

社会的養護の現状と課題

—児童福祉施策と障害児施策の視点から—

瓜 巢 由 紀 子 *

要約

わが国では、社会的養護を必要とする児童が増加している。しかしながら、社会的養護の施設の区分には、障害児でありかつ被虐待児である児童が利用する施設である障害児入所施設が含まれていない。障害児でありかつ被虐待児の児童については、児童福祉法に規定される同じ「児童」でありながら、施策の適用の違い、児童福祉施策の対象あるいは障害児施策の対象となるのかにより、施設への入所制度に矛盾があるのが現状である。

そこで本論文では、児童福祉施策と障害児施策の視点から社会的養護の現状と課題について考察した。その考察からわが国の社会的養護は被虐待児をその主たる対象とし、障害児であり被虐待児についての視点は乏しいものであるという知見を得た。この社会的養護の課題解決のため、わが国の「すべての児童」を対象とした政策立案を形成するシステムの構築について提言した。

キーワード 社会的養護、児童福祉施策、障害児施策、被虐待児、障害児入所施設

目次

1. はじめに
2. 福祉型障害児入所施設と児童養護施設の現状
 2. 1 福祉型障害児入所施設の現状
 2. 2 児童養護施設の現状
 2. 3 福祉型障害児入所施設と児童養護施設の現状のまとめ
3. 社会的養護に関する委員会等の動向
 3. 1 児童虐待の防止等に関する専門委員会
 3. 2 社会的養護のあり方に関する専門委員会
 3. 3 今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会
 3. 4 社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会
 3. 5 社会的養護に関する委員会等の動向のまとめ
4. 社会的養護の現状と課題
 4. 1 障害児施策の歩み
 4. 2 障害児支援の見直しに関する検討会
 4. 3 障害児支援の在り方に関する検討会
 4. 4 障害児施策の動向のまとめ
 4. 5 社会的養護の現状と課題
5. おわりに

1. はじめに

今日の児童福祉政策の中核をなす課題といえ、1990年の1.57ショックにより世間一般に知るところとなった少子化問題、保育所に入所することのできない待機児童問題、児童虐待の問題をあげることができる。また社会福祉における原点ともいえる貧困問題（生活問題）から生じる、子どもの貧困が再び注目されてきている。この子どもの貧困問題は不登校やいじめ、教育格差の課題なども引き起こしている。児童虐待問題においては2000年に児童虐待の防止等に関する法律（以下、「児童虐待防止法」とする。）が制定されたが、連日のようにマスメディアでは児童虐待事件が報道され、児童相談所への通報件数は増加の一途を辿っている^[1]。

2002年12月に児童虐待防止法制定後3年を目途とした見直しのもと「児童虐待の防止等に関する専門委員会」が設置された。その後いくつかの委員会等の報告書を経て、2011年7月に児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会のとりまとめによる報告書「社会的養護の課題と将来像」が提出された。この報告書では「社会的養護は、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である。」としている^[2]。しかしながらこの報告書において社会的養護を必要とする児童が利用する施設等のなかには、障害児入所施設は含まれていない。そのため社会的養護を必要とする児童は約4万6千人いるとされているが、障害児入所施設に措置入所をしている児童数は社会的養護の現状を示す数値に計上されていない^[3]。なぜ障害児入所施設は社会的養護という枠組みから切り離されてしまったのが疑問である。

厚生労働省が発表する「社会的養護の現状について（参考資料）平成26年3月」を見ると、「社会的養護を必要とする児童においては、障害等のある児童が増加しており、児童養護施設においては23.4%が、障害有り」^[4]とされ、その数は年々増加している状況である。その「障害等のある児童」のなかでは、知的障害のある児童が数多く児童養護施設に入所している状況であり、障害児入所施設に利用を切り替えなければならない児童もいるのが現状である。

障害児に関しては2003年の支援費制度施行以降、まず在宅の障害児から施設利用の仕組みが「措置制度」から「契約制度」へと移行し、2006年の障害者自立支援法（以下、「自立支援法」とする。）の施行により本格的に契約制度が導入された。自立支援法の附則は「この法律の施行後3年を目途として、障害児の児童福祉施設への入所に係る実施主体の在り方を勘案し、必要な措置を講ずるものとする。」と規定している。このことからわかるように障害児は「児童」であるにも関わらず、急遽、障害者政策に取り込まれた形で課題を残したまま「契約制度」への制度移行となったといえる。これにより障害児は児童福祉法に規定された「児童」であるにも関わらず、健常児とは異なる児童福祉の道を歩み始めたといっても過言でない。要するに社会的養護という枠組みのなかに障害児あるいは障害児入所施設

という概念はないに等しいといえる。

そこで本論文では、今日のわが国の社会的養護について児童福祉施策と障害児施策の視点から考察する。なかでも社会的養護の施設とされる児童養護施設に多く入所している知的障害児、その知的障害児が利用すると推測される福祉型障害児入所施設に焦点をあて、社会的養護の現状とその課題について述べていく。そして社会的養護の課題解決を図るべく、政策立案形成システムの構築について提言したい。

2. 福祉型障害児入所施設と児童養護施設の現状

ここでは社会的養護の矛盾を考えるうえで、福祉型障害児入所施設と児童養護施設の現状について整理をしておきたい。両施設の現状を確認する資料に関しては、福祉型障害児入所施設は旧知的障害児施設を中心とする「平成24年度 全国知的障害児入所施設実態調査報告」^[5]、児童養護施設は厚生労働省の「社会的養護の現状について（参考資料）平成26年3月」^[6]および「児童養護施設入所児童等調査」^[7]を用いる。

両施設の現状を整理するために以下の6項目を共通項目とする。

- ①利用人数と入所の制度
- ②利用児の特徴
- ③利用児の家庭の状況
- ④施設入所理由
- ⑤施設入所前の居住場所
- ⑥施設退所後の居住場所

2.1 福祉型障害児入所施設の現状

2012年4月の児童福祉法改正にともない、障害児入所施設は一元化され、福祉型障害児入所施設と医療型障害児入所施設となった。日本知的障害者福祉協会児童発達支援部会が実施している「平成24年度 全国知的障害児入所施設実態調査報告」（以下、「実態調査報告」とする。）は、2012年10月1日が調査日であり、障害児入所施設が一元化されてから初めての調査となる。実態調査報告では「本調査は福祉型の障害児入所施設のうち、知的障害児を中心とした施設としての実態調査」とされ、「端境期でもあるため、調査項目等は大きな変更をせず、実態の経過を見る」としている^[8]。したがってここでは現行の児童福祉法による福祉型障害児入所施設のなかでも、この実態調査報告に基づき旧知的障害児施設の実態について整理していく。

実態調査報告によると知的障害児施設および自閉症児施設は全国に236施設（うち自閉症児施設は2施設。医療型・福祉型を含む）あり、そのうち調査に回答した施設は177施設、75%の回収率となっている^[9]。

①利用人数と入所の制度

施設入所児（者）数は6,042人で、うち措置が2,638人（43.7%）、契約が3,404人（56.3%）

となっている^[10]。17歳以下の児童にかぎってみると4,189人であり、うち措置は2,428人(58.0%)、契約は1,761人(42.0%)となり、措置入所が多くなっている。さらに5歳以下の児童(76.2%)と6～11歳(68.2%)では、措置入所の割合が非常に高くなっていることがわかる(表1)。また前年度調査結果より、措置児童の割合が増加していることも報告されている。

表1：知的障害児施設の入所児(者)の措置と契約の状況

総利用数		措置利用数(率)	契約利用数(率)
6,042人		2,638人(43.7%)	3,404人(56.3%)
《内訳》			
○17歳以下：4,189人		2,428人(58.0%)	1,761人(42.0%)
《内訳》	・6～11歳：1,021人	696人(68.2%)	325人(31.8%)
	・5歳以下：126人	96人(76.2%)	30人(23.8%)

(引用)「平成24年度 全国知的障害児入所施設実態調査報告」69頁表18-1より抜粋引用。一部加筆修正。

②利用児の特徴

知的障害のある児童が利用していることは当然のことであるが、その障害の程度は中軽度の障害児が約半数(43.8%)を占めている^[11]。また広汎性発達障害、アスペルガー症候群、注意欠陥多動性障害、学習障害との発達障害等と診断された児童もおり、広汎性発達障害と注意欠陥多動性障害については増加している^[12]。

また療育上の困難な課題として、週1回程度で延べ6,913人、月1回程度で延べ3,374人の利用児(者)が「強いこだわり」や「他傷・他害」などを有している^[13]。

③利用児の家庭の状況

両親世帯が44%であり、一人親世帯が46.3%、親がいないと推測される(兄弟、親戚、祖父母、その他)世帯が7.3%となっている。「その他の世帯」を除いた世帯のなかで、児童の措置の割合が高いのは、親戚世帯61.0%、母子世帯55.3%、祖父母世帯54%、兄弟世帯42.7%、父子世帯42.8%、両親世帯33.5%の順となっている。実態調査報告では「親戚や祖父母等は契約の法的根拠のない場合においても契約が多くみられている」と指摘している^[14]。このことから施設入所に際し契約制度が適用される曖昧さがわかる。

