

「児童自立支援施設のあり方に関する研究会」

報 告 書

平成18年2月

目 次

●報告書（本文）

はじめに	1
1. 児童自立支援施設における自立支援についての基本的な考え方	2
2. 自立支援機能の充実・強化	5
3. 施設の運営体制	13
4. 関係機関等との連携	17
5. 児童自立支援施設の将来構想	20
おわりに	21

●別添

○児童自立支援施設のあり方に関する研究会検討課題	22
○児童自立支援施設の施設数、定員、現員の推移	23
○児相相談件数・警察少年相談件数・児童自立支援施設在籍数・ 少年院新収容者数	25
○児童自立支援施設における家庭裁判所の決定による措置児童の割合	26
○児童自立支援施設における中卒児童数の推移	27
○児童自立支援施設における施設長等の任用資格要件及びその任用状況	28
○小舎夫婦制の施設数（推移）	29
○児童自立支援施設のあり方に関する研究会開催経過	30
○児童自立支援施設のあり方に関する研究会委員名簿	31

「児童自立支援施設のあり方に関する研究会」報告書

はじめに

近年、家庭や地域における養育機能の低下など子どもを取り巻く環境は大きく変化し、児童虐待の増加、学校現場における学級崩壊、いじめ、不登校・ひきこもりといった問題、重大な少年事件の発生など、子どもの問題が一層深刻化しており、社会的支援を必要とする子どもの範囲が拡大し、かつ複雑多様化する傾向にある。

このような子どもの問題、特に少年非行問題に対応する児童福祉施設の一つとして児童自立支援施設は、平成9年の児童福祉法の改正により、「教護院」から「児童自立支援施設」に名称を改めるとともに、対象となる子どもを拡大し、「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」を新たに加え、その機能面においては、入所している子どもを教育・保護（教護）するだけでなく、通所機能や家庭環境の調整機能などを充実し、自立支援をさらに強化するものとした。

また、平成15年の児童福祉法の改正における「地域支援の努力義務化」、さらには「社会的養護のあり方に関する専門委員会」の報告書などを踏まえ、平成16年には児童福祉法の改正による「アフターケアの義務化」、それに伴って行われた最低基準改正による「自立支援計画策定の義務化」など、制度面からの施設機能の強化が図られたところである。

改正後の児童自立支援施設の状況をみると、入所している子どもの長期的減少傾向が続く中、一方では、虐待を受けた経験や発達障害等を有する子どもの割合が増加する傾向にあり、また、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、交替制へシフトする施設が増えるなど、施設の様相が大きく変化しつつある。

一方、相次いだ年少少年による重大事件への対策として、非行少年に対する処遇機関である少年院においては、14歳未満の少年であっても入院を可能にするという内容などを含んだ少年法及び少年院法の改正の動きがある。この点は、従来、14歳未満の触法少年等については児童自立支援施設等の児童福祉領域が対応してきたものを、少年院における処遇にも道を拓くことに改めようとするものである。

児童自立支援施設は、このような変化や動向の中で、改めてその存在意義が問われており、将来を見据えた今後のあるべき方向について根本的な見直しをすべき時期にきている。

こうした状況の中で、児童自立支援施設は、定員開差（定員と現員の乖離）を改善するための運営のあり方、学校教育の適切な実施、虐待を受けた経験のある者や発達障害等を有する者などに対する支援・援助における専門性・援助技術・援助方法の向上の方策について検討する必要がある。そして、児童自立支援施設を適切に運営し、子どもに対する的確な支援・援助を行っていく上で、現在の施設長・児童自立支援専門員等の資格要件や人事システムなどの問題が指摘されており、その見直しが強く求められている。また、一部の地方公共団体から、施設運営の民間委託の要請がなされており、これに対して児童自立支援施設の公共性や特性を踏まえた検討を行い、基本的な考え方を示す必要がある。

