

平成29年度研究報告書

ルーマニア・ドイツの  
児童福祉制度視察報告書  
II. ドイツ連邦共和国編

川松 亮（子どもの虹情報研修センター）

社会福祉法人 横浜博萌会

子どもの虹情報研修センター

（日本虐待・思春期問題情報研修センター）

# 平成29年度研究報告書

## ルーマニア・ドイツの 児童福祉制度視察報告書 Ⅱ. ドイツ連邦共和国編

社会福祉法人 横浜博萌会

子どもの虹情報研修センター  
(日本虐待・思春期問題情報研修センター)

# 目 次

I. はじめに	1
II. ドイツの児童福祉の現状	3
III. 視察報告	
1. 連邦政府 家族・高齢者・女性・青少年省	23
2. ベルリン州 教育・青少年・家族局	29
3. 児童保護センターベルリン	37
4. ドイツ児童保護連盟ベルリン支部	41
5. SOS子どもの村ベルリン	46
6. Lebens Welt (移民・難民の背景をもつ児童・青少年の支援団体)	50
7. BIG (女性への暴力防止、被害者支援組織)	54
8. セントヨーゼフ病院ベビークラッペ	58
IV. おわりに～視察を通して見たドイツの児童福祉	61

# I. はじめに

2017年9月19日から9月31日まで、資生堂社会福祉事業財団主催の第43回児童福祉海外研修に同行する機会を得た。これは、同財団と子どもの虹情報研修センターとの提携に基づき、海外派遣研修の充実のために企画段階から参画して協働し、当センターから情報提供や助言を行うとともに、海外視察で得られた情報を共有することとなったことにより実現したものである。同財団のご尽力とこのような機会をご提供いただいたことに心からお礼を申し上げたい。

本報告書は、同財団が発行する報告書\*とは別に、子どもの虹情報研修センターとして独自にまとめたものである。一部の原稿や資料は両報告書に共通して掲載している。

なお、ドイツの児童福祉の制度に関しては、すでに発刊されている報告書に詳しい解説があるため、制度の詳細な紹介はそれらに委ね、それらを補う情報や現状を中心に本報告書をまとめた。詳しくは、子どもの虹情報研修センター平成15年度研究報告書「ドイツ・フランスの児童虐待防止制度の視察報告書 I ドイツ連邦共和国編」(研究代表者 平湯真人)、及び「ドイツ・イギリスの児童福祉」『2012年度第38回資生堂児童福祉海外研修報告書～ドイツ・イギリス児童福祉レポート～』(南山今日子執筆、資生堂社会福祉事業財団)をご参照願いたい。

ドイツは連邦制国家であり、州の独自性が強い。私たちが訪問したのはベルリン市であり、ベルリン州の仕組みと現状に関する報告であって、ドイツ全体に当てはまるとは必ずしも言えない。ベルリンは旧東西ドイツ統一により、同じ自治体内で統合が図られた唯一の自治体である。その遺産を抱えながら前進しようとする姿に触れることができた。また、近年の移民・難民の受け入れという動向を反映し、困難を抱えながらも、異文化を尊重しつつドイツ社会に統合しようとする営みがなされていた。訪問先ではどの方も、それらのことを情熱的に語られていたことが印象に残っている。

ドイツはまた、過去のナチス支配に対する深い反省と振り返りを基に、ドイツ社会の新しい在り方を模索して、子どもの個性を尊重し自律的な育ちを保障する仕組みを構築してきている。日本の現状とは大いに異なっており、学ぶべき点はあまりに多い。一方で、家族主義の残存や男女役割分担意識など、日本社会と共通する基盤があることにも気づかされた。その点では、日本の仕組みを再検討する上で大いに参考になると考えられる。施設と里親との関係に関する受け止め方も、日本のモデルとして近いのではないかと思われた。

以下では、これらの点について、現地で得た情報を基にまとめていくこととしたい。

---

\* 『2017年度第43回資生堂児童福祉海外研修報告書～ルーマニア・ドイツ児童福祉レポート～』(公益財団法人資生堂社会福祉事業財団、2018年3月31日)参照。

## 視察スケジュール

月日	時間	視察先
9月24日	18:00 ころ	最初の訪問国ルーマニアからベルリンに到着
9月25日	13:00~14:30	BIG (女性への暴力防止、被害者支援組織)
9月26日	10:30~12:00	ドイツ児童保護連盟ベルリン支部
9月27日	9:50~11:30	SOS 子どもの村ベルリン
	12:00~13:00	ホテル ROSSI SOS イニシアチブの職業訓練ホテル
	14:00~15:30	ドイツ連邦政府 家族・高齢者・女性・青少年省
9月28日	10:00~11:30	児童保護センターベルリン
	12:30~14:00	セントヨーゼフ病院ベビークラブ
9月29日	11:00~12:00	LebensWelt (移民・難民の背景をもつ児童・青少年の支援団体)
	15:00~16:30	ベルリン州 教育・青少年・家族局
9月30日	14:45	ベルリン空港発、帰国の途に

## II. ドイツの児童福祉の現状

### 1. 児童福祉を取り巻くドイツの社会状況

#### (1) 移民・難民の受け入れとドイツ社会

私たち視察団がベルリンに入った日は、2017年のドイツ総選挙が行われたまさしくその当日であった。ホテルのテレビをつけると、各党の代表者が一堂に会し熱い討論が繰り広げられていた。メルケル氏が率いる与党キリスト教民主同盟が第1党になったとはいえ議席数を大幅に減らし、一方で、難民受け入れに反対し反EUを掲げる新興の右派政党「ドイツのための選択肢」が躍進した選挙であった。難民受け入れを積極的に行ってきた現政権が維持されることになったものの、国内の世論は割れていることが感じられた。同年に欧州各国で行われた選挙結果と同様の傾向が、ドイツにおいても見られたのである。

視察の中では連邦政府の児童福祉担当官からの話を聞く機会があった。その際にとっても印象に残ったのが、この難民問題について熱く語られる姿であった。担当官は、難民が人間的に開花できる条件を整備すると語られ、保護者を伴わない未成年の難民への支援や難民施設における子ども支援などを積極的に進めていることに触れられたのである。そして、ドイツにおける民主主義を発展させるため、民主主義の理解を広め、これに反する右翼的な動きを予防する事業に大きな予算をかけていることも述べられた。選挙結果が出た後での訪問であったが、担当官の情熱を込めた語り口に感銘を受けるインタビューであった。移民や難民の受け入れとその社会的統合は、現在のドイツの児童福祉を考える上でも重要なファクターであることが感じられた。

ドイツの憲法に当たるドイツ連邦共和国基本法には、「政治的に迫害されるものは庇護権を有する」という他国に見られない難民の保護規定がある。この規定の背景には、第2次世界大戦時のナチス政権下で多くの人が迫害され、国外で生き延びることができた経験から、迫害によって保護を求める人を守ることはドイツの責任であるという人道的な理由があるとされる<sup>1</sup>。また、経済的背景としては、移民労働者を積極的に受け入れてきた歴史がある。本研修の通訳を担った後藤氏の話では、西ベルリンは西ドイツ国内から孤立していたために労働力が不足し、トルコからの移民労働者（ガストアルバイター）を積極的に受け入れ、そのために今ではベルリン市が第2のイスタンブールと呼ばれているとのことであった。1950～60年代に受け入れたガストアルバイターやその家族が、1980年代以降に定住可能となる措置が取られたことも移民の増加に影響している。さらに2000年代に入ると、少子高齢化や人口減少へ対応するため、労働力として移民・難民を受け入れる政策が実施された。今では、ドイツ国民の約20%が移民・難民の背景を持つ人と言われている<sup>2</sup>。

1 渡辺富久子「ドイツにおける難民に関する立法動向—人間の尊厳にふさわしい待遇を目指して—」『外国の立法 264』国立国会図書館調査及び立法考査局、2015.6月

2 松本惇「急増するドイツでの難民申請」『みずほインサイト』みずほ総合研究所、2015.10月

1990年代にはユーゴスラビア紛争により難民が多く入国し、1992年には43万人を受け入れたが、2010年代に入るとそれを上回る難民がシリア・イラクを始めとした中東・アフリカ諸国から流入する。2015年は100万人に達したとも言われている。研修中にベルリン市内を歩いた印象は、世界中の人種・民族が混在して暮らしているということであった。一方で、路上や駅で物乞いをする人の姿を見かけるなど、生活に困難を抱えた人々が存在することも感じられた。

視察訪問先のどこに行っても、こうした移民・難民をドイツ社会に統合しようとする努力がなされていることが語られた。具体的な取り組みでは、ドイツ児童保護連盟ベルリン支部のKITA（保育園のこと）におけるドイツ語習得の支援など、ドイツ社会に適応して自立する力を身につけることを目指し、異文化共存を目指しながらもドイツへの社会的統合を図る支援が意識的に行われていたのである。

## (2) 東西ドイツ統合後の社会状況

1990年の東西ドイツ統一後は、旧東ドイツ側への支援のために財政が悪化し、経常収支は赤字に陥るなど、ドイツは一時的に厳しい経済状況に立たされた。しかし1999年のユーロ導入後に経済が好転し、今では失業率の低さ、経常収支の黒字、財政の健全性など好調な経済を維持している。そのため、EU諸国内では「ひとり勝ち」と言われるほどである。このことは移民・難民の多さにもつながっている。

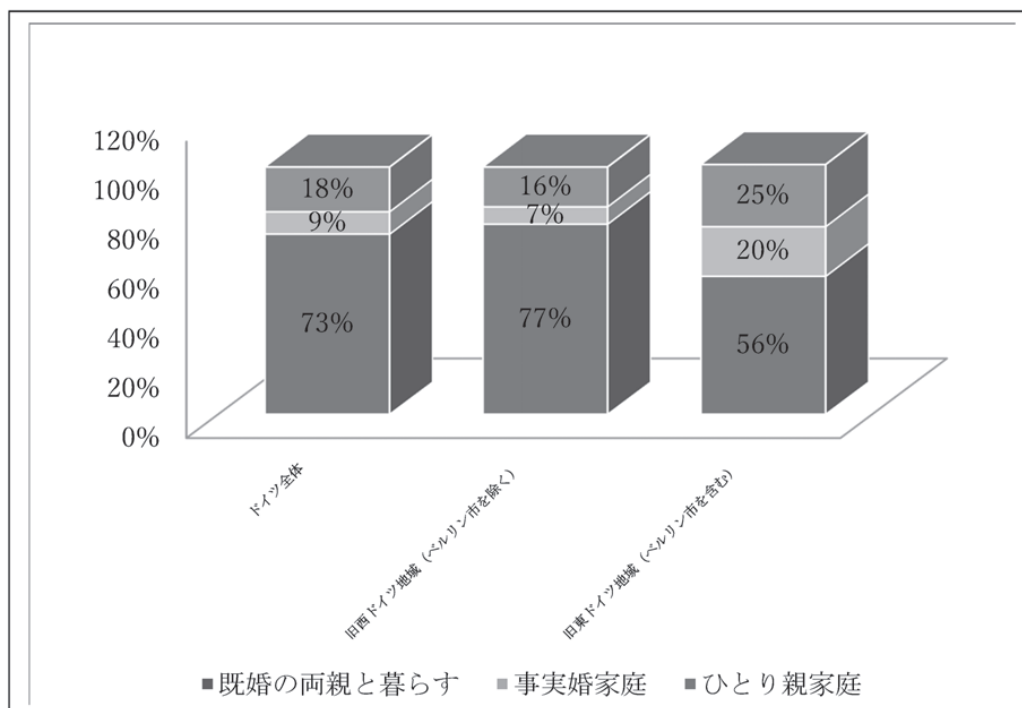


図1 子どもの家族形態(2015年) ([Familienreport2017] ドイツ連邦家族・高齢者・女性・青少年省ホームページから)

ところで今回訪問したベルリン市は、同一市内で東西ドイツが統合された唯一の自治体である。街を歩いても、もともと東西どちらの地域であったのかは言われなければ気づかない。しかし通訳の方の話を見ると、旧東ドイツ地域の方で経済階層が低い傾向があり、地域の状況にも違いが残って



いるとのことであった。

図1を見ると、ドイツにおけるひとり親家庭や事実婚家庭の割合が高いことに気づかされるが、とりわけ旧東ドイツ地域でその比率が高いことがわかる<sup>3</sup>。旧西ドイツ地域と旧東ドイツ地域の家族関係の相違を見ることができる。旧東ドイツにおいて女性の労働が進展していたことや、旧西ドイツでは母親が育児をするという男女役割分担意識が強かったことなどが背景にあると思われる。

保育施設については、もともと旧東ドイツの方が整備が進んでいた。東西統一後は旧西ドイツ地域でも保育の充実が図られることになるが、一方で旧東ドイツでの保育士資格は東西統一後には有効とされず、再度保育士資格を取得する必要があった。社会福祉制度を旧西ドイツのものに合わせる一方で、もともと旧東ドイツで進んでいた側面もあり、これらをミックスしながら現在のドイツ社会が形成されてきていることがわかる。

### (3) ドイツの家庭状況と家族政策

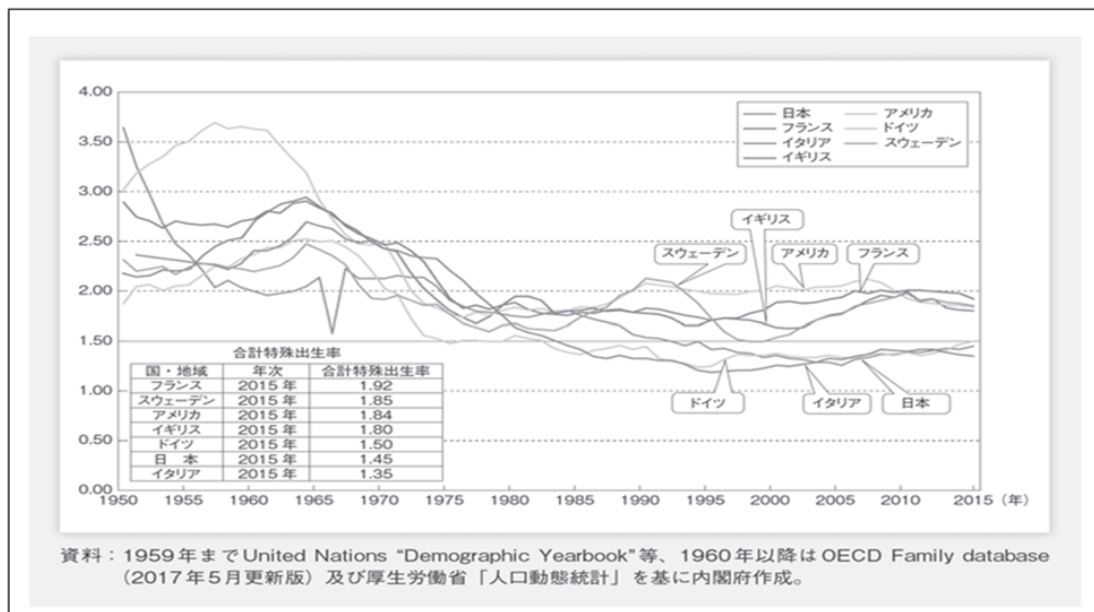


図2 合計特殊出生率の国際比較（平成29年版内閣府少子化社会対策白書から）

ドイツでは出生数の減少が早く、1972年には旧西ドイツで少子化が社会問題として認知されている<sup>4</sup>。それを補ったのが前述のガストアルバイターを始めとした移民である。旧東ドイツでは、東西統一後に急激に出生率が低下し、2000年以降はドイツ全体で低い出生率が継続して、現在では日本とほぼ同じ水準となっている。ただ、2015年の難民大量流入により、合計特殊出生率が高水準になることを想定した対応も求められている<sup>5</sup>。

ドイツではキリスト教の家族感が残存していたが、近年では多様な家族形態やライフスタイルが見

3 平成28年度国民生活基礎調査によると、日本における2015年の「児童のいる家庭」に占める「ひとり親と未婚の子のみの世帯」は7.3%である。

4 魚住明代「家族政策のパラダイム転換 ドイツの変革①②③」『月刊福祉2012年2.3.4月号』全国社会福祉協議会

5 厚生労働省2016年海外情勢報告「ドイツ連邦共和国」



られるようになってきている。また、旧西ドイツでは伝統的な母親責任による家族感が強かったが、現在では女性の労働力化に伴い、職業と家庭生活の両立支援が政策課題となっている。1992年には育児休業法が改正されて、育児休業の期間を3年とし、両親による交替取得を認めている。2000年代に入ってから「持続可能な家族政策」を掲げて次世代育成を中心とした政策へと転換した<sup>6</sup>。

例えばメルケル政権下の2007年には、従来の「育児手当」に替えて「両親手当 (Elterngelt)」が導入された。これは育児のための休業中の所得損失分を補てんする制度であるが、所得損失分の67%が補てんされる制度となったのである。それに合わせていわゆるパパ・クォーター制度が導入された。すなわち14か月の「親時間 (Elternzeit)」が保障され、そのうちの2か月間は主たる親休暇の取得者以外の親 (通常は父親) にのみ権利を与えた。このことにより、2014年に生まれた子どもの父親の育児休業取得率は34.2%となったのである<sup>7</sup>。

ドイツ連邦政府家族・高齢者・青少年・女性省では数年おきに「家族報告書」を公表しているが、2011年の「第8次家族報告」では家族時間政策を打ち出している。これは職業と家庭生活の両立を推進することで、生活の質と満足度を高める方策とされ<sup>8</sup>、例えば「家族にやさしい企業」を定着させて、新しい労働時間モデルを構築することや、育児負担の軽減による質の高い労働力確保を目指している。

児童手当は日本よりも金額が大幅に高く、支給年齢の幅も広い<sup>9</sup>。また、こうした家族支援が所得に関わらず普遍的に実施されていることもドイツの特徴であろう。公立学校は大学まですべて無料であり、医療費は保険加入が義務付けられており、加入者は医療費が無料となる。

図3で家族関係社会支出の対GDP比率を見ると、ドイツはヨーロッパの他の国に比べれば低いが、日本やアメリカよりも高い比率で確保されていることがわかる。

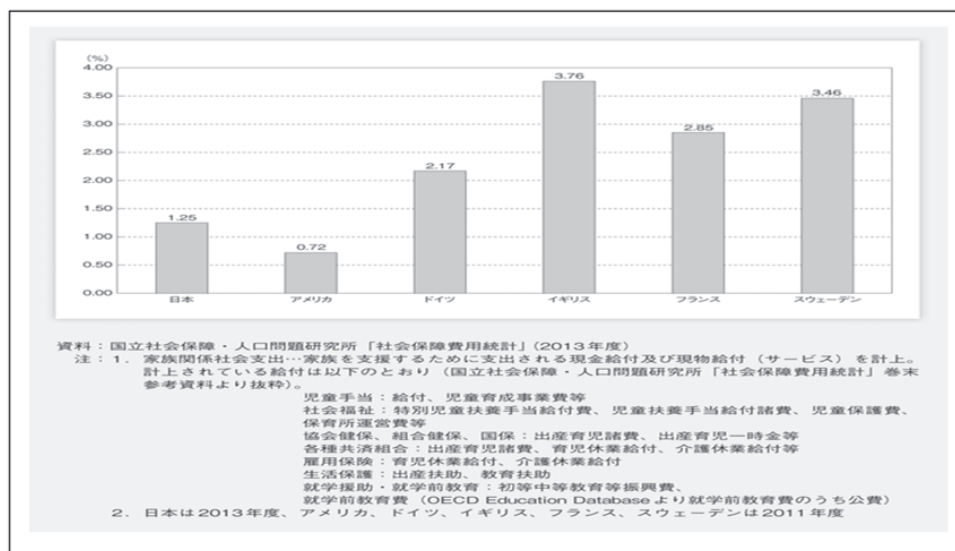


図3 各国の家族関係社会支出の対GDP比率(平成28年版内閣府少子化社会対策白書から)

