



## これからの社会的養護を考える

中部学院大学 子ども学部 教授 喜多 一憲

### はじめに

この数年、社会的養護に関する政策誘導が急ピッチで進められています。2012年4月からこれまでの最低基準が「児童福祉施設の設備および運営に関する基準」として改正施行され、条例化も進んでいます。今後ケア単位の小規模化の流れがますます強まるなか、またその計画も十数年のスパンで大幅に施設規模縮小が進められようとして施設、都道府県にその計画も迫られています。しかしそれに伴っての人、物、金の課題が多くあるなか、施設現場の戸惑いとともに、さらに地方格差、地域格差が生じないか懸念されるところです。ここでは小規模化にあたっての功と罪について整理して社会的養護の将来を考えてみたいと思います。

### 1. 社会的養護の課題と将来像

社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会は「社会的養護の課題と将来像」（2011年7月）をとりまとめ、これに沿って「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進のために」（2012年10月）をまとめました。これらを受けて、国は同年11月30日付けで厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知、留意事項として家庭福祉課長通知が発出されました。

#### （1）小規模化及び家庭的養護、家庭養護の取組状況

寮舎の形態で児童養護施設の大舎制は平成20年の75.8%から平成24年は50.7%減少、小舎制は23.4%から40.9%へ増加（「社会的養護の施設整備状況調査、家庭福祉課平成24年3月現在」）、家庭的養護の小規模グループケアは平成19年度315施設で315グループ、平成24年度は369施設で686グループ、地域小規模児童養護施設は146カ所から185施設で244カ所と（家庭福

祉課平成24年7月調べ）、ともに増加し小規模化が進んでいます。

ファミリーホームは145カ所、児童数は500人、里親は登録里親数は7,600世帯、委託里親数は2,900世帯、委託児童数は4,200人（平成23年）と家庭養護も増加しています。

#### （2）児童養護施設の小規模化の意義

小規模化の意義としては、「家庭的養護と個別化」を行い、「あたりまえの生活」を保障するとして、そのメリットが列挙されています。一般家庭に近い生活体験を持ちやすい、集団生活でのストレスが少なく子どもの生活が落ち着きやすい、個別対応が取りやすい、とほとんどが子どもにとってのメリットが多く挙げられています。

しかし、たとえば6人規模のホームに課題性を抱えたまま入所した場合、子ども集団が崩壊しかねません。その場合、本体施設でのアセスメント機能と専門的治療やケアをするためのグループホーム的な12人か、せいぜい18人規模の中舎の形態での、いわゆる高機能化も必要かと思います。子どものさまざまなニーズに対応できる場の設定が求められます。

#### （3）小規模化にあたっての課題と取り組み

課題としては、

- ①一人勤務が多く、職員の力量が問われる。新人の育成が難しい。
- ②人間関係が濃密になり、子どもと深く関われる分、やりがいもあるが職員の心労が多い。
- ③ホーム内のできごとが周囲に伝わりにくく、閉鎖的あるいは独善的な関わりになる危険性がある。



## 「社会的養護のあり方を考える」1

- ④小規模化の当初は、集団内で押さえられていた子どもの感情が表に出やすくなり、衝突も増える。
- ⑤大きな課題をもつ子どもがある場合、少人数の職員で対応しづらく、子ども集団への影響が多い。
- ⑥家庭的養護のため、職員に調理や家事の力が求められる。
- ⑦従来の配置方法では、宿直回数が多くなりがちで、勤務時間が長くなりがち。

としてほとんどが職員へのデメリットとして挙げられています。

これらの対応として、職員が課題を一人で抱え込まない組織運営を行う、ホーム会議や施設全体の会議への参加、施設長等もサポートする体制づくりをする、非常勤職員配置で宿直や家事支援を行うとしています。結局のところ職員増が必要不可欠ということになります。地域小規模児童養護施設の現行6:2.5人に管理宿直を充てるとしても、ホーム職員の宿直回数や一人勤務の度合いは高く、専門職資格のない人の管理宿直時には緊急時に備えて本体施設での待機職員も必要とされます。こういうなかでの職員のストレス、ゆらぎは短期離職を招き、しいては養育の継続性からいっても子どもの不利益につながります。職員の配置基準は、今年度5.5:1+加算、将来像では4:1+加算とされていますが、児童指導員、保育士配置基準を少なくとも2:1にすべきと考えます。



