

児童養護施設退所者への自立支援の歴史に関する一考察 (1)

—戦前から1990年代前半までの政策に焦点を当てて—

大 村 海 太

A History of Strategies Used to Help Young Adults Achieve Independence After
Aging Out of Child Care Institutions (1)

—A Focus on Policies Prior to World War II and Through the Early 1990s—

Kaita OOMURA

駒沢女子短期大学「研究紀要」

第 48 号 抜 刷

平 成 27 年 3 月 発 行

児童養護施設退所者への自立支援の歴史に関する一考察 (1)

—戦前から1990年代前半までの政策に焦点を当てて—

大村海太

A History of Strategies Used to Help Young Adults Achieve Independence After Aging Out of Child Care Institutions (1)

—A Focus on Policies Prior to World War II and Through the Early 1990s—

Kaita OOMURA

児童養護施設は、戦前、戦後、そして現在へと、時代と共に支援ニーズ、その提供を対応させてきた。1997年には児童福祉法の大改正が行われ、その支援目的の一つに「自立支援」が加えられた。それ以降、現在に至るまで注目を集めることになった自立支援だが、その萌芽は現場の声として戦後間もないころから発せられていた。そこで本研究では、文献研究をもとに、わが国の児童養護施設における自立支援のニーズ発掘がどのようになされ、それに対する支援がどのように取り組まれてきたのか、主にマクロ・メゾレベルでその変遷について論じ、施設退所者へのリビングケアシステムのあり方について考察した。

キーワード：児童養護施設 アフターケア リビングケア 自立支援 児童福祉法

1. はじめに

児童養護施設（以下、施設）は、児童福祉法41条に、「保護者のない児童、虐待されている児童など、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」と定義されている。しかし、戦前から現在の「児童養護施設」となるまでに、2度の名称変更がなされ、各年代の社会問題から生じるニーズの変遷に対応して、その機能や社会福祉施設としての位置付けも変化してきた。現在では、虐待を始め、家庭があり、親はいるのに、何かしらの理由で親と離されて生活をせざるを得ないなど、入所児童の養護問題の内容も年々複雑、多様化してきている。また、そのような課題を抱えた子どもたちの自立を支援することは難しく、退所後の生活で困難を抱える者は多い。1997年の児童福祉法改正で、第41条に児童養護施設は「自立を支援すること」という目的が加えられて以降、虐待、または不適切な養育を受けてきた子どもたちの心のケアと同様、自立支援は、施設ケアの大きな課題となってきた。

そこで、本稿では、文献研究をもとに、わが国の、児童養護施設における自立支援のニーズがどのように発生し、それに対する政策として、どのような制度が築き上げられていったか、を論じ、施設退所者への制度的支援について考察していく。

社会的養護を経験した者の生活問題や支援課題がどのように捉えられてきたのかについては、鈴木（2000：26-38）、伊部（2008）、子どもの虹情報研修センター研究報告書（2004）、鈴木（2007：29-46）が、時代を区切って分析している。過去の先行研究や厚生労働省の通知などを参考に、施設を退所していく者への自立支援に焦点を当てた年表（表-1）を作成した。これをもとに、わが国の社会的養護における自立支援の歴史を4つの時代に区分し、本稿では戦前から1990年代前半までについて、それぞれの時代における社会的養護の支援ニーズ、退所者の現状、制度的支援など、ミクロからマクロの観点から論じていきたい。

