

# 児童福祉施設再編への提言

## - 児童福祉施設のあり方委員会報告 -

平成7年10月  
全国社会福祉協議会  
児童福祉施設のあり方委員会

### はじめに

本委員会は、乳児院、母子寮、養護施設、虚弱児施設、情緒障害児短期治療施設、教護院のあるべき機能と体系について検討を行うことを目的として設定されたものである。ここでは、便宜上、これらの6つの施設を総称して児童福祉施設とよぶ。

全国社会福祉協議会では、児童福祉施設について昭和62年の『転換期における児童福祉施設の役割に関する研究』、平成3年の『児童福祉法改革の方向と課題』として報告をおこなっている。しかし、児童福祉施設の再編について検討を加えるのは今回が最初であり、しかも従来、乳児院、母子寮、養護施設に焦点を当て検討してきたことはあるが、今回は、虚弱児施設、情緒障害児短期治療施設（以下「情短施設」という）、教護院を対象として検討を重ねたという点では、いままでにない取り組みとなった。

今回こうした取り組みを行うことになった契機は、

児童福祉施設の再編の必要性がとりざたされるにおよんで、各協議会がどう対応すべきか活発な検討が開始され、それぞれの方向づけを明示するような動きがなされ、各協議会ともお互いにかなり触発されながら対応してきたことが要因のひとつとなっている。こうした傾向をふまえ、本会としても入所している子どもや世帯の状況を踏まえた施設の機能と体系の検討をすすめ、あるべき児童福祉施設のあり方を明らかにすることが必要となった。とりわけ新たな児童家庭福祉の構築に向けた施設の機能と体系のあるべき姿を明らかにするとともに、再編に向けた提言を行うこととしたものである。

この報告は平成6年9月に第1回本委員会を開催した後、本年10月までに本委員会を5回、作業委員会を5回開いてまとめられたものである。

### ・ 本委員会の視点

要養護児童問題あるいはその周辺領域に位置する問題に対応する児童福祉施設の基本的枠組みが構築されたのは、児童福祉法の制定時（昭和22年）に遡る。本委員会が取り扱う6施設の基本的枠組みはおよそ半世紀前に形成されたものである。

その後時代状況に合わせて修正を加えてきたとはいうものの、いわばそれは枝葉次元の修正であり、その根幹やそれが立脚する土壌をも含む修正とは言えなかった。

ところで児童福祉法は、保護・救済的福祉からすべての子どもの健全育成へと、その福祉観を転換させたものであり、その理念に基づいて児童福祉施設の基本的枠組みが構築されたということもできる。しかしながら、コペルニクス的ともいえる理念の転換が、即、具体的サービスの構築にまで直接反映したという見解は、児童福祉法やそれに続く最低基準の個々のサービス規定をみると、やや過大評価にすぎるといえる。むしろ、具体的サービス規定の背景には、戦

後という時代状況の中でのニーズがあり、それを当面解決する必要性があったと考える方が現実的であろう。すなわち、理念の具体化としてサービスが構築されたのではなく、眼前のニーズ充足のためにサービスを構築したということである。

それから約半世紀ひるがえって現状を考えたとき、今、児童福祉そのものが見直され、児童福祉施設の課題が山積している状況にあるといえる。つまり、そのひとつは、かつて予想しなかったほどの出生率の低下にみられる少子化傾向があり、2つめは、いじめ、不登校、虐待にみられるような新たなニーズや多様で複雑・高度なニーズに対して、現行のサービスシステムではなかなか対応できず、ミスマッチやグレーゾーンがみられることである。これらは施設の機能の見直しを示唆する重要な動向である。

確かに、現在の児童福祉施設は個々に対象や年齢を限定して、入所する子どもや世帯に対するサービスを中心として展開されており、今の体系では、必ずしも今日求められる課題に対応できないといえる。「児童の権利に関する条約」（以下「子どもの権利条約」という）の成立およびわが国の批准という状況の中で、児童家庭福祉理念およびサービスの変革、あるいは児童福祉法の理念の真の実現が要請されている。ここに児童福祉施設の変革の契機がある。

## 1. 児童福祉施設の半世紀

戦後、社会情勢を反映して孤児、浮浪児が著しく増加し、その対策が緊急の課題であった。また劣悪な衛生環境や妊産婦、乳幼児の栄養不足のため乳幼児死亡率が高く、児童保護の問題を根本的に解決する必要性を痛感する事態がみられた。

戦後初めて開催された中央社会事業委員会は、児童保護のあり方を示すとともに、より積極的な理念に基づく児童福祉法要綱案を答申した。これをふまえて政府は、次の社会の担い手たる児童一般の健全育成と積極的福祉増進を目的とした児童福祉法を提出し、ここに本研究の検討課題である各種の児童福祉施設が誕生し、施設及び運営の向上を期して児童福祉施設最低基準（以下「最低基準」という）が定められた。こうして、児童福祉施設の歴史は、戦後新たなそして画期的な意義づけを得て編成された。福祉事務所所管の母子寮、児童相談所（以下「児相」

という）所管の乳児院、養護施設、教護院、いわゆる養護系三施設、療育施設としての虚弱児施設がそれである。

そして、今日まで、この当時の姿をとどめている面が一部あり、改めて検討された昨今の『乳児院最低基準改正』の取り組みはこのことを証左するものといえよう。

その後国際児童年を節目に児童福祉行政は大きなエポックを迎える。この時期、四半世紀を経た社会的諸条件の変化を踏まえた検討が行われ、補助率の見直し、団体委任事務化などその後の改革の端緒となる一連の改善措置がとられるようになる。こうした背景の中で、最低基準の全体的見直しが行なわれたものの、再編までにはいたらなかった。

またいわゆる「ベビーホテル」問題は、新たなニーズに対応する必要性を示唆し、乳児院に短期入所制度を創設するなど乳児院、母子寮、養護施設の機能の拡大修正があった時期でもある。

こうした変遷を経て、少子化傾向が明確になり、先にふれたように、これに対応するとともにニーズとサービスのミスマッチに対して、新たな根本的な対応の必要性に迫られてきているのが、今日の特徴である。こうして子どもと家庭をめぐる状況の改善に向けて、新たな挑戦がはじまっており、「児童福祉施設のあり方」は避けて通ることのできない課題となった。児童福祉法の全面的な改正もとりざたされ、児童福祉施設等の今後21世紀に向けたあり方の検討が求められるようになった。

## 2. 児童家庭福祉の基本理念

### (1) 児童家庭福祉の普遍的課題

児童福祉法が成立的に掲げた理念は、第1条及び第2条に集約されている。また児童憲章の制定は理念の普及に大きな役割を果たした。この、特定の子ども・家庭のみを対象にするのではなく、すべての子どもの健全育成を対象とした基本理念は、普遍的なものであり、この実現への挑戦は、時代をとおした根源的な課題である。

### (2) 家庭福祉的アプローチ

いじめ、不登校、虐待など子育てをめぐる要養護

の課題は、家庭での養育環境の脆弱化にともない、深刻な様相を呈しているといえる。これらは、従来からの児童福祉の視点もさることながら、家庭そのものをささえる家庭福祉の視点や子育てを支援する視点からの対応が必要なことを示唆している。

