

独立行政法人日本学術振興会科学研究費助成事業基盤研究 (C)

「子どもの非行・虐待防止のための地域社会ネットワークの実証的研究」報告

児童福祉の領域における子どもの非行・虐待 防止のための民間による支援の現状と課題

—子どもシェルターに焦点を当てて—

小 西 暁 和

- I はじめに
- II 子どもシェルターの概要
- III 子どもシェルターの現状
- IV 子どもシェルターの抱える課題
- V むすび

I はじめに

1 児童福祉の領域における民間による支援と子どもシェルター

平成 24 (2012) 年度から平成 26 (2014) 年度までの独立行政法人日本学術振興会科学研究費助成事業基盤研究 (C) 「子どもの非行・虐待防止のための地域社会ネットワークの実証的研究」(課題番号: 24530074) における共同研究で児童相談所関係グループとして研究に携わらせていただいた。本研究は、こうした共同研究における成果の一部である。

児童福祉の領域において民間による支援の重要性は強調しても余りあるだろう。子どもは家庭とともに地域社会で育つのであり、地域社会の力でその成長を支えていくことが必要である。そこで、本稿では、地域社会で活動している民間による支援に着目したい。

そもそも児童相談所にはどのような民間の個人又は団体が関わり得るのだろうか。民間の個人としては、里親など、また団体としては、児童福祉施設を運営する社会福祉法人・特定非営利活動法人(以下、「NPO 法人」と言う)などが挙げられる。また、子どもや親への支援のプログラムを提供する任

意の団体も考えられる。さらに、ボランティアとして関わる個人には、子どもの「メンタルフレンド」（主として大学生が、引きこもり・不登校の子どもの話し相手・遊び相手となる活動）などもある¹⁾。また、児童委員（民生委員）・主任児童委員なども重要な役割を果たしている。

このように児童相談所では、子どもや親を支援する役割を民間の個人・団体が高い割合で担っている。

この点、児童福祉の領域においても、民間団体として NPO 法人の活動が活発に行われている。こうした法人の設立は、平成 10（1998）年に成立した特定非営利活動促進法（平成 10 年法律第 7 号）による。本法律は、平成 7（1995）年 1 月に起こった阪神・淡路大震災における活発なボランティア活動を通じ、ボランティア活動の重要性について認識が高まったことを背景にしている。そこで、NPO 法人に法人格を与え民間団体の活動を支援するために制定された。また、平成 13（2001）年の一部改正を経て現在、本法律では認定 NPO 法人制度も設けられており、税制上の優遇措置が受けられるようになっている。このように NPO 法人は、公共性の新たな担い手としての中間団体として位置づけられる。従来の地域社会とは違う広がりの中でも活動している。

そこで、本稿では、子どもシェルターに焦点を当てたい。子どもシェルターは、NPO 法人として開始され、厚生労働省への働き掛け等を通じて法制度の枠組みを利用しつつ近年発展してきているからである。民間による支援の一形態として、子どもシェルターがどのような現状にあり、またどのような課題を抱えているのかを考察する。こうした考察を通じて、児童福祉の領域における民間による支援のあり方について検討してみたい。

2 本稿の構成

本稿の構成として、まず、子どもシェルターの概要を見ておく。子どもシェルターの定義、また創設と発展の経緯を概観する。

次に、本研究で調査した子どもシェルターを通じて、子どもシェルターの現状を確認しておきたい。その際に、分析の視座として、①スタッフの確保、②運営資金の調達、③他機関との連携といった点に着目する。というのも、団体の継続的な運営を維持していく上では、人的・物的リソースが欠かせないからである。また、適正かつ有効な多機関連携の重要性がつとに強調されていることから、連携の実態にも焦点を当てることにしたい。

そして、以上を踏まえ、子どものシェルターの抱える課題について上記 3 つの視座を基に検討していく。

Ⅱ 子どもシェルターの概要

1 子どもシェルターとは何か

そもそも、子どもシェルターの定義とは、どのようなものなのであろうか。この点、確たる定義は見られないのが現状であると言える。厚生労働省による通知では、「虐待を受けた児童等の緊急の避難先」と定義されている²。また、同省による事務連絡の文書では、「対応が難しい子どもへの緊急対応、短期の滞在期間での集中的な支援、弁護士が運営にかかわり法的支援を行える体制等を主な特色として行われるもの」であるとされる³。

一方、日本弁護士連合会による意見書には、子どもシェルターに共通する属性が詳細に示されている⁴。これに基づけば、子どもシェルターは、緊急に居場所を必要とする子どもが一時的に生活を行うことのできる小規模型の施設であり、弁護士が入居した子どもの支援を行うことを特徴とするものと言えるだろう。こうした子どもシェルターは、児童相談所における一時保護所の代替的役割も果たしている。

この子どもシェルターの必要性として、次の点が挙げられている⁵。

第一に、18歳以上20歳未満の少年の福祉上の受け皿が欠けているという点である。これらの少年は、児童福祉法上の措置が欠ける一方で、民法上の親権の下にもあるという陥穽に直面してきた。そこで、子どもシェルターでは、親権の侵害の問題を克服するため、各子どもに弁護士を付けることが行われる。

第二に、帰宅先の無い非行少年の居場所が必要であるという点がある。帰宅先が無いことで、本人が非行を続けるだけでなく、犯罪の被害に遭う危険性も高まる（特に女子少年の場合）。

第三に、一時保護所では混合処遇が行われているという点もある。そうした状況下では、高年齢児童の扱いが難しい。場合によっては、通学等の必要性もあるだろう。

2 子どもシェルターの展開

次に、子どもシェルターの創設と発展の経緯について見ていきたい⁶。

平成6（1994）年9月に、国連子どもの権利条約（児童の権利に関する条約）の批准を記念して、東京弁護士会の弁護士により一連の「もがれた翼」の芝居が開始された⁷。その後、平成14（2002）年9月に、芝居「もがれた翼PART9『こちら、カリヨン子どもセンター』」が上演された⁸。そして、この芝居で描かれた架空の施設「カリヨン子どもセンター」について、上述したような必要性が広く共有され、設立準備会を通じて実現の可能性が深められた。

