児童養護施設の地域化に関する状況的考察

尾里　育士*

Situational Considerations for Regionalization of Children’s Homes

Yasushi OZATO*

Abstract

The purpose of this paper is to examine community support for children's homes (in Japan) The Child Welfare Amendment Act 2016 a principle and New Social care vision case a change in the children’s out-of-home care system. The reform was multi-functionalizes it and was high function, regionalization. It is necessary the understanding of inhabitants to become the local society resources. It is suggested that Children’s Homes is understand to create the continuous and effective third places that function as the hub of local communities.

Keywords：children’s out-of-home care, children’s Homes, regionalization

1.　研究の背景と目的

社会保障審議会児童部会「社会的養護のあり方の専門委員会」の報告書によれば，社会的養護の範囲は明確ではないが，「社会的養護とは，虐待をはじめとする様々な理由により家庭において適切な養育を受けることのできない子どもについては，社会的に子どもを養育し保護するものであり，これらは公的責任の下で行われるべきもの」と定義されている[1)]。このように社会的養護は保護を必要とする子どもを保護者に代わって国・地方公共団体が養育をすることをいう。このような代替的な養育は，戦後の混乱期には養護問題とされ，多くいた戦災孤児や浮浪児対策として児童福祉法成立の契機となった。

これら養護を必要とする保護者のいない子どもを保護しその福祉を図る手立ての一つが施設養育であった。施設は，戦災孤児や浮浪児対策として家庭の代替的な養育として中心的な役割を担ってきた時代から，実父・母などからの虐待など不適切な養育によって入所する子どもが大多数を占めるようになり，子どもを保護・養育する機能に加えて，心理的なケアを行う役割も担うように時代と共に変化してきた。

さらに 1994(H6)年に国連で採択されていた「児童の権利に関する条約」を日本が批准した。児童の権利条約第 20 条には，子どもの最善の利益にかんがみその家庭環境にとどまることが認められない子どもには国が代替的養育を提供し，その養育は里親委託を優先することが規定されている。それまで日本の社会的養護体制は，児童養護施設などを中心とした施設養護が中心で，里親など家庭養育はわずかな割合であった。このため，国連子どもの権利委員会から改善勧告を受けてきた。とりわけ 3 回目の勧告では，「親のケアを受けていない子どもを対象とする，家族を基盤とした代替的養護に関する政策が存在しないこと」[2)]に対して懸念を示し，2009(平成 21)年に国連で採択された「子どもの代替的養護に関する指針」を考慮することを勧告している。この指針によれば，社会的養護体制は，施設養護と家庭養護が相互に補完しつつ子どものニーズに対応して永続的な解決を準備することとし，①施設養護は子どもの最善の利益にかなっている場合に限られること，②乳幼児の代替的養護は原則として家庭を基本とした環境で提供されるべきこと，③施設養護は可能な限り家庭や少人数グループに近い環境にあるべきで，大規模な施設養護は廃止ししていくべきこと，等が示されている。

この様な国際的な社会的養護の潮流を受けて，施設養育を中心としてきた日本の社会的養護は大きな転換期を迎えることとなり，家庭養護を優先に施設養護のあり方を見直すこととなった。この様な経緯(表 1)から社会的養護体制について，施設養育は小規模化，高機能化が求められている。本稿では，このうち，施設の高機能化について，児童養護施設の地域支援に焦点を当てて社会的養護の新たな役割について考察することとする。

表1.近年の社会的養護の動向

年	施策	主な内容
1994(H6)年	国際連合 「児童の権利条約」批准	国による代替的養育の提供 里親養育優先
2009(H21)年	国際連合 「児童の代替的養育に関する指針」採択	「家庭養育」「永続的解決」の原則
2010(H22)年	国際連合 「児童権利委員会」第３回最終見解	「児童の第遺体的養育指針」を考慮することを勧告
2011(H23)年	厚生労働省「里親委託ガイドライン」	里親委託優先の原則
	厚生労働省 「社会的養護の課題と将来像」	家庭的養育推進計画・都道府県推進計画の策定
2016(H28)年	社会保障審議会児童部会 「新たなこども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」	里親制度の充実強化，施設の小規 模化と機能強化
	「児童福祉法」改正	家庭養育優先の原則
2017(H29)年	厚生労働省 「新しい社会的養育ビジョン」	都道府県推進計画の見直し 施設の小規模化，地域分散化，高機能化

*東海大学児童教育学部
ISSN 2758-4488

２． 社会的養護の近年の動向

〈２・１〉社会的養護改革の端緒

厚生労働省は 2011 年 3 月に「里親委託ガイドライン」を策定し，社会的養護のすべての子どもの代替的養護は，家庭的養護[3]が望ましく，里親委託を優先して検討することを原則とするべきであるとして「里親委託優先の原則」を打ち出した。里親委託による家庭的養護を原則としたとはいえ，社会的養護を必要とする子どもの 9 割は施設養護で養育されており，里親などへの委託の割合を引上げる必要があるという現状認識を示している。それとともに，児童養護施設などの施設養護についてもできるだけ家庭的な養育を目指して養育単位の小規模化を推進していく必要があることを指摘している。このように日本の社会的養護の現状について，施設養護への依存が高く，その割合は施設：里親 9：1 となっており，児童養護施設においては，その 7 割が 1 舎あたり 20 人以上の子どもが生活する大舎制で，定員が 100 人を超える大規模施設も存在していることをその特徴として挙げている[4]。

そのうえで厚生労働省は「社会的養護の課題と将来像」を公表し，児童養護施設，乳児院，情緒障害児短期治療施設，児童自立支援施設，母子生活支援施設，里親など社会的養護に関係する施設など種別ごとに取り組むべき課題と将来あるべき姿について，その基本的方向を示し，「社会的養護は，できる限り家庭的な養育環境の中で，特定の大人との継続的で安定した愛着関係の下で，行われる必要がある。このため，社会的養護においては，原則として，家庭養護(里親，ファミリーホーム)を優先するとともに，施設養護(児童養護施設，乳児院等)も，できる限り家庭的な養育環境(小規模グループケア，グループホーム)の形態に変えていく必要がある。」[5]としている。施設養護から家庭養護への移行を図るとともに，当面は施設養護もできる限り家庭的な養育環境の形態に変えていくことを含めた家庭的養護を推進することとした。この実現に向けて着実に取り組んでいくために，国の指針に基づいて各都道府県は都道府県推進計画，各施設は家庭的養護推進計画をそれぞれ策定して計画的に取り組むことが提案されており，児童養護施設では，施設の小規模化・施設機能の地域分散化に向けた計画策定や里親支援，地域支援の充実などが例示されている。

