

200801046A

厚生労働科学研究費補助金

政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業）

児童養護におけるGrowing Up in Communityの実現とNPOの役割

平成20年度 総括研究報告書

研究代表者 森 傑

平成21（2009）年 3月

目 次

I. 総括研究報告 児童養護におけるGrowing Up in Communityの実現とNPOの役割----- 森 傑	1
II. 研究成果の刊行に関する一覧表 -----	36
III. 研究成果の刊行物・別刷 -----	37

研究代表者：森 傑（北海道大学大学院工学研究科・准教授）

今日の深刻な被虐待児童の増加をみる限り、児童養護政策の再検討は喫緊の行政課題である。その実現において、地域コミュニティにおける支援と NPO による活動の重要性は既に認識されているにも関わらず、プロジェクトとしてどのように具体化するのにかについての検討は必ずしも十分ではない。本研究は、現代的な人権倫理の観点から、NPO による児童養護の取り組みと生活環境の整備を支援する制度およびシステムが未だほとんど確立されていない我が国において、近い将来確実に必要となる非施設型の児童養護環境を整備する上での具体的な課題を、既に様々な児童養護関連問題を抱える米国での NPO による先進的取り組みと我が国の現状との比較分析を通じて、社会・経済・組織・建設等の複合的視点から理論的・事例的に検討することを目的とする。

1. 研究目的

我が国における養護を必要とする児童の育成環境は、1947 年からの児童福祉法による戦災孤児のための「児童養護施設」および非行少年を対象とした「児童自立支援施設」がある。1960 年には、高度経済成長を背景とした不登校・少年非行の問題に対応すべく、生活指導だけではなく心理療法をプログラムとして実施する「情緒障害児短期治療施設」が整備された。しかしながら、今日、社会的にも学術的にも少年犯罪や児童虐待が注目されているにも関わらず¹⁾、これら児童養護関連施設の制度とシステムは戦後から基本的に変わってはいない。既に施設になじめない児童の支援課題などが指摘されていることを踏まえると²⁾、単に施設の小舎化やグループホーム化といった議論ではなく³⁾、児童の育成環境の社会的な構築のあり方を根本的に問い直すことが求められる。

そのような中、厚生労働省は 2007 年 8 月に、養育里親への児童 1 人あたりの手当を翌年度から現行の月額 34,000 円から 70,000 円へと倍増させることとした。児童養護施設に代わり、家庭的な

環境で被虐待児童を育てる場として里親への委託を推進するものである⁴⁾。この里親制度拡充への政策見直しは、家庭に近い環境で児童を養育することの重要性を再認識したものであるが、同省も支援機関の設置と NPO による運営を今後検討するとしているように、手当の増額だけでは十分な解決とはなりえない。

そこで本研究は、我が国に比べ既に様々な児童養護関連問題を抱える米国において、NPO が“Growing Up in Community（コミュニティにおける成長）”の実現を目指して取り組んでいるプロジェクト：Hope Meadows⁵⁾に注目し、社会的な児童養護としてどのように家庭的な環境を構築するのか、我が国の喫緊の行政課題を解決すべく、その先駆的事例のケーススタディを通じて詳細な実態を把握し、今後の児童養護に関わる厚生労働政策の再設計へ繋がる発展的知見を得ることを目的とする。

NPO による児童養護政策の先進国である米国でのパイロット的取り組みで得られた知見とノウハウを「後発性の利益」として最大限に活用し、我

が国における従来の施設・制度からの脱却の糸口を見いだし、現代的な人権倫理的に基づく福祉コミュニティの実現を目指す本研究の学術的・社会的意義は大きい。

今日の深刻な被虐待児童の増加をみる限り、児童養護政策の再検討は喫緊の行政課題である。その実現において、地域コミュニティにおける支援とNPOによる活動の重要性は既に認識されているにも関わらず、プロジェクトとしてどのように具体化するのかについての検討は必ずしも十分ではない。本研究の米国での先進的事例と我が国の現状との比較分析を通じて、地域福祉による児童養護の“あり方”と“進め方”という現実のかつ根本的な問題に近接した臨床的・発展的知見を得ることができる。また、現代的な人権倫理に基づく福祉コミュニティを支える基幹政策へ繋がる基礎資料となるとともに、間接的な成果として、“格差”を“差別”に変えない地域社会とそのサスティナビリティを社会福祉的に実現する契機となることが期待される。

2. 研究方法

平成20～21年度の2年間で、以下の3課題に取り組む。

- (A) “家庭・家族”の観点による児童養護関連施設の再評価
- (B) 米国NPOによる先駆的プロジェクトの可能性と限界の構造化
- (C) 我が国における“Growing Up in Community”の実現における課題解明とNPOが果たしうる役割の検討

平成20年度は、課題(A)“家庭・家族”の観点による児童養護関連施設の再評価に重点を置き、戦後以降の児童養護関連施設の目的・目標と

その社会的背景および児童福祉法改正等の制度的変遷等についての文献調査を踏まえながら、特徴的な国内事例について、特に建築計画・居住環境整備手法についての調査研究を実施した。具体的には、以下の2つの調査研究を実施した。

(1) 国内の児童養護関連施設の現状把握

戦後以降の児童養護関連施設の目的・目標とその社会的背景および児童福祉法改正等の制度的変遷等についての資料(文献および事例)収集を行い、現状を俯瞰的に把握した。

(2) 国内最新施設のケーススタディ

(1)によって具体的情報が得られたいくつかの特徴的な事例の視察調査を通じて、特に“家庭・家族”の観点から、近年の小舎化やグループホーム化について、現在の施設が持つ課題を明らかにした。

3. 児童養護関連施設の現状

現在、我が国における虐待問題は、児童のみならず、高齢者にも共通する深刻な社会問題となっている。2000年に児童虐待防止法が施行されたことを契機に、それまで潜在的であったものが表面化し、その虐待件数は急速に増加した。

虐待に関する相談対応件数は年々増加している。2006年度に全国の児童相談所に対応した児童虐待相談対応件数は、37,323件で、統計を取り始めた1990年度の約34倍、児童虐待防止法施行前の1999年度に比べて約3倍強となっている(図1)。

虐待を受けている児童の保護には、一時保護があり、そのうちの一時保護委託については約3,000件の半数近くを児童養護施設への委託が占めている(図2)。また、虐待相談を受け付けた後の対応状況は、助言指導や継続指導等の面接指



図1 児童虐待相談対応件数の推移

(出典：厚生労働省平成18年度社会福祉行政業務報告書)

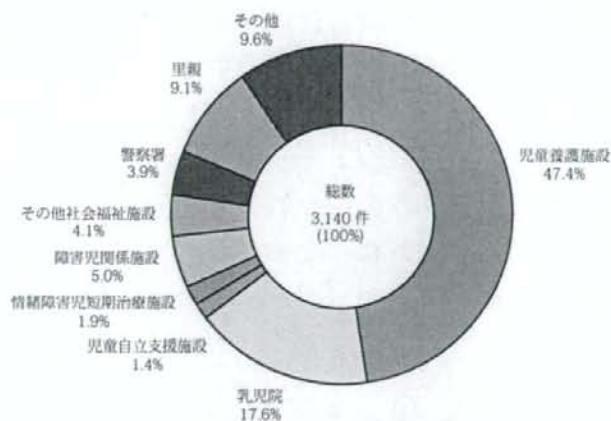


図2 一時保護委託件数

(出典：厚生労働省平成18年度社会福祉行政業務報告書)

