

児童養護施設から児童自立支援施設へ 措置変更された児童の背景にあるもの ～措置変更児童に関する全国調査からの一考察～

遠 藤 洋 二

(関西福祉科学大学)

和文要約

児童養護施設から措置変更された児童の全国調査を行った結果、「入所児童の半数近くが、児童養護施設から措置変更された児童が占める児童自立支援施設もある」、「措置変更児童の60%以上が、「施設不適応」を理由に措置変更されており、一般家庭から入所する児童と比較して非行性は低い」、「性的な問題行動を呈する児童も少なくない」、「『虐待→施設不適応→措置変更』といった文脈で語られることが多いが、乳幼児期から児童養護施設で暮らしていた児童が、『思春期の壁』を乗り越れず、不適応行動を呈し措置変更となる児童が被虐待高年齢児より多い」などが明らかになった。

措置変更そのものを否定するわけではないが、特に児童養護施設で長期間生活している児童の措置変更は、児童にとって家庭の再喪失であるだけに、措置変更が真に児童の最善の利益を担保する措置となっているのかなどを慎重な判断した上で実施されなければならない。

キーワード 児童養護施設 児童自立支援施設 措置変更 施設不適応

1. 研究の背景

(1) 児童自立支援施設へ措置変更になった事例 (注1)

浩二(仮名)は、精神疾患の母と2人暮らしであった。母から十分な監護を受けることができず、幼児期から深夜徘徊等で度々保護されていた。保健師・民生児童委員などが関わっていたが状況は改善せず、小学校3年生の時に、母が不在で家に入れないと自ら民生児童委員に助けを求めたことをきっかけとして一時保護となり、児童養護施設に入所することとなった。人間関係の構築が苦手な浩二は、入所直後から他の入所児童・小学校同級生と度々トラブルを起こし、施設職員・教師から叱責されることもしばしばであった。母や親族からの引き取りの話も何度か浮上したが、その度に立ち消えとなり、結局、家庭引取りは実現しなかった。中学校2年生の時、同級生(男児)に対して、自らの性器を舐めさせる行為が発生し、児童自立支援施設に措置変更とな

った。児童自立支援施設入所後は、大きな逸脱行動は見られないものの、対人関係は不安定で度々無断外泊し、その間に原動機付自転車・飲料等を窃取したとして逮捕され、中学校3年生時に中等少年院送致となった。浩二の場合、児童養護施設入所中の問題行動は施設と学校に限定され、それも他の児童との人間関係上のトラブルが主要因であった。些細な軋轢によって、身体的暴力を伴う行動化が見られた。施設職員や教師が介入すると一旦は収まり、反抗的な態度をとることはないが、指導に対して内省し、それを言語的に表現することも少なかった。施設職員は、指導が特に困難な児童とは認識していないものの、職員との情緒的交流は希薄で、「何をしても響かない子」との印象が強かったようである。

達也（仮名）は、若年出産の母（父は不詳）が養育することができないとして生後間もなく乳児院に措置され、そのまま併設の児童養護施設で育った。その間、数か月間母が引き取ったこともあったが、すぐに養育を断念し施設に戻った経緯もあった。中学校に入学する頃から、施設職員に対する反抗的な態度が目立ち、中学校でも授業エスケープするなど、逸脱行動が頻発するようになった。施設職員に対して暴力を振るうことはないが、無断で外出し、友人宅で寝泊まりするなどを繰り返していた。中学校2年生時には、児童相談所が2回に渡り一時保護し、生活の立て直しを図ったが生活は改善されず、無断外出中にコンビニエンスストアで菓子等を窃取したとして逮捕、観護措置後の審判で児童自立支援施設送致となった。達也は児童自立支援施設入所直後から落ち着かず、無断外出を繰り返し、原動機付自転車は無免許運転したとして逮捕され、中等少年院送致となった。達也も当初は、問題行動の発生場所は施設と学校に限られ、非行性が高い児童とは認識されてはいなかった。しかしながら、施設が定めるルール違反や特に女性職員への暴言等反抗的な態度が出現し、やがては、中学校でも授業に出席せず校内をうろつくなど、不適応行動を繰り返すようになってきた。施設に居場所を無くしたのか、同様に怠学傾向のある友人宅に泊まることもしばしばで、その間に起こした窃盗（万引）事件で逮捕される結果となった。

両事例に共通するのは、施設外における非行性はそれほど高くないものの、施設や学校での不適応行動が措置変更（注2）の背景にあることであろう。浩二のように性的暴力が発覚した場合、問題はさらに深刻であり、「被害児童を守るため」を理由に加害児童が措置変更されることが通例であろう。また、両事例に共通することは、「居場所」の不安定感である。保護者の監護能力の低さ故に児童養護施設に入所することとなったが、保護者は現実的な可能性に関わらず、引き取り要望と拒否を繰り返し、その度に児童が振り回されることとなる。その結果、児童自身は本来の家庭にも、児童養護施設にも「居場所」を見つけられず、「安心できる基地」を喪失することになったのではないだろうか。

本事例をもって、児童養護施設から児童自立支援施設への措置変更の現状と課題を

一般化することはできないし、また、措置変更の適否を判断することも適当とは思われない。しかしながら、両事例とも児童養護施設において、いわゆる「思春期の壁」を乗り越えることができなかつたこと、あるいは、本来であれば、児童の最善の利益を保障するための措置変更が必ずしも十分な効果を生むことなく、結果的に、要保護性が高く非行性が低い児童が福祉機関の手を離れ、司法、矯正機関に委ねられたことは事実であり、このようなケースは決して稀ではないであろう。

