

東京都児童福祉審議会 第4回専門部会 社会的養育推進計画の策定に向けた検討  
～ 検討テーマ ～  
「施設の小規模化かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換について」  
(発言補足文章)

専門部会委員 武藤 素明 (二葉学園・二葉むさしが丘学園)

## 1. ケアニーズが高い児童に対する専門的ケアの充実について

### ■今後の専門機能強化型児童養護施設への提言

東京都においては児童心理治療施設が未設置であり、ケアニーズが高く支援が困難な児童に対応できるよう専門機能強化型児童養護施設として支援が出来る体制を整備している。しかし、ケアニーズが高く支援が困難な児童の状況も近年重篤化傾向にあり、その実態に対応できる充実策がさらに求められており、より専門的ケアができるよう進めるために下記の提言を示す。

#### (1) 提言事項

- ①心理職（治療指導員等）の配置を児童心理治療施設の配置基準（現行児童7：1）までの引き上げを行う（精神保健福祉士の配置を含め）。
- ②精神科医等の確保のため、費用単価の引き上げ及び時間数の柔軟な対応ができるようにする。
- ③地域サポート事業として地域支援員（仮）の配置
- ④弁護士の非常勤配置（毎月1回、随時1回程度の弁護士費用）
- ⑤指導的職員の加配（専門職に対しスーパーバイズが出来る指導的職員配置）
- ⑥自立支援事業としての自活訓練事業等への補助

#### (ア)提言理由

東京の児童養護施設は要保護児童の増加と支援の枠を超える課題を持った児童を養育するために先駆的な取り組みとして、治療的支援へ結びつける前段階としてアセスメント機能の充実を図ってきた。しかし、措置される児童の多くは、児童の入所前に受けた課題がより重篤になり、児童養護施設での安心安全な生活が保障されているとはいいがたい状況も多く見受けられる。東京都は児童心理治療施設がないため、それに代わる機能を児童養護施設に求めてきた。そのため児童指導員加配（少人数生活単位）、治療指導員（心理）、精神科医などのカンファレンス参加費用などを支援していただいた。

しかしながら、児童心理治療施設の職員配置や心理職の職員配置とは大きな隔りがある。よって適切な支援が受けられない状態も多くある。また、職員は疲弊し離職につながることも多い。

児童養護施設への被虐待児童の入所割合は、児童心理治療施設とほぼ同じ水準になっている。その中で、本園ユニット4名定員×4ユニットでは対応できない。もっと数を増やす必要があり、また、職員の定員も増やす必要がある。本園ユニットは施設の高機能化を標榜するのであれば、心理職員の増員（心理治療施設並み）も必要になってくる。また児童精神科医も月2回ではなく、週に1回もしくは2回程度必要となり、服薬管理などをする看護師も常勤化する必要がある。そのようなことを考えると、本来の児童養護施設の高機能化のイメージは医療機能付加が必要と考えられる。

もう一つの課題として、地域子ども家庭支援センター相談員や里親への支援については今後地域の児童養護施設の機能を活かす取り組みが期待される。その中で里親支援専門相談員、児童相談所福祉司との連携の強化を図り、地域の専門機能強化型児童養護施設でのカンファレンスやレスパイト、自活訓練室の利用などを行うことができるようにし、支援強化を図ることは必須である。

多くの専門職が設置されている中で、専門職の協働を推進するため、ケースマネージャーのような存在が今後必要になると考えられる。さらに、専門職の資質向上を実践的に保障するためには、ケースカンファレンスやOJTが必要になり、スーパーバイザーや研修担当者の増員が求められる。また、そのためにも基幹的職員を専任の役職にすることも必要である。

以上のことから今後の専門機能強化型施設の目標と改善案を提言する。

#### <目標と改善案>

- ①現在入所するケアニーズが非常に高い措置児童の支援強化策が必要。
- ②地域の子どもや里親等で生活する児童へ専門機能強化児童養護施設としての機能を利用できるよう要綱を改め児童養護施設等が地域の支援拠点施設としての役割を担うことができるようにすること。
- ③そのためにも専門職へのスーパービジョン体制の強化は必須の課題であり、そのためのスーパーバイザーの専任配置をすること。

#### (イ)根拠

現行心理職の配置 国基準 1名 専門機能強化型施設（都加配）1名～2名  
精神科医等確保費用（専門機能強化型施設）1日（6時間半）当たり 36,300円

## 2. 施設の小規模化かつ地域分散化の促進について

### (1) 東京における施設整備計画について

#### ①当面の対応策と中長期計画の策定について

相次ぐ児童虐待報道の影響等で児童の保護が増え続け、一時保護所は慢性的に満床。施設では一時保護委託が増えて、入所定員を圧迫している。更に現在は定員を超えた一時保護の受入れが施設に求められる状況にある。慢性的な受け皿の不足に対して当面の対応策を示すとともに、その場しのぎの対応策ではなく、今後の特別区における児童相談所設置も視野に入れ中長期計画を早急に提示することが必要である。

#### ②施設整備交付金の対応について

国は、施設整備交付要件をすべての施設について「小規模化かつ地域分散化」とし、本園において例外的にケアニーズの高い児童4人を4ホームしか認めないとしている。東京ではグループホームの物件確保も困難な状況下で、このことを厳密に進めると、施設措置ニーズが高いにも拘らず措置する受け皿が足りなくなり、児童の命や最善の利益さえも担保できなくなる。

東京都の実情を国に強く働きかけると共に、それが困難であれば、当面の施設整備交付金は東京都が国庫補助金の分を保障するなど、東京都の社会的養護を必要とする児童の生存権や最善の利益を保障するための対応をすべきである。

### (2) 児童養護施設の小規模化、地域分散化等についての提言

平成28年の児童福祉法等の一部を改正する法律において、子どもが権利の主体であるとともに、子どもの家庭養育優先が明記された。それを受けて、平成29年8月に発出された「新しい社会的養育ビジョン」では、児童養護施設に入所する子ども達は地域小規模児童養護施設や分園型小規模グループケアで養育されることとされている。

東京都では、昭和57年より3年間の試行期間を経て実施しているグループホーム制度があり、平成30年10月1日現在151か所のグループホームが設置されるまでになった。

地域のなかでの少人数の生活や一軒家のなかでの安定的な人間関係づくりは、子どもにとって安心できる生活をもたらすものであるが、被虐待経験のある児童や障害のある児童の入所が増える中で、グループホームによる支援はますます専門性を高めなければならないところに来ている。

施設の小規模化・分散化を進めるにあたっては、本体機能に専門性を持たせることも必須である。言い換えれば、単に小規模化するだけでなく、本体機能を更に充実させなければ子どもの安心・安全が担保できないところまで来ていると言える。

グループホームの多くは一般住宅を借りて事業を行っており、6名の児童と職員が暮らす建物の広さや、消防法による安全上の課題など、整理しなければならない問題が山積している。

グループホーム制度委員会は、数年毎にアンケート調査を行い、グループホームの現状を把握すると同時に、子ども達が安心して生活できるよう、必要な制度要求を行ってきている。この提言は、平成29年度に行ったアンケート調査とそれ以前のアンケートを比較しながら現在の課題について述べたものである。