〈２・２〉 新たな社会的養護体制

2016 年の社会保障審議会児童部会「新たなこども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」がまとめた報告書は，子どもを権利の主体と位置付け，その権利を擁護するために，身近な場での養育支援を中心にした新たな子ども家庭福祉の体系の再構築を意図し，理念，国・都道府県・市区町村の役割に加え，制度の全体像及びそれぞれの方向について提言している。このなかで，「9. 社会的養護の充実強化と継続的な自立支援システムの構築」において，里親制度の充実強化，就学前の子どもの代替的養育の原則，施設ケアの充実強化などが挙げられている。

この報告書に基づいて，2016(平成 28)年に児童福祉法が改正された。その改正の趣旨は，「全ての児童が健全に育成されるよう，児童虐待について発生予防から自立支援までの一連の対策の更なる強化等を図るため，児童福祉法の理念を明確化するとともに，子育て世代包括支援センターの法定化，市町村及び児童相談所の体制強化，里親委託の推進等の措置を講じる。」としている。

すなわち，1947(昭和 22)年の児童福祉法の理念規定は成立以来，見直されておらず，児童が権利の主体であること，児童の最善の利益が優先されることなどが明確ではないといった課題が指摘されてきた。法改正では，このことを受け，児童の権利に関する条約に則って，子どもが適切な養育を受け，健やかな成長・発達や自立が図られることなどを保障する権利を有することを第 1 条に位置付け，国民，保護者，国・地方公共団体が，それぞれこれを支える形で子どもの福祉が保障されることを明確化した。

社会的養護に関しては，家庭が子どもの成長・発達にとって最も自然な環境であり，子どもが家庭において心身ともに健やかに養育されるよう，その保護者を支援することが重要であるとした。その一方で，保護者による虐待などによって家庭で適切な養育を受けられない場合に，家庭と同様の養育環境で継続的に養育されることが原則であることを明記した。現状は児童養護施設などの施設における養育が中心となっているが，家庭に近い環境での養育を推進するため，養子縁組や里親・ファミリーホームへの委託を一層進めることが重要であるとしている。特に就学前の乳幼児期は，愛着関係の基礎を作る時期であり，子どもが安心できる温かく安定した家庭で養育されることが重要であることから養子縁組やファミリーホームへの委託を優先するという家庭養育優先の原則を明確にした。それとともに，専門的なケアを必要とするなど家庭養育(養子縁組や里親・ファミリーホーム)への委託が適当でない場合は，施設養育を提供するとしている。その場合にはできる限り小規模で家庭に近い環境(小規模グループケアやグループホーム等)で養育されるよう必要な措置を講じなければならないとしている。

この法改正によって改められた児童福祉の理念を具体化するために厚生労働省は「社会的養護の課題と将来像」を全面的に見直し，「新しい社会的養育ビジョン」を公表し，①市区町村を中心とした支援体制の構築，②児童相談所の機能強化と一時保護改革，③代替養育における「家庭と同様の養育環境」原則に関して乳幼児から段階を追っての徹底，家庭養育が困難な子どもへの施設養育の小

規模化・地域分散化・高機能化，④永続的解決（パーマネンシー保障）の徹底，⑤代替養育や集中的在宅ケアを受けた子どもの自立支援の徹底など，新しい社会的養育ビジョンの実現に向けた行程（図 1）を示した。これを受けて，各都道府県は新しい社会的養育推進計画を策定し，目標年限を定めて計画的に進めることとなった。

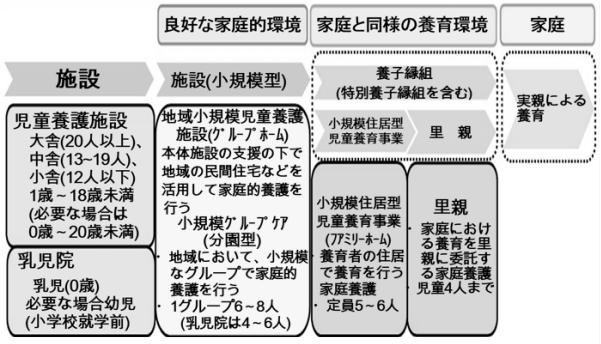

図 1. 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課「社会的養育の推進に向けて」2017. 9

このうち③代替養育における「家庭と同様の養育環境」原則の徹底，施設養育の小規模化・地域分散化・高機能化にあるように社会的養護関係施設について，改正された児童福祉法第 3 条の 2 で，「（国及び地方公共団体は）児童を家庭及び当該養育環境において養育することが適当でない場合にあっては児童ができる限り良好な家庭的環境において養育されるよう，必要な措置を講じなければならない」としている。これは，子どもの虐待やネグレクトなど不適切な養育に起因する行動上の問題や心理的な問題が深刻な状態で，里親などの家庭養育では対処困難で子どもがその家庭で生活することが不可能もしくは極めて困難な場合や，子どもの年齢が高く子ども自身が家庭養育を希望しない場合など家庭養育以外の養育環境を提供することを示している。「できる限り良好な家庭環境」については，小規模施設における小集団を生活単位とした養育環境で，最大でも 6 人以下の子どもとケアワーカーが一つの生活単位[6)]を構成する地域小規模児童養護施設や分園型グループケアを指している。この取り組みにあたっては，子どもの個々のニーズに見合った地域資源を活用するケアの地域化を図り，小規模施設が地域の中に分散して設置されること（地域化・分散化）を原則としている。

〈２・３〉 新たな社会的養護体制構築に向けた取り組み

上述のように 2016 年の児童福祉法改正により，社会的養護の範疇は在宅支援から代替養育まで子どものニーズに応じて継続的・連続的に支援する体制の構築が目指されており，そのため児童養護施設など社会的養護関係施設は，入所機能のみならず，アセスメント機能，相談・通所機能，在宅支援機能，里親支援機能を果たす多機能化を図っていくことが求められていた。これを受けて厚生労働省は，「乳児院・児童養護施設の高機能化及び多機能化・機能転換，小規模かつ地域分散化の進め方」（厚生労働省こども家庭局長通知，2018 年 7 月）において，乳児院や児童養護施設がその専門性を活かして子どもを保護し，養育する役割を担ってきたことを評価しつつ，新たな社会的養護体制における家庭養育優先の原則を推進するにあたって，家庭的な環境のもとで，高機能化された養育や親子関係の再構築に向けた保護者支援，里親など家庭養育支援を含めた在宅家庭支援を行うなど，施設養育の高機能化，多機能化・機能転換，小規模・地域分散化を図り一層専門性を高める方策について提示した。

