

施設養育における alternative attachment の形成過程やその後の発達を縦断的に検討していく上でも、今後、施設保育者が評定できるような、

より実際的な愛着の質の測定法の開発が期待される。

# 社会的養護の現状と今後のあり方

国立成育医療センター こころの診療部

奥山 眞紀子

## 研究概要：

社会的養護は社会の変化に伴ってそのニーズが変化してきている。最近の全国児童養護施設協議会の調査でも全国の児童養護施設に入所中の子どもの40%以上が措置理由が虐待であり、施設で明らかになったケースも入れると60%以上になっている。しかし、何らかの不適切な養育を入れて考えれば、更に多いと考えられ、治療やケアを必要とする子どもが圧倒的に多くなっているのである。そのような子ども達の社会的養護を行うには再編成が欠かせない。ここでは、問題点を指摘して、再編成の提言を行いたい。

## A. 緒言

社会的養護の問題は大改革が必要であると言われながら、根本的な改革がなされていない。それどころか、近年の子ども虐待の増加と国・地方公共団体の経済的圧迫から、社会的養護の現場は更に厳しい展開となっている。医療の側から見ると、社会的養護を必要としている子ども達には、実際に医療で治療の対象としている子ども以上に治療が必要な子どもが多く、養護施設などに入所している子どもの中には、病院では対応しきれない子どもすらいる。つまり、現在、社会的養護を必要としている子ども達は「治療・ケア」を必要としている子ども達が非常に多く、「福祉」「医療」「保健」という枠を取り外して、「子どもの幸福」をどのように達成するかを新しく構築する必要がある。「福祉」の施策はチャリティーからの出発であり、最低限を保障するために金銭や物質を与えるというところからのスタートであった。しかし、現代の社会的養護の問題はそれではすまない問題である。社会的養護を必

要な子どもを中心として、福祉のみならず、社会全体の資源を十分に投入することを考えなければならない。

## B. 医療から見える社会的養護の問題点

医療の場からは、虐待を受けた子どもや行動の問題を持った子どもの保護に係わったり、社会的養護が必要な子ども達のこころの診療を行ったりすることによって、社会的養護の問題点を垣間見ることが出来る。そのような状況から見た現在の社会的養護の問題点の主なものをあげる。

### I. 一時保護所

一時保護所は子どもが親から分離され、一定期間を過ごし、親元に帰されたり、施設や里親に預けられたりする場である。つまり、子どもにとっては生活が一変する移行の多い場所であり、最も心理的ストレスの高い時期を過ごすことになる。にもかかわらず、逆に、大人にとっては、一時期の問題として、余り重要に扱

われてこなかった。本来、子どもにとって一時保護所は必要かどうかの議論から始めなければならないかもしれない。しかし、現在の日本における社会的養護の貧困さから考え、現在ある資源を最大限に利用することが求められているという観点から、ここでは一時保護所の問題点をあげ、それを解決する方法を考えていく。

### 1. 生活の移行という重要な時期を過ごす場という認識の薄さ

上記のように、子どもにとって最も心理的ケアが必要となる時期である。近年、心理士の配置がなされたが、家庭から離れて一時保護されることの子どものための心理的意味、つまり、子どもの喪失体験の持つ意味とそれへのケアなどに関する十分な教育が行われているかどうかは疑問である。例えば、子どもにとって親は自分の一部であったために成人の喪失に比べて自己評価 (Self-esteem) の低下が著明になること、子ども独特の自己中心性から分離は自分のせいであると考える傾向があること、親へのしがみつき、その他愛着の状況によってはコントロール感の喪失、更に、ネグレクト家庭からの分離では自由の喪失になることすらある。子どもにとってどのような喪失体験となるかを十分に把握して、それによる対処がなされる必要があると考えられるが、実際には、子どもの状況に関して把握する必要性の認識が薄い傾向が見られる。一時保護所に預けて引き取った親が、「子どもが変わってしまった。二度と預けたくない」と話すことは少なくない。喪失体験に対するケアの問題が影響していると考えられる。一時保護所は最も専門家が必要とされているとあって過言ではない。

### 2. 保護期間の問題

児童養護施設や情緒障害児短期治療施設の充足率が非常に高くなっていること、および問題行動を持つ子どもが増加していることなどから、措置が必要な子ども

もの措置先が見つからず、保護期間が長くなってしまったり、児童福祉法 28 条の申し立て中のための一時保護が長引いたりすることも多くなった。保護期間に関して、理想的な保護期間（おそらく 2 週間程度が限界であろう）を定め、それを超えた時の対応を別に考える必要があるであろう。また、最初から長期になることが予想されるときには安定した生活の場を優先させることも考えなければならない。

### 3. ハード面の問題

子どもにとって、親との分離による喪の作業が行えるだけの空間、つまりハードが必要になる。特に、虐待を受けた幼児期の子ども、性的虐待を受けた思春期早期の子ども、非行行為によって保護された思春期後期の子どもなど、さまざまな子どもが保護される場である一時保護所では子どものニーズに合わせた生活空間が必要である。個室が必要な場合もあれば、ひとりになるのが怖い子どももいる。時には、中から鍵をかけなければ不安な子どももいる。にもかかわらず、現在の一時保護所では、なかなか子どものニーズに合わせる事が困難である。

### 4. 保護する子どもへの説明の足りなさ

保護される子どもは、自分が悪いから親から分離されると思う子どもも少なくない。子どもには発達年齢に合わせた十分な説明が必要である。一時保護の必要性、子どもを守るためのものであること、一時保護所で嫌なことがあったら報告してよいこと、などを十分に説明をして、子どもに納得してもらうことが必要である。しかし、子どもにそのことを告げるのはそれ程簡単なものではない。ソーシャルワーカーと一時保護所のケアワーカーの説明がうまく行われる場合は、子ども達は力づけられて一時保護所で過ごすことが出来ることが多いが、現時点では児童相談所及び一時保護所によって格差がある。

## 5. 一時保護を子どもにとって最大限有効に使うことに関する認識の低さ

これ程子どもにとって負担になる一時保護をするからには、最大限に活用することが求められる。本来、一時保護中には、子どもと家族などに関するできるかぎりのアセスメントがなされ、子どもが良い状態で生活できるための基礎が作られなければならない。しかし、1ヶ月の一時保護の間に、心理士が2回、ソーシャルワーカーが2回親にあったのみなどということも少なくない。しかも、中には一時保護所での子どもの行動観察が非常に表面的であり、子どもの心理的な評価に繋がっていないこともある。その結果、その後の子どもへの対応の理由が明確ではないことも決して珍しいことではない。更に、虐待などの場合、家に戻すときの親への条件が子どもを守るに足りないことも珍しくない。これらはソーシャルワークの問題であるが、一時保護をもっと貴重な時間として扱うことが求められる。

## 6. 一時保護所での生活内のアセスメントとケアが確立されていない

一時保護所の中での生活をどのようにアセスメントするかという方法論が確立されていない。上記のごとく、子どもにとっては負担のある貴重な時間である。生活内アセスメントが十分になされ、それに基づいたケアができることが必要であるが、その方法論もまだ確立されているとは言いがたい。もちろん、施設によっては子どもにとって良い思い出となっている場合もある。しかし、プロとして全ての子どもにとって、良い結果となることが必要である。仮の場所という考えではなく、最も濃密に対応できる場であることが求められている。

## 7. 一時保護中の親への対応の問題

一時保護中には親のアセスメントがなされなければならない。と同時に、子どもが親元に帰るための親の

教育も必要である。にもかかわらず、一時保護中の親が放置される傾向にある。親に対するアプローチを密にする必要がある。

## II. 長期の社会的養護

長期的（一時保護ではない）な養育を行う場としては、施設（乳児院、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）および里親がある。施設養護に関しては、厚生労働省の社会的養護に関する検討委員会などで多くの意見が出されてきた。ここでは医療の場面から見て気付く問題についてあげる。

### 1. 長期の社会的養護の場の不足

近年の急速な虐待ケースの増加により、施設の充足率が急速に上がり、施設の不足が目立ってくるようになった。この傾向が顕著な都市部ではすべての種類の施設が満杯状態である。その結果、子どもの治療や親への支援が十分になされていないうちに再統合になってしまったり、一時保護所での保護期間が長くなっていたりする傾向が見られる。

### 2. 子どものこころの問題への対応の不足

乳幼児に対する交代性勤務によるケアや非家庭的養護は子どもの愛着形成に問題を起す危険がある。できるだけ個別のケアや小規模ケアが望ましいことは言うまでもないが、その対応はかなり遅れている。また、虐待を受けてきた子どものもつ愛着やトラウマの問題に対しては心理士の配置などが進んでいるものの、最も重要な生活内治療を行える状況に至っているとは言いがたい。一方、愛着形成の場として期待されている里親に関しては、里親希望者の不足は良く知られているところであるが、愛着の問題やトラウマの問題や喪失体験を持った子どものケアに関する里親への支援が不十分である。子どもの問題を的確に把握して、里親に理解してもらい、十分なケアを行っていただくため