④施設入所理由

入所理由については実態調査報告において「家族の状況等」「本人の状況等」に分かれ複数回答が可能な質問項目となっている。

「家族の状況等」では、「主たる要因」は「保護者の養育力・障害理由」が最も多く、次いで「虐待・養育放棄」となっている。また「付随する要因」をみても結果は同様である。「本人の状況等」では「主たる要因」「付随する要因」ともに「ADL・生活習慣の確立」が群を抜いて多く、次いで「行動上の課題改善」となっている^[15](表2)。

表2：知的障害児施設入所の理由

内 容		主たる要因			付随する要因	
		措置	契約	総数	措置	契約
家族の 状況等	保護者の養育力・障害理由	908	946	1,854	433	270
	虐待・養育放棄	1,064	145	1,209	137	33
	親の離別・死別	172	258	430	96	72
本人の 状況等	ADL・生活習慣の確立	796	1,153	1,949	433	441
	行動上の課題改善	498	659	1,157	272	280
	学校就学・通学	161	309	470	182	156

(引用)「平成24年度全国知的障害児入所施設実態調査報告」79頁表30より上位3項目を引用。一部加筆修正。(単位：人)

知的障害児施設において虐待による入所数は年々増加しており、特にネグレクトが多くなっている。保護者の養育力の課題や保護者自身が障害者であることにより、支援を特に必要とする障害児に対し、家庭における適切な養育環境が整わないことで、ADLや生活習慣の確立ができていないことに繋がっていると推測される。

⑤施設入所前の居住場所

2011年度に入所した児童は869人である。そのうちの大多数は「家庭」からの入所である。しかしながら社会的養護の施設と区分されている「児童養護施設」「乳児院」からも知的障害児施設へ入所をしていることに注目する必要がある(表3)。

表3：知的障害児施設入所前の居住場所

入所前の場所	人数	%
家庭	642	73.9
他の知的障害児施設	59	6.8
児童養護施設	77	8.9
乳児院	23	2.6
その他の児童福祉施設	11	1.3

(引用)「平成24年度全国知的障害児入所施設実態調査報告」77頁表29より抜粋引用。

「その他の児童福祉施設」については、社会的養護施設に区分される施設、あるいは障害福祉サービスを提供する施設かどうかの詳細は不明である^[16]。しかし表3からわかるように社会的養護の施設と区分されている「児童養護施設」「乳児院」から知的障害児施設へ児童が入所をしていることは確かであり、これらの児童が知的障害児施設に入所することで「措置制度」ではなく「契約制度」として入所となった児童については、その意義や矛盾について考えなければならない。このことについては後に述べていく。

⑥施設退所後の居住場所

実態調査報告においてこの質問項目の数値は2011年度に施設を退所した者(1,019人)に

ついて掲載されている。したがってこの中から児童に関連すると推測される項目数値について記述していく。ちなみに15歳以上と推測される知的障害児者の退所後の居住場所で最も多い数値は「障害者支援施設に入所」（386人。内訳：措置109人、契約277人）である。

児童と推測される180人の退所後の居住場所の多くは「家庭から就学」であり、わずかであるが「家庭から保育所・幼稚園等へ」もある。他には「他の知的障害児施設に変更」「他の児童福祉施設に変更」である。これらの児童の措置と契約の割合は表4に示す通りである^[17]。

表4：知的障害児施設退所後の居住場所

児童と推測される180人（100%）		人数	%	
《家庭復帰》		措置	75	41.7
		契約	60	33.3
		計	135	75.0
(内 訳)	家庭から就学	措置	71	39.4
		契約	57	31.7
	家庭から保育所・幼稚園等へ	措置	4	2.2
		契約	3	1.7
《他施設への変更》		措置	33	18.3
		契約	12	6.7
		計	45	25.0
(内 訳)	他の知的障害児施設に変更	措置	19	10.6
		契約	9	5.0
	他の児童福祉施設に変更	措置	14	7.8
		契約	3	1.7

(引用)「平成24年度全国知的障害児入所施設実態調査報告」84頁表35より抜粋引用。
一部加筆修正。

この表4の「家庭へ復帰した児童」（計135人）の措置と契約の内訳をみると、ほぼその数値に変わりがないことがわかる。家庭復帰ができる児童であれば、措置にする必要はなく、全員が契約でもおかしくないのではないか。しかし措置を必要とした児童が約半数いるということは、入所をする際に何らかの保護が必要であったと考えられる。

児童が施設入所するには、厚生労働省から一定の判断基準が示され、それを基に児童相談所等が措置制度あるいは契約制度の適用を判断している^[18]。しかしながらこの表4をみると、措置制度あるいは契約制度の適用は、その判断が明確でないといえる。2011年度に虐待により入所した398人中31人が契約制度で入所をしており^[19]、被虐待児でありながらも契約制度が適用されることは、制度適用の判断基準は明確さに欠けるといわざるを得ない。

2.2 児童養護施設の現状

児童養護施設の現状を整理するにあたり2つの資料を使用する理由を述べておきたい。

一つ目の「社会的養護の現状について（参考資料）平成26年3月」（以下、「参考資料26」とする。）は、厚生労働省のホームページ「社会的養護」に開示されている資料である^[20]。この資料には社会的養護の施設として児童養護施設、乳児院、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設、母子生活支援施設、自立援助ホーム、そして家庭養護として里親委託、ファミリーホームについて、それぞれの現状が記載されている。この参考資料26は「社会福祉施設等調査」「児童養護施設入所児童等調査結果」などのいくつかの調査結果に基づき作成されている。その調査時期は一定ではないが、比較的最近のものといえる。

二つ目の「児童養護施設入所児童等調査結果」（以下、「児童養護調査結果」とする。）は5年周期で実施される調査である。この調査時期は2008年2月1日で、厚生労働省が実施している。そのため資料の最終版が2009年2月1日現在であり、近々の調査結果ではない。この調査対象は先の参考資料26に記載されている施設等と同じである。

上記2つの資料は調査対象としている施設等と同じであるが、調査項目に相違がある。また先にも述べたが「児童養護調査結果」の数値等は最新のものとは言い難い。そのため2.1で整理した知的障害児施設の項目と同様の項目を整理するために、上記2つの資料を使用して児童養護施設の現状を整理していきたい。ただし2つの資料を使用するため、数値に若干の差が生じることを先にお断りしておく。

①利用人数と入所の制度

児童養護施設は全国に595か所あり、入所している児童数は28,831人である^[21]。全員が措置制度で入所をしている。

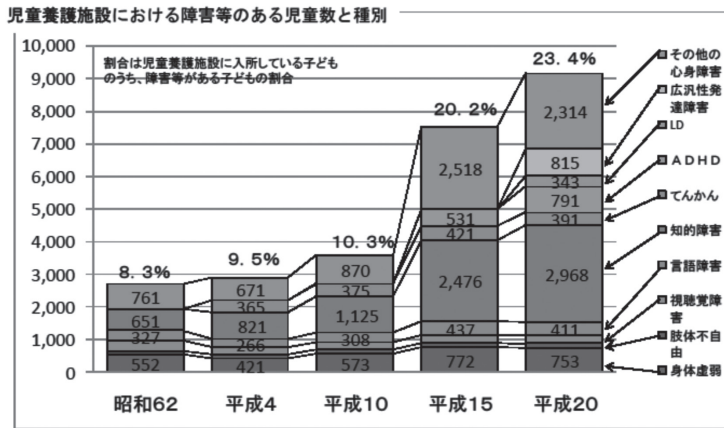
②利用児の特徴

参考資料26によると「社会的養護を必要とする児童においては、障害等のある児童が増加しており、児童養護施設においては23.4%が、障害有り」となっている。児童養護調査結果にも「児童の心身の状況」（障害等の内訳は重複回答）という項目があり、「障害等あり」は7,384人（23.4%）となっており、参考資料26と同じ数値である。「障害等あり」のなかで最も多いのは「知的障害」2,968人（9.4%）、次いで「その他の障害等」2,314人（7.3%）である。この児童養護調査結果には前回調査（2003年2月1日）の数値として20.2%と記載されており、「障害のある児童」が増加していることがわかる。ちなみに他の社会的養護の施設等も前回調査より障害のある児童の増加が見られている^[22]（図1）。

③利用児の家庭の状況

児童養護調査結果において「委託（入所）時の保護者の状況」として記載されている。両親世帯が38.2%（養父母含む）、一人親世帯が61.7%（養父母含む）、両親ともいない・不明の児童は10.8%である^[23]。これらの数値から児童養護施設に入所する児童の多くは保護者がいる児童といえる。

図1：児童養護施設における障害等のある児童数と種別



ADHD(注意欠陥多動性障害)については、平成15年より、広汎性発達障害およびLD(学習障害)については、平成20年より調査。それまではその他の心身障害へ含まれていた可能性がある。

(出典) 厚生労働省「社会的養護の現状について (参考資料) 平成26年3月」6頁。一部修正。

④利用児の入所理由

児童養護調査結果では「養護問題発生理由」という項目になっている。対象は入所児全員(31,593人)である。最も多いのは「母の放任・怠だ」3,707人(11.7%)、次いで「母の精神疾患」3,197人(10.1%)、「母の虐待・酷使」2,693人(8.5%)である^[24]。

