

養護施設の近未来像報告書

平成7年2月23日
全養協制度検討特別委員会
全国社会福祉協議会
全国養護施設協議会

はじめに

平成5年度より全養協は正副会長、専門部長と学識経験者（4名）を加え、総力をあげて「養護施設の近未来像」を検討するため『制度検討特別委員会』を新たに設置した。これまでも全養協として「平成2年度制度検討特別委員会」報告書（平成3年3月）

「制度検討小委員会」報告書（平成5年3月）を提出し、これからの養護施設のあり方について問題提起や提言を行ってきた。その背景には養護施設の深刻な定員割れ問題から、その存在意義の喪失にかかわるような現状への危機感によるものであった。また、一方では「養護施設の将来展望」（いわゆる弓掛論文）、あるいは全社協「転換期における児童福祉施設の役割に関する研究」報告書（1987年）、全社協「児童福祉法制研究会」報告書（1991年）、「たくましい子供・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会をめざす21プラン研究会」（子供の未来21プラン研究会）報告書（1992年）など、21世紀を見通した児童福祉施設のあり方についてさまざまな提言が出され、大きな刺激となったことも確かなことである。そして、これら報告書の提言は、共通して「児童福祉施設の再編成・統合化」の必要性にふれ、そうしたなかで養護施設のあり方にも言及している。

保育所制度改革案にみられるように「児童福祉法」改正を前提とした児童福祉改革の大きなうねりは、それぞれの児童福祉施設の将来構想づくりに拍車をかけたことも否定できない。この委員会としてもそうした動向をふまえつつ、まず平成5年3月に出された「制度検討小委員会」の報告書を出発点として

検討を重ね、平成6年6月に試案を提出した。「試案」についても、各委員の出された多様な意見を集約することは至難なことであった。

だが、少なくとも現状を是認する意見は皆無であり、何らかの改善、変革を期待するものが多かったことをふまえて、最大公約数的なところで集約して「試案」をまとめた。

そして、この「試案」に関して、全施設に対してアンケート調査を実施したり、また各ブロック、各県、各施設で検討をお願いするとともに、同年10月25日 - 10月27日に開催された第48回全国養護施設長研究協議会（北海道）の場において集中的に検討した。さらには委員長を中心として、全国各地で試案に関する学習会等に説明の要請のあったところには、すべて出向いて説明をし意見聴取も行い『近未来像』のねらいについての理解をふかめる努力を図ってきた。幸い今まで以上にこの『近未来像』試案は施設関係者などに大きな波紋を呼ぶとともに、行政や研究者の間にも関心を集め、多様な提言も寄せられた。

一方、当初予想していた児童福祉法改正のスケジュールが遅延するに至ったことから検討の時間的余裕もできた。とりあえず、この委員会が2年間の設置規定により平成6年度をもって終了することから、試案から若干の意見を付加した報告書にすることによって役割を終えることにした。もちろん、この『養護施設の近未来像』報告書が完璧なものではなく、多くの課題が未解決になっているのは言うまでもない。したがって今後も全養協の英知を結集して継続

的に検討されることが必要である。

2. 「報告書」のまとめについて

委員会は平成5年度より今日まで11回にわたって開催され、「養護施設の近未来像」について、各委員から提出されたレポートを中心に議論してきた。そのなかではまさに多様な意見が出されたが、それを要約すると以下の三つ方向がある。

(1) 現在の養護施設のもつ専門性を高め、維持発展していく方向

養護施設は要保護児童対策に徹し、施設の専門的機能を高めることに努力すべきである。現在の養護施設の定員割れ問題にしても、施設が本来もっている機能の専門性が低いところにある面が多分にある。したがって個々の施設が専門性を高めることによって対応していくべきで、努力をしない施設は自然淘汰されてもやむをえない。定員割れ問題を施設経営の視点で対応を考えるべきではないという意見である。なお、施設機能の専門性とは、養育機能、親・家族への援助機能、児童の自立援助機能などであり、その専門性を高めることを意味している。実際に、こうした専門性の高いと目される施設の児童入所率は概して高い傾向が見られる。行政はこうした施設の専門性を認めて職員配置をすべきであるとした意見である。

(2) 現在の養護施設を見直して、多様な機能を付加した施設へという方向

不登校児の増加や家庭機能の低下など、養護ニーズを減少していないという立場にたち、現在行われているショートステイ・トワイライトステイ・不登校児指導事業(1)などのような・新たな機能を施設に付加していくことによって役割を果たしていくべきとした意見である。定員規模の縮小化はやむをえないにしても、養護施設の役割はますます高まることから、安易に廃止すべきではないとし、地域における子育て支援はこれからの養護施設の役割であり、それぞれの地域の事情に合わせて取り組むべきとしている。子育て支援策も訪問養護など多様な

メニューを用意し、養護施設の役割として発揮していくとした論である。

(3) 現在の施設体系を抜本的に見直して、新たな養護体系を構築していくという方向

定員割れ問題、専門職員の配置問題、最低基準問題と養護施設などがかかえる課題の多くは、現行の施設体系、法制度などが実態と大きく乖離してきた現れであり、21世紀をみとおして養護施設のあり方を考えた場合、新たな養護体系を構築し、そのなかで養護施設の役割を考えることが必要とする意見である。

この委員会の「試案」は、現在の施設体系を抜本的に見直して、新たな養護体系を構築する方向という(3)の論を基盤にして、とりあえず当面の方策として(2)の養護施設に多様な機能を付加していく方向をもとに作成した。もちろん(1)の論は、まさに施設の実践論を土台にしたものであり、どんな法制度やシステム論を構築しても実践なくしては意味をもたないことから、たえず意識していなければならない論である。

