

社会的養護の近未来
—児童養護施設の「小規模化」に向けての序説—

合 田 誠 *

Near future of the Social care services for children

— It is the introduction toward becoming it the “small scale” of the child nursing home —

Makoto Goda

近年急増している「児童虐待」の受け皿として世間一般から注目されはじめているのが「児童養護施設」である。その歴史は古く、宗教者による慈善活動が組織化され、公的に国等が携わるようになったのは、戦後からである。当時の生活形態は、「大舎制」が大部分を占めていた。つまり多人数の子どもたちが生活空間のなかでひしめき合い、少人数の職員が養育に努めていた。

時代の変化と共に、入所理由も多様化し、冒頭に触れた「児童虐待」の他にも子ども自身が知的障害などの問題を有している事例が増え出し、少人数の職員や大空間内での養育が非常に困難となってきた。

そこで、その様な複雑な問題を抱えた子どもへの対応策として、生活形態を「大舎制」からより家庭に近い「小舎制」・「小規模化」への転換策を国が打ち出した。

本論は、「小規模化」に至る経緯を整理し、今後の課題や展望を見極めるための序説と位置付けている。

Key words: 社会的養護、児童養護施設、地域小規模児童養護施設（グループホーム）
小規模グループケア、小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム）

はじめに

一般社会が「社会的養護」（保護者のない児童、被虐待児など家庭環境上養護を必要とする児童などに対し、公的な責任として、社会的に養護を行うことをいう）に対して注目されるようになったのは、「児童虐待」が急増し、その“受け皿”として社会的関心が高まったといえる。「児童虐待」の受け皿の証左として厚生労働省雇用均等・児童家庭局が約5年に一度実施している「児童養護施設入所児童等調査」によると「児童の措置理由」の選択肢に「虐待」（父または母親の放任・怠惰、虐待・酷使、棄児、養育拒否の合計数とその構成割合）が1977（昭和52）年調査では、「2,590」件（8.2%）であったのが、最新の調査である2008（平成20）年では「10,447」件（33.1%）と約4倍以上に膨れあがっている。さらに同調査で明らかにされているのは

「虐待」に加え、「障害のある児童数」も1987（昭和62）年には8.3%であったのが2008（平成20）年には23.4%と約4倍に増加している。

この状況から見ても明らかなように「両親の離婚、疾病、家出行方不明」等保護者や養育状況の不備のみの要因ではなく、子ども自身の障害問題や、保護者が関係する児童虐待など問題が多様化しているのが容易に理解できる状況である。

その流れに呼応して、社会的養護を代表する「児童福祉施設」、とりわけ「児童養護施設」の養育環境の課題が俎上にのり、虐待を受けて心身ともに傷ついた子どもたちがいかに傷を癒して、生きていく力を養える環境を整えていくかがひとつの焦点となり今日に至っている。

本稿では、被虐待児や家庭・地域の養育機能の低下により本来育つべき家庭から離れて生活せざるを得ない子どもたちの生活の場となっている「施設」の養育環境に着目し、「古くて新しい課題」で

* 四條畷学園短期大学 保育学科

あった家庭環境に近い養育環境を整えるために、施設の「小規模化」に向かう現状を整理し、今後の課題等を見出す序説として位置付けたい。また、「社会的養護」の受け皿となる「児童福祉施設」は現行 12 種類の施設が存在するが、「小規模化」に向けて機能や役割を絞って論点を上げるためにも、いわゆる「養護系施設」の代表となる「児童養護施設」に絞って論じていきたい。

第 1 章 児童養護施設の「小規模化」のあゆみと政府報告書

第 1 節 「地域小規模児童養護施設(グループホーム)」

ここでは、児童養護施設が今日ある「小規模化」に至るまでのあゆみやその方向性を示唆した政府報告書や法律改正等を概観したい。

最初に「小規模化」を具現化したのが 2000(平成 12)年度に実施した「地域小規模児童養護施設(グループホーム)」である。その目的は「地域小規模児童養護施設の設置運営について」の序文に示されている。「児童養護施設に入所している子どもについては、早期の家庭復帰を通じた自立支援を図る観点から……入所している子どもの社会的自立が促進されるよう……。」の文言から理解できるように「地域小規模児童養護施設」は子どもの「社会的自立」に軸が置かれていたのである。この「社会的自立」が図られるようになったきっかけは 1997(平成 9)年 6 月に制定後 50 年の区切りを迎え大幅な改正がなされて成立した「児童福祉法等の一部を改正する法律」(第 50 次改正)である。「児童福祉法」は制定後 50 年を経過し、制度疲労してきたため、「保育施策」、「母子家庭施策」と並んで 3 つの柱に数えられたのが「要保護児童施策」であった。1947(昭和 22)年に制定された「児童福祉法」は戦災孤児の保護救済が当面の早急課題であったように、貧困や保護者の死亡により適切な保護を受けられなかった子どもを対象としていたが、時代の移り変わりと共に子どもの抱える問題は複雑で多様化するようになり、それらの子どもたちに対する援助の基本理念が「自立した社会人として生きていけるように」と「自立を支援する」ことが重点目標となった。

