

児童養護施設の小規模化への取り組みとその方向性

Downsizing of Children's Home and Direction

虹 釜 和 昭*

Abstract

The system of social care center in the Children's Home in Japan has no small effort to describe to. Currently, a large dormitory about 90 percent or more care system to adopt the system in a large group has been forced to live. Since 2003, the Ministry of Health and Labor Welfare, without of custody for a variety of measures was established and are trying to promote absolutely not going on. Minimum standards for child welfare facilities remain low. The new statutory Foster Family and Home, the foster system by the use of small to be started. In future, this system of social cares should be heart in our strategy.

キーワード：ホスピタリズム論争／児童養護施設の小規模化／里親ファミリーホーム

はじめに

1994年（平成6年）、わが国は国連の「児童の権利に関する条約（以下子どもの権利条約）」を批准し、世界で158番目の締約国となった。子どもの権利条約第20条において「一時期若しくは恒久的にその家庭環境を奪われた児童又は児童自身の最善の利益にかんがみその家庭環境にとどまることが認められない児童は、国が与える特別の保護及び援助を受ける権利を有する。」と規定され、同3項において「里親委託、イスラム法のカフアーラ、養子縁組又は必要な場合には児童の監護のための適当な施設への収容を含むことができる。解決策の検討に当たっては、児童の養育において継続性が望ましい」とされている。

そして、条約締結国は国連への権利条約の履行状況に関する報告書が義務づけられており、それを受けて日本政府は過去3回の報告書を提出した。特に、第2回報告書の「G. 家庭環境を奪われた児童（第20条）」において「191. 虐待を受けた児童等特別な援助、養護及び保護を必要とする

児童のための家庭環境に代わる手段の提供については、できる限り家庭的環境の中で養育していくことが重要であり、里親制度は、家庭での養育に欠ける児童を、暖かい愛情と正しい理解を持った家庭の中で養育する、児童の健全な育成を図る上で大変有意義な制度であると認識し、その普及を推進している。

また、児童養護施設についても、2000年度、近隣の住民との適切な関係を図るとともに、家庭的な環境の中で養護を行うことにより、児童の社会的自立を促進するための地域小規模児童養護施設（定員6名）を創設し、家庭的な環境の中での養護の実施について推進している。

厚生労働省としても、里親委託の促進と里親の開拓を図るためとともに、都道府県実施の研修や全国里親会の行う児童の委託されていない里親と児童との交流等の事業に補助を行い、また、1999年度から、児童養護施設等の里親への援助・助言にかかる事業について補助を行っている。」との報告を行った。

しかし、現在のわが国の社会的養護の中心をなしている児童養護施設の実態は、国連への報告書に記載された「家庭的な環境の中で養護の実施」

* Kazuaki GONOKAMA
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

にはほど遠く、50名以上の大集団での生活を余儀なくされている。また、急増する被虐待児童の受け皿としての社会的使命を担っている児童養護施設が、こうした大集団での生活を展開せざるをえない状況下において、本当の意味において安心、安全が保証されているとは言い難い。

こうしたことを踏まえて、2003年に厚生労働省より「社会的養護のあり方委員会報告書」が出され、その中において「制度や意識を転換し、ケア形態の小規模化」を明確に打ち出し、委員会の意見として「これからの社会的養護は、基本的に施設養護からより家庭的な養護に移行していくことが必要」とされ、里親制度の充実と共に、ケア形態の小規模化への大きな転換点となった。また、2007年の社会保障審議会児童部会「社会的養護専門委員会報告」においても「子どもの生活単位の小規模化」が明記されている。

戦後の混乱期に開始された児童養護施設がようやく収容保護という枠組みから脱却する大きな方向転換を図った画期的な報告書と言えよう。しかし、それを受けた児童養護施設現場は「小規模化のメリットは理解できるが、それに伴う様々な環境の未整備」を理由に、数年が経過した現在でもその歩みは一向に加速されていない。本稿では小規模化の現状とそれを阻むものの検証、新たな提言を行いたい。

I 小規模化の現状

1. 社会的養護の規模

日本の児童養護施設の建物から見た養育形態について「大舎制」「中舎制」「小舎制」の代表的な三つの分類がよく知られている。建物を基本とした分類ではあるが、これは生活の形態を現すものであり、利用（入所）児童がどのような生活を展

開しているかを端的に現している。

一般的に「大舎制」の定義としては一つの大きな建物にすべての児童の生活機能が一括して存在しており、入所定員分の生活が一つの物理的空間において展開されている。当然ながら、各利用児童の居室はある程度の小さな部屋（2～6名）において区切られており、時には年長児童は個室を利用していることも見られる。「食」機能は大きな調理場と食堂において、専門の調理員及び栄養士が一括してその任をおこない、処遇職員及び利用児童自らが「食」にかかわる機会は極めて限られている。また、学習室や図書室、集会室、体育館などの設備を有しており、多数の児童がそれぞれの場所において学習指導や集会、体育行事などがなされている。

