慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	児童自立支援施設におけるアフターケアに関する考察 : 児童退所後の見守り支援に焦点を当てて
Sub Title	A study on aftercare of children's self-reliance support facilities : focus on support to watch over children after leaving the facilities
Author	尾崎, 万帆子(Ozaki, Mahoko)
Publisher	慶應義塾大学大学院法学研究科
Publication year	2012
Jtitle	法學政治學論究 : 法律・ 政治・ 社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). Vol.93, (2012. 6) ,p.1- 35
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20120615-0001

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

児童自立支援施設におけるアフターケアに関する考察

――児童退所後の見守り支援に焦点を当てて――

尾　﨑　万　帆　子

一　問題の所在
二　児童自立支援施設退所児童に対するアフターケアの必要性と制度上の位置づけ
三　児童自立支援施設におけるアフターケア実施状況
　㈠　先行研究
　㈡　ヒアリング調査結果
四　考察：児童自立支援施設におけるアフターケアの充実化を図るために
　㈠　現在アフターケアにおいて児童自立支援施設が抱えている課題
　㈡　アフターケア充実化を図るために今後実施すべき取り組み
五　今後の研究展望

一　問題の所在

現在、触法少年処遇の一端を担う児童自立支援施設はそのあり方や支援において多くのテーマを抱えており、二〇〇五年には厚生労働省に「児童自立支援施設のあり方に関する研究会」が設置されたほか、各施設においても取り組みが模索されている。その中でも、児童が児童自立支援施設を退所し地域において生活していく中で彼らを支える「アフターケア」と呼ばれる支援は施設退所児童の予後やその後の生活をも左右するといえる最も重要なテーマの一つであると考えるが、取り組みの状況や課題などを明らかにする必要があるにもかかわらず、研究調査は殆ど行われていない。本論文は、改めてこのテーマを検討することを目的とし、ヒアリング調査を行い、その結果を基に実施状況を踏まえた上で、課題を明らかにし、その解決に向けた取り組み案を提示したいと考える。

ただしアフターケアの対象となる領域は広く、「退所後の児童の生活拠点の提供を含めた生活支援」「再非行防止と地域への再統合のための見守り支援」「家族関係修復を含めた家族全体への支援」の三つに大別される。そして①退所時期（義務教育中・卒業後）、②退所後の進路（小中学校への復学・高等学校等への進学・就職）、③退所先（家庭・児童養護施設等の施設・自活）という退所後の児童が置かれる状況の組み合わせにより必要となる支援の分類も具体的支援も異なり、実施する際の連携先も変わってくる。したがって、このように範囲の広いアフターケア全体を一度に網羅的に論ずることは困難であるとし、本論文では、様々な状況に置かれる施設退所児童全てに必要となる「見守り支援」に焦点を絞って論じ、「生活支援」及び「家族支援」については別稿に譲るものとする。

二　児童自立支援施設退所児童に対するアフターケアの必要性と制度上の位置づけ

児童福祉施設最低基準第八四条第一項の文言にあるように、施設の指導は社会人として自立することを目標として行われる。したがって、従来、施設は義務教育終了までに社会へ巣立つことを目標に自立支援を実施してきた[1]。昨今では中卒児童の処遇を積極的に行う施設も増加してきているとはいえ、その割合は一割強に留まり、未だ義務教育終了時点での退所を基本とする施設が多いことは今回のヒアリング調査からも明らかとなった（なお、退所後小中学校に復学する児童は概ね二割程度である）。しかし、殆どの児童が高等学校等へ進学する近年の社会状況に鑑みると、施設入所児童のみに義務教育終了後の自立を求めることは難しい。このような現状においては、退所時点では社会人としての自立という目的は完全には果たされていない児童も多いというのが実情である。

また、施設退所後の児童の予後であるが、退所後半年から一年の間に進学先の高校を中退または就職先を退職してしまう者[2]、さらには再非行に至る者[3]も多い。施設内で他律的に規則正しい生活を送っていた児童が、退所と同時に突然自由になることにより、自分で責任を担い切れず躓いてしまうということはよく見られることであるという[4]。ただし、リスクの高いその期間を乗り越え継続ができれば、退学者や離職者は減少していく[5]ことも示されていることから、この期間の見守り支援が重要であるといえる。

さらに施設入所児童の被虐待率は非常に高い[6]。虐待に至らずとも施設入所児童は「保護者のない児童又は保護者に監護させることが不適当であると認められる（児童福祉法第六条の二第八項）」、いわゆる要保護児童であり、家庭で不適切な養育を受けている場合も多い。無論、児童の保護者に対する支援や指導も行われるが、退所時点で十分に機能

が回復する家庭ばかりとは限らない。そのため退所後も養育に不安が残り児童を支えきれない家庭も多く、そのような家庭は彼らを支える地域社会との繋がりが薄いことも多い。家庭の力を補い地域社会との繋がりを与え、児童を支える支援も必要であると考える。

このように施設退所後様々な困難を抱える児童に対するアフターケアの必要性は高い。だが、従来施設ごとには実施されていても[7]、施設や職員の資質に頼るところが大きかった。そこで一九九七年の児童福祉法改正で「施設措置の解除の前段階として通所措置により実社会における自立を図ることが適当である児童が対象として考えられる（「児童養護施設等における児童福祉法等の一部を改正する法律の施行に係る留意点について」（平成一〇年二月二四日付児発第九五号））」として通所措置をアフターケアとして活用することが求められた（しかし、措置という形をとった通所は殆ど利用されていない[8]ため、以下「通所」とのみ示す場合は「措置によらない通所指導」も含む）。そして二〇〇四年の同法改正では、施設が「退所した者について相談その他の援助を行う」（児童福祉法第四四条）という文言が追加され、アフターケアが制度上明確化されるに至ったのである。

では、具体的に施設に求められるアフターケアとはどのようなものか。「児童自立支援施設のあり方に関する研究会」報告書は「子どもが躓いたとき、あるいは挫折したときに、子どもの側から気軽に援助を求めることができ、施設の側から迅速に手を差し伸べられるような支援関係を築く」ことを重要とし、「退所後においても通信（手紙、電話、メールなど）や家庭訪問・職場訪問を定期的かつ必要に応じて実施するなど、子どもとの関係づくりを積極的に行う」こと、「子どもが地域社会で自立した生活を送るためには、これを支える見守りなどの支援体制が必要であり、具体的には、関係者が日頃から施設の行事に参加したり、子どもの一時帰宅中に家庭訪問をしたりするなど、児童相談所、学校、市町村、要保護児童対策地域協議会、児童委員・主任児童委員等と連携して取組む」こと、さらに「施設と地域社会の中間に位置し、子どもの社会的自立を支援する（中略）地域の任意団体・ＮＰＯ等と連携を図る」こ

とが必要であるとする。また、全国児童自立支援施設協議会（以下「全児協」と略）が作成した『児童自立支援施設の支援の基本（試作版）』においても「施設職員などが行う通信（手紙、電話、メールなど）、家庭訪問や職場訪問などの訪問支援、子どもの施設への通所などの定期的かつ必要に応じた実施、あるいは要保護児童対策地域協議会などを活用したサポート体制づくり」[9]が求められている。

三　児童自立支援施設におけるアフターケア実施状況

以上のような制度上の位置づけや提言等を元にして、先行研究及びヒアリング調査から施設退所児童に対する見守り支援の具体的実践を把握することとする。

㈠　先行研究

児童自立支援施設におけるアフターケアに関する研究は、制度上明確化される前の一九九九年、二〇〇〇年度に全国の施設から自立支援を達成して退所した全児童を対象として国立武蔵野学院と国立きぬがわ学院が共同で行った調査[10]と、東京都内の二施設に限定したものではあるが、二〇〇〇年度から二〇〇二年度までに施設を退所した児童を対象に行った調査[11]がある。また法改正後では二〇〇九年に全国の施設を対象に石飛が行った「アフターケアの取り組みに関するアンケート調査」[12]、二〇〇九年に全児協が全国の施設を対象に自由記述により回答を求めたアンケート調査[13]が存在する。

国立武蔵野学院らの共同研究は「退所後の児童に対する取り組み」を複数回答可のアンケート形式で調査したものであり、「通信」が八二・七％、「訪問」が五六・二％、「通所（宿泊）」が一〇・五％、「その他の取り組み」が八・