児童養護施設は、「保護者のない児童、虐待されている児童その他環境上養護を要する児童を入所させて、これを養護し、あわせて退所した者に対する相談その他の自立のための援助を行うことを目的とする施設」（児童福祉法第41条）であるように、一義的には児童の代替家庭としての役割を担っている。児童養護施設からの措置変更は、児童にとって家庭の再喪失であり、「捨てられ体験」の再現とも言えるだけに、その意味を慎重に判断した上で実施されなければならない。

（2）措置変更と児童虐待

厚生労働省が5年ごとに行っている児童養護施設入所児童等調査によると、児童自立支援施設への入所児童のうち、児童養護施設から措置変更された児童は、1997年には9.0%であったものが、2002年13.2%、2007年13.4%、2012年14.1%と急増している（表1）。問題行動等により児童養護施設入所中に観護措置となり、家庭裁判所の審判で児童自立支援施設送致となった児童の入所経路は家庭裁判所となっていることを考えれば、その比率はさらに高まる。

	総数	家庭	乳児院	養護施設	他の児童福祉施設	里親家庭	家庭裁判所	ファミリーホーム	その他	不詳
1997年	1,920人	1,407	*	173	32	9	227	*	25	47
	100%	73.3%	*	9.0%	1.7%	0.5%	11.8%	*	1.3%	2.4%
2002年	1,657人	1,082	*	218	48	12	282	*	14	1
	100%	65.3%	*	13.2%	2.9%	0.7%	17.0%	*	0.8%	0.1%
2007年	1,995人	1,267	*	267	58	23	347	*	-	33
	100%	63.5%	*	13.4%	2.9%	1.2%	17.4%	*		1.7%
2012年	1,670人	1,018	*	236	49	26	306	6	18	11
	100%	61.0%	*	14.1%	2.9%	1.6%	18.3%	0.004	1.1%	0.7%

※ 児童養護施設入所児童等調査（厚生労働省）」から筆者が作成

児童養護施設から児童自立支援施設への措置変更された児童（以下、「措置変更児

童」。)が増加した背景は定かではないが、2000年に制定された「児童虐待の防止等に関する法律（平成12年5月24日法律第82号）（以下、「児童虐待防止法」。）により、多くの被虐待児童が児童養護施設に入所することが主要因と見る向きもある。

つまり、「児童虐待防止法の制定により、様々な課題を抱える支援困難な児童が児童養護施設に入所することとなり、児童養護施設が実施する援助の範囲を超えた児童が児童自立支援施設に措置変更される」といった文脈である。

鈴木（2015）は、「入所児童の中の反応性愛着障がいの傾向や、生来的な発達障がいのみならず、被虐待による影響で『発達障がい』的傾向を示す子どもが増加する等、質的な変化が社会的養護の現場の混乱に拍車がかかっている」と、厚生労働省（2011）は、「児童養護施設では、虐待を受けた子どもは53.4%、何らかの障害を持つ子どもが23.4%と増えており、専門的なケアの必要性が増している」などと、被虐待児童の増加およびそれに伴うものも含めた障がい児の増加を、今日の児童養護施設の困難な状況の背景に挙げている。

統計上は入所児童全体に占める被虐待児童の割合は増加しているが、児童虐待防止法制定以降、児童虐待の範囲は拡大し続けていることを忘れてはならない。例えば、児童虐待防止法が制定されてから4年後の2004年には、保護者のみならず同居人による暴力、配偶者間暴力を児童の面前で行う行為も虐待とするといった見直しが行われるなど、「定義の抽象度が上がることで、その対象となる子どもの範囲は拡大した」（田中：2011）。また、実務レベルにおいても、例えば、「子どものいる所で教師に対して、理不尽な要求を行った行為」、「長時間に渡り、過酷な球技のトレーニングをこどもにさせた行為」を虐待として児童相談所が介入するなど、児童虐待防止法制定以前と比べて、保護者等による児童に対する広範な権利侵害を虐待として認定する傾向にあることを考えれば、単純に比較して「著しく増加している」との結論を導き出すことは適切であるとは思われない。

たしかに、児童虐待防止法が制定された以降、虐待定義の明確化、通告の義務化、世論・メディアの関心を背景に、一般市民、関係者からの通告が増大し、児童相談所が家庭に対して積極的に介入するようになり、過去には家庭や地域社会に埋もれていた児童虐待を顕在化させ、その結果、被虐待児童が数多く児童養護施設に入所することとなったことは事実である。しかしながら、昨今の児童養護施設の問題をとらえる枠組みとして、被虐待児童および障がい児の増加に集約させて良いのであろうか。

「被虐待児童（支援困難な児童）の増加）→ 施設における不適応行動 → 措置変更」といった説明概念は一見して分かりやすいものの、それは、措置変更の要因を当該児童の行動上の問題（個人病理）とするものに他ならず、児童の逸脱行動を誘発させる児童養護施設の生活スタイルを含めた援助システム、児童相談所が行う措置の的確性などの課題を埋没させることになりかねない。

