

家庭的養護の推進と地域子育て支援に関する一考察

伊 藤 龍 仁

愛知東邦大学

家庭的養護の推進と地域子育て支援に関する一考察

伊藤 龍 仁

—目次—

1. はじめに ～研究の背景と目的
2. 調査の概要と倫理的配慮
3. 市町村子育て支援との連携モデルにおける社会的養護
4. 「家庭養護」としてのファミリーホーム制度
5. おわりに ～ファミリーホームの養育構造と子ども・子育て支援

1. はじめに ～研究の背景と目的～

今、わが国の社会的養護は大転換の只中にある。それは、①施設養護中心から家庭的養護の推進へ②社会的養護と市町村の子育て支援との連携へ（「社会的養護の課題と将来像（＝将来像）」厚労省2011）という二つの側面から成り立っている。

また、今日の社会的養護においては要保護児童に加えてその家庭を対象とする支援が求められ、児童養護施設等へのファミリーソーシャルワーカー配置や、「家族再統合」という援助概念に基づく児童相談・養護実践が展開されている。このような施設や行政による家庭支援の強化も、今日の社会的養護改革と無縁ではない。これら一連の社会的養護改革は、国連子どもの権利条約（1994年）や国連児童の代替的養護に関するガイドライン（2009年）という国際的な子どもの権利保障の潮流に沿って登場し、変容する家族や地域社会に対応するために取り組まれてきたものである。

これまで語られてきた社会的養護の子ども・子育て支援とは、あくまで養護問題発生（親子分離に至ること）を予防し、家庭復帰後の養護問題再発を防止するためのアフターケアとして語られることが一般的であった。しかし、社会的養護を利用する子どもとその家族が、保護措置（委託）前と家庭復帰後に生活するのは「地域」である。また、今回示された将来像が求める支援モデルの中には、市町村の子育て支援と一体となった社会的養護の役割が示されている。

ただ、社会的養護そのものの在り様が里親等を核とする家庭的養護へと変わりゆく中で、それがどのように想定されており、具体的な実現の道筋があるのだろうか。即ちそれは、「家庭的養護における子育て支援」という新たなテーマを想起することにつながるものであり、施設における要保護児童とその家庭を対象とした支援に加え、小規模施設や里親等による地域の要支援児童とその家庭への支援という新たな課題が浮かび上がることになる。このように、かつて異なる領

域として議論されてきた「社会的養護」と「地域の子育て支援」という二つの領域を融合し、実践化することが21世紀の児童福祉に求められている。

そこで本稿は、社会的養護と市町村子育て支援との連携がどのように整備されようとしているのか、という政策的な方向性を概観した上で、家庭的養護には何ができ、何ができないのかという視点から、地域子ども・子育て支援における社会的養護の役割について考察したい。

2. 調査の概要と倫理的配慮

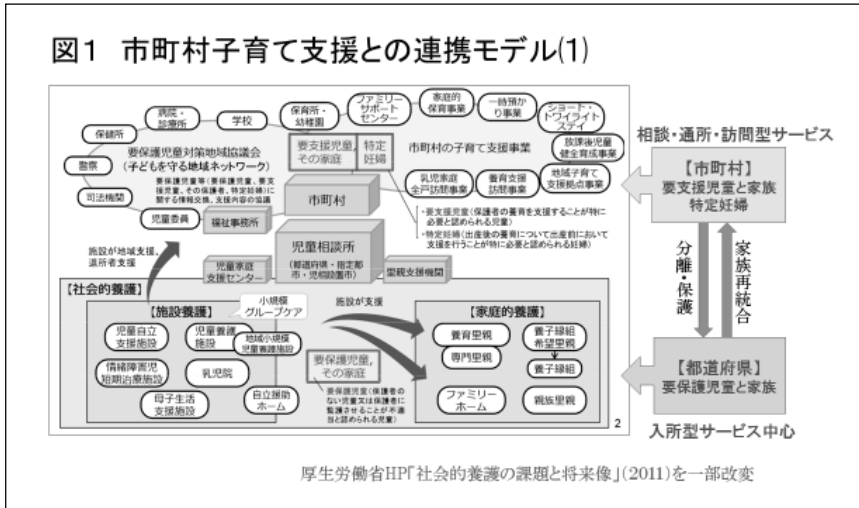
本研究における上記の研究課題を検証するために、まず、(1) 厚生労働省ホームページ、ファミリーホーム・里親関連文書等への文献調査を行った。また、(2) 中部地方の都市部に設立されているA-ファミリーホーム（以下＝FH）の運営、援助実践、児童相談所等の関係機関等との連携、会議等への参与観察調査を行った。参与観察調査の対象としたFHとは、児童福祉法上の第2種社会福祉事業として2009年に制度化された小規模住居型児童養育事業である。FHは、今後15年程の間に1000か所の設置と5000名の委託児童が見込まれており、家庭養護の主力と期待されている。その一方で、制度化から間もなく十分な実態把握がされないままFHに関する議論が行われており、先行研究も極めて限られている。そこで、制度化後に事業化を図り、研究協力を得やすいA-FHを参与観察調査の対象として実態把握を行いながら検証を行った。調査期間は2013年4月から2014年6月である。

