

2007/09/06

「厚生労働省・児童家庭局家庭福祉課『今後目指すべき社会的養護体制に関する構想検討会中間とりまとめ』(07年5月18日発表)」への意見書

児童養護における当事者参加推進団体・日向ぼっこ

担当:廣瀬(代表)・市川(顧問)

## 1. はじめに

5月に発表された厚生労働省・児童家庭局家庭福祉課「今後目指すべき社会的養護体制に関する構想検討会中間とりまとめ」に対して、改めて社会的養護が公的責任であることに触れている点や「施設を退所した後の子どもの相談先として施設の『実家機能』の役割の充実」が打ち出され、「退所後の子どもたち自身が集う場の取り組み」を盛り込まれたことは支持できるが、具体性に欠ける点や表現に引っかかりを感じる点があることは否めない。

私達「児童養護における当事者参加推進団体・日向ぼっこ」は未だ少人数の当事者団体に過ぎないが、今後政策決定に当事者の声が反映されるよう、その道を切り拓くべく、社会的養護の当事者として今回の「中間のとりまとめ」に対する意見を以下に示す。

## 2. 日向ぼっことしての意見・提案

### 1) 「1. 今後の社会的養護の基本的方向」より

#### (1) P2 L5 「虐待の世代間連鎖」

①中にはこの表現そのものが虐待の世代間連鎖論を支持すると捉える人もいるのではないかと。「虐待の世代間連鎖」が「被虐待児は長じて虐待をする」、「虐待者はかつての被虐待児である」という単線的な言説を通してマスコミなどによる相乗効果もあり世情に流布されているが、こうした言説が被虐待児へのエンパワメントに繋がらないことは自明である。むしろ虐待体験を乗り越えレジリエンスを発揮した事例を紹介しつつ、その回復のプロセスこそ注目すべきではないか。※下西さや子「被虐待児へのエンパワーメント・アプローチ - 子どもとレジリエンスの視点から-」『社会福祉学』、Vol.47-1(NO.77)、pp18-31、2006年 参考までに下西氏は「虐待の伝播」という言葉を使用している。

②こうした事例は被虐待経験がある当事者から学ばなければその真相を把握することは出来ないのではないかと。その意味からでも当事者の声の重要性がある。

③しかし、虐待を受けた人が子育てに苦労し自分自身も虐待行為をしてしまう現状があるのは事実であり、この痛ましい現状を『報告書』などに盛り込む必要性を感じる人もいる。

④改善すべきは、その人自身が「被虐待児」であることに必要以上に捉われなければならない現状があることである。

⑤「虐待」という言葉はセンセーショナルでスティグマティックな響きを感じられる。「不適切な関わり」など「マルトリートメント」という表記の併用も考えられないか。

⑥「虐待」に限定せず、同じく連鎖性のある『『社会的養護』の世代間連鎖』もしくは「養護の再生産」といった表現に変更するのはどうか。

## (2) P3 図「子どもの状態と支援体制のイメージ」

- ①子どもの背景や発達状態・環境（社会資源・人的資源含む）が示されずに心理的側面のみで支援体制が導かれている点に疑問を感じる。
- ②特別な専門的ケアを受けることで子ども自身が「自分は病気」と捉える弊害がないか疑問が生じる。心理的ケアを受けた子どもの実態をどう受け止めているのか知りたい。
- ③私たち自身もさらに当事者の声を集約し発信していきたい。