表-1 社会的養護の自立支援に焦点を当てた年表

戦前までの流れ(~ 1945年)	
1929年	4月2日公布の救護法第6条に孤児院が定められる。
1945年	9月20日に「戦災孤児等保護対策要綱」が発表される。
保護・収容時代の中にも潜在していた自立支援(1945～1970年代前半)	
1948年	児童福祉法が施行され、孤児院から養護施設と名称を改める。
1954年	厚生省から「養護施設運営要領」が交付される。
1960年	学校生活において必要経費である「学校給食費」と「見学旅行費」が創設される。
1963年	「生活指導訓練費」(こづかい等)が設けられる。
1961年	「入進学支度金」が設けられる。
1963年	「就職支度金」が設けられる。
1967年	「児童福祉施設退所者に関する指導の強化について(児童福祉施設退所児童指導実施要綱)」通知。
1970年	厚生省が「社会福祉施設緊急整備5か年計画」を策定。
1973年	養護施設入所児童等の高等学校への進学の実施について」が通知され、全国の高校進学率が90%に達する。 高校進学者を対象に、「特別育成費」が加算される(公立高校のみ)。
1974年	東京都が自立援助ホームをアフターケア事業として認め、アフターケア補助金の交付を開始する。
支援ニーズの中に表面化する自立支援(1970年代後半～1990年代前半)	
1978年	「厚生省児童家庭局長が児童自立相談援助事業」通知。
1985年	東京都が独自の「東京都ファミリーグループホーム制度」を創設する。
1987年	「児童福祉施設等における施設機能強化推進費について」通知。
	「養護施設及び虚弱児施設における年長児童に対する処遇体制の強化について」通知。
1987年	「児童福祉施設等における施設機能強化推進費について」通知。
	「養護施設及び虚弱児施設における年長児童に対する処遇体制の強化について」通知。
1988年	「養護施設入所児童のうち中学校卒業後就職する児童に対する措置の継続等について」通知。
	厚生省が「養護施設等退所児童総合援助対策」を策定し、「児童自立相談援助事業」通知。
	自立援助ホームへの公的助成が始まる。
	「児童福祉施設退所児童指導実施要綱の運用について」通知。
全国養護施設協議会が第一回全国高校生交流会開催(以後7年間、毎年開催)	
1989年	国連が「子どもの権利条約」を採択。
	「特別育成費」の支給対象が私立高校にも範囲が拡大される。
	児童福祉法(44条2)改正。施設長の義務として「家庭環境調整」が加えられる。
1990年	全国児童養護問題研究会が「児童養護の実践(第2版)」を発表し、高校進学保障や年長児へのプライバシーの保護などを訴える。
	児童相談所運営指針が改定され、措置児童が18歳に達しても継続する必要がある場合は措置期間の延長が可能となる。
1992年	「養護施設分園型自活訓練事業の実施について」通知。

※通知は「厚生省雇用均等・児童家庭局長」による通知

2. 戦前までの流れ

社会的養護の源流から概観すると、わが国の社会的養護の起源は、聖徳太子が593年に四天王寺悲田院を、また、戦国時代にはポルトガル商人のルイス・デ・アルメイダが、1555年に乳児院の源流となる施設を病院に併設して設置したところにあるとされている。しかし、戦前のこれらの施設は、戦後の制度に基づく施設と連続性を持っているとは言い難い。社会現象として発生した大量の孤児に対し、制度的な支援としてわが国で最も古い

ものとしては、棄児養育米給与方(1871年)、恤救規則(1874年)が挙げられる。孤児を保護する社会的養護を明確な目的とした施設として設立された最初期のものは、1864年に小野他三郎によって設立された小野慈善院や、1869年に松方正義によって設立された日田養育館、1874年に岩永マキによって設立された浦上養育院などが挙げられるとされている。また、1872年、ロシアのアレクセイ皇太子訪日に合わせて、多くの孤児が収容され、後に開設されたのが、東京府養育院(初

代院長、渋澤栄一)である。

その後、1887年には石井十次により、孤児教育会(後の岡山孤児院)が設立される。そこでは、現在の養護理論に通じる様々な実践論が試行錯誤され、1898年に発行された岡山孤児院概則には、「天下無告の孤児を救済し其父母に代りて之を教育し独立自由の良民となすを以て目的とす」と示されており、社会的養護における現在の自立支援につながる先駆的な思想が最終的な目標として明示されていた。また、石井十次はイギリスのバーナードホームの実践を取り入れた岡山孤児院十二則を考案し、その中でも、子どもたちの将来の自立を目的として、16歳から20歳までの子どもに対して、本人の希望する職場へ奉公させ、社会的自立を促す「実務主義」や、子どもたちに旅行の計画から実行までを経験させることによって社会体験を積ませるという「旅行主義」(菊池、2006)は、文献にみられる最も古い養護理論としての自立支援実践の記録といえよう。

