

福祉行政におけるガバナンスの一考察

—社会的養護を手掛かりにした地域ガバナンス—

坂 野 喜 隆

はじめに

1. 社会的養護とは

- (1) 社会的養護の定義
- (2) 制度変容の背景
- (3) 社会的養護のあり方

2. 社会的養護の財政的実態

- (1) 社会的養護関連予算
- (2) 家庭的養護と施設養護
- (3) 小括

3. 社会的養護におけるガバナンス

- (1) 地域ガバナンス—ガバナンスの範囲—
- (2) 社会的養護におけるガバナンスの意義
- (3) ガバナンスの交錯と展開

おわりに

キーワード

社会的養護, 里親制度, 地域ガバナンス, ガバナンスの交錯, 異次元のガバナンス

はじめに

日本の中央政府と地方政府をあわせた長期債務残高は、2011年6月現在、約875兆円である。この金額は、国民一人当たり約686万円の借金を抱えているということになる (<http://www.kh-web.org/fin/>)。

この深刻な事態を解決するために、中央政府および地方政府が、さまざまな分野で、公共サービスの質を高めながら行財政改革を行い、歳出を抑制するという潮流がみられる。海外にならない、これはNPM改革ないしガバナンス改革と呼ばれることもある。これからの政府のあり方を描く構想、すなわち政策的展開においても、このような流れを踏まえながら、将来の制度設計が行われている。ガバナンスの重要性とそれに対する期待感が公共政策の分野で高まっている。

財政赤字を克服し、日本全体のよき姿を創出できれば、一石二鳥である。まず、本稿は、このことをねらっている分野のひとつとして、社会的養護の分野における政策の変遷をとりあげる。児童福祉の分野は、子ども手当の予算措置をはじめとして、財政的負担が増えている。そのなかで、社会的養護については、(児童養護)施設の小規模化および里親委託という流れが生じ、財政規模の拡大が抑制されている。

財政的な支出を減らし、子どもたちに家庭的な養育環境を付与し、自立の道を開くことが社会的養護における政策目的である。その達成手段として、里親制度が拡充されている。現在、この里親家庭を地域で支え、地域で子育てをすることが図られている。地域ぐるみの子育てこそが、地域ガバナンスの活用である。本稿の次なる課題は、ガバナンスとは何かを説

明し、地域ガバナンスとはどのような範囲であるかを検討することである。結論からいえば、地域ガバナンスは大人の視点から見たものと子どもの視点から見たものとは範囲が異なる。異なる視点のガバナンスが交わりながら、ガバナンスが展開されるのである。異次元のガバナンスの交錯である。ガバナンスは交錯をしながら、重層的ではなく、水平的に多元的に展開することもありうる。

以下、本稿では、社会的養護を説明し、ガバナンスの交錯と展開について述べていきたい。

1. 社会的養護とは

社会的養護は公的な児童養護であり、家庭的養護と施設養護からなる。社会的養護は戦災孤児対策以来、その時代の社会情勢を反映しながら構築された歴史がある。しかし、現在、その内容は大きく変わった。児童虐待の増加である。日本は少子化が続いているにも関わらず、被虐待児の数は増加した。子育てをめぐる環境も変化したからであろう。

社会的養護のあり方もこのような状況を踏まえ、家庭的養護を拡充する方向で推移している。

(1) 社会的養護の定義

社会的養護とは、社会が責任を持って、親に育てられない子どもを養育・保護する制度のことである。このサービスの種類としては、家庭的養護と施設養護に分けることができる。具体的には、前者は里親制度など、後者は乳児院・児童養護施設などである¹⁾。

上述の社会的養護を「里親や施設における養護の提供」としてとらえる考え方（狭義説）に対して、社会的養護をさらに広く解釈しようというものもある（広義説）。広義説とは、「レスパイトケアや一時保護、治療的デ

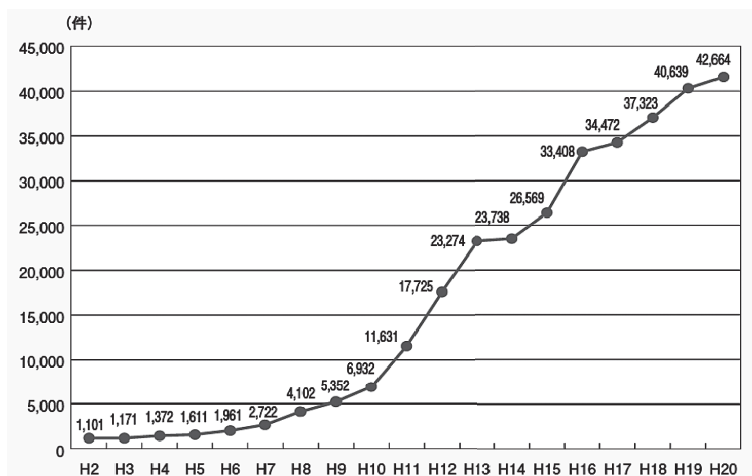
イケアや家庭支援等，地域における子どもの養育を支える体制を含めて幅広く捉えること」である（今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会〔以下「検討会」という〕，2007）。

本稿では，社会的養護を狭い意味でとらえ，行財政的な観点から検討していく。

（２）制度変容の背景

社会的養護は，戦後の戦災孤児対策に起源がある。その後，その時々 of 社会的状況を反映するようなかたちで，その体制が構築されてきた。1990年以降には，社会構造やライフスタイルの急激な変化などにより，社会的養護が変容している（同上，2007）。

大きな要因としては，社会問題となっている児童虐待の影響が大きい。近年，児童相談所における虐待相談対応件数や一時保護を必要とする子どもが増加している。2008年2月における養護問題発生理由としては，一般的に虐待とされる「放任・怠だ」「虐待・酷使」「棄児」「養育拒否」の



図表１ 児童虐待相談対応件数の年次推移（内閣府，2010：111）

合計は、里親委託児の36.7%，養護施設児33.1%，情緒障害児47.9%，自立施設児45.8%，乳児院児27.2%となっている²⁾。里親を除き、すべての施設において虐待を理由とした社会的養護が増加している（厚生労働省，2009：9）。

