

児童養護施設退所者への自立支援の歴史に関する一考察 (2)

——1990年代後半から現在までの政策に焦点をあてて——

大村 海太

A History of Strategies Used to Help Young Adults Achieve Independence After Aging Out of Child Care Institutions (2)

——A Focus on Policies Prior to Current from the Late 1990s——

Kaita OMURA

論文要旨

児童養護施設は、戦前、戦後、そして現在へと、時代と共に支援ニーズとそれに対する支援の提供がうつり変わってきた。近年になり、自立支援というキーワードが注目を集めることになったが、本研究では、文献研究をもとに、わが国の児童養護施設における自立支援のニーズがどのように変遷したかについて1990年代後半から現在に焦点をあて、国による支援制度がどのように展開してきたかについて論じ、施設退所者へのリービングケア・アフターケアシステムのあり方について考察した。多様な支援の形が模索され始めている今後の児童福祉システムの中で、新たな資源や支援体制が必要であること、また誰が支援者となり得るかということについて提言する。

キーワード 児童養護施設 アフターケア リービングケア 自立支援 児童福祉法

1. はじめに

わが国における近代の社会的養護システムは、戦前、石井十次や洪澤栄一等の篤志家によりその礎が形作られ、戦後は1948年に施行された児童福祉法と共に展開されてきた。その中で、施設におけるインケアについての議論は多くされてきたが、一方で、児童養護施設（以下、施設）を退所していく者（以下、退所者）への制度的な支援については近年になるまでほとんど整備されずにいた。

本研究(1)では、戦前、戦後～1970年代前半、1970年代後半～1990年代前半に分け、わが国の児童養護施設における自立支援のニーズがどのように発生し、またそれに対する政策がどのように築かれていったかについて、歴史的

な文献や先行研究を資料として論じた。その中で、措置児童、退所者の生活実態が時代と共に変化していき、ミクロレベルでは課題とされ、主に現場からの発信となる研究・調査によって明らかにされても、マクロレベルでの支援がそれらのニーズを満たすことができずにきたことが指摘された。その背景としては、わが国では1997年の児童福祉法改正まで、児童福祉法の対象が18歳未満のため、特に高校卒業後に施設を退所する者への支援の法的責任がなかったことが挙げられる。

そこで今回は、研究対象を児童福祉法が改正される1990年代後半～現在に焦点をあてた年表(表-1)をまとめ、わが国における社会的養護当事者への自立支援について、どのように

