

# 福祉現場における高齢者と児童の諸問題

——僧侶・寺院にできること——

古屋野 順 友

## はじめに

昭和二十七年、妙順寺中興開山 山村海静氏（三妙院日現上人）は昭和二十七年が立教開宗七〇〇年に相当することを記念し、養老事業を志し寺院の敷地・建物の一部を開放し、私財を投じて社会福祉法人法延会を組織した。以来、地域に根ざし社会福祉事業を展開してきた。僧侶として、社会福祉士として社会福祉事業に携わる実践を通じ、当事者やその家族を支援していくことについて考察したい。

社会福祉の分野には、多種多様なサービスがあるが、とりわけ措置施設である養護老人ホームは生活保護受給者や低所得者、未年金者など経済的あるいは社会的弱者を救済するセーフティネットの役割を担っている。

法人設立時に『軽井沢養老院』として開設された施設は、昭和三八年に老人福祉法が施行され『養護老人ホーム静山荘』と名称を変更した。昭和五七年、木造平屋建て四人部屋から鉄筋コンクリート造り二名部屋に建て替えられた。平成二十七年、境内地に隣接した所在地から現在地に移転し、養護老人ホームにシヨートステイ部門を加え全室個室で、現在の建築基準と機能設備を満たした施設となった。

又、平成一八年軽井沢町社会福祉協議会より、児童養護施設『軽井沢学園』の経営を譲渡された。高齢者と児童は

分野が異なるが、入所に至る理由は現代社会における社会問題と密に関連しており、自宅での生活を継続していくことが困難な状況である場合に入所に至る。

現在、境内に隣接するグループホーム（認知症対応型共同生活介護）と宅老所、寺院の一部を活用した託児所『おひさまクラブ』は、連携して、交流や合同開催のイベントや避難訓練を行っている。夏祭りには、境内、本堂を開放して地域の老人会や子供たち、利用者のご家族、ボランティアなど大勢の人々の交流の場となっている。

託児所は、開所して一年が経過した。地域の託児サービス体制には地域性があり一概には言えないと推測するが、町内の母親を対象に地域の子育てに関するニーズを調査した結果、託児所を要望する意見が大変多かったこと、別荘保養地であり観光地という立地から、滞在時に託児を希望するニーズを予測した。

待機児童の問題解消や、母親の育児ストレスに対するレスパイトケア等に役立つことが目的で開始したが、様々な問題を抱える家庭や母親の相談を受けることもあり、社会福祉法人に勤務する職員の子育て支援にも役立てることができた。

我が国では、これまで社会福祉政策を構築する際、イギリスや北欧の先進福祉国家の取り組みをモデルケースに介護保険制度や里親制度など改革が進み、様々な試みがなされている。しかしながら、国民性や、地域性などの違いから、全ての制度をそのままが国に導入し定着させることは困難なこともある。

福祉分野は高齢者・児童・障がい者と分かれており、子どもの問題も不登校は文部科学省、虐待は厚生労働省が管轄している。自治体の相談窓口も分散しており、専門的に関わっているが、ケースによっては総合的な支援が必要な場合がある。

寺院での相談ケースの中には、様々な福祉分野の問題を抱える家族や相談者がいた。寺院は、檀信徒に限らず、地域の福祉資源の一翼を担うことが重要ではないだろうか。

## 養護老人ホーム

養護老人ホームの定義は、経済的な面で生活が困窮、かつ自力では暮らせない高齢者のための施設であり住居がない、無年金などの高齢者が該当する。

養護老人ホームの主な運営主体は、地方公共団体と社会福祉法人であり全国に二〇一八年一〇月現在で九三四施設あり約六〇、〇〇〇人が入所している。

養護老人ホームの目的は、介護の必要性とは関係なく身体的、精神的、環境的、または経済的な理由で困窮し、在宅で生活ができない高齢者が入所できる施設である。その目的は、生活に困窮した高齢者が自立した日常生活を送り、社会復帰ができるように支援することとなっている。

養護老人ホームは、戦前の天涯孤独な高齢者の保護施設（養老院）が起源であるが、現在は、住む場所を失った高齢者を最後に受け入れるセーフティネットの役割を果たす施設であることから、高齢者の最後の砦と呼ばれている。

養護老人ホームは、特別養護老人ホームと名称が似ていて紛らわしいが、措置施設であり一般的には介護施設ではないとされている為、高齢になった両親の介護のために施設への入所を考えた場合、以下の介護施設を選択する方がほとんどである。

- ・ 特別養護老人ホーム
- ・ 軽費老人ホーム（介護付きケアハウス）
- ・ 介護付き有料老人ホーム
- ・ サービス付き高齢者向け住宅（介護型）

日常的に介護は必要でなく、自宅での生活が困難な場合、以下の介護施設からも選択することが出来る。

- ・ 軽費老人ホーム
- ・ 住宅型有料老人ホーム
- ・ サービス付き高齢者向け住宅

措置施設のため、他の介護施設と異なり、直接施設に申し込むことはできない。しかし、実際には、施設の裁量で、施設の入所後は、介護保険サービスが利用でき、終身、看取りまでサービスを提供することが可能である。

