

## 地域連携による社会的養護システムの構築 — ある児童養護施設のイノベーション実践からの展望 —

橋 本 達 昌

### はじめに

平成22年12月25日、“伊達直人”を名乗る人物から、群馬県中央児童相談所に10個のランドセルが贈られた。これを契機として全国各地の児童相談所や児童養護施設には“〇〇の伊達直人”といった名義による寄付が相次いだ。寄付者の名義である“伊達直人”が、漫画タイガーマスクの主人公で、自らが育った施設へ素性を隠して寄付をするキャラクターであったことから、この一連の全国的な慈善行為は“タイガーマスク運動”と名づけられた。

タイガーマスク運動は、国会でも取り上げられ、社会的養護の現状が広く国民に知らされるとともに、その制度改善の必要性も強く訴えられるようになった。この時流に乗って厚生労働省は、「社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会<sup>(1)</sup>」及びこれに連動する「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」で集中的に議論を重ね、今後の社会的養護のあり方について、いわば一大変革を求める将来ビジョン＝「社会的養護の課題と将来像」etc＝を提示した。

今日、社会的養護関係者の間では、このビジョンの実現に向けた取り組みが大きな課題となっている。

そこで本稿では、このような情勢に鑑み、社会的養護の将来ビジョンに関する諸相について一定の整理や検討を行うとともに、社会的養護ニーズの動向に着目しつつ、これからの社会的養護システムのあり方について具体的かつ実践的な提起を行っていきたい。

---

(1) 社会的養護を必要とする子どもの増加や虐待等による子どもの抱える背景の多様化、複雑化を踏まえ、社会的養護の拡充に向けた具体的施策を検討するため、平成19年9月に設けられた委員会。

# 1. 社会的養護の現況と改革ビジョンの概要

## (1) 社会的養護の現況

厚生労働省では、社会的養護を「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」と定義している。

社会的養護の担い手は、保護が必要な児童を施設に入所させて養育する「施設養護」と、保護が必要な児童を自らの家庭の中で養育する「家庭養護」に大別され、その施設分類や対象児童、規模等は下表のとおりである。

### 施設養護

施設	乳児院	児童養護施設	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	自立援助ホーム
対象児童	乳児（特に必要な場合は幼児を含む）	保護者のない児童その他環境上養護を要する児童（特に必要な場合は乳児を含む）	軽度の情緒障害を有する児童	不良行為をなすおそれのある児童及び家庭環境その他の理由により生活指導等を要する児童	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	義務教育を修了した児童であつて児童養護施設等を退所した児童等
施設数	130ヶ所	589ヶ所	38ヶ所	58ヶ所	263ヶ所	99ヶ所
定員	3,853人	34,252人	1,779人	3,854人	5,265世帯	656人
現員	3,000人	29,399人	1,286人	1,525人	3,714世帯 児童6,028人	390人
職員総数	4,088人	15,575人	948人	1,801人	1,972人	372人

### 家庭養護

里親			ファミリーホーム	
登録里親数	委託里親数	委託児童数	ホーム数	委託児童数
9,392世帯	3,487世帯	4,578人	184ヶ所	829人

（全国児童福祉主管課長会議資料：平成26年2月26日開催を参照し作成）

我が国の社会的養護は、原則的に行政庁がその職権で必要性を判断し、福祉サービスの種類や提供機関を決定する仕組みである「措置制度」が採られており、その措置権は、児童福祉法第12条を根拠として各都道府県及び政令指定都市（平成18年度より中核市でも設置可）に設けられる児童相談所が有している。（児童福祉法第27条）

なお現在、社会的養護の対象児童数は、総計約47,000人。そのうち児童養護施設には、約30,000人が入所中であることから、児童養護施設は、社会的養護の中核をなす機関であるといえよう。それゆえ厚生労働省の示した改革提案：将来ビジョンも、一応社会的養護施設全般に触れてはいるものの、実質的には、児童養護施設をターゲットに、その改革を強く意識したものとなっている。

また定義後段の「養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行う」専門施設としては、児童相談所や家庭児童相談室<sup>(2)</sup>の他、児童福祉法第44条の2に規定される児童家庭支援センターがある。同センターは、地域の児童の福祉に関する各般の問題につき、児童に関する家庭その他からの相談のうち、専門的な知識及び技術を必要とするものに応じ、必要な助言を行うとともに、市町村の求めに応じ、技術的助言その他必要な援助を行い、併せて児童相談所、児童福祉施設等との連絡調整等を行うことを目的とする施設である。平成26年7月1日現在、全国に103ヶ所設置されており、その大半は、児童養護施設をはじめとする児童福祉施設に附置され、主に児童相談所のブランチとして機能している。

## (2) 厚生労働省のビジョン提起

厚生労働省は、平成23年7月の「社会的養護の課題と将来像」（社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会とりまとめ）を皮切りに、平成24年9月には「児童養護施設の小規模化及び家庭的養護の推進のために」（施設の小規模化及び家庭的養護推進ワーキンググループ発出）を、次いで平成24年11月には「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進について」（雇用均等・児童家庭局：局長通知）を矢継ぎ早に発し、「家庭的養護の推進」という表現を使って、将来の社会的養護パラダイム及び児童養護施設の運営形態イメージを極めて具体的に提起した。

さらに上記通達群で示したビジョンを着実に実現していくために、平成25年7月に「家庭的養護の推進に向けた都道府県推進計画の作業等について」（家庭福祉課：事務連絡）を発出し、全都道府県及び全児童養護施設に対して、平成27年度を始期とし平成41年度を終期とする改革推進ロードマップ（各都道府県＝都道府県推進計画、各児童養護施設＝家庭的養護推進計画）を、平成25～26年度の2年間で策定するよう要

---

(2) 家庭における児童の健全な養育・福祉の向上を目的として、各自治体に配置される相談専門機関。「家庭児童相談室の設置運営について」（昭39.4.22 厚生事務次官通知）を設置根拠としている。

請した。

なお「社会的養護の課題と将来像」をとりまとめた「厚生労働省社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会」及びそれに連動する「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」の検討経過は、以下のとおりである。

社会保障審議会児童部会 社会的養護専門委員会	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
第10回 平成22年12月7日(火) ・社会的養護の在り方の見直しに関する当面の検討課題について ・社会的養護に係る児童福祉施設最低基準の現状について	第1回 平成23年1月28日(金) ・社会的養護の諸課題について ・社会的養護に係る児童福祉施設最低基準の当面の見直し項目について ・里親委託ガイドラインについて
第11回 平成23年4月8日(金) ・災害対応の状況について ・社会的養護に係る児童福祉施設最低基準の当面の見直し案について ・社会的養護の課題と将来像について	第2回 平成23年2月15日(火) ・社会的養護に係る児童福祉施設最低基準の当面の見直し案について ・社会的養護の充実のために早急に実施する事項について ・社会的養護の課題と将来像について ・里親委託ガイドライン案について
第12回 平成23年7月11日(月) ・社会的養護の課題と将来像について(とりまとめ)	第3回 平成23年5月31日(火) ・社会的養護の課題と将来像について(論点整理)
	第4回 平成23年6月30日(木) ・社会的養護の課題と将来像について(とりまとめ)

### (3) 改革ビジョンの概要

厚生労働省は、「社会的養護の課題と将来像」の冒頭で、「社会的養護の施策は、かつては親が無い、親に育てられない子どもへの施策であったが、虐待を受けて心に傷をもつ子ども、何らかの障害のある子ども、DV被害<sup>(3)</sup>の母子などへの支援を行う施策へと役割が変化し、その役割・機能の変化にハード・ソフトの変革が遅れている」と、現状のあり様を厳しく批判した。

そして今後の社会的養護は、「子どもの最善の利益のために」、「社会全体で子どもを育む」という考え方をベースに、「保護者の適切な養育を受けられない子どもを、社会の公的責任で保護養育し、子どもが心身ともに健康に育つ権利を保障する」こと

(3) DVとはdomestic violenceの略。家庭内暴力により身体的または精神的な苦痛を受けていること、またはその苦痛、被害をさす。

を布達した。次いで、今後の社会的養護の基本的方向性として「家庭的養護の推進」「専門的ケアの充実」「自立支援の充実」「家庭支援・地域支援の充実」という4つの指標を打ち出した。

このうち本稿の主題である「家庭的養護の推進」については、「社会的養護は、できる限り家庭的な養育環境の中で、特定の大人との継続的で安定した愛着関係の下で、行われる必要がある」「このため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<sup>(4)</sup>）を優先するとともに、施設養護（児童養護施設・乳児院等）も、でき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<sup>(5)</sup>）の形態に変えていく必要がある」と記したうえで、児童養護施設について「(a)本体施設のケア単位の小規模化を進め、本体施設は、全施設を小規模グループケア化（オールユニット化）していく。(b)本体施設の小規模化を進め、当面、本体施設は、全施設を定員45人以下にしていく。(c)施設によるファミリーホームの開設や支援、里親の支援を推進し、施設機能を地域に分散させ、施設を地域の社会的養護の拠点にしていく」と、改革理由及び改革の具体的内容を告達した。

さらにこれに続く「施設機能の地域分散化の姿」という章においては、「日本の社会的養護は、現在、9割が乳児院や児童養護施設で、1割が里親やファミリーホームであるが、これを、今後十数年かけて、(a)概ね3分の1が、里親及びファミリーホーム、(b)概ね3分の1が、グループホーム、(c)概ね3分の1が、本体施設（児童養護施設は全て小規模ケア）という姿に変えていく」と、改革の到達点を明らかにした。

- 
- (4) 「小規模住居型児童養育事業」として平成20年の児童福祉法改正で位置付けられた「家庭養護」事業。里親のうち多人数を養育する事業形態であり、相応の措置費が交付される。
- (5) 6～8名の小規模な集団による児童養育ケアのこと。なおこれには、①本体施設の敷地内で行うものと、②本体施設の敷地外においてグループホームとして行うもの（分園型小規模グループケア）とがある。

## 2. 社会的養護の施設等種別ごとの課題と将来像

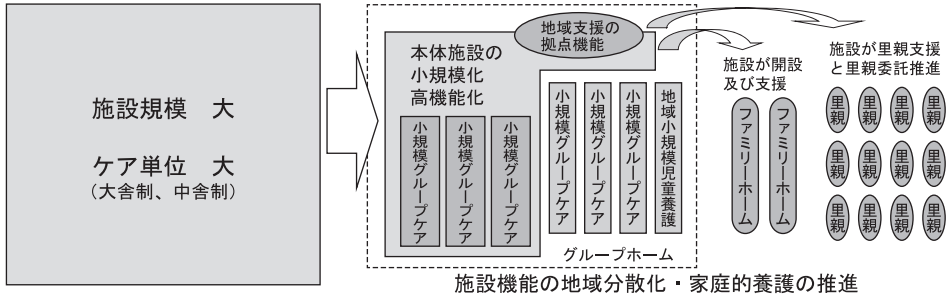
### (1) 児童養護施設の課題と将来像

児童養護施設の7割が大舎制で、定員100人を超える大規模施設もある。社会的養護が必要な子どもを、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、家庭的養護を強力に推進。