「地域小規模児童養護施設」の対象となる子どもは「児童養護施設に入所する子どものうち、本体施設から離れた家庭的な環境の下で養育することが適切なものとする」となっている。つまり、家庭引き取りの可能性が低く、かつ外出・外泊及び面会等の機会が皆無もしくは非常に少ない子どもたちが優先的に利用し、職員によるきめ細やかな支援を得ることを通じて、「社会的自立」を目指していた。その数は 2012(平成 24)年度では 185 施設、244 力所で実施されている。

第 2 節 「小規模グループケア」

続いて 2004(平成 16)年度より実施されている「小規模グループケア」である。実施に至る背景には、「児童養護施設等のケア形態の小規模化の推進について」の前書きにも記述されている。「近年、児童養護施設等には、虐待を受けた子ども等の入所が増加」しており、「虐待を受けた子ども等が他者との関係性を回復させることや愛着障害を起こしている子どものケア」は「大規模な集団によるケアには限界があり、できる限り家庭的な環境の中で……ケアを提供していくことが重要」とあるように、虐待を受けた子どもたちが入所する受け皿としての児童養護施設の「ケア形態」の小規模化を目的として打ち出された施策である。

戦前・戦後を通じて今日に至るまでの児童養護施設の生活形態は、「大舎制」を柱にしてきた。各施設の設立当時の社会状況は数多くの子どもたちを入所させるために施設の規模は「大きく」、居室は「大部屋形態」が望ましいこと、また、少人数の職員で養育するグループ単位も「大きい」ことが求められた。そのようにならざるを得ない背景には、財政的な後ろ盾が十分でないために、「効率的に」かつ「数多くの子どもたちを養育する」には「大舎制」が最も理にかなった形態であったためである。しかしながら、時代の変遷と共に、今まで概観したように「大規模施設」から「小規模施設」及び養育(ケア)単位に関しても「小規模化」が求められてきている。

児童養護施設は 2008(平成 20)年の調査で 489 施設のうち 75.8%が「大舎制」であったのが、4 年後には 552 施設中、「大舎制」をとる施設は、50.7%に減少している。「小規模グループケア」の実施施設は、同様に 2008(平成 20)年には、43.4%であっ

たのが、4年後には56.5%に伸びてきている。

2004(平成16)年度にスタートした「小規模グループケア」は順調にその数を増やしていくが、特記すべき事柄として、当初立ち上げの際の実施目的は「虐待を受けた子どもへの養育」であったが2011(平成23)年3月にあった「児童養護施設等のケア形態の小規模化の推進についての通知が「虐待を受けるなど心に深い傷を持つ……」や対象となる子どもが「虐待を受けた子どもなど……」が削除され、「小規模なグループによるケアが必要な子ども」を対象にすると変更された。この変更の背景には、小規模グループケアが必要な子どもは虐待を受けた子どもだけでなく、2008(平成20)年現在の「児童養護施設入所児童等調査」で注目されるようになった「障害のある子ども」の増加が大きく影響したものと考えられる。

第3節 「小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)」

児童養護施設の「小規模化」に向けた取り組みの最後として2009(平成21)年度より実施されている「小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)」である。

「小規模住居型児童養育事業」は2008(平成20)年の「児童福祉法」改正のなかで、困難な状況にある子どもや家族に対する支援の強化を目的に新しく創設された。もともと、地方自治体等で実施されていた里親型のグループホーム事業を法定化したものであった。「小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)実施要項」で示されている目的には要保護児童に対し、児童間の相互作用を活かしつつ、児童の自主性を尊重し基本的な生活習慣を確立するとともに、豊かな人間性及び社会性を養い、児童の自立を支援することとしている。さらにその対象児童を「要保護児童のうち、家庭的な養育環境の下で児童間の相互作用を活かしつつ養育を行うことが必要とされるもの」とし、委

