

200620015 B

厚生労働科学研究

(子ども家庭総合研究事業)

平成16年度～18年度総合研究報告書

要保護年長児童の社会的自立に関する研究

主任研究者 村井 美紀

平成19(2007)年3月

目 次

I 総合研究報告

- 要保護年長児童の社会的自立に関する研究 1
村井 美紀

II 分担研究報告

1. 自立援助ホーム利用者の概要と生活問題 11
— 悉皆調査を通して見た子ども・青年の直面する困難と貧困—
松本伊智朗
2. 要保護年長児童の社会的自立支援に関する研究 36
～自立援助ホーム利用経験者事例検討報告～
潮谷 恵美
山田 勝美
村井 美紀
3. 要保護年長児童の社会的自立支援に関する研究 53
～自立援助ホームの運営と職員の意識～
村井 美紀
4. 地域小規模児童養護施設の運営体制と入退所児童の実態 83
2005年度地域小規模児童養護施設基礎調査結果報告
潮谷 恵美
山田 勝美
5. 自立援助ホーム設立年表（資料） 94

厚生労働科学研究費補助金（子ども家庭総合研究事業）

I 総合研究報告

要保護年長児童の社会的自立支援に関する研究

主任研究者 村井美紀(東京国際大学)

研究要旨

本研究は、平成16年度から18年度までの3年にわたり行った「自立援助ホーム利用者実態調査」、「自立援助ホーム運営実態調査」、「地域小規模児童養護施設調査」により、要保護年長児童の社会的自立支援の研究結果をまとめたものである。●研究目的「自立援助ホーム利用者実態調査」の目的は自立援助ホームの利用者の実態を把握すること、それを通して支援のあり方を検討することである。「自立援助ホーム運営実態調査研究」は、要保護年長児童の社会的自立支援を主に行っている自立援助ホームの運営実態とスタッフの意識を明らかにすることを目的とし、地域小規模児童養護施設の悉皆調査は、自立援助ホームと比較し、地域小規模児童養護施設における要保護年長児童の自立支援サービス提供の可能性を検討することを目的としている。●研究結果と考察 自立援助ホーム利用者調査では、利用者の社会的性格と支援の方向について整理を試み—利用者の負う社会的不利—貧困と社会的排除、自立の見通しの困難さ、②利用者の家族—小さな、あるいは崩壊した家族資源、③支えている社会的施設—自立援助ホームの役割の大きさと限界、④問題の社会的性格—それぞれの人生、社会的公正と公共の責任、⑤ケアに関する公的責任の所在が今後の検討課題として明らかにされた。特に公的な責任のひとつの選択肢が自立援助ホームであるならば、18歳までは要保護児童の処遇について公的責任が伴うことを明確にする重要性を指摘している。この結果、自立援助ホーム自体の役割を明確化し運営基盤を強化するとともに、社会的養護と自立支援策の全体像を再構築することが望まれることが明らかになった。また事例検討の結果から、自立援助ホームは「場」の提供だけでなく、自立を阻害する要因となる課題を改めて明らかにする「場」であり、さらに、個別的な必要に応じて「社会資源と再結合させる場」であることと、自立援助ホームが利用できる社会資源を数多く持つことが、支援効果を高めるためには必須であることも明らかになった。「運営の実態」からは、「運営主体の脆弱さ」が多くの自立援助ホームに共通しており、その結果サービス環境、特に職員待遇の劣悪さを招いている。また、後継者の確保に課題を抱えていることが明らかになった。その問題の根底には自立援助ホームの第二種事業としての位置づけと、実際の活動の「ねじれ」が指摘された。また、地域小規模児童養護施設の概要を、児童養護施設本体と比べると低い水準にあるが、自立援助ホームと比較すると運営基盤、運営体制の安定性が高い。しかし、要保護年長児童受け入れの必要性の認識を持ちながら、実際には「条件が整っていない」ので受け入れが難しいという認識が強い。これは、「支援が必要な児童であればできるだけ受け入れ支援する」ことと、それにふさわしい条件を求めることが必要十分条件だという認識による。●結論 調査結果と考察から示唆される、要保護年長児童の社会的自立支援に関する当面の政策的課題を以下の4点に整理した。第1に、自立援助ホームの運営基盤を整備すること。第2に、困難の中にある子ども、青年の社会的自立の支援を自立援助ホームのみの課題とするのではなく、これらに関わる諸制度を強化あるいは開発すること。第3に、18歳を超えて20歳代前半までの年齢層に対応できる法制度をつくること。第4に、子どものケアに関する、一貫した公的責任の所在について検討すること。これは、今後の課題に属する。

A 研究目的

「自立援助ホーム利用者悉皆調査研究」を行った背景には、自立援助ホームの利用者の全体像に関する調査・統計資料が存在しないことがある。個々にいくつかの研究や報告があるにせよ、たとえばある時点をとって、全国で何人の子ども・青年が自立援助ホームを利用しているのかといった基礎的なことがらさえ、示す資料はない。政策や実践のあり方を考え共有する際に、本調査はこの欠落をうめる試みのひとつとして行われた。

本調査研究は、2005年度に行われた「自立援助ホーム利用者調査」とその「追加調査」とで構成されている。2005年調査の目的は、自立援助ホームの利用者の実態を把握すること、およびそれを通して自立援助に関わる支援のあり方と方向について検討することである。ここでの「利用者の実態」とは、人数、年齢と性別、利用期間といった基礎的なものから、入所前の生活困難、関係する施設と機関、現状と退所後の支援関係等、幅広く含まれる。2006年度調査の目的は、第1に自立援助ホーム利用者がどのような制度的根拠で入所しているか、第2に利用者への援助に関連機関がどのように関わっているかを把握することである。調査項目は①ホーム利用の制度的根拠、②他機関との関係、③本来責任を持つべきと思われる機関等、の大きく3点である。

調査目的は、第1に自立援助ホーム利用者がどのような制度的根拠で入所しているか、第2に利用者への援助に関連機関がどのように関わっているかを把握することである。調査項目は①ホーム利用の制度的根拠、②他機関との関係、③本来責任を持つべきと思われる機関等、の大きく3点である。

