

施設養育の廃止

ブルガリアにおける脱施設化プロセスの財務分析



本文書の目的

脱施設化のプロセスは複雑である。特に、改革資金の管理は大きな課題となる可能性があり、改革プロセスに着手した世界中の国々からのエビデンスによると、政府は施設に基づく養育および保護制度が、最も費用対効果の低い選択肢であるという、基本的な点を常に理解しているわけではないことを示唆している。エビデンスは明白であり、子どもの健康と発達に不適切であるだけでなく、施設の運営には多額の費用がかかる。しかし、改革プロセスに着手する政府は、コミュニティ基盤型サービスの改革システムがより高価になるのではないかと誤った懸念を抱いていることが多い。そのため、施設に代わって確立されたサービスの将来的な持続性に自信が持てないのである。

改革のプロセスには、コミュニティにおけるサービスの確立と改革プロセスの管理に必要な資金を伴うため、コストがかかる。この種の改革を行っている政府は、このような改革プログラムへの支出が費用対効果に見合わないのではないかと懸念することが多い。

繰り返しになるが、エビデンスは明白である。このような先行投資（欧州委員会などの機関からの資金援助の形で行われることが多い）は、政府が手頃な費用で持続可能な新しいシステムの基盤を構築することを可能にする。



改革の財源は、さまざまな政府省庁や地方自治体の予算に加えて、欧州委員会や NGO などの外部の援助資金供与者からの資金も関与するため、それ自体複雑である。そのため、そのプロセスが資金を効率的に使用しており、将来的に持続可能であるかどうか、を確認するために「お金の流れを追う」ことは困難である。

本文書では、入手可能な財務データを用いて、そのような分析の提示を試みている。以下に役立てていただければ幸いである。

- ブルガリア政府による、改革の進捗状況の評価と今後の取組の計画作成
- 欧州委員会による、改革がどの程度まで投資効果を発揮しているかの評価、及び適用される事前条件¹と関連する行動規範に沿っているかどうかの評価
- ブルガリアの改革プロセスに関わるその他の関係者

研究の限界

本文書では、主に資金の使用について説明している。それは改革プロセスの質を分析するものではない²。また、子どもたちへの成果について包括的な分析も行っていないが、そのような分析は、真の費用対効果と投資効果を示すために必要である。本文書の最後に、いくつかの事例を例示する。

時間的な制約のため、本文書に掲載されている算出結果を政府や欧州委員会に確認することはできなかった。算出は、政府当局から提供された情報に基づいて著者が行った。

情報源について

本文書で使用したすべての算出は、社会支援庁、児童保護局、財務省、保健省など、ブルガリア政府のさまざまな部門から提供された情報に基づいて行われている。

唯一の例外は、Lumos が資金提供する家族支援プログラムに関連するコストの計算である。Lumos Bulgaria は報告書のこの部分の情報を提供した。

子どもたちの成果に関するケーススタディは、「For Our Children Foundation」と「Lumos Bulgaria」から提供された。

¹ 欧州委員会は、欧州構造投資基金は施設からコミュニティ基盤型のサービスへの移行に使用されるものであり、施設には使用されないと主張している。

² このような分析については、以下を参照のこと。Rogers, J.(2014).Deinstitutionalisation of children in Bulgaria – how far and where to? Independent review of progress and challenges. UNICEF.

謝辞

筆者と研究者らは、関連データへのアクセスを支援して下さった政府当局（労働社会政策省、特に社会支援庁、児童保護庁、財務省、保健省）に謝意を表す。また、子どもたちへの成果に関する情報を提供していただいた For Our Children Foundation にも謝意を表す。Nadia Shabani および Haralan Alexandrov 博士には、分析計画の立案に多大なご協力をいただいた。データへのアクセスと財務分析にご協力いただいた、新ブルガリア大学経営学部の教授、Ninel Kiosseva 博士に謝意を表す。

著者および研究者

本資料は、Lumos 財団の CEO である Georgette Mulheir が執筆したものである。

本調査を行ったのは Trendafil Meretev、Bisser Spirov、Mara Cavanagh、Lina Gyllensten、Irina Papancheva である。



目次

要旨	<u>5</u>
1.はじめに	<u>8</u>
2. 改革の進捗状況（2010年～2014年）	<u>12</u>
3. これまでの改革の財務分析	<u>15</u>
4. 改革プロセスの成果	<u>29</u>
結論	<u>32</u>
提言	<u>33</u>



要旨

ブルガリアにおけるこれまでの進捗状況

ブルガリアは、弱い立場にある子どもたちへの養育サービスの改革において、称賛すべき進歩を遂げた。まず初めに、障害児施設における高い死亡率に関する国際的な懸念に応え、2009年から2014年の間に、大規模な施設から約3,500人の子どもたちを退所させた。

ブルガリアの意欲的な改革プログラムは、さらに多くの子どもたちの生活を改善する可能性が高い。政治的な領域を超えて、改革に対する相当の合意と意志がある。

脱施設化は常に課題である

世界のどこで導入されても、脱制度化のプロセスは複雑で困難である。改革がバランスのとれた包括的なものであることを確保すること—真のコミュニティ基盤型児童サービスに必要なすべての要素が、適切なペースかつ組み合わせで実施されること—は、共通の課題である。

欧州連合の規定では、欧州構造投資基金（ESIF）は、施設の建設や改修ではなく、脱施設化プロジェクトに使用しなければならないと定められている。したがって、脱施設化はEUの優先事項であり、ESIFの対象となる欧州各国は、この複雑なガバナンスの問題に取り組まなければならない。改革プロセスにおける財務管理は、各省庁や各地域の行政組織が子どもたちの養育のために、いつ、どのようにお金を使うか、また、どのように協力するのが最も効果的かを決めることであるが、これは改革のペースとバランスと密接に関連している。

ブルガリアは正しい軌道に乗っているが、さらにやるべきことがある

本報告書に掲載されている Lumos の分析による財務数値は、大多数の子どもたちが地域社会の中で家族と一緒に暮らせるように支援するシステムに向けて、ブルガリア政府がその道のりを完了する余裕があることを示しており、心強い限りである。

また、ブルガリアが2010年に開始した改革を継続することは、経済的にも理にかなっていることを、自らのエビデンスでも示している。これらの数字は、施設での養育は遥かにコストが高く、非効率なモデルであることを示している。質の高い里親養育は、大幅にコストが低い一方で、遥かに良い成果をもたらす。地域社会の家族で暮らす子どもたちへの支援は、子どもたちに最良の成果をもたらすことが調査で明らかになっており、最も費用がかからない。

しかしながら、本論文は、ブルガリア政府が今後5年間の改革プログラムを計画する際に考慮すべきいくつかの基本的な問題を提起している。

改革の「バランス」

ブルガリアは、里親養育制度や小規模グループホーム（SGHs）の利用を大幅に増やしている。どちらも脱施設化されたシステムにおいて重要かつ必要な役割を担っている。しかし、どちらもある程度は、子どもを家族から引き離すことになる。20ページのグラフが示すように、何らかの形で代替養育（施設、小規模グループホーム、里親養

育)を受ける子どもの総数は、2009年から2013年にかけて減少したが、ここ2年間は増加に転じている。また、代替養育を受ける子どもと成人の総数は、2013年以降増加している。

これは、地域社会における予防的サービスへの十分な投資が行われていないことを反映していると考えられる。それは、2010年から2015年の間に、おそらく十分に優先されていなかった改革の一要素、すなわち、子どもたちが家族と一緒に暮らすことができるような地域社会における支援サービスの開発を示している。

ブルガリア政府は、以下のいくつかの重要な質問を検討するとよいだろう。

- 2013年以降、代替養育を受ける子どもと成人の数が増えているのはなぜか？
- 乳児院での死亡率が上がっているのはなぜか？
- 2014年に様々な種類の代替養育を受けた5,556人の子どもたち、そして約880人の成人たちの多くは、何らかの支援を受けながら、地域社会の家族とともに暮らすことができるだろうか？
- 里親養育を受ける子どもたちの中に、実際には、実親からサポートを受けられる子もいるのではないか？

改革の財源

地域社会で家族を支援するためには、さまざまな分野の専門家が協力して、効果的なサービスを開発する必要がある。一つの省庁や分野だけでは成功しない。多様な関係者が協働するための方法としては、財源によって本質的な改革が妨げられないような枠組みが必要である。

Lumosは、モルドバでの取組の経験を共有することができる。ヨーロッパで最も貧しく、ブルガリアよりもはるかに貧しい国でも、施設の縮小や閉鎖によって節約されたお金をコミュニティサービスへの再投資のために「囲い込んで」おけば、改革の資金管理が可能だった。ブルガリアはすでに資金の囲い込みに取り組むことを約束しており、本稿はその約束を更新するよう求めている。

本稿は、家庭への支援がいかに費用対効果が高いかを示している。分析によると、ブルガリアが大規模な施設から子どもたちを移動したにもかかわらず、それに応じてスタッフや建物への支出を減らさなかったため、施設に残る子ども1人あたりの養育コストが上昇したというエビデンスがある。

これでは、施設での養育がさらに高価になるだけでなく、本稿が示すように、子どもの福祉が改善されたというエビデンスもない。

ブルガリアが提供できるコミュニティサービス

27 ページの表は、ブルガリアがすでに達成した改革が、年間 1330 万 BGN（680 万ユーロ）の費用を削減していることを示している。このような節約分を「囲い込む」ことで、特に以下のような財政的支援が可能になる。

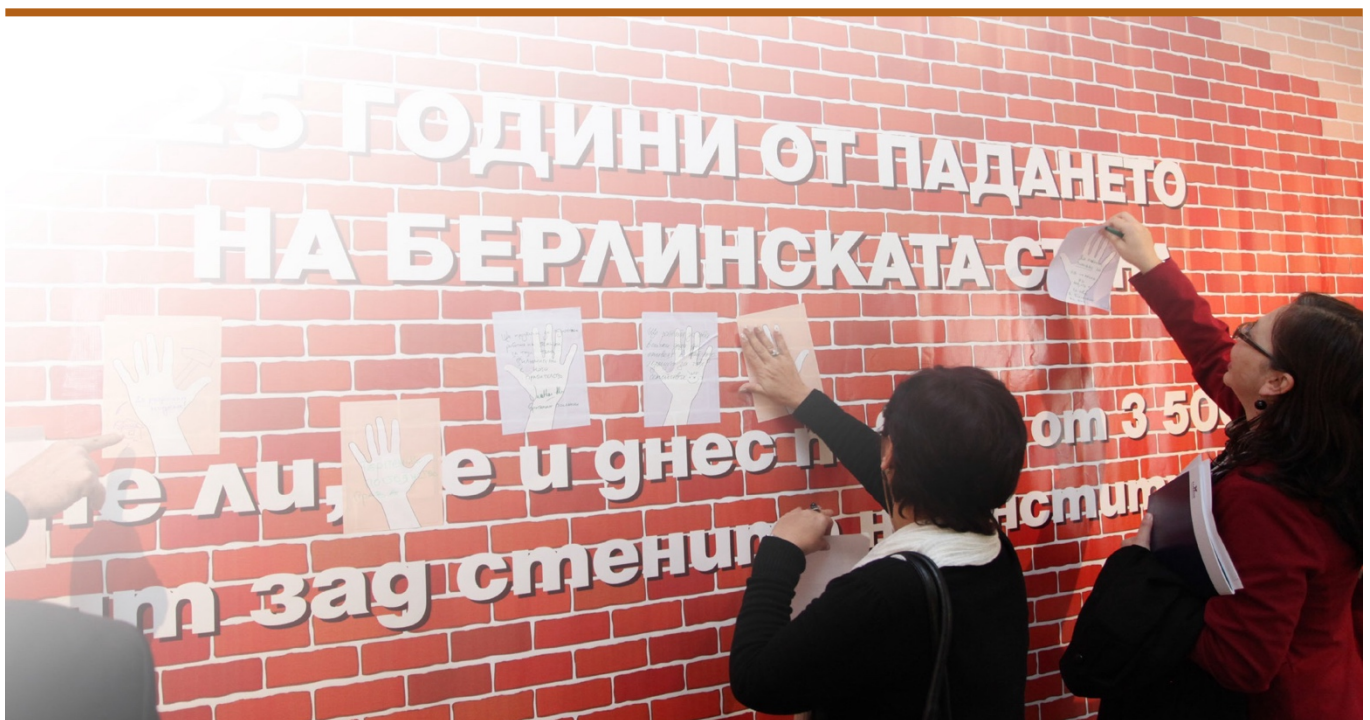
- 小規模グループホームのスタッフに対する支出を 2/3 増加する
- 約 2 万人の子どもたちの家庭を支援するソーシャルワーカーを 300 人以上配置する
- 障害児を養育する 1850 世帯に対して 460 人以上のサポートワーカーを配置する
- 乳児院におけるケアの質を高めることにより命を救う

