

児童養護施設の小規模化について  
— A 児童養護施設のユニットケア化の試案 —

吉 村 讓  
山 本 圭 介  
廣 瀬 嗣 治

愛知東邦大学

# 児童養護施設の小規模化について

## — A 児童養護施設のユニットケア化の試案 —

吉 村 讓  
山 本 圭 介  
廣 瀬 嗣 治

### 目次

- はじめに
- I. 児童養護施設の小規模化の動向
  - 1. 小規模化に向けての全国的な動き
  - 2. 国の小規模化への今後の計画
- II. 岐阜県における児童養護施設の小規模化の動向
  - 1. 岐阜県における社会的養護の現状
  - 2. 岐阜県の児童養護施設利用についての今後の見通し
- III. A 児童養護施設の小規模化
  - 1. A 児童養護施設について
  - 2. A 児童養護施設の入所児童状況
  - 3. 小規模化にあたって考えたこと
  - 4. A 児童養護施設の小規模化の試案
- IV. 児童養護施設の小規模化に向けての課題
  - 1. 大舎制から小規模化へ移行するときの課題
  - 2. 人的体制、職員の資質の課題
  - 3. 子どもの関係についての課題
  - 4. 抱え込みについて
- V. まとめ
- おわりに

### はじめに

保護者のいない児童、被虐待児童など、家庭では生活することが難しい状態となった子どもに対して、公的な責任として里親や乳児院、児童養護施設などを利用し社会的養護を行う。社会的養護の対象となる児童は現在約4万5千人おり、そのうち約8割にあたる約3万5千人（2012年3月現在）の子どもたちが児童養護施設で暮らしている。児童養護施設の子どもの半数以上が虐待を受けた経験があり、2割以上の子どもが知的障害や発達障害といった特別な支援を要する子どもたちである。こういった子どもたちにはきめ細かな対応が必要であり、そのような対応をするためには職員の増員だけでなく、小さな集団でより関心を持って接することができるよう

な生活環境を用意しなければならない。

日本の社会的養護の形態について歴史的に少し考えてみたい。日本には明治時代から100年以上の歴史のある児童養護施設もあるが、多くの児童養護施設が第2次世界大戦後に設立された。第2次世界大戦後の日本には政府が把握しただけでも12万人を超える戦災孤児や浮浪児がいた。そういった子どもたちを保護するために多くの児童養護施設が作られた。当初は衣食住を確保することだけで精一杯であり、少人数の職員でたくさん子どもと関わることができる大舎制<sup>①</sup>の施設が多かった。その後1950年代にはホスピタリズム論争<sup>②</sup>が展開され、小舎制の施設形態への模索、里親委託の拡大などが図られた。しかし国際社会が期待するほどにはならないまま現在に至っている。厚生労働省による「社会的養護施設に関する実態調査」（2008年3月）によれば、大舎制の施設は370か所あり、全体の約7割であった。そして2009年に国連総会で採択された「児童の代替的養護に関する指針」において「大規模施設は建設的に廃止し、施設養護においても小規模で家庭的な環境が与えられるようにすること」と施設養護について指摘された。2012年の社会的養護に関する厚生労働省の調査では、大舎制の施設は280か所となり、全体の約5割に減少し小規模化が進んできている。しかし日本の児童養護施設は家庭的な雰囲気のある施設を目指してきたものの、国連が期待するほどにはなっていない。現在、国連からの勧告もあり、児童養護施設がこれまでのような大きな集団で生活する形態からの転換を迫られている。こういったことから筆者らは2年あまりにわたって児童養護施設の小規模化について継続的に考えてきた。本研究は筆者が関わっている岐阜県のA児童養護施設の現状を踏まえ、現在、働いている職員の就労を保障しつつ、施設の小規模化を図れるように現場の職員とともに考えてきたものである。児童養護施設の小規模化にあたっては、多くの課題が存在するが、本稿では施設整備を中心に考えてみる。

## I. 児童養護施設の小規模化の動向

### 1. 小規模化に向けての全国的な動き

全国児童養護施設協議会（以下、全養協とする）は2003年に「子どもを未来とするために－児童養護施設の近未来像Ⅱ－」を発表し、集団収容施設（保護収容）から脱却し、個の尊厳や成長保障（自立支援）、ケアの個別化、小規模化の必要性を打ち出した。2007年に国が出した「今後のめざすべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会中間のまとめ」においても、里親制度の拡充、ケア単位の小規模化が言われた。2010年には全養協は「養育単位の小規模化を一層すすめるために～養育単位の小規模化プロジェクト・提言～」を発表した。この提言では施設が小規模化できない理由や小規模化により生じる課題などが述べられた。2011年1月には「児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会」が厚生労働省に設置され、同委員会と社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会により、2011年7月に「社会的養護の課題と将来像」が出された。これは今後の社会的養護の指針となるものであり、社会的養護の質・量の拡充、職員配置基準の拡充、里親等委託を社会的養護の3割以上にすること、施設の小規模化、自立支援の推進と

いったことが述べられている。特に施設の小規模化について見てみると、ケア単位の小規模化を推進し、将来的には全施設を小規模グループケア化し、本体施設は定員45人以下とすることとなっている。さらにグループホームの推進やファミリーホームの設置、里親支援を施設が行うことになる。本体施設の役割として、子どもが精神的に落ち着くまでの専門的ケアや地域支援を行うセンター施設として位置付けられ、グループホームなど地域の中での小規模な社会的養護を行う場を支える機能が求められている。そして2012年11月、施設の小規模化について社会的養護専門委員会が取りまとめたものを、厚生労働省が「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進について」という通知文として出した。これに沿って児童養護施設は今後、小規模化していくことになった。そこでこの通知文の内容について少し見ておきたい。この通知文は、施設の小規模化の意義や課題、措置費や整備費の活用方法、人員配置、小規模化に対応した運営方法などについて取りまとめたものである。この通知文では小規模化は単に施設経営を縮小することではなく、その機能を地域分散化して地域支援へと拡大させ、施設の役割を大きく発展させていくことであることを明確に述べ、さらに小規模化は「家庭的養護と個別化」を行うものであり子どもたちの「あたりまえの生活」を保障するものであるとしている。