「自立援助ホーム利用者事例研究」は、数量的なデータに加えて自立援助ホーム利

用者の事例研究を行うことで、要保護年長児童への自立支援の現状と課題の析出を行うことを目的としている。あわせて、要保護年長児童の社会的自立支援における支援内容、自立過程について自立援助ホームを利用した当事者の体験という視点から検証することの有用性についても検討することを目的とした。

1997年以降、自立援助ホームの設立が数的にも地域的にも増加・拡大していったが、それは単に数的な拡大にとどまらず、質的にも様々な変化をもたらしていることが予想された。「自立援助ホーム実態調査研究」は、自立援助ホームの運営実態を明らかにし、要保護年長児童の自立支援を行う施設の抱える運営課題を明らかにすることが研究目的である。また、「地域小規模児童養護施設の調査研究」は、地域において近隣住民との適切な関係を保持しつつ、家庭的な環境のもと生活体験を積み重ねることで子どもの社会的自立を促進するべく国が制度として平成12年に制度化された地域小規模児童養護施設において、要保護年長児童の自立支援を自立援助ホームと同様に行う可能性を検討することが目的である。あわせて、地域小規模児童養護施設に限定した調査研究は、いまだ存在していない。したがって、全国の地域小規模児童養護施設を利用する子ども達やそこで働く職員の全体像を示す詳細な統計的データを得ることも目的である。

B 研究方法

「自立援助ホーム利用者追加調査研究」2005年調査は、それぞれのホームを2005年に利用したものすべてについて調査票を郵送し、自立援助ホーム職員が記入して返送された。調査票の作成と集計作業にあたり、個人情報保護についての配慮をおこなった。調査は全国の自立援助ホームの悉

皆調査である。全国の35箇所のホームのうち、1箇所は開所間もないため在籍者がおらず、調査対象外とした。したがって対象は34施設で、調査票の返送があった施設は30施設（回収率88.3%）である。

2006年調査は、2005年調査において調査票が回収された310名に関して、追加項目を自立援助ホーム職員が記入した。調査票は郵送で発送、回収され、269名分の追加調査票が回収された。調査票は「利用者調査」に回答のあった自立援助ホーム29箇所に発送され、うち24箇所から返送があった。実施は2006年12月から2007年2月である。「利用者調査」において調査票が回収された310名に関して、追加項目を自立援助ホーム職員が記入した。調査票は郵送で発送、回収され、269名分の追加調査票が回収された。調査票は「利用者調査」に回答のあった自立援助ホーム29箇所に発送され、うち24箇所から返送があった。実施は2006年12月から2007年2月である。

「自立援助ホーム利用者事例研究」は、調査対象を自立援助ホーム利用経験者とし、調査協力を得られた関東にある2ヶ所の自立援助ホームにて実施した。調査対象は当該ホームにおいて本調査が利用者本人の現在の生活に不利益を及ぼさないこと、調査協力についての本人からの承諾が得られる可能性があること、退所後の状況が把握できていることなどを考慮して退所者を中心に、男女の性別、退所後に就職、就学しホームから離れ自立した生活をしているもの、再入所体験があるもの、退所後アフターケア的な関わりが継続しているもの、結婚したものとといった入所から現在に至る経緯の多様性も加味されて選出された。その後、選出された4名に対して調査実施者から研究趣旨とインタビューの内容、結果の活用について説明し、直接本人より了解を得ている。

調査方法は、利用者並びに担当した自立援助ホーム職員に対する半構造化面接法によるインタビューと、入（在）所時の関係記録の閲覧によるデータ収集を行った。インタビュー内容は、利用者から①自立援助ホームに来るまでの生活、②自立援助ホームに入所してから退所までに思ったこと、転機になったこと、③現在の暮らしについて、④今後の生活についての考えをきいた。あわせて入（在）所時に関わりを持っていた自立援助ホーム職員から、①現在の当該利用者の状況について②入所までの経緯と支援課題の設定や支援の内容、展開について、③自立支援のポイントと思われたこと（他の機関との連携、職員間のチームワークなども含めて）、④退所までのいきさつと退所後の支援状況についてきいた。

さらに、入（在）所当時の関係記録より、インタビュー内容の客観的な補足情報を得た。調査実施日はA自立援助ホームでは2007年1月5日、B自立援助ホームには1月7日および8日であった。

自立援助ホーム実態調査は、各自立援助ホームを訪問し、ヒヤリング調査を行った。初めに、これまで活動してきた「自立援助ホーム」数の確定作業を行い、2004年時点で32箇所を把握した。このうちすでに閉鎖されたところは3箇所、現在活動中だが次年度閉鎖予定のところが2箇所あった。2004年現在開設している29ホーム中、実際にヒヤリング調査を実施できたのは、25箇所である。ヒヤリングは、①自立援助ホーム運営の実態（運営主体・運営費・定員数・建物・スタッフの待遇）、②関わっているスタッフの経歴と意識をヒヤリングした。

地域小規模児童養護施設の基礎調査は、全国社会福祉協議会児童養護施設協議会の協力により、2005年11月現在の全国の地域小規模児童養護施設の設置状況を確認した。その結果、2005年11月段階で79箇所

の地域小規模児童養護施設が把握された。そこに対して、平成 18 年 3 月にアンケート調査を依頼し、53 箇所から回答が得られた。回収率は、67.1%であった。

C 研究結果

●自立援助ホーム利用者調査から得られた主な知見は、以下の通りである。

①自立援助ホームに入所する以前に、多くの関係機関が関わっており、入所打診機関は多岐にわたるが、最も多いのは児童相談所で、ついで児童養護施設、家庭裁判所である。②入所直前の生活場所は社会的施設が 4 割をしめ、なかでは児童養護施設がもっとも多い。③利用者は入所前に多くの困難に直面している。例えば養育者からの虐待、学校の長期欠席・不登校、住所不定、野外での寝泊り等である。④利用者の親も多くの困難に直面し、それらは重複する。例えば離婚、経済的困窮、精神的疾患・障害、薬物依存、DV 等である。⑤「自立できる見通し」が退所の理由であるものは、退所者の 4 分の 1 である。同じく約 4 分の 1 が、本人の拒否・行方不明で退所している。⑥退所後の生活も困難に直面する。高卒以上の学業達成を持つのは 4 分の 1 であり、退所者の半数以上が仕事につけていない。仕事をしているもののうち、正規雇用は 2 割である。⑦退所後の社会関係も希薄である。利用者の約半数は、親や親族からの支援を期待できない。

