

大阪市における社会的養護関係施設等  
のあり方について（提言）

平成 22 年 3 月  
大阪市社会福祉審議会

# 目次

はじめに	… 1
第1部 大阪市における公設公営の社会的養護関係施設の現状と課題	
1 社会的養護をとりまく状況	… 3
2 情緒障害児短期治療施設「児童院」について	… 5
3 児童自立支援施設「阿武山学園」について	… 9
4 児童養護施設「長谷川羽曳野学園」について	…12
第2部 保護を要する子どもの養育環境の整備 —大阪市次世代育成支援行動計画(後期計画)にむけて—	…16
施策目標 ① 社会的な養護の仕組みの充実	…16
施策目標 ② 家庭の養育機能に対する支援の充実	…18
施策目標 ③ 社会的自立を支援する仕組みの充実	…19
大阪市社会福祉審議会児童福祉専門分科会 「児童養護施設等検討部会」開催経過	…20

## はじめに

大阪市では、昭和 31 年 11 月の中央児童相談所開設以来、家庭的な環境での養育を推進するため、里親担当の専任児童福祉司を配置し、養育里親の開拓のみならず、養子里親の斡旋や調整、国際養子縁組の斡旋、週末里親、また家庭養護寮制度を国に先駆け実施するとともに、民間の児童福祉施設や民間の関係団体などとともに社会的養護に関する公私協働の取り組みを積極的に展開してきた。

しかしながら、近年の社会的養護を必要とする子どもの数の増加や虐待等、子どもの抱える背景の多様化等のなかで、現行の社会的養護に関する体制は、今日的な状況に対応すべき質・量を備えているとはいいがたく、一層の充実が課題となっている。

現在、保護者と子どもの分離保護を図る社会的養護のための施策としては、児童養護施設や乳児院などの児童福祉施設（第 7 条）と里親（第 6 条の 3）が、児童福祉法に規定され、全国的にみると、9 割以上が児童養護施設等の児童福祉施設で生活している。したがって、社会的養護の充実を図るうえでは、両者を視野にいたした検討をすることがきわめて重要である。

大阪市においても、大都市特有の現象として、児童相談所の児童相談に占める養護相談の割合は高い。とりわけ児童虐待相談の急増に伴い、児童養護施設への入所児数が増加している。また、不登校や性格行動など育成相談についても、割合、件数とも増加傾向にあり、情緒障害児短期治療施設への入所児数も増加している。

施設に入所している子どものケア面でも、対応に配慮を要する被虐待児の占める割合が増えるなか、従来の集団的ケアでは適切な対応が困難な状況となっており、子どもの状態に応じた支援の方策が求められている。

社会的養護をめぐるこうした状況を考えると、その充実のためには、大阪市においても、公立施設を中心とした社会的養護関係施設のあり方を検討することが必要となっている。

加えて、平成 20 年 12 月、次世代育成支援対策推進法が改正され、都道府県（政令指定都市含む）が策定する地域行動計画に記載する事項として、「保護を要する子どもの養育環境の整備」が明記された。この改正を踏まえ、社会的養護体制の質・量の充実を図るための事項を、平成 22 年度からの大阪市次世代育成支援行動計画（後期計画）に盛り込む必要がある。これについても、本部会で基本事項を検討し、大阪市次世代育成支援対策推進会議の審議を経たうえで、計画に反映するものとする。

本報告は、第 1 部において、大阪市における公設公営の社会的養護関係施設の現状と課題として、とりわけ中学生への入所枠拡大を喫緊の課題とする児童

院、次に阿武山学園及び長谷川羽曳野学園について検討した。

次いで、第2部において、保護を要する子どもの養育環境の整備として、大阪市における社会的養護体制の充実を図るための基本事項について検討した。

第1部と第2部をあわせ、「大阪市における社会的養護関係施設等のあり方について」最終報告としてとりまとめた。

本報告で論じた社会的養護を必要とする子どもたちを含む地域で暮らすすべての子どもたちが、心身ともに健やかに成長し個性や創造性を生かしながら自立して生きていくために、行政・関係機関と民間団体が連携しながら取り組みを一層強化するとともに、子育て家庭や地域住民など市民自らが、地域において子どもたちを孤立させず支援する社会づくりに参画することを期待するものである。

## 第1部 大阪市における公設公営の社会的養護関係施設の現状と課題

### 1 社会的養護をとりまく状況

#### (1) 大阪市における社会的養護施策の動向

##### ① 児童養護相談の変化(平成10年度と平成19年度比較)

###### ・ 養護相談件数の増加

養護相談は、昭和47年度をピークに漸減傾向にあったが、平成2年度を底として上昇に転じた。さらに、平成12年度に「児童虐待の防止に関する法律」の施行に伴って急増し、ここ10年間で417件増え、平成19年度には2,249件に達した。

###### ・ 児童虐待相談件数が急増

相談の理由別では、虐待を含む家族環境が最も多く7割近くを占めている。虐待を主訴とする相談は平成10年度以降急増し、ここ10年で760件増え、平成19年度には養護相談のうち虐待の占める割合が5割をこえた。

