

論文

乳幼児期における「養育者とのつながり」を 分断している課題と対策

～乳児院から児童養護施設への措置変更を考察する～

林 知然^{*1}

抄録

1947年に公布された児童福祉法は改正を経て、条件は付されているが乳児院および児童養護施設に入所できる年齢について、乳児院は幼児まで、児童養護施設には乳児も生活が可能となった。乳幼児期の発達保障において「養育者とのつながり」が必要不可欠であるが、法改正後も多くの子どもが「措置変更」という制度によって子どもと養育者のつながりが分断されている。

この子どもと養育者のつながりの分断を防ぐためには、児童福祉法第三十七条および第四十一条中の条文「保健上、安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合」の削除をすることで、年齢を重ねたことによる措置変更の減少や、乳児を含むきょうだいが児童福祉施設に措置される際に分離されないなどが期待できる。ひいては乳児院と児童養護施設の統合が議論され、子どもにとって「養育者とのつながり」から分断されない法律・制度への示唆となり得る。

キーワード：児童福祉法 措置変更 子どもの権利 乳児院 児童養護施設

1. はじめに

日本が批准をしている子どもの権利条約ならびに子どもの代替養育に関するガイドラインには、子どもが養育される環境において、子どもは親によって養育される権利を有しており、親との分離を避けることが第一義的であると示されている。それでも代替養育が必要な場合には、家庭を基盤とした環境である養子縁組や里親が望ましいとされている。しかしながら日本では家庭養護の割合は漸増に留まっており、2021年度末時点で23.5%である（図1参照）。つまりは、さまざまな要因によって家庭養護での生活が困難な場合には、乳児院や児童養護施設などの児童福祉施設で子どもたちは生活することになる。

また措置変更という制度によって子どもたちの生活場所は乳児院から児童養護施設をはじめとする児童福祉施設や里親に変更となる。この措置変更は、これまでの「養育者とのつながり」の分断を引き起こす。子どもたちの乳児院退所時の実態であるが、厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課（2022）によると、2021年度に乳児院から退所した子ども1387人中の過半数を上回る807人は、児童福祉施設や里親への措置変更という事実がある。かつ措置変更となった子どものうち最も多い措置変更先は、児童養護施設438人であり、里親280人などを上回る。また全国児童相談所長会（2011:54）によると、乳児院や児童養護施設で生活をする子どもは親の不同意を主として里親制度を活用できない子どもである¹。

ここで一つの疑問点が生ずるのが、2004年改正児童福祉法以降では諸条件は付されているが、乳児院では就学前までの幼児が生活することが可能になり、児童養護施設においても乳児も生活ができ

（所 属）*1 山梨県立大学

1 里親委託が進まない理由として、194ヵ所の児童相談所からの回答の内、78.9%が「実親・親権者が里親養育を望まない（同意しないを含む）」と回答している。

るようになった。しかしながら先述したように2021年度時点で438人の子どもが乳児院から児童養護施設に生活場所が変わっている。法整備がされたのにもかかわらず、措置変更が継続され、その結果「養育者とのつながり」が分断されているのは何故なのだろうか。考察を試みたい。

II. 先行研究

1. 乳幼児期の発達保障の視点

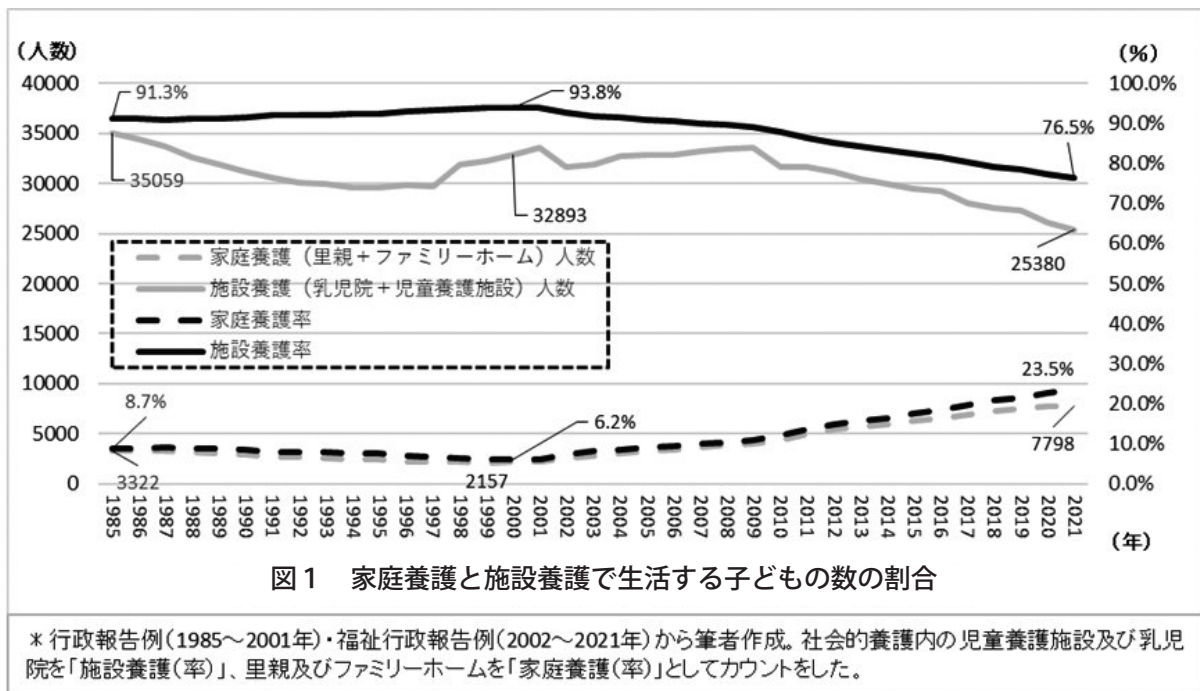
この措置変更という制度は、子どもの発達、人格形成に多大な影響が生じるとされる。遠藤利彦(2002:32)は、「子どもがある種の基準や社会的ルールなどを理解し、賞賛や叱責などに敏感になるのは、少なくとも二歳以降(略)」,「二歳半から三歳くらいにかけて、誇り、恥、罪、といったさらに複雑な情動が子どもの中に準備されてくることになる(略)」と述べ、情緒的に揺れ動きやすい姿を見せる時期であると指摘をしている。

