

社会的養護と子どもの権利擁護 －児童養護施設における養護内容の検証より－

Children's Rights Advocacy in Social Care －Verification of the Child Welfare Facility－

虹 釜 和 昭

要旨

児童養護施設をはじめとする社会的養護関係施設の権利擁護の実態や問題点について考察する。特に国連の『児童の代替的養護に関する指針』から、日本の児童養護施設の実践にどう反映されているのかの検証を試みる。また同指針を反映するために、生活施設における治療機能をどう付加するのか、心理治療の現状と課題、児童養護施設の専門職である児童指導員の在り方、キャリアパスについて考察を行う。

キーワード：児童養護施設の権利擁護(Advocacy of Child Welfare facility)／児童の代替的養護に関する指針(Guidelines for alternative care of children)／社会的養護の専門性(Qualification expertise of Social Care)

はじめに

本論の主題である「社会的養護」について児童虐待などが社会問題化し、その受け皿としての機能について、社会的理解や関心が高まりつつある。かつては「孤児院」というイメージが強くあった「児童養護施設」(1997年児童福祉法改正により「養護施設」から改称)をはじめとした、「乳児院」、「児童自立支援施設」、「情緒障害児短期治療施設」、「母子生活支援施設」、「里親」など、家庭に代わって(家族分離による)生活上の困難をかかえる子どもたちを、社会的養護システムを利用し子どもの養育を委ねることを意味する。子どもは、守られるべき存在として、憲法をはじめとして、条約、法律に規定されている。すなわち、子どもは本来、家庭生活を通じて生活権や学習権、養育権などを有している。しかし、家庭の機能不全状態の中での養育が困難になり施設入所という措置制度を利用して、権利擁護をはかる。

児童養護施設には「養護」を必要とする子どもが入所する。「養護」の本質的な意味は、国連「児童の代替的養護に関する指針」の項目115.の『親の養護下でない児童の権利、及び児童の特有の傷つきやすさ、特に緊急委託又は通常の居住地以外の地域への委託など、困難な状態に置かれた児童の弱さに関する訓練を、全ての養護者に実施すべきである。文化、社会、性別及び宗教に対する感受性も確実に高めておくべきである。各国は本指針の実施を支援するため、これらの専門家が評価・表彰を受けるための十分な資源及び経路を提供すべきである』とあるように、単なるケアではなく、子どもの健全発達のための人権保障ととらえるべきである。

しかし、この最後の砦として児童養護施設をはじめとした社会的養護における養育内容が、権利保障の要件を満たしているのか、その本来的なあり方について、考察を試みた。

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、社会的養護内容、家庭支援論

I. 児童養護施設における権利擁護

1. 家族機能の弱体化と社会的養護

家庭・家族とは、男女の出会い（意図的または偶然や自然発生的に）、そして結婚、出産というプロセスを経て構築される。その家族の多様性は言うまでもないが、ある種のパターンや経済的安定や家族関係のゆとりや懐の深さなど、一定の条件の下に形成される。このような一般論としての、家庭・家族形成のプロセスを経ている。しかし、価値観や欲望の多様性、生き方の多様性により経済的安定や健康、そして愛情や絆といったことのみでは解決のつかない課題を抱えているのが今日の家族である。「あたりまえの生活」や「幸せな家庭」というモデル、到達目標を抱いて日々の生活を営む多くの家族が存在するが、それは逃げ水のごとく遠ざかり、常に差し迫りくる課題が立ちはだかっている。このような家族・家庭は多様性の中でそれぞれが何らかの解決方法や、落としどころといった着地点を日々見いだしながら家庭生活を営むことが可能となるのは、有形無形の相互作用から、葛藤の中にもお互いの生き方を認めつつ暮らしを織りなすことで成立している。しかし、中には家族の別離を選択せざるを得ない理由・事情を抱え、子どもをも巻き込んでの「別離」という選択をする家族も一定数見られる。だが「別離」は必ずしも「不幸」ではなく、新たなスタートを切るための手段であり、もちろんダメージはあるが多くの「前向きに捉えよう」との意志により歩み出す。