尚、本研究は参与観察という手法を採用しているため、①委託児童とその家族への人権への十分な配慮②個人を特定できるケースを公表しない③発表に際しては代表者の事前承認を得る、等の倫理的な配慮を行っている。

3. 市町村子育て支援との連携モデルにおける社会的養護

国が示している将来像によれば、「社会的養護は市町村の児童家庭相談や子育て支援と一連につながるもの」（厚労省2011）であり、市町村子育て支援と密接に連携して推進されるべきものであると示されている。これまでの社会的養護は、子育て支援とは別の領域として扱われてきたのであるが、図1のように将来像の中の子育て支援と社会的養護は1枚の図にまとめられている。そして、図1の上部には市町村管轄の子育て支援サービスが示され、その対象は「要支援児童とその家庭」「特定妊婦」と定義づけられている。そして、そのサービス内容は、多様な相談・通所・訪問型の子育て支援サービスに加えて学校や病院、保健所、警察、司法機関が担うものとされている。

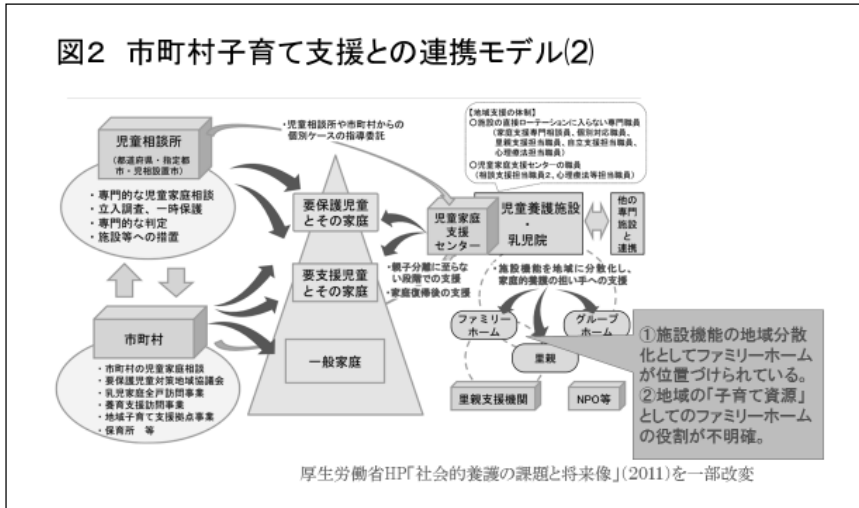
図1 市町村子育て支援との連携モデル(1)



一方、図1の下部に都道府県が管轄する社会的養護サービスがまとめられ、その対象は「要保護児童とその家庭」と定義されている。そして、社会的養護は施設養護と家庭的養護に分類されて成り立っており、主に入所型サービスが中心となっている。また、この領域における児童相談所が担う役割は大きく、親子分離措置やサービスの決定、その解除、その他高度に専門的な子どもと家庭の相談援助機関と位置付けられている。このように、図1で確認できることは、子育て支援と社会的養護が一体的に図示されているにもかかわらず、①子育て支援は市町村②社会的養護は都道府県、というように管轄する行政が従来通り異なったままの構図が示されており、子どもが家族から分離保護されて社会的養護を利用する際には市町村の管轄を離れて都道府県の管轄に移行し、家庭復帰する際にはその逆に管轄が移行することを意味している。

