

# ドイツの児童福祉と日本の児童福祉

—ドイツ児童・青少年援助法と児童福祉施設—

細 井 勇\*

**要旨** ドイツの児童福祉、とくに児童福祉施設実践を理解するためには、民間優位の原則の歴史的形成、1970年前後のソーシャル・ペタゴギー等の専門職養成教育の確立、そして現在の1990年児童・青少年援助法に到る法制度の推移、それらがどう関係し合ってきたかを包括的に捉える必要がある。

そこで、第1章で民間優位の原則の歴史的成立を、第2章で1970年前後の専門職養成教育制度の確立とラウエハウスによる専門大学校の開設を論じた。第3章では、1970年頃からの脱収容施設化の議論を経て現在の1990年児童・青少年援助法が成立した過程と、本法の理念、思想、体系について、とくに「施設教育」と呼ばれる児童養護施設や公私協働の意思決定について論じた。また本法を鏡として日本の児童福祉ないし児童福祉法の構造的課題を明確にした。第4章では、カトリック児童施設セント・ヨーゼフ・デューレンの現在の状況を統計を通じて検討し、児童・青少年援助法の精神がどう児童福祉施設実践に表現されているかを確認した。以上から、ドイツの児童・青少年援助法の思想と体系は日本の児童福祉法体制のより根源的な改革のためのよき指針となると結論づけた。

**キーワード** 児童・青少年援助法、ドイツの児童福祉、ソーシャル・ペタゴギー、ラウエハウス、児童養護施設

はじめに：目的、視点と方法、先行研究、展開

## (1) 目的

日本の児童福祉ないし児童福祉法の構造的課

題を確認し、しかるべき改革の方向性への示唆を得るにおいて国際比較の観点は重要な意味を持つと考える。戦前日本の近代化、その法制度過程においてそのモデルとしたのがドイツであった。しかし戦後改革においてはアメリカの

\* 福岡県立大学人間社会学部・教授

自由主義的改革が導入され児童福祉法体制が構築されることになった。その後、子どもの権利条約の批准にもかかわらず、戦後児童福祉法の基本理念に変化はなかった。そして今、児童福祉法体制のより構造的な改革が求められているとするなら、改めてドイツにおける1970年代の脱収容施設化の議論から成立した1990年児童・青少年援助法の理念と体系とその内容、その下での児童福祉施設実践、とりわけ2000年代以降のその変化等に目を向けることの意義は大にあると考える<sup>1)</sup>。

## (2) 研究の視点および方法

民間優位の伝統のあるドイツにおいて、民間施設が児童・青少年援助において重要な位置を占め、現在に至っている。このことを理解するためには、その歴史的背景をイギリスと対比しながら考察することにした。また、ドイツの児童福祉を、特に児童福祉施設を中心に理解するためには、児童福祉施設実践と専門職養成教育の確立と法制度の推移の3者の関係を考察する必要があると考える。そこで、ディアコニーを代表する児童施設として1833年ヴィヘルンがハンブルクに創設したラウエハウスを、またカトリックを代表する児童施設として1855年デュレンに開設されたセント・ヨーゼフ・デュレンを取り上げ、その歴史的展開を専門職養成教育の推移や1922年ドイツ国青少年福祉法から1960年青少年福祉法、そして現在の1990年児童・青少年援助法に到る法制度の推移との関係から検討する。

研究方法としては、2度の現地訪問調査(2015, 2016)と関係者へのヒアリング、収集した統計資料、法令や関係文献の検討である。法令については、Horst Marburger (2014)

SGB VIII, Kinder-und Jugendhilfe Vorschriften und Verordnungen: Mit praxisorientierter Einführungを、ラウエハウスについてはその研究の集大成と思われるHans-Walter Schmulh (2008) Senfkorn und Sauerteig: Die Geschichte des Rauhen Hauses zu Hamburg 1833-2008を、セント・ヨーゼフ・デュレンについては、2015年刊行された記念誌である160Jahre-Vom Waisenhaus zum Kinderheimと施設長シュライネマツハ氏から頂いた現在の施設状況を示す統計資料を参考にした。

## (3) 先行研究

児童福祉の国際比較研究としてドイツの児童福祉、とりわけ児童福祉施設について取り上げられることは稀である。例えば、アンデルセンに代表される福祉レジームの観点、つまり国家の制度と市場と家族の関係に目を向ける観点からは、ドイツは家族主義的な保守主義レジームと捉えられることになる。しかしながら、ドイツの児童福祉実践の宗教的伝統、言い換えればドイツの民間優位の原則が歴史的にどう形成されてきたかを直接的には説明できない。

ドイツの社会福祉研究という場合、社会保険等の社会保障制度に関する研究の蓄積があるが、児童福祉の分野、とくに児童福祉施設分野においてはほとんどない。その一つの理由は、ディアコニーとしての宗教的な児童救済実践を理解するためには、宗教的な背景を理解する必要があるからであろう。

歴史研究に目を向けるなら、北村訳(1984, 1987)、北村(1986)、伊藤(2000)、山城訳(2007)、二井(2010, 2013)等がある。これらはディアコニーの起点として فرانケやラウエハウスの創設者ヴィヘルンに注目する研究である。とく

に北村（1986）と二井（2010）はヴィヘルンの留岡幸助への影響について強調している。しかし、歴史研究という自己限定の故か、その実践が、1970年代の脱収容施設の議論を経てどう展開され現在に至っているかの説明を欠いてしまう。

また、里親と養子縁組についての国際比較研究は少なくないが、児童福祉施設に関する国際比較研究はほとんどない。仲村編（2000）では、ドイツの児童福祉が紹介されているが、里親・養子縁組問題が中心で児童福祉施設の問題はほとんど取り上げられていない。

ドイツの児童福祉、とくに児童福祉施設を取り上げるにおいては、その児童福祉実践とそれを規定する法制度とさらに専門職養成教育の3者の関係に目を向ける必要がある。この場合、英米的なソーシャルワークの観点だけでは専門職養成教育におけるソーシャル・ペタゴジー（社会的教育学）への理解が抜け落ちてしまうことになる。ソーシャル・ペタゴジーを取り上げるのは児童福祉研究者ではなく、社会教育研究者である。例えば生田ら（2011）は、児童・青少年福祉法の内容を比較的詳しく紹介している。しかしながら、社会教育面には目を向けるが、児童福祉施設の問題には目が向かわない。したがって、日本の児童福祉法ないし児童福祉法体制の課題は専門外のことでとされてしまうことになる。

戦後日本の社会福祉学ないし専門職養成教育においては、英米の影響が強かったという事情、あるいは英米の自由主義的なレジームの国に似て日本では法制度上教育と福祉が分断されてきたという事情が、研究者と研究の視点の分断を生み、日本人によるドイツ児童福祉ないしドイツ児童・青少年援助法への包括的理解を妨

げてきたといえよう。

よって、ドイツの児童福祉施設を中心とした研究はドイツ人によるものとなる。しかし邦訳された研究業績はごくわずかである。その中で、『EC諸国における児童ケア』（邦訳は1995）に収められたH.コラミュエラの第4章「ドイツ」は、児童福祉施設についての歴史的かつ批判的な考察として注目すべき内容となっている。また、そこで取り上げられている関係論文から研究動向の一端を知ることができる。しかし、1993年に刊行された論文であり、それ以後現在に至る研究動向を知ることができない。

筆者は、最近のこの分野についてのドイツにおける研究動向の渉猟には至っていない。しかし、本論文の目的は、最近のドイツにおけるこの分野の研究動向の検討にあるのではない。むしろ、日本の児童福祉法体制に抱く筆者の問題意識を、ドイツにおける児童・青少年援助法の検討のための問題意識とし、そのことをもって、それを鏡として、日本の児童福祉の構造的課題を明確にすることこそ本論文の意図であり目的である。

#### (4) 本論文の展開

以上を踏まえ本論文は、以下のように展開される。

第1は、ドイツ児童福祉の歴史的概観である。フランケやヴィヘルンに遡るディアコニーの伝統、それが英米を介して日本の児童救済実践に繋がったという事実、また、ドイツの民間優位の原則が維持され現在に至っていることを、それが否定されたイギリスとの対比で確認する。

