

養護施設将来構想の検討

名古屋市立大学 滝村雅人
純真女子短期大学 吉田幸恵

はじめに

全国児童養護施設協議会制度検討特別委員会は、2003年4月に「児童養護施設近未来像Ⅱ」（以下：「近未来像Ⅱ」とする）を策定している。同委員会が1995年2月に策定した「養護施設の近未来像」報告書（以下：「近未来像Ⅰ」とする）から8年が経過しているが、同協議会（以下：全養協とする）は、なぜ再び「近未来像」を策定したのであろうか。

本研究の目的は、この「近未来像Ⅰ」と「近未来像Ⅱ」の策定意義とその連動性、及びそれぞれの内容を比較検討することを通して、児童養護施設の今後のあり方を探ろうとするものである。その中で、まず1995年の「近未来像Ⅰ」については、吉田が別の機会に報告しているので⁽¹⁾、拙論では、主に2003年の「近未来像Ⅱ」の内容に焦点を当て、両者の比較検討を主として論述していくものである。

児童養護施設は、「児童福祉法」第7条に定められた児童福祉施設のひとつであり、「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、あわせてその自立を支援することを目的とする施設」と位置づけられている。歴史的には、わが国の社会福祉関係施設のなかで最も古くから存在した種別の施設といえ、児童の生活を守り、成長・発達を保障する、文字通り生活問題を抱える児童の「最後の受け皿」としての役割を果たしてきたのである。しかし、その歴史性と対象児童のもつ問題の特殊性ゆえに、他の社会福祉施設が時代の変遷とともにその形態も実践内容も変化し発展してきたのに比べ、あまり変化が見られないのが実状である。このことは、前述した「近未来像Ⅰ」において、「養護施設現場においては必ずしも児童福祉改革に前向きに対応していこうとする姿勢に乏しく、消極的もしくは改革を避けられれば避けたいという姿勢が見られる」と述べられているように、全養協自体が認めざるを得ない状況にあったのである。

対象児童の抱える問題状況は、第二次大戦後今日まで様々な形に変化している。

まず、終戦直後の混乱期においては、戦争による親・家族の崩壊や生活苦といった状況の中で、「特殊児童保護」として「孤児」「浮浪児」「非行児」の問題が政策対象となっていたのであり、それが養護施設の主たる対象児童であった。

そして人口流動化政策や所得倍增計画といった一連の経済政策によって迎えた高度経済成長という社会経済的動向を背景に、交通災害、労働災害、薬害、公害問題やそれに伴う貧困、離婚、

親の不在、片親の児童、親のない児童といった児童を取り巻く状況が大きく変化し、「孤児」「棄児」「遺児」の問題が顕在化するのである。この時期の「孤児」の存在は先の「戦災孤児」とは異なった背景をもったものとして、社会経済的動向の反映によってもたらされた問題であったといえる。

その後、経済成長が低迷する時期を迎えることによって、さらに児童の持つ問題状況はより複雑化するのである。この時期になると、生活困難、離別・死別による養育困難から、親がいる児童の問題が顕在化し、いわゆる「棄児」「養育不能児」「虐待児」問題が登場することになり、その様相は今日まで続き、周知のように、昨今では虐待を受けた児童が児童福祉施設の対象となり、増加の一途をたどり、その処遇も複雑化・専門化している。

対象児童のもつこうした問題状況の変化のなかで、児童養護施設は大きな役割と使命をもってきたのである。しかしそこでは、「保護してやっている」的発想が根強く、慈善・救済的発想から抜けきることができなかったという実態があったのである。

児童のもつ問題や社会的変化に対応しなかった理由としては、まず第一に、わが国では一般に子どもは親の保護が必要であるということから、親の従属物的発想が根強く、それゆえ施設においても子どもの人権擁護の理念や実践よりも施設側の都合と発想が優先され、それが長い間残存してきたのである。第二の理由としては、施設への外圧がなかったことが上げられる。すなわち、親や保護者が施設に対して意見をいうことはなかったのである。親がいないためにそれができにくく、保護者会のようなものが結成されることが少なかったことによって、施設側が自由に処遇できたのであり、そのことが障害者施設などとの違いとなって現れてきたといえる。