小規模化の一つのモデルとして「小舎制」があげられる。これは前述の「大舎制」の対極にあるとされており、施設の敷地内に小規模な児童棟が点在した形態で、各小舎において生活を完結できる機能を有している。各小舎の定員は8～12人前後であり、それぞれに調理、入浴、団らんなどの設備機能を有している。「小舎制」の定義については後述するが、多様な形態が存在し一様ではない。

大舎と小舎の中間に位置づけられるのが「中舎制」と称されている形態がある。これは、一つの児童棟の定員が13人～20人前後の養育形態であり、調理・入浴設備などは管理棟などにおいて、施設全体で共有している場合が大半であり、基本的には「大舎制」のカテゴリーに入れるべき形態であろう。

以下は児童養護施設、児童自立支援施設、情緒障害児短期治療施設における「大舎・中舎・小舎の比較」の表である。

	児童養護施設		児童自立支援施設		情緒障害児短期治療施設	
大舎	393	70.6%	4	6.9%	27	87.1%
中舎	94	16.9%	17	29.3%	0	0.0%
小舎	120	21.5%	48	82.8%	4	12.9%

(資料)

児童養護施設：全国児童養護施設協議会調べ（2005年4月1日現在、557施設、複数回答あり）

児童自立支援施設：全国児童自立支援施設協議会調べ（2006年度58施設）

情緒障害児短期治療施設：全国情緒障害児短期治療施設協議会調べ（2006年10月1日現在）

これは、養護系施設と呼ばれている、社会的養護の中心的な施設（乳児院は除く）の形態別一覧ではある。しかしこの形態とは、あくまでも自己申告であり、必ずしも実態を客観的かつ正確に示しているとは言い難い。特に児童養護施設に関していえば、大舎制施設のグループホーム併設や、大舎ユニット制を「小舎制」として計上している例もあるため、実数で計上した場合（利用児童が暮らしている環境の実数をカウントした場合）小舎制はこの数字の半分ぐらいになる可能性がある。中舎制に関しても実態として大舎制に準ずる集団規模であり、日本の社会的養護、特に児童養護施設に関していえば約9割以上が大舎制による大規模集団であることが推察される。

大きな集団の中で、入れ替わり立ち替わり職員が交代するという現状（集団が集団を養育する）において子どもの健全な育ちは保障されにくく、小規模化は児童養護施設をはじめとする社会的養護における喫緊の課題である。

また児童養護施設の入所理由のうち約70%とも言われる、虐待を受けた児童は他者との信頼関係の構築が困難を極め、集団生活の中でケアすることは難しい。しかし、職員の勤務条件や労働コスト、既存建物使用などの物理的条件という壁に阻まれ一向に小規模化が進展していない。

2. 小舎制児童養護施設

約30年以前より小舎制養護に関して研究活動を続けている組織に「小舎制養育研究会」がある。同研究会は早くから子どものニーズが小規模養育にあること、欧米において里親及び小規模な養育形態へと大きく転換している中、我が国の児童養護の実態は大規模施設が主流を占めている現状に対して危機感をいだき、1978年（昭和53年）より活動を開始し現在も活発な活動がなされている。同研究会機関誌『養育研究』第6号（1992年）において「小舎制定義5項目」が示された。それには、利用児童、職員、建物環境などの具体的数値が示されており、若干今日の状況となじまない部分もあるが「小舎制」の代表的な指標であることはまちがいない。その5項目とは以下のとおりである。

①人数条件：児童及び職員の合計は最大15名

までであること。

②建物条件：一戸建てを基本とするが、集合住宅、複合複数合体、管理・居住部門合体と幅を持たせた分類とする。

③環境条件：同一敷地内に分散していること

④職員配置条件：最大4人の職員により継続的に養育している

⑤衣食住条件：衣・食・住が同一小舎で完結していること

当時、小舎制養育研究会が行った調査によると予備調査で全国538施設のうち412施設から回答を得、小舎制養護を行っていると推察される106施設に対してなされた本調査の結果、上記定義に該当する施設として全体の8.5%にあたる、46施設が「小舎制」児童養護施設とされた。前述の全国児童養護施設協議会の行った調査この5項目の定義を用いたと仮定するならば、調査結果における数字（21.5%）は減少することが推察される。

高齢者施設に目を向けてみると、特別養護老人ホームにおける4人部屋主体の居住環境を抜本的に改善し、入居者の尊厳を重視したケアを実現するため「個室・ユニットケアを特徴とする「居住福祉型の介護施設」としての特別養護老人ホームの積極的な整備を進める」と厚生労働省は2002年（平成14年）に明確に打ち出している（ホテルコスト徴収などの問題はあるが）¹⁾

児童養護施設と特別養護老人ホームを単純に比較することに無理はあろうが、行政主導で小規模化を推進することは決して不可能ではないことを実証したと言えるであろう。戦後に急増した戦災孤児を収容保護する目的で1940年代～50年代にかけて設立された児童養護施設は現在、改築時期を迎えている。これを機に大舎制から小舎制へ移行した施設もあるが、やはり「大舎制の様相を色濃く残し、小舎制の要素も若干取り入れた」程度の施設も多く、全面的に小舎制へ移行した施設はまれである。建設に係る補助金（国庫補助は概ね二分の一、都道府県補助などは四分の一）を支出する国などの行政も、大舎制のままの改築を容認している。厚生労働省は小規模化に向けての取り組みとして、グループホーム、地域小規模児童養護施設、小規模グループケア、小規模居住型児童養育事業などの事業を創設したが、小規模化への

