

## 児童養護施設入所児の保育所等の二重利用について

村松健司<sup>1)</sup>、坪井 瞳<sup>2)</sup>、保坂 亨<sup>3)</sup>

### Double placements of nursery schools and other facilities for children in children's homes

Kenji Muramatsu, Hitomi Tsuboi, Toru Hosaka

#### 要 旨

本研究は、児童養護施設入所児が保育所を利用できない「二重措置（二重利用）」問題とその影響を検討する。坪井ら（2017）による調査で、地方において幼稚園がない、または受け入れに難色を示される場合、やむを得ず園内保育を行う施設が存在することが明らかになった。しかし、園内保育は計画的で質の高い保育を提供できていない可能性があり、早期支援が必要な施設入所児の成長に適切かどうかを検討する必要がある。2023年度に発足した子ども家庭庁の「こども誰でも通園制度」により、保育所利用の柔軟性が増すことが期待されるとともに、今後、行政サービスの二重利用問題が解消され、すべての子どもに必要な支援が提供されることが求められる。

#### ABSTRACT

This research note examines the issue of "double placements" and its impact on children who are placed in children's homes, and cannot enroll in nursery schools. A study by Tsuboi et al. (2017) found that in rural areas, when kindergartens are unavailable or reluctant to accept children who live in children's homes, some facilities are compelled to provide on-site nurseries (or daycare centers). However, it may not be able to provide planned, high-quality care, and it needs to be examined whether it is appropriate for the development of institutionalized children who need early support in early childhood education and nursery school. Children and Families Agency's "Open Pay Care Center for All Children Program", launched in FY2023, is expected to increase flexibility to enroll in nursery schools. Furthermore, it is required that the issue of "double placements" will be resolved and that all children will receive the necessary support.

---

<sup>1)</sup> 放送大学教授（「心理と教育」コース）  
<sup>2)</sup> 東京成徳大学  
<sup>3)</sup> 千葉大学

## 1. はじめに

これまでの筆者らの研究（坪井ら,2017）で、児童養護施設入所児が保育所に通所することができない状況が明らかになった。児童養護施設と保育所という行政サービスを同時に受けることができない、児童福祉の現場において「二重措置」（注）と呼ばれている問題である（坪井, 2017）。その結果、とくに地方において近隣に幼稚園がない場合や、あったとしても施設入所児の受け入れに難色を示されることがあり、やむを得ず園内保育で対応している施設があった。

近年の研究では、幼児教育の重要性、とりわけ子どもの対人関係ややる気などを育む非認知的能力へのアプローチが指摘されるようになった（例えば遠藤,2017）。児童養護施設入所児は児童虐待など困難な育ちを余儀なくされてきた子どもが多く、教育支援は早い時期から行われるべきだろう。わが国は児童虐待の防止や被虐待児のケアへの関心は高いが、なぜか教育関係の対応には著しい遅れがある。本稿では、児童養護施設入所児が保育所等を利用する二重利用問題の現状を、保育所保育指針等との整合性などを手掛かりに、どの子どもも必要な支援が提供されるべきという観点から論じる。

## 2. 倫理的配慮について

本論で行われたインタビュー調査に際しては、事前と当日にその趣旨とインタビューデータの管理方法などについて説明し、了承を得た。

## 3. 二重利用に対する施設と行政の工夫

坪井ら（2017）の調査では、「児童養護施設から保育所に通っている」子どもがいると回答した施設にインタビュー調査を実施し、「どのような枠組みで保育所に通うことができたのか」「何らかの制約があるのか」の2点について聞き取りを行った。調査は3つの施設を対象にし、2020年4月～2022年10月の間に筆頭筆者が直接施設を訪問して実施した。

保育所に通えている3つの施設（A、B、Cとする）から得られた情報を以下にまとめた。

A施設：同じ法人で運営している保育所に、施設の保育士が付き添い子どもと短時間過ごす。「保育所体験」

の枠組みのため通える子どもと活動時間に制限がある。

B施設：自由契約児として、行政と協議の上、入園している。ただし、短時間保育。

C施設：行政と協議し、認定こども園に2号認定で入園する。ただし、年長児のみの短時間保育。

保育所は、平成9年の児童福祉法の改正によって、「行政が措置を行う」制度から「行政が保育を実施する」制度に移行した（児童福祉法第24条）。「自由契約」という用語は地域によって「私的契約」などと呼ばれていたり、そもそもその二つが同じ内容でなかったりするなど、市町村によって運用が異なっている。認定こども園での2号認定も「その他」の理由での入所であり、標準保育時間ではない。C施設では、「年長児のみ」という制約もあった。いずれも制約のある保育の実施であることが明らかとなった。次に、なぜ児童養護施設入所児の保育所利用が必要か考えてみたい。