(3) 措置変更をめぐって

児童養護施設等児童福祉施設から児童自立支援施設へ措置変更される児童が一定存在し、それが児童に重大な影響があるにもかかわらず、これまで、措置変更に関する研究はなされておらず、その実態も明らかになっていない。

措置変更が児童福祉関係者で議論となったもので記憶に新しいものは、「安全委員会方式」に関する論争である。「安全委員会方式」とは、田嶋（2011）によって提唱されたもので、児童養護施設内に外部委員を中心とした委員会を立ち上げ、児童の暴力行為が発覚した場合、「安全委員会」が介入し、暴力を振るった児童に、「厳重注意→別室移動→一時保護（児童相談所へ要請）→退所（児童相談所へ要請）」といったプロセスで対応するというものである。

「安全委員会方式」に対して、北川（2010）は、「専門職が持ち合わせている権威（authority）が権力（power）と変容し、両者の慎重な使い分けもなされないまま、利用者に対して施設職員への服従関係を陰に陽に強いるもの」と、また、西澤（2008）は、「措置変更は、生活の場の剥奪や大人からのさらなる見捨てられ体験となる可能性が大きい」。「目の前に措置変更の可能性が提示されることは、身体的な暴力とは形を変えた『権力』の行使として作用する可能性が高い」などの批判がなされている。

一方、田嶋（2008）は、安全委員会は、「被害児を守るだけでなく、加害児にも暴力を振るわないで生きていけるように援助していく方式である」、「安全委員会を立ち上げて以降に、措置変更になった児童は1名」であると反論している。

安全委員会は、「児童間の暴力」に焦点を当て、児童養護施設内で発生する事案に対して、外部の協力者が施設職員を支えながら実践場面に関わることで、暴力を振る児童のみならずそれを生み出す「施設システム」のパラダイム変換を目指すものと思われる。児童養護施設における児童間暴力は、攻撃性の高い特別な児童の特殊な行動であるのではなく、力の強い者から弱い者に対して、有形無形の暴力が継続的に行われている場合が多い。今日の被害者は将来の加害者となる「暴力の連鎖」、集団の安定を維持するための意識、無意識の支配構造が、時として職員と児童、年長児と年少児の間に存在し、それがいわば「施設の文化」として、力を背景とした支配が根付いている例も少なくない。

したがって、児童の安心・安全な暮らしを保障するためには、顕在化した暴力行為の当事者を集団から隔離するだけでは不十分であり、暴力を誘発あるいは暴力的支配構造を強化している「施設システム」そのものに介入する必要がある。

そのためには、施設システムの一部を構成している施設職員のみでは限界があり、外部からのアプローチは有用と考えられることから、「安全委員会」の取り組みは、施設システムを変容させる一つの方法論として効果的なものと思われる。

外部者が児童養護施設に介入するにあたっては、外部者の職員および児童への影響

力が課題となる。児童養護施設が組織決定をもって外部者を導入すれば、職員については職務の一貫としてそれを受け入れることは可能であろうが、当該組織決定は児童にとっては無関係なものである。したがって、外部者が児童に対して影響力を行使するためには、「安全委員会」が自らの生活にとって意味ある存在であることを児童自身が認識することが必要となる。つまり、「安全委員会」が機能するためには、児童が「安全委員会」を「権威」と認めるか否かにかかっている。

ホーレン・ベイリー（1982）は、「ケースワーカーの権威は、社会から与えられる権力から生じるのはもちろんであるが、少なくとも、ワーカーが実際に身につけているあるいは身につけていると思われている知識と専門的技術から生じる」と述べているように、クライアントと援助者の間には、法的な権限に裏付けされた「社会的権威」と、援助者の専門性や情緒的關係に裏付けられた「心理的権威」が存在している。特に援助に拒否的なクライアントに対して援助者は、社会的権威により介入し、クライアントの意思に関わらず援助者が何らかの影響をクライアントに与えることを示した上で、援助プロセスの中で、「クライアントが自分にとって必要な存在と認識するよう努める」、つまり、社会的権威が心理的権威への変化させさせていくことになる。

児童養護施設の職員は、施設長が持つ親権代行業務（児童福祉法第47条）、地方自治体から委託された事業の実施主体としての公権力行使（注3）といった社会的権威を有している。しかしながら、そのみで児童との援助関係が形成されているわけではなく、日常の暮らしの中で愛着や信頼の対象となり、児童から自己の生活に一定の影響があるものと認識されていく、つまり、「心理的権威」の形成である。

施設長から選任された「安全委員会」の第3者委員は、児童にとっては何ら関係性を有しない他人であるがゆえに、児童に介入しようとするれば、初期段階では何らかの「社会的権威」に頼らざるを得ない。そのツールとして利用されているものが「措置変更」なのであろう。

心理的権威を形成するためには、児童との一定期間にわたる関わりが不可欠であり、暴力等で危機的な状況にある児童養護施設においては、緊急的な介入の必要が生じる場合があるため、児童にとっても分かりやすい枠組みである「措置変更」は、利用しやすいツールであることは理解するものの、援助者としての倫理からは大きな疑問が残る。

そもそも児童養護施設への入所は、地方自治体の行政処分により執行されたものであり、法律上児童の同意の有無は問われていない。当該行政処分は、親権者や児童の私権を制限することもあり得るだけに慎重な行使が求められ、行政不服審査や行政訴訟など、不法、不当な処分に対する救済措置も法的に保障されている。つまり、行政権限の行使に対して、実施機関は、一定の責務を有している。しかしながら、「安全委員会」は、法的位置づけは不明瞭であり、児童の身分に重大な影響を与えるにも関わ