子どもをもつ親の背景が複雑・多様化している³⁾。虐待だけでなく、貧困や精神的な病を抱える親が増加するなど、社会的養護をめぐる社会的状況は従来とは大きく変化してきている。このような状況に対応できる体制を整備することが強く求められているのである（検討会，2007）。

（3）社会的養護のあり方

上述のような社会情勢の変容を受けて、子ども・子育てという大きな政策の中における社会的養護の重要性が高まってきた。そのため、社会的養護は、2004年の第3回少子化社会対策会議において、「子ども・子育て応援プラン」（「少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について」）の中で、児童虐待防止などの一環として位置づけられることになる。

「子ども・子育て応援プラン」は、「少子化社会対策大綱」（2004年6月4日閣議決定）の掲げる4つの重点課題に沿って、2009年度までの5年間に講ずる具体的な施策内容と目標を提示した。また、「子どもが健康に育つ社会」「子どもを生み、育てることに喜びを感じることのできる社会」への転換がどのように進んでいるのかがわかるよう、概ね10年後を展望した「目指すべき社会の姿」を掲げ、それに向けて、内容や効果を評価しながら、この5年間に施策を重点的に実施することをうたっている（厚生労働省HP：<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/12/h1224-4b.html>）。

これにより、社会的養護は、2つの新しい道を歩みはじめる。

1つは、施設の小規模化である。虐待を受けた児童などに対し、家庭的な環境の中で養護を実施する小規模グループケアや地域小規模児童養護施

設の整備の着実な推進が図られ、5年後の目標値として、299か所から845か所へと増加することが掲げられた。また、児童養護施設などにおいて、1施設当たり1か所程度で小規模ケアを実施しようということも付記されている。

2つは、里親制度の拡充である。専門里親、親族里親の活用のほか、里親研修や里親養育相談の実施、里親の休息のために一時的に委託児童を児童養護施設などに預けるレスパイト・ケアの実施など、里親に対する支援を充実する。これらによって、里親への委託児童数の増加を図ることが目指された。児童養護施設・乳児院・里親に措置された児童のうち里親への委託率が2003年度8.1%であったものを、2009年度には15%にしようという数値目標が掲げられた。また、専門里親登録者総数に関しては、2003年度146人を、2009年度には500人にしようという数値目標も掲げられていた。

「子ども・子育て応援プラン」において、上述のような「家庭的」環境の中で養護を実施しようという方向付けがなされたのは、厚生労働省の社会保障審議会児童部会において催されている「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」という）が、2003年10月に出した報告書であった⁴⁾。施設においては、虐待された児童をケアする専門性をもった職員体制の充実が目指されている。

このような児童虐待を念頭に置いた社会的養護の流れは一貫して進められ、現在に至る。

2007年5月、前掲検討会が出した「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」においても、家庭的養護の拡充がうたわれた。このとりまとめでは、「社会的養護に関する関係機関等の役割分担と機能強化及び地域ネットワークの確立」が取り上げられ、地域ぐるみの社会的養護も具体的に検討されている。施設養護については、できる限り家庭的な環境の中で、職員との個別的な関係性を重視したきめ細かいケアを提供することを目指している。現行の施設類型のあり方を見直す

とともに、人員配置基準や措置費の算定基準の見直し等を含めたケア改善に向けた方策の必要性を検討している（検討会、2007）。

2009年10月には、民主党政権の下で、新たな少子化社会対策大綱の策定のため、内閣府の少子化対策担当の政務三役（大臣、副大臣、大臣政務官）で構成する「子ども・子育てビジョン（仮称）検討ワーキングチーム」を立ち上げる。「子ども・子育て応援プラン」の期間が2005年度から2009年度であり、新たな子ども・子育ての大綱の策定が目指されたのである。このため、有識者、事業者、子育て支援に携わる地方自治体の担当者等からの意見聴取や国民からの意見募集などを行い、2010年1月29日、少子化社会対策会議を経て、「子ども・子育てビジョン」が閣議決定された（内閣府、2010：52-54）。「子ども・子育てビジョン」においても、上述の傾向は変わらない。ただし、社会全体での子育て、ことに地域における子育ての方針がより明確化されている。前述同様、里親等委託率を現状10.4%から2014年度16%、児童養護施設等における小規模グループケアを現状446か所から2014年度800か所へという数値目標が掲げられている。

2. 社会的養護の財政的実態

社会的養護関連予算は虐待対策には含まれ、その額も増加傾向にある。被虐待児が増え、家庭的養護の重要性が説かれるようになった。児童養護施設でも家庭的な環境になるよう小規模化し、専門的なケアができるような整備が行われている。その結果、児童1人当たりの措置費はこれまで以上に急増するはずである。それを押しとどめているのは、国策として推進される里親委託にかかる措置費が施設措置費に比べ安価なことである。

（1）社会的養護関連予算

2009年8月30日の第45回衆議院選挙により、民主党政権が誕生した。民

主党のマニフェストには、子ども手当の創設、高校の実質無償化が掲げられていた⁵⁾。そのため、2010年度から、これらの政策が実現することとなった。結果として、子ども・子育て関連予算は従来よりも増加することとなった⁶⁾。

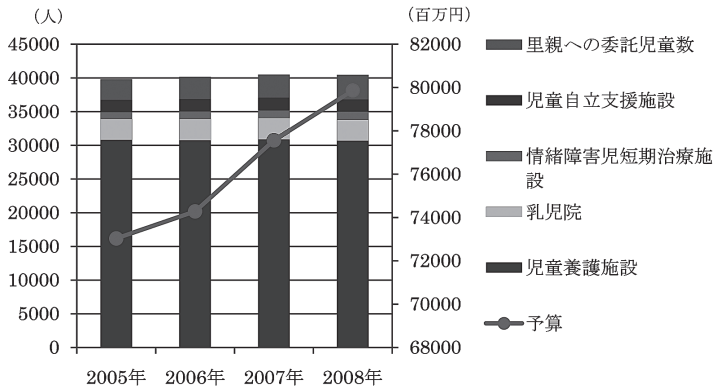
2010年度の子ども・子育て関連予算の総額は、3兆4,488億円である。これは、前年度の同予算1兆6,562億円より、1兆7,926億円の増額である。この大幅な予算増は、民主党政権誕生の産物であり、子ども手当の創設などによるものである。子ども手当の新規予算だけでも、1兆4,722億円が厚生労働省により計上されている（内閣府、2010）。そのうち、社会的養護に関する予算は、「虐待を受けた子ども等への支援の強化」（891億円）という枠の中、838億円を占める。

