

児童養護施設退所者のアフターケア¹

～出所後の自立を目指して～

日本大学 宮里研究会 児童養護

深澤洸成 出野大喜 小澤希 村松麻衣 山本駿介 宇佐美大

2014年11月

¹ 本稿は、2014年12月13日、12月14日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2014」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。（タイトルに脚注をつけてください。）

要約

本稿では、児童養護施設退所者のアフターケアを充実させることで円滑に社会生活を送ることができる政策について検討する。

現在の法律では例外を除いて 18 歳までに児童養護施設を退所しなければならない。ある例では高校受験に失敗した時点、高校を中退した時点で施設を退所するケースもある。

これらを含む様々な要因によって非行に走ったり、心的外傷後ストレス障害になってしまい、治療的ケアをうける児童も少なくはない。加えて、一般的に低学歴の人々が多く高校進学率は高くなったが、4 年制大学進学率は 4 % である。よって、高校卒業後の進路は進学が少なく、就職が多いことが今回の分析によってわかった。そして、中卒者の雇用が非常に不安定である。さらに、就職した施設退所者の 1 年未満の離職率が 40%、3 年未満では約 70% と非常に深刻な状況である。すなわち、施設退所者は施設退所後の生活に大きな不安を抱いており、これにより高い離職率を引き起こしている。大きな不安の要因として、「孤独感」「金銭管理」「身近な相談相手」が挙げられる。これらは通常、両親や兄弟から学ぶことが妥当である。しかし、施設退所者はそのような人々がいないため、生活に行き詰ってしまうことが多い。また、施設入所者は親子関係のトラブル等で入所している子どもが多く、親から援助を受けることは難しい現状である。最終的には誰にも頼ることができず、生活保護を受ける、ホームレスになってしまうというケースも少なくない。

以上の分析結果から施設退所者は自立に必要な知識が備わっておらず、アフターケアが不十分であり、離職率が高いことがわかった。そこで、施設退所者が退所までに自立できる力、退所後のアフターケアを行うことができる環境を整える必要があり、また「孤独感」を取り払い離職率も下がると考えた。その解決策として我々は「公的機関の設立」を提言する。

この公的機関が自立に必要な賃貸、雇用契約といった事務手続きや年金、保険といった金融リテラシーを教育し、カリキュラムを修了した者は公的機関が身元保証人となる。教育期間は就職や進学前の時間に余裕のある 1 月から 3 月の新生活について真剣に考えるかつ、不安が増大するであろう 3 か月間とし、退所予定者は真面目にカリキュラムに取り組むことが期待できる。しかし、カリキュラム修了者に無条件に身元保証人の権利を与えるのではなく、素行、人柄を総合的に判断する。

政策の実施方法については最初に、財源、管理、責任は厚生労働省が持ち、具体的な実施主体は地方公共団体が行う。次にカリキュラムを作成し、統一する。カリキュラムは教育内容に関係する有識者や、実施主体職員の意見をもとに作成し、当時の政治状況に合わせて随時調整していく。具体的には、学校の講義形式で行うが、テストは行わないことが学校とは大きく違う点である。さらに、講習を終えただけでは新しい手続き、制度ができ

た場合や、定期的なアフターケアの問題は解決しない。そこで、更新の講習と相談窓口の設置を実施する。これによって新しい手続き、制度への対応、定期的なアフターケアを行え、退所者が問題なく社会生活を続けることができる。

本政策の効果は前述の効果に加えて、経済面での効果も期待できる。それは離職率が低下することによって間接的に生活保護費用の改善や、所得税などの税収が上昇することだ。

特に税金面において、短期的には効果は見込めないが長期的にみると約 29 億円も税収が見込めることがわかった。

(キーワード：児童養護、施設退所者、アフターケア)

目次（論文構成に応じて自由に章立てをしてください）

はじめに

第1章 現状分析

第1節（1. 1） 児童養護施設退所者の現状

第2章 先行研究

第1節 退所者の声

第2節 本稿で提言する政策の独自性

第4章 政策提言

第1節（1. 1）政策の概要

第2節（1. 2）政策の実施方法

第3章 実証分析

第1節（1. 1）施設退所者の就職によって得られる効果

第2節（1. 2）施設退所者の自立サポート

第3節（1. 3）分析結果

おわりに

先行論文・参考文献・データ出典

はじめに

平成23年5月現在で東京都だけで児童養護施設が62か所、自立援助ホームが18か所あり、平成25年10月の時点で児童養護施設等に入居している児童数は全国で28831人にも及ぶ。平成7年の10月の時点のデータと比べると1,06倍と少しではあるが増えていることがうかがえる。少子化と言われている昨今でも児童養護施設に入所せざるを得ない子供たちは年々増加傾向にある。データを見れば施設に入居せざるを得ない子供達が増えているのは一目瞭然であると言える。児童養護施設入居者の年齢は10~14歳が約4割を占めているとされている。

児童養護施設というと、一般的には親と死別した等の理由で子供が入所していると思われがちだが、その主な理由として、最も多いのは親からの虐待であるとされている。また、知的障害や発達障害などの障害がある者や父母の虐待、経済的自立ができていない、育児放任などが考えられている。児童虐待の背景には、主に母親の育児ストレスが挙げられており、実際虐待行為の約6割は実の母親によって行われているというデータで示されている。

虐待の内容としても多くあるが、身体的虐待が最も多く、次いで無視する放置する、養育者による子供に対する不適切な保護や養育、衣食住を十分にしないなどのネグレクト、心理的虐待などがある。被虐待児の年齢は3歳から小学生が多く、児童養護施設に入所してくる子供占める割合の平均年齢とほぼ同じであると考えられる。

児童養護施設に入居している子供達は児童福祉法により原則として18歳までが保護期間となっている。そのため、児童養護施設を退所するまでに将来のことを考えなければならない。そこで私たちは18歳を迎えた子供たちが児童養護施設を退所し、自立していく上で直面していく様々な問題点に目をつけた。児童養護施設に入居している子供のうち約9割には親がいる。児童養護施設を退所後、肉親が同居を希望している場合や里親が決まっている子供には問題ない。しかし、それ以外の子供達は未成年ながらにして就職し稼ぐ等をして自立を強要されているのである。もちろん保護期間延長等の措置もあるが、児童福祉法第31条により満18歳から満20歳までの間でしか引き続き保護措置を行うことが出来ない。また、そのような措置を行えるのは大学等や専門学校等に進学したが生活が不安定で継続的な養育を必要とする場合や、就職または福祉的就労をしたが生活が不安定な場合、また、障害や疾病等の理由により進学や就職が決まらずに継続した生活が困難な場合とされている。児童養護施設から大学等へ進学する場合児童の状況等によっては満20歳に達したことで措置をすることとなった場合でも家庭復帰が難しい場合においては学業が終了するまでの間、児童養護施設から通学することには問題はないが、この場合、食費等は実費を徴収することとなる。さらに保護期間延長措置はその児童養護施設内の入所定員の範囲内で行わなければいけないと規定されている。つまり児童養護施設にいつまでも入れるわけではなく、自立し児童養護施設外で自立した生活をしていかなければならない。しかし、施設を出所後自立していく上で、子供達にとって契約等各所の事務手続の仕方がわからないことや、家事以外の生活に必要な知識が備わっていないことが大きな問題となっている。たとえ肉親や里親がいたとしても事務手続など個人でやらなければなら

