

社会的養護の構造改革と課題

－「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」の論点より－

Structural Reforms and challenges in Social Care

－ Technical Committee for ways of Improving New-child Family Welfare －

虹 釜 和 昭*

要旨

平成27年11月社会保障審議会「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」により社会的養護構造改革素案が示された。児童福祉法に児童の権利に関する条約の理念を明確に反映した内容となっており、また児童の年齢について、20歳までの引き上げを盛り込んでいるなど、画期的な法案となっている。新たな子ども家庭支援福祉として児童相談所の機能について、相談受理機能については市町村に分離し、措置機能など、ソーシャルワークに特化することでより機能強化を図ることも提言された。児童虐待対応の専門相談に特化する新たな国家資格として「子ども家庭専門相談員（仮称）」を創設し、虐待対応のスペシャリストとして位置づける。社会的養護専門職の専門性にかかる課題や、現行の児童指導員・保育士資格の問題点を述べ、今後のあり方に対する提言を行なう。

キーワード： 児童福祉法改正(Revision of the Child Welfare Law)／
児童相談所機能(Function of the child consultation center)／
社会的養護の専門性(Qualification expertise of social care)

はじめに

平成23年7月の、厚生労働省社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会報告書である「社会的養護の課題と将来像」に端を発した社会的養護改革が本格的に始動しつつある。またその翌年、平成24年11月「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」の厚生労働省通知においてもその表題が示すように、平成23年報告の内容について言及しその具体的な「小規模化等の手引き」（平成24年10月開催の厚生労働省社会的養護専門委員会報告の「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進」）が矢継ぎ早に出された。この通知及び前述の報告書において最も強調された点は、「家庭的養護の推進」と「専門的ケアの

充実」である。特に家庭的養護の推進については詳細かつ具体的な到達目標・内容が示されており、厚生労働省としても社会的養護改革にとって家庭的養護、具体的には養育単位の小規模化が不可欠としている。

戦後の混乱期に戦災孤児対策として発足した今日の社会的養護は、戦後70年を迎えた児童養護の抜本的改革について、国として小規模化と専門的養育という新しいパラダイムを提示し、措置費で運営されている民間児童養護施設や乳児院に養護内容・生活構造の改革を迫っている。

それらを踏まえ厚生労働省は平成27年9月、社会保障審議会に「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」による有識者会議を設置し今回の児童福祉改革における最大の課題である児童福祉法の改正に着手した。この有識者会議は今日の児童家庭福祉の今後の施策や取り組みについて包括的な検討を行い児童福祉法をはじめとする

* GONOKAMA, Kazuaki
北陸学院大学 人間総合学部 幼児児童教育学科
児童家庭福祉論、社会的養護、家庭支援論

関係法令の改正を伴う、かつてない改革を目指すものである。有識者会議の中に1. 新たな児童虐待防止システム構築検討WG（ワーキンググループ）、2. 新たな社会的養護システム構築検討WGがおかれ、より踏み込んだ改革内容が提示された。その結果、平成27年11月に専門委員会のとりまとめ(案)が提示され、その内容は児童福祉法制定以来、最も大きな改革案となっている。

1. 国連子どもの権利委員会勧告

「児童の権利に関する条約（子どもの権利条約）」が1989年に国連において採択され、その5年後の1994（平成5）年に日本はようやく批准に至った。国内法の整備・整合性をとるためなどの理由はあっただろうが、日本は158番目と遅きに失した感がする。こうして批准された条約ではあるが、日本の子どもの権利に関する環境は同条約の趣旨に必ずしもかなっていないとは言えない。過去に、「国連子どもの権利委員会」は、1998年5月、2004年1月、2010年6月の3回にわたって日本政府に対する改善勧告を行ってきた。同委員会は子どもの権利条約第44条に基づき、各締約国が子どもの権利条約の実施に努めているかどうかをチェックするために設けられた機関であり、締約国は実施状況に関する報告書を締約当初は2年、それ以降は5年ごとに提出を課して、それに基づいて審査が行われる。その結果日本は多くの項目において勧告・提案を受けており、その一つに「親のケアを受けていない子ども」についての問題点、すなわち社会的養護の現状について具体的な指摘を受けている。家庭的養護の提供環境が十分でなく収容保護の域を出ていないこと、また施設の中での被措置児童への虐待が起こっていることが指摘されている。これについて換言するならば家庭的養護に関する劣悪な現状（大舎制養護の常態化や里親委託数の低率）、その養育環境、従事者の課題についての指摘である。

またその関連で児童相談所の機能などに関連し、児童相談所は児童保護機関としての位置づけではあるが司法との関係が不明瞭であること、児童相談に関する第一義機関として市町村を位置づけたが果たして市町村児童家庭相談が児童相談所のもつ専門的機能を果たしうるのか（児童相談所

は市町村を補完するという制度をもうけてはいるが）という疑念も付されている。そして、行政から独立した第三者委員会の未設置などの問題も積み残したままとなっている。すなわち独立した監視機関であり行政機構や社会的養護の施設の子どものかかる政策や養育内容の両者の監視機関が設置されていないという大きな課題を指摘され続けている。一部の地方自治体等による「子どもの権利擁護委員会」などの設置は見られるが、恒久的な監視機構とは言えず、問題発生のための臨機のシステムに過ぎない。また、社会福祉法82条に規定されている苦情解決制度は存在するが社会的養護を想定した制度設計ではないため、とても子どもの声をくみ取る内容とはいえない。真の意味で子どもの権利擁護のための明確な法律的な枠組み設計、子どものためのオンブズパーソンの設置などの改善を強く指摘されているのである。