の支援が有効に働いていない現状がある。

### 3. 身体疾患、精神障害への対応の問題

虐待等の理由で施設に入所している子ども達にはアレルギーやてんかんなどの身体疾患、学習障害や精神遅滞などの発達障害、虐待等による精神的問題などで医療機関受診が必要な子どもが一般人口より多いことが明らかになっている。にもかかわらず、職員の不足などで医療機関への受診が困難になることもある。

### 4. 社会的養護の場における虐待

施設内虐待に関しては、社会的に明らかになったものも少なくない。虐待が明らかになる過程では、心理士やボランティアなどの新しい職種が施設に配置されたことが大きな役割を示していることが少なくない。また、虐待が明らかになった施設の多くがこれまでも何らかの形で児童相談所などが虐待を把握していた場合が多い。つまり、施設内の虐待が明らかになったり疑われたりした時の児童相談所及び都道府県の対応の甘さが、せつかくの改善のチャンスを潰して、虐待が持続していたことが多い。

また、最近、里親による虐待或いは虐待疑いの事例に遭遇することが少なくない。制度としては、国としての里親支援施策は打ち出されているものの、実際の現場ではなかなか行き届いていないのが現状である。その一つとして、里親への十分な研修と里親が育てる中で困ったときに SOS を出す場が里親達に十分伝わっていないこともある。また、SOS を出すことが重要なことであり、当たり前のことであることも里親に伝わっていないことも少なくない。更に、児童相談所としても、里親に関してなんらかの問題を感じていても、子どもを預かっていただくという意識から、里親に指摘できないことも認められる。里親による虐待は子どもにとって最大の悲劇であると同時に里親にとっても悲劇である、子どもにとってよいケアが得られるよう、互いに遠慮したりすることなく、力を合わせるこ

う。できなければ、里親での悲劇も少なくならないであろう。

## III. 家庭養育支援

家庭養育に対する支援も重要である。現在、主として保育園がその重要な場として考えられており、児童虐待防止等に関する法律では在宅支援の子どもの優先的な保育園入園が定められている。しかし、現実には順番待ちをしている他の保護者に理由の開示ができないと言う理由から入所がうまくいかないこともある。また、保育園での加配がつく制度がないため、子どもへの治療的なケアや親への対応が保育園の負担になっていることも事実である。

また、児童家庭支援センターや地域にあるレスパイトケアも十分に活用されているとはいいたい面がある。レスパイトケアを利用することで自分が親として敗北であるような意識を持つてしまったり、子どもへの罪悪感を持つてしまったりすることもある。子どもにとっても、レスパイトケアを受けることが捨てられ体験となる危険性がある。

## C. 社会的養護の今後のあり方

### I. 家族全体への支援

第一に、子育てに困難を抱えた家族を早期から支援に力を入れ、出来るだけ家族を保存した形でよい子育てが出来る方法を模索する必要がある。また、一時期の親子分離が必要であってもその後、何回も分離を繰り返すことなく、安定した形での子育てが出来るような支援システムが求められている。そのためには工夫を凝らした多くのメニューが求められる。その幾つかを挙げてみる。

#### 1. 愛着問題に焦点を当てた治療的デイケア

虐待やネグレクトに至ってしまう親子の関係を改善

するための治療を行うデイケアが求められる。不適切な養育で愛着に問題を持つ子どもは育てにくさが増し、更に養育が不適切になるという悪循環から親子を救うためには治療的デイケア、特に愛着関係に関する治療を行うデイケアが求められる。

## 2. レスパイトケアの充実と有効活用

レスパイトケアの多様性が求められる。措置としての対応だけではなく、民間の参入も出来るような方策、例えば、宿泊型の託児所や民間保育園の可能性を模索することも必要になるであろう。そして、それらのレスパイトケアが十分活用されて活かせるようなイメージ作りが必要である。

## 3. 社会資源を生かせるソーシャルワーク

保育園、児童家庭支援センター、レスパイトケア、治療機関などの社会資源を駆使して家族を支えることが出来るソーシャルワークを発展させることが重要である。単に、社会資源を紹介するのではなく、社会資源を利用して家族を動かしていく技量のトレーニングを確立しなければならない。

## II. 家族から分離した子どもの養護

家族から分離されることは子どもにとって大きな負担である。しかし、子どもの安全を守ったり、養育の代替が必要なときには欠かすことの出来ない機能である。従って、子どもにとって負担だからと躊躇するのではなく、子どもにとっての負担になることとそのケアが必要なことを十分に認識して分離を行うことが重要である。社会の宝である子どもは、社会が守るという意識を育てて、ケアを考えていく必要がある。

### 1. 分離時のケア

分離時の子どもの負担を十分に認識すれば、分離時のケアの重要性は明白である。分離のとき、長期の措置の時には手厚い関わりがなされるシステムが必要に

なる。一時保護を行う場合には、できるだけ失うものが少ないような配慮がなされなければならない。自分の愛着の対象である持ち物はできるだけ持ち込み、使うことが保障されなければならない。また、子どもの状況によって、個室が必要であったり、個室だけでも安心できずに中から鍵がかかる部屋が求められるときもある（安全のためには職員は鍵を開けられる必要があるが、他の子どもに無断で入れられないことが必要な場合がある）し、逆に一人になると怖い子どももいる。子どものニーズに合わせた生活の場が確保されるような工夫が必要である。そのために差し当たりできることとしては、固定された一時保護所だけではなく、一時保護委託の利用範囲を広げるなどの工夫であろう。

### 2. 長期分離の場

社会的養護において、長期に家族から離れて暮らす子どもの場をどのように変革していくかは大きな課題である。現時点で、ある程度実現が可能で、有効と考えられるシステムとして以下の提言をしたい。

#### 1) 一般の社会的養護の場

- (1)乳児院と児童養護施設を統合して、施設の小規模化を行う
- (2)その他のグループホームの開発
- (3)法人職員の身分で里親が出来る制度（職業里親）を作る
- (4)施設職員の里親化の奨励
- (5)法人やその他の機関が小規模施設および里親が子どもと一緒に通って、集うことのできる場を作り、そこで、以下の事を行う。
  - ①乳幼児の場合は親子デイケアを行い、実親へのケアも行う
  - ②子どもや親への心理治療
  - ③里親グループや親グループ
  - ④看護師を配置して、身体疾患や精神障害への一次的対応を行う

⑤民間団体との連携やボランティアの配置を行い、  
治療機関への受診を支援する

⑥在宅ケアの親子も利用できるようにする

## 2) 治療中心の社会的養護の場

児童自立支援施設と情緒障害児短期治療施設を治療施設と位置づけ、前者は児童・思春期を中心とし、後者は乳幼児を中心とした施設として、上記の一般の施設では養育困難な子どもを一時的に入所させる。いずれも医療入院の機能も備えて、もとの生活の場に戻ることを基本とする。

ることを基本とする。

## D. 最後に

社会的養護の変革の必要性が指摘され始めたのは10年以上前からである。子どもはその間にも待てずに大人になっていった。早期の再編を目指した議論を盛り上げ、あきらめずに議論し続けるエネルギーが必要であろう。

# パーマネンシーの保障に向けて

日本子ども家庭総合研究所 才村 純

## 1. 児童福祉施設とパーマネンシー

子どもの健やかな育ちにとって、暖かな家庭的雰囲気と特定の大人との濃密で安定した永続的な情緒的関係の保障が不可欠であり、この意味で「家庭」が子どもにとって最も理想的な育ちの場であることは論を待たないであろう。ただし、これは、「家庭」が本来的な機能と役割を十全に発揮している場合であって、現実には、親の死亡や失踪、虐待などにより、家庭機能が崩壊したり不全状態に陥る家庭も存在するわけであり、このような場合、子どもの多くは児童福祉施設に入所する。

ところで、最近「パーマネンシー」「パーマネンシー・ケア」「パーマネンシー・プランニング」など「パーマネンシー」に関連する様々な用語が使われているが、これらが明確な定義のもとに厳格に使い分けされているとは言い難い。もとより「パーマネンシー」という用語そのものの意味合いについても論者により微妙な食い違いが見られる。そこで、筆者の私見として用語を整理しておきたい。「パーマネンシー」とは、子どもの健やかな育ちのためには「特定の大人との濃密で安定した永続的な情緒的関係」が不可欠なことから、これを保障していくべきであるという理念である。永続性・安定性のみならず「濃密な情緒的関係」という質的な意味合いが含まれることを強調しておきたい。「パーマネンシー・ケア」とは、パーマネンシーの理念を具体化するための養育環境並びにそこで提供される具体的なサービスの総体であり、「パーマネンシー・プランニング」とは、子どもにそのような養育環境を保障するために、子どもの生涯を見通した具体的な支援計画である。