①小規模化と施設機能の地域分散化による家庭的養護の推進

- ケア単位の小規模化→将来は全施設を小規模グループケア化（オールユニット化）
- 本体施設の小規模化→定員45人以下に
- グループホームの推進、ファミリーホームの設置、里親の支援→施設は地域の社会的養護の拠点に

②本体施設は、精神的不安定等が落ち着くまでの専門的ケアや、地域支援を行うセンター施設として、高機能化



- できる施設から順次進め、着実に推進。
- 今後の施設の新築・改築に当たっては、本体施設の小規模化、地域分散化を条件に
- 小規模グループケアの普及のためには、基本の人員配置の引上げ、宿直加算の全グループ化が必要
- グループホームやファミリーホームは、住宅を賃借して行う場合も多く、賃借料の補助が必要
- 個々のグループの孤立と密室化を防ぐため、研修の充実と施設全体の組織的運営体制が重要

## 5. 社会的養護の整備量の将来像

### (4) 施設機能の地域分散化の姿

○日本の社会的養護は、現在、9割が乳児院や児童養護施設で、1割が里親やファミリーホームであるが、これを、今後、十数年をかけて、

(a)概ね3分の1が、里親及びファミリーホーム  
(b)概ね3分の1が、グループホーム  
(c)概ね3分の1が、本体施設（児童養護施設は全て小規模ケア）  
という姿に変えていく。

<現在>

施設9割、里親等1割

<想定される将来像>

本体施設・グループホーム・里親等をそれぞれ概ね3分の1に

本体施設	本体施設	乳児院 児童養護	3,000人程度 11,000人程度 計 14,000人程度 (37%) ~ (32%)
	グループホーム	地域小規模児童養護 小規模ケアのグループホーム型	3,200人程度 9,000人程度 計 12,200人程度 (32%) ~ (28%)
グループホーム	家庭的養護	里親	7,100人程度 ~ 12,500人程度
家庭的養護		ファミリーホーム	5,000人程度
児童数合計			計 12,100人程度 ~ 17,500人程度 (32%) ~ (40%)
			38,300人 ~ 43,700人 (人口比例で1割縮小の場合) (縮小しない場合)

(人数は一定の条件での試算)

(出所 社会的養護の課題と将来像 (概要) <厚生労働省>)

#### (4) 児童養護施設運営指針と第三者評価受審義務化

厚生労働省は、平成24年3月29日に「社会的養護施設運営指針及び里親及びファミリーホーム養育指針について」（雇用均等・児童家庭局：局長通知）を発出し、児童養護施設等における養育・支援の内容と運営に関する指針を公表した。

同省は、この指針でも、総論部分に「家庭的養護と個別化」と題した項を設け、「社会的養護を必要とする子どもたちに『あたりまえの生活』を保障していくことが重要であり、社会的養護を地域から切り離してしまったり、子どもの生活の場を大規模な施設養護としてしまうのではなく、できるだけ家庭あるいは家庭的な環境で養育する『家庭的養護』と、個々の子どもの育みを丁寧にきめ細かく進めていく『個別化』が必要である」と指摘している。

また同日付で、施設運営の質の向上を図るためとして、「社会的養護関係施設における第三者評価及び自己評価の実施について」（雇用均等・児童家庭局：局長通知）及び「社会的養護関係施設における第三者評価基準の判断基準等について」（家庭福祉課長通知）も発出した。これによりすべての社会的養護施設には、公的認証を受けた第三者評価機関による第三者評価を3年に1回以上受審し、その結果を公開することが義務付けられた。

これらの通知においても「住生活」について、「子ども一人一人の居場所が確保され、安全、安心を感じる場所となるようにしている」との判断基準を示したうえで、「6人程度の小集団養育を行う環境づくりに配慮している」「家庭的な環境としてくつろげる空間を確保している」「中学生以上は個室が望ましい」等々と評価の着眼点を具体列挙し、家庭的養護の推進を促している。

なお第三者評価基準は、社会的養護施設運営指針の各論と完全に一致したものとなっており、発出時期及びその内容から判断して、両者は「社会的養護の課題と将来像」にリンクージし、その実現を側面から後押しするものであるとって過言でなからう。

## 2. 厚生労働省改革ビジョンの課題点

### (1) 児童養護施設関係者の問題意識

一方、全国の児童養護施設の施設長が一堂に会し、社会的養護を取り巻く情勢や児

児童養護施設の運営に関する重要課題を討議する場である全国児童養護施設長研究協議会<sup>(6)</sup>でも、近年は「社会的養護の課題と将来像」で提起された「家庭的養護の推進」をいかに実現していくか、という難題に連続して多くの時間が費やされてきた。

殊に論議のはじまりにあたる第65回大会（平成23年11月：埼玉県開催）の大会開催趣旨に、「昨年来、社会的養護の制度施策に関して急速かつ多様な変革が進展している。とくに本年7月にまとめられた『社会的養護の課題と将来像』では、児童養護施設の小規模化、施設機能の地域分散化と、里親やファミリーホームといった家庭的養護の推進を柱とする、今後の社会的養護のパラダイムが示されている」と、具体的かつ直截的に論点を明記し、児童養護施設関係者の留意を喚起していることは注目される。

このことから、今日、児童養護施設関係者にとっては「小規模グループケア化」「地域分散化」「（里親・ファミリーホームへの委託優先による）施設定員の削減」の3点が、特に深刻な課題となっているといえよう。

## （2）改革ビジョンの課題概観

### ① 「小規模グループケア化」と「地域分散化」の課題

まず「小規模グループケア化」については、近年、労働法制遵守との絡みで多くの問題点が浮き彫りになってきている。グループケア加算<sup>(7)</sup>に一定の前進がみられたとはいえ、やはり夜勤・宿直体制の確立や休暇取得時における代替要員の確保にあたり、いずれの小規模グループケア実施施設も、常に困難な状況にあることは厳然たる事実である。

次に「地域分散化」については、「本体施設と、どの程度離れていれば認められるのか？」「グループケア化で生じる諸課題の解決策として誕生した“2グループケア連結型ホーム”（＝通称：ニコイチホーム）の形態でも許されるのか？」など、まだまだ要件設定が不十分である、との指摘がなされている。

社会的養護の受け皿として1/3、児童養護施設のキャパシティとしては1/2を

---

(6) 児童養護施設間の連絡調整、及び調査・研究・協議を行う全国児童養護施設協議会が主催する最大規模の研究協議会。毎年3日間にわたり、約600名の参加者を得て開催されている。

(7) 小規模なグループによるケアを実施する施設において、その養育の機能を確保するために職員の配置を充実する制度。制度化当初は1施設1グループまでであったが、平成20年度には1施設2グループまで、平成22年度には3グループまで、さらに平成23年度からは6グループまで加算が可能となっている。



占めるべき地域分散型グループホームのあり様が明確に定義されていない、いわば論議の途上にあつて、多くの児童養護施設が「家庭的養護推進計画」策定を不安視しているのは、当然といえば当然であろう。

## ② “小さな暮らし” のリスク対策

「小規模グループケア化」にしても「地域分散化」にしても、それらの改革は、施設における子どもたちの養育環境を一般家庭の養育環境に近づけることで、“地域の中”での“小さな暮らし”を形作ろうとする努力に他ならない。

しかし一般家庭的な養育環境形態が整えられれば、すべてがうまくいく、と結論付けるのはあまりに早計である。実際、被虐待児の原家族の養育環境は、その規模・形態・人間関係性といったメルクマールで捉えるならば、間違いなく家庭的な養育環境、つまりは“地域の中”での“小さな暮らし”であったはずである。

そもそも特定の人と人が近い関係を維持しながら“小さな暮らし”を営むことを楽観視することは、とても危険なことである。関係性が、保護的に働くだけでなく、時に攻撃的ないしは破壊的に働く場合も少なからずあるからである。大切なことは、「小規模グループケア化」や「地域分散化」によって創られた“小さな暮らし”を支える包括的な支援システムが身近なところに存在するか否か、さらには、その支援システムへのアクセスルートが容易に保障されているか否か、という点である。

また社会的養護の範疇にある子どもたちは、その多くが被虐待体験を有する子どもたちであり、それゆえ否定的な、あるいは虐待的な対人関係を再現することが頻繁に起こりうることは想像に難くない。児童養護施設関係者は、そのことを十分に踏まえたうえで、小舎制施設運営の宿命的リスクである閉鎖性や閉塞性を緩和するための他機関・多職種連携システム、及び組織全体のナレッジやスキルを標準化するための情報共有・スーパービジョンシステム<sup>(8)</sup>、さらには内部人材の育成と、養育の質・専門的ケアの向上を図るための職員研修・自主研究システムの構築等々、いわゆるチームワークやネットワークを育むべき組織マネジメントシステムの確立に同時並行的に取り組まなければならない。“小さな暮らし”の周囲に、チームアプローチを意識した包括的な支援の仕組みをしっかりと築いたうえで、「小規模グ

---

(8) 組織の中で、新人から管理職を含む全スタッフが、業務を的確に遂行できるようにバックアップするとともに、リスク管理によりスタッフを擁護する体制。

ループケア化」及び「地域分散化」に挑んでいくことが、なにより肝要であるといえよう。

### ③ 「施設定員の削減」の課題

最後に「施設定員の削減」について。

多くの児童養護施設関係者が最も危惧しているのは、都道府県が「都道府県推進計画」を策定する際、出生数予測値等を前提として、短絡的に将来の要保護児童数（＝社会的養護ニーズ）を推定したうえで、「今後、里親・ファミリーホームへ、1/3を委託するので、各児童養護施設の定員は、2/3に削減する」と、機械的に割り振ってくることである。

周知のように、児童養護施設は、一定の保護単価に入所児童数を乗じて算出される措置費によって運営される社会福祉事業である以上、入所定員数の問題は、組織存亡に関わる基幹的課題であり、それゆえ最も注視が必要な課題といえるだろう。

### (3) 社会的養護ニーズ予測への懐疑

都道府県推進計画及び家庭的養護推進計画の策定にあたっては、まずは社会的養護の需要量（＝社会的養護ニーズ）の将来予測を行う必要がある。これについて多くの都道府県では、出生数の減少を踏まえ“現状以下”、ないしは今後の児童虐待事例の増加を勘案しても、なんとか“現状維持”といった数値を提示してくることが予想される。しかも、それらの予測数値が今後、総量規制的に作用してくる蓋然性も高い。しかし本当にそれで良いのであろうか？