託児童の定員を「5～6名」と規定している。つまり、「小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)」とは「養育里親」が5,6人の子どもたちを受け入れて養育する形態と換言できる。「小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)」が「地域小規模児童養護施設(グループホーム)や「小規模グループケア」との大きな相違点は、前者は里親などの養育者の家庭に迎え入れての養育形態-いわゆる「家庭的養護」-をとることに対して、後者は施設職員が地域に分散した施設内での養育や小規模の養育形態-いわゆる「施設養護」-をとっていることである。

これらの3者を比較した表を参考に掲げておく。

表1. 里親、ファミリーホーム、グループホームの比較

	里親	ファミリーホーム	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の分園型
形態	家庭養護(養育者の家庭に迎え入れて養育を行う)	施設養護(施設を小規模化・地域分散化し、家庭的な養育環境とする)		
位置づけ	個人	第2種社会福祉事業(多くは個人事業者。法人形態も可能)	第1種社会福祉事業である児童養護施設の一部(法人形態)	
措置児童数	1～4名	定員5～6名	定員6名	定員6～8名
養育の体制	里親(夫婦又は単身)	養育者と補助者があわせて3名以上(措置費上は、児童6人の場合、常勤1名+非常勤2名)	常勤2名+非常勤1名	児童数に応じた配置に加算職員(5.5:1等の配置+小規模ケア加算の常勤1名+管理宿直等加算の非常勤1名分)
措置費	里親手当 養育里親 72,000円 (2人目以降は36,000円を加算)	上記の人件費に基づく事務費を委託児童数に応じて算定(現員払い)	上記の人件費に基づく事務費を児童定員数に応じて算定(定員払い)	
		賃借による場合は1か月10万円を措置費で算定		
児童の一般生活費(約4万7千円)、各種の教育費、支度費等は、共通				

出典 厚生省「社会的養護の現状について(参考資料)」所収「ファミリーホームの要件の明確化について(概要)」P55より

第2章 「小規模化」の方向性と将来

第1節 「社会的養護の課題と将来像」から見えてくるもの

以上、児童養護施設が「小規模化」に向けた取り組みを概観してきたが、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及び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で2011(平成23)年7月にとりまとめられた「社会的養護の課題と将来像」(以下、「将来像」と略す。)では、児童養護施設の課題と将来像を次のように述べている。

・児童養護施設の7割が大舎制で、定員100名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。

・今後は、施設の小規模化と施設機能の地域分散化を進め、

(a)「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（オールユニット化）をしていく。

(b)「本体施設の小規模化」を進め、

当面、本体施設は、全施設を定員45名以下にしていく。

(c)「施設によるファミリーホーム

の開設や支援、里親の支援」を推進し、施設機能を地域に分散させ、施設を地域の社会的養護の拠点にしていく。

グループホームが、グループホームよりファミリーホームの形態の方が、より家庭的な環境であり、今後の進むべき方向として「家庭的養護」の推進を唱えている。

「将来像」が示す「施設の小規模化」と「家庭的養護」の推進するイメージが以下の図のようになる。

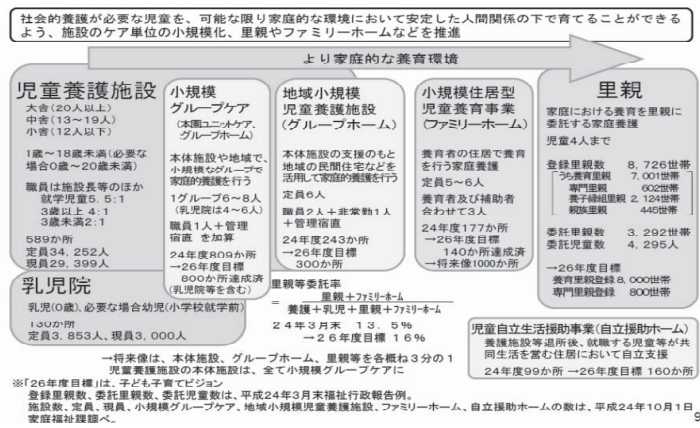


図2. 施設の小規模化と家庭的養護の推進

これらのイメージを示す図が以下となる。

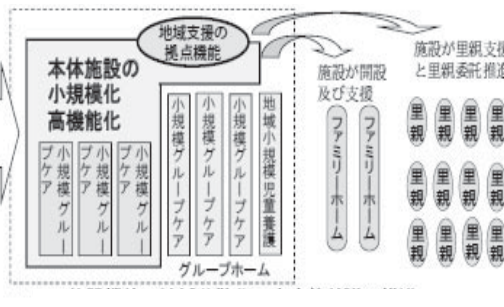


図1. 施設機能の地域分散化：家庭的養護の推進

出典 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・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会とりまとめ概要「社会的養護の課題と将来像」(概要)平成23年7月 P3より