三％の児童に対して行われており[14]、施設以外の支援体制は、約三〇％で確立されている（支援者として一番割合が高いのが「児童相談所」であり、次いで「親族」、「学校」）が、約四〇％においては確立されていない[15]ということを明らかにした。東京都の調査では「電話連絡による相談・支援」が六〇・八％、「来園させ指導」が二九・六％、「家庭訪問」が約二三・一％の児童に対して行われている（ただし、電話連絡等で支援が十分に実施されている場合は訪問・面会の頻度は少なくなっている[16]）こと、最も頻繁に連携している機関は児童相談所（三六・五％）であるが、学校（五・四％）、警察（二・四％）、福祉事務所（一・二％[17]）等では連携が不足している状況が示されている。石飛の調査でアフターケアの方法として最も回答が多かったのは「電話」で「よく行う」と「ある程度行う」を合わせるとほぼ一〇〇％の施設で実施されており、「家庭訪問」が約九〇％、「来園」が約六〇％、「学校訪問」が約五〇％、「手紙」が約四〇％、「メール」が約三五％となっているが、「定期的な通所指導」は約二〇％に止まっている。また連携状況として、「密に連携している」「ある程度連携している」関係機関は、児童相談所（約九五％）、学校（約八〇％）では高くなっているが、警察（約三〇％）、福祉事務所（約一五％）、民生委員（約一〇％）についてはあまり連携がなされていない[18]ことが明らかにされた。しかし、これらはいずれもアンケートによる選択回答である。石飛論文では工夫や特色ある取り組みとして、家庭支援専門相談員（以下「ＦＳＷ」と略）と寮担当職員の役割分担、メールの活用、通所指導等が報告されているという簡単な記述はあるが[19]、その他の二研究では質問肢にない各施設の具体的な実践例にまでは踏み込んでおらず、課題については殆ど触れられていない。

これに対して二〇〇九年の全児協の調査では、前述の三調査のような統計数値は示されていないが、特徴的な事項として、アフターケアの主担当者は入所中の支援の中心を担ってきた寮担当職員が最も多くＦＳＷの効果的な利用には至っていないこと、実施期間は各施設様々であるが概ね退所後一カ月から五年の間で行われていること、実施方法は電話・メール・手紙・家庭訪問・学校訪問・職場訪問・関係機関（児童相談所・家庭裁判所・少年鑑別所・少年院等）

への訪問・来所・通所指導・ショートステイ・一時保護等、様々な手段がとられていること、退所後約三カ月から五年の間で退所後の児童の状況把握のために予後調査を実施している施設が多いこと、児童相談所と連携をしているという回答が数施設から得られたこと等[20]が示された。この調査は自由記述によるアンケート調査であることから、各施設の具体的な実践例に言及し、課題についても検討を加えたという点で一歩進んだものと評価することができる。しかし報告書内でも言及されているが、完全な自由回答を採用したために施設により回答内容に濃淡がある[21]という問題点が指摘される。

その他アフターケアの具体的な実践例については、東京都立萩山実務学校の通所指導における定期的な面談等の実践[22]、広島県立広島学園における退園後三カ月間措置停止として在籍校と頻繁に連絡をとりあい、少年サポートセンターの協力を得て少年サポートチームを立ち上げ定期的な面接を行う、といった実践[23]が発表されているほか、各施設の年報等で報告されているが、あくまで各施設の特徴的な取り組みを紹介するに止まっている。

(二) ヒアリング調査結果

先行研究を踏まえ、各施設の実践例と課題について、自由な回答から詳細及びその背景を探ることを目的として、直接施設に赴きヒアリング調査を実施した。実施時期は二〇一一年九月から二〇一二年一月、対象は関東地方及び関西地方を中心とした一二施設（国立一、都府県立七、市立三、私立一）である。また、措置を決定する側の意見を勘案するため、調査を行った施設の所在する二都県の児童相談所に対しても補足的にヒアリングを実施した。質問事項は前述した四調査と各施設の実践報告を元に作成した。以下では、まず調査対象施設で実施されているアフターケアの実施状況についてまとめ、次に退所後の他機関との連携状況について述べていく。

アフターケア対象となる児童の状況であるが、前述した通り義務教育卒業時点で退所する者が多い。退所後の進路

は高等学校等への進学率が非常に高く、[24]特に近年は多くの施設で半数以上が全日制高等学校に進学する。これは中学校卒業者の進学率が日本社会全体で九八・四%[25]となっている風潮が施設に入所する児童にも影響を及ぼしているものと思われる。一方、それに伴い退所後に就職する（就労しながら定時制高等学校に通う者を除く）児童は殆どおらず、多くても一割程度という状況になっている。退所先は、虐待等の理由で家庭に戻ることが困難な児童以外は概ね六割程度の児童が家庭復帰となっている。

1　アフターケアの実施状況

施設が実施しているアフターケアは、⑴通信・家庭や職場への訪問・来所、⑵通所指導、⑶措置停止の活用の三つが大きな柱となっているといえる。また、⑷施設内でのアフターケアの担い手についても施設ごとに違いが見られた。

⑴　通信・訪問・来所

前章で述べたように、通信・訪問・来所という形式のアフターケアは「児童自立支援施設のあり方に関する研究会」報告書や「児童自立支援施設の支援の基本（試作版）」でも求められている基本の形である。

通信によるアフターケアはヒアリングを行った全ての施設において行われている。電話による連絡のほか、メールにより連絡や相談を受けている施設もある。そのうち、退所後約一年間は施設から毎月定期的に連絡しているという施設が二施設、児童に毎月の連絡を課している施設が一施設あった。これは前章で述べた退所後半年から一年の間に躓いてしまう児童が多いという現状を反映しており、児童の状況の変化を迅速に把握できるという点で評価できる。また、ある施設では性非行等のリスクが高い児童に対して心理職職員等の携帯電話番号を伝え、緊急時には連絡をしてくるようにという指導を行っている。

児童を施設に来所させる形式の支援を行っている施設は全体の八割程度である。良好な生活を続けている退所児童の施設への来所は、入所児童に対する成長モデルを示すという副次的な効果もあるという。[26]ただし、タバコの持ち込

みや悪風感染の恐れも十分考えられるため、その点には留意して入所児童と接触させるようにしているという。

訪問、特に家庭訪問によるアフターケアについて積極的に実施している施設は約半数であり、通信や来所に比べるとあまり行われていない実態が明らかとなった。ある施設では「家庭訪問はケースバイケース」で行うに過ぎないといった声も聞かれた。

このように通信に比べて来所・訪問による支援があまり積極的に行われていない理由として、人的・予算的な限界が挙げられる。特にアフターケア担当の部署や職員の設置を行っていない施設では、寮担当職員が入所児童の支援に加えてアフターケアも行うことになるため、時間的・物理的な拘束の少ない通信による指導が主流となってしまっている。

人的・予算的な限界は、アフターケアにおけるアプローチの主体にも影響を及ぼしており、施設から児童に連絡をするのではなく問題を抱えた児童の方から施設に連絡し相談してくることを待っているという回答も数施設から得た。そのような場合のリスクとして、退所後の時間の経過と共に連絡してくる児童が固定化していってしまうこと、完全に躓いてしまってから連絡してくる場合には支援が困難になること等が挙げられる。

なお、退所児童の現状と支援ニーズを把握することを目的として、退所後一定期間経過後に調査を行うという回答が二施設から得られた。一方の施設は退所後三カ月、六カ月、一年、二年という退所後比較的早期を、もう一方の施設は退所後一年、三年、五年と退所後長期の確認を想定した調査を行っている。また、児童に対する直接調査ではなく児童相談所の相談ケースとして取り扱われていないかどうか退所後一カ月、三カ月、六カ月、一年の時点で調査している施設もある。いずれの施設も調査の結果児童の支援ニーズが認められた場合には支援を行うこととなっている。その他、進学先からのドロップアウトを防ぎ規則正しい生活を送らせるため、朝、職員が家庭に訪問したり電話をかけたりして、児童を起こすというような支援を行っている施設もある。

これらの実態は先行研究として挙げた四調査の結果と概ね同様であった。しかし、アフターケアの基本となる支援であるにもかかわらず「なかなかできていない」状況にある施設もあり、施設間で大きく格差が生じていることも明らかになった。また、多くの施設で先行調査で回答した支援内容を全ての児童を対象に実施できる状況にはないようである。

