

児童福祉サービスの現状と課題 — 児童養護施設を中心に

京都文教短期大学幼児教育学科 特任講師 木内 さくら

花園大学社会福祉学部 講師 梅谷 聡子

1. はじめに

現在の日本における児童福祉法に基づく制度には、一般的な子育て支援サービスだけでなく、児童虐待等を理由に生まれた家庭で生活できない児童を保護・養育することを主目的とした社会的養護と呼ばれる制度がある。児童相談所の判断によって児童の生活場所を決定するという措置制度のため、社会的養護施設については第三者評価が義務づけられるなど、専門性や質の高さが求められている。子どもの意向が直接的

に反映できない面がある仕組みであるからこそ第三者評価の義務付けであるが、ケア＝児童の養育の質をどのように評価するかは難しい課題である。本稿では、社会的養護の現状を概観し、実際に児童の養育を担う施設職員への聞き取り調査を基に、児童の養育の質を確保するための取り組みや施設職員が重視している点、評価の難しさなどを考察していきたい。

2. 福祉サービスの種類と性格

社会的養護の現況と動向

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し、保護するとともに、養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行うこと」⁽¹⁾とされ、子どもを保護・養育するだけでなく、その子どもの家族や家庭への支援も含むとされている制度である。2022年3月末現在で、社会的養護内で生活している子どもは約4万2千人である。日本における18歳未満の人口総数が約1,851万3千人⁽²⁾であることを鑑みると、日本国内の子どものおよそ0.2%

が家庭から離れて生活していることになる。

子どもが社会的養護となる理由は、現在では虐待が最も多い理由となっており、児童虐待の通告件数は219,170件（2022年4月現在）であるが、通告されたケースの児童がすべて社会的養護となるわけではない。

日本における社会的養護に関する動向としては、2011年に「社会的養護の課題と将来像」が取りまとめられ、そのあり方について検討がなされてきた。2016年に児童福祉法が改正され、第1条において「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」として、児童の権利に関する事項が明記された。子どもが権利の主体であること、子どもの権利を尊重するという理念を、子どもに関わるあらゆる事柄に適用するようになったのである。

子どもの権利条約の視点から見たとき、子どもを育成する第一義的責任は保護者が負うこととされている。実父母や親族等を養育者とする環境である「家庭」で育つ権利を保障するため、保護者への支援を行うことが重要である。「家庭」で生活できない子ども（＝社会的養護児童）は、「家庭と同様の環境」（以下、家庭養護）である養子縁組による家庭、里親家庭、ファミリーホーム（小規模住居型児童養育事業）で継続的に養育されることを優先するとし、それらの環境が適当でない場合は、できる限り「良好な家庭的環境」において養育されるよう、必要な措置を講ずることとされている。

これらの改正内容を受け、2017年に「新しい社会的養育ビジョン」では、「家庭」で生活する児童＝在宅支援サービスと、「家庭」から離れて生活する社会的養護の児童への支援を「社会的養育」として包括的に捉え、児童本人と家庭への支援を、生活場所が変化することによって支援が途切れないよう、地続きで支援を考えていく必要があるとしている。

措置制度と第三者評価

社会的養護の仕組みとしては、サービス契約制度ではなく措置制度となっている。ケースの始まりは大別すると2通りある。①児童本人や保護者、親族等の関係者が子育て相談窓口相談をしいく、②医療機関や子どもの所属関係機関による情報提供もしくは虐待通告等である。そのようにケースの情報が児童相談所に入

ると、児童相談所職員が保護者や児童本人との面接や訪問を行い調査する。そのうえで、「家庭」から離れて生活することが児童によって適当であると児童相談所が判断した場合、社会的養護下となる。虐待等の場合など緊急一時保護という形で一旦保護されることはあるが、基本的に親権者の同意を得たうえで里親家庭での生活や施設入所となる。親権者の同意は得られないが社会的養護下となることが必要であると児童相談所が判断した際には、親権者の同意に代わって家庭裁判所の承認を得るための審判申し立てを行う場合もある。一時保護中の子どもにかかる費用は全額公費となるが、同意等を得て正式に子どもが社会的養護下となってからの生活費等の措置費については、生活保護を受給している場合を除き、所得に応じた負担額が保護者に発生する仕組みである。