### (3) 子どもの最善の利益

子どもの権利条約のわが国の批准は、今後の児童家庭福祉をすすめる上で大きな影響をもたらすものと思われる。児童福祉施設においては、この条約をふまえてどう対応するかが課題となっている。とくに自己の意見を表明することなどをはじめ「子どもの最善の利益」をどう保障するかは今後の極めて重要な検討課題である。

### (4) 総合的・計画的な推進

エンゼルプラン、緊急保育対策等5か年事業の推進、さらに「児童育成計画」（地方版エンゼルプラン）の策定など児童家庭福祉は総合的・計画的に図られるようになってきた。特定の価値観や家庭像を前提にして「サービスに子どもや家庭をあわせる」のではなく「子どもや家庭のニーズにサービスを合わせる」ことが求められている。今後はこうした計画的な推進が図られることになる。

## 3. 児童家庭福祉施策のあるべき方向

### (1) 「保護的福祉」から「支援的福祉」

特定の子ども・家庭のみを対象にするという「保護的」な対応でなく、すべての子どもの健全育成と子育て家庭や養育基盤を支えるための「支援的」な対応は、エンゼルプランにみられるように最も基調的な方向といえる。

### (2) 「児童福祉」から「児童家庭福祉」

「児童福祉」は、従来の受身的、保護的な対応にとどまることなく、すべての子どもの健全育成と積極的福祉増進を目的としたものとして理想高く推進される。さらにそれは、「児童家庭福祉」へと家庭重視の姿勢が加わり重層的なものになる。今日では、いかに児童福祉の基盤となる家庭を支えるかの真価が問われている。母子寮が近年、家庭福祉の拠点を

めざすとしてあらたな展開をしようとしていることや、情短施設の家療法、養護施設の「入所児童早期家庭復帰促進事業」や養護施設、乳児院、母子寮などでの「都市家庭在宅支援事業」、乳児院における「育児体験教室」など着実にこの方向は展開されてきており、今後の潮流として注目される。

### (3) 「私的養育」から「社会的養育」

「私的」なことは自ら解決する、という視点は貴重である。これを常にふまつつも、個人だけでは解決できない子どもや家庭をめぐるさまざまな課題についての、養育基盤を支える施策を準備することは必然である。しかし「介護」に比して、「社会的」な養育基盤を推進するという子育て環境づくりは未だ充分とはいえない。今後の本質的課題の一つとして充実するよう今後の展開が期待される。

### (4) 「点の施策」から「面の施策」

個々の課題に対する対応もさることながら、施策を総合的・計画的に推進することは、参加にもとづく合意形成が図られることとなり、この中から優先課題が明らかとなり、その意味で効果的・効率的であると同時に、民主的である。こうした点から面への対応は社会福祉の分野で率先して展開されつつある。この計画的手法は欠かすことができない。児童福祉施設では、どのように計画的な対応をするかは極めて大きな課題といえる。

### (5) 「子どもの最善の利益」の明確化

子どもの権利条約の批准は、改めて「子どもの最善の利益」について明確な方向を示したものである。また親権と子権の関係について、基本的な視点を明確にしている。子どもは保護される対象という視点と合わせて、子どものもつ自立性・積極性をどう生かし反映させるかが世界的に真剣に問われようとしている。子ども自らが作りだすさまざまな試みも行われようとしている。今後、この潮流が豊かになることが必要であり、児童福祉施設としてのあり方に大きな課題をなげかけてきていると思われる。

## ・児童福祉施設再編の必要性

### 1. 現在かかえている課題

#### (1) 入所ニーズの変化

##### 入所児童数の減少

児童福祉施設の入所児童数は、各施設においておおむね減少の傾向を示している。特に、教護院では入所児童の減少傾向が著しい。このことは単に経営面の不安定を招くだけに留まらず、施設の存在意義をも問われることにもなる。

入所児童数の減少の理由として、子ども人口の減少が大きく作用していることに加え、求められるサービスと提供できるサービスとのずれ、措置機関の姿勢などさまざまな要因が複合的に影響している。

##### 複雑な問題を抱えたケース

児童福祉施設は、その時々における子どものニーズに応じて設置されてきた。そのため十分に体系だっているとは言い難く、社会状況に応じて新たなニーズが生じた場合には、そのニーズに対応するため、新たな施設の設置、あるいは施設機能の拡充が必要となる。ところで今日は、複雑な社会状況を背景として、子どもの生活基盤である家庭や学校、地域社会等において生じる問題も複雑多様化しており、このことは子どもに、複雑多様なニーズを生じさせる。

例えば、これまで要養護児の多くは、実際に親がいないということを前提としていたにもかかわらず、現在では養護施設入所児のほとんどには親が存在するという状況であり、これをうけて養護施設はこれまでと異なり、子どもとともに家庭への援助の役割が増大してきた。

また特徴的な子どもの問題として、不登校・登校拒否や児童虐待などがあげられるが、今日におけるこれらの子どもは養護施設、虚弱児施設、情短施設、教護院など、さまざまな施設に入所している。健康問題に関連しては、肥満を理由に措置される例も見られる。これらの対応を行うには、施設に心理治療的な機能や家庭援

助的機能が要求される。また国際化社会のもとで、外国人のケースも見られるようになり、法的視点を踏まえた対応も求められるなど、これまでの援助対象とは異なるさまざまな問題を抱えたケースが見られる。

##### 問題行動を抱えた子ども（高齢児童）

養護施設や教護院では、中学校卒業以後の子どもたちが増加しつつあり、高校への通学のほか、職業訓練や自立訓練を行っている。しかし、このような高齢児童の処遇が十分定着しているとは言えず、進路指導や施設外での生活指導、思春期特有のさまざまな行動を踏まえた生活指導など困難をきたしている。

このような思春期以降の比較的年長の子どもたちの場合、低年齢から入所した子どもは、施設での生活が長期化しており、家庭的養育環境から早期に分離されている。また比較的高齢になってからの入所は、家庭内での葛藤に長期間さらされていたり、深刻な問題を抱えて入所する場合があります。いずれにせよ一過的とは言い難い問題を抱える場合が生じやすい。不登校なども深刻な状況であることも多く、非行などの問題行動を抱える場合も少なくない。

このような場合、通常の保母主体の生活指導に加えて、問題行動への適切な対応と、地域社会や学校、その他の機関との連携がこれまで以上に強く求められることとなる。

##### 境界領域の子ども

児童福祉施設がニーズに応じた分類処遇を前提として設置されているにもかかわらず、現実に子どもの抱える問題が既存の施設区分に適合しない結果、ニーズと施設区分とにそごを生じる例がみられる。またニーズが複合的であるため、既存の複数の施設の機能が必要となる例も見られ、先に例を挙げた不登校や児童虐待事例のように、施設の境界では区分することが困難な状況が生じている。

家庭養育支援サービスの必要性のあるケース  
今日の家庭は大きな変化にさらされている。  
地域や親族からの家庭の孤立化の傾向が強まっ

ており、一人親世帯もこの30年ほどは増加の一途をたどっている。一方少子傾向はますます強まり、進学競争は激化し、育児不安は増大している。そのため、家庭養育支援サービスが一層求められている。