同調査の別項目にて「児童の被虐待経験の有無、虐待の種類」では、31,593人中16,867人(53.4%)が虐待の経験があり、最も多い虐待経験の種類(複数回答)はネグレクト11,159人(66.2%)、次いで身体的虐待6,707人(39.8%)となっている。虐待の経験のない児童は12,902人(40.8%)いる^[25](表5)。

表5：児童養護施設入所児の虐待経験の有無

入所児総数	虐待経験あり	虐待経験なし	不明
31,593人	16,867 (53.4%)	12,902 (40.8%)	1,752 (5.5%)

(引用) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局「児童養護施設入所児童等調査結果の概要(平成20年2月1日現在)」10頁より抜粋引用。一部加筆修正。

⑤施設入所前の居住場所

参考資料26の「児童養護施設の入退所の状況(平成24年度中)」では、2012年度の新規入所児童数(新規又は措置変更)として5,168名について記載されている。入所前の居住場所として最も多いのが「家庭から」3,997人(77.3%)であり、次いで「他の児童福祉施設」1,117人(21.6%)、「その他」54人(1.0%)である。「他の児童福祉施設」の内訳は乳児院等の828人、他の児童養護施設165人、里親からは99人である^[26]。

⑥施設退所後の居住場所

上記⑤と同様に参考資料26を用いる。2012年度の退所児童数は5,681人である。そのうち措置の解除が4,856人（85.5%）、措置の変更が825人（14.5%）である。

措置の解除理由は6つに分けられ、最も多いのは「家庭環境の改善」3,137人（64.6%）、次に「自立就職」1,327人（27.3%）となっている。措置の変更（825人）は他の児童福祉施設等への変更であり、その内訳は表6である^[27]。

表6：児童養護施設退所後の居住場所（2012年度）

他の児童養護施設	情緒障害児短期治療施設	児童自立支援施設	里親	ファミリーホーム	母子生活支援施設	自立援助ホーム	その他	計
194	56	159	128	33	14	78	163	825

（引用）厚生労働省HP社会的養護「社会的養護の現状について（参考資料）平成26年3月」87頁。一部加筆修正。（単位：人）

表6の児童福祉施設等のなかで、「その他」（163人）という欄は何を示しているのか（事由や場所など）ということは参考資料26からはわからない。また児童養護調査結果には退所についての調査項目がないので不明である。

しかし2.1の知的障害児施設の現状において、知的障害児施設には児童養護施設からの入所児がいることは明確である。また乳児院からも知的障害児施設に入所している児童もいる。そこで乳児院の2012年度に措置変更になった児童をみると、「その他」は51人（他の児童福祉施設等へ変更となった児童1,000人中）であった。したがってこの「その他」の欄に知的障害児施設や他の障害児が利用する施設が含まれていることが推測される。知的障害児施設の利用が適切であろうと判断された児童が施設変更となった時に、その児童は措置制度が適用されているのか、それとも単に「障害児」ということだけで社会的養護の枠組みからはずされ、契約制度が適用とされているのかを考えなければならない。

2.3 福祉型障害児入所施設と児童養護施設の現状のまとめ

福祉型障害児入所施設と児童養護施設の現状を比較したものが表7である。

この表7からわかるように、両施設の現状から「④施設入所理由」に大きな差異はないといえる。

「②利用児の特徴」の福祉型障害児入所施設については、知的障害児でも比較的中軽度の障害のある児童が増えたことに注目したい。1979年度から養護学校（現・特別支援学校）が義務化したことにより、障害児入所施設は、それまで教育的な支援も担っていたが、主たる支援が日常生活支援へと変化したといえる。そうであるならば、比較的障害が軽度で、「③利用児の家庭の状況」をみれば、両親世帯が44%となっているのだから、児童は「家庭」での生活が可能なのではないか。しかし現状は、入所施設で生活をしなければならないのであ

る。要するに「④施設入所理由」をみれば明らかなように、家庭に課題があることで、児童の家庭生活が成り立たないといえる。それは児童養護施設で生活をする児童も同じで、児童自身に課題があるのではなく、家庭に課題があることで、施設養護を受けなければならないといえる。

しかし入所に係る制度は、児童養護施設は保護・養育を主とする措置制度、福祉型障害児入所施設は措置制度と、障害福祉サービスの受益者とみなされる契約制度の2つの制度が適用され、その制度の概念や制度適用の判断に矛盾を感じざるを得ないといえる。ましてや福祉型障害児入所施設には虐待による障害児の施設入所が増加しており、被虐待児にも関わらず契約制度が適用されている障害児がいる。ところが児童養護施設は社会的養護の施設とされ、福祉型障害児入所施設は障害福祉サービスの施設として社会的養護の概念からも区別されてしまっている。同じ児童福祉法に規定される「児童」でありながら制度間に矛盾があることは課題である。

表7：福祉型障害児入所施設と児童養護施設の現状の比較

	福祉型障害児入所施設 (知的障害児施設)	児童養護施設
①利用人数と入所制度	4,189人 措置制度 (2,428人)、 契約制度 (1,761人)	31,593人 措置制度 (31,593人)
②利用児の特徴	知的障害児 (中軽度の障害児が 半数：43.8%)	虐待経験あり53.4% 障害あり23.4%
③利用児の家庭の状況	両親世帯44% 一人親世帯46.3%	両親世帯38.2% 一人親世帯61.7%
④施設入所理由	「保護者の養育力・障害理由」 「虐待・養育放棄」 「親の離別・死別」	「母の放任・怠だ」 「母の精神疾患」 「母の虐待・酷使」
⑤施設入所前の居住場所	家庭73.9% 乳児院・児童養護施設11.5%	家庭77.3% 乳児院12.0%、 他の児童養護施設3.2%
⑥施設退所後の居住場所	措置・契約の解除75% 施設変更25%	措置解除85.5% 施設変更14.5%

(引用) ①、⑤、⑥：「平成24年度全国知的障害児入所施設実態調査報告」、「社会的養護の現状について(参考資料)平成26年3月」

②：「平成24年度全国知的障害児入所施設実態調査報告」、「社会的養護の現状について(参考資料)平成26年3月」、「児童養護施設入所児童等調査結果の概要(平成20年2月1日現在)」

③、④：「平成24年度全国知的障害児入所施設実態調査報告」、「児童養護施設入所児童等調査結果の概要(平成20年2月1日現在)」

※①～⑥全ての引用について一部加筆修正。

3. 社会的養護に関する委員会等の動向

本論文の「はじめに」において、児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会のとりまとめによる「社会的養護の課題と将来像」(2011年7月)が報告されたことを述べた。そしてこの報告書のなかに障害児入所施設が含まれていないということが疑問であることも述べた。社会的養護は、現在は少子

化対策施策の一環と位置付けられているが、ここでは要保護児童の観点から児童養護施設を中心に社会的養護について審議している2000年制定の児童虐待防止法以降の委員会や審議会等の動向に着目し論をすすめてみたい。

社会的養護を考えるうえで、要保護児童を取り巻く環境と児童養護施設の歴史的な部分を先にふれておきたい。第二次世界大戦後の1945年に制定された児童福祉法に規定された児童養護施設（当時は養護施設）は、戦後対策としての戦災孤児等の保護を目的とすることが緊急の使命であった。しかし時を経て、昭和の終わりから平成初期の1990年代になると、1.57ショックといわれる少子化の影響もあり児童養護施設の入所数は定員の8割を下回るようになった^[28]。そして施設入所の理由は戦災孤児のような親がいないことが理由でなく、家庭に課題がある児童、いわゆる親のいる児童が施設へ入所をするようになり、要保護対策施策はその後、児童自立支援施策へと変化をしていく^[29]。

そして同じ1990年代は児童相談所に児童虐待の相談が急増し、被虐待児への対応が課題となっていった^[30]。要するに1990年代は単なる児童の課題としてだけでなく、社会的な課題として少子化と児童虐待の課題が浮上してきたことになる。そしてこれらの課題が、要保護児童や児童養護施設等の児童福祉施設のあり方について影響を与えたといえる。

以下に順を追って、社会的養護に関する委員会や審議会等の動向について整理する。

- 児童虐待の防止等に関する専門委員会：2002年12月3日～2003年6月18日
- 社会的養護のあり方に関する専門委員会：2003年5月23日～2003年10月27日
- 今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会：2007年2月2日～
2007年5月18日
- 社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会：2007年9月7日～2014年3月14日

3.1 児童虐待の防止等に関する専門委員会：2002年12月3日～2003年6月18日

児童虐待防止法の附則の「『法律の施行後3年目を目途とした見直しの検討』を求めていることをひとつの契機として、今後の『児童虐待防止』に向けた対応のあり方を検討する」^[31]ことを目的とした委員会である。この児童虐待の防止等に関する専門委員会（以下、「児童虐待防止委員会」とする。）は、社会保障審議会児童部会の下に専門委員会として2002年12月から2003年6月までに計5回開催され、2003年6月「児童虐待の防止等に関する専門委員会報告書」をとりまとめている。

