



児童養護施設等で暮らす子ども・若者の「自立支援」について：自治体の公的保証制度に焦点を当てて

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2009-08-25 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 神原, 知香 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24729/00003188

児童養護施設等で暮らす子ども・若者の 「自立支援」について

—自治体の公的保証制度に焦点を当てて—

大阪府立大学大学院社会福祉学研究科博士後期課程

神原知香

1. はじめに

1997年の児童福祉法一部改正により、児童養護施設、母子生活支援施設の機能に、入所者の「自立支援」が付与された。また、児童自立生活援助事業（以下、一般的な呼称である自立援助ホームと記す）が第二種社会福祉事業として法定化される等、児童養護施設等で暮らす子ども・若者に施設等での生活から社会生活への円滑な移行を保障していくことが、従来にも増してクローズアップされることとなった¹⁾。さらに最近では、2004年12月に公布された改正児童福祉法に、児童養護施設等退所児童等に対するアフターケアの充実、自立援助ホームの整備拡充等が盛り込まれた。

児童養護施設等を退所していく子ども・若者の生活が援助されていく過程では、家庭へ戻る、あるいは他の施設等へ入所する場合等を除き、就労先と住居を確保することがまず何よりも必要となる。就職や賃貸住居入居時には概して保証人が求められるが、施設等で暮らす子ども・若者のうち、特に、「自活による退所」となる子ども・若者の場合には、保証人となる保護者や適当な親族を得ることが難しく²⁾、彼ら彼女らに保証人を確保することは、施設等での生活から社会生活への円滑な移行を保障するうえで回避できない課題の一つとして指摘されてきた。しかし、従来、児童養護施設等における保証人確保の問題(以下、保証問題と記す)を詳細に扱った論文としては、小倉勝治「身元保証制度の創設をめざして—東社協予対委の『身元保証等引受に関する調査』結果から—」（「児童福祉研究21」、1995年、128-140頁）が唯一であり、近年の状況が充分明らかにされているとは言い難い。

「自立支援」への関心が高まっている昨今の状況をふまえると、保証問題

について改めて調査を行い、その現状と課題を明らかにすることが必要と思われる。そこで、本稿では、まず、自治体の公的保証制度（以下、保証制度、もしくは制度と記す）に関する調査の結果を整理し、今後の研究の足がかりをつかむことをめざした。

2. 調査の概要

本調査は、2005年3月28日より全国の都道府県、政令指定都市（以下、自治体とも記す）を対象として開始した。調査は現在も継続中である。

制度の保有状況を直接各自治体へ問い合わせる前に、まず、各自治体が運営しているホームページから児童養護施設等在所児童等に関する保証制度の有無を調べた。その結果、本調査の対象である61の自治体のうち、28の自治体（うち2は政令指定都市）が就職時の身元保証に対応する制度を有していた。また、社会福祉関係の雑誌、資料により、さらに3つの自治体（うち1自治体は、先の身元保証に対応する制度を有している自治体と同じ）が就職時の身元保証、高等学校等入学時の身元保証または、アパート等住居賃借時の連帯保証に対応する制度を運用していることも明らかとなった（所管先も同時に把握した）。

次に、ホームページから得た情報をふまえ上記の28の自治体に対し、制度の運用状況、所管先を電話、電子メールを用いて問い合わせた。その結果、あらかじめ制度の存在を確認していた28の自治体全てが制度を運用していることが明らかとなった。一方、制度の保有状況が不明であった残りの31の自治体へも児童養護施設等在所児童等の就職もしくはアパート等住居賃借時等に対応する保証制度の有無を電話、電子メールを用いて問い合わせた。その結果、31の自治体は制度を有していないことが明らかとなった（2005年5月末現在）。

制度を有している30の自治体に対しては、まず、制度の内容が文書化されたものを入手した。その際、自治体が運営しているホームページ上で掲載されている場合は、その内容が最新であるかを確認し、掲載されていない場合は、直接の訪問、郵便、ファクシミリ、電子メールにより入手した。質問の内容

は主に次の8点であり、電話、電子メールを用いて問い合わせた。

- (a) 制度が整備された経緯
- (b) これまで（2005年5月末現在）の利用実績
- (c) そうした利用実績となった背景
- (d) 制度における児童等を定義する法令の特定
- (e) 申請の過程（手続きの詳細、審査機関）
- (f) 各自治体における保証人確保の現状
- (g) 制度の内容を広報するパンフレット等の有無
- (h) 類似する制度の有無

なお、(b)これまでの利用実績を把握する時点が2005年5月末現在であるのは、質問紙の送信時期が6月中旬であったことによる。また、(h)類似する制度の有無を質問しているのは、東京都が就職時の身元保証に対応する制度と、就職時の身元保証、高等学校等入学時の身元保証または、アパート等住居賃借時の連帯保証に対応する制度の2つを有しており（調査開始前に把握）、東京都と同様の自治体が他にもあるのではないかと考えたことによる。問い合わせの際には本調査の目的を伝え、制度の内容や質問に対する回答を本稿に掲載することの適否、回答の内容を自治体の所管先を表記したうえで本文中引用することの適否を確認した。

3. 調査の結果

公的保証制度を有している30の自治体のうち、東京都のみが2つ制度を有している^{3) 4)}。各自治体では、条例、規則、規程、事業という様々な形で保証への対応が行われているが、本稿では便宜上、これらを総称して制度と記す。

(1) 公的保証制度の創設

就職時の身元保証とは、「第三者が、雇用契約に伴い、被用者のために使用者の被るであろう損害を担保すること」を指す⁵⁾。従来、日本では、雇用契約を結んだ際に身元保証書の提出を求めることが広く行われてきた。現在

も慣行として残されている場合があり、特に金銭・機密情報を扱う会社(店舗のレジスター、会計・経理業務等)では提出を求めることがある⁶⁾。ただし、身元保証契約は、雇用契約とは別個のものであり、法令上締結の義務はない。そのため入社する側は提出を拒否することができるが、企業側にも採用の自由があることから、提出を拒んだことを理由に採用を拒否できるとの指摘もある⁷⁾。

①制度一覧

こうした身元保証に対応する制度を有している28の自治体のうち、2005年8月5日現在で質問への回答が寄せられているのは次の20の自治体である。

表1 就職時の身元保証に対応する制度一覧(2005年5月末現在)(制定順)

	自治体	制定年	制度の名称
1	東京都	1955年	遺児等の身元保証に関する条例
2	新潟県	1955年	新潟県母子家庭児童等の身元保証に関する条例
3	大阪府	1955年	大阪府父母のない児童等の身元保証による損失てん補に関する条例
4	福岡県	1955年	母子家庭児童等の身元保証規程
5	岩手県	1956年	児童の身元保証事業による損失補助に関する条例
6	埼玉県	1956年	埼玉県母子家庭等年少者の身元保証に関する条例
7	石川県	1956年	石川県遺児等の身元保証に関する条例
8	福井県	1956年	福井県母子家庭等の児童の身元保証に関する条例
9	長野県	1956年	長野県母子家庭児童の身元保証に関する条例
10	広島県	1956年	児童の身元保証に関する条例
11	高知県	1956年	身元保証に関する条例
12	佐賀県	1956年	父母のない児童等の身元保証に関する条例
13	長崎県	1956年	長崎県母子家庭等母子の身元保証に関する条例
14	宮崎県	1956年	父母のない児童等の身元保証に関する条例
15	鹿児島県	1956年	母子家庭等年少者の身元保証に関する条例
16	愛媛県	1957年	愛媛県母子家庭児童等の身元保証に関する条例
17	熊本県	1959年	熊本県母子家庭等の児童の身元保証に関する条例
18	秋田県	1960年	秋田県母子家庭児童の身元保証に関する条例
19	島根県	1976年	児童等の身元保証に関する規則
20	福島県	1979年	福島県要保護児童の身元保証に係る損失補てんに関する条例

