

# Toward the establishment of the residence for children's self-reliant living assistance services in Kanazawa

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2297/48580">http://hdl.handle.net/2297/48580</a>

## 自立援助ホーム設立の意義と法的課題

大 貝 葵

### はじめに

現在、金沢では、弁護士会子どもの権利委員会のメンバーが中心となり、自立援助ホーム設立準備を行っている。そして、来年度開設に向けて大詰めを迎えている。

一方で、自立援助ホーム開設には様々な課題が生じている。特に、物的及び人的資源をどのように確保するのか、資金をいかに得ていくのかは、喫緊の課題である。開設までたどりつくことができれば、公的資金が支弁されるものの、開設までの準備予算をどこから獲得するかというハード面の課題、および、自立援助ホーム運営のカギとなる職員をいかに確保するのかというソフト面も大きな課題となっている。これらの課題の克服に向け、金沢弁護士会のメンバーが勢力的に活動を続けている。

他方で、自立援助ホームの開設にあたって、運営面での課題には目が向けられがちであるが、法的課題については検討が不十分な点もある。そこで、本稿においては、法的側面に焦点を当てながら、その課題について検討を試みる。開設に先立ち法的課題を把握しておくことは、自立援助ホーム運営の円滑性と持続性の一助となろう。

検討の前提として、まずは、自立準備ホームの法的位置づけを、援助の内容、対象児童、運営、入退去の際の手続き、運営経費について確認していく。続いて、金沢における、自立援助ホーム設立の意義について指摘する。最後に、自立援助ホーム開設後に生じる可能性のある課題を法的側面から指摘する。

なお、2016年6月3日に児童福祉法が一部改正された。本稿は必要に応じ、改正に伴い生じる課題も指摘するが、実務運用の変化などについては触れる

ことはできない。

## 1 自立援助ホームの法的位置づけ

### 1-1 概要

まず、自立援助ホームの法的位置づけについて確認しておく。自立援助ホームは、児童福祉法第6条の3（以下、児福法6条と表記）に規定される児童自立生活援助が実施される共同生活住居を指す。「児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）の実施について」（H10・4・22児発344号）では「……義務教育終了後、児童養護施設、児童自立支援施設等を退所し、就職する児童等に対し、これらの者が共同生活を営むべき住居」とある。児童自立生活援助とは、児福法第6条の3第1項に規定されている通り義務教育を終了した児童または児童以外の満20歳に満たない措置解除者に加え、22歳の年度末までの間にある大学等就学中の者に対し、共同生活を営むべき住居、すなわち、自立援助ホームにおいて、日常生活上の援助および生活指導並びに就業の支援をすることである。この児童自立生活援助及び実施解除者に対する相談・支援の事業を併わせて、児童自立生活支援事業と言い第2種社会福祉事業に位置づけられる（社会福祉法第2条第3項第2号）。

自立援助ホームにおける理念として、「自立援助ホーム運営指針」（H27・4・17厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）に以下のものが示されている。第1に、自立援助ホームの原点が重視されるべきとされている。自立援助ホームがこれまで培ってきた社会的養護の最後の砦としての歴史、携わる人々の思いを尊重すること、及び、入居児童のみならず退居児童をも含めた個別のニーズに継続的に対応できる柔軟性や連携による支援を可能とすることが挙げられている。第2に、大切にされる経験の保障が挙げられている。入居までの経緯をくみ、入居者自身が大切にされる経験を保障することは、人への信頼感を獲得し成長していくために重要であると指摘されている。したがって、「『しつけ』や『指導』を優先するのではなく、利用者の自尊心が育

まれる受容的、支持的関わりを中心とした」支援を行うことが大切であるとされている。第3に、真摯に向き合う姿勢が求められている。入居者の様々な表出行動に対して、対話を中心とした利用者への真摯な向き合いが求められている。第4に、継続する支援の必要性が指摘されている。自立援助ホームでの目標として、生活技術等の獲得以上に、利用者とスタッフとの信頼関係に基づいた相談体制の整備が重要であるとされる。退居後も利用者が求め続ける限り支援を継続する必要が確認されている。これらの理念は、子どもの最善の利益、及び、すべての子どもを社会全体で育むという社会的養護の基本理念を基礎としている。

では、具体的な自立援助ホームの法的位置づけを、ホームにおける支援の内容、対象児童、運営、入退居手続き、経費の点から見ていくこととする<sup>1</sup>。

## 1-2 自立援助ホームにおける支援の内容

自立援助ホームでは、児福法第6条の3第1項に定めのある児童自立生活援助を実施する。この児童自立生活援助の具体的内容として、同条同項は、「日常生活上の援助及び生活指導並びに就業の支援を行」うことを定める。併せて、児童自立生活援助の実施を解除された者につき「相談その他の援助を行う」こととされている。

この点、「児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）の実施について」は、事業内容を以下のように具体的に規定する。

### 第6 事業内容

この事業は、児童が自立した生活を営むことができるよう、当該児童の身体及び精神の状況並びにその置かれている環境に応じて適切な援助及び生活指導等を行うものであり、その内容は次に掲げるものとする。

①就労への取り組み姿勢及び職場の対人関係についての援助・指導

---

1 法改正における法的位置づけの変遷については、長谷川真人編『未来をつかもう!! 自立援助ホームの現状と課題』（三学出版 2008）4-7頁。

- ②対人関係、健康管理、金銭管理、余暇活用、食事等日常生活に関することその他自立した日常生活及び社会生活を営むために必要な相談・援助・指導
- ③職場を開拓するとともに、安定した職業に就かせるための援助・指導及び就労先との調整
- ④児童の家庭の状況に応じた家庭環境の調整
- ⑤児童相談所及び必要に応じて市町村、児童家庭支援センター、警察、児童委員、公共職業安定所等関係機関との連携
- ⑥自立援助ホームを退居した者に対する生活相談など

さらに、「自立援助ホーム運営指針」において、自立援助ホームにおける支援のあり方の基本として次のことが示されている。第1に、支援の基本的な考え方として、心の安心感と生活の安定につながる環境の保障がうたわれており、規則優先の生活や入居者への評価やしつけ、指導といったものについては否定されている。入居者の個性を尊重し緩やかに自尊感情を高め、一人で生きていく力が少しずつ蓄えられるような支援が求められている。そのためには、スタッフは、指導者ではなく、応援者の立場である必要があることが明記されている。第2に、これらの支援の実現のためには、「丁寧な生活の営み」が求められているとする。第3に、スタッフと入居者との信頼関係が構築されるようなかかわり方が、第4に、入居者の主体性が尊重される必要性がある旨指摘されている。第5に、就労への定着化を図るための支援として、履歴書の書き方や面接の練習などの支援はもちろん、就労先との調整や就業継続に向けた支援を行うことが重要であるとされる。第6に、スタッフの心構えとして、聞く姿勢の大事さやケースカンファレンスの実施などが求められている。第7に、家族環境調整を兎相と連携して行うこと、第8に、継続的な退所者支援を行うべきことが明記されている。この退所者支援は、自立援助ホームの重要な支援の柱として位置づけられている。最後に、地域とのつながりと連携の必要性が示されており、地域住民の理解と信頼を得られる働きかけとともに、関係機関とのネットワークづくりも求められている。これらの支援

