

# 児童養護の脱施設化に向けた政策に関する国際比較 ーアジア4ヶ国を対象としてー

国際学研究科博士後期課程 増山貴子

キーワード：児童養護、脱施設化、児童の権利条約、代替養育、アジア

## I. 背景

児童養護を取り巻く国際的な動向は、「脱施設化」が世界的潮流とされている。欧米諸国においては、1950年代のジョン・ボウルヴィによる「愛着理論」の原理に基づき、また、施設での養育は、子どもの発達に悪影響を及ぼすなどの認識により、施設養育から家庭養育を原則としていった。しかし、このように世界的に「脱施設化」へと動きだした背景には、1989年11月20日の国際連合総会（以下、国連総会という）で「児童の権利に関する条約」（以下、「子どもの権利条約」という）が採択されたことがある。この条約は、世界の多くの児童（児童については18歳未満のすべての者と定義。）が、飢え、貧困などの困難な状況に置かれている実態に鑑み、世界的な観点から児童の人権の尊重、保護の促進を目指すものである。この条約が採択された20年後の2009年には、第64回国連総会において「児童の代替的養護に関する指針」が採択された。この指針の第14項には、「児童を家族の養護から離脱させることは最終手段とみなされるべきであり、可能であれば一時的な措置であるべきであり、できる限り短期間であるべきである。」と記されている。このような内容から、正に「脱施設化」への方向性を示唆するものである。

「子どもの権利条約」は、2019年2月時点で、世界の196の国と地域が批准しており、唯一アメリカだけが批准していない状況である。

批准国として、アジアにおいては、どのように脱施設化が進められているのか、先行研究も少なく児童養護の実態に関するデータはあまり公開されていない状況である。

同じアジアに属する日本においては、1994（平成6）年4月に世界で158番目の国として「子どもの権利条約」を批准した。しかし、批准後も子どもの養育は家庭を優先すべきという考えに基づくべきところ、施設養育の児童は増加し、施設での養育期間も長期化の傾向が続いた。「子どもの権利条約」の批准から20年以上経った2016（平成28）年に漸く「児童福祉法」が改正となり、子どもの権利が明確に記されることとなった。その後2017（平成29）年に改正された児童福祉法を具現化するために「新しい社会的養育ビジョン」（以下、「新しいビジョン」という）が公表された。

この「新しいビジョン」は、ビジョンを取り進めるために具体的な工程および目標値も掲げた。筆者は、あまりにも短期間の工程と高い数値目標に疑問を抱き、2019（令和元）年5月に、施設現場関係者を対象に、「新しいビジョン」をどのように受け止めたのか、ビジョンの問題点や課題を明らかにするために調査を実施した。調査の対象は、栃木、茨城、千葉、埼玉、群馬、山梨、長野、新潟の8県の乳児院30施設、児童養護施設施設105施設の計135施設とし、職員に対する質問紙調査を実施してその結果をまとめた（増山（2020a））。有効回答は54件であった。その結果、施設関係者は、「新しいビジョン」の理念そのものに反対はしていないものの、工程および目標値に無理を感じていた。

また、あまりにも短期間に高い目標を達成させる工程に強く批判する意見もあった。「新しいビジョン」は段階的に取り進めることが重要であるとともに、優先順位をつけるべきであり、公表どおりの工程に沿って急ぎ足で進めると新たな問題が起こる危険性があるとの意見が多かった。全体的には、「新しいビジョン」に基づき、施設養育から家庭養育へ移行する、つまり脱施設化を推進するためには家庭養育の主となる里親委託の里親への支援が重要であること、里親への委託が困難で多様化する子どもたちが存在する以上、施設養育は依然として重要であることを主張する意見が主流であった。この調査結果は、日本に限ったことなのか、脱施設化についてあまり研究が進んでいない他のアジアの国々はどのような政策を施行しているのか、この点に関する研究が重要であると考ええる。

Pratt (2020) は、南アジア諸国における児童保護制度改革と脱施設化に関する情報が極少であることを指摘している。そこで、南アジア8ヶ国（アフガニスタン、バングラデシュ、ブータン、モルディブ、ネパール、インド、パキスタン、スリランカ）における脱施設化と児童保護改革に関する情報を集約して課題を明らかにした。そして、脱施設化に関する課題を克服するための戦略を提案することを目的に文献レビューを実施した。レビューの結果、脱施設化に十分に取り組んでいる国もあれば、検討しているだけの国もあることを明らかにした。世界で最も人口が多く、文化的、宗教的にも多様な地域の一つである南アジアで、この様な改革を成功させるためには特別な戦略が必要であるという。①地域密着型のアプローチ、②地方分権的な方法、③伝統的な代替養育の活用するという3つの戦略が脱施設化の促進に繋がる可能性がある結論付けられている。

本研究では、Prattが明らかにした3つの戦略を軸に、アジア4ヶ国（フィリピン、カンボジ

ア、スリランカ、ネパール）の児童養護や脱施設化に関する法律、政策、ビジョンの情報および先行研究を基に、脱施設化の現状と課題を明らかにすることを目的とする。

## II. 研究方法

脱施設化に関する多くの文献は、欧米が中心であり、アジアに関する文献は多くない。2016年には、欧州委員会（European Commission）がSOS Children's Villages Internationalに調査を依頼し『Alternative Child Care and Deinstitutionalisation in Asia』（2016）にまとめられた。ここでは、代替養育と脱施設化の問題について、其々の国の背景、要保護児童の実態、代替養育の形態、脱施設化への取組などについて記されている。代替養育の形態として家庭養育と施設養育に大別されるが、アジアの家庭養育は、文化的に根付いた血族が養育をする親族里親が多くみられる。血族による養育は非公式であることから、全体的な人数の把握はできていない。血族以外の承認を受けた家庭で養育される里親養育については、一部の国においては正式な里親制度はあるが、特に南アジアにおいてはあまり制度化されていない状況である。一方施設養育については、最後の手段とされながらも、アジアの国々では一般的な主要形態となっている。アジアにおける施設数、施設で養育を受けている子どもの数は、公式なデータが不足しており不明な点が多いが、施設養育を受けている子どもは非常に多いとされている。施設養育を受ける理由としては、貧困、孤児、ネグレクト、人身売買、搾取などである。育児改革と脱施設化に向けた取組が行われている国としてネパール、カンボジア、インドネシア、フィリピン、バングラデシュが取り挙げられていた。しかし、本書では、それぞれの国の詳細な実態については記されていない。