養護老人ホームの入所基準は現在の環境では生活が難しく、経済的にも問題がある六五歳以上の高齢者で、かつ市区町村長によって決定を受けた人が入所できる。

具体的には、介護の必要がなく、病気でもない以下に該当する人としているが、市区町村によっては要介護であつても入所可能である。

- ・ 身寄りがなく独居している
- ・ 無年金で他に収入もなく経済的に困窮している
- ・ 虐待を受けている
- ・ 身体的な障害がある
- ・ 認知症や、精神的な障害がある
- ・ 他の法律に基づく施設に入所できない
- ・ ホームレスである
- ・ 賃貸住宅から立ち退きを受けた、など

## 養護老人ホームへ入所する基準の例外

なお、養護老人ホームの入所基準には以下のような例外もあり、六五歳未満であっても入所できる可能性がある（市区町村の担当窓口の詳細を要確認）。

・ 老衰が著しく、かつ救護施設の入所要件を満たしているが、救護施設に受け入れる余力がないために入所できないとき

・ 初老期の認知症（介護保険法施行令第二条第六号）に該当するとき

・ 夫婦の一方が養護老人ホームに入所可能で、もう一方は年齢以外の条件が入所基準にあてはまるとき、など

介護が必要な高齢者が、介護保険を使って入るのが「特別擁護老人ホーム」で、貧しかったり、身寄りがなかったりして自力で暮らせない（六五歳以上の）高齢者を自治体が入所させるのが「養護老人ホーム」で、自治体は入所「措置」を行い、全額あるいは不足分の費用を支払う。この費用負担を避けるため、必要な「措置」を行なわなかったり（措置控え）、入所者を追出す「措置外し」が行なわれている自治体があるという。

（以下、引用・参照は『朝日新聞』二〇一四・一・二七）

自立した生活が困難な養護老人ホームの高齢者の入所者に対しては、「世話」をする必要があるため月当たり二〇万円前後を市町村は負担しなければいけません。ですから、国が主に負担する生活保護や介護保険を利用させる流れになっているようです。ちなみに生活保護だと月一〇万円前後で、国が四分の三負担となり、自治体の負担は随分と減ります。しかし、生活保護をもらっても、自宅で自立して生活できない場合高齢者はどうすれば良いのでしょうか？保護費から介護保険を払って、あくまで「特別擁護老人ホーム」に入りなさいというこ

となのかもしれない。

同じ施設内に「特別擁護老人ホーム」と「養護老人ホーム」がある沖縄の老人ホームでは、「特養」では一〇〇人以上が入所待ちなのに、「養護」の方は「措置控え」や「措置外し」で入所者が減り定員の半分近くの部屋が空いているそうです。全国老人福祉施設協議会の阿比留さんは、「税金を使って整備された福祉の基盤が無駄になっている。このまま措置控えが常態化すれば、高齢者の孤独死に繋がる可能性がある」と警告しています。単に負担を嫌って、自立できない高齢者を見殺しにする、これが日本の現状なのかもしれません……

高齢化や重度化により介護が必要な入所者が増えている。入所者は介護保険の要支援・要介護認定を受けると介護保険サービスが利用できる。全国的には、要介護認定を受け特別養護老人ホームなどに移り住むところが一般的であるが、当法人では住み慣れた養護老人ホームで暮らし続ける選択肢を大切にしている。全国の養護老人ホーム（全九三四カ所）の約五割が介護保険の特定施設入居者生活介護（特定施設）の指定を受け、介護サービスを提供している。全国老人福祉協議会（老施協）の調査によれば、養護老人ホーム入所者の約半数は要介護認定を受けており、認知症や障害のある人なども増えている。

特定施設は、介護保険の指定を受けた有料老人ホームや養護老人ホームなどで入浴や排せつなどの生活介護、機能訓練などを行う。大半は有料老人ホームで、全国に約五〇〇〇カ所（介護予防除く）、約二万人の利用者がいる。養護老人ホームの場合、特定施設は二類型、他に個別契約型と合わせて計三種類に分けられる。

#### 《養護老人ホームの特定施設二類型・個別契約パターン》

・外部型——入所者と契約した上で、外部の事業所などに介護サービスを委託する。

- ・ 一般型——入所者と契約した上で、一定の人員配置などを行い、入所者に介護サービスを提供する。
- ・ 個別型——要支援・要介護認定を受けた入所者が個別にサービス事業所と契約し、介護サービスを受ける。

#### 法廷会の実践

長野県軽井沢町にある養護老人ホーム静山荘は、今年八月現在、入所者六〇名のうち要介護認定者は三四人おり、要介護三以上は一〇名。介護サービスを三四人が利用している。

養護老人ホームが特定施設の指定を受けられるようになった平成一八年に外部型特定施設の指定を受けた。特定施設の指定を受けるには人員配置や設備の指定基準を満たさなければならぬが、約二〇年ほど前から介護を必要とする入所が増加し、以前の職員体制では、十分な支援や援助が行えない状況となり、職員の負担も増えていった。

そこで、独自に通常より多く職員を配置し、宿直一日一人体制から夜勤二人体制に変更した。

支援員・介護職員の基準をみると、養護老人ホームは入所者一五人に対し一人だが、外部型特定施設は一〇対一、一般型特定施設は三対一になる。

看護職員は養護老人ホームでは一〇〇対一だが、一般型特定施設では三〇対一である。

当施設では、二名配置している。

特定施設では、ケアマネージャーを配置する必要がある、地域に向けたサービスを展開する居宅介護支援事業所と別に施設内ケアマネージャーを配置している。

設備基準では、養護老人ホームの大半は一般浴だが、介護浴への対応を求められ、機能訓練室も整備する必要がある。さらに一般型特定施設では介護用電動ベッドなどの福祉機器を自前で整備しなければならない（外部型特定施設は貸与可）。