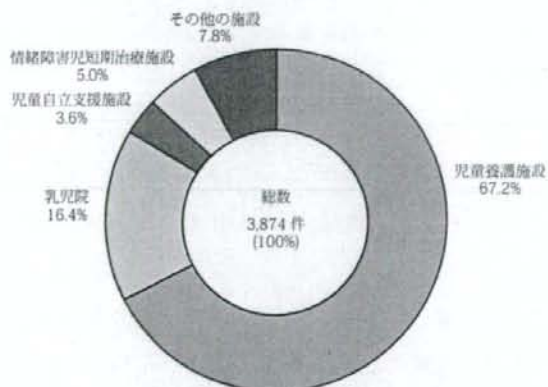


図3 施設入所の内訳

(出典：厚生労働省平成18年度社会福祉行政業務報告書)

導が最も多いが、およそ1割の約3,800件を占める施設入所については、そのほとんどを児童養護施設が請け負っている(図3)。

以上から、児童養護施設が、現代社会において児童が抱える問題に対してその受け皿となっていることがわかる。しかしながら、児童養護施設における環境やサービスの質等に焦点が当てられ始めたのは最近のことであり、抱える課題は未だ多い。したがって、現代の日本において児童養護施設は十分に機能しているとは言いがたく、そのあり方を深く検討する必要がある。

3-1. 児童養護関連施設の目的および概要

児童福祉法第7条において、児童福祉施設とは、助産施設、乳児院、母子生活支援施設、保育所、児童厚生施設、児童養護施設、知的障害児施設、知的障害児通園施設、盲ろうあ児施設、肢体不自由児施設、重症心身障害児施設、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設及び児童家庭支援センターと列記されている。

その中の一つである児童養護施設は、2004年の改正後、児童福祉法第41条で「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。)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支援を行う」ための施設と規定されている。

これまでは、「養護施設は、乳児を除いて、保護者のない児童虐待されている児童その他環境を要する児童を入所させて、これを養護することを目的とする施設」としていたが(児童福祉法、1947年)、養護施設の名称から児童養護施設に改

称され、必要のある場合には乳児も対象とし、退所後の相談及び自立支援という概念が位置づけられた。

養護施設運営要領(1954年厚生省)によると、「保護者のない児童」とは、①父母の生死が明らかでない児童、②父母から遺棄されている児童、③父母が海外にあるため、その扶養を受けることができない児童、④父母が精神または身体の障害により、長期にわたって労働力を失っているため、その扶養を受けることができない児童、⑤父母が長期にわたり拘禁されているため、その扶養を受けることができない児童、⑥片親があっても、これらと同じ事情にある児童であって、児童を現に監護する者のいない児童がこれに該当し、施設の対象となる。また、「虐待されている児童、その他環境上養護を要する児童」とは、保護者はあるが、虐待されている児童、いちじるしく児童の福祉を阻害する行為を受けている児童ならびに保護者の無知、無関心、放任等のため、その他環境上の原因により必要な衣食住および監護、教育を受けることができない児童等、児童育成の環境上適切な養護を必要とする児童が対象とされている。

3-2. 児童養護関連施設の施設形態

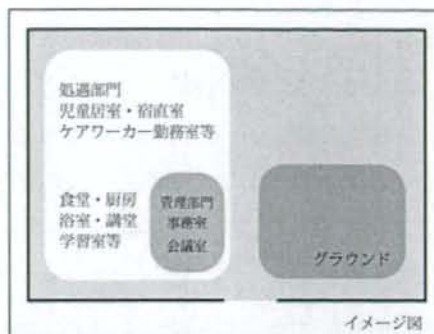
児童養護施設の主な施設形態は、大舎制・小舎制・グループホーム・中舎制であり、現在日本で最も一般的な形態は大舎制である(図4)。

施設設備は、児童福祉施設最低基準第41条によりその基準が定められており、①児童の居室、調理室、浴室および便所を設けること、②児童の居室の一室の定員は、これを15名以下とし、その面積は一人につき3.3㎡以上とすること、③入所している児童の年齢別に応じ、男子と女子の居室を別にすること、④便所は男子用と女子用とを

大舎制

日本で最も一般的で数の多い施設形態。

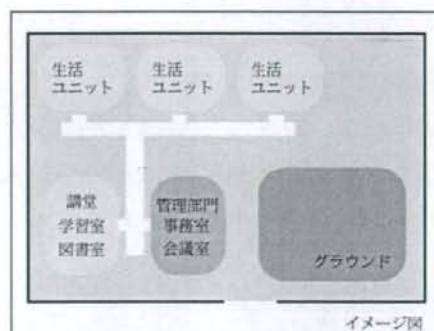
一つの大きな建物の中に必要な設備が配置されており、児童が共同で生活をする。一般的には一部屋 5～8 人、男女別・年齢別にいくつかの部屋がある。共同の設備、生活空間、プログラムのもとに運営されているため管理しやすい反面、児童のプライバシーや家庭的雰囲気の欠如等の問題がある。



小舎制

一つの施設の敷地内に独立した家屋がいくつかあり、それぞれに必要な設備が設けられていて、8～12 人程の児童と職員が入居し生活をする。

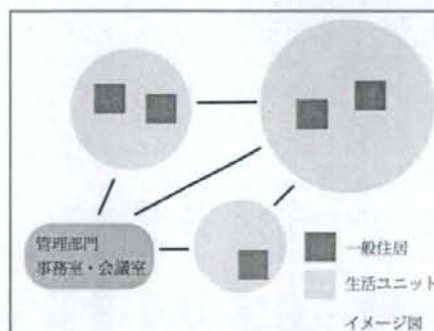
職員配置等の課題はあるが、生活単位が小規模であるため、より家庭的な雰囲気における生活を営むことができ、さらに自主的で柔軟な活動が行いやすいという利点がある。



グループホーム

一般的に地域社会の住宅を利用し、3～8 人程の少人数の児童と職員が入居して生活をする。

一般住宅を利用しているために、様々な生活技術を身につけることができ、家庭的な雰囲気の中での生活や地域社会との密接な関わり等豊かな生活体験を営むことが可能である。自立を前にした高齢児童の自立生活訓練にも効果的な形態といわれる。