施設養育の高機能化の方向性については，家庭での養育困難な子どもや家庭的な生活をすることに拒否的になっている子どもに対して，家庭復帰や里親委託に向けた支援，自立支援など専門性が高い施設養育を行うこととし，専門性のある職員の配置と小規模化・地域分散化を進めることとしている。多機能化・機能転換については，地域の家庭の養育支援として，①一時保護委託の受入体制整備，②養子縁組やフォスタリング機関（里親養育包括支援機関）の受託など里親支援機能の強化，③市区町村と連携した在宅支援や特定妊婦の支援強化としている。

この通知では，乳児院・児童養護施設の各施設がこのような高機能化，多機能化・機能転換に向けた取り組みを進めていくために活用可能な予算制度について紹介している。取り組みに向けて活用可能な既存の予算措置を具体的に紹介するとともに，安定的な財源確保に向けて取り組んでいくことを明記している。そして「家庭養育優先原則」を徹底し，子どもの最善の利益を実現していくために，これまで「社会的養護の課題と将来像」に基づいて，策定・実施してきた都道府県推進計画を全面的に見直して「新しい養育ビジョン」で明示された「家庭養育優先原則」を徹底し，子どもの最善の利益を実現していく必要があるとしている。同様に乳児院・児童養護施設についても，それぞれの施設で策定・実施に取り組んできた家庭的養護推進計画についても高機能化，多機能化・機能転換に向けた計画の見直しをする必要があるとしている。

このような動きを受けて全国児童養護施設協議会では，戦後から積み上げてきた自らの実践を踏まえつつ「新しい社会的養育ビジョン」に応えて，「児童養護施設のあり方に関する特別委員会最終報告書」を公表した。この中では総論で基本となる考え方として，「高機能化」，「多機能化」，「地域分散化」（図2）をあげている。

児童養護施設に入所してくる子どもたちの多くが虐待を受け心的トラウマを抱えていたり，発達に課題があったりする子どもなど，その養育に高度な専門性が求められている状況から「高機能化」する必要性を指摘してい

る。この高機能化とは，児童養護施設が持つべき専門的な機能のそれぞれの質を向上させていく「分化」の方向と，その専門分化した機能を有機的に結合させていくための「統合」という双方向から，施設の質の向上を推進していこうとする考え方であると説明している[7)]。

「多機能化」については，高機能化によって高められた子どもの養育や家族支援の専門性を活用し，地域支援の新しい機能として強化・展開していくことを意図している。この多機能化は，これまでの施設養育の枠組みから対象を広げ，社会的養育の枠組みの中で捉えていくとしている。

「地域分散化」は，高機能化と多機能化が図られていくことによって施設の機能が地域に展開されていくものであるとして，施設が地域に小規模養育の場(分園)を設置することは，養育の孤立や抱え込みなどのリスクを高め，職員による養育を行き詰まらせ，不適切な養育へとつながると懸念を示し，地域分散化については段階的な取り組みとすべきであるとしている。

つづいて報告書では，児童養護施設を成り立たせるものとして，①個別的養育機能，②支援拠点機能(地域の要保護児童等とその家族のニーズに応じた支援機能)，③地域支援機能という3つの柱を設定している。これらは別個に機能するものではなく，それぞれ重なり合って機能するものであるとしている。個別的養育機能はいうまでもなく，児童養護施設の基本的な機能として子どもと養育者が日々の生活の営みそのものであり，その基盤として培われてきた専門性の蓄積が支援拠点機能となり，養育や支援の対象を地域の要支援・要保護児童や家庭に広げたのが地域支援機能ということである。

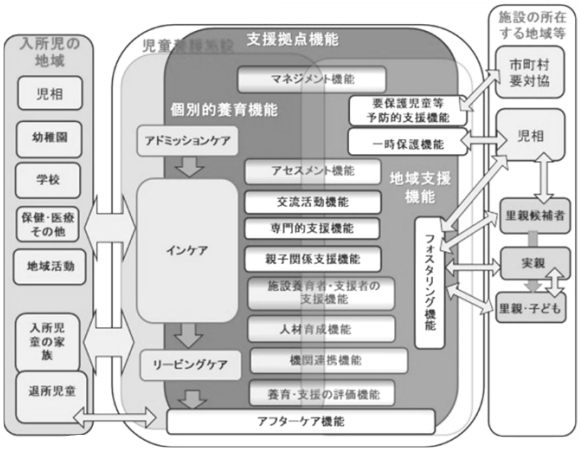

図 2. 児童養護施設の全体像

出所：全国児童養護施設協議会児童養護施設のあり方に関する特別委員会最終報告書「今後の児童養護施設に求められるもの」2021(令和 3)6 月

ここまで戦後の養護問題への対応として施設養護を中心に始まった代替的養育に関して，国連の児童の権利に関する条約批准を契機にその理念に則して養子縁組や里親など家庭養育を優先する新たな社会的養護体制の構築を試みるものであった。そこでは，施設養護については施設養育の小規模化・地域分散化を図り，養育機能の高機能化を求めるものであった。このような施設養育の高機能化については，「児童養護施設のあり方に関する特別委員会最終報告書」において指摘しているように，1990年台において多くの提案がなされた児童福祉施設の改革案においてさまざまな提案がみられ，それらの流れから積み上げられてきたものとしてとらえることができる。

3． 児童養護施設の改革論

〈3・1〉社会福祉施設の社会化

社会福祉施設が整備される過程で，地域社会との関係性において施設が抱える諸課題についてどのようにとらえ整理するのかといった議論は，1973 年のオイルショックによる経済危機で生じた福祉見直し論やコミュニティケア政策ともかかわってみられる[8)]。社会福祉のパラダイムが福祉見直し論などにより施設福祉からコミュニティケアへ転換していく過程で，例えば，1971 年に厚生大臣が「社会福祉向上の総合方策」について中央社会福祉審議会に諮問した。これを受けて中央社会福祉審議会が答申した「コミュニティ形成と社会福祉」では，社会福祉におけるコミュニティ・ケアは，社会福祉の対象を収容施設において保護するだけでなく，地域社会すなわち居宅において保護を行い，その対象者の能力のより一層の維持発展を図ろうとするものである[9)]としている。これは，それまでの社会福祉施設による社会福祉サービス利用者の保護が，利用者を地域社会から切り離し，施設そのものが地域社会から隔離・閉鎖的になり，結果的に社会福祉サービス利用者の社会的適応や社会復帰を妨げ，利用者の自主性や自立性を損なっているという反省から出されている。

