

社会的養護の展望と課題

The Prospects and a Problem of the Social Nursing

波田 埜 英 治*

Abstract

The system to take current social nursing on has been built in the form that reflected the society situation in the time since postwar war orphan and increase orphan measures, but the number of abuse that in late years a child consultation center accepts by the changes of social structure and the lifestyle traces the course of the increase year by year.

I came to surpass 40,000 42,662 neighbors in 40,639 cases, 2008 in 2007.

Therefore the making of system to cope variously of the issue of nursing including the child abuse is strongly demanded.

Council for social security child sectional meeting “specialty Committee about the ideal method of the social station nursing” is set up in 2003, and, in Ministry of Health, Labour and Welfare, it is said to the report of the committee gathered in October of the year that “policy others which modify further enhancement of the support of a policy to modify the quantitative expansion such as a foster parent and the child nursing home about nursing of the society of the child who received child abuse, a policy to modify qualitative improvement of the administration such as child nursing homes including the prevention of the abuse in the child nursing homes, education for the child who entered child nursing homes and the independence examine the matter that it is necessary immediately, and the basis shall take the step that it is necessary for the government based on the result” in an additional clause of “law to relate to the prevention of the child abuse and law (the 73rd 2007 law) to revise the part of the Child Welfare Law” again in this June, and that I can go ahead through the review about the nursing system of the society is demanded.

A council for social security child sectional meeting social nursing specialty committee was installed in the council for social security child sectional meeting in this August to examine a concrete policy for the expansion of the social nursing system of the child under such situation, and the directionality of the measure was proposed.

However, it is hard to say to possess quality and the quantity that can cope with the recent situation, and there is still the system about the current social nursing in the critical situation.

I inspect “an ideal method of the social nursing” from a viewpoint to support the right of the child.

キーワード：児童福祉、社会的養護、権利擁護

はじめに

現在の社会的養護を担う体制は戦後の戦災孤児や引き上げ孤児対策以来、その時代の社会状況を反映した形で構築されてきたが、近年は社会構造やライフスタイルの変化等により、児童相談所が受け付ける虐待の件数が年々増加の一途をたどっている。平成19年度には40,639件、平成20年度には42,662件となり4万件を超えるようになった。そのために児童

虐待をはじめとする養護問題の多様に対応するための体制づくりが強く求められている。

平成15年には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」が設置され、厚生労働省においては、同年10月にとりまとめられた同委員会の報告書や本年6月には、「児童虐待の防止等に関する法律及び児童福祉法の一部を改正する法律」(平成19年法律第73号)の附則において、「政府は、児童虐待を受けた児童の社会的養護に関し、里

* Eiji HATANNO 聖和短期大学准教授 (社会福祉学、児童福祉、養護内容) 社会学士

親及び児童養護施設等の量的拡充に係る方策、児童養護施設等における虐待の防止を含む児童養護施設等の運営の質的向上に係る方策、児童養護施設等に入所した児童に対する教育及び自立の支援の更なる充実に係る方策その他必要な事項について速やかに検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」とされ、社会的養護体制について見直しを進めることが求められている。このような状況の下、児童の社会的養護体制の拡充に向けた具体的な方策を検討するため、本年8月に社会保障審議会児童部会に社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会委員会が設置され、施策の方向性がうちだされた。

しかしながら、未だ現行の社会的養護に関する体制は、近年の状況に対応できるだけの質や量を備えているとは言い難く、危機的な状況にある。子どもの権利を擁護するという視点から「社会的養護のあり方」を検証する。

1. 社会的養護のあり方

(1) 社会的養護の必要性

子どもの養育とは、子どもが安全で安心して暮らすことのできる環境の中で、保護者を中心とする大人との愛着関係の形成を基本として、人間として成長を遂げるための基礎作りである。そのために、子どもが持つ権利を擁護し、年齢に応じて子ども個々の発達や状態に即し、自己決定を尊重しつつ、生活支援・自立支援を行っていくものである。

