

社会的養護の課題と将来像についての論点

(第1回の社会的養護課題検討委員会における各委員からの
主なご議論を整理し、第2回の議論に供する資料：未定稿)

1. 総論
 - (1) 社会的養護の理念について
 - (2) 要保護児童・要支援児童に対する施策の全体像
2. 各施設種別毎の課題と将来像
3. 共通事項の課題と将来像
 - (1) 施設の運営の質の向上
 - (2) 施設職員の専門性の向上
 - (3) 自立支援の充実
 - (4) 施設類型間のネットワーク・相互連携
4. 施設の人員配置の課題
5. 社会的養護の整備量のイメージについての論点

1. 総論的事項

(1) 社会的養護の理念について

社会的養護の養育理念を改めて明確化し、関係者で共有し、社会全体での理解を高めていくことが必要

◆「社会的養護」とは

- ・ 社会的養護とは、保護者のない児童や、保護者に監護させることが適当でない児童を、公的責任で社会的に養育すること

◆「社会的養護における理念」

- ・ 社会全体で子ども本位に育む。子どもの最善の利益のために。
- ・ 基本理念を施設最低基準で示すとともに、施設ごとの養育指針等で具体的に明確化

◆「家庭的養護の推進」

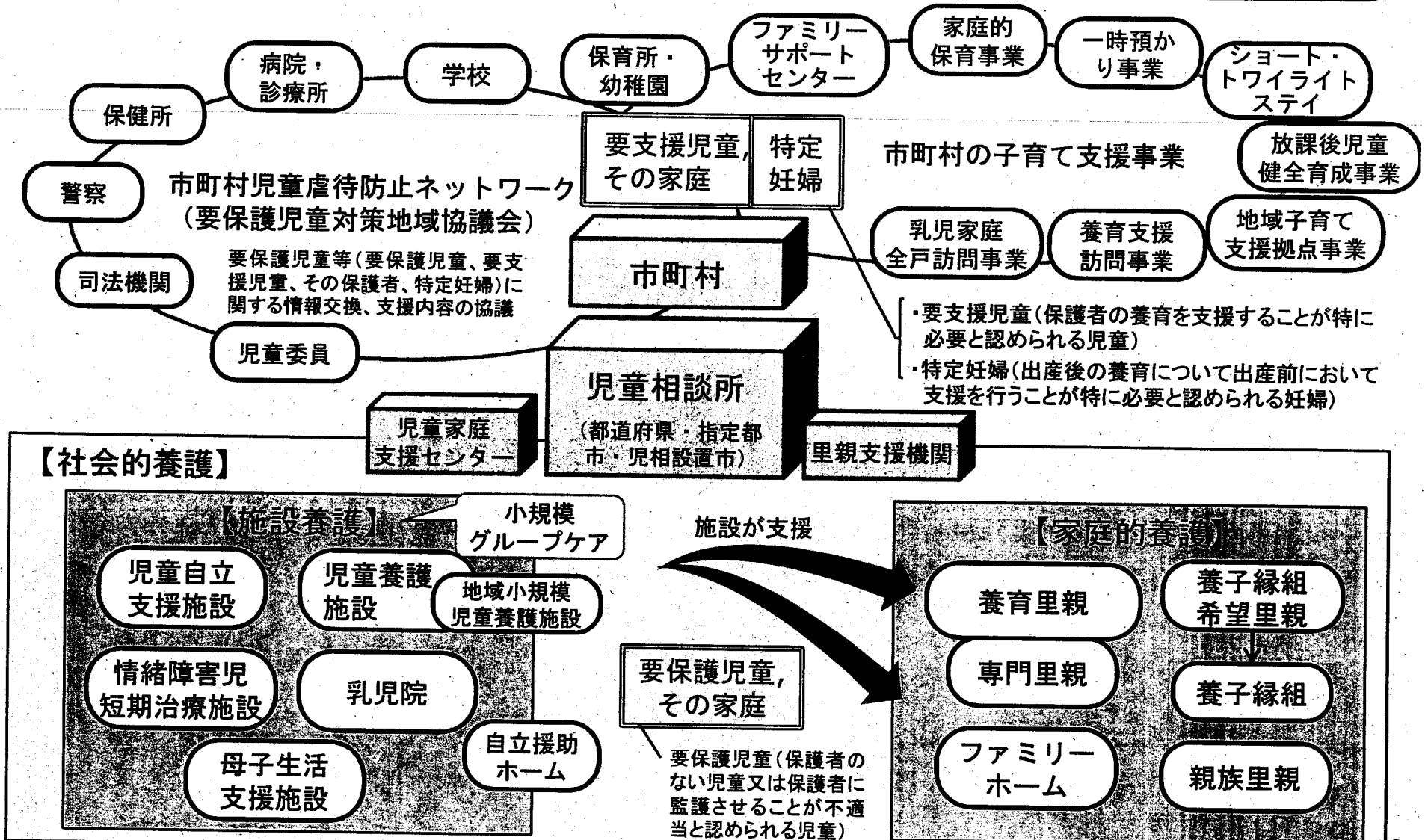
- ・ 本来の家庭における養護の支援
- ・ 家庭的養護（里親、ファミリーホーム）
- ・ 施設養護においても、できる限り家庭的な環境で養育（小規模グループケア、グループホーム）