この結果から明らかになったのは、家族の負う社会的不利と社会的支援の希薄さが、要保護年長児童である自立援助ホーム利用者の困難をより深刻にしている。これを支援するためには、自立援助ホームの運営基盤の整備と、関連諸制度の強化が必要であり、さらに、18 歳を超えた年齢層に対応できる法制度が必要である。また現行法制度を前提とした場合でも、ケアに関する公的

責任の所在について、検討する必要がある。

「自立援助ホーム利用者追加調査研究」で明らかになったのは以下の諸点である。

1 ホーム利用の制度的根拠

最も多いのは児童相談所からの「援助措置（児童福祉法 27 条第 7 項）」であるが、2 割は任意の契約である。補導委託、一時保護もそれぞれ 1 割強になる。「援助措置」を中心とするが、利用の制度的根拠は多岐にわたり、任意の利用もあることがわかる。

入所時の年齢別では任意の契約は 19 歳以上に多いが、18 歳未満でも 1 割は任意の契約による利用である。

支援機関別に見てみると、「養護系」「非行系」のみのものより「養護＋非行」系のものが「任意の契約」である比率が高い。これは「援助措置」の比率の違いではなく、一時保護や補導委託の低さを反映している。問題が深刻、複雑であるほど「任意の契約」になりがちな可能性を示唆している。家庭裁判所や児童相談所以外から入所を打診されたものに「任意の契約」が高いが、この両機関から打診を受けたものでも、少数ではあるが「任意の契約」でのホーム利用がある。

2 入所中の他の支援機関

入所中の支援に関して、ホーム以外に役割と責任を持ち、支援を行っている機関についてたずねた。3 割が特にないと回答している。関わった機関で最も多いのは児童相談所である。家庭裁判所と保護観察所は、児童相談所についで多い。

支援機関別に見てみると、「養護系」「非行系」のみのものより「養護＋非行」系で有書中の支援が「特にない」の比率が高い。問題が深刻、複雑であるほど他の支援機関が得にくいという可能性を示唆している。

入所打診機関別に見ると、入所期間中の支援が「特にない」の比率は「児童相談所からの打診」が 2 割と最も低い。しかし逆

に言えば、児童相談所からの打診であっても、2割はその支援を受けていないことになる。

3 本来支援すべき機関

入所中の支援に関して、ホーム以外に、本来役割と責任を持つべき公的機関はどこかをたずねた。「特にない」は半数で、半数は本来役割と責任を持つべき他の公的機関があると考えられている。その中で最も多いのは「児童相談所」である。ついで「福祉事務所」で、「自治体」を含めると4割弱、「特にない」をのぞくと7割強が、自治体に属する機関の役割と責任を求めていることになる。入所型施設等はむしろ少数である。また「特にない」は、男性に比べて女性に低い。女性のほうがより問題が複雑化、深刻化し、現在の自立援助ホームのみでは対応が困難になる事例が多くなることが、示唆される。

●「自立援助ホーム利用者事例研究」で明らかになったのは、以下の諸点である。

1) 事例にみられた自立援助ホーム利用者

(以下「利用者」)は、保護者もしくはそれに代わる親族のもとで私的養護の環境を失うか、あるいはそれが非常に弱く要保護性が高いことが推察される。

2) 利用者は、入所以前に各種の社会資源(教育・保健医療・就労の場)へのアクセスを断ち切れ、または孤立した環境から入所している(「底つき体験」=そこしか行く場所がない)。

3) 自立援助ホームは、彼らの「底つき体験」からの回復を図るために「待ちの時間」を提供している。(「自分の居場所」の提供)

4) 利用者は自立援助ホームの支援で、入所前に断ち切られた各種社会資源へのアクセスを回復していく(自立援助ホームは各種社会資源と利用者を結びつける役割

を果たす)

5) 当該自立援助ホームは、社会資源側から「保証人」としての役割を期待されていた。

6) 当該自立援助ホームは、利用者の個別のニーズに対応したサービスを提供している。

本調査では2施設、4事例という少数の調査対象となっており、結果の一般化については今後の検討課題が残るところである。しかし、本研究対象に先行研究の蓄積がほとんどないことをふまえ、今回は探索的に情報を得て実態把握に努めるという点では意義深いと考えられる。さらに、自立援助ホーム利用当事者の現在の生活状況が安定しており、調査協力自体が自立援助ホーム職員と対象となる利用(退所)者との関係や現在の生活にネガティブな影響を与えない、福祉を害さないとされる対象に限ったことも本調査目的に照らし重要な事である。とはいえ、結果的に4事例で調査、分析を行うことについては、本調査対象の特質への留意も必要であることを付言する。

● 全国の自立援助ホームのヒヤリング調査結果の概要で得られたのは以下の知見である。

①同じ「自立援助ホーム」といっても、運営主体は多様であった。歴史的な経過でそれを俯瞰すると、はじめにボランティア活動から始めた自立援助ホームが、長年の活動実績にもとに「社会福祉法人化」を実現し、その後要保護年長児童にたいする自立援助ホーム活動の必要性を認識した児童養護施設運営法人がその設立に乗り出し、さらに社会福祉法人格を持たない(あるいは別の形態を模索する)関係者がNPO法人格という選択をし、運営主体の確立に苦心している。それでもなお、「任意団体」という運営主体も残る。

②自立援助ホームに対する社会福祉法人の支援は、法人の性格により異なっている。「単

独」型の社会福祉法人やNPO法人は、自立援助ホームの運営を支えることを目的に組織されているので、財政的にバックアップすることをはじめとした全面的なバックアップ体制をとっている。「複合施設運営」型の社会福祉法人は、支援するために社会福祉法人の財政的・人的な資源の「持ち出し」をすることになり、理事会の深い理解をえなければできない。既存の社会福祉法人が自立援助ホームの運営に二の足を踏む理由がここにある。任意団体立の自立援助ホームは、一部の支援者の善意によって支えられてはいるが、「孤軍奮闘」の観は否めない。