外部サービス利用型特定施設を選択したことにより、介護福祉用具は、利用者の身体状況に合わせて貸与すること

が出来る利点がある。

現在、日勤、夜勤者二名、早出、遅出、短時間、洗濯物たたみのみ、清掃業者業務委託等工夫している。介護保険制度が導入され、介護保険事業の増収は見込めるが、措置費は実質減額された。

同じ屋根の下に生活しながら、介護保険サービスを利用する入所者は特定施設、利用しない入所者は養護老人ホームと分かれており、ニーズに合わせて各自の支援計画が立てられている。

全国的には、要介護認定されたら措置を解除し他の施設に移す施設があるが、入所時に、医療処置には限界があるため、やむを得ず医療行為に対応できない状態になった場合を除き、終の棲家として終身生活が継続できることを説明している。住み慣れた場所でないになった仲間や職員と安心して生活していただくことを目指している。

養護老人ホームを巡っては、自治体による措置控えや建物の老朽化に伴う建て替えなども大きな課題となっている。当法人は、昭和二七年に境内地を開放して設立された老人ホーム（昭和五七年に建て替え）を平成二七年一〇月に現在の地に移転し、全館個室の養護老人ホーム（定員六〇名）にショートステイ一〇床（定員一〇名）を新設した。三年を経過し、運営は順調である。

法人の理念……『慈しみの心』と『安心・信頼・喜び』

『慈しみの心』とは……他を思いやる心

『安 心』とは……安全で心配や不安がなく心が安らかであること

『信 頼』とは……頼りになると信じること

『喜 び』とは……うれしい気持ち、満足な気持ち

蓮の間……仏間・多目的室の和室空間での実践

養護老人ホームの設備基準には、霊安室の設置が義務付けられているが、旧施設も現在も落ち着いた和室空間は普

段は憩いの場として多目的に活用している。

新設した施設では、すべての部屋や空間に花の名前をつけており、旧施設では『仏間』としていたが、『蓮の間』と名づけた。

創始者は、戦後身寄りがなく生活の場を失った高齢者が仏様の慈愛に包まれ一つ屋根の下、安心して余生を過ごすことを願い境内地に設立した。施設に仏間を設け、ご宝前を整えた。ご宝前脇の位牌壇には、利用者が持参したご先祖や、施設で亡くなった物故者の位牌や過去帳が並ぶ。

厨房の仕事として、毎日仏飯とお水を供える。お彼岸、お盆期間中は、毎日、お膳が供えられ、天ぷら、お団子なども日替わりでお供えする。

依頼されれば、通夜、葬儀を行い、利用者と職員が参列して焼香し、玄関より見送る。

時には、家族や関係者の参列が無く、独りで通夜のご供養をすることもある。火葬場へ同行する家族がない時もあり、施主としての役を担うこともある。

子どもや兄弟がいても、複雑な人間関係を抱え、生前はもとより葬儀にも立ち会わず、遺骨も引き取らないケースもある。親は、子に想いをはせ、一度は会いたいという懇願も生前に何度も子どもに伝えているにも関わらず、叶わないこともある。

生前に過去の親子関係が悪化してしまったことの後悔の念を傾聴し、様々な人間関係のトラブルや金銭トラブル、裏切られたことに対する悔しさなど少しでも気持ちや和らぐように耳を傾ける。

葬儀の際に戴いたお布施は、法人に寄付させて頂いている。

お彼岸や盂蘭盆には法要を営み、ホームで亡くなった利用者には法号を授けて供養してきた。昭和五四年に、妙順

寺霊園内に老人ホーム物故者供養塔を建立し希望者は納骨し永代供養をしている。

息子さんを亡くした入所者から、静山荘のお墓に納骨したいという申し入れがあった。葬儀と納骨儀を一緒に営み、以後供養を続けているが、いずれ自身も同じお墓に納骨され、供養も頼めるので安心してゐることである。物故者及び有縁の霊位の供養塔となった。

### 入所判定委員会

養護老人ホームは、措置施設であるため、各自治体（市町村や広域連合）で、入所申込者の現状や入所理由などを入所判定委員会で審議してから入所の要否を判断する。一八年にわたり、某自治体の入所判定委員を務めさせていただいているが、その福祉担当者から、最近の動向として、家族からの虐待による入所待機者が増加していると報告を受けている。実際に、市役所の担当部署（高齢福祉課等）には虐待の通報や相談件数が急増しているという。

事例には、貧困など経済的問題、子どもの発達障害や引きこもりが原因となるケース、認知症や身体的な介護が必要になった親との同居によるストレスなどがあり、入所判定にかけられる本人より、その家族に問題があるケースが目立つ。

