

第59回中部弁護士会連合会定期弁護士大会

シンポジウム基調報告書

子どもと共に歩む「社会的養護」  
～ひとりひとりにあった自立をめざして～

平成23年10月21日（金）

於 岐阜グランドホテル

中部弁護士会連合会

## はじめに

中部弁護士会連合会

理事長 河合良房

中部弁護士会連合会は、2011年10月21日第59回定期大会においてシンポジウム「子どもと共に歩む『社会的養護』～ひとりひとりにあった自立をめざして～」を開催するにあたって、この報告書をまとめました。

中部弁護士会連合会は、1989年11月20日国連子どもの権利条約成立の翌年である1990年第38回定期大会のシンポジウム「子どもの権利条約と学校生活」を機に子どもの人権を守り、子どもと共に豊かな未来を拓くためにさまざまな活動を積み上げてきました。昨年第58回定期大会では、経済格差がもたらす社会構造の変化のなか、子どもたちが直面する「現代の貧困」による教育格差、子どもをとりまく養育環境と人間関係の貧困などの困難を乗り越えるため、「子どもの『学びの平等』を求める決議」を採択し、とりわけ「家庭的基盤が弱い、あるいはこれを失った子どもの学ぶ権利を保障するため、里親制度、児童福祉施設、自立援助ホーム、子どものシェルターなどの社会的養護、自立援助の市民活動の充実、拡大のための公的助成を拡充すること」を提言しました。今回のシンポジウムはこのテーマを引き継ぐものです。本年3月11日の東日本大震災により、多くの子どもが親、家族、家庭を失ったばかりでなく、その震災以前においてすでに家庭に居場所を失っていた子どもたちも含めて、心身に深刻な被害を受けています。子どもの虐待も急増しています。今まさに、社会的養護を必要とする子どもへの支援は刻下の急務です。

国連子どもの権利条約は、子どもは「家庭環境のもとで幸福、愛情および理解ある雰囲気の中で成長すべきである」ことを謳い、家庭に恵まれない子どものために、家庭に代わる安心・安全な生活の場の確保、継続性のある養育、学ぶ権利・成長発達の権利の保障と自立の支援などの社会的養護の施策を国に求めており、それは私たち社会全体の責任でもあります。

自立とは、誰にとっても完成したかたちがあるわけではなく、生きていくプロセスそのものですが、適切な支えがなければ社会的自立は困難です。私たちは、とりわけ困難のなかにあって社会的養護を必要とする子どもをパートナーとして支え、また子どもから学び、その自立のプロセスこそを大切にして、子どもと共に歩みたいと考え、この定期大会において、子どものパートナー宣言として「子どもと共に歩む『社会的養護』をめざす宣言」を提案します。

この報告書は、東海北陸6県の児童養護施設、児童自立支援施設、自立援助ホームに2011年7月、8月にアンケート調査と25施設の戸別訪問調査を実施した結果をまとめ、社会的養護の実情とあり方、そして弁護士の役割を考察したものです。これを機会に、社会的養護に携わる皆様と共に子ども支援の輪を一層広げることができるよう願ってやみません。

最後になりましたが、各施設関係の皆様には多大なご協力をいただいたことを深く感謝致します。

## 目次

第1	はじめに	1
1	子どもの視点から「社会的養護」を考える	1
2	社会的養護を必要とする子どもの現状	3
3	子どもの権利条約と社会的養護の理念	4
4	思春期の子どもの自立支援の必要と新しい社会的養護	5
第2	社会的養護とは何か	8
1	社会的養護の定義	8
2	社会的養護の必要性	9
3	社会的養護の役割	9
第3	現在の社会的養護	10
1	現行法上認められている社会的養護	10
2	各社会的養護の特徴	10
(1)	児童養護施設	
(2)	乳児院	
(3)	情緒障害児短期治療施設	
(4)	児童自立支援施設	
(5)	母子生活支援施設	
(6)	里親委託	
(7)	ファミリーホーム	
(8)	自立援助ホーム	
※	コラム：フィンランドにおける「社会的養護」	14
第4	社会的養護の実態調査	16
1	アンケート調査結果	16
2	実態調査	30
(1)	進路選択	
(2)	退所前の支援	
(3)	退所時・退所後の支援	
(4)	自立支援のため将来的に予定していること	
(5)	児童相談所との連携について	
(6)	子どもが自立する際に困っていること	
(7)	子どもの自立に向けてどのような制度があればよいと思うか～行政に望むこと	
(8)	施設の在り方について	
第5	なぜ自立が難しいのか	50
1	施設等で育った子どもたちはなぜ自立が難しいのか	50
2	子ども自身がまだ自立の年齢でないこと	50
3	就職難であること	51
4	未成年者ゆえの制限	52
5	児童養護施設の職員配置の問題	53
6	施設における生活と社会に出た後の生活の違い	54
7	児童養護施設におけるアフターケアの取り組み	55
8	自立援助ホームについて	55
9	子どもたち自身が抱える問題	56
第6	行政の取り組み・動き（自立援助ホームの拡張化と里親委託の推進について）	58
1	自立援助ホーム	58
(1)	自立援助ホームについて	
(2)	利用料負担制の意義	
(3)	自立援助ホームの課題	
2	自立援助ホームに対する行政の動き	60
(1)	自立援助ホームの整備促進	
(2)	今後の検討課題	

3	里親制度	61
(1)	里親制度について	
(2)	里親委託の役割	
(3)	里親制度の課題	
4	里親制度に対する行政の動き	63
(1)	里親委託率の引上げ	
(2)	今後の検討課題（里親支援の充実）	
5	実施要綱改正の動き	64
(1)	実施要綱改正の動き	
(2)	社会的養護の基本的方針～家庭的養護の推進	
(3)	自立援助ホームに関連する改正事項	
(4)	里親制度に関連する改正事項	
第7	民間の取り組み、動き	66
1	子どもシェルター	66
(1)	民間子どもシェルターの誕生	
(2)	民間シェルターの現状	
(3)	シェルターの次の課題	
2	ステップハウス	71
(1)	ステップハウスとは	
(2)	シェルターとの違い	
(3)	従来 of 自立援助ホームとの違い	
(4)	まとめ	
3	グループホーム	72
4	当事者からの発信～なごやかサポートみらい	73
第8	社会的養護に関連する法改正の動き	74
1	未成年後見制度	74
(1)	改正	
(2)	後見制度支援信託	
2	親権制度	74
(1)	総論	
(2)	民法	
(3)	児童福祉法	
3	子どもの代理人制度・家事事件手続法の成立	76
(1)	子どもの代理人制度	
(2)	家事事件手続法の成立	
第9	弁護士の関与	78
1	はじめに	78
2	社会的養護が必要な子どもを見逃さず、適切な機関に繋ぐ	78
3	行政機関（特に児童相談所）側としての活動	78
4	自立に向けた児童相談所や児童福祉施設との連携	79
5	子どものシェルター、ステップハウスの運営、関与	79
6	その他の関与	79
7	行政・立法への提言	80
第10	まとめ	81
1	各機関の連携	81
2	各機関の充実	82
3	民間に対する公的助成	83
4	弁護士及び中部弁護士会連合会のこれからの動き	84
	参考文献	85
	添付資料一覧	86

## 第1 はじめに

### 1 子どもの視点から「社会的養護」を考える

この報告書は、子どもの人権の問題に関心をもち、子どものさまざまなケースにかかわる弁護士が、困難な状況にある子どもたちにとって必要な「社会的養護」と自立支援のあり方、あるいは弁護士の役割について、子どもの視点から考え、問題提起と提案を試みるものである。

このささやかな報告書のために、中部弁護士会連合会（中弁連）にとっては初めての試みとして、2011年7月から8月の短期間ではあるが、有志弁護士たちが分担して、東海北陸6県にある児童養護施設、児童自立支援施設、自立援助ホームについてアンケート調査と合計25施設への戸別訪問調査を実施し、実際に社会的養護の現場で子どもたちと共に暮らしている人々と膝を交えて対話し、とりわけ肉親と共に暮らせる家庭を失っている思春期の子どもたちが施設から社会へ旅立つにあたってのリービングケア（leaving care 退所準備と訳される）などに関する現場の悩みを聴き、また貴重な示唆を得ることができた。それらの調査結果は、この報告書に盛り込まれているが、詳細な統計的報告ではなく、現場の生の声を収めた報告書として読んでいただければ幸いである。

そして、子どものパートナーとして子どもたちの人権を守り、支援する弁護士と社会的養護の現場で働く人々とが手を携えて、子ども支援の輪を一層広げていくために、この報告書が少しでも寄与する契機になれば、その目的はささやかでも達成されたことになる。

ここで、弁護士が子どもの「社会的養護」の問題に取り組む意義について述べておく。

子どもの問題に関する弁護士活動は、まず主として少年事件の加害者少年の付添人（弁護人）として、特に1989年国連子どもの権利条約成立の頃から発展した。そのなかで、少年は、非行の加害者である前に、その生育史においては、大人の不適切な扱い、虐待などによって健全な成長を阻害された「被害者」の面があることが認識され、付添人弁護士は、少年のパートナーとしてその自立更生を支援する（成長発達権の保障）役割を担うべきであるという「付添人パートナー論」が広く支持されるようになった。

さらに、1990年以降子どもの虐待問題が次第に社会的に認識され始め、虐待防止のための市民活動に弁護士がかかわるようになり、1995年には愛知県で有志弁護士の呼びかけにより「子どもの虐待防止ネットワークあいち」（Child Abuse Prevention Network Aichi 略称CAPNA）が創立され、さらに1997年には弁護士グループ「キャプナ弁護団」が結成され、現在ではその弁護士グループには、中弁連に所属する弁護士に静岡、長野の

弁護士を加えて120人を超える弁護士が加入している。弁護士らは、虐待被害を受ける子どもの救出、その後の自立支援に子どものパートナーとして活動する実績と経験を蓄積している。

これらの弁護士活動の発展の過程で、家庭や適切な居場所とできる社会資源が確保できない故に、少年が少年院に送致される不公平や、虐待で深く傷ついている子どもに真に安全と安心を保障できる居場所が提供されない不条理を痛切に認識することから、弁護士有志が中心になって、2004年東京にカリヨン子どもセンター、2006年神奈川に子どもセンターてんぼ、愛知に子どもセンターパオ、2009年岡山に子どものシェルターモモが、相次いでNPO法人として子どものシェルターを創設するに至った。これらの活動は、それぞれ弁護士がひとりひとりの子どものパートナーとなって支援するシステムをとり、子どもの権利基盤型の社会的養護を標榜している。この社会的養護の動きは、いま、全国各地に広がる潮流を見せている。

いま、私たち弁護士が「社会的養護」の問題に取り組むのは、このような成果を踏まえていることを指摘しておきたい。

なお、「子どもの視点に立つ」ことの意味を考える一例として、ある重大事件を起こした14歳の少年のケースを紹介しておく。警察署での初回の面接で、弁護士は、「なぜやったか」と少年に質問するのではなく、いまどんなことを考えているのかというオープンな質問をしたところ、少年は「家出をしたから、自分は崩れた。」と答えた。弁護士は、家出は悪いこと？と質問をし、不思議そうな表情をする少年に対して、家庭で虐待を受けていた子どもの家出を援助した話をしたところ、少年は、「ボクの家もそうでした。」と言って、父親による凄まじい暴力による虐待とそれを容認する母親の家庭の実態を話すことができた。児童相談所が家庭裁判所に提供した児童記録には、この虐待の記録はなく、少年が家出中に一時保護した際、少年が一時保護所で安定していたという理由で、「家出をしないこと」を第1項とする10項目の誓約書を少年に書かせて、家庭に戻したことが記録されていた。少年は、家庭に戻された数日後には再び家出をした。児童相談所職員は、家出を単に「問題行動」と見ていたのであろう。「子どもの視点」から、少年の家出の意味を考える姿勢があれば、家出は虐待を受けている少年のSOSであり、さらには自立への欲求の意味があることを読み取れたであろうし、その意味を理解して適切に社会的養護の措置がとられていたら、この重大事件はなかったのではないか。「子どもの視点」の重要性を痛感させられるケースである。

弁護士は、子どもの視点から問題を理解して、子どもを支え、また、子どもに学ぶことによって、その真のニーズを理解し、その自立のプロセスこそ

を大切にして、支援するパートナーとなり得るであろう。

## 2 社会的養護を必要とする子どもの現状

今日、わが国の子どもたちが直面している「新しい貧困」の現状は深刻さを増していることは周知のとおりである。経済格差をもたらしている社会構造の変化、とりわけ教育福祉の分野に市場原理が持ち込まれ、自己責任論が強調されることによって、「障がい」のハンディをもつ子ども、ひとり親家庭、外国籍の家庭など経済的、社会的ハンディをもつ家庭の子どもなど、子ども間の格差が拡大している。加えて、世界同時不況がもたらした不況、失業、家庭の経済基盤の崩壊によって、いま子どもたちの多くは貧困の問題に直面している。保護者の経済状況が悪化した子どもたちを教育課程、とりわけ義務教育課程以後の教育課程から排除し、子どもたちの間に深刻な教育格差をもたらし、保護者がリストラ、派遣切りによって職と住居を失う結果、高校への通学を諦めざるを得ない子どもがいる。父親の失職、借金、家族間の葛藤から父母の離婚、パートタイムで生活を支える母親と弟妹の生活を助けるため、アルバイトをするために高校への通学を諦める子どもがいる。家庭への福祉的支援施策の貧困は、さまざまなハンディを抱えた家族を直撃する経済的困窮をもたらすばかりではなく、家族の社会的な孤立、物心共に余裕を失った家族間の葛藤、あるいは保護者が子どもを受けとめることができなくなり、放任や子どもの虐待にさえ至るなど、人間関係の貧困をもたらしている。

いま子どもたちが直面している貧困問題は、大人社会の経済的・精神的貧困によってもたらされているということができる。そのような環境のもとで、かけがえのない個人として受容され、豊かな成長発達を支援されることのない子どもたちは、孤立し、孤独感や不安、対人不信を抱え、適切な自己肯定感をもって良い人間関係を形成することができないで悩み苦しんでいる。思春期にあつて、家庭でも、学校、地域でも温かく受容され、支えられていると感じる体験もないまま、自己肯定感を失い、自分の将来に希望をもてない孤独と不安を抱きながら非行に陥る子どももいる。

中弁連は、このような状況の認識に立ち、2010年10月15日、子どもたち自身がその困難を乗り越えるためには、学びの平等こそが保障されるべきであることを問題提起する『子どもの「学びの平等」を求める決議～子どもの「学びの平等」のために社会と私たちがなすべきこと～』を採択した。その決議において、「家庭的基盤が弱い、あるいはこれを失った子どもの学ぶ権利を保障するため、里親制度、児童福祉施設、自立援助ホーム、子どものシェルターなどの社会的養護、自立援助の市民活動の充実、拡大のための

公的助成を拡充すること」を提言した。

この報告書は、以上の問題意識をさらに深めようとするものである。

とりわけ、今年3月11日の東日本大震災により、多くの子どもが親、家族、家庭を失ったばかりでなく、その震災以前においてすでに家庭に居場所を失っていた子どもたちも含めて、心身に深刻な被害を受けている。

さらに、2010年度全国の児童相談所が対応した児童虐待相談件数は、はじめて5万件を突破し、過去最高の5万5152件に達している。

いままさに、社会的養護を必要とする子どもへの支援は一刻の猶予もならない急務である。

### 3 子どもの権利条約と社会的養護の理念

国連子どもの権利条約は前文において、子どもは「家庭環境のもとで幸福、愛情および理解ある雰囲気の中で成長すべきである」ことを謳い、家庭環境に恵まれない子どものために、家庭に代わる安心・安全な生活の場の確保、継続性のある養育、学ぶ権利・成長発達の権利の保障と自立の支援など、最善の利益を図る社会的養護に関わる施策を国に求めている。

そして、3条1項において、子どもに関するすべての措置は、公的もしくは私的な社会福祉施設、裁判所、行政当局または立法機関のいずれによって行われたものであっても、子どもの最善の利益が主として考慮されるものとするとしている。

6条においては、1項において子どもの生存権を規定し、2項において締約国は、子どもの生存および成長発達を可能な最大限に確保すると定めている。

そして、20条1項においては、一時的もしくは恒常的に家庭環境を奪われた子ども、または子どもの最善の利益に従えばその環境にとどまることが容認され得ない子どもは、国によって与えられる特別な保護および援助を受ける権利を有すると定め、2項において、国は、国内法に従い、1項の子どものための代替的養護を確保すると定めている。

また、同条3項においては、代替的養護についての解決策を検討するときには、子どもの養育に「継続性」が望まれることについて正当な考慮を払うと定めている。

この代替的養護において、養育の「継続性」については、わが国の里親委託の利用が著しく低率であること、児童福祉施設の最低基準のあり方は問題であると言わざるを得ない。

とりわけ、親の虐待によって家庭に居場所を失った子どもの社会的養護は、里親等の代替的な家庭的養護ではなく、圧倒的多数が施設養護に頼ってい

る実情が明らかである。

国連子どもの権利委員会は、2010年6月、日本政府報告書に対する第3回総括所見において、家族から離され施設に收容される子どもの増加について、親子関係の悪化に伴い、児童の情緒的、心理的な幸福に否定的な影響を及ぼした結果の施設收容であるということに懸念を表明し、これらの問題が、高齢者介護と若者との間に生じる緊張状態、学校における競争、仕事と家庭を両立できない状態、特に、ひとり親家庭に与える貧困の影響といった要因に起因している可能性があることに留意している。

そのうえで、国連子どもの権利委員会の総括所見は、家族基盤型の代替的養護に関する政策の不足、施設の不十分な基準、施設内虐待などの現状の問題に懸念を示している。

#### 4 思春期の子どもの自立支援の必要と新しい社会的養護

社会的養護を必要とする思春期の子どもにとって、施設養護の現状には多くの制度的な問題がある。児童福祉施設の最低基準は、職員は子ども6人に対して1名とされており、居室も個室が完全に保障されていないために、進学のための学習環境も不十分であると言わざるを得ない。

親が死亡または所在不明であるにもかかわらず、未成年後見人の選任もないまま、長期間施設で育つ子どもがいる。児童福祉法33条の7は、児童相談所所長に子どものために未成年後見人選任申立を義務づけているが、同法47条1項が施設に在籍中は施設長が親権代行の権限を有すると規定している故か、未成年後見人の選任もないまま、15歳で卒園して就労する子どもがいる。15歳の子どもが、法定代理人となる保護者もなく、社会の荒波に放流され、たちまち職場に適応できず、離職してホームレス状態に陥る例もある。

あるいは虐待で施設に保護されても、虐待した親の問題は解決されないまま、さらには被虐待による心的外傷について十分なケアもないまま、15歳ないし18歳で適切な保護者もなく社会に出る子どもたちがいる。親などによる家庭内で起こる虐待は、子どもの心に深い傷を刻みつけ、子ども自身から基本的な自己肯定感を失わせ（自分はいない方がいい、生きている価値がないと思いつく）、誰もわかってくれないなどと対人不信や不安、孤独感に陥らせ、適切な人間関係を形成する力を奪ってしまう。

その一例として、児童養護施設で育った女性が中学校を卒業後、住み込み就職して働いていたところ、かつて虐待していた母親が、その子どもの収入を当てにして接近し、それによって動揺した子どもが退職して、結局は、母親のもとへ戻ってしまい、母親と同居していた男性から性的虐待を受けるに

至り、保護を求めたという事例がある。このような子どもが社会的に自立していくには困難を極める現実がある。この事例では、相談を受けた弁護士が子どものパートナー弁護士となり、その援助のもとで、子どもは子どものシェルターで過ごした後、自立援助ホームでアルバイトをしながら自立をめざしている。パートナー弁護士は子どもの就職にあたっての身元引受人になり、日常的に助言するなど支援を継続している。

このような子どもにとっては、施設で生活している間において、被虐待による心的外傷に対する精神医学的、心理学的なケアと共に、虐待した親との関係における問題を、子どもの視点に立って適切に解決しておくことが、卒園後の社会的自立へつなぐためのリービングケアとして、もっと重視されるべきであると考えられる。

すなわち、子どもの最善の利益に従えば、卒園後の家庭復帰が不適切と認められる場合には、施設に在籍している間に、親の親権を停止するなどし、他方で卒園後の社会的自立を支援できる未成年後見人を選任して、子どもの権利、卒園後の生活の安全を守ることができるよう配慮しておく必要があると考えられる。

しかしながら、これらの事例のような場合に、施設における子どもの生活支援をする施設長や施設職員に未成年後見人選任の手続等を行うことを要求することには明らかに無理がある。したがって、施設で育つ思春期の子どもには、子ども自身が相談することができるソーシャルワーカーや弁護士の存在が必要であると考えられる。

また、施設で育つ子どもが思春期に達し、高校や大学への進学を希望するが、被虐待の事情があるため、家庭復帰は不適切であり、施設は進学のための学習環境として不適切であるため、養育里親委託を希望するという場合がある。しかし、児童相談所は、必ずしもこのような子どもの希望に添って積極的に援助するわけではない。偶々、子どもの人権相談で子どもの相談に応じた弁護士が児童相談所に働きかけ、ようやく親権者の反対にもかかわらず、児童福祉法28条により家庭裁判所の里親委託の承認審判を得て、里親委託に至ることができた事例もある。

これらの事例は、いま社会的養護を必要とする子どもたちが直面している困難な問題の一端を示すものでしかないと考えられる。しかし、ひとりひとりの子どもの自立へのニーズに応じて、個別具体的に、子どもの相談を受けとめ、支援することが必要であることは明らかである。

これらの問題点は、この報告書のアンケート調査などによっても裏づけられるであろう。

また、前記の子どもシェルターなどがめざす新しい社会的養護について

も、この報告書で展望が語られる。

子どもセンター「パオ」のシェルターを利用した事例の中には、交際相手の子を妊娠しており、その交際相手の暴力から逃れる緊急の必要性が高い事例があった。彼女は、親から虐待を受けて育った生育史があり、親元へ戻すこともできない。児童相談所は、彼女が18歳未満であるにもかかわらず、妊娠中で、まもなく出産という状態であることを理由に、一時保護所における一時保護には適さないと判断し、女性相談センターは、女性の年齢を理由に受け入れることはできないと判断した。まさに家庭内にも、社会の制度の中にも、子どもの居場所がない状態だった。彼女は、「パオ」のシェルターで心身を休め、まもなく入院、無事出産し、その後は地域の子育て支援を受けながら、現在も無事子育てをしている。

彼女は、シェルターを旅立つ時、パートナー弁護士に、「ここでは保護された感じじゃなくて、楽しかった。」との感想を述べた。過去に家出しては保護されることを繰り返した彼女は、それまでの「保護」を抑圧的に感じていたのではないか。彼女にとってシェルターでの生活は、十分な説明を受けたうえで、自分の意思で自己決定して利用を申込み、受け容れられた初めての経験だったのではないかと思われる。

自立援助ホームも、子どものシェルターも、まず子ども自身が十分な説明を受けたうえで自己決定をして利用契約を結び、児童相談所などによる一時保護委託などの行政上の措置がとられる。その意味において、子どもがこれらの支援を利用するに際して、弁護士が子どものパートナーとなって自己決定、権利行使を援助することには、大きな意味がある。

