

200901042A

200901042B

厚生労働科学研究補助金

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～平成21年度 総合研究報告書

厚生労働科学研究補助金

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21年度 総括研究報告書

研究代表者 森 傑

平成22（2010）年5月



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～平成21年度 総合研究報告書

研究代表者 森 傑

平成22（2010）年 5月

## 目 次

I. 総合研究報告 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 -----	95
III. 研究成果の刊行物・別刷 -----	96

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

研究代表者：森 傑（北海道大学大学院工学研究院・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の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. 研究の背景

1-1. 社会的背景と児童養護施設の現状

(1) 少子化の現状

近年、日本の出生率は急激に低下している（表 1.1.1）。1970 年代にはほぼ 2.1 程度で安定していた合計特殊出生率<sup>註 1</sup>は、1995 年に人口置換水準<sup>註 2</sup>の 2.08 を大きく下回る 1.42 となった。

そして、2005 年には合計特殊出生率が 1.29 までに低下し、1970 年代前半には 200 万人を超えていた出生数は約 111 万人と 6 割弱の水準まで低下した。また、急速な高齢化も同時に進んでおり、この結果近年の日本の人口構造は大きく変化している（図 1.1.1）。

さらに、2007 年 11 月に閣議決定された、少子化の現状と対策をまとめた平成 19 年版「少子化白書」によると、このまま少子化が進めば 2005 年に 1 億 2777 万人であった人口が、2055 年には 8993 万人にまで減少すると推計しており、さら

表 1.1.1 出生数と合計特殊出生率

年	出生数(万人)	合計特殊出生率
1947	267.9	4.54
1970	193.4	2.13
1995	118.7	1.42
2005	106.3	1.29

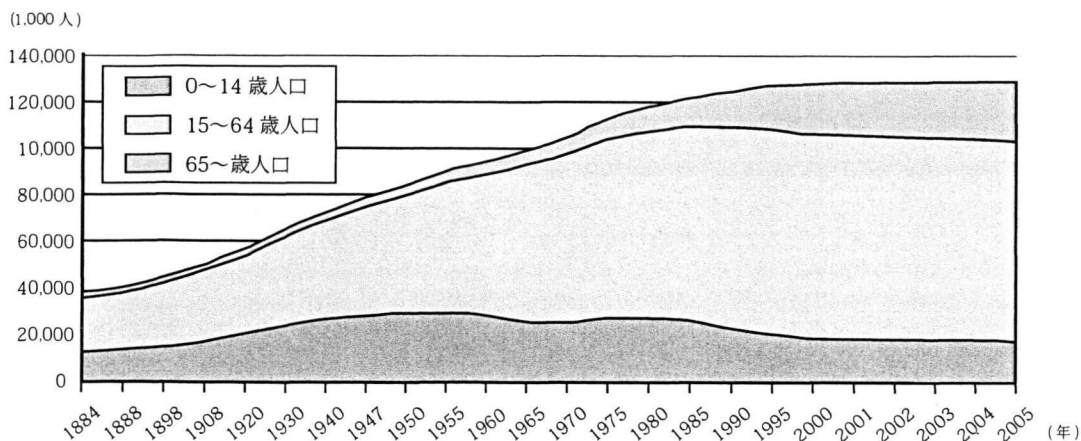


図 1.1.1 人口構造の推移

に労働力人口や年金、高齢者医療等の問題に影響が生じると指摘している。また、少子化の原因として、夫婦が持つ児童数の減少の他、未婚化や晩婚化、晩産化の進捗を挙げている。

少子化の背景とされる児童問題の一つに、保育所の待機児童問題がある。待機児童とは、保育所に空きがなく入所ができない0歳から3歳の児童のことである。保育所の定員を上回るほどの入所希望児童の増加については、不況の影響で未就学児をもつ母親の多くが働かざるを得なくなったことが原因とみられている。国は、この待機児童対策を少子化問題と一体で考えており、保育所の効率性の改善や子育て支援体制の見直し等を図っている。

女性の社会進出や家庭及び地域における養育機能の低下等を背景とするこのような児童の問題は、子どもの孤食や学校等での問題行動、里親等、他にも多く存在している。その中でも、近年急速に増加している虐待問題について、その現状について次項で述べる。

## (2) 児童虐待と児童養護施設の役割

現在、日本において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<sup>註3)</sup>。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。

児童虐待とは、保護者がその監護する児童に対して行う身体に外傷が生じる暴行やわいせつな行為、監護を著しく怠ること、著しい心理的外傷を加える言動等をいう（児童虐待防止法第2条に定

義）。

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で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1.1.2）。

虐待を受けている児童の保護には、一時保護<sup>註4)</sup>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1.1.3）。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1.1.4）。

