



児童養護施設の「小規模化」推進にむけて

～社会的養護のさらなる基盤整備を願う～

金城学院大学 現代文化学部 教授 原 史子

はじめに

周知のように、2011（平成23）年7月「社会的養護の課題と将来像」（以下、「課題と将来像」とする）が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・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会により取りまとめられた。その後、社会的養護の小規模化の推進については、2012（平成24）年8月に成立した「子ども・子育て支援法」において、都道府県は都道府県子ども・子育て支援事業計画を策定すると規定された。11月には厚生労働省雇用均等・児童家庭局長より「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進について」が通知され、2015（平成27）年度を始期として2029（平成41）年度までの15年間の目標について、各施設は「家庭的養護推進計画」を、都道府県は「都道府県推進計画」を策定し、地域の実状に即して計画的に取り組みを推進することとされた。このように、施設の小規模化及び家庭的養護の推進は喫緊の課題として位置づけられた。

愛知県（名古屋市を除く）でも各施設で「家庭的養護推進計画」が検討され、それに基づき2015（平成27）年度を始期とする「あいちめぐみプラン2015～2019（仮称）」（案）が策定され、今後の計画として、15年後の2029年までに従来の形態の本体施設を小規模グループケアにするとともに、グループホームを2014（平成26）年時点の3倍に増やす計画が立案されている¹。

施設の「小規模化」については、1950年代のホスピタリズム論争のなかで里親の推進と小舎制が強く主張されたにもかかわらず実現されなかったことを思い起こすと、ようやくという感が強い。しかし、児童虐待相談件数の増加、そして虐待を受けた経験のある子どもが

児童養護施設に入所する割合が増えている現状のなかで、いまだ課題は山積しており、小規模化にあたっての具体的な課題に対応するために、「小規模化等の手引き」²を始めとし、その克服方法を含め既にさまざまな取り組み方法の報告等がなされている³。

そのため、本稿では、社会的養護の小規模化を推進するにあたっての基盤整備にかかわる課題に限定し、現状からみえる課題を述べたいと思う。

施設の「小規模化」を支える施設運営基準確立の必要性

消費税10%導入が見送られたことに伴い、「子ども・子育て支援制度」の具体案に盛り込まれた社会的養護の充実策の実施時期について懸念されたが、予定通り2015（平成27）年度から実施されることとなった。それに伴い児童養護施設の職員配置基準（小学生以上）は、2013（平成25）年の改正による5.5（子ども）：1（職員）から4：1に改善されることとなった。しかし、全国児童養護施設協議会が2010（平成22）年にとりまとめた政策提言⁴のなかで、1養育単位あたりの児童数を6人とし、密室化の解消、OJTの実施を可能とするため直接養育職員の常時複数配置を可能にするには、「児童6名に対し、児童指導員・保育士4.8名の配置が必要」（1.25：1）と提言している。つまり、小規模化した施設では4：1でも不十分という現場の声である。

実際、児童養護施設の職員配置基準は、社会的養護を実施する児童福祉施設の中で最も低い水準であり、1976（昭和51）年から2013（平成25）年の改正まで長く6：1（小学生以上）という状況が続き、今回の改正は、40年近い空白を埋めたに過ぎない。職員配置基準のみならず設備の基準も含め現代的な社会的養護に



はいまだ遠いという状況であろう。

特に、職員配置基準は、児童養護施設で働く職員及び子どもたちに与える影響が大きい。筆者は大学（女子大）で社会福祉士を養成する学科に属し、児童分野（主に児童養護施設）での実習を担当し、児童養護施設に学生の実習を受け入れて頂いているとともに、卒業生を職員として送り出している。しかし、実習でやりがいのある仕事だと感じて職場として飛び込むには勤務条件のハードルが高いと言う学生は少なくない。また、児童養護施設に就職しても、自身の結婚や出産を機に仕事を続けたくても辞めざるを得なかった者もいる。自身の子どもを抱えながら時差出勤や断続勤務、宿直等において柔軟な対応が困難な職場は、女性が結婚、出産しても働き続けるには厳しい状況がある。そしてそれは、即時的に児童の処遇にかかわる。