しかしこのような多様性を示す家庭の抱える課題に対して、提供されるサービスは画一的、限定的になりがちであり、今日の親や家庭へのサービスとしては十分とはいえない。家庭養育支援の視点は、児童福祉領域の問題について、発生予防的な役割を果たすことができ、あるいは深刻なケースへの移行を防止できる。

施設も単に家庭機能の代替という意識ではなく、施設と家庭との協働関係が求められる状況にある。

## (2) 施設が抱えている課題

### 専門性

児童福祉施設は、子どもの福祉を担う専門施設として、高度な専門性が要求される。ここで求められる専門性とは施設機能の専門性、つまり施設の仕組み上の専門性と、それを担う個々の職員の専門性との二つの側面が考えられる。

専門性の内容は、監護養育機能、治療機能、保護者への援助機能、子どもの自立援助機能などの場面で発揮されることが期待される。

施設機能の専門性は、その施設の設立主旨に応じて確立されているはずである。しかし、現実には施設機能と実際のニーズとのそご、処遇内容の研究が十分でないこと、保母と児童指導員を基本的な柱としつつも、その他の専門職員の配置が十分なされておらず、専門家チームの編成も困難であることなどから、今日の子どもをめぐる多様なニーズに十分対応できるとは言い難い。

また職員の専門性についても、保母や児童指導員などの専門資格化は制度上は成立しているが、実際の職場環境としては、その資格に応じた専門性を維持することのできる職場環境が整備されていないため、結果的に職員一人ひとり、専門性を保持できていない場合がある。福祉の仕事に希望をもって就職した職員が、3年以内の短い期間で職場を去るという事態が生じ

ており、専門的な積み重ねがなされないという状況もみられる。

今日の専門的な社会福祉援助においては、ケアの質を担保するため、内部的にケア内容の評価の仕組みをはっきりと決めて、評価を実施することが求められると同時に、それは客観化され、外部に対しても十分に説明し納得させるプロセスが求められている。過去がそうであったように、援助者が良かれと思ってすすめていることが、すべて容認されるというものではなくなっている。

### スティグマ

もうひとつ専門性とかかわるものに、施設がもつスティグマの問題がある。施設のケアとその専門性を活用できることが利点であっても、施設入所そのものが社会的にマイナスに評価されるなら、施設ケアが本当に子どもの福祉と言いうるかは疑問となる。施設の名称がスティグマの一つの原因となる場合もある。

### 伝統的職務体制

施設が設立の理念や方針を持つことは重要なことである。さらには時代の変遷に合わせた充実や新機軸を打ち出すことが必要である。しかし、ややもすると伝統的世襲的な運営形態を色濃く残している施設にあっては、伝統的実践方法を維持しようとするために、現代の社会状況とそこに生じる今日的な児童のニーズについて適切に対応できず、その結果ケアの内容の改善がなされないものもみられる。今日、伝統的職務体制の改善は、大きな課題となっている。一般に児童福祉施設は小規模で、人事についても停滞しやすい特徴を持つのに加え、職場の民主的運営を実現しにくいことから、この改善に真剣な取り組みが求められる。

### 施設単位とケア単位

施設の設置に関しては、広域型と地域密着型とが考えられる。児童福祉領域においても、地域福祉の考え方が強調されるようになってはいるが、ここでの検討対象としている児童福祉施設は、保育所や児童厚生施設のような地域密着型を念頭には置いておらず、地域の社会資源としていかなる役割を担えるかが課題となろう。

また、施設の適正規模化も重要な課題である。

伝統的には一つの施設を一つの単位として集団のケアを行うといった、大規模集団的ケアを基本としてきた。このような大規模集団ケアの場合は、ケア内容も一律管理的にならざるを得ない。

しかし、子どもの抱える課題の多様さから、子どもの個性に応じた個別対応を前提とする必要が生じている。また家庭的養育環境を経験していない子どもたちの抱える問題を緩和するため、グループホームやファミリーホームなどの家庭的ケア実践が行われており、実践例も多くなっている。

このようなグループホームは、施設の一角に配置されているほか、施設外の一般の地域社会に置く場合もある。

#### アフターケア

施設を退所する際の進路指導も重要である。伝統的には中学卒業生への就職指導と、その後の相談程度しか成し得なかったが、今日では子どもたちの多様な価値観や考え方を重視することが求められまた、高校等進学率も高まっている。しかし、全般的な社会的自立にかかわるアフターケアの課題は、まだ大きく残されている。

進学と同時に、家庭機能の回復への援助も重要な課題である。保護者の存在する家庭はほとんどであるが、家庭として機能している場合はまれで、なんらかのハンディキャップを有している。それゆえ本人と同時に、家庭への援助も検討する必要がある。

#### 制度的課題

児童福祉が公的責任において展開され、公的財源を中心にすすめられることを考えれば、その根幹に法制度が存在することは当然である。

なかでも児童福祉法は、制定50年が近づいており、改正の必要も生じているようだが、あわせて最低基準も重要な位置にあり、その改正も必要となろう。最低基準はナショナルミニマムを支える上で大きな役割を果たしてきた。児童福祉施設最低基準はあくまで「最低」の基準であると明記されており、それ以上の水準へと向上させなければならないと規定されているが、現実にはそれ以上の水準を目指せない、逆規制の機能を果たしている。

職員の労働についても検討すべき課題がある。労働時間の短縮や週休2日制の完全適用は現実の施設現場では相当困難であり、職員の配置基準があまりに低すぎて、労働条件は相当厳しい。また男は指導員、女は保母といった、性別役割分業論が、あまり問題意識なく受け入れられているなど、制度と運用の双方を検討する必要がある。

これらをふまえ、児童福祉施設の設備・運営の全般にわたる最低基準の向上が不可欠である。

また国内の各法を超越する形で、子どもの権利条約が批准発行しており、「子どもの最善の利益」をキーワードに、この条約の主旨の実現に向けて努力することが今日的課題となっている。

## 2. 新たなニーズへの対応システム

本節でいう「新たなニーズへの対応システム」とは、「新たなニーズを含めた今日のおよび将来にわたるニーズ全般への新たな対応システム」ということであり、主として「新しく起こってきたニーズ」に着眼して「対応システム」を検討することではない。既述のように、枝葉次元の修正は、すでにこれまで関係者が努力してきたところである。それでもなおかつ多くの解決し得ていない問題が存在し、解決手法自体が問われているというのが現状の認識であり、単に枝葉の組み替えではなく、幹そのものの立て直しあるいは土壌の整備にまでふれる検討が今日では必要である。

### (1) 児童福祉施設機能再検討の5つの方向

児童福祉施設の機能を再検討するにあたっての本委員会の基本的立場は、前述のように、基本理念からの見直しである。すなわち、集約すれば、「一人ひとりの子どもの最善の利益の追求」とでも表現できる基本理念に基づいて、今後の児童福祉施設のあり方を検討しようとするものである。

そのためには、まず第一に、第1章で示した理念や方向に即した児童福祉施設の社会的位置づけや内容が追求されなければならない。すなわち、理念と施設の実態の統一である。これに合わせて各種の名称の検討、あるいは手続きそのものの検討も必要となる。

