

## 社会的養護の方向性 —「社会的養護の課題と将来像」報告書より—

### Direction of Japanese Social Child Care —“The Future of Social Child Care” —

虹 釜 和 昭\*

#### 要旨

2011年1月、厚生労働省は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において、現在の児童養護施設など最低基準の改定を伴う大幅なシステム改革に着手した。現在の児童養護施設等の社会的養護を担う施設の現状をふまえて、大幅な人員増を含めた改革となる内容である。現在の児童養護施設で暮らす子どものニーズが法律内容との乖離しており、本来の意味での社会的養護が果たし得ていないという現実に対応する動きである。小規模化、地域化、里親推進、養育ガイドライン制定、第三者評価受審義務化など、社会的養護システムの構造改革である。そして、それを担いうる人材確保、育成問題を避けては通れない。社会的養護の実態を明確にし、施設機能の検証と、新たな養護ニーズに対応しうる社会的養護システムを考察する。

キーワード：児童養護施設の基本的機能／施設内虐待の発生要因／社会的養護システムの再構築

#### はじめに

児童福祉法第一条において「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない。2 すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない。」と規定されている。しかし、何らかの理由で保護者との別れを余儀なくされ、それに代わって社会が、そのような状況に置かれた児童の生活保障と、健全育成の役割を担うことを「社会的養護」と称し同法第一条の理念の実現、その機能を担うのが、乳児院、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設をはじめとする児童福祉施設である。そうした、社会的養護を担い、質量とも最も大きなウエイトを占めているのが、本稿で論ずるところの児童養護施設であり、その抱えている課題について検証してみたい。

現在、日本における児童養護施設の数 は 576 カ

所を数えている。それぞれの施設は児童福祉法及び、同施行規則に規定された枠組みで運営されているが、当然のごとく各施設毎の特徴があり、その養護内容は一様ではない。しかし、その違いは、特徴というよりも、「格差」と言っても過言ではない、養育内容の違いをはらんでいるのではなかろうか。同じ措置制度という行政処分の枠組みで措置費が支弁され、それにより措置児童の権利擁護が担保されているのではあるが、現実には報道機関が伝えるところの、利用児童への施設内虐待とも言える状況がやむところを知らない。もちろん、それはきわめて一部の児童養護施設の出来事ではあるが、それに近いニアミス状態を含めると、氷山の一角という表現が当てはまるのではなかろうか。

こうしたことに呼応して平成20年改正児童福祉法が成立し、平成21年4月1日より施行され、改正点のポイントの一つとして「被措置児童虐待の防止」が盛り込まれた。

特に独立した一つの章「第六節」としてこの施

\* GONOKAMA, Kazuaki  
北陸学院大学人間総合学部 幼児児童教育学科  
児童福祉論

設内虐待に対する禁止規定が設けられたことの重みを思うと、いかに深刻な事態にあるかが推し量られる（もちろん、ごく一部の児童福祉施設の出来事であろうが）。同法第33条の10第1項～4項において「暴行」「わいせつ行為」「ネグレクト」「児童間暴力の放置」「職員の業務怠慢」「著しい暴言」「拒絶の対応」「心理的外傷を与える言動」の禁止が規定された。すなわち上記の行為が施設内で発生していることを端的に表している。

そして、同法33条の12においては、そのような施設内虐待を発見、目撃した場合の「行政機関等への通告」が規定されている。施設職員による内部通告や、児童養護施設の実習生などにも通告義務が課されているということであり、また、学生より実際そのような訴えを聞いた教育関係者も少なからず見受けられる。これは、一施設や一職員の問題ではなく、そのことの生起する背景、現在の社会的養護の欠陥、社会的養護システムの構造的問題と言えよう。

### 1. 児童養護施設の現状

全国には576カ所の児童養護施設が設置され、平成21年10月1日現在の入所児童は30,633人を数え（平成21年10月1日現在、厚生労働省家庭福祉課調査）入所型児童福祉施設の中でも最も多くまた歴史も古い。しかし、その養育形態は未だに施設発足当時の、戦後の収容保護というパラダイムが色濃く残り、小規模化やユニット化がすすんではいるとはいえ、50人以上の大規模な施設が大半を占めている。そして、そこで暮らしている子どもは様々な事情で、納得のいかないまま保護者からの分離を経て、端的に言えば不安、緊張、恐れの日々を過ごし、将来の自己展望も示されないまま日常生活を強いられているのが実情であろう。

厚生労働省が実施した「平成19年度社会的養護に関する実態調査結果(中間報告書)」において、全国の児童養護施設に暮らす子どもの実態（平成20年3月31日現在、調査対象児童26,604人）が報告された。これまでは、一部の地域や特定の施