報告書は、児童虐待防止の「具体的な取り組みの方向性」として、「Ⅰ. 発生予防における取り組み」「Ⅱ. 早期発見・早期対応における取り組み」「Ⅲ. 保護・支援等における取り組み」の3点を挙げている。そして報告書のとりまとめ後に児童虐待防止委員会は、その委員会を3つの検討チームに分けてⅠ～Ⅲの内容をさらに検討するために、チーム毎に検討委員会を開催している^[32]。

この報告書では「社会的養護」の用語記述は見られない。代わりに「保護・支援」として「福祉サービスの体系の見直し」「児童福祉施設等の機能及び体制強化」が挙げられている^[33]。

この報告書が提出されたのは2003年6月であり、この年は支援費制度の施行により在宅の障害児のみが契約制度へ移行したため、社会的養護施設と障害児施設の区分がなかったと考えられる。

3.2 社会的養護のあり方に関する専門委員会：2003年5月23日～2003年10月27日

社会的養護のあり方に関する専門委員会（以下、「社会的養護専門委員会」とする。）は、社会保障審議会児童部会の下に2003年5月に設置された委員会である。この社会的養護専門委員会は、3.1 児童虐待防止委員会の「報告書における社会的養護に関する指摘を踏まえ、家庭的養護や施設養護、社会的養護の質の向上など、社会的養護のあり方について検討を深めるために設置」された^[34]。2003年5月から2003年10月までに計8回開催され、2003年10月に「社会的養護のあり方に関する専門委員会報告書」をまとめている。

同報告書の「1. 社会的養護のあり方について」において、「これまでの社会的養護は、保護を要する児童を対象とするものとして、いわゆる子育て支援とは別個のものとして進められてきたが、今後は、両者を連続的なものとして捉え、一体的な施策の推進を図ることにより、より効果的な子どもの健全育成や児童虐待の防止等につなげていくことが必要である」としている^[35]。このことから、わが国における少子化対策のこれまでの施策は、「すべての児童」を対象としていた訳ではないことがわかる。それは、保護を必要とする児童は「特別な子ども」であり、また児童虐待を行う家庭は、やはり「特別な家庭」であるということが前提であったことも伺い知れる。

障害児については、同報告書「7. 学校教育など関連分野との連携」の「【今後の課題】」として、「障害を理由として虐待を受けたり、虐待を受けた結果として障害を有するに至る場合もある。こうした子どもに対するケアについては、虐待による心の傷への対応といった社会的養護の視点も考慮した支援を考えていくことも必要である。」としている^[36]。しかしながら、この一文が記載されている項目は「学校教育など関連分野との連携」である。本来であれば、このような障害のある児童、あるいは虐待により障害児になってしまった児童を保護するのは、児童福祉施設の中の障害児入所施設が担っている。それでは同報告書の「3. 施設養護のあり方（施設サービス体系のあり方等）について」の項目に障害児入所施設の記載があるのかといえ、こちらの項目にも障害児入所施設の記載はない。しいてあげれば、この項目の「【今後の課題】」に「特別なケア（身体障害・精神障害・在宅医療・慢性疾患など）を必要とする子どもに対する社会的養護のあり方について、検討が必要である。」にとどまっている^[37]。しかしこれは「障害児」というより、「医療的支援を必要とする子ども」という捉え方での視点といえ、障害児入所施設（医療型を除く）を指しているとは言い難い。

ちなみに3.1 児童虐待防止委員会と3.2 社会的養護専門委員会の2つの委員会の審議内容、さらに社会保障審議会児童部会本体（「児童相談所のあり方や市町村の役割」について2003年5月～同年11月、計6回審議）の議論内容を踏まえ、社会保障審議会児童部会本体は2003年11月「児童虐待への対応など要保護児童および要支援家庭に対する支援のあり方

に関する当面の見直しの方向性について」をとりまとめている^[38]。この報告書の「2 今後の要保護児童および要支援家庭に対する『都道府県・市町村の役割、児童相談所のあり方』等について」では、障害児について行政権限の市町村への委譲において、「支援費制度」の施行状況等をふまえての検討事項とのみ示されている。2003年施行の支援費制度は、在宅の障害児が「契約制度」として施設を利用するようになり、これまでの保護の観点から障害福祉サービスに移行した。障害児であっても「児童」であることには変わりがないにも関わらず、報告書では障害児に契約制度が適用される矛盾や障害児の被虐待児については述べられていない。

3.3 今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会：2007年2月2日～ 2007年5月18日

この検討会は、社会保障審議会児童部会の下に、3.2社会的養護専門委員会から3年を経て設置されたものである。設置目的は「被虐待児の増加等による、要保護児童の増加と入所児童のニーズの多様化・複雑化を踏まえ、今後目指すべき児童の社会的養護体制について検討する」としている^[39]。2007年2月から同年5月までに計9回開催され、2007年5月「今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会中間とりまとめ」（以下、「中間とりまとめ」とする。）を提出した。

この中間とりまとめによると、厚生労働省は、3.2社会的養護専門委員会がとりまとめた報告書に基づき社会的養護の施策を講じてきたが、「近年の状況に十分対応できるだけの質・量を備えているとは言い難く、危機的な状況にあり、その抜本的な見直しと本格的な社会資源の投入が求められている。」としている^[40]。そして「社会的養護」について、「狭義には、里親や施設における養護の提供を意味する」「広義には、レスパイトケアや一時保護、治療的デイケアや家庭支援等、地域における子どもの養育を支える体制を含めて幅広く捉えること」とした^[41]。また「社会的養護は、家庭において適切な養育を受けることができない子どもに提供されるものであることから、引き続き、公的責任の下で行われるべきものである。」と述べている^[42]。

中間とりまとめの「1. 今後の社会的養護の基本的方向」では「(3) 現行の社会的養護の課題」が挙げられている。本論文に関連する箇所をまとめると、①虐待等で適切な家庭養育を受けられない児童の増加は援助が必要な児童への社会的支援の不足等に要因している、②疾患や障害のある児童には専門性ある支援が必要だが、対応すべき課題は多様化で複雑化している、である。

しかし一方で「2. 社会的養護の質の向上に向けた具体的施策」の「(3) 施設機能の見直し」では、社会的養護の施設の見直しについて記載されているが、障害児入所施設については具体的な記載は一切ない。しいてあげれば「児童福祉施設における子どもの居住改善を引き続き進めていく必要がある」^[43]とあるが、具体的な施設種別が挙げられているわけではなく、これが障害児入所施設に当たるのかはわからない。

3.4 社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会：2007年9月7日～2014年3月14日

この委員会は、社会保障審議会児童部会に2007年8月に設置され、同年9月～2014年3月までに計16回の審議会が開催されている。そして審議会第5回目（2007年11月22日）までの審議内容を、先の3.3「今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会中間とりまとめ」を具体的な施策の検討を進めた報告書として2007年11月「社会的養護体制の充実を図るための方策について」としてまとめている^[44]。また審議会第12回目の2011年7月11日には、「児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会」（厚生労働省設置、2011年1月28日～2011年6月30日、計4回開催）とともに「社会的養護の課題と将来像」（2011年7月）をとりまとめている^[45]。

まず2007年11月報告書の「社会的養護体制の充実を図るための方策について」では、わが国の家族政策関連支出が諸外国に比べ低いことを指摘し、社会的養護体制の拡充についてより多くの社会資源を導入する必要性も述べている。また社会的養護体制を少子化対策との関連を図る意向から、「少子化対策全体の財源に関する議論の動向も踏まえながら、必要な見直しを進めるべきである」としている^[46]。そして「社会的養護体制の拡充のための具体的施策」として、「1. 子どもの状態に応じた支援体制の見直し」の中で、「施設機能の見直し」について述べられている。これは児童の抱える課題が多様化・複雑化することで、社会的養護の施設とされている現行の施設類型では対応が困難であることに起因している。具体的な施設機能の見直しとして、児童養護施設など5つの施設について「人員配置基準の引き上げや措置費の算定基準の見直し等を含めたケアの改善に向けた方策を検討する。」としている。しかし障害児入所施設については、「障害者自立支援法附則第3条の規定に基づく見直しが障害児施設について行われることを踏まえ、その動向に十分留意しながら検討を進める必要がある。」として障害児施策へ委ね、この委員会では検討されていない^[47]。

障害児入所施設は、児童福祉法に規定される児童福祉施設であるにも関わらず、その障害児入所施設を「その動向に十分留意しながら検討」として同一に検討をしていかないということはおかしいのではないか。なぜならば児童養護施設には知的障害をはじめとする障害のある児童が入所し、その児童の中には障害児入所施設へ施設変更をしている児童もいるという実態があるからである。

次に2011年7月に2つの委員会がとりまとめた「社会的養護の課題と将来像」では、「社会的養護」とは誰を示しているのか、ということを確認している。社会的養護は、児童福祉法第6条の3に規定される「要保護児童」や「要支援児童」を含んだ概念といえる。

そして、障害児については「3. 社会的養護の共通事項の課題と将来像」の「④障害児と社会的養護」において以下のように述べられている^[48]。

- ・虐待を受けた児童など社会的養護を必要とする児童であっても、障害児の施設での専門的な対応が必要な場合は、障害児の施設に措置される
- ・また、何らかの障害を持つ児童であっても、社会的養護の施設や里親での対応が可能な場合には、その範囲で、社会的養護の施設や里親での養育が行われる