1899年には留岡幸助が東京に「家庭学校」という名の感化院(現在の児童自立支援施設)を設立する。その後、留岡は自然の中での感化実践を行うため、1914年に家庭学校の分園を北海道に設置する。これらの先人の取り組みについては、岡山孤児院は、菊池(1999)、細井(2006)が、北海道家庭学校は、留岡(1999)に詳しいが、ここでは、自立支援に関する取り組みに限定して注目する。

1900年代に入り制定された社会的養護に関わる法制度としては、1929年に制定された救護法が挙げられる。名称が孤児院と定められ、13歳以下の幼者が貧困のために生活することが困難な場合、救護されることになるとされた。この法律では、恤救規則に比して具体的な救護方法を定めていたが、1929年の世界恐慌による国家財政の危機により、1932年まで施行されなかった。また、1933年には、(旧)児童虐待防止法によって、保護者が子どもに、「軽業、見せもの、曲芸、物売り、乞食」などを強制することを禁止された。

戦前までは、1890年に発生した経済恐慌から1893年頃までの間の不景気の間に、資本主義社会の急速な発達と社会福祉制度の不備から貧困住民が増大したことや、濃尾大震災(1891年)、明治三陸地震(1896年)、東北地方凶作(1905年)など、多くの災害によって、孤児や捨て子が大量発生し、これらを救済する民間の孤児院が設立されていった。1938年には厚生省が創設されるが、1931年の満州事変を契機に始まった

太平洋戦争の進行の中、厚生省は、屈強な兵士を育成するために「国民体位の向上」を求める陸軍の意向に沿って設置されたものだった。鈴木(2007:39)によると、15歳ほどの年齢で「満蒙開拓青少年義勇軍」に志願する子どもたちが多く、また施設の職員自体がそれを積極的に奨励するということが実際に行われていた。児童福祉法が制定されていなかったこの時代は、子どもの権利への意識も低く、自立支援に対する法的な整備に関してはほぼ皆無であった。

3. 戦後～1970年代前半(保護・収容時代の中にも潜在していた自立支援)

第二次世界大戦後、焼け野原となったわが国では、「戦災孤児や引き上げ孤児、混血孤児など、浮浪児」が全国で4万人を超えた。生きるために窃盗や売春などに陥った不良児童等、孤児院はそのような子どもたちを収容・保護する施設として位置づけられた。終戦から1ヶ月後、厚生省(現厚生労働省)は戦災孤児等保護対策要綱を発表し、保護の対象を「父母等の保護者を失った乳幼児及び青少年」と定め、独立生計を営むまで保護を行うとした。保護の内容としては、個人家庭への保護委託、養子縁組の斡旋、集団保護が挙げられたが、本要綱の実効性は低く、「浮浪児」が都市部の街頭で減ることはなかった。1948年には、浮浪児根絶緊急対策要綱が閣議決定され、刈り込みと称される浮浪児狩りが行われた。戦後当初の児童福祉は、国家財政の疲弊、国土の荒廃、専門職員の不足、などの不整備が目立ち、依然として戦前来の慈善的、もしくは社会防衛的な性格を継承する形からの出発となった。1946年に旧生活保護法の保護施設として認可された施設は、1948年の救護法の失効と同時に施行された児童福祉法により、混合収容から分類収容へと制度化され、名称が孤児院から養護施設となる。戦前の児童保護関連法制は「保護を要する児童のみへの対応」に関するものであったが、児童福祉法では「すべての児童の生活保障と愛護」が掲げられた。

1950年代になり、「浮浪児」問題は落ち着くことになるが、高度経済成長へと向かうと同時に「出稼ぎ孤児」、「子捨て、子殺し」などの、社会的養護を必要とする新たな要保護児童問題が表面化し、「処遇困難児」という言葉も使われるようになっていく。

