

## 小規模型施設の夜間管理体制について －施設の家庭化における課題－

阪野 学\*

About night management system of small-scale facilities  
-Issues in home-based facilities-

MANABU SAKANO

現在、乳児院<sup>\*1</sup>、児童養護施設<sup>\*2</sup>等において「家庭的養護推進計画<sup>\*3</sup>」(以下、計画と記す)により小規模化、地域分散化(以下、家庭化と記す)が推進されている。筆者は、家庭化した施設において職員の就業形態が変更となったため、労働基準監督署に「宿直の許可申請」を行ったところ許可は下りず、計画の制度設計の不十分さを窺い知る結果となった。

本研究では、計画の推進にあたりその後の制度設計の改善により宿直の許可が下りるか否かを明確にすることを目的としている。そして、その方法として労働基準監督署に直接相談に出向き確認を行った。その結果職員配置は、基準をほぼ満たしていることが確認できた。しかし、一方で深夜の職員の就業状況については、基準を超えてしまうことが容易に推察することができた。したがって結論としては、家庭化された施設の夜間管理体制は夜勤が相応しく、そのためには更なる職員配置の増員が求められることが明らかとなった。

**Key words:** 社会的養護 子どもの権利擁護 家庭的養護の推進<sup>\*4</sup> 宿直の許可申請 職員配置の改善

### 第1章 宿直の許可申請について

#### 1. 宿直の許可申請に至る経緯と目的

筆者は、2012(平成24)年5月に労働基準監督署に宿直の許可申請を行った。それは、職員を夜間から翌朝にかけて宿直勤務に従事させるために申請の上許可を得るためであった。従来の筆者の管理する施設は、職員が児童棟に住み込んでいたため就労形態は宿直にあらず、許可申請は必要なかった。しかしその後児童棟の建て替えに伴い、職員宿舎が児童棟とは別棟に整備され日々子どもと起居を共にする就労形態でなくなったため、新たに許可申請が必要になったものである。

さらに、この許可申請には、もうひとつの目的があった。それは、国の示した計画の制度設計の検

証である。図らずも、今回の許可申請の結果は不許可であったが、今後の計画の推進に伴い大阪府社会福祉協議会児童施設部会<sup>\*5</sup>に所属する児童福祉施設の管理者は、この許可申請の結果を一様に注目していた。何故ならば、それは早晚全ての施設が宿直許可の再申請を迫られることが必至だったからである。施設としては、以前に宿直の許可を受けている就労の形態が家庭化されたことにより様変わりしているにも関わらず、再申請を行わないことは違法であり、社会福祉法人として認可を受けている措置施設の業態としては不適切である。行政指導監査で指導を受ければ、是正対象となることは言うまでもない。

また、働く職員にとって家庭化自体が対応の難しい子どもたちへのチーム支援を阻害していることも含め、職員がより手薄になる夜間の支援は負担が大きい。強いては、家庭化自体が子どもの支援

\* 四條畷学園短期大学 保育学科

において十分な支援が叶わない弊害を生み出している」と云うこともできる。今回の申請において労働基準監督署は、夜間の管理体制が不十分であることから宿直の許可をしなかった。しかしながら、そのことをもって労働局が厚生局に同一省内であっても計画の制度設計の是正を働きかけることはあり得なかった。それどころか実際に全国児童養護施設協議会（以下、全養協と記す）が協議の場<sup>※6</sup>を設けても労働局が応じないため制度の整備も効果的に進まなかった。社会的養護における子どもたちの権利擁護に適うより良い支援の実現のための計画の推進は、制度設計において途上であり、現状では、その弊害を看過することができない。国の提唱する「あたりまえの生活<sup>※7</sup>」を保証することは、容易なことではなく制度の整備途上の中であって、その間隙を職員の善意と犠牲によって埋め合せているのが現状である。

本研究において宿直の許可について明確にすることは、子どもの支援における相応しい夜間管理体制を整備することになり、支援する職員にとって負担感の軽減に繋がる。負担軽減は職員の勤続年数を向上させ、そのことにより職員の経験値が高まり子どもたちの支援の向上にも繋がる。本研究が微力ではあるが、子どもたちの権利擁護の一助となれば幸いである。