第二には、生活の実態と施設機能の格差の縮小が図られた体系が構築されなければならない。このためには、サービスとニーズのミスマッチ、グレイゾーンあるいはボーダーライン層をパッチワーク的に充足していくのではなく、現代的なニーズを基盤に、機能の再編成を行う必要がある。

第三には、施設の専門性の再認識である。専門性という言葉は、一般に、治療や教育などに代表されるスペシャリティという意味で用いられ、それをより高度にするために専門分化という通がとられる。しかしながら、養護施設に代表される生活型の施設の本来の特徴は、このように分化できない総合的あるいは包括的援助にある。いわゆるジェネリックという意味での専門性である。施設機能の検討および新たなシステムにおいては、このような両者の意味での専門性が包括される必要がある。

第四には、援助の目標あるいは段階に応じた体系的なシステムの構築である。社会福祉の援助の目標は、基本的に予防にある。予防には、発生予防、早期発見・早期対応、社会的関与による重度化・深刻化の予防、見守り等再発の予防の4つの段階がある。新たな児童福祉施設システムにおいては、このような予防的視点と、ケアの継続的・連続的視点が導入される必要がある。

最後に、これらを実現するためには、総合的、抜本的改革が必要となる。児童福祉施設が依拠する土壌である児童福祉法、さらには子どもの権利条約の理念の上に、より効率的なシステムを構築することである。当然のことながら、効率とは、経済効率以上に、ニーズ充足効率あるいは目標達成効率を意味する。

## (2) 最善のケアの展開

子どもの最善の利益の社会的確保は、子どもの権利保障の基本であり、子どもの権利条約においても改めて確認されている。条約では、これを従来のような、生活保障、教育保障、労働からの保護といった受動的権利の側面からだけでなく、意見表明権、表現の自由などの能動的側面から規定しているところに特徴がある。本報告書では、これを踏まえ、以下の4点から施設ケアにおける子どもの最善の利益を検討する。

### 個別的ケアの重視

子どもたちの発達は、身体面、社会面、精神面、いずれをとっても、きわめて個性的である。施設での生活においては、たとえ意図的でなくても、集団のルールや効率が前面にたやすい。一人ひとりの個性を尊重したケアとするためには、意図的に個別的ケアへの取り組みがなされる必要がある。個別的ケアについては、従来から、里親制度や養子縁組制度が理想に近い形として評価されてきた。しかしながら、戦後の歴史を考えたとき、これらの社会的浸透度およびその可能性について、過度の評価をすることなく、現実的な選択肢として児童福祉施設における個別的ケアの実現も検討する必要がある。

当面、児童福祉施設において個別化あるいは個性化が図られるべきと考えられる側面は、居住空間、所有物、生活行為、意思決定等であろう。居住空間については、すでに一部の児童福祉施設では、生活単位集団の小規模化を図るべく、ホーム制やグループホームなどの取り組みがなされているが、このような方向はむしろのこと、後者を実現するためには、一人ひとりの発達に合わせた個別ケア計画の立案と実施が求められる。

個別ケア計画の策定および実施においては、立案と実施の評価に重要な意味をもつ、子ども自身の意見や態度等の表明の手続きの確立、また、計画の実施過程においては、子ども自身の主体的な参加が促進されなければならない。

### 連続的・継続的ケアの重視

人間の生活は連続的に営まれるものであり、著しい環境の変化や生活の断絶は、不安やストレスの要因となる。子どもたちにおいてもこれは同様である。子どもたちが児童福祉施設を利用する場合、少なくとも、入所前の生活、入所中の生活、退所後の生活という大きく3段階の生活局面が考えられるが、この間の連続性あるいは継続性が機能的に保障されたケア体系が構築される必要がある。

また、入所中においても、現行の児童福祉施設制度では、年齢や問題状況の変化に応じて、措置変更が行われることになるが、その際もこのような視点でのケアが必要となる。また、年齢あるいは問題状況の変化に伴う措置変更時期、



移行期における異なる措置の同時活用（複数施設の重複利用）などによる施設間の機能的連関の確保なども検討の余地がある。

さらに、思春期前後の子どもたちに対しては、退所に向けての準備的ケアであるリービングケアの積極的導入により、退所後の生活との連続性が確保されなければならない。その際には、短期的な目標である社会生活能力の獲得だけでなく、将来その子ども自身が新たな家族を形成することを念頭においたケアも位置づける必要がある。

#### 家庭視点のケアの重視

児童福祉施設でケアを受けている子どもたちは、少なくとも一時的に自分が生まれた家庭を離れている。また、施設退所後、子どもたちの多くは結婚し、自分自身の家庭を形成する。家庭視点のケアとは、このような両者を見据えたケアということになる。

施設ケアを利用する子どもたちにとって、家庭との関係で最も基本的な課題は、家庭への復帰をどのように考えるかということである。原則的には、家庭復帰が第一選択肢になるが、それに際しては、ファミリーケースワークや資源提供、継続ケア等、それを可能にする家庭および子どもへの援助が必要となる。また、家庭復帰が困難とされた場合には、親との距離の置き方、それを維持していくためのプログラムの推進などが必要となる。さらに、退所まで施設で生活し、かつ家庭からの支援があまり期待できないような状況にある子どもについては、将来自らが形成することになる家庭への準備教育も児童福祉施設を始めとする社会的ケアの課題となる。

#### 地域社会への開放および連携の重視

地域福祉の時代における社会福祉施設は、自己完結的であってはならず、地域社会に向けて開放されたものでなければならない。従来このことの一部は、施設の社会化と呼ばれてきたものである。

児童福祉施設再編成という視点でこのことを考えた場合、以下の2つの点が重要と考えられる。第一は、施設そのものと地域社会との関係であり、これは機能の社会化ということもでき

る。具体的には、利用サービスの積極的導入や、施設の地域開放がこれにあたる。

第二は、子どもの生活と地域社会とを有機的に連関させることであり、これはケアの社会化ということができる。これは入所中の子どもたちに関わる問題だけではなく、前述の連続的ケアおよび継続的ケアの重視という視点と組み合わせることにより、施設退所後の子どもたちへの関心という視点も浮かび上がらせる。

### (3) ケアの総合的推進

高齢者および身体障害者領域を端緒に、分権化政策が推進されている。これは、児童福祉の領域においても例外ではなく、時代の要請として、また住民により近い次元での意思決定という視点からも、この実現が期待されている。このことは直接的なサービス供給者自体の責任がより高くなるということであり、供給者たる児童福祉施設にも、総合的、計画的なサービスの推進が求められることになる。

#### ケアの計画的推進と評価

ケアの総合的推進のためには、第一に、これが計画的に実施される必要がある。ケア計画には、一人ひとりの子どもたちを対象としたケア計画、当該児童福祉施設に関わる地域住民も含めた利用者全般を対象にしたケア計画、さらには他の関連施設をも含めた地域のサービス計画という3段階がある。施設再編成は、単に児童福祉法における児童福祉施設の再編成だけでなく、地域や利用者との関係も含めた機能並びに広域的な対応を配慮した機能も含め、総合的視野にたって検討されなければならない。