筆者は、それら5ヶ国の児童養護に関連のあ

る人材を探し、其々の国の脱施設化に関する状況について聞き取り調査を試みた結果、カンボジア5人（全て日本人）、ネパール2人（ネパール人1人、日本人1人）、フィリピン1人（フィリピン在住の日本人）、スリランカ1人（スリランカ人）にヒアリングを行った。しかし、フィリピンおよびカンボジアの1名については、実際に其々の国の児童養護施設の支援に関わっていることから、施設の現状、政策等についてある程度具体的な話を伺うことができたが、ネパールおよびスリランカについては、児童養護の現状と国の政策についての一般的な情報に留まった。何れの国においても、脱施設化に関する具体的な詳しい情報を得ることはできなかった。

そこで、本論では、児童養護の政策に関してある程度の情報が得られた4ヶ国を対象国とすることとし、文献レビューを行い、これまであまり触れられてこなかったアジアの国々の脱施設化の課題を明らかにすることを目的とした。

研究方法は、聞き取り調査から知り得た情報と、各国の法律、政策、児童養護に関する報告書を、インターネットを介して閲覧およびダウンロードできるものについては可能な限り検索し、参考資料としてレビューした。また、先行研究についても、直近に発表および発刊されたものを参考資料として使用した。レビューの際、本論の「Ⅲ. 実態」では、Pratt (2020) がレビューしたスリランカおよびネパールの内容については特に言及していない。

なお、其々の国における脱施設化に向けた政策が施行中であること、または期間満了した政策もあるが現時点では報告書が公表されていないことから、あくまでも現時点で入手できる限りの資料に基づいて現状を調査した。

本稿の限界は、フィリピン、カンボジア、スリランカ、ネパールに関連する資料や文献を抽出してレビューを行ったが、日本語およびアジア各国の

言語で書かれたものではなく、英語または英語に翻訳された資料に基づいて検討を加えた点にある。文献のレビューと性質上、手元にある限られた情報に依存した調査方法であるため、対象国となった実際の現場から収集したデータは含まれていない。今後の研究においては、現地での実態調査やインタビューによって得られる実証的データや知見をもとに、アジア諸国における児童養護施設に関する取り組みの全体像を明らかにしていくことが重要と考える。

### Ⅲ. 実態

#### フィリピン

1974年に制定された大統領令第603号「児童福祉法」では、保障される子どもの権利、責任、機会が規定され、1987年に制定された「新憲法」では、子どもの成長促進、生存、保護、発達面における国家の役割が明記された。適切なケアおよび虐待、性的虐待、搾取など子どもの発達を阻害する環境から保護し、支援を受けることができる子どもの権利を擁護することが定められた。その後、1991年に共和国法第7610号「虐待、搾取および差別からの児童の特別保護法」、2000年に、共和国法第8972号「ひとり親家庭法」、共和国法第8980号「乳幼児時期ケア・発達法」、2012年には、共和国法第10165号「里親ケア法」などが制定されている。

SOS Children's Villages International (2016) では、フィリピンで児童が養護を受ける原因について、孤児、貧困、虐待などのほか、シングルマザーの子どもや家庭崩壊した子どもが、施設に入れられる原因であると特徴づけている。また、フィリピンでは、子育て支援に関して強力な政策の下で予算を計上し、児童の親に対する有効な支援として400万人の貧しい家庭に生活の助成金を提供していると述べている。ただし、その具体的な内容については触れていない。

Graff (2018) は、フィリピンの施設養育

について、2010年の時点で、社会福祉開発省（以下DSWD（Department of Social Welfare and Development）という）管轄の施設は全土に64施設あるが、多くはNGOや先進国からの資金などで運営される民間施設である。食品、衣料品、医療など基本的なサービスが満たされておらず、施設スペースも十分ではなくケアが行き届いていない。また、スタッフにおいては長時間労働であり、多くは労働条件に合わず離職率も高いことから、施設で暮らす子どもたちとの愛着関係が形成されにくいと指摘している。

フィリピンは、1990年にアジアで5番目の国として国連の「子どもの権利条約」の批准国となった。批准から10年後の2000年に子どもたちに対するビジョンを具現化し「Philippine National Strategic Framework for Plan Development for Children（2000-2025）」（以下「チャイルド21」という）を公表した。「チャイルド21」は、子どもに対する国のビジョンを定義するだけでなく、フィリピンの子どものためのあらゆる可能性を導き、合理化するために策定され、子どもの保護と開発のための骨子とロードマップを提示した。国連においては、2000年にミレニアム・サミットを開催し、ミレニアム宣言を起草した加盟国が、8項目のミレニアム開発目標（MDGs）を掲げた。

「チャイルド21」は、行動計画ではなく、子どものための計画に取り組むための戦略的枠組みを明確に示したビジョンと戦略の文書である。この「チャイルド21」を実現するための課題をさらに具体化し2005～2010年の5年という期限付きの「National Plan of Action for Children（2005～2010）」（以下、NPACという）を打ち出した。その後、「The Second National Plan of Action for Children（2011～2016）」（以下2<sup>nd</sup>NPACという）、「The Third National Plan of Action for Children（2017～2022）」（以下3<sup>rd</sup>NPACという）を策定した。

3<sup>rd</sup>NPACでは、代替養育を受けている子どもたちに関するこれまでの評価と今後の課題について、代替養育を受ける要因として、自然災害やパンデミックなどの外的要因、貧困や家庭内暴力などの家庭内要因を指摘している。その他、障がいや薬物乱用など個々の要因がある。貧困と望まない妊娠によるシングルマザーの数が増加傾向にあり、フィリピンにおいては、親戚や大家族が孤児の世話をしているのが一般的ではあるが、貧困家庭においては、その子どもたちが家計の重荷になっている。フィリピンには、国全体の代替養護を受けている子どもたちの実状を把握するシステムがないため、施設養育を受けている子どもたちを養子縁組や里親養育へ移行させることが困難であるとされる。