改革の次の段階

ブルガリアは、欧州委員会の継続的な支援により、不利な立場や弱い立場にある子どもたちへの支援を明確に前進させた。本稿では、脱施設化を目指すブルガリア政府の姿勢を評価するとともに、2010 年に始まったブルガリア政府の取組を継続し、今後数年間で新しいサービスのバランスを慎重に調整し、真にコミュニティ基盤型で持続可能なサービスを構築し、家族が共に暮らす支援を行うことを奨励する。

現在の課題は、完全な脱施設化を実現するために、多額の EU 資金を含む財務を管理することである。

ブルガリアの施設を退所した子どもたちへの成果については、さらなる分析が必要である。しかし、本稿はブルガリア政府に、脱施設化が実現可能で、無理なく捻出できる費用であり、子どもたちの生活を改善するだけでなく、圧倒的に費用対効果が高く効率的な選択肢であることを理解するために、必要な財政的エビデンスの中核的分析を提供する。



1. はじめに

1.1 施設養育による弊害

全世界で推定 800 万人の子どもたちが³、権利を否定され、彼らのニーズを満たすことのできない居住型施設やいわゆる孤児院で生活している⁴。これらの子どもの 80%以上は孤児ではなく、少なくとも片親が生きている⁵。世界中で、両親が極度の貧困に直面している、子どもたちに身体的・知的障害がある、彼らが社会的に排除されたグループに属するなどの理由で、子どもたちが施設に預けられている⁶。世界中で 80 年以上にわたり行われてきた研究により、施設で養育された子どもたちは愛情のある親からのケアが奪われ、その結果、生涯にわたって身体的および心理的な被害を被るという重大な弊害があることが証明されている⁷。

特に乳児は、一対一の親との触れ合いがなければ本来の発達を遂げることができず、施設入所が早期の脳の発達に深刻な影響を及ぼすことを研究が示している。多くの研究によると⁸、生後 6 カ月以降に施設に残った子どもたちは、精神的および身体的な遅れを含む深刻な発達上の障害を抱えていることが多いとされている。彼らは、健康状態が良くないことや、身体や脳の発達の遅れに悩まされている可能性がある⁹。

障害児たちの状況はさらに深刻である。成長を助けるためには、適切な食事を学ぶなど、大人との密接で持続的な関わりが必要である。施設を退所した 3 歳未満の子どもたちを対象としたある研究では、障害児の 28%が実際には亡くなったために「退所」したことが判明した¹⁰。この死亡率は、障害のない子どもたちの 100 倍であった。生き延びた子どもたちにとって、将来的なライフチャンスは極めて乏しい。ロシアの統計では、施設養育制度を離れた若年成人の結果が示されている。5 人に 1 人が犯罪を犯し、7 人に 1 人が娼婦になり、10 人に 1 人が自殺していた¹¹。

³ 居住型施設の数やそこに住む子どもの数は不明である。推定範囲は、「200 万人以上」（UNICEF, Progress for Children:A Report Card on Child Protection Number 8, 2009）から 800 万人（引用先：Pinheiro, P., World Report on Violence against Children, UNICEF, New York, 2006）におよぶ。これらの数字は、多くの国でデータが不足していることや、未登録の機関の割合が大きいため、過小評価されていると報告されている。

⁴ 「居住型施設」とは、制度的な文化が支配する居住型ケアであると理解されている。施設の規模が重要であるが、それだけが決定的な特徴ではない。子供たちはより広い地域社会から隔離されたり、共同生活を余儀なくされている。このような子どもたちは、自分の生活や自分に影響を与える決定に対して、十分なコントロールができない。子どもたちの個々のニーズよりも、組織自体の要求が優先される傾向がある。これには通常、大規模な居住型施設（子どもが 10 人以上）だけでなく、厳格な体制の小規模な施設、軽微な犯罪を犯した子どものための施設、居住型の保健施設、居住型の特別学校などが含まれる。Mulheir G, 'Deinstitutionalisation:A Human Rights Priority for Children with Disabilities', Equal Rights Review, Volume Nine, 2012

⁵ Csáky, C.(2009) Keeping Children Out of Harmful Institutions:Why we should be investing in family-based care London, UK:Save the Children. p7.Better Care Network.(2009).Global facts about orphanages.

⁶ Faith to Action Initiative.(2014).Children, Orphanages, and Families:A summary of research to help guide faith-based action. pp6-7.

⁷ Berens, A. & Nelson, C.(2015) The science of early adversity: Is there a role for large institutions in care of vulnerable children?The Lancet.2015. [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(14\)61131-4/abstract](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(14)61131-4/abstract)

⁸ Michael Rutter (1998), Development catch-up, and Deficit, Following Adoption after Severe Global Early Privation, Journal of Child Psychology and Psychiatry, 39(4). <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=10487&fileId=S0021963098002236>

⁹ Marshall, P.J. & Fox, N.J.(2004), A Comparison of the Electroencephalogram between Institutionalized and Community Children in Romania, Journal of Cognitive Neuroscience.

¹⁰ Browne, Kevin, C. E. & Hamilton-Giachritsis, R.(2005), Mapping the number and characteristics of three below children in institutions across Europe at risk of harm.Birmingham:Birmingham University Press (in collaboration with EU/WHO), p22.

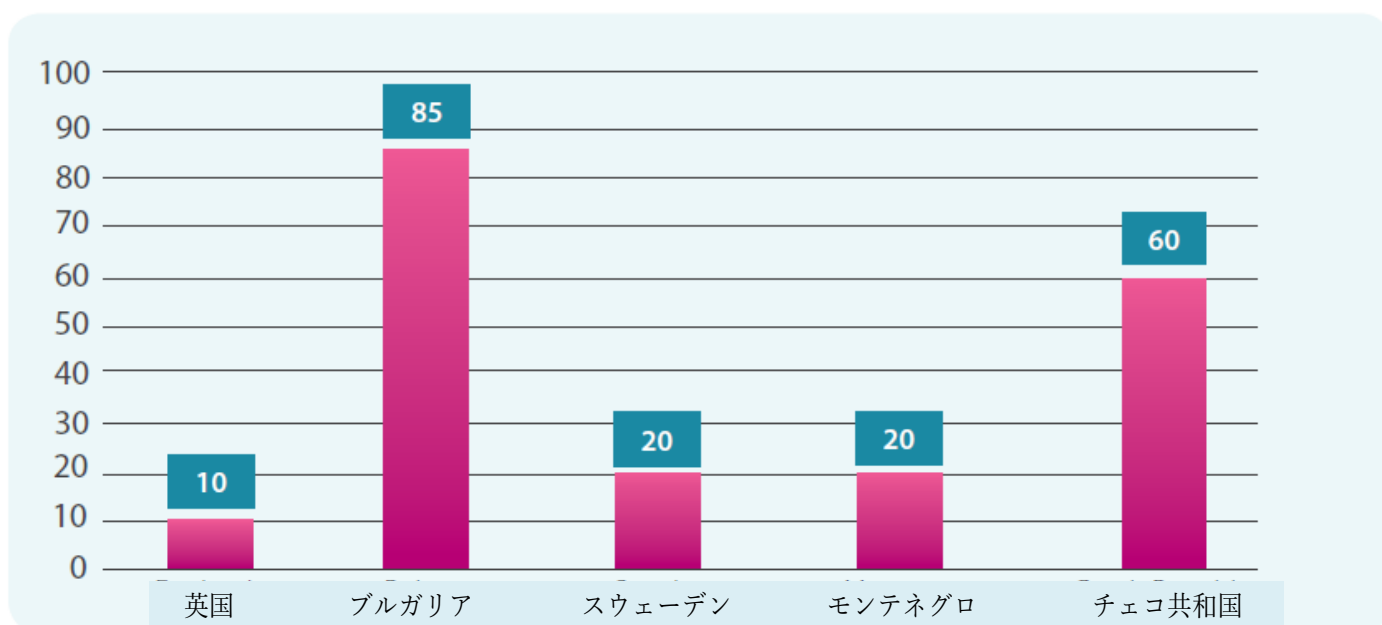
¹¹ Pashkina, N.(2001).Sotsial'noe obespechenie, 11:42-45.参照先：Fedulova, A.B. & Firsov, M.V.(2003).Orphans in Russia.Norwegian Institute for Urban and Regional Research, p83. <http://www.nibr.no/filer/2003-1.pdf> [accessed 25 August 2015].

欧州連合（EU）も施設養育による弊害を認めている。規則 1303/2013 に、ソーシャル・インクルージョン（社会的包摂）に関する事前条件（9:9.1.）が導入され、その投資の優先事項の1つに「…施設サービスからコミュニティ基盤型サービスへの移行」が含まれていることにより、欧州構造投資基金（ESIF）を既存の施設の維持または改修や新たな大規模居住型施設の建設のために使用することは、事実上禁止されている。これはまた、加盟国がコミュニティ基盤型サービスへの移行を支援するプログラムを、優先的に実施することを奨励している。

1.2 ブルガリアの施設に収容されている子どもたちの状況

2010年初頭、ブルガリアでは6,730人の子どもたちが施設で生活していた¹²。次のグラフが示すように、他の欧州諸国と比較して、施設養育の割合が非常に高いことが分かる。

2010年の子どもの人口1万人あたりの施設入所児童数の割合。



年間入所率も高かった。2009年には、3,000人以上の子どもたちが施設に入所していた。

施設の状況は悪く、特に障害者施設では死亡率が高かった。

¹² State Agency for Child Protection.(2013).Number of children in specialized institutions on 31.12.2013 in comparison to 2001-2013. [Data file in Bulgarian]. <http://sacp.government.bg/programi-dokladi/statistika/>

2010年9月の障害者施設の視察に関するブルガリア・ヘルシンキ委員会の報告書¹³によれば、子どもの死亡の大多数が予防可能なものであった。2000年から2010年の間に238人の子どもたちが亡くなった。この報告書によると、これらの死亡の少なくとも4分の3は以下のように予防可能であったとされる。

- 31人（飢餓／組織的な栄養不良）
- 84人（ネグレクト）
- 13人（感染症）
- 6人（凍死、溺死、窒息などの事故）
- 36人（肺炎）
- 2人（暴力）
- 15人（理由不明）

明らかに政府には、障害者施設や乳児院など、最も弱い立場にある子どもたちに特に焦点を当て、施設養育を廃止するためのプログラムを優先する理由が十分にあった。

1.3 ブルガリアの改革プログラム

ブルガリアは、EUの資金を利用して子ども向けサービスの改革に着手した先駆者である。2010年、ブルガリア政府は、欧州委員会からの多大な支援を受けて、健康や発達に悪影響を及ぼし、将来の人生の可能性を著しく低下させる施設で暮らす子どもたちの数を大幅に減らすことを目的とした、意欲的なプログラム¹⁴に着手した。

この地域の多くの国と同様に、ブルガリアもまた、居住型施設に大きく依存し、コミュニティ基盤型の手段をほとんど重視しない子どもの代替養育制度という課題を抱えていた。何年にもわたる努力により、施設に入所している子どもの数はすでにある程度減少していたが、2010年にプログラムを開始した際には、以下のような大きな課題があった。

- 里親制度の整備の難しさ。ブルガリアでは、里親の数を増やすことが特に難しいことが分かっていた。
- 施設の非常に劣悪な状況。特に障害者施設では、子どもの死亡率が異常に高かった。
- 改革には費用がかかりすぎて、コミュニティ基盤型サービスのシステムを運営する余裕がないという一般的な考え。子どもたちを施設に大人数で集めれば、経済的に最も効率的な養育ができるはずだという「規模の経済」という誤った考えがあった。

¹³ Kukova, S.(2011).Fundamental Rights situation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities: desk report Bulgaria.欧州基本権機関の委託を受けている。Bulgarian Helsinki Committee. http://www.bghelsinki.org/media/uploads/special/bg_fra_mh.pdf.

