

社会的養護とケア単位の小規模化

The small scale of the social nursing and care unit

波田埜 英 治*

Abstract

A problem of the social nursing and the argument about the future image, the small scale of the institution the area decentralization of the institution function, promotion of the nursing of the home including the foster parent promotion, enhancement of the care of the specialty for an ill-treated child, improvement of the specialty of quality and the staff of the administration of the institution, rebuilding support of the parenthood, independence support, the right protection of the child, an area of the nursing of the society of the staff placement review it; of the maintenance quantity of the nursing of the society was gathered about an image with a problem of the nursing of the society including the image in the future in the future, and this article will inspect “an image with a problem of the nursing of the society that a nursing specialty committee of examination committee / the social security council child sectional meeting society about the problem of the nursing of the society such as a series of measures or child nursing homes of the nursing of the society gathered in the future”.

キーワード：社会的養護、児童福祉政策論

1. はじめに

社会的養護の対策として、平成9年の児童福祉法改正で施設の名称や機能、年齢要件が見直されたことに始まり、平成12年には児童虐待に関する防止の法律が制定された。そして、平成16年の児童福祉法及び児童虐待防止法の改正、平成20年の児童福祉法改正及び児童虐待防止法改正、本年の民法及び児童福祉法改正などの法律改正が実施されてきた。平成23年1月には社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会に加え、「児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会」が設置され、社会的養護について、短期的に解決すべき課題や中長期的に取り組むことを集中的に検討された。本年度には里親委託優先の原則や里親委託推進の取り組み方針をまとめた「里親委託ガイドライン」を策定し、家庭的養護の推進等のために予算の範囲内で行う運用改善を本年4月からの実施要綱等改正で実施するとともに、「児童福祉施設最低基準」の当面の見直し案をとりまとめ、6月17日に公布施行された。また、社会的養護の課題と将来像についての議論を進られ、

施設の小規模化、施設機能の地域分散化、里親推進など家庭的養護の推進、虐待を受けた子どもやDV被害を受けた母子などに対する専門的ケアの充実、施設の運営の質と職員の専門性の向上、親子関係の再構築支援、自立支援、子どもの権利擁護、社会的養護の地域化、人員配置の見直し、社会的養護の整備量の将来像など、社会的養護の課題と将来像についてとりまとめられた。

本論文は、社会的養護の一連の施策や児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会がとりまとめた『社会的養護の課題と将来像』を検証する。

2. 子どもの養育における社会的養護の役割

児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会がとりまとめた『社会的養護の課題と将来像』で、社会的養護を次の三つの機能を持つとしていいる。①「養育機能」は、家庭での適切な養育を受けられない子どもを養育する機能であり、社会的養護

* Eiji HATANO 聖和短期大学

を必要とするすべての子どもに保障されるべきものの。②「心理的ケア等の機能」は、虐待等の様々な背景の下で、適切な養育が受けられなかったこと等により生じる発達のゆがみや心の傷（心の成長の阻害と心理的不調等）を癒し、回復させ、適切な発達を促す機能。③「地域支援等の機能」は、親子関係の再構築等の家庭環境の調整、地域における子どもの養育と保護者への支援、自立支援、施設退所後の相談支援（アフターケア）などの機能である。

著者は社会的養護の機能を具体的に次のように示すと考える。①「養育機能」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、大人との愛着関係を形成する事である。子どもは、適切な養育を受けることにより、より良く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、社会の一員としての責任と自覚を持つのである。また、信頼できる大人の存在を通して、適切な自己イメージを形成するとともに、生きるための自信を得ていく。社会的養護の基礎は、日々の養育の営みであり、安全で安心した環境の中で愛着形成を行い、心身及び社会性の適切な発達を促す養育の場となる必要がある。②「心理的ケア等の機能」とは虐待等を受けた子どもに安心感と自尊感情を育ませる事である。虐待を受けたこと子どもは、身体的な暴力によって生じる障害だけでなく、情緒や行動、自己認知・対人認知、性格形成など、非常に広範囲で深刻なダメージを受けている。虐待は、被害を受けた子どもたちから「大切にされる体験」を奪い、「安心感」や「自信」を獲得することを妨げる。社会的養護は、「安心感」をもてる場所で、「大切にされる体験」を提供し、子どもたちに自尊感情を育ませるという役割を持つ。また、虐待被害からくる影響は、ささいなことで激しい怒りの反応が出て暴力につながったり、問題の解決に暴力を選択してしまったりするなど様々である。社会的養護は、そのような子どもたちに、治療的なケアを行うとともに、安全で信頼できる「おとなモデル」を提供し、日常の中で体験を積み重ね、子ども自身の回復する力も引き出し、虐待被害の影響を修復していく。そして、親子関係の再構築や、生い立ちの整理をしながら、自立支援に結びつけていく事大切である。