2. 『児童の代替的養護に関する指針』

児童福祉法41条に規定している、「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」とあるが、家庭的養護に関する言及はなされていない。

国連の第65回全体会議（2009年12月18日）により示されている「児童の代替的養護に関する指針」

の『II. 一般原則及び展望－A. 児童とその家族』において以下のように定められている。

『児童自身の家族が、適切な支援を受けているにもかかわらずその児童に十分な養護を提供できず、又はその児童を遺棄若しくは放棄する場合、国は所轄の地方当局及び正式に権限を付与された市民社会団体と共に、又はこれらを通じて、児童の権利を保護し適切な代替的養護を確保する責任を負う。所轄当局を通じて、代替的養護下に置かれた児童の安全、福祉及び発達を監督し、提供される養護策の適切性を定期的にチェックすることは国の役割である』。

これは1989年の国連「子どもの権利条約」における基本原則であり、同条約を1994年に批准したわが国にとっても遵守事項としての位置づけである。社会的養護についてもこの枠組みを前提としたものであり、具体的には同指針に示された構成要素として「児童の権利とニーズが考慮された小規模」かつ「可能な限り家庭や少人数グループに近い環境」や「代替的な家族環境における安定した養護を確保することであるべき」のように明記されている。

3. 措置制度と子どもの権利擁護

社会福祉の理念やその構造が大きく変化し始めたのは、第二次臨時行政調査会から端を発した「増税なき財政再建」から、1990年の福祉関係八法改正、1989年の社会福祉基礎構造改革が一大転換点となり、welfare（特定のニーズのある方への生活保障）から well-being（よりよく生きる、良い状態での生活）と大きく舵を切り措置から契約への流れとなり、かつての「援護、育成又は更正の措置を要する者」から「福祉サービスを必要とする者」というように、福祉が一般化・普遍化されたことは周知の事実である。しかし、社会的養護の領域での社会福祉基礎構造改革、すなわち自己決定・自己責任の考え方は有効に機能するとは思えない。

社会的養護において、基本的には子ども自身が施設を利用するかどうか、また施設利用に際してどの施設を選択させることは困難であり不適當であることも少なくない。特に児童虐待のようなケースにおいて、保護者・親権者などにその意志

決定を委ねることは妥当ではなく（子どもの権利と保護者の権利が対立する場合が多く見られる）、純粋な契約制度にはなじまない。このようなことから、社会的養護については措置を堅持されたこと、その意味・意義としての「子どもの権利擁護」を最大限重視しなければならない。特に前述のように保護者の意向と子どもの権利が相反するなどの理由から、今日なお継続されている「措置制度」としての社会的養護であることを前提としなければならない。このことは、子どもの自己決定権の尊重は言うまでもなく、その選択や決定について関係者は子どもの利益に適っているか、そのことのリスクについても十分に考慮した上で、自己決定権を尊重する必要がある。

子どもの権利として存在する「養護請求権」について意見表明権という観点からも、その在り方を十分に検討する必要がある。養護請求権の論拠、法源性としては、憲法13条の人格権、同25条の生存権、同26条の教育権、児童憲章、児童福祉法第2条の国、地方自治体における児童育成責任、そして我が国が1994年に批准し、国内法的効力を有している「子どもの権利条約（児童の権利に関する条約）」の諸条項に基づく。

養護とは『特定の大人との間に愛着関係の形成ができる環境の保障』である。このことについてすべての子どもは要求する権利を有し、これなくしては子どもの発達はありません。こうした環境の保障について大人は最大限の努力を要する必要がある。家庭の養育機能不全による子どもが暮らす児童養護施設や乳児院における養護保障とは、単なる衣・食・住の保障ではない。人間にとって最も高次の欲求である「自己実現欲求」の保障が社会的養護の最大の目的である。しかし、子ども自らがそれを訴える能力や行使するすべを持たない。

児童相談所は、保護を要する児童の権利を代弁する機能および養護請求権の手続的権利を保障することに大きな役割を担っている。措置権に代表されるこの児童相談所の機能について、行使・不行使、社会的養護関係施設の不適切な養護について救済を求める訴えを担保する制度の整備が実質化することが必要である。