###### ・ 乳幼児は減少、中学生は増加

学齢別にここ10年の相談件数の推移をみれば、乳幼児は減少傾向にあるが、中学生は増加傾向、高校生及び18歳以上も漸増傾向にある。

##### ② 育成相談(性格行動相談及び不登校相談)の変化(平成10年度と平成19年度比較)

###### ・ 育成相談件数の漸増

育成相談のうち8割を占める性格行動相談及び不登校相談の総数は、ここ10年増減を繰り返しながら漸増傾向にあり、平成19年度681件である。

###### ・ 不登校が減少、性格行動が増加

相談内容では、不登校相談が4割を占め最も多いが、長期的にみると減少傾向にある。性格行動相談は増加傾向にあるが、そのなかでも、性格上の相談、行動上の相談が増加している。

###### ・ 中学校卒・高校生年齢が増加

年齢層別では一貫して中学生の比率が高く約4割を占めるが、全体としては漸減傾向にあり、中学校卒・高校生年齢が増加傾向にある。

##### ③ 受け皿となる児童養護施設等の入所枠不足と多数の被虐待児童等の入所

###### A. 児童養護施設

- ・ 入所児数は、平成15年度に増加し、以降漸増傾向にある。平成19年度は入所児数229人、退所児数172人であり、57人増となっている。入所児数が退所児数を大きく上回っている状況にあり、入所枠の確保に苦慮する実態がうかがえる。

- ・平成 19 年度の在籍児童数 981 人のうち約 2 割を市外施設（大阪府管・他府県管）に措置している。
- ・在籍児童数は横ばいであるが、大阪府・他府県において当該府県の措置数が増加したため、市外施設への大阪市の子どもへの措置が困難となった結果、市管施設の在籍児童数が増加している。
- ・本市の処遇向上加算事業(注)の対象となる子どもの割合が、平成 21 年 10 月現在約 4 割であり、障害児や被虐待児童・非行等の子どもが多く入所していることがうかがえる。また中学生までしか入所できないところがある。

(注) 障害児や被虐待児童・非行等の子どもの処遇向上を図るために  
一定額を措置費に加算する事業

#### イ. 情緒障害児短期治療施設

- ・入所児数・退所児数とも増加し、平成 19 年度は入所児数 19 人、退所児数 18 人である。
- ・平成 18 年度、弘済のぞみ園（情緒障害児短期治療施設・指定管理施設、定員 40 名）の設置に伴い、新たに中高生を含む入所枠が確保されたが、すでに定員充足状況にある。児童院をあわせた入所児数は平成 19 年度 76 人と、引き続き増加傾向にある。
- ・情緒障害児短期治療施設への入所が望ましいと考えられる事例であっても、児童養護施設に入所せざるを得ない状況が推察される。

## (2) 国における社会的養護施策の動向

国においては、平成 9 年に児童福祉法が改正され、施設機能として入所児童等の自立支援の明記、児童自立支援施設における公教育の導入、情緒障害児短期治療施設の利用年齢の拡大、児童福祉施設の名称変更などの制度改正が行われた。

さらに、社会的養護体制の具体的施策について検討がすすめられ、平成 19 年 11 月、社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会報告「社会的養護体制の充実を図るための方策について」がとりまとめられた。

この報告を踏まえ、平成 20 年 11 月には児童福祉法が一部改正され、平成 21 年 4 月から、里親制度の改正、小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム）の創設、児童自立生活援助事業の見直し等が施行されたところである。

また、改正された次世代育成支援対策推進法において、新たに、都道府県が策定する地域行動計画に社会的養護体制の整備が位置づけられ、平成 22 年 4 月から施行することとされた。

## 2 情緒障害児短期治療施設「児童院」について

### (1) 今日の情緒障害児短期治療施設への期待

#### ①被虐待児童の生活支援・心理支援・学校教育

被虐待児童に代表される、心理支援の必要性の高い子どもの入所が増加しており、心理職の配置が充実している情緒障害児短期治療施設の拡充が求められている。

#### ②発達障害児童の生活支援・心理支援・学校教育

発達障害のみを理由として入所しているのではなく、発達障害があり、かつ虐待を受けている子どももある。このような、複数の課題をかかえる子どもについての支援機関としても、情緒障害児短期治療施設が求められている。

通所や外来の子どもに関しては、特別支援教育に絡む生活支援や心理支援の提供や、スクールソーシャルワークの視点が求められている。

#### ③不登校の子どもに対する生活支援・心理支援・学校教育

従前から対象であった不登校の子どもについては、いわゆる神経症タイプの子どもの被虐待体験（多くはネグレクト）を主とするタイプの峻別はむずかしいが、ともに情緒障害児短期治療施設の対象であり、十分なアセスメントを経て、入所・通所・外来での支援をする必要がある。

#### ④その他のメンタル面で課題のある子どもの支援や治療

精神障害に罹患する可能性のある子どもや、医療機関と連携しながら経過をみる必要のある摂食障害等の子どもも情緒障害児短期治療施設の対象である。このような子どもについては、通所や外来治療で対応することが考えられる。

#### ⑤対象となる子どもの年長化に伴う対象年齢の拡充

情緒障害児短期治療施設は、従来、おおむね12歳未満までを対象としていたが、中学生の児童の増加のニーズに対応するため、平成9年の改正児童福祉法により、その対象を「18歳未満のもの（20歳までの延長は可能）」と規定したところであり、小学生から高校生へと対象となる子どもを拡充することが求められている。

### (2) 情緒障害児短期治療施設「児童院」の現状

#### ①入所児童等からみた特徴

- ・養護問題発生理由のうち、子どもの問題による監護困難の割合が高い。
- ・身体疾患・身体障害のある子どもの割合が高い。
- ・発達障害・行動障害等のある子どもの割合が高い。
- ・入所している子どものうち、被虐待経験を有する子どもの割合が高い。とりわけ、重篤なケースが高い比率を占める。