(2) 要保護児童・要支援児童に対する施策の全体像について

未定稿

要保護児童に対する社会的養護は、特定妊婦・要支援児童に対する支援施策と連携して考える必要があり、

- ① 市町村の子育て支援事業、児童虐待防止ネットワークによる「家庭支援」と、
- ② 都道府県等の児童相談所を中心とした「社会的養護」(施設養護・家庭的養護)が密接に連携して推進

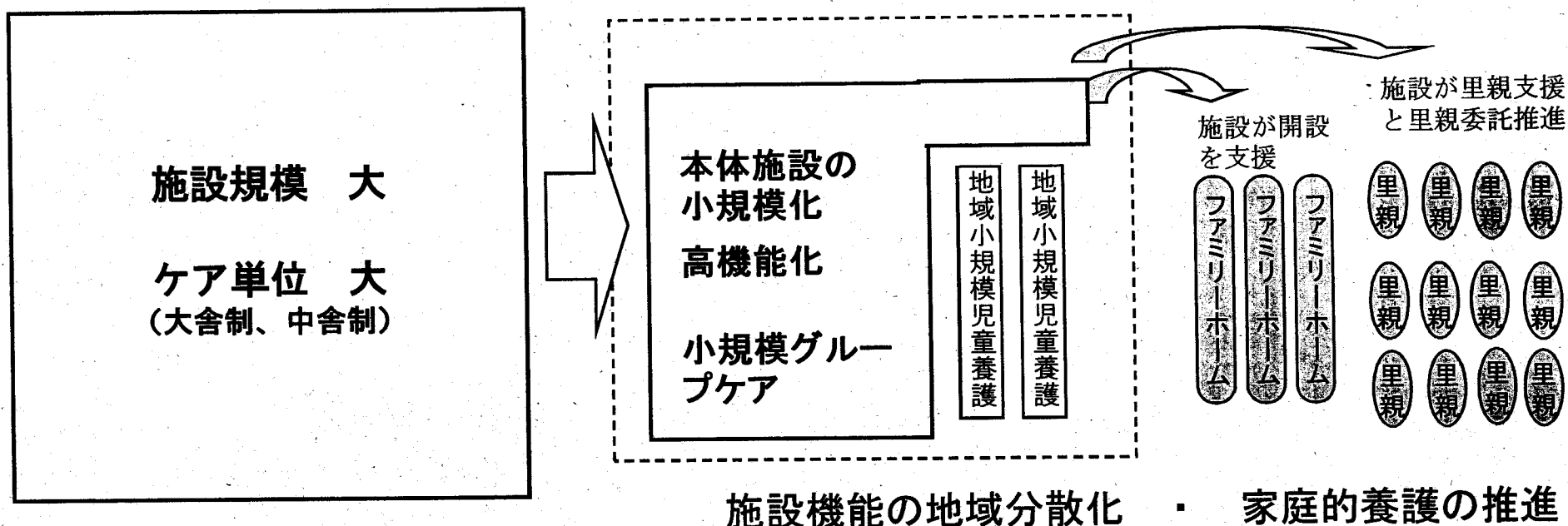


2. 社会的養護の各施設等種別ごとの課題と将来像

(1) 児童養護施設の課題と将来像

小規模化と施設機能の地域分散化による家庭的養護の推進

