

# 児童養護の今日的課題

## —児童養護実践の方向性— Research on Child Residential Care

虹 釜 和 昭

児童虐待が社会問題化している中、養護問題の発生要因は複雑化しており家族再統合が困難になってきている。社会的養育の中心的役割を果たしているのは児童養護施設である。しかし、その養護内容は旧態依然としている。その改善策として施設の小規模化の方向性が打ち出されたがその歩みは遅々としており、早急な改革が求められている。児童の権利擁護という観点から一刻も早く児童養護施設のグループホーム化を推し進め入所施設一辺倒からの脱却をめざすべきであり、その具体化としての里親型小規模養育である里親ファミリーホームの推進が喫緊の課題である。

### 1 はじめに

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。」（児童福祉法41条）とされている。こうして法に規定された児童福祉施設であり、そこでなされる養育は極めて公共性が高くもつとも社会的なものであるべきである。現在児童養護施設をはじめとする児童福祉施設は、その数々の条件から地域社会との関係は未だに閉鎖的といわざるを得ず、また施設特有の生活様式、行動パターン、社会的体験不足などの理由により地域児童ともなじめず疎外されている現状がある。このような施設の閉鎖性が子どもの社会的人間関係の貧しさとなり、それが子どもの成長発達の妨げになるという悪循環の図式が構築されてしまっている。社会が大きく変貌する中、利用する子どもたちが背負わされた課題も大きく変化しているにもかかわらず、児童福祉法、同最低基準をはじめとする法的枠組みは昭和22年のままといっても過言ではあるまい。また、現在の児童養護施設の養護実践内容は専門性という点において必ずしも充分ではない。児童養護施設の閉鎖性を前述したが、これはむしろ従事者である職員の専門性の欠如に負うところが大きい。養育者であり、子育ての専門家であるべきはずの職員の人間的資質が高いレベルで要求されているにもかかわらず、実践内容は自己満足的、恣意的であり決して社会的といえるレベルには至っていない。

## 2 研究方法

児童養護施設の処遇内容研究分野では日本子ども家庭総合研究所の「児童養護施設における権利擁護の実態に関する研究」などにより継続研究がなされている。同研究所の調査は児童養護施設の有する構造的問題にまで言及され高い評価がなされており、児童養護施設関係者の間では定評がある。今回は近年の養護ニーズの多様化、とくに被虐待児童対応に児童養護施設は追われている現状、2003年以降の厚生労働省の発出した各通知通達、過去2年以内に発刊された児童養護施設関連の文献を読み込み児童養護施設の新たな課題を明らかにした。また、児童養護施設関係者、専門里親、児童養護施設入所児童や生活体験者よりの直接ヒアリングによる課題の明確化、特に里親型ファミリーホームについては横浜市の旭児童ホームの先行事例を研究し、小規模ファミリーグループホーム実践の理論体系化及び検証、その有効性を確認した。

## 3 要養護問題の発生と家族の再統合

現代の要養護問題はまさしく現代社会の家族問題の縮図であり、この家族の依存する社会における社会情勢急変の落とし子ともいえる。かつて、大家族であった時代には相互扶助が十分に有効かつ機能しており家族の凝集力は高かった。しかし、核家族化の急激な進行は家族の崩壊をもたらし、扶養機能の弱体化は著しい。家族は平常時、問題は多くの場合潜在化している。しかし、いったん家族成員の病気や失業、そして感情対立などのストレスが生じると柔軟性に乏しいがためにたちまち深刻な事態に陥る危険性をはらんでいる。

現代家族の直面している問題として老人問題、保育問題、障害者家族の問題、貧困問題など多岐にわたっている。今日の養護問題の発生原因を見てみると、児童虐待など、親の養育意識の低下、単親家庭の増加、多問題家族、孤立的・自閉的な家族の増加、心身に発達障害を持つ児童の増加などが顕著である。このことはとりもなおさず現代社会の家族崩壊である親の行方不明、離婚、疾病などの結果とも言えよう。

