

厚生科学研究
(子ども家庭総合研究事業)

要保護児童の自立支援に関する研究

平成12年度研究報告書

平成13年 3 月

主任研究者 松 原 康 雄

目次

総括研究報告 要保護児童の自立支援に関する研究

主任研究者 松原 康雄

A. 研究目的	4 8
1 パーマネンシー・プランニングの歴史的背景	4 8
2 アメリカにおける児童虐待とパーマネンシー	5 0
3 パーマネンシー保障とケースマネジメント	5 3
4 パーマネンシー・プランニングにおけるフォスターケアと入所施設	5 5
5 日本における乳児院・児童養護施設の現状 ―措置変更とパーマネンシー実現を中心に	5 6
6 パーマネンシー・プランニングと本研究の目的	5 7
B. 調査方法	5 8
C. 研究結果	6 0
1 同一法人同一敷地内に乳児院と児童養護施設を併設する施設へのヒアリング調査	6 0
1 - A 調査の目的	6 0
1 - B 調査方法	6 1
1 - C 調査結果の概要	6 2
1 - D 考察	6 4
2 措置変更にかかわる乳児院・児童養護施設郵送調査	6 4
2 - A 調査の目的	6 4
2 - B 調査の方法	6 5
2 - C 調査結果	6 5
C - 1 乳児院調査	6 5
C - 2 児童養護施設調査結果の概要	6 8
2 - D 郵送調査の考察	7 0
D - 1 乳児院調査に関する考察	7 0
D - 2 児童養護施設の考察	7 1
D - 3 郵送調査の総括的考察	7 2
3 利用者調査	7 3
3 - A 調査の目的	7 3

3-B	調査の方法	74
3-C	調査結果の概要	74
3-D	考察	83
4	無国籍児童調査	84
4-A	調査の目的	84
4-B	調査方法	86
4-C	調査結果	86
4-D	考察	88
D-1	無国籍児童と社会保障	88
D-2	無国籍児童と児童福祉援助	91
D.	総括的考察	95
E.	提言	97
	資料編	98
1	同一法人、同一敷地内の乳児院・児童養護施設におけるヒアリング結果	99
1-2	ヒアリング項目	231
2-1	郵送調査結果（乳児院）	233
2-2	郵送調査結果（児童養護施設）	246
2-3	郵送調査結果（グラフ）	264
2-4	郵送調査調査票	270
3-1	利用者調査結果	279
3-2	利用者調査（グラフ）	300
3-3	利用者調査結果（個人票A・B）	308
3-4	利用者調査調査票	318
4	無国籍児童ヒアリング一覧	324
5	有識者へのヒアリング（庄司順一氏、瀧口桂子氏）	330

平成 12 年度厚生科学研究費補助金（子ども家庭総合研究事業）

総括報告書

『要保護児童の自立支援に関する研究』（H 12 - 子ども - 013）

主任研究者 松原 康雄 明治学院大学教授

研究要旨

要保護児童の自立支援については、近年の児童虐待事例の把握増加など、多様な課題が存在している。そのなかでも、社会的養育（入所施設を利用した子どもの養育）下にある子どものパーマネンシー（安定的・継続的養育環境）の保障は、重要な課題のひとつである。子どものパーマネンシー保障については、具体的には乳児院と児童養護施設との措置変更という現行法制度下の問題に加えて、近年無国籍児童の国籍取得と生活・文化といった新たな問題も生じてきている。これらの具体的問題について、1 同一敷地内あるいは隣接地に乳児院と児童養護施設を有する法人への構造化されたヒアリング調査、2 措置変更に関する乳児院と児童養護施設の意見に関する郵送調査、3 乳児院から児童養護施設に措置変更された児童の養育者に対する訪問調査、4 児童相談所が把握する無国籍児童に関する調査をおこなった。これらの調査からは、援助計画＝自立援助計画策定の必要性、養育者の参加とその保障、現行制度下における施設ケアのさらなる充実を前提とした措置変更時点での相互交流の重要性、同一敷地内施設を参考とした新たなシステム作りの必要性が明らかにされるとともに、母親のオーバーステイ等で本来国籍が取得できる児童が無国籍である事例への取り組みの必要性が明らかになった。

A. 研究目的

1 パーマネンシー・プランニングの歴史的背景

「子どもは、家族によって育てられることが望ましい」、この考え方は時代や社会経済状況によってその社会的意味内容を変化させながら、しかし一貫して社会全体の承認を得てきた。かつてこの意味内容は、子育てをすべて「家族の責任」に委ねてしまうことを意味していた。したがって、この責任をまっとうできない家族に所属する子どもや家族そのものを失った子どもに対しては、欧米では「救済」という名の下での施策が提供されてきた。イギリスやアメリカにおける「救貧院」への混合収容など

研究協力者

（アイウエオ順）

石田文三 弁護士

金田知子 明治学院大学

坂本健 梅花女子大学

新保幸男 愛知教育大学

桜井奈津子 和泉短期大学

村田典子 流通経済大学

森望 大分大学

山田晋 明治学院大学

山本真実 日本子ども家庭総合研究所

渡辺利子 神戸親和女子大学

がその典型であろう。日本では、社会的対応が開始されるのは明治期以降であり、それ以前あるいは明治期以降も親族や地域社会の中にニーズが包摂され「対応」されていたといつてよい。

しかし、19世紀後半から20世紀にかけて、基本的には養育を家族の責任に全面的に委ねてしまう考え方そのものには変化はないものの、社会的対応自体には変化が生じることになる。その原因は、「社会的対応」がなされた子どもの状況に対して人道的な批判が高まってきたことと、国家のために「健やかな」国民を育てる社会的要請の高まりであった。学校給食や小児保健施策の実施は、この一例であろう。施設への混合収容も見直された。子どもだけを「収容」する施設が創設されたのも19世紀後半から20世紀に入ってからであった。しかし、全般としては家族の養育を社会がサポートするという考え方は社会的に承認を得ておらず、例えば初等教育の義務化についても、それを家族の責任と権利を侵害するものとして批判的にみる考え方が有力であった時期がいくつかの国家で存在する。

ここで、しばらくパーマネンシー概念を発達させたアメリカにおける社会的養育（従来、子どもの養育については、家族と家族以外を区分するために、日本では社会的養護と家族養護という概念が使われてきた。養護という言葉には、歴史的な形成経過もあり、けっして簡単に捨て去ることはできないが、この概念ではファミリー・ソーシャルワークや家族と施設との共同の子育てという考え方が歴史的な制約のなかで入りにくいために、本研究では社会的養育という用語を使用する）の流れを概観してみよう（1）。アメリカでも、植民地時代から19世紀後半に至るまで、アルムズハウス（Almshouse）や児童を奴隷的に酷使する「養育請負人」によって、家族が養育