次に、図2における市町村子育て支援との連携モデル(2)において、子育て支援の対象者としての「要保護児童とその家庭」「要支援児童とその家庭」に加え、一般家庭が一体的に△上に並べて示されている。つまり、子育て支援の対象として示されてきた「要保護児童とその家庭」や「要支援児童とその家庭」、そして支援対象として前面に示されることのなかった「一般家庭」というそれぞれのカテゴリーが分離され分かれたものではなく、それぞれの状況次第で入れ替わったり変化する可能性を含みながら整理されたことを意味している。

図2 市町村子育て支援との連携モデル(2)



厚生労働省HP「社会的養護の課題と将来像」(2011)を一部改変

その一方で、児童相談所と社会的養護の支援対象は主に要保護児童とその家庭および要支援児童とその家庭と図示されている。その中にFHと里親が「施設機能の地域分散化」と位置づけられているが、施設同様の機能を地域に分散化するという意味でとらえられているとすれば、それは家庭養護の構造や機能と矛盾していないのかという点に疑問が生じる。つまり、施設養護と同様の機能を有していない里親やFHに、地域の要支援児童とその家庭を支援することができるかどうかという点に関しては明らかにされておらず、今後の検証が不可欠な課題となっている。さらにそれは、里親やFHが担っている地域の子ども・子育て支援という役割・機能を、どのように評価し、位置づけていくのかという課題でもある。そして、小規模化・地域分散化する社会的養護が、従来通り都道府県による管轄のままでよいのかという議論にもつながる課題だといえよう。

このように、社会的養護が一部の要保護児童とその家庭のみを対象とするものから、要支援児童とその家庭まで支援対象を拡大し、それは地域の一般家庭と区別することさえ不可能な対象であることを踏まえる必要があることが明示されていることが確認できる。さらに、施設養護中心から家庭的養護へと変化する社会的養護の姿は、社会的養護の地域分散化を意味する中で、里親やFHという家庭養護が担う子ども・子育て支援というものが、従来のような「施設機能の地域分散化」という単純な図式で成り立つかといえ、そうはいかないのではないかとわざわざを得ない。なぜならば、今日の施設には法令に基づく設備環境や人員配置定められ、地域交流スペースや心理室、親子生活訓練室まで整っている。物的な環境に加え、職員はすべて有資格者であり、ケアワーカーとして配置される保育士や児童指導員に加え児童心理やソーシャルワークの専門職まで配置されている。それと比較して里親やFHには建物設備や人員の明確な基準も存在していない。委託された子どもの養育だけでも手一杯の中で、子どもを残して外出することもできない現状がある。建物設備に関しても、一般家屋では面会室の確保さえままならないはずである。

このように、大きな違いがある家庭養護と施設養護が、社会的養護として地域で同等に捉えら

れたり、逆に地域生活を営むにもかかわらず子育て資源として無視されたまま認識されないとすれば非常に残念なことであり、連携モデル自体が成立しないことになる。それは同時に、地域で生活する家庭養護に委託されている当事者にとっても、その地域における子ども・子育て支援から切り離されてしまうことを意味し、危惧される事態といえる。

そこで、地域に分散化する社会的養護の一つとして図2にも示されているFHに焦点を当て、家庭養護とは何かという定義を確認しつつFHの構造と機能に関する検証を試みたい。

4. 「家庭養護」としてのファミリーホーム制度

まず、FHが家庭養護として位置づけられている点を「里親及びファミリーホーム養育指針（以下、指針）」（厚労省 2012）から確認したい。横堀（2012）によれば、この指針は2011年9月から翌年の3月までという短期間で検討されたものであるが、「曖昧だった家庭的養護をきちんと定義しなおし」（木ノ内 2012）、「家庭養護」の定義と「ファミリーホーム」の姿を明確に示した。また、ワーキング委員として指針の策定に携わった横堀は、「他の社会的養護施設は、養育論やケア内容にあたるものをこれまでの実践の中で何らかの形で言語化してきている経緯があるが、家庭養護の目指す養育のあり方にあたるガイドラインは、実質、この機会に一から作成された」（横堀 2012）と、その経緯を述べている。このように、制度化からの歴史が浅いFHの定義や位置づけに関する議論の蓄積は非常に浅いものであるため、本稿におけるFHの検証は、この指針を中心に整理することにした。