第2は、1970年代の専門職養成教育の確立とラウエハウスである。ドイツにおける1970年

代の脱収容施設化の議論の背景に、1970年代の大学改革と専門職養成教育の確立があった。ヴィヘルンが創設したラウエハウスは、この時期専門職養成のため専門大学校を開設したことを取り上げる。

第3は、現在の児童・青少年援助法の内容である。1922年ドイツ国青少年福祉法から1960年の青少年福祉法へ、そして1970年代の脱収容施設化の議論を経て現在の1990年児童・青少年援助法成立に到る経緯を踏まえ、その法の理念、思想、体系を日本の児童福祉法と対比しながら検討、考察する。ドイツでは日本の官僚主義の伝統とは対照的に民間優位の原則が維持され公私協働の意思決定機構ができていることを確認する。また、とくに「施設教育」と表現される児童福祉施設に関係する条文とその内容に注目する。

第4は、カトリック児童施設、セント・ヨーゼフ・デュレンの現在である。これまで2度の訪問、施設長シュライネマッハ氏による資料提供に基づき、現在の実践内容の輪郭を示す。それは、現在の児童・青少年援助法の精神がどう児童福祉施設実践として表現されているかを知らせてくれる。

最後のまとめでは、ドイツの児童・青少年援助法の思想と体系、及びドイツの民間児童福祉施設の在り方は、日本の行政機構改革を含む児童福祉法体制のより根源的な改革と児童福祉施設改革のよき指針となること、しかしながら、それは、子どもの貧困を克服する社会政策の改革の課題と不可分であることを強調する。

## 1. ドイツ児童福祉の歴史的概観

### (1) ディアコニーとしての児童救済保護の開始からソーシャル・ペタゴジーの確立へ

ドイツのディアコニー（ドイツ・プロテスタント教会の社会福祉活動ないしそれを行う事業団）の創始者であるアウグスト・ヘルマン・フランケ（1663-1727）は、「孤児の父」と呼ばれる。ハレ大学神学部教授のフランケは、1701年「孤児の家」を開設した（伊藤 2000）。ハレ大学で学んだジョージ・ミュラーはフランケを知るが、イギリスに渡り、フランケの伝記を改めて読んで1836年ブリストル孤児院を開設した。ミュラーは国際伝道で1887年前後来日、石井十次は日本のミュラーとして同年「岡山孤児院」を開設した（細井 2013）。

ドイツ、ディアコニーを代表するのは、なんといってもヨハン・ヒンリッヒ・ヴィヘルン（1808-1881）である。「教護の父」と呼ばれるヴィヘルンは1833年、ハンブルクに、ラウエハウスを開設した。ラウエハウスは家族舎制を採用する施設として、フランスのメットレー農業矯正院（1839年開設）に影響を与え、1850年代以降英米に知られるようになる。留岡幸助はアメリカ留学を通じてラウエハウスを知り、帰国後の1899年家族舎制の非行児童施設「家庭学校」を開設した。

フランケ、ペスタロッチ、ヴィヘルンはドイツのソーシャル・ペタゴジー（社会的教育学）の源流であり、近代日本の児童養護施設のルーツでもある。ソーシャル・ペタゴジーは、ワイマール期に社会問題、社会国家建設を意識して、また、この時期の1922年のドイツ国青少年福祉法（Reichsjugendwohlfahrtsgesetz:RJWG）の成立に対応して、もっぱら児童・青少

年に対するペタゴギーック（教育学的）な教育福祉実践を表す概念として確立した。ソーシャル・ペタゴジーを担うソーシャル・ペタゴグ（ドイツ語ではゾツィアル・ペダゴーゲないしペダゴーギン）は、ソーシャルワーカー（ドイツ語ではゾツィアル・アルバイター）よりも歴史が古く、現在のヨーロッパ大陸諸国の児童福祉実践に広く浸透している。

## （2）イギリスの場合とは異なるドイツの民間優位の原則

しかし、EU諸国の中で例外的な位置を占めるイギリスは、その憲法には家族保護条項はなく自由主義的であり、社会国家という概念も、エデュケーションとは異なる教育と福祉を横断するソーシャル・ペタゴジーの価値、理論、実践も有さなかった。イギリスはアメリカからソーシャルワークを逆移入し、1970年頃ソーシャルワーカーの資格制度が自治体改革と連動して確立するが、ソーシャルワーカーの多くは自治体職員となり、施設実践にはほとんど浸透しなかった。自由主義レジームのイギリスでは教育と福祉（ソーシャルワーク）が分断され、ソーシャルワーカーはもっぱらフィールド・ワーカーと理解されることから、施設職員はソーシャルワーカーではなくケアワーカーとして捉えられている。歴史的に見れば、イギリスでも、ドイツのディアコニーつまり福音的な児童救済実践による刺激があり、19世紀後半には、ドクター・バーナードに代表される民間の児童救済活動が活発に展開された。しかし、戦後、自治体児童部が設置され、その後、脱収容施設化が目指され、民間施設の在り方が批判されるようになった。1963年児童少年法は、児童部に対し施設入所中の児童に対する全面的権

限を与えた。かつて、バーナードが裁判闘争の結果獲得した民間施設側に一定の親権制約の裁量権を与えた1891年バーナード法の精神は否定され、施設は権限の上で周辺化されることになった。バーナードホームはバーナードズへ名称変更し、入所施設事業から撤退し、自治体と連携しての家庭支援のフィールドワークを重視するように変化していった（細井 2013）。以上のような経過ないし複合的背景から、イギリスにおける施設職員の専門性や資格水準は低い段階に留まってきたのである（細井 2015）。

それに対しドイツでは、19世紀、児童福祉実践がディアコニーによって、またカトリック教会によって担われた<sup>2)</sup>。H. コラミューラは、コル（1995）の書中で「ドイツにおける施設ケア分野でのキリスト教会の独占は、この時代に起源を発している」（コル 1995：80）と書いている。ドイツにおける民間優位の原理、すなわち「補完性の原理」は今日まで生き続けている。このため、民間の児童福祉施設は、比較的大きな裁量権が付与され、1970年頃の脱収容施設化の議論を経ながらも、英米のような施設否定には至らず、現在も児童の自宅外保護の形態として里親委託より施設保護の占める割合が高くなっている。脱収容施設化の方向を明確にした1990年児童・青少年援助法においても、民間施設の意義は尊重され、後で見るように民間施設は、アセスメントやデイサービスを含む多様な実践を、専門職員によって担い現在に至っている。しかし、現在のドイツの児童福祉に到る歴史は平たんなものではなかった。

## 2. ドイツにおける1970年代の教育改革と専門職養成教育の確立

### (1) 1970年前後の専門職養成教育の確立

ナチスの台頭によって、ソーシャル・ペタゴジーは全体主義に飲み込まれてしまった。その再建は1960年代以降である。1967年、常設文部大臣会議はソーシャル・ペタゴグ養成についての統一的新規定に関する大綱を決定した（生田ほか 2011：108）。1969年専門大学校（Fachhochschule ファハ・ホーホシューレ）が創設され、ソーシャル・ペタゴグが専門大学校や総合大学（ユニヴェルズィテート）で履修規定が創設されていった（前掲書：3）。

一方で1960年頃からソーシャルワーカー（ゾツィアル・アルバイター）養成制度が制度改革（2年制から3年制課程へ）されていった。2000年代以降は、とくに専門大学校において両資格の融合化が進んで、現在では、3年制課程でディプロマ・ソーシャル・ペタゴグ／ソーシャルワーカーが養成されている。しかし、総合大学では教育学部の伝統があり、そこで、場合によってはそこから独立して、ディプロマ・ペタゴグが養成されている。専門大学校における職業人養成教育は、より実践的であり実習時間が長い。それに対し総合大学ではリベラル・アーツの伝統があり、より哲学的ないし解釈学的な教育学との関係でディプロマ・ペタゴグが養成されているようである。

