

児童養護施設・児童自立支援に入所する児童の 現状と支援施策の課題

小木曾 宏

I はじめに

最初に児童養護施設と児童自立支援施設は平成10年児童福祉法改正によって名称、対象児童および機能に新たに付与された事項がある。そして児童養護施設及び児童自立支援施設に入所する児童に関して、共通するものと異なる状況がある。最初に、児童養護施設の入所状況は平成19年度、在籍児童数31,593人（男子54％、女子46％）となっている。この数値は10年前より約5千人増えていることになる。次に入所理由を見ていくと父母の行方不明7％、父母の入院6％、父母の虐待、放任、養育拒否、不和、精神疾患等家族環境を理由とするものが44％となっている。そして、虐待等、家庭環境上の問題による入所が近年、急増している。その要因として、児童相談所における児童虐待対応件数の急増と大きく関係している。実際に首都圏の児童相談所・一時保護所は保護児童で満

床状態にあり、保護日数の長期化が起きている。厚生労働省は保護日数の目安として「概ね2カ月」としているが、実際に横浜市では、平均保護日数が50日（平成18年度）に上っていると報告されている。そして首都圏では児童養護施設が満床状況に達し、一時保護日数は長期化せざるを得ない（入所率91.7％）（平成19年度）。

本稿では、上記のような状況にある児童養護施設について、さまざまな処遇上の困難性等について検討していきたい。

次に児童自立支援施設には、児童養護施設と共通する課題も存在する。それは、児童養護施設と同様の入所児童の「処遇困難」児童と言われる子ども達の対応である。そして、児童自立支援施設の入所児童に関する特徴は、入所率の問題がある。施設数58施設で、定員は263人であるが、入所児童数は163人である（入所率44.7％）（平成19年度）。

児童自立支援施設の「定員開差」問題は、近年、

表1 児童福祉施設の名称及び機能の見直し

改正前			改正後		
名称	対象児童	機 能	名称	対象児童	機 能
教護院	不良行為をなし、又はなすおそれのある児童	児童を教護する (注)「教護」とは、教育、監護のこと	児童自立支援施設	現行の対象児童のほか、 <u>家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童に拡大</u>	単に保護するだけでなく、退所後の支援などを行い、 <u>児童の自立を支援</u> 。
養護施設	保護者のいない児童、虐待されている児童など	児童を養護する (注)「養護」とは、養育、保護のこと	児童養護施設	改正前と同じ。	単に養護するだけでなく、退所後の支援などを行い、 <u>児童の自立を支援</u> 。

出典) 厚生労働省資料

児童自立支援施設の存続にも関わる大きな問題とも言える。「公設公営」から「公設民営」の議論にも「定員開差」問題が大きくかかわっているとも言えよう。

本稿では、児童養護施設と同様に、児童自立支援施設に関しても上記の現状を踏まえて検討していきたい。

II 児童養護施設入所児童の現状と課題

1 入所児童の家庭状況の変化と課題

前段で述べたように児童養護施設の入所理由を見ていくと決して単独理由ではなく、多重化している子どもも多い。現在の児童養護施設を歴史的に遡って見ていくと「孤児院」に行きつく。第二次世界大戦後、多くの戦災孤児と言われる子どもたちが日本中に溢れていた。その多くの子ども達は父母やきょうだいを戦争で失い生活困窮に喘いでいた。そのような子ども達を「孤児院」が引き受けることになっていった。したがって、多くの子ども達は両親がいないかひとり親といった家庭状況がほとんどであった。しかし、現在の児童養護施設は、嘗ての「孤児院」の子どもに衣・食・住を提供をするという目的からも大きく変わってきている。そして、「孤児院」の時代から児童養護施設へと移行していく中で、保護者の状況も大きく変化してきている。児童養護施設入所児童は「両親またはひとり親がいる家庭」が91.5%で、「両親ともいない家庭」は5%、「両親とも不明」が3.1%となっている。

しかし、入所児童と家族との関係を見て行くと学校の夏期、冬期休暇に帰省できる子どもは51%であり、面会が17%、電話・手紙連絡が13.2%という現状である。

この状況は、前段でも述べたように児童相談所の保護段階で、保護者の同意が困難なケースが増加していることとも関連する。その象徴的な問題が、児童福祉法第28条入所ケースの増加である。第28条入所ケースとはここで説明を加えると児童相談所の一時保護に関しては、「職権保護」として、保護者が同意しなくても一時保護を行うこと

ができる。特に重篤な虐待ケースの場合、子どもの身柄の安全確保を最優先するからでもある。そして、児童福祉法では保護者の元に戻せない場合であっても、保護者の同意をもって児童養護施設等に措置しなければならない。しかし、保護者が「不同意」若しくは「虐待を認めず」、保護者が強行に子どもの引き取りを求めてくる場合などがある。そういう場合には「28条」によって、児童相談所は家庭裁判所に保護者の同意がなくとも施設入所ができるように承認を得なければならない。この件数が平成19年度、全国の児童相談所で請求件数、235件、承認件数、182件となっている。この件数は承認件数だけでも8年前の2倍に上っている。