さて、「家庭養護」という表記に関しては、2009（平成21）年12月に国連総会で採択された「児童の代替的養護に関するガイドライン」の用語に照らし合わせ、それまで「家庭的養護」という枠組みの中に混在していた里親（ファミリーホームを含む）と、グループホームや地域小規模児童養護施設など施設における小規模なケア形態を区別し、前者を「家庭養護（family-based care）」、後者を「家庭的養護（family-like care）」と区別したことに基づいて整理されたものである。そこで、本稿においても里親とファミリーホームを「家庭養護」と表記し、施設における小規模なケア形態を含む「家庭的養護」と区別して用いたい。

その上で指針「3. 里親・ファミリーホームの役割と理念」の中に、「里親及びファミリーホームは、社会的養護を必要とする子どもを、養育者の家庭に迎え入れて養育する「家庭養護」であり、「社会的養護の担い手として、社会的な責任に基づいて提供される養育の場である」として、FHを家庭養護として明確に位置づけた。そして、「社会的養護の養育は、家庭内の養育者が単独で行えるものではなく、家庭外の協力者なくしては成立し得ない。養育責任を社会的に共有して成り立つものである。また、家庭内における養育上の課題や問題を解決し或は予防するためにも、養育者は協力者を活用し、養育のありかたをできるだけ「ひらく」必要がある」と記し、FHや里親の社会的責任を明確化し、家庭という私的な場に「家庭外の協力者」を活用し、密室化しやすい家庭を「ひらく」必要があると記している。

次に、「家庭養護」のあり方に関して、指針の「5. 家庭養護のあり方の基本」において、家

庭の要件とは、①一貫かつ継続した特定の養育者が確保されていること、②特定の養育者との生活基盤が共有されている、③同居する人たちとの生活が共有されている、④生活に柔軟性がある、⑤地域社会に存在している、という5点であり、「家庭養護」はそのすべてを満たしていなければならない、と原則を示した。

さらに、このような「家庭養護」における養育は、社会的養護の担い手として、権利擁護の視点や専門性に裏付けられた養育を行い、研修・研鑽による養育力向上を求められ、児童相談所、里親支援機関、市町村の子育て支援サービス等を活用してネットワークの中で社会的なつながりを持ち、自らの養育を「ひらき」社会と「つながる」必要があるとされている。そして、家庭の弱さと強さを自覚し、安心感・安全感のある家庭で子どもの自尊心を育み、自立して生活できる力を育み、子どもたちの帰ることのできる家となることを求めている。

