

〔個別研究〕

## 家庭支援事業の現状と課題

児童家庭福祉研究部 坂本 健

### 要約

子育ての社会的支援体制の確立にむけて、近年、児童家庭福祉分野を中心として、施策の拡大がはかられてきた。確かに、入所児童を対象とするサービスとは異なり、家庭支援事業の実施にあたっては、①実施機関の役割、②サービスの利用者、③費用負担のあり方等、いくつかの重要な課題が存在する。しかし、社会全体が協力して家庭を支援しなければならないという視点に基づき、家庭支援事業の拡大をはかる必要がある。その場合、養護施設をはじめとする児童福祉施設が地域の資源となり、家庭支援にむけての中心的役割を担うことが求められる。

### 見出し語

子育て支援；養護施設；児童相談所；ショートステイ；トワイライトステイ

## Study on the Present Conditions and Problems of Child and Family Support Services

Takeshi SAKAMOTO

### Abstract

In recent years, well-being of child and family services are expanded toward the establishment of social support system for child-rearing. Differ from the services provided to the children placed in institution, there are several matters to be solved in implementation of child and family support services, such as ①the role of service providers, ②the range of service users, ③the cost and expenditure during service period. However, based upon the views that the entire society must cooperate in supporting families, it is necessary to expand the child and family support services. In such a case, children's home and other child welfare institute are expected to be the resource of the community and take a central part to promote child and family support services.

### Key Words

child care support; children's home; child guidance center; short-stay; twilight-stay

## I はじめに

社会福祉8法改正の理念にも見られるとおり、地域福祉の推進に伴い、児童家庭福祉の分野においても、地域において子ども・家庭を支えるための、子育てに対する社会的支援体制づくりを強化していくことが求められている。とりわけ家庭機能の脆弱化や変化にともない、今日では親の病気や出産という日常的な問題が、養育能力の低下に直結しかねない状況がある。こうした家庭の一時的危機状況に対し、養護施設をはじめとする入所型施設等において、どのような家庭支援が可能であるか。養護系施設は、入所児童とその家族に対するサービスにプラスして、地域社会における子育て支援機関として、地域の福祉資源となることが求められている。その場合、施設機能の中で、家庭における養育を支援し、不足する部分を補う「補完」機能を地域にむけて展開することである。この補完機能を具現化したサービスとして家庭支

援の重要なメニューとして考えられるのが、養護施設等における家庭支援事業である。そこで本稿では、ショートステイをはじめとする家庭支援事業の現状と課題について検討を加える。

## II 家庭支援事業の現状と課題

養護施設等における家庭支援事業には、表1に示すとおり、平成2年度から開始された「家庭養育支援事業（ショートステイ）」、平成3年度開始の「父子家庭等児童夜間養護事業（トワイライトステイ）」、平成5年度スタートの「子育て支援短期利用モデル事業（子どものショートステイ）」の3種類の事業がある<sup>1)</sup>。ここではまずそれぞれの事業別に、現状と問題点等を明らかにする。

## 1) 家庭養育支援事業（ショートステイ）

ひとり親家庭を対象とした事業である。表2でみるように、西日本地域を中心として全国28府県・5指定都市で

表1 家庭支援事業一覧

事業名	開始年月	実施主体	利用対象者	実施施設	内容
家庭養育支援事業 (ショートステイ)	H2.4.1	都道府県 指定都市	児童を養育している母子家庭・父子家庭・養育者家庭の保護者が、疾病、出産、事故等の事由により、一時的に家庭における養育を行うことが極めて困難となった家庭の児童	養護施設・母子寮等の児童福祉施設及び里親	一時保護 (7日以内)
養護施設不登校児童特別指導事業	H3.4.1		①に掲げる家庭環境にあり、また児童が②に掲げる状態を示すもの ①家庭環境：保護者の不在、保護者の養育上の問題（虐待・放任等） ②児童の状態：不安、無気力、孤立等の状態を示し、または心身症状等を訴え登校しない児童	養護施設のうち不登校児童に対し特別な指導等を行う施設として、都道府県知事（指定都市市長）が指定した施設	・生活訓練、奉仕活動体験等の生活指導 ・カウンセリング等の心理療法
父子家庭等児童夜間養護事業（トワイライトステイ）	H3.4.1	都道府県 指定都市	父等の仕事等が恒常的に夜間にわたる父子家庭等の児童	児童福祉施設及び里親等	・生活指導 ・夕食の提供ほか
子育て支援短期利用モデル事業（子どものショートステイ）	H5.4.1	市町村 (特別区)	児童の保護者が疾病、出産、看護、事故及び災害の事由により、児童の養育が一時的に困難となった家庭の児童	乳児院・養護施設・母子寮等の児童福祉施設及び里親	養育（7日以内）