③社会福祉法人立の自立援助ホームは、法人の支援と合わせて各自治体による補助金上乘せがあることで、自立援助ホームの運営が何とか確保されている。それでも児童福祉施設に支払われる措置費に比べれば少ない運営費である。また、各自立援助ホームの運営費の格差は自治体補助金の格差をそのまま反映していることがわかる。しかし、自治体が国基準に上乘せしている金額もあくまでも「補助金」であるので、今後自治体財政悪化による補助金カットが予想されるなど、緊迫した財政事情にある。

④自立援助ホームが1997年に児童福祉法に位置づけられ、公的な補助金が保障されたことの意義は大きい。このことにより、自立援助ホームの設立が加速されたことは確かである。しかし、NPO法人立、任意団体立の自立援助ホームの運営費は、社会福祉法人立のそれと比較すると、さらに厳しい状況にある。そこで、活動に必要な経費を捻出するために、法人、自立援助ホームスタッフが一体となって、資金獲得のための活動に取り組む、あるいは経費の節減に努めるなどの努力をしなければならないことになる。これは、「さきがけ期」当時の自立援助ホームの状況と重なるものがある。

⑤自立援助ホームの利用定員は、多くが5~6

名である。(19箇所)その他、10名定員は3箇所、12名定員が1箇所、20名定員が2箇所ある。同じく自立援助ホームといっても、そこでの生活集団規模が利用者の生活にどのような影響を持つのかは、考慮されるべきである。運営する側が、それをどう考え、配慮していくのかは大きな課題である。入所定員に関しては、各ホームともし試行錯誤段階で、今後とも流動性が予想される。また、性別によって入所を分けている自立援助ホームと男女混合で入所させている自立援助ホームがあることである。利用者の性別によって入所を限定している理由は一律ではない。一方、男女を混合で受け入れている自立援助ホームがどのような理念を持って受け入れているのかは、今回のヒヤリングでは明らかにできなかった。

⑥自立援助ホーム用の物件の確保が困難な理由が、自己所有物件であっても、賃貸物件であっても、その「費用」を捻出することが困難であることは「想定内」であった。しかしそれ以外にも、自立援助ホームにふさわしい広さ、間取りや設備(複数のトイレや洗面所などがあつたほうが都合がよい)を備えた物件が、建売・賃貸物件とも少ないことや、自立援助ホームに対する地域、不動産屋、家主の理解をなかなかえられない困難、また物件が個人所有の場合、その個人が事業から手を引いた場合にはその物件も利用できなくなるなどのリスクを抱えていることがあきらかになった。

自立援助ホームで利用する物件の確保については、個人的な努力だけでは限界があることが明らかである。自立援助ホーム用の物件を確保するためには、一般地域社会に対して社会的な信用を持つ社会福祉法人や行政などの保証のもとに、物件の確保がなされる必要がある。

⑦職員体制に関しては、自立援助ホームのなかでは比較的恵まれた職員体制を確保できているといえる「社会福祉法人立」の自

立援助ホームであっても、職員の勤務条件は厳しい。勤務条件を厳しくしているのは、夜勤のローテーション体制と、毎日の食事の提供を行う体制を確保する必要があるからである。特に、5～6人という小規模な人数の自立援助ホームが大部分を占める自立援助ホームでは、2～3人のスタッフで毎日の夜勤体制を維持するのが困難である。

⑧NPO法人や任意団体が設立した自立援助ホームの職員体制は、基本的には「常勤職員1人体制」であった。しかし、実態は財政事情が常勤職員の給料を1人分しか支払う力量がない、という事情による体制であり、1人では補えない部分を、常勤職員が超人的に働くことでカバーしている、あるいは「非常勤」分の人件費で常勤職と同じような労働をボランティア的に行う、住み込みで家族の生活を犠牲にして働くことによって、なんとか運営を維持しているのが実情である。

⑨人件費確保を困難にしている1つに、自立援助ホームの法的位置づけがある。自立援助ホームの行う事業は法的には「第2種社会事業」の「相談事業」であり、補助金に食事や宿舎提供の経費は性格的にふくまれない。そのため、食事提供や夜勤のための人員を確保するための予算要求をするには無理があると推察される。そこで、予算はあくまで「相談事業」を行うための積み上げとなり、実際には「全部を『込み』でみる」という運用の仕方しかできないのが実態であろう。ここに、法的位置づけと実態のねじれからくる矛盾が生じている。

⑩運営体制をみると、NPO法人による自立援助ホームは、「立ち上げるには都合のよい方法」であるが、「運営を継続的に行うためには、かなり困難な状況」にあるといえる。

さらに、このような状況からは、「現状の困難」だけではなく、「将来の後継者を養成できない」という困難を抱えていることが

わかった。そのなかで、唯一例外的に「あすなる荘」が「後継者育成計画」の下で人事交代がおこなわれており、ここから教訓を引き出さなければならない。

⑪スタッフの経歴をみると、主力となっているスタッフの多くが児童養護施設・児童自立支援施設の前職員であることがわかった。最近では施設関係者のみならず里親やフリースクール関係者など、その裾野がひろがってきていることがわかる。

⑫開設動機は、その時代の要保護年長児童を取り巻く環境が影響していた。特に最近の設立動機は、要保護年長児童の抱える問題に対して既存の児童養護関係施設の限界を感じ、それを乗り越えるために開設したと語るものが多かった。また、1990年代以降、行政主導で設立された自立援助ホームがあり、その自治体の設立動機に関してはヒヤリングできていない。

⑬各自立援助ホームの財政難をもたらす一因に、法的位置づけと実際の事業との「ねじれ」現象がある。財政事情を厳しくしているのは、物件の確保や維持にかかわる費用の捻出や、スタッフを雇用する財源の不足である。しかし、法的位置づけは「相談事業」であり、これでは住居や食事保障、24時間体制の人的保障する財政枠組みができないだろう。実態と法的位置づけの「ねじれ」が大きい。

