

# 児童自立支援施設のあり方

## Future of Child Self-Support Facilities

前田 信一  
MAEDA, Shinichi

### Abstract

On November 4, 2009, the Ministry of Health, Labour and Welfare announced its decision to either revoke or delegate to municipalities the handling of all licenses to work at child welfare centers (child self-support facilities). On December 15, a decision was made at a cabinet meeting regarding the Decentralization Promotion Plan, which resulted in the rescinding of Provisions of Child Self-support Facilities Staff.

This unexpected decision was taken without reflecting voices from municipal governments or child self-support facilities staff from across the country. I vehemently oppose this revocation—a resolution made without substantive discussions—that may lead to the private sector fully operating these facilities.

By investigating the efforts made by the Tokyo Metropolitan Government regarding this matter and the child welfare services offered by Carillon Children Center, this paper discusses in detail the future of child self-support facilities. It also identifies the need to establish the roles and functions to be performed in (1) a full revision of the requirements of facilities, (2) swift implementation of staff training, (3) consideration of opening all-inclusive child self-support facilities, and (4) group home management.

**キーワード：**児童自立支援施設、公設民営、グループホーム、子どもの権利擁護、社会的養護のあり方

### はじめに

2009年11月4日厚生労働省は、地方分権改革推進委員会に「児童福祉法第35条2項に基づき都道府県が設置する児童福祉施設（児童自立支援施設）の職員の資格について廃止または条例委任する」方針がだされた。2009年12月15日には「地方分権改革推進計画について」閣議決定がなされ、「児童自立支援施設の職員に関する規定」は廃止された。

この突然の決定は、厚生労働省が「児童自立支援施設のあり方に関する研究会」報告書のまとめに基づき各都道府県及び児童自立支援施設の現場の声を反映することなく、一方的に職員の資格の規定を変更し、あり方研の提起した「少年非行対策へのスタンス、公としての責任対応、児童自立支援施設の役割」を行っていない。定員との開差問題、人材育成、被虐待、発達障害の問題の問題を抱える児童の対応などの検討を行うべきである。

一方的な職員資格だけの廃止で、抜本的な議論がないままに民間委託の道筋をつけていくことには反対の立場である。

そこで、これまでの東京都での取り組み、カリヨン子どもセンターでの実践をととして児童自立支援施設の役割と機能について問題提起をする。

### 1. 東京都の動きと取り組みについて

私は、1972年4月に東京都の福祉指導員として、当時精神薄弱者厚生施設3年を皮切りに誠明学園、萩山実務学校で26年、児童養護施設3年に32年間勤めた。この間約30年労働組合の役員をやってきた。職場の要求をまとめ、施設改善闘争として厚生施設の施設定員の改善、誠明学園の改築闘争、高年齢児童の対応のための自治研究、高年齢児寮の及び学級の開設、自立支援計画票の作成検討、こども権利ノート・施設ケア基準の検討の作成、都立児童養護施設の民間委託反対などの運動を行ってきた。東京都におけるこれまでの動きなどについて述べて行きたい。

#### (1) 東京都の状況

2000年（平成12年）12月に「東京都福祉改革推進」プランが発表された。このプランは、利用者指向の「開かれた福祉」を実現していくため、「選択」・「競い合い」・「地域」の3つのキーワードに基づき、「福祉の改革」の取り組みを強力に推し進めるために策定された。

都の「行政改革プラン」「財政改革プラン」「福祉改革ステップ2」により、全庁的に都直営事業や管

理団体の見直しが進行している。「公民比較論」「コスト論」から、都立児童養護施設においても、その存在意義、存立基盤そのものに対しての見直しが迫られてきた。

その基本になっている考えは、

- ① 民間でできることは民間に任せるべきである。  
児童養護の場合は全国的には民間主体であり、都においても55施設のうち10施設だけが都立である。  
都立福祉施設改革推進委員会の報告書では「都外施設5園については、養育家庭制度の充実を図りながら、施設定員の充足状況を考慮しつつ規模の縮小を図り、廃止していく。(平成19年を目途) 都内施設は都内施設については、受け入れ可能な法人の確保に努め、民間移譲を目指すことが適当である。(平成24年を目途)」の内容について提起がされた。