子どもは、保護者を中心とする大人からの養育を適切に受けることにより、生きていくために必要な意欲や良き人間関係を築くための社会性を獲得し、社会の一員として責任と自覚を育む。また、保護者をはじめとする頼ることのできる人の存在を通して、適切な自己イメージ(自尊感情)を育てて、生きるための自信を獲得していくのである。

今までの社会では家庭を中心として養育が行われてきた。しかし、現在社会では虐待をはじめとする様々な理由により家庭において適切な養育を受けることのできない子どもが急激に増加している。子どもを健全に育成していくためには、家庭への支援を行っていくことが必要である。ここに、社会的に子どもを養育し保護する「社会的養護」の意義と重要性が存在する。社会的養護は家庭において適切な養育を受けることができない子どもに提供されるもの

であるので、公的責任の下で行われるべきものである。

(2) 社会的養護の目指すもの

社会的養護は、子どもが心身ともに健全に発達することを保障し、安定した人格を形成する場を提供することにより、自立した社会人として生活できるようにすることが最大の目的である。そして、社会へ巣立つ際には、社会的養護の下で育った子どもも、他の子どもたちと公平なスタートを切ることができるようにすることが必要である。

社会的養護を必要とする子どもたちは、それぞれに愛着関係の問題やこころの傷を抱えていることが多い。子どもが適切な愛着関係に基づき他者に対する基本的信頼を獲得し、安定した人格を形成することを保障するため、子どもの発達の状態や抱える課題によって、その必要性の度合いが異なるものの、専門的な知識や技術を有する者によるケアが必要となる。特に、虐待等の様々な背景の下で、適切な養育が受けられないことにより子どもが心身に受けたダメージを癒す機能や、発達障害を始めとする心身に障害等のある子どもの状態に応じて必要な専門的ケアを行う必要がある。

社会的養護を必要とする子どもに対しての支援や援助は、子どもがそれぞれに抱える愛着関係の問題やこころの傷に対するケアを行う必要があるため、これを提供する者には個々の子どもの状態に応じて対応できる専門性が求められる。そして、家庭的な養育環境の中で特定の支援者との継続的で安定した愛着関係の下、年齢に応じた子どもの自己決定権を尊重しつつ、親子分離に伴う不安等個々の子どもの状態に配慮しながら、生活支援・自立支援を行うことが重要となる。

さらに、当然のことではあるが、これらの支援の提供に当たっては、適正な環境で保護される権利、教育を受ける権利や必要な医療を受ける権利を含め、子どもにとって必要な権利とその最善の利益が基本に置かれなければならない。

2. 社会的養護の充実のための基本的な方向

(1) 今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会中間とりまとめ

「今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する

構想検討会中間とりまとめ」によると、今後の社会的養護体制の充実のための基本的な方向として、『①子どもの養育においては、家庭的な環境の下、地域の中でその個別性を確保しながら、社会へ巣立っていくことができるよう支援していくという観点が重要である。このため、里親委託を促進し、また、小規模グループ形態の住居・施設、児童養護施設等の施設におけるケア単位の小規模化・地域化をさらに推進する。家庭支援の機能や地域における施設退所後の支援も含め、地域全体で子どもの養育を支える社会的養護の地域ネットワークを確立する。②子どもの課題と支援体制のイメージを踏まえ、子どもの状態に応じた支援体系のあり方について検討する。児童相談所について、子どもの状態を的確に把握し、これに応じた支援を実施するため、アセスメント機能の充実強化を図り、里親や施設に措置された後も、継続的なアセスメントとこれに基づくケアを提供するための体制強化に向けた抜本的な対策を講じる。③多様化・複雑化する子どもの課題に的確に対応するため、治療・専門的ケア機能の強化や家庭支援等を行う地域における拠点としての機能の強化等、施設機能を充実する。社会的養護の質の向上を図るに当たっては、これを担う職員及びその専門性の確保のための施策を推進する。④社会的養護の最終的な目的は、子どもが自立して社会へ巣立っていくことができるように支援することであり、就労や進学への支援等年長児童の自立支援のための取組を拡充する。⑤子どもに必要な支援に関するアセスメントの手法や支援の実践方法を確立する。⑥施設における支援の質の向上、職員の質や専門性の向上、支援に関する外部からの評価・検証等による透明化を図ること等により、施設内虐待の防止等子どもの権利擁護を強化する。⑦里親と施設からなる社会的養護の提供には、自治体間の格差が大きいほか、今後、虐待の早期発見・早期対応により今まで見過ごされてきた虐待が発見される可能性が高いことを考慮すれば、適切な支援を行えるだけの提供量が確保できているとは言えない。このため、これを計画的に整備する仕組みの構築を検討する。』以上のような施策を進める必要があると提言している。