⑵　通所指導

前章で述べた通り、児童福祉法第四四条では通所指導を施設の行う支援の一形態として定め、また一九九八年児発第九五号通知ではこれをアフターケアに活用することを求めている。しかし、今回措置を伴わない通所指導を含め、行っていると回答した施設は二施設のみであった。それらの施設では本人または保護者が通所指導を希望し、施設側も継続した確認が適当であると判断されたケースについて実施している。ただし、うち一施設では退所児童の二～三割に対して通所指導を開始するが、実際には通所して来なくなり支援が停止状態になってしまうケースも多いと、継続に苦労している様子が伺えた。この点、定期的な通所指導を行っている施設が二〇％とした石飛の調査と、実施割合についてはほぼ同様の結果が見られたが、実態としては困難を抱えていることが明らかになったといえる。

なぜ通所指導は重ねてその実施が求められているにもかかわらず八〇％の施設が未実施に止まっているのか、そして、実施している施設についても良好に展開しているとはいえない状況が見られるのか。その理由としては、まず前項目でも述べた人的・予算的な限界が影響していると考えられる。単回または複数回になったとしても短期間で区切りの付く通信・訪問・来所指導と異なり、通所指導の場合長期的かつ週一回、月一回というように定期的に行わなければならず、そのための職員と時間の確保は多くの施設で困難となっている。また来所指導と同様に、持ち込みや悪風感染の可能性を懸念して慎重論が根強く存在するからであるとも言われている。[27] 実際にある施設では、通所児童と入所児童が施設内で会わないように指導することは難しいため実施を控えているという回答を得た。

(3) 措置停止の活用

措置停止は「児童相談所運営指針」において「当該措置を継続すべき事由が完全に消滅したわけではなく、近い将来再び措置をとらなければならない場合に行われる措置の一時的中断である（七六頁）」とされるように、再入所を視野に入れた手続である。したがって、基本的には退所時に児童や家庭がなお不安定な場合に「原則として一カ月を超えてはならない（七七頁）」とする指針に従って使用するという施設が多い。また、児童や保護者に退所という区切りを認識させるため措置停止は使用しない、または使用は減少傾向にあるという施設も多い。

一方で、長期の場合は六カ月まで措置停止をかける可能性があるという施設や、最低三カ月、平均六カ月、長い場合には一〇カ月に及ぶ長期の措置停止を活用している施設もある。このような場合、再入所を視野に入れた手続としての使用ではなく、いつでも再入所する可能性があるということを児童に知らしめるという意味で使用することもあるという。またこの場合の措置停止には児童を受け入れる側の学校や保護者の安心を得るというメリットも存在する。しかし、その安心が逆効果となり児童を受け入れる保護者の自覚を得られない危険性もあるため慎重に利用する必要があるという声も聞かれた。措置停止期間は、児童の籍を施設に置きながら地域において生活を送るという状況になることから、施設から地域への支援の引き継ぎ期間として利用されているようである。また、その籍が施設にあることから児童に対するアフターケアの動機づけや理由づけがしやすいという。

(4) 施設内での担い手

ヒアリングを行った殆どの施設において、アフターケアは入所中から児童との間に信頼関係が形成されている寮担当職員が行っているという回答を得た。特に夫婦制を採用している施設では交替制施設に比べて児童との信頼関係が強いといわれ、また職員の移動も殆どないことから継続した支援が行えるとして、担い手としての比重が大きくなっている。この点は全児協の二〇〇九年の調査結果にも見られるところである。

アフターケアと家族調整を専門に行うため「乳児院等における早期家庭復帰等の支援体制の強化について」（平成一六年四月二八日付雇児発第〇四二八〇〇五号）により二〇〇四年から配置されることとなったＦＳＷは、数施設で設置しているという回答を得たが、いずれの施設でもアフターケアには活用されていない。実態としては、ＦＳＷが併任発令となっている場合や、主たる仕事は寮応援となっている場合が多い。この状況は、ＦＳＷの配置率が六四・三％に止まっており、また配置されていてもアフターケアを実施しているＦＳＷは一六・七％に止まるという状況を指摘した石飛の調査結果[28]よりも悪い状況を示しているといえる。

2　児童退所後の他機関との連携状況

退所児童は施設が単独で行う支援だけでなく(1)児童相談所、(2)学校・就職先、(3)主任児童委員・民生児童委員、(4)要保護児童対策地域協議会といった児童が戻る地域の諸機関からも支援を受ける。したがって、施設とそれら機関との連携も重要なポイントとなる。

(1)　児童相談所

児童相談所は施設入所措置及び措置解除を決定する機関であり、入所中から退所後に至るまで復帰先の家庭環境調整を含め、児童の自立支援全般に関わる重要な機関である。また、退所後の児童は措置変更により児童相談所の児童福祉司による指導（児童福祉法第二六条第一項第二号または第二七条第一項第二号）、または措置解除後措置によらない継続指導（同法第一二条第二項）の対象となることが多い[29]。したがって、児童相談所はアフターケアにおいて最も施設との連携が必要な機関であるといえる。

施設との連携としては、入所中から継続し電話等による情報交換を行う、現在入所中の他の児童について連携を取る機会に情報共有する、退所先家庭を訪問する際に児童福祉司と施設職員が同伴して行うといった取り組みが行われている。また、定期的に児童相談所とケース会議や連絡会を行い児童の情報を共有しながら指導に取り組んでいる施

設もある。だが、その一方で児童相談所側から連絡や要請があった場合のみ情報提供を行うという施設や、児童福祉司指導や措置によらない継続指導となることを理由にアフターケアは児童相談所の役割であると考えている施設もあることがヒアリングから明らかになった。

児童相談所との連携の厚みにこのように格差が生じる背景には、もちろん両機関の連携に対する考え方の違いも存在しているが、両機関の地理的距離やその運営母体の相違も大きく関与していると考えられる。施設には都道府県内数カ所の児童相談所から児童が措置入所するが、施設と地理的距離の近い児童相談所ほど連携が強くとれるという回答はヒアリングからも得られた。運営母体の違いについては、施設を設置していない政令指定都市が顕著な例として挙げられる。その場合、入所施設の担当職員は都道府県職員、児童相談所職員は政令指定都市職員となり、母体組織間の連携がうまく取れていないとケースにおける円滑な連携も取れない、担当者の異動に伴い連携が取りづらくなるという声も聞かれた。逆に施設の職員と児童相談所の職員が同じ地方公共団体の職員であり、相互に人事異動または人事交流がある場合や両組織を兼務する職員を設置している場合[30]には、両方の組織を経験している職員の存在により連携が容易になるという。

児童相談所と連携したアフターケアの先進的実践としては、東京都が実施している自立サポート事業を挙げることができる。これは「入所児童の支援に追われてアフターケアに関わる余力の無い施設をサポートし連携を図ること[31]」を目的として、退所児童とその家庭を、児童相談所と民生児童委員、主任児童委員（以下特段の表記がない場合は民生児童委員、主任児童委員をまとめて「児童委員」と略）がチームを組んで協力しながら見守り支える事業である。対象は「原則として、中学校卒業等により、年度末に施設を退所する予定の児童」「退所後は都内の自宅に戻り、保護者と同居する予定の児童」「児童相談所長が適当と判断し、保護者から事業実施の同意が得られた児童」という三条件を全て満たした児童である。支援チームは退所半年前から月一回のペースで児童に面会を実施、施設内の行事に参加、卒

業式に出席するなど信頼関係を重ね、退所後は児童福祉司指導及び児童委員指導（児童福祉法第二六条一項第二号または第二七条第一項第二号）に措置変更した上で、家庭訪問や声掛け、児童相談所への通所指導等を行う。退所後六カ月が経過した時点で評価を行い、さらに支援が必要と判断されれば延長、必要ないとされれば終了措置解除となる。[32] しかし東京都で施設を退所する児童は年間八〇～九〇名程いるが、そのうち自立サポート事業の対象となる児童は一〇～二〇名程に止まるという。その理由として、退所前半年間の支援チームとの交流や関係構築の素地作りがうまくいっていないという点、児童と保護者の同意を得ることが困難となっている点、対象児童の保護者が見張られているという感覚を得ることによる抵抗を訴えることが多いという点、さらに要件の厳しさ、児童福祉司と児童委員のチーム体制を敷くことの困難等が指摘されている。現在は事業開始から六年が経過しているが、さらに対象児童は減少傾向にあるという。[33]

