

吉田幸恵著

# 『社会的養護の歴史的変遷

—— 制度・政策・展望』



評者：津崎 哲雄

## 1 はじめに

本書は日本の児童養護施設／児童養護政策・制度の歴史的展開を分析検討した成果である。ガラパゴス化した児童養護施設<sup>(1)</sup>という極めて日本的な社会構築物の在り様を、政策主体と運動体の関連を縦軸に、それらが公にした施策文書の分析を横軸に、この分野における研究者の言説を駆使しながら検討している。難しい分析・議論・考察が連続と続くのかと思いきや、十数本の独立論文を整理統合、史的整合性を整えた論文博士論文の修正加筆で、狭く焦点化されたテーマで最新の調査・統計分析手法などを駆使した課程博士論文よりは、関係者であれば間違いなく読み易く、かつ読み応えがある。が、もちろん本書には強みと弱みがある。

## 目次

序章 今、児童養護施設をめぐる歴史的展開を明らかにする必要性

第I部 戦前の慈善事業と児童保護制度・政策の展開

第1章 明治期における近代的施設養護の

誕生

第2章 大正期の社会事業成立から昭和戦前期の戦時厚生事業へ

第II部 戦災孤児収容役割から開始された養護施設の展開

第3章 戦災孤児収容役割としての養護施設期

第4章 施設養護に向けられた疑義—ホスピタリズム論争

第5章 養護施設の積極的な意義の模索

第6章 児童養護実践研究の開始と「社会的養護」の浸透

第7章 定員割れ問題を背景とする施設再編構想

第III部 児童虐待問題対応役割としての児童養護施設の展開

第8章 「児童福祉法」第50次改正と家庭養育至上主義からの転換

第9章 「子供を未来とするために—児童養護施設の近未来（近未来像Ⅱ）」策定にみる運動体の意図

第10章 「児童虐待防止法」制定以降の「社会的養護」再編

第11章 子どもの権利擁護に関する国際的潮流と「社会的養護の将来像」

補論 戦後の児童養護制度・政策における「愛着理論」の影響

終章 わが国の児童養護制度・政策に関する課題と今後のあり方

資料編 資料1 明治期の児童救済年表

資料2 大正期～昭和戦中期（昭和19年まで）の児童保護年表

資料3 戦後の児童養護年表

(1) 児童養護施設とは先発国の Children's Home とは別の社会構築物で、資源独占性・規模・職員配置・残余性・烙印性からは total institution の一類型である。児童養護施設の社会人類学を著した Goodman (注(3)) は Child Protection Institution と訳出した。

第Ⅰ部は、養護施設誕生に至る児童救済／保護政策・制度の明治・大正・昭和初期における展開の概説であり、第Ⅱ部(3～7章)では第2次大戦後から50次児童福祉法改正(1997年)までの児童養護政策の展開が分析され、第Ⅲ部(8～11章)では1997年法改正から2015年頃までが検討されている。11章と終章の間の補論では愛着理論が再検討され、終章で課題・今後の展望が提示される。資料編では時期区分毎に3種の年表が作成されている。本書評は、内容の要約や紹介ではなく、評者の所感／論点提示であり、内容そのものは、読者自ら本書を細くか他所から確認していただきたい。

## 2 所感と論点

序章冒頭にあるように児童養護施設に関する研究、とりわけ博士論文に結実するような成果の多くは、児童養護施設における入所児の処遇・発達特性・トラウマ治療や職場／労働特性・入所児家族階層構造分析、権利ノート評価などのような個別関連局面に焦点化しているものがほとんどで、主養護資源たる児童養護施設に関わる政策・制度自体の史的展開を包括的に吟味するのではなく、そこに存在する施設養護資源とその利用者に研究者自身の専門的関心から光をあて何らかの成果を問うものであった(18～20頁)。本書はそういう意味では確かに新たな児童養護施設分析の視角を提示している。英国社会的養護戦後史展開を政府・自治体・専門職団体・当事者組織が公にした施策／関連文書の分析を通して行った評者の研究と、方法論的には少なからず共通している<sup>(2)</sup>。前史・「養護」概念の史的検討・愛着理論再検討などを土