## 2. 国の小規模化への今後の計画

2011年に出された「社会的養護の課題と将来像」において、今後10数年の間に社会的養護は、本体施設、グループホーム、里親等の割合を3分の1ずつにしていくこととした。この計画では、本体施設としての児童養護施設の定員を45人以下にし、すべて小規模グループケア化することになっている。小規模グループケアとは、1グループが6～8人を生活単位とし、1～2人の居室と居間、キッチン、浴室、トイレなどの設備を設置し、家庭的な養護を行うというものである。その方法には施設内を分割しユニットを構成するユニットケア型と、同じ敷地内に独立した住居で構成する戸建住宅型がある。またグループホームとは本体施設から離れた場所にある一戸の住宅に6～8人の子どもたちが生活するものである。これを踏まえ国は2015年度から2029年度までの15年間でこれを達成することを目指し、都道府県には各施設に対して「家庭的養護推進計画」を策定させることとした。これにより各施設は、できる限り速やかに「家庭的養護推進計画」を策定し、都道府県に届け出ることを要請された。都道府県は施設から提出された「家庭的養護推進計画」をもとに2014年度末までに「都道府県推進計画」を策定することとなった。「都道府県推進計画」では、2015年度を始期とし、15年間の推進期間を5年ごとの3期（前期・中期・後期）に区分し各期ごとの目標を設定しなければならない。そして15年間を通じて取り組むべき小規模化・地域分散化や家庭養護の支援を進める具体的な方策を定めることとした。

## II. 岐阜県における児童養護施設の小規模化の動向

国の社会的養護施設の小規模化の動きを受け、岐阜県は2013年3月に『『岐阜県における社会的養護に関する指針』について』という通知文を出し、児童養護施設の小規模化について推進し

ていくことを明らかにした。この通知文を基にして岐阜県の児童養護施設の小規模化について考えてみたい。

## 1. 岐阜県における社会的養護の現状

表1のように全国の養護相談件数は増えているが、措置率は少しずつ減少している。養護相談件数の増加は、要保護児童または要支援児童（保護者の養育を支援することが特に必要と認められる児童）として把握されるケースが増加する中で、住民の関心や関係機関の連携の高まり等により児童虐待などの問題が比較的早い段階で把握されるようになったからであろう。そして市町村や関係機関による地域の支援ネットワークが充実し、施設入所や里親委託により親子を分離することなく、親子を在宅のまま支援するケースが増えてきたためであると思われる。しかし措置率は減少しているものの、里親委託数は増えている。このことから全国的には社会的養護が必要な子どもへの対応として施設を利用することが少なくなり、里親家庭で生活する子どもたちが増えていることがわかる。

岐阜県においては表2のように養護相談への対応として施設入所、里親委託といった措置の増減が大きく変化しておらず、ほぼ同じような措置率となっている。しかし岐阜県においても里親委託を増やす国の方針に沿って、今後は施設入所よりも里親委託が多くなるとと思われる。

表1 全国の児童相談所による養護相談への対応状況

年度	2006	2007	2008	2009	2010	2011
養護相談総数 a	78,863	83,505	85,274	87,596	101,323	107,511
施設入所	9,609	9,051	8,981	8,583	8,534	8,432
里親委託	1,045	1,179	1,179	1,282	1,420	1,797
施設+里親 b	10,654	10,230	10,160	9,865	9,954	10,229
措置率 (b/a)	0.135	0.123	0.119	0.113	0.098	0.095

\* 「岐阜県における社会的養護に関する指針」（2013年）の表をもとに作成

表2 岐阜県における児童相談所による養護相談への対応状況

年度	2006	2007	2008	2009	2010	2011
養護相談総数 a	829	810	878	772	992	1,100
施設入所	143	135	150	121	127	155
里親委託	17	11	17	23	11	10
施設+里親 b	163	146	167	144	138	165
措置率 (b/a)	0.197	0.180	0.190	0.187	0.139	0.150

\* 「岐阜県における社会的養護に関する指針」（2013年）の表をもとに作成

表3では年度内に施設入所と里親委託を行った措置件数から措置解除数を引いたものを年度における措置の増減として整理した。措置の増減は定まってはいるものの大きく増加することは今後もあまり考えられない。

表 3 岐阜県における施設入所・里親委託と措置解除件数

年度	2006	2007	2008	2009	2010	2011
施設・里親措置	163	146	167	144	138	165
解除件数	167	144	126	160	153	162
措置の増減	-4	2	41	-16	-15	3

\* 「岐阜県における社会的養護に関する指針」(2013年)の表をもとに作成

表 4 は岐阜県の全児童養護施設の定員と施設で生活している子どもの人数を表したものである。岐阜県の児童養護施設の入所率は少しずつではあるが2009年を頂点として減少傾向にあると思われる。

表 4 岐阜県における児童養護施設の定員、現員、入所率 (各年度 3 / 1 現在)

年度	2006	2007	2008	2009	2010	2011
暫定定員	592	592	604	604	604	603
現員	571	552	587	588	549	549
入所率 (%)	96.5	93.2	97.2	97.4	90.9	91.0