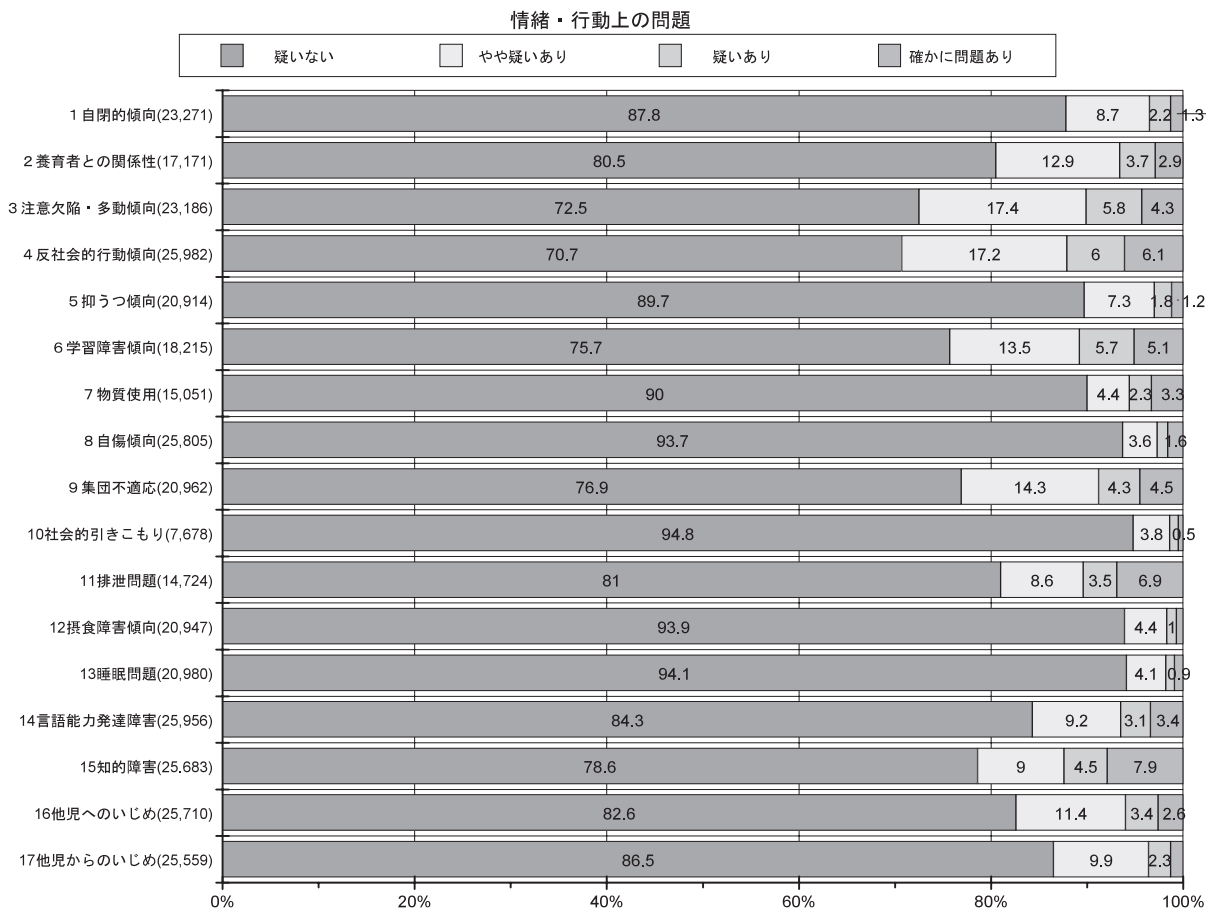


図1 児童の情緒・行動上の問題状況（児童養護施設）

設を対象とした研究者による調査が見られたが、全国を網羅した本格的な調査が行われ、その実態が明らかにされたことで、大きな意味を持つ内容となっている。

特に、調査項目「(4) 入所児童の心身の状況」の「児童の情緒・行動上の問題状況(複数回答)」において「4. 反社会的行動傾向」、「3. 注意欠陥・他動傾向」、「6. 学習障害傾向」、「9. 集団不適応」、「15. 知的障害」については全体の2割以上が「問題あり」や「疑いあり」を示している。  
(図1 児童の情緒・行動上の問題状況)

児童養護施設の基本的機能は、児童福祉法41条において「児童養護施設は、保護者のない児童(乳児を除く。ただし、安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合には、乳児を含む。以下この条において同じ。)、虐待されている児童その他環境上養護を要する児童を入所させて、これを養護し、あわせて退所した者に対する相談その他の自立のための援助を行うことを目的とする施設とする。」とあるように、基本的には生活施設であり、治療的機能は想定されておらず職員配置も、治療機能に見合った職種、職員数も配置されていない(2006年から心理職の常勤化をはじめ、2008年からの看護師の配置などが定められつつあるが、必ずしも全施設に必置義務を課していない)。

この調査結果が示すように、児童養護施設入所児童のうち全体の約3分の1～5分の1に「反社会的行動傾向」、「注意欠陥・多動傾向」、「学習障害傾向」、「集団不適応」、「知的障害」などの課題を有すること、また「発達障害・行動障害の有無」においても約20%の児童が該当すること、そして「被虐待体験の有無」に関しては全体の60%が経験有と回答されている。このように特別なニーズを有している子どもたちが暮らす施設が児童養護施設の実態であり、この事実を前提として社会的養護を考えなければならない。

## 2. 児童養護施設の基本的課題

児童養護施設を考える上で、その施設が抱えている基本的課題をあらためて確認する必要があるのではなかろうか。児童養護施設とは、前述の児

童福祉法41条において「保護者のない児童」、「虐待されている児童」、「その他環境上養護を要する児童」の生活を保障、すなわち権利擁護という一定の目的のために、一カ所集められ人為的に設置された生活集団と言える。そこでは、措置制度のもと、措置費という公的資金、税の投入により、衣・食・住の最低限の生活保障や安全保障がなされており、最も基本的な権利保障、生存という観点において、マズローの言うところの「欲求の五段階説」のうち第一段階である、「生理的欲求」のレベルの充足はなされていると言えよう。しかし、『人はパンのみで生きることはできない』という言葉が言い表しているように、人間にとって最も大切な欲求の一つ、特に「自分らしく生きる」という「自己実現の欲求」について、果たして現在の児童養護施設においてどれだけ保障されているであろうか。それ以前の子どもの抱える問題として、自己実現の意味や意義などの大切さすら感じる事が出来ないようなライフスタイル、環境に置かれていたという現状がある。現在の社会的養護、特に児童養護施設の養育実情は、子どもたちが本当に安心して生活できるような環境かどうか、極論かもしれないが、日々生存競争にさらされているような集団生活において、生きる意味や将来の自分の姿、自己展望が持てるかどうかをあらためて考える必要がある。今の実情において、音楽、美術などの芸術への興味関心などの、文化的営みに目覚めることは極めて困難ではなかろうか。