抜本的な対応にはなり得ていない。

いずれにしても、児童養護施設に数多く暮らしている、虐待などを受けた子どもにとって最も大切な養育の条件は、安心感が得られる、小規模な養育形態での家庭的な環境を保障すべきであるが、小舎制児童養護施設はきわめて少数派であることは事実である。

Ⅲ 小規模化への動き

1. ホスピタリズム論争

社会的養護の小規模化の歴史的経緯について論じる際に、忘れてはならないのは1950年代当初より起こった「ホスピタリズム論争」と呼ばれている施設養育問題に関する議論がある。ホスピタリズムとは一般的に「施設病」と日本語に訳されており、児童養護施設など居住型児童福祉施設において暮らしている子どもたちに表れる症状とされている。

具体的には複数の養育者（保育士・児童指導員など）による、交代勤務という中で育った施設で暮らす子どもに共通して表出する特有の症状であり、その研究はニューヨークのベルビュー病院の精神科医師、ロレッタ・ベンダー（Bender, L.）による5000人の乳幼児を対象とした調査研究において、何らかの形で母性的養育が十分に受けることができなかつた子どもに精神的な問題が生じていることを、「ホスピタリズム」と定義づけ、また論文「施設で育った子供達」（原題は *Infant Reared in Institutions Permanently Handicapped*）において集団的な、大規模施設による養育に対して大きな警鐘を鳴らした。

また、イギリスの小児精神科医、ボウルヴィ（J. Bowlby）の発表した『乳幼児の精神衛生』において集団的養育における人格形成上大きな問題があることが指摘され、我が国におけるホスピタリズム論争の大きな出発点となつていった。

これらの調査研究や論文を踏まえて児童福祉施設にかかわる問題点が指摘されはじめ、「体型が小柄で小太りである、体操の成績が悪い、学習意欲に乏しい、生活全般にわたり消極的傾向が強い」と堀文治は雑誌『社会事業』（現在の『月刊福祉』）に掲載された論文「養護理論確立への試み」において発表した。この論文とほぼ同時期に児童養護

施設、神奈川県立「中里学園」施設長であった瓜巢憲三はボウルヴィなどの研究を通じてホスピタリズムに注目した。そして同じく、雑誌『社会事業』において論文「養護の指導性と技術」及び「ホスピタリズムの発生とその対策」などにおいて堀論文同様、施設養護を受けた子どもにおける行動、性格面、情緒面などに無表情、無気力、不安定な行動、学力遅滞などの特徴の出現を報告し、大集団における生活の弊害を当時すでに指摘している。

こうした問題提起、論争を契機に当時の厚生省は谷川貞夫を主任研究者とするホスピタリズムに関する厚生科学研究を、約2000人の児童養護施設児童を対象とした行い調査報告書である『ホスピタリズムの研究』において意志の弱さ、過敏性、自己不確実性、強迫性などの特徴を見だし、堀、瓜巢の論文内容を同調査において実証したと言えよう。

これらホスピタリズム論争が児童養護施設の養育内容に対して大きな課題が投げかけられ、当時の社会的養護の第一義的使命であった、「戦後急増した戦災孤児対策としての大規模な施設による収容保護」という枠組みとしての児童養護施設がこの課題を受け入れるにはあまりにも経済的、人的配置が乏しかった。そして、ホスピタリズムを語ることは大規模施設にとっては自己否定につながり、家庭的養育の優位性は認識しつつも、結果的に大規模集団養護から小規模施設への舵取りということには至らなかつた。1950年代のホスピタリズム論争は未だに決着・解決を見ておらず、職員の勤務条件や施設経営を優先したためだとすれば、児童養護施設にとっては失われた60年と言えるであろう。

2. グループホーム

今日では、欧米諸国の社会的養護の中心を担っているのは、かつては施設養育中心であったが現在では里親養育やグループホームなど小規模な養育形態である。その経緯を見ると1960年代より始まった「脱施設化」運動などにより、大規模施設からグループホームや小規模治療施設へと急激な転換が行われ、一部治療的施設を除けば大半の施設は解体されたと言える。しかし、日本の児童

養護施設は前述のように、大半は大舎制を中心とする大きな生活規模での養育が未だに主流を占めている。

我が国におけるグループホーム実践の第一歩として、1961年（昭和36年）の神戸市における「家庭養護寮」の制度がある。これは少人数、小規模の養護形態を目指した一部の関係者から生まれたものであり、当時、入所定員30人以下の児童養護施設は認められなかった状況から、里親制度に乗せて始められた。だが、この制度も寮父母の子どもの問題に対する専門性の欠如や、財政的裏付けのなさ、住宅問題、寮父母の高齢化といった問題を克服できずに衰退していった。

1971年（昭和46年）、東京都児童福祉審議会から「養護施設における児童処遇のあり方」の意見具申が出された。福祉的機能の一つとして「里親制度、グループホームなど個別的養護場面への連携」が掲げられた。これがグループホームに関して公式文書の中で取り上げられた最初のものである。