社会的養護の質の向上に向けた具体的施策として、①『里親制度の拡充について』家庭的な環境の中で養育する里親制度は、家庭的養護の有効な手段

として、今後、さらにその活用を図るべきものである。養育里親と養子縁組を前提とした里親を明確に区別する。里親手当の充実、地域の身近な資源等の活用による研修、相談、レスパイトケアの充実、通所機能の活用による専門機関の支援等、里親に対する支援を拡充する。②『小規模なグループ形態の住居・施設のあり方について』小規模なグループ形態での住居・施設のあり方について制度的な位置づけを含め、早急に検討する必要がある。③『施設におけるケア単位の小規模化の推進方策』 現行の児童養護施設等においても、適切な養育を受けられなかった子どもを家庭的な環境で養育するとともに、愛着関係の形成を図りながら、専門的なケアをより個別性を高めて実施するという観点から課題の検討を進めた上で、ケア単位の小規模化を進めるべきである。小規模化することによって、子どもに対する個別対応が可能となり、個々の子どもが抱えている課題を把握しやすくなる一方、密な人間関係の中で子どもの自己表現が顕著になる。これらの子どものニーズに的確に対応できる職員の専門性の確保や職員をスーパーバイズするための仕組みが必要である。

(2) 社会的養護体制の充実を図るための方策について

社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会報告書による、「社会的養護体制の充実を図るための方策について」では、社会的養護体制の拡充のための具体的施策として

[1] 里親制度の拡充

「養育里親」と「養子縁組里親」を区別し、養育里親の社会的養護体制における位置付けを明確化する。

- ・養育里親となる者の要件について、都道府県が行う研修を修めた者とするほか、欠格事由や取消要件の明確化を図る等里親認定登録制度を見直す。
- ・養育里親による養育を社会的に評価する額へと里親手当を引き上げる。
- ・専門里親についても、委託可能な子どもの範囲に障害児を含める等の拡大や研修システムの充実を図る。

[2] 小規模グループ形態の住居による新たな養育制度の創設

小規模グループ形態の住居における養育を家庭的な養育環境の下、適切な支援の質の担保を図りつつ、一定人数の子どもをより適切に養育する事業の制度化を図る。

- ・現在、いくつかの地方自治体において里親が5～6人の子どもを受託して行っているいわゆる「里親ファミリーホーム」をモデルとする。

[3] 施設におけるケア単位の小規模化等家庭的養護の推進

施設機能の見直しとして、子どもの抱える背景が多様化・複雑化する中、心理的ケアや治療を必要とする子どもに対する専門的なケアや自立支援に向けた取組、継続的・安定的な環境での支援の確保、ケア単位の小規模化とそこにおける家庭的な養護を推進する必要がある。その際、後述の実態調査・分析の結果を踏まえ、子どもが必要とする心理的ケア等と組み合わせながら、個別的なケアや継続的・安定的な環境の下でのケアを受けることができるよう、子どもの状態や年齢に応じたケアが提供できるような体制とするべきであると提言している。具体的には、基幹的職員（スーパーバイザー）の配置等により、自立支援計画の見直しとその進行管理を適切に行うとともに、関係機関との連携を図りつつ、児童指導員・保育士や心理療法を担当する職員等の専門スタッフによるチームケアを行うことができる体制を整備する。そして、心理的ケアや治療を必要とする子ども及びその保護者に対し、特に医療機関等との連携を強化するため、それぞれの施設における専門職種の強化等体制整備を図る。また、施設入所中から、施設退所後までを見据えた自立支援に資するケアを計画的に実施する必要があるほか、ケア単位の小規模化については、子どもの自立支援の観点からも有効な手段であることを念頭におき、早急に検討を行うとしている。