秋山は，施設の社会化を促進してきた力を4つに整理し，「①従来の収容施設の隔離・保護から脱出して，社会復帰のために『閉された』状況を拒否し始めた施設利用者とその家族，②そのことを理論的にも認識し始め，さらに『社会化』されることが，施設利用者の治療・教育・援助などのためにも必要であることを実感し始めた施設関係者，③社会変動の中の生活不安によって，社会資源としての社会福祉施設を自らに引きつけて感じ始めた地域住民，④これらの動向を感知し，また先取りして，『コミュニティ』志向を始めた福祉行政である。」としている。そして施設の社会化とは，「社会福祉制度の一環としての社会福祉施設が，施設利用者の人権保障，生活構造の擁護という公共性の視点に立って，その施設における処遇の内容を向上させると共に，その置かれたる地域社会の福祉ニードを充足・発展させるために，その施設の所有する場所・設備・機能・人的資源などを地域社会に開放・提供し，また，地域社会の側からの利

用・学習・参加などの働きかけ(活動)に応ずるという，社会福祉施設と地域社会との相互作用の過程をいう。」と定義づけている。

施設の社会化を推進してきた4つの力のうち，行政のコミュニティ志向と相まって段階的に促進してきた展開を「前段階」，「第1段階」，「第2段階」，「第3段階」と4つの段階でとらえている。「前段階」は，相対的に拒否の段階であるとしている。施設関係者が「施設の社会化」に対して拒否的な段階だが，施設の後援者などの見学やボランティアの受け入れ，会議などの場所の提供を行うなど，限定的に地域社会との関係を保っている状況を指している。

「第1段階」は，消極的・受身的社会化の段階で，前段階に比べると，見学やボランティアなどを定期的に受け入れ，ある程度，施設を開放していこうとする姿勢がみられている段階であるとする。しかし，それらは地域社会に気兼ねをして行われるもので，見学やボランティアの申し込みに対して受身的に場所を提供する意識に留まっていると指摘している。

「第2段階」は，初期の相互関係における社会化の段階であるとしている。施設側に施設の社会化への意識が芽生え，積極的に地域社会へのかかわりや働きかけを始める段階であるとしている。前段階にみられたボランティア活動の場や会議などの場所の提供に加え，人的資源での協力と施設機能の提供があるとする。この2つの社会化の形態は施設職員の参加を特徴としているが，地域社会との相互関係から，施設の側が社会化しなければならないと義務的に意識した段階であるとしている。

「第3段階」は，理念的に意識化された社会化の段階であるとしている。この段階では，施設側に施設の社会化に対する認識が深まり，積極的に取り組む姿勢に転換をする。その背景には，施設の公共性という観点から閉鎖的であるべきではなく，利用者の人権擁護と援助の質の向上という点からも，必要条件として施設の社会化がある。また，地域住民にとっても，施設が地域住民の福祉を向上させる機能をもつ必要な存在として認識されるとする。

このため，この段階の施設の社会化の形態には，他の社会資源との交流，外部からの専門的な人的資源の受け入れという施設サービスの向上のための取り組みとして行うことと，施設利用者と地域住民との有機的・信頼的交流が行われることで，施設や施設利用者に対する理解が深まると共に，地域住民にとっても施設が社会資源と見なされるようになるとしている。そしてこのような施設の社会化への取り組みは，施設職員の積極的な参加を促し，施設利用者とその家族，地域住民の意識変革と参加につながる[10]。

これを踏まえると，「前段階」として，地域社会から隔離されていた社会福祉施設の利用者について，再び地域社会とのつながりをつくっていく「第1段階」の取り組みがある。それは，施設設備の地域開放や地域住民をボランティアとして受け入れ，施設見学の実施などであった。これら消極的あるいは受身的な取り組みから，地域のなかで施設を取り巻く状況に鑑み，なかば義務的に地域住民に施設設備を提供し，実際に施設を見てもらうことで施設理解を深めてもらうという「第2段階」に発展してくる。ここにおける「施設の社会化」は，理論的には，施設運営などに利用者や住民が参加することをも含んだ施設と地域の相互関係の新しい形を目指すものであったが，実態としては，地域住民に対するボランティア活動の場や会議などの場所の提供などで，施設側が自分たちの存在を地域住民に理解してもらうことを目的としたものであった。

ここから，第3段階へと展開していく社会的な動因にコミュニティケアへの転換が挙げられる。先にみたように，施設の社会化議論について 1970 年代のコミュニティケア政策への転換議論が挙げられる。この議論が，施設の社会化との関連から実態的に進展したのは，1980 年から 1990 年代に登場した在宅福祉サービスからである。それまでの施設の社会化の取り組みは，措置制度のもとで提供される施設入所サービスという枠組みの中で実現された施設設備を活用した場の提供に留まっていた。そこに社会福祉施設の新たな形態としてあらわれたのが高齢者や障がい児者に対して，その在宅での生活を支える福祉サービスとして，デイサービスを提供する通所型社会福祉施設や入所型社会福祉施設におけるショートステイサービスなどである。これら在宅福祉サービスは，地域住民が在宅での生活を維持・継続するのに施設の提供するサービスの一部を利用したいというニーズに対応するサービスとして一般化していき，結果として施設の社会化を促進することにつながったといえる。つまり，社会福祉施設は，入所している利用者に対する日常生活支援などの福祉サービスの提供をしつつ，地域住民のニーズに応えて在宅福祉サービスを提供する新たな機能を付加して多機能化してきたといえる。

社会福祉施設で生活をする利用者は，措置制度のもとで，その多くが他の地域から施設が立地する地域に結果的に生活をすることとなるのに対し，地域住民は生活する地域に社会福祉施設が存在し，住民の生活から生じる生活ニーズを軽減・解決する方策として，社会福祉施設が提供する在宅福祉サービスを利用することになる。このため，措置制度のもとでは施設利用者の出身地は施設が立地する地域社会の圏域とは重なりがあまりなく，施設入所とともに新たな地域で生活を始めることとなる。