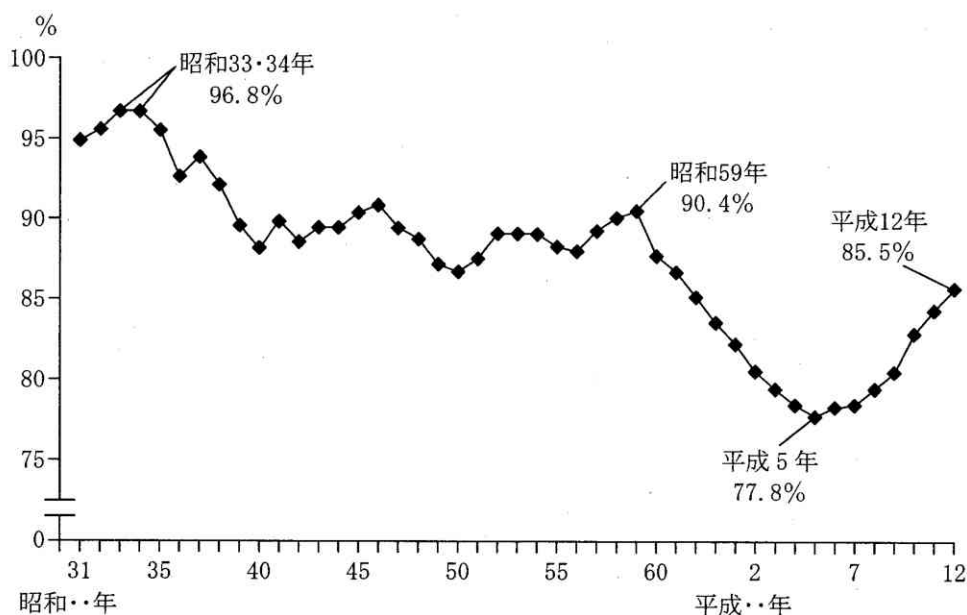
このような児童養護施設自体のもつ問題状況とともに、後述するような政策的側面の問題も重複して存在する中で、「養護施設の近未来像」が構想されるのである。

以下に、その経緯と評価を含めて、「近未来像Ⅱ」との比較検討を加えていくものである。

1. 「近未来像Ⅰ」の経緯とその評価

ふたつの「近未来像」を検討する前に、「近未来像Ⅰ」の策定の経緯と達成度を確認しておくなくてはならない。1990年代は、戦後体制からの脱却を図る動きが活発化しており、社会福祉全体が改革の潮流の中にあった。その流れの中で、1990年には「福祉関係八法改正」が行われ在宅福祉政策を盛り込んだ社会福祉関係法の改正が行われたのである。「児童福祉法」に関しては、すでに「子どもの権利条約」が制定されていたにも関わらず、その理念を活かしての改正ではなく制度上の一部改正に止まったのである。しかし、子どもの権利を保障するための理念を児童福祉法に盛り込む機運が高まっていた時期でもあり、こうした状況を背景とした「近未来像Ⅰ」は、その後の「児童福祉法」改正(1997年)に向け、理念を含めた抜本的改正を求め、その方向性を示す提言として議論が進められていったのである。

養護施設将来構想の検討



全国児童養護施設協議会『児童養護施設近未来Ⅱ(中間まとめ)』より抜粋

図1 児童養護施設の在り率の年次推移

一方で、直接に全養協の「近未来像Ⅰ」作成に影響を与えたものがある。当時、養護施設に入所する子どもの特性、家族状況の変化により養護施設に求められる処遇内容が複雑で高度なものになっていた。つまり、一つ目は新たなケア指針や職員の専門性の位置づけの必要性である。特に、「子どもの権利条約」の理念の流入により、旧態依然とした子ども観、養護観からの脱却が社会的に要請され、ケアのあり方が問われていた。二つ目は暫定定員の施設の増加による経営危機の問題である。図1にあるように養護施設の在り率は年々減少しており、とくに1984年を境に著しい減少傾向を示し1990年には80%を割っている。山縣文治は、この定員割れの要因をニーズとサービスのミスマッチが起こっているためと指摘している⁽²⁾。当然、サービス提供側である養護施設はその存在意義を問われ、危機にさらされることになった。そこで、養護施設は地域に目を向け、ショートステイや相談業務など様々な育児支援サービスに取り組み、ニーズを掘り起こしていくという、新たな存在意義を模索するようになっていったのである。

しかし、議論が進むにつれ、二つ目の要因である暫定定員問題が強く影響を及ぼし「近未来像Ⅰ」の方向を決定づけたのである。そのため、「子どもの最善の利益」という視点に立脚した新しいケアのあり方の議論は不十分なまま、報告書の理念として「児童中心主義」が明記されるに止まることになってしまったのである。中心となる理念とその理念を具現化する議論が進まないうちに、地域を対象とした育児サービスを行う家庭養育支援センター構想、そして、養護施設を中心に据え専門施設をブランチとして接続するという形態の社会的養護全体の再編構想が、同報告書の主たる内容として発表されたのである。それは「児童中心主義」ではなく、利用者にいかに幅広いサービス提供を行うかという視点で策定されたのであり、施設存続の危機意識が色濃く