できない、あるいは家族のない児童への対応が行われていた。混合収容への批判等への対応では、子どもだけの「救貧的施設」を創設する動きもあったが、都市部の子どもを地方の里親に送り出す活動も1850年代になるとなされるようになった。民間組織であるニューヨーク児童扶助協会（Children's Aid Society）は、この活動をおこなった組織の嚆矢として有名である。しかし、この運動は慈善組織で活動する人々からは、子どもを移した後のフォローアップが欠如していることで批判を受けた。また西部諸州からは、農村部への棄児施策として批判を受けている。カソリック教会も、プロテスタントの人々がカソリックの生活背景を有する子どもたちを非カソリック地域に移動させているとして、この活動を批判した。当時の時代状況を考えると、奴隷解放がなされる前後であり、都市部から農村部に移される児童が新移民世帯、すなわちカソリック信者である東欧やイタリア系住民の子どもであったことを推測することができる。もちろん、貧困世帯は自分達の子どもの遠隔地に連れ去るこの活動に抵抗を示した。

このような施策が大きな転換期を迎えたのは、世紀転換期であった。アメリカ資本主義の発達は、一定間隔での恐慌をもたらすようになり、世紀転換期前後には都市部を中心に個人や私的な慈善だけでは対応しきれない「量」の貧困とそれから派生する諸問題を産み出すようになってきた。一方で、啓蒙主義的な考え方や教育理論などの進展が子どもの社会的「保護」についての関心を高めるようになってきた。ボストン児童扶助協会は、農村部里親への長期的フォスターケア施策に代わって、（1）児童の個別的ニーズを把握すること、（2）予測されるフォスター・ファミリーの把握、（3）子どもの措置後のフォスター・ファ

ミリーに対するスーパービジョンを通じて、フォスターケアを一時的な措置として位置づけるようになってきた。このようなボストン児童扶助協会の考え方が全米的な支持を得るようになり、1909 年の「白亜館会議」（初めて連邦レベルで子どもの福祉が検討された会議）でも、フォスター・ファミリーの活用を「通常の発達状態にある子どもにとって、慎重に選択されたフォスター・ホームは子どもの家庭に対する最善の代替である」として承認することになった。白亜館会議後、公的施策や各地の児童扶助協会は、フォスター・ファミリー、一時保護を受け入れるフォスター家族、グループホームなどを、社会的養育を必要とする子どもに提供するようになっていった。しかし、家族の養育を支えるという社会的承認がスムーズになされたわけではなく、20 世紀に入って提案され、実施に移された州の無拠出母子年金についても、慈善組織協会は反対の立場をとった。また、母親の性向などの欠格条項が施策自体に含まれてもいた。

一時的なケアの提供を標榜したにもかかわらず、フォスターケアは長期化することになり、1950 年代末の研究では、大多数の子どもがフォスター・ファミリーで児童期を過ごしており、家庭に戻ったり、養子縁組をした事例が少ないこと、子どもがフォスターケア下にある養育者の半数以上が子どもの措置に責任がある機関とつながりをもっていなかったり、むしろ否定的な関係にあることが明らかにされた。この研究は、フォスターケアが大量の子どもの「貯蔵庫」となっていると指摘した（2）。60 年代、70 年代は、このような状況に公私プロジェクトが様々な挑戦をおこなった時代である。連邦法は、フォスターケア下にある児童についてはケースプランを立てるように求めているが、全体としてはケース

プランが立てられている児童は少なく、フォスターファミリーへ養育者が訪れることも奨励されていない状況下で、いくつかの州や郡が意図的なケースプランの作成や集中的なかかわり、アウトリーチ、目標を立てたケースワークサービスを展開して成果をあげた。こうした成果に基づいて制度改革が行われたなかで、中核的な概念となったのが、子どものパーマネンシー保障である。養子縁組の推進、親子分離の予防策の拡充、養育者も参加するケースプラン作成が子どものパーマネンシーを保障する手段であり、ここまでとりあげてきたフォスター・ファミリーによるケア、児童の特別なニーズに対応するグループホームや施設でのケアも、この文脈の中に位置づけられるようになった。

2 アメリカにおける児童虐待とパーマネンシー

アメリカでは、児童虐待への社会的関心が高まる中で制定された 1974 年の「児童虐待防止・処遇法」（Child Abuse prevention and Treatment Act）以降、子どもの社会的ケアとともに、家族による養育の支援が着目されている。この法律は、その後改正がなされ 1996 年の改正を経て 2001 年に見直しが予定されている。連邦レベルでは、この法律が児童虐待の予防と対応とをカバーしており、実際には州施策や民間プロジェクトへの補助金を交付する等の規定を定めている。州の施策については、州の財政状況に等に応じて補助金が支出され（連邦から州への補助金については、法 Sec106, Sec107）、民間機関等へのプロジェクト補助は公募制で支出がなされている。これに基づいて実際の対応は各州が独自に法を定めておこなっている。各州は、虐待予防にかかわる施策を実施するとともに、通報義務を負う専門職の範囲を定め、義務違反に

関する罰則や免責についても定め、通報を受けた後のプロセスを定めている。その他関連法案としては、「養子縁組・安全家族法」(Adoption and Safe Families Act)、「安全・安定家族法」(Safe and Stable Family Act)がある。虐待を引き起こした家族への社会的介入としてのファミリー・プリザベーション・サービス、虐待のおそれがあったり、養育者が自発的にサービス提供を求めてきた場合に提供するサービスであるファミリー・サポート・サービスが実際の施策の柱となる。

子どもの生命、成長発達にとって必要な場合には、親子分離がなされる。アメリカの場合、このプロセスには家庭裁判所がかかる。親子分離は緊急一時的な保護後、ア)ごくわずかであるが家族への復帰がなされるが、多くの場合イ)親子分離を求める申し立てが裁判所になされ、こどもの監護権(custody)を州に移すことの是非が問われる。実際の監護は、フォスターホーム、施設、親族などがおこなう。親子分離が決定されると、裁判所は親側に一定のサービスを受けるように求める。この原案は、ケースプランとして、Department of Family Services (DFS 家族サービス部=日本の児童相談所に該当する機関で通報に対する調査も担当する)が関係者の参加を得て作成する。通常、1ヶ月、半年、1年単位でこのケースプランの評価が行われ、家族への再統合が可能かどうか判断される。ウ)さらに、親が子どもの養育を全く放棄するか、子どもの最善の利益から判断して、親に養育上重大な問題がある場合には、親権が剥奪され、養子縁組が目指される。この場合、日本との比較で特徴的なことは、親権はいったん剥奪されると回復できない点が特徴となっている。ただし、家族への再統合は、その現実性をめぐって議論がなされている。すなわち、親への社会的投資は