こうした家族崩壊、そして児童養護施設入所に至った要因として表面的には扶養機能の欠如ではあるが、その背景には格差社会の結果としての貧困問題が隠れている。児童養護施設に入所している保護者の階層基準による負担金を見てみると、大半の家庭は所得税非課税世帯及び生活保護世帯であるA～Cランクであるという事実からもわかるように家庭の経済的な貧しさと、そこからくる精神的荒廃という構造的危機が家庭の存在を脅かす原因となっている。本来ならば貧しくとも家族の絆においてより一層強く結びつけられるはずなのであるが、家族の成立基盤である愛情の欠如によりいとも簡単に家庭崩壊へとつながっていく。また家庭を築いた親自身も、その生育過程の養育体験において過度に甘え過ぎて育ち、自立できない未成熟な親たちの存在がある。過保護、過干渉によって育てられた結果、問題に対する処理能力の欠如、自己欲求の押しつけ、子どもに対する指導力のなさといったような、欠陥のある子育ては当然のごとく多くの問題行動を生み出した。このように家族崩壊による養護問題は、貧困問題そして親自身の生活体験の貧しさに集約されるのではないだろうか。

厚生労働省が5年に一度実施している、全国の里親委託児童、児童養護施設、乳児院、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設、母子生活支援施設に入所している児童の全数調査が平成

## 児童養護の今日的課題

15年2月1日を調査日として実施され、平成16年7月にその概要が公表された。

それによると里親委託児童2,454人(2,175人・2,678人)、児童養護施設30,416人(26,979人・26,725人)、乳児院3,023人(2,720人・2,693人)であり、(括弧内は前回・前々回的人数)過去10年間の調査の減少ないし横ばい傾向から急増したことが現れている。児童養護施設の養護問題発生理由別統計では全体の約40%を虐待が占めており、また、児童養護施設以外の里親委託、乳児院、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設の、すべての施設においても発生理由のトップとなっている。児童養護施設の在所率について見てみると、平成5年度の77.8%であったのが平成16年度には94%を超える満杯状況が続いており、児童相談所における虐待相談の急増カーブと時期が符合する。

要養護児童、特に年間34,472件(2005年度)を超える児童虐待問題の受け皿をこれらの児童福祉施設が担ってはいるが、本当の意味での子どもの権利擁護の受け皿ではなく、行き場のない、緊急避難的に受け入れているに過ぎないのではなかろうか。児童養護施設はその時々の変化、社会問題の結果生じた家族問題に柔軟に対応してきた。第二次大戦後の戦災孤児、その後は貧困家庭、サラ金問題、青少年非行、不登校そして現在では児童虐待など、社会の歪みの結果生じた要養護児童を何ら専門性の担保のないままその対応を強いられてきたと言えよう。

### 4 ファミリーソーシャルワークの課題

児童養護施設に措置されている児童全体の半数以上がひとり親家庭、もしくはステップファミリーであるという大きな問題に対していかなるアプローチをなすべきであろうか。児童養護施設入所に至るまでには数々の防波堤すなわち親戚、知人、地域、学校などがあつたはずではあるが、それらがすべて破られてしまったという事実にその困難さがはかりしれよう。児童養護施設はただ単に子どもの養育だけを行うという代替養育の場ではなく、子どもを通じてのファミリーソーシャルワーク実践の場にならなければならない。家族再統合への取り組みの必要性は誰もが感じているが、その実施となると、どの機関も二の足を踏みがちとなる。「家庭への働きかけは施設側が行うのではなく、児童相談所が中心になってやるべき」との意見や児童相談所、福祉事務所、学校、施設など各機関が有機的な連携(リエゾン)がいつも語られている。しかし、そこでは問題の先送りや責任所在の不明確さ、そして最後には「親の責任」として放置されかねない現実がある。

児童養護施設に入所措置されたことによって、養護ニーズが充足されるのではない。その時点から家族への援助が開始されるべきであり、家族の再統合をはかつていく積極的な、粘り強いソーシャルワークが展開されるべきである。しかし、各機関のネットワーク不足という構造的欠陥と、実践の中核となるべき専門職の不在を指摘しなければならない。この専門職は、現時点においては児童養護施設が担うべきであり、生活能力、生活意識の向上、そして将来自立に向けての粘り強い指導、援助の実践はすべてファミリーソーシャルワークの指標となる。ファミリーソーシャルワークの重要性は何も今に始まったことではない。今から25年以上前の全国児童養護施設長研究協議会においてもファミリーソーシャルワーク(らしきもの)が論点の一つとしてあげられており、古くて新しい、児童養護施設にとって基本的な課題である。

