

国児学園のあり方検討報告書 (中間案)

平成28年12月

三 重 県

目次

I	現状と課題	1
1	児童自立支援施設の現状	1
2	国児学園の現状と課題	3
II	基本方針	6
III	国児学園の今後のあり方	8
IV	今後の進め方	11

I 現状と課題

1 児童自立支援施設の現状

(1) 歴史

- 児童自立支援施設は、明治16年(1883年)に大阪市の宗教家・池上雪枝が非行少年らに実学を習得させるために設立した私設感化院が起源とされています。その後、時代の変遷に伴い感化院、少年教護院、教護院と名称が改められ、平成10年(1998年)、児童自立支援施設の名称に変更されています。
- 教護院の時代までは、入所対象は、「不良行為をなし、又はなすおそれのある児童」でしたが、児童自立支援施設になってからは「家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童」が加えられました。

(2) 設置根拠等

- 児童福祉法及び同法施行令により、国、都道府県及び政令指定都市には児童自立支援施設の設置義務があります。
- 全国には58の施設があり、その内訳は、国立2施設、都道府県立50施設、政令指定都市立4施設、社会福祉法人立2施設です。

[児童福祉法]

第44条

児童自立支援施設は、不良行為をなし、又はなすおそれのある児童及び家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童を入所させ、又は保護者の下から通わせて、個々の児童の状況に応じて必要な指導を行い、その自立を支援し、あわせて退所した者について相談その他の援助を行うことを目的とする施設とする。

[児童福祉法施行令]

第36条

都道府県は、法第35条第2項の規定により、児童自立支援施設を設置しなければならない。

(3) 児童自立支援施設入所までの経路

- 児童自立支援施設への入所(通所)は、都道府県知事が児童福祉法に基づいて行う措置(行政処分)として行われます。
- 児童自立支援施設への入所(通所)経路は、次の2通りとなっています。
 - ・ 児童相談所からの措置
保護者や学校等からの相談や、福祉事務所、警察署からの通告等を受け、児童自立支援施設に入所させて指導することが必要であると認めた場合
 - ・ 家庭裁判所からの送致
少年法に基づく家庭裁判所の保護処分の決定に従って入所措置をとる場合

(4) 施設の運営体制

① 設置運営主体について

平成23年4月の児童福祉法の改正以前は、都道府県、政令指定都市等が設置する児童自立支援施設の長、児童自立支援専門員及び児童生活支援員については、都道府県等の職員でなければならないこととされていましたが、改正によって当該規定等が廃止されたことにより、児童自立支援施設を公設民営化することが可能となっています。

② 運営形態について

寮舎の運営形態においては、多数を占めていた伝統的な小舎夫婦制が減少し、交替制が増加しています。

- ・ 小舎夫婦制 18施設
- ・ 交替制など 40施設

2 国児学園の現状と課題

(1) 指導困難児の増加

- ・ 医師から注意欠如・多動性障害、学習障害、広汎性発達障害などの診断を受け、あすなろ学園に通院し投薬を受けるなど、特別なケアを必要とする指導困難児が増加しています。

[参考] 指導困難児の比率 (単位：%)

年度	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
比率	50	60	63	77	74	78	72	67	86	96	92	85

(2) 入所児童数の減少

- ・ 近年、在籍児童数が減少しています。

[参考] 在籍児童数の推移 (各年度3月1日現在) (単位：人)

年度	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
人数	44	43	43	35	38	41	36	30	28	23	25	27