- ケア単位の小規模化 → 将来は全施設を小規模グループケア化（オールユニット化）
- 本体施設の小規模化、高機能化 → 小規模化と併せて人員配置を引上げ
- 施設によるファミリーホームの設置、里親の支援 → 施設は地域の社会的養護の拠点に



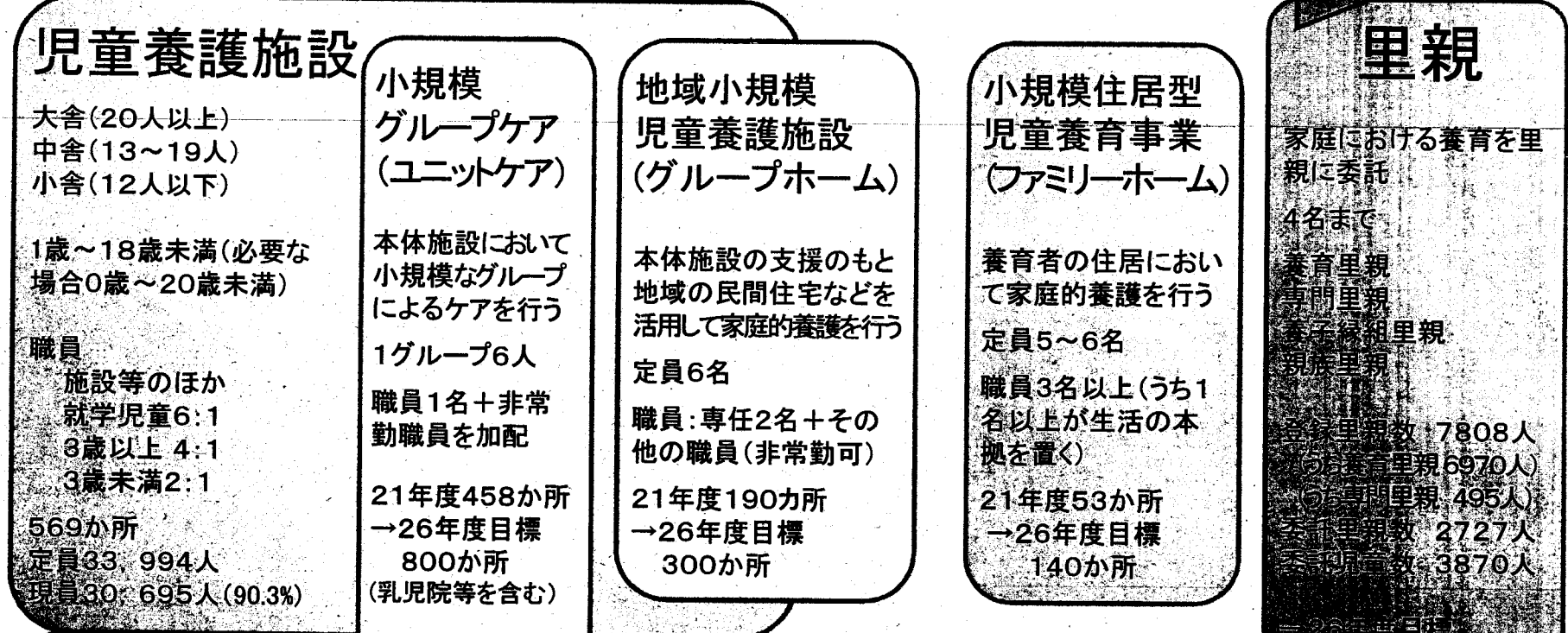
課題

- ケアの質の向上・・専門技術の集積、向上。職員の育成。ケア標準の作成等
- 人員配置の充実・・施設は、対応の難しい子どもの割合が一層増え、子ども一人当たりの人員配置を高める必要。また、地域支援やアフターケアのための担当職員の配置も必要。
- ハード面の充実・・小規模化に対応した施設の改修

