

現在の児童養護問題と児童養護施策の 動向についての一考察

元 木 久 男

A Consideration on Recent Problems of Children in Need of Protective Care and A Trend of the Policy of a Protective Care for Dependant Children.

Hisao MOTOKI

はじめに

現在、児童養護施設と乳児院に合計29,810名の児童が在籍しており（平成9年現在）、これに里親に委託されている児童数2,242（平成8年現在）を加えると、3万名を越える児童が親元を離れて、児童養護施設等で社会的養護を受けている。この数は、児童養護施設入所等の措置がとられた、その点で、要養護性が非常にはっきりと顕在化した児童についてのものであるから、そうした顕在化しない部分を含めれば、養護問題をもつ児童の数はさらに多くなるはずである。後にみるように、養護児童のおかれている状況は非常に厳しいものであり、したがってこれらの児童への真剣な取り組みが求められているわけであるが、本稿では、こうした養護児童のもつ問題が、どのような社会過程を辿ってひとつの社会問題として顕在化するようになるかをみていくことを通して、児童養護問題の政策対象化をめぐる動向とそうした動きの背景になにがあるのかを探っていくことにする。

1. 児童養護問題の現状

現在、おおよそ2万9千人余りの児童が、児童養護施設と乳児院において社会的養護を受けているわけであるが、以下、まずこれらの施設の入所児童が示す養護問題をみていくことにする。ただし、それがあくまでも実際に社会的養護の対象化した児童が示している養護問題である点、現実には生起しているであろう養護問題のなかでも公的施策の対象とされることによって極めて可視的となった部分なのだという事に留意する必要がある。児童養護問題を理解するにあたって、なによりもその実態がまず捉えられなければならないが、この養護問題の実態の把握は、ある程度恣意的に設けられた基準に従っておこなわざるをえない。すなわち、児童養護問題が実際に把握可能な基準を恣意的に設け、その基準に照らして把握できたかぎりでの現実を児童養護問題の実態であるとせざるをえないのである。したがって、こうして捉えられた児童養護問題の実態は操作的なものだという事に留意しておく必要がある。ここでは、児童養護施設と乳児院への入所の措置がとられる

場合を児童養護問題の実態を捉えるためのこうした操作的な基準として設けるわけであるが、それは、これらの施設に在籍している児童に注目することによって、現在わが国において公的な施策が講じられるようになってきている児童養護問題の典型を探り出し、そうした作業を通して現在の児童養護政策の本質にいくらかでも迫ることができないものか考えるからである。

さて、児童養護施設や乳児院への入所の措置がとられる水準で把握される児童養護問題の内容を、児童がこれらの施設へ入所した理由に焦点を当てて検討することにしよう。表1に児童養護施設と乳児院への入所理由が示されている。最も多いのが、児童養護施設で父母の行方不明、次いで父母の離婚、父母の入院、父母の就労、そして父母の放任・怠惰の順になっている。乳児院では、両親の未婚が最も多く全体の1/5以上を占めているが、その他多い順に、父母の行方不明、父母の入院、父母の就労、父母の性格異常・精神障害となっている。父母の死亡を入所理由とするのは、児童養護施設で4.7%、乳児院では1.8%にすぎない。したがって、これらの施設に入所する児童の問題は、父母はいるものの何らかの理由で児童の養育が困難となっているケースでほとんど占められているとよいであろう。実際、表2から明らかのように、入所時に両親ともいなかった児童は、養護施設で全体の8.7%、乳児院では2.9%しかおらず、これらの施設に入所するいわゆる孤児はほんの一握りだということがわかる。

ところで、これらの児童養護施設入所理由のなかで、「父母の行方不明」と、「父母の放任・怠惰」、「父母の虐待・酷使」、「棄児」、「養育拒否」を理由とする児童は、合計すると養護施設入所児童が

表1 児童養護施設および乳児院児童の入所理由別在籍児童数
(1992年現在)

| | 児童養護施設在籍児童 | 乳児院在籍児童 |
|--------------|--------------|------------|
| 父母の死亡 | 1,246 (4.7) | 49 (1.8) |
| 父母の行方不明 | 4,942 (18.5) | 300 (11.1) |
| 父母の離婚 | 3,475 (13.0) | 101 (3.8) |
| 両親の未婚 | — | 577 (21.4) |
| 父母の不和 | 429 (1.6) | 101 (3.8) |
| 父母の拘禁 | 1,083 (4.1) | 94 (3.5) |
| 父母の入院 | 3,019 (11.3) | 285 (10.6) |
| 家族の疾病の付添 | — | 38 (1.4) |
| 次子出産 | — | 33 (1.2) |
| 父母の就労 | 2,968 (11.1) | 242 (9.0) |
| 父母の性格異常・精神障害 | 1,495 (5.6) | 234 (8.7) |
| 父母の放任・怠惰 | 1,920 (7.2) | 72 (2.7) |
| 父母の虐待・酷使 | 947 (3.5) | 39 (1.4) |
| 棄児 | 270 (1.0) | 123 (4.6) |
| 養育拒否 | 1,131 (4.2) | 142 (5.3) |
| 破産等の経済的理由 | 939 (3.5) | 77 (2.9) |
| 児童の問題による監護困難 | 1,662 (6.2) | 12 (0.9) |
| その他 | 1,199 (4.5) | 174 (6.5) |
| 総数 | 26,725 | 2,693 |

資料 厚生省児童家庭局「養護児童等実態調査結果の概要」1994年
()内は%

表2 養護施設および乳児院の入所時の保護者の状況別在籍児童数
(1992年現在)

| | 両親または 単親 | 両親とも いない | 両親とも 不明 | 不詳 | 総数 |
|-------|------------------|----------------|--------------|-------------|---------|
| 養護施設児 | 23,223 (86.9) | 2,331 (8.7) | 344 (4.3) | 13 (0.0) | 267,265 |
| 乳児院児童 | 2,452 (91.1) | 77 (2.9) | 164 (6.1) | — | 2,693 |