6 魚住前掲論文②

7 労働政策研究・研修機構ホームページ国別労働トピック2016年8月

8 魚住前掲論文③

9 第1子と第2子が192ユーロ、第3子198ユーロ、第4子223ユーロ。教育を受けている間は26歳まで支給される。

#### (4) 子どもの貧困

ドイツ連邦政府によるレクチャーでは、子どもの貧困の課題が取り上げられた。ドイツにおいても子どもの養育における貧困と格差の問題が注目されている。

順位	国名	相対的所得ギャップ	子どもの貧困率（中央値の50%）
1	ノルウェー	37.00	4.5
2	アイスランド	37.76	6.4
3	フィンランド	38.34	3.7
4	デンマーク	39.54	4.8
5	チェコ	39.62	6.3
6	スイス	39.64	7
7	英国	39.94	9.3
8	オランダ	40.64	5.7
9	ルクセンブルク	41.21	13
10	アイルランド	41.49	6.9
11	オーストリア	41.87	9.6
12	ドイツ	43.11	7.2
13	フランス	43.95	9
14	オーストラリア	44.75	9.3
15	韓国	45.74	8
16	スウェーデン	46.23	9.1
17	ニュージーランド	46.52	11
18	キプロス	47.19	9.1
19	スロベニア	47.29	8.3
20	マルタ	48.21	14.5
21	ハンガリー	48.34	15
22	ベルギー	48.41	10.1
23	ポーランド	51.76	14.5
24	カナダ	53.19	16.9
25	スロバキア	54.21	13.7
26	クロアチア	54.59	14.8
27	リトアニア	54.81	17.8
28	エストニア	55.55	12.4
29	トルコ	57.07	22.8
30	米国	58.85	20
31	チリ	59.03	26.3
32	ラトビア	59.66	16.3
33	ポルトガル	60.17	17.4
34	日本	60.21	15.8
35	イタリア	60.64	17.7
36	スペイン	62.62	20.2
37	イスラエル	64.58	27.5
38	ギリシャ	64.69	22.3
39	メキシコ	65.00	24.6
40	ブルガリア	67.01	23.1
41	ルーマニア	67.08	24.3

図4 各国の所得格差の順位表<sup>10</sup>（ユニセフ／ノチェンティ研究所レポートカード13「子どもたちのための公平性 先進諸国における子どもたちの幸福度の格差に関する順位表」2016年）

<sup>10</sup> 各国のデータは2013年のもの。相対的所得ギャップは分布の中央値に当たる子どもの世帯所得と、下位10%にあたる子どもの世帯所得とを比較し、格差の中央値に対する割合としてあらわされた数値。数値が低いほど格差が小さい。日本の場合ギャップ率が約60%のため、下位10%の子どもは中央値の4割の世帯所得で暮らしていることになる。

図4に見るように、ドイツは日本に比べて子どもの貧困率が低くなっているが、それでも約7%の子どもが相対的貧困の下に暮らしている。なお、図4ではルーマニアの子どもの貧困率の高さと格差の大きさが目立っている。ドイツ連邦政府担当官へのインタビューでは給付の拡充を重点施策として挙げていたが、そのこともあってか、図5に見るように社会移転効果は日本よりもはるかに大きい。2011年には「教育と参加パッケージ」が新たに開始され、様々な手当てに加えて種々の現物給付が行われている。具体的には、給食費・学用品代・遠足代などが給付されている<sup>11</sup>。

しかしそれにもかかわらず、施策がいまだに不徹底であることが指摘されている。労働市場の解体やひとり親家庭の増加などに社会の制度が十分対応できていないと言われていて<sup>12</sup>、家族政策の再評価がなされており、ドイツの今後の対応が注目される。

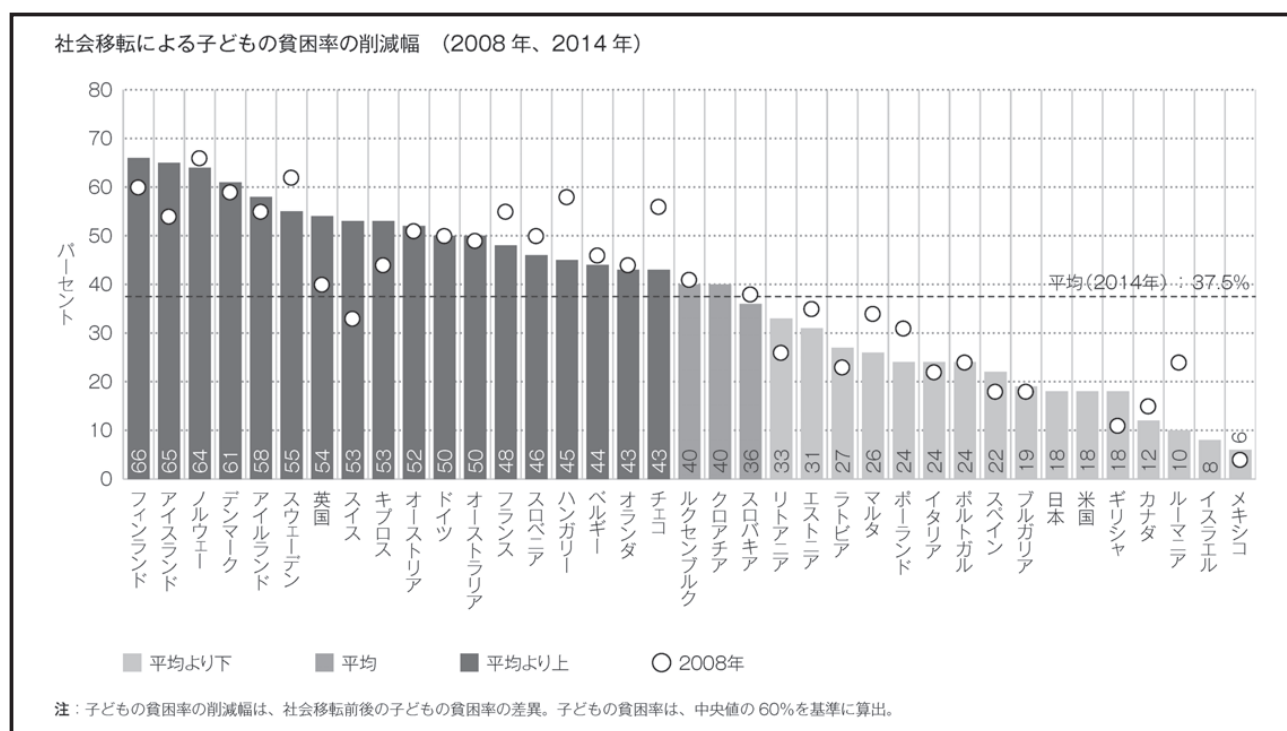


図5 各国の社会移転による子どもの貧困率の削減幅 (ユニセフ/ノチェンティ研究所レポートカード14「未来を築く 先進国の子どもたちと持続可能な開発目標 (SDGs)」2017年)

## 2. ドイツの児童福祉の基本理念

### (1) 「親権」概念

ドイツの児童福祉は、ドイツ連邦共和国基本法の下、民法 (BGB) と社会法典第8編 (SGB VIII、「児童並びに少年援助法」とも呼ばれる) を基本的な法規として実施されている。

ドイツにおける父母の権利義務規定には特徴がある。まず父母の権利については、ドイツ基本法第

11 齋藤純子「ドイツにおける子どもの貧困」『大原社会問題研究所雑誌 No.649』2012.11月

12 齋藤前掲論文

13 子どもの虹情報研修センター平成15年度研究報告書「ドイツ・フランスの児童虐待防止制度の視察報告書 I ドイツ連邦共和国編」(研究代表者 平湯真人)

6条第2項で「子の監護および教育は、両親の自然的権利であり、かつ何よりも先に両親に課せられた義務である。その実行については、国家共同社会がこれを監視する。」と規定されている。子の養育の第一次的責任は父母にあるとされ、国家による介入は慎重になされるべきことが示されているのである<sup>13</sup>。

1957年には「男女同権法」制定とともに民法が改正され、懲戒権が削除されていることは注目に値する。

1979年に民法の大改正があり、この改正で「親権」概念が廃止された。すなわち、「親権」(elterliche Gewalt)という用語がなくなり、「親の配慮」(elterlichen Sorge)という用語に替えられた。父母は子のために配慮する権利を有し義務を負うこととなったのである。あわせて親の配慮権の濫用に関する民法第1666条が改正され、「子の福祉の危険」に対して裁判所が介入し、必要な措置を行うことができる規定となった。さらには第1666条aが新設されて、子の分離や親の配慮権の剥奪は、公的援助などの方法では危険を回避することができない時に限り許容されることが示された。この二つの条文が要保護児童対策での司法関与の根拠となっている。親の配慮権の制限の様子は、多様であり段階的である。

なお、ドイツにおいても児童保護の体制強化のために特別法(児童保護法案)の提案が2009年になされたが、社会民主党の反対により実現していない<sup>14</sup>。配慮権者と児童保護機関とのパートナーシップや子育ての社会的協働を基調とする社会法典第8編の精神から、特別法への懸念や抵抗があるとされている。

その後も民法の改正は継続され、2000年には体罰等の暴力禁止規定が、2002年には子どもに暴力行為等を行う親を家族の住居から退去させる規定が定められている。

## (2) 「子ども」の定義と「子どもの福祉の危険」概念

社会法典第8編(児童並びに少年援助法)では、「子ども」を3つに区分して規定している。すなわち、児童(Kind)は満14歳未満の者、青少年(Jugendlicher)は満14歳以上で満18歳未満の者、若年成年者は満18歳以上で満27歳未満の者を言う。ドイツにおいては、支援が必要とされる限り26歳まで広く法の対象範囲となっている。日本においては施設退所後のアフターケアが課題となったり、18歳以降の青年の自立の困難が指摘されるものの、児童福祉法上の支援が届けにくい仕組みになっている。しかしドイツの場合は年齢対象が広いために、そうした課題に対応することが可能となっているのである。日本の今後の制度検討のうえで参考にすべきであろう。

ところで、ドイツにおけるリスクの範囲は日本の「子ども虐待」の概念と異なり、対象者をより広い概念でとらえている。それが「子どもの福祉の危険」概念である。その意味内容としては、虐待と

---

なお、ドイツの児童福祉制度については、この子どもの虹情報研修センター報告書とともに、南山今日子「ドイツ・イギリスの児童福祉」『2012年度第38回資生堂児童福祉海外研修報告書～ドイツ・イギリス児童福祉レポート～』(資生堂社会福祉事業財団、2013年3月31日)に詳しく解説されている。

14 戸田典子「海外法律情報ドイツ 児童虐待の防止のために」『ジュリストNo.1402』2010.6月

細井勇「国際的観点から見たドイツにおける家族政策と要保護児童対策」『社会保障研究 Vol.2, No.2・3』国立社会保障・人口問題研究所、2017年



ネグレクトのみではなく、父母間に葛藤がある状態や親子間の葛藤、不登校や摂食障害、非行、発達障がいなど、幅広く子どもの養育上の課題を対象としてとらえている。

### (3) 家庭支援の重視と子ども及び保護者による参画の保障

児童保護機関は上記のような幅広い支援対象に対して、専門的な支援を実施している。その際に準拠する法規が、1990年に制定された社会法典第8編（児童並びに少年援助法）であるが、法律名に象徴されるように「援助」が重視されている。家庭内での父母による養育が優先され、国家の介入は補完的に行われるという理念があるためである。その背景として、ナチス政権下で国家が家庭に支配的に介入したことへの反省がある。

さらに子どもは、自己の発達に対する助成と教育を受ける権利を有し、自ら相談、助言を受ける権利を有する。これもまた戦前の国家体制に対する批判から生まれてきた原則である。この子どもからの要請に対して、児童保護機関である青少年局（日本の児童相談所に当たる）が援助を実施する。なお、子どもが援助を要請するのであるから、子どもが意見を聴いてもらう権利や支援計画への参加の権利が重要視され、法上に明確に規定されている。

一方で親についても、その援助要請に基づいて青少年局が援助を実施するという構造になっている。これは、青少年局からの介入により関与が開始した場合も同様である。したがって、青少年局が在宅での支援が可能と判断すれば、親が青少年局に援助の申請をして援助の給付が行われる。また、在宅では危険と判断したにもかかわらず親が納得しない場合には、青少年局は裁判所の判断の下に緊急保護を行う。そして青少年局は、子の分離や親の配慮権の制限が必要と考える場合で親の納得が得られない場合に、民法1666条及び1666条aに基づき裁判所の判断を要請するのである。いずれにせよ、親の援助要請に基づいて支援が始まることから、ここにおいても親の支援計画策定への参加が重視されており、その権利が法上に明記されているのである。

ドイツにおける要保護児童対策の基本は、介入よりも支援を重視することだとの評価がある<sup>15</sup>。この点では、アメリカやイギリスが構築してきた虐待対応システムとは異なる側面をドイツに見ることが可能であると思われる。日本における今後のシステムを検討する上では多様な方向性を探求する必要があり、ドイツの仕組みがどう機能しているのかをさらに深めて調べていく必要性を感じる。

### (4) 裁判所との協働

ドイツの児童福祉においては、子どもの保護について青少年局と裁判所に共同責任があるとされている。民法では、裁判所が職権で子どもの福祉を守るための措置をとるように規定されている。青少年局から介入の要請があると、裁判所は事例ごとに必要な範囲で親の配慮権を制限し、制限した事項についてその権利を保護人に移譲する。保護人には通常青少年局の職員が選任される。この場合も、青少年局などの公的援助では子どもの危険を回避できない場合に限り、配慮権が制限される。選任さ

15 細井前掲論文 2017年

16 和田上貴昭「各国の現状把握 ドイツ」『平成26年度厚生労働省児童福祉問題調査研究事業 社会的養護制度の国際比較に関する研究 調査報告書 第3報』2016.7月。

れた後見人や保護人が養育援助の申請を行って、援助が実施されることとなるのである<sup>16</sup>。

一時保護における裁判所の関与については後述するが、ドイツの裁判所との協働関係は日本の仕組みとは次元が異なっており、日本における今後の仕組みを検討する上で大いに学ぶ必要性を感じる。

## (5) 民間団体との協働

ドイツの国家的な原則の一つが「補完性の原理」である。これは、連邦政府と地方自治との関係における地方自治の優先（自治体ができることに連邦政府は介入しないという原則、これもナチス体制への反省から生まれている）として現れているが、民間団体と行政との関係においてもこの原則が基本とされている。すなわち、民間団体ができることには行政は基本的に介入せず、民間団体による取り組みが優先される「民間優位の原則」である。

今回の視察では多くの民間支援団体を訪問したが、いずれも多くスタッフを擁して活発な活動を展開していた。全国に支部を置いて展開している団体もあった。これらの団体は、学生の取り組みから端を発したものや、移民・難民のルーツを持つスタッフが取り組みを開始したものなど、強い問題意識から発展してきた。そして青少年局と連携して支援が必要な家庭に参与していた。

その際に、家庭からの子どもの分離が必要と判断される場合は、青少年局が責任を負っていた。また、民間団体の活動資金は、多くを青少年局からの委託費で賄われていた。行政は民間団体に活動をゆだねるだけでなく、財政的にもそれをバックアップしていることがわかる。

これらの民間団体のインタビューでは、非常勤スタッフが多いことが印象に残った。財政的には必ずしも潤沢とは言えないのであろう。日本に比べてドイツは寄付文化が根付いているが、行政からの委託費用が必ずしも高くないという説明もあり、資金調達には苦労があるものと思われる。

それでも、どの訪問先のインタビューでも熱意と取り組みへの意欲を強く感じた。日本では現在、行政主体の支援から民間団体に支援を委託していこうとする動きが始まっている。しかし日本の民間団体は多くはなく、全国的な展開をしている団体はほとんどない。ドイツとの歴史的・宗教的な背景は異なるものの、ドイツにおける民間団体の取り組みを参考にして、日本における民間団体と行政との連携協働のあり方を探っていく必要があると感じた。

## (6) ソーシャルペダゴジーの考え方

ドイツでは児童福祉は「教育への援助」という概念でとらえられており、これはヨーロッパ大陸諸国で普及しているソーシャル・ペダゴジー（Sozialpädagogik）の理念を反映したものである。この理念は教育と福祉を横断する考え方であり、その担い手がソーシャル・ペダゴグ（社会教育士 Sozialpädagoge）と呼ばれる、総合大学で養成される専門職である。

児童養護施設も社会法典第8編では「施設教育」と記載されており<sup>17</sup>、福祉領域に「教育」の概念が統合的に使用されている。日本においては、教育と福祉の縦割りシステムの弊害が指摘され、そのはざまに落ち込んだ子どもたちの問題が「教育福祉論」として取り上げられてきた歴史があるが、ド

17 細井勇「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」『福岡県立大学人間社会学部紀要 Vol.25、No.1』2016年

イツでは両者が理念として統合されているものと思われる。

視察における訪問でも、民間団体と学校とが連携した取り組みとして、学校に民間団体が出かけて実施する支援や、学校の教員が保育所などに出向いて共同で行う支援などが紹介された。学校と福祉がスムーズに連携協働できていることが印象に残った。日本では学校と福祉現場の連携が進みにくい現実があるが、この面でもドイツの取り組みから学ぶことは多いと感じる。

### 3. ドイツ児童福祉システムの実際

#### (1) 援助の種類

社会法典第8編（児童並びに少年援助法）では、援助の種類を4類型あげている。すなわち、①家庭内教育の助成、②昼間保育施設と昼間保育者の下にいる児童の助成、③教育援助、④心的障がいをもつ児童少年のための援助である<sup>18</sup>。児童保護に関連する施策は③の類型に当たる。

これらの相談援助サービスを決定する児童福祉行政機関<sup>19</sup>は、郡や市に設置されている青少年局（Jugendamt、日本の児童相談所に当たるがより広い業務を行っている）である。そして上記の援助サービスを直接給付するのは、ほとんどの場合に民間団体（freier Träger）であり、青少年局と連携して活動し、必要な活動費は青少年局から契約によって支出される。

児童保護に関する青少年局の任務は、①教育援助としての支援的な援助給付サービス提供と②ドイツ連邦共和国基本法第6条第2項でいう国家の「監視人としての職務」の遂行とされる<sup>20</sup>。②は具体的には、一時保護や家庭裁判所手続、未成年後見や施設運営許可などがあげられる。

①の教育援助（Hilfe zur Erziehung）は多岐に渡り、大きく通所型援助と入所型援助に分けられる。ここで Erziehung とは「能力を引き出し伸ばす」意<sup>21</sup>であり、日本語の「教育」概念よりも広く、「養育」の意味も含まれている<sup>22</sup>。ドイツの教育と福祉が統合された概念の反映が見られる。また、親の請求により開始されることや当事者参加による援助計画作成が行われることは前述のとおりである。

まず通所型援助をできる限り手厚くし、子どもを家族から分離しない援助が実施される。この中には、デイグループ教育という援助類型があり、日中の一定時間を施設に滞在し、家庭で充足されない世話の提供や学校教育の補習、社会的行動の育成、相談やセラピーなどを行う。朝食・夕食の提供やシャワーなどの援助もあるという<sup>23</sup>。日本での居場所づくりの取り組みに通じるものがあるが、これを公的に保障しており、在宅での生活を維持できる重要な資源になっていると感じられる。

