28. 社会的養護

児童相談所へ通告したけれど、その後どうなっているのかがわからない。一時保護所に措置されたとはきいたが、ある日突然クリニックに風邪を引いて受診してきた。児童相談所からのフィードバックがないということがよくきかれる。

■子ども虐待対応の現状

児童相談所への通告件数は増加の一途をたどっており、平成 23 年度は速報値で 59,862 件であった。

児童相談所へ通告のあった被虐待児の年齢は就学前が約4割、小学生が4割で、虐待類型はネグレクトが約4割、身体的虐待が4割、性的虐待は3~4%である。虐待者は6~7割が実母である。約4分の1に親子分離が行われており、収容先は児童相談所の一時保護所が約7割を占める。しかしその後、約9割の子どもたちは、地域の中で、家庭で生活することになる。1割が社会的養護の対象になり、乳児院と児童養護施設が大半を占め、里子は1%に満たない。

児童相談所は親子分離と親子再統合という、相反した役割を担わされている。乳児院、児童養護施設から退院、退所し家庭への移行の権限も児童相談所が持っている。家庭への移行に当たって、地域の要保護児童対策地域協議会や保健所・保健センターとの連携が不可欠であるが、十分に機能していないところがある。

■社会的養護のあり方

社会保障審議会児童部会「社会的養護のあり方に関する専門委員会」(平成15年10月)は、「今日の社会的養護の役割は、子どもの健やかな成長・発達を目指し、子どもの安全・安心な生活を確保するにとどまらず、里親への委託や施設への入所などを通じて、心の傷を抱えた子どもなどに必要な心身のケアや治療を行い、その子どもの社会的自立までを支援することにある。子どもの権利擁護を基本とし、今後とも国、地方公共団体、保護者、関係団体などの関係する主体が、それぞれの責任を適切に果たしていくことが必要である」と述べている。

児童福祉法による児童福祉施設とは、助産施設、乳児院、母子生活支援施設、保育所、児童厚生施設、児童養護施設、障害児入所施設、児童発達支援センター、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設及び児童家庭支援センターである。

◆児童相談所一時保護所

一時保護所は児童相談所に付設されており、児童相談所の措置として、原則として子どもや保護者の同意を得て行う必要があるが、子どもをそのまま放置することが子どもの福祉を害すると認められる場合には、親の承諾なしに措置できる。

□一時保護所には以下のような子どもたちが入所する。

①一時保護が必要な子ども

緊急保護(棄児、迷子、家出した子ども等現に適当な保護者又は宿所がないために緊急にその子どもを保護する必要がある場合)。虐待、放任等の理由によりその子どもを家庭から一時引き離す必要がある場合。子どもの行動が自己又は他人の生命、身体、財産に危害を及ぼし若しくはそのおそれがある場合。

②行動観察の必要な子ども

適切かつ具体的な援助指針を定めるために、一時保護による十分な行動観察、生活指導等を行う必要がある場合。

③短期入所指導の必要な子ども

短期間の心理療法、カウンセリング、生活指導等が有効であると判断され、地理的に遠隔または子どもの性格、環境などの条件により、他の方法による援助が困難または不適当であると判断される場合。

- 口 2010 年 4 月現在、一時保護所は全国に 124 か所あり、年間 2 万人弱が入所し、約 4 割が被虐待 児で、入所児の約 1/4 が児童養護施設などの福祉施設に入所している。
- □ 一時保護の期間は2ヶ月を超えてはならないとされている。ただし、児童相談所長または都道府県 知事が必要であると認めるときは、引き続き一時保護を行うことができる。援助に当たっては常に 子どもの権利擁護に留意し、いやしくも身体的苦痛や人格を辱める等の精神的苦痛を与える行為 は許されない。しかし現実には、行き先がなく、長期の入所となることが少なくないのが現状であ る。

一時保護が必要な子どもについては、その年齢も乳幼児から思春期まで、また一時保護を要する背景も非行、虐待あるいは発達障害など様々であり、一時保護に際しては、こうした一人ひとりの子どもの状況に応じた適切な援助を確保することが必要である。しかしながら、近年、地域によっては一時的に定員を超過して一時保護所に子どもを入所させる事態が見られ、またこうした様々な背景等を有する子どもを同一の空間で援助することが一時保護所の課題として指摘されている。