これに対して，地域住民は住み慣れた地域での生活のなかで生じたニーズを軽減・解決するために在宅福祉サービスを利用するので，地域の生活者としてそれまでと変わることなく生活を継続することになり，両者には生活者としての意識に差が生まれてきてしまうことが考え

られる。社会福祉施設を生活の場としている施設利用者だが，施設が立地している地域社会の一員であることが実現できているのかという課題を抱えることになる。在宅福祉サービスなどのように地域住民の生活圏域と重なる社会福祉施設であれば生じることがない問題であるが，重なりが少ない広い地域社会を圏域とする社会福祉施設の場合，施設の社会化の観点から第３段階への取り組みが求められることになる。

なお，「施設の社会化」には「施設の社会化」と「施設の地域化」という２つの用語が同義的に使用されている。

「施設の社会化」には措置制度のもとで利用者に福祉サービスを提供する入所型社会福祉施設のもつ閉鎖性とかかわって，補助金によって運営される社会福祉施設が福祉サービス提供にあたって他の社会福祉施設と連携をとりにくいことや，縦割り型の行政システムにより，福祉行政が教育・労働・保健・医療など他の行政部門と連携が取れていないことへの批判を含め，コミュニティケアへの転換を視野に入れたマクロからのアプローチであるといえる。それに対し，「施設の地域化」は社会福祉施設それぞれの施設が立地する地域社会に対して場の開放から取り組まれており，いわばミクロからのアプローチということができる。このため，施設の社会化のなかに施設の地域化の視点も含まれていることになる。ここでは，社会福祉施設，とりわけ児童養護施設の養育機能の高機能化に焦点をあてて考察を進めており，施設の地域化を使用していくこととする。

大橋は施設の地域化問題を次の４つの視点で整理している。①施設利用者が地域住民として帰属意識をもつ利用者の地域化，②施設が備えている施設設備を地域住民が使用できるという施設の地域化，③施設職員が，その専門性を地域住民に対して“社会資源”活用され，あるいは職員自身がボランティアとして活動するという施設職員の地域化，④施設の機能を生かし，地域住民に福祉サービスを提供する機能の地域化があるとしている[11)]。

①は，住み慣れた地域から離れて施設で生活をしている利用者が，施設の立地している地域の住民として帰属意識がもてるよう援助を地域と関わって展開することであろう。これは，利用者が地域の商店で買物をしたり，地域のさまざまな団体が開催する学習・文化・スポーツ活動などに参加したりすることで，利用者の援助の地域化といえる。

②は，施設が備えている施設設備を地域住民が使用できるという施設の地域化で，施設設備の地域開放であろう。

③は，施設で働く生活支援員，児童指導員や保育士，心理療法担当職員，栄養士などが自らの専門性を活かして地域住民を対象とした講習会を開催するなど地域の社会資源として活用され，あるいは，地域住民の一員としてさまざまな地域の社会活動にボランティアとして参加することなどが想定される。

④は，②の施設設備の地域開放と同じような機能ともいえるが，②が施設の備える会議室や園庭などを地域住民も利用できるように開放するのに対し，④は施設の設備を活用して地域住民に福祉サービスを提供することで，施設の機能を活用して施設の中で地域住民にリハビリやレクリエーションなどを提供することや，地域住民に対して，在宅訪問サービスや配食サービスなどが考えられる。

これらを相互の関連性から考えると，④は施設機能の多機能化によって施設の地域化を推進することとなり，②の施設の地域化とも相まって，③の施設職員に対する地域住民の理解や関係の深化が期待される。また施設職員自身も自らの専門性を向上させていく動機づけとなるであろうし，①の施設利用者の地域化を進めるという循環が重畳的に地域化の階層の厚みを増していくのではないだろうか。

〈３・２〉施設の地域化論の限界

施設の社会化について，施設の地域化と捉え直してみてきたが，社会福祉施設と地域社会との関係は相互に影響し合い，また規定し合っているということができる。またそのように施設の地域化を図ることが求められてきており，社会福祉施設が地域住民の生活になくてはならない社会資源として位置付けていく取り組みであったといえる。

そのような施設の地域化論の背景には，社会福祉施設の閉鎖性に関連して対応するように，地域社会の社会福祉施設に対する無理解・無関心という状況があった。そして，社会福祉施設と地域社会との関係について，社会福祉施設自らがその設備を地域に開き，専門性をもった職員が地域社会に参加することで，地域社会の社会福祉施設に対する理解を求め，社会福祉施設の運営や援助に協力を要請していくものであった。地域住民の無関心と社会福祉施設の閉鎖性によって，地域社会でいわば孤立したような存在であった社会福祉施設が，地域化の取り組みによって，一定の成果がみられた。それは，社会福祉施設における援助の質の向上や施設運営の改善，地域住民の社会福祉施設や社会福祉そのものへの理解の深まりであり，地域福祉の推進という視点では，その担い手として社会福祉施設と地域社会が協働連携していくネットワーク化の端緒などが考えられる。

このように施設の地域化の取り組みによって一定の進展をもたらしたとは言え，みてきたように施設の社会化論や地域論は，社会福祉施設側の地域への対応が不足していた反省から展開されてきた。それにもかかわらず，その出発点は地域社会の社会福祉施設に対する無理解・無関心という認識にあった。このため，地域社会に対して，社会福祉施設への理解や運営や援助に協力を求める

という，社会福祉施設の側に立ち，施設を中心にこの課題に取り組もうとするところに施設の地域化論の限界があった[12]。

そこで施設の地域化に対する地域住民の否定的な態度としてみられたのが，社会福祉施設にかかわるコンフリクトであった。古川らは，施設の地域化の限界性をふまえ，社会福祉施設が地域住民にとって生活になくてはならない社会資源として位置付けていくために，社会福祉施設＝地域社会コンフリクトという概念を用いている[13]。社会福祉施設−地域社会コンフリクトを考えるにあたって，1970 年代には，地域社会の社会福祉施設に対する無理解・無関心，あるいは誤解によって生じているものもみられ，施設の地域化論に基づく地域社会への働きかけが有効であった。