のあり方は、当該通知の各論にて、さらに細かく規定されている<sup>2</sup>。

これらの要綱に掲げられている支援の実践は、これまでの自立援助ホームでの経験として多く紹介されている。例えば、自立援助ホームでの取り組みは、指導ではなく、心の癒しや居場所づくりとなることが強調されている<sup>3</sup>。あるいは、自立援助ホーム入居期間とは、退居後に帰ってくることができる信頼関係づくりの期間<sup>4</sup>であることなどが紹介されており、自立援助ホームがまさに、入居者にとって安心できる場所となるよう日々実践されていることがみてとれる<sup>5</sup>。このような配慮の中、就労、食事、会話に重きを置きながら、日々の生活を送っているとされている<sup>6</sup>。

退居後の相談支援についても、また、退居時の状況いかににかかわらず、連絡がくれば相談に応じている現状が紹介されている<sup>7</sup>。

---

2 この点は、児童養護施設入所児童等調査結果（平成25年2月1日現在）厚生労働省雇用均等・児童家庭局平成27年1月公表において示されている、自立援助ホームが指導上特に留意している点として、「心の安定」が54.8%「就業及び職業の安定」58.2%という数値に顕著に現れている。

3 前川礼彦「帰る場所のない少年が生きる力を取り戻すまで」婦人公論96巻1号（2011）49頁、大島祥市「自立援助ホームの取り組み」ざ・ゆーす6号（2009）15-16頁、高橋一正「困難を抱えている若者たちの支援について—自立援助ホームにかかわって感じていること—」生活指導研究29巻（2012）78-79頁。

4 広岡知彦「養護施設退所後のアフターケアと自立援助ホームの実践」月間福祉73巻8号（1990）84頁、星俊彦「自立援助ホームの子どもたち」そだちと臨床3号（2007）121頁。

5 高橋一正「虐待を受けてきた入居者への自立援助ホームでの支援について」臨床心理11巻5号（2011）668頁、土渕美知子他「北海道における自立援助ホームの現状と課題—児童相談所との連携を中心に—」北海道児童相談所研究紀要29号（2009）5頁、村井美紀「『自立』と『自立援助』—自立援助ホームに関する研究 その1—」東京国際大学論叢人間社会学部編6号（2000）129-130頁。

6 長谷川・前掲注（1）131-132頁。

7 高橋（2012）・前掲注（3）82頁、伊部恭子「ある自立援助ホーム利用経験者の生活と社会的つながり—生活史インタビューから—」福祉教育開発センター紀要8号（2011）5-8頁など。

### 1-3 対象児童

自立援助ホームにやってくるのはどのような者たちなのか。さしあたり、実践の蓄積がある2016年段階での<sup>8</sup>対象者を中心にその実際の姿を明らかにしていく。

まず、この児童自立生活援助事業の対象となる者とは、児福法第6条の3第1項にて、義務教育終了児童等、及び、満20歳以上義務教育終了児童とされている。具体的には、「義務教育を終了した児童又は児童以外の満20歳に満たない者であって、第27条第1項3号の措置のうち政令で定めるものを解除されたものその他政令でさだめるもの」及び「学校教育法第50条に規定する高等学校の生徒、同法第83条に規定する大学の学生その他の厚生労働省令で定める者であって、満20歳に達した日から満22歳に達する日の属する年度の末日までの間にあるもの（満20歳に達する日の前日において児童自立生活援助が行われていた満20歳未満義務教育終了児童等であったものに限る）のうち、措置解除者等であるもの」と規定されている。後者は、2016年児福法の一部改正により新たに加わったものである。

すなわち、16歳以上20歳未満<sup>9</sup>の児童、及び、20歳以上22歳未満の若年成人という2つのカテゴリーの対象者がいることになる。後者のカテゴリーについては、後の課題の検討において触れることとし、ここでは、さしあたり実践の蓄積のある前者のカテゴリーについて詳述する。これらの年齢の児童であって、都道府県における措置のうち、小規模型児童養育事業、里親、乳児院、児童養護施設、障害児入所施設、情緒障害児短期治療施設もしくは児童自立支援施設送致の措置（児童福祉法施行令第1条の2第1項）を解除され

---

8 自立援助ホームの歴史的な変遷については、遠藤浩「自立援助ホーム—虐待を受けた子どもたちの心の安全基地—」家庭裁判所月報60(4)(2008)32-34頁、村井・前掲注(5)121-123頁等参照。

9 児童福祉法の対象年齢は原則18歳未満であるが、児童自立生活援助事業は、その性質に鑑み、20歳未満までを支援の対象としている。

た児童、又は、児童福祉法施行令第1条の2第2項に定められるその他の児童が自立援助ホームにおける支援の対象児童となる。

対象年齢を20歳未満と設定したことは画期的な意義を有している。本来、18歳及び19歳の未成年者は、児童福祉法の対象ではない。仮に、18歳で虐待等が判明し、家庭には頼れない状況にあっても、児福法の対象外であるがゆえに、児福法の支援を受けることができなかった。この様な未成年者に対しても、自立援助ホームにおける援助が可能となったからである。

では、具体的にいかなる児童が自立援助ホームにやってくるのか。「児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）実施要項」は次のように規定する。

### 第3 対象児童

この事業の対象児童は、義務教育を終了した20歳未満の児童等（以下「児童」という。）であって、次の各号のいずれかに該当するものとして、都道府県により児童福祉法（昭和22年法律第164号。以下「法」という。）第33条の6第1項の規定に基づき援助の実施が必要とされたものとする。

- ①小規模住居型児童養育事業を行う者若しくは里親に委託する措置又は児童養護施設、情緒障害児短期治療施設若しくは児童自立支援施設に入所させる措置を解除されたもの
- ②前号に規定する児童以外の児童であって、都道府県知事が当該児童の自立のために援助及び生活指導等が必要と認めたもの

①は、義務教育終了にあたり、児福法上の各措置を解除される児童が想定されている。①の児童が対象とされる理由は、自立援助ホームが、そもそも、義務教育を終了し児童養護施設を退所する児童のためのよりどころとして出発したことに深くかかわっている。

児童養護施設は児福法第41条に定められる施設であり、社会福祉法第2条第2項第2号に定められる第1種社会福祉事業である。児福法上、児童養護施設の対象者は、保護者のいない児童、虐待されている児童、その他環境上養護を要する児童とされている。もちろん、この文言からは、児童養護施設の入所および在所要件として、義務教育中、さらには、就学中であるというこ



とは必ずしも導き出されない。法律上は、養護施設退所の要件として、就学の終了、すなわち、就職ということは明記されていない<sup>10</sup>。

しかしながら、実務の運用として、義務教育が終了した児童に対しては、児童養護施設送致の措置解除が行われていたことが、「養護施設入所児童のうち中学校卒業後就職する児童に対する措置の継続等について」（昭63・3・29児発第266号厚生省児童家庭局長通知）によりうかがわれる。当該通知は、児童養護施設に入所中の児童で、義務教育終了後就職する児童についても、おおむね6か月を期間として入所措置の継続奨励するものである。当該通知が出されたということは、翻っていえば、中学校を卒業し就職する児童は、一般的には、児童養護施設を退所していたということが推測できるのである。このような児童に対して、児童養護施設は、「アフターケアセンター」等の独自の援助を行ってきたとされる<sup>11</sup>。