台とし、戦後から現在までの政策動向を押さえ、課題や今後のあり方を探求しており、新たな知的刺激を与えてくれる。しかも、政策主体(著者は厚労省と規定)の政策動向の分析以上に、業界の2大ステイクホルダーである全国養護問題研究会(養問研)と全国児童養護施設協議会(全養協)の運動体としての本質を検討し、両者の特性・限界(と一部の可能性)を問うている。運動体としての本質は、施設維持存続・サービス安定供給・職場／待遇改善・措置制度維持であり、政策主体と全養協は相互依存の関係にあると分析している(244～248頁)。全養協は第二厚労省と揶揄される全国社会福祉協議会の下部組織として、既得権益(費用対効果チェック不在の措置費支弁と世襲同族経営など)保守のために施設存続維持を至高課業としていること(108～109頁、6章1節、135～138頁、終章2節)、同じ下部組織の全国乳児福祉協議会(全乳協)が国際的潮流の批判にさらされ生き残りのために施策文書を濫造していること(140～141頁、193～194頁)、養問研の「集団主義養護論は、養護問題の本質的認識に基づくものではなく、養護技術論の域を出るものではなかったため、理論的・実践的限界があった」(248頁)ことなどの分析は、真摯な研究姿勢の成果であろう。こうした運動体としての全養協や養問研が子どもの人権擁護を第一義的存在理由としているのではなく、「真に子どもやその家族の立場に立脚した運動になりえなかった」(249頁)という言説は、著者と評者の間でほぼ共有する認識に他ならない。以上が本書の強みである。

次に弱みというか首肯しかねる諸点を記す。

(2) 英国の児童ソーシャルワーク機関・自治体児童部とそのソーシャルワークの成立と展開を検討した(2003)『ソーシャルワークと社会福祉——イギリス地方自治体ソーシャルワークの成立と展開』、戦後社会的養護施策の展開を分析した(2013)『英国の社会的養護の歴史——子どもの最善の利益を保障する理念・施策の現代化のために』(ともに明石書店)など。

まず書名と内容に齟齬がある。本書は日本の児童養護施設に関するもので、「社会的養護」制度総体に関するものではない。社会的養護とは Children's Social (or State) Care の総体を意味し、そのゲイトキーパー機関たる児童相談所、先発国では社会的養護資源のマジョリティを占める family placement 資源（里親・養子縁組他）が残余的にしか言及されていない書の名には相応しくない。出版社の意向だろうが「……里親制度も含めた全体を概観することで、今後のあり方を展望する」と謳う帯にひかれた読者は落胆する。

第二に、博士論文では政策論的研究となっており、児童養護施設という社会制度を政策論的に論じ、児童養護施設最低基準を論じ、愛着理論の政策論的意味合いを独立した章で論じているが、児童養護施設というインスティテューションをゴフマン社会学（total institution 分析）の成果、あるいは民間施設経営の財政的裏づけ＝社会福祉法人制度の社会人類学的分析<sup>(3)</sup>などの知見が生かされていないのが惜しまれる。加えて、政策主体（＝厚労省と規定）という用語が多用されてはいるが含意が狭すぎよう。政策主体は行政官庁をも含むが、政策立案・法制化に携わる政党や政治家（国・地方両レベル）の方が主たる政策主体なのではないか。日本の児童養護施設政策に政党や政治家の直接関与が希薄なことは顕著だが<sup>(4)</sup>、それ自体がこの分野の政策決定過程における特性ではないか。ゆえに、

本書の鍵語である「政策主体」はかなり限定的な意味合いで用いられているといえよう。

第三は、1990年以降の家庭内児童虐待問題の発見を1994年国連子どもの権利条約批准と結びつける点である（137頁他）。国連子どもの権利委員会の検証評価につなげようとファミリーホーム制度化で家庭委託数を水増ししたり、恥の文化（国際的体面）で批准した権利条約の諸条項を実働化するイニシャチヴは政治家・行政職・児童福祉関係者には稀薄で、気鋭憲法学者も「条約の理解については反省しなければ……権利条約の意義を疑って……」わざわざ権利条約に頼らずとも国内法で間に合うと考えていたと表白している<sup>(5)</sup>。児童相談所も児童虐待を「せっかん」とラベル替えして80年代末まで隠蔽し続けてきた。日本での児童虐待問題発見は諸要因が絡む社会構築の結果であり、これ以上深入りしないが、素朴実在論（ナイーヴ・リアリズム）に基づく諸事実の単純な関連づけは科学的ではなからう。

第四に、本研究の貢献は政策主体と二大運動体の特質分析だが、後者の分析が若干物足りない。養問研と全養協に共通するのは施設存続が至上命令であることであり、運動体としての影響力は施設維持と施設設備・待遇改善と措置費制度存続のみである。しかも政策主体への影響力は、施策文書発表頻度や国会ロビー集団連携度からすると全養協がはるかに大きい。もっとも養問研の施設職員や一部の施設長への影響力

(3) Goodman R. (2000) *Children of the Japanese State : the Changing Role of Child Protection Institutions in Contemporary Japan*, Oxford University Press. (拙訳 (2006) 『日本の児童養護——児童養護学への招待』明石書店) は、同族経営の代表的児童養護施設の社会人類学的研究である。