\* 「岐阜県における社会的養護に関する指針」(2013年)から

## 2. 岐阜県の児童養護施設利用についての今後の見通し

社会的養護の今後の体制整備にあたっては、最近の要保護児童の人数の変化や傾向などを考えなければならない。今後の要保護児童の増加要因としては、子育ての孤立や経済的困窮、家族の崩壊、親の精神疾患、児童虐待などが考えられる。今日の社会状況から考えると、これらの要因が早急に改善することは難しいと思われる。一方、減少要因として児童人口の減少のほか、地域の子育て支援体制の充実などが考えられるが、支援の必要な子どもや家庭はしばらく増加し続けることが見込まれる。しかし支援が必要な子どもを早期に発見し対応できつつある最近の状況から、施設を利用しなければならない子どもが急増するとは考えにくい。今後、里親委託が多くなることを考えると施設入所は減少していくと考えられる。

表 5 岐阜県における措置数に対する新規措置及び措置解除の割合

施設等の区分	児童養護施設・乳児院
現措置数 (2012.4.1)	538
新規措置件数 (2007-11平均)	120
新規措置件数/現措置数 (%)	22
措置解除件数 (2007-11平均)	134
措置解除件数/現措置数 (%)	25

\* 「岐阜県における社会的養護に関する指針」(2013年)の表をもとに作成

表5は2007年から2011年までの5年間の年間措置件数と措置解除数の平均を出したものである。5年間の平均では1年間に施設に入所する子どもは120人、施設を退所する子どもは134人である。今後とも同じように推移すると考えると、施設を利用する子どもの減少傾向は続くと思われる。

岐阜県が今後の家庭的養護の試算をしたものが表6である。

表6 国の目標をそのまま岐阜県に適用した場合の試算

		本体施設(養護、乳児)	グループホーム	里親・ファミリーホーム	
現状	定員	615人	24人	(ファミリーホーム定員) 6人	
	現員 2012. 3月	557人	23人	35人	(ファミリーホーム) 1人 (里親) 34人
	現員構成比	90.6%	3.7%	5.7%	
方針		○施設の規模に応じて2～4ユニット設置(1ユニット:6～8名) ○里親委託の増加に伴い、定員を削減	○施設の規模に応じて2～4か所設置(1か所:6名) ○里親委託の増加に伴い、定員を削減	○各施設にファミリーホーム2か所設置(1か所:6名)	
目標の概算 [現員は定員の615人をは横ばいと想定]	定員	228人	228人	(ファミリーホーム定員) 120人	
	現員	205人	205人	205人	(ファミリーホーム) 106人 (里親) 99人
	現員構成比	33.3%	33.3%	33.3%	

\* 「岐阜県における社会的養護に関する指針」(2013年)から

この試算によれば本体施設の目標概算定員は228人となっている。現在岐阜県内には10か所の児童養護施設と2カ所の乳児院がある。仮に10か所の児童養護施設の本体施設の定員を減らし45人にしたとしても450人となり、これに乳児院の定員を加えると、試算の228人を大きく上回ることとなる。またこの試算では現員数を現在の定員の615人としているが、表5の措置数と措置解除数から考えると、施設を利用する子どもは今後、減少していくものと考えられる。試算のように、本体施設、グループホーム、里親・ファミリーホームの子どもの数を3分の1ずつにした場合、十数年後の施設児童定員数は表6の228人よりもさらに減少していると思われる。こういったことから児童養護施設は施設の小規模化と併せながら、施設運営も考えていかなければならなくなっている。

こういった見通しのもとに岐阜県は「岐阜県家庭的養護推進計画の策定について」を作成し、関係機関に通知した。この通知文の内容について少し触れておきたい。児童養護施設の小規模化にあたっての基本的な考え方として、岐阜県は①「国の方針に沿って、施設の小規模化、家庭的養護を推進する」 ②「各施設の計画策定に当たっては大舎制の良さも生かす」としている。さ

らに大舎制の良さ及びその活かし方として「小規模な形態に合わない子どもの処遇」「大きな集団における子ども同士の育ち合い」「若手職員の育成の場として活用」「施設の児童が一堂に会するスペース、機会づくり」「施設と地域との交流促進」を挙げている。このように小規模化にあたって大舎制の特徴の活かし方を記述されてはいるものの、小規模形態に合わない子どもとはどのような子どものことであるのか、誰がそういった子どもであるとのようにして判断するのか、大きな集団での子ども同士の育ち合いを小規模化した施設でどのように維持するのか、数十名の施設の子どもたちが集う機会を小規模化した施設でどのように設定するのかといったいくつかの課題が残ったままである。通知文に記述された内容を現場で実践するための具体的な方法は示されないまま施設の小規模化は動きだしている。これらは今後、各施設で考えて解決をしていかなければならないということなのであろう。

### Ⅲ. A 児童養護施設の小規模化

#### 1. A 児童養護施設について

A 児童養護施設は110年を超える歴史のある施設である。2003年に管理棟、児童棟の全面改築が行われ、現在の建物になった。A 児童養護施設は定員70人で、男子棟30人、女子棟30人、幼児棟10人である。男子棟・女子棟はそれぞれ15人ずつの2つのグループに分けている。男子棟、女子棟は小学生から高校生、必要な場合には20歳までの子どもたちが生活し、幼児棟は小学校に入学するまでの幼児が暮らしている。男子棟、女子棟、幼児棟、管理棟は廊下でつながっており、外に出ることなくそれぞれの場所に行くことができる。食事は施設の中央にある食堂にて全員で食べ、行事や話し合いなどの活動は男子棟、女子棟という集団で行うことが多い。入浴などの日常生活は15人のグループごとで行っており、そのグループの建物ごとに家の玄関があり、子どもたちはそこから出入りをしている。男子棟、女子棟の建物はほぼ同じ構造になっており、各ユニットには子どもたちが集えるリビングを配置し、日常的には同じ棟の子どもたちが自由に行き来し、男子棟・女子棟がそれぞれ一つの集団として活動している。

#### 2. A 児童養護施設の入所児童状況

A 児童養護施設の入所児童の状況について考えてみたい。表7は各年度の3月1日現在の在籍児童数である。表4の岐阜県内の児童養護施設の入所状況と同じように2009年度を境に減少傾向にある。