図表2は、厚生労働省の家庭福祉対策関係予算のうち「社会的養護体制の拡充」に該当する予算と、社会的養護を受ける児童数を表したものである⁷⁾。

これは、社会的養護関連予算が毎年増加していることを示している。2005年度から2006年度は1.7ポイント、2006年度から2007年度は4.4ポイント、2007年度から2008年度は3.0ポイント、それぞれアップしている。

また、社会的養護を受けている児童1人当たりの予算額も毎年増加していることがわかる。たとえば、2005年度から2006年度は0.7ポイント、2006年度から2007年度は3.5ポイント、2007年度から2008年度は3.1ポイント、それぞれアップしている。

厚生省の「社会的養護体制の拡充」は、上述したように、虐待対策という観点から予算が付けられている。社会的養護を受ける児童は年々増加しており、その原因が虐待などにあり、解決の方法として総合的視野が求められている。その結果、2005年度からは、社会的養護関連予算に、虐待やDVの総合的対策支援事業も含まれるようになり、現在も予算規模が拡大している。

図表2 社会的養護関連予算と社会的養護児童数⁸⁾

（2）家庭的養護と施設養護

虐待などを背景とした社会的養護を必要とする児童が増加していることから、家庭的な環境で養育することの重要性が説かれている（検討会、2007）。そのため、上述したように、里親委託の増加が目指され、その環境整備のための対策がとられている。つまり、委託先となる里親の登録数を増やす啓発・促進活動が行われているのである。2009年、養育里親手当などの改定が行われ、里親手当が上がったこともその一環である。

もちろん、里親登録数の増加以上に、社会的養護を必要とする児童の数が増加している。そこで、施設そのものも家庭的な環境になるように小規模化し、心理療法士のように児童に対する高度なケアができるようなより専門性の高い職員が置かれるようになってきた。施設の小規模化・専門的職員の配置に対しては、施設としては、従来以上に助成が必要となっている。

このような流れの中で、児童1人当たりの家庭的養護、施設養護にかかる経費はどれくらい異なるのかを明らかにするのがここでのねらいである。里親制度における児童1人当たりの養育家庭に支払われる経費は、児童養護施設のそれよりも比較的抑えることができるというのがここでの要旨である。

家庭的養護（里親委託）と施設養護の措置費について、以下、みていきたい。措置費とは、児童福祉法27条1項3号に規定する措置がとられた場合における同法50条7号に規定するその児童の入所後または委託後の保護または養育につき、同法45条の最低基準を維持するための費用をいう。これは、事務費と事業費の費目からなる。事務費とは、施設およびファミリーホームを運営するために必要な職員の人件費その他の事務の執行に伴う諸経費である。事業費とは、事務費以外の経費であって、施設に入所し、またはファミリーホームもしくは里親に委託されている措置児童など（ただし、措置が停止されているものを除く）の保護または養育に必要な諸経費である（「児童福祉法による児童入所施設措置費等国庫負担金について」〔平成11年4月30日厚生省発児第86号厚生事務次官通知〕）。

里親への委託児1人当たり毎月支払われる経費、すなわち措置費は、原則として、養育里親研修を受講済みの場合、以下のようになる。

内 容	小学3年生	中学1年生	公立高校3年生
里 親 手 当	72,000	72,000	72,000
一 般 生 活 費	47,680	47,680	47,680
学 校 教 育 費	2,110	4,180	
学習指導加算		8,100	
特 別 育 成 費			22,270
合 計	121,790	131,960	141,950

（里親手当は2人目以降は36,000円。その他、学校給食費などの実費は、家庭からの請求による。）

図表3 里親に支払われる経費

つぎに、施設在所児について、ここでは、定員30名以下の児童養護施設の措置費をみていく。児童養護施設の経常事務費などは地域により異なる。簡単にいえば、都市部ほど、支弁される金額が大きくなる。今回は、都道府県の加算分を除いたものとして、特別区内に施設があると仮定し、国の基準にもとづき、毎月、措置児童1人当たり施設に支払われる基本的な経費を以下の表にしてみた（上掲通知）。

内 容	小学3年生	中学1年生	公立高校3年生
経 常 事 務 費	167,190	167,190	167,190
一 般 生 活 費	47,430	47,430	47,430
学 校 教 育 費	2,110	4,180	
特 別 指 導 加 算	5,180	5,180	5,180
学 習 指 導 加 算		8,100	
心理療法担当職員加算	16,460	16,460	16,460
指 導 員 特 別 加 算	6,250	6,250	6,250
個 別 対 応 職 員 加 算	16,460	16,460	16,460
基 幹 的 職 員 加 算	840	840	840
特 別 育 成 費			22,270
合 計	261,920	272,090	282,080

図表4 児童養護施設に支払われる経費

図表3, 図表4から, 里親委託されるよりも, 児童養護施設に入所している場合のほうが, 経費的には額が大きい。児童養護施設の場合, 施設職員には保育士・栄養士など, 乳児院の場合, その職員には看護師・保育士・栄養士などが必要とされる。小規模化される場合には, さらに事務費が加算される。以上から, 単純に保護される児童1人当たりの経費のみでみると, 里親委託のほうが額が低い。

家庭的な環境における養育という意味では, 家庭そのものに児童を委託する里親委託が好ましい。しかし, 2008年度における委託里親数はいまだ2,727であり, 委託されている児童数も3,870である(厚労省, 2010a: 567)。

それに対して, 2008年度における施設数は, 児童養護施設569, 乳児院121, 情緒障害児短期治療施設32, 児童自立支援施設32であり, 在所者数はそれぞれ3万0,695, 3,124, 1,180, 1,808となっている。施設在所者総数は3万6,807にもものぼる(厚労省, 2010b: 31,33)。その意味では, まだまだ施設への依存度が高い。