その他の指摘事項としては、「子どもの貧困率の高さ」、「シングルマザーが抱える生活困難」、「家庭における虐待の増加」、「教育現場などにおける体罰問題、いじめ」など我が国が現在直面している課題が羅列されている。それらの指摘事項、改善要求事項のすべてについて児童養護施設や乳児院などの社会的養護に託されている課題と共通している部分が数多くあり、勧告内容の一つ一つが、日本の社会的養護改革の課題となっている。その勧告の一つの回答の端緒として今回の有識者委員会「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」による提案は画期的なことであると思われる。

2. 社会的養護改革の論点

2.1. 社会的養護の小規模化

「社会的養護の課題と将来像」により、全国の児童養護施設においても「小規模化」と「専門性」が大命題として示された。小規模化の状況については、平成20年3月時点では370施設、75.8%が大舎制（1養育単位あたり定員数20名以上）であったが、平成24年3月時点では280施設、50.7%と、約25ポイントの減少をみた。それに伴い、小舎制（同12名以下）の実施状況は23.4%から40.9%と17.5ポイントの増加となっている。また小規模グループケア（同6名程度）の実施割合

も43.4%から56.5%と小規模ケアの形態も増加している。

この外圧とも言える改革について、当事者であるところの児童養護施設側の対応には施設間格差と言えるようにその取り組みは多様である。一部の児童養護施設においては、すべて小グループ形態の養護実践がすでになされ、分散配置された建物、衣・食・住、集団生活を排する養育内容、個別的な教育支援が行われている。こうした児童養護施設は概して専門性を有する小規模施設との評価を得ているかどうかは定かでないが、小規模化による児童の権利擁護を理念として打ち出し、意識の高い施設との評価を得ていることは多くの関係者の認めるところであろう。

しかし、多くの児童養護施設は試行的に措置児童の一部（10名未満）について小規模グループケアを実施するなどの取り組みも見られるが、その実質的運営内容は家庭的養護と果たして言えるかどうかについては懐疑的にならざるを得ない。なぜ小規模化が内容を伴わないのか議論は内部ではあまりなされていない。「社会的養護の課題と将来像」からの数々の職員加算配置、最低基準の改定など厚生労働省や都道府県による小規模化への数々の政策インセンティブにより小規模化への加速には至っていない。

2.2. 職員配置基準の改定

ここでは、平成26年度の国家予算政府案のうち、児童福祉関係特に社会的養護関係予算案（厚生労働省雇用均等児童家庭局分）との関連でその内容を検証してみたい。社会的養護関係予算の構成は、平成26年度予算額1,031億円から1,073億円（概算要求ベース）へと増額となっており、その構成は(1)施設における家庭的養護の推進、(2)里親委託の推進等、(3)被虐待児等への支援の充実社会的養護の充実、の三本柱により構成され、やはり中心となる施策は(1)の「施設における家庭的養護の推進」である。すなわち、その基本は言うまでもなく「小規模化」であり、児童養護施設等の職員配置基準の引き上げという、実に40年ぶりの大改革が主とした内容である。

この「小規模化」とはすなわち社会的養護の「質の改善」を意味しており、その内容は前述の

職員配置基準の改善である。従来の配置基準は、「小学生以上の児童5.5人に対して職員配置1名」を今回の改定で「小学生以上の児童4人に対して職員配置1名」という抜本的な改定となった。次に児童養護施設及び乳児院に「里親支援専門相談員」などの里親支援担当職員1名配置を行なう（平成27年度から5年かけて全施設で実施）。そして、小規模グループケア、地域小規模児童養護施設の増加（平成41年度まで全施設の小規模化を行い、本体施設、グループホーム、里親等を1/3ずつにする）、という平成23年7月の、厚生労働省の「社会的養護の課題と将来像」に即した内容であると言えよう。

しかし、最も大きな改革ともいえる「職員配置基準の改定」について、確かに質の改善に大きく寄与することは間違いないが、それに見合う人材確保の「量の確保」とその人材の「質の担保」という大きな課題がある。現在、児童養護施設は慢性的な職員不足に見舞われている。例年大量退職、大量採用の繰り返しの悪循環に陥っている児童養護施設も少なくない。「量の確保」の供給先として、四年制大学社会福祉学科や保育系短期大学などの保育士養成校からの新規卒業者、他の職業からの転職者がその代表的なものである。前者の新規卒業者について、児童養護施設に就職はしたものの早期離職が少なからず見られる。児童養護施設の平均勤続年数は約7.7年（全国児童養護施設協議会調査）という調査結果が報告されているが、実際には施設間のばらつきがみられ、特に小舎制、グループホームなど小規模による養育を実践している施設の離職率の高さが報告されている（認定NPO法人ブリッジフォースマイル「全国児童養護施設調査2012」施設運営に関する調査報告10ページ、(4)規模別調査より）。この調査報告によると子どもの数40人以上の施設と40人未満の施設の離職率を比較した。40人以上の施設の離職率は12.9%、40人未満の施設の離職率は14.7%で、離職理由についても「精神的不調・負担」の項目に、約7%の差が見られた。また、同調査(8)において勤続年数別分析で、正規採用職員ですら3年以内の離職者が半数近くを占めることも実証され、非常勤職員においては3年以内の離職者は73%にもものぼっている。言い換えれば多