¹⁴ Government of Bulgaria.(2010).National Strategy:Vision for deinstitutionalization of children in Bulgaria [document in Bulgarian]. [http://sacp.government.bg/detstvo-zavsihki/viziya-za-deinstitutionalizaciya/Government of Bulgaria.\(2010\). Action Plan for the National Strategy:Vision for deinstitutionalization of children in Bulgaria \[document in Bulgarian\]. \[http://sacp.government.bg/_images/uploads/plan.doc\]\(http://sacp.government.bg/_images/uploads/plan.doc\)](http://sacp.government.bg/detstvo-zavsihki/viziya-za-deinstitutionalizaciya/Government%20of%20Bulgaria.(2010).Action%20Plan%20for%20the%20National%20Strategy:Vision%20for%20deinstitutionalization%20of%20children%20in%20Bulgaria%20%5Bdocument%20in%20Bulgarian%5D.%20http://sacp.government.bg/_images/uploads/plan.doc)

Ministry of Labour and Social Policy.(3 October 2007) Operational Programme "Human Resources Development" 2007-2013. http://ophrd.government.bg/view_doc.php/2948

この改革は、以下のような多くの主要分野に焦点を当てた。

- 全ての障害児施設の子どもたちのコミュニティ基盤型サービスへの移行
- 8カ所の乳児院への試験的改革プログラムの導入
- 里親養育の発展プログラム
- ソーシャルサービスの強化
- 地域計画の導入

1.4 脱施設化とは？

大規模施設への依存を減らし、コミュニティ基盤型サービスを提供する方向にシステムを移行するプロセスは、しばしば脱施設化と呼ばれている。これには、以下のように複雑なプロセスを伴う。

- コミュニティ基盤型サービスや、子どもたちの施設入所を防止するためのアプローチの開発
- 現在、施設に入所している全体的子どもたちを、彼らの権利を尊重し、ニーズを満たす家族または家庭養育の措置に移すこと。どの子どもも取り残されてはならない。
- 施設にある資源（資金、人材、物資）を囲い込んで保護し、施設に代わるコミュニティ基盤型サービスのコストを賄うために移転すること。脱施設化はコスト削減策であってはならない。子どもたちによりよい成果をもたらすサービスに資源を再投資することが必要である。
- この複雑な変更プロセスを管理するための十分な専門的能力および知識の開発と導入
- 姿勢(attitudes)、政策、実践の変革
- 変化の過程で子どもや家族が主導的な役割を果たすことができるようエンパワーする¹⁵。

以下の分析は、ブルガリアにおける脱施設化に向けての進捗状況と、それに伴うコストを示している。また、改革の次の段階で対処すべき、進捗の限界と懸念事項も明らかになっている。

一連の提言を行う。これらの提言が、ブルガリア政府と欧州委員会が、ブルガリアにおける施設養育廃止の次の段階を計画する上で役立つことが期待される。

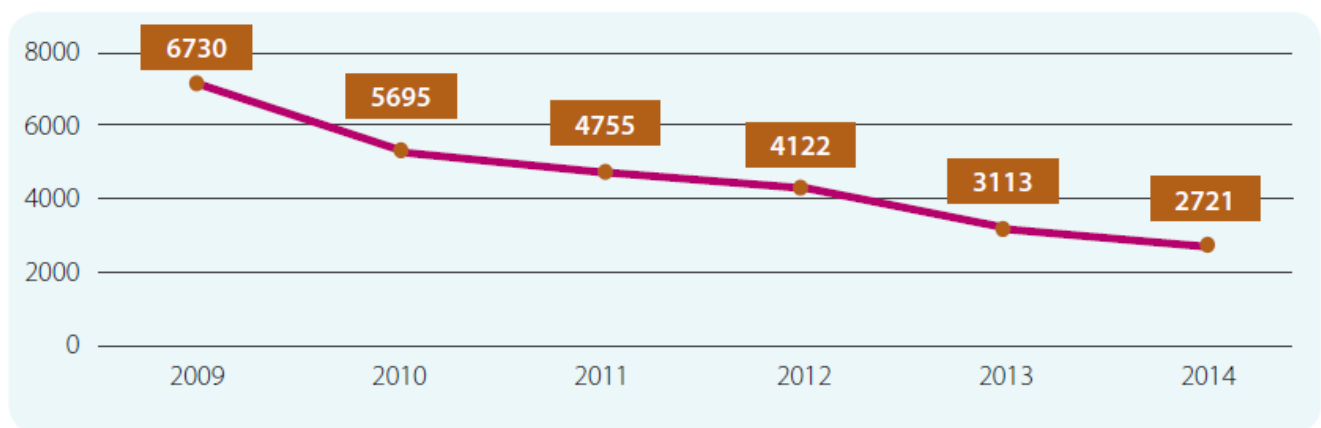
¹⁵ 詳細はこちらを参照。Mulheir, G. & Browne, K.(2007).De-Institutionalising and Transforming Children's Services:A Guide to Good Practice.Birmingham, UK:University of Birmingham. https://www.crin.org/docs/Deinstitutionalisation_Manual_-_Daphne_Prog_et_al.pdf

2. 改革の進捗状況（2010年～2014年）

2010年から2014年にかけての改革プロセスは、欧州委員会からの多大な支援と、ブルガリアの自己資源を用いて実施された。政府当局から提供された情報によると、制度改革にかかる費用は以下の通りである。ブルガリア政府は代替養育制度の改革で大きな進歩を遂げた。施設に入所している子どもの数は59%減少した。

サービスまたはプログラム	コスト (BGN)	コスト (ユーロ)
147カ所の家庭的な児童養護施設 ¹⁶	71,974,875	36,797,699
17カ所の保護施設	3,329,450	1,702,232
すべての人に子供時代を(Childhood for all) ¹⁷	4,960,400	2,536,042
乳児院プログラム	1,071,159	547,646
里親養育プログラム	14,989,455	7,663,472
ソーシャルワーク強化プログラム	9,480,908	4,848,412
地域計画プログラム	5,226,546	2,672,151
支援プロジェクト	2,545,540	1,301,756
経験と知識による変化の管理	919,698	470,322
総計	114,498,031	58,552,795

ブルガリアで施設に入所している子どもの数（59%減）¹⁸



施設の中で最も弱い立場に置かれているのは、乳児と障害児である。そのため、このような子どもたちの数が減ってきていることは非常に喜ばしいことである。

¹⁶ このグラフの最初の2行の情報は、ASAから提供されたものである。社会支援庁国際協力担当の Pravda Ignatova 氏との私信。（2015年6月2日）。Lumosのファイルに記載。

¹⁷ 次の7列の情報については、以下を参照：State Agency for Child Protection.(2014).国家戦略「ブルガリアにおける子どもの脱施設化のためのビジョン」の実施のための行動計画の実施に関する第4回モニタリング報告書 [ブルガリア語による報告書] http://sacp.government.bg/media/cms_page_media/439/4-TI%20MONITORINGOV%20DOCLAD_last.doc.

¹⁸ 2009年から2013年の数字についてはこちらを参照。State Agency for Child Protection.(2013).2013年12月31日現在の専門施設の入所児童数 2001年～2013年の比較 [ブルガリア語のデータファイル]。 <http://sacp.government.bg/programi-dokladi/statistika/>

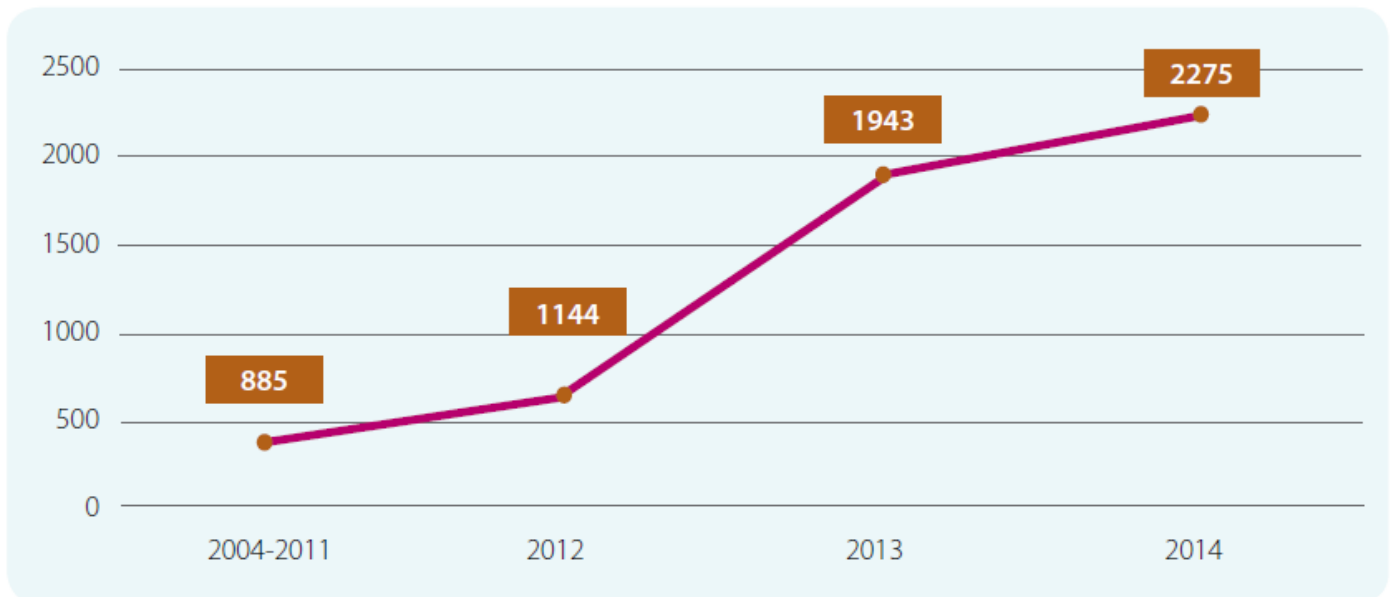
2014年の数字は、以下の2つの情報に基づく Lumos による計算である。

State Agency for Child Protection との私信。（2014）。Lumosのファイルに記載。

National Statistical Institute.（2015年4月3日）。Homes for Medico-Social Care for Children in 2014 [ウェブページ]。 <http://www.nsi.bg/en/content/5606/homes-medico-social-care-children>

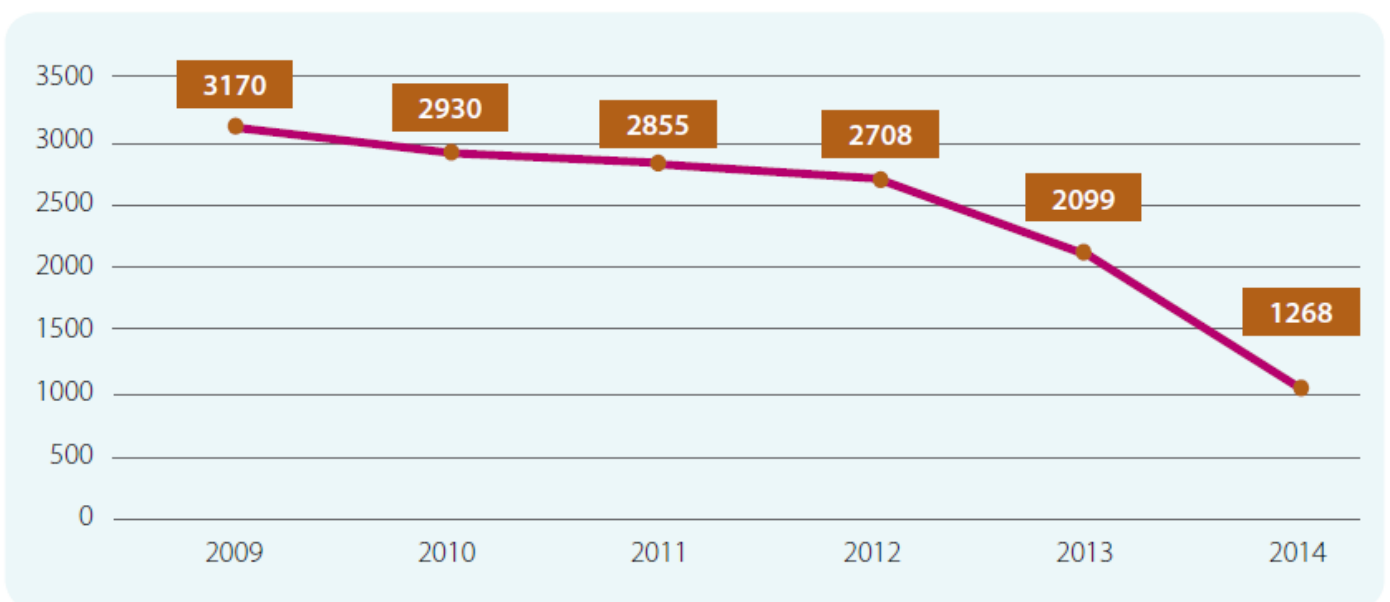
また、里親養育を受ける子どもの数も大幅に増加している¹⁹。

ブルガリアで里親養育を受ける子どもの数（257%増）



これに対応して、施設に入所する子どもたちの数も毎年大幅に減少している²⁰。

ブルガリアの児童養護施設への入所者数（60%減）



これは短期間での大きな進歩である。

¹⁹ Agency for Social Assistance. (2015年6月5日)。Official letter to Lumos, no. 62-122.Lumosのファイルに記載。

²⁰ 2014年の数字はSACPが提供したものである。State Agency for Child Protectionとの私信。(2014年7月28日)。Lumosのファイルに記載。

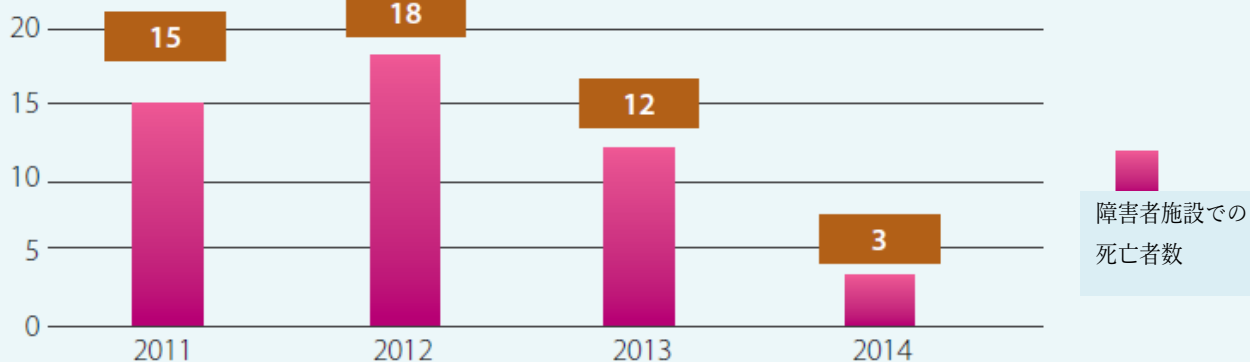
2012-2013年度の数値については、こちらを参照。Rogers, J.(2014) Deinstitutionalisation of children In Bulgaria – How far and where to?Sofia, Bulgaria:UNICEF, p33. http://www.unicef.bg/assets/PDFs/De_I_Review_Report_EN_small_size.pdf

2009～2011年の数値については、SACPのウェブサイトに掲載されている第1回および第2回のモニタリングレポートを参照。State Agency for Child Protection.(2011-2012).国家戦略「ブルガリアにおける子どもの脱施設化のためのビジョン」の実施のための行動計画の実施に関する[第1/第2]モニタリング報告書 [ブルガリア語による報告書] <http://sacp.government.bg/deinstitutionalizaciya/>.