表-1 社会的養護の自立支援に焦点を当てた年表（1990年代後半～現在）

1994年	国連が採択した「児童の権利に関する条約」が日本国内で批准・発効される
1995年	全国児童養護施設長協議会・制度検討特別委員会が「養護施設の近未来像」発表
1996年	「措置解除後、大学等に進学する児童への配慮」が通知され、大学等進学後の施設生活継続への配慮が認められる（食費は実費徴収）
1997年	児童福祉法改正 「児童養護施設における児童福祉施設最低基準等の一部を改正する政令の施行に係わる留意点について」通知 「養護施設等退所児童自立定着指導事業」通知
1998年	それまで法外施設として独自に展開してきた自立援助ホームが「児童自立生活援助事業」と位置づけられ、児童福祉施設に加わることが通知される 「児童養護施設等における児童福祉施設最低基準等の一部改正する省令の施行に係る留意点について」、「児童養護施設等における入所者の自立支援計画について」通知 「入所児童の自立支援」として、1施設あたり年額197万5970円が措置費一般分保護単価に参入される 児童養護施設への心理療法担当職員配置が制度化される
1999年	「児童養護施設等に対する児童の権利擁護に関する指導の徹底について」通知 東京都社会福祉協議会児童部会が「リービングケア委員会」発足
2000年	「児童虐待防止法」が制定され、「子ども虐待対応の手引き」が改訂される 「地域小規模児童養護施設の設置運営について」通知
2001年	「被虐待児童の一時帰宅等への適切な対応について」通知 全国児童養護施設協議会制度検討徳悦委員会小委員会が、「児童養護施設近未来像Ⅱ報告書」を発表する
2003年	社会保障審議会児童部会「社会的養護のあり方に関する専門委員会」が、「年長の子どもや青年に対する自立支援について」を提出 全国児童養護施設長協議会・制度検討委員会が「児童養護施設の近未来像パートⅡ」を発表
2004年	児童福祉法改正、児童養護施設等の目的の中に、「退所した者に対する相談その他の援助」が付け加えられ、退所後3年間の支援と、自立支援計画の策定が義務化される 児童養護施設への家庭支援専門相談員（FSW）の配置制度化 施設退所児童等に対する就職・就学促進のための「生活福祉資金貸付制度」が制度化される 全養協が「全国児童養護施設退所児童自立支援事業」を創設
2005年	児童自立支援計画研究会が「子ども自立支援計画ガイドライン」を公表
2006年	措置児童が大学等へ進学するための「大学進学等自立生活支度金」が予算化される 家族療養事業の対象施設が児童養護施設にも拡大される
2007年	厚生労働省が「今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会中間とりまとめ」を発表 「身元保証人確保対策事業」通知
2008年	厚生労働省が施設退所者へのモデル事業として「地域生活・自立支援事業」を全国5カ所で開始
2009年	措置児童の内、中学生の塾の月謝が、国と地方自治体が半額ずつ、合わせて全額保障される 児童福祉法改正により、児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）について、都道府県にその実施を義務付け、費用を負担金で支弁することになる
2010年	「地域生活・自立支援事業」が「施設退所児童等アフターケア事業」と名称を変更して実施。その後、要綱等に基づかないNPOとして活動する当事者団体が増え始める 山形県が「子どもの自立サポート推進事業」を開始。退所者への相談機関として「自立サポートセンター」を開所、県内全児童養護施設に「自立サポート相談員」が配置される
2011年	群馬県の児童相談所を発端に、民間人の匿名による児童福祉施設への寄付活動、「タイガーマスク運動」が全国展開したことにより、社会的養護の議論が活発となる 厚生労働省が「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」を立ち上げ、「すぐにでもできる改革」実施。その後、「社会的養護の課題と将来像」を発表 「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」に基づき、児童福祉施設最低基準の地方移譲が推進される 「児童養護施設等及び里親等の措置延長等について」通知
2012年	「家庭支援専門相談員、里親支援専門相談員、心理療法担当職員、個別対応職員、職業指導員及び医療的ケアを担当する職員の配置について」通知 東京都が「自立支援強化事業」により、自立支援コーディネーターを各児童養護施設への配置を始める 未成年後見人の報酬を公費で負担する「未成年後見人支援事業」が制度化される
2013年	「児童養護施設の退所者等の就業支援事業の実施について」通知
2014年	「児童福祉施設における施設機能強化推進費について」通知 「子供の貧困対策に関する大綱」が閣議決定。児童養護施設等の退所児童等のアフターケアの推進、身元保証人確保対策事業の施設関係者へ周知が盛り込まれる 通院・在宅精神療法、心身医学療法の20歳未満加算の見直しが行われる
2016年	児童養護施設退所者等に対する自立支援資金の貸付事業が制度化される 児童福祉法等の改正により、児童は自立を保障される権利を有することが明確化され、自立援助ホームの年齢制限が大学等就学中の者は22歳の年度末まで対象となる

※通知は2000年以前は「厚生省雇用均等・児童家庭局長」、2001年以降は「厚生労働省雇用均等・児童家庭局長」による

ニーズとそれに対する児童福祉制度が変遷したかを辿り、退所者支援について総括的にまとめる。

2. 児童福祉法の改正と自立支援ニーズの高まり

わが国が1994年5月に世界で158番目に子どもの権利条約に批准したことは、社会的養護における子どもの自立支援の概念や制度的整備に大きな影響を与えることとなった。児童福祉法においては、1994年の改正で「保護から自立へ」が謳われ、2004年の児童福祉法改正では、児童福祉施設等の業務として、「退所した者に対する相談、その他自立のための援助を行うこと」が児童福祉法上に明確化され、退所後3年間の支援と、自立支援計画の策定が義務化、働くことを含めた成人期への移行支援を児童養護施設にも義務づけること等が示された。また、2000年には児童虐待防止法が制定されるなど、現代の社会的養護システムの基盤が形作られていった。さらに、2014年に閣議決定された「子供の貧困対策に関する大綱」では、その目的・理念に「子供の将来がその生まれ育った環境によって左右されることのないよう、また、貧困が世代を超えて連鎖することのないよう、必要な環境整備と教育の機会均等を図る。全ての子供たちが夢と希望を持って成長していける社会の実現を目指し、子供の貧困対策を総合的に推進する」と明記された。

このような中で、社会的養護領域においては特に近年、自立支援のニーズが高まっている。厚生労働省雇用均等・児童家庭局による児童養護施設入所児童の「委託時又は入所時の年齢別児童数」を1998年と2013年で比較してみると、1997年には、0～5歳55.3%、6～11歳31.2%、12歳以上11.2%だったものが、2013年には0～5歳52.9%と減っているのに対し、6～11歳33.1%、12歳以上13.9%と、年齢が以前よりも高い状態で入所する児童が増えてきていることが挙げられる。一方で、「児童の今後の見通し別児童数」の推移(表-2)を見ると、1998年では「保護者のもとへ復帰」が26.9%、「自