(4) 例外は、現在進行中の「新しい社会的養育ビジョン」による戦後最大社会的養護改革の立役者たる厚生労働大臣経験代議士。英国では国/自治体議員が積極的に関与し、社会的養護は地方自治における主政策課題で、議員は選挙区民子弟が社会的養護児の場合、彼らの安否確認に尽力し、彼らが自立できるよう社会的共同親業 (corporate parenting) を遂行しなければならず、自治体毎に社会的養護施策先導担当議員が指名されている。

(5) 木村草太編著 (2018) 『子どもの人権をまもるために』晶文社、終章、344頁。

も相当なものではある。まず全養協だが、社会福祉法人として公的地位にある民間施設は、措置費制度を通じて行政依存の養護資源で、いわば潰せぬ(潰れぬ)中小企業だ。事業の性格上費用対効果は求められぬので、措置費濫用がない限り永続でき、そこに同族世襲因習が巢食い、入所児のみならず(親族以外の)職員の濫用・搾取の可能性にさらされる。こうした経営構造の民間施設が入所児の最善利益・人権擁護を経営存続に優先させると言う言説はほとんどジョークだろう。かかる現実が露わになったのが全国養護施設高校生交流会事件だ<sup>(6)</sup>。同事件は入所児の実効ある意見表明(=当事者サービス評価:自施設の施設内虐待告発)を可能にした稀有な好機/活動を全養協が解体したという日本の社会的養護史上最悪の恥ずべき謀略であった。実効ある当事者意見表明は施設解体につながると懸念した全養協の危機管理だった。著者は当事者(意見表明)運動の意義も強調しているが、この全養協体質、あるいは本件について知らなかったのだろうか。全養協批判を機に業界誌『季刊児童養護』への寄稿の機会を剝奪された評者が全養協=非入所児人権擁護組織と最終判断する決定的契機だった。こうした事実は生き残りのための将来構想施策文書濫発よりもはるかに組織特性(体質)を明確にしているが、知らなかった(調査不足)のだろうか。全養協体質が白日にさらされた本事件が政策的に無意味とは思えないのだが。

第五に、運動体として全養協より先により詳細に論じている養問研に関する記述について。序章の「従来の主要な議論の整理」で野澤正子をひきつつ、「養問研による研究」は「1970年代後半に積惟勝によって提唱された施設処遇論である集団主義養護論が出发点である」(15頁)との説明は二重に不正確だ。積の集団主義養護論提唱は70年代後半ではなく60年代である。「集団主義養護論の提唱は1964年の第18回全国養護施設長研究協議会で、積が『養護理論を積極化し、施設を集団主義的教育の場とせよ』と意見発表したことに端を発する」(108頁)、「60年代を代表する新しい養護理論のひとつ」(112頁)と著者自身年代設定していること、積の原著が67年『施設養護論』(共著)、71年『集団養護と子どもたち——福祉と教育の統一のために』であること、68年に養問研の前身・全国養護施設研究会が発足し積が初代会長に就任していることから明らかだ。史的展開を記述する本研究にこうした不正確さは残念である。

第六に、さらに理解に苦しむのは集団主義養護論を養護技術(処遇)論と位置づけることだ。施設養護や養問研に関し評者と論争した竹中哲夫<sup>(7)</sup>が「政治的側面と教育学的側面を含んでいた」(同頁)と謳う集団主義養護論は処遇=技術論に矮小化されうる理論ではない。著者自身も「生活綴方教育および集団主義教育は、各々のもつ政治的イデオロギーを除いて考えてみると……類似性・共通性がある」(同頁)と記すと

(6) 評者は、拙稿「社会的養護で暮らす子ども・若者にとって夢がもてる国・もてない国(訳者解説)」(スタイン, M. (2011) 拙訳(2014)『英国の社会的養護当事者の人権擁護運動史——意見表明による劣等処遇克服への歩み』明石書店, 所収)で同事件を論じ、当事者意見表明権運動に対する日英行政・関連機関にみられる正反対の姿勢を提示し、本邦のガラパゴス性を問題提起している。

(7) 論争は90年代『社会福祉研究』誌上で延べ5回にわたり行われ、評者の主張・反論は1993「子どもの意見表明権と施設養護改革」(57号)、1994「大人の既得権益と子どもの最善の利益——長谷川氏らの職員努力=施設養護改善論に答える」(61号)、1995「こんな施設は日本に存在すべきではない!——竹中氏の批判に答える」(63号)で行っている。