この間、施設での死者数は減少した。Lumos は政府から、死亡率の高い2つの障害者施設への介入支援を依頼された。Krushari および Rudnik での活動により、死亡率が劇的に減少した。2010 年末に介入を開始して以来、死亡率が最も高かった Krushari では死亡した子どもは2人、Rudnik では死亡した子どもはいなかった。

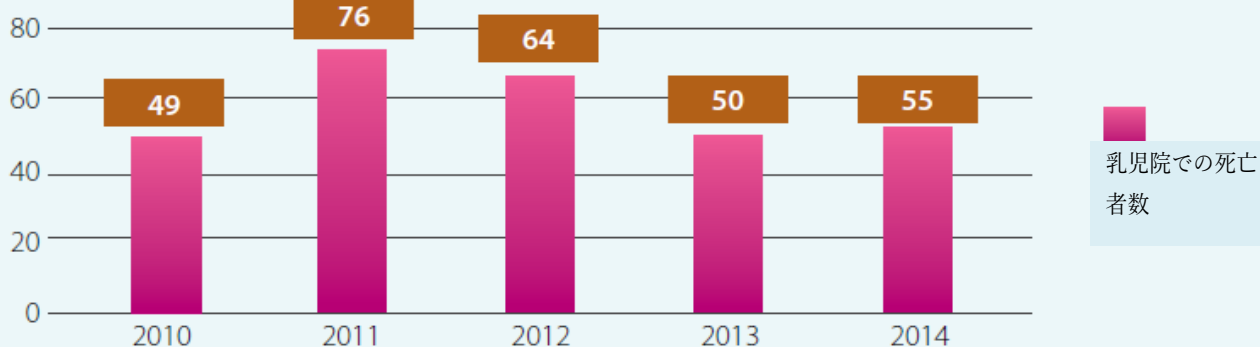
全国的には状況はそれほど良好ではないが、それでも次のグラフが証明するように、障害者施設での死亡者数は大幅に減少している²¹。

障害者施設での死亡者数



全施設における死亡率は、2011 年以降、子ども 1,000 人あたりの死亡者数が3人から1人に減少しており²²、これは重要な進展である。一方、人権団体であるブルガリア・ヘルシンキ委員会²³は、最近、乳児院での死亡率について懸念を示している。乳児院での死者数は、2010 年以降、少しずつ増えている。しかしその割合は、2010 年には施設の子ども 1,000 人あたり 10 人だったのが、2014 年には 20 人と倍増している²⁴。施設全体の子どもの数減少していることを考えると、これは懸念すべきことである。

乳児院での死亡者数



²¹ State Agency for Child Protection との私信。(2015 年 6 月 8 日~12 日) Lumos のファイルに記載。

²² Lumos のファイルに記載の計算。

²³ ブルガリア・ヘルシンキ委員会が、公共情報公開法により入手した数値。参照先：

Bulgarian Helsinki Committee。(2015 年 5 月 21 日)。2010 年から 2014 年にかけてブルガリアの保育施設で 292 人が死亡。European Liberties Platform。

<http://www.liberties.eu/en/news/292-child-deaths-in-bulgarian-institutions>

²⁴ Lumos のファイルに記載の計算。

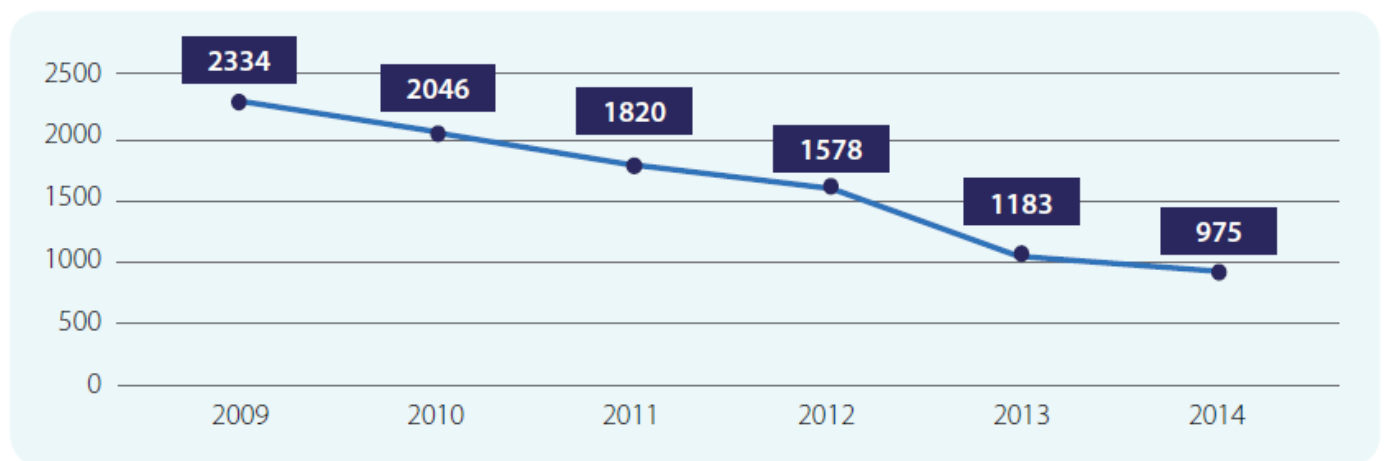
3. これまでの改革の財務分析

以下の分析では、過去5年間の脱施設化プログラムの財源について詳細に検討する。

3.1 乳児院

施設にいる乳幼児は、どの養育制度においても最も弱い立場にある。改革が始まった当時、ブルガリアは欧州地域で最も乳幼児の施設入所率が高い国のひとつだった。そのため、改革の過程で、施設養育を受けている乳幼児の数が2009年の2,334人から2014年の975人へと大幅に減少し、子ども人口1万人あたりの割合が2009年の17人から2014年の8人へと低下したことは喜ばしいことである²⁵。

乳児院の子どもの数



乳児院の子どもたちの数は58%減少しており、これは素晴らしい結果である。しかし、子どもを1年間、乳児院に預ける費用は100%以上増加している。

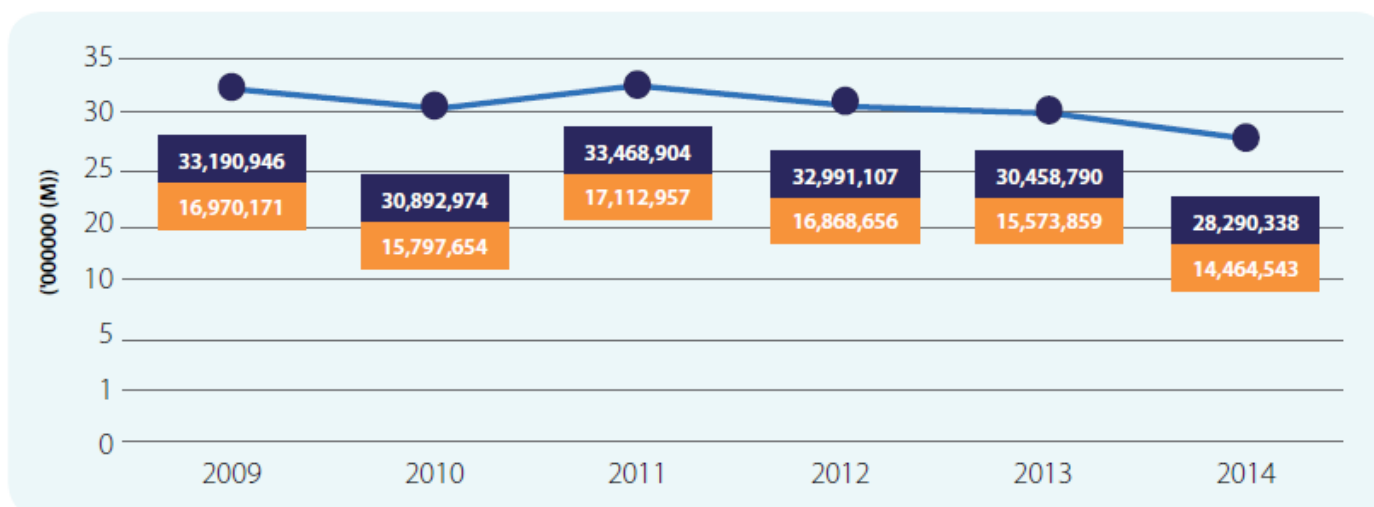
子ども1人あたりの年間コスト（単位：BGN およびユーロ） ●BGN ●ユーロ



²⁵ 2009～2013年の数値についてはこちらを参照：State Agency for Child Protection.(2013).2013年12月31日現在、専門施設に入所児童数の2001～2013年の比較。[ブルガリア語のデータファイル]。http://sacp.government.bg/programi-dokladi/statistika/ 2014年の数値については、こちらを参照。National Statistical Institute。(2015年4月3日)。Homes for Medico-Social Care for Children in 2014 [webpage]. http://www.nsi.bg/en/ content/5606/homes-medico-social-care-children Lumos のファイルに記載の計算。

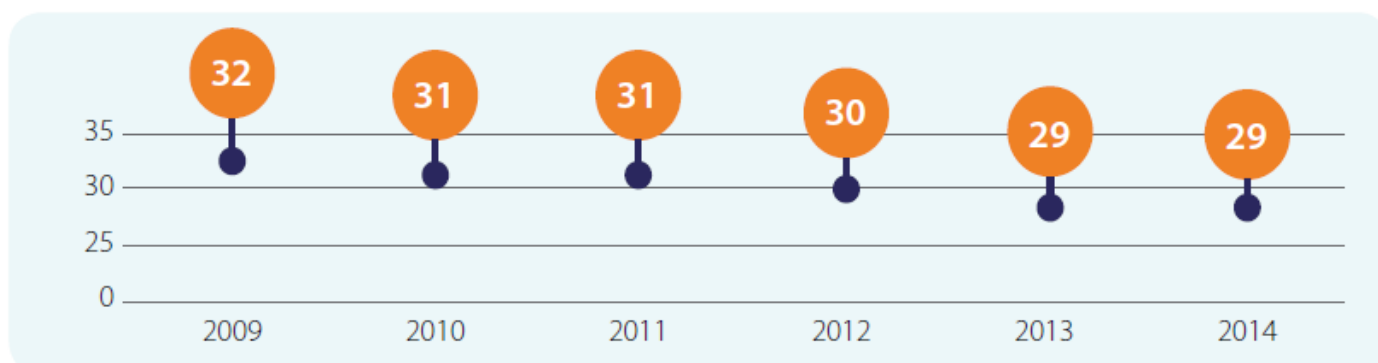
これは、乳児院を運営するための年間予算がかなり固定化しているためである²⁶。それは15%しか減少していない。

各乳児院の年間予算（BGN、ユーロ） ●BGN ●ユーロ



子ども一人当たりの費用の増加は、入所者数が減少しているにもかかわらず、ほとんどの施設の建物が開いている（32のうち閉鎖したのは3つだけ）ことが原因と考えられる。

乳児院の数



子どもの数が減ったにもかかわらず、建物やスタッフを維持するためのコストはほぼ横ばいである。そのため、子ども一人当たりの支出額が増えても、子どもの養育が大きく改善されるとは限らない。そのような代替養育の提供は、費用対効果が極めて低くなる。