- ・在学期間が長期化している。
- ・中学生以上の入所枠がなく、入所枠は小学生のみである。
- ・毎年2割～4割の入所している子どもが、他の施設に措置変更されている。

#### ②生活支援からみた特徴

- ・生活形態は大舎制である。入所定員は35人（大舎の全国平均37人）、在籍児童数は32人（大舎の全国平均31人）と平均的である。
- ・生活支援を担当する職員（児童指導員・保育士）（注1）の児童院での平均経験年数は2年2か月と短い。（平成20年4月現在）

#### ③心理支援からみた特徴

- ・支援と心理支援をセクションとして分けた、標準的オーソドックスな体制である。
- ・心理療法を担当する職員（セラピスト）（注2）を、子ども担当と保護者担当にわけ、とりわけ保護者に対する治療的アプローチを重視し、虐待ケースを中心とした家族再統合も実施するなど、子どもに対する心理治療において専門性が高い。
- ・心理療法を担当する職員（セラピスト）の児童院での平均経験年数は4年（平成20年4月現在）、児童相談所の児童心理司としての前歴がある者もあり、臨床心理職員としての経験年数は長い。

（注1）児童福祉施設最低基準では、「児童指導員・保育士」と規定されている。

（注2）児童福祉施設最低基準では「心理療法を担当する職員」、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かかる交付要綱における児童福祉施設の職種別職員定数表の職員の定義では「セラピスト」と規定されている。大阪市の職種分類では「臨床心理職員」としている。

#### ④学校教育からみた特徴

- ・明治小学校の分校を、施設内に設置している。
- ・本校・分校の教員が常に連携し、本校と一体となった学校運営を行っている。
- ・基本的に、すべての行事やクラブ活動を本校と分校が合同で実施したり、本校との交流学习を行ったりするなど子どもの交流を図っている。
- ・子どもの前籍校との連携を重視している。

#### ⑤生活・心理・学校の3者の連携体制が確立

長い歴史のなかで、生活支援、心理支援、学校教育の3者の連携が、



日常的に確立されている。

#### ⑥ハード面からみた特徴

- ・交通の便がよく、保護者へのかかわりや通所治療に優れている。
- ・7階建ての複合ビルの1、2階の一部を使用。現状で空きスペースはない。
- ・生活場面は風呂が男女兼用で、園庭が狭い。
- ・心理治療室は5室あり充実している。
- ・分校としてのスペースは確保されている。

### (3) 児童院における課題

#### ①中学生以上の入所枠の確保

- ・急増する児童虐待相談や学齢児相談の増加傾向から、今後、予測される情緒障害児短期治療施設における中学生以上の入所枠の拡充が喫緊の課題である。
- ・平成9年の改正児童福祉法により、情緒障害児短期治療施設の対象が「おおむね12歳未満」から「18歳未満（20歳までの延長可能）」となったが、児童院の立地や建物構造上、現在の場所においては、中学生の受け入れが困難である。

#### ②治療・生活にふさわしいアメニティ（生活環境・地域環境）の確保

- ・今や入所している子どもの9割以上を占める被虐待児童の治療は、短期間では難しく入所が長期化する傾向にある。全国的にみても情緒障害児短期治療施設は入院型施設から生活型施設としての側面重視へと変化している。
- ・児童院では、とりわけ居室など生活上の設備・環境が、短期の入所をイメージしたものとなっており、長期の生活や暮らしをベースに治療するものとはなっていない。
- ・子どもが日々暮らしやすいよう居室等工夫されているが、自然環境に恵まれず、複合ビルの一部である狭隘な生活空間が、被虐待児童等の治療・指導に十分応じるには建物構造上限界がある。
- ・共同ビルの一角を施設として使用しており、一部が外部に開放されるなど、子どもの安全確保の点において不十分な点がある。

#### ③被虐待児童等のケア困難児童への対応力の強化

- ・被虐待児童等のケア困難児童が増加しており、アクティングアウト（行動化）等への対応に、いっそうの専門性が求められている。

- ・児童虐待防止法の施行を踏まえ、増加する被虐待児童への専門対応施設として、情緒障害児短期治療施設の果たす役割は大きく、その対応力、ケア力の強化が必要である。具体的には専門職員の確保、研修やスーパーバイザー機能の充実が求められる。
- ・心理療法を担当する職員（セラピスト）の専門性は高い。一方、生活支援を担当する職員（児童指導員・保育士）の平均経験年数は2年2か月であり、全国的情緒障害児短期治療施設の平均経験年数7年と比較しても短い。生活支援を担当する職員について、情緒障害児短期治療施設としての専門性を踏まえた専門職員の確保や人事異動のサイクルが検討されるべきである。

#### （4）児童院の今後のあり方を検討するにあたって

##### ①基本的視点

児童院は、岡山県、静岡県とともに、昭和37年に全国にさきがけ開設され、50年近くを経過した歴史ある施設である。開設当初から、児童相談所における指導または治療の機能を発展させるための施設として位置づけられ、今日まで、重篤な情緒障害児の治療に高い専門性を発揮し、全国的情緒障害児短期治療施設のリーダーとして他の施設を牽引する役割を果たしてきた。