- ・また、里親等の委託児童が、障害を有している場合に、必要に応じて障害児通園施設や児童デイサービスを利用することができることなど、社会的養護と障害児福祉施策との連携がおこなわれている

この内容から、障害児や障害児入所施設は社会的養護の対象から明確に区別されていることがわかる。

3.5 社会的養護に関する委員会等の動向のまとめ

先述した3.1～3.4の社会的養護に関する委員会や審議会等の動向から、①「社会的養護」とはいつ頃から用いられ、誰を示しているのかなどの概念やその定義について、②「社会的養護」と知的障害児や知的障害児施設との関係性について、以上2点の視点からまとめてみたい。

まず①「社会的養護」とはいつ頃から用いられ、誰を示しているのかなどの概念やその定義についてである。

「社会的養護」という用語は、3.1 児童虐待防止委員会では用いられず、3.2 社会的養護専門委員会では用いられている。したがって2003年頃から委員会等で使用され始めたと考えることができる。そして社会的養護の施策を必要とする背景には、2000年に児童虐待防止法が施行されたが、その後も児童相談所に虐待相談件数が増加していることや児童養護施設に新規入所をする児童のほぼ半数が被虐待児となっており^[49]、社会問題として虐待児への対応が課題であることが挙げられる。

社会的養護の概念には、狭義と広義があり、施設養護は狭義の概念とされている^[50]。そしてその狭義の概念における施設養護を提供する施設は、乳児院、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（国立を含む）、母子生活支援施設である^[51]。そして「社会的養護は、家庭において適切な養育を受けることができない子どもに提供されるものであることから、引き続き、公的責任の下で行われるべきものである」としている^[52]。

社会的養護の定義は、2011年7月報告書「社会的養護の課題と将来像」において以下のように明確に示された。「社会的養護は、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である。」^[53]。その理念は「『子どもの最善の利益のために』という考え方と、『社会全体で子どもを育む』という考え方」とし、社会的養護の3つの機能として「養育機能」「心理的ケア等の機能」「地域支援等の機能」を挙げている^[54]。

この「社会的養護」の定義は、児童福祉法に規定されている「要保護児童」や「要支援児童」などを包括するより広い定義といえる。しかし社会的養護を必要とする児童やその児童が利用する施設をみると「虐待を受けた健常児への支援」を主たる目的にしていることがわかる。

次に②「社会的養護」と知的障害児や知的障害児施設との関係性についてである。

3.1 「児童虐待の防止等に関する専門委員会報告書」、3.2 「社会的養護のあり方に関

する専門委員会報告書」の提出は2003年である。この2003年は支援費制度が施行された年である。その制度適用は在宅の障害児のみであったため、社会的養護の施設と障害児施設の区分がなかったと考えられる。

しかしその後2007年5月に提出された3.3「今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会中間とりまとめ」では、社会的養護を必要とする児童の入所施設が明示され、障害児入所施設の記載はない。それ以降の報告書「社会的養護体制の充実を図るための方策について」（2007年11月）では、障害児入所施設については障害児施策へ委ね、この委員会では検討されていない^[55]。次の「社会的養護の課題と将来像」（2011年7月）には、先の3.4でも述べたように、障害児については「3. 社会的養護の共通事項の課題と将来像」の「④障害児と社会的養護」において、「虐待を受けた児童など社会的養護を必要とする児童であっても、…障害児の施設に措置される。」^[56]としている。この「社会的養護を必要とする児童であっても」という言葉から、障害児や障害児入所施設は社会的養護の対象から明確に区別されていることがわかるといえる。したがって「社会的養護」の施策は、「虐待を受けた健常児」をその主たる対象とし、「障害児でありかつ被虐待児」への視点はきわめて乏しいといえる。

4. 社会的養護の現状と課題

これまでに福祉型障害児入所施設と児童養護施設の現状について整理した。そして児童養護施設を中心に社会的養護に関する委員会や審議会等の動向から障害児や障害児入所施設が「社会的養護」の概念から区分されていることを述べた。この結果から、わが国において「社会的養護」はどのように捉えているのかを障害児施策の動向の側面からも考察を行い、社会的養護の現状とその課題について述べていきたい。

はじめに障害児施策、特に知的障害児や知的障害児施設について、その歴史的経緯を簡単にまとめてみたい。

4.1 障害児施策の歩み

2012年の児童福祉法改正にともない福祉型障害児入所施設として一元化された知的障害児施設は、1945年の児童福祉法制定時に「精神薄弱児施設」として規定された児童福祉施設である。しかし、終戦直後のわが国における児童福祉政策の中心は、戦災孤児や不良少年などの児童保護対策が優先であり、知的障害児（当時は精神薄弱児）施策については後手に回っていた。そこで1952年に知的障害児をもつ親達が親の会を結成し、政府へ要求したことで1953年に「精神薄弱児対策基本要綱」が出された^[57]。この要綱では、成人となる知的障害児（者）の将来についても盛り込まれたものであった。後の1960年「精神薄弱者福祉法」が制定され、1965年にはこの法律の施行事務が精神薄弱者政策の児・者一元化を図るために社会局から児童家庭局へ移管された^[58]。「精神薄弱児施設」においては年齢超過児が課題であり、その成人となった知的障害児（者）の対策として1966年に国立コロニーのぞみの園

が群馬県に設置となる。1969年、精神薄弱者福祉法と厚生省設置法に基づき設置された「精神薄弱者福祉審議会」は、児・者の一元化を図り「中央児童福祉審議会」に統合された^[59]。

1979年度の養護学校（現・特別支援学校）の義務教育実施は、これまで障害児入所施設が担っていた教育的支援も含めた支援から、児童への生活支援を中心とするものへと変化した。その結果、施設入所を必要とする障害児は減少をしていくことになる^[60]。そして1981年の国際障害者年（国連の障害児（者）政策を大きく転換させていく^[61]）。

障害児は厚生省児童家庭局の管轄であったが、1996年7月に厚生大臣官房に障害保健福祉部が創設され、障害福祉課へと移管されることになった^[62]。これにより障害児施策が児童家庭局を離れ、児童福祉政策から本格的に障害者政策へ取り込まれていったといえる。

1980年代の福祉改革、そして介護保険制度導入との一元化を目指し、障害者の社会参加や自立支援、地域福祉等という名目を掲げ1990年代後半からの社会福祉基礎構造改革へと続いていくことになる^[63]。

4.2 障害児支援の見直しに関する検討会：2008年3月18日～2008年7月22日

この検討会は厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長の検討会として設置されたものである。検討会設置の目的は2006年に施行された自立支援法の附則に「この法律の施行後3年を目途として、障害児の児童福祉施設への入所に係る実施主体の在り方を勘案し、必要な措置を講ずるものとする。」とされることにある^[64]。2008年3月から同年7月まで計11回開催され、検討会最終回の7月22日に「障害児支援の見直しに関する検討会報告書」をとりまとめている。

検討会設置目的からもわかるように、障害児は児・者一元化の観点から障害者政策に組み込まれ、児童福祉法概念から障害福祉サービスへの転換を図ったことが読み取れる。検討会の各議事録をみると、「児童」という観点から児童養護施設などについてもふれられ、障害児の契約制度による入所の課題（制度矛盾）についても意見が挙がっている。また社会的養護が必要な児童（被虐待児や家庭崩壊などの家庭に課題がある児童）が児童養護施設だけでなく、障害児入所施設に入所をしていることについても述べられている。そして障害児入所施設が契約制度の適用にともない、収入減による施設の経営悪化や利用児（者）の利用料滞納や未納の現状があることも述べられている。

この検討会が提出した報告書では、障害児入所施設の役割として以下5点を挙げている。
①濃厚な医療、リハビリが必要、②濃厚な医療、発達支援等が必要、③保護者の疾病、障害等の場合、④保護者の育児放棄、虐待、⑤保護者が不在、である^[65]。①と②については日常生活支援に医療支援を必要とする児童である。③～⑤については、児童養護施設へ入所をする理由と変わりがない。相違点といえば、児童に障害があるか否かということである。また報告書には児童養護施設等についての項目があり、児童養護施設等に障害のある児童が増えている状況を踏まえ、それにとまなう入所変更の円滑性などが述べられている。そして障害児入所施設においても「虐待を受けた子どもへの対応など社会的養護の機能を充実させて

いく」ということも記述されている^[66]。

障害児入所施設の入所制度としての措置と契約に関しては、検討会審議過程において児童福祉施設間の制度矛盾が意見として挙がっていたが、報告書では結論が出ていないため現行通りである。しかし自立支援法の施行により都道府県によって措置と契約の適用に格差が生じていることについては指摘されている。また障害児施設等の「法律上の位置付け」では、「障害児への支援については、障害児についてなるべく一般施策との連携により対応していくという考え方からは、各施設や事業の根拠を『児童福祉法』に位置付けることを基本とすべきと考えられる。」としている^[67]。この「なるべく一般施策との連携」とあるのは、なぜなのか。先述した3. 社会的養護に関する委員会等の動向でもあったが、やはりわが国においては保護を必要とする児童は「特別な児童」であり、子育て支援施策とは同一視していないことを指摘せざるを得ない。まして障害児であると、社会的養護の視点にも含まれず、「さらに特別な児童」となってしまうのであろうか。