つまり、脱施設化プロセスの次の段階では、これらの明らかに非効率で費用対効果の低い乳児院を閉鎖するために、特に大きな努力が必要になることを意味する。これには、次のようなことを伴う。

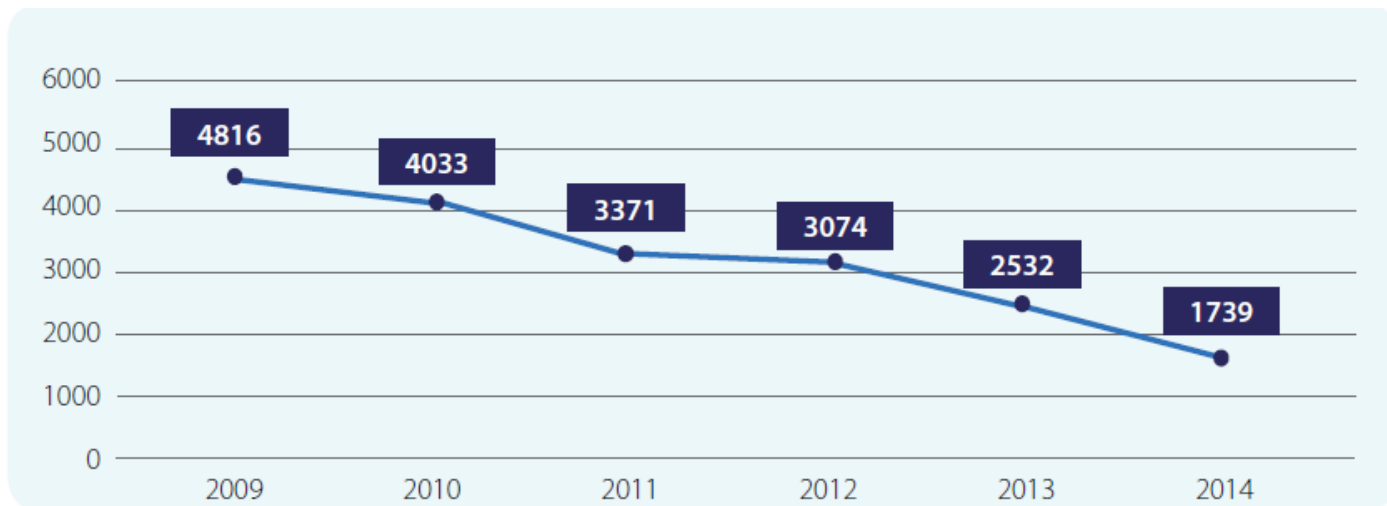
- 乳幼児をより質の高い家庭養育に移行させることで、子どもたちへの成果がより良好となる可能性が高い。
- 改革されたシステムのために貴重な資源を解放するプロセスの中で、現代的な子どものケア・保護システムを提供する上で必要のない建物への支出を大幅に削減する。

²⁶ 保健省の財務・経済活動および財産管理担当ディレクターMariya Belomorova氏との私信。（2015年6月9日）。Lumosのファイルに記載。

3.2 障害児施設と一般的な児童養護施設

次のグラフが示すように、施設の閉鎖率が子どもの数の減少率と同じではないため、子ども一人当たりのコストが上昇するという同様のパターンが見られる。

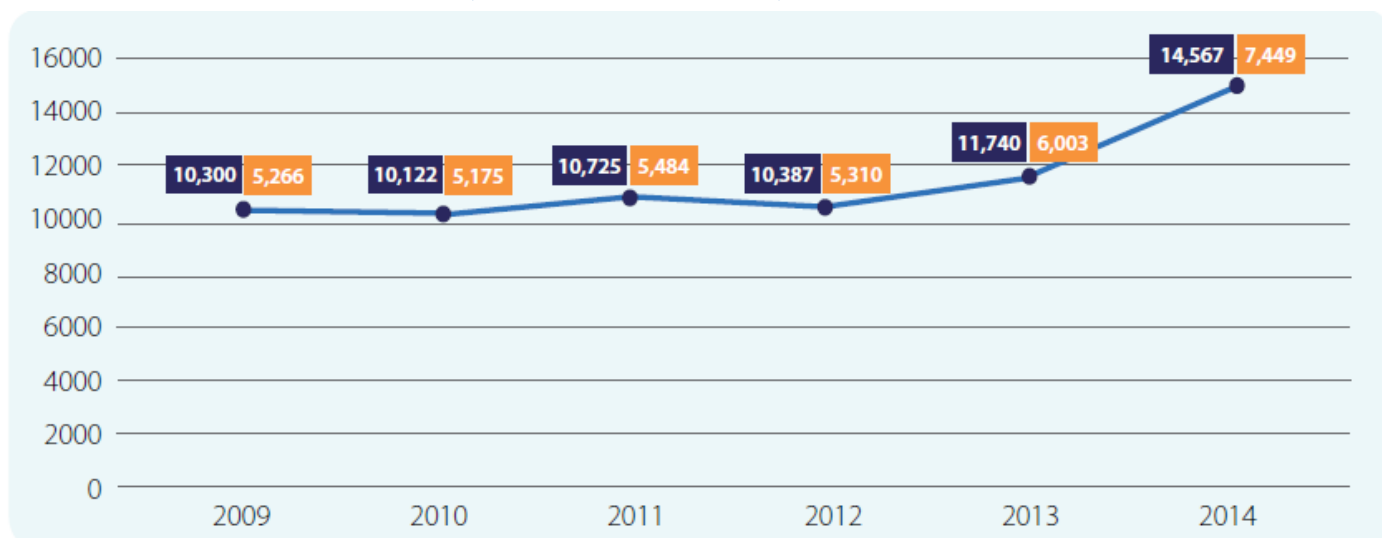
障害児施設/一般的な児童養護施設の子どもと成人の合計



障害児施設と一般的な児童養護施設で暮らす子どもと成人の数は64%減少している。これは大きな成功である。

しかし、これらの施設における一人当たりの年間コストは、2013年から大きく上昇し始めた。2014年末には、一人当たりのコストが41%増加²⁷した。10,300 BGN (5,266 ユーロ) から14,567 BGN (7,449 ユーロ) へ。

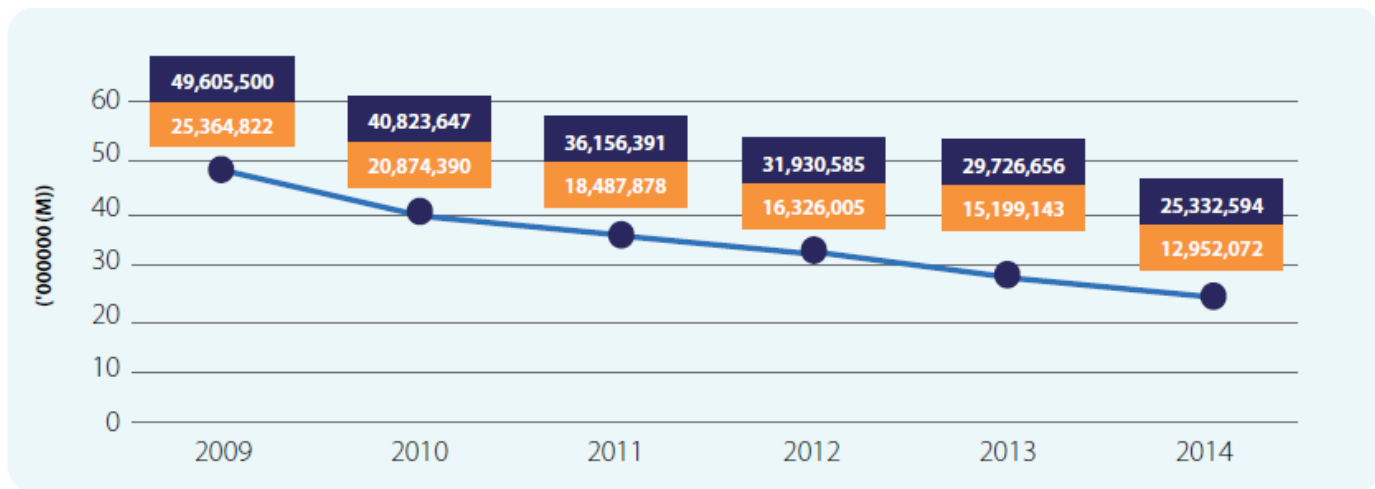
子ども1人あたりの年間コスト (単位: BGN およびユーロ) ●BGN ●ユーロ



²⁷ これは、デフレ・インフレを考慮しない名目上のコストである。

これもまた、年間予算全体の減少と、子どもや成人の入居者数の減少が一致していないためである。

年間予算：障害児施設と一般的な児童養護施設 ●BGN ●ユーロ



繰り返しになるが、これは施設の閉鎖率が子どもの数の減少率と同じではない、という事実に対応していると思われる。

現在運営されている施設の数も39%しか減少していない。

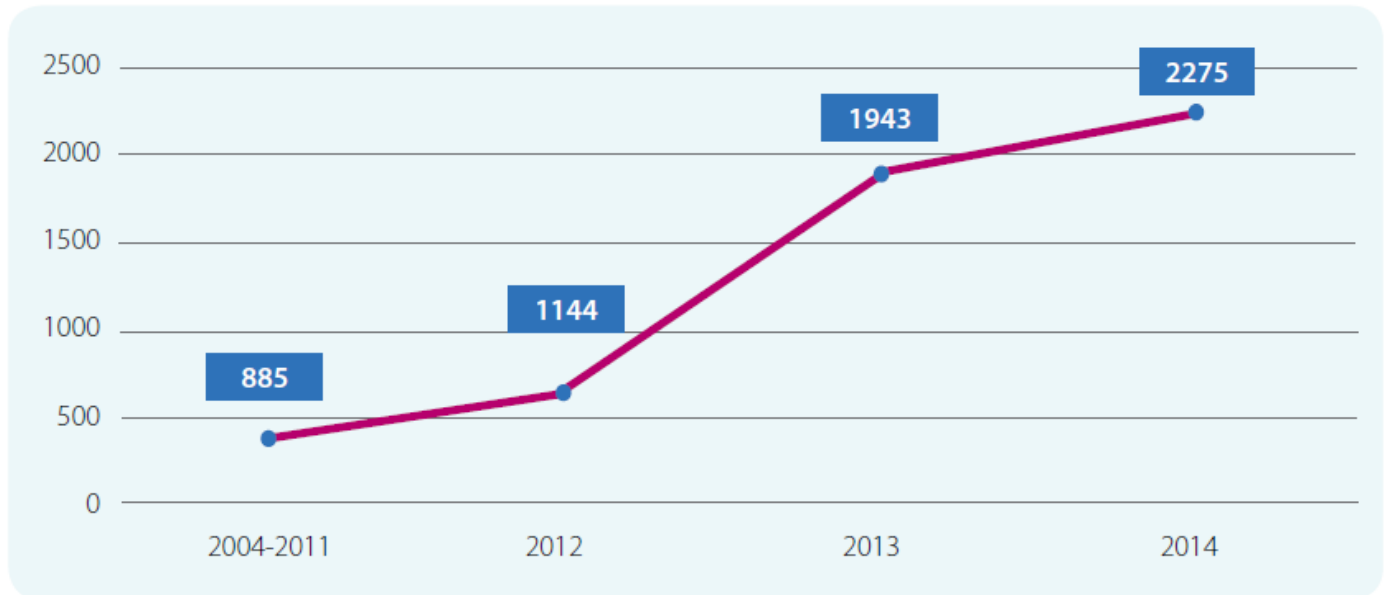
障害児施設と一般的な児童養護施設の数



3.3 里親養育

EUの資金援助を受けたプログラムでは、ブルガリアでの里親養育制度の発展に向けた取り組みが含まれていた。これは、十分な数の里親養育者を募集することが困難であったため、必要とされていたプログラムだった。次のグラフが示すように、これは大きな成功を取めている。

ブルガリアで里親養育を受ける子どもの数（257%増）



社会支援庁（ASA）のデータによると、3年間（2012年5月～2015年5月）の里親養育に活用した費用の総額は、**19,999,038 BGN（10,222,338 ユーロ）**である。

したがって、子ども1人あたりの里親養育の年間平均費用は**3,730 BGN（1,907 ユーロ）**である。

里親養育を受ける子どもたちへの成果は、通常、施設に引き取られた子どもたちよりかなり良好であり²⁸、しかもコストが大幅に低いことに注目すべきである。

3.4 小規模グループホーム

施設をコミュニティ基盤型サービスに置き換える場合、小規模グループホーム（SGH）が子どもたちの措置先の候補の一つとなる。しかし、SGHは子どもたちに家族のすべてのメリットを提供するものではなく、制限の多い環境やコミュニティからの分離など、施設と同じような特徴を持つ傾向がある懸念が提起されている。したがって、SGHは組織的に使用すべきではなく、家族養育の選択肢が不可能であり、かつSGHへの措置が子どもの最善の利益になるような特定の事例でのみ使用すべきである²⁹。一部の子どもたちにとって、複雑なニーズや非常に困難な行動がある場合には、SGHが適切な選択肢となる。

