

研究ノート

児童養護施設における権利擁護の現状と課題

中安 恆太¹・山口 道宏²

Current Status and Issues of Advocacy of Human Rights in Children's Homes

NAKAYASU Kota・YAMAGUCHI Michihiro

キーワード：児童養護施設、権利擁護、子どもの権利

1. はじめに

現在、日本では少子高齢化が進行しているのは周知の事実である。一方で児童虐待の相談件数は年々増加傾向にあり、2014（平成26）年度の相談件数は約89,000件である。厚生労働省の発表によると、現在18歳以下の児童の人口は約2,200万人であることから、約250人に1人の割合で児童虐待の相談がされていることとなる。

そして、虐待等が原因により家庭での養育が困難となり、公的な保護が必要となる社会的養護が必要な児童は約47,000人となっている（厚生労働省（以下、厚労省）2015）。社会的養護が必要な児童の措置先として大別すると、家庭養護と施設養護に分けられる。家庭養護とは、里親とファミリーホームを指し養育者の住居において家庭養護を行うことで、施設養護とは、主に①乳児院②児童養護施設③児童自立支援施設④情緒障害児短期治療施設を指す¹⁾。

現在、一部の欧米オセアニア諸国における里親委託率は50%～90%であるが、日本における委託率は約15%である。社会的養護に必要な児童の半数以上の約28,000人は児童養護施設に入所していることから、家庭養護よりも施設養護中心に施策が進められてきた経緯がある²⁾。

児童養護施設（以下、施設）に入所する児童の理由として、主なものは虐待（18.1%）、次いで父または母の精神疾患（14.7%）となっている（厚労省2013）。そして入所理由も、虐待や貧困等が混ざり合い複雑となっている。例えば、ひとり親家庭で貧困と母親からの虐待が原因により自殺未遂を繰り返し、施設に入所してくる等である³⁾。林（2013）は、入所理由の背後には経済的な貧困が原因ゆえに家族機能が低下し、精神的な愛情関係が結ばれな

¹ 星槎大学共生科学部（特任講師）

² 星槎大学共生科学部

い精神的な貧困があることを指摘している。この他にも、障害を有する子どもが増加しており、家庭的な環境の中で職員との個別的な関係を重視したケアを提供することが必要となってきた。

しかし、1996（平成6）年には、千葉県にある施設の入所児童が、施設長等からの虐待から逃れるため児童相談所に駆け込む事件が発生し、その後関係者は実刑判決を受けた経緯がある（恩寵園事件）。この事件後においても、児童への不適切な関わりは後を絶たないことを指摘しており（村井2011）、厚労省が2012（平成24）年に作成した「児童養護施設運営指針（以下、運営指針）」では「施設等の運営の質の差が大きい」と指摘している。さらに西澤（2014）は、施設はしつげに体罰を含めることが容認される傾向にあると述べている。よって、子どもの発達を保障すべき施設において、子どもの権利が守られているとは言い難い状況がある。

社会的養護が必要な児童に、家庭的な環境の中で子どもの権利を認め、職員等身近な存在が子どもの意見を予測して汲み取り実現していくことは、今後の人格形成の上でも、非常に重要な視点であろう。

本稿においては、社会的養護の必要な児童が措置される施設において、権利擁護からの現状と課題を明らかにし、それを担保するための取り組みについて事例検討することから、施設における権利擁護を推進するために必要なことを整理する。なお、ここでの事例検討は、施設での取り組みをあげることとする。

2. 児童養護施設の現状と課題

2010（平成22）年に国連「児童の権利に関する条約」の委員会において、「代替的監護環境の質を定期的に監視し、全ての監護環境が適切な最低基準を満たしていることを確保する手段を講じること」（外務省2010）と勧告を受けた。その背景には、施設において1つの居室に最大15名までの定員が認められ、集団養育が基本とされていた経緯があった。戦後児童福祉法が成立し、当時は戦災孤児等を受け入れることが目的であった時代から60年以上が経過しても、施設で子ども1人ひとりの状況に合わせて日常的に支援することは困難であったといえる。つまり、子ども側が求めている支援ができない状況であった。

同委員会の勧告に対応するため、厚労省は2011（平成23）年に「社会的養護の課題と将来像」を示し、同年には児童福祉施設最低基準（現・児童福祉施設の設備及び運営に関する基準）を改正し、個別対応職員や心理療法担当職員を義務化し、居室定員の上限の引き上げや、居室面積の下限の引き下げを行った⁴⁾。そして、2012（平成24）年の運営指針にて「本体施設のすべてを小規模グループケアにしていくとともに、本体施設の定員を少なくし、地域のグループホームに移していく方向に進むべき」と示し、家庭的な養護を推進するために、大部屋をユニット化させ、1養育単位を縮小し、グループホームを増やし本体施設の定員を