立まで現在のままで養育」が55.0%であるのに対し、2013年ではそれぞれ27.8%¹⁾、55.1%となっており、高校3年の卒業まで施設に在籍し、退所後は一人暮らしをしている児童が家庭復帰よりも圧倒的に多い。

表-2 「措置児童の今後の見通し」の推移

	保護者のもとへ復帰	自立まで現在のままで養育
1998年	26.9%	55.0%
2003年	32.8%	56.5%
2008年	35.4%	55.1%
2013年	27.8%	55.1%

出典：厚生労働省児童養護施設入所児童等調査（各年）

近年の施設入所児童は、自己肯定感の低さ、学力が低く生活意欲がもてない、人間関係をつくりづらい、何でもできていると思っている（現実検討の欠如）、発達障害、不登校、非行傾向等、様々な支援ニーズを持ち（東京都社会福祉協議会リービングケア委員会、2011）、それらのニーズが満たされずに18歳という年齢制限による施設退所を余儀なくされている。退所後の生活について全国の施設長を対象に行ったアンケートでは、健康的な食事、清潔な生活習慣、挨拶、コミュニケーション力、情報収集力、社会規範や法律の遵守、短・長期的な金銭管理、社会保険の加入・利用、悪徳商法等からの自己防衛、目標に向けて努力する主体性、自分らしさを肯定する自尊心、悩みを相談大人の存在、負の感情のコントロールと、多岐に渡る領域において、自立生活に問題を抱えていることがうかがえる（斎藤、2008）。また、施設入所児童の被虐待率は増加傾向にあるが、子ども時代のトラウマは大人になって、就学・就労や、生活全般において全く考慮・配慮をされず、退所者たちは目に見えない負担を背負っていると高橋（2010）は指摘している。一般家庭で育った後に社会で自立していく者と比して、施設退所者は、身体的、社会的、経済的、精神的側面における自立について、多くの課題を抱えており（拙稿、2014）、

人的、物質的、精神的な当てのなさを抱えて社会生活を営まなければならない退所者たちの自立を支援していくことはわが国の児童福祉領域における喫緊の課題である。

3. 大学等進学率の課題と経済的支援

施設入所児童の多くが1990年代前半以前までの施設における自立支援の課題として、本研究(1)では、高校への進学保障が主であった

ことを述べた。しかし、2000年代になると施設入所児童の高校進学率は90%を超え(表-3参照)、一般家庭児童の進学率にかなり近づくことができたことで、義務教育後の児童の学ぶ権利を保障するシステムは、一応確立できたといえよう。

2000年代以降になると、一般家庭児童の大学等への進学率が伸びだし、近年では5割前後が大学等への進学を果たすようになったが、児

表-3 児童養護施設児童と一般家庭児童の義務教育後の高校等への進路比較

	進学率		就職率	
	施設児童	一般家庭児童	施設児童	一般家庭児童
1961年	10.3%	62.3%	89.7%	35.7%
1969年	23.3%	79.4%	76.7%	18.7%
1974年	41.3%	90.8%	58.7%	7.7%
1979年	48.1%	94.0%	51.9%	4.0%
1981年	48.0%	94.3%	40.5%	3.9%
1983年	51.2%	94.0%	37.4%	3.9%
1985年	52.0%	94.1%	35.9%	3.7%
1987年	54.4%	94.3%	32.4%	3.1%
1989年	58.5%	94.7%	37.3%	2.9%
1991年	64.7%	95.4%	35.2%	2.6%
1993年	65.7%	96.2%	29.7%	2.0%
1995年	69.6%	96.7%	23.4%	1.5%
1997年	77.5%	96.8%	17.1%	1.4%
1999年	78.6%	96.9%	14.3%	1.1%
2001年	82.3%	96.9%	14.1%	1.0%
2003年	80.2%	97.3%	13.5%	0.8%
2005年	87.7%	97.6%	9.3%	0.7%
2007年	95.3%	97.7%	3.9%	0.7%
2009年	95.7%	97.9%	3.1%	0.5%
2011年	96.2%	98.2%	3.0%	0.4%
2013年	96.6%	98.4%	2.1%	0.4%

出典：1961～1987年＝グッドマン(＝2006：230)「日本の児童養護－児童養護学への招待－」明石書店
 1989年～施設児童＝全国児童養護施設協議会「児童養護施設入所児童の進路に関する調査」
 一般家庭児童＝文部科学省「学校基本調査」

児童養護施設出身者の大学等への進学率は、大学12.3%、専修学校10.3%と、未だ進学率は低く(表-4)、中学3年生以上の「入所児童の進学希望」が32.4%ということから見ても、児童の進学希望が達成されていないことが分かる。東京都福祉保健局(2011)やブリッジフォースマイル(2014)の調査では、進学した者の2~3割の者が経済的理由を主とした様々な理由で退学しており、高等教育機関への進学保障が今後の大きな課題であろう。「子供の貧困対策に関する大綱」の中では施設入所児童の進学率や就職率にも触れているが、改善の数値目標が掲げられていない。数値目標の設定とそれに対する具体的な方策が求められる。

