

# 児童養護施設が担う機能と今後の展望・展開

---

児童養護施設からの提言特別委員会  
最終報告書

全国児童養護施設協議会  
児童養護施設からの提言特別委員会

## はじめに

児童養護施設は、24時間365日昼夜問わず、社会的養護を必要とする子どもの命を守り、安心・安全な暮らしと一人ひとりの育ちを保障している。

また、日々、子どもと関わり積み上げてきた養育実践に基づき、地域の子育て支援の拠点として、保護・支援を必要とする子どもやその家族、地域の子育て家庭を支える重要な役割を担っている。

日本社会における子育て機能の低下、子育て文化の崩壊が指摘されるなか、児童虐待対応相談件数は20万件を超えてなお増加の傾向にあり、地域では多くの保護・支援を必要とする子どもが顕在化している。

こうしたなか、国においては、児童福祉法が改正され、さらに令和5年4月にはこども家庭庁の創設が予定されている。この大きな社会的養護の変革期のなかにおいて、児童養護施設はこれまでに培ってきた養育のノウハウを余すところなく社会に還元し、さらに広く地域支援の担い手としての役割を果たすことにより、「社会的養育」システムの中核を担う存在になるものと確信している。

入所する児童に留まらず、地域の要保護児童への支援、里親等支援、逼迫する児童相談所業務への協力、子どもの居場所づくり、また退所児童のアフターケアの経験を基礎としたユースの自立支援の枠組みの構築への貢献など、多岐にわたる展開が可能であると考えられる。

しかし、そのためには十分な配置基準と、人材確保、育成・定着のための財源の裏付けが必要である。

全国児童養護施設協議会（以下、全養協）では、令和3年6月にとりまとめた「今後の児童養護施設に求められるもの」を踏まえ、このたび、児童養護施設が担う機能と今後の展望・展開に向けた具体的な提言をとりまとめた。全国の児童養護施設関係者におかれましても、子どもの最善の利益の観点から地域に根差した地域が求める多様な養育の展開に向けて取り組んでいただきたい。

全国児童養護施設協議会  
会 長 桑原 教修

## 目 次

はじめに .....	2
1. 個別的養育についての考え方 .....	4
2. 児童養護施設が有する3つの機能 .....	5
3. 支援拠点機能の展望と展開（役割と重要性） .....	6
(1) 本体施設（本園）に位置付けられる支援拠点機能 .....	6
(2) 支援拠点機能に必要な体制 .....	7
4. 個別的養育機能の展望と展開（役割と重要性） .....	8
(1) 児童養護施設の多様なケア .....	8
(2) ケアの多様性に必要な体制 .....	10
5. 地域支援機能の展望と展開（役割と重要性） .....	10
(1) 地域支援機能の意義と内容 .....	10
(2) 地域支援機能に必要な体制 .....	12
6. 児童養護施設の職員の確保・定着 .....	13
参考①：児童養護施設の人員配置基準に関する提言要望一覧 .....	14
参考②：ケアニーズの高い子どもの特徴 .....	15
おわりに～こども家庭庁の創設、改正児童福祉法の施行～ .....	18
(1) こども家庭庁の創設 .....	18
(2) 改正児童福祉法の施行 .....	18
(3) まとめ .....	19

---

## 1. 個別的養育についての考え方

---

- 「新しい社会的養育ビジョン」のなかでは、代替養育は家庭での養育を原則とし、高度に専門的な治療的ケアが一時的に必要な場合には、子どもへの個別的対応を基盤とした「できる限り良好な家庭的な養育環境」を提供するとしている。
- この「家庭的」の意味や具体的なあり様は、人や時代によって認識、イメージは異なり、ひとつに統一できるものではない。
- 家庭のもつ機能については諸説あるが、子どもを産んで養育する機能、生産と消費の社会的経済システムの中で基本的な営みを維持する機能、プライベートの場として癒しと安らぎをもたらす機能等が主たるものとみなされてきた（国民生活白書など）。しかし、時代の経過に伴う社会の変容によって、これらの機能のあり方も変容を見せている（例えば家庭機能の一部の外部化など）。
- 児童養護施設では、子どもを養育し健全な発達を促すこと、基本的な生活をつつがなく送ること、癒しと安らぎのある暮らしという、家庭機能の柱とされてきた機能をこれまでも大切にきてきており、これからもそれは変わらない。
- 児童養護施設には多様な子どもたちが暮らしている。特にそれまでの逆境的な養育環境によって、心身に重い課題を抱えている子どもも多く、その内容も様々である。
- 家庭的機能を豊かに展開するためには、一般的な家庭の形態を一方向的に提供するのではなく、個々に異なる背景事情を踏まえて、子どもの気持ちや抱えた課題（ニーズ）を受け止め、その子どもに合った生活環境作りとそこに寄り添う職員の姿勢に裏打ちされた生活臨床こそ重要である。
- 子どもたちの気持ちに寄り添い、抱えた課題の多様性を理解したとき、児童養護施設が、日々の暮らしの中で先述の家庭機能を提供するためには、一つの養育形態（養育環境）ではおさまらない多様な形態を用意しておくことが、子どもの最善の利益に資すると考える。
- 子どもへのニーズや課題に応じた安心できる養育形態（養育環境）の中で、子どもに寄り添い、個々の子どもが抱えた課題の解決と健全な育ちを支え、自立へと育むことが「個別的養育」の本質である。