- ② 都財政の逼迫を契機として、公民のコスト格差の訂正を行なう。

民間の福祉施設に対して行なっていたサービス推進費について、暫時縮小を図ってきた。都加算の見直し。都立児童養護施設については、16人の子どもに対して7人の職員の人員で行なっていたが5人に削減される。

- ③ 都立養護施設がコストに見合う役割を果たしていない。

都立養護施設の特色である「完縦夜勤」男女混合2歳から18歳までの処遇体制や積極的な処遇困難児童に対する積極的対応だけでは都民の合意は得られない状況である。

## (2) 東京都立児童養護施設を取り巻く状況

東京都における養護施設入所児童数は、1984年3540人を上限に減少し始め1994年2685人となっている。また、都立養護施設の入所児童数も1982年の937人をピークとして1994年591人と減少している(数値は福祉局育成課統計)。

東京都福祉局は、1989年「養護施設運営整備基本計画」を策定して、1995年をゴールにして施設規模の縮小をはかってきた。「養護施設運営整備基本計画」では、児童定員の適正化、養護施設の機能並びに処遇体制の見直し、地域支援事業への取り組みを基本としている。

基本的な考え方の中で、「1 都立施設と民間の役割 都立施設は民間施設と比較し、人的や施設設備面において厚い措置がなされていることから、その利点を生かした施設運営や児童処遇を行なう。①情緒障害的傾向や非行経験がある児童、家庭への働きか

けや親子の調整が必要な処遇困難児童を積極的に受け入れていく。②都立は地域における拠点施設としての役割を果たしていく。③都立都外施設は、恵まれた自然環境の利点を生かし虐待等により親子分離が必要な児童・いじめや非行等の地元の友人関係等と切り離しが必要な児童・不登校等の情緒障害的傾向のある児童等処遇上の効果がある児童を積極的に処遇していく。」(福祉局89年養護運営整備計画より)と述べられている。

## (3) 施設改革の取り組み

都立児童養護施設では、児童養護施設運営改革の検討を行い、寮の運営などについて検討を行い、情緒的問題を抱える児童の受け入れ、高年齢児の自立の支援、病弱児童の受け入れ、地域支援等の取り組みを各都立施設では積極的に行ないながら、虐待等の問題を抱える児童の指導について先駆的な取り組みを行ってきた。

16人の児童(8人集団の2グループ)に6名の職員体制で「小規模・完全縦割り・夜勤化」を行ってきたが、職員の定数を5名とする査定がでた。都立養護施設は、1996年(平成8年度)より、「都立養護施設運営整備計画」に基づき「自立支援・情緒障害・地域支援」に取り組んできた。自立支援スタッフの定数化や心理職員の導入を求めてきた。心理職員については、非常勤職員での導入が実現した。

不況の長期化による生活不安の増大、家庭崩壊、情緒障害等による問題行動の増大、不登校・家庭内暴力、虐待等、養護施設に課せられた問題は多様化するとともにますます深刻化し、困難性を増してきている。養護施設の対応する機能も、多様で柔軟な受け入れ体制の強化、専門性の向上などがより求められていたにもかかわらず、2000年(平成12年)より都立児童養護施設は、社会福祉法人東京都社会福祉事業団に委託される。

このような情勢の中で、施設改革を行なうため課題別の検討委員会を設けて児童養護の今後の経営のあり方を検討してきた。利用者本位で効率的な施設運営、都立施設改革への対応。自立支援・簡素効率化・専門性の向上をもとめている。特に児童養護施設では、利用者サービス水準の維持向上、自立支援の強化、事故ゼロに向けた取り組みの徹底などを行なうことを改革の体系の中心に据え、取り組みを強化してきた。都立施設の見直し・統廃合のため「都立施設のあり方再検討委員会」を発足させている。

私自身も委員として検討を重ね自立支援のあり方について検討した。

#### (4) 自立支援計画票について

東京の児童養護施設において、子ども達の生活の中で事故が多発している。都立においても同様である。事業団に委託され、現状の問題などを踏まえ子ども達に対してのサービスの提供実態などを洗い出していく中で、様々な問題が浮き彫りになってきた。性的な問題やその他の事故、虐待に関する子ども達の引き起こす様々な問題、高年齢児童の抱えている問題などが明らかになってきた。