また、社会教育的家族援助（Sozialpädagogische Familienhilfe）という援助類型があり、家族全体を対象としてヘルパー派遣等を行うことにより、父母の教育能力を向上させ、家族間のコミュニケーションを促進し、家族全体の生活改善をすることで、子どもの家庭外措置を防ぐことを目的としてい

18 前掲子どもの虹情報研修センター報告書

19 ドイツの行政は、連邦政府、州政府、郡や市という三層になっているが、「補完性の原理」から連邦政府は州政府ができることには介入できないため、施策の内容は州によって異なる。

20 前掲子どもの虹情報研修センター報告書

21 高橋由紀子「ドイツ・ベルリン児童福祉視察のための事前研修」資料

22 前掲子どもの虹情報研修センター報告書

23 前掲高橋事前研修資料



る。対象家庭は、貧困、低学歴、劣悪な生活環境、ひとり親、子だくさん、親の依存症などがあげられるそうである。日本での養育支援訪問事業等による支援に該当すると思われるが、より広い対象に実施されている。

入所型援助としては、大きく里親養育とハイムでの教育（施設養護）とがある。また、集中的な個別の社会教育援助（Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung）という類型があり、売春、アルコール・薬物依存、摂食障害、ホームレス、暴力傾向など深刻な問題を抱えている少年や若年成年者に住居を提供して、専門家が付ききりで世話をする援助となっている<sup>24</sup>。日本でいう児童自立支援施設に近いだろうか。

以上の援助実績（2016年）を年齢別に表1に示す。参考に、日本の2016年度における代替的養護児童数を表2に示す。

表1 2016年12月31日現在における家庭外教育援助数

年齢、その他	合計	デイグループ教育	他家族でのフルタイムケア（里親）	ハイムでのケア	集中的な個別の社会教育援助
合計	190,804	15,960	74,120	95,582	5,142
1歳未満	1,512	25	1,210	277	—
1～2歳	5,885	106	5,004	775	—
3～5歳	13,497	219	10,642	2,636	—
6～8歳	22,310	3,651	13,037	5,622	—
9～11歳	30,601	7,458	13,200	9,824	119
12～14歳	32,650	3,543	12,439	16,191	477
15～17歳	59,618	958	13,869	42,532	2,259
18～20歳	46,262	(23,131)	4,225	16,746	2,160
21歳以上	3,200	(1,600)	494	979	127
18歳未満	166,073	15,960	69,401	77,857	2,855
18歳以上	49,462	24,731	4,719	17,725	2,287
片親または両親とも外国出身	71,372	4,902	17,717	46,088	2,665
家族で主に使う言語がドイツ語以外	50,591	2,255	7,873	37,906	2,557

（ドイツ連邦統計局（Statistisches Bundesamt）ホームページの Kinder-Jugendhilfe in Deutschland、2018年1月19日閲覧）

24 前掲高橋事前研修資料

表2 日本における2016年度の代替的養護委託・入所児童数及び年度末在籍児童数（厚生労働省2016年度福祉行政報告例から筆者作成）（里親等委託数は里親とファミリーホームの合計、児童福祉施設入所数は乳児院・児童養護施設・児童心理治療施設・児童自立支援施設の合計）

	総数	里親等委託	児童福祉施設入所
新規入所・委託児童数	10,762	2,061	8,701
年度末在籍児童数	38,250	6,546	31,704

表1に見るように、里親委託と施設養護では、施設養護数が若干多いが（両者の合計に対する里親委託比率は43.7%となる<sup>25)</sup>、11歳以下では里親委託数が大きく上回っている。また、18歳以上の家庭外教育援助数の多さに注目したい。施設養護では、外国出身家庭の子どもが多いことにも気づかされる。

視察の事前研修における高橋由紀子氏の講義によると、2015年にはハイムまたは集中的な個別の社会教育援助が約25%増加し、特に少年と若年男性の増加率は約46%だった。しかも、入所開始数に占める「移民背景を持つ少年と若年男性」の割合は約62%に上ったとのことであった。難民大量流入の影響がここにも表れていると思われる。

## (2) 里親と施設（ハイム）における支援

社会法典第8編（児童並びに少年援助法）第34条では、施設教育の目的について、「日常の経験と教育学的および治療的サービス提供とを結びつけることで、児童並びに少年の発達を助成するものとされ、これは少年の年齢と発達状況、ならびに出生家庭における教育条件改良の可能性に応じて、

1. 家庭への復帰を試みるか、または
2. 他の家庭での教育を準備するか、または
3. 相当長期間にわたって設定された生活形態を提供し、自立した生活を準備するものとし、教育と職業ならびに全般的な生き方の問題で助言を受けかつ支援されるものとする。」としている<sup>26)</sup>。

この条文に見るように、優先順位を家庭での養育、里親、施設での養育の順としているが、里親に優先して養子縁組が挙げられているわけではなく、また施設における集団を活用した教育的意味を見出しているのが特徴である<sup>27)</sup>。

ドイツにおいても70年代の学生運動に端を発した脱施設化の動きがあったが、現状は英米のように里親中心となっているわけではない。ただ、施設教育はコミュニティベースで小規模化されており、グループホームか分散ホーム化されている。また、機能別に多様化もしている。入所期間は短期化しているが、一方で中長期にわたる施設養護が一定の割合で行われている<sup>28)</sup>。

視察では、連邦政府と州の青少年局で里親と施設に関する今後の方向性について質問した。どちら

25 里親に委託されている子どもの22.4%は親族の家庭に委託されている（2010年）。高橋由紀子「ドイツの児童ならびに少年援助統計—2010年統計より—」『厚生労働科学研究 社会的養護における児童の特性別標準的ケアパッケージ—被虐待児を養育する里親家庭の民間の治療支援機関の研究—』（研究代表者開原久代）分担研究報告書、2012年

26 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（2）」『比較法学第37巻第1号』早稲田大学比較法研究所、2003.7月

27 細井前掲論文2017年

28 細井前掲論文2016年。同論文では、カトリック系のある施設を取り上げ、施設内の15のグループホームの性格や構成、入所児童・青年の年齢や背景、入所期間、職員の資格や配置数などについて詳細に触れている。

でも同様の見解が述べられたのだが、里親は重要な支援であるものの、多くの課題を抱えた子どもは里親養育で限界に達することが多いことや、里親はもともと教育や保育の専門家ではないこと、里親ドリフトが見られることなどが語られた。その上で、里親を選ぶか施設を選ぶかは子どもの状況によるのであり、政府では施設養護の改善を図っていることが説明された。

具体的には、施設教育を担う保育士の教育の改善、施設に対する監視機能を高め、施設の保護機能を高めること、施設の建物自体を子どもに見合った形にしていくことの3点が挙げられた。施設の監視機能としては、入所している子どもや若者があったことを容易に報告できること、監督機関が施設内に目を光らせてフォローできることだとされた。また、最も効果的な保護は施設の保育士が良い教育を受けることだと述べられたのである。

また、州青少年局へのインタビューでは、3歳までは里親が適切とされる一方で、里親が減っていることを課題として挙げていた。また、思春期以降の子どもには集団での生活が適していることや、子ども自身も施設を選択する機会が多いことが述べられた。ドイツにおける代替的養護の考え方は日本の実情に合っているという印象を持った。今後の日本における代替的養護を検討する上で、ドイツの動向が参考になるものと考える。

### (3) 一時保護

日本のような虐待対応のための特別法はドイツにはないが、2004年に社会法典第8編（児童並びに少年援助法）が改正され、子ども虐待が疑われる場合の青少年局の対応が強化された。

まず同法に第8a条が新設され、子の福祉の危険の疑いがあるときに、青少年局は調査し、子どもが家庭の援助により保護される方が良いのか、民法第1666条、第1666a条により家庭裁判所の介入で保護される方が良いのか、危険の考量を行わねばならないこととされた。そして児童並びに少年援助法第8a条第3項では、青少年局は家庭裁判所の活動が必要と考えるときは、家庭裁判所に対して職権の発動を喚起しなくてはならないと義務付けられた。さらには、裁判所の判断を待つことができない時に、青少年局は児童もしくは少年を一時保護する義務を負うとされた。それ以前は青少年局が一時保護する権限が法制上明確ではなかったが、この改正で明確に権限が付与されることとなった。

同法第42条第1項では、青少年局は以下の場合に児童もしくは少年を保護する権利を有し、かつ義務を負う、としてその場合が例示されている。

- 「1 児童もしくは少年が保護を求めるとき、もしくは
- 2 児童もしくは少年の福祉にとっての差し迫った危険が保護を必要とし、かつ
  - a) 身上配慮権者が異議を唱えないとき、もしくは
  - b) 家庭裁判所の判断を適時に得ることができないとき、もしくは
- 3 外国人の児童もしくは外国人の少年が付き添いなしにドイツにやって来て、かつ、身上配慮権者も教育権者も国内に滞在していないとき」

と規定されている<sup>29</sup>。

---

29 鈴木博人「児童虐待事例における一時保護制度と強制立入制度—日本法とドイツ法の比較法的考察—」『中央ロー・ジャーナル第4巻第4号』中央大学、2007年

そして同条第3項では、危険の度合いの評価の結果、子の福祉の危険が存在しない、または身上配慮権者もしくは教育権者が危険を回避することができる場合には、これらの者に子どもを引き渡すこととなり、子の福祉の危険が見込まれるにもかかわらずこれらの者の意向と対立する場合には家庭裁判所の判断を仰がなければならないとされている。

このように、ドイツの一時保護は、青少年局の判断による緊急保護を認めつつ、その判断に裁判所が関与する仕組みを確立している。

図6はドイツにおける緊急保護の件数推移である。2015年に大きく増加したのは、難民の大量流入が関係しているのではないかと推定される。また、表3は緊急保護の内訳であるが、年齢が高いほど件数が多いことや、男子が女子を大きく上回る点に日本と異なる状況が見られる。また、片親または両親が外国出身の件数が71.9%を占めていることも特徴である。なお参考に、2016年度の日本における一時保護受付件数を表4で示す（日本の統計では年齢区分が異なっている）。

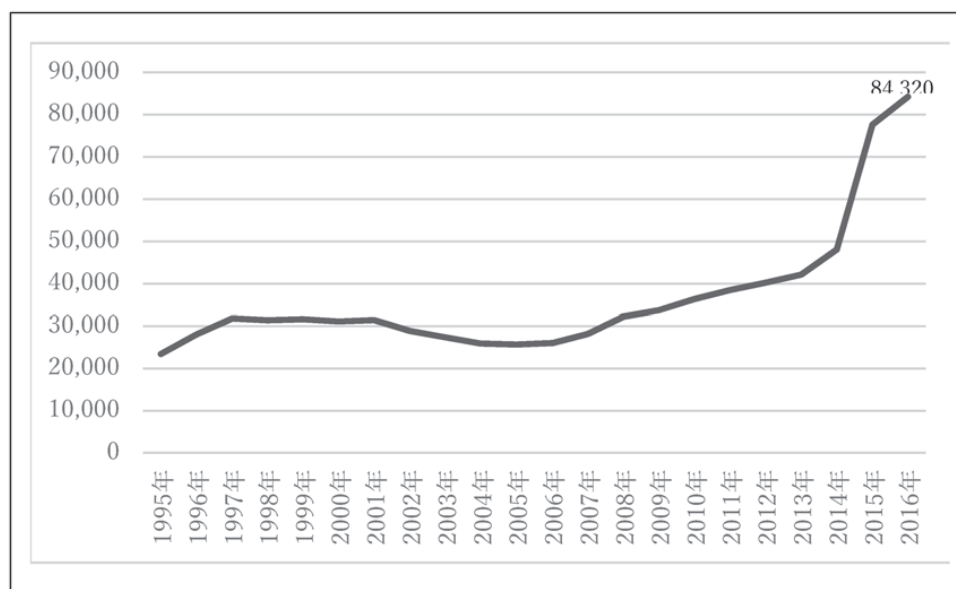


図6 ドイツにおける予備予防的措置対応数（緊急保護）の推移  
（ドイツ連邦統計局（Statistisches Bundesamt）  
ホームページの Kinder-Jugendhilfe in Deutschland データから筆者作成）

表3 ドイツにおける2016年の緊急保護の内訳（年齢別、男女別、その他）（ドイツ連邦統計局（Statistisches Bundesamt）ホームページのKinder-Jugendhilfe in Deutschland データから）

	合計	当事者の要請	緊急措置対応 (差し迫った危険)
合計	84,320	16,004	68,226
3歳未満	4,817	—	4,817
3歳～8歳	5,915	97	5,818
9歳～13歳	10,990	1,788	9,202
14歳～15歳	19,488	4,525	14,963
16歳～17歳	43,020	9,594	33,426
片親または両親とも外国出身	60,869	11,072	49,797
男子	60,359	10,437	49,922
女子	23,871	5,567	18,304

表4 日本における一時保護の受付件数（厚生労働省2016年度福祉行政報告例から筆者作成）

	総数	所内一時保護	一時保護委託
合計	40,425	24,080	16,345
0～5歳	11,366	3,850	7,516
6～11歳	11,756	8,016	3,740
12～14歳	9,947	7,395	2,552
15歳以上	7,356	4,819	2,537

ドイツにおける緊急保護は援助計画策定までの期間となる。ベルリン州へのインタビューでは30日以内とされており、その期間に引取りか代替的養護かを決めなければならない。しかし実際には30日を超えてしまうことがあるとのことであった。また、一時保護ホームで保護されるのが通例であり、アセスメント機能は青少年局から民間団体に委託されている<sup>30</sup>。また、今回視察の事前研修における高橋由紀子氏の講義によると、ベルリンには緊急里親があり、報酬が高いが子どもの受け入れを拒否ができず、いつでも待機していなければならない。ストレスが高い業務となるため、緊急里親の期間は2年を限度としているとのことであった。

#### (4) 青少年局の業務とドイツの専門職員の資格

青少年局の業務範囲は、日本の児童相談所と比べて広い。保育や社会教育活動から児童保護まで幅広い活動を行っている。図7は、ドイツ連邦政府から提供された資料に掲載されていた青少年局の機

30 細井前掲論文2017年



構図である。

青少年局は郡または郡に属さない市に設置されており、ドイツ国内に約 650 あるとされる。今回訪問したベルリン市（州）には 12 の区があり、それぞれの区を管轄する青少年局が設置されていた。高橋由紀子氏の事前講義によると、ベルリン市内の人口 32 万人の区で、窓口対応職員が 60 人配置されていたとのことであった。視察におけるインタビューでは、児童保護対応のために常時 3 名の職員が待機する体制をとっていると説明された。複数対応が徹底されているようであった。

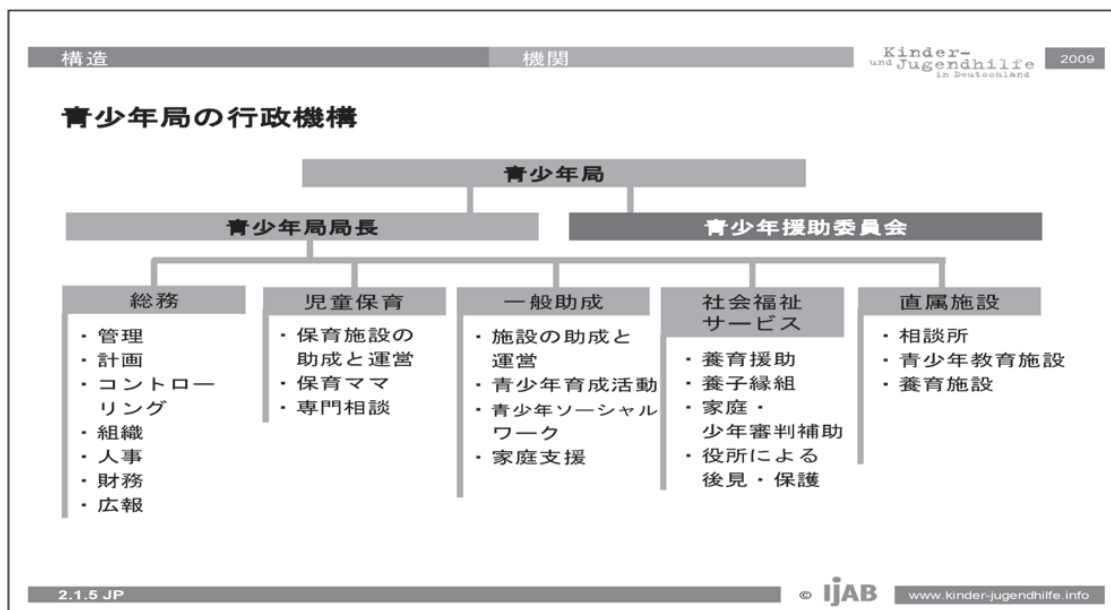


図7 青少年局の行政機構（ドイツ連邦政府家族・高齢者・女性・青少年省視察時の提供資料）

ドイツにおける専門資格制度は日本と異なり、いくつかの資格職がある。総合大学で養成されるソーシャル・ペダゴグ（Socialpädagoge 社会教育士）または専門単科大学で養成されるソーシャル・アルバイター（Socialarbeiter ソーシャルワーカーのこと）は青少年局職員の必須要件とのことであった。児童福祉施設においては、上記の資格職に加えて、専門学校で養成されるエアツィーア（Erzieher）ないしはエアツィーネン（Erzieherinnen 保育士）がおり、ハイル・ペダゴグ（Heil Pädagoge 障がい療育士）と呼ばれる職種も勤務している。細井勇氏によると、あるカトリック系の児童福祉施設では、ソーシャル・ペダゴグ、ソーシャル・アルバイターの上級資格者とエアツィーアとが半々であったと報告されている<sup>31</sup>。エアツィーアの養成課程では、最初の6か月が実習で、最後の6か月が職業実習となっており、職業実習では7割程度の給与が保障される。ソーシャルワーカー養成においても、EUの基準では100日程度の実習が最低基準になっているようである<sup>32</sup>。

31 細井前掲論文 2016 年

32 細井前掲論文 2017 年

## 4. 最近の新たな動き

### (1) 内密出産法の施行とベビークラッペ

今回視察の主要な関心の一つがこの項目であった。視察では連邦政府でこの点を質問し、ベビークラッペを設置している病院を訪問した。

ベビークラッペ（赤ちゃんポスト）は国内に 90 程度存在するとされているが、連邦政府の評価は法的にグレーであるというものであった。ただ、迅速な対応が必要な場合もあり、政府としては見守っているという発言があった。一方でドイツでは、従来から匿名での出産を受け入れる病院があり、また妊娠の葛藤に関する相談体制の整備により妊娠相談所（または妊娠葛藤相談所）が国内に約 1500 設置されている状況にあった。

ベビークラッペや匿名出産は子どもの出自を知る権利を保障しないとの批判があり、これに代わる新たな制度の創設が提案されてきた。こうしてドイツ政府は、「妊娠に対する支援の整備と内密出産の規制に関する法律」を制定し、2014 年 5 月 1 日に施行されることになったのである。

この法律では、妊娠に関する相談体制が強化され、原則として州は人口 4 万人に最低 1 人の専任相談員を配置することとされた。妊娠相談の中で身元秘匿出産を決意すると、偽名のまま出産し、妊娠相談所は女性の身元に関する情報を収集して出自証明書を作成、この証明書は封筒に封印され連邦家族及び市民局に送付されて保管される。子の出生地の青少年局は子どもを一時保護し、官公署は子どもの命名をして出生登録簿に記載、家庭裁判所は職権で未成年後見人を選任する。分娩費用は連邦が支出する。子どもは 16 歳に達すると連邦に出自証明書の開示請求ができるが、母の側に身元を明かしたくないという事情がある場合には、子どもが 15 歳になった時にその旨を妊娠相談所に伝えるという仕組みとなっている<sup>33</sup>。やや手続きが煩雑との批判もあるようである。