わが国における進学保障のための制度としては、2004年創設の「生活福祉資金貸付制度」²⁾、2006年に予算化された「大学進学等自立生活支度金」³⁾が予算化され、年々その額も上がってきている。2007年には「身元保証人確保対策事業」⁴⁾が通知された。しかし、大学進学等自立生活支度金は81,260円で、親の経済的援助が見込めない場合に加算される特別基準194,930円と合わせても276,190円(2016年度現在)となっており、学費全てを賄える訳ではなく、また身元保証人確保対策事業も、対象者が退所後半年の者のみで、保障内容は半額であり、全ての施設に周知徹底されていなかった。

子供の貧困対策大綱では、大学等の学費の対策として、大学等奨学金事業における無利子奨

学金の充実、より柔軟な「所得連動返還型奨学金制度」の導入、身元保証人確保対策事業の各施設への周知等を掲げており、財団やNPO法人による返還義務の無い奨学金等も創設されてきている⁵⁾。また、2016年には児童養護施設退所者等に対する自立支援資金の貸付事業⁶⁾が制度化された。近年では退所者を対象に大学等が入学金、授業料の免除をする事業、自治体が借り上げた住宅を安い料金を貸し出す等、多くの取組が行われるようになってきているが、退所者の全てがこれらの制度の利用対象者にはなっておらず、地域による格差も大きい。今後、支援の量的拡充が求められている。

退所者を対象とした奨学金等の経済的支援の多くは、給付ではなく貸付となっていることは退所者たちの自立を阻害する要因の一つとなっている。就業を続けられない場合や、進学先で退学した場合は学位を取得できない上、多額の負債を抱えたまま生活を続けなければならない。退所者の特徴として、取得した奨学金等を実親等に搾取されるケースも報告されている。このような状態に陥った場合、出身施設と連絡を絶とうと考える退所者が現れることが予想される。また、経済的支援は施設退所時に申請されることを前提とするものが多く、退所後の生活の中で経済的な問題を抱えた退所者がこれらの支援に自らたどり着くことは難しいため、過去に遡って退所者全体に通知することは困難なことが予想される。

表-4 児童養護施設における高等学校等卒業後の進路

	2005年		2013年	
	児童養護施設	全高卒者	児童養護施設	全高卒者
大学等	8.5%	47.3%	12.3%	53.2%
専修学校等	11.3%	19.0%	10.3%	23.7%
就職	69.9%	17.3%	69.8%	16.9%
その他	11.0%	8.5%	7.6%	6.3%

出典：児童養護施設は、厚生労働省家庭福祉課「社会的養護の現状に関する調査」、全高卒者は文部科学省「学校基本調査」、それぞれ各年より抜粋

※児童養護施設は、各年度末に高等学校等を卒業した児童のうち、翌年度5月1日現在の進路

前述した自立における課題を抱えた退所者たちは、施設で「被支援者」として生活していたため、成人期に移行していく中で、被措置児童の枠組みから離れ、支援を主体的に受けられるようになることにも支援を要することが考えられる。退所者のニーズをただの経済困窮として捉えるのではなく、心理教育的なアプローチも必要であることを認知すべきであろう。

4. 退所後の暮らしを支える支援

2011年に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によって取りまとめられた「社会的養護の課題と将来像」では、児童養護施設におけるアフターケアについて、「自立支援担当職員を置き、施設入所中からの自立支援や、退所後の相談支援などのアフターケアを担当させる体制を整備して充実することが必要である」と明記されたが、全国的には未だ自立支援を専門とする職員の法的整備はなされていない。自治体の努力によって自立支援を行う職員としては、山形県が2010年より県内施設に「自立サポート相談員」を配置し、東京都が2012年より「自立支援コーディネーター」の配置加算を実施している。また、児童養護施設には以前から職業指導員という専門職が配置可能であったため、自立支援に携わる職員として配置している施設も現れ始めている。2012年の厚生労働省雇用均等・児童家庭局通知に職業指導員の業務内容に「退所児童のアフターケアとしての就労及び自立に関する相談援助」と明記されていることから、今後、全国的に展開していくことが望まれる。

一方で、施設側による自立支援機能が強化されても、わが国の民法では成人年齢を20歳と定めているため（民法4条）、親権者がいない子どもについては、児童福祉施設の施設長等が親権を代行する（児童福祉法47条1項、2項）が、親権者のいない退所者には法律行為の同意や代理をする大人が存在しない立場に置かれる。ま