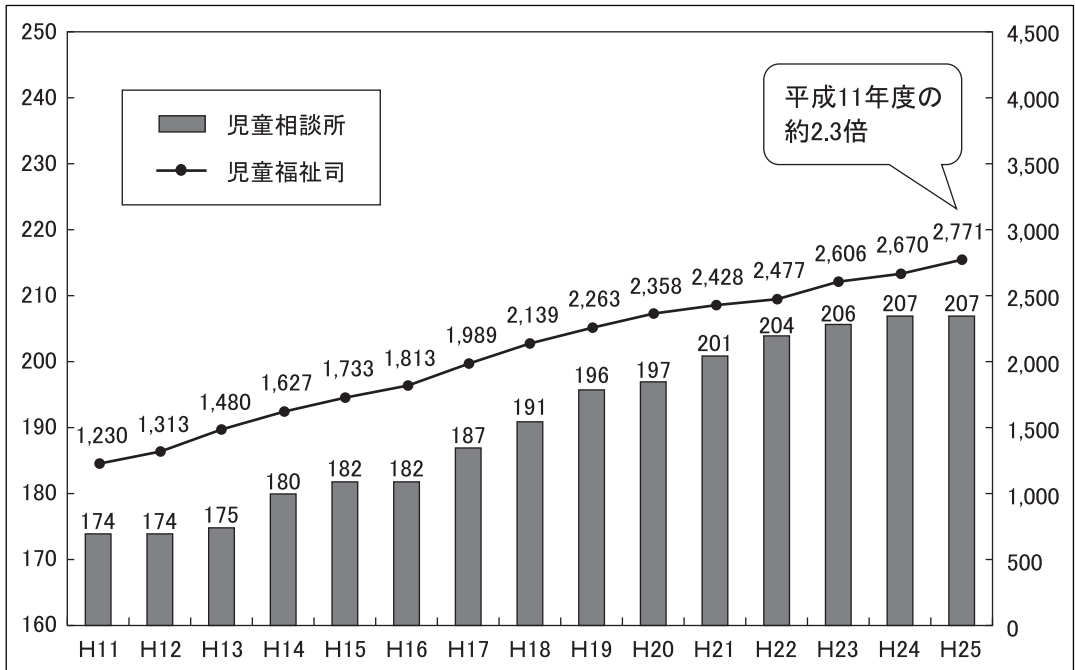
児童養護施設関係者は、児童相談所及び基礎自治体の設置する家庭児童相談室の人員体制の不十分さから“掘り起こされた”社会的養護ニーズを“出しっ放し”たり、“埋め戻し”たりせざるをえなかった現実を数多く見てきている。

現に「児童虐待防止対策について」（厚労省 雇用均等・児童家庭局 総務課：H25.10.17）によると、児童相談所の対応した児童虐待相談は、平成11年度には11,613件であったものが、平成24年度には66,807件（速報値）〔但し、後に66,701件に確定〕と実に約5.7倍もの伸びを示しているにも関わらず、当該相談対応に従事する児童相談所：児童福祉司<sup>(9)</sup>の数は、平成11年度の1,230人が、平成25年度には2,771人

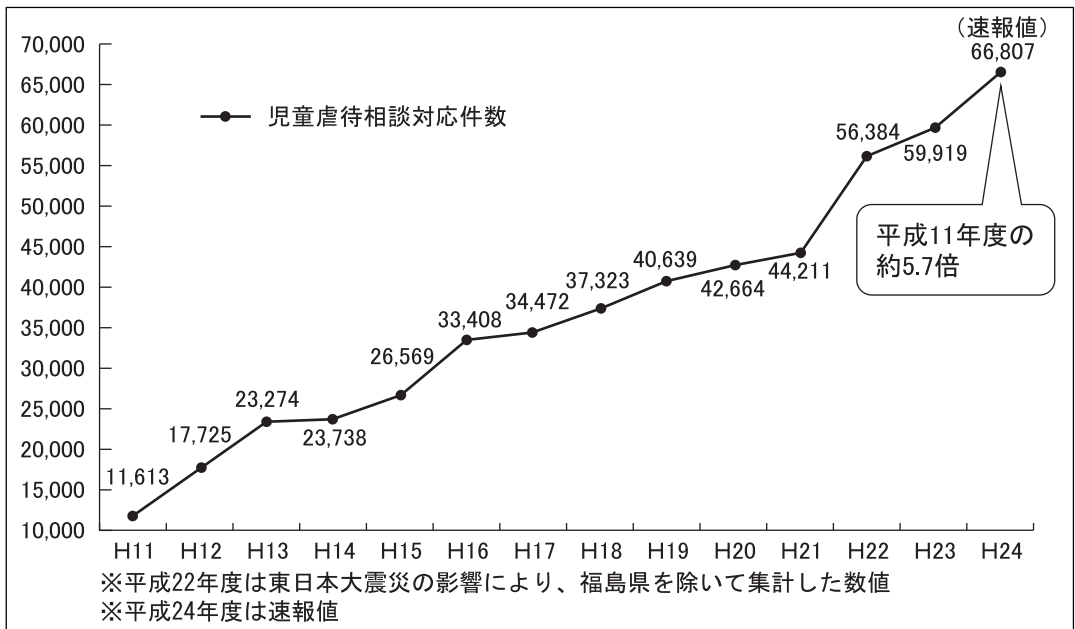
---

(9) 児童福祉法第13条に基づいて児童相談所に置かれる職員。児童の保護その他児童の福祉に関する事項について相談に応じ、専門的技術に基づいて必要な指導を行う。

### 児童相談所と児童福祉司数の推移



### 児童虐待相談対応件数の推移



(出所 「児童虐待防止対策について」 (厚労省 雇用均等・児童家庭局 総務課：H25.10.17) )

と約2.3倍にしか伸びていない。

また神奈川県厚木市で本年5月、男児（死亡当時5歳）の白骨遺体が死後7年以上経って発見された事件や、本年6月に表面化した東京都足立区の男児（4歳）行方不明事件など、連日のようにマスコミ報道される数々の不幸な児童虐待死事件について、その経過を分析すると、常に児童相談所による生存確認の甘さや訪問接見回数の不足といった結論に辿り着く。いずれの批判も、児童虐待事案に対応する児童相談所の人員体制の不十分さを浮き彫りにしているといえよう。

そしてさらに児童養護施設関係者自身も、自立して施設を巣立った青年たちへのアフターケアや早期に家庭復帰した退所児童家庭への訪問支援を通して、潜在的な社会的養護ニーズに気づきつつも、自らの支援体制の不足や制度の不備といった、いわば対応力の脆弱さに地団駄を踏んできたのが実情であろう。

それゆえ社会的養護ニーズは、現実課題に適応した制度を創設し、そのための人的支援体制を着実に整備していくことで、必ずや伸長していくものと思われる。むしろ今こそ児童養護施設関係者には「この制度政策や体制だから、これだけしかできません！」といった旧来からのネガティブな主張に留まることなく、「こんな問題が、こんなところに潜んでいるのだから、新たな制度政策や人員体制＝社会的養護システム＝を創出していこう！」という対案提起型のソーシャルアクションを起こしていくことが必要なのであり、さらには、かかる“新たな社会的養護システム”を担うための自己組織革新＝イノベーション＝が必要なのではないだろうか。

そこで以下に、対案提起型イノベーションの試みを具体的に示してみたい。

### 3. 社会的養護システム・イノベーションの形象

#### (1) 基礎自治体の児童相談体制充実への貢献

今日、（都道府県）児童相談所の児童虐待ケースへの支援体制不足を補う行政機関として最も期待されているのは、各基礎自治体に設置されている家庭児童相談室である。

しかし家庭相談や児童相談に関する第一次窓口としての機能を期待されている基礎

自治体でも、家庭児童相談室に非常勤の家庭相談員1名を配置<sup>(10)</sup>するのみで相談対応を実施しているところが未だに多数あり、その結果、市民からの通報や関係機関からの連絡により要保護児童家庭の存在を認知しても、人的・時間的制約の中で、その対応が滞っている状況がまま見受けられる。ちなみに本年初めて実施された厚生労働省の所在不明児に関する全国調査によると、平成26年5月1日時点での所在不明児は、全国で約2,900人にのぼることが明らかとなっている。

一方、基礎自治体には、(都道府県に比べ)地域への密着性が高く、家庭及び親族の現況や変容状況が即時・詳細に把握できるという強みがある。それゆえ基礎自治体の児童相談窓口が、児童養護施設に所属する家庭支援専門相談員<sup>(11)</sup>や里親支援専門相談員<sup>(12)</sup>、児童家庭支援センターの相談員らと協働し、家庭・親族に対するアセスメント力やモニタリング力を充実させていけば、おのずと社会的養護ニーズへの対応力が強まることとなろう。

殊に里親による養育の拡充が強く求められている現状において、親族里親<sup>(13)</sup>認定要件等の緩和を速やかに進めつつ、これに並行して家庭・親族に関する情報収集能力に長けた基礎自治体と、現に子どもを養育し、その特性を熟知している児童養護施設との間で、綿密な連携を図ることができれば、親族里親制度や扶養義務のない親族による養育里親制度の活用環境は、飛躍的に向上していくことが予想される。

さらに自主的に子育て支援活動に取り組んでいるボランティア団体やNPOなどに関する好事例についても、基礎自治体の情報収集力は秀でている。この基礎自治体の有する情報資源を、児童養護施設や児童家庭支援センターが共有し、要保護児童の掘り起こしや見守り、里親希望者の開拓などに活用していくことは極めて有用であろう。

このように今後、児童養護施設や児童家庭支援センターが、基礎自治体の任務を補完し、業務を拡充していくことで、社会的養護領域における制度・政策の活用力は、

- 
- (10) 「家庭児童相談室の設置運営について」(昭39.4.22 厚生事務次官通知)に基づいて自治体に配置される専門相談員。なお同通知別紙要綱には「家庭相談員は、都道府県又は市町村の非常勤職員とし」と規定されており、多くの家庭相談員が非常勤雇用される根拠となっている。
- (11) 児童の早期家庭復帰、里親委託等を可能とするための相談援助を行い、入所児童の早期の退所を促進し、親子関係の再構築等が図られることを目的として、社会的養護施設に配置される相談員。ファミリーソーシャルワーカーともいわれる。平成11年度より加算制度化された。
- (12) 里親委託の推進及び里親支援の充実を図ることを目的として、児童養護施設及び乳児院に配置される相談員。平成24年度より加算制度化された。
- (13) 子どもの両親が死亡や行方不明等で養育ができない場合に、扶養義務のある親族及びその配偶者に一般生活費等を支給し、子どもの養育を委託する制度。