## (3) P4 L27 「児童養護施設職員による虐待事件に関して～」

- ①児童養護施設における施設内虐待の発生は非常に深刻な問題である。しかし、一方で他の社会的養護の方法においても虐待事件の発生は十分考えられることから、児童養護施設だけでなく、社会的養護全体で虐待が発生しないための方策が必要である。また家庭的養護においても同様のことが言える（2002年 宇都宮事件）。
- ②施設内虐待事件の多発や再発防止に関して、「中間のとりまとめ」はもっぱら「ケア職員の専門性不足」を指摘しているかのような印象がある。しかし、問題を「ケア担当者の問題」として収斂してはならないのではないかと。むしろ施設運営管理上の課題にも着目するべきではないか。すなわち、施設の上部組織・意思決定機関である「法人組織・理事・評議委員会のあり方、施設長の資格要件のあいまいさ、不祥事や人権侵害事件を発生させた場合の「運営管理者の失格要件」などにも言及し、社会福祉法人の社会的責任の重さやトップの人権感覚、職業倫理上の課題にまで踏み込む姿勢が問われているように思う。「施設運営の不透明性」という抽象的指摘では不十分な事態が進行している危機感が求められていると思うからである。
- ③その意味で「施設内虐待」事件や子どもに対する人権侵害事例をさらに真摯に検証し、その「発生のメカニズム」や「構造的課題」を明らかにするなど、子どもの権利擁護の立場で施設自らが抱え込んでいる触れられたくないタブーにも敢えて踏み込む姿勢が必要ではないか。
- ④たとえば施設内虐待事件が発生した施設の多くが、施設長や一部の配下の職員に人事権やケア方針などの決定の際、「権限や権力が集中」しすぎてワンマン・独裁運営管理になりやすい体質が憂慮される。また世襲制や同族経営が多い民間社会福祉法人経営と事件発生との関係性などの課題は「触れてはならない聖域」としてタブー視されていないか。「社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会」にはこうした課題にも敢えて踏み込んで検証する勇断を期待したい（1996年 千葉・恩寵園事件、1998年 鎌倉保育園事件、2004年 埼玉育児院事件、2006年 埼玉神愛ホーム事件など）。

## (4) P5 L8 「児童養護施設等の施設におけるケア単位の小規模化・地域化～」

- ①「地域化」がどの程度の内容を示すのかがわかりにくい。地域小規模児童養護施設・地

域分散型グループホームの充実や施設の地域への開放・連携が考えられるが、地域化とは何か具体的な説明が欲しい。

#### (5) P 5 L 17 「治療・専門的ケア機能の強化」

- ①治療・専門的ケア機能の強化が「医療モデル化」の方向へと過度に進み過ぎると、「専門家依存」や「薬漬け」、「医療への囲い込み」現象が生じてしまうのではないか。本来的な施設養育において蓄積されてきた「生活モデル」を主とする姿勢を忘れないで欲しい。
- ②治療・専門的ケア機能の実態をどう把握されているのか知りたい。

#### (6) P 5 L 22 「自立支援のための取組」

- ①子どもによっては必ずしも上級学校への進学のみが適切とは限らない場合がある。例えば学校の成績は振るわないが手先が器用でいわゆる技能職など「ものづくり職人」などへの道が適している場合もある。子どもには自己の特性を活かした進路選択を一緒に模索して欲しい。
- ②かつて児童養護施設の中卒児童の就職受け入れ先として機能していた住み込みかつ職業指導を兼ねた職親制度、すなわち「保護受託者制度」は利用者の減少などから 2004 年 12 月の児童福祉法改正時に廃止されてしまったが、これを再度現代的で新たな「職親制度」として復活出来ないだろうか。
- ③あわせて 2005 年 1 月から施行されている「職業指導里親制度」との関連と実績について知りたい。
- ④また就職即措置解除とするには不安や課題を抱えている場合には一定期間の措置継続をし、施設で過ごしながらかつ働き、近くのアパートで一人暮らしをするなど、社会的自立のための助走期間が必要で、余裕を持って支援していく仕組みを検討して欲しい。
- ⑤就労や進学だけが自立支援ではなく、子どもが社会で自立して生きていくためのサポートは援助者が子どもと出会った時点から始まるものである。その意識は全施設・全援助者共通であって欲しい。