(3) 非行相談児以外の入所の増加

- ・ 近年、本県における児童相談件数は3千件余で推移しています。
- ・ その内訳としては、児童虐待相談を含む養護相談が増加しているのに対して、非行相談件数は減少傾向にあります。
- ・ こうした傾向の中、国児学園に入所する児童についても、非行相談を契機とするものが減少し、児童虐待相談等の養護相談を契機とするものが増加する傾向にあります。⇒《P12「(参考)三重県の児童相談及び国児学園の被措置児童等の状況等」》
- ・ 児童自立支援施設運営指針(以下「運営指針」という。)において、児童自立支援施設は「子どもの発達段階や個別性などに応じた衣食住等を保障し、施設全体が愛情と理解のある雰囲気に入れられ、子どもが愛され大切にされているという実感が持てる家庭的・福祉的なアプローチによって、子どもの基本的信頼感の形成、社会性の発達や基礎学力の獲得、生活自立や心理的自立の発達、アイデンティティの獲得やキャリア願望の発達など「育ち・育てなおし」を行っていく」ことが支援のあり方の基本に位置づけられており、こうした「育ち・育てなおし」の必要に応える形で、養護相談を契機に国児学園への入所に至っているとすることができます。
- ・ 県内の児童養護施設からは、「本来国児学園に措置されるべきと思われる処遇困難な児童が児童養護施設に多く措置されてくる」等の声が子ども・家庭局に寄せられています。
- ・ 一方、国児学園では、上記「(1)指導困難児の増加」のとおり、医師から

注意欠如・多動性障害、学習障害、広汎性発達障害などの診断を受け、特別なケアを必要とする指導困難児が増加しています。

- ・ 児童自立支援施設の入所児童数の減少及び、虐待を受けた経験や発達障害・行為障害等の障害をもつ子どもなど、特別なケアが必要なケースが増加する傾向は全国的な傾向であり、本県も例外ではありません。
- ・ 国児学園、児童養護施設、あすなろ学園等、各施設が果たすべき役割や連携のあり方について整理する必要があります。

(4) 退所後の支援

- ・ 入所児童は、基本的に中学卒業とともに国児学園を出て、多くは家族のもとに帰って進学・就職していますが、一般的に「児童自立支援施設の子どもたちで、18歳、あるいは20歳で専門的支援が中止されて、一人でやっていくことができるものは少ない(注)」とされ、国児学園の被措置児童の約6割が被虐待児童である事実を考えると、中学卒業後の国児学園あるいはその他の機関による専門的支援の継続について検討する必要があります。

(注) 出典：「児童自立支援施設の担い手論」鈴鹿医療科学大学 藤原 正範 教授

(5) 地域支援機能

- ・ 運営指針では、「6 関係機関連携・地域支援」において「関係機関等の連携」「地域との交流」「地域支援」を求めています。
- ・ このうち「地域支援」では「施設が有する専門性を活用し、地域の非行や子育ての相談・助言や市町村の少年育成の研修会などの事業に協力する」ことや、「地域の里親支援、少年等の育成等に取り組むなど、施設のソーシャルワーク機能を活用し、地域の拠点となる取り組みを行う」とされていますが、現在の職員体制では園内の業務が多忙であり、「地域支援」を行う余裕はなく、体制の充実と併せ、今後検討が必要です。

(6) 職員体制と勤務の状況

- ・ 男子寮3、女子寮1、代行寮2から成り、各寮舎は夫婦の職員とその家族を基本に、児童と暮らしを共にしています。
- ・ 寮舎は、措置児童が起居し生活するスペースと、寮長・寮母とその家族が暮らすスペースが隣接しています。
- ・ 児童福祉法における児童自立支援施設の職員配置基準は「自立支援員及び児童生活支援員の総数は、通じて定員4.5人につき1人」と定められています。
- ・ 平成28年11月現在、国児学園の入所者数22人に対し、寮担当職員数は12人(うち1人は業務補助職員)となっており国の基準を大きく上回っているものの、全国の児童自立支援施設58施設における児童数と直接処遇職員の比は全国平均で1.17:1で、国児学園はワースト6位となっています(平

成28年3月1日現在)。国の基準は大舎交代制の施設も含めた基準であることに留意する必要があります。

- ・ 小舎夫婦制を採用する国児学園において、寮長・寮母の業務時間とプライベートの時間を明確に区分することはできず、平成25年度の第三者評価において指摘されたように「小舎夫婦制は職員の長時間の時間外勤務など大きな負担のもとに維持されている現状があります。」⇒《P16「[参考]職員体制(各寮の状況等)」》
- ・ 平成25年度の第三者評価では「実践されている事を共通のものとして十分な明文化がなされていません。各寮の特徴を大切にしつつ、寮長判断の多い各寮の運営などについて、全体で協議する時間を取られることを期待します。」との指摘を受けています。
- ・ 職員会議等の開催が低調であり、国児学園の運営理念や基本方針など全員で共有すべき事項についての議論がなされず、明文化されていない状況にあり、マネジメント体制の強化が必要です。