そして、困難を背負わされた子どもが自立援助ホームやシェルターから社会へ出て生活をしていくアフターケアの段階まで、弁護士やソーシャルワーカーなどによる「継続性のある自立支援」が行われる。このようなシステムこそが、いま、まさに子どもの自立に必要とされているのである。それは、将来に向かって「継続性のあるリービングケア」（あたかも外海に船出していく子どもを支援するが如く）のシステムと言えるのではないだろうか。自立援助ホーム、子どものシェルター、そして子どもセンター「パオ」が始めたステップハウスは、そのような自立支援をめざしている。

この報告書が、子どもと共に歩む「社会的養護」の展望を拓く一助となることを願う。

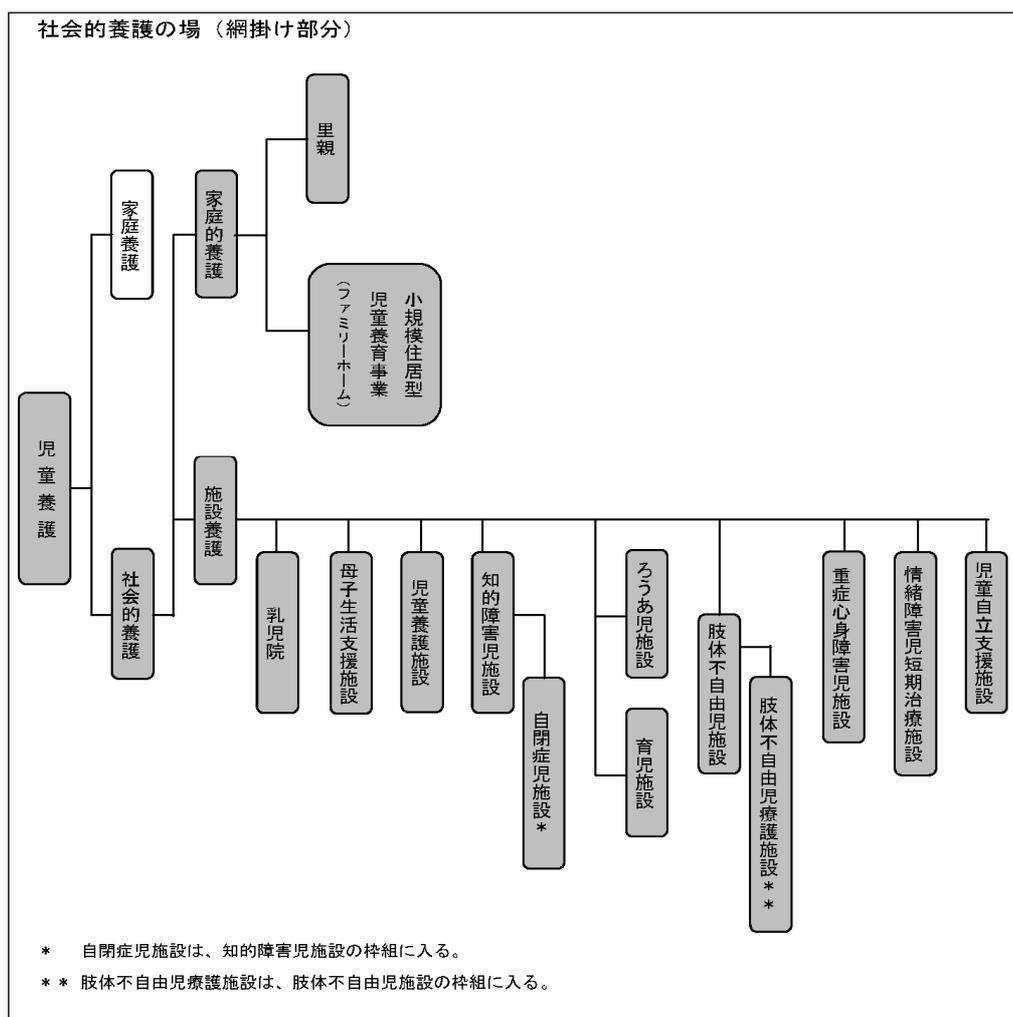
## 第2 社会的養護とは何か

### 1 社会的養護の定義

社会的養護とは、保護者のいない児童や、保護者に監護させることが適切でない児童に対し、公的責任で社会的に養育・保護を行うこと並びに児童の養育に大きな困難を抱える家庭の支援を行うことである。

社会的養護は、「子どもの最善の利益のために」「社会全体で子どもを育む」ことを基本理念とするものである。

社会的養護は、施設養護と家庭的養護に分かれる。施設養護は、児童養護施設をはじめとする各種の児童福祉施設において行われる養育・保護である。一方、家庭的養護を提供する場としては、里親、自立援助ホーム、子どものシェルターが存在する。現在、児童福祉法で認められている社会的養護の場は以下の表のとおりである。



## 2 社会的養護の必要性

厚労省の調査によれば、平成22年3月末時点で、社会的養護が必要な子どもは約4万7000人であり、その内約3万人の子どもが児童養護施設において養育されている。

子どもに対する社会的養護が必要となる場面は様々である。保護者を失ったり、所在不明である子どもはもちろん、保護者が存在する場合であっても、保護者の精神疾患や経済的事情等、その結果としての保護者からの虐待等により、保護者に監護・養育させることが適切でない場合もある。ことに、児童虐待の件数は、周知のとおり年々増加傾向にあり、全国の児童相談所が受けた児童虐待に関する相談件数は、平成21年度には4万4211件、平成22年度には過去最高の5万5152件に達している。又、児童養護施設に入所している子どものうち半数以上は被虐待体験があるとの調査結果もある（平成20年2月1日厚労省児童養護施設入所児童等調査結果）。

このように様々な背景により、子どもに対し家庭内で適切な養育を行うことが困難である場合に、公的責任において、子どもを養育・保護する場を提供するとともに、不適切な養育により受けた子どもの心の傷をケアし、子どもが心身ともに健康に育つ基本的な権利を保障する必要がある。

社会的養護を受けることは、子どもの基本的な権利であり、社会的養護を必要とする子どもたちに適切な支援が行われるよう、社会全体で取り組んでいかなければならない。

## 3 社会的養護の役割

社会的養護には、以下の3つの役割がある。

第1に「養育機能」である。家庭で適切な養育を受けられない子どもに対し、安心して暮らすことのできる場を提供し、子どもの養育・保護を行う役割である。

第2に「心理的ケア等の機能」である。虐待等の様々な背景の下で、適切な養育が受けられなかったこと等により生じる発達ゆがみや心の傷（心の成長の阻害と心理的不調等）を癒し、回復させ、適切な発達を図る役割である。

そして、第3に「地域支援等の機能」である。親子関係の再構築等の家庭環境の調整、地域における子どもの養育と保護者への支援、自立支援、施設退所後の相談支援（アフターケア）などの役割である。

### 第3 現在の社会的養護

#### 1 現行法上認められている社会的養護

現行法上、社会的養護の場としては、児童養護施設、乳児院、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設、母子生活支援施設、里親、ファミリーホーム（小規模住居型児童養育事業）が認められており、自立援助ホームは、児童自立生活援助事業として認められている。

#### 2 各社会的養護の特徴

##### (1) 児童養護施設（児童福祉法41条）

ア 保護者のない児童や保護者に監護させることが適切でない児童に対し、安定した生活環境を整えるとともに、生活指導、学習指導、家庭環境の調整等を行いつつ養育を行い、児童の心身の健やかな成長とその自立を支援する居住型の児童福祉施設である。

##### イ 課題

児童養護施設では、虐待を受けた子どもは53.4%、何らかの障がいを持つ子どもが23.4%と増えており、専門的なケアの必要性が増しているため、人員配置を増やし、十分なケアを行える体制を整える必要がある。又、児童養護施設には、1舎当たりの定員数が20人以上の大舎制、13人～19人の中舎制、12人以下の小舎制の三種があるが、約7割が大舎制である。今後は、子どもをできる限り家庭的な環境で、安定した人間関係の下で育てることができるよう、施設の小規模化、施設機能の地域分散化による家庭的養護を推進していく必要がある。

##### (2) 乳児院（児童福祉法37条）

ア 言葉で意思表示できず、一人では生きていくこと、生活することができない乳幼児の生命を守り、養育する施設である。

乳幼児の基本的な養育機能に加えて、被虐待児・病児・障がい児などに対応できる専門的養育機能を持つ。また、地域の育児相談やショートステイ等の子育て支援機能も持っている。

##### イ 課題

乳児院が持つ専門的養育機能をより充実させるとともに、養育単位を小規模化し、保護者支援機能・地域支援機能の充実も図っていく必要がある。また、乳児院の持つ子育て支援機能は虐待予防にも役立つ重要な機能であり、今後とも推進を図る必要がある。

##### (3) 情緒障害児短期治療施設（児童福祉法43条の5）

ア 心理的・精神的問題を抱え、日常生活の多岐にわたり支障をきたしている児童に、医療的な観点から生活支援を基盤とした心理治療を行う施

設である。施設内の分級など学校教育との緊密な連携を図りながら総合的な治療・支援を行い、児童の家族への支援も行っている。

イ 課題

情緒障害児短期治療施設がない地域もあり、各都道府県に最低1か所は設置していく必要がある。同施設は、社会的養護の分野において、心理的ケアのセンター的な役割を持っており、他施設等への支援や研究推進の役割を持つことが必要である。

今後は、他施設からの一時的な措置変更による短期入所機能や通所機能を活用するとともに、外来機能を設置していくことも望まれる。

(4) 児童自立支援施設（児童福祉法44条）

ア 不良行為やその恐れのある児童及び家庭環境などの理由により生活指導が必要な児童を入所または通所させ、必要な指導と自立を支援することを目的とした児童福祉施設である。

同施設は、非行ケースへの対応はもとより、他の施設では対応が難しくなったケースの受け皿としての役割も果たしている。

イ 課題

児童自立支援施設では、虐待を受けた経験をもつ子どもや発達障害・行為障害等の障がいをもつ子どもの比率が高く、子どもが抱える問題の複雑さに対応し、個別支援や心理治療的ケアなど、生活を基盤にしたより高度で専門的なケアを提供する専門的機能の充実が求められている。また、年長児童に対する自立支援機能、相談、通所、アフターケア機能を充実させる必要もある。

(5) 母子生活支援施設（児童福祉法38条）

ア 生活に困窮する母子家庭に居住場所を提供し、入所者の自立促進のためにその生活を支援する施設である。

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であり、同施設は貧困母子世帯への支援も担っている。

イ 課題

母子生活支援施設は施設による取り組みの差が大きく、すべての施設で入所者支援機能（子育てスキル獲得のための支援、虐待防止のための母子関係の再構築支援、アフターケア等）を充実させていく必要がある。他施設と同様に職員配置を充実させるとともに個々の職員の支援技術を向上させることが求められている。また、DV被害者等のための円滑な広域利用の推進、児童相談所や婦人相談所との連携も求められている。

(6) 里親委託（児童福祉法6条の3）

ア 里親委託は、何らかの事情により家庭での養育が困難となった子ども

を里親家庭に委託することにより、家庭環境の下での養育を提供する制度である。

里親制度は、特定の大人との愛着関係の下で養育されることにより、人間関係において不可欠な基本的信頼関係を獲得することができ、委託された子どもが、将来、家庭生活を築く上でのモデルケースとすることが期待できる。又、家庭生活の中で人との適切な関係のとりかたを学び、身近な地域社会の中で必要な社会性を養うとともに、豊かな生活経験を通じて生活技術を取得することが期待できる。

#### イ 課題

日本の社会的養護は、施設が9割で、里親委託は1割に過ぎず、諸外国に比べ里親委託率が低い。そこで、里親委託率を引き上げるため、里親の数の確保、里親の質の向上のための里親支援の充実（研修、相談、里親同士の相互交流など）を図る必要がある。

#### (7) ファミリーホーム（小規模住居型児童養育事業、児童福祉法6条の2第8項）

ア 保護者のない児童または保護者に監護させることが適切でない児童に対し、養育者の住居（ファミリーホーム）において児童の養育を行う制度である。里親を大きくした里親型のグループホームともいえる。

#### イ 課題

平成21年度の創設された制度であり、今後さらに大幅な整備が必要である。

ファミリーホームについても、養育者の研修の充実、訪問や相互交流などによる養育者の孤立化防止など、里親支援と同様の支援体制の中で制度を推進していくことが必要である。

#### (8) 自立援助ホーム（児童自立生活援助事業、児童福祉法6条の2第1項）

ア 社会的養護の必要な子どもたちの中で、児童福祉施設退所後の自立が困難な子どもたちを支援する場所であり、義務教育を終了した20歳未満の児童であって児童養護施設等を退所した者のほか、都道府県知事が必要と認めた者に対し、これらの者が共同生活を営む住居（自立援助ホーム）において、相談その他の日常生活上の援助、生活指導、就業の支援等を行う事業である。

#### イ 課題

今後さらに大幅な整備が必要である。

自立援助ホームは、本来は児童養護施設よりも自立度の高い利用対象者を想定しているものであるため、人員配置も少なく、食費や光熱費等各ホームで設定した利用料を入居者が負担する仕組みとなっている。し

かし、虐待を受けた子ども、発達障害を抱えている子ども、精神科に通院している子ども、高校中退者、家庭裁判所の補導委託や少年院からの身元引受など、様々な困難を抱えている子どもを引き受けている実情があることから、多様な利用者を支援していく取り組みが必要である。又、アフターケアとして、20歳以降の施設の延長利用や相談支援をしていく取り組みが必要である。

## コラム

### フィンランドにおける「社会的養護」

#### 1 はじめに

昨年3月22日から26日、日本弁護士連合会（貧困と人権に関する委員会（現在、貧困問題対策本部）、第53回人権擁護大会第1分科会シンポジウム実行委員会）は、大会に先立って、フィンランドの子ども政策全般についての訪問調査を実施した。同調査では社会的養護に関わる施設の訪問調査は行っていないが、フィンランドの「社会的養護」「児童保護」に関する考え方は随所に表われているので、以下に紹介する。

#### 2 普遍主義

北欧では無償教育に目が行きがちであるが、子どもが生きる環境への政策として「児童保護政策」も重要視されている。ここには「普遍主義」の考え方（ある条件を満たす部分にのみ福祉サービスを行う選別的サービスを中心とする政策とは異なって、国民は均等に福祉サービスを得られるという考え方）が強く影響している。

また、フィンランド共和国憲法が定めた「人は法の下に平等である」が現実に目に見える形で実践され、所得再分配（国が自由競争を基盤とする市場経済に介入して、所得の不平等や格差を緩和あるいは修正すること）により、相対的貧困率（所得中央値の50%未満の所得しかない人の割合）やジニ係数（集団における分配の不平等を表す指標の一つ）が劇的に減じられている。この点は日本と大きく異なる。

この間、私はフィンランド以外にスウェーデン、デンマークを訪問調査して、フィンランドに限らず、北欧では、すべての人に対等な価値を認め、すべての人が人として尊重され、そのためのすべての人の対等な価値が現実の社会で実現できるような政策がとられている点が日本と大きく違うことを実感している。

#### 3 児童保護中央連盟

児童保護中央連盟のマウリ・ウパネ氏は「児童保護で最も明確なことは、子どもとその家族の関係を保護するということである。しかし、フィンランドでは、それだけでは児童保護を満たさないと昔から理解されていて、他に保育や学校教育にも役割があるとされている。さらに、社会での福祉サービス全体が子どもとその家族に対する支援になるとされている。家族へのサービスのネットワークに関しても横のつながりを強化すると政府計画に書かれているが、敷居を低くして、家族が、できるだけ早い段階で、簡単に、サービスを受けられるようにするということである」と述べている。この点、ヘルシンキ大学社会政策学部のマリッタ・トロネン氏は「以前は保護することが主であったが、今では子どもは社会に参加する個体としてとらえるようになってきた。児童保護の分野でも、施設ケアではなく、予防と里親ケアを重視し、問題が起こる前に保護したいと考えるようになってきた」と述べ、マウリ・ウパネ氏と同じく、『予防的児童福祉』は、子どもたちの成長を予防し保護すると同時に、子どもの福祉を開発し、親たちをも支援するということである。また、児童福祉に関わる部門だけが、子どもの『予防的児童福祉』に対して責任があるのではなく、ほかのサービス、たとえば、出産政

策、母子保健所、医療、保育所、教育機関、青少年事業などの部門も同時に子どもの予防的福祉に対して責任があり、共同でサービスを行う必要がある」と述べている。

児童保護中央連盟という組織は、第1次世界大戦後に困窮した児童があふれた際に児童福祉の促進、関係諸機関の協力関係構築を目的として創設された、児童の福祉、権利保護に関するフィンランドで最大の連盟組織である。活動資金として、出版物の刊行のほか、遊園地経営による収入、スロットマシン協会（スロットマシン等のギャンブルの利益を社会福祉・保健関連のNGOへの助成に配分するための世界唯一の半官半民組織）からの補助金等が充てられている点に特徴がある。

#### 4 社会福祉事務所

このようなNGOの活動だけでなく、アスコラ町（人口約5000人）の社会福祉事務所では、児童保護、児童監督、生活保護、障がい者福祉、依存症についての福祉が行われていた。ここでは、2008年の児童保護法で児童虐待等の通知義務が定められたことにより通告が増えたが、なるべく在宅でケアを行うよう配慮している。強制保護となった場合も処遇計画の見直しを年4回行い、なるべく在宅に戻す可能性を探っている。また、児童保護法で予防的な児童福祉を行うという考え方が定められたことにより、アスコラ町では、家庭の問題の有無を問わず、親が親であることを支えるプロジェクトを開始し、国から補助金を受けている。

#### 5 児童保護政策の裏付け—フィンランドの憲法、法律、人々の考え方—

このようなフィンランドの児童保護政策の裏付けとして、「人は法の下で平等である」「子どもたちには個人として対等に接しなければならない、子どもたちが発達に応じて、自分に関する事柄について影響を及ぼすことができるようにしなければならない」（6条）と定めているフィンランド共和国憲法や「子どもには普通の人以上に特別な権利がある」とうたわれている児童保護法がある。フィンランドの人々は「社会には子育て中の家族を支える義務がある」と考えている。

ここにも先に述べたような普遍主義、すべての人に対等な価値を認める考え方が見られる。

私たちが今後どのような社会を目指すべきかを考えるうえで示唆に富む実践である。

## 第4 社会的養護の実態調査

### 1 アンケート調査結果

今回のシンポジウムを迎えるにあたり、子どもたちと直接関わっている現場の声を聞くために、愛知、岐阜、三重、福井、石川、富山の各県の児童養護施設と児童自立支援施設、自立援助ホームに対して、平成23年7月から8月にかけて、社会的養護の実態に関するアンケート調査を行った。

以下は、回答をいただいたアンケート結果をまとめたものである（アンケート用紙の原文は文章末尾に添付）。

#### 1 入所児童の数及び年齢構成

アンケートの協力をお願いした養護施設等は全部で82施設であり、そのうち回答をいただいたのは61施設である（うち児童養護施設57、児童自立支援施設4、自立援助ホーム1）。

全ての施設の定員平均は48.4人、入所人数平均は38.1人、男女比はほぼ5対5であった

他方、児童養護施設に限ると、定員平均48.9人、入所平均39.4人、男女比はほぼ5対5であり、児童自立支援施設に限ると、定員平均38.6人、入所平均20.25人、男女比は8対2であった。

児童養護施設はいずれも2、3歳から18、19歳までの子どもたちが入所していて年齢の幅は広い。

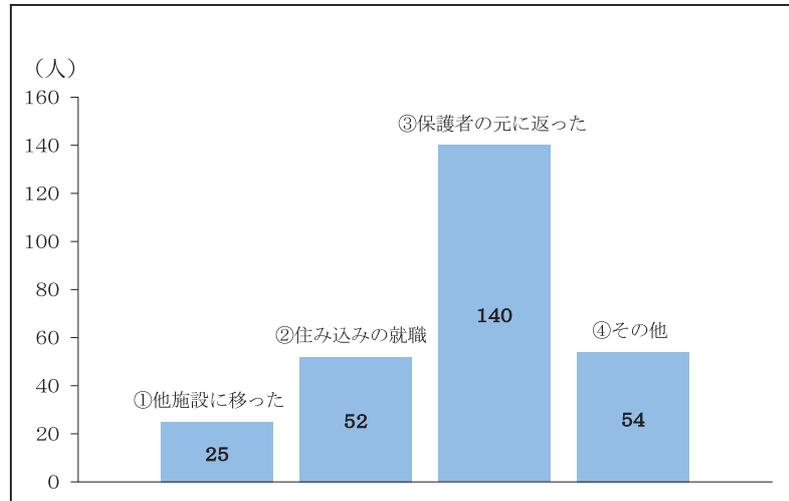
#### 2（1） 退所した子どもの人数

義務教育を終了した（満15歳以上の）子どもで、平成22年度中（平成22年4月1日乃至同23年3月31日）に貴施設を退所した子どもの人数。

全ての施設の平均は、4.9人（回答合計は269人）。

他方、児童養護施設に限ると、平均4.2人であり（合計215人）、児童自立支援施設に限ると平均13.5人であった（合計54人）。

2 (2) 退所後の義務教育終了後の子どもたちの居住先

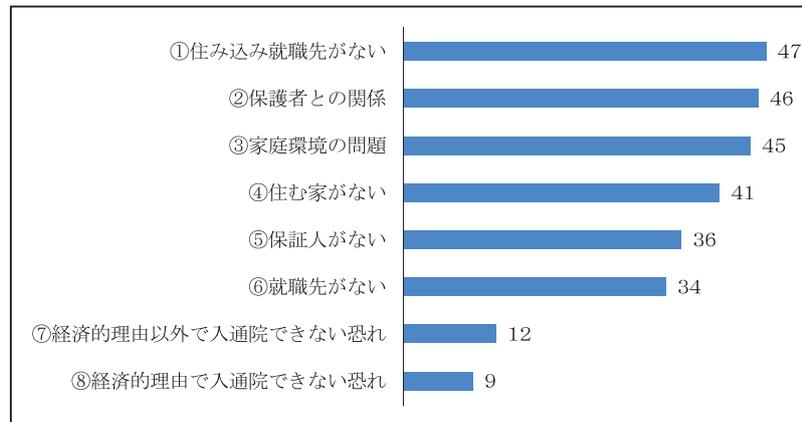


\*④の具体的回答

- ・大学・専門学校進学に伴い寮・アパートへ入居して自立 15人
- ・就職に伴いアパートを借りて入居して自立 11人
- ・何らかの方法により自立 8人
- ・その他（入院，知人宅で同居，グループホーム入所，里親） 各1人