その結果、平成16（2004）年6月に、実際にNPO法人カリヨン子どもセンターが設立されることになった。同時に、子どもシェルター「カリヨン子どもの家」が開設されることになる。弁護士の活動の中で強く感じられていた設置の必要性が現実化を後押しすることになったと言えるだろう。

その後、全国的な展開が進んでおり、平成27（2015）年3月31日現在13法人が設置されている

(表参照)。更に現在、他の地域でも開設準備の動きが見られるが、現状では、政令市設置道府県のうち埼玉・大阪・兵庫・熊本ではまだ開設されていない。これらの既存の子どもシェルターの間では、現在、「子どもシェルター全国ネットワーク会議」を通じて横の連携が図られている。

こうした子どもシェルターの整備を進めるため、平成 23 (2011) 年 2 月に、日本弁護士連合会が上でも触れた『子どものためのシェルター』の公的制度化を求める意見書」を厚生労働省に提出した。そこで、本意見書では、国に対し、子どもシェルターを「法的な根拠をもって制度的に保障」すること、またその「財政的基盤を補助金交付等により支える」ことが要望された⁹⁾。

そして、これを受けて、平成 23 (2011) 年 7 月に、厚生労働省による通知の発出があった。通知『『児童自立生活援助事業の実施について』の一部改正について』¹⁰⁾、また事務連絡「子どもシェルターに自立援助ホームを適用する場合の留意事項について」¹¹⁾である。これにより、子どもシェルターは、児童福祉行政システムにおける自立援助ホームの一種類として制度的に位置づけられた¹²⁾。そこで、20 歳になるまで自立援助ホームとして子どもシェルターに入所可能となった(一時保護委託の対象は 18 歳になるまで)。また、自立援助ホームとして、国から財政的な支援を受け得るようにもなった。

表 子どもシェルターの全国的展開のあゆみ

設置年	設置月	法人名称 (設置時)	所在地
平成 16 (2004) 年	6 月	NPO 法人カリヨン子どもセンター	東京
平成 19 (2007) 年	4 月	NPO 法人子どもセンターパオ	愛知
		NPO 法人子どもセンターてんぼ	神奈川
平成 21 (2009) 年	3 月	NPO 法人子どもシェルターモモ	岡山
平成 23 (2011) 年	1 月	NPO 法人ロージーベル	宮城
	4 月	NPO 法人ビビオ子どもセンター	広島
	9 月	NPO 法人子どもセンターののさん	京都
	11 月	NPO 法人そだちの樹	福岡
平成 24 (2012) 年	10 月	NPO 法人子どもシェルターレラブリカ	北海道
	12 月	NPO 法人子どもセンターーも	和歌山
平成 25 (2013) 年	12 月	NPO 法人子どもセンター帆希	千葉
平成 26 (2014) 年	1 月	NPO 法人子どもセンターぼると	新潟
	11 月	NPO 法人おおい子ども支援ネット	大分

Ⅲ 子どもシェルターの現状

子どもシェルターの現状について調査結果を通じて確認していきたい。

聞き取り調査の対象として、東京都にある社会福祉法人カリヨン子どもセンター、また神奈川県にある NPO 法人子どもセンターてんぽにご協力いただいた。両センターの関係各位には改めて御礼申し上げます。

まず、両子どもシェルターの事務局を訪問し聞き取り調査を実施した。カリヨン子どもセンターには、平成 25（2013）年 11 月 14 日に、また子どもセンターてんぽには、平成 26（2014）年 3 月 24 日に、それぞれ訪問している。

また、改めて、両子どもシェルターの事務局長を研究会に招聘して、報告をしていただいた。カリヨン子どもセンター事務局長には、平成 26（2014）年 8 月 30 日に、また子どもセンターてんぽ事務局長には、平成 26（2014）年 11 月 14 日に、それぞれ研究会にお越しいただきご報告いただいている。

1 社会福祉法人カリヨン子どもセンター

始めに、東京都に所在し活動を行っている社会福祉法人カリヨン子どもセンターについて見ていく。上述の通り、本法人は、平成 16（2004）年 6 月に、NPO 法人として開始されたが、平成 20（2008）年 3 月に、税制上の優遇措置等もより受け得る社会福祉法人となった。

（1）事業概要

まず、カリヨン子どもセンターの事業概要について俯瞰する。本法人は、子どもシェルターと自立援助ホームの他に、デイケア事業と司法面接室を運営されている。

（a）子どもシェルター 子どもシェルターとして、平成 16（2004）年 6 月に、「カリヨン子どもの家」が開設された。当時、本施設は、男女定員 4 名であった。その後、平成 21（2009）年 3 月に、男子定員 2 名が新たに設けられた。そこで、「カリヨン子どもの家」は、「ガールズ」（女子定員 4 名）と「ボーイズ」（男子定員 2 名）に分けられることになった（なお、後述のように児童自立生活援助事業として認可を受けた後には自立援助ホームとしていずれも「定員 5 名」とされている）。本施設では、滞在期間が平均 2 か月であり、「超短期滞在型」とであるとされる。訪問時に、年間の子どもの出入は、男子 10 名、女子 20 名程度とのことであった。

開所から平成 23（2011）年 5 月までの利用者の状況に関する調査結果（総数 162 人）を見ても、子どもの受入の相談経路（初回利用）として、東京弁護士会による「子どもの人権 110 番」（70 人）が一番多い¹³。カリヨン子どもセンターでは、昭和 62（1987）年に開設された東京弁護士会子どもの

人権救済センターの「子どもの人権 110 番」(昭和 61 (1986) 年開始)を通じて入居することが基本とされている。次いで、児童相談所からの依頼 (50 人)、そして弁護士を持ち込み (37 人)、等を経ている。家庭裁判所から試験観察対象者の受入依頼もあるという。