「家庭」から離れる理由は虐待が最も割合としては高くなるが、保護者の疾患や就労等の経済的理由もあり、複数の理由が含まれているケースも少なくない。解決が容易ではない課題を抱えた家庭背景を背負う児童の増加とともに、より一層専門的なケアを求められている現状である。社会的養護で行われる養育の質は、「家庭」で生活する以上にレベルが高いものであることが求められ、目指されている。現在では里親制度に代表される家庭養護で生活することが優先されることとなり、施設に期待される役割はより専門的かつ多岐にわたるようになっている。また、社会的養護内でも、年齢や子どもの状況により、里親家庭や、より専門的な施設への措置変更という生活場所の異動が生じるという制度上の特徴がある。子どものケアは継続的に行うことが理想とされている一方で、課題が多くあるのも事実である。また、他の社会福祉施設と同じく、地域共生社会の実現のための地域福祉という視点から、入所児童以外の地域における子育て支援の役割も担っていくという側

面も期待されている。

現在の一般的な社会福祉サービスの大部分は契約制度となっており、利用者がサービスを決定していけるように支援をする必要がある。しかしながら例外的に措置制度となっている社会的養護施設では、児童自らが施設を選ぶ仕組みではない。また、入所中は施設長による親権代行等の規定があり、施設が持つ入所している児童への責任も大きい。加えて、児童が抱える背景の複雑化によって児童への心理的ケア等の対応が必要な現状を踏まえ、施設運営の質の向上が必要であるとされ、2012年度から、3年に1度の第三者評価の受審と結果の公表および毎年度の自己評価の実施が義務化されている。義務化される以前は他の社会福祉施設と同じく第三者評価は任意であり、後述する評価基準についても、社会的養護施設独自のものはなかった。

第三者評価が義務付けられている社会的養護施設は、児童養護施設・乳児院・児童心理治療施設・児童自立支援施設・母子生活支援施設の5施設となっている。各施設の対象児童等の特

徴および現時点での入所人数や施設数は表1の通りである。

社会的養護の共通の目的や理念等はあるものの、施設ごとに年齢だけでなく対象となる児童の特徴によって目的や行う支援内容には異なる部分がある。そのため、第三者評価の項目についても、施設ごとの運営指針に基づく「内容評価基準」が設けられている。

施設における評価項目の内容

第三者評価の概要としては、評価者が事前準備と事前分析をしたうえで、実際に施設に訪問して延べ2日ほどの聞き取り調査等を行い、利用者調査として児童等へのアンケートなども踏まえ、総合的に評価される。評価内容は、社会福祉施設全体の「共通評価基準」と施設ごとの「内容評価基準」の2つがある。「共通評価基準」は主に施設運営に着目した評価内容であり、「内容評価基準」の方が施設内の養育に関する具体的な部分を評価するようになっている。「子どもの権利擁護、最善の利益に向けた養育・支援」

表1 「児童養護施設入所児童等調査（2023年2月1日現在）」 および
「福祉行政報告例（2022年度）」をもとに筆者作成

施設名	対象児童	入所人数
児童養護施設	概ね2歳から18歳までの児童（特に必要な場合は、乳児を含む）	23,043 (600施設)
乳児院	0歳から概ね2～3歳くらいの乳幼児（特に必要な場合は、未就学児まで在籍可）	2,404 (146施設)
児童心理治療施設	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	1,334 (53施設)
児童自立支援施設	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	1,135 (56施設)
母子生活支援施設	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	4,538 (213施設)

という項目から始まり、「養育・支援の質の確保」といった項目が続く。衣食住といった基本的な生活内容より先んじて、子どもの権利擁護や養育や支援の質を評価する内容がある。第三者評価は3年に1回の受審義務だが、受審しない年度は自己評価を行うことも義務付けられている。

このような制度的な義務だけではなく、施設によって自己点検を行う仕組み作りをしている施設もある。また、入所している子どもについて、1人1人の生活の様子を把握し、職員間で共有しながら、計画的に養育を行うという仕組み

みも当然のことながらある。

子どもの権利擁護が注目されているが、子どもとの日々のやり取りは、子どものやりたいことや希望をすべて叶えることはできず、何をもって子どもの権利を尊重しているか、子どもにとって良い養育であるのかということは、一朝一夕では難しい。“どのような支援や養育が子どもの最善の利益に向けた養育といえるのか”については、第三者評価が導入される以前からも模索されてきた。それでは、養育を行っている施設ではこの点をどのように捉えているのだろうか。