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難く、そのあり方が検討される必要がある。

児童養護施設の目的とその概要についてみてみる。

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

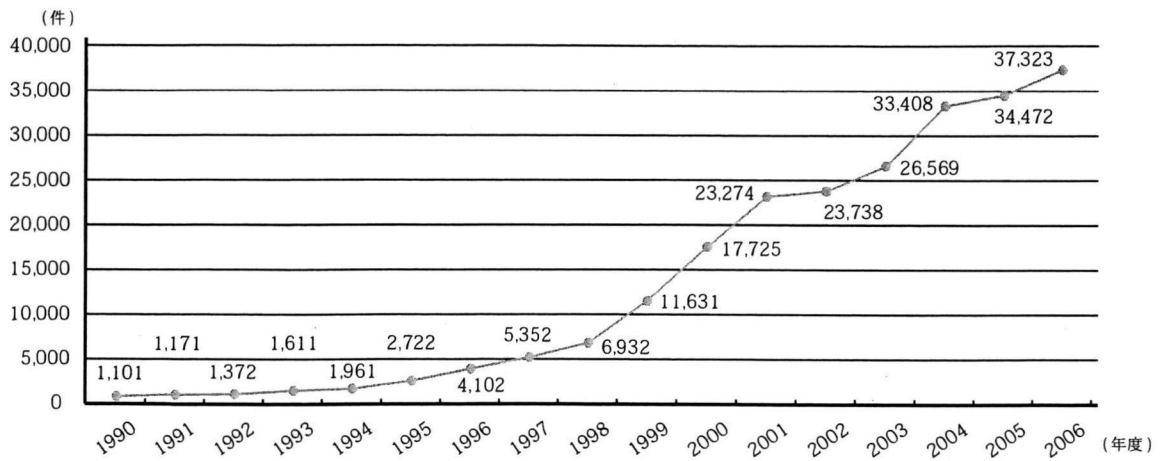


図 1.1.2 児童虐待相談対応件数の推移

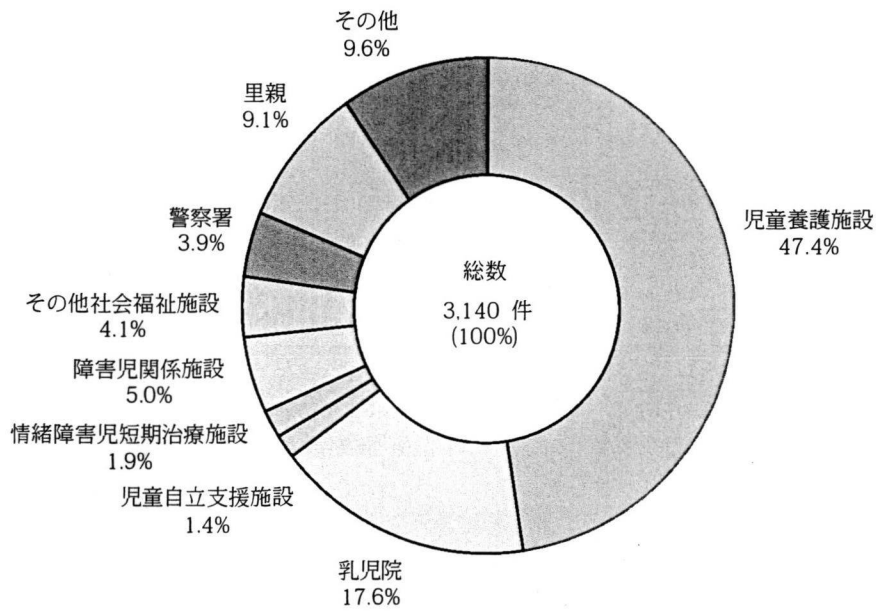


図 1.1.3 一時保護委託件数

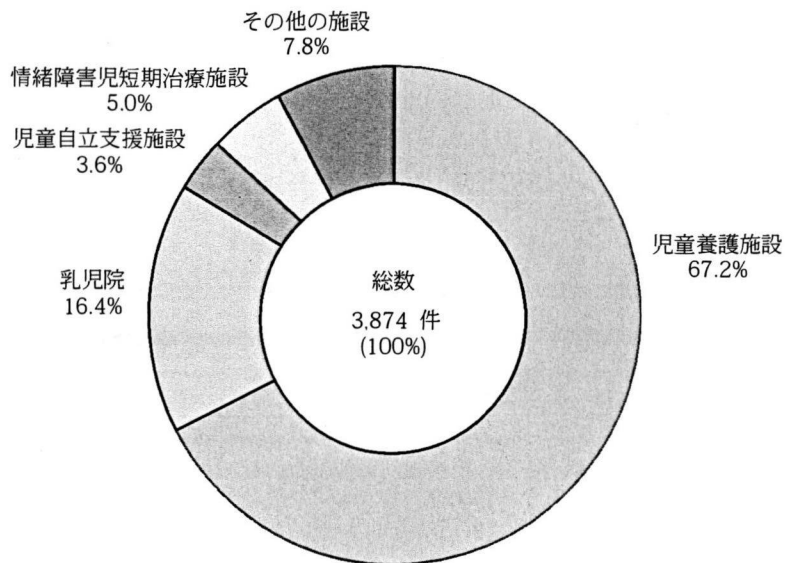


図 1.1.4 施設入所の内訳



ンターと列記されている（表 1.1.2）。

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<sup>註 5)</sup>（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。今までは「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（児童福祉法、1947 年時点）が、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。

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 1.1.5）。

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 m<sup>2</sup>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事、④便所は男子用と女子用とを別にする事、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 1.1.6）。

## 1-2. 児童養護施設の史的展開

ここでは、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。日本では明治期、

表 1.1.2 施設の現状

	児童福祉法規定条項	施設概要	現状 <sup>6)</sup>		
			施設数	入・通所者 <sup>7)</sup> 数	定員数 <sup>註</sup>
助産施設	第 36 条	保健上必要があるにもかかわらず、経済的理由により、入院助産を受けることができない妊産婦を入所させて、助産を受けさせることを目的とする施設。	456		
乳児院	第 37 条	乳児を入院させてこれを養育し、あわせて退院した者について相談その他の援助を行うことを目的とする施設。	117	3,077	3,699
母子生活支援施設	第 38 条	母子家庭の母と子（児童）を入所させて、これらの者を保護するとともに、これらの者の自立の促進のためにその生活を支援し、あわせて退所した者について相談その他の援助を行うことを目的とする施設。	282	11,224	5,648
保育所	第 39 条	保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児又は幼児を保育することを目的とする施設。	22,624		
児童厚生施設	第 40 条	児童遊園、児童館等児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進し、又は情操をゆたかにすることを目的とする施設。	4716 の 児童館 3802 の 児童遊園		
児童養護施設	第 41 条	保護者のない児童、虐待されている児童、その他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自立のための援助を行うことを目的とする施設。	558	30,830	33,676
知的障害児施設	第 42 条	知的障害のある児童を入所させて、これを保護するとともに、独立自活に必要な知識技能を与えることを目的とする施設。	255	10,155	12,152
知的障害児通園施設	第 43 条	知的障害のある児童を日々保護者の下から通わせて、これを保護するとともに、独立自活に必要な知識技能を与えることを目的とする施設。	256	9,089	9,404
盲ろうあ児施設	第 43 条 の 2	盲児又はろうあ児を入所させて、これを保護するとともに、独立自活に必要な指導又は援助をすることを目的とする施設。	11 の 盲児施設 14 の ろうあ児施設	139  193	290  440
肢体不自由児施設	第 43 条 の 3	肢体不自由のある児童を治療するとともに、独立自活に必要な知識技能を与えることを目的とする施設。	63	3,060	5,375
重症心身障害児施設	第 43 条 の 4	重度の知的障害及び重度の肢体不自由が重複している児童を入所させて、これを保護するとともに、治療及び日常生活の指導をすることを目的とする施設。	112	10,489	11,015