Ⅱ. 児童養護施設の養護内容

1. 児童養護施設における権利擁護ツール・システム

社会的養護の措置を受けている子どもの声を取り上げるシステムの一つに「子どもの権利ノート」がある。これは子ども自らが受けている社会的養護について、その環境や内容に関しての疑問や、訴えを起こす権利を有すること、その方法などが記載された冊子である。多くの都道府県において、児童養護施設や児童自立支援施設、情緒障害児短期治療施設などに入所する児童に対して「子どもの権利ノート」が作成、配布されている。だがこの制度の運用についても、その当事者である児童相談所や施設関係者間において積極的に運用されているかは懐疑的である。特に第三者の関与が明確に規定されておらず、トップダウン的に作成され施設関係者の恣意的運用を招きやすいものであり、権利のアドボカシー（代弁）システムとしては不十分である。

また社会福祉法第82条の「苦情解決制度」についても子ども自身が受けている施設の養育条件不備を訴える制度とはなっていない。

社会的養護関係施設の第三者評価制度について、毎年自己評価、3年に1度の受審が、社会福祉施設の中で唯一義務化されている。これは、措置制度の枠組みで運用されていること、被措置児童への施設職員による虐待事例の発生などがその要因である。厚生労働省の基本的方針として、現時点では外形的には判断しづらい本質的な問題について、評価する側と施設が話し合うことによる、「第三者評価は対話重視」との前提がある。このように、社会的養護関係施設の第三者評価制度は入所児童の声を上げるといっても、対話重視による評価について実質的効果は見込めるのであろうか。対話形式の前提は、評価員の社会的養護に関する正しい知識、理解、特に子どもの権利擁護に対する姿勢が問われる。こうした要件を満たす評価員の質量確保の課題があり、評価基準の具体的理解や判断について専門的な観点から評価しうるかなどの問題がある。むしろ評価員の社会的養護関係施設の一定以上の専門的知識などの必要性は認めないという考えもある。この評価制度について3年ごとの見直し規定がある。しかし、その見直しも、行政、施設関係者、学識経験者、

実施機関によるワーキンググループにより検討されている。このことは言い換えれば、利用(入所)児童の権利擁護という視点からは、第三者評価制度の限界が押し量られる。

2. 児童福祉施設最低基準の条例化

「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」が平成24年4月より施行された。これは、児童福祉施設最低基準の条例委任について、地方分権改革推進委員会の勧告を基礎に「児童福祉施設・サービスの人員・設備・運営基準を都道府県等の条例に委任」することを定めたものである。しかし、条例委任としても、人員・居室面積・人権侵害防止等の厚生労働省令で定める基準は「従うべき基準」、その他は「参酌すべき基準」とするとされている。すなわち「従うべき基準」とは「条例の内容を直接的に拘束する、必ず適合しなければならない基準であり、当該基準に従う範囲内で地域の実情に応じた内容を定める条例は許容されるものの、異なる内容を定めることは許されないもの」であり、実質的には最低基準の遵守を求めていることには変わりない。具体的には児童福祉施設最低基準をクリアしておれば、地方自治体独自の、より充実した職員配置や面積基準を積極的に認めていくことである。ここで問題になるのが、地方自治体の財力の格差が、社会的養護関係施設の格差となることである。現在は都道府県や政令指定都市からの措置費のほかに、人件費や日常生活費に対して支出される補助金がある。例えば東京都とそれ以外の地方を比較しても、その施設を取り巻く人的、物的環境の違いは歴然としており、居住地により児童福祉施設の生活の質が左右されるという、子どもの権利擁護にとって重大な結果になっている。

施設養護の法的な内容基準やまた質的充実については、児童福祉法41条第1項の「児童福祉施設最低基準」定めがあり、同基準において具体的に規定されている。児童福祉法45条においても「その基準は、児童の身体的、精神的及び社会的な発達のために必要な生活水準を確保するものでなければならない」と定められている。しかし、その内容は「法的権利説」というよりも「反射的利益

との解釈を厚生労働省は一貫して主張している。反射的利益とは、「形式的な監督指針となる行政的基準」との法的解釈であり、児童保護という児童福祉法の理念から鑑みても、社会的養護である児童の生活保障を担う機能からは相反する解釈である。