その効果が期待できないことが多く、家族への再統合ではなく、フォスターケアあるいは最終的には親権剥奪による養子縁組で子どものパーマネンシーをはかるべきであるという意見と、家族への再統合こそが子どものパーマネンシー保障として目指されるべきであり、理想的な終結は家族の再統合、養子縁組、親族による養育、一定年齢に達した場合の子ども自身による自立生活の開始、フォスターケアの順であるとの意見である。このいずれの意見をとるべきかは、いま少し慎重な検討が必要であろう。

親子分離をする場合の分離先についても、子どものパーマネンシー保障という観点からは、親族が優先順位の第一位としてとらえられている。具体的には、監護権を持たない別れた夫あるいは妻、祖父母等になるが、監護権を持たない親については既に別世帯を形成していたり、子どもを監護させることが望ましくない状態にあることも多い。そこで、祖父母宅への分離も比較的多く実施されることになる。しかし、この場合も、祖父母が維持する世帯が子どものパーマネンシーにとって十全であるかどうかについては、貧困の世代間伝承が社会的に存在するアメリカの場合には疑問がある。フォスターケアについても、上記議論はあるものの、制度上は一定期間で家族への再統合が目指されることになっている。

在宅での養育を支えるサービス、親族による養育を支えるサービス、再統合を目指したサービス再統合後のサービスは、いずれも地域ベースで提供される必要がある。また、これらのサービスは場合によってはフォスター・ファミリーが利用することも考えられる。個別のサービス内容は州ごとによって異なるために、ここではミズリー州のファミリー・プリザベーション・サービス、ファミリー・サポート・サービスを示しておきたい。

① Children's Treatment Services

ファミリー・プリザベーション・サービス

家族の再統合あるいは親子不分離でのケアが目的

対象：被虐待児童（放任を含む）とその家族、虐待の危険性が高い家族、不登校・非行児童、州の監護下（家庭外）にある児童

内容：

* Court-appointed Special Advocates (CASA) 非行児童等への付添人

* Crisis Nursery Services 短期あるいは一時的な保育で家族が任意に資源を調達する

* Day Treatment 情緒的問題があり、24時間ベースのケアは必要がない児童への治療

* Evaluation and Diagnosis 心理、医療的診断・診察

* Family Residential Treatment 家族入所

* Family Therapy 在宅あるいは通所による家族療法

* 医学検査

* Group Counseling 複数の当事者を対象とした治療的カウンセリング

* Homemaker Services 短期で提供される家事技術習得あるいは役割モデル提供

* Individual Counseling

* 障害児者を対象としたカウンセリング

* Juvenile Court Diversion Program DFSの監護下から子どもを移転させるための裁判所がおこなうサービス

* Parent Aide 育児ストレスを持つ家族への基礎的訓練

* ペアレンティング教室

* Resource Coordination 家族を支援

する諸資源のコーディネート

* レスパイト・ケア

② Family-centered Services

ファミリー・サポート・サービス

虐待のおそれがある家族や予防的サービスが必要な家族へのサービス

対象 親が自らサービスを求めてきた場合

内容 デイクア、カウンセリング等ほぼ①と同様

③ A DFS Parental Stress Helpline

親としての責任やプレッシャーに押しつぶされそうな人への電話相談 週7日、24時間体制で相談し、必要があれば適切な機関への送致もおこなう。トールフリー

④ 緊急対応 Family Preservation Services (FPS) 危機状況にある家族を親子分離ではなく、在宅で支援するための短期集約型サービス

対象 親子分離の危機にある家族

内容 家族メンバーあるいは家族全体を対象としたカウンセリング、親業教育、子どもの発達訓練、栄養教育、家計に関する教育、就労準備訓練、地域内の諸サービスとの結びつけ

⑤ 保護的デイクア

契約したデイクアセンターのサービスを購入し、1日の一定時間子どもを預かる。

アメリカの場合、デイクア＝保育については、日本のような保育所システムは準備されていない。アメリカにおける女性就業率は、20世紀に入って右肩上がりに高くなってきている。保育を社会的施策として準備することは、乳幼児期における子育て

は母親がおこなうことが望ましい、子どもを養育することは親の権利といった伝統的な価値観や、一定の収入があれば、保育は購入できるから、公的財源を使って保育を準備するのは低所得層に限定すべきであるという考え方などに阻まれて、全体的な合意を得ることができない状況がアメリカにはある。公的保育施策はごく限られた範囲でしか提供されていないために、多くの家族が営利・非営利の保育サービス、親族等による私的保育確保に頼ることになっている。したがって、低所得世帯には保育の確保が困難な状況がある。連邦政府は、一貫して低所得世帯及び貧困世帯への保育提供に限定して施策を展開してきた。1996年の個人責任と就業責任法成立によって、政府はそれまでの AFDC/JOBS 児童ケア、過渡的児童ケア (Transitional Child Care)、扶助依存危機対応児童ケア (At-Risk of Welfare Dependency Child Care) を新たに創設された児童ケア・発達基金 (Child Care and Development Fund) に統合し、州が低所得及び TANF (Temporary Assistance for Needy Families 母子世帯に関する公的扶助) 受給世帯を対象とする総合的な保育サービスを実施するよう補助金を支出している。この施策には、実際の保育スペースの提供や個人が支払う保育費用への補助金などが含まれている。しかし、こうした施策が十分な効果を上げているとはいえない側面がある。政府の調査では、98年には全米で1470万人の児童が所得制限がある保育費用の一部を補助する手当の適格児童であったにもかかわらず、150万人の児童しかこの手当を受け取っていなかった。こうした点は、低所得・貧困世帯が社会資源利用から遠ざけられる相対的剥奪状態の例証ともなるだろう。

以上、ここではアメリカにおけるパーマネンシー保障の歴史と児童虐待対策におけ

る在宅養育支援サービスについて検討してきた。この意義は、三つある。第一に、子どもの社会的養育におけるパーマネンシー保障を論議することは、「施設か家庭か」という二者択一的な論議ではなく、一定期間の施設利用や一定条件の下における社会的養育の継続がありうることを示したことである。第二に、子どもの社会的養育については、計画的な援助が必要であり（前述の施策内容ではケースプランがこれにあたる）、そのためには多様なサービスが地域内に存在する必要があることを示したことである。日本における「措置変更」についても、これらのことが念頭におかれなければ、施設間の機能論や子どもの心理的発達（重要な点であるが）のみに論点が制約されてしまい、近視眼的な論議となってしまうおそれがある。本プロジェクトでファミリー・ソーシャルワークに着眼した理由もここにある。第三に、児童虐待は、親子分離と子どもの社会的養育におけるパーマネンシー保障にかかわる中核的な問題である。日本の場合には、統計的に児童虐待による入所は乳児院も児童養護施設も半数を下回る結果となっている。この点については、この数値を仮にそのまま受け入れるとしたら、まさに親子分離を継続するのではなく、家族との生活再開という観点からのパーマネンシー保障を考える必要がある。また、虐待に関する認識の齟齬が関係機関施設間にあるとしたら、日本における子どものパーマネンシー保障全体を見直す必要も生じてくる。