#### <提言内容>

### 1. 今後、東京において小規模化及び地域分散化を推進するためには、一定のケアニーズの高い児童も含めて支援できる体制を確保するために以下の制度改善に努めること

#### (1) 常時2名の職員が勤務できる職員配置にすること

#### (2) グループの児童定員を4名以下とすること

**2. 小規模化及び地域分散化の方向において、職員の安定的な人材確保、育成、定着性を図るために**

- (1) 宿直回数を週1回以下にすること(労基法を遵守できる体制整備)
- (2) 人材育成のできる体制を強化すること(家庭的養護を展開する人材育成、研修の開催等)

**3. 小規模化及び地域分散化をより促進するために、物件の確保をしやすくするために**

- (1) グループホーム・ファミリーホーム整備促進事業を既存のホームにも適用すること
- (2) グループホームの位置付けを明確にすること

**4. 施設機能を強化し、入所児童を含めた子育て支援を一層促進するために**

- (1) グループホームに、心理士、育児支援コーディネーター等を配置すること
- (2) グループホーム等支援員の増配置

＜提言理由＞

1. について

- ①平成29年7月に実施した児童部会グループホーム制度委員会のアンケート調査(以下「アンケート調査」)では、グループホームから特別支援学校や支援級等に通う児童は17.8%、定期的に通院が必要な児童は20.2%、また、不登校や登校を渋る児童は6.6%にのぼっているとの結果が出ている。〔表1〕
- ②同アンケート調査では、58%の職員が複数の職員で支援しなければならない児童がいると答えている。時間帯は午後3時から午後8時頃までが特に多く、通院、学習支援、食事作り、入浴介助と、日常的に複数の職員による支援が必要な状況である。
- ③課題を持つ児童は、個別的な支援が基本となる。より手厚い支援を実施するには4名程度の児童集団にすることが必要である。
- ④グループホームで生活する児童の年齢構成は、高校生等が31.0%、中学生25.3%、小学生35.2%、幼児7.4%である。年齢が高くなると一人で過ごす時間も必要になってくるので、東京の住宅事情から見ても4名程度の児童集団が適当である。〔表1〕
- ⑤常時2名の職員で勤務する場合の職員の必要数である〔表2〕。宿日直で労働基準法を遵守する観点からも、職員の増配置は必須である。以下の通り段階的な改善を行う必要がある。

＜イメージ図参照＞

段階	児童数	職員数	支援拠点を使った配置
第一段階	4～6	5	夕方から夜間の児童が多い時間は複数体制がとれる
第二段階	4	7	支援拠点に増配置を図り、地域支援を含めた職員体制をとる

- ⑥職員の増配置は、基本的に保育士、社会福祉士等の国家資格を持つ者か、児童指導員に任用資格を持つ者とするが、非常勤職員の場合でも、社会的養護の子育て支援員研修を受講した者等、資格を有する者とする。

## 2. について

- ①グループホーム専任職員の宿直回数は、同アンケート調査では、月平均 8 回である。平成 23 年度に行ったアンケート調査を見ると月平均 9 回であった。東京ではグループホームを 3 か所以上設置することでグループホーム等支援員が一人ずつ配置されており、この効果により宿直回数が軽減されているが、子ども達に適切な支援を継続的に行うには、宿直回数を週 1 回以下にすべきである。〔表 3〕
- ②グループホームの設置数が増えるなかで、新任職員をグループホームに配属することが多くなる。新任職員を育成する機能がグループホームに求められるので、グループホーム等支援員を更に充実させ、より丁寧な新任育成ができるようにすることが必要である。

## 3. について

- ①東京のグループホームは約 8 割が賃貸物件である。145 ホームの延床面積の平均は 133.6 m<sup>2</sup> であるが、100 m<sup>2</sup>未満のグループホームも 15.8%となっている。上記 1. ④でも述べたように、高齢児童が多く入所するグループホームは、より小規模化した個室環境が望まれるので、現在実施されているグループホーム・ファミリーホーム整備促進事業を既存のホームにも適用させ、子どもたちが快適に過ごせる住環境を提供すべきである。〔表 4〕
- ②グループホームは、消防署より一般住宅ではなく福祉施設として扱われることがほとんどである。本来、福祉施設の要件を満たさないまま、寄宿舍等の基準を用いて必要な整備を行ってグループホームとして使っている。都内のグループホームは 8 割が賃貸物件である。今後小規模分散化が進む中で、どこまで賃貸物件を利用できるか全くわからない状態である。グループホームは、児童福祉施設か寄宿舍か、また、特別な例外規定を作り一般住宅として扱うか、早い結論が望まれる。〔表 5〕