改めて、ドイツにおけるソーシャル・ペタゴジーとソーシャルワークの関係を大観すると以下のようにいえよう。かつて中産階級の女性運動の指導者であったザロモンは、リッチモンドからの刺激も受け、1908年、2年制の女子社会事業専門学校を開設した。そこには総合大学に

おける教育学、その男性中心の権威主義への対抗意識があったはずである。その後、1970年代には、両資格制度は全く別個のものとして、それぞれ確立されていった。しかし、1970年代以降の大学改革運動によって総合大学の権威主義的な伝統は解体されていき、その後、その教育内容はより実践的なものへと変革されていった。さらに、EUへの統合、1999年のポローニャ宣言、すなわち「ヨーロッパ大学圏構想」によって資格制度の統一基準化がドイツにも要請されていくことになった。こうした時代状況の大きな変化もあって、両資格制度はしだいに融合化され、現在に至っている。法的にも、実践的にも、多くの場合児童福祉実践は、「ゾツィアル・ペダゴギッシュ（社会教育上）」の実践として記述されるが、「ゾツィアル・アルバイト」と表現される場合も少なくない。どちらの概念で自己の活動や経歴を表現するかは、その者の働く文脈により、またその者の経歴に応じて異なってくるようであるが、現在ではあまりこだわりをもつべきではないと了解されているようである。

### (2) ラウエハウスにおける専門大学校の開設

次に民間施設ないし教育施設と専門職養成教育との関係について、ディアコニーとして長い歴史を有するラウエハウスの場合で見ても。当初からブリューダーハウスという職員養成所が作られ、ブリューダーと呼ばれる男性奉仕者を養成してきた（二井 2013）。しかし、組織上、領邦教会の統制下に置かれており、ラウエハウスは教会の一部であり、ブリューダー養成はラウエハウスと教会が共に責任を負った（Schmuhl: 273）<sup>3)</sup>。

しかし、1968年、専門職養成教育の時代

となり、教会的なブリューダーハウスはソーシャルワーカーを養成するための専門学校（Fachschule）に取って代えられた。1971年それはより高いレベルの専門職を養成するための専門大学校となった（Schmuhl: 276）。1972年、責任者が交替して以後、この時期の脱収容施設化の議論の中で大改革の時代となった。職員養成における教会からの分離により、教会から派遣された修道士は、専門大学校で養成されたソーシャル・ペタゴグに替えられていった（Schmuhl: 276）。ラウエハウスは、教会との強い結びつきから、公的福祉との関係を深めるように変革され、ハンブルク市とその近郊に分散ホーム化され、脱収容施設化と利用施設化を図っていくようになり、現在に至っている<sup>4)</sup>。

ただし、1971年の専門大学校の開設は、福音的なソーシャルワーカー養成を目指しており、ディアコニーとソーシャル・ペタゴジー（社会的教育学）の統一的な教育課程を提供し、ゾツィアル・アルバイターとゾツィアル・ペダゴグのディプローム（学士号）を得ることができるようにしている。1983年時点でこの福音的な専門大学校には150名の学生と、3年の教育課程を終えての職業見習生50名が在籍している（Schmuhl: 288）。

### 3. 1990年児童・青少年援助法と施設教育

戦後、西ドイツでは1961年、青少年福祉法（Jugendwohlfahrtsgesetz: JWG）が制定されるが、戦前の1922年ドイツ国青少年福祉法とほぼ同じ精神であった。しかし、1922年法との違いは「ドイツ国民としての」という国家主義的な概念を取り去ったことである。ナチスの歴史から州政府によるより分権的な教育が志向され

たのである。

これに対し東ドイツでは、マルクスレーニン主義が支配し、マカレンコの集団主義教育が児童福祉施設の実践を支配した。東ドイツは国際的な研究交流組織であるFISAにも加入せず、1970年代の国際的な脱収容施設化の議論からも隔絶されることになった。

西ドイツでは、1970年頃から脱収容施設化の議論が活発に議論された。閉鎖的な収容施設の有害性が批判され、コミュニティに開かれるべきこと、そのために分散ホーム化が図られるべきこと、施設の通所施設化などが議論された。また、アメリカから精神分析的モデルの「治療的環境」という考え方が移入されて、一時注目されたが、専門職間の対等な関係、職員と子どもを階層的に分断させることを避けようとするソーシャル・ペタゴジーの価値観からか、「治療的環境」の理論はドイツの施設関係者には浸透しなかった。コラミューラは「病理学に焦点を合わせるよりもむしろ、施設ケアは児童のもつ一人ひとりの能力を尊重し、自分の力を存分に発揮できるよう援助することに関心を持つべきである。特に大規模施設においては、社会教育学的に日常生活を合理化させることをあきらめ、もっと人間的に対応し、青少年とともに問題を考え、解決の方法を探っていくべきである。」（コルトン 1995: 84）と纏めている。ここには社会教育学への批判的考察も展開されていて興味深い。

1989年東ドイツ（ドイツ民主共和国）が崩壊し、1990年東西ドイツは統一された。1990年、児童・青少年援助法（Kinder und Jugendhilfegesetz: KJHG）が制定され、翌年実施された。それは社会法典（Sozialgesetzbuches）第8篇、児童・青少年

援助 (SGB VIII Kinder-und Jugendhilfe) とされた。その内容と精神は1961年法とは大きく異なる。それは脱収容施設化を明確に意識したものであり、また、子どもの権利条約の採択を反映して子どもの保護手続きにおける児童・青少年の参加(権)を強調するものであった。また、この時期の移民の受け入れを反映したものであった。用語の上で注目されるのは、法律のタイトルから Wohlfahrts (福祉) という用語が使用されていないことである。この伝統的な用語には恩恵的なニュアンスがあり、伝統的な Waisenhaus (孤児院) という用語の恩恵的なニュアンスと重なるのだろう。ドイツでは Wohlfahrtsstaat (福祉国家) という言い方もしない。しかし、現行法の中で、福祉 (Wohl) という用語はしばしば使用されている。これは英語の Well-being に相当するのだろう。

児童・青少年援助法の理念、思想、体系等について以下7つの観点から検討したい。すなわち(1)理念、(2)定義、(3)児童・青少年援助の体系、(4)自宅外保護の手続きと児童・青少年の参加、(5)民間優位の原則と行政機構と資格、(6)施設教育の指針、(7)民間の施設職員の専門資格、の7点である。なお、検討と考察においては、本法を鏡として日本の児童福祉ないし児童福祉法の構造的課題を浮き彫りにしようとした。

### (1) 児童・青少年援助の理念

児童・青少年援助法の第1章総則は、日本の児童福祉法の第1～第3条に相当する児童福祉の理念である。邦訳は、生田他編『青少年育成・援助と教育』(2011) にほとんど依拠するが、部分的に修正した部分もある<sup>5)</sup>。第1条は、「教育への権利、親の責任、青少年援助」である。「教育」には Erziehung が使用されている。日

本の児童福祉という概念はほとんどドイツでは使用されない。むしろ教育と福祉は分離されないドイツでは、日本でいう児童福祉は「教育」という用語に包摂されている。あるいは Pflege という用語が使用されているがここでは「養護」と訳すことにした。以下第1条の(1)～(3)である。

- (1) すべて若者 (Jeder junger Mensch) は、その発達を要求することへの権利を有し、自己の責任を引き受け、かつ社会的共同の能力を有する人格に向けた教育への権利を有する。
- (2) 児童 (Kinder) の養護 (Pflege) と教育は、親の自然的権利であり、かつ第一に親に課せられた義務である。彼らの活動について国家共同体は眠ることなく見守る。
- (3) 青少年援助は、第1項に従い、その権利を実現するよう求められている。とくに
  - 1、若者を、その個人的かつ社会的な発達において援助する。そのために(それを阻害する社会的) 不利益を除去し、解体することに貢献する。
  - 2、親およびその他の教育権者を、その教育において助言し、援助する。
  - 3、児童と青少年を、その福祉 (Wohl) のため危険から守る。
  - 4、そのために以下のことに貢献する。すなわち、若者とその家族のために積極的な生活条件を、また児童とその家族が友好的な環境を受け取れるようにし、かつ創造することである。