地域小規模児童養護施設の調査結果から以下のような実態が明らかになった。

1. 運営体制と受け入れ実態

立地場所としては、比較的本体施設に近接している場合が多く、所有形態としては、賃貸の方が多かった。勤務形態は、通勤もしくは住み込みと通勤の組み合わせでほぼ9割であった。20代、もしくは30代の女性がほぼ2人もしくは3人で子どもたちと生活し、半分の施設では、非常勤の50代、

60代の職員が家事援助的な役割を担いサポートしている。しかし、半分の施設では、常勤のみで対応していることになる。

対象児童の年齢設定は、特に設定していない場合がほとんどであったが、一部の地域小規模児童養護施設で学童期に入所させていることが興味深かった。性別は男女とも受け入れが8割であったが、男女別々にしているところもわずかながら存在した。また、虐待を受けた子どもを積極的に入所させていることがわかった。虐待を受けた子どもには小規模のケアが適していると考えられているためであろう。地域小規模児童養護施設に「期待される効果」は、生活環境全体を通して児童と職員の関わりや体験の積み重ねによって、「重層的に実感されたり、体得されたりしていくと思われる事柄」であることが推察された。

2. 入所児童の現状

入所している児童としては、学童期が中心でこれに中高生及び幼児が加わるといったかたちになっている。入所経路は、7割弱が本体施設からであるが、乳児院からの入所が一部あった。おそらくは、長期入所が想定される場合なのだろう。自動の障害の有無は、ほとんどは「特にない」が、知的障害、発達障害を抱える子どもが全体の4.8%存在していた。また、問題のある子どもも全体の15%弱であった。問題の内容には、被虐待児固有の愛着障害、攻撃性が含まれていた。

3. 退所児童

退所児童の年齢では、未就学期や学童期に家庭復帰している事例が存在した。予期しない家庭復帰だったのか、家庭復帰を予測しての地域小規模児童養護施設利用だったのかわからないが、興味深い点であり、検討課題にあげられるだろう。

4. 中卒で学校に在籍していない児童もしくは18歳以上の児童を受け入れることは

可能だと思われるかどうかの自由記述では、回答への記入の多さと内容に、各施設の問題意識の高さが伺えた。

地域小規模児童養護施設のアンケート調査から、「中卒で学校に在籍していない児童、もしくは18歳以上の青年を受け入れることの可否」に対する回答では受け入れ可能、不可能にかかわらず、共通して以下のことが指摘できた。

1 受け入れの前提に、「対象児童の状況による」という条件付けがなされていること。その際の「条件」とは、児童のやる気や目的意識の有無、心情など児童の側の問題、また障害等による自立支援における特別な援助の必要性の有無などが受け入れの条件であった

2 その上で、さらに現在の職員体制や生活環境が厳しく、「受け入れ困難」という認識があること

3 しかし「地域小規模児童養護施設」の機能や目的に照らすと、中卒後の年長児童を受け入れることが施設の使命であるという認識はあるが、そのためには今以上の援助体制、援助内容、環境、財源等の拡充が必要であるという認識があること

4 その上で、当該児童の入所は「措置」のもとでという条件を求めているという点が共通してみられた。

つまり、受け入れに当たって、上記の条件が「満たされれば受け入れ可能」、上記の条件が「満たされる可能性が低いので受け入れ不可能」という結果があきらかになったのである。

D 考察

「自立援助ホーム利用者事例研究」では、自立援助ホームが、自立に関わる社会資源が十分に活用されておらず、孤立した状況にあった要保護年長児童に対して、まずは「安心して寝起きできる居場所」という生活にとって不可欠な「場」を提供していた

ことを明らかにした。また、職員から「自立支援」、すなわち「社会へのアクセスへの支援」がなされていた。また、職員との「これまでの経験にない大人との出会い」によって、未獲得であった発達上の課題、生活スキル、社会生活活動に必要な対人スキルをも習得できていく経緯がみられた。さらに、自分の将来のことや、自分自身で心身の状態に配慮し、ケアすること、他者との関係を持ち他者に対しての配慮やサポート、自らの役割に目を向けるようになった過程は、「利用者のエンパワメントの過程」と考えられた。

ただし、本結果は本調査事例の固有性や調査対象の抽出方法に関わる制約から自立援助ホーム一般についての理論を導き出しているとは言い難い。今後の研究課題として引き続き自立援助ホームの利用者自身からより多く情報を得る作業をすすめることが必要と思われる。今後は特に、自立支援の機能が十分には発揮されなかったと思われる事例を焦点化し検討する必要がある。

一方で、ケアに対する公的責任のあり方を検討することが、アンケート調査の課題であったが、この課題を念頭において、2006年度調査の結果を考えてみたい。

第1に、利用者の2割が「任意の契約」であり、利用に当たっての制度的根拠を持たない。利用開始時点で18歳未満のもでも、1割が「任意の契約」である。もちろん児童福祉法上の「援助措置」であれば問題がない、ということではない。財政的な運営基盤の脆弱性は基本的な問題として残る。また関係機関との役割分担と連携についても多くの課題があることは、自由記述からも伺える。しかしこれらに加えてこの「2割」は、公的な責任の所在が不明のまま、自立援助ホームの善意に依拠している可能性がある。この放置は容認されるべき

だろうか。

第2に、約半数の事例で、ホーム以外に本来役割と責任を負うべき公的機関があると考えられている。これらの7割は自治体に属する機関である。またこれらには「援助措置」のものも含まれる。「援助措置」で公的責任が果たされているのではなくて、現実のケアと問題の対処の過程における役割と責任が問われているのだと考えられる。

このような視点から自立援助ホーム調査の結果をみれば、以下のような考察がなされた。

近年、自立援助ホームは増加してきている。この増加は、単純な数の増加ではなく、地域的な拡大、運営主体の多様化、スタッフの経歴の多彩さなどの特徴をもつ。しかし、一方で閉鎖する自立援助ホームも出現している。閉鎖理由の一つに、運営費を確保できなかった運営主体の脆弱さがあつた。その脆弱さは、閉鎖した自立援助ホームに限らず、多くの自立援助ホームに共通しており、その結果サービス環境、特に職員待遇の劣悪さを招いている。また、後継者の確保が困難だという課題を抱えることにもなっている。自立援助ホーム自身も、その点について危機意識をもち、様々な議論がなされようとしている。