また、児童養護施設で暮らしているすべての子どもたちの共通の願いとして、保護者への思慕、再び共に暮らしたいという最大のニーズを忘れてはならない。しかし、現実には保護者の抱える問題は極めて重篤なケースが多く、子どもたちのニーズ実現に至るには、基本的な家庭、家族問題の解決という要件が最大のハードルとなっている。家族の問題は重層化しており、例えば虐待という形で現れている養護問題の背景は、極めて複雑かつ重層化した問題が横たわっている。厚生労働省が5年ごとに実施している、「児童養護施設入所児童等調査結果(厚生労働省調査2009年7月)」により報告された入所理由のうち、最もウェイトを占めているのが「虐待」による入所理由

である。入所主訴であるところの虐待問題への対応、家族再統合への道程は極めて複雑かつ、困難な様相を示しており、その発生要因は必ずしも一様ではなく、虐待には様々な複合的な要因が重複したときに起こっている。

「虐待による入所」と入所理由を説明しても、前述のようにその内容はきわめて複雑である。「虐待」の内容をより詳細にリスク別に検証してみると、大きく分けて、社会環境リスク、家族リスク、子どもリスクに分類されよう。一番目の「社会環境リスク」とは、経済的困窮・貧困などの要因であり、低学歴や不安定な雇用などからくる低収入、多子家族に起こりうる絶対的な収入と支出のアンバランス、また経済的困窮などの危機感をもたらす多子化など負のスパイラル、保護者自身が社会的養護による養育を受けた経験を有するなどの社会的要因などが主なものである。つまり、生育歴や貧困、親自身の被虐待的環境下での育ち、社会的排除によるストレスなどの要因である。

二番目の「家族リスク」とは、家族すなわち保護者自身が有するリスクであり、具体的には精神疾患、人格問題、病気、障害、育児コンプレックス、そして社会的未熟さなどが挙げられよう。また、社会環境リスクと重複するものとして、家庭不和やドメスティックバイオレンス、孤立感、養父母、同居人の存在が虐待の大きな要因となっている。児童虐待に関する調査結果を見てみると、主な虐待者として、実母による虐待が全体の約65%、実父が約17%と報告されている。一見養父母や同居人が加害者として大きな数字を占めていないが、その背後にある要因として見過ごすことができないということが、事例検証により明らかになっている。すなわち、加害者としての実母、実父が虐待の実行者として表面化しているが、その背後には養父母、同居人による教唆が報告され、

「主たる虐待者」として統計上には現れてこないが、実質上の虐待実行者としての存在が隠れている。このような、複雑な家族関係の中で暮らしを余儀なくされてきたことは本来の望ましい家族関係の存在は不可能であり、極めてストレスの高い環境の置かれていた子どもたちが浮かび上がってくる。「児童養護施設等入所児童調査」のⅡ委託（入所）時の家庭の状況において、「2児童の

被虐待経験の有無、虐待の種類では「児童養護施設児で53.4%」が虐待経験ありと報告されているように、児童養護施設入所以前の生活の厳しさを表していると言えよう。

三番目の「子どもリスク」とは、言うまでもなく低年齢がその最たるものであり、特に死亡事例の検証結果（児童虐待相談対応件数等及び児童虐待等要保護事例の検証結果 - 第6次報告概要、厚生労働省、2010年7月）より、「死亡した子どもの年齢では0歳児が39人（59.1%）（前年37人（47.4%））であり、そのうち0ヶ月児が26人（66.7%）（前年17人（45.9%））と集中。また、0ヶ月児のうち、日齢0日16人（0ヶ月児の61.5%）となっている」。このように0歳児の死亡が約60%を占めているように、低年齢ゆえの被虐待性が現れているのではなかろうか。また、社会環境リスクとしても位置づけられるが、子ども自身が障害や病気を抱えている場合も大きな被虐待要因となっている。

このように、虐待要因は重層的かつ複雑であり、かつ個別性が強く、一律な対処方法はないといってもよい。すなわち家族というシステムが抱えている重大な障害であり、家族病理、ひいては社会病理によるものであり、それが子ども虐待という形で表面化したということであろう。端的に言えば「ひどい親による劣悪な養育の結果、虐待が発生した」というように親だけが悪者とされがちであるが、現実には根深い病理を持っており、特に社会環境リスクに現れているように、一児童養護施設だけが担いきれる問題では決してないことの再認識が必要であろう。一時的に措置制度により被虐待児童を保護したとしても、緊急避難的な一時しのぎにしかならない。

### 3. 児童養護施設の小規模化

日本の社会的養護の営みを振り返るならば、1887年の石井十次による岡山孤児院の開設をルーツとされているところの、児童養護施設のあゆみが開始された。当時は言うまでもなく「孤児院」であり、今日の社会的養護からは全く別物と言っている制度であり、公的資金の導入も皆無と言える。そして、第二次大戦後の児童福祉法制定により、社会的制度としての養護施設が発足し

(参考2) 児童養護施設の形態の現状

児童養護施設の7割が大舎制。また、定員100人を超えるような大規模施設もある。家庭的養護の推進のため、施設の小規模化の推進が必要。

① 大舎・中舎・小舎の現状、小規模ケアの現状

		寮舎の形態			小規模ケアの形態		
		大舎	中舎	小舎	小規模グループケア	地域小規模児童養護施設	その他グループホーム
保有施設数 (N=489)	施設数	370	95	114	212	111	55
	%	75.8	19.5	23.4	43.4	22.7	11.3
舎数		476	220	444	212	116	98
一舎あたり定員数	平均	45.65	15.43	8.82	7.27	5.99	6.06
一舎あたり在籍児童数	平均	42.09	14.46	8.36	7.14	5.81	5.58
職員一人あたり児童数※	平均	4.43	3.91	3.39	3.08	2.75	2.59