しかしながら、乳児院から児童養護施設への措置変更について乳児養育指針(1997:187)を確認すると、「(略)2歳を過ぎたからといって機械的に養護施設に移動させるといった現状は、子どもの権利を著しく損なっているものと指摘せざるを得ません」,「施設移籍後には、(略)食欲不振、夜泣き、体重減少、排泄の失敗などの退行、泣きわめき、拒否、不活発、無関心などの問題行動が現れます(略)」とし、そのセンシティブな時期である2歳頃の措置変更が存在していると指摘をし、また措置変更後に表出される子どもの行動についても述べている。

子どもが乳児院を退所する際の年齢について、措置変更と家庭復帰を区別した全国的なデータは存在しないために、東京都におけるデータを記す。東京都社会福祉協議会乳児部会(2022)によると、2021年度に児童養護施設に措置変更になった子どもは61人居り、0歳～2歳未満は0人(0.0%)である。2歳～3歳未満36人(59.0%),3歳～4歳未満20人(32.8%),4歳以上5人(8.2%)であり、年齢が2歳から3歳に集中していることがわかる。

他方で、里親およびファミリーホームに措置変更になった子どもは69人居り、そのうち1歳未満が26人(37.7%),1歳～2歳未満14人(20.3%),2歳～3歳未満17人(24.6%),3歳～4歳未満10人(14.5%),4歳以上2人(2.9%)である。また同年度に家庭復帰にいたった子どもは120人居り、そのうち1歳未満が49人(40.8%),1歳～2歳未満35人(29.2%),2歳～3歳未満24人(20.0%),3歳～4歳未満9人(7.5%),4歳以上3人(2.5%)である。そのため家庭復帰時の年齢や里親およびファミリーホームに措置変更になった子どもは2歳や3歳に集中していない。

そのため本研究では、児童福祉法改正に伴う年齢および諸条件の変化と比して、乳児院および児童養護施設で生活をしている子どもの年齢の変遷を整理する。



2. 乳児院から児童養護施設への措置変更における論稿

次に乳児院から児童養護施設への措置変更における論稿を確認する。全国社会福祉協議会児童福祉施設のあり方委員会（1995：221）において出された「児童福祉施設再編への提言～児童福祉施設のあり方委員会報告～」では、「子どもの年齢によってケアが分断されることのないよう（略）ケアの連続性は確保されなければならない」と記された。星野政明・古賀孝・稲垣利久（1998：341）は、4つの事例を紹介しながら、乳児院入所時の母子分離を「第一次依存関係の切断」と名づけ、また乳児院から児童養護施設への措置変更を「第二次依存関係の切断」とし、措置変更は「養育者と養育場所を『法』に基づいて剥奪している」とし、『法』による虐待行為」と指摘をしている。松原（2002：11）は、「子どもにとって、自らの必要性によって、乳児院から児童養護施設への措置変更がなされるわけではない。生活環境の激変は、まさに子どものパーマネンシー保障という観点から大きな問題であるといえる」と指摘をした。

また石田賀奈子（2016：57）は乳児院、児童養護施設の職員8名へのインタビューを実施し、①乳児院と児童養護施設の思いが一致していない現状②措置変更時のアセスメントが重要であること③パーマネンシーの視点、愛着の理解が必要であることの3点について実態および改善点を明らかにしている。伊藤嘉余子（2017）は、乳児院、児童養護施設の職員8名へのインタビューを実施し、措置変更プロセスで、「準備期間におけるならし保育の実施」と「措置変更後のケアの継続性の保障のための施設間連携」が重要であると示唆をした。

これら先行研究においては、乳児院から児童養護施設への措置変更については、第一に「養育者とのつながり」が分断されてしまう措置変更自体が問題であること、第二に措置変更を実施することがあっても乳児院と児童養護施設の連携が重要であり、措置変更時のアセスメントやならし保育が重要であること、第三に2歳や3歳などセンシティブな年齢での措置変更は避けるべきであることが示さ

れている。

なお1998年および2004年の改正児童福祉法において、乳児院および児童養護施設で生活をする子どもの年齢要件が変化したことで、措置変更をせずに子どもを養育する環境が整備された。しかしながら今日も措置変更は続いている。そのため本研究では、何故そもそも措置変更が続いているのかをとりわけ法律に着目して考察したい。