今後の戦略として、「子どもの代替的養育のための指針」を引き続き普及させていくこととし、これまであまり注目されてこなかった新しいカテゴリーの取り残された子どもたちのためのプログラム開発の必要性を謳っている。そしてDSWDのフィールドオフィスでは、一時的なケアを必要とする子どもたちのために最良の代替的ケアとして里親養育を推進し、認定を受けた里親を確保し、里親養育の対象となる子どもたちとマンツーマンの養育体験を実施し、施設から退所させることを目的としている。また、里親になることの利点についての啓発活動を強化し、DSWDの要件やプロセスを損なうことなく、里親の手配プロセスを簡素化しなければならないとしている（3<sup>rd</sup>NPAC（2017））。

Roche（2019）は、フィリピンの施設養育を受けている子どもの生活史に焦点をあて、施設ケアを受けるようになった時の生活状況について調査を行った。その結果、多くの子どもたちは貧困の状態で、教育が受けられない状況であり、教育の機会を得ることを目的に施設での養育を受けていたことを明らかにした。

## カンボジア

カンボジアは、1970年代のポル・ポト政権による圧政や市民の大量虐殺、1980年代の内戦により大きな打撃を受けた。近年は、急激な経済成長を遂げたことによる経済格差の拡大によって、社会的弱者を更なる厳しい立場へと追い込んでいる。経済発展を遂げた首都プノンペンとその中心都市部と地方農村部において格差が広がっており、貧困による親と暮らすことが出来ない子どもが施設養育されていることが問題となっている。

このような状況を受け、カンボジア政府とユニセフの協力により、施設で暮らす子どもたちを家族の元に返すという政策が策定された。

社会問題、退役軍人および青年リハビリテーション省（Ministry of Social Affairs, Veterans and Youth Rehabilitation 以下MoSVYという）が実施したカンボジアの子どものための児童養護施設のマッピングに関する調査の結果が報告されている。調査目的は、MoSVYに登録されていないものを含む児童養護施設を特定し、施設の種類やそこに入所している子どもの数など基本的な情報を収集することである。この調査の結果、以前のデータでは245施設であったが、639の施設が特定され、合計35,374人が施設生活をしてきた。これらの多くの施設は政府に登録されておらず、そのような施設で子どもが養育されていることに問題があると指摘している。また全体的に施設数は増加しているが、その分布は不均一である。カンボジアは首都と24の州に分かれているが、そのうちプノンペン、シェムリアップ、バタンバン、プレアシアヌーク、カンダル、コンポントム、カンボット、カンボチュアン、コンポンスプーの9州に全体の83%が集中している。入所児童の数を見ると、前述した9州のうちプノンペン、シェムリアップ、バタンバン、プレアシアヌーク、カンダルの5州に全体の71%の児童が入所生活をしている結

果となった。また、子どもの施設での長期養育（6ヶ月以上と定義）が問題とされながらも多くの児童養護施設で長期養育が行われている。政府や国際的ガイドラインでは、施設養育は最後の手段とし、一時的な解決策であるべきであり、家庭養育や地域社会での養育が代替養育の最良の選択肢であるとしている。この様な一時的な緊急時の宿泊施設の数、全体で639施設あるうちわずか4%であり、6つの州でしか見られなかった（MoSVY,&UNICEF（2017））。

政府が打ち出した政策は「2016から2018年の間に、30%の子どもたちを家族の元に再統合させる」というものである。これは、カンボジアが、1992年10月に加入した「子どもの権利条約」に沿ったものであり、可能な限り、家族によって養育されることが子どもの権利である。そして、施設養育は最後の手段であり、最短期間でのみ考慮されるべきであるとしている。加入とは、署名の工程を省きそのまま条約を受け入れた国である（MoSVY（2017））。

この政策の目的は、プノンペン、バタンバン、シェムリアップ、カンダル、プレアシアヌークの5州の施設で生活している子どもが対象である。この計画には、3つの目標と、8つのプログラム優先事項がある。この3つの目標を基に実施される社会復帰の計画は、1. 子どもの最善の利益、2. 行動から学習に基づく段階的アプローチ、3. 危害を加えない、4. 公平性の4つの重要な原則に基づいて行われる。この計画の主な期待される結果として、「少なくとも3,500人の子どもが施設養育から安全に家庭に再統合され、質の高いケース管理とプログラムサポートを受ける」、「対象の5州で施設養育を受けている子どもの総数は8,000人を上限とし、施設養育を受けているすべての子どもに対するケースプランがある」、「3歳未満の子どもの施設養育は受け付けない」、「新しい児童養護施設は開設されず、運営が許可され

ていない」、「家族ベースおよびコミュニティベースの代替養育形態が促進され、強化されている」などが挙げられている。

菅原（2020）は、カンボジアの児童養護施設や施設入所経験者に対して、ユニセフや政府の政策が施設の運営や入所児童にどのような影響を与えたか明らかにすること、また、途上国における児童養護施設の現状と課題を明らかにすることを目的としてインタビュー調査を実施した。

インタビュー調査の結果、施設入所理由は、対象者（6人）全員が貧困によるものであり、政府の方針により、施設から家庭再統合されたが学童期児童の全てが学校に通えなくなった。教育を受けなければ家族は貧しいままであり、教育を受けない限り状況は変わらない。

菅原（2020）は、「愛着理論」の観点から、貧困で親が子どもを十分に養育できない状況などの場合、施設職員が十分な愛情を持ち、適切な養育環境が整った施設であれば、施設という選択肢があっても良いのではないかと述べている。いずれにせよ、家庭に戻す前に家庭での生活基盤を整えることが優先課題であると提言している。