(b) 自立援助ホーム 自立援助ホームとして、平成 17 (2005) 年 4 月に、「カリヨンとびらの家」が設置されている。本施設は、男子定員 6 名である。また、平成 18 (2006) 年 3 月に、「カリヨンタヤけ荘」が設置された。本施設は、女子定員 6 名である。本施設では、滞在期間が 1 年を目途としており、「長期滞在型」であるとされる。

子どもシェルターは飽くまでも一時的な避難所であるため、年齢の高い児童・少年の退所後の受け皿として自立援助ホームが必要となる。後述の子どもセンターでんぽでも同じように設置している。開所から平成 23 (2011) 年 5 月までの「カリヨン子どもの家」利用者の退所先に関する調査結果 (総数 162 人) を見ても、最も多いのが自立援助ホーム (56 人) であり、次いで家族との同居 (33 人)、児童養護施設 (13 人) の順になっている⁴。

(c) デイケア事業 デイケア事業として平成 20 (2008) 年 11 月から「カリヨンハウス」が開設されている。ここでは、カウンセリング、学習支援、音楽、ダンス等を通じて、子どもシェルター・自立援助ホームで生活中的の者や退所者に対してケアとレクリエーションのための取組みが行われている。

(d) 司法面接室 平成 24 (2012) 年 1 月から司法面接室が設置された。弁護士、児童相談所、警察等からの申し込みを受けて、性的虐待等を受けた子どもへの被害聴取を行っている。その際、面接の状況を録画・録音し二次被害防止のための面接技法を用いている。これもまた他に類を見ない取組みと言える。

(2) スタッフの確保

調査時点で、組織において活動している常勤・非常勤スタッフとして、14 名おられるとのことであった。そのうち常勤スタッフが 13 名である。また、非常勤スタッフが 1 名とのことであった。

まず、子どもシェルターのうち「カリヨン子どもの家ガールズ」は、常勤スタッフ 3 名、ボランティアスタッフ 12 名であり、また「カリヨン子どもの家ボーイズ」は、常勤スタッフ 3 名、非常勤スタッフ 1 名 (事務局との兼務)、ボランティアスタッフ 4 名とのことである。次いで、自立援助ホームのうち「カリヨンとびらの家」は、常勤スタッフ 4 名 (うち 1 名は「タヤけ荘」との兼務)、ボランティアスタッフ 2 名であり、また「カリヨンタヤけ荘」は、常勤スタッフ 4 名 (うち 1 名は「とびらの家」との兼務)、ボランティアスタッフ 3 名である。そして、事務局及び「カリヨンハウス」は、非常勤スタッフ 1 名 (「カリヨン子どもの家ボーイズ」との兼務)、ボランティアスタッフ 3 名とのことであった (なお、産前産後・育児休暇を取得中の常勤スタッフ 1 名がおられた)。

これまでは、理事が、福祉専門職養成系の学校の学生等、児童福祉の現場経験者に職員としての勤

務を打診するなどしてスタッフのリクルートをしてきたとのことである。

(3) 運営資金の調達

運営資金についてであるが、収入として、利用当事者が支払う利用料（寮費）¹⁵、公的な資金である委託費・措置費・補助金（以下、「委託費等」と言う）、個人・団体からの寄付金、その他に分けられ得る。本法人の平成 25（2013）年度決算報告では、利用料が 2,849,000 円（収入に占める割合：2.0%（小数点 2 位以下四捨五入。以下同））、委託費等が 83,089,643 円（58.2%）、寄付金が 53,156,928 円（37.3%）、その他が 3,551,731 円（2.5%）であり、収入が計 142,647,302 円であったとのことである¹⁶。

設立当初は、運営資金の相当部分を寄付・会費（社会福祉法人化に伴い会員制度は終了）で賄っていたとのことであった¹⁷。平成 20（2008）年 3 月に社会福祉法人化される前の平成 19（2007）年度決算報告では、利用料が 2,713,500 円（収入に占める割合：3.4%）、委託費等が 14,045,894 円（17.7%）、寄付金（会費含む）が 62,592,041 円（78.7%）、その他が 156,954 円（0.2%）であり、収入が計 79,508,389 円であったとされている¹⁸。現在では、前述の数値のように委託費等が大きな割合を占めている。平成 24（2012）年 2 月に「カリヨン子どもの家ガールズ」が、また同年 3 月に「カリヨン子どもの家ボーイズ」が児童自立生活援助事業として認可を受け、自立援助ホームの枠組みの中で公費を受けることになった。大きな転機として社会福祉法人化されて以降、徐々に委託費等の公的な資金の割合が増加しているとともに、相対的に寄付金の割合が減少してきている。

また、「子ども支援金」として、法人・個人による支援金・奨学金の寄付がある¹⁹。外資系企業によるものが多いとのことであった²⁰。

なお、日本弁護士連合会が全額財源を負担して日本司法支援センターに業務を委託している「子どもに対する法律援助事業」がある。本援助は、行政手続代理・訴訟手続代理等のために利用され得る。カリヨン子どもセンターでも、また子どもセンターてんぽでも、子どもを担当する弁護士の費用に充てている。

(4) 他機関との連携

まず、基本的な連携として、カリヨン子どもセンターの場合には東京弁護士会と繋がりとともに、東京都の児童相談所とも協定を結んでいる。その協定では、児童相談所から一時保護委託を受けた場合にカリヨン子どもセンターが子どもを引き受ける一方で、カリヨン子どもセンターに避難してきた子どもについて児童相談所に通告してカリヨン子どもセンターが一時的保護委託を受けることもできるといった内容になっている。こうした協定を通じてシェルター機能に法的な根拠を与えることになった。

また、他機関との連携について特筆すべきは、非行関係機関のネットワークを作っているということである。平成 21（2009）年より「少年相談ネットワーク会議」が設置されている。当初は、2、3

週間に1回、現在は毎年2月に開催されている。カリヨン子どもセンターや東京都青少年・治安対策本部総合対策部青少年課の他、東京都児童相談センター、東京家庭裁判所、東京保護観察所、少年院、更生保護施設等が参画している。