当然、「28条」によって入所した子どもに関しては、保護者は「不同意」のままであるため、前述した面会・通信または帰省は逆に実施することができない状況でもある。

2 施設職員の困難さと配置基準

児童養護施設で、職員は子どもへの援助について多くのストレスを抱えている。たとえば「自分勝手な子どもへ怒り」の感情である。その上、「業務量が多く休養や休みがとれない」状況も重なってくる。その根底には施設職員の配置基準の問題もある。児童福祉施設最低基準第42条第3項には「児童指導員及び保育士の総数は、通じて、満3歳に満たない幼児おおむね2人につき1人以上、満3歳以上の幼児おおむね4人につき1人以上、少年おおむね6人につき1人以上」とする規定されている。しかし、実際には、職員配置は幼児8人につき2人であり、小学生以上12人につき2人である。当然、施設は24時間、365日、この体制で子どもの支援を行っていくしかない。そして、子ども達の言動には、職員に対する暴言や反抗が多くなっている。現状では多くの職員が2～3年で転職をしてしまったり、休職をしてしまう状況もある。その結果として、子どもが不安定になる原因を招いているとも指摘できる。

そういう子ども達の現状に対して、職員が留意している事項を見て行くと以下ようになる。

表2から読み取ることができるよう、「心の安

定」を上位に上げているが、やはり、児童養護施設や児童自立支援施設に入所している子ども達の中には、対応が難しい子どもも多い。例えば、ADHD（注意欠陥／多動性障害）やLD（学習障害）、そして広汎性発達障害¹⁾という診断名を付けられて子ども達が多く入所している。子ども達の状況は個々によって異なるが、集団行動がとり難い子どもが多く、個別的な係りやが必要な子ども達である。この観点からも現在の職員配置基準では、十分な対応がますます困難な状況となっている。

3 自立を支援できる児童福祉施設となるために

1997年（平成9年）の児童福祉法改正で、第41条に児童養護施設は「自立を支援すること」という目的として加えられた。そして、児童福祉施設最低基準も改定され、そこにも同じ文言が明記された。その後、『児童養護施設等における児童福祉施設最低基準等の一部改正する省令の施行に係る留意点について』『厚生省（現・厚生労働省）児童家庭福祉局家庭福祉課長通知（平成10年2月18日付）』によれば、「具体的な生活技術を児童が習得できるよう特に配慮願いたい」として、「調理・洗濯・掃除等の家事、栄養面を含めた健康管理、金銭の管理、余暇の過ごし方」等、詳細に渡る支援内容を提示している。しかし、前段において指摘したように、職員の配置基準の改正がないまま、実際には「生活体験の充実」や「生活技術の習得」を図っていくことは、現状では困難と言わざるを得ない。

当然、児童養護施設における子ども集団の規模も大きく係ってくる内容である。そこで、平成21年12月15日付で、全国児童養護施設協議会会長より厚生労働大臣に対して「社会的養護にある児童の最善の利益を追求するための児童養護施設に関する要望書」を提出した。そこには「現在7割が大舎制となっている児童養護施設は、養育（生活）単位を小規模化するための整備と職員配置の充実が必要であり、これにかかる積極的な財源投入を求め」ている。

4 地域小規模児童養護施設の課題

現状では児童養護施設は大舎制の施設が多く、中には100人規模の施設も少なくない。一方で、児童養護施設の「家庭的養育」の方向として、児童養護施設の地域小規模化に向けた動きもある。その動きの発端となったのは東京都が独自の「ファミリーグループホーム」が1985年（昭和60年）に、制度化されたことから始まる。

そして、1985年（昭和60年）には『養護施設分園型自活訓練事業』として全国的な制度として繋がっていった。この事業は施設を退園する前の1年間、地域で生活体験をする事業である。

その後、平成12年5月1日付厚生省児童家庭局長通知として各都道府県知事等に対し「地域小規模養護施設の設置運営について」という通知を出すに至った。地域小規模養護施設は児童養護施設を運営している「本体施設」の支援により、地域の民間住宅等を活用して実施できることとしている。定員は5、6名の子どもと専任職員2名、ほかに非常勤職員を置くことができるとしている。し

表2 施設で特に指導上留意している事項（重複回答）

	心の安定	友人との関係	家族との関係	学習の興味・関心	しつけ	心理的対応	社会規範	職員との関係
児童養護施設 (総数 30,416 件)	19,699 64.8%	10,522 34.6%	15,242 50.1%	10,919 35.9%	13,807 32.8%	4,785 15.7%	5,561 18.3%	8,177 26.9%
児童自立支援施設 (総数 1,657 件)	1,012 件 61.1%	768 件 46.3%	922 件 55.6%	536 件 32.3%	621 件 37.7%	175 件 10.6%	880 件 53.1%	483 件 29.1%