(参考1)社会的養護における家庭的養護の推進

未定稿

社会的養護が必要な児童を、可能な限り家庭的な環境において安定した人間関係の下で育てることができるよう、施設のケア単位の小規模化、里親やファミリーホームなどを推進



児童養護施設

大舎(20人以上)
中舎(13~19人)
小舎(12人以下)

1歳~18歳未満(必要な場合0歳~20歳未満)

職員

施設等のほか
就学児童6:1
3歳以上 4:1
3歳未満2:1

569か所
定員33,994人
現員30,695人(90.3%)

小規模グループケア(ユニットケア)

本体施設において小規模なグループによるケアを行う

1グループ6人
職員1名+非常勤職員を加配

21年度458か所
→26年度目標800か所
(乳児院等を含む)

地域小規模児童養護施設(グループホーム)

本体施設の支援のもと地域の民間住宅などを活用して家庭的養護を行う

定員6名
職員:専任2名+その他の職員(非常勤可)

21年度190カ所
→26年度目標300か所

小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)

養育者の住居において家庭的養護を行う
定員5~6名

職員3名以上(うち1名以上が生活の本拠を置く)
21年度53か所
→26年度目標140か所

里親

家庭における養育を里親に委託

4名まで
養育里親
専門里親
養子縁組里親
親戚里親

養育里親数 7808人
(うち養育里親6970人)
(うち専門里親493人)
養子縁組里親数 2727人
委託児童数 3870人

→26年度目標
養育里親登録数 8000世帯
専門里親登録数 900世帯

乳児院

乳児(0歳) 必要な場合幼児(小学校就学前)

121カ所
定員3710人、現員3124人(84.2%)

里親等委託率

$$= \frac{\text{里親+ファミリーホーム}}{\text{養護+乳児+里親+ファミリーホーム}}$$

21年3月末 10.4%
→26年度目標 16%

児童自立生活援助事業(自立援助ホーム)

養護施設等退所後、就職する児童等が共同生活を営む住居において自立支援

21年度59所 →26年度目標 160か所

※「26年度目標」は、子ども子育てビジョン

施設の定員等の全国計は、平成20年10月1日社会福祉施設等調査。里親関係は21年3月末福祉行政報告例

(参考2)児童養護施設の形態の現状

児童養護施設の7割が大舎制。また、定員100人を超えるような大規模施設もある。家庭的養護の推進のため、施設の小規模化の推進が必要。

① 大舎・中舎・小舎の現状、小規模ケアの現状

		寮舎の形態			小規模ケアの形態		
		大舎	中舎	小舎	小規模グループケア	地域小規模児童養護施設	その他グループホーム
保有施設数 (N=489)	施設数	370	95	114	212	111	55
	%	75.8	19.5	23.4	43.4	22.7	11.3
舎数		476	220	444	212	116	98
一舎あたり定員数	平均	45.65	15.43	8.82	7.27	5.99	6.06
一舎あたり在籍児童数	平均	42.09	14.46	8.36	7.14	5.81	5.58
職員一人あたり児童数※	平均	4.43	3.91	3.39	3.08	2.75	2.59

※ 社会的養護施設に関する実態調査（平成20年3月1日現在）、調査回答施設数489

※ 「職員1人あたり児童数」は、週40時間に換算したもの。施設においては休日、夜間の対応も行われていることに留意する必要がある。

※ 「大舎」：1舎あたり定員数が20人以上、「中舎」：同13～19人、「小舎」：同12人以下

※ 例えば、大舎の寮の中に小規模グループケアのユニットがある場合、小規模グループケアによる定員や在籍児童数は、大舎の定員や在籍児童数から除かれている。

② 定員規模別施設数

定員	施設数
～ 20	7 (1.2%)
～ 30	51 (9.0%)
～ 40	83 (14.6%)
～ 50	128 (22.5%)
～ 60	89 (15.6%)
～ 70	74 (13.0%)
～ 80	50 (8.8%)
～ 90	35 (6.2%)
～ 100	20 (3.5%)
～ 110	13 (2.3%)
～ 120	7 (1.2%)
～ 150	6 (1.1%)
151～	6 (1.1%)
総数	569 (100%)