III. 研究目的・方法・倫理的配慮

改正児童福祉法によって、乳児院から児童養護施設への措置変更をせずに子どもを養育することが可能となった。つまりは、たとえば乳児期から児童養護施設で養育し、必要であればそのまま高校卒業時まで生活することが実現可能となったのである。

本研究では、児童福祉法に規定されている乳児院と児童養護施設で生活が可能な年齢やその年齢を超えて入所可能な条件の変遷を辿りつつ、法改正前後の乳児院と児童養護施設で生活をしている子どもの年齢を確認する。そのうえで子どもと「養育者とのつながり」という視点から、措置変更によって伴う課題を整理し、また措置変更によって生じる子どものダメージを軽減または防ぐ方法および対策について、法律に着目し考察を試みる。

なお本研究は、文献調査を採用した。倫理的配慮にかんしては、「日本社会福祉学会研究倫理規程」を参考にし、また遵守した。

さらには、「措置変更」の定義をここで確認しておきたい。児童福祉法における「措置変更」とは、子どもが措置されている児童福祉施設や里親から異なる児童福祉施設や里親に生活場所を変更すること、ならびに児童福祉施設や里親から児童福祉司指導や訓戒・誓約、家庭裁判所送致などに変更するなど行政権限による措置の変更である。本稿では、前者である「子どもが措置されている児童福祉施設や里親から異なる児童福祉施設や里親に生活場所を変更すること」を「措置変更」と定義する。

IV. 児童福祉法第三十七条および第四十一条の変遷

本章では、本研究の目的である子どもと「養育者とのつながり」を考察するうえで、乳児院と児童養護施設の年齢やその年齢を超えて入所可能な条件を規定している児童福祉法第三十七条と第四十一条の変遷を中心に確認する。

1. 児童福祉法制定時

戦後厚生省に設置された児童局において児童福祉法制定が議論された。その議論の過程について児童福祉法研究会（1977：126）によると、児童局は児童保護法（その後、児童福祉法と名称を変えて成立した）要綱案で教護院（現児童自立支援施設）などと同様に、乳児院および育児院（現児童養護施設）の規定を提案した。また、その提案にたいし、中央社会事業協会常設委員会は育児院と乳児院を合致させた「養育施設」の設立を提案したことが確認できる。

当時日本全体が戦後復興にもがくなか、児童福祉における喫緊の課題は、浮浪児対策とミルク³不足が挙げられる。児童福祉法研究会（1978：687-690）によると、1947年1月に中央社会事業協会常設委員会が政府に提出した「児童保護法要綱案を中心とする児童保護に関する意見書」の中で、「多数の浮浪児がこのまま放置されることに洵に由々しき社会問題であり」との一文が確認でき、提案の一つに「浮浪児収容施設の整備」が挙げられている。また第1回国会参議院厚生委員会第8号で厚生

3 なおこの「ミルク」は、国会会議録を確認すると文脈上において乳児用調整粉乳ではなく牛乳のことを示していることがわかる。

大臣である一松定吉は法案の理由として「(略) 乳幼児及び妊産婦の保健状態は敗戦後の物資難等に影響せられて、極めて不良にして乳幼児の死亡率の如きは他國に比べて著しく高率でありまして、(略)」と説明を行っている。実際、松本園子(1989:139)によると、たとえば戦時中1941年の東京市養育院板橋本院では、新しく乳児院に入所する子が141人、退所する子が45人程度の定員規模で、衰弱や病気が原因で乳幼児31人が亡くなったと述べている。

児童福祉法全体では、上程前に削除された母子寮が改めて加えられるなどの修正がされたが、乳児院と児童養護施設の合致案は見送られた。以下が児童福祉法制定時の乳児院および児童養護施設(制定時は、「養護施設」が正式名称)の規定である。

第三十七条 乳児院は、乳児を入院させて、これを養育することを目的とする施設とする。前項の規定による養育は、必要があるときは、乳児が満二歳に達するまで、これを継続することができる。

第四十一条 養護施設は、乳児を除いて、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要する児童を入所させて、これを養護することを目的とする施設とする。

2. 1998年改正児童福祉法—児童福祉施設再編の頓挫—

児童福祉法第三十七条と第四十一条の条文が次に改正となったのは、制定時から50年が経過した1998年である。その間に、イギリス出身のJ・ボルビィが1969年に著書「Attachment and Loss」内で「愛着理論⁴」を提唱し、子どもにとって一貫した養育者が必要であることが認識され、乳児院と児童養護施設との一体的運営という施設体系の機運が高まった。再掲であるが、全国社会福祉協議会児童福祉施設のあり方委員会(1995:221)において出された「児童福祉施設再編への提言～児童福祉施設のあり方委員会報告～」では、「子どもの年齢によってケアが分断されることのないよう(略)ケアの連続性は確保されなければならない」と明記された。1997年4月3日の第140回国会参議院厚生委員会第7号で釘宮磐議員は「きのうまで抱いていた人がかわるわけですよ。(略) こういう画一的な年齢制限というものをここであえて入れなきゃならないのか。これは多分、施設を経営していく乳児院と養護施設とがあって、それは施設の理屈であり、行政の理屈なんです。子供というものがそこに全く無視されている(略)」と発言をしている。当時全国乳児福祉協議会会長であった金戸(1997:33)によると、「満二歳の誕生日の前日、児童相談所差し回しの自動車が乳児院に到着する(略)乳児院から養護施設への『措置変更』を厳格に執行するためにである」と当時の措置変更の現状を説明し、また年齢条件が緩和されることを「無機質の非人道的判断基準が廃絶されたことの意義は、誠に評価できる決定であった」と歓迎した。