児童養護施設の基本的機能として「子どもの養育(直接的児童福祉機能)」と「家庭調整機能(家庭の問題の解決, 家庭の建て直し)」は今も昔も変わらないものであり, 保護者の協力と養育参加という, 保護者との協働作業なくしては児童養護施設における養育は成り立たない。かつては基本的機能のうち「子どもの養育」にウエイトを置いていたが, 今日では「家族調整機能」により多くのエネルギーを割くべきとの認識が高まってきた。このことはとりもなおさず, 子どもを取り巻く環境, 特に保護者の状況がより重篤化しており, 従来の児童相談所のケースワーク手法ではファミリーソーシャルワークが成り立たないことを如実に示している。

施設職員間の援助感の共有に関しても, 担当職員とファミリーソーシャルワーカーの意見の違い, おれ, ずれが生じている場合が多い。また, 感情的なこだわりの存在などは論外である。心理職との連携(リエゾン)にも共通することではあるが, 専門職の守備範囲を明確にすること, 情報の共有化, 新しいツールの活用などにより支援方法は見えてくる。後は「子ども自立支援計画ガイドライン」などの活用, 子ども家族の問題点だけではなくストレングス(強み)を見いだし, その伸長を通じて家族再統合をめざす。フットワークの軽さと可能性のあることは何でもやってみる姿勢が大切である。誤解を恐れずに言うならば, ファミリーソーシャルワークは「家族の再統合」という幻想を否定することから始めなければならない。もちろん, それにいたるべく不断の努力は必要である。しかし, ファミリーソーシャルワークからパーマネンシープランニングへのシフトが必要な時代となりつつあることは確かであろう。すなわち, 子どものパーマネンシーという視点から見て, 選択肢の一つとしての家族の再統合, という視点に立脚して見るとより視野が広がってくる。

子どもたちは家族病理, 社会病理の結果としての児童養護施設入所という道程をたどってきた。措置の内容がより重度化, 重症化している昨今の状況を鑑みると児童福祉法上の上限である, 18歳までのわずか数年での再統合というのは神業に近いと言わざるを得ない。そのことを担保する一つの解決法が司法の積極的介入であろう。法的権限を用いた支援方法の確定と家庭の見守りが必要である。児童相談所と児童養護施設が協働し, その役割を明確にすることは言うまでもない。しかし, ここ何十年間語られ続けてきたが, 未だに堂々巡りの状況は変わらない。この時点で児童相談所の限界が見えてきたのではなからうか。「措置した責任」は理解できるが現在の枠組みでは不可能である。もう児童相談所一極集中的な発想にこだわる必要はないのではなからうか(児童相談所不要論ではない)。今後の方向性として要保護児童対策地域協議会や児童家庭支援センターの機能強化での対応, 児童養護施設職員による養育里親, 児童養護施設のもつノウハウを市町村子ども家庭相談に生かすこと, そして新しい子ども養育システムの開発などの検討に入るべきである。

## 5 直面する養護課題

児童養護施設入所理由の約4割は虐待を受けたことによるものであることが前述の厚生労働省調査結果で明らかにされた。かつて言われたような「単純養護」などというケースは今日ではあり得ず, 児童養護施設入所自体が病理を誘発し, 100%と言ってよいほどすべての子どもたちに何らかの養育環境に起因するところの心の傷が見られる。入所児童のうち虐待を受けた子どもが

## 児童養護の今日的課題

ある程度の割合を超えると児童養護施設が成り立たなくなるといわれている。すなわち、被虐待児童が投げかける問題行動は、極端に密着して離れない、過度の職員独り占め欲求、寡黙、攻撃的な行動、夜尿、フラッシュバックを伴うパニック症候群などの傾向が強く、その対応に多大なエネルギーを必要とする。そして、子どものマイナスが職員に転移し、心の病に陥る職員の存在も少なからず見られる。また、被虐待児の保護者への対応にも特別の配慮を要する。強引な引き取り要求や延々と保護者自らの主張を繰り返す、施設に対してクレームを突きつけるなど、職員の心理的負担感や圧迫感が起こってくる。