(2)　学校・就職先

児童が小・中学校に復学する場合は、入所前から退所後まで継続的に前籍校と連絡を取り、受け入れ状況を把握しつつ連携が行われていく。しかし、一九九七年の児童福祉法改正で学校教育が施設に導入され、現在では七割の施設において実施されるに至り、[34] 前籍校から施設内に設置された分校や分教室に児童の籍を移すようになったことに影響を受けて前籍校との関係が変わったという施設もある。その変化は一方で児童の学籍を移すことにより自分の学校の児童であるという前籍校の認識が薄れ、連携が希薄になったというものであり、一方では施設内に学校が置かれ学校教員が配属されるようになったことで学校同士、教員同士という対等な関係が形成され連携がしやすくなったというものがある。

また、退所後に児童が就職した場合の職場との連携、連絡は多くの施設で密にとられている。児童の中には施設と繋がりのある会社に就職する者も多いため、連携の素地形成は比較的容易といえる。またそのような児童の中には家

族の元へ帰れず就労先に住み込み自立する者もいる。この場合、職場での躓きにより生活の基盤を全て失ってしまうことにも繋がるため、児童が仕事を休んだり、辞めたりした場合には就労先から連絡を貰えるようにしているという。さらに予防的、段階的な支援として平日は職場に住み込みをさせ、休みの日に施設の自立支援寮に帰ってくる形態をとらせるという施設もある。

しかし、退所後の進路として最も多い進学先の高等学校等とは、学習障害や知的障害を持つ児童の場合以外には、あまり連携がとられていない施設が多い。その理由として、まず義務教育卒業時に退所する児童については一度その学籍を前籍校に戻して卒業させるという配慮を行っている施設が多いということが挙げられる。この場合、進学先の高等学校等は出身中学校を前籍校であると認識しているため、施設内の学校や施設との連携が結びにくい。また、児童が施設に入所していたというようなマイナスにとられうる情報についての高等学校側の扱いに懸念もあり、連絡を躊躇する施設もある。ただし、一方で高等学校で問題を起こし停学処分になった児童の指導を引き受けるというような積極的な連携をとっている施設もあり、その連携には施設格差が生じているようである。

(3) 主任児童委員・民生児童委員

児童委員は、児童の生活・環境を把握し（児童福祉法第一七条第一項第一号）、情報提供・援助・指導を行い（同法第一七条第一項第二号）、主任児童委員は児童相談所と児童委員との間の連絡調整、及びその活動の援助・協力を行う（同法第一七条第二項）。施設はこの児童委員らと密接に連携して児童の指導及び家庭環境の調整に当たらなければならない（児童福祉施設最低基準第八七条）とされており、地域に密着して対象者を支援するという性質上、周囲のサポートに乏しく地域から孤立しがちな退所児童と地域の結び付きを強めるという意味で、「児童自立支援施設のあり方に関する研究会」報告書などにおいてもアフターケアにおける連携に期待がされている。

しかし、研修等のために児童委員らが見学に来ることはあっても、アフターケア自体に児童委員が関わっていると

いう施設は殆どないことが今回のヒアリングでは明らかになった。一方、保護者の状況などの情報を得るために児童委員と連携を取っている施設も存在するが、その場合にも個々の児童委員の資質や熱意によるところが多く、入所中から熱心に施設に面会に訪れ、退所後は家庭訪問を行う児童委員は限られるということであった。なお前項目で示した東京都自立サポート事業の支援チームには児童委員が含まれており、児童相談所、児童委員、施設という三者の連携の一形態ということが可能であろう。

(4)　要保護児童対策地域協議会

要保護児童対策地域協議会（以下「要対協」と略）は、児童福祉法第二五条の二第一項で、要保護児童の保護を図るために関係機関等により構成されるものとして、地方公共団体にその設置につき努力義務を定めている。厚生労働省「要保護児童対策地域協議会設置・運営指針」によると、関係機関には市町村を始めとして児童相談所や学校、警察や児童委員等も含まれる。「代表者会議」「実務者会議」「個別ケース検討会議」の三層構造からなっていることが一般的であり、個々の児童に対する具体的な支援内容を検討するのは、「個別ケース検討会議」の役割とされている。

要保護児童である施設入所児童は、当然制度上、要対協の対象となる。[35] またその活用については、「施設を退所した子どもに対し、相談や定期的な訪問等を行い子どもを見守る（中略）ため」（児童相談所運営指針七七頁）に有効であるとされ、「『児童自立支援施設のあり方に関する研究会』報告書」でも施設の要対協への参加が求められている。[36]

全児協の調査でも、要対協の非行等の児童に対する支援の取り組みは全国的には必ずしも十分とはいえない[37]と指摘されているが、今回のヒアリングでも要対協と連携を取っているという施設は約三割に止まった。これは要対協が従来「児童虐待防止ネットワーク」として運用されてきた組織を法定化したものであり、児童虐待の早期発見対応と関係機関の連携のための活用が圧倒的多数である[38]という背景を反映していると考えられる。したがって、児童虐待防止ネットワーク機能のみを求め、「退所先が家庭である被虐待児童の場合」にのみ要対協と連携を取っている施設を除

くと、さらに連携実施施設数は少なくなる。そのような施設では、地域の見守りが必要と判断された児童に対し利用している例が多く、特に要対協の構成機関には学校を含むことが多いため、退所後小・中学校に復学する児童の場合、復学先の学校との関係で要対協との連携を求められる場合もあるという。

四　考察：児童自立支援施設におけるアフターケアの充実化を図るために

前章では、各施設がアフターケアに取り組む中、その実施内容には施設格差が大きく、殆ど手をつけられていないという施設も存在することが判明した。また積極的に工夫を凝らした形で支援に取り組んでいる施設についても課題は多く、児童への支援が十分に行われているとはいえない。第二章で述べた通り、入所児童の被虐待率は高く退所後も家庭や地域に馴染むことが難しいことから、退所後の見守りは必要といえる。また退所後半年から一年の間に進学先の高等学校を中退または就職先を退職してしまう者が多く、さらには再非行に至る者も多いという現状においては、より充実したアフターケアが望まれる。

では、具体的にはどのような対策が必要とされるのか。確かに、全児協が指摘するように、アフターケアの充実のためには全国の取り組みを参考にすることも重要である[39]。しかし、現状において殆どアフターケアに取り組めていない施設が先進的な施設の取り組みを参考に支援を進めて行くというのは困難ではないだろうか。むしろ、殆ど取り組めていない施設に焦点を合わせ、全国の施設のアフターケアの水準を底上げする対応こそが必要であると考える。そして、その内容は、全児童が入所中から継続した形でそれぞれのニーズにあった支援を選択できる、複数の支援が折り重なった形態の重層的な支援としなければならない。この点を念頭に置きながら、以下ではまず施設が抱えている課題について整理する。その上で今後の対策について検討することとする。

(一) 現在アフターケアにおいて児童自立支援施設が抱えている課題

1　人的・予算的な限界

現在、施設におけるアフターケアを最も阻害している要因として挙げられるものが、人的・予算的な限界である。[40] 前章で述べたように、多くの施設ではアフターケアを専門に行うＦＳＷ等の職員を別個に配置しておらず、ＦＳＷを配置していてもその職務はアフターケア専門とはなっていない場合が多い。したがって、児童の入所中の寮担当職員が中心となり、しかも職員個人としてアフターケアを行っているというのが現状である。しかし、寮担当職員は現在入所中の児童の対応に追われており、退所児童の支援を行うには物理的にも時間的にも限界がある。[41] ヒアリングからも、電話連絡をする時間はかろうじて作ることができてもそこで発見した問題へのアプローチが難しいという声があがっていた。

また、アフターケア実施について十分な予算措置がついていない施設もある。そのような施設では施設職員が通常の職務の合間にアフターケアを行わなければならず、また費用のかかる家庭訪問等は実施しにくくなる。ヒアリングを行ったある施設では、例えば退所後一定期間経過後に電話により児童の状況確認をしなければならないというような制度が確立し、予算措置がつくようになれば少しはできるようになるだろうが、現状としてアフターケアを行うのは困難であるという回答が得られた。

2　連携先の不足と支援負担の偏り

前章では、現在多くの施設で児童相談所がアフターケアにおいて殆ど唯一連携をとっている機関となっていることが明らかになった。要対協や児童委員、学校等、退所後の児童が戻る地域にはいくつもの連携資源が挙げられ、それらとの連携が求められているにもかかわらず殆ど活用されていないというのが現状である。