中舎制

大きな建物の中を区切りながら、小規模な生活集団の場をつくり、それぞれに寝室や台所、居間等の必要な切に設けて生活をする。

家庭的な雰囲気の中で、家庭に近い密接な人間関係をもつことができる。

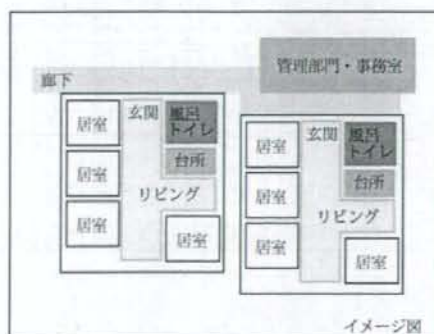


図 4 児童養護施設の施設形態

別にすること、⑤児童30人以上を入所させる児童養護施設には、医務室および静養室を設けること、⑥入所している児童の年齢、適正等に応じ職業指導に必要な設備を設けることとされている。

児童養護施設は現在およそ560の施設が存在し、在所率は平成6年以降増加に転じ、平成17年は91.5%となっており、保育所(102.8%)、知的障害児通園施設(96.7%)、重症心身障害児施設(95.2%)に次いで高い数値を示している(図5)。

3-3. 児童養護関連施設の小規模化

近年の我が国では、その児童養護関連施設における児童の居住環境の見直しがされてきている。核家族化や女性の社会進出、出産年齢の低下等の社会動向を背景として、虐待やネグレクトといった児童問題が多様化、複雑化している。そこで、自立支援の重要性や個別処遇の必要性が問われ、

小規模集団による家庭的な養護を目的として施設の小規模化や居室の少人数化、地域に密着したグループホームへの移行等がその対策として行われている。しかし、現状の施設という環境では、少なからず集団生活としての要素が必要となり、家庭的な雰囲気とは言いがたい。また、既存の施設において、実際に小規模化を図ることは建築計画上の困難を伴うことも多い。

施設の小規模化という観点からの児童養護施設に関する既往研究は少なく、必ずしも十分な議論はなされていない。児童養護施設に関する既往研究のレビューは次章で触れるが、本章では、同じ福祉施設であり、その形態や運営等に関して先行的な知見として位置づけることができる高齢者福祉施設の既往研究を参照しながら、施設の小規模化の有効性や問題点について考察する。

高齢者福祉施設の研究分野では、高齢者が生活

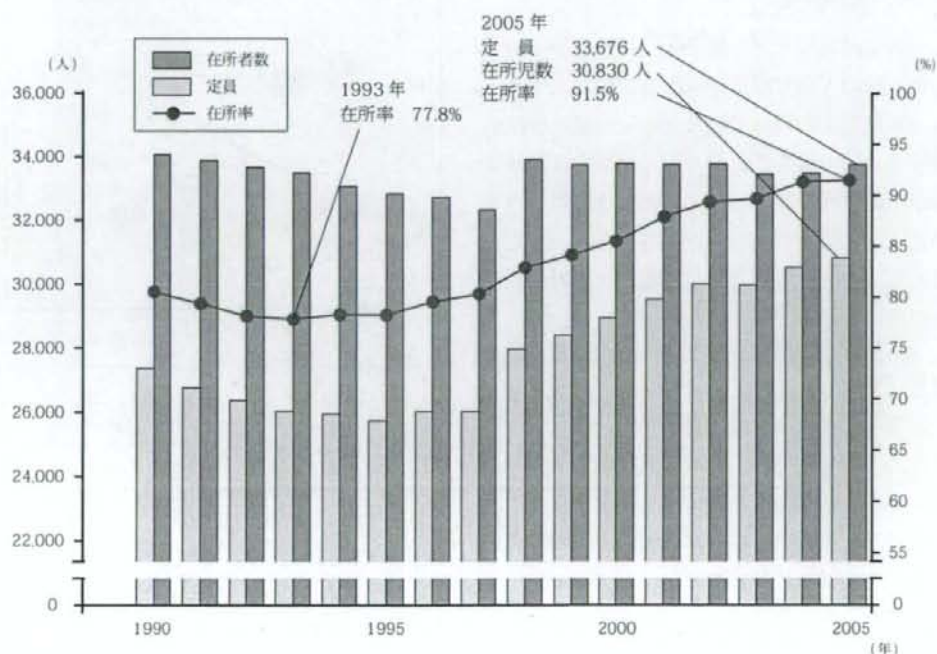


図5 児童養護施設の在所者数・定員・在所率の年次推移
(出典：厚生労働省平成17年度社会福祉施設等調査の概況)

する場という視点からの施設環境に関する研究は数多くの蓄積がある。そこでは主に、小規模な居住単位によるケアの質の向上を図っている事例が注目されている。

高齢者福祉施設の施設小規模化は、1980年代にスウェーデンで痴呆性高齢者のケアとしてグループホームが導入され、時期を同じくして日本でも先駆的に登場したグループホームや、一般の住宅を改造して少人数の高齢者を集めてケアを行う宅老所等が始まりである。1997年にグループホームが制度化され、高齢者の入所する施設は急激にその数を増やした。それを受け、従来の大人数の施設においてもグループホームのようなケアの提供を目指し、ユニットケアを行うことにした。ユニットケアとは、入居者の生活単位をユニットとし、施設の入居者を10人前後のいくつかのユニットにわけ、その中でケアを行うことである⁶⁾。さらにその後、2002年に小規模生活単位型の特別養護老人ホームが制度化され、10人程度の少人数を生活単位とする全室個室、ユニットケアを導入することが条件づけられたことで、施設の個室化とともに建築環境においても、“収容施設から居住施設へ”という流れを受けて空間計画への反映がなされ始めた。2004年現在では、全国に5,000カ所を超える特別養護老人ホームのうち、当初からユニットケアを前提とした環境を整えた小規模生活単位型の施設はごくわずかである。しかし、この制度化を契機とし、制度の対象のみでなく、既存施設の改修、また他種別の高齢者居住施設においても個室・ユニット化が進みつつあり、“住まい”としての質の向上が目指されている。

高齢者福祉施設の施設小規模化に注目した研究は、1900年代後半より建築計画分野において散見される。小規模化の有効性としては、入居者間のコ

ミュニケーションが増加すること⁷⁾、スタッフの入居者に対する介護量が増え、それに伴いスタッフと入居者とのコミュニケーションも増加すること⁸⁾、さらに個室ユニット化され共有空間との境界が明瞭になると、共有空間が積極的に利用されること⁹⁾等が示されている。しかし、その一方で、ユニットケアに取り組み始めたばかりの施設では、施設を仕切ること、入居者を分けることで目的を果たしたと考え、実際のケアは従来と変わらないものである事例も存在すると指摘されており、形式的に入居者を少人数の集団に分けるだけではユニットケアの目指す個別ケアは実現されず、ユニット化には入居者の積極的な行為を誘発するソフトが伴う必要であることも指摘されている¹⁰⁾。さらに、ユニット型施設では狭い世界に少人数の入居者が暮らし、互いに及ぼす影響が大きくなるため、ユニットという小さい単位の中で煮詰まりやすい人間関係が危惧されている¹¹⁾。