この表では、現在廃止が検討されている等、制度の実体が不確定な自治体もあり、調査した全ての自治体の制度を記載していない。

②制度が整備された経緯

大半の制度は、1950年代半ば頃から1960年までの間に整備されている⁸⁾。『労働省史』（2001年）には、「戦争の影響を受け、終戦後、両親又は片親を欠く児童等は多数にのぼり、その多くは、家庭が富裕でないことから、中学校卒業後就職を希望したが、単に親がないという理由でその受け入れを拒む事例が相当みられた。昭和29年秋の不況下の緊迫した雇用情勢の下では、これら児童の就職が特に困難となることが予想されたので、政府は、11月に身元保証の依頼、長期にわたる職業指導等を内容とする『孤児、母子家庭児童等の就職対策要綱』を策定し、対象児童に対する重点的ケースワークによる職業指導、職業紹介の実施、内閣及び労働大臣から各経営者団体に対するこれら児童に対する不利な取り扱いの廃止と雇用の促進の依頼を行った。また、都道府県、市町村、母子援護会等公私の団体による身元保証制度の実施を推進し…（後略）…」とあり、当時の政府からの指導が大きな契機となり、当該時期に多くの制度が整備されたものと思われる⁹⁾。自治体の中にはこうした状況の中から制度を出発させた後、社会情勢の変化や保証人を確保することにおいて何らかの支援を必要としている児童等の状況をふまえ、制度そのものを新たに創設し直したところや制度の対象を拡大してきたところもある¹⁰⁾。制度が整備された具体的な経緯についてはいくつかの自治体から次のような回答が寄せられている。

・母子家庭の児童の就職問題、特に両親又は片親を欠く児童の就職については、昭和30年当時、一部の雇用主がその家庭環境を問題として就職の門を閉ざす向きもあり、一時大きな社会問題となっていた。昭和30年12月、当時の労働省職業安定局長及び厚生省児童局長の連名で「両親又は片親を欠く児童の就職援護について」が通知され、これらの児童に対する身元保証制度の確立に努めること等によって、母子家庭の児童の就職を容易ならしめるよう措置することとされた。この通知等を基に、本県においても条例を制定した（岩手県保健福祉部児童家庭課）。

- ・戦後の状況下において、子どもの就業に際し、適当な身元保証をする者がいない母子家庭が多いという事情を踏まえたものと考えられます（埼玉県産業労働部雇用対策課）。
- ・県未亡人連盟（母子寡婦福祉連合会の前身）は、昭和29年10月に母子家庭児童就職促進懇談会を開き、父のない子供たちの就職に雇用者側の理解を示した。また、昭和30年10月、同連盟は、母子家庭児童就職促進協議会を開き、県下に17,000ある未亡人世帯の児童の就職制度を検討した。長野県は、母子世帯児童の就職問題が重要なため、各地に就職促進懇談会を開くとともに、条例を制定した（長野県社会部青少年家庭課から頂いた『長野県政史 第3巻』1973年、92、102、208頁より）。

これらの回答は、先に引用した『労働省史』にもあったように、保証制度が戦災孤児や母子家庭児童の就職問題へ対応するために整備されたことをうかがわせるものである。ただし、この時期は戦後日本の母子福祉対策が展開された頃であり、他の自治体から寄せられた回答もふまえると、制度はあくまでも母子福祉対策の一環として整備されたように思われる。一方、次のような回答は、1970年代以降もしくは高度経済成長期以降の新たな問題状況に対応した保証制度の必要から制度が整備されたことを示している。

- ・昭和48年末頃からの景気下降に伴い、就職に際して企業が身元保証を求めるようになり、中でもその傾向はいわゆる弱者の就職に対して一層顕著になった。このような状況の中で、施設や団体等からの要望も高まってきたため、社会情勢の変化に応じる形で制度を制定した（島根県健康福祉部青少年家庭課）。
- ・家族や親類からの支援を受けることができない児童が自立する上での支援体制の必要性が高まったため（福島県保健福祉部自立支援領域児童家庭グループ）。

③制度の概要

就職時の身元保証への対応方法は自治体によって異なる。その概要は表2の通りである。

表2 制度の概要

	身元保証への対応方法	該当する自治体
1	都道府県（知事）が、対象児童等の身元を一定の条件の下保証する。雇用者は、都道府県（知事）が身元保証することを決定した児童等に関し知事と身元保証契約を締結することができる。万一損害／損失が発生した場合、都道府県（知事）は、児童等の雇用者に対して一定の条件の下、一定の限度において賠償／補償／保証する。	東京都、新潟県、福岡県、埼玉県、石川県、福井県、長野県、広島県、高知県、佐賀県、長崎県、宮崎県、鹿児島県、愛媛県、熊本県、秋田県、島根県
2	都道府県社会福祉協議会（会長）が、対象児童の身元を一定の条件の下保証する。雇用者は、都道府県社会福祉協議会（会長）が身元保証することを決定した児童に関し会長と身元保証契約を締結することができる。万一損害が発生した場合は一定の条件の下、一定の限度において賠償する。自治体はその賠償に対し一定の条件の下、一定の限度において補助金を交付する／損失を補てんする。	岩手県、福島県
3	知事が指定する市町村又は団体等が、対象児童等の身元保証を行うこと又は身元保証した者の損失をてん補すること（以下、身元保証等と記す）を実施し、それによって市町村、団体等が受ける損失を自治体が一定の条件の下、一定の限度においててん補する。	大阪府

岩手県と福島県の制度では、都道府県社会福祉協議会と自治体が協働で身元保証に対応する。また、大阪府の制度では、知事が指定する市町村または団体等が身元保証等を行っているが、その団体のうちの一つに大阪府社会福祉協議会がある。同協議会は大阪府の条例に基づき、「府内の児童福祉施設に収容されている児童等が就職する場合にその施設長等が身元保証等を行うことによってうける損失を一定の限度においててん補する」ことを目的とする「児童福祉施設に収容されている児童等の身元保証による損失てん補に関する規程」を定め、1956年2月から運用している。

④制度の利用について

表2の1の都道府県（知事）、2、3の都道府県の都道府県社会福祉協議会（会長）等から身元保証を受けようとする場合には（雇用契約時に身元保

証書の提出を求められることに備える場合、もしくは採用の内定後に身元保証書の提出を求められた場合)、まず、その者が、(a)制度が定義する児童等に該当する、(b)制度が定める被保証人の資格要件を備えていることが前提となる。制度における児童等の定義は表3の通りである¹⁰⁾。表では、母子家庭の児童以外にも、自治体によっては、少年法第24条第1項第1号若しくは第2号により保護処分が付された少年(岩手県)、県立身体障害者リハビリセンターの訓練を終了した者(高知県)等も含まれている。