格段に進歩していくものと思われる。

なお「社会的養護の課題と将来像」では、児童家庭支援センターについて、「施設と地域をつなぐ機関として増やし、将来は児童養護施設や乳児院の標準装備としていく必要がある。その場合、施設と離れた利用しやすい場所に設けることも考えられる」とし、そのインターフェイス機能の重要性を強調している。

さらに児童家庭支援センターには、平成20年の児童福祉法改正によって「市町村の求めに応じ、技術的助言その他必要な援助を行うこと」が新たな業務として付加され、次いで平成23年の実施要綱改正によって「里親やファミリーホームの支援を行うこと」も加えられた。このことから、同センターには、児童養護施設と基礎自治体（家庭児童相談室）、ないし児童養護施設と里親・ファミリーホームとをつなぐ役割が、より一層求められてきているといえる。

したがって本項のテーマである「基礎自治体の児童相談体制充実への貢献」を現実化するにあたっては、児童養護施設への児童家庭支援センター附置＝標準装備化＝を促進し、その結节点的性能を存分に発揮していけるか否かが、最初の試金石となる。

## （2） 多彩な養育支援システムの能動的創造

要保護児童の特性の違いや出身家庭の有する養育力の差異により、社会的養護ニーズは実に多様化している。しかしこれまでの要保護児童施策では、「（親子分離を強要する）入所措置か？ 在宅支援か？」あるいは「施設か？ 里親か？」といった二者択一型の選択肢しかなく、“多様なニーズに対し柔軟に答えきれていない”という批判は免れない。

そこで、通所型ケアや（要保護児童と暮らしを共にする家族も含めて支援の対象とする）ファミリー包摂型ケアなど、従来の“要保護児童施設入所ケア”以外の新たな施設活用法や、伴走的あるいは寄り添いのソーシャルワークによるアウトリーチ<sup>(14)</sup>支援システムの検討が求められてくることとなる。

ところで現在、児童養護施設には、各種加算制度の活用により、臨床心理士、認定心理士、社会福祉士、精神保健福祉士、管理栄養士、調理師、保育士等、多彩な分野の専門家がスタッフ化されており、専門職配置が手薄な基礎自治体や他の地域機関からは、その人材活用に強い関心が寄せられている。

---

(14) 福祉分野における公共機関等による現場訪問出張サービスのこと。

また児童養護施設業務の大きな特徴は、24時間・年中無休で運営されている点、及び、常に（被援助者の）生活そのものを柔軟かつ包括的に抱え込める点にあるが、これらは、日中通所型の福祉事業施設や相談専門機関には真似のできない独自の強みといえよう。

このような組織メリットを基礎自治体との協働によって効果的に活用できれば、「ワンストップサービス<sup>(15)</sup>」や「パーソナルサポート<sup>(16)</sup>」、「切れ目ない支援」など児童家庭福祉の領域における新たな政策目標の達成にも大いに寄与するに違いない。

なおその際、フィンランドのネウボラ<sup>(17)</sup>など諸外国の先進事例にも目を向け、これらを参考モデルとしながら、既存の制度や事業の活用及び援用について論議していくことも必要であろう。具体的には、児童家庭支援センターをはじめ、退所児童等アフターケア事業<sup>(18)</sup>や地域子育て支援拠点事業<sup>(19)</sup>、乳児家庭全戸訪問事業や養育支援事業、さらには生活困窮者自立促進支援モデル事業<sup>(20)</sup>等を、自らの社会的養護事業スキームに能動的かつ効果的に組み入れていくことが検討されるべきである。

さらに付言すれば、従来、児童養護施設では、子どもたちやその保護者、施設を退所した青年等への支援を実施していく過程で、多くの社会問題＝健康保険制度の問題

---

(15) 一ヶ所で様々なサービスが受けられる環境や場所のこと。

(16) 利用者一人一人のニーズや状態に応じたきめ細やかな個別支援のこと。なお「パーソナルサポートサービスについて」（平22.5.11 内閣府）では、サービスを提供するパーソナルサポーターについて、①本人の自己決定を尊重する。②専門的なアドバイスを横断的に行う。③各分野の権限を一部持っている。④地域資源をコーディネートする。⑤つなぐだけでなく、不適切なところからは戻す。等を行うとされている。

(17) フィンランドで展開されている無料の出産育児相談所。自治体が運営し、妊娠相談から産後の回復、子どもの心身の発達、育児不安や家庭内暴力など家族問題にまで対応する。児童虐待の発生予防も担い、検診や予防接種も行う。特定妊婦対策をはじめ、切れ目ない支援サービスやワンストップサービス、パーソナルサポートサービス等々の観点からも、優れた実践モデルとして注目されている。

(18) 児童養護施設退所者等（18歳以上の者を含む。）に対し、生活や就業に関する相談に応じるとともに、子どもが相互に意見交換や情報交換等を行えるよう自助グループ活動を支援するなど、地域社会における社会的自立の促進を図ることを目的とする事業。

(19) 地域において子育て親子の交流等を促進する子育て支援拠点（子育て支援センター）の設置を推進することにより、地域の子育て支援機能の充実を図り、子育ての不安感等を緩和し、子どもの健やかな育ちを支援することを目的とする事業。

(20) 生活困窮者の自立に向け、平成25年度から実施されている国のモデル事業。その内容は「自立相談支援モデル事業」「就労促進のための支援事業」「家計相談モデル事業」「貧困の連鎖の防止のための学習支援その他地域の実情に応じた生活困窮者の自立の促進に資する事業」となっている。

や住居確保問題、雇用問題や国籍問題等＝に直面してきた。また、一ヶ所で解決できない行政窓口の複雑さや、一度では完結できない行政手続きの煩雑さなど、行政固有の運用課題に戸惑うことも少なくなかった。

そんな苦渋を味わってきた児童養護施設関係者だからこそ、自治体関係者や福祉研究者らとタッグを組んで、多くの社会的弱者の“生きづらさ”の原因となっている社会問題の諸々を、一体的に処理し、一元的に管理・解決する地域福祉拠点の創造や、申請のしやすさや使いやすさを念頭に置いた自治体福祉窓口のインテーク<sup>(21)</sup>体制改革にも積極的に関与していくべきではなからうか。けれど、このことは社会福祉法人の地域貢献という見地からも、とても有益となろう。

### (3) 市民啓発・人材育成・福祉教育機関としての進化

平成24年3月に厚生労働省が発出した「社会的養護施設運営指針及び里親及びファミリーホーム養育指針について」によって、児童養護施設における養育・支援の内容と運営に関する具体指針が確立するに至ったが、わけても児童養護施設運営指針総論において、「子どもの最善の利益のために」「すべての子どもを社会全体で育む」という考え方を“社会的養護の基本理念”として掲出したことは、社会的養護の社会政策上の使命を明確化したという点において注目に値する。

この基本理念は、いわゆる“子育ての社会化”という考え方を基底にしたものであるが、これを具現化していくにあたっては、社会的養護の認知度を高め、社会的養護の理解者や支援者、さらには（施設職員や里親等）高度な専門性を有する養育実践者を増やしていこうとする努力を必然的にいざなうものであろう。

その意味において児童養護施設には、一般市民に対し、今日子どもたちを取り巻く様々な社会問題についての関心を喚起するソーシャルアクションの起点としての役割が要求されてくる。具体的には、現代子ども社会の存立を脅かす貧困・虐待・排除・孤立・漂流の問題に関し、養育実践や専門性に裏付けられた市民啓発集会を企画開催すること等が求められよう。

併せて里親希望者や福祉・教育系大学生等に対する福祉人材育成のための実習指導など、福祉教育機関としての任務も一層強く求められてきており、高等教育機関等と

---

(21) 相談機関を訪れた者に面接を行い、事情を聴いたうえで、問題点や要望を明確化し、適切な援助につなげていくこと。



の、より緊密かつ合理的な連携が待望されている。

ところで現在、保育士養成系大学等のカリキュラム編成において、社会的養護に関する講義は、「社会的養護原理」と「社会的養護内容」等の各2単位、合計わずか4単位しか用意されていない。また社会福祉士養成系の大学等では、社会的養護に専科した単位は必修化されていない。児童虐待問題や子どもの貧困問題、さらには、それらの複合・連鎖問題が大きくクローズアップされている現代社会において、社会的養護の支援スキル（＝具体的には、親支援・ペアレントトレーニングなどのファミリーソーシャルワークスキル、反応性愛着障がいへの対応スキル、虐待・分離体験等による悪影響からの回復をめざしたケアスキル、自己肯定感を育む自立支援スキル等々）に関する学びの重要性は高まるばかりであり、それゆえ保育士養成系や社会福祉士養成系の大学等における社会的養護に関わるカリキュラムの豊富化は、今次、喫緊の課題といえよう。

#### （４） 高齢児に対する支援スキームの拡大

“子どもの貧困”や“貧困の連鎖”は、今や大きな社会問題となっており、それゆえ生活困窮家庭の児童に対する学習支援・進学支援に関する社会的要請は、日増しに強まってきている。これは児童養護施設に暮らす子どもたちにとっても同様であり、入所児童の20歳までの措置延長と相俟って今後、すべての施設で標準化させていくべきものと考えられる。

そのためまずは個別具体制度として、高校生に対する学習支援費の支給や大学・専門学校を受験料・入学金を措置費加算できる制度の創設が待たれる。

なお現状でも、児童養護施設に入所する自立期の青年には、「大学進学等自立生活支度費」「特別育成費：資格取得等特別加算費」など、進学支援のための公的支援メニューが準備されており、さらに大学入学に際しての児童養護施設出身者に対する諸優遇策（各大学独自の学納金減免制度や学修奨励金の支給、住居提供等）や「資生堂児童福祉奨学金制度」「こども未来財団児童養護施設等サポート事業」「雨宮児童福祉財団就学助成金」「アトム基金進級応援助成制度」「メイスン財団奨学制度」「JX-ENEO S奨学助成制度」「読売光と愛・郡司ひさゑ奨学生」「朝日新聞厚生文化事業団児童養護施設・里親家庭の高校生進学応援金」など、民間慈善団体による各種補助制度も普及・拡大しつつある。

このような状況の中、児童養護施設関係者が、多様な地域機関と連携する中で、児

児童養護施設入所児童ならではの進学援助制度等を広く地域社会に周知することにより、社会的養護システムを“自らの意思”で活用しようとする青年達が出現してくることも期待を寄せるべきであろう。