た、親権者がいたとしても、前述の金銭を搾取されるケースのように、子どもの福祉にとって適切とは言えない実親の親権行使に晒されるおそれが生じると小坂（2015）は指摘している。また、児童福祉法の対象は18歳未満という制限のため、措置機関である児童相談所は制度上可能であるにもかかわらず、退所者のアフターケアにはほとんど関与することがなく、退所者の出身施設が支援の主体とされてきた。しかし、退所者が引っ越して、出身施設から物理的に離れてしまうと、直接的なアフターケアが難しくなることも考えられる⁷⁾ため、これらの問題には、出身施設だけではアフターケアに限界があった。そのため、政府は2009年に退所者支援のモデル事業として、地域生活支援事業を全国5ヶ所で開始した。その後も「施設退所児童等アフターケア事業」と改称し⁸⁾、実施主体は都道府県、指定都市であるものの、NPO法人や社会福祉法人、職業紹介を行っている企業にも事業を委託することができるようになった。中には自治体の垣根をも越えて、「施設退所者等に対するソーシャルスキル・トレーニング、相談支援、就職活動支援、施設退所者等が働きやすい職場の開拓及び就職後の職場訪問等を行う、児童養護施設の退所者等の就業支援事業のか所の増を図る」ことを実施し、他にも、当事者同士の居場所づくり、ピアサポート、セルフヘルプグループ等の支援を行っている機関も設立されてきている。

18歳を超えると、連携の核となる公的機関が存在せず、連携するためには情報共有が必須となるが、それを規律する法的根拠なども明確になっていないのが現状であり、厚生労働省は、「施設退所児童等アフターケア事業」の実施要綱を定め、2013年から適正かつ円滑な実施を期待する旨の通知を行った。本事業は全国で約20ヶ所（2016年現在）あるが、各団体の支援内容は様々で、ほとんどの機関が職員1～2人と運営面での課題を抱えている（高橋、2016）ことが多く、全ての退所者に一般化された支援

が届いているとは言い難い。

就労支援の面では、児童養護施設が時間や人材の限界のある中で「アフターケア」として担うよりは、民間企業による実施のほうが、それまでの企業実績やノウハウが生かされた効果の上がりやすい支援になるという指摘（尾形、2015）もなされている。

5. モラトリアム期の保障と措置延長

現代の一般家庭における若者のモラトリアム期は年々長くなる傾向にある一方で、退所者の場合、前述した児童福祉法の規定により、基本的に18歳の施設退所時までしか施設に在ることを猶予されない。満20歳に達するまで措置延長は可能だが、「生活が不安定で継続的な養育を必要とする場合」のみとされてきた。退所者たちは特有の生きにくさを抱えているにも関わらず、法的システムの限界により、施設からの退所と同時に一般成人者として扱われることで社会での自立をより一層困難な状況に落ち込んでいくのである。退所者への成人後の支援制度が充実しない限り、この乖離は今後ますます広がっていくことが考えられる。

この状況に対し、2011年厚生労働省が「児童養護施設等及び里親等の措置延長について」の中で、「満20歳に達したことで措置を解除することとなった場合で、家庭復帰等が難しい場合には、その学業が終了するまでの間、引き続き児童養護施設から通学させることは差し支えない」と通達し、満20歳に達するまでの措置延長を「積極的に活用すること」を都道府県等に促している。その要件として、①大学等や専門学校等に進学したが生活が不安定で継続的な養育を必要とする児童等、②就職または福祉的就労をしたが生活が不安定で継続的な養育を必要とする児童等、③障害や疾病等の理由により進学や就職が決まらない児童等であって継続的な養育を必要とする者と規定されたため、措置延長活用ケースは増加傾向にある。

表-5 児童養護施設の高校卒業児童に係る措置延長児童数及び高校卒業児童に占める割合

2010年	2011年	2012年	2013年
153人 (9.6%)	182人 (11.8%)	263人 (16.2%)	231人 (13.4%)

出典：厚生労働省 HP「社会的養護の現状について（参考資料）平成28年1月」（各年度末に高等学校等を卒業した児童のうち、翌年5月1日現在）

しかし、都市部を中心に施設は常に定員を満たしている状態であり、児童相談所からは虐待等を受けて一時保護された児童の措置も委託されている。そのような中で、入所児童の中で何らかの優先順位をつけざるを得ず、就学を継続しない者を退所させる傾向にあり、施設での対応上の困難等から、措置延長対象者を原則就学を要件としている自治体も多いと林（2015）は指摘している。その他にも措置延長者の生活スタイルが他の入所児童と異なることを理由に措置延長を敬遠する施設があることも考えられる。また、一度施設を満年齢で退所した者が何らかの理由で社会生活に失敗した場合、元措置児童を受け入れるための制度は整っておらず、施設側の努力で短期間滞在させる程度となり、その滞り場所も、施設側に空いている居室の確保など、ハード面での余裕がなければ受け入れることすらできないのが現状である。これらのことから、出身施設による措置延長だけでなく措置延長以外の支援方法の検討・充実をさせていくことが求められる。