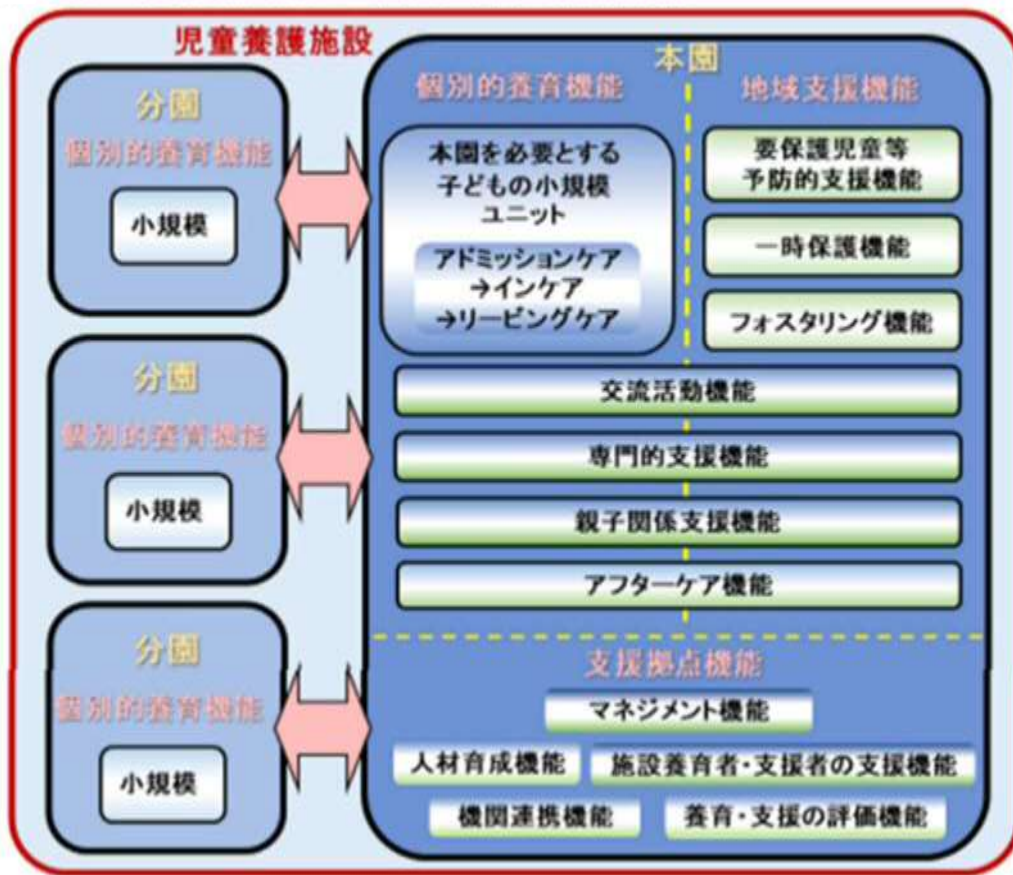
---

## 2. 児童養護施設が有する3つの機能

---

- 社会的養護で暮らす子どもは全児童人口の約0.2%である。このわずかな割合の子どもたちは、一般的な家庭とはかけ離れた逆境的な養育環境で生きてきたゆえに、重い課題を抱えている。それは、アタッチメントの問題、トラウマの後遺症、不適切な認知や行動パターンの取り入れ、喪失体験など様々であり、子どもが新たな養育者と関係を築き、前述の家庭機能を享受することは簡単ではなく、そのために日々の養育には多くの困難が伴いやすい。
- そこで、養育困難が伴いがちな状況に対して、子どもに直接関わる養育者を支え、子どもとの関係が良好になるよう促し、養育を健全な方向に導く支援体制が極めて重要となる。令和3年6月に全養協がとりまとめた「今後の児童養護施設に求められるもの」(児童養護施設のあり方に関する特別委員会報告書、以下、報告書)では、これを「支援拠点機能」として説明し、この拠点機能を本体施設(本園)に置いて、すべての小規模ケアを支えることと明記した。子どもと関わる養育者を支える機能がなければ、養育者は孤立し、悩みや課題を抱え込んでしまうと同時に独善的な養育に進みかねない危険をはらみ、子どもの回復と健康な育ちを阻むことにつながる要因ともなりうる。
- 支援拠点機能は、管理職、基幹的職員、専門職等で構成され、重くかつ複雑・多様な子どものニーズに対応できる高度な専門性を有する組織内チームであることが求められる。このチームが施設の高機能化を図り、維持する中核を担うこととなる。
- そして、「支援拠点機能」と「個別的養育機能」とが結びつき、良好な相互作用によって施設の高機能化が促進されるのである。
- さらに、高機能化された施設の様々な養育・支援サービスは、地域の要保護・要支援児童等の支援にも貢献できるものとなる。報告書ではこれを「地域支援機能」と呼び、施設が地域に提供できる様々なサービスを整理して提示した。
- 「個別的養育機能」、「支援拠点機能」、「地域支援機能」の3つの関係を報告書で次頁の図のように整理し、それぞれがもつ具体的なサービス内容を下位機能として位置づけ、その内容を記載している。

## 児童養護施設の本園・分園別機能



[今後の児童養護施設に求められるもの(児童養護施設のあり方に関する特別委員会最終報告書)]

### 3. 支援拠点機能の展望と展開（役割と重要性）

#### (1) 本体施設（本園）に位置づけられる支援拠点機能

- 「支援拠点機能」の重要な役割は、地域小規模児童養護施設を含め、全ての小規模グループケアとのつながりを強くし、統括、監督して、個別別的養育を担う職員を支えることである。そのため、この支援拠点機能は、管理職や専門職等が配置されている本体施設（本園）に位置づけなくてはならない。
- 「支援拠点機能」は、施設の運営全体のマネジメントを担うが、子どもと家族への養育・支援における「支援拠点機能」の役割は、以下の4つに集約される。
  - ①個別別的養育を担う職員からの相談に迅速に応じる体制、定期的なスーパーバイズやカンファレンスの体制を整え、個別別的養育を担う職員とともに、随時、子どもと家族のアセスメントを行い、適切な子ども理解に基づいた養育・支援を提供する。