このように用語を整理すれば、「家庭」が子どもにとって最も理想的なパーマネンシー・ケアの場であり、家庭養育が困難な子どもには、パーマネンシーの保障という理念に立脚して、パーマネ

ンシー・プランニングのもとにパーマネンシー・ケアが提供されるということになる。

施設には家庭復帰が見込める子ども、見込めない子どもなど様々な事情の子どもが入所している。家庭復帰が見込める子どもの場合は、パーマネンシー・プランニングのもとに家庭復帰に向けた援助が行われる。そして、これらの子どもたちにとって、施設は一時的な養護の場として、パーマネンシー・ケアの重要な一翼を担っているといえる。

問題は、家庭復帰が見込めない子どもの場合である。これらの子どもたちの多くが、施設以外にパーマネンシー・ケアの場を保障されていない、つまり施設そのものがパーマネンシー・ケアの場となっているのが現実である。本稿では、これら施設以外に育ちの場を持たない子どもたちについて、パーマネンシーの観点から現行のサービスの問題点や課題、方向性について考察する。

これらの子どもたちへのパーマネンシー・ケアの場として、施設は決定的な弱点を抱えている。大半の児童養護施設は大舎制であり、職員も3交替勤務が多い(注1)。このような環境は、「特定の大人との濃密で安定した情緒的関係」を保障するには限界があると言わざるを得ない。また、乳児は乳児院、乳児以外の子どもは児童養護施設といった年齢区分に応じた施設体系は、子どもの養育環境の安定性、永続性という点で大きな問題を抱えている。この意味において、平成16年の児童福祉法の改正により、特に必要がある場合、乳児院は学齢前の幼児を受け入れることが可能とされ、また児童養護施設についても乳児を受け入れることが可能とされたことは大いなる前進ではある。しかし、乳児院については学齢期に達すると退所を余儀なくされるし、児童養護施設についても乳児が安全に生活できる環境が用意されているとは言い難い。

さらに、児童福祉法の改正により、退所児童のアフターケアが施設本来の業務として位置づけ



られ、家庭支援専門相談員（ファミリー・ソーシャルワーカー）が配置されたが、被虐待児等の入所が急増する中で、問題行動等への対応に追われ退所児童のアフターケアにまで手が回らず、「永続的な関わり」を保障するには程遠いというのが実情である。

## 2. 生活単位の小規模化とパーマネンシー

平成 15 年に出された社会保障審議会児童部会報告書は、子どもには暖かな家庭的雰囲気の中での養護が極めて重要であるとの考えから、施設における生活単位の小規模化の方向性を打ち出した。これは、特定の大人との濃密な情緒的関係の保障というパーマネンシーの観点からは重要なものであり、大いに評価すべきであろう。里親の数が極めて少ないわが国の現状では、施設における生活単位の小規模化、具体的にはグループホーム（地域小規模児童養護施設）の整備促進を図るというのは妥当な方向性であると考えられる。

しかし、現実のグループホームは、職員の負担が大きいためから本体施設との間で頻繁に人事異動が行われている（注 2）。このことは、「永続的な関係」の保障という観点からは極めて重大な問題である。職員との関係性が濃密であるだけに、当該職員が人事異動で離れていくことが、子どもにとっていかにショックで悲しい出来事であるかは想像に難くない。このような出来事は子どもにとって大きなトラウマとなるであろう。

従って、グループホームに従事する職員が長期にわたり安定的に勤務できるよう物理的・精神的なバックアップ体制を抜本的に強化すべきである。さらに、里親型グループホームについても、現在のところ一部の自治体で運営されているに過ぎないが、制度化について早急に検討すべきであろう。

## 3. 「家族再統合」とパーマネンシー

平成 16 年に行われた児童虐待防止法の改正では、「虐待を行った保護者に対する親子再統合の促進への配慮」が国や自治体の責務として新たに盛り込まれた。また、児童福祉法の改正においても、家族再統合に向けた援助をバックアップする制度が一定用意された。すなわち、28 条承認審判において家庭裁判所が児童相談所に対し保護者への指導を勧告できる制度が導入されるととも

に、28 条承認に基づく施設入所等の措置について更新制度が導入され、児童相談所による保護者等への指導状況や保護者の受講状況等を勘案して家庭裁判所が入所期間の更新の適否を審査する仕組みが用意された。

このように、家族再統合に向けた援助が強く要請され、現に先進的な児童相談所等において家族再統合に向けた具体的な取組みも始められている（注 3）。虐待環境が改善され、子どもが 1 日も早く安心して家族の元に帰れることが虐待事例への援助の究極の目標であるが、従前は親子分離に力が注がれ、家族再統合に向けた援助が殆ど行われて来なかった。その結果、将来的な展望がない中でいつまでも施設生活を余儀なくされてきた子どもたちの現実を考慮すれば、一連の制度改正により家族再統合に向けた援助の枠組みが用意されたことは極めて重要である。

しかし、現実には、いかなる努力をもってしても親が虐待の事実を認めようとせず、改善努力を払おうとしなかったり、援助を強く拒否し続け、その結果、事態に全く改善の兆しが見られないなど、家族再統合が不可能と判断せざるを得ない事例も存在する。このようなケースでは、施設生活が相当長期に及ぶわけであるが、先に述べたとおり、現状の施設はパーマネンシーの保障という点で種々の限界を有しており、抜本的な対策を急ぐ必要がある。

## 4. 提言

### (1) 個別ケアが行える体制整備を

たとえ家庭引取りに至らなくとも、子どもと家族が互いに家族員としてのアイデンティティが形成されている年長児の場合は、面会や通信などの手段により家族関係の維持に努めればよいが、家庭復帰が見込めず家族員間のアイデンティティが形成されていない年長児の場合は、現実問題として養子縁組や里親委託が困難な場合が多いことから、施設の特定の職員との永続的な情緒的関係を保障する必要がある。そのためには、グループホームの一層の整備促進及び人的体制の強化等を含め、子どもとの個別的关系性を確保できるための体制整備を図ることが不可欠である。

### (2) 養子縁組の見直しを

パーマネンシーにおける施設が有する限界は、愛着形成の時期にある年少児にとっては決定的

である。したがって、家庭復帰が見込めない年少児の場合は、代理親すなわち養子縁組を積極的に検討すべきである。

社会的養護サービスを必要とする子どもにとって、濃密で永続的な情緒的関係を保障する養子縁組は究極のパーマネンシー・ケアの場である。にもかかわらず、従来、養子を希望する里親は養育里親より一段低く見られて来た傾向は否めない。これは、実親に代わって一定期間の養育を希望する養育里親の動機の純粋性に対し、「わが子にしたい」という養子縁組希望者自身の利己性が強調されてきたことに起因していると考えられる。しかし、子どもに恵まれない夫婦が「他人の子どもでもわが子として育てたい」という動機そのものは利己的であるとして排除されるべきものであろうか。児童相談所職員をはじめ関係者の意識変革が求められる。

また、養子縁組に児童相談所が消極的であった大きな要因として、実親との関係性を実質的に断絶させるというその影響の絶大さにあると考えられる。児童相談所がこれを決断するには、これが真に止むを得ない措置であるとの確証が必要となるが、そのためには、家族関係やこれが子どもに及ぼしてきた影響、家族の虐待認知や援助受講動機の状況、問題の改善の可能性などに関する確かなアセスメントと援助実績、とりわけ児童相談所がどのような援助計画を策定し、これを踏まえて児童相談所がどのように親に働きかけてきたか、そしてこれに対して親の態度はどうであったかといった判断材料が必要となるが、従来このような取り組みは殆ど行われて来なかったため、児童相談所としては養子縁組を決断することに二の足を踏んできたといえる。

しかし、未だ愛着形成も十分出来ていない幼い子どもにとって、この先家庭復帰の見込みもない中で、社会的自立に至るまで家庭生活を享受し得ないことのダメージの大きさは測り知れない。何度も期間更新を繰り返さざるを得ないケースでは、親権喪失宣告を請求し、後見人の同意により養子縁組に持っていく方向性を検討すべきであろう。幸いにして、今回の制度改正により 28 条更新ケースについて司法機関の審査制度が導入されたことにより、上に述べた判断材料を用意することが児童相談所に求められることとなった。このことにより、養子縁組の促進に弾みがつくことを期待したい。