また、「将来像」では、養育機能を確保するためには「職員配置」の充実を掲げている。現行の配置基準では限界があり基準の引き上げを提唱している。加えて小規模グループケアでは職員の力量が問われるようになるため、スーパーバイザー（基幹的職員）やチームの責任者の設置や養成の重要性を説いている。

そして施設の地域分散化を進めるためにも、1 本体施設の形態を「小規模グループケア」、「グループホーム」、「ファミリーホーム」などの様々な形態を組み合わせる活用を提案している。家庭的な養育環境は、本体施設内の小規模ケアよりグ

「将来像」は「施設の小規模化」や「家庭的養護」を推進するためには「人員配置」の不足と30年以上改正が行われていない引き上げが表裏一体の検討課題であると位置付けている。

また、ひとつの方向性として「社会的養護の整備量の将来像」に言及し、「施設機能の地域分散化」の具体的な数値として、現状の「施設が9割、里親が1割」に対し、今後十数年をかけて、里親及びファミリーホーム、グループホーム、本体施設（児童養護施設は全て小規模ケア）のそれぞれの割合を3分の1ずつにしていく目標が掲げられた。

第2節「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進のために」から見えてくるもの

「将来像」構想を受けて、さらに進展させたのが、2012（平成24）年9月に提示された「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」がまとめた「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養

護の推進のために」(以下、「推進」と略す。)である。

「推進」は「児童養護施設の小規模化」や「家庭的養護」を前進させるために、「小規模化」の意義や課題、措置費や整備費の活用方法、人員配置、「小規模化」に対応した運営方法、「小規模化」の計画の策定方法などについてとりまとめた。ここでは、「小規模化」の意義と人員配置について概観する。

「推進」は「小規模化」の意義として2012(平成24)年3月に発出した「児童養護施設運営指針」の「社会的養護の基本原則」を引用し、施設の小規模化は「家庭的養護と個別化」を行うものであり、「あたりまえの生活」を保障するものとしている。これを受けて本体施設における「小規模グループケア」や「グループホーム」には子どもにとって以下のようなメリットをあげている。

列举すると

- ・ 一般家庭に近い生活体験を持ちやすい
- ・ 子どもの生活に目が届きやすく、個別の状況にあわせた対応をとりやすい
- ・ 生活の中で子どもたちに家事や身の回りの暮らし方を普通に教えやすい
- ・ 調理をすることにより、食を通じたかわりが豊かにもてる
- ・ 近所とのコミュニケーションのとりかたを自然に学べる

等々である。これらはほとんどが今までに「小舎制」の利点としてあげられてきた内容であるが、これは「大舎制」と「小舎制」の対比に終始していた以前とは異なり、建設的な意見として、「小規模化に当たっての課題」を具体的に提示している。例示すれば、職員の力量、新人の育成困難、グループ(ホーム)内での閉鎖性や独善性、職員の心労等を掲げている。とりわけ、「小規模化」は一職員に対して相当な負担をかけるため、その方策として「小規模化」、「地域分散化に対応した運営方

法として、「職員を孤立させない組織運営」を打ち出している。そのためにも本体施設からの総合的な支援の必要性は、その大前提となるといっても過言ではない。

次に人員配置について概観する。前述した「将来像」でも人員配置不足と引き上げを訴えていたが、ようやく1979(昭和54)年に改正されて以来33年ぶりとなる2012(平成24)4月より配置基準の引き上げが実施された。大きな前進である。参考に2012(平成24)年度の配置基準と「将来像」で提示された配置基準を比較した図を示しておく。