例えば生活困窮家庭の子どもたちの中で、真摯に資格取得や大学等への進学を志望している青年達が“自己選択”として児童養護施設への入所を希望し、社会的養護の諸支援を受けながら進学等を実現する……そうして自らの夢を叶えた彼らが、施設内・外の後輩たちにも心を配り、自らの経験をモデルとした学習・自立支援活動を展開していくことで、後輩たちの夢の実現に寄与していく……いわば“貧困の連鎖”から“挑戦・支援の連鎖”へ……このような連鎖の革命過程にこそ、地域の貴重な“子どもの人権”保障機関である児童養護施設は、一段の貢献を果たすべきではなかろうか。

またこれまで多くの児童養護施設では、関係法上の制約から、いわゆる“18歳の壁”が無言の圧力として存在しており「高卒就職＝措置解除」が“あたりまえ”の出口とされてきた。さらには「高校中退＝即退所」という暗黙のルールも長きにわたり存在してきた。大舎制施設における集団養護体制にあって、また古くからの収容管理思想に支配された組織風土の中で、学校に通う子と働きに出る子が混在して生活することなど到底できないという諦めが、暗黙のルールを一層確固たるものにしてきた。

児童養護施設に自立支援の役割が求められて久しい。しかし皮肉なことに現実には、“もうこれで十分自立ができる”と、安心して巣立ちを見送れることなど極めて稀であった。むしろ施設を退所した後、ちょっとしたトラブルで離職し、生活に困窮した末、住民票を放置したまま所在不明になってしまう事態が頻発してきた。殊に高校を中退して措置解除された場合などは、施設に対する後ろめたさや見捨てられ感から、あえて施設を頼ろうとせず、孤独に漂流せざるをえなかった施設退所者たちも多かろうと推測される。このような状況の中、社会的養護の先駆者たちの奮闘によって自立援助ホームなど素晴らしい養育実践が生み出されてきたが、それは裏を返すと、従来型（＝集団養護・収容管理型）児童養護施設スキームの限界を露呈したものであったともいえよう。

しかし施設が小舎化していくということは、施設機能の多様性が担保されていくということに他ならない。したがって複数の小舎ホームの一つについて、高年齢児への

リービングケア<sup>(22)</sup>に特化した運営、つまりは自立援助ホーム<sup>(23)</sup>に準じた運営を行うことで、就労青年への措置継続や社会への巣立ちに失敗した青年への再措置によるリスタート支援などもより可能となろう。

さらに地域のNPOや事業者（雇用主）との関係性を強めることで、社会に巣立った後も、各々の居所や職場において、本格的な日常生活支援や就労継続支援を展開していくことも期待できよう。

このように児童養護施設が、自らの創意と工夫によって社会的養護の守備範囲を（年齢的な意味で）上方に広げていくことで、社会的養護ニーズそのものの、さらなる増大が見込まれる。

## 4. 地域連携力を高めるために

### (1) 地域連携への課題

近年、市民自治活動の隆盛にともない“市民協働”という考え方は、あらゆる自治体行政施策において広く演繹されてきた。前章の4点に及ぶイノベーションの遂行にあたっては、否応なく基礎自治体や地域NPO等との連携力や協働力が問われてくることとなろう。

しかし残念ながらこれまで、殆どの児童養護施設関係者は、基礎自治体やNPO市民、マスコミや大学・研究者等を巻き込みつつ、行政や地域と一体となって事業を展開していくということに極めて億劫であった。

大方の児童養護施設では、年に数回程、施設が指定した日に、ボランティアや地域住民、入所児童の友達等を施設に招き、子どもたちとの交流会を行ったり、夏祭りや文化発表会などの地域イベントに子どもたちを挙げて参加させることを、せいぜい“地域交流”と位置付け、プレス発表していた程度ではなかろうか。

子どもたちのプライバシー保護や私的領域確保の問題との絡みから、行政や地域と

---

(22) 退所準備ケア。児童養護施設等入所施設からの自立に向けた準備の取り組み。

(23) 「自立生活援助事業の実施について」（平10.4.22 厚生省児童家庭局長通知）に基づく事業で、義務教育終了後、児童養護施設等を退所し、就職する児童等が共同生活を営むべき住居をいい、入居者に対しては、指導員による相談、日常生活上の援助及び生活指導並びに就業の支援が行われる。

の連携に関する億劫さを説明する者もいるが、このあまりにも強すぎるクローズ志向や公共意識の欠如は、今や児童養護福祉領域全体を覆っている閉塞感の主因となっているともいえ、決して看過できるものではない。

また若干の（行政と業務委託契約等を結び）先駆的に地域連携に取り組んできた児童養護関係者からさえ、「行政は、お金だけ出して業務を丸投げしてくるので、事業を受託しても後が大変」「うちの市の職員は、私たちを下請け業者扱いしているので、話し合う余地もないまま突然、命令や指示が飛んでくる」「行政担当者は、内容や経過にはあまり関心を示さず、とにかくせつかに数字や成果だけを要求してくる」……等々といった批判も耳にする。

それゆえ多くの児童養護施設では、既述したイノベーションに取り組んでいくための地盤整備として、まずは組織体質そのものの改善、及び（職員個々人の）市民協働をベースとした地域連携パートナーシップに関する捉え方のリフレーミング<sup>(24)</sup>から取り組んでいかなければなるまい。

## （２） 地域連携に求められる組織の資質

そもそも“行政との協働”にしても“地域NPOとの連携”にしても、まずは互いへの信頼関係があってこそ成り立つものである。そして実際の事業実施にあたっては、失態や不調を繰り返しながらも、その信頼関係の礎の上に小石を積み上げるが如く、徐々に小さな成果を蓄積し、やがては大きな実績として築かれていくものであろう。

逆に信頼関係を軽視して事業の実施を急いだ場合は、『丸投げ⇔丸抱え』『行政依存⇔下請け扱い』等といった、互いへの批判と不信が渦巻く関係へと劣化してしまうことは容易に想像がつく。

また少し情緒的に過ぎる表現かもしれないが、（職員個々の自発的意思によって事業が展開されるという意味での）自主性は、組織に活力をもたらし、（全役職員がフラットに組織の意思決定に参画できるという意味での）民主性は、組織に明るさをもたらす。常にエネルギーで陽気なオーラを発し“何かおもしろいことをやってくれそうな”組織体であるからこそ、他者も関心を持ち続け、（仲間としての）良好な関係を築こうと努めるのではなからうか。

翻って薄暗がりの不透明な組織には誰も近づこうとはしない。ましてや行政組織か

---

(24) 事実に対して与えている意味づけを変え、異なる見方で捉え直すこと。家族療法の用語。

ら信頼を得るには、自らも、自らの組織に課すべき公共性を強く意識しなければならないだろう。

さらに社会福祉法人制度改革が激しく議論されている今日状況にあつては、運営主体法人が、施設運営に関する公開性をどのように担保しているのか？ あるいは基礎自治体や社会的養護問題に関心を寄せる地域NPO等が、いかに組織運営に関与しているのか？ といった観点からの評価も益々重要となってくるだろう。

なお、法人組織の公共性や公開性を担保する客観基準として活用されるべき制度に「税額控除対象法人制度」がある。これは、認定NPO法人の認定要件と同程度の情報公開が行われており、かつ寄付金額が3,000円以上の寄付者の数が、年平均で100人以上等の要件（パブリックサポートテスト）をクリアした社会福祉法人に対して付与される証明制度であり、この制度により、本証明を受けた社会福祉法人に寄付した個人は、その寄付金額が税額控除の対象となる、という制度である。

しかしながら厚生労働省社会援護局：第4回社会福祉法人の在り方等に関する検討会資料（平成25年12月16日付）によると、平成25年4月1日現在、全社会福祉法人（19,810法人）のうち、税額控除対象法人数は、472法人となっており、その割合は2%強でしかない。この実態は、社会福祉法人全体の公益意識の欠如を顕現したものであり、深刻な受け止めが必要であろう。

### （3） ソーシャルアクションへの期待

かつて厚生労働省社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会委員の榊原智子読売新聞記者<sup>(25)</sup>は、同委員会の席上、社会的養護に関して「ものすごく取材しにくい分野。厚いカーテンの向こう側にあつて、子どもたちの声や姿はさらにその向こうにあるという感じで、本当に実態がわかりにくい。それは子どもたちのプライバシーを守ると言い方で、子どもたちの利益以上のものを、誰かが何かを守ろうとしていると、取材をしていると感じる」と、その隠蔽体質を厳しく指弾したうえで、「やはりもっと知らなければいけない実態がある」と結論付けた。

そうして「社会的養護、保護を必要とする子どもたちのための白書のようなものや年次報告のようなものを、子どもたちの視点・声もしっかり組み込みながら作ってい

---

(25) 第3回社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会（H19.10.23）での発言。現在、同氏は、読売新聞東京本社社会保障部次長であり、国の子ども・子育て会議委員も務めている。

く」べきであるとして、情報公開に向けた積極的な取り組みを提言した。

また国立社会保障・人口問題研究所の阿部彩氏<sup>(26)</sup>は、自らの著書で「筆者が行った一般市民3,000人に対する調査によると『あなたの自治体で絶対に提供すべきサービス』において、最も高い支持を得たのが『児童虐待の対応のための二四時間通報受付・受入態勢の設置』（71%）であり、『待機児童がゼロになるように保育園を拡充』（54%）をはるかに上回っている」と記述している。

加えて「『児童虐待に対応する職員の増員』（56%）、『児童養護施設の被虐待児ケアの強化』（53%）なども過半数の支持を得ている」と報告し、そのうえで「これらの制度は、もし不幸にも虐待が起こってしまった場合に対処する基礎的なセーフティネットであり、多くの国民が社会に必要と感じていることがわかる」と、社会政策としてのプライオリティの高さを指摘している。

さらに、日本子ども家庭総合研究所の和田一郎主任研究員<sup>(27)</sup>は、我が国の子ども虐待によって生じる社会的な経費や損失は、2012年度で年間1兆5,336億円にのぼるとの社会的コスト試算結果を公表している。その内訳は、虐待に対応する児童相談所や市町村、保護された子どもが暮らす児童養護施設などに要する直接費用と、虐待の影響が長期的にもたらす生産性の低下（精神疾患にかかる医療費・生活保護費等）などの間接費用に分類されるが、直接費用は1,000億円にとどまっており、諸外国と比べ、その少なさが際立っている。

和田氏は、朝日新聞の取材に対し「日本は虐待を受けた子にお金をかけていないということ。子ども虐待に予算や人員をかけることが結果として、将来の膨大な損失を防ぐということを理解してほしい」と応えている。

榊原氏の専門委員会発言、及び阿部氏や和田氏の調査結果報告は、社会的養護システムのイノベーションに挑もうとする児童養護施設関係者が、（マスコミや研究者を含む）地域社会に向け、（自らの組織運営のあり様を含む）社会的養護に関するあらゆる現況や運用課題を能動的に開示し、積極的に発信することで、大きな社会運動のうねりを創り出し始めているのではないかと、という展望、及びその結果として、地域社会全体がその紐帯によって問題解決に歩み出していくようになるだろう、という希望

