

# 国立児童自立支援施設処遇支援専門委員会第1回報告 ポイント

## 経緯

- 平成21年8月15日 国立児童自立支援施設きぬ川学院の1人の職員(職員A)が入所児童の1人(入所児童B)に対し、殴る蹴るなどの暴力行為を行う事案が発生。
- 平成21年11月12日 職員A、学院院長等を処分し、報道発表。  
同月 学院における再発防止のための改善策を含め、国立児童自立支援施設の入所児童の権利擁護の向上、適切な処遇支援を行うため、専門委員会を設置。
- 平成21年12月22日 第1回委員会を開催。計8回開催、現地調査を3回実施。
- 平成22年4月2日 第1回報告をとりまとめ、公表。

## 子どもの処遇の観点からの8月15日事案の総括

- ・職員Aは入所児童Bとの関係がうまく築けていないなどの課題があったが、寮で起こった問題については自分で解決すべきと考え、自分だけで問題を抱え込み、暴力行為に至っている。
- ・施設全体としても、寮担当職員に対しきめ細かく指導・支援できる体制、管理職等が問題を速やかに把握しスーパーバイズできる体制が整備されていなかった。
- ・職員Aは、日課や作業を決めた通りに遂行させることに支援の重きを置いており、個々の子どもの状態に適した処遇が実施できておらず、集団での行動が苦手な子どもとの間でのトラブルとなっていた。
- ・施設全体としても、職員が処遇技術の向上を図るための効果的な研修が行われていなかった。

## 全体的な見直しの方向性

- 処遇の理念～ひとりひとりの子どものために～  
「集団として子どもが何事も問題を起こさず日課をこなせること」が至上命題となっているが、本来、支援の目標は、「子どもの抱える課題が改善されていくこと」。「支援の目標がどこにあるのか」、「子どもの最善の利益は何か」という基本に立ち返って処遇の理念を再確認し、掘り下げ、定着する努力が必要。
- 子どもの状態に応じたケア  
虐待を受けた子どもや発達障害のある子どもなど、特に個別の対応が求められる子どもの入所が増えている中、子どもの状態を的確に把握し、把握した内容をケアに反映させることが必要。
- 寮運営を「開く」こと  
「寮のことは寮の責任で」という「閉鎖的な組織風土」が、子どもたちを施設全体で処遇していくというアプローチをとりにくくしている。各寮の運営を「開く」こと、寮担当職員以外の職員が寮を支援・スーパーバイズし、情報共有することが必要。

## ただちに取り組むべき事項

### ○ 処遇の理念の検証と研修の実施

- ・きぬ川学院の処遇検討委員会において、支援の目標や子どもの最善の利益は何かという処遇の理念についての議論を進める。武蔵野学院との合同会議でも議論を実施。
- ・職員の資質向上を図るため、子どもの状態を的確に評価し、評価に基づく適切な支援につなげる手法等の実践的な研修を定期的に実施。そのための具体的な研修計画を策定。

### ○ ケースカンファレンスの見直し

- ・ケースカンファレンスの位置づけの見直しと強化(定期開催と臨時機動的な開催、検討内容の充実等)を実施。

### ○ 外部によるモニタリングの強化

- ・本委員会が定期的に報告を聴取し、きぬ川学院の運営状況に関する助言を行うなど第三者によるモニタリングを強化。

### ○ 医療チーム体制の整備

- ・武蔵野学院とも連携し、医師・看護師・心理士により構成される医療チームによる支援体制を整備。

## 個別の課題と論点

### (1) 子どもの処遇をめぐる問題

#### ① 処遇の基本的な枠組み

- ・寮の運営の閉鎖性を解消するため、さまざまな職員が寮舎間で行き来する仕組みづくり。
- ・入所時のアセスメントの方法、子どもの適性を踏まえた入寮や転寮に関する考え方等について、検討、実施。