表7 A 児童養護施設の現員、入所率（各年度3/1現在）

年度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
在籍児童数	66	67	65	70	61	60	57
入所率 (%)	94.3	95.7	92.9	100.0	87.1	85.7	81.4



A児童養護施設における措置状況を整理したものが表8である。表7は3月1日時点のものであり、多くの子どもたちが3月中に退所することから、翌年度の4月1日時点では在籍児童数が減少している。今後について考えてみると年度内に入退所があるものの、多くの入所があるとは考えにくい。A児童養護施設は2013年には入所児童の減少により定員を70人から削減され暫定定員が設定されたことから考えても、今後も減少傾向が続くことが予想される。A児童養護施設の暫定定員は65人となり、小規模化にあたって20名を削減し本体施設を45人にしなければならない。現在、在籍児童は50余名であるため45人に削減することも可能であると思われる。

表8 A児童養護施設の措置状況

年度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
各年度当初4/1現在の在籍児童数	67	58	62	63	64	59	52
年度内の入所数	6	15	11	8	7	15	11
年度内の退所数	15	11	10	7	12	22	6
措置の増減	-9	4	1	1	-5	-7	5

### 3. 小規模化にあたって考えたこと

A児童養護施設を小規模化するにあたって多くのことを考えたが、それらの中で重要と思われることについてまとめてみた。

#### (1) 施設整備について

A児童養護施設は2003年の建て替えの際、将来のことを考え、ユニット化できるような構造とした。男子棟、女子棟それぞれの棟の中に仕切りが設けられるようにしてあり、2つのユニットとして活用できる。2つのユニットの間には職員室があり、夜間、職員はここで宿直している。4つのユニットそれぞれに玄関を配置し、風呂、トイレ、台所などもある。ユニットの台所設備は、多くの子どもたちのためにしっかり手をかけられる調理を一度に行うことは難しいものの、スープや味噌汁といったものであれば十分に作ることができる。施設には現在使用している食堂の大きな厨房があるため、ユニット化後は厨房で半調理し、各ユニットでは仕上げの調理することを考えている。風呂やトイレは現在、すでに使用しており、小規模化にあたって問題はない。またそれぞれのユニットの玄関には子どもたちの靴箱もあり、すでにそれぞれの玄関として機能している。したがって男子棟、女子棟については、小規模グループケアのユニットケア型としての機能は備えている。しかし幼児棟については建て替えの際も10人程度の生活の場として想定しているため、6～8名のユニット化をこのまま行うことができない。そのため小規模化にあたっては今後、施設整備をしなければならない。したがって岐阜県の考え方の中にもあるように、施設の構造の違いを考慮して小規模化を進めるために、幼児棟については男子棟、女子棟の小規模化を行ったのちに、ユニット化を考えることとした。

#### (2) 小規模化に向けて人数の削減

2013年3月時点で、幼児棟10人、男子棟23人、女子棟24人の子どもたちが生活していた。高校

を卒業後、就職し施設から巣立っていく子どもや家庭に戻っていく子たちは、男子2人である。一方、幼児棟からは男子棟に1人、女子棟に2人の子が上がってくることになる。このことから4月には男子棟22人、女子棟26人になる。男子棟、女子棟に2つのユニットを設け、8人ずつ生活すると仮定すると、男子棟、女子棟それぞれ16人にしなければならない。新規に入所する子どもはできるだけひかえるとしても、現状では16人にするには2～3年かかることになる。子どもたちが安定して生活するためにも、現在、男子棟、女子棟で生活している子どもたちの生活空間はできるだけ変えることはしたくない。そこで幼児棟から男子棟、女子棟に変更になることについて考えることにした。A児童養護施設ではこれまで小学生になるときに幼児棟から男子棟、女子棟に移行していた。しかし子どもにとって幼稚園から小学校に入学するという事は大きな生活場面の变化であり、不安定になりがちである。家庭においても子どもが小学校に就学するとき、親はできるだけ子どもが安心できるように配慮している。そういった時期にこれまで慣れ親しんできた生活の場である幼児棟から違う生活の場に移ることは、子どもの不安感を大きくしているのではないかと考えた。そこで小学校1～2年はそのまま幼児棟で生活し、幼児棟から小学校に通うことを考えた。筆者らが考えたことと同様に幼児と小学校低学年が生活する形態の数か所の施設に大きな問題があるのか尋ねてみた。幼児と小学校低学年と一緒に生活するどの施設でも大きな問題は生じてはおらず、子どもが学校で安定して過ごせるようになったことや、小学生になってからの勉強の習慣などを身につけるためによかったことがわかった。そこでA児童養護施設も2013年度に小学校に入学する子どもたちは、幼児棟で生活することとした。

### (3) 小規模化への移行期間

施設は措置費で運営されている。措置費は入所児童数に応じて国と地方公共団体から施設に支給される。基本的にはこの措置費により子どもたちの生活を支え、職員の給与が支払われる。本体施設が45人となり、小規模グループケアを行った場合、小規模グループケア整備加算を加えることができ、職員も応援職員を配置することができるようになる。これらのことから小規模グループケアを行う45人の施設にすれば、現在の職員の人数を維持することができそうであることがわかった。しかし現在の入所児童数から小規模化の45人に減少させようとした場合、小規模化に移行する間、措置費収入が減少するものの、それを補填するための財源はそれぞれの施設負担となる。そのため移行期間が長くなればなるほど、施設が持ち出さなければならない資産が必要となる。したがって移行期間はできるだけ短期間で行うほうがよいと考えた。

## 4. A児童養護施設の小規模化の試案

A児童養護施設の将来構想として、男子棟、女子棟、幼児棟をそれぞれ2つずつ6つの小規模グループケアユニットとし、地域の中に地域小規模児童養護施設を1か所、分園型小規模グループケア1か所を設置したいと考えた。