らないことも多くある。また、虐待などを受けて育ってきた子供の場合、家庭での暮らし方に慣れていないため、家事以外に必要なとされる正しい知識が欠けているとされている。さらに、金融に関する知識や情報を正しく理解し、自らが主体的に判断する金融リテラシーなどの知識が備わっていないなどの問題もある。

また、住居の賃貸契約や企業へ就職する際に身元保証人が必要となることがある。ところが、親や親戚と絶縁状態や引き取り拒否等をしている家庭の場合などは身元保証人がいないのでこれらの契約を結ぶ際不利になってしまう。身元保証人とは日本人または、永住権を持っている人に限られており、さらに身元保証人は、永住者となる人の日本で生活していく上で、不都合が生じないように経済的保証、法令遵守の生活指導者として面倒を見てくれる人でなければならない。また、自分の在職証明書、収入・資産証明書を提出し、永住者となる人が日本において生活していく上での経済的保証ができることを法務大臣に対して証明できなければならない。永住者となる人の日本で生活していく上で、不都合が生じないように経済的保証をすることができる相当額の収入が無いなどの保証責任の能力がないと判断された場合、身元保証人として認められない。身元保証人は法的責任においては問われないが、身元保証人として十分な責任が果たされないとして、それ以降の入国・在留申請において身元保証人としての適格性を欠くと判断されると身元保証人となることはできなくなる。そのため、容易に身元保証人になることは出来ないとされている。児童養護施設を退所した彼らは社会にスムーズに溶け込む力が必要となってくるがこのようなことが大きな壁となってしまわないかと考える。また、児童養護施設退所者の最終学歴は高校への進学率は向上したものの四年制大学への進学率はいまだ低いままである。さらに、就職率の低さや離職率の高さなどの問題もある。小川（1983）は、進学率の低さの背景として、児童養護施設の全国的な学習会である養護問題研究会第9回全国大会の基調報告を紹介している。進学率の低さとして、まず、第一に子どもに学力がない、進路に現実的な可能性が感じられないなどがある。第二に問題行動を起こしやすく指導が難しい、第三に施設長をはじめ職員の中にも「進学がすべてではない。むしろ早く苦勞させた方が子どものためによい」という考え方が根強くある、第四に私立にはお金がかかりすぎることと近くに適当な学校がないことをあげ、これらの理由は子ども自身の問題や責任ではなく、おとな側の努力不足や行政側の怠慢であると指摘されている。小川（1983）の指摘は、高校進学率についてのものであるが、現在の大学進学についての児童養護施設現場の認識も当時と重なる状況があるのではないかと考える。

私たちは、これらの子供達に対する適切なアフターケアを実施することが必要だと判断し、彼らの身元も保証でき将来が安心できるような制度が必要だと考えた。本稿ではそれらの問題を解決していくための私たちが考えた政策を提言していく。

本稿の構成は次のとおりである。第一章の現状分析では児童養護施設を退所した後の進路先や就職率などの現在までに児童養護施設を出た子供たちの実態を明らかにしている。また、現在児童養護施設で問題とされていることを明らかにしている。第二章の先行研究では櫻谷（2014）の児童養護施設退所者へのアフターケアに関する研究を考察し、本稿が提言する公的機関の設立やカリキュラムの実施、身元保証人となる権利などがいかに必要とされているかを示している。第三章の実証分析ではこの政策を提言するにあたり、施設運営にかかる費用の計算や人件費の問題等や政策を実施した際に期待できる経済効果などについて詳しく計算し説明している。第四章の政策提言では、私たちが提案する政策の概要や実施方法についての説明が詳しく書かれており、本稿の結論を述べている。

第1章 現状分析

第1節 児童養護施設退所者の現状

現在、保護者がいない子供や虐待を受けているなどの様々な理由で家庭で暮らすことができない子供は年々増えている。東京都では現在約 4000 人の子供たちが児童養護施設で生活している。児童養護施設は児童福祉法により原則 18 歳までが保護期間となっており、特別な理由がない限り施設を出てひとり立ちを強いられる。最も過酷な例としては、高校受験に失敗した時点、あるいは高校を中退した時点で施設を退所せざるをえないケースもある。十分な知識や学歴、精神的な自立ができていない子供たちは、社会に出てから経済的にも精神的にも不安を抱えることが少なくない。退所後子どもたちを最初に待ち受けているのは、大きな環境の変化である。規制の多い集団生活から、自分次第の自由な生活へ、学業中心の生活から、仕事中心の生活へ。社会には誘惑や悪意のある働きかけも少なくない。今日の厳しい社会の中で、家庭で育った子供たちと同じスタートラインに立つのは容易ではない。

「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」によると、施設退所者の最終学歴は中学卒が 23.4%で、高校卒が 58.3%、4 年生大学の卒業者はたったの 4%となっている。施設退所者で正規の雇用に使っている人の割合は、男性が約 57%で、女性が約 34%である。中学卒の割合は相対的に高く、また、大学等への進学率は相対的に低いと考えられる。また、高校進学率は高くなったが、高校卒業後の進路は一般に比べ進学率は低く、就職が多くなっている。

厚生労働省家庭福祉課調べ「社会的養護の現況に関する調査」より平成 23 年度の施設退所後の行き先を見ると、退所児童数 5670 人のうち自立就職した児童は 22%(1272 人)であり、家庭復帰した子供は 57%、ほかの児童養護施設(児童自立支援施設、情緒障害児童短期治療施設、障害児童施設など)への措置変更は 12%である。非行にはしってしまったり、虐待の影響による心的外傷後ストレス障害(PTSD)に対する治療的なケアを必要とする児童も少なくない。また、施設出身者の雇用形態の内訳をみると、施設退所者は安定した雇用につきづらいつ傾向にあり、特に中卒者の雇用が不安定であることがわかる。内閣府共生社会政策統括官「平成 23 年度版 子ども・若者白書」(平成 23 年)の調査結果からも、就職した施設退所者の 40%は、1 年未満で離職していることがわかる。