らず、その義務と責任は明らかではない。「安全委員会」は児童相談所もしくは施設長に対して「要請（勧告）」するのみで、権限の行使は児童相談所長、施設長が行うとの反論もあるかもしれないが、措置変更という行政処分に対して、法的な位置づけがない組織が関与することは一般的にはあり得ない。

例えば、児童福祉施設への措置および措置解除に関して、児童相談所運営指針では、「子どももしくはその保護者の意向が児童相談所の措置と一致しないとき」等においては、児童福祉審議会の意見を聞かなければならないとしている。児童相談所長は、児童福祉審議会の意見を尊重して援助の決定が行うとされているように、児童福祉審議会は、行政決定に対して一定の影響力を持っている。このような第3者機関が行政決定に影響力を行行使するためには、主権者（市民）の代表である議会が条例を制定し、附属機関としての審議会等を設置することが求められことからしても、施設長が設置した「安全委員会」が、行政処分である措置に関して介入することは許されないし、ましては、そのような機関に、首長の補助機関である児童相談所の職員が参加する法的根拠はない。

「安全委員会方式」の援助構造は、児童養護施設における暴力に対処する方法論としては一定の理解はできるが、児童を防御する仕組み（弁護士代理人の選任など）が不在であることに加え、一時保護や措置変更など行政処分決定への介入といった点において、大きな問題を有しているといえよう。

児童養護施設は、戦後、児童福祉法が制定された以降、一貫して要保護児童の代替家庭をとして機能し続けており、被虐待児童を含め、何らかの事情で本来の保護者の下で養育できない、養育させることが適当でない児童のパーマネンシーを保障する重要な資源である。元来、家庭基盤が脆弱な入所児童が、代替家庭である児童養護施設から措置変更されることは、「捨てられ体験の再現」であり、「家庭の再喪失」に他ならないだけに、措置変更そのものを否定するものではないが、措置変更が児童の最善の利益を保障する手段として用いられているかどうかを検証することは、児童養護施設のあり方が問われている昨今において重要な課題であろう。

2. 児童養護施設から児童自立支援施設へ措置変更となった児童に関する全国調査

(1) 目的

児童養護施設から児童自立支援施設への措置変更は、児童に重大な影響を与えるものであるにもかかわらず、これまで、全国的な調査、あるいは、措置変更そのものに関する検証が行われることはなかった。保護者の援助が受けにくい措置変更児童のリーディングケアの困難性を指摘する向きもあるが、その実態は明らかにされていない。

したがって、本調査では、全国における措置変更児童の動向、実態を明らかにすることを主たる目的としたい。

（2）調査対象

児童自立支援施設は、都道府県（および政令指定都市）に設置義務が課せられている児童福祉施設であり、全国58カ所に設置されている。今回の調査は、地方自治体等が設置する児童自立支援施設からの措置変更が大半を占める国立施設2箇所、実質的には自立援助ホームとして機能している1箇所を除く55施設において、2009年度から2011年度までの3年間に児童養護施設施設から措置変更された児童全件を対象とした。

（3）調査方法

調査を開始する前段階において、全国児童自立支援施設協議会会長に対して、調査の趣旨を説明し協力を要請するとともに、全国児童自立支援施設協議会施設長会において、研究協力者が所属する児童自立支援施設長から協力の依頼を行った。

厚生労働省が実施する「児童養護施設入所児童等調査」、さらに、本調査に類似した先行研究を参考に調査項目を抽出し調査票（案）を策定した後、全国児童自立支援施設協議会会長および研究協力者である児童自立支援施設職員2名から意見聴取を行い調査項目に修正を加えた。

調査票は施設の規模、運営体制、職員体制など基本属性を尋ねるA票、対象期間に措置変更（児童養護施設から当該児童自立支援施設に入所した）された児童ごとに質問に対して選択回答するB票に区分し、それぞれ個票へ記入する方式を採用した。B票については、当該児童の児童養護施設に入所から措置変更を経て、児童自立支援施設を退所するまでの経過における児童自身・保護者の状況等に関する43項目の項目に対して単一回答を求めた（記入は職員）。また、希望する施設について、Microsoft社Excel2007に直接入力できるファイルを作成し、暗号化した後電子メールを通じて送受できることとした。さらに、設問に疑義が生じた場合を想定し、電話または電子メールで問い合わせができるヘルプデスクを開設した。

また、比較検証のため、研究協力者が所属する児童自立支援施設を含め3箇所の児童自立支援施設に対して、同時期に家庭等から入所した児童（以下、「措置変更外児童」）に関して、同じ調査票を用いて調査を実施した。

（4）倫理的配慮

調査票送付の際には、倫理的配慮を記した依頼文および同意書を同封し、同意書に関しては返送を求めた。内容は、以下のとおりである。

①調査への回答は任意である

②データは個人が特定できない状態で収集され、収集されたデータは厳重に保管するとともに、研究者および研究補助者以外が取り扱うことはなく、本研究以外の目的には使用されない

- ③ 収集されたデータは統計的に処理し、施設名が特定できないよう処理する
- ④ 収集されたデータは、本研究終了後に破棄する
- ⑤ 研究結果は全て全国児童自立支援施設協議会に渡すとともに、要請があった施設には送付する