1978年（昭和53年）5月、「新しい社会的養護計画に向かって－要養護児童をめぐるコミュニティーサービス展開の方策－」の意見具申が出され、この中で「収容施設と里親制度の中間的存在であるファミリーグループホーム」が提示された。これら両答申に対して東京都民政局（現在の福祉保健局）は「ファミリーグループホーム実施試案の概要」を決定した。しかし、この「実施試案」においても、定義や位置づけ、運営などについて検討すべき課題が数多くあり、実際に予算化されたのは1982年（昭和57年）5月であった。

現在、児童養護施設においてグループホームを制度化したものに「児童養護施設分園型自活訓練事業」があげられる。これは施設機能強化推進費の特別事業に位置づけられておりその概要は「施設入所児童が施設を退所する前の一定期間に地域の中で生活体験を行い、併せて必要な訓練を行うことにより、社会人として必要な知識・能力を高め、もって社会的自立の促進を図るものである」とされている。すなわち、児童養護施設の退所間近な児童が6人程度（本体施設の定員枠内）の小規模な家屋などにおいて家庭的養育を通じて自立のための準備を行うということが本旨である。こ

れは平成4年度から開始されており、その費用として年額470万円が予算化されており、平成19年度は全国で31カ所の児童養護施設において実施された。しかし、実施カ所は他の制度（地域小規模児童養護施設や小規模グループケアなど）との併用は認められていないことや年齢の制限などの縛りがあるため年々減少傾向にあり、設置当初から環境が変化してきたことなど、役割が終焉に向かいつつあると言えるであろう。

3. 地域小規模児童養護施設

地域小規模児童養護施設とは、現に児童養護施設を運営している法人の支援のもと、地域社会の民間住宅等において近隣住民との適切な関係を保持しつつ、家庭的な環境の中で養護を実施することにより、児童の社会的自立の促進に寄与することを目的とするものである。グループホームの制度化ともいえる内容で、2000年度（平成12年度）より実施、2007年度（平成19年度）には全国で105カ所が実施されており、2007年度より一施設につき2カ所の実施が認められるようになった。

実施要項によると「実親が死亡したり、行方不明等の場合には、長期にわたり家庭復帰が見込めないことから、主としてこれらの子どもを対象に、地域の中の住宅地などに新たな小規模な施設を設置し、近隣住民との適切な関係を保持しつつ、家庭的な環境の中で生活体験を積むことにより、入所している子どもの社会的自立を促進されるよう」²⁾とされている。施設定員は6名までとし、本体施設とは別枠の定員で実施すること、地域の中に存在する一軒家の中で概ね職員2名+ α という職員体制により、一般家庭の生活様式にそった養育内容が展開されることなどが定められている。

しかしながら、この事業は参酌基準により単年度承認であるという制度上に大きな問題がある。家族とのかかわりの薄い、家庭を知らない子どもたちが主な養育対象であるという想定の下、長期的な視野に立った継続性が必要であり、これが単年度承認ということで、いつ打ち切りになるかもしれない、ということでは本来の趣旨と逆行しているのではないかと。本体施設とは別枠の保護単価（約201千円～216千円）が設定されているが、経済

面についても、機能充実のための増改築資金もしくは賃貸などの家賃負担などの問題もある。

職員の勤務体系は「通勤型」と職員が児童とともに起居する「居住型」があるが、当然のごとく、地域小規模児童養護施設においては職員と子どもが共に起居する居住型が主流である。退所間近な児童を想定した「分園型自活訓練事業」と大きく異なっている点は、グループホーム本来の目的である、地域に存在する一軒家において職員と子どもがある程度長期間のスパンを想定しながら家庭的養育、生活を営むことであり、職員も固定化されている。

そして結果的にはあるが、勤務実態として職員の長時間にわたる時間的拘束が前提となっている制度であり（職員は労働条件の保障を前面に出さないにしても）克服すべき課題も多い。

4. 小規模グループケア

2004年（平成16年）、厚生労働省は措置費の加算として小規模グループケアを創設し、新たな小規模化への道を示した。この小規模グループケアはいわゆるユニットケアであり、これは、大舎制施設において既存の建物をユニット化（細分化）し、小グループでの養育実践方法を目指すことである。厚生労働省の実施指針においては居室、台所、今、食堂、浴室、専用の出入り口を一つのユニットに整備することとし、児童数は原則6名（これは本体施設認可（暫定）定員内の枠で実施する）、「ただし、平成21年4月までは、個別的ケアが可能な場所を確保することができれば15名まで可」で、また設備面では「台所、浴室、便所のうち2つまで欠けている場合は改修計画を提出」についても平成21年4月までの猶予期間が設けられている。現在は各施設に1カ所の小規模グループケアの実施が認められていないが、平成20年6月27日付け通知³⁾で要件緩和を行い、各施設2カ所の実施を認めるとした。

そして、小規模グループケアを実施した場合には、措置費における加算、年額約520万円を加配される。最低基準の改定がなされない現状において、被虐待児受入加算、家庭支援専門員及び個別対応職員の加配同様、苦肉の策ともいえる加算であろう。