小規模化の実施にあたっては、一斉にすべての棟で行うことは困難である。またこれまで大舎制的な施設運営をしてきたため、すぐに小規模グループケアを実施するには職員にも不安がある。

そこで1年目は男子棟において1つのユニットケア（B-1）を先行実施することにする。男子棟ではこれまでも2つのユニットのうちの一方において8人程度で生活しており、それをさらにユニットケアとして確立していくこととした。これにより小規模集団での生活の仕方や課題などを探り、改善策を考えていくことにした。それらを生かして2年目には隣り合った2か所でユニットケア（B-1、B-2）を実施していくこととした。そして3年目には女子棟においても隣り合った2か所で同時にユニットケア（C-1、C-2）を開始することとした。幼児棟のユニット化は構造的に2ユニット化されていないため、小規模化するには修繕、改築が必要である。そのため3年目以降に行うこととした。

職員配置については、1つのユニットに基本配置職員1名、小規模グループケア加算職員1名、調理職員のユニットへの異動による1名の3名を標準的な配置とする。ユニットには管理宿直者が1名ずつ配置される。2ユニット分の2人の管理宿直者を1名の常勤職員に替え、2つのユニットの兼務とする。このように2つのユニットを合わせると7人の職員配置となる。2つのユニットを同時に小規模ユニットケア化することにより、夜間の宿直は隣り合う2つのユニットの間にある宿直室にて1人で行うことができる。職員7名が週1回ずつの宿直を行う。これによって現状の5名配置より2名増の7人配置となる。さらに応援職員が入ることによりさらに職員増となる。これを図にしたものが図1である。

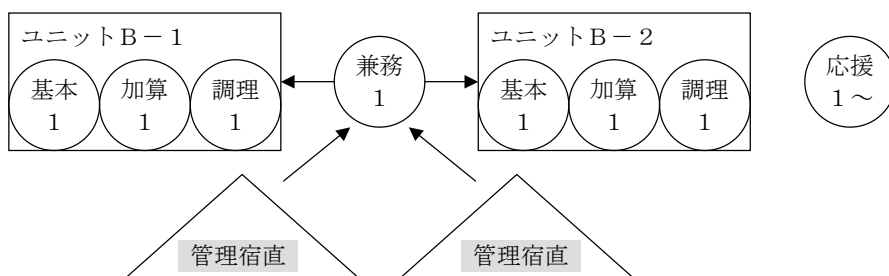


図1 隣り合う2つのユニットを小規模グループケアにした場合の職員配置

応援職員の配置は、「個別対応職員1人」、「定員45人以下の小規模施設加算職員1人」、「食堂担当のユニット担当への変更分を除いた人数」、「被虐待児の受入加算」、「管理宿直」、「年休代替職員費」などにより数名の配置が可能と考える。さらに業務省力化等勤務条件改善費なども利用できると考える。1ユニット3名の職員配置の内1名は食堂調理職員のため1年目はユニットB-1に現在の調理員4名がローテーションで入ることとした。このことによりこれまで子どもとの直接処遇に入っていなかった調理員の意識付けや勤務体制などの試行を行うことができると考えた。

小規模化の今後の計画について以下のように整理した。

① 1年目 小規模ユニットケア1+女子棟+幼児棟 定員65名（予定）

- ・男子棟B-1をユニットケア（8名）
- ・小規模養育ノウハウを習得

- ・ 食堂調理員のユニットへの振替や勤務ローテーションの試行
- ・ 職員の組織・連携を再構築

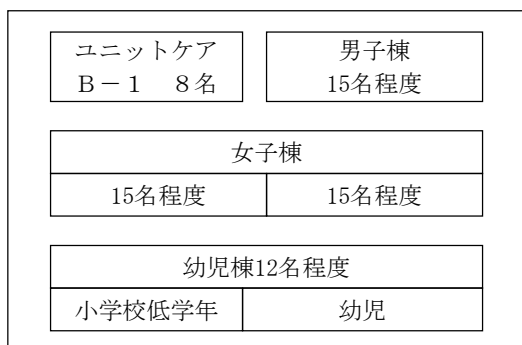


図2 1年目の構想

② 2年目 小規模ユニットケア2+女子棟+幼児棟

- ・ 男子棟のユニットケア化
- ・ 1年目に見つかった課題の整理と修正



図3 2年目の構想

③ 3年目 小規模ユニットケア4+幼児棟 定員45名

- ・ 女子棟のユニットケア化

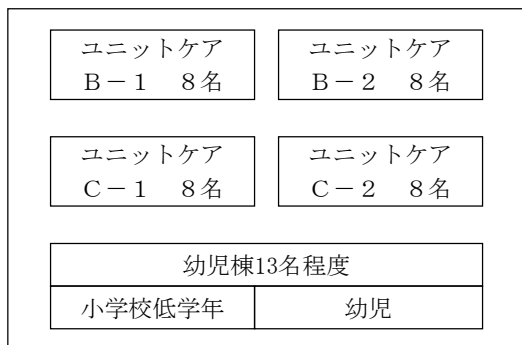


図4 3年目の構想

#### ④ 3年目以降

- ・ 幼児棟の2ユニット化による小規模グループケアの完成。本体施設全小規模化完了
- ・ 地域小規模児童養護施設を1か所、分園型小規模グループケア1か所開設

### IV. 児童養護施設の小規模化に向けての課題

小規模化した施設では、職員と子どもとの関係が親密になり子どもが安定しているといった実践報告が多く見られる。飯田<sup>[1]</sup>は「子どもと布団を並べて一緒に眠るとき、職員にとっても子どもたちが愛しく思える時間になり、子どもたちにとっても安心感を生む大切な時間になっている」と言っている。こういった子どもたちとの密着した時間と空間が小規模化で作ることができる。また子どもにとって余計な刺激が少なくなり落ち着くようにもなる。このことについても飯田<sup>[1]</sup>が「1人がパズル、1人がお絵かきというように思い思いに過ごせ、あまり他児に邪魔されることなく集中して遊べる」と書いている。こういったことから小規模化により子どもたちは集中して取り組みやすくなることから、施設の子どもの学習意欲の向上にも繋がると思われる。子どもたちが安定して生活するようになると、職員が子どもたちを叱ることも減り、ますます子どもとの関係がよくなると考えられる。このように施設の小規模化は子どもや職員にとって良い効果がある。しかし良い効果がある反面、児童養護施設の小規模化には課題も多くあることを忘れてはならない。そのことについて考えてみたい。