以上である。これを日本の児童福祉法と比較したい。児童福祉法第1条と第2条は児童福祉の理念を規定したものである。それは憲法第25



条の国家責任原理を強く意識したものであった。また、「健やかに生まれ」(1条)、「愛護される」(1条②)、「心身ともに健やかに育成される」(2条)という表現は、戦後成立した児童福祉法が戦前とは異なり、母子保健条項を新たに規定し、全児童を対象としたことを強調した結果である。逆に、高校年齢児童、思春期ないし若い成人への福祉がまったく意識されていなかった。その後、子どもの権利条約の批准(1994年)にもかかわらず、また時代状況が大きく変化したにもかかわらず児童福祉の理念は修正されず、保護手続きへの子どもの参加権も明記されることはなかった<sup>6)</sup>。

憲法第25条の国家責任原理は措置、措置費制度として具体化された。そこから最低基準にしたがって運営される民間施設、あるいは施設養護は親による家庭養護を前提とした最後の拠り所という考え方が生じてきた。しかし、ドイツには最低基準という発想はなく、「教育施設」は、若者とその家族のために積極的な生活条件を創造する責任を負うのである。

## (2) 児童・青少年の定義

第7条は児童・青少年等の定義である。Kind(児童)とは14歳未満の者、Jugendlicher(青少年)とは14歳以上18歳未満の者、若い成人とは18歳以上27歳未満の者と定義されることになった。junger Mensch(若者)は包括概念である。アフターケアの問題を考えると、児童・青少年援助法の対象年齢が27歳までであることは重要である。

また、第7条は、Personensorgeberechtigter(監護権者)と、Erziehungsberechtigter(教育権者)について定義している。

現在、日本の社会的養護改革においてアフ

ターケアが改めて課題化している。イギリスの場合、アフターケアのための単独法として2000年リービングケア法を制定した。その対象年齢は24歳までである。ドイツの児童・青少年援助法では対象年齢を27歳までと定義している。日本の場合、アフターケアを児童福祉法上に明記するためには、「児童とは、満18歳に満たない者」(4条)という定義を見直す必要があるが、成人に達したものを「児童」の定義に含めることは当然できない。もし、児童福祉法の改正としてアフターケアを明記するのであれば、「青年」を新たに定義し、児童福祉法という名称そのものを変更して、児童・青年援助法とするような抜本の変更が必要なのではないだろうか。

## (3) 児童・青少年援助の体系

第2条は「青少年援助の課題」である。その(2)「青少年援助の業務」は、本法律の規定する青少年援助の全体像を示すものであり、以下の6項目を挙げている。

1、11～14条：Jugendarbeit(ユースワーク)、Jugendsozialarbeit(青少年ソーシャルワーク)、erzieherischen Kinder-und Jugendschutzes(教育的児童・青少年保護)である。ここには日本の社会教育活動に相当する青少年団体の助成(12条)等が含まれている。

2、16～21条：家庭内での教育のための提供。これは日本では市町村や福祉事務所の家庭児童相談室が行う子育て相談サービスに相当するだろう。17条には「離別、離婚の問題への助言」が明記されている。日本では離婚問題は協議離婚制度に象徴されているように私事として捉えられ、児童福祉の問題としては位置づけられていない。

3、22～25条：昼間保育施設とデイケアにおける児童の助成、である。22条aは昼間保育施設での助成、23条は児童デイケアにおける助成である。これは日本では、市町村が実施する保育サービスや学童保育に相当する。

4、27～35条、36条、37条、39条、40条：教育(Erziehung)への援助と補完的業務、である。日本の社会的養護ないし児童保護サービスは、「教育への援助」とされている。

27条は「教育への援助」の基本方針を示したものである(内容は後述する)。

28条以下は「教育への援助」の具体的内容である。28条は「教育相談」、29条は「社会的グループワーク」、31条は、「ゾツィアル・ペダゴギーシュな家庭支援」である。32条は「昼間グループ(Tagesgruppe)内での教育」、33条は「終日ケア」である。34条「施設教育(Heimerziehung)と、その他の措置された居住形態」は日本の児童養護施設に相当する。35条「集中的社会教育的個別の処遇」は、日本の児童自立支援施設に相当すると思われる。1990年法は、それまでの青少年教護と青少年育成の区別を取り払い、「青少年援助」に包摂した。日本では1997年の法改正で教護院を児童自立支援施設に名称変更したが、実質上の区別が維持されている。

5、35a～37条、39条、40条：情緒障害のある児童・青少年のための援助と補完的業務。

6、41条：若い成人(18歳以上27歳未満)のための援助とアフターケア。

以上、第2条(2)「青少年援助の業務」は、青少年活動の育成という社会教育的側面から、支援的援助・補完的援助・代替的援助・アフターケアの体系が明記されている。日本の児童福祉

法は度重なる改正による継ぎはぎの印象があり、体系を示し、その考え方を示すような条文がそもそもない。そのことは児童福祉論のテキストの編纂における試行錯誤にも反映しているように思う。

何故そうなるのだろうか。種々の理由と背景があろうが、日本の場合の児童福祉法の構造を分かりにくくしているのは、おそらく以下の事情である。戦後日本は占領下に置かれ法制度的にはアメリカの自由主義的傾向が刻印されることになった。憲法では自律的個人の尊重が謳われ、家族保護条項は家制度の復活を思わせるとして排除された。自由主義レジームの児童福祉の特徴は、家族のプライバシーと自律性を尊重し、公権力による家族への介入を子どもの権利侵害としての児童虐待に極小化しようとする傾向である。ドイツの児童・青少年援助の体系に児童虐待は項目として登場してこない。それに対し、日本の児童福祉法では、通告制度を通じた児童虐待への取り組みが強調されている。

ドイツの民間優位の原則はカトリック的な価値の表現であろうが、日本にはそうした歴史にはない。逆に日本では、1900年感化法以来の伝統として裁判手続きを忌避した行政処分としての児童保護の伝統があり、官僚主義的な保護の伝統といえよう。

こうして、自由主義的な児童福祉の考え方が外形的にもたらされ、かつ日本の官僚主義的な行政処分=措置としての児童保護の伝統が継承再編されることになった。戦後の児童福祉法の制定とは、そうした本来相容れない二つの性格の奇妙なアマルガムなのである。そのことは、以下の歴史的経緯がよく説明してくれよう。

すなわち、GHQの指導監督下において児童福祉分野に児童福祉司という専門職制度が導入

されることになった。その場合、都道府県知事（その後機関委任事務から団体委任事務への移行によって都道府県になる）が国家権力の代行として措置（行政処分）の権限を有し、都道府県知事の補助機関としての児童福祉司が措置の権限を有することになった。それは1900年感化法以来の伝統の継承であり、裁判手続きを回避した措置を通じた児童保護手続きを定めたことになる。ここに英米さらにドイツとも区別される日本の官僚主義的な児童福祉がある。

一方、児童相談所はアメリカの民間の診断機関としてのチャイルド・ガイダンス・クリニックの日本への移植として導入された任意的な診断・相談機関であった。つまり措置機関ではなかった。しかし、児童福祉司としての決定ないし判断と児童相談所としての決定ないし判断が対立した場合どうするかが問題となり、結局、都道府県知事の補助機関としての児童福祉司は児童相談所の職員となり、児童相談所長に都道府県知事（その後都道府県）の措置権限が委任されることになった。結果として児童相談所は任意的な相談機関であると同時に半権力的な措置機関であるという二重の性格ないし役割を有することになったのである。

このことは、市町村が任意的サービスとして実施する保育所や学童保育等の支援的、補完的援助と、児童相談所が行う代替的援助との間に行政機構上の分断に止まらない性格上の分断をもたらすことに通じている。

以上、本来相容れない自由主義的な介入原理と官僚主義的な日本の児童保護手続きの伝統の無理な融合が児童福祉法なのであり、それ故の分かりにくさなのである。また、支援、補完的援助と代替的援助の分断があり、そのことが児童福祉の理念と児童福祉の体系を児童福祉法上