²⁸ Berens, A. E., & Nelson, C. A. (2015). The science of early adversity: is there a role for large institutions in the care of vulnerable children? *The Lancet*. [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(14\)61131-4/abstract](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(14)61131-4/abstract)

²⁹ 詳細はこちらを参照。European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care. (2012). *Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community-based Care*. Brussels, Belgium: 著者、p97

過去5年間のブルガリアの脱施設化プログラムは、SGHの設立に大きく依存してきた。障害者施設の子どもや若者の多くは、家庭でのケアに統合することができないという考えがあったようである。

障害者施設の相当数の年長のティーンエイジャーが、彼らのニーズのアセスメントを受けてSGHへの措置を必要としていた可能性がある。しかし、もし実親家族に十分なサポートが提供され、レスパイトサービスや障害児のための専門的な里親養育制度が整備されれば、SGHによる養育を含むあらゆる形態の居住型施設の養育を必要とする子どもの数は大幅に減少すると考えられる。モルドバでは、家族再統合に重点を置いたため、SGHの設立数が当初の計画より大幅に減少した³⁰。

小規模グループホームの開発コスト

ブルガリア政府が提供したデータ³¹によると、脱施設化プログラムの一環として設立されたSGHの総数は164である。

これには以下が含まれる：



家族型措置センター（FTPC）147カ所：障害があり、ケアの必要度が高い子どもや若者のための施設。



保護施設（PH）17カ所：18歳以上の比較的自立能力の高い若者向け。

建物の設立にかかった費用は以下の通りである。

SGHの資本コスト — 建物、家具、設備：489,625* BGNをFTPCに提供

SGHの資本コスト — 建物、家具、設備：195,850* BGNをPHに提供³²

* EU基金から85%、国家予算から15%。

³⁰ Lumos.(2014).Ending the institutionalisation of children:A summary of progress in changing systems of care and protection for children in Moldova, the Czech Republic and Bulgaria.
<http://www.wearelumos.org/sites/default/files/Ending%20Institutionalisation%20of%20Children.pdf>

³¹ 社会支援庁国際協力担当のPravda Ignatova氏との私信。（2015年6月2日）。Lumosのファイルに記載。

³² これが実際のコストなのか、平均的なコストなのかは不明である。地域によって1軒あたりのコストは違うようである。

これらの数字が正しければ、SGH 設立のための総費用は以下のとおりである。

サービス	サービスあたりのコスト (BGN)	サービスあたりのコスト (ユーロ)	サービスの 数	合計 (BGN)	合計 (ユーロ)
FTPC	489625	250,337	147	71,974,875	36,799,593
PH	195850	100,129	17	3,329,480	1,702,200
総計				75,304,355	38,501,903

SGH の運営費用

政府から提供されたデータによると、SGH の運営にかかる年間費用は、子ども一人あたりの標準的な支出額に応じて決められている。

- 障害児にとって、この基準は現在のところ 9,048.96 BGN (4,627 ユーロ) である。
- 障害のない子どもの場合は、8,633.04 BGN (4,414 ユーロ) が基準となる。

財務管理モデルの課題

障害児は、自立している子から、より多くの支援や配慮を必要とする子まで様々であることに留意する必要がある。したがって、SGH にいるすべての障害児を対象とした単一の基準では、すべての子どもたちのニーズを満たすことはできないと考えられる。

柔軟性を高め、必要などころにはより多くの資金を投じて、必要でないところにはより資金を少なくするために、子ども向けサービスの財務管理を検討する必要がある。

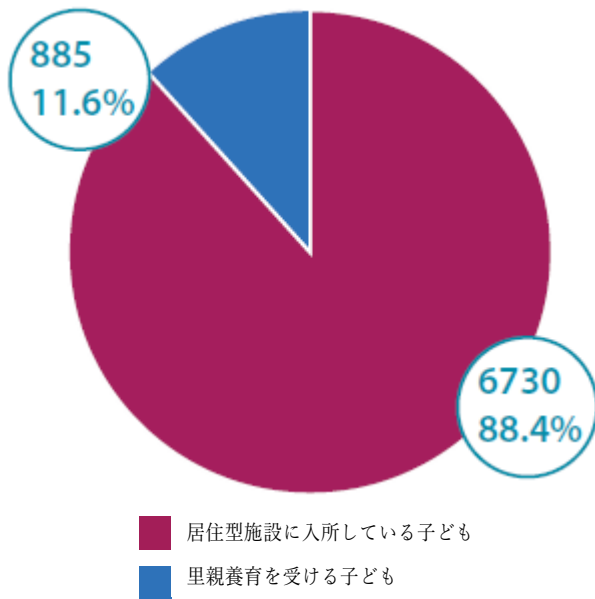
財務管理に対するこのアプローチのもう一つの課題は、住居が「子ども一人当たり」で資金提供されるので、管理者が住居を満杯にしようとするインセンティブがあることである。これは、より良い、最も費用対効果の高い家族ベースの代替手段が地域社会で提供されることに対して、子どもたちが居住型施設での措置となる「引き金」として作用する可能性がある。

3.5 改革後の養育制度

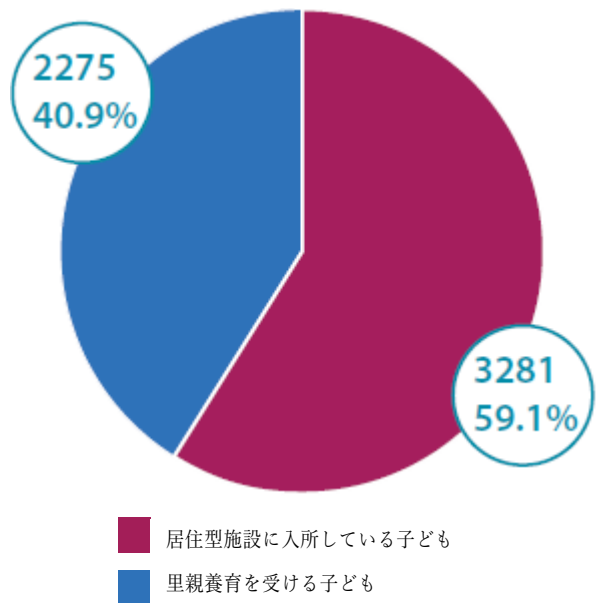
これまでに、養育制度改革プログラムは大きく進展し、施設に入所している子どもの数を大幅に減らすと同時に、里親養育制度を急速に発展させてきた。

以下のグラフは、居住型施設（施設およびSGH）に入所している子どもの割合が、里親養育を受ける子どもの割合に比べて大きく変化していることを示している³³。

養育を受けている子ども - 2009年



養育を受けている子ども - 2014年



これは、2つの理由から励まされる進歩である。

- 里親養育を受ける子どもたちは、通常、居住型施設で育てられた子どもたちよりもかなり良い成果を得ることができる³⁴。
- 里親養育は居住型施設に比べて大きくコストが低くなる。施設を基盤としたシステムから家族による養育を基盤としたシステムに資金を移行することで、弱い立場にある子どもたちへの養育と支援のシステムの他の部分に再投資できる資金が生じる³⁵。

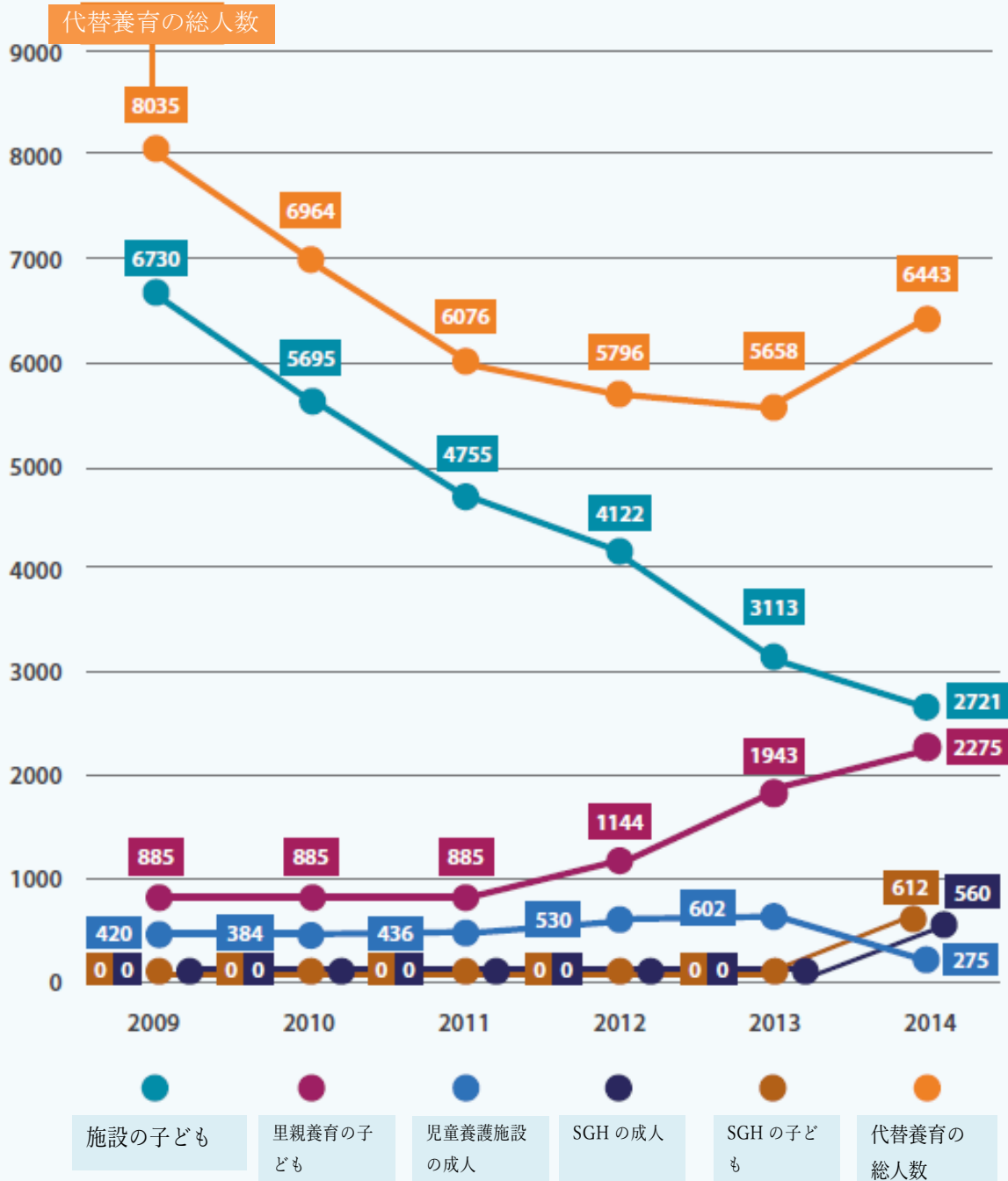
³³ Agency for Social Assistance.(2014).2014年のASAの年次活動報告 [ブルガリア語の報告書]。 <http://www.asp.government.bg>

³⁴ Berens, A. E., & Nelson, C. A.(2015).The science of early adversity: is there a role for large institutions in the care of vulnerable children?The Lancet. [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(14\)61131-4/abstract](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(14)61131-4/abstract)

³⁵ Williamson, J. & Greenberg, A.(2010).Families, Not Orphanages.Better Care Network Working Paper. <http://www.cpcnetwork.org/resource/families-not-orphanages/>

しかし、改革に不可欠な要素である、子どもたち家族分離の防止に焦点を当てることは、このプログラムでは優先度が低かったようである。このことは、下のグラフに示すように、2009年と比較して、現在、代替養育を受けている子どもたち（およびかつて子どもの施設養育を受けていた成人）の数が全体的に増加していることから明らかである。