#### ② 処遇内容・処遇技術

- ・自立支援計画の内容を充実し、策定・見直しのプロセスを強化。
- ・虐待を受けた子どもや発達障害のある子に対する支援方法等の研修を実施。
- ・管理的な方法によらず子どもとの信頼関係を築く手法等について武蔵野学院との合同会議で検討。

#### ③ 子どもの意見をくみ上げる仕組み等

- ・きぬ川学院全体の子ども会の設置や寮横断的な部活動・サークル活動の充実等について検討。

### (2) 組織・職員間の関係をめぐる問題

- ・地方自治体の施設など国立以外の施設とも積極的に人事交流を行うことを検討。
- ・日々の寮の状況を共有化するためのシステムを策定し、管理職を含め、適切な情報共有を図る仕組み等について検討。

### (3) 外部との関係

- ・児童相談所との関係強化について検討。
- ・他の児童自立支援施設の職員の訪問や地域住民の訪問を定期的に受け入れる機会づくり。

# 社会保障審議会児童部会国立児童自立支援施設処遇支援専門委員会の設置について

## 1 設置の趣旨

国立児童自立支援施設（以下「施設」という。）における被措置児童等虐待などの人権侵害等に関する調査・分析し、適切な処遇支援に関する検討を行うとともに、入所児童の権利擁護の向上を図るため、社会保障審議会児童部会の下に「国立児童自立支援施設処遇支援専門委員会」（以下「専門委員会」という。）を設置する。

## 2 構成等

- (1) 専門委員会の委員は、別紙のとおりとする。
- (2) 専門委員会には委員長を置く。

## 3 検討事項

- (1) 専門委員会における検討事項は以下のとおりとする。
  - ・施設における被措置児童等虐待等の人権侵害事案に関する調査・分析、対応策に関すること
  - ・施設における入所児童の権利擁護の向上に関すること
  - ・その他施設入所児童の適切な処遇支援の実施に関すること
- (2) 専門委員会は、特に必要があると認めるときは、施設に立ち入り、関係者に対する質問又は関係書類の閲覧等により調査を行うことができる。

## 4 守秘義務

委員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

## 5 委員会の庶務

専門委員会の庶務は、厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課において処理する。

氏名	所属
磯谷 文明	くれたけ法律事務所 弁護士
小木曾 宏	淑徳大学総合福祉学部社会福祉学科准教授
関根 和夫 (委員長)	こどもの心のケアハウス嵐山学園施設長
星野 崇啓	埼玉県立小児医療センター 精神科医
宮島 清	日本社会事業大学専門職大学院准教授
横堀 昌子	青山学院女子短期大学子ども学科准教授

## 児童自立支援施設とは

## 参考

○ 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等を入所させ、支援する施設

※ 児童自立支援施設は、児童福祉法の改正により平成10年4月より「教護院」から「児童自立支援施設」となっている。

○ 児童福祉法

第四十四条 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。

○ 施設数 58か所 (公立 56か所(国立2カ所含む。) 私立 2か所)

○ 入所児童数 1,808人 職員総数 1,825人

(「社会福祉施設等調査報告」平成20年度)

## きぬ川学院の概況

○ 国立児童自立支援施設は2カ所あり、1カ所は男子(武蔵野学院)、1カ所は女子(きぬ川学院)となっている。

○ きぬ川学院には、平成22年4月現在28人の女子児童が入所。

○ 設置年月日 昭和36年4月26日

○ 所在地 栃木県さくら市押上288番地

## 処遇体制

○ 「普通寮」が5つ、「観察寮」、「自活寮」、「交替寮」がそれぞれ1つずつある。

○ 入所児童は通常、「小舎夫婦制」の「普通寮」で夫婦である職員と子どもたちが生活を共にしながら生活を送る。

※ 「小舎夫婦制」…夫婦である職員と子どもが一緒に寮舎に住み込み、生活を共にしながら支援するという形態。

教護院のころから採られている伝統的な処遇形態。

※ 普通寮を担当する職員が休みのときには、交替寮の職員が子どもと生活を送る。

○ 虐待等により他者との関係がうまく築けず、集団指導が困難な子ども等を一時的に離して個別対応が必要な場合や退所間近な児童等が退所後の生活に備える場合等には、観察寮や自活寮などで個別処遇を行う。