※ 社会的養護施設に関する実態調査（平成20年3月1日現在）、調査回答施設数489  
 ※ 「職員1人当たり児童数」は、週40時間に換算したもの。施設においては休日、夜間の対応も行われていることに留意する必要がある。  
 ※ 「大舎」：1舎あたり定員数が20人以上、「中舎」：同13～19人、「小舎」：同12人以下  
 ※ 例えば、大舎の寮の中に小規模グループケアのユニットがある場合、小規模グループケアによる定員や在籍児童数は、大舎の定員や在籍児童数から除かれている。

② 定員規模別施設数

定員	施設数
～ 20	7 (1.2%)
～ 30	51 (9.0%)
～ 40	83 (14.6%)
～ 50	128 (22.5%)
～ 60	89 (15.6%)
～ 70	74 (13.0%)
～ 80	50 (8.8%)
～ 90	35 (6.2%)
～ 100	20 (3.5%)
～ 110	13 (2.3%)
～ 120	7 (1.2%)
～ 150	6 (1.1%)
151～	6 (1.1%)
<b>総数</b>	<b>569 (100%)</b>

社会福祉施設等調査  
 (平成20年10月1日)

図2 児童養護施設の形態の現状 「社会的養護の課題と将来像」報告書より

た。当時は冒頭にも述べたように収容保護を基本とされ、戦災孤児対策である大規模収容施設であり最低限の生活保障が第一義的な目的にならざるを得なかった。養護施設発足当時より60数年経過したが、今なお大舎制で運営する施設が全体の75.3%を占め、定員100名以上の大規模施設が32カ園を数えている。

大舎制のある施設は大規模な建物（延べ床面積約3,000㎡）にて、大きな食堂や浴室、一居室あたり3～4名の児童居住空間、放送などによる一斉情報伝達など一般社会生活とは大きく異なる生活環境が現在においても児童養護施設で展開されている。大舎制における一般的な日常生活プログラムは集団を意識したものにならざるを得ず、基本的には、一斉の起床時間や食事時間、一律の門限などが定められ、これら「集団管理」という考え方に基づいたものではなかろうか。バイステックが提唱した「援助関係の7原則」の冒頭に掲げられている「個別化の原則」や「自己決定の原則」に照らし合わせても課題の多い生活内容と言えよう。こうした環境は本当に意味において

入所児童が求めている、愛着欲求に応えるには極めて困難な環境である。

厚生労働省は社会的養護の基本的方向性として「小規模化」「地域化」を推進している。平成12年度に「地域小規模児童養護施設」を創設、平成14年度は里親制度改革により「専門里親」や「親族里親」を創設した。また、平成16年度には「小規模グループケア」を実施し、大舎制から小舎制の移行を推進した。平成21年度には「小規模居住型児童養育事業（ファミリーホーム）」を、また同年には「養育里親」や「里親手当増額」などのより家庭的養護の推進を図ったように、近年は小規模化と施設機能の地域分散化、家庭的養護の推進の姿勢を明確にするなど、社会的養護の生活システムの見直しや改善に向けて努力が始められ、小規模化へと大きく舵を切った。

「社会的養護の課題と将来像」の2. 各施設種別ごとの課題と将来像、(1) 「児童養護施設の課題と将来像」において『児童養護施設の7割が大舎制で、定員100人を超えるような大規模施設もあることから、家庭的養護の強力な推進が必要で

ある』と明記している。その具体的内容として『「本体施設のケア単位の小規模化」を進め、本体施設は、全施設を小規模グループケア化をしていく』こと、また『全施設を定員45人以下にしていく』こと、『施設によるファミリーホームの開設や支援、里親の支援』、『施設機能を地域に分散させ、施設を社会的養護の拠点にしていく』との方向性をいっそう明確にした。その中でも特筆される事項として、配置基準の充実が明確になったことは画期的なことであろう。小規模化と職員配置の充実はセットでなければならないことは関係者の間では周知の事項であり、むしろ当然と言ってもよい。また「4. 施設の人員配置の課題と将来像、人員配置の不足と引き上げの必要性」において、職員増員が明記されている。すなわち、1979年(昭和54年)より据え置かれたままの0歳児1.7人に対して職員1名、3歳未満児2人に対して職員1名、幼児4人に対して職員1名、小学生以上児6人に対して職員1名の、いわゆる「6-4-2」の改正である。その内容は「小学生以上児4人に対して職員1名」という「4-3-2」を基本とした基本配置の引き上げが提案され(目標水準という表現が用いられ、予算措置次第という条件も付されている)、これに小規模グループケアを加算すると小学生以上児2人に対して職員1名にできるとしている。

また、児童福祉施設等最低基準は、「地域主権改革」一括法により廃止、2012年4月より地方条例に委ねられことも遡上に上がっている。つまり、「法令による義務付け・枠付けの見直しにより、自治体が国の基準省令を踏まえつつ自ら決められるようにできる」というものである。

2011年6月17日に児童福祉施設等最低基準が改定された。この改訂の児童養護施設にかかる主な内容は、加算職員の配置の義務化(①家庭支援専門相談員、②個別対応職員、③心理療担当職員及び心理指導担当職員の配置の義務化)、児童指導員の資格要件、相談室の設置の義務化などが主なものである。

#### 4. 被措置児童等虐待の防止

「社会的養護の課題と将来像」報告書は「子どもの最善の利益のために」という考え方と「社会

全体で子どもを育てる」という理念が根底にある。保護者による適切な養育が受けられない子どもを、社会の公的責任で保護養育し、子どもが心身ともに健康に育つ基本的な権利を保障すると唱われている。しかし、現実には権利擁護の最後の砦であるはずの児童養護施設において、被措置児童等虐待(施設内虐待)という事件の報道が相次いだ。「安心して暮らせる場」、「大人との愛着関係形成の場」、「心身と社会性の適切な発達を保障する場」であるが、実際にはそうはなっていない施設の存在が明らかになっている。