また、施設の個室化はプライバシーの確保のみでなく、入居者が施設という新しい環境において新たな生活を再構築していく上で重要な役割を果たすものであり、多様に意味付けされる共有空間が入居者の様々な生活を支えており、各空間の持つ意味は空間構成のみでなくケア環境にも規定されることを明らかにされている^{12)~15)}。加えて、ユニット型施設は、プライベート・セミプライベート・セミパブリック・パブリックといった段階構成をもった空間とすることとし、セミパブリック空間が施設側のコントロールの強い管理された空間であるのに対し、セミプライベート空間は入居者が自発的に利用し、主体的な生活形成にとって重要な役割を果たすという考えについても論じている¹⁶⁾。

以上に述べた施設の施設小規模化に関する有効性や

問題点は、高齢者居住施設のみならず、児童養護施設にも同様に言えることであると考えられる。個々に対するケアや自立支援の実現へ向け、入居者同士あるいはスタッフとの間に相互に与える影響は、十分に考慮しなければならない。また、空間的側面から捉えた際には、個室と共有空間の関係等、生活行為を担う空間構成のあり方の検討が重要である。

3-4. 脱施設化の概念

「脱施設化」とは、ノーマライゼーションの理念を反映した動きまたは考えである。ノーマライゼーションとは、高齢者や障害者などの人々が、ハンディキャップがあっても地域のなかでごく普通の生活を営むことができかつ差別されない社会をつくるという基本的理念である。この理念は、1960年代に北欧をはじめ、カナダ、アメリカ、イギリス等に広まり、1971年には国連の「知的障害者の権利宣言」、1975年には「障害者の権利宣言」という結果として現れた。

日本において、ノーマライゼーションが提唱されるようになったのは、障害者福祉の向上と啓発のために様々な取り組みが行われた1981年の国際障害者年以降である。近年では、このノーマライゼーションという言葉が盛んに使われるようになり、たとえ重度の障害があっても、地域で暮らすことが重視されるようになった。施設での生活は、その閉鎖性や利用者を施設病にってしまう問題も生じていたため、施設のおかれている地理条件を人里離れた山間部ではなく街中に、施設規模を大規模施設から小規模施設へ、生活単位を大部屋から少数の居室または個室へ、さらには地域に密着したグループホーム等への移行等、施設内での生活を同時代の同じ国の同年齢の健常者の生活に

可能な限り近い条件下におく努力が取り組まれてきている。

このような動きが、「脱施設化」と表現される。用語の定義を歴史的に捉えると精神障害者の施設を主な対象とされるが、ノーマライゼーションが基本理念とされている現在においては、障害者だけでなく、児童教育や高齢者の分野でも、背景であるこの言葉はさらに広く捉えられるべきものであると考える。

4. 児童養護関連施設の課題

児童の養育・居住環境のあり方を探る上で、施設の小規模化の動きは一つの重要なファクターである。そこでまず、児童養護関連施設の歴史において、この小規模化の動きが現れてきた背景とその過程における課題を整理する必要がある。

本章では、児童養護関連施設の社会的背景、施設の目的・課題についての史的展開と児童福祉法改正等の制度に関する動きを整理することを通じて、現在の児童養護関連施設が抱える課題を考察する。

4-1. 社会背景と法改正

明治期から終戦後、そして現在までの流れに注目し、法改正の動きとともに整理を行う。これらの時期は、社会的養護の必要性が急増し、社会的養護の変革期である。表1に児童福祉法等法改正の流れを示す。

日本では明治期、社会及び経済システムの急激な変化や災害等によって生み出された孤児や貧児は切迫した社会問題であり、その保護を目的に育児施設が創設された。しかし、多くの施設において優先されるべきは施設へ保護されることであり、その後の児童の生活のあり方については議論

表1 児童福祉法等改正の流れ

	児童福祉法改正の動き	概要(児童養護施設に関する内容)	児童養護施設への動き
1947年	「児童福祉法」制定	目的として「養護施設は、乳児を除いて、保護者のない児童虐待されている児童その他環境を要する児童を入所させて、これを養護することを目的とする施設である」と定める。	
1995年	「養護施設の近未来像」報告書発表(全国養護施設長研究協議会) 「児童福祉施設再編への提言」(全国社会福祉協議会)	「養護施設等の制度的改革と合わせて児童施設最低基準の改訂の必要性」「施設形態論と処遇論(援助方法論)を区別して議論する必要性」など基本的態度を表明。(現全国児童養護問題研究会)	
1996年	児童福祉法改正に向けた「中間報告」(中央児童福祉審議会基本問題部会)	「現行の施設体系では対応できないケースが増加しており、問題の多様化・複雑化をふまえ、個々へ処遇が必要」「児童の自立支援ためには、施設が適切なアフターケアを行わなければならない」等主に6点を報告。	
1997年	「児童福祉法等の一部を改正する法律」国会提出	児童福祉法一部改正は1997年6月公布、1998年4月から施行。養護施設の名称が児童養護施設に改められ、目的に「児童の自立を支援すること」が加えられる。自立支援を具体的にどのように実施していくかの検討課題が提起される。	「養護施設等退所児童自立定着指導事業実施要綱」：養護施設等を退所した児童について、適切な相談援助を行い、社会的自立を容易にするための行うことを目的とする。
1998年	「児童福祉施設最低基準の改正」	「居室の面積を一人につき3.3㎡以上に(現行2.47㎡以上)や「児童の自立支援を行う」「家庭環境の調整を行う」「関係機関と密接に連携する」等が加えられる。	「児童自立生活援助事業実施要綱」：退所し、就職する児童に対し、日常生活上の援助及び生活指導を行うことで社会的自立の促進に寄与することを目的とする。
1999年	「子ども虐待の定義拡大」 「少子化対策推進基本方針」	身体的虐待、性的虐待、心理的虐待、ネグレクトが定義される。	「家庭支援体制緊急整備促進事業」：相談所、福祉施設、地域住民が連携を図り、地域ぐるみで家庭支援を行う体制を整備する。 「里親活用型早期家庭養育促進事業」の実施：里親を活用した入所児童の家庭での養育を理解を持つ施設に里親への援助・助言を委託する。
2000年	「児童虐待の防止等に関する法律」	「子ども虐待対応の手引き」改訂、「施設内虐待」の概念が加えられる。	「地域小規模化児童養護施設設置運営要綱」：児童養護施設を運営している法人の支援のもと、地域の民間在宅等を活用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養護を実施する。 「児童養護施設入所児童支援事業実施要綱」：第三者が客観的かつ専門的な立場から、児童の処遇について評価するとともに、児童の不満や苦情に適切に対応することにより権利擁護と自立支援を図る事業を試行的に実施する。
2001年	「児童福祉法一部改正」	「児童委員の職務の明確化」「提供サービスの公開」など改正。	「児童養護施設分園型自立訓練事業」：退所する前の一定期間地域の中で生活体験し必要な訓練を行うことで、社会人として必要な知識・能力を高めつつことを目的とする。 「児童養護施設および乳児院における被虐待児に対する適切な処遇体制の確保」：心理療法を行う職員を配置し、虐待等による心的外傷のため心理療法を必要とする児童に、遊戯療法やカウンセリングを行う。
2002年	「里親制度」の見直し	里親制度を積極的に活用していくために、「専門里親」制度(児童の養育経験のある里親、子どもの教育等に従事した経験があり、かつ専門的訓練を受けた者に委託する)と「親族里親」制度(保護者がいない場合三等親以内の親族に委託する)を新たに導入するという見直しが行われる。	「家庭訪問支援事業実施要綱」：家庭養育上の問題を抱える家庭や、児童養護施設等を退所または里親養育後、家庭復帰のためのアフターケアが必要な家庭に対し、家庭を訪問して適切な育児相談・支援等を行う。 「里親の一時的な休息のための援助の実施」：委託児童を養育している里親家庭が一時的な休息のための援助を必要とする場合に、児童養護施設等を活用して当該児童の養育を行う。
2004年	「児童福祉法改正」 「児童虐待防止に関する法律の一部改正」	児童養護施設の目的を一部改正。「保護者のない児童」に「必要のある場合には、乳児を含む」こと。「退所した者に対する相談その他の自立のための支援」が加えられる。	「家庭支援専門相談員(ファミリーソーシャルワーカー)配置」：入所児童の保護者等に対し、電話や面接等により児童の早期家庭復帰、里親委託等を可能とするための相談・指導等を行う。 「小規模グループケア実施要綱」：他の入所児童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、小規模なグループによるケアを行う体制を整備する。 「自立促進等事業実施要綱」：入所児童の自立支援を図るため、施設における児童のケアに関する創意工夫及び自立に向けた取組みを反映した事業ならびに早期家庭復帰や施設と里親の協働につながる事業等を支援する。
2007年	「児童虐待防止法および児童福祉法改正」に向けての提言	「虐待対応職員の専門性の向上等、市町村における児童虐待対応力向上のための支援をより積極的に行うこと」、「年長児童を保護することのできる制度を設けること」などが記載されている。	