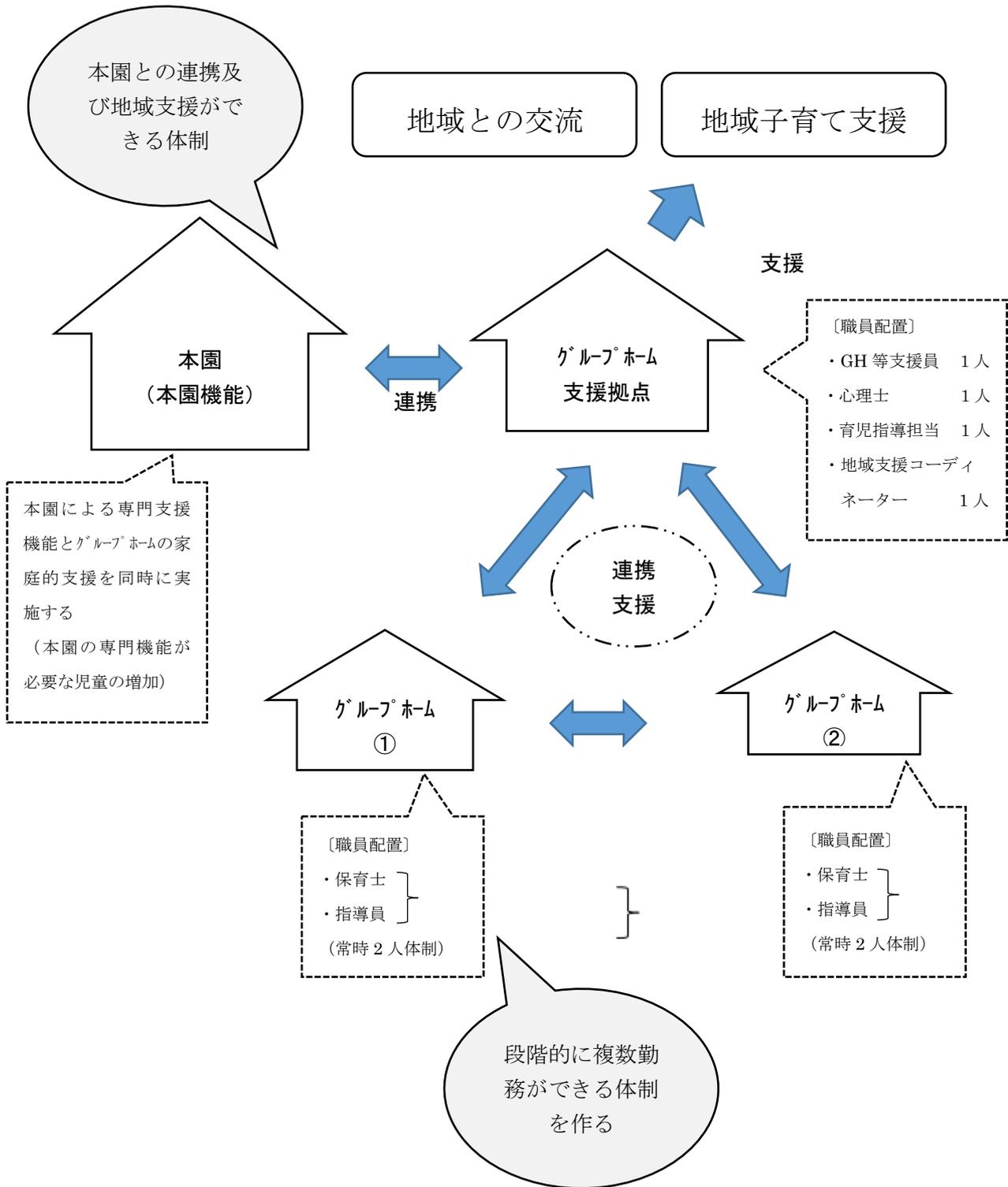
## 4. について

- ①分散化した施設機能を活かし、グループホーム 2 ヶ所毎に 1 ヶ所の支援拠点を作り、児童の専門的支援や地域の子育て支援ができるようにする。〔イメージ図〕
- ②グループホームを拠点に、地域交流が活性化できるようにする。
- ③職員の配置数を増やすことにより、複数勤務や宿直回数を軽減することが可能である。
- ④本園にグループホーム等支援員を増配置し、手厚い支援が必要な児童に対して本園の専門機能を活用する。
- ⑤特徴を持つ児童の入所が多くなる中で、本園とグループホームの連携は特に重要である。充実した支援が行えるように抜本的な対策が必要である。

提言理由にあるように、職員の増配置が必須と言える。宿日直を前提に労基法を遵守する立場からの提言であるが、高校生の入所が多い児童養護施設（グループホーム）にあっては、現実的には深夜勤務が行われることが多い。

常態化するならば宿日直ではなく夜勤にすることも視野に入れなくてはならない。何れにしる段階的に職員の増員と、配置された職員の研修体制が必要である。

<イメージ図>



(添付資料) 平成 29 年度グループホーム制度委員会アンケート結果のまとめ

〔表 1〕ホームの児童構成 (※は通級、支援級等)

○学年別児童数

学年等	数	割合
未就園児	14人	1.7%
幼稚園	45人	5.5%
幼児(幼稚園に入れない)	2人	0.2%
小学生	233人	28.5%
※小学生通級	15人	1.8%
※小学生特別支援学級	40人	4.9%
中学生	160人	19.6%
※中学生通級	7人	0.9%
※中学生特別支援学級	39人	4.8%
高校生(全日制)	164人	20.0%
高校生(単位制)	17人	2.1%
高校生(通信制)	12人	1.5%
高校生(定時制)	16人	2.0%
※特別支援学校高等部	44人	5.4%
高等専門学校	1人	0.1%
大学生	3人	0.4%
短大生	1人	0.1%
専門学生	1人	0.1%
※盲学校	1人	0.1%
措置延長	1人	0.1%
その他、不明	2人	0.2%
計	818人	100%

○登校状況

(平成 29 年度)

状況	数	割合
登校している	754人	92.2%
不登校	10人	1.2%
休みがち	18人	2.2%
他	36人	4.4%
計	818人	100%

○通院状況

通院回数	数	割合
定期的に1か月に1回	130人	78.3%
2か月に1回	26人	15.7%
3か月に1回	4人	2.4%
4か月に1回	2人	1.2%

6か月に1回	4人	2.4%
計	166人	100%

【まとめ】

- ・ホームの年齢構成は、幼児 7.4%、小学生 35.2%、中学生 25.3%、高校生 31%で、中高生で半数以上を占めている。
- ・支援級及び支援学校等に通う児童は全体の 17.8%である。どのホームにも特別支援が必要な児童が1~2名いることになる。
- ・何らかの理由で定期的な通院が必要な児童は 20.3%である。
- ・不登校・休みがちな児童は 3.4%である。他は、登校渋り・遅刻気味の児童である。これらを併せると、手厚い支援が必要な児童が多く生活していることが伺える。

〔表2〕勤務時間

1 一人の職員が勤務できる時間

項目	時間	備考
①法定労働時間	2080時間（年52週）	40時間／週
②有給休暇	160時間（年20日）	
③祝日	128時間（年16日）	
④厚生休暇	72時間（年9日）	夏休み、正月休み
①－（②＋③＋④）	1720時間（年）	週4日程度の勤務

2 宿日直の場合

(1) 1日4名で勤務する場合（早番2名・遅番2名）

〔勤務時間〕
早番 6:30～15:00（休憩1時間）
遅番 13:00～22:00（休憩1時間）
宿直 22:00～6:30



項目	時間	備考
①1日に必要な時間	32時間	早番2人、遅番2名
②1年で必要な時間	11648時間	32時間／日×7日×52週



11648時間（年）÷1720時間（職員1人）≒6.77（約7人）	宿直回数4回（月）
-----------------------------------	-----------

〔表3〕 過去1ヶ月の宿直回数（1人平均/月）

区分	平均		最低（平均）		最高（平均）	
	23年	29年	23年	29年	23年	29年
グループホーム専任職員	9.0回	8.1回		6.7回		8.4回
グループホームの補助（応援）職員	3.0回	2.3回		1.6回		2.6回

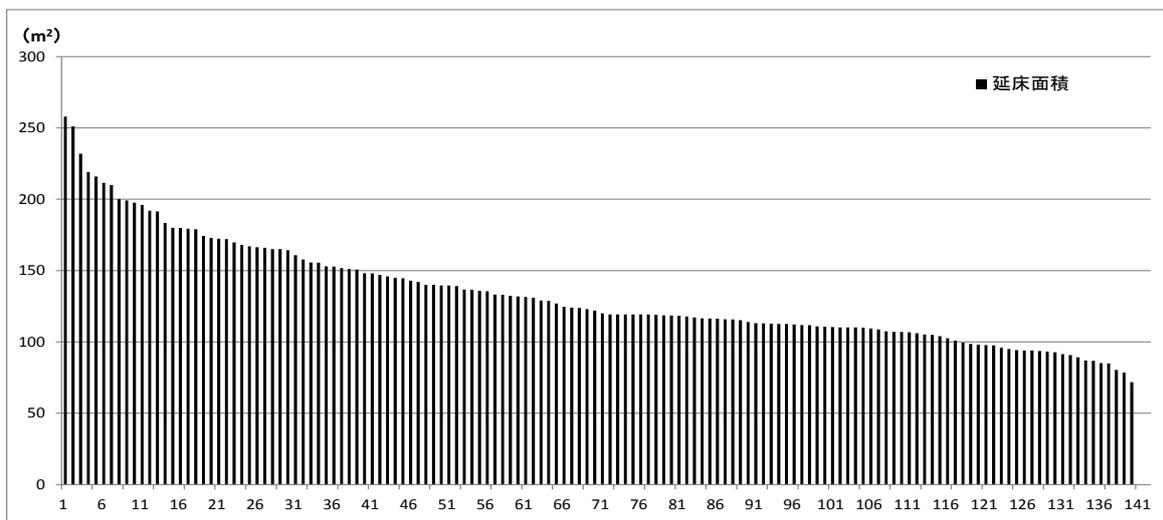
【まとめ】

- ・1ヶ月の宿直回数は、平成23年度アンケート時は月9回が最も多く、次いで8回、10回であった。
- ・今回は平均値で8.1回まで抑えられており、減った分を補助職員が担っている様子が見える。しかし、回数的に週に2泊する専任職員も必ずいるので更に宿直回数を減らす取り組みをしていく必要がある。
- ・宿直に入る補助職員としては支援員、本園職員が3割ずつ、次いで非常勤職員となっている。頻度は週1~3回が最も多く、次いで月1~2回となっている。日勤は非常勤・家事援助スタッフが最も多く、頻度は月2~4回が約5割を占めている。