児童院の今後のあり方を検討するにあたっての基本的視点は次のとおりである。

- ・情緒障害児短期治療施設における中学生以上の入所枠の確保は、喫緊の課題である。
- ・情緒障害児短期治療施設としてのノウハウを生かし、児童院において中学生以上の入所枠を拡充することが望ましいが、現行建物の構造上、拡充は困難である。
- ・児童院が情緒障害児短期治療施設として果たしている以下のような役割・意義を評価する必要がある。
  - ア. 情緒障害児、とりわけ被虐待児童等のケア困難児童の治療において高い専門性を有していること。
  - イ. 保護者に対する治療的アプローチの重視や家族再統合機能、通所機能に強みを有すること。
  - ウ. 情緒障害児短期治療施設に入所する子どもへの教育保障がなされていること。
  - エ. 生活支援・心理支援・学校教育の3者による連携体制が整っていること。

## ②今後の児童院のあり方を検討するにあたっての考慮すべき事項

- ・対象の拡大：中学生以上の入所枠の確保を早急に実現すること。
- ・機能の維持：保護者に対する治療的アプローチの重視や家族再統合機能、通所機能を維持すること。
- ・職員確保・専門性の充実：中学生以上の子どもの受け入れにあたっては、思春期の発達特性などもあるため、小学生と比べ、より高いケア力や中学生以上のケアにかかる従事経験のある職員を確保すること。
- ・生活支援を担当する職員及び心理療法を担当する職員(セラピスト)の専門性を確保すること。
- ・重篤な被虐待児童等ケア困難児の治療継続のための適正な職員配置を行うこと。
- ・立地・設備面
  - ア. 狭隘な生活空間の改善や治療施設としてふさわしい環境を整備すること。
  - イ. 中学生以上の入所枠の拡充については、単なる枠拡充ではなく、性的課題をかかえた子どものケアなどを前提とした、居室の個室化や自立生活訓練室の設置など必要な設備を整備すること。
- ・学校教育のあり方
  - ア. 学校教育の具体的な内容については、教育委員会等関係機関と連携し、慎重に検討すること。
  - イ. 中学生以上の入所枠拡充に関わっては、子どもの状況に応じて、地域の学校へ通学するのか、施設内の分校または分教室において対応するのか、検討すること。卒業後の進路については、教育の機会均等の観点から、一人ひとりに応じた進路指導に努めること。

## 3 児童自立支援施設「阿武山学園」について

### (1) 国の動向

- ・厚生労働省は、平成18年2月に今後のあるべき方向について根本的な見直しを行うため『児童自立支援施設のあり方に関する研究会』報告書のとりまとめについて」を公表し、「1. 自立支援機能の充実・強化 2. 施設の運営体制 3. 関係機関等との連携 4. 児童自立支援施設の将来構想」等を取りまとめた。
- ・この研究会は、全国的に児童自立支援施設における入所中の子どもの長期的減少傾向のなかで被虐待児童や発達障害等を有する子どもの割合が増加し、また寮舎の運営形態においては、小舎夫婦制が減少し交替制寮が増加する傾向にあることなどを踏まえ、平成17年度に設置されたものである。

- ・平成9年以前は、入所中の子どもについて就学猶予の措置がとられ、学力保障・進路保障の面で不利益を被ってきたが、平成9年の児童福祉法改正により、児童自立支援施設の長に入所中の子どもを就学させる義務が課せられた。現在、全国的にみると、約7割の施設で公教育が導入されている（平成21年4月現在）。

## （2）阿武山学園の現状と課題

- ・阿武山学園は、地方自治法の一部改正により教護院設置運営事務が政令指定都市に委譲されたことに伴い、大阪市が昭和35年11月に現在地に教護院として開設し、当時は男子3寮であったが、その後、順次拡充され、現在、男子5寮、女子2寮となっている。平成9年の児童福祉法改正により、「教護院」が「児童自立支援施設」へと施設名称が変更されたことに伴い、現在、児童自立支援施設として運営されている。
- ・阿武山学園の特色としては、3万坪を超える広大な敷地の中の豊かな自然、伝統的なケア形態である小舎夫婦制の維持、反社会的行動をとる子どもだけでなく非社会的な傾向のある子どもも受け入れていることなどの特色がある。

### ①小舎夫婦制の維持

- ・全国的にみれば、児童自立支援施設において、小舎夫婦制を実施している施設は約4割である。阿武山学園においては、創設以来、小舎夫婦制（一部併立制）による子どものケアを基本とした、空間的、時間的枠のある規則ある日課に加え、「共に暮す教育」による育ちなおしを促進している。
- ・子どもは何より家庭的な暖かい雰囲気のもとで育てるのが望ましいという考えから、子どもの生活基盤である居住空間を一般家庭に近い小舎形態の寮とし、寮における指導を行うため夫婦である寮長と寮母が一つ屋根の下に住み込み、1日24時間子どもと生活をともにしている。
- ・小舎夫婦制は、夫婦職員が、子どもの課題や問題を解決していく機能と、子どもの気持ちを理解して温かく包み込む機能を相互に補完し、子どもとの信頼関係を築きながら、安心できる居場所である寮において、子どもが生活経験を積み、心の育ちなおしを行ううえで最も有効である。
- ・以上のような機能を小舎夫婦制が果たしているが、現在、小舎夫婦制を担う人材が減少し、今後、その確保に困難が予測される。

