

児 童 部 会

【児童部会とは】

東京都民のための児童養護施設62施設と自立援助ホーム18施設により構成。本部会は、児童養護施設・児童自立生活援助事業等の福祉事業を推進するため、会員相互の連絡調整を図り、各種調査・研究活動、研修会の開催等の事業を行っている。

【提言項目 1】

被虐待児や発達障害児などへの治療的ケア体制の充実・強化

【現状と課題】

近年、児童養護施設においては、虐待を受けた子どもの入所が増加し半数以上になっており、子どもの入所率は高い水準で推移している。

適切な養育を受けられなかった子どもは、大人との基本的信頼関係を築くことができず心に深い傷を抱えており、心理的、行動的に大きな問題を抱えていることが少なくない。

被虐待児の情緒・行動上の問題は、過去の被虐待体験によるトラウマや愛着障害・情緒障害などによるものとされる。入所したばかりの子どもは、職員に対して自分への許容度や愛情を測るために挑発的な態度や言動をとる「試し行動」をとることが一般的である。また、虐待体験を施設生活の中において再現する言動を繰り返す傾向がある。

加えて、被虐待児の中には、被虐待のハイリスクであることから、発達障害や知的発達障害の子どもが含まれており、入所児童の4人に1人を占めるまでになっている。発達障害を持つ子どもの中には、多動や衝動性などの特性から集団生活に不適應を起こすことも多く、また、虐待など不適切な養育を受けてきたことから、2次障害を起こして症状が悪化している場合も見られる。そのような子どもの中には、施設や学校において暴力行為を伴う著しい不適應を起こし、児童自立支援施設へ措置変更を余儀なくされている子どももいる。

こうした入所している子どもの構成の変化に伴い、児童養護施設では多様で複雑なケアニーズへの対応が必要になっているが、東京都の児童養護施設は、虐待を受けた子どもたちに、十分な養護が出来るケア体制になっていない。

虐待に起因する問題行動は、子ども一人ひとりによって状態が異なる。情緒障害などによる見かけ上の言動は、ADHDなど発達障害の症状と似ていることから、見かけ上の問題に着目するだけでなく、その背景や要因など総合的な観点からのケースマネジメントを行う必要がある。その上で、一人ひとりのニーズにあった個別的なケアを行うことが必要である。

東京都はこれらの課題に対応するために、「家庭的養護」を推進してきた。子どもの発達の土台は、特定の大人との愛着関係であるが、不適切な養育を受けた子どもの多くは大人など他者への信頼感を形成できずに情緒的不安定な傾向にある。虐待により親子分離が必要な場合でも、特定の大人との愛着関係を育みながら大切に育てられる環境が必要である。

上記を踏まえて、被虐待児や発達障害児などへの治療的ケア体制の充実・強化について提言を行う。

【提言内容】

以下は、児童養護施設における特に重いケアニーズを持つ事例である

- 攻撃性・衝動性が強いことから自分でコントロールができず、他の子どもや職員に対して激しい暴言や暴力をふるう
- 問題行動が激しいため、他の子どもと一緒に過ごすことが難しく、施設生活、学校生活に著しい不適応を起こす
- 性的逸脱行動が激しい
- 看護師などによる日常的な服薬管理・症状の観察、生活の見守りが必要

暴力をふるう子ども、目が離せず職員が付きっきりになる子どもなど、ケアニーズの重い子どもは、他の子どもの安心・安全を脅かす面もあり、子どもの権利擁護の観点からは、不適切な生活環境という状況でもある。

児童養護施設は、基本的に生活施設でありながらも、治療的養育を求められる状況になっている。

(1) 東京に相応しい職員配置基準の設定

国は職員配置基準を学童：職員＝6：1から4：1に改正する方向を示し、今年度から5.5：1を実施した。東京都は、大都市東京として必要とするサービス水準にふさわしい職員配置基準を新たに設定しその実施が求められる。

新たな都基準の設定にあたっては、以下を考慮するべきである。

東京都の家庭的養護の推進の施策に応じて、児童養護施設の多くが小規模グループケア規模のユニットやグループホームの整備を進めてきた。そのことから、新たな課題が生じている。小規模なグループケア、グループホームで構成される施設では、職員チームが細分化・分散化したことから、複数勤務を組み入れることが難しく一人勤務が一般的となっている。この一人勤務の時に、子どもの暴力問題などが最も起きやすいことが調査から分かっており、子どもの安心と安全の確保、行き届いた養護を行うために、複数職員が同時に勤務出来る職員体制を求める声が多数出されている。

また、担当職員同士が顔を合わせる機会が極端に少なく、職員の孤立化や困った時に支援が受けにくい状態が生じやすい。そのことから、職員が定着しない＝人材育成が困難、実践の積み重ねや改善が進まないなどの状況が広がっている。これらへの対応策として、担当チームでの養護や運営方針（マニュアル）の作成、取り組みの点検や定期的検証のために、定期的な担当者会議が必須となる。

