

社会的養護における施設養護の高機能化及び多機能化・機能転換、 小規模かつ地域分散化について

— 児童養護施設を中心として —

Enhanced Functionality, Multi-functionality, and Functional Change of Care Delivered in Nursing
Homes of Social Care and their Regional Decentralization on a Smaller Scale
— Focusing on Children's Nursing Homes —

辰 己 隆 *

Abstract

The spread of the novel coronavirus has raised the question of whether the care provided in nursing homes can achieve high functionality and other goals of care in nursing facilities that are mentioned in the 2017 report titled “New Social Care Vision” [“Atarashii Syakaiteki-yōiku Vision”].

This paper discusses the possibilities for enhanced functionality, multi-functionality, and functional change in care in nursing homes providing social care and also their regional decentralization—making facilities smaller and homier—with a focus on children's nursing homes.

First, we discuss the current status of social care and children's nursing homes and the challenges they face.

Next, we discuss trends in high functionality and budget challenges.

Finally, we offer a concrete summary of perspectives on children's nursing homes with respect to future requirements and support this summary through research and discussion.

キーワード：児童養護施設、高機能化、コロナ禍

はじめに

2020（令和2）年8月6日現在、新型コロナウイルス感染症は、国内において猛威を振るっており、現在、新規感染者数1,481名、累計感染者数44,942名と、終息するゴールが全く見えない状況であり、国家的対応を要する最重要課題となっている¹。その最中、福祉新聞において、以下の報道があった。

『児童分野に慰労金 愛知県など自治体が独自に』という見出しである。

政府は5月、新型コロナウイルス感染症に関する「緊急包括支援交付金」を拡充し、福祉分野で働く職員全員に1人当たり5万円の慰労金を支給すると発表した。施設で新型コロナウイルス感染症が発生していれば20万円に増額する。ただし対象は、特別養護老人ホームや障害者施設、救護施設など高齢や障害分野に限定。児童養護施設や乳児院、母子生活

支援施設、保育所など子ども分野の施設については重症化リスクが低いことから慰労金の対象外としている。

そうした中、新型コロナウイルス感染症の対応に追われる子ども分野で働く職員を対象に、独自に慰労金を創設する自治体が出てきた。愛知では児童養護施設や保育所を対象にした「応援金」を創設。政府は福祉分野で働く慰労金を支給する方針を示しているが、子ども分野は対象外となっており、現場からは「コロナ第2波の足音が聞こえる中、こうした取り組みが全国に広がれば」という声も出ている。愛知県内で児童養護施設や特別養護老人ホームを運営する社会福祉法人和敬会の太田一平理事長は、「政府による慰労金の対象から外された児童福祉関係者の落胆は大きかった。金額の問題ではなく、自治体が子ども分野の現場に目を向けてくれたことがありがたい」と評価すると。また、「全国の

* Takashi TATSUMI 教育学部 教授（社会福祉学・社会的養護）

児童養護施設でクラスターが、発生していないのは職員の努力の結果だ²。新型コロナ第2波の足音が聞こえる中、こうした取り組みが全国に広がれば」と話している³。

筆者は、本年2月頃から、幼稚園・小学校・中学校・高等学校が新型コロナウイルス感染症による休校措置をとっている中、家庭代替機能を持つ児童養護施設が、限られた職員定数で、子どもたちを24時間支援し、施設がクラスターを発生しない様に、日夜、努力・研鑽をしている姿をみてきた。実際、現場では、職員が身体的、精神的に疲弊しており、それは、現在でも続いている。

この状況の中、2017（平成29）年の「新しい社会的養育ビジョン」で言う、概ね10年以内に施設養護の高機能化及び多機能化・機能転換、小規模かつ地域分散化が、果たして達成できるのか、と言う疑問がここで生じた。

本稿は、この社会的養護における施設養護の高機能化等について、児童養護施設を中心に述べたい。まず、社会的養護と児童養護施設の現況について、次に、高機能化等について、今後の児童養護施設に求められるものについて、先述した疑問を考察しながら、肯定的に研究・論述していきたい。

1 社会的養護の基本理念と現況

(1) 社会的養護の基本理念と原理

2020（令和2）年4月の厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課「社会的養育の推進に向けて⁴」によると、社会的養護の基本理念と原理について以下の様にまとめている。

社会的養護の基本理念

①子どもの最善の利益のために

- ・児童福祉法第1条「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する。」
- ・児童の権利に関する条約第3条「児童に関するすべての措置をとるに当たっては、児童の最善の利益が主として考慮されるものとする。」