反映したものとなっているといえる。

さらにこの「近未来像Ⅰ」策定後においても多くの指摘がおこなわれている。

まず、近未来像が「“お上”向けの種別ごとの“自衛策奏上”」⁽³⁾であり、誰のため何のための改革案かという「近未来像Ⅰ」策定の動機が問われている。当時、「子どもの権利条約」や「北海道養護施設ケア基準」の発表に象徴されるように、理念的にも実践的にも子どもの視点に立った枠組みが必要とされており、その萌芽が見え始めていた。しかし、この点について「近未来像Ⅰ」では具体的に踏み込まれなかった。この背景には、施設内部の子どもの権利に関する無理解、反発が存在していると考えられる。

また、「近未来像Ⅰ」試案の段階で指摘された数々の重要な提言も最終報告では、結局盛り込まれなかったのである。例えば、措置費委託制度に依存する養護施設の経営問題、事故責任や入所条件などの法的性格の明確化などである。また、「近未来像Ⅰ」の施設再編改革案が、「現実の施設の実態を踏まえた方向性が変革モデルの土台となっていない」⁽⁴⁾ため、改革案の具体的、現実的レベルでの推進は困難であるという現状もそのままとなった。

「近未来像Ⅰ」の施設機能の見直し案は、現在の養護施設の機能・業務と、その他の施設(乳児院、教護院、情緒障害児短期治療施設等)の機能・業務との調整が不可欠な性格をもっている。しかし、各施設はそれぞれ同時期に各々の「近未来像」を策定中であり、独自の生き残り策を模索していたのである。各施設間での議論や調整が行われず、各施設はその垣根を取り払ってまでの改革を想定していなかったのである。

結局、各施設の思惑は自身の生き残りにあったために、施設再編成案の摺り合わせをしないままに終わったことが表面化したといえる。このように、足並みのそろわないまま「児童福祉法」改正を待つことになったのである。

ところで、1997年の「児童福祉法」改正の主たる内容は、①児童自立生活援助事業(自立援助ホーム)を法定化し満20歳まで措置が継続できるようになったこと、②名称を「養護施設」から「児童養護施設」に改称したこと、③「虚弱児施設は児童養護施設と見なす」とされたこと、④児童家庭支援センターを児童養護施設等に付置できるようになったこと、などである。

また、この翌年1998年に「児童福祉施設最低基準」も改正され、その内容は、①居室面積を従来の2.47㎡から3.3㎡に引き上げたこと、②「関係機関との連携」を行うことが明記されたこと、③生活指導や職業指導に「児童の自立を支援すること目的とする」としたこと、④生活指導と関係機関の連携において「家庭環境の調整」を行うことにしたこと、⑤施設長の懲戒権濫用禁止の事項が盛り込まれたこと、などである。

自立援助ホームと児童家庭支援センターの法定化は、「近未来像Ⅰ」で提言されたことであり、その意味では実現したと事項といえるが、一方で、虚弱児施設との統合をはじめ、全養協の構想とは異なる再編事項も含められている。そして「児童福祉法」自体も一部改正にとどまり抜本的

改正には至らなかった。つまり、「近未来像Ⅰ」はわが国の児童養護を抜本的に変革する提言にはなりえなかったのである。

2. 「児童養護施設近未来像Ⅱ」

児童養護施設に関連する事項のみならず、全体的に見ても1997年「児童福祉法」改正は理念をはじめ手つかずの点や不十分な点を数多く残した。政策主体は、改正当初から法改正を「駆伝方式」に例え、今回の法改正はあくまで第一走者が走ったにすぎず、今後に期待したいという旨の発言を行っている⁽⁵⁾。

この法改正から7年後、再び全養協から「近未来像Ⅱ」が発表された。この報告書の「1 策定の必要性和視点」には、「国は、昨年末より『次世代育成支援対策推進法』や『改正児童福祉法』の国会上程をすすめる一方、社会保障審議会児童部会に『児童虐待の防止等に関する専門委員会』を立ち上げ、「児童虐待防止法」の見直しと児童福祉等の改正を視野に入れた議論を集中的に進めている」⁽⁶⁾とされ、このような状況を背景に、いわば「駆伝の第二走者」が走り出そうとする中で、全養協にとっては再び提言を行う機会がめぐってきたといえる。