# 国立児童自立支援施設処遇支援専門委員会第1回報告

平成22年4月2日

## I はじめに

- 平成21年8月15日、きぬ川学院の1人の職員（運用中の5つの寮舎のうちの1つの寮の寮長。以下「職員A」という。）が入所児童の1人（以下「入所児童B」という。）に対し、殴る蹴るなどの暴力行為を行う事案（以下「8月15日の事案」という。）が発生した。
- 8月18日、きぬ川学院から厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課に対し、事案についての報告があった。8月21日以降11月にかけて、同課によりきぬ川学院での現地調査等が実施され、厚生労働省は、11月12日に、職員Aについて停職3月、院長ほか2名について訓告等の処分を行い、報道発表を行った。  
なお、職員Aについては、同日、入所児童Bに対する暴力行為について栃木県警さくら署へ自ら申し出た。
- 厚生労働省は、この事案を踏まえ、平成21年11月に有識者による本委員会（国立児童自立支援施設処遇支援専門委員会）を社会保障審議会児童部会の下に設置し、12月22日に第1回委員会が開催された。
- 本委員会は、きぬ川学院における今回の被措置児童等虐待事案への対応のみならず、
  - ・国立児童自立支援施設（男子が入所する施設である武蔵野学院、女子が入所する施設であるきぬ川学院）における被措置児童等虐待などの人権侵害事案に関する調査・分析、対応策に関すること
  - ・入所児童の権利擁護の向上に関すること
  - ・入所児童の適切な処遇支援の実施に関することを検討するために設置されたところであるが、これまでの3か月間は、きぬ川学院における処遇の在り方の見直しを中心に議論を進めてきた。本報告書は、この間の委員会の議論について、一定のとりまとめを行ったものである。

## II 第1回報告のとりまとめに当たって

（委員会の基本的スタンス等）

- 被措置児童等虐待事案の改善策を考えるに当たっては、発生した事案を検証するだけでは不十分である。事案の発生に至るまで、また現状における子どもに対する一連の処遇の内容、施設全体の運営方針、理念、組織体制、現場の職員の抱える課題など、全体にわたる検証を徹底的に実施し、根本的な原因と背景を見極めることが必要である。
- このため、本委員会は、これまでに8回の委員会と3回の現地調査を実施し、今回の事案の状況を把握するとともに、このような事案が発生した背景にある子どもの処遇に対するきぬ川学院の考え方や組織体制の在り方等について調査・検証を行った。8月15日の事案の当時に厚生労働省が実施した調査内容の確認はもちろんのこと、8回の委員会のうち、6回は、学院の幹部職員からヒアリングを行いながら委員の意見を直接に幹部職員に伝え、学院の処遇の課題と改善策を専門的見地から討議した。さらに、現地調査では、5つの普通寮の寮長をはじめとする多数の職員からの意見の聴取を行い、現場の様々な課題を把握した。

- 本報告は、きぬ川学院、厚生労働省、武蔵野学院などの関係者が協力してきぬ川学院の処遇を立て直していくための道標とするべくまとめたものであるが、被措置児童等虐待が起こった施設の処遇の全体を立て直すことは、一朝一夕に実現できるものではない。継続的に、地道な積み重ねによって進める必要がある。
- 本委員会は、今後、継続的に、2つの国立児童自立支援施設の処遇の検証・検討を実施し、今回のような事案の再発防止、入所児童の権利擁護の向上、適切な処遇支援に係る事項の審議を続けることとする。