養護内容の充実を図るために、複数勤務が組める職員配置の実現が求められる。労働基準監督署は、宿直勤務について本則の職員一人あたり週1回でなければ許可をしない。職員配置の都基準は、少なくとも本体施設を全て小規模なグループケアにしても、労働基準法違反にならない職員配置が必要である。

東京都は情緒障害児短期治療施設を設置しない方針を続けている。このことから、児童養護施設が、情緒障害児を受け入れるための条件整備が必要となる。情緒障害児短期治療施設と同等の職員配置と設備整備が必要である。

①職員配置の新たな都基準を設定し実施すること

(2) 児童養護施設の治療的養育機能の充実と強化

複雑多様化する社会的養護の新たなケアニーズに対応するため、施設機能の高度化を進める必要がある。不適切な養育で心身に深い傷を負った子どもたちに、安全で

安心できる生活を提供するとともに、生活そのものが治療の場となるようにすることが重要である。

そのためには、家庭的養護と子どもの生活意欲を高めるグループワークを組み合わせ施設生活を活性化すること、心理的側面等からのアセスメント機能を向上させ、施設全体の専門的支援機能を高度化することが重要である。

専門機能強化型児童養護施設は、保育士・指導員に対し精神科医がコンサルテーションを行うことで、被虐待児・発達障害児などが表わすケアニーズへの対応力の向上に効果を上げている。さらに、精神科医、心理療法担当職員等と保育士・指導員との協働体制も構築されつつある。

- ①専門機能強化型児童養護施設を、東京都における児童養護施設の標準として、拡充すること
- ②児童精神科医などの採用が困難であることから、医師の斡旋・紹介の制度を創設するとともに、給与改善や勤務時間の緩和を行い、医師の採用の促進をすること。

(3) 「新たな治療的ケア施設」の創設

児童養護施設には、虐待などからの情緒・行動上の問題、加えて発達上の問題を重層的に抱える子どもが増えている。その中で、暴力をふるう、性的逸脱行為をする等施設生活に著しい不適応を起こしている子ども等は、児童養護施設の施設機能では対応することが極めて難しくなっている。児童養護施設で対応しきれない子どもの中には、児童自立支援施設へ措置変更となる場合もある。児童自立支援施設は、施設内学校があり、明確な生活規則と生活日課によって生活指導をしていることで重いケアニーズに対応しているが、元来、心理的、治療的ニーズに応じた機能を持っていない。重いケアニーズを抱えた子どもをさらに重篤化させないために、早期の段階から適切なケアへつなぐことが必要である。

以上のことから、東京都の社会的養護体制において、虐待などによる特に思いケアニーズを抱える子どもたちに対して、適切な「治療的ケア」が出来る新たな施設の整備が、早急に求められる。

- ①虐待等からの諸症状を回復し、精神的・情緒的安定が図られ、自己統制力、集団・社会への適応力を育てるための、「新たな治療的ケア施設」を早期に創設すること。

(4) グループホーム制度の拡充

東京都は、家庭的な環境における社会的養護を拡充するために、養育家庭制度と併せて施設分園型のグループホームの増設を促進してきた。次世代育成支援東京都行動計画（後期）においても、社会的養護における家庭的養護の割合を35%にする計画である。

今日、東京の児童養護施設定員の約4分の1を、グループホームが占めている。グループホームの増設を進めたことで、一人勤務が基本であることからの問題等、その課題が明らかになっていることから、制度の充実が求められている。

①グループホームの定員

生活単位の小規模化と地域分散を推進することで養育環境を保障し、グループホームにおける養護をより発展させるためにグループホームの定員を5名でも認可すること。

②近接するグループホームの認可

グループホームは、職員は一人勤務であることから、相談や支援が受けにくく孤立感に陥りやすく、人材育成が難しい環境にある。職員が安心して働けること、人材育成をしやすいことなど安定的運営のため、隣り合わせなど近接するグループホームの設置を認めること。

③グループホーム支援員の充実

複数のグループホームを地域に分散させていることは、本園とグループホーム・グループホーム間の連携を図るため、グループホームを孤立化、密室化させないために、特別な努力が必要となっている。その要となるグループホーム支援員の役割は重要なものとなっていることから、グループホーム支援員を常勤とし、2ホームに1名の配置を行うこと

④家賃補助の充実

借家家賃補助制度の上限27万円を引き上げ、地域の実情に合わせた措置を講じること。契約更新の際の更新料について実態に応じた措置（更新料についても家賃補助制度の中に規定すること）を講じること。

【提言項目 2】

被措置児童の社会的自立を見据えた支援の充実

【現状と課題】

1997年の児童福祉法改正で、児童養護施設の役割に「自立支援」が位置づけられた。さらに、2004年の児童福祉法改正では、「退所した子どもたちを支援すること」が追加され、現在、退所後の支援が義務付けられた。