一方、児童虐待の顕在化にともない、児童養護施設に措置される被虐待児の数は増加し、2001年度には児童養護施設の在所率は88%まで回復した。また、報告書には「平成12年度において、児童虐待相談として受け付けられたケースのうち、14%が施設入所措置され、その4分の3が児童養護施設入所となっている」⁽⁷⁾とある。児童相談所が児童虐待と判断した子どもたちのうち、およそ1割が児童養護施設に入所している計算となる。この状況の変化は、児童養護施設に被虐待児のケアを担うためのハード・ソフト両面の整備の必要性をもたらした。同時に、暫定定員問題については、本質的解決ができないまうやむやとなり、施設存続に関する危機意識は薄まっていったのである。こうしたことを背景として、児童養護施設は、児童虐待に対応する施設としてその存在意義を見いだすようになっていったと考えられる。

「近未来像Ⅱ」は9章からなる。そのうちの半分において、児童虐待の発生するメカニズムに関する説明と、児童虐待に対応した児童福祉全体の子育て支援システムのあり方について述べている。そして市町村を基礎自治体に据えた今後の子育て支援システムのあり方の方向性を描こうと試みている。つまり、子育て支援システムの一環としての児童養護施設という視点を持っていると理解することができる。

さらにこの「近未来像Ⅱ」は、「近未来像Ⅰ」の改訂版としての性格を持つ報告書でもあり、そこでは「『養護施設の近未来像』は…(略)…戦後処理時代からの『養護施設』に真に決別し、新たな『児童養護施設』の道を模索しようとしたものだが、そこで積み残した課題や先送りした問題も多々あり…(略)…その見直しが必要となっている」と指摘する。「積み残した課題や先送りした問題」とはいかなるものであり、今後の課題は何であるのか。つまり、「近未来像Ⅰ」

の内容や、施策への影響点等を適切に評価、検討したうえで、「近未来像Ⅱ」を描いていないのではならないのである。しかし残念ながら、「近未来像Ⅱ」では「近未来像Ⅰ」の到達点を列挙したのみで、その到達点とそれに対する反省をもとにして今後の方向性を打ち出してはいえない。このことが「近未来像Ⅰ」の改訂版としての存在を曖昧にさせているといえる。

そこで以下に両報告書の関係を検討していくことにする。

(1) 理念の比較

表1は、両報告書の理念を並べてみたものである。「近未来像Ⅱ」になって、ようやく「子どもの権利条約」の理念が児童養護施設の理念となったことが理解できる。

また、①最善の利益に配慮した人権・発達の保障に加え、③保護者と施設との養育の協働、④家族の再建により、子どもだけではなくその家族に対する支援も視野に入れたことで、従来の施設観からの脱却を図っている。

表1 理念の比較

近未来像Ⅰ	近未来像Ⅱ
①児童中心主義 ②利用者側にたったサービス提供 ③地域資源としての施設	①最善の利益に配慮した人権・発達の保障 (1)人権・尊厳の擁護～子どもの権利擁護 (2)子どもの発達権の保障～自立支援 ②子どもと大人との信頼関係の構築 ③保護者と施設との養育の協働 ④家族の再建

「近未来像Ⅱ」に示されている理念は、元来1995年の「近未来像Ⅰ」に盛り込むことが期待された事項であり、その意味では前進というよりは、ようやく本来の姿勢が明文化されたというべきである。また、このような理念と社会福祉基礎構造改革の流れを受けて、「近未来像Ⅱ」では、子どもの権利擁護の体制整備(苦情解決、サービス評価、情報開示)を提言し、質的な向上を目指している。しかしながら、それをどのように具現化するかは明確にされておらず、今後の検討に先送りされている。

以上のように、理念の部分はようやく本来の形になったといえるが、その方法論の部分での議論、すなわち、要保護児童の養育に関する政策主体の責任の明確化や具体的な権利擁護体制に関する議論は不十分であり、理念が十分に反映されているとはいえない。

(2) サービス提供の方向

表2は、サービス提供の方向性がどのように継続されているのかをまとめたものである。養護サービスの多元化と地域化の方向性は継続されていることがうかがえる。

「近未来像Ⅰ」では、単に家庭支援サービスを行うという方向性しか示されておらず、保育所などの別の施設・機関の行う家庭支援サービスとの役割分担については言及されていなかった。

養護施設将来構想の検討

表2 サービス提供の方向

近未来像Ⅰ	近未来像Ⅱ
5(2)②-A. 養護サービスの多元化 入所サービスに加えて、在宅サービス(宅配・訪問・通所)を行う。 5(2)②-B. 養護サービスの地域化 家庭支援サービス(ショートステイ、トワイライトステイ)を行う。 児童館、学童保育、老人福祉施設と併設。	V-2. 代替的サービスを中心に補完的サービスを併せて提供、今後は支援的サービスにまで間口を広げる。 V-1. 保育ニーズとは異なる範疇のニーズに対応し、社会的子育て支援システムの一環としての役割を果たす(ショートステイ、トワイライトステイ、ミドルステイ、ロングステイの実施)。 VII-6. 訪問・通所型サービスの改革 専任の職員配置や専用居室の整備等の体制整備の必要性を指摘。
5(2)②-C. 養護サービスの総合化と専門化 総合化：養護ニーズを分類対応せず総合的に対応。 専門化：セラピストなどの専門職員による治療教育的サービスを提供する専門施設に施設体系を組み直す。	VII-1. 現行施設の種別を越えて複数の機能を持つ複合的ないし総合的施設の設置。