くの児童養護施設では約2年ごとに職員の半数が入替わっており、入所児童の利用平均期間4.9年（児童養護施設入所児童等調査、厚生労働省、平成25年2月1日現在より）よりもはるかに短期間で職員が入替わっている実態がある。こうして、悪しき意味で児童養護施設職員の流動性の高さが如実に表れている。介護福祉現場での職員定着率の問題について議論の俎上にのぼったり、マスコミ等での報道がしばしばなされているが、児童養護施設職員の定着率問題については、あまり注目されることはない。このことは入所児童にとっても職員への信頼形成どころの話ではなく、職員が辞めていく事実を目の当たりにすることは、ある意味、子どもたちにとって見捨てられ感や疎外感を突きつけられていることになるのではなかろうか。

この調査からも、小規模養育、小舎制養護は極めて職員への精神的な負荷のかかるシステムであり、単なる人員増を実施すること（人員増すなわち小規模養育への誘導）だけで対応できず、一つの段階という認識を踏まえることが必要である。こうした職員配置基準改定による人員増、小規模化による「質の改善」が正比例していくのかについては、児童養護施設で暮らす子どもたちのニーズに的確に答える必要がある。つまり、いくら人を増やしても「精神的不調・負担」が増加し離職率だけが高まる恐れがあり、本当の意味での質の改善に寄与しない。

3. 専門性の論議

3.1. 人材における「質の担保」

職員配置基準の改定という「量の確保」の予算的な裏づけが示された次の課題として浮かび上がるのが「質の担保」であり、言い換えれば専門性の向上を意味することに他ならず、キャリアの長短にかかわらずこのゴールのない方向目標を常に見据え続けなければならない。専門性の向上という児童養護の専門性については、いままで数多くの議論がなされてきている。この課題については、日常のケアにおける子どもとの「人間関係の質」の内容が問われていると思われる。家族などの不適切な養育や社会関係からの断絶により成長発達の条件が不十分であった子どもたちが児童養

護施設には数多く生活している。そのような環境に置かれた子どもたちの支援の専門性は日常性の中に埋もれてしまい、見えにくい故に本来の専門性が評価されることが困難である。

児童養護施設に求められている機能は大きく変化をとげている。今日の社会的養護ルーツである戦災孤児対策、つまり第二次大戦後の戦災孤児に対して、生き残るために必要最低限の衣食住を提供するための「収容保護」（またそれ以前の恩恵的な慈善思想もその根底に横たわっているが）対策から端を発し、昭和30年代後半から40年代にかけての経済の安定期から高度経済成長期にはサラ金などの経済問題からの家庭の破綻にも対応し、昭和50年代には不登校児童の受け皿、そして平成になってからの児童虐待の緊急避難先と現在に至っているなど、社会のニーズに柔軟に対応（根本的な問題対応・処方というよりも一時的な対処療法であるにしても）してきたことが入所理由の変遷からも明らかになってきている。そして「家庭の代替」ということから、今日では「児童虐待からの保護」、「情緒障害児への生活を通しての治療」、「愛着の再形成」そして「自立支援」というように多様化し、より高度になってきた。

3.2. 社会的養護の専門職（保育士・児童指導員）

現在、子ども福祉にかかる中心的な専門職として国家資格である「保育士」があり、現在も多くの女性を中心とした保育士資格保有者が、乳児院や児童養護施設などの社会的養護関係施設の専門職として従事している。保育士養成校では子ども家庭福祉に特化したカリキュラムで養成教育が行われているが、それら幼児教育・保育中心の教育時間数や単位数で養成され、社会的養護を中心とした児童福祉施設に応じたカリキュラムとはなっていない。現状では保育所（及び幼稚園）、認定こども園からの人材ニーズが質的・量的にも多くを占めている。乳児院、児童養護施設などの社会的養護関係施設や障害者支援施設への就職について、全国保育士養成協議会が実施した「指定保育士養成施設卒業生の卒後の動向及び業務の実態に関する調査」（平成22年）によると、卒業二年目の卒業直後の職場の回答によると、保育所

48.0%、幼稚園24.5%、保育所以外の児童福祉施設2.6%、保育所以外の福祉施設7.8%、一般企業6.0%、その他10.9%という結果が得られた。つまり、全国保育士養成協議会加盟の養成校からの乳児院、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設などに卒業直後に勤務した学生数は、新規卒業生のわずか2.6%にすぎず、近年の社会的養護関係施設就職者の動向は保育士資格を持たず、大学学部卒業の児童指導員任用資格をもって児童養護施設に就職する学生が、保育士資格をもった学生をはるかに上回っていると思われる。