### ②入所中の子どもの多様化

- ・平成9年の児童福祉法改正により、非行・ぐ犯を行った子どものほかに、生活指導を必要とする子どもを受け入れることとなった。このため、
  - ア. 被虐待児童、発達障害児童の増加
  - イ. 学校教育において特別な支援が必要な子どもの増加
  - ウ. 通院、カウンセリング、心理療法等の対応が必要な子どもの増加
  - エ. 性加害男子児童および怒りをコントロールできない子どもの増加
  - オ. 他の施設を経て入所してくる子どもの増加
  - カ. 一方的な引き取り要求を行う等、対応困難な保護者対応の増加

キ. 被虐待児童の家庭など家庭基盤が脆弱で卒園後も家庭復帰が困難な子どもの増加などにより、入所している子どもが多様化している。

③集団生活における不適応行動

・子どもの重大な規律違反や、暴力を伴う反抗など集団生活における不適応行動により、他の子どもや施設機能への影響が懸念される場合が少なくな

い。

④中学卒業後の支援

・中学校卒業後、高校進学や就職希望で家庭引取りが困難な場合に措置を継続している。

・卒園生(措置解除した子ども)からの相談が増加している。

⑤個別対応を必要とする子どもの増加

・いわゆる赤ちゃん返りや退行現象、被虐待想起を呈する子どもや精神科・内科・整形外科・歯科・外科治療など通院を要する子どもなど、個別対応の必要な子どもが増加している。

⑥学校教育に準ずる教育

・現在は、阿武山学園に教員2名が派遣され、学校教育に準ずる教育を実施しているが、所定の教育課程を満たしておらず、子どもたちの自立支援に向け、十分に「確かな学力と生きる力」を身につけさせることができているとはいいがたい状況である。

(3) 阿武山学園の今後のあり方を検討するにあたって

阿武山学園の小舎夫婦制は、それぞれの課題をもつすべての子どもを受け入れ、その社会的要請に家庭的な温かさでもって応じてきたところである。しかしながら、近年、小舎夫婦制を担う人材が減少し、その存続が危ぶまれていることから、阿武山学園が今後とも有機的に機能していくためには小舎夫婦制を基本としながら機能強化するため、次のような具体的方策に取り組むことが必要となろう。

①小舎夫婦制をサポートするケア体制の充実

職員（児童自立支援専門員・児童生活支援員）1人あたりの子ども数が多い阿武山学園において、小舎夫婦制をサポートする専門員の配置等により、小舎夫婦制の維持を図ること。

②クールダウン機能の充実

ひとりの子どもが引き起こす重大な規律違反や暴力などの問題行動はまわりの子どもたちにも混乱を与えやすく、施設機能の崩壊を招きかねない。安定した寮運営のために、また、問題行動を生じた子どもの安全確保のためにも、子どもが一時的に集団生活から離れ、安定するまでの間、個別支援ができる、男女別のクールダウンの場を確保すること。

③個別指導や専門的治療ができる新たな支援

集団から逸脱する問題行動（無断外出、寮担当職員・他の子どもへの暴

力挑発行為、引きこもり) や、性暴力で入所した子どもへの治療教育、トラウマによるパニック(幻覚、不眠、徘徊) などには、より個別的・心理的ケアが必要であるため、夫婦制に心理療法担当職員も加わったチーム制で対応する支援について検討すること。

#### ④心理療法の充実

非行の主な原因に虐待などによるトラウマや発達障害が影響していることから、心理治療の果たす役割は大きい。現在、非常勤の心理療法担当職員(男性)1名が配置されているが、治療を必要とする被虐待児童や発達障害児童の一部にしか対応できていない。性被害や性的虐待を受けた女子児童にとって、男性職員による心理治療では対応しきれない場合が多く、このためにも男女別心理担当の導入や、生活指導に対する心理的専門的援助の充実を図ること。

#### ⑤公教育の導入、及び学校と学園との協働

平成9年の児童福祉法改正により義務付けられた公教育導入を早急に実施し、それに伴って、学校と学園の機能を整理し、連携を図ることにより、学校と学園が協働して子どもたちの自立支援及び教育に努めること。

また、子どもの状況に応じて、特別支援教育の充実を図ること。

#### ⑥人材確保や人材養成

児童自立支援施設にふさわしい人材を確保するため、学園への理解を得るための啓発活動や、大学や地域との連携強化を図ること。日々の仕事を通じて力量を高めるなど実践的な人材養成や研修体制を整えること。

#### ⑦設置運営主体

児童自立支援施設は、児童相談所による措置に加えて、家庭裁判所の保護処分による入所がある。そして、14歳未満の非行少年の立ち直りを図る居住型施設の中核を担っており、その施設の特性からきわめて公共性の高い施設である。このため、今後も、非行など深刻な問題を抱えた子どもを対象に一定水準のケアを維持することの公的責任、施設運営の安全性・安定性などの観点から、地方自治体による公設公営方式が堅持されるべきである。

## 4 児童養護施設「長谷川羽曳野学園」について

### (1) 国の動向

国においては、平成19年11月29日、社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会報告書「社会的養護体制の充実を図るための方策について」をとりまとめ、社会的養護体制の充実を図るため、児童養護施設等におけ

る、必要な具体的方策を示したところである。

この報告書では、子どもが抱える背景が多様化・複雑化する中、施設機能の見直しが必要であり、具体的には、施設における専門的ケアや自立支援策の強化、また、ケア単位の小規模化や子どものプライバシーに配慮した環境整備（例えば個室化）などが必要であると提示した。