更に、とりわけ保護観察所、少年院、女性相談所（女性のシェルター）、福祉事務所（20歳以上の場合）、医療機関（特に精神科医）とは普段も連携を図っているとされる。

訪問時に、坪井理事長によれば、「糸電話の機関連携」ではなく、腕を組んで子どもを間に落とさない「スクラム連携」が必要であるということであった。そのためには、情報共有と徹底討論が重要になるとされる。そして、その際には、私達は1人では無力なのだという「無力感」が必要であり、無力な人達が皆でスクラムを組んで機関連携を行うことでこそ上手くいくとのことであった。

2 NPO 法人子どもセンターてんぼ

次いで、神奈川県に所在し活動を行っているNPO 法人子どもセンターてんぼについて見ていく。本法人は、上述の通り、NPO 法人として平成19（2007）年4月に活動を開始した。

（1）事業概要

まず、子どもセンターてんぼの事業概要であるが、本法人では、子どもシェルターの運営、自立援助ホーム「みずきの家」の運営、また「居場所のない子どもの電話相談事業」を実施している。

（a）子どもシェルター 子どもシェルターとして平成19（2007）年4月から開設している。定員は男女6名である。男女混合の（一施設で男女両方を受け入れている）子どもシェルターは、調査時点で同施設のみとのことであった。過去の最年少の入所者は13歳、最年長の入所者は21歳であった。また、高校への通学を許可している子どもシェルターも同施設のみとのことである。

受入の相談経路もいくつかあるが、児童相談所を経由するものも多い（児童相談所でも本人が18歳を超えている場合には下記（c）の電話相談を紹介しているとのことである）。開所から平成26（2014）年10月までの利用者の状況に関する数値（総数：70名）を見ても、入所時年齢別では約半数（34名）が18歳であり、児童相談所では保護できない子どもを引き受けることが主であるとのことであった（なお、14・15歳の妊婦で一時保護所に居られない児童の場合や、横浜市中央児童相談所付設一時保護所内に設けられている通学可能な自立支援部門「はばたき」が満員である場合などもあるという）。

（b）自立援助ホーム 自立援助ホームとして、「みずきの家」を平成22（2010）年6月から開設している。定員は女子6名である。

カリヨン子どもセンターと同様に自立援助ホームを運営されている。子どもシェルターの退所後の受け皿が必要であるということが分かる。開所から平成26（2014）年10月までの子どもシェルター利用者の退所先に関する数値（総数：69名）を見ても、最も多いのがアパート・寮などの自立した生

活拠点（13名）であるが、次いでやはり自立援助ホーム（12名）が多くなっている。

カリヨン子どもセンターとの相違点もある。独自事業としてLAP（Life Assistance Program）プログラムを実施している。これは、平成24（2012）年に開始された。自立援助ホームを運営して必要性を感じ立ち上げたという。本プログラムのため、退所者支援施設として、アパートを借りている。特に利用者の年齢制限はないとのことであった。

（c）「居場所のない子どもの電話相談事業」そして、子どもセンターてんぽでは、平成20（2008）年10月から「居場所のない子どもの電話相談事業」を実施している。祝日、年末年始を除く月・水・金曜日に午後1時から午後5時まで電話相談を受け付けている。電話相談では、子どもシェルターの利用にもつなげている。

（2）スタッフの確保

平成25（2013）年度では、組織における常勤・非常勤スタッフとして、9名の方が勤務されていた。子どもシェルターは、常勤スタッフ3名、非常勤スタッフ1名、またボランティアスタッフ約30名で従事していた。また、自立援助ホームの運営は、常勤スタッフ4名、非常勤スタッフ1名による。人手が足りないため、事務局長も随時、泊り込みも伴いながら手伝いに入るといふ。

なお、「居場所のない子どもの電話相談」には、3名で従事している。

ボランティアスタッフは、常勤・非常勤スタッフをサポートするだけでなく、常勤スタッフに転じることもある。子どもセンターてんぽでは、ボランティアスタッフを年2回募集している。そこで、子どもセンターてんぽにおいて、年2回（概ね3月と9月）、ボランティア養成講座を実施している。講座は全4回であり、加えて面接・マニュアル説明会が行われる。また、かながわ県民活動サポートセンターの「かながわコミュニティカレッジ」をも活用している。この「かながわコミュニティカレッジ」は、ボランティア等を通じて地域の課題解決や活性化に向けた活動に取り組む市民を育成するために行われている県の事業である。そこで、年1回、コミュニティカレッジ連携講座「子どもシェルターのボランティア養成講座」を開講している。地方自治体が中心となってボランティア活動へとつなぐ機能を果たすことの意義は大きいだろう。

（3）運営資金の調達

やはり収入として、利用料、委託費等、寄付金（会費含む）、その他に分けられ得る。本法人の平成25（2013）年度決算では、利用料が1,926,294円（収入に占める割合：3.7%）、委託費等が37,463,395円（72.1%）、寄付金が6,337,958円（12.2%）、その他が6,244,820円（12.0%）であり、年度内の収入が計51,972,467円であったとのことである。近年では、委託費等の公的な資金の割合が増加しているという。なお、子どもセンターてんぽでは、平成25（2013）年4月から子どもシェルターを自立援助ホームと同じ児童自立生活援助事業の下で運営していくこととなった。

子どもセンターてんぽでは、会費も重要な運営資金となっている。正会員（入会金5,000円、年会

費 5,000 円) が約 220 名、賛助会員 (入会金 3,000 円、年会費 1 口 3,000 円 (1 口以上何口でも)) が約 180 名いる。うち、約 150 名が弁護士である。また、寄付は、一般からのものが主となっている。企業寄付は増えていないとのことであった。

(4) 他機関との連携

NPO 法人ではできることに限界があるため、他機関との連携について重視しているとのことである。

まず、子どもセンターてんぽでは、神奈川県内の児童相談所と協定を結んでいる。協定書では、一時保護委託と情報交換について定められている。定員の 6 名について各児童相談所に枠 (横浜市児童相談所 2 名、川崎市児童相談所 1 名、相模原市児童相談所 1 名、神奈川県児童相談所 2 名) が設けられ、措置費を分担している。