□ 一時保護所の問題点

- 満床状態が続いている。(特に都市部で)
- 混合処遇であり、入所時の年齢も理由も様々である。
- 24 時間の対応である。人手が足りない。
- アセスメントが不十分になりやすい。
- 初めての親子分離で、不安が強い。
- 学校、幼稚園などに通えない。
- 出入りが激しい。

◆乳児院

乳児院は児童福祉法第37条の規定に基づき、乳児(保健上、安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合には幼児を含む)を入院させて、これを養育し、あわせて退院した者について相談その他の援助を行うことを目的とする施設である。

乳児院における養育は、乳幼児の心身及び社会性の健全な発達を促進し、その人格の形成に資することとなるものでなければならない。また、乳幼児期は緊急的な対応を求められる場面も多いことから、適切な養育環境が速やかに手厚く保障されるよう努めなければならないとされている。

養育の内容は、乳幼児の年齢及び発達の段階に応じて必要な授乳、食事、排泄、沐浴、入浴、外 気浴、睡眠、遊び及び運動のほか、健康状態の把握、健康診断及び必要に応じ行う感染症等の予防 処置を含む。

乳児院における家族環境調整は、乳幼児の家庭の状況に応じ、親子関係の再構築等が図られるように行う。

平成 23 年 10 月現在、全国に 129 か所、2,963 人の子ども達が生活している。

児童福祉法において乳児とは1歳未満の者をさすが、乳児院ではこれまでおおむね2歳の誕生日までとされていたが、必要がある場合、小学校入学前の児童までを養育できるようになった。かつて孤児院と呼ばれたように、以前は戦災孤児や捨て子等が入所児の大半であったが、現在の入所理由は、虐待、婚姻外出産、母親の病気、離婚や死別等で母親がいない、子ども自身の障害などである。

乳児院に入所していた子どもは、その後、両親や親族の元へ引き取られたり、養子縁組等で里親の元へ引き取られるが、それが困難な場合は、小学校に入学するまでに児童養護施設へ措置変更となることが多い。

乳児院就業者の職種として、子ども達の養育に直接携わる保育士、児童指導員、看護師、医師などの有資格者と、そのほかに施設長、家庭支援専門相談員、心理療法担当職員、栄養士、調理員、事務職員などである。

□ 問題点

- 不適切な養育環境で育ち、様々な問題を抱えた子どもが増えてきている。
- 医療、リハビリテーションを必要とする子どもの入院のニーズが高い。
- 被虐待・病虚弱・障害など医療・療育の必要な子どもが増加している。
- かかわりの難しい子(difficult child)が増加している。
- かかわりの難しい保護者を含む支援を必要とする家族が増加している。
- 里親および委託した実親への支援が求められている。

◆児童養護施設

児童養護施設は児童福祉法に定められた児童福祉施設の一つである。

児童養護施設には災害や事故、親の離婚や病気、不適切な養育を受けているなど、さまざまな事情により、家族による養育が困難な2歳から18歳の子ども達が入所し生活している。近年は入所児の大半は不適切な養育環境で育った、さまざまな問題を抱えた子どもたちである。

平成23年12月現在、585施設、29,114人、約3万人が入所している。厚生労働省によれば虐待を受けた子どもが53.4%、何らかの障害を持つ子どもが23.4%と増え、専門的ケアの必要性が増加している。入所児の平均在籍期間は4.6年であるが、10年以上の在籍期間の児童が10.9%となっている。

子どもたちが生活する施設は、全員が一つの建物のなかで生活を送る大舎性のスタイルがまだ多くあるが、一つの建物のなかで少人数のグループに分かれたり、より家庭に近いスタイルで生活をする施設や、建物の構造自体が小グループで生活する「小舎制」の施設が望まれ、増えてきている。

児童養護施設の中学校卒業児童のうち、およそ8割が高等学校へ進学(通信定時制含む)1割強が 就職している。(平成14年調査)

□職員

施設長、児童指導員、保育士、心理職、栄養士・調理員、嘱託医が配置され、児童相談所等と連携の基に、児童及びその家族支援のための相談援助などを行う家庭支援専門相談員(ファミリーソーシャルワーカーFSW)も配置されるようになった。(FSW は乳児院にも配置される。)

□ 専門機能強化型児童養護施設(東京都)