第二は評価である。評価の対象は、施設構造、居住・生活環境、職員配置等、施設ケアの外的条件と、ケアの内容あるいはケア体系等、ケアの内的状況とに分けることができる。また、評価のレベルは、個々の施設のみならず、サービス圏域全体でも行われる必要があり、後者が再編成の際の視点となる。これは、本報告書の検討の範囲を越えるものではあるが、それに評価手法・手段、評価者、結果の活用等の課題があることを付言しておく。

#### 地域におけるケアマネジメントの拠点

在宅福祉と施設福祉の境界が相対的に明確で



あった時代においては、社会福祉施設が地域社会に目を向けるのは、入所者のケアの充実という方向からであったが、地域福祉の時代においては、これはむしろのこと、地域住民の視点にたつて施設を再認識する必要がある。すなわち、在宅福祉と施設福祉との重なり領域への関心である。

今日、このような領域でのサービスとしてニーズが高まっているものには、ショートステイ、デイサービス、ホームヘルプあるいは訪問相談等訪問ケア（アウトリーチサービス）などがある。これらは、一般に在宅福祉サービスと呼ばれ、その多くは、設備や人員との関係から、施設を拠点として展開することが現実的であると考えられている。

このような総合的なサービスを実施するためには、子育て支援センターあるいは家庭養育支援センターといった施設が、一定圏域ごとに存在することが望ましい。ここでは、入所している子どもに関わるケアマネジメントのみならず、地域で生活している子どもと家庭、一時的に施設を利用する子どもと家庭、さらには関連施設訪問でのサービスの配備や調整を行うことが考えられる。

面的整備の促進

繰り返し強調しているように、今後の施設サ

ービスにおいては、施設内サービスにとどまらず、地域との関係でサービスを展開することが求められる。その際には、当然のことながら適正配置が問題となる。適正配置は従来より指摘されてきたことであるが、これは利用者の競合を防ぐというサービス供給側の発想であった。ここでいう適正配置は、適正な機能配置が一定生活圏域に整備されている状況を指すものであり、いわば利用者視点の発想である。換言すれば、従来の適正配置論が、点的整備型あるいは点から面をみる方向であったのに対し、これからの適正配置論においては、面的整備、すなわち、面そのものへの関心という視点が必要であるということである。

このことをさらに広域的に考えるならば、子どもの絶対数が少ない地域においては、児童福祉施設の枠を越えて、高齢者や障害者サービス機能をも統合した地域福祉施設の整備という考え方も浮上してくる。子どもに関する福祉ニーズはややもすれば都市部あるいは都市型生活を中心に考えられてきたが、今日ではそれぞれの地域でさまざまな問題が発生してきており、それに対応する施設も、基本は法的に規定できるとしても、それぞれの地域の実情に応じて、柔軟な組み替えが可能であることが望ましい。

## ．児童福祉施設のあるべき姿

### 1．児童福祉施設の機能の再編

以上述べてきた児童福祉施設をめぐるニーズの変化及び新たなニーズへの対応を考えると、児童福祉施設のあり方や機能も大きな変容を迫られている。ここでは、本委員会の主たる検討対象である児童福祉施設の今後のあり方及び果たすべき機能について、以下の5つの観点から言及する。なお、これらの観点は相互に深く関連するものであるが、(1)及び(2)は、主として子どものケア上求められる方向を示し、(3)は、今後の児童問題に対応する児童福祉施設の専門機能を示している。また(4)は(1)から(3)を効果的に行うための方法として提示される。さらに(5)は施

設機能の社会化を提示している。

#### (1) ケアの小規模化

まず第一に挙げなければならないことは、ケアの小規模化である。これには2つの方向がある。

第一は、施設内ケアそのものの小規模化である。さらに、これには、施設規模の小規模化と施設におけるケア単位の小規模化の2方向がある。ここでは、特にケア単位の小規模化が求められる。ケア単位の小規模化としては、施設内ないし施設分園型グループホームの普及が代表的な方向である。また、ケア職員1名当たりの子ども数を減少させていくこともケア単位の小規模化につながると考えられる。

第二は、里親、家庭的養護等の小規模ケアを促進

するため、施設がそのバックアップ機能を果たす方向である。このことにより、社会的養護全体のケア単位の小規模化に資するところとなる。

子ども一人ひとりの人権を尊重した個別ケアを強化し、また後述する社会的自立支援のためにもリーピングケア、アフターケア強化のためにも、ケア単位の小規模化は重要な方向である。

## (2) ケアの連続性

第二に挙げなければならないのは、ケアの連続性の確保である。子どもはさまざまな理由で家庭から離れ、児相を経て児童福祉施設に入所し、家庭に復帰し、あるいは社会に巣立っていく。子どもに対するケアは、このプロセスを分断させることなく、連続性をもって行われるよう総合的・計画的に進められることが最も重要である。子どもの生活の連続性を尊重するとき、パーマネンシープランニング、ケアマネジメントは最も重視されなければならない。

入所に当たっては、児相（一時保護所）から児童福祉施設へのスムーズな連続性がまず考えられなければならない。入所中は、児童福祉施設と家庭との連携に重きをおいた連続性が保たれるよう、施設におけるケアと家庭に対するケースワークとが一体的になされなければならない。また、退所に当たってはスムーズに社会に巣立つことができるよう、周知なリーピングケア、アフターケアが用意されなければならない。さらに、その後もレスパイトケア等自立支援のためのプログラムが用意されていることが求められる。場合によっては、再入所や入所年齢の延長も柔軟に考えられる必要がある。

また、子どもが当該施設におけるケアの目的を達成し、異なる児童福祉施設へ入所する場合においても、ケアの連続性は確保されなければならない。子どもの年齢によってケアが分断されることのないような配慮とともに、それまでと異なるケアが必要になる場合においても、ケアの連続性は確保されなければならない。

## (3) 専門機能の再構築

第三に考えられなければならないことは、児童福祉施設の専門機能の児童福祉のニーズに即した再確認ということである。児童福祉問題が複雑化・多様化している現在、ケアの連続性が必要であるとは言

っても、全ての児童福祉ニーズを単一の施設類型でカバーできると考えることは、やはり現実的ではない。児童福祉施設が適切に機能分化し、役割分担を行っていくことは必要と考えられる。

児童福祉ニーズに対応し、児童福祉施設が有すべき専門機能については、以下の4類型に整理できる。

### 生活拠点機能

主として子どもの養護ニーズに対応する専門機能である。子どものQOLの確保及び子どもの個人としての生活を尊重するケアの小規模化が最も望まれる。また、虐待等への対応のため、職権保護、強制的介入の手段確保も重要となる。

### トリートメント機能I（入所機能）

### トリートメント機能（外来機能）

不登校、非行、障害等主として、特定の専門性を要するニーズに対応する専門機能である。これは、外来機能と、家庭分離を図ったうえで集中的なトリートメントを行う入所機能とに分けられる。非行の場合には、家庭裁判所による強制的ケア及び児童の福祉を図るための一定限度の自由制限も必要となる。また、両機能をそれぞれ異なる施設が行う場合や両機能を備えた施設があわせて対応する場合もある。入所機能を有する施設にあっては、生活拠点機能を有する施設と同様、子どものQOLの確保が求められる。