## （２）長谷川羽曳野学園の現状と課題

### ①長谷川羽曳野学園の位置づけ

長谷川羽曳野学園（以下、「学園」という）は、昭和14年に、大阪市の虚弱児童の健康増進を目的として、篤志家から土地・建物の寄贈を受け、教育委員会所管の小・中学校（以下、「学校」という）に併設された寄宿舎（寮）として設置された。戦後は、戦災孤児や外地からの引き揚げ児童等も入所させて、昭和23年に、児童養護施設としての認可を受けたが、一貫して、学校の寄宿舎として位置づけられており、在籍児童生徒全員の生活の場となっている。

- ・地域住民や職員OBなどで後援会が組織され、基金を設けて支援が行われており、そういった支えにも見守られながら、子どもたちは、学園及び学校での生活をおくっている。
- ・現在、入所はすべて児童相談所からの措置となっているが、現状では、教育委員会が所管する学校の寄宿舎であるため、小・中学生しか措置できない。
- ・本市所管の児童養護施設における高校進学率は86%と、大阪市全体の97%と比べ低いが、学園の高校進学率は100%である。しかし、中学校卒業後、高校進学に際し、家庭引取りが困難な子どもは、他の施設に措置変更することとなるが、急激な生活環境の変化になじめず措置変更先の施設で不登校となるなどの問題が生じている。また、他の施設においても高校生の比率が高まり、措置変更先の施設の確保に苦慮している実態は、進路指導にも影響を与えている。
- ・小・中学生に未就学の弟・妹がいる場合、未就学児は学園に措置できないため、兄弟姉妹での受入れができないことも課題である。

### ②入所児童の状況

- ・学校の寄宿舎である学園は、地域の学校へ通学する場合よりも、きめ細やかな学校教育を行うことができるため、地域の学校での不登校、軽度の知的障害や発達障害、学習障害や学力の遅れがあるなど、教育面でのケアが必要な子どもが多数措置されている。
- ・また、学園は、民間の児童養護施設への措置が困難な、心理的・身体

的虐待、軽度の教護性があるなど、生活面でも個別対応が必要な子どもたちの入所先として、その役割を果たしている。

- ・なお、学園は児童養護施設であるが、被虐待経験のある子どもの比率は約8割となっており、これは全国の情緒障害児短期治療施設の平均と同水準である。

### ③職員の配置について

- ・学園には、生活面での個別対応が必要な子どもたちが措置されており、入所している子どもの状況に対応したケアを行うためには、引き続き、職員配置のあり方について検討する必要がある。
- ・児童虐待等により受けた心的外傷を治癒するためには、遊戯療法やカウンセリング等の心理療法を実施し、子どもの安心感・安全感の再形成及び人間関係の修復等を図ることが必要である。すでに学園においては、平成19年度から、心理療法実施施設の指定を受け、1名のセラピストが加配されているが、被虐待経験のある子どもの割合が約8割である実態からみれば、子どもに対して必要な心理的ケアを実施していくためには、さらにセラピストの配置について検討する必要がある。

### ④地域との交流

- ・子どもの指導にあたっては、学校・学園が連携し、学校教育と生活環境の確保を一体的に行っている。その中で、学校・学園という限られた生活空間で暮らす子どもたちの社会性を育て、地域との交流を促すため、小学校では地域の小学校との交流、中学校では「職場体験学習」等を通じ交流を図ったり、地域の祭りや行事に参加するなどしている。
- ・しかしながら、学校と学園が併設であるためにどうしても人間関係が固定化しやすいところもある。ボランティアや地域の方が学校・学園との交流活動に参画するような、さらなるしくみ・仕掛けづくりが必要である。

### ⑤生活にふさわしいアメニティ（生活環境）の確保

- ・被虐待児童が多数いることから、週末外泊が望めない子どもが増えるなか、学校の寄宿舎である学園が、建物構造上、子どもたちの生活空間として望ましいものとなっているのか、児童養護施設の観点から、改めて検討する必要がある。

## (3) 長谷川羽曳野学園の今後のあり方を検討するにあたって

### ①児童養護施設としての機能の充実・強化

- ・個々の子どもに対し、入所から退所までできるだけ安定した生活環境を提供するため、学齢前から18歳まで（必要に応じて20歳まで）の子ど



もの受入れを可能とするべきであり、そのためには、現行の学校の寄宿舎としての機能を超えた児童養護施設としての機能の充実・強化を図る必要がある。

## ②情緒障害児短期治療施設としての機能の強化

- ・学園の子どもたちにとっては、今まで以上に、生活面でのより個別的できめ細やかなケア、また心理面での専門的援助体制を強化することが必要であるが、これまでの児童養護施設の枠組みでは職員配置基準など限界がある。
- ・現行の学校と施設が併設されているという方式による学校教育の十分な保障を前提としつつ、それに加えて生活面のケアの充実とともに、とりわけ心理面での支援を強化し専門的援助体制を確立することが必要であり、学園が、情緒障害児短期治療施設としての機能も兼ね備えるよう検討する必要がある。
- ・また、先に述べたとおり、大阪市全体を見た場合、平成18年度に弘済のぞみ園の開設に伴い新たに情緒障害児短期治療施設の入所枠を確保したが、現在も入所児童数は増加傾向にあり、情緒障害児短期治療施設の入所枠、とりわけ、中学生以上の入所枠の確保が喫緊の課題となっている。
- ・そのことから、学園が情緒障害児短期治療施設の機能を兼ね備えることは、有効なものと考えられる。