それまでは養護係長や管理職が対応を行ってきたが、2002年より都立児童養護施設に対して、各1名の自立支援スタッフを配置して組織的に子どもの自立支援に当たる事になった。職員が削減され、以前に比べて業務が厳しくなってきた中で子ども達にどのような支援ができるのかを組織的に検討してきた。

それまでは都立の養護施設間でも地域的には交流があり、組織的には養護係長会・園長会などはあった。自立支援スタッフ会議を開催して児童処遇の向上に向け、自立支援スタッフが中心となつてのブロック研修の開催、事例集の作成、事例発表会の開催、性的事故等の検討会等を行い養護係長・園長会と一体的となった取り組みを行ってきた。私は2年間自立支援スタッフの代表として業務を行ってきた。

その自立支援スタッフの重要な業務が自立支援計画票の取り組みである。

自立支援計画は、都立児童養護の位置付けと役割の明確化を行なうものである。

その基本的考えには次のような背景が伴う。被虐待児童の増加に伴い処遇の困難な児童が増え、そのため他児へのいじめや暴力、精神不安定な言動、パニック、親子関係の混乱、LD、ADHD、軽度の知的障害などの問題を抱える子ども達が増加し、それに伴い養護施設内での問題行動が多発してきている。あるいは、問題を抱える子ども達の行動に影響を受けて、寮の子ども集団全体が不安定になって落ち着かない状況になってきている。

職員は、様々な問題を抱える被虐待児対応（処遇）の専門集団となつていき、問題を抱える子ども達の処遇にあたり、新たな仕組みを作り園全体で方向性を決めていける様にした。

その専門性を高めるために、年に2回自立支援計画票を作成し、園長・次長・係長・看護師・心理職・自立支援スタッフ・寮担当職員の全スタッフ機

能の統合による行動計画を作成して、その作成過程で共通認識の形成を図り、全スタッフの役割責任領域を明確にすることであった。

自立支援の目的は、自立支援計画票に基づきながら子どもの自立を支援していくことである。子どもの、入所から退所まで全職員が課題を認識し自立支援計画を踏まえながら、継続した援助をしていく。子ども達一人一人が、様々な要因により停滞していた育ちを保障していき、子どもの最善の利益を重んじ、子どもの権利擁護を図ることにより健全育成を図っていく事にある。

子どもが、社会人として自立して生活していく為の総合的な生活力を育てて安心して生活できる環境を保障して行きながら、子ども一人一人にあった心のケアを図っていくことである。

#### (5) 児童養護施設における権利擁護

都立児童養護施設では現在職場の中に、子ども達の権利を守るために、苦情処理委員会を設置し子どもの苦情をいつでも聞けるようにしている。オンブズマンも来園し、定期的に子どもの生活に入りながら話をしたり、子どもの声をきいたりしている。

権利ノートは入所の時に必ず児童福祉司より貰って説明を受けてきている。園内では、自立支援スタッフが年1回小学生・中学生・高校生に分けてその内容について説明をおこなっている。権利ノートに、子どもの権利擁護委員会あてのはがきがあり、それらの使い方等についても話している。

児童養護施設で暮らさざるを得ない子どもの権利は守られているのだろうか。恩寵園・鎌倉保育園での職員による体罰問題は、児童養護施設の閉鎖性や指導のあり方や、暮らしそのもののあり方を問うものである。

東京における子どもの権利については、権利ノート・児童養護施設サービス評価・子どもの権利擁護委員会などがある。東京都福祉局は、1997年9月子どもの権利委員会設置して、権利ノートと児童養護施設サービス評価の検討をおこなった。

私もこの児童養護施設サービス評価の検討委員として、これらの作業に参加した。

福祉局の設置した「児童福祉施設等子ども権利擁護検討委員会」は、児童相談所の一時保護所、養護施設及び教護院に入所並びに委託する子どもたちなどの権利を擁護するために必要な事項について検討する。児童福祉施設等子ども権利擁護検討委員会を設置した。

その検討事項については、「①児童の権利に関する条約の精神に基づいて、子どもが自らの権利について学ぶための小冊子として子どもの権利手帳の作成とその配布方法など、②児童養護施設等において、子どもの権利を擁護していくための処遇基準の作成③そのほか、子どもの権利を擁護していくために必要とされる事項」である。