また、女性相談所 (女性のシェルター) との連携が密であるという。女性のシェルターに入ってから子どもセンターてんぽに来ることもあれば、逆のこともある。これとも関連して、地方自治体の相談窓口では女性と子どもを共に対象としていることが多いため、そうした窓口子どもセンターてんぽの紹介を実施しているという。さらに、学校についても、生徒達への周知を図るため、電話相談についてのカードを毎年 5 万枚作成し高等学校に配布しているとのことである。

他方、子どもセンターてんぽでは、弁護士会と公式に連携を取っている訳ではない。東京弁護士会と直接連携を取っているカリヨン子どもセンターとの相違点でもある。

IV 子どもシェルターの抱える課題

以上の調査を踏まえて、子どもシェルターの抱える課題について検討していきたい。そうした課題は、既存の子どもシェルターの維持・発展の上で解決が必要である。また、全都道府県での子どもシェルターの設置に向けても解決が図られなければならない課題であると言える。

上述のように、①スタッフの確保、②運営資金の調達、③他機関との連携という 3 つの視座から検討していく。

1 スタッフの確保について

まず、スタッフについてであるが、基本的には子どもシェルターは弁護士が中核となって開設されている。全国展開が促進される上では、設立に当たり地域で中核になる人物の必要性が挙げられ得る。ボランティアを基調とする活動においては、一般的に言えることと考えられるが、当該活動を組織化し牽引していく行動力を備えた人物が存在しなければ、そもそも活動が発現しないだろう。また、後継者を育成することなく、そうした人物が欠けた場合、当該活動の継続性は極めて不安定になると言

える。今後も引き続き、中核となり得る潜在的な人物に向けて、認知度を高め、設置の必要性を認識してもらう必要がある。また、子どもシェルターの性格上、弁護士が運営に携わるのは当然としても、弁護士以外にも中核になる人物の幅をより広げていくことも一策なのではないだろうか。

また、常勤スタッフの不足も挙げられる。全国的に見ても一施設 3 名程度となっているとされる。避難所として入所する子どもの緊張し不安定な状態を鑑みても、自立援助ホームを含めた他の児童福祉法上の施設とは性格を異にしているため、十分な人数のスタッフを確保する必要性は高い。また、欠員が出た際の補充も課題となる。手厚い対応をする必要があることから、スタッフの人数が少ないと、入所する子どもの数も限らざるを得ないことになる。

その点からも、現状としてボランティアによる協力に頼らざるを得ない。勿論、誰でもよい訳ではなく、子どもシェルターの特質に対する理解や児童福祉に関する一定の専門性が必要となるであろう。そのため、採用に際して、子どもシェルターの関係者（法人の理事など）の紹介等も行われている。また、ボランティアスタッフ養成講座も開かれている。この点、神奈川県における「かながわコミュニティカレッジ」の事業は、ボランティア活動を希望する人の養成と適材適所の配置を促す上で意義あるものと言える。

また、適切なスタッフの不足という課題に応えるために、今後は、他機関の現役・退職関係者の直接的な参画もより考慮される必要があるのかもしれない。組織又は活動に参画するということである。例えば、児童相談所と協議の上での児童相談所の現職・退職職員の採用も考えられる。

更に、スタッフ全体においてスキルアップのための研修も今後子どもシェルターの発展に伴い一層必要となろう。「子どもシェルター全国ネットワーク会議」等を通じた子どもシェルター間の横の連携も重要であるとともに、関連する他機関と一層積極的な連携を図り、相互研修・共同研修等を実施することには意味があると言える。

2 運営資金の調達について

次に、運営資金についてであるが、現在では、子どもシェルターは上記の厚生労働省による通知により自立援助ホームの一種として位置づけられ、措置費が支出されるようになった。

自立援助ホームにおける措置費の支弁は、暫定定員制に基づいている。暫定定員制とは、施設の入所定員に替えて、前年度等の実績による現実の入所者数を基礎とした数値を暫定定員として設け、その定員に応じて措置費が支払われるとするものである。また、児童福祉法施行規則（昭和 23 年厚生省令第 11 号）36 条の 14 により、自立援助ホームの定員は、5 人以上 20 人以下と定められている。

しかし、その措置費に関しても、自立援助ホームと子どもシェルターの違いから生じる問題がある。そもそも、子どもシェルターでは滞在期間も短い。また、安定させるための手厚いケアも必要なため、年間で平均して在籍している子どもの数は少ない。その上、避難場所という性格上、急な入所もある。

そして、年間で新規に利用する子どもの数は多い。他方で、自立援助ホームでは利用料収入もある。

そこで、現在では、子どもシェルターを念頭に置いて、その特例も考慮されている。平成 24 (2012) 年 4 月から、通知『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』通知の施行について(平成 11 年 4 月 30 日児発第 416 号厚生省児童家庭局長通知[一部改正:平成 24 年 4 月 5 日雇児発 0405 第 3 号])の第 1「暫定定員及び保護単価の設定について」1 の(注)(5)において、子どもシェルターを念頭に置いた「自立援助ホームであって、平均在籍児童数は少ないが頻繁な入退所があるもの」については、「前年度の新規入所児童数が定員の 2 倍以上である場合には、暫定定員を設定しない」ものとされた²³。しかし、それでも子どもシェルターの運営の実状に十分適合していたとは言えなかった(一例として、平成 26 (2014) 年度は福岡、岡山、広島各子どもシェルターで措置費が減額された)ため、さらに、平成 26 (2014) 年 8 月 1 日に、事務連絡「児童自立援助ホームに係る措置費の取扱いについて」が発出された²⁴。そこで、上記通知の該当箇所に、「また、前年度の新規入所児童数が定員の 2 倍以上に達しない場合であっても、上記算式を適用すべきでない特段の事由がある場合については、入居児童の具体的な入居計画等を基礎とし、かつ、上記算式の趣旨を鑑み、都道府県知事、指定都市若しくは児童相談所設置市の市長が定めることができるものとする」との文言が付加された。これにより、自立援助ホームの枠組みの中でも子どもシェルターの特性を配慮するものとする新たな対応がなされた。地域性を踏まえて柔軟に措置費の取扱いができるようになった。