- ②子どもの急病や情緒的混乱など、個別的養育を担う職員だけでは対応が困難となることは24時間365日いつでも起こりえる。こうした緊急事態を想定し、即応性のある応援体制を整え、子どもも養育者も安心して暮らせるよう支援する。
- ③個々の子どもと家族を取り巻く関係機関は、児童相談所をはじめとして、子どもの入所前の地域にある関係機関、現在の地域における関係機関、これから暮らす地域の関係機関等と、施設の所在地に留まらず広域にわたる。これらの関係機関と連携・協働を図り、子どもの人生の連続性を保障し、育ちを支える広域地域ネットワークを構築する。
- ④職員の育成、定着を見据え、人材育成の体系を構築し、個々の職員の研修計画を立て、育成状況を評価し、職員の専門性の向上を図る。

## (2) 支援拠点機能に必要な体制

- スーパーバイザーとしての基幹的職員や心理職等の専門職が配置されているが、個別的養育を担う職員の相談、スーパーバイズ、コンサルテーションを効果的に行うためには、本体施設に基幹的職員と心理療法担当職の複数配置が必要である。
- さらに、いつ起きるかわからない緊急事態に対して、本体施設に24時間体制で対応できる応援職員（基幹的職員）の複数配置（3名）が必須となる。
- 子どもの実家の地域、施設が所在する地域等、広域地域ネットワークを構築するためには高度なソーシャルワーク力を備えた家庭支援専門相談員の複数配置（3名）や地域担当職員（後述）が必要となる。
- 人材育成体系の構築と、個々の研修計画を担う職員が必須であり、基幹的職員がその役割を担うこととし、複数の基幹的職員の配置が必要である。
- 現行の「基幹的職員加算」の保護単価では、施設において重要な役割を担う基幹的職員を配置することはできない。人数配置の拡充とともに抜本的な保護単価の見直しが必要である。

---

## 4. 個別的養育機能の展望と展開（役割と重要性）

---

### （1）児童養護施設の多様なケア

- 個別的養育とは、先述したように子どもの多様性を尊重し、一人ひとりの子どもに寄り添い、かけがえのない存在として理解し、個別のニーズに応じた養育をすることを意味する。
- 子どもたちの気持ちに寄り添い、抱えた様々な課題に対応するためには、地域に分散化したグループホーム（地域小規模児童養護施設、分園型小規模グループケア、以下、グループホーム）のみ、本体施設（本園）のみ、という一つの養育形態（養育環境）では対応に限界がある。多様な子どものニーズに対して多様な養育形態（養育環境）や養育の手立てを用意しておくことが重要であると考える。

#### 小規模グループケア

- ・ 小規模グループケアは、養育単位の小規模化とともに、より一般的な家庭の形態と営みを基本としつつ、子どものニーズに応じた養育の手立てを提供するものである。
- ・ グループホームは、地域に根差した小規模グループケアであって、学校をはじめ地域機関や地域住民に対して社会的養護の適切な理解を促し、地域機関・住民との連携や協働による子どもの養育・支援を基本としなくてはならない。
- ・ そのためには、施設職員が地域の活動（町内会、PTA、消防、青年会など）に参加し、地域に貢献することを通じて地域からの信頼を得る必要がある。

#### 専門的ケア

- ・ 入所の段階でケアニーズの高い子どもや養育経過の中でケアニーズが高まる状況が生じた場合、本体施設（本園）において集中的かつ濃密な専門的ケアを提供することとなる。そして、状態が安定したところで、子ども一人ひとりのニーズに応じた小規模グループケアに移行し、その子どもと他の子どもたちが安心して暮らせるような体制を整える必要がある。
- ・ ケアニーズの高い子どもの状態像としては、不適切な養育環境にいたことで家庭的な暮らしに戸惑い混乱する子ども、養育者との濃密な関係が子どもの恐怖や怒りなどの感情を露呈させ、養育者一人では受け止めきれず複数の職員による対応



が必要な子ども、自らの生き立ちや境遇から思春期・青年期において自己評価が低下し、重い抑うつ等により自傷他害や自殺企図の恐れがある子ども、高年齢で入所したため短期間で自立に向けたチームケアを必要とする子ども、などが例示される。

- ・ また、アタッチメント障害、トラウマによる課題等に加え、知的障害、自閉症スペクトラム障害、注意欠陥多動性障害など障害等のある子どもが増加し、養育ニーズは多様化・複雑化している。医療機関に継続して通院が必要な子どもが増えてきており、本体施設（本園）、分園を問わず子どもたちは心のケアを必要としている。個々の発達や特徴に応じ、生活の中での細やかな配慮やケアが重要となる。保育士や児童指導員だけでなく、心理療法担当職員、看護職員（看護師、准看護師）など様々な職種が関わるができる人的体制を整備していくことが重要である。
- ・ 入所前に虐待などの不適切な環境にあって、大人への不信感や恐怖感を抱いている子どもは、入所してすぐに大人との距離が近い小規模グループケアに入ることに、不安や恐怖を抱き、適応が難しい。そうした子どもの中には子ども集団に身を置くことで安心感を得て暮らせる子どももいる。適切な支援をスタートさせるためにも、こうした子どもは、一旦本体施設（本園）の中に身を置き、そこでの生活を通して、どのような支援で、どの小規模グループケアが適しているか等のアセスメントを丁寧に行って、次のステップ（小規模グループケア）へとつなげていくことが必要である。