平成23年7月の「社会的養護の課題と将来像」から端を発し、平成24年11月の「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」の厚生労働省通知は必ずしも方向性が同一ではなく、児童福祉施設最低基準の権利性が認められているとは言いがたい。

社会的養護関係施設を利用する子どもたちの権利を訴える保護者の代弁性についても、同じ児童福祉施設である、保育所や幼保連携型認定こども園、障害児入所施設、児童発達支援センターを利用する保護者の場合と大きく異なっている。社会的養護の多くの場合、権利を代弁し児童に代わって諸手続を執行すること、児童相談所の措置の妥当性、また施設内で被措置児童等虐待など、児童福祉法第33条の10に該当する施設内での不適切養育について救済を求めることは極めて困難である。

3. 民法改正と親権

親権者である保護者の問題についても、「民法等の一部を改正する法律(平成23年法律第61号)」により親権と親権制度の見直しが行われた。この法律において、民法820条の親権を行う者の義務として「子どもの利益のために」という条項を明記し、また、同834条に従来の「親権喪失等の請求権者」について、親族及び検察官に加えて「子、未成年後見人及び未成年後見監督人」も新たに加えられた。そして、同834条2において2年を越えない範囲での、親権停止制度がはじめて創設された。施設長等の権限と親権との関係についても、児童福祉法33条の2の②、③、及び同47条において施設長等が児童の監護等に関しその福祉のため必要な措置をとる場合には、親権者は不当な主張をしてはならないことなどを規定し、また児童相談所長に、一時保護中の児童の監護等に関しその福祉のために必要な措置をとる権限を規定した。

同時に未成年後見についても、「法人による未成年後見の新設」(児童福祉施設などの社会福祉

法人による後見)、複数の未成年後見人の規定、児童相談所所長による親権代行なども、子どもの権利を主眼とした対応である。

Ⅲ. 専門性とその内容

1. 児童養護施設職員の専門性

社会的養護職員の専門性については、何十年来の議論がなされているが、未だに一定の方向性やその内容の理解が深まらない。これはひとえに専門性が見えにくいということに依拠するのではない。特に社会的養護の場合は、生活モデルとも言える養育内容が主となっており、医学モデルにシフトしている高齢者福祉や障がい者福祉などとはその在り方が異なっているとも言える。

特に社会的養護ニーズの受け皿として約8割以上を占めている、児童養護施設や乳児院を想定した場合、「治療」というよりも「生活保障」という制度設計の枠組みがある。すなわち、専門性よりも日常性が重視された体系により構築されている。2015年度に開始された、児童福祉法の対象年齢の上限見直しなどから始まる、次期法改正など大幅な見直し議論が継続されているが、治療施設としてよりも生活施設であることは変わらない。しかし、今日の児童養護施設で暮らしている子どものニーズや、社会から求められている機能は生活を越えた治療の必要性の高い子どもたちの存在である。

児童養護施設や乳児院で暮らす子どもたちの真のニーズは、「こころのケア」である。親子分離を余儀なくされた子どもたちは常に不安定な状態にさらされていると言ってよい。施設生活のストレス、特に年長児からの圧力や子ども間の軋轢、集団生活特有の生活の荒さ、また施設退園後の生活不安や、将来展望が見えない状態での施設生活は、常にストレスにさらされた状態である。入所前の家庭状況は、被虐待経験や不適切なかかわりを主訴とした児童の入所が約75%（2014年、全国児童養護施設協議会会員施設調査より）という状態は、情緒面の発達についても年齢相応の安定は見られず、見捨てられ感情や親への怒りという心の問題を背景とした社会的不適応状態を生み出す。すなわち愛着の未形成がもたらす「反応性愛着障害」の症状を呈する子どもが、施設という集団生

活の中で様々な問題行動を結果として表している。

2. 対応困難な児童の存在

このような状態で子どもは、思春期以降の一部児童において心身問題の表面化としての、過度の甘え、職員に対して持って行きどころのない怒りの表出、ひいては突発的な感情爆発、他者への暴力、注意欠陥・多動性障害の症状、無断外泊、学校内暴力、窃盗、陰湿ないじめ、暴力的支配、性的逸脱などを表す。