3. 児童養護施設における聞き取り調査から

調査の目的と方法

ケアを評価する目的は質の担保である。では実際に、社会的養護の実践現場において“ケアの質を担保するための取り組み”として考えられているものは何なのだろうか。先述してきたように評価が難しい子どもの養育を、施設職員はどのように考えているかについて、社会的養護の中で最も多くの子どもが生活する児童養護施設（以下、施設）の職員への聞き取り調査を通じて検討する。

本調査は2023年12月に、施設の責任者および直接処遇職員を対象として、半構造化インタビュー面接として実施したものである。今回、協力いただいたのは、同一法人にある大舎制施

設と小規模グループケア施設の職員の方々（各施設2名、計4名）である（表2）。施設内で管理的立場にある責任者と、直接子どもに関わる直接処遇職員、さらに大舎制と小舎制の2つの形態の施設を対象とした理由は、それぞれの立場によってケアの質とその評価について視点が異なると考えられるためである。インタビューガイドは、責任者と直接処遇職員それぞれの内容で作成した（表3）。

調査の実施にあたっては、調査協力が任意であること、個人情報保護されること等について対象者へ説明を行い、同意を得た。本調査は、県立広島大学の研究倫理委員会の承認を受けて実施している（承認番号：23MH032）。

表2 インタビュー対象者

	施設形態	職位
Aさん	施設Ⅰ：大舎制	責任者
Bさん		直接処遇職員
Cさん	施設Ⅱ：小規模グループケア	責任者
Dさん		直接処遇職員

次節より、インタビュー調査から明らかになった「施設職員から見た担保すべきケアの質」と「ケアの質を担保するための課題」について述べる。

表3 インタビュー内容

<p>責任者</p> <ul style="list-style-type: none">(1) 法人／個人としての理念や最も重要視していることと、その背景は何か(2) 法人／個人におけるケアの実践は、とりわけどのような点において子どもや地域に還元されていると考えられるか(3) 法人／個人において、ケアの質を測る仕組みはあるか。また、ケアの質が向上している、もしくは低下していると感じられるのはどのような場合か(4) 評価項目や評価方法に対する意見 <p>直接処遇職員</p> <ul style="list-style-type: none">(1) ケアの質の維持・向上のための現在の取り組みと今後行ってみたいことは何か(2) 子どもや子どもとの関わりについてどのような工夫や難しさがあるか(3) 子どもの意見を第三者評価に反映させるためにどのような方法があるか(4) 自己評価、他者評価（第三者評価以外）の目的と仕組み、また第三者評価との関係性はどのようなものか(5) 評価結果をサービスの質の向上に活かすことができていると感じるか

施設職員から見たケアの質への着眼点

1) 社会的養護の施設としてどのような子どもも受け入れること

施設の責任者であるAさんやCさんからは、調査協力者の所属する法人理念に基づいて、「対応が難しいケースの子どもも躊躇せず受け入れる」「見放さない」というケアを重視しているという語りが聞かれた。

近年、社会的養護では、虐待を受けた子どもや障害のある子どもの割合が増加し、

子どもの背景が多様化している。家庭で生活が難しい子どもたちを、公的責任で社会的に養育する社会的養護のあり方として、どのような子どもも引き受けることが社会的養護の意義であり、ケアの質の一つの指標ともいえるだろう。

対応が難しい子どもも受け入れるためには、丁寧な子どもの理解が必要となる（Aさん）。そのため、Bさんは、子どもの行動の背景にあることを理解できるよう、職員にケースの読み方などを伝えているという。子どもの背景を理解する力が向上することで、一見、問題行動のように見える子どもの行動についても納得できることがあるという。

こうしたアセスメント力を身につけるには、子どもとの関わる経験の蓄積と、専門的な知識を得ることが必要になってくる。Dさんは、施設職員に必要な専門的知識として、アタッチメント、発達、ライフストーリーワーク⁽³⁾、トラウマの4つをあげた。

2) 子どもの声を聴きケアに反映すること

Cさんは、「子どもが大人に愛されている」と分かるためには、子どもの声を拾うことが大切だと語った。「子どもの声を職員が拾いきれていないのであれば、それはケアの課題だ」ということである。

集団生活である施設において、子どもに対する個別的な関わりや、個々の意見をできる限り尊重することは重要な点である。なぜなら、施設等のケアのもとで生活する子どもたちが、自身のケアに関する決定に参加することが、権利擁護の実践であると同時に、被虐待等の困難な経験により無力化された子どもの潜在する力を引き出す実践にもつながると考えられるためである。