内密出産法の効果について、高橋由紀子氏の情報によると<sup>34</sup>、2014 年 5 月 1 日～2016 年 9 月 30 日の間に 1,277 人の女性が身元秘匿出産の相談をし、20%が身元秘匿出産を決意、8%が中絶、40%が通常出産を選択、30%が相談継続中かその後に不明になったとのことであった。法制定の効果が一定程度あったと言えよう。一方で、身元秘匿出産を 346 人が利用し、ベビークラッペに匿名で置かれた乳児数は減少したとされている。

連邦政府のインタビューでは、この制度により妊娠中に匿名で医療を受けることができ、妊婦と胎児の医療ケアが保障され、早期の支援が可能となると評価していた。ただベビークラッペの存在を連邦政府は禁止していない。一方、ベビークラッペを設置している病院への視察では、内密出産法の制定後に預け入れられる件数が減っていると話された。担当者は将来的にベビークラッペが必要なくなるのではないかと発言した。そして、妊娠早期からの関与を 18 歳になるまで継続する体制について語られ、地域におけるネットワークでの支援を強化する必要性に触れられたのが印象に残った。

33 高橋由紀子「ドイツの身元秘匿出産法と新生児養子縁組」『社会福祉研究第 129 号』鉄道弘済会、2017.7 月

34 高橋前掲事前研修資料



## (2) 2012年社会法典第8編の改正

児童保護の広範な改善を目的に、2012年に児童並びに少年援助法が改正された。その内容は以下のような項目になっている。

- 出産前後及び出生後数年間の家族のために容易にアクセスできる援助サービスを整備し、青少年局や学校、健康局、病院、警察、妊娠相談所などの児童保護に関する機関によるネットワークを整備
- 妊娠中や出産後の家族の相談に応じる「家族の助産師」を拡充
- 公的青少年援助の常勤の職員はすべて、拡大無犯罪証明書を提示<sup>35</sup>
- 子の福祉の危険に最初に気づくことが多い医師などの職業上の秘密保持者から、青少年局への情報提供を可能とする明確な規定
- 施設にいる児童・少年の権利の確保と暴力からの保護のための基準や審査

などである。いずれも日本においても課題とされ、近年法整備が進んでいる点であり、同様の内容がドイツにおいても検討され実施されていることがわかる。

最後に、ドイツの要保護児童対応のフロー図を以下に示す。親からの申請に基づくことから、家族とのミーティングが位置付けられ、家族への支援提案が盛り込まれていることや、家庭外措置だけではなく在宅支援においても、親の同意がない場合に家庭裁判所が関与していることなどを、特徴として挙げるができるだろう。

---

35 従来から、児童・少年に対する虐待やネグレクト、性犯罪や児童ポルノ所持・頒布などの犯罪で有罪が確定した者を少年援助の職員として採用してはならず、採用後も無犯罪証明書を提出しなければならなかったが、児童・少年に関係しない重大犯罪まで拡大された。

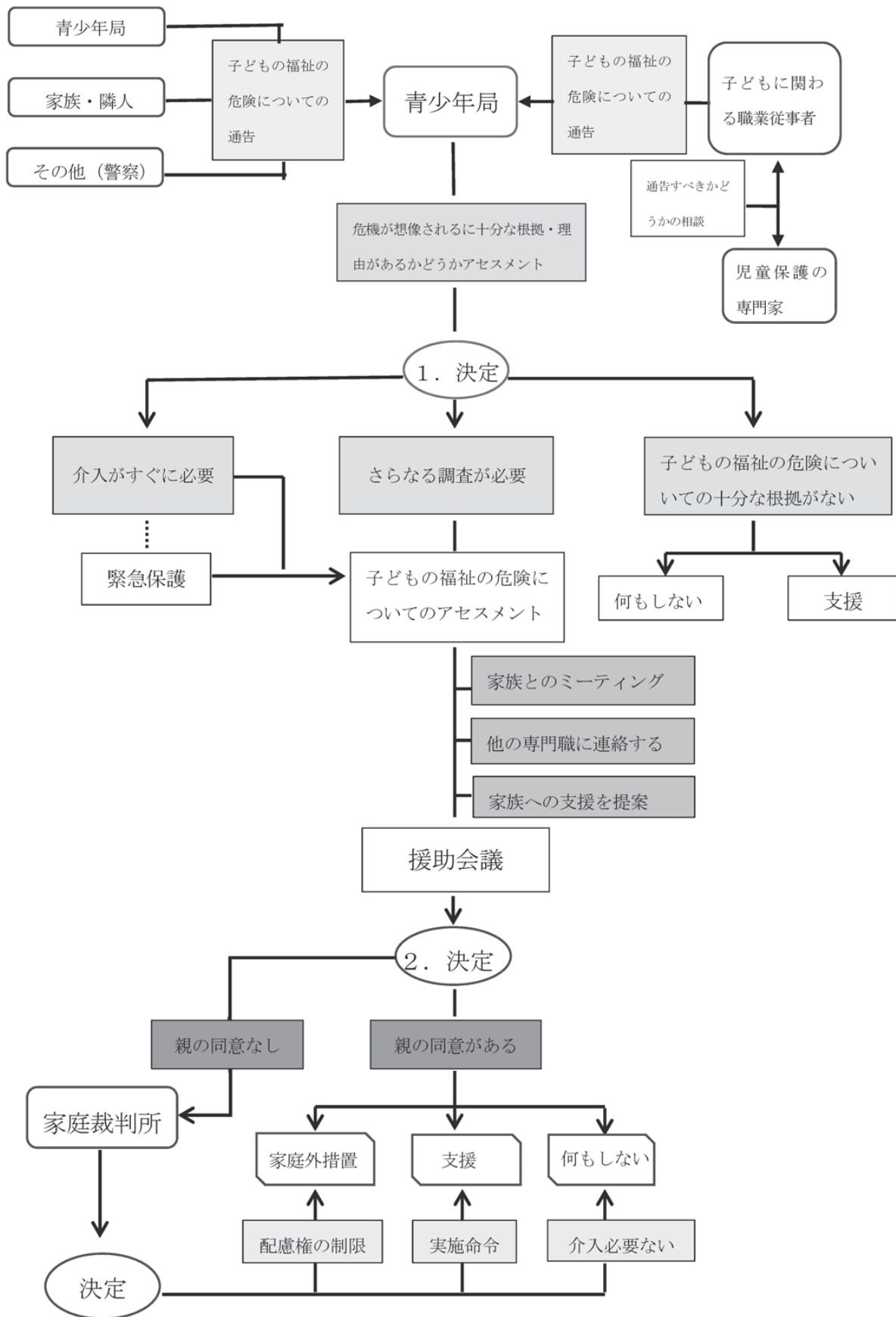


図8 ドイツの要保護児童対応のフロー図（「Briefing on the German Child Protection System」  
 HESTIA:an international research project on child protection policy and practice、2016.9月）

【脚注で紹介した文献以外の参照文献】

- 渡邊互「ドイツにおける難民政策の課題とその憲法的意義」『法政治研究第3号』関西法政治研究会、2017.3月
- 小島智子「ドイツの教育事情 連載2教育における移民問題」『季刊人間と教育95』民主教育研究所、2017年
- 岩志和一郎「子の利益保護のための親権の制限と児童福祉の連携—ドイツ法を参考として」『法律時報83巻12号』2011.11月
- 丸岡桂子「ドイツにおける子ども虐待に関する保護制度・ソーシャルワーカーの刑事事件・法改正について」『奈良女子大学人間文化研究科年報Vol.24』2009年
- 細井勇「ソーシャル・ペ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Vol.24、No.2』2016年
- 三原博光「ドイツの大学におけるソーシャルワーカー養成教育—NRWカトリック大学を中心に—」『人間と科学 県立広島大学保健福祉学部誌13(1)』2013年
- 小椋宗一郎「ドイツにおける『妊娠葛藤相談』について—義務づけられた相談をめぐる諸問題—」『生命倫理VOL.17 NO.1』2007年
- 柏木恭典「緊急下の母子への匿名支援—ドイツの赤ちゃんポストと内密出産の議論を踏まえて—」『医療と社会Vol.27 No.1』2017年

## Ⅲ. 視察報告

### 1. 連邦政府 家族・高齢者・女性・青少年省 (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)

訪問日：2017年9月27日

対応者：セバスチャン・ケルヒ Sebastian Kelch (省広報担当者)

トーマス・ズーハン Thomas Suchan (子ども・若者局担当者)

<https://www.bmfsfj.de/>

近代的なビルの開放的な会議室で、広報担当者からのパワポ資料に基づく省の説明後に、子ども・若者局担当者から青少年施策についてお話を聞いた。説明および質疑応答に基づく、省及び第4局(均等待遇局)・第5局(子ども・若者局)の概要は以下の通り。



ヒアリング前の挨拶風景

#### 1. 女性の活躍

- 大臣は女性。政務次官も二人とも女性。ドイツでは一定規模以上の企業は幹部に女性の配置を義務付けている。
- 省の職員700人のうち、3分の2は女性。

#### 2. 連邦と州の関係

- ドイツは連邦制：14州とベルリンとボンに州政府がある。政治的な方向性は州により多様。
- 基本原則は補完性の原理で、州が一義的な任務を帯び、州ができないことを連邦政府が担う。特に教育政策は「連邦の協力の禁止」が定められていて、州のみで管轄。
- 1949年にドイツ連邦共和国基本法で権力を地方に分散させるという考え方を示した。
- 各州と連邦が年数回集まる青少年家庭常設会議の場があり調整している。

- 州に大きな権限がある中で、省としてはモデル事業、こうしたらどうかという提案をする。
- また連邦政府では全国的な条件整備や立法を行う。
- 社会法典第8編（SGB VIII：児童並びに青少年援助法）が全国に共通した青少年政策・青少年援助の基本法。

### 3. 省の組織

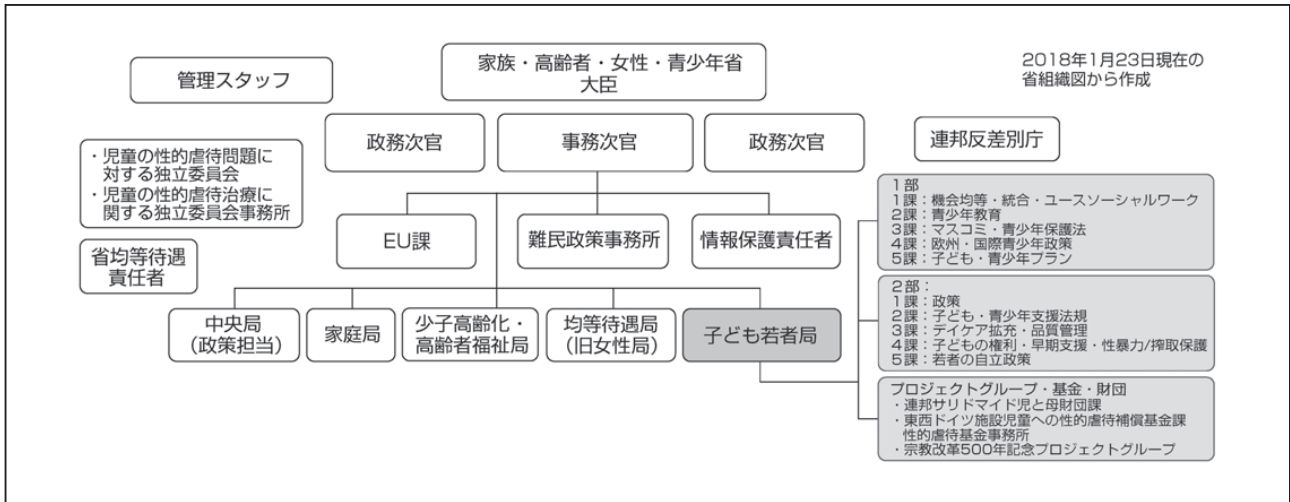


図9 ドイツ連邦政府家族・高齢者・女性・青少年省組織図（公益財団法人資生堂社会福祉事業財団「2017年度第43回資生堂児童福祉海外研修報告書」から転載）

### 4. 第4局（均等待遇局）の施策～ベビークラップと内密出産法

- 以前は女性局という名称だった。男女両方に着目した均等政策を実施。こういった既存の制度が均等な条件の阻害要因となっているのかを見つけて改善。様々な支援対策を実施。
- 女性に対する暴力への対策や妊娠してどうしたら良いかわからない場合の支援を実施。
- 男性に対する暴力もあるが、全体的に見れば女性が圧倒的に被害者。暴力にあった女性を支援する仕組み、駆け込める場づくりをする。
- DVを受けた女性のヘルプ電話を政府が設置し、24時間体制で20か国語で対応。DVは階層にかかわらず発生している。敷居の低い支援が必要。
- 妊娠葛藤、内密出産についても担当している。匿名による内密出産の相談に応じる。悩みを抱えた妊婦の支援により、新生児殺を減らすことが目的。
- ベビークラップについては法的にグレーである。内密出産制度導入で状況改善に貢献した。これにより妊娠中に匿名で医者にかかる。妊婦と胎児のケアが受けられる。この制度があることで早期に支援できるようになった。
- 子どもの出自を知る権利の強化。16歳になれば関連文書開示。それまでは秘密。16歳以上になれば公開の権利を持つ。
- ベビークラップの原理は数百年続いている。昔は教会が担った。教会や福祉団体はなくすことに抵抗している。ベビークラップによる迅速な支援が必要な場合もあるため、省としては内密出産を見

守りながら改善していきたい。

○連邦母子財団でさらに支援している。

## 5. 第5局（子ども若者局）の施策

### ①全体的施策

○4分野の政策を実施

・子ども若者政策

・家族政策

・難民政策

・多様性と民主主義に関する政策

○子どもは0～13歳、青少年・若者が14～26歳

○青少年による、青少年と共に創る、青少年のための政策が基本姿勢

○強い権利を持った子どもと若者を育てることが目標

○子ども・若者の保護、教育、支援、子ども・若者が人間性を発揮できる場を作ることを行っている。

○子どもの権利を強くするために、ドイツ基本法に規定しようとしている。

○家庭を持つことを魅力的にする条件整備のため、インセンティブやモデル事業・法律整備をしている。

○子どもの貧困を少しでも減らすことを重視。そのために給付を拡充。

○労働条件を改善し、家庭を持とうという人を増やす

○難民家庭や若い難民への支援を実施

○難民に対する右翼的な主張に対抗するために民主主義を強め多様性を強める必要がある。

### ②各論

#### ア) 保育と子どもの保護施策

○重点的な取り組みとして、保育所の拡充や保育士の資質向上の施策

○子ども保護施策について

・2013年に社会法典8編の改革を実施

・重点は児童保護の強化、児童養護施設の監督強化、州の裁量の余地を増やすこと。

・保護者を伴わない難民の未成年者への支援に関する法的根拠ができた。

○早期支援は乳幼児を暴力やネグレクトから守ることに焦点を当てている。そのために葛藤を抱えた妊婦への支援を重視。葛藤を抱えた妊婦支援の全国ネットワークができた。

○児童養護施設のための基金を設置。施設入所中に暴力や性暴力を受けた人のための基金。1975年に青少年援助法で施設の規定ができたが、それ以前に施設で暴力を受けた被害者へ基金から救済している。施設養護でトラウマになる体験をした被害者について、被害の補償をしている。

○里親

・里親は重要な支援だが、量的には里親が替わりになりえない。質的にも量的にも里親が施設の代わ



りにはならない。

・国の課題としては、施設養護を改善すること。子どもにあった教育をしていくこと。

○60～70年代のような施設内での不適切な状況が二度と発生しないようにする。

そのためには3つの要素があり、そのための施策を実施している。

・施設養護を担う保育士の教育の改善

・施設に対する監視機能と子どもに対する施設の保護機能を高める。

・建物自体を子どもに見合った形に作っていく。

○施設の監視機能

・入所している子どもや若者があったことを容易に報告できるようにする。

・監督機関が施設内に目を光らせる。監督機関によるフォローをする。

・最も効果的な保護は施設の保育士が良い教育を受けること。

○性的暴力被害者支援制度ができ、様々な機関（学校、教会、児童養護施設）での被害の支援の仕組みが構築された。

イ) 国際交流やメディア教育

○国際的青少年交流事業を実施。独仏交流事業団やヨーロッパ以外の国との相互交流、就労のインターン、職業訓練のパートナー事業などを行っている。

○メディア環境の中でうまく育っていくメディアリテラシーは青少年援助の課題。親子双方を強くしていく必要がある。今の社会では子どもの方が新しい技術を習得し、親は子どもが何をしているかわからない。子どもは助けてくれる大人がいないという危険もある。また学校現場で教師が技術の速さについていけず対応不可能。連邦政府としてモデル事業実施。教育は州政府の権限だが、連邦政府も介入していく。

ウ) 子どもの貧困問題と家族政策

○子どもの貧困問題に関して、子どもの貧困回避のための低所得家庭支援を実施。貧困世帯の条件は改善してきたが、まだ貧困率は高く約15%。経済的な支援、親手当、産前産後手当を拡充。

○金銭的給付以外の仕組みや介護保護法、労災防止法、パートタイム法などにより、フルタイムでなくても働くことで十分な収入が得られるような施策を検討。

○低学歴の親の多くは、自分たちが受けられる支援の権利を知っていない。さまざまな相談窓口、オンラインで給付の手続きができるようにしている。

○家族政策は新たな両立というスローガン。すなわち仕事と家庭、介護と家庭の両立。

○子どもの貧困回避には親が働くことが効果的。それを維持する必要。

○サクセスファクターファミリー事業（家庭は成功の要因）を実施。労働者の満足度が企業の成功にかかわる。また専門職不足のため、女性労働者を確保する企業努力も必要。助成金ではなく、企業が何をしなければならないのか、地域の関係者や有識者、商工会議所が会議を開いて、ファミリーフレンドリーな企業の環境をどう整備したらよいかを話し合う。企業向けの、家庭のための地域の



連盟。

エ) 移民・難民問題に関する近年の新しい動き

- この2～3年の政治状況の変化によって新しい課題に直面。それは、若い、家庭のある難民の問題。
- 社会法典8編の改正で、保護者を伴わない未成年の難民へ滞在資格を与える。
- ドイツの若者が受けられると同様の保護、給付が受けられる。
- 「友人のもとによろこそ」、難民のための連盟などの事業。
- 難民収容施設に出向いて遊びを一緒にする、ゲームを通じた歓迎の文化。
- 移動型の遊具を車に乗せて、難民収容施設に出向く。2016年から始め7万人以上の子どもが参加。
- 難民施設における保護のスキーム作り。
- 若い移民支援の機関、青少年移民サービス。
- 心理カウンセリングの実施。
- 最低限の建築スタンダードを整備する工事。
- 世界情勢から難民問題は今後もよくなれないと思われるため、引き続き集中的取り組みが必要。ドイツは難民を良い形で受け入れる。人間的に開花できる条件を整備する。
- 難民に敵対する勢力が出てきた。省としては民主主義の理解を全国で幅広く普及していく。当然あるものではなく常に息を吹き込んでいかねばならない。
- そのために1億ユーロの予算で10の事業を実施。
- 民主主義のためのパートナーシップ、民主主義のためのセンター整備など。
- 極右化を予防するモデル事業を全国で76事業実施。
- 職場におけるコミットメントと多様性が必要。
- 教育分野における民主主義、インターネットのヘイトに対抗する事業などを実施している。