近年被虐待児の入所が増加し、様々なこころの問題を抱えた子どもが増加し、児童養護施設の中で専門的な対応が求められている。東京都では専門機能強化型児童養護施設の整備を進めている。

①. 子どもの心のケアなどについて、施設職員を指導できる小児精神科、児童精神科、小児科、精神 科などの非常勤医師を配置する。

- ②. 心理療法などを行う治療指導担当職員(必要により作業療法士、言語聴覚士などでも可)を配置する。
- ③. 施設運営向上事業の実施。外部ケア職員や専門家などを活用して、施設運営の向上、適正化の 取り組みを実施する。

□ 児童養護施設の問題点

- 職員数が絶対的に少ない。
- 入所児の大半は、入所理由はともあれ、不適切な養育環境で、育ってきている。
- 様々な問題行動、こころの傷を持っている。それらは、容易に、時間がたっても改善しない。
- 発達障害の診断基準を満たす者も少なくない。知的に境界域から軽度遅滞の子どもが少なくない。
- 専門性が低い。ファミリーソーシャルワーカー、心理職の配属。職員の研修。
- 職員による不適切な対応が、おこりやすい職場である。(専門職による虐待、構造的虐待)
- 入所児童間の虐待がおこりやすい。(性的虐待を含めて。)
- 大学への進学は困難。(学費は奨学金でまかなえても、生活ができない)
- 施設を出ると、「保証人」がいない。就職、住居に影響する。
- 貧困から抜け出せない。帰る家がないことが多い。

◆里親制度

児童福祉法(1948年施行)に基づき開始された。

里親は「保護者のない児童または保護者に監護させることが不当であると認められる児童(以下「要保護児童」)を養育することを希望する者であって、都道府県知事が適当と認める者のこと」と定義される。児童相談所長は児童を里親に委託する措置をとることができ、養育は委託によるものなので、法律的な親子関係は発生しない。

ロ 里親の種類

- ①. 養育里親:要保護児童を養育する里親として認定を受けた者。一般の里親。
- ②. 短期里親:1 年以内の期間(夏季休業期間のみ等)を定めて、要保護児童を養育する里親として 認定を受けた者。
- ③. 親族里親:次に掲げる要件を満たす要保護児童を養育する里親として認定を受けた者。
 - (1) 当該親族里親に扶養義務のある親族(三親等内の親族)であること。
 - (2)両親その他要保護児童を現に監護する者が死亡、行方不明または拘禁等の状態となったことで、これらの者による養育が期待できないこと。
- ④. 専門里親:2年以内の期間を定めて、要保護児童のうち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を養育する里親として認定を受けた者。非行などの問題を有する児童、障害のある児童が対象になる。

□ 現状

平成 22 年度、登録里親数 7,669 人、委託里親数 2,971 人、委託児童数 3,876 人である。

日本の社会的養護は、施設が 9 割で里親は 1 割であり、欧米諸国と比べて、施設養護に偏っている。しかし、里親等委託率には自治体間で大きな差があり、新潟県の 33.6%など里親等委託率が 3 割を超えている県もある。最近 6 年間で福岡市が 6.9%から 24.8%へ、大分県が 7.4%から 22.7%に増加させているなど、大幅に伸ばした自治体もある。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、里親支援機関の充実、体験発表会、市町村と連携した広報、NPO や市民活動を通じ

た口コミなど、様々な努力をしており、里親等委託率を伸ばした県市の取組事例を普及させるなど、取組を推進することが望まれる。

□ 養子縁組

血縁としての親子関係がない当事者の間で、法律上の関係を築くのが養子縁組の手続きである。方 法には普通養子縁組と特別養子縁組の2種類ある。

- ①. 普通養子縁組は手続きも簡単で、離縁することもできる。これに対し特別養子縁組の要件は厳しく、原則として離縁できない。
- ②. 普通養子縁組の仕方は、未成年者との間では家庭裁判所の許可が必要となる。ここでは双方の 意思の合致が重要視されており、互いの協議によって離縁して関係を解消できるため、契約型と 呼ばれ、実親との関係も継続できる。
- ③. 特別養子縁組の手続きは厳格である。子どもの年齢は6歳未満(養親となるものに6歳未満から監護されていれば8歳未満)である。

□ 問題点

- 養育は1年365日である。
- 安定した関わりを持つことが、困難な児が増えている。
- 里親の支援体制の不備。
- なり手が少ない。