に整合的に表現させることを困難にしている。

#### (4) 自宅外保護の手続きと児童・青少年の参加

第2条(3)は「青少年援助の他の課題」である。これは、42～60条までの児童保護の手続き等に関する規定となっている。欧米では、本人の申し出や親の申し出による任意的な児童保護手続きと児童虐待等の場合の裁判所手続きによる強制的な保護手続きが並行的ないし連続的に規定される。ドイツでも基本は同じであろう。しかし、日本では、こうした区別は曖昧である。児童相談所が任意的な相談機関でありながら、措置の権限を都道府県から委任され、措置機関としても機能しているからである。この場合の措置とは行政処分であり半権力的な性格を有している。裁判手続きはあくまでも例外であり、裁判手続きを介した施設入所の場合でも措置であることには変わらない。こうした児童相談所に権限を集中した仕組は、次に説明するドイツにおけるような行政機関と民間団体とのパートナーシップや、民間優位の原則とは相容れない性格のものであろう。

さらに現在、児童虐待問題への対応をめぐって市町村と児童相談所との連携が強調されている。しかし、真の連携ないし後述する「補完性の原理」が成立するための条件は、市町村と児童相談所の対等な関係性であろう。そのためには、一時保護権を含め、親とのパートナーシップでは対応しきれない場合の対応として家庭裁判所による承認手続きを実効あるものにし、司法権の前に市町村と児童相談所が対等な位置関係に立つ方向での法改正が必要ではないだろうか。

第8条は「児童・青少年の参加」である。第

8条(1)は以下の通りである。「児童・青少年は、その発達段階に応じて、公的青少年援助のすべての関係する決定に参加しうる。彼らは、適切な方法で、行政手続きおよび後見裁判と行政裁判の手続きにおける自らの権利について示される」。第8条(3)には「児童・青少年は、相談が緊急かつ対立状況によって必要となり、監護権者への伝達により相談目的が損なわれる場合には、監護権者に知られることなく、相談できる。」とある。

#### (5) 児童・青少年援助における民間優位の原則と行政機構と資格

ドイツには、民間優位の原則がある。それを補完するのが自治体や政府の役割である。よって「補完性の原理」ともいう。この民間優位の原則は、この児童・青少年援助法でも明確に規定されている。

第3条は「民間 (Freie) と公的な青少年援助」である。以下条文である。

- (1) 青少年援助は、様々な価値志向を持つ担い手による多様性と、内容、方法、活動形態の多様性という特徴がある。
- (2) 青少年援助の事業は、民間の青少年援助の担い手と公的青少年援助の担い手によって行われる。(以下略)

第4条は「公的青少年援助と民間青少年援助の協力」である。以下条文である。

- (1) 公的青少年援助は、若者とその家族の福祉のために、民間青少年援助とパートナーシップ的に協働する。その際、民間青少年援助の自立性を、それらの課題の目標設定と実施において、ならびにそれらの組織構造の形成において尊重しなければならない。
- (2) 民間青少年援助の認可団体によって適切に

施設、業務、催し物が行われ、あるいは適切に作られるなら、公的青少年援助は自らの取組みを見合わせるものとする。

第5章は「青少年援助の担い手、協力、全体責任」である、ここで、公的青少年援助の執行体制が明記されている。責任を負うのは市ないし郡の青少年局と州青少年局である。「青少年局の課題は、青少年援助委員会と事務局 (Jugendamt) によって行われる。」(第70条(1))

青少年援助委員会は、公的青少年援助の担い手としての議員や、民間青少年援助の担い手の提案を受けて議会によって選任されたメンバー等によって構成され、議会の議決の範囲において青少年援助の業務において決定権を持つ。

第72条は「職員、研修」であり、公的青少年援助の担い手は、専門職か、「社会的活動における特別の経験に基づいて課題を履行できる者だけ」である、と規定している。

以上、日本の官僚主義との違いが明確であろう。ドイツでは、分権的な意志決定、公と民のパートナーシップ、さらには民間優位の原則、その価値志向の多様性の尊重が明記されている。公的な青少年援助にしても、青少年援助委員会という公私協働の管理体制の下に置かれ、その担い手は専門職等でなければならないと規定されている。日本の場合はどうだろう。官僚主義の壁の前に戦後の社会福祉主事制度は3科目主事となってしまった。その後福祉系大学が増え、社会福祉士の国家資格制度が出来ても官僚主義の壁は厚く、児童相談所の児童福祉司は社会福祉士の国家資格制度と連動したわけではなかった。国家資格制度化は官僚主義の壁を解体する契機にはならなかったのである。

なお、戦後の社会福祉事業法では、施設サービスの提供は国ないし地方公共団体か、社会福祉法人に限定されることになった。また、措置の委託制度に拘わらず、憲法89条の公私分離原則を受け、社会福祉法人＝民間福祉活動の自主性の尊重が法律上は謳われた。しかし、寄付金文化が育たない日本、民間優位の伝統のない日本では、措置、措置費制度を通じて国家による民間団体への官僚主義的な統制と、民間団体の国家への依存体質が定着した経緯がある。措置委託を受けるという公共性の論理から民間福祉活動における多様な宗教的価値志向性が批判、否定される傾向があった。

#### (6) 施設教育（児童養護施設とその実践）の指針

第2章は「青少年援助の業務」、第2章4節は「教育への援助、情緒障害のある児童・青少年のための編入援助、若い成人のための援助」である。第27条「教育への援助」（Hilfe zur Erziehung）は、「教育への援助」の基本原理を示し、第34条「施設教育、その他の措置された居住形態」（Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform）は、日本の児童養護施設に相当する施設の運営指針を示している。ドイツでは児童養護施設のことを「施設教育」と表現していることが確認できる。

第27条(2)には「教育への援助、その種類と範囲は、個別の事例の教育的必要に応じて立てられる。その際、子どもの比較的狭い社会的環境・つながりが考慮されることになる。」とある。第27条(3)では、「教育への援助は、（社会）教育的な援助の提供と治療的な援助の提供を融合し、さらに、必要に応じて職業訓練、職業指導を含む」とある。

第34条では「施設教育は、児童ないし青少年の年齢と発達段階及び出生家族の教育条件の改善の可能性に対応して、以下のように実施されるべき」と規定している。すなわち、

- ・出生家族への帰還を達成するように試みること。
- ・あるいは、他の家庭（里親や親族）での教育を準備すること。
- ・あるいは、より長期にわたる居住形態を提起し、自立した生活が営めるように準備すること、である。青年は、職業訓練と就業、および一般的生活指導の問題において助言され支援されることになる。

英米の児童福祉では、1970年代の脱収容施設化運動を受け、パーマネンシー（恒久的な親保障）の実現が児童福祉の目標に据えられた。自宅に復帰できない場合には養子縁組が目指される。施設養護や里親委託はパーマネンシー実現のための短期的手段と見なされている。しかし、ドイツ等の大陸諸国、北欧では、こうした考え方はとられていない。しかし、ドイツの場合にも1970年代の脱収容施設化運動の影響は明らかである。施設はよりコミュニティベースで小規模化され、施設入所期間は短期化され、緊急一時保護的な介入が中心になってきている。しかしながら、その一方で自宅復帰が困難な年長児童に対して、中長期にわたる施設養護が一定の割合で維持されている。しかし、その場合にはできるだけ制約のない独立的な生活を営める居住形態を保障することが求められている。さらに職業教育も重視されている。

#### (7) 民間の施設職員の専門資格

既に触れたように、第72条「職員、研修」は、

公的な児童・青少年援助の担い手は、専門職等だけである、と規定している。しかし、一方の民間の児童・青少年援助では価値の多様な志向性が尊重されている。また、その担い手は必ず専門資格を有するものでなければならないと法的に規定されているわけではない。例えば、人材養成においてディアコニーとしてのラウエハウスの場合、それが設置する専門大学校においてディアコニーとしてのソーシャルワーカーを養成していることは既に触れた。