メンバーは、28名(行政3・児相8・児童自立4・児童養護民8公4・自立援助ホーム1)で子どもの権利手帳の作成小委員会と児童養護施設サービス評価基準小委員会に分かれ検討を重ねた。

子どもの権利手帳作成小委員会は、小委員会18回、子ども会議2回、イラスト会議2回、本委員会4回で、1997年9月より、2年位の時間をかけて、検討を重ねて来た。

児童養護施設サービス評価基準小委員会は、1998年より1年半位の時間をかけ小委員会9回、作業部会13回、メンバー間で随時協議を重ねた。

1999年11月より、子ども権利ノートの配布が行われる。

2000年11月、児童養護施設サービス評価基準について、東社協児童部会及び児童部会従事者会・都立施設長会・児童相談所長・都立施設長会の各機関への説明が行われた。

児童養護施設の中では、苦情処理委員会、オンブズマン、権利擁護委員会への相談・SOS電話などができる状況にはなっているが、現実にはさまざまな問題が起こっている状況である。

日々の生活に追われてきて、子ども達の権利教育まで十分には寮の中では行なえない状況となっている。子ども達への権利教育はCAP等を通して行なっているが、その体験の中に、虐待を受けていれば相手への気使いや思いやりが持てるはずはない。

都でも、権利擁護委員会が設置されたが、それらの活動を担保して行く東京都の子ども条例の制定までに至っていない。石原知事は、「心の東京革命」の施策を出し、家庭でのしつけ、学校でのしつけを重んじている。そのため子ども条例の作成を要求しても実現していない状況である。

児童養護施設では、2003年10月より、福祉サービス第三者評価が行なわれた。その定義は「事業者でも利用者でもない第三者の多様な評価機関が、事業者と契約を締結し、専門的かつ客観的な立場から、サービスの内容や質、事業者の経営や組織のマネジメントの力などを評価する」である。現在、児童養護施設では自己評価・オンブズマンの評価を行なっ

ている。この第三者評価は始まったばかりであり、一部の施設にしか都は補助金をだしていない。今後は、経営や組織のマネジメントの評価が行なわれていく。今まで福祉施設には、このような発想はなかった。今後この評価が定着して行く中で意識改革が進んで欲しい。子ども達に対する評価、職員に対する評価、施設経営者への評価が行なわれ、最終的には評価結果の公表が福祉情報総合ネットワークで行なわれる。今後のサービスの質の向上に向けた改善が行なわれて欲しい。今後は、施設のサービス内容が客観的にオープンにされる事によるさらに意識改革が図られてくる事を期待したい。

実際施設で暮らして行く中で、子ども達にとって必要なのは、自らの権利を知る事である。また職員が普段よりこれらの権利に対して、十分に理解していなければならない。

## 2. カリヨン子どもセンターでの取り組みを通して

### (1) 子どものシェルターについて

2004年はじめより、設立したばかりのNPO カリヨン子どもセンターでは、シェルターの開設準備が行なわれることになったが、格安の家賃で利用してよいという一戸建ての家の提供がある以外は、十分な資金もなく、スタッフは私と一人の専任職員が決まっただけで、市民ボランティア数人が運営を手伝うという状況でのスタートであった。十分にあったのは集まったおとなの熱い熱意だけだった。

開設までの数ヶ月間、子どものシェルター設置の目的や意義、入居が予想される子どもやそのニーズを検討した。子どもの家の運営については、子どもとの約束事と伝え方、カリヨンの果たすことができる役割、シェルタースタッフの態勢、運営にかかる費用、理事の関与・責務、緊急対応、弁護士との連携方法、児童相談所との連携、スタッフ相互の連絡・協力・研修、子どもの家の入所マニュアル、子どもの人権救済センターとカリヨンとの連携などについて検討を行った。熱い議論は何時間も続いたことを記憶している。また、並行して運営資金を集めるために、会員の獲得や寄付集めを行いながら開設の準備を行った。

カリヨン子どもセンターでは、行き場のない子ども達のためのシェルター(緊急避難場所)の運営、弁護士による法的支援と、児童福祉関係者や市民による福祉的支援の両方を兼ね備えた事業を行うと共に、子どもの権利に関わる様々な機関とネットワー