本研究会は、このような認識の下に、児童自立支援施設の機能の充実・強化のあり方を検討して、その課題解決に向けた取り組むべき方向性や将来的な構想などを打ち出し、児童自立支援施設機能の充実・強化を図ることを念頭に置きつつ、児童福祉分野における少年非行対策の充実・強化を図るために設置されたものであり、幅広い専門的見地から8回に亘り協議を重ねてきた。

本報告書は、本研究会における議論を踏まえ、これからの児童自立支援施設のあり方について、当面早急に取り組むべき課題を中心に、取組の方向性を可能な限り具体的に整理したものである。

1. 児童自立支援施設における自立支援についての基本的な考え方

児童自立支援施設における支援については、子どもの健全な発達・成長のための最善の利益の確保など子どもの権利擁護を基本として、子どもが抱えている問題性の改善・回復や発達課題の達成・克服など、一人ひとりの子どものニーズに応じたきめ細かな支援を実施することが重要である。

そのためには、次のような基本的な考え方に立脚し、施設運営や自立支援を行うことが必要である。

①施設での支援・ケアにおいては、入所している子どもの健全で自主的な生活を志向しながら、集団生活の安定性を確保した支援・ケアが重要となる。そのためには、施設内での生活といった限定された時間的・空間的な枠組みの中で、規則の押し付けや管理のためではなく、子どもの自立を支援・推進するための一定の「枠のある生活」とも言うべき支援基盤が重要であり、子どもの権利を擁護するためにも、その支援基盤を確保する必要がある。

②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「育て直し」を行っていくことが重要である。

③こうした子どものニーズに適合した安心感のある生活の中での支援・ケアを通して、一人ひとりの子どもを受容し真摯に向き合い、子どもと職員との間で愛着関係・信頼関係を育み、深めていくことが重要である。そのために職員は、どのような場面でどのような言葉かけや関わりが必要なのかなどについて、深い理解を持つ必要がある。

④施設は、施設が有している生活・支援・ケア・教育・治療機能などすべての機能を活用して、子ども自身が、健康な心身を育む力、自己肯定感などを育み自分を大切に自分らしく生きる力、他者を尊重し共生していく力、非行といった行動上の問題などを解決・改善していく力、社会的スキルの獲得など基本的な生活を営む力などを身につけていくように支援していくことが重要である。

⑤入所している子どものみならず、その保護者や家族に対しても、その状況に応じて、家庭復帰や家族の養育機能の強化を図るために、関係機関と連携しつつ、信頼関係を構築し、協働・支援・調整を行うことが重要である。

⑥子どもの支援・援助に当たっては、体罰、言葉の暴力、あるいは差別や子ども間のいじめ、暴力があってはならないことはもとより、子どもがひとりの人間として尊重され、適切な支援・援助が提供されるよう配慮する必要がある。そのため、苦情解決の仕組みなど、子どもの意見・意思が表明でき、それを考慮した援助活動のできるような関係性の構築と環境づくりが重要である。

⑦近年、入所している子どもの多くが、虐待といった身体・生命や人格に及ぶ権利侵害を被り、入所に至っている現状がある。このような虐待を受けた子どもの多くは、その影響が大きな要因の一つとなり、非行行為に及ぶということが多く見受けられる。施設においては、このような子ども達の状況・被害性についても十分理解して支援に当たることが大切である。

⑧施設は、日常的に地域住民や関係機関との交流によって相互理解を深め、より地域社会に根ざした施設となるよう運営することが、退所した子どもを地域全体で見守っていく体制を構築する上でも重要である。そのためには、地域での講習会の講師を務めるなど地域住民の福祉ニーズに対応したサービス提供が展開できるよう運営することが必要である。