3 パーマネンシー保障とケースマネジメント

ファミリー・ソーシャルワークとの関連では、ケースマネジメントについても触れておくことが必要であろう。アメリカでは、精神保健・高齢者分野でケースマネジメン

トに関する研究が盛んに行われており、ケアマネジメントについてはイギリスでの用語として使用されている状況は 90 年代後半でも変化はない。ケースマネジメントの機能は、クライアントの特定化にむけてのリーチアウト、ニーズのアセスメント、サービスのプランニング、適切な社会資源との結びつけ、サービス提供のモニタリングの 5 つがある。

ちなみに、ケースマネジメントとケアマネジメントについて、Huxley-P は、「前者は、経験的な検証がなされてきているのに対し、後者はそれがなされていない。」と述べている（3）。ちなみに、この論文では、目的の明確化、ターゲットグループの特定、目的に合致した介入が必要であることを指摘するとともに、アウトカムモデルを取り上げている。このモデルでは、サービス・コーディネーションの向上、利用者の生活の質向上、資源提供の向上が目指される。

Martin-L.M; Peters-C.L; Glisson-C は、州の保護下に入った児童のケースマネジャーが行った入所措置や諸サービスの決定に関する要因分析を行っている。5 つのケースマネジメント機関に所属する 100 人のケースマネジャーが児童のインテークにおいて心理社会的な分析をおこなえるよう訓練を受けた。633 人の子どもの処遇決定では、子どもの心理社会的機能よりも、州の保護下に入った理由や虐待者の状況が影響を与えた（4）。Jagannathan-R; Camasso-M.J は、New Jersey Division of Youth and Family Services の事例から任意抽出した 239 ケースを統計的に分析し、ケースマネジメント手法がとられたケースの共通点を見いだしている。その結果は、この手法がとられた事例では、①問題行動のある年長児童、②社会的不利を被っている世帯の児童、③親が失業している児童について特徴が見い

だされた。①については、電話相談はうまく実施できていないが、訪問がうまくいっていないケースは少ない。②については、訪問がうまく実施できていないことと、スーパービジョンがなされていない。③については集約的なサービスの割合が高く、サービス提供期間の長期化が指摘できるとともに、スーパーバイザーの関わりと電話相談が頻繁であると指摘している（5）。

Scannapieco-M; Hegar-R.L は、近年増加してきている親族ケアに関するケースマネジメントをおこなっている 2 つの公的児童福祉機関のモデルを分析し、この分野でもケースマネジメントが適用できることと、その課題とについて指摘している（6）。

ファミリー・ソーシャルワークは、個別の相談援助とともに、社会資源の組織化と動員および調整を視野に含める必要がある。日本では、児童相談所が把握する児童虐待数の増加に伴って、厚生省（現厚生労働省）が児童相談所や児童家庭支援センターなどで児童虐待ケースマネジメント事業を展開してきた。また、児童虐待対応施策として、ネットワークへの着目もなされている。厚生労働省は、虐待の早期発見、早期対応に向けた体制の充実における施策のひとつとして、市町村における取組みの推進を図るため、保健・福祉・医療・警察等の関係機関が連携を図る「児童虐待防止市町村ネットワーク事業」（国の補助率 1/3）事業を創設し、平成 13 年度は 200 ヶ所での事業展開を計画している。「児童虐待防止市町村ネットワーク事業」は、先例のないなかで考案されたものではない。全国的に見れば、弁護士会や医療機関、地方自治体などが主導した「児童虐待防止市町村ネットワーク事業」の先駆的実践が存在する。児童虐待にかかわるネットワークは、関係機関・施設・団体が一同に会することによる連携に関する諸資源の相互承認と情報交

換、地域住民への啓発と発見通報の促進が第一段階となり、個別援助事例での連携や援助担当者のサポートを担うネットワークへとつながっていく。子どもの養育に関するパーマネンシー保障は、施設間の連携や、施設と利用者との援助関係だけではなく、子どもや養育者が生活する地域社会、乳児院や児童養護施設が存在する地域社会とのネットワーク、そして諸サービスのマネジメントと、施設内でのケアとが総合的に結びつき、計画される必要がある。

4 パーマネンシー・プランニングにおけるフォスターケアと入所施設

アメリカにおける社会的養育では、フォスター・ファミリーによる子どものケアや、親の状況によっては養子縁組が優先的に選択されている。しかし、入所施設が全く否定されているわけではない。以下、ミズリー州の事例に示されるように、一定のニーズを有する子どもには施設でのケアが準備される。

親子分離によるケアについては、以下のサービスが準備されている。

① フォスター・ファミリー

児童に情緒的な問題や行動上の問題がある場合には、特別のフォスターケア。

ソーシャルワーカーによる児童と親への訪問

② 裁判所によって認められた親族

ソーシャルワーカーによる児童と親への訪問

③ 認可を得た施設あるいはグループホーム。

ソーシャルワーカーによる児童と親への訪問

児童は17才（特別な状況の場合は21才）までが対象。児童裁判所が決定する。また、アフターケアの実施や年長児には自立生活支援サービスが提供される。

④ 養子縁組

このうち、③は障害のある子ども、情緒的な問題を有する子ども、行動上の問題を有する子ども等を対象としている。青年期の子どもには、自立生活支援として地域で一人暮らしをするうえでの、家事・就職時に必要な履歴書の書き方等を修得させている。また、障害児等についても、障害児を専門にケアするフォスター・ファミリーの育成と委託が行われている。

日本の場合、フォスター・ファミリーとしての里親は、戦前から存在してきている。里親は、戦後児童福祉法の中に位置づけられてきたが、平成11年時点で登録里親は7,446人で、実際に児童が委託されている里親数は1,687人で里親に委託されている児童数は、2,122人であった。これに対して、児童福祉施設関係では、児童養護施設には28,448人、乳児院には2,772人が入所していた。情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設には、2,512人、障害児の入所施設（18才以上の入所者を含む）には25,936人が入所していた。この数値から、日本では、社会的養育が施設中心で展開されていることが理解できる。里親については、その質量の拡充の必要性が主張される（7）が、現実的には昭和50年代に登録里親数が1万人を切り、その後も減少傾向にある。とりわけ、養子縁組を前提としない養育里親は年々減少するとともに、里親の高齢化が進んできている。養育里親の開拓は、今後大きな課題となるであろうが、欧米との生活環境や家族に関する意識と日本の相違などを無視して、乳児院・児童養護施設の「解体」を求めることはできない。子どものパーマネンシー保障が、安定した養育環境の提供であるならば、施設の規模、運営方法、子どもの生活内容など、多くの検討課題があるとしても、日本における社会的養育下にある子どものパーマネンシー