Lizarazu（2018）は、政府が策定した2016年から2018年までに、30%の入所児童を家族再統合させると言う脱施設化を推進する政策が施行されたプロセスとその結果を明らかにすることを目的とした研究を行った。カンボジア政府は、国の児童養護施設数および入所者数が急激に増加し、それに加え入所者の43.64%は両親が生存していると言う状況に鑑み、脱施設化推進の政策を施行した。カンボジアのシェムリアップとプノンベンにある施設で養育を受けている子どもたちの脱施設化に向けた政策の意図した結果と意図しない結果を明らかにする研究であった。研究の結果、意図した結果として、調査を実施した6施設のうち3施設は、政府の方針に従い子どもの受け入れを停止し、児

童が家族再統合されたことにより一部のドナーは施設への支援を止めた。意図しない結果として、モニタリングの困難およびコストの問題、再統合の難しさとリスクに関する認識の問題が明らかにされた。施設から遠く離れた家族に再統合された子どもたちを支援するには、予期せぬ費用が発生し、監視も難しくなった。再統合された家族を支援および監視するには距離がマイナス要因である。再統合の難しさとリスクに関しては、再統合された子どもの約90%は学校を中退しており、再び貧困のサイクルから抜け出せない状況となった。脱施設化を施行するための2つの問題として、ひとつには貧困問題があり、そして子どもと大人両方のための社会福祉と保護システムが欠如していると指摘している。

## スリランカ

スリランカは、無償の教育や医療サービス、社会指標の高さから、南アジアでは福祉が充実した国として知られてきた。教育に関しては、2006年時点の識字率は、男子94.4%、女子94.78%であり、開発途上国としては、高水準である。全ての子どもに9年間の義務教育を適用し、初等教育から高等教育まで教育は無償で受けられる。

スリランカは、拡大家族で育児をすることが文化的に根付いており、特に、女の子は叔母や祖母など女性の親族に預けられる。里親養育については、南アジア8ヶ国のうち、インドとスリランカの2ヶ国で国内法に含まれている。しかし、この里親養育に関する具体的な政策はない。また、施設養育を受けている約2%の子どもは、18歳を過ぎても施設を退所できない。その理由として、彼らには帰還する家族がなく、再統合に必要なコミュニティとの繋がりを強化してこなかったことにあると指摘している（SOS Children's Villages International（2016））。

スリランカは、1991年7月に「子どもの権利条約」の批准国となった。2017年には「児童保護に関する国家政策」が策定され、すべての子どものあらゆる形態の虐待、ネグレクト、その他の虐待から保護するための目標、指導原則と価値観、政策目標、主な戦略の全体的な枠組みが示された。目標のひとつとして、「虐待、搾取、ネグレクト、その他の形態の暴力や危害を経験した子どもたちが保護され、可能な限り家庭的な養育の中で、子どもたちの健康と成人への成長を確実にする。そのためのケアと支援が提供されるよう、十分に整備された資源と対応力による、子どもの保護政策システムの構築」が掲げられている。また、子どもたちを保護するための行動の優先分野として、予防プログラムの転用、質の高い代替ケアの提供を通じて、不十分な制度的ケアに置かれている子どもたちの害を減らすなどがあげられる。施設は子どもが児童養護施設に入所しなければならない場合には、最低限必要な時間と一定の質の基準を満たしていることを確認するケアとサポートのために、脱施設化と安全な家庭またはコミュニティベースへの再統合をできるだけ早く行うこととしている（National Child Protection Authority (2017)）。

2,500年以上の歴史の中で、スリランカ人は、家族中心の価値観と習慣を大事にすることがよく知られている。伝統的に、子育ては個人で行うものではなく、家族や友人、近所の人たちが非公式に集まり、妊娠中の母親だけではなく、生まれたばかりの子どもや発育中の子どもを支援してきた。しかし、スリランカの非公式な社会的支援システムは、現在の経済的、社会の変化により、コミュニティへの子育ての依存度が確実に低下しているため、その機能も低下しているように見える。多くのスリランカ人は、自宅で慣れ親しんだ環境で子どもを育てることが重要と考えている一方で、子どもの

施設養育の実態は、入所児童の31%は両親が健在で、50%は片親が健在状態であり、孤児についてはわずか18%であった。多くは、経済的苦境、教育を提供できない、障害、家庭内暴力、身体的または精神的疾患などの理由で子どもを施設に入所させている。政府は、脆弱な子どもの権利保護を促進し、法的、規制的、サービスの枠組みにおける既存のギャップに対処するために、子どもの代替養育に関するガイドラインに沿って、「代替ケアに関する国策」を作成した。ここでは、子どもの施設化を防止し、家族や地域社会と施設養育の中で子どもの再統合を実現するための重要な政策指示を強調している（Probation government (2017)）。

スリランカでは、代替的養育の選択肢はいくつかあるが、多くは施設養育である。短期的養育の子どもたちも必要以上に、長期滞在型の施設に入所させられているのが現状である。女性児童省とDPCCS（Department of Probation and Child Care Services）による児童養護施設の最新の分析では、施設のインフラやサービスは改善されているものの、貧困や家族の問題が原因で入所させられていることが多い。特に思春期の女兒の状況として、施設ではより質の高い教育を受け、比較的安全で安心して生活することができている。しかし、子どもたちは、家族や保護者との離別や入所施設での環境により、精神的、社会的にかなりの困難に直面している。子どもたちは社会的な認識やスキルを欠いており、施設外での生活を支える家族や仲間のネットワークとのつながりが弱いため、社会への復帰も困難となることが判明している（Probation government (2017)）。

「代替ケアに関する国策」では、「支えられている家族や地域社会の環境の中で、すべての子どもの権利が生まれ、保護されることを認識し、可能にすること」というビジョンが掲げられている。目標として、8項目挙げられている

が、その中には、「施設化制度を段階的に最小化することを目的とし、明確に定義された体系的な脱施設化プロセスを実施すること」、また「施設養育は最後の手段であり、限られた期間のみと見なされるように、すべての代替養育の選択肢を強化すること」と掲げられている。