その理由には、児童や家庭と連携先との相性や、「不良行為をなし、又はなすおそれのある児童（児童福祉法第四四条）」をはじめとした複雑な問題を抱える退所児童の支援ニーズに応じられるだけの能力を資源自身が抱えているか疑問があるという問題もあるだろう。しかし、施設や寮担当職員と児童の信頼関係に対する絶対視とその支援に対する期待感が連携の欠乏に繋がっているとはいえないだろうか。その絶対視と期待感から児童のアフターケアを職員個人で抱え込んでいる例も少なくなく、施設側が外部資源を積極的に求めていないようにも見えるのである。

「児童自立支援施設のあり方に関する研究会」報告書で求められている「子どもが躓いたとき、あるいは挫折したときに、子どもの側から気軽に援助を求めることができ、施設の側から迅速に手を差し伸べられるような支援関係を築く」ことが最も可能なのは、入所中に信頼関係が形成されている施設、その中でも入所中の児童と生活を共にしてきた寮担当職員であることは間違いない。[42] ヒアリングにおいても、交替制の施設に比べて職員の異動が少ない夫婦制の施設においては、特にそのような関係が継続しやすく、自発的に施設を訪ねてくる児童も多いということが明らかになった。しかし、前項で述べた通り寮担当職員には寮における現在入所中の児童の支援について相当な負荷がかかっており、これに加えてアフターケアの充実のために負担を増やすということは不可能であろう。アフターケアの充実を目指すならば、寮担当職員と児童との間の信頼関係を前提にしつつ、施設内の他の職員や他の機関と連携をとり負担を分散していくことが必要不可欠である。

その一方で、ヒアリングからは、アフターケアは児童自立支援施設ではなく児童相談所の役割であると考えている施設もあることが明らかになった。その背景には、現在の制度上において施設と児童相談所との間のアフターケアにおける役割分担が不明確である点があると指摘できる。児童相談所には「個別の子どもについて自立支援計画を策定し、それに基づき施設入所中はもとより退所後についても継続した対応が求められる（「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」（平成一〇年三月五日児家第九号））」としてアフターケアの実施が求められている。その具体的

実践が児童福祉司指導や措置によらない継続指導である。一方、児童自立支援施設にも児童福祉法上アフターケアが制度上明確化（同法第四四条）されている。しかし、どちらがその主導をとり、どのように役割分担するのかについては法律上も通知等のガイドライン上も明確にされていない。二〇〇三年に全国の児童自立支援施設に対して行われた調査の自由記述では、「退園後のアフターケアの充実など児童相談所の業務とも重なっているように思え、かえって従来の各機関の専門性がなくなり、処遇が低下しているのではないだろうか」[43]という指摘もされている。もちろん、この二つの機関の主導権をあえて明確にしないことで臨機応変な対応が取れると考えることもできるのだろうが、両者の狭間に落ちてしまい充分な支援を受けられなくなってしまう児童を出さないためには、役割の明確化は課題であるといえるだろう。

3　動機づけの難しさ

アフターケアは基本的には児童の同意を前提として行われなければいけないとされている。[44]入所指導についても同意が前提ではあるが、開放的施設とはいえ施設内で行う入所指導と退所後に社会に戻ってから行うアフターケアとでは児童の動機づけの部分で大きな違いが生じることは明白である。電話連絡や家庭訪問を施設発信で行う場合はともかく、通所・来所指導の場合には、児童自らが施設に来たり、連絡をしてきたりしなければならず、来所を促しても児童が拒否する場合もあるため、[45]その動機づけが課題となる。

また、児童との良好な信頼関係が構築されていることを前提として、退所後に何か問題が発生した際には児童から連絡が来るように動機づけをするという施設は多い。このようなアプローチは確かに理想の形ではあるだろう。だが、問題が発生しても連絡を躊躇してしまう児童もいる。職場や学校生活などが良好な間は定期的な報告があるが、不調になると徐々に連絡が来なくなっていく場合も多い。[46]連絡がないから問題が発生していないとはいい切れない。ヒアリングでは、そのような事態は入所中の支援の失敗の結果であり避けなければならない、という声も聞かれた。しか

し、信頼関係構築の前提には、児童と職員の相性や児童自身の性格や能力の差もあるわけであるから、入所中の支援をどれだけ手厚くしても全ての児童で信頼関係の構築に成功することは不可能であろう。そしてそのような児童を放置することが認められるわけでもない。むしろ、自分から支援を求められない児童にこそ支援の手を差し伸べる必要があるのではないだろうか。また退所時点では支援を希望しない児童についても、何らかのきっかけでニーズが発生する場合も考えられるため、そのような児童の動向を捕捉しておく必要もあるだろう。

(二) アフターケア充実化を図るために今後実施すべき取り組み

1 アフターケアをネットワーク化するための支援計画策定

退所児童に対する継続的、重層的なアフターケアの水準を全国の施設で底上げし充実させるためには、福祉的支援という意味でのゆとりを持たせながらも、ある程度制度的な枠組みを作ることが必要であると考える。特に現在、寮担当職員にその多くの負担がかかり、ともすれば抱え込み状態になり、職員の能力にその充実度が左右されてしまいかねないという状況を避けるためには、施設内外の資源を利用した支援を行う必要がある。

児童福祉施設最低基準第八四条の二では、「入所中の個々の児童について、児童やその家庭の状況等を勘案して、その自立を支援するための計画を策定しなければならない」として、施設に対して入所児童の自立支援計画の策定を義務づけている。全児協によれば、「個々の子どもの心身の発達状況やニーズ及びその置かれている養育環境を的確にアセスメントし、それに基づいて自立支援計画を策定することが必要である」[47]上に、その構成は「簡単な基本事項に加え、子ども本人、家庭、地域社会の三つの領域などについて、それぞれに長期計画・短期計画を立てるよう」になっており「施設職員だけでなく、子ども本人、保護者及び児童相談所などの関係機関が参加」し、「策定された計画について子どもや保護者に説明して合意を得ておくことが必要不可欠である」とされている。[48]

アフターケアにおいても、この自立支援計画のような「アフターケア計画」といえるものを児童の退所前に作成することが、現在児童自立支援施設が抱える課題の解消の一助となるのではないだろうか。すなわち、退所する全ての児童のアフターケアにおけるニーズをアセスメントし、施設職員、児童、保護者、関係機関が参加して計画を策定し、その実施を施設及び関係機関に求めるということである。

全児協の調査でも、アフターケアについて「『実施要綱』等のマニュアルがあり一定の期間は退所児童全員に計画的に実施し、それを報告書にまとめ提出しているところと、そのようなものは無く、子ども・保護者・関係機関等からの要望で必要に応じて実施しているところがある」という現状を示した上で、計画的な実施と報告書の作成の必要性を主張している。[49] また、ヒアリングでも同様にアフターケア実施の記録を付けているという施設は見られた。しかし、各児童のニーズに合わせて、自立支援計画と同程度の綿密な支援計画を立ててこれを実施しているという施設はおそらくほぼ存在していないと思われる。

「アフターケア計画」計画書の具体的形式については、東京都社会福祉協議会児童部会リービングケア委員会が提示する児童養護施設における「退所後援助計画書」[50]が参考になると思われる。これは東京都にある児童養護施設「目黒若葉寮」において実践しているものを原型としたものであり、対象児童の氏名、退所後住所、退所後の通学・就労先といった基本事項のほかに、援助目標、本人等の意向、援助方法・期間、活用資源・経費、他機関との連携、課題及び問題点について記入する欄があるほか、児童に対する支援が期待できる関係者の連絡先一覧が添付される。目黒若葉寮ではこの退所後援助計画書を施設退所決定後一カ月以内に全ての児童を対象として策定し、一年が経過した時点で評価を行い、必要に応じて再策定するといった取り組みを行っている。なお、児童の担当者は計画策定時に定め、担当者が異動や退職する際には必ず新たな担当者を定めて引き継ぎを行う。[51]