自立生活への自信は減少傾向を示しており、厚生労働省「児童養護施設入所児童等調査」2009 年の調査結果によると、自立への自信があると答えた児童は、3 人に 1 人も満たなくなっている。つまり、子供たちは施設退所後の生活に大きな不安を抱えていることがうかがえる。健康保険や年金などの知識や加入方法や、電気、ガス、水道、電話等の契約に関する手続きなど、社会に出てからの手続き等に関することについて施設で学ぶことなく退所しなければならない状況がみられ、施設退所者に対し、退所後に「まず困ったこと」について尋ねると、「孤独感」「金銭管理」「身近な相談相手」などがあげられる。一般的な家庭であれば、金銭管理や暮らしの知恵などは親や兄弟から学ぶ。しかし、施設退所者は身近に頼る人がいないため施設退所後に一人暮らしをしても行き詰ってしまうことが多い。また、自立に必要な資質が十分に獲得されないまま退所しなければならない状況が多いため、就労状況が不安定で生活が苦し

くても、親や親族からの援助を受けることが難しい。そのため施設退所者は生活を維持することができなくなり、結果的に、生活保護を受けたりホームレスになってしまうケースも少なくない。また、犯罪に手を染めてしまったり、自殺をする確率は一般家庭出身の子供たちよりはるかに高いことが、今あらゆる機関の調査で明らかになっている。出身施設に頼ろうとしても、施設も施設側で今いる子どもたちの世話で手がいっぱいであり、受け入れ態勢が整っていないのが現状である。児童養護施設のこどもたちの約 9 割には親がいる。子どもたちが施設に入所する理由は、たとえば親子関係の不調や、親からの暴力、経済的に自立できていないなど、親が家庭で育てられない状況が多く、子どもたち自身も「今後も親は頼りにできない」という認識が強い。親との関係が整理できていないと、退所後に親との間で摩擦が生じてしまう場合も少なくない。

保護者のいない子供たちが最初にぶつかる壁は、「保証人」問題である。日本では、アパートを借りるにも、就職するにも、保証人がひつようである。出身児童養護施設の施設長が保証人になることもあるが、子どもが家賃をはらえなくなったり、逃げ出して行方不明になってしまった場合の保証は、施設長個人が行うことになってしまう。近年、退所後 2 年間までは負債を補償する制度が整えられた。しかし、その後の契約更新は補償対象外となるため、保証人になりにくい状況が続いている。また、施設退所者に対し十分に行き届いていないアフターケアの現況が明らかになっている。アフターケアが十分に行き届いていない理由は慢性の人員不足や、アフターケア専門の職員がいないなどの人的要因があげられる。アフターケア専門の職員が早急に必要とされる。アフターケアの要員が確保できたとしても、アフターケアにおいて施設間格差が生じてしまう。どの施設にいても、退所しても、平等に支援できなければならない。アフターケアを円滑にするために、人的配置の改善や、複雑なケースに対応するためのアフターケア専門の相談所の開設が必要とされる。

第2章 先行研究

第1節 施設退所者の声

児童養護施設を退所した人たちは退所した後様々な問題に直面し、周りからの助けを求めている。その解決策として、入所中から自立の力を養うことと、退所後のアフターケアとしての支援が大切であるとわかった。

櫻谷(2014)は、厚生労働省(児童養護施設入所児童等調査)の調査によると、自立生活への自信がない子供たちが増えており自立生活への自信は 1992 年に 36.6%、1998 年は 33.5%、2003 年は 31.5%、2009 年は 31.3%と年々減少傾向を示している、2009 年の調査で自立への自信があると答えた児童は 3 人に 1 人にも満たなくなっている。この結果を見ると子供たちは施設退所後の生活に大きな不安を抱えていることがわかると指摘している。また、斉藤(2008)が全国の児童養護施設の施設長を対象に行った「社会的自立に必要な資質とその実現度」に関する調査(回答数：98 施設、回収率：17.6%)では、自立に必要な力が十分に育っていないことが指摘されている。このように、児童養護施設の子どもたちは自立に必要な資質が十分に獲得されないまま施設を退所しなければならない状況が見られると櫻谷(2014)は述べている。

児童養護施設の対象年齢は 1 歳から 18 歳までとなっており、子ども達を養育する期間に限られている。18 歳になると子供たちは施設を出ていかなければならない。櫻谷(2014)は特例として、大学進学やその他、特別な理由がある場合は 20 歳になるまで延長措置が可能だが、実際にそうした措置がなされるケースは稀である。過酷な例としては、高校受験に失敗した時点で、あるいは高校を中退した時点で、施設を出ていかにざるを得ない状況も見られる。終にはホームレスになるという深刻な事態も生じていると述べている。畠山(『児童養護施設の自立支援』)は「児童養護施設退所児の『自立』は同年代で一般家庭から自立する子ども達に比べて、はるかに不利である」と指摘し、親の庇護や支援を受けることができる人たちは、安定した生活を気づくまでの日々に、危機的な状況に陥ったとしても、生活を立て直すことができるが、親に頼ることのできない、誰からも支援を受けられない施設退所者は、たちまち衣食住にも事欠くことになってしまうと櫻谷(2014)は述べている。庄司(社会的養護を必要とする子どもの自立支援)は自立とは何か、どのような能力なのかを「経済的自立」、「心理的自立」、「社会的生活自立」の三つに分けて論じており、櫻谷(2014)はここで注目すべきは、困ったときには助けてと言えることが、自立生活を成り立たせる土台であると述べている。また「自立とは孤立ではなく、他者とのかわりのなかで多くの心理的支えや具体的な援助を受けながら、生活を営むことと考えるならば、安定したアタッチメント(愛着、ボウルビィ)の形成や基本的信頼感の獲得(エリクソン)」が大切だと庄司(2007)は述べている。2011 年の東京福祉保健局の調査(東京都における児童養護施設等退所者へのアンケート)を見ると、退所後に仕事に就いても約 7 割の人が 3 年未満で職を辞めてしまっている。

櫻谷(2014)が 2012 年に行ったインタビュー調査結果によると、退所者は「高卒後は県外で働き始めたが、とても寂しかったので度々担当職員に電話をした。」「出産や子育てで自分の親を頼れないので、施設の職員に助けてもらった」、「銀行や役所の手続きがわからなくて困った」、「父親になって子どもの教育で悩むこともあるが、職員に相談にのってもらっている」「身元保証人がいなくて困った」、と語っている。