表3に記載している自治体に限定すると、岩手県、島根県、福島県の制度では、都道府県が児童福祉法第27条第1項第3号の規定により措置した児童が定義に含まれている。それ以外の自治体の制度は、児童福祉施設や里親家庭で暮らす児童を直接定義に含めているわけではない。しかし、たとえば、制度が規定している父母の状況(死亡、行方不明等)により父母からの扶養を受けることができなくなり、その結果児童福祉施設等へ措置された児童が将来就職する際に制度を利用することは可能であり、そうした意味において制度と児童福祉施設等在所児童とは接点がある。

また、制度における児童の定義では、福岡県の制度において「児童とは最終学校卒業後1年以内の者で、満23歳未満の者をいう」と、他の自治体の制度よりも児童の年齢が高く設定されている。その理由は自治体への問い合わせでは明らかに出来なかったが、満23歳未満といえは一般的に4年制大学を卒業した年齢であり、従来、福岡県では、母子家庭児童等の大学進学保障に関して何らかの取り組みが行われてきたことが推測される。

被保証人の資格要件は自治体によって異なるが、たとえば、他に身元保証をする適当な者がいないこと、申請後も引き続き都道府県内(あるいは都道府県内の児童福祉施設)に6ヶ月もしくは1年以上居住していること、知事が指定する地域・区域内で就職しようとしていること等である。そうした資格要件が設けられている理由について具体的な回答が寄せられた自治体を参考にすると、たとえば埼玉県の制度は、「公共職業安定所及び学校の行う職業紹介により就職が確定した者」としているが、これは、「不正な身元保証契約を防ぐため、就職の確定を公的な職業紹介機関に証明してもらう必要があるため」との理由による。また、岩手県の制度では、「県内に引き続き1

年以上居住していること」となっているが、これは、「事業実施主体である社会福祉法人岩手県社会福祉協議会は、岩手県における社会福祉事業の能率的運営と組織的活動の促進や地域福祉の増進を目的とする社会福祉事業であり、本事業は、県内における対象児童の福祉の増進を目的としていること。また、社会福祉法第58条第1項の規定により、地方公共団体が必要と認めるときのみ、社会福祉協議会の損失を保証する支出を行うことができるものであり、その事業内容は、県内の児童の福祉の増進に資するものになっている必要があること」との理由による。

表3 制度が定義する児童等の内容（内容が類似している自治体を制定順に記載）

自治体	制度における呼称	具体的内容
秋田県	母子家庭児童	父（養父を含む。以下同じ）と死別した児童およびこれに準ずる次の各号の一に掲げる児童をいう。①父の生死が明らかでない児童、②父から遺棄されている児童、③父が海外にあるためその扶養を受けることができない児童、④父が精神又は身体の障害により長期にわたって労働能力を失っているためその扶養を受けることができない児童、⑤父が法令により長期にわたって拘禁されているためその扶養を受けることができない児童、⑥前各号に掲げるもののほか、父母ともに前各号の一に該当する児童またはこれらに準ずる児童であって知事が適当と認める児童。なお、「児童」とは20歳に満たない者を指す。
長野県	母子家庭児童	死亡、所在不明、海外抑留中等のため、父母又は父がいない家庭の20歳に満たない者
新潟県	母子家庭児童等	○（※）、父母（実父母及び養父母を含む。以下同じ）と死別した児童及びこれに準ずる次の各号の一に掲げる児童で20歳に満たない者をいう。◆、△、▲、▽、▼、父母が前各号に規定する事情に準ずる状態にある児童。
広島県	児童	母子及び寡婦福祉法第6条第1項に規定する配偶者のない女子の子で20歳未満の者及び●
熊本県	母子家庭等の児童	次に掲げる20歳未満の児童をいう。(1)■、(2)◇及びこれに準ずる次に掲げる児童（◆、△、▲、▽、▼）、(3)前2号に掲げる者に準ずると知事が認める児童。

福岡県	母子家庭児童等	○、●又はこれらと同様の境遇にあると認められる児童。 なお、児童とは最終学校卒業後1年以内の者で、満23歳未満の者をいう。
岩手県	児童	■、児童福祉法第27条第1項第1号から第3号までの規定により措置された児童、少年法第24条第1項第1号若しくは第2号により保護処分に付された少年又は20歳に満たない者でこれらに準ずると知事が認めた者
島根県	児童等	次の各号のいずれかに該当する者をいう。(1)児童福祉法第23条第1項の規定に基づき、知事が保護した児童、同法第27条第1項第3号又は同条第2項の規定に基づき知事が措置した児童、(2)○、(3)20歳未満の者で知事が特に必要があると認める者
福島県	要保護児童	児童福祉法第27条第1項第3号の規定により知事の措置がなされている児童及びこれに準ずる児童(父母又は父母の一方の生死又は所在が明らかでない児童、父母又は父母の一方から遺棄されている児童、父母又は父母の一方が海外にある児童、父母又は父母の一方が精神又は身体の障害により長期にわたって労働能力を失っている児童、父母又は父母の一方が法令により長期にわたって拘禁されている児童、婚姻によらないで母/父となった女子/男子の子たる児童、父母が離婚している児童)。なお、児童とは20歳に満たない者を指す。
東京都	遺児等	父母若しくは父母の一方が死亡し、又はその所在が明らかでない児童
石川県	遺児等	父母若しくは父母の一方が死亡し、又はその所在が明らかでない20歳未満の児童
埼玉県	母子家庭等年少者	1. 父母若しくは父が死亡し、又はその所在が明らかでない年少者、2. 未帰還者留守家族等援護法第4条に規定する未帰還者の子
鹿児島県	母子家庭等年少者	(1)両親若しくは父が死亡し、又はその所在が明らかでない子、(2)未帰還者留守家族等援護法第2条に規定する未帰還者の子
高知県	呼称は特に用いられておらず、制度の文中には「対象児童」とある。この「対象児童」とは、①配偶者(婚姻の届出を出していないが、事実上婚姻関係と同様の事情にある者を含む。以下この条において同じ)と死別した女性であって、現に婚姻(婚姻の届出を出していないが、事実上婚姻関係と同様の事情にある者を含む。以下この条において同じ)をしていないものの扶養している児童、②離婚した女性であって現に婚姻をしていないものの	

	<p>扶養している児童、③配偶者の生死が明らかでない女性の扶養している児童、④配偶者から遺棄されている女性の扶養している児童、⑤配偶者が海外にあるためその扶養を受けることができない女性の扶養している児童、⑥配偶者が精神または身体の障害により長期にわたって労働能力を失っている女性の扶養している児童、⑦配偶者が法令により長期にわたって拘禁されているためその扶養を受けることができない女性の扶養している児童、⑧婚姻によらないで母となった女性であって、現に婚姻をしていないものの扶養している児童、◇、◆、△、▲、▽、▼、生存している父母のそれぞれが◆、△、▲、▽、▼に規定する事情のいずれかに該当するため扶養を受けることができない児童（なお、父母とは、養父母を含む）、社会的事情により就職が阻害されている児童。なお、児童とは20歳に満たない者を指す。／高知県立身体障害者リハビリセンターの訓練を終了した者（年齢の上限は設定されていない）。</p>
--	--

- ※紙数の関係上、次のものは記号で代用している。○母子及び寡婦福祉法第6条第1項に規定する配偶者のない女子が扶養している児童、■同法第6条第1項に規定する配偶者のない女子が民法第877条の規定により扶養している児童、●同法附則第3条第1項にいう父母のない児童、◇父母と死別した児童、◆父母の生死が明らかでない児童、△父母から遺棄されている児童、▲父母が海外にあるためその扶養を受けることができない児童、▽父母が精神又は身体の障害により長期にわたって労働能力を失っているためその扶養を受けることができない児童、▼父母が法令により長期にわたって拘禁されているためその扶養を受けることができない児童
- *表中に制度対象者の年齢の上限が記載されていない自治体（東京都、埼玉県、鹿児島県）の制度では、年齢の上限は被保証人の資格要件において記載されている。これらの自治体において児童とは、20歳未満の者を指す。