減らす取り組み等を推進した結果、小規模化が進んでいくこととなった（表1）。

表1 児童養護施設の形態の推移

		大舎	中舎	小舎
平成 20 年 (N=489)	施設数	370	95	114
	%	75.8%	19.5%	23.4%
平成 24 年 (N=552)	施設数	280	147	226
	%	50.7%	26.6%	40.9%

「大舎」：1 養育単位当たり定員数が 20 人以上、「中舎」：同 13～19 人、「小舎」：同 12 人以下
厚生労働省（2015）第 17 回社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会参考資料「社会的養護の課題と将来像の実現に向けて」より引用（一部改訂）

小規模化することで、家庭的な雰囲気の中で生活することができる反面、子どもとのかかわりが濃密となり、職員の心労が多くなる場合があることが「児童養護施設運営ハンドブック」（厚労省 2014）にも記載され、職員への育成体制の必要性が求められている。

ブリッジフォースマイルの調査によると、施設職員の就職後 3 年以内での離職率は 49% と約半数である。また、大規模な施設よりも小規模の施設の方の離職率が高いことが報告されている（ブリッジフォースマイル 2013）。これは、小規模化することにより閉鎖的な空間を作ってしまう、子どもとの関係が悪化すれば、職員の心理的負担が高くなることが予測できる。

子どもと信頼関係を結ぶべき職員が短期間で変わっては、子どもの養育にとって不利益であり、入所児童の権利擁護が担保できているとはいえない。それと同時に人材育成は難しく、職員の専門性向上が図れない状況となる。国際的な人権団体からも「大局的視点から言えば、施設での養護そのものが虐待といえるかもしれない」（HUMAN RIGHTS WATCH 2014）と調査報告があり、施設における養育体制の不十分さが指摘されている。

よって、家庭的な場を喪失した児童が、入所後も家庭的な雰囲気を獲得するために取り組む課題は何か、子どもの権利擁護の視点から明確にする必要がある。

3. 児童養護施設における権利擁護担保の論点

児童養護施設における権利擁護に関する先行研究を整理した⁵⁾。その中で権利擁護の推進のために必要なことを整理すると①法律の整備②施設運営③職員の資質向上④関係機関との連携と 4 つの論点にまとめられた（表 2）。しかし、「児童の権利に関する条約」批准後の権利擁護の認知度の変化や各施設の取り組みが大きく変化したという内容は皆無である。

表2 児童養護施設における権利擁護に関する論点（課題）

1	制度政策	<ul style="list-style-type: none"> ・配置基準の見直し ・代弁機能の確立 ・アフターケアの充実 ・施設形態
2	施設運営	<ul style="list-style-type: none"> ・安全・安心に相談できる体制 ・「子どもの権利ノート」の活用 ・権利侵害発生時・後のマニュアルの整備 ・施設の文化（管理者層の取り組み） ・職員のケア
3	職員の資質向上	<ul style="list-style-type: none"> ・子ども視点での養育
4	機関との連携	<ul style="list-style-type: none"> ・児童相談所との連携

（筆者作成）

「児童の権利に関する条約」批准後、施設入所する子どもの権利保障を示す「子どもの権利ノート」が作成され、施設にも子どもの権利とは何かという認知は進んだが、その実践が未だに確立されているとはいえないと考える。なぜならば、全国社会福祉協議会のテキストでは、施設の実践について、例えば「自立支援計画」では、「狭い視野・短期的な視点で作成されていることが多い」と課題も含め記載されている（宮島 2015）。また、直近の3年以内（2013年以降）に発刊されている、施設における子どもの権利擁護について記されている書籍を確認すると、現在もおお権利擁護実践の未熟さを指摘しているものが目立つ。実際に北川（2014b）が、「社会福祉（養護領域）では、看過できない利用者に対する『人権や権利（基本的な人権）』の侵害に繋がる出来事が後を絶たない」と指摘していることから、入所している子どもの権利が守られているとはいえない状況にある。

このような権利侵害が起きる背景には、職員個人の資質や制度面が大きく影響していることも指摘されている。西澤（2014）は、児童養護施設が職員から子どもへ力による支配的な構造になりやすいことを指摘し、そのために、しつげに体罰を含めることが容認される傾向にあることを述べている。そして松原（2013）は、措置制度による安定的な財源の確保ができていないため、施設における改善の意識が低いことを指摘している。