6) 2005 年 10 月 1 日現在

7) 定員を調査していない施設は掲載していない



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1.2.1)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

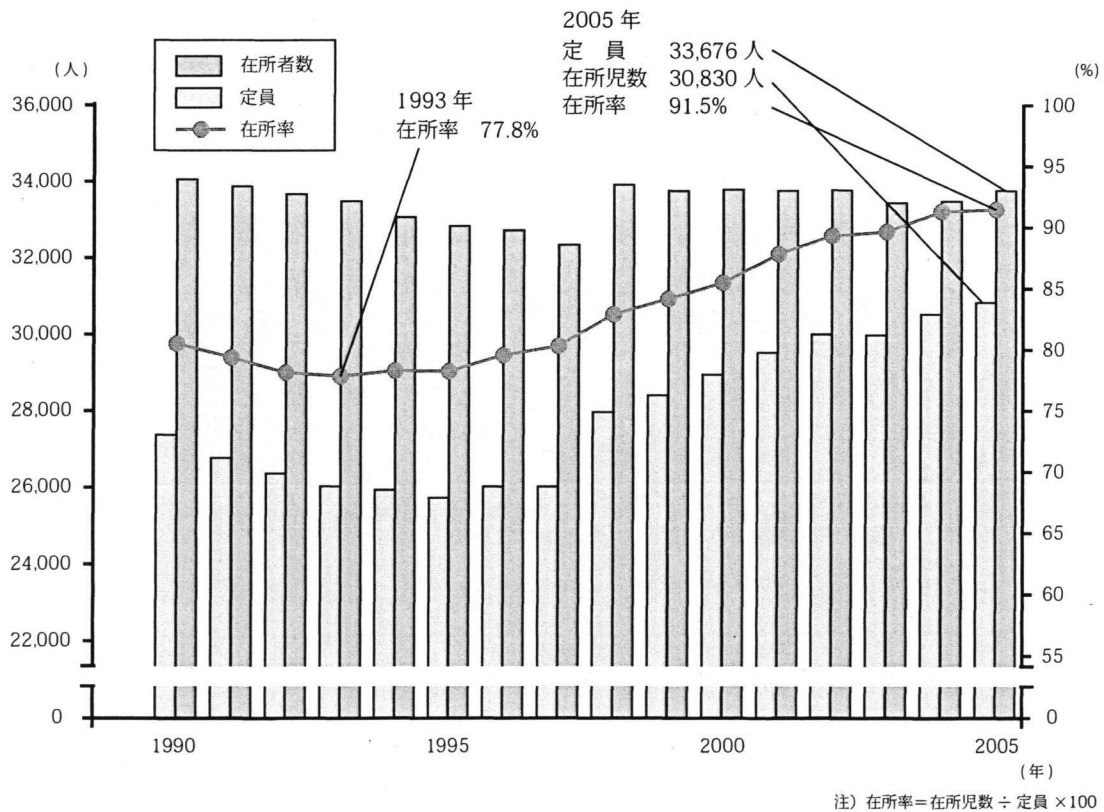
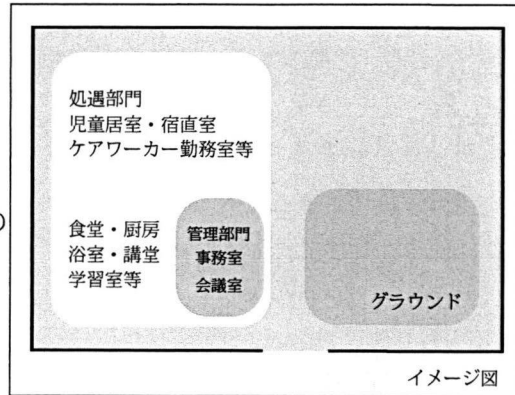


図 1.1.6 児童養護施設の在所要者数・定員・在所率の年次推移

### 大舎制

日本で最も一般的で数の多い施設形態。

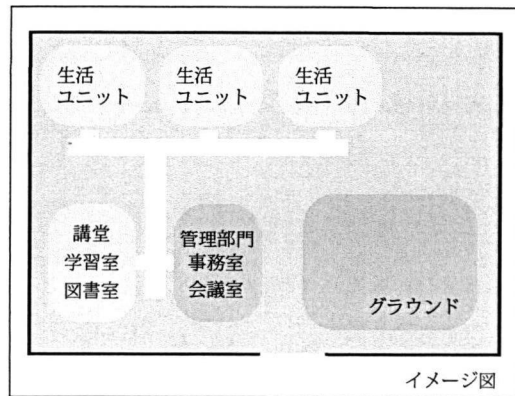
一つの大きな建物の中に必要な設備が配置されており、児童が共同で生活をする。一般的には一部屋 5～8 人、男女別・年齢別にいくつかの部屋がある。共同の設備、生活空間、プログラムのもとに運営されているため管理しやすい反面、児童のプライバシーや家庭的雰囲気への欠如等の問題がある。