平成20年児童福祉法の一部改正では、趣旨として社会保障児童部会社会的養護専門委員会の報告書を踏まえて、社会的養護を必要とする子どもの数の増加、虐待等子ども抱える背景の多様化等を踏まえ、社会的養護の質・量の充実を図り、体制整備を図るため、児童福祉法の一部を改正する。概要として、里親制度の改正（平成21年4月施行）養子縁組を前提とした里親と養育里親を区別し、養育里親の用件

として一定の研修を修めることとするなど里親制度を見直す。併せて、養育里親について里親手当を引き上げる（現行の子ども一人につき3.4万円を一人目は7.2万円、二人目は3.6万円に増額する）。都道府県の業務として、里親に対する相談・援助等の支援を行う事を明確化し、当該業務を一定の要件を満たすものに委託できることとされた。

小規模住居型児童養育事業の創設（平成21年4月施行）要養護児童の委託先として、養育者の住居において要養護児童を養育する事業（ファミリーホーム）が創設された。

3. 社会的養護改革の問題点

社会的養護のあり方を考えるならば、今までは児童福祉施設最低基準問題点から児童養護施設入所への入所について、「行政による児童虐待」（黒田，1993：70）と表現された。しかし、現に最低基準の問題は指摘されていたが、施設という器そのものもつ問題点については十分論議されていない。乳児院や児童養護施設への年齢を実質的に撤廃する方向性で児童福祉法が改正されることに関し（6歳未満児は双方の施設で受け入れ可能となった）、全国里親会は「脱施設化の流れに逆行する」として反対を表明した。養育者の継続性の観点から、幼児期における子どもの養育場所が一貫性をもっているということは重要であるが、こうした緩和策が施設養護を促進すると考えられる。社会的養護の変革を指向しても、その改革は施設の存在を前提とした改革ではないように思える。家族型養護と施設型養護のダブルスタンダードとして存在する限り、その主流は維持し続けるだろう。2003（平成15）年5月から今後の社会的養護のあり方に関する専門委員会」の議事録からもそうした状況が読み取れる。岩崎は日本で里親が増加しないことについて「日本には親に育てられない子どもたちを、ごく当たり前として、家庭で育てるという分化を育む政策がとられなかったということにつきるように思える。」（「あたらしいふれあい」328号）と論じている。日本は国際連盟子ども権利委員会から施設偏重是正を勧告されたが、同じ勧告を受けたイタリアでは、新法で「未成年には家庭で養育される権利がある」と明文化した結果、2009年までに児童入所施設を全廃する国策に着手している。津崎はこうした日本状況や日本とイギリスの自治体ソーシャルワーカーの量の違いと質

の違いから日本は途上国というより無策国であると指摘している（英国ソーシャルワーク研究・訳者あとがき、2003：37）。しかし、今回の中間まとめでは、里親や里親ファミリーホーム等の実態を踏まえ、小規模なグループホーム形態での住居・施設のあり方について制度的な位置づけを含めた検討や施設におけるケア形態の小規模化の推進が必要であるとし、里親を中心とする家庭的養護の充実をうたっている。さらに、施設の最低基準をも踏み込んで改善をうたっているのは画期的なことである。

先に述べたように、現在施設規模あるいはその生活単位の小規模化が方向性として掲げられているが、社会的養護体制のあり方についても十分合意が得られず、入所児童が増加し里親が減少する中で、施設自体を小規模化することは困難である。近年立て替えられた児童養護施設の中で目立つ形態に、集合型にユニット型の施設がある。外見上は大舎制の建物と代わりないが、生活単位を小規模化して、一貫した職員を小規模な生活単位ごとに配置し、リビングや台所も生活単位ごとに設置している。近年大舎制の建物からユニット制に建て替え他施設はこのユニット制を小舎制としてとらえ、そのコンセプトを以下のようにまとめている。