平成20年改正児童福祉法(平成21年4月1日施行)の改正点のポイントの一つとして「被措置児童虐待の防止」が盛り込まれた。特に独立した一つの章「第六節」としてこの施設内虐待に対する禁止規定が設けられたことの重みを思うと、いかに深刻な事態にあるかが推し量られる(もちろん、ごく一部の児童福祉施設の出来事ではあるが)。「被措置児童等虐待」とは、施設職員等が、入所等している児童について、①身体に外傷が生じ、又は生じるおそれのある暴行を加えること、②わいせつな行為をすること又はわいせつな行為をさせること、③心身の正常な発達を妨げるような著しい減食又は長時間の放置等を行うこと、④著しい心理的外傷を与えること、と定義されている。

同法第33条の10第1項～4項において「暴行」「わいせつ行為」「ネグレクト」「児童間暴力の放置」「職員の業務怠慢」「著しい暴言」「拒絶的対応」「心理的外傷を与える言動」の禁止が規定された。すなわちこれらの行為が施設内で発生していることを端的に表している。本来は子どもの権利擁護を担うべき職員により行われたという事実の重大さ、認識を新たにすることがある。

2010年12月7日、厚生労働省は社会保障審議会児童部会「社会的養護専門委員会」において「被措置児童等虐待等虐待届出等制度の実施状況」を公表した。それによると、『平成21年度における全国の被措置児童等虐待の届出・通告受理件数の総数は214件で、そのうち事実確認の結果、都道府県市において虐待の事実が認められた件数は59件であった。虐待の事実が認められた施設等のうち多かった種別は、「児童養護施設」が29件

表 1-1 被措置児童等虐待の事実が認定された施設等の種別

	社会的養護関係施設				里親等	知的障害児施設	一時保護所	合計
	乳児院	児童養護施設	情緒障害児短期治療施設	施設児童自立支援				
件数	2	29	2	9	9	4	4	59
構成割合(%)	3.4	49.2	3.4	15.2	15.2	6.8	6.8	100

表 1-2 職員等の年齢

	29歳未満	30～39歳	40～49歳	50～59歳	60歳以上	合計
人数	26	24	21	7	3	81
構成割合(%)	32.1	29.7	25.9	8.6	3.7	100.0

表 1-3 職員等の実務経験年数

	5年未満	5～9年	10～19年	20～29年	30年以上	合計
人数	44	19	10	5	3	81
構成割合(%)	54.3	23.5	12.3	6.2	3.7	100.0

(49.2%)、「児童自立支援施設」が9件(15.2%)であった。虐待の種別・類型は、「身体的虐待」が41件(69.5%)、「心理的虐待」が7件(11.9%)、「性的虐待」が7件(11.9%)、「ネグレクト」が4件(6.7%)であった。虐待を受けた児童の性別は、「男」が55.8%、「女」が44.2%であり、就学等の状況は、「小学生」が42人(35.0%)、「中学生」が42人(35.0%)、「高校生」が11人(9.2%)、「未就学児童」が14人(11.6%)であった。』が報告され、特に被措置児童等虐待の事実認定された施設種別の内訳において、児童養護施設が全体の約半数を占めており最も多いことを認識すべきであろう。

児童養護施設において初めて公になった被措置児童等虐待事件として1995年の「福岡育児院事件」があげられる。これは職員が子どもをバットで殴打するなどの体罰が恒常化しており、施設全体が体罰容認論「子どもは体罰により矯正される」という理念により長年運営されている等の事実が明らかになった。それ以降千葉県、神奈川県などの児童養護施設による被措置児童等虐待にかかる事件報道が相次いだ。このような施設内虐待への対応として、施設種別団体である「全国児童養護

施設協議会」は実態調査や虐待を否定する宣言文や倫理綱領の制定などの対応がなされたが、実際は一向に改善の兆しが見えないことが、一部の施設ではあるが、本報告において明らかになった。

児童養護施設において施設内虐待が起こる要因は重層化している。前述のような、施設全体の誤った養育観は比較的単純に説明がつくが、パートナーリズムと指導との関係、施設長など管理的職員の圧力、ヒエラルキー、集団浅慮、組織の自律性、自浄能力、密室性、個人的好悪観、職員間感情、劣悪な勤務条件、自己効力感、バーンアウトなどが複雑に絡み合っている。

## 5. 養育の質の確保と人材育成

今回の提言の中心的内容は、社会的養護の小規模化である。小規模化と職員配置の充実はセットとなる課題であり、施設関係者が長年待ち続けた懸案事項である職員増がようやく動き出し、今回の提言により施設関係者の間では大きな期待が広がっている。しかし、職員増、すなわち最低基準の改定で多くの児童養護施設の課題が解決するような単純な問題ではないことも、社会的養護の関係者は認識されている。これから、ようやく

本当の意味での専門性論議が開始される土俵ができあがっただけであり、前項の被措置児童等虐待が今後も起こり続けるならば、誰のための職員増だったのかが厳しく問われる。職員の増員とケアの質の向上は必ずしもイコールではない。

2011年9月1日、児童福祉施設等最低基準改正により「第三者評価等の義務化」が定められた。その内容は『(1) 乳児院、母子生活支援施設、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設及び児童自立支援施設は、自らその行う業務の質の評価を行うとともに、定期的に外部の者による評価を受けて、それらの結果を公表し、常にその改善を図らなければならないこととする。』とされ、施行期日は2012年4月1日からの施行と定められ、3年に1回以上の定期的な受審と結果の公表が義務付けられている。また、現在の『福祉サービス第三者評価基準ガイドライン等』については、現在、見直しを検討しているところであり、その改正版については追って通知する』とされている。東京都を除く他の道府県の児童養護施設の受審状況は低調であるが、この義務化により多くの児童養護施設が受審すると思われる。第三者評価の内容については、必ずしも現在の状況に即したものとせず、第三者評価そのものは高齢者や障害者施設を基本としているかのような組み立てがなされているのではなかろうか。改正版でどのような内容になるかは定かではないが、小規模化に応じ、被措置児童等虐待を防止するという視点からの改訂がなされることと思われる。また、児童養護施設を評価しうるところの評価者養成研修などセットで改正版を作成すべきであろう。第三者評価の目的は「サービスの質の向上」であり子どもの権利擁護を図るための重要なツールであることを認識して、受審すべきである。