施設職員のインタビューでは、「アフターケアは仕事として位置付けており、時間外手当も支給されるが仕事帰りに立ち寄って様子を見たり、休日にボランティアで支援をすることもある」、「退所後も支援を必要とする人が増えている。出産時の世話や、退院後の家事援助を毎日 2 時間続けたケースもある」、「作業所への週 2 回の送迎、通院時の付き添いを月 1 回行っているケースもある、定期的な支援を必要とする人が他にもいるので、職員も 3 人体制で対応している」、「生活費が足りないなど、金銭的なことで困っている相談も多い」「知的障害があり、自立生活が難しい人はアパートに月に 2 回ほど訪問して生活面での支援を行っている」、「住まい探しや引っ越しを手伝うこともある」と、語っている。

このインタビューの結果からみると、退所者は不安や悩みを抱えていて、妊娠、出産、育児、引っ越し、金銭トラブルなど退所後、様々な問題に直面していることがわかった。アフターケアは施設職員が仕事として行っているが、ボランティアで行っていることもあるようでアフターケアは施設の職員だけでは手が回らないという問題もあることがわかった。

このような問題を解決するにはまず退所してから困らないように施設で社会の一般常識を学ぶことが大切である。しかし一人ではどうにもならない問題はたくさんある。そこで櫻谷(2014)は、経済的に困窮した時への緊急支援の制度や、低家賃の住宅を提供できるような制度が整えられ、また知的障害や精神疾患を抱え自立が困難な人たちの生活を支えるための支援体制の充実も求められている。トラブルを抱えた人への支援は、担当職員だけでは担いきれないので東京都のように専任の自立支援コーディネーターを配置することも考える必要があると述べている。

平成 23 年の東京都における児童養護施設退所者へのアンケートによると、退所後に支えになった人の 6 割が施設職員であることがわかる。施設職員は頼れる人がいない施設退所者にとって支えになっていることがわかる結果である。櫻谷(2014)今回の調査を通して、どんなことでも、職員が相談にのってくれるという、信頼感・安心感が形成されている人は退所後の生活が安定することがうかがえたと述べている。伊藤(2012)は「アフターケアの一貫として、『帰省先としての施設』が重要視される」と、述べている。実家というものがいない人たちにとって施設は実家のような感覚の場所であり、心の支えになっている。職員が辞めずに働き続ける職場にする必要がある。

第2節 本稿で提言する政策の独自性

本稿で提言する政策は厚生労働省が管理、運営する公的機関を設立することにより施設退所者たちは安心して公的機関に個人情報渡すことができる。また、社会の中から信頼を得ることで現在児童養護施設に入居している子供達の将来が開かれていくのではないかと考える。ゼンナ、児童養護施設出身であるということにコンプレックスを抱く人も多く、その情報を外の機関に渡すことは非常に不安が増すことだろう。やはり、民間の代行業者と国が運営する機関

で比較した場合、国で運営する機関のほうが母体が大きく、後者のほうが退所者は信用すると考えた。

本政策の文言の一つに「公的機関が課すカリキュラムを修了した者は機関が身元保証人になる」というものがある。この文言ひとつだけならば、現代の日本には身元保証人代行を行なっている会社がいくつか存在している。つまり、身元保証人となるだけの内容ならば現在の日本でも対応ができていたのである。さらに、身元保証人代行業者は身元保証人だけでなく、入学保証人や奨学金保障人など幅広く展開している。しかしながら、本政策は就職するための最低限度の対応としての身元保証人となることに加えて、退所者の悩みを聞き、対応するなどのアフターケアの充実、さらには社会にでても問題なく生活が送れるように教育を行うという文言も追加している。今までの制度、法律であれば退所後の生活までの対応は不十分であり、退所者が円滑に社会生活を送ることができない要因となっている。本政策は身元保証人になることよりも退所後のアフターケア、教育に重点をおいておりこれらを充実させることによって退所者の社会生活がよりよいものになると考えている。また次章で考察されている本稿で提言されている政策の経済的な効果も見捨てることはできない。この政策が現実に施行されればかなり大きな効果を生むことができるのではないか。

以上により、本政策は非常に独自性のあるものだと我々は考えている。

第3章

政策提言

第1節 政策の概要

以上で述べてきたように児童養護施設退所者の家事以外での自立に必要な能力の不全さ、就職率の低下や離職率の高さ、児童養護施設職員だけではアフターケアまで十分手が回らないなどの問題が浮き上がってきている。その原因としては児童養護施設を退所した子供たちが新生活を始める際、身元保証人がいないことや事務手続きや金融リテラシーなどの一般生活に必要な知識が備わっていないことなどが特に問題となっている。また、児童養護施設退所者の生活保護受給率の高さなどを改善することができれば、現在問題になっている生活保護にかかっている費用の削減も間接的に見込めると考えた。また、児童養護施設職員も退所した児童のアフターケアの実施は大切だと先行研究で櫻谷（2014）も述べている。児童養護施設職員達はボランティアで児童養護施設退所者のアフターケアを行うこともある。そうすると退所者のアフターケアは児童養護施設職員だけでは手が回らない。少しでも職員達の負担を減らし児童養護施設退所者達にしっかりとしたアフターケアを実施していくのが重要な課題である。そこで私たちの考えた政策を以下で提言する。

私達が提案する政策は、事務手続きや金融リテラシーなどを教育し、なおかつ児童養護施設退所者の身元を保証する「公的機関の設立」である。これにより、児童養護施設退所者と同年代の子達と同等の生活に必要な知識や金融リテラシー、住民票の取得や移転の方法、パスポートの発行、年金や各種保険などの手続き、銀行などでの手続き等を教えるカリキュラムを課せば円滑に社会生活を送り、児童養護施設退所者は自立することが期待できる。この機関が課すカリキュラムを修了した者は対象機関が身元保証人となる権利をもらえる。児童養護施設退所予定者がこのカリキュラムを受け、児童養護施設退所を間近に控え新生活にむけて考えだす年齢になってからカリキュラムを実行することで児童養護施設退所予定者はより真剣にこのカリキュラムに取り組み吸収も早くなると考える。そうすればこのカリキュラムは非常に効率的なものになるだろう。公的機関が身元保証人となることで信頼が増し住居の賃貸契約や就職の際、不動産会社や企業との契約も滞りなく進めることができる。これにより施設退所者のホームレス化やニート化、生活保護受給者の増大を防げると考える。