ここでは紙数の関係上、表3で示す児童等の定義に該当し、なおかつ各自治体が定める被保証人の資格要件を満たす者が表2の1の自治体へ身元保証を申請する場合に限定すると¹²⁾、申請者は、各自治体が定める様式に従って申請書類を作成し（自治体によってはこれに戸籍謄本、住民票抄本、最終学校長の意見書、最終学校の成績証明書等の書類を添付する必要がある）、自治体へ提出する（自治体によっては提出前に福祉事務所や公共職業安定所等で確認を受ける必要がある）。申請の適否は、各自治体の児童福祉審議会もしくは制度の所管先等で審査される。審査の結果、児童等の保証を行うことが決定し、都道府県（知事）と児童等の雇用者とが契約を締結する場合、大半の自治体が身元保証の期間を3年以内と定めている。これは、「身元保証ニ関スル法律」（1933年）（以下、法律と記す）において契約の有効期間は契約成立の日から3年間（商工業見習者の場合は5年間）で、その期間は5年

を超えることができないとされていることによる（第1条、第2条）。損害が発生した場合の賠償額は法律上、「被用者の監督に関する使用者の過失の有無、身元保証人が身元保証するに至った経緯、身元保証するに当たり用いた注意の程度、従業員の仕事又は身上の変化等諸般の事情を斟酌して決められる」ことになっているが（第5条）¹³⁾、制度では予め賠償／補償／保証、補てん／てん補の限度額が定められている。また、制度では、都道府県（知事）が身元保証契約を解除できる場合や、都道府県（知事）が雇用者に対し損害／損失を賠償／補償／保証した時に、その賠償／補償／保証した金額の限度において被保証人に求償できること等についても規定されている。

⑤制度の利用状況

表4 これまで（2005年5月末現在）の利用状況

自治体	利用状況
東京都	現存する資料から把握できる実績としては、申請2,619件（このうち保証の決定数は不明）、契約締結375件、1996年度以降利用なし。また、制度発足以来支払事例はなし。
新潟県	2004年度は利用なし。2005年度は5月末現在で利用なし。
福岡県	1956年度～1982年度までは51名が申請（知事と雇用者との契約締結数は不明）。1983年度以降は利用なし。
埼玉県	過去8年間利用なし
福井県	過去10年間は利用なし
長野県	過去10年間利用なし
高知県	1972年度に1件（契約の締結）
宮崎県	1956年に1件、1957年に2件（いずれも保証の決定）。以降申請は確認できない。
鹿児島県	過去10数年遡っても利用なし
愛媛県	ここ10年間契約の締結はない（申請の存否は不明）
熊本県	1964年に1件（契約の締結）
島根県	1976年以降3件（契約の締結）
岩手県	児童の身元保証事業については1965年の申請を最後に、それ以降申請がなく、現在当課で把握している利用実績はない。
福島県	損失補てんに至ったケースはない
大阪府	2001年から現在に至るまでてん補なし

児童養護施設等で暮らす子ども・若者の「自立支援」について（神原）

各自治体では書類の保管期間に一定の年限があることから、表の内容は現在各自治体において確実に把握されている利用状況となる。なお、書類の現存状況により確実な利用状況を把握し難い、あるいは公開事項とは言い難いとの自治体からの回答をふまえ、回答は寄せられたものの上記の表には含んでいない自治体や記載していない回答もある。

表中の「利用なし」とは、申請がないということであり、よって保証を行うことの決定も都道府県（知事）もしくは都道府県社会福祉協議会（会長）と雇用者との身元保証契約の締結も行われていないということになる。岩手県、島根県、福島県のように、制度における児童の定義に児童福祉施設や里親家庭で暮らす児童を含んでいる自治体もあるが、その利用状況は表の通りである¹⁴⁾。今回の調査では、施設等で利用が活発でない理由を詳細に把握することはできなかったが、施設における保証人確保の現状については次のような回答が寄せられた。

- ・児童養護施設の身元保証人については、各施設で対応しているが、児童に保護者がいない場合は、後見人の選任手続きをとり、後見人を選任しており、ほとんどの場合は、保護者、後見人、その他の親戚が身元保証人になっている。保護者、後見人、その他の親戚が全くいない児童の場合は、施設長が身元保証人になることもありうる（岩手県保健福祉部児童家庭課）。
- ・各施設においては、施設に入所している間でも、家族や親類と、いない場合は何とかして探して、つながりを保とうと努力しており、身元保証も家族や親類に依頼していることが多いようです。家族や親類がいない場合で、まれに施設長や社会福祉協議会に依頼しているケースもあるようです（福島県保健福祉部自立支援領域児童家庭グループ）。

上記の2自治体以外からも施設等における保証人確保の現状について、「雇用主の配慮により不要となった」、「施設と長年交流のある事業所へ就職を依頼したため不要であった」、「主に保護者、親族が引き受け、施設長が引き受けることは少ない」等の回答も寄せられた。また、保証人を必要としないパートタイマーやアルバイトで働くことになった、制度の周知度が低い¹⁵⁾、

利用時の手続きが煩雑等の理由により利用に至らなかったということも考えられる。特に近年、いわゆる「フリーター」という現象が注目されているが、子ども・若者がどのような雇用形態を選択するのかということもこうした制度の近年の利用に少なからず影響を及ぼしているのかもしれない。

なお、長期間にわたって相談や申請が見られない状況に対し、岩手県保健福祉部児童家庭課からは、「長期間申請がないことから、平成12年度に本条例の廃止を検討した経緯があるが、『条例存続が妥当』との結論となった」との回答が寄せられた。同様の理由により、現在、条例等の廃止を検討している自治体もある。また、条例等を見直す必要があるとの回答（自治体の公式見解として、もしくは自治体担当者個人の意見として）も少なからず寄せられた。たとえば、長崎県児童家庭課からは、「身元保証という制度は、社会的にハンディキャップを持つ人（DV被害者等）にとって有意義とされます。今後、身元保証の対象者の見直しなど、福祉ニーズを踏まえた身元保証制度のあり方について再検討していきたいと思います」との回答が寄せられた¹⁶⁾。

(2) 1990年代以降の制度の整備

① 制度一覧

1990年代以降に整備された制度はいずれも、制度が対象とする児童等の保証を行っている施設長等に損害賠償等の義務が生じた場合に、都道府県社会福祉協議会もしくは自治体が援助するというものである。制度は、制度が対象とする児童等の「自立促進」を図ることを目的としており、就職時の身元保証、高等学校等入学時の身元保証または、アパート等住居賃借時の連帯保

表5 1990年代以降に整備された制度一覧（2005年5月末現在）（制定順）

	自治体	制定年	制度の名称
1	東京都	1996年	児童自立援助促進事業（*実施主体は、東京都社会福祉協議会）
2	静岡県	2003年	施設入所児童等自立促進事業（*実施主体は、静岡県社会福祉協議会）
3	鳥取県	2004年	施設入所児童等保証人支援事業