社会福祉施設等調査
(平成20年10月1日)

(2) 乳児院の課題と将来像

未定稿

乳児院の役割

- ・言葉で意思表示できず一人では生活できない乳幼児の生命を守り、発達を保障する使命を持つ。
- ・被虐待児・病虚弱児・障害児等への対応ができる乳幼児の専門的養育機能を持つ。
- ・早期家庭復帰を視野に入れた保護者支援とアフターケア機能を持つ。
- ・乳児については、児童相談所から乳児院に一時保護委託を受けることが多く、一時保護機能を持つ。
- ・里親をはじめとする地域の重要な社会資源としての役割を持つ

課題

- ①被虐待・病虚弱・障害など医療・療育の必要な子の増加
- ②かかわりの難しい子の増加
- ③かかわりの難しい保護者を含む支援を必要とする家族の増加
- ④里親及び委託した実親への支援の必要性

将来像

養育機能をベースとして次の機能を持つ

- ①リハビリ等を行う医療・療育機能
- ②虐待等で心が傷ついた乳幼児の治療的機能
- ③子育て支援機能（育児相談、ショートステイ等）
- ④親子再統合支援機能（アフターケアを含む）
- ⑤里親支援機能

乳児院における養育単位の小規模化

- ・乳児院は、小規模施設が多い（定員30人以下が66%）
- ・養育単位の小規模化（ユニット化）により、落ち着いた雰囲気の中で安定した生活リズムによって、養育担当者との深い継続的な愛着関係が築かれ、乳児初期からの非言語的コミュニケーションにより、情緒、社会性、言語をはじめ、全面的な発達を支援できる。

（夜勤が必要な乳児院では、例えば複数グループを1人の夜勤者がみる構造等が必要）

(3) 情緒障害児短期治療施設の課題と将来像

情短施設の役割

- ・虐待経験の影響で心理的な不調をきたしているなど、情緒行動上の問題を持つ児童に心理治療や生活指導を行い、比較的短期間（現在の平均在園期間2年4ヶ月）で治療し、家庭復帰や、里親・児童養護施設での養育につなぐ役割。

※情短施設は、被虐待児が72.5%。また、精神科受診を行っている児童が39.7%、投薬治療を行っている児童が31.9%。

※パニックで暴力をふるう児童の入所も多く、他児への暴力がほぼ毎日あった施設が10施設、職員の暴力がほぼ毎日あった施設が3施設（平成21年9月調査）

※情緒行動上の問題の指標の改善など、概ね良好な治療成績。

今後の課題

①情短施設の設置推進

- ・情短施設が無い地域では、人員配置が十分でない児童養護施設で対応している現状にあり、各都道府県に最低1カ所（人口の多い地域では複数）の設置が必要。

②短期入所によるレスパイトとアセスメント機能

- ・児童養護施設や里親で不適応を起こしている子どものレスパイトの場所としての利用や、アセスメントのための短期利用も有意義

③外来機能の充実

- ・入所前や退所後の支援、家族への支援のためにも、児童精神科の診療所を併設し、外来機能を充実させることが望まれる。

④情短施設の名称

- ・情緒障害児という言葉を入所児が嫌がること等から、名称変更が必要との議論がある

(4) 児童自立支援施設の課題と将来像

未定稿

児童自立支援施設の役割

- 子どもの行動上の問題、特に非行問題を中心に対応する児童自立支援施設は、平成9年の児童福祉法改正により、「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」も対象に加え、機能面においても、通所機能、家庭環境の調整機能、地域支援機能、アフターケア機能などの充実を図りつつ、非行ケースへの対応はもとより、他の施設では処遇困難となったケースの受け皿としての役割も果たしている。
- 児童自立支援施設は、基本的には開放処遇の中で、職員である実夫婦とその家族が小舎の中に住み込み、家庭的な生活の中で、入所児童に一貫性・継続性のある支援を行うという伝統的で特異的な小舎夫婦制や、小舎交代制という支援形態によって、展開してきた施設であり、現在推進している小規模による家庭的なケアを一世紀以上に渡って実践してきた施設でもある。
- 最近では被虐待経験や発達障害・行為障害を有する等により特別なケアが必要なケースが増加しており、その役割を担うために、個別支援や心理療法的なケアなど、より高度で専門的なケアを提供する機能強化が求められている。
- 児童自立支援施設は、少年法に基づく家庭裁判所の保護処分等により入所する場合もあり、これらの役割から、都道府県等に児童自立支援施設の設置義務が課せられている。