また、全養大会やブロック、県、個人から寄せられた主な意見を列記すると次のものがあつたことを付記しておく。資料として添付してあるアンケート調査と合わせて参考にして頂きたい。

定員割れ対応のひとつとして、年次計画的な定員削減や大規模施設の適正規模化など定員の適正規模を測る必要がある。

児童相談所の基本的あり方とは別にして、養護施設もファミリーケースワーカーやセラピストの導入を図り、新たな専門職員の配置を図るべきである。

養護施設に地域的な特色をもたせることが必要である。この場合、大都市、地方都市、郡部所在地によって特色をもたせる必要がある。試案はどちらかという都市型である。

新たな機能をもった施設に変革していくことは基本的に賛成だが、そのためには条件整備が不可

欠である。

養護施設単独運営のみではなく、他業種と積極的な複合化を図ることが必要であり社会福祉法人立の良さを生かすことが必要である。

こうした構想は、都道府県レベルで検討されるべきである。

養護施設の多機能化を進めることによって主機能が失われる。とくに相談事業などは児童相談所の機能充実によって行われるべきである。

福祉的対応のみならず、教育、保健などと総合

的なサービスを考えるべきである。

労働時間短縮に向けては、今の職員配置では問題があり、職員定数の改定を中心とした施設最低基準改正を直ちに図ることが必要である。この解決なしに他を論じることは本質を見誤るものである。

(1)

「子育て支援短期利用モデル事業」、 「父子家庭等児童夜間養護事業」、 「ひきこもり・不登校児童福祉対策モデル事業」をさす。

3．養護施設の将来構想策定の必要性

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。それは改革の方向や内容を理由としているものもあるが、多くは社会経済の流れを認識せず、既存の法制度や処遇サービスなどで、なんとかなるであろうという提え方が、施設側に存在していることから出てきているものが多い。とくに長い伝統ある養護施設ではこれまでの歴史的なあり方、実践を維持しようという姿勢が強く、時代の変遷に応じ国民のために改革すべきは改革していく積極姿勢がみえてこないといわざるを得ない。それが、養護施設の将来構想を描く必要性をいち早く認識して検討の機会を設けたが、結果的には他の児童福祉施設に比較して具体策が出てこず、未だにその是非が論じられている段階にあることにも現れている。そこで、いまなぜこれからの養護施設のあり方が求められるのか、その必要性を提起するところからはじめたい。

わが国の経済成長は加速化しつつ、産業・就業構造にドラスティックな変化を見せた。経済のサービス化、情報化、金融化が明確になるにつれて就業構造を一変させ、サービス産業にシフトし、今後さらに拡大されていくことが予想される。そうした産業・就業構造の変化が生み出したもう一つの変動は、言うまでもなく女性の社会進出の増大であった。女性の非農林業就業者は1955年からの36年間で約4倍となり、また90年ではほぼ5人に3人が既婚女性であった。こうした女性の社会進出の急増は、わが国の出生率にも大きな影響を与えている。92年の合計特

殊出生率は至上最低の1.50を記録し、超高齢化と少子化が同時進行するという少子・高齢化社会の出現という人口構造の変化をみせた。この量的変化は質的な面にも大きく影響し、とりわけ結婚・離婚・家庭観についての、特に女性層での変化は家族のもつ意味や家族形態を変え、家族の多様化に拍車をかけた。また、女性の社会進出は、就労と出産・子育ての両立の問題や、母子の接触時間の減少などの問題が指摘されている。

現代社会の子育てについての問題は「核家族化」「少子化」「母親の就労」「父親不在」「受験戦争」「地域社会からの教育力の減少」などのキーワードとして言い尽くされている。

このように社会経済の構造的変化は、児童・家庭を取り巻く環境を激変させ、多様かつ複雑なニーズを発生させた。それが、既存のサービスシステムやサービス内容等では、十分対応できない状況を生み出してきている。

現行の児童福祉法による施設体系は、第2次世界大戦後の戦災孤児の救済養護を国として戦後処理の最大の課題として取り組むなかで作られた枠組みであって、昭和30年代以降は戦争の犠牲によって発生した児童問題に対応するべく戦後の混乱期に制定された法制度が、半世紀近くたった現代の時代的背景とは著しく変化してきているのである。養護施設の役割規定も実態と大きく隔たりが生じてきている。即ち、現在の養護施設には、障害児施設、教護院および虚弱児施設との境界線児童が数多く入所しているのであって、法規定と現実との乖離がある。養護施設は発達面で問題のない子どもを対象とした「保

護・育成」系の役割のみを果たす施設ではないのである。

また、既存の児童福祉サービスは、児童のみを対象としてきており、その背後にある親・家庭を直接対象にしていなかったり、提供するサービス内容や方法が単一であったりして、今日の多様化したニーズに対応できないところまで至っている。

そうした観点からみて、養護施設のあり方は単に入所児童を家庭に替わって養護するというのみの役

割機能では決して十分ではなくなっている。つまりこれからの養護サービスは児童はもちろんのこと、親や家庭にサービスをシフトしていかなければ真の問題解決は期待できないところまできている。また、単に問題発生に対応するだけではなく、発生予防に力点を置くようなサービスプログラムも要求されていると考える。このように、現行の施設体系はすでに実態に適応しなくなっており、新たな養護体系の構築が必要になってきているのである。