「地域支援等の機能」とは親子関係の再構築等の家庭環境の調整を図ることである。親子関係を再構

築するためには、親が抱えている問題をアセスメントしてスクリーニングして、自分が抱えている問題に気づき社会資源等を活用して解決できるように援助する必要がある。そのためには、援助計画を立案し、福祉機関や医療機関の協力関係を得ることも必要となる。さらに、親子での面接や家族療法等を組み合わせて親子関係を再構築していく専門的技術も必要になってくる。親子関係が修復して家庭に子どもが戻った後も、地域における子どもの養育と保護者への支援やモニタリングが必要となり、アフターケアが重要になってくる。また、児童子ども家庭センター等で地域における子どもの養育と保護者への支援も欠かすことはできない。

3. 社会的養護の基本的方向

社会的養護が必要な子どもを、できる限り家庭的な環境で、安定した人間関係の下で育てることができるよう、これまで、施設のケア単位の小規模化や、里親やファミリーホームなどを推進されてきた。具体的には下記の通りである。

- ・平成12年度：地域小規模児童養護施設（グループホーム）実施された
- ・平成14年度：里親制度改正（専門里親・親族里親、里親最低基準）
- ・平成16年度：小規模グループケア実施
- ・平成21年度：小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム）実施
- ・平成21年度：里親制度改正（養育里親、里親手当引上げ、里親支援機関）

しかし、現状として登録里親数は、7,180人、委託里親数は2,837人、委託児童数は3,836人である。ファミリーホームは49ホーム、地域小規模児童養護施設は190カ所、小規模グループケアは458カ所である。（平成22年3月末日現在・福祉行政報告例）また、児童養護施設の形態として大舎制は370施設であり、児童養護施設の75.8%にあたる。

このような現状から施設のケア単位の小規模化や、里親やファミリーホームなどを推進するために、児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会がとりまとめた『社会的養護の課題と将来像』では次のようにまとめられている。小規模化と施設機能の地域分散化による家庭的養護の推進を掲げている。具体的には、「(a)「本体施設のケア単位

の小規模化」を進め、本体施設は、全施設を小規模グループケア化（オールユニット化）をしていく。(b)「本体施設の小規模化」を進め、当面、本体施設は、全施設を定員45人以下にしていく。(45人以下は現在の小規模施設加算の基準) (c)「施設によるファミリーホームの開設や支援、里親の支援」を推進し、施設機能を地域に分散させ、施設を地域の社会的養護の拠点にしていく。」を示した。

具体的には、平成23年度から、小規模グループケアを従来の1施設3グループまでから6グループまでにするなど要件緩和し、その際、施設の小規模化の計画策定や、里親支援の実施を要件とした。また、1グループの定員を6名から6～8名に弾力化し、より多くの施設で小規模グループケアを行いやすくした。将来の児童養護施設の姿は、一施設につき、小規模グループケア6か所までと小規模児童養護施設1か所を持ち、小規模グループケアは本体施設のユニットケア型のほか、できるだけグループホーム型を推進する。また、1施設につき概ね2か所以上のファミリーホームを持つとともに、地域に施設と連携する里親の集団を持ち、里親支援を行うことが示された。そして、地域小規模児童養護施設（グループホーム）は、1ホームの児童定員6人で、本体施設を離れて、普通の民間住宅等を活用して運営するもので、同様に家庭的な形態である。なお、措置費の仕組みとして、小規模グループケアはグループホーム形態の場合でも本体施設と一体の保護単価となるのに対し、地域小規模児童養護施設では区分して設定される。ファミリーホームは、1ホームの児童定員5～6人で、養育者の住居で行う里親型のグループホームである。交代勤務である地域小規模児童養護施設と異なり、養育者が固定していることから、子どもにとって、さらに家庭的な環境である。家庭的な養育環境として、本体施設内の小規模ケアよりグループホームが、グループホームよりファミリーホームの形態の方が、より家庭的な環境であり、推進していく対象となる事も示した。

4. ケア単位の小規模化の課題

家庭的養護とは養育者の住居で生活をともにし、家庭で家族と同様な養育をする里親やファミリーホームとした。虐待体験がある子どもの養育の特質に鑑みれば、社会的養護は、できる限り家庭的な養育環境の中で、特定の大人との継続的で安定した愛

着関係の下で行われる必要があり、社会的養護においては、原則として、家庭的養護（里親、ファミリーホーム）を優先するとしている。次に、施設養護（児童養護施設、乳児院等）も、できる限り家庭的な養育環境の提供が必要とされている。つまり、小規模グループケア、グループホームへの形態に変えていくことを示している。小規模グループケアやグループホームなどでは、養育者が交代制であり、家庭的養護とは異なるが、家庭的養護の推進という言葉は、施設養護から家庭的養護への移行のほか、当面、施設養護もできる限り家庭的な養育環境の形態に変えていくことを含めていることとした。