政府が掲げるように, 里親委託を増やすなどの努力により, 2001年度2,211であった里親に委託されている児童数は今日4,000近くになってきた。2008年度には, 社会的養護全体における里親委託率も約10%になってきた。

この結果、児童1人当たりの措置費は、190万6188円となり、施設在所児童の1人当たりの平均経費を下げることになっている。

(3) 小括

日本は失業など社会的な不安から、今後、児童虐待やDVなどが増える可能性がある。結果として、社会的養護を必要とする児童数も増加するかもしれない。そのときに、彼らの精神的なケアが求められ、温かい家庭による治癒が期待されている。

里親委託と施設の小規模化は、上述の意味でますます重要となってくる。この流れを受けて、2009年4月に、児童福祉法が改正され、小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム）が誕生した⁹⁾。ファミリーホームも家庭的養護の1つの制度として期待されるところが大きい。

虐待などによる社会的養護を必要とする子どもたちは増加することが予想されるが、それに伴い、政府は予算を急増することはできないだろう。社会的養護を受ける子どもたちは大学などへの進学や自立が難しく、生活保護を受給する率も高いといわれる（厚生労働省HP：www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000018h6g-att/2r98520000018hl17.pdf）。家庭に復帰できたとしても、この傾向は同じであるとされる。彼らを家庭的な環境で養育し、その温かさにより立ち直らせることが期待される背景には、従来の施設型公共サービスの限界がある。

財政的な支出を抑制し、子どもたちの心に家庭的温かさを与え、自立への道を開くことは、これからの公共サービスのあり方のひとつである。そして、里親を地域で支え、地域で子育てをしていくことも今後の課題である。この「地域」とはどのようなものなのかを、以下、みていくこととする。

3. 社会的養護におけるガバナンス

ガバナンスは、政府が民間企業や市民と協働し、さらにNGOやNPOが政府などの活動を補完するようなヨコ型の統治体制である。地域においても、ガバナンスは存在する。この範囲は、都道府県、市区町村、コミュニティなどと多様である。現在、社会的養護も地域ネットワークの確立がうたわれている。このネットワークこそがガバナンスである。このガバナンスは、どの立場におけるものかにより、異次元なものとなる。ガバナンスは異次元・多様なものが交錯し、展開しながら、社会的養護においても確立されていくことになる。

(1) 地域ガバナンスーガバナンスの範囲ー

ここでは、まず、ガバナンスを説明し、さまざまな地域ガバナンスの範囲を簡単に述べていくことにしたい。

国や自治体の統治では、従来のタテ型の統治スタイルであった「ガバメント」から、市民・企業・NPOなどと行政とが対等・協働して統治を行っていかうというヨコ型の「ガバナンス」への移行が目指されている。「ガバメントからガバナンスへ」という標語で、一般的に知られるようになってきた概念である（以下、中邨（2003）参照）。

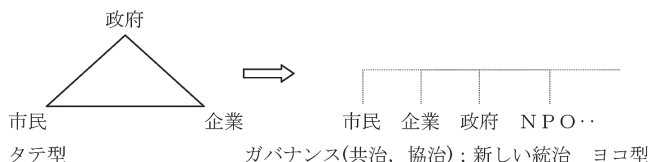
「ガバメント」とは、従来の統治構造を指す。政府が市民や企業を統治し、さらにこの政府においても、国が地方自治体を統制するというタテ型の政治システムである。それに対して「ガバナンス」とは、国や自治体という政府が民間企業や市民と協働し、さらにNGOやNPOが政府などの活動を補完するようなヨコ型の政治体制をいう。政府のみならず、統治ないしは公共の担い手として、市民、事業者（企業）、NGO・NPOといったさまざまな主体が協働（共同）しネットワーク化される。このことから、「ガバナンス」は「協治」「共治」と訳されることもある。つまり、「ガバ

メントからガバナンスへ」とは、タテ型の統治からヨコ型の協治へという政治システムの変化を表した言葉である。こうしたガバナンスが行われる社会こそが、「市民社会」ないしは「成熟社会」である。

ガバナンスには、TAPEという要件が求められる。これは、透明性 (Transparency)、説明責任 (Accountability)、参加 (Participation)、そして公平性 (Equity) の頭文字を組み合わせた、中邨章氏の造語である。たとえば、ガバナンスにおいては、情報公開制度などを用いることにより、行政がガラス張りにされ、その透明性が高められる。これによって、サービスの提供に対する正否が明らかになり、その正否に対する説明責任が問われる。また、透明性の向上は公共への参加を容易にする。ただし、参加への公平は保たれ、公共が行うサービスは公平に行われる必要がある。ガバナンスでは、統治ないしは公共の担い手は、行政のみならず、市民や企業、さらにNPOなど多種多様である。行政だけではなく、多種多様な公共の担い手は、TAPEにもとづき、その活動を展開する。ヨコ型の統治だからこそ、各主体のパートナーシップが必要となる。

また、ガバナンスは「制度、institutionではなく、社会運営を進めるための仕組みを新しく構築すること」である。あるいは、「社会を動かすためのあたらしい枠組みを創設する試み」ともとらえられる (中邨, 2003)。

このようなガバナンスは、地域においてもみられる。たとえば、ローカル・ガバナンスという語も頻繁に使われるようになっている (Stoker (2003), 山本 (2009), 大塚・坂野 (2011) など)。



図表5 ガバメントからガバナンスへ (中邨, 2003)

地域ないし地方とは多義的な言葉である。あるときは、都道府県という広域自治体の範囲を指すこともある。ときには、市区町村すなわち基礎自治体の範囲を、またあるときはコミュニティを指す。識者により異なるが、リージョナルは都道府県単位、ローカルは市区町村、コミュニティないしネイバーフッドは近隣政府単位つまり都市内分権における区画で用いられることが多い（山本，2009；坂野，2011など）。たとえば、ガバナンスに、ローカルを冠し、ローカル・ガバナンスというように、ガバナンスの想定されている範囲も冠詞で決定される。