また潮谷(1996:55)によると、全国乳児福祉協議会が1995年から96年にかけて全国乳児院年齢超過実態調査および養護施設併設乳児院における養護施設への措置変更追跡調査、乳児院併設養護施設における幼児期入所児の追跡調査を実施した調査、「乳児院在籍児の3分の1は、年齢超過での処遇を必要とされている」、「2歳での養護施設に措置変更された児の多くは、幼児期に家庭復帰をしている」などが明らかになったと記している。この調査結果から養育者からの一貫した養育を掲げ、乳児院で生活をする子どもの年齢をおおむね4歳未満児までを対象とする「乳幼児ホーム」構想が芽生えた。

しかしながら福島一雄(1997:8)によると、この乳幼児ホーム構想について児童養護施設側も応じるなどしたが、最終的には「乳児院側が新規措置について、幼児も乳幼児ホームで受け入れるとし

4 J・ボルビィが1969年に著書内で提唱した「愛着理論」では、乳幼児期の発達保障は、特定の養育者との情緒的個別的な相互作用による関わりが重要であるとされており、その後の発達、人格形成に多大な影響が生じるとされている。また愛着が形成される年齢は生後6ヶ月から3歳未満までとしている。

たことから、調整がつかなくなり物別れになった」と指摘をしている。結果として乳幼児ホーム構想は頓挫し、法改正によって子どもが乳児院で生活をする期間は延長されたもののそれ以上の「養育者とのつながり」が継続されるための法整備のタイミングを逸したのである。

以下、1997年6月11日公布、1998年4月1日施行にいたった改正児童福祉法第三十七条および第四十一条の条文である。

第三十七条 乳児院に、乳児のほか、保健上その他の理由により特に必要のある場合には、おおむね二歳未満の幼児を入院させることができるものとする。

第四十一条 児童養護施設は、乳児を除いて、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要する児童を入所させて、これを養護し、あわせてその自立を支援することを目的とする施設とする。

この改正によって、乳児院を規定する第三十七条では、入院できる年齢および条件を「保健上その他の理由により特に必要のある場合には、おおむね二歳未満の幼児」と改めている。1997年4月10日の第140回国会参議院厚生委員会第9号で厚生省児童家庭局長は、「(略)対象児童の年齢について、疾病や障害があつて引き続き乳児院で処遇することが適当だと判断される場合、あるいは兄弟が入所しているというようなことで、いろんなそういった保健上その他の理由によりまして特に必要のあるという場合にはおおむね二歳未満までの児童を入所できるように(略)」と発言をしている。なお「おおむね二歳未満」についての法改正に伴う入所している子どもの年齢実態の変化については第五章において後述する。児童養護施設を規定する第四十一条では、改正後も年齢要件の変更はなかった。

柏女霊峰・網野武博・林茂男ら(1997:52)は、乳児院と児童養護施設統合が見送られたことに言及し、次の改正に向けて「施設機能の分化を見直し、生活総合性及び特定目的性という二つの専門性を考慮し、(略)継続的に一貫性のあるケア(略)」が可能な施設への統合再編を試案として提出するなどした。

3. 2004年改正児童福祉法—乳児院と児童養護施設の年齢要件緩和—

1998年改正児童福祉法から数年が経過し、2003年6月6日の第156回国会衆議院厚生労働委員会第22号で鴨下一郎厚生労働副大臣(当時)は、「(略)それこそアタッチメントの質というような意味においては、そこで分断されるわけでありますから、多くは、そういうようなことで傷ついた心というのは、いずれのところでまた本人を苦しめることにもなりかねません。(略)この点はぜひ是正していかなければいけないというふうに思っております。」と述べている。その後、内閣府(2004:116)が発行した青少年白書内には、「ケアの連続性に配慮した児童福祉施設の年齢要件の見直し」が明記された。また2004年2月27日の第159回国会衆議院青少年問題に関する特別委員会第3号では、委員からの発言に対し、北井政府参考人が「(略)乳児院と児童養護施設の年齢要件の緩和をいたしまして、より柔軟な児童の視点に立ったケアの確保を図ること(略)」と答弁をしている。

以下、2004年12月3日公布および一部施行(年齢要件部分)にいたった改正児童福祉法第三十七条および第四十一条の条文である。

第三十七条 乳児院は、乳児（保健上、安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合には、幼児を含む。）を入院させて、これを養育し、あわせて退院した者について相談その他の援助を行うことを目的とする施設とする。

第四十一条 児童養護施設は、保護者のない児童（乳児を除く。ただし、安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合には、乳児を含む。以下この条において同じ。）、虐待されている児童その他環境上養護を要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ことを目的とする施設とする。

乳児院を規定する第三十七条では、その年齢を超えて入所可能な条件は付されているが就学前の幼児まで乳児院に措置することが可能となった。また児童養護施設を規定する第四十一条では、入所可能な条件をクリアする必要があるが、満一歳に満たない乳児も児童養護施設に措置することが可能となった。

1998年および2004年の改正児童福祉法を経て、乳児院から児童養護施設への措置変更は必須ではなくなり、「養育者とのつながり」が可能となるように法が整備された。では次にこの法改正が乳児院および児童養護施設で生活をしている子どもの年齢に如何なる影響をもたらしたかを整理する。