児童自立支援施設版「アフターケア計画」についても、概ねこの「退所後援助計画書」と同様の内容のものを想定

してよいと思われる。特に退所後児童が直面する可能性のある課題を明らかにし、それに対して支援を提供できる機関や関係者と具体的な支援内容を明示することは重要である。計画策定の時期は、東京都の実施している自立サポート事業が児童委員らとの関係構築のために面会等の開始を半年前としているように、児童がアフターケア提供機関との関係を構築する期間を考えれば、退所半年前から開始し、義務教育終了時退所の場合の進学先など退所直前に決定する関係機関については決定し次第計画に取り込んでいくという形が理想であろう。さらに初回の計画評価と再策定は、退学離職が最も多くなる退所後半年の時点とすることが求められる。これについては、児童養護施設の「退所後援助計画書」のモデルとなっている児童が高等学校卒業時点での退所であるのに対し、児童自立支援施設入所児童の多くは義務教育卒業時点での退所であることから、より手厚い支援が求められること、また児童養護施設退所児童に比して児童自身が抱える不良性などの問題が大きいことが理由として挙げられる。また、「アフターケア計画」に沿った支援が困難になった場合には、随時、施設職員、児童、保護者、関係機関が集まり計画の見直しをする必要がある。その後の計画評価と再策定は退所後一年、二年、三年目までは全員を対象とし、多くの退所児童が一八歳となり児童福祉法の対象外となる三年目の評価の段階で、特段の継続支援が必要とされる場合を除き、原則として支援は終了とする。

この計画書を策定することのメリットとしてまず挙げられるのが、アフターケアの主担当者を明確にするという点であろう。入所中の支援から継続してアフターケアを実施することを考えると、主担当者は基本的には施設の職員ということになり、そこには従来と同じく寮担当職員も含まれることになるであろう。ただし、この「アフターケア計画」における主担当者とは児童に直接支援を提供するという側面もさることながら、児童の現状を把握し支援計画を立て、他機関との連携の調整にも関わることになるため、連携がとりやすい職員を配置することも有効である。すなわち、例えば、最も連携が想定される児童相談所と児童自立支援施設の間で相互に人事異動または人事交流がある場

合や両組織を兼務する職員を設置している場合には、そのような職員を主担当者とすることも想定される。また、アフターケアと家族調整を専門に行うＦＳＷも本来の位置づけを考えればこの地位とするのに適しているといえるだろう。施設職員の中から主担当者を据えた上で、児童との信頼関係が強い寮担当職員がこれと連携を組んで援助を実施していくことも考えられる。

「アフターケア計画」を策定するメリットの二つ目として、各機関内及び機関間の役割分担の明確化と支援負担の偏りの回避を挙げることができる。計画書には、対象児童に支援を提供する、または問題が生じた際に児童がＳＯＳを発信できる機関や関係者が記載されることになるが、その記載の際には、対象児童の支援ニーズについてアセスメントを行った上で、各機関・関係者が果たす役割とその限界を明確にする必要がある。すなわち、施設内においては入所中に児童を直接支援していた寮担当職員が引き続き支援するべき事項、職務上の負担による限界、他の職員が担うことができる支援を整理する。また施設間では人的・予算的限界により支援が十分に行えない施設については、フォローできる他機関へ委ねる部分を検討することになる。また、児童相談所の指導が継続されるのか、退所と同時に児童相談所の措置が全て解除され法的枠組み内での公的支援から外れるのか、といった事項はアフターケアにおける施設や関係機関の果たす役割を決定するのに重要な要素となるだろう。そして、その作成時に最低一度は全ての機関と関係者が会し、各々の役割分担について協議をすることが望まれる。協議を行い、計画書に施設が行える支援とその限界、補完する他機関とその機関が提供する支援内容を明示することにより、一つの機関がケアを抱え込むことによる支援負担の偏りを防ぎ、各機関の役割分担が明確化される。これは、全児協が今後重要であるとする組織的なアフターケア[52]にも繋がるであろう。

さらに三つ目のメリットとして、児童の動機づけに資するという点を挙げることができる。目黒若葉寮の「退所後援助計画書」においても、「本人等の意向」を記載する欄があり[53]、「対象者の自立または家庭生活等への円滑な移行を

援助するため、対象者自身の意思に基づいた計画に沿って実施する」[54]とされている。児童自立支援施設において「アフターケア計画」を策定するに当たっても対象児童の意向を確認することは不可欠である。計画書作成過程に児童自身を関与させることで、自らがアフターケアを必要としていることを自覚させ、納得させることができる。そして、計画書に支援提供可能な機関を複数列挙し、信頼関係の既に構築された職員が側にいる入所中からそれらの機関と児童の接触をはかり、関係を築き上げていくことにより、できる限り本人が希望する機関からアフターケアを受けられるように繋いでいくことも可能であろう。

2　アフターケアで連携していく機関の開拓

前述した「アフターケア計画」策定の目的は、施設のみに負担をかけている現状を打破し、多くの機関が連携を組み支援を提供していくネットワークを形成することである。そのためには、その候補となる機関をできる限り多く確保する必要がある。特に、連携の必要性が多く指摘されているにもかかわらず十分な連携が図れていない機関である学校、児童委員、要対協等が抱える課題の解消を含めた連携の見直しが求められる。

学校のうち特に高等学校等とは、現状では殆ど連携がなされていないが、その理由として前章で述べた通り、児童に対する不利益な扱いへの懸念が挙げられている。しかし、児童相談所に対するヒアリングから、退所後の児童に指導を行う場合に進学先である高等学校と連携をとっていることが明らかになった。ここには、児童相談所との情報共有の不十分さと、施設が慎重になりすぎている部分が表れているように思われる。第二章で示した通り、退所後進学した児童の躓きの第一歩は進学先にあることが多い。高等学校中退後の就労が大変困難であることは従来指摘されていることであり、[55]退所後の進路として進学が最も多くなっている現在の施設退所児童にとって、中退しないための支援が最も重要であるといっても過言ではない。東京都「児童養護施設等退所者アンケート調査報告書」では学校を続ける上で大変だと感じたこととして、「学生間、教師等との人間関係」（四一・九％）、「学科内容とレベル」（三八・七

%）という回答が多くなっており、中途退学した理由についても同様の回答が得られている。[56] このような問題は予め学校側とリスク等情報共有していれば予防できることであると思われるし、児童の変化については毎日通学する高等学校の職員がいち早く気が付くことも多いだろう。したがって、児童相談所と情報を共有しながらアフターケア計画書に明示し進学先と連携を図っていくことは必要不可欠である。また学校が設置されている施設の多くで、一度児童の学籍を前籍校に戻して卒業・進学させるという配慮がとられていることが、施設内の学校や施設との連携が結びにくさに繋がっているとも考えられることから、アフターケアの充実という観点から児童の学籍の移動のあり方を検討する必要があると思われる。

児童委員、要対協については、両者共に設置が市区町村にあることが連携を困難にしているといえる。二〇〇四年の児童福祉法の一部改正により、市町村は児童相談所に代わり児童家庭相談の第一義的な相談窓口として位置づけられ「市町村児童家庭相談援助指針」にその援助内容が規定された。しかし、法改正から八年余りが経過した現在でも市町村の専門性やケース対応力の低さは指摘されるところであり、[57] 特に非行に対する専門性やノウハウについては十分に蓄積できていない、[58] 児童家庭相談体制の整備進捗状況には市町村格差があるともいわれる。[59] また設置が市町村にあることにより、児童自立支援施設の設置母体である都道府県との連携が難しいということは、設置母体の違いによる連携の難しさを明らかにしたヒアリング結果からも推察される。

要対協は設置母体が市町村であることに加え、前章で述べた通り虐待防止を目的としたネットワークから発展した組織であることから、児童自立支援施設入所児童に多く見られるような不良行為児童に対するノウハウを持っていないところが多い。しかし、小木曽が二〇〇六年に要対協の設置率が比較的高い都道府県内市町村に対して行った調査では、半数以上の市町村が「専門職の配置」「司法、警察の協力」「思春期に子どもと向き合う社会資源」「市町村の非行児童を扱う範囲の設定」「非行対応のガイドライン」「財源の確保」などの条件次第では今後要対協が非行対応を

行うことも可能であるとも回答している。[60] また、実務者会議に児童虐待部会のほかに非行・問題行動部会を置くなど積極的な姿勢を取っている自治体も存在する。[61]「包括的なサポート体制も組みやすく、その意義としても掲げられている通り運営の中核となって関係機関相互の連携や役割分担の調整を行う機関を明確にするなどの責任体制の明確化、関係機関からの円滑な情報の提供を図るための個人情報保護の要請と関係機関における情報共有の関係の明確化を図り、関係機関のはざまで適切な支援が行われない事例を防止することができる」（要保護児童対策地域協議会設置・運営指針）とされる要対協は今後の活用次第ではアフターケアへの貢献は大きいと思われる。「アフターケア計画」策定の際には、その地域の要対協がどれだけ機能するのかを見極めた上で積極的に支援提供機関に組み込んでいく姿勢が求められる。