②社会全体で子どもを育む

- ・社会的養護は、保護者の適切な養育を受けられない子どもを、公的責任で社会的に保護養育すると

ともに、養育に困難を抱える家庭への支援を行うもの。

社会的養護の原理

- ①家庭養育と個別化：すべての子どもは、適切な養育環境で、安心して自分をゆだねられる養育者によって養育されるべき。「あたりまえの生活」を保障していくことが重要。
- ②発達の保障と自立支援：未来の人生を作り出す基礎となるよう、子ども期の健全な心身の発達の保障を目指す。愛着関係や基本的な信頼関係の形成が重要。自立した社会生活に必要な基礎的な力を形成していく。
- ③回復をめざした支援：虐待や分離体験などによる悪影響からの癒しや回復をめざした専門的ケアや心理的ケアが必要。安心感を持てる場所で、大切にされる体験を積み重ね、信頼関係や自己肯定感（自尊心）を取り戻す。
- ④家族との連携・協働：親と共に、親を支えながら、あるいは親に代わって、子どもの発達や養育を保障していく取り組み。
- ⑤継続的支援と連携アプローチ：アフターケアまでの継続した支援と、できる限り特定の養育者による一貫性のある養育。様々な社会的養護の担い手の連携により、トータルなプロセスを確保する。
- ⑥ライフサイクルを見通した支援：入所や委託を終えた後も長くかかわりを持ち続ける。虐待や貧困の世代間連鎖を断ち切っていくような支援。

社会的養護の基盤づくり

- 大規模な施設養護を中心とした形態から、一人一人の子どもをきめ細かく育み、親子を総合的に支援していけるよう、ハード・ソフトともに変革していく。
- 家庭養護を推進していくため、養育者の家庭に子どもを迎え入れて養育を行う里親やファミリーホームを優先するとともに、児童養護施設、乳児院等の施設養護についても、できる限り小規模で家庭的な養育環境の形態（家庭的養護）に変えていく。また、家庭的養護の推進は、養育の形態の変革とともに、養育の内容も刷新していくことが重要。
- 施設は、社会的養護の地域の拠点として、家庭に戻った子どもへの継続的なフォロー、里親支援、自立支援やアフターケア、地域の子育て家庭への支援など、専門的な地域支援の機能を強化する。

○ソーシャルワークとケアワークを適切に組み合わせ、家庭を総合的に支援する仕組みづくりが必要とされている。

つまり、社会的養護は、これを必要とする子どもと家庭を支援して、子どもを健やかに育成するため、2016（平成28）年の改正児童福祉法にある「子どもの最善の利益」、「家庭養育優先」を基本理念にした支援をするという事が窺えた。

加えて、筆者は、昨今、社会的養護の役割はますます大きくなっており、これを担う人材の育成・確保が重要な課題となっており、社会的養護を担う機関や組織においては、その取り組みの強化と運営能力や質の高機能化が求められるのではないかと理解した。

(2) 社会的養護の現状と推移

社会的養護の現状 施設数、里親数、児童数等を見てみる。

約4万5千人の児童が、社会的養護を必要としており、対象児童の特性に応じた施設に措置・委託さ

れている。

里親については、登録里親数12,315世帯、委託里親数4,379世帯、委託児童数5,556人である。ファミリーホームは372か所、委託児童数1,548人となっている。児童養護施設等の全体施設数は、1,255か所、定員42,425人（母子生活支援施設を除く）、現員37,154人となっている。

また、要保護児童数の推移を見てみると⁶、乳児院、児童養護施設の入所児童数は、一旦減少するかに見えたが、増加傾向に転じ、ここ数年減少傾向となっている。約10年前に比べて、児童養護施設の入所児童は約2割減、乳児院が約1割減となっている。一方、里親・ファミリーホームへの委託児童数は、約10年前の3,870人から、2018（平成30）年度末の7,104人へと1.8倍もの増加率となっている。

2016（平成28）年の改正児童福祉法における理念で「家庭的な環境での養育が重視」とされ、この理念を具現化する為、2017（平成29）年「新しい社会的養育ビジョン」が公表された。この事により、家庭養護推進の為、養育者の家庭に子どもを迎え入れ

図表1 里親数、施設数、児童数等⁵

里親数、施設数、児童数等

保護者のない児童、被虐待児など家庭環境上養護を必要とする児童などに対し、公的な責任として、社会的に養護を行う。対象児童は、約4万5千人。

里親	家庭における養育を里親に委託	登録里親数 12,315世帯	委託里親数 4,379世帯	委託児童数 5,556人	ファミリーホーム	養育者の住居において家庭養護を行う(定員5~6名)	
	区分(里親は重複登録有り)	養育里親 10,136世帯	3,441世帯	4,235人		ホーム数	372か所
	専門里親	702世帯	193世帯	223人	委託児童数	1,548人	
	養子縁組里親	4,238世帯	317世帯	321人			
	親族里親	588世帯	558世帯	777人			