さらには林（2015）が、「子どもの権利ノート」の現状について「配布されるや否や、折り目もついていない状態でごみ箱に捨てられている状況」と指摘していることから、子どもの権利条約批准以降も施設における権利擁護が進展どころか、意識さえも低い状況とも考えられる。

したがって、4つの論点を推進させていくためには何が必要なのか、事例を検討しながら整理しまとめていくこととする。

4. 児童養護施設における権利擁護の取り組み実践の事例検討

ここまで、施設における権利擁護が保障されていないことを指摘したが、「運営指針」作成の目的が「施設等の運営の質の差が大きい」と述べられていることから、実際に権利擁護について取り組んでいる施設は存在していると考えられる。残念ながら形骸化している施設が存在していることも事実だろう。

そこで、権利保障が実践レベルでの活用のため、児童養護施設運営ハンドブックにおいて述べられている権利擁護について説明されている各項目を「内容」とし、各項目にある文章の中身を「必要な知識・技術・価値」と「(内容を) 実現するための取り組み」に分けて整理した(表3)。そして、その内容を具現化するために施設での事例を全国社会福祉協議会と東京都社会福祉協議会に掲載されているものを整理した。

権利擁護に必要な取り組みをその内容から「ポイント」と「(ポイントを) 具現化させるための取り組み」を整理し(表4)、事例の取り組みから権利擁護の内容をまとめると、どの事例も表3にて整理した権利擁護を推進するために「必要な知識・技術・価値」を具現化するための取り組みであることが分かった。

表3 児童養護施設運営ハンドブックに掲載されている権利擁護の取り組み

内 容	必要な知識・技術・価値	必要な取り組み
子ども尊重と最善の利益の考慮	人権感覚を磨き、養育者としての倫理観や責任感を持ち、施設で共有する	・施設での職員間の共有 ・施設内外での研修参加
子どもの意向への配慮	・生活の中で見せる言動や表情から意向をくみとる ・本音を話せる機会の提供	・第三者委員の活用 ・担当職員(ボランティア・施設長等)以外の交流
入所時の説明	・入所後の生活や、地域や学校のこと、保護者との交流に関する約束等を分かりやすく説明する	・分かりやすいしおり等の作成
権利についての説明	・価値が認められる意識を持ち、意欲的に生活ができる環境を整える ・他人の権利は侵害してはならないことなどをわかりやすく説明	・権利ノートの活用 ・資料等の用意 ・職員の質向上
子どもが意見や苦情を述べやすい環境整理	・子どもの意見や苦情に速やかに対応すること、そしてそれが妥当なものであれば改善する	・施設内子ども会やミーティング
被措置児童等虐待対応	・体罰及び不適切なかかわりは、個々の職員の問題としてではなく、施設の問題として取り組む	・規則やマニュアルの整備
他者の尊重	・他者との触れ合いから生まれる喜びや感謝の気持ちを学び、相手を尊重することの大切さを覚える	・地域交流や外部イベントの参加 ・体験学習の機会の提供

(著者作成)

表 4 児童養護施設における権利擁護の取り組み（事例の整理）

施設	ポイント	具現化するための取り組み
A	養育職員のケア体制	・独力で養育をすすめていくのではなく、養育やその悩みの共有化
	家庭化と社会化	・家庭的雰囲気と、養育体制を「ひらく」という意味での社会化 (職員研修は職員意識の家庭化を促し、他機関との連携やボランティア、および第三者委員会や苦情窓口は、養育や運営の社会化を促す)
	発生予防・早期発見の予防システム	・発生予防と早期予防のための内部における理事会や第三者委員会
B	現状に満足しない養育の質を高める努力	・法人として管理職までの研修体系を整えている ・評議員の約3分の1が養育に携わる職員
	変化する「権利擁護」の基準をとらえ、施設運営に多様な価値観を入れる	・問題が起きてから第三者委員会を招集するのではなく、定期的に施設と養育の状況を報告・相談している ・実習生は年間150名を受け入れている
C	職員の意思疎通の周知	・施設長の援助観の周知 ・職員の意見交換を通し、例えば食事なら「団らん」と「栄養やマナー」どちらを優先するか議論して考える場の提供
D	児童の意向の配慮とその尊重	・日課を最小限に留める ・行事等児童との立案
	子どものプライバシーへの配慮と保護	・子どものプライバシー保護のためのマニュアル作成
	苦情解決の仕組みと第三者によるサービス評価	・委員に子ども達と交流した上での評価を依頼
	学びの場の共有（職員育成）	・意見交換会やグループディスカッション