V. 乳児院や児童養護施設で生活をする子どもの年齢

児童福祉法は改正を経て、乳児院および児童養護施設で生活をする子どもの年齢要件が変更となり、子どもにとって養育者との継続的な関わりが可能となった。では乳児院や児童養護施設で生活を送っている子どもの実態はどのようなのであろうか。乳児院や児童養護施設などで生活をしている子どもの年齢などの変遷は、年代によって調査名はやや変化しているが、厚生労働省が5年に1回実施している悉皆調査である「児童養護施設入所児童等調査結果」で確認が可能である。ここで焦点化を図るのは、措置変更の実態および措置変更となっている年齢とし、子どもにとって「養育者とのつながり」が継続できているかどうかである。

1. 乳児院で生活をする子どもの年齢

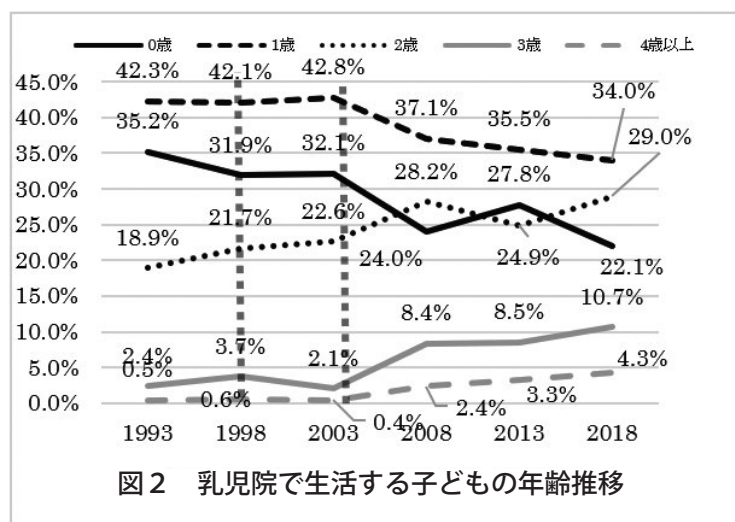
はじめに乳児院で生活をする子どもの年齢推移を確認する（図2）。1993年時点で、法令上は、乳児院で生活可能な年齢は「乳児が満二歳に達するまで」である。そのため家族などと地域で生活を送っていた子どもが、2歳時点で何かしらの事情によって児童福祉施設への入所が必要となった際には乳児院ではなく児童養護施設で生活を再開することが原則である⁵。

すなわち1993年調査において、乳児院で生活をしている18.9%の2歳の子どもは、原則的に0歳および1歳より同乳児院で継続して生活をしていることが読み取れる。ただし3歳になると2.4%、4歳以上になると0.5%と変化するために、多くの子どもは2歳時点で措置変更によって児童養護施設などの新たな環境に生活場所が変わっていることがわかる。

次に1998年改正児童福祉法後の1998年および2003年を確認する。この1998年法改正は、「おおむね二歳未満」と乳児院で生活をする子どもの年齢規定が変わった。しかしながら図2を確認すると、3歳の子どもの変遷では1998年で3.7%、2003年で2.1%であり、4歳以上の子どもでも1998年で0.6%、2003年で0.4%とほぼ横ばい状態であり、乳児院で生活をする子どもの年齢に変化をもたらしたとはいえない。

5 事実、平成4年12月1日現在の養護児童等実態調査結果を確認すると、乳児院における「委託時又は入所時の年齢別児童数」では、総数2693人中2歳は54人、3歳は2人、4歳以上は0人である。

他方、生活できる年齢が法改正で幼児までと変わった2004年改正後ではわずかに変化がみられる。3歳の子どもの変遷を確認すると、2008年で8.4%と前回調査から6.3%増となる。その後、2013年8.5%、2018年10.7%と割合が増加している。また4歳以上の子どもの変遷では、2008年で2.4%であり、そもそも微小なのだが前回調査0.4%と比すると2.0%増にいたる。また2013年でも3.3%、2018年で4.3%と引き続き増加をしている。



* 1993年～2019年の養護児童等実態調査結果および養護施設入所児童等調査結果、児童養護施設入所児童等調査結果の「現在の年齢別児童数」を抜粋し、筆者が作成した。また点線縦棒は措置できる年齢やその年齢を超えて入所可能な条件が変更となった1998年および2004年改正児童福祉法の時期を示した。

2. 児童養護施設で生活をする子どもの年齢

次に児童養護施設で生活をする0～3歳の子どもの年齢推移を確認する(図3)。1993年および1998年改正時点において、児童養護施設で生活ができる年齢は「乳児を除いて」である。つまり2003年の児童養護施設入所児童等調査結果までは、法令上は1歳以降の入所である。また入所可能な条件は付されているが乳児の生活が可能となった2004年改正児童福祉法以降の0歳の子どもの割合を確認すると法改正に関係なく1993年から2018年まで一貫して入所している割合は横ばいであり、最高でも0.02%と微小である。

次に、1歳の子どもの確認する。児童福祉法制定当初から児童養護施設では1歳での入所が可能であるが、1993年から2018年にいたるまで入所している割合は横ばいであり、最高値でも0.28%と、0歳同様に微小であることが確認できる。