経済的な課題を考える際に、自立援助ホームは「相談活動」だという法的位置づけと、実際には「生活支援施設」としての「ねじれ」が予算措置の弊害になっていることを指摘せねばならない。

地域小規模児童養護施設の概要を、昨年度行った自立援助ホーム基礎調査と比較すると、児童定員、スタッフ配置、建物の大きさに共通点がみられた。一方、運営形態（職員の雇用形態・身分保障など）、運営基盤（財源・法人からのバックアップ体制など）は自立援助ホームなどに比べると、安

定性があるが、しかし児童養護施設本体のそれと比べると、低い水準にある。

児童の受け入れに関しては、自立援助ホームの方針が、「支援が必要な児童であればできるだけ受け入れ支援する」という姿勢であるのに対し、地域小規模児童養護施設職員のそれは、必要性の認識を持ちながら、実際には「条件」づけによって受け入れを制限せざるを得ないという点が、大きく異なっている。

「条件」づけで受け入れを制限することを、ただ地域小規模児童養護施設の職員の意識の低さとして論じることは出来ないだろう。本当に責任をもって支援をしようとした場合、「支援が必要な児童であればできるだけ受け入れ支援する」ことと、それにふさわしい条件を求めることは、必要不可欠であるからである。

E 結論

以上の調査結果と考察から示唆される、当面の政策的課題を以下の4点に整理した。

第1に、自立援助ホームの運営基盤を整備すること。職員の善意と努力に頼る運営は、子どもが抱えている困難の深刻さと、果たしている社会的役割の大きさを考えると、限界に来ている。

第2に、困難の中にある子ども、青年の社会的自立の支援を自立援助ホームのみの課題とするのではなく、これらに関わる諸制度を強化あるいは開発すること。こうした諸制度を整える中に、自立援助ホームを位置づける必要がある。

第3に、18歳を超えて20歳代前半までの年齢層に対応できる法制度をつくること。自立援助ホームを離れても問題が解決していない場合が多いこと、實際上18歳を超えた利用者がいることが、この必要を示す。

第4に、子どものケアに関する、一貫した公的責任の所在について検討すること。

これは、今後の課題に属する。

(なお各調査のアンケート票とデータは各年度の報告書を参照されたい)

厚生労働科学研究費補助金（子ども家庭総合研究事業）

Ⅱ 分担研究報告書

自立援助ホーム利用者の概要と生活問題

— 悉皆調査を通してみた子ども・青年の直面する困難と貧困 —

研究分担者 松本伊智朗（札幌学院大学）

研究要旨

2005年度には全国の自立援助ホームの利用者の悉皆調査を行った。目的は自立援助ホームの利用者の実態を把握すること、それを通して支援のあり方を検討することである。主な結果は以下の通りである。

①2005年1月から12月までの1年間の自立援助ホームの利用者は、29施設で310名である。②自立援助ホームに入所する以前に、多くの関係機関が関わっている。入所打診機関は多岐にわたるが、最も多いのは児童相談所で、ついで児童養護施設、家庭裁判所である。入所直前の生活場所は社会的施設が4割をしめ、なかでは児童養護施設がもっとも多い。③利用者は入所前に多くの困難に直面している。例えば養育者からの虐待、学校の長期欠席・不登校、住所不定、野外での寝泊り等である。④利用者の親も多くの困難に直面し、それらは重複する。例えば離婚、経済的困窮、精神的疾患・障害、薬物依存、DV等である。⑤「自立できる見通し」が退所の理由であるものは、退所者の4分の1である。同じく約4分の1が、本人の拒否・行方不明で退所している。⑥退所後の生活も困難に直面する。高卒以上の学業達成を持つのは4分の1であり、退所者の半数以上が仕事につけていない。仕事をしているもののうち、正規雇用は2割である。⑦退所後の社会関係も希薄である。利用者の約半数は、親や親族からの支援を期待できない。

また2006年度には、追加調査が行われた。調査目的は、第1に自立援助ホーム利用者がどのような制度的根拠で入所しているか、第2に利用者への援助に関連機関がどのように関わっているかを把握することである。「利用者調査」において調査票が回収された310名に関して、追加項目を自立援助ホーム職員が記入した。調査票は郵送で発送、回収され、269名分が回収された。主な結果は以下である。

①利用の制度的根拠については、最も多いのは児童相談所からの「援助措置（児童福祉法27条第7項）」であるが（45.0%）、2割は任意の契約（20.8%）である。補導委託（13.8%）、一時保護（11.9%）もそれぞれ1割強になる。②「本来支援すべき機関」は「特にない」が半数で（50.2%）、半数は本来役割と責任を持つべき他の公的機関があると考えられている。その中で最も多いのは「児童相談所（24.3% 総数に対する比）」である。ついで「福祉事務所（8.4%）」で、「自治体（4.2%）」を含めると37%、「特にない」をのぞくと7割強が、自治体に属する機関の役割と責任を求めていることになる。

自立援助ホーム利用者の概要と

生活問題

— 悉皆調査を通して見た子ども・青年の
直面する困難と貧困 —

研究分担者 松本伊智朗(札幌学院大学)

A 研究目的

2005年調査の目的は、自立援助ホームの利用者の実態を把握すること、およびそれを通して自立援助に関わる支援のあり方と方向について検討することである。ここでの「利用者の実態」とは、人数、年齢と性別、利用期間といった基礎的なものから、入所前の生活困難、関係する施設と機関、現状と退所後の支援関係等、幅広く含まれる。

調査の背景には、自立援助ホームの利用者の全体像に関する調査・統計資料が存在しないことがある。個々にいくつかの研究や報告があるにせよ、たとえばある時点をとって、全国で何人の子ども・青年が自立援助ホームを利用しているのかといった基礎的なことがらさえ、示す資料はない。政策や実践のあり方を考え共有する際に、ある意味これは重大な欠落である。本調査は、この欠落をうめる試みのひとつとして行われる。