保障において、入所施設をこの目的における社会的資源として位置づけ、その在り方を検討することが必要である。アメリカでも、子どもの監護権者が複数回数変わることや、家族とフォスターケアや親族などの監護権者との暮らしを行き来することがパーマネンシーの課題としてあげられており、フォスターファミリーにおける長期間の生活がこのようなことを引き起こさないためであれば望ましいとされている（8）。短期間の間に子どもの養育環境が変化すること自体にこそ問題があるのである。

5 日本における乳児院・児童養護施設の現状 ―措置変更とパーマネンシー実現を中心に

最近児童虐待事例の社会的発見が進み、多くの事例が児童相談所に通報され、都市部では入所施設定員が不足する事態が生じている。また、一方では、施設内虐待についても報道される事件も最近みられた。社会福祉基礎構造改革では乳児院・児童養護施設は、措置制度による入所形式が残された。しかし、子どもや養育者の権利擁護、苦情解決、第三者評価、地域福祉の推進といった一連の動きと切り離されているわけではない。権利擁護については、子どもの権利ノートがいくつかの自治体で既に開始されている。第三者評価についても、乳児院・児童養護施設・母子生活支援施設で作業が進行している。苦情解決システムも、先行的な試みが拡がりつつある。こうしたなかで、乳児院・児童養護施設は、日々子どもにとその家族に対応しているのである。

ここでは、本研究のテーマとかわかって、措置変更とパーマネンシー実現を中心に乳児院・児童養護施設の現状を確認しておくこととする。平成 11 年度には、児童養護施設へ新規に入所した児童は 6,988 人であ

った。この内、他の児童福祉施設から入所した者は 1,153 人であり、全体の 16.5 % である。全体としては、家庭からの入所が 81.1 % と大半を占める。「他の児童福祉施設」では、乳児院からが 771 人と「他の児童福祉施設」中では 66.9 % であった。退所児童では、全体の約 10 % 程度が「他の児童福祉施設」に措置変更されている。内訳では、他の児童養護施設と児童自立支援施設が多い。乳児院についてみると、平成 11 年度の退所児童は 2,785 人であり、このうち児童養護施設への措置変更は 729 人、26.2 % となっている。退所児童の内訳では、親元引き取りが 62.3 % と最も多くなっている。なお、乳児院では平成 12 年 1 月現在で不明を含め 14 人の無国籍児童が在籍しており、外国籍児童は 64 人であった（9）。

子どものパーマネンシー保障については、乳児院・児童養護施設でさまざまな工夫がなされている。乳児院では、保育担当制のあり方について、いくつかの試みがなされている。例えば、1 対 1 の担当制を引き、子どもとの愛着関係形成をより濃密なものとすることや、年齢縦割り制を導入し、月齢や年齢で頻繁に担当者が変わることを防ぐようにしているなどをあげることができる。しかし、これらの試みにも、いくつかの問題点があり、改善策もたてられているが、全乳児院が採用する担当制が開発されているわけではない。特に、入所児童と愛着関係を築きながら、一方で家庭復帰を図るために養育者との関係作りをすることや、年齢超過による措置変更にそなえることは、大きな課題となっている。前者の課題については早期家庭復帰支援専門員の配置、後者については児童養護施設との措置変更時の交流などの取り組みがなされている。交流については、平成 12 年度の乳児院調査では、「事前に子どもを変更先の児

児童養護施設につれていく」と回答した施設が 58 あり、「事前に児童養護施設の職員にきてもらう」と回答した施設が 24、「措置変更先の施設との事前交流はしていない」と回答した施設は 21 施設であった (10)。

児童養護施設では、子ども集団の小規模化や幼児グループの形成などによって、年齢の低い子どもへのケアを充実させてきた。また、パーマネンシー保障との関係では、地域にファミリー・グループホームを設置して、長期的な養護が必要な子どもへの対応もおこなってきている。養育者と子どもとの交流については、面会・外泊などの他に、子どもの生活場面をビデオによって渡すなどの工夫を行っている施設もある。さらに、平成 12 年度に実現された地域小規模児童養護施設は、施設での生活が長期に渡ると想定される児童をその対象としている。

措置変更の問題は、平成 11 年の児童福祉法改正に至る過程で論議の俎上にのぼっている。この時期、乳児院・児童養護施設とも施設に関する今後のあり方をめぐって検討がなされ、「養護施設の近未来像」等の構想が出され、乳児院側からは「乳幼児ホーム」構想が提案された。これらの改革案は、法改正では実現しなかったものの、兩種別の間には、「0 才から 20 才までの一貫処遇ができる児童養育ホームを置く」、「児童養育ホームは、乳・幼児、高齢児に対応する専門性を有することができる」という『共通合意事項』が定められた。この合意からは、入所から成人に至るまで同一施設で養護を提供する施設と、乳・幼児期、すなわち出産直後から就学年齢までの入所施設が構想されていたことがわかる。この案は、児童福祉法改正において実現されることはなかったが、乳児院・児童養護施設とも、改革案のさらなる検討がなされてい

る。

6 パーマネンシー・プランニングと本研究の目的

以上、パーマネンシーの概念を発展させ、実践の中でも重視してきているアメリカを中心に、子どものパーマネンシー保障について検討するとともに、日本の社会的特徴のなかで、それがどのように実現されるか、とりわけ入所施設の役割と現状について検討してきた。このなかで、子どものパーマネンシー保障とは、「その国の社会経済的状况を背景として提供される社会的養育において、継続的・安定的な養育環境を提供するとともに、子ども個々人とその養育者の状況をふまえたパーマネンシー計画を立てること、さらに家族との再統合を目指した諸サービス、再統合後の家族支援サービスを提供すること」であることが明らかになった。これを実現する過程では、計画策定段階等における家族の参加が必要である。しかし、実際には英米のフォスター・ファミリー活用型においても、子どもの居住先がしばしば変更されたり、日本では措置変更システムが存在することにより、パーマネンシー計画が実際にはたてられていなかったり、家族の参加が困難な状況があることも指摘できた (11)。さらには、アメリカにおいても子ども家庭福祉分野における在宅福祉サービスが不足し、日本ではそれがほとんど存在していないことも課題となっている。

本研究は、これらの課題に着目し、子どものパーマネンシー保障と、中長期的展望としては自立支援をおこなっていくための要件を構成するもののなかから、継続的・安定的な養育環境提供にかかわる現状を把握分析するとともに、養育者の参加を実現するためのファースト・ステップである養育者の声を集めることを目的とする。これ

らの検討のなかからは、日本における社会的養育下にある子どものパーマネンシー保障を実現していくために考えられるいくつかの選択肢を提示することもできよう。また、継続的・安定的養育環境の前提である「無国籍児童」についても検討した。

注1 Joyce E. Everett " Child Foster Care " Encyclopedia of Social Work NASW 1995 pp.375-389

注2 Wiltse, K "Foster Care: An OverView." in J. Laid & A. Hartman (Eds.), A Handbook of child welfare: Context, knowledge, and practice 1985 New York Free Press pp.565-584

注3 Huxley-P ' Case management and care management in community care.' British-Journal-of-Social-Work.23(4): 365-81, Aug. 1993

注4 Martin-L.M; Peters-C.L; Glisson-C ' Factors affecting case management recommendations for children entering state custody.' Social-Service-Review.72(4): 521-544, Dec. 1998..