(26) 「子どもの貧困Ⅱ（2014）」より引用。調査は「社会サービスにおけるナショナルミニマムに関する研究中間報告書」による。現在、同氏は、同研究所社会保障応用分析研究部部長であり、国の社会保障審議会臨時委員（生活保護基準部会）も務めている。

(27) 朝日新聞：東京夕刊（2013.12.7）記事より引用

＝いわばソーシャルアクションへの期待＝を、如実に物語っているといえよう。

マスコミや研究者をも巻き込んだソーシャルアクションを、スプリングボードとして形成された地域連携力は、当事者をエンパワメントするのみならず、地域のあらゆる関係者のモチベーションをも向上させて、一層その効力を発揮するに違いない。

#### (4) 小 括

昨年の第67回全国児童養護施設長研究協議会の開催趣旨には、「『社会的養護の課題と将来像』は、施設で生活する子ども達の生活単位の小規模化と地域分散化、家庭的養護推進と里親制度促進へと大きく舵を切るものであり、“施設か里親か”でなく、双方の連携により社会的養護全体の強化を図る路線を選択したものである」と記されている。

上述した4つのイノベーションの試みは、基礎自治体をはじめ、地域の市民活動団体（NPO）、高等教育機関、事業者等との連携を模索する中で、児童養護施設が地域の貴重な公的社会的資源であること、及び地域の重要な子どもの人権保障機関であることの自覚を高めようとする試みに他ならない。そしてそのことを踏まえたうえで、社会的養護ニーズの創出と対応力の増強といった視点から、社会的養護システム全体の強化と発展を図るためのものであるとあって過言ではなからう。

また今日、厚生労働省の将来ビジョンでも、今後すべての児童養護施設には、その施設機能を高めていくとともに、組織内部の人材を活用したアウトリーチ等によって、様々なソーシャルワーク活動を展開していくことが「地域支援」<sup>(28)</sup>として要請されてきている。

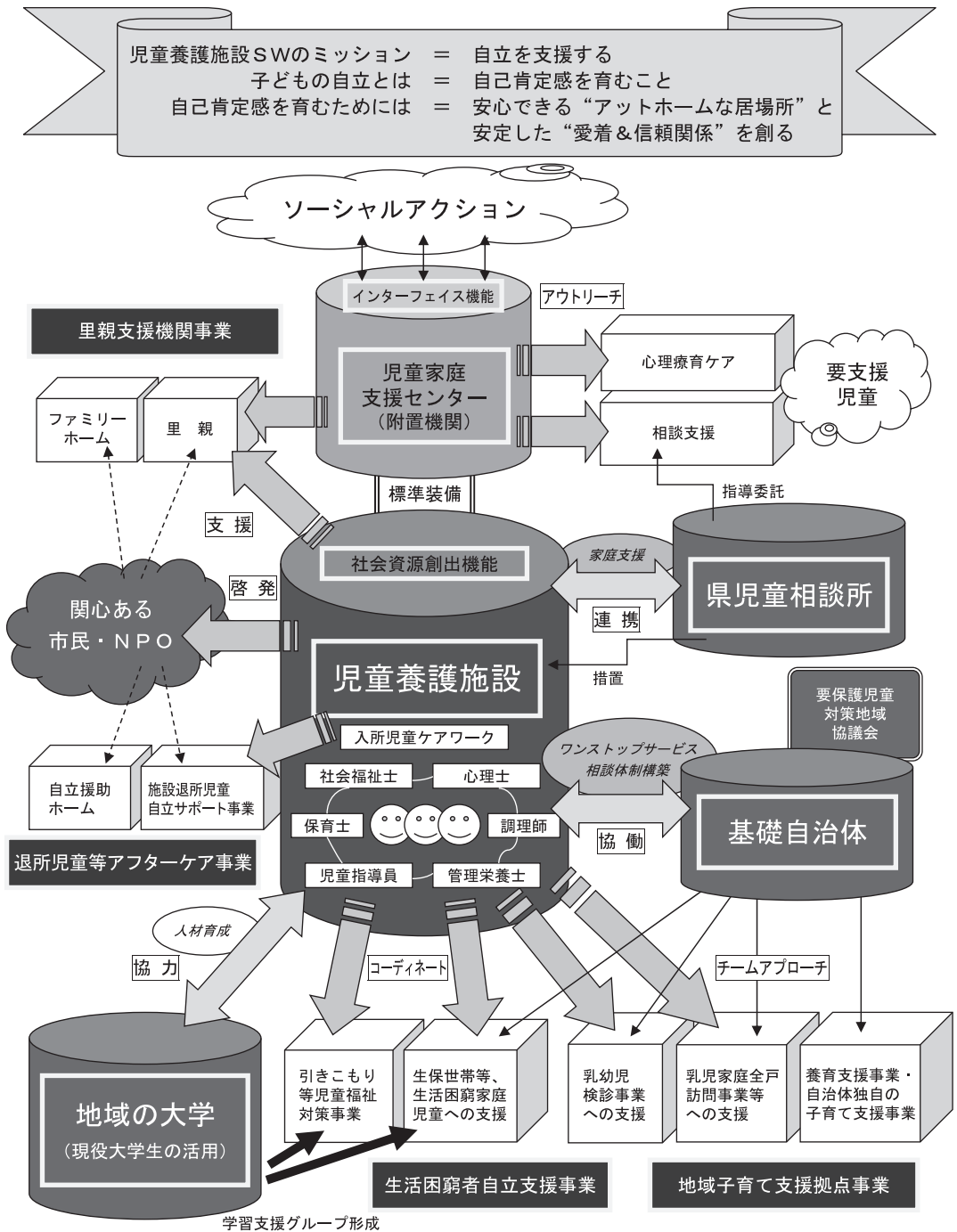
しかし、それを実効化していくには、行政や地域NPOとの連携や協働を育む力を強化する必要があるが、そのためには（公共の担い手に相応しく）排他的・閉鎖的の云々と揶揄される組織の隠蔽体質そのものを抜本的に改めていく覚悟が組織全体に求められているといえる。

そこで、地域支援及び地域連携を推し進めることができる組織体質へと、効果的に改善していくためには、自主性、民主性、公共性、公開性といった指標が有効となる。そう遠くない将来、これらの座標軸に基づく評価の良し悪しが、ソーシャルアクショ

---

(28) 「社会的養護の課題と将来像」で打ち出された社会的養護の基本的方向の一つ。親支援、里親支援、アフターケア、ショートステイ等々によって地域の子育て支援機能を担うこと等を内容とする。

《児童養護施設の地域連携ソーシャルワーク 鳥瞰図》



(筆者作成)



ンを巻き起こす原動力の大小に、そして地域支援力や地域連携力の強弱に、さらに俯瞰すれば、それらのミッションを実質的に担うべき組織人材の育成の成否に、極めてダイレクトに影響してくるものと予想される。

一大変革期の渦中にある今だからこそ、児童養護施設関係者は、その点にも思慮を巡らすべきであろう。

## 5. イノベーションの萌芽……一陽の実践事例

### (1) 児童家庭支援センター・児童養護施設一陽とは

「社会的養護システム・イノベーションの形象」は、決して根柢のない絵空事ではない。これら具体像発案の萌芽となっているのは、平成23年4月からこれまでの「児童家庭支援センター・児童養護施設 一陽」の支援実践であり、かつ平成17年11月からこれまでの「社会福祉法人 越前自立支援協会」の活動実践である。

「児童養護施設 一陽」は、定員40名、全施設が小規模グループケア化（オールユニット化：全5グループケア）の施設として、平成23年4月に福井県越前市行松町に誕生した。同市内にあった大舎制の公立児童養護施設の廃止を機に、その受け皿として新設が認められた施設であり、これはいみじくも「社会的養護の課題と将来像」で提示された児童養護施設の将来イメージそのものの形態である。

また「児童家庭支援センター 一陽」は、平成25年4月に同施設に新規附置された児童・家庭問題に関する専門相談機関であり、児童相談所や市家庭児童相談室との連携のもと、地域在宅要支援児童やその家庭への相談援助、心理ケア、里親制度の周知啓発や養育者への伴走的支援等にあたっている。

なお一陽の運営母体である「社会福祉法人 越前自立支援協会」は、市民活動家や福祉労働者有志が結集して組織された「市民里親応援団」が繰り広げた募金活動によって創設された法人組織（平成17年11月29日設立）であり、設立当時、一部のマスコミからは、「市民立」「労働者立」と形容された経歴を有している。

～～ 社会福祉法人越前自立支援協会の生みの親「市民里親応援団」の概要 ～～

平成17年春、児童養護施設の運営主体となる社会福祉法人を創設するために結成された市民組織。NPO法人自立支援ネットが中心となり、越前市市民活動交流室（＝越前市のNPO中間支援センター）に事務局を設置。他の福祉系NPOや県里親会、自治研センター等も巻き込みつつ、市民運動的なノリで募金活動を展開した。

“1人1口1万円”の募金活動は、数百名におよぶ賛同者を得、わずか2ヶ月余りで目標の1,000万円に到達した。なおこの運動には、越前市職員組合も全面協力、寄付した市職員は200名を数えた。現在、市民里親応援団は、社会福祉法人の後援会組織となり、理事会・評議員会への参画や広報誌発行等を通して、地域に開かれた法人・施設運営に貢献している。

越前自立支援協会及び一陽は、その一風変わった設立経緯から、基礎自治体（越前市）や地域NPO等との連携基盤が強固に確立しており、その強みを最大限に活かす形で、以下の事業を展開している。

## （2）新たな社会的養護システム構築に向けた一陽の実践

### ① 市家庭児童相談室との連携実践

- I 児童家庭支援センター一陽の非常勤相談支援員が、週3日、越前市子ども・子育て総合相談室（家庭児童相談室）に常駐し、同室職員と協働して相談窓口対応にあたっている。
- II 児童養護施設一陽の里親支援専門相談員が、越前市子ども・子育て総合相談室（家庭児童相談室）の情報収集力やネットワークを有効に活かしながら、里親支援ソーシャルワーク業務を展開している。

### ② 多彩な養育支援実践

- III “切れ目ない支援”のためのシステムづくりを意識し、越前市が実施する乳幼児健診や育児相談会に児童家庭支援センター相談支援員が参加し、身体測定等の業務支援を行うとともに、保健師等とのカンファレンスに参画し、虐待リスクの早期発見に努めている。

IV 越前市のブックスタート事業<sup>(29)</sup>を同市職員と協働で担い、未連絡家庭に対する訪問アセスメントを行うことで、虐待リスクの早期発見に努めている。