4. 3 障害児支援の在り方に関する検討会：2014年1月31日～2014年7月16日

この検討会は、厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長により設置された検討会である。2014年1月から同年7月までに計10回開催されている。設置目的は2012年の児童福祉法改正、子ども・子育て支援法の施行予定を踏まえ、今後の障害児支援のあり方について検討するとされている^[68]。2014年7月16日に報告書「今後の障害児支援の在り方について（報告書）～『発達支援』が必要な子どもの支援はどうあるべきか～」を取りまとめている^[69]。

報告書の「3. 今後の障害児支援が進むべき報告（提言）」において、障害児入所施設の被虐待児の入所増加にともない、障害児の生活環境について児童養護施設等のような施設の小規模化など社会的養護機能の充実の必要性を述べている。

また児童相談所等の関連機関との連携について挙げ、さらに児童養護施設等の「社会的養護の下で暮らす障害児について、障害児支援の観点から何らかの支援ができないかについても併せて検討を進めるべきである。」とし、社会的養護の施設との連携についても述べている。

報告書「4. まとめ：子ども・子育て支援と障害児支援の計画的進展」では、障害児支援も一般施策としての子育て支援に位置付けるべきとの意見が出されていることを挙げ、施策の制度間の矛盾についても指摘している。そして厚生労働省に対し、障害児支援を担当する障害保健福祉部と一般施策としての子育て支援を担当する雇用均等・児童家庭局との連携、子育て支援施策の公定価格も踏まえ障害児施策の報酬を設定すべきことを要望している。

4. 4 障害児施策の動向のまとめ

障害児に関する2つの検討会の報告書、4. 2「障害児支援の見直しに関する検討会報告書」、4. 3「今後の障害児支援の在り方について（報告書）～『発達支援』が必要な子どもの支援はどうあるべきか～」から、障害児施策の動向を児童福祉政策との関係から以下にま

とめてみる。

一つ目の4.2「障害児支援の見直しに関する検討会報告書」では、障害児支援を「児童福祉法」に位置付けることを確認している。あえてその位置づけの必要があるのは、障害児施策は障害者政策との関係から、「児童」でありながら「児童福祉政策」から外れてしまったことに要因している。それは障害の特性もあり、児・者一貫の施策を重んじてきたことにあるといえるだろう。そして障害児は障害福祉サービスの対象となり、社会的養護の枠組みからも外れてしまう結果となった。さらに報告書に「なるべく一般施策との連携」とあるように、単に社会的養護の枠組みから外れただけでなく、子育て支援施策からも外れていることがわかる。

二つ目の4.3「今後の障害児支援の在り方について（報告書）～『発達支援』が必要な子どもの支援はどうあるべきか～」では、障害児を取り巻く児童相談所等の機関との連携について述べている。「障害児入所施設には、養育困難や児童虐待等の家庭環境が原因で行政機関の措置により入所している障害児も多い」^[70]ことを明示し、連携のあり方について述べている。この報告書では障害児の施設入所の制度のあり方についての提言はない。しかしながら、そもそも入所施設を利用しなければならないところに、障害児への社会的養護の必要性があるのではないか。

4.5 社会的養護の現状と課題

障害児が施設に入所をする際に、措置制度あるいは契約制度適用かの判断を下すのは児童相談所である。その制度適用の判断が都道府県により格差があることは、4.2障害児支援の見直しに関する検討会で指摘されている^[71]。それを受け厚生労働省・援護局障害保健福祉部障害福祉課長より、各都道府県や児童相談所設置市宛てに制度の適用の判断として再度通達が出されている^[72]。この通達の「2 障害児施設の入所に係る契約及び措置の具体的な運用について」では、入所制度の判断基準について「『保護者の虐待等により、入所が必要であるにもかかわらず利用契約の締結が困難と認められる場合』の判断」とし、3つを挙げている。その3つを要約すると、①虐待の確認、かつ虐待のおそれも虐待に含め柔軟に対応すること、②虐待等が見受けられるが保護者に契約の意思があり契約が可能であっても措置とすること、③虐待で措置した児童にきょうだいがいる場合であっても、個々の児童ごとに虐待の状況を把握し措置にするかどうか判断すること、である。すでに「虐待等で入所が必要」としている児童に対し、さらに措置か契約かの判断が必要なのであろうか。

厚生労働省の社会的養護の定義は「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、養育に困難を抱える家庭への支援を行うことである。」^[73]。この定義からみれば、その対象児童には障害児、特に障害児入所施設を利用しなければならない家庭養育が不適切な障害児も含まれることは当然なのではないか。社会的養護の施設として障害児入所施設が含まれていないわが国の現状は、社会的養護の施策に大きな課題を抱えているといっても過言でない。

5. おわりに

まずこれまでの考察から得られた知見を以下2点にまとめてみたい。

第一は、わが国における社会的養護の施策は、「虐待を受けた健常児」への支援が中心であることである。

報告書「社会的養護の現状と課題」において、社会的養護の概念や定義などが示され、その概念や定義は幅広く児童等を捉えたものとなっている。しかしその実態は、「被虐待児支援」であり、社会的養護の施設種別からは「虐待を受けた健常児」を主たる対象としているといえる。

先述した2. 福祉型障害児入所施設と児童養護施設の現状からわかるように、両施設の利用児の施設入所理由には大差がない。しいてあげれば、施設入所を必要とする児童が、障害児施策の対象あるいは児童福祉施策の対象の違いにより、入所制度の適用が違うということである。

「障害児支援の見直しに関する検討会」の検討会議内での団体ヒアリングでは、きょうだいで施設入所を必要し、健常児は児童養護施設へ措置制度入所、障害児は障害児入所施設へ契約制度入所という場合があり、制度適用の課題について発言している^[74]。筆者がヒアリングした事例でも、児童養護施設では措置制度で入所していた障害児が、施設の変更で障害児入所施設へ入所をする際には契約制度が適用され入所をしたということが実際にあった。また2006年の自立支援法が障害児入所施設へ適用となった際に、法施行以前より入所をしていた障害児の中には、保護の必要があり、場合によっては緊急一時保護で施設入所をしたにも関わらず、保護者が生活保護受給者であることを理由に世帯収入があるとみなされ、契約制度が適用された児童もいた。これらのことを鑑みると、児童が施設へ入所をする際の制度適用の矛盾により、児童が「児童」として扱われなくなってしまうといえる。

第二は、社会的養護の施策は、障害児施策の対象となる障害児や障害児入所施設の実態を勘考していないということである。

これは以下のような障害児・者施策の歴史的背景に起因しているといえる。大別すると、①養護学校（現・特別支援学校）の義務化による障害児入所施設の機能の変化、②障害児・者を一元化して考えてきたこと、である。

まず①養護学校（現・特別支援学校）の義務化による障害児入所施設の機能の変化についてである。障害児入所施設は、学校教育から放置されていた障害児への教育的機能も担っていた。しかし養護学校（現・特別支援学校）の義務化に伴い、日常生活指導や訓練などの日常生活支援の機能が中心となった。したがって学校教育を受けることができるようになった障害児は、在宅生活が可能となったといえる。それにともない、障害児入所施設への入所を必要とする障害児の数は減少し、施設の設定数自体も減少していったといえる^[75]。

次に②障害児・者を一元化して考えてきたことについては、障害児施設のなかでも知的障害児施設は児童福祉法に規定され、十分とはいえないまでも児童福祉政策のなかで対策が図

られていた。しかし知的障害児が成人となった知的障害者への国家レベルとしての対策が遅れたことやその障害の特性などにより、児・者一元化の施策を歩むことになる。そのため知的障害児施設には、過齢児といわれる成人した障害者の施設利用が課題となり、知的障害児施設の児童福祉施設としての機能の低下を招いていた。そして1999年に導入された児・者併設型施設の導入により、既存の施設を知的障害児施設と知的障害者施設として分けて、一つの施設内で支援する方法が用いられた^[76]。ほかには入所児の多くが障害者（15歳以上）となっていた場合は、知的障害児施設から知的障害者施設へと転換をする施設もある^[77]。

先の養護学校（現・特別支援学校）の義務化や過齢児の施設利用による児童福祉施設としての機能の低下、そして少子化なども加わり、知的障害児施設の設置数や定員数はさらに減少の一途を辿ることになった。一方で養護学校（現・特別支援学校）の義務化は、学校卒業後の障害児・者の居場所の課題が浮上してくることになる。さらにわが国の障害福祉関連の財政支出は増大していくようになる^[78]。このような障害児・者施策の歴史的背景から、障害児が障害者政策の一環として扱われ、障害児が児童福祉政策から切り離され「児童」として扱われなくなってしまうといえる。そして児童福祉政策から切り離された障害児は、結果として社会的養護の施策からも切り離されてしまったのである。