なお、本調査は、筆者が所属する研究機関の倫理審査委員会の承認を得たうえで実施したものである。

(5) 結果（一部）と考察

調査対象55箇所のうち36箇所から回答を得て（65.5%）、351名の措置変更児童に関するデータが集約された。なお、当該期間に措置変更児童が存在しない児童自立支援施設については、返答されていない可能性が高い。また、非措置変更児童に関しては、3施設から164名分のデータが得られた。

表2-1は、養護問題発生理由別児童数である。本調査（以下、他の調査と区別するため「措置変更児童調査」とする。）の比較群として、同時期のデータが存在しないため、厚生労働省が5年に一度実施している「児童養護施設入所児童等調査」2003年2月1日、2008年2月1日分および2013年2月1日分のデータを用いることとする。「児童養護施設入所児童等調査」（以下、「入所児童等調査」。）は、児童福祉施設等に措置委託されている児童の実態を明らかにして、要保護児童の福祉増進のための基礎資料を得ることを目的として、おおむね5年ごとに国が実施しているものである（厚生労働省HP）。

表 2-1 :養護問題発生理由別児童数

	措置変更児童 N=351		児童養護施設入所児童等調査					
			2003/2/1 N=30,416		2008/2/1 N=31,594		2013/2/1 N=29,969	
			度数	%	度数	%	度数	%
1 父の死亡	2	0.6%	231	0.8%	195	0.6%	142	0.5%
2 母の死亡	2	0.6%	681	2.2%	580	1.8%	521	1.7%
3 父の行方不明	5	1.4%	653	2.1%	328	1.0%	141	0.5%
4 母の行方不明	14	4.0%	2,680	8.8%	1,869	5.9%	1,138	3.8%
5 父母の離婚	16	4.6%	1,983	6.5%	1,304	4.1%	872	2.9%
6 父母の不和	3	0.9%	262	0.9%	252	0.8%	233	0.8%
7 父の拘禁	4	1.1%	641	2.1%	563	1.8%	419	1.4%
8 母の拘禁	16	4.6%	810	2.7%	1048	3.3%	1037	3.5%
9 父の入院	1	0.3%	325	1.1%	327	1.0%	180	0.6%
10 母の入院	7	2.0%	1,803	5.9%	1,506	4.8%	1,124	3.8%
11 次子出産	1	0.3%	*	*	*	*	*	*
12 父の就労	4	1.1%	2,093	6.9%	1,762	5.6%	963	3.2%
13 母の就労	9	2.6%	1,444	4.7%	1,293	4.1%	767	2.6%
14 父の精神疾患等	3	0.9%	197	0.6%	180	0.6%	178	0.6%
15 母の精神疾患等	36	10.3%	2,282	7.5%	3,197	10.1%	3,519	11.7%
16 父の放任・怠だ	8	2.3%	769	2.5%	654	2.1%	537	1.8%
17 母の放任・怠だ	36	10.3%	2,777	9.1%	3,707	11.7%	3,878	12.9%
18 父の虐待・酷使	31	8.9%	1,522	5.0%	1,849	5.9%	2,173	7.3%
19 母の虐待・酷使	43	12.4%	1,867	6.1%	2,693	8.5%	3,228	10.8%
20 養 児	3	0.9%	236	0.8%	166	0.5%	124	0.4%
21 養育拒否	25	7.2%	1,169	3.8%	1,378	4.4%	1,427	4.8%
22 破産等の経済的理由	15	4.3%	2,452	8.1%	2,390	7.6%	1,762	6.1%
23 児童の問題による監護困難	42	12.1%	1,139	3.7%	1,047	3.3%	1,130	3.8%
24 その他	22	6.3%	2,374	7.8%	2,674	8.5%	3,619	12.1%
25 不詳または欠損値	3	0.9%	26	0.1%	631	2.0%	857	2.9%

表 2-2 :養護問題発生理由別児童数

	措置変更児童 N=351		児童養護施設入所児童等調査					
			2003/2/1 N=30,416		2008/2/1 N=31,594		2013/2/1 N=29,969	
			度数	%	度数	%	度数	%
養護	123	35.0%	16,085	52.9%	14,404	45.6%	11,234	38.6%
虐待 および 不適切な養育状況	118	33.6%	6,935	22.8%	8,903	28.2%	9,816	32.8%
養 児	3	0.9%	236	0.8%	166	0.5%	124	0.4%
養育拒否	25	7.2%	1,169	3.8%	1,378	4.4%	1,427	4.8%
経済的理由	15	4.3%	2,452	8.1%	2,390	7.6%	1,762	6.1%
児童の行動上の問題	42	12.0%	1,139	3.7%	1,047	3.3%	1,130	3.9%
その他	25	7.1%	2,400	7.9%	3,305	10.5%	3,619	12.4%

調査項目を、保護者の死亡、行方不明、離婚、疾病等、保護者が抱える何らかの問題によるものを「養護」・虐待および放任、養育拒否など不適切な養育状況が理由とするものを「虐待・不適切な養育」・さらに、「遺棄」・「養育拒否」・「経済的理由」・「児童の行動上の問題」・「その他」に再構成したものが表2-2である。