この小規模グループケアユニットでは、少しでも家庭に近い形で、被虐待児童など少人数の中、個別的なかわりを必要とし、手厚いケアを要する児童を対象としている。

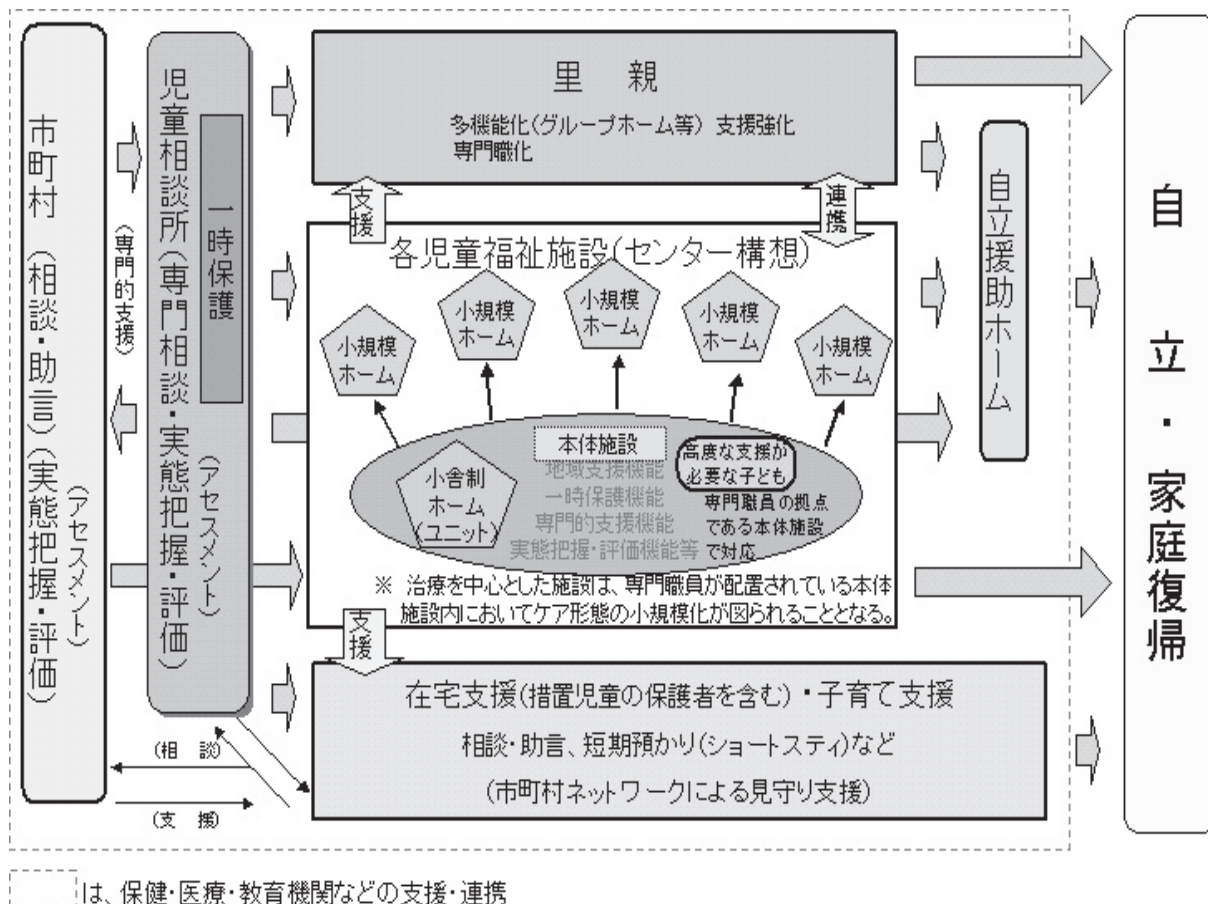
職員の立場からみると、小規模グループケアになってから勤務的には宿泊勤務の増加など、厳しくなったといえる。しかし、その反面子どもとの距離が近くなったこと、肩肘の張らない生活が展開できるようになり、大舎時代には考えることのできないような自由さが感じられること、そして、子どもの声を積極的に取り入れて、大人も子どもも楽しめる生活が展開しやすくなったとの声が多い。ただ、調理部門まで全面的にユニット化した児童養護施設は少なく、「運び」と称して調理場から半調理ないし全調理の食事を各ユニットまで運搬している小規模グループケアもある。いくら暫定的、経過措置的な運用であるとはいえ、食育の観点からも、食事を切り離すことに課題が残るといえよう。

しかし、いかにせん建物の構造自体は既存の大舎そのものであり、いくら意識の上でユニット化したとしても、目に見える形は何も変化がなく、子どもの意識は職員の意図する小規模化とずれが生じているのではなかろうか。