上記通知までに、児童養護施設における就学児童の支援は次のような変遷を経てきた。まず、18歳未満に限られていた児童養護施設入所措置継続年齢は、1949年6月15日の児福法改正により、20歳未満にまで延長可能となった（児福法31条）。続いて、先に示したS63の通知が出されている。その後、「児童相談所運営指針」（H2・3・5・児発第133号）において「特に子どもの自立を図るために継続的な支援が必要とされる場合には、積極的に在所期間の延長を行う」旨明示され、児童養護施設における義務教育終了児童の措置継続が積極化した。さらに、「措置解除後、大学等に進学する児童への配慮について」（H8・1・29児家第1号）において、18歳を超え、児福法の対象から外れる結果措置解除となるはずの児童についても、大学および専門学校進学後も

10 この点、早川悟司「児童養護施設における自立支援の標準化—東京都『自立支援強化事業』を通じ」こどもと福祉6号（2013）8-9頁、星俊彦「自立援助ホームで『自立』について考える」こどもと福祉6号（2013）19頁、伊部・前掲注（7）19頁は、18歳未満にもかかわらず、義務教育を終了した児童が児童養護施設から退所を余儀なくされてきたことを問題として指摘する。

11 例えば、遠藤・前掲注（8）27頁以降に詳しい。

児童養護施設からの通学が認められることとなった。そして、「児童養護施設等及び里親等の措置延長について」（H23・12・28 雇児発1228 第2号）では、これまでの就学児童に加え、就職等を行ったが生活が不安定な児童および疾病や障がい等を理由に進学および就職が決まらない児童に対しても、積極的に措置継続するよう助言がなされている<sup>12</sup>。

このような変遷をたどり、児童養護施設は、義務教育終了後の児童についても、その生活と自立のための支援の場として積極的に機能してきたことが見て取れる。

他方で、義務教育を終了し、または、高校進学後大学への進学を行わずに就職をし、措置解除された児童については、「自立相談援助事業の実施について」（S63・5・20 本職通知）に基づき、退所する児童の社会的自立を促進するための事業がなされてきたことがうかがえる<sup>13</sup>。当該事業は、義務教育終了後、児童養護施設を退所し、就労を目指す児童に対し支援を行うことが目的であったと考えられる。これが、自立援助ホームの先駆けとなる。その後、支援強化を目的とし、1997年の児福法の改正を通じて、現在の児童自立生活援助事業へ法制化された。そして、今般の児福法改正においては、自立援助ホームでの受入れ対象を22歳まで拡大した。ただし、20歳以上22歳未満の者については、20歳までに児童自立生活援助が実施されている必要がある。これらの者に対する自立援助ホームでの支援については、「就学者自立生活援助事業の実施について」（H29・3・31 雇児発0331 第56号）にて示された。この様に、児童養護施設を退所し就職したものの、自立した生活を送るために支援が必要な児童に対して用意されたのが、自立援助ホームである。したがって、当該援助事業は、当初、就労支援を軸としつつ、児童を援助するものとして発展してきた。

---

12 これにより、本文中の昭63・3・29および平8・1・29の通知は廃止されている。

13 当該通知の内容は未確認である。なお、当通知の存在自体は、「児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）の実施について」により確認した。

このように、義務教育終了を境に、児童養護施設での継続支援と自立援助ホームでの援助という2つの支援の方向性が発展してきたことがわかる。自立援助ホームは、そのうちの一つ、児童養護施設を退所し、就労を目指す児童の受入れ先として展開してきた。この点は、「自立援助ホーム運営指針」にも自立援助ホームの目的として明示されている。自立援助ホームへの入居経路についても、家庭からについて、児童養護施設からが多い<sup>14</sup>のはこのためであろう。

では、②に該当する児童とはいかなる児童であろうか。自立援助ホームは、児童養護施設退所児童の新たな受入れ先として出発したが、その後、法の狭間にいて何処にも行きようのない子どもたちをも受入れてきた実績がある<sup>15</sup>。例えば、家庭内暴力で親子分離が必要となったケース、DV相談から子どもの支援先として利用するケース、発達障がいや精神障がいを抱える子どもの緩やかな自立を支援するケースなどが紹介されている<sup>16</sup>。または、家庭裁判所からの補導委託先として自立援助ホームが活用されていることも想定されている<sup>17</sup>。この点は、「児童福祉法による児童入所施設措置費等国庫負担金について」（平成11・4・30厚生省発児第86号通知）において、自立援助ホームへの支弁額を算式する場合の施設利用者の現員の数から、家庭裁判所からの補導委託児数を控除する旨記載されていることからわかる。さらに、措置

---

14 厚生労働省H.P.「社会的養護の現状について（参考資料）平成29年3月」66頁参照。

15 山田勝美「児童養護施設と自立援助ホーム」児童養護40巻1号（2009）39頁、土渕他・前掲注（5）4頁、藤野興一「『こころの基地』としての自立援助ホーム」こころの科学137号（2008）48頁、武田陽一「自立支援のマネジメント実践 青年の社会での生活を支える自立援助ホーム」月刊福祉87巻2号（2004）81頁。

16 高橋（2011）・前掲注（5）665頁。このような児童に加え、広岡知彦「自立援助ホームの過去・現在・未来」児童養護創刊100号記念特集号（1995）124-125頁には18歳及びお19歳の児福法の対象からは外れたが未成年者であるがゆえに成人の施設にはつながらない者などについても指摘がある。

17 遠藤・前掲注（8）34頁、64頁、星（2007）・前掲注（4）119頁、高橋（2011）・前掲注（5）665頁。

費の対象とはならない私的契約として、更生保護委託等のケースがあることが指摘されている<sup>18</sup>。

上記①②の児童の中には、当然に、障がいや疾病を持つ者も含まれている。自立を支援する場という語のイメージからは、自身が生活していける費用をすべて自身で獲得することができる者ということを思い浮かべがちである。しかし、児福法第27条第1項第3号の措置には、障害児入所施設等も含まれていることから、自立援助ホームへの入居経緯として、市町村（児福法第25条の7第1項第3号）や福祉事務所（児福法第25条の8第1号第4号）が挙げられていることから、障がいや疾病を持つものが自立援助ホームの対象として想定されている。実務の運用からもそのことがわかる<sup>19</sup>。

さらに、昨今は、自立援助ホームにも就学中の児童等がいることが確認できる<sup>20</sup>。高校（通信制を含む）に在籍している者が30.4%、大学に在籍している者が0.6%、専門学校等専修学校に在籍している者が1.7%おり、約32.6%が就学している。その意味では、制度導入時に想定していた就労を前提とした児童以外にも、援助を必要とする児童等を受入れている状況が見て取れる。

2016年の児福法改正を踏えるならば、自立援助ホームにおける就学児童の割合は、更に高くなることも予測される。「就業者自立生活援助事業の実施について」は、20歳までに児童自立生活援助を実施されていた者につき、22歳まで実施を延長することを認めている。他方で、20歳を超えて、初めて自立