### (3) 法制度の整備を

児童相談所が養子縁組に消極的にならざるを得ない要因の 1 つとして、子どもの取り戻しに執着する虐待親と養親とのトラブルの発生への懸念がある。このような事態を避けるには、配偶者間暴力防止法の例に倣い、虐待親の子どもへの接近禁止規定を創設することも検討する必要がある。

また、先進諸国の例に倣い、親権の一時停止を担保とした家庭裁判所による保護者へのケア受講命令制度を創設するとともに、保護者の改善努力が見られない場合には親権を喪失させ、養子縁組にもって行けるような仕組みについても検討する必要があるだろう。

### (4) 児童相談所を養子縁組のフォローアップ・センターに

このように、家庭復帰の見込みのない子どもにとって養子縁組は最も望ましい制度であると考えられるが、養育里親に比してより私的で永続的な関係であるだけにリスクが高いことも事実である。この意味において養子縁組は両刃の剣でもある。

したがって、児童相談所等によるバックアップ体制がとりわけ重要となる。委託中は無論のこと、養子縁組成立後も問題がこじれる前の早期の段階で気軽に何でも相談できる関係を構築しておく必要がある。

また、子どもが自身の出自や自己情報を知る権利を保障できるシステムを整備することも重要な課題である。児童相談所を養子縁組のフォローアップ・センターとして位置づけ、児童記録を永年保存しておくとともに、出自を知った場合の心理的なフォローアップやソーシャルワークが行える体制を整える必要があると考えられる。

注 1 才村純他「児童福祉施設等における被虐待児童等の実態に関する調査研究」(主任研究者：才村純)『平成 14 年度厚生労働科学研究(子ども家庭総合研究)報告書』、2002

注 2 武藤素明「東京都養護児童グループホーム制度の現状と課題」『第 5 回日本子ども家庭福祉学会報告要旨集』、2004

注 3 才村純他「児童相談所における児童の安全確認・安全確保の実態把握及び児童福祉法第 28 条に係る新たな制度運用の実態把握に関する調査研究」(主任研究者：才村純)『平成 17 年度児童関連サービス調査研究等事業報

告書』、2006年2月28日

【参考文献】

- ・才村純「子ども虐待ソーシャルワーク論：制度と実践への考察」、有斐閣、2005
- ・庄司順一「フォスターケア：里親制度と里親養育」、明石書店、2003
- ・児童福祉施設による里親支援のあり方に関する調査研究委員会『児童福祉施設による里親支援のあり方に関する調査研究事業報告書』、社会福祉法人全国社会福祉協議会、2004
- ・庄司順一他「里親への支援のあり方に関する研究」（主任研究者：庄司順一）『日本子ども家庭総合研究所紀要』第35集、日本子ども家庭総合研究所、1999

# 児童福祉施設の小規模化に関する先行研究

日本子ども家庭総合研究所 澁谷 昌史

## 1. はじめに——社会的養護体系の転換

児童福祉施設のあり方については、1991（平成3）年の弓掛論文「養護施設の将来展望」<sup>(18)</sup>以降、断続的に議論がなされるようになっており、施設体系そのものの再編も視野に入れた研究<sup>(6)</sup>が必要となっている。とくに近年は、施設種別間問題も然ることながら、社会的養護体系における家庭的養護の比率の低さが問題のひとつとされるようになってきていることが注目される。児童虐待の防止

等に関する法律見直しのために立ち上げられた、全国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」による報告書<sup>(15)</sup>において、各児童福祉施設がセンター機能を持ち、地域にグループホームを展開し、あわせて地域の子育て家庭（里親を含む）を支援していく構想（図1）が打ち出されたことは、それを象徴することであったといつてよい。

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 =

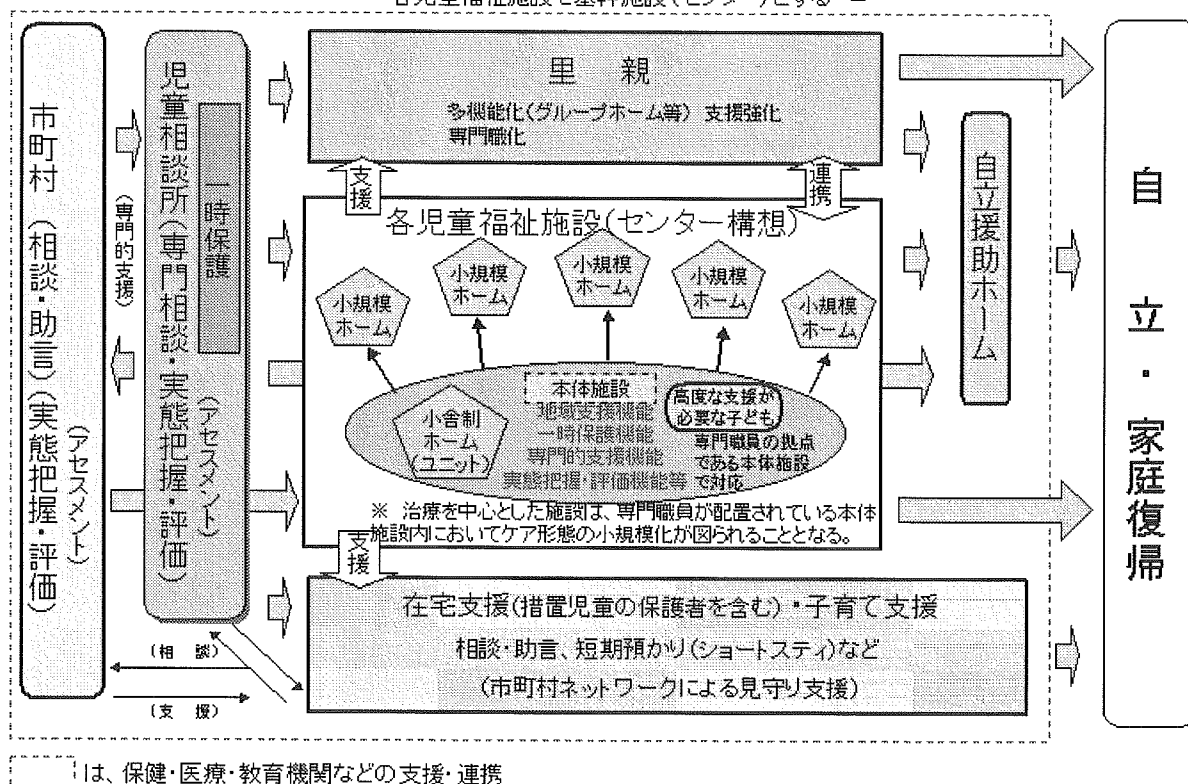


図1 これからの社会的養護のあり方

出所) 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、2003年10月。

こうした方向性は、被虐待経験を有する子どもたちを入所させる児童養護施設の多くが大舎制を採用しており、しかもそれが子どもたちの最善の利益に適うものではないという認識に基づいている。全国児童養護施設協議会が実施した調査<sup>(12)</sup>を参照すると、2005（平成 17）年 4 月 1 日現在、児童養護施設のうち、393 施設（70.6%）が大舎制、中舎制が 94 施設（16.9%）、小舎制が 120 施設（21.5%）となっている（複数回答）（図 2）。入所定員について 51 人以上が 281 施設（50.4%）あることを勘案すれば（図 3）、我が国には少なからずの大規模大舎があると見てよい。後述するように、本体施設の生活単位の小規模化も進んでおらず、これが個別的なケアの必要な子どもにとって最適な生活環境確保を難しいものにしていくと考えられる。専門委員会の報告書は、こうした現状を転換する必要性を謳ったものであった。

## 2. 先行研究から見る現状と課題

以下、（1）本体施設における生活単位の小規模化、（2）グループホーム設置の促進の 2 つにわけ、社会的養護を担う児童福祉施設の小規模化に関する現状と課題について、とくに統計調査法によりなされた先行研究に注目しながら概観しておく。

### （1）本体施設における生活単位の小規模化

#### ① 概況

全国児童養護施設協議会では、2003（平成 15）年に「子どもを未来とするために一児童養護施設の近未来―」<sup>(14)</sup>を公表し、その中で、被虐待経験

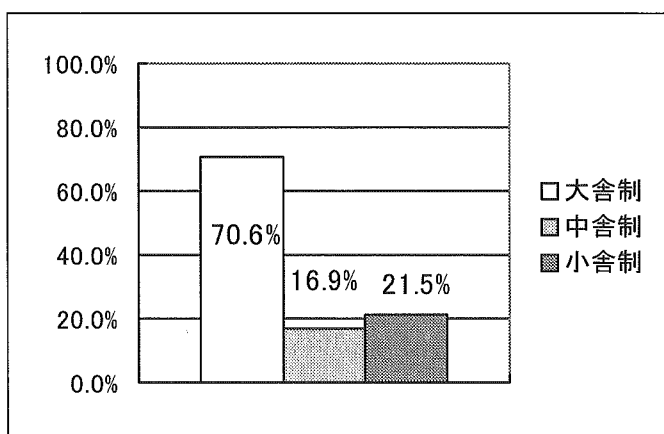


図 2 児童養護施設の施設形態 (N=557; 複数回答) 出所) 全国児童養護施設協議会調査「全国児童養護施設基礎調査」(平成 17 年 4 月 1 日現在)