ガバナンスを行政管轄により分類することは、あいまいな「地域」などの概念を明確にするためには有益である。ヨコ型すなわち水平型の協治であるガバナンスを従来のガバメントの行政管轄で分けることに矛盾はあるが、「ガバナンスからガバメントへ」という流れを考えれば、それも可能であろう。つまり、「ローカル・ガバメントからローカル・ガバナンスへ」というように、冠詞をつけながら、概念化を図るのである。

ローカル・ガバナンスはリージョナル以下の地方政府であることは間違いない。ただし、ストーカーがいうように、地域コミュニティに基づき、ネットワークが創出されるため、その確定はむずかしい。つまり、ガバナンスは課題によって生じるネットワークともいえるため、その時々により範囲が異なることもあることを付記しておく（Stoker, 2003）。

ガバナンスは、コミュニティないしネイバーフッド、ローカル（市区町村）、リージョナル（都道府県）、ナショナル（国レベル）、さらにトランス・ナショナル（国際的レベル）という重層的なものへとつながっていく。横のガバナンス（ネットワーク）が二重・三重と上下にからみ、垂直的なものへと発展している。重層的ガバナンスないしガバナンスの重層性である（坂野，2011）。

(2) 社会的養護におけるガバナンスの意義

それに対し、社会的養護においては、重層的なガバナンスというよりも、別次元のガバナンスが対象により織りなされる可能性がある。その点を以下、言及する。

社会的養護において、ガバナンスが必要とされているのはネットワーク型の課題解決能力をもっているからである。多元的な主体により、社会的養護という課題に取り組む協働・連携の力である。コミュニティに関して、ガバナンスの課題解決能力について指摘したことがあるが、ここでも同様なことがいえる（坂野，2008）。社会的養護という課題に対応するのは、どのレベルのガバナンスであるかは次項に譲るとしても、ガバナンスの課題解決能力に熱い期待があることは確かである。

前章などで採り上げた「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、「社会的養護に関する関係機関等の役割分担と機能強化及び地域ネットワークの確立」は、ガバナンスを明らかに意識している。地域に存在した（あるいは「している」）ソーシャル・キャピタルに期待を寄せているのかもしれない（宮川・大守，2004）。いずれにしても、地域における多元的な主体間のネットワークにより、社会的養護の推進体制を構築することが目標となっている。

社会的養護という複雑な課題を解決するためには、このようなガバナンスの特質によらざるを得ないのかもしれない。かつては、リージョナル・ガバメントの中心である都道府県、具体的には児童相談所を中心として、社会的養護推進体制は築かれていた。しかし、社会問題の複雑化や生活習慣などの変化により、児童相談所を中心とするガバメントの体制では現状に対応できなくなっている。近年、児童虐待などの増加により、児童相談所の職員の定員不足が顕著となり、その体制が非難を浴びるようになった。そこで、児童虐待防止とその後の社会的養護体制の充実が望まれるようになった。それらの問題解決において、ガバナンスの構築が目指されている。

社会的養護は、すでに述べたように、児童虐待が大きな要因を占める。そのため、虐待予防策としては、家庭、学校、子育てで孤立する可能性がある親を支える地域、職場、子育て支援などを行うNPOや行政の連携・協働が求められる。現在、リージョナルのレベルでは、児童相談所を中心に、福祉、保健、教育、医療、警察など関係機関が連携を行い、被虐待児の早期発見と保護、家庭支援などの総合的な児童虐待防止活動が行われている。このようなガバナンスには市区町村所管の児童家庭支援センターも含まれているため、リージョナルとローカルの重層的ガバナンスがある程度確立されている。

虐待後のケアともいえる社会的養護のガバナンスの主体（アクター）としては、里親、児童養護施設、児童相談所・都道府県担当課（いずれも都道府県）、市区町村、自立援助ホームなどが原則的に想定されている¹⁰⁾。18歳を過ぎ、施設を退所した後の子どもは、家庭の支援を受けられないことが多い。彼らの生活や就労の悩みを相談できる場所がなく、自立するまで安心した生活をできることを目的とした事業が、児童自立生活援助事業すなわち自立援助ホームである。これも、社会的養護では欠くことができないものであろう。

（３）ガバナンスの交錯と展開

社会的養護のガバナンスが上下に及ぶ重層的なものであり、複数の課題によるガバナンスであることは述べた。ここでは、さらに、社会的養護の段階は同じであるとしても、その対象により、ガバナンスが異次元になることを検討する。

前項で挙げた社会的養護のガバナンスは、実は大人の立場からのものである。つまり、里親、施設職員らがいかに子育てをしやすいかという観点のほうが見えやすい。前述した里親、児童養護施設、児童相談所、市町村、自立援助ホームなどを主体とするガバナンスはリージョナル・ガバナンス

である。これは、児童相談所ないしはその支部を範囲としたガバナンスである。このガバナンスでは、全国里親会（「全里会」と略称）の支部的存在といえる各地の里親会、全国児童養護施設協議会（「全養協」と略称）の支部などが、里親・児童養護施設に対し、研修などをはじめ多くの情報や専門的知識を提供する。とくに、全国的に多いといえず、偏在的な里親たちにとって、委託された子どもたちの養育の悩みを互いに相談し、気持ちを共有できる仲間であり、同志は、同じ里親である。その仲間である里親は、小学校区のコミュニティ・ガバナンスや市区町村レベルのローカル・ガバナンスの範囲にいることは珍しい。しかし、施設の場合、職域間での交流があり、職場にも先輩後輩というタテの関係と同僚というヨコの関係があるため、里親等よりもさらに規模の大きな単位でのガバナンスを志向することができる。

家庭的養護への傾向が明確になっている現段階では、里親等を念頭にガバナンスの仕組みが作られるべきであろうし、実際、そうになっている。なぜならば、社会的養護の分野では、児童相談所の措置権を背景としたリージョナル・ガバメントが中心であり、その範囲におけるガバナンスが都合がよいのである。リージョナルな範囲であれば、里親たちの同志も存在し、その中のさまざまな関係機関との連携を行うことができる。これは、ある意味においては、行政管轄権や大人の都合で創造されるガバナンスである。