#### (改善策の実践)

- 本委員会の現地調査では、子どもたちと向き合いながら日々支援を行っている施設の職員から様々な意見を聴取した。
- 本報告書に記載した対応策がきぬ川学院における子どものケアの改善へ実際に活かされるためには、第一に現場の管理職・職員のひとりひとりが、学院の問題点や改善策について、本質から理解し、共通理解を持って取り組む姿勢が必要である。
- 特に、学院の管理職においては、被措置児童等虐待の発生は施設の組織全体の問題であることを十分に認識することが必要である。二度と問題を起こさないようにするために、険しい道なりであっても施設全体の立て直しをやりとげ、国民の信頼を回復するという固い決意を職員に対して明確にし、職員とともに考え、議論を重ねながら進めることが必要である。立て直しの遅れは子どもの最善の利益の観点から許されないこと、改革の中で生じる職員の負担等についても、組織としてきめ細かくくみ上げる配慮が欠かせないことなど、管理職の責任は極めて大きい。
- また、厚生労働省は、きぬ川学院が社会的養護施設の中でも特別な役割を担う施設であることを再認識し、今後の改善を現場だけの問題とせず、監督官庁としての関わりを強め、さらに、我が国の社会的養護施策を推進する立場からも、学院に対する継続的な支援とモニタリングを充実させていくことが必要である。
- 本委員会としても、きぬ川学院に入所している子どもひとりひとりが適切に支援を受け、子どもたちが施設で安心した生活を送ることができ、職員による自立に向けた効果的な処遇と子どもの権利擁護が図られるよう、学院と厚生労働省の取組に対する継続的な助言と支援を行い、また、定期的な検証を担う第三者機関としての役割を果たしてまいりたい。
- 最後に、もう一つの国立児童自立支援施設である武蔵野学院においても、本報告書に記載した課題や対応を自らの問題としてとらえ、子どもの最善の利益の推進に取り組んでいただきたい。

### Ⅲ 8月15日の事案について

- 8月15日の事案については、昨年11月12日に厚生労働省が調査結果を公表しているが、子どもの処遇に関する専門的見地も加えて総括すれば、以下のとおりである。
  - ・平成21年8月15日、入所児童Bが指示に従わなかったため、職員Aが顔や上半身を蹴る、児童の髪を持って引きずり地面に顔を押しつける、膝蹴りをして鼻から出血させるなどの暴力行為を行った。
  - ・職員Aについては、入所児童Bとの関係がうまく築けていないなどの課題を抱えていたが、自分の担当している寮で起こった問題については、自分で解決すべきと考え

ていたため、他の職員から支援を受けることについて抵抗感が強く、自分だけで問題を抱え込み、暴力行為に至っている。

- ・職員A自身が管理職や他の職員に対し、支援の必要性を発信する意識が弱かったことに加え、施設全体としても寮長・副寮長に対し、普段からきめ細かく指導・支援できる体制が組まれておらず、また、寮内で職員が問題を抱えたとしても、問題が起こったことを管理職等が速やかに把握し、スーパーバイズを行うための体制が整備されていなかった。職員A自身のみならず、管理職も含め、施設全体で子どもに支援を行っていくという視点が乏しかったと言える。
  - ・また、職員Aは、個々の子どもの状態を的確に把握することができず、また、子どもの状態に応じた処遇技術も未熟であったことが伺える。具体的には、集団の中で決まったことをこなすことが苦手な子どもや個別的な対応が必要な子どもに対する処遇についてのケア技術や認識が乏しく、日課や作業を決めた通りに遂行させることに重きを置いていたため、個々の子どもの状態に適した処遇が実施できておらず、集団での行動が苦手な子どもとの間でのトラブルとなっていた。さらに、施設全体としても、職員が処遇技術の向上を図るための効果的な研修が行われていなかった。
- 職員Aが行った暴力行為はあってはならないことであると同時に、この事案については、職員Aの問題のみならず、きぬ川学院全体の問題と重なる問題が現れており、以下に記載する通り、施設全体の子どもの処遇の方向性と内容の見直しが必要であると言える。