---

18 平井誠敏「司法機関からの受け入れと支援—自立援助ホームの実践から」月間福祉96巻7号（2013）36-37頁。

19 児童養護施設入所児童等調査結果・前掲注（2）では、障がい等がある児童は約37%に及ぶことが指摘されている。具体的な入居者について石山貴章「自立援助ホームで生活する知的障害児の行動背景」埼玉純真女子短期大学研究紀要23号（2007）9頁以下、土淵他・前掲注（5）4頁、内藤千尋他「発達障害と非行を併せもつ青少年の実態と教育支援の課題—児童自立支援施設・自立援助ホーム・少年院調査から—」日本教育学会大会研究発表要項73号（2014）278-279頁参考。

20 児童養護施設入所児童等調査結果・前掲注（2）

援助ホームへの入居を希望する者については、「社会的養護自立支援事業等の実施について」（H29・3・31雇児発0311第10号）において「原則として定員外に一枠を設けて実施すること」とあり、児福法第6条の3第1項第2号の対象とはならないとされているようにもよめる。

これらの自立援助ホーム入居者に対する援助に加えて、児福法第6条の3は、児童自立援助事業として自立援助ホーム退所後の相談その他の援助事業を定めている。当該相談その他の援助事業の対象年齢については、法的な枠組みは設けられていない。むしろ、相談がなくなるまで相談や支援を継続するところこそ、自立援助ホームの支援の大きな柱の一つであると理解されている<sup>21</sup>。

#### 1-4 施設の運営

次に、施設の運営について確認していく。繰り返しになるが、自立援助ホームは児福法第33条の6第1項に規定される住居である。同条同項において、自立援助ホームにおける義務教育終了児童等への援助は都道府県が行わなければならない旨規定されていることから、自立援助ホームにおける援助の実施主体は都道府県ということになる。ただし、児福法第32条第1項において、児童自立生活援助の実施権限の全部または一部を児童相談所長に委任することができる旨規定されている。

一方で、同条同項において、児童自立生活援助は、都道府県自ら行う場合もあれば、都道府県からの委託により行われる場合もある旨規定されている<sup>22</sup>。いかなる先に委託可能かを含め、児童自立生活援助のあり方については、児福法第33条の6第1項において厚生労働省令により定めることとされている。

具体的な委託先については、「児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）の

---

21 「自立援助ホーム運営指針」（H27・4・17厚生労働省雇用均等・児童家庭局通知）参照。

22 児童福祉規則第36条の2において都道府県知事が、児童自立生活援助を行うことができる旨規定されている。

実施について」が参考となる。児童自立生活事業者については、都道府県知事（指定都市にあっては、指定都市の市長とし、児童相談所設置市にあっては、児童相談所設置の市長とする）が適当と認めた者であるとされている。したがって、自立援助ホームの運営主体自体は、都道府県知事に認められた（＝委託された）団体ということになる。実際の運営主体となっている主な団体としてNPO 団体、社会福祉法人が認められるが、中には、一般社団法人、株式会社、任意団体などが運営を担っているところもある<sup>23</sup>。

設備基準については、児福法施行規則第36条の9において、一人当たりの面積や男女の居室の別、相互交流の場の提供、保健衛生および安全への配慮について規定されている。

入居定員については児福法施行規則第36条の14に規定されるように、5人以上20人以下とされている。現在のところ、東京都にあるホームが15人を定員としている以外は、おおむね6人から10人以下で入所定員が設定されている<sup>24</sup>。入所定員数の設定については、下記にある現行の制度以前の「児童福祉法による入所施設措置費（児童家庭局所管施設）等国庫負担金及び児童福祉事業対策費等国庫補助金について」<sup>25</sup>（H10・6・12厚生省発児第105号）において、10人以上か以下かで補助金額の設定が変わっていたことが影響しているようである。例えば、この10人未満までが同額予算であるならば、「子どもたちを『個』として見つめていくには6人くらいが適当である」<sup>26</sup>との指摘や、「施設的环境でできなかったことをやり直すために」は6人程度のグループホーム形式が必要だったから<sup>27</sup>との指摘が確認できる。そのほか、自立援

---

23 全国自立援助ホーム全国協議会ホームページ参照（<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/>；2016年10月14日現在）。

24 同上。

25 当該通知は確認できていない。例えば、遠藤・前掲注（8）30頁などを参照。

26 遠藤浩・前掲注（8）38頁。

27 星（2013）・前掲注（10）21頁。

助ホームを既存の住宅により開設する場合には、6人という最低規模の定員が住環境上適切との分析もある<sup>28</sup>。

職員の配置については、児福法施行規則第36条の8において入所定員ごとに指導員の配置が定められている。例えば6人までであれば、指導員3人以上とするが、そのうち1人については、指導員を補助する補助員によって代替することができる。その他指導員に要する資格等も定められている。

### 1-5 入居および退居の手続き

では、上記対象者は、自立援助ホームへいかなる手続きによって入所し、退所していくのか。児福法第33条の6第2項では、児童自立生活援助の実施を希望する者が、入居を希望する自立援助ホームを記載した申込書を都道府県に提出しなければならないことが定められている。加えて、同条同項は、自立援助ホームの運営者（児童自立生活援助事業を行う者）が、上記希望者に代わって申込書の提出を行えることも定めている。この申込みの要式は児福法施行規則第36条の26に定められている。さらに、児福法第25条の7第1項第3号に基づき、児童自立生活援助の実施が必要な児童として児童相談所から都道府県へ報告がなされた者に対して、都道府県は、児童自立生活援助の実施の申込みを勧奨しなければならないとされている。児福法第33条の6第1項は、入居の申込みがあった場合には、都道府県は児童自立生活支援を実施しなければならないとする。ただし、同条同項にて、「やむを得ない事由があるときには、その他の適切な援助を行わなければならない」とし、自立援助ホームへの入居に代わる支援を認めている。

具体的な入居までの手続きとして、「自立援助ホーム運営指針」において、「入居の手続きは、本人の申し込みおよび当該ホームが代行して児童相談所に申請を行い、児童相談所が当該ホームに受け入れの可否を確認し、委託措

---

28 牧野唯他「自立援助ホームにおける子どもの自立に向けた住生活と住空間」日本家政学会誌63巻1号（2012）17頁。

置を決定することで入居となる」とされている。ただし、ここに言う「措置」は児童養護施設送致措置とは異なっている。2007年12月26日第29回社会保障審議会児童部会において、子どもの主体性を尊重する観点から措置ではなく申込みによる仕組みにすることが提案された。これを受け、2008年12月3日85号の児童福祉法改正により、措置ではなく申込みによる仕組みで児童自立生活援助の実施が開始される旨規定された。このことに照らして考えるならば、いわゆる、児童の同意が必ずしも必要とされない児童養護施設への送致措置のようなものではない<sup>29</sup>と考えられる。この点、2016年度の児福法の一部改正にむけた同年3月16日第42回社会保障審議会児童部会の議論の中でも、「措置ではなく契約である」ことが厚生労働省総務課長により確認されている。一方で、本人による申込みを基本としつつも、措置であると紹介するものもある<sup>30</sup>。

実際の場面では、申込みにあっては事前に、児童と自立援助ホームとで入居可能かについての話し合いなどが行われている<sup>31</sup>。この話し合いの結果、自立援助ホーム自身が入居希望者に代わって申込みを行うことができる（児福法第33条の6第2項）。また、児童相談所により自立援助ホーム入所が適当で