## 4. 児童養護施設入所児の状況と園内保育

児童養護施設入所児における虐待を受けた子どもの割合は、65.6%であった（厚生労働省子ども家庭局,2020）。とりわけ、ネグレクトの割合は63.0%と高いことから、アタッチメントなど乳幼児期の課題を視野に入れた早い時期からの支援が求められる。この状況を反映してか、坪井ら（2017）の調査では「園内保育の実施理由」として「施設内保育を行いたいため」が35.8%と最も多かった。しかし、施設内保育専属の担当者がいるのは42.5%と半数以下であり、半数以上は幼児が生活する場所のスタッフが交代で行っていた。さらに82.5%は異年齢集団であり、活動のほとんどは「子どもの主体的な遊び」（96.7%）で、「文字や数字の読み書きなどの学習活動」の実施は36.6%に止まっていた。保育計画の立案も56.8%であった。質問紙の自由記述には「集団体験ができない」「異年齢で動くと、個への対応ができない」「保育外業務との兼ね合いにより、幼児の保育に専念できない」といった意見が複数あり、施設入所児が計画と評価に基づいた保育、すなわち質の高い保育を享受しているとは言い難い状況にあることも確認された。

児童養護施設は困難な課題を持っている子どもが多く、施設やユニット全体で対応しなければならないことが少なくないため、園内保育が十分実施できるところとそうでないところがあることが示唆され

表1 児童養護施設から保育所への通園状況

A施設	同じ法人で運営している保育所に、施設の保育士が付き添い子どもと短時間過ごす。「保育所体験」の枠組みのため通える子どもと活動時間に制限がある。
B施設	自由契約児として、行政と協議の上、入園している。ただし、短時間保育。
C施設	行政と協議し、認定こども園に2号認定で入園する。ただし、年長児のみの短時間保育。

る。保育所は「保育を必要とする乳児・幼児を日々保護者の下から通わせて保育を行うことを目的とする施設」（児童福祉法第39条）であり、就労等により自宅で保育を実施できない乳幼児に対し、養護と教育が一体となった保育を保育士の専門性に基づいて展開する場である。児童養護施設の専属担当者が半数に満たず、園内保育に専念できない状況や異年齢集団中心の園内保育の状況は、果たして早期からの支援が必要な施設入所児の育ちに適切であるのか。また園内保育環境が、その後の就学に向けた準備段階として十分機能しているのか再検討が必要と考えられる

## 5. 子どもに必要な支援を

二重利用問題は、児童養護施設から障害児施設に通所できないということでも長年の懸案だった。この問題は、里親家庭から遅れること15年ほど、平成29(2017)年10月4日の「里親に委託されている児童が保育所へ入所する場合等の取扱いについて」において、ようやく「児童が児童養護施設に入所しており、障害児通所支援を受けることが必要と認められる場合は、当該児童につき、児童養護施設に入所していることが、障害児通所支援を受けることを妨げないものとする」となった。しかもこれは、発達障害児通所施設が措置制度から外れたことが大きい。

さらに特筆すべきは、平成11年通知の「その他」に記された「里親に委託されている児童及び母子生活支援施設に入所している児童が、情緒障害児短期治療施設又は児童自立支援施設へ通所する場合の費用の支弁及び徴収については、児童入所施設措置費等交付要綱の第七に定めるところによること」である。母子生活支援施設が措置から選択利用方式に変更されたのは、平成12(2000)年の「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」以降なので、短い間だが「二重措置」が否定されていなかったことになる。つまり、必要性があれば（厚生労働省は「やむを得ない事由」という用語を用いている）行政サービスの二重利用は不可能ではないと考えられる。