被虐待児養護の抱える課題に対し、一職員だけで対応できるものでないことは明らかであり、ただ単に「難しい」ではなくて、各種科学的知見をも用いて児童相談所をはじめとする各種専門機関（医療、司法、行政など）との連携、共同、協働がなければ病理解決への方向性が見えない。とかく閉鎖的と言われている児童養護施設だが、地域の要保護児童対策地域協議会に参画し、豊富な臨床経験をぜひ同協議会に対してフィードバックすることを意識してほしい。児童養護施設には近年新たに家庭支援専門員（ファミリーソーシャルワーカー）、被虐待児個別対応職員、常勤心理職が配置されるようになった。それら専門職のチームワークが施設の養護力の強化につながってくる。しかし、一部施設では各専門職間の連携不足が問題になっている。

要養護高齢児童の養護も現代養護問題の大きな課題である。高齢児と一口に表現しているが、中学1年生から高校3年生相当までの非常に幅広い対象をいい、その問題は複雑かつ困難な内容を抱えている。高齢児といわれる年齢は児童養護施設入所児童のみならず、一般家庭養育の重要な課題と一致する部分が多い。厚生労働省による「児童養護施設入所児童等調査結果の概要」によると入所児童のうち約34%は中学生以上であり、こうした高齢児入所率の上昇は現場に混乱をもたらしており、例えば居住スペースの最低基準の問題、保育士養成校卒業直後の若い保育士による養育、進学・就職指導、そして後述する思春期特有の問題行動への対応、といったように児童養護施設の基本的課題が集約されている。思春期は大人への急激な成長発展期であり、自我の発達からの偏った自己主張や性機能の成熟、神経症の未熟な現れである情緒障害の発生が見られる。

しかし、この高齢児養護の課題も根源には幼少の頃の虐待体験によるところが大きいことを忘れてはならない。過去の虐待体験、生育歴の負因である親との分離体験をはじめとする様々なハンディキャップを背負っており、長期間の施設入所によってもたらされる、人格形成上の大きな欠点が思春期になって一気に突出してくる。高齢児処遇の課題とは実践現場そのものの課題である。児童養護施設を取り巻く社会情勢が従来と大きく変化してきて施設機能そのものの見直しがせまられており、日常的処遇だけで養育が完結しているならば思春期問題への対応はおぼつかない。保育士養成校のカリキュラムも幼児教育中心であり、高齢児養育への取り組みや指導者の現場理解も充分でない。施設と教育が連携した抜本的な改革が迫られている。実践現場においても、一部の職員だけによる経験主義的、恣意的なかかわりが主流であり、専門性確立のための科学的知見にたった養育の努力を怠っていることが、高齢児処遇をいっそう困難なものにしている。

高齢児処遇へ向けた具体的な施策や実践内容として、18歳までの養護保障、各種社会的資源及び学校との連携システム化などの「処遇の社会化」がある。そして、養護実践の中核となる、

子どもとの正面からの向き合い、対話、そこから生まれた対人関係、信頼関係に科学的なメスを  
入れる必要がある。乳児期からの発達過程、思春期の自我形成期のストレスに対する非社会的反  
応、自己欺瞞的防衛機制、自閉的自己防衛機制、高齢児の欲求の自己統御と自律などの検証及び  
分析がなされなければならない。

また、養育者と高齢児の信頼関係形成への図式、養育者の高齢児に対する養育理念の確立、養  
育者自身の自己実践に対する検証、養育者の社会福祉観と職業倫理の確立といった多角的アプ  
ローチによる体系化が大きな課題である。それは単なるハウツー的な処遇基準やマニュアル化と  
いった実践の普遍化ではない。養育者は子どもと真正面から向き合う、といった強固な意志を持  
つこと、それが養育の営みにおける責任と義務である。社会的人間観を高齢児が獲得するには、  
養育者自らが望ましい社会的人格を培うことが常に問われている。