入所児童に占める養護事由発生理由を「虐待・不適切な養育」とするものが、2003年調査では、22.8%、2008年調査28.2%、2013年調査32.8%となっており、年々増加傾向にある。一方、「措置変更児童調査」では、33.6%となっており。児童養護施設において、養護事由発生理由における「虐待・不適切な養育」の比率は年々高まっており、「措置変更児童調査」は、「入所児童等調査」の2008年調査と、2013年調査の中間時期を調査期間としていることを考えれば、措置変更児童においては、虐待等を理由に措置された比率がやや高いと言えよう。

先に述べたとおり、児童養護施設の入所児童に占める被虐待の割合が極端に増加しているかどうかは明らかではないが、「措置変更児童調査」においても、「入所児童等調査」においても虐待を理由に児童養護施設へ入所した児童が1/3を占める昨今において、被虐待児童への支援、家族再統合のための取り組みの強化は、児童養護施設にとって重要な課題であることは明らかであろう。

「入所児童等調査」では、「児童の行動上の問題」が養護問題発生事由となっているものが3.3%～3.7%となっているが、「措置変更児童調査」では、約3倍の12.0%を示しているおり、措置変更児童の特徴と言えよう。

表3：養護問題発生事由（児童の問題による監護困難）と児童養護施設入所時年齢層のクロス表

		児童養護施設入所時年齢層						合計	
		3歳以下	3歳以上 6歳未満	6歳以上 9歳未満	9歳以上 12歳未満	12歳以上 15歳未満	15歳以上		
児童の問題による監護困難	無	度数	87	69	39	61	47	1	304
		%	28.6%	22.7%	12.8%	20.1%	15.5%	.3%	100.0%
	有	度数	4	1	5	15	16	1	42
		%	9.5%	2.4%	11.9%	35.7%	38.1%	2.4%	100.0%
合計		度数	91	70	44	76	63	2	346
		%	26.3%	20.2%	12.7%	22.0%	18.2%	.6%	100.0%

「措置変更児童調査」の養護問題発生事由を「児童の問題による監護困難」とそれ以外に分類し、「児童養護施設入

所時年齢」および「児童養護施設入所期間」とクロス集計したものが表3および表4である。養護問題発生事由が「児童の問題による監護困難」とは、児童養護施設入所

表4：養護問題発生事由（児童の問題による監護困難）と児童養護施設入所期間（2年区切り）のクロス表

		児童養護施設入所期間（2年区切り）				合計	
		2年未満	2年以上 4年未満	4年以上 6年未満	6年以上		
児童の問題による監護困難	無	度数	80	47	29	147	303
		%	26.4%	15.5%	9.6%	48.5%	100.0%
	有	度数	22	8	5	7	42
		%	52.4%	19.0%	11.9%	16.7%	100.0%
合計		度数	102	55	34	154	345
		%	29.6%	15.9%	9.9%	44.6%	100.0%

時段階より、児童が何らかの行動上の問題を抱え、保護者の監護能力の範囲を超え、家庭内養育が困難となった児童であることから、「児童養護施設入所時年齢層」（表3）は思春期前後以降に集中する（9歳

以上：76.2%）ことは当然であり、必然的に「児童養護施設入所期間」（児童養護施設入所から措置変更までの期間）が短期間になる（表4）。

表5：養護問題発生事由（児童の問題による監護困難）と措置変更理由別のクロス表

		措置変更理由種別					合計	
		犯罪（触法）	不良行為	施設不適合	ぐ犯	その他		
児童の問題による監護困難	無	度数	49	6	181	63	7	306
		%	16.0%	2.0%	59.2%	20.6%	2.3%	100.0%
	有	度数	5	1	33	3	0	42
		%	11.9%	2.4%	78.6%	7.1%	0.0%	100.0%
合計	度数	54	7	214	66	7	348	
	%	15.5%	2.0%	61.5%	19.0%	2.0%	100.0%	

表5は、養護問題発生事由「児童の問題による監護困難」の有無と措置変更理由をクロス集計した

ものである。「児童の問題による監護困難」が「有」では78.6%、「無」では59.2%が、「施設不適合」を理由として措置変更となっている。

つまり、入所時点から何らかの行動上の問題を抱えている比較的高年齢の児童が児童養護施設の暮らしに馴染めないまま、施設内でも不適合行動を呈し、児童養護施設の枠を超え児童自立支援施設へ措置変更される傾向を垣間見ることができる。

一方で、措置変更児童の44.6%が、6年以上児童養護施設に暮らしながら、「施設不適合」を中核とした逸脱行動を理由に、児童自立支援施設に措置変更されている。つまり、被虐待体験を背景に行動、人間関係上の問題を持つ児童が児童養護施設に入所し、短期間（表4：52.4%が2年未満）で措置変更になる児童が一定程度いる一方で、入所時に行動上の問題はなく、児童養護施設で6年以上暮らしながら施設生活を続ける中で不適合行動等を呈し措置変更されることも少なくない（表4：48.5%が6年以上）ことが分かる。