#### 1. 大舎制から小規模化へ移行するときの課題

小規模化する前提として金井<sup>[2]</sup>は「経営者側の決意（理解と判断）」が重要であることを述べている。社会福祉法人は理事会に最高決定権があるため、理事会が小規模化を早急に行わなければならないことを理解しなければならない。そのためには施設長や幹部（中堅）職員に共通した小規模化への認識がなければならない。同様なことを瀧口<sup>[3]</sup>は「施設経営者、施設長の小規模化の必要性と意義の理解、施設全職員の理解と協力が重要である」と述べている。瀧口<sup>[3]</sup>は小規模化の理解を経営者や施設長、幹部職員だけでなく全職員に対して求めている。施設が小規模化するという事は、すべての職員に関わることである。そのため一部の主要な職員だけで考えるのではなく、自分たちの施設をどのような施設にしたいのか、そのためにはどのような準備が必要なのかといったことを全員で考えるということが重要となる。こういった全職員の取り組みが小規模化によりいくつものグループの集合体の施設となつてからの職員協働につながる。また金井<sup>[2]</sup>も瀧口<sup>[3]</sup>も、移行によって生じる子どもや職員の不安、揺り戻しについて述べている。大舎制の生活に慣れている職員の中には、特定の子どものと密接に関わることとなる小規模施設での実践に戸惑う者も出てくる。また子どもたちの中にも大集団での生活から一人部屋の生活になり不安になる子もいたりする。そういった職員や子どもは以前の大舎制に戻りたいと強く思い、勝手に戻ってしまう職員や施設を抜け出してしまう子どもも出てくる。このような問題が生じることを想定しながら移行する必要がある。移行にあたって子どもたちをどのようにグルー

ブ化するののかといったことも考えなければならない。子どもたちがこれまでの大集団ではなく小集団で生活するにあたって、男女を別にするのか、兄弟姉妹を一緒に生活させるのか、同年齢集団するのか、家族再統合が可能な子ども集団にするのかなど、それぞれの施設で考えなければならない。そして子ども自身の意見も聞きながら、子ども同士のつながりも考慮しなければならない。こういったさまざまことを配慮をしながらグループを作っていくことが必要であろう。

## 2. 人的体制、職員の資質の課題

小規模化に関するいくつかの文献で必ず課題として挙げられているのは人的体制についてである。厚労省は小規模化の推進にあたり、これまでの児童養護施設の基準よりも職員の配置を増やすことを可能にした。実際には生活場面に調理員を入れたりすることになる。これまで子どもたちの生活に関わっていなかった調理員をどのように位置づけ、生活場面に組み込んでいくかといったことが課題となってくる。また従来の児童養護施設の職員配置基準よりも増えることになっても、小規模施設では1人で対応しなければならないことが多くある。具体的なこととして高野<sup>[4]</sup>は「子どもの内外のトラブルへの対処、病院や学校等の、ときには緊急を要する対応等に対して配置職員の手薄さをどのようにしていったらよいか、深刻な状況のケースである家庭の調整や対応をどのようにしていくのか」といったことを挙げている。また瀧野<sup>[5]</sup>は1人勤務が多いと「若い職員は先輩職員の対応を学ぶ機会が少ない。そのために生きた学び合う仕組みを作っていく必要がある」と述べている。大舎制では、若い職員が他の職員とともに勤務することができるため、経験のある職員の子どもの対応を日常の中で見たり、聞いたりしながら学ぶことができる。しかし1人勤務が多くなると、学ぶ機会が非常に少なくなってしまう、職員の資質の向上にはつながらない。若い職員は各人の力量をつけることができず、自信が持てないまま子どもと向き合い、毎日の業務に追われて疲れてしまうであろう。そのために職員は自分たちが任されている施設の方向性を立てられず、子どもの養育方針を見失うことになる。そのような施設では経験のある職員や影響力のある職員によって、施設の方向性や子どもの個々の養育指針が左右されてしまうことが生じる。そして職員の養育観の相違が生じたときに、子どもがそこに巻き込まれてしまう。ときには子どもの前で、職員批判が公然と行われてしまい、その結果、子ども集団に対立構造が起き、職員への不信感が増大すると小木曾<sup>[6]</sup>が述べている。こういったことは筆者のこれまでの施設での経験からも職員関係に問題が生じたときにしばしば起きることである。

施設が小規模化することより、長<sup>[7]</sup>の言うように職員には「生活全般の権限が委ねられ、その分、責任も重くなり、幅広い能力が要求されるので、心身ともに負担が大きい」ということになる。小規模化になると経験に関係なく職員個人に委ねられ、対処しなければならないことが多くなる。それに対応できる資質を持っていることが職員には要求され、そのために心的負担も大きくなる。