### 家庭養育支援機能

主として子育て支援ニーズに対応する専門機能である。施設の社会化や多機能化が求められる。ここでは、前述のケアの総合的推進、すなわち、地域におけるケアマネジメントの拠点としての、施設の役割強化等が求められる。また、子どもや家庭の生活圏に施設やサービスが面として整備されていること、すなわち、面的整備の視点も求められている。

子どもの福祉ニーズに対応する施設専門機能は、以上の4類型に整理されるが、いずれの機能も、個別に作用するのではなく、前述したように、それぞれの機能の連動性や連続性が確保されていることが重要なことである。

これらの機能を効果的に発揮し、しかも、各専門機能を連続性を保ちつつ果たすために、児童福祉施

設は以下の諸サービスを提供すること、すなわち、広義の意味でのソーシャルワーク活動を展開することが必要である。

#### ケアワーク

施設におけるケアの専門性を入所児童に対して発揮していくとともに、そのノウハウを社会化していくことが求められる。ショートステイや施設における親性（ペアレントフッド）涵養のための講座開講等も求められる。

#### ケースワーク

入所児童の生活保障、ケアの連続性確保のため、子どもの生活基盤を整える環境調整を継続的に行う活動である。入所児童の家庭に対するケースワーク活動が代表例である。

#### ファシリテート

利用者の内的な力を強化し、仲間集団による相互援助を活性化させる活動である。施設がこのような活動を展開し、あわせて地域に存在する諸資源を結びつけていくことによって、子育て支援などがより一層促進される。

#### コーディネーション

いわゆる連絡・調整活動である。これには二つのレベルがあり、一つは、地域社会における社会資源全体のマクロレベルでの調整活動である。二つは、特定の施設等における子どもの個別ニーズに対するミクロレベルの調整活動である。また、ケアマネジメント活動もケア及びケースワークの質的向上のため重要である。社会資源、サービスの多様化により、これらの活動は今後ますます重要になってくることが考えられる。

#### アドヴォケイト

子どもや保護者の意見やニーズを反映し、サービスを円滑に利用できるように支援する代弁活動は重要である。特に、子どもの場合は、自らの意思を表現する力が十分でないため、子どもの福祉ニーズについて周囲に理解を求めていく活動が必要となる。

### (4) ケアの連携化

第四に、ケアの連携化を挙げておきたい。ケアの小規模化・連続性確保、さらには専門機能の再確認を効果的に行うためには、ケアの連携化が最も重要

な基盤整備となる。

個々の施設、機能が個別に作用するのではなく、其の意味で連携化されてこそ、子どもの生活の連続性は確保される。前述した4つの専門機能間、さらには、児相におけるケアと児童福祉施設におけるケアとの橋渡し（ブリッジ・ケア）が必要である。また、現在は困難となっている里親委託された子ども、養護施設入所児童の保育所入所等、異なる措置の同時活用も子どもの福祉ニーズにあわせ、柔軟に行われることが望まれる。

さらに、個々の施設が本来有している基本機能をコアとし、それに関連する周辺の社会資源、機能を利用者のさまざまなニーズに対応して活用するようなネットワークを構築していくことも有効である。

### (5) 地域ケアシステム

最後に、地域ケアシステム構築の観点から、児童福祉施設のあり方、機能をとらえていくことが求められる。地域は家庭とともに、子どもが生活する基本的な場であり、地域に施設の専門機能が拡張されることにより、容易にアクセスできる環境を用意していくことが、子どもの育成、子育て支援につながっていくことになると考えられる。

また、施設の専門機能を地域の子ども、子育て支援に活用することは、地域の子ども、子育て家庭の福祉向上をもたらすのみならず、各施設に入所している子どもの福祉の向上にとっても有効と考えられる。入所児童が、自らの施設に親和感をもっていないければ、施設の地域支援は有効性を発揮しない。入所児童の安定があって初めて、地域から信頼を得る施設となることができる。また、入所児童が施設に安定感を抱いていれば、地域児童等との交流も活発となり、自然に地域の子ども、子育て家庭が集う場となる。地域子育て力を支援する諸サービスの展開、施設の多機能化は重要なことであるが、それは、個々の施設の専門機能が十分に発揮されていることが前提となることに留意しなければならない。

## 2. 児童福祉施設の類型

### (1) 2つの軸と4つの型

上記の主旨を踏まえると、施設が果たすべき重要

な役割は、ケアの総合性、計画性と専門性の再構築、そして地域ケアシステムとしての機能を含んだものとなる。これを現実の姿として児童福祉施設再編に結びつけるならば、以下の2つの軸と、4つの型を基本形として施設の機能を考える必要がある。

① 2つの軸

まずその機能を、生活拠点の軸と専門性の軸という2次元でとらえなおすこととした。第一に、横軸に生活拠点の軸を置く。子どもの生活拠点を実家庭とその地域に置くか、施設とその地域に置くかを対極として、在宅から入所施設までの幅広い枠組みでとらえる。この軸においては、中間点に位置する程、実家庭とその地域とともに施設とのかかわりを持ったケアやサービスが配慮される。この軸でとらえるということはまた、従来の入所型、通園型、通所型等に、中間ケア、ブリッジケア等を加え、生活拠点を幅広く、弾力的に考えることも意味する。

次に、縦軸に専門性の軸を置く。子どもや家庭のケア、サービスの質として、生活総合性という専門性を最重視するか、特定目的性という専門性を最重視するかを対極として、生活全般にわたる専門的ケアからある特定の分野に焦点を当てた専門的ケアまでの幅広い枠組みでとらえる。この軸においては、中間点に位置する程、生活総合性ととも特定目的性を併用した専門的ケアやサービスが配慮される。

生活総合性という専門性は、子どもが育ち育てられる日々の生活における発達と適応を支援し、児童のQOLを確保することのできる基本的適性、能力、資質すなわち生活指導の専門性を軸とするものであり、必要に応じ、生活教育、生活治療（心理的、保健・医療的）、機能訓練の専門性を加味する。単なる家庭代替としてのケア機能を越えた生活総合性の専門性を重視することは、今後の児童福祉施設の機能として特に重要である。

特定目的性という専門性は、福祉を必要とするニーズの内容に即応した心理治療的、教育指導的、医療・保健的、機能訓練的等々の専門性を軸とするものであり、このウエイトが高まるほど、その専門性がより適切に発揮されることを意味する。

この専門性の軸でとらえるということは、さらに、生活総合性、特定目的性に二分するだけでなく、併用やブリッジケア等を加え、幅広く弾力的に考えることをも意味する。

② 4つの型

次にその機能を上記の二つの軸から構成される4つの象限に対応した、4つのケア、サービスの態様に分類する。

A：生活拠点型

A領域を生活拠点型と呼ぶ。つまり、生活拠点においては入所施設のウエイトが高く、専門性においては生活総合性のウエイトが高い。家庭から離れて生活する子どもに対し、そのQOLを確保し、生活全般にわたる総合的、計画的ケアを最重視する型である。