## ■ 集団でのケア

- ・ 子どもは子ども集団の中で、お互いに学び合い、よい意味で刺激し合い、育っていく。大人には子どもの持つ力を信じ、それをサポートしていく役割がある。職員は人間関係の中で悩んだり、失敗したりしながら成長する子どもを見守り、励ましながらしっかりと支えていく姿勢とスキルが求められる。
- ・ 児童養護施設では、これまでスポーツや文化等の取り組みや生活を通して他者との関係性のあり方を学習し、自立（自律）への力を培う等、集団の力を生かしながら子どもの育ちを促進してきた専門性がある。
- ・ 子どもがグループホームで、他の子どもや職員との関係が行き詰まったり、自分の境遇を振り返る中で抑うつ的になるなど、日々の暮らしを送ることに困難や支障が生じたとき、関係の調整・修復や、心の回復を目的に、一定期間ケアを提供できる第二の場所として本体施設（本園）内に小規模ユニットがあることは、子どもにとっての安心材料のひとつになる。

## (2) ケアの多様性に必要な体制

- 現行のグループホームの体制では、子ども2人につき1人の養育者（保育士、児童指導員）が配置されているが、子どもの生活の安心・安全を保障し、多様な子どものニーズに対応し、かつ職員が孤立することなく支援するためには、**職員が常時2人いる体制**とすべきである。
- 本体施設（本園）における職員配置は、児童（6歳以上）の場合、5.5対1の現状である。本体施設（本園）が担う様々な機能を実現していくために必要な職員体制は、医療的ケア児等受入加算実施要綱に基づく配置基準と同様、子ども1人につき1人の養育者を配置する必要がある。
- ケアニーズの高い子どもに対しては、本体施設（本園）に専門的ケアを行えるユニットを設置するなどして、濃密な対応を可能とすることが必要である。
- 子どもを支える広域地域ネットワークを構築し、子どもの地域での暮らしを守り、子どもの育ちと自立を促すため、地域小規模グループケアごとに地域との関係構築を役割とした**地域担当職員**を専任配置する必要がある。
- また、カウンセリング等治療的支援を行う心理療法担当職員の複数配置に加えて、医療的な支援（服薬管理や身体的ケアなど）を行うことのできる看護職員を必置とし、子どものニーズに応じる必要がある。

---

## 5. 地域支援機能の展望と展開（役割と重要性）

---

### (1) 地域支援機能の意義と内容

- 施設入所に至らないが支援を必要とする約23万人の要保護児童（厚生労働省行政説明資料による）が地域（市区町村）で暮らしている。こうした子どもたちが安心して暮らす、健全な発達を保障していくために、児童養護施設も要保護・要支援家庭の支援、地域の子育て家庭支援へ積極的に取り組む必要がある。
- 児童養護施設は、市区町村要保護児童対策地域協議会による要保護児童への支援に参画し、施設の持つ支援機能を提供することは、日本の社会的養育において極めて重要な意味を持つ。
- 地域の要保護・要支援家庭の支援に貢献するために児童養護施設が有する機能を「地域支援機能」として整理し、報告書に記した。主な機能は以下のとおり。

## 要保護児童等予防的支援機能

- ・ 要保護児童に対して早期に支援を開始し、重篤化させないよう予防的に支援する機能である。例えば、市町村事業である「子育て短期支援事業」を受諾することで果たすことができる。
- ・ また、地域における子育て支援拠点として、24時間365日体制で要保護・要支援児童やその家族、地域の子育て家庭への相談支援を展開し、子ども本人の希望、家庭のニーズに合わせてショートステイやトワイライトステイを実施することも予防的支援機能のひとつである。

## 一時保護機能

- ・ 地域の要保護児童を児童相談所から委託を受けて短期保護するものである。一時保護の目的は、緊急保護、アセスメント保護（行動観察）の2つである（「一時保護ガイドライン」（厚生労働省、令和2年3月31日））。
- ・ 報告書では、児童養護施設の新たな制度として親子を一緒に保護する「親子保護」制度を創設するよう提案している。親子が分離されず、親子の関係性をアセスメントし、親子関係調整に直接働きかけるものである。このことは子どものパーマネンシーの保障に適った極めて重要な提案であり、親子宿泊のできる場の設置（すでに有している施設は多い）と既存の職員体制に加えて家庭支援専門相談員の配置が必要である。

## 交流活動機能

- ・ 町内会行事等への参加や地域住民を行事に招くなどして、入所児童と地域住民との交流を図り、双方の子どもの居場所づくりや交友関係の構築に貢献する機能である。

## 親子関係支援機能

- ・ 子どもにとって唯一無二の家族のつながりを大切にし、親と協働して子どもを育てるといった姿勢を基盤に、子どもと親との関係性や課題を理解し、子どもと保護者の状況に応じた親子関係を支援する。
- ・ 養育者とのこれまでの関係性を基盤に、新たな生活を支える機関（学校、医療機関、市町村、福祉事務所、児童家庭支援センター、要保護児童対策地域協議会等）や支援者、制度へとつなぎ、一人ひとりの子どもを支える社会の基盤強化を図る。

## フォスタリング機能

- ・ 里親のリクルート、研修、マッチング、委託後の訪問支援、レスパイト等を行うフォスタリング機能については、改正児童福祉法（令和6年4月施行）で里親支援センターが児童福祉施設の一つとして制度化され、そこが担うこととされた。
- ・ 今後は、里親等に頼られる存在として児童養護施設に里親支援センターを併設しての展開が予想されるが、すでに配置されている里親支援専門相談員を中心に、児童相談所と協働してマッチングやレスパイトなど施設の生活の場を提供することになる。

## アフターケア機能

- ・ 退所後も養育・支援者とのこれまでの関係性を基盤に、訪問や来所による面談などを行い、子どもが安心して暮らしていけるよう支援を行う。
- ・ 18歳を超えた児童については、これまで社会的養護自立支援事業が活用されてきたが、改正児童福祉法（令和6年4月施行）によって、児童自立生活援助事業による上限年齢が撤廃された。これによって、子ども施策から既存の大人の支援の枠組みへ移行していく過程により丁寧にかかわることが可能になったが、継続的な支援体制を維持強化するためにはさらなる体制の強化が重要である。