さらに2004年改正児童福祉法以降は、乳児院で生活をしている子どもの年齢の割合が上昇するのに呼応するように、2歳および3歳の子どもの割合は一貫して減少に転じている。

ここまで乳児院および児童養護施設で生活をしている子どもの年齢の変遷を確認した結果、以下3点にまとめることが可能である。①乳児院および児童養護施設で生活が可能な年齢が法整備によって変化をしても生活を送っている子どもの年齢の変化は大きく変わっていない。②ただし、その中でも乳児院で生活を送っている3歳以上の子どもの割合が2004年改正児童福祉法施行後はやや増加している(たとえば3歳は2003年2.1%、2008年8.4%、2013年8.5%、2018年10.7%と割合が増加)。③条件は付されているが乳児の入所も可能となった2004年改正児童福祉法以降も児童養護施設で生活をしている子どもについては、0歳および1歳の子どもの割合は増加していない。

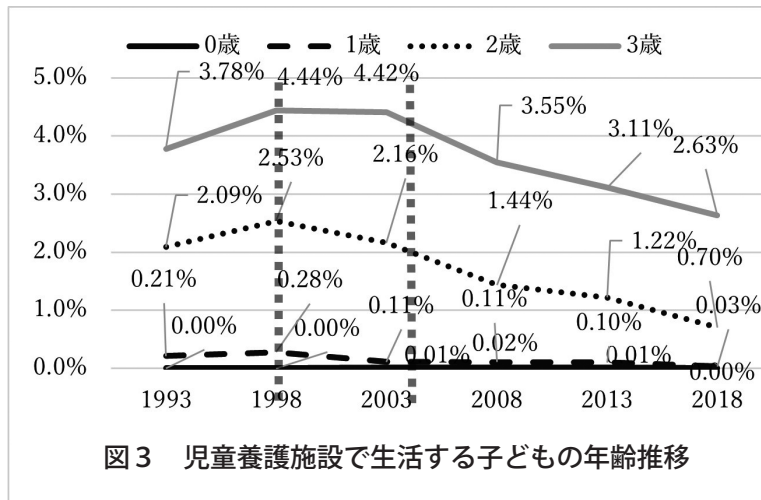


図3 児童養護施設で生活する子どもの年齢推移

*1993年～2019年の養護児童等実態調査結果および養護施設入所児童等調査結果、児童養護施設入所児童等調査結果の「現在の年齢別児童数」を抜粋し、筆者が作成した。また点線縦棒は措置できる年齢やその年齢を超えて入所可能な条件が変更となった1998年および2004年改正児童福祉法の時期を示した。

VI. 考察

これまで児童福祉法制定前後から1998年および2004年改正児童福祉法に伴う国会議事録や研究者の論稿などを確認し、乳児院と児童養護施設で生活が可能な年齢やその年齢を超えて入所可能な条件およびその変遷に伴う論議や論稿を整理した。つぎに法改正によって乳児院および児童養護施設で生活が可能な年齢が変化した後も措置変更により「養育者とのつながり」が継続されていない実態を確認した。

1. 乳幼児ホーム構想頓挫の影響

先に述べたように全国乳児福祉協議会が実施した追跡調査の結果をもって、養育者からの一貫した養育を目指した証左として、「乳幼児ホーム」構想が芽生えた。この構想は、乳児院で生活をする子どもの年齢をおおむね4歳未満児までを対象とするものであり、たとえば乳児院で生活をしている2歳の子どもが2年程度で家庭復帰が見込まれるのであれば児童養護施設への措置変更を経ることなく、乳児院から家庭復帰が可能であり、星野らが名付けた「第二次依存関係の切断」を子どもは経験しなくて済むのである。実際2023年現在、いくつかの乳児院において「乳幼児ホーム」などと名付け、措置変更をせずに就学時まで養育していることが確認できる。

しかしながら、1998年改正児童福祉法では乳児院を規定する条文では「おおむね2歳未満」との内容に留まり、また乳児院における2歳を過ぎた子どもの職員配置基準が、児童養護施設の職員配置基準と同水準である当時基準の1.7対1から2対1に後退する事態に陥り、全国的な乳幼児ホーム構想は実質的に頓挫した。あくまでも推測の域を出ないが、職員配置基準の変更が図2で示したように乳児院で生活をする3歳以上の子どもの割合を減少させた可能性がある（3歳の子どもの割合が1998年3.7%から2003年2.1%に減少し、4歳以上の子どもの割合が1998年0.6%から2003年0.4%に減少した）。

2. 「養育者が変わらない」という子どもの権利

改めてここで子どもの権利の視点に立って考察してみたい。日本は1994年に子どもの権利条約

に批准をしており、また2016年改正児童福祉法では第一条理念において「児童の権利条約の精神にのっとり」と明記されている。国連子どもの権利委員会が2005年に示した一般的意見7号「乳幼児期における子どもの権利の実施」のパラグラフ36では、「乳幼児は急速な発達上の変化を経験しており、疾病、トラウマおよび発達のゆがみまたは障害に対してより脆弱であり、かつ、困難を回避またはそれに抵抗するうえで相対的に無力で（略）」と記されている。また子どもの代替養育に関するガイドラインのパラグラフ60には、「養育環境の頻繁な変更は、子どもの発達と愛着研究の能力にとって有害であり、避けるべきである。（略）」とも明記している。しかしながら数年前には親からの離別を経験している子どもが2歳や3歳という、よりセンシティブな発達段階において、養育者がふたたび変更になる実態が確認できた。