4. 養護施設の近未来像を考える基本的視座

出生率の低下が深まるなかで、児童福祉施設の定員割れが深刻化してきている。(平成5年8月1日現在の定員充足率は76.7%、厚生省報告)定員割れによる開差是正問題は、著しく施設運営を不安定にさせるとともに、施設そのものの存在意義をも問われるような課題である。そうした厳しい状況を克服するため、それぞれの業種において将来像やあり方論が活発に論議されはじめたことは確かなことである。もし定員割れが発生せず満杯状況であれば、はたしてこれほどまで真剣に論議されたかは疑問である。だがそれだからといって、それをさして施設の生き残りのための改革であり、利用者のための改革ではないと決めつけることは早急すぎると考える。定員割れ状況を養護ニーズが減少という観点にたつならば、あるいは将来像を既存のサービスの枠組みや内容、方法の残存を前提にしたものであるならば利用者側にたったサービス提供しようとする意図が見えず、理念なき改革と批判されてもやむをえないであろう。今日の定員割れ現象は単なる年少人口の低下とは連動の結果ではなく、既存の法制度やサービス内容のミスマッチと相談サービス機関の弱体化が、要介護ニーズを潜在化させているということから生じるものであるという観念にたっている。家庭養育の脆弱化がさまざまな調査から指摘されていることから、今後の要介護ニーズが増加することもあっても減少するという立場はとらない。

さて誰のための何のための改革かは言うまでもないことである。養護施設の近未来像を考える基本的視座は児童中心主義を貫くことはいうまでもない。

(1) 児童中心主義

現在の養護施設児童が置かれている状況をその家族状況も含めて正確に把握するとともに、近未来の養護を必要とする児童と家族状況について可能な限り予測することであって、そこでは安易な行政改革論や施設運営管理の合理化論を排し、児童中心を理念として近未来像を描くべきである。「児童の権利に関する条約」を基盤にすえて施設サービスの内容や方法が、たえず「児童の最善の利益のため」として提供できる施設に改革していく視点が不可欠である。そのためにも施設サービスが児童にとって最高で最善の利益をもたらすものであるように、つまり、児童の権利保障を最優先にという実践原則が貫かれるように、施設はもちろんのこと、行政や立法機関も努力を払うことの必要性はいうまでもないことである。養護施設のあり方を描くときに、財政事情によって左右されることなく児童の最善の利益のためにという理念に裏打ちされたもの、つまり児童中心主義を起点として検討しなければならない。そのためにも児童福祉改革の方向が徹底して行われなければならない。

(2) 利用者側にたったサービス提供

これまでの児童福祉サービスの供給体制は、ややもすると供給者サイドにたった視点から構成されてきているらしいがある。それはすでに述べたように、児童福祉法施行当時から今日までの時代的変遷によって、現代の多様なニーズに応えるには構造的にみ

ても限界がさまざまな形で現れてきたものである。したがってニーズにマッチしなくなってきた福祉サービスの供給システムを利用者サイドにたつて組み替えることが、これから児童福祉改革においても求められている。養護施設の定員割れ現象も、ある意味で現在の養護ニーズと施設サービスとの間のミスマッチの結果と考えられる。養護施設の将来を構想するときは常に利用者サイドにたつたサービスを提供することを前提にすべきである。

さて、ややもすると措置制度が供給側サイドにたつたものとして批判の矢面に立ち、措置制度から利用制度への転換が福祉改革の合言葉となっているようである。たしかに措置制度が入所の方法、サービス内容、費用負担の割合までのすべてを規定していることから、開拓的、先駆的な実践を阻害することもある。措置制度に安住し、サービスの向上に努力しないということから、自由契約による競争原理の導入を図りサービスの充実を考えるむきもある。だが措置制度のもとで、サービスの質の向上に努力してきている例も少なくない。これは措置制度の本来的なものなのか、運用上のものなのかは慎重に検討されなければならない。もちろん利用制度を否定するものではないが、利用制度への過剰な期待は現実的ではない。だが将来的には措置制度と利用制度の

併用は十分考えられる。

(3) 地域資源としての施設

地域福祉、在宅福祉の重視は利用者サイドのニーズからみて当然のことではあるが、養護施設が地域のニーズにどう応えていくかが大きな課題になってくる。もともと養護施設は保育所のような地域型施設ではなく、広域型施設であるために地域住民との結びつきは薄いといえる。したがってなぜその地域に養護施設が存在するのかの意義を見出しにくくそのことから広域型施設の場合は、地域住民の理解を得ることが困難であるとされている。70年代の後半から80年代の前半にかけて、施設の社会化論が活発に論議され、また実践された。そこでの社会化の内容は施設処遇の社会化、運営の社会化、問題の社会化、設備の社会化であり、地域住民の福祉への理解を求める啓蒙的な働きかけであった。そこでは一定の成果があったが、発想がややもすると施設側の論理であったために、住民の期待には十分応えきれなかった。つまり、広域型施設である養護施設などが地域住民の生活環境資源となりうるような質の高い、地域に貢献するサービスを提供することが問われることになる。

5. 今後の養護ニーズとサービス

養護施設の将来を構想するときに、将来的に養護ニーズがどうなるのかという仮説を設定する必要がある。だが将来的な養護ニーズを予測することははなはだ困難なことである。そこで今日の養護ニーズを分析すれば、ここしばらくの養護ニーズは見えてくると考える。

(1) これからの養護ニーズの動向

量的動向

養護施設への入所が減少していることは表1のとおりである。この要因としては一般的には児童人口の減少が要因とされている。たしかにこの現象は児童相談所の養護相談件数にも現れているが、養護対象児の数が児童人口の増減のみに左右されるという見方は当たらない。それはこれまでの養護対象児の

数が、児童人口の増減に関係なく微増減を繰り返してきた事実が存在する。養護対象の増減の係数としては、依然として経済的貧困と貧困から派生する生活上の問題、親の生活行動などとは切り離すことはできない。また未婚の母、離婚による単親、傷病による養育者の欠損などや、親の養育能力や養育態度も係数に関係してくることはいうまでもないことである。そのほか一般論としては要養護要因になりうるものとして以下のものがある。