29 長谷川・前掲注(1)5-6頁、大島祥市「自立援助ホームにおける実践と課題」月間福祉89巻5号(2006)41頁。

30 この点、山田・前掲注(15)38頁は本人申込委託措置とし、高橋(2011)・前掲注(5)665頁は措置事業とし、平井誠敏「自立援助ホームの現場から」月間福祉92巻6号(2009)41頁は契約措置とする。参考として、社会福祉士養成講座編集委員会編『児童や家庭に対する支援と児童・家庭福祉制度 第6版』(中央法規 2016)95-96頁には、子どもにかかわるサービスには、措置制度、選択利用制度、利用契約制度の3つがあるとする。措置制度が、行政機関の処分によりサービスにつながるもの、選択利用制度は、利用者が希望する施設を都道府県等に申込み、都道府県がその可否を決定するもの、利用契約制度は、利用者がサービス提供者との間で利用契約を締結し、市町村が利用者に対し、支援費を支給するものと説明されている。

31 遠藤・前掲注(8)71頁、星(2007)・前掲注(4)119頁、平井(2009)・前掲注(30)37頁、加藤純他「チームワークをテーマにした事例検討会のこころみ」児童養護31巻3号(2001)44頁、藤野・前掲注(15)48頁。



あると認められる場合（児福法第25条の2第1項第3号）に、当該児童が入所を「希望する」かどうかを含め、自立援助ホームと本人との事前の話し合いがもたれることにもなるであろう。自立援助ホーム入所の法的要件としては、あくまで、入所を希望する者による「希望」が必要になるからである。当該児童が自ら入居するホームについて実際に確認せずに「希望する」ことはおよそ考えにくい。

他方で、「自立援助ホーム運営指針」では、利用者の申込みが前提となり、利用者とホームとの間で契約を交わしたのち、委託措置による入居となることが指摘されている。実務においても、都道府県への申込みという法的手続きとは別に、自立援助ホームと入居希望者との間で、入居に関しての契約が結ばれていることが通例のようである<sup>32</sup>。この契約は、文書での形式的な契約ではなく、あくまでも、利用者自身の意向を尊重することを重視したものである旨明記されている。

実際の場面での入居の判断もやはり本人の希望の確認<sup>33</sup>と入居条件への合意<sup>34</sup>を入居の前提としているホームがほとんどのようである。例えば、入居したら仕事を探して働くこと、収入があれば月額3万円を自己負担金としてホームに支払うこと、できるだけ貯金し自立のための準備をすること等の条件が提示される<sup>35</sup>。ただし、自立援助ホームは、あくまで「契約」を支援の出発点であるととらえている様子が見て取れる<sup>36</sup>。

退居すなわち児童自立生活援助の実施解除に際しては、児福法第33条の4第1項において、児童自立生活援助の実施に係る義務教育終了児童等、すなわち、自立援助ホーム退居児童に対して、解除の理由を説明するとともに当

32 星（2007）・前掲注（4）119頁、村井・前掲注（5）125頁。

33 例えば、星（2007）・前掲注（4）119頁、加藤他・前掲注（31）44頁。

34 遠藤・前掲注（8）70頁、星（2007）・前掲注（4）119頁。他方で、集団の日課や規則をあえて定めていない自立援助ホームもあるようである（大島（2009）・前掲注（3）16頁）。

35 星（2007）・前掲注（4）119頁、加藤他・前掲注（31）44頁。

36 遠藤・前掲注（8）70頁、山田・前掲注（15）30頁など。

該児童の意見を聞かなければならない旨定められている。ただし、同条同項では、当該児童から実施の変更または解除の申し出があった場合にはこの限りではないとする。加えて、「児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）の実施について」においては、実施の変更または解除にあたっては、事業者の意見を聞かなければならない旨も定められており、都道府県の判断のみで、児童自立生活援助の実施が解除されないような仕組み作りが行われている。

実際の退居に関しては、仕事が順調に継続され、アパートを借り自活する資金がたまと退居になるようである<sup>37</sup>。その期間は、平均0.9年と報告されている<sup>38</sup>。一方で、生活資金が貯まることや就労の継続ではなく、入居者と職員が相談できる関係ができた時点で、自立を促しているとの報告もある<sup>39</sup>。他方で、20歳未満という法的要件にかかわらず、本人の意向を尊重しているホームもあるようである<sup>40</sup>。すなわち、本人の自立への出発まで、引受けを継続するホームが圧倒的多数であることがわかる<sup>41</sup>。

## 1-6 運営経費

経費については、児福法第50条第1項第7の3号にて、都道府県が支弁する旨規定されている。ただし、同法第53条では、政令の定めるところによりその2分の1を国庫が負担することも併せて規定されている。そこで、当該事業についての政令を確認する。厚生労働省所管補助金等交付規則第2条に従い、

---

37 星（2007）・前掲注（4）120頁など。

38 児童養護施設入所児童等調査結果・前掲注（2）。同左によれば、1年未満が67.8%、1年以上2年未満が22.9%となっている。星・同上、広岡（1990）・前掲注（4）84頁、村井・前掲注（5）124頁、武田・前掲注（15）83頁らはおおむね1年をめぐりに退居しているとし、大島（2009）・前掲注（3）14頁は2年以内の自立を目指すことを報告している。

39 高橋（2011）・前掲注（5）670頁、藤野・前掲注（15）48頁。

40 伊部・前掲注（7）8頁。

41 児童養護施設入所児童等調査結果・前掲注（2）では、児童の今後の見通しとして、「自立まで現在のままで養育」が80.6%と圧倒的に多い。ただし、「現在のままでは養育困難」が6.1%いることにも目を向ける必要がある。

「児童福祉法による児童入所施設措置費等国庫負担金について」（H11・4・30 厚生省発児第86号）によって具体的な保護単価が定められている。定められた経費は国と都道府県とが2分の1ずつを負担することも同要綱第2に定められている。当該要綱では、受入れ児童1人につき支給される「保護単価」という形で費用の定めがなされている。保護単価として、一般生活費保護単価が月額人数分計上されるのに加え、月額の事務経費が人数の区分により定められている。さらに、児童相談所からの一時保護を受けた場合には別途委託費用が加算されるほか、被虐待児童受け入れ加算、教育に要する費用、医療に要する費用、就職支度費等が設定されており、必要に応じて交付される。したがって、入所者の数により、運営費が上下することになる。

これらの委託措置費<sup>42</sup>に加え、さらに、独自に加算手当を支給している自治体もあるようである<sup>43</sup>。

なお、先にも指摘した通り、20歳を超えて初めて自立援助ホームの入居を希望する就学者については、児童自立生活援助事業の措置の対象とならない可能性が高い。

しかしながら、児童数により委託費が変動することに加え、そもそもの委託費以上の経費が掛かる場合には、もちろん、自助努力により運営費を賄わねばならなくなる。そのために、多くの施設では、寄付金やバザーなどによる自営の資金獲得も必要となろう。