資料 厚生省児童家庭局「養護児童等実態調査結果の概要」1994年
()内は%

実数で9,210人、構成比で34.5%、乳児院が実数で676人、構成比で25.1%となっているが、これらの入所理由は、児童の養育に対する父母の態度や行動に養育上の問題があるケースだとみなすことができる。また、同じように入所理由のうち「父母の離婚」と「父母の不和」を合わせると、児童養護施設で実数が3,904、構成比で14.6%、乳児院が実数で202、構成比7.5%となるが、これらは、両親の夫婦関係に問題があるために児童の養育に支障をきたすようになったケースだといえよう。乳児院入所理由のなかの「両親の未婚」も、児童養育における両親の協同性がはじめから成立していないケースだといえなくもなく、夫婦関係に問題のあるケースに準じるとみなすこともできるので、このケースを加えると、乳児院入所児童の実数で779、構成比で28.9%が夫婦関係にもしくは両親のあいだの関係に問題があるために養育困難な状況におかれるようになったことになる。尤も「両親の未婚」理由は、実際にはいわゆる未婚の母の問題なので、母親の行動や態度の問題であるとの面を強くもつことも考慮の入れなければならない。ただ、両親の離婚や不和についても、結局はこうした夫婦関係のもつれや解消が親としての役割の遂行を阻害するために養育困難が生じるわけであるから、両親の親としての役割行動面での問題として捉えることも可能である。さらに、「両親の性格異常・精神障害」を入所理由としたケースが養護施設で5.6%、乳児院で8.7%あるが、親としての養育能力に欠損が生じている問題だといえよう。

以上、児童養護施設と乳児院への児童の入所理由を大雑把にみてきたが、これらの施設入所児童から窺われる児童養護問題は、まず、なによりも親はいるのだが、何らかの理由によってその子どもを養育することが困難となっているケースがほとんどだということである。そして、子の養育という親役割の遂行にかかわる親自身の条件という意味で親の主体的条件をそうした理由とするケースがおおよそ全体の半数に及んでおり、現在の児童養護問題の背景には、親自身の問題さらには家庭の問題が大きな影を落としていることが改めて了解できよう。現代の児童養護問題を親子関係や家庭養育との関連のなかで捉えれば、それが非常に厳しい状況を呈していることがわかる。

すなわち、今日の児童養護問題は、まさに「親の養育の孤立化、日常生活技術の未熟さ、親意識の未発達（希薄さ）がもたらす問題」であり、「いわば未熟な親子関係、監護能力の欠如」⁽¹⁾の問題なのだといえるし、さらにそれは、加藤蘭子が指摘するように「現代の家庭が荒廃・崩壊の一途をたどっている状況にある」なかで、「親の家出・蒸発、離婚による家庭崩壊や、その極限的事態である遺棄、心中・殺害にあらわれた養護に欠ける児童の現実、養護問題が現代における典型的な児童問題としての重みと位置をもつことを示し、同時にそれがまさに現代の家族問題そのもの」⁽²⁾だともいえるのである。いま養護児童が問題としてその背後に背負っているのは、未熟で無責任な親

であり、荒廃した家庭であるということもできよう。そうした養護児童をめぐる厳しい状況は、その生活の展開と発達の過程なかで彼ら自身が体現するようにもなっている。本稿では、この（養育困難の問題というより、その結果として生じると考えられる問題のある行動や態度、パーソナリティ）点については触れないが、児童養護施設入所児童のなかに、「家出、盗み、シンナーとか金銭持ち出し、性的非行等、いわゆる反社会的な問題行動をもつ子どもと、不登校、緘黙、自立神経失調、いじめられているなどの非社会的な問題行動をもつ子どもたち」⁽³⁾が半数以上に及ぶことが全国養護施設協議会の調査で明らかにされている。

さて、こうした児童養護問題は概念的にはどのように理解されるのであろうか。竹中哲夫は、児童養護問題を、「養護（家庭的養育）の条件に欠ける子ども（要養護児童）をめぐる諸問題」であり、「一般的・日常的な理解としては、社会的・個人的な何らかの事情で親（家族）が直接家庭的に養育することが困難になった子どもたちおよびその家族の問題である」と定式化している。そして、このような養護問題を4つの側面から検討している。すなわち養護問題は、第1に、子どもの側からみれば、「家庭的（家庭代替的）養育の機会を侵害され、子どもの人権と家庭的な養育や成長・発達等の権利への侵害が起きている状態あるいはそのような問題」である。第2に家族の側からみれば、『「養護問題」において子どもの人権が侵害される背景（基礎）には「家庭的（あるいは家庭代替的）機能」が弱体化あるいは崩壊するといった問題が横たわって』おり、「家族（あるいは家族代替者）の生活が保障されず、子どもの養育に必要な条件が整わないという家族（家族代替者）の問題が底在」したものであり、したがって、養護問題はこうした家族問題が、「貧困、疾病、不安定な家族関係（あるいは家庭崩壊）、保護者の不在、家族の不和、教育関係の歪み、不適切な住宅や居住地域環境、不適切な教育諸条件等を通して、家族・親族の私的な努力によって子どもの成長や発達を保障することが困難になる（つまり要養護児童を生み出す）状況として現象した問題」だとされる。そして、最後に、以上のような「養護問題を引き起こす基礎」となる社会問題についての検討が必要である点（竹中自身はこの点について十分検討しているわけではないが）が指摘⁽⁴⁾される。これらを統合・整理すれば、一定の社会的な条件によって、養育の家庭的機能の弱体化・崩壊が生じ、そのために、親を中心とした家族による子どもの成長や発達保障機能の遂行が損なわれ、その結果が子どもの人権や家庭養育を受ける権利、成長・発達権の侵害となって現れたのが児童養護問題だということになる。