### 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。

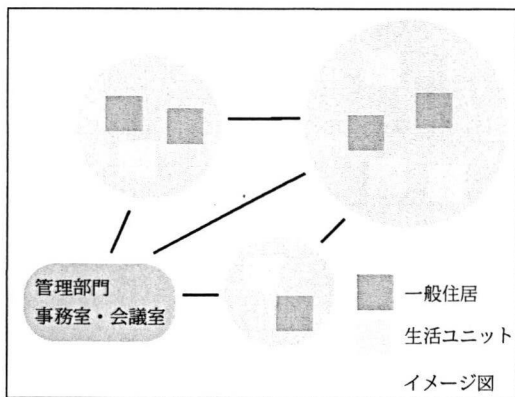
職員配置等の課題はあるが、生活単位が小規模であるため、より家庭的な雰囲気における生活を営むことができ、さらに自主的で柔軟な活動が行いやすいという利点がある。



### 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を設けて生活をする。

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。

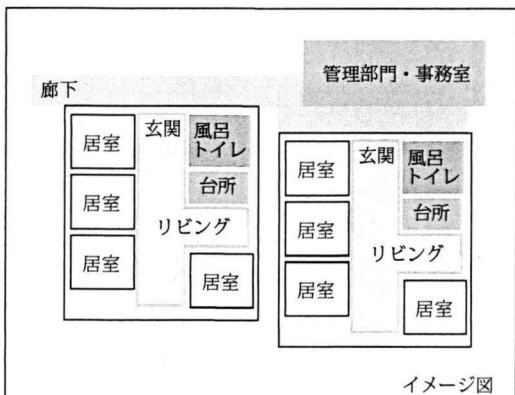


図 1.1.5 児童養護施設の施設形態

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た。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。しかし、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。

そんな中、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

表 1.2.1 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・怠惰		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

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（長谷川・堀場、2005）。

その児童虐待の増加によって、近年、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たおり、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。翌98年には児童福祉施設最低基準が改正された。

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。

表1.2.2に児童福祉法等法改正の流れを示す。

### 1-3. 研究会からみる児童養護の現状

2009年6月30日から7月2日の3日間にかけて、京都において全国児童養護問題研究会（以下、養問研）主催の「第38回 全国児童養護問題研究会全国大会」（以下、大会）が行われた。この大会では、養問研の調査研究部による調査研究報告や、児童福祉講座、分科会などに分かれ、より詳細に施設の実際の取り組みや抱えている問題について参加者で議論する場が設けられた。

以下、大会で報告された調査研究の概要と筆者が参加した講座、分科会での論点を簡単に挙げていく。

#### 1-3-1. 調査研究部報告「社会的養護形態の検討と人権保障の施設運営」ほか

##### (1) 深刻化する子どもの貧困

###### ①子どもの生活環境

現在の児童数は1417万人（11万人減）（厚労省調査2009年5月現在）、親の就労状況は完全失業者数335万人を越え（2009年3月速報値）（前年67万人増）、子どもの生活環境に大きな影響を与えている。その例として、中学生以下の無保険児童数は約33,000人、私立高校の授業料滞納は9ヶ月で3倍に増えている。また、5歳未満での貧困の経験が子どもの発達に大きな影響を与えるということも懸念されている。



表 1.2.2 児童福祉法等改正の流れ

	児童福祉法上の動き	要旨 (児童福祉施設に關する点)	児童福祉施設への動き
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を養育している児童その他保護を受ける児童を合せて、これを養護することを目的とする施設である」と定める。	
1955年	「養護施設の近未来像」報告書表 (全国養護施設研究協議会) 「児童福祉施設再編への招き」 (全国社会福祉協議会)	養護施設等の制度的改革を促して児童福祉施設再編の必要性「施設形態と処遇(援助方法)を区別して議論する必要性」ならん本格的態度を表明。(現全国児童福祉問題研究会)	
1956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研究会)	現行の施設体系では対応できないケースが押加しており、問題の多様化・複雑化をふまへ、個々処遇が必要。「児童の自立受養のためには、施設が適切なアプターケアを行わなければならない」と第16点を報告。	
1957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(既改正は1957年6月本、1958年4月から施行)養護施設の名が児童福祉施設に改められ、目的に「児童の自立受養を」とが加えられ、自立受養を具体的にどのように実施していくかの検討課題が提示される。	養護施設等退所児童自立支援指導事業実施要綱：養護施設等退所児童について、適切な相談援助を行い、社会的自立受養を促すための行うことを目的とする。
1958年	「児童福祉施設設置基準の改正」	居室の面積を一人につき3.3㎡以上に(現行2.47㎡以上)や「児童の自立受養を行う」養護施設の設置を「国庫補助」に準じて実施する」等が加えられた。	「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受養に寄与することを目的とする。
1959年	「子ども虐待の予防法」 「少子化対策推進基本法」	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。	「家庭支援体制構築推進事業」：相談、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。
2000年	「児童虐待の防止等に関する法律」	子ども虐待対応の「引き」改訂、「虐待防止」の概念が加えられる。	「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受養に寄与することを目的とする。 「児童福祉施設退所児童自立支援指導事業」：退所する児童の自立受養を促すための行うことを目的とする。
2001年	「児童福祉法」改正	「児童委員の職務の明確化」「児童委員の役割」に関する規定の公開など改正。	「児童福祉施設退所児童自立支援指導事業」：退所する児童の自立受養を促すための行うことを目的とする。 「児童福祉施設退所児童自立支援指導事業」：退所する児童の自立受養を促すための行うことを目的とする。
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)子どもの教育等は従事した経験があり、かつ専門的知識を有している」と「親戚里親制度(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」：家庭訪問の問題を抱える家庭へ、児童福祉施設等を退所した児童退所後、家庭復帰のためのアプターケアが必要な家庭に対し、家庭を訪問して適切な指導・支援等を行う。 「里親の一時的な休みのための援助の実施」：委託児童を養育している里親が一時的な休みのための援助を必要とする場合は、児童福祉施設等を活用し、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」改正	児童福祉施設等の目的の一部改正「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・サポート・センター)：入所児童の保護者等に対し、電話や面接等により児童の困窮状態の把握、相談等を可能とするための働きかけを行う。 「小規模グループケア実施要綱」：他の全児童への影響が懸念される等厳しいケアを要する児童に対し、小規模グループによるケアを行う体制を整備する。 「自立支援事業実施要綱」：入所児童の自立支援を促すため、施設における児童のケアに関する助産士及び自立に向けた取り組みを反映した事業ならびに児童福祉施設と連携を図る事業等を実施する。
2007年	「児童虐待防止法および児童福祉法」改正に向けた提言	虐待対応体制の強化等、市町村における児童虐待防止法向上のための支援より積極的に「行うこと」「児童虐待を防止すること」の制度を設けること」などが記載されている。	