### 3 施設退所にあたって

(1) 施設退所時の生活支援への悩み・心配ごと（選択式。複数回答可）。

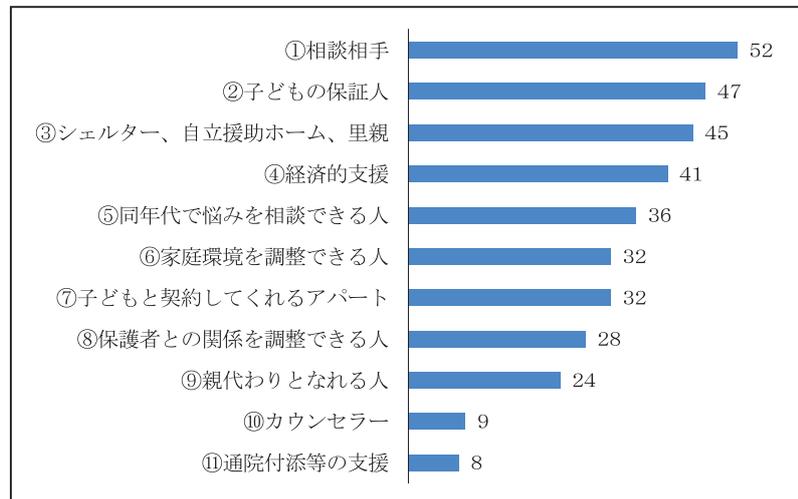


#### \*その他の回答

- ・他機関の支援として発達障害児の有効な支援がない。また、障害児の生活支援においても自立へ向けた多角的で継続的な（支援・ケースワーク）をしてくれるものではなく、狭い範囲の支援しかない。そのために、アフターケアとして職員が生活、金銭、家庭調整、就労支援を担わなくてはならない。
- ・発達障害の子どもたちがその子なりに成長しても進路でつまずく。一人一人は個性的で素敵だが世間での評価が低く、進路選択は極めて難しい。
- ・就職・進学のための支度金がない。
- ・1人になることに慣れていない。

### 3 施設退所にあたって

(2) 退所後の自立・生活支援で、具体的に子どもたちに必要と考えるもの  
(選択式。複数回答可)

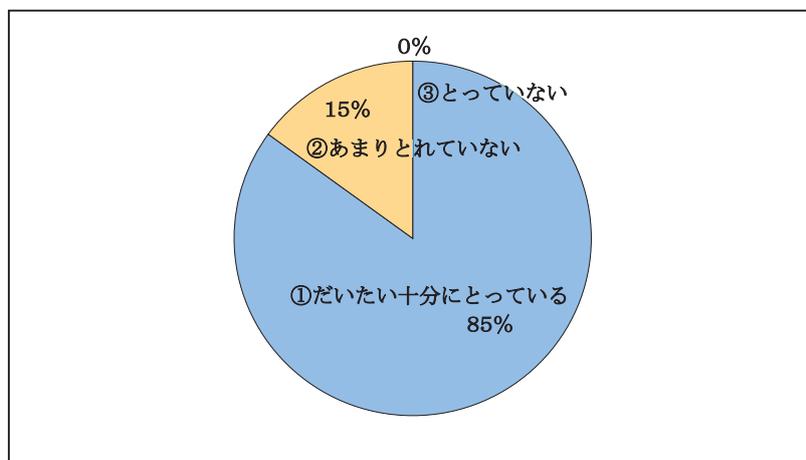


#### \* その他の回答

- ・ 学校生活を支える校内相談担当者
- ・ 住居の確保のため、身元保証の独自制度の充実
- ・ なかなかアフターケアに手が回らない（入所児童のケアで手一杯）
- ・ 新たな人間関係を築くことが困難で上記支援を有効に活用できるか不安。これまで係わってきた施設職員が行えれば良いが時間・費用・身分の保障が欲しい。

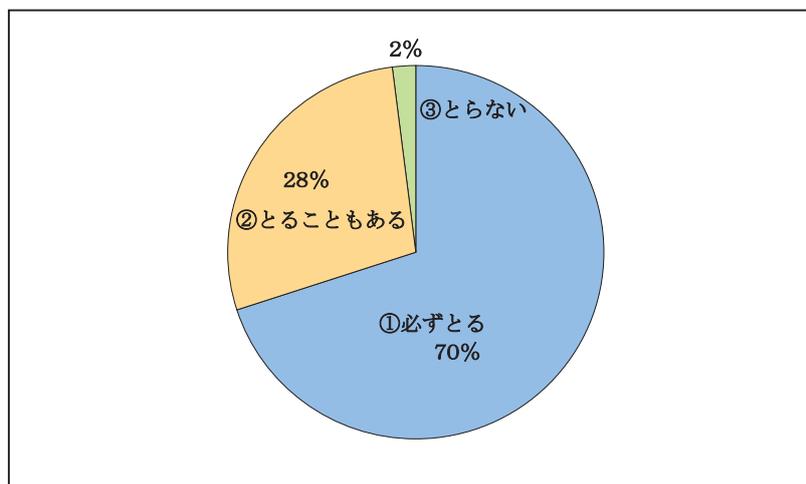
### 3 施設退所にあたって

(3) 退所前に児童相談所と連絡・連携をとっているか。



### 4 施設退所後について

(1) 貴施設を出た後の子どもに、貴施設から連絡をとることはあるか。



\* 「とることもある」との回答のうち、連絡をとるこどもの割合は、平均5割（最多9割，最小1割）

#### 4 施設退所後について

##### (2) 退所後の子どもと連絡をとる場合の方法，頻度

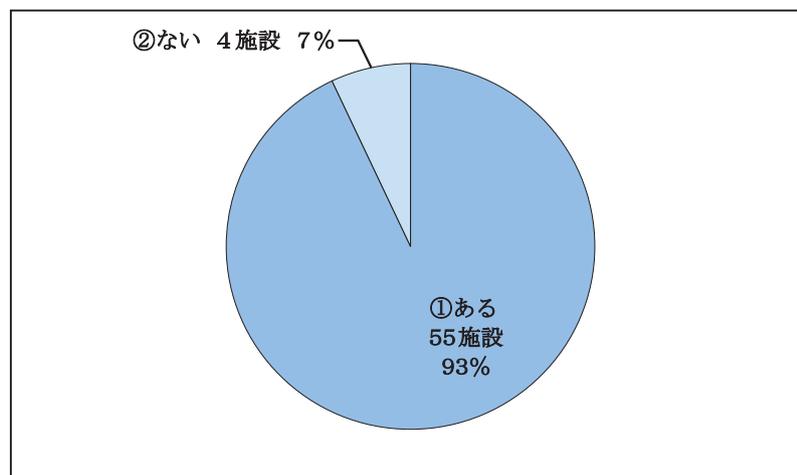
退所した子どもと連絡をとる頻度は，平均すると一ヶ月に一回程度連絡をとるとの回答が一番多い。

ただし，それは何も問題がない場合の対応であり，退所直後には一週間に一回程度は連絡をとり，その後は連絡をとる間隔を空けるなど子どもの状況に応じて対応しているとの回答も多く見られる。退所後，1年とか3年を目途としている施設もある。

その方法は，基本的に電話連絡がほとんどであるが，退所直後の子どもに対しては家庭訪問をする施設も多くみられる。また，施設の機関誌やイベント案内などを送る方法により，交流を図る施設もある。

#### 4 施設退所後について

##### (3) 施設を出た後に，子どもたちのほうからから相談を受けることはあるか

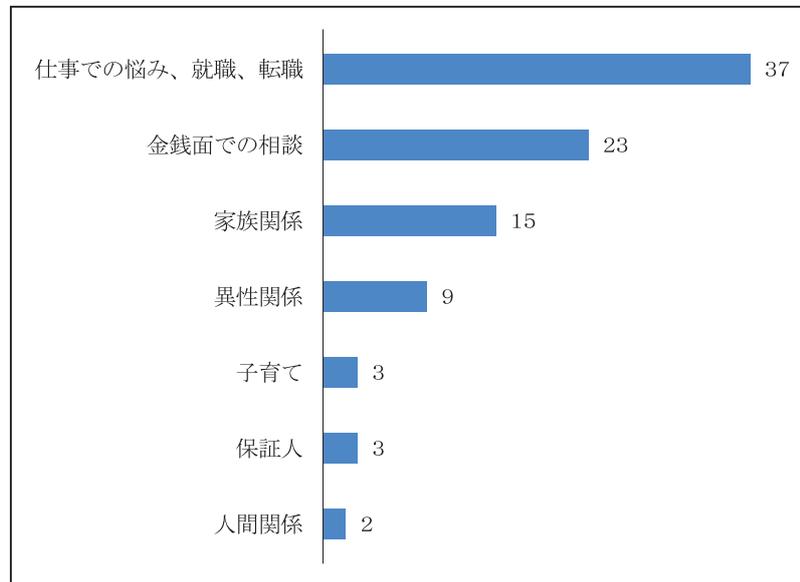


\* 退所した子どものうち相談を受ける割合について，多い施設ではほとんどの子どもから相談を受けており，少ない施設では約1割の子どもから相談を受けているとの回答であった。

平均すると約4割の子どもから相談を受けていることが分かった。

#### 4 施設退所後について

(4) (ア) 相談内容はどのようなものが多いか (記入式)



- \* その他、保険証についての相談、携帯電話の契約についての相談、公的機関の手続の相談など少数回答あり。
- \* 金銭面での相談は、経済的困窮だけでなく、金銭的トラブルも含む。
- \* 異性関係には、結婚に関する相談も含む。

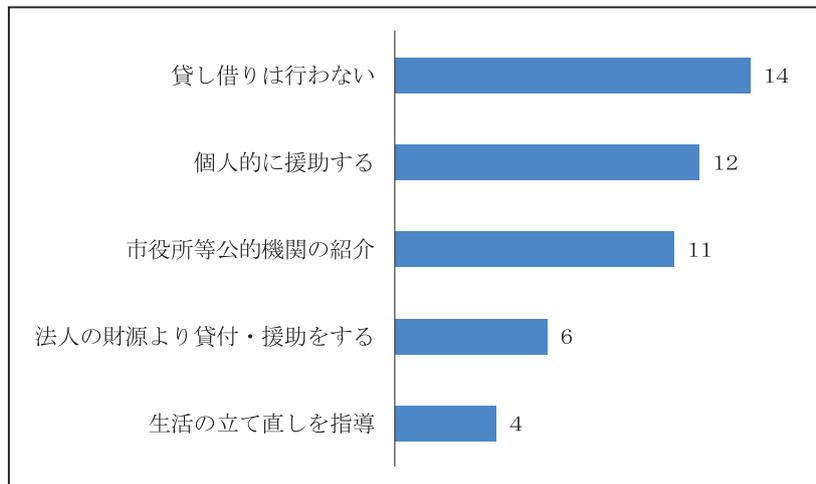
#### 4 施設退所後について

(4) (イ) 就職について相談があった場合、どのような支援・援助をしているか。

- \* ほとんどの施設で、ハローワークの紹介をするようにしているとのことである。中には、面接指導などの実践的な支援をしている施設もある。
- \* 就職に関する情報があればそれを子どもに提供する施設もある。
- \* 子どもの相談を聞くこと自体が支援である旨の回答もいくつか見られ、その場合具体的な就職先探しよりも子どもに対する説得・説諭が支援の中心となるようである。
- \* 職員がプライベートな時間を使って対応をしていたり、支援は事実上不可能であるとの回答もあった。

#### 4 施設退所後について

(4) (ウ) 金銭的に困窮していると相談があった場合、どのような支援・援助をしているか（記入式）。



- \* 短期間施設で宿泊させる、仕事を紹介するなどの少数回答あり。
- \* 個人的支援の内容も、借用書を書かせることもあれば、小遣いとして与えることもあるなど、ケースによって対応は異なる。

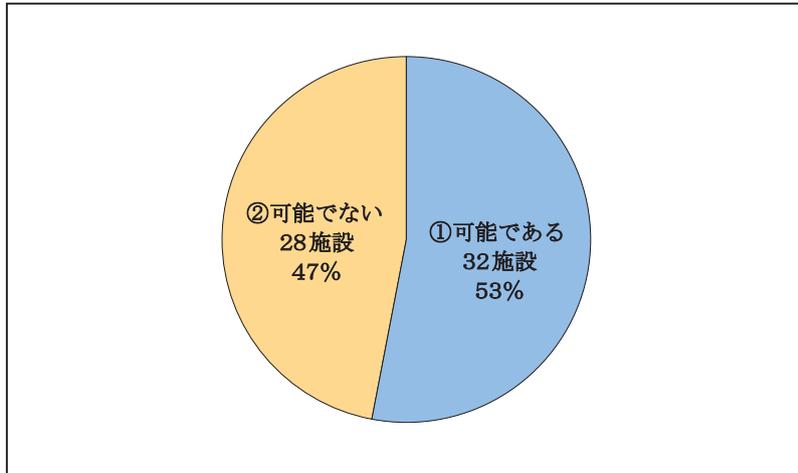
#### 4 施設退所後について

(4) (エ) その他の支援・援助について（記入式）

- ・行事の案内を出すなどして、退所した子どもが施設に集まる機会を増やすようにしている。
- ・就職後退職し、どこで何をしているか分からない子どもが半数以上いる。
- ・退所後に入所児童と好ましくない関わりが多く、積極的支援が行えない。
- ・子どもが持つ不安を心療内科等に繋げたいが、なかなかうまくいかない。
- ・休日を施設で過ごして、入所児童の面倒を見ている子どももいる。
- ・アパート、就職先の保証を施設長が行っている。
- ・携帯電話の名義が施設長で、代金は子どもに払わせている。
- ・遠方に就職した子どもについては、関係機関とともに訪問し、今後のケアをお願いすることもある。
- ・就職、アパートを借りる支度金が欲しい。
- ・仕事、住居が決まるまで一時的な住まいの提供。
- ・公的機関での対応が可能な場合は窓口を紹介している。 など

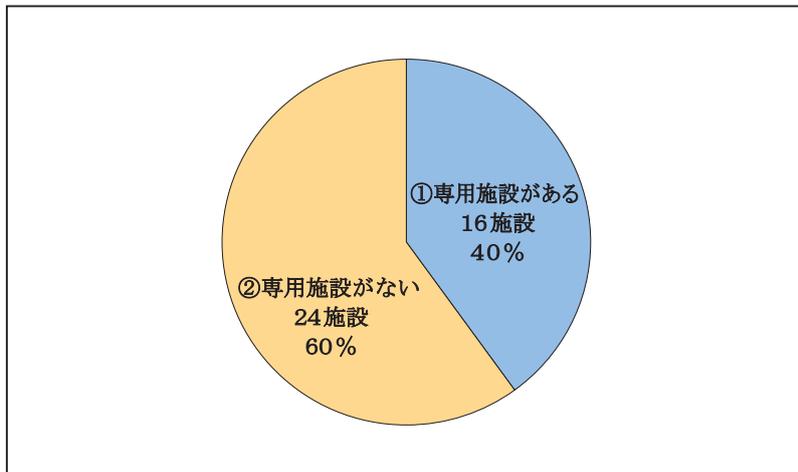
4 施設退所後について

(5) 施設を出た子どもが、一定期間宿泊や滞在をすることは可能か。



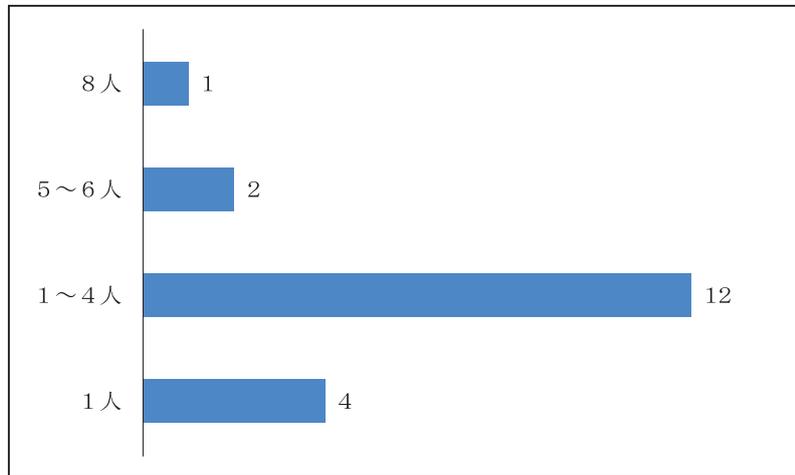
4 施設退所後について

(6) (ア) 宿泊滞在の専用の施設・建物があるか。



#### 4 施設退所後について

(6) (イ) 施設・建物の宿泊可能人数，利用可能期間は。



\* 利用可能期間については，1～2泊程度の短期間に限る施設から，1年の長期間まで認める施設もあるが，多くの施設はケースバイケースとの回答であった。

#### 4 施設退所後について

(6) (ウ) 年間平均して何人くらいの子どもが宿泊をしていくか

\* 平均2.7人（最多10人，最小0人）

#### 5 子どもたちの自立に向けた取り組み

(1) 施設を出て行くあるいは施設を出た子どもたちの自立を支援してくために，子どもたちの施設在園中や退所後において，施設として取り組んでいること（記入式）。

- ・新年会などの行事を開催して現状把握をし，退所した子どもとのつながりを作る。
- ・調理実習的なこと。
- ・ボランティアの協力を得て学習指導。
- ・金銭管理の指導。
- ・講師を招いて自立に向けた学習会を開催。
- ・自立生活体験の指導。
- ・アルバイトの奨励・指導。 など

## 5 子どもたちの自立に向けた取り組み

(2) 施設を出て行くあるいは施設を出た子どもたちの自立を支援してくために、子どもたちの施設在園中から退所後において、今後、貴施設で取り組むべきである、あるいは取り組もうとしていること（記入式）。

- ・自立に向けたシミュレーションができる施設を作りたい。
- ・発達障害児が多い中で、自立援助ホームの立ち上げを考えている。
- ・退所後半年間は子どもを支援できる体制作りがしたい。
- ・退所した子どもに援助できるほどの余裕はない。
- ・施設として職場の開拓をしていきたい。
- ・料理教室ができるとよい。
- ・卒園後、一定期間宿泊できる建物の確保が必要。
- ・18歳を越えてからの支援体制が不足している。
- ・金銭間隔を身に付けるための指導をしたい。
- ・リービングケアに力を入れたい。
- ・訪問や電話の回数を増やす。                      など

## 5 子どもたちの自立に向けた取り組み

(3) 施設を出て行くあるいは施設を出た子どもたちを支援するために、行政等に対し、望むものはあるか。

- ・措置延長について柔軟な対応をしてほしい。
- ・知的障害児の就労先の不足の解消と、生活支援の充実。
- ・公的資格の取得支援の制度があるとよい。
- ・保証人制度の充実。
- ・施設以外の社会的資源の不足の解消。
- ・アフターケアを十分に行える人員配置を可能とする十分な予算の確保。
- ・地域の中での見守りの制度。
- ・リービングケア、アフターケアに関する職員研修の充実。
- ・児童福祉からその後の福祉への円滑な橋渡しが必要。
- ・行政サイドの制度は、逆に様々な制約があり利用しづらいので今のままで十分。                      など

6 その他、児童福祉の施策について、ご意見があればお聞かせください。

- ・発達障害を持った子が2割以上入所しており、専門的施設の設置を望む
- ・被虐待児や、知的精神的不安定な子どもが増加し、処遇困難なケースが多く、職員配置の大幅な改善をしてほしい。
- ・里親、ファミリーホームへの入所率増加への取り組みが具体的に見えてこない。
- ・専門性がより多面的かつ複雑化しているが、専門性を育む時間が十分にとれず、経験だけが専門性の裏付けになっているのが現状である。
- ・障害児の専門性のない児童養護施設での子どもの受け入れは、かえって子どもたちに負担や不安を与えてしまうのではないかと心配である。
- ・職員増員は不可欠である。
- ・国は、里親や小規模化への移行を考えているようだが、かえって人間関係が濃いことが子どもたちに負担となることもあると思う。
- ・退所年齢になった後の当面の支援体制が必要である。
- ・国や県は、必ず数字を元に判断をするが、福祉は数字だけで割り切れるものではない。
- ・その他。

## 別紙【アンケート原文】

### 1 入所児童の年齢構成について

平成23年6月30日現在、貴施設には、何歳から何歳までの子どもたちが、何人入所していますか。定員、男女構成とともにご教示下さい。

### 2 進路について

(1) 義務教育を終了した(満15歳以上の)子どもで、平成22年度中(平成22年4月1日乃至同23年3月31日)に貴施設を退所した子どもは何人ですか。

( ) 人

(2) その子たちのその後の居住先はどちらになりますか

① 他施設に移った ( ) 人

② 住み込みの就職先 ( ) 人

③ 保護者のもとに帰った ( ) 人

④ その他(具体的にご記載下さい)

### 3 施設退所前について

(1) 子どもが貴施設を退所するに当たって、退所後の生活支援の観点での悩み・心配は何ですか(該当するものに○をつけてください。複数回答可)。

( ) ① 住む家、帰る家がない。

( ) ② 住み込み就職先がない。

( ) ③ 就職先がない。

( ) ④ 子どもが部屋を借りる際の保証人がいない。保証人になるよう頼まれる。

( ) ⑤ 今後子どもには入通院が必要だが経済的に難しい。

( ) ⑥ 自覚が乏しいなど、経済面以外の理由で子どもが入通院しないことが予想される。

( ) ⑦ 子どもと保護者の関係に問題がある。

( ) ⑧ 家庭環境に問題がある。

( ) ⑨ その他(具体的にご記載下さい)

(2) 退所後の自立・生活支援の面で、具体的に子どもたちに何が必要だとお考えですか。(該当するものに○をつけてください。複数回答可)

#### 【居住面】

( ) ① 子どものシェルター、自立援助ホーム、里親

( ) ② 子ども本人との契約を認めてくれるアパート等

#### 【経済面】

( ) ③ お金(子どもの生活費や入通院費などの支援)

( ) ④ 子どもの保証人を引き受けてくれる人、団体

#### 【人間関係など】

( ) ⑤ カウンセラー

( ) ⑥ 時に不安定になる子どもの相談相手となり、支えとなれる人

( ) ⑦ 親代わりとなる人(里親など)

( ) ⑧ 悩みを相談できる先輩や友達

( ) ⑨ 子どもの入通院の付添などの支援

( ) ⑩ 子どもと保護者の関係を調整できる人

( ) ⑪ 子どもの家庭環境を調整できる人

( ) ⑫ その他(具体的にご記載下さい)

(3) 退所前に児童相談所と連絡・連携をとっていますか。

( ) ① 大体十分にとっている。

( ) ② 全体的に余りとれていない。

( ) ③ とっていない。

#### 4 施設退所後について

- (1) 貴施設を出た後の子どもに、貴施設から連絡をとることはありますか。
- ( ) ① 必ずとる  
( ) ② とることもある (退所者全体の約 割)  
( ) ③ とらない
- (2) (4 (1) であると答えいただいた場合)  
連絡等は、どのような方法で、どのくらいの頻度で行っていますか。
- (3) 施設を出た後に、子どもたちのほうから相談を受けることはありますか。
- ( ) ① ある (退所者全体の約 割)  
( ) ② ない
- (4) (4 (3) であると答えいただいた場合)
- (ア) 相談内容は、どのようなものが多いですか。  
(イ) 就職について相談があった場合、どのような支援援助をされていますか。  
(ウ) 金銭的に困窮しているという相談があった場合、どのような支援援助をされていますか。
- (エ) その他の支援援助について、具体的にご記載ください。
- (5) 施設を出た子どもが、貴施設に一定期間宿泊や滞在をすることは可能ですか。
- ( ) ① 可能である  
( ) ② 可能ではない
- (6) (4 (5) で可能であると答えいただいた場合)
- (ア) 専用の施設・建物がありますか。  
( ) ① ある  
( ) ② ない
- (イ) ((ア) であると答えいただいた場合)  
施設・建物の宿泊可能人数、利用可能期間をご教示下さい。
- (ウ) ((ア) であると答えいただいた場合)  
年間平均して何人くらいの子どもの宿泊をしていますか。  
( ) 人くらい