施設	乳児院	児童養護施設	児童心理治療施設	児童自立支援施設	母子生活支援施設	自立援助ホーム
対象児童	乳児（特に必要な場合は、幼児を含む）	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（特に必要な場合は、乳児を含む）	家庭環境、学校における交友関係その他の環境上の理由により社会生活への適応が困難となった児童	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	配偶者のない女子又はこれに準ずる事情にある女子及びその者の監護すべき児童	義務教育を終了した児童であって、児童養護施設等を退所した児童等
施設数	140か所	605か所	50か所	58か所	226か所	176か所
定員	3,857人	31,826人	1,985人	3,609人	4,672世帯	1,148人
現員	2,678人	24,908人	1,366人	1,226人	3,735世帯 児童6,333人	643人
職員総数	5,048人	18,869人	1,384人	1,815人	2,084人	858人

小規模グループケア	1,790か所
地域小規模児童養護施設	423か所

※里親数、F Hホーム数、委託児童数、乳児院・児童養護施設・児童心理治療施設・母子生活支援施設の施設数・定員・現員は福祉行政報告例（平成31年3月末現在）
 ※児童自立支援施設・自立援助ホームの施設数・定員・現員、小規模グループケア、地域小規模児童養護施設のか所数は家庭福祉課調べ（平成30年10月1日現在）
 ※職員数（自立援助ホームを除く）は、社会福祉施設等調査報告（平成30年10月1日現在）
 ※自立援助ホームの職員数は家庭福祉課調べ（平成31年3月1日現在）
 ※児童自立支援施設は、国立2施設を含む

て養育を行う里親やファミリーホームを施設より優先すると言う方針が位置づけられた。この方向性が、この現況から明確に窺えた。

2 児童養護施設の概要と現況

(1) 児童養護施設の概要

児童養護施設は、児童福祉法第41条に「保護者のない児童(乳児を除く。ただし、安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合には、乳児を含む)、虐待されている児童、その他の環境上の養護を要する児童を入所させて、これを養護し、あわせて退所した者に対する相談その他の自立のための援助を行う事を目的とする施設とする。」と位置づけられている。

2018(平成30)年の児童養護施設入所児童等調査結果を見てみると、養護問題発生理由の主なものは、「父または母の虐待・酷使」22.5%(前回調査は2013(平成25)年に実施18.1%)、「父または母の放任・怠だ」17.0%(前回14.7%)となっており、一般的に「虐待」とされる「放任・怠だ」「虐待・酷使」「棄児」「養育拒否」を怠合計すると、45.2%(前回37.9%)となっている⁷。

つまり、児童養護施設における養護問題発生の理由について、かつて父母の死亡、行方不明、離婚によるものが多く占めていたが、それらは、減少し、現在では、「児童虐待」に関係する父母の虐待・酷使、放任・怠惰、父母の性格異常・精神障害によるものが多くなってきている。特に、今回の新しい調査では、児童虐待を主訴とする入所の増加は顕著である。この事から、児童養護施設は、家庭代替機能から家庭支援機能へと変化しつつあると言える。

また、近年においての特徴は、「児童虐待」に繋がる養育拒否や、バブル崩壊後の経済情勢不安定、不況等による貧困を要因とした借金等による破産が深刻化しており、入所に際し、保護者は、勿論のこと、児童自身にも何らかの問題を抱えている養護問題が顕在化してきている。

(2) 児童養護施設の現況

従来、児童養護施設は、その集団の特性から大規模施設でのケアが主流であったが、近年、「児童虐待」等による入所が増加し、家庭的な環境での児童と職員の個別的な関係が重視され、少人数のグループケアが必要とされている。

この様に、児童養護施設は、「児童虐待」の増加に伴う、家庭調整の対応、心理的治療などの支援の複雑さ、養護ケアの小規模化による家庭的環境での個別援助の必要性が求められている現況がある。

将来的には、社会的養護児童の委託割合を乳児院、児童養護施設に3分の1、地域小規模児童養護施設等に3分の1、里親やファミリーホームに3分の1と想定されていた。

その後、2016(平成28)年の改正児童福祉法における理念で「家庭的な環境での養育が重視」とされた。そして、この理念を具現化する為、2017(平成29)年「新しい社会的養育ビジョン」が公表された。