を有する子どもたちへの対応のためには小規模なケア単位が必要であると述べ、積極的なロビー活動を展開してきた<sup>(13)</sup>。

先述した専門委員会の報告書も受け、厚生労働省では、2004（平成 16）年度より、「児童養護施設の小規模グループケアの推進」に対して予算措置を講ずるようになった。これは、児童養護施設において、虐待などにより心に深い傷を持つ子どもうち、ほかの子どもへの影響が懸念される等手厚いケアを要する児童に対して、小規模なグループによるケアを行う体制を整備し、これに対応した職員を配置するための事業として着手されたものである。

これにより、大舎制であっても生活単位を小さくすることは可能となった。しかし、実態的には、小規模グループケアはすべての施設で実施されているわけではなく、2004（平成 16）年に全国児童養護施設協議会が実施した「小規模グループケア実施状況アンケート」の結果<sup>(13)</sup>では、「『小規模グループケア』（全児童養護施設 1 グループ）予算について、『都道府県・指定都市との協議を経て予算の確保済』または『確保の見込（県と厚生労働省が協議中）』と回答しているのは 132 施設、『今後都道府県・指定都市と協議する予定』の 68 施設を含めても 200 施設であり全施設の半数にも満たない実施数にとどまってい」という。これについて、全国児童養護施設協議会は、「昨今の経済情勢等の影響により都道府県・指定都市における予算措置に格差」があるためであり、加えて、次のように施設側の積極的な取り組み不足があるものと捉えている；「『施設側の判断で今年度の予算協議を見送った』と回答した施設数が 171 施設となっており、平成 17 年度以降の児童

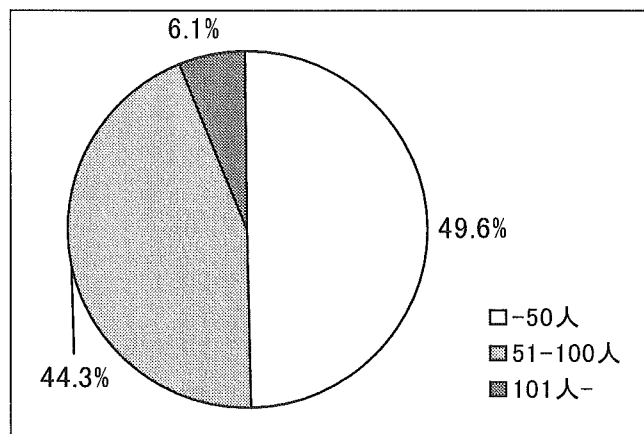


図 3 児童養護施設の入所定員 (N=557) 出所) 全国児童養護施設協議会調査「全国児童養護施設基礎調査」(平成 17 年 4 月 1 日現在)

養護施設関係予算の確保について、相当な影響が懸念されることから、全国児童養護施設協議会では、本事業の実施指針におけるケア単位（グループの人数）や設備上の工夫等についての平成 20 年度までの猶予を活用し、あらためて 16 年度中の取組みをすすめるよう、各都道府県・指定都市協議員を通じた働きかけ等をすすめる予定」。

こうした働きかけもあってか、当協議会が平成 17 年 4 月 1 日現在の状況を調査<sup>(12)</sup>したときには、小規模グループケアを「採用している」と回答した施設が 258 (46.0%) に上っている (図 4)。また、厚生労働省家庭福祉課が平成 18 年 2 月 1 日現在で実施した調査<sup>(6)</sup>によれば、児童養護施設において「設置済」が 261 ヲ所となっている(ちなみに、乳児院の「設置済」が 18 ヲ所、児童自立支援施設及び情緒障害児短期治療施設でもあわせて 7 ヲ所が「設置済」となっている)。しかし、依然として半数以上が未実施であることから、各都道府県・政令市において小規模グループケアのために実際に必要となる予算を確保することと、実際にどのように改築、または運営すればよいのかについてのノウハウの周知といった課題があるといつてよさそうである。

また、小規模グループケアをすでに実施した施設の報告を見ると、個別的ケアや食育の充実、ひいては子どもたちの情緒面での安定などのメリットに加えて、その実践上の課題の存在に注目することができる<sup>(16)</sup>。最も共通して出てくるものが職員の負担の問題であり、特定の職員に負担がかからないよう、被虐待児対応職員や心理療法対応職員などがケアにあたるほか、本体施設の児童指導員・保育士が支援を行う、直接援助を展開している職員全員が会議に参加できるようにサポー

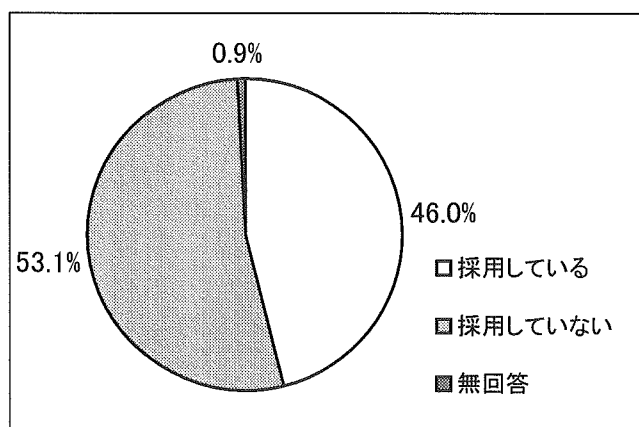


図 4 小規模グループケアの導入状況 (N=557) 出所) 全国児童養護施設協議会調査「全国児童養護施設基礎調査」(平成 17 年 4 月 1 日現在)。

トする、グループの日誌を施設長と主任が目を通すようにして課題を共有するなど、本体施設からのバックアップをどのように確保するかが大きな課題となっていることがわかる。施設によっては、より家庭的な環境を確保するため、夫婦制でのホーム運営が可能となるよう、職員夫婦を巻き込んでホーム開設にこぎつける場合もある。この場合、ますます人員確保が大きな課題となることはいうまでもない。

### ② 小規模化による職員の困難感 (2006 年)

経験的には、小規模化は、職員の負担感を増大させるものとして理解されることが多い。しかし、その一方で、一時保護施設を対象とした調査にはなるが、ある一定規模以上の施設においては、職員の困難感が明らかに高まることを示した調査<sup>(3)</sup>もある。それは、一時保護施設に勤務する職員を対象に、困難を感じた場面の報告を求めたものであるが、その解析において、施設規模と問題となる事例内容のクロス集計を実施している。その結果、「対職員暴力」「器物破損」については、施設規模が大きくなるほど増加する傾向にあり、「興奮・パニック」については、中規模で少なくなる傾向にあることが明らかとなった。また、職員一人当たりの子どもの人数と問題行動とのクロス集計結果では、「職員への反抗」については、職員一人当たりの子どもの数が 3 名及び 5 名の水準でわけたとき、また、「器物破損」については、子ども数が 5 名の水準でわけたとき、担当子どもの少ない方が、該当事例が有意に少なくなる傾向が出されている。これらの結果は、建物の規模そのものを小さくして、個別的ケアのできる環境を整えることが、結果的に援助における困難性を低減させることを示しており、同様の研究を児童養護施設においても実施する必要性を示唆している。

### ③ ユニット化による子どもへの影響 (2006 年)

小規模化の推進は、その担い手である職員の観点から語られることが、現在は多くなっている。しかし、追究されなければならないのは、「果たして子どもにとってはどうか」ということである。この点について、青木が実証的調査研究<sup>(1)</sup>を行っている。

青木は、児童養護施設 8 施設、一般住宅に居住する中学校及び高等学校 1 校ずつの各学年 2 クラスを対象として留置法による質問紙調査 (先行研究を踏まえ、環境ストレスについては 4 カテゴリー

リー・20項目(4件法)、生活ストレスの尺度についても20項目を設定)を実施し、施設と一般住宅との比較から、施設における環境ストレスの特徴を抽出し、さらに施設形態別に子どものストレス分析を行っている。ここでは、とくに後者の施設形態別のストレス調査結果を参照する。