また、地域の児童問題と施設の問題とのリンクを現場では実感している。「親が夜間働いている友人の家庭で高校生だけで集まって泊まり、翌日そのまま学校に行かず遊びに出かけてしまう。施設で暮らす高校生も、門限を守らずに一緒に泊まってしまう。」家庭の養育機能、地域の養育基盤の低下と施設問題があらわれている事例である。

## ②施設間格差

学習指導費用、学習塾費用、部活動費（中学生）など、児童の進学や学校生活の費用面で施設によって大きな差が存在している。また、高校進学と中退率も施設により異なっており、高校卒業後の進学支援、大学進学等自立生活支援費などが影響している。「上の子が進学すれば、下の子も後に続く。」という声からも分かるようにこれは、高校、大学への進学者数の違いに現れている。しかしながら、「子どもや親は施設を選べない」という現状があり、施設間格差は重要視すべき問題であるといえる。

## ③社会的養護の体制としての「(拡大された)共同子育て論」

施設養護と家庭的養護（養育里親、親族里親、短期里親、専門里親）の位置づけを整理し、里親養育などへの拡大として提唱したものの。養育上の困難がある環境にある子どもは、他の複数の養育主体が必要になる。また、その各主体の養育への関与の度合いは子どもや家族の状態に応じて様々である。

図 1.2.1 の点線の各円（養育主体の働き）

の大きさは状況によって大きくなったり、小さく

なったりする。

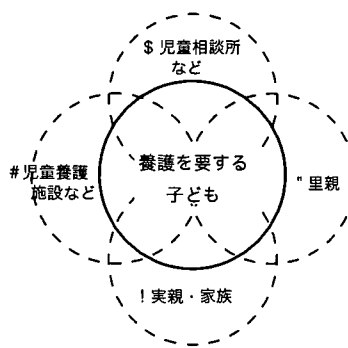


図 1.2.1 子どもの誰が育てるのか：共同子育て（調査研究部報告より）

## ④子どもが育つ基礎の環境

「家庭的養護」を追求する施策・取組として示されているものは、「里親の拡充」「ファミリーホームの制度化」「施設におけるケア単位の小規模化等」（施設の小規模化、小規模グループケア）である。現在の小規模グループケア、地域小規模児童養護施設の実施率、効果は表 1.2.3 の通りである。

### 1-3-2. 児童福祉講座「社会的養護の制度と課題」

#### (1) 社会的児童養護をめぐる状況

①児童をとりまく情勢と社会的養護ニーズの増大、少子高齢化社会、核家族化、離婚の増加、児童虐待、精神不安、自殺、人間関係の希薄さなど現代の貧困問題を象徴する問題は多く存在する。それに伴った 要保護児童、要保護家庭の増加。この中の児童養護施設および自立援助ホームは、少子化が進んでいる現状にも関わらず、社会的養護ニーズが高まっている。平成 19 年の第 166 回国会で成立した「児童虐待防止法および児童福祉法改正」では「政府は社会的養護体制の充実に向けた検討と措置を講じること」が規定された。

・施設再編（施設機能の見直し）の検討経過

社会保障審議会では、次の大幅な児童福祉法改正に向けて審議中であり、より細分化するのか、多機能になるのか、または治療施設とするのか、現行の施設類型のあり方を検討している。見直しの進め方として、「H20年に行う実態調査の結果を中心にその他の研究の状況もあわせてふまえながら検討する」、「当該調査の実施にあたっては、対象となる施設、関係団体や研究者等の全面的な協力が不可欠」としている。

## (2) 今の児童養護施設に何が求められているか

### ①グループホームの充実と地域化、小規模化

全国児童養護施設協議会（以下全養協）では重点課題として国に要望している（モデル実施、家賃補助など）厚生労働省においても、県下や全国的に広げる具体的手段を検討したいという意向があり、小規模化が手厚いケアに繋がっていると認識しているといえる。

### ②家庭的養護推進と施設機能の充実

### ③地域の子育て支援の充実、児童家庭支援センター化

### ④里親養護の推進

日本は里親養護が遅れている国である。拡充策は必要であるが、急激な拡充は歪みを生むため、現在、具体的な策には踏み込めていないというのが現状である。

## 1-3-3. 分科会「小規模グループケア・地域小規模施設の課題」

### ①地域小規模施設の実施にあたって

（事例概要）

一戸建てを購入後、改修。改修は内部のみ、店舗・事務室を居室に、一部をDKに。3Fに職員のための居室を設置。3Fのみ、外から直接出入り可能。また、2Fからもドアを開けて入る形となる。

周辺環境としては、500m圏内に幼稚園、小学校、中学校、養護学校などの基本的機能あり。

### ②地域小規模施設の実施後の成果・課題

地域との関係としては、日常の買い物や地域行事の参加、子ども達の交流、町内会を通しての関わりができているが、本園での生活と小舎での生活とに開きがある。また、職員の勤務形態が大きく変化しており、児童よりも職員の問題のウェイトが大きい。職員個人の価値観がそのままダイレクトに子ども達に入るため、「社会的養護」の現場では、それがメリットにもデメリットにもなり得る。したがって、外部の目、地域の目、行政の目、諸機関の目など、常に客観的に議論できるような基盤が必要となる。