出所) 厚生労働省・児童家庭局「児童養護施設入所児童等調査結果の概要」2004年。

かし、東京都など、特別な補助がある都道府県以外では、職員配置は2.5人といわれ、実際に運営を行う上で、職員の負担は大きいと言わざるを得ない。確かに「本体施設」の支援によることが期待されるが、現状では「本体施設」も協力できる状況にないと言うことも今後の課題である。

5 児童養護施設における年長児童の現状と課題

以前から児童養護施設児の学力問題について指摘されることが多かった。児童養護施設入所以前の子ども達の状況は、学力問題というよりも学習環境自体が成り立っておらず、学習意欲や学習習慣が身についていないことに問題がある。そして、かつて多くの子ども達は、不登校状況にあった場合もあり、学校に通っていても学年相応の学習について行けない子ども達も多くいる。

そして、「平成17年度児童養護施設入所児童の進路に関する調査報告書」によると、平成16年度に中学校を卒業した児童の81.3%（1,703人）が「継続措置」となり、児童養護施設に入所し続けている。措置継続児童のうち、87.7%の児童が高等学校、盲・聾・養護学校高等部、高等専門学校に進学しているが、文部科学省の「平成17年度学校基本調査」の高等学校等進学率、97.6%より下回っている。また、平成17年度中（H17.4.1～H18.3.31）に中途退学した児童は、高校進学した子どもの11.7%を占めている。そして、大学進学率になると高校卒業者の18%に止まってしまっているのが現状である（日本の平均67.5%）。

したがって、多くの子ども達が高校卒業後、就職をすることになる。平成16年度、就職者は631人で（卒業者の75.1%）、全国の割合17.4%と比べると大多数の子どもが就労するが、1年以内に離職する数も198人（31.4%）と多く、全国平均離職率、24.9%を大きく上回っている。

児童養護施設における年長児の問題は、近年、高校進学がかなりできるようになったことは評価できるが、高校を中途退学した子どもは施設を退園しなければならない現実がある。そして、就職をした子ども達に関しても、1年以内に離職する

率が高いことは、その子ども達は18歳を過ぎ、児童福祉法の適用年齢を過ぎてしまっていることから児童相談所も直接的な支援が難しい状況となっている。

III 児童養護施設の支援施策と課題

1 児童養護施設における心理的支援の現状と課題

上記のように多くの児童養護施設の現状と課題を検討してきた。そこで、支援施策の課題と今後の新たな方向性について言及して行きたい。

第一に検討されることとして、虐待などの家庭環境上の理由により児童養護施設に入所する子どもの割合が増加してきた。そこで、入所児童の「心のケア」を行なうため、心理療法を必要とする子どもが一定以上入所している施設に、心理療法を行うことのできる非常勤職員を配置した。そして、平成18年度からは常勤化できることになった。しかし、実際の運用に関しては、心理療法を必要とする子どもの数に比して、人員や日数が充分ではないという問題が指摘されている。確かに常勤化されたと言っても、臨床経験が豊富なセラピストの確保は難しく、臨床心理士資格を有していても、大学院修士卒で、数年の現場経験だけで係りの難しい子どもにも対していかなければならない。そして、学校教育におけるスクールカウンセラー導入の際にも一般教員との連携が問題となった。その時の状況と同じように児童養護施設内で直接援助職員との協力・連携に関しても多くの課題が指摘されている。例えば、セラピストはケース・カンファレンスなどのスーパーバイザーとしての位置づけなのか、コンサルテーションまで行う立場なのか、若しくは直接援助職員のアドバイザーなのかそれぞれ児童養護施設によって、その位置づけが異なっている。

そして、虐待を受けた子どもへの心理療法的アプローチを専門的に学ぶことは、大学院レベルで十分に習得できるものではなく、専門的なトレーニング・プログラムのあり方も今後、早急に検討されなければならない。

2 児童養護施設の「小舎制」に対する支援

前述したように地域小規模児童養護施設のように児童養護施設は小舎制の方向に進んでいくことは重要なことである。しかし、必ずしもベテランの職員が担当できるとは限らず、経験の少ない職員だけで対応しなければならない状況もある。平成17年度から施設入所児童の早期家庭復帰等を図るため、施設入所前から退所まで、更には退所後のアフターケアに至る総合的な家庭調整を担う家庭支援専門相談員（ファミリーソーシャルワーカー）（以下FSW）を配置できることになった。しかし、FSWの要件としては、特に具体的な支援内容についても各施設が独自に実施しているような状態である。実際に兼任若しくは専任など、どのような形態で配置されているか、全国的な調査も行われていないのが現状である。今後、児童相談所との連携、家庭復帰後若しくはこれも前述した高校卒業後の離職者対応などもこのFSWが担っていく重要な専門職として期待されるところである。