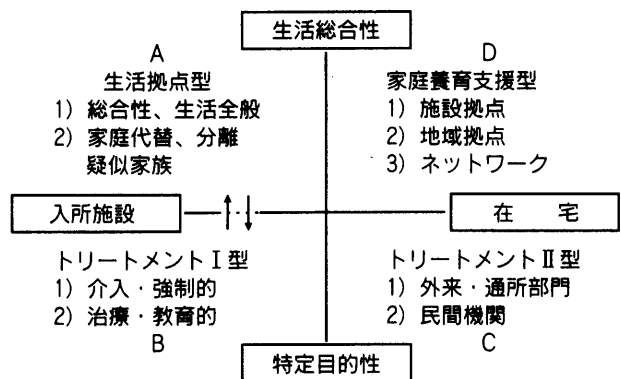
B：トリートメントI型

B領域をトリートメントI型と呼ぶ。つまり、生活拠点においては入所施設のウエイトが高く、専門性においては特定目的性のウエイトが高い。家庭から離れて生活する子どもに対し、生活治療及び特定専門性に基づくトリートメントを最重視する型である。

C：トリートメントII型

C領域をトリートメントII型と呼ぶ。つまり、生活拠点においては在宅のウエイトが高く、専門性においては特定目的性のウエイトが高い。実家庭を基盤に生活する子ども及び親などの保護者等に対し、通所、外来により特定専門性に基づくトリートメントを最重視する型である。

〈児童福祉施設機能俯瞰図〉



#### D：家庭養育支援型

D領域を家庭養育支援型と呼ぶ。つまり、生活拠点においては在宅のウエイトが高く、専門性においては生活総合性のウエイトが高い。実家庭を基盤に生活する子ども及びその親などの保護者等に対し、ケアし、あるいは子育てを支援し、地域子育て力を高める機能を最重視する型である。

### (2) 児童福祉施設の類型別機能

#### ① A：生活拠点型

生活拠点型（以下A類型という）における対象は、基本的に養護性のニーズが高い子どもである。

A類型の施設の機能としては、生活総合性の専門性に基づき、ケアの単位の小規模化を配慮した疑似家族あるいは新しい家族の形成の機能を持つ。生活教育、生活治療を加味しながら、生活指導を最も重視したケア及びサービスを行う。

事例によっては、親権者の同意を必要とせずに、あるいはそれを前提とせずに入所する子どもが含まれることも考慮する必要がある。また、実家庭とのかかわり、退所後の見通し等を含んだケアの連続性、計画性が必要とされる。

このA類型に属する施設としては、現行の制度でいう乳児院、養護施設（グループホームを含む）があるが、今後はさらに里親とのブリッジケアを含むこれらの施設の総合的、統合的、ブリッジ的な機能を持つことが必要である。

#### ② B：トリートメントI型

トリートメントI型（以下B類型という）における対象は、養護性とともに関心のある特定目的性のニーズが高い子どもである。

B類型の施設の機能としては、特定目的性の専門性に基づき、家庭的ケアを配慮した入所施設の機能を持つ。生活指導を基本にして、特定目的性に応じ、心理治療的、教育指導的、医療・保健的、機能訓練的等々の専門性を発揮したケア及びサービスを行う。

このB類型に属する施設としては、現行の制度でいう乳児院、母子寮、養護施設を除く入所施設の機能を持つ施設があるが、今後は福祉を必要とするニーズの内容に即応した専門性を基

盤にして施設体系の再編を考慮する必要がある。

B類型の施設は、具体的には以下のような3型に分類することができる。

B-1型：生活指導を基本にして家庭的ケアを配慮し、心理治療的専門性を発揮する施設。

B-2型：生活指導を基本にして家庭的ケアを配慮し、医療・保健的専門性ないし機能訓練的専門性を発揮する施設。

B-3型：生活指導を基本にして家庭的ケアを配慮し、教育指導的専門性を発揮する施設。

事例によっては、教護性の高い子どもを強制的に入所させる必要のあるケース、親権者の同意を必要とせずに、あるいは前提とせずに入所するケースが含まれる。また、実家庭とのかかわり、退所後の見通し等を含んだケアの連続性、計画性が必要とされる。また必要に応じて、B類型施設相互間のケアの連携とともに、上述のA類型及び下述のC類型との連携を積極的に考慮する事例が生じるとされる。

この機能を適切に発揮するためには、それに相応しい専門性を備えた施設職員を充実させることはいうまでもないが、しかし施設内にすべての専門職者を配慮する方向のみを考えるのではなく、地域の専門職者、専門機能・行政機能との協働・連携体制を有効に機能させることがきわめて重要である。

#### ③ C：トリートメントII型

トリートメントII型（以下C類型という）における対象は、関心のある特定目的性のニーズが高い在宅の子ども及び親などの保護者等である。

C類型の施設の機能としては、特定目的性の専門性に基づき、通所及び外来によるケア及びサービスを配慮した通所施設の機能を持つ。特定目的性に応じ、心理治療的、教育指導的、医療・保健的、機能訓練的等々の専門性を発揮したケア及びサービスを行う。

このC類型に属する施設としては、現行の制度でいう保育所、児童館を除く通園・通所施設

的機能を持つ施設がある。また、指導・治療的機能を持つ児相等の行政機関は通所施設の機能を持っている。さらに、ファミリークリニックやフリースクールなど特徴のある専門性を備えた民間相談援助機関も存在する。今後は福祉を必要とするニーズの内容に即応した専門性を基盤にして施設体系の再編を考慮する必要がある。

C類型の施設は、公私通所機関を含めた具体的には以下のような3型に分類できる。

- C-1型：心理治療的専門性を発揮する通所施設・機関。  
 C-2型：医療・保健的専門性ないし機能訓練的専門性を発揮する通所施設・機関。  
 C-3型：教育指導的専門性を発揮する通所施設・機関。

この機能を適切に発揮するためには、それに相応しい専門性を備えた施設職員を充実させることはいうまでもないが、特に地域の専門職者、行政機関、民間相談援助機関との協働・連携体制は不可欠である。

④ D：家庭養育支援型

家庭養育支援型（以下D類型という）における対象は、実家庭を基盤に生活する子ども及びその親などの保護者等である。

D類型の施設の機能としては、生活総合性の専門性に基づき、ケアし、あるいは子育てを支援し、地域子育て力を高める機能を持つ。必要に応じて、特定目的性の専門性を付加する場合が出てこよう。

D類型に属する施設としては、次の2種類がある。

D-1型 直接支援型；

現行の制度でいう母子寮、保育所、児童館がある。まず、本報告書が対象としている母子寮自体は入所施設であるが、子どもの福祉の面からみると、子どもは実家庭を基盤として生活しており、生活拠点の軸は、在宅のウエイトが高い。施設の機能としては、デイケア、ナイトケアを包括した生活総合性の専門性を基本としている。

今後この機能は、単に母子家庭に限らず、父子家庭を、あるいはひとり親家庭に限らずすべての子育て家庭を対象とし、ケアサービスを重視した特徴ある家庭養育支援型として発展させることが可能である。