児童委員についても、地域に密着して退所児童を見守り支援を行える資源として期待されるが、現状として連携は困難となっている。その中、東京都の自立サポート事業では課題は多いながらも児童委員の活用を模索しているところである。この先進的な取り組みを参考に全ての自治体が実行することは困難と思われるが、熱意ある児童委員の活用事例として参考にする意義はあるだろう。その上で、施設が児童委員と連携していく形態として最も可能性があり有用であると思われるのが、パイプ役としての機能である。児童委員の仕事には前章で述べた通り「児童の生活・環境を把握する」ことが含まれる。支援が必要な児童に手を差し伸べるだけがその仕事ではなく、支援が必要な状態にある児童を発見し支援機関に繋ぐことも重要な任務である。例えば兵庫県芦屋市の児童委員はパイプ役のみを担い、助言・指導といったケース介入は行政に任せることでその負担を軽減することでその機能を活性化しているという。[62] このような形で児童委員を連携に組み込むことは検討に値するであろう。特に生活保護受給家族が多い退所児童家庭の場合、民生児童委員との接触頻度も高いと思われ、活用が期待される。

さらに「児童自立支援施設のあり方に関する研究会」報告書等において連携の重要性が指摘されていながら、これ

まで殆ど連携をとられてこなかった関係機関として、児童福祉施設を退所した児童の支援を目的とするＮＰＯ等の民間団体を挙げることができる。例えば、関東地方一都三県を対象としているＮＰＯブリッジフォースマイルでは主に児童養護施設の退所児童を対象に退所後に孤立しないネットワーク作りや困った時の相談を受けるといったプログラムなどを展開している。[63] このＮＰＯの実施するプログラムの中には、高等学校卒業時点で退所し自立することを想定した児童養護施設退所向けのものだけでなく、児童自立支援施設を義務教育卒業時点で退所する児童にも対象となりうるものがあるという。現状として支援実績はないが、あくまでもこれは施設との繋がりが殆どない状況下でのことであり、今後の支援の可能性がないということではないということである。このような団体は他に大阪児童福祉事業協会のアフターケア事業部[64]などがあるが、もちろん全国ではその数もカバーする地域も限られており、全国の施設退所児童に十分提供することはできない。しかし、このような団体がある地域の施設は積極的に連絡を取り合い、連携を模索していく必要はないだろうか。また、退所児童の選択可能な支援をできる限り増やすという目的の下には、新たな連携の開拓先の選択肢の一つとして考え、すでにＮＰＯの活用が進んでいる児童養護施設の事例などから学ぶ必要があると考える。

3　措置停止の活用

「アフターケア計画」を利用した連携ネットワークの活用には、再入所を視野に入れて使用するという現在の措置停止の目的を拡大し、円滑なアフターケアへの移行のために措置停止を活用するということが検討されるべきであろう。前章でも述べたことであるが、措置停止の場合、児童の支援に関する責任は施設に残っているということになる。また措置解除の手続きが控えているため、児童相談所としても関わらざるをえない状況にある。両者が児童に責任を負っている状態で「アフターケア計画」に沿った支援を開始することは児童、施設・関係者双方の安心に繋がると思われる。定員充足率が高く入所を待機している児童が多い施設では、停止中の児童も入所児童として換算されるため

措置停止の利用は難しいとの話もあったが、児童相談所運営指針に定められたものを参考にして一カ月から二カ月程度を最低期間の目安として措置停止を活用し、地域に戻る児童を見守るという体制を組むことが望まれる。その際には、今までの措置停止とは異なる目的の措置停止を認めることから、児童相談所運営指針の改正も視野に入れる必要がある。なお、短期間であったとしても措置停止を終了し入所措置解除する際には、その後の主担当機関を明確にするためにも停止期間のアフターケア実施内容を評価し、計画を再検討する必要がある。

4　アフターケア予算と人員配置の見直し

前節で述べた通り、現在児童自立支援施設がアフターケアにおいて抱えている最も大きな課題の一つが人的・予算的問題である。これはアフターケア全体に関わる根本的な課題であると共に、二〇〇九年一一月に公設民営方式への見直しが決定され公設公営施設としての存続自体が難しくなっている児童自立支援施設にとっては最も解決が難しい問題であるとも言える。しかし、アフターケアに割かれている予算、人員はあまりにも足りていないといわざるを得ない現状であることから、わずかでも改善されることが期待される。

特にＦＳＷについては早急に全施設に設置されるべきであり、その形態はアフターケアと家族調整を専門に行い、専任であることが望まれる。「アフターケア計画」を元にしたネットワークによる支援を行うためには、ＦＳＷは入所中から段階を追って児童と信頼関係を形成していくことが可能で、寮担当職員と密な連携をとることができる[65]施設職員として最適であり、さらに専任であれば寮担当職員と比べてフットワークを軽く他の機関との連絡調整を図ることも容易となるだろう。

五　今後の研究展望

本稿では、児童自立支援施設で行われているアフターケアのうち児童に対する見守り支援に焦点を当て、その実施状況を踏まえた上で、現在抱えている課題と今後の対策を検討した。制度上明確化され八年が経過しようとしているが、施設におけるアフターケアは現在もなお人的資質に頼る支援に偏っている現状がある。施設の処遇は、アフターケアに限らず施設ごと閉鎖的であるといわれてきた。それは、寮担当職員が児童との関係を密接にとることでそれぞれの支援の形を確立してきたからともいえる。ヒアリングでもシステム化は合わないという声も聞かれた。児童との密接な信頼関係がアフターケアに有効に働くということは確かである。しかし、人的資源に頼り、職員や施設の資質や熱意に左右されてしまう支援を続けていても、現在アフターケアを行えていない施設を含め全国的な底上げを図ることは不可能である。したがって、筆者はアフターケアに一定のシステム化が求められると考え、その一つの形として「アフターケア計画」の作成を提言する。

今後の研究展望であるが、今回のヒアリングは関東地方と関西地方に所在する施設を対象に行ったことから、結果に多少の偏りが出てしまったことは否めない。今後はさらにヒアリング対象施設を増やし、全国一般化した結果を出したいと考えている。また、「アフターケアを行うことで退所後の児童の躓きを支えることができている」という施設職員の感覚による回答は得られたが、客観的な効果が示されていないところが本研究の限界であると考える。「通信」「訪問」「通所」のいずれも退所後の家裁係属との関係に有意差が見られないという結果も出ているが[66]、これは因果関係ではなく相関関係を計った物であり、むしろ家裁係属の危険が高いものは支援の必要性から支援が多く行われるという背景を反映したものではないかとも思われる。したがって、より効果的なアフターケアの手法を考察するた

めには、今後はその効果を明らかにする手法についても検討したい。

（1）全国児童自立支援施設協議会『新訂版　児童自立支援施設運営ハンドブック』（三共出版・一九九九年）一七五頁。

（2）東京都福祉保健局『東京の児童相談所における非行相談と児童自立支援施設の現状――子どもの健全育成と立ち直り支援の取組――』（二〇〇五年）八七頁、九三頁によれば、施設退所後半年未満で地域や家庭、職場や学校でうまく適応できず退学・退職する児童は約四割にのぼり、非行に関わる者は四分の三にのぼる。また、石飛勝「児童自立支援施設におけるアフターケアの現状と課題」非行問題二一七号（二〇一一年）二五八頁によれば、進学した児童のうち一年以内の中退率は四八・八％、就職した児童のうち一年以内の離職率は六〇・一％、また退所後一年以内の再非行率は一六・七％という結果になっている。

（3）国立武蔵野学院・国立きぬ川学院『児童自立支援施設入所児童の自立支援に関する研究』（二〇〇三年）八―九頁によると、退所後に家裁係属となった児童は二五％に及び、その時期を見ると全体の約三分の二が一年以内に家裁係属となっている。

