

平成 23 年 1 月 28 日

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 資料

社会福祉法人 全国社会福祉協議会
全国児童養護施設協議会

1. はじめに

虐待を受けて入所する児童が増えている。児童養護施設に入所する子どもにとってもっとも必要なのは、子どもの生活に直接かかわる職員（保育士・児童指導員）のかかわり、愛情である。

残念ながら、現行職員配置基準（学童以上子ども 6 人に職員 1 人）では、24 時間 365 日の子どもの生活のいとなみを考えれば、15～16 人の子どもを職員 1 人で養育していることとなり、子ども一人ひとりへのていねいなかかわりは無理である。

2. 緊急的に必要な対応策

現在、児童養護施設の運営において緊急的に必要な対応策は次のとおりである。

（1）職員配置基準の改善

直接養育職員（保育士、児童指導員）の配置基準を抜本的に改善することが必要。現行の職員配置基準「子ども 6 人に職員 1 人」を、最低でも「子ども 3 人に職員 1 人」に改善する。

（2）子どもの居住環境の整備

老朽化施設の改築、大部屋解消等の居住環境の整備、あわせて居室面積の拡充、個室化の推進等にかかわる施設整備費、財源保障が必要である。

（3）養育単位の小規模化に向けた施策誘導

「子ども・子育てビジョン」（平成 22 年 1 月）における社会的養護の基盤整備（数値目標）を実現のためには、施設運営にかかわる条件整備の緩和等、下記項目の緊急実施が必要である。

① 「小規模グループケア」実施要件の緩和

- ア. 現在、1 施設 3 か所までの設置となっている要件の拡大。
- イ. 小規模グループケアにおける「原則 6 人」の柔軟化。

② 「地域小規模児童養護施設」実施要件の緩和

- ア. 現行本体施設の定員外で実施している本制度を、定員内でも実施できるよう要件の緩和。

- イ. 現行90%以上となっている暫定定員規定の柔軟化。
- ウ. 単年度事業申請の見直し（単年度のみでの事業保障では、専門性のある職員の確保ができない）。
- エ. 賃貸住宅で実施する際の運営費加算。

なお、全国児童養護施設協議会では、「養育単位の小規模化移行事業」を提案し、養育単位の小規模化のスピードを速めることを提案している。

3. 子どもの生活・自立にかかわる課題と対応

- 児童養護施設等からひとり立ちする子どもの支援が急がれている。頼るべき親がいない子ども、虐待等により入所し、その後の養育でも心の傷を完全にいやされることなく、原則18歳で退所しなければならない子どもにとって、施設退所後の生活は精神的、経済的に大変厳しい。また、退所児童が自立し結婚後も、親に愛されなかったため、自分の子どもの愛し方がわからず虐待をしてしまうこともある。
- 児童養護施設では、これらの精神的・経済的ハンディキャップに対して、人生の長きにわたり継続的にささえることが必要であり、施策充実が求められる。

(1) 大学進学等自立生活支度費、就職支度費の充実、就職時の資格取得支援

児童養護施設退所児童の大学進学率は、平成21年現在で10.8%（全国平均53.9%）である。退所児童等の大学等進学を充実させることは、自立後のハンディキャップを少なくすることにつながる。

あわせて、退所後、自立へのスタート時から、なるべく経済的にマイナスを負わないための経済的支援の充実が必要。とくに自動車運転免許の取得にかかわる支援制度は、高校卒業後、自立して社会で働くためにもっとも必要である。

(2) 退所後の自立支援策の拡充（「自立支援員」「相談員」等の配置）

退所後、長く継続的に子どもたちをささえるためにも、就労相談、生活力を磨くための研修、各種支援制度の活用などの相談に応じることのできる職員の配置が必要。

(3) 身元保証人対策事業等の充実

現在実施されている身元保証人確保対策事業の充実、通常国会で審議予定の民法改正により創設予定の、法人・複数人による未成年後見人制度等を、実際に機能させるための施策・財源充実が必要。