また、野澤正子は、養育を「原則として夫婦関係と親子関係によって成立する家族という生活共同体のなかでおこなわれる親による扶養・監護・教育であり、親の生活行為の一部として位置づけられる」ものであるとしたうえで、「親による養育行為が、親の生活上の何らかの理由によって、部分的または全面的に養育困難あるいは養育不能な状態に陥ることであり、それによって子どもの生命、安全、教育を脅かすに至る状況」が養育問題であるとする。そして、「養育問題に直面した親が養育問題を主体的に解決することを援助」するのが児童福祉であり、児童養護はそのなかの一施策として位置づけられる⁽⁵⁾。

以上、児童養護問題の概念的な理解について2つの試みを見てきたが、いずれも、児童養護問題は親の役割が適切に遂行されておらず、家族が正常に機能していないときに発生するとみなしているといっていよいであろう。このことは、逆にいえば、家族が正常に機能しているかぎり児童養護問題は生じないのだということになるが、実際、さきに見てきた児童養護問題の現状をみれば、親が、

そして家庭がもっとしっかりしていさえすればといった感を抱かされるのを否めない。だが、その反面、親や家庭って、もともとそんなものなのかなといった、いわば諦念に似た感想も湧いてくる。親子や夫婦の絆は強いといっても、それは強くなければいけないという我われの思い込みが強く反映されているだけで、実際には、子どもに愛情を感じず、放ったらかす親もいれば、互いに憎みあったり拒否しあったりする夫婦もいるわけである。現実にはそうなのであるが、我われは、家族を理想化し、家族の「正常な機能」を想定する。そして、児童養護問題は、こうした家族の正常な機能を想定することを前提としないかぎり、ひとつの社会問題として理解することはできないのである。そこで、以下、児童養護問題がどのようにして社会問題として対応されるようになったのか、そして、そこに、こうした家族の正常な機能の想定がどのようにかかわっているのかをみていくことにする。

2. 児童養護問題の社会的な同定の性格と政策対象化

周知のとおり、要養護児童対策を含めてわが国の児童福祉への取組みは第2次世界大戦直後に本格化した。その背景には、戦後の混乱期における児童をめぐる惨状とそうした惨状への政策的対応が緊急課題のひとつとなっていた事実があったことも周知のとおりである。とくに戦災孤児や引き揚げ孤児などの戦争孤児が大量に生み出され、1947年の厚生省の調べでは孤児総数は12万3,504名にも達し、「……戦争孤児たちのうち、親類縁者等の引き取り先のない児童と、あるいは親はいても保護者としての監護能力が欠落しているために家庭を飛び出している児童の相当数が社会的養護の対象となっていたのであるが、その一部は浮浪児となって集団の群れをつくって非行に走る等、社会不安の一因となる状況を呈」⁽⁶⁾するほどの事態が出現していた。したがって、児童養護問題もなによりもこうした戦争孤児対策を中心に顕在化し、政府も、早々と1945年に「戦災孤児等保護対策要綱」を策定し、翌46年にも「浮浪児その他児童等の応急措置実施に関する件」、「主要地方浮浪児保護要綱」が出されている。このように戦後の混乱期においては、児童養護問題はなによりも身寄りのない孤児の問題と貧困問題を背景として顕在化していたわけである。ところが戦後の復興期を経て高度経済成長期に入る頃から養護問題は新たな展開をみせるようになる。すなわち孤児や貧困問題の影が薄くなり、それにかかわって、さきに見てきたような、親の未成熟・無責任や家庭崩壊などを背景とした問題が台頭してくるのである。

さて、こうした戦後以降みられる児童養護問題の変遷は、厳密に言えば、現実の児童養護問題の変遷というよりは、社会的養護の対象として公的な対応の図られてきた児童養護問題の変遷であるというべきであろう。つまり、以上にみてきたのは政策対象化された児童養護問題なのであって、勿論、政策対象化は現実の問題なりニーズなりに応えるべくしておこなわれるものであって、その点である程度現実を反映したものだということも否定できないが、あくまでも現実の児童養護問題そのものではないのである。そもそも、児童養護問題を含めて、いわゆる社会福祉の対象となる生活問題は、はじめから社会的に可視的なものとして現れているのではなく、まさに社会福祉の対象化という社会過程を通してその姿を現わすものであって、社会的に可視的となった生活問題は、こうした社会福祉の対象化という社会過程のふりを掛けられたもの、したがって社会・経済的、歴史的、とりわけ国家の政策的な規定を受けたものなのである。そして、現代福祉国家では、こうし

たふるいとしての重要な役割を果たすのが特定の生活問題の政策対象化である。社会福祉の対象は、実質的には「とりわけ国家責任の原則を貫く公的福祉主導型の現代福祉国家においては、政策課題として政策主体が選択した時に決定」⁽⁷⁾されるものであるならば、少なくとも公的な施策の向けられる児童養護問題が社会的に同定されるのは、まさにこうした政策対象化を通してなのだということができよう。