東京の児童養護施設は、小規模グループケア、グループホームが施設定員の7割以上になっており、日々の生活を通して、掃除、洗濯、料理などの生活技術が身につくようにしている。一般家庭に比べて施設の方が、規則正しい生活習慣や家事をしっかりと指導している。また、多くの施設では、施設退所後の生活資金を貯めると同時に仕事を体験する場として、アルバイトを奨励している。就労の選択肢が広がるように、自動車免許の取得を奨励する施設もある。自立へ向けての動機付けとして、卒園生や“日向ぼっこ”のメンバーを呼んで子どもたちに話を聞かせたり、一人暮らしの擬似体験をさせるためにワンルームタイプの生活訓練室を設けたりする施設も少しずつ増えている。

しかしながら、現在施設で行われている自立支援では、退所後の子どもたちに訪れる大きな環境変化を乗り越えるのに十分とは言えない。

大人に守られた集団生活から、自分次第の自由な生活へ。学業中心から、仕事中心の生活へ。手にするお金は、お小遣い月数千円から、給料月10万円以上へ。この大きな環境変化に加え、誘惑や悪意のある働きかけも少なくない。経験も知識も少ない上、身近に支えてくれる大人がいなくなれば、トラブルに陥りやすくなる。職場の小さなトラブルで簡単に仕事を辞めてしまったり、家賃を払えなくなってホームレスになったり、仕事と住む場所を確保するために風俗店で働く中で望まない妊娠をしまったり、孤独感や経済苦から悪い誘いに乗って事件を起こしてしまったりなど、様々な問題が起こる。「自立した社会生活」を営めるようになるまで、ライフステージや一人ひとりの状況に合わせて継続的に支援することが必要である。

都内の全日制高校の就職率は8%となっており、社会的には大学等の卒業、資格取得が就職の一般的な要件になっており、低学歴であることは社会へ出る段階で大きなハンデと

なっている。親の支援が得られない児童の社会的自立には、大学等への進学が以前とは比べ物にならないほど必要とされている。

【提言内容】

(1) 大学等への進学の保障

大学入学支度金を実績払いにすること。

自立支援のため大学等進学者の措置延長を認めること。

(2) 通塾費用の拡充

国が中学生のみに支給している通塾費用を小学生・高校生にも拡充すること。

通信教育についても学習指導費で支弁できるようにすること。

(3) 資格取得費用の充実

安定的な収入を得られる職業に就くために、資格取得の費用の助成を充実すること。

(4) 退所者の自立支援センターの創設

恒常的に退所者の就労支援等を行う「自立支援センター」を創設すること。

(5) 家庭引き取りが見込めない発達障害児、知的発達障害児の高校卒業後の受入先を保障すること

【提言項目 3】

社会的養護を担う人材の育成

【現状と課題】

児童部会調査研究部の「平成20年度 退職者調査まとめ」によれば、20代の退職者は、19年度は51.4%、20年度では47.19%であった。3年以下の退職者は、両年度ともに50%を超えている。一般企業での大卒の3年以下の離職率は3割であることと比較すると高率である。

同調査では、病気退職者の4割以上が1年以下の方である。転職は7割が4年以下である。

19年度、20年度の退職者調査ともに、児童養護施設及び自立援助ホームに就職して半数が3年以下で退職している。養育者としての職員の定着性が低くては、しっかりした養育ができるのかという問題に直結してくる。安定した職員・大人との関係の中で、子どもたちの安定が図れるとすれば、職員の定着性の向上は重要な課題である。

新人職員や若手職員は、先輩職員の子どもへの対応技術や支援方法を、一緒に働くことにより学び、身につけていくことができる。また、中堅職員の存在は、施設全体の機能の向上はもとより、職員間のコミュニケーション、相互の連携、課題解決力の向上、さらには職員のメンタルヘルスにも関わることである。ところが、児童養護施設の現状は、中堅に育つ前に大部分の職員が離職している。

「東京都養護施設等人材育成支援事業」において、体系的研修モデルの研究・開発が取組まれている。児童部会の退職調査によれば、年度で20%以上の退職者が出ている施設が3分の1にも上っている。一方に、離職者が少ない施設もある。平均勤続年数の高い施設の運営方法、人材育成への工夫を調査し、共有化することが必要である。

【提言内容】

(1) 基幹的職員の育成

保育士・指導員の他に各種の専門職が配置され、連携して子どもへの養護をすすめる上で、横断的にコーディネートできる基幹的職員の役割は重要であり、マネジメント力が問われているため、基幹的職員の研修を充実させること。

(2) 人材育成の財政的基盤の確立

職員が長く子ども達と関わることは、子どもの情緒の安定の土台となり、経験の蓄積は児童養護の質を担保するために重要なことである。ベテラン職員の存在は、新人職員の安心感となり、養護の知識と技術を教える存在として、職員養成に欠かせない。また、小規模グループケア養護、グループホームという東京都が目指す家庭的養護において質の高いサービス（支援）を保障するためには、中心となる中堅、ベテラン職員が多数必要となる。中堅職員・ベテラン職員を、多数雇用できる制度的基盤整備を行うこと。