しかし、カリキュラムを修了したからと言って必ずしも機関が施設退所者の身元を保証する権利に関しては無条件にあたえることはできない。なぜなら、公的機関が素行、人柄、身体や精神の健康状態により自立を促すには問題があると判断する場合がある。その場合、公的機関が身元を保証するのではなく他の福祉サポートへの接続をスムーズに行っていく支援をする。これによりカリキュラムを修了した者は自立の能力が十分にあると見られ長期的には住居の賃貸に必要な不動産会社や就職先の企業、社会全体からこの制度への信頼が増してくる。そうすれば、新たな児童養護施設退所予定者達の受け入れや住居の賃貸契約もさらにスムーズに進めることが可能であると考えられる。さらに、児童養護施設職員達が退所者達に対してアフターケアを行う労力も少なからず削減できると考える。先行研

究でも述べているように児童養護施設退所者の「身元保証人がいなくて困る」という声に対してはこの「公的機関」が設立されることによって解決される。しかし、児童養護施設職員達は「育ての親」として退所者達の心の支えになる役割を全うしなければならない。児童養護施設退所者達の精神的サポートをしていくことは入居していた児童達と直にふれあい、面倒を見てきた信頼のある児童養護施設職員にしかできない仕事である。この役割は当該機関でも担えない大切な児童養護施設職員達の仕事ではないだろうか。

次に、経済的効果について説明していく。施設退所者達が就職することができ、一般並の収入を得ることができれば所得税を納めることになる。分析でも述べているように長期的な目で見ればかなりの税収が見込めると考える。しかし、当該機関を設立するにあたり二千万円ほどの利益しか見込むことができないが児童養護施設退所者達が金融リテラシーや各種事務手続き等を覚え、無事に自立し社会的な生活を送ることができる。そうなれば児童養護施設退所者達の就職率の向上、離職率の低下につながっていく。その結果、分析で算出した以上の税収が期待することができるのではないかと考える。また、一定の収入があれば生活保護を受けることはない。これは福祉財政を圧迫している生活保護費の削減につながるのではないかと考える。短期的な目で見れば微々たる効果であるがこれはすぐに結果につながってくるのではないかと考える。さらに親の世代から続く生活保護のスパイラルを断ち切るきっかけになることができるのではないかと考える。

加えてカリキュラム修了後一定期間経った者は再度更新の講習を受ける必要がある。ここで制度が改定された場合や手続きの内容が変わった場合は再度教育を施す。また、その際にカリキュラム修了者の意見なども取り入れ、より効果的で自立のために必要な教育を提供することができるかと考える。

これらの政策を実施する方法を以下で説明する。

第2節 政策の実施方法

1. 政策実施主体

本政策を実施するにあたり財源、管理、責任は厚生労働省が持つ。そして、具体的な実施主体は地方公共団体が行う。これは現在、厚生労働省と対象者をつなぐ窓口がないため各市区町村、広域連合に委任する形式をとっている政策と同じ形式である。

2. 実施期間

実施期間は進学、就職前がかつ、これから訪れる新生活に不安が増大する時期である 1 月から 3 月の間とする。この時期に実施することで退所を間近に控えた児童は真剣に講義をうけ、講義を修了してから進学、就職までの期間が短いことで学んだ内容を忘れずに新生活を始めることができると考えた。

3. 公的機関の教育内容

まず、第一に教育内容についてのカリキュラムの作成、統一である。これに

より機関内での差をなくし、同質の教育を受けることができる。カリキュラムは社会生活を送るうえで重要な、社会保障、経済、法律の有識者をはじめ文部科学省、施設職員の意見を総合的に取り入れ、教育内容や授業時間、授業数などを決めて作成する。これを元に長い期間実行していく中で定期的に国内状況にあわせてカリキュラムを調整し、それに伴い委員会を設置する必要がある。よって、いつでも時代にあった教育を実現することができる。

具体的に、学校と同じように講習形式で行い、社会生活を送る中で必要な知識を教育していく。学校と違う点はテストを行わないことである。これは講習生の各々の学力差や実際の事務手続き等を行う際、テストの知識の重要度が低いと考えたからである。全てが必要不可欠な知識であるのに、テストを実施するとテストにでない項目もどうしてできてしまい、テストにでない項目は忘れてしまったり、ある一定の分野だけに詳しくなったりと知識量が偏る可能性がある。そして、テストが苦手な学生は講習に出席することを拒み、テストに対する不要な不安を生み出さないためでもある。

講習では主に、短期長期の家計の管理や医療保険の仕組みなど生活を営む上で必要な知識。保証人と連帯保証人の違い、金融機関のローンの種類、専門用語、クーリングオフ制度など経済取引における知識を学ぶ。そして、平成 26 年 4 月 1 日の消費税増税に伴う臨時給付金の存在など、当時の政治状況に合わせて幅広く学ばせ、必要があれば随時調整していく。この講習により経済、法律な基本的かつ必要不可欠な知識を身に付けることができ、金銭トラブルや詐欺被害の危険性を防ぐことができる。

4. 更新の講習

前述の講習を終え、公的機関が身元保証人となり円滑に社会生活を送る中で流動する政治、経済状況により様々な法律、制度ができる。そして、施設退所者の安否の確認のためや、公的機関卒業者として自覚ある行動、より信用を形成するために身元保証人更新のための講習が必要であると考えた。これは従来の運転免許の更新と同じように有効期間満了年の誕生日の一月前から誕生日の一月後までの間とし、公的機関にて更新手続きを行う。そして、この更新制度を実施することで定期的なアフターケアとしての効果もあり施設退所者が感じる孤独感を取り払うことができる。

更新のために公的施設に行くという仕組みをつくることによってカリキュラムを修了した退所者は半強制的に公的機関に訪れる。これを利用して退所者に後述する公的機関に併設させた相談窓口に行くきっかけをつくる。これにより退所者は相談するかどうかの小さな悩みを相談員に相談することが期待できる。小さな悩みであるとわざわざ相談窓口に出向いてまで相談するかどうかは疑問であり、またその小さな悩みがだんだんと大きな悩みとなり相談する時には対応が非常に難しい問題へと変化するかもしれない。さらに、小さな悩みを抱え続けながら生活を送っていると私生活や仕事に影響を及ぼしてしまう。したがって、当制度を導入することによって相談員は比較的早い段階で問題を把握でき対応がしやすく、退所者は簡単に相談を受けられ、円滑に社会生活を送ることができる。