5. 社会的養護のあり方に関する専門委員会 報告書

2003年（平成15年）4月に「子どもを未来とするために－児童養護施設の近未来－」を全国児童養護施設協議会は発表した。いわゆる、「児童養護施設近未来像 part II」であり、この報告書における「児童養護施設の改革」において「ケアの個別化の必要性」、「ケア単位の小規模化」を明記している。すなわち本体施設は児童家庭支援センターとしての機能を有し、ランチとしての各地域小規模児童養護施設、里親型グループホーム、養育里親などが想定され、ここに「里親型グループホーム」が明記されたことが注目される。別な読み方をすればこの報告書は「大舎の解体」という表現すらなかったが、基本的には、「それなくして児童養護施設改革はなしえない」と暗に示しているのではなかろうか。

これからの社会的養護のあり方（案）
 = 各児童福祉施設を基幹施設（センター）とする =



出典：社会保障審議会児童部会「社会的養護のあり方に関する専門委員会」報告書より
 平成15年10月

第一義的相談窓口として市町村を位置付け、児童相談所は専門的支援を後方より行うとしている。また、児童福祉施設は本体施設としての機能を有し、高度な支援や治療的かわりが必要な児童以外は「小規模ホーム」にて養育することを示している。里親との連携や支援機能を児童福祉施設（児童センターとして位置付ける）が担うことを想定している。

「児童養護施設近未来像-Ⅱ」の内容を受けて、前述の2003年「社会的養護のあり方委員会報告書」によるケア形態の小規模化、そして2007年11月29日の社会保障審議会児童部会「社会的養護専門委員会報告-社会的養護体制の充実を図るための方策について」においてもケア単位が大規模であることの弊害が指摘された。社会的養護体制拡充のための具体的施策では「家庭的な環境における養護の一層の推進」が大きな柱とされ、冒頭に里親制度改革を位置づけており「里親委託促進、里親支援、里親制度の普及啓発活動を国民運動として展開すべき」と制度拡充をうたっている。

その内容を見ると「小規模グループ形態の住居による新たな養育制度の創設」という項目を立てて「小規模グループ形態の住居における養育に関する以下の指摘を踏まえ、小規模グループ形態の住居において、家庭的な養育環境の下、適切な支援の質の担保を図りつつ、一定人数の子どもをより適切に養育する事業の制度化を図る」と里親ファミリーホーム（小規模住居型児童養育事業）の制度化を明記し「当該事業を社会福祉事業とし、里親、施設と並ぶ子どもの養育の委託先」と位置付けることとされている。

6. 里親ファミリーホーム

(小規模居住型児童養育事業)

現在の「里親ファミリーホーム」は一部自治体において先行的に独自の制度として位置付けられ、里親家庭に常時4~6人までの子どもを預かる事業で、現在すでに11の都道府県で実施されている。これは通常の措置費に上乗せしての家賃補助や、人数加算、補助要員費を県単で支弁するものであり、里親制度を発展させた社会的養護であり、里親ファミリーホームを国の制度として位置づけることを報告書において明記された。

2008年2月1日、第30回社会保障審議会児童部会において厚生労働省は社会的養護体制の見直しに関する児童福祉法改正案の内容を示した。前述した里親ファミリーホームの先行的事業を「小規模居住型児童養育事業」として児童福祉法に規定されている里親制度の法改正案の一部として上程することを決定した。

具体的な小規模居住型児童養育事業にかかる法案内容は「2. 小規模居住型児童養育事業（ファミリーホーム）を創設する。養育者の要件など事業に関する要件を定め、都道府県の監督など必要な規定を設ける」として、法的には第二種社会福祉事業とされること、都道府県の指導監督が入ること、消費税などの非課税措置が講じられなど、従前の里親制度と一線を画す制度であり施設と並ぶ社会的養護に位置付けられたことで大きな変革点になるであろう（児童養護施設関係者の認識はどうであれ）。養育者として里親はもちろんのこと児童養護施設職員（一定の経験者）があたり、補助者などについては柔軟な対応（必ずしも資格などにこだわらない）を表明し、5人以上養育する里親は里親ファミリーホームとして登録することを義務づけるとしている。

それと同時に、里親にかかる法改正案として、養子を前提とした里親と養育里親の区分を明確にして一定の研修制度の義務づけ、そして里親手当の増額（概ね倍額）や都道府県に対しては里親支援普及啓発なども定めた。

こうした改正によって、里親制度を社会的養護の大きな柱とする動きがようやく始まろうとしたが、ねじれ国会などの影響で2008年5月29日に「児童福祉法改正案」は衆議院を通過したにもか

かわらず、参議院では趣旨説明も行われず、廃案となってしまったが、2008年11月26日改正児童福祉法が成立し、この制度の実施が決定した。

IV 今後の方向性

1. 児童養護施設の限界

小規模化の優位性は皆が認識するところとなり、いくつかのメニューは出そろってようやく動き出したと思われるが、児童養護施設全体から見ればごく一部の動きでしかない。今日も数十年前と変わらない、大きな集団での暮らしが展開してされている児童養護施設も数多くあり、それが今後も継続し続けているのが日本の児童福祉の実情である。国は「地域小規模児童養護施設や小規模グループケアなどに予算化をしている」と述べているが、手をあげて実行している施設は必ずしも多くなく、「やりたくてもやれない」という現状がある。これには、一刻も早く小規模化を義務づけた行政の主導と数値目標化、全国児童養護施設協議会の小規模化への取り組みの鮮明化、施設理事者の意識改革などドラスティックな取り組みが必要である。