### 3. 子どもの関係についての課題

小木曾<sup>[6]</sup>は小規模化による子どもの関係性の「タテ関係」から生じる「支配・被支配」の問題について考えている。子どもの生活集団では、自分よりも弱い者を強い者が支配し、その頂点に立つ者が集団を支配し、自分の思うように集団メンバーを動かすという構造がしやすい。こういった集団構造は大舎制、中舎制<sup>③</sup>に関係なく作られやすい。しかし大きな集団では、子どもの入退所が頻繁にあったり、子どもの力を発揮する場面が色々あったりすることから、強者が小集団よりも固定しにくい。そして多くの子どもたちが生活する集団では一つの塊としての集団にはなりにくく、いくつかの集団が生まれ、それらの集団のメンバーもしばしば入れ替わる。そういったことから固定したタテ関係が生じにくい。子どもたちのタテ関係集団では職員の間を盗んで、身体的暴力やいじめ、性的暴力など様々な問題行動が起きやすい。こういった問題を抱えたタテ関係が小集団で一旦、構築されるとその関係は固定しやすい。施設の職員はこういった問題を持ったタテ関係ができないように子ども集団に注意を向けているのであるが、しばしばできてしまうのである。そのため職員は小規模化により固定しやすいタテ関係ができないように一層の注意を払わなければならない。

また瀧野<sup>[5]</sup>はショートステイ、緊急一時保護の受け入れによる子どもの関係の変化、集団への影響について「少人数の集団に1～2人が増えることは集団に大きな影響を与える。課題が多い子どもを預かる場合、ホーム内の雰囲気が一気に変わり、落ち着いていた子どもが不安定になったり、その影響を受けてしまう可能性がある」と述べている。児童養護施設には1週間程度で家庭に戻っていくことを前提にしたショートステイや緊急避難的に短期間施設を利用したりする子が入ってくる。大きな集団ではそういった子が1人増えてもあまり影響はないと言われている。そのように言われていても筆者が以前に務めていた大きな集団の施設では子どもたちへの影響を考え、ショートステイ、緊急一時保護といった場合には別棟で専任職員がその子たちに対応していた。小規模施設では1人の子が入ることで集団への影響は大きなものであることが容易に想像できる。不安定になるのは、小規模施設で生活している子どもだけでなく、短期にそこを利用することになった子どもも同様である。そのために職員はとても配慮をしなければならなくなり負担は大きくなる。

### 4. 抱え込みについて

施設ではしばしば抱え込みということが生じる。職員は自分が関わる子どもの問題などを自分が解決しようという意識を強く持っている。子どもとの関係が濃密になればなるほどそういった職員の気持ちは強くなる。小規模化により大舎制よりも子どもとの関係が強くなると抱え込みということが生じやすくなる。これはより強い絆であるということでもあるが、一方で強い境界を作ることとなり他の介入を受け入れにくくすることにもなる。そして職員個人では解決できないような状況に陥ってしまうことにもなってしまう。さらに小木曾<sup>[8]</sup>は「職員個々の『抱え』の問題だけでなく、ホーム（寮舎）自体の『抱え』の問題でもある」と言っている。それは「とな

りの事情」には口を差し挟むことがはばかれるという状況であり、「ホーム内のことはホーム内で解決しなければ」という意識が強くなっているとも述べている。このような状況に施設が陥ると、施設全体で共に考え、解決するということができなくなり、それぞれが独自に判断して解決しなければならなくなってしまう。このような施設にならないように普段からの話し合いや連携は大切なことである。

## V. まとめ

児童養護施設の小規模化にあたってはいくつもの課題がある。なかでも職員の負担の増大、施設運営といったことが大きな課題であると考え。このような課題に対応するために「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進について」（2012）の中で組織の運営方法として以下のように述べている。

- ・職員が課題を一人で抱え込まない組織運営を行う。職員が対応に困ったときに、定期的に相談できる場、すぐに相談できる人を決め、職員の不安を防ぐ。コミュニケーション不足による孤立、不安を防ぐ。
- ・小規模グループケアやグループホームごとに、担当職員の勤務時間を調整して全員が集まれる時間を作り、週1回以上のホーム担当職員会議を行う。
- ・施設全体の職員会議を、月に1～2回行い、グループホームを含め、できる限り多くの職員が参加できるようにする。
- ・緊急時に相談したり、応援に来てもらえる体制をつくる。
- ・職員のサロン（井戸端会議）的な集まりを行う。
- ・ケース会議を行い、課題を組織全体で考える取組を行う。
- ・スーパービジョンのシステムを確立し、職員の交流と研修を十分行う。職員同士が議論して取組を作り上げていくことを支援し、職員のモチベーションを高めるスーパーバイズを行う。
- ・施設長や基幹的職員も、時々グループホームに泊まったり、食事を一緒にとる機会を設ける。心理職、栄養士などもホームに積極的に入る<sup>®</sup>など、施設全体でホームをサポートする体制をつくる。
- ・分園を含めて参加できる行事を行う。
- ・非常勤職員の配置を利用して、宿直支援や家事支援を行う。
- ・施設全体でフリーの応援職員を確保し、職員の病気、休暇、研修等や、緊急時の対応や、新人のサポートができる体制を整備する。

この通知文では小規模化で生じる課題に対応するために、職員は一人で問題を抱え込まないようにし相談できる組織を作ること、担当者会を頻繁に行うこと、全体職員会議・ケース会議を定期的に行い多くの職員が話し合えるようにすること、施設長や栄養士などすべての職員でサポートする体制を作ることなどが述べられている。こういったことは小規模化した施設であるから必要なものではなく、大舎でも中舎でも、どのような施設でも必要なものである。しかし実際の現



場では、こういったことがうまくできないために困っているのである。職員が気軽に話し合い、ケース会議を開催し、ともに考えるために全員が集まれるようにしたいと職員の誰もが思っている。研修に行き自己研鑽も積まなければならないこともわかっている。施設では職員の勤務を工夫したり、休日に研修会に参加したり、問題が起きたら夜間でもやってきたりして頑張っている。しかし現状の児童養護施設では気軽に話し合ったり、会議を開催したりする時間を作ることがなかなかできず、目の前の子どもへの対応に追われているのである。小規模化することにより、そういった余裕ができるのであろうか。厚生労働省が提案する運営方法をできるようにするためには具体的にどのような工夫をしたらよいのであろうか。その答えはそれぞれの施設で実践しながらみつけていかなければならないということのようである。課題に対しての具体的な対応方法がみつからないまま、不安を抱えて小規模化に向けて施設は動き出さなければならない。