さらに佐藤・砂上(2018)が、平成30年から施行されている幼稚園教育要領、保育所保育指針、幼保連携型認定こども園教育保育要領全てに共通する「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」に「健康な心と体」「自立心」「協同性」などの10項目が新たに記載されていることに着目し、「これらの幼保小の接続期カリキュラムは、保育所や幼稚園、認定こども園等に就園していなければ経験することができない」と指摘していることを踏まえると、幼保小接続、連携という新しい要請に応えるために、園内保育は限定的な機能しか果たすことができない可能性がある。地域に幼稚園がないか、あるいは幼稚園からの受け入れを拒否される場合に限って、保育所への通所が検討されるべきではないか。

2023年度には我が国における子ども政策の推進と未

解決な課題への対応などを目的として子ども家庭庁が発足し、養育者が就労していなくても保育所入所を可能にする「こども誰でも通園制度」が試験的に開始されている。また、近年児童養護入所児の不登校が増加しており(村松,2023)、一部の自治体が実施しているフリースクールへの費用補助が二重利用という理由で受けられない可能性がある。「こどもが、自立した個人としてひとしく健やかに成長することができる社会の実現に向けて」(下線は筆者加筆)子どもの権利擁護を任務とする子ども家庭庁の英断に期待したい。

注：本稿では、より一般的と考えられる行政サービスの二重利用を用いるが、児童福祉現場に馴染みの深い文脈では「二重措置」と表記した。

## 文 献

- 遠藤利彦(2017)非認知的(社会情緒的)能力の発達と科学的検討手法についての研究に関する報告書. 国立教育政策研究所プロジェクト研究平成27年度報告書. [https://www.nier.go.jp/05\\_kenkyu\\_seika/pdf\\_seika/h28a/syocyu-2-1\\_a.pdf](https://www.nier.go.jp/05_kenkyu_seika/pdf_seika/h28a/syocyu-2-1_a.pdf) (Retrieved 2022.12.25)
- 厚生省(2000)社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律の概要. [https://www.mhlw.go.jp/www1/topics/sfukushi/tp0307-1\\_16.html](https://www.mhlw.go.jp/www1/topics/sfukushi/tp0307-1_16.html) (Retrieved 2023.8.28)
- 厚生省大臣官房障害保健福祉部障害福祉課長・厚生省児童家庭局家庭福祉課長・厚生省児童家庭局保育課長通知(2002)里親に委託されている児童が保育所へ入所する場合等の取扱いについて. <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000108499.pdf> (Retrieved 2022.12.20)
- 厚生労働省子ども家庭局厚生労働省社会援護局障害保健福祉部(2020)児童養護施設入所児童等調査の概要(平成30年2月1日現在) <https://www.mhlw.go.jp/content/11923000/001077520.pdf> (Retrieved 2023.8.28)
- 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課長・厚生労働省子ども家庭局保育課長・厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課長通知(2017)「里親に委託されている児童が保育所へ入所する場合等の取扱いについて」の一部改正について. <https://www.pref.tottori.lg.jp/secure/1095528/sinkyuu.pdf> (Retrieved 2022.12.20)
- 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課・厚生労働省障害保健福祉部障害福祉課事務連絡(2021)措置児童が障害児通所支援等を利用する場合の事務処理要領及び障害児を受け入れる乳児院及び児童養護施設における保育所等訪問支援の積極的な活用について(<https://www.mhlw.go.jp/content/12200000/000842807.pdf>) (Retrieved 2022.12.15)

- 厚生労働省子ども家庭局保育課 (2022) 保育所等関連状況取りまとめ (令和4年4月1日). <https://www.mhlw.go.jp/content/11922000/000979606.pdf> (Retrieved 2022. 12.20)
- 村松健司 (2023) 社会的養護と高等教育. 東京都立大学学生相談レポート, 3, 2-4.
- 佐藤映見 砂上史子 (2018) 児童養護施設の幼児の幼稚園就園の実態. 千葉大学教育学部研究紀要, 66(2) ; 215-220.
- 坪井 瞳 保坂 亨 村松健司 (2017) 児童養護施設における幼児期の生活実態把握と支援ネットワーク形成に関する研究報告書, 科研費課題番号(26381142), 基盤研究 (C).
- 坪井 瞳 (2017) 児童養護施設の就学前教育機関利用をめぐる様相-「児童養護施設の幼児の生活実態調査・2015」の分析を通して-. 子ども社会研究, 23:87-110.