当時の入所児童の進路としては、中学卒業と同時に措置解除、就職が一般的であった。1954年には厚生

省から「養護施設運営要領」が交付され、措置児童の退所に向けての指導は「職業指導」とされ、義務教育終了以降の子どもに対しては、「大部分の児童は進学を不適当とするものであるから、これらの事情から施設において一そう積極的に職業指導を施してその万全を図る必要がある。」と明記された。そのため、この時代の自立支援とは、早く施設を退所し、手に職をつけることが一般的であったといえるだろう。施設入所児童の高校進学率は10～20%で、進学するのは高い学力と何かしらの経済的支援のある子どもに限定された(表-2)。1970年代に入ると、全国の子どもの高等学校への進学率が9割を超えるようになるが、養護施設の措置児童は、義務教育ではないことを理由に、相変わらず、中学卒業後は就職するのが当たり前であった。また、進学をした者の半数近くが紡績業を主とする就職進学であった。1973年には「養護施設入所児童等の高等学校への進学の実施について」において、施設入所児の高校進学奨励が通知され、高校進学者(公立のみ)を対象に、「特別育成費」が支給されたが、公立高校のみが対象となり、当時の一人当たり予算は、月5,700円で授業料、教材費、交通費、部活費等を賄わねばならず、高校へ進学できるのは一部の子どものみであった¹⁾。しかし、独自の措置費制度で私立高校の学費をほぼ実費支給していた東京都では、全日制高校進学率は5割近かった(高橋、1983)ことから、他の自治体における措置児童との差は、措置児童の学力の問題よりも、進学資金のバックアップの有無の問題が大きな影響を与えていたことを示している。また、高校進学ができた者でも、それも満18歳になると打切りとなり、おそくとも高校3年生在学中の誕生日には退所措置がとられた。そのため在学途中で退所、定時制高校へ転校し働きながら学ぶか、家庭復帰して通学し続けるかを選択せざるを得ないケースが多く、このような中、入所児童を高校へ進学させるためには、「寄付金、奨学金、児童のアルバイト収入を財源にして進学させ、実績を積み上げることに努力」するしかなかった(増原、1975)。

表-2 児童養護施設児童と一般家庭児童の義務教育後の進路比較(1961-1993)

	進学率		就職率	
	施設児童	一般家庭児童	施設児童	一般家庭児童
1961年	10.3%	62.3%	89.7%	35.7%
1969年	23.3%	79.4%	76.7%	18.7%
1974年	41.3%	90.8%	58.7%	7.7%
1979年	48.1%	94.0%	51.9%	4.0%
1981年	48.0%	94.3%	40.5%	3.9%
1983年	51.2%	94.0%	37.4%	3.9%
1985年	52.0%	94.1%	35.9%	3.7%
1987年	54.4%	94.3%	32.4%	3.1%
1989年	58.5%	94.7%	37.3%	2.9%
1991年	64.7%	95.4%	35.2%	2.6%
1993年	65.7%	96.2%	29.7%	2.0%

出典：1961～1987年=グッドマン(=2006:230)

「日本の児童養護-児童養護学への招待-」明石書店
1989年～施設児童=全国児童養護施設協議会
「児童養護施設入所児童の進路に関する調査」
一般家庭児童=文部科学省「学校基本調査」

措置児童のアフターケアに関する研究は既に1960年代から始まっており²⁾、日本社会事業大学社会事業施設研究会(1961)による調査が最初のアフターケア調査と見られている(古川、1983:154-155)。その後は全国児童養護施設協議会(以下、全養協)や、青少年福祉センター、養護児童問題研究会などの現場組織からの発信・運動によってアフターケア調査は展開していった。当時は戦災の影響から、物質的にも精神的にも家庭崩壊状況が出現し、入所児童の家族の貧困、施設運営の貧しさなどが課題として挙げられていた。また現場では、施設でケアを受けた者の退所後の社会生活不適応が問題視され、全養協(1969)は、「養護施設における1970年3月中学校卒業児童の1年後における状況調査」を実施する。その結果、高校進学者の17%が1年以内に退学しており、その主な理由としては、家庭引き取り後に全日制高校に進学した者の労働と学業の両立による困難等が、就職した者の3割が1年後には転職を経験していることが明らかになった。