スリランカには、家族を基盤としたケアネットワークの長い歴史があり、子どもやその他の地域社会の弱い立場にある人たちの幸福のためにケアをする責任があると考えられている。これは、何らかの理由で自分の家を奪われた人々に自分の家を開放するという積極的な義務が内在している。現代のスリランカは、子どもたちに可能な限り最善のケアと支援を提供する必要性を認識している。1991年に国連の「子どもの権利条約」を批准したことに加え、憲法には次のように明記されている。「国家は、子どもと若者の完全な発達、身体的、精神的、道徳的、宗教的、社会的発展を確保し、搾取と差別から子どもを保護するために、特別な注意を払って促進するものとする」。現在の方針では、家庭養育または家庭的養育が許可されている。問題なのはスリランカが、他の南アジア諸国と同様に、子どもたちの既定の養育形態として施設養育を行っていることである。さらに、子どもたちが施設入所させられることを防ぐためのゲートキーピングの仕組みが構築されていないことである（SOS Children's Villages Sri Lanka, & Children's Emergency Relief International (2017)）。

#### ネパール

ネパールは、2008年にアジアで最も開発が遅れている国の1つとして認定された。その理由には、1996年に始まった国内紛争であったと理解されており、高いレベルの貧困が蔓延し、教育、保健やその他の基本的な政府機能が大規模な混乱に陥っていた。2006年の停戦協定により

武力紛争は終結し、2008年にネパールは連邦議会共和国となった。

ネパールは、2012年に児童政策が採択され、児童養護施設での養育は最後の手段であるべきとし、子どもとその家族を再統合させる努力をなすべきであることが明言された（SOS Children's Villages International (2016)）。

ネパールは、1990年に「子どもの権利条約」の批准国となり、それ以降、「児童法」（1992）、「児童規則」（1995）などの国内法の整備や「児童労働」「ストリート・チルドレン」といった子どもの権利をめぐる様々な問題への取組を進めてきた。これらは、女性・児童・社会福祉省（現女性・児童・高齢者省）が全体を管理し、その施行機関として中央児童福祉協議会と地方児童福祉協議会が対応してきた。しかし、予算や人手不足などにより地方レベルでのシステムは機能せず、政府による児童に関する十分なデータも存在しない状況であり、児童養護施設などは、NGOが運営する施設が担っていた。この様な状況から、2018年に「児童法」を制定した。

2018年に制定された「児童法」では、児童養護施設での滞在について特別な保護を必要とする児童は、適切なりハビリが終了するまで、または18歳になるまでとされている。特別な保護が必要な児童とは、孤児、育児放棄・親の身元不明、親が障がいのために養育が不能、法に抵触し代替医療が必要な子ども、養育者が投獄されている、近親相姦等で養育できないと申請された子ども、虐待などの子どもとされている。また、代替養育の種類とその優先順位について、1. 子どもの父または母側の親族、2. 家族または子どもを養育する意思のある人、3. 里親（家庭的な）ケアを提供する団体、4. 児童養護施設という順とされている（The Act Relating to Children (2018)）。

Allewaert (2020) では、女性と子どもの権利



を養護するネパールのNGO「CWISH」に委託した調査の報告書で、大舎制の施設で暮らす子どもたちを退所させ、家庭的養育などに移行する脱施設化への移行について呼びかけている。アジアでは、記録管理システムが一般的に脆弱なため児童養護施設で暮らす子どもたちの正確な数は不明としている。また、多くの施設が政府登録されていない、或いは不適切に登録されたまま運営していると指摘している。施設化の問題として、施設で暮らす子どもたちの多くは、孤児ではなく、片親あるいは両親が生存しており、世話ができる親戚もいる。しかし、子どもたちを養育するにはあまりにも貧しいため、子どもたちは主に家族によって養護施設に入れられている。

Allewaertは、施設化は、子どもに対する悪影響だけではなく、良い結果をもたらすこともあると指摘している。肯定的な結果として、大舎制ではなく、地域社会の中で家庭的な環境の6～8人以下の子どもを、一貫した大人がケアする小規模なグループホームであれば、心理社会的な適応と発達の向上を実証していることが証明されている。否定的な結果として、施設で生活する子どもは、発達上に問題があり、また自分たちの権利を知らず、施設という閉鎖的で孤立しがちな中で生活をしていることから自分を守る力を失っていることが挙げられる。また、社会的な問題として、施設で養育された子どもたちのその後の人生において不可欠な社会的ネットワークを築くことができず、人生のチャンスに制限があると指摘している。

Karki (2013) は、ネパールの代替養育に関する法的および政策的枠組みの概要について、既存の法律では、家族の離脱、代替養育への配置、養育状況の変化、家族再統合などに関する決定の司法審査は規定されていないことが課題であると指摘している。さらに、児童養護施設を効率的に認定、登録、監視する、或いは脱施設

化を進めるための十分な財政的および人的資源はないという。

Pradhan (2013) は、ネパールの脱施設化のプロセスは複雑であり、プロセスが子どもたちの権利と福祉にしっかりと前向きな態度を持つスタッフによって注意深く検討されていない場合、子どもたちの心理的および身体的状態に更なる害を及ぼさせてしまう可能性があることを指摘している。また、常に状況を監視することが不可欠であり、最も正確にその子の状況を見極める基準は、自分の可能性を最大限に伸ばしている子どもであるという。

2008年から2015年の間に、児童養護施設の数、454から585に増加し、2015年に政府が585の施設を調査した結果、劣悪な環境の施設について数ヶ所閉鎖した。家庭的養育の代替養育を受けている子どもはほとんどなく、政府が支援する体系的な里親養成プログラムも存在しない。子どもが家族から離れるのを防ぐために行われている政策はほとんどなく、代替的養育は、一時的な措置であると法律で定められているが、家族再統合している子どもはほとんどいない状況である。また、ネパールでは、児童保護システムは機能していると言えず、正式なソーシャルワークシステム、ソーシャルワーカーという認定された職業もない状況である (Gale& Khatiwada (2016))。

ネパールの代替的養育の主な理由は、直接的な原因として貧困である。特に、農村地区の親は、子どもが施設に入所することにより子どもはより良い教育を受けられることである。多くの代替的養育の形態は、大舎制の施設であり、これらに対する規制もない。これらに関する研究がなされていないことは、ネパールの子どもたちに与える利点と不利益を特定できないことを指摘している (Gale& Khatiwada (2016))。