V 越前市の生活保護行政担当セクション及び教育機関との綿密な連携のもと、生活保護児童等の家庭や学校等に児童養護施設ケアワーカーが訪問し、登校を促すなどの生活支援や学習・進路指導を行っている。また小学校や保育園との連携のもと、児童家庭支援センター心理職員が学校内や保育園内において、いわゆる“気掛かりな子ども”に対し、メンタルケアを行っている。

### ③ 福祉教育拠点としての支援実践

VI 年数回、地域のNPOや職能団体等と協働して「社会的養護研究市民セミナー」を開催し、市民啓発を行っている。セミナーには、毎回50名～100名程度の一般市民・福祉事業従事者・行政関係者・教育関係者が参加しており、児童虐待や子どもの貧困問題、福祉サービス利用者の権利擁護や里親制度、地域子育て支援のあり方等をテーマとした共同学習が行われている。

VII 民生児童委員等の地域福祉関係者や福祉ボランティア団体、大学教員等の研究者やマスコミ関係者、行政職員、児童養護施設関係者等、年間50件程度の施設見学を受け入れている。併せてホームページを活用するなどして地域や市民にかかれた組織運営に努めるとともに、一陽の児童養護実践を広く市民に周知することで、社会的養護問題に関する市民理解の促進に努めている。

VIII 大学・専門学校など高等教育機関の学生や里親希望者などに対し、施設実習研修及び（多数の施設現場職員を講師とした全15コマの）座学研修を行っている。また複数の施設職員が大学等に出向き、社会的養護に関する特別講義を行うなど、将来、社会的養護を担うであろう福祉人材の育成に、組織一丸となって取り組んでいる。

### ④ 高年齢児ケアの標準化に向けた実践

IX NPO法人自立支援ネットとの強力な連携関係をベースに、NPOが施設を退所した児童に生活の場を提供するとともに、生活支援員を配置・派遣し、家計管理支援や就労継続支援を行っている。（福井県単独事業「施設退所児童自立サ

---

(29) 越前市が5ヶ月児の親子に対して、絵本を楽しむ体験とともに絵本をプレゼントする事業。

ポート事業<sup>(30)</sup>として実施。) )

X 平成25年4月から12月まで、高卒後に地元企業へ就職した児童の措置を継続し、一陽内の高学齢児用・自立生活訓練ホームにて、リービングケアを実施した。

### (3) 【社福】越前自立支援協会のおゆみ

19世紀の教育哲学者、ウィリアム アーサー ワードは、「安全な港に泊まっている船は安全である。しかし船は、そのためにつくられたのではない」そして「悲観主義者は、風にうらみを言う。楽観主義者は、風が変わるのを待つ。現実主義者は、帆を動かす」との至言を残している。

平成17年秋の社会福祉法人格取得以降、越前自立支援協会もまた、「地域に既にあるものは可能な限り活用（連携・協働）する。無いものは自分たちで創出する」さらには「考えてから動くのではなく、動きながら考える」をモットーに、いたって挑戦的かつスピーディに活動を展開してきた。

また養育の質向上や専門的ケアの充実、組織マネジメントシステムの確立や新規事業の創造など、新たな取り組みを実施する際には、常に地域や市民との連携やサービス利用当事者の意向を強く意識することで、（児童養護施設や児童家庭支援センターといった）供給サイドの論理による、いわば“縦割り運営”の弊害を除去することに努めてきた。併せて多職種連携による組織の一体化を推進するために、組織横断的なプロジェクトチーム等を数多く誕生させ、そこに可能な限りの権限を委譲してきた。

その結果として、組織の統合性と柔軟性を高めることができたとともに、マネジメント力を有する事業リーダーを数多く育てることができたことは、大きな副次的効果であったといえよう。なお事業展開の軌跡及びプロジェクトチーム等の概要については、別表のとおりである。

---

(30) 児童養護施設等への措置を解除された者で、なお社会的自立への支援が必要な者に対し、NPO等が生活の場を提供し、相談その他日常生活上の支援等を行うことで、社会的自立の促進に寄与することを目的とした福井県の単独事業。

## 事業展開の軌跡

H17年11月	社会福祉法人 越前自立支援協会が認可・設立
H18年4月	指定管理者制度により越前市立児童養護施設の運営を開始
H19年4月	心理療法担当職員・家族療法担当職員を配置し、心理療法を開始
H20年11月	施設退所児童自立サポート事業をNPOとの協働により開始
H21年7月	「新施設建設検討委員会」が発足。小舎制施設建設の検討を開始
H22年6月	越前市行松町で新施設建設に着工
H23年4月	児童養護施設一陽を新設。自主運営を開始
H23年4月	越前市生活保護児童健全育成事業を開始
H23年4月	越前市乳幼児健診支援事業を開始
H24年4月	里親支援専門相談員を配置し、里親支援を開始
H25年4月	児童家庭支援センター一陽を新設
H25年4月	子どもの貧困対策事業を開始（赤い羽根共同募金会補助事業）
H26年4月	越前市ブックスタート事業を越前市と協働で開始

## 組織内プロジェクトチーム（PT）・会議・評議会の概要

名 称	活動領域〔責任と権限の範囲〕
安全対策PT	健康と安全・事故防止と安全対策
権利擁護・家族支援PT	権利擁護・家族とのつながり・家族に対する支援
子どもの貧困対策PT	生活保護児童家庭支援・子どもの貧困対策事業
人材育成PT	職員の資質向上（研修）・実習生の受入指導
性教育PT	性に関する教育・自己領域の確保
生い立ちの記PT	養育支援に係る適切な記録・子どもの育ちアルバム作成
アフターケアPT	継続性とアフターケア
ディーセントワークPT	チームワークマネジメント
里親・地域支援PT	里親支援・乳児健診支援・関係機関等の連携（児相・家児相）
地域交流PT	地域との交流（子ども会・スポーツ少年団）・関係機関等の連携（学校）
療育会議	心理的ケア・多職種連携
食育会議	食生活
処遇会議	衣生活・住生活・学習、進学、就労支援・主体性、自律性の尊重・行動上の問題
アセスメント評議会	自立支援計画の策定・アセスメントの実施
イノベーション評議会	評価と改善の取り組み・標準的な実施方法の確立
マネジメント評議会	基本方針、中長期ビジョン等の確立と周知・経営状況把握・人事管理体制整備

（平成26年7月1日現在）

## 6. 一陽の地域連携力

### (1) 基礎自治体：越前市とのパートナーシップ

一陽及び越前自立支援協会が所在する越前市は、平成24年4月1日に「越前市子ども条例」<sup>(31)</sup>を施行するとともに、平成25年4月1日には、子どもや家庭に関する相談のワンストップサービス化をめざし、「子ども・子育て総合相談室」を新設するなど、児童福祉行政については全国でも指折りの、非常に熱心な自治体である。

越前自立支援協会は、平成22年度から平成23年度の2年間にわたり「越前市子どもに関する条例策定委員会」に職員を参画させるとともに、「越前市次世代育成推進事業評価委員長」の職を担ってきた。また平成26年度からは「越前市子ども・子育て会議」<sup>(32)</sup>にも職員を参画させるなど、これまで越前市の子ども政策づくりに深く関与してきた。

特に子ども・子育て総合相談室の開設や生活保護児童等への生活・学習等支援事業については、政策イメージの構想段階から協働して先進事例等を研究し、具体的にコンテンツを詰めてきた。

一陽が先述の先進的実践に勇敢に挑戦し一定の成果を上げている、その背景には、様々な理由があろうが、まずなにより一陽と越前市との間で、政策意思形成過程の初期段階から協働の相手方として互いに尊重しつつ議論し合えるステージが用意されており、かつ、これらのディスカッションの蓄積によって強固なパートナーシップ関係が構築されている、ということが大きいといえよう。

なお一陽は、平成25年度より「越前市役所中堅職員民間派遣研修事業」を受託している。これは、30代後半の越前市一般職員が、数週間にわたって児童養護施設の中で、一スタッフとして入所児童への養育ケアに取り組むというOJT型研修<sup>(33)</sup>事業で、民間の経営感覚や各種マネジメントシステムを習得することと併せ、福祉現場の実態

(31) 家庭、学校等、地域自治組織・市民活動組織、児童福祉施設、事業者、市民及び市が協働し、一体となって、子どもの自立につながる取り組みを推進し、すべての子どもの自立を実現することを目的として、平成24年4月に施行された条例。

(32) 「子ども・子育て新制度」実施に向け、越前市における子ども・子育て支援事業計画の策定、及び子ども子育て支援施策に関する調査審議を行うために設置された会議。

(33) On-the-job Trainingの略。現実の職場において具体的な・日常的な業務を通して、仕事に必要な知識や技術、態度などを習得させること。

に直に触れることで、人権擁護の感性を高めることを狙いとしている。児童福祉や子ども施策の領域で構築されてきたパートナーシップは、いまや自治体行政職員の人材育成にまで波及しているといえよう。

## (2) 地域NPOとのパートナーシップ

一陽の実践の中で、特に社会的養護研究市民セミナーの開催については、地域NPOとの連携が奏功している。例えば平成24年7月13日に「子ども子育て新システムを学ぶ」と題して開催された社会的養護研究市民セミナーは、NPO法人丹南市民自治研究センター、NPOえちぜん（越前市のNPO中間支援組織）、NPO法人エンジェルキッズ、NPO法人ケアサポート春駒、NPO法人自立支援ネットなど越前市内で活躍している福祉系NPOや病児デイケア施設（医療法人）と協働で実施した。

また本年5月30日に「子どもの貧困を考える」と題して開催された社会的養護研究市民セミナーは、福井県里親会、福井県社会福祉士会、越前市民間保育園連盟などの職能団体と協働で実施した。

いずれの集いも協働のシナジーが有効に発揮されたおかげで、100名を超える市民活動家や福祉関係者、自治体職員等を集わせることに成功した。そして現状における問題意識と、今後必要な社会資源や制度・政策に関する認識を共有するとともに、各自のミッションをあらためて確認することができ、ソーシャルアクションとしての一定の成果を得ることができた。

ところで、これまでセミナーは、一陽ないし越前自立支援協会だけの力で開催されたことは一度もない。セミナーを催す際は、常にNPO法人丹南市民自治研究センターやNPOえちぜん等、地域市民活動の中核的存在であるNPOを触媒として、多様な他機関との協働開催を模索している。多くの市民活動団体の協力を得て、自らの組織を立ち上げることができた越前自立支援協会は、協働シナジーの大きさや（ソーシャルアクションとしての）協働そのものの社会的意義を知悉しているからである。

なお越前自立支援協会の役員には、これらNPOの関係者が多数就任しており、一方、地域のNPO組織の運営には、越前自立支援協会の役職員が理事や監事として多数参画している。越前市とのパートナーシップ関係同様、人的にも強固な連携基盤が構築されているといえよう。