(7) 児童の生活環境

- ・ 老朽化への対応

ほとんどの寮舎が建設から30年を経過して老朽化が進んでおり、修繕が必要となってきています。

第1寮 昭和58年度築

第2寮 昭和59年度築

第3寮 平成3年度築【女子寮】

第4寮 昭和49年度築(平成13年度一部改修)【代行寮】

第5寮 昭和44年度築(平成13年度改修)

第6寮 昭和59年度築【代行寮】

注)「代行寮」とは、第1・2・3・5寮の夫婦の休暇時などに夫婦に代わって児童を預かり処遇するための寮

- ・ 住環境への配慮

運営指針では、児童自立支援施設の住環境の指針として「小規模グループケアを行う環境づくりに配慮する」ことや、「安全性、快適さ、あたたかさ」への配慮などを掲げています。

国児学園の寮舎は、女子寮以外は寮舎内に浴室がありません。また、ほとんどのトイレが和式であることや、児童の居室において個人のプライバシーを確保できる空間がないことなどについて改善が必要です。

II 基本方針

改正児童福祉法及び児童自立支援施設運営指針をふまえ、小舎夫婦制の維持と運営体制の充実を図ることにより、子どもたちの心身の健やかな成長を保障します。

- 平成28年5月の児童福祉法改正により、児童の福祉を保障するための理念が次のように明確化されました。

[児童福祉法]

第1条

全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する。

第2条第3項

国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。

- 児童福祉法は、まず、全ての児童が適切に養育され、心身ともに健やかな成長が保障されなければならないとし、国及び地方公共団体は、保護者とともに育成する責務を負うとしています。

[児童福祉法]

第3条の2

国及び地方公共団体は、児童が家庭において心身ともに健やかに養育されるよう、児童の保護者を支援しなければならない。ただし、児童及びその保護者の心身の状況、これらの者の置かれている環境その他の状況を勘案し、児童を家庭において養育することが困難であり又は適当でない場合にあつては児童が家庭における養育環境と同様の養育環境において継続的に養育されるよう、児童を家庭及び当該養育環境において養育することが適当でない場合にあつては児童ができる限り良好な家庭的環境において養育されるよう、必要な措置を講じなければならない。

- 児童福祉法は、児童はまず「家庭」で養育されるべきであり、そのために国及び地方公共団体は保護者を支援すべきとしています。ただし、児童を家庭で養育することができない場合は、次善の策として、「家庭における養育と同様の環境」を提供しなければならないとし、これには、養子縁組、里親及び定員5～6人の小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム）等が該当します。
- さらに、次善の策が困難な場合は「できる限り良好な家庭的環境」で養育されなければならないとし、これには地域小規模児童養護施設（グループホーム）や小規模グループケア（分園型）等が該当します。
- 運営指針において、児童自立支援施設は「子どもの発達段階や個別性などに応じた衣食住等を保障し、施設全体が愛情と理解のある雰囲気に入れられ、子どもが愛され大切にされているという実感が持てる家庭的・福祉的なアプローチによって、子どもの基本的信頼感の形成、社会性の発達や基礎学力の獲得、生活自立や心理的自立の発達、アイデンティティの獲得やキャリア願望の発達など『育ち・育てなおし』を行っていく」と定められており、そのためには「できる限り家庭的な環境」を確保する必要があります。
- 今後、国児学園は、子どもたちが児童福祉法の理念及び運営指針にかなった学園生活を実現できるよう、伝統の小舎夫婦制を維持しつつ、運営体制の充実及び養育環境の改善に努めていく必要があります。