このビジョンにより、代替養育は家庭での養育を原則とし、高度に専門的な治療的ケアが一時的に必要な場合は、子どもへの個別対応を基盤とした「できる限り良好な家庭的な養育環境」を提供し、高度専門的な手厚いケアの集中的提供を前提に、小規模・地域分散化された養育環境を整えるべきとされた。

つまり、児童養護施設の小規模化・地域分散化である家庭的養護の推進である。

しかし、今回の様なコロナ禍における児童養護施設については、誰も想定しておらず、早急に、現状を把握、分析して、「新しい社会的養育ビジョン」の見直しを視野に入れる必要もあるのではないかと。

児童養護施設は、2019(平成31)年3月末日現在、児童養護施設数605か所、入所定員31,826人、現員24,908人、職員総数18,869人となっている⁸。

3 乳児院・児童養護施設における高機能化及び多機能化・機能転換、小規模かつ地域分散化の推進

(1) 方向性と予算

乳児院・児童養護施設の高機能化及び多機能化・機能転換、小規模かつ地域分散化の進め方<概要>(2018年7月6日)によると⁹、

目指すべき方向性として、

- ・乳児院や児童養護施設については、家庭養育優先原則を進める中においても、施設での養育を必要とする子どもの養育に関し、「できる限り良好な家庭的環境」において、高機能化された養育や保護者等への支援を行うとともに、里親や在宅家庭への支援等を行うことなど、施設の多機能化・機能転換を図ることにより、更に専門性を高めてい

くことが期待されている。

- ・この「進め方」は、平成30年度予算において可能である措置費等の活用方法、職員配置、運営方法などについてとりまとめ、円滑に取組を進められるよう、施設及び自治体関係者向けのマニュアル、参考資料として提供。

そして、具体的な方向性として、

- ・改正児童福祉法に基づく家庭養育優先原則の下では、施設の役割・機能を縮小させるものではなく、これまで以上に専門的で幅広くしていくことが求められる。
- ・具体的には、乳児院・児童養護施設においては、地域におけるニーズや資源の状況、自らの「強み」「弱み」も踏まえつつ、以下の具体的な姿を念頭に、施設長等のリーダーシップの下、施設職員とともに、「地域の社会的養育を支える専門的な拠点」となるよう、自らの施設を変革していくことを目指していくべき。

○施設養育の高機能化の方向性として、

- ・家庭での養育が困難な子ども及び年長で今までの経緯より家庭的な生活をするに拒否的になっている子どもに対して、早期の家庭復帰や里親委託等に向けた専門的な支援や自立支援を含め、更に専門性の高い施設養育を行うこと。
- ・そのための専門性のある職員の配置及び小規模かつ地域分散化を推進すること。

○多機能化・機能転換の方向性として、

- ・更に専門性を高めた上で、地域における家庭養育の支援を行うこと。
- ・具体的には、地域の実情等に応じ、以下に取り組むこと。

①一時保護委託の受入体制の整備②養子縁組支援やフォスタリング機関（里親養育包括支援機関）の受託をはじめとする里親支援機能の強化③市区町村と連携した在宅支援や特定妊婦の支援強化としている。

(2) 計画的な推進に向けて

更なる推進として、

1. 各施設が策定している小規模化・地域分散化に向けた計画を小規模かつ地域分散化に向けて見直し。
2. 今後計画される施設の新築や改築、増築の際には、小規模かつ地域分散化された施設の設置を優先。
3. 小規模かつ地域分散化等を進める過程

で、人材育成の観点から、本体施設から順次分散化施設を独立させていく場合や、過渡的に本体施設のユニット化を経て独立させていく場合にも、概ね10年程度で地域分散化及び多機能化・機能転換を図る計画を、人材育成も含めて策定するよう求める。過渡的にユニット化する場合でも、同一敷地内での戸建て住宅型又はグループごとに独立した玄関のある合築型の施設内ユニットとするなど、生活単位を独立させるとともに、地域社会との良好な関係性の構築を十分に行うといった工夫を行うよう求める。

4. 既存の施設内ユニット型施設についても同様に、概ね10年程度で地域分散化等を図る計画の策定を求める。その際、既存ユニットは、多機能化・機能転換に向けて積極的に活用を進めていく。

※小規模かつ地域分散化の例外として、

- ・ケアニーズが非常に高い子どもに専門的なケアを行うため、心理職や医師、看護師などの専門職の即時の対応が必要な場合には、生活単位が集合する場合もあり得る。

・このような場合においても、十分なケアが可能になるように、できるだけ少人数（将来的には4人程度まで）の生活単位とし、その集合する生活単位の数も大きくならない（概ね4単位程度まで）ことが求められている。