以上のような基本的な考え方に基づき、適切な自立支援を行うため、これまで施設は、子どもや職員が施設を中心にした特定の生活環境・空間、生活時間という限定された枠の中で、生活や学びなどを共に行い、子どもの持つ生活力や子ども集団の持つ力を活用し、子ども同士あるいは職員と子ども、職員同士など相互に影響し、高め合いながら、よりよい問題解決を図り、自立する力を形成していくといった生活を基盤にした全人的な支援やケアを展開してきた。

しかしながら、現状においては、このような機能を発揮することが困難になってきている施設も見受けられるが、これらの施設については何よりも、本来施設が持つべき中心的機能の回復や充実を図る必要がある。

このため、児童自立支援施設は、自立支援の基本理念を再確認し、必要な取組を行っていくとともに、発達障害等の新たなニーズにも対応できる自立支援の体制を築いていくことが求められている。

特に、支援を担う専門性の高い人材の確保と質の高いサービスを提供できる施設の整備が重要であることは言うまでもない。

これらを踏まえつつ、児童自立支援施設は、児童福祉施設全体の中での役割等を再確認しながら将来のあり方を見据え、次のような自立支援機能の充実・強化及び施設の運営体制の充実・強化を図っていくことが必要である。

2. 自立支援機能の充実・強化

(1) 支援技術・方法について

○アセスメント及び自立支援計画策定のあり方

・子どもへの適切な自立支援を行うために第一に必要なことは、子ども、家庭、学校、地域社会等の状況を総合的にアセスメントし、理解することであり、その上で、自立支援計画を策定することである。

・アセスメント及び計画策定、計画の実施状況の把握・評価、見直しにおいては、児童相談所から提供されるケース情報や援助指針及び施設生活で得られた情報などを有効に活用するとともに、「子ども自立支援計画ガイドライン」で示された「子ども家庭総合評価票」などを積極的に活用し、的確なアセスメントや自立支援計画策定を行うことが必要である。また、施設の内外より適切なスーパーバイズ（専門的な助言指導・教育訓練等）を受けることが求められる。

・その際、施設職員はもとより児童相談所など関係者と十分に協議することが重要である。また、子ども自身や親（保護者）を参加させ、必要な情報を提供し、意見・意向を聴くとともに、それを尊重することが必要である。

・さらには、定期的かつ必要に応じてケース検討会議などを開催するといった児童自立支援施設と児童相談所との協働による計画策定のためのシステムづくりを行うことが必要である。

○集団生活において個別の支援・援助が必要となった場合の支援・援助のあり方

・児童自立支援施設においては、集団生活の中で家庭的・福祉的アプローチにより個別のニーズに応じた支援・援助を行っている。子どもが自らの課題に安心して取り組めるような生活環境の維持・整備が大切であるが、この支援・援助の過程において、子どもの中には、集団生活における不適応行動や無断外出などの行動上の問題などにより精神的な混乱が生じ、感情のコントロールが難しくなるなど、精神的に不安定な状態を呈することがある。

・このような場合、子ども自身の混乱が深刻化するばかりではなく、他の子どもへの影響も大きくなり集団生活の秩序が乱れ、施設機能が発揮できなくなることもある。

・このため、子ども自身が集団生活から距離を置き、精神的に落ち着きを取り戻して安定することができる養育環境と個別支援が必要であり、より効果的な個別支援ができる環境設備として個別寮や個別対応室などの設置が望まれる。特に、施設の改築や改修等を行う際には、この整備の促進が求められる。

○被虐待経験や発達障害等を有する特別なケアを要する子どもの支援・援助のあり方

・近年、入所している子どもの中に被虐待経験や発達障害等を有する子どもが顕著となっており、従前にも増して個々の子どもの特性に応じたきめ細かい支援・援助が必要となっている。

・このような中、児童自立支援施設がこれまで実践してきた「枠のある生活」の中での支援・援助方法が、被虐待経験や発達障害等を有する子どもの生活の立て直しや教育的・治療的手法としても効果的な場合があるとの評価がなされるようになってきている。