- ア．相対的にストレスが多い社会になり、児童虐待が増加する。
- イ．地域コミュニティが崩壊しており、孤立化する家族が多くなる。
- ウ．住宅条件の悪化。
- エ．深夜労働従事人口の増加。
- オ．外国人労働者の増加にともなう新たな問題。

このように現代の養護問題の構造の複雑化、重層化が今日の特徴であると認められているが、そうなればなるほど簡単に量的予測をするのは困難なことである。

厚生省をはじめとするさまざまな調査結果をみると、これからの家庭の養育力はますます低下し社会支援が不可欠であることを示している。また、要養

護問題の発生には不確定要素が多く、人災、自然災害などが発生すればたちまちのうちに量の予測を崩してしまう。さらには、要養護問題が顕在化してくる過程には、養護ニーズの発見の問題や養護サービスのあり方が量的増減の係数に密接に関連してくると考える。

(表1) 養護施設の施設数・定員・所在の推移 各年10月1日現在

	昭和45年	50年	55年	60年	平成1年	2年	3年	4年
施設数	522	525	531	538	534	533	533	530
定員	34,241	34,719	34,914	35,044	34,391	34,076	33,856	33,843
所在数	30,933	30,084	30,787	30,717	28,252	27,423	26,882	26,511
所在率	90.3%	86.6%	88.1%	87.6%	82.2%	80.4%	79.4%	78.3%

② 質的動向

今日の養護児童の状況をみると、その家庭的背景は実に複雑であり、また児童自身のもつ問題性も多様化してきている。こうした養護問題の特徴は以下のとおり整理できる。

第一に、親機能の欠損から生じる養護ケース

今日の養護ケースの特徴として、複雑化した社会に不適應を起し、多問題家族といわれるような病的ともいえる家族機能障害が顕著に現れている。アルコール依存、ギャンブルや薬物に走ったり、あるいは精神障害的な問題をもつ親がめだつ。ある意味で経済的な貧困が生活全般や人格的な破壊にまで至ってしまっている状況を浮かび上がらせている。こうした親そのものが失われたり、親機能が崩壊してしまつたところから生じるニーズは、どのような経済社会になろうともある一定の割合で発生してくるものである。

両親死亡、棄児、貧困、親の蒸発、親の長期入院などの養護ケースは、歴史的に養護施設が主に受け対応してきたものである。こうした養護問題はいつの時代においても発生するものであり、今後ともこうしたケースは消滅しない。

第二は、親機能の低下から生じる養護ケース

家庭の養育機能の低下、家族関係の希薄化により生じる養護ケースの割合が高まってきている。家事、育児など親としての知識や技術などの乏しさや、未婚の若年の母など未成熟な親の出現が目立つなかで、親子関係が不調になり児童に発達の違いや情緒不安から生じる問題をもつ児童が目立ってきている。

かつては両親そろっているケースはレアケースであったが、最近では決してめずらしくなくなっている。このことは、養育者の存在の有無とは関連しなくなっていることを現しており、親機能の低下による養護ニーズは、今後もっとも増加するものと考えられる。

第三には、問題行動をもつ高年齢児童のケース

多問題家族のなかで育つ児童や、養育機能の低下によって親子関係が不調になり発達の歪みが見られる児童のうち、特に思春期を迎えた児童の不登校などの情緒障害的な行動や、非行問題を経験した児童のケースが増加してきている。今後、子育てに自信がもてない親や、ストレスが強まる社会状況のなかでこうしたケースは増加するものと予想される。

現代の高度情報化社会にあつては多くの者がスト

レスに苛まれており、生活様式の多様化や価値観の多様化が家族間の連鎖をバラバラにしており、家庭生活の上にも深刻な問題をもたらしている。もともと核家族それ自体は、親族や地域社会の支援なしには成立が困難な家族形態である。だが現実にはそうした支援が期待できないで多くの家族が孤立化し、多様な生活問題が噴出するのではないかと危惧の念をもつ。

(2) これからの養護サービスのあり方

社会的養護サービス体系の見直し

多様化、複雑化、普遍化が今日の養護ニーズを象徴する言葉である。また見方をかえれば養護問題、非行問題、情緒障害問題などと単純に分化しきれなくなってきたおり、まさにボーダーレスという言葉がぴったりするほど境目がなくなってきた。したがって養護施設へ非行経験をもつ児童や、情緒障害をもつ子どもが入所してくるのは不思議ではない。

かつての養護施設が家庭代替的な役割機能を求められ、いわゆる純粋養護、単純養護に対応して家庭代替サービスを提供していた時代から、今日の養護施設は大きく変貌してきている。しかしながら、現行の社会的養護サービス体系においては、養護施設にそうした治療や教育訓練が必要な児童は位置づけられておらず、情緒障害児施設や教護院などで対応することになっている。つまり養護施設にそうした児童が入所することが誤りなのである。また、ファミリーケースワークの必要性が養護施設に求められているが、これも現行の制度では児童相談所の領域なのである。このように現実の養護施設と制度上のそれとは大きく乖離しており、今後ますます養護ニーズの質的变化が顕著になってくるなかでは、すでに今日の社会的養護サービス体系では限界が生じている。そこで、今後の養護サービスに対応して、新たな社会的養護サービス体系の構築が必要になってくる。

社会的養護サービス体系の再編成に向けての基本的方向

A 養護サービスの多元化

これまでの養護施設サービスは、児童を親、家族から切り離して入所させ処遇するという単一的なサービス提供であった。だが、これからの多様化、複

雑化する養護ニーズのなかで、これまでどおりのサービス対応では問題解決につながらない。そこで、単に入所サービスのみ限定せず、通所や在宅サービス（宅配型サービス、訪問型サービス等）など多面的なサービスが提供できるようにし、一つのニーズ対応に入所、通所、在宅サービスといった複合的なサービスを提供し、より効果的に問題解決をはかる必要がある。