## （2）地域支援機能に必要な体制

- 子どもの一時保護や子育て短期支援事業等、子どもを預かる場合は、入所児童とは別の環境を本体施設（本園）に設置し、専任の養育者を配置する必要がある。在宅支援の一環として施設利用する子どもは日々の暮らしの基盤として実家庭があるが、入所している子どもは、日々の暮らしの基盤は施設である。この違いは施設入所児童にとって、辛く重い現実であることは言うまでもない。こうした子どもの心に配慮する意味からも暮らしの場を分けるべきである。
- 職員配置については、緊急時に一時保護される全ての児童を受け入れることが可能となるよう、**子ども1人に対して専任の養育者3名**の配置が必要である。
- さらに、施設等退所前の進学・就職等の自立支援および退所後のアフターケアを担い、さらには地域で生活する要支援家庭を支えるために、**自立支援担当職員のさらなる加配**が必要である。
- 地域支援拠点機能を効果的に展開するためには、地域に向けた支援を事業とし、子どもをレスパイトできるような体制が整備されている児童家庭支援センターを標準装備とすることをめざす必要がある。

---

## 6. 児童養護施設の職員の確保・定着

---

- 社会福祉分野における人材不足のなか、事業展開に必要となる人材確保等の予算措置が図られても、児童養護施設においては職員確保が難しく、入所児童の支援を行う職員体制を維持することが困難であり、人材確保、定着を図る仕組みをいかに構築するかが喫緊の課題である。
- また、育児や介護との両立や、多様な働き方が推奨される社会において、職員一人ひとりが働きながら自己実現を果たしていくことが仕組みとして求められている。
- そのためには、ライフワークバランスに則った労働条件や労働環境の見直しが必要であり、本提言にある職員体制の見直しは、養育・支援の向上に資するとともに、職員の負担低減や、人材の確保・定着にもつながる。加えてより一層の処遇改善が必要となる。
- 社会的養育を担うという極めて崇高な職業的意義があるにもかかわらず、国民の理解は十分ではない。
- 児童養護施設関係者が自ら、児童養護施設の現状とその意義を社会に向けて積極的に発信するとともに、国や地方自治体も社会的な価値（評価）を高めるための手立てを講じるべきである。
- そのうえで、職員の雇用に向けたリクルート戦略について、国、地方自治体、社会的養育関係者、養成校等が一体となって検討し、ともに取り組むべきである。
- 全養協では、平成22年に全国児童養護施設協議会倫理綱領を定めるとともに、児童養護施設における人権擁護チェックリストの実施を継続し、会員施設における日々の支援の振り返りを行うよう啓発している。また、平成29年には「改訂 児童養護施設の研修体系一人材育成ための指針」を作成し、会員施設における職員の定着に向けた取り組みを推進している。
- より本質的なことは、より良い養育・支援をめざし続ける施設の姿勢である。社会から有用な施設として承認され、信頼を得ることである。子どもや家族からの苦情への対応や、第三者による養育の評価を実施し、養育内容や施設運営が見える化し、子どもの権利擁護をさらに推進していくことが重要である。