#### IV. 考察

本稿では、これまでの4ヶ国の脱施設化に向けた取組を精査し、Pratt (2020) が明らかにした南アジアの児童保護政策と脱施設化の改革に伴う課題を克服するための3つの戦略を軸に考察を加える。

また、日本の「新しいビジョン」に関して増山 (2020a,b) が問題視した諸点、「就学前の子どもは、原則として新規での施設への措置入所を停止し、里親に委託する」、「3歳未満では概ね5年以内に、3歳以上の就学前の子どもについては概ね7年以内にそれぞれ里親委託率を75%以上に引き上げる」などの工程目標値が掲げられたことについても、対象の4ヶ国の実態から考察する。さらに、政策の中で、施設を退所した子どもたちの養育先をどのように考慮しているのかに焦点を当てる。

#### 脱施設化に伴う政策の実態

研究対象とした4ヶ国においては、其々の国が脱施設化に向けた政策および目標を立てている。しかし、実態には大きな差があり、具体的な数値目標を掲げている国もあれば、法律の中で代替養育の優先順位の中で脱施設化を認識している程度にとどまっている国もあり、国によってバラつきがあった。実態は以下のとおりである。

フィリピン：「NPAC」(2005-2010) および「2<sup>nd</sup>NPAC」(2011-2016) では具体的な脱施設化に特化した政策は記されていない。「3<sup>rd</sup>NPAC」(2017-2022) でも、具体的な政策および目標値などの記載はないものの、施設退所後の養育として里親養育を推進する記載がある。

カンボジア：国の政策として「2016から2018年

の間に、30%の子どもたちを家族の元に再統合させる」という目標が掲げられ施行された。(プノンペン、バタンバン、シェムリアップ、カンダル、プレアシアヌークの5州で実施)

スリランカ：2017年「児童保護に関する国家政策」を制定し、「施設化制度を段階的に最小化することを目的とし、明確に定義された体系的な脱施設化プロセスを実施すること」、また「施設養育は最後の手段であり、限られた期間のみと見なされるように、すべての代替養育の選択肢を強化すること」が掲げられている。

ネパール：2018年に制定された「児童法」では、代替養育の優先順位について、施設は最後の手段であることの記載がされているが、特に脱施設化に向けた政策は策定されていない。

また、これらの法改正および策定には、いずれも2016年前後に改正および策定されているものであり、「子どもの権利条約」の採択から20年以上もの年月が経過しているという政策の遅れも問題であると考えられる。

#### ①地域密着型のアプローチ

Pratt (2020) は、南アジア8ヶ国全体で脱施設化を推進するためには、南アジア地域に特化したアプローチが有効であると述べている。具体的には、研究者が地域に特化した研究を行い、南アジア地域の脱施設化を促進するための要因を探る。これまで特別なニーズを持つ子どもたちのための脱施設化に関する文献はある

が、戦略に焦点を当てた研究は少ないことを指摘している。

アジア4ヶ国の児童を取り巻く環境に共通する課題として、貧困問題が大きな要因であることが明らかとなった。貧困が故に教育を受けられない子ども、貧困のために子どもが生活の負担になっているなどの問題が明らかである。教育を受けることを目的に施設に入所し、更には教育を受けた後、仕事に就くことを目標としている子どももいる状況である。

Lizarazu (2018) は、カンボジアの政策により施設を退所した子どもたちの90%が施設退所後に学校を退学し、家計を助けるために仕事をしていることを指摘している。また、貧困を絶つために教育を求め施設に入所する子どもが多いことのほか、もう1つの理由として、過疎地では通学が遠距離となるため通い切れず、そのために入所する子どもも少なくないことを明らかにしている。

Roche (2020) が批判するとおり、「国連子どもの権利条約」の批准国の状況を欧米先進諸国地域と開発途上国地域に大別しても、其々の国や地域に課題があることから、脱施設化を取り進める政策も、その国や地域に根差した政策を策定することが重要と考える。

増山 (2020 a) の「脱施設化」に対する施設関係者の自由記述回答から、脱施設化そのものへの反対意見はないものの、「欧米の真似をしてはだめ」、「多眼的、重層的視点が必要」「支援体制が整えば良い」等の回答があった。この回答からも、欧米諸国と同様のアプローチではなく、其々の国や地域に合った政策を取り進めることが重要であることがわかる。

地域密着型のアプローチの観点から4ヶ国のレビューを行い、アジア地域特有の課題として「貧困問題」が根底にあることに焦点をあて、脱施設化の推進を図ることが重要であると考えられる。政策を推進する上で地域の状況に鑑み、

其々の国や地域に則した政策を取り進めることが重要であり、成功に繋がる鍵と考える。

## ②地方分権的な方法

Pratt (2020) は、人口18億人、世界人口の約25%を占める南アジアについて、文化の垣塙であり、あらゆる人種、民族、宗教、文化を持つすべての子どもたちの安全を守るために様々な解決策が求められていると述べる。このよう状況下で、大規模な改革や変革の取組が問われるのは当然である。しかし、地方分権的な方法を重視し、中央の行政機構が提供する一般的なガイドラインに基づいて、地方機構（州や地区）が、主体的に取り組むことで、改革を加速することができるという。

Lizarazu (2018) では、脱施設化に向けた政策の意図しない結果として、退所した子どもが元の家族と再統合した結果、施設から遠く離れた家族に再統合された子どもたちの支援に費用や監視体制に困難が生じることを明らかにしており、再統合された家族を支援するには「距離」がマイナス要因であるとされている。統合された家族の支援は、その地域で実施する施策を策定することにより、マイナス要因を解消することに繋がると考える。

フィリピンの場合、今後、DSWDのフィールドオフィス（州ごと）で、一時的なケアを必要とする子どもたちのために最良の代替的ケアとして里親養育を推進していくことを明言している。そのために認定を受けた里親の確保、里親養育対象の子どもたちとマンツーマンの養育体験を実施することを目標としている（「3<sup>rd</sup>NPAC」(2017)）。