他方で、児福法第56条第2項に基づき、児童自立生活援助事業実施の費用の一部を本人に負担させることを認めている。この負担金の金額については「児童福祉法による児童入所施設措置費等国庫負担金について」に定められている。児福法施行規則第36条の10及び第36条の21において、負担金を課すには当該児童の同意を必要とし、その児童の経済状態にも十分配慮しなけ

---

42 児童自立生活支援事業を措置とみるか否かには争いがあるものの、自立援助ホームへの費用は現場でも、一般的に措置費と呼ばれている。

43 遠藤・前掲注(8)31頁、武田・前掲注(15)83頁。

ればならないこと、および、その適正処理のための帳簿の作成が義務付けられている。

なお、「児童福祉法による児童入所施設措置費等国庫負担金について」に定めるように、私的契約での入居児童は、措置費の対象とはならないことはもちろん、例えば、対象年齢を超えても引受けを継続した場合には、措置費の対象とならない<sup>44</sup>。

## 2 金沢における自立援助ホーム設立の意義

では、金沢においては、いかなる児童が自立援助ホームの対象となるのだろうか。1-3でみた自立援助ホームの対象児童の区分に従って検討する。検討にあたって石川県中央児童相談所<sup>45</sup>から協力を得た。

まず、1-3に示す①の児童についてである。過去3年間における石川県中央児童相談所の管轄する児童養護施設退所者は、以下の表1、2および3のとおりである。

表1 児童養護施設退所年齢

年齢	H25	H26	H27	総計
15歳	5	2	3	10
16歳			1	1
17歳	1	1	2	4
18歳	6	9	6	21
19歳	3	4	6	13
20歳		1		1
総計	15	17	18	50

表2 児童養護施設退所後の進路

年齢	就労	進学	福祉的就労	総計
15歳	4	6		10
16歳	1			1
17歳	4			4
18歳	14	7		21
19歳	10	1	2	13
20歳	1			1
総計	34	14	2	50

44 山田・前掲注(15)30頁。

45 石川県中央児童相談所常盤秀樹氏に聞き取り調査を行った。

表3 児童養護施設退所後の行先

退所後行先	就労	進学	福祉的就労	総計
グループホーム	1		2	3
一人暮らし	21	4		25
下宿	1			1
自宅	10	10		20
自立援助ホーム(県外)	1			1
総計	34	14	2	50

表4 就労(福祉的就労含む)後の年齢別の行先

年齢	一人暮らし	自宅	グループホーム	下宿	自立援助ホーム
15歳	2	2			
16歳		1			
17歳	1	2		1	
18歳	11	2			1
19歳	6	3	3		
20歳	1				
総計	21	10	3	1	1

ここでのグループホームとは、障害者総合支援法でいう共同生活支援事業(グループホーム)であり、知的障がいのある児童に対して、児童養護施設在園中に療育手帳を取得し、障害福祉サービス(福祉的就労を含む)に繋いだものである。

表に示した就労後一人暮らしの人数のうち、措置解除時に安定した就労を確保し、児童の心身ともに一人暮らしに向けた十分な状況にあると判断できるものは数件程度であり、残りのケースについては、就労先及び住居を確保した上で措置解除としているが、先輩等に誘われるまま転職を繰り返し生活

が不安定になる、あるいは、職場での人間関係が構築できずに不適応を起こして仕事を辞めてしまう等、その後、社会内での居場所が確保されているのか、無事に生活ができていのか心配されることが多い現状である。

また、在園期間が長期化し年齢が上がるにつれ、児童養護施設での規律ある集団生活に窮屈さを感じ、自ら不適応を起こす児童も少なからずおり、もう少し「緩い枠」の中で継続した支援ができる場として自立援助ホームの開設が望まれるとのことであった。

他方で、17歳を超えて児童虐待等で兇相が初めてかかわった児童すなわち1-3でみた②の者についても、自立援助ホームの有効性が次のように語られた。17歳以上の児童につき、重篤な虐待が発見された場合、当然に児童養護施設又は里親への委託も検討の対象となる。しかしながら、幼少期から児童養護施設に入所している児童に混じり、年長児童が新たに集団生活を始めることは極めて困難であり、里親委託の利用についても、被虐待児童への対応に慣れた里親は少ない。更に、高校就学中の児童である場合、容易に転校できないため、在籍校に通学可能な圏内での委託先という制限も生じてくる。このような児童の引受け先として、自立援助ホームが必要であるとのことであった。

では、①に掲げられる児童の具体的な金沢における事例を見てみよう。事例は、本人が特定されないよう、必要な情報を最小限に絞り紹介する。

#### (事例1)<sup>46</sup>

当該児童Aは、小学校高学年から、養父による身体的虐待及び実母の精神的不安定を理由に養護施設に入所する。定時制高校進学を果たすことにより、養護施設入所措置が継続されたものの、高校を中退する。高校在学中から、アルバイトを行うも一つのアルバイトは長く続かない状況がある。18歳に入り、籍を児童養護施設に置いたまま、住み込みでのアルバイトを始める。アルバイトを始めた段階で、母親からアルバイト代を家に入れるようにとの

---

46 元金沢弁護士会子どもの権利委員会所属新谷愛子弁護士に聞き取り調査を行った。

執拗な連絡がアルバイト先にまでなされ、さらに、アルバイト代を入れなければ、携帯の契約を切るとの申し出もあり、経済的虐待が認められた。携帯電話の契約を切るとの母親の申し出に窮し、相談窓口を探していたAが、チャイルドラインに電話相談をしたことで、東京弁護士会から金沢弁護士会の子どもの権利委員会へと連絡が行き、当該担当の弁護士の支援につながる。弁護士との面談を行うも、その間に、住み込みでのアルバイト先を家出する。この家出をきっかけに、養護施設側からは受入れに限界があるとの申し出がなされる。見相と協議の結果、女性センターで保護することとし、児福法上の措置を解除するに至る。しかしながら、女性センターでの生活は制限も厳しく、未就労であることも手伝い、本人はいづらくなり再び逃走する。最終的に、他県の自立援助ホームへ入居することが決まる。ただし、自立援助ホームでの生活も就労の意欲がわかず、ホームの決まり事もなかなか守れない状況が続き、本人の希望により5カ月ほどで退居している。

このように18歳で措置解除されてしまった場合、成人の施設には入所困難であり、仮に入所できたとしてもなかなかじめない状況が生じる。しかし、18歳を超えているため、児童のための施設にも行き場を見つけにくい状況が金沢において生じている。児福法上の措置を解除された18歳以上の未成年者が安心して暮らせる場所を提供できるかが課題となる。

次に上記②の児童についてである。同じく、金沢にて自立援助ホームの立ち上げを先導する弁護士からの報告が参考となる。

#### (事例2)<sup>47</sup>

17歳のMは、実母が実刑となり刑務所に入所したことにより、実母の知り合いの家で生活を行っている。友人と飲酒の後、さらにコンビニエンスストアにて万引きをしたことで、警察に通報される。家裁への係属が決まる4か月の間、実母の知り合いも刑務所に入所することとなり、これをきっかけに