子どもたち

職員

### (4) 本体施設の高機能化

本体施設の小型化をすすめる、全施設を定員45人以下にしていくとしています。さらに施設機能を分散化して本体施設を高機能化する方向性を示しています。児童養護施設は、被虐待体験のある子どもは半数を越し、発達障がいや知的障がい等の子どもの入所も2割を超えています。これからも増加する傾向のため、心理的ケア等の体制を整えることが必要になります。グループホーム等での生活に向けてのアセスメントや一定の治療機能を備えた専門的職員の配置によって、当該グループホームだけではなく、ファミリーホームや里親支援も行えるように、また児童家庭支援センターを標準配備として地域支援の拠点機能を備えていくことが望まれます。

## 2. 「都道府県推進計画」と「家庭的養護推進計画」

社会的養護の計画的推進は、「子ども・子育て支援法」(2012年8月)で都道府県に事業計画を策定することとして、平成26(2014)年度末までに都道府県と各施設で、小型化等の計画と内容を調整して、平成27年度から15年をかけて平成41(2029)年度までに本体施設とグループホームと里親、ファミリーホームをそれぞれ概ね3分の1づつにしたいとしています。

現在の社会的養護は施設:里親は概ね9:1で、今後想定される将来像として、本体施設は乳児院3,000人、児童養護施設11,000人、計14,000人程度で全体の37%~32%、グループホームは地域小規模児童養護施設3,200人、小規模ケアのグループホーム型9,000人、計12,200人程度で全体の32%~28%、家庭養護は里親7,100人~12,500人、ファミリーホーム5,000人、計12,100~17,500人程度、全体の32%~40%とし、児童数合計は38,300人(人口比例で1割縮小の場合)~43,700人(縮小しない場合)と想定しています。

## 3. 社会的養護 — 代替的養護の国際的流れ

子どもの権利条約の第20条では、家庭環境を奪われ



た子どもの代替的監護は里親委託を一番にあげ、最終的に必要な場合に施設収容を含むとしています。さらに2005年9月に国連子どもの権利委員会が「親のケアを受けていない子ども」に関する一般的討議を、2007年6月に「子どもの代替的養護の適正な活用および条件に関する指針案」を提出し、これらが2009年12月の「子どもの代替的養護に関する国連指針」採択に至っています。ここではC 施設養護

「123」で、「施設は小規模で、可能な限り家庭や少人数グループに近い環境、一時的な養護を提供するもの」としています。また

「126」では「十分な養護者の配置」

「114」では「養護者の労働条件は仕事に対する満足感、継続性を最大限にし」と指摘しています。

さらに、2010年の日本政府レポートへの「第3回審査」総合所見では、

「52」 「家族を基盤とした代替的養護の政策がない」

「53」 「子どもの養護を、里親または居住型養護における小集団編成の家庭的環境を提供すること」と指摘しています。

わが国の社会的養護の将来の方向性は国際的流れに沿っているともいえます。しかし一方、フィンランドやイギリスの北アイルランドで、施設と里親の割合が逆転して施設回帰しているという報告もあります。こ

の結果を十分検証していくことが必要ですが、里親養護よりも施設の専門性や機能の高度化に期待されることが大きかったといえるかも知れません。

### おわりに

今後の社会的養護での小規模化と地域化の方向性は正しいと思います。しかし課題も多くあります。この将来像の財源確保は消費税の引き上げで予定されています。職員の人材確保の財源が必要不可欠です。ここに来て生活保護基準の切り下げが叫ばれるなか、社会的養護に連動させてこないか、施設整備費等では県の負担での地方格差は生じないかの不安もあります。また職員の専門性確保のための研修体制の確立、小規模化に伴うデメリットの解消のための取り組みが必要です。そのためには、早急に各施設で将来像に向けての課題を明らかにして取り組む、市町を含めた地域で問題を提起する、県レベルで施設現場からの声をあげていく、国への要望も整理してまとめておくことが大切です。

子どもの最善の利益を求めていくなかで、職員の身体的・精神的負担が増大するとしたら、子どもにとっても不幸です。子どもの幸せは職員の不幸の上には成り立たないといえます。この将来像を決して否定的、悲観的にのみ捉えるのではなく、もっと積極的に、子どもの利益と職員の権利保障も同時並行的に政策提言するくらいの気持ちで進めていきたいですね。