また、サービスの質の向上という視点から、養育ガイドラインの不在という大きな課題もこの点で浮かび上がってくる。保育所には「保育所保育指針」、また幼稚園には「幼稚園教育要領」というガイドラインが存在し、曲がりなりにもスタンダードが示されておりそれを用いることによってそれぞれの立ち位置が見えてくる。しかし、児童養護施設には実践の指標となるガイドライン（ケア基準）が見あたらない。すなわち、現在の児童

養護施設における養育内容は、専門性という観点から見ると定説はなく、養育実践そのものは個々の職員が手探りで、経験的に積み上げたものであり、職人芸の域を脱していないのではなかろうか。ある施設関係者の証言によると、児童養護施設は「野戦病院の様相を呈してる」とするようになり、養育内容は対処療法的にならざるを得ず、専門的な治療の処遇というよりも、日々生起する課題対応に追われているのが現状である。たとえば児童養護施設の保育士の職務は「専門的ケアワーク」であり、日常の営みの中にも専門性が数多く見いだしうる。こうした専門性を整理、文章化する試みとして2010年度、厚生労働省は社会的養護にかかる「ケア内容検討会」を立ち上げた。児童目標と支援方法の一覧表を作成し、2011度には施設養護のガイドライン作成に着手している。これも遅きに失した感はあるが、新たな一歩として評価できよう。マニュアルだけでは子どもの権利擁護は守れないが、自らの実践を検証するツールとして重要な役割を果たすであろう。

小規模化、職員増、サービスの質の向上という課題の後にやってくるのが人材確保問題である。現時点においても平均勤続年数が4年未満という数字も報告されているように、慢性的な人手不足の状態にあるのが児童養護施設である。そして、2011年6月の児童福祉施設等最低基準の改定により、地域支援担当加算配置職員（「家庭支援専門相談員」「心理療法担当職員」「個別担当職員」「里親支援担当職員」「自立支援担当職員」）の配置が義務づけられた。こうした専門職を含めすべてを配置が可能となれば、現在の約1.5倍～2倍近い職員構成になる。当然「誰でもいい」ということはあり得ず「求職側は就職難、求人側は人材難が同居している」というミスマッチの現象が顕著である。新規採用の職員のトレーニングについても、きわめて不十分だと言えよう。端的に語るならば「穴埋め人事」を行わざるを得ず、即戦力として、十分に訓練を受けていない職員、年若い保育士・児童指導員による養育、ケアワークを委ねている。しかし、子どもの投げかける様々な行動に対して対処し得ず、疲弊しきってバーンアウトに陥り、結局は短期間での退職へと追い込まれてしまう事例も多々見られる。その防止対策とし



て、スーパービジョンの強化、バックアップシステムの構築、研修制度の充実と言ったことが繰り返し語られているが、結局は現在の児童養護施設の枠組みの中では必ずしも有効に機能しているとは言えない。

保育士人材を児童養護施設に輩出する保育士養成校についても、人員数において圧倒的ニーズの高い保育所保育士及び幼稚園教諭の養成を第一義的に位置づけ、児童養護施設などの施設保育士については「希望者がいれば」のレベルに過ぎないと言っても過言ではない。児童養護施設での実習は、保育実習（保育所）や幼稚園教育実習などに比べて養育内容の多様性（誤解を恐れずに語るならば格差・恣意性）ゆえに施設側に委ねざるをえない部分が多く、児童養護施設より「丸投げ」との批判が聞こえ、また養成校側も「十分な実習指導がなされていない」とのすれ違いがなきにしもあらずではなかろうか。養成校側も保育士資格付与に必要な実習先であり、実習内容やその指導に疑義などを感ずることは多くあっても、貴重な委託先という事情もあり（利害関係の存在？）それぞれの限界を思いつつ流されていくのが実態であ

ろう。実習生を受け入れる施設側にしても、昨今の学生の現状に負担感のみを感じ、「人材輩出という期待に答えてもらえず、施設側にとって何のメリットもない実習受け入れを強いられている」という思いだけが残る。そのためにも一時も早く、施設保育士のためのカリキュラムを組み立て、別枠での養成システムを検討する時期に来ている。

## 6. 社会的養護の方向性

2011年4月「里親委託ガイドライン」が策定され、「社会的養護の課題と将来像」報告の概要「(6) 里親委託の推進」において、里親強化の方針を明確に打ち出された。里親について、(a) 特定の大人との愛着関係による養育による自己肯定感や基本的信頼感を獲得、(b) 適切な家庭生活を体験する中で、家族のありようを学び、将来、家庭生活を築く上でのモデルにできる、(c) 家庭生活の中で人との適切な関係の取り方を学び、地域社会の中で社会性を養いつつ、豊かな生活経験を通じて生活技術の獲得できる、などの優位性が明記された。

先ず取り組むべきは「委託率の引き上げ」から

### 里親委託の推進と里親支援機関

- 里親に委託される社会的養護の子どもは、虐待を受けた経験があり、心に傷を持つ子どもが多く、様々な形で育てづらさが出る場合が多い。養育里親には、研修、相談、里親同士の相互交流、レスパイト（里親の休養）など、里親支援を行い、里親の孤立化の防止が重要。
- 里親支援機関は、里親会や、児童家庭支援センター、児童養護施設、乳児院、NPOなど、それぞれの特徴に応じて、多方面から支援することが重要であり、里親支援機関の好取組事例の普及を図る。
- 市町村と連携し、地域の子育て支援事業も活用。