〔表4〕 グループホームの大きさ

○グループホームの広さ

区分	面積
最も広い	258.0 m <sup>2</sup>
最も狭い	71.8 m <sup>2</sup>
平均	133.4 m <sup>2</sup>



【まとめ】

- ・平成 27 年に実施したアンケートでは、最も広いが 417.5 m<sup>2</sup>、最も狭いが 71.8 m<sup>2</sup>、平均が 133.6 m<sup>2</sup>であった。平均の広さは今回も同じである。
- ・平均は 133.8 m<sup>2</sup>だが、100 m<sup>2</sup>未満のホームは 23 か所あり、一人部屋の確保の難しさがうかがえる。(平成 25 年の総務省の調査によると東京都の戸建住宅の延床面積は平均 108.78 m<sup>2</sup>である)

○所有形態

	区分	ホーム数	割合
平成 27 年度	自己所有	26	19.5%
	賃貸	107	80.5%
平成 29 年度	自己所有	27	18.6%
	賃貸	118	81.4%

【まとめ】

- ・平成 27 年に実施したアンケートでは、自己所有 19.5%、賃貸は 80.5%であった。今回も賃貸は 81.4%であった。
- ・6 名の児童が生活する住宅の確保はかなり難しいと言える。
- ・居住環境からも、入所児童の定員を 4 名程度からにするか、広い住宅が確保できる新しい制度を作ることが望まれる。

〔表 5〕 消防署への届出

○消防署への届出

	区分	数	割合
平成 27 年度	届けている	59	44.4%
	届けていない	73	54.9%
	無回答	1	0.7%
平成 29 年度	届けている	102	70.3%
	届けていない	39	26.9%
	無回答	4	2.8%

○用途変更について

1) 用途変更 2) 変更内容

	区分	数	割合	変更内容
平成 27 年度	している	21	15.8%	
	していない	107	80.4%	
	無回答	5	3.8%	
平成 29 年度	している	34	23.5%	児童養護 26 寄宿舍 7 無回答 1
	していない	103	71.0%	
	無回答	8	5.5%	

【まとめ】

※延べ床面積が 100 m<sup>2</sup>以下の建物は届け出の必要がありません。

- ・ 消防署への届け、用途変更について聞いたものである。
- ・ 消防署へ届け出たと回答したものは 70.3%、前回 27 年は 23.4%であった。
- ・ 用途変更は変更中も含めて 23.4%が行っており、そのほとんど（76.5%）が児童養護施設に変更している。寄宿舍への用途変更は 20.6%であった。
- ・ 消防署へ届け出ると、グループホームは消防法の「6 項（ハ）福祉施設」に該当すると指摘を受け、避難誘導灯の設置を求められることがある。建物改修をしなければならぬのでオーナーの理解が必要になる。
- ・ 用途変更しているグループホームは全体の 1/4 ほどで、まだ多くの施設でこの対応が出来ていないことが伺える。
- ・ あらためて、グループホームが福祉施設かどうかということもきちんと整理が必要である。

### 3. 多機能化の方向性について

#### ～地域子育て支援に関する事項、児童家庭支援センターに関する提言～

新しい社会的養育ビジョン・都道府県社会的養育推進計画の策定要領、及び東京都児童福祉審議会提言「子育て家庭を地域で支える仕組みづくり」における子育て支援の充実・強化に関わる提言等の内容を受け、以下のように子育て支援事業委員会より提案する。

#### (1) 提案事項

- ①委託費等の自治体格差を是正する（最低基準の設定）。
- ②児童家庭支援センターを施設に設置し、子育て支援の発展・促進を行う。
- ③地域支援（子育て支援）に関わる職員の人材確保と育成をはかる。

#### (2) 提案理由

- ・ 「子育てに課題があり、特に支援を必要とする家庭に対する支援を強化」するためには、下記課題を解消する必要がある。

人員の確保・専用スペースの確保・維持運営の確保は必須であり、現在の市区町村委託費では1名の専任職員を配置することは困難であり、強化するための諸条件が整わない状況。

受入れ職員体制・スペース・運営の財源確保と様々なニーズに即応できる人材の育成が急務である。現在でも、虐待予防につながっているケースは多くあり、関係機関との連携を図る上でも、専任職員の配置と研修等の保障は必要である。

<全体的背景（別紙アンケート調査より \*今回省略）>

\*利用事由のトップが育児疲れ・育児不安 ⇒ 近年増加傾向。

育児疲れ・育児不安：ショートステイ（以下、SS） 利用46%

トワイライトステイ（以下、TS） 利用23%

～過去のデータとの比較（集計方法は若干異なる）～

2017年：①育児疲れ・育児不安46% ②入院・療養25% ③仕事25%

<H22年5月発行「子どもショートステイ事業に関する提言」利用件数データより>

2009年：①疾病26% ②育児不安25% ③出張24%

2008年：①疾病36% ②出張25% ③育児不安15%

2007年：①疾病33% ②出張29% …… ⑥育児不安4%

\*職員体制：約8割が本体施設業務との兼任

⇒ ・当日利用など緊急時の対応困難。安全確保に課題。緊急性も高く、待機する職員体制も必要。

- ・入所サービスとして利用者保護の必要性が高い事業所（第1種社会福祉事業）職員が、兼務でSS・TS事業（第2種社会福祉事業）を行うことにより、本体施設業務への影響が生じる。

\*個別対応の必要な児童の増加

⇒ 発達の課題・アレルギー・愛の手帳取得・医療行為など必要な児童等の利用増加。

\*子育て支援に関わる専用スペースがない

SS・TSの専用スペースが無く、入所児童との共同スペースを利用しなければならず、本来個別対応の必要なケースへの初期対応が不十分となる。また、入所児の情緒面での影響が出たり、SS等利用児が慣れない集団での生活に関わる不安などが生じている。

### (3) 提案根拠

#### ①委託費の自治体格差を是正

- a. 東京都内でショートステイを実施している一施設に入る児童一人当たり委託費比較。

乳 児：高値・約 4,500,000 円 (41%：稼働率⇒実績数／(定員数×365日))

低値・約 1,750,000 円 (5%)

児童養護施設等：高値・約 4,180,000 円 (64%)