社会的養護の運営指針における「社会的養護の原理」の第1項目として「家庭的養護と個別化」が挙げられ、「あたりまえの生活を保障していくことが重要」と述べられている。「家庭的」および「あたりまえの生活」とはどのようなことなのか十分かつ具体的議論が必要だと考えるが、第一義的には、特定の大人と安定した愛着関係を形成することにあると思われる。

職員が子どもの成長や生活に深くかかわれるという喜び、やりがいを継続できるような勤務条件、労働条件改善のために、職員配置基準の段階的見直しを継続して実施していくことが必須であり、これにより、子どもたちが安心した生活を送り、特定の大人と継続的で安定した関係を施設入所中のみならず退所後も築いていくことが期待されよう。

これについては、2011（平成23）年、地域主権改革の推進を目的とした「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」の制定に伴い、従来、厚生労働大臣が定めていた社会福祉施設等の設備及び運営等に関する基準を、都道府県条例で定めることとされており、都道府県の果たすべき役割も大きい。

新しい施設観にもとづく仕組みの構築を

施設の小規模化の方向性が急速に進んだ背景には、児童虐待相談対応件数の増加や社会的養護を必要とする子どもの増加を背景とし、2000年代前半から社会保障審議会児童部会において施設のあり方が検討されてきたこと、2010（平成22）年12月からのいわゆるタイガーマスク運動により児童養護施設が広く知れ渡るとともに支援強化への機運が高まったという背景がある。

さらに、2009（平成21）年12月、国連総会で「児童の代替的養護に関する指針」（以下、「国連指針」とする）が決議されたことの影響も大きい。また、その翌年、2010（平成22）年5月には、日本における子どもの権利条約の実施状況に関する日本政府報告（第3回）に対して子どもの権利委員会から第3回総括所見が出され、子どもの代替的養護について、特に里親や施設養護の在り方をめぐってこれまでよりも具体的な勧告がなされた⁵。施設の小規模化にむけて、この勧告の影響も少なくなかったことが伺える。しかし、ここで特に着目したいのは、「家庭環境」についての下記勧告である。

51. 委員会は、締約国が家族を支援しかつ強化するための措置を導入するよう勧告する。（中略）委員会はさらに、社会サービス機関が、子どもの施設措置を防止するためにも、不利な立場に置かれた子どもおよび家族に優先的に対応し、かつ適切な金銭的、社会的および心理的支援を提供するよう勧告する。

（下線筆者）

児童養護問題の本質を考えたとき、この勧告の指摘は極めて重要である。これまで、施設に入所する以前から入所後にかけてどれだけ家族への対応がなされてきただろうか。児童相談所を始めとする社会サービス機関が、家族に対して十分なケースワークを実施し、子どもと親の代替不能な関係を尊重し、子どものニー



特集：「社会的養護のあり方を考えるⅢ」1

ズを充足する援助が十分になされてきたでしょうか。これらの支援を可能とするための体制整備はどのようなものであったでしょうか。上記勧告はまさにその点についての指摘であると思われる。

不利な立場に置かれた子どもおよび家族への対応については、「課題と将来像」でも、社会的養護の基本的方向として位置づけられており、社会的養護の施設等が、家族支援やアフターケアを含めた地域支援を行うことが述べられている。しかし、この新しい施設像を実効性のあるものにしていくためには、これまで課題として挙げられてきた、児童相談所の体制面の充実や、自治体の子育て支援の人材育成、司法のバック

アップなど制度的な問題のさらなる検討が求められる。施設の役割においては、実証的データを基礎とした技術的・方法論的な蓄積にもとづいた支援の根拠づけがなされていくことが必要であろう。

そして根源的には、「課題と将来像」で述べられている「社会全体で子どもを育む」という理念について、社会的養護を受けざるをえない子どもを、国家・社会としてどのように育み、彼らに何を期待し、どのような大人になってほしいと考えるのか、すべての国民一人一人の問題として、より具体的に社会的養護の施策理念を議論し実質化していくことが求められるのではないだろうか。

1 2014（平成26）年11月1日時点から2029（平成41）年度末までに、本体施設における従来の形態を76.3%から5.9%に、小規模グループケア3.1%→56.7%に、グループホーム6.9%（15カ所）→20.0%（43カ所）、里親等の割合13.7%→17.4%へと計画されている。本原稿執筆時点においては、パブリックコメントの募集（2015年1月25日まで）がなされている最中である。