伝統的なカトリックの児童養護施設「セント・ヨーゼフ・デュレン」の場合、1991年の児童・青少年援助法の実施に伴い、ソーシャルワーカー資格を有するシュライネマッハ氏が施設長に就任することになった。それまで施設管理者として22年間勤めたカトリックのシスターは1992年、施設を最終的に離れることになった（St. Josef 2015: 78）。また、正規職員のほとんどは有資格者である。1990年法の実施に伴って、これまで勤めてきた少くないシスター達が専門職に置き換えられることになった。

本施設を含め一般的には、3年制課程の専門学校で養成される保育士（エアツイーナ）が約半数を占めており、残る半数を、専門大学校で養成されソーシャルワーカー（ディプローム・ゾツィアル・アルバイター）並びに社会教育士（ディプローム・ゾツィアル・ペダゴーゲン）、そして総合大学で養成される教育学士（ディプローム・ペダゴーゲン）や障害療育士（ハイル・ペダゴーゲン）等が占めているようである。

#### 4. カトリック児童施設「セント・ヨーゼフ・デュレン」の現在

デュレン市は、ケルン市とアーヘン市の中間にある人口9万人の市である。戦前は水に恵まれ製紙業で繁栄した市であったが、連合軍の空爆で99%が破壊された。現在は子どもを持つ世帯の3分の1が貧困層であり、多くの福祉資源のある市である。今年、市として1,500人のシリア難民の受け入れを決定している、ということである。

カトリック児童施設St. Josef Dürenの開創は1855年である。2015年、記念誌が刊行されたが、そのタイトルは、『160年、孤児院から児童施設へ』（160Jahre – Vom Waisenhaus zum Kinderheim）である。その伝統的な建造物は戦争によってすべて破壊されてしまった。現在の拠点本部施設は1953年に建設された建物が母体となっている。その後、1970年代の脱収容施設化の議論を受け、改革を実行してきたが、教会と直結しているという意味で宗教的な孤児院の時代が完全に終焉するのは、前述したように1990年の児童・青少年援助法の制定を通じて、1991年ソーシャルワーカー資格を有するシュライネマッハ氏が施設長に就任することになった時点である。本年（2016年）でシュライネマッハ氏は施設長として25年を迎える。

氏によれば、カトリック児童施設St. Josef Dürenはドイツの施設の典型的なものであり、その歴史の変遷はドイツの施設養護の歴史の変遷を代表しているという。ただし、深刻な心的外傷を受けた児童の受け入れはしていない。したがって5年前から心的外傷を受けた児童・青少年のための専門施設が実施しているトラウマ・ペタゴジーの有資格者による取り組みは実

表1 受入児と退所児の推移

|         | 1991年 | 2001年 | 2005年 | 2010年 | 2015年 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 受入児 (人) | 27    | 103   | 103   | 167   | 240   |
| 退所児 (人) | 30    | 99    | 98    | 166   | 232   |

施していない。以下は、記念誌『160年、孤児院から児童施設へ』と、施設長シュライネマッハ氏から頂いた統計資料をもとに纏め、考察を行ったものである。

### (1) 入所の児童・青少年数と入所の手続き

新たな受け入れの児童・青少年数と退所の児童数の推移は表1の通りである。

シュライネマッハ氏が施設長に就任した1991年にはわずか27人の入所児であったが、2000年代には急増し100人になり、現在では年間200人を越えていることが分かる。

なお、ここで注目したいのは、定員の理由から、及び適応の理由から青少年局からの受け入れ要請を断る割合が3割前後あることである。2015年の場合、定員の理由からの断り126人、適応の理由からの断り27人である。

現時点での入所の手続きは、青少年局（児童相談所）経由50%、親の申し出による入所35%、児童・青少年自身の訴えによる入所15%である。日本の場合、すべて児童相談所経由であり、子ども本人が施設に申し出ても入所には至らない。ドイツでは、第8条(3)により、子ども本人は親に知られることなく訴えることができる。

### (2) 施設の多機能化ないし多様な居住形態

2015年現在、15の異なるペダゴギック（社会教育学的な）な居住形態からなる約130人定員の児童施設である。15のグループホームは

以下の6種類から構成されている。

① 保護、危機介入、一時保護、診断評価のための、9人定員の3つのグループ。

ここには、8歳までのグループ、13歳までのグループ、13歳以上のグループの3つのグループホームがある。ここでは、社会教育的及び心理学的な診断を行い、新たな見通しを立てる。ほとんどの場合、出生家族の元に復帰するが、世話家族（里親や親族）や長期のホームや別の居住施設への仲介が準備されることになる。

② 8つの3ヶ月以上のより中長期の居住施設で、合計の定員は68人（1グループ平均8人）である。ここには、思春期前の男女のための中期を見通した2つのグループ、およそ11歳以上の男女のための中期を見通した1グループ、16歳以上のより独立的な居住形態の1グループ、13歳以上の女子のための中期的で独立的な居住形態の1グループ、13歳以上の男子のための中期的で独立的な居住形態の1グループ、青少年（例外的に子どもを含む）のための長期の独立的な居住形態の2つのグループがある。

③ 教育学的＝治療的な集中的グループ、7人定員。これは第35条「集中的社会教育的個別の処遇」に対応した居住形態である。

④ 思春期前の児童のための昼間グループ。これは第32条「昼間グループ（Tagesgruppe）内での教育」に対応した居住形態である。

⑤ 6人の（未成年の）母親とその子どもからなる母子ホーム。第27条(4)で「児童あるいは青少年が、施設あるいは扶養家族における居住期間中に、子どもの母親となった場合、教育への援助は、この子どもの扶養と教育の支援を包括する」と規定している。母子ホームの法的根拠であろう<sup>7)</sup>。また、母子ホームは種々のサービス単価のなかでは最も高くなっている。

2015年3月の訪問時点では、6人の未成年の母親とその乳児6人が居住していた。夜間、虐待の危険があることから3人の乳児を職員が預かっていた。日本の場合、虐待の場合、乳児は乳児院に措置され、親子は分離される。一方、母子生活支援施設は、虐待の危険のあるからと言って職員が夜間乳児を預かる仕組みにはない。このため乳児虐待が考えられる場合、母子生活支援施設に入所措置することはほとんどない。

⑥ 青少年及び、より年長の者のための社会教育的な居住形態。ここでは固有の住まい、職業教育ないし仕事をもちながらのより自由度の高い居住形態である。これは第34条の「その他の居住形態」に相当するものであり、第34条の3「より長期にわたる居住形態を提起し、自立した生活を準備すること」に対応する居住形態である。

### (3) 施設への入所目的と入所期間

2015年に新たに入所した児童・青少年は227人（④の昼間グループと、⑤の母子ホームは除く）である。入所の目的を明確にできない66人を除く161人について見ると、3ヶ月以内の危機介入は123人（76.4%）、心理学的な診断が20人（12.4%）、中長期の入所措置が10人（6.2%）、

独立的な居住生活が3人（1.9%）、里親委託ないし養子縁組への仲介が1人（0.6%）、他の施設への仲介が4人（2.5%）である。

入所期間では、合計202人中、7日未満が83人（41.1%）、7～14日が21人（10.4%）である。3ヶ月以内の合計は142人（70.3%）である。

一方、半年～1年未満は10人（5.0%）、1～3年未満は24人（11.9%）、3～6年未満は11人（5.5%）、6年以上は3人（1.5%）である。半年以上の合計は48人（23.8%）である。

以上の通り、本施設は、3ヶ月以内の危機介入的な、あるいは心理学的な診断を目的とすべく短期の介入を中心とした施設であることが分かる。これは日本で言えば児童相談所に付設されている一時保護所に相当するともいえよう。おそらく児童相談所に一時保護所を設けるという発想は日本独自のものであろう。少年法においては家庭裁判所と少年鑑別所はあくまで分離されている。欧米において実質上の行政措置機関に一時保護所を付設するという考え方はないように思う。