証に対応する。

こうした制度が整備された経緯については次のような回答が寄せられている。

- ・施設入所児童が保証人を得られ難い状況の改善、施設長等が、個人資格で保証を行う事態の是正、（制度を創設することにより）児童福祉法第2条及び第41条の目的を達成することになる（静岡県健康福祉部子育て支援総室こども家庭室）。
- ・当初はDV被害者を支援する民間団体等からの要望を受け、DV被害者の自立支援の1施策として検討を始めたが、実態を調査していく中で、保証人の問題を抱える点では、児童養護施設等に入所している児童についても同様であったため両者を対象として本事業を創設した（鳥取県福祉保健部子ども家庭課）。

東京都については所管先から直接回答を得ることはできなかった。しかし、児童自立援助促進事業創設の審議過程を整理した「自立援助促進事業制度検討委員会報告書」（以下、「報告書」と記す）によると¹⁷⁾、事業は、「児童の自立を積極的に援助するため施設長や養育家庭里親などが自ら保証人となり、事故が起こると保証人として責任を求められるケースがあり、施設長などが個人として経済的な負担を強いられている状況がある」一方で、事業よりも先に整備されていた「遺児等の身元保証に関する条例」（以下、条例と記す）が施設等において十分に活用されていない、条例の趣旨と実態とが乖離している等の状況をふまえ整備されることになった。条例は当初、児童福祉施設において活用されることが期待されていたが、「報告書」では、「基本的に『遺児』を対象としていることから、①父母若しくは父母の一方がいる児童は対象となっていないこと、②保証限度額が20万円と低い額であること、③保証人が知事であるため手続きが煩雑であり時間がかかること、④さらに、雇用契約などの当事者である雇用主が、児童の状況をよく把握している施設長が保証人になることを望んでいるなどの理由により、この制度が十分活用されないまま今日に至っている」と指摘されている。

②制度の概要

表6 制度の概要

東京都	東京都社会福祉協議会は、社会的養護や自立支援を必要とする児童が、児童養護施設、児童自立支援施設、養育家庭、自立援助ホームから退所し、就職、進学、アパートへ入居する場合に、親からの援助を期待できない児童に対して、施設長又は養育家庭里親等が身元保証又は連帯保証を行った場合において、損害賠償又は債務弁済の義務が生じたときに、当該賠償額を助成する。東京都は、東京都社会福祉協議会が本事業に要する経費の一部を補助する。
静岡県	静岡県社会福祉協議会は、児童養護施設及び児童自立支援施設等入所児童並びに女性相談センター併設一時保護所、婦人保護施設、民間シェルター及び母子生活支援施設に入所しているDV被害者等とその同伴家族（以下、施設入所児童等という）の就職、進学、アパート等への入居に際して、親等からの援助を期待できない施設入所児童等に対して、施設長や里親などが身元保証や連帯保証を行った場合において、損害賠償又は債務弁済の義務が生じたときに、予算の範囲内において、当該賠償額を助成する。静岡県は、静岡県社会福祉協議会が施設長等に対する損失補填に要した経費を補助する。
鳥取県	児童福祉施設等に入所している児童及び婦人相談所一時保護所又は婦人相談所の一時保護委託により、社会福祉施設若しくは民間シェルター等に避難している配偶者からの暴力被害者（以下、入所児童等という）の進学、就職及び賃貸住宅への入居を支援するため、当該入所児童等の身元保証及び家賃保証を行い本事業に登録している保証人が登録期間内において保証債務の履行により損失を被った場合、鳥取県がその者に対し、予算の範囲内で補助金を交付する。

東京都の制度は、社会的養護や自立支援を必要としている児童を対象としているが、静岡県と鳥取県の制度はそうした児童とともに、「DV被害者等とその同伴家族」（静岡県）¹⁸⁾、「配偶者からの暴力による被害者」（鳥取県）¹⁹⁾も対象としている。ただし、ここでは紙数の関係上、制度が対象とする児童に焦点を当てる（詳細は表7を参照）。

児童養護施設等在所児童とそれ以外の者が同一の制度に含まれることになった経緯については、静岡県健康福祉部子育て支援総室こども家庭室から「支援の必要性において、共通する部分が多かったため」との回答が寄せられた。また、東京都、静岡県の制度では、都道府県社会福祉協議会が制度の実施主

児童養護施設等で暮らす子ども・若者の「自立支援」について（神原）

体となり、自治体はそれを側面から援助するという仕組みが採用されている。その理由について静岡県健康福祉部子育て支援総室こども家庭室からは、「地方自治法により、地方公共団体が保証人となる場合は、議会の承認が必要となっている」、「保証制度は必要に応じて臨機の対応が求められるため」との回答が寄せられた。東京都の場合は、「報告書」に、「東京都が実施主体となった場合は、施設長が保証人となり都に対して保証請求が行われると、東京都が債務者の立場になり、雇用者などの債権者に対して東京都が直接保証することとなるが、これは、憲法89条の『公の財産の支出又は利用制限』の規定に抵触するため条例化が必要となる。しかし、条例を制定することとなると、条例化に時間を要することや、保証手続きに迅速性を欠いたり煩雑になったりするなどの問題点が多く」との記述があることから、保証問題へ迅速に対応することが重視された結果と思われる。

表7 制度における「児童」とその「保証人」の定義

自治体	対象となる児童	児童の保証人
東京都	父母若しくは父母の一方が死亡し、又はそれに準ずる児童で、かつ、他に適当な保証人がなく、次の措置等を受けている児童又は受けていた児童。(1)都立又は都から委託を受けている児童養護施設や児童自立支援施設の措置児童、(2)養育家庭措置児童、(3)自立援助ホーム入所児童、(4)その他、都立又は都から委託を受けている児童福祉施設措置児童（児童とは20歳に満たない者をいう）	(1)児童養護施設及び児童自立支援施設については、施設長、(2)養育家庭措置児童については、児童相談所長又は養育家庭里親、(3)自立援助ホーム入所児童については、ホーム長、(4)その他児童福祉施設措置児童については、施設長、(5)複数の施設等に措置等を受けていた児童は、児童の希望する施設長などとする。
静岡県	父母が死亡し、又はそれに準ずる児童で、かつ他に適当な保証人がなく、次の措置等を受けている児童又は受けていた児童。(ア)県立又は県から委託を受けている児童養護施設及び児童自立支援施設への措置、(イ)里親への委託措置、(ウ)自立援助ホームへの入所、(エ)その他県立又は県から委託を受けている児童福祉施設への措置（児童とは20歳に満たない者をいう）	(1)児童福祉施設については、施設長又は児童相談所長、(2)里親については、委託里親又は児童相談所長、(3)自立援助ホームについては、施設長又は児童相談所長とする。

鳥取県	父母がいない、又は父若しくは母がいるものの、心身の障害、逮捕勾留、その他の理由により保証人になれない場合であって、かつ親族等に適当な保証人がなく、次の施設等に措置等を受けている者。(ア)児童養護施設及び児童自立支援施設、(イ)里親、(ウ)児童自立援助ホーム（児童とは満18歳未満の者をいう）	制度が対象とする児童について身元保証又は連帯保証を行った県内に在住する者で次に掲げる者とする。(1)児童養護施設及び児童自立支援施設の長、(2)児童自立援助ホームの長、(3)里親
-----	---	---