低値・約 570,000 円 (2%)

\*稼働率高値 (40%～70%) の施設でも、定員一人当たりの委託費が

200万円～400万円となっており、職員体制確保には厳しさがある。

(A 乳児院は定員一人当たり約 1,035 万円の内示が下りる)

- b. SS・TS専用スペース確保できている施設がどれ位の割合かのデータはない。

#### ②児童家庭センター事業の設置

\*SSの利用事由から見える子ども・家庭の背景から、より身近な利用促進が必要。

⇒高リスク家庭の状況把握と支援を、地域のより身近な機関が行う即応性。

\*発達課題やアレルギー児など、個別対応を必要とする児童の状況。

⇒24時間対応の施設メリットと専門職員による相談・支援により、緊急時の対応が可能となる。

\*既存SS・TSと子ども家庭支援センター及び児相、学校・保育園等の関係機関との連携の中で、虐待防止に繋がっているケースある。

⇒市区町村が設置する子家センのサテライト的機能を児童家庭支援センターが担い、地域密着によりケースの把握と地域に根ざした支援を行届けやすくする。

#### ③職員の人材確保と育成

\*要支援家庭及びそれに近い状況の家庭背景と利用実績。実際にSS等での一時保護から措置へのケースもあり、兼務では緊急性に対応できない。

\*短期に利用児童の特性を把握し対応を行い、家庭との直接的やり取りから見える家庭背景のアセスメントと親へのケアが求められる。

\*要支援ケースの支援等、通常養育支援プラス、自施設におけるケースマネジメントと各関係機関との連携をはかることが求められ、高度な専門性も求められる。高機能化・多機能化を推進するための研修保障(時間・費用)が必要。

(\*SS・TSが虐待未然防止として効果を上げているデータは無いが事例はある。)

#### ④提案の具体化

\*委託費・職員配置のショートステイ最低基準の設定。

\*都が行う要支援家庭SSの機能と現行のSS・TSとの整合性をはかり、利用者負担額も軽減する。(支援現場では、要支援SSと通常SSは一緒に見ている。)

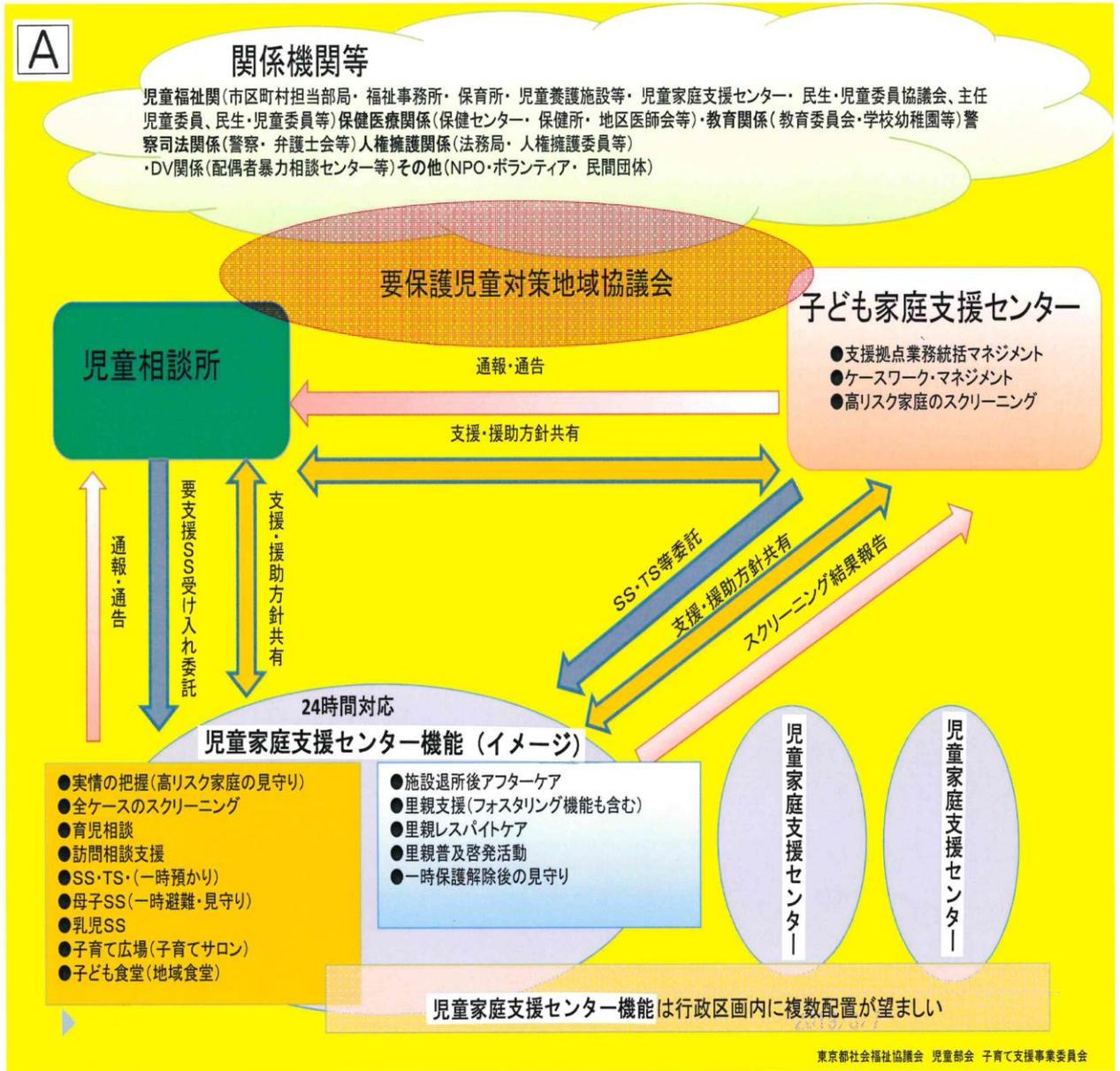
\*児童家庭センター機能の構築を行う。

⇒子育て支援事業委員会作成イメージ図(2パターン)参照。

(A:関係機関関係図 ・ B:児童家庭支援センター機能のイメージ図)

施設から地域に発信し、要支援のニーズ把握と見守りを行う。 ⇒ 虐待予防

\*子育て広場等の関係機関との利用者獲得の競争ではなく、連携・虐待防止・家庭支援を主軸とした子育て支援を旨とする。



B

### 児童家庭支援センター機能（イメージ）

#### 人員配置（シミュレーション）

拠点長	常勤1名	ソーシャルワーカー	常勤1名	常勤11名
ケアワーカー	常勤6名	心理士	常勤1名	
保健師・看護師	常勤1名	嘱託医		嘱託2名
里親支援専門相談員	常勤1名	嘱託管理栄養士		