虐待にも、身体的虐待のほかに、子どもが親の年金を搾取して勝手に遣い、本人が金銭を使えない、食事を満足に与えない、劣悪な環境にいさせるなどのケースがあった。

入所希望者が、家庭内の虐待を市役所の福祉課に訴え保護を求めたケースもあった。

### ショートステイ

当施設のショートステイには、介護保険事業と各自治体の契約による緊急時などに市町村の要請で利用する種類が

ある。

一般的に介護保険事業の短期入所生活介護・短期入所療養介護は、ショートステイと呼ばれ、冠婚葬祭や旅行などで一時的に介護ができない場合や介護に携わっている家族が病気になった場合などに利用する介護サービスであるとともに、介護者の負担を軽減するために、定期的にショートステイを利用するなど、介護が困難な場合だけでなく、積極的に活用することにより、介護者が共倒れになることを防ぎ、その結果、在宅介護を長期間続けることを可能にする。

一方、介護保険のサービスとは異なり、自治体の判断で自宅での生活を継続することが困難な状況である場合、養護老人ホームに短期入所させて費用の一部を負担するものがある。

制度では、老人福祉法第一〇条の三の規定により行う生活管理指導短期宿泊事業として、介護保険が必要なほど体は悪くないが、基本的な生活習慣が欠如している場合や対人関係が成立しないなどの社会生活が困難で基本的な生活習慣を身につけさせる必要がある、おおむね六五歳以上の高齢者（介護認定非該当の人）が利用でき、短期宿泊として社会生活困難者を養護老人ホーム等で預かり、基本的な生活習慣の支援指導を行う。（七日以内）と説明しているが、実情は、家族の虐待からの保護というケースもある。

入所判定委員会の折、短期宿泊事業を利用するケースが増加傾向にあるとの報告があった。

### 独居高齢者の増加

我が国では、世界的に類を見ないスピードで少子高齢化が進み、平成三〇年度高齢社会白書によれば、我が国の六五歳以上人口は、昭和二五（一九五〇）年には総人口の五％に満たなかったが、四五（一九七〇）年に七％を超え、さらに、平成六（一九九四）年には一四％を超えた。高齢化率はその後も上昇を続け、平成二九（二〇一七）年一〇

月一日現在、二七・七％に達している。今後の益々高齢化率の上昇が見込まれている。そして、独居の高齢者も増え続けている。高齢者の独居に至る要因は、未婚・既婚者の喪失、家族と離れて生活しているなど様々であるが、うつ病の発症、孤独死や自死、高齢による認知機能の低下により、判断能力が低下し、詐欺被害に遭うケースもある。

## 事例

- ・訪問販売で高額な商品を購入して大量の未使用商品が家の中に溢れていた。
- ・桁外れの当選金を記載した宝くじに大金をつぎ込み、当たる可能性があるという記載をあたかも確実であるように思いこんでいる。

このように、高齢者が家庭において健全で幸せな生活を営んでいないことに周囲が気づく必要があるであろう。

## 民生委員

我が国には、民生委員制度がある。民生委員は、厚生労働大臣から委嘱され、それぞれの地域において、常に住民の立場に立つて相談に応じ、必要な援助を行い、社会福祉の増進に努める方々であり、「児童委員」を兼ねている。

児童委員は、地域の子どもたちが元気に安心して暮らせるように、子どもたちを見守り、子育ての不安や妊娠中の心配ごとなどの相談・支援等を行う。また、一部の児童委員は児童に関することを専門的に担当する「主任児童委員」の指名を受けている。

民生委員制度は、大正六（一九一七）年に岡山県で誕生した「済世顧問制度」を始まりとする。翌大正七（一九一八）年には大阪府で「方面委員制度」が発足し、昭和三（一九二八）年には方面委員制度が全国に普及した。昭和二一（一九四六）年、民生委員令の公布により名称が現在の「民生委員」に改められ、この間、一貫して生活困窮者の

支援に取り組みとともに、とくに戦後は、時代の変化に応じて新たな活動に取り組みなど、地域の福祉増進のために常に重要な役割を果たしてきた。

しかし、地元の民生委員によれば近年の動向として高齢者の独居者が増加し、独居の高齢者を見回るだけでも負担が多くなっているという。家族と同居している家庭内の問題はなかなか明るみに出ないことが非常に問題である。

〈以下参考資料〉

#### 民生委員

出典…フリー百科事典『ウィキペディア (Wikipedia)』(2018/05/13 09:51 UTC版)より

転載

#### 問題

#### 個人情報保護法の影響

個人情報保護法は、民生委員の活動に大きな影響を与えている<sup>[1]</sup>。例えば、お年寄りの安否確認も満足に行えないなど職務へ弊害が発生している<sup>[2]</sup>。また、民生委員は業務の性質上、個人や世帯の情報が必要となる。しかし、個人情報保護法の施行により地方自治体が民生委員への個人情報提供に慎重になり、個人が個人情報保護法を盾に名簿作成のための情報提供を拒否したり、マンション等の管理人が居住者の情報の提供を拒む事例が増えたという<sup>[3]</sup>。

なお、民生委員は民生委員法第五条で守秘義務が課せられており、民生委員法第四条に定められた範囲での個人情報取扱いを行うことになっている。しかし、一般職の地方公務員とは異なり、刑事罰の規定は無い。その為、地域の民生委員と付き合いのある各種販売業者への情報漏洩が行われるという懸念が付きまとうことに

なる。ただし、守秘義務が守られなかった場合、民生委員法ではなく、憲法上の基本的な人権侵害（プライバシーの侵害）、民法上の不法行為、刑法上の名誉毀損罪等の個別法により裁かれるが、その際、民生委員法の守秘義務が課せられていることが考慮される。また、近所づきあいなどコミュニティの中で社会的制裁を受けることとなる。