また、サービス対象を児童のみに限定せず、親、家族をも対象にすることも拡大していくよう、弾力的にサービス提供していく創意工夫を図るようにしていきたいものとする。

B 養護サービスの地域化

ノーマライゼーション、インテグレーションといった福祉理念が定着していくなかで、福祉サービスの利用者も地域社会のなかで、普通の生活を保障しようとする動きが活発化してきている。これからの養護施設もこれにどう応えるかが課題となろう。

広域型施設である養護施設の場合、すでにふれたように地域性に乏しいことは避けがたいことである。そこで、いかにして地域ニーズに応え地域の社会資源として不可欠になり地域のニーズに応えるかは、まさに施設が質の高いサービスを提供できるかどうかにかかっている。

現在の養護施設が家庭支援サービス（ショートステイ事業、トワイライトステイ事業）機能を付加して、施設の多機能化をはかることも地域社会の生活資源としての施設の一つの方向である。また、養護施設が地域の福祉ニーズに応えて、たとえば児童館、学童保育、老人福祉施設などの併設などの複合施設化の方向もある。

C 養護サービスの総合化と専門化

『養護ホーム』構想や『こどもの未来21プラン研究会』報告書で提言されている総合化と専門化の両立を可能にするための施設体系の見直しの発想がある。たしかに、ボーダーレス化している養護ニーズを分類対応せず、総合化して対応することが理想である。生活の場において総合化していく一方で、それと連携する形で情緒障害をもつ児童や非行問題をもつ児童をセラピストなどの、専門スタッフ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方向である。

6. 養護施設の類型化の試み

(1) 基本的姿勢

養護施設の近未来像としては、総合施設化と専門施設化の両立の可能な施設を理想とするが、そこにいたるまでの道は険しく課題が山積している。将来ビジョンを描くには多くの時間と能力が必要である。いまここではとりあえず、その前段階として養護施設の類型化を試みることにしたが、これとて不完全なものであるがあえて提起してみた。

さて、養護施設の将来のあり方を考えるときには、養護施設の隣接領域の施設である教護院、情短施設や乳児院、里親などの関連から将来構想を考えるべきであるが、そうした施設とは未調整であることを最初に断っておきたい。

(2) 類型化の方法

今日の養護ケースを大まかに整理して次の三つに類型化してみた。一つは親機能の欠損により生じる養護ニーズに対応するサービス（家庭養育代替サービス）。二つには、親の養育機能の低下によって生じる養護ニーズに対応するサービス（家庭養育支援サービス）。三つには児童の発達状況から生じる養護ニーズに対応するサービス（教育治療・自立援助サービス）に類型化してみた。この類型化の方法が妥当かどうかは検討の余地がありそうだが、より分類化する方向にむかうような類型化は好ましくないと考える。

(3) 類型の形態と内容及び関連

詳細については資料1, 2, 3のとおりである。

(4) 家庭養育支援センター施設について

家庭養育支援センター施設については、新たな類型であり、関心も高いので少々ふれておきたい。

家庭養育支援センター施設

目的

家庭の養育問題（育児不安、養育能力の低下、児童虐待など）及びそれとの関連から生じる子どもの問題（しつけ、不登校、非行、いじめなど）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に対応して問題解決をはかることを目的とする。

サービス内容

ア．地域の児童、家庭からの相談に対して専門的な助言指導やカウンセリングなどのサービス事業を行う。

イ．相談内容に応じて、子育て家庭支援サービスとして、在宅、通所サービスを提供する。

ウ．ケースに応じて入所サービス事業（入所部門をもつ）も行う。また親子関係の修復などのために親子合宿などの治療教育的サービス事業を行う。

エ．入所児童の親、家族へのファミリーケースワーク等のサービスを提供し、入所に至るところから退所後までの家庭支援サービス事業を行う。

オ．里親家庭の開拓、児童委託前後のサービス、アフターケアにいたるまでの里親家庭支援サービス事業を行う。（例．東京都養育家庭センター）

カ．地域の学童保育、健全育成事業にも必要があればサービス提供する。

キ．幼児から高校生にいたるまでの養育支援講座など地域交流事業を行う。

ク．ショートステイ、トワイライト事業、アドボゲーター事業なども行う。

必要な専門職種

ファミリーケースワーカー、セラピスト、里親家庭支援ワーカー、コミュニティワーカー、児童指導員、保母

関係機関との連携

児童相談所、福祉事務所、保健所、医師、教育機関、主任児童委員など

(5) 類型化をめぐる課題と今後の発展に向けて

養護施設の変革の必要性は認めるものの各論の部分、とくに類型化をめぐる課題の指摘があったことは、重要なことである。今後の発展に向けて、補足する必要を感じたので追加的に説明を加えることにしたい。

家庭養育代替型施設

この家庭代替のサービス提供施設は、どちらかというところまで養護施設が代主機能としてきたところである。いわゆる長期ニーズに対応する養護サービスを提供することで、今後のニーズは一定程度存在するにしても増加していく予測はたてにくい。

ア．里親

ここでは、グループホームと居住型施設をソフトさせたが、里親についてはまったくふれていない。そこで里親を位置づけて役割に加えるべきだとしているが確かにそのとおりである。本来はこの長期化する児童への養護サービスは、当然里親が担うべきであるが、わが国の実態としては期待できないところがある。「家庭養育支援センター施設」に里親家庭支援サービスをもたせたことから、この構想のなかでは、里親の拡大を期待している。そうした視点から、新たな里親制度の確立を期待したい。