IV 児童自立支援施設の現状と課題

児童自立支援施設は「不良行為をなし、又はなすおそれのある児童及び家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童を入所させ、又は保護者の下から通わせて、個々の児童の状況に応じて必要な指導を行い、その自立を支援し、あわせて退所した者について相談その他の援助を行うことを目的とする施設」（児童福祉法第44条）と規定されている。

児童自立支援施設への児童の入所経路には二つある。ひとつは児童相談所の決定によるものである。一時保護をされた児童が非行の程度、家庭環境などを理由に措置として入所（措置）する。もう一つは家庭裁判所の決定によるもの（送致）である。そして、監護措置をとられた児童が家庭裁判所の審判で児童自立支援施設送致の保護処分を受け入所するルートである。前者では保護者の同意が必要であるが後者は法的強制力が伴い保護者の同意は必要ない。そして、家庭裁判所決定によ

る児童の入所が増えてきている。

児童自立支援施設は基本的に開放施設であるが、国立の2施設は隔離治療的な機能を持つ寮を有している。主に14歳以下で、重大事件として扱われる非行少年や問題性が大きく、より専門的な対応が必要な触法少年は、国立児童自立支援施設に送致されることが多い。隔離治療的な機能をもつ国立児童自立支援施設では、鍵のかかる居室に収容すること（強制的措置）もできるが家庭裁判所の決定（日数の上限を含む）が必要である。しかし、長崎幼児殺人事件及び佐世保同級生殺人事件の加害少年の場合、長期間の強制的措置が事前に実施されることになった。

そして、児童自立支援施設（前身の感化院や教護院を含む）に送致される多くの児童は、非常に劣悪な家庭環境に育った者であり、良好な家庭環境の下で「育てなおし」を行い、他人や大人に対する「基本的信頼感」を育む必要がある。そのため児童自立支援施設では一組の夫婦が子どもと生活をとともにして寮舎を運営する「小舎夫婦制」を基本としてきた。生活の目標を持てずに入所してくる子どもたちに対して、夫婦である職員がともに生活をする中で手本を見せて教え、ともに取り組み、その成果を確認する一連のプロセスを通じて子どもたちへの援助を行う。しかし、昨今では小舎夫婦制をする職員の不足からその形態を維持することが難しくなっており、交代制に変更する施設が増えてきている。

入所する子どもに対する指導内容は、生活指導・学習指導・作業指導が大きな柱になっており、学習指導は学校教育法による学習指導要領に準じて行われている。

V 児童自立支援施設の今後のあり方について

1 「児童自立支援施設のあり方に関する研究会」報告書から

(1) 「児童自立支援施設のあり方に関する研究会」の設立趣旨

これからは、私が委員として実際にかかわった「児童自立支援施設のあり方に関する研究会」報

告書の内容に即して、現在の児童自立支援施設の抱える課題と研究会の提言を加えるかたちで、論じて行きたい。

最初の本委員会は少年法改正の流れの中で、平成17年7月29日、厚生労働省雇用均等児童家庭課に「児童自立支援施設のあり方に関する研究会」が設置され、第1回研究会が開催された。

そこで、最初にこの研究会設置の趣旨について解説したい。

最近の「重大触法少年事件」の発生により、少年法、少年院法改正論議が、現実に法改正にまで具体化されてきている。この改正は現行少年法の「少年院送致」の対象年齢を、①14歳以下にまで引き下げる。②「警察官の調査権限」の拡大、つまり虞犯少年に対する警察官関与ということになる。③保護観察中の遵守事項を守らなかった少年を少年院に送致できるようにするということである。

しかし、近年、家庭や地域における養育機能の低下や環境の変化で、前述したように「重大触法少年事件」の発生などの問題にも対応するべく、その専門的機関である児童自立支援施設が、前述したように平成10年の児童福祉法改正により、名称変更、児童の対象拡大、通所機能等により、自立支援を主眼として機能拡大を図ってきた。

私はこの少年法改正は単に少年司法の問題ではなく、「司法福祉」の問題であると考え。確かに、14歳以下の子どもでも、少年院送致できることになれば、子どもの育てなおしの選択肢が児童自立支援施設だけでなく、拡大することになるという意見がある。一方、児童自立支援施設への措置・送致児童数がますます減少するという危惧もある。そこで児童自立支援施設は改めてその存在意義が問われており、将来的な展望を明確にしなければならぬという見解もある。

現実的には、施設によっては定員数を大きく下まわっている入所児童数という定員開差問題や学校教育の導入が約50%代という状況がある。そして、施設長・児童自立支援専門員の資格要件や人事システムの問題もある。これは施設長の在職年数が短期であることとは逆に、専門員の勤務年数