日本では、2017（平成29）年に公表された「新しいビジョン」について、ビジョンそのものに反対する意見はなかったものの、工程および目標値には批判的な意見が多くあった。日本国内においても、児童養護施設数、要保護児童

数、或いは里親委託率等の数値に地域差がある。結果的に、「新しいビジョン」の公表後1年が経った2018（平成30）年7月に、政府から各都道府県ごとに「新しいビジョン」を推進するための「都道府県社会的養育推進計画」を策定し、2019（平成31）年度末までに提出するよう求められ、各都道府県ごとの推進計画に基づき政策が進められている。

このようなことから、脱施設化の政策を策定する上で重要なことは、広く人種、民族、宗教、文化、地域などを考慮し、また同じ国内においても、地方分権的な方法で改革を進めることと捉えられる。地方分権的な方法は、改革の成功率、即効性に繋がると言える。

### ③伝統的な代替養育の実践を活用する

Pratt（2020）は、南アジアの文化、宗教、民族、地理的に多様なため複雑であり、多様な代替養育対策が必要であると指摘する。家庭養育或いは家庭的養育を推進するためには、これまでの長い歴史の中で行われてきた伝統的な親族関係の代替養育等を活用し、こうした地域社会に根差した伝統的な慣行を活用することも重要であると述べている。

児童養護に関する生活様式あるいは生活文化に違いがあることも明らかとなった。フィリピンでは、親戚や大家族が孤児の世話をするのが一般的ではあるが、貧困によってその孤児が家計の負担になり施設養育になることもある。スリランカでは、伝統的に、子育ては個人で行うものではなく、家族や友人、近所の人たちが集まり、支援してきたが、社会の変化によってその伝統も薄れつつあり、その理由には経済的困難などが挙げられている。このような生活文化、伝統が損なわれ薄れつつある原因として、経済問題が関係していることが明らかである。この伝統的な代替養育を活用するために、Prattが提案するように、半官半民化して公的支援を

受けやすくすることで、親族養育の活用につながる期待が持てる。

### 脱施設化推進後の児童養育

増山（2020a,b）によると、「新しいビジョン」に対する施設関係者の意識として、脱施設化に向けた里親支援とともに、多様な子どもたちに対応できる施設養育が必要だとする声が多かった。脱施設化を推進し、子どもたちが施設から退所する際、次の養育の場の選択肢として、主に元の家族との再統合、里親養育、養子縁組など考えられるが、対象の4ヶ国は、どのような養育環境に戻そうとしているのか考察する。

フィリピンは前項でも述べたが、「3<sup>rd</sup>NPAC」で、今後の戦略として、DSWDのフィールドオフィスでは、一時的なケアを必要とする子どもたちのために最良の代替的ケアとして里親養育を推進していくことを明言している。そのために認定を受けた里親の確保、里親養育対象の子どもたちとマンツーマンの養育体験を実施、そして施設から退所させることを目的としている。

カンボジアは、Lizarazu（2018）で「2016から2018年の間に、30%の子どもたちを家族の元に再統合させる」という政策の施行後、施設から家族再統合された90%の子どもが学校を退学したことを明らかにした。

スリランカは、政策の中で、安全な家庭もしくはコミュニティベースの施設へ再統合させるとしており、また、スリランカには家庭を重視し、子どもは家族や地域、近所の人たちで育てると言う伝統的な文化がある。

ネパールには、脱施設化に向けた政策がまだ策定されていない状況である。

日本と対象4ヶ国の施設入所理由には大きな違いがある。日本の主な入所理由は、虐待、ネグレクトなどであり、またケアニードの高い子どもも少なくない。そのため、元の家族への再統合は難しい状況であり、施設退所後は、主に

里親養育となる。しかし、カンボジアの事例のように、安易に家族再統合をさせた結果、再び子どもは学校を退学し、労働を強いられる。貧困を絶つための教育を受けさせたいために施設に入所させても、結果的には、入所理由の根底にある貧困を絶つことはできない。

そういった観点から、フィリピンの政策はPrattが推奨する「地方分権的な方法」を含み、DSWDのフィールドオフィスが段階的に施設養育から里親養育へ移行させる取り組みを実施していくというとても有効的な政策である。スリランカは古くから重んじられてきた家庭重視の文化を「伝統的な代替養育の実践アプローチ」の観点からスリランカ独自の養育法を策定することも有効な養育法に繋がると考えられる。

## V. 結論

アジア諸国における児童養護の実態は、多くの国において、要保護児童数や代替養育を行う施設の数を中心に把握できていない状況であることが明らかとなったが、子どもたちに与える影響は、地域の実情によって様々であり、簡単に一般化することは許されないことも明らかとなった。世界的な潮流として脱施設化と言われているが、それはあくまでも欧米中心の理想論であり、その国の文化的、宗教的、社会状況に鑑み、その国の実態にあった政策を構築し、施行すべきである。現在の発展途上にあるアジアの国々における脱施設化は、未知数な部分が多く含まれている。脱施設化が現実となった時に、何を引き起こすのか、この4ヶ国を見ただけでも国によって様々なことが考えられる。ただ単に、親が健在だから家族再統合することが最良の対応なのか、入所の原因が虐待であれ貧困であろうと、無理な家族再統合の先に子どもの最善の利益があるとは考えにくい。それぞれの国の現状と可能性を考慮し、脱施設化に向けてきめ細やかな政策の構築が必要である。