2023年4月に施行された「こども基本法」の第二条には、施策の一つとして「新生児期、乳幼児期、学童期及び思春期の各段階を経て、おとなになるまでの心身の発達の過程を通じて切れ目なく行われるこどもの健やかな成長に対する支援」が明記されている。乳児院などの施設養護においては、改訂新版乳児院養育指針（2015：41）が「複数の養育者が交代で勤務せざるを得ず、（略）」と指摘をしている。措置変更という制度以前に、子どもたちは親との離別を経験し、かつ社会福祉施設という性格上、職員の退職や人事異動などにより、そもそも人とのつながりが希薄になりやすい状況に陥っている。また先に述べたように乳児院から児童養護施設への措置変更は2歳や3歳に集中している。だからこそ措置変更という制度によって、「養育者とのつながり」が途中で切れない制度づくり、とりわけセンシティブな年齢で切れない制度づくりが肝要なのである。

3. 「保健上、安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合」とは

とりわけ2004年改正児童福祉法以降、なぜ法が整備されても「養育者とのつながり」が継続されないのだろうか。

一つの視座として考察が可能なのは、児童福祉法第三十七条および四十一条に明記されている「保健上、安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合」という文言である（「保健上」は、乳児院規定の第三十七条のみ）。なおこの文言がつけ加えられた国会における論議および研究者の論稿が確認できない。

児童福祉法とともに措置変更を規定しているのは、児童相談所運営指針である。2005年の児童相談所運営指針の改訂で「保健上、安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合」の具体的な例が示された。乳児院で生活をする子どもには、①疾病や障害があって引き続き乳児院で処遇することが適当だと判断される場合②ほどなく家庭に引き取られることが明らかである場合や、近々に里親委託や養子縁組が見込まれる場合③きょうだいで別々の施設に措置することが子どもの福祉に反する場合と明記されている。児童養護施設で生活をする子どもには、①きょうだいで別々の施設に措置することが子どもの福祉に反する場合②小学校就学後も家庭等に引き取られる見込みが極めて低い場合と記された。ただし2009年の改訂ではこれら具体的な例は削除された。削除された要因として、「保健上、安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合」の解釈を広義的かつ柔軟にとらえることが可能となったと言えるのではないだろうか。ただ第五章で示したように2009年以降も乳児院および児童養護施設で生活をする子どもに大きな影響を及ぼしているとは言えない。

また、この「保健」とはどのような意味があるのだろうか。端的にいうと、「健康を保つ」ことで

ある。乳児院運営指針および乳児院運営ハンドブック、乳児院養育指針、ならびに児童養護施設運営指針、児童養護施設運営ハンドブックなどでは、この文脈上の「保健」についての言及は見当たらない。そのため鈴木美枝子・内山有子・田中和香菜ら（2019：6）を確認すると、WHO の定義を引用しながら、身体的健康に加え、「虐待やいじめなどがなく、心理的にも精神的にも満たされた状態であり（精神的健康）、周囲の環境や人間関係に関しても良好である（社会的健康）」が健康であると示している。

4. 「保健上、安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合」文言削除についての議論の必要性

ある日を境に養育者が変わるという事実に伴う子どもの心理的な面で健康を維持することはきわめて困難である。先述した精神的健康として「虐待やいじめなどがなく」と記された健康概念と、星野らが措置変更を『法』による虐待行為」と論じたことを比するとあまりにも皮肉めいている。疾病や障害がある子どもやきょうだいが入所している子どもに限定化することなく、乳児院で就学時まで生活・措置が継続できること、児童養護施設で乳児が生活・措置開始が可能となり得る「養育者とのつながり」に着目した柔軟な運用がされるべきではないだろうか。

ともすれば「保健上、安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合」の削除について議論がなされる必要がある。本条文が削除された際には、年齢を重ねたことによる措置変更の減少や、乳児を含むきょうだいが児童福祉施設に措置される際に分離されないなどが期待される。ひいては乳児院と児童養護施設の統合が議論され、子どもにとって「養育者とのつながり」から分断されない法律・制度への示唆となり得るのではないだろうか。

VII. おわりに

本研究は文献調査からの考察に留まった。今後は実際に措置変更にかかわっている乳児院および児童養護施設職員へのインタビューをつうじて、措置変更の現状について質的に研究を行う。

引用・参考文献

- ・ARC 平野裕二の子どもの権利・国際情報サイトホームページ＜<https://w.atwiki.jp/childrights/>＞（アクセス日：2023/2/15）
- ・Bowlby, John (1973)／黒田実郎，大羽葵，岡田洋子，黒田聖一（1991）『母子関係の理論 新版 I 愛着行動』岩崎学術出版社
- ・分科会報告第14回大会（1986）『そだちあう仲間』全国養護問題研究会，43-54
- ・遠藤利彦（2002）「乳幼児の情動の表出と理解」『こころの発達をはぐくむ』23-36
- ・星野政明・古賀孝・稲垣利久（1998）「乳児院から『措置変更』される子たち」『一宮女子短期大学研究報告』37，335-343
- ・福島一雄（1997）「少子化にふさわしい児童自立支援システムについて—中児審中間報告提出にいたるまでの論議」『児童養護』27（3），4-11
- ・石田賀奈子（2016）「乳児院から児童養護施設への措置変更の現状に関する一考察」『神戸学院総合リハビリテーション研究』11（2），57-66
- ・伊藤嘉余子（2017）『社会的養護の子どもと措置変更—養育の質とパーマネンシー保障から考え