Ⅲ 国児学園の今後のあり方

(1) 小舎夫婦制の維持と充実

- ・ 平成18年3月に厚生労働省から出された「児童自立支援施設のあり方に関する研究会報告書」(以下、「あり方報告書」という。)では、「施設の運営体制」について「施設機能の充実のためには、子どもへの支援を一貫性をもって継続的に実施することができる、家庭的な形態の小舎夫婦制の維持・強化を図っていくことが重要である。そのため、国は、幅広い人材を対象とした養成や小舎夫婦制における参考事例のとりまとめなどにより、小舎夫婦制の人材確保や職員の養成を強化していくことが必要である。」としています。
- ・ 平成25年度の第三者評価で「小舎夫婦制は職員の長時間の時間外勤務など大きな負担によって維持されている」と指摘されており、改善が必要です。
- ・ あり方報告書の提言をふまえ、今後も小舎夫婦制を維持しつつ、将来的な持続可能性を確保するため、業務の負担軽減を図ることができるよう体制を充実し、児童への処遇向上を図ります。
- ・ 現在の保護単価算出において「定員30人まで」を使用していることや、子どもたちを適正に見るために30人くらいが一番良いと考えられることから、定員は30人とします。
※人材(寮担当職員の数、職種、確保(採用)方法等)については、継続して検討していきます。

(2) 心理的ケアの拡充

- ・ 医師から注意欠如・多動性障害、学習障害、広汎性発達障害などの診断を受け、あすなる学園に通院し投薬を受けている、保護者から虐待を受けているなど、特別なケアを必要とする指導困難児が増加しています。
- ・ 被虐待児など心理的ケアが必要な子どもに対する心理的ケアを拡充するため、常勤の心理職の配置や相談室の整備を検討します。

(3) アフターケアの拡充

- ・ 平成16年の児童福祉法の改正により、児童自立支援施設においても退所者への相談その他の援助を行うことが義務化されました。
- ・ 国児学園では、寮担当職員(寮長、寮母)と家庭支援専門相談員が、主に約10年前までの退園生への対応を行うこととしていますが、業務が多忙で実施できず、退所後問題行動が出てからの対応となっているのが現状です。
- ・ 家庭復帰後の支援が行えるよう、国児学園の体制を充実して園内業務の負担軽減を図るとともに、市町など退所者の地元の社会資源との連携体制を構築します。

(4) 高校進学者への対応

- ・ 運営指針では「児童自立支援施設の将来像」の項において「現状では、中卒や

高校生に対応していない施設もあり、年長の対応の難しい児童の自立支援機能の充実に取り組む」とされています。

- ・ 家庭や住み慣れた地域に帰る、あるいは国児学園から通学できる範囲の高校等に進学する、いずれの選択がその子どもにとって望ましいのかなど、高校進学者への対応の必要性と課題については継続検討課題とします。

(5) 入所児童の進路選択をふまえた自立支援計画の策定

- ・ 一人ひとりの子どもの心身の状況や生活状況等を正確に把握するため、児童相談所等の関係機関との連携のもと、アセスメントを適切に行います。
- ・ 一人ひとりの子どもの特性等に応じた自立支援計画を策定し、定期的に進捗状況等の振り返りや計画の見直しを行います。
- ・ 自立支援計画を策定する際には、子ども本人の意向を確認するとともに、保護者の意向もふまえ、子どもの最善の利益の実現を図ります。

(6) 職員の専門性の向上

- ・ 国立武蔵野学院や国立保健医療科学院、子どもの虹情報研修センターなどが開催する各種研修を受講するほか、学園内に講師を招いた研修会の開催等により、職員の資質向上を図ります。

(7) 住環境の整備

- ・ 学園内のトイレの大半が和式であったり、浴室が女子寮以外は寮内に整備されておらず別棟の大浴場に入浴するなど、子どもたちの生活様式から乖離しています。
- ・ 運営指針が求める「小規模グループケアを行う環境づくりに配慮」し、各寮舎に個浴室や洋式トイレを整備するとともに、「個別空間の確保」など、計画的な施設改修を行っていきます。