#### 子育て広場

- 母子コミュニティの形成
- 育児セミナー
- 育児イベントの開催

#### 24時間対応一時預かり機能

- SS・TS・（一時預かり）
- 母子SS（一時避難・見守り）
- 乳児SS

#### 社会的養護から地域・家庭への再統合

- 施設退所後アフターケア
- 一時保護解除後の見守り
- 要支援家庭の見守り

#### 子ども食堂

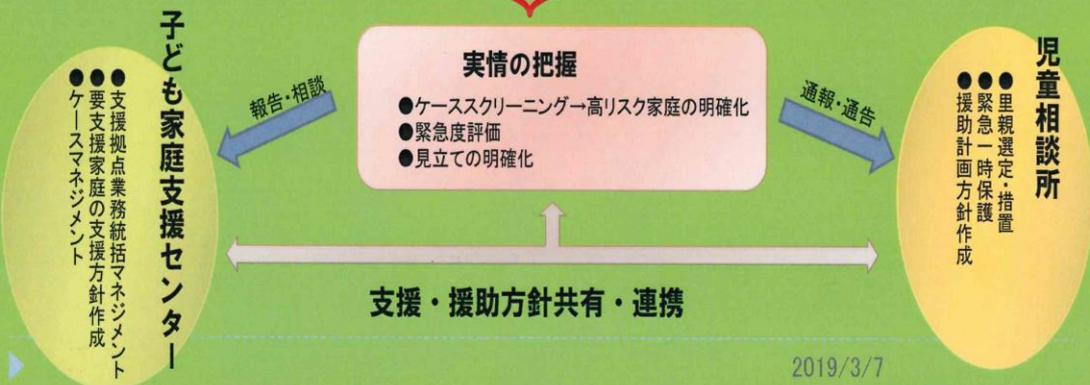
- 栄養・食育啓発
- コミュニティ形成
- 貧困児や孤食児のケア

#### 育児相談支援

- 各種育児相談
- 訪問相談支援
- 社会資源への橋渡し

#### 地域に点在する里親家庭への支援

- 里親支援（フォostリング機能も含む）
- 里親レスパイトケア
- 里親普及啓発活動



2019/3/7

東京都社会福祉協議会 児童部会 子育て支援事業委員会

#### 4. 専門的ケア、小規模化・地域分散化、多機能化のための人材確保・育成・定着策について

##### (1) 人材確保、人材の定着対策について

###### < 提言事項 >

###### 児童養護施設等職員宿舍借り上げ支援事業の改善について

- ① 標記の負担割合について、現行の東京都 1/2・事業者 1/2 を、東京都 7/8・事業者 1/8 に改め、促進策を講じること。
- ② また、児童養護施設、乳児院に加えて、自立援助ホームを支援対象に加えること。

###### < 提言理由 >

標記事業は 2019 年度より新規に予算化されたが、事業者の負担割合が高く、実施する事業者は少数に留まるものと予測される。現行は基準額 82,000 円に対して事業者負担が 1/2、41,000 円となっている。これに対して都内児童養護施設の住宅手当平均額は 16,000 円程度（2018 年人材対策委員会調べ）と隔たりが大きい。

一方で、保育所をはじめとする都内の他種別福祉事業所については、同様あるいは類似事業の事業者負担は最大で 1/8 となっている。他種別との有意な差があることは、相対的に社会的養護関連施設での人材の確保を一層困難にさせることが予想される。

###### < 提言根拠 >

他種別福祉事業所対象の同様あるいは類似する事業概要は、以下の通りである。

「東京都介護職員宿舍借り上げ支援事業」

開始時期：①2016 年度 ②2018 年度

実施主体：①公益財団法人東京都福祉保健財団 ②区市町村

対 象：①福祉避難所の指定を受け、かつ、職員宿舍を確保し、災害対応要員を配置する都内の介護保険事業所  
②福祉避難所の指定を受け、かつ、職員宿舍を確保し、災害対応要員を配置する都内の地域密着型サービス事業所

事業内容：介護職員宿舍の借り上げを支援し、住宅費負担を軽減することで、働きやすい職場環境を実現し、介護職員の確保定着を図るとともに、事業所による防災の取組を計画的に進め、地域の災害福祉拠点として、災害時の迅速な対応を推進する。

基準額 82,000 円（月額・一戸当たり 4 年間）

補助率 ①都 7/8 事業者 1/8 ②都 1/2 区市町村 1/2

「障害福祉サービス等職員宿舍借り上げ支援事業」

開始時期：2018 年度

実施主体：公益財団法人東京都福祉保健財団への補助

対 象：福祉避難所の指定を受け、かつ、職員宿舍を確保し、災害対応要員を配置する都内の障害福祉サービス事業所等

事業内容：職員住宅の借り上げを支援することで、福祉・介護人材の確保・定着を図るとともに、施設による防災の取組を計画的に進め、地域の災害福祉拠点として、災害時の迅速な

対応を推進する。

基準額 82,000 円（月額・一戸当たり 4 年間）

補助率 都 7/8 事業者 1/8

「保育従事職員宿舍借り上げ支援事業」

開始時期：2014 年度

実施主体：区市町村への補助 ①国庫補助事業 ②都単独補助事業

対象事業：①認可保育所、認定こども園、地域型保育事業、「子育て安心プラン実施計画」の採択を受けている区市町村が実施する認可保育所もしくは地域型保育事業への移行を前提として、整備費・改修費または賃借料の国庫補助を受けている認可外保育施設、企業主導型保育事業

②国庫活用事業対象者を除く①に加え、認証保育所、定期利用保育事業、家庭的保育（都制度）、病児保育事業（病児対応型、病後児対応型）

対象者：①採用されてから 10 年以内の常勤保育士（ただし、待機児童数及び保育士の有効求人倍率により、5 年以内の場合あり）

②常勤保育従事職員（採用されてからの年数制限なし）

事業内容：保育従事職員用の宿舍の借り上げを行う事業者に対して、区市町村が費用を支出した場合に、その一部の補助を行なうことにより、保育人材の確保、定着及び離職防止を図る。

基準額 82,000 円（一戸当たり月額・採用されてからの年数制限なし）

補助率 ①国 1/2 都 1/4 区市町村 1/8 事業者 1/8

②都 3/4 区市町村 1/8 事業者 1/8

「児童養護施設等職員宿舍借り上げ支援事業」

開始時期：2019 年度

実施主体：東京都から児童養護施設等への補助

対象事業：児童養護施設、乳児院

対象者：採用されてから 5 年目までの直接処遇職員

事業内容：児童養護施設等を運営する事業者が、職員用の宿舍を借り上げた場合に借り上げ経費の一部を補助することにより、人材の確保と定着を図る。

基準額 82,000 円（一戸当たり月額）

補助率 都 1/2 事業者 1/2

(2) 社会的養護人材確保・定着支援補助の体系的整備

<提言事項>

- ①「**保育人材確保事業**」をはじめとする東京都の保育人材対策補助事業を援用し、同様の事業体系を社会的養護関連施設にも講じること。特に職員が自らの出産や育児を経ても就労を継続できる環境を整備すること。

< 提言理由 >

近年、とりわけ東京都の保育人材確保・定着支援等の事業は充実が著しい。一方で、児童養護施設等においては大きな改善がなく、人材確保は困難になるばかりである。

児童虐待の相談件数は上昇の一途で、保護された子どもの受け皿となる児童養護施設等は常に満床状態である。適切な養育を受けられなかったことによる反応性愛着障害や、発達障害等、何らかの障害がある子どもが増え、職員には一層高い専門性が求められている。しかし保育所以上に勤務が不規則な上に、小規模化・地域分散化が進む中で職員の負担は増し、定着を妨げている。