また、心身症状として表現されるものとしては、自閉的傾向、不登校、夜泣き、夜驚症、夜尿症、うつ症状などの神経症状をあらわす。本来ならば情緒障害児短期治療施設や小児精神科病棟、児童自立支援施設などでの養育が適切であると思われる児童も、児童養護施設に措置されている。児童養護施設は生活施設という前提に立つと、『措置の間違い』という表現で言い表されているように、いわゆる「難しい児童」が生活する児童の実情がある。2010年に厚生労働省が実施した「社会的養護施設に関する実態調査」によると、情緒・行動上の問題を抱えた児童は、その内容は多様ではあるが全体の20%～30%が問題を抱えながら、生活施設である児童養護施設に暮らしている。

3. 専門性の獲得と心理治療

こころの問題や対応困難な児童には、児童養護施設に配置されている心理担当職員による心理治療が行われている。心理担当職員の配置は義務化されているが、実質的な働きはいまだ未知数である。

具体的にはカウンセリングを中心とし、心理的治療であるところのプレイセラピーなどが試みられる。また、一方では生活を通じた治療として日々のくらし、子どもと職員の葛藤やよろこびの共有、共感などの日常が展開される。特に、特定の職員と子どもによる日常的かつ肯定的、安定的な人間関係を織りなすことが、情緒の安定をもたらす子どものこころの安定・発達に効果的とされている。このように、カウンセリング室での心理治療とは別に長時間かけて行われる、特定の職員による「生活を通しての治療」が必要となってくる。すなわち社会的養護の充実とは職員の力量はもちろんの

こと、当面は職員数の確保からはじまり、質の向上（抽象的、情緒的表現であるが、力量の獲得）への取り組みとなるであろう。一般的に語られている実践態度として、「子どもとの適切なコミュニケーションを通じて人間関係を豊かに築ける職員」ということであろうか。

児童養護施設は野戦病院との表現もある。家族間の紛争（児童虐待など）からの緊急避難的保護という状況の下、こころに重傷を負った子どもたちの治療をゆだねられる場面も多い。このような実践の最前線に置かれた職員に要求されるスキルや専門性獲得には相当の訓練（研修）が必要である。しかし、四年制大学や短期大学、専門学校を卒業したばかりの20歳台前半の年若い職員が多い中、十分な研修期間を経ずに、4月1日からいきなりその最前線に配属され、時には大学や保育士養成校などで受けた社会的養護にかかる教育と現場の落差の大きさに困惑し、短期離職に至ったという現状も見られる。児童養護施設をはじめとする社会的養護に求められることは、衣・食・住の保障はもちろんであるが、より高次のニーズである自己実現を保障すること、これには「こころの治療」が不可欠である。

国連『児童の代替的養護に関する指針』第116項において「機関及び施設が採用した全ての養護職員に、紛争解決テクニック、並びに危害行為又は自傷行為を防止するための手段を含む、困難な言動に適切に対処するための訓練を提供すべきである」と提示されている（下線筆者）。この研修・訓練は臨床心理士などの専門家による治療だけを指しているのではない。日常のコミュニケーションを通じて、子どもの人格に働きかける、生活を通しての「こころの治療」である。

幼児教育・保育においてしばしば語られている、「自己肯定感を育む」という大命題がある。自己肯定感は子ども自身の力では形成できず、周囲他者からの子どもの存在そのものへの関心が欠かせないとされている。しかし、児童養護施設等で暮らす子どもには、こうした大人からの関与が不足もしくは全くない条件で過ごすことが見られた。このことにより、ハインツ・コフート（Heinz Kohut）は「健康な自己愛」の感覚が形成されず、自己効力感や自己肯定感の未形成状況に至ると考

え、いわゆるセルフネグレクト状態とも言えるところの「自己愛性パーソナリティ障害」を提唱した。

児童養護施設などで暮らす子どもの問題行動の根源と考えられる、例えば、反応性愛着障害などの専門的な知識、臨床経験（養護実践）により導き出され、裏打ちされた心理学知識などの深化は、短期間で成し遂げることはできない。そのための獲得すべき専門性を明確にした、キャリアパスを構築し、社会的養護独自の人材育成システム、キャリアパスの構築が求められる。