注5 Jagannathan-R; Camasso-M.J ' Risk assessment in child protective services: a canonical analysis of the case management function. ' Child-Abuse-and-Neglect.20(7): 599-612, 1996..

注6 Scannapieco-M; Hegar-R.L ' Kinship care: two case management models. ' Child-and-Adolescent-Social-Work-Journal.12(2): 147-56, Apr. 1995..

注7 本プロジェクト有識者ヒアリング等参照

注8 Kemp-S.P, Bodonyi-J.M ' Infants who stay in foster care : child characteristics and permanency outcomes of legally free childre first placed as infants' Child and Family

Social Work 5(2) 95-106 May 2000

注9 平成12年度全国児童養護施設長研究協議会及び同年度全国乳児院研修会資料より。

なお、政府統計としては平成10年2月1日現在で『養護施設入所児童等調査結果』がだされている。

注10 平成11年度厚生科学研究費補助金『乳児院における処遇評価基準並びにマニュアルの策定』平成12年

注11 Adela Beckerman ' Charting a Course: Meeting the Challenge of Permanency Planning for Children with Incarcerated Mothers' Child Welfare70(5) 513-529 CWLA 1998

(松原康雄)

B. 調査方法

本研究では、このような課題について、4つの調査を企画した。これらの調査は、当事者（養育者・サービス提供者）からの「声」を聞くことが大切であるとの観点から、ヒアリングを中心とした質的調査とし、乳幼児の社会的養育の新たなシステムを模索するとともに、国籍を有しない児童への社会的支援のあり方を検討した。

1 同一敷地内あるいは隣接地に乳児院と児童養護施設を有する法人への構造化されたヒアリング調査については、

乳児院・児童養護施設名簿から、同一敷地内に乳児院・児童養護施設を有する法人をリストアップした。全体では、50法人

同一敷地内（同一住所）	39
隣接・近接（同一市町村内）	8
同一市町村外	3

このなかから、同一敷地内すべてと隣接・近接地で児童が徒歩で往復できる距離にあるもの2法人を対象とした。ヒアリングは31法人61施設で実施され、日程等でヒアリングを実施できなかった施設には、同一の項目で郵送補充調査をおこなった。なお、回答者は各施設長あるいはそれに準ずる職責にある者がおこなっている。

2 措置変更に関する乳児院と児童養護施設の意見に関する郵送調査

調査は、郵送調査とし、乳児院は同一敷地内に児童養護施設を付設する乳児院を除いた76施設に調査票を送付した。同一敷地内に児童養護施設を付設する乳児院については、本プロジェクトで訪問ヒアリングを実施しており、そこで同一内容の質問をおこなっているために重複をさけるために除外している。返信施設数は56施設、有効回答数56施設であり、回収率は73.7%であった。児童養護施設については、乳児院からの措置変更児童を過去3年以内に受け入れたことがある施設を調査対象とした。調査票送付施設数は552施設であり、うち返信施設数は342施設、さらに「受入あり」は250施設、「受入なし」は92施設であった。この調査では、選択肢による回答と同時に自由記述による回答を多くもとめ、各施設の意見が直接反映される工夫をおこなった。

3 乳児院から児童養護施設に措置変更された児童の養育者に対する訪問調査

調査対象者は、乳児院から児童福祉施設へ措置変更となった子どもの養育者である。実際の調査対象は、以下の方法で抽出した。乳児院関東ブロックに所属する全施設(51)から1999年度に措置変更となった全児童の養育者に連絡をとり、調査の主旨を説明し、ヒアリングへの同意を取

り付ける。このプロセスを経た同意者の連絡先を得て、さらに調査者から再度連絡し、主旨を説明し、ヒアリングに関する同意を得られた者を調査対象とした。人数は、下記に示す通りであるが、承諾者のなかにも、その後調査を拒否された方や調査不可能となった方があり、実際には26人に対するヒアリングとなった。

依頼施設数	51
回答施設数	29
対象者数	189名
承諾数	36名
拒否数	26名
非通知数	36名
連絡不可能数	76名
不明	15名
調査協力者数(実訪問調査数)	26名

調査方法は、訪問調査とした。調査員は、一定の訓練を経た社会福祉士資格を有する者を当てた。ヒアリングは、構造化された面接で実施した。

4 無国籍児童に関する児童相談所等への調査

本調査は、大阪市中央児童相談所が措置した児童のうちで国籍等が問題になる児童について聞き取り調査を行い、その問題点と援助のあり方を検討するものである。調査時点は、2001年1月である。

今回調査したうち、子どもの国籍が問題になるのは9事例であった。そのうち、父が日本人で母が外国人の事例が3件(ケース1、ケース4、ケース6)、双方とも外国人の事例が3件(ケース5、ケース7、ケース9)、母が外国人で父の国籍が不明の事例が3件(ケース2、ケース3、ケース8)であった。

5 倫理面への配慮

本調査では、利用者調査をおこなったことから、調査対象者のプライバシー保護のために以下の手続きをとった。

ア 調査対象者選定にあたっては、事前に該当者に連絡をとり、調査協力に関する意志を確認し、協力の意志を表明した者だけを実際の対象者とする。

イ 調査員は、社会福祉士資格を有する者とし、事前のオリエンテーション実施に加えて、プライバシー保護等の倫理面に関する誓約書を提出させた。

ウ 調査結果集計にあたっては、特に許可を得た2名をのぞき、項目ごとに集計するとともに、2名についても氏名等が特定できない配慮をおこなった。

また、施設関連調査も含めて施設名称等の固有名詞はマスキングをおこない特定できない配慮をおこなった。

(松原康雄、石田文三、金田知子、坂本健、新保幸男、桜井奈津子、村田典子、森望、山田晋、山本真美、渡辺利子)

C. 研究結果

1 同一法人同一敷地内に乳児院と児童養護施設を併設する施設へのヒアリング調査

1-A 調査目的

現行制度では、児童の社会的養育を担う施設は年齢によって、二つの種別の施設に区分されている。新生児期から2あるいは3才程度までを乳児院、これ以降の年齢は児童養護施設が対応する。乳児については、乳児の生育段階という特徴から、独自のケアやサービスを提供する必要があること、