代替養育の人数



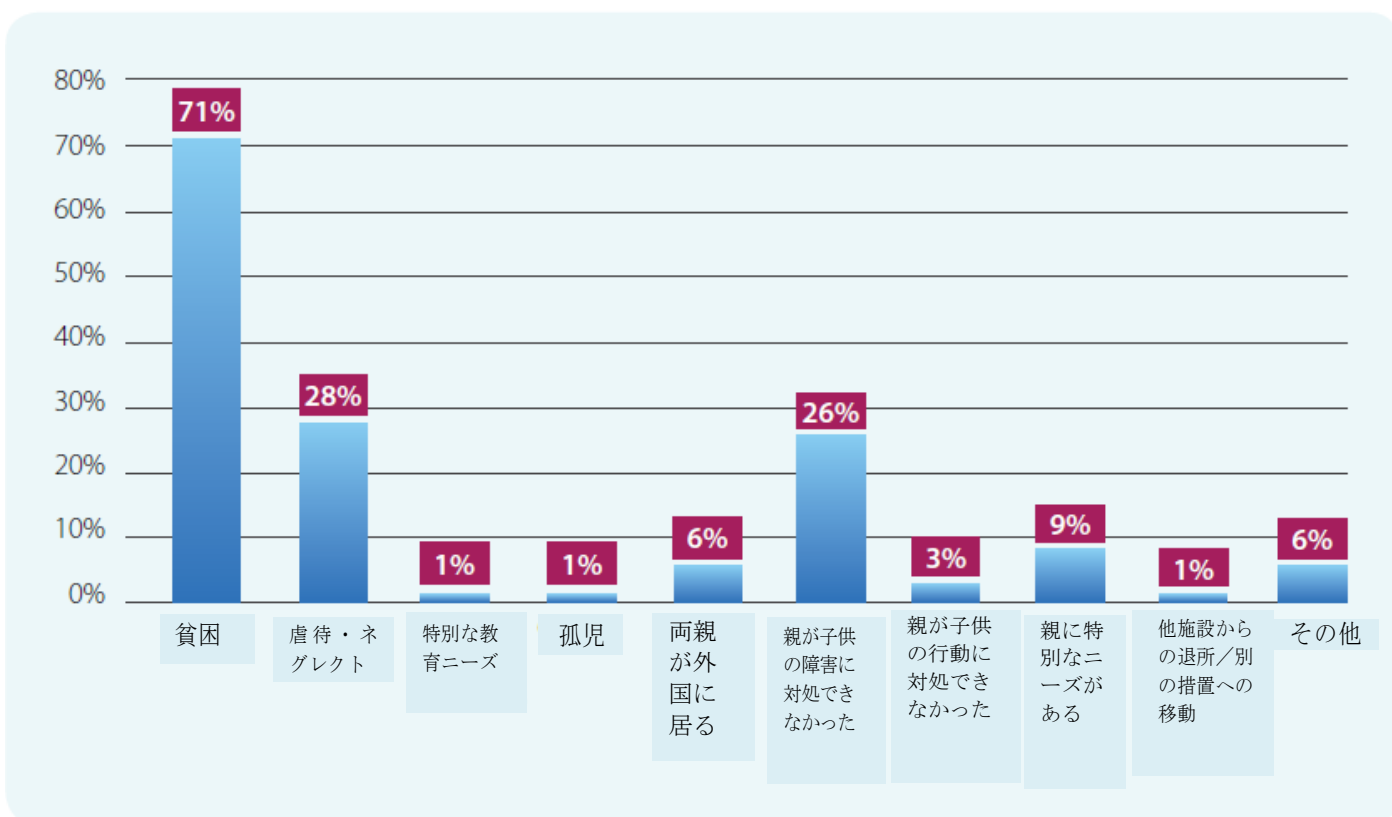
施設入所者数が減少する一方で、里親養育を受ける子どもたちの数はより早いペースで増加しており、この1年間で代替養育を受ける子どもたちの数は再び増加に転じた。これは、何らかの外的要因により、代替養育制度に入る必要のある子どもたちの数が大幅に増加したことを意味している。一方で、別の理由がある可能性もある。

- ソーシャルワーク強化プログラムにより、より多くのソーシャルワーカーが地域社会の子どもたちの脆弱性やリスクのある事例に遭遇していることを意味しているかもしれない。
- 里親養育制度があるため、ソーシャルワーカーの中には、以前は施設に入れなかったような子どもを、里親養育に預けている人もいるかもしれない。ソーシャルワーカーは、実親家族で支援を受けるよりも、良い里親に恵まれた方が良いと考えるかもしれないが、施設への入所が子どもにより不適切であることを知って、施設措置を考えなかったかもしれない。

いずれにしても、この傾向は、2010年から2015年の間に十分に優先されなかった改革の要素、すなわち、子どもが家族と一緒にいられるようにするためのコミュニティでの支援サービスの開発を示しているように思われる。

3.6 子どもが家族と過ごすための支援

2011年に Lumos が Varna と Dobrich の地域当局と共同で収集したデータによると、施設に入所した主な理由は以下の通りである³⁶。



³⁶ Lumos. (2013). Strategic Review of the system of caring for vulnerable children in Varna: Draft Report for joint consultation, input and finalisation.

未発表: Lumos のファイルに記載。

Lumos (2013). Strategic Review of the system of caring for vulnerable children in Dobrich: Draft Report for joint consultation, input and finalisation. 未発表:

Lumos のファイルに記載。

国連子どもの権利条約の規定は、貧困を理由に子どもたちを家族から引き離したり、施設に入れたりしてはならないことを明確にしている。子どもを育てることは、親に第一義的責任がある。親が子どもを育てられるように支援することは、国の責任である。したがって、主に社会的な理由によって子どもたちを施設での措置とすることは、UNCRC に反することになる。

2013 年および 2014 年に、Varna と Dobrich の地方自治体との協力で、また国家児童保護局 (SACP) との協議で、Lumos は家族支援サービスを設立した。このサービスの目的は、児童保護部門 (CPD) の活動を強化することであり、特に弱い立場にある子どもとその家族を対象に、子どもの家庭分離を防ぎ、現在施設にいる子どもを家族と再統合させることである。

Lumos からの支援内容は以下の通りである。

- CPD に所属するソーシャルワーカー 5 人を追加
- Lumos の担当者によるソーシャルワーカーへの専門的指導
- ソーシャルワーカーのための交通費などの経費の支給
- 必要な時に家族が特定の支援を受けられるための、少額の支援予算の活用

家族支援サービスの予算

支出項目	2013 年 コスト (BGN)	2013 年 コスト (ユ ーロ)	2014 年 コスト (BGN)	2014 年 コスト (ユ ーロ)	総コスト (BGN)	総コスト (ユーロ)
CPD ソーシャルワーカー 5 人の給与	35,025	17,910	35,712	18,262	70,737	36,176
Lumos 監督費用	3,792	1,939	3,972	2,031	7,764	3,971
予防のための資金援助	4,214	2,155	3,760	1,923	7,974	4,076
家族再統合支援 (親への移送)	444	227	1,454	744	1,898	970
その他の費用	6,521	3,335	6,735	3,444	13,256	6,778
合計	49,996	25,566	51,633	26,406	101,629	51,975

このプログラムでは、2 年間で合計 625 人の子どもたちを以下のように支援した。

- 578 人の子どもたちの家庭分離を防止
- 施設にいる 47 人の子どもたちが家族再統合を行えた

したがって、家族からの分離を防ぎ、子どもたちを家族再統合させるために、子ども 1 人あたりにかかる平均的な 1 回限りの費用は、**163 BGN (83 ユーロ)** だった。

なお、家庭にいる子どもたちの方が、施設にいる子どもたちよりも良い成果が得られる可能性が高いことに注目する必要がある³⁷。

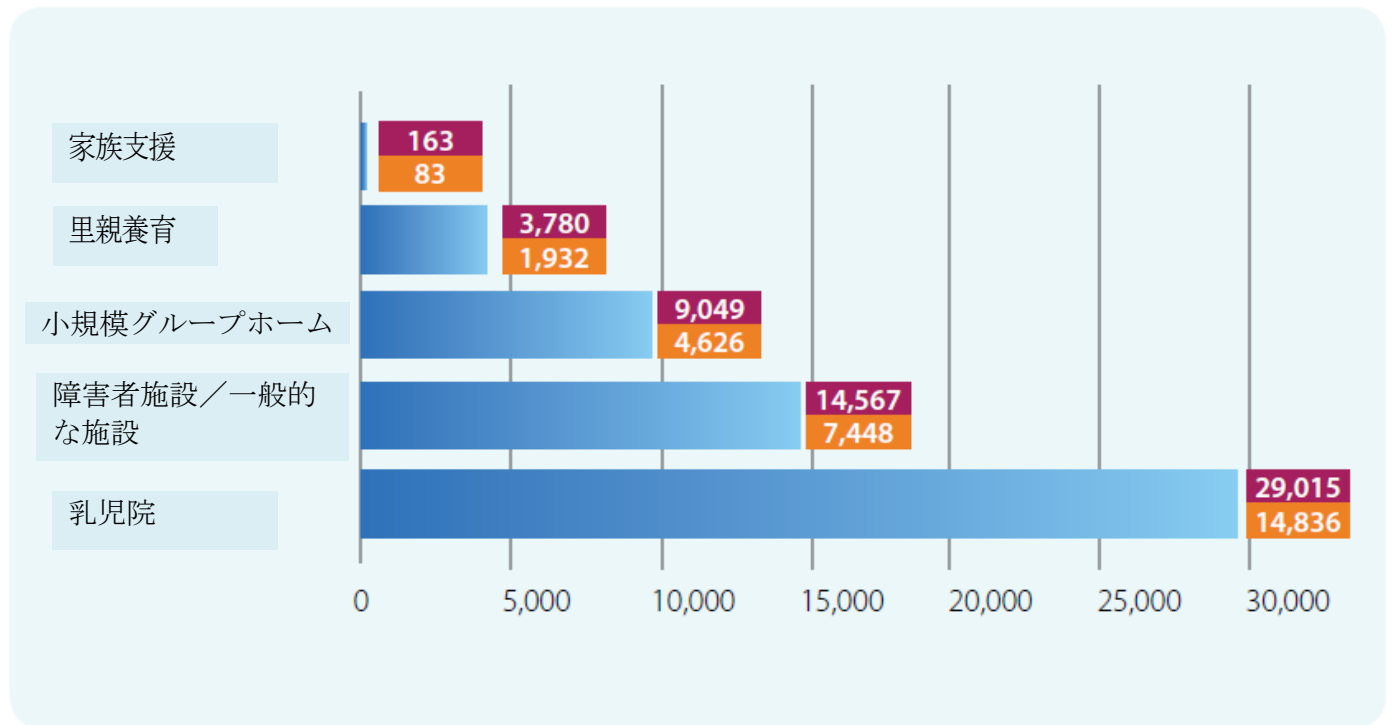
³⁷ Berens, A. E., & Nelson, C. A. (2015). The science of early adversity: is there a role for large institutions in the care of vulnerable children? The Lancet. [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(14\)61131-4/abstract](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(14)61131-4/abstract)

家族へのサポートが十分ではない場合や、家庭の危機の際の一時的な措置やレスパイトケアなど、何らかの形での措置を子どもたちが必要とする場合もあることは明らかであり、これらは脱施設化のために必要な要素である。しかし、コミュニティ基盤型のソーシャルワークにもっとリソースが割り当てられれば、代替養育制度に入る子どもの数は全体的に大きく減ると思われる。

3.7 各種支援の比較費用（2014年時点）

以下のグラフは、政府当局が発表した数値に基づいて、さまざまな形態の養育にかかる現在の費用を比較したものである。LumosがVarnaとDobrichの当局と行った研究のデータも含まれている³⁸。費用はすべてBGNおよびユーロである。

支援サービスの比較費用 ●BGN ●ユーロ



³⁸ なお、SGHの子どもたちの費用は、ASAが提供する情報に基づいている。しかし、一部の数値については明確化が困難であったため、全コストではない可能性がある。

これらのコストが正しければ、次の表では、現在の制度を運営するための総費用と、以前の制度を運営するための総費用との差額がある程度正確に示されているはずである³⁹。数字はすべて BGN と EURO で表示されている。

表：現在の代替養育制度を運営するための総予算の従来制度との比較

支出項目	注釈	2009 年予算 (BGN)	2009 年 予算 (ユ ーロ)	2014 年 予算 (BGN)	2014 年 予算 (ユ ーロ)
乳児院	政府提供の合計額	33,190,946	16,969,334	28,290,338	14,464,481
障害者施設と一般的な施設	政府提供の合計額	49,605,500	25,362,646	25,332,594	12,952,225
SGH	9,049 BGN × 児童数			10,605,428	5,422,173
里親養育	3,780 BGN × 児童数	3,345,300	1,710,331	8,599,500	4,396,812
総計		86,141,746	44,047,515	72,827,860	37,234,259

これは、年間 13,313,905 BGN (6,807,024 ユーロ) の節約になる。

3.8 資金の囲い込みと移転

脱施設化を成功させるための重要な原則の一つは、囲い込みである。つまり、現在システムにある資金を保護して蓄えておき、施設に代わって開発されるコミュニティ基盤型のサービスをサポートするために資金を移転することである。施設の運営には費用がかかり、子どもたちへの成果も乏しい。しかし、施設に使われている資金は、制度を改革する機会を提供する。

改革プログラムの目的は、コストの削減ではなく、施設で節約した資金を、より多くの子どもたちをサポートし、より良い成果をもたらすことができる、より良いサービスに再投資することである。