---

47 金沢弁護士会子どもの権利委員会所属中 聖子弁護士に聞き取り調査を行った。

児童相談所が一時保護を行うこととなる。一時保護の後、里親への委託措置を行うもなじめず、改めて一時保護措置に切り替えられる。就学はしていないため、児童養護施設への措置は行われていない。家裁係属が決定し、弁護士が付添人としてかかわることになる。家裁での試験観察期間として、他県の自立援助ホームでの生活が始まり本人も、就労に対し意欲的に取組むも、県外での生活をなかなか受入れることができない状況にある。試験観察期間は、自立援助ホームで生活したものの、不処分<sup>1</sup>の審判結果が出たのち、自立援助ホームから金沢へ戻る。最終的に、自立援助ホームを退居し、金沢にて生活場所を自力で見つけ生活する。

このように、17歳という年齢でかつ就学していない児童については、先に示したように児童養護施設にはなかなか措置できない状況がある。当該事例は、里親への委託を行ったものの、なかなかなじむことができなかったうえ、里親先での経験からグループホームやファミリーホームなど家庭的な雰囲気<sup>2</sup>の受入れ先に積極的になれずにいる状況があったとのことである。他方で、本人は自身の交友関係がある県内での生活を強く希望していた。このように、就労の意欲も能力もある児童を支える県内の受入れ先として、自立援助ホームの開設が強く望まれる事例であったとのことである。

### 3 自立援助ホームの課題

最後に、自立援助ホームにおける課題を指摘したい。自立援助ホームに関する課題のいくつかは、法制度の整備に伴い解決されてきた。例えば、補助金事業から措置費制度へと変更されたことで、財政的な基盤が少しずつ確保されている状況にある。また、入居児童の就労や賃貸契約に際しての身元保証の問題については、「身元保証人確保対策事業」(H29.3.31 雇児発 6331 第 10号)などを通じて一定の解決がはかられてきた。

一方で、現行法下でもなお、課題は残る。そこで、最後に、法的観点から課題を確認しておく。



### 3-1 入居にあたっての「申込み」と「契約」

まず、入居および退居にあたって、申込み者の希望がどこまで保障されるのかという点が挙げられる。先に示した通り、児童自立生活援助は、希望者が希望する住居を記載した申込書を提出することで、都道府県に実施義務を発生させる。すなわち、児童自立生活援助の実施要件は児福法上、申込み者の「希望」及び「申込書の提出」である。一方で、「自立援助ホームの運営指針」では、児童相談所が、当該申込みに対してホームの受入れ可否を確認し、委託措置決定を行う旨が明記されている。したがって実施の決定権者は、児童相談所ということになる。他方で受入れにあたっては、入居希望者とホームとの契約が結ばれることが前提となっている。これは、入居（希望）者の権利擁護の観点から求められている。先にも指摘した通り「自立援助ホーム運営指針」に照らしてみると、最終的な受入れの判断及び決定は、自立援助ホームに委ねられているように読める。すなわち、形式的な決定権者は児童相談所であり、実質的決定権者は自立援助ホームということになる。

このこと自体は必ずしも不自然なことではない。例えば、金沢では、従来、児童養護施設のような児童福祉施設への入所措置に関してさえも、児童相談所から施設側への事前の相談等がなされ、その相談結果をもとに児童相談所が措置を決定していた<sup>48</sup>ことに照らして考えるならば、運営指針のあり方は実務に沿ったものであると言えるであろう。加えて、入居希望者とホームとの契約という形式をとることで、入居希望者の主体性を尊重することにもなる。

しかしながら、仮に、申込みの希望があるにもかかわらず、自立援助ホームに物理的に空きがない場合はもちろん、空きがあるものの援助に関して不安が残ることを理由にホームが引受けを断る場合に、都道府県知事は当該申込み者の希望に対して、児童自立援助事業を実施しない決定を行うことがで

---

48 金沢においては、このような実務であった旨聞き取り調査より明らかとなっている。

きるのかが問題となる。すなわち、申込みにより発生する都道府県の義務が、自立援助ホーム側の都合により果たせない場合がでてくるということになる。

この点、児福法第33条の6第1項の但書は「やむを得ない事由があるときは、その他適切な援助を行わなければならない」と規定する。この「やむを得ない事由」がどのような場合に認められることになるのだろうか。例えば、先に示した自立援助ホームにおける最終的な受入れの判断の局面において、受入れに不安がある場合は、「やむを得ない事由」にあたるのだろうか。「自立援助ホーム運営指針」を参照するならば、複合的課題を抱える利用者にとって実社会への定着は容易なことではなく、再入居の支援については、利用できる部屋が空いている時には、積極的に支援する必要があることが示されている。金沢においては、当面の間、就労児童等に限り受入れをする方向で検討が進められている。しかしながら、法律上22歳以上義務教育終了児童等がその対象として明記されているうえ、先に指摘したように、その者の希望があった場合に、自立援助ホームがそれを拒否できるのかは疑問がある。すなわち、年齢と就学者であるという理由が「やむを得ない事由」に該当するかについては慎重な判断が求められる。2016年に法に改めて明記された対象者を年齢と就学という理由のみに基づき入居を断わることは難しいようにも思う。児童相談所と対応を協議しておく必要があろう。

さらには、退居に関しても、同様の問題が生じる。例えば、なかなか就労の意欲がわかず就労にまで結びついてはいないものの、本人が自立援助ホームでの援助継続を望んでいる一方、ホーム側は、処遇困難を感じ退居を求める場合、都道府県又は都道府県の委託を受けた児童自立生活援助事業者は、当該援助の実施の義務を履行しないことが許されるのか。すなわち、入居者が入居に際して自立援助ホームと交した契約の不履行は、「やむを得ない事由」にあたることになるのであろうか。

従来の措置であれば、児童本人の希望いかんは問題とならないがゆえに、

措置するか否かは、都道府県又は児童相談所に任されていた部分があった。しかし、児童自立生活援助の実施が、措置制度から、申込み形式に変わった経緯が、本人の主体性と自主性の尊重にあるとするならば、本人の希望が最大限尊重されるべく、「やむを得ない事由」は最小限な場合に限られるべきであろう。金沢においても、児童相談所との協議のうえ、拒否する具体的場合を予め想定しておくことも必要であろう。

加えて、自立援助ホームへの入居希望が拒否された者が拒否に対抗する手段を持ちうるのか、持ちうるのであれば、誰に対し、いかなる手段をとりうるのかについても今後、更に検討する必要がある。これは、児童自立生活援助の実施決定権者が誰にあるのかということに深くかかわってこよう。

また、自立援助ホームと入居希望者間での契約についても改めてそのあり方が問われなければならない。特に、未成年者による契約は親からの取消を可能とするなど不安定なものである。また、支援の必要性が切迫した入居希望者から入居条件に関し、真の同意を得るための手当ても必要となる。この点は、次の対象児童の実像にも関わってくる。

### 3-2 対象児童の実像

次に、対象児童に関し、児童養護施設との関係及び児福法改正という観点から課題を検討する。この点は、金沢での自立援助ホーム設立準備会でもかなり時間をかけて議論した点である。

第1に、児童養護施設との関係上、自立援助ホームに来る児童養護施設等の児童福祉施設退所者は、独自の支援を必要とする者であることが予想される。先に示した通り、児童養護施設においても、児童の就学及び就労状況を踏まえて、22歳まで措置を延長することが可能となっている。このことから予想されることは、児童養護施設になじむ者に関しては、22歳まで児童養護施設にて措置延長される可能性が高いということである。翻っていえば、児童養護施設の処遇になじまない者たちが、必然的に自立援助ホームの対象と