退所者の利用できる施設としては自立援助ホームが挙げられるが、現行では20歳未満でなければ利用することができず⁹⁾、設置数も2011年の82ヶ所から2016年の126ヶ所¹⁰⁾と増加しているものの、設置されている地域に偏りが見られるため、今後も拡充が求められる。自立援助ホーム以外にも、一時的にでも退所者のシェルター的な機能を持つ設備を整えるべきであろう。

6. 退所者の支援へのアクセスと出身施設との関係

出身施設のみがアフターケアを担う機関として相応しいのかということについて確認したい。

施設職員は退所者の入所当時の状況を把握しているため、関係が良好であれば支援を行いやすい。また、退所者の家族や人的資源についても最も情報を把握しているため、退所者へのソーシャルワーク的アプローチも行いやすいであろう。しかし、退所者が施設の所在する地域から遠方に就職・進学した場合、定期的に直接的なアフターケアを行うことは困難である。反面、他の地域から移住してきた退所者に対して、近くにある施設が代理アフターケアを担うことは原則なされていない。既に社会生活を送っており、施設側が連絡先を把握できていない退所者は多く存在し¹¹⁾、より深刻な課題を抱える子どもほど、退所した施設との関係が希薄である傾向にある。特に長年入所していた退所者にとって、出身施設は実家的役割を担っているが、時が経つにつれ、担当職員の辞職や一緒に生活していた後輩児童の退所、住んでいた建物の改築など人や物の変化と共にあって、実家的役割も失われていくことが考えられる。また、退所者自身が措置解除後に里親や施設職員

との関係を継続することを望まない場合もある。

以上のようなことから、出身施設が当該施設を退所した者への全てのアフターケアを担うことは、退所者支援の幅を狭める可能性がある。前述したような退所者支援を行う出身施設以外の機関も創設され始めていることから、表-6のように出身施設以外の相談窓口やアプローチ方法を退所者のニーズに合わせて多様化させることが求められるのではないだろうか。

この他にも、出身施設による職務としてのアフターケアとは別に、入所時の元担当者が在職の有無に関わらず私的に退所者の支援を行っていることも、現場では周知の事実であるが、社会制度の不十分さを施設職員のボランティア精神で補完し、措置解除後も愛情行為を煽るという指摘もなされている（林、2015）。特に施設を辞職後も退所者に支援を行っている元担当者等が行っている支援は制度的には全く認められておらず、「身元保証人確保対策事業」の対象にもなっていない。社会生活の中で当てるのなさを感している退所者にとって、システムとしての元入所施設は頼ることができなくても、元担当者による支援は、精神的な心の拠り所として特に大きな支えとなっていることが予想される。今後、退所者による支援へのアクセスの窓

表-6 アフターケア実施機関による支援のメリット・デメリット

	メリット	デメリット
出身施設主体の アフターケア	<ul style="list-style-type: none"> ・退所者の連絡先を把握している。 ・退所者との個人的な関係ができて いる。 ・実家的な機能を持っている 	<ul style="list-style-type: none"> ・時間、人材、費用に限界がある。 ・退所者との関係が悪のまま退所、 もしくは退所後関係が希薄化、悪 化した場合、支援関係を継続する ことが困難になる。 ・担当していた職員等が辞職すると、 実家機能が弱くなる。
NPO法人・企業等 によるアフターケア	<ul style="list-style-type: none"> ・企業実績やノウハウが活かされた 効果が期待できる。 ・自治体の枠に捕らわれない支援が 可能。 	<ul style="list-style-type: none"> ・退所者の情報を持っていない。 ・退所者との関係が構築されていない。 ・既に退所した者が支援までアクセ スすることが難しい。 ・量的拡充が十分でない。

筆者作成

口をより広げるためにも、元担当者をアフターケアシステムの枠組みとしてどう位置付けるかを検討することも必要となるのではないだろうか。

7. ソーシャルアクション

これまで社会的養護における自立支援について述べてきたが、近年にかけて台頭してきた啓発活動や当事者運動についても触れたい。2010年の年末に群馬県の児童相談所へ匿名でランドセルが寄贈されたのをきっかけに、全国の児童養護施設等への民間人による寄付活動が展開した「タイガーマスク運動」は、社会的養護に関連する政策に影響を与え、2011年1月には「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」が設置され、社会的養護専門委員会と両輪で、社会的養護の課題について、短期的に解決すべき課題や中長期的に取り組む将来像を含め、集中的に検討がなされた。その後、2011年4月には厚労省により「すぐにでもできる改革」が実施され、それまで現員払いであった、自立援助ホームの定員払いや、身元保証人確保対策事業の充実が掲げられた。これまで高校卒業と同時に施設退所が当たり前とされていたことに対して、同年12月には前述した「児童養護施設等及び里親等の措置延長等について」が通知された。また、2014年には、民法放送局による社会的養護を題材としたドラマが放送され、その内容の是非に関する議論が起り、報道や週刊誌等で社会的養護の特集が生まれ、社会的注目が集まった（奥山、武藤、渡井、水島、大久保2014）。