## 2. 宿直の許可申請の実際

筆者が、2012（平成24）年に宿直の許可申請を行った当時の社会的養護の背景は、2011（平成23）年に「社会的養護の課題と将来像」が児童養護施設等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検討委員会により取りまとめられた。社会的養護は、かつては、親が無かったり、親に育てられない子どもへの施策であったが、現在では、虐待を受けて心に傷をもつ子ども、何らかの障害のある子ども、DV被害の母子などへの支援を行う施策へと役割が変容してきており、その役割・機能の変化に、社会的養護のハード・ソフト面の変革が追い付いていない。社会的養育として子育て支援施策を充実させていく中で、社会的養護の対象となる子どもにこそ、特に支援の充実が必要とされるべきである。

社会的養護の基本的方向は、家庭的養護の推進として家庭的養護（里親、ファミリーホーム）を優先し、施設養護においてもできる限り家庭的な環

境で養育（小規模グループケア<sup>※8</sup>、グループホーム<sup>※9</sup>）を推進するとされた。そのような中、筆者の管理する情緒障害児短期治療施設（現在の児童心理治療施設<sup>※10</sup>）は、定員50名男女それぞれに2つに分かれてユニットケアを行っており、さらに男児の小規模グループケアを行っていた。法人の設立は昭和6年に水上生活者<sup>※11</sup>の支援から始まり、戦後児童養護施設として認可された。戦後もまもなくイギリス等ヨーロッパの先進の家庭的養護<sup>※12</sup>を導入し、職員は児童棟に住み込み子どもと起居を共にするという就労形態をとってきた。しかし、先述の通り2005（平成17）年に児童棟を立て替えたのを契機に職員は、児童棟とは別棟に職員宿舎を整備し児童棟内の住み込み就労形態では無くなったのである。また、宿直の許可申請を行う前年に行政指導監査で宿直の許可申請を行い許可が下りているかどうかの確認及び指導があった。それに対して「施設としては、従来から住み込み就労の形態をとっており、夜間の管理は宿直には該当しない<sup>※13</sup>ため許可申請は行う必要がなく行っていない」と回答をして行政には了解を取り付けたが、職員が児童棟内に住み込んでいないため許可申請が必要なことは明らかであった。

では、ここで当時の宿直の許可申請の状況についてみていきたい。情緒障害児短期治療施設Aは、表1-1にある勤務シフトを表1-2ある勤務表に基づき支援が行われており、夜間の管理体制は宿直制をとっていた。許可申請にあたり、直近2か月分の勤務表並び同様に業務日誌を揃えて、表1-3の申請書と共に提出した。また、今回の許可申請に法人内で併設されている児童養護施設も申請を行った。申請後1週間ほどして労働基準監督署の専門官が聞き取り及び現地視察に施設を訪れた。そして翌週には申請についての回答という運びとなった。

『情緒障害児短期治療施設A』勤務シフト(平日)(土日祝日)(長期休暇)