本論文は2000年の児童虐待防止法以降の社会的養護に関連する委員会や審議会等を探り上げ考察してきたが、ここで1999年1月に提出された報告書「今後の障害保健福祉施策の在り方について」ふれてみたい^[79]。これは、身体障害者福祉審議会、中央児童福祉審議会障害福祉部会、公衆衛生審議会精神保健福祉部会の3つの障害者関係の審議会が合同審議した報告書である。この合同審議の目的は、社会福祉基礎構造改革の推進にあたり、介護保険制度との一元化や障害保健施策の一本化などを目的としたものといえる。

報告書の「3. 新しいサービス利用制度への移行」では障害児施策について以下のように述べている。「障害児施策についても、基本的な方向は、身体障害者福祉施策、知的障害者福祉施策と同様である」としながらも「児童の発達保障の観点からは、専門的な療育機能を担っている障害児施設の利用について、措置制度から保護者と施設との利用契約に任せる利用料助成に移行することは、さらに検討する必要がある。」としている^[80]。そして検討を必要とする要因として、①児童福祉法第2条の規定、②入退所に専門的な判断を有すること、③「障害児施設への入所が適当と判断されるケースの中には被虐待児や家庭の事情などから高度の要保護性を有するものも少なからずみられること」の3つを挙げている^[81]。

この1999年の報告書が提出された時点で、既に③「障害児施設への入所が適当と判断されるケースの中には被虐待児や家庭の事情などから高度の要保護性を有するものも少なからずみられること」とあることから、「障害児でありかつ被虐待児」の存在が認められている。さらにその後厚生省中央児童福祉審議会より提出された「今後の知的障害者・障害児施策の在り方について（意見具申）」（1999年1月）においても、施設入所を必要とする障害児でありかつ被虐待児についての意見が出されているが、その事務手続きの範囲に留まるにすぎない^[82]。障害者政策に組み込まれた障害児（18歳未満）は、障害者政策の陰に隠れ、深

く議論をされないままに介護保険制度との一元化を目指すべく、その政策の動向に飲み込まれてしまったといえる。

2012年の児童福祉法改正では旧法の第63条の2（在所期間の延長の特例）が廃止され、障害児入所施設は2018年までに「児童施設として維持」「成人施設の併設」「成人施設への転換」のいずれかの選択が迫られている。これにより、ますます障害児入所施設の設置数は減少が見込まれる。今後さらに障害児施策は、児童福祉政策と障害者政策との狭間に立たされることは間違いない。

先述した福祉型障害児入所施設の現状をみると、昨今では知的障害児施設（現・福祉型障害児入所施設）への入所児は、中軽度の障害児が増加している。本来であれば、中軽度の障害児であれば、養護学校（現・特別支援学校）の義務化に伴い、障害児入所施設を利用せずとも家庭養育の中での生活が十分にできると考えられる。また在宅福祉支援も十分とは言い難いが、利用は可能である。そのような社会環境のなかで施設入所をしなければならない障害児は、社会的養護が必要な児童といっても過言でない。

川島はわが国の社会的養護の動向を整理し、知的障害児への養護の視点から社会的養護の課題について述べている。そして知的障害児施設の現状をもとに、社会的養護の施策における児童養護施設の養護と比較し、「知的障害児の『養護』に関しては、制度面・実体面の双方において最もその展開が遅れた分野」と述べている^[83]。また社会福祉基礎構造改革以降の障害児施策に懸念を示し、知的障害児の養護問題を「我が国の社会政策・社会福祉施策の中で、二重に阻害されている」とも述べている^[84]。今後も障害児入所施設には社会的養護を必要とする児童が増加することが予測される。社会的養護の施策において、障害児や障害児入所施設の位置付けを早急に検討する必要がある。

社会的養護の施策を必要とする背景は、児童虐待が増加していることにある。被虐待児が健常児であれば、その虐待の事象を第三者に伝えることも可能である。しかし障害児は、その障害ゆえに、虐待の事実さえ理解できなければ、その事象を第三者に伝えることも難しい場合もある。したがって障害児でありかつ被虐待児は、児童本人の障害に重きをおくことで、虐待に目が行き届かなくなるという点を危惧する。児童虐待は健常児にのみ行われる行為ではなく、障害児に対しても行われる行為である。そして児童虐待は特別な家庭に起きるわけでもない。

児童福祉法第1条②には「すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」、同法第2条では国家としての児童育成の責務が規定されている。そして児童憲章や児童の権利宣言などでは「すべての児童」に対しての幸福が提唱されている。同じ児童福祉法に規定される「児童」が、政策対象の相違により区分されてはならないのは、当然といえよう。

次に社会的養護の施策に関して見解を述べてみたい。それは本論文で採り上げた施策から、わが国の政策形成の一端を見ることが出来るからである。それは「第1回 今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会議事録」（2007年2月2日開催）である。この会

議に出席した児童家庭局課長は冒頭の挨拶で、少子化に対応するため議長に官房長官、ほか関係閣僚や有識者が構成される戦略検討会議が設置予定であることを述べている。そしてその会議には分科会が設けられ、社会的養護や要保護児童支援について議論されることも述べている。続けて、まさに今から開催される厚生労働省雇用均等・児童家庭局が設置主体となる「今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会」について児童家庭局課長は以下のように述べた。「この検討会が戦略会議と直接つながりがあるというわけではありませんけれども、私どもとしては、本検討会の議論が政府レベルの議論にも何がしか影響を与えるといえますか、インプットしていけるような格好になればとも思っています。」^[85]。

社会的養護や要保護児童支援についての管轄は厚生労働省である。そしてその社会的養護や要保護支援についてこれから検討会で審議をするのであれば、なぜこの検討会での審議結果が設置予定にある少子化対策戦略検討会議の社会的養護や要保護児童支援の主たる意見にならないのであろうか。そしてなぜ連携をして施策や政策の立案形成に至らないのかが疑問である。

この社会的養護の施策に関していえば、「すべての児童」という視点の欠如を指摘できる。そのため被虐待児への対策と障害児への対策の審議が連携して行われず、さらにいえば子育て支援対策の審議からも区分され、結果として制度の狭間に立たされる「児童」が生じている現状である。総務省「児童虐待の防止等に関する政策評価」では、現状として児童虐待の防止に特化した政府全体としての明確な政策体系がないことが指摘されている^[86]。早急にわが国としての「すべての児童」を対象とした政策を講じない限り、社会的養護を必要とする児童は減少しない。それには縦割り行政の弊害を廃し、「すべての児童」に関係する各省庁や施設等を含む関係機関、団体、当事者などのアクターが連携を図り、政策を形成するシステムの構築が喫緊の課題といえる。

[注]

- [1] 厚生労働省, 「平成25年度の児童相談所での児童虐待相談対応件数等」,
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000052785.html> (アクセス: 2014年7月25日)
- [2] 児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会のとりまとめ, 「社会的養護の課題と将来像」, 2011年7月, p2
http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/syakaitrki_yougo/dl/08.pdf (アクセス: 2014年7月25日)
- [3] 厚生労働省, 「社会的養護の現状について(参考資料) 平成26年3月」, p6
http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/syakaiteki_yougo/ (アクセス: 2014年7月25日)
- [4] 厚生労働省, 3同資料, p6
- [5] 日本知的障害者福祉協会編, 『平成24年度 全国知的障害児者施設・事業実態調査報告書』, 2014年3月
- [6] 厚生労働省, 3同資料

- [7] 厚生労働省雇用均等・児童家庭局, 「児童養護施設入所児童等調査結果の概要 (平成20年2月1日現在)」2009年7月
http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/syakaiteki_yougo/ (アクセス: 2014年9月16日)
- [8] 日本知的障害者福祉協会編, 5同書, p55
- [9] 日本知的障害者福祉協会編, 5同書, p58
- [10] 日本知的障害者福祉協会編, 5同書, p68-69 (ただし措置および契約の人数についてp68の数値とp69の数値に違いがあるため、措置および契約の人数についてはp69の数値を用いた)
- [11] 日本知的障害者福祉協会編, 5同書, p93
- [12] 日本知的障害者福祉協会編, 5同書, p95
- [13] 日本知的障害者福祉協会編, 5同書, p97
- [14] 日本知的障害者福祉協会編, 5同書, p85-86
- [15] 日本知的障害者福祉協会編, 5同書, p77-80
- [16] 日本知的障害者福祉協会編, 5同書, p76-77
- [17] 日本知的障害者福祉協会編, 5同書, p84
- [18] 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課長「障害児施設の入所に係る契約及び措置の運用について」2009年11月17日
- [19] 日本知的障害者福祉協会編, 5同書, p80
- [20] 厚生労働省, 3同資料
- [21] 厚生労働省, 3同資料, p1
- [22] 厚生労働省雇用均等・児童家庭局, 7同資料, p6
- [23] 厚生労働省雇用均等・児童家庭局, 7同資料, p10-11
- [24] 厚生労働省雇用均等・児童家庭局, 7同資料, p9
- [25] 厚生労働省雇用均等・児童家庭局, 7同資料, p10
- [26] 厚生労働省, 3同資料, p87
- [27] 厚生労働省, 3同資料, p87
- [28] 高橋重宏監修, 児童福祉法制定60周年記念 全国子ども家庭福祉会議実行委員会編, 『日本の子ども家庭福祉 - 児童福祉法制定60年の歩み』, 2007年, p42
「平成12年 社会福祉施設等調査: 結果の概要」
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/23-22c.html> (アクセス: 2014年9月14日)
- [29] 厚生省児童家庭局, 『児童福祉五十年の歩み』, 1998年, p42
- [30] 厚生省児童家庭局, 29同書, p53
- [31] 社会保障審議会児童部会, 「『児童虐待への対応など要保護児童および要支援家庭に対する支援のあり方に関する当面の見直しの方向性について』の取りまとめについて」, 2003年11月, 「検討の経緯」,
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/11/s1117-4.html> (アクセス: 2014年9月14日)
- [32] 社会保障審議会児童部会, 「児童虐待の防止等に関する専門委員会」報告書, 2003年6月,
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/06/s0618-2.html> (アクセス: 2014年9月21日)
- [33] 社会保障審議会児童部会, 32同報告書
- [34] 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年10月, 「はじめに」,
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/10/s1027-8.html> (アクセス: 2014年9月14日)