なる可能性が高いということである。

もちろん、児童養護施設にはなじみにくいものの、必ずしも支援に特別な難しさを感じるわけではない場合も多いだろう。例えば、就労により集団生活自体になじまなくなった者が、自立援助ホームという少し「緩い」枠での共同生活を希望する場合も往々にして考えられる。この点は、石川県中央児童相談所への聞き取りでも指摘されていた。しかし、国が、小規模型の児童養護施設を推進し、さらに、児童養護施設の中にはグループホームを併設しているところがあるなど、児童養護施設側の状況の変化と併せて考えた場合、やはり、自立援助ホームの対象者として、かなり手厚い援助が必要な者が多くいることが予想される。この点、これまでの自立援助ホームの実践からは、最後の砦として、このような者と向き合ってきた自立援助ホームの自負がみて取れる。

一方で、児童自立生活援助事業が、本人の希望を前提としていることには注意が必要である。児童養護施設退所児童の真の希望がどこにあるのかについて、児童相談所をはじめ関係機関が根気よく寄り添っていけるかがカギとなろう。加えて、「本人の希望」を前提としているものの、児童等がおかれていた状況には留意しておく必要がある。これらの者は他に行き場がないという中で、契約上しめされた内容に同意せざるを得ない状況にあることをふまえ、契約の内容や締結のあり方を確認しておく必要がある。

これは、自立援助ホーム退居時についても同様である。金沢においては、自立援助ホーム開設にあたって、入居者一人につき、担当弁護士が一人つくことを構想している。退居や契約継続にあたって、個別担当弁護士が担当者との真の希望を聞き取ることができるかも重要な点となってこよう。

第2に、2016年6月3日に公布された改正児福法では、自立援助ホームの対象を、満20歳以上義務教育終了児童等まで拡大している。すなわち、20歳を超えても大学等在学中である者については、自立援助ホームでの援助の実施が可能となる。当該規定は、被虐待児童に対する援助の充実という観点から

盛り込まれた側面が強いものの、他方で、すでに指摘したように、昨今自立援助ホームにおいてかなりの数の就学児童の受入れがあることをも踏まえたものとなっている。

他方で、なかなか就労にまで結びつかない者や就労したものの離職し、改めて就学に向けて取組む者に対する支援の必要性から、自立援助ホームの機能及び役割の再整理の必要性が当該改正の議論の際には指摘されている<sup>49</sup>。

しかしながら、就学者の受入れを認めることで、就労希望者との不公平感が生じることが危惧される。まず、就学者に限って22歳まで共同生活での援助の実施が延長できることは、就労希望者との差を生み、入居者間での不公平感をうむことになろう。

次に、自立援助ホームの設立経緯や入居に際して交わす条件の内容などを見ても、自立援助ホームが就労を前提とした支援施設であると意識しているホームは多い。仮に、入居の前提条件として月額を負担金額などが発生する場合、就学者に対しても同様の条件を課すことができるのか疑問が残る。一方で、入居者ごとに条件を変える場合、入居者間での不公平感などが生じないよう、配慮が必要となってこよう。

さらに、就学者を受入れ対象者とする場合、受入れ期間も、相当長期になってくることが予想される。就学者の自立というものをいかに定義づけるのかという問題もあろうが、経済的自立に限ってみても自立援助ホームにくる就学者が、現在の実践にみられるような1年前後で自立を果たすことは、容易ではないであろう。したがって、就学者に対する長期間の支援により、新規の入居希望者の受入れが滞らないかという点まで考慮しておく必要があろう。

一つの施設に入居する者の多様性は、社会に出ていくことを目指す施設として決して悪いものではない。しかし、いかなる者を自立援助ホームの対象とすべきなのか他の施設との比較検討から改めて考えることも必要であろう。

---

49 平成27年9月15日第41回社会保障審議会児童部会資料「児童防止対策に関する専門委員会報告書」。

### 3-3 制度の位置づけと経費の問題

最後に、制度を運営していく上で経費の問題を検討することは欠かせないと思われる。現行、児童自立生活援助事業は第2種社会福祉事業に位置付けられている。そのため、自立援助ホームにおける取組みや受入れなどには大きな裁量が認められているものの、一方で、第1種社会福祉事業として認められている児童養護施設に対する措置費に比べると極めて少ない委託措置費しか支弁されていないという現状がある。これについては、第1種社会福祉事業として認めてもらうにつき議論があったものの、やはり、柔軟な制度運用を優先したという経緯があることが報告されている<sup>50</sup>。

しかしながら、先にも指摘した通り、自立援助ホームにやってくる者の抱える課題の複雑さを考慮する必要がある<sup>51</sup>。援助実践の大変さは児童養護施設と同じであるにもかかわらず、経費については、単純に児童養護施設における一般生活費保護単価と比較しても厳しい状況にあるというアンバランスを、施設の自助努力と入居者の費用負担などに委ねることになれば、先に示した、入居者の主体的な自立はもちろん、児童の最善の利益を阻害してしまいかねない。

加えて、児童自立生活援助事業とは、共同生活での援助の実施が解除された後の相談事業及び援助事業、いわゆるアフターケアを含んでおり、これこそが、当該事業の核の一つとも言える。しかしながら、アフターケアの対象年齢に限界はない。そうであるにもかかわらず、当該ケアに対する特別な措置費は計上されていない<sup>52</sup>。金沢においても、現行制度下では、入居者に対する措置費の中でのやりくりが想定されているようである。

---

50 例えば、藤野・前掲注(15)48頁等。

51 松本伊智朗「子どもの貧困と『重なり合う不利』—子ども虐待問題と自立援助ホームの調査結果を通して—」社会保障研究48巻1号(2012)74頁以下。

52 武田・前掲注(15)83頁では、退去者の数が増え、終わりのないかわりを行っていく上では職員を増やしたいが、費用に問題がある点を指摘。

ただし、「児童家庭支援センターの設置運営等について」（平28・9・1雇児発0901第5号）において、児童家庭支援センターにおける相談支援事業の中で、特に児童養護施設等を退所した者に対する相談・支援等を行う事業として、「退所児童等アフターケア事業」の実施要項が作成された。これに基づき退所後の相談及び援助に対し手当がなされることとなるようである。しかし、事業のために支出する予算については都道府県が決定することになる。国もその一部に対し補助する旨示されているものの、都道府県ごとにどれくらい予算が確保できるかは不明である。

### おわりに

以上、自立援助ホームの法的位置づけを確認し、そこから生じるであろう課題を検討した。全国的にも、また、金沢においても、自立援助ホームによる援助の実施の必要性及び有用性が認められる一方で、本稿において検討した課題も残る。これらの課題については、当面の間、実務レベルでの協議で調整していくことで対応していくしかない。金沢においても、運営の円滑性と持続性にむけ児童相談所との協議が進んでいる。制度のあいまいさを残したまま、自立援助ホームの運用が開始されることは、入居者をはじめ、それを支える職員への不要な負担を強いることになるだろう。

社会的養護を代表するものの一つとして、自立援助ホームが児童の最善の利益を保障できるものとするために、今後もその基盤となる法的整備が求められていると言える。