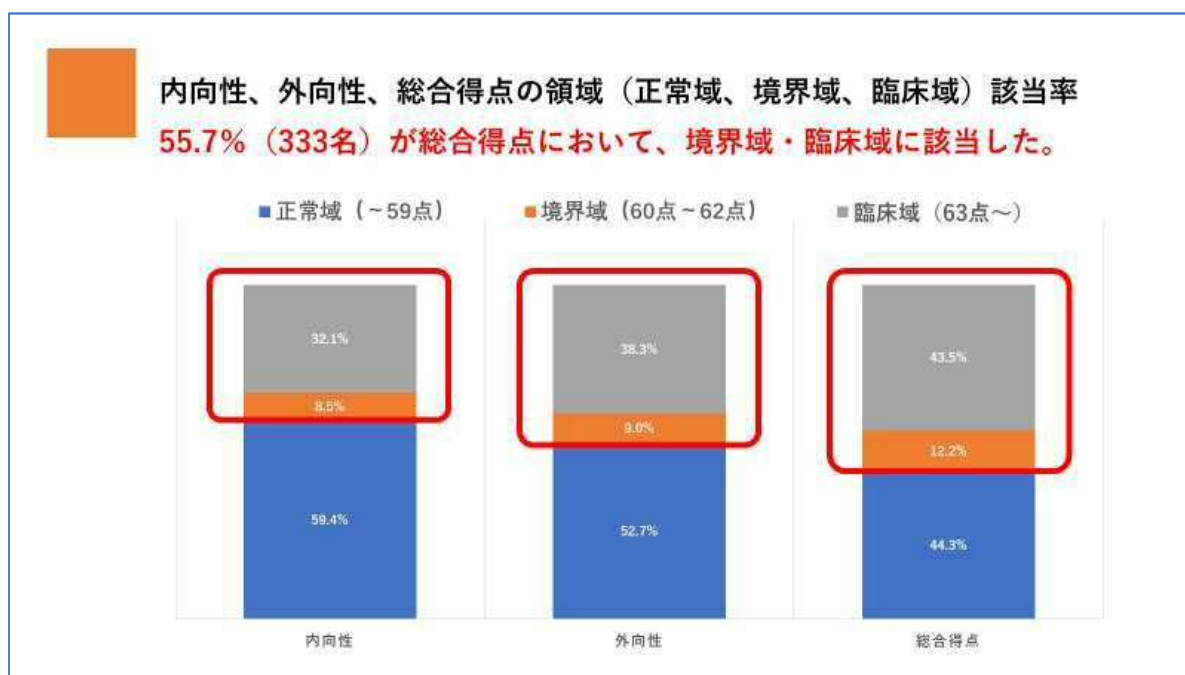
## 参考①：児童養護施設の人員配置基準に関する提言要望一覧

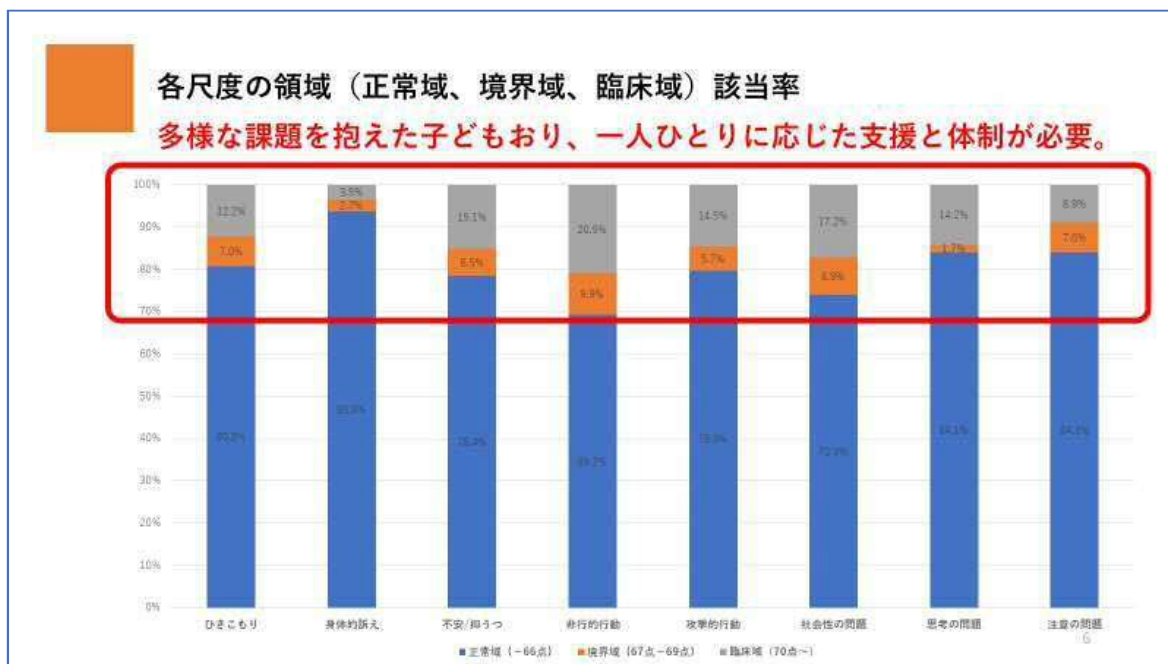
主な職種	設備運営基準上の 人員配置基準	措置費上の配置職員 (加算職員を含む)	提言要望 (必要な体制)
施設長	必置	1人	1人
児童指導員 保育士	(本体施設) 0～1歳児 1.6人につき1人 2歳児 2.0人につき1人 幼児(3歳以上) 4.0人につき1人 児童(小学生以上) 5.5人につき1人  (地域小規模児童養護施設等) -	(本体施設) 0～1歳児 1.3～1.6人につき1人 2歳児 2.0人につき1人 幼児(3歳以上) 3.0～4.0人につき1人 児童(小学生以上) 4.0～5.5人につき1人 ※高機能化された生活単位児童1人につき1人  (地域小規模児童養護施設等) 4～6人	児童1人につき 職員1人
個別対応職員	必置	1人	1人
心理療法担当 職員	必置(ただし心理療法を行う 必要がある児童が10人以上 いる場合に限る)	1～2人(1名は左記のとおり。さらに 地域の里親を支援する場合は、1人配 置可)	3人(公認心理士、臨床 心理士等)
家庭支援専門 相談員	必置	1～3人	3人(認定子ども家庭ソ ーシャルワーカー(仮 称)等)
里親支援専門 相談員	-	1～2人	2人
自立支援担当 職員	-	1人(分園型小規模グループケア、地域小 規模児童養護施設につき1人配置可)	各ユニットに1名
職業指導員	必置(ただし実習設備を設け て職業指導を行う場合に限る /自立支援担当職員との選 択)	-	-
栄養士	必置(ただし40人以下の施設 の場合、配置しないことが可 能)	1人	1人
調理員等	必置(ただし調理業務の全部 を外部委託する場合、配置し ないことが可能)	児童90人未満の施設の場合4人(90人 定員以降、定員が30人増加するたびに 1人加配)	4人
看護師	0～1歳児1.6人につき1人 (ただし1人を下ることはで きない)	同左(医療連携体制:1人配置可)	2人(看護職員(看護 師・准看護師))
基幹的職員	-	-	3人(常勤職員)
事務職員	-	1人	3人
<b>【新設】</b>			
地域担当職員			3人

## 参考②：ケアニーズの高い子どもの特徴

### (1) 子どもの行動チェックリスト（CBCL/4-18）の実施（2022年）

- ・ 児童養護施設に入所しているケアニーズの高い子どもの状態を明確にするためには、様々な視点からアプローチする必要があるが、今回は、問題となる子どもの情緒や行動といった側面からケアニーズの高い子どもの状態を明らかにする目的で、子どもの情緒と行動を多面的に評価する指標として標準化された子どもの行動チェックリスト（Child Behavior Checklist、以下、CBCL/4-18）の4歳から18歳用を用い、実態把握を行った。
- ・ CBCL/4-18は社会的能力尺度と問題行動尺度から構成されているが、本調査では問題行動尺度（113項目）に着目して実施し、「ひきこもり」、「身体的訴え」、「不安/抑うつ」、「社会性の問題」、「思考の問題」、「注意の問題」、「非行的行動」、「攻撃的行動」の8つの評価軸と、「ひきこもり」、「身体的訴え」、「不安/抑うつ」からなる『内向的尺度』と、「非行的行動」、「攻撃的行動」からなる『外向的尺度』と、総得点により、子どもの特徴の把握するものである。
- ・ 本調査では、全国19か所の全養協会員施設にご協力いただき、各施設に入所するすべての子ども598名（うち男子318名／女子280名）を対象とした。
- ・ 本調査を実施した結果、調査対象とした子どものうち治療が必要といわれる「臨床域」に該当する子どもが4割を超え、8つに分けられる尺度毎では「臨床域」に該当する子どもが2割いることが確認できた。