それに対して、「近未来像Ⅱ」では、保育サービスとの若干の役割分担が試みられている。また、V-2では、児童養護問題を地域社会のなかでとらえるために、市町村を基礎自治体に据える方向性についても述べられている。

しかしながら、「代替的サービスを中心に補完的サービスを併せて提供、今後は支援的サービスにまで間口を広げる」(多元化)という方向の妥当性と実現の可能性は疑うべき余地がある。なぜならば、地域社会の中でその役割を果たすためには、「近未来像Ⅱ」にあるように、情緒障害児短期治療施設や児童相談所等との役割分担や連携と協力だけでは不十分だからである。市町村にはすでに補完的・支援的サービスを行う、保育所や保健センター、教育機関など、子どもの養育に関わる機関が幾つも存在している。それらのサービスを整理した上での役割分担や連携と協力のあり方を模索していかなければならないが、それに関する記述は見られない。また、ここには子どもやその家族のケアに関する方向性が記されていない。「近未来像Ⅱ」の理念を反映するサービスとは何であるのかという本質的議論が全く展開されていないのである。どのような子どもとその家族を対象にしており、どのようなケアや支援方法をとっていくのかが曖昧なのは、本質的な議論がないことに由来すると言える。サービスを広げるのではなく、サービスの質を深めることによって、児童養護施設の役割を明確にし、その存在を地域社会の中に位置づけることが求められる。

(3) 類型化の試み

①家庭養育支援型施設（表3）

表3 家庭養育支援型施設

近未来像Ⅰ	近未来像Ⅱ
<p>「家庭養育支援センター」</p> <p>目的：家庭の養育問題及びそれとの関連から生じる子どもの問題に対して専門的な家庭支援サービスを提供し、未然に養護問題の発生予防を果たす。あるいは問題が発生しても早期問題解決をはかる。</p>	<p>「児童家庭支援センター」（基幹施設）</p> <p>目的：地域の子育て支援の拠点として、児童家庭支援センターを核に児童養護施設がその役割を発揮する。要保護児童問題に関わる相談及び援助に総合的に対応。</p>
<p>配置：特別区、市、郡部に1カ所程度配置。居住型施設との併設もあり。</p>	<p>配置：実施主体を都道府県から市町村へ移行所在地域偏在の解決（単独型）。</p>
<p>サービス内容</p> <ul style="list-style-type: none"> ・助言指導やカウンセリング ・在宅・通所サービス ・入所サービス、治療教育的サービス ・ファミリーケースワーク、入所から退所後までの家庭支援サービス ・里親家庭支援サービス事業（開拓、児童委託前後のサービス、アフターケア） ・地域の学童保育、健全育成事業 ・地域交流事業（幼児から高校生に至るまでの養育支援講座） ・ショートステイ、トワイライト事業、アドボケート事業 	<p>サービス内容</p> <ul style="list-style-type: none"> ・相談や援助活動 ・ショートステイ・トワイライトステイ ・退所後のフォローやアフターケア ・養育里親や地域小規模児童養護施設の支援 ・被虐待児の緊急一時保護 <p>「相談・援助の専門機関」として位置づけ、業務を委託する方法もある。</p> <p>今後の方向性：一層の多機能化</p>
<p>「短期養育支援ホーム」</p> <p>在宅、通所、入所サービス</p> <p>在所2年以内のケースを中心に</p>	<p>記述無し</p>

「近未来像Ⅰ」において提言された家庭養育支援センターは、1997年の「児童福祉法」改正において児童家庭支援センターとして法制化されている。しかし、現実の児童家庭支援センターは配置する地域に偏りがあり十分な予算の配分や職員配置に関する規定もなかった。それゆえ職員増を図らずに児童養護施設に併設したことによって、職員への加重負担が問題となっている。このため、児童家庭支援センターにおける地域支援はほとんど進んでいないといつてよい。