## 社会的養護のあり方を考える

### 施設養護から家庭的養護へ

名古屋短期大学 保育科 准教授 野津 牧

#### はじめに

2012年3月、児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会（以下、「検討委員会」とする）は、「社会的養護の課題と将来像」（以下、「将来像」とする）を発表し、社会的養護の中で里親委託の割合を増やすこと、施設の小規模化と施設と里親の連携強化などを示した。

実は、日本における小舎制や里親との連携を模索する動きは、明治の時代にも見られた。石井十次が開設した岡山孤児院は、主婦と呼ばれたスタッフが住み込みで、一つの家に20人以下の子どもと生活をするという小舎制で運営した。また、孤児院が養育料を支払い施設の子どもを近隣の農家に預けるという施設単独の里親制度も実施していた。

しかし、その後の日本における社会的養護は、全体として大舎中心の施設養護が長く続くこととなった。戦後も小舎制の先進的な取り組みも見られたし、最近の地域小規模児童養護施設の広がりなども見せてきたが、石井の取り組みから100年以上の歳月を経て、小舎制や里親との連携の道を本格的に歩み始めたと言える。

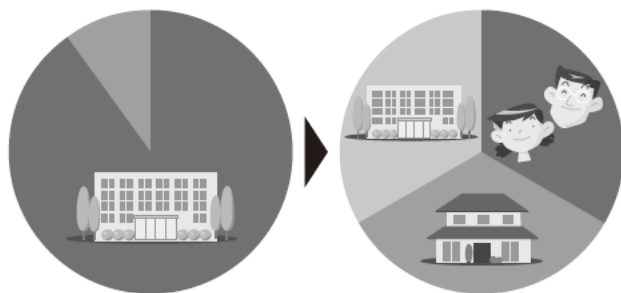
#### 「将来像」の概要

「将来像」は、「社会的養護においては、原則として、家庭養護（里親、ファミリーホーム）を優先する」とした。また、児童養護施設、乳児院等の施設養護については、「できる限り家庭的な養育環境（小規模グループケア、グループホーム）の形態に変えていく」としている。

現在は、社会的養護の必要な子どものおよそ9割が施設で保護されているが、それをおおよそ3分の1を里

親委託、3分の1を小規模グループケア、グループホーム、そして残りの3分の1を施設養護が担うとしている。

また、本体施設の定員も45人以内としてユニット制なども取り入れるとともに、里親家庭で不調な子ども、より専門的なケアが必要な子どもを対象とするという欧米型の社会的養護を目指すというものであり、今後の社会的養護の基本方針が示されたといえる。今後は、関連する法律の改正と予算措置にかかってきた。



現在

将来像

#### 欧米の社会的養護

里親委託は、欧米主要国で3割～7割（ドイツ28.7%、フランス53.0%、イギリス60.0%、アメリカ76.7%）である。

2008年、スウェーデンのストックホルムにある母子のシェルターを備えた日本の婦人相談所に近い機関を訪問したときのことである。

「スウェーデンでは施設を全廃したと聞いているが、子どもの施設も全廃したのか」と質問したところ、担当者は「実はスウェーデンは、子どもの施設だけは全廃できていない。大変大きな施設が存在する」と説明された。具体的には、日本の児童自立支援施設に当たる年長の子どもを対象とした施設のようで、定員20人とのことであった。



施設内虐待についても質問したところ、「実は、最近、スウェーデンでは、大変大きな話題となった人権侵害が新聞の1面に報道された」として、「大変かわりの難しい少年だったらしく、職員が思い余って鍵のかかる部屋に閉じ込めた」とのことである。日本の人権感覚の違いを実感させられたひと時であった。スウェーデンでは、1979年、体罰を法律で禁止しているし、人権侵害が発生しないように人的配置も保障している。

イギリスの社会的養護は、施設養護と里親の役割を明確にしている。施設で保護される子どもは、ドラッグや何か所かの里親委託先で不調だった子どもなどを対象とした専門的なケアが必要な子どもを対象とし、家庭生活の継続が不可能な一般的な子どもの保護は里親か養子縁組が担っている。また、イギリスは、子どもの権利条約を批准する際は、日本の児童福祉法にあたる法律をすべて見直し、施設の職員配置基準を子ども一人に対して職員一人の体制に引き上げている。韓国では、海外の養子縁組が多かったが、2000年に入ってから里親委託に力を入れ、2000年の1800人から、現在は9倍の1万6000人にまで里親委託を増やし、施設養護は4000人程度まで減らしている。