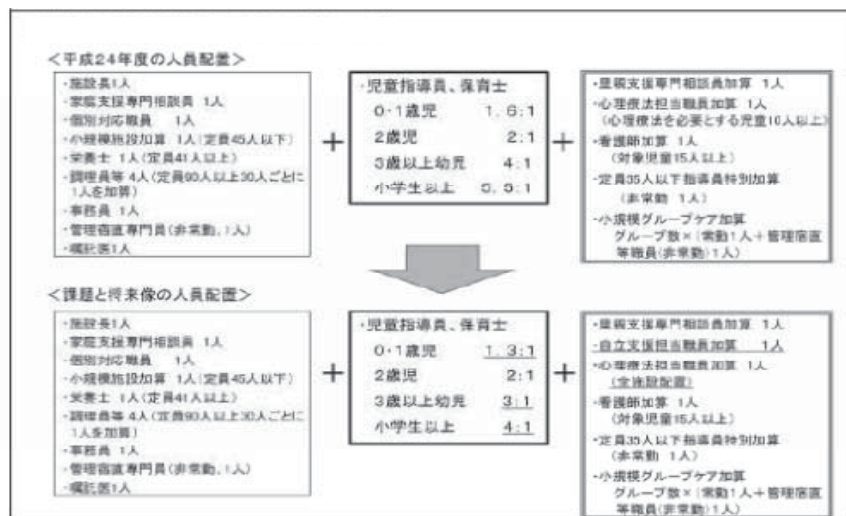


図3. 児童養護施設の人員配置基準の改善

出典 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「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進のために」平成24年9月P9より

また、「推進」は今回改正された基準をベースに、「小規模化」に向けた職員配置の適性人数を積算根拠に基づいて提示し、さらには不測の事態に応じた「応援職員」配置まで言及している。

加えて最後の押さえとして、計画が「絵に描いた餅」に終わらぬように、各施設で「家庭的養護促進計画」を策定し、実現に向けて計画的に取り組む必要を訴えている。そして、この計画をより実効性の高いものにするために各都道府県単位においても「整備計画」を策定するように提言している。

「推進」は「将来像」をまさに具現化するための「設計図」としての役割を果たしている。

おわりに

これまで児童養護施設の「小規模化」のあゆみとその後ろ盾となった報告書等を概観し、併せて「将来像」と「推進」の2つの報告書から具体的方

向性等をみてきたわけである。児童養護施設が「小規模化」に向かう方向は基本的に賛同できるが、性急に事を運ぶのは十分に慎まなければならない。

なぜならば「小規模化」へ向かうために、様々な「課題」が山積している。とりわけ、優先順位のトップに、「職員配置基準」の改善と適正配置数の確保が絶対的な条件になると考えられるからである。確かに2012（平成24）年度からようやく「配置基準」が改正されたことは大きな前進であることは間違いないものの、歩幅としては「小さな一歩」といわざるを得ない。「将来像」や「推進」にも「人員配置」の課題を掲げて、具体的対応策を提示してはいるが、今後実現するためには、国・都道府県単位でどのように進むべきかの検証作業がこれから詰められていく流れになる。

そこで、本研究の次の段階作業として、「将来像」や「推進」で示された種々の課題を洗い直し、新たな課題についても検討していきたい。そのひとつとして、今回の「小規模化」に関する進行作業のなかに、主役であるべき「子ども」の意見がどの程度反映されているかという点である。「子ども」の視点が軽んじられているとするならば、形態として「小規模化」が達成されたとしても、諸々の破綻要因が噴出してくる可能性は否めない。

先日も、厚生労働省から2012（平成24）年度に全国の自治体にあった「里親・施設」で暮らす子どもたちへの「虐待」通報が71件確認され、被害者が173人に上り、調査をはじめた2009（21）年以降で最大の数値となった。施設別では、児童養護施設が71件のうち51件と最も多く全体の7割を超えている。「小規模化」の最たる形態の「里親・ファミリーホーム」も7件あり、約1割近くを占めていることが明らかになった。件数に加えて「虐待」した職員や里親の半数近くが、実務経験5年未満との結果も出ている。

このように、一人ひとりがそれぞれの「生き立ち」を抱えて児童養護施設に入所して来るわけで、「児童養護施設運営指針」の原理で「あたりまえの生活」を保障するためには「人員配置」のことや「子どもの意見」を踏まえたうえで「課題」検証をし、「小規模化」へのあゆみを進めていかねばならない。

参考文献・資料

1. 波田 埜 英治著「社会的養護とケア単位の小規模化」『聖和論集』第39号 2011 PP. 23～26 所収
2. 橋本 好市、明柴 聰史著「児童養護施設の小規模化に関する絞殺と課題 - 大舎制から小規模ケアへ-」『園田学園女子大学論文集』第48号 2014 PP.147～163 所収
3. 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・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会とりまとめ『社会的養護の課題と将来像』2011.7
4. 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知『児童養護施設運営指針』2012.3
5. 全国社会福祉協議会全国児童養護施設協議会『全養協通信』No.232 2012.4
6. 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『児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進のために』2012.9
7. 厚生労働省雇用均等・家庭児童局『社会的養護の現状について』（参考資料）2013.3
8. 朝日新聞 朝刊 2014.3.15 付 P39

— 2014. 3. 17 受稿、2014. 3. 31 受理 —