しかし，1980 年代になると政策的に社会福祉施設の整備拡充を図られ，全国的に社会福祉施設が建設されていった。社会福祉施設が建設される地域の住民にとっては，必ずしも歓迎される状況ではなく，社会福祉施設の建設反対運動へと発展していった。この反対運動には，社会福祉施設に対する無理解・無関心・誤解に起因するような社会福祉施設−地域社会コンフリクトというよりは，社会福祉施設の建設と引き換えに地域社会の要求を実現しようとする条件闘争への転化が認められるとする。地域社会の生活環境の改善や引き上げを提示し，その実現を要求するものであった。その帰結として，①計画の断念，②話し合いによる地域住民の理解・納得の取りつけ，③受認条件の一部を受け入れる妥協である。①は，計画そのものが立ち消えとなるものであり，②は，住民の社会福祉施設や社会福祉に対する関心のある度合いによって，結果が変わることになり，施設の地域化の取り組みが問われることになる。③は，社会福祉施設や社会福祉に対する地域住民の理解を求めていくというよりは，地域住民との交渉によって解決を図ろうとするものである。社会福祉施設の側からすると，社会福祉という人々の幸せを考えた施設であっても，地域住民の側からすれば自分たちの生活権を侵害するものとして認識されると受け入れが困難となる。このため，地域住民が社会福祉施設を受け入れ可能となるよう地域住民の要求に応えた機能を新たにもたせることで，地域住民の社会福祉施設に対する拒否感を和らげ，自分たちにとっても有益な社会資源であるという認識に変容させていくような調整をすることで両者の間に基本的な一致点を見出すことが必要になってくる。

このような変容の過程について，三本松は社会福祉施設に対する地域住民のもつ施設観の変容過程として整理している(図 3)。社会福祉施設に対する地域住民の施設観を「インフラ型施設」観(①)，「没関心型施設」観(②)，「迷惑施設」観(③)，「補償型施設」観(④)に分類している[14]。「インフラ型施設」観とは，地域住民が福祉に理解があり，社会福祉施設が地域にあることを当然のことと考え，施設運営にも積極的にかかわるモデルである。「没関心型施設」観は，地域住民は社会福祉に対して一般的な理解はあるがそれ以上の関心はなく，地域に社会福祉施設があることを問題視することもなく，地域生活上のことも積極的な関心がないというモデルである。「迷惑施設」観は，地域住民が，社会福祉施設に対して総論では賛成だが，社会福祉施設に対する誤解などから地域社会にはふさわしい施設ではないと考えるモデルである。「補償型施設」観は，地域住民は社会福祉施設が地域社会に適合的だとは考えていないが，自分たちの生活ニーズに適合的な施設・設備や機能を社会福祉施設が有するならば，受け入れるというモデルである。

「迷惑施設」観をもっている地域住民は，その意識を変える方向として，ひとつは社会福祉施設と地域住民との課題での利害調整によって解決を図る(主体間解決)というもので，社会福祉施設のあり方を住民の地域社会ニーズに適合的なものにすることで，社会福祉施設＝地域関係を形成していくものである(図 3 の③→④→①という方向)。当事者間の利害調整を行うことで，解決を図ろうとする試みで，施設の地域化の限界性をふまえた対応ということができる。

もう一つは，社会福祉施設と地域住民それぞれのなかでの意識変容として解決を図るもので，より住民の理解や納得を得てという住民自身の主体内での意識変容に期待するものである(図 3 の③→②→①もしくは③→②→④→①)。そして，社会福祉施設＝地域コンフリクトの解決には，補償型施設という利害調整によって解決を図るのではなく，社会福祉施設が地域社会にとって生活になくてはならない社会資源として認識できるようになることを目指すべきであるとした。

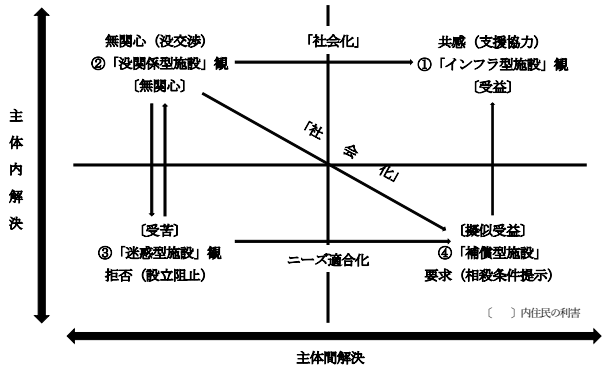

図 3　施設＝地域コンフリクトにおける施設＝地域関係の変容の可能性

〈3・3〉児童養護施設の地域化の取り組み

社会福祉施設が地域社会にとってなくてはならない社会資源となるためには，社会福祉サービスの対象ごと，あるいは，機能別に分類した社会福祉施設の体系ではなく，地域住民の多様なニーズに対応した福祉施設の多機能化を図っていくことである。このことは，1990 年代に

入り施設福祉から在宅福祉への転換が図られてきた過程で，高齢者施設や障がい児者施設でのデイサービスやショートステイサービスとして行われてきた。1995 年には子育て支援短期利用事業となり，地域子育て支援サービスの一つとなった。さらに，2003 年の児童福祉法改正により，子育て短期支援事業となり，市町村が実施する子育て支援事業の一つとして位置づけられ，地域社会の子育て支援に必要な社会資源となった。

子育て短期支援事業は，核家族化や都市化の進展，女性の社会進出などにより，家族や地域社会の子どもを養育する機能が低下してきたことから，保護者の疾病などの理由で家庭での養育が困難になった子どもを児童養護施設などで，一定期間，養育・保護することで子どもとその家庭の福祉の向上を図ることを目的としていた。この事業は，短期入所生活援助事業(ショートステイ)と夜間養護等事業(トワイライトステイ)からなり，ショートステイは，子どもを養育している家庭で保護者が病気や次子出産・育児，家族の看護，仕事の都合などの理由で家庭での子どもの養育が一時的な困難や配偶者からの暴力などで緊急避難的に保護が必要となったりして，児童福祉施設などで一時的に保護・養育をするサービスである。トワイライトステイは，子どもを養育しているひとり親家庭などが，夜間にわたる仕事などの理由で帰宅が夜間にわたるため，子どもの生活指導や家事などが困難な場合に，その子どもを児童福祉施設などで預かり，生活指導や夕食の提供などを行うサービスである。

このように一時的にあるいは生活の一部分で子どもの養育が困難となった場合，親族や近隣住民など地域社会の支え合いで補完していた養育機能が，核家族化やひとり親家庭の増加,職業の多様化などにより低下してきた。このため保護者の病気や就労状況により，生活が変動することが,すぐに養護ニーズを発生させることとなった。このような養護ニーズに対しては，児童相談所などで緊急一時保護を行うか，児童養護施設などへの措置入所となっていたが，ショートステイやトワイライトステイを提供することで，子どもがそれまでの生活の場から離れることなく，保護者とともに生活を継続することができることとなった。