されていなかった。

日本の福祉制度が、国民の権利として制度化された第2次世界大戦以降である。この終戦直後、国として急務であったのは、戦災孤児や浮浪児の対策であった。これら戦災孤児・浮浪児は深刻な栄養失調や強い非行傾向等の問題を抱えており、その数は把握できていただけでも全国で12万以上にのぼった。厚生省は治安維持の目的をあわせもった保護活動を展開したが、これは「狩り込み」と呼ばれ、子どもの人権が無視した施設収容という応急的な対応が行われた。

1947年に児童福祉法が公布され、養護施設が児童福祉法第7条の児童福祉施設の一つとして第41条に規定された。この養護施設は、空工場や兵舎等を改築して応急に増設され、その数は急増していった。翌1948年には児童福祉施設最低基準が制定されたが、その基準は児童を保護し、最低限の衣食住を満たすものであり、建物や設備も劣悪な処遇体制であり、施設環境として課題は多かった。戦後初めて行われた養護施設等実態調査によると、このときの施設への入所理由(表2)は、

「貧困」や「親の死亡」が半数を占めており、「貧困」以外の理由によるものも基本的に貧困であるが故の入所であった。

また、児童福祉法には、子どもの権利に関して当時の日本としては先駆的な理念が取り入れられていたが、明治期と同じく、子どもたちが保護された時点で社会的な関心が薄らいだ。社会的な意識の低さや国の財政状況等を理由に小規模化は一部の施設で実践されていたのみであり、その利点に関する議論はあったものの、課題等に関しては十分ではなかった。

高度経済成長期になると、児童を労働力として農村部から都市部へ集団移動させる若年労働者の賃金労働化が起こり、相対的に低賃金で狭小な住居での生活を余儀なくし、核家族化を進行させた。農村部では多くの出稼ぎ孤児が発生し、都市部では非行・学校長欠児等の問題が増加し、こうした児童は養護施設へ入所した。しかし、このような状況下において、厚生省は「積極的な家庭づくり」を名目に、家庭の自助による養育責任を強調し、養護施設転換論によって養護施設の定員削減を実

表2 施設入所理由

入所理由/調査年	1952年	1961年	1970年	1977年	1983年	1987年	1992年	1998年	2003年
親の死亡	23	21.5	13.1	10.9	9.6	7.5	4.7	3.5	3
親の行方不明	7.1	18	27.5	28.7	28.4	25.3	18.5	14.9	11
父母の離別	4	17.4	14.8	19.6	21	20.1	13	8.5	6.5
棄児	11.4	5	1.6	1.3	1	1.3	1	0.9	0.8
父または母の長期拘禁	3.4	4.3	3	3.7	3.8	4.7	4.1	4.3	4.8
父または母の長期入院	5.3	16.2	15.7	12.9	12.8	11.5	11.3	9.2	7
父母ともに就労		3.3	1.8	1	0.7	1.1	11.1	14.2	11.6
虐待・酷使		0.4	2.5	2.4	2.4	2.9	3.5	5.7	11.1
放任・怠情		5.7	4.7	4.5	5.6	6.3	7.2	8.6	11.7
父または母の精神障害			5.6	5.1	5.5	5.2	5.6	7.5	8.2
両親等の不和				1.8	2	1.5	1.6	1.1	0.9
貧困	27.9								
季節的就労						0.4			
養育拒否							4.2	4	3.8
破産等の経済的理由							3.5	4.8	8.1
児童の問題による監護困難							6.2	5.4	3.7
その他	17.8	8.1	9.8	8.1	7.3	11.3	4.5	6.6	7.8

単位：%

行し、1958年の35,434人をピークに施設入所児童は減少傾向が続くことになる。さらに、1961年の養護施設等実態調査では、施設入所理由で「貧困」の項目が削除された。だが、同年調査で入所理由の上位を占める「親の死亡」や「親の行方不明」等についても貧困の結果であると考えられる。

その後、公害や労働災害の増加や生活環境施設の不足等の様々な生活上の困難や不安に伴う住民運動や労働運動を背景に、政府は社会福祉政策を拡充せざるを得なくなり、1973年「福祉元年」を宣言した。ところが、1973年のオイルショックの影響で1975年に政府は財政危機宣言を出し、社会福祉抑制策へとうつり、社会保障、社会福祉制度の縮減と有料化を進めることとなった。バブルの絶頂期であった80年代後半か1990年頃においても、社会保障・社会福祉財源の削減は続き、利用者の負担を増加させた。十分な子育て支援の施策も打ち出されないなか、バブル崩壊後注目され始めた少子高齢化の現象はますます顕著になり、出生率は年々低下、児童人口も減少の一途をたどった。その影響を受け、この当時ほとんどの施設が定員割れとなる暫定定員問題が起こった。

そのような中、施設への入所理由は、「親の死亡」「親の行方不明」「離別」が減少し、一方では「父母ともに就労」が約10倍の伸びを示した(1992年度調査)。この調査より、「養育拒否」「破産等の経済的理由」「児童の問題による監護困難」の項目が追加された。さらに、その次の1998年度調査では、「虐待」や「父・母の精神障害」「破産等の経済的理由」が増加傾向にある。