- この結果をふまえると、児童養護施設に入所する子どもの特徴として2つのことが明らかとなった。1つめは入所する子ども一人ひとりが様々な特徴や症状を有していること。そして、2つめは、不安や抑うつ等の内向的な課題のある子どもと、非行、攻撃的な行動をとる外向的な課題のある子どもの両極が混在し、多様な課題を抱かかえていることが明らかとなり、児童養護施設における養育が、画一的なものではなく、アセスメントに基づき、子ども一人ひとりのニーズに応じた多様な養育形態（養育環境）を用意していく必要があることも再確認できた。
- なお、本調査は厚生労働省との協議に向けて、入所中のケアニーズの高い子どもの特徴等を整理するために子どもに着目し実施したものであるが、本来、ケアニーズは、子どもと保護者の関係や家族の抱えた課題、さらには退所後の自立に向けた社会適応上の課題等をも踏まえて考えていく必要がある。こうした点も含めれば、ケアニーズはさらに複雑・多様化し、それに応じた養育・支援体制はさらに強化される必要がある。

## (2) 厚生労働省と意見交換（2022年3月～6月）

### 【本体施設（本園）のユニットで生活する子ども像】

- 不適切な養育環境にいたことで、グループホームの少人数（6人以下）による家庭的な暮らしに戸惑い混乱する子ども
- 養育者との濃密な関係が子どもの恐怖や怒りなどの感情を露呈させ、養育者一人では受け止めきれず複数の職員による対応が必要な子ども
- 自らの生い立ちや境遇から自己評価が低く、思春期・青年期において重い抑うつにより自傷他害や自殺企図の恐れがある子ども



- ・ 比較的高年齢で入所したため、短期間で自立に向けたチームケアを必要とする子ども
- ・ 知的障害や注意欠陥多動性障害、自閉症スペクトラム障害など障害等のある子ども

### (3) 厚生労働省との意見交換会（2019年8月30日）

#### 【ケアニーズが非常に高い子どものための『4人の生活単位』」の対象児童等】

- ・ 虐待等の影響により、小規模での密接な人間関係に恐怖や拒絶感を示すケース
- ・ 愛着障害等により、他児や職員に対し過度の身体接触や性的関係を示すようなケース
- ・ 性的虐待等により、他児や職員に対し過度の身体接触や性的関係を示すようなケース
- ・ 日常的に暴力や破壊行為がみられ、地域住民や他児への影響が大きく複数職員の対応を必要とするケース
- ・ 飲酒・喫煙や夜間徘徊、万引き等の非行行為により、地域住民や他児へ多大な影響を及ぼすケース
- ・ 施設への不当な要求や昼夜を問わない来訪、措置後も児童に不適切な介入を続けるなどする保護者のケース
- ・ 情緒不安定で服薬管理を要するなど医療的ケアを必要とするケース
- ・ 児童心理治療施設や児童自立支援施設に措置されるべきところ、定員・その他事由により児童養護施設に措置、措置変更されたケース
- ・ その他、様々な事由により里親やグループホーム等での生活が困難であるケース

---

## おわりに～こども家庭庁の創設、改正児童福祉法の施行～

---

### (1) こども家庭庁の創設

- 児童福祉法が掲げる「すべての児童を、社会全体で支える」という理念が、こども基本法の施行およびこども家庭庁の創設により具体化される。
- こども家庭庁にあっては、これまで児童養護施設が厚生労働省とともに作り上げてきた児童福祉の理念を引き継ぎ、子どもを真ん中に据え子どもにとって必要な制度を全養協と当事者の意見を汲み取りながら、ともに構築していくことを期待している。
- また、児童家庭福祉、高齢者福祉、障害児者福祉、地域福祉など、我が国の福祉施策は対象別、分野別に推進されてきた。児童虐待の背景に他分野に関わる問題が併存している家庭もあり、児童分野が別組織となることで、家庭に対する包括的支援の後退とならないよう、今まで以上に福祉の他分野、さらには教育分野との連携を深め、いわゆる縦割り行政からの脱却を期待している。
- 全養協は、こども家庭庁の創設に対応するため、現代の多様な子ども観や家族観をふまえ、子どもの意見聴取等の措置や、子どもの意見表明や権利擁護に向けた必要な体制整備を通じて、子どもの最善の利益を追求していくこととしており、今後、「こども大綱」の策定や新たな施策の制度設計等にあたっては、当事者の意見反映とともに、全養協が参画することでその実現を推進していきたい。

### (2) 改正児童福祉法の施行

- 改正児童福祉法において、基礎自治体（市区町村）による子育て世帯に対する包括的な支援のための体制強化に加え、虐待予防の支援の充実、社会的養育経験者に対する自立支援の強化、子どもの権利擁護、子ども家庭福祉の実務者の専門性の向上等が図られることとなる。
- 児童養護施設は、重篤な虐待や大人を信頼できない経験を重ねてきた子どもたちが多く生活している。子どもが自ら選択して入所する仕組みではない社会的養護においては、子どもの発達の保障と生活の継続を図りながら、子どもの思いや意思を尊重、代弁し、安全・安心な暮らしを保障することが重要である。
- 子どもにとって安全・安心な生活環境を保障していくためには、職員による子どもへの権利侵害の撲滅を図り、専門性と地位の向上に向けて継続して努力していかなければならない。もとより、職員が安心して養育を行うことができることこそが子どもの安心につながっていく。そのためそして、子どもの権利を尊重することと同じように、日々、最前線で子どもの養育に関わる職員の人権が尊重されなければいけない。