こうした事実からも保育士資格について、必ずしも児童養護施設などの社会的養護関係施設からは専門職として実質的に期待されているのであろうか。乳児院については入所児童年齢が0歳～2・3歳が中心となっており、乳幼児ケアに関する基礎知識を学んだ保育士のニーズは高い。しかし児童養護施設などは2歳～18歳、近年20歳未満までの措置延長制度を利用する入所児童などの増加により年齢幅が拡大している。かつての養護内容は衣食住に対する養育（ケア）が中心であったところの入所児童のニーズから、今日の入所児童のニーズは激変していることに現在の保育士資格は果たして対応しているのであろうか。保育所や認定こども園、乳児院からの求人については保育士資格保有が必須条件となっているが（「児童福祉施設最低基準」の職員配置基準規定により）、児童養護施設からの求人の応募条件は必ずしも保育士資格の保有については必須の条件となっていない。また別の見方をすれば、保育士の専門性に期待するというよりも、衣食住などのケアワークという養育内容において保育士資格保有者の大半が女性という性的役割を期待する要素が含まれているのではないであろうか。

また一部において「施設保育士」（仮称）という保育所保育とは異なった資格制度を検討する議論が継続されている。しかし、一口に「施設」といってもその専門性は大きく異なっている。高齢者、障害者、児童といったように分かれており、高齢者は主として介護福祉士という別の資格が機能しており、同じく障害者支援施設や就労支援施設で求められている専門性も療育・介護という要素が多くを占めている。また、保育所以外の児童

福祉分野についても、乳児院と児童養護施設では専門性の内容は異なり、情緒障害児短期治療施設では精神科医療や心理治療が展開され、児童自立支援施設においてはグループワーク技法や司法福祉といったように、各施設種別において専門性の内容、性格を異にしている。施設保育というニーズというよりもソーシャルワーク機能が専門性の内容であり、社会福祉士資格との違いが何なのかという疑問が残る。

4. 新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会

4.1. 子ども家庭支援専門員

平成27年11月12日、厚生労働省の社会保障審議会児童部会「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」は児童虐待にかかる専門相談に特化する新たな国家資格を創設すべきとの見解を提言した。これは虐待通報の内容を緊急性に応じて警察、児童相談所、市町村に対応を振り分けるというもので「子ども家庭専門相談員（仮称）」という資格名案を示し、厚生労働省は児童福祉法や児童虐待防止法などの改正案提出の準備を進めている。

同専門委員会が新設を求めた国家資格「子ども家庭専門相談員（仮称）」の機能について、現在は児童相談所、主に児童福祉司及び児童心理司が虐待問題に対応している業務について、国家資格化として新たに位置づけようとするものである。児童福祉司は大学で心理学や教育学を修得後、自治体などに採用後に児童相談所業務に1年以上従事すれば、任用資格を得られる。

同委員会報告に提出された資格の概要は次のとおりである。

「子ども家庭支援に当たる児童相談所の職員の専門性の向上は、長年大きな課題となってきた。それを解決するためには明らかな専門性を有する人であることが誰にでも明らかである必要がある。近年の社会的要請も資格により能力が明確化されることにある。全体の専門性を上げるためにもまず指導者の専門性を上げることが必要である。そこで、スーパーバイザーである基幹職員レベルの能力を資格化することで対応することが必要である。」「児童相談所や市町村において子ども

家庭福祉を担う職員の専門性を向上するため、専門職を国家資格として創設する。この資格はSV資格とする。」

そして資格の細部案は、「子ども家庭専門相談員の基礎資格を「社会福祉士」「精神保健福祉士」もしくはそれに加えて「保健師」「心理士」「医師」などを所持していること、その上で5年程度の児童福祉に関する実務経験（児童相談所、施設ファミリーソーシャルワーカー、市区町村児童家庭相談、その他）を必要とする。試験の内容は「単なるペーパーテストではなく、ケースレポートを基礎とする」としている。運用開始について、平成30年度中の試験実施を目指して、現在の児童相談所、施設ファミリーソーシャルワーカー、市区町村児童家庭相談などの児童福祉現場に5年以上勤務した人が研修を受けて受験できるようにする、としている。（下線筆者）

このように、深刻化している児童虐待問題の対応のため、児童福祉司とは別の、より高い専門知識や技術を有する専門職として位置づけることを目指している。

4.2. 児童福祉法改正の動向

我が国の児童福祉の最も基本的な法律として児童福祉法がある。今日に至るまで児童を取り巻く社会情勢や環境変化への対応をすべく、数多くの部分改正が行われてきたが、同法における最も根幹的な理念を規定した第1条～第3条について、昭和22年の制定当初から改正されていない。しかし、今回の有識者会議において、児童福祉法、第1条～第3条の改正についても議論がなされている。

その具体的な内容として、「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」が2015年11月に提言した改正骨子案は、同法第1条および第2条において以下の事項を加える提案がなされている。

「1. 児童に関するあらゆる措置をとるにあたっては、児童の利益を最も優先しなければならないこと。2. 何人も児童に体罰その他児童の心身に害悪を及ぼすおそれのある罰を与えてはならないこと。3. 国及び地方公共団体は、児童が家庭において心身ともに健やかに成長するために、