## ③検討にあたっての留意点

- ・これまで長期にわたり学園が果たしてきた役割や、寄贈者・後援会等からの支援に込められた思いにも十分配慮するとともに、これら支援者の理解を得ながら、今後の学園のあり方を考えていく必要がある。
- ・また、位置づけを、情緒障害児短期治療施設とした場合、これまでの児童養護施設の場合と異なり、学級編制、教職員配置等、学校教育に影響を及ぼすことにもなり、教育環境が十分確保されるよう、慎重に検討する必要がある。
- ・なお、仮に施設の位置づけを変更することになった場合は、入所している子どもやその保護者に対する丁寧な説明やケアの連続性への配慮など、ソフトランディングするための方策を十分講じる必要がある。

## 第2部 保護を要する子どもの養育環境の整備

### —大阪市次世代育成支援行動計画(後期計画)にむけて—

本部会では、大阪市次世代育成支援行動計画(後期計画)において「保護を要する子どもや青少年の養育環境の整備」に位置づけられる、大阪市における社会的養護体制の充実を図るための基本事項を検討するものである。

#### 施策目標 ① 社会的な養護の仕組みの充実

##### 1 社会的養護体制の整備・確保について

社会的養護を必要とする子どもは増加傾向にあり、今後見込まれる要保護児童数に応じた必要量を計画的に確保する。

【要保護児童数】 平成20年度 1,337人

【要保護児童数見込み】 平成29年度 1,417人

\* 参考

平成20年度社会的養護関係施設暫定定員＋里親委託児童数 1,365名

##### 2 里親制度など家庭的な養護の推進について

家庭での養育が困難な子どもについて、最も家庭環境に近い里親への委託を推進するため、里親制度の普及と里親開拓を進める。また、個々の子どもに適した多様な養育環境を提供し、家庭的な養護の推進を図る必要がある。

- ・ 里親制度の普及と里親開拓を進めるための普及・啓発活動の実施にあたっては、大阪市里親会や民間の関係団体と連携するとともに、今後、地域の子育てを支援する団体や「里親いろいろ応援団」における市民ボランティアなど市民とも協働し、行政・関係機関・市民が一体となって取り組む。
- ・ 養育里親のみでなく、専門里親、親族里親、週末里親、小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム）など、個々の子どもに適した多様な養育環境を提供する。
- ・ とりわけ、小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム）の計画的整備に取り組むとともに、児童虐待を受けた子どもについて親族里親の積極的な活用を検討する。
- ・ 家庭への復帰が困難な子どもについては、安定した恒久的な家庭環境が必要であるため、行政のエリアを越えた広域的視点で（特別）養子縁組の斡旋に引き続き取り組む。
- ・ 里親の資質向上を図るための研修の充実、里親からの相談、里親への助言・援助や、里親の一時的な休息のためのレスパイト・ケア、里親家庭に家事

や養育などの生活援助を行うサポート要員を派遣するなど、個々の里親家庭の状況に対応した多様な支援を、行政が中心となり民間団体とも連携しながら総合的に実施する。

里親等委託率	平成 20 年度	8.4%
(目標)	平成 26 年度	10.8%

### 3 施設機能の向上について

施設に入所している子どもたちは複雑な背景を抱えており、それぞれの状況に応じた質の高いケア体制を構築することが重要である。そのためには、施設で子どもたちをケアする職員の人材育成や、できる限り家庭的な環境において安定した人間関係のもとでの質の高い個別的な生活ケア、ならびに心理的ケア、治療の必要性が高まっている。

- ・ 施設の児童指導員や保育士による生活ケアについても、子どもたちとの愛着形成を図るための信頼関係を保障できる継続性が求められるとともに、子どもたちの個々の状況に応じたケアができるように、その専門性を高めていく必要がある。
- ・ 心理治療を必要とする子どもの増加に伴い、情緒障害児短期治療施設への入所が増加傾向にあり、とりわけ中学生・高校生の入所枠の確保にむけ同施設の増設が必要であるとともに、心理療法を行う職員を配置する心理療法実施施設を拡充し、児童養護施設、乳児院及び児童自立支援施設における虐待を受けた子どもに対する適切な援助体制を確保する。
- ・ 虐待を受けた子どもが他者との関係性を回復したり愛着障害のある子どものケアには、大規模な集団によるケアでは限界がある。このため、小規模グループケアの拡充や地域小規模児童養護施設の増設を図るとともに、要保護児童数に対応する必要量を確保しつつ、現行の大規模化している施設の定員の見直しを図り、施設におけるケア単位の小規模化を推進する。
- ・ 子どもたちの安全・安心を確保するため、耐震化が行われていない施設の耐震化整備や老朽化による建替え等の整備を順次進めるとともに、施設の耐震化整備や老朽化による建替え等の整備にあたっては、小規模化やユニット化、子どものプライバシーに配慮した環境の整備も、あわせて行う。

### 4 社会的養護を担う人材確保と資質の向上について

社会的養護の質を確保するため、担い手となる人材及びその専門性を確保するとともに、計画的に育成するための仕組みを整備する必要がある。

- ・ 研修を含め人材・雇用確保のための方策を推進するため、大阪市社会福祉研修・情報センター、インターンシップや大学コンソーシアムなどと連携を図る。
- ・ 施設職員の専門性を高めるための研修や子どもの権利に関する意識を高める研修、また施設における組織的なケアの向上と人材育成を可能とするスーパーバイザー養成研修などを行なう。