2003年度調査では、親による「虐待・酷使」「放任・怠惰」が全体の約四分の一を占めている。これは単に虐待の事実が増加したというよりは、2000年に施行された児童虐待防止法によって、

通告の努力義務が規定されたことや報道等により社会的関心が高まり、それまで潜在化していたものが表面化したことによると考えられる¹⁷⁾。

近年、児童虐待の増加によって、被虐待児を保護することが社会的な急務になっている。子どもの権利擁護に関する意識が社会的に高まってきおり、援助のあり方に関しても注目されている。1995年に養護施設の近未来像の報告書が提出され、初めて施設内での生活環境に焦点があてられた。それを受け、1997年の児童福祉法改正では、養護施設の名称を「児童養護施設」に改訂、またその目的に「児童の自立を支援すること」が加えられ、さらに、2004年の改正により「必要なら乳児も対象」にし、「退所後の相談、支援」も行うことが加えられる。

施設の形態、運営に関しては、2000年に地域小規模児童養護施設設置運営要綱が出され、児童養護施設の小規模化を推進していく方向性が国から示された。また、2004年の児童虐待防止法の改正においても、小規模なグループによるケアを行う体制の整備等が定められ、近年になって初めて児童の施設内での生活をより良くしていくことに社会的関心が向けられる状況となった。

4-2. 既往研究における議論

児童養護関連施設に関する研究における議論のテーマとして取り上げられている話題の流れを把握するために、1980年より過去27年の中で行われてきた児童養護関連施設に関する研究を調べ、小規模化に関するものの他、主要だと思われたものを含めて5つの項目に分類し、その年次推移をみた。項目は、施設形態やケアの小規模化、グループホーム等に関する「小規模化」、学習・教育のあり方から生活や進路等の児童処遇、児童が抱え

る困難への対処に関する「自立支援」、里親（制度）や児童相談所に関連するもの、また家族再統合論についての「家族支援」、虐待の現状、心理療法を含む被虐待児のケアに関する「虐待」、そして、職員・スタッフのサポートやケア、専門職（ソーシャルワーカー）の養成等に関する「職員・スタッフ」とした。

図6に、1995年から2007年までの各項目の内容の研究論文数の年次推移を示す。1995年からの推移としたのは、1997年に制定後初めて児童福祉法が改正されるまで、児童養護施設に関する研究はほとんどされておらず、1995年から2007年までの12年間でおよそ830本（ただし、学術論文以外にも投稿論文等含む）の論文が見つかったのに対し、1980年から1995年までの15年間では同様の検索方法で見つけられたのは7本であったためである。また、上記に挙げた5項目以外にも制度や法改正の内容に関する研究、裁判の判例や賠償問題に関する研究、児童の権利擁護に

関する研究が見つけられた。わずかではあるが、建築計画に関連した議論もされている（2006年に1本、2002年に3本）。

これにより、「小規模化」に関しては、その他の項目については多少の変動はあるものの、ある程度継続して議論が重ねられてきているといえるが、2004年頃に集中的に論じられた後は事例研究が目立ち、数としても内容としてもその議論は停滞していると考えられる。

各項目の研究数が集中している年に着目すると、同時期またはその直前期に法の一部改正や構造改革、制度の制定がされていることがわかる。具体的には、1995年の近未来像や1996年の法改正の中間報告を経て、1997年に児童福祉法改正において児童養護施設の目的に児童の自立支援が加えられたことを契機に、「自立支援」の研究が始められている。また、2000年に児童虐待防止法の一部改正、2001年に心理療法を行う職員の配置を目的とした制度が定められた時期に「虐

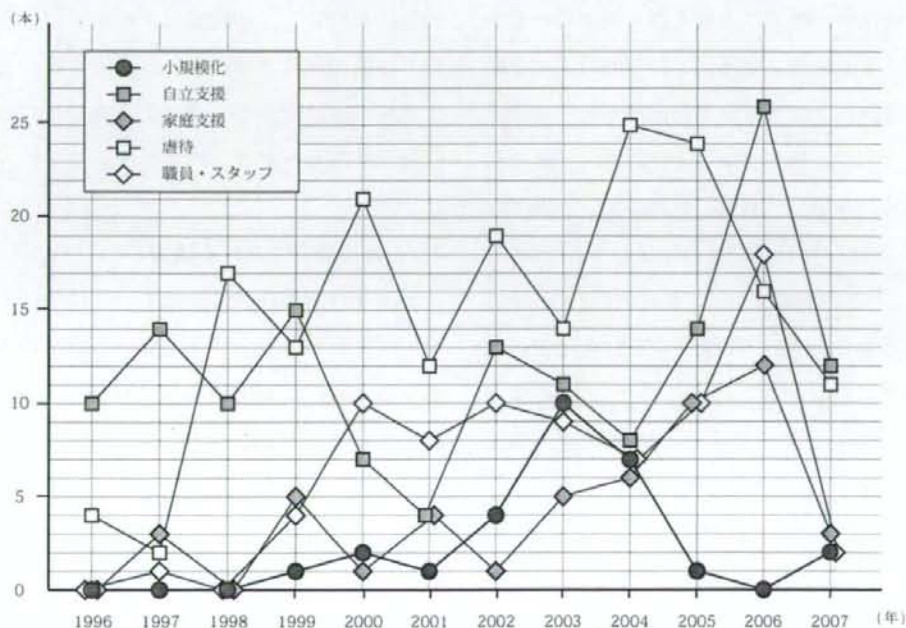


図6 既往研究論文数の推移

待」に関する研究が、里親制度の見直しがされた2002年以後、「家族支援」に関する研究がその数を増やしている。

「小規模化」に関する研究については、2000年に地域小規模児童養護施設が制度化された後に論文数が増えているが、2005年からは、再びほとんど議論がされていない状態にある。近年における研究の停滞は、この制度先行型の体制が一つの要因であるといえるだろう。

4-3. 小規模化に関する議論

施設の「小規模化」に関する研究は、その利点のみに目が向けられたものが多く、それに伴う課題や危険性についての議論は必ずしも十分ではない。その中において、和田上は、小規模化による利点を生かしていくためには、それらを論じる必要があるとして、小規模化に伴う課題を報告している¹⁸⁾。具体的には、職員体制や個々の責任の増大といった職員への身体的、精神的負担、閉鎖性から考えられる管理の問題、虐待の再現傾向を助長しないような被虐待児への対応等が挙げられている。また、小規模化によって現在の児童養護施設が抱える課題の多くが解決される一方で、それによる新たな課題が創出することも予想され、これまでの施設形態での援助方法とは異なるシステムや技術が必要となることも指摘している。

この小規模施設における援助システムに関連する議論として、石垣らによる、当時全国で唯一の小舎型施設で、かつ環境療法を行う施設を対象とした点で先行的な知見がある¹⁹⁾。この研究では、小舎型空間の特色として、スタッフがコントロール可能な程度に密度が限定されていること、空間の活用性が高い（見通すことができ、利用可能な空間要素が多い）こと等が挙げられ、さらにそれ