### ③グループ討議より

地域小規模施設は内部を改築するために、そのままだと規模が合わず、住めない（例えば、部屋の大きさや数、トイレは二つにしたい）。しかし、それでは、建物の外面しか残っていないことになってしまう。地域小規模施設では周辺の環境が大事なのだろうか。

また、子どもを家に連れて帰れない親もいるため、親（里親）と一緒に泊まれる部屋も最近では増えている。これは建て替えの際に国のポイント制の項目のひとつに入っており、子どもだけでなく、親や職員も一緒に成長できるような場所でない

なければならないといえる。

『「家庭的」ということばが謳い文句になってしまっているのではないか。』という声もあった。料理の仕方や体の洗い方、洗濯物のたたみ方などを知らずに成人する児童が多い。大きな施設でずっと育つ児童は、たんすやこたつなどの日常の家具の使い方が分からない児童もいるのが現状である。

以下は、大会で知り合った施設職員の方々との下会話から得られた意見である。「 」内のボード体は会話の中で話された職員の言葉である。

#### 1-3-4. 同じ空間を共有する割合

「大舎制と小舎制との大きな違いはどれだけ一人ひとりの子どもと関わるができるか。大き

な部屋でたくさん子どもといると、どうしても「部屋全体」を見てしまう。一人ひとりの状態を細かく見れてる自身は無い。」

ケア単位だけでなく、空間を小さくすることで、職員と子ども、子どもと子どもが同じ部屋に同じ時間帯にいる時間の増加に繋がるということがわかる意見である。

#### 1-3-5. 周辺環境 ⇨ 地域性の影響

「どういうところに施設が建っているのかという事は結構地域小規模施設にとっては大事だと思う。うちは近くにアメリカンスクールがあって、オープンなイベントが多く開かれていていつも参加させてもらっている。また、周辺の住宅街の質といえると思うが、ベテランママさんが多くて、いつも気にかけてくれるし、助けてもらうことも

表 1.2.3 小規模ケアの実施率と効果

	小規模グループケアの実施率	地域小規模児童養護施設の実施率
設置箇所数 (全国 568 施設 中)	336 カ所 (59.2%)	143 カ所 (25.2%)
都道府県別状況	実施状況 100% 宮城県、群馬県、島根県	設置箇所最多 東京都 (33 カ所、63.5%)
	設置箇所最多 東京都 (44/52 施設、84.6%)	
<b>メリット</b>		
・画一的な生活から柔軟な生活への変化		
・生活経験の拡大		
・質、量ともに増大する可能性をもつコミュニケーション		
<b>デメリット</b>		
・専門職、コア人材を配置することによる本園の養護体制の空洞化		
・小規模化拡大による危機管理機能の脆弱化		
・勤務の個別化による支えあい、学びあいの機会の減少＝職員養成機能の低下		
・園全体の情報共有の困難さ＝一体的運営のゆるみ		



多い。」

地域小規模児童養護施設はこれまでの大規模施設よりも地域や周辺環境からの影響が非常に大きいといえる。そこで生活をする児童にとって、施設の立地環境がどのようなものであるか、土地の基盤も考えなければならない。

以上が、大会において議論された主な内容である。

これからの児童養護施設のあり方を検討し、提案をしていくためにつくられた「小舎制プロジェクトチーム」に建築を専門とする研究者が参加していることや、福祉講座、分科会での議論の発言からも、空間（ハード面）についても一つの重要な要素として考えられていることに注目したい。

また、児童のための空間だけではなく、家族療法室などの親のための空間、そして職員のための空間はこれまでの研究であまり注目されてこなかった視点であるといえる。施設を小規模化することで必要となる点だけでなく、児童の生活への影響、また職員の負担軽減の面からも、どのような空間配置をするか、その作り方にも工夫が必要であろう。

### (3) 事例からみる実践的な試み

#### i : 地域の子育て支援への取り組み（大分県光の園）

児童養護施設において、地域の子育て支援を視野に入れるべき理由を、施設長は次のように指摘している。

長い間家庭の養育をモデルとしてきた児童養護施設だが、家庭がモデルたりえなくなっていく、逆に家庭や地域の養育力を上げていくための役割が課せられてきていることに気づかされるようになった。ところが、養育保護と地域支援とは基本的に相矛盾するものであるし、長い間の取り組みの蓄積が、本来は高く評価されるはずのものであるにもかかわらず、なぜか社会的イメージを悪くし、子育て支援の社会的資源として位置づけられてこなかったのではないだろうか。（光の園施設長、2003）

同施設では、保育所、児童クラブ、児童館がともに建てられている。この敷地において児童の養育をしっかりと守りながら地域の子育て支援の役割を持たせるためには、ゾーニングが必要であると考えた（図 1.2.2）。

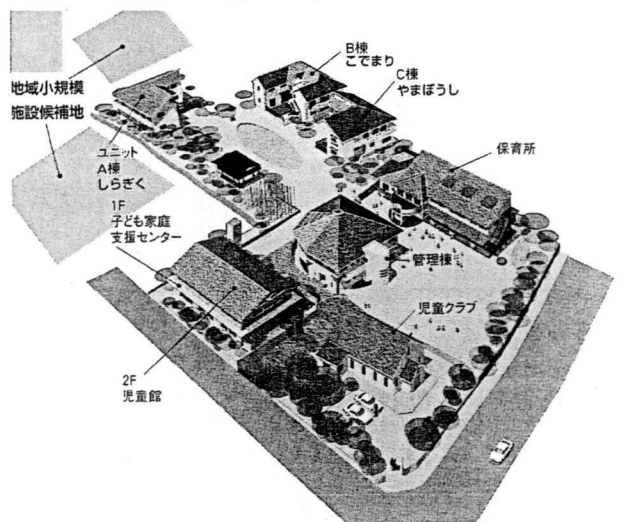


図 1.2.2 地域の子育て支援ゾーニング（光の園）

かなり傾斜の大きな土地の利を生かして、暮らしの部分は敷地の奥の高台に3棟の小ユニットを整備している。道路に面したフロントの部分を地域の子育て支援のゾーンと位置づけ、支援センターを中心に児童養護施設に併設の児童館の設置、他