・このことから、児童自立支援施設のこれまでの支援システムや支援内容・方法を踏まえつつ、支援技術・方法の向上を図るべく、個々の子どもの特性・ニーズに適合する教育的・治療的に構造化された支援方法や非行などの行動上の問題など個々の問題性に対する効果的な改善・回復方法などを、日々の実践の中で検討し、精緻化していくことが必要となっている。

・同時に、被虐待経験や発達障害等を有する子どもの支援・援助においては、支援等に係わる職員と医療・福祉・教育など外部機関のスタッフが情報を共有化し、緊密な連携を図り対応することが不可欠であり、そのためにも、専任医師の配置や外部の医療機関との連携・協力体制などを整備することが必要である。

・しかしながら、児童精神科医の絶対数が少ないことから、施設が大学・医療

機関等と連携し、医師の養成・研修の場を提供するなど積極的に人材の確保に取り組むべきである。

- ・また、施設職員が入所している子どもの心理的・医学的問題などに適切に対処できるよう研修等の充実を図るなど専門性を高めていくことが必要である。

- ・なお、心理療法担当職員の配置が強く求められるが、特に、複数の常勤職員を配置することにより、集団で行うグループワーク、個別的なカウンセリング・個人療法などが的確に実施されることが期待される。また、心理療法担当職員が心理療法を効果的に行うためにも心理療法室の設置が望まれる。

- ・国は、被虐待経験や発達障害等を有する子どもの支援を効果的に行うための調査・研究を行うとともに、先駆的な取組事例の収集、紹介などを行うことが必要である。

○自らの行った非行行為と向き合う取組を通じた自立支援のあり方

- ・加害行為を行った子どもについては、そこに被害者が存在することを踏まえ、自分の行った非行について振り返りを行い、きちんと向き合うことが、将来、自立していく上で必要である。

- ・また、こうした取組は、被害者への配慮という観点からも重要である。

- ・子どもの中には、これまでの育ちや人間関係の中で、自分自身が周囲から被害を受け続けている者も相当いるが、受けた被害についての正しい認識を持っていないこともあり、自分の行った加害行為の問題性についても受け入れることが難しい者も少なくない。このような場合には、まずは自分自身の被害性を受け止め回復を図る中で、他者の苦悩などが感じられるようになり、被害を受けた当事者や地域社会に対して責任を果たそうとする態度を形成していくことは、真に社会的規範の内面化にも結びつくものである。

- ・取組を行うに際しては子どもの心の成長・発達状況などを慎重に見極めることが重要であり、子ども自身が加害性や被害性を受け止めることができる年齢・発達段階や子ども自身の状態への配慮を欠いた取組が、かえって逆効果を招く危険性があることなどに十分に留意し、的確に実施する必要がある。

・実際の取組については、個別指導、個別面接、作文の他、集団講話・グループワーク等により、非行行為だけではなく、親子関係、家族関係、友達関係を含む生活全般の見直しの中で行われているのが実態であるが、子どもの状況に応じて、実施内容・方法、実施スタッフを決めることが重要である。また、子どもの状況によっては、児童精神医学や児童心理学などの専門家の助言や指導を得ることが必要である。

・また、少年院における取組の成果の活用や児童自立支援施設のこれまでの実践を検証・評価するなど、充実に向けた検討・研究が必要である。

○リービングケア（退所準備）のあり方

・入所している子どもが、施設退所後の生活に円滑に移行し、自立した社会生活を送るためには、社会生活に必要な生活技術を身につけるトレーニングや実際に自立した生活体験を積むなどのリービングケア（退所準備）が重要になる。

・そのためには、子どもの個別ニーズに応じたリービングケア（退所準備）を行うことができる自活寮などの設置が必要である。

・リービングケア（退所準備）を行う場合は、適切なアセスメントに基づく課題設定・目標設定を行い、支援内容や方法・期間等を工夫し実施する必要がある。また、取組についての集積・分析を行い、リービングケア（退所準備）の実践モデルやプログラムを研究・開発することも必要である。