が長期であり、他の施設や児童相談所の人事システムと大きく異なっていることも指摘されていた。

そして、一部の地方公共団体から、施設運営の民間委託が要請されるに至った。このような状況も踏まえ、社会的にも関係省庁に対しても公設公営の意義を明確に示す必要が求められた。そのような背景を受けて、本研究会は「児童自立支援施設のあり方」について検討に入った²⁾。

(2)「児童自立支援施設のあり方研究会」の基本的な考え方について

最初に「枠のある生活」について、議論が行われた。これは単なる児童の行動規制を行うことではないということを明確にするべきであるとともに、「枠のある生活」そのものがほかの児童福祉施設や少年院との相違点であることを明らかにするべきとの意見でまとまった。『児童自立支援施設の将来像』（全国児童自立支援施設協議会・平成15年7月29日）にもあるように「入所前に長期にわたって不規則な生活をしてきていることが多く、生育歴の中で、大人から成長に不可欠な十分な愛情と逸脱行動に対する盾となるべき対応を受けた経験に乏しい傾向にある」。そのような子どもたちに対して、決して押しつけではなく、「枠のある生活」とは「規則正しい生活を営むことを習慣づけること」である。まずそこから出発する必要があると明記されている。そして、児童自立支援施設は虐待などから非行に走った多くの子ども達の、「育て直し」の場でもある。ともかく時代が変わっても「基本的な考え方」とは感化院、教護院から引き継がれた長い歴史に裏づけられた感化教育の再確認にほかならない。

なおかつ、「枠のある生活」とは「子どもが健全な自己を確立するために必要な生活」であり、施設に入ることがなければ「子どもが抱えている問題は悪化」する一方であったに違いない。つまり、社会的要請からすればエスカレートしていく問題行動の予防的機能を児童自立支援施設は担ってきたといえる。

しかし、一方で今までこの「枠のある生活」とは、社会防衛的機能として認識されていた歴史が

ある。これは児童自立支援施設だけではなく少年院も同じ認識がなされていた。つまり「社会内隔離」としての機能である。それは教護院時代までの「就学猶予」という状況もある意味で、それを象徴していると考えられる。その他、今まで実践の上に積み上げられてきた蓄積の上に、新たに「治療機能」も加え支援して行くことが指摘された。しかし、この「治療的機能」を児童自立支援施設に位置づけることに対して、少なからず議論があった。その点は後述したい。

そして、「支援に当たっては、体罰、言葉の暴力、あるいは差別、子ども間のいじめ、暴力」の禁止が明記された。しかし、これは児童自立支援施設だけでなく、児童養護施設でも差し迫った課題である。残念ながら今も権利侵害やそれにかかわる事件が起きてしまっている。そこで、平成18年11月22日、第60回全国児童養護施設長研究協議会において、『子ども・家庭福祉の明日に向けた宣言』を行った。それは「近年の家庭内虐待やDVの急速な顕在化は、社会的養護を必要とする子どもたちの急増と、その子どもたちの発達課題の重篤化につながった」と指摘した上で、「児童養護施設では、満所状況に加え重い心的課題を抱えて個別的、治療的ケアを要する子どもたちが増加し、その養育に混迷、混乱が生じて」いる状況がある。その結果として「子どもへの体罰や不適切なかかわりなど重大な権利侵害事件が発生しており」、児童養護施設が「もっとも弱い立場にある子どもたちの権利を守り、子どもたちの安心、安全の拠点であり続けなければ」ならないとも訴えた。

かつて、幾たびか施設内体罰事件が起り、そのたびに宣言も出された。しかし、今回の宣言に記されたように、子どもたちの対応に大変、苦慮している現状が浮き彫りになった。もちろん体罰は絶対に行ってはならないが、今後、現場で本当に有効な手立てや援助技術が見出せない事実を明らかにし、早急に具体的対応策を提示しなければならない。

(3) 自立支援機能の充実・強化を図る－アセスメント、自立支援計画策定の条件

子どもの自立支援の充実とは、児童自立支援施設に限った問題ではなく児童相談所やほかの児童福祉施設においても実施されなければならない。具体的には「子ども自立支援計画ガイドライン」³⁾で示された「子ども家庭総合評価票」など積極的に活用すべきと提示されている。児童相談所の段階で、子どもたち個々の状況を十分検討した結果、児童自立支援施設措置が適当であると判断されたわけであり、「切れ目のない、連続的な支援」という視点から考えるならば、児童相談所と児童自立支援施設の「協働」が最も重要な視点となる。

しかし、現実問題として、措置機関である児童相談所は「児童虐待」通告の対応で手一杯という状況であるが、児童相談所の「非行ソーシャルワーク」機能の拡大が、今後、児童自立支援施設の機能拡大にもつながると考えられる。