表2 平成5年度ショートステイ等家庭支援事業実施状況

No.	都道府県・指定都市	施設数	子育て支援事業 (子どものショートステイ)		養育事業 (ショートステイ)		児童養育事業 (トワイライトステイ)		その他		児童養育施設不登校児童特別措置事業	家庭支援相談 (10番)			
			乳児院	養護施設	実施	施設種別	実施	施設種別	実施	施設種別		実施	施設種別	実施	施設種別
			実施	事業表 市区町村	か所数	施設種別	実施	か所数	施設種別	実施		か所数	施設種別	実施	か所数
1	北海道	23	○	1市	5	養4乳1	○	5	養5	○	6	養5虚1	○	2	○
2	北海道	33	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	2	母2	○	1	○
3	北海道	44	○	1市	2	虚1乳1	○	5	養5	○	2	母2	○	1	○
4	北海道	55	○	1市	2	虚1乳1	○	8	養5	○	14	養1里13	○	1	○
5	北海道	66	○	1市	2	養3	○	8	養7虚1	○	6	養5虚1	○	1	○
6	北海道	77	○	1市2区	3	養3	○	4	養4	○	9	養9里1	○	2	○
7	北海道	88	○	1市	1	養1	○	9	養9	○	11	養10里3	○	1	○
8	北海道	99	○	1市	2	養1乳1	○	45	養14虚3里28	○	15	養10虚3里2	○	2	○
9	北海道	10	○	1市	2	養1乳1	○	7	養5乳2	○	4	養4	○	1	○
10	北海道	11	○	1市	2	養1乳1	○	3	養13虚1精8	○	3	養3	○	1	○
11	北海道	12	○	4市1町	34	養3乳1里30	○	6	養5乳1	○	7	養5乳1母1	○	1	○
12	北海道	13	○	5市4町	10	養8乳2	○	4	養4	○	8	養8乳1	○	1	○
13	北海道	14	○	8市2村	12	養8乳1精3	○	8	養8乳1情1	○	4	養4乳1	○	1	○
14	北海道	15	○	1市	4	養3乳1	○	3	養3	○	1	養1	○	1	○
15	北海道	16	○	1市	4	養3乳1	○	1	養1	○	1	養1	○	1	○
16	北海道	17	○	1町	1	養1	○	12	養12乳3虚1	○	11	養11乳2虚1	○	1	○
17	北海道	18	○	1市2町	14	養10乳1虚1	○	11	養11乳3虚1	○	12	養9乳2虚1	○	1	○
18	北海道	19	○	3市	3	養3	○	11	養11乳1	○	1	養1	○	1	○
19	北海道	20	○	1町	1	養1	○	4	養4	○	1	養1	○	1	○
20	北海道	21	○	1市	1	養1	○	14	養14乳1	○	1	養1	○	1	○
21	北海道	22	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
22	北海道	23	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
23	北海道	24	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
24	北海道	25	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
25	北海道	26	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
26	北海道	27	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
27	北海道	28	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
28	北海道	29	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
29	北海道	30	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
30	北海道	31	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
31	北海道	32	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
32	北海道	33	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
33	北海道	34	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
34	北海道	35	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
35	北海道	36	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
36	北海道	37	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
37	北海道	38	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
38	北海道	39	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
39	北海道	40	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
40	北海道	41	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
41	北海道	42	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
42	北海道	43	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
43	北海道	44	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
44	北海道	45	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
45	北海道	46	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
46	北海道	47	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
47	北海道	48	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
48	北海道	49	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
49	北海道	50	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
50	北海道	51	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
51	北海道	52	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
52	北海道	53	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
53	北海道	54	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
54	北海道	55	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
55	北海道	56	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
56	北海道	57	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
57	北海道	58	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
58	北海道	59	○	1市	1	養1	○	5	養5	○	1	養1	○	1	○
合計		117 530		17 25市2区 16市2区	33	養212乳16虚 6情2里218精8		19	養118乳3虚6 母3里16		22	養26		36	