・リービングケア（退所準備）においては、子どもの状況に応じて、職場体験・職場実習の実施などにより職業観を身につける取組が重要であり、地域の企業の協力を得ることやハローワークなどとの連携が必要である。また、就職自活している施設出身者の体験談を聞く機会を設けるなどの取組も有意義である。

・リービングケアに当たっては、子どもの退所先と情報を十分に共有し、子どもが適応しやすい環境を整備することが重要である。

○アフターケアのあり方

・アフターケアは、平成16年の児童福祉法の改正で法的に明確化され、新た

に施設目的に加えられた。アフターケアは、入所中の自立支援（インケア）の延長線上に位置付けられるものであり、入所の段階から想定して取り組むべきものである。

- ・このため、アフターケアは、退所後の子どもの自立生活を見通し支援の内容・方法を検討し計画することが重要であり、子どもが地域社会で一定程度自立するまで継続的な支援が望まれる。

- ・また、子どもが躓いたとき、あるいは挫折したときに、子どもの側から気軽に援助を求めることができ、施設の側から迅速に手を差し伸べられるような支援関係を築くことが特に重要となる。

- ・このため、施設は、退所後においても通信（手紙、電話、メールなど）や家庭訪問・職場訪問を定期的かつ必要に応じて実施するなど、子どもとの関係づくりを積極的に行う必要がある。

- ・また、子どもが地域社会で自立した生活を送るためには、これを支える見守りなどの支援体制が必要であり、具体的には、関係者が日頃から施設の行事に参加したり、子どもの一時帰宅中に家庭訪問をしたりするなど、児童相談所、学校、市町村、要保護児童対策地域協議会、児童委員・主任児童委員等と連携して取り組む必要がある。

- ・また、アフターケアにおいては、施設と地域社会の中間に位置し、子どもの社会的自立を支援する自立援助ホームや職業指導等を行う里親、あるいは地域の任意団体・NPO等と連携を図ることが重要である。

○親（保護者）支援・家族支援のあり方

- ・子どもの立ち直りや社会的自立には、親（保護者）の理解と協力が不可欠であり、家族との交流・関係調整などの支援・援助が重要となる。

- ・親（保護者）支援、家族支援を行うに当たっては、措置機関である児童相談所との連携・協力が重要であり、個々のケースに応じて役割分担を行うなど、親（保護者）子への支援の内容・方法、関わり方について、十分な意思疎通・連携を図り、取り組むことが必要である。

- ・被虐待経験等を有する子どもの場合には、親（保護者）自身や親（保護者）子関係を支援・調整の対象としなければならないケースがある。このような場合は、児童相談所等の関係者をはじめ、医療・心理・福祉等の施設スタッフが緊密な連携を図り、それぞれの機能に応じた役割を担い、支援・援助を行うことが必要である。

- ・このような支援・調整を展開するためにも、家庭支援専門相談員などによる家族での宿泊を通じた関係調整や、家族療法を実施するなど家庭環境の調整を図ることが重要である。

○子どもの権利擁護のあり方

- ・施設は、子どもの権利擁護を基本にすえた運営理念・基本方針を明確にし、研修等により職員全員に徹底するとともに、権利擁護を推進するための計画の策定と実施が求められる。例えば、子どもの自由な意見を表明する機会としての「子どもアンケート」の実施や「子ども自治会」の開催、安心した生活を送るための「権利ノート」の配布や「子ども意見箱」・「第三者委員」の設置による苦情解決のための仕組みづくり、支援の質の向上を図ることを目的とした「自己評価」・「第三者評価」の積極的な活用などの取組により、子どもの権利擁護を推進していくことが必要である。