日本経済が復興していく中、この時代の制度的支援としては、一般家庭の子どもの進学率に追いつくため、「生活指導訓練費(こづかい等)」「入進学支度金」などが措置費に加算される。一般社会における高等学校の進学率が急速に高まってきている社会情勢を背景と

して、1963年には初めて退所後の生活を想定した「就職支度金」が設けられた。その後、1967年に厚生省により、「児童福祉施設退所者に関する指導の強化について（児童福祉施設退所児童指導実施要綱）」が通知され、入所児童への保護指導の究極目標を、「施設退所後の社会生活に適応させ、健全な社会人として自立し得るように育成すること」とし、施設職員による退所児の職場訪問によって初めて「自立支援」という概念が登場する。この通知により、退所児童の就職先への訪問について、初年度のみ交通費の半分が補助された。しかし、対象児童の指導期間は退所後おおむね1年以内と規定され、それ以後の対応は、各施設の判断に任されていた。なお、東京都では、社会的養護を要する児童の自立支援のため、現在の自立援助ホームがこの時期から開設されており（新宿寮（1958）、三宿憩いの家（1967）等）、1974年にはこれらの施設に対して東京都が「アフターケア事業補助金」として予算化・給付を行い始めた。その後、自立援助ホームは全国に広がっていく。

戦災孤児の収容・保護期以降、わが国では次第に社会的養護に対する社会的注目が薄れていき、退所者支援にまで制度的な検討がなされなかった。退所者支援に課題を感じていたのは現場で働く職員たちであり、既にこの頃から調査がなされていたが、その主体は研究者よりも現場側のソーシャルアクションの要素が強かったと考えられる。また、制度的支援が少ない中で、行き場のない退所者を一時的に施設に住まわせたり、地域で生活する退所者への見守りを続けるなどの実践も、制度としての確立が見られないままに、一部の施設において独自の実践される程度であった（庄司ほか、1997）³⁾。

4. 1970年代後半～1990年代前半（新たなニーズの発現）

経済復興以降のわが国では、都市への人口集中による過密問題の発生と、地方からの人口流出による過疎問題が発生していく。経済的な貧しさに依拠する子どもの生存が脅かされる事象は減少していく一方で、サラリーマンの誕生によって、核家族世帯が増大し、地域における互助システムが成立しにくくなっていく。これらの問題は、子育てを急速に閉鎖的な状況に陥れ、養育の中心は家族であると世間からは強調される一方、地域から家族内における子育ての状況を見えにくくさせ、「親

の就労」「家庭不和」「離婚」など、親側に起因する新たな理由で子どもたちが施設に入所ようになる。

そのような中、世界的なノーマライゼーションの普及などの影響により、福祉領域全体では、社会福祉施設緊急整備5ヵ年計画が謳われ、高齢者福祉、障害者福祉を中心に制度的な整備がなされていくが、児童養護施設は、その枠外に位置づけられてしまい、施設数が増加しなかった。むしろ、その後のオイルショックの影響から、国家は財政緊縮方向に傾き、社会公共投資や福祉支出は低水準にとどまり、わが国の福祉全体の見直し論が展開されることとなる。「戦災浮浪児」や「孤児」などの家庭のない子どもの存在が施設措置の対象からなくなりつつあり、施設の定員数と入所児童数の開差が拡大しつつあった1964年頃から、行政からは社会的養護に関わる施設へ「施設転換指示」（1964年）や、「開差是正措置」（1968年）が通達されており（土屋、2014：198）、1985年頃からは、児童養護施設の定員充足率が下降し始め、1993年には児童養護施設の定員充足率が、最低値の77.8%となる（表-3）など、戦後孤児の救済制度を支えてきた児童福祉施設は、役割を終えたという「児童福祉施設不要論」が論じられるようになった（鈴木、2007:42）。表面的には施設入所のニーズが減少していく中、現場では新たなニーズが誕生しつつあったといえる。

（表-3）児童養護施設数、定員充足率の推移

年度	施設数	定員充足率
1980年	531	88.2%
1985年	538	87.7%
1990年	533	80.5%
1993年	530	77.8%
1994年	529	78.3%