しかし、やはり現状として、経営が不安定であるとされる。そこで、施設の入所定員に応じて措置費が支払われる定員定額制も提案されている(仮に子どもシェルターとして十分に機能していない場合にも支払われることにもなり兼ねない(適正な公費の支払いを損ねる)といった懸念もあるが、ある程度余裕を持って運営することが可能になるよう対策を立てる必要性は高い)²⁵。

いずれは、施設の特性を考慮して児童福祉法の事業・施設の体系上で「子どもシェルター」として完全に独立した位置づけをすることが必要であると考えられる。

なお、会費収入も現実的には限界がある。活動を長期間継続し又(一施設内でも全国的にも)拡大していく上では、公的な資金に頼らざるを得ない。

また、寄付についても都会と地方の差もあろう。外資系企業が寄付に積極的とのことであった。外資系企業では本国において文化としての寄付が根付いているからであると考えられよう。

3 他機関との連携について

最後に、他機関との連携について考えておきたい。

今回調査したいずれの子どもシェルターも子ども達のニーズに応えるべく積極的に機関連携を図っておられた。こうした必要性は今後も高くなるだろう。

まず、地方自治体との一層の連携が重要であると考えられる。

福岡県の NPO 法人そだちの樹が運営する子どもシェルター「ここ」が平成 26 (2014) 年度より一時閉鎖となった²⁹。自立援助ホームの枠組みと子どもシェルターの現状の違いから上述のように措置費が大幅に減額されたことによる。避難して来る子ども達は精神的に不安定な場合も多いため手厚いケアを必要とするが、スタッフを増やせないために、入所する子どもの数を限らざるを得ないというジレンマがある。そうなると措置費に関する入所児童数の要件を十分に満たすことが難しくなる。上述した平成 26 (2014) 年 8 月 1 日に発出された事務連絡でも、地域性を鑑みて自治体の判断で上記要件に関して柔軟な対応ができるものとされた。子どもシェルターの位置づけに関し自治体との間で認識の齟齬が生じないように、自治体との連携を通じた自治体内での子どもシェルターに対する認知の高まりが一層必要となっている。

また、退所後の受け皿についても他機関・団体との連携が重要である。子どもの抱える問題の多様性・多面性に応えるためにも多くの機関・団体とのつながりが必要となってくる。

今回の調査でも、制度の狭間にいる子ども達はまた残っているとの指摘があった。療養が必要な子どももいるし、従来の自立援助ホームは元々就労を前提としているが、就労・就学のための準備段階にある子どももいる。また、まさしく自立を図りたいと考えている子どもには、退所後の一人暮らしを支援する仕組みも必要となっている。今後の一つの方向性としては、連携する自立援助ホームの多様化が求められているのかもしれない³⁰。勿論、各子どものニーズに応じた選択肢を増やしていくため、地域社会における受け皿となる種々の機関・団体の開拓を続けていく必要もある。

他機関との連携を促進するための方法として、顔の見える関係作りが求められる。そのためには、他機関との又は多機関での定期的な会合・検討会等を開催する、又は既存のものに新規に参加していくことも一策である。他機関・団体における子どもシェルターに対する認知の高まりが図られなければならないと考える。

また、上述した他機関の現役・退職関係者の参画も有用であろう。

なお、子どもシェルターに男子少年向け施設が少ないことも付言しておきたい。現在、男女両方を受け入れているのは今回調査したカリヨン子どもセンターと子どもセンターでんぼのみである³¹。保護という観点を考慮すると、確かに女子少年のニーズの方が高い。女子少年の場合には、就労等の自立の適切な受け皿も十分とは言えないとされる³²。一方で、男子少年のニーズが決して低いという訳ではないのであり (いじめ・虐待等により重大な危害を受ける虞があるが、就労等で自立するのが直ぐには困難な少年など)、今後の発展が望まれる面でもある。

V むすび

子どもシェルターは現在も展開を続けている。また同時に変化もしている。

民間の関わり方の類型としては、須々木圭一教授が刑事政策論において公衆参加論の限界との関わりで論じている分析が参考になると考えられる⁹⁾。まず、公衆参加の形式は、①関与形式と②独立形式とに大きく分けることができるとされる。前者は、公衆が公権力の所在による活動に関与して活動するものであると言える。これに対して、後者は、公衆が公権力の所在による活動から独立して活動するものであると言える。その上で、①関与形式の中でも、保護司・篤志面接委員のような③協力・支援タイプ、検察審査会のような④監視・制御タイプ、刑事施設等の建設に対する地域住民による反対運動のような⑤批判・抗争タイプがある。また、②独立形式の中でも、明治期の私立感化院・免囚保護事業のような⑥補充・創造タイプ、警備会社のような⑦補充・自衛タイプがある。当初、子どもシェルターは萌芽状態であり公権力の所在から独立した取組みであった。こうした民間の関わり方の類型からすると、まさに、②独立形式における⑥補充・創造タイプと言い得る。そうした取組みがNPO 法人化され、次第に制度化されてきたことが分かる。活動・連携の主体として法的位置づけを得る面とともに、運営のための資金を安定的に供給できる面における必要性も高かった。他方で近年は、公権力の所在が民間団体などの社会的リソースを活用しようとしている傾向も見られる。現在、子どもシェルターは、既存の自立援助ホームといった制度的枠組みの一類型として包摂され、位置づけられている。今後は、制度上も完全に独立した位置づけを得る方向へと進むものと考えられよう。