このように児童養護施設におけるトワイライトステイサービスやショートステイサービスなどの提供といった実践が定着してきている。それらのサービスへの利用ニーズの多さからは，地域住民にとって生活を送るうえでなくてはならない社会資源と認識されてきているといえ，児童養護施設の多機能化・地域化のひとつとみることができるであろう。

４． 児童養護施設の地域化のひろがり

〈４・１〉児童養護施設改革にみる地域化の試み

社会的養護の近年の動向でみてみたように，一連の社会的養護の新たな方向性を受けて，児童養護施設などの高機能化や多機能化・機能転換，小規模かつ地域分散化が図られてきている。このうち本稿では，施設の社会化・地域化論をふまえ，地域社会を射程に入れた施設機能の高機能化や多機能化についてみてきた。

児童の権利条約の精神に則った児童福祉法の改正を受けて，その変化を受けて児童養護施設をはじめとする社会的養護施設のさまざまな改革が取り組まれてきている。もちろん，それまでに児童養護施設や乳児院など，社会的養護施設側からの高機能化や多機能化，小規模かつ地域分散化を提案する試みもみられた[15]。「社会的養護の課題と将来像」や「新しい社会的養育ビジョン」などの政策的な提案などにこれらの議論の蓄積が反映されているが，実態的な高機能化や多機能化，あるいは小規模かつ地域分散化の取り組みについては，児童福祉法改正などによる制度化によって進展した。先にみた子育て短期支援事業などがそれである。これらの取り組みによって，児童養護施設の機能の一部が地域になくてはならないサービスとして位置づいてきた。それは，社会福祉施設＝地域コンフリクトにおいてみてきたように，利害調整によって施設の地域化を図っていこうとするのではなく，児童養護施設が地域社会にとって生活になくてはならない社会資源として認識されてきたということができるであろう。新たな社会的養護体制を構築しようとする試みにおいて，児童養護施設が社会福祉施設＝地域コンフリクトにいうインフラ型施設として地域化してきているということになる。

それが，秋山が指摘した，施設の社会化(地域化)への取り組みによって，施設利用者とその家族，地域住民の意識変革，さらには参加につながっているのかということがある。これには，地域社会，地域住民に対して児童養護施設が地域の社会資源として欠かせないものとしてその認識を深めていく働きかけが必要となる。それに示唆を与える概念として，サードプレイスがある。サードプレイスは，オルデンバーグ(Oldenburg)が提唱した概念で，第１の場である家庭でも，第２の場である職場でもない，コミュニティを基盤とした，第３の場を意味している[16]。具体的には，「インフォーマルな公共生活の中核的環境」と定義されていて，サードプレイスの特徴として「中立の領域」「人を平等にする」「会話がおもな活動」「利用しやすさと便宜」「常連」「目立たない存在」「遊び心がある」「社会的平等性の担保」である。これらの特徴には，個人間の社会的なつながりだけではなく，地域住民の互酬性と信頼の基となる社会資源となる可能性をもっている。子どもを対象として，このような家庭でも職場(この場合は，学校)でもない，第３の場所を「居場所」ととらえ，創出する施策的な取り組みもみられる[17]。民間のさまざまな団体が地域で取り組んで

いる子どもの第３の居場所づくりを支援する民間団体の助成もある[18]。サードプレイス概念を用いた児童養護施設での実践報告もみられる。取り組みとしては，ひとり親家庭や生活保護家庭の子どもの居場所づくりを目的としていたが，待機児童問題などの地域ニーズを受けて，すべての家庭の子どもを対象とした第３の居場所となっている[19]。制度的には，放課後児童健全育成事業に位置付けられるが，提供しているサービスは，①夜遅くまで開いている(平日開所時間が，夜 20 時まで，長期休暇や土曜日は 8 時から 19 時まで)，②必要に応じて食事や入浴の提供，③社会体験(旅行や伝統行事への参加)といったもので，子どもの第３の居場所として，地域の多様な子育て家庭のニーズに対応して機能しているとみてとれる。

このようなサードプレイス概念に基づいた取り組みは，児童養護施設が地域の社会資源として，地域社会，地域住民のニーズを受け止めた在宅福祉サービスを提供することは，地域に欠かせない社会資源として，より地域住民の理解を深めることにつながっている。今後，この概念が児童養護施設の地域化を図る上で，有効性をもちうるものなのかさらに検討していく必要がある。

おわりに―児童養護施設における地域化の課題

みてきたように社会福祉施設の地域化について，社会福祉施設における援助の質の向上や施設運営の改善，地域住民の社会福祉施設や社会福祉そのものへの理解の深まりといったものであった。またその取り組みによって地域福祉の推進という視点からは，その担い手として社会福祉施設と地域社会が協働連携していくネットワーク化の試みなどがあげられた。

しかし，施設の地域化の限界として，古川らによって社会福祉施設＝地域社会コンフリクトにおいて，利害調整によって解決を図るのではなく，地域社会にとって生活になくてはならない社会資源として認識できるようにしていくかという方向性が明示された。そこでは，社会福祉施設−地域コンフリクトは予防･回避されるべきものではなく,新しい社会福祉−地域関係を構築するものとしてとらえるべきで，さらには新しい福祉コミュニティ形成への契機になりうる事態として，在宅福祉への転換によって社会福祉施設の多機能化の可能性を示唆するものであった。

このことは次の段階として，社会福祉施設の多機能化の実態とそれによる社会福祉施設−地域関係および地域化の取り組みなどが課題となる。つまり児童養護施設を中心とした社会的養護の近年の動向でみてきた児童養護施設の小規模化・地域化に伴って高機能化が図られようとしている施策的な取り組みである。社会的養護の地域化をみていくにあたって考慮すべきことの一つに，それが措置制度のもとで実施されているということ，そして何よりも，利用者である子どもたちが，施設において「あたりまえの生活」を送っているということがある。

措置制度によって施設入所に至った子どもたちは，多くの場合，住み慣れた地域を離れ，施設が立地する地域で新たな生活を始めることになる。社会的養護の基本的な機能の一つは，子どもたちに「あたりまえの安心・安全な生活」を提供することである。あたりまえの生活とは，日々の生活リズムが整えられ，欠くことなく食事が提供され，季節感をもち子どもの個性を尊重した衣服，清潔で安心安全な居住環境，愛情をともなった人間関係が形成された生活である。この生活の営みのなかで，子どもたちはさまざまな生活体験をし，自らの将来を社会人および地域の生活者として人生をあゆむために必要な経験を積むことになる。