#### IV きぬ川学院の処遇における課題・問題点の整理と対応

##### 1 全体的な見直しの方向性とただちに実施する事項

###### (1) 課題と見直しの方向性

###### ① 処遇の理念～ひとりひとりの子どものために～

- きぬ川学院では、子どもの基本的な生活の安定を図る観点から、子どもが集団の中で一定の決まった日課に従うことを求めている。こうした方法は、他の児童自立支援施設においても広く行われているところであるが、きぬ川学院の場合、各寮の間で程度の違い等はあるものの、一定規模の「集団」の中で「決まった日課」、特に、作業等の課題を子どもたちに遂行させることに過度の重きが置かれている。さらに、今般の事案が起こった後に見直されているが、日課や作業がこなせない場合などにペナルティーを課すこともあった。また、日課の内容についても、従来からの「伝統」に基づくものが多く、昨今の子どもたちが育ってきた状況や時代の変化に応じたものとは言い難い。

職員へのヒアリングにおいても、子どもの集団を指導して日課を整然とこなすことが、寮の評価につながり、いくつかの行事の持ち方においても寮長間の競争にもなってきたという認識が、複数の職員から示された。こうした競争的な状況が寮長や副寮長のストレスとなり、ひいては子どもたちを巻き込み、日課第一主義ともいえるべき状態に陥っていたものと考えられる。

- このように、「集団として子どもが何事も問題を起こさず日課をこなせること」が至上命題とされていたように思われるが、本来、支援の目標は、「子どもの抱える課題が改善されていくこと」である。子どもたちが集団の中で安定した生活を送ることは重要であるが、集団の中で日課を着実にこなすことは、あくまでも目

標に向けた手段の一つに過ぎない。きぬ川学院に入所する子どもは被虐待等の家庭環境の問題や、発達障害等様々な問題を抱えている。身近な大人との基本的信頼関係すら十分築かれていないことが多い子どもたちが職員に対する基本的信頼感を持てるようになり、安心して自らの問題を出すことが可能になってはじめて、子どもたちは自らの課題に直面することが可能となる。子どもたちがきぬ川学院に入所している間に課題を乗り越える体験をできるようにすることが、家庭復帰や自立を支援することに他ならないと考える。したがって、集団処遇を否定するものではないが、同時に、子どもたちひとりひとりの課題を十分に意識し、ひとりひとりの子どもと十分な関わりを持つ処遇が求められる。

- 本委員会の見解を踏まえ、「きぬ川学院における支援の目標がどこにあるのか」、「子どもにとっての最善の利益は何か」、という基本に立ち返って処遇の理念を再確認し、組織として、継続的に確認し、掘り下げ、定着させる努力が必要である。

## ② 子どもの状態に応じたケア

- 虐待を受けた子どもや発達障害のある子どもなど、特に個別の対応が求められる子どもの入所が増えている中、子どもの状態を的確に把握し、把握した内容をケアに反映させることが求められる。前述のとおり、集団処遇はケアの方法としてきぬ川学院で受け継がれているようであるが、集団処遇に過度にこだわることは適当ではなく、子どもの最善の利益の観点から、日課の内容を個別の子どもの特性や状態を踏まえて調整するなど柔軟な対応が必要である（すでに、きぬ川学院の一部の寮では行われている）。また、いったん子どもが特定の寮に帰属すると転寮することはほとんどないようであるが、この点も柔軟に考えるべきであり、ひとりひとりの子どもの特性を踏まえ集団の構成を組み替えるなどの対応が求められる。また、入所時のアセスメント、医療や心理の専門職の活用など関連して検討を要する課題は多い。