#### (7) P 5 L 22 「進学の支援」

- ①なんとか高校に入学させて進学率を上げることに躍起になるのではなく、卒業こそ大事にして欲しい。進学率よりも卒業率こそ重要視すべきではないか。
- ②「施設に居たくないから高校を辞める」という理由で高校を中退する子どもがいるという現実の改善に取り組んで欲しい。
- ③高校卒業の大切さや意味を援助者が子どもに伝え切れていない現状があるように感じる。
- ④児童福祉法では 18 歳まで施設に居てよいと定められているにも関わらず、一部の施設では未だに「高校に行かないなら、施設を出て行かなくてはならない」という根拠のない慣習があるのではないか。
- ⑤子どもの最善の利益を真剣に考えるのであれば、子どもが得られるものに重点を置くべ

きである。例えば、「高校卒業→学歴の充実→就職先の拡大→生活の安定」や「中卒後の専門的技能習得を見据えた進路決定→就職の安定→生活の安定」。

## 2) 「2. 社会的養護の質の向上に向けた具体的施策」より

### (8) P7 L6 「施設におけるケア単位の小規模化の推進方策」

①小規模化が絶対的な理想のように掲げられている。確かに子どもにとって一般的な育ちに近い養育が保障されるのは望ましい。しかし、その力量を備えた養育者のもとで養育されていなければ、子どもから「その通り」との声は聞こえないだろう。マンパワーの向上・標準化の伴わない小規模化は、ただでさえ大人優位の児童福祉施設をますます閉鎖的・独善的にさせると言って過言ではない。要するに大切なのは施設形態論ではなく援助者の質である。

②小規模化リスクを以下に示す。

a.小規模化による個別対応が可能になるが、子ども・援助者共に密な人間関係の中で逃げ場を失う。援助者の一方的支配下に置かれやすい面が生じる。密な人間関係から生じる過度な緊張から「家庭内暴力（身体的・心理的含む）」現象に近似した「小規模施設内暴力」現象が生じるおそれがある。反面、援助者は力量が明確になり孤立化、密室化、自信喪失、バーンアウトに追い込まれやすい。また小規模化は援助者の労働強化につながり易い。

b.ケア職員の専門性の確保とスーパーバイズの仕組みに言及があるが、施設長と主任クラスのスーパージョンの力量こそ課題ではないか？

c.個別対応とケアのあり方に関して、個別対応を実現するための適切な職員配置は可能であろうか。集団処遇とは異なる個別ケアの手法を学ぶ研修・スーパージョン体制の確立が求められている。

d.「ケアの密室化」への備えとして、処遇の公開性・社会化・報告・連絡・相談体制の強化、第三者評価・オンブズマン制度の導入、意見表明権の保障・苦情解決の仕組みの実質化などが求められる。

### (9) P7 「社会的養護を必要とする子どもの支援プロセスのイメージ図」

①「サービス評価の視点」が欠けている。支援プロセスのイメージにサービス評価機関も入れるべきである。

②支援プロセスを「①子育て支援・相談（虐待予防等）」→「②専門相談・通告・調査、一時保護・アセスメント」→「③里親・施設等への措置」→「④措置中のフォロー、アセスメント、ケアの再検討」→「⑤退所後の支援」という流れで示しているが、それぞれの支援のあり方を検証する場合には、社会的養護以前から退所後支援という「入口」から「出口」という一方方向からの視点ではなく、退所後の実態（出口）から入口方向を視るといふ双方向からの検証や評価が必要である。

③「⑤退所後の支援」を中心となっていく機関が示されていない現状では、退所後の子ども達が不安定になるのは目に見えているのではないか。2004年の児童福祉法改正でアフターケアは義務付けられたのであるし、既に里親・施設によっては尽力されている場合もある。