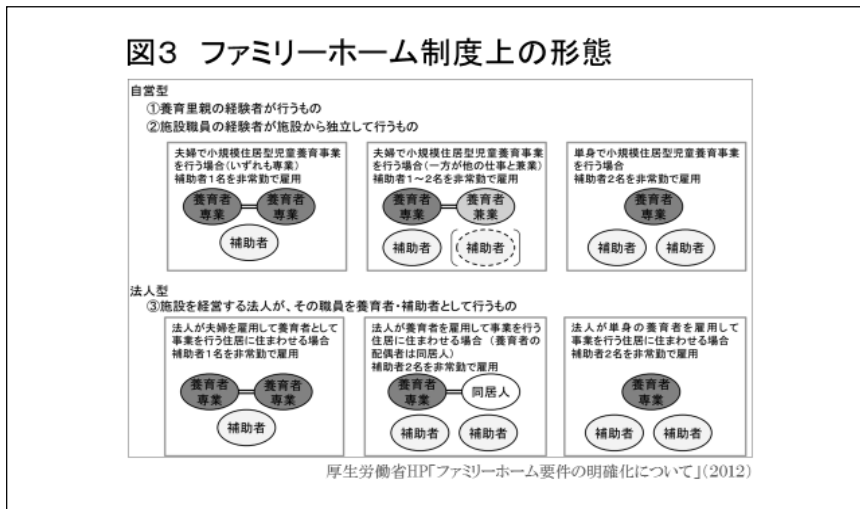
そして指針は、FHの位置づけを以下のように明確化した。

- (1) ファミリーホームは、養育者の住居に子どもを迎え入れる「家庭養護」の養育形態である。里親家庭が大きくなったものであり、施設が小さくなったものではない。
- (2) ファミリーホームの養育者は、子どもにとって職員としての存在ではなく、共に生活する存在であることが重要である。したがって養育者は生活基盤をファミリーホームにもち、子どもたちと起居を共にすることが必要である。
- (3) ファミリーホームの基本形は夫婦型であり、生活基盤をそこに持たない住み込み職員型ではない。児童養護施設やその勤務経験者がファミリーホームを設置する場合には、「家庭養護」の特質を十分理解する必要がある。
- (4) 養育者と養育補助者は、養育方針や支援の内容を相互に意見交換し、共通の理解を持ち、より良い養育を作り出す社会的責任を有している。
- (5) 養育補助者は、家事や養育を支援するとともに、ファミリーホーム内での養育が密室化しないよう、第三者的な視点で点検する役割も担うことを理解する。
- (6) 補助者が養育者の家族である場合には、養育がひらかれたものとなるよう、特に意識化することが必要である。
- (7) ファミリーホームは、複数の子どもの迎え入れ、子ども同士が養育者と一緒に創る家庭でもある。子ども同士の安定を図るため、子どもを受託する場合は、子どもの構成や関係性を考慮し、児童相談所との連携が大切になる。また、養育者が子ども同士の関係を活かし、子ども同士が成長しあうために、どのようなかかわりが必要かという観点を持ちながら養育にあたる必要がある。

このように、FHは「家庭養護」としての位置づけが明確に定まると同時に、そのあり方も明確化された。たとえば、(1)「里親家庭が大きくなったものであり、施設が小さくなったものではない」という文面は、それまでの「施設か里親か」という議論に終止符を打ち、(2)「養育者は生活基盤をファミリーホームにもち、子どもたちと起居を共にする」「基本形は夫婦型であり、生活基盤をそこに持たない住み込み職員型ではない」と明記されていることは、いわゆる地域小

規模施設などのグループホームとは一線を画し、「家庭養護」の本質を見失わないために重要な原則となっている。

次にFHの形態に関して、下の図3のように、①養育里親の経験者が施設から独立して行うもの「自営型」と、施設を経営する法人がその職員を養育者として雇用して行う「法人型」に大別されており、「自営型」「法人型」それぞれに①夫婦專業型②夫婦兼業型③単身型が示されている。つまり、大きく2分される中で6通りのFHが想定されている。



「ファミリーホーム」という言葉は「家族」と「家庭」を合わせて作られた造語であるが、わが国の「家庭養護」と位置づけられたFHの本質を表しているように感じられる。家族社会学者の森岡（1997）によれば、家族とは「夫婦・親子・きょうだいなど少数の近親者を主要な成員とし、成員相互の深い感情的なかかわりあい（emotional involvement）で結ばれた、幸福（well-being）追求の集団である」（森岡 1997）とされている。確かに家族は多様化しているが、夫婦や親子等の成員相互間の、感情的なかかわりあいが成立している「家族集団」の中に子どもを迎え入れて養育する、という意味は大きい。

このような意味からも、いわゆる婚姻関係を前提とした「生殖家族」を形成していない単身者を雇用して住居に住ませる法人型のFHが「家庭養護」なのかどうかについて吟味する必要があるだろう。

昨年愛知県で開催された「第8回ファミリーホーム全国研究大会」大会要綱の開催趣旨には「児童養護施設の設置する「法人型」のファミリーホームが開設されたとき、それは、私たち現行のファミリーホームが願望してきた「家庭養護」のイメージと一致するのでしょうか？」（あいち大会実行委員会 2013）という記述が載っている。ここで提起されているのは「家庭養護」の本質を問う疑問なのだろう。

