

東京都児童福祉審議会専門部会

「社会的養護の下に育つ子どもたちへの専門的ケアのあり方について
前半の議論の整理（案）」**1 社会的養護の必要な子どもと家庭を取り巻く現状及び課題の把握**

- 現在のわが国の社会的養護体制は、戦後、戦災孤児・浮浪児対策などの要保護児童を対象に整備されてきた経過があり、児童養護施設は保護を中心とする機能として役割を果たしてきた。
- その後、時代とともに、要保護児童やその家庭の状況が変化し、現在は、社会的養護を必要とする子どもたちの多くは親が存在しながら家庭で養育できない子どもたちであり、特に親から虐待を受けている子どもが半数以上を占めている。
- 被虐待児童は、情緒・行動上の問題を有する割合が高く、また発達障害などの問題を抱える子どもも顕在化しており、施設におけるケアが極めて困難を呈している。また、施設入所等の措置に関しても、親の同意が得られないケースが増加基調にある。
- 虐待をしている者は、半数が実母であり、心身状況において問題を抱える者の割合が高い。特に、乳児院の入所理由は、父母の精神障害が最も高くなっている。子ども自身の問題解決だけではなく、保護者も合わせて家族全体の問題としての支援が求められている。
- 家庭的養護の取組みについては、東京都は、全国と比べ、地域小規模化児童養護施設の実施、小舎化など、施設の小規模化、地域化の取組みが比較的進んでおり、また、里親の登録家庭数に占める委託家庭の割合が約6割と高い。しかし、社会的養護に占める里親委託児童割合は約1割と全国平均並みに低く、社会的養護を必要とする子どもの約9割が施設に入所している現状である。一方、児童養護施設等の充足率は恒常的に高く、特に児童自立支援施設の充足率が、全国と比べ非常に高いことが東京都の特徴である。
- 複雑化、多様化する社会的養護の今日的なニーズに対応するためには、既存の施設の機能強化はもとより、治療的・専門的ケアの提供体制を整備するとともに、関係する医療・保健機関や区市町村等と共通認識のもと、子どもだけではなくその家庭への支援も含めて重層的かつ一体的な支援を行う必要がある。

2 社会的養護に関する東京都のこれまでの取組み

- 東京都はこれまで、様々な社会的養護施策に取組み、支援の拡充を図ってきた。平成17年度に策定した次世代育成支援東京都市行動計画では、重点的取組の一つとして、家庭的養護の拡充を定め、養育家庭の拡充と支援の強化、グループホームの設置促進を図ってきた。

- また、平成 19 年度からは、機能強化型児童養護施設を設置し、児童養護施設におけるサテライト型グループホームの推進を図るとともに、施設全体の養育機能の強化を目指している。
- さらに、児童相談所の機能強化として、児童福祉司の大幅増員の他、虐待対策班の設置、家族再統合のための援助事業の開始、非常勤弁護士配置、家庭復帰支援員の配置などを行ってきた。平成 16 年度からは、民間人の任期付児童福祉司の登用などの先駆的な取り組みも進めている。

3 養育を基本とした治療的・専門的ケアの強化の必要性

- 親から虐待を受けた子どもたちの多くは、大人との愛着関係、信頼関係が上手く築けず、様々な情緒・行動上の問題を抱えている。不適切な養育により心的外傷後ストレス障害や、解離性障害の状態に陥る子どももあり、こうした子どもの状態を、十分に把握し、理解した上で、専門的なケアを行うことが求められる。
- 東京都においては、社会的養護の必要な子どもたちは、里親、乳児院、児童養護施設での養育が中心である。情緒障害児短期治療施設は設置していないが、児童相談センター治療指導課がその類似の機能を持ち、宿泊、通所による治療指導のほか、家族再統合のための援助事業や施設巡回支援事業を実施している。また、不良・非行行為のある子どもについては児童自立支援施設での指導を行っている。
- 東京都の児童養護施設等の充足率は常に高く、量的な不足も指摘されているが、子どもたちの困難なケースに対応する治療的ケア体制が十分に整備されていない状況である。
- 直接処遇職員については、配置基準が30年来変わっていないことや、重層化する子どもと家庭の問題に対応するための専門的なスキルが十分に追いついていないことなどから、職員への負担感が大きい。特に、被虐待や発達障害などの理由により、情緒・行動上の問題を抱える子どもが、施設等において起こす攻撃的行為等は、周囲の入所児童への影響が大きく、ケア職員も専門的なスキルが不足していることなどから生じる疲弊や負担が大きい。
- 現在、施設においては、被虐待児童の愛着障害やトラウマ等の問題に対応するために、心理職員の配置等が進んでいるが、その役割が十分に果たされているとは言い難い。また、精神科医療との連携も不十分である。
- 施設においては家庭支援専門相談員の配置や、家族療法事業等の制度化はなされたものの、家庭復帰に向けた家族全体への援助の手法が確立しておらず、十分な支援ができていない状況である。
- このように、幼児・低年齢時期の被虐待児童や発達障害等の問題を抱える子どもへの