## 6 専門性とその内容

1986年(昭和62年)5月に「社会福祉士及び介護福祉士法」が制定され、社会福祉専門職化  
へ向けて大きな一歩が踏み出された。今日なお児童養護施設現場での専門性に対する認識が不十  
分と思われるが、しかし現実には多数の問題行動を抱えた子どもたちが施設で暮らしている。こ  
れらの養護ニーズに答えうる、専門的処遇体制確立への努力はどれだけなされているであろう  
か。児童養護施設「保育士」に『あなたの専門性とは』について問うてみると、明確な答えは得ら  
れない。保育士資格は、保育園などに就職するための資格との理解が中心であり、児童養護施設  
保育士の職務内容のとらえ方が「日常生活援助」であり、「誰でもできる仕事」なのではなかろ  
うか。「保育士」の職務を「専門的ケアワーカー」として認識し、日常の営みの中にも専門性が数  
多く見いだされることを覚知し、そしてその養護内容の検証を深めるべきであろう。日常的なケ  
アの営みの中での子どもとの関わり、プラスの方向性への働きかけが専門職としての「保育士」  
である。「児童指導員」の業務内容、資格要件もあいまいである。児童養護という極めて公共性  
の高い職務でありながら、ある意味では「誰でもなれる」職種である。本来ならば「誰でもなれ  
ない」高度な専門職の業務内容であるにもかかわらず、専門職としての重要要件の一つである「科  
学的理論の体系化」や「一定水準の資格」が確立されていないがゆえに業務内容の高度化が阻害  
されている。

特に実践現場における自己点検、自己実践の真摯な検証が必要である。施設は閉鎖的に陥りや  
すく、また現場の実践者自身も社会的な評価を恐れてか、自己の行った処遇に対しての評価を求  
めることをためらいがちになり、そして施設内虐待をはじめとして痛ましい事故の発生によって  
問題が顕在化してくる。こうした悪循環が社会的容認を困難にし、また専門職確立の阻害要因の  
一つとなっている。児童福祉施設従事者養成校での専門性のとらえ方も曖昧であり、教育側の正  
しい現場理解を求めたい。児童養護施設従事者の大半は専門教育を受けてきたはずであるが、教  
育と現場の落差の大きさには眼を覆うばかりである。子どもと直接向き合い、「あたたかい人間  
関係を形成して、不幸な子どもに愛の手をさしのべる」と希望に燃えて社会福祉従事者を目指し  
た年若い職員は、現場の混迷を目の当たりにしてなすすべもない。新任職員に対する研修も形式  
的であり、施設養護の本質や課題に迫るにはほど遠い。

## 児童養護の今日的課題

これらはすべて処遇実践が経験的・恣意的になされており、一時的には情緒を誘発する直接的原因の刺激が回避されたとしても、人格に働きかけた共感的理解にはるかに及ばない。問題行動の心理学的アプローチを試みるならば、人格における自我の役割、つまりパーソナリティーを全体として統一し社会環境に適応する機能の歪みがあげられよう。この社会的自我の構築が養育の営みの課題である。養育者自身の社会的行動規範の問題、また社会と児童養護施設をコーディネートする能力の欠如など自己の実践を厳しく問いたださなければならない。そして、それらを踏まえ自己改革の努力をなすべきであり、養育者自らが、自らの倫理綱領を樹立すべきである。専門職制の倫理、社会福祉哲学をもっているかどうか、職員の資質、専門性の根底にある概念であり、これらなくして福祉は成立しない。

児童養護施設は家庭における本来の養育が不可能になった満18歳までの児童が暮らしており、家庭に替わる社会的援助の場として重要な役割を担っている。児童養護施設職員は極めて高い倫理観や使命感をもって子どもたちと向き合うという思想が基底にあるべきであるが、施設長や主任自らが体罰を行っているような施設の土壌に大きな問題が存在している。毎年のように児童養護施設の施設内虐待が繰り返され続け、全国各地から体罰や不適切なかかわりなどの実態を耳にする。特に最近では埼玉県内複数の児童養護施設において、数多くの児童に対する人権侵害が明るみに出てきている。こうして表れた事件は氷山の一角にすぎず、この背景には日常的な児童指導員や保育士による体罰の横行、体罰が「愛のムチ」と是認されているのではないか。これは明らかに違法行為であり、養育者自らが法律を犯しているという意味で誠に重大なことである。「収容保護」というパラダイムの基で一部の施設において「愛のムチ」や「体罰肯定論」が暗にまかり通っている限りにおいて、社会的養護はおろか専門性など育ってゆくはずがない。