(筆者作成)

つぎに、事例の内容から権利擁護の実践に必要なことを図1にて整理した。それは大きく3点であり、①施設の方針②職員の資質③伝達力・交渉力とした。

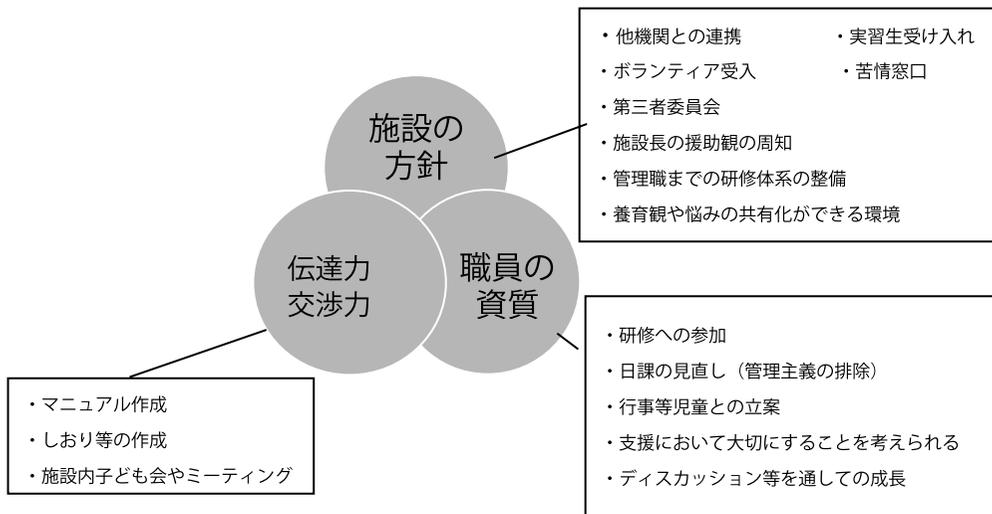
まず施設の方針は、「施設長の援助観の周知」とトップの方針を明確にし、「ボランティア受入」「実習生受け入れ」「第三者委員会」等を実践し、風通しの良い職場にすることである。そして「養育観や悩みの共有化ができる環境」「管理職までの研修体系の整備」を行い、職員同士の風通しも良くするもので、この作業は、法人や施設長の方針に左右されると考える。風通しを良くし、施設外の視点から、職員や施設に権利擁護に対する気づきを得られるかポイントとなるであろう。

職員の資質である「研修への参加」「ディスカッションを通しての成長」は、研修における講師や先輩を通し養護観を学ぶことができ、「行事等児童との立案」「日課の見直し（管理

主義の排除)」「支援において大切にすることを考えられる」は実際に子どもを介して養護観を構築していくものである。これは経験と勘頼りの支援にならないよう、研修等で学んだ理論と実践を合わせていくために必要である。その結果、生活を通した権利擁護が実現できよう。

最後に伝達力・交渉力である。子どもの権利がどのように保障されているのか、子どもの生育に配慮しながらも伝えていくことは必要である。その際に、年齢や理解力に応じ相手理解できるように説明すること。またパンフレットやマニュアルでは対応できない時には、権利擁護について子どもが納得のできる話し合いが必要であり、そのためには子どもの思いを受容しながらも「権利擁護とは何か」ということを、言語化し伝える力が必要となる。子どもが納得できない場面においても、妥協点を探す交渉力が大切になるからである。

事例の取り組みから、権利擁護を推進する取り組みをまとめたが、内容はどの施設でも取り組めるもので、マニュアルを形骸的なものにしないうえにも、事例を参考にして、各施設での検討・実践が必要であるといえる。



(筆者作成)