（4）鈴木崇之「中卒児処遇と自立支援」『児童自立支援施設の可能性』（ミネルヴァ書房・二〇〇四年）一九一頁。

（5）東京都福祉保健局・前掲注（2）八七頁では「退所後半年間をどのように過ごすことができるかが、その後の進路先を継続するための大きな鍵」としている。

（6）厚生労働省「平成一九年度児童養護施設入所児童等調査」によると、虐待経験のある児童は全体の約六六％という結果がでている。

（7）制度化される前の実践例としては、全国児童自立支援施設協議会・前掲注（1）一九一―一九四頁（広島県立広島学園）、二〇三頁（鹿児島県立牧ノ原学園）など。

（8）例えば、鈴木義憲「アフターケアとしての通所指導、その実践と課題」非行問題二一三号（二〇〇七年）によると、萩山実務学校では保護者との同意により通所指導を実施しているという。

（9）全国児童自立支援施設協議会『児童自立支援施設の支援の基本（試作版）』（二〇一一年）九二頁。

（10）国立武蔵野学院・国立きぬ川学院・前掲注（3）。

（11）東京都福祉保健局・前掲注（2）。
（12）石飛・前掲注（2）。
（13）全国児童自立支援施設協議会『児童福祉施設における非行等児童への支援に関する調査研究報告書』（二〇一〇年）。
（14）国立武蔵野学院・国立きぬ川学院・前掲注（3）五四頁。
（15）国立武蔵野学院・国立きぬ川学院・前掲注（3）五八―五九頁。
（16）東京都福祉保健局・前掲注（2）九〇頁。
（17）東京都福祉保健局・前掲注（2）九五頁。
（18）石飛・前掲注（2）二五七―二五九頁。なお、論文では明確な数字は示されていないため、グラフから読みとったおおよその数字を示す。
（19）石飛・前掲注（2）二六〇頁。
（20）全国児童自立支援施設協議会・前掲注（13）九〇―九一頁。
（21）全国児童自立支援施設協議会・前掲注（13）八〇頁。
（22）鈴木・前掲注（8）。
（23）香渡清則「今だからこそ、アフターケアが……」非行問題二一三号（二〇〇七年）。
（24）ヒアリング対象施設では、自立達成で退所した児童のうち義務教育への復学者を除くと約六割が定時制を含む高等学校へ進学している。
（25）文部科学省「平成二三年度学校基本調査（速報）」。
（26）全国児童自立支援施設協議会・前掲注（9）一一八頁でも、退所生が来所したおりに在所児童にかける言葉が参考になるようなことが多いことを示している。
（27）斎藤幸芳「これからの児童自立支援施設――児童相談所からの期待――」『児童自立支援施設の可能性』（ミネルヴァ書房・二〇〇四年）一四五頁。
（28）石飛・前掲注（2）二五七頁。その理由についてもヒアリングと同様、寮担当職員の方が児童の信頼関係が強く、児童の様子の変化に気が付き迅速に手を差し伸べられ、また児童からも援助を求めやすいからであると説明している。
（29）児童相談所運営指針では、児童福祉司指導を「子どもや保護者等の家庭を訪問し、あるいは必要に応じ通所させる等の方

法により、継続的に行う」、継続指導を「子どもや保護者等を児童相談所に通所させ、あるいは必要に応じて訪問する等の方法により、継続的にソーシャルワーク、心理療法やカウンセリング等を行う」と定めている。ただし、措置による多少の強制力の違いはあるが具体的な指導の内容としては大きくは異ならない。

(30) 堺市では施設職員が児童相談所職員を兼務するシステムを持っている。小木曾宏「地域における非行対策は如何に行なわれるべきか――要保護児童対策地域協議会の活動を中心として――」淑徳大学総合福祉学部研究紀要四二号（二〇〇八年）一五頁。

(31) 東京都福祉保健局・前掲注（2）一〇二頁。

(32) 「少年非行事例等に関する調査研究」企画分析会議『平成一七年度少年非行事例等に関する調査研究報告書』（二〇〇五年）四三頁、全国児童自立支援施設協議会・前掲注（13）九二頁にも概要が説明されている。

(33) 東京都少子社会対策部家庭支援課にヒアリングを行い、得た回答である。

(34) 小林英義「児童自立支援施設の概要」『児童自立支援施設これまでとこれから』（生活書房・二〇〇九年）一九頁。

(35) 「要保護児童対策地域協議会設置・運営指針」においても「地域協議会の対象児童は、児福法第六条の三に規定する『要保護児童（保護者のない児童又は保護者に監護させることが不適当であると認められる児童）』であり、虐待を受けた子どもに限られず、非行児童なども含まれる。」と明記されている。

(36) その他、石飛・前掲注（2）二五八頁でも要対協との連携が求められている。

(37) 全国児童自立支援施設協議会・前掲注（13）九一頁。

(38) 二〇〇六年に要対協設置率の高い都道府県内の市町村を対象として行った調査によると、非行関係事例を扱ったことがないという市町村が過半数（五七％）を占め、一件以上一〇件未満を含むと九二％にものぼるという。小木曾・前掲注（30）五頁。

(39) 全国児童自立支援施設協議会・前掲注（13）九二頁。

(40) 鈴木・前掲注（4）一九一頁においても指摘されている。

(41) 小木曾宏「改めて、児童自立支援施設に問われているものとは何か――『児童自立支援施設のあり方に関する研究会』報告を中心として――」『児童自立支援施設これまでとこれから』（生活書院・二〇〇九年）二一七―二一八頁。

(42) 東京都福祉保健局・前掲注（2）九〇頁においても同様の指摘がされている。

（43）「（資料）児童自立支援施設調査における自由記述」『厚生労働科学研究費補助金（子ども家庭総合研究事業）非行問題に対応する児童福祉サービスのあり方に関する調査研究平成一三～平成一五年度総合研究報告書（主任研究者・野田正人）』（二〇〇四年）三三頁。
（44）全国児童自立支援施設協議会・前掲注（9）九二頁。
（45）東京都福祉保健局・前掲注（2）九〇頁。
（46）全国児童自立支援施設協議会・前掲注（9）九二頁。
（47）全国児童自立支援施設協議会・前掲注（9）一九頁。
（48）全国児童自立支援施設協議会・前掲注（9）二六頁。
（49）全国児童自立支援施設協議会・前掲注（13）九一頁。
（50）東京都社会福祉協議会児童部会リービングケア委員会『児童養護施設職員のための自立支援ハンドブック』（二〇一一年）四〇―四四頁。
（51）東京都社会福祉協議会児童部会リービングケア委員会・前掲注（50）四六―四七頁。
（52）全国児童自立支援施設協議会・前掲注（13）九〇頁。
（53）東京都社会福祉協議会児童部会リービングケア委員会・前掲注（50）四〇頁。
（54）東京都社会福祉協議会児童部会リービングケア委員会・前掲注（50）四七頁。
（55）東京都福祉保健局『東京都における児童養護施設等退所者へのアンケート調査報告書』（二〇一一年）三四頁。
（56）東京都福祉保健局・前掲注（55）二四―二五頁。
（57）打土井歳幸・山崎瞳「市町村における児童家庭相談実施体制の現状と課題――八王子市子ども家庭支援センターでの実践を通して――」子ども家庭福祉学九号（二〇一〇年）一〇八頁。
（58）小木曾・前掲注（30）一八頁。
（59）板野美紀「全国市町村の児童家庭相談を構成する要件――相談援助を担当する相談員による質問紙に対する回答を基に――」社会福祉学五一巻四号（二〇一一年）七〇頁。
（60）小木曾・前掲注（30）六頁。
（61）志村浩二「市町村における児童家庭相談の実態と今後の課題――『亀山市子ども総合支援室』の取り組みを参考に――」

子どもと福祉二号（二〇〇九年）六六頁。

（62）木下隆志「阪神間における子ども家庭福祉施策の現状について」関西国際大学研究紀要九号（二〇〇八年）一八三頁。

（63）特定非営利活動法人ブリッジフォースマイル『自立支援白書二〇一〇』（二〇一一年）一八―二三頁。また事務局スタッフに対し、聞き取りも行った。

（64）社会福祉法人大阪児童福祉事業協会アフターケア事業部ＨＰ <http://www.soramamail.or.jp/>。

（65）石飛・前掲注（2）二五八頁。

（66）国立武蔵野学院・国立きぬ川学院・前掲注（3）一二四―一二六頁。

尾﨑　万帆子（おざき　まほこ）
所属・現職　慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程
最終学歴　慶應義塾大学大学院法学研究科前期博士課程
所属学会　日本刑法学会、日本被害者学会
専攻領域　刑事政策、被害者学