これらの動きの前後から、退所者を対象としたアフターケア調査や当事者団体からの提言がなされ始め、退所者の実態と支援の必要性の観点から、社会的養護は制度的にも注目を浴び始めた。また、施設入所児童や退所を控えた者への学習支援や就労支援を目的としたNPO法人や企業の支援も増え始めている。このような活動の増加もメディアに社会的養護が登場するよ

うになったことが一助を担っていると考えられる。

アメリカやカナダでは、当事者の語りが退所者アフターケアの政策や予算に大きな影響を与えている（IFCA 編集部、2015、大角・香林、2016）一方で、わが国では、当事者活動やアフターケア調査などの研究が行政にまで影響を与える力が弱く、社会変革よりもむしろ退所者自身の自己変革に留まることが多い。措置児童や退所者には守秘義務の問題も大きい。調査、当事者団体によるソーシャルアクション、そしてそれに呼応するNPOや企業の活動の活発化、またそれらの働きの流れを世に訴え、税金が投入されているという当事者意識を国民全体が持つことで、社会的関心が社会的養護に向き、児童福祉法における自立支援の法整備も進むのではないだろうか。

8. おわりに

本稿では、社会的養護における自立支援政策に焦点を当てて論じてきた。携帯電話の普及により、一般の高校生の携帯電話普及率は96.0%（内閣府、2007）となり、このことに関する調査はなされていないが、ここ数年で高校生の措置児童も、施設内の基準さえ満たせば携帯電話を持てるようになってきたことが現場では認知されている。社会的養護の当事者である児童は、一般家庭で生活する児童よりも子どもの権利を主張しにくい環境に置かれており、施設を退所すると同時に児童福祉法の対象者からも外され、社会的自立をしにくい立場にありながらも、一般的な成人者と同じような自立を強要されているのである。

また、退所者へのアフターケア期間は「退所後3年」と定められており、18歳の満期退所でも最大で21歳までしか義務付けられておらず、その後の支援は施設ごとの判断に任されているのが現状である。さらに、未だリービングケアの定義や、自立支援全体の概念が施設ごとに曖昧であることは、自立支援を目的としてい

る福祉施設として今後の大きな課題である。退所後3年以降に困難に陥る退所者がいなくなるとは考えにくい。自立支援の専門職同様、制度の中で支援できるアフターケア期限（いつまでなのか）やアフターケアの内容（保障、給付、相談援助など）について再考される必要がある。

今後のアフターケア専門職の全国展開のための試金石的役割も担っている。しかし、このことに関する調査や研究はほとんどなされていないのが現状である。アフターケア支援には子どもの養育経験や退所者との関わり、関連機関との連携など、ソーシャルワークを含めた様々な高い技術や経験が要求される。山形県や東京都が設置している自立支援専門職の効果測定が求められる。

わが国の福祉サービスは、社会的弱者の保護と救済を基本理念として進展してきたため、最低限度のサービスとされてきた経緯があり、サービスの内容については大きな関心が払われてこず、その質を評価することまでは十分な関心が行き届かない状況が続いてきた（柏女、1999）。量・質における退所者調査が行われ始めてはいるものの、今後も様々な形で調査が行われることが求められる。