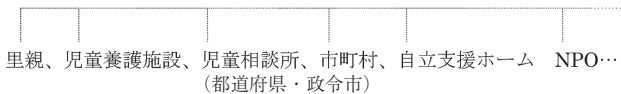
それに対して、養護される側、すなわち子どもたちからみた場合、ガバナンスはどのようなだろうか。

里親家庭の子どもにしろ、児童養護施設に入所している子どもにしろ、彼らのために形成されるガバナンスは、ローカルなものであるといえる。つまり、社会的養護を受けている子どもたちはローカル・ガバナンスにより、支えられることが望ましいことがある。具体的には、里親家庭から措置変更（委託解除）された場合などを想定すればわかりやすい。たとえば、通学している子どもであれば、その学校に友人がおり、教員、地域の方々

と接点をもっている。その子が措置変更などにより、他の地域の学校に通学した場合、一から人間関係を築くことはむずかしい。

里親家庭を変えるにしても、施設を変えるにしても、同一の地域で、同一の学校区にいれば、人間関係は継続し、子どもたちは精神的に安定する。つまり、ローカル・エリアかコミュニティ・エリアならば、子どもにとっての負荷は少ない。しかし、現状からいえば、同じ学校区すなわちコミュニティなどに、里親家庭が何軒かある（里親登録をし、委託を受けることのできる里親が何人かいる）ということは、地域性にもよるがほほないだろう。また、ローカル・ガバメント（市区町村）の範囲であれば、多少無理をすれば子どもたちは市内の学校に通える。その意味で、地域で子育てをするネットワークすなわちガバナンスは、ローカル・ガバナンスがよいということになる。

社会的養護の客体ともいえる子どもたちにとって好ましいといえるローカル・ガバナンスの観点から、児童相談所の権限を市町村に移譲することが指摘されることもある。政令指定都市などは都道府県から児童相談所の権限が移譲されているが、政令指定都市は基礎自治体であると同時に、広域自治体の側面ももつ。その意味で、一般市と同様に論じることはいできない。



図表 6 社会的養護者（主体）からみたガバナンス
(=リージョナル・ガバナンス)



図表 7 社会的養護を受ける子どもたち（客体）からみたガバナンス
(ローカル・ガバナンス)

上記のような子どもにとって好ましいと思われるローカル・ガバナンスも、

実際はすでに述べたように、里親やその支援体制、行政管轄の問題でリージョナル・ガバナンスになっている。ただし、子どもたちは学校で友人を作り、その学校区の生活を送るのが一般的である。里親や施設の支援のために、リージョナル・ガバナンスがふさわしくても、子どもには関係はないだろう。つまり、2つのガバナンスが社会的養護に存在し、どちらも間違っているというわけではない。ガバナンスは現実にあるネットワークであり、その主体間のつながりである。この異なる次元のガバナンスがあり、これらが日常生活の中で交わることによって、社会的養護は展開されている。

自立支援については、近年、社会的養護で育った当事者、ことに施設出身者による当事者団体が立ち上がり、注目を集めている¹¹⁾。このような当事者団体の活動は、社会的養護を受けた先輩が後輩の面倒をみるという趣旨で行われている。今後は、社会的養護の下で育った当事者以外の人たちの支援や地域におけるネットワークを作り、多くの人々を巻き込んで活動を展開していくことが重要となってくる。ここにも、ヨコのネットワーク、すなわちガバナンスの思考が求められよう。

おわりに

ガバナンスは多元的であり、それらは交錯しながら、よりよき課題解決のために展開する。ガバナンスが制度ではなく、どちらかといえば、課題解決などにより構築されたネットワークであることを考えれば、そのことも不思議ではない。異なる次元のガバナンスをどのように結び付けるかがカギとなる。つまり、異次元のガバナンスの結び目を手がかりに、ネットワークを広げ、課題解決を図ることが重要となってくる。その結接点である主体をいかに創り出し、見つけていくかが今後の展開となろう。

かつて、ローズが国家の空洞化を語り、今日では、「ガバナンスの失敗」という言葉すらも登場している。それほど、ガバナンスへの期待と不

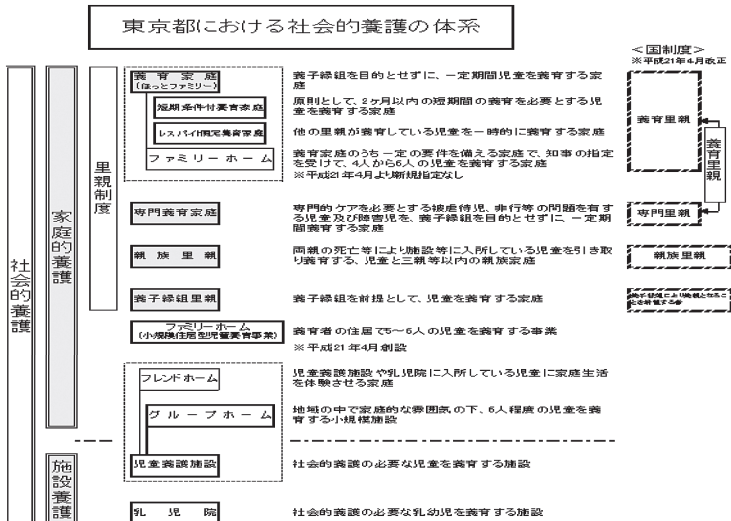
安は高い。ガバナンスは1つのもので課題が解決できなければ、ほかの次元で登場し、崩れてはでき、すたれては生まれる。かりに行政により仕掛けられたものであったとしても、社会の中にガバナンスが生まれる活力がある。これをいかに活用するかが社会に求められることになる。

今回は、社会的養護において、ガバナンスが活用されていくことをみてきた。このようなケースはほかにもある。さまざまな局面において、ガバナンスが生まれやすい制度設計とレフリー役となる行政の範囲を考えていくことがこれからの課題であろう。