時間	6:00	7:00	8:00	9:00	10:00	11:00	12:00	13:00	14:00	15:00	16:00	17:00	18:00	19:00	20:00	21:00	22:00	23:00
フロア職員数			4				1				3		4		5		3	2
A1 断勤①		6:30	欠席児対応 → 10:00									16:30	休憩			22:00		
A2 断勤②		6:30	登校/分級 10:00								15:30	休憩			21:00			
A2 断勤②		6:30	登校/分級 10:00								15:30	休憩			21:00			
B 宿直入り									14:00	ホーム			休憩				23:00	
C 宿直明け		6:30	10:00-欠席児対応				休憩		14:00	ホーム		15:30						
D 遅出									14:00	分級外遊び/月水金 下校/火木			休憩				23:00	
A1 ユニット断続①		6:30	10:00									16:30	休憩			22:00		
フロア職員数			3				1				3		4		3		2	
A1 断勤①		6:30	欠席児対応 → 10:00									16:30	休憩			22:00		
A2 断勤②		6:30	登校/分級 10:00								15:30	休憩			21:00			
B 宿直入り									14:00				休憩				23:00	
C 宿直明け		6:30	10:00-欠席児対応				休憩		14:00	ホーム		15:30						
D 遅出									14:00	分級外遊び/火木 下校/月水金			休憩				23:00	
A1 ユニット断続①		6:30	10:00									16:30	休憩			22:00		
フロア職員数				3		4			3		4		5		4		2	
A3 断勤③			7:30	7.5時間(休憩2時間込み)					15:00				17:30	2.5時間			20:00	
A4 断勤④			7:30	5.5時間(休憩2時間込み)								16:30	休憩			21:00		
A5 断勤⑤			9:00	4時間(休憩2時間込み)							15:00	休憩			21:00			
B 宿直入り									14:00				6時間				23:00	
C 宿直明け			7:30	9時間(休憩1時間込み)							16:30							
D 遅出									13:00				10時間(休憩2時間込み)				23:00	
A10 ユニット断続⑩			7:30	5時間(休憩2時間込み)				12:30				16:30	休憩			22:00		
フロア職員数				2				3					4		4		2	
A6 断勤⑥			7:30	5.5時間(休憩2時間込み)									17:30	4.5時間			22:00	
A7 断勤⑦			8:30	4.5時間(休憩2時間込み)								16:30	休憩			22:00		
B 宿直入り									14:00				9時間(休憩1時間込み)				23:00	
C 宿直明け			7:30	9時間(休憩1時間込み)							16:30							
D 遅出									13:00				10時間(休憩2時間込み)				23:00	
A10 ユニット断続⑩			7:30	5時間(休憩2時間込み)				12:30				16:30	休憩			22:00		
フロア職員数					4						3		4		5		4	2
A3 断勤③			7:30	7.5時間(休憩2時間込み)					15:00				17:30	2.5時間			20:00	
A4 断勤④			7:30	5.5時間(休憩2時間込み)								16:30	休憩			21:00		
A4 断勤④			7:30	5.5時間(休憩2時間込み)								16:30	休憩			21:00		
B 宿直入り									13:00				10時間(休憩2時間込み)				23:00	
C 宿直明け			7:30	9時間(休憩1時間込み)							16:30							
D 遅出									13:00				10時間(休憩2時間込み)				23:00	
A10 ユニット断続⑩			7:30	5時間(休憩2時間込み)				12:30				16:30	休憩			22:00		
フロア職員数								3					4		3		2	
A8 断勤⑧			7:30	5.5時間(休憩2時間込み)									17:30	4.5時間			22:00	
A9 断勤⑨			7:30	5.5時間(休憩2時間込み)								16:30	休憩			21:00		
B 宿直入り									13:00				10時間(休憩2時間込み)				23:00	
C 宿直明け			7:30	9時間(休憩1時間込み)							16:30							
D 遅出									13:00				10時間(休憩2時間込み)				23:00	

児童心理治療施設A勤務シフト表「職員の支援の手引き」を参考に筆者作成

表1-2 情緒障害児短期治療施設A勤務表 (表の分園の表記が小規模グループケア)