5. 相談窓口の設置

前述の更新の講習だけではこれは新たな知識の教育や、安否確認といった面が強くアフターケアについては不十分であると考えた。そこで、いつでも相談できる窓口の設置が必要である。設置場所は更新手続きを行う場と併設する。そして、更新を行う際に相談をしたり、ある日悩みごとができた際いつでも訪れることができる。そして櫻谷(2014)を参考にし、借金や人間トラブルなど担当職員だけでは対応しきれない問題に対しては福祉サービスの活用や多機関とも連携する。そのために東京都のように専任の自立支援コーディネーターを設置する。これにより一層アフターケアの効果が見込め、緊急事態にも対応ができ、退所者が自信をもって社会生活を営むことができる。

第4章 実証分析

第1節 施設退所者の就職によって得られる効果

第1節では、施設退所者が退所後に職に就き納税をした場合の税収に与える短期効果と長期効果を比較した。

(1) 短期効果

日本人の20歳の平均年収が246万円（平成25年）の時、国税庁の計算データより年間の納税額が26万7136円
平成20年の全国の施設の18歳以上の入所者1256人。そのうち
グラフ3より3年未満の離職率が70%なのでその人数が

$$1256人 \times 0,7 \\ \doteq 879人$$

となる。この人たちが社会に出て前述した平均年収を得て納税したと仮定する。

よって以下の計算が割り出される。

$$879人 \times 26万7136円 \\ = 2億3481万2544円$$

(2) 長期効果

次に長期効果として今から40年後の2054年時の20歳、30歳、40歳、50歳、58歳（現在18歳の人たちの40年後の年齢が58歳のため）の将来推計人口に現在の18歳の施設入所者の比率を割り出し、それをそれぞれの人口数にかけ、現在の離職率70%と仮定しさらに（1）と同じ計算方法で年代別の納税額を出した。

$$\text{現在の18歳以上の入所者} / \text{現在の18歳の人口} \\ = 1256人 / 122万9000人 \\ \doteq 0,1\%$$

$$2054年時の各年代 \times 0,1\% \times 70\% \leftarrow \text{①} \\ 20歳716万人 \times 0,1\% \times 70\% = 501人$$

30歳 804万人×0、1%×70%=563人
40歳 994万人×0、1%×70%=696人
50歳 1105万人×0、1%×70%=774人
58歳 1160万人×0、1%×70%=812人

各年代の平均年収と納税額←②

20歳 246万円→26万7136円
30歳 411万円→48万6110円
40歳 540万円→70万605円
50歳 708万円→108万8822円
58歳 837万円→142万4955円

① ×②

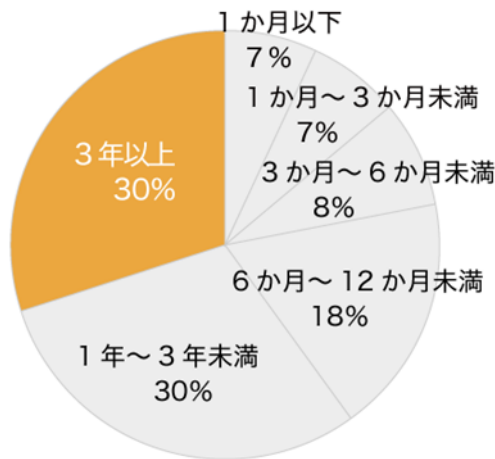
20歳 501人×26万7136円=1億3383万5136円
30歳 563人×48万6110円=2億7367万9930円
40歳 696人×70万605円=4億8762万1080円
50歳 774人×108万8822円=8億4274万8828円
58歳 812人×142万4955円=11億5706万4272円

以上の数値を全て足し全体の納税額を出す。

28億9494万8646円

(3) 財政効果

(1)と(2)を比較してみると、現在18歳の人たちが40年後には年収も上がるにつれて納税額も約5倍になっている。さらに40年間職に就き仕事をすることによって約29億円もの納税額が出る。短期的にはさほど効果は見られないが、長期的に見ることによってかなりの税収が見込める。



退所後についての仕事の期間

グラフ 1

第2節 施設退所者の自立サポート

第1節では施設退所者が生活保護を受けずに職に就き、納税することによって国に良い財政効果を与えることがわかった。

そこで本章では職に就くために施設退所者の自立サポートとして次章で挙げる事務手続きなど自立に必要なことを教える公的施設を設立し、このカリキュラムを終了した子を国が身元保証人となるという政策である。そこで施設設立に必要な費用、施設職員の人数や平均的な収入を調べどのくらいの費用がかかるか分析する。

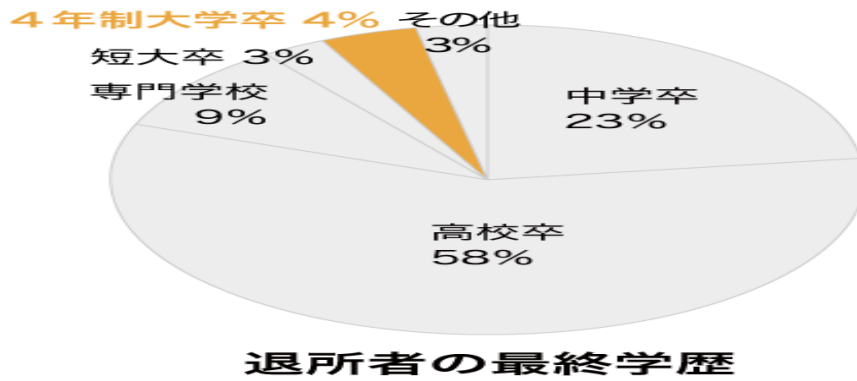
(1) 設立場所

施設退所者の自立サポートをするに当たって公的施設を設立する。しかし、土地購入から建物建設まで一から行っていたら莫大な時間と費用がかかってしまう。そこで私たちは市役所の中に一部施設として設立し、市役所内の会議室等を使い指導すればよいと考えた。理由は市役所内に設置するため、新しく場所を探す手間を省くことができ場所代もかからない。