- ①子どもと職員の関係を密にすることによる愛着関係の充実
- ②生活の営みを学べる体制づくり
- ③各子どもの居場所ともいえるプライベート空間の保障
- ④ケアの連続性
- ⑤子どもとの関わりに柔軟性

そして実際に、職員にこうしたコンセプトを子どもとの関わりの中で実感しているようである。しかし、職員への負担増加について指摘されているようである。例えば「大舎制に比べ、拘束時間が長い」「継続して勤務できない」と実感している職員の多いことが指摘されている。現行の最低基準での小舎制導入は、職員に負担の増加を強いることが理解できる。実際に例をあげると、地域小規模児童養護施設では定員6人に正規職員2名・非常勤職員2名の配置が認められているが、これも十分でないことが明らかにされている（『季刊児童養護』34(3)、15項）。現在に社会的養護において必要なことは、施設の小規模化や生活単位の小規模化、治療的側面の充実と同時に、一貫した養育者を提供できる家庭生

活の保障である。今後児童養護施設の地域小規模化が進行すると思われるが、小規模化による問題行動上の問題の顕在化、小規模ホーム職員に求める資質の問題、閉鎖化、固定化された生活空間の社会化、職員の支援体制など課題は存在し、職員が継続して勤務することが困難な状況であるとされている。

4. 社会的養護の課題

社会的養護については、家庭的な環境で養育することはもちろんのこと、近年増加している虐待（身体的虐待だけではなくネグレクトや性的虐待も含む）等による心理的・情緒的・行動的課題のある子どもに対する支援、疾患や障害のある子どもへの支援等の一定の専門性を必要とする支援が強く求められており、その対応すべき課題は多様化・複雑化している。

社会的養護は、保護者から適切な養護を受けることが出来なかった子どもに対し、個々の子どもの多様な課題を適切にアセスメントした上で、これに対応した援助や支援を様々な方法で行い、社会に巣立つまでを援助や支援していくことがその最も重要な役割である。

しかしながら、現在の社会的養護体制は、家庭的な環境で養護を行っている里親への委託が進んでいないこと、施設におけるケアの単位が大規模であること等により、子どもに対して個別的な対応が十分にはできていないことが多い。虐待を受けた子どもへのケアは愛着関係の形成が重要であるにもかかわらず、密な信頼関係が保障されるケアを行うことが困難である状況になっている。つまり、虐待や発達障害などにより特別な心理的ケアや治療を必要とする子どもに対する専門的なケアや自立支援に向けた取組が施設において十分実施できていない事が多い。また、施設における職員の専門性が子どもの問題の多様性に十分追いついていないこと等、子どもの多様かつ複雑なニーズに十分に対応できるようなものになっていないと考えられる。

子どもの抱える背景が多様化・複雑化する中、心理的ケアや治療を必要とする子どもに対する専門的なケアや自立支援に向けた取組、継続的・安定的な環境での支援の確保、ケア単位の小規模化とそこにおける家庭的な養護を推進する必要がある。その際、子どもが必要とする心理的ケア等と組み合わせながら、個別的なケアや継続的・安定的な環境の下

でのケアを受けることができるよう、子どもの状態や年齢に応じたケアが提供できるような体制とすべきである。また、現在施設にコンセプトとして、①子どもと職員との関係を密にすることによる愛着関係の充実。②生活の営みを学べる体制づくり。③各子どもの居場所ともいえるプライベート空間の保障。④ケアの連続性。⑤子どもとの関わりに柔軟性。求められている。

これらを達成するためには、子どもにとって必要なケアの質を確保するための人員配置基準の引き上げや措置費の算定基準の見直し等を含めたケアの改善に向けた方策を検討すべきである。その際、施設で生活を送る主体である子どもにとって、より暮らしやすい生活となるようにするという視点に立って、検討を進めることが必要である。