表6-1：措置区分と入所・措置変更理由のクロス表

		入所・措置変更理由															合計			
		暴力非行	窃盗	放火・火遊び	薬物非行	家庭内非行	校内非行	施設不適合（指導不服従）	施設不適合（身体的暴力）	施設不適合（性的暴力）	施設不適合（その他の暴力）	施設不適合（いじめ）	施設不適合（その他）	家出・浮浪・徘徊	性非行	不良交友		生活指導を要する	その他	
措置区分	措置変更外	度数	16	49	7	2	7	10	0	0	1	0	0	1	35	24	3	2	12	169
	%		9.5%	29.0%	4.1%	1.2%	4.1%	5.9%	0.0%	0.0%	.6%	0.0%	0.0%	.6%	20.7%	14.2%	1.8%	1.2%	7.1%	100.0%
措置区分	措置変更	度数	15	38	2	0	5	3	95	44	44	11	7	13	16	27	7	17	7	351
	%		4.3%	10.8%	.6%	0.0%	1.4%	.9%	27.1%	12.5%	12.5%	3.1%	2.0%	3.7%	4.6%	7.7%	2.0%	4.8%	2.0%	100.0%
合計	措置変更	度数	31	87	9	2	12	13	95	44	45	11	7	14	51	51	10	19	19	520
	%		6.0%	16.7%	1.7%	.4%	2.3%	2.5%	18.3%	8.5%	8.7%	2.1%	1.3%	2.7%	9.8%	9.8%	1.9%	3.7%	3.7%	100.0%

表6-2：措置区分と入所・措置変更理由のクロス表

		入所・措置変更理由				合計	
		犯罪	家庭・学校・施設不適合	ぐ犯	その他		
措置区分	措置変更外	度数	74	19	29	14	169
	%		43.8%	11.2%	17.2%	8.3%	100.0%
措置区分	措置変更	度数	55	222	51	24	351
	%		15.7%	63.2%	14.5%	6.8%	100.0%
合計	措置変更	度数	129	241	80	38	520
	%		24.8%	46.3%	15.4%	7.3%	100.0%

表6-1、表6-2は、措置変更区分（措置変更された児童・措置変更外＝家庭から児童自立支援施設に措置された児童）と入所・措置変更理由をクロス集計したものである。

措置変更外児童においては、生活環境における不適応（家庭・学校）が入所理由となっているものが11.2%に対して、措置変更児童では63.2%となっている。暴力非行や窃盗などの犯罪（触法）行為が入所・措置変更理由となっているものが、措置変更外児童の43.8%に対して、措置変更児童では15.7%にとどまっている。このことから、措置変更児童は、措置変更外児童に比べ非行性は低く、児童養護施設での生活状況が措置変更の大きな理由となっていることが分かる。さらに、措置変更児童において、措置変更理由として、「施設不適校（性的暴力）12.5%、「性非行」7.7%となっていることから、児童養護施設における性問題が措置変更に一定の影響を与えていることが明らかになった。

児童養護施設への入所理由においても虐待を主因とするものは増加傾向にあり、さらに、児童養護施設の入所児童のうち被虐待体験の影響も含め障がいを持つ児童の占める割合も高水準で経過していることを考えれば、近年、児童相談所、児童養護施設、児童自立支援施設の実践場面において、児童虐待と発達障がいは中核的なテーマとして語られていることは不思議ではなく、そのような「支援困難な児童」が増加したことにより、児童養護施設から児童自立支援施設に措置変更される児童が増加しているとの見方が一般的とは思われるが、それは必ずしも実態を説明しているとは言えない。

児童養護施設における児童の揺らぎを説明する枠組みとして、この2大テーマのみに焦点が当て、児童の逸脱行動の要因を被虐待体験や発達障がいに求めれば、それは、児童自身やその児童を養育してきた保護者の問題としてとらえることができ、児童相談所の措置、児童養護施設の養護内容まで検証する必要はなくなる。

児童養護施設の実践場面において、このように児童の揺らぎの要因を児童自身に内在する病理ととられ、対症療法にすぎない措置変更に依存している傾向はないであろうか。

児童養護施設で児童間の暴力事案が発生した場合、「被害者を守る」こと理由に、加害児童と被害児童を物理的に分離することの必要性は一定程度理解できるものの、児童自立支援施設等への措置変更が唯一の方策なのかは疑問が残るところである。

「被害児童の回復を第一に考え、児童自立支援施設への措置変更をしたケースもありました」（吉野：2012）、「（児童は）結局、元いた施設に戻ることができず、措置変更となってしまう」（樋口：2012）、上記はいずれも、児童間性暴力の事例報告の一部であるが、措置変更される児童にとってより良い選択ではなく、ネガティブオプションとして措置変更であると読み取れる。

この傾向は、特に性暴力事案において顕著である。もちろん、性的な被害を受けた

児童と加害児童を同じ生活空間で暮らすことの困難であることは事実であるし、措置変更そのものを否定するものではない。しかしながら、措置変更される児童の予後も含めた援助プランを十分に検証したうえで、積極的な選択として児童自立支援施設入所決定がなされなければならないことは当然である。

本調査については、措置変更された児童の児童自立支援施設への定着度合い、退所時の状況（一般退所・事故退所）などについても調査しており、本論では紙幅の関係で言及できないが別の機会で報告したい。

3. 今後の課題

「中2の夏、登校しようとした私に職員が、『これから児童相談所に行くよ』と言ってきた。意味が分からず『は？』と問い返したら、『これだけやったんだから、わかっているだろ』だって」、「一時保護所に入れられて1か月後、児童自立支援施設に連れて行かれた」、「私は児相も施設もくそくらえと思う。憎んでさえいる。私をたらい回しにした大人たちを、絶対許さない」。これは措置変更児童の手記であるが、その程度は様々であるが措置変更が児童にとって「傷つき体験」である以上、児童自立支援施設入所がその時点を取りうる最善の選択でなければならない。また、措置変更は不利益処分であり、処分理由について根拠も含めて説明する義務を、措置権者の児童相談所は負っていることも忘れてはならない。