### 民生委員の不足問題

各都道府県や政令指定都市、中核市それぞれの世帯数等に応じて民生委員の定数を定めている。しかし、なり手不足、職務の多様化から、民生委員は不足が常態化している〔四三〕。

幼児虐待から高齢者の安否確認まで、自治体から期待される職務範囲は広がっているが、職務範囲が広がるほど求められる能力も高くなり、民生委員推薦のハードルを上げるかたちとなっている〔四四〕。加えて、そもそもなり手が不足している。住民の意識の変化により地域活動への参加が消極的となり、その影響で民生委員を推薦する自治会自体も減少している〔四五〕。

こうした状況に対応するため、参加要件の緩和や、個人情報取り扱いガイドラインの検討などが行われている。民生委員と同様に奉仕者として無報酬で活動している人権擁護委員や保護司などを含め、社会として必要な活動を行う者に対し、特別職公務員として一定の身分保障を行うなど、制度そのものの在り方の再検討を求める意見も多くなっている。

宗門にも、地元町内にも住職の立場で民生委員として活躍されている方がいるが、これらの問題点をふまえると、法務に加え民生委員としての務めは負担が大きいと考えられるが、僧侶・住職・寺族として檀信徒や地域の様々な家庭に目を向け、一助を担うことは可能であろう。

## 脚注

- 一. 『民生委員、児童委員活動と個人情報保護』社会福祉法人全国社会福祉協議会、二〇〇六年四月七日
- 二. 「個人情報の提供、民生委員に拒否」『読売新聞』二〇〇五年一月五日付配信
- 三. 「見えない家庭状況 民生委員に個人情報の壁」『読売新聞』二〇〇八年五月二十八日付配信
- 四. 「民生委員の不足深刻 児童虐待、引きこもり…多様な業務を敬遠」『サンケイ』二〇〇八年五月二十五日付配信

## 地域との共生

地域が一体となって地域社会を支えあう仕組みを目指す厚生労働省の指針が示されるようになり、地域の資源として寺院を活用する実践を試みた。

平成二七年に現在地に養護老人ホームを移転する以前は、境内地と隣接していたので、避難訓練の際には本堂を避難先としたり、境内で夏祭りを開催していた。現在は、九名定員の認知症対応のグループホームと一〇人定員の宅老所が隣接しており、地域の人々を招待して夏祭りを開催している。

九年前から、子ども太鼓『天鼓』を立ち上げ、地元の子供たちに和太鼓を指導しているが、二カ所になった夏祭りと、地元の夏まつりで演奏を披露している。練習は、春から夏にかけて毎週一回一時間程度、夏休み中は早朝ラジオ体操の後毎日三十分から一時間程度、本堂で行っている。夏祭りが終わると来春までは活動していないが、和太鼓をきっかけとして、お寺に通い、老人ホームの行事に参加して、一緒に楽しむ時間を過ごすことが、良き思い出として子供たちの心に残ることを期待している。

昨年、和太鼓チームの一期生だった女子が、夏休みにボランティアで施設に数日来てくれた。当時は小学校六年生

だったが、介護職を目指しているとのことである。

釈尊ご降誕会（花まつり）、お会式、節分会など寺の年中行事には、施設利用者や家族を招待している。

施設では、近隣にある知的障害者施設や地域の老人会はじめ民生委員、日赤奉仕団、利用者の家族と行事や日常プログラムの交流を行っているが、寺院を開放すると共に自ら近隣の施設に出向き、交流や傾聴、書道、茶道などの出前教室、法話の時間なども教化の場となるであろう。

### 児童養護施設「軽井沢学園」の実践

#### 児童養護施設「軽井沢学園」

#### 目的

地域で唯一の児童養護施設として、様々な理由で保護者と一緒に暮らすことができない児童が利用する施設であり、児童福祉法及び児童憲章の精神に従い、これら児童の安心安全を保障しながら明るく健やかに育て、将来家庭や地域に戻っても力強く、生き生きと、豊かな生活を射止めるように支援することを目的としている。（定員四〇名）

#### 地域小規模児童養護施設「Casa 佐久花園」

#### 目的

生活単位の小規模化により家庭的な雰囲気の中で専任職員によるきめ細やかな支援を行いながら、愛着形成・他者との関係性修復・精神及び社会自立の促進を目的としている。（定員六名）

## 「子どものニーズに応じた軽井沢学園多機能化・高機能化転換事業」

### ① 現状の課題

平成二八年の児童福祉法改正理念に伴い、平成二九年「新しい社会的養育ビジョン」「家庭養育優先原則」を徹底し都道府県社会的養育推進計画が策定される。このようななか里親等への委託が進められ、児童養護施設では措置入所される児童が減少すると共に、入所定員減少等の見直しが迫られる中、児童支援の知識・経験を有している児童養護施設職員を解雇せざるを得ない。

### ② 原因と対策

児童養護施設では、措置費制度により施設定員と、施設入所児童数が連動する仕組みになっており定員及び児童数が増加すると収入も増え、定員・児童数が減ると収入も減る。

しかし多機能化を実践すると、その費用の多くは施設負担となり多機能化を實踐する職員給与の財源が確保できざる状況が無い。

そこで、従来の里親支援業務に加え、先駆的な多機能化・高機能化転換モデルの他施設（某乳児院）を参考として、開拓から委託後支援までを総合的に支援するフォスタリング機関として軽井沢学園フォスタリングチームを立ち上げ、里親登録前研修「軽井沢学園金子プログラム」を開発し、軽井沢学園としての独自性を打ち出していく計画を進めている。