- 社会的養護の最前線に立つ児童養護施設は、地域における子育て支援や虐待予防に対応する社会資源の一つである。地域との交流を持ち、24時間365日、子どもの安全と育ちを守り続けてきた児童養護施設は、地域で生活する子育て世帯にとって身近な子育て相談の拠点となりうる。改正児童福祉法により全ての妊産婦、子育て世帯、子どもへの一体的な相談支援を行う機能を有する機関として、市町村にこども家庭センターが設置されることとなった。すべての子どもを地域社会全体で支え、地域のソーシャルワーク機能の充実のために、児童養護施設は、こども家庭センターの事業に協力すべきである。そのために児童養護施設は児童家庭支援センターを標準装備とすることをめざし、児童養護施設とこども家庭センターの良好な連携を構築するとともに、必要かつ可能な支援を市町村に届けることで、この責務を果たすことにもなる。
- 一方、高齢児の社会的自立については、措置延長と昨今の自立支援施策の充実により、施設内での自立生活体験、アパートでの一人暮らしの体験といった段階的な自立支援も可能となりつつあるが、全都道府県で行われているとは言い難い。令和6年4月以降、児童自立生活援助事業の対象者等の年齢要件等の弾力化や社会的養護自立支援拠点事業により、措置解除後も子どもが安心して地域生活を送ることができるよう、都道府県・市区町村が連携・協働を図りながら、切れ目のない支援を継続していくことが必要である。

### (3) まとめ

- 全国一律に小規模化・地域分散化を求められているなか、人口減少や過疎化や地理的な事情によりグループホームの運営が難しい地域、不要とされる地域もある。これからは子どもの生活環境を第一に考え、それぞれの地域、ニーズ等に応じた柔軟な施設運営が求められる。
- そして、施設運営の舵取りを担う児童養護施設の施設長は、措置児童の親権代行者としての重責に合わせ、運営の基盤となる財務・法務・労務、人材定着、育成に向けた組織マネジメントの責任が大きい。近年、短期間で施設長が交代する施設もあり、施設運営を担う施設長の資質の向上とともにそのサポート体制の構築こそ大変重要である。社会的養護の推進には施設長の健全なリーダーシップが必要であり、施設長をサポートする常勤基幹的職員等の配置拡充や仕組みの構築が求められる。
- 児童養護施設の職員は幅広い年齢の子どもを支援の対象とし、それぞれの子どもの個別的な課題への対応が日々求められる。子どもの家族との関係構築、施設内の各職種のみならず子どもを取り巻く関係機関とも密な連携が求められることから、総合的で高度な福祉専門職であるといえる。
- 近年の児童養護施設の職員増は地域分散化の推進が条件とされており、支援拠点機能を担う本体施設の子どもの生活を支える職員の配置は改善されておらず厳しい状況にある。職員のライフワークに合わせて就業が継続でき、多様な働き方にも対応できるよう、支援拠点機能を担う本体施設の職員配置の改善および多様な働き方にも対

応できる柔軟な配置基準とすることで、児童養護施設職員の社会的な地位の向上を実現したい。

- その上で多様な子どもの支援ニーズに即応するためには、施設職員は日々の養育・支援実践を批判的に振り返り、日常の養育の進捗と現状課題を追求する姿勢をもって、子どもを中心においたより質の高い養育実践が成されるよう努めるとともに、子どもが自分らしく人生を歩むための一助になるべく、信頼に値する伴走的役割を果たすことができるための鍛錬に勤しみたい。
- また、児童相談所における入所、退所、措置変更等の方針決定は、社会的養護の子どもの人生を大きく左右する重要な決定事項となることは言うまでもない。児童相談所は、子ども、保護者、子どもと保護者の関係性等に関する十分な情報のもと、適切に判断する必要がある。その際、それまでに子どもと家族に関わり、養育・支援をしてきた児童養護施設の所見（アセスメント）は、極めて重要な情報源となりうるものである。児童相談所と施設の双方はこのことを深く共通認識とし、確かな連携・協働のもと、アセスメントのさらなる質的向上を図っていくことに尽力しなければならない。

---

---

## 検討経過

---

---

- 第1回：令和3年8月25日  
第2回：令和3年11月19日  
第3回：令和3年12月14日  
第4回：令和4年1月27日  
第5回：令和4年4月12日  
第6回：令和4年10月11日  
第7回：令和5年1月31日

---

---

## 委員名簿（敬称略）

---

---

委員長	柏倉 正	北海道・函館国の子寮
委員	桑原 教修	京都府・舞鶴学園
	大場 信一	北海道・札幌南藻園
	横川 伸	石川県・聖霊愛児園
	則武 直美	岡山県・岡山聖園子供の家
	赤池 裕	群馬県・希望館
	後藤 辰也	青森県・美光園
	伊達 直利	神奈川県・川和児童ホーム
	大橋 和弘	大阪府・和泉幼児院
	松永 忠	大分県・光の園
	太田 一平	愛知県・八楽児童寮
	上栗 哲男	広島県・広島新生学園
	片山 和義	徳島県・加茂愛育園
	上村 宏洵	熊本県・龍山学苑
	高橋 誠一郎	東京都・至誠大地の家
	長井 晶子	(福)久良岐母子福祉会
	増沢 高	子どもの虹情報研修センター