以上のようにFHの制度設計を確認することによって、家庭養護としてのFHの特徴が概観でき

ると同時に、制度的な課題を内包したまま多様な形態のFHが存在し得ることが理解できる。そのため、FHの課題に関する調査・研究も始まっており、FH内の養育者及び委託児童間の暴力や虐待に関する危惧（田嶋 2014；吉村 2014他）等の指摘もなされ始めており、注視していく必要がある。里親同様に多様なFHの実態把握に関しては、厚労省や全国協議会が行う全国調査の検証に加え、各地に誕生している個別のFHにおける実証的な検証が不可欠である。

次に本稿は、筆者が行った参与観察調査から得られた知見に基づき、FHの養育（援助）構造に関して、地域小規模児童養護施設の比較に基づいた検証を行った。その結果が下記の表1である。

この表で明らかなように、「家庭的養護」として見分けが付きにくい地域小規模児童養護施設とFHは、どちらも要保護児童6名程度を受け入れる社会的養護の受け皿であるにもかかわらず、その特徴は大きく異なっている。地域小規模施設は本体施設と一体的に運営される児童養護施設であり、従来の本体施設からの支援を得ながら施設機能を地域に分散化し得る機能があるのではないかと考えられる。その一方で、FHは地域に独立した家庭を活用する家庭養護であり、施設機能とは大きく異なっている。

また、FHの養育は家庭養護としての枠の中にあり、養育者が固定されている。それは、養育者の負担感の大きさと表裏一体で成り立っているともいえるが、その点が地域住民として存在している養育者が学校等との養育関係機関との連携を取りやすくする。つまり、交替で勤務する施設と異なり、固定された養育者との対応が取りやすくなる。また、このようなFHの養育体制が地域における社会的養護の普及啓発にも結び付くと考察できる。

表 1
援助構造の比較

【FHの特徴】

- 専門性よりも経験重視
- 養育者が固定されている
- 養育者の責任と負担が大
- 養育支援体制が不足
- 建物設備環境に限界
- 生活の自由度が大
- 柔軟な家庭生活

	ファミリーホーム	小規模施設
養育体制	養育者2名 +非常勤補助者1名	常勤職員2名 +非常勤職員1名
事業者・養育者の資格要件	里親・元施設職員 一定の経験必要	保育士等有資格者 経験不要
養育者の拘束時間 拘束形態/宿泊	12~24時間 勤務+生活/毎日	8時間（超過あり） 勤務/週1~2回
主たる養育者の 週休数	自営型：なし 法人型：週休1~2日	週休平均2日
主たる養育者の交替	自営型：交替なし 法人型：交代制勤務	交代制勤務
緊急時支援体制	自営型：なし（インフォーマル依存） 法人型：あり（法人・本体施設）	あり（法人・本体施設）
他の専門職配置	なし（養育者が兼務）	FSW・心理職・事務員・ 栄養士他（本体施設）
生活以外の建物設備	なし（事務室）	面会室・親子訓練室・心理室 グラウンド・地域交流室・事務室
養育者の裁量	自営型：自由 法人型：一部制限	施設管理下で制限
生活の質	柔軟・臨機応変	規則的・単調

5. おわりに ～ファミリーホームの養育構造と子ども・子育て支援～

以上のように、地域の子育て支援という視点からFHの制度設計と養育（援助）構造に照らし合わせて考察した結果をまとめると、以下のようになる。

- (1) 現制度下のFHは自営型と法人型に分類され、さらに夫婦専業型、兼業型から単身型まで多種多様な形態が認められている。そして養育者の経験や専門性も大きく異なり、建物設備については全く違う。それぞれのFHの援助・養育構造や委託児童の構成によっても様相が異なってくるため、各FHの「できること・得意なこと」が異なり、それが時期により変化しやすいことも留意する必要がある。その一方で、地域社会の中で生活を営み、援助者が交替しないFHが地域で施設や他機関と連携して子ども・子育て支援を行い、社会的養護を普及啓発する意義は大きいと感じられる。
- (2) 施設や里親よりも特定の養育者に負担がかかるFHの援助・養育構造は、施設とは異なっており、FHの援助対象者は限定される。家庭養護は養育者の家庭を提供して行う社会的養護であるが、日常の家庭生活が維持できなくなるような無理をするべきでない。現制度下では、地域の一般家庭や要支援児童とその家庭への子育て支援への余力を持ち得ていないのではないかと思われる。