オ) 教育施策

- 子どもの発達段階に応じて子どもに力をつける。
- 三つのレベルで子どもに力をつける。
  - ・教育（学校教育とインフォーマル教育を含む）
  - ・自分の立ち位置を見つける
  - ・子どもが自立していけるような自由な場を用意
- 社会も子どもの言うことを真剣に受け止める必要
- 子どもと若者の参画が重要
- 選挙権を16歳に引き下げる目標。早く政治の決定プロセスに関わることが大切。州によっては若者議会がある。
- この2年間の取り組みでは若者民主主義ワークショップが郡レベルで取り組まれ、郡議会が数百人の若者と地域のことを考えている。大人にとっても良い経験になっている。

## 【所感】

子ども・若者局担当者は淡々とであったが、難民支援について熱い思いのこもったお話をされた。とりわけ、難民に敵対する右翼的な主張に対して、民主主義を徹底するための取り組みが必要であることを力説されたことには感銘を受けた。

施設の問題についても、かつての不適切な養育による被害者に基金を設置して救済をしていることが、過去を忘れずに振り返り償おうとするドイツの強い姿勢を感じさせられた。また、里親とともに施設を重視して改善を図ろうとしていることも参考になった。

ベビークラッペについては問題性を認識しながらも、内密出産法の施行による推移を見守ろうとしていることがうかがえた。

子ども・若者局の施策がカバーする範囲はかなり広いことを感じさせられた。その中で、子どもと若者に民主主義を根付かせようとする姿勢が一貫していることも痛感させられた。

ドイツは州の自治権が強く、連邦政府はそれを補うという位置づけになっているが、国内の青少年施策を進めて行こうとする連邦政府担当者の強い意志を感じる訪問であった。

## 2. ベルリン州 教育・青少年・家族局 (Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie )

訪問日：2017年9月29日

対応者：アンドレア・ブッフ Andrea Buch (ソーシャルワーカー)

<https://www.berlin.de/sen/bjf/>



局建物壁の紋章



インタビュー風景

ベルリン州政府の教育・青少年・家族局を訪ねた。日本の児童相談所に当たるのは各区の青少年局であるが、その上位機関に当たる組織であり、日本では都道府県・政令市の本課にあたる。お話をされたのは、前職で区の青少年局ソーシャルワーカーをしていた方であった。説明と質疑応答及び帰国後の追加質問への回答による情報は以下の通りである。

### 1. ベルリン州行政の仕組み

- ベルリン市は人口350万人で、市内には12区がある。
- 54万5千人の外国人が居住している。
- 失業率は9.8%である。
- 州行政としては、連邦の法律をどうおろしていくか、子ども保護の法律を受けてどう具体化するか、ベルリンではどうするかを考える。ベルリンの法律を作る。

### 2. 子どもの保護施策

- 各12区に青少年局が置かれている。青少年局は平日8時～18時まで対応。
- 土日、夜間は電話ホットラインで対応。成年男子、成年女子、子どもの3部門に分かれている。ホットラインの受け手は青少年局と警察で連携している。
- 通告があり保護が必要な場合、まずは安全なところに青少年局が保護する。
- キンダーシュッツホットライン (Kinderschutz Hotline)：近隣からの通告などを受ける。近所の人がかっていたのに通告されずに死亡した事例があり、近所の人電話してもよいことになった。誰でも（たとえばピザ屋の配達員が異常を感じた場合にも）電話すれば、それに対応しなければなら

ない。

- 通告は匿名で可。
- 青少年局では必ず二人で対応し、4つの目で事情を聴く。
- 電話受理後2時間以内に行かなければならない。同じ日に行く。区の青少年局職員が行く。他の仕事に優先して対応する。
- 命に異常がある可能性があれば子どもを分離する権限が認められている。保護者が拒んでも二人がそう判断すれば分離できる権限がある。警察は分離しない。
- その後はすべてのケースについて方針を家庭裁判所が決定する。緊急事態の場合は次の日には家庭裁判所にあげる。
- 子どもを分離することは少ない。様子を見るのがふつうである。分離するケースは15～20%位。
- 分離後は2～3週間（最大3週間）でその後の方向性を決定。その後はハイムか里親に行く。そこで裁判所の決定を待つ。
- 裁判所の決定には半年から9か月くらいかかることもある。裁判所の決定後はそのままそこにいるか他のところに移るかである。
- 子どもを家庭に返すのが最も良い。そのプロセスは青少年局が実施する。
- 保護者にアルコールの問題があったりすると繰り返す。その場合は里親を探す。
- 区の青少年局には通常40人の職員がいる。常に3人が非常時対応待機している。職員は女性が多い。
- 地域のネットワークがあり、教師は青少年局に通告義務がある。しなければ怠った教師として評価される。保育士も同様。通告にはレポートの用紙があり書かねばならない。
- 青少年局の虐待ワーカーの持ちケース数は1人当たり年60ケースくらいが良いが、実際には80～90ケースになっている。青少年局のソーシャルワーカーは様々な仕事をしている。

### 3. 里親と施設について

- 里親（フレーゲファミリア Pflegefamilie）はどこにでもいる普通の家庭である。
- 里親の委託コストは青少年局が負担。手当、報酬が出る。子ども一人当たり300～900ユーロ。養育が難しい場合と簡単な場合で異なる。
- ほかに食費や生活費のサポートがある。これは年齢による。
- 里親登録に当たっては、初めに半年間スクーリング。その後も里親研修は半年に1回。委託後も様々な機会にスーパーバイズする。
- 里親としての適性を青少年局が調査。
- 過去にドラッグをやっている人が里親希望したことがあり、健康状況のチェックが厳しくなった。
- また、過去には5人の子どもを預かり、5人とも身体障がい費用が高く、家を建てた人がいた。多くの障がい児の委託はしなくなった。
- 委託の上限は3～4人。子どもの問題や年齢、里親の状況による。里親に実子がいる場合は最高2人まで。
- 里親としては、仕事を退職して年金生活の人、子どもが好きで子育てに自信がある人、仕事があっ

でも子どもが大きくなった人の3パターンが多い。

- 委託期間は短い。元の家庭に復帰する場合もあれば、18歳まで育てる場合もある。
- 委託後は半年に1回は青少年局からモニタリング。
- 実親と里親との関係で、里親が引かねばならない時に前に出てしまうことがある。実親との間での心情的な問題がある。何かあったことを里親が言わないことがある。
- 里親募集は、メディアやチラシを役所に置いたり、口コミ。現状では、里親の数は少なくなる一方。
- 3歳まではハイムではなく家庭で育てるために里親がほしい。
- 子どもが6歳までは里親が良いと思うが、それ以上の年齢は同年代のいるところが良いのではないかと思う。ドイツのハイムは大きな建物ではなく個人の自由を尊重したものになっている。
- 保護者に薬物や虐待の問題があると子どもの成長につれて課題が重くなり。里親はそれに耐えられない。意思の疎通ができなくなる。
- 子どもの立場から見ると、両親がいて里親に行き、またどこかに行くというのは自分の居場所がわからなくなり、子どもの心理面で良い影響がない。前職での経験では、17歳の子どもで4回目の里親というケースがあった。
- 15～16歳の子どもは95%がハイムに行きたいという。
- 7人の子どもが半年自分たちだけで生活していたケースがあった。ばらばらにせずにそこに人に来てもらって小さな家庭にしたこともあった。

#### 4. 関係機関のネットワーク

- 2007年の法律改正で、学校・KITA・裁判所・保健所・警察とのネットワークが構築された。ホットラインに相談が入ると、青少年局がカウンセリングの場と連携し、民間の保護団体から専門の人が来る。
- 私たち視察団が訪問する直前の2017年9月25日に完成したばかりという、ベルリン州児童保護ネットワーク図が提供された（図10、11参照）。2018年度から事業費がついて実施に移されると説明があった。

#### 5. その他の施策

- 2015年から難民が多く入国。30万ユーロの事業費で難民の子どもの救済活動を実施。難民の居住地にチームを組んでスクーリングに行く。子どもの把握をし、どう支援するかを探る。

#### 6. 帰国後の追加質問への回答

##### ①予算

青少年局は教育援助（ハイムや里親、在宅の場合の親への支援などを指す、12ページ参照）だけではなく、Kindergartenと若者施設（子どもと若者が自由な時間を過ごせる場所）にも責任を負っている。ベルリン州の青少年局でもっとも予算をかけているのがKindergartenである。今年度からすべての子どものKITA（保育所のこと、Kindertagesstätteの略）費用が無料となった。働くことができない



両親でもデイケアセンターに子どもを連れて行けることが法律で規定された。

2016年にベルリン州では Kindergarten 分野に 15.6 億ユーロが費やされた。次に予算が大きいのは教育援助で、2016年は 4 億 900 万ユーロだった。

### ②家庭外措置のうちハイムについて

家庭外の居住先は、専門的なハイムや里親家庭がある。ハイムは民間機関が運営している。ベルリン州と契約し、地元の青少年局から子ども一人当たり 1 日いくらという形で費用が支払われる。専門的施設のケア形態は様々で、スタッフには基準がある。例えばユースの自立支援の場合、15 歳以上の子どもを対象とした居住場所で、社会教育者 (Sozialpädagogen) か教育者 (Erzieher) がケアを提供する。社会教育者の人数は、ケアのニーズに応じて、子ども 7 人：専門家 1 人の低い配置から、標準的な 3.25:1、集中的なケアの 1:1 までである。

その他のハイムとしては、家族居住タイプ (きょうだい皆でアパートまたは一軒家に住み、住み込みの社会教育者と交替制の教育者によってケアされる。) やグループホーム (人員配置基準は 1:2.18) がある。

### ③家庭外措置のうち里親について

里親にはいくつかの基準がある。里親は必ずしも社会教育学的訓練を受けていなくてもよいが、長期にわたる試験課程を修了しなくてはならない。健康診断書 (命の危険性がある疾病がないかどうか、依存症がないかどうかなど) に加え、収入を証明するものが必要。里親がケア手当なしで収入を用意できるかどうか。家庭内の条件は、子どもが居住するのに十分であること (子どもの個室があるかどうかなど)、実子が里子を迎えることに同意していることなどである。里親希望者は子育てのスタイルと里子を迎える動機を詳細に説明しなければならない。

子どもが委託された後、里親は青少年局からのカウンセリングと支援を受ける法的な権利を持つ。

ベルリン州で里親に委託されている子どもの数は表 5 の通り。



表5 ベルリン州で里親に養育されている子どもの数  
(2016年12月31日現在)

年齢	人数
3歳未満	417人
3～5歳	343人
6～8歳	285人
9～11歳	277人
12～14歳	259人
15～17歳	252人
18歳以上	135人
合計	1,968人

④緊急保護の場所について

家庭外に子どもを委託するときは、ベルリンでは、子どもや青少年を保護する場所（実親と暮らすことで差し迫った危険があるため）と永続的に住むかもしれない場所の区別をつける。子どもがこの先どこに住むかが決まるまでしか保護先にはいられない。保護所は主にソーシャルワーカーと教育者がいる専門的な居住グループである。3歳未満には、青少年局は里親家庭によるクライシスプレースを探すように努める。しかしベルリンでは十分な数がない。現在ベルリンには、291か所の緊急保護ができる専門的な居住グループがあり、26の里親家庭によるクライシスプレースがある。

⑤緊急保護の期間について

子どもと青年の緊急保護所の利用は30日を超えてはいけない。その期間内に子どもが家に帰るか（青少年局からの追加支援を受けるかもしれない）、親族が子どもを引き受けるか（祖父母、おじおばなど）、施設か里親に永続的に委託されるかが明らかにされなければならない。

もし家庭に帰ることができなければ、裁判所が子どもへの対応を決めなければならず（例えば両親が青少年局の措置に納得しない時など）、さらに子どものため適切な委託先を見つけなければならぬため、実際には通常は30日以上保護所にいる。例えば、その子どもを預かり、そして子どもが気に入る里親を見つけなければならない。これが最も難しい。

## ⑥通告件数、対応件数

2015年のベルリン州における実績は以下の通り。

子どものウェルビーイングのリスクについての通告件数		14,441 件
通告件数の内数	子どもの健康に深刻なあるいは潜在的な危険があった件数	7,839 件
	子どもや若者がすぐに家族から引き離された件数	863 件
	子どもにリスクはなかったが支援の必要があった件数	3,626 件
	子どもの健康へのリスクはなかった件数	2,976 件

<参考>人口規模のほぼ同じ横浜市（2015年1月1日現在 3,711,450人）のデータ

（厚生労働省 2015年度福祉行政報告例から）

児童相談所における相談受付件数	15,243 件
児童虐待相談受付件数	3,833 件
一時保護受付件数（全相談種別の合計）	1,354 件
児童相談所における対応件数：児童福祉施設入所及び里親委託（全相談種別の合計）	244 件
児童相談所における対応件数：継続指導及び児童福祉司指導（全相談種別の合計）	1,078 件

（なお、ドイツの子どものウェルビーイングへのリスクの概念は日本の児童虐待の概念とは異なる。また横浜市の件数の内、一時保護受付件数と児童相談所における対応件数は、児童虐待だけではなく全相談種別の合計数）

## ⑦青少年局の職員の職種

管理系スタッフとは別に、青少年局にはトレーニングを受けたソーシャルワーカーと社会教育者が働く。少なくとも学士号は青少年局での仕事のための必須条件である。

### 【所感】

州の児童保護施策について説明をしていただいたブッフさんは、前の職場が青少年局のソーシャルワーカーという方であった。自らを東ドイツ出身とおっしゃっていたブッフさんの人間味のあるお話しには好感を持った。

子どもの虐待対応においては、通告後2時間での対応という迅速さに驚いた。一時保護の件数は日本と比べて多く、高年齢の子ども数が多いことが特徴であった。また、一時保護期間については、定められた期間内に方針が決定しにくいという説明が日本の状況に似ていると感じた。異なるのは裁判所が決定をしている点であり、日本もそのあり方に学んで制度を整備する必要があるだろう。

地域のネットワークは現在整備が進められている状況のようであった。これは日本における要保護児童対策地域協議会に近いものだと感じられた。母子保健とのネットワークで、妊娠期からの早期の支援が意識されており、また医療とのネットワークが意識されているのも日本と同様であると感じた。

里親については、里親数の減少が課題として語られた。また、施設と里親を双方重視しており、里親では十分対応できない子どもたちが存在することから、施設での養育の意義を認識されていた。日本での今後のあり方に示唆を含む聴き取りであったと感じる。

短い訪問時間では十分な説明を受けることが難しく、全体像を把握するまでには至らなかったことが残念であった。また、実際のケース対応を行っている区の青少年局に訪問できなかったのも残念であった。

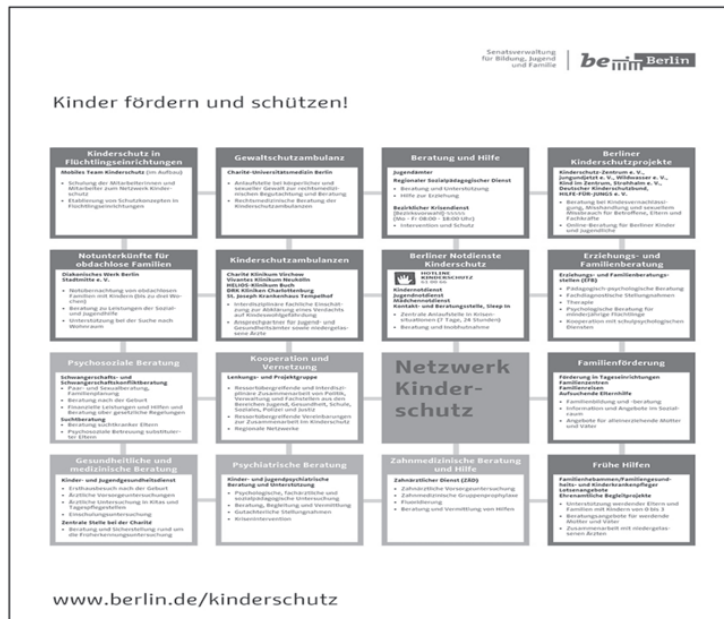


図 10 ベルリン州の児童保護ネットワーク図 (ベルリン州教育・青少年・家族局ホームページから)



図 11 ベルリン州の児童保護ネットワーク図（公益財団法人資生堂社会福祉事業財団「2017年度第43回資生堂児童福祉海外研修報告書」から転載、同海外研修団の森田修平氏作成）

### 3. 児童保護センターベルリン (Kinderschutz-Zentrum Berlin)

訪問日：2017年9月28日

対応者：エルケ・ノヴォトニ Dr.Elke Nowotny (心理士)

<https://www.kinderschutz-zentrum-berlin.de/>

ベルリン市内で児童保護を実施している民間機関のセンターを訪問した。当センターに26年間勤務しているカウンセラーの方からお話を伺った。

当センターは40年前から活動を始めた。西ベルリンの自由大学の学生が、青少年援助のために1975年に立ち上げた団体である。

なお、schutzはprotectionに当たるドイツ語であると通訳の説明があった。また、「支援」に当たるドイツ語はhilfeとのこと。



センターの建物



エルケ・ノヴォトニさん (正面)

#### 1. センターの概要・基本理念

- 西ベルリンのノイケルンにも同団体のセンターがあり、その他に虐待を受けた子供を保護する施設を持っている。
- 虐待を受けた子どもが家庭の中で幸せになるには、親のケアをしなければ問題は解決しないことから、子どもと親の支援の二つを同時に進めている。
- 子どもたちと親のカウンセリングをする、子どもと親とカウンセラーの三者が子どもに最も良い方法を考えることが基本的考え方。
- 各区の青少年局の担当者と密接なコミュニケーションをとる。
- 精神科や心理療法の場とネットワーク
- 繊細な問題であり迅速な解決が必要。加害者に対して早期の治療が必要。

#### 2. 具体的事例

具体的事例を挙げて説明があった。



### [事例 1]

- ・1歳半の男の子どもを連れて母親がアポなしで来所した。朝9時だった。子どもだけを中に入れて、母は？と探すと外でたばこを吸っていた。母に声をかけた。
- ・昨夜子どもが泣いて、朝、子どもをソファに投げってしまったと母は涙を流していた。中に招き入れて子どもを遊ばせて母から話を聞いた。
- ・母は子どもが寄っていくと押し戻していた。「好きに遊んでいる」ときつく言った。
- ・母親はまた同じことをするだろうと思った。
- ・1年間、週2回のカウンセリングに通ってもらった。
- ・母は夫と別れており、分かれる前には激しいやり取りがあった。子どもには上の姉がいたが父が引き取っていた。母は姉との関係の方が良かったが、男の子のことでは大変な思いをしていた。
- ・男の子を KITA（保育所、Kindertagesstätte）につなげた。1年の支援後に母は仕事を始めた。

### [事例 2]

- ・KITAに通っている5歳男児。背中に大きなあざがあると KITA の職員から青少年局に連絡があった。
  - ・青少年局担当者が見に行き行って両親と話した。その後、当センターに援助依頼があった。
  - ・1歳上の男児にも時々あざがある。
  - ・青少年局からはカウンセリングを当センターで受けないと家庭裁判所に申し立てると言われ、カウンセリングを受講した。
  - ・家庭訪問して話したところ、兄弟けんかの時は絨毯たたきを使って叩き合って良いと父親が話していることがわかった。
  - ・母は学生で、自宅でパソコン仕事をしていた。母はそのことを知らなかった。
  - ・ソーシャルグループに入れ、子どもの心の治療を1年半継続している。
- ストレスのある状況で子どもに暴力やどなることは悪い影響を与える。
- ここにカウンセリングに来る親は自分に自信がない。暴力に罪を感じている。
- 子どもも親も感情が高ぶっている人が来る。