次に、職員の人材育成として、

- ・高機能化及び多機能化・機能転換、小規模かつ地域分散化を通じて「地域の社会的養育を支える専門的な拠点」への変革を進めるうえでは、それを担う職員の人材育成や確保が必要不可欠。
- ・厚生労働省においては、職員の人材育成に向けて、職員向けの研修プログラムの開発や指導者養成研修の実施等に取り組んでいくこととしており、都道府県等においても、人材育成の機会の確保に努めるとしている。

最後に、計画的な推進に向けて、

- ・都道府県等においては、各施設の高機能化及び多機能化・機能転換に向けた計画や、小規模かつ地域分散化を進める計画の見直しの検討状況・課題等について随時ヒアリングを行うことにより、個々の実情を把握し、関係者との間で綿密な協議を重ねながら、適宜適切な助言や支援を行い、各施設において具体的かつ実現可能な計画が策定されるよう配慮としている。

つまり、2017（平成29）年「新しい社会的養育ビジョン」の改革項目の1つである代替養育における「家庭と同様の養育環境」を原則に、家庭養育が困難な子どもへの施設養育の小規模化・地域分散化・高機能化を推進、実現化する為の推進施策であり、政府は、かなりスピーディーに対応し、予算化も具現化している。

そして、児童相談所はじめ管内の市区町村、乳児院や児童養護施設等の関係機関に対し周知を図るとともに、「都道府県社会的養育推進計画」の策定と併せて、乳児院・児童養護施設の高機能化及び多機能化・機能転換、小規模かつ地域分散化に向けて、一層の取組をお願いするとしている。

この様に、今後の児童養護施設は、「ケアニーズの非常に高い子ども」4人のグループを4ユニット設置して手厚いケアを行えるよう「高機能化」への機能転換を求め、従来の児童養護施設で生活する児童を里親委託やグループホームへ地域分散する構想である。この事は、今後、児童養護施設の本園機能がますます重要となっており、地域子育ても視野に入れた、ソーシャルワーク機能、発達・心理治療機能、医療との連携機能等の「多機能化」が求められている¹⁰と窺えた。

筆者は、予てより児童養護施設の小規模化・地域分散化である家庭的養育を推進するには、小規模グループケアや地域小規模児童養護施設のみでの実施運営では限界があり、それに関わる本体施設の多様な支援機能の拡充が必要とされると言及してきた。本稿においても、本体施設による充実した支援体制づくりこそが、児童養護施設の高機能化及び多機能化・機能転換、小規模かつ地域分散化の推進に繋がりを、基礎になるのではないかと考える。順番として先ずは、本体施設の充実であると言及したい。そうすれば、この様なコロナ禍でも、機能的に少し余裕を持って子どもたちに対応できるのではないか。

4 今後の児童養護施設に求められるもの

(1) 児童養護施設の取り組み

全国児童養護施設協議会 児童養護施設のあり方に関する特別委員会2019（令和元）11月「今後の児童養護施設に求められるもの 第1次報告書」の冒頭で、全国児童養護施設協議会会長桑原教修は、以下の通り述べている¹¹。

2016年の改正児童福祉法を受けて翌年取りまとめられた、有識者による「新しい社会的養育ビジョン」（以下、ビジョン）を進めるため、国は各都道府県に対し、2019年度内に社会的養育推進計画を策定することを義務付けた。ビジョンでは、養育単位のを全てを地域に出すことや、入所児童の年齢を制限すること、施設における養育期間を限定することなど数値目標を掲げ、戦後70年余かけて積み上げてきた児童養護施設の実践と歩みを、向こう10年間で大きく改革するように求めたため、この間、本会は「ビジョンからは子どもの育ちゆく姿が描けない」として、行き場を失う子どもたちを生まないように、子どもたちの様々な受け皿・生活の場を選択肢として用意する必要があること等を主張してきた。こうした諸々の背景から、本会は「児童養護施設のあり方に関する特別委員会」を立ち上げ、児童養護施設がこれからも子どもたちの最善の利益を守り続けていくための歩みを進めていくにあたり、そのあり方を整理すべく、検討作業を進めてきた。