おり、ある種の政治理念に基づく教育実践を支える思想運動により近い。この種の議論は際限がなく深入りせぬが、評者の認識では、戦後処理終了後の施設業界を襲った入所児人口減とホスピタリズム批判が収斂した施設不要論への対抗策としての積極的養護理論には、養護技術論も含まれるが、それは主に家庭養護導入（小舎制や family group home）や治療施設化（生活場面面接導入など）であり、島田豊の集団主義を踏まえ、マカレンコ教育学に依拠する「集団主義の思想、方向へ向かって、施設児童を人間的に養護する目標であり、その実践過程である」（110頁）と積自身が定義する集団主義養護論を養護技術論へと矮小化するのは無理がある。

最後に、著者の集団主義養護論に対する評価は両価値性が伴う。全養協と並べて養問研（と集団主義養護論）の理論的・実践的限界を明確に指摘する一方、この理論は「児童の権利条約にある児童の参加権をはじめとする能動的権利につながるものと評価でき」（113頁）……「養護問題の担い手である子どもたち当事者としての視点をあたえ、さらに当事者運動を促すものと考えられる」と当事者運動における主体性確立に資する可能性を謳っていることを考え併せてみるとよい。それは養問研の指導理念が既に集団主義養護論ではない、すべての児童養護施設関係者の研修・学習機会を提供する運動体に移行しているとする主張とも重なる。そして究極的には、今まさに進行中の新たな社会的養育政策における家族／家庭委託（family placement）優先策への著者の消極的言説（225頁下段～226頁上段）へとつながっていることとも無関係ではなからう。

### 3 誰のために

岡山孤児院で孤児救済・教育に尽力した石井十次が末期に院外委託（里預け）に望みを託したにも拘らず、彼の死後に後継院長が数名入れかわった後、最大支援者・大原孫三郎（倉敷紡績・大原社会問題研究所創立者）が院長に就任すると同孤児院を解散してしまったことは極めて現代的である。院内／外に委託された同院出身者への烙印<sup>ステイグマ</sup>が彼らの将来に禍根を招くとの判断からだった。戦後英国社会的養護改革の青写真『カーティス報告』（1946年）は、社会的養護対象を children deprived of normal family life（通常の家／家族での暮らしを剥奪された子ども）と定義し、彼らの family life 剥奪状況の解消を国家責任とし、社会的共同親たる地方自治体にその解消義務を委ね、family placement（通常の家／家族への委託＝親族・友人宅への委託／特別養子縁組／里親委託など）を優先施策とし、施設委託＝集団養育（group care）は他の全ての選択肢が不可能な場合に仕方なく行われる最後の手段（last resort）と位置づけられ、現代に至っている。ポウルビィから M・ラターを経て進化した剥奪研究から結実したルーマニア施設養育研究<sup>(8)</sup>は、こうした英米欧等の社会的養護政策動向に決定的エヴィデンスを提供している。10人以上居住の集団養護を「孤児院」とする国際機関の定義によれば、本邦児童養護施設はすべて社会的孤児院に他ならない。21世紀において時代錯誤でしかない社会的孤児院であるこの国の児童養護施設は一体全体誰のために（何のために）存在しているのだろうか。ホロコーストのさなかに 200 余名の子らとともに絶滅収容所の

(8) ネルソン、C. 他 (2014) 上鹿渡和宏他監訳・門脇陽子・森田由美訳 (2018) 『ルーマニアの遺棄された子どもたちの発達への影響と回復への取り組み——施設養育児への里親養育による早期介入研究 (BEIP) からの警鐘』福村出版。

ガス室へ行進した孤児院長（彼の実践・思想が  
国連子どもの権利条約の礎）の言葉（社会的養  
護／養育の究極目標／方策の素朴な提示と評者  
は信じているのであるが）で本稿を結ぼう——  
「残虐な行為が当たり前になっている世界にお  
いて、子どもの悲しい人生に強い影響を与える  
のは、愛と理解と敬意を自分に示してくれた人  
物——おそらく唯一の人物でしょうが——の  
記憶でしょう。自分を絶対に失望させない人物

が一人でも存在していることを知っていたら、  
子どもの将来や自己認識は違った道をたどるこ  
とになるでしょう。」<sup>(9)</sup>

（吉田幸恵著『社会的養護の歴史の変遷——制  
度・政策・展望』（MINERVA 社会福祉叢書  
58）ミネルヴァ書房，2018年7月，340頁，定価  
6,500円＋税）

（つぎき・てつお 京都府立大学名誉教授）

---

(9) ジョウゼフ，S. (1999) 拙訳 (2001) 『コルチャック先生のいのちの言葉』明石書店，107頁。