## 3. センターの役割・体制・活動内容

- ベルリンで家庭内暴力をどう少なくしていくかに役割を果たす。
- ベルリン12区にはこのような社会福祉の場所が二つずつある。様々なグループがある。各区の中のネットワーク、ベルリン全体のネットワークが構築されていく必要がある。
- 青少年局のイニシアティブで当センターと一体となってその運動をしている。
- 専門家（健康関係、子ども青少年のケアをするすべての人）の研修を当センターで実施して10年になる。
- 当センターのスタッフは14人。ほとんどがパート（ワークシェアリング）勤務。
- 予算は市からの補助が80%、残りの20%は自己収入（講習会やスーパーバイザー、寄付など、7万ユーロ）。

- 年に 900 件の相談対応。
- 2～3 時間のカウンセリングを 1 回で終了する人から、1～1 年半継続する人もいる。
- カウンセラーは家族・青年・少年の 3 つの担当に分かれる。KITA や学校に講習会に行ったり、医師に対する講習もする。心理学と社会福祉の専門家がチームを組む。
- 子ども対象の講習は多くないが、学校で何か問題があった時に、学校から呼ばれて子どもに話をすることもある。性的な問題ならオープンにして先生とまず話し、その後に子どもたちと話す。ハイムでも同じ。

[事例 3]

- ・13 歳女子。あるハイムで生活。
  - ・シャワーをしていると 15 歳の男子が入ってきて大きな問題になった。
  - ・ふたりの子それぞれにセンターがカウンセリングを実施。男子は何もしていないと述べた。
  - ・ハイムに出かけて行き、皆でオープンに話し合いをしたところ、子どもからルールの提案があった（ドアをロックするなど）。
  - ・1 対 1 やグループでのカウンセリングを実施している。
- 人手が足りないのが現状。

#### 4. 支援のあり方と現状

- 暴力（性暴力含め）には親と子の間に基本的問題が隠れている。それを見つけることが必要。夫婦の間にも問題が潜んでいるのでそれも見つける必要がある。
- 親のかかわり方を変えようとしてきたが、こういう子どもになっていくという形で子どもの中に見えるようになってきた。子どもにフォーカスするようになった。
- ドイツの子どもを守る法律がその追い風になった。
- 40 年で家庭・家族が変わってきた。貧困が激しくなってきた。家族でやらなければならないというモチベーションが下がってきた。自らサポートを受けなければならないが、モチベーションを上げることが求められるようになった。
- 核家族化のために子育てを見てきていない。具体的にわからない。家族で食事することもない。
- ベースは信頼関係を結ぶことが必要。親との話し合いが必要。
- 支援が進まない親には、青少年局に返すと裁判所に行くことになる伝えて自覚してもらい、どうするかを自分で選んでもらう。励まししながら支援を進める。
- 具体的に家族が何をやるかのトレーニングが必要。センターと青少年局がタイアップして支援を実施。
- 明確な暴力をふるう人はストレスが上がっている。カッとなった気持ちがおさまるまで、ポケットに手を入れる、子どもから離れる、外に出るといったことを具体的にアドバイスする。青少年局の依頼で、具体的に手となり足となって動くのがセンターの役割。
- 人間関係の摩擦でうまくいかず暴力につながる事例がある。特に母親の方が精神的な不安定が見られることが多い。

- 被害者の60%の子どもは自分も暴力をふるい、連鎖している。
- 背景にDVがある。これも連鎖している。解決には時間がかかる。叩かないと言ってもまた繰り返す。母親は違う人とまた同じ状況になる。社会が変わる必要がある。気が付いた人から変わる必要がある。そのためにも信頼関係を持って心を開いてもらうことが必要。
- カウンセリングに来る時点ですでに良い方向に向かっている。

## 5. 青少年局との関係について

- 青少年局からはほとんどは良い指摘をしてもらっているが、関係性が難しい面もある。青少年局にあまり言うと、相手も人間なので難しいところもある。
- 家の中がカオス状態だったケースで、青少年局が来るときれいになっていたことがあった。
- 子どもをまずは守ることが大前提。それは青少年局もこちらも同じ。

### 【所感】

ドイツでの親子支援の実際は、民間団体が担っていることを強く認識させられるインタビューだった。その支援の内容や、事例の状況・背景は、日本の市区町村や児童相談所が行っている支援・事例背景と似通っていると感じた。青少年局の権限と協業しながら支援が進められていることが分かったが、支援に当たって当事者との信頼関係をつなぎながら行おうとする姿勢に共感を覚えた。子どもの支援に当たって親の課題解決が必要であるという基本的考え方や、家庭訪問や関係機関訪問といったアウトリーチをしている点も同様に大いに首肯できた。

家族が変化している社会状況は日本と同様であり、格差と貧困の問題についても同じ課題を抱えている様子である。その中で、DVなども背景に持ちながら不適切な養育状況が生じていることに問題意識を感じておられた。日本の支援現場にとっても参考になるお話だったと思う。

こうした支援が民間団体の手によって担われていることがドイツの特徴と思われるが、日本で同様の機関を探すとすれば児童家庭支援センターがそれに当たるだろうか。しかし日本の児童家庭支援センターはほとんどが施設に付置されているのに対して、ドイツでは単独の民間団体となっている。その費用はほとんどが行政からの委託費で賄われており、行政と民間団体との連携システムが確立されている。

日本でも民間団体による支援の拡充が求められており、今後のあり方を検討する上で大いに参考にできると思われた。

## 4. ドイツ児童保護連盟ベルリン支部 (Deutscher Kinderschutzbund Landesverband Berlin e.V.)

訪問日：2017年9月26日

対応者：ザビーネ・ヴァルター（保育所所長）

ケルスティン・バーベル（保育所幼児部部长）

アテツネ・クノル（教頭）

ザビーネ・フェルトマン（心理士）



<http://kinderschutzbund-berlin.de/>

児童保護連盟ベルリン支部の保育園を見学した後、近くの事務所（カウンセリングルーム）にて説明を聞いた。ドイツ全土に支部を持つ NGO であり、昨年に設立 60 周年を迎えたという団体である。子どもの貧困対策や虐待及びネグレクトへの対応なども行っており、ドイツ全体で約 1,500 人の子どもを支援しているとのことである。

### 1. 団体の概要

- ドイツ国内 16 州に支部があり、ベルリン支部では 150 人のスタッフが働いている。
- 会員はベルリンで 250 人、ドイツ全土では 5 万人いる。
- 運営は会員からの会費と寄付で賄っている。

### 2. ベルリン支部の活動内容

- 会員から理事会を選出し、代表者を置く。
- 組織は管理部、カウンセリングセンター、KITA（保育園）、学校との連携部門（2 か所）に分かれる。（図 12 参照）
- 小学校では放課後に児童館のような場所で過ごす。その活動を当団体が実施している。

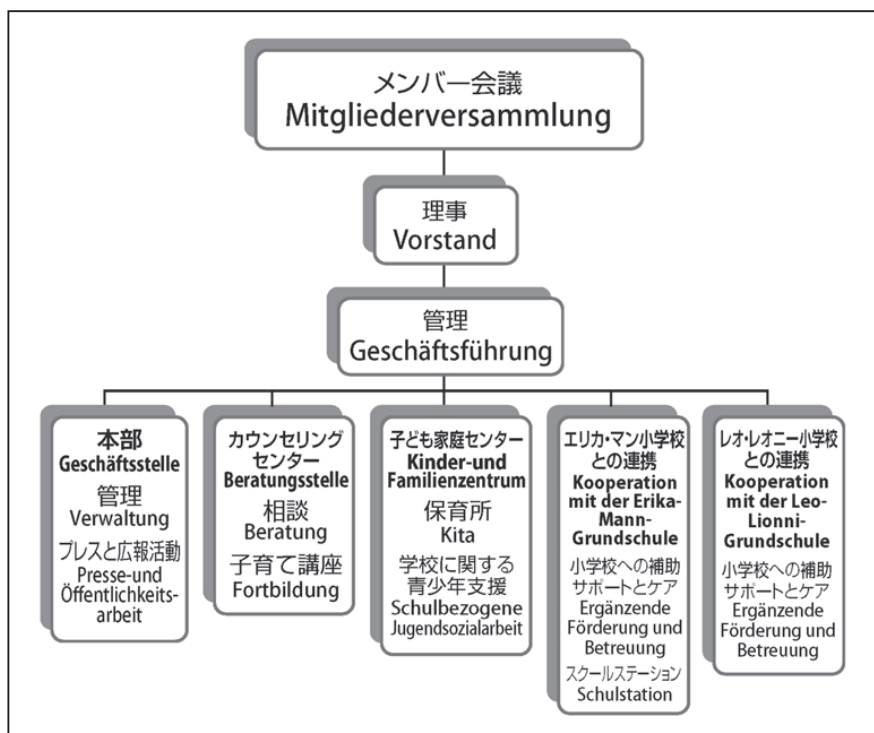


図 12 児童保護連盟ベルリン支部の組織図（(公益財団法人資生堂社会福祉事業財団「2017年度第43回資生堂児童福祉海外研修報告書」から転載）

### 3. KITA（保育園）について

- 入園するケースの特徴は、両親にケアする能力が乏しいケースなどケースごとに様々。虐待のあるケースもある。
- 青少年局と連携している。現在、青少年局が関わっている子どもは3人いる。（入所児40人中）
- 当カウンセリングセンターとも連携している。
- 親からの申し込みにより、園長が両親と面接して入園を決定。
- 現在13か国の子どもが通っている。子どもへの暴力が当たり前という国もある。両親と話し合うが、解決がつかない時は青少年局に連絡を取る。
- 施設や里親から通っている子どももいる。親族のところで養育される子どももいる。コンタクトは青少年局がとる。元の家族で養育されることが最善の方法だが、それが難しいときに、他の方法をとる。KITAに日中いることで、家庭への支援になる。
- 立地している地区は、問題を抱えた家庭が多いとのこと。学校には青少年局が関わる子どもがもっと多くいる。KITAは入園する子どもを選べるが学校は選べない。
- 青少年局が関わる子ども3人の内、2人は親からの希望で入園し、1人は青少年局からの依頼で入園。
- ドイツの法律でKITAは無料。食費のみ月に20～30ユーロ必要。
- 4～5時間から9～12時間保育の子どもがいる。両親が働いていたり、どちらか一人が働いていたり、1人が半日働いているなど様々。
- 開園時間は7時～17時
- 保育内容は、ベルリン市からの教育内容の依頼に基づく。



- こちらでは言語の教育に力を入れている。また、異文化の中での交流の理解を重視している。
- 障がいがあるなど、違うところのある子ども同士の交流にも重きを置いている。
- 言語はドイツ語を身に着けてほしい。ただ母国語で話す子どものため、トルコ語やポーランド語で話せるスタッフなどを確保して対応できるようにしている。目的はドイツ語の習得。生活・活動の中で教えている。
- 週2回、学校と提携して、学校から来てもらい遊びの中でのケアをしている。
- スタッフは、エアツィーア（Erzieher）の資格やハイルペダゴグ（Heilpädagogen）の資格を持つ。国家資格。
- 子どもの担当制をとっている。2歳未満は10人の子どもにスタッフは3人。2歳未満は縦割りの子ども集団。大きな子どもについては子ども6人に1人のスタッフ。
- 保護者とのかかわりを集中的にする必要があるときは、こちらのカウンセリングセンターにつなげる。

#### 4. ドイツにおける子どもの保護

- 1990年代にドイツのメンタリティーに変化があった。それまでは子どもと家族はプライベートなものであった。1992年の子どもの権利条約批准をきっかけに、90年代以降は困ったことのある家庭は国が保護をすることが法定された。その後は、親が子どもに不自由を与える、不快を与える状況に対して敏感になった。
- 2000年の法律により、子どもに体罰をふるってはいけなくなった。
- 親には子どもを養育する権利が与えられてきた。親は子どもを守らねばならないが、そのために親が青少年局に援助を求める仕組みになった。青少年局からは強制はできなくなった。
- 仮に親がそれを求めず、子どもが放置されたような場合は、家庭裁判所が関与する。
- KITAで子どもに保護が必要と感じたら、親と話す。親が必要ないと言って、なおも状態が良くならなければ、青少年局から家庭裁判所に訴えるプロセスになる。親をまず支援するという役目を青少年局に委ねた。
- ドイツでは、誰かが子どもを殴ったり性的虐待等をした場合、その人は教師や保育者として仕事をすることができない。
- EUの中では、性的虐待の増加が問題になっている。教師が学校でとかスポーツチームの中で指導者から子どもへなどがある。できるだけ早く関係者が集まって対策をとるようになっている。
- ドイツではここ15年で、街の中で親が子どもをぶつような光景を見ることがなくなった。社会全体が暴力に対して繊細になってきた。
- 虐待の特別法を作ろうという動きもある。

#### 5. カウンセリングセンター

- こちらのカウンセリングでは、親が暴力をふるいたくなかった時どうするか、転換の方法などを親と話す。早いほど解決が早い。

- 虐待には貧困のストレスがあることが多い。親と話して、どういう教育を受けて来たのか聴き、子どもとの良い思い出はあるのかという良い刺激を与え、親に何が必要か、助けてほしいことは何かを聴く。
- まず電話で話をする。次に来所してもらい1時間～1時間半面接。何回か通う人もいる。
- こちらのサービスを受けるまでのプロセスに時間がかかる。受けるときはほとんど問題が解決しているともいえる。

## 6. ドイツの課題

- 社会的弱者、若年出産、多子家庭などのストレスが多い状況が子育てに影響していることが見られる。
- 一軒家でも虐待はあるので、状況は様々。
- 豊かな子どもの問題は貧困の中で育った子どもよりも表に出ない。社会的地位が高い親は心を閉ざしがち。
- 人々が子どものことをかまわなくなった。豊かな物をたくさん持っても、家では面倒を見てくれる人がいないという社会状況になってきた。
- 東西統一後に教育の思想の違いを比べるようになった。児童養護は東独では充実していなかった。そういった状況を経て、良いところを取り込み合うようになった。
- 東ドイツでの仕事の免許が認められず、試験を受け直さなければならなかった。
- 旧東独側は今でも失業率が高い。州により、州内の場所により状況は大きく違う。

## 7. ヒアリング前に見学した KITA での聴き取り内容

- 40人の子どもが通園。3グループに分かれている。子どもの国籍は13か国に及ぶ。
- スタッフは10人。その内、男性は3人。
- 市からの補助で運営。補助金は年齢により異なる。
- アトリエがあり、週4回、アーティストが来てくれて活動している。
- 水泳、スポーツなどに参加している子どももいる。図書館にも行ったりする。
- 慣らし保育は10分から始めて1か月かける。
- けんかにならないようにひとりのスペースを広くとっている。
- すべての KITA の入園児に、ドキュメントの作成がベルリン市から義務付けられている。小学校入学時に教師が見て、子どもの言語的な発達がわかるようにする。ただ、親が同意しなければ小学校に渡せない。
- 小学校入学前から学校とはコンタクトをとる。
- 小学校と提携して、無料で朝食を提供するプログラムを実施。
- 年に1回旅行を実施。

## 【所感】

ドイツにおける子育て家庭への支援が民間団体中心に担われていることを、ここでも実感させられた訪問であった。それが青少年局という行政とタイアップして行われていることが印象的だった。

また、教育と福祉とが融合していることも感じさせられた。とくに KITA での小学校との協働の取り組み（発達へのケアや朝食サービス提供など）に、学校と子育て支援とが垣根を外してともに取り組んでいる姿勢を見ることができた。日本では学校と福祉との関係性に葛藤を抱えている場合が多いが、その現状を変えていくうえで大いに参考になると思われた。

移民・難民の増加を背景に、異文化交流を重視するとともに、ドイツ語の習得によりドイツ社会に統合していこうとする方向性が明確に感じられ、多民族国家となっているドイツ社会をともに創っていこうとする高い問題意識が感じられた。

## 5. SOS 子どもの村ベルリン (SOS-Kinderdorf Berlin-Moabit)

訪問日：2017年9月27日

対応者：バーバラ・ヴィンター Barbara Winter (プロジェクトマネジャー、マーケティング)  
ジモネ・ザイプト (ソーシャルペダゴグ)

<http://www.sos-kinderdorf.de/kinderdorf-berlin>



建物の外観



開放的なプレイルーム

SOS 子どもの村ベルリンは、街中の大きな建物であり、1階はだれもが立ち寄れるカフェ、2～3階はプレイルームやカウンセリングルーム、心理活動室等があり、1～2階部分にはKITAを併設していた。そして4～5階がSOSファミリーである。隣に広い緑の公園があり、開放的な雰囲気だった。2階の部屋では、地域の母親たちのヨガ教室が行われていて、KITAでは子どもたちの歓声が響いていた。その他にも、別館にアート活動の部屋もあった。館内を案内された後、ヒアリングを行った。

### 1. SOSファミリーについて

- 24人の子どもが6人ずつ4ファミリーに分かれている。
- 建物内には2ファミリーが入っており、近隣に2ファミリーが居住している。
- 子どもは青少年局からの依頼で受け入れ。18歳成人までここにいる。
- 1ファミリーにはSOSムター(養育者)が1人と保育士が2人いる。
- 2002～2003年に受け入れた子どもが多い。現在中高生で、最も早くからいる子どもがちょうど成人する年齢。きちんと教育を受けて自立する。
- 3人は両親のいない難民の子ども。
- 子どもの問題は、専門家が対話して解決。
- 措置変更もあるが少ない。
- 青少年局とタイアップしてサポートしている。
- 元の家庭に返したいが少ない。両親の問題が解決しない。
- 両親とはセラピールームで対話。薬物の問題があれば専門団体を紹介。

- 面会は子どもの年齢や家族状況による。子どもは夏祭りに親に来てもらいたがっている。ほとんどの親は来る。誕生会に呼んだり、個人的につながったりする。
- 開設以来ずっと同じムターがいる。2世代、3世代と面倒を見る。

## 2. オープンスペースについて

- 建物内には誰でも来られるオープンな場と、保護が必要な家庭とが一緒に入っている。
- オープンスペースは母親の子育てが困難な時に会える場になっている。助産師もおり、子どもの状況を把握できる。早期に支援を求めることができる場。
- カフェやプレイルームで気になる親子を発見すると、カウンセリングルームに誘う。カフェで出会って、何か悩みがあれば2階のカウンセリングルームに誘う。
- 親向けの講習会を多く設けている。産後ヨガや母子でのスポーツ活動など。
- 隣の公園からもオープンに入って来られる。
- 母親同士のネットワークができる。

## 3. カウンセリングについて

- 簡単な相談、悩みの相談。早期の虐待防止になっている。
- 子どもも親も対象。親子で分かれる部屋もある。
- 3人のセラピストがいる。シリア人とトルコ人が1人ずつおり、母国語で心情が伝わりやすい。
- おもちゃで言葉にできないことを表現する。
- ソーシャルペダゴグもカウンセリングルームを使っている（説明者のジモネさんもソーシャルペダゴグだった）。ジモネさんは、産後間もない両親や小さい子どもの担当。家族支援をする。カフェで何気なく話をする。早いうちに対応することが大切。
- ネットワークの病院から患者を電話で紹介されたり、薬物団体から情報があり、お茶を飲みに来ないかというように誘う。早期にコンタクトが大切。