図1 現場実践における権利擁護に必要な要素

5. まとめ

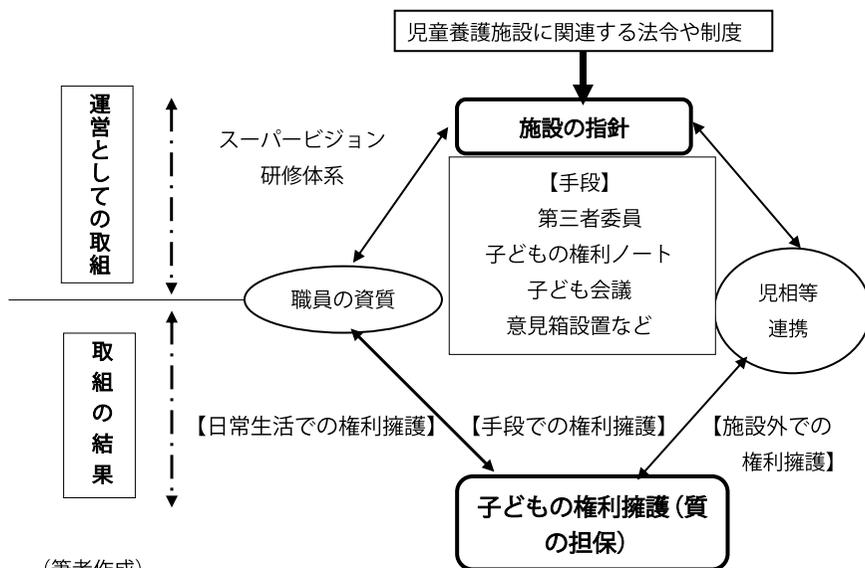
まとめとして、先行研究において整理した「児童養護施設における権利擁護に関する4つの論点(課題)」の「制度政策」「施設運営」「職員の資質向上」「機関との連携」に対して、推進するために必要なことを記す。

「制度政策」については、事例検討では日々の支援中心に述べられているため、ソーシャルアクションは述べられてはいない。しかし法令や指針を基に子どもの権利について政策がなされるため、他の課題3つに対しては、「制度政策」が大きく影響してくるだろう。

「施設運営」「職員の資質向上」「機関との連携」に対しては、事例検討にて考察した「施設の方針を明確にすること」「職員の資質向上の取り組み」「伝達力・交渉力」の取り組みが効果的と考える。それは、まず法人や施設長等の運営に携わる者が、権利擁護に対して明確な方針を打ち立てる必要がある。なぜならば、事例にて取り組んでいる施設は、方針として権利擁護に取り組んでいることが明示されており、権利擁護を推進できるのかは、理事長や施設長などの意思が大きく影響するからである。そのため「運営指針」を踏まえ、権利擁護実現に向けて明確な方向を明示しなければ、職員への浸透も薄くなり、権利擁護の実践は叶わないだろう。「運営指針」においても、「運営理念、基本方針の確立と周知」の必要性が示されている。

そして、方針を明確にすることで、職員に求める資質も明らかになり「職員の資質向上の取り組み」の必要性が自動的に出てくる。資質向上のために「運営指針」で明記している研修計画の確立やスーパービジョン体制により養育観も養われていく。この資質向上に伴い伝達力や交渉力も身につく。また、施設の方針を明確にすることで、児童相談所や学校等との「連携」も図る必要が生じてくる。

運営指針を形骸化しないためには、施設として職員の資質向上の取り組みを行い、職員と子どもの関係性を構築すると同時に、手段として第三者委員や意見箱の活用、外部機関との



(筆者作成)

図2 児童養護施設における権利擁護実践のフローチャート

連携が求められる。これらの取り組みが施設運営であり、この運営の取り組み次第で、子ども達に対する権利擁護の質の担保が決まると考える。

これらをまとめたものを図2に示した。ここでは、施設における子どもの権利を守るルートを「日常生活での権利擁護」「手段での権利擁護」「施設外での権利擁護」とした。それには施設運営のあり方が影響し、この3つの保障は1つでも欠けないことが必要である。なぜならば、担当職員から権利を守られないことが発した際には、「手段での保障」「施設外での保障」が機能しなければ、子どもの訴える場所はなくなるからである。多くの研究者が児童養護施設におけるその閉鎖性を指摘していることから（例えば北川 2014a；西澤 2014）、複数の権利が保障される場所が必要であることが分かる。

6. おわりに

本稿においては、日本の児童養護施設を中心として権利擁護の現状を整理し述べてきた。子どもの権利条約批准後、児童養護領域においても権利擁護に対する認識も広まり、子どもの権利を保障するために「子どもの権利ノート」の配布もなされた。しかし、そのノートの活用はされているとはいえないことから、児童養護施設における権利擁護の取り組みの進展があるとは言い難い状況があった。

一方で、権利擁護について実践している施設も存在し、その施設の取り組みの実践から、権利擁護に必要なことを整理した。本稿では、子どもの権利を守るルートとして3つの保障を提示した。これら3つの保障は全て必要であるが、最も必要なのは日常生活における保障である。それは、卒園生の語りからも⁶⁾、一定の大人との愛着関係が子どもの権利擁護を保障する前提と考える。よって、日々の生活において「大切にされている」という実感を得ることが権利擁護の第一条件でもある。