2 正式名称は、「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進について」である。2012（平成24）年10月に開催された社会的養護専門委員会（社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会）によりとりまとめられた。

3 主なものとしては、「季刊児童養護」全国児童養護施設協議会や「子どもと福祉」Vol.6、7明石書店などがある。

4 「養育単位の小規模化を一層すすめるために～養育単位の小規模化プロジェクト・提言～」「子どもの権利を擁護し、養育条件を高めるために～児童養護施設のあり方検討プロジェクト・提言」の2つの提言

5 具体的には下記5項目の勧告であるが、より詳細には、「ARC平野裕二の子どもの権利・国際情報サイト」<http://www26.atwiki.jp/childrights/pages/14.html>を参照されたい。（外務省HPにも仮訳あり）

- (a) 子どもの養護を、里親家庭、または居住型養護における小集団編成のような家庭的環境のもとで提供すること。
- (b) 里親養護を含む代替的養護現場の質を定期的に監視し、かつ、あらゆる養護現場による適切な最低基準の遵守を確保するための措置をとること。
- (c) 代替的養護現場における児童虐待を調査し、かつその責任者を訴追するとともに、虐待の被害者が苦情申立て手続、カウンセリング、医療的ケアその他の適切な回復援助にアクセスできることを確保すること。
- (d) 金銭的支援がすべての里親に提供されるようにすること。
- (e) 「子どもの代替的養護に関する国連指針」（国連総会決議A/RES/64/142参照）を考慮すること。



社会的養護の小規模化に向けて

愛知淑徳大学 福祉貢献学部 福祉貢献学科 准教授 谷口 純世

国連子どもの権利委員会からの指摘も受け、近年、日本は社会的養護にある子どもたちのために、できる限り小規模で家庭的な養育環境を整えようと本腰を入れて動き出している。小規模化の意義は、「家庭的養護と個別化」をおこなうものであり、「あたりまえの生活」を保障するものであると厚労省の通知（雇児発1130第3号）にも明記されているが、より小さなグループによる家庭的な育み、つまり施設の小規模化や里親委託の推進による個々の子どもへの手厚い支援を目指すということには、多くの課題が山積していることも事実である。本稿では、「あたりまえの生活」の保障と「小規模化の実現に向けての課題」について考えてみることにする。

1. 「あたりまえの生活」と社会的養護

「あたりまえの生活」と聞いて想像する生活は、人によって多種多様であろう。皆それぞれ育ってきた生活環境が異なるからである。このため、本稿では「当り前の生活」を、

- ①子どもに心身ともに安心、安全な生活が日々保障されていること、
 - ②子どもが日々の生活をとおして大人となるに必要な豊かな生活経験を積むことができること、
- として考えてみよう。

①安心、安全な生活の保障

すべての子どもにとって、心身ともに安心、安全な生活が用意されていることは重要である。それはただ単に、たとえば小学生が6時半に起床し、朝食や身支度をして登校し、その日の授業を全うして帰宅し、宿題や遊び、食事や入浴を済ませる…といった、一連の生活を事故なく機械的に毎日繰り返していくというこ

とではない。社会的養護にある子どもは、養育者等による虐待や養育者の心身の疾患、知的障害、離婚、依存症、服役、行方不明など、さまざまな理由によって家族と離れて暮らすという状況に至ったことから、一人一人異なった深刻なニーズをもっている。子どもたちは個々の経験による影響を、日々の生活の中で、さまざまな言動によって支援者に伝えてくる。感情が瞬時に変わったり、感情のコントロールが難しかったり、人との関係の持ち方が不得手だったり（ゆがんでいた）、都合の悪いことをすぐに暴言や暴力で済ませてしまったり、性的言動の持ち方が不適切だったり、家出や自傷行為を繰り返したりなど、子どもたちのサインは日常生活のいたるところにあらわれることから、子どもたちの生活を安全、安心に送ることすら容易でない状況となることもある。