それでは、児童養護問題が実際にどのような過程を辿って政策対象化され社会的に可視的なものとなるのか、換言すれば同定されるのか、まずその検討が必要となろう。竹中哲夫は、児童養護問題の実態把握方法については、①社会的把握、②相談機関等把握、③施設利用等把握、および④「狭義の把握」「やや広義の把握」「広義の把握」の4とおりの把握方法があることを指摘している⁽⁸⁾が、ここでは、まず、①、②および③の3つの実態把握方法を参考にして、その政策対象化を通して児童養護問題が社会的に同定される過程を検討してみよう。これらの3つの把握方法は、児童養護問題の実態をどの水準で捉えようとするか、児童養護問題を、まずそれが未だ社会のなかに潜在している水準、次いで児童相談所等に養護相談として持ち込まれる水準、そして最後に児童養護施設等への入所というかたちとして現れている水準のいずれの水準で把握するかにかかわるものだといってよいであろう。そして、それは児童養護問題の実態をその社会的な、とくに政策主体にとっての可視性において操作的に把握しようとしたものである。まず、社会的把握の水準では、社会に潜在もしくは散在している児童養護問題が、基本的には各種の社会調査などを実施することを通して把握される。したがって、児童養護問題についての特定の理論的立場に立って設けられる一定の基準に基づいてこの問題が把握されることになろう。そのため、この水準ではその把握基準をめぐって問題の同定に一種の曖昧性が生じることを否定できない。また、この水準での児童養護問題の社会的な同定は、基本的には、社会的施策の対象化から独立しておこなわれるものだと考えられるが、行政主導で調査がおこなわれることも多く、そうした場合には、同定される問題が政策対象化から全く独立して捉えられたものとはいえない。いずれにせよ、この水準では、もし仮にそれが正確に把握できたとしても、あくまでも「社会に潜在する問題」が把握されるのであって、それだけこの水準で把握しようとする児童養護問題は社会的な可視性に乏しいものだといえよう。次の相談機関等把握の水準では、いってみればその問題性が社会的に表明された（それまで社会に潜在していた）児童養護問題が社会的に、厳密に言えば「公的」に同定される。つまり、この問題把握の水準では、どのような児童養護問題がどれだけ実際に存在するかが公的な相談機関等へこの問題についての相談が持ち込まれることを通して明らかにされるのである。ここにおいて、なんらかの社会的対応が求められる児童養護問題がはっきりとその姿を現わしたとみなしてよいであろう。さらに相談を受け付けること自体、その結果に応じたその後の社会的対応の実施を前提としたものであるはずであるから、ここに政策対象化の図られている事実をみてとることができよう。

このように児童養護問題の政策対象化は、まず児童の養護相談を受け付けるというかたちをとって具体化するのだといえようが、そのとき、かかる政策対象化について少なくとも2つの点からの検討が必要である。まず第1に、養護相談の受け付けを通して児童養護問題が社会的に同定されるという点である。すなわち、児童養護問題は児童相談所等の相談窓口という経路を通してその問題性を社会的に表明することになるのであるが、問題はこの経路の特性が表明される、したがって政策対象化され、社会的に同定される児童養護問題を条件づけるのではないかと、そして、もし条件づ

けるのであるなら、どのように条件づけるのかを検討することが必要なのだということである。たとえば、もし仮に児童相談所での養護相談に多額の費用がかかるものであるとするならば、少なくとも経済的貧困を背景にもつ児童養護問題はこの経路を通してはまず表明されることはないであろう。同じように、子どものことで児童相談所に相談に向くことがある種のスティグマ付与につながるものであるならば、それだけでやはりこの経路を通した問題の表明は抑制されることになるであろう。なお、竹中も、児童養護問題の発生と社会的対応の道筋を、社会的把握される問題が相談機関を経て施設利用へと流れるとしたうえで、とくに「社会に潜在する問題がどのような条件のもとに相談窓口結び付くか」⁽⁹⁾が検討課題だと指摘しているが、社会に潜在する児童養護問題が必ずしもすべて相談窓口に現れるわけではないことが示唆されよう。

この竹中の指摘は、さらに、児童の養護相談を通した政策対象化の検討課題の第2点めとも関連する。それは、相談機関を通して把握される児童養護問題が相談を持ち込む際のある種の条件の制約を受けるのではないかという点である。たとえば、普通に考えれば、公的機関へ養護相談に向くのは、余ほど切羽詰まった状況におかれている場合であろう。切羽詰まるほど問題が逼迫しているのだ、だからこそ相談が持ち込まれるのだといえないこともない。だが、この切羽詰まってということをよく吟味してみると、必ずしもそうとばかりもいえない。たとえば、妻が突然失踪し、幼い3人の子どもを抱えて仕事にも出られず途方に暮れて、つまり切羽詰まって児童相談所を訪れる父親もいれば、同じような状況にあっても無頓着な父親もいるはずである。むしろ問題が逼迫しているのは後者のほうかも知れない。そうすると、切羽詰まって公的機関へ養護相談が持ち込まれるには、まさに切羽詰まらせるなんらかの条件が必要だということになろう。同じように、公的機関へ要養護児童の通告がおこなわれるような場合にも、そこになんらかの特定の条件が揃っていることを必要とするはずである。このように、この実態把握水準での児童養護問題の社会的同定は、本来的に相談を持ち込む側、したがって問題を背負う側の自発的契機に基づいてなされるとみなされるため、それだけ現実を反映したものであるように見えて、実際には様々な制約を受けるようになっているのである。

最後の施設等利用の実態把握水準では、いわば政策対象化の完成された児童養護問題が社会的に同定されるといってよいであろう。どのような問題にどのような社会的養護をおこなうか、それが明らかとなる、したがって、この水準での問題の社会的同定には政策主体の意図がはっきりと現われているのである。それゆえ、この水準での児童養護問題の社会的同定には、政策主体の条件による制約が明確なたちで加えられることになろう。

さて、竹中の示した4つめの児童養護問題の実態把握方法は、この問題の範囲をどこまでとするかにかんするもの、すなわち「児童養護問題を経済的貧困や親の実質的不在を条件に」して<狭義>に把握するか、<広義>に、「そうした条件に必ずしも制約されず、事実としての養育の困難の諸形態」を把握するか、そして<やや広義>に、「原則として経済的貧困や親の実質的不在を条件としつつその他の養育困難」⁽¹⁰⁾を把握するかというものである。この問題把握方法は、基本的には児童養護問題をその内容に即して把握しようとするものであり、その点で前の3つの把握方法と次元を異にしている。したがって、この問題把握方法では、なによりも児童養護問題の内容に何を含ませるかが問われることになり、それゆえ、家庭養育が困難で養護に欠けると判断するためいかなる基準を設けられるかがひとつの焦点となる。ところで、竹中は、経済的貧困と親の実質