一方、保育所、児童館はこの報告書が直接とりあげている施設ではないが、ケアやサービスの総合的推進という視点から見ると、その連携は重要である。保育所は措置による通園施設、児童館は利用通園施設であり、施設の機能としては、デイケア、生活指導、生活教育を包含した生活総合性の専門性を基本としている。この機能もまた今後、特定の家庭に限らず、地域のすべての乳幼児、学童とその親などの保護者へのケア、サービスを通じた地域子育て力の向上に寄与する可能性を持っている。

D-2型 間接支援型；

現行の制度でいう措置入所・通園・通所や、利用にかかわりなく、地域の住民を対象にあるいはネットワークを組んですすめる支援であり、従ってすべての児童福祉施設がその可能性を持っている。つまり、生活総合性を基本として、また特定目的性の専門性を付加して、地域の子ども及びその親などの保護者等を対象にあるいはネットワークを組んで、子育てを支援し、地域子育て力を高めるタイプである。

既に施設によっては、これらのケアやサービスが行われているが、今後はこれに加え、特に施設職員の家庭訪問によるケア、サービス（アウトリーチサービス）を重視する必要がある。

D類型によって行われる家庭養育支援機能をその種類別に表示すると以下の通りである。

A 施設を拠点とする支援

- a ケアサービス；家族入所ケア（ひとり親家庭、親子指導家庭）etc
- b デイサービス；病児デイサービス、親子参加子育て支援サービスetc
- c 緊急ショートステイ；緊急養護（ナイトケア）、緊急保育（デイケア）、かけ込み寺etc
- d 親性（ペアレントフッド）支援サービス；母

性・父性育成スクール、両親の集い、子育て宿泊体験etc

#### B 地域を拠点とする支援

a 地域支援相談、グループワーク；子育て相談、家族・親子関係Q & A etc

b 家庭訪問支援活動；アウトリーチサービス(訪問ケースワーク、訪問ケアワーク、訪問ヘルプサポート) etc

c 地域グループ活動ファシリテート；保育セルフヘルプ・グループ、ひとり親家庭セルフヘ

ルプ・グループ、地域子育て支援委員会、思春期福祉保健クリニックetc

#### C ネットワークによる支援

a 電話相談

b 地域子ども人権擁護活動；虐待防止ネットワーク、子どもオンブズマンetc

c 子育て支援人材バンク；養育・保育・保健専門家、ボランティア等の登録・派遣etc

## IV. 児童福祉施設再編への提言

以上、第1章から第3章をふまえると、児童福祉施設の新しい方向として、現行6施設種別形態を、機能に照らして統合を図り、再編を行うことが必要であると考えられる。

再編にあたっては、児童福祉施設を2つの軸と4つの型を基本形として再編するという方向が考えられる。しかし、4つの型について、画一的に区分するのではなく、弾力性や柔軟な対応が必要であり、具体的な再編の手順についても、充分論議を深めることが必要であることはいうまでもない。

以下の提言は、再編の際に踏まえておくべき視点あるいは方向を示すものである。

### 1. 施設規模やケア単位の小規模化、グループホームの普及

大規模な単位による施設運営の改善、職員1人当たりの子どもの減少、グループホームの普及など、施設規模やケア単位の小規模化を図る必要がある。

### 2. 子どもの年齢によるケアの分断の解消、連続的・継続的ケアの促進

入所児童の年齢によるケアの分断を解消し、真に社会的に自立するまで入所期間の延長を図るなど年齢を限定したケアの見直しを図り、連続的・継続的なケアを一貫として行うことが必要である。その際、家庭復帰、社会的自立に向けてのリービングケア、アフターケアなど計画的ケアの視点を重視することが必要である。

### 3. 個別性を尊重したケアの実現

個別性を尊重したケアの実現を図るために、居住空間・居住性、所有物、生活行為、意思決定等を尊重した個別化を図る。また、個別ケア計画の策定と実施を図ることが必要である。

### 4. ケアの総合的・計画的推進

地域事情、適正なニーズ、サービス圏域を考慮した適正配置を行う。また、ケアマネージメントの積極的導入を図る。さらに、ニーズに充分対応するために、異なる措置の同時活用(複数施設の重複活用)を図る。サービス内容の公開や評価などケアの総合的・計画的推進を図ることが必要である。

### 5. 入所児童・家族の関係維持・改善の強化

家庭の養育基盤を強化し、入所児童・家族の関係維持・改善を深めるために、ケースワーク、ケアワーク、家族カウンセリングを積極的に推進する。

### 6. 家庭養育支援の推進

2つの軸と4つの型という基本形に基づいて、地域ごとに施設を拠点としたネットワークによる家庭支援を行うことが必要である。



## 7. 新たな専門職種の確保と職員 の資質の向上

2つの軸と4つの型という基本形に基づいて、新

たに必要な専門職種の確保とともに、職員の資質向上に向けて、養成・研修施設の充実を含め、養成・研修体系の新たな構築を図ることが必要である。

### おわりに

本委員会の使命は、約半世紀前に新生日本が新たにスタートした時以来、今日に至るまで変わることなくその骨格をなしてきた児童福祉施設の制度と運用の実態を見つめ、率直に意見を提示することであった。児童福祉から児童家庭福祉への潮流のなかで、その基本理念をあらためて確認し、児童家庭福祉からのあるべき方向を探っていくと、ここに具体的に記してきたような児童福祉施設再編の必要性が明示されたわけである。そしてそれを踏まえて児童福祉施設のあるべき姿を描いてみた。今回の委員会の討議内容には、この法制度に直接言及する課題は含まれてはいないが、しかし、それは必然的に児童福祉法をはじめとする法制度のあり方に関連してくる。

本報告書は、児童福祉施設の運営並びに直接子どものケア、家庭地域への支援サービスに取り組んでおられる方々にとって、またこれらの諸制度の運用に直接かかわる方々にとって、さまざまな、時に複雑な思いを引き起こさせる内容であろう。しかし、時代、社会の潮流は、新たな児童福祉施設の役割と事業の展開を求めていることは事実であり、本報告書においては、子どもと家庭の今日そして将来の更なるウェルビーイングを指向するに当たっての、一つのあるべき姿を提示したつもりである。従って、現在の児童福祉施設の体系や機能の基本的見直しと再編、改革をも視野においた意見も含まれている。関係諸賢の間で、これらの内容について積極的な議論が展開され、より望ましい児童福祉施設のあり方を実現することに貢献できれば、大きな喜びである。

#### 児童福祉施設のあり方委員会名簿

(乳児院、母子寮、養護施設、虚弱児施設、情緒障害児短期治療施設、教護院) 平成7年10月30日現在

委員長	上村 一	東京厚生年金会館館長
※作業委員長	網野 武博	東京経済大学教授
	巷野 悟郎	こどもの城小児保健部長
	山崎美貴子	明治学院大学教授
	青木 裕子	NHKアナウンサー
※	野田 正人	花園大学助教授
※	柏女 霊峰	淑徳大学助教授
※	山縣 文治	大阪市立大学助教授
	長尾 立子	全国社会福祉協議会 副会長・常務理事
	福島 一雄	全国養護施設協議会 副会長
	大橋 和久	全国母子寮協議会副 会長
	帆足 英一	全国乳児福祉協議会 副会長

※は兼作業委員