の敷地で昭和43年から設置経営してきた保育所を敷地内に取り込み、児童クラブの整備を合わせて行うことで、特別なケアを必要とする児童だけが出入りする場ではなく、誰でもが出入りする場へと転換しようとする試みである。

また、同施設に附置されている児童家庭センターも大きな役割を果たしている。センターではソーシャルワーカーや臨床心理士により往訪、来訪、電話などの相談、一時保護、ショートステイなどを中心として行われている。市との連携もとれた取り組みが展開されている。市ではエンゼルプランをすすめていくに際して、「お金のかかるもの、児童館などは市の事業として位置づけたい」などの発言にみられるように、公と民の役割を的確に振り分けようとしている。

## ii : ユニット制への移行と地域の子育て支援の拠点（徳島児童ホーム）

徳島児童ホームでは、入所定員60名の大舎制から、1ユニット15名4ユニットの小規模集団での援助に移行した。また、徳島県初の児童家庭支援センターが付設された。

ユニットでは、居室一室あたりの人数を4名以下に、学童の各ユニットには個室も配置された。幼児棟では居室部分はパーティションで仕切り、職員負担を配慮しつつ、可能な範囲で個別化が実現されている（図1.2.3）。入浴や洗濯など、生活の基本はすべてユニット内で行うことができ、食事は厨房で調理されたものを各ユニットで配膳するシステムになっている。

職員と児童の関わりに関して、職員室を廃止し

たことで、児童が外から帰ってきたとき、「ただいま」をいえる場所が職員室からリビングになった。リビングからは児童の居室の様子も把握でき、児童にとってそれは「大人に守られている」という感覚と安心感につながっているだろうと本事例の調査者はいう。

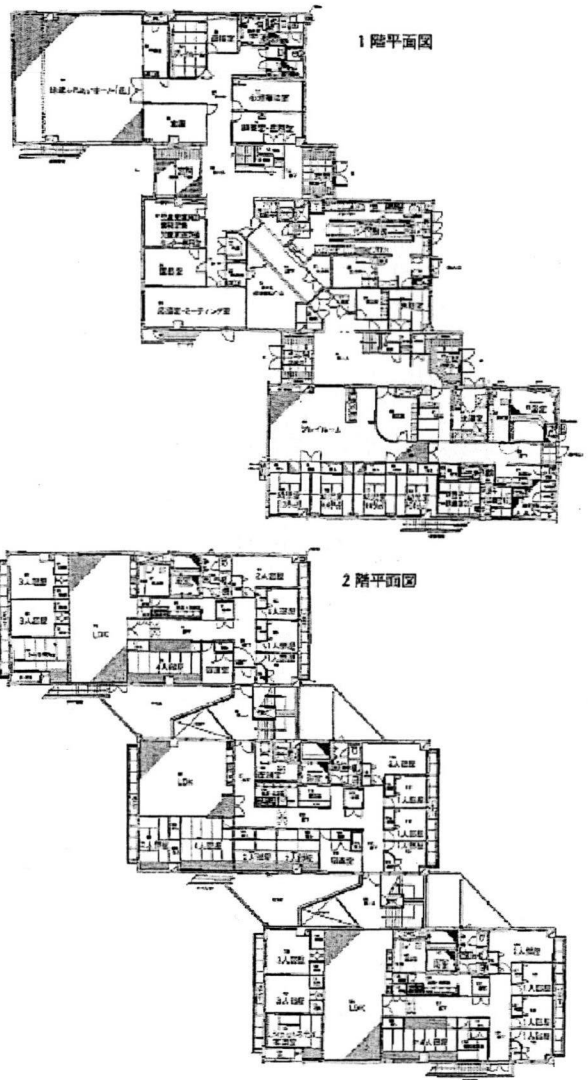


図1.2.3 1階（上）と2階（下）平面図（徳島児童ホーム）

同施設移転の最初の一年を児童が小集団での生活に慣れるための準備期間として捉えていた。移転当初は、児童は食事の準備を手伝うことにすら戸惑っており、どのように動けばいいのかわからなかったという。これは、大舎制の生活において基本的な生活習慣を身につけることの困難さを端

的に表しているといえる。

児童家庭支援センター棟には、ホームの児童と地域住民との交流を目的とし、地域ふれあいホールをつくり地域に開放している。子育て支援と地域の児童の健全育成活動の拠点として広く利用されることが期待されている。また、将来的には児童に限らず、高齢者、障害者、地域の人々との交流の場としてコミュニティセンター的な機能を果たすことを目指している。

### iii:大舎制ユニット形式への移行（北海道柏葉荘）

柏葉荘は20名定員の建物5棟が集住していた形態から、定員100名の大舎制ユニット形式へ改築を行った。施設の小規模化がうたわれている現在の流れからは珍しいものであるといえる。大舎制ユニット形式への改築理由としては、人件費や職員の就労条件の問題で当直を少なくせざるをえなかったこと、職員間での情報の共有を図るために、以前はなかった職員室をつくりたかったことなどが挙げられている。また、ユニットとしたのは少しでも以前のような雰囲気を残そうとしたことである（図1.2.4）。