その家庭を支援しなければならないこと。4. 児童がその家庭において生活することが当該児童の利益に反するときは、国及び地方公共団体は当該児童に対し適切な代替的養護を提供する責任を負うこと。また、代替的養護を提供するにあたっては、家庭における養護が優先的に検討されなければならないこと。5. すべての児童は、等しくその権利を保障されること。」が記され、「国、都道府県、市町村の責務（責任と役割）を明確に区分する。それぞれの責任が明確にされていないため、それぞれの施策の目的がはっきりしない。それぞれの責任を明確にし、役割を定めるにあってもその責任に基づいて考えることができるようになる。」（下線筆者）

また、児童福祉法に規定されている「児童」の年齢定義についても、見直す方向性での提案もなされている。提案は「成人として経済的にも心理的にも自立できる年齢が上がってきている。全体の傾向の中で、支援を必要とする子どもだけの自立が早くなるわけではない。従って、支援の対象となる年齢を引き上げる必要がある。また、児童虐待対応においては親権が及んでいる成人年齢以下は早急に対象年齢とすべきである。」「児童福祉法の対象年齢 子ども家庭福祉の対応が必要な子どもには18歳を超えても対応ができるようにする。」（下線筆者）との内容である。このように、児童福祉法全体の対象年齢を成人年齢に引き上げることや、さらに年齢を引き上げる（一部について一定条件の下、20歳以上も社会的養護の対象とする）ことも含まれており、画期的なことであろう。具体的には、虐待を受け養育支援が必要とする子どもの年齢を現行の18歳未満から20歳未満に引き上げること、現在は児童福祉法の規定により18歳になると原則、「児童養護施設などからの退所しなければならない」（運用面では高校卒業までの措置延長願いにより在園可能となっており、また、近年、保護者の不在、問題行動など自立に目処が立たない、また進学のためなどの理由などによる19歳までの措置延長についても柔軟に対応されている）。

児童福祉法が制定された昭和22年頃の平均寿命「男性50.06歳、女性53.96歳」から平成22年では「男性79.64歳、女性86.39歳」と大幅な伸びは周知

の事実である。すなわち、社会情勢やライフサイクルで見たとき、児童養護施設などの措置児童に限らないが、明らかに自立年齢も平均寿命の上昇とともに上がっていると思われる。

4.3. 児童相談所機能の見直し

厚生労働省によると、全国の児童相談所が平成26年度に受けた児童虐待相談件数は約88,931件（速報値）であり、前年の平成25年度の相談件数77,802件と比較して約11,000件の増加をみた。これは統計を取り始めてからの、最大の増加である。今回の急増は警察からの通報が最大の増加要因であり、警察が取り扱った事犯について児童相談所への積極的な通報を行った。特に、子どもの前で配偶者らに暴力を振るう「面前DV」に関する事犯に関する警察通告の増加がその要因である。面前DVについて平成25年度の虐待対応の手引きなどにおいても、子ども虐待を目撃、目にした子どもも「心理的虐待」の新たな被害者として通告対象となっている。

今の児童相談所に求められている児童虐待対応に関する機能として、「子どもの安全確保」と「保護者への支援」の相反する機能が同時並行している状態を見直すべきとしている。児童虐待は第三者的に見た場合、いわゆるグレーゾーンが大半であり、この部分の対応について現在の体制では在宅における支援が困難であることは周知の事実である。児童相談所一極集中という構造的問題について何らかの抜本的改革が必要であろう。平成16年の児童福祉法改正により、市町村が子ども家庭福祉の第一義機関として位置づけられ、市町村でも積極的に通報を受け入れ児童相談所は後方支援とすることが定められた。しかし、今のシステムでは受理した機関による対応を定めているが、それぞれの守備範囲が明確でなく結果的には児童相談所に回付されるケースが多い。市民レベルの通告についても、本当に「緊急保護が必要なケース」と「泣き声通告」などについてもすべてが児童相談所に届き、48時間ルール（48時間以内に子どもの安全の確認義務）の対応などで極めて多忙をきたし、重大なケースを見逃すリスクを有している。

厚生労働省が毎年報告している、10次にわたる

「子ども虐待による死亡事例等の検証結果」において明らかになるのは、多くのケースについて児童相談所、市町村、保健センター、教育機関などの関与がありながら、結果としてどの機関も保護への躊躇が行われ死亡事例が発生している。つまり、児童相談所を含めた各機関によるネットワークが機能の不備と責任の所在の不明確（その点において司法関与が規定されていない）からの保護の決断がなされていない。そして、虐待による死亡事故が発生した後に、連携によって防げたことが露呈することが常に報告され続けているが、改善のきざしはみられない。

今回の有識者会議においての提言では「緊急対応の必要性の判断能力を備えた虐待通告・相談窓口を設置し、さらに、通告が受理された事例の調査・評価・保護を行う機能と、措置後の事例の支援の進捗管理(ケースマネージメント)の機能を別の機関で行うようにすべきである。ただし、小規模自治体の児童相談所では機関分離を行わない方が効率的な場合もある。」としている。（下線筆者）すなわち「通告受理機関」と「調査、評価、一時保護・アセスメント、措置等の機能」の分離であり、前者には高度な専門性を備えたスーパーザーを配置すべきとしている。この機能分化については評価できるが、例えば児童虐待通報にかかる24時間受付システム、全国共通ダイヤル「189」の受付窓口は児童相談所であるが、今後は都道府県や政令市に新たに設ける組織に変更し、新組織が緊急性などを判断し、警察、児童相談所、市町村などに対応を振り分ける仕組みを導入するという制度である。このシステムの大きな懸念として市町村にその専門性を有する人材確保やトレーニング、ケースマネージメント機能などの担保が課題となっている。考え得る移行措置としては、児童相談所などのケース受理を手がけた職員が市町村など地方自治体への移管や出向などで対応することが現実的であり、そうした形でスタートせざるを得ないであろう。現在の一時保護所の二つの機能である「シェルター」と「アセスメント」に関しても見直し、整備が必要との言及もあるが、児童相談所と分離した組織になる可能性もある。