引き続き、総論において、

・高機能化とは、

児童養護施設が持つべき専門的な機能のそれぞれの質を向上させていく「分化」の方向と、その専門分化した機能を有機的に結合させていくための「統合」という双方向から、施設の質の向上を推進していこうとする考え方である。こうした「分化・統合」の考え方は、すでに『養護施設の将来展望』（1991年、厚生省児童家庭局育成課課長弓掛正倫）の中で描かれ、「施設機能強化推進」という名目で施設と地域との交流促進、社会的自立促進のためのランチ開設（「自活訓練ホーム事業」）といった流れとして積み上げられてきた。

・多機能化とは、

高機能化を図るために整理され強化された様々な機能を、地域のニーズへの支援に活用し、地域支援の新たな機能として付設していくのが「多機能化」の展開である。多機能化は施設養育だけでなく、より大きな社会的養育の枠組みの中で強く求められている。

・地域分散化とは、

高機能化と多機能化が十分に図られていく先に、さらに広範な地域に施設機能を展開する可能性が見えてくる。この展開が地域分散化への道程と考える。形態が優先し、やみくもに地域に小規模養育の

場を設置することは、養育の孤立や抱えこみなどのリスクを高め、養育を行き詰らせ、不適切な養育へとつながる危険さを生む。これは本末転倒であり、決してあってはならないことであるとしている¹²。

先述した「新しい社会的養育ビジョン」の改革項目の1つである代替養育における「家庭と同様の養育環境」を原則に、家庭養育が困難な子どもへの施設養育の小規模化・地域分散化・高機能化を推進、実現化する為の推進施策に対して、全国児童養護施設協議会は、明確に論を張っている。

(2) 児童養護施設の柱となる3つの機能

次に、児童養護施設を成り立たせるものとして、大きく次の3つの柱を設定にした。①個別的養育機能②支援拠点機能③地域支援機能（地域の要保護児童等とその家族のニーズに応じた支援機能）である。

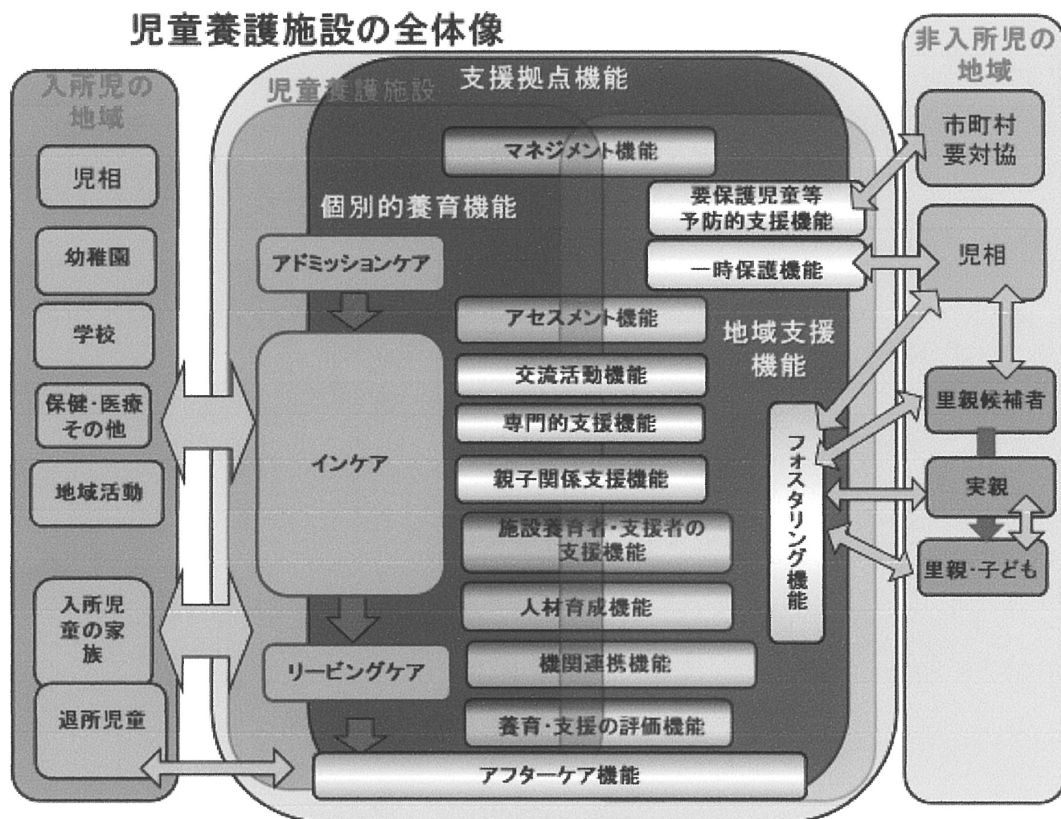
つまり、児童養護施設が大切に育んできた子どもと大人（養育者）の日々のいとなみたる「個別的養育機能」を、今後さらに充実強化するために、その