おわりに

人は誰もが円満な家庭生活を望み、親子が健康で幸せに生活を送る事を望んでいる。しかし、いつの時代でも、家庭が崩壊し親子で生活できないことが起こり得る。このことは、特別な理由があって起こる事情ではない。現在社会においては格差が広がり社会的弱者が自分の力だけでは生活できないという状況がおこってきている。そして、社会問題として離婚率の増加、会社の倒産やリストラ、予期しない災害や事故、ストレスの多い社会であるが故の自殺、精神疾患や疾病等、どの家庭でも起こりうる可能性がある。また、保護者の自尊感情が低いために子どもを愛せない、自分の気持ちをうまく伝えられない、親が親になる努力をしない、間違っただけで子育て観で子どもを育てるなどの理由で児童虐待も急増している。

養育は家庭を中心として行われてきたが、虐待をはじめとする様々な理由により家庭において適切な養育を受けることの出来ない子どもについては、子ども権利擁護を図ると共に、次世代育成支援という観点からも子どもは家庭だけではなく、地域の中で育成されるという認識の下、地域社会が家庭の機能を補いながら、協働して子どもの養育を支え保護していくとともに、家庭の支援を行っていく必要がある。こうした事情により社会的養護が必要とする事態が出てくる。

近年社会構造やライフスタイルの変化等により、

子どもを取り巻く条項が大きく変化している。具体的には、社会的養護を必要とする子どもの増加や児童虐待等子どもの抱える背景の多様化・複雑化である。そのために、現行の社会的養護に関する体制は、こういった状況の変化に十分対応できる質・量を備えているとは言い難いので社会的養護に関する体制の抜本的な見直しと本格的な社会資源の投入が求められる。

基本的な考え方として社会的養護が子どもに対して提供すべき支援を整理すると一つ目は子どもの育ちを整理するための機能を整える校である。基本的にはどの子どもも必ず必要とする生活支援・自立支援の機能であり、すべての子どもに保障されるべきものである。生活支援・自立支援の機能の保障は家庭的な養育環境の中で年齢に応じて子どもの自己決定権を尊重しつつ提供することが必要である。二つ目は適切な養育が提供されなかったこと等により、受けた傷を回復する心理的ケア等の必要性である。様々な背景の下で、適切な養育が受けられなかったこと等により、子どもが心身に受けたダメージを癒す機能や障害等による課題に対して必要な専門的ケアを行う機能である。近年の虐待等の増加によりおこってきているニーズに答えるためにもますます必要性が増している。その提供にあたっては、子どもの状況に応じた専門性が必要となる。

子どもは親を選ぶことができない。社会的養護の基本的な考え方は児童の権利条約に多く示唆されている「児童の最善の利益」をどのように保障するかである。子どもたちが人間としてもっている「基本的人権」「生存権」「発達権」「適切な保護を受ける権利」を保障するために、国は責任を持って社会的養護の体制を整備する必要がある。

つまり、子どもの最善の利益を保守するために、社会的養護を必要としていることにも対して家庭の代替・補完機能にとどまらず、子どもの自立を援助・支援していくことが求められている。また、児童虐待、放任、不適切な養育等により、精神的・身体的に痛手を負っている児童に対して治療的な関わりもおおきなウエートを占めている。家庭崩壊やあらゆる問題を持つ子どもが個別的な援助・支援を受けることによって、エンパワーメントできるようしなければならない。

【引用・参考文献】

- 伊達悦子・辰己隆編集 改訂『保育士を目指す人の養護原理』(株)みらい 2005年
- 辰己隆・岡本眞幸編集『保育士をめざす人の養護内容』第4刷 (株)みらい 2006年
- 山縣文治編『よくわかる子ども家庭福祉』第3版 ミネルヴァ書房 2005年
- 改訂・保育士養成講座編纂委員会／編『養護原理』全国社会福祉協議会 2006年
- 監修浅井春夫・編者中山正雄『児童養護の原理と実践活用』保育出版社 2004年
- 児童自立支援計画研究会編『子ども・家族への支援計画を立てるために』2005年
- 林浩康『児童養護施設施策の動向と自立支援・家庭支援』中央法規 2006年
- 今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討委員会 中間まとめ 2007年
- 社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会報告書による、「社会的養護体制の充実を図るための方策について」2008年