結果は、クラスタ分析により、第7レベル・10類型まで細分化されたが、第1レベルでの2類型について、「従来型施設」(クラスタA)と「ユニット的な施設」(クラスタB)としたときに解釈が容易であったことから、2類型を採用している。そして、クラスタ分析の結果と、環境ストレスと生活ストレス及び健康における平均得点と標準偏差の関係を考察し、クラスタAは、各質問項目及び(因子分析により得られた)下位尺度とも、クラスタBよりも環境ストレスにかかわって平均値が高いこと、一方、環境ストレスと生活ストレス・健康との相関については、クラスタBの方がクラスタAよりも高いことを明らかにしている。こうした一連の分析から、クラスタAでは、環境ストレスが大きく、それが精神的な健康に影響を与えることが懸念されるが、しかし選択肢が多いために子どもがストレスに対応することが可能となり、クラスタBでは、環境ストレスが精神的な健康に与える影響は相対的に低いものの、ストレスに対して対応困難な場面が多いのではないかと推察している。すなわち、クラスタA(従来型の施設)については、物理的な環境を改善すれば状況が好転する可能性が高く、クラスタB(ユニット的な施設)については、人的環境と結びついてストレスが高まるものといえる。小規模な調査ではあるものの、施設形態に一長一短があることを実証的に示しており、小規模化を推進していく場合に、ユニットケアのデメリットに配慮すべきことを促す調査研究となっている。

#### ④ 居住環境の観点から見た施設の課題

大規模大舎が果たして子どもの最善の利益を保障するに適したものなのか、近年、居住環境という観点からなされた研究が散見されるようになっている。

##### a. 「老朽化する児童養護施設」(2004年)

居住環境にかかわる大きな問題のひとつが、建物の老朽化である。下泉は、2004(平成16)年に全国の児童養護施設532を対象に調査を行い、「老朽化する児童養護施設」と題する論文<sup>(7)</sup>をまとめている。調査票が回収された343施設のうち、

「大舎制」のみの施設が177施設(51%)を占めている。「中舎制」が39施設(11%)、小舎制が34施設(10%)と続き、その次によろやく、グループホームを同時に運営している「大舎制+グループホーム」が32施設(9%)となっている。こうした特性もあって、全員が1カ所の食堂で同時に食事をする施設が、168施設と多くなっている。

一部屋あたりの子どもの数については、子どもの年齢が上がるほど「2人以下」や「1人以下」が多くなるが、それでも中学生で「2人以下」「1人以下」の合計が115施設(35%)にとどまっていたり、高校生全員が個室の施設が63施設(19%)しかなかったりするなど、一般家庭とは開きがあると思われる部屋割りの状況が明らかにされている。また、全体的な居室スペースについて、69施設(21%)が最低基準を満たしていないということである。そのため、「児童のプライバシーの確保、1人になれるスペースについて、現在困っていること」では、「1人で自由に過ごせるスペースがなく、高学年児ではイラつく場面も多い」「児童の私物紛失が多い」「学習室や個室、面談室など個別に使えるスペースが少なすぎる」「居室の数に限りがあり、2人部屋にならざるを得ず、児童の組み合わせに苦慮する」「昭和51年の補助基準で立てられているので個室を作れない」といった現状が回答されている。

また、論文タイトルにもなっている老朽化の現状については、施設の中の居住用建物で最も古い建物を訊ねたところ、「1970年代」という回答が最も多く99施設(35%)、「1960年代」も75施設(27%)あった。一方、施設の中の居住用建物で最も新しい建物を訊ねた結果では、「1960年代」が10施設(4%)、「1970年代」が43施設(16%)あり、1970年代以前に建てられた居住用建物が最も新しいものだという施設が20%を占めることがわかる。参考に、全国児童養護施設協議会が平成17年4月に調査した結果<sup>(12)</sup>を見ると、平成12年度以降に大規模修繕ないし全面改築の実績がある施設が188施設、平成22年度までにその予定がある施設が140施設となっており、平成12年度から平成22年度までの10年間で、半数以上の施設がその建物に大きく手を加えることとなっている。

しかし、それは決して容易な課題ではなく、下泉の調査結果に再び戻ってみると、新築、改築する際に問題となる点については、「自己資金がない」が最も多く201施設(59%)、続いて「国な

どの公的な補助金を得るのが難しい」161施設(47%)、「寄付を求めるのが困難」129施設(38%)となっており、経費にかかる問題が多く回答されている。そのため、「行政等に対する意見」を自由記述で求めた結果を見ても、補助金にかかわる意見が多く連ねられている。

#### b. 「児童養護施設等の居住環境の望ましいあり方に関する調査研究事業」(2004年)

下泉調査と同じ2004(平成16)年、大阪府下の児童福祉施設のみを対象にしたものであるが、「児童養護施設等の居住環境の望ましいあり方に関する調査研究事業」<sup>8)</sup>が実施されている。これは、政策的に打ち出されている児童福祉施設の方向性について、「ソフト面のみではなく、ハード面(居住環境)との相乗効果によって実現される」という認識をした上で実施されたものである。具体的には、国内外の施設の視察や質問紙調査等によって現状と課題の把握を行い、さらには「モデルプラン」の提示まで踏み込んでいる。

質問紙調査は、大阪府社会福祉協議会児童施設部会会員施設69施設(児童養護施設34、乳児院等35)を対象として実施されたもので、44施設(児童養護施設31、乳児院等13)から回答を得ている。主たる結果としては、まず施設の概要について、1949年までに設立されている施設が58.1%を占め、半数以上が戦前から事業を展開してきている、歴史ある施設であることがわかる。最も多い施設形態は「大舎」であり、71.0%を占めている。「小舎」は6.5%であった。

居室の設備について、「大切なものを管理する場所」「好きなポスターや写真を貼る場所」「学習道具を片づける専用場所」「専用の衣類の収納場所」の4項目に関し、「ある」「ない」(「ある」場合には、「十分」「不十分」で回答を求める下位設問あり)で回答を求め、年齢別で集計している。その結果、「大切なものを管理する場所」は、ほとんどの学齢において「不十分である」が最も多く、唯一、高校生についてのみ、「十分ある」という回答が最も多くなっている(ただし、45.2%と半数に満たない)。また、「好きなポスターや写真を貼る場所」については小学校高学年以上で、「学習道具を片づける専用場所」については小学校低学年以上で、「専用の衣類の収納場所」についてはいずれの年齢区分においても、「十分ある」がそれ以外の回答を上回っている。ただし、この項目(「専用の衣類の収納場所」)についても、「十分ある」の回答割合は、最も高い高校生であって

も60%を超えることがなかった。

加えて、相部屋の場合、各自のプライバシーは保たれているかについて、「保たれているとした施設は6.5%しかなく、保たれていないと答えた施設が71.0%であった」「各部屋で(空調の)調節ができる施設は77.4%で、できないと答えた施設は16.1%であった」と報告されており、概して個人が自由に使えるスペースのあるところは少なく、施設職員の目から見ても決して十分に確保されるものとなっていないという結果が明らかである。

ただし、各施設においては、さまざまな工夫を行っており、「居住環境をよくするための課題について」では、問題点と並んでさまざまな改善方向が記されており、最後のモデルプラン作成上、有用なデータとなっている。

このような質問紙調査結果等から、モデルプランにおいては、「玄関」「居室」「リビング」「食堂」「台所」「洗面所」「洗濯室」「浴室」「トイレ」「学習室」「廊下」「屋外玄関」「空調設備」の13項目について、「現状と問題点」「新しい施設での工夫」「改修例」、そして「計画のポイント」にわけ、整理を行っている。総括してみると、13項目のいずれにおいても、広さ、明るさ、清潔感、安全性、物理的/心理的な暖かさといったものについての配慮が必要であると考えられていることが見て取れる。ただし、職員配置の改善ないまま小規模化を図ること、あるいは年齢や子どもの特性を考慮せずに一律に一部屋の人数の上限を設けることに対しては、実践現場の中から疑義が出ていることも付記されており、援助の流れや構造のようなものを総合的に勘案して小規模化を進める必要のあることがうかがえる。

#### c. 建築家による実践報告(2006年)

新たな児童養護施設の建築モデルに関しては、数多くの写真や図面及び実際に建築に携わった建築家等のコメントが付されながら、2006年に単行本として発刊されている<sup>4)</sup>。この著作の中で、玉川は、従来の児童養護施設は中廊下を中心に部屋や浴室等を並べるタイプのもので多く、家の中心が「暗い廊下」になってしまっており、家庭的に憩える空間が欠落してしまっていると指摘している。そして、小規模化をするにあたっては、そうした中廊下型をそのままダウンサイジングするのではなく、『「家庭的な環境」と『地域生活』が強調された養育の個別化・小規模化・地域化がポイント』であると述べている。しかも、