この原則は、2010年に合意されたブルガリアの国家行動計画にも明記されている。しかし、この2年間、SGHを開設する中で、2つの大きな課題が浮上してきた。

- 第一に、より効率的であるとの考えから、最大収容人数である12人のホームを「満員にしたい」という要望があった。しかし、子どもの数が多ければ多いほど、個別のケアが難しくなるという調査結果もある。したがって、SGHの収容人数を減らすことを目指すべきである。

³⁹ なお、2009年の里親養育費用の数字は入手できなかったため、2014年の費用を用いて計算している点に注意。2009年にはSGHのコストがかかったかもしれないが、その情報は入手できなかった。しかし、2009年のSGHの収容人数は非常に少ないため、全体の数字に大きな影響を与えるとは考えられない。

- 第二に、長期的にサービスを運営するには費用がかかりすぎるとの考えから、SGHの支出基準の改善には抵抗があった。しかし、政府が独自に作成した資料をもとに分析した結果、SGHの運営コストは施設よりも低いことが分かった。

そのため、子どもの養育サービスを施設基盤型システムから改革することで得られた節約分は、2つの分野に再投資されるべきであると推奨される。

- 地域社会レベルでの家族支援サービス、保健、教育、ソーシャルワークへの投資を増やすことは、子どもたちのより良い成果につながる。また、施設への入所者をさらに減らし、コミュニティ基盤型サービスに再投資するための資金を確保できるはずである。
- SGHにおける子どもと成人のための支出基準を改善し、特に子どもが十分な養育を受けられるように人員の増加に重点を置く。

地域社会レベルでの家族支援サービス、保健、教育、ソーシャルワークへの投資を増やすことは、子どもたちのより良い成果につながる。また、施設への入所者をさらに減らし、コミュニティ基盤型サービスに再投資するための資金を確保できるはずである。



4. 改革プロセスの成果

お金は子どもと家族へのサービスを向上させるためのツールであるため、財源をより効率的に利用することが重要である。しかし、改革プロセスの最も重要な成果は、当事者である子どもや若者の健康、発達、生活の質、幸福感の向上でなければならない。

これまでのところ、コミュニティ・サービスの支援を受けて、子どもたちが施設から家庭養育へ措置変更する場合の子どもへの成果を示す重要な分析は全国規模で実施されていない。改革プロセスの影響の全体像を把握するためには、明らかにこの分析が必要である。

以下は、For Our Children⁴⁰ および Lumos⁴¹の事例である。



小規模グループホームでの子どもと若者の生活変化

1

1つ目の事例は、2014年5月に障害児施設からSGHに移った17歳の少年の事例である。少年には重度の障害があり、施設にいたときは体が動かせず、自立能力もほとんどなかった。

成果：

- 少年はより社会性が生まれ、日々のケアに関わる人々を認識するようになった。
- 簡単なゲームを始めることができる。
- ボトルを持てるようになり、自分で飲めるようになった。
- 周囲に興味を示すようになった。庭に座ってあらゆるものを眺めるのが好きである。
- 自分で食事をするスキルが身に付き、手で食べ物の小さな塊を取って口に入れることができるようになった。
- 歯ぐきに問題があるため、定期的に歯科医院を受診している。
- 整形外科用の靴を履いて、スタッフに支えられながら、壁につかまって歩けるようになった。

⁴⁰ 里親養育の事例：For Our Children Foundation のディレクター、Elka Nalbantova 氏との私信（2015年6月7日）。Lumos のファイルに記載。

⁴¹ 小規模グループホームの事例：Lumos (9-12 June 2015), Report of Hristo Genchev, Varna Deinstitutionalization Project Assistant at Lumos [内部資料]. 未発表：Lumos のファイルに記載。

- 背中の支えがなくてもベッドに座っていただける
- 手の動きや音でコミュニケーションを取り始めた。スタッフチームは、彼にジェスチャーでのコミュニケーションを教えている。
- 彼は様々な物を渡された時に選択できるようになっている。例えば、特定の食べ物や飲み物を渡された場合には、笑顔を見せるか、顔をそむけて選択できる。
- 衣服の着脱や入浴などの日常生活の動作にはまだ支障がある。しかし、入浴は楽しいアクティビティに変わった。水が大好きで、声を出して笑う。
- 施設にいた頃は、自傷行為により耳の後ろに傷がよく見られた。自傷行為は完全になくなり、目に見える傷跡もなくなった。

2

2つ目の事例は、2014年6月に障害者施設からSGHに移った23歳の青年の事例である。新しい住まいは家族の住居に近い場所にあり、家族が全面的に協力して新居への引っ越しを準備してくれた。引っ越してからは、家族と定期的に交流し、週末は家族と一緒に家で過ごすことも多いそうである。

成果

- 定期的な歯科受診
- 特別支援教育の先生の支援を受けながら、地元の社会統合リハビリテーションセンターに通っている。
- 施設にいた頃は頻繁にてんかん発作を起こしていたため、何度か神経内科を受診していた。服用していた薬の量が減り、てんかんの発作が起きなくなった。
- 自分で服を着て、自分で靴を履くという基本的なスキルを身につけた。これは、父親でさえも彼が身につけることができるかどうか懐疑的なスキルだった。
- 以前は繰り返しの質問をすることがよくあったが、その回数が減少した。
- 自分で歯を磨くことができるようになった。
- 施設で生活していたときよりも、自信を持ち、リラックスして、感情のコントロールができるようになった。
- 週に数回、絵を描くなどのワークショップに参加している。

3

3つ目の事例は、2014年11月に施設からSGHに移った重度障害の6歳女児の事例である。半年足らずで、以下のような成果が出ている。

成果：

- 特別支援教育の先生のサポートを受けながら、一般的な幼稚園に転入した。
- 彼女は大きく成長し、スタッフは大きなサイズの服を買わなければならなくなった。
- 食事の自立スキルを身につけつつある。スプーンを使い、適切な量の食べ物を掬うことができる。施設で食べていたミキサー食ではなく、きちんとした固形の食品を食べている。

里親養育を受ける子どもたちの生活変化

次の2つの事例は、For Our Children の支援を受けるプログラムで、施設から里親養育に移された子どもたちの事例である。

1

1つ目の事例は、2007年に、重度先天性障害（重度脳性麻痺）のため、生まれてすぐに乳児院に預けられた子どもの事例である。彼は身体機能をコントロールすることができず、おむつを着けていた。彼には視覚も聴覚もなく、ただ触覚のみがあった。その子は、飲食がとても困難だった。多くの支援を必要とし、食事をするのにも長い時間がかかった。施設ではほとんどの期間、隔離された場所で生活していることが多く、他の人間との交流が長期間ほとんどなかった。

成果：

2011年に、彼は里親養育となった。現在の体重は22kg、身長は110cmである（4歳時は8kg、85cm）。週に2回、定期的なリハビリを行っている。里親養育となってから聴覚が発達し、音に反応するようになった。彼は楽器玩具の音に耳を傾ける。この刺激によって、クラシック音楽に笑顔で反応する。鍵盤を鳴らすような音には、笑いながら反応する。里親に抱っこされると、筋肉の緊張が解けてリラックスするなど、身体的接触を楽しんでいる。2014年9月に、音楽療法を特徴とする特別支援学校の1年生に入学した。

2

2つ目の事例は、生後6カ月までは家庭で育てられ、2010年に施設に預けられた子どもの事例である。彼女は生まれたときに脳性麻痺と診断されていた。2013年に里親養育に移ったが、その時点では深刻な発達上の障害があった。里親養育に移ったとき、彼女は歩くことも話すこともできなかった。正常な反応を示さず、周囲の環境とのコミュニケーションもなかった。

成果：

約2年間の里親養育期間を経て、彼女はすべての発達領域で急速な回復をした。定期的な理学療法により、彼女は補助を受けながら歩き始めた。ボールを投げることができ、すでに特定の場所に狙いを定めている。スプーンをもって、自分で食べることができる。里親や家族の友人の要求を理解し、それに従うことができる。彼女はかなり自由に感情を表現することができる。今では10個ほどの単語を使っており、毎月新しい単語を覚えている。簡単な文章を作り、質問をすることができる。

結論

この意欲的な改革プログラムは大きな成功を取っており、現在、そしてこれからも、何千人もの子どもたちの生活を向上させる可能性が高い。また、改革されたシステムは、以前のシステムよりも運営コストが低く抑えられている。

障害者施設や乳児院の子どもたちの健康状態やリスクレベルを考えると、迅速に動こうとする気持ちは理解できる。しかし、その結果、小規模グループホーム（SGH）の設立に過度に依存し、弱い立場にある子どもや家族に対するコミュニティ基盤型の支援に十分な投資が行われなかった。

施設の建物を完全に閉鎖することへの抵抗が続いているようである。施設が閉鎖されないままでは、子どもたちに適切なケアを提供することができず、同時に財源が非効率に使用されていることも意味する。乳児院の子ども一人当たりのコストは、改革が始まってから約2倍になったが、施設内の死亡率に関する最近の報告書によると、乳児に提供されるケアの全体的な改善にはつながっていないことが示唆されている。

減少していた代替養育を受ける人数が再び増え始めている。これは、地域社会における予防的サービスへの十分な投資が行われていないことを反映していると考えられる。

ブルガリアは改革の過程にあり、課題も残っている。最終段階の計画を策定する際には、リソースができるだけ効果的に使われ、旧式の養育が完全に放棄されるように、協調的な努力が必要である。

施設からコミュニティ基盤型サービスに移行した子どもたちのモニタリングが必要であり、個々の子どもたちに対する改革の影響を徹底的に評価する必要がある。

なお、この分析は NGO が行ったものであり、筆者や研究者がすべての関連情報を把握していない可能性があることをご了承いただきたい。



提言

現在の改革プログラムに関して、ブルガリア政府は以下を行うべきである。

- 施設のリソースを囲い込み、コミュニティ基盤型サービスに移行するという当初のコミットメントを遵守すること。
- この点を考慮して、現行プログラムから得られた節約分は、SGH でのより質の高い支援（スタッフ比率の増加）や、子どもが家族から引き離されるのを防ぎ、地域で生活できるように支援するコミュニティ基盤型サービスの開発に再投資すべきである。
- 施設から家庭復帰や家庭養育の措置に移ったすべての子どもたちをフォローするモニタリングシステムの開発と実施。
- 居住型施設での養育サービスに資金を供給するための仕組みを変革する。標準的な「子ども一人当たりの費用」の仕組みは、施設や SGH の「空きを満たす」というインセンティブとして作用するため、この仕組みから脱却するためである。
- 死亡率の高いすべての施設で、緊急のアセスメントと情報に基づいた介入を実施する。
- 地方自治体がこのプロセスにおける自らの役割を果たすことができるよう、地方自治体の能力を支援し、構築する。

改革プログラムの次の段階に関して、ブルガリア政府は以下を行うべきである。

- 障害のある乳幼児や子どもの里親養育先を探すことに注力する。
- 代替養育を離れる若者のための支援サービスの開発に注力する。
- ソーシャルワーカーの数を増やし、その給与水準を見直すこと。家庭支援に関する追加トレーニングを提供し、危機的状況にある家族を支援するための柔軟な予算を提供すること。
- 施設からコミュニティ基盤型サービスへの資金の囲い込みと移転のメカニズムの開発。
- 残った施設をすべて閉鎖し、建物を適切に処分する計画。建築物のコスト削減分をコミュニティ基盤型サービスの開発に振り向けること。
- これ以上の SGH は作らないこと。今後数年間に予防的サービスが開始されれば、現在の SGH の多くはもはや必要でなくなる可能性が高い。
- 施設の改修や改築には、これ以上お金を使わないこと。養子縁組される乳幼児のための施設は運営コストが高く、子どもたちが家庭で暮らすことを支援するさらに良い方法がある。
- 国内のさまざまな形態の児童サービスについて、詳細な費用対効果の分析を実施する。

具体的には、現在、年間で節約されている 13,313,905 BGN (6,807,024 ユーロ) をブルガリア政府が囲い込んだ場合、次のことが可能になる。

- SGH の支出（スタッフ数）を 3分の2、増加させること。
- 19,968 人の子どもたちとその家族を支援できるソーシャルワーカーを 320 人増員すること。
- 1,856 人の障害児を家族でサポートできる家庭支援ワーカーを 464 人配置すること。

あるいは、資金の一部は、乳児院での死亡を防ぐための追加支援に提供できる。



カバーアートは、2014年に Rudnik の施設から小規模グループホームに移った重度の障害を持つ青年が制作したものである。彼の事例は 29 ページで紹介している。

詳細は、ウェブサイト wearelumos.org を参照。

ツイッターでは@Lumos を、メールでは info@lumos.org.uk にご連絡を。

J.K.ローリングによって設立された Lumos 財団は、イングランドとウェールズで登録された保証有限責任会社である（登録番号：5611912、登録慈善団体番号：1112575）。

© Lumos 2015.無断転載を禁じる(10.15)

カバーアートは、2014年に Rudnik の施設から小規模グループホームに移った重度の障害を持つ青年が制作したものである。彼の事例は 29 ページで紹介している。