一方で本施設は、親の元に復帰することが困難な児童・青少年のための中長期的な教育施設でもあることが確認できる。

以上から、ドイツにおける脱収容施設化の意味を理解することができる。1970年代の脱収容施設化の議論は、イギリスの場合のように施設の存在否定へと進むことはなかった。むしろ、民間優位の原則が維持され、民間施設の多様性が尊重され、施設は一時保護、危機介入、アセスメント等の多機能化へと進展したのである。

ところで、日本の児童福祉ないし児童福祉法では、市町村による支援的、補完的サービスと



児童相談所による代替的サービスが二元化してしまっている。系統的なサービスが提供できないおそらく最大の問題の一つは一時保護所の問題であろう。代替的サービス、すなわち一時保護や施設入所の権限をもし市町村に拡大ないし移行させた場合、一時保護をどうするか、という問題である。現在の児童養護施設が市町村と連携して、一時保護機能をもつという制度改革しか考えられないのではないだろうか。社会的養護改革が議論され、施設の家庭化と里親委託の増加が目指されているが、一時保護所の専門機能の問題、その職員の専門職化の問題を新たな公私の協働体制の構築の問題として、また児童養護施設の改革の問題として新たに議論を開始すべきではないだろうか。

#### (4) 入所児童・青少年の平均年齢

2015年の新たな入所児童・青少年の年齢は以下の通りである。

平均年齢13.4歳

1～6歳21人 7～12歳46人 13～17歳144人

2014年12月31日時点の入所児童・青少年の年齢は以下の通りである。

平均年齢13.5歳

0～6歳10人 7～12歳49人 13～17歳49人  
18歳以上10人

日本の場合、高校年齢児童の新たな入所の受け入れはほとんどないだろう。しかし、ドイツでは年長児童の新たな入所が大半を占める。18歳以上の成人年齢に達した若者も10人程度いることが分かる。これは多様な形態の居住施設、とくに⑥「青少年及び、より年長の者のための社会教育的な居住形態」があることによる。

#### (5) 入所児童・青少年の親家族の背景と課題

児童が施設に入所する時、その児童はどこに居住していたか、について見る。2015年の新たな入所児童・青少年211人中、不明を除く162人について見ると、両親家庭は16.1%、母子家庭は48.8%、父子家庭は11.7%、親族家庭6.2%、里親家庭4.3%、他の施設4.3%である。ドイツにおいても貧困は日本に似て母子家庭に集中しており、施設に入所する児童の約半数が母子家庭である。

児童入所のきっかけとなった親家族の課題は以下の通りである（以下複数回答）。2015年、総数199人中、性的暴行2.5%、虐待9.6%、極端な金銭上の困窮4.0%、薬物依存6.5%、親の不行状2.5%、夫婦の不和7.5%、養育能力の欠如10.1%、過大な要求43.7%、無関心2.5%、親の病気・療養5.5%、親の拘禁2.0%、それ以外の親の不在1.5%。説明不能ないしそれ以外は58.3%（116人）である。児童入所のきっかけとなる家族背景を特定できない場合が約6割である。しかし、過大な要求が43.7%を占めて最大の理由となっている。虐待やネグレクトに対応するのは約10%であり、それほど多くはない。ドイツでは、英米日本とは異なって児童虐待問題が最大の問題関心にはなっていないし、親子分離のための中心的な介入理由にはなっていない。

#### (6) 入所児童・青少年の特徴と課題

2015年、全体で199人の児童について、その入所の際の特徴ないし課題は以下の通りである（以下複数回答）。ネグレクト8.5%、非行5.5%、発達の遅れ8.0%、家出17.6%、学校の問題22.1%、問題行動28.6%、家庭外での攻撃的行動7.5%、家庭内での攻撃的行動21.6%。薬物依

存の危険6.5%、特定できない、ないしその他62.8% (125人) である。

親の特徴にしても子どもの特徴にしても特定できない場合が6割である。家庭内での攻撃行動の多さ等は、親の背景として、親の子に対する過大な要求の多さに対応していると推定する。

### (7) 施設職員と専門資格

雇用形態としては、2015年12月31日時点の全職員146人の内訳は以下の通りである。フルタイム職員73人、パートタイム職員45人、職業実習生（専門学校の教育課程を終えた後の6カ月職業実習生）8人、専門学校入学前の6カ月実習生13人、産休・育児休業中7人である。エアツィアーないしエアツィーネン（日本の保育士資格に相当）が職員の半数を占める。この資格は専門学校で取得されるが、入学前の6カ月実習と卒業後の6カ月の職業実習が制度化されている。

男女比でみると、男性職員26人、女性職員120人である。ドイツでは福祉職員に占める女性の割合はイギリスに比べても高い。社会民主主義レジームのデンマークでは半々である（細井 2015）。

専門資格は表2の通りである。

以上、専門学校レベルの中級資格者と、専門大学校ないし総合大学レベルの上級資格者はほぼ半々の構成となっていることが分かる。最後の教育助手とは、有資格者ではないという。これは移民の受け入れに伴って雇用した応急的なものであるということであった。シリア難民の受け入れ等を考慮していることが明らかである。

なお、カトリック児童施設「セント・ヨーゼフ・デューレン」は、日本の児童養護施設と居住形態、あるいは職員の配置状況等の外形的な特徴としてはかなり似ていることが了解できよう。イギリスの場合の施設の平均規模は5～6人であり、里親家庭と規模による違いはない。イギリスの施設の平均の入所期間は、パーマネンシー・プランニングの考え方から短く、平均11カ月程度である（細井 2015）。ドイツの場合、平均の入所期間を算定してもあまり意味がないであろう。危機介入的、心理診断的な一時保護が7割であり、一方で自宅復帰の困難な青少年に対し中期・長期のグループホームが用意されているからである。

日本とドイツの両国で大きく異なるのは、ド

表2 施設職員の資格

| 専門資格の種類  | 職員数 |
|--|-----|
| エアツィアーないしエアツィーネン（専門学校で養成される）                   | 34  |
| 専門学校等の職業実習生                                    | 8   |
| ディプロマ・ソーシャル・ペタゴグないしソーシャルワーカー（3年課程の専門大学校で養成される） | 30  |
| ディプロマ・ハイル・ペタゴグ（障害療育士）                          | 2   |
| ディプロマ・ペタゴグ（総合大学の教育学部等で養成される）                   | 8   |
| 看護師  | 1   |
| 教育助手（移民対応のための応急的スタッフ）                          | 8   |

イツでは民間優位の原則があり、民間施設に大きな裁量権が付与され、一時保護機能、診断機能、仲介機能等を有していることである。また、専門学校や専門大学校との協働の実習指導体制と実習期間の長さであろう。

## 最後に

これまで、ドイツにおける児童・青少年援助法を鏡として日本の児童福祉法体制の特徴と構造的課題を明らかにしてきた。そこから行政機構改革を含む具体的な改革構想を示してきた。ただし、これまで指摘してきた改革は、今の日本の新自由主義的な政策の転換の中で図られる必要がある。ドイツの児童・青少年援助法とそれによる児童・青少年援助は、最低賃金制度、同一労働同一賃金原則、おそらくすべての労働者に保障された約1ヶ月の長期休暇制度等を背景としている。ドイツにおける子どもの貧困率は、英米日本の貧困率よりかなり低い水準である。

日本の場合には、1980年以降の新自由主義政策の結果、格差は拡大し続け、子どもの貧困率が上昇し続けている。日本では、税と社会保険が所得の再分配としては逆機能し（阿部 2008）、母子家庭に貧困がその政策効果によって増幅され、集中するという世界に例をみない構造になっている。経済のグローバル化への対応として所得税における累進性の後退が日本でもある。一方で、日本的雇用慣行と連動した専業主婦家庭を優遇する税と社会保険が維持され、国民保険に代表される社会保険の逆進性、子育てを家族と企業福祉に依存してきたが故の普遍主義的な児童手当制度の不十分さが克服されていない。専門性に職業的アイデンティ

ティーを求めることを前提とした高等教育機関における専門教育と、それに合致しない会社組織への帰属と忠誠を求める日本の雇用の無限定性がある。雇用の形態による待遇の著しい格差、言い換えれば同一労働同一賃金原則の不在等の構造的問題がある。

