい制度整備には良識ある政策提案と政治が必要である。

## 引用・参考文献

1. 伊藤嘉余子(2003). 児童養護施設職員の職場環境とストレスに関する研究. 社会福祉学研究, 43(2), pp. 70-81.
2. 厚生労働省「児童養護施設入所児童等調査」
3. 厚生労働省「社会福祉施設等調査」
4. 厚生労働省「人口動態統計」
5. 社会保障審議会児童部会「社会的養護のあり方に関する専門委員会報告書」2003.
6. Thorburn, June (2007). *Globalisation and Child Welfare. Social Work Monograph*, UEA, Norwich.
7. 筒井孝子, 大冢賀政昭(2011). 社会的養護体制の再編に向けた研究の現状と課題. 保健医療科学, Vol. 60 No. 5, pp. 401-410.
8. 虹釜和昭(2008). 児童養護施設の小規模化への取り組みとその方向性. 北陸学院大学・北陸学院大学短期大学部研究紀要, (1), pp. 45-57.
9. 三輪清子(2011). 里親委託と施設委託の関係の長期的動態. 社会福祉学, 52(2), pp. 43-53.
10. 村田久(2012). 社会的養護の動向. Estrela, No. 223, pp. 48-51.
11. 山口敬子(2007). 要保護児童のアタッチメント形成と里親委託制度. 福祉社会研究, 8, pp. 65-79.
12. 吉田耕平(2011). 児童養護施設における養育の継続・一貫性を考える. 鳴門教育大学研究紀要, 26, pp. 65-74.
13. 湯沢雅彦(2004). 『里親制度の国際比較』ミネルヴァ書房.