(2) 学校教育について

- ・平成9年の児童福祉法の改正において、学校教育の実施が義務付けられたが、導入状況は58施設中31施設と約半数の実施に止まっている。入所している子どもの自立支援の上で教育権の保障は極めて重要であり、全施設において学校教育を実施すべく国においても積極的に促進を図る必要がある。

- ・学校教育の導入に当たっては、地方公共団体の所管部局や教育委員会、地域などの理解と協力が不可欠であり、関係機関、関係者と緊密な連携を図って取り組むことが重要である。

- ・一方、学校教育においては、入所している子どもの特性や能力及び進路など

に応じた個別の学習プログラム・教育計画に基づく個別支援を充実させていくことが求められる。

- ・このためには、入所している子どもの特性や能力などに応じて適切に対応できる質の高い職員の配置とともに、発達障害等に対応できる資質を有した教員などの配置が望まれる。また、進路指導や前籍校（原籍校）復学への円滑な対応を図るためにも、連絡会を実施するなど前籍校（原籍校）との緊密な連携が不可欠である。

- ・また、児童自立支援施設における学校教育は、子どもの総合的な自立支援の取組の中で生きる力を保障することを目的として行われるものであり、生活上の支援と協働して取組まれることが重要である。このような取組を充実させていくためには、学校教育導入後のこれまでの実施状況について検証・評価を行い、学校教育のあり方について検討を重ねることが必要である。また、検討に当たっては、従前、施設が実施してきた学校教育に準じる学習指導の検証も併せて行うことが必要である。さらに、施設職員を教員として有効活用するなどの方策についても検討を行う必要がある。

(3) 施設機能の拡充について

施設機能を拡充するためには、本来担うべき自立支援機能が有効に働き、子どもの自立支援が効果的に展開されていることが前提となる。その上で、施設は、中心的機能に支障が生じない範囲で、次のような機能を拡充することが望まれる。

○相談機能

- ・平成15年の児童福祉法の改正により「地域相談援助」が位置付けられたが、児童自立支援施設が、児童家庭支援センターを附置するなどにより、これまで蓄積してきた非行相談等の知見や経験を生かし、地域の子どもの非行や生活について相談援助を実施し、社会的な要請に応えていくことは、社会の信頼を高めていくことにもなり実施への期待は大きい。

- ・また、児童自立支援施設が行う相談援助は、施設に対する地域の認識や理解

を深めるための啓発にもなり、本体施設のニーズを高めることにも繋がることから、その利点は大きいと考えられる。

・そのため、利用者の利便性を考慮し、児童自立支援施設との連携が可能な場所に児童家庭支援センターなどを設置し、相談援助を行うような取組も考えられる。

○通所支援機能

・児童自立支援施設の通所支援機能は、平成9年の児童福祉法の改正により位置付けられ、施設目的に加えられたものである。現在行われている通所支援の多くは、対象となる子どもを施設を退所した子どもに限定し、退所後のアフターケア・フォローアップ的な性格の取組として実施されている。

・今後、通所支援機能の充実を図っていくためには、例えば退所直後の子どもを家庭から一定期間施設に通所させて、家族調整などを行いながら円滑な社会生活への移行を図るような取組などをモデル的に実施していくことも必要である。

・さらに、通所支援の多様化を視野に入れた通所支援ニーズの把握やあり方についての検討も必要である。

○短期入所機能及び一時保護機能

・短期入所については、比較的短期間で自立支援目標を達成することを目的としているが、短期入所によって効果が期待できる入所対象となる子どもはどのような課題を抱えたタイプの子どもののか、支援内容・方法・期間はどのようなものかなど、想定される短期入所のプログラムを研究するなど実施に向けた検討が求められる。その上で、モデル的に実施して検証し、実施に結びつけていくことが必要である。

・また、一時保護については、本来、児童相談所の果たすべき役割であり、その充実・強化が強く望まれるところであるが、児童自立支援施設においても、これまで入所を前提としたケースなどについては受けてきた実績があり、可能