「近未来像Ⅱ」では各市町村につき一箇所配置し、地域偏在を解消することを提言して問題解決を図っている。サービスの内容については、児童虐待問題に対応するという「近未来像Ⅱ」の策定目的に沿って、若干方向性の違いが見られるが、ほぼ同じと考えて良い。「近未来像Ⅰ」が学童保育や地域交流事業、在所・通所サービスなど、あらゆるサービスを並べ立てているのと同様に、「近未来像Ⅱ」は、その機能を相談と援助活動を中心に行うとしているものの、一層の多

養護施設将来構想の検討

機能化を目指すとしている。また、児童家庭支援センターは今後「基幹施設」に併設されるとあり、地域小規模施設を管理・運営する役割も担っていく方向である。課題を幾つも抱えている現状であるにも関わらず、児童家庭支援センターに対する期待感は大きいことが読み取れる。

児童家庭支援センターは、児童相談所がこれまで担うとされてきた一時保護や相談援助活動などのサービスの一部を実施する方向性を持つようになってきた。しかし、「サービスの方向性」と同様に本質的な議論がなされていないため、まだ十分にサービスのポイントを絞り込めていないといえる。また、実施主体を市町村に移行するとしているが、現在、市町村間において財政面などの格差が開き、「近未来像Ⅱ」にあるようなサービスが全ての自治体において実際に行えるかどうかは疑問である。

ところで、「近未来像Ⅰ」にあった「短期養育支援ホーム」に関する記述は削除されている。長期・短期のケースを見分けるのは困難であり、創設するのは難しいと判断されたと考えられる。

②教育治療・自立援助型施設（表４）

表４ 教育治療・自立援助型施設

近未来像Ⅰ	近未来像Ⅱ
情緒障害児短期治療施設や教護院と養護施設の間施設の創設。	記述無し。
	情緒障害児短期治療施設の各都道府県配置をすすめ、より高機能の治療機関として位置づけ。
自立援助ホーム	記述無し

「近未来像Ⅰ」に挙げられた、「情短施設や教護院と養護施設の間施設」の創設は、それぞれの施設の合意が得られなかったこと、政策に反映されなかったことなどにより実現できなかった。

「近未来像Ⅱ」においては、社会的養護を担う各種施設との統合については、検討を先送りしている。「近未来像Ⅰ」において、議論を重ね続けた集大成として掲げた社会的養護体系再編成案であったのにも関わらず、実現できなかった要因を含めて「近未来像Ⅱ」において再検討しなかったことは、批判しなければならない。

今度は、児童虐待という喫緊の問題に対応するために情短施設の増設を求めている。児童養護施設から専門施設に通所させるという方法を採用しようとしているのである。児童養護施設のための専門性だけでは、対応できない子どもが多く入所している現状は変わらず、今後とも治療や教育に専門性を持つ施設との連携は欠かせない。また、この問題は児童養護施設の専門性の位置付けという課題も含んでいるといえる。

「近未来像Ⅱ」の描く社会的養護を担う施設の将来像に関しては、現行の施設体系を「ゆるやかに再編し、そのうえで現行施設の種別を越えて複数の機能を持つ複合的ないし総合的施設の設置」するとしている。ここから読み取れるのは、改革路線は継続するということだけである。各々の施設の持つ機能や特性を整理し、再編していくためにはさらなる検討が必要である。

③家庭養育代替施設（表5）

表5 家庭養育代替施設

近未来像Ⅰ	近未来像Ⅱ
<p>ア. 里親 新たな里親制度の確立を期待する。</p>	<p>里親</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「専門里親制度」（2002年10月制度化）。 研修体系の整備、里親家庭支援としての相談援助、ホームヘルプサービスの提供。 ・市町村事業に移行させ、児童家庭支援センターにおいて相談援助を含む支援を実施。 <p>里親に関する児童養護施設の役割について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・里親か施設かの二者択一から協働へ。 ・里親へのレスパイトケアを実施。
<p>イ. グループホーム 里親型グループホーム（施設職員家族を里親に5～6人の児童を養護する）。</p>	<p>グループホーム 継続検討。</p>
<p>ウ. 長期居住型施設 定員：50名以下。 配置数：現在の3割程度まで削減。 方向：余計な機能を付加しない。</p>	<p>長期居住型施設 小規模化への移行。 第1段階「ユニットケア」。 第2段階 地域分散型養護施設（心理的ケア機能強化型施設）。</p>