ただし、實際上、更なる展開を図る上では、上記IVで挙げた課題が障壁となっており、その解決が必要となっている。そこでは、社会における矛盾を抱え込まずを得ない。少年に対して必ずしも社会の側はすんなりと迎え入れてくれる訳ではない。実際上も、また制度上でもある。詳細に見ると、家族や、少年を取り巻く地域社会においても潜在的な矛盾対立が存する。家族も、犯罪・非行を抑制し、それらから保護する側面とともに、犯罪・非行を促進し、それらを生ぜしめる側面を持ち得る。例えば、後者の一側面として児童虐待が挙げられる。地域社会においても同様に矛盾を抱えている。たとえ施設の必要性が認識されていても、当該施設の近隣では排除運動も起こり得る。だからこそ社会における矛盾を抱え込みつつ子どものための高い機密性を持ったシェルターが必要とも言える。それは、どの地域でも共通である。

こうした子どもシェルターは、地域性の違いを反映した各施設の独自性を残しつつも、全国的に今後更なる発展が望まれていると言える。児童福祉の領域では今後も民間による創発的な支援の活動が現われるだろう。官民相互に得手・不得手がある。実践の場面では官民対等に児童福祉の目的を実現すべく課題に取り組んでいく必要がある。

また、今後も引き続き子どもシェルターに焦点を当てた研究も行っていきたい。

¹ 児童福祉の領域におけるボランティアについては、山縣文治『児童福祉論』（ミネルヴァ書房、2005

年) 135-138 頁等参照。

² 『『児童自立生活援助事業の実施について』の一部改正について』(平成 23 (2011) 年 7 月 19 日雇児発 0719 第 1 号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知)。

³ 「子どもシェルターに自立援助ホームを適用する場合の留意事項について」(平成 23 (2011) 年 7 月 19 日厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課指導係長・措置費係長事務連絡)。

⁴ 日本弁護士連合会『子どものためのシェルター』の公的制度化を求める意見書(平成 23 (2011) 年 2 月 18 日)。本意見書によると、子どもシェルターに共通している点として次のように説明されている。「緊急に居場所を必要とする子どもが、弁護士会の子ども相談窓口や、各法人の事務局に相談をしてくる。子どもの身近にいる教師や地域住民が、連絡をしてくることもある。児童相談所、家庭裁判所、少年院などの機関から、子どもシェルター利用を打診してくることもある。各法人は、子どもの入居意思を確認し、子どもシェルター利用の必要性があり、子どもシェルターが受け入れ可能と判断すれば、子どもの入居を受け入れる。／一人ひとりの子どもが、自分の代理人としての弁護士(通称『子ども担当弁護士』)を選任する。子ども担当弁護士は、子どもの話を聞き、子どもの抱える困難な課題を子どもと一緒に整理し、解決策を模索し、子どもの言葉を代弁し、家族や学校などの関係機関との関係調整をはかり、子どもの人生を伴走する。ときには、親権者からの親権侵害の主張に対し、民法、刑法上の緊急避難を根拠として子どもの保護を正当化し、子どもを守る。また、虐待による被害について、刑事告訴や慰謝料請求、扶養料請求や養親との離縁などの法的手続をとることもある。／子どもシェルターは、衛生的で、できるだけ一般の家庭の雰囲気に近い小規模な住環境を提供できるように設備を整えている。そこでは、子どもが高度にプライベートな話をすることができ、また安全に休息し睡眠をとることのできるように個室を備え、栄養的に偏りのない愛情のこもった手作りの食事と清潔な衣服や下着を無償で提供している。そして、そこには、子どもの傍に寄り添い、一緒に生活し、話を聞き、相談のり、笑ったり遊んだりしてくれるスタッフが 24 時間常駐している。／スタッフと子ども担当弁護士は、役割分担をしながら、親権者との対応・関係調整をしたり、シェルターの先の居場所としての施設を探したり、自活の道を探したりする。また、医療的、心理的な支援が必要な場合は、児童相談所や福祉事務所、また医療機関やカウンセラー等と連携しながら、必要な支援を行う。／各法人は、地域の児童相談所と協定を結び、18 歳未満の虐待を理由として避難してきた子どもについては、児童相談所に虐待通告を行い、児童相談所の一時保護決定を経て、一時保護委託を受けられるようになっている。また、非行に陥っていた子どもについては、家庭裁判所調査官や保護観察官も支援に加わる。(日本弁護士連合会・同上 3-4 頁)。

⁵ 高橋暁「子どものシェルターの現状と課題」月報司法書士 467 号 (2011 年) 16-17 頁、同「子どもの尊厳と生活を守るために—子どもセンターてんぽの取り組み」世界の児童と母性 75 号 (2013 年) 64-65 頁等参照。

⁶ 東京弁護士会編(坪井節子編集代表)『お芝居から生まれた子どもシェルター—ひとりぼっちじゃないよ』(明石書店, 2006 年)、カリヨン子どもセンター=子どもセンターてんぽ=子どもセンター「パオ」=子どもシェルターモモ編『居場所を失った子どもを守る子どものシェルターの挑戦—カリヨン+てんぽ+パオ+モモ』(明石書店, 2009 年) 等参照。

⁷ これに先立ち、同年 2 月に、東京弁護士会少年事件当番弁護士制度発足記念シンポジウムにおいて、高校生と弁護士による芝居「虚構の爆音—俺たちは、走っていない」が上演され、一連の「もがいた翼」の芝居の先駆をなした。(東京弁護士会・同上 24-25 頁等参照)。

⁸ 社会福祉法人カリヨン子どもセンター理事長の坪井節子弁護士によると、この脚本が作られるに当たり、次のように構想されていたとされる。「…そこで思いついたのが、長いあいだ悩んでいた『子どものためのシェルター』でした。それも、子どものための法律事務所がいつしよにあり、弁護士が常駐し、医師もかけつけてくれる。／つまり、かけ込んできた子どもの悩みをまるごと受けとめて、

相談にのることができ、福祉的な支援のなかで子どもの生活を安全に守りながら、法的、医療的支援を提供できるという総合的な子どもの支援センターを、舞台の上に立ちあげてみようという思いつきでした」。(東京弁護士会・同上 34 頁)。