### 施設養護の進むべき道

将来像では、施設における養護について本体施設の小規模化と高機能化、地域支援の拠点機能を持たせることを求めている。

まず、小規模化については、施設生活においてもできる限り家庭的な養育環境に近づけることは、施設出身者がやがて結婚をし、家庭生活を築き、子育てをしていく上で大舎制の施設では得ることができない環境を保障できる。また、何よりも家庭で傷ついた子どもたちは、できる限り家庭に近い環境で愛情あふれる環境の下で育てられることによって回復していくためにも重要である。

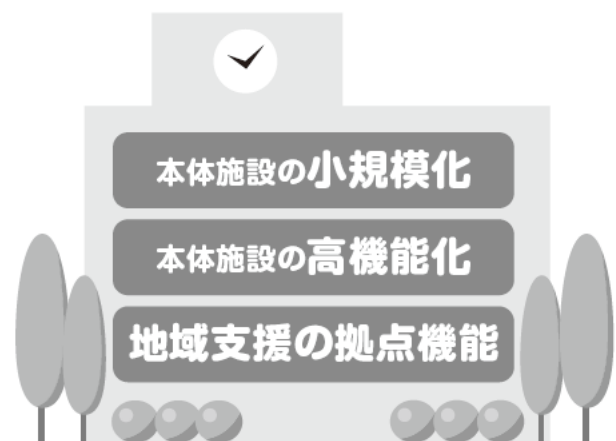
しかし、小規模化は、ひとたび“荒れた子ども”が

一人入ると、大舎ではなんとか対応できるケースでも、小規模のホームではホーム全体が混乱する。小規模だからこそ、昼間の子どものいない時間帯以外は、職員の複数配置を確保すべきである。十分な職員配置と研修を制度として保障をすることとセットで改革しなければ、小規模化の良さは発揮できない。

施設の高機能化については、被虐待児の増加、発達障がいの子どもの入所増、関係づくりの難しい保護者の存在などを背景に、現場スタッフも必要性を実感されていることと思うが、これから里親委託が増えれば里親宅で不調となった子どもの受け入れ先としての役割も期待されてくるし、後述の地域支援の役割も期待されてくる。施設スタッフの専門性を向上させるために研修体制の充実を図っていただきたい。

地域支援の拠点機能については、戦後、宗教関係者や地域の篤志家が開設したという施設も多いことから、計画的に施設を配置することができなかったことや、広域から入所を受け入れているため、そもそも地域の拠点としての役割という視点が持ちにくかった。

ファミリー・ソーシャルワーカーの配置以降、里親研修の受け入れもおこなわれるようになったが、今後、市町村と連携して特に困難を抱えた子育て支援の相談をしていかなければならない。将来像でも提言しているように、児童家庭支援センターを「児童養護施設や乳児院の標準装備としていく」必要もある。





## 里親養護との連携をどのように進めるのか

新潟県など里親委託率が3割を超えている自治体もあることを踏まえ、将来像では、日本でも里親等委託率を3割以上へ引き上げる目標としている。

日本の里親制度は、ファミリーホーム制度の創設、里親手当の増額などで里親委託を拡大することを重点施策として取り組みだした。

今後、里親委託に重点を置いた道に転換するためには、一つには里親に対する支援と政策的な誘導を強化しなければならない。東日本大震災では親族里親を奨励したように、韓国では親族里親を劇的に増やし里親委託率をアップさせている。

施設側としても里親の研修や相談、共同ケースカンファレンスの実施、レスパイトケアなど、里親支援体制を強化していく必要がある。同時に、長期入所が予想される幼児については、可能な限り里親や養子縁組に措置変更する方針を持つべきである。

また、将来像では、施設がファミリーホームの開設をすることも提言している。施設が、地域の社会的養護の拠点としての役割を果たせるよう、機能を充実していかなければならない。

## 施設運営指針、里親等養育指針の策定と第三者評価

2012年3月、厚生労働省は、施設運営指針、里親等養育指針を定めた。施設運営指針は、施設種別、里親、ファミリーホーム別に、養育、支援の基本や権利擁護などについて統一した指針を定めている。今後、各施設の独自性を保ちながら、どの施設でも一定水準以上の支援を受けることができるよう、施設単位での学習と実践が求められる。

同時に、社会的養護関係の施設に対しては、第三者評価を3年に1回受審することを義務付けた。まだまだ、施設における人権侵害が後を絶たないが、施設改革は待ったなしの状況になっていると言える。