以上のような問題は、社会福祉政策の目的にかかわる問題である。アマルティア・センはあらゆる開発（センは経済開発と社会開発を分離しない）は自由の拡大を目標としなければならないと強調した。社会福祉の目的は自由の拡大、そのために内発的な潜在能力の実現を制約するような社会的条件を社会的に除去、克服することである（セン 2000）。

しかし、日本では、政治的な安寧と秩序維持が社会福祉政策の目的にされてきた印象がある。その家族ないし家族主義に依存する家族主義的な国家体制の在り方の故に、離婚家庭を標準家庭（専業主婦家庭）からの乖離として見定め、貧困という負の報酬を母子家庭に対し制度政策的に押し付けてきたのである。見せしめ、ないし社会的いじめを介した秩序維持の優先、そうでも考えない限り、日本の税と社会保険の逆機能は説明がつかない。

子どもの貧困の要因が明らかである以上、子どもの貧困を改善する対応として有効な施策は誰の目にも明らかではなはずである。所得税の累進性を高めて増税すること、社会保険の逆進性を中止すること、児童手当制度を社会的共同子育てとして普遍主義的に再編拡充することである。これに、18歳未満の者への職業教育の保障、最低賃金の引き上げ、雇用の形態ないし男女の性差にかかわらない同一労働同一賃金原則の確立が加わる。日本の福祉国家体制が、公権力の市場社会に対する介入原理＝ウェッブの言うナ

ショナル・ミニマム（ここでは労働時間の制限、最低賃金制の拡充、同一労働同一賃金原則等をさす）不在の、つまり底の抜けた福祉国家体制である、という現実改めて対峙しなければならない。この課題こそ、つまり、普遍主義的な児童手当制度の拡充や、同一労働同一賃金原則等こそが家族関係を安定させ強化させるという新たな社会的共同の価値創造こそが、児童福祉制度改革、新たな分権的な公私協働の組織構築に向けての課題意識と連動しなければならない。

## 注

- 1) 筆者は、アンデルセンの福祉レジームという観点から「ソーシャル・ベタゴジーと児童養護施設 — 福祉レジームの観点からの国際比較研究—」(2015)を著わし、ドイツの児童福祉施設の一端に触れた。本論文はその延長にある。
- 2) 二井 (2010) は、ヴィヘルンの「家族制度」の理念が留岡幸助の塀のない開放施設としての「家庭学校」創設 (1899年) の理念に如何に大きな影響を与えたかを強調している。北村 (1986 : 49-63) は、留岡は1901年、職員養成教育のため慈善事業師範部を設置するが、これもまたヴィヘルンのプリューダーハウスが刺激となっているのではないかと示唆している。
- 3) ヴィヘルンも、ベルリンにプリューダーハウス「ヨハネスシュティフト」を創設することを請願する文書 (1858年) において「施設は国家によって建設、維持されるものでなく、自由なキリスト教的愛の働きであり、将来もまたそうでなければならぬ」(北村 1986 : 82) と書いている。
- 4) ラウエハウスは1980年以降の分散ホーム化によって、2015年現在、ハンブルク市内及び近郊に、児童青少年施設21か所、精神障害者施設11か所、障害者施設21か所のグループホームがコミュニティのニーズに対応すべく開設されている。
- 5) 例えば1990年児童・青少年援助法についての邦訳が保田 (1992) や、生田ほか (2011) でなされているが、全訳ではない。なお、生田ら (2011) は、2009年の法改正を反映させたものである。早稲田大学比較法研究所の『比較法学』(36-1, 37-1, 39-2) に掲載されている岩志和一郎、鈴木博人、高橋由紀子「ドイツ『児童ならびに少年援助法』全訳 (1) (2) (3)」(2002, 2003, 2006) は全訳であるが、2001年時点での邦訳である。
- 6) 2016年5月成立の児童福祉法改正により、ようやく第1条、第2条が改正され、子どもの権利条約の精神が反映されることになり、「権利」という用語が初めて使用された。しかし、子どもの「意見が尊重され」という表現に留まり、意志決定手続きへの子どもの「参加権」は明記されていない。
- 7) 27条(4)は、2001年時点の本法律にはない条文である。おそらく2009年の法改正で新たに追加された条文であろう。本施設がこの母子ホームを開設したのは2010年であった。近年ドイツでは10代の未婚の母親支援が大きな課題になっている。

## 引用・参考文献

- 阿部彩 (2008) 『子どもの貧困 — 日本のお不公平を考える』岩波新書
- Amartya Sen (1999) *Development as Freedom*. アマルティア・セン、石塚雅彦訳 (2000) 『自由と経済開発』日本経済新聞社
- Colton, M. J. and Hellinckx, W. (1993): *Child Care in the EC: A Country-specific Guide to Foster and Residential Care*. Cambridge: University Press, M. コルトン、W. ヘリンクス 編著、飯田進、

- 小坂和夫監訳 (1995)『EC諸国における児童ケア』学  
文社
- Erich Beyreuther (1983) Geschichte der Diakonie  
und Inneren Mission in der Neuzeit.  
Christlicher Zeitschriftenverlag, Berlin E・パイロ  
イター、山城順訳 (2007)『ディアコニー ドイツ・  
キリスト教社会福祉の歴史 (ディアコニーと近代に  
おける内国伝道の歴史)』ゆり書房
- Hans-Walter Schmuhl (2008) Senfkorn und  
Sauerteig: Die Geschichte des Rauhen Hauses zu  
Hamburg 1833-2008: Hamburg
- 細井勇 (2013)「ジョージ・ミュラー ―神の恵みの証  
としてのプリストル孤児院」室田保夫編『人物でよ  
む西洋社会福祉のあゆみ』ミネルヴァ書房
- 細井勇 (2013)「児童ケアの目的と方法：アイデンティ  
ティーの観点から：バーナードズと岡山孤児院の比  
較の検討を通じて」『キリスト教社会福祉学研究』  
45、16-30.
- 細井勇 (2015)「ソーシャル・ベタゴジーと児童養護  
施設 ―福祉レジームの観点からの国際比較研究―」  
『福岡県立大学人間社会学部紀要』24-2、1-21.
- Horst Marburger (2014) SGB VIII Kinder-und  
Jugendhilfe Vorschriften und Verordnungen  
Mit praxisorientierter Einführung: Walhaha  
Fachverlag, Regensburg
- 生田周二、大串隆吉、吉岡真佐樹 (2011)『青少年育成・  
援助と教育 ドイツ社会教育の歴史、活動、専門性  
に学ぶ』有信堂
- 伊藤利男 (2000)『孤児たちの父フランケ 愛の福祉と  
教育の原点』鳥影社
- Katholisches Kinderheim St. Josef Duren (2015)  
160Jahre Vom Waisenhaus zum Kinderheim
- 北村次一訳 (1984)『ヴィヘルン著作選集1 インネレ・  
ミッションの創立』キリスト教新聞社
- 北村次一訳 (1987)『ヴィヘルン著作選集2 キリスト  
教社会改革史』キリスト教新聞社
- 北村次一 (1986)『ヴィヘルンと留岡幸助』法律文化社
- 仲村優一、一番ヶ瀬康子編 (2000)『世界の社会福祉  
ドイツ・オランダ』旬報社
- 二井仁美 (2010)『留岡幸助と家庭学校 ―近代日本感  
化教育史序説』不二出版
- 二井仁美 (2013)「ヨハン・ヒンリッヒ・ヴィヘルン―  
ラウエハウス、ヨハネスシュテイフトの創設者」室  
田保夫編『人物でよむ西洋社会福祉のあゆみ』ミネ  
ルヴァ書房
- 社会保障研究所編『西ドイツの社会保障』東京大学出  
版会、1989年
- 保田正毅 (1992)「ドイツの児童・青少年援助法 (抄訳)」  
『愛知学泉大学コミュニティ政策学部紀要』2、171-  
190.

(2016.5.11原稿受付  
2013.6.15掲載決定)