### 事業の活動内容

#### 一）里親リクルート活動

ア 時期 二〇一九年四月～二〇二〇年三月

イ 場所 佐久広域圏市町村（小諸市、佐久市、小海町、佐久穂町、南牧村、北相木村、南相木村、川上村、軽

井沢町、御代田町、立科町）八一、八六五世帯

ウ 対象 佐久広域圏内の一市町村民及び軽井沢町別荘所有者等来訪者

エ 内容 市町村等へ働きかけを行い里親募集チラシ等作成、配布

(二) 里親登録までのコーディネート活動

ア 時期 二〇一九年四月～二〇二〇年三月 通年

イ 場所 軽井沢学園

ウ 対象 里親希望者

エ 内容 軽井沢学園金子プログラムの実施 家庭訪問相談

(三) 里親支援トレーニングの実施

ア 時期 二〇一九年四月～二〇二〇年三月 通年

イ 場所 軽井沢学園

ウ 対象 養育里親

### 最終目的

措置児童が社会で自立し、措置期限終了後においても心のよりどころとなる養育里親の発掘・養成・支援を順調に機能させるべく、児童養護施設における里親支援の定着が目的であり、施設が培ってきた養育ノウハウを里親支援に生かすため、要保護児童を里親委託前に一時的な受け入れによって、当該児童の行動、発達、医療面などアセスメントを実施し、里親宅へのスムーズな移行に寄与していきたい。

また、里親移行後も継続的な養育スキルアップ研修、電話・訪問相談、レスパイトケアを行うっていくことで、里親や地域から頼りとされる子育て支援の拠点としたい。

未だ確立されていない児童養護施設における里親支援モデルを確立し、今後多機能化を進める施設に対する各種コンサルティングが行えるような、スペシャリストの養成も図っていきたい。

厚生労働省は、イギリスの里親研修をもとに開発したプログラムを導入する方向性を示しているが、職員とともに独自のプログラムの開発を構築していく。

### 後援会『軽井沢学園を応援する会』の発足

軽井沢学園は、日ごろから多くの支援者に支えていただいている。平成二二年度に『軽井沢学園を応援する会』が支援者の有志によって設立され、企業を含め会員数は昨年度実績五四三人となっており、多くの協力者の善意により、入所児童の支援に会費と寄付金が充てられている。

この会の仕組みは、会員を募り会員には、施設の様子や情報などを掲載した機関紙を発行している。その中に企業の広告欄を設け、掲載広告費を出資していただいている。

そして、例えば、部活動に必要な用具やユニフォーム、運転免許取得のために必要な資金などに利用させて頂いている。

高校生はアルバイトで、独り立ちするための資金作りをしているが、大学進学は国からの支援金があっても、本人の負担は大きい。

アパートを経営する会員のご厚意で、家賃を免除していただいている卒園生もいる。

施設を出た後のこともたちの支援（アフターケア）は、施設から自立してからの生活を支える大切な役割である。

家庭からの援助がなく、安心できる実家を持たない子供たちにとっては、施設はいつでも、相談でき、帰ってこれる実家でなければならない。

施設ができる経済面物質面での支援は限界があるが、心の拠り所としてずっと子供たちを応援していきたい。

軽井沢学園の経営を任される以前、東京の子供たちが生活する町内の児童養護施設において、三年間にわたり学習ボランティアをさせていたでいた。その縁で、施設の通信制高校に週三日通学する女子が託児所のボランティアからアルバイト、高校卒業後は寺の近所のアパートに住み託児所の職員として五年間勤務した。時には家族のように過ごし旅行にも出かけた。中学生時代の彼女は、人を寄せ付けずコミュニケーションを拒んでいた様子を知っていたので、彼女から施設を通じて申し入れがあった時は不安もあったが、責任感が強く子どもを面倒をよくみていた。表情も徐々に明るくなり、その後他の地へ引越して、別の仕事につき自立していった。

施設で、他の子供たちと過ごすことが困難で、不登校の男子がいた。寺近隣のジャム工場でアルバイトをしていたが、施設からの要請で、境内隣接地の一軒家を紹介し、自立を目指し一年間にわたって一人暮らしをすることになった。毎日男性職員が様子を見に来て、施設側の支援を続け、週に一度ギターを習うために寺院の部屋を貸すことになった。児童相談所に保護されるまで、外国籍の母親の言いつけで、学校に通わず六才年下の弟の世話をしていた。社会性やコミュニケーション能力を養う支援が必要であった。

ある日、学習ボランティアで面識があったA子さんから相談があった。高校を卒業して一年ほど経過した頃で、就職していたが、数か月後に子供が産まれる予定だが、働かなければならないので子どもが一月になる頃から託児を依頼したいとのことだった。自分のように施設には入所させたくない、一人で育てたいという彼女の意向に支援をすることとなった。寺近隣の飲食店に勤務し、多忙の時は寺に母子で宿泊していた。市役所の母子担当と出身施設、保育所との連携により公営住宅に居住し福祉職に就いた。数年後、体調を崩し、子どもは数年軽井沢学園で生活していたが、現在は二人で生活しており、母親が夜勤の日は、子供は施設に宿泊して支援を継続している。