⁹ 日本弁護士連合会・前掲注 (4) 12 頁。

¹⁰ 『『児童自立生活援助事業の実施について』の一部改正について』(平成 23 (2011) 年 7 月 19 日雇児発 0719 第 1 号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知)。

¹¹ 「子どもシェルターに自立援助ホームを適用する場合の留意事項について」(平成 23 (2011) 年 7 月 19 日厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課指導係長・措置費係長事務連絡)。

¹² ただし、宮城県にある認定 NPO 法人ロージーベルの子どもシェルターのみ、この制度的枠組みではなく、更生保護の領域における自立準備ホーム及び家庭裁判所の補導委託先として運営されている。

¹³ 社会福祉法人カリヨン子どもセンター「子どもシェルター利用者の実態調査報告書」(2012 年) 14 頁参照。

¹⁴ 社会福祉法人カリヨン子どもセンター・同上 37 頁参照。

¹⁵ 利用料(寮費)徴収は、自立援助ホームのみであり、子どもシェルターでは原則として行わない。また、社会福祉法人では会計上、施設間(例えば、子どもシェルターと自立援助ホームとの間)の資金流用は不可となっている。

¹⁶ 「社会福祉法人カリヨン子どもセンター 2013 年度事業報告書」News Carillon 29 号 (2014 年) 9 頁参照。

¹⁷ NPO 法人としての活動当初から、児童相談所経由で入所する 18 歳未満の子どもについては、「一時保護委託費」(子ども 1 名・1 日 1,804 円)の支弁を児童相談所から受けていたとのことである。

¹⁸ 特定非営利活動法人カリヨン子どもセンター「2007 年度決算報告書」。なお、本報告書における「2007 年度」とは、平成 19 (2007) 年 1 月 1 日から同年 12 月 31 日までを指す。

¹⁹ 平成 25 (2013) 年度は、「子ども支援金」として、①フィリップモリスジャパン株式会社による「PMJ ホープチェスト支援金」、②評議員個人による「内海奨学金・支援金」、③公益財団法人日本財団による「スタート応援金」、また④個人支援者による「個人による奨学金」があった。(「社会福祉法人カリヨン子どもセンター 2013 年度事業報告書」News Carillon 29 号 (2014 年) 8 頁参照)。

²⁰ 平成 24 (2012) 年度までは、「メリルリンチ奨学金」もあった。(「社会福祉法人カリヨン子どもセンター 2012 年度運営報告」News Carillon 26 号 (2013 年) 9 頁参照)。

²¹ こうした「無力感」は、相互理解を深める技法としての「知らない姿勢」又は「無知の姿勢」(not knowing)と相通じるところがあるだろう。(本技法については、田村正博「警察(少年サポートセンター)を起点とした多機関連携の仕組みの分析・提言」石川正典編著『子どもを犯罪から守るための多機関連携の現状と課題—北九州市・札幌市・横浜市の三政令市における機関連携をもとに—』(成文堂, 2013 年) 119-120 頁参照。また、龍島秀広＝梶裕二「非行における臨床心理的地域援助—関係機関の連携方策について—」臨床心理学 2 巻 2 号 (2002 年) 226-229 頁も参照)。

²² 特定非営利活動法人子どもセンターてんぼ「平成 25 年度事業報告書」

(<https://www.npo-homepage.go.jp/Portal/corpDetail!show.action?no=105000745#>) [2015 年 3 月 31 日最終閲覧]。

²³ また、「児童自立援助ホームに係る措置費の取扱いについて」(平成 24 (2012) 年 8 月 31 日厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課措置費係事務連絡) 参照。

²⁴ 「児童自立援助ホームに係る措置費の取扱いについて」(平成 26 (2014) 年 8 月 1 日厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課措置費係事務連絡)。

²⁵ なお、更生保護の領域における自立準備ホームの制度的枠組みを活用した場合には、場所の公表が求められてしまうといった難点がある。また、一時保護委託の場合や、自立援助ホームで少年が国民

健康保険等に加入できない特段の事情があるという場合などには医療費が支出されるが、自立準備ホームでは医療費が支出されないといった差も見られるとされる。

²⁶ 「虐待児シェルターが閉鎖の危機 福岡、公費支給減額で」[福岡県] 西日本新聞朝刊 (2014 年 3 月 16 日) 参照。

²⁷ 例えば、カリヨン子どもセンターでは、子どもシェルター退所後の生活の場として、従来型の自立援助ホーム以外の新たな選択肢の創設も計画・検討されている。「ハーフウェイホーム」として、子どもシェルターと自立援助ホームの中間に位置するものであるとされる。就労・就学が困難であるとともに、医療機関への入院もできない主に 18 歳・19 歳の少年を対象とする。カリヨン子どもセンターでは、独自の創設を計画・検討しているが、他地域でも同様の少年の行き先が課題と言えるだろう。(「社会福祉法人カリヨン子どもセンター 2012 年度運営報告」News Carillon 26 号 (2013 年) 3-4 頁参照)。

²⁸ 現在、宮城県にある認定 NPO 法人ロージーベル及び大分県にある NPO 法人おおい子ども支援ネットの各子どもシェルターが男子少年のみを対象とした施設となっている。

²⁹ この点、社会福祉法人カリヨン子どもセンター事務局長の石井花梨氏は、「男の子の場合は、いわゆる『ガテン系』(肉体労働)の仕事があるので、特に若いうちは日給で働いても、割と安定的な収入を得られます。しかし女の子は、どうしても飲食系の仕事が多く、特に今はほんとうにアルバイトしかないのです、よほど頑張らないと、アパートで独り暮らしするところまで、なかなかいけません。そこで頑張れなくなったときには、性産業に走ってしまう。そのことも含めて私たちは性被害だと思っています」と指摘されている。(石井花梨「行き場のない子どもたちをささえる場所と仕組みをつくる」女たちの 21 世紀 68 号 (2011 年) 11 頁)。

³⁰ 須々木圭一『刑事政策論の解説 (第一分冊)』(成文堂, 1983 年) 41 頁参照。