## 越前市の主な福祉系&市民自治系NPOの概要

NPO法人 自立支援ネット	要保護児童や障がい児への支援を目的として平成16年に創設されたNPO法人。社会福祉法人越前自立支援協会創設に大きく関わるとともに、施設退所児童自立サポート事業を実施している。
NPO法人 エンジェルキッズ	障がい児の保護者が中心となって、平成12年に創設されたNPO法人。当事者主義を貫き、マンツーマンを基本とした障がい者デイサービスや放課後等児童デイサービスを展開中。
NPO法人 ケアサポート春駒	旧料亭を地域の福祉拠点に活用すべく平成17年に創設されたNPO法人。配食サービスも可能で、現在も多様な市民活動団体が、集いの場として活用している。
NPO法人 丹南市民自治研究 センター	平成9年4月に結成され、平成19年に法人化されたNPO法人。福井県の丹南地域（越前市・鯖江市・越前町・南越前町・池田町）において「地域の学び舎」として活動を展開中。現在、会員は約180名。
NPOえちぜん	平成14年に結成された越前市のNPO中間支援組織。越前市市民活動交流室の運営管理、NPO活動支援、人材育成等を担っている。現在はNPO法人の他、任意団体も含め45団体が加盟している。

### (3) 研究機関や地域労働団体とのパートナーシップ

現在、一陽では、被虐待児に関する医学的分析を進め、心理療法をはじめとする専門的ケアの充実を図るため、福井大学医学部子どもこころの発達研究センターの実施する「fMRIを用いた発達バランスの神経基盤の評価システム研究」に協力している。また施設入所児童の学習・進学支援の充実を図るため、福山大学や関西学院大学教員、及び地元、仁愛大学の学生らによる「児童養護施設入所児の学力向上を目指した個別学習支援プログラムの開発研究」にも協力している。

これらの研究成果として得られる科学的知見は、将来、必ずや児童養護施設における発達支援スキルや自立支援スキルを進化させていくものと確信している。

また越前自立支援協会に働く労働者は全員、越前市公共サービスユニオンという労働組合に加入している。そして労働組合役員は、法人役員にも就任し、経営に参画することで、自主的で民主的な組織運営の一翼を担っている。さらに上部組織や地域の労働団体協議会が主催する各種学習会やメーデー等のイベント活動にも積極的に参画し、地域労働者仲間との団結を育んでいる。

それゆえ越前市内の労働組合は、（毎年恒例の社会貢献活動として、）物品や現金の寄付や年末時期の中庭ライトアップ等、自発的に児童養護施設一陽への支援活動に取り組んでいる。労働運動という一味違ったチャンネルからも、地域連携ネットワークが堅実に構築されているといえよう。



## 社会福祉法人 越前自立支援協会の役員構成と越前市・地域NPO・労組との関係一覧

法人役職名	自治体・地域NPO・労働組合等において就任している役職（現職・元職）
理事長	元県部長・元市助役・NPOケアサポート春駒理事
副理事長	前NPO丹南市民自治研究センター理事長（現地域政策研究所長）・元市監査委員
常務理事	元市福祉保健部長・市民里親応援団副代表
理事	NPOケアサポート春駒理事長・NPOえちぜん運営委員・元小学校PTA会長
理事	NPO丹南市民自治研究センター理事・労働組合書記長・市子ども子育て会議委員
理事	NPO自立支援ネット理事長・市社会福祉士会会長
監事	日本理学療法士協会理事・市介護保険運営協議会委員
監事	武生商工会議所議員・南越法人会理事・元武生青年会議所理事長
評議員	NPOエンジェルキッズ理事長・市知的障害者相談員・市選挙管理委員
評議員	NPO丹南市民自治研究センター理事・労働組合執行委員長
評議員	NPOケアサポート春駒役員・中学校PTA会長・市男女共同参画推進会議委員
評議員	元南地区自治振興会副会長・元小学校PTA役員・元県民生協理事
評議員	元県児童相談所所長・NPOピノキオ副理事長・恩賜財団福井県済生会監事
評議員	市教育委員・病児デイケア施設代表・NPO丹南市民自治研究センター監事
評議員	市民里親応援団事務局長・労働組合会計監査委員

（平成26年7月1日現在）

なお社会福祉法人越前自立支援協会は、平成24年7月6日付で福井県知事より、既述した「税額控除対象法人」の証明を受けている。ちなみに平成25年度の寄付受入実績は、総件数192件、総金額3,458,351円となっている。これは、行政、NPO、大学、労働団体等との地域連携・協働シナジー、さらにはソーシャルアクションの大いなる成果といえよう。

### （4）人材育成とのリンケージ

「権力は独善化する。情報は恣意化する。目的と責任は曖昧化する」

「職員は怠惰化する。仕事はマンネリ化する。職場組織は無効化する」

「不平不満は潜伏化する。人間関係は不安定化する。なかま意識は自滅化する」

極めてシニカルなこれらの表現は、“人が集団を組織して労働する”局面における、普遍的风险を顕現したものであり、一陽の人材育成マネジメントシステムの大前提をなすものである。

一陽の人材育成システムは、児童養護という仕事が、チームアプローチを基本として進められるものであり、かつ感情労働の要素を多く含む点に着目して組み立てられ

ている。それゆえ一陽では、“チームワークと仲間意識”を醸成し、かつ維持しえる人材、つまりは、円滑な対人関係の構築に資する高いアサーションスキル<sup>(34)</sup>やレジリエンシー<sup>(35)</sup>を備えた人材の育成を、その到達目標として掲げている。

そして、そのような人材の育成に向けて「自分事化」（＝一つ上のポジションに立ち自己の問題として捉える意識）、「現場への権限移譲&サーバントリーダーシップ」（＝指導者から支援者へ）、「権限の範囲と責任の所在の明確化」、「研究&改革志向」（＝常に新しいことへの取り組みを奨励する組織風土）、「ミッションとノウハウ、情勢と課題の共有」（＝情報システムや広報物の積極活用による抽象論・伝聞推論からの脱却）などのキーワードを切り口に、（職員個々人に対して、）なるだけ丁寧かつ具体的に人材価値を敷衍するよう努めているところである。

ところで、これまでの挑戦的実践において、一陽の職員には、市民活動家や学生、福祉研究者や自治体職員等、新たなパートナーとの連携を前提としたミッションが常に求められてきた。もとより、その任務の達成には、多くの試練と困難があったが、“組織人材の育成”という観点からいえば、この経験はむしろチャンスであったともいえよう。

具体的には、①多様な市民活動家や学生たちとの共有の過程で育まれた養育の専門家としてのプロ意識の成長。②福祉研究者や教員、他の先進的福祉事業者や当事者団体のリーダーとの交流により育まれた人権意識の深化。③行政職員との協働を通して育まれた公共サービスに携わる者としての矜持の確立等々、連携・協働作業の道程には、福祉人材を育成するための契機がいくつも存在していた。

また各々の新たな挑戦について、プロジェクトチーム等を編成し、小集団で「調査研究⇒企画立案⇒事業実施⇒検証評価」を行ったことは、“チームワーク”や“なかま意識”形成のための格好のOJTとなった。そもそも新しく事業や仕組みを創造していくには、まずもって組織集団が必要であるが、その組織集団を有効に動かしていくためには、“チームワーク”が不可欠であり、そしてそれは“なかま意識”を基盤としてしか存立しえない、ということを経験で学びつつ、それに相応しいアサーションスキルやレジリエンシーを獲得してきたといえよう。

---

(34) 対人関係構築手法（コミュニケーション・スキル）の1つ。他人の権利を尊重しながら自分の権利を守りつつ、適切な自己主張をすること。心理療法（行動療法）由来の概念。

(35) 困難な状況や環境にも上手に適応し、生きのびることができる柔軟な能力のこと。困難・崩壊リスクへの「対応力」と、困難・崩壊からの「復旧力」が要となる。生態学由来の概念。

このように一陽では、地域連携と人材育成が、上手く絡み合い、ネットワークの形成とチームワークの醸成が、有機的にリンクしながら進捗してきたが、この点も一陽の特徴であり強みであるといえる。

## 7. おわりに

社会的養護システムを構築していくということは、“子どもの最善の利益のために” “すべての子どもを社会全体で育む” という崇高な理念のもと、各々の地域において、強固な児童養育ケア拠点を確立するとともに、これを多面的に活用することによって、子どもの人権を包括的に保障するアウトラインを描いていくことに他ならない。

いうまでもなく、それは国や自治体の財政事情により、あらかじめ定められた予算やキャパシティの範囲内で運用されるべき類の施策では決してなく、むしろその対象が、我々の未来そのものともいえる“子どもたち”であり、しかも彼らの“生存権”に直結する施策であるという点で、極めて優先度の高い政策課題と位置付けられるべきではなからうか。

しかし一方、多くの社会的養護関係者が、旧来の措置費依存、護送船団方式に甘んじ、自らの組織改革や新たな社会問題の解消に向けた努力を怠ってきたことも残念ながら事実であろう。

その意味で、今日、社会的養護関係者に求められているのは、まずは基礎自治体や地域福祉系NPOなどと進んで協働することで、潜在している社会的養護ニーズを丁寧に掘り起こし、自らの力で漏れや隙のない公的セーフティネットを構築していこうとする自己革新であり、併せて社会的養護の担い手となる人材を育成し、受け皿を拡大することに努めるとともに、現場や当事者が使いやすく実態に見合う制度・政策を創出していくことで、社会的養護ニーズへの対応力を拡大・強化していこうとする自己革新である。

このような旧来のスキームを大きく乗り越え、新たな社会的養護システムを構築していこうとするイノベーションの結果として、全国の児童養護施設に、基礎自治体や地域他機関との協働や連携に関する実績、アウトリーチ・ソーシャルワークが十分に展開できる組織人員体制、市民啓発や人材育成など福祉教育に関するスキルやノウハウが備わったとき、社会的養護ニーズは、そのパラダイムとともに大きく変動することとなるだろう。

社会的養護システムが、児童虐待や子どもの貧困、及びその複合と連鎖、さらにはそこ

から派生する社会的排除・孤立・漂流といった子ども社会の諸問題を解消していくための最も有効な社会政策の一つとして、社会的認知を得られるかどうかは、まさに今次、社会的養護関係者が、厚生労働省の提起した将来ビジョンをいかに咀嚼し、止揚・発展させ、地域にカスタマイズしていけるか、その真摯な実践に懸っているといえよう。

(はしもと たつまさ 児童家庭支援センター・児童養護施設 一陽 統括所長)

キーワード：社会的養護の課題と将来像／児童養護施設／  
児童家庭支援センター／地域連携／子どもの貧困と虐待