る。せめて「里親・施設」「自立援助ホーム」は「⑤退所後の支援」の担い手として表して欲しい。

④「民間団体」同様、「児童養護の当事者団体」の表記がいつか自然になされるよう、私達は努力したい。

#### (10) P7 L19 「関係機関の役割分担と機能強化・地域ネットワークの確立」

①連携をとるのが望ましいことは痛いほど理解できるが、指揮を取るべき機関を明確にしなくては実現できないのではないか。

②どこも手一杯の現状。まずは行政がとりまとめを行うべきなのではないか。

#### (11) P9 L28 「施設機能の見直し」

①そもそも措置される施設種別が子どもの最善の利益に鑑みて適しているかどうかを再点検する必要がある。

#### (12) P10 L4 「家庭に対する支援を強化することが重要」

##### 5段落目「母子生活支援施設については～」

①親・家族への支援に特化した部署・機関が必要である。例えば母子生活支援施設が母子に限らずそれを担うことが期待される。

②現行の法制度で難しいのであれば、「児童福祉法」の見直しに踏み込み、「子ども家庭福祉法」、あるいは「青少年福祉法」となるもの「立法」を模索する必要がある。

③現行児童福祉法などの改正を議論するに当たっては18歳以上20歳未満の「法の谷間」を解消しなくてはならない。

#### (13) P10 L29 「社会的養護の最終的な目標は～」

①「自立」には自助的自立(※)のみならず、依存的自立(※)があることを子ども達に伝えて欲しい。※古川孝順『社会福祉原論[第2版]』pp252-257、2003年、誠信書房

②援助者自身が「自立」した大人であるのか振り返りの機会を持ち、子ども達が半ば「自立」を強制されている現状(※)を改めて考えて欲しい。

※参考：青少年福祉センター『強いられた自立』、1989年、ミネルヴァ書房

#### (14) P11 L22 「人材確保とその質の向上」について 施設長等の資格&失格要件

①施設職員の資格要件の現状と課題

a. 保育士の資格は児童福祉法で第18条の6「保育士の資格」・18条の4「保育士の定義」・18条の5「欠格事由」が定められているが、児童指導員の資格は児童福祉施設最低基準第7章児童養護施設第43条で「児童指導員の資格」が規定されているに過ぎない。

b. 施設長の資格要件の規定は明確でない。社会福祉法第61条「社会福祉事業経営の準則」に事業経営者としての経営責任の規定はあるが「資格要件」も「失格要件」の規定も明らかでない。

施設長及び法人理事長は単に施設経営のみならず施設運営の最高責任者である。現状では施設によっては「権限」ばかりが強く「権力の牽制バランス」の仕組みが構築されていない。大いなる課題ではないか。

c. 福祉における人材確保が言われる場合にはもっぱらケアワーカーに集中しているが、むしろ施設長などの管理運営責任者の力量や資質こそ問われるべきではないか。

#### (15) P12 L1 「職員が長く勤められるよう～他の社会福祉分野も経験～」

①社会福祉分野に限定せず、是非子どもが将来就くであろう就職先なども念頭に一般企業などでも就労経験をして欲しい。

#### (16) P12 L4 「ケアの方法論・的確なアセスメント方法の確立、ケア単位の小規模化に伴う科学的評価などの確立」 科学主義への歯止めの必要性

①人間教育や施設養育論・福祉の対象への過度な「科学主義」の導入による弊害も考慮に入れる必要があるのではないか。福祉と教育の分野にはその対象者との信頼関係・相互関係性の構築が求められるという観点から、科学主義がなじまない面もありうる。科学主義は対象を合理化し普遍化する肯定的側面があるが、その反面、対象を物象化し非人間化し、人間の尊厳を冒しかねない要素が潜んでいる。科学性の追及と人間性の実現という相反する要素についてのバランス感覚を大切にしたい。

### 3) 全体を通して

(17) 社会的養護の評価のものさしは「当事者の満足度」であるべきだが、「中間のとりまとめ」からはその当事者の視点が見受けられない。援助者や研究者が唱えるニーズばかりに耳を傾けるのではなく、今後もっと「実際に子ども達はどう感じているのか?」「何に困っているのか?」「どうして欲しいのか?」といった当事者の声を構想検討の材料にしたい。

## 3. おわりに

様々な意見をさせて頂いたが、私達日向ぼっこも当事者団体としてできることに精一杯努めたい。10年・20年後の社会的養護の下で生活する施設で暮らす子ども達の多くが施設での生活に負い目に感じることなく、自らの人生を切り拓けるように。

2007年9月6日

児童養護における当事者参加推進団体・日向ぼっこ  
担当：廣瀬さゆり（代表）・市川太郎（顧問）