#### 5 子どもたちの自立に向けた取り組みについて (施設在園中～退所後)

- (1) 施設を出て行くあるいは施設を出た子どもたちの自立を支援するために、子どもたちの施設在園中や退所後において、貴施設で取り組んでいらっしゃる場合がありますか。具体的にご記載ください。
- (2) 施設を出て行くあるいは施設を出た子どもたちの自立を支援するために、子どもたちの施設在園中から退所後において、今後、貴施設で取り組むべきである、あるいは取り組もうとしていらっしゃる場合がありますか。具体的にご記載ください。
- (3) 施設を出て行くあるいは施設を出た子どもたちを支援するために、行政等に対し、望むものはありますか。具体的にご記載下さい。

#### 6 その他、児童福祉の施策について、ご意見があればお聞かせください。

## 2 実態調査

中部弁護士連合会では、東海北陸6県の児童福祉施設のうち、前記アンケートに対する回答のあった施設を中心に25施設を個別に訪問し、アンケート項目及び関連事項について更に詳細な聞き取りを行った。

### (1) 進路選択

#### ア 児童養護施設

- ① 高校を卒業することを大前提とする（複数）。私立は学費の問題があるので県立高校に進学させる。そのために国・県・市から100万円くらい学習塾に行くための費用をもらい、子どもを塾に行かせる（福井県）。おかげで成績が上がった子どももいる。
- ② 高校の進学率は以前に比べて上がっているが、卒業後、さらに学業を志す子は皆無。周囲に手本がなく、高校より上の学校に進学して知的レベルの高い職業につくというビジョンが持てない。しっかりしている子ほど「早く就職して、施設を出て自立しなければ」と考えてしまう。数年前に短大に進んだ子が1人いたが奨学金に親の援助を得ての進学だった。家庭の援助がなければ、施設からの大学進学はほぼ不可能である。
- ③ 男子は工業系に進み建築土木関係の仕事が多い（複数）。寮付の会社に就職しやすい。
- ④ 女子は施設に居候させて専門学校等で資格をとる。看護師が多く、あとは保育士など。介護系も多い（複数）。理美容系、介護職などの住み込み就職先は見つかりやすい。
- ⑤ 建築・飲食関係で、施設を退所した子どもを優先して採用してくれるところもある。
- ⑥ 障がいのある子は特別支援学校高等部に入れてもらう。卒業後はグループホーム等へ。

#### イ 児童自立支援施設

- ① 退所のタイミングは、中学卒業時が最も多い。高校卒業までいる子は例外。
- ② 施設内に小学校、中学校の分校ができて、明らかに高校進学率（8割）が上がった。
- ③ 就職は年に数人。本人の希望にもよるが、整備などの肉体労働系が主。

④ 就職先は、分校が情報を持っており紹介してくれる。就職先はほぼ決まる。

⑤ 家庭に帰れない子は、旅館や理美容関係の住み込み就職を選択することになる。

#### ウ 自立援助ホーム

① 学歴がなく就職が困難。1～2年でどうやって次のステップにのせるかが大きな課題。

② 中卒者に高卒の検定をとるよう勧めているが、基本的な学習姿勢が身につけていないので難しい。できれば定時制の高校に通ってほしいと思っている。

### (2) 退所前の支援

#### I 全般

##### イ 自立援助ホーム

① 最低限の決まりだけ設け、あとは自主性に任せ、わからないことは何でも聞いてねというのが基本姿勢だが、動けない子が多い。養護施設には成長段階に応じて枠組みが必要な子もいるが、「自立援助」の施設なので、自分で考えさせることが必要。

② 単なる「就労先を探すまでの施設」ではなく「安心できる場」となりたいと思う。

#### II 資格取得等

① 入所中に自動車運転免許を取得させる。施設入所中であれば、県から普通自動車免許取得費用の援助がある（複数）（援助金は、岐阜県16万円、福井県10万円、石川県約20万円）。行政の補助で足りない分は施設に対する寄付や慰問金を充てている。

② 運転免許取得費用について公的な支援はないため（三重県）、アルバイトで費用を貯めるよう指導し、退所前に免許を取らせている。アルバイト以外の費用工面方法は、個人的貸付（出世払い）、全国社会福祉協議会で借りる、親の援助を頼るなど。

#### III 仕事に対する意識づけ（児童養護施設）・就職（児童自立支援施設、自立援助ホーム）

① 自立援助アドバイザー、ヤングハローワークの職員によるキャリアカウンセリングを実施（複数）（挨拶などマナー、社会的ルール、金銭管理など）。

##### ア 児童養護施設

① 中卒で退所する子には、学校の職業体験ともタイアップし、「住み込み就職体験」を2、3泊程度で行うこともある（土木関係や飲

食店)。

- ② ジョブカフェの人に来てもらって講義をしてもらっている。
- ③ 自立，就労研修や，「なごやかサポートみらい」（社会的養護の当事者推進団体）との座談会に参加させる。

#### イ 児童自立支援施設

- ① リービングケアの一環として中卒児童の職場実習を実施しているが，実習先（ガソリンスタンド，美容院，ホテル等）の確保は，職員個人のコネで確保しているのが実情。
- ② 保護者等の身内が見つかる。それが難しければ職員とハローワークで探す。
- ③ ハローワークで何ともならない場合，道すがらの広告を見て電話することもある。

#### ウ 自立援助ホーム

- ① 入所当初は職員がハローワークや面接に付き添う。
- ② 岐阜県の児童養護施設退所等就業支援事業にボランティアとして協力していただいている民間企業の紹介で 1 日体験仕事などをさせ，個人個人に合う仕事を見つける手伝いをしている（実際にこれを利用して就労に結びついたケースあり）。

### IV 金銭の管理

- ① 金銭管理を習得させるために小遣いを与えて「お小遣い帳」をつけさせている（複数）。

#### ア 児童養護施設

- ① アルバイトを奨励（複数）。退所後アパートを借りる資金のため，高校入学後すぐにアルバイトをして貯金してもらおう。学校がバイトを禁止している場合，隣接の養護老人ホームの清掃等のアルバイトをさせたこともある。
- ② 後援会が，高校に入学した子どもに祝い金として小遣いを渡し，高校入学準備用品の一部を自由に選択し購入できるよう援助している。

### V 生活

#### ア 児童養護施設

- ① 自立支援室（他，ショートステイ室，親子交流のための部屋，退所支援ホームとしての一軒家など）でひとり暮らしの練習（家事一般）をする（複数）。1日1000円と予算を決めてひとり暮らしをさせ，1人になることに慣れてもらうようにしている。
- ② 将来の一人暮らしを想定して，小6くらいから，調理実習として

1人分の食事の作り方、洗濯、実際のお札を使っての買い物と計算などをさせるようにする。子どもたちに、家事は職員がやってくれるという意識があるので、それを改めさせる必要がある。

- ③ 定期的に職員と一緒に買い物に行き、料理、食事の指導、通帳の作り方やバスの乗り方なども教える。家事もこなして、働くことの大変さを在所中から教える。
- ④ 一人暮らしに向けての冊子を作り、生活全般について学習させる（複数）。
- ⑤ 自律訓練カードゲーム。外部の嘱託職員がノウハウ有している。生活上生じる問題について、シミュレーションをする。
- ⑥ 仕事と一人暮らしの同時開始は困難なので、原則として措置延長をし（短くて半年から1年。概ね20歳まで）、会社に慣れたら一人暮らしを始めさせるようにしている。
- ⑦ 高校進学させ、アルバイトをしながら（禁止していない場合のみ）、働いてお金を稼ぐことや嫌な人ともコミュニケーションするなど社会のルールを少しずつ学ばせる（複数）。自己肯定感を養うため、クラブ活動と（高校生には）アルバイトを推奨。
- ⑧ 高校生を対象に、全国青年司法書士協議会による「子ども法律教室」を実施してもらった。内容は消費者被害の防止や、労災申請の話、裁判手続等であった（複数）。
- ⑨ 生や性についての教育も力を入れており、外部から講師を呼んで行っている。

#### イ 児童自立支援施設

- ① 1年のプログラムで生活指導を行い（年4回のチェック）、社会・家庭に戻れるようにしていく。四者懇談会（保護者・児童相談所・学校）を経て、進路も検討する。
- ② ケースにもよるが、学校に行く前に、まず週末に家庭に戻し、学校に行ってみる、施設に戻るという試験登校を行い、学校に通う期間を少しずつ長くしていく。
- ③ 職員から積極的に子どもたちに話しかけ、会話を増やすことで人とのコミュニケーション能力を身につけさせようとしている。
- ④ 普段は給食制だが、月に最低1回は子どもたちに自分で食事のメニューを考えてもらい、自分で料理を作ってもらう。洗濯も、当番制など子どもにやってもらう。
- ⑤ リービングケアの一環として、施設内にある一軒家タイプの家族交流室を利用した自立支援訓練を実施している。家族も一緒に生活

してもらおう（家族への支援）。

#### ウ 自立援助ホーム

- ① 各居室が完全に独立してバスやキッチンがあり、普段から一人暮らしに近い形で生活ができる。食事は施設で作り、一緒にとるが、いずれは一人でできるよう指導する。
- ② 帰ったら管理人室で「ただいま」と言わせるようにしている。「母親的な声かけ」を心がけている。

### VI 関係性の構築

#### ア 児童養護施設

- ① できるだけ施設内にいるうちに職員と親密になり、退所後も何でも相談できる関係を日常生活の中で築いていくよう努力している（複数）。
- ② 在所中に児童の家庭を訪問して、親との関係を築いておく。それがないと、退所後に親と話ができない。子どもを引き取るよう親元への働きかけを行うことも多い。親元に問題があれば、退所前に家庭訪問も行うし、抜き打ち訪問もしている。

### VII セラピー

#### ア 児童養護施設

- ① 児童家族支援センター。福井4，石川・岐阜各3，富山・愛知各0。相談，心理療法等児童相談所の補完的役割を担う。
- ② 退所前の在所中に，極力「生き立ち・ルーツ」の整理と告知をする。
- ③ 施設には臨床心理士が4名おり，高校3年で進路を決めるときに，治療教育的な関わりをもつ。進路を前にして，長い間蓋をしていた「どうしてここに来たのか」「お母さんはどんな人だったか教えて欲しい」という気持ちを丁寧に扱うことで，エネルギーが生まれる。過去に決着をつけないと先に進めないで，半年くらいかけて行う。
- ④ 特にプログラムはないが，個別に生き立ちを伝えるときは，セラピストやソーシャルワーカーを含めてケース会議を行い，子どもたちにはセラピストに話を聞いてもらうというサポートを行っている。長期的スパンで関われるのが理想だが，退所時期が明確でない状況では困難。兄弟姉妹で入所している場合，伝えるべき時期がずれる難しさもある。生き立ちについては児童相談所が話すべきではないか，という意見もあるが，入所時の担当者が異動していることも多く，話を聞くことは出来ない。
- ⑤ 常勤セラピストを雇用し子どもたちのケアをしてもらっている。

### (3) 退所時・退所後の支援

#### I 居住先

##### ア 児童養護施設

- ① 家主の好意で安く賃借させてもらっている部屋があり、施設の寮として使用している。施設から近いので、職員がボランティアで宿泊したり、様子を見に行っている。
- ② 職員が個人的にアパートを探し回って確保している。制度的な支援は全くない。更に、一般のアパートを借りようとすると連帯保証人のなり手がおらず苦勞している。
- ③ 施設長や職員個人が賃貸の保証人になったりしている（複数）。
- ④ 物件は職員が探すか、親に子どものことを意識してもらうため、できるだけ保護者に契約者や保証人になってもらう。敷金等親に出してもらえない場合はアルバイトで貯めさせている。保証人は通常2人必要となるため、1人目は親族でも、2人目については施設長がなることが多い。但し児童が20歳になるまでのみ。
- ⑤ 全国児童養護施設協議会で保証人を紹介してくれるようだが、利用していない。
- ⑥ 身元保証確保対策事業でカバーできるものはよいが、施設を出て一旦自宅に戻ったものの自立することになり就職といった場合、同事業ではカバーできない。
- ⑦ 職員が自分のアパートに住まわせていたこともある。
- ⑧ 退所支援ホーム（施設内にある）は、退所前だけでなく退所後に戻ってくるケースでも利用しており期間を切らずに次の行き先が見つかるまで受け入れる。利用者が男女競合した場合は、施設内の静養室等を利用させている。平均利用日数は2、3日程度。

##### イ 児童自立支援施設・ウ 自立援助ホーム

- ① 不動産業者の店長クラスの人で事情を承知している人と懇意になり、異動したらその店まで追いかけて行って、アパートを探してもらっている。
- ② 職員が個人的にアパート賃貸借契約の保証人になることは禁止している。
- ③ 保証人は家族や親戚にお願いする方針である。
- ④ 市営住宅への入居を勧めることもある。
- ⑤ 里親を依頼する。但し、里親については、保護者との縁が完全に切れていない場合は利用できないことから、利用には実際には困難が伴う。

- ⑥ 最近では、身元保証確保対策事業（全社協、アパート・就職の保証）ができ、最高200万円、更新3年まではかぶらなくてもすむようになった。

## II 就職

- ① 職員がハローワークに同行（複数）

### ア 児童養護施設

- ① 就職先での住み込みが確保できる途を探す。
- ② タウン誌や、ハローワーク、高校への求人等で探す。最後は職員の個人的なつて。
- ③ 高校の就職指導課などへ職員が同行して相談。定時制高校は求人票が来ないため、職員がハローワークに同行（複数）。
- ④ 学校の積極的な就活支援で就職先は何とか確保できている（今年は厳しいかも）。
- ⑤ 就職先確保に関し、養護学校は全く協力が無い。
- ⑥ 先に退所した子どもが勤めている職場に連絡をとって、採用してくれるよう頼む。
- ⑦ ヘルパー2級取得を条件に養護施設を運営する法人内施設にて住み込み勤務させた。
- ⑧ 就職時の保証人などで親の協力が得られない場合には、全国児童養護施設協議会・全国社会福祉協議会の保証人制度を利用している（複数）。しかし、3年間しか利用できないため、その後の問題は残る。これまでは職員個人が保証人になったりしていた。

### イ 児童自立支援施設

- ① 職員個人のコネを使い無理矢理にでも就職させることが多い。

## III 進学

### ア 児童養護施設

- ① 奨学金申請書類作成については施設が協力（精神疾患ある保護者からは同意署名のみ）

## IV 生活・生活費

- ① お金に困っているという相談の場合、話を聞いて貸すことはある（複数）。

### ア 児童養護施設

- ① ひとり暮らしのハンドブック（日本アムウェイ OneByOne 子ども基金発行）を配布。
- ② 退所時、国と県から1か月分の家賃と生活費（合計13万円程度）の援助が受けられる。就職支援費も受けられる（福井）。

- ③ 自立支援サポート事業（福井県独自の制度）。家賃込みで月21万円を援助して支援委託する。アパートの部屋等を借りあげて、世話人が朝夕に訪問し生活を見守りながら生活や就業支援を行っていく。最大20歳までいられる（自立援助ホームと同様）
- ④ 退所時に県から7～8万円の支給あり（岐阜）。家具家電等を譲り受けられることも。
- ⑤ 施設の後援会から、就職支援費や進学支度費の支援があり、1人77,000円が支給される。また、親の援助が受けられない子に対して特別就職支援費や特別大学進学等自立生活支援費が137,510円追加支給される。
- ⑥ 社会福祉協議会の生活資金の借入を紹介したり、生活保護の受給をアドバイス（複数）。
- ⑦ 施設としてお金は貸せない。個人的に職員が貸すことはある（複数）。但し、それは今日食べるお金もないというような場合。
  - 返済については、「ほとんど返ってこない」という回答と、「貸付額が少額だと全額返済してくれることが多い」という回答の両者があった。
- ⑧ 職員がお金を貸した場合、給与口座の通帳を預かってお金の管理をすることもある。
- ⑨ 施設長や職員が個人的に子どもにお金を貸し付けることは禁止している。
- ⑩ アパートの賃貸借契約と違って、車や携帯電話の保証人については、身元保証確保対策事業が利用できず、施設長や職員が個人的に負担している（複数）（携帯電話の保証人については、「電話会社の方で保証人は施設職員等では駄目だ」というルールがあるようだ」という回答もあった。）。
- ⑪ 保護者が給料を搾取する可能性がある家庭に戻った子については、退所時に給付されたお金は施設が預かって、施設に取りに来てもらうようにし、そのときに親との関係などについても相談してもらうようにしている。

## V 子どもたちからの相談・交流等

### ア 児童養護施設

- ① 訪問や電話、メールなどで支援をしている（複数）。退所後も連絡を取り合うことが重要と考え、上司が担当職員に子どもの様子を尋ねるなど、施設全体として気にかけている。退所後1年はアフターケア期間として、当初は月に1回程度、様子を見ながら頻度を減

- らしていく。その後も折を見て家庭や会社を訪問する。
- ② 問題を抱えている子ほど相談しにくいのか相談してこない。
  - ③ 保護者の元に返った子からはほとんど連絡がない。保護者の元に帰った子どもでも、親が適切に関わってくれているとは限らないので、子ども中心に関わる。
  - ④ 子どもが20歳を過ぎた後は、大人同士の関わりとして、外出時に喫茶店などで会うようにし、30歳までは関係を維持する。
  - ⑤ 子どもからの連絡は全体の2～3割であるが、別の退所児童から問題ある児童の話聞いて、施設から連絡することもある。
  - ⑥ 相談内容は就職のことが多いが、消費者被害などの相談もある。
  - ⑦ 連絡をいやがる児童に対しては積極的に連絡は取らず静観。
  - ⑧ 高校卒業で退所した児童からはよく連絡が来るが、途中退所の児童からはあまりない。
  - ⑨ 子どもが施設に来やすくなるよう、アルバイトのお金の一部を預かり20歳まで保管する、心配な子は個別に職員が来させる、イベントの際に個別に連絡して手伝うよう声掛けなどしている。
  - ⑩ 休日になると退所した子どもが来て、部活の指導や子どもの面倒を見てくれることもあり、来やすい雰囲気である。
  - ⑪ 事前の連絡なく子どもが施設に来ると、担当職員が辞めてしまっていたり、現在生活している子どもたちとの関係もあって、施設に入れないなど対応できないこともある。
  - ⑫ 担当職員が辞めてしまっている場合は、当該職員に連絡をとったり、在所当時働いていた別の職員が対応するようにしている。
  - ⑬ 施設として相談を受けるというより、職員個人（携帯電話、自宅）への連絡（複数）
  - ⑭ 担当職員の家泊りに来ることもある。
  - ⑮ 毎年正月に退所した子どもたちが集まる会を設け、年始の挨拶、相互のつながりや相談などを目的としている。20名ほど参加がある。新しい家族をつれてくることも。
  - ⑯ 昨年同窓会を行い60名ほどの参加者があった。今後も年に一度お祭りを開いて退所者を招待する予定。しかし、大半の招待状が宛所尋ねあたらずで返送されてくる。
  - ⑰ 退所支援の仕事は施設の仕事の2、3割を占めている。小さいときからずっと関わってきた子どもたちなので、特に負担に思うことはない。頼ってきたら何とかしてあげたいし、退所したからといって終わりだとは思っていない。

## イ 児童自立支援施設

- ① 退所後1年間程度はアフターサービスとして訪問や電話指導等を行っているが、これも子どもからSOSが発信されないとなかなか対応できていない状況。その後は任意。
- ② 人間関係の相談が多い。元々そういうのが苦手な子が多い。
- ③ 退所時、困ったときは必ず電話するように言う。タイミングを逃すと崩れてしまうのでできるだけ対応するが、私的な時間を使うことも多くなる。
- ④ 児童養護施設と違って、児童自立支援施設の場合、入所していたことを知られたくない子どもも多く、退所後の関わりを拒否する場合も少なくない。
- ⑤ (小舎夫婦制を採用している施設) 職員の裁量に任されている部分が多く、実際、施設内の子どものことで精一杯で、退所した子どもにまで手が回っていない。そのため、退所した子どもを家庭訪問するということはない。

## ウ 自立援助ホーム

- ① 退所後の電話は、平成22年で述べ93名。うち87名が女子。相談内容は、女子は料理の仕方など些細なことを聞いてくることも多いのは、お金、病気、妊娠の相談。男子は本当に困ったとき(お金)か、近くまで来たときに寄ると感じる。
- ② 居場所がわからない子以外は必ず連絡を取る(少年院訪問・電話・手紙等)
- ③ 子どもたちからの相談連絡は全体の6割。お金・就職の相談が多い。

## VI 退所後の施設での宿泊

- ① 帰省の際には、職員宅や週末里親で世話になった里親宅に宿泊。基本的に施設には宿泊させない(複数)(飲酒、喫煙、女子児童目当てなど入所児童への悪影響のおそれ)
- ② 正月や盆などに退所した子どもが、4日から5日くらい施設に宿泊や滞在をすることは可能だが、専用の施設や建物があるわけではない(複数)。職員用の建物に宿泊させたりする。宿泊するときも在所中の子どもと一緒にしないようにしている。

## VII その他

- ① 障がいのある子は、地域の包括支援センターに繋げている。
- ② 病気をするので、必ず県民共済に加入させる。

## (4) 自立支援のため将来的に予定していること

① 自立援助ホーム設立に向けて準備中

ア 児童養護施設

① 施設内の空き地に居室を増築し、「自立支援室」を設ける予定。  
ひとり暮らしをさせ、時々職員が様子を見に行けるような形を想定している。

イ 児童自立支援施設

① 施設で子どもを預かっている間に、家庭で受け入れ態勢を作ってもらうため、保護者と子どもとの面会を計画的にやっていきたい（現実には、家庭が子どものいない生活に慣れてしまい子どもの居場所が無くなる。それでまた非行に走ってしまう。）。

② 発達障害系の子どもたちへの指導に関する講習を行う予定。

③ 4年前に、職員の専門性を高めるということで、専門員の採用枠を作った。他の施設での研修（1年）などにより、専門性を高めていきたい。

(5) 児童相談所との連携について

① 年に1回連絡会を開催。子どもや保護者の現状を報告し情報交換（複数）。

② 退所前1年のタイミングで児童相談所に連絡をし、退所時に生育歴を伝えられるようにしている。施設が中心となって旅立ちの計画を考え、役割分担の提案をする。

③ 入所中でも退所時の連携はほとんどない。児童相談所は若い人が多く、連携は難しい。

④ 家庭環境を整えて家庭復帰を検討するが、行政のバックアップ体制が不十分。継続的な援助が必要だが、人事異動で方針が大きく変わることもあり、困っている。措置後も担当者が関わってくれることもあるが、異動で親の顔を知らない職員もいる。