イ．グループホーム

分園型グループホームは労働性の視点からみると、制度化が困難であろう。ただし里親型グループホームは労働基準法の拘束を受けないことから、制度化することは容易である。ただし、里親が拡大していかない現実から、そのグループホームに大きな期待はもてない。むしろ、施設職員家族を期待することによって現実味を帯びてくる。つまり、施設職員の夫婦のどちらかを里親（特別里親）に位置づけることによって可能になるということである。ただし、5・6人の児童を養護するということから、一般里親とは別に特別な手当が必要であることは言うまでもない。

ウ．長期居住型施設

アンケート結果を見ると将来の施設のあり方をここに求めている施設が多い。それだけ養護施設

に対する執着が強いものと思われる。できるだけ小規模施設を考えて当初定員30名程度で考えたが、50名以下にしたことがここに4割程度の施設が希望したことに繋がった。この点を問題にする意見も出された。だが、将来的なニーズを予測すると多く見積もっても3割程度の施設で十分であると思われる。

児童にとって文字通り生活の場として、情緒的に安心して生活できるよう環境整備していく必要がある、その観点からはあまり余計な機能を付加しない方がよいと考える。

家庭養育支援型施設

類型化した施設の核になるサービスを提供するところである。この類型には多様な意見が噴出しており、反対はないものの地方型ではないということでのれないとしている。地方型がどういう施設なのかという具体的な提案が出てこなかったこともあり、今後の検討に委ねることにした。

ア．家庭養育支援センター施設

内容については前述したとおりであるが、どの程度の施設が参加するかについては未知数である。特別区、市、郡部に1ヶ所程度で考えたいが、この数についても検討されなければならない。ただし、この施設が今後の中核となっていくことだけは間違いのないところである。なお、センター施設と居住型施設などの併設も考えられる。

イ．短期養育支援ホーム

類型化した施設で最も希望の少ない施設であった。そして短期型施設と長期型施設に分けることが困難であるという実態から評価が低い施設であった。この施設では在宅、通所、入所サービスが提供でき、必要と求めに応じて弾力的にサービス提供していけるメリットがあると思われる。このホームが機能すれば、最も利用しやすい施設として市民の生活資源の施設として位置づけられると思われる。また、短期型と長期型施設については、措置変更という手続きではなく弾力的な運用が考えられるべきであろう。現在の養護施設の入所児童が一般的に長期化していることにはうなずける点も多いが、実態として在所期間が2年を超えたら自立まで在所させるとした施設に、利用する側がどう考えるであろうか検討されるべきである。

教育治療・自立援助型施設

今日のわが国の青少年問題の動向をみるならば、この分野の施設の重要性はますます高まるものと予想される。ただし、この分野では単なる福祉の領域を超えた教育、医療、保健、労働、司法の共同的な対応が必要となる領域である。さて、児童の発達障害を専門的に治療、教育サービスを提供することで発達を支援する役割を担った施設で、現在の情緒障害児施設、教護院が中心になって機能することを期待している。ただし、これまでのような情短施設や教護院でなく、思い切った改革を前提としている。

現行の養護施設には、ボーダーレス時代を反映して情短施設、教護院などの対象ではないかと思われる児童の入所が当たり前になっていることから、情短施設や教護院と養護施設の間置的な施設、たとえば生活治療的施設や高年齢児施設などの必要性が提起されている。ただし、情緒障害とか治療とかという概念が児童福祉の分野で必ずしも十分明確になっていないことから、それ以上に生活治療とは何かを明確にするのは困難なことである。実態として理解できることから今後のいっそうの検討が必要である。

ア．自立援助ホーム

今日までの児童福祉法的な考え方からすれば必要とされている自立援助ホームは成立しないのではないかと考えられる。つまり、現行の自立援助ホームの入所者の実態からすれば、児童福祉をはじめ教育、少年司法、精神保健、少年労働の統合的なサービスを提供しているからである。この傾向は、青少年のモラトリアム期間の拡大とあいまっていっそう深化していくものと考えられる。わ

が国の青少年の健全育成という視野から、いうならば「エンゼルプラン」の青少年版である『ユース・チャイルドプラン』によってのみ真に機能発揮できるものである。厚生省が実施主体となって、実現方に向かったの努力を期待したい問題である。

(6) 養護施設の呼称の変更

養護施設という呼称に対する一般住民のイメージは決して明るいものではない。またこの事実が養護施設入所児童ならびに保護者にとってもステイグマ（恥辱）となりやすい一般的状況も否めない。また、養護施設のもつ「地域住民のための子育て支援機能」に依拠したい地域住民らが発想しても、この明るく感じられないイメージから支援を受けることを遠慮させてしまう事態も皆無とはいえない。

また、“養護”という用語が高齢者福祉、障害福祉でも幅広く使われていること、更には学校教育分野でも障害児等の教育や、一般小・中・高校での養護教諭の配置等でも使われており、マスコミや市民意識に混乱を与えているともいえる。

こうした状態から、法律上の施設呼称も変更されるべきであろう。その際配慮すべきは、利用者である子ども及び家族のステイグマ（恥辱）を最大限に除去し、信頼感をもって利用できるイメージの呼称を考えるべきである。もちろん、施設のサービス内容の向上が前提にあることはいうまでもない。地域の社会資源、生活資源にふさわしい名称にしたいものである。

7. 今後の検討課題

この委員会として精力的に検討を重ねてきたが、まだまだ課題は残されている。例えば以下の課題は報告書に盛り込みたいものであったが、時間的な余裕がないため不十分もしくはこの委員会の範囲を超えるものであった。何らかの形で今後検討されることを期待したいと願っている。

- (1) 隣接領域の乳児院、教護院、情緒障害児短期治療施設、虚弱児施設、母子寮など、そして最も関係の深い里親問題などとの役割分担について
- (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、物的条件などの施設最低基準の検討
- (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、実施計画などアクションプログラムの策定