今回、実施した調査において、虐待体験および（または）問題行動を有する児童が、児童養護施設に入所し、比較的短期間に措置変更となる傾向は明らかとなった。このことは児童養護施設にとって、被虐待児童あるいは障がいをもつ児童に対する援助の方法を見直す必要を示唆するものである。また、それ以上に、児童が児童養護施設に入所した以降の行動傾向を予測することは極めて困難であるが、ごく短期間で施設不適應となる児童に関しては、児童相談所が措置決定する際のアセスメントの的確性に対して問題提起する結果となろう。また、入所措置以降の児童の生活状況を児童相談所自身が積極的に把握し、児童養護施設と連携、協働した援助体制も求められよう。

一方で、乳幼児期から児童養護施設（乳児院）で暮らしていた児童が思春期前後から生活が不安定となり、施設不適應を中心とした逸脱行動に繰り返し、結果として、措置変更せざるを得ない状況となる児童は、むしろ、前述した短期間での措置児童より多数を占めていることは、児童養護施設の養育環境そのものを再検証する必要があることを示している。児童養護施設では、問題行動のある高年齢児に焦点があたりがちであるが、むしろ、乳幼児期からの発達段階に応じた関わりや養育方法に着目し、新しい潮流である生活集団の小規模化に即した方法論の確立が求められる。

また、援助の連続性も重要課題である。児童養護施設から児童自立支援施設への措置変更、さらには、児童自立支援施設から元の児童養護施設への再措置変更も見据え、

それぞれが持つ情報を共有し、一定の役割分担のもと児童養護施設・児童自立支援施設・児童養護施設が連携、協働した援助体制の構築も、措置変更が効果的な援助方法として機能するための重要な要素であろう。

本調査は、措置変更に関する全般的な傾向を把握するために実施してきたものであり、その意味では一定の成果はあったものと思われる。しかしながら、児童養護施設や児童自立支援施設の実践場面で生かすことができる支援上の課題について十分に明らかにしたとは言えない。現在、本調査の後追いとして、本調査の対象となった児童を抽出して質的調査を行っており、当該質的調査の結果も踏まえ、措置変更児童の実態と課題について明らかにしたいと考えている。

注

注1：事例については、特定を避けるため、事実関係を歪めない程度に改変している。

注2：児童は、都道府県および政令指定都市の首長から権限を委任された児童相談所長による行政処分（措置）に基づき、児童養護施設等に入所することとなる。措置変更とは、一旦措置された施設から何らかの事情により、他の施設に再入所することであり、具体的には以下のような場合が想定される。

①一定の年齢に達したことにより、乳児院から児童養護施設

②児童が持つ障害のため、特定の療育が必要なため、児童養護施設から障害児支援施設

③児童の問題行動等により、児童養護施設等から児童自立支援施設等

本論における「措置変更」は、特に言及しない限り「③」を指すものとする

注3：A県社会福祉事業団が運営する児童養護施設において、他の児童から集団暴行された児童が、施設と県を訴えた訴訟の判決で、地裁は、「(児童養護施設の長および職員は)実質的には国および公共団体のために公権力の行使たる公務の執行に携わる者と広く指すものと解すべきである」と結論づけた。

橋爪幸代(2008)「社会保障法判例一県から委託を受けた民間養護施設において児童が負った傷害につき、養育監護行為が公権力の行使であることを認めた上で、県の国家賠償責任を認めた事例」『判例研究』第44巻第3号、国立社会保障・人口問題研究所、pp. 284-291

<引用文献>

北川清一(2010)『児童養護施設のソーシャルワークと家族支援』、明石書店、p. 21

厚生労働省(2011)『社会的養護の課題と将来像 - 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』、p. 7

- 厚生労働省（2015）「児童養護施設入所児童等調査の結果（平成25年2月1日現在）」、
2016/4/20 <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000071187.html>
- 鈴木崇之（2015）『児童虐待時代の社会的養護』、学文社、p. 61
- 高橋亜美・早川悟司・大森信也（2015）『施設で育った子どもの自立支援』、明石書店、
pp. 114-116
- 田嶋誠一（2011）『児童福祉施設における暴力問題の理解と対応』、金剛出版
- 田嶋誠一（2008）「児童福祉施設における「施設内暴力の解決に向けて」『臨床心理学』、
金剛出版、Vol. 8, No5, pp. 694-705
- 田中理恵（2011）「社会問題としての児童虐待」『教育社会学研究88』、日本教育社会学会、
pp. 119-138
- 西澤哲（2008）「田嶋先生の批判に答えて」『臨床心理学』、金剛出版、Vol. 8, No5,
pp. 706-712
- 樋口純一郎（2012）「『施設内暴力』における児童心理司の対応の実際」『子どもと福祉』
明石書店、Vol. 4, pp. 28-35
- ホーレン・ベイリー（1982）『ケースワークと権威』、学苑社、p. 32
- 吉野りえ（2012）「児童養護施設における性暴力への取り組みと課題」『子どもと福祉』
明石書店、Vol. 4, pp. 22-27