(4) 個別化とその課題について

次に、集団生活の中で個別の支援が必要となった場合の提言であるが、個別寮、個別支援室の確保については、「施設最低基準のカベ」が存在する。そして老朽化した寮舎の建て替え期にいかん、そういうスペースが組み込まれるかが課題となる。具体的な聞き取り調査によれば「年齢に応じて（高学年になれば）個室にしてやりたい」「年長児には個室があれば望ましい」「あまりにもオープンなので少しはプライバシーが守れる空間があっても」「個人のプライバシーの重視、個室化の実現」「子ども同士が互いに権利侵害しないような個室にする」⁴⁾など必要性を求める意見も多くある。この調査を行った阿部は「自己の生活を責任をもって管理し、表出することができる体験を重ねる『寄る辺』となるような個室スペースである。それは、権利としてのプライバシーの確保というより、子どもの成長には『寄る辺』が必要である」⁵⁾と述べている。

そして阿部は、単に、児童の個別スペースの確保というだけではなく、「子どもが背負うことになった重荷を軽減する仕掛けは、ハードの「最

低」ではなく、生活の器、命の器として豊かな〈家＝ホーム〉で、自立に向けた豊富な生活体験を重ねていくこと」⁶⁾であると提言している。本当にそのような寮舎を創ることができれば、子どもたちが自立してから「還る家」ともなるであろう。

(5) 被虐待体験・発達障害を有する子どもへのケア

児童自立支援施設の職員の方々と話しをするたびに「昔と今の子どもたちの様子が変わってきた」という。どこがどう違うのか。確かに「被虐待経験あり」「発達障害を伴う」子どもも多く入所してきている。児童精神科等に通院が必要な子どもも以前より、格段に増えてきている。しかし、「被虐待児」⁷⁾という認識は、近年の「児童虐待の定義」によって、以前は認識されなかったことが新たに認識されてきた方向にある。したがって、児童自立支援施設だけでなく、児童養護施設も含めて「被虐待児の増加」＝「扱いにくい子の増加」、という捉え方はいささか危険かもしれない。本研究会でも「治療的」という文言について、慎重な議論があった。そこで、第五回研究会で、あいち小児保健医療総合センターの杉山登志郎医師を招聘し、専門の見地から講義を伺うことができた。杉山氏は何例かの被虐待児の臨床例を提示し、「反応性愛着障害」といわれる子どもたちの特性を明らかにした。そして、児童自立支援施設の「枠のある生活」が、このような状況にある子どもたちの支援に必要な条件を有していると指摘した。たとえば、虐待環境から離れることで保護、愛着の形成の場の確保ができる。児童自立支援施設と児童精神科医が連携し、薬物療法などを併用し、衝動的行動をコントロールしながら、生活の構造化、悪循環を断ち切ることが可能になるという。そして、重篤な場合でも解離状況に対して精神療法などを行うことも保障できるだろう。そして、何よりも教護院時代から、積み上げられてきた作業指導、個別の学習指導、そしてスポーツ指導が、そのような症状を呈する子どもにも有用であると話された。

しかし、課題として指摘されたこととして、児

童精神科医の不足がある。実態としても月に数回の受診にとどまっていることも現実であろう。せめて数日間、児童自立支援施設の生活指導のなかに医師が入ってもらうことで、杉山の提言も具体化されると思われる。

2 児童自立支援施設の新たな展開

(1) 公設公営から民営化に関する課題

直近のことではあるが、児童自立支援施設に対して、厚生労働省は都道府県と政令市に義務付けてきた直営方式（公設公営方式）を見直し、民間委託（公設民営方式）を認めることを決めた。直営方式では民間の専門家を充てられないなどとする自治体側の声に基づき、国の規制見直しを進める地方分権改革推進委員会が勧告したものである。これを受けて、厚生労働省が平成21年12月4日、同委員会に見直し方針を示した。しかし、民間委託には施設運営の安全性・安定性・継続性に加えて、職員の専門性の確保の問題があると指摘されていたにもかかわらず、今回の見解を示したことで、児童自立支援施設自体の根幹にかかわる問題を投げかけたと考える。

実際に児童福祉法施行令は設置を都道府県に義務付け、職員を「都道府県の職員」と規定してきた歴史がある。前述したように家庭裁判所からの送致で入所する児童も多くなってきていることから、少年院は公設公営の矯正教育施設であるにもかかわらず、児童自立支援施設が民営化に向かうことが今後、公共性の担保の観点からも問題となると危惧される。そして、筆者も委員であった「児童自立支援施設のあり方に関する研究会」の見解としては「公設公営」の堅持の方向が多数を占めていた。したがって、今回の結果を出すに至る以前に、改めて「検討委員会」を設置した上で、合意を図るべきではなかったかといういささかの疑義が残る決定である。