脚注

- 1) 「保護者のもとへ復帰」の予定は、児童の権利保障の観点から政府が家庭復帰の促進を勧め、2008年には37.4%まで増加したが、近年は再度減少傾向にある。伊藤（2016）の調査では、「3年以内」と「10年以上」で入所期間が二極化していることが指摘されている。
- 2) 上限50万円で、生活に必要なアパートの賃借料や就学に必要な資金等の貸付けを行う。全養協は「全国児童養護施設退所児童自立支援事業」の創設により、その半額を補助する。
- 3) 措置児童が大学等へ進学するための支度金。
- 4) 出身施設の施設長が住居契約時等の保証人になった場合、損害保険契約を全国社会福祉協議会が締結できる制度。2012年度からは、申込期間を1年に延長し、就職時の身元保証の期間を最長5年、賃貸住宅等の賃借時の連帯保証の期間を最長4年までに延長可能とする。
- 5) 東京都社会福祉協議会児童部会リービングケア委員会（2013）や浅井（2014）は、返済義務のない給付・助成制度、貸付制度、大学独自の奨学制度に分けて、紹介している。
- 6) 都道府県が主体となって退所者等へ貸付を行う事業。進学した場合は、家賃相当額と生活貸付費として5万円（正規就学年数）、就職した場合は、家賃相当額（2年間）を貸し付け、5年間の就業継続で返済免除となる制度。また、資格取得希望者（運転免許証等を想定）には、上限25万円の実費を貸し付け、2年間の就業継続で返済免除となる。
- 7) 伊藤（2016）によると調査対象の全てのケースにおいて「遠方の転居ケースについては、施設からのアフターケアは不可能（児童相談所に任せるしかない）」と報告されている。
- 8) 2014年度より「退所児童等アフターケア事業」と「児童養護施設の退所者等の就業支援事業」を一体的に実施している。
- 9) 自立援助ホームの入所条件を、現行の20歳未満から22歳に達した年度末までに引き上げることが現在、児童福祉法の改正案として提出されている。
- 10) 全国自立援助ホーム協議会 HP（2016.12.30）
<http://zenjienkyou.jp/%e8%87%aa%e7%ab%8b%e6%8f%b4%e5%8a%a9%e3%83%9b%e3%83%bc%e3%83%a0%e4%b8%80%e8%a6%a7/>

11) 東京都福祉保健局 (2011) が行った自己記入式の調査では、東京都所管の児童養護施設等を1～10年以内に退所した者3,920人を対象に行われたが、施設が調査票を送付できた、つまり、施設が連絡先を把握している者は1,778人(45.4%)であり、さらに、回答が返ってきた者はわずか673人(17.2%)であった。

参考文献

浅井春夫 (2014) 「児童養護施設で暮らす子どもたちに大学進学の特権保障を一本学部で田中孝奨学金制度を創設する意義と展望一」『立教大学コミュニティ福祉研究所紀要』2,1-23

小坂昌司「法律問題としての『18歳の壁』」『教育と医学』63(2),109～115

林浩康 (2015) 「社会的養護施策の動向と自立支援」『教育と医学』63(2),92～99

IFCA 編集部 (2015) 「STRATEGIG SHAREING」IFCA

伊藤嘉余子 (2016) 「児童養護施設におけるアフターケアの課題：退所理由に焦点をあてて」『社会問題研究』65,17-30

水島宏明 (2014) 「メディアの立場から (シンポジウム メディアと虐待 (前編) 『明日, ママがいない』が投げかけたもの)」子どもの虐待とネグレクト16(2),178-182

武藤素明 (2014) 「全国児童養護施設協議会の対応 (シンポジウム メディアと虐待 (前編) 『明日, ママがいない』が投げかけたもの)」子どもの虐待とネグレクト16(2),173-176

尾形良子 (2015) 「社会的養護の子どもたちが大人になって働くこと」『教育と医学』63(2),116～125

奥山真紀子 (2014) 「JaSPCANの対応 (シンポジウム メディアと虐待 (前編) 『明日, ママがいない』が投げかけたもの)」子どもの虐待とネグレクト16(2),171-173

大久保真紀 (2014) 「ジャーナリストの観点から (シンポジウム メディアと虐待 (前編) 『明日, ママがいない』が投げかけたもの)」子どもの虐待とネグレクト16(2),182-185

大村海太 (2014) 「児童養護施設退所者の自立に関する一考察」駒沢女子短期大学紀要47,49-60

大角しのぶ、香林朋美 (2016) 「オンタリオ州アドボカシーオフィス 子どもと若者の権利擁護機関」第41回資生堂児童福祉海外研修報告書114～118

斎藤嘉孝 (2008) 「児童養護施設退所者のアフターケアの実践」西武文理大学研究紀要13,49-54

高橋亜美、藤原由美 (2010) 「児童養護施設退所者のアフターケア支援の取り組み」2010年度一般研究助成最終報告書 p.22

高橋亜美 (2016) 「『アフターケア事業団体における支援の現状と効果的支援のあり方』報告書」平成27年度厚生労働省 子ども・子育て推進調査研究事業

東京都社会福祉協議会リービングケア委員会 (2011) 「Leaving care 児童養護施設職員のための自立支援ハンドブック」東京都社会福祉協議会

東京都社会福祉協議会児童部会リービングケア委員会 (2013) 「奨学金一覧 大学等の進学のための奨学金制度について (2013年5月1日現在)」『子どもと福祉』6,42-47, 明石書店

渡井隆之 (2014) 「当事者の立場から (シンポジウム メディアと虐待 (前編) 『明日, ママがいない』が投げかけたもの)」子どもの虐待とネグレクト16(2),176-178