クを結び、子どもの人権救済の活動をしている。2004年6月に「カリヨン子どもの家（シェルター）」が開設され、6月11日には、東京都内の各児童相談所との協定を結んだ。協定は、子どもの一時保護委託について、東京都とカリヨン子どもセンターは相互に情報を提供することを定めるとともに、その情報については互いに秘密を守ることや、都からの一時保護委託だけでなく子どもの家の子どもの法的措置で施設に入所させる必要が生じそうな場合は、児童相談所が一時保護するとの内容になっている。

私が子どもの家のホーム長をしたのは、開設当初の2004年6月から2005年3月までの間である。男女合わせて約30名の子どもたちとくらしてきた。子どもの年齢は13歳から20歳で、17歳以上は約半数だった。最初は男女問わず受け入れていた。30名中男子は12名。入居の理由は、「虐待等で家に帰れない」が10名、「施設でのくらしの経験者で仕事を辞めて住む場所がない」が10名、「家庭問題があり家出し、高校への通学を継続」が7名、「母子・妊娠中・DV・在宅試験観察・精神的な病気を抱えている」が4名だった（重複あり）。入居期間は3日から4ヶ月と様々だった。その後の退去先は、児童養護施設や自立援助ホームや母子生活支援施設への入所、住み込み就職、アパートを借りて就職、家庭の調整をした後に家庭復帰などだった。

また、子どもの家をいったんは巣立って行っても、仕事を離職して、住む場所がなくなる子どもたちもいる。再度の受け入れがシェルターが満員などの理由でできないことも多々あり、弁護士やスタッフのアドバイスなどをうけながら、住み込みで働ける場を捜したりしている状況だった。

様々な問題を抱えている子どもが出口を捜すのは、非常に困難である。原則1ヶ月を入居期間としているシェルターでは、子どもたちに対して十分な自立支援を提供するには、おのずと限界がある。特に短期間であることから、家庭の調整が難しくなってくる。また、若い男女が一つ屋根の下に暮らす中では、施設内での問題など悩みは尽きなかった。さまざまな問題はありながらも、理事会などで大人たちが議論を徹底的に交わしながら、シェルターの運営を行ってきた。

子どもの家では、専任職員、有償ボランティアの確保や、青年期の子ども支援の人材育成などにも力を入れてきた。

シェルターの運営の中で、多くの子どもたちには

帰るべき家がなく、長期での自立の支援が必要であることが浮きぼりになってきた。シェルターの開設当初より、「子どもたちを長期に自立支援できる自立援助ホームが欲しい」という思いはあり、2004年12月頃の理事会で、理事の3名で自立援助ホーム設立に向けての情報収集など準備に向けての取り組みをするということが決まった。

2005年になりホーム開設に向けての物件探しを始めた。都庁にて自立援助ホームの仕組みを聞いたり、自立援助ホームの運営の状況を見学・研修に行き、学習を進め、2月の理事会では5月から6月に向けて自立援助ホーム開設をすることが決まり、準備が急ピッチで進められることになった。3月理事会では、定款の変更が行われた。自立援助ホームの職員採用、物件の確保及び改修の手配、申請書類の提出を東京都に行い、申請が受理され、2005年4月15日から男子自立援助ホームの開設が認められた。

そこで私は、2年間ホーム長をした。4月カリヨンとびらの家発足から2年間、20名の子どもがくらしてきた。養護・自立援助ホーム暮らし経験者7名、試験観察7名、家に帰れない状況にある子ども6名となっている。入所前の支援機関は、家庭裁判所・少年院より11名、一時保護委託3名、児童自立支援施設・児童養護施設からの措置変更3名、子ども家庭支援センター及び家庭より3名となっている。

シェルター発足から、男子の自立援助ホーム、女子の自立援助ホーム立ち上げまでわずか3年間の間に、子どもの相談・緊急一時保護・自立支援の仕組みを一気に創ってきた。さまざまな人たちの善意により、カリヨンの鐘が鳴り響き、たくさんの人達が、子どもたちの悩みに寄り添い、一緒に考えてきて、問題の解決にあたっている。

### 3. 社会的養護体制の変革

#### (1) 社会的養護体制の現状と見直し

戦後の孤児対策として取り組みがはじまった日本の社会的養護体制も子どもをめぐる状況の変化とともに変革をせまられている。

国は、次世代育成支援対策推進法や児童福祉法一部改正法を第156通常国会で成立させ、子育てを社会全体で支援していく仕組みづくりを開始した。これは2005年度から10年の時限立法である。これから、子ども・家庭施策の改革や地域の子育て支援機能の強化に向けて、地域福祉計画策定の取り組みと連動しての取り組みが行われてきており現在、後期計画の策定が各地方自治体で検討みなおしが行われている。