## 5 措置された子どもの権利擁護の強化について

施設や里親により養育される、いわゆる社会的養護のもとで生活する子どもたちは、措置により生活環境が決定される。また、施設内虐待等を防止するためにも、措置された子どもの権利擁護の強化を図る取り組みが必要である。

- ・ 被措置児童等虐待を防止するためには、被措置児童等に対するケアについて、職員の個別の対応に委ねるのではなく、複数の職員が情報共有し対処するなど、ケアの向上と透明性の高い施設運営を図るとともに、「施設で生活するあなたへ(権利ノート)」を活用し子ども自らが権利や必要なルールについて理解できるよう取り組みをすすめる。
- ・ 虐待を受けた子ども自身が社会福祉審議会に届け出ることができることとし、また被措置児童等虐待が発生した場合には、被措置児童虐待通告受理機関が、被措置児童等虐待対応マニュアルに基づき、関係機関等と連携し迅速かつ適切に対応を図る。被措置児童等虐待の未然防止を図るため、社会福祉審議会は、行政から講じた措置についての報告を受け、意見を述べることとする。
- ・ 施設運営において子どもの意見を聞くほか、置かれた環境やルーツなど子ども自身にかかわる重要な事柄を理解できるように子どもに説明するなど、子どもの意向を踏まえた支援となるよう、施設内・施設間相互で運営上の客観性を支えるしくみを工夫する。また、ケアの質について行政機関によるチェック機能の強化を図る。

### 施策目標 ② 家庭の養育機能に対する支援の充実

地域で生活する子どもや、施設を退所後に家庭復帰する子どもたちの健やかな育ちを支援するためには、地域における家庭を支援する様々な機能を強化することが重要である。

- ・ 大阪市の児童相談機関としての中央児童相談所と教育相談の相談窓口一元化を図り、児童相談部門と教育相談部門との連携強化及び総合的な相談体制の確立とともに、中央児童相談所の機能強化を図る。とりわけ中央児童相談所における人員確保や専門性の向上など児童相談所の体制を充実する。
- ・ 地域において、子どもや家庭等の相談に応じるとともに、関係機関等との連携・調整役として、児童家庭支援センターの機能充実を図る。また、今後の事業実績に応じ、必要であればセンターの増設について検討する。
- ・ 各区保健福祉センター子育て支援室における職員や各区要保護児童対策地域協議会構成員の資質向上を図るための研修等を実施し、協議会の専門性の向上を図るとともに、協議会の活性化により地域における児童虐待防止や子育てを支援するネットワークを強化する。
- ・ 子どもの養育について支援が必要でありながら、積極的に支援を求めていくことが困難な家庭に、過重な負担がかかる前の段階において、子ども家庭支援員が児童養護施設等を退所後アフターケアが必要な家庭を訪問し、相談・助言を行ったり、妊婦や出産後間もない時期から3か月児健康診査までの間に、育児不安のある養育者に対して、保健師・助産師が家庭訪問し支援したり、出産後間もない時期の家庭や虐待のおそれのある家庭にエンゼルサポーターを派遣し家事援助を行う養育支援訪問事業を実施する。

### 施策目標 ③ 社会的自立を支援する仕組みの充実

社会的な養護のもとで育った子どもに対し、施設入所中からの自立に向けた支援と施設退所後の生活設計や就労相談、生活指導、共同生活の場の提供など総合的な自立支援と気軽に相談できる拠点づくりを進め、社会的自立を支援する必要がある。

- ・ 施設で行う自立支援策として、入所中の子どもに対し、基礎学習指導や退所後に社会的自立ができるよう長期的な視点で自立支援を行うことが必要である。
- ・ 施設を退所予定の子どもや施設を退所した子どもが、社会生活への適応が容易になるための適切な指導・助言、個々の子どもに応じた職場開拓など、ソーシャルスキルトレーニングや個別就労支援などを行う。
- ・ 児童養護施設等を退所後、自立のために援助及び生活指導等が必要となった子どもに対しては、就労への取り組み姿勢及び職場の対人関係についての援助・指導を行うことが重要であり、ニーズに応じて自立援助ホームの増設について検討する。

- 大阪府、堺市と連携して、施設で育った子どもたちを中心とした自助グループの育成支援を進め、社会的自立を支援することについての検討を図る。
- 大学進学率はすでに全国では5割を超えているが、全国の児童養護施設の子どもの大学進学率は1割に満たない。子ども自身が選択肢を広げ、可能性を追求することを保障するため、今後は、大学や専門学校等さらなる高等教育を受けることをできるだけ可能とするような環境の整備を促進すべきである。
- 最後になるが、改めて、社会的養護のもとで育つ子どもについて、いまだ一般市民が知る機会は少なく、社会全体として十分な理解がなされているとは言いがたい。子どもの自立を支援するしるみを充実するにあたっては、関係機関や関係団体のみならず、広く地域や市民が、何よりも、社会的養護やそこで育つ子どもに関心を持ち、理解を深めるための広報や市民啓発の取り組みが重要である。

大阪市社会福祉審議会児童福祉専門分科会  
「児童養護施設等検討部会」開催経過

平成 21 年 1 月 16 日 部会設置

第 1 回部会 平成 21 年 4 月 17 日 大阪市における公設公営の社会的養護  
関係施設の現状と課題について検討

第 2 回部会 平成 21 年 5 月 22 日 大阪市における公設公営の社会的養護  
関係施設の現状と課題について検討

第 3 回部会 平成 21 年 11 月 19 日 大阪市における今後の社会的養護体制  
のあり方について検討