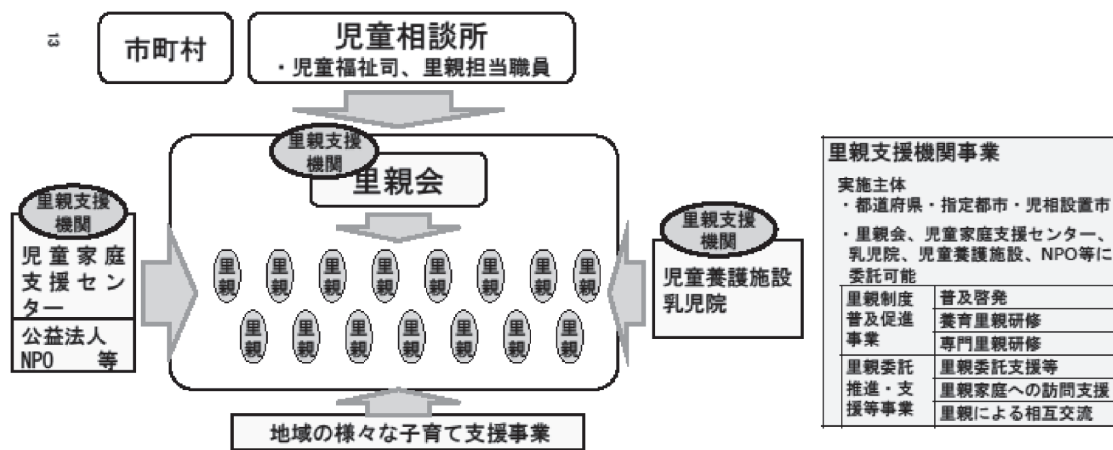


図3 里親委託の推進と里親支援機関 「社会的養護の課題と将来像」報告書より

始め、里親支援機関による実効的な方策が展開されることが望まれる。

里親支援機関として里親会や児童養護施設、児童家庭支援センターに加えてNPO法人が指定されている。新たな里親開拓という意味では、児童養護施設職員による里親受託が比較的ハードルが低いとはなかろうか。実際、児童養護施設を退職した職員による里親受託や、里親ファミリーホームの実践も報告され、「社会的養護の課題と将来像(7)里親ファミリーホームの課題と将来像」においても明記されている。児童養護施設という組織の枠組みの中で、社会的養護をになうことの限界を感じておられる職員の方も多数おられるのではなかろうか。

また、NPO法人「SOS子どもの村福岡」の活動に見られるように新たな形での里親啓発により実際の委託率向上につながったことが報告され、福岡市では過去5年間で、里親委託率が6.9%から20.9%へと大幅に増加した。こうした先進事例から学び、国民的レベルでの里親啓発事業の推進をはかることが求められている。2011年10月

現在、各都道府県、政令指定都市、児童相談所設置市において「里親支援機関事業」が動き出した。社会的養護の一つの到達点として、厚生労働省は里親制度を見据えていることも、今回の報告書において読み取れる。もちろん、里親制度がなじまない子ども、情緒障害児短期治療施設や児童自立支援施設の機能を必要とし、治療的かわりの必要な子どもがいることは明白である。里親制度の啓発・開拓と同時に、機能強化が新たな課題となっている。

### 7. 「社会的養護の課題と将来像」実現に向けて

今回の報告書の内容の実現は日本の社会的養護の一つの到達点であり、現時点において内容的には概ね妥当性を保っている(総花的とも言えるが、各般の課題を網羅している)。小規模化により、小さな単位の養護が展開され衣・食・住、全般にわたって子どものニーズが優先される生活が保障される機会は増えるはずである。ただ、今の状況で小規模化を実施したとしても、小規模化のノウハウの積み重ねが全くない、現在の大舎制児童養