しかし高田（2014）が、権利擁護がシステム化されても、施設職員自身の人権意識の脆弱性が顕在化の問題を指摘しているように、子どもと最前線で関わる人材の育成が追いついていない状況がある。

子どもの権利擁護を推進するためには、施設の権利擁護に対する考えや対応を明確にし、職員の資質向上を目指し実践する点にあることは示した。その具体的な取り組みに対する研究を蓄積させていくことが今後の課題である。

補 注

- 1) 児童自立支援施設とは、不良行為をなし、又はなすおそれのある児童及び家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童。情緒障害児短期治療施設とは軽度の情緒障害を有する児童が入所する施設である。
- 2) 諸外国における里親委託率はオーストラリア 93.5%、香港 79.8%、アメリカ 77%、イギリス 71.7%など日本と比較し高い数値となっている。
- 3) 読売新聞 2015年10月22日掲載

- 4) 居室定員は15人以下から4人以下（幼児を除く）、居室面積は1人3.3㎡以上から4.95㎡以上。但し、改正施行後に新設、増築又は全面改築される居室が対象である。
- 5) 2015年9月末までの文献を対象にCiNiiのタイトル検索でキーワードを「権利擁護」と「児童養護施設」、「権利擁護」と「社会的養護」、「権利擁護」と「子ども」、「権利擁護」と「児童」にてそれぞれ検索した。但し、主題または副題に「権利擁護」が含まれるものとし、社会的養護領域ではない論文、またシンポジウム発表や雑誌記事の抄録など論文でないものは除いて精査した。
- 6) 『施設で育った子どもたちの語り』では、複数の卒園生が、担当職員を通して得る愛着関係・信頼関係形成の重要性を指摘している。

引用文献

- 外務省（2010）児童の権利委員会第54回会期条約第44条に基づき締約国から提出された報告の審査最終見解：日本
- 林浩康（2013）『子どもと福祉—子ども・家族支援論』福村出版
- 林浩康（2015）「児童の権利擁護と社会的養護」相澤・林編『社会的養護』中央法規：38-47
- HUMAN RIGHTS WATCH（2014）『夢がもてない—日本における社会的養護下の子どもたち—』
- 北川清一（2014a）『未来を拓く施設養護原論—児童養護施設のソーシャルワーカー』ミネルヴァ書房
- 北川清一（2014b）「社会福祉における権利の養護と第三者からの評価—『不適切な関わり』からソーシャルワークが学ぶべきもの—」『社会福祉研究』（120）鉄道弘済会：70-77
- 厚生労働省（2011）『社会的養護の課題と将来像』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・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
- 厚生労働省（2012）『児童養護施設運営指針』厚生労働省雇用均等児童家庭局
- 厚生労働省（2014）『児童養護施設運営ハンドブック』厚生労働省雇用均等児童家庭局
- 厚生労働省（2015）第17回社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会参考資料1-1「社会的養護の課題と将来像の実現に向けて」
- 松原康雄（2013）第1章「社会的養護における子どもの権利擁護」相澤・松原編『子どもの権利擁護と里親家庭・施設づくり』明石書店：18-32
- 宮島清（2015）第6章「児童家庭福祉の援助の実際」網野・山縣編『社会福祉学習双書2015 児童家庭福祉論』全国社会福祉協議会：196-237
- 村井美紀（2011）13章「入所している子どもの権利擁護」庄司・鈴木・宮島編『施設養護実践とその内容』福村出版：194-206
- 西澤哲（2014）第7章「児童養護施設におけるマルチリトメントを超越する視座/支援者への支援」北川清一編『社会福祉の未来に繋ぐ大坂イズムの継承—「自民・民主・平和」と人権視点—』相川書房：119-140
- 高田祐介（2014）第8章「児童養護施設における『暮らし支援』と権利擁護」北川清一編『社

会福祉の未来に繋ぐ大坂イズムの継承―「自民・民主・平和」と人権視点―』相川書房：
141-158

東京都社会福祉協議会（2014）『東京のグループホーム（児童養護施設）実践報告集Ⅲ』東
京都社会福祉協議会グループホーム制度委員会

全国社会福祉協議会（2009）『子どもの本質の育みと実践』「Ⅲ 児童養護施設における権利
擁護の検証調査」全国社会福祉協議会：164-192