注1)施設種別欄 「養」養護施設 「乳」乳児院 「虚」虚弱児施設 「母」母子寮 「情」情緒障害児短期治療施設

注2)乳児院・養護施設の数に平成4年10月1日現在 『平成4年社会福祉施設調査報告』

資料：全国養護施設協議会「第47回全国養護施設長研究協議会資料」、平成6年全国児童福祉主管課長会議関係資料

実施されている。実施施設としては、養護施設が全国530施設のうち4割にあたる212施設、乳児院16施設(13.7%)、里親218人、その他の児童福祉施設となっている。ショートステイは、緊急時の子どもの養育を親族や近隣に確保できないひとり親家庭にとって、精神的な安心感を与えるという効果がある。しかし平成5年度の利用予定児童数は全国で1,403人であった。

ショートステイの検討課題としては、他の家庭支援事業とも共通するが、期間の問題がある。「家庭養育支援事業実施要綱」によると、緊急保護の期間は、7日以内となっている。しかし一例として出産による利用を想定した場合、1週間では短いのではないかと考えられる。必要に応じて再認定を行うこととなっているが、柔軟な運用が求められる。つぎに施設で受け入れた児童に対する処遇の問題である。幼児の場合では、子どもが慣れるのに時間を要し、その間保育の負担が大きくなることが予想される。また7日以内という限られた期間での引き取りを可能にするための、親への事前事後の働きかけや、関係機関との連携も課題である。

## 2) 父子家庭等児童夜間養護事業(トワイライトステイ)

トワイライトステイは、制度開始時にトワイライトという名前が大きく報道され、注目されて発足した制度である。平成5年度では18府県・1指定都市で実施されている(表2)。トワイライトステイの難点は、養護時間が最大22時までという時間から派生する問題である。学齢児童が22時に帰宅するというのは、かなりの身体的精神的負担となり、疲労度が大きいものと推察される。このような生活が続くと、学校生活への影響だけでなく、健康面に対してもその影響が危惧される。そして24時間社会の到来によって、22時までの養護でもカバーできないケースも発生している。しかし現行以上の養護時間の延長は、児童及び施設側の負担が大きくなり現実的ではないと思われる。また時間の問題と関連して送迎、とりわけ送りの問題が利用上の制約となっているようである。実施施設に子どもが学校から歩いて通えればよいのだが、実際問題として難しいケースのほうが多いだろう。アクセスの確保も残された課題である。

トワイライトステイは小学生をターゲットにした制度であるが、小学生ならばある程度一人で留守番することも可能である。もし父親等が仮に19時ぐらいに帰宅するとするならば、児童クラブが17時に終わった後の2時間であれば、実際問題として子どもだけで生活してもその多くは大丈夫なケースであり、親自身も不安を抱いていな

い場合が多いのではないだろうか。もちろんそれは子どものウエルビーイングの観点からみれば推奨できることではない。国民全体の意識改革も必要となるだろう。むしろここで問題となるのは、夏休み等の長期休暇時における対応である。通所児童に対してどのようなプログラムを用意できるか。施設の力量がとわれる。また児童館や児童クラブとの連携もより重要となるに違いない。

以上述べたように、検討すべき課題は少なくない。しかしショートステイ及びトワイライトステイは、ひとり親家庭が地域で生活を継続させるために大きな効果を有していると思われる。制度の拡充を期待したいところである。