IV. 児童福祉施設最低基準

1. 職員配置における問題点

児童福祉施設最低基準における職員配置や居住面積はとて治療というレベルには至っていない。児童福祉施設における「最低基準」の趣旨からして、最適基準のみで子どもの権利擁護や健全な発達を保障するに足りるレベルが求められる。これでは「最低基準イコール最高基準である」との声が出て不思議ではない。

児童福祉施設最低基準に定められた、児童養護施設の配置基準については、平成27年度より改定された。現在の配置基準は「小学生以上5.5対1」、「幼児4対1」、「2歳児2対1」、「0～1歳1.6対1」と定められている。しかしこの職員配置基準は「職員を何名雇用するか」という基準であり、「職員対児童の割合を常時〇対〇にしなければならない」という基準ではない。週40時間労働、週休2日制などの労働基準法の遵守を前提として、職員が勤務時に具体的に何名の子どものを担当することになるのか、24時間常時〇対〇を基準にして職員の配置を考慮する必要がある。国は現在、職員配置基準について、小学生以上5.5対1について加算対応により4対1まで引き上げている。

一例をあげると、A児童養護施設では、現在の学齢期（小学生～高校生）の措置児童数46名であり、それに対する最低基準上の職員数（児童指導員・保育士）は9人、加算対応で12人となる。これは12人の職員がそれぞれ週40時間勤務を行い、夜の勤務（宿泊など）8時間を一人で宿直を行うことを前提に計算をすると、以下のような計算式が当てはまる。

(昼勤務16時間×7日×職員 X 人) + (夜勤8時間×7日×職員 1 人) = 40時間×12人

つまり X=3.78人の職員で46名の子どもをケアすることになり、一人の職員が約12人の子どもに対応することとなる。現実には個別対応職員加算や小規模グループケアの措置費加算があるが、小規模グループケアになると、宿直職員が3名～4名必要となり、結果的にはこの数字となってしまう。

児童養護施設において実習を行った多くの学生(実習生)の声として『一人の職員が多くの子どもの対応をされていた、職員の少なさを感じた』との声も、この勤務の実情を言い得ているのであろう。

前述の国連「児童の代替的養護に関する指針」においても職員の待遇についても言及されている。項目113.『望ましい実践として、全ての機関及び施設は、養護者及び児童と直接接触するその他の職員の採用に先立ち、それらの者が児童を相手に働くための適性に関する適切かつ包括的な評価を必ず受けるよう、組織的に確保すべきである。』および114.『機関及び施設に採用される養護者の労働条件(報酬を含む)は、意欲、仕事に対する満足感及び継続性を最大にし、それにより当該養護者に、自らの役割を最も適切かつ効果的な方法で実現しようという心構えを抱かせるものであるべきである』と明記されているように、質量の充実が児童養護施設における養護内容の喫緊課題であることは明白である。特に小規模グループケアなど、小規模化について国主導で推進しているが、実際には人材確保にどの児童養護施設も四苦八苦の状態とってよい。

2. 児童養護施設における業務の多様性

児童養護施設の職員業務は衣・食・住などの日常的なケアに付加して、それ以外の臨機業務対応が求められている。具体的には、児童が通う学校の各種行事参加、懇談会出席、学校におけるトラブルや問題行動の対応、進学などの進路相談における個別懇談、不登校相談などの学校対応も必要になることが多い。子どもたちは病気に罹患している確率も多く、治療に長期的な医療機関への通院の必要性が高い。喘息などの慢性的な持病を抱

え、また歯磨きなどの基本的な生活習慣の乱れなどから来るとされる虫歯治療の必要性、被虐待児童が心理治療のため定期的なクリニックのため精神科医受診の必要性が高いこと、風邪やけが一時的医療の必要性など通院に必要性が求められることも多々ある。そのための入通院への付き添い対応も主として担当職員の業務である。こうした医療機関受診の必要性は児童養護施設入所前の環境に起因すると思われる。