的不在をどれだけ重視するか、あるいはこれらの事態以外の条件をどれだけ考慮するかによって、特定の範囲の児童養護問題が同定されると指摘するのであるが、このことは、さきに触れた3つの水準での実態把握方法に重ね合わせれば、社会に潜在する児童養護問題が、経済的貧困と親の実質的不在にどれだけ条件づけられているかで一定の幅をもったものであって、相談機関等把握の水準や施設利用等把握の水準で実際に同定される児童養護問題は、そうした一定の幅のなかから、いってみれば操作的に切り取られてきたものだということを意味する。

もしそうだとするならば、このことは2つの点で重要な含意をもとう。まず、経済的貧困と親の実質的不在にどれだけ条件づけられているかによって社会に潜在する児童養護問題が一定の幅をもつものだとすると、その条件づけの程度がどのように判断されるかが問われなければならないというのがひとつである。とくに貧困という条件について取り上げれば、そもそも貧困自体が、現在、いかに把握されるかという点できわめて曖昧な社会状況が出現しているわけであるが、こうした把握すること自体困難な貧困が児童の養育が困難となっている事態の背景にどれだけあるかを判断しなければならないのである。こうした判断が容易ではないことが当然予想されるが、そのことが児童養護問題についての論議のなかで、貧困問題をどう位置づけるかをめぐって生じている一種の混乱に現れているのではないだろうか。たとえば、平成8年の中央児童福祉審議会基本問題部会の中間報告「少子社会にふさわしい児童自立支援システムについて」で、「戦後間もない時代、社会的支援の主たる対象は、貧困あるいは親の死亡により親の監護を受けることのできない児童であった。しかし、児童をめぐる状況が変化する中、今日では、親がおり、家庭の経済状況は必ずしも貧困ではないが、その健全な成長のために何らかの社会的支援を必要とする児童の割合が増加している。……特に、虐待、不登校、いじめ、性非行などの問題が深刻化⁽¹¹⁾してきているとされる一方で、「高度経済成長により国民の生活水準が向上した中で、その恩恵にあずからず歪みのみを一身で受けた養護児童の家庭は、両親の不和、母家出、離婚、ギャンブル等によって家庭崩壊に至り、子どもの養育困難に結びついていった⁽¹²⁾との見解や、(学歴の低さが貧困と深く結びついていることを前提として)「低学歴にあっては、精神的自立、社会関係を豊かにもつことができず、孤独におちいり、生活様式が単調・荒廃になりやすい。その結果が子どもに現れ……父母の虐待、酷使、放任、怠惰、あるいは行方不明など父母の精神的自立の欠如が養育困難、要養護問題をもたらししている⁽¹³⁾といった指摘も見受けられるのである。さらに、現代の児童養護問題において貧困問題が占める位置の微妙さが、「歴史的には長いこと要養護問題は経済的貧困に根ざしていた。今日でもそれは変わらない。1972年調査での所得調査では、養護施設入所児童の……7割の児童が月収十万そこそこの生活圏にいる……しかし一方で……3割は一応の社会的水準にあると云えるわけで、今日の特徴の一つは経済的貧困に加えて、養育能力の貧困があげられる⁽¹⁴⁾との村岡末広の指摘に現れていて興味深い。同じように、全国養護施設協議会制度検討特別委員会の『「養護施設の近未来像」報告書』でも、養護対象の増減の係数として「経済的貧困と貧困から派生する生活上の問題、親の生活行動」を重視する一方で、「未婚の母、親の離婚による単親、傷病による養育者の欠損などや親の養育能力や養育態度」も加え、さらに「相対的にストレスが多い社会になり、児童虐待が増加する」「地域コミュニティが崩壊しており、孤立化する家族が多くなる」、「住宅条件の悪化」「深夜労働従事者人口の増加」、「外国人労働者の増加にともなう新たな問題」などの要因も取り上げようとしている⁽¹⁵⁾。いずれも、一方で、貧困問題が相変わらず児童養護問題の背後に横たわっていると

しながらも、この問題の新たな傾向が経済的貧困という条件に焦点を当てただけでは捉え切れないことを認めているものだといえよう。村岡が「養育能力の貧困」という表現をとることによって、経済的貧困に直接規定されたものではないとしながらも貧困への拘りをみせている点がそうした事情を如実に物語っているように思われる。以上のように、児童養護問題が同定されるとき、その問題がどれだけ経済的貧困と親の実質的不在によって条件づけられたものとして判断されているのか、またそうした判断がいかなる基準に基づいておこなわれたものであるのかを慎重に吟味することが必要なのである。