社会保障審議会児童部会では、児童虐待防止法の見直しに向けて児童虐待に関する専門委員会を設置し、2003年6月28日「児童虐待の防止法等に関する専門委員会」報告をまとめた。児童虐待が子どもに対する重大な権利侵害であり「子どもの最善の利益」の視点から予防・早期発見・早期対応・再発防止・自立支援にいたる総合的な支援の必要性を提言し、施策の展開を行ってきた。

虐待を受けた子どもだけでなく、保護者も含めた家族の再統合や家庭の養育機能の再生、強化に向け専門機関、施設のみならず地域の幅広い支援のネットワークの重要性を強調している（社会保障審議会児童部会「児童虐待の防止法等に関する専門委員会」報告書参照）。

児童部会では、児童虐待への対応機能の強化を含めて児童相談所のあり方・機能の見直し等について検討された。社会的養護のあり方について当面早急に取り組むべき課題を中心に、取り組みの方向性を整理した。社会的養護を必要とする子ども達が置かれた厳しい状況に対して、当面の対応と中長期的な対応も視野にいて検討がなされている。養育が困難な子どもに対して、社会的責任として必要な対応を講じるという強い意志の下、社会的養護の改善に向けて取り組んできた。今までは児童相談所が家庭調整を行うこととなっていて、児童養護施設などでは、積極的に家庭調整がなされてこなかった。今後については、児童相談所と十分協議を行いながら家庭の調整や地域の関係機関と十分に連携を深めながら家庭復帰に向けた調整や復帰後のアフターフォローが今まで以上に必要となってきた。

## (2) 社会的養護の課題

現在の社会的養護の課題を整理し、今後目指すべき社会的養護体制のあり方とそれを実現するための具体的方策を検討するために、2007年2月に厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課に「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」が設置され、里親委託の推進等、家庭的養護の拡充、子どもの状況に応じた専門的ケアの充実等施設機能の見直し、関係機関の適切な連携による家庭支援機能の強化、自立支援策の強化、社会的養護を担う人材の確保と質の向上、施設内虐待等の防止等、子どもの権利擁護の拡充及び社会的養護の資源の提供体制の計画的な整備の推進などの課題がとりあげられた。同年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」としている。

2007年8月には社会保障審議会児童部会に社会的養護専門委員会が設置され、社会的養護体制の課題について具体的施策の検討をすすめた。

## (3) 今後のあり方

とりまとめられた具体的施策の一つが、子どもの状態に応じた支援体制の見直しとしての家庭的養護の拡充である。この家庭的養護の拡充の第1にあげられているのは里親制度の拡充であるが、第2にあげられているのは、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である。

これまで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」があるが、里親だけでは養育や家事等の手が十分ではないとの指摘があり、また子ども同士の相互作用を活かして養育を行うことができれば、家庭的養護が可能になるとの指摘もあった。

小規模グループ形態の住居において家庭的な養育環境のもとで、適切な支援の質を確保して一定人数の子どもをより適切に養育する事業の制度化である。

カリヨンが行っている子どものシェルターの事業はまさにこの小規模グループ形態の住居における家庭的な養育環境のもとでの社会的養護の一形態である。

児童虐待により、児童養護施設等で暮らさざるをえない子どもの対応を十分行えるように医療機関・心理・看護などと一体になって支援のできる体制整備など、児童養護施設の配置基準の抜本的な改正が必要である。学齢・高年齢児童の家族再統合プログラムの確立も望まれる。虐待防止法改正への取り組み、児童虐待防止と子育て支援の構築、児童施設の体系の見直しを含め、児童福祉のあり方の抜本的改善、児童相談所、保育所、婦人相談センター、児童館等のネットワーク形成、子どもの権利の点検・確立、児童福祉施設改革などの課題がある。