基盤となって支えるのが「支援拠点機能」である。さらに支援拠点機能と個別的養育機能を地域の要保護・要支援児童等の支援に活用していく機能が「地域支援機能」である。また、個別的養育機能と地域支援機能は、重なり合った関係にある。これは地域支援から入所後の個別的養育へ、さらには退所後の地域支援へという連続性を意味するものであり、個別的養育機能の地域支援への活用など、1つの機能の双方活用を意味しているとしている。

図表2にあるように、児童養護施設内の左側が個別的養育機能であり、右側が地域支援機能である。この両者を基盤として支えるのが、真ん中である支援拠点機能である。地域は、児童養護施設の両側の領域として示している。左側は、主に入所児童等が関係する地域で、児童相談所や幼稚園・学校等の日々の暮らしに密接した地域、家族の住む地域である。右側は、入所児童等以外で地域に住む要保護・要支援児童等とその家族、それらに関わる市区町村や児童相談所、さらには里親等を含めた地域であるとしている。

次に、児童養護施設の本園・分園別機能として、

図表2 児童養護施設の全体像¹³



出所：全国児童養護施設協議会 児童養護施設のあり方に関する特別委員会 2019(令和元)11月「今後の児童養護施設に求められるもの 第1次報告書」p.8より引用

本園は支援拠点機能、個別的養育機能、地域支援機能の全ての機能を備えている。本園の役割は、分園における個別的養育を支え、分園で暮らすことが困難な子どもには、より専門的な個別的養育を行い、分園と連携しながら、地域の要保護・要支援児童等とその家族に対しても必要な支援を行うことである。

さらに、3つの柱の機能を包括的に展開する本園については、児童養護施設を管理し各機能のマネジメント、ケースの包括的アセスメント、スーパーバイズ等を行う事務室・情報統括室、会議室（大小）は基本であり、人材育成のためには、講義や演習も可能となる研修室も必須となる（これらは地域の支援者や里親等にも使用可能である）としている¹⁴。

筆者は、児童養護施設には、要養護児童の養育保護について、長年培ってきた実践と実績がある。まずは、児童養護施設の本体施設の整備・職員配置の充実、そこを安定させてから、家庭的養護である小規模グループケアや地域小規模児童養護施設の整備・職員配置の充実、そして家庭養護である里親への推進、フォスタリング機関の強化をするべきではないだろうか、これまで言及してきた。

その事により、家庭的養護である小規模グループケアや地域小規模児童養護施設、また、里親等による家庭養護で生活している子どもたちへの対応が困難になった時に、本体施設の高度化された支援機能が発揮できるのではないかと考えている。

だからこそ、このコロナ禍においては、順番として、まずは本体施設の充実が、児童養護施設における高機能化及び多機能化・機能転換、小規模かつ地域分散化の推進に繋がるのではないかと。

おわりに

「コロナで死んでもいいし…」今、児童養護施設で起きていることと言う見出しの記事が掲載されていた。「コロナに感染して死んでもいいし……」。横浜市のキリスト教児童福祉会が運営する児童養護施設「聖母愛児園」で榎橋雄一・副施設長は、入所している子どもからこう言われたという。新型コロナウイルス感染症の影響で、横浜市内の小中高校は2月末から休校に。その間、子どもたちはほとんど園外に出ず、榎橋副施設長は相当子どもたちにストレスがたまっていると感じた。榎橋副施設長はいったん気持ちを受け止めつつも「死ぬのはだめだ

よ。人生まだまだ楽しいことあるんだから」と語りかけたという。とはいえ、今後の見通しについて子どもたちにきちんと説明できないのが歯がゆい。

同園には、10ユニットに分かれた本体施設1カ所と地域小規模施設1カ所があり、約70人の子どもたちが暮らす。体を動かす機会も極端に減っており、寝付きの悪い子どもも増えた。コロナへの恐怖心や非常事態である不安から職員に反発するケースも多いという。保護者との面会が制限されているのもストレスの一因だ。～中略～職員にとっても緊張の日々は続く。同園では仮にコロナ感染が発生した場合、どの年齢層でも対応できるベテランの職員4人がケアする方針を決めた。横浜市に電話で相談したところ「集団感染の場合、軽症なら病院への入院は難しいだろう」との見解を示されたからだ。