児童自立支援施設の運営と支援の質の一層の向上

- 平成18年2月の「児童自立支援施設のあり方に関する研究会報告書」にあるように、ケースのニーズに対応するための機能の充実・強化など、課題解決のための対策を講じて、運営と支援の質の向上を図り、将来像の実現に向けた推進が必要。特に
 - ①被虐待経験や発達障害等を有する特別なケアを要する子どもの支援・援助のための常勤の心理療法担当職員の複数配置や心理療法室・個別対応室の設置などが必要
 - ②施設が蓄積してきた非行相談等の知見や経験を生かし、地域の子どもの非行や生活について相談援助を実施し、社会的な要請に応えていくためにも、相談・通所(委託一時保護)機能、アフターケア機能などの自立支援機能の充実・強化が必要
 - ③学校教育の実施が義務付けられたが、未だ実施していない施設が30%もある。入所している子どもの自立支援の上で教育権の保障は極めて重要であり、全施設において学校教育を実施すべく積極的に促進を図ることが必要
 - ④子どもの立ち直りや社会的自立には、保護者や関係者・関係機関の理解と協力が不可欠であり、家族との交流・関係調整などの支援・援助や地域社会におけるネットワークなどの資源を活用したサポート体制を確立することが重要であり、子どもの抱える問題の複雑さや社会的なニーズに対応していくためには、手厚い人員配置や設備の整備を行うとともに、職員の専門性の向上を図るための養成・研修機能を充実・強化しながら、運営と支援の質をなお一層高めていくことが必要。
- なお、児童自立支援施設は、引き続き公設公営を中心に運営されると見込まれているが、地域主権改革の一環として、公設民営も可能となるよう平成23年度から規定改正されるため、その場合は、運営や支援の質の確保が重要。

(5) 母子生活支援施設の課題と将来像

母子生活支援施設の役割

- 母子生活支援施設は、当初は、生活に困窮する母子家庭に住む場所を提供する施設であり、「母子寮」の名称であったが、平成9年の児童福祉法改正で、施設の目的として「入所者の自立の促進のためにその生活を支援すること」を追加し、名称を変更。
- 近年では、DV被害者や虐待を受けた児童の入所が半数以上を占めるようになり、「母子が一緒に生活しつつ、共に支援を受けることができる唯一の児童福祉施設」という特性を活かして、保護から自立を支援するための機能・役割の充実・強化が求められている。

今後充実・強化の求められる機能例

①母に対する支援

- ・自己肯定感の回復をはじめ、生活支援、子育て支援、就労支援など総合的な自立支援を行う
- ・幼児期の被虐待体験などで保障されなかった母自身の「育ち」を支援し、良好な母子関係の構築につなげる

②子どもに対する支援

- ・DV被害や虐待を受けた子どもに、関係機関と連携し、生活の基盤を再構築し、学ぶ権利・育つ権利を保障する
- ・自己肯定感や大人への信頼の回復を通じ、暴力によらない人間関係の構築を支援する

③母子支援による親子関係の再構築

- ・虐待などで母子分離に至った場合でも、母子双方の支援を通じて、安全で確実な再統合を行う
- ・母子双方を支援することで家庭を安定させ、「貧困」「虐待」の世代間連鎖を防止する

④地域の母子に対する支援

- ・退所した母子家庭や、地域生活をしている母子家庭に対しても、ショートステイや相談の実施など支援を行う

上記の機能を果たすために必要な措置

- ①職員配置の強化と資質の向上、
- ②施設の適正配置と広域利用の確保、
- ③施設間格差の是正