このように、FHが単独で子育て支援に果たし得る役割や機能は非常に限定的だと言わざるを得ない。しかし、施設や他機関と連携して要保護児童とその家庭の支援を行い、地域で社会的養護を普及啓発する役割を担うことが期待できる。この点に関しては、法人型のFHの方が、施設との連携体制が構築しやすいといえるが、「家庭養護」としてのあり方とどのように整合していくのが問われることになるだろう。

このように、家庭的養護の推進によって、社会的養護と地域の子育て支援が連携する道筋が示されることにより「家庭的養護における子育て支援」への期待と可能性を感じる一方で、様々な課題が浮き彫りになっている。わが国の子どもと家族の現状を踏まえるならば、これらの施策は決して切り離されて運用されるものではなく、早急に一体的な支援システムとして整備すべき領域である。本稿はそのためのいくつかの課題を明らかとすることができたのであるが、それは、生まれ変わろうとしている社会的養護が地域で果たす役割を明確にするという意味もある。

尚、本研究は、1 FHの限定的な期間の参与観察に基づく知見に頼っており、さらに複数のFHからの質的量的なデータ収集が課題である。また、「家庭的養護の推進」とは、施設の小規模化から里親委託の推進まで幅広い施策を示しており、本稿で取り上げたFHについては、その一分野に過ぎないことも確認しておきたい。

【引用・参考文献】

- あいち大会実行委員会（2013）「あいち大会開催趣旨」『第8回ファミリーホーム全国研究大会要綱』，3-4.
- 伊藤龍仁（2014）「ファミリーホーム制度と実践の充実を求めてー第8回ファミリーホーム全国研究大会を終えて」『社会的養護とファミリーホーム』vol. 5，25-30，福村出版.
- 金井剛（2012）「愛着理論を知るー歴史、基礎知識、里親養育との関連での功罪」『里親と子ども』vol. 7，52-57，明石書店.
- 木ノ内博道（2012）「特集にあたって」『里親と子ども』vol. 7，6-8，明石書店.
- 厚生労働省（2011）「社会的養護の課題と将来像 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とりまとめ 平成23年7月」
http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/syakaiteki_yougo/dl/08.pdf（2013年9月11日）.
- 厚生労働省（2012）「里親及びファミリーホーム養育指針」厚生労働省雇用均等・児童家庭局通知.
- 厚生労働省（2012）「ファミリーホームの要件の明確化について」
http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/syakaiteki_yougo/dl/yougo_genjou_13.pdf（2013年9月26日）.
- 厚生労働省（2013）「社会的養護の課題と将来像の実現に向けて」
http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/syakaiteki_yougo/dl/yougo_genjou_02.pdf（2013年9月11日）.
- 田嶋誠一（2014）「児童福祉法改正と施設内虐待の行方ーこのままでは覆い隠されてしまう危惧をめぐって」『社会的養護とファミリーホーム』vol. 5，12-24，福村出版.
- ト藏康行（2012）「社会的養護の改革とファミリーホームのこれから」『里親と子ども』vol. 7，37-42，明石書店.
- ト藏康行（2014）「ファミリーホーム制度化5年目を迎え」『社会的養護とファミリーホーム』vol. 5，7-11，福村出版.
- 山縣文治・藤林武史（2012）「特集 代替の養育に関するガイドライン 特集にあたって」『子どもの虐待とネグレクト』vol. 14(3)，294-296，日本子ども虐待防止学会.
- 森岡清美他（1997）『新しい家族社会学 四訂版』培風館.
- 横堀昌子（2012）「里親及びファミリーホーム養育指針の策定の目的と構造」『里親と子ども』vol. 7，19-24，明石書店.
- 吉村美由紀（2014）「ファミリーホームの養育に関する調査研究ー子どもとの豊かな関係・生活づくりに向けた課題の検討」『子どもと福祉』vol. 7，124-134.

受理日 平成26年10月1日