さて、第2の点は、経済的貧困や親の不在の条件づけが弱い場合ほど、すなわちより広義に把握される児童養護問題ほど、その養育困難性の判断基準が多様になるのではないかと、言い換えれば児童養護問題の焦点がぼやけるようになるのではないかとということである。つまり、それだけ貧困や親の不在といった明確に限定された条件を前提とすることができなくなるために、養育困難の判断も多様な見地からおこなわれる機会がより増えることが予想されるのである。それは、同定されようとしている児童養護問題が、家庭が貧しいとか身寄りがないといった児童の問題の枠を越えて拡大するときに養護に欠ける事態の判断に一定の幅が生じるようになった結果だといえることができるが、そのためにこうした判断がその一定の幅のあいだで揺れ動く不安定なものとならざるをえない。その結果、児童養護問題の社会的同定が、社会の少子化や児童の教育問題や非行問題をめぐる政策上の意図や家庭機能の低下・脆弱化がいわれるなかでの家族政策といった、この問題にとっていわば外在的な条件に制約される傾向が強められることになる。この点について、竹中も、『「広義の把握」に至ると養護とか教護とか情緒障害というような現行児童福祉法制度の分類保護的な枠組みを越えることになる』、すなわち、それだけ従来の限定された保護基準では問題を捉えきれなくなることを指摘しているが、とくに広義に把握される児童養護問題として「経済的にさしたる問題もなく、両親も揃っている家庭で起きる登校拒否や非行の問題」⁽¹⁶⁾を例示している点が興味深い。現在、こうした登校拒否や非行の問題が大きな社会的関心を集めるようになってきているが、少なくとも表面的にみれば、これらの問題は教育上の問題であり、児童健全育成上の問題である。ところが、これらの問題への政策上の対応を図るにあたって、それを子どもの家庭養育の問題に結びつけて捉える傾向が強められてきている。実際、全国養護施設協議会制度検討特別委員会の『「養護施設の近未来像」報告書』でも、「今日の養護児童の状況を見ると、その家庭的背景は実に複雑であり、また児童自身のもつ問題性も多様化」している点を指摘したうえで、現在の児童養護問題の特徴が①親が失われたり親が果たすべき機能が崩壊してしまう親機能の欠損による養育困難、②親の未成熟などの親機能の低下による発達の遅れや情緒障害、および③多問題家族のなかでの生育や親子関係の不調の影響が思春期になって現れる高年齢児童の問題行動の3つの点に整理されている⁽¹⁷⁾。また、児童相談所の相談窓口を通して、「養護相談に来る子どもの年齢層が変わって……年長児が多くなってきた……中年になって中学生を抱える家庭でいろんな問題が起こって」いることや、『親の死亡による相談……家出や離婚も減って……その代わり増えたのが多問題家族ということもできる「家族環境要因」によるもの……その内容は放任、拒否……それと親の養育能力が非常に低いもの。離婚にまでは至らないものの著しい不和』⁽¹⁸⁾が養護相談内容として目立ってきたとの指摘にも、児童養護問題が家庭での養育の内容全般に深く結びついて発生するようになっていくとの認識が深められている事実を見てとることができよう。

このように、現在、児童養護問題が、子どもの養育をめぐる家庭生活全般にわたる多様な問題として社会的に同定される傾向が強まってきている。竹中も、彼のいう4番目の児童養護問題の実態把握方法について、「狭義の把握方法」から、『現在は「やや広義の把握」を基礎に「広義の把握を展望する段階である』⁽¹⁹⁾と、この問題が経済的貧困と親の不在を条件とした限定されたものから家庭生活全般に及ぶ広範な問題に拡大していることを認めている。だが、そうだからといって、はたして児童をめぐる養育上の困難の実質的内容自体が変質を遂げてきたのだということができるであろうか。あるいは、児童養護問題を同定する社会的過程で何かが生じてきており、その何かによって、上に述べたような状況がこの問題の同定にあたってとくに重視されるようになったということができないであろうか。たしかに、さきにみたように、わが国の児童養護問題は戦後しばらくまでは戦災孤児や引揚げ孤児などの孤児の問題や貧困問題が主流を占めていたが、現在では、少なくともこの問題への実際の公的対応がおこなわれている場でみるかぎり、家庭の養育機能が弱体であることを背景に、むしろ両親があっても、いわば家庭養育の貧困を原因とした（ということは、かつて家庭養育は豊かであった、少なくとも弱体ではなかったとの判断を前提とすればであるが）児童養護問題が台頭してきているとみなすことができよう。だが、それが児童養護問題の実質が戦後しばらくの期間から現在に至るあいだに変質を遂げてきたことの現れだとするならば、そうした変化は、なによりも、竹中のいう児童養護問題の社会的把握の水準で、すなわち社会に潜在するこの問題について生じているはずである。もしそうであるならば、残念ながら現在筆者が活用できるかぎりでのその証左となる資料は見あたらないが、こうした社会的把握の水準で以上のような変化が生じていることを明らかにしないかぎり、いってみれば「児童養護問題の家庭生活全般への拡大」が現実を反映したものとみなすことはできないのである。

さきにみたように、現在、児童養護施設に在籍している児童のなかに、いわゆる孤児や直接経済的貧困を原因とする養護児童の占める割合は、確かにきわめて小さい。しかし、こうした事実をもって児童養護問題が特別な事情をもつ児童の問題から一般家庭の児童の問題へと現実の問題そのものが拡大したのだと単純にみなすことはできない。おそらく、親のない児童、貧しいために食にもありつけない児童の絶対数は確かに減少したのであろう。親やそれに代わる身寄りのない児童についていえば、戦中から戦後の混乱期にかけて、そうした特殊な社会状況を背景に、このような児童が異常なほど生み出されていたわけであって、そうした混乱が収まれば、当然その数を減少させるはずである。さらに、この時期は国民全体が貧困に喘いでいたわけでもあるから、直接貧困を原因とした要養護児童についても同じことがいえよう。このように、戦後の混乱期に比べれば、現在、親の不在や直接経済的貧困を原因とする児童養護問題が影をひそめるようになってきたことは確かであろう。しかし、だからといって、単純に、それにかわって親の放任や虐待といった家庭養育の貧困を原因とする児童養育問題の絶対数が増加してきたということとはできない。

こうした児童養護問題をもつ児童が増加していると確かにいえるのは、あくまでも、この問題の相談機関把握と施設等利用把握の水準においてなのである。つまり、児童相談所等の相談窓口で家庭養育の貧困もしくは弱体を背景とした養護相談が増加している事実や児童養護施設等にそうした問題をもつ児童が入所するケースが増えている事実だけからは、社会に潜在する水準で同種の問題が並行して増加していると判断することはできないのである。勿論、実際に養護施設等にこのような問題をもつ児童が少なからず在籍しているわけであるから、社会に潜在する水準にこうした問題