児童養護施設の主機能である、家庭養育代替であるが、その形態は現状において、大舎制が7割で、小舎制は2割に満たない状況である。「近未来像Ⅱ」の提言の目玉ともいえるのが、施設の小規模化である。「近未来像Ⅰ」において、全養協が実施した調査によると、多くの施設が、定員50名の長期居住型施設に将来のあり方を求めており、大舎制への執着が強く、小規模化への反発が存在している。そして児童虐待の増加により奇しくも利用者数は増加しており、それゆえ定員増を図ることもできたであろう。しかしながら小規模化を目指していくことにされたのである。施設の小規模化はユニットケアなどの形態で高齢者福祉分野ではすでに採用されており、子どものケアに関しても、プライバシーの保護や、職員との安定した信頼関係の構築など様々なメリットがあるとされている。「近未来像Ⅱ」の理念である「最善の利益に配慮した人権・発達の保障」、「子どもと大人との信頼関係の構築」を具現化する方法であると考えられる。

しかし、「近未来像Ⅱ」には、なぜ小規模化なのかという理由の説明がない。従来行ってきた

養護施設将来構想の検討

集団での養護に関する利点、欠点、小規模化を採用する利点、欠点相方の検討を行い、議論を重ねた上での提言ではないと推測される。また、実現化に関しても課題が多い。小規模化のノウハウのない児童養護施設は少なくない。処遇指針や職員への支援・研修などの検討の必要がある。具体的には、集団構成、生活スタイル、職員の勤務態勢や地域社会等の関係などが挙げられるが、それに関する記述は「近未来像Ⅱ」には見あたらないのである。

「近未来像Ⅱ」では、里親に関することも記述されている。「近未来像Ⅰ」では、里親に関しての将来構想は全く描かれていない。その後、2002年度から「専門里親制度」が開始され、児童養護施設においては里親へのレスパイトケアの実施が役割となった。このような政策的動向を受けて、「近未来像Ⅱ」においては、児童家庭支援センターにおいて相談援助活動を含む支援を実施すると提言している。しかしこれは、単に政策的潮流に乗っての記述であり、施設による里親への支援のあり方や支援の必要性に関する議論を十分に行った上での提言ではないといえる。

(4) 今後の検討課題（近未来像Ⅰ）について

「近未来像Ⅰ」には「今後の検討課題」として以下5点が挙げられている。

1. 隣接領域の施設、里親などとの役割分担。
2. 児童相談所との役割分担。
3. 類型化した施設での専門職員の配置や職員配置、物的条件等の施設最低基準検討。
4. 専門職員の養成、確保、研修問題。
5. 実現へ向けての基本計画、実施計画などのアクションプログラムの策定。

これら5点の課題は、「近未来像Ⅱ」においてはどのように扱われたのであろうか。

まず、「1. 隣接領域との施設、里親などとの役割分担」については前述した通りである。

つぎに「2. 児童相談所との役割分担」についてであるが、「近未来像Ⅰ」では、「専門児童相談所」への移行も考えられるとしたのみで、「新たな位置づけが必要である」として検討を今後の課題とした。「近未来像Ⅱ」においては、児童相談所の権限を市町村(福祉事務所)へ委譲し、その役割を権利擁護機関・専門的判定機関として再編すること、市町村への指導を行うこと、また、一時保護所についても虐待を受けた子どもを別にした一時保護所を作することを提言している。今後の課題として継続検討された結果であるが、ここにおいても市町村への過剰な期待感が見受けられ、実現化は困難であると予想される。

「3. 類型化した施設での専門職員の配置や職員配置、物的条件等の施設最低基準検討」についてであるが、現状の職員配置基準は6対1であるが、「近未来像Ⅱ」においては、「個別対応可能な基準」への移行を提言するのみで、具体的な数値については明確に示されていない。また、虐待問題等を抱えている家族へのケアの必要性の高まりから、常勤のファミリーソーシャルワーカーの緊急配置、治療機能の強化の必要性から心理療法担当職員の全施設配置と常勤化を提言している。職員配置の数値に関しては、1998年4月に発表された「全養協制度検討特別委員会報告

書「最低基準改正に向けて」においては2対1という数値が銘記されているが、「近未来像Ⅱ」ではそれに関する数値の記述はない。

次の「4. 専門職員の養成、確保、研修問題」については表6のように並記することができる。

表6 専門職員の養成、確保、研修問題

近未来像Ⅰ	近未来像Ⅱ
<ul style="list-style-type: none"> ・児童指導員や保母の位置づけ。 ・施設の専門性と職員の専門性の位置づけ。 ・資格制度・研修制度のあり方の見直し。 	<ul style="list-style-type: none"> ・施設保育士課程を新設。 ・専門性の研鑽。