同園の職員数はぎりぎり、余裕はない。また施設にはゴーグルやガウンの準備も十分でなく、軽微な装備でケアに当たることになる。さらにケアする職員はそのまま自宅に帰って大丈夫なのか。不安が尽きない。榎橋副施設長は「感染したときの対応が示されないのが一番のストレス。施設内は常に空気が張り詰めている。職員を信じているが、クラスターが発生して、辞めたいという職員が出て引き止めることはできず、施設崩壊もしかねない」と話している¹⁵。

筆者は、はじめにで、このコロナ禍で、「新しい社会的養育ビジョン」でいう、施設養護の高機能化等が、果たして達成できるのか、と言う疑問が生じたとした。

この記事通り、児童養護施設の現場は、子どもはもちろん、職員も大変な状況になっている。今は、一般家庭においても、感染予防等で精一杯である。ましてや、虐待等不適切な養育環境を生き抜いてきた子どもたちに責任を持って、日夜養育支援している児童養護施設には、この時だからこそ、余裕を持って対応してほしいと願う。確かに施設の高機能化及び多機能化・機能転換、小規模かつ地域分散化の推進は、大切で重要な施策である。ならば、昨今の状況を踏まえて、機能推進の要となる本体施設の人材、建物等の充実に、まずは、力を入れるべきではないだろうか。そうすれば、高機能化等の推進に、余裕を持って対応できるのではないかと提言する。

註

引用・参考文献

- 1、毎日新聞社 2020「毎日新聞 2020年8月7日」毎日新聞社 参照
- 2、筆者による下線
- 3、福祉新聞社 2020「福祉新聞 2020年8月3日」福祉新聞社 参照
- 4、厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課 2020「社会的養育の推進に向けて」厚生労働省 p.11参照
- 5、厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課 2020「前掲書」厚生労働省 p.2引用
- 6、厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課 2020「前掲書」厚生労働省 p.3参照
- 7、厚生労働省子ども家庭局 厚生労働省社会援護局障害保健福祉部 2020
「児童養護施設入所児童等調査の概要（平成30年2月1日現在）」厚生労働省 p.12参照
- 8、厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課 2020「前掲書」厚生労働省 p.2参照
- 9、厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課 2020「前掲書」厚生労働省 pp.67-68参照
- 10、小川恭子、坂本健編著 2020『実践に活かす社会的養護Ⅰ』ミネルヴァ書房 pp.102-103参照
- 11、全国児童養護施設協議会 児童養護施設のあり方に関する特別委員会2019 「今後の児童養護施設に求められるもの第1次報告書」全国児童養護施設協議会はじめに 参照
- 12、全国児童養護施設協議会 児童養護施設のあり方に関する特別委員会2019 「前掲書」全国児童養護施設協議会 pp.1-2 参照
- 13、全国児童養護施設協議会 児童養護施設のあり方に関する特別委員会2019 「前掲書」全国児童養護施設協議会 p.8引用
- 14、全国児童養護施設協議会 児童養護施設のあり方に関する特別委員会2019 「前掲書」全国児童養護施設協議会 pp.2-11 参照
- 15、福祉新聞社 2020「福祉新聞 2020年5月27日」福祉新聞社 参照
- 8、辰己隆・岡本真幸編 2020『保育士をめざす人の社会的養護Ⅱ』みらい
- 9、辰己隆・波田埜英治編 2020『保育士をめざす人の社会的養護Ⅰ』みらい
- 10、波田埜英治・辰己隆編 2019『保育士をめざす人の子ども家庭福祉』みらい
- 11、大竹智、山田利子編集 2020『保育と社会的養護Ⅰ』みらい
- 12、新たな社会的養育の在り方に関する検討会 2017「新しい社会的養育ビジョン」
- 13、北川清一 2020『ソーシャルワーカーのための養護原理—小規模化・家庭養育をどう捉えるか—』ミネルヴァ書房

参考文献

- 1、毎日新聞社 2020「毎日新聞 2020年8月7日」毎日新聞社
- 2、福祉新聞社 2020「福祉新聞 2020年8月3日」福祉新聞社
- 3、厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課 2020「社会的養育の推進に向けて」厚生労働省
- 4、厚生労働省子ども家庭局 厚生労働省社会援護局障害保健福祉部 2020
「児童養護施設入所児童等調査の概要（平成30年2月1日現在）」厚生労働省
- 5、小川恭子、坂本健編著 2020『実践に活かす社会的養護Ⅰ』ミネルヴァ書房
- 6、全国児童養護施設協議会 児童養護施設のあり方に関する特別委員会2019
「今後の児童養護施設に求められるもの 第1次報告書」全国児童養護施設協議会
- 7、福祉新聞社 2020「福祉新聞 2020年5月27日」福祉新聞社