入所児童の入所理由は様々だが、ネグレクト（育児放棄）が原因である児童が多くいる。その前提に親が知的障害や精神障害を抱えるケースもある。発達障害や学習障害など子どもたちも個々に、様々な特性がある。

入所児童のほとんどに実親がいるが、保護者と共に生活することが困難な状況がある。我が国が法改正以降、施設の小規模化や里親委託推進が強く打ち出され、児童養護施設の役割も大きな転換期を迎えている。

里親のリクルートから研修まで一貫して行うフォスタリング機関として、児童養護施設の機能転換が求められ、施設が多機能化に向けて新たな道を模索している。三年後に老朽化した施設を建て替える計画を進めているが、小規模化、専門職による様々な課題を抱える子供たちの支援に限らず、保護者や家族、里親に対する支援、地域の子育て支援等を総合的に担う組織・施設を職員とともに創造していきたい。

## まとめ

地域で求められるニーズに気づき、寺院を活用し、地域の福祉施設や団体、地域の社協との連携、あるいは、民生委員や施設の子どもを週末や休みに受け入れ、家庭で過ごすホストファミリー、後援会、ボランティア活動等積極的に参加していくことが寺が地域の福祉を支える社会資源として一翼を担うこととなり、そこから信仰に導く発端となる。

### 老人ホームへの入所措置等の指針について

(平成一八年三月三十一日付老発第〇三三二一〇二八号厚生労働省老健局長通知)

#### 老人ホームへの入所措置等の指針

##### 第一 入所措置の目的

法第一一条の規定による養護老人ホームへの入所等の措置は、六五歳以上の者であつて、在宅において日常生活を営むのに支障があるものに対して、心身の状況、その置かれている環境の状況等を総合的に勘案して、適切

に行われるよう努めなければならない。なお、同条第一項第二号の規定による特別養護老人ホームへの入所措置については、やむを得ない事由により介護保険法（平成九年法律第一二三号）に規定する介護老人福祉施設に入所することが著しく困難であると認められるときに限られるものであるが、「やむを得ない事由」としては、（一）六五歳以上の者であつて介護保険法の規定により当該措置に相当する介護福祉施設サービスに係る保険給付を受けることができる者が、やむを得ない事由（※）により介護保険の介護福祉施設サービスを利用することが著しく困難であると認められる場合（※）「やむを得ない事由」とは、事業者と「契約」をして介護サービスを利用することや、その前提となる市町村に対する要介護認定の「申請」を期待しがたいことを指す。（二）六五歳以上の者が養護者による高齢者虐待を受け、当該養護者による高齢者虐待から保護される必要があると認められる場合、又は六五歳以上の者の養護者がその心身の状態に照らし養護の負担の軽減を図るための支援を必要と認められる場合が想定されるものである。

## 第二 福祉事務所長への委任

法第一一条の規定による措置については、市及び福祉事務所を設置する町村にあつては福祉事務所長に委任することができる。

## 第三 入所判定委員会の設置

一 市町村長（委任を受けた福祉事務所長を含む。以下同じ。）は、老人ホームへの入所措置を判定するため、市町村（福祉事務所長が委任を受けている場合にあつては、当該福祉事務所）内に老人福祉指導主事、市町村老人福祉担当者、保健所長、医師（精神科医を含む）、地域包括支援センター長及び老人福祉施設長のそれぞれの

代表者で構成する「入所判定委員会」を設置し、入所措置の開始、変更等に当たっては、入所判定委員会の意見を聞くものとする。なお、市町村長は、市町村又は直営の地域包括支援センターが中心となり、定期的に開催される会議（以下「市町村包括ケア会議」という。）に入所判定委員会の機能を付与することができるものとする。この場合においても、同会議には、当該市町村の老人福祉担当者、医師（精神科の判断が必要な場合には精神科医）及び老人福祉施設関係者の参加を要するものとする。ただし、特別養護老人ホームに係る判定については、介護保険法第一四条に基づく介護認定審査会における同法第二七条に基づく要介護認定の結果を基本とするものとし、入所判定委員会を開催しないこととして差し支えない。二 入所判定委員会（入所判定委員会の機能を付与された市町村包括ケア会議を含む。）の開催に当たっては、養護老人ホームの求めに応じて行うことができるものとする。三 高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律（平成一七年一月九日法律第一二四号）第九条の規定により、養護者による高齢者虐待を受け、生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認められる高齢者を老人ホームに一時的に保護する場合は、入所判定委員会の開催を待つことなく入所措置を行うことができるものとする。

#### 第四 入所措置の要否判定

一 養護老人ホームに係る入所措置の要否の検討に当たっては、入所判定委員会（入所判定委員会の機能を付与された市町村包括ケア会議を含む。）において、本通知中「第五 老人ホームへの入所措置の基準」に基づき、その者の健康状態、その置かれている環境の状況等について総合的に判定を行い、その結果を市町村長に報告するものとする。

## 第五 老人ホームの入所措置の基準

一 養護老人ホーム 法第一一条第一項第一号の規定により、老人を養護老人ホームに入所させ、又は、入所を委託する措置は、当該老人が次の（一）及び（二）のいずれにも該当する場合に行うものとする。（一）環境上の事情については、次のア及びイに該当すること。事項基準 ア 健康状態 入院加療を要する病態でないこと。なお、施設は、入所予定者の感染症に関する事項も含めた健康状態を確認することが必要であるが、その結果感染症にり患し、又はその既往症があっても、一定の場合を除き、措置を行わない正当な理由には該当しないものである。