らが生活拠点である場所をコミュニケーションの集中する場とし、環境療法の重要な一要素である「話し合い」の格好の契機を提供していた状況に寄与していることが推察可能であると述べている。

また、高橋・加藤は、小規模化に関する調査研究によって、生活単位の小規模化、地域化に必要な施策や制度の改正、条件整備等を明らかにしている^{20)~22)}。さらに、それをもとに地域化と小規模化を図った地域小規模児童養護施設の実施に向けた具体的な提案をしている。

高橋らによる地域小規模児童養護施設の定義は次の通りである。

地域小規模児童養護施設（以下「地域小規模施設」とは、家庭における養育が困難ないしきわめて不適切な状況に置かれている児童を、近隣住民との適切な関係を保持できる規模と形態の施設において家庭的な環境の中で養育し、その自立支援を行うことを目的とする施設で、次の条件を満たしているものをいう。

- ①独立した施設であるが、現に児童養護施設（以下「本体施設」）を運営している法人のもとに設置され、一体的に運営されること。
- ②児童定員は6名以内であること。この定員は本体施設とは別枠とする。
- ③建物は、本体施設がある敷地の外の地域に住宅として建てられた家屋を用い、日常生活に支障がないよう必要な設備を有するもので、職員が子どもに対して適切な援助および生活指導を行うことができるものであること。
- ④職員は、専任として児童指導員または保育士が2人以上配置されており、必要に応じてその他の職員が置かれること。

高橋らによる研究では、本体施設と地域小規模施設との役割分担による、より高度な専門化の可能性が述べられている。具体的には、地域小規模施設を生活の場として位置づけ、家庭が行う機能を充実、一方で、本体施設では職員の専門性を養う機能や、治療的援助等を提供する機能を拡充するものである。また、要保護児童の援助体制には避難的・応急的な緊急的課題の側面と児童の最善の利益を追求する普遍的課題の側面があるとし、現在虐待をはじめとした緊急的課題が増加、その困難さが施設のサービス向上を妨げてきたと指摘している。そこで、高橋らは、本体施設と地域小規模施設の役割の違いを明確にすることでそれぞれのあり方にも違いを設けることが必要であると述べている。これまでと同様に児童養護施設が緊急的課題に対応すれば、地域小規模施設が普遍的課題を引き受けることが可能であるという考えを示している。

5. 国内既存施設の視察調査

第3章および第4章の児童養護を取り巻く社会背景・問題、児童養護関連施設の現状と課題を踏まえ、以下に挙げる4つの施設に対して視察調査を行った。

(A) 児童養護施設「雀幸園」

大舎制施設であるが、近年の流れの中で地域小規模施設も開設し運営している。また、知的障害者グループホームを建設し、養護学校などを卒業した児童で保護者と暮らせない児童の生活する場を提供する取り組みも行っている。

(B) 児童養護施設「さんあい」

平成20年春にユニット型施設を新築した。平屋建ての居室と居室の間には共通の職員部屋が配

置されており、鍵を開ければ施設の居室全体が回遊性をもった空間が特徴的である。また、居室の内装や必要な家具などは全て専属職員に一人一人任せているため、各ユニットはそれぞれ個性を持った環境づくりがなされている。

(C) 児童養護施設「神愛ホーム」

大舎制の建物を上下階でユニットに分けたものである。児童のコミュニケーション上の問題を回避するために、上下階の児童の入れ替えを行っているが、居住環境の安定という視点からいえば、必ずしも適切な運用とはいえない。

(D) 児童養護施設「同仁学院」

昭和20年から児童養護のための施設整備に取り組んでいる施設である。児童の年齢層ごとに、敷地内で棟を分けて計画されている点の特徴である。また、施設の設計は、成人後に中心となって行われたものであり、職員や一部の児童もプロセスに参加したものである。

5-1. 「雀幸園」の視察調査結果

(1) 概要

名称：児童養護施設 雀幸園
 所在：埼玉県熊谷市大字四方寺185番地
 設立主体：社会福祉法人 雀幸園
 設立年月日：(法人) 昭和53年2月21日
 : (施設) 昭和53年7月1日
 敷地：2,835.25㎡
 建物：
 ・本館（鉄筋コンクリート造一部3階建）
 (写真1、図7,8,9)
 建築面積 790.57㎡
 床面積 1階 790.57㎡
 2階 533.12㎡
 3階 309.40㎡

延 1,725.43 m²

・独身寮（鉄筋コンクリート造平屋建）（図10）

建築面積 92.34 m²

延床面積 92.34 m²



写真1 本館外観



図7 1階平面図

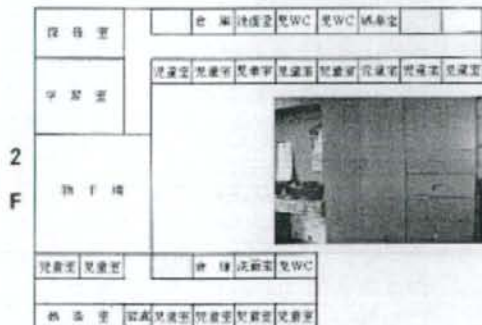


図8 2階平面図

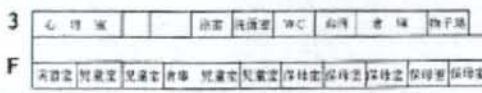


図9 3階平面図

(2) 運営方針

a. 処遇の基本理念

- 1) 日々の生活環境をできるだけ家庭的な和やかな雰囲気醸し出す工夫を計るとともに社会自立できる人間を育てることを目標とする。
- 2) 職員全員が一丸となって 深い愛情と技術により 21世紀を担う子ども達を育てるとともに手作り子育てを実践する。

b. 地域小規模児童養護施設「子雀寮」

- 1) 子雀寮は、児童養護施設雀幸園の支援のもと地域社会の民間住宅等を活用して近隣住民との適切な関係を保持しつつ、家庭的な環境の中で児童養護を実施するものである。
- 2) 子雀寮は、実親が死亡したり行方不明等で長期にわたり家庭復帰が見込まれない子ども達5、6名と資格をもった職員2、3名で子育てをしていくものである。

c. その他の取組「ショートステイ事業」

雀幸園では、彩の国ゆとり子育て推進授業の一環として熊谷市・深谷市と契約を結び、ショートステイ事業を実施している。 ショートステイ事業とは、児童の保護者が社会的事由（疾病、出産、看護、事故、災害、冠婚葬祭、転勤、出張および学校等の公的行事への参加）によって、家庭における児童の養育が一時的に困難となった場合に、児童養護施設において一時的に養育することにより、家庭の福祉の向上を図ることを目的とした事

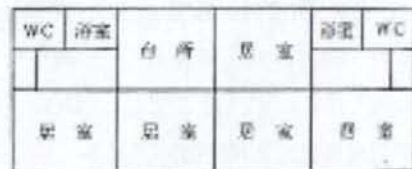


図10 独身寮平面図

業である。

d. 居室構成

・本園

A棟(ユニット型)：

つばめ(処遇の困難性を有する児童が中心)