## 4. 保育園について

- 近隣の子どもを80人受け入れている。
- 生後半年から就学前まで。
- 子どもはクラス分けせず、テーマごとに好きな活動に参加できる。子どもが自分の意思で自覚を持つてすることを育てたい。食事も子どもによって時間が異なる。
- 担当職員はおり、子どもを違うメニューに促しもする。
- 20か国の国籍の子どもがいる。アラビアやトルコ籍が多い。
- 異文化交流に力を入れている。宗教や文化、肌の色の違いを活かした保育をしている。
- 小学校とのコーポレーションがある。
- 職員の資格はエアツィーア（Erzieher ※）

※エアツィーアは幼稚園や保育園職員の他、他の福祉関係施設でも働ける国家資格。3年過程の専



専門学校卒。養成課程では3か月間かあるいは週3日の実習が必要。

## 5. 学校との連携

- 近くの学校の子どもについて、児童館でケアをしている。プランニングから職員同士が協働して取り組む。

## 6. 移民・難民の子どもと家族への支援

- 2015年にドイツはシリアやアフリカから多くの難民を受け入れた。難民の母親が不安定になっている。
- SOSでは、移民・難民への支援を実施。役所の申請援助。ドイツの文化がわからない人に説明したりなど。

## 7. その他の活動

- 誰でも食べられる場の活動
- アトリエで芸術活動が週3～4回。難民の子どもも入っている。絵を描くことで過去を消化できる。絵を通じて子どもの心理状態がわかる。  
(見学の際に、廊下の壁に大きな絵画がたくさん展示してあった。この活動で描かれたものとのこと。深い青を基調にした内省的な絵もあったが、難民の子どもが描いたものだと説明があった。)
- 音楽プロジェクト(ギター、フルート、ピアノなど)。27人の子どもが習っている。低料金で実施。

## 8. 団体運営について

- 子ども一人について市の補助があるが、多くを寄付で運営。
- 職員は90人。職員には上下関係がない。その他にボランティア(38人)が大きな力になっている。ボランティアは子どもの読書会やお祭りを運営。人手は足りない。給料が低い。若い人にとって魅力が乏しい。
- PRは冊子を半年に1回作成して、公的場所に置く。ドイツ語、トルコ語、アラビア語の3種類。

ヒアリング後は、SOS子どもの村ベルリンが出資して開設したロッシホテルに移動した。同ホテルは、デュアルシステム(※)で職業訓練の場を得られない子どもを受け入れ、職業訓練の場として活用している。学力不足や決まった時間を守れない、学校を卒業していないなどで一般の事業所で受け入れられなかった子ども。レストラン業務や事務、庭の手入れなどをする。従業員の40%はこうした子どもが就労している。

※職業訓練法に基づき、若年者に対する職業教育訓練を、事業所における実践的な職業訓練(週3～4日)と職業訓練校における理論教育(週1～2日)を並行して行うものである。職種14及び訓練課程については、経済・エネルギー省又は関係省庁が、連邦教育・研究省の合意を得て決定し、各地の職能団体(商工会議所、手工業会議所等)が詳細を定めている。これに従い、企業が各職能団体

から訓練機関としての認定を受けた上で訓練生と訓練契約を締結する。訓練生に対しては、通常2年から3.5年間の訓練が実施される。訓練修了後は、所轄の職能団体で試験を受け、合格した場合に職業資格を取得する。職業訓練校での教育費用は州が負担する一方、訓練生は職業訓練を受けた企業に就職するわけではないが企業内での職業訓練費用は企業が負担し、訓練生に対する報酬も支払われている。雇用機関は訓練生の仲介及び相談支援を行っている（厚生労働省「2017年海外情勢報告 第3章欧州地域にみる厚生労働施策の概要と最近の動向 第2節ドイツ連邦共和国」から転記）。

### 【所感】

こういう施設が日本にあるだろうかと思像しながら話を聴いた。日本でいえば、児童養護施設か里親村に児童家庭支援センターと保育園が併設され、子どものためのカルチャーセンターも付設されているところということになるが、そのような取り組みがどれほどあるだろうか。

SOS子どもの村ベルリンの良さは、地域の誰でもが立ち寄れるし、活動に参加できる場であり、かつ相談支援につながるることができる場であることだろう。それも多国籍の家族支援を意識的に追求し、保育園では異文化交流を積極的に推進している。地域の中で親子を支援するための幅広い活動視野と、早期に支援が必要な家庭を把握しようとする姿勢には感銘を覚えた。

こうした複合的な施設による取り組みが、日本においても広がることを願いたい。大阪市西成区の子どもの里は児童館とファミリーホームと緊急一時保護などの機能が複合的に融合して取り組まれ、地域に根差している。そのような活動の必要性を、ベルリンの地であらためて実感した。

また、学校と連携協働した取り組みがなされている点は、ドイツ児童保護連盟ベルリン支部でも同様に印象に残ったが、ここでも教育と福祉の垣根をはずした取り組みが行われていることが、日本の今後の課題解決のうえで大変参考になった。

## 6. Lebens Welt (移民・難民の背景をもつ児童・青少年の支援団体)

訪問日：2017年9月29日

対応者：イナ・シュタヌラ Ina Stanulla (プロジェクト開発・報道担当)

<http://www.lebenswelt-berlin.de/>



インタビュー風景

### 1. 団体の概要

- 1999年に設立。それ以前は青少年局が組織内で対応していた。法人の形となり現場でのケアができるようになった。法的責任は青少年局が負っている。
- 当団体の設立者は、自らも1970年代に難民としてドイツに来て育った。青少年期のドイツではうまく社会に受け入れられなかった。それを何とかしたいと設立。
- スタッフはフルタイムではないが450人いる。そのうち70%は難民としてドイツに来てドイツ人と同じ教育を受けた人たち。当団体は50か国語での対応が可能であり、多言語環境を用意している。

### 2. 団体の理念

- 異文化間交流と民主主義の開かれた教育がポイント。
- 人間は誰でも違うということを強みにする。ひとりの人の中には何かがある、それを引き出していく社会教育の実現。
- 支援する方たちは社会で展望が見えない人たちなので、上記の点を重視している。
- 政治と宗教には関与しない。

### 3. 活動内容

- ベルリン市内に5か所の事務所を置き、ベルリン市全体をカバーしている。
- 青少年局からの依頼を受け、社会福祉士が家庭を訪問して支援を行う。1年間で1200家庭に実施。
- 6か所のKITAも持っている。600人の子どもを受け入れている。
- 学校でもカウンセリング実施。学校に所属するカウンセラーと協働で支援する。専門家が必要な場合などに実施。

○2015年からシリアとアフガニスタンの難民を多く受け入れた。両親を同伴していない15～18歳が一つのアパートに60～90人緊急で入居した。その後は一つのアパートに3人居住。現在は30人に支援を提供。学校終了後から夜間までの時間帯を通いで支援している。最近はアフリカからも来ている。

#### 4. 青少年局からの補助

○1時間単位で青少年局から経費が出る。以前は1事例に10時間程度かけていたが現在は5時間程度。経費補助は、専門性によるが、1時間当たり19ユーロ。ベルリン市の標準給与に基づき、専門性にもより決まる。標準給与はある全国団体が自治体ごとに決めている。

#### 5. 難民の子ども支援の現状

- 移民・難民の子どもの場合、親が子どもをドイツに送って仕事をさせ送金をさせる目的がある。しかし、ドイツでは勉強した後に資格が取れるため、ドイツのシステムに適応できない現状がある。
- ドイツでは一人一人が大切、個人に焦点を当てた教育だが、難民の人はドイツの一人ひとりを大切にする思想が理解できず、集団を大事にする。その文化の違いの理解を得ることが難しい。
- 子どもたちはドイツ語を学ぶスピードは速いが、両親は難しい。争い事があった時は感情が高ぶり母国語でないと話せない。そこでかけはしになるために母国語が話せるスタッフが必要。
- 親の失業や貧困のために問題が起きることが多い。また、ドイツ人に受け入れられていないと感じる。
- 子どもが服装や言葉で小学校になじめない。クラスで受け入れられていない状況に気づいた教師が青少年局に連絡し、こちらに支援依頼が来る。
- 難民法で権利保護を規定。申請すれば保護を受けられる。
- 1960～1970年代にトルコの労働者を多く呼び込んだ。家族も呼んでよいという法律があり、あとから来たトルコ人家族が言葉が話せないために受け入れられなかったという問題があった。
- ドイツで働くためには、ドイツで取った資格でなければ認められないため、他国で資格を持っていても入国後に再度勉強が必要。

#### 6. ドイツの子ども保護の現状

- 親にはサポートを受ける権利があり、青少年局から民間団体に支援の依頼があった場合は100%青少年局から経費が出る。ケースごとに支払われる。
- 子どもを分離しても、基本的には家庭に返すのが一番良い。家庭に入って行うケアをしながら家庭に返す。
- フレーゲファミリア（Pflegefamilie 里親）で養育されている割合は変動している。
- 子どもの緊急ヘルプのホットラインは違う団体が運営しておりコラボレーションしている。虐待されており緊急ケースの電話の場合は、ホットラインから警察に連絡があり、警察が保護する。その判断はホットラインがする。ホットラインからこちらにも援助がほしいと連絡が来ることがあるが、

その場合は青少年局とコンタクトをとる。どちらに連絡があったとしても連絡を取る。

- ホットラインのチラシはドイツ語の他に、アラビア語・トルコ語・ロシア語のものがある。ベルリンには160か国の国籍の人がいる。
- 青少年局からは電話で連絡がある。ドイツ語以外で援助を求める人の場合は青少年局が言葉がわからないことがあり、こちらに話せる人はいないかと連絡がある。
- サポートプランは青少年局と通訳とこちらの担当者と家族が集まって作成。プランは最低4～6週間の間に一番初めのプランを作成しなければならない。その後半年でチェックをし、継続するかプランを変更するかを検討する。半年毎のサイクル。これは法的に定められている。3年半～4年が平均の期間。
- チェックをするのは青少年局だが、人手が足りずケースがたまっていて、十分対応できない状況にあり、こちらに依頼があることもある。最終責任は青少年局が負う。
- 子どもの分離の判断は青少年局が行う。家庭をこちらで見ているので意見は求められる。
- こちらから青少年局に電話で状況報告。半年に1回のチェック時にはレポートを出す。

## 7. 家庭訪問支援

- 以前10時間程度の訪問ができたころは、いろいろな支援を行った。経済的サポートのドイツ語での申請手続きなども支援した。現在は訪問時間が少ないのでそこまではできない。まずは親子関係での子どものケアを優先し、子どもが社会の中で可能性をいかに伸ばすかという方策を立てる。家庭全体の中での子どもという視点でケアをする。
- 例えば学校に行かなくなって支援要請があった場合に、子どもと話して起きられないとなると目覚まし時計を持っていくなど、次の一歩が踏み出せる橋渡しの役割を果たす。
- 親がアルコール中毒で精神障害がある家庭で7歳の子どもが買い物をしなければならないと相談があったような重い事例もあった。

## 8. 青年の就労サポート

- 自立のために職業が大切。就労するための教育サービス団体とコラボレーションする。そこからの支援要請もある。
- 自分が何をしたいかを聴き、どのようにすればよいか、どこの学校で実現するか、現実化させる。
- 難民に職業をとという団体があり、企業と面談して仕事につなげる。
- なかなか困難な状況がある。

### 【所感】

移民・難民に対する様々な取り組みを、移民・難民出身のスタッフを多く有して提供している当団体の姿勢に感銘を受けた。インタビューに応じていただいた方の情熱的な語りにも、民間団体の思いの強さを感じた。ここでもドイツの民間機関の支援力に気づかされた。それが公的機関とうまくコラボレーションして行われていることも分かった。様々な言語で対応ができるようになっている点は、



今後の日本の支援現場においても取り入れていかなければならない観点である。

移民・難民支援を通してであるが、ドイツの子ども保護システムについても話が聴けて理解を深めることができた。その中で、ドイツでも公的機関のケース数が多くて対応不足の状況になっていることや、民間機関への補助予算が削減されて、支援頻度が半減していることなど、日本とも共通する傾向を見ることができた。ドイツにおけるアウトリーチ支援においてもかつてのような支援内容が行えなくなっているというお話に驚かされた。

インタビューで語られた、「人間は誰でも違うということを強みにする。ひとりの人の中には何かがある、それを引き出していく」というソーシャルワークの理念に強く共感を覚える訪問だった。



図 13 児童保護ホットラインのリーフレット（各国語で記載されている。）

## 7. BIG (女性への暴力防止、被害者支援組織、BIG e.v.:Berliner Initiative gegen Gewalt an Frauen)

訪問日：2017年9月25日

対応者：パトリシア・シュナイダー Patricia Schuneider (代表)

ドリス・フェルビンガー Doris Felbinger (ホットラインコーディネーター)

ヴィープケ・ヴィルトファンク Wiebke Wildvang (ホットライン担当者)

<http://www.big-berlin.info/>



インタビュー風景



様々な言語で書かれたパンフレット



ホットラインのコーディネーターから説明

1993年に創立され、ドイツ国内で先駆的に、家庭内暴力の被害者支援や暴力防止の諸活動に、国・州と連携しながら取り組んできた団体である。入り口にはたくさんの言語で作成されたパンフレット類が並べられていた。ホットラインの部屋や、子どもへの予防教育のツールが並べられた部屋などを案内されたあと、団体創立者を含む専門家からお話を伺った。

### 1. 団体の概要・沿革

○1993年創立。1995年からモデルプロジェクトを開始した。

○代表のシュナイダーさんは始め女性保護施設(女性の家)で働いていた。ベルリンには1976年にでき、

数多く設置された。しかし女性の家が解決策ではないと気づいた。そこで新しいモデルを開拓した。  
○連邦局と5人の専門家（法律家の男性を含む）が設立に携わった。

## 2. 団体の活動理念

- 子どもの保護との関連を意識して取り組んでいる。女性への虐待と子どもの虐待のベースは近いことにドイツではなかなか気づけなかった。女性と子どもを分けずに社会全体で問題を解決する必要がある。
- 対応には客観的な数字が必要だが、統計が警察にも青少年局にもなく、当団体が収集してきた。
- 関係機関の間で対応に関する意見が相違して足を引っ張り合うことが見られた。警察・検察と具体的事例について話し合う必要を感じて取り組んできた。
- 法律的にも裁判官が判断することが難しい面があり、全体的角度から法律を見直す必要があった。
- 夫婦喧嘩という言葉についても警察官がその問題をどこにつなげて解決するか、考え方によって対応の仕方が変わってくる。
- 法律家との話し合いを通じて、当団体の活動を作ってきた。
- 女性への暴力に対して、女性は自分が悪かったと思いがちである。暴力をふるった人に罪があり、考え方を変えていかなければならない。犯罪を行った人が悪いという考え方が必要。社会の中でのとらえ方は変わってきた。
- 政治家を動かすことが必要。政治との結びつきが必要。
- モデルをドイツ全体に広げようとしている。
- 現在は移民・難民の方への対応に視野を広げている。
- 国や州に新しい提案をしていく。それをさらに練っている。

## 3. ホットライン

- 番号は一つで5本の電話窓口がある。誰でも覚えられる一つの電話番号。
- ホットラインは8時～23時まで対応。24時間対応をする予算がない。国内には24時間電話対応をしているところがある。
- 事務所の開室時間は9時～18時。
- 電話の受け手は8人がシフトを組んでいる。コーディネーターが2人。電話の受け手はソーシャルワーカーやサイコロジストの他、社会学や法律の専門家も確保している。
- 昨年度は9,000件の電話相談があった。

## 4. 女性保護対応

- 警察は男女ペアで対応。
- 状況によって加害者を連れて行く、家から離れさせる。
- 女性警察官は女性の家に問い合わせ、FAXでホットラインに送る。
- 子どもがいる場合は警察から青少年局に連絡し、青少年局が子どもの対応を決定。母親と一緒に

くかどうかを決める。子どもが混乱しており家族から離れる必要がある場合は青少年局が判断。

- 子どもの虐待とも関連している。女性の家への入所が解決策にはならない。
- 事件後14日間で今後のことを決める。
- 加害者が家に入れなくするように、加害者を排除する法律がある。また、被害者が加害者と一緒にならないように、半年間は接近してはいけない法律がある。悪いことをした人が出ていくという考え方。15年前に男性が退去する法律が変わった。
- 警察は相談電話を紹介してくれる。つないでくれている。
- 当団体が法廷への同伴サービスもしている。

## 5. 女性の家

- ベルリン市内には女性の家（シェルター）が6か所ある。全て民間。延べ1000人の保護。女性と子どもと一緒に入所できる。無料。来年度1か所新設予定。
- また、50のアパートで450人分の支援がある。
- ベルリンでは家賃が高騰しており、女性の家を出られる人も家賃のために出られず、他の人が入れないという状況が見られる。
- 職員はNGOの職員だが、ベルリン市から費用の補助がある。
- 精神的ケアが必要な方もおり、何日滞在するかわからないため、計画を立てにくい。
- カウンセラーが何人かおり、コンサルタントをする。
- 入所している女性は自分が悪いからこうなったと思いがちなところがポイント。話を聴く中で自分が悪いわけではないと気づくことが多い。様々な国、宗教、文化背景の違う人がいる。

## 6. 加害者支援

- ベルリンでは年に15,000～20,000件の女性への暴力ケースがある。
- 対応している団体は一つだけ。
- 男性で関わる人が少ない。
- ベルリン州以外では取り組みが進んでいる州もある。例えば、加害者に義務を与えてコースの受講を提供するところもある。検察が裁判で刑事罰にする代わりに、義務を与える取り組みもある。命に係わる罪は消えないが。しかし、国全体の動きにはならない。
- 社会全体のシステムの中で加害者も含めたベースを構築していきたい。社会全体での防止を考えていきたい。

## 7. 予防教育

- 暴力防止のために、小学校でワークショップを実施している。
- 子ども向け、保護者向け、教員向けそれぞれに行っている。
- 教材やDVDを作成している。

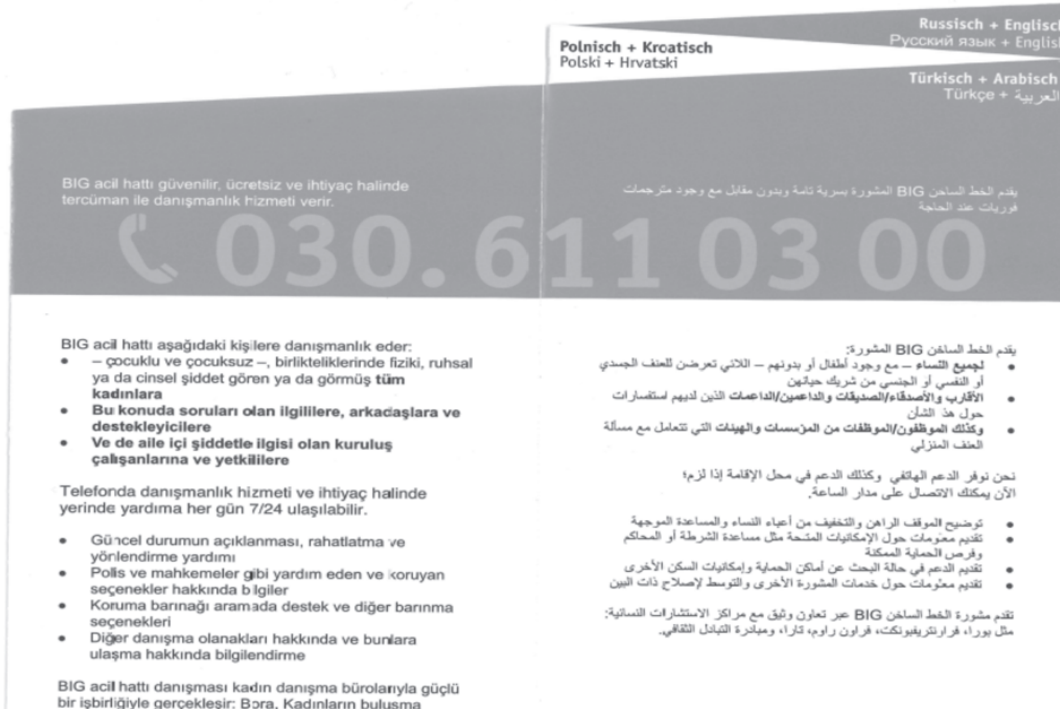


図 14 ホットラインのリーフレット（9 か国語で記載されたページが折りたためるようにできている。）

【所感】

家庭内暴力の被害者支援や予防教育まで、幅広く取り組んでいる民間団体であった。青少年局（行政）や警察、裁判所とも密接に連携した取り組みを構築してきていることがわかった。多国籍の住民が居住するドイツの環境のため、多くの言語で対応できるように工夫もなされていた点に感銘を受けた。また子ども向けの教材は、親しみやすくユニークなものが多数用意されており、研究開発に尽力されてきていることにも感心した。