(2) 性的問題行動に対する新たな取り組み

近年、児童自立支援施設には性に関してさまざまな課題を抱えた児童の入所が増加傾向にある。非行の種類はさまざまで男子は幼児わいせつ、性

加害行為、同性間での性的いたづら、下着盗等であり、女子は不純異性交遊、援助交際、性被害、性虐待等である。さらに厚生労働省・社会保障審議会児童部会「社会的養護のあり方に関する専門委員会」(平成15年)報告書⁸⁾によれば、児童福祉施設において「性的虐待を受けた子どもに対するケアや治療のあり方について検討が必要である」と指摘している。これも前述したように、その中でも児童養護施設内における性加害行為が主訴で児童自立支援施設入所に至るケースが急増している。入所に至る主訴でなくても過去の非行歴、成育歴に「性」に関する様々は課題を抱えた児童が多い。

この状況から児童が自らの力で「性」に関する課題を解決し克服していくためにそれぞれの心身の発達や成育の状況に応じた指導や援助が必要だと考えられる。確かに児童自立支援施設は生活、作業、学習を指導の柱として育て直しをする児童福祉施設としての役割を担うが、児童福祉法の改正により発達障害を伴う児童の入所が急激に増加しているのも事実である。そのような状況の中で「生活を通しての治療」だけでは対応しきれない部分が出てきてしまっているのではないだろうか。社会的に性犯罪者に対する見方は厳しくなっていく中で「性」に関する課題を抱えた子どもたちをどう支援し、どう教育していくかが現在の児童自立支援施設の課題となっているのは間違いないだろう。

そこで、児童自立支援施設・千葉県生実学校、児童自立支援専門員の石澤方英らの研究を紹介したい。石澤は大学卒業後、公立小学校勤務、国立武蔵野学院附属児童自立支援専門員養成所、児童養護施設職員を経て2008年より現職。児童福祉施設における性教育についての研究を行っている。そして、共同研究者として、徳地昭男(国立武蔵野学院元院長、東京福祉大学、青少年の自立を支える埼玉の会会長)、杉浦ひとみ(東京アドヴォカシー法律事務所弁護士)、富田拓(国立武蔵野学院医務課長、医学博士、厚生労働技官)、村山博之(国立きぬ川学院厚生労働教官)が加わっている。彼らは現在全国58カ所ある児童自立支援施設

ではどのような性教育が行われているのかを調査し、考察・研究を行った。そして現在、それをもとに、「性加害児童に対する治療プログラム」について、策定を目指している。

この研究の詳細を紹介すると、まず、平成17年の全国の児童自立支援施設を対象としたアンケート調査(【アンケート調査】児童自立支援施設58施設全施設実施)をもとに、その後、児童自立支援施設の施設長を対象として改めてアンケート調査を行っている。その結果、性教育を積極的に行っている施設と性教育を行っていない施設とが明確に分かれたため、さらに詳しい状況を確認するために、それぞれの施設に対して訪問調査を実施している。

それとともに少年たちへの矯正施設である少年院(少年刑務所)での性に対する取り組みも調査することで、児童福祉施設である児童自立支援施設での性教育、性治療プログラムとの違いを探り、今後の児童自立支援施設における性教育の確立を目指している。

この調査結果として、明確になったことについて論じたい。現在、多くの児童自立支援施設において、性に関してさまざまな課題を抱えた児童が増加している傾向にあることが改めて確認された。しかし多くの施設が性教育を必要であると考えているにもかかわらず、十分に実施されていない現状が浮き彫りとなった。児童に対して性教育を行うことに否定的な意見としては「寝た子を起こす」論が多く、性教育を行わない理由については「指導できる職員がいない」「性教育を行うことで性的逸脱行動につながる危険性が高い」といった意見が聞かれる。一方、少年院においても問題群別指導の中に性犯罪に関する指導が入っているものの、性教育といった形では行っていないことが明らかになった。

児童自立支援施設では必要性を感じていても性教育をどのように進めていったらよいのか非常に悩んでいる状況も伺われた。児童自立支援施設は平均1年～2年程度の入所期間である。そこで児童自立支援施設における性教育の可能性として①年間プログラムを立てることの必要性 ②入所時

期、知的レベルがばらばらであること、③性非行の有無、発達障害の有無などから考えて個別的な性教育を考えていかななくてはならない、ことなどが指摘できる。

3 児童自立支援施設の今後について

児童自立支援施設の歴史を振り返ってみると、社会の「効率化」や「合理化」若しくは「結果主義」と対極にあって、独自に子どもたちの「権利を擁護」し、「自立を支援」してきたのも事実である。まさにジレンマである。今後、この議論はあらゆるレベルや多くの場で展開していただきたい。そして本報告書にも明記されたが、効果的な運営モデル・実践プログラムなど児童自立支援施設事業全般に関する研究・開発という一定のスタンダード・ミニマムを、提示しなければならないと考える。そして、この課題は、これから、各都道府県における児童自立支援施設が、地方福祉行政に働きかけ、改めて、児童福祉実施体制や社会的養護システム全体の見直しという視点から議論していく必要もあろう。