8. おわりに

(1) 試案が提起したもの

児童福祉施設改革の発信的役割

すでにふれたように、発表された試案は養護施設現場にとどまらず、隣接領域の児童福祉施設関係者にも大きな波紋を投げ、その勢いを燎原の火のごとく防ぎ止めようがないほどの拡がりを見せたことに驚きを禁じえなかった。とりわけ多くの研究者もこの試案に対して参加して、それぞれ貴重な提言が得られたことは養護施設界に未だ期待と関心を失わずにいることの表れと受けとめられた。こうした養護施設の「近未来像」が児童入所施設の将来構想の行方に大きな影響を与えたことは紛れもない事実であった。とくに家庭か施設かという発想を根底から覆し、在宅福祉を支える施設にシフトする発想が起点であり、それが養護施設等の利用に対して根強く存続するスティグマ（恥辱）の清算につながる道と位置づけたことは決して誤りでなかったと思われる。戦後50年、戦後処理時代からの養護施設に真に決別するために新たな養護施設の道を模索し歩みはじめるべきであろう。

施策化に向けての影響

類型化のなかの家庭養育支援センター施設構想と著しく類似した「子育て家庭支援センター施設」が、東京都児童福祉審議会で見聞具申（平成6年8月）され、平成7年度よりモデル的に実施されることになっている。この東京都の構想は、全養協の構想とは若干異なるところがあるが、基本的な考え方は全く同じである。明らかに「近未来像」の試案を意識した部分もあると思われる。

また、平成7年度予算のなかでの早期家庭復帰促進事業（10月実施）は、試案の家庭養育支援センター施設のなかの事業を意識してのものであったのではないと思われる。つまり将来的にはファミリーケースワーカーにつながるものであると捉えるべきであろう。こうしてみるならば、この「近未来像」は、行政施設にも少なからずインパクトを与えているとみることができる。

こうした行政側の動きをみると、近未来のあり方

ではなく、現実的課題として動き出しているという認識をもつべきであろう。

養護施設の専門性の再認識

試案に対する賛成者は専門性をなくしてはいかなる改革も意味をもたないと力説している。また、反対論者も専門性を高めることによって今の危機的状況は克服でき改革の必要性はないという。類型化した施設に専門職員の配置を考える際に、児童指導員や保母をどう位置づけるかという課題に直面してくる。また、施設の専門性と職員の専門性の位置づけが不明確な点はあるが、多問題家族への対応や様々な問題行動を抱える高年齢児の処遇、自立援助機能などを従来の施設機能の専門性を高めることによって市民権をもつ施設と評価され利用されるとしている。いずれにしても、専門性論議がこの試案が発表されたことにより確実に高まり、それが資格制度、研修制度のあり方につながっていくものと思われる。

児童相談所のあり方の再確認

家庭養育支援を養護施設の事業としていくなかで、地域社会における児童相談事業、家族問題に対応している児童相談所をどう位置づけるかが大きな課題となった。とくに児童相談所との競合をどう克服するかについては重要な課題であったが、施設における児童の出身家庭との調整は、今日欠かすことのできない機能であり、このことは今後の養護施設に必要なあり方として示している。基本的には養護施設が担う家庭養育支援事業と、児童相談所の役割分担は異なるものとして捉える必要がある。児童相談所には措置機能を有し、また民間では行えない専門的な援助を継続的に行える環境をもっている。むしろ公立でなければできないハードな相談援助事業が専門職員の確保や設備条件の確保などが容易なことから提供できることにより、そうした分野を担当する専門児童相談所として位置づけるべきであろう。一方、養護施設などの行う子育て家庭支援のサービスは、地域住民側の身近で気軽な相談援助を求めている、なおかつ公的介入を嫌う住民には向いているものと思われる。いずれにしても、こうした相談援助活動メニューが活発化していくなかでは、児童相談所の新たな位置づけが必要である。

(2) 報告書のとりまとめにあたって

この報告書のとりまとめにあたり、養護施設関係者が組織的な討議を重ねて、建設的にとりまとめることができたことに委員会として心から感謝する。これを契機に検討課題がより充実し、さらに発展す

ることを願ってやまない。

また、この報告に示した内容が21世紀に向けて、全国養護施設協議会からの子どもたちへのプレゼントにもなるものであると期待する。よりよい養護施設をめざして、今後とも関係各位とともに、努力することといたしたい。

(資料1) 変革のモデル(養護施設の変革, モデルのそれぞれの名称は仮称)

〔家庭養育代替型施設〕

モデルA グループホーム

目的 長期居住型ホームで里親に依存できない児童や家庭に依存できない児童を対象として家庭に替わって養護するホーム。

機能 家庭代替ケア, リービングケア, アフターケア

モデルB 居住型施設

目的 グループホームに替わる居住型施設で家庭に替わって養護する施設。

機能 家庭代替ケア, リービングケア, アフターケア, 地域の健全育成事業機能も担う。

〔家庭養育支援型施設〕

モデルC 家庭養育支援センター施設

目的 家庭内の養育問題(虐待, 非行, 不登校, その他)に専門的に対応するために相談に対応し, 必要な家庭支援サービスを提供し, 児童と家庭の予防的役割を担うことを目的とする。

機能 相談事業, 入所児童の親, 家庭への指導援助機能, 治療機能, 地域の子育て家庭支援事業, 里親支援事業, 地域の健全育成事業, 在宅サービス, 通所サービスなども含めた多面的サービスを提供。

モデルD 短期養育支援ホーム

目的 短期間社会的養護を要する児童, 親を対象と

して, 訪問, 通所, 入所サービスを提供し, 児童及び家庭を支援あるいは再建を目的とする施設。

機能 児童・家庭支援機能, 地域内の子育て家庭支援機能

専門職員(ファミリーケースワーカー)

(教育治療・自立援助型施設)