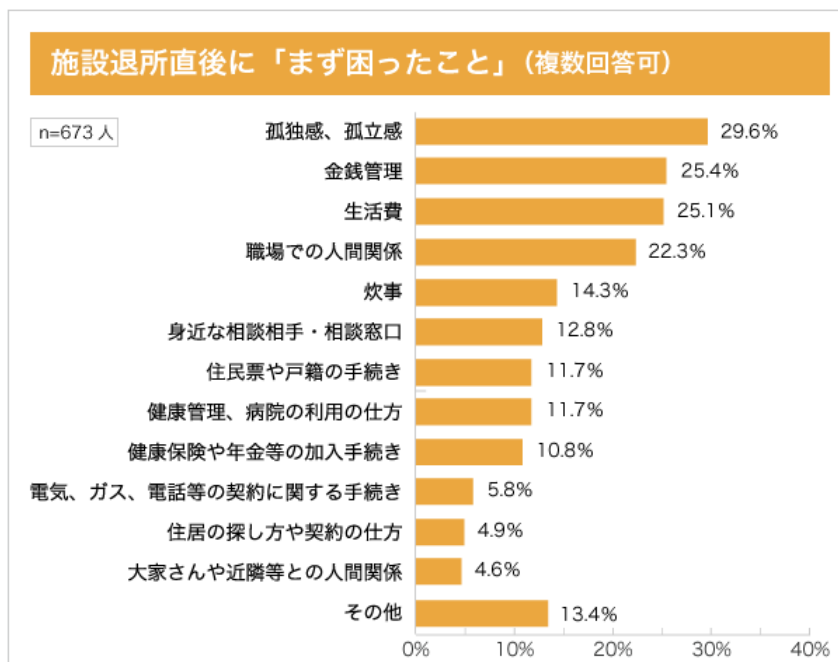
(2) 運営方法

この施設での指導期間は1月から3月の3か月間（以下のグラフ1にあるように施設退所者は就職や専門学校進学が多いため比較的この時期に時間の余裕があると考えこの時期を選んだ。）とし、この90日間で事務手続きの方法など自立後に必要なことの教育を受ける。ところで、

グラフ2のように退所後もさまざまな問題を抱えている。そこで上記の期間外は相談窓口として運営する。不安や問題を抱えた退所者が気軽に相談でき、心強い味方になる。



グラフ2



グラフ3

次に、職員の人件費のことについて述べる。(1)で述べたように施設の設置場所は市役所であるため講師は市役所職員、つまり地方公務員が担当すれば

よいと考えた。理由はこの施設で教えるのは事務手続き等の方法などだ。市役所の職員は実際に市民の事務手続きを職業としており、事務手続きのスペシャリストであるため、その職業に就く人が教えたほうがわかりやすくてよいだろうと考えたからだ。

実際にかかる費用について見ていく。私たちが考えているこの施設での指導時間は18時から21時。これは職員の業務の終了時間、施設入所者の下校時間などを考慮した際に1番効率がよく最適な時間だと考えた。地方公務員の平均月収から時給を割り出すところから最終的に必要な人件費の総額まで以下のような計算が得られる。

※前述した相談窓口の期間は役所での一般業務と並行して行うため、今回の分析では給与に加えなかった。

地方公務員の平均月収は42万円。これを30で割り日給を出す。

$$\begin{aligned} &42万 \div 30 \\ &= 14000円 \end{aligned}$$

地方公務員は9時から17時の8時間労働で残業なしの場合と考えた時給。

$$\begin{aligned} &14000 \div 8 \\ &= 1750円 \end{aligned}$$

時給1750円で18時から21時までの3時間労働した時にかかる額。つまり、1日で1人に必要な額。

$$\begin{aligned} &1750円 \times 3時間 \\ &= 5250円 \end{aligned}$$

1日5250円で1月から3月までの90日間の講義を行ったとすると1人当たり3か月でかかる必要な費用。

$$\begin{aligned} &5250円 \times 90日間 \\ &= 47万2500円 \end{aligned}$$

1人当たり3か月47万2500円で一つの施設に4人必要な場合の額。

$$\begin{aligned} &47万2500円 \times 4人 \\ &= 189万円 \end{aligned}$$

設置する施設の数を二次医療圏の数と仮定する。全国の二次医療圏は348箇所なため

$$\begin{aligned} &189万円 \times 348箇所 \\ &= 6億5772万円 \end{aligned}$$

なぜ二次医療圏かというのと、全国全ての市区町村に設置すると費用も莫大な額になり逆に無駄な施設がでてきてしまう。二次医療圏の場所に設置してあると交通の便も良く数も適当だからだ。

以上の計算から上のような額が必要なことがわかった。

第3節 分析結果

本章での実証分析では私たちが次章で提言する「公的機関の設立」を実行するためにかかる費用や維持費及び経済的に期待できる効果を計算から割り出した。本稿で提言する政策は児童養護施設退所者が社会で自立していくためには必要なものだと考える。

あくまでもこの公的施設を設立する目的は、児童養護施設退所者が自立をしていくために事務手続き等を教育するカリキュラムを実行し、修了した児童養護施設退所者の身元を当該施設が保障することがメインである。また児童養護施設の退所を間近に控えた子供達を集め、このような場を設けることで出所後の生活についての相談に乗ることも主な業務とする。これらの事務手続き等を教える講師として地方公務員を採用するのは先述の通り、基本的な事務手続き等を普段から仕事にしている地方公務員なら講師には最適だと考えたからだ。また、外部からの講師を招くとう案も検討されると思うがそれにかかる食費や交通費の支給、接待等にかかる金額や時間の負担は市役所等の公共施設で行うことからやはり公務員や地方公共団体が受け持つことになる。だから、地方公務員を最初から講師として採用すればそれらの問題はすべて解決され本稿で提言する政策を実施した際にかかる費用を極力抑えることができるのではないかと考えたからだ。

次に本稿が提言する政策が経済的にもたらす効果が有効なものかどうかを考えていく。本稿で提言する政策を行った場合の経済的な効果は短期的には2千万円ほどの利益を見込む程度である。しかし、本稿が提言する政策が軌道に乗り順調に進んでいった時、長期的な目で見ると、現在18の退所者達が40年間働き続けたと仮定する場合29億円もの莫大な所得税での収益を生むことが見込める計算である。しかし、この数字は現在困っている児童養護施設退所者たちが少しずつ安定した職に就くことが可能になればという前提のもとの数字であり、それらを可能にするためにも私たちが提言する政策はかなり有効なものだと考える。また、児童養護施設退所者の生活保護受給者の数も減っていくと考える。なぜなら、現在身元保証人がいないことが理由で働きたくても働けないという人は少なからず減るだろう。そうなれば彼らは収入を得ることで生活保護に頼らなくとも生活していけるのではないか。その結果、生活保護受給者数全体の数も減っていき生活保護の支出により財政にかかっている負担は少しずつ減ると考える。そのようにして職に就く人が増えることで所得税に関する納税額が増え、生活保護に関する金額を抑えることができる。そうすれば、本章の第1節で示した計算結果につながりより多くの税金を集め、生活保護費に対する政府の支出を抑えることができる。これらの分析結果から短期的な短いスパンで見れば本稿が提言する政策の経済的效果は微々たるものではあるが、長期的な長いスパンで見れば日本経済や児童福祉には大変好影響を与えると私たちは考えた。したがって本稿が提言する政策の経済にもたらす効果はかなり