## ③ 寮運営を「開く」こと

- きぬ川学院の普通寮は小舎夫婦制<sup>1</sup>により運営されているが、各寮間の職員の交流や情報交換、管理職などの行き来などが乏しい。「寮のことは寮の責任で」という考えが強く、このような「閉鎖的な組織風土」が子どもたちを施設全体で処遇していくというアプローチをとりにくくしている。処遇が難しい子どもを寮が抱え込んでしまった場合には、職員の負担も高まり、限界を超えれば子どもへの処遇に重大な支障が生じることになる。
- このため、各寮の運営を「開く」ことが求められる。具体的には、寮長・副寮長以外の職員が日常的に各寮に出入りするようすること、寮長・副寮長以外の職員が各寮を支援したり、処遇についてスーパーバイズすること、施設全体が各寮の状況を適時かつ的確に把握できるよう情報を共有することなどが求められる。

<sup>1</sup> 小舎夫婦制・・・夫婦である職員と子どもが一緒の寮舎に住み込み、生活を共にしながら支援するという形態。教護院のころから採られている伝統的な処遇形態。きぬ川学院の場合、小舎夫婦制の普通寮が5寮運用されている。



きぬ川学院の子どもたちに対し直接対応するのが寮であるとしても、寮の子である以前にきぬ川学院の子であることを再確認するとともに、実質的にもきぬ川学院全体で責任を持って処遇する態勢を整備すべきである。また、各寮の状況の開示が当たり前に行えることは、寮長・副寮長が安心感を持って職務を遂行できることにもつながる。

## (2) ただちに取り組むべき事項

- (1) で述べた「処遇の理念」、「子どもの状態に応じたケア」、「寮運営を開くこと」の実現に向けては、後述「2. 個別の課題と論点」にもあるように数多くの取組が必要と考えるが、現在も28人(22年4月現在)の子どもが生活している学院の建て直しについて、関係者は速やかに着手すべきである。特に以下の4項目については、直ちに取り組むことを求めたい。

### ① 処遇の理念の検証と研修の実施

きぬ川学院に設置している、子どもに対する学院全体の処遇体制の見直しを行うための会議(以下「処遇検討委員会」という。)において、支援の目標や子どもに対する最善の利益は何かという処遇の理念についての議論を進める。さらに、武蔵野学院ときぬ川学院が合同で会議(以下「両院検討会議」という。)を設置し、国立児童自立支援施設全体の課題として議論を行う。

こうした議論を通じて確認し、掘り下げた支援の目標、処遇の理念を職員ひとりひとりが内面化でき、子どもを支援する際の基本姿勢として身につけることができるよう、処遇検討委員会の内容の充実(メンバー構成の見直し、職員研修との関連づけ等)等を図る。

また、職員の資質向上を図るため、子どもの状態を的確に評価(アセスメント)し、評価に基づく適切な支援につなげる手法等の実践的な研修(虐待を受けた子どもや発達障害のある子どもなどの特性を踏まえた適切な支援方法、ケースカンファレンスの持ち方、ファミリーソーシャルワークの手法、子どもがパニックになる等によって暴れた場合の適切な対応方法等)を定期的実施する。このため、武蔵野学院、厚生労働省とも連携して具体的な研修計画を速やかに策定し、研修を開始する。

### ② ケースカンファレンスの見直し

各寮における子どもひとりひとりに対する支援の取組や課題についての情報を、管理職、④に記載する医療チーム、他の寮の職員が共有し、きぬ川学院全体で子どもの支援に当たっていくため、ケースカンファレンスの位置づけ(自立支援計画との関係を含む。)の見直しと強化(定期開催と臨時機動的な開催、検討内容の充実等)を実施する。重要な課題に関しては、他の寮のケースであっても、寮長、副寮長、医療・心理の専門職、管理職が、それぞれの立場から、具体的な対応策の提案やアドバイスを行う。このため、管理職や他の寮の職員による支援体制、具体的な対応、きぬ川学院全体による支援方針などを確認し、ルールとして明確化する。

### ③ 外部によるモニタリングの強化

本委員会を定期的開催し、きぬ川学院の運営状況等についての報告を厚生労