⑤ 子どもの家庭環境を調整できる親戚、学校の先生、保健師等と積極的に連携したいが現状はできていない。

(6) 子どもが自立する際に困っていること

I 全般

イ 児童自立支援施設・ウ 自立援助ホーム

① ほとんど全ての子どもについて自立できるのか不安。自立にはa 子ども自身、b 家族、c 地域、それぞれの改善が不可欠だが、aが改善してもb cはほとんど変わらない。児童自立支援施設の性格上、児童相談所と異なり直接的な親への指導ができない。子どもへの指導により子どもが変わることで、親が変わることを期待。

- ② 子どもは変わったと思って家に帰るが、家庭に居場所が感じられず、保護者も変わっていないと感じて、再非行に走ってしまう。学校も同じで、戻ると分からないことだらけで、それに対するフォローがない。そういう子どもたちを受け入れてくれる教室を作る学校もあるが、数少ない。
- ③ 退所後の訪問や電話等のようなアフターサービスについて児童自立支援施設がどこまでやれるのか、あるいはやるべきか悩んでいる。退所で「児童自立支援施設」と「入所児童」という関係性がなくなると支援が難しくなる。特に親が酷い場合、その傾向が顕著。
- ④ 本来、子どもの背景が違えば処遇も異なってくるはずだが、そこまで分けられない。
- ⑤ 在所者の高校への通学、卒業は難しいのが現状。在所中から高校に通い始めても、途中で親元に戻り、そこで通学が途絶えてしまうケースが多い。一方、在所中に卒業まで通学するのは至難である（高校での交流と、施設での生活環境のギャップが大きい）。退所後、児童養護施設に移ってから卒業したケースはある。
- ⑥ 知的障害の子どもを受けてくれる施設がないこと。
- ⑦ 学校教育が未だ導入されていないこと。地元 PTA の了解などハードルが高い。
- ⑧ シェルター、自立援助ホーム、里親とのつながりは作りつつあるが、常に頼れるネットワークまでは至っていない。
- ⑨ 施設の存在が社会一般に認知されておらず、偏見で見られる。世間では少年院と教護院、鑑別所の区別もついていない。地域との繋がりを作ろうと動いた時期もあるも続かなかった。現場を見てもらえないと理解してもらえない。就職時に入所の経歴を出した方がいいかどうか悩む。隠してトラブルになったケースがある。

## II 児童の特性

- ① 社会的マナー（常識）や金銭的マナー、金銭感覚が身に付かない子がほとんど。

### ア 児童養護施設

- ① 保護者との関係や家庭環境に問題があり、1人になることに慣れていない子が多い。いざ仲間と別れると、寂しさに耐えられず施設に戻りたいなどと電話をかけてくる。寂しさを紛らわすためにパチンコやゲームセンターでお金を使いすぎることもある。
- ② 入所児童のうちコミュニケーション能力不足、奇声を発する等発達障害が疑われる児童が3分の1ほど。虐待期間の長い児童は、当

該行動が環境因子によるものか障がいによるものか判断困難な場合が多い。よって自立困難な子も多い。

- ③ 仕事が長続きしない（複数）。職場での人間関係に関する悩みが多い。
- ④ 女の子は、男性と同棲して連絡が取れなくなったり、妊娠して出産したが子育てができず施設入所させた子もいる。
- ⑤ 知的障害ではないがボーダーの子が増えている。
- ⑥ 精神的障害等があっても年齢要件で出ざるを得ない児童が増えている。
- ⑦ 子どもに、社会生活に必要な a 労働意欲、 b 生活スキル、 c 相談できる身近な存在の全部が欠けていることが多い。社会からは児童養護施設に a b を習得させることが期待されているが、被虐待児童や障がいを負った児童に習得させることは困難。施設が c になるべく、信頼関係を築いていくことが必要と考えている。

#### イ 児童自立支援施設

- ① 人間関係の構築が苦手で、就職先の先輩との金銭トラブルで辞めてしまった子もいる。
- ② 施設の枠内ではできても、外に出たときにやれるか。忘れてしまい元に戻ってしまう。

#### ウ 自立援助ホーム

- ① 養護施設と違い高校進学しない子、中退の子が対象となるため、その子の持つ力も、養護施設の子に比べて弱く、ここを出そうにも出せない（退所する力がない）。
- ② 20歳になると退所しなければならないが、いきなり自立できる子ばかりではない。アフターケアは当然やるべきものと考えているが、現状はボランティアなものである。
- ③ 施設で育ってきた子は依存的なところが多く、周りが何とかしてくれると思っている。
- ④ 子どもたちとの信頼関係を築くのが難しい。いくらやっても裏切られる。子どもたちが自ら支援体制を壊していくのを見ているとかわいそうになる。

### Ⅲ 就職

#### ア 児童養護施設

- ① 就職難もあり、住み込み就職が確保できる途を探すが希望通りにいかない。
- ② 発達障害や知的障害、ボーダーの子の就職先は非常に少ない（複

数)。

- ③ 中卒での就職は子どもに酷なので、出来る限り高校進学を推奨しているが、中退してしまうことが多く、中退してしまうと学校就職のルートが使えなくなってしまう。
- ④ 就労先で施設出身とわかると、断られることがあり、理解されていないと感じる。

#### イ 児童自立支援施設

- ① 児童自立支援施設にはIQが比較的低い子が多く、療育手帳が取得できるレベルであれば就職でも優遇措置が受けられるが、そこまで低くない子の場合、そのような措置も受けられず、企業側も採用したがるないので非常に問題である。
- ② 就職先が確保されない場合、措置延長で対応するなどしているが、限界はある。
- ③ 家庭に帰れない子は、住み込み就職で長続きしてもらわないといけないが、なかなかうまくいかない。辞め方がまずいと次にお願いでできず、頼める先が減っていく。
- ④ 昔、近所の会社が実習を受け付けてくれたが、そこで子どもが盗みをしてしまい、以後は受け入れを断られてしまった。実習先を職員個人のコネで確保している場合、問題が起きると職員個人の責任が問われかねない。

### IV 経済的問題

#### ア 児童養護施設

- ① 最大の懸念事項は保護者の経済力。退所児童が就職する場合、児童の収入を当て込んで定職に就かない保護者等もある。退所前の児童相談所の保護者からの聴き取り、関係調整が不十分ではないか。子どもが就職すると、それを聞きつけた親が金の無心に来て、子どもも親を切り捨てられず、金を渡してしまう。そういうことが起こらないよう、特に退所後も親元に帰れない子どもについては、親のことをはっきり説明する。
- ② 退所後に会社を退職した児童には、就職までの援助がない。生活保護も、家がない、仕事がないと断られることがほとんど。
- ③ 県や社会福祉協議会の保証は2年ほどの短期保証で使いにくい。
- ④ 行方不明になり、その後見つかっても借金を抱えており、マイナスから次の生活を始めなければならない。初めて自立する際には行政の支援もあり、一人暮らしに必要なものを揃えることができて、行方不明の時点で全て処分しており、その中に本人の写真など個人

的な思い出の品もあつたりする。こうして、仕事を辞める度にどんどん生活の経済的水準だけでなく、文化的な水準のようなものも下がっていつてしまう。

#### イ 児童自立支援施設

- ① お金を個人的に貸してもまず返ってこない。困っているのは分かっても、その面での支援はしない方がいいように思う。しかし、貸さないと借金に走るという悪循環。

### V 居住先

- ① アパート契約の際、保証人になる人がいない（複数）

#### ア 児童養護施設

- ① 帰る家がない子が大半であり（複数）、家族と連絡がとれないことも多い。
- ② 子どもの事情を理解してくれる大家さんがなかなかいない。
- ③ 就職先やアパートから行方不明になることも多く、荷物を引き取りに行くことも多い。

#### イ 児童自立支援施設

- ① 住み込み就職ができなければ自活するしかないが、未成年者ではアパートを借りることもできない。住める場所がなくては、自活訓練をして送り出しても意味がない。
- ② ほとんどのケースで家族の元に帰しているので、居住先の確保は大きな問題とはなっていない。逆に家族のもとに帰ったら絶対に駄目になるとわかっているにもかかわらず、制度的に実親等の家族のもとに返さなければならないような現状に問題がある（複数）。
- ③ 里親への委託もありえるが、思春期以降の子どもの里親希望者はほとんどいない。

#### ウ 自立援助ホーム

- ① 帰る家がない子が大半（だからこそここに来る）
- ② ほとんどのケースで施設長が賃貸の保証人になるが、すぐ滞納してしまう子が多数。

### VI 職員体制の問題

#### ア 児童養護施設

- ① 退所後の自立支援については、職員は休み時間を使ってやっているので大変（複数）。
- ② 施設の人員配置 1：6 では現に施設にいる子どものケアで精一杯（複数）。厚労省は比率を上げるとの方針と聞き、職員増員を期待したが、入所児童の定員削減をしていく方針と知り落胆した。

## VII その他

### ア 児童養護施設

- ① 児童養護について養護学校と一括りにされることが多く、世間の認知度が低いと感じる。タイガーマスクによる寄付をマスコミが取り上げてくれたおかげで、施設長による親権代行で携帯電話の契約ができるようになった。現状をもっと知ってもらいたい。
- ② 通帳一つ作るのも大変で、施設について公的機関だと言っても何の理由付けにもならない。少し前までは、職員の個人的努力で何とかできていたが、今はそういう時代ではなくなった。過渡期と思って対処しているが、何らかの手当を整備してほしい。

## (7) 子どもの自立に向けてどのような制度があればよいと思うか～行政に望むこと

### I 全般

#### ア 児童養護施設・イ 児童自立支援施設

- ① 自立生活支援センター(退所児童の自立を総合的にサポートするセンター)を全ての児童養護施設に設置して、年齢も30歳くらいまでを対象としていくべき。
- ② 仕事が続かないなどの子どものためのシェルター、自立援助ホーム、里親制度の必要性(複数)。自立援助ホームが少ない。それぞれの長を生かして共存していくべき。
- ③ グループホームを地域内に作って欲しい。特に女子用のグループホームが少ない。
- ④ 退所児童の拠り所となる施設(18歳まででは早すぎる)。役所設置のようなシェルターではなく、もっとラフなイメージのアフターケア施設。
- ⑤ 児童養護施設と一般社会との中間的施設の必要性。18歳を超えると、煙草・アルコールの線引きやマンパワーの問題もあり児童養護施設で生活させるのは難しいが、成人まで保護者等の受入態勢が不十分な子どもの自立を支援する施設が必要である。
- ⑥ ステップハウスは、居住先確保と同時に生活力を身につけさせることができるという点で有用だと思われる。数年に1人程度は利用させる子どもが出てくると思われる。
- ⑦ 育った場所から仕事に行くことができればいちばん良いので、次の行き先が「自立援助ホーム」である必要はない。養護施設の敷地内に建物があり、職員もすぐに声をかけられるようであれば、人の配置も大変ではないので、制度化してほしい。

- ⑧ 「落ち着く」ために必要な支援（安心して働ける場）を求める。  
固定した提携先企業はなく、ハローワークで当たるのが現状である。  
18歳未満の子の雇用について、3か月という程度の補助では、企業側も永続的な雇用を決定する動機としては弱い。

## II 生活訓練

### ア 児童養護施設・イ 児童自立支援施設

- ① 調理実習ができる、金銭管理能力を身につける訓練ができる等の施設。  
② 非常に幼いので、初めは賄い付きの施設が望ましい。そういうところの方が続く。

## III 経済面

- ① 保証人不要のアパート、子どもの保証人になってくれる人・団体（複数）  
② 資金の貸付、援助制度（複数）。具体的には、運転免許取得費用補助制度の拡充、資格取得費用援助、ひとり暮らしを始める際の家具・家電等の購入費用の補助制度等。  
③ 就職先（住み込みの職場）の紹介。  
④ 退所時の支援金として就職児と進学児に差を設けないで欲しい。

## IV 人員・予算等

- ① 行政には、活動費の支援、人員の増加を望む。現在、退所児童に対するアフターケアは施設の負担で行っているが、行政の援助が必要。  
② 行政は経費や人員の削減ばかり考えていて、予算や人員の要求に関しても必ず数字を求めてくるが、児童福祉は数字で割り切れるものばかりではない。これから世の中に出ていこうとする子どもを支援していくには、それなりのお金や人の力が必要であることは当然のことだと思いが、その理解が得られにくい。  
③ 退所後のケアのためにも職員（正規）の一層の増加を望む（複数）。職員配置基準に関し、最低基準の改善。退所した子どもを支援するための専従スタッフが必要。  
④ 退所後の子どもに必要なのは「頼れる人」。施設は相談にのることはできても、実際に子どもが生活している近くに頼れる人が必要。遠方で自立している場合、職員の個人的人脈で何とかできるときはいいが、それがいい場合にはどうしたらいいのか。  
⑤ 社会で孤立しがちな子どものための相談相手、一般常識を回答するような機関

- ⑥ 常勤のセラピストや心理士がいてほしい。

## V 児童相談所

- ① 現在はアフターケアが不十分なので、児童相談所は、施設に預けた子どものことをもう少し親身になって考えてほしい。虐待対応で忙しく手が回らないのだと思うが、ケースワーカーを増やし、担当が何ヶ月に1回かは面接や電話で話をして欲しい。継続的支援が必要な分野なのに人事異動が多すぎる点も改善してほしい。
- ② 進路指導主任のような人が児童相談所にいるとよい。
- ③ 子どもが20歳までは児童相談所に積極的に動いて欲しい。
- ④ 退所後、子どもから家族とのつながりを求めて親を捜して欲しいという要望が出ることもあるが、施設には戸籍を辿る権限がないので、児童相談所に関わって欲しい。

### イ 児童自立支援施設

- ① 家庭調整、保護者に対する指導助言は基本的には児童相談所の役割だが、福祉司の人によって動きが違う。親に対する支援の制度化を望む。
- ② 児童相談所が道筋をつけてくれて、横の広がり、ネットワークができるとうい。
- ③ 住民－市町村－県という流れが有機的に機能すればよいが、活動としてつながっていない。市町村の役割は大きくなっていくと思われるので、市町村が住民とのつながりを担当し、児童相談所は管理業務に特化し、県がコーディネートを行なってはどうか。

### ウ 自立援助ホーム

- ① 補助金方式が措置となり、経営は楽になった。ただ、児童相談所が措置しない司法の子（具体的には試験観察における委託など）についても「要保護性」はあり、措置できるはず。児童相談所は「福祉の枠組みを超えて司法に行った」として躊躇する。

## VI 措置年齢

### イ 児童自立支援施設

- ① 20歳を過ぎても支援できる自立援助ホームのような施設があればいいと思う。

### ウ 自立援助ホーム

- ① 対象者が20歳未満まで措置可能となったが、20歳を超えた子の延長も認めて欲しい。

## VII その他

- ① 法律家には、社会でトラブルに巻き込まれないための法的知識教

えてほしい（複数）。

- ② 学校には就職がどうなったか、児童相談所にはその後の親子関係など、行政には追跡調査をしてもらいたい。子どもに関わってきた機関がそれぞれに追跡調査をすることで、子どもたちは「守られている感」を感じられるのではないか。

## (8) 施設の在り方について

### ア 児童養護施設・イ 児童自立支援施設

- ① 小規模施設拡大の流れはありがたいが、職員の必要人数も増えるので最低基準の見直しを期待している。同時に、セラピストやファミリーソーシャルワーカーの人数も増やして欲しい。予算措置について地域によって差が生じないかという点は心配。
- ② 大舎制から小舎制にして子どもたちにとって「自分の空間」ができた。自分のお茶碗、お箸を持ち、調理を一緒に楽しみながら、ご飯の炊ける匂いを感じて生活できる（食べ残しが減少した。）。大舎制は管理が基本となり、往々にして子どもたちは「自分」をなくして生活することになるが、そのような子どもたちに突然自分を作って自立しなさいと言うのは無理な話である。但し、小舎制は職員の力量が必要となる。
- ③ 個人的には、子どもへの自立支援の在り方としては、子どもと日々密着し、本当の親子類似の突っ込んだ関係性が構築できる点で、夫婦制の方が望ましいと考えている（複数）。夫婦制による支援の経験からは、夫婦制では愛着形成障害の克服に重要な「赤ちゃん返り」等をしばしば経験したのに対し、交替制ではそのようなことは滅多になかった。ただ、職員の負担を考えると現実的には不可能だとも考えている。
- ④ かつては福井県でも、「小舎制」による施設も存在し、子どもたちにも小舎ごとのまとまりがあったが、小舎制の施設がなくなったことにより（人材確保の困難等が理由）昨今では協調性の欠如、「リーダー」となる子の不在の現状がみられる。
- ⑤ 小舎制では、他の児童や職員と問題が生じたときに逃げ場がなく、児童にとってつらいケアになる。大舎は、広さや人の多さで、その点のストレスが薄まる。また、小規模の場合、少ない職員数で担当するため負担が大きく、精神的に健康な状態で児童に接することが難しくなる。小舎制では職員のケアが重要。
- ⑥ 小舎夫婦制は、寮長夫婦のなり手を見つけるのが困難。職員の負担も大きく、退職者も多い。負担軽減のため、夫婦＋1の3人制を

取り入れる試みもしているが実現は難しい。情がわく結果、金や手間が掛かり、費用が寮長持ち出しになることも多い。

## 第5 なぜ自立が難しいのか

### 1 施設等で育った子どもたちはなぜ自立が難しいのか

前章のアンケートや実態調査から、各施設は現場の声として、退所していく子どもたちが自立することの困難さをこぞって挙げている。

そもそも自立できるような状況ではない（それは、その子どもの能力の問題の場合もあるし、退所までの間にその訓練ができていなかった場合もある）、就職先や居住先が定まらない（就職先・居住先自体がない、未成年故に契約できない、保証人になる人がいないなど）、一旦就職したり一人暮らししても長続きしないなど、様々な状況が挙げられている。これらのアンケートや実態調査の報告を見るだけでも、施設及び施設の職員の苦労が偲ばれる。

以下、アンケート等を踏まえながら、なぜ自立が難しいのかを考察する。

### 2 子ども自身がまだ自立の年齢でないこと

アンケートの中には、そもそも子ども自身が自立できる年齢・状況にないことを挙げているものが多い。児童養護施設の場合在籍中の家庭教師受講（近年費用として認められるようになった）などにより、高校進学率が上がったと回答しているところもあったが、中学卒業後就職させざるを得ない子どもが多いことを指摘するものも多かった。児童自立支援施設に至っては、殆どが中卒者であるとの回答もあった。

児童福祉法上の措置は18歳までであるが、現実には、全日制の高校に進学しない限り、義務教育終了後（15歳）に措置解除となり、施設を退所することとなる。高校を中退した場合も同様である。よって、施設で過ごした児童は、親やその他経済的に頼る場所がない限り、早いと15歳、遅い場合でも18歳程度で自立を迫られることとなる。

なお、厚生労働省作成「社会的養護の現状」によれば、平成21年度末に中学校を卒業した児童のうち、児童養護施設の児童の進路は、高校等の進学は91.9%、専修学校等2.6%、就職2.5%（全中卒者の場合、高校等98.0%、専修学校等0.4%、就職0.4%）であり、一般に比べやや進学率が低い。これに対し、平成21年度末に高等学校等を卒業した児童のうち、児童養護施設の児童の進路は、大学等13.0%、専修学校等10.1%、就職67.1%（全中卒者の場合、大学等54.3%、専修学校等23.0%、就職15.7%）であり、一般に比べ進学率が低く、就職が圧倒的に多いことがわかる。

一般的に子どもが自立する年齢は、その家庭の経済力にもよるが、子ども自身が自ら決めることができる。大学進学率が飛躍的に向上した現代で

は、ほとんど全ての若者が自立するのは大学を卒業した以降であること、場合によっては大学を卒業後も就職するまでは親の経済的支援を受けていることがある。高卒で就職する場合でも、住む場所や食事の面では親の世話になっている者が多いと思われる。

しかし、施設を出た子どもたちは、その意思に拘わらず15歳から18歳という自立するにはまだ早い年齢で、親の助けも得られぬまま自立を迫られることになる。また、後述するように、施設で育つ子どもたちの中には親から虐待を受けて心的外傷を負っている子どもたちも沢山いるが、その傷も癒されないまま中学卒業或いは高校卒業で自立を強いられるという現状がある。

アンケートや実態調査報告からは、20歳まで或いは20歳を超えても施設で生活できるよう求める声が多い。また、20歳を過ぎても支援できる自立援助ホームのような施設の必要性を訴えるものもあった。

なお、施設の中には、ある程度子どもが自立できるまで、措置延長（特別な場合に18歳となった以降も措置の期間を延長すること）を積極的に利用しているところもある。

### 3 就職難であること

アンケート或いは実態調査において、学校の強力な就職支援などで何とか就職できていると述べる施設もあったが、多くの施設は、退所した子どもたちの就職先、特に住み込み就職先を探し出すのに苦労していると述べる。求人情報を始め、スタッフの個人的な繋がりなどありあらゆるルートを使いながら、何とか退所せざるを得ない子どもを社会に繋いでいこうとする施設の人たちの様々の努力・工夫を聴取できた。

現在、未曾有の不景気であり、年齢、職種、学歴等に関わらず就職が困難な状況である。高卒の資格を持っていても就職が難しくなっている今、前述したように中卒や高校中退が比較的多い施設の子どもたちは、より一層就職することが困難となっているといえる。また、仕事の種類によっては、普通自動車免許等の資格を前提としている所も多いが、資力の問題で普通自動車免許を取得することさえ困難なまま施設を出ざるを得ない子どもが殆どであり、就職選択の幅は狭まってしまう。さらに、多くの子どもたちは、職場だけでなく生活場所も確保しなければならないが、これから施設を退所する子どもたちがアパートを借りる際にかかる敷金礼金等を用意するのは困難なため、もっぱら住み込み先のある職場を探すことになり、選択の幅はますます狭まることとなる。

アンケートや実態調査では、発達障害や知的障害、ボーダーの子どもの就

職の困難さを指摘する声も多い。療育手帳を取得していれば就職でも優遇措置が受けられるが、そこまで低くない子どもの場合、或いは、取得可能であるにもかかわらず種々の理由から療育手帳を取得していない子どもの場合、かかる措置も受けられず雇う側も敬遠してしまうという指摘もあった。

多くの施設では、施設やスタッフの人脈を頼るだけでなく、ハローワークに同行したり、電話帳から一件一件当たってみたり、以前別の子どもが世話になった職場に再度お願いしたりと、独自の努力をしている。しかしながら、多くの施設は、施設を退所した子どもを受け入れてくれる職場を施設独自の財産として保持しておきたい気持ちが強く、同一県内の施設同士で情報を共有することが困難となっている面もあるようである。