が必ずしも存在するわけではないといっているのではなく、それが「増加」している、すなわち、相談窓口や施設に現れている同じ変化が社会に潜在する水準でも生じているかを問おうとしているのである。さきに指摘したように、児童養護問題が相談機関等把握や施設等利用把握の水準で社会的に同定されるとき、その同定の過程は様々な制約を受けるものである。こうした制約が、特定の問題を同定されやすくする場合もあればその逆に同定されることを妨げるような場合もあろう。いやむしろ、一定の幅をもって社会に潜在する児童養護問題のうちのどれだけの部分を同定するかという方向に作用するかも知れない。たとえば、児童養護施設での保護者の虐待を入所理由とする児童の微増が、児童虐待の絶対数の増加を反映したものであるのか、それとも、その絶対数が増えたわけではなく、児童虐待は児童の養育上由々しき事態であるとの認識が深まったこと、いやむしろ、児童虐待が新たに「社会的に発見」され、より多くの社会的関心が向けられるようになったために、児童虐待にかんする「通告」が増えたり、この問題をもつ児童の施設への入所措置がとられやすくなってきたことを反映したものなのではないだろうか。従来から虐待されている児童がすべて施設への入所等の措置がとられているのであるならば、疑いなく前者であろうが、実際はそうではなさそうである。

以上、児童虐待問題という個別的な問題を例にとりて、その増加は、この問題を相談窓口や施設に、これらの水準での問題の社会的同定上の制約の特性が現われやすくしていることの反映ではないかの可能性を述べてきた。さらに、こうした個々の問題の増加だけでなく、児童養護問題の多様な家庭養育問題への拡大の趨勢そのものについても同様なことがいえるのではないだろうか。このように、児童養護問題の多様化ないし拡大が、社会に潜在する問題の多様化・拡大を反映したものというよりも、むしろこの問題が社会的、厳密には「公的」に同定される過程で、より多様な問題が捉えられるようになった結果だということも可能なのである。もしそうだとするならば、このことは重要な含意をもとう。すなわち、児童養護問題が公的に同定されるとはこの問題の政策対象化の結果に他ならないから、相談機関の窓口や施設に現われるのは、政策対象化された児童養護問題だということ、したがって、公的に同定される児童養護問題が多様化・拡大するとは「児童養護の対象」の多様化・拡大を意味することになるのである。

3. 児童養護の対象の拡大と家族問題を深刻に受けとめるペシミズム

以上のように、現在の児童養護問題をめぐる状況について、それが、この問題の実質的な内容が変質を遂げてきたというよりも、この問題が社会的に同定される過程のなかで、むしろ、社会に潜在する、より多様な問題が吸い上げられるようになってきていることが反映されているのではないかという点を指摘してきた。そして、もしそうであるならば、現在の児童養護問題をめぐる状況の理解において、たんにこの問題が複雑化し、より専門的な対応が必要になったと受けとめられるだけではなく、他ならぬ「(政策対象化される)児童養護の対象」の多様化・拡大が進行しているのだという点がある意味で、もっと積極的に評価されてよいのではないだろうか。大泉博子は、「要保護児童対策も母子福祉対策も、原点は救貧対策であったが、時代と共に実態からの要請も変わり、家庭機能を補完する福祉施策が図られるようになった。現在では、要保護児童対策においては、浮浪児・孤児ではなく、親のいる子どもの社会的養護のあり方が問われ、虐待、不登校、いじ

めなどの普通の家庭に起こり得る社会問題への対応が求められている」⁽²⁰⁾と（厚生省児童家庭局家庭福祉課長であったとき）述べているが、これを政策主体の側からの発言の一種と了解すれば、そこに児童養護問題の政策対象の拡大をみてとれよう。「時代と実態（もしくは現実）からの要請……求められている」部分について、それはあくまでも政策主体の認識の問題なのであるから、この際無視して、「家庭機能を補完する福祉施策」が図られるようになったこと、および「普通の家庭に起こり得る社会問題への対応」をおこなおうとするようになった点は、政策主体の動きとして重要である。すなわち、児童養護問題は、特別な事情をもつ一部の児童の問題ではなく、ごく普通の家庭でも発生しうる問題なのだ、したがって、児童養護はそうした普通の家庭の問題にも対応しようとする施策なのだという見解が示され、さらに、それは、不十分もしくは不完全だと認識される家庭機能を補完する必要性が判断されたためだ、ということが示唆される。

では、児童養護問題を普通の一般家庭にも生じるうる問題として政策対象化するような動きがなにゆえ、またどのようにして生じたのであろうか。古川孝順によれば、そもそも児童福祉政策は、現実の児童問題を完全に政策対象化するのではなく、その一部を切り取ってその対象化をはかるものであり、そして、現実の児童問題のある一部がその政策対象化を拒否されるのは、資本主義の児童養育原理ともいふべき、家族の私事として位置づけられる児童養育を貫徹する自助原則に抵触するからであるという。だが、児童問題は、場合によってはその政策対象化が能動的にはかれることがある。それは、資本主義にとって欠かせない労働力育成施策にかかわる場合であり、児童の健全育成問題がそれである。さらに、社会防衛上からも特定の児童問題の政策対象化が積極的になされることもある。非行問題がそれである。こうして、古川は、児童福祉政策が児童健全育成問題と非行問題を能動的に政策対象化してきたと指摘する。そして、「児童問題のうち児童福祉政策が最も抑制的に対応しているのは、養護問題」であり、それは「それが資本主義的な児童養育原理の最も直接的な修正ないし放棄を象徴するから」だと論じている⁽²¹⁾。そうすると、いま、児童養護問題の積極的な政策対象化がはかれようとしているのならば、資本主義的な児童養育原理を自ら揺るがすような、そうした動きがなにゆえ生じてきているのか。この点についても古川の論議が参考になろう。彼によれば、児童問題の政策対象化で労働力育成説で説明し切れない部分は、これまでは『社会運動の発展に対する資本の「譲歩」のなしくずし的な拡大』として理解されてきたが、障害児問題、とくに重度の障害児問題の政策対象化は、たんに社会運動の活発な展開だけでは説明し切れないとして、そこに新たな視点を導入する。すなわち、こうした障害児問題の政策対象化は、「児童と親たちとを体制の受益者化し、社会運動を体制内化することによって資本主義社会の温存をはかろうとする政策的意図」⁽²²⁾が働いたためだとするのである。