## 3) 子育て支援短期利用モデル事業(子どものショートステイ)

前二者はひとり親家庭を対象とした事業であったが、「子育て支援短期利用モデル事業」は、平成5年度からスタートしたばかりで市区町村が実施主体となった、一般家庭までを含めた家庭支援事業である。平成5年度では25市2区16町2村(中国・四国・九州地区を中心とした14都道府県と大阪圏3指定都市)で実施された(表2)。当初、41市2区143町21村と207市区町村が登録されていたが、事業実施は45市区町村にとどまった。これは平成5年度からの新規事業であったために、P、R不足のために実施を見送った市町村があること、県によっては過疎地域の町村が多く登録したが、ニーズがなく利用児童が見込まれないために実施を中止したこと、などの理由によるところが大きいと考えられる。

実施市区町村の場合でも、利用予定児童数は1,208人(神戸市は利用要件の範囲が異なるため含まず)であり、これは多いとはいえない数字である。こうした背景として考えられることは、一般家庭の場合、保護者の疾病や出産等で養育者を欠いた場合でも、一時的なものであれば、一方の親の努力や、親族の援助等で何とかのりきれる場合が多いことである。これは児童相談所の養護相談において、たとえば母親の緊急入院等の理由で施設入所を希望して来所したケースでも、短期ならば結局は祖母が面倒を見てくれることになった、というタイプの終結が多いことから推察される<sup>2)</sup>(ただしこうしたケースに、入所施設を利用するという概念で対応がはかれるようになったのは大きな成果であると考えられる)。

つぎに利用者側から検討した場合には、費用負担の問題がある。1日当りの負担額は、2歳未満6,000円、2歳以上4,250円(平成5年度)と、保護者の負担は決して小さくはない(もちろん生活保護世帯や市町村民税非

課税世帯等は減免される)。特に再認定を繰り返せば、かなりの金額となる。さらにひとり親に限定した制度ではあるが、先にあげたショートステイやトワイライトステイの負担額とは格差が生ずる。より利用者層を拡大する方向性ならば、負担額のあり方について検討の余地があるだろう。

利用に当たっての問題点として、きょうだいケースの場合にしばしば生ずる問題がある。それは乳児と幼児を預けたいといったケースの場合である。養護施設では乳児を受け入れることはできない。かといってきょうだいを分離して預かるというのは子どもにとっても、また親にとっても承諾しがたい話である。子どもが小さければ小さいほど、また子どもの数が1人より2人、2人より3人と多いほど、利用へのニーズは高いはずである。きょうだいが一緒に預けられるようにするための方途を検討する必要がある。

ショートステイやトワイライトステイとは異なり、子どものショートステイの実施主体は市町村と特別区である。ということは、他の事業とは違い、市町村にも半分の費用負担が課せられる。同じ家庭支援事業でも、ひとり親家庭を対象としたショートステイでは都道府県・指定都市の負担が半、一方一般家庭を対象とした子どものショートステイでは都道府県・指定都市の負担は半である。実施主体にとって、1/6の費用負担の差は決して小さいものではない。このために都道府県と市町村の関係が複雑になりかねない。費用負担のために、市町村が積極的な取り組みを躊躇するようなことがあれば、それは憂慮すべき事態である。財政基盤の弱い市町村が少くない今日、国、都道府県・指定都市、市町村（特別区）という3者間の費用負担のあり方についての検討が大きな課題としてあげられる。同時に地方自治体の財政基盤を強化するような、抜本的な財政改革が求められよう。

子どものショートステイは、一般家庭を対象とした制度であるところに大きな意味がある。つまり必要とするならば誰もが利用可能なのである。今後制度の成熟化、また将来にわたっては「家庭養育支援事業」と「子育て支援短期利用モデル事業」の統合化にともない、どのような制度に移行していくかが注目される。いずれにせよ、家庭支援事業の必要性はますます高まることだけは間違いない。利用者側の視点にたった家庭支援事業、児童家庭施策の推進がはかられるよう注視する必要がある。