この有識者会議で提言された内容は、英国児童

虐待防止協会「NSPCC (National Society for the Prevention of Cruelty to Children)」などの活動をモデルとしていると思われ、同協会は民間のボランティア団体でありながら、全国に虐待防止のネットワークを構築し、警察、裁判所、社会福祉部と密接な連携を行っている。時には社会福祉部の役割を受託するなど、その存在は児童虐待にとって不可欠の民間団体となっている。英国の児童虐待システムは初動を警察のChild Protection Teamが担うと同時に、前述の各関係機関のネットワーク会議が迅速に動いている。英国の児童虐待件数について2014年は56,231件が登録(虐待との認定)され、これらのケースについて徹底的に追跡調査を行っている。また英国には「チャイルドライン」へ年間286,812件の相談が寄せられる。これは主に子どもからの相談であり、日本の全国共通ダイヤル「189」に相当しない。この子どもの声を直接に受けつけるシステムは日本にも存在するが、社会的認知度は進んでいない。

5. 社会的養護の資格制度と専門性

5.1. 児童指導員・保育士資格問題

社会的養護にかかる資格制度について、特に児童養護にかかる資格制度が未成熟のまま今日に至っている。児童養護施設の配置職員として、保育士・児童指導員を直接処遇職員(日常的に児童などのソーシャルワークやケアワークにあたる職員)として位置づけている。

児童養護施設職員の資格である児童指導員任用資格についてもきわめて曖昧かつハードルは低く、解釈次第ではだれでもなれる専門職?となっている。児童指導員任用資格とは「1. 都道府県知事の指定する児童福祉施設の職員を養成する学校その他の養成施設を卒業した者、2. 社会福祉士の資格を有する者、3. 精神保健福祉士の資格を有する者、4. 学校教育法の規定による大学の学部で、社会福祉学、心理学、教育学若しくは社会学を専修する学科又はこれらに相当する課程を修めて卒業した者。5. 学校教育法の規定による大学の学部で、社会福祉学、心理学、教育学又は社会学に関する科目の単位を優秀な成績で修得したことにより、同法第百二条第二項の規定に

より大学院への入学を認められた者。6. 学校教育法の規定による大学院において、社会福祉学、心理学、教育学若しくは社会学を専攻する研究科又はこれらに相当する課程を修めて卒業した者、7. (略)、8. 学校教育法の規定による高等学校若しくは中等教育学校を卒業した者、同法第九十条第二項の規定により大学への入学を認められた者若しくは通常の課程による12年の学校教育を修了した者(通常の課程以外の課程によりこれに相当する学校教育を修了した者を含む。)又は文部科学大臣がこれと同等以上の資格を有すると認定した者であつて、二年以上児童福祉事業に従事したもの。9. 学校教育法の規定により、小学校、中学校、高等学校又は中等教育学校の教諭となる資格を有する者であつて、都道府県知事が適当と認めたもの。10. 三年以上児童福祉事業に従事した者であつて、都道府県知事が適当と認めたもの」と「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」として厚生労働省令において定めている(下線筆者)。この条項については、極めて間口を広く取っており、最初の職員としての適性については問わずOJTにより職員を育てていくという考え方ではないか。

社会的養護関係施設のもう一つの専門職である保育士について、児童福祉法18条4項に定められた「保育士の名称を用いて、専門的知識及び技術をもつて、児童の保育及び児童の保護者に対する保育に関する指導を行うことを業とする者」として、子ども家庭福祉に特化した養成教育がなされている。つまり、保育士資格の付与について、保育士養成校において所定の単位を取得し修了した、もしくは保育士試験に合格したものが保育士となる。しかし現状は、幼児教育保育を想定したカリキュラム偏重という事実は否めず、社会的養護に関する「専門的知識及び技術」はごく一部にすぎず、養成校などで学ぶ専門的知識及び技術はあくまでも机上のものにとどまり、施設実習に課される時間は180時間と限定的である。児童養護施設などにおける実習指導担当者による実習指導は、業務の合間をみでの兼任「実習指導」である。早期に経験者・専任者による実習指導がなされ、本当の意味での実習指導がなされる必要がある。

この状況で保育士養成校を卒業後に社会的養護関係施設にて就業しても、いきなり児童養護の最前線に配属され、教育現場と実践現場の格差にとまどう姿がくり返されている。特に乳児院や児童養護施設、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設などで暮らす子どもの背景は複雑化しており、大学や短期大学、保育士養成校で養成される保育士レベルでの知識、技能の範疇を遙かに超えた専門性が求められている。