モデルE 治療ホーム

目的 情緒的な問題行動を専門的治療によって改善をはかり, 児童の発達支援を目的とした施設

機能 心理治療, 家族療法, 活動療法等の発達支援サービス機能, 学校教育サービスセラピスト, 精神科医, ケースワーカー

モデルF 教育訓練ホーム

目的 非行的な問題行動を専門的教育訓練によって問題改善をはかり, 児童の発達支援を目的とした施設

機能 心理治療, 家族療法, 生活訓練, 学校教育サービスセラピスト, ケースワーカー, 教師

モデルG 自立援助ホーム

目的 社会適応が困難な働く児童に対して, 生活指導や人間関係, 職場開拓など就労への援助などを目的とした施設

機能 ケースワーカー, 職業指導員

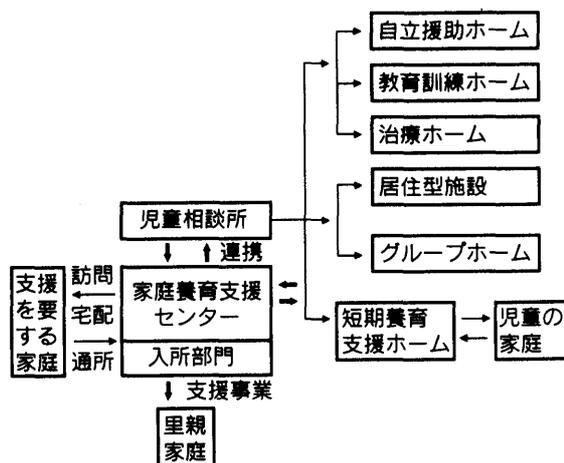
(資料2)

養護施設の近未来施設(試案)

サービス内容	類型	名称	形態・内容	摘要
家庭養育代替サービス ～親機能の代替～	家庭養育代替型施設	里親	養子縁組, 養育里親。	長期ケース 孤児, 棄児 ○養育放棄(両親行方不明, 入所後親死亡・行方不明) ○虐待ケースの一部 ○長期入院 ○慢性的薬物中毒, アルコール依存症などの疾患
		グループホーム	地域社会の中で普通の家で児童6名程度の小集団のなかで特定の職員とともに生活。	
		居住型施設	小規模施設(定員50名以下), 小舎制施設で里親, グループホームの代替。社会的自立を目標。	
家庭養育支援サービス ～親・家庭の養育状況を中心として～	家庭養育支援型施設	家庭養育支援センター	家庭内の愛育問題(虐待, 非行, 情緒障害, その他)の相談, 支援サービスを提供し, 予防的役割を担う。入所, 通所, 在宅サービスの提供。相談事業, 児童家庭への支援機能, 親子支援事業, 里親支援事業, 市区に1カ所以上。	養護問題への総合的対応 ○養護問題の発生予防, アフターケア ○里親支援 ○子育て家庭支援事業
		短期養育支援ホーム	短期間(1年未満)養護を要する児童, 親を対象として訪問, 通所, 入所サービスを提供し, 児童・家庭の支援及び再建を目的とする施設。地域の子育て・支援事業の併設。	短期ケース ○親子不調ケース ○短期入院 ○親の問題行動(拘禁, 怠惰, 虐待, 酷使, 不和等)
教育治療・自立援助型サービス ～児童の発達状況を中心として～	教育治療・自立援助型施設	治療ホーム	これからの情緒障害児短期治療施設。	○不登校 ○情緒障害問題
		教育訓練ホーム	これからの教護院。	○非行問題等を持つ高年齢児
		自立援助ホーム	中卒児以上の社会適応力の不足している児童に対して生活訓練, 人間関係学習, 職場開拓, 就労援助を目的とする。	○社会適応が困難な青少年 ○社会適応に失敗した青少年

(資料3)

社会的養護体系図



全養協制度検討特別委員会設置要綱

1. 性格

本委員会は、全国養護施設協議会運営内規第13条に基づき、特別委員会として設置する。

2. 目的

全養協では、近年「養護ホーム」構想を機に、養護施設の近未来像について論議を重ね、その輪郭を明らかにしてきた。

一方、社会福祉は福祉八法の改正により社会福祉は市町村中心の福祉への転換など改革が進められており児童福祉においても今後本格的な改革の時期を迎えようとしている。

こうした状況の中で全養協では制度検討小委員会で、あるべき方向についての報告がなされ、あらたな整理がなされた。この報告を基調として、将来像の選択肢について検討を行い、養護施設の基本的な方向を明らかにするために本委員会を設置するものである。

3. 検討課題

(1) 養護施設の将来像の選択肢

養護施設サービスの多元化の必要性

施設の多機能化、複合化

専門施設化と総合施設化

(2) これを具現化する方策

4. 分科会の設置

テーマごとに分科会を設置し、検討を深め本委員会で取りまとめを行う。

5. 委員

委員長	福島 一雄	全養協広報部長
	小野 倉蔵	〃 会長
	木下 茂幸	〃 副会長
	横川 満雄	〃 〃
	山田 瑞祥	〃 〃
	日高 幸宏	〃 〃
	戸巻英美夫	〃 総務部長
	長谷川重夫	〃 調査研究部長
	西田 稔夫	〃 予算対策部長
	秋山 智久	〃 中央推薦協議員（大阪市立大学教授）
	吉澤 英子	〃 〃（大正大学教授）
	高橋 垂宏	〃 〃（駒沢大学教授）
	高橋 利一	〃 〃（日本社会事業大学教授）

その他、分科会の持ち方により、必要に応じて委員の追加を行う。また、オブザーバーとして厚生省児童家庭局育成課よりご協力をお願いする。

6. 設置期間

平成5年4月23日より平成7年3月31日