「近未来像Ⅰ」では、「施設が本来持っている機能の専門性が低い」ことを自ら指摘し、施設と職員の専門性の位置づけについての課題を今後の検討事項とした。「近未来像Ⅱ」においては、専門職員の養成に関しては現在の保育士養成課程(2年)に1年ないし2年を加えた施設保育士養成専門課程の新設を提言している。しかし、その具体的教育内容については言及されていないし、現行の保育士養成課程に1年ないし2年加えるだけで、目指すべき施設保育士として必要な内容が学習できるのかということについても議論されていない。すなわち、施設保育士が必要であるとしても、“どういう施設保育士が要求されているのか”といった本質的な議論を抜きにしてのものであり、その意味でも机上の空論・理想論の域を出ないものになっているといえる。また、職員の確保や研修に関する言及も削除されている。

それどころか「近未来像Ⅱ」は、「経験とノウハウを活かした児童養護施設の先導的役割」を担うとしており、児童養護施設および職員の専門性の位置づけ、自己改革の方向性は見られなくなった。これは最も批判すべき事の一つである。なぜならば、「近未来像Ⅰ」で指摘された施設の専門性と職員の専門性の位置づけについては未解決の問題である。また、「近未来像Ⅱ」において提言された、施設の小規模化や児童家庭支援センターでの実践は新たな試みである。それに関する職員の養成や研修をはじめとした専門性に関する方向性は必要不可欠のはずである。また、「近未来像Ⅱ」の理念を具現化するためにも職員の専門性に関する検討はなくてはならない。

おわりに

これまで「近未来像Ⅰ」と「近未来像Ⅱ」の両報告書を比較検討してきた。これにより、同じ過ちが再び繰り返されているということが理解できる。すなわち、「近未来像Ⅰ」・「Ⅱ」どちらにおいてもシステム論に偏りすぎ、職員の専門性に関する検討をはじめとした、子どもたちに対するケアのあり方についての議論がなおざりにされてきたということである。また、どちらも具体的な数値目標がないということ、市町村への過剰な期待があることから、実現困難であることが予想されることも明らかになった。

養護施設将来構想の検討

「近未来像Ⅰ」の策定後、社会福祉基礎構造改革や「児童虐待防止法」の制定、地方分権の潮流など、児童養護施設を取り巻く政策的な状況が変化している。そのため、確かに、施設体系の見直しや地方自治体への責任と負担の移譲の方向に対応した将来構想を描く必要性があったといえる。しかし、「近未来像Ⅰ」において積み残した施設や職員の専門性など、児童養護実践のあり方に関する議論まで先送りにすべきではなかったのである。「近未来像Ⅱ」においても「これだけでは児童養護のパラダイム転換は不可能である」「新たな養育論の確立なくして、今日の要保護児童問題への対応を果たしえない」と自らその欠点を認めている。

従来から、児童養護施設は「半専門性」と言われ、科学的な観点による専門性は未だ確立していない状態である。「近未来像Ⅱ」を策定にかかわった古川孝順は、「児童養護施設の本領は生活保障、発達保障の施設である。必要なのは、情緒障害児施設や専門病院との役割分担、連携と協力である。…(略)…『家庭代替機能』施設観から一步を踏み出すことが求められている」⁽⁸⁾という。一步踏み出すために必要な議論とはなんだろうか。それは、どのような子どもを受け入れ、どのように子どもを社会に送り出していくのかという、対象の明確化とケアのあり方に関する議論でなければならない。

真に求められているのは、「子どもの最善の利益」を追求する理念の下、児童中心主義を具現化すべき本質論的議論である。それはまず、児童養護を展開する上で必要な政策主体の責任と負担の明確化である。そしてその上にたって、新たな養育論の確立と児童養護施設実践のありようを問う議論である。その議論が土台となりシステム論が展開されねばならない。これらの点については別の機会に、新たな養育論に関する提言と、それをもとにした今後の児童養護施設のあり方について検討を進めていく予定である。

<註>

- (1) 吉田幸恵著「児童養護施設の今日的動向－『養護施設の近未来像』報告書の検討－」『純真紀要』N045 純真女子短大 2004.12 75頁～89頁 参照。
- (2) 山縣文治著「児童福祉法の改正と要保護児童福祉施設」『月刊福祉』1997.6月号 36頁～41頁 参照。
- (3) 石川敬治郎著「《再編》施設現場からの検証～全社協『児童福祉施設のあり方委員会報告』をもとに」『月刊福祉』1996年 20頁。
- (4) 中田浩著「『試案』をめぐって10の提言」『季刊児童養護』25-4 1995年 11頁。
- (5) 山縣文治「児童福祉改革と養護施設」『季刊児童養護』Vol127.No3 12頁 参照。
- (6) 全国養護施設協議会「子どもを未来とするために－児童養護施設の近未来」2003年4月 1頁。
- (7) 同上書 9頁。
- (8) 古川孝順著「論壇 児童養護施設の近未来像Ⅱの策定間近に」『季刊児童養護』Vol133 No4 2003年 2頁～3頁。