## 終わりに

### (1) 安心・安全な暮らしの場 グループホームの運営を 児童自立支援施設でも施設最低基準の抜本改定を！

都立の児童自立支援施設では、5人の職員集団で14人の児童集団で自立の支援を行ってきている。現在4月当初は卒業生が6人から8人となり、児童集団は半減する。年度当初に職員の異動があり職員集団は不安定になる。児童集団もそれまでの集団から新たな集団となっていく。その中に被虐待児や発達障害の問題を抱えている子どもが2名くらいいる現状である。これまで児童自立支援施設の中では、リーダーシップの取れる子どもたちがいて児童集団をリードしてきた。カリヨン子どもセンターでシェルターを開設するため東京都を退職し萩山実務学校へ非常勤職員として2004年から月16日勤務したとき、児童の三分の一は児童養護施設や過去に乳児院を経験している児童、他の三分の一が被虐待などや発達障害の問題を抱えている児童であった。3年間だけ児童養護施設に勤務していて、児童集団の質的变化を肌で感じた。集団生活が取れない、他児童職員との関係性が取れない、スイッチが入ると暴れだす(納まるとなかったことのように静かになる)、職員の指示に従えないなどの問題表出が見られた。

石神井学園で3年間グループホームの経験と、カリヨン子どもセンターシェルター、自立援助ホームでの経験から、3人の職員集団で6人の児童集団の対応でなければ、責任をもつての自立支援は困難である。

児童自立支援施設に入所する児童は、ほぼ何らかの形で虐待を経験しているといって過言でない。個別対応が必要で、集団生活がうまく取れない子ども達の集団規模は6人が限界である。また、さまざまな理由で暴れたりした児童がクールダウンできる施設や職員が必ず必要である。

### (2) ソーシャルアクションの展開を

2005年7月から始まる8回の「児童自立支援施設のあり方に関する研究会」では3つの検討視点①適切な施設運営と人事システム②処遇技術の向上③社会的ニーズの変化と対応 5つの検討課題①施設の運営体制②寮舎の運営形態③援助技術・援助方法の向上と研修システム・人材養成④施設機能⑤関係機関との連携について検討が行われた。その中では公設民営の議論もなされた。第4回の研究会では北海道家庭学校の家庭学校の小田島校長より、北海道家庭学校の現況などの資料を基に意見を述べられた。

「公設民営をはずしたらわれわれの施設はガタガタになってしまう。施設の基本理念がしっかりしなければどうにかになってしまう。留岡幸助の理念でやれてきている」などの発言は印象的であった。

報告書のまとめは「民営化を検討するにあたっては、少年非行対策へのスタンス、公的責任・対応、児童自立支援施設の役割、民営化する場合に施設機能を維持・強化する仕組みがあるのか、民間と協働する場合にどのような仕組みがあるのか、などを検討することが必要である」とされている。これらの報告書をもとに課題となっている定員との開差問題、人材育の育成、被虐待・発達障害の問題を抱える児童の対応などが引き続き検討されていくのだろうと思っていたが、今回一方的に職員に関する規定の廃止のみで公設民営の道を開いていくことには反対である。

この問題は、親の会の国への働きかけなどは期待できない。留岡幸助の理念が一方的な改正で、なし崩し的に民営化になっていくのは耐えられない。

関係者による世論喚起や支持の獲得や、全国児童自立支援協議会が出している「児童自立支援施設の公設民営化について一入所児童の人権を保障するために―平成22年2月18日」にもとづき運動の取り組みが必要である。

子ども関係の要求は政策に反映しにくい。政治の場への働きかけは非常に少ない。

関係者は、さまざまな団体との連携・協働しながら子どもたちの生活と権利が実現するまで厚生労働省はじめ各関係機関などへの働きかけ、国会や地方議会への働きかけるなどの運動が必要である。

これまで子どものシェルターの活動を2009年に、カリヨン子どもセンターが中心になって活動内容やその仕組みや課題などを「子どものシェルターの挑戦」明石書店で発行した。これをもとに2010年末に厚生労働省に対して公的な補助や新たなしくみの必要性を訴えてきている。

### (3) 急務な人材育成を

被虐待や発達障害の問題を抱える子どもたちの対応がパンク状態である。東京都における児童養護施設、児童自立支援施設、乳児院などの入所状況はここ数年来深刻な状況である。児童相談所の一時保護所は、定員超過で保護期間の長期化、一時保護所での学齢児は、非行の問題を抱えた子どもたち・被虐待児・情緒的な問題を抱えた子どもたちが一緒に生活せざるを得ない状況になっている。子どもたちの人権を守り健やかな養育を行う場としての機能を維