乳幼児期における疾病への対応の必要があることなどから、この年齢の児童は特別な機能を有した社会的養護を提供する施設、すなわち乳児院への入所が適切であるとの意見もある。児童福祉法の解説においても、「乳児院が児童養護施設と別個の施設として規定されたのは、乳児の養育については医学的考慮が必要とされるから」と解説されてきた。また、高齢児童と遊びや行動範囲が異なるので、児童の安全確保という側面からも乳幼児と学齢期児童すべてをひとつの施設で生活させることは好ましくないとの見解もある。児童養護施設には、幼児専門に対応する施設も存在している。

しかし、措置変更については、従来から子どもの養育環境の継続性がいったん断たれるという点から、このシステムそのものに疑問をなげかける見解も多く見られる。アメリカを中心としたパーマネンシー保障に関する研究でも、児童がフォスターファミリーでのケアを含めて、居所を変えていくことについて批判がなされている。わが国においても、現場や有識者から疑問の声があり、その内容は今回のその他の調査(郵送調査や有識者へのヒアリング)でも示されている。また、利用者＝養育者調査でも、養育者が十分に納得できていない状況もいくつかみることができた。一定の年齢になった時点で、養育者や家族との別れに引き続いて、再度愛着関係が形成された職員との別れがやってくること、同一年齢あるいは自分より低い年齢の子どもと生活していた状況が、逆に一番年下となり、学齢児を含めた生活リズムに「追いついて」いくことへのストレスは子どもにとって大きいと思われる。乳児院・児童養護施設間では、「ならし保育」などの相互交流を試みる場合もあるが、それが全施設間で行われているわけではない。また、施設間の地理的關係や人員配置が十分な措置変更前後の交流

を阻むケースもある。

このような現況の中で、同一法人が同一敷地内あるいは隣接地に乳児院と児童養護施設を併設する場合がある。施設数では、同一住所が39、同一市町村内が8あり、これは乳児院全体の設置数の約4割にあたる。このようなケースについては、子どもの生活環境に急激な変化をもたらすことなく、時間をかけた準備移行期がとれることや職員間の情報交換もスムーズに行われやすいこと、養育者も同一地で施設長や職員との信頼関係を維持することができるといった現行制度が有する課題を解決しやすい条件が整っていると考えられた。そこで、このような条件下にある乳児院・児童養護施設へのヒアリングをおこない、措置変更の実態とともに、同一敷地内の児童養護施設に措置変更するメリット・デメリットについて明らかにすることを本調査の目的とした。

1-B 調査方法

乳児院・児童養護施設名簿から、同一敷地内に乳児院・児童養護施設を有する法人をリストアップした。全体では、50法人

同一敷地内（同一住所）	39
隣接・近接（同一市町村内）	8
同一市町村外	3

このなかから、同一敷地内すべてと隣接・近接地で児童が徒歩で往復できる距離にあるもの2法人を対象とした。

ヒアリングは、構造化した面接とし、研究協力者間の協議を経て、

<<乳児院>>

- 1 過去3年の措置変で同一敷地内児童養護施設に移った児童について
実数および入所児童との割合
保護者や児童の特徴
平均在所日数が他の児童と比較して長いかどうか

長期的養護が見込まれる場合には同一敷地内児童養護施設への措置変が前提か

引継の方法（同一敷地内児童養護施設との引継、児童相談所との引継）

保護者への説明方法（どの機関施設が、どの時期に）

2 他施設（里親を含む）に措置変された児童について

その理由（保護者や児童の特徴を含む）

引継の方法（該当児童養護施設との引継、児童相談所との引継）

保護者への説明方法（どの機関施設が、どの時期に）

その後の児童や保護者との連絡訪問の有無

3 同一敷地内児童養護施設に措置された場合

その後の児童との関係（交流状況等）

その後の保護者との関係

施設・職員間の連携

4 児童相談所との連携

事前打診の有無

保護者との連絡等の役割分担

施設訪問

5 年齢枠をはずす条件

職員

施設設備等

ファミリー・ソーシャルワークの可能性

6 他施設へ措置変更がなされた事例及び同一法人敷地内児童養護施設へ移行した事例のなかから処遇困難ケース。

<<児童養護施設>>

1 同一敷地内からの措置変児童について

保護者や児童の特長

退所後（過去3年に限らない）の動向

保護者との関係

乳児院との交流状況

2 他の乳児院からの措置変児童について

て

同一敷地内乳児院からの児童との差違
処遇で配慮すること

措置元乳児院との連絡調整

3 児童相談所との連携

事前打診の有無

保護者との連絡等の役割分担

施設訪問

4 年齢枠をはずす条件

職員

施設設備等

ファミリー・ソーシャルワークの可能性

5 他施設からの入所児童の事例で処遇 困難事例

ヒアリングは61施設で実施され、日程
等でヒアリングを実施できなかった施設に
は、同一の項目で郵送補充調査をおこなっ
た。なお、回答者は施設長あるいはそれに
準ずる職責にある者がおこなっている。

(松原康雄、金田知子、坂本健、新保幸男、
桜井奈津子、村田典子、山田晋、山本真美、
渡辺利子)

1-C 調査結果の概要

ヒアリング及び補充調査を行った各乳児
院と児童養護施設は、その成り立ちから現
在の施設運営、子どもや養育者に対するサ
ービス提供までそれぞれの特徴を有してい
た。個々の施設については、別添資料でヒ
アリング内容を示したが、ここではいくつ
かの項目に整理して結果を分析する。

(1) 乳児院から児童養護施設に措置変更さ
れる場合に優先的に考慮される要因につ
いて

子どもを乳児院から児童養護施設に措置
変更する場合、何の要因を優先して変更先
を決定しているのかについては、施設の方針
や定員、地域性などによってさまざまであ

ることが今回の調査で明らかになった。た
とえば、長期的養護が見込まれる場合、「ケ
アの連続性」に配慮して同一敷地内の施設
への措置変更が前提であると回答した施設
が全体の半数近くを占める一方で、長期的
養護が見込まれるかどうかに関わらず、兄
や姉がすでに措置変更先の施設に入所して
いるかや、施設の所在地が保護者の自宅や
職場に近いなどの要因を優先して変更先を
決定している施設も同数程度見られた。ま
た、幼児養護施設のように2歳から学齢期
に達するまでの子どもを対象とした施設で
あったり、施設の方針により、ここ最近ま
で女子は学齢期に達するまでの期間しか入
所対象にしていなかった施設などでは、長
期的養護が見込まれる場合には、何度も措
置変更をするのは可哀想なので、他施設へ
措置変更するという回答が見られた。