近年、児童養護施設等では入所時に両親またはそのいずれかがいる児童が多数を占めている。そうした中、養護問題発生理由では、「養育拒否」、「破産等の経済的理由」、「虐待・酷使」、「放任・怠だ」が従来と比べると目立つようになってきている²⁰⁾。東京都と静岡県制度ではその対象に「父母が死亡し、又はそれに準ずる児童」を含んでいるが、この「準ずる児童」とは、父母（ひとり親の場合も含む）がいても、次の理由により保証人として要件を満たすことができないと認められる親の児童をいう。

- (a) 親が心身に障害がある場合
- (b) 親が逮捕勾留されている場合
- (c) 児童が遺棄されている場合
- (d) 親が経済的理由により保証人となることができない場合（この項目は東京都のみ）
- (e) その他、親が児童を虐待している場合や親子関係が崩壊している場合

さらに、3自治体ともに、自立援助ホームの利用者（かつての利用者も含む）も対象としている。近年、自立援助ホームは、社会へ出て行く直前の状態にある子ども・若者や一度社会へ出た子ども・若者を援助する重要な社会資源として認識されつつあり、そうしたことも考慮されて制度の対象に含まれたものと思われる。2005年6月現在、全国で32の自立援助ホームが活動しており、東京都では10ホーム、静岡県では1ホーム、鳥取県では4ホームが活動している²¹⁾。特に東京では、1960年代に全国に先駆けて現在の自立援助ホームの活動の元となったアフターケア事業がボランティアの人びとによって始めら

れていたこともあり、「自立支援」への取り組みが他の自治体よりも早くから進められていたという実態がある。東京都をはじめとするこれら3自治体では、子ども・若者の「自立支援」のための取り組みの一環としてこうした保証制度が整備されたものと思われる。

③制度の利用について

対象児童の保証を行っている施設長等が各自治体の制度を利用するには、制度に加入／登録する必要がある。加入／登録に際しては、身元保証書の写し、賃貸契約書の写し等を実施主体に提出し、その可否は実施主体に設置されている審査委員会で審査される。東京都と静岡県では、何らかの理由により親権者の同意が得られない場合でも施設長等が制度を利用できることが規定されている。

保証の内容等については、ここでは紙数の関係上、内容等がどのような理由により決定されたのかその詳細が明らかである東京都のものを一例として記す。なお、制度では、実施主体が児童等に対して求償権を行使できることについても規定されている。

表8 保証の種類、期間、内容等（東京都の児童自立援助促進事業より）

保証の種類	保証期間	保証内容	保証金額
①就職時または大学、高等学校等教育機関入学時の身元保証	3年間（1回に限り2年以内の更新ができる）。ただし、大学入学時の身元保証の期間については、大学卒業時までとするが、この場合、5年を限度とする。	身元保証に伴う損害賠償	150万円以内の額
②アパートなど住居の賃借時の連帯保証	最初の契約更新時までとする。ただし、20歳に至るまでは、複数回更新できるものとする。	連帯保証に伴う債務弁済	35万円以内の額
*その他必要と認められる場合は審査のうえ決定する。 (例) ②の賃貸借契約により発生したアパートにおける水漏れ等物損による損害賠償等			

表8で示すような保証の期間、内容等となった理由について「報告書」では、

身元保証の期間については、「『身元保証に関する法律』では身元保証の存続期間を定めない場合は3年とし、商工業者見習者については、これを5年としている。このことから就職時及び進学時の身元保証の期間については、基本的に3年間とし、中卒児童や大学へ進学する者などの自立を一定期間保障していく立場から、2年以内の更新規定（1回に限る）を設け、中卒などの児童が20歳に達するまでと大学へ進学する者が卒業するまでの期間、自立援助が可能となるように配慮されるべきである」と記されている。また連帯保証の期間については、「養護施設などを退所する児童で自立が困難な児童は、就職先で不調を起こし、転職を何回も繰り返し、経済的理由からアパート等の住居を失うことが多い。アパートなどの住居の賃貸借契約は、一般的に2年契約で締結されており、契約期間が満了すると契約の更新を行うこととなっている。このため、基本的にアパートなどの賃借時の連帯保証は、高卒以上の児童については初回の契約を保証すれば、20歳までは自立支援の役割を果たすことが可能となる。しかし、中学卒業などの児童の場合、自立支援のため20歳に至るまでは、2回目以降の契約についても対象とすることが必要である」と記されている。

④利用状況

表9 これまで（2005年5月末現在）の利用状況

自治体	加入／登録状況
東京都	加入数は1996年：32件、1997年：32件、1998年：42件、1999年31件、2000年：35件、2001年：46件、2002年：62件、2003年：54件、2004年57件（合計391件）。補助件数は2004年度までで12件。
静岡県	加入件数は11件（2005年4月1日現在）。補てんを行った例はない（5月末現在）
鳥取県	昨年度までは登録の申請なし

東京都の場合、表1で示した「遺児等の身元保証に関する条例」（以下、条例と記す）の利用は、1996年に「児童自立援助促進事業」（以下、事業と記す）が実施されて以降見られない。これは、条例よりも事業の方が利用し

やすいためと思われるが、事業の所管先への聴き取り調査によると、保証を行っている全ての施設長等が事業を利用しているわけではないようである。今回の調査ではその理由を詳細に把握することはできなかったが、施設長等が本事業を利用する場合、「身元保証契約や住居賃貸借契約において、相手方である雇用主、家主の本制度に対する十分な理解と協力が不可欠であり、施設側の本制度の積極的なPRが必要である」が²²⁾、施設等においては、そうした部分が煩雑と感じられているようである。また、利用者からは、雇用主や家主等に事業の説明をすることで、「かえって『わけありの子』という印象を相手に与えてしまい、成立する話が流れてしまうことをいちばん恐れている」といった指摘もあり²³⁾、制度の運用方法に工夫の必要な余地のあることがうかがえる。

⑤現在、制度の整備を検討している自治体

2005年5月末現在で制度を有していないことが明らかとなった31の自治体のうち、群馬県、滋賀県、仙台市からは、現在制度の創設を検討しているとの回答が寄せられた²⁴⁾。調査で把握した限りでは、仙台市では児童養護施設等在所児童に限定せず、高齢者、障害者、ひとり親家庭等、民間賃貸住宅への入居を希望しつつも保証人を見つけられない人びとの入居を支援する保証制度（入居支援制度）が検討されている。群馬県と滋賀県では、身元保証に関係する制度が検討されているようである。制度の創設が検討されている理由については、群馬県保健・福祉・食品局青少年こども課、仙台市健康福祉局こども家庭部こども企画課からは電子メールにより次のような回答が寄せられた²⁵⁾。

・本県においても、児童養護施設を退所する子どもが就職するに際して親権者などの身元保証が困難なケースがあり、その都度、施設や児童相談所で連携して親族身内等に依頼し、何とか身元保証人を確保するなど、苦慮しつつ対応している状況です。身寄りのない子どもについては、早い段階で里親委託に結びつけるといった対応がありますが、虐待を理由に保護される子どもが増えている状況、今後、親権者などの身元保証が得られないケースが増えると思われ、新たな保証人制度については検討すべき課題となっているところです（群馬県保健・福祉・食品局青少年こども課）。

- ・民間賃貸住宅への入居を希望するものの、「保証人が見つからない」、「入居後の生活が不安」等の理由で、民間住宅への契約が困難となっている高齢者世帯、障害者世帯、ひとり親世帯等が顕在化し、入居支援が求められています（仙台市健康福祉局こども家庭部こども企画課）²⁶⁾。