一方で、子どもに対して身体的にも社会的にも優位な立場にある大人が、ケアの下で生活する子どもの声を聴くことは、実際のところそれほど容易なことではない。両施設の直接処遇職員からは「話を聴ける職員を育成する必要がある」ことや、「自分の思いを語れない子どもの声を聴くスキルが職員に必要である」ことなどが語られた。子どもの声をケアに反映したケアの質向上のための、職員の育成が求められている。

また、子どもの声をケアに反映する具体的な仕組みとして、子どもと職員の個別面談や個別対応（施設Ⅰ、Ⅱ）、子どもが自分自身の「自立計画」をつくること（施設Ⅱ）、フロアのルールを子どもの話し合いで決めること（施設Ⅰ、Ⅱ）などが挙げられた。

さらに、子どもの声を聴くだけに留まらず、それをいかにケアに反映するかが重要である。この点について、施設Ⅱで実施されている、子ども自身が作成する「自立計画」の取り組みは示唆に富んでいる。一般的に、社会的養護では施設や児童相談所の職員が作成する自立支援計画に基づきケアが行われている。援助者は、子どもへの聞き取り等を行い計画を作成するが、自立支援計画作成への子どもの参加は限定的であると言わざるを得ない。しかし、施設Ⅱでは、援助者が立てる計画だけでなく、子どもが自分自身の「自立」について計画を立てるといふ。施設は、乳幼児から20歳前後までの子どもが入所するため、子どもの発達段階などを鑑み、計画できる子どもから取り組んでいるということである。

3) 日常生活を通じたケア

生活の場である施設において、子どもの基本的生活を保障することが重要であると

語られた（Bさん）。被虐待や生活困窮など不安定な家庭環境におかれてきた子どもたちが、まずは施設において安心、安全な生活を送ることができるように衣食住などを保障することは、社会的養護の基本的なあり方である。

一方でDさんは、中途養育においてそれぞれの子どもに自身の家庭での生活経験があるなか、どこを生活の基準点にするのが難しいと語った。様々な家庭環境で育った子どもが集団生活を送る施設で、子どもと職員、あるいは子ども同士がコミュニケーションをとりながら、生活の基準点を模索する実践のあり方が必要であると考えられる。

こうした基本的生活の保障のための取り組みは、子どもにとっての生活の安定のみならず、そこで共に過ごす職員との信頼関係の構築の機会になる場合がある。Bさんは、子どもの退所前の支援やライフストーリーワークなどの限られた期間や場で行う支援をするにあたって、「日々の生活において培った子どもとの信頼関係」が大切であると語った。

4) 地域への眼差し

Cさんは、児童養護施設の入所児童だけでなく、里親家庭、地域住民、施設の労働環境の整備なども必要だと語った。また、社会的養護について、地域に発信することが大切だと考え、多様な家族の形についてなど研修会で話をしているという。

実際、ショートステイの子どもを受け入れ、地域の子育て支援に取り組んでいる。地域支援を通じて、「子どもの応援団を作りたい」という思いでいることが語られた。また、社会福祉協議会と協力してイベントを行ったり、地域のイベントに職員が参加

するなどして、地域とのつながりを構築している（施設Ⅰ、Ⅱ）。

ケアの質を担保するための課題

1) 職員間の連携と人材育成

全ての調査協力者が挙げたのが、ケアの質を担保するための人材育成の課題である。ブリッジフォースマイルが2012年に全国の施設を対象に行なったアンケート調査によると、施設の離職者のうち勤続年数が3年以内の者が全体の49%を占めている（ブリッジフォースマイル2013）。ケアを担う職員が入れ替わる中で、どのように人材を確保・育成し、ケアの質を維持、向上させていくかが課題となる。この点に関して、ケース会議を開き、それぞれのケースについて話し合う機会を設けることや（施設Ⅰ）、マニュアルを作るなどの取り組み（施設Ⅱ）が行なわれている。

2) ケアの評価方法

先述の通り、施設は第三者評価が義務化されている。インタビューにおいて、「第三者評価の業務負担感が大きく、その割に、現場へのリターンが少ないような気がする」との意見があがった（Dさん）。一方で、施設の自己評価以上に第三者評価で高く評価されて、職員にとって日々の支援が良い

評価がなされるとエンパワメント的な側面もあったということである（Cさん）。また、評価方法について、文脈に依存する日々の実践を数字で評価することの難しさ（Aさん）や、養育のアウトカム（結果）が子どもの入所中に見えにくいこと（Cさん）、第三者評価者に子どもが意見を述べることの難しさ（Dさん）や、現在の政策の方針に基づく指標では評価が低くなってしまいう大舎制施設の意義⁽⁴⁾が見えにくくなること（Bさん）などの語りがあつた。