(8) 関係機関連携と地域支援の強化

- ・ 関係機関連携について、平成25年度の第三者評価では、「児童相談所、学校とは個別ケースを通じ連携が図られていますが、児童養護施設や里親等他の社会資源とは連携が図られていません。国児学園単独で児童を支援することには限界があり、他の社会資源の活用を視野に入れた取り組みが求められます。」と指摘されています。
- ・ 児童養護施設、あすなろ学園などの関係機関との連携を進めるための仕組みを構築します。また、地域支援への対応については、「2 国児学園の現状と課題」の「(5) 地域支援機能」に記載したとおりの状況であり、継続検討課題とします。

(9) マネジメント体制の強化

- ・ 職員会議等の開催を活発にして、運営理念や基本方針などについて議論し、文章化することにより、国児学園の使命や役割、職員の行動規範の共有を図ります。
- ・ 国児学園として、子どもに対していずれの寮においても一定水準の支援サービスの提供ができるよう、職員の業務量の標準化と併せた取組が必要であり、学園運営のマネジメント体制の強化が必要です。

IV 今後の進め方

- ・ 最終案の策定は平成29年3月を予定しています。
- ・ 平成29年度は、本報告書の実現に向けた具体的検討を進めます。

(参考)三重県の児童相談及び国児学園の被措置児童等の状況等

1 三重県の児童相談所への相談状況(年度別・相談内容別)

単位：件

種類	養護相談	保健相談	障がい相談						非行相談		育成相談				その他	合計	
			肢体不自由	視聴覚	言語発達	重症心身	知的障害	自閉症	ぐ犯行為等	触法行為等	性格行動	不登校	適性	しつけ			
過去の相談件数 (年度別)	H25	1,389 (1,054)	7	13	0	88	11	1,508	51	24	56	198	21	4	14	7	3,391
	H24	1,427 (1,006)	1	10	1	91	9	1,570	49	38	71	223	40	5	6	38	3,579
	H23	1,392 (934)	3	16	0	120	36	1,729	47	49	73	153	32	2	10	34	3,696
	H22	1,325 (856)	7	12	2	115	110	1,611	45	54	121	162	36	11	8	19	3,638
	H21	966 (533)	3	12	1	145	102	1,686	58	53	138	170	43	7	9	17	3,410
	H20	872 (384)	2	25	2	170	91	1,529	47	41	97	249	50	5	6	33	3,219
	H19	994 (509)	3	18	2	220	73	1,571	74	37	109	262	58	4	10	37	3,472
	H18	957	4	50	4	231	222	1,669	97	33	107	282	74	14	20	41	3,805
	H17	1,010	5	20	21	579	111	1,626	213	61	98	453	100	37	31	119	4,484
	H16	871	4	31	52	224	81	505	81	86	113	298	106	40	28	92	2,612
	H15	810	2	34	78	228	92	461	99	100	91	294	124	51	8	47	2,519
H14	652	7	50	24	601	160	512	117	99	69	347	108	69	28	40	2,883	

※ 1 養護相談欄の()は、内数で児童虐待相談の受付件数を示します。

2 平成14年度～平成16年度において相談件数が低位で推移しているのは、この間障がい相談等を福祉事務所(保健福祉部)で受理しており、児童相談所の相談件数に計上していないためです。

(参考)三重県の児童相談及び国児学園の被措置児童等の状況等

2 非行相談件数の推移

(単位:件)

		平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
非行相談	ぐ犯行為等相談	49	38	24	20	27
	触法行為等相談	73	71	56	50	39
	計	122	109	80	70	66
	対前年比	69.7%	89.3%	73.4%	87.5%	94.3%

※「児童相談所の状況」より

3 非行相談件数の年度別・年齢別推移

(単位:件)

年齢別	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
0歳～5歳	0	0	0	0	0
6歳	0	0	0	2	0
7歳	0	0	0	1	1
8歳	0	0	3	1	1
9歳	2	2	2	7	2
10歳	4	2	1	3	5
11歳	1	15	4	2	6
12歳	4	7	8	9	10
13歳	46	25	24	22	20
14歳	47	36	28	12	15
15歳	11	11	5	5	4
16歳	5	4	4	2	0
17歳	2	6	1	1	2
18歳以上	0	1	0	3	0
計	122	109	80	70	66