こまどり(処遇の困難性を有する以外の児童が中心)

かもめ(高学年女子が中心)

B棟(ユニット型)：

あひる(長期的な入所の子ども達で兄弟中心)

つぐみ(同上)

幼児棟(ユニット型)：

ひばり(幼稚園前の小さな子ども達为中心)

地域小規模施設：

第一子雀寮(グループホーム)(平成12年～)
(面会帰省引取予定がない子ども達为中心)

第二子雀寮(グループホーム)(平成13年～)
(集団に馴染めず、長期入所予定の子ども達为中心)

第三子雀寮(グループホーム)(平成15年～)
(被虐待ケース、長期入所予定の子ども達为中心)

第四子雀寮(グループホーム)(平成20年～)
(軽度の障害を有する、長期入所予定の子ども達为中心)

e. 入所児童定員

本園60名、子雀寮各6名 計84名

f. 職員現況

施設長(1)、指導員・保育士(26、非常勤1)、事務員(1、非常勤1)、栄養士(1)、調理員(4、非常勤1)、心理士(1、非常勤1)、嘱託医(1)

g. 入所児童措置児童相談所

中央児童相談所、南児童相談所、川越児童相談所、所沢児童相談所、熊谷児童相談所、越谷児童

相談所、さいたま市児童相談所

(3) 沿革

S53.2 社会福祉法人雀幸園設立

S53.6 社会福祉法人雀幸園新築工事完成

S53.7 養護施設「雀幸園」開園

S57.1 雀幸園増設工事(講堂)完成
(公益事業補助事業)

H2.7 自転車駐輪場設置工事(NHK歳末)

H4.2 給水設備全面改修工事(赤い羽共同募金)

H4.5 深田美奈子園長 県知事賞を受賞

H6.7 深田美奈子理事長 労働省感謝状を受賞

H7.7 全館外壁吹き替え工事(赤い羽共同募金)

H10.4 養護施設「雀幸園」から児童養護施設
「雀幸園」へ

H10.12 全館屋上防水工事
(中央競馬馬主社会福祉財団)

H12.10 最初の地域小規模児童養護施設
「子雀寮」開設(旧妻沼町)

H12.11 厨房室全面改修工事(赤い羽共同募金)

H13.10 地域小規模児童養護施設
「第2子雀寮」開設(熊谷市)
措置定員66名に変更

H15.4 措置定員70名に変更

H15.11 地域小規模児童養護施設
「第3子雀寮」開設(旧妻沼町)

措置定員76名に変更

H16.2 暖房用ボイラ入れ替え工事
(赤い羽共同募金)

H16.4 措置定員80名に変更

H18.4 措置定員68名
地域小規模児童養護施設定員18名

H18.12 新木弘子園長 厚生労働大臣賞受賞

H19.3 心理室改修工事
(SBI子ども財団寄附金事業)

- H19.4 本館に全児童グループにユニット型の生活形態導入
- H20.3 障害者グループホーム木葉建設完成
(財団法人日本自転車振興会補助金事業)
本館外装塗装工事完成
(中央競馬馬主社会福祉財団補助金事業)
- H20.4 障害者グループホーム木葉(熊谷市今井)事業開始
児童養護施設雀幸園定員60名に変更
4カ所目の地域小規模施設「こすずめ」事業開始
小規模合計24名

(4) 見学・ヒアリング概要

a. 施設の内部と児童の生活

雀幸園の本園は3階建てで、男子生活ゾーン、女子生活ゾーン、そして主に幼児が暮らすゾーンと分けられている。入り口近くには事務室があり、乳幼児と職員が遊ぶための保育ルーム、心理療法室がある(写真2)。

児童の部屋は長い廊下を挟んで向かい合う形で配置されており(写真3)、部屋割りは兄弟姉妹といった関係がある場合を除き、主に年齢で分けられている。小学生で二、三人、高校生になると基本的に一人部屋、多くても二人である。トイレやお風呂などの水回り、勉強等をする共有スペースも男子専用、女子専用となっている(写真4)。

男子と女子の生活ゾーンはしっかりとしたカーテンで仕切られるようになっており、夜はそこに鍵をかけることで仕切っている。日中は通常は開いた状態となっている。

児童の部屋は、基本的にそこに暮らす児童の自由に使わせている。年代や性別によって部屋のインテリア、生活階の雰囲気などが異なっている(写

真5)。

食事は全員で一斉に食べることを原則としている。部活等の理由により、別に食事をとる児童もいるが、ご飯の時間になると一階にある食堂に児童が集まり、各自決められた席につきご飯を食べ



写真2 心理療法室



写真3 中廊下



写真4 共有スペース

るようにしている（写真6）。

b. 地域住民との交流

当時この地域に拠点をおいていたプロレス団体やフランス料理店のシェフなど地元の人々を巻き込み、プロレス体験会やクリスマス会といったイベントや活動を積極的に行っている。この活動の目的は地域住民との交流である。施設の開園当初は、地域住民に理解を得るのが困難であった。「突然このような施設が近くにできて、戸惑われる方も多かった」と施設の職員は話している。地域の住民も参加することができるようなイベントは、周辺からの理解や協力へとつながっている。

本園とは別の敷地に建つ地域小規模児童養護施設（以下、地域小規模施設）の児童も同じように、こういった集会があるときは本園に集まる。また、



写真5 児童部屋



写真6 食堂

地域小規模施設は地域で児童を養育することを目的としているため、それぞれの地域で行われる行事にはそれぞれの児童が参加しており、施設で開かれる行事に地域住民が参加する、また、地域の行事に児童らが参加することで交流をはかっている。職員によれば、施設だとはいえ、あくまで「住宅」であるという意識をもっており、なるべくその地域に馴染んだ生活を目指しているという。

c. 地域小規模児童養護施設「小雀寮」

雀幸園には、本園とは別に「小雀寮」と呼ばれる四つの地域小規模施設がある。施設の概要が載る資料にこの地域小規模施設について、それぞれ、異なる属性の児童が職員とともに暮らしているという内容が記されているが、基本的に児童の生活拠点を変えるようなことはしていないと職員は話す。まれに、少人数で暮らしているが故に、その環境に馴染むことができないなどの理由により、生活メンバーの入れ替えを行うことはあるという。

また、第四小雀寮については、小学生から高校生という年齢層の、能力的に障害がかなり重い児童が入所しており、このようなグレーゾーンと呼ばれる児童と本園や他の小雀寮に暮らす児童とはペースを変えて養育を行っている。この第四小雀寮が建つ敷地には、地域小規模施設の他に職員管理棟と障害福祉の関係から知的障害者のグループホームを一緒に建てている。これは、養護学校を卒業した児童の帰る場所がないという問題から、児童の生活する場の確保という目的で建てられたものである。

d. グループホームにおける職員配置

地域小規模施設の職員配置については、本園とは別に、各グループホームに二、三名ずつが固定して配置されている。これは職員の配置基準に基