家族の絆の崩壊が囁かれる昨今、単に一般住宅をモデルに施設を再建築するというのではなく、児童養護施設だからこそ蓄積してきた「関係性のノウハウ」を織り込んだ、新たな建築様式が可能であるとまで主張している。玉川の主張は、「ダウンサイジングの目的は、ひとつの住まいの単位、生活の単位を少し小さくして、関係性が見えやすいスケールにすることにある」ということばに表現されているように、住居というもののあり方を、その中で人間関係のあり様と切り離して理解してはならないということにあるといっただろう。

本書は、先ほどの大阪でのモデルプランでも示されていた「広さ、明るさ、清潔感、安全性、物理的／心理的な暖かさ」が、具体的な子どもたちや職員の動きや流れといったものを視野に入れながら具体化されていく様相を伝える性質を備えており、今後、居住環境の観点から小規模化を考察する際に有用な資料となると思われる。

## (2) グループホーム設置の促進

### ① 概況

グループホームに関しては、東京都のように独自事業として展開してきた自治体もあるが、国制度としての歴史はきわめて浅い。厚生労働行政の一環として展開されてきたグループホームには、地域小規模児童養護施設、自活訓練事業を行うホーム、自立援助ホームがあるが、このうち最も古くに制度化されたものは自立援助ホームで、1988（昭和63）年から国の補助事業に位置づけられている（その後、児童自立生活援助事業として法制化）。制度的には入所定員おおむね5-20名とされているが（「児童自立生活援助事業実施要綱」、実態的には5-6名の子どもたちが入所しているところが多く、グループホームの形態を保っている。

自活訓練事業を行うホームは、1992（平成4）年から通知事業（「児童養護施設分園型自活訓練事業」）として行われている。その趣旨は、「施設入所児童が施設を退所する前に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」（厚生省児童家庭局育成課長通知「児童養護施設分園型自活訓練事業の実施について」）。

地域小規模児童養護施設は2000（平成12）年からの事業である。これは、「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、主としてこれらの児童を対

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、入所児童の社会的自立が促進されるよう」（厚生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」）定められたものであり、先のふたつの事業とは異なり、年長児のみを対象とするものではない。

いずれも制度化そのものが近年のことであり、まだ量的な確保は充分になされていない。2005（平成17）年4月1日現在で全国児童養護施設協議会が実施した調査結果<sup>(12)</sup>によれば、実施事業について、「地域小規模児童養護施設」が73施設（13.1%）、「グループホーム」が70施設（12.6%）、分園型自活訓練事業が36施設（6.5%）、「国庫補助による児童自立生活援助事業」が6施設（1.1%）、「国庫補助以外による自立援助ホーム」が2施設（0.4%）という回答状況となっている（ただし、自立援助ホームに関しては、NPO等が運営するものは、ここには反映されていない）。一施設で複数のホームを運営している場合も含まれていること、急速に設置数が伸びていく時期にあることも勘案しなければならないが（厚生労働省家庭福祉課の調査<sup>(5)</sup>によれば、平成18年2月1日現在で、地域小規模児童養護施設は「設置済」が87ホーム、平成18年度においては116ホームが「設置予定」となっている）、推進される方向性は確認できるものの、それでも母数の557とは数的に大きな開きがあることが明らかである。

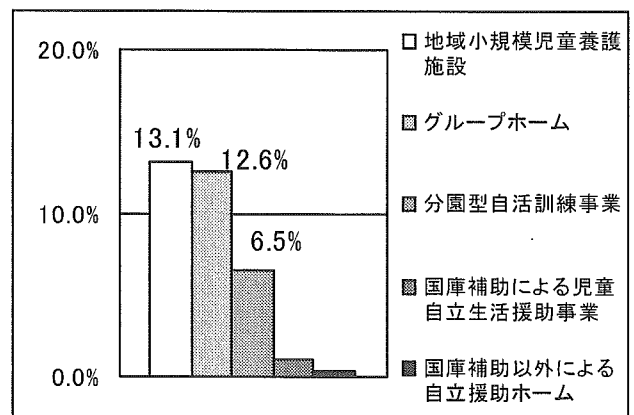


図5 グループホームの運営状況

(N=557; 複数回答)

出所) 全国児童養護施設協議会調査「全国児童養護施設基礎調査」(平成17年4月1日現在)。

## ② 地域小規模児童養護施設の制度化まで

しかし、小規模化そのものの重要性がこれまでまったく認識されていなかったわけではなく、社団法人家庭養護促進協会では、法人が家を購入、改築し、養育者としてふさわしい夫婦とその家族に入居してもらう形でグループホームを運営してきたし、小舎制を運営する児童養護施設長有志が中心となって、小舎制養育研究会が1979（昭和54）年から継続的に研究会を開催している。

### a. 「社会的養護の今後のあり方に関する研究」（1986年）

大規模な統計調査としては、1986（昭和56）年に、大谷らが、グループホームに関する研究<sup>②</sup>を実施していることが注目される。これは、海外5カ国でのグループホームにかかる取り組みに関する調査報告に加え、国内にある分園型24ホームと里親型20ホームを対象に、総合的な調査を実施した報告書である（グループホームでの生活実態調査、職員調査、運営面での調査、地域社会との関係にかかる調査から構成）。

生活実態に関する調査で、とくにユニークな点は、養育効果を含めた調査を行っていることであろう。

生活時間についての項目では、里親型グループホームでは48.6%が「規則正しくなった」、分園型の31.5%が「自分で考え、自由に行動できるようになった」と回答している。また、いずれの型でも、日常生活の規則について、「細かいきまりがなくなってよかった」「自分たちで必要なことを決め、守れるようになった」という肯定的回答の合計が過半数を超えている。また、手伝いに関しては、とくに分園型において、その積極的参加が勧められており、しかもそれは押し付けというより、「受動的になりがちな本園での生活を反省し、ごく当り前の生活技術や感覚を得るために」なされているものと報告されている。自主性という観点で、グループホームに大きな効果のあることがうかがえる。

子どもたち同士の関係については、分園型では「少人数で、落ち着いて良い」が最も多く40.7%、次に多いのが「大勢で楽しく、にぎやかな方が良い」が22.2%、三番目に多いのが「少人数で、きょうだいのように良い」で18.5%となっており、里親型では「少人数で、きょうだいのように良い」が最も多く35.7%、「少人数で、落ち着いて良い」が24.3%、そして「大勢で楽しく、にぎやかな方がよい」は10.0%となっている。少人数であるこ

とを肯定的に受け止めている回答が多いが、一方で本体施設からの移動を体験している子どもたちなのか、大勢であることに価値をおいている回答も見られる。

また、子どもたち自身の評価については、「グループホームでの生活は楽しいですか」との設問に対し、分園型では64.8%、里親型では75.2%が「とても楽しい」「まあ楽しい」と回答しており、満足度は高い。また、グループホームで生活するようになって自分の考え方や行動に変化があったかを訊ねる設問では、分園型、里親型とも「自分で考えてやるようになった」が最も多く、それぞれ31.5%、37.7%であった。ちなみに、分園型では、「わからない」が次に多く27.8%、「特に変わらない」が20.4%、「自分のことだけでなく助け合うようになった」が13.0%となっており、里親型では、「自分のことだけでなく助け合うようになった」が29.0%、「特に変わらない」が15.9%となっている。グループホームでの生活期間にも拠るだろうが、自主性というところで子どもたち自身も評価していることがわかる。

一方、養育者側から見たときの養育効果については、「グループホームの生活をとおして児童にとって良かったと感じられるものは何か」との設問に対して、50%以上が回答した項目をあげると、分園型では「生活認識・生活参加」が90.9%、「経済観念の習得」が72.7%、「社会性の向上」が63.6%、「生活技術の習得」「自主性の向上」が59.0%、「生活上の役割の習得」が54.5%となっており、里親型では「生活上の役割の習得」が71.4%、「経済観念の習得」が57.1%、「児童同士の関係」が52.4%となっており、効果あるいはその捉え方について、グループホームのタイプにより異なる傾向が見られる。このことについては、施設経験をベースにしてグループホームを運営しているか、それとも里親等の養育経験をベースにしているかによって、捉え方に差異の生じる可能性があることを考慮しなければならない。

以上のような結果を踏まえ、当該調査報告書では、グループホームにおける養護効果として、次の5項目をあげている；①安定した濃密な人間関係の創出、②主体的、自主的な生活、③通常的生活習慣、生活技術の習得、④社会性の発達、⑤家庭生活（夫婦、親子関係）の学習。