家族意識や男女役割分担意識が強い点や、男性からの暴力に対して女性は自分が悪いととらえてしまう現状など、日本にも共通する社会背景が感じられた。そうした中で、女性に寄り添って気づきを促している取り組みとともに、社会全体の意識を変革していく必要があるとして、広い視野を持ってソーシャルアクションを起こしている点にも学ぶべきものがあると感じた。ドイツでは加害者排除が法に定められていることを知ることもできたが、日本での参考とすべきであろう。



## 8. セントヨーゼフ病院ベビークラッペ (St.Joseph Krankenhaus babyklappe)

訪問日：2017年9月28日

対応者：エレイン・ショーニング Elaine Schöning (ハイルペダゴグ)

訪問したセントヨーゼフ病院は、年間患者数約74,000人、入院ベッド数495床を擁するベルリン最大のカトリック系総合病院である。小児および青年の医学や産科および産科の精神保健を専門にしていると病院のホームページには記載されている。周産期センターでは未熟児や新生児の疾患に対する最高レベルの医療を提供しており、世界保健機関（WHO）とユニセフから「赤ちゃんにやさしい病院（Baby Friendly Hospital）」に認定されている。2016年に約4,500人の出生数があった。

同病院にはベビークラッペが併設されており、その担当者から話を伺った。担当の方の職種はハイルペダゴグ（Heilpädagog）と名乗られたが、ドイツでは障がいを持つ人々を教育・支援する療育士を指しているようである。通訳は「養護教諭」と訳していた。ハイルは「治る」の意味であり、施設や病院で働くソーシャルワーカーのようなものだと説明があった。恐らく、日本でいう医療ソーシャルワーカーと同様の職務であると思われる。

ベビークラッペは病院の裏側、人通りの少ない通りに面して設置してあり、小さい看板は出ていたがよく見ないと気づかないものであった。植栽や板壁で保護されて目立たず、板壁に沿って奥の方まで入っていく構造になっていた。その先の病院壁に、解説版があって、扉を開けるとベッドが見えるようになっていた。ベビークラッペの見学後に話を伺った。



ベビークラッペの入り口



ベビークラッペの預け入れ窓口



病院の内側から見たベビークラッペ  
(病棟とはカーテンで仕切られている)

## 1. ベビークラッペについて

- 当病院に2001年に設置された。ベルリン市内には現在5か所ある。この間に67人預かっている。この病院では昨年度は1件だった。
- どのベビークラッペでも対応の流れは同じ。預かった赤ちゃんはすべて同じ待遇を受ける。
- 赤ちゃんの責任は各区の青少年局が持つ。12区の青少年局が1か月ずつ交代で担当する。
- 費用は病院が負担する。
- 預けられた子どもは、できるだけ早く青少年局とコンタクトをとる。里親を探す。
- ベビークラッペのPRはあえてしない。2014年以降、宣伝しなくなった。

## 2. 内密出産法制定後の状況

- 2014年の内密出産法制定によって、ベビークラッペの利用が減った。内密出産法によって精神的に楽になったのではないか。
- 妊娠30週目に講習会があり、その場で伝えているので、気が楽になるということも背景にあるのではないか。
- ベビークラッペは将来的に必要ななくなるのではないか。

## 3. 妊娠期からの相談支援

- 出産の前と後でケアをする。妊婦には講習をしている。
- 出産後3～5週間、3～5か月でコンタクトをとる。
- 相談電話を受けている。ホットラインがある。ネットワークとのコンタクトをとる。ネットワークが虐待防止に役立つ。
- 5病院でもネットワークを組んでいる。
- 子どもが成人するまでコンタクトを保って情報を伝える。その予防サポートにより、1人当たり2万ユーロかかるところが8,500ユーロに削減できる効果がある。
- 心配な人には母子手帳（ムターパス、Mutterpass）にシールを張り（当該者にはわからない）、病院に来なくなって他の区に行ってもわかるようになっており、ケアができる。ネットワークができ

ると、連携してケアが可能になる。18歳まで続くことがあるので、そのためのネットワークを作ろうとしている。これはBabylotsinnen（直訳すると赤ちゃんガイド）というプログラムである。

○二人目の妊娠では、前回妊娠のことがわかっているので、早めに把握してケアができる。

### 【所感】

通訳はこの分野に詳しくないため、内容を伝えることに苦勞されている様子だった。そのため十分に質問内容が伝わらず、正確に状況を把握することが難しかったのは残念だった。

日本の慈恵病院の「こうのとりのゆりかご」の原型になったベビークラッペと直近のドイツの新しい動きである内密出産法について関心を持って訪問した。ベビークラッペに預けられた後の対応が、青少年局との連携でシステム化されていることがわかった。また、内密出産法制定により利用が減っているという実情も聴けた。

一方で妊娠期からの相談支援を18歳まで継続する必要性が語られたことは、日本における現在の妊娠期からの相談体制構築に重なるところがあり、両国が同じ問題意識で取り組みを進め始めていることを感じた。Babylotsinnenというプログラムについては、より深めた情報を得たいものである。

ベビークラッペを持つ病院が妊娠の悩みに関する相談を受けているのかどうか、どう対応しているのかについては質問したものの正確な回答が得られなかった。また、妊娠期からのケアの中身についても、十分な情報を得られなかった。ドイツの匿名出産やベビークラッペ、そして妊娠葛藤相談所の取り組みや、内密出産法施行後の状況をさらに詳細に調査し、日本での対応の参考にすることが今後も引き続き求められている。

## IV. おわりに～視察を通して見たドイツの児童福祉

わずか1週間の滞在であり、1か所につき1時間半の訪問時間で、しかも通訳を介してのインタビューのため、十分な情報を得るまでには至らず、得られた情報だけでベルリン市（ひいてはドイツ）の全体像を把握することは困難であった。本報告書では聴き取れた情報から描かれる一断面をとらえたに過ぎないだろう。それでも現地で得られた情報は新鮮であり、驚きや感銘を持って受け止めることができた。

以下ではドイツの児童福祉について、得られた情報からその特徴を整理して述べてまとめとしたい。

### ①対象となる年齢幅の広さ

ドイツの児童福祉の基本法は社会法典第8編（児童並びに少年援助法）であったが、その対象範囲は26歳までと広い。教育を受けている間は26歳まで児童手当も支給される。児童手当は所得制限のない普遍的な制度となっている。

日本では18歳以降の自立に困難を抱える青年が多くみられ、その支援方策が課題となっている。法的な後ろ盾が乏しく、権利義務関係も不安定なままの生活を余儀なくされる事例が多い。ドイツでは支援対象を広くとらえることで、この問題をクリアしている。日本においても、児童福祉法改正において年齢幅の拡大が検討されたが、成人年齢引き下げとの関係から実現しなかった。あらたに「青少年福祉法」とでも呼ぶべき法規定整備の必要性も提起されている。

自立へ向けた年限が延長しており、家庭基盤の乏しい青年の不安定な生活状況も考え合わせるときに、法的な解決が求められており、ドイツの制度を参考に検討する必要があると考える。

### ②「子どもの福祉の危険」概念

ドイツでは虐待を狭くとらえず、子どもに生じる養育上の課題を広く「福祉の危険」としてとらえて対応している。そのため虐待の統計は存在しない。日本では「虐待」という用語のイメージの強さから、児童相談所の取り組みが強制的な介入をまずは想起させる面がある。そのため必要な支援の導入に支障が生じる場合もある。

国際的にはマルトリートメントの考え方が取り入れられているが、ドイツのように幅広く子どもの問題を捉えて、家族への支援を検討するというスタンスが、子どもや家族と協働した支援の取り組みにつながる可能性を広げているのではないだろうか。日本での用語の使い方や概念の整理をより進めることが求められていると感じる。

### ③民間団体の活発な活動

ドイツの支援の主体は民間団体であった。これは、伝統的な民間団体の活動の広がり背景にあって成立しているものであろう。宗教的な背景もあるだろうが、民間団体の中には、学生の活動から発



展したものや移民・難民の当事者が始めた活動などが見られた。こうした自主的な取り組みが社会で認知され、寄付も集まり、行政の支援も得て継続できる基盤が整っていると思われる。

日本に直ちに取り込むことは社会基盤の成熟度から困難な面があるだろうが、日本においても行政だけではなく民間団体の活動を活性化することで、従来は支援につながらなかったケースに支援を届けることが可能になる。

ドイツの民間団体の活動は、青少年局からの委託費で多くが賄われていた。民間団体の取り組みの専門性が高いこともあるだろうが、行政がきちんと位置づけて提携していることは、日本の今後の方向性として取り入れていくことが必要であると考えられる。

#### ④民間団体と行政との協働

上記にも述べたが、民間団体と行政との連携協働が進んでいる。青少年局が保護の責任を持ち、実際の支援は民間団体が行うという役割分担が定着しているようであった。

青少年局も家庭訪問などを通じた支援を行っているようであり、ケースによっては民間団体と並行して支援をしていることもあると、訪問先のインタビューでは聞いた。その際に、考え方の食い違いや葛藤が生じることもあるようであった。

青少年局と民間団体との意思疎通の取り方や、具体的なケース支援の進行方法についてより詳しく聴きたいところであったが、聴けなかった。日本のこれからの民間と行政の協働支援を展望する上で、さらに調査して参考にしたいものだと感じる。

#### ⑤裁判所の関与

ドイツの民法では、子どもの措置は裁判所の任務とされている。日本と比べて、その基本的な仕組みに相違がある。子どもや保護者の意向と合わない場合は、すべて裁判所の判断に従って、その後のケース進行が定められる。在宅支援においても、意向が一致しない場合、裁判所が決定を下すことができる。

日本ではなかなか裁判所の関与が進まず、2017年の児童福祉法改正でも部分的なものにとどまった。海外諸国の制度と比較して、この点は日本の制度の大きな弱点である。ドイツの裁判所の取り組みを調査して、日本の制度改正の参考にしていける必要がある。

#### ⑥子どもと家族からの支援要請

ドイツにおける子どもと家族への支援は、子どもや保護者からまずは支援を求め、それに対して青少年局が応じる組み立てになっている。青少年局が介入する事例においても、その基本構造は変わらない。そのため、子どもや保護者の支援計画への参画が保障されている。それらが社会法典第8編（児童並びに少年援助法）に定められていることが特徴である。

日本では介入と支援とのスタンスの区分や統合のあり方が混乱しており、市区町村や児童相談所の取り組みにおける課題となっている。ドイツでは子ども虐待の特別法が存在せず、児童福祉法に当たる法律一本で対応している背景もあって、支援のスタンスが基本になっていると感じられた。その中



で、意向が一致しない場合に裁判所が対応するという仕組みになっている。

どの訪問先でも、家庭で養育されることが最善であり目標であることが語られたが、その理念は徹底していると感じられた。日本での今後の虐待対応の方向性を検討する上で、子どもと家族の参画を保障するドイツの姿勢に学ぶことが必要ではないかと感じた。

## ⑦里親と施設とのバランス

視察した9月は、日本において「社会的養育ビジョン」が提案された直後であり、視察メンバー同はその重い課題を抱えながら現地でのお話を聴くこととなった。「社会的養育ビジョン」は里親養育を大前提として急激に促進しようとするものである。あたかも里親養育と施設養育とが二者択一的にとらえられている面が否めない。

ドイツでの里親委託は代替的養護の半分弱であり、年齢の高い子どもたちは施設養護の方が多かった。3歳以下の子どもは里親を優先したいという理念があるようであったが、ドイツでも里親数が減少しており、また里親ドリフトが見られ、家庭背景が複雑な子どもは里親養育では対応が難しく、里親だけでは質的にも量的にも難しいと語られた。また、年齢の高い子どもは施設を選択することが多いことも語られた。現在は施設における養育の改善を図っていることが政府のインタビューで説明された。

里親と施設の養育のバランスが取れている印象であり、現実的に子どもの養育場所を選択していることがわかった。日本のこれからの方向性を探るうえでは、ドイツの現実的な考え方を参考にする必要があるだろう。なお、今回の視察では、施設、里親、区の青少年局が入っていなかったため、具体的な養育状況や課題などを調査することができなかった。施設養育は日本に比べて、小規模化が進んでいると思われる。今回訪問できなかったことは残念であるとともに、あらためての調査の必要を感じる。

## ⑧施設における不適切養育への反省と補償

かつてのドイツでも、施設における養育において不適切な行為が見られ、その被害に長く苦しんでいる方たちが存在することがマスコミでも取り上げられて大きな問題になっていた。それに対して政府は真摯に対応し、その反省の上に施設の改善を進めようとしているだけでなく、過去に被害を受けた方たちへの補償を行っていた。連邦政府担当者は当事者の話を聴いて「本当にひどい状況だったと思う」と語っておられた。政府として基金を設けて補償を行っている姿勢に感銘を受けた。

## ⑨懲戒権削除と体罰禁止

ドイツでは早々と1957年に懲戒権が削除されている。また、子どもへの暴力禁止規定が2000年に定められている。

日本では民法の懲戒権の削除が実現せず未だに残存しており、また体罰禁止法制も未だに実現していない。法規定の存在は、時間をかけながら社会の認識を変えていく力を持っている。

日本における懲戒権規定の廃止と体罰禁止法制定に向けて、諸外国の規定が社会に与えている効果

を探りながら、検討を進めていくことが必要だろう。

## ⑩福祉と学校との協働

日本では、児童相談所や市区町村の子ども家庭相談現場と学校との間での相互理解に困難を抱え、意思疎通がスムーズにいかない現状が見られている。その克服は大きな課題となっているが、ドイツでの特に民間機関へのインタビューでは、福祉機関と学校とが軽々と垣根を越えて協働できていることを感じた。ドイツ児童保護連盟ベルリン支部での、KITA と学校とによる取り組みや同支部の小学校における活動、あるいは SOS 子どもの村ベルリンでの学校と連携した取り組みなどがあげられる。これらは民間団体の融通性のある活動形態のために実現できているのか、教育サイドの話も聴いてみたいところである。

また行政組織として、ベルリン州では学校と青少年局が同じ教育・青少年・家族局内の組織であることも壁を取り払うことにつながっているのかもしれない。連邦政府へのインタビューでも教育施策に関する話がなされていた。

第Ⅱ章で、ドイツの児童福祉の基本理念がソーシャルペダゴジーであることに触れたが、教育と福祉を横断するこのような理念に基づいていることが、教育と福祉を融合させることにつながっているのではないかと考えられる。施設での取り組みは「施設教育」と呼ばれているし、施設や相談現場の資格としてソーシャルペダゴグ（社会教育士）が上位資格として位置付けられている。福祉の領域にも、むしろ「教育」（能力を引き出すという意味での Erziehung、むしろ「養育」に近い）という理念が前面に押し出されている印象を持った。日本にはないドイツ（ヨーロッパ大陸諸国に共通の理念かもしれない）の特徴の一つであろう。日本での教育と福祉の架橋をどう構築していけばよいのか、ドイツを参考にしながら検討していきたい。

## ⑪デイグループケア

ドイツにおける青少年局の措置に含まれるこの支援類型が興味深い。「家庭外教育援助」の中に位置づけられるのだが、施設入所ではなく在宅の状態、日中の一定時間を施設に滞在し、家庭で充足されないケアや学習の補習、セラピーなどが行われる。日本では、子ども食堂や無料学習支援などの居場所づくりの取り組みが、民間のボランタリーな活動として広がっているが組織的ではない。それが拠点を設けて、制度的にも費用面でも保障され実施されていると言えよう。これが青少年局の責任のもとに行われるわけであろう。こうした取り組みがあることで、地域での在宅生活を維持できる家庭は多いことと思う。参考にしたい取り組みである。

## ⑫複合的な地域支援拠点

SOS 子どもの村ベルリンに代表される取り組みは、地域の拠点が複合的な支援要素を持ち、幅広い子どもと家族を対象に様々なレベルの支援を届けられるものとして有効なものと感じた。日本で考えるとすれば、児童館が多機能化したものであったり、児童家庭支援センターに様々な機能が付加された形態を想定できるだろうか。大阪市西成区の子どもの里などは先駆的な取り組みと言えよう。しか

し人員や費用を要するこうした取り組みを行うことはたやすくはない。このような取り組みがドイツでどのくらい広がっているのかは定かでないが、日本での地域多機能支援拠点の取り組みの参考としていきたい。

### ⑬内密出産法制定の効果

2014年の内密出産法施行後、ベビークラッペへの預け入れ数が減少しているというお話を聴けたことや、匿名で医療が受けられるために妊婦と胎児の医療ケアが保障され早期の支援が可能となったという連邦政府の評価を聴くことができた。

ただ、ドイツにおける妊娠葛藤の相談から、妊産婦と子どもへの支援、内密出産の具体的な実例や養子縁組の支援など、詳細に聴きたいことは多かった。妊娠葛藤相談所や他のベビークラッペ、青少年局の具体的取り組み事例など、今回訪問できなかった機関でのインタビューがさらに必要である。またの機会に譲らざるを得ないのは残念だった。

### ⑭ナチス支配への反省

視察先の多くで、現在の制度にこの視点が活かされていることを感じた。連邦政府と自治体との対等な関係性、行政と民間団体との間の補完性の原理、家族への介入に対する慎重な姿勢、子どもの自立心を重視し自分で考えることを大切にされた教育理念など、ドイツ社会のあらゆる面に貫徹されて現在のドイツの各種制度を形作っていることが強く印象に残った。移民・難民の受け入れとドイツ社会への統合や連邦政府が取り組んでいる民主主義の理解の普及もその表れの一つではないだろうか。戦前社会を克服できていない日本が最も学ぶべき点であろうと思う。

最後に、このような貴重な機会を与えてくださった資生堂社会福祉事業財団のご尽力に心から感謝して本報告書を閉じたい。今回得られなかった情報を得られる機会が訪れることを期待しつつ筆をおきたい。

平成29年度研究報告書

ルーマニア・ドイツの  
児童福祉制度視察報告書  
II. ドイツ連邦共和国編

平成30年7月31日発行

発行 社会福祉法人 横浜博萌会  
子どもの虹情報研修センター  
(日本虐待・思春期問題情報研修センター)

編集 子どもの虹情報研修センター  
〒245-0062 横浜市戸塚区汲沢町983番地  
TEL. 045-871-8011 FAX. 045-871-8091  
mail : info@crc-japan.net  
URL : <http://www.crc-japan.net>

編集 川松 亮

印刷 (有)創文社 TEL. 045-716-0018