2006年度には追加調査を行った(以下2006年調査)。調査目的は、第1に自立援助ホーム利用者がどのような制度的根拠で入所しているか、第2に利用者への援助に関連機関がどのように関わっているかを把握することである。調査項目は①ホーム利用の制度的根拠、②他機関との関係、③本来責任を持つべきと思われ

る機関等、の大きく3点である。

B 研究方法

1 調査の対象と方法

2005年調査の対象は、それぞれのホームを2005年に利用したものすべてで、12月末日時点で在籍しているものを「在籍者」、12月末日時点で退所しているものを「退所者」とする。この二つをあわせたものを「利用者」とする。

調査は郵送で行われた。調査票は在籍者用と退所者用の2種類を準備し、それぞれ1名について1部の調査票を使用した。調査票は自立援助ホーム職員が記入し、郵送で返送された。調査票の作成と集計作業にあたり、個人情報保護についての配慮をおこなった。

調査は全国の自立援助ホームの悉皆調査である。全国の35箇所ホームのうち、1箇所は開所間もないため在籍者がおらず、調査対象外とした。したがって対象は34施設で、調査票の返送があった施設は30施設(回収率88.3%)である。

2006年調査は、2005年調査において調査票が回収された310名に関して、追加項目を自立援助ホーム職員が記入した。調査票は郵送で発送、回収され、269名分の追加調査票が回収された。調査票は「利用者調査」に回答のあった自立援助ホーム29箇所に発送され、うち24箇所から返送があった。実施は2006年12月から2007年2月である。

2 本報告書における記述と分析視点

本報告書における記述と分析は、各調

査項目の単純集計を基本とする。これは利用者の全体像を知ることが、第一の目的であることによる。加えて以下のクロス集計については、ほぼ全項目にわたって末尾に示し、適宜検討を行う。

- ① 特に現状に関する記述では「在籍者」と「退所者」を適宜区別しながら記述する。
- ② 性別。
- ③ 最初の入所時の年齢。
- ④ 入所の打診が何処からあったかにより違いがあるかどうかを検討する。入所の打診があった機関を、児童養護施設、児童相談所、家庭裁判所、その他に分類し、クロス分析に使用する。入所の打診はこの3つの中核的施設・機関が多くをしめること、自立援助ホームは初期のころには児童養護施設の「アフターケア」施設として始まった経過を持ち現在もその出身者が多いこと、児童相談所は地域の要養護児童の福祉に公的責任を持つ機関であること、家庭裁判所は司法の領域で子どもの「行き先」を決める公的責任を持つことなどが、この4つに分類する理由である。特に児童相談所からの打診であるかどうか注目する。この点は改めて後述するが、子どものケアに関しての公的責任の所在を検討することと関係する。
- ⑤ 入所前に関わってきた施設・機関による違いがあるかどうかを検討する。これは「相談機関のみ」「養護問題系施設」「非行問題系機関・

施設」「養護と非行の複合系」「障害系を含むもの」に大別され、子どもが直面してきた問題の性格を一定程度反映しているものと考えられる。

- ⑥ 可能な項目については、過去のデータと比較する。ここで使用するのは、昨年度報告書で取り上げた「全国の自立援助ホーム－40年の歴史と20の実践」の再集計データである。この調査時点は1998年度であるので、以下では「98年調査」とする。

C 研究結果

以下、研究結果を述べる。付表はそれぞれの年度の報告書に記載しているので、ここでは省略する。また調査票等参考資料も、それぞれの年度の報告書を参照されたい。

1 自立援助ホーム利用者の概要

(2005年調査)

(1) 何歳の子ども・青年が何人利用しているのか

1) 利用者総数

2005年1月から12月の1年間の利用者総数は310名である。98年調査では221名で、ここ数年の自立援助ホームの増加を反映している。男性は184名、女性は126名で、男性のほうがやや多い。この点は98年調査と同様である。

2) 在籍者と退所者数

12月末日時点の在籍者総数は147名である。1月から12月のどこかの時点で

退所したもの（退所者）の総数は163名である。なお調査対象の34のホームの定員の総計は244名で、回答のあった30のホームの定員の総計は、216名である（定員不明の2箇所をのぞく）。

3) 年齢

年齢は15歳から19歳で約8割をしめる（15歳2.6%、16歳22.3%、17歳22.6%、18歳20.3%、19歳14.5%）。一方で15歳から31歳まで広く分布している。主に10代後半の要養護問題に対応しているとともに、20代の青年層の自立を支援する役割を持つことがわかる。この点は98年調査と同様である。18歳以下のものの比率は67.8%で、約3分の1は高校卒業以降の年齢層を対象としていることになる。なお98年調査では、18歳以下の比率は55.2%である。

4) 入所時の年齢

入所時の年齢は14歳から31歳に分布しているが、18歳以下で82.0%を占める（14歳1.0%、15歳7.1%、16歳31.3%、17歳23.9%、18歳18.7%）。児童養護施設等生活型の児童福祉施設が社会資源として対応している年齢層が多くを占めることは、確認しておきたい。この入所時の年齢は、調査時点の年齢から在籍年数（1年未満切り下げ）を引いて算出したもので、誤差を含む。実際の入所年齢は若干低めに分布している可能性がある。

(2) どれぐらいの長さ入所しているか

1) 在籍期間

退所者、すなわち入所から退所までの

期間が明確になったものを見てみると、6ヶ月未満のものももっとも多く、1年未満で4分の3をしめる（1か月未満4.3%、1～3ヶ月18.4%、3～6ヶ月24.5%、6～9ヶ月13.5%、9ヶ月～1年12.9%、1年～2年15.3%、2年以上9.6%）。数ヶ月の期間で「自立」に向けた支援を行っていることがわかる。一方で長期にわたって支援を行っている子どもがいることにも、注意しておきたい。98年調査と比較すると、多少支援が長期にわたっている子どもが増えている。また退所者の平均在籍期間は10.7ヶ月で、98年調査の6.8ヶ月より長くなっている。しかしながら、数ヶ月を単位とするという基本的な在籍期間は変わらない。