しかし、小規模ケアやグループホームにおいては、一人一人の職員の力量の向上が必要となるため、研修等を充実するとともに、個々のグループの孤立と密室化を防ぐため、スーパーバイザー（基幹的職員）やチーム責任者の設置など、施設全体の組織的な運営体制が重要であるので、これら条件を整えられる施設がどれだけあるのかを検証する必要がある。家庭的な雰囲気の中で子どもをケアする事は大切であり、虐待を受けた子どもとの愛着関係の形成し育て直しをすることは必要なことであるが、職員の労働が過密になりやすいために職員のメンタルヘルスに気を配らなければならない。また、小集団の生活には人間関係の不全さへの配慮が大きな集団以上に必要であり、ケアする職員と子どもの相性が合わないときは人間関係のミスマッチ解消が迫られ、常に気を配ることが重要になる。

実際に職員配置基準の抜本的な改善がなされないなかで施設の小規模化が進められた結果、職員の過重労働など労働環境の悪化が指摘されている。また、閉鎖的な環境のなかで「施設内虐待」などの人権侵害事件が続発している。すでにそれ以前から民間施設の一部では体罰等に子どもへの人権侵害が起きていたため、国も指導に乗り出し、平成20年の児童福祉法の改正では「被措置児童等虐待」として通告義務が明記されるほど問題が深刻化している。平成21年の児童福祉法改正で児童福祉施設などでの虐待に通報義務が課せられた。平成21年度に全国の児童相談所や都道府県への虐待通報は214件あり、調査した198件のうち虐待と確認できたのが59件。虐待かどうか判断がついていないケースも18件あった。

小規模ケアでは家庭的な環境で子どもと個別に丁

寧に関わる事ができるようになりメリットがある一方、職員が住み込みや断続勤務、宿直の回数の増加など長時間労働をしなければ勤務がまわっていかないというデメリットもある。さらに、職員が交代勤務のなかで勤務が重なる時間を確保できず以下のような問題点がある。一つ目は、新任がベテラン職員の姿を見て学び、支援を受けながら一人前に育つ環境が確保できないこと。二つ目は閉鎖的な環境の中で職員が孤立し、独善的になりやすいこと。三つ目は、思春期の子どもへの性的な問題や暴力問題への対応が困難でありこと。四つ目は、子どもと職員の関係がいったん崩れると関係の修復が困難であること。これらの結果として職員が早期退職に結びつきやすくなるのである。以上の理由で十分な検証がされないで、小規模ケアを進めるのは少し危険であると考ええる。

5. 終わりに

児童養護施設は、入所児童の53%は虐待を受けた経験があり、23%は発達障害や知的障害等の障害を有している。このため、より専門性の高いケアが必要となり、施設運営の質の向上を図る必要があるとともに、心に傷をもった子どもたちに大人が寄り添う養育ができるよう、人員配置を増やす必要がある。児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会がとりまとめた『社会的養護の課題と将来像』では、乳児院や児童養護施設の人員配置を0歳児1.3：1、1・2歳時2：1、3歳以上の幼児3：1、小学生以上4：1と目標水準を掲げた。しかし、人員配置のみでは不十分であり、子どもたちの権利を保障して自立支援をしていくためには養育の技術や方法論の向上、施設のマネージメント力の向上に

取り組む必要がある。そして、一人ひとりの子どもの課題への対応や、親支援やペアレントトレーニングの技術の向上、将来の自立した生活の力を高める養育、施設退所後の継続的支援、子どもの意見をくみ上げ、子どもの権利を擁護する取り組み、開かれた風通しの良い組織づくりなど、施設運営の質を高める取り組みを推進していく必要がある。

最後に、ケア単位の小規模化を進めるには、レスパイトシステム、集中労働、集中休憩制度、長期に休める体制整備、研修保障、職員の孤独化を防ぐためのシステム化を図れなければならない。さらに、地域の資源の活用、児童家庭支援センターの活用、ボランティアの活用等さまざまな社会資源の活用も視野に入れなければならない。そして、児童養護施設等に入所してくる子どもは家族がいて保護者がいるケースが多い。子どもの権利擁護を考えた場合本当に疑似家族的な形態が好ましいのかを子どもの立場に立って検証することを忘れてはならない。

参考文献

1. 児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会とりまとめ「社会的養護の課題と将来像」平成23年 厚生労働省
2. 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「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」平成19年 厚生労働省
3. 山縣文治・林浩泰 2007年 社会的養護の現状と近未来像 明石書店
4. 柏女霊峰 2007年 これからの児童養護 生活書院
5. 「子どもと福祉編集委員会」2010年 子どもと福祉 vol3 明石書房
6. 「社会的養護とファミリーホーム」編集委員会 2010年 社会的養護とファミリーホーム vol1 福村出版
7. 林浩康 2006年 児童養護施設施設策の動向と自立支援・家庭支援 中央法規