## おわりに

児童養護施設職員の人たちとともに施設の小規模化について検討を重ねてきた。そしてA児童養護施設の小規模化の試案を作成することができた。これは施設の構造や職員配置といったことを中心にした試案である。このように実施できるかどうかはわからない。施設に入所しなければならない事情の子どもが急に増えるかもしれない。職員が病気やケガにより急に何人も辞めるかもしれない。施設には予測できないことがしばしば起きる。そのため計画通りには進まないこともあることを想定し、柔軟に対応していかなければならない。施設の小規模化を実行に移していくために法人や職員の理解と前向きな姿勢、児童相談所の協力、県の主管課の理解など多くの支援が必要である。本体施設の入所児童を45人にするためには措置機関である児童相談所に理解をしてもらい、入所児童の調整をしてもらわなければならない。施設の職員はこれまでの児童養護の手法とは異なる少人数での生活を構築できるようにしなければならない。そして今まで以上に職員間の連携ができるようなシステムを考えなければならない。施設が小規模化することが負の要因になるのではなく、職員が自分らしく活躍できるようにしなければならない。そのことが子どもたちにとって生き生きと生活できる施設作りにつながることである。現実には小規模化にあたり、具体的な解決策が見えないいくつかの課題がある。それらの課題を解決する方法をみつける努力をしながら、これからも子どもを中心に置き、職員のためにもなる施設作りを考えていきたい。

## 引用文献・参考文献

- [1] 飯田舞「子どもとともに育ちあって—小規模グループケア3年間の取り組み」『子どもと福祉第3巻』明石書店 2010年 pp.7-12
- [2] 金井牧仁『『いつあいかん』における小規模化のあゆみ』『児童養護第35巻第2号』全国児童養護施設協議会 2004年 pp.23-27
- [3] 瀧口桂子「児童養護施設における小規模グループケア・地域小規模化の動向と課題」『児童養護第35巻第2号』全国児童養護施設協議会 2004年 pp.31-34

- [4] 高野善晴「小規模グループケアの取り組みをふりかえって」『児童養護第35巻第2号』全国児童養護施設協議会 2004年 pp.20-23
- [5] 瀧野真継「三光塾における小規模ケアのあり方—大舎制からユニットケアに移行して—」『児童養護第42巻第2号』全国児童養護施設協議会 2011年 pp.22-25
- [6] 小木曾宏「児童養護施設の『家庭的養育』の方向性とは？—『小規模化』のこれからを考える—」『児童養護第42巻第2号』全国児童養護施設協議会 2011年 pp.18-21
- [7] 長文枝「地域における児童福祉の担い手として」『児童養護第35巻第2号』全国児童養護施設協議会 2004年 pp.27-30
- [8] 小木曾宏、梅山佐和「児童養護施設の『小規模化』『家庭的養護』に関する一考察—児童自立支援施設の『小舎制』実践との比較検討の試み」『司法福祉学研究第12巻』日本司法福祉学会 2012年 pp.101-118
- ・岐阜県健康福祉部子ども家庭課「『岐阜県における社会的養護に関する指針』について」 2013年
  - ・岐阜県健康福祉部子ども家庭課「岐阜県家庭的養護推進計画の策定について」 2013年
  - ・柏木霊峰「児童養護施設の将来像—マクロ改革からメゾ、ミクロ改革へ—」『児童養護第42巻第2号』全国児童養護施設協議会 2011年 pp.8-17
  - ・厚生労働省「今後のめざすべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会中間のまとめ」 2007年
  - ・厚生労働省「社会的養護の課題と将来像」厚生労働省児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会、社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会 2011年
  - ・厚生労働省「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進について」社会的養護専門委員会 2012年
  - ・武藤素明「地域小規模児童養護施設における実践と課題」『子どもと福祉第3巻』明石書店 2010年 pp.22-28
  - ・特定非営利活動法人子どもの村福岡「国連子どもの代替養育に関するガイドライン」福村出版 2011年
  - ・全国児童養護施設協議会「子どもを未来とするために—児童養護施設の近未来像Ⅱ—」 2003年
  - ・全国児童養護施設協議会「養育単位の小規模化を一層すすめるために～養育単位の小規模化プロジェクト・提言～」 2010年

## 〈注〉

- ① 生活単位が概ね20人以上で、大きな建物の中に全員で使用する食堂などがあり、日常生活を大きな集団を基準として行っている施設。
- ② 家庭から離れ病院や施設で長期間集団生活をすることによって心身に障害が生じることを言う。20世紀初頭に乳児院で発見され、日本では1950年代、施設で生活する子どもたちに共通する特徴があるという主張に端を発して起きた施設養護を模索する論争である。
- ③ 生活単位が概ね13人～19人で、大舎制の集団養護と小舎制の個別養護の両方が可能となっている養護形態である。
- ④ 吉村は児童養護施設の心理担当職員が生活場面に入るとき、子どもとの心理治療の関係について十分に考えなければならないこと、心理担当職員の役割についても心理担当職員自身だけでなく施設の他の職員も考えなければならないことを述べた。吉村譲『児童養護施設の心理職の今後』「子どもと福祉」第1巻』明石書店 2008年 pp.46-51

## 執筆担当部分

吉村 譲（愛知東邦大学）：はじめに、Ⅰ、Ⅱ、Ⅳ、Ⅴ、おわりに  
 山本圭介（児童養護施設家庭支援専門相談員）：Ⅲ－1、Ⅲ－2  
 廣瀬嗣治（児童養護施設児童指導員）：Ⅲ－3、Ⅲ－4

受理日 平成25年9月30日