このため、個々の子どものニーズに応じた生活を意図的に展開していくこと、つまり生活の質が問われているのである。職員は日々、一人一人の子どもの小さなサインを見逃さず、職員間で連携して生活支援をしている。子どもたちはたくさんの怒りや悲しみ、辛さやわけのわからない葛藤、自分の存在価値の不明確さを抱えているため、子どもが「自分はいてもいいんだ」「自分はここで大切にされているんだ」と感じられるようなメッセージを日々伝えているのである。それは、「〇〇ちゃん大好き」、「〇〇くんありがとう」といった、言葉によるものばかりではない。職員は、子どもが成功体験や安心して失敗から立て直す体験ができる機会を意図的に増やす、目線や声のトーンを意識する、掃除、洗濯、炊事といった日々の生活環境を子どもが大切に育まれていると感じられるよう快適に整えるなどといった、非言語的なものも駆使して、



まさに生活をとおして子どもへの生活支援をつくっているのである。日々の「あたりまえの生活」の質そのものが、子どもの過去の心身ともに辛い体験、それを消化しきれずに悩みや不安、怒りを抱えている現在を超え、未来をつくっていく原動力となっていくのである。

②豊かな生活経験を積むこと

社会的養護にある子どもが、大学生や社会人などとして自立していくに向けて、妻や夫、親になるに向けて、豊かな生活経験を可能な限り自然な形で積むことも重要である。大規模集団での養育では、子どもがたとえば調理や買い物の体験をできるようにと、厨房のほかミニキッチンを設けたり、食材の買い物から調理までをおこなう自由献立の日を設けたり、買い物に公共交通機関を使ったりなど、生活体験ができるような工夫を続けているところも多数ある。掃除や洗濯についても、係を設けたり、年齢に応じて自分でおこなうようにしたりという働きかけをおこなっているところも多い。しかしそれは、生活体験の日々の積み重ねというよりは、係や行事的な意味合いをもってしまうという難しさもある。一方、小規模形態では、子どもが参加しなくとも、職員が日頃から食材や日用品の買い物に出かけたり調理をしたりする姿を見続けるなかで、日頃から生活に必要なことを自然と吸収していくことができるという良さがある。「やってみたいな」と思ったらいつでもお手伝いしながら生活体験を実力に変えていくことのできる環境が常に用意されてもいる。しかしそれはときに職員の業務を煩雑にし、買い物や調理に時間を取られてしまうことで、子どもの心身の状況が良くないとき、力関係による威圧が激しいとき、学校行事や通院業務が重なるときなど、子どものために「あたりまえの生活」を維持することが難しくなることもある。では、小規模化を推進していく中で、どのようにすれば「あたりまえの生活」を保障した生活支援を展開していくことができるのだろうか。

2. 小規模化の実現に向けての課題

小規模化を推進していくに際しての課題は多い。実際、大規模な集団での養育において、職員が密な連携のもとに一丸となって個々の子どものニーズに応じた支援をおこなっている事例も多々ある。さらに、上下関係による威圧を自然と排する工夫を凝らし、子どもたちが「うちに帰ってきた」と感じる雰囲気をもつ施設もあるのが事実である。それでも小規模化する必要があるのだろうか。

しかし一方で、小規模な集団での養育を展開するうちに、子どもたち一人一人が子どもらしいわがままを言うことができるようになった、一人一人の誕生会をお友達を招いてすることができるようになるなど地域で暮らす一人の子どもとして生活することができるようになった、調理や買い物、地域生活をとおして生活経験が自然と豊富になったといった良い変化が出てくるのも事実である。

小規模化を考える際に、どの形態においても従来から変化しない課題は、「職員不足」であり、この改善は急務である。なぜなら、小規模になればなるほど職員のシフトは厳しくなり、生活場面に職員が重複しているいわゆるダブリ勤務が少なくなるからである。このため、小規模化によって職員が疲弊し、子どもとの関係の濃さゆえにネガティブな関係性になったときの職員と子どものストレスは双方にとって耐えがたいものになること、職員が互いに相談し複数の目で子どもの支援にあたる機会が減ること、職員が一人で悩みを抱え込むことなどといったデメリットが大きくなるからである。