#### 4 未成年者ゆえの制限

施設を退所して就職する場合、親元など帰る場所があるか、住み込みの職場でもない限り、アパートなどを借りて一人暮らしするしかない。多くの場合、賃貸借契約の際に連帯保証人を要求されるが、親に頼ることの出来ない児童が他に連帯保証人のなり手を探すのは極めて困難である。そのため、どうしても連帯保証人が必要な場合は、施設長や施設の職員が連帯保証人になっているのが実情である。この点について、施設に対して行ったアンケートでは、「もう少し簡単にアパートを借りられるようにしてほしい」「公的な保証人制度を作ってほしい」といった意見が多くみられた。現在、社会福祉協議会などで、一定の期間施設長などが連帯保証や身元保証をして損害が発生した場合の補償制度を設けている（注1）が、期間の限定や一度退所した子どもには適用されないなど様々な制限があるため使いにくいとの指摘もあった。

その他にも、民法上、未成年者の法律行為には親権者の同意が必要とされていることから、未成年者であるがゆえのさまざまな制限がある。施設で育つ子どもたちの中には、自立に向けての親権者の協力が得られない場合も多く、親権者の同意が取れないため未成年者本人では契約できないということも多い。特に、アパートの賃貸借契約や携帯電話など自立のためにどうしても必要なものの契約ができないことは、即自立を阻むことになる（携帯電話は最近ようやく一部の会社で施設長の同意により携帯電話の契約ができるようになった）。アンケートや実態調査などからは、施設長・スタッフなど個人が契約をして子どもたちが使用できるようにするなどの対応をしているが、それも限界があるとの指摘が多い。

なお、平成23年5月11日、施設を出て大学に進学した女性が、親権者の同意を得られず、日本学生支援機構の奨学金を受けられなかったという報

道があったが、親権停止や未成年後見に関する改正民法の成立を受け、同機構は同月30日、今後同様のケースで、施設長の同意などを条件に申請を受け付けると発表した。

注1：児童福祉施設等に関する「身元保証人確保対策事業」

児童養護施設や婦人保護施設などに入所中または退所した子どもや女性が就職に際して、また住宅を賃借する際に、施設長等が保証人を引き受ける場合のリスクを軽減し、必要な場合に保証人を引き受けやすくすることによって保証人を確保し、もって施設等を利用または退所した子ども等の社会的自立の促進に寄与することを目的とする。保証人となった施設長等に損害賠償や債務弁済の義務が生じたときに、賠償額のうち、一定額が支払われる。保証料は国と都道府県等が負担するため、申込者(保証人)の保証料負担はない。社会福祉法人全国社会福祉協議会が、国が定めた実施要項に基づき事業運営をしている。

保証期間は、就職時の身元保証及び住宅賃借時の連帯保証期間のいずれも1年ごとの更新で最長3年間。補償限度額は、就職時の身元保証は200万円、住宅賃借時の連帯保証は120万円または家賃の6か月分のいずれか少ない額。

## 5 児童養護施設の職員配置の問題

施設で育った児童の多くは、後述するように、虐待で受けた傷を癒せないままだったり、家族と一緒に暮らせない無力感を感じており、その結果、自分の将来に対し積極的な見方ができなかつたり、対人関係を築くことが難しいなど、自立への一歩を踏み出すことが難しい。そのため、児童養護施設には、子どもが在所している間から、自立のために直接必要な生活指導や金銭管理だけでなく、児童自身が自ら自立に取り組むことができるよう、ひとりひとりの児童が抱える問題に個別に細やかなサポートをしていくことが求められる。そのためには、個々の職員が、ひとりひとりの児童を個別的に長期間にわたってサポートすることができる職員態勢が必要である。

しかしながら、児童福祉施設最低基準の定める低い職員配置基準のため、十分な職員の配置がされていないのが現実である。児童福祉施設最低基準とは、施設の設備や職員配置について定めている厚生省令であり、平成23年に改正がされた。改正前の42条3項では「児童指導員及び保母の総数は、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」と定められていた（なお、平成23年の改正により、同条文は42条6項となり、ただし書きとして「児童45人以下を入所させる施設にあっては、更に一人以上を加えるものとする」が加わった）。これは、あくまでも施設に雇用される職員の数であるので、昼夜問わずこれだけの職員が確保されて

いるわけではない。そのため、職員ひとりで同時に10人以上の養育にあたらなければならないことが多いのが現状である。

また、職員の多くが女性であること、夜間の宿直等も多く勤務条件が過酷であることから、結婚や出産を機に職員が退職することも多く、同じ職員による長期間にわたるサポートが困難となっている。

アンケートや実態調査でも、活動費の支援、人員の増加を要望する声が多い。また、常勤のセラピストや心理士を望む声もあった。

自立は退所したときから始まるのではなく、施設にいる間から始まっている。リービングケアの必要性はいよいよ高くなっているといえる。各施設は、その必要性を痛感し努力はしているものの、根本的に人的資源が不足しているということである。

## 6 施設における生活と社会に出た後の生活の違い

施設を退所後、自立した社会生活を送っていくには、施設内での生活はなるべく一般の家庭に近い雰囲気である必要がある。より家庭的な雰囲気での生活することは、生活面だけでなく、子どもらが内面に抱える問題を克服し自立への一歩を踏み出す上でも重要である。

しかしながら児童養護施設における生活は、集団生活が基本である。地域小規模児童養護施設や、小舎制の施設の場合は、より家庭的な生活に近くが、大舎制の施設では数十人から百人以上の子どもらがひとつの建物で生活することになる。大舎制の施設の場合、毎日の食事は大きな厨房で大きな鍋を使って数十人分を一気に作るため、食事の準備のシーンは一般的な家庭とはかなりかけ離れることとなる。そのため、施設を出た子どもの中には、一人暮らしを始めたときに料理の仕方がわからず困ったという声もある。また、施設が大きくなればなるほど、子どもらのプライバシーはその分後退し、施設内の子ども間の上下関係、いじめなどが生じ、家庭的な雰囲気とはますます遠いものとなってしまふ。さらに、アンケートや実態調査では、集団生活に慣れることにより、逆に一人での生活ができないという指摘も多い。

この点につき、現在、厚生労働省は、里親制度の推進、ファミリーホームの創設、施設の小規模化等、より家庭的な養育を実現するよう取り組んでいる。しかし、里親との相性が合わず再度施設に戻ってくる例や、里親が子どもに対して虐待を行う例もあり、このような場合は子どもたちは更に傷つくことになる。よって、里親制度を推進するに際しては、里親に対する研修を充実化するとか、子どもと里親のマッチングについては時間をかけて慎重に検討するなどの手立てが必要である。

## 7 児童養護施設におけるアフターケアの取り組み

アンケートや実態調査からも明らかであるが、ほぼ全ての児童養護施設において、子どもらが退所した後も、施設職員が定期的に電話や携帯メールで連絡を取り合ったり、会いに行ったりするなど、自主的にアフターケアに努めている。国や県から費用は出ないものの、退所した子どもから希望があったときは施設に宿泊させたり、時には職員が自宅に泊まらせることもあるようである。

しかし、こういった取り組みは、施設や職員の自主的な活動に頼っている部分が多く、自ずと限界がある。たとえば、自ら連絡を取りたがらない子どもとの間では連絡が途絶えてしまったり、遠方で就職したために面会してのアフターケアができなかったりする場合がある。

自立の支援は、退所するまででなく、むしろアフターケアの方が重要であることは多くの施設関係者が述べるところであるが、アフターケアに関しては、後述の自立援助ホームがある以外は、施設の自主的な活動に頼っている部分が多く、制度として十分なものが整備されているとは言いがたい。厚生労働省は、今後の取り組みのひとつとして、社会的養護の児童の自立支援策の推進を掲げているが、今後、十分な予算や職員配置といった行政の対応がなされたうえで計画的に自立支援を行えるような仕組みが必要である。

また、アンケートや実態調査では、施設だけの対応では限界があることから、外部に相談してもらえたりフォローしてもらえる身近な存在を求める声も多い。

## 8 自立援助ホームについて

施設を退所した後自立が困難であったり、家庭の事情により行き場のない15歳から20歳までの子どもたちの自立をサポートする施設として、自立援助ホームがある。

しかしながら、自立援助ホームは、平成23年4月現在76か所しかなく、定員は6名程度のところが多いので、施設を出た子どもたちのうち、実際に自立援助ホームを利用できるのはごく一部である。

特に、東海北陸地方では、昨年度岐阜県と三重県に各1施設、自立援助ホームが開設したが、それまでは、名古屋市内に1施設（定員：男5名、女5名）あるだけであった。

自立援助ホームは、養護施設を出た後の子どもなど社会的養護が必要な子どもたちが社会に出て行くために現在児童福祉法上認められている施設（自立生活支援事業）である。それが圧倒的に不足していることは、これらの子どもたちがスムーズな自立を阻害する一つの要因であることは間違いない。

今回実施したアンケート・実態調査の中には、自らが運営する養護施設の卒園者を受け入れるための自立援助ホームの開設を計画している社会福祉法人もあった。厚生労働省は、平成26年度までに全国で160か所にすることを目標に掲げている。私たちの地域でも少しでも多くの自立援助ホームを立ち上げていく必要がある。

他方、自立援助ホームにおいては、利用者から寮費等利用料を徴収することができる。実際、殆どの自立援助ホームでは、寮費等（概ね2～4万円程度のところが多い）を利用者が支払うようになっている。なかなか就業生活が定着しない入寮者らにとっては、毎月わずか2～4万円程度の寮費であっても、支払いが難しいことが多い。また、入寮者のほとんどが正規雇用ではなく、アルバイトであるため、収入には限界があるし、健康保険や雇用保険などの保障もない。退所するとき、ある程度自立するための資金を貯めることも自立援助ホームでの目的の一つであるが、少ない収入の中から、寮費、国民健康保険などを支払い、更に携帯電話代やその他必要な費用を支払っていくと、ホームを出て一人暮らしをするために必要な貯金を貯めることは容易ではない。

さらに、自立援助ホームはだいたい1年程度の期間により自立を目指していくが、虐待の傷や親子関係の葛藤を抱えている子どもらが、そのような短期間で安定した就業生活を身につけ、自立した社会生活を送るスキルを身につけるのは難しい。また、対象児童は20歳未満までであり、さまざまな困難を抱えた子どもらが果たして20歳で自立できるのかという問題もある。アンケートや実態調査においても、20歳を超えても利用できる自立援助ホームなどの社会資源を求める意見もあった。

## 9 子どもたち自身が抱える問題

ここまで子どもたちの自立を困難にするものとして、子どもたちを取り巻く外的・客観的な状況を中心に書いてきたが、それと同時に、或いは子どもによってはそれら以上に、子どもたち自身が抱えている内面的な問題こそが、子どもたちの自立を困難にしているともいえる。

虐待を受け心に傷を受けてきた子どもたちは、保護されるなどして虐待される環境から脱した後も、虐待による心の傷を抱えて生きなければならない。虐待という行為は、身体の傷以上に、心に根深い傷を残すものであり、虐待されていた期間より長い時間を施設で過ごしたからといって、そう簡単に心の傷が癒えるわけではない。

虐待などにより心的外傷を負った子どもは、身体的な症状のみならず、様々な症状が出てくる。人に対する信頼を持つことができない、自尊心が持

でず自己評価が低い、よく似た状況などから虐待を受けていた状況を思い出し混乱する、自分を肯定的に受け止められない、自分の将来に過剰に不安を持つ、人との距離や関係をうまく維持できない・・・虐待を受けた時期・期間、その内容、或いはその子の持っている力や置かれている状況などによっても、その程度は様々であるが、多かれ少なかれそのような症状を持ちながら生きているのである。

養護施設の職員などこれらの子どもたちを支える人々は、子どもたちに寄り添い、或いは、カウンセラーや医師など専門家に関わってもらふことで、少しでも子どもたちが負っている心的外傷を癒す努力を行って来てはいる。そのような信頼できる大人たちとの関わりにより、人を信用できるようになったり、少しずつ自尊心を持ったり自己評価を高めていく、そして、自分を大切にできることにより他人も大切にでき、いい人間関係を作っていく子どもたちもいる。

しかし、中には、自立した生活ができる程度に心的外傷を癒し切れていないまま卒園していく子どもがいることも事実である。そのため、一人暮らしを始めても孤独に耐えられず、リストカットなど自傷行為に走ってみたり、自暴自棄になってしまったりする子どももいる。また、せっかく就職できても、職場での人間関係をうまく維持することができず、自分に自信がなく将来に不安を持ち、些細なことでも会社に行けなくなったり、辞めてしまったりする子どももいるのである。

アンケートや実態調査の中で、もう少し長期（せめて20歳になるまで・・・願わくば20歳を超えても）施設で生活しながら社会に繋がっていきけるようにできればという切なる想いや、後述するステップハウス（すぐには稼働することを前提としない自立援助ホーム）などの利用の要望が出ているのは、子どもたちがまだまだこのような不安を抱えているために、何とかその後も関わりたいという子どもたちに関わってきた大人たちの気持ちの現れなのであろう。

## 第6 行政の取り組み・動き（自立援助ホームの拡張化と里親委託の推進について）

### 1 自立援助ホーム

#### (1) 自立援助ホームについて

##### ア 自立援助ホームとは

自立援助ホーム（児童自立生活援助事業）とは、義務教育を終了した20歳未満の児童であって、児童養護施設等を退所した者の他、その他の都道府県知事が必要と認めたものに対し、これらの者が共同生活を営む住居（自立援助ホーム）において、相談その他の日常生活上の援助、生活指導、就業の支援等を行う事業である。

##### イ 自立援助ホームの法的位置づけ

自立援助ホームは長らく、わずかな公的補助金を除きボランタリーな活動であったが、平成10年の児童福祉法改正により、同法6条の2による児童居宅生活援助事業のうち「児童自立生活援助事業」として、第二種社会福祉事業に位置づけられた。

同法27条第7項では、義務教育終了後18歳未満までの児童を対象とし、20歳までの延長ができるとされた。対象児童は原則として児童相談所を通じて委託されるが、措置費を伴わない「援助措置」という制度だった。

平成21年の児童福祉法改正によって、新たに同法33条6項により、義務教育終了後から20歳未満の児童の受け入れが可能となった。しかも、対象児童本人の申請により、委託措置として措置費が発生する制度に改正された。

##### ウ 自立援助ホームの特色

児童養護施設等では、措置延長はあるものの、新規措置は18歳未満であるのに対し、自立援助ホームは、20歳に達するまで新規入居ができるのが特色である。

また、自立援助ホームは利用者（児童）から、食費・光熱費等の利用料を徴収することができるかとされている。実際には、殆どの自立援助ホームが、平均して月額2～4万円ほどの利用料を利用者（児童）から徴収している。

自立援助ホームには、措置費として子ども一人当たり月額約20万円が支給される。この措置費は、後述するように平成23年度から現員払いが改められ、定員払いとなった。

##### エ 運営主体等

現在ある援助ホームの運営主体としては、社会福祉法人とNPO法人

が多く、この二種類が約6割を占める。措置費が支給される制度になったとはいえ、措置費以外の安定した収入源をもたない法人も多く、経営面での安定はなおも課題である。

## (2) 利用料負担制の意義

自立援助ホームを利用する児童は、直接ホーム長と契約を交わし、月額2～4万円ほどの利用料を負担しなければならない。

しかし、実際に15歳から20歳の青少年が就労するといっても、正規職員で安定した収入を恒常的に得続けることは難しい。収入を得られても利用料を安定して支払うまでに至らなかつたり、就労自体がスムーズに行かず、無職の期間が長かつたり、転職を繰り返したりする。入居児童にとっては、利用料を支払い続けることが、まずは目の前の困難な課題である。

自立援助ホームでは、就労することで対人関係や生活習慣、金銭管理等を学び、退去後の生活の自立を目指すことを支援する。つまり、就労して利用料を支払うことが、将来の自立に向けた準備なのであり、ホームはそれを支援するという側面も有している。

## (3) 自立援助ホームの課題

自立援助ホームは、自立支援の一貫として、施設を退所して就職する児童やその他必要と認める児童に、共同生活を行う住居を提供して、生活指導などをするものである。本来は、児童養護施設よりも、自立度の高い利用者を想定している。

そのため、人員配置や事業費は少なくなっており、食費や水道光熱費など、各ホームで設定した利用料を、入居児童が負担する仕組みになっている。

しかし、子どもたちはそもそも、一人での自活が困難なため自立援助ホームを利用しているのであり、虐待を受けた、発達障害を抱えている、精神科に通院している、高校を中退した、家庭裁判所の補導委託や少年院からの身元引き受けなどの様々な困難を抱えている児童等を引き受けている実情がある。そうした困難を抱えた子どもは、利用料の支払いはおろか、就労すらままならないケースも珍しくない。また、就労を前提としている自立援助ホームにおいて、就労している子どもと就労していない子どもが同じ空間で生活することは、子ども同士でも微妙な人間関係となることも多く、これらの子どもたちを担当する施設スタッフも気苦労が絶えない。

本来、対応が難しい児童は、児童養護施設や児童自立支援施設等への措置が適切である。また、中学校卒業後の児童で改めて高校等への進学をする場合には、児童養護施設や里親等への措置の方が適切であると思われるケースもあり得る。後述するステップハウスの試みも同じ発想であるとい

える。

しかし、当面、民間施設である自立援助ホームの特色を生かし、多様な利用者を支援していく取り組みも重要である。

## 2 自立援助ホームに対する行政の動き

### (1) 自立援助ホームの整備促進

#### ア 自立援助ホームの数的拡大

自立援助ホームは、平成20年度の54か所から、平成23年4月現在76か所に増加している。自立支援の充実を図るため、内閣府が平成22年1月29日に策定した「子ども・子育てビジョン」が掲げる数値目標では、平成26年度までに160か所を整備することとしている。

#### イ 自立援助ホームの質的拡大

平成23年7月19日に改正された児童自立生活援助事業実施要綱では、虐待を受けた児童の緊急避難先として民間で運営されている「子どもシェルター」等について、自立援助ホームの制度を適用し、措置費などの支給が可能となった。なお、その際には、通常自立援助ホームと比べて利用期間が短く、新規利用が多いという特性を考慮することが謳われている。

また、今まで就労を前提としていた自立援助ホームについて、必ずしも就労を前提とするものではないという方針を示した(子どもシェルターを自立援助ホームに類するものとした以上当然といえ当然であるが)。これにより、後述するステップハウスなどの就労を前提としない施設も自立援助ホームとして扱われ、措置費などの支給が可能となった。

### (2) 今後の検討課題

#### ア 経営的基盤の確立

今後、借家によりホームを運営する場合に家賃を補助することや、収入のない児童には児童養護施設等と同様に医療費の自己負担分を措置費でみることなど、運営費の充実が検討課題として掲げられている。

なお、全国自立援助ホーム協議会の調査によれば、家賃、医療費の他、資金面で要望が多かった補助は、資格取得のための費用であった。自立援助ホームの入居児童は、就労して利用料を納めることが必要となる。その前提として就職に必要な資格(高卒資格、普通自動車運転免許等)を取得するための費用について、補助がないのが現状である。

#### イ 20歳に達した後の措置延長

自立援助ホームは、20歳に達するまで新規入居ができるのが特色である。ところが、自立援助ホームの利用は、自立生活力の不十分な子ど

も多いことから、20歳になっても自立できず、私的契約で継続利用している例もある。

大学卒業時の22歳、あるいはせめて20歳になったその年度末までなど、20歳以降の措置延長を可能とする必要性についても、将来的な検討課題である。

### 3 里親制度

#### (1) 里親制度について

##### ア 里親制度とは

里親制度とは、都道府県（指定都市・児童相談所設置市を含む）が、要保護児童（保護者のない児童又は保護者に監護させることが不適當であると認められる児童）の養育を委託する制度である。

##### イ 里親制度の類型

里親制度には、以下のとおり、4つの類型がある。

##### a 養親里親

要保護児童を家庭に受け入れ、養育する里親。

##### b 専門里親

①児童虐待等の行為により心身に有害な影響を受けた児童、②非行等の問題を有する児童、③身体障害、知的障害又は精神障害がある児童のうち、都道府県知事がその養育に関し特に支援が必要と認めた児童を家庭に受け入れ、養育する里親。

##### c 養子縁組を希望する里親

要保護児童につき、養子縁組によって養親となることを希望する里親。

##### d 親族里親

①親族里親と三親等以内の親族であること、②児童の両親その他児童を現に監護するものが死亡、行方不明、拘禁等の状態となったことにより、これらの者により、養育が期待できないこと  
いずれにも該当する要保護児童を家庭に受け入れ、養育する里親。

##### ウ 里親委託の状況

登録里親数7180人、委託里親数2837人、委託児童数3836人となっている。

養育里親についてみると、登録里親数5823人、委託里親数2296人、委託児童数3028人となっている。

専門里親についてみると、登録里親数548人、委託里親数133人、委託児童数140人となっている。

養子希望里親についてみると、登録里親数1451人、委託里親数178人、委託児童数159人となっている。

親族里親についてみると、登録里親数342人、委託里親数341人、委託児童数509人となっている。

## (2) 里親委託の役割

社会的養護が必要な子どもを里親家庭に委託することにより、

- ① 特定の大人との愛着関係の下で養育されることにより、自己の存在を受け入れられているという安心感の中で、自己肯定感を育むとともに、人との関係において不可欠な基本的信頼感を獲得することができる
- ② 里親家庭において、適切な家庭生活を体験する中で、家族それぞれのライフサイクルにおけるありようを学び、将来家庭生活を築く上でのモデルとすることが期待できる
- ③ 家庭生活の中で人との適切な関係の取り方を学んだり、身近な地域社会の中で、必要な社会性を養うとともに、豊かな生活経験を通じて生活技術を獲得することができる

というような効果が期待できる。

また、里親は、委託解除後も関係が継続することも多く、子どもにとってはいわば実家的な役割を持つとすることができる。

## (3) 里親制度の課題

### ア 虐待を受けた児童の増加

全国の児童相談所における児童虐待に関する相談件数は、児童虐待防止法施行前の平成11年度に比べ、平成21年度においては3.8倍に増加し、児童養護施設に入所している子どものうち、半数以上は、虐待を受けているという調査結果などから、児童虐待は増加しているといえる。

児童虐待の増加等に伴い、児童虐待防止対策の一層の強化とともに、虐待を受けた子どもなどへの対応として、社会的養護の量・質ともに拡充が求められている。

### イ 障がい等のある児童の増加

児童養護施設においては23.4%が、障がいありとなっており、社会的養護を必要とする児童において、障がい等のある児童が増加しているといえる。

発達障害等児等、問題等が複雑化しており、里親への委託が困難なケースが増えてきているといえる。

### ウ 実施体制の問題

児童福祉司が虐待対応業務に追われていることから、里親委託への業務に十分に関わっていない。

里親専任担当職員が配置されていないなど、里親を支援するための体制の整備が十分でない。

#### 4 里親制度に対する行政の動き

##### (1) 里親委託率の引上げ

日本の社会的養護は、施設が9割で里親は1割にすぎない。

イギリスやイタリアは里親が6割、ドイツが3割であるなど、欧米諸国と比べて、施設養護に偏っている。

これまで、日本で里親制度が普及しない要因として、①文化的要因のほか、②里親制度が社会に知られていない、③里親といえば養子縁組を前提としたものという印象が強い、④研修や相談、レスパイトケアなど里親に対する支援が不十分、⑤児童相談所にとって施設への措置に比べて里親委託はマッチングに手間がかかる、⑥実親が里親委託を了解しないことが多い、などが挙げられてきた。