有効的なものだと考える。しかし、私たちの提言する政策は児童養護施設退所者が出所後の新生活で困ることがないようにアフターケアを実践することで社会に受け込み安定した生活を送るためのサポートをすること、また現在身元保証人がいない児童養護施設退所者の力になることが主な目的である。よって、以上で示してきた経済的効果を得ることが本稿で提言する政策の目的ではない。

おわりに

本稿では以上で述べてきたように、児童養護施設退所者達に対するアフターケアの不全さに焦点を当ててきた。また、本稿で提言する政策が社会に与える経済的効果等を示し本稿で提言する政策がかなり効果的に作用するのではないかと考える。

私たちは児童養護施設退所者達が社会に出てからの自立を促し、安定した生活を送るための手助けがなにかしらできるのではないかと考え本稿の執筆にあたった。このような政策を実現することができれば児童養護施設退所者達に対するアフターケアにより一層政府が児童養護施設退所者に力をいれていくことに期待することができる。このようなアフターケア対策や身元保証人制度が実施されれば児童養護施設入所者達は不安一杯で施設を出ていくのではなく多少なりとも自信をもって社会に飛び出していけるのではないだろうか。そうすることで現在児童養護施設に入居している子供達も将来に対して明るい希望を持つことができるだろう。本稿で提言した政策が現在、児童養護施設や施設職員が行っているアフターケアに関する負担を少しでも減らすことができ、より児童養護施設退所者達に対するアフターケアの制度が充実したものになっていくために少しでも尽力できたのであれば非常にうれしく思う。

しかし、本稿は櫻谷眞理子の「児童養護施設退所者へのアフターケアに関する研究」（2014）で実施された児童養護施設退所者に対するアンケート調査での児童養護施設退所者の声を参考にしたものである。なので、一部の児童養護施設退所者の声しか取り入れることができなかった。したがって、もっとたくさんの児童養護施設退所者たちに対してアンケート調査を行うことができれば他の回答を得ることができただろう。つまり、本稿で提案するアフターケアの内容や身元を保証するというものでは児童養護施設退所者達が自立し安定した社会生活を送るための手助けをするという効果が期待できない可能性があるということだ。だが、先行研究で櫻谷（2014）が述べているように、専任の自立コーディネーターを東京都だけでなく全国に配置する等の政策を併用していけばイレギュラーな問題が発生した際も適格な対処をすることができるのではないだろうか。本来ならば本稿を執筆する前に私達が自ら児童養護施設退所者にアンケート調査を実施することや児童養護施設等を見学し入所に接することで、実際に話しを聞き現在困っていることや将来に対する不安を聞くことができればよかったのだが個人のプライバシーの問題への配慮やアンケート調査を実施していると時間が足りないなどの問題等を考慮し、先行研究の結果に頼らざるを得なかった。児童養護施設退所者のアフターケアに関する問題は数多く議論されているものの、現実に導入されているものは数少ない。これは児童養護に関する話題はタブーだとする見方をする人が多いからではないだろうか。しかし、ここで私たちが児童養護に関する話題に触れることで微力ながら児童養護に関する議論を活発にしていくことができるのではないかと考えている。そうすることで児童養護施設退所者へのアフターケアに関する議論も今後多くなされていき、実際に私たちが提言するような政策が実施されることができれば幸いである。繰り返しになるが児童養護に関する議論が今後多くなされていき、児童養護施設退所者へのアフターケアに関する議論もより一層活発にされていき一人でも多くの人に児童福祉や児童養護施設に対して関心をもってもらうことを願う。さらに、児童養護施設入所者も退所者も1人1人が自立し、安定的な社会生活を送るために「政策」として形になることに期待する。そして、国民1人1人も児童

養護に関する意識を改め、身近な話題として扱われる機会が増えれば幸いである。

先行研究・参考文献・データ出典

[先行研究]

- ・ 櫻谷真理子（2014）「児童養護施設退所者へのアフターケアに関する研究」—社会的自立を支えるための施設職員の役割を中心に— 『立命館産業社会論集』第49巻4号
- ・ 小木曾宏（2010） 「児童養護施設・児童自立支援に入所する児童の現状と支援施策の課題」 『季刊・社会保障研究』 Vol,45No,4

[データ出典]

- ・ 内閣府 「平成23年度版 子供・若者白書」
(http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h23honpenpdf/index_pdf.html)
2014/08/25 データ取得
- ・ 厚生労働省 「児童養護施設入所児童等調査」
(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/69-19.html>) 2014/09/11 データ取得
- ・ NPO法人3keys 「児童養護施設からの進学、就職、自立」
(<http://3keys.jp/activity/after/>) 2014/09/11 データ取得
- ・ DODA 「平均年収/生涯賃金データ2013」
(<http://doda.jp/guide/heikin/>) 2014/10/1 データ取得
- ・ SHOUGAIDENTAKU.com 「生涯電卓」 (<http://shougaidentaku.com/>)
2014/10/1 データ取得
- ・ 国立社会保障・人口問題研究所 「日本の将来推計人口」
(<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/sh2401top.html>)
2014/10/01 データ取得
- ・ 財務省主計局 「社会保障予算」
(https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia241015/01.pdf) 2014/08/25
データ取得
- ・ 厚生労働省 「社会的養護の現状について」
http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/syakaiteki_yougo/dl/yougo_genjou_01.pdf
2014/08/25 データ取得

- ・ 社会福祉法人子供の家 自立援助ホームあすなろ荘
(www.syaanken.or.jp/wp-content/uploads/.../A-07.pdf) 2014/11/03 データ取得
- ・ 厚生労働省「各自治体における本事業の実施状況」
(<http://www.mhlw.go.jp/iken/after-service-vol3/009.html>) 2014/09/14
データ取得
- ・ 伊藤嘉余子（2012）「児童養護施設退所者のアフターケアに関する一考察-18歳で措置解除となるケースに焦点をあてて-」『埼玉大学紀要』
- ・ 斎藤嘉考（2008）「児童養護施設退所者へのアフターケアの実践—全国施設長調査の結果をめぐる考察—」『西武文理大学研究紀要』13,49-54
- ・ 畠山由佳子（2002）「児童養護施設の自立支援プログラムに対する評価測定」『関西大学社会学部紀要』第91号
- ・ 東京都福祉保健局（2011）「東京都における児童養護施設退所者へのアンケート」
(<http://www.metro.tokyo.jp/INET/CHOUSA/2011/08/DATA/60l8u200.pdf>)
2014/10/09 データ取得
- 1
- ・ 厚生労働省（2008）「児童養護施設等入所者調査」
(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/69-19.htm>)