このように考えると，児童養護施設の子どもたちは，出身地とは違った地域で，また入所期間の長短はあったとしても，子ども期の大切な時期を施設で過し，生活体験を積むことになる。このことからも児童養護施設には，子どもたちにとって施設がより家庭的な環境で，その生活の場が安心・安全でそのプライバシーが保証された空間であることが求められる。

それとともに，子どもたちの育ちには，施設生活だけではなく，学校をはじめ地域との関わりをもった生活の場も欠くことはできない。児童養護施設の地域化は，施設設備を地域社会に開放していくことから，施設職員の専門性を地域に提供すること，さらに専門的なサービスを地域に対して提供していく，高機能化，多機能化があげられていた。児童養護施設の公共性という観点からは閉鎖的であるべきではなく，第三者が施設内に出入りすることで，子どもたちの権利擁護と援助の質の向上にもつながると考えられる。児童養護施設で生活する子どもの権利擁護と多機能化したサービスを地域住民が利用しやすいように開放していくことをどのように調整していくのかが課題となる。このことは先にみた児童養護施設のあり方に関する検討会報告書では，社会的養護の施策により，施設養育の小規模化・地域分散化，養育機能の高機能化が求められるなか,児童養護施設の機能として，個別的養育機能・支援拠点機能・地域支援機能をあげている。児童養護施設の地域化に関しては，地域支援機能にあげられている，交流活動機能，専門的支援機能，親子関係支援機能，アフターケア機能などが対象となり，今後のサードプレイス概念にもとづいた取り組みの実際を検証していくことが求められている。

引用文献

1) 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報告書(2003.10)
2) 子どもの権利委員会：総括所見：日本（第３回）５．家庭養護及び代替的養護パラグラフ 52 親のケアを受

けていないこども）

3)家庭養護」という用語について，厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課：第 13 回社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会資料 3―1(2012 年 1 月)において，「これまで，『家庭的養護』と『家庭養護』の言葉の区別をしてこなかったが，家庭養育という用語との関係や国連の代替的養護の指針での養護の区別など踏まえ，今回の指針では，『施設養護』に対する言葉としては，里親等には『家庭養護』の言葉を用いるよう，用語の整理を行う。」また，施設において家庭的な養育環境を目指す小規模化の取り組みについては「家庭的養護」を用い，「家庭養護」と「家庭的養護」を合わせていうときには，これまで通り，「家庭的養護の推進」を用いるとしており，本稿では時系列に従った用語の使用をしている。）

4)厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課,第 12 回社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会「社会的養護の現状について」(2011.7)

5)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(2011.7)

6)「生活単位」とは，食事や入浴，余暇活動等の日常生活がその空間の中で完結しているいわゆる一般の家庭の生活単位を指している。

7)こうした「分化 - 統合」の考え方については，すでに『養護施設の将来展望』(1991 年，厚生省児童家庭局育成課課長弓掛正倫）で描かれ，「施設機能強化推進」という名目で施設と地域との交流促進，社会的自立促進のためのブランチ開設（「自活訓練ホーム事業」）といった流れとして積み上げられてきたと指摘している。

8)古川孝順『児童福祉改革−その方向と課題−』誠信書房,pp.198(1991)など

9)中央社会福祉審議会「コミュニティ形成と社会福祉(答申)」1971 年 12 月

10)秋山智久「施設の社会化とは何か−その概念，歴史，発展段階」『社会福祉研究』第 23,pp.39-44,(1978)

11)大橋譲策「施設の社会化と福祉実践−老人福祉施設を中心に−」日本社会福祉学会編『社会福祉学』19 巻,pp.53(1978)

12)古川孝順・庄司洋子・村井美紀・茨木尚子「複合施設化＝脱『施設化』の視点」日本社会事業大学『研究紀要』第 34 集,pp.169(1988)

13)古川孝順・庄司洋子・三本松政之編『社会福祉施設−地域社会コンフリクト』誠信書房,pp.3(1993)

14)三本松政之「施設の拡充整備と地域社会コンフリクト」古川孝順編『社会福祉供給システムのパラダイム転換』誠信書房,pp.176-178(1992)

15)主なものとしては，全国児童養護施設協議会「養護施設の近未来像報告書」(1995)や全国児童養護施設協議会「子どもを未来とするために−児童養護施設の近未来−」(2003)，全国乳児福祉協議会「乳児院の将来ビジョン検討委員会報告書」(2012)などがある。これらを試行的に取り入れた実践もみられた。

16)Oldenburg, R. (1989) The Great Good Place: Café’s, Coffee Shops, Bookstores, Bars, Hair Salons and Other Hangouts at the Heart of a Community, Da Capo Press.(忠平美幸訳『サードプレイス−コミュニティの核となる「とびっきり居心地よい場所」』みすず書房,pp.59 (2013)

17)内閣府「国及び地方公共団体による『子供の居場所づくり』を支援する施策調べについて」(2022)によれば，子どもの貧困対策になりうる居場所づくりとして，国で 9 件，地方自治体で 508 件の取り組みがある。

18)例えば,日本財団子どもサポートプロジェクトのひとつ「子ども第三の居場所」事業で，2016 年から開始しており，すべて子どもたちが未来への希望を持ち，これからの社会を生き抜く力を育むことができる「子どもの第三の居場所」を地域で創出する支援をしている。

19)松本幸治「子どもの第三の居場所 b&b おおむら」『季刊 児童養護』Vol.54(2),pp.44-47(2023)

参考文献

石山常貴「サードプレイス概念の拡張の検討−サービス供給主体としてのサードプレイスの可能性と課題」『労働研究雑誌』，7 月号，No.732,pp.4-17(2021)

上鹿渡和宏「社会的養護の動向と喫緊の課題−「今を生きる子ども」の最善の利益から考える−」『信州公衆衛生雑誌』6(2),pp.113-120(2012)

片岡亜紀子.石山恒貴「地域コミュニティにおけるサードプレイスの役割と効果」『法政大学地域研究センター』9 巻,pp.73-86(2017)

橋本達昌「地域連携システムによる社会的養護システムの構築−ある児童養護施設のイノベーション実戦からの展望−」『自治総研』431 号,pp.36-71(2014)

古川孝順・庄司洋子・三本松政之編『社会福祉施設−地域社会コンフリクト』誠信書房,1993