4. 調査の小括

今回の調査において、各自治体および調査対象となった自治体の都道府県社会福祉協議会より寄せられた回答、資料等をふまえると、近年、児童福祉施設や里親家庭では、主に保護者、親族が保証を行い、それが困難な場合に施設長、施設職員、里親が保証人を引き受け、保証問題に対応されていることがうかがえる。

厚生労働省雇用均等・児童家庭局「児童養護施設入所児童等調査結果の概要」（平成15年2月1日現在）によると、施設入所時に両親、もしくはそのいずれかのいる児童の割合は、児童養護施設入所児童の場合には91.5%であり、この割合は年々増加傾向にある。しかし、同調査によると、養護問題発生理由は、割合の高い順に、「父母の放任・怠だ」（11.7%）、「父母の就労」（11.6%）、「父母の虐待・酷使」（11.1%）、「父母の行方不明」（11.0%）となっている。また、「児童の今後の見通し」については児童養護施設在所児童の場合、「保護者のもとへ復帰」が32.8%であることから、施設では、子どもと保護者、親族との関係修復・調整が行われながら保証問題へ対応されていることがうかがえる。ただし、ある自治体の都道府県社会福祉協議会への聴き取り調査では、そもそも保護者に親権がある以上、施設が保証問題に深く関わることは難しいとの回答もあり、そうした困難さにより保護者、親族が主に保証を行っているとも考えられる。

保証人を確保し難い子ども・若者に対応する公的保証制度としては、今回の調査で把握したように、1950年代半ば頃から1970年代後半頃までに整備された制度と1990年代以降に整備された制度の2種類がある。前者の制度は、就労支援を目的とし、母子家庭の児童をはじめ様々な理由により身元保証人を得難い状況にある人びとを対象としている。一方、後者の制度は、保護を

要する児童等の生活を総合的に援助・支援していくことを目的とし、複数の保証に対応する。つまり、施設等に在所している、もしくは退所して間もない子ども・若者を対象とし、彼ら彼女らに施設等での生活から社会生活への円滑な移行を保障することを目指す公的保証制度は、近年になって整備され始めたといえる。なお、近年整備された制度やこれから整備されようとしている制度には、「自立支援」という理念の下、ひとり親家庭、DV被害者、高齢者、障害者、ホームレスという状態にある人びと等、いくつかの領域を横断する一つの保証制度の中で要保護児童の保証問題も対応されるという特徴が見受けられる。

1990年代以降に整備された東京都、静岡県、鳥取県の制度は、対象児童等の「自立促進」を図ることを目的としているが、具体的には、保証人と被保証人という関係を通して、少なくとも20歳に達するまでは対象児童を見守っていくことに主眼を置いていることがうかがえる。たとえば、東京都と静岡県の制度では、保証時の年齢が満20歳未満と設定されているが、その理由について東京都の「報告書」では、「保証時の年齢は養護施設などの児童福祉施設を退所する時と限定するのではなく、施設などの退所後も社会的に自立が困難な児童に対しては、アフターケア対策の一環として一定の年齢まで支援していくことが必要である。児童福祉法では、対象児童を18歳未満と規定しているが、高校を卒業して就職した児童や大学等に進学した児童のアフターケア対策として、20歳程度まで対象とすることが考慮されるべきである」と記されている。静岡県についてはその理由は把握できなかったが、鳥取県でも、制度創設の審議過程では、「中学を卒業した児童が20歳になるまでカバーできる期間」として、保証の期間を5年間とすることが提案されている。

さらに、3自治体の制度では、保証人として、児童養護施設長、自立援助ホーム長、里親等の個人が設定されている。その理由についてたとえば東京都の「報告書」では、「社会的養護を必要とする児童などが、社会へ自立していく際の身元保証や連帯保証については、本来、親権者である親が保証すべきであるが、家庭からの援助を期待できない児童などについては、福祉的視点から親に代わり社会的に保証を行っていく必要がある。この場合、保証人としては、先ず、施設長などの公的な責任のある立場からと、当該児童につ

いて充分理解し児童からも信頼されている立場から行われる必要がある」と記されている。対象児童にとって身近な存在と思われる施設長や里親等が保証を行うことで、施設等退所後も施設長等と児童との関係が必然的に継続し、そうした関係が、児童が退所後の生活を営んでいくうえでの精神的支柱となる場合もあるように思われる。また、行政や社会福祉協議会ではなく施設長等が保証を行うことで、施設長等と雇用主、家主、教育機関関係者との意思疎通が生まれやすくなり、場合によってはそれが児童を見守る幅広い「人的つながり」へと発展していくことも予想される。

従来、施設等関係者の間では、子ども・若者に施設等での生活から社会生活への円滑な移行を保障し、退所後の生活を支援することの必要性が議論されてきた。しかし、施設の人員配置が低い等の問題により、支援を十分に展開することの難しさも同時に指摘されてきた。そうした状況がある中で保証制度は、その運用の方法、内容によっては、子ども・若者が保証人を得難い状況を打開することに対してのみならず、退所後の支援を前進させる一策としても機能し得ると思われる。

5. おわりに

今回の調査では、各自治体における公的保証制度の保有状況を把握し、主に、自治体が保証問題をどのように捉えているのかを断片的に整理した。今後は、子ども・若者の身近なところで保証問題に対応している施設等において、子ども・若者の就職先、住居がどのような過程を伴いながら確保されているのか、保証問題が施設等においてどのような問題として認識されているのかということ、施設職員、里親の方へのヒアリング調査を通して把握し、保証問題の実態をより詳細に明らかにしていきたいと考えている。特に、今回の調査では、これから制度を創設することを検討している自治体がある一方で、制度の必要性そのものや制度のあり方を模索している自治体も少なからずあることが明らかとなったことから、そもそも施設等において保証問題に対する公的な支援が必要とされているのか、必要とされている場合には、国や地方自治体に対して何がどのように求められているのか等、保証問題が公的に対

応されることの意義を検討していくことも必要と思われる。

〈謝辞〉

今回の調査では、各自治体の担当者の方々、岩手県、福島県、東京都、静岡県、大阪府の都道府県社会福祉協議会の担当者の方々には、大変お世話になりました。ご多用中にもかかわらず、電話、電子メールでの度重なる質問に対しその都度丁寧にご回答下さいましたことをこの場をかりてお礼申し上げます。

（本稿は2005年8月31日に脱稿し、2005年10月31日に加筆修正したものである。）

〔注釈〕

- 1) 本稿で「子ども」とは、児童福祉法上で保護対象として規定されている満18歳未満の者を指し、「若者」とはそれ以降の者を指す。
- 2) たとえば、東京都社会福祉協議会は2002年10月1日付けで、2001年度中に措置解除した649名のうち、就労自立をした145名について追跡調査を行っている。その調査によると、就労自立した145名のうち、「自立時、施設以外で保証人や金銭的な支援がある」と回答した者は全体の35.9%で、64.1%の者が「なし」と回答している。
- 3) 他にも類似の制度を有しているかについては、筆者の質問の仕方にやや具体性が欠けていたように思われ、本稿をまとめた以降、再度確認する必要があると考えている。
- 4) 2つの制度は、東京都庁の別個の部署で所管されている。
- 5) 伊藤正己、園部逸夫『現代法律百科大事典7』2000年、247頁。
- 6) 身元保証に関する文献、論文等のごく僅かしか見受けられず、身元保証をめぐる近年の状況については、全国の労働局が運営しているホームページを参考にした。
- 7) 「Q&Aでわかる 求人・雇用の基礎知識（平成17年版）」社団法人全国求人情報協会〈<http://www.zenkyukyo.or.jp/>〉（2005年8月12日）、「無制限の身元保証はない」茨城労働局〈<http://www.ibarakiroudoukyoku.go.jp/>〉（2005年8月12日）。
- 8) 調査の進展状況により本稿で取り上げていない8自治体のうち6自治体の制度は