しかしながら、日本でも、新潟県(新潟市を含む)で32.5%であるなど、里親委託率が3割を超えている県もあり、また、最近5年間で、福岡市が6.9%から20.9%へ増加するなど、里親委託率を大幅に伸ばした県・市もある。

これらの自治体では、児童相談所への専任の里親担当職員の設置や里親支援機関の充実、体験発表会や、市町村と連携した広報、NPOや市民活動を通じたロコミなど、様々な努力が行われており、適切な推進方策を講じれば、日本でも里親委託率を3割以上に引き上げることは十分可能である。

平成23年4月に「里親委託ガイドライン」がとりまとめられたところであり、好取組事例を集めて普及させるなど、取り組みを推進する。

##### (2) 今後の検討課題（里親支援の充実）

里親に委託される子どもは、虐待を受けた経験があり、心に傷を持つ子どもが多く、試し行動や愛着障害など、様々な形で育てづらさが出る場合が多い。

そのため、養育里親には、研修、相談、里親同士の相互交流など、里親支援の仕組みが必要である。里親が養育に悩みを抱えたときに孤立化を防ぐ支援が重要である。

里親委託の推進と里親支援の充実のためには、専任の里親担当職員の設置などの児童相談所の体制の充実とともに、これを補完する里親支援機関

や施設による里親支援の充実が必要である。

里親支援機関は、里親委託の促進と里親支援の役割を持っており、例えば、里親固有の悩みごとについて、里親会が、経験者ならではの支援を行い、児童家庭支援センター、児童養護施設、乳児院は、専門職員によるサポートを行うとともに、里親の休養（レスパイト）のための一時預かりを行うなど、それぞれの特色に応じて、多方面から支援することが重要であり、里親支援機関の好取組事例の普及を図る必要がある。

児童養護施設や乳児院は、里親支援の拠点として地域支援機能を強化する必要がある。今後、各施設に里親支援担当の職員を置き、自らの施設の措置児童の里親委託を推進するのみならず、希望する地域の里親を登録して、相談やレスパイトを行うなど、継続的な支援体制を整備する。

地域の里親会については、多くが児童相談所の職員により運営事務が行われており、体制の充実が必要である。

児童家庭支援センターについては、里親支援の役割を充実に、里親支援機関業務の中心を担うために児童家庭支援センターを新たに設置することも考えられる。

里親会、施設、児童家庭支援センター、NPO等の多方面の期間を里親支援機関に定めて連携を図っていけるよう、各都道府県市において、それぞれの役割分担と連携方策を明確にするとともに、それぞれの里親支援が十分に機能するようにする方策を講じる必要がある。

里親支援については、地域の子育て支援事業も活用すべきであり、市町村との連携が重要である。また、里親推進に当たっては、地域に根ざした浸透力のある市民活動との連携が効果的である。

## 5 実施要綱改正の動き

### (1) 実施要綱改正の動き

昨年末から年始にかけて、タイガーマスクの名前で全国各地の児童養護施設に善意の寄付が相次いだ。社会全体で社会的養護が必要な子ども達を暖かく応援していくことが必要であることから、厚生労働省では、本年1月、「児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会」を設置し、社会的養護について、短期的に解決すべき問題や、中長期的に取り組む将来像について、集中的に検討することにした。

同委員会では、「すぐできることは、すぐ実施する」という方針の下、里親委託優先の原則や里親委託推進の取り組み方針をまとめた「里親委託ガイドライン」を策定し、家庭的養護の推進等のために予算の範囲内で行う運用改善を本年4月からの実施要綱等改正で実施するとともに、「児童

福祉施設最低基準」の当面の見直し案をとりまとめ、6月17日に交付施行となった。

## (2) 社会的養護の基本的方針～家庭的養護の推進

社会的養護が必要な子どもを、養育者の住居で生活を共にし、家庭で家族と同様な養育をする里親やファミリーホームを、家庭的養護という。

同委員会がとりまとめた基本的方針では、社会的養護においては、原則として、家庭的養護（里親・ファミリーホーム）を優先するとともに、施設養護（児童養護施設、乳児院等）も、出来る限り家庭的な養育環境（小規模グループケア、グループホーム）の形態に変えていく必要があるとされている。

また、これと並んで、専門的ケアの充実とともに、自立支援の充実が掲げられた。そこでは、施設退所後の相談支援（アフターケア）の充実の必要性について言及されている。

## (3) 自立援助ホームに関連する改正事項

平成21年度より自立援助ホームに措置費が支給されることとなったが、措置費の支払いは児童の毎月の現員数に基づく現員払いであった。

しかし、自立援助ホームは、その性質上、入所児童数の変動が大きいことから、現員払いでは安定した経営は望めない。そのため、平成23年度より、児童養護施設と同様に、定員に基づく計算方法（定員払い）に改められた。

## (4) 里親制度に関連する改正事項

平成23年度より、里親支援機関事業を委託できる者として、里親会、児童家庭支援センター、児童養護施設、乳児院、NPO等を明示することになった。

また、里親支援機関事業の委託先には、児童福祉法上、守秘義務がかかることを周知し、里親支援機関事業の内容に、ファミリーホームに対する支援を加えることとした。

その他、里親制度運営要綱の改正を行い、里親認定要件、手続等をわかりやすく整理した。

## 第7 民間の取り組み, 動き

### 1 子どもシェルター

#### (1) 民間子どもシェルターの誕生

##### ア 援助と保護を受ける権利を守られない子どもたち

子どもの人権にかかわる問題を扱う弁護士は、たびたび行き場のない子どもたちと出会ってきた。「帰ったらまた殴られる。」「養父からいやらしいことをされているのに、母さんは助けてくれない。」「その子が勝手に家を出て行った。うちではもう面倒を見きれない。勝手にすればいい。」「・・・親子関係のこじれや虐待から家庭が安心できる場所ではなくなってしまうたり、自立を試みて養護施設を出たものの上手くいかずに生活の場を失ってしまったり、帰住先がないために少年院送致になってしまったり・・・そんな子どもたちと関わってきたのである。

しかし、子どもは周囲の大人たちに守り育て支えられることなしに生き抜いていくことは困難である。周囲の大人たちから適切な援助と保護を受けることは子どもたちの権利である。子どもの権利条約においても、その前文で「児童が、その人格の完全なかつ調和のとれた発達のため、家庭環境の下で幸福、愛情及び理解のある雰囲気の中で成長すべきであることを認め、児童が、社会において個人として生活するため十分な準備が整えられるべきであり、かつ、国際連合憲章において宣明された理想の精神並びに特に平和、尊厳、寛容、自由、平等及び連帯の精神に従って育てられるべきであることを考慮し」て同条約が協定された趣旨を謳い、第5条、第18条では子どもの養育及び発達について親が第一義的な責任を有することを、第6条では、すべての児童が生命に対する固有の権利を有することを認め、締約国が、児童の生存及び発達を可能な最大限の範囲において確保することを、第20条では家庭に居場所を失った子どもたちは、国が与える特別の保護及び援助を受ける権利を有することを定めている。

現在、このような行き場のない子どもを保護するための公的な制度としては、児童福祉法上の児童相談所による一時保護がある（児童福祉法第33条1項、同条2項）。しかしながら、年齢制限や定員の関係から一時保護所への入所が難しかったり、傷つきの深い子どもたちの中には集団生活に馴染めない子どもも少なくない。

居場所のない子どもたちに出会うたびに、「もし一時的に暮らす場所があれば、その間に子どもの落ち着く先やこれからの生活を共に考える援助ができるのに。」という子どもたちのために緊急に泊まることのできる場所や安心して羽を休めるための居場所を提供したいとの思いは、

地域を問わず、子どもの人権にかかわる問題を扱う弁護士たちに共通であった。

#### イ 民間子どもシェルター誕生

そこで、弁護士が福祉関係者、医療関係者等と子どもの居場所作りのために協力し、2004年6月に東京でNPO法人カリヨン子どもセンター（現在は社会福祉法人）が、2006年11月には横浜でNPO法人子どもセンターてんぽが開設され、それぞれが子どものみを受け入れ対象とする子どもシェルターの運営を開始した（シェルター運営開始時期は、カリヨンが2004年6月、てんぽが2007年4月。以下「シェルター」とは子どもシェルターのことを指す）。

この中部弁護士会連合会管内である愛知県弁護士会においても、2003年4月に子どもの権利特別委員会でシェルターの必要性が話題となって以降、翌2004年4月から同委員会で具体的にシェルター設立に向けての検討を開始した。2005年4月には弁護士有志でシェルターに適した土地建物を購入し、同年6月には愛知県弁護士会主催で子どもの権利・全国イベント「取り戻そう、子どもたちの笑顔を」を開催して広く子どものシェルターの必要性を訴えると共に、弁護士、福祉関係者、教育関係者などでNPO法人設立へ向け準備会を結成し、子どものシェルター開設に向けて準備を進めてきた。そして2006年7月愛知県弁護士会子どもの権利特別委員会に所属する有志の弁護士と福祉関係者、研究者、医療関係者等が参加してNPO法人子どもセンター「パオ」が設立され（同年12月認証）、てんぽと時期を同じくして2007年4月に実際に子どものシェルター「丘のいえ」の運営を開始した。

そして、このようなシェルター設置の波は同じようにその必要性を感じていた各地の弁護士や福祉関係者を動かし、2009年1月には岡山にNPO法人子どもシェルターモモが、2011年1月には広島にNPO法人ピピオ子どもセンターが、シェルターの運営を開始した。

また、同年6月には京都にNPO法人子どもセンターののさん、福岡のNPO法人そだちの樹など弁護士が中心となってシェルター開設準備が進んでいる。

### (2) 民間シェルターの現状

#### ア 基本理念

平成22年度末までに、カリヨン運営のシェルターでは延べ187人、てんぽでは延べ31人、パオでは延べ18人、モモでは延べ17人の子どもたちが利用してきた。

各シェルターの規模や定員，運営体制はそれぞれであるが，いずれのシェルターでも「子どもの権利基盤型社会的養護」の実現を志向している。つまり，子どもへの支援は常に「子どもの権利保障」を目的としてみなされ，子どもを保護の「客体」と捉える社会的養護ではなく，自らシェルターを利用する権利の主体と捉える。子どもが周囲の大人から適切な援助と保護を受けることは子どもの権利であって，パートナー弁護士（子ども担当弁護士）やスタッフなどとのパートナーシップによって主体的に参加できる仕組みを作っているのである。

#### イ 受け入れの流れ

ここで，子どものシェルター入所から旅立ちまでの流れを，愛知の「パオ」のシェルター「丘のいえ」を例にとって見てみる。児童相談所や，女性相談センター，市町村役場の児童課，他のNPO法人や一般の方等から，パオ事務局に利用の問い合わせがある。すると事務局は事案の概要の聴き取りを行い，これを基に受入審査会（理事長，副理事長，事務局長，その他の弁護士3名）が開かれ，受入の可否を検討する。受入が可能と判断された場合は，その子どもの担当となるパートナー弁護士と事務局が面談を行い，パオや「丘のいえ」の説明や利用規程の説明を行い，その上でその子どもに利用する積極的な意思があるかどうかを確認する。「丘のいえ」はシェルターであるため，場所，スタッフ，他の利用者の情報を外部に流出させることは厳密に防がなければならない，携帯電話を預かったり，単独での外出を認めていないことなどから，約束事を前提として利用意思があるかどうかを確認している。こうして子どもの利用意思が確認できたら，利用申込書に署名をし，シェルター「丘のいえ」の利用が開始される。なお，子どもが18歳未満の場合には，愛知県あるいは名古屋市の児童相談所との協定により，パオを委託先とした委託一時保護の措置をとってもらい，子どもを保護する法的裏付けを得，その後の支援についても児童相談所との連携を図ることとされている。

#### ウ シェルターでの生活

シェルターは緊急の避難場所であるため，利用は原則として2週間から2ヶ月程度の短期間を想定している。「丘のいえ」での子どもの生活は，スタッフにより提供される安心できる空間と温かい食事に支えられている。児童相談所や保護者等の外部との関わりや自立支援は子どもの意見を聞きながらパートナー弁護士とソーシャルワーカーが行っており，子どもの意向や事案によっては，その権利擁護のためにパートナー弁護士により刑事告訴手続や慰謝料請求，扶養料請求や養親との離縁等

の進められることもある。

「丘のいえ」では特に定まった日課はなく、「羽を休める」場所として、その時利用している子どもの意見を取り入れながら、静養したり、通院したり、スタッフと買い物に行ったり、料理したり、と様々である。「丘のいえ」を利用した子どもからは「私って本当に運が良い。」「パオに入れて良かったです。今まで私が出会ってきた人たちは、その時だけの出会いみたいな感じだったけど、今回は違いました。ちゃんと先もずっと見守ってくれる人たちに会いました。応援してくれる人たちに会いました。私にとってこれは幸せだったと思いました。」「パオとの出会いは本当に奇跡です。何より自分に自信がついたことが幸せ。」「保護された感じじゃなくて楽しかった。」等の声が寄せられている。

このように、あくまでその子どものあるがままを受け入れ、肯定し、子ども自らが権利の主体として次の一步を踏み出すことができるようになるまで寄り添うのが、パオの志向する子どもの権利基盤型社会的養護である。

### (3) シェルターの次の課題

#### ア 制度上の課題と日弁連、全国ネットの動き

これまで、シェルターは、法制度上の位置づけがないものとされていた。そのため、行政機関や医療機関、学校等からは連携を戸惑われることが少なくなかった。また、子どもの委託一時保護を受けた場合には行政から委託一時保護費用が支払われるものの、運営費は主としてNPO法人の会員会費や個人・企業からの寄付と民間の助成金に頼らざるを得ず、財政的基盤が極めて不安定である。

そこで、困難を抱える子どものニーズを満たす子どもシェルターが全国各地で開設され、その機能を十分に果たし安定的な運営が確保されるように、子どもシェルターを法的な根拠をもって制度的に保障し、その財政的基盤を補助金等により支える必要があるとして、日本弁護士連合会は2011（平成23）年2月18日「『子どものためのシェルター』の公的制度化を求める意見書」を内閣総理大臣及び厚生労働大臣に提出した。

また、同年3月21日には、カリヨン、「パオ」、てんぼ、モモ、NPO法人ローゼンベル（仙台）、ピピオ、ののさん、そだちの樹の他、高知、大阪の有志の弁護士等、シェルターを開設している法人及び開設準備を始めたグループが順次参加して「子どもシェルター全国ネットワーク会議」（以下、「全国ネット」という。）を設立した。全国ネットはシェルターを運営する各法人が連携協力をして困難を抱える子どもの権

利保障の実現を目指す活動を行うことを目的とし、シェルター開設、運営のための情報交換や相互支援、公的制度化及び補助金交付を目指して国や地方公共団体への陳情や折衝等を行っている。そして、全国ネットは、シェルターの制度的基盤確立のために公的制度化を求め、厚生労働大臣に面談して、シェルターを自立援助ホームに準ずるものとして公的費用が出るように検討するように申し入れを行った。

これらの精力的な活動により、平成23年7月19日厚生労働省児童家庭局家庭福祉課から各地方公共団体に対する事務連絡「子どもシェルターに自立援助ホームを適用する場合の留意事項について」がなされ、以降、シェルターも児童福祉法上の児童自立生活援助事業の自立援助ホームの一類型として認める方向となった。このように、必要に迫られてシェルターを開設してきた民間の力が行政を動かし、公的な制度として位置づけられるに至ったが、後述するように未だ残された課題もある（詳細は第10の3）。

#### イ 旅立ちの課題

羽を休めて、子どもが次のステップに踏み出そうとしたときがシェルターからの旅立ちの時である。シェルターから旅立つと、子どもとスタッフの関係は原則として終了となるが、「パオ」ではパートナー弁護士とソーシャルワーカーは引き続き、子どもが希望する限り関わっていく。

しかし、シェルターからの旅立ちもまた、困難が大きい。短期間のシェルター利用で羽を休めた子どもがいきなり一人暮らしで生活を維持できるかといえば、そうではないことは容易に想像がつく。

今日では住み込み就職先が著しく減少しているし、自立援助ホームは実際には需要が供給を上回って利用ができないこともままある。未成年者であったり適切な保護者、保証人のいない若年者がアパートを借りるのも困難を極める。また、運良く住み込み先が見つかり、あるいは自立援助ホームやアパートに入居できたとしても、根底に様々な問題を抱える子どもたちは、旅立ち後の就職先での人間関係になじめず職を失ってしまうことも少なくない。不慣れな環境の中で、継続して勤務を続けて自らの生活費を稼がなければ生活が成り立ちゆかなくなるということが、シェルターから旅立つ子どもたちにとって大きな精神的な負担となり、精神科病院入院に至る例も少なくない。

また、継続的に病院での治療やケアが必要な子どもが、シェルターで羽を休めた後についても、同様の問題がある。

そこで、シェルターの運営母体では、シェルター退所後の居住場所を確保する動きが進んでいる。カリヨンではシェルター開設の翌年200

5年4月に男子用自立援助ホームを、2006年3月に女子用自立援助ホームを開設した。てんぽも2010年6月に自立援助ホームを開設した。2009年1月にNPO法人となった「子どもシェルターモモ」では、シェルター開設と同時に男子用自立援助ホームを開設した。

もともと、従来運営されてきた自立援助ホームは、「自立を目指す」ため表向きは「働くこと」を前提としている。しかし、現実問題として、従来型の自立援助ホームであっても、働けずに毎月定められた利用料の支払いが滞ったままの子どもたちもいるのが現実である。

こうしたことから、今日では、従来型の自立援助ホームではなく、必ずしも「働くこと」を前提としない自立援助ホームや、療養型の自立援助ホーム、グループホーム、次に述べる「パオ」のステップハウス等、新たな支援が模索されているところである。

## 2 ステップハウス

### (1) ステップハウスとは

子どもセンター「パオ」は、本年11月、全国で初めて、シェルターと従来の自立援助ホームの中間的な施設であるステップハウスを立ち上げる予定である。半年から1年くらいの期間、ある程度の時間をかけて傷ついた心と体を休め、社会に出て行くパワーをつける場所となることをイメージしている。ステップハウスは、シェルター同様、児童福祉法で認められた自立援助ホームとしての認定を受けることができるが、後述のように、従来の自立援助ホームとは、少し内容が異なる。

ステップハウスでは、家庭的な雰囲気の一軒家で、3～4人の子どもたちが、24時間体制の常勤スタッフ、ボランティアスタッフ、それぞれの子どもたちを担当するサポート弁護士・ソーシャルワーカーなどの支援を受けながら、自立のための次のステップを目指して生活している。

### (2) シェルターとの違い

シェルターは、「今日家に帰るところがない」という子どもに、安全で安心な場所を提供することを目的として作られた。そのため、外部に場所を明らかにすることはできないし、外出にも制限がある。

しかし、ステップハウスは、シェルターよりも時間をかけて、子どもたちが社会と繋がる次のステップに行くことができるパワーをつける場所なので、外部に場所も公開しているし、シェルターよりも幅広い活動をすることを目指している。

例えば、ステップハウスから学校に通ったり、傷ついた心や体を癒すために病院に通うこともできる。また、将来に役立つ講習などを受けに行く

こともできる。

### (3) 従来の自立援助ホームとの違い

従来の自立援助ホームでは、「働く」ことが前提となっており、現実として働くことが困難な子どもにとっては、この前提が重くのしかかってしまうことがある。

ステップハウスは、児童福祉法で認められた自立援助ホームとしての認定を受けてはいるが、従来の自立援助ホームのように「働く」ことが前提とされておらず、ゆっくりと心身を休める場所としての役割を果たしている。

もちろん子どもたちの状態を見て、外部のボランティアの人とつながったり、地元の方々と交流を持ったり行事に参加したり、希望があり可能であればアルバイトをすることもできる。こういった日々を通じて、ステップハウスを利用する子どもが社会と繋がり、次のステップへ行くことができるパワーを身につけることを目的としている。

### (4) まとめ

児童養護施設等を卒園しても、直ちに就労を継続して自立するための社会的なスキルを十分に身につけていないことが多く、社会に出る前に自立のための準備をする必要がある。また、上記のとおり、虐待を受けた子どもたちにとっては、少し時間をかけてゆっくりと休む場所が必要であり、就労を前提とせずに、自立のための継続的な支援をしていく必要がある。

その意味では、自立支援（リービングケア）を行う場所として、ステップハウスの存在は非常に大きなものであり、このような場所が全国的に拡充することが望まれる。

## 3 グループホーム

グループホームとは、子どもたちが、地域の中にある一般の住宅で、職員や夫婦等の援助を受けながら、少人数で生活する社会的養護の形態をいう。

この形態では、子どもたちは社会の中で生活でき、家庭的な環境で、様々な体験を重ねる大きな利点がある。

グループホームにおいても、虐待を受けた子どもたちなどが、家庭的な雰囲気の中で自立のための準備をすることができるし、少人数での生活であることから、子どもたちはきめ細やかな支援を受けることができる。

しかし、経済的な基盤が弱いことや、職員や夫婦など支援する側の負担が重いことなどから、民間のグループホームが広がらないのが現状である。家庭的な雰囲気の中で、自立支援（リービングケア）を行うグループホームを増やすことが望ましいため、民間のグループホームに対しても、公的助成の

拡充が望まれる。

#### 4 当事者からの発信～なごやかサポートみらい

児童福祉施設からの旅立ち、自立を支えるための活動は、施設等社会的養護の当事者からも生まれた。

2006（平成18）年3月には、東京でNPO法人「日向ぼっこ」が児童養護施設出身者の勉強会から発足し、社会的養護の下で生活した人が気軽に集まれるサロンを開設。国及び地方自治体の費用負担による「退所児童等アフターケア事業」を行い、退所者の居場所づくりを進めながら、離職などで困難な状況に置かれた時も社会から孤立することがないように支援を行ったり、児童養護施設などの施設職員が行うアフターケアをサポートしていくという「施設職員などへの伴走支援」も行われている。

中部弁護士会連合会管内では、2008年9月、社会的養護で育った当事者が経験や思いを分かち合い、学習会などを通して未来の社会的養護を考えていくことを目的として任意団体「なごやかサポートみらい」が発足した。なごやかサポートみらいでは、施設卒業後の就労支援・生活支援の相談窓口開設や、名古屋市から委託を受けた自立宿泊研修の実施など、当事者による施設入所児童への自立支援活動を行ったり、社会的養護の現状や課題を知って欲しいという思いから集会や講演会を行っている。その活動においては、児童養護施設等で暮らす高校生を対象に大学の助成制度の説明会を行う等、養護施設で手薄になりがちなリービングケアにも目が向けられている。もともと、なごやかサポートみらいの事業も経済的基盤は会員の会費と寄付金であり、退所児童のリービングケア事業として制度化されるなどの安定した基盤、運営が望まれるところである。

## 第8 社会的養護に関連する法改正の動き

### 1 未成年後見制度

#### (1) 改正

これまで、未成年後見人は個人でかつ一人でなければならなかった（民法842条）。そのため、子どもに対する責任を一手に引き受けなければならず、負担が大きくなりすぎ、引受ける者が限定されてしまう状況にあった。