すべてを失い児童養護施設入所に至った子どもたちの人権を守る態度を貫き、社会に対して「子どもの人権」をアピールするのが児童養護施設の責務である。全国児童養護施設協議会が実施する人権侵害に関する調査は、あくまでも対外的な事実、保護者などの関わり方が中心であり、施設内に向けた調査はまだ不十分である。また福祉サービス第三者評価の受審率も東京都以外（東京都はほぼ全施設が受審）の児童養護施設は極めて低率であり、自己点検も含めて、自らの処遇のあり方を検証する必要がある。真剣に取り組んでいる施設長、職員も数多い中、ごく一部の施設ではあるが体罰などの人権侵害が発生し、児童養護施設全体の信頼を失う結果となっている。今後、児童養護施設が社会から信頼を得るために膿を出し切る必要がある。

要養護問題とは子どもにとって人権侵害そのものであり、児童養護施設は子どもの人権を積極的に保障しなければならない。しかしながら、施設側の子どもの人権に対する意識は充分でなく、またあってはならない施設内での人権侵害の発生も見られる。これらの原因は、社会全体の子どもの人権に対する意識のみならず、法制度の未整備からも起こっている。社会的養護を社会から負託されている児童養護施設はともすれば非社会的であるとの手厳しい批判を受けることがある。児童養護施設に託されたことは、望ましい人格発達成長を保障することである。しかし、処遇内容が非社会的であり、親への責任転嫁、養護環境そのものが人格形成上のマイナスを提供しているならば、施設養育そのものが子どもの人権侵害にもなりかねない。施設関係者は常に自己の実践を人権の視点で検証する態度を持ち、また広く社会に対して問うてゆかねばならない。ま

ず、第一に「養育の社会化」を具体化し、このことが社会的負託に十分に答えることができたならば、施設入所によってはじめて子どもの人権が守られたことになるであろう。

## 7 小規模化への考察

1960年代から欧米諸国において起こった脱施設化、ノーマライゼーションの思想が、従来からの非人間的な養育や、施設養護そのものに対する反省が起こった。イギリス、アメリカ、オーストラリアなどでは約25年前より社会的養護の中心となっており、その他欧米諸国においてもグループホーム転換への動きは進みつつある。こうした、状態に対応して、里親委託へのプロセス、また社会的処遇形態としてのファミリーグループホームが注目されてきた。ファミリー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、当時の入所定員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、この制度も養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、養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。これはグループホームが公式文書の中で取り上げられた最初のものであろう。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。

形態の分類を試みると「施設分園型」と「里親型」に大別できる。「施設分園型」の場合、職員の関係、たとえば男女ペア、夫婦、女性のみなどによって細かく分類でき、また「里親型」にしても養育者と子どもの関係によって、養育家庭的なものからより親子関係に近いものまで様々である。グループホームの養育内容に関しての理論的な検討もまだ充分になされていない。現在は施設養護の専門性と家庭機能をコーディネートするスタッフ、つまり職員の価値観、倫理観が各グループホーム実践に大きく反映している。担当職員には高度の資質が求められ、家庭養育以上の治療的処遇や専門的力が要求されよう。今後、制度上の保証がなされ、全国でグループホームが志向されたとしても、最終的にはホーム運営者、人の問題を克服しなければならない。日本の児童養護施設の約90%は社会福祉法人立の民間施設であり、財政的基盤の弱さが人の確保にきわめて大きな足かせとなっている。現行の児童養護施設の職員配置基準(基本的には子ども6名に対して職員1名)においてグループホーム実践をすすめるにはきわめて無理がある。職員の労働条件、労働基準法の問題、すなわち養護内容を高め、より家庭的に地域で生活し、社会化をすればするほど労働条件が劣悪になり、また逆に労働条件を優先すれば、一貫した人間関係を通じて情緒的安定を与え、かつ地域社会の一員として社会化を進めることに逆行しかねない。現在



は、実践者の献身的ともいえる努力によってホームが運営されている部分が多く、その職業倫理によって成り立っているのではないか。

次に地域小規模児童養護施設にふれてみたい。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、2006年度（平成18年度）中には約100カ所が開設予定である。

定員は6名までとし、これは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+ $\alpha$ という保護単価（約201千円～216千円）が設定されている。しかしながら、事業が単年度承認であるという制度上に大きな問題がある。家族との関わりが薄い、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、これが単年度でいつ打ち切りになるかかもしれず、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。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。