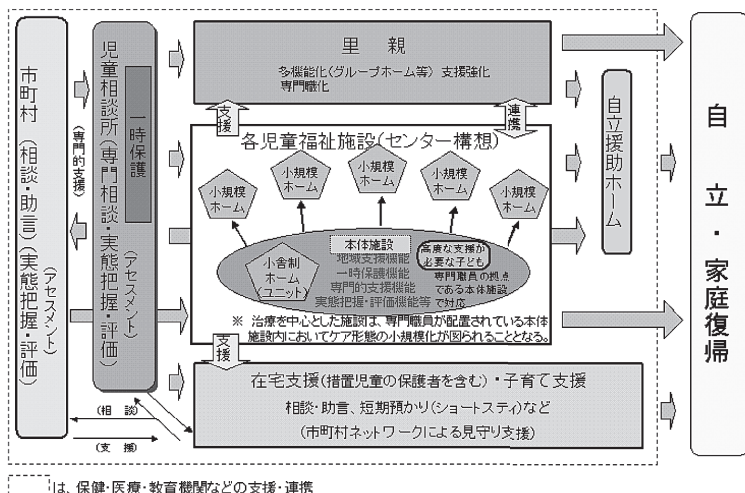
最後に、本稿は2010年7月、国立台湾大學法律学院における発表原稿を基にしている¹²⁾。その意味で、台湾大學で発表の機会を与えてくださった法律学院教授・蔡茂寅先生にお礼を申し上げたい。

注

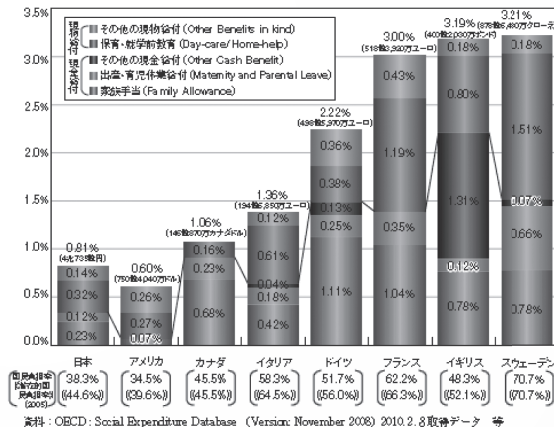
- 1) 東京都内で社会的養護を受けている子どもたちは約4,000人いる。このような社会的養護を東京都では以下のように分類する（東京都HP：http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kodomo/satooya/seido/hotfamily/satooya/index.html）。



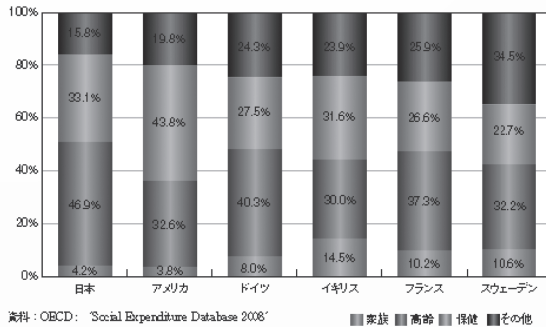
- 2) 2003年における養護問題発生理由では、「放任・怠だ」「虐待・酷使」「棄児」「養育拒否」の合計は、里親委託児の40.4%, 養護施設児27.4%, 情緒障害児42.1%, 自立施設児37.5%, 乳児院児20.5%となっている。2003年の調査に比べ、里親を除き、すべての施設において虐待を理由とした委託および入所が増加している(厚生省, 2009)。
- 3) こうした観点から、少子化をはじめ、子どもをめぐる状況を総合的にとらえようという流れがある。実際、条例化された例としては、石川県の「いしかわ子ども総合条例」がある(2007年制定)。その前文には、「近年、都市化や核家族化に伴って人間関係が希薄化し、家庭の内においても、また家庭の外においても、子どもに関わる人の手が少なくなった。そのため、子どもが良好な対人関係を築く力を十分に身に付けることができないまま成長し、家庭、学校、地域など様々な社会の中で疎外感を覚え、自己の存在を過小評価するなど、子どもの心身の健やかな成長を阻害する状況が見られるようになった。そして、同様の現象は、次代の親となる若者、さらには子どもを養育する親にまでひろがっている。いじめ、ひきこもり、ニート、虐待などの社会問題は、いずれもこうした地域社会における人間関係の希薄化と密接に関係している。」と危機感をあらわにしている(<http://www.pref.ishikawa.lg.jp/kodomoseisaku/plan-jyourei/documents/jyourei100101.pdf>)。
- 4) 2003年10月の社会的養護専門委員会の出したイメージとしては、
これからの社会的養護のあり方(案)
= 各児童福祉施設を基幹施設(センター)とする =
(厚生労働省HP: <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/10/s1027-8a10.html>)



- 5) 高校の実質無償化の対象となるのは、国公立の高等学校、中等教育学校の後期課程、特別支援学校の高等部、高等専門学校等の1年生から3年生、専修学校・各種学校のうち高等学校の課程に類する課程を置くものとして文部科学省令で定めるものとなっている。公立の中等教育学校と特別支援学校を含む公立高等学校については、授業料の無償化を確実にかつ事務負担の少ない方法によって達成するために、授業料を不徴収とすることとしている。公立高等学校以外の高等学校の生徒、すなわち私立高等学校等の生徒については、「高等学校等就学支援金」として授業料の一定額（年額11万8,800円）を助成することとなった。また、低所得世帯の生徒については、就学支援金の支給額を増額した。具体的には、市町村民税所得割が非課税世帯の生徒には2倍、市町村民税所得割が1万8,900円未満の世帯の生徒には1.5倍の額を上限として助成されることとなった（内閣府、2010：76-77）。
- 6) 一般会計については、昨年度予算は88兆5,480億円、2010年度予算は92兆2,992億円となった。このうち、子ども・子育て関連予算の占める割合は、2009年度約1.9%から2010年度は約3.7%とほぼ倍増している。しかし、日本においては、諸外国と比較すると、国家予算に占める子ども・子育て関連予算、社会保障費に占めるそれよりも低いとされる。日本は、欧州諸国に比べて現金給付、現物給付を通じて家族政策全体の財政的な規模が小さい。家族関係社会支出の対GDP比をみると、日本は0.81%（2005（平成17）年）となっている。フランスやスウェーデンなどの欧州諸国と比べて3分の1から4分の1である。また、社会保障給付費に占める家族関係給付の割合をみると、日本は4.2%（2005年）となっているのに対し、欧州諸国ではおおむね10%程度である（内閣府、2010：17-18）。