出典：厚生労働省「社会福祉施設等調査」

この年代の施設退所者に対する理想的シナリオは、大工や左官のような日本の伝統的職人のもとで徒弟奉公することであった（グッドマン＝2006：245）。また、退所後就職先を離職してしまった者に対しても、施設が対応することは制度的に保障されていなかった。就職すれば自立したと見なされ、施設退所し社会的支援を受けずに地域で生活することを余儀なしとする状況が一般的であった（林、2004：85）。

この時期は、全国の家庭における子どもの高校進学が一般化していき、措置児童の高等学校進学への意

味づけも積極的になされていった。措置児童の進学率は30%台から50%台（定時制を含む）へとゆるやかに向上していく（表-2参照）が、未だ全国の家庭との比較では進学率はかなり低く、また進学後の中退が問題となった。小川（1983）は、当時の進学率の低さの背景として、①子どもの学力の低さ、②問題行動の多さから指導が難しい、③施設長をはじめ職員の中にも「進学がすべてではない。むしろ早く苦労させた方が子どものためによい」という考え方が根強くある、④私立高校の学費が高い、近くに適当な学校がないこと、を挙げ、進学率の低さが子ども自身の問題や責任ではなく、おとな側の努力不足や行政側の怠慢であると指摘した。

厚生省によると、施設入所児童における16歳以上の子どもの占める割合は、1970年は2.7%だったのに対して、1990年には12.6%と、急増し、それに追従するかのように、高校への進学率（表-2、参照）も増えていく。

（表-4）児童養護施設における高齢児（16歳以上）入所児童の推移

年度	高齢児入所率
1970年	2.7%
1975年	3.2%
1980年	4.7%
1985年	6.4%
1990年	12.6%

出典：厚生労働省大臣官房統計情報部「社会福祉施設等調査報告」

それまでの社会的養護の役割とは、孤児や棄児を保護・収容することであったが、この時期から、入所中の施設不適應等の問題により、措置児童の心のケアに注目が向き始めることとなった。また、都市化・過疎化と共に施設退所者の社会的孤立も目立つようになり、入所児童への支援の連続性（パーマネンシー）に注目がされ始めた。この課題は、児童養護問題研究としてアフターケアの観点から議論が進展し始め、青少年福祉センター（1979）の調査では、低い高校進学率、就職者の労働条件の悪さ、転職率の高さ、地方の施設退所者は都市部に移動する傾向にあることが明らかにされ、大阪市児童福祉施設連盟養護部会処遇指標研究会（1992）の調査では、高卒、高校中退の者は中卒の者より転退職する割合が低いなど、最終学歴によって退

所後の生活の安定度が異なることが明らかになった。他にもこの時期は、日本社会福祉大学の古川ら（1983）が、東京の養護施設、二葉学園の退所者の予後調査と、一部の退所者への面接調査を行い、また松本（1987）は、北海道内の施設における退所者へのアンケート調査を行っている。これらの調査によって、多くの児童が準備が整わぬまま自立を強いられていることが分かり、施設入所児童への支援機能補完のため、自立支援の働きかけの必要性や、施設退所者への制度的な支援が問われ始めるようになっていった。

この時期の制度的な整備としては、まず1987年に、施設と地域等との交流促進、そのことによる入所児の生きがいの高揚、早期家庭復帰、など、自立意欲の助長を目的として、「児童福祉施設等における施設機能強化推進費について」が通知される。具体的な実施方法としては、「施設経験者等部外者を招聘し、講話、座談会を実施する」「入所者の一般工場・事業所等への見学、あるいは事業主等への施設紹介などを実施する」「保護者を招き、家庭環境の整備、処遇方法等の指導を行う」が掲げられたが、通知内容に「事業は各施設の運営状況等から可能な範囲で実施するもの」と記されており、自立支援の内容としては実効性に欠けていた。1988年には、「養護施設入所児童のうち中学校卒業後就職する児童に対する措置の継続について」が通知され、措置継続期間が「就職後概ね六ヶ月程度」と定められた。しかし、施設退所者に住む場所などの支援が必要となっても、施設を退所した後の半年だけという限定された期間の滞在が容認されただけで、住み込みでの就職が決まった場合は、措置延長すらできない状態であった。さらに、措置児童の中に、多様な問題行動を有する児童が多くなっており、年長児童の割合が増加していることを鑑み、処遇体制の強化を図るため、スポーツや表現活動あるいは心理面についての専門的指導を行うための職員の配置に要する経費を負担する、「養護施設及び虚弱児施設における年長児童に対する処遇体制の強化について」が通知される。同年に通知された「養護施設等退所児童総合援助対策」では、これまでに東京都が行ってきた自立援助ホームの実践を「自立相談援助事業」と位置づけ、個々の子どもの発達段階や態様に応じながら、社会的に自立するまでの間に必要な支援を行うことが施設の利用形態や機能のひとつとして明確に表記され、養護施設を退所した児童の措置変更等、養護施設との連携が全国的に