イ 環境の状況 家族や住居の状況など、現在置かれている環境の下では在宅において生活することが困難であると認められること。

（注）法では、養護老人ホームへの入所要件を「環境上の理由及び経済的理由」と規定しているが、これは、措置に当たり改正前に規定されていた「身体上若しくは精神上」の理由は問わないこととする趣旨であり、「身体上若しくは精神上」の理由を有する者を措置の対象外とするものではない。（二）経済的事情については、老人福祉法施行令第二条に規定する事項に該当すること。二 特別養護老人ホーム法第一一条第一項第二号の規定により、老人を特別養護老人ホームに入所させ、又は、入所を委託する措置は、当該老人が、要介護認定において要介護状態に該当し、かつ、健康状態が一（一）アの基準を満たす場合に行うものとする。なお、胃ろう、経管栄養の状態にあることのみをもって、入所措置を行わない理由とはならないものであること。

## 第六 養護委託の措置の基準

次のいずれかの場合に該当するときは、委託の措置を行わないものとする。一 当該老人の身体又は精神の状況、性格、信仰等が受託者の生活を乱すおそれがある場合 二 養護受託者が老人の扶養義務者である場合

## 第七 措置の開始、変更及び廃止

一 措置の開始 老人ホームへの入所又は養護委託の措置の基準に適合する老人については、措置を開始するものとする。なお、措置を開始した後、随時、当該老人及びその家族を訪問し、必要な調査及び指導を行うものとする。二 措置の変更 養護老人ホーム又は特別養護老人ホームへの入所又は養護受託者への委託の措置のうち、いずれかの措置をとられている老人が他の措置をとることが適当であると認められるに至った場合は、その時点において、措置を変更するものとする。三 老人ホームへの入所又は養護受託者への委託の措置は、当該措置を受けている老人が次のいずれかに該当する場合、その時点において、措置を廃止するものとする。(一) 措置の基準に適合しなくなった場合 (二) 入院その他の事由により老人ホーム又は養護受託者の家庭以外の場所で生活する期間が三箇月以上にわたることが明らかに予想される場合、又はおおむね三箇月を超えるに至った場合 (三) 養護老人ホームへの入所の措置を受けている老人が、介護保険法に基づく施設サービスの利用が可能になった場合 (四) 特別養護老人ホームへの入所の措置を受けている老人が、やむを得ない事由の解消により、介護保険法に基づく施設サービスの利用が可能になった場合 四 措置後の入所継続の要否 老人ホームの入所者については、年一回入所継続の要否について見直すものとする。

## 第八 六五歳未満の者に対する措置

一 法第一一条第一項第一号又は第三号に規定する措置 法第一一条第一項第一号又は第三号に規定する措置に

において、六五歳未満の者であつて特に必要があると認められるものは、法第一一条第一項第一号又は第三号のいずれかの措置の基準に適合する者であつて、六〇歳以上の者について行うものとする。

ただし、六〇歳未満の者であつて次のいずれかに該当するときは、老人ホーム入所措置の行うものとする。

(一) 老衰が著しく、かつ、生活保護法に定める救護施設への入所要件を満たしているが、救護施設に余力がないため、これに入所することができないとき。(二) 初老期における認知症(介護保険法施行令(平成一〇年一月二四日政令第四一二号)第二条第六号に規定する初老期における認知症をいう。)に該当するとき。(三) その配偶者が老人ホームの入所措置の措置を受ける場合であつて、かつ、その者自身が老人ホームへの入所基準のうち、年齢以外の基準に適合するとき。二 法第一一条第二号に規定する措置法第一一条第二号に規定する措置において、六五歳未満の者であつて特に必要があると認められるものは、法第一一条第二号に規定する措置の基準に適合する者であつて、介護保険法第七条第三項第二号に該当するものについて行うものとする。

**第九 居宅における介護等に係る措置** 法第一〇条の四第一項各号に規定する措置については、特別養護老人ホームへの入所措置と同様、六五歳以上の者であつて、身体上又は精神上的の障害があるために日常生活を営むのに支障がある者等が、やむを得ない事由により介護保険法に規定する訪問介護、通所介護、短期入所生活介護又は認知症対応型共同生活介護(以下「訪問介護等」という。)を利用することが著しく困難と認めるときに、必要に応じて市町村が措置を採ることができることとされているものであり、やむを得ない事由の解消により、介護保険法に基づく訪問介護等の利用が可能になった場合には措置は廃止するものとする。なお、「やむを得ない事由」としては、(一) 六五歳以上の者であつて介護保険法の規定により当該措置に相当する居宅サービスに係る保険給付を受けることができる者が、やむを得ない事由により介護保険の居宅サービスを利用することが著しく

困難であると認められる場合（※）「やむを得ない事由」とは、事業者と「契約」をして介護サービスを利用することや、その前提となる市町村に対する要介護認定の「申請」を期待しがたいことを指す。（二）六五歳以上の者が養護者による高齢者虐待を受け、当該養護者による高齢者虐待から保護される必要があると認められる場合、又は六五歳以上の者の養護者がその心身の状況に照らし養護の負担の軽減を図るための支援を必要と認められる場合が想定されるものである。