る』

- ・児童福祉法研究会（1977）「児童福祉法の成立とその性格（上）」『季刊 教育法』24, 138-149
- ・児童福祉法研究会（1977）「児童福祉法の成立とその性格（下）」『季刊 教育法』25, 125-192
- ・児童福祉法研究会（1978）『児童福祉法成立資料集成上巻』ドメス出版
- ・金戸述（1977）「さらなる前進，改革を念願して」『児童養護』28（1），33
- ・葛西嘉資・小島徳雄・高田正巳・ほか（1952）「座談會児童行政の回顧と展望」『児童』10，8-30
- ・柏女靈峰・網野武博・林茂男・ほか（1997）『児童福祉法の改正をめぐる：次なる改正に向けての試案』日本子ども家庭総合研究所
- ・国立社会保障・人口問題研究所ホームページ＜https://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/P_Detail2014.asp?fname=T05-02.htm＞（アクセス日：2023/9/20）
- ・厚生委員会会議録（1997）『第140回国会参議院厚生委員会会議録第7号21頁』
- ・厚生委員会会議録（1997）『第140回国会参議院厚生委員会会議録第9号3頁』
- ・厚生労働委員会会議録（2003）『第156回国会衆議院厚生労働委員会会議録第22号20頁』
- ・厚生労働省（2005,2009）『児童相談所運営指針』
- ・厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課（2022）『社会的養育の推進に向けて』
- ・厚生労働省子ども家庭局・厚生労働省社会援護局障害保健福祉部（2020）『児童養護施設入所児童等調査の概要（平成30年2月1日現在）』
- ・厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知（2012）『児童養護施設運営指針』
- ・厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知（2012）『乳児院運営指針』
- ・厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課（2014）『児童養護施設運営ハンドブック』
- ・厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課（2014）『乳児院運営ハンドブック』
- ・増田まゆみ（2021）『発達が見える！0.1.2歳児の指導計画と保育資料 第2版』学研教育みらい
- ・松原康雄（2002）「要養護児童のパーマネンシー保障についてー乳児院から児童養護施設への措置変更をめぐるー」『明治学院論叢』673，1-21
- ・松本園子（1989）「東京養育院育児室における児童処遇」『淑徳短期大学紀要』23，123-160
- ・内閣府（2004）『平成16年版 青少年白書 青少年の現状と施策（本編）』
- ・令和3年度福祉行政報告例＜<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00450046&tstat=000001034573&cycle=8&tclass1=000001200200&tclass2=000001200208&tclass3val=0>＞（アクセス日：2023/10/11）
- ・参議院事務局（1947）『第1回国会参議院厚生委員会会議録第8号3頁』
- ・青少年問題に関する特別委員会会議録（2004）『第159回国会衆議院青少年問題に関する特別委員会第3号31頁』
- ・潮谷義子（1996）「21世紀の子どもを育む家庭福祉支援システム」『社会福祉研究』67，54-55
- ・特定非営利活動法人子どもの村福岡（2011）『国連子どもの代替養育に関するガイドラインーSOS子どもの村と福岡の取り組み』福村出版
- ・東京都社会福祉協議会乳児部会（2022）『年報～令和3年度版～ [第33号]』
- ・吉田幸恵（2014）「社会的養護の歴史的展開ーホスピタリズム論争期を中心にー」『子ども学研究論集』6，15-28
- ・全国児童相談所長会（2011）「児童相談所における里親委託及び遺棄児童に関する調査報告書」『全

児相（通巻第91号別冊）』

- ・全国乳児福祉協議会（1997）『乳児養育指針』
- ・全国乳児福祉協議会（2015）『改訂新版乳児院養育指針』
- ・全国乳児福祉協議会ホームページ＜ <https://nyujiin.gr.jp/> ＞（アクセス日：2023/9/21）
- ・全国社会福祉協議会児童福祉施設のあり方委員会（1995）「児童福祉施設再編への提言～児童福祉施設のあり方委員会報告～」『月間福祉』79（5），212-227
- ・全国社会福祉協議会・全国乳児福祉協議会（2000）『乳児院50年のあゆみ—全国乳児福祉協議会50年史—』

Issues and countermeasures that divide "connection with caregivers" in infancy

— Considering the change of measures from an infant home to a children's home —

HAYASHI Tomonori ^{*1}

Summary

The Child Welfare Act promulgated in 1947 has undergone amendments. The age of admission to infant homes and children's Nursing homes, although with conditions, has been extended to pre-school age in infant homes. The "connection with caregivers" is essential in guaranteeing early childhood development. However, even after the revision of the law, many children continue to be separated from their caregivers by the "Placement Change" system.

To prevent this division between child and care Worker, By deleting the article "where it is particularly necessary for ensuring a steady living environment or due to other reasons in terms of healthcare" in Articles 37 and 41 of the Child Welfare Act, It is expected that the number of "Placement Change" will decrease due to age and that siblings, including infants, will not be separated when they are placed in a child welfare institution. This could lead to discussions on the integration of infant homes and children's homes, and suggest laws and systems that do not separate the child from his or her "connection with caregivers."

Keyword :

Child Welfare Law, Placement Change, Children's rights,

(Affiliation)

* 1 Yamanashi Prefectural University