2005年度における各国の家族関係社会支出の対GDP比の比較（同上、2010：18）



2005年度における各国の社会保障給付費の構成比（同上，2010：18）

- 7) 「社会的養護体制の拡充」に該当する予算額は，児童入所施設措置費と児童虐待・DV対策等総合支援事業の内数の合計である。
- 8) 内閣府（2005；2006；2007；2008；2009；2010）などから筆者作成。
- 9) 養育者の住居において，家庭的な養育環境の下，適切な支援の質の担保を図りつつ，一定人数の子どもをより適切に養育する事業をいう（厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課「平成21年度家庭福祉対策関係予算案の概要」）。
- 10) 注4参照。
- 11) たとえば，大阪の「CVV」（Children's Views and Voices），東京の「日向ぼっこ」，千葉の「こもれび」，愛知の「なごやかサポートみらい」，鳥取の「レインボーズ」などを挙げることができる。また，全国ネットワークとして，「こどもっと」が設立されている。
- 12) 2010年7月31日，台湾大学において開催された「台日社会保障制度之比較研究」（「日本と台湾の社会保障制度の比較研究」）

引用・参考文献

- 大塚祚保・坂野喜隆編（2011）『地方自治と行政活動』公人社。
- 大山耕輔（2002）『エネルギー・ガバナンス』慶應義塾大学出版会。
- 大山耕輔（2002）「イギリス自治体におけるガバナンス」『月刊自治研』43巻（通巻502号）。
- 小池治（2001）「開発途上国のガバナンスと行政改革」『季刊行政管理研究』96号。
- 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）「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」厚生労働省雇用均等・児

童家庭局。

厚生労働省大臣官房統計情報部編（2010a）『平成20年度 社会福祉行政業務報告（福祉行政報告例）』厚生統計協会。

厚生労働省大臣官房統計情報部編（2010b）『平成20年度 社会福祉施設等調査報告』厚生統計協会。

厚生労働省雇用均等・児童家庭局（2009）『児童養護施設入所児童等調査結果（平成20年2月1日現在）』。

宮川公男・山本清編（2002）『パブリック・ガバナンス』日本経済新聞社。

宮川公男・大守隆（2004）『ソーシャル・キャピタル—現在経済社会のガバナンスの基礎』東洋経済新報社。

中邨章（1991）『アメリカの地方自治』学陽書房。

中邨章（2003）『自治体主権のシナリオ—ガバナンス・NPM・市民社会—』芦書房。

中邨章（2004）『行政、行政学と「ガバナンス」の三形態』日本行政学会編『年報行政研究』。

内閣府編（2005）『平成17年版 少子化社会白書』ぎょうせい。

内閣府編（2006）『平成18年版 少子化社会白書』ぎょうせい。

内閣府編（2007）『平成19年版 少子化社会白書』日経印刷。

内閣府編（2008）『平成20年版 少子化社会白書』日経印刷。

内閣府編（2009）『平成21年版 少子化社会白書』佐伯印刷。

内閣府編（2010）『平成22年版 子ども・子育て白書』佐伯印刷。

名和田是彦（2002）『近隣自治論の今日的意義—市町村合併との関連で—』『月刊自治研』通巻515巻。

名和田是彦（2004）『都市内分権・近隣政府の今日的課題』西尾隆編『住民・コミュニティとの協働』（『自治体改革』第9巻）ぎょうせい。

日本都市センター編（2004）『近隣自治の仕組みと近隣政府—多様で主体的なコミュニティの形成を目指して—』。

西尾勝（2001）『分権型社会を創る—その歴史と理念と制度—〔分権型社会を創る①〕』ぎょうせい。

Pierre Jon. and Peters, B. Guy（2000）*Governance, Politics and State*. New York: St. Martin's Press.

Rhodes, R. A. W.（1997）*Understanding Governance: Policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.

坂野喜隆（2006）『住民自治の新しいかたち—相模原市の「市民分権」に向けて—』

- （『「都市内分権モデル事業の研究」報告書』さがみはら都市みらい研究所。
- 坂野喜隆（2007）「都市内分権におけるコミュニティ・ガバナンス」『政治学研究論集』25号。
- 坂野喜隆（2008）「地域文化とコミュニティ・ガバナンス」村田彰・大塚祚保編『現代とガバナンス』酒井書店。
- 坂野喜隆（2010）「日本における地方自治の変容と展望—住民自治への挑戦」『流経法学』9巻2号。
- 坂野喜隆（2011）「都市内分権のゆくえ—住民自治と「地域分権」の展開」明治大学『政経論叢』79巻3・4号。
- さがみはら都市みらい研究所（2005）『相模原市における都市内分権に関する研究』。
- Simon, Herbert A (1947) *Administrative Behavior: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organizations*. New York, Macmillan.
- 園部雅久（1984）「コミュニティの現実性と可能性」鈴木広・倉沢進編『都市社会学』アカデミア出版会。
- Rose, Richard, and Rei Shiratori (1986) *The Welfare State East and West*. Oxford: Oxford University (木島賢・川口洋子訳。(1990)『世界の福祉国家〔課題と将来〕』新評論社)。
- Stoker, G. (2003) *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*. New York: Palgrave Macmillan.
- Stoker, G. (2006) *Why Politics Matters: Making Democracy Work*. New York: Palgrave Macmillan.
- 武智秀之編（2003）『福祉国家のガヴァナンス』ミネルヴァ書房。
- 牛山久仁彦（2004）「自治体政府と都市内分権—分権時代に求められる参加・協働と都市行政—」武智秀之編『都市政府とガバナンス：中央大学法学部政治学科50周年記念論集Ⅱ』中央大学出版部。
- 山本啓（2004）「コミュニティ・ガバナンスとNPO」日本行政学会編『年報行政研究』。
- 山本啓編（2008）『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版局。
- 山本隆（2009）『ローカル・ガバナンス—福祉政策と協治の戦略—』ミネルヴァ書房。