また、最近では都市部を中心に児童養護
施設に入所できる枠（空き）がほとんどな
く、同一敷地内の児童養護施設への措置変
更を希望しても、すでにきょうだいが入所
しているケース以外は他施設に措置変更さ
れている場合が多いという現状が明らかにな
った。さらに、障害のある子どもの場合、
知的障害児施設や重症心身障害児施設など
専門施設へ措置変更されることになるが、
措置変更の時期になっても変更先が決まら
ず、年齢を超過して乳児院に入所している
子どもが多くいることが明らかになった。
そしてこのようなケースは、乳児院から処
遇困難ケースであると認識されている場合
が多かった。

(2) 措置変更が行われる際の引継の方法に
ついて

子どもの措置変更が決定した場合は、乳
児院と児童養護施設の間で引継ぎが行われ
る。基本的には、文書による引継ぎの他、
担当者同士で打ち合わせを行ったり、なら

し保育と称して乳児院の担当者が措置変更される子どもを連れて児童養護施設を訪問し、新しい環境に慣れさせるための援助が行われていた。また、児童養護施設の職員が乳児院に見学に来たり、子どもと関わりながら職員から情報収集を行うなど、相互に協力している施設もいくつか見られた。ならし保育の際の回数や期間については、措置変更前に数回から3ヶ月ぐらいの期間で設定されており、この間に子どもは新しい施設で食事やおやつ、遊び、昼寝、泊まりなどを体験することによって、新しい環境に対する心理的な不安や負担を軽減されるように努力されていた。特に、同一敷地内の施設へ措置変更される場合には、子どもの性格や生活状況に応じてならし保育の回数や期間を調整したり、ならし保育の期間中、乳児院保育士が担当する園内保育所を活用して乳児院の年長乳児と児童養護施設の年少幼児を一緒に保育するなどの工夫をしている施設も見られた。また、措置変更については、養育の連続性に配慮するという視点から、児童相談所に積極的に措置変更延長願いを出したり、事務手続き上は所属が児童養護施設に変更になった場合でも、実際には乳児院で生活させるなど、柔軟な対応が行われている施設も見られた。そして、実際に児童養護施設に措置変更した後でも、子どもが乳児院に泣いて戻ってしまった場合には、子どもにとって乳児院が逃げ場所であり、安心できる場所になっているという認識をから、子どもが自分から新しい施設に馴染んでいくまで、子どもを受入れているという施設もいくつか見られた。

(3) 同一敷地内児童養護施設に措置変更された場合のその後の関係について

1) 児童との関係（交流状況等）

同一敷地内の児童養護施設に措置変更さ

れた場合のその後の関係については、日常的な交流として、子どもたちに乳児院と児童養護施設を自由に行き来させている施設が多かった。しかし、施設によっては子どもたちが早く新しい環境に慣れるように配慮して、特別な交流は行っていないという回答した施設もいくつか見られた。ただし、この場合でも、同一敷地内に施設があるため、日常的に顔を合わせたりすることも多く、子どもたち同士は遊びを通して自然な交流を行っていた。また、乳児院と児童養護施設が合同で行事を行ったり、お互いの行事に招待しあったりするなど、行事を通して交流をしたり、乳児院の元担当者が自分の休み等を利用してボランティアで子どもを自宅に連れて帰ったり、週末里親として継続的な関わりを持っているなどの例も見られた。

システムの交流としては、日中、乳児院の年長乳児と児童養護施設の幼児を同一法人が運営している保育所に通わせて一緒に保育したり、園内で合同保育を実施している施設もいくつか見られた。

2) 保護者との関係

同一敷地内の児童養護施設に措置された場合、保護者との関係については、基本的には乳児院から児童養護施設へと移行しているが、保護者によっては乳児院の担当者に相談を持ちかけてきたりすることがあるため、乳児院の担当者も必要に応じて保護者に対応したり、児童養護施設の職員と保護者の橋渡しの役割を担っている施設も多く見られた。また、保護者にとっても児童養護施設が同一敷地内にあることで、来慣れた施設という認識ができるため、措置変更に伴って出てくる心理的負担も少なく済むのではないかという回答も見られた。さらに、ケースワーカーが乳児院と児童養護施設の両方を兼務しているので、保護者

に対して継続的な対応が可能であると回答した施設も見られた。

3) 施設・職員間の連携

施設や職員間の連携については、日常的な交流として、職員会議やケースカンファレンスを合同で開催し、援助内容や方法について相互に検討しあったり、職務上の手助けをしたり、委員会活動や研修会を合同で行うなど、積極的なコミュニケーションを図っている施設と、勤務体制の違いや労働基準などの関係で、連携を図りたいと思っても時間的な余裕がなく、必要に応じて連絡を取り合う程度のコミュニケーションしか図られていないという施設に分かれていた。

また、職員の人事交流については、ほとんどの施設で定期的に行われていなかった。

1-D 考察

同一敷地内の児童養護施設に措置変更するメリット・デメリットについて

今回のヒアリング調査の結果から、同一敷地内の児童養護施設に措置変更することによるメリット、デメリットがいくつか明らかになった。メリットとしては、第一に、措置変更が行われる前のならし保育において、子どもの性格や生活状況に応じた柔軟な対応が取り易いという点が挙げられる。他施設に措置変更する場合には、距離的な問題もあって、ならし保育の回数も限られてしまうことが多く、中には一度も訪問しないで措置変更されるケースもある。また、ならし保育は日帰りで行われることが多いため、限定された保育内容になってしまうことも多い。第二に、同一敷地内の措置変更の場合、事務手続き上変更を行ったとしても、実際には継続して同じ場所で同じ担当者によってケアを行うことが可能である

点が挙げられる。他施設に措置変更される場合、子どもの成長発達や心理的不安などがほとんど考慮されずに、実際の措置変更が行われることが多くなっている。第三に、措置変更後でも、児童や保護者との関係に継続性が保てる点が挙げられる。本来、措置変更は児童や保護者にとって、新たに自分たちに関わってくれる人が増えることと認識されることが望ましいが、他施設に措置変更される場合には、これまで関わっていた人たちと離れて離れになってしまう状況がでてきてしまう。したがって、同一敷地内に措置変更することによって、これまで職員との関係を継続しながら、さらに新しい関係を築いていくことが望まれる。次に、デメリットとしては、予想に反して施設や職員間で十分な連携やコミュニケーションが図られていない場合があることや、職員の人事交流がほとんど行われていない点が挙げられる。子どもに対するケアの継続性を保つためには、施設間、職員間で日頃からお互いの業務内容を理解するとともに、ケースに関する情報の共有や役割認識を図る必要がある。また、ファミリーソーシャルワークを含めた援助方針や援助方法を確立し、子ども一人一人の成長発達に応じた個別ケアを実践していくことが求められているのである。

(村田典子)

2 措置変更にかかわる乳児院・児童養護施設郵送調査

2-A 調査の目的

平成 11 年度に児童養護施設に入所した児童数は 6,998 名であった。このうち、他の児童福祉施設から入所措置変更で入所し