専門的ケアが不十分であることや、精神的な問題を抱えた親などへの家族全体に対する支援体制が不十分であることなどから、家庭復帰ができない又は家庭復帰後も思春期に問題行動化する子どものケースが増加している。こうした子どもには、治療的機能とソーシャルワーク的機能をもつ専門的な支援体制の整備が必要である。

- また、低年齢児童とその家族に対しては、平成14年度から児童相談センター治療指導課において、家族再統合のための援助事業を開始し、取り組みは増えてはいるものの、設備、人的制約により対象家庭が限られる。
- これらのことから東京都は、平成21年度以降に開設予定の「子ども家庭総合センター（仮称）」において、現在の児童相談センター治療指導課を発展的に拡充し、親と子どもに対する心理的・医学的援助機能を高める中核として、「親子のサポートステーション」を設置して、親子と子どもへの専門的ケアを実施することとしている。
- 社会状況の変化に伴い、社会的養護のニーズは多様化・複雑化していることから、計画的に供給量を確保するとともに、今後も家庭的養護の推進を基本としながらも、施設におけるケア体制のあり方や、治療的ケアを含めた施設機能の強化等を進めていく必要がある。

(1)社会的養護における養育機能の基本的な考え方

- 被虐待等により心に深い傷を抱えた子どもには、安全で安心した日々の生活が重要であり、子どもの抱えている問題を日常生活の中で把握して、日々の生活を通して治療的養育を行うことが必要である。
- その環境中で行われる生活診断と、虐待を念頭に置いたケアの確立が求められるが、そのためには、施設が、生活の場としての専門性を高めて、治療的養育技術の向上をめざすことが重要となる。
- また、子どものケアの場は、家庭的養護（里親、ファミリーグループホーム、グループホーム）を基本とし、インテシブなケアや専門的ケアが必要な場合は、本体施設にセンター的な機能をもたせてバックアップする体制が必要である。
- 都では、今後、機能強化型児童養護施設の設置を促進し、施設における家庭的養護を推進するとともに、養育機能に加え、治療的支援機能の強化を図っていく必要がある。
- 乳幼児期においては、愛着関係の形成が期待できる家庭的な環境でのケアが必要であることから、里親の委託を積極的に促進するべきである。

(2)治療的・専門的ケアの必要性

- 乳児院や児童養護施設における治療的養育技術を向上させ、安全で安心した日々の生

活を確保することが重要であるが、全ての児童養護施設、乳児院において、心理的・医学的ケア体制の整備をすることは効果的・効率的ではない。

- 施設生活の場において、医学的治療の提供が可能である情緒障害児短期治療施設の設置の要否については、今後、議論を深める必要があるが、発達障害、情緒・行動上の問題が特に著しく、児童養護施設等での生活に支障がある児童については、適切なアセスメントに基づき、より治療機能を強化した専門的施設において短期・集中的なケアを行うことが必要である。このようなケアの場は、当該児童にとって、大人との愛着関係、信頼関係を形成するための基盤となる。
- したがって、児童養護施設等の機能強化を図るとともに、より治療機能を強化した専門的施設の設置について検討する必要がある。
- さらに、こうした専門的施設における治療的ケアをより効果的、安定的に行うためには、医学的援助として病院のバックアップが必要である。平成21年度に創設される、小児総合医療センターなどが核となる医療的ケアの連携システムの構築についても検討する必要がある。
- 一方、虐待を受けた乳幼児や低年齢児は、重篤な愛着障害やトラウマによる情緒的な問題を持っている子どもが多く、そのような子どもとその親に対しては、早期に専門的・治療的ケアを行い家庭復帰への支援を行うことが重要である。
- また、養育家庭や施設において不適応を起こしてしまう子どもに対しては、通所等により治療プログラムを受けられる体制も必要である。
- ライフサイクルを見据え、早い段階での愛着形成やトラウマへのケアは重要であり、早期対応は、家庭復帰後の思春期における問題行動化の予防にもつながる。
- これらの機能については、今後「親子のサポートステーション」が担うことが期待されるとともに、そこでの実践を通じて、乳幼児期のアセスメントや専門的なケアモデルを確立していくことが重要である。