国が求める「高機能化及び多機能化・機能転換、小規模化かつ地域分散化」を進めるには、職員の確保・定着・育成が大前提となる。職員定着の分水嶺となるのは、職員自身の子育てとの両立の可否であり、具体的対策が喫緊の課題である。

#### < 提言根拠 >

東京都による主な保育人材対策補助事業を以下に挙げる。

「保育人材確保事業」(2009年度より)

- ①保育士就職支援研修・就職相談会 ②保育士就職支援セミナー・職場体験実習
- ③保育人材コーディネーターの配置による就職支援等 ④保育事業者向け経営管理研修(事業者セミナー) ⑤次世代の保育人材確保(高校生向け保育の仕事体験)
- ⑥東京労働局との新たな連携

「未就学児をもつ潜在保育士に対する保育所復帰支援事業」(2016年度より)

潜在保育士等が保育所等への復帰にあたり、当該保育士の子どもを保育所等に入所させた場合に、その保育料の一部について貸付を行なうことにより、保育人材の確保を図ることを目的とする。

貸付額は保育料の1/2(月額上限27,000円)、期間は最長1年。復帰対象施設等への2年間の従事等で返還免除。

「未就学児をもつ保育士の子供の預かり支援事業利用料金の一部貸付け」(2017年度より)

保育所に勤務する未就学児を持つ保育士について、勤務時間(早朝または夜間)により、自身の子どもの預け先がない場合があることから、ファミリー・サポート・センター事業やベビーシッター派遣事業を利用する際の利用料金の一部について貸付けを行う。

貸付額は利用料の1/2(年額上限123,000円)、期間は最長2年。復帰対象施設への2年間の従事等で返還免除。

「潜在保育士の再就職支援事業」(2016年度より)

潜在保育士の再就職支援として、再就職に当たり必要な費用を貸し付けることにより、保育人材の確保を図ることを目的とする。対象施設は認可保育所、幼保連携型認定こども園、認証保育所、地域型保育事業、幼稚園。

貸付内容は就職準備金40万円以内(1人1回)。復帰対象施設への2年間の従事等で返還免除。

「子供家庭支援区市町村包括補助事業」(2013年度より)

保育士資格を有していない保育従事者への保育士試験による資格取得にかかる経費を支援することにより、保育士の確保や保育従事職員の専門性を高め、保育サービスの質の向上を図る。

負担割合は都1/2、区市町村1/2。保育士試験による資格取得に要した費用の半分を補助(上限

50,000 円)。

「保育士修学資金貸付事業」(2013 年度より)

保育士養成施設に在学する方に、修学資金を貸付けて修学を容易にすることにより、保育士の養成・確保に資することを目的とする。

対象要件は、都内に在住あるいは都内の養成施設に在学、学業優秀、経済的必要、卒業後 5 年以上都内の指定施設にて保育士業務に従事する意思を有する等。

貸付内容は月額 5 万円以内、総額 120 万円以内、入学準備金・就職準備金各 20 万円以内。その他、条件を満たす場合は生活費加算。都内の保育所等で保育業務に従事した場合等で返還免除。

「保育補助者雇上支援事業」(2016 年度より)

保育士の負担軽減及び離職防止を図るために、保育補助者の雇上げを行う保育事業者に対して、雇上げに必要な費用の貸付を行う。

貸付内容は 1 か所あたり 2,953,000 円以内(年額)。一定の条件を満たした場合は 5,168,000 円(年額)。期間は最長 3 年間。雇上対象施設において従事し、かつ、貸付期間中に保育士資格を取得した場合等に返還免除。

「保育対策総合支援事業費補助金(保育体制強化事業)」(2014 年度より)

地域住民や子育て経験者などの地域の多様な人材(保育支援者)を、保育に係る周辺業務に活用し、保育士の負担を軽減することによって、保育の体制を強化し、保育士の就業継続及び離職防止を図り、保育士が働きやすい職場環境を整備する。

補助基準額は 1 か所あたり月額 9 万円。負担割合は都 3/4、市町村 1/4。

「保育対策総合支援事業費補助金(保育補助者雇上強化事業)」(2016 年度より)

短時間勤務の保育士資格を持たない保育所等に勤務する保育士の補助を行う者(保育補助者)を雇い上げることにより、保育士の業務負担を軽減し、保育士の離職防止を図り、保育人材の確保を行う。

雇用対象は保育士資格を有していない、勤務時間が 30 時間以下、保育に関する 40 時間以上の実習を受けた者又はこれと同等の知識あるいは技能があると実施者が認めたものであること。

補助基準額は定員 121 人未満の施設 1 か所当たり年額 2,215,000 円。定員 121 人以上の施設 1 か所当たり年額 4,430,000 円。負担割合は都 7/8、区市町村 1/8。

「子供家庭支援区市町村包括補助事業(保育従事職員等職場定着支援)」(2016 年度より)

区市町村が保育所等運営事業者や保育所等職員に対して、専門員(保育所 OB・OG など事業経験者、臨床心理士や公認会計士など)による巡回支援等により、相談・助言・支援等を行い保育従事職員等の定着・離職防止を図る。

補助基準額は 1 施設当たり年額 40 万円。負担割合は都 1/2、区市町村 1/2。

「保育士養成校に対する就職促進支援事業」(2016 年度より)

養成校を卒業予定の学生に対する保育所等への就職を促すための取組を積極的に行っている

養成施設に対し、当該取組の結果、保育所等に勤務することとなった学生が増加した割合に応じて、就職促進のための費用を助成することで新卒者の保育所等への就職の促進を図る。

基準額は、保育所等への内定の割合が前年の当該施設の就職割合と比較し、2%増加することにより26万円。

### (3) 施設運営マネジメントの向上

#### < 提言事項 >

**①人材の確保・定着・育成に向けて、各施設のマネジメント力の標準化を図ること。**

#### < 提言理由 >

人材の確保・定着・育成の取組状況とその成果は、施設間でのバラツキが大きく、結果として各施設の支援力の差を生じさせている。児童養護施設は措置制度で運営している。現状で児童や保護者が入所施設を選択するのは困難な中、たまたま入所した施設で受けられる支援が大きく異なることは容認されるべきではない。

一方、施設の運営管理を担う施設長等に対して、相応の教育・訓練を受ける仕組みが十分に整えられているとは言い難い。全施設長に義務付けられている研修は2年に一度のみで、ここでも施設運営の基盤となる財務・法務・労務を体系立てて学ぶプログラムは用意されていない。結果、各施設の運営は施設長等の資質や意識に委ねられるところが大きく、これをサポートする仕組みの構築が喫緊の課題である。

#### < 提言根拠 >

児童養護施設長の資格要件（後掲）は2011年によく定められたが、その内容は求められる重責に対して十分なものとはいえない。また、前述したように施設長養成のための仕組みも未整備で、行政処分に基づく措置施設を運営するには基盤が脆弱である。

「働き方改革」の実現や、改正労働基準法への対応、施設の小規模化・地域分散化といった今日的課題への対応を進める上でも、施設長等にはこれまで以上の資質が求められている。