### III 家庭支援事業の拡大にむけて

前項では家庭支援事業の事業別にその課題を整理し

た。本項では、家庭支援事業の拡大にむけての課題及び方向性について検討する。

第1に調査認定機関についてである。ショートステイ・トワイライトステイともに児童相談所が多くをしめ、一部福祉事務所となっている。ここで問題となるのが、児童相談所・福祉事務所の役割である。両機関がどのようにして対象児童の把握に努めるかが鍵となる。平成5年度から実施された「子育て支援短期利用モデル事業」の場合でも、児童の養育が一時的に困難となった家庭の児童の存在をどのようにしてキャッチするかという問題が残される。児童相談所・福祉事務所ともに機能強化が必須の課題である。もちろん、民生委員児童委員（主任児童委員）・母子相談員等との有機的な連携と地域のネットワークづくりが不可欠である。なお申し込みの簡素化等についても、留意しておきたい事項である。

第2に、全般的に事業開始後年月を経過していないこともあって、全国的にみて行政の取り組みに相違が見られる。地域特性等の違いが存在することから、全国一律的な家庭支援事業の実施はあまり意味がなく、効率的ではない。むしろ地域にあった施策を展開していくことが肝要である。そのためにはまず住民のニーズを正確に把握することからはじめなければならない。大都市、地方都市、町村部によって、施策の必要性や求められるものは自ら異なって当然である。要は行政や養護施設等児童福祉施設が、住民の声をキャッチし、それを施策に反映できるかどうかである。その意味で養護施設等では、日常的に利用者と接していることから蓄積を生かし、利用者の生の声を代弁していくことが要請される。

第3に、今日児童福祉施設にとってますます深刻度を深めつつあるのが、暫定定員の問題である。結局のところ、地域児童をいくら受け入れたとしても、定員充足にはならない。当り前のことであるが、地域児童は措置児童ではない。施設にとって欲しいのは、措置された児童なのである。こうしたことから、家庭支援事業への取り組みに積極的でない施設も一部に見られる。このような施設に対しては、意識の改革を求めたいところであるが、いずれは自然淘汰されていくであろう。だが施設側だけの問題ではない。民間の独自の活動や地域にむけての取り組みに対しては、これまで以上に公的な援助がなされるように配慮を求めたいと思う。また児童福祉施設最低基準のなかに、地域活動のために必要な物的・人的基準が組みこまれることを求めたい。なぜなら十分な条件整備がはかられなければ、入所児童の生活権を侵害する危険を否定できないからである。

第4に、家庭支援事業は、入所児童への処遇とリンクして成立していることを忘れてはならない。家庭支援事業を通して、入所児童の社会関係の拡大といった処遇面への効果や、施設に対する理解の深まりが期待される。それ故に、専門的なレベルの高いサービスを提供できるよう、不断の努力が求められる。

第5に、養護施設をはじめとして乳児院、母子寮、虚弱児施設等それぞれの児童福祉施設が家庭支援事業を実施もしくは計画している。これらの児童福祉施設は、一般的にみて適正配置には程遠く、設置数も多くない。したがって、地域福祉計画の中で、各児童福祉施設が横のつながりを強化すると共に、施設機能にそった協働と役割分担のあり方を、小地域を舞台として構築していく必要がある。

第6に、地域からの信頼を得るために、施設は運営の社会化を推進しなければならない。親族経営や世襲性は

早急に改めるべきである。これが実現できないならば、地域からの信頼を得るのは不可能である。

家庭支援事業の実施に当たっては、これまで述べてきたように少なからず課題が存在する。今後はこちらの課題を克服しながら、全国的に家庭支援のネットワークをひろげ、それを組織化していくことが、21世紀にむけての養護施設をはじめとする児童福祉施設の役割である。

【注】

- 1) 養護施設ではこの他に「養護施設不登校児童特別指導事業」が行われている。この事業の問題点等については、坂本 健「地域福祉の展開と児童福祉施設の役割」日本総合愛育研究所『子ども家庭福祉情報』7号(1993.10)P45を参照されたい。
- 2) 坂本 健「養護相談の推移と課題」『日本総合愛育研究所紀要』第29集(1993.6)P154