どのような形態にも、それぞれのメリットとデメリットがあるのが現実であり、どの形態においても、日本の現在の社会的養護は、厳しい条件の中、施設職員の子どもやその家庭への、あたたかい思いと強いプロ意識によって成り立っているといっても過言ではない。子どものニーズが深刻化し、高い専門性を駆使した支援が必要とされる今、人手不足による長時間の残業、睡眠不足、心身のストレスや病など、子どもニーズに応じるための十分な職員配置はできていない。このため、子どもの支



援を続けたいと望みつつも自分の心身の健康やライフステージの変化、家族環境に合わずに退職せざるを得ないケースが多くある。また、子どもの支援に携わりたいと願いながらも厳しい勤務状況によって就職を断念する有能な若者も多数いることは非常に残念なことでもある。小規模化の流れの中で、職員配置の若干の改正はあったものの、必要なのは「若干」ではなく「大幅な」改正である。これによって、職員が無理なく日々の生活支援のなかでチームワークを組むことができる余裕、自己研さんをし専門職としての資質を高められる余裕が、子どもたちの生活をつくるには必要不可欠である。

人手不足の課題が大きな現状ではあるが、やはり子どもには豊かな生活経験を自然に積み重ねていくことのできる環境を用意していくことが大切であろう。小規模化や里親委託の推進には、この意味で大きな期待がかかっている。職員の待遇の改善をともなった小規模化を推進できれば、大規模形態による養育のメリットと小規模形態による養育のメリットの、双方を生かした支援が展開できるのではないだろうか。現行の大舎制の職員配置も十分であるとは到底言えない状況だが、それでも複数の目が子どもたちの生活にあり、職員が日頃の生活支援のなかで一人ではなく、共に働き、互いに支えあい相談し合うことができるという大規模集団のもつ良さは、子どもたちが安心、安全に生活を送るために必要なものであり、今後の小規模化への展開の中での大きな課題である。社会的養護にある子どもたちに必要なのは、最低限の職員による余裕のない支援ではなく、職員が余裕をもって人間としての優しさと厳しさをもった目と手と心をかけ、専門職としての専門知識・技術を駆使した実践が十分にできる支援である。それがともなってはじめて日本の小規模化は成功といえるのではないだろうか。とはいえ、子どもへの生活支援は今日も明日も休みなしで続いている。このため、社会的養護に関係する施設、人々がともに行政に声をあげていくことと並行して、今おかれている状況の中でできる工夫を共有していくことも大切である。

また、社会的養護の小規模化の流れの中で、施設の「高機能化」もその課題である。社会的養護に携わる専門性をもった職員からの支援を必要とするのは、施設に入所している子どもだけではない。施設を退所し、社会に巣立っていった子どもたちが故郷、実家をもつことができる環境は重要である。小規模化による地域生活体験のなかで、子どもたちが地域によって育てられ「私の地元は〇〇っていうところだね」と故郷感をもつことができるようになればと願っている。また、小規模化していくなかで、退所した子どもたちが自分が育った場に帰ってこられる実家的機能をどう担っていくかは、職員の定着率とともに重要な課題である。さらに、家庭で育てているが社会的養護にある子どもと同じような体験をし続けているという子どもが地域には多く存在することも、周知の事実である。里親家庭においても、子どもの深刻なニーズに対応することに困難を感じることも多々あるだろう。こういった子どもたちとその家庭の生活の質をもあげていく働きが、社会的養護には求められており、それをできる力量があるのは社会的養護に今携わっている職員しかいないといっても過言ではない。

このように、これからますます加速する小規模化の流れにおいては、高機能化とともに、入所児への高い専門性をもった「あたりまえの生活」の展開によって、子どもたちが社会人、妻や夫、親となることを見すえた支援づくりが必要である。単に家事技術を高めるという意味ではなく、家庭という密接な関係性のなかでどのように自分と家族の心身の健康を維持し、家族員と関係を保ち、人生で起こる数々の問題に対処し、地域社会で生き、子に人間として大切なことを伝えるかなど、社会的養護のなかで子どもに伝えることはとても深く、とても多い。これらはすべて、職員による個々の子どもに応じた日々の意図的な生活支援づくりと、職員の連携による一貫した支援の継続によって子どもに伝わっていくものであり、これからの小規模化にもっとも期待されるところではないだろうか。