「小規模化のメリットは理解できるが、自分の勤務条件に跳ね返ることに抵抗がある」といった、総論賛成各論反対という思いを児童養護施設現場で払拭することも求められよう。児童養護施設では職員と子どもが日々の暮らしを織りなす場であるが、しかし、職員は施設外に自宅やアパートなどに生活の本拠を有している。そして勤務時間のみ子どもたちと共に起居するが、本当に意味で職員は暮らしの場となっていない。そのような子どもたちが、職員に対して日常投げかける一つの言葉に「今日の泊まりは誰？」がある。子どもたちにとって、職員というのは、「暮らしを共にしていない存在」であり、結果的に仕事として子どもたちとかわり、子どもにとって施設は「暮らしの場」であるが「職員にとっては職場」という決定的な違いがある。職員の勤務は複雑であり、朝出、遅出、日勤、休み、泊まりといったように、職員ですら把握できないような複雑な勤務体系があり、このような中で子どもと向き合うというのは不可能に近い。

幼児の就寝時、夜の8時半に添い寝により寝か

しつけたとしても、寝入った後の夜9時すぎになれば、泊まりの勤務者に後を託して、職員宿舎や自宅、アパートなどに戻る。そして、子どもたちは朝、目覚めたときには、昨夜一緒に添い寝をしてくれたはずの職員の姿はすでになく、他の早出勤職員の「おはよう」という声で目を覚ます。また、登校時に「行ってらっしゃい」と送り出してくれた職員と幼稚園から帰園した折りに「お帰りなさい」と迎えてくれる職員が異なっている。こうした生活に何の疑問も持つことなく、当然の如く子どもたちは日々の生活を過ごしている。時には子どもたちは勤務終了職員に「お疲れさま」と声をかける。それに職員は「さようなら」との返答を返し、施設を去りゆくことも見受けられる児童養護施設の生活。そして、この例のように複数の職員がかかわるといふ、人間関係の分断による生活が日々展開している。そして、退職という別れの時がやってくる。

子どもにとって「暮らしの場（仮の暮らしの場であるにせよ）」である児童養護施設ではあるが、職員にとっては「処遇（刑務用語でもある）」をおこなう「職場」なのである。すなわち、生活を共にしていないということの証しである。

いくら、小規模化を試みたところで「暮らしの共有」がなされていない「勤務」では何の意味もなさない。そういう意味では小規模グループケアや小舎制、地域小規模児童養護施設などは、きわめて中途半端かつ不十分と言わざるを得ない。もちろん、治療的なかかわり方の必要な子どもは数多く存在し、そうした子どもには施設機能が備わった暮らし方を保障する必要があるが、施設という枠組みでは子ども本来の育ちを支援するには限界があることが見えてきている。いくら小規模化をはかろうと、共に暮らしを共有しない生活では意味をなさない。もちろん、里親ファミリーホームにおいても出会いと別れはつきものであるが、そのスパンは比較的長い関係が保たれる。

2. 施設から里親ファミリーホームへ

児童養護施設で暮らしを余儀なくされている子どもはいわゆる「難しい子ども」とされており、そうした子どもたちと向き合う職員の疲弊度が年々高くなっていると言われている。こうした課

題に対して特効薬は存在しない。果たして、里親ファミリーホームの担当者に難しいといわれている子どもたちとの関係づくりは可能であるか、疑問視する向きもある。

現在、全国で約40カ所の里親ファミリーホームが実践されている。この中には児童福祉施設などでの勤務経験のある方が約40%にもものぼる。⁴⁾当然、施設型の里親ファミリーホームは本体施設で勤務した経験からスタートされる場合が多く、児童養護施設において勤務された経験でのノウハウが運営にいかされていると思われる。また、施設ではできなかった子ども本位の養育が可能となり、施設職員がこの制度に移行していくことによって専門性を確保できる。また、児童家庭支援センターが里親ファミリーホームのバックアップ機能を果たし、両者の密接な連携の基にファミリーソーシャルワークを展開していくことが可能であろう。

施設職員による里親ファミリーホームへの移行によって、小規模養育のメリットが生かされる。しかし、恣意的養育にならないようなスーパービジョン体制がどう確立されるかなどの課題もあり、サポートセンターとのより強固な体制が必要であろう。

児童養護施設職員の退職理由の第一は「職場の人間関係」にあることはよく知られている事実である。養育観の違いや個性的（独創的）な養育に対して、受け入れがたい思いなどが個人への反感など、きわめて情緒的な感情へと発展し、子どもとの関係よりも職員よりの「攻撃」に疲弊される場合もある。子どもの問題行動の責任が職員の対応に帰されて、個人攻撃へとつながる恐れもある。これも職員集団という問題でありスーパービジョンの課題でもあろう。

また、克服すべき課題として、住宅問題や多額の経費、サポート体制、研修、専門里親との関係、実親との関係、委託の条件制度、休日、レスパイト、里親年金など将来への不安があげられる。