そこで、民法を改正し施行予定日である平成24年4月1日以降は、複数の未成年後見人、法人の未成年後見人を認めることにした。今後、未成年後見人の負担と責任の集中が緩和され、児童養護施設を運営する法人が施設出身者の未成年後見人となったり、未成年者の身上監護は親族が行い、未成年者の財産管理は弁護士などの専門家が行うといった役割分担ができるようになり、未成年後見制度の活用が期待されている。

#### (2) 後見制度支援信託

現在、後見制度全般に関して、最高裁判所が後見制度支援信託という制度の運用を検討している。

この制度は後見人として親族後見人が選任される場合において、本人の財産のうち、日常的な支払いをするのに十分な金銭や預貯金等を後見人の管理下に残し、通常使用しない部分を信託銀行等に信託し、信託財産の払い戻し等が必要な場合には、あらかじめ家庭裁判所に理由を説明して指示書の発行を受けるとするものである。

この制度の趣旨は、後見事件数の増加に伴って、親族後見人による不正事例も増加しており、このような親族後見人による不正のリスクを回避することにある。

この制度自体が妥当であるか、又、成年後見だけでなく未成年後見にまでこの制度を適用すべきかについては、未だ議論のあるところである。

### 2 親権制度

#### (1) 総論

児童虐待防止を図り、児童の権利利益を擁護する観点から、民法の親権制度及び児童福祉法の関係規定が改正され、平成24年4月1日から施行予定となっている。

これまでの親権喪失制度（民法834条）では、期限を定めることができないため、親子関係の断絶につながりかねないことを懸念して申し立てをためらうケースが多く、虐待防止の有効な手段になっていないという問題点があった。そこで、2年以内の範囲で親権を停止できる制度を新設し、

申立人の範囲を拡大するとともに、親権の内容も修正された。

一方、児童福祉法は、一時保護中の児童に対する施設等の権限に関する規定がなく、親権者の意に反することを施設等がどこまでできるか不明確であった。そこで、緊急の場合は、児童相談所長や児童養護施設の施設長らの権限を親の意向よりも優先させて、一時保護中や入所中の子どもを監護、教育できるように改正した。

## (2) 民法

### ① 民法820条の改正

親権を行う者は「子の利益のために」監護・教育権を有し、義務を負うものとされた。

### ② 民法822条の改正

懲戒場に関する規定を削除し、懲戒権は民法820条の監護及び教育のために必要な範囲でのみ認められるものとされた。

### ③ 民法834条の改正

親権喪失宣告の要件を子どもの利益の観点から見直すとともに、親権者の帰責性を必須のものとしなないこととした。「父又は母による虐待又は悪意の遺棄があるときその他父又は母による親権の行使が著しく困難又は不適當であることにより子の利益を著しく害するとき」に改められた。

### ④ 親権停止制度の新設

「父又は母による親権の行使が困難又は不適當であることにより子の利益を害すつとき」は、家庭裁判所が2年以下の期間を定めて親権を一時的に停止する審判を行う制度が創設された。

### ⑤ 民法835条の改正

管理権喪失の審判の要件について、子どもの利益の観点から、「父又は母による管理権の行使が困難又は不適當であることにより子の利益を害するとき」と改められた。

### ⑥ 親権喪失等に関する申立権者の見直し

親権喪失、親権停止、管理権喪失の申立権者として、子ども自身、未成年後見人および未成年後見監督人が加えられた。

## (3) 児童福祉法

### ⑦ 施設入所等の措置がとられている場合の施設長等の権限と親権の関係

施設長等が、入所中の児童等の福祉のために行う監護、教育及び懲戒に関する措置について、親権者等が不当に妨げてはならないこととされた。また、これらの措置について、児童等の生命又は身体の安全を確保

するため緊急の必要があると認めるときは、親権者等の意に反してもできることとされた。一時保護中の児童相談所長の権限と親権の関係

一時保護中も、児童相談所長の監護、教育及び懲戒に関して、児童の福祉のために必要な措置をとる権限を明確にするとともに、親権の関係については⑦と同様とされた。

⑨ 施設入所中の親権者等がない児童等の取扱い

施設入所中の親権者等がない児童について、親権者等が決まるまでの間、施設長が親権を行う仕組みが設けられた。

⑩ 里親等委託中及び一時保護中の親権者等がない児童等の取扱い

里親等委託中及び一時保護中についても、親権者等のない児童について、親権者等が決まるまでの間、児童相談所長が親権を行う仕組みが設けられた。

⑪ 一時保護の見直し

一時保護の期間が親権者の同意なく2か月を超えるときは、その延長の是非について、第三者機関である児童福祉審議会の意見を聴くこととされた。

⑫ 親権喪失、親権停止、管理権喪失の申立権

児童相談所長は、従前より親権喪失の審判を申し立てることが可能であった（児童福祉法33条の7）が、親権停止の審判及び管理権喪失の審判についても、家庭裁判所へ申し立てることが可能となった。

### 3 子どもの代理人制度・家事事件手続法の成立

#### (1) 子どもの代理人制度

同制度は、児童権利条約12条の意見表明権に鑑み、子どもが主体的に手続に参加する機会を実質的に保障することを目的として提唱されたものである。

現行法では、①利害関係人として手続参加する方法（家事審判法12条）、②15歳以上の子については子の監護者の指定その他子の監護に関する審判において裁判所に対し直接意見を述べる方法（同規則54条）、③裁判所の職権調査の中で家庭裁判所調査官に対し意見を述べる方法（同規則7条）がある。

しかし、①は当事者ではなく利害関係人としての参加にすぎない。また、②も15歳未満の子には適用されず、調停段階での適用もない。③も家庭裁判所調査官による調査自体があくまで裁判所の裁量によるもので、意見表明が必ずしも保障されているものではないとの問題点がある。

そこで、子どもの意見表明権の趣旨を全うするために、子自身の利害に

かかわる事件については、子自身が手続に参加し、意見を表明する機会が設けられるべきであり、子どもの立場に立って子どもの意思を代弁する子ども代理人制度を創設していこうという議論があった。

## (2) 家事事件手続法の成立

平成23年5月25日に家事事件手続法が公布され、平成25年に予定されている施行に伴い、現行の家事審判法が廃止されることになった。

家事事件手続法においては、子どもが法定代理人によらずに自ら手続行為ができる場合が規定され、この場合子ども自身が家事審判や調停に参加できることになった。

主なものとしては、子の監護に関する処分の審判事件（家事事件手続法151条2号）、親権に関する審判事件のうち、親権喪失、親権停止又は管理権喪失の審判事件、親権者の指定又は変更の審判事件等（同168条）、未成年後見に関する審判事件（同177条）、児童福祉法に規定する都道府県の措置についての承認の審判事件（同235条）、がある。

このような子どもの自ら手続行為ができる権利を実質的に保障するために、各手続において裁判長が弁護士を子どもの手続代理人として選任できることになった（同23条）。

今後は、子どもの手続代理人となる弁護士がよるべき立場や行うべき内容、行為準則といったガイドラインの策定、手続代理人の研修のあり方や代理人名簿の整備、手続代理人の費用、といった問題点を解決していく必要があるだろう。

## 第9 弁護士との関与

### 1 はじめに

本章では、これまで本書で検討してきた社会的養護に対して、一般の弁護士や社会的養護に関心のある弁護士がどのように関与すれば良いのか、またどのような関与を期待されているかを検討する。

一般的に弁護士の特徴としては、民事、刑事を問わず法的紛争に関与することが多い職業であること、法律の専門家であり、法律相談を受けアドバイスをする職業であること、行政機関や立法機関から独立した存在であることなどが挙げられる。

### 2 社会的養護が必要な子どもを見逃さず、適切な機関に繋ぐ

弁護士は、法律相談において社会的養護が必要な子どもの存在を知ることがあるほか、少年事件、親権者の刑事事件、DV事件、離婚事件等を通じて社会的養護が必要な子どもを知ることがある。このとき、依頼者との関係により、子どもの側に立つことができない場合もあるが、各機関と連携して、適切な機関に繋ぐ必要がある。特に児童相談所との連携が重要になる。

子どもの側に立ち、児童相談所などと交渉する場合には、子どもに対する法律援助事業（その概要は別紙資料を参照）を利用することができる。

なお、弁護士個人が自ら適切な機関に繋ぐことが困難な場合には、各弁護士会の子どもの事件に精通した弁護士に相談したり、事件を引き継ぐことも子どもの支援のためには重要である。

### 3 行政機関（特に児童相談所）側としての活動

児童相談所等の行政機関から法律相談を受けることがあるが、このとき子どもの立場にたち、子どもが適切な社会的養護が受けられるようにアドバイスをすることになる。

愛知県においては、愛知県弁護士会の子どもの権利特別委員会の委員が中心となり、キャプナ弁護団（子どもの虐待防止を目指して活動する弁護士のネットワーク）が結成されており、愛知県や名古屋市と業務委託契約を結び、県内の児童相談所からの定期的に虐待に関する法律相談を受けたり、時には児童相談所の代理人となることもある。

また、児童相談所だけではなく、子どもたちが実際に入所している児童福祉施設との間においても子どもが適切な社会養護が受けられるように、施設や子ども自身からの相談に応じる対応態勢を作ることが必要である。

### 4 自立に向けた児童相談所や児童福祉施設との連携

本報告書で検討してきたように、子どもたちの自立に向けて児童養護施設や自立援助ホームは悩みを抱えながら対応している。

様々な対応策が検討されるころではあるが、その一つの方策として、平成23年の民法改正を受けて、子ども自身に親権停止の申立をすること出来るようになったことから、弁護士が子どもから依頼を受けて、親権者の親権停止を申立て、続いて未成年後見人となり、子どもの自立を支援することが考えられる。

この親権停止の申立てや未成年後見の申立ては、子どもに対する法律援助事業を利用できる。

また、親権停止や未成年後見の制度を利用しなくても、弁護士が施設等から自立的生活への移行へ向けた支援をする場合にも子どもに対する法律援助事業を利用することができる。

## 5 子どものシェルター、ステップハウスの運営、関与

今後、子どものシェルターやステップハウスは、自立援助ホームの一つとして公的助成が受けられる可能性が出てきている。

中弁連管内においては、愛知県内にNPO法人子どもセンター「パオ」がシェルターやステップハウスを運営しているが、弁護士が中心になって運営しているものであり、これに関与することが考えられる。また、今後中弁連管内の他県においてシェルターやステップハウスの設置の動きがある場合にはこれに関与することが考えられる。

また、入所する子どもには、子どもを支援する子どもサポート弁護士がつくことになっており、この子どもサポート弁護士になって関与することが考えられる。

この場合でも、子どもに対する法律援助事業を利用することができる。

## 6 その他の関与

先述の親権停止に限らず、親権喪失や養子縁組の離縁等に対しても、子どもから依頼を受けて弁護士が関与することができ、子どもに対する法律援助事業を利用することができる。

家事事件手続法が施行されることになれば（2013年施行予定）、子どもの手続代理人として弁護士が関与できることになり、子どもの支援が充実したものになっていく。

また、親族が未成年後見人になる場合でも、子どもに財産がある場合には、弁護士がまず未成年後見人になり、財産調査して方針を立てて、信託利用をして親族の未成年後見人に引き継ぐという方法を家庭裁判所が現在検討し

ている。この制度が運用される場合には、子どもが成人になるまでの間、適切に子どもの財産が管理されるように関与することも弁護士重要な役割になる。

## 7 行政・立法への提言

弁護士は、行政機関や立法機関から独立した存在であるからこそ、子どもの立場に立って行政や立法へ提言をすることができる。

児童相談所や児相福祉施設の職員が、声を上げられない問題を、弁護士や弁護士会として提言していくことが求められている。

また、弁護士は、基本的人権を擁護し、社会正義を実現することを使命としていることから（弁護士法1条参照）、国連子どもの権利条約における子どもの最善の利益を考慮し、子どもの権利を基盤とした社会的養護が実現されるように、行政・立法への提言が求められている。

## 第10 まとめ

### 1 各機関の連携

子どもの権利条約が我が国で批准されて17年となる。子どもの権利条約は、子どもが「保護の対象」ではなく、「権利の主体」として認めた点、そして、大人は、「権利の主体」である子どもとその発達段階に応じたコミュニケーションを図り、子どもの「最善の利益」を実現していかなければならないとされている点にその特徴がある。

子どもの権利条約を批准しておりながら、我が国における子どもの権利が十分に保障されているとは言い難いことは、国連子どもの権利委員会が総括所見で何度も指摘してきたところである。それぞれの国で子どもの権利擁護がどの程度実現しているかは、社会的養護を必要とされている子どもたちがどのように扱われているかが一つのバロメーターになると言っても過言ではない。社会的養護を必要とする子どもたちに対する我が国の福祉施策の貧弱さを見れば、我が国の子どもたちが如何に大切にされていないかが分かる。

弁護士は、基本的人権を擁護し、社会正義を実現することを使命としている（弁護士法1条参照）。これまで、福祉分野の人々の尽力に頼っていたこれら社会的養護を必要とする子どもの権利を擁護し、子どもの「最善の利益」を実現することは、正に、弁護士及び弁護士会の責務といえる。そのために、弁護士及び弁護士会は、児童相談所、児童福祉施設など児童福祉分野の人々、機関と密接な連携を取っていく必要がある。

さらに、子どもの権利を常に中心に据えながら子どもの「最善の利益」を実現していくという権利基盤型社会的養護を行っていくためには、我々弁護士及び弁護士会の積極的活動の拡充がいよいよ期待されているといえる。その観点からしても、我々弁護士及び弁護士会は児童相談所、児童福祉施設など児童福祉分野の人々、機関との連携を強化していかなければならないのである。

連携といっても、単に情報交換をしていけばいいというわけではない。今まで、虐待事件においても児童相談所などそれぞれの福祉関係者や司法関係者が予知し情報交換をしながらも、虐待死という悲惨な結果が数多く生じてしまっていることを思い起こすべきである。今まで、それぞれの専門分野を尊重した結果、その専門性と専門性の隙間で悲惨な結果が生じてきてしまったケースも多いのである。

社会的養護を要する子どもの支援も同じである。さまざまな支援者がその子どものニーズに合わせ、子どもの「最善の利益」実現のために、切れ目ない支援を行うべく、重なり合いながら連携していかなければならない。それぞれの専門性は尊重しながらも、専門性と専門性の隙間を作らない体制作り

を作らなければならないのである。

また、各機関との連携では、子どもの支援のために、それぞれの機関の行うべき役割分担を確認し担っていくことが必要になる。そのような役割分担をスムーズに行っていく中では、弁護士、弁護士会のコーディネート能力が発揮されることが期待されている。

さらに、連携すべき機関は、既存の機関のみではない、子どもが自立していくためには、子どもの特性を理解しながら受け入れてくれる就業先、住居（例えば、親の同意がなくても契約を認めてくれるアパートなど）、医療機関、寺子屋的な空間（現在、東京のカリヨン子どもセンターでは、「カリヨンハウス」を作り、シェルターなどを利用している子どもの希望で、ボイストレーニングや楽器演奏、マッサージなどのプログラムを行っている）なども不可欠となってくる。これらを開拓し連携を取っていくことも、子どもの自立支援には欠かせないのである。

## 2 各機関の充実

今まで社会的養護を要する子どもたちの支援は、後手後手に回る公的支援の中、福祉分野の人々の熱い情熱と血のにじむような実践により行われてきた。その熱意と努力は尊敬に値するものである。

しかし、子どもの権利を中心に据え、子どものニーズに合わせる社会的養護を目指すとき、現在存在している児童相談所、そして、児童養護施設をはじめ全ての児童福祉施設の人的物的資源を充実すること、そして新たな就業先などの社会資源を開拓していくことは不可避なことである。

また、現在ある児童福祉施設だけでは、子どものニーズに十分対応できるとは言い難いことから、子どものニーズに合わせた施設や制度を作っていく必要がある。子どものシェルター、ステップハウスなど様々な試みが行われているのは、正にかかる観点からである。スムーズに社会の中で自立ができるように、大人たちが努力していかなければならない。

さらに、子どもの権利を中心に据えながら子どもが社会の中で自立していきけるよう支援するという権利基盤型社会的養護という観点からは、子どものパートナーとしての弁護士の活動が不可欠となる。今回施設を訪問し実態調査を行う中で、もっと弁護士が関わっていれば子どものためによりよい解決或いは方向性が見い出せたかも知れないケースの話をいくつか耳にした。或いは、施設が子どもたちを守るためにもっと弁護士と繋がりたいというニーズがあることも分かった。さらに、リービングケアの一環として社会に出て行くために知っておくべき法的な知識・手段などを子どもたちに知ってもらうことの重要性も痛感した。

子どもの権利を実現し擁護する役割を我々弁護士、そして弁護士会が担うためにも、子どもたちにとってもっと身近な存在にならなければならない。各弁護士会、中部弁護士会連合会は研修等を実施しながら、子どもの権利条約を理解し、子どもの最善の利益を第一に考え活動する弁護士を養成しなければならない。それと並行して、子どもの人権相談窓口の充実、施設への出張法教育・相談などの実施を通して、社会的養護を要する子どもたち及びその子どもたちを守る児童福祉施設などに繋がっていかなければならない。

### 3 民間に対する公的助成

現在に至るまで児童養護を担ってきたのは、民間団体の力である。行政は民間の後追いをしてきたとの批判を免れることはできない。現在の児童福祉施設も多くは民間であり、広がりつつある子どものシェルター、ステップハウスなどの新しい子ども支援の形も殆どが社会福祉法人やNPO法人などの民間団体の力なのである。

子どもの支援は儲かる分野ではなく、費用対効果を求めているは本当の意味で子どもの最善の利益を実現することは不可能である。そういう意味で、本来かかる分野は国や公共団体が行うべき事業であるはずである。しかし、民間団体のようなきめ細やかな支援を国や公共団体に求めるには限界がある。子どもの権利を実現し、それぞれの子どものニーズに合った社会的養護を作り上げていくために、国や公共団体は、かかる民間団体がその力を十分かつ持続的に発揮できるよう十分な公的助成を行っていくべきである。特に、思春期以降の子どもたちの自立支援に向けた現在までの施策は、他の児童福祉分野の施策と比較しても立ち後れていることは明らかである。

近時、厚生労働省は、今まで就労を前提としていた自立生活援助事業(自立援助ホーム)を必ずしも就労を前提とはしないとしたり(これにより、ステップハウスは自立援助ホームとして認められる可能性が出てきた)、また、子どものシェルターを自立援助ホームの一類型として取り扱うようにしたりして、今まで公的援助成が出なかった子どものシェルターやステップハウスにも公的助成が出るように方針転換している。これらは、日弁連のシェルターに対する公的助成を求める意見書や全国のシェルターを運営する社会福祉法人やNPO法人で構成する全国シェルターネットワーク会議からの申入れなどにより、子どものシェルターの社会的意義及び必要性が理解されたからである。

しかし、まだまだ必要と認識されつつも公的助成が受けられていない活動もあるし、公的助成がなされていてもその額はそれぞれの民間がその特徴を生かしながら子どもの最善の利益のために活動していくには十分なものと

は言えない。さらに、前述した子どものシェルターに対する公的助成も、できるだけ早期に公的助成が得られるよう自立援助ホームの一類型と擬制されたが、本来自立援助ホームと子どものシェルターとはその性格は異なるため、将来的には、子どものシェルターが一つの独立した児童福祉施設であることを前提とした制度設計を行っていくべきである。

我々弁護士及び弁護士会は、基本的人権を擁護する立場として、これら児童福祉に関わる民間団体或いは施設がそれぞれの特徴を生かしながら子どもの最善のために活動できる十分な公的助成を受けられるよう、行政に対し継続的に働きかけていく必要がある。

#### 4 弁護士及び中部弁護士会連合会のこれからの動き

今までの議論を踏まえ、では、私たち弁護士、そして中部弁護士会連合会に何がすべきか、何ができるのか。

私たちは、基本的人権を擁護するという弁護士の役割として子どものパートナーとなり、子どもの権利を基盤とした社会的養護と自立支援を目指し、児童福祉に関する関係諸機関と手を携えて、子どもと大人が共に生き、共に育つ豊かな未来を築いていく挑戦を続けていかなければならない。

そのような観点から、このたび、中部弁護士連合会では、いま社会的養護を必要とする子どもたちのために必要性が大きい下記の4点の行動目標を定め、行動することを宣言するものである。

##### 記

- ① 自立援助ホーム、子どものシェルター、ステップハウスなど、子どもの自立支援活動への公的助成の拡充を求めていく。
- ② 児童福祉施設で育つ子どもの個々のニーズに応じたケアと自立支援(リビングケア)や卒園後に受け容れる社会資源の開拓を充実させる条件整備のための施策を求めていく。
- ③ 困難に直面している子どもや児童福祉施設で育つ子どものための子どもの人権相談活動の拡充に努めていく。
- ④ 改正された未成年後見制度や虐待防止に有効な親権制限などが真に子どもの最善の利益のために運用されるよう、また、子どもの代理人制度の創設など、子どもの福祉を具体的に実践するために実効性のある制度の整備をめざしていく。

## 【参考文献】

- ・「社会的養護の現状について」（平成23年7月）厚生労働省第12回社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会資料
- ・「社会的養護の課題と将来像」（平成23年7月）児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会
- ・「2009年度 全国自立援助ホーム実態調査報告書」（平成23年3月）全国自立援助ホーム協議会（資料として本書に添付）
- ・「自立援助ホームハンドブック さぽとおとGUIDE」（平成23年3月）全国自立援助ホーム協議会
- ・「東京都における児童養護施設等退所者へのアンケート調査報告書」（平成23年8月）東京都福祉保険局（資料として本書に添付）
- ・「子ども・子育てビジョン～子どもの笑顔があふれる社会のために～」(平成22年1月29日) 内閣府
- ・「子どものシェルターの挑戦」カリヨン+てんぼ+パオ+モモ（明石書店）

## 第59回中弁連定期弁護士大会シンポジウム実行委員会

【愛知県】	浅賀 哲	安藤 雅範	朝倉 寿宜	石川 悠雄
	犬飼 敦雄	粕田 陽子	景山 智也	加藤 悠史
	桐井 弘司	熊田登与子	杉浦 宇子	多田 元
	高橋 直紹	永谷 和之	丹羽恵理子	福谷 朋子
	吹野 憲征	舟橋 民江	間宮 静香	森 弘典
	柳瀬 陽子	山谷奈津子	吉川 哲治	
【三重】	稲田ますみ	掛布 真代	酒井 伸彦	
【岐阜県】	安重 洋介	岡本 浩明	小山 哲	久保田 宏
	笹田 参三	坂井田吉史	所 寿弥	中澤 康介
	中西 敏夫	堀 雅博	山崎 則和	
【福井】	小前田 宙	堺 啓輔	村上 昌寛	
【金沢】	浮田 美穂	辻 明士	藤野 智詔	
【富山県】	小股 清香	加藤 翔	西山 貞義	

(以上46名)

【理事長】 河合 良房 (岐阜県)

【事務局長】 瀬古 賢二 (愛知県)

【事務局次長】 山田 秀樹 (岐阜県)

【理事】 岩井 羊一 (愛知県)