保護者対応についても多大な労力を必要としている。児童養護施設など社会的養護関係の施設には早期の家庭復帰や保護者支援を主業務とした家庭支援専門相談員が配置されている。多くの児童養護施設は1名の加算配置専門職であり、とても30～40名の入所児童の保護者対応を担いきれない。常時すべての子どもの家庭支援業務が動いているわけではないが、面会や外泊など子どもと保護者の関係を強化するなどその業務実態はとても多岐にわたっている。

児童養護施設の入所児童全体の約87%は保護者の存在している。しかし、一口に保護者とはいえその多くは子どもとかかわることに消極的である。また保護者は社会的・精神的に問題をかかえ施設に対しては必ずしも協力的とは言えず、あるときには長時間の電話や職員への理不尽なクレームをぶつけるなど本来業務への妨げとなる行動も伴う。自分勝手な要求や自己の価値観を押しつけるなどの悪影響も多い。子どもに対しても心理的な重圧を加える行為や時には子どもの所持する金銭を無心するなどの行為も見られ、施設職員は多くの時間と労力を裂かれている実態がある。

社会的養護関係施設に従事している、児童指導員・保育士などいわゆる直接処遇職員の業務について、児童相談所などとの協議といったような業務が勤務時間外に設定された場合が多くある。そしてこのための代休取得などのための勤務シフト調整はほぼ不可能であるといつてよい。実態として多くはサービス労働であり、超過勤務手当についても付加されていないと思われる。そのほかにも出張命令による勤務時間外の研修出張時についても労働対価としての超過勤務手当を受け取れるケースは極めてまれである。多くの職員は「ボランティアな性格のもの」との認識をいだかれてい

る(いだからざるを得ない)。勤務時間による拘束以外にも、子どもにかかる緊急対応などの必要性も発生し、一般労働と裁量労働が混在した勤務とも言えよう。このような労働条件の実態は採用時には予測がつかず、また理解できないと思われる。しかし、数ヶ月も経過すると勤務時間越えの業務について、先輩職員の勤務実情を日の当たりにすることで、ボランティアな勤務は釈然としないまでも、受け入れざるを得なくなってしまう。

社会的養護における業務は労働基準法という枠組みの中での労働である。あきらかに労働基準法の遵守という意味では法律違反であり、里親制度のように労働基準法の適用除外がなされているのとは別に、児童養護施設をはじめとする入所型の社会的養護関係施設全体について労働基準法に関する大きな課題となっている。特に小規模グループケアや小舎制養護を実施している児童養護施設や地域小規模児童養護施設にとってはこの「労働か、子どもとの生活か」といったジレンマに陥っている。しかし、子どもの目には「職員は労働者」という理解に過ぎないかもしれない。

おわりにかえて

今日の児童養護施設を中心とした、社会的養護における子どもの権利養護のあり方とその具体的な展開について考察を試みた。その結果、対人福祉サービス全般に共通する課題であるところの、職員の専門性ということに行き着く。マンパワー問題はいつの時代においても重要な課題であり、確保、定着、養成、研修、そして専門性の確立が問われている。特に、措置施設という社会的養護を担う施設の場合、人権感覚の鋭い職員の存在と、高度な専門性が不可欠である。

施設入所により人権が守られたとの誤解が生じる場合がある。しかし、今日では施設において職員による不適切なかかわりがしばしば報道されている。子どもの人権を守るべき最後の砦としての児童養護施設において起こっていることに驚きを禁じ得ない。権利擁護の場が権利侵害の場へと化している。権利擁護の担い手である施設職員であるが、一部の児童養護施設について、いつしか権利侵害の当事者、加害者となる現状をいかに捉えるべきかについて迫られている。

〈参考・引用文献〉

- 厚生労働省『社会的養護の現状について(参考資料)』平成28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『「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
- 小舎制養育研究会『小舎制養育の新たな道筋—養育研究26号—』平成28年9月
- 庄司順一・奥山真紀子・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
- 虹釜和昭『社会的養護と子どものこころ』北陸学院大学リエゾンブックレット、平成24年3月
- ハインツ・コフト、中西信男訳『コフトの心理療法—自己心理学的精神分析の理論と技法』、ナカニシヤ出版、平成3年5月