5.2. 専門性の位置づけ

児童養護施設職員は「ソーシャルワーカーか、ケアワーカーか」、また「ジェネリック（一般・包括的）かスペシフィック（特殊の、特定の）か」という議論が長年にわたって続いている。ヨーロッパ諸国、特にイギリス、ドイツなどの日本で言うところの児童養護施設に相当する児童施設（厳密に言えば相当する施設は存在しないのだが）では、ソーシャルワーカーとケアワーカーの線引きが明確になされ、専門性の異なったスタッフによる分業システムが確立している。日常のケアを担当するチャイルドマインダー（保育士）、家庭環境調整などの調査・相談援助を担うソーシャルワーカー、心理治療を専門とする心理臨床医、心理検査のみを担当する心理士、職業訓練を担当する専門職、栄養士、調理のみを担当する調理師、洗濯員、庭師、清掃員、その他職員などが配置され常勤・非常勤が混在している。このように専門性の違いが明確となっており、当然報酬もその専門性に応じた額が支払われる。

すなわち、欧米諸国の児童施設は、非行や情緒障害など特別なニーズを持っている子どもの専門治療施設としての性格が明確に打ち出され、特別なニーズを持たない、日本でいうところの社会的養護を必要とする多くの子どもは里親養育システムで養育されている。日本の児童養護施設職員はある意味「何でも屋」であること、一人で何役もこなし、変わり身の素早さや10数パターンにも及ぶ勤務シフトによる業務をこなすことのできる能力を求められている。報酬についてもその評価は専門性が不明確なことからか、業務に比較して報酬面からの社会的評価は妥当とは言えない。ソーシャルワーカーとしての報酬ではなく、ケアワー

カーとしての報酬が適用され、またソーシャルワーカーとしての評価は得られず「何でも屋」としての準専門職程度の専門職評価ではなかろうか。具体的には民間児童養護施設職員（児童指導員）の給与水準は小学校教諭より明らかに低位であり、この給与額が児童養護施設職員の、専門職としての社会的地位を表しているのではないか。

現在の児童養護施設職員について児童指導員は男性、保育士は女性という性別役割が抜けきらず専門性からの機能分類ではなく、ジェンダーとしての社会的性差が根付いてしまっている。これはとりもなおさず、専門性が確立していないことの帰結であり、日常的な衣・食・住といったケアが社会的養護の内容というスキームから今日の児童養護が充足して70年を経た今日、なお脱却をみていない。

5.3. 児童養護施設の専門職

平成24年4月の厚生労働省雇用均等・児童家庭局通知「家庭支援専門相談員、里親支援専門相談員、心理療法担当職員、個別対応職員、職業指導員及び医療的ケアを担当する職員の配置について」という通知を発出し、各専門職の専門性の業務内容、要件などが記されている。これは児童養護施設児童の早期の家庭復帰、被虐待児童等に対する支援、そして、この通知において新たに里親支援専門相談員の配置を追加し、平成24年4月から実施する内容である。この通知の表題が示すように、従来の児童養護施設に加配された専門職に関する通知を改廃したものである。具体的な職員名称としては、心理職、虐待対応専門職員、ファミリーソーシャルワーカー、里親支援ソーシャルワーカー、看護師が列挙されている。この中でも固有の資格を有する専門職は心理職として臨床心理士が、また看護師という医療職が想定されているが、その他の専門職配置は要件があいまいである（心理職は心理学を専修する大学の学科、もしくは認定心理士のように、指定科目を修めた者でも可）。その他の家庭支援専門相談員など各専門相談員の要件として「社会福祉士」であることと明記されているが、「又は、児童養護施設等において児童の養育に5年以上従事したもの」でも各専門職として位置づけられる規定となっている。

このように、家庭支援専門相談員、里親支援専門相談員、心理療法担当職員、個別対応職員、職業指導員及び看護師の社会的養護の各専門職は、心理療法担当職員及び看護師を除いて、勤務経験だけで専門的技術を認定されているものであり、真の意味で専門性を担保していると言えるだろうかなどの疑問が残る。心理療法担当職員についてもその業務内容は各人の力量によって委ねられており、いわゆる社会的養護の臨床の実際を経験しないまま、心理職として配置される可能性がある。年若い心理担当職員にとってはまさしく臨床経験なき心理療法であり、心中では手探りの状態が続いている。

6. 子どものかかえる課題

今日の社会的養護にかかる施設入所児童のかかえる課題は想像以上に困難を極めている。特に、児童虐待を経験した児童に多く見られる、情緒的な課題である反応性愛着障害に起因する、反社会的行動、行為障害、感情爆発、うつなどの精神的不安定などが顕著にみられる子どももすくなくない。子どもの発達とは環境との相互作用であり、家族環境や社会環境の影響は大きな発達の要因であり、家族問題・社会問題は行動上の不適応解決の大きなポイントである。

児童養護施設で暮らす子どもの本当のニーズは衣食住レベルのものではない。保護者との離別がもたらした愛着形成不全に起因するところの反応性愛着障害への「治療」であるにもかかわらずそれに応えきれない実情がある。小児精神科病棟などで行われている、反応性愛着障害の治療は、薬物などの投薬、脳波を検知し指先や身体の一部に運動などの刺激を与えて脳の安定因子を促進させるなど診察室での治療が一般的である。しかし、児童養護施設などの社会的養護の施設は生活を展開していく中での治療であり、職員との人間関係、大人のモデルとしての職員が日常的な営みによる生活モデルによる治療である。このことは小児精神科病棟で行われている医学モデルの治療と比較して、全く異なったアプローチを必要としている。このように専門的技術が明確でなく日常性の中の専門性であり、専門性が極めて見えにくい。