1950年代に、残りの2自治体の制度は1970年代と1980年代に整備されている。

- 9) 労働省編『労働省史』2001年、125頁。なお、『佐賀県母子寡婦福祉連合会 五十周年記念誌』（2000年）、27-28頁によると、1955年秋に神奈川県が全国に先駆けて「神奈川県戦没者遺児等身元保証規則」を制定している。また、同誌には、「これにつづいて東京都、埼玉、新潟と全国的に波紋は広がったようである」との記述がある。条例等が制定された経緯については、今後、当時の資料等を用いながら詳細に把握していく予定である。なお、『佐賀県母子寡婦福祉連合会 五十周年記念誌』の27-28頁の部分は、佐賀県母子保健福祉課担当者の方より頂いた。
- 10) 島根県は1956年に「母子家庭等の児童の身元保証に関する条例」を制定しているが、この条例は1972年に廃止されている。また、福島県は1956年に現在ある条例の前身である「福島県母子家庭児童等の身元保証に関する条例」を制定している。同条例は、現在ある条例の制定・施行に伴い廃止されている。
- 11) 表3には、児童等の定義が確定している制度及び児童等の定義の根拠となる法令が確定している制度を記載している。
- 12) ただし、申請する際に、親権者又は後見人の連署を必要とする自治体もある。
- 13) 前掲書5)、248頁。
- 14) 福島県社会福祉協議会が実施している身元保証事業の利用状況は明確に把握することはできなかったが、電話での聴き取り調査によると、長期にわたって相談も寄せられていないとのことであった。
- 15) 制度の存在を広報するパンフレット等の有無については、30の自治体全てから「なし」との回答が寄せられた。ただし、東京都の場合、身元保証に対応する制度については、東京都のホームページ（TOKYOはたらくネット）で制度の概要が紹介されている。身元保証又は連帯保証に対応する制度については、東京都社会福祉協議会児童部会リービングケア委員会編「Leaving Care」2005年でその内容、問い合わせ先が紹介されている。また、鳥取県福祉保健部子ども家庭課からは、大勢の人が活用する制度というよりも、利用者が限定されている制度であるため、施設等へ直接お知らせしているとの回答が寄せられた。
- 16) しかし、こうした制度の場合、制度の利用実績のみでその存在意義をはかることには限界があるように思われる。制度が存在することにより、利用者の安心が保障されるということも制度の重要な存在意義ではないだろうか。

児童養護施設等で暮らす子ども・若者の「自立支援」について（神原）

- 17) 「自立援助促進事業制度検討委員会報告書」（平成7年12月25日）は、東京都福祉保健局少子社会対策部育成支援課児童施設係へ公文書開示請求を行い入手した（開示請求は2005年9月6日に実施）。児童自立援助促進事業が整備されるにあたっては、「社会的養護や教護などを必要とする児童の、自立を促進するために就職や進学時の身元保証、アパートの賃借時の連帯保証などに係る新たな公的保証制度の創設について検討を行う」ことを目的とし、1995年5月に「自立援助促進事業制度検討委員会」が設置され、以降、委員会は、合計6回開催されている。委員会の構成委員には、弁護士、医師、東京都養育家庭連絡会会長、児童養護施設長、児童相談所長等が選任されている。本報告書は委員会での検討結果を整理したものである。なお、文中の「報告書」からの引用部分は、「報告書」の1、3、12-13、8-9、10、10、8-9、9頁に対応する。
- 18) 静岡県の制度の対象となる「DV被害者等」とは、「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律の施行に対応した婦人保護事業の実施について（平成14年3月29日雇児発0329003号 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）」の第1の1のアからエに掲げる者及び母子家庭の母であって、親戚縁者等に適当な保証人がなく、次の措置等を受けている者をいう。(ア)女性相談センター併設一時保護所及び婦人保護施設への措置、(イ)民間シェルター及び母子生活支援施設等への一時保護委託措置、(ウ)母子生活支援施設への入所
- 19) 鳥取県の制度の対象となる「配偶者からの暴力による被害者」とは、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律第1条第2項に規定する者であって、親族等に適当な保証人がなく、(ア)婦人相談所一時保護所、(イ)社会福祉施設及び民間シェルター、(ウ)(イ)の施設等が県の委託事業により借り受けた賃貸住宅等に避難している者を指す。
- 20) 厚生省児童家庭局「養護児童等実態調査結果の概要」（昭和62年10月1日現在）、（平成4年12月1日現在）、厚生労働省雇用均等・児童家庭局「養護施設入所児童等調査結果の概要」（平成10年2月1日現在）、「児童養護施設入所児童等調査結果の概要」（平成15年2月1日現在）を参照。
- 21) 自立援助ホームは正式には、「児童自立生活援助事業」（第二種社会福祉事業）と言い、児童福祉施設ではない。しかし、全国に32あるホーム（2005年6月現在）はいずれも住居を保障した上で事業を展開している。なお、32ホームのうち、ホ

ームが活動しているところの自治体から認可を受けているのは28ホームである。

- 22) 「自立援助促進事業制度（身元保証制度）」第50回全国養護施設長研究協議会『Tomorrow（東京の養護）』1996年、70頁
- 23) 武田陽一「自立援助ホームの子どもたち」平湯真人（編）『施設でくらす子どもたち』明石書店、2000年、106頁
- 24) 2005年5月末現在以降、文中の3自治体以外に2自治体が制度の創設を検討していることも明らかとなった。
- 25) 滋賀県については、電子メールから理由は把握できなかったが、電話による聴き取り調査の実感から、群馬県とほぼ同様の状況であることがうかがわれる。
- 26) 仙台市で「入居支援制度」に関する議論を中心となってまとめているのは、仙台市都市整備局住宅地部住環境整備課であり、こども企画課は、児童福祉、母子福祉の観点から入居支援制度を検討している。

〈引用及び参考論文・資料〉

- 1) 池田幸代「定住・定職化に向けた保証人問題解決は行政関与で」『季刊Shelter-less』No 6、2000年、36-38頁
- 2) 自立生活サポートセンター・もやい「もやいニュース」創刊号、3-13、15号
- 3) 川原恵子「社会福祉における『緊急保護事業』の意味－『ホームレス性』の視点から－」日本女子大学社会福祉学会『社会福祉』第41号、2000年、107-126頁
- 4) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局「児童養護施設入所児童等調査結果の概要」（平成15年2月1日現在）
- 5) 岡本祥浩「ホームレス対策における住居の意味とその役割」『季刊Shelter-less』No 17、2003年、15-18頁
- 6) 東京都社会福祉協議会児童部会調査研究部「児童養護施設退所児童の追跡調査＜平成13年度 就労自立をした145名について＞」『紀要』平成14年版、23-32頁
- 7) 東京都福祉保健局少子社会対策部育成支援課児童施設係より入手した「自立援助促進事業制度検討委員会報告書」、静岡県健康福祉部子育て支援総室こども家庭室、鳥取県福祉保健部子ども家庭課より頂いた制度創設の審議過程に関する資料