まとめに

今まで論じてきたように、児童養護施設と児童自立支援施設の双方に、虐待を受けた子ども達が「暮らし」ている。しかし、親子分離をすることで支援が終結したわけではない。虐待の起こるリスクを減少できるように子どものケアだけでなく家族にも働きかけて、「家庭復帰」の可能性を拡大していくことが必要である。これを「家族再統合」というが、ただ復帰するというだけでなく、「家族の養育機能の再生・強化」が必要となる。しかし、かなり前から日本の法体系では保護者に対する指導には限界があると指摘されている。そこで、現在、検討されている親権法の改正により、児童福祉施設にも法的な権限の付与が必要となる。そして、前述したが、FSWが要保護児童対策協議会等と連携を図り、家庭復帰後の支援体制を組むことも必要であろう。たとえば、その先駆的モデル事業として実施された「東京都児童サポー

ト事業」⁹⁾のような取り組みを拡大していくことも求められる。

注

- 1) 広汎性発達障害には、知能指数が低い場合と高い場合とがある。知能指数が低い場合の方が、発見が比較的容易だったとされることから旧来より認知されてきており、知能指数の高い場合については、1980年以降からしばしば認知されるようになった。広汎性発達障害の「広汎性」というのは、「特異的」なものに対する概念のことである。「広汎性発達障害」は、世界保健機関が定めたICD-10（疾病及び関連保健問題の国際統計分類 第10版）、アメリカ精神医学会が刊行したDSM-IV-TR（精神疾患の分類と診断の手引 第4版新訂版）などにおける分類上の概念である。いずれも日本における「発達障害」より狭義である。知能指数が知的障害の領域にないものは、高機能広汎性発達障害と呼ばれることもあり、発達障害に分類される。（フリー百科事典『ウィキペディア』より）

- 2) ・研究会委員（敬称略、○は座長）

（所属は当時）

- 岩田 久（東京都荻山実務学校校長）
- 小木曾 宏（淑徳大学総合福祉学部准教授）
- 瀬戸 則夫（大阪弁護士会）
- 津崎 哲郎（花園大学社会福祉学部教授）
- 野田 正人（立命館大学産業福祉学部教授）
- 服部 朗（愛知学院法学部教授）
- 藤岡 淳子（大阪大学人間学部教授）
- 山内 稔（国立武蔵野学院長）
- 吉岡 一孝（埼玉県立埼玉学園担当部長）

- ・開催回数8回を経て、平成18年2月に「児童自立支援施設のあり方に関する研究会」報告書としてまとめられた。

- 3) 『子ども自立支援計画ガイドライン—子ども・家族への支援計画を立てるために』（財）日本児童福祉協会2005
- 4) 阿部祥子（2005）243頁
- 5) 阿部祥子前掲書、250頁
- 6) 同上
- 7) 『児童虐待防止等に関する法律』に定義されている「身体的虐待、性的虐待、ネグレクト、心理的虐待」を指す。
- 8) 石澤、徳地、杉浦、富田、村山（2009）『児童自立支援施設における性教育の可能性と性加害児童への性治療プログラム—児童自立支援施設の現状から』財団法人日本性教育協会学術研究補助金対象研究
- 9) 児童自立支援施設を退所して、地域で自立に向けた第一歩を歩みだす児童とその家族を、児

童相談所と民生・児童相談員、主任児童委員がチームを組んで協力しながら、見守り支える事業。期間は施設退所の半年前から退所後の半年までの約1年間で、保護者と子どもの同意を得てから実施される。

参考文献

- 『国民の福祉の動向』（2009）財団法人 厚生統計協会 Vol. 56 No. 12
- 高橋利一（2002）『子どもたちのグループホーム―地域小規模児童養護施設の実現に向けて』筒井書房
- 高橋利一（2002）『児童養護施設のセラピスト―導入とその課題』筒井書房
- 小木曾宏（2007）『よくわかる養護内容・自立支援』ミネルヴァ書房
- 小木曾宏・小林英義（2009）『児童自立支援施設これまでとこれから―厳罰化に抗する新たな役割を担うために』生活書院
- 村井美紀・小林英義（2002）『虐待を受けた子どもへの自立支援―福祉現場からの提言』中央法規出版
- 全国児童自立支援施設協議会（2008）『児童福祉施設における非行等児童への支援に関する調査研究事業報告書』
- 小木曾宏（2007）『「児童自立支援施設のあり方」を考える―その可能性と未来』『非行問題』全国児童自立支援施設協議会
- 阿部祥子（2005）『もうひとつの子どもの家―教護院から児童自立支援施設へ』ドメス出版

（おぎそ・ひろし 淑徳大学准教授）