### b. 「児童養護施設における生活単位の小規模化・地域化に関する調査研究」（1999年）

高橋ら<sup>(17)</sup>は、子ども虐待が社会問題化し、いよ

いよ小規模化の必要性が認識されるようになった1999(平成11)年に、全国の児童養護施設555カ所の施設長を対象に質問紙調査を実施し、「児童養護施設における生活単位の小規模化・地域化に関する調査研究」をまとめ、後に公刊している。調査票は386施設から回収がなされているが、うち52施設が地域にグループホームを設置している施設であった(「自活訓練」を目的としたものが最も多く47%で、「長期養護」が目的のものは24%)。多くの施設が実施していないが、「制度があれば小規模化・地域化をやってみたいか」という設問に対しては、「制度があればやってみたい」との回答が72%を占め、「やってみたくない」が12%、「無回答」が15%であった。「やってみたくない」「無回答」の理由としては、大半が職員配置、措置費の問題をあげており、また、「制度があればやってみたい」との回答をした施設に対して具体的に必要となる制度を訊ねたところ、その約50%が職員の量・質、そして職種にかかわる問題をあげている。加えて、40%弱が建築費や賃貸費用、あるいは措置費や人件費といった資金にかかわる問題を指摘している。具体的には、経費の問題上、既存の民家等を活用することが多いが、避難設備や消防設備に経費がかさんだり、あるいは物理的に対応が困難な場合が出てきたりするということが考えられる<sup>(15)</sup>。いずれにしても、グループホームを含めて、小規模化にかかわっては、職員と資金の問題が最大の課題になることが明白である。

また、すでにこのときグループホームを展開していた施設の回答を見ると、職員体制は常勤で「1名」が41%、「2名」が29%となっており、夜間宿直等のための非常勤を採用している施設はわずか37%であった(ただし、「無回答」が38%あり、また「補助職員が入っていますか」の設問に「はい」と回答している施設が57%を占めている)。勤務時間は「本体施設と同じ」は34%で、「独自の勤務体制」ととるところが60%を占める。休暇は、「確実にとれている」は40%にとどまり、「とれない時もある」が44%、「とれない」が8%となっている。「本園に比べてやりがいがありますか」の設問には、63%が「ある」と答えているものの、グループホームにおいては、やはり職員の身体的な面での負担は決して軽くないものといっていよう。

### ③ 地域小規模児童養護施設制度化以降

グループホームの制度化が本格化したあとに

は、日本子ども家庭総合研究所において2カ年にわたってグループホーム研究<sup>(10)(11)</sup>がなされ、かなり詳細なデータが解析されている。

#### a. 「グループホームの現状と課題(1)」

(2002年)

1年目<sup>(10)</sup>には、全国59自治体に調査票を送付し、里親型グループホームについて、「おおむね4~6人の児童を養育することができるグループホームとして認定された里親家庭」と定義し、また、分園型グループホームについて、「児童養護施設本体施設を運営しており、そこの施設職員が勤務しており、なおかつ本体施設のある敷地外におおむね6人までの措置児童を養育することができる場所」と定義した上でグループホームのリストを返送してもらうことにより、全国で里親型が17ホーム、分園型が96ホーム、運営されていることを明らかにした(2002年4月1日を調査基準日としており、また回収自治体数は54)。その上で、それら113ホームそれぞれに対して調査票を送付し、グループホーム運営者1名に回答を求めている(回答したホーム数は里親型が16、分園型が56)。

まず、小規模化にかかわる研究で一貫して指摘されてきている運営者の負担感に関してだが、「グループホームを運営する中で過度の負担を感じることもあるか」との設問に対して、里親型では、「ある」が11ホーム(68.8%)、分園型では、同じく「ある」が36ホーム(64.3%)となっている。その負担内容として上位3つに該当するものを選択肢から順位付けして回答してもらった結果、里親型、分園型とも、「児童の性格行動上の問題」が最も多く、里親型では7ホーム(63.6%)が、分園型では18ホーム(50.0%)が第一位で回答、第二位、第三位で回答しているホームをあわせると、里親型では10ホーム、分園型では27ホームが該当する項目となっている。次に多かったのが、「十分な休息がとれない」で、分園型では、第一位から第三位までをあわせて、13ホームが回答をしている。なお、里親型では、第一位から第三位までをあわせて、「実子を含めた子どもたち同士のトラブル」が5ホーム、「里子とその保護者との関係」が4ホーム、「十分な休息がとれない」が3ホームとなっており、母数が少ないことに留意しなければならないものの、分園型とはやや異なる回答傾向が示されている。

次に、入所している子どもの精神・行動状況に関する調査結果を見ると(ホーム入所児童すべてについて回答を求めており、里親型17ホームか

ら回答された総児童数は29名、分園型96ホームから回答された総児童数は314名)、「特になし」が里親型、分園型とも最も多いが(それぞれ30名(40.0%)、125名(39.8%))、出現頻度が5%以上の項目を見ると、里親型では11項目が、分園型では9項目が該当している。とくに、「知的発達遅れ」については、双方のグループホームで10%以上の子どもが該当しており、里親型に関しては、さらに「多動・落ち着きのなさ」「違法行為、犯罪行為」「夜尿」が、分園型では「怒りっぽさと反抗」が10%以上となっている。しかも、当該報告書によれば、「複数の問題を持っていることが少なくないようである」と分析されている。

### b. 「グループホームの現状と課題(2)」(2003年)

2年目(Ⅲ)には、グループホームで生活する子どもたちの実態に焦点を当てた調査がなされている。里親型では17ホーム中10ホームから46名の子どもについて、分園型では96ホーム中69ホームから356名の子どもについての回答が寄せられた(ただし、分園型については、そこから入所対象となる子どもが制度上限定されている自活訓練事業実施指定施設からの回答を除いた48ホーム・261名(「地域小規模児童養護施設」が19ホーム・111名、「その他のグループホーム」が29ホーム・150名)について分析している。

ここでも、子どもの精神・行動状況について、10%以上が該当する項目を頻度の多い順に見てみると、里親型では、「夜尿」(21.9%)、「退行」(19.6%)、「過度のなれなれしさ」(17.4%)、「過食」(17.4%)、「多動」(15.2%)、「緘黙」(13.0%)、「他者への暴力」(13.0%)、「怒りっぽさ」(10.9%)、「違法・犯罪行為」(10.9%)、「チック」(10.9%)、「性への強い関心」(10.9%)、分園型では、「怒りっぽさ」(26.8%)、「夜尿」(24.9%)、「過度のなれなれしさ」(20.7%)、「他児にいじめられる」(13.4%)、「他者への暴力」(13.0%)、「著しい無気力・無表情」(11.9%)、「過食」(11.5%)、「緘黙」(10.7%)、「性への強い関心」(10.3%)、「多動」(10.0%)となっている。

また、グループホームにおける養育効果を測定すべく、本体施設では見られなかったがグループホームに来てから出現した児童の変化についても調査しており、頻度の多い順に見てみると、里親型では、「地域の子どもの望ましい交流」(54.5%)、「お手伝い等の助け合い行動の定着」(36.4%)、「自分の親・家族への好意的感情」

(36.4%)、「生活における自分なりの創意工夫」(27.3%)、「金銭感覚の体得」(27.3%)、「生活リズムの安定」(27.3%)などが指摘され、分園型では、「お手伝い等の助け合い行動の定着」(66.5%)、「生活リズムの安定」(64.6%)、「生活における自分なりの創意工夫」(60.2%)、「地域の子どもの望ましい交流」(54.0%)、「ホーム内の子ども同士のケンカ」(46.0%)、「自分の親・家族への好意的感情」(36.6%)、「金銭感覚の体得」(34.2%)となっている。

このほかのデータも踏まえ、庄司らは、グループホームでは、施設よりも密接な人間関係を特徴とし、その凝集性の高さゆえに、その時々の入所している子どもの状態に影響を受けやすいことを指摘している。そして、よりいっそう、本体施設や児童相談所からのバックアップを得て、グループホーム運営者の休息の保障や、子どもへのカウンセリング受診の機会保障をしていくことが大事であると考察している(表1)。

### 3. 小括

児童福祉施設の小規模化に関する実証的研究は決して多くはない。しかし、先行研究をレビューする中で、現状と課題について、次のような整理が可能であろう；

- ・ 1980年頃より生活単位の小規模化(グループホーム化、ユニットケア化)の必要性が明確に気づかれるようになったが、国制度として取り上げられるまで、遅々として展開されてこなかった歴史があり、個々の施設の老朽化も目立っている。
- ・ 国制度はできたものの、現実的な費用保障の問題、とくに人的保障に関して課題があり、小規模化を妨げる要因となっていると考えられる。
- ・ 人的保障については、その負担を軽減するための具体的方策(子どもの情緒・精神上の問題への対応能力の向上や休息の保障)を含めて考えられなければならない。
- ・ 居住環境向上のために、広さ、明るさ、清潔感、安全性、物理的/心理的な暖かさといった観点が必要である。現実的にはこれらが保障されていない施設もあり、改築の際の観点として検討されるべきである。
- ・ 大舎制は、その物理的構造を変えることで、子どもにとって生活しやすい環境を整備することになると考えられる。しかし、凝集性が