- [35] 社会保障審議会児童部会, 34同報告書, 「1. 社会的養護のあり方について」
- [36] 社会保障審議会児童部会, 34同報告書, 「7. 学校教育など関連分野との連携」
- [37] 社会保障審議会児童部会, 34同報告書, 「3. 施設養護のあり方（施設サービス体系のあり方等）について」
- [38] 社会保障審議会児童部会, 32同資料
- [39] 社会保障審議会児童部会, 「第1回 今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会」配布資料1,
<http://www.wam.go.jp>（アクセス：2014年9月9日）
- [40] 厚生労働省, 「今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会中間とりまとめについて」2007年5月29日, 「はじめに」,
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/05/s0529-5.html>（アクセス：2014年9月9日）
- [41] 厚生労働省, 40同資料, 「はじめに」
- [42] 厚生労働省, 40同資料, 「1. 今後の社会的養護の基本的方向」
- [43] 厚生労働省, 40同資料, 「2. 社会的養護の質の向上に向けた具体的施策」
- [44] 社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会, 「社会的養護体制の充実を図るための方策について」報告書, 2007年11月29日,
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/11/s1129-7.html>（アクセス：2014年9月14日）
- [45] 厚生労働省, 2同資料
- [46] 厚生労働省, 44同報告書, 「基本的考え方」
- [47] 厚生労働省, 44同報告書
- [48] 厚生労働省, 2同資料
- [49] 社会保障審議会児童部会, 34同報告書, 「はじめに」
- [50] 厚生労働省, 40同資料, 「はじめに」
- [51] 「社会的養護の課題と将来像」には、ほかにも里親及び里親支援機関、ファミリーホーム、自立援助ホーム、児童家庭支援センターが明記されているが、本論文では児童養護施設との関係を主たる内容としているために記載から除いた
- [52] 厚生労働省, 40同資料, 「1. 今後の社会的養護の基本的方向」
- [53] 厚生労働省, 2同資料
- [54] 厚生労働省, 2同資料
- [55] 厚生労働省, 44同報告書
- [56] 厚生労働省, 2同資料
- [57] 山田明, 「戦後民主運動の前進と障害児問題」(田中昌人編『障害児問題』, ミネルヴァ書房), 1979年, p196
- [58] 厚生省児童家庭局編, 29同書, p11
- [59] 手塚直樹, 『障害者福祉論』, 光生館, 1981年, p171-172
- [60] 厚生省児童家庭局編, 『児童福祉四十年の歩み』, 1988年, p28-29
日本知的障害者福祉協会編, 5同書
- [61] 厚生省児童家庭局編, 『児童福祉四十年の歩み』, 1988年, p28-41
- [62] 厚生省児童家庭局編, 29同書, p19, p101-113
- [63] 古川孝順, 「社会福祉基礎構造改革」(右田紀久恵・高澤武司・古川孝順編『社会福祉の歴史 政策と運動の展開』有斐閣, 2004年) および厚生省社会・援護局企画課監修, 『社会福祉基礎構造改革の実現に向けて』(中央法規, 1998年)を参照

- [64] 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部福祉課, 「第1回障害児支援の見直しに関する検討会」, 資料1,
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000almx.html> (アクセス: 2014年9月15日)
- [65] 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部福祉課, 「障害児支援の見直しに関する検討会報告書」, 「6. 入所施設の在り方」,
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000almx.html> (アクセス: 2014年9月5日)
- [66] 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部福祉課, 65同報告書, 「6. 入所施設の在り方」
- [67] 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部福祉課, 65同報告書, 「8. 法律上の位置付けなど」
- [68] 厚生労働省社会・援護局, 「障害児支援の在り方に関する検討会」, 「第1回 資料1」,
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000almx.html> (アクセス: 2014年9月9日)
- [69] 厚生労働省社会・援護局 障害児支援の在り方に関する検討会, 「今後の障害児支援の在り方について(報告書)～『発達支援』が必要な子どもの支援はどうあるべきか～」, 2014年7月16日,
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000almx.html> (アクセス: 2014年9月9日)
- [70] 厚生労働省社会・援護局 障害児支援の在り方に関する検討会, 69同報告書, 「2. 今後の障害児支援の在り方を考えるに当たって重要なポイント」
- [71] 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課長, 「障害児施設の入所に係る契約及び措置の運用について」2009年11月17日の通達(18同通達)から、社会保障審議会障害者部会報告(2008年12月16日)においても措置と契約の判断のガイドラインを作成するよう指摘されていることが述べられている。「平成24年度 全国知的障害児入所施設実態調査報告」には、具体的な数値が記載されている(5同書)。
- [72] 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課長, 18同通達
- [73] 厚生労働省, 2同資料
- [74] 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課, 「第3回 障害児支援の見直しに関する検討会議事録」, 2008年4月25日,
<http://www.whlm.go.jp/shingi/2008/04/s0425-7.html> (アクセス: 2014年9月5日)
- [75] 日本知的障害者福祉協会編, 5同書
- [76] 厚生省大臣官房障害保健福祉部長通知, 「知的障害児、盲児施設、ろうあ児施設・知的障害者厚生施設の併設型施設の取り扱いについて」, 1999年7月19日
- [77] 日本知的障害者福祉協会編, 5同書
- [78] 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部「全国厚生労働関係部局長会議(厚生分科会)資料」, 2013年2月20日
- [79] 厚生省身体障害者福祉審議会・中央児童福祉審議会障害福祉部会・公衆衛生審議会精神保健福祉部会, 「今後の障害保健福祉施策の在り方について」, 1999年1月19日,
http://www.mhlw.go.jp/houdou/1101/h0125-1_9.html (アクセス: 2014年9月9日)
- [80] 厚生省身体障害者福祉審議会・中央児童福祉審議会障害福祉部会・公衆衛生審議会精神保健福祉部会, 79同資料
- [81] 厚生省身体障害者福祉審議会・中央児童福祉審議会障害福祉部会・公衆衛生審議会精神保健福祉部会, 79同資料
- [82] 厚生省中央児童福祉審議会, 「今後の知的障害者・障害児施策の在り方について」, 1999年1月25日,
http://www.nise.go.jp/blog/2000/05/b2_h110125_01.html (アクセス: 2014年9月9日)
- [83] 川島良雄, 「知的障害児についての社会的養護の動向と課題に関する考察」(徳山大学総合研究所

紀要 第34号所収), 2012年, p72

[84] 川島, 83同論文, p76

[85] 厚生労働省雇用均等・児童家庭局, 「第1回 今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会議事録」, 2007年2月2日,

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000allv.html> (アクセス: 2014年7月25日)

[86] 総務省, 「児童虐待の防止等に関する政策評価<評価の結果及び勧告>」, 2012年1月20日,

http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/53256.html (アクセス: 2014年10月21日)

※本論文執筆後に「社会的養護の現状について(参考資料)平成27年4月」および「児童養護施設入所児童等調査結果(平成25年2月1日現在)」が厚生労働省より公表されたため、本論文では、両資料とも旧資料を用いたこととお断りしておく。

Summary

Challenges and the Current State of Social Care for Children
— From the Viewpoints of a Child Welfare Policy and a Disabled Children Policy —

Yukiko Urisu

In our country, the number of children who require social care has been increased. However, the classification of children's social care facilities does not include the residential facilities for disabled children that are utilized by the children who are disabled and also abused. Although the disabled children who are also abused are defined as "Children" under the Child Welfare Act, the current situation is that a contradiction occurs in the admission system to facilities depending on whether the case is subject to the child welfare policy or the disabled children policy, due to the difference in the application of those policies.

Therefore in this paper, the current state and challenges of social care for children are discussed from the viewpoints of a child welfare policy and a disabled children policy.

From the discussion, it has been found that the social care for children in our country is primarily for abused children and there is a lack of view regarding disabled children with a history of abuse. In order to solve this problem of social care for children, a recommendation was made to establish a system to form a draft of policy which includes "all children" in our country as subjects.

Keywords Social Care, Child Welfare Policy, Disabled Children Policy,
Child Abuse, Residential Facilities for Disabled Children

(2015年5月14日受領)