持できなくなっている。命を親からかろうじて守る「保護・収容の場」となっている。この状況は児童施設でも似たような状態となっている。

虐待の増大と共に質的な問題が深刻化してきている。内容も深刻化してきている。対人関係がうまく取れない、感情的な爆発を起こして自己抑制ができない児童が年々増加している。人格障害を含め、なんらかな精神的な問題を抱えた児童の増加により、日常的な援助の困難性に加えて、施設職員の人材の育成が急務である。被虐待児童などの対応のための職員に対して十分な職業訓練が必要である。専門的な心理職員や精神科医とのかかわりがこれまで以上に必要である。そのために大学での福祉の教育の中で、演習の科目の中では実践に即した対応の仕方やどのようにチームで対応していくのか求められている。

#### (4) 総合的な子ども施策の検討を

国は、児童虐待の深刻化を背景に2007年に「今後目指すべき社会的養護体制に関する構想検討会」を設置しその後、社会保障審議会児童部会に社会的な養護専門委員会を設置し報告書をまとめた。

これらをもとにして、子ども・家庭支援の現状を「子どもたちの生活と権利を守る。子どもの権利保障」を視点として、検証し総合的な子どもの施策の検討が必要である。

児童自立支援施設や児童養護施設での生活を余儀なくされた子ども達の、施設での生活と権利の保障は言うまでもない。また卒業した後の生活の保障も必要となる。地元に戻り生活を行う子ども達を、地域の中で支援し、地域の中で立ち直っていく仕組みを作ることが急務である。そのためには各関係機関の連携・ネットワーク、特に児童相談所・子ども家庭支援センターや児童養護施設・児童自立支援施設との連携は今まで以上に必要である。

十分な財政的な保障を行いながら、総合的な子どもの施策の検討を行う必要がある。社会的養護体制の整備が早急に求められる。

#### (5) 東京都は新たなモデルの試行を

東京都は、児童自立支援施設の抜本的運営体制の見直しを行なうべきである。「集団生活になじめない、支援の困難な児童の対応」についてそのあり方を検討する場を早急にもうけるべきである。

私案だが、児童自立支援施設の敷地の中に、発達障害支援センター（特に非行や逸脱行動等の問題を抱える子どもを中心に専門的支援を行なう機関）を設置し、そこ

には入院及び治療的機能、医師、看護師、心理士、生活指導員等の専門家による、通所指導を充実させて、長期間にわたっての支援プログラムをもって、就労支援までできる様な総合的な取り組みが必要である。

新たな体制整備、施策展開が早急に求められる。

#### 参考文献

- 1) 東京都民生局支部 民生局支部50周年記念誌 1996年
- 2) 木下茂幸・浅井春夫監修 朱鷺書房 1997年
- 3) 高橋利一 子どもたちのグループホーム 筒井書房 2002年
- 4) 外山義 グループホーム読本 ミネルヴァ書房 2002年
- 5) 児童自立支援施設運営委員会 児童自立支援施設運営ハンドブック 三学出版1999年
- 6) 井上仁 子どもの権利ノート 明石書店 2002年
- 7) 子どもの権利ノート作成賞委員会 子どもの権利ノート解説書 2002年
- 8) 子どもが語る施設の暮らし編集委員 子どもが語る施設の暮らし 2003年 明石書店
- 9) 清永賢二編 少年非行の世界 ゆうひかく選書
- 10) 小林英義・小木曾宏編著 児童自立支援施設の可能性 2004年ミネルヴァ書房
- 11) 荒牧重人・吉田恒雄・吉永省三・半田勝久 子ども支援の相談・救済2008年 日本評論社
- 12) カリヨン子どもセンター・子どもセンターてんぼ編 子どものシェルターの挑戦 2009年 明石書店
- 13) 小林英義・小木曾宏編著 児童自立支援施設これまでとこれから生活書院 2009年
- 14) 日本子どもを守る会編 2010年子ども白書 草土文化 2010年
- 15) 浅井春夫 石原慎太郎の「福祉改革」を徹底解剖する あけび書房2002年
- 16) 東京福祉問題研究会編 福祉改革石原都政の挑戦 都政新報社