以上、古川孝順にしたがって、資本主義的な児童養育原理からすれば、本来抑制的であるはずの児童福祉政策によって児童問題の対象化がはかれてきた、その背後にある政策主体の側の論理をみてきた。とくに、児童問題の担い手の受益者化による社会運動の体制内化という指摘にはみるものがある。だが、児童養護問題に目を移せば、こうした問題をめぐって目立って社会運動がおこなわれてきているわけではない。たしかに、障害児・者問題をめぐっては活発な社会運動が、とくに1960年代を中心に展開されてきた。だが、こうした障害児・者の運動では、障害児・者の親たちが、そしてなによりも障害者自身が運動の担い手となりえたのであるが、児童養護問題では、はたしてその運動の担い手として誰を想定したらよいのであろうか。養護児童の親たちであらうか。そ

の親たちは、蒸発したり行方不明になっているのである。なによりも、親たちは児童養護問題では、いってみれば加害者的な立場にいるのである。では、当の児童たちであろうか。社会運動の担い手となるには、まだ幼なすぎるといわざるえまい。あと残るは施設等で養護児童と身近かに接している職員ぐらいであろうか。いずれにせよ、児童養護問題については、その政策対象化を求めて強力な社会運動が展開される可能性は薄い。では、一体何が政策主体にこの問題の対象化を促してきたのであろうか。

それは、この問題のもつ深刻性を養護児童自身が体现しているという、まさにその事実ではないだろうか。現在、養護児童の行動に様々な問題が現われるようになってきている事実についてはさきに触れたとおりである。また、古川孝順によれば、社会防衛上の意図から児童福祉施策は非行問題の対象化に積極的である。だが、たんなる社会防衛施策説だけでは説明し切れないところもある。そのひとつが、保護者による児童虐待への異常なほどの社会的関心の高まりと政策的対応の積極性である。確かに、この問題への対応に社会防衛施策的な面があるのは否めない。しかし、そうした社会防衛的な意図からというよりも、むしろ家族についての深刻な危機感が背景にあるのではないか。病んだ家族のイメージである。この病んだ家族のイメージには2つの面があると思われる。ひとつは、子どもを適切に養育できなくなっているというイメージであり、いまひとつは、少なくとも子どものある家族がなかなか成立しなくなっているとのイメージである。前者のイメージは家族の児童養育機能の弱体化を深刻に受けとめるペシミズムにつながり、後者のイメージは少子化を深刻に受けとめるペシミズムにつながる。そして、こうした家族をめぐるペシミズムが、政策主体の側にも蔓延してきているのではないだろうか。だから、家庭機能の（公的部門による）補完が強く主張されるのである。

社会の基礎的な単位であるとされる家族が揺らいでいると受けとめられるようになってきている。家族自身がそのことを社会に向けて身をもって示していると了解されるようになってきている。そして、そのことを政策主体も敏感に感じ取り、家族への肩入れを真剣に考えるようになった。その結果、児童養護問題も、特別な児童の問題に限定するのではなく、ごく普通の家庭にも生じる問題として政策対象化されるようになった。もしそうだとするならば、それは、他ならぬ私的領域である家庭生活への国家の介入の深まりを意味することにならないであろうか。なぜならば、国家はまさに家族に肩入れをしようとしているのだから。そうであるならば、要養護児童の発達・生活権の保障と家庭生活の国家管理とが裏腹の関係にあるといわざるをえない。そして、それは公的施策が要養護児童を向けられるときに、一種のジレンマが発生することを示唆しているいえよう。

注

- (1) 吉澤英子「社会的養護の発想の原点を求めて」 全国社会福祉協議会養護施設協議会（編）「養護施設の40年」 全国社会福祉協議会 1986年 p.114-115
- (2) 加藤蘭子「現代の家族問題と養護問題」 「児童養護」第11巻第1号
- (3) 「児童養護」第25巻第2号 特集「新たな社会的養護の構築をめざして」における長谷川重夫の発言 pp.7-8
- (4) 竹中哲夫「現代児童養護論（第2版）」ミネルヴァ書房 1995年 p.11-14

- (5) 野澤正子「児童養護論」ミネルヴァ書房 1991年 pp.2-3
- (6) 全国社会福祉協議会養護施設協議会（編）「養護施設の40年」 全国社会福祉協議会 1986年 p.40
- (7) 中垣昌美（編）「社会福祉対象論」さんえい出版 1995年 p.13
- (8) 竹中哲夫 前掲書
- (9) 竹中哲夫 同書 p.17
- (10) 竹中哲夫 同書 p.16
- (11) 中央児童福祉審議会基本問題部会「少子社会にふさわしい児童自立支援システムについて（中間報告）」 1996年
- (12) 全国社会福祉協議会養護施設協議会（編）「養護施設の40年」 全国社会福祉協議会 1986年 p.91
- (13) 大橋謙策「現代の貧困と要養護問題」 「児童養護」第11巻第1号 p.13
- (14) 村岡末広「要養護問題の背景」 「児童養護」第11巻第1号 p.5
- (15) 全国養護施設協議会制度検討特別部会『「養護施設の近未来像」報告書』 1995年
- (16) 竹中哲夫 前掲書 p.16
- (17) 全国養護施設協議会制度検討特別部会 前掲報告書
- (18) 全国社会福祉協議会養護施設協議会（編）「養護施設の40年」 全国社会福祉協議会 1986年 p.157
- (19) 竹中哲夫 前掲書 p.16
- (20) 大泉博子「子どもと家庭福祉対策」 濱野一郎・網野武博（編）「子どもと家族」 中央法規出版 1995年
- (21) 古川孝順「高度成長期の児童福祉」 副田義也（編）「社会福祉の社会学」 一粒社 1976年 第3章 p.322
- (22) 古川孝順 同論文 p.338およびp340

[1998年11月30日受理]