推し進められることとなる。また、同年には第一回目となる「全国高校生交流会」が開催されたが、認知度が低く、参加者も少なかったため、7年間の活動で終わってしまう。

1989年には、それまで公立高校への学費しか支給されなかった「特別育成費」の支給対象が私立高校にも範囲が拡大され、施設入所児童の高校進学率がさらに高まっていった（表-2参照）。戦後とは異なり、親の存在する児童が多く措置されるようになったことから、同年の児童福祉法（44条2）改正では、施設長の義務として「家庭環境調整」が加えられた。しかし、これは条件も方法も未確立で乏しく、実際の実施は容易ではなかった。1992年には一年以内に退所予定の高校3年に進級した措置児童を対象に、施設を退所する前の一定期間に地域の中で生活体験・訓練を行い、社会人として必要な知識・能力を高め、自立の促進を図るとして、「養護施設分園型自活訓練事業」が始まった。

この時期は、国からの通知以外にも、自治体独自の取り組みがされ始める。1985年に、従来の施設養護と里親制度の中間的形態を望ましい形で提供することを目的として、東京都が「ファミリーグループホーム制度」を実施したことを皮切りに、各自治体でファミリーグループホームの取り組みがなされる等、独自の取り組みがなされていったが、1997年の児童福祉法改正まで、施設を出て社会で暮らしている元入所児童を支援する制度は存在せず、児童相談所、福祉機関も支援を提供する法的責任はなかった。

5. おわりに

本稿では児童養護施設における自立支援の歴史について、1990年代前半までを区切りとして論じてきた。わが国において、戦後間もない頃は、「戦災孤児」などが大きな社会問題となっていたため、社会の関心も強かった。しかし、その後「孤児」は減少していき、高度経済成長に合わせて一般家庭の健全育成などが児童福祉の主流となっていった。これにより、社会的養護は一般社会からの関心が払われなくなりましたが、施設現場では次なる問題として収容保護していった子どもたちが高齢化していき、彼らの「アフターケアの問題」が表面化していった。しかし、1973年の特別育成費により、措置児童の高校進学率は向上するものの、関心が払われなくなってしまった社会的養護領域について、そのアフターケアも同様に、制度的な改善があまりなされ

てこなかった。

アフターケア調査は何を目的として行われるのか。それは、「児童養護施設の働きが成功したかどうかを判定する最も重要な目安」とグッドマン（=2006）が指摘しているように、措置児童へのケアや、退所していく過程の支援の充実、そして退所をしていった者たち自身への支援を制度化してほしいという現場職員や社会的養護に関わる人たちの願いが込められている。自らがスピークアウトする力も機会も与えられていなかった退所者たちのアドボケイト機能もアフターケア調査は担ってきたのである。

戦後の児童福祉政策は、1948年に施行された児童福祉法によって始まったが、当時掲げられたその理念と比べ、実態は子どもの権利から遠く離れたものになっていったと言わざるを得ない。施設措置児童の教育を受ける権利の格差は、「高校非進学→中卒で施設からの退所」という強いられた自立の道程をへつつながってゆく。制度上、「措置児童は高校に入れないと退所しなければならぬ」という文言はどこには明記されていないにも関わらず、中卒児童を孤立無援な社会に放り出す（高橋、1983）ことは、当時の現場では当たり前となっていた。