教育問題や進学問題について、児童養護施設児童の低学力問題はかねてからの大きな課題となっている。低学力問題の背景に貧困・家庭崩壊・虐待・育児放棄など教育的環境で養育されず、施設入所に至ったことが原因であることは、周知の事実である。低学力問題とは養育環境問題の表れである。小学校低学年から学校の授業についていけず、いわゆる落ちこぼれ組となっている。学力を身につけないまま大人になろうとする子どもが増加し、10代後半になっても将来の夢が見い出せず、希望を失っている。

大学等高等教育機関への進学率についても、児童養護施設を退所した児童1,721人のうち大学等へ進学した者197人(11.4%)、専修学校等へ進学したものの193人(11.2%)であり、就職した者1,221人(70.9%)となっている。里親養育を受けた児童については270人のうち大学等へ進学した者63人(23.3%)、専修学校等へ進学したものの54人(20.0%)である。ちなみに全高等学校卒業者の進路は大学等へ進学した者53.8%、専修学校等へ進学した者23.1%あり、就職した者17.4%である(平成25年5月1日現在、厚生労働省家庭福祉課調)。児童養護施設と里親養育を受けた児童の進学率の差、全卒業者に対する大きな差が見られる。この状況は児童の学力不足ということよりも、養育環境における格差であり、児童養護施設などの社会的養護を受けた児童の社会的排除とも取れる現実である。

社会的養護をうけた児童は幼少の頃から学ぶ環境が整えられておらず、社会的排除の大きな要因となっている。ここに貧困・家庭の崩壊・虐待・育児放棄などの問題が存在し、学べない環境が学べない子どもを生み出している。

おわりに

論題の「社会的養護の構造改革」はまさにスタートに立とうとしている。今回の「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」報告は、社会的養護にとって、大きなインパクトのあるものである。今回本論で取り上げた内容は、同専門委員会における論点のごく一部である。詳細に論じなかったが、この報告の最も根幹部分は、「子どもの権利の明確な位置づけ」とし、児童福

祉法第1条から第3条を、「児童の権利に関する条約」の理念にかなった大改正ともいえる内容を含んでいる。そして、対象年齢を20歳未満とするなどの論議も示されている。

また、「司法関与と法的・制度的枠組みの強化」として、児童相談所の役割機能の分割などを含んだ改革案、「職員の専門性の確保・向上と配置数の増加」にも言及し子ども家庭への適切なアセスメント機能と機関連携のマネジメント機能を遂行しうる職員の専門性を求めている。加えて「里親」の名称についても、求められている機能に即して「養育家庭」と変更する案、特定妊婦（ハイリスク要因を特定できる妊婦であり、出産後の子

どもの養育について出産前において支援を行うことが特に必要と認められる妊婦）への支援について「産前産後母子ホーム（仮称）」などの創設などを含んだ提言もなされている。

厚生労働省は今回の提言をうけ、各項目について具体的なロードマップ（目標年）を示した。具体的には平成28年1月に社会保障審議会児童部会に報告、2月には次期通常国会に法案提出とのタイムスケジュールを明確にしている。これらは、かつて例を見ない児童家庭福祉の大改革ともいえるものであり、社会的養護が一つの大きな転機を迎えている。

〈参考・引用文献〉

厚生労働省『「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」報告案』平成27年11月

厚生労働省『社会的養護の現状について（参考資料）』平成27年8月

厚生労働省『児童養護施設入所児童等調査結果』平成27年1月

厚生労働省通知『要児童養護施設等のケア形態の小規模化の推進について』平成25年6月

厚生労働省通知『児童福祉施設最低基準等の改正にかかる省令の施行について』平成23年9月

厚生労働省通知『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』平成24年11月

厚生労働省『社会的養護の課題と将来像』平成23年7月

厚生労働省、施設の小規模化及び家庭的養護推進ワーキンググループ『施設の小規模化等事例集』平成25年3月

厚生労働省通知『要保護児童対策地域協議会設置・運営指針について』平成22年3月

厚生労働省社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員

会『社会的養護の課題と将来像』平成23年7月

全国児童養護施設協議会『児童養護施設の研修体系－人材育成のための指針－』平成27年2月

森田喜治『児童養護施設と被虐待児』創元社、67頁～80頁、平成18年9月

森田喜治『児童養護施設児の日常とところ』創元社、210頁～216頁、平成25年3月

庄司順一・奥山眞紀子・久保田まり『アタッチメント』明石書店、平成20年12月

津崎哲雄『この国の子どもたち－要保護児童社会的養護の日本的構築』日本加除出版、平成21年8月

西田芳正『児童養護施設と社会的排除』解放社、平成23年3月

秦野悦子・山崎晃編著『保育のなかでの臨床発達支援』ミネルヴァ書房、平成23年3月

虹釜和昭『社会的養護と子どものところ』北陸学院大学リエゾンブックレット、平成24年3月

三島亜紀子『社会福祉学の科学性』ソーシャルワーカーは専門職か？、勁草書房、平成19年11月