## 【引用・参考文献】

- Anske Allewaert.2020. *DE-INSTITUTIONALIZATION OF CHILDREN IN NEPAL A systemic analysis*
- Catherine Flagothier.2016. *Alternative Child Care and Deinstitutionalisation in Asia*. SOS Children's Villages International,&European Commission
- Chrissie Gale, Chandrika Khatiwada. 2016. *Alternative Child Care and Deinstitutionalisation A case study of Nepal*.CELICIS,European Commission,SOS CHILDREN'SVILLAGES INTERNATILNAL
- Eshantha Ariyadasa. 2016. *The Life Chances of Young People in Voluntary Children's Homes in Sri Lanka - A critical review of policy and governance with references to case studies-*. Flinders University of South Australia, Submitted for the award of Doctor of Philosophy
- Gauri Pradhan. 2013. "Alternative Care for Children: Challenges and Way Ahead" *Alternative care of Children -Challenges and Emerging Opportunities in Nepal*. WordScape Press
- Graff.2018." Residential Care of Children in the Philippines" . *RESIDENTIAL CHILD AND YOUTH CARE IN A DEVELOPING WORLD MIDDLE EAST AND ASIA PERSPECTIVES*. 3 : [https://www.fkn.org.il/webfiles/fck/files/Middle-East-and-Asia\\_Perspectives-ebook.pdf#page=356](https://www.fkn.org.il/webfiles/fck/files/Middle-East-and-Asia_Perspectives-ebook.pdf#page=356) (2020.7.6DL)
- Ian Forber-Pratt. 2020." A Review of the Literature on Deinstitutionalisation and Child Protection Reform in South Asia" . *Institutionalised Children Explorations and Beyond 2020*; 7 ( 2 ) :215-228
- MoSVY,&UNICEF. 2011. *A Study of Attitudes Towards Residential Care in Cambodia*: <https://resourcecentre.savethechildren.net/node/6445/pdf/6445.pdf> (2020. 11.18DL)

- MoSVY. (2017) Action plan for Improving Child Care Wihe the Target of Safely Returning 30 Per Cent of Children in Residential Care to Their Families 2016-2018: [https://www.unicef.org/cambodia/media/1301/file/%20Action%20Plan%20for%20improving%20child%20care\\_Eng.pdf](https://www.unicef.org/cambodia/media/1301/file/%20Action%20Plan%20for%20improving%20child%20care_Eng.pdf) (2020.10.18DL)
- MoSVY.2017. Study on Alternative Care Community Practices for Children in CAMBODIA: [https://www.unicef.org/cambodia/media/666/file/Alternative\\_Care\\_Community\\_Practices-EN.pdf%20.pdf](https://www.unicef.org/cambodia/media/666/file/Alternative_Care_Community_Practices-EN.pdf%20.pdf) (2020.8.23DL)
- MoSVY,&UNICEF. 2017.REPORT MAPPING OF CAMBODIANATION RELIGION KINGNUMBER OF RESIDENTIAL CARE FACILITIES IN THE CAPITAL AND 24 PROVINCES OF THE KINGDOM OF CAMBODIA:
- National Child Protection Authority. 2017. National Policy on Child Protection. <http://www.childwomenmin.gov.lk/storage/app/media/Draft-National-Policy-on-Child-Protection-SINHALA.pdf> (2020.9.27DL)
- Pamela Michel Lizarazu. 2018. THE DEINSTITUTIONALIZATION OF CHILDREN IN CAMBODIA: INTENDED AND UNINTENDED CONSEQUENCES. Submitted in fulfillment of the requirement for the Master in Development Studies
- Probation government.2017. The National Policy for Alternative Care of Children in Sri Lanka. <http://www.probation.gov.lk/documents/downloads/Draft%20Alternative%20Care%20Policy.pdf> (2020.12.19DL)
- Sher Jung Karki. 2013.” Overview of National Framework of UN Guidelines on Alternative Care of Children: National Arrangement” *Alternative care of Children -Challenges and Emerging Opportunities in Nepal*. WordScape Press
- SOS Children’s Villages Sri Lanka, & Children’s Emergency Relief International.2017. Deinstitutionalisation of Child Care:Promoting the child’s right to a safe familyProduced. [https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/DiAC%20Policy%20Brief\\_ENG.pdf](https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/DiAC%20Policy%20Brief_ENG.pdf) (2020.11.8DL)
- Steven Roche .2019. “Childhoods in Policy: A Critical Analysis of National Child Protection Policy in the Philippines” . *Children & Society*,33.
- Steven Roche .2020. “Conceptualising children’s life histories and reasons for entry into residential care in the Philippines: Social contexts, instabilities and safeguarding” . *Children and Youth Services Review*,100.
- The Filipino Child of the Millennium National Plan of Action for Children 2005-2010.
- THE SECOND NATIONAL PLAN OF ACTION FOR CHILDREN 2011-2016. <https://www.scribd.com/document/443132820/2-nd-national-plan-of-action-for-children-pdf>
- THE THIRD NATIONAL PLAN OF ACTION FOR CHILDREN 2017-2025. [https://drive.google.com/file/d/1PVv4THjA9JvBLOnd\\_MjUYsT9xQp9KqN\\_/view](https://drive.google.com/file/d/1PVv4THjA9JvBLOnd_MjUYsT9xQp9KqN_/view) (2020.10.4DL)
- The Act Relating to Children, 2075 (2018) : [www.lawcommission.gov.np](http://www.lawcommission.gov.np) (2020.8.19DL)
- UNICEFホームページ : [https://www.unicef.or.jp/about\\_unicef/about\\_rig\\_list.html](https://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_rig_list.html) (最終閲覧 : 2020.12.10)
- 日下部尚徳 (2020) 『新世界の社会福祉 9 南アジア』 旬報社
- 厚生労働省web : <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000018h6-g-att/2r98520000018hly.pdf> (最終閲覧 : 2020.12.10)
- 菅原良子、南川恵 (2020) 「カンボジアにおける児童養護施設の現状と課題」 『地域総研紀要』 18巻 1号P81-94

原島博（2020）『新世界の社会福祉 8 東南アジア』旬報社

増山貴子（2020a）「「新しい社会的養育ビジョン」に対する施設養育現場の受け止め方」『社会医学研究』37巻2号

増山貴子（2020b）「児童養護における施設の

重要性と里親委託の課題 –施設現場職員へのアンケート・インタビュー調査から–」『宇都宮大学国際学部研究論集』第50号  
文部科学省HP [https://www.mext.go.jp/a\\_menu/kokusai/jidou/main4\\_a9.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/kokusai/jidou/main4_a9.htm)（最終閲覧：2020.12.10）