このように、措置児童、退所者の生活実態が時代と共に変化していき、それが研究・調査によって明らかにされても、制度的な支援がそれらのニーズを満たすことができずに最低基準が最高基準となってきてしまった。また、この当時の状況は、現在の施設現場や児童福祉法に未だ引き継がれている部分が多くある。近年、社会的養護やアフターケアに注目が集まるようになり、少しずつ制度も充実するようになってきたが、退所者たちが社会で「負い目」を感じずに生活できるようにするためには、先人たちの思いや実践を踏まえ、退所者へのサポートする仕組みが開発されていくことが今後求められるであろう。

- 1) 「特別育成費」の実施要領には、「実施上の留意点」として、「卒業後の職業生活に直接役立つことが出来るよう」実業高校に「できるだけ進学させるよう配慮するものとする」と示されており、普通科への進学や大学等への進学が奨励されたものではなかった。
- 2) 全社協養護施設協議会（1966）「全養協20年の歩み」によると、全養協施設長研究協議会では、

1957年の第11回大会ですでにアフターケアの問題が議題として大きく取り上げられている。

- 3) 庄司他(1997)や、松本(1987)によると、1950年代から1960年代前半にかけて、神奈川県立の霞台青年の家、東京の財団法人青少年福祉センター、青少年とともに歩む会、大阪府の白鳥学園分園、社会福祉法人清心寮、などでアフターケアの実践が施設ごとに取り組まれていた。

参考文献

古川孝順(1983)「養護施設退園者の生活史分析」『社会事業の諸問題』日本社会事業短期大学研究紀要 29.151-263

石井十次(1988)「第一章岡山孤児院の概則」『岡山孤児院』岡山孤児院活版部1

厚生労働省児童家庭局家庭福祉課(2008)「平成19年度社会的養護施設に関する実態調査」

菊池義昭(2006)『『岡山孤児院新報』に見る『岡山孤児院十二則』の形成過程の実態 第1号(1896年7月)から第62号(1901年12月)までを中心に』東北社会福祉史研究 24.1-14

子どもの虹情報研修センター(2004)「児童虐待の援助法に関する文献研究 戦後日本社会の『子どもの危機的状況』という視点からの心理社会的分析(第2報:1980年代)」

増原良二(1975)「養護施設児童の高校進学をめぐる」『月刊福祉』6.58

松本伊智朗(1983)「養護施設卒園者の『生活構造』-『貧困』の固定的性格に関する一考察」北海道大学教育学部紀要(49) 43-119

松本伊智朗(2008)「子どもの貧困と社会的養護(特集 社会的養護の新しい座標軸を求めて)」社会福祉研究 103

大阪市児童福祉施設連盟養護部会処遇指標研究会(1992)「大阪市における退所児童に関する実態調査」

ロジャー・グッドマン著 津崎哲雄訳(=2006:245)「日本の児童養護-児童養護学への招待-」明石書店
青少年福祉センター(1979)「絆なき者たちの実像」『絆なき者たち』人間の科学者 49-140

鈴木崇之(2007)「第3章 子どもの養護の歴史と現状」大島侑・遠藤和佳子・谷口純世・ほか編『養護原理』ミネルヴァ書房 29-46

鈴木力(2000)「施設養護の変遷と先覚者の実践思想」

北川清一編著『新・児童福祉施設と実践方法 養護原理のパラダイム』中央法規 26-38

庄司順一、谷口和加子、高橋重宏、山本真実(1997)

「児童養護施設におけるアフターケアに関する研究」『日本子ども家庭総合研究所紀要』恩賜財団母子愛育会日本子ども家庭総合研究所 34.7-22

高橋正教(1983)「養護施設児童の進路保障」小川利夫、小川利夫・村岡末広・長谷川真人・高橋正教編著『ぼくたちの15歳-養護施設児童の高校進学問題』ミネルヴァ書房

留岡幸助(1999)「家庭学校」日本図書センター

土屋敦(2014)「はじき出された子どもたち-社会的養護児童と『家庭』概念の歴史社会学」勁草書房 198

全国養護施設協議会(1969)「養護施設における1970年3月中学校卒業児童の1年後における状況調査」