移転改築後の児童の声からは、個室ではなく以前のような集団で寝起きを共にする生活を望む児童もいれば、個室化を肯定的に受け止めている児童もあり、多様なニーズがあることがわかった。また、児童、職員からグラウンドに関する意見が多く挙がった。以前はグラウンドが隣接しており、児童が年齢を越えて交じりあって遊んでいた。移転先にグラウンドをつくらなかったのは予算面での問題があったからである。

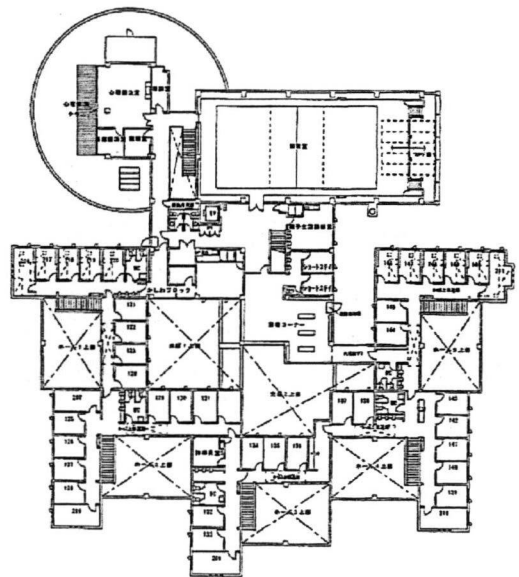
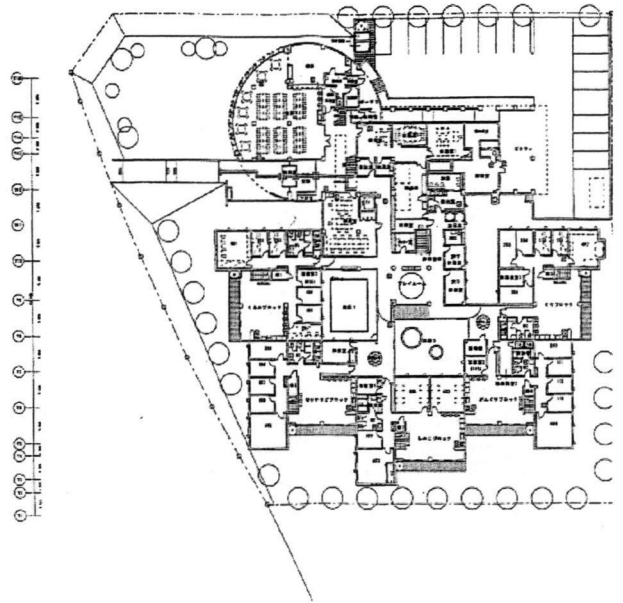


図1.2.4 1階（上）と2階（下）平面図（柏葉荘）

同施設の変化について、指導課長は次のようにみている。

当施設の場合、建物の改築による変化と居住地域が変わったことによる生活の変化があり、単純に住環境の変化として論じることは困難であると思われる。

地域性の比較としては、農村地区であったこと、JR沿線の住宅地であることは共通であるが、以前の場所は集合住宅の数がやや少ないこと、全体に高齢化が進み宅地として活力が失われつつあ

るものの安定している状態だった。移転先は、旧来の住宅で高齢化が進む一方、大規模な市営住宅の建設、新規宅地造成が進むなど、住民の多層構造が地域の不安定さを生んでいる。また、駅周辺を中心に市の福祉ゾーンとして指定され、複数の福祉施設ができているのもこの地域の特徴といえる。

(中略) 中舎から大舎への移行による変化については、中舎では他の寮の生活が見えなかったことや、「他の寮は他の寮、うちはうち」のような空気がある一方、構成メンバーに合わせた個別化の図りやすい構造であったとも言える。

(中略) 個室化については、いつでもだれかに声が届く距離でなくなったこと、また、それまでの生活からのギャップもあり、個室におけるプライバシーの保ち方についての戸惑いもあるようである。

#### 1. 4 児童養護施設の今日の課題

児童養護において、その生活場となる施設が小規模化、また、地域化されてきていることはすでにみてきた通りである。生活グループを少人数にする、個室にするなどの試みは児童の生活体験に大きく影響していることは、徳島児童ホームの事例からわかる。

高齢者の福祉施設では、ケアや介護を主とした環境の中でいかにその質を向上し、家庭的な生活が可能であるかという背景で小規模化が目指されていたが、児童養護施設ではその背景が異なる。家庭的な環境はもちろん、その先の個々に対する支援のあり方が重要であり、地域小規模児童養護

施設にみられる小規模化・地域化は、高齢者施設の小規模化の有効性として示された入居者間の影響増、コミュニケーションの増加等だけでなく、個々の自立を支援するという役割を担うものである。児童の抱える問題が複雑・多様化し、児童個人の問題が増えている中、自立支援をめざす環境という面からみた援助が必要である。

しかし、GHなどの形態をとったとしても、内部空間を改築し外面のみを残す事例もあり、周辺環境による影響の可能性も、養問研の大会にて施設職員の方が指摘している。また、職員の負担減、情報の共有などの理由から中舎制から大舎ユニット制にした柏葉荘では、児童の戸惑いは少なからずみられるものの、個別化を図りやすい状況となったこと、また、住環境の変化は建物形態、生活形態の変化の影響のみでは語れず、移転前後の周辺環境や地域性の変化も大きく影響しており、無視できないと指摘している。

また、大会の調査研究部でも提案された、他の複数の養育主体の中で養育をしようとする「共同子育て論」のように、施設の物理的な環境面だけでなく、地域にある人的ポテンシャルを拾いながらの児童養護を展開していく必要があるといえる。これは、前節の事例でも指摘されていた地域の子育て支援の役割を児童養護施設が担うことにも繋がる。地域への還元だけではなく、虐待の早期発見など、表面には出てきづらい現代の児童問題に対する働きかけの効果も十分に期待できるものである。

このように、現在の児童養護施設では、多様な課題および問題意識をもった施設職員をはじめと