### (参考1)社会的養護における家庭的養護の推進

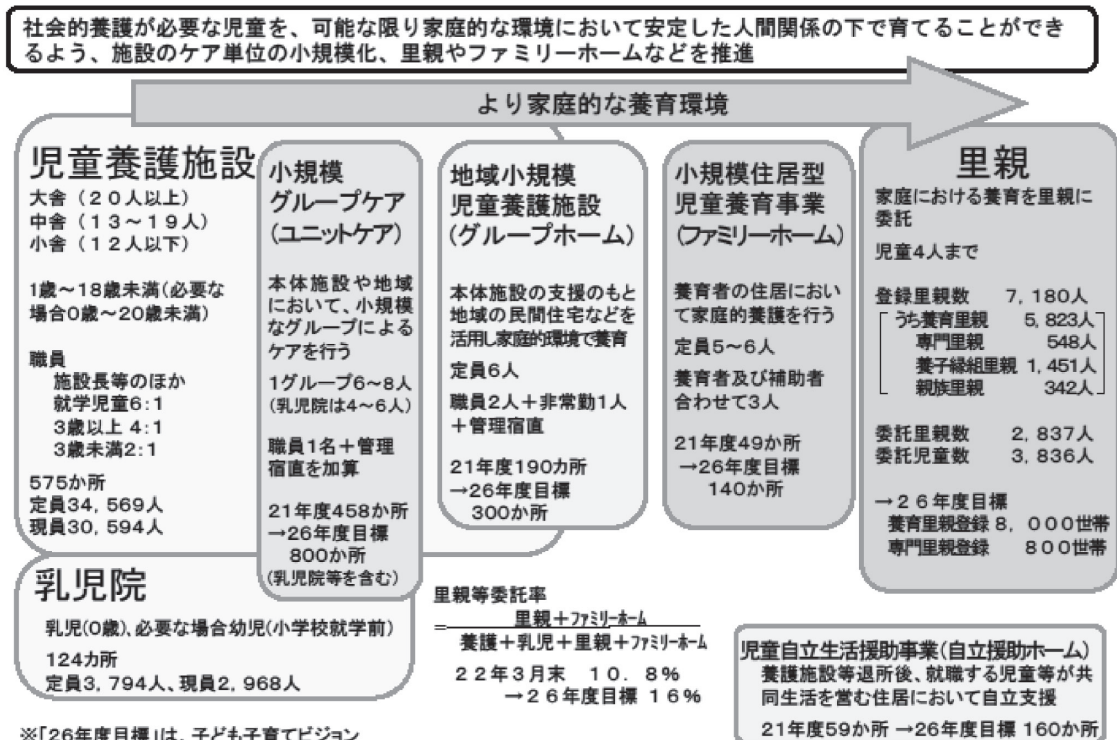


図4 社会的養護における家庭的養護の推進 「社会的養護の課題と将来像」報告書より

護施設には荷が重すぎる。職員増とは、場合によっては子どもとの距離が遠ざかることにもなりかねない。子どもと職員の信頼関係や愛着関係にとって、職員増は諸刃の刃である。職員の勤務条件改善と子どもの権利擁護は、本来は正の相関関係であるべきはずではあるが、今までは必ずしもそうはならなかった。また、欧米の児童福祉施設のように分業が行き過ぎると、部分最適に陥り全体最適の視点が欠如してしまう。やはり、施設養護に未来はないのであろうか。従来 of 養育内容を続けている限り未来はない。しかし、今回の社会的養護改革をビッグチャンスと捉えて、養育内容の検証を進めることにより、子どもの権利保障の最後の砦としての機能が果たせる。そのためのツールとして、前述の「養育ガイドライン」や、新たに改定されるところの「福祉サービス第三者評価基準」などのスタンダードを活用することも考えられる。

制度改正を行い、体制の充実を図ったとしても、最後はやはりそれを担う人をいかに確保できるか、養成できるかという問題が大きく立ちはだかる。社会的養護の特殊性、専門性、また惹きつけるための動機づけやインセンティブについて、児童養護施設側と養成側が一体になることが必要であろう。この点について人材確保のための養成校との協同、特に早期の段階からのインターンシップの必要性が「社会的養護の課題と将来像」に言及されている。

保育士については「施設保育士」養成カリキュラム、児童指導員は長期間（通算6ヶ月以上）にわたるインターンシップなどが当面の目標となる。送り出す教育機関も学生の状況、能力に応じた段階的な指導体制プログラムを確立すること、受け入れ側の施設は、実習生受け入れのレベルではなく、施設を担う人材育成機能を念頭に置いた積極的な受け入れを行う必要がある。そのためには施設の養育理念、ポリシーが明確であること。そして不適切なかわりがなされていないか、権利擁護を意識した養育内容であるかどうか、自浄作用が機能しているかなどの自己点検が求められよう。

## まとめにかえて

児童養護施設の方向性は「社会的養護の課題と将来像」報告書において明らかにされ、その具体的取り組みが児童養護施設に迫られてきている。克服すべき課題は「わかっている」のだが、いざ実行する段になると「できない」のである。なぜ「できない」なのか、それは以下に述べる二要因の克服につきるのではない。

最初の要因、課題である「小規模化」については建物の全面改築というハード面での課題が大きい。既存の大舎制施設ではユニット化という手法で、大舎を細分化し運用の工夫により「小規模化」をはかる児童養護施設も多く見られる。しかしこれは疑似小規模化であり、小規模化する本来の意図であるところの職員と利用児童との距離の接近、「安定した人間関係」の実現という点から課題があろう。あえて言うならばユニット担当の固定化により、担当職員の責任と権限を明確化にすることで距離の接近を図ることができよう。最終的にはそのユニットが地域にそのまま飛び出し、地域小規模児童養護施設などに移行することが具体的な取り組みであろう。しかし、地域小規模児童養護施設を設置するにしても大都会地などでは建物の建設、賃貸にしても家賃負担などの問題や、時には地域住民による反対（迷惑施設という偏見や誤解）にあうこともあり克服すべき課題は多い。また、大舎制であれば何かあったときの「逃げ場」が確保されやすい（いい意味でも悪い意味でも）が、小規模施設においては、何らかのトラブルを抱えたときの対応にかかるバックアップ体制の充実やスーパービジョンの確立を前提としなければなし得ないであろう。

そしてもう一つの課題は「職員問題」があげられる。人材育成については、「5. 養育の質の確保と人材育成」において述べたが、現実問題として地域小規模児童養護施設などへの移行による新たな課題に直面する。それは職員の勤務条件変更が不可欠であり、具体的には利用児童の生活時間にあわせた勤務時間に必然的にならざるを得ない。すなわち、朝、夜に職員が重点的に勤務する断続勤務が求められている。勤務条件についてはある意味「既得権」とも言える内容も含んでおり、小規模化移行への負担感や不安が強くなる。児童

福祉施設職員は「子どもの利益を優先すべき」ことは理解できるが、職員自身が断続勤務をすることに躊躇や抵抗感をいだくこともあるのではなかろうか。特に配偶者や家庭を持っている職員はそのことに悩み続けていると言っても過言ではない。夫婦小舎制や、いわゆる住込勤務が極めて少数派になっている現状の背景には人材確保の困難さが横たわり「勤務条件改善」と「児童養護施設の利用児童との安定した人間関係」構築とは二律背反の関係にある。

この、二つの避けては通れない課題克服には配置基準の改定、人員増だけでは解決できない問題であり、施設養護の限界と言い切ってしまうと児童養護施設を否定することになってしまう。そう

ならないためには、その限界を認識した上で「それでも児童養護施設」という人材発掘、理事者や施設長は多様な価値観をもつ職員を粘り強く説得しつつ意見をまとめ上げるリーダーシップを期待したい。

---

<引用・参考文献>

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』2011年7月

全国児童養護施設協議会『季刊児童養護』第42巻2号  
2011年9月

厚生労働省『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』2011年6月、2011年9月

厚生労働省『平成21年度における被措置児童等虐待届出等制度の実施状況』2010年12月