(3)施設職員の人材育成の必要性

- 施設の治療的養育機能の向上のためには、その中核となる直接処遇職員の専門性の向上が喫緊の課題である。
- 8月6日に東京都社会福祉審議会において「福祉人材の育成のあり方」について意見具申がなされたが、その中で、事業体でのOJT等を担うリーダー層を育成するため、先駆的施設を活用した「人材育成機能を持つコア施設づくり」の必要性が以下のとおり示された。

- 児童養護施設における被虐待児童の増加や、情緒障害、問題行動など手厚い援助が必要な子どもの増加などに適切に対応していくためには、児童指導員や、保育士など子どもの援助を担当する職員はこれまで以上に高い専門性が求められる。
- このような、専門性の向上には、そうしたケアのノウハウ等を蓄積した施設において、実際にケアに従事しながら、当該施設の組織的な取組を体験的に学ぶことが極めて効果的であり、こうしたコア施設で学んだ他施設等の職員は、元の施設等に戻り、スキルリーダー層・エキスパート層として、効果的なOJTの実施や人材育成の中核として活躍することとなる。
- 各施設等が積極的にこのような人材育成に取り組むためには、様々な負担が生じることから、行政等が相応の支援を行う仕組みを整えることが必要であると提言されている。
- この提言を受け、施設で働く保育士、児童指導員に必要な専門的スキルや、心理職・家庭支援専門相談員などが担うべき機能についてさらに議論を深め、各職種の有機的な連携を図り、施設全体のケア技術の向上を図るための人材育成のしくみを検討すべきである。
- その際には、各施設間、里親なども含めた合同研修の実施や、人材交流も視野に入れて検討する必要がある。

(4)子ども一人ひとりのアセスメント、ケースマネジメント体制の強化について

- 社会的養護に必要な子どもとその家庭の相談、アセスメント等を行うのは、児童相談所であるが、現状は、様々な問題が重層化した困難ケースが増加しており、児童福祉司の業務は、専門的かつ困難性に富んでいる。
- 業務量については、親子分離のアセスメントの整理に重点化せざるを得ない実情であるため、措置後の改善状況や、家庭復帰の可否のアセスメントは十分に行われているとは言いがたい状況である。
- 児童相談所において、一人ひとりの子どもの状況と家庭を含めたアセスメントとケースマネジメントを効果的に行うためのしくみをどのように構築すべきか、家族の再統合に向けた援助プログラムの提供の拡大を含めて、各施設における家庭復帰に向けた取組みをどのように進めていくのかをさらに議論を深める必要がある。
- また、家族に関して、子どもの養育力を評価する方法や、子どもへの虐待につながる保護者の心理力動・家族力動の評価に関する方法論の確立について検討すべきである。

4 家庭的養護の推進について

- 東京都は平成17年度に策定した次世代育成支援東京都行動計画の重点的取組の一つとして「家庭的養護の拡充」を定め、平成19年度を目途に社会的養護に占める家庭的養護の割合を3割に拡充することを目標に掲げて各種施策を展開している。
- 児童相談所における養育家庭専門員の配置や普及啓発の充実などにより、制度の拡充や委託促進を図ってはいるものの、登録家庭数や委託児童数がなかなか進まないのが現状である。
- 今後は、社会的養護の下に育つ子どもたちへの専門的ケアのあり方について、具体的な施策の方向性の議論を深めていくとともに、乳幼児期における里親の委託促進を進めるための具体的な方策についても、最終まとめに向けてさらに審議していく必要がある。
- また、里親への支援体制のあり方、里親の養育スキルの向上、委託児童の権利擁護等についてもあわせて検討する必要がある。