(4) 自立援助ホームの拡充・制度充実

自立援助ホームの拡充と、実態に即した運営制度の改善。

(5) 「子ども手当」制度の改善

児童養護施設等入所児童の「子ども手当」を、子どもの成長や自立に役立つ制度として、子どもに支給される制度が必要。

4. 厚生労働省「児童養護施設の形態の今後の在り方」について

- 厚生労働省は、平成22年12月7日の「社会保障審議会児童部会 第10回社会的養護専門委員会」で、児童養護施設の形態の今後の在り方について、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として、「ケア単位の小規模化」「本体施設の小規模化・高機能化」「施設によるファミリーホームの設置、里親の支援」を提案している。
- 提案の基本的な方向性は、本会が平成15年にまとめた「子どもを未来とするために－児童養護施設の近未来像Ⅱ－」に沿ったものであるが、今後下記の条件整備がはかられることが必要である。

(1) 本体施設（本園）は、ファミリーホーム、里親支援の機能強化が必要

ファミリーホーム、里親の日常的な支援（相談、レスパイト、密室化を招かないための取り組み等）が求められる。ファミリーソーシャルワーカー等の配置充実が必要である。

(2) 本体施設（本園）は、職員の専門性を高める場として機能させる

ファミリーホームの運営は、きわめて高い養育の専門性のある職員のかかわりが前提であり、施設がファミリーホームの開設を支援することは、本体施設（本園）の専門性ある職員をファミリーホームに移して養育を行うことになる。

そのため、本体施設は、養育の専門性のある職員を長期間にわたり養成・輩出する場とならなければ、ファミリーホームとの連携は機能しない。専門性を高めるためには、長く勤め続けられる労働条件の整備が条件。

あわせて、職員研修の充実と支援策（費用、代替職員の配置）の確保が必要。

(3) 本体施設（本園）は、より厳しい課題をかかえる子どもの養育が必要

本体施設（本園）の入所児童を、ファミリーホームや里親委託の推進により移し、家庭的養護を推進することは、一方で、家庭的養護での対応が難しい、より厳しい課題をかかえる子どもを本体施設（本園）で養育する割合が増えることになる。

現行配置基準による本体施設（本園）の職員配置を前提とせず、より手厚い支援が必要な子どもへの対応をふまえた直接養育職員の配置充実が必要である。あわせて、心理・医療・教育にかかわる専門職の検討や、スーパーバイズを担う基幹的職員等の増員が求められる。

(4) 退所後の支援を担う職員が必要

入所児童の退所後の支援をはかるための職員配置が必要である。

5. 「子ども・子育て新システム」における社会的養護について

- 子ども・子育て新システム検討会議作業グループ「基本制度ワーキンググループ」(第8回/平成22年12月28日)で提出された論点整理では、社会的養護(児童養護施設等)等について、「虐待を受けた児童等の増加に対応しながら、可能な限り家庭的な環境において養育し、自立支援や心理的ケア等を行う観点から、こども園(仮称)に準じた質の改善を行うことを検討。」としている。
- こども園(仮称)の質の改善として具体的に示されているのは、基本的に現行保育所の職員配置基準を基本とし、4・5歳児30対1を、ケース1(20対1)、ケース2(25対1)と比較し、あわせて各種加算、職員の処遇改善を行う際の試算提示を行っている。
- しかし、児童養護施設は24時間365日、1日の休みもない養育である。現行保育所の基準をベースにした質の向上という考えでは、現在児童養護施設がかかえる課題に対応でき得ない。最低でも、「子ども3人に職員1人」の本会提案の現行配置基準引き上げを基本として、そこに各種加算、職員の処遇改善を行うための試算が前提である。

6. 労働基準法を遵守できる職員配置が必要

- 児童養護施設は、24時間365日の子どもの生活のいとなみをささえるため、労働基準法の遵守さえ難しい状況で養育を行っている。

労働基準法32条適用除外許可条件

(下線部が児童養護施設で法に抵触すると考えられる事項)

1. 常態として、ほとんど労働の必要がないこと
2. 通常の労働の継続ではないこと
3. 相当の睡眠設備が設置されていること
4. 宿直手当が支払われること
5. 1週間に1回以内であること

- 現状でも、小舎制施設、地域小規模児童養護施設等においては、恒常的な労働基準法抵触状況が続いている。現状における職員配置基準改善はもとより、国の進める児童養護施設等の養育単位の小規模化をすすめる際には、一層の改善が必要である。
- あわせて、「宿直」ではなく、「夜勤」として勤められる基準設定の検討も必要。