#### < 児童福祉施設の設備及び運営に関する基準第42条の2 >

児童養護施設の長は、次の各号のいずれかに該当し、かつ、厚生労働大臣が指定する者が行う児童養護施設の運営に関し必要な知識を習得させるための研修を受けた者であつて、人格が高潔で識見が高く、児童養護施設を適切に運営する能力を有するものでなければならない。

- 一 医師であつて、精神保健又は小児保健に関して学識経験を有する者
  - 二 社会福祉士の資格を有する者
  - 三 児童養護施設の職員として三年以上勤務した者
  - 四 都道府県知事が前各号に掲げる者と同等以上の能力を有すると認める者であつて、次に掲げる期間の合計が三年以上であるもの又は厚生労働大臣が指定する講習会の課程を修了したもの
    - イ 児童福祉司となる資格を有する者にあつては、児童福祉事業（国、都道府県又は市町村の内部組織における児童福祉に関する事務を含む。）に従事した期間
    - ロ 社会福祉主事となる資格を有する者にあつては、社会福祉事業に従事した期間
    - ハ 社会福祉施設の職員として勤務した期間（イ又はロに掲げる期間に該当する期間を除く。）
- 2 児童養護施設の長は、二年に一回以上、その資質の向上のための厚生労働大臣が指定する者が行

う研修を受けなければならない。ただし、やむを得ない理由があるときは、この限りでない。

## < 提言の具体化 >

### ① 悉皆の施設長研修の実施

自立支援コーディネーターは東京都の指定研修を毎年（初任者 3 日・経年者 1 日）受講することが義務付けられ、毎月の学習会への参加も求められている。施設長に対してはこれ以上の取組が必要である。この中で、少なくとも管理者として必要な財務・法務・労務の基礎および、人材定着・育成に向けた組織マネジメント、業界のニーズと情勢等のプログラムを体系化する。

### ② 外部スーパーバイザーの導入

社会保険労務士・弁護士等の専門職への嘱託により、継続的に施設運営を外部から把握し、必要な助言等を行う仕組みが必要である。

### ③ アドボカシー制度の導入

現状の苦情解決システムや児童相談所等による権利養護は、必ずしも児童の意見表明を十分に表明するものにはなり得ていない。施設運営の透明性を確保し、不断に向上させるためにはアドボカシー制度について別途検討をする必要がある。

## (4) 「人材育成」に関する提言

### < 現状と課題 >

社会的養護の子どもたちの大部分を引き受けている児童養護施設は、新しい制度を取り入れ、ユニット化された最新の設備の整った新しい建物へ補助を受け建て代わり、また東京ではサテライト型施設等にて、諸地域に万遍なく設置しようと試みている。そして新たな福祉施策により、東京都独自の職域やユニット担当職員の大幅増により、パートや非常勤職員を合わせると 4 対 1 どころか、2 対 1 になっている現状もある。しかし実際には必要な職員数を確保できてない施設や、年度途中の退職等でさらに窮状を呈している現場もある。また新任職員への入職理由アンケートからは、見学の際の子どもたちや職員の雰囲気、面接時の対応、学校からの紹介やホームページの情報、労働条件や通勤距離が近い等の理由が上位を占めている。そして入職後は、グループホームに新任を配属するしかない状況下や発達障害等の子どもの対応に苦慮し、しかしその限られた小集団では実際の OJT がなされていなかったり、チームとして機能していなかったり、協力体制あるいは組織としての支援体制が整っていなかったりしている。

#### ① 小規模化やグループホーム化になる上での課題

- ・今まで分業でなされた仕事が、1 人がその全ての役割をこなすため、その力量が問われ、自ずとその負担が大きくなる。
- ・限られた人数での判断で物事が処理され、独善的になりやすい。
- ・養護技術だけでなく、調理や家事能力を求められる比重が大きい。
- ・宿直回数が多くなり、合わせて勤務時間が長くなりやすい。
- ・人間関係が濃密になる反面、心労も根深い。

#### ② 小規模化やグループホーム化した上での問題

- ・我流、マイペースで仕事をしてしまう。チームワークが取れない。
- ・施設全体の問題が共有されず、担当児童のみの狭い範囲の処理に留まる。

- ・閉鎖的かつ悲観的なグループ判断に陥る。
- ・多様な考えを受け入れられない。
- ・時間や人目を気にしなくなる。

近年職員の総数は、6対1から4対1へ直接担当職員の増員、各専門職員の増加、専門職員の複数配置、アルバイトやパート職員の確保等倍近くになり、現児童数より多い実態がある。かつては大舎制の中で否が応でも目の当たりにして覚えてきた状況から、小規模化やユニット化、グループホーム配属により、見て覚える機会もなくなり、子どもたちが大人しければ、問題解決する機会もなくなり、孤立感もさることながら、担当する児童数が減り、逆に担当する職員数が増え、子どもが起こす案件の絶対数が減り、小舎での実績(キャリア)は伴わず、経験値がないまま、いざ緊急事態になると、組織が整ったお陰ですぐ応援支援体制に頼ってしまい、できる職員が対処してしまって、ますます対応力が伴わないまま年数だけが過ぎている現場(中堅職員)がある。また高い志を持った入職希望者ばかりではなく、人員確保のために今までであれば振るいに掛けられ施設入職に値しなかった人材登用も想像され、礼儀やマナーの欠如やコミュニケーション技術不足等が見受けられ、そのまま子どもの養育環境に影響を及ぼしている。

## <提言内容>

新任職員に対しては、昔ながらの見て覚えることではなく、標準化された仕事内容を教えることが出来る支援体制(OJT)や、しっかりとした教え役がついて、時間をかけて丁寧に人材育成していく必要がある。中堅から基幹的職員まで、また各職域の専門職に至るまでキャリアアップできる研修体制、またチームワークやスーパービジョンが実務に合わせて活かせる研修内容、そして管理職については、職員へのメンタルヘルスから、直接の支援体制まで具体的な方策を構築できる組織運営についての研修内容を提案したい。

児童部会内において、年間200名余の新任職員がある中で、小舎制を推進している各施設での研修体制が追いついていない状況から、部会内全体、東京都社会福祉協議会、あるいは東京都において児童養護施設職員養成所の開設を提案したい。

職員が問題解決や課題について、一人で抱え込むことがない組織運営、主任レベルの相談できる特定された人材、定期的に相談できる機会や各グループで集まり話し合える勤務調整、メンタルヘルスに与える外部機関、非常勤職員や宿直要員を介しての勤務緩和等考慮した一人ひとりの職員が大切にされている実感が持てる研修体制が望まれる。

それぞれの社会福祉法人や児童養護施設内において、採用される新任職員に対して、また全ての職員が法人理念や施設方針を十分理解し、そこで働く一職員として誇りが持てる人材を育てる前提で考えたい。

### ①児童自立支援専門員養成機関が併設されている国立武蔵野学院に模した児童養護施設職員養成所を開設する

- ・学生を対象にした事前職員養成機能
- ・新任職員研修機能
- ・不適応を起こした職員に対して再教育機能
- ・高機能対応職員養成機能

## ②児童養護施設キャリアアップ・キャリアパス制度の確立

- ・各専門職のマニュアル作成
- ・習熟度別人事考課制度
- ・人材登録制度
- ・各施設派遣支援制度