また、人材育成に関わる評価がより重視されると良いのではないかという意見があつた。「（ケアを充実させるための）お金を出してもらっても、担い手となる人材が不足している」ということである（Cさん）。これは、施設ケアの質向上の基盤であるケア人材が不足し、現場ではその育成に追われているが、その現状が十分に第三者評価に反映されていないということだろうか。「ケアの質を維持・向上させるのは『人』』という語りも現れているように（Dさん）、担い手となる人材が育たなければ、施設のケアの質が相対的に下がってしまう可能性がある。現在も第三者評価の項目に、「福祉人材の確保・育成」の項目が3つ設けられているが、こうした項目をより充実させる方向性が必要かもしれない。

4. 社会的養護におけるケアの課題と将来展望

現在、児童養護施設をはじめとする社会的養護は大きな変革の途にある。それに伴い、社会的養護において担保すべきケアの質と、そのための評価のあり方もまた、検討される必要がある。本稿では、社会的養護の現況と動向、第三者評価について述べた上で、施設職員へのイン

タビュー調査の結果から、施設のケアの質と評価について検討した。

施設では、子どもの権利擁護など、現在、社会的養護で求められるケアの質を担保するために様々な実践がなされていた。社会的養護は、子どもの養育を担う場であることから、施設や

里親における日常生活の積み重ねによる専門的なケアの質は、依然として重要であることが明らかとなった。そしてそれに留まらず、今後は、社会的養護がこれまで困難を抱える子どもたちの養育において培ってきた知識や技術を、措置児童だけでなく、地域の子どもや措置解除後の子ども・若者へのケアにも活かしていくことが求められている。すなわち、これまで以上に子どもの権利の視点に鋭敏となり、多様な発達段階や背景のある子どもの声を聞き、ケアに反映させる取り組みの質向上が求められているのである。

これらのケアの質を評価するあり方については、先述の通りいくつかの課題があげられた。

なかでも、入所している子どもに丁寧な個別対応をしつつ、現在、社会的養護に求められる多種多様なケアの役割を担おうにも、そもそも人材が不足し、その充足のために奔走している現場の実態が、第三者評価に反映できていない現状があることが明らかとなった。人材育成や人材確保には、ケア人材の労働環境など一施設だけで全て解決できない構造的な課題もあるのでないだろうか。第三者評価の実施を通して、個々の施設のケアの質向上を目指すとともに、社会的養護をとりまく構造的な実態について問題提起ができるようなあり方が必要だと考える。

参考文献

ブリッジフォースマイル (2013) 「全国児童養護施設調査 2012 施設運営に関する調査」

こども家庭庁 (2024) 「児童養護施設入所児童等調査 (2023 年 2 月 1 日現在)」

厚生労働省 (2012) 「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養育の推進のために」

才村眞理 (2020) 「ライフストーリーワークにおける就職前の事前学習の意義」『帝塚山大学教育学部紀要』1, 66-74

全国社会福祉協議会ホームページ「社会的養護施設第三者評価事業」

注釈

(1) こども家庭庁ホームページ「社会的養護とは」(<https://www.cfa.go.jp/policies/shakaiteki-yougo>)より

(2) 総務省統計局「令和5年10月人口推計」より

(3) ライフストーリーワークとは、社会的養護の子どもたちに、誰から生まれ、なぜ親から分離されたのか、これまでどんな生き立ちだったのかなどについて、信頼できる大人と共に時間をかけて整理していく方法である。生き立ちの整理の実践という言葉で説明されることも多い。子どもが、自分の過去-現在-未来をつなぎ、前向きに生きていけるように支援する仕組みである(才村2020:66-67)。

(4) Bさんが語った大舎制施設の意義は次の3点である。①複数の兄弟を同じ施設で受け入れることができる点、②職員がチームで養育するため、発達課題のある子どもを受け入れることができる点、③チーム養育の対応力を活かして子どもの問題行動などによる措置変更をできる限りしない点である。施設の小規模化の課題として、大きな課題を持つ子どもがある場合、少人数の職員で対応しづらく、子ども集団への影響が大きいことがあげられている(厚生労働省2012)。被虐待児や障害のある子どもの割合が高まる中で、チーム養育の強みを活かして子どもたちの抱える課題に対応しつつ、子どもの生活施設をできるだけ変更せずにケアを継続することが、大舎制施設の意義の一つであるといえよう。