2) 複数回の入所と最初からのかわりの期間

利用者全体の10%（31名）が、同一自立援助ホームに以前も入所した経験がある。うち多くは今回が2度目の入所であるが、中には5回、6回にわたるものも見られる。初回入所からは長いもので10年を経過しており、長期の支援の必要があるものが含まれていることがわかる。一方半数強（17名）は最初の入所から2年以内の次の入所であり、不安定さを抱えながらの生活がうかがえる。

3) 入所月と退所月

入退所は年度の変わり目と年末にやや多いものの、ほぼ各月に分散している。学校等の学事暦に対応した動きではなく、問題の発生にその都度対応していることが確認できる。

(3) どこから入所の打診があったか

1) 入所の打診

入所の打診があった機関・施設は多岐にわたり、要養護問題に関わる児童福祉施設・機関と少年司法に関わる施設・機関をほぼ網羅している。その比率は中核的施設・機関である児童相談所(44.2%)、児童養護施設(12.9%)、家庭裁判所(11.9%)が多くを占める。98年調査においても、多くの施設・機関を網羅するとともに、この3施設・機関からの打診の比率が高い(児童相談所23.8%、児童養護施設24.5%、家庭裁判所11.4%)という点では共通している。一方、この数年で児童相談所の比率が増加していることがわかる。すなわち、自立援助ホームは児童福祉・少年司法に関わる多くの機関からの子どもを受け入れるという性格を持ちつつ、児童相談所が使う社会資源としての定着に一定の進展が見られる。

2) 補導委託を受けているか

在籍者147名のうち、家庭裁判所からの補導委託を受けているのは9名である。うち8名は家庭裁判所から入所の打診があり、1名は児童養護施設からの打診であった。家庭裁判所から入所打診があったものは在籍者147名のうち15名であるので、7名は入所依頼があったものの補導委託は受けていない、すなわち補導委託費を受けていないことになる。

3) 入所時年齢との関係

もっとも入所打診の多い児童相談所からの比率を入所年齢ごとに見ると、15歳

以下48.0%、16歳58.8%、17歳62.0%、18歳29.0%、19歳以上9.3%である。児童福祉法上の「児童」である年齢層で児童相談所からの打診が高いことはある意味自然であるが、それでも4割の子どもは児童相談所以外からの打診であることは、子どもの処遇に関する公的責任の所在を検討する際に重要であるので、注意しておきたい。19歳以上になると打診がくる機関・施設が分散し、16歳、17歳における児童相談所への集中とは状況が異なる。責任を持つべき中核的機関が不明確のまま、それぞれの機関でその都度の対応がされている傾向がより強いことがうかがえる。

(4) どういった機関・施設が入所以前に関わっていたか

1) 支援・指導に関わった施設・機関

利用者全体を見ると、入所打診と同様に要養護問題に関わる児童福祉施設・機関と少年司法に関わる施設・機関をほぼ網羅している。利用者全体の80%が、入所以前何らかの形で児童相談所に関わっている。また半数強が児童養護施設(55.8%)で、5人に1人が児童自立支援施設(20.3%)で、生活した経験を持つ。それぞれの施設・機関の関わった比率は、次項2)に示す。

2) 関わった施設・機関の再分類—施設・機関の性格

こうした機関・施設を、大きく「養護系」「非行系」「障害系」と便宜的に分類し、その利用者が直面してきた問題がどのような制度上の対象とされてきたのか、

大まかな性格付けを試みたい。各分類に含むのは以下の施設・機関である。ここに分類される施設・機関を本報告書では便宜的に「養護系」「非行系」「障害系」とする。カッコ内は、利用者のうちその施設・機関に関わったものの比率である。

・ 養護系施設

児童養護施設 (55.8%) 里親 (6.1%)
乳児院 (13.2%) 母子生活支援施設
(3.2%) 他の自立援助ホーム (3.2%)
・非行系施設・機関 家庭裁判所 (26.5%)
警察 (25.8%) 児童自立支援施設 (20.3%)
少年院 (9.4%) 保護観察所 (11.6%)
・障害系施設 情緒障害児短期治療施設
(3.9%) 知的障害児・者施設 (0.3%)

また、上記以外を「相談機関」とする。
相談機関に含まれるものは以下である。

・ 児童相談所 (80.0%)

福祉事務所 (11.0%)
精神保健福祉センター (1.6%)
女性センター・婦人相談所 (3.5%)
病院のSW (1.6%)
学校・学校カウンセラー (14.8%)
その他 (15.2%) - 弁護士、児童館
など

このように分類した結果、利用者全体のうち「養護系」のみの施設・機関に関わったものが 31.9%、「非行系」のみが 21.3%、「養護系」と「非行系」双方を含むものが 25.8%であった。「障害系」をひとつでも含むものは 13名 (4.2%) である。うち「障害系」のみのものは 2名、

「養護系」との重複が 4名、「非行系」との重複が 2名、3つのカテゴリーの重複が 5名である。それぞれ実数が少ないので、以降ではこれらをあわせて「障害系をふくむもの」とする。またこうした施設・機関のいずれにも関わることなく、児童相談所等の「相談機関」のみの関わりであるものは 14.8%である。

これらから、以下を確認しておきたい。まず「不明」の 4名をのぞいて、すべての利用者が何らかの社会福祉・司法に関する施設・機関とかかわりを持った後に、自立援助ホームにたどり着いていることである。次に制度上では「児童養護問題」と「非行問題」の大きく二つの領域に関わる子どもたちが利用している点である。これに「障害児・者問題」との重複が、少数であるが加わる。

「養護系」の施設・機関に関わったものは全体の半数強 (31.9%+25.8%) である。児童養護施設に関わったもののみはほぼ同数 (55.8%) であるから、里親等 (6.1%) 他の養護系施設・機関に関わったもののほとんどは、児童養護施設を合わせて経験していることになる。この点は次節以降改めて検討する。また全体の半数弱 (21.3%+25.8%) が、「非行系」施設・機関に関わっている。この二つの重複が、全体の 4分の1 (25.8%) ということになる。

3) 関わった施設・機関の再分類－相談機関

利用者にどのような社会福祉の相談機関が関わってきたのか、以下に再分類して検討したい。ここでの「相談機関」を