このような中、里親ファミリーホーム実践者は悪戦苦闘しつつも、普通の暮らしに同化するように日々努力されている。開設当初は、必ずしも施設職員ほどの専門的な学びはされていないが、日々の関係性の中で子どもの心を理解されてい

る。きわめて情緒的な表現であるが「熱意」なくしてはこの事業は成り立たず、最終的に、実践する人に負うところが大きくいわゆる「人の問題」が最大の課題となってくる。

法定化により予算措置などをはじめとする推進施策がより具体的になってくると思われるがお金だけでは解決できないのも「人の問題」である。そして、「里親」という言葉自体の持つ響きを払拭するような意識改革をもたらす啓蒙活動も必要である。

さいごに

1950年代のホスピタリズム論争より始まったと言える児童養護施設小規模化への動きは、60年の時を経てようやく動き出したと言えよう。当時の厚生省も厚生科学研究の谷川報告などをもとに、小舎制への転換を促した。これを機に小舎制に注目した児童養護施設も少なからずとも見られたが、結果的に小舎制を志向し、転換した施設はほとんど見られず、厚生省も積極的推進施策を打ち出せなかった。また、この報告書を逆手にとって「集団主義養護論」が台頭し大規模施設の処遇内容を、集団的養護の機能強化に用いるなど、本来の趣旨とは全く逆の展開となったのは皮肉なことである。

それ以来、今日に至るまで小規模化以前の最低基準の「劣等処遇」としての位置付けがなされ続けており、特に職員配置基準においては、「3歳未満児2名に対して職員1名、幼児4名に対して職員1名、就学児童6名に対して職員1名」という現在の配置状況は、1976年以降改訂されていない。厚生労働省は各種事業に対しての「加算配置」という方法で職員増を図ったとされているが、それでも最大限各種加算を積み上げたとしても児童2名に対して1名がやっとである。

措置費依存体質にも問題はあろうが、措置制度の中で守られているはずの子どもの権利が、現在の社会的養護の枠組みでは有効に機能していない。大舎制にしても小舎制においてもほぼ一律の制度・枠組みでは創意工夫の入り込む余地がきわめて少ない。あまりにも措置費依存が高じると、現に救護施設と障害者施設の格差に見られるように、その措置費が実質的にかつ有効に用いられて

いるかどうかは、検証が必要であろう。

1990年代後半から全国の児童養護施設において施設内虐待の報道が次々となされ、その実態がマスコミにおいて大きく取り上げられた。今日なお終息することなく、また同一施設内において再度、職員による虐待が繰り返されているとの報道も見られる。全国児童養護施設協議会としても、「児童養護施設における人権擁護と人権侵害の禁止・防止・対応のための要項およびチェックリスト」⁵⁾を作成し、全国の児童養護施設とともに、施設内虐待への対応などに積極的に取り組まれているが、その後も人権侵害に関する報道が続いている。

施設内虐待については、虐待を行った職員、それを許した施設の管理責任は糾弾されるべきであろうが、その背景にある問題、そういった土壌にある社会的養護を容認（黙認）してきた地方自治体や国の姿勢に目を向ける必要がある。社会的養護の抱える構造的な問題であり、誤解を恐れず語るならば、施設内虐待をせざるを得ない環境に放置されている子どもと職員があるのではなからうか。

<注>

- 1 平成14年1月17日付老健局「全国厚生労働関係部会議資料」が公表され、平成14年度より従来の特養の設置基準を見直し、居住福祉型施設（新型特養）基準に大幅な見直しをおこなった。
- 2 平成12年5月1日児発第489号厚生労働省児童家庭局長通知「地域小規模児童養護施設の設置運営について」
- 3 施設の小規模化推進にかかわる要件緩和等の通知（平成20年6月27日付け）厚生労働省
- 4 里親ファミリーホーム全国連絡会全国調査（平成19年3月2日）
- 5 全国児童養護施設協議会は平成18年11月20日において発表し、その後児童養護施設の意見を受けて平成19年10月29日に第一次調査集計結果を公表している。

<参考文献>

- 1 柏女霊峰監修・里親ファミリーホーム全国協議会編 2006「これからの児童養護－里親ファミリーホームの実践」生活書院
- 2 全国児童養護施設協議会 2003「子どもを未来とすするために－児童養護施設の近未来」

- 3) 全国児童養護施設協議会 2008「この子を受けとめて、育むために－児童養護における養育のあり方に関する報告書」
- 4) 松原康雄 2008 社会福祉研究第 103 号「社会的養護の今日的課題と新しい座標軸」財団法人鉄道弘済会
- 5) 加賀美尤祥 2008 社会福祉研究 103 号「社会的養護の担い手の課題と展望」財団法人鉄道弘済会
- 6) 伊藤嘉余子 2007「児童養護施設におけるレジデンシャルワーク」明石書店
- 7) 津崎哲雄 1999「小舎制養護はなぜ増えないのか」養育研究特別号－なぜ小舎制か－ 77-95 頁 小舎制養育研究会
- 8) 小舎制養育研究会 1992「小舎制施設概要基礎調査報告書」養育研究第 6 号
- 9) 小舎制養育研究会 1995「小舎制施設概要基礎調査報告書Ⅱ」養育研究第 8 号