現在児童養護施設の70%以上は大舎制のシステムをとっており、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の緊急の課題である。虐待を受けた児童は他者との信頼関係の構築が困難などの傾向が強く、集団生活の中でケアすることは難しい場合が多い。しかし、職員の勤務条件や労働コスト、既存の建物使用など物理的問題という壁に阻まれ一向に小規模化が進展していない。

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、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、「ただし、平成20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、これは本体施設認可（暫定）定員内の枠で実施するとされている。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、個別的な関わりを必要とし、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、大人も子どももゆとりある生活が展開しやすくなった。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。いくら暫定的、経過措置的な運用とはいえ、食育の観点からも食事を切

## 虹 釜 和 昭

り離すことに課題が残るといえよう。しかし、いかん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わっていない。

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Ⅱであり、この報告書の主要な柱は「ケア単位の小規模化」である。私は、この報告書は「大舎の解体以外に児童養護施設の近未来はあり得ない」を結論づけているのではないか。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、養育里親などを想定している。

だが、この報告は地域小規模児童養護施設中心の構成であり、施設の域を脱していない。今後の児童養護の中心を担うのはやはり同報告書の中にある里親型グループホームであらねばならず、施設の発想をもたない、里親タイプの「里親ファミリーホーム」とすべきであろう。この制度の具体的内容は、一般家庭に常時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乘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る。この里親ファミリーホームを国の制度として位置づけ、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必要である。

## 8 おわりに

平成12年以降、厚生労働省は矢継ぎ早にいくつかの児童養護施設の小規模化へ向けた新しい制度を打ち出してきた。このことはとりもなおさず、児童養護施設の大改革の布石であり、近い将来の大きな制度変更への準備ともとれる。措置から契約への流れの中、三位一体改革が一段落した後の措置費動向が児童養護施設関係者にとって最大の関心事である。

児童養護施設は昨今の被虐待児対応の、一時的にせよ、重要な社会資源として位置づけられている。全国的に見て大半の児童養護施設はほぼ定員が満たされており、定員割れが懸念されていた1993年(平成5年)頃からみると、児童養護施設の運営面において一時的にせよ「施設経営の安定化」が本音であろう。しかし、施設で暮らす子どもたち、現場職員の両者とも過酷な状態におかれていることの証しとして、逆説的ではあるが、児童養護施設内における絶えない不祥事がそれを物語っている。施設内虐待を防ぐ方策として、福祉サービス第三者評価の導入や入所児童よりのヒアリングなど、入所児童の権利擁護システムを採用する都道府県がようやく出始めた。しかし、これらは一時的な対応に過ぎず、抜本的な児童養護施設改革に着手することが急務である。

私論ながらも、具体的には大舎制中心の養護システムからグループホームに全面移行することが入所児童の権利擁護につながる方法である。グループホーム移行の障害となる最大の要因は職員問題であり、時として勤務態勢の強化につながる論理が優先されている結果である。ここで有効なのは専門里親制度を一部修正し、児童養護施設職員が専門里親として登録すること、従来の措置費の体系を引き継ぎつつも、措置費の定員払い制度から児童への直接補助方式を採用す

## 児童養護の今日的課題

ること、それにより里親手当の増額をはかりグループホーム運営に充てることは十分に可能である。こうした里親型ファミリーホームの拡充による権利擁護を保障すべきである。

従来の社会福祉法人による大舎制による大規模施設運営は効率化の面において優れていた時代もあったが、子どもの権利擁護とはほど遠い。

### 参考文献

- (1) 森田喜治著 『児童養護施設と被虐待児－施設内心理療法家からの提言』 創元社 2006年
- (2) ロジャー・グッドマン著 津崎哲雄訳 『日本の児童養護』 明石書店 2006年
- (3) 柏女靈峰著 『市町村発子ども家庭福祉』 ミネルヴァ書房 2005年
- (4) 全国児童養護施設協議会 『子どもを未来とするために－児童養護施設の近未来－』 2003年
- (5) 竹中哲夫著 『現代児童養護論』 ミネルヴァ書房 1993年
- (6) 浅井春夫著 『児童養護論争』 あいわ出版 1991年