※「児童相談所の状況」より

(参考)三重県の児童相談及び国児学園の被措置児童等の状況等

4 非行相談件数の年度別・対応別推移

(単位:件)

	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度
面接指導(助言指導)	12	18	5	5	7
面接指導(継続指導)	48	43	34	35	35
面接指導(他機関斡旋)	3	3	1	0	0
児童福祉司指導	19	12	14	8	9
児童委員指導	0	0	0	0	0
児家セン指導委託	0	0	0	0	0
福祉事務所送致等	0	1	0	1	0
訓戒・誓約	26	30	32	20	30
児童福祉施設入所	10	11	7	8	8
指定医療機関等委託	0	0	0	0	0
里親委託等	0	0	0	0	2
家庭裁判所送致	13	12	6	6	10
障がい児施設等契約	0	0	0	0	0
その他	4	4	2	3	0
計	135	134	101	86	101

※「児童相談所の状況」より

5 国児学園入所(措置変更)児童の相談種別件数

(単位:件)

	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度
ぐ犯行為等相談	1	4	1	2	2
触法行為等相談	6	4	5	4	2
非行児相談小計	7	8	6	6	4
養護相談(虐待)		2	3	2	5
養護相談(その他)	1	3	3	1	
性格行動相談	2		3	3	1
不登校相談					1
非行児以外相談小計	3	5	9	6	7
合計	10	13	15	12	11

※措置変更含む

※「施設別措置台帳」より

(参考)三重県の児童相談及び国児学園の被措置児童等の状況等

6 非行相談児童の児童養護施設入所件数

	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度
ぐ犯行為等相談	0	0	0	0	0
触法行為等相談	1	1	0	0	2
合計	1	1	0	0	2

※措置変更含む

※「施設別措置台帳」より

7 参考(警察統計)

警察統計にみる少年非行の推移

(単位:人)

	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年	平成27年
●非行少年					
・刑法犯少年					
犯罪少年	927	741	593	570	388
触法少年	123	47	32	35	45
小計	1,050	788	625	605	433
・特別法犯少年					
犯罪少年	61	58	74	62	53
触法少年	12	10	2	1	0
小計	73	68	76	63	53
・ぐ犯少年	2	6	4	0	1
非行少年合計	1,125	862	705	668	487
●不良行為少年	10,627	9,548	7,747	6,305	5,061

※警察統計は、1月～12月の年統計です。

[参考] 職員体制（各寮の状況等）

1 現在の職員体制（平成28年11月15日現在）

	1寮 (男子)	2寮 (男子)	3寮 (女子)	5寮 (男子)	代行寮 (4・6寮)	計
児童定員	10人	10人	10人	10人	10人×2	60人
入所児童数	6人	6人	3人	6人	1人	22人
寮担当職員	2人	2人	2人	2人	3人+ 業務補助	11人+ 業務補助

- ・職員定数：施設長1、事務1、寮担12（現員11、欠員は業務補助職員対応）計14
- ・非常勤：心理療法担当職員1、個別対応職員1、家庭支援専門相談員1、栄養士1、調理員4 計8

2 現在の職員体制と配置基準との比較

- ・国児学園は、「児童福祉法による児童入所施設措置費等の国庫負担金に係る交付要綱」上、「3：1の職員配置を行った場合」における「定員30人まで」の保護単価を採用しています。
- ・児童自立支援施設の職員数等に係る主な配置（最低）基準は下表のとおりです。

配置すべき職種	配置（最低）基準	国児学園
施設長	1人	1人
児童自立支援専門員及び 児童生活支援員の総数	通じて定員4.5人につき1人	3人につき1人
個別対応職員	1人	1人
家庭支援専門相談員	1人	1人
栄養士	1人	1人
事務員	1人	1人
調理員等	4人	4人
嘱託医	2人	2人
加算対象職種	加算職員数等	国児学園
心理療法担当職員加算	1人。ただし心理療法を行う必要があると認められる児童10人以上に心理療法を行う場合に限る。	1人
職業指導員加算	1人。実習設備を設けて職業指導を行う場合に限る。	—
家庭支援専門相談員加算	1人	—
学習指導費加算	指導員（非常勤）	—