『情緒障害児短期治療施設A』5月 勤務表

5月 事務所勤務		5月		男子フロアー										5月		女子フロアー										分園						
1	火		th	休		1	火		A <sub>2</sub>	A <sub>2</sub>	休	B	C	A <sub>1</sub>	休	A <sub>1</sub>	D	th	1	火	D	A <sub>1</sub>	B	A <sub>2</sub>	休	C	休	休	th			
2	水		休	休	A <sub>2</sub>		2	水	休	B	A <sub>1</sub>	A <sub>1</sub>	C	休	A <sub>2</sub>	休	D	休	th	2	水	休	A <sub>1</sub>	C	A <sub>2</sub>	B	休	D	th	th		
3	木	休	th	A <sub>5</sub>	th	3	木	A <sub>10</sub>	C	休	A <sub>3</sub>	D	A <sub>4</sub>	休	休	休	B	休		3	木	D	休	休	休	C	A <sub>7</sub>	B	th	A <sub>6</sub>		
4	金	休	事	看	th	4	金		D	A	A	A	A	A <sub>10</sub>	B	A	C	A		4	金	B	A	A	A	休	D	C	th	D		
5	土		休	休	D		5	土	休	休	休	A <sub>10</sub>	A <sub>5</sub>	D	B	C	A <sub>3</sub>	A <sub>4</sub>	th	5	土	C	B	休	A <sub>6</sub>	休	休	A <sub>7</sub>	休	休		
6	日	休	休	A <sub>3</sub>		6	日	D	休	A <sub>5</sub>	休	休	A <sub>1</sub>	休	休	B	A <sub>10</sub>	A <sub>4</sub>		6	日		C	休	A <sub>6</sub>	休	B	A <sub>7</sub>	D	休		
7	月		th	休		7	月	th	A <sub>1</sub>	B	休	A <sub>1</sub>	休	A <sub>2</sub>	A <sub>2</sub>	C	D	休		7	月	休	D	B	A <sub>1</sub>	A <sub>2</sub>	C	休	休	th		
8	火	休	th	A <sub>2</sub>		8	火		B	C	A <sub>1</sub>	D	休	休	A <sub>2</sub>	A <sub>1</sub>	休	th		8	火	B	休	C	休	A <sub>1</sub>	休	D	A <sub>2</sub>	th		
9	水	休		A <sub>2</sub>		9	水		C	A <sub>1</sub>	D	休	A <sub>2</sub>	B	A <sub>1</sub>	休	休	th		9	水	C	A <sub>2</sub>	休	A <sub>1</sub>	D	休	B	th	th		
10	木	出	th	看	th	10	木	休	D	A <sub>1</sub>	休	休	B	C	A <sub>2</sub>	休	A <sub>1</sub>	A <sub>2</sub>		10	木	休	B	A <sub>2</sub>	D	休	A <sub>1</sub>	C	th	休		
11	金		事	休	休	th	11	金	休	A <sub>1</sub>	休	A <sub>1</sub>	A <sub>2</sub>	C	休	D	B	休	A <sub>2</sub>	11	金		C	D	休	A <sub>1</sub>	B	休	th	A <sub>2</sub>		
12	土	出	休	休	休		12	土		休	A <sub>4</sub>	B	A <sub>3</sub>	D	A <sub>10</sub>	休	C	A <sub>5</sub>	th	12	土		出	B	A <sub>6</sub>	A <sub>7</sub>	C	休	休	D		
13	日	休	休	事	休		13	日		D	休	C	A <sub>4</sub>	休	A <sub>5</sub>	B	A <sub>10</sub>	A <sub>3</sub>	休	13	日	B	休	C	A <sub>6</sub>	D	D	A <sub>7</sub>	休	休		
14	月		th	A <sub>2</sub>		14	月	th	A <sub>2</sub>	休	A <sub>1</sub>	B	D	休	C	休	A <sub>1</sub>	休		14	月	C	D	休	A <sub>2</sub>	B	休	A <sub>1</sub>	休	th		
15	火	出	th	看		15	火		A <sub>1</sub>	B	D	C	A <sub>1</sub>	A <sub>1</sub>	A <sub>2</sub>	A <sub>2</sub>	A <sub>2</sub>	th		15	火		休	B	D	C	A <sub>1</sub>	休	A <sub>2</sub>	th		
16	水	休		D		16	水	A <sub>2</sub>	休	C	休	休	A <sub>1</sub>	B	D	A <sub>1</sub>	A <sub>2</sub>	th		16	水	休	A <sub>2</sub>	C	休	休	B	A <sub>1</sub>	th	th		
17	木		th	A <sub>2</sub>	th	17	木	休	B	A <sub>1</sub>	休	休	A <sub>1</sub>	C	A <sub>2</sub>	D	休	休		17	木	D	出	A <sub>1</sub>	B	A <sub>2</sub>	C	出	th	休		
18	金		事	休	出	th	18	金	B	C	A <sub>2</sub>	A <sub>2</sub>	A <sub>1</sub>	休	D	休	A <sub>1</sub>	休	休	18	金		B	D	C	A <sub>1</sub>	A <sub>2</sub>	休	th	休		
19	土	休	休	休	休		19	土	C	休	D	B	A <sub>10</sub>	A <sub>5</sub>	休	A <sub>3</sub>	出	A <sub>4</sub>	th	19	土	A <sub>6</sub>	休	休	D	C	休	B	休	A <sub>7</sub>		
20	日	休	A <sub>4</sub>	th	D		20	日	th	休	休	C	休	D	A <sub>3</sub>	A <sub>10</sub>	休	B	A <sub>5</sub>	20	日	休	B	休	休	A <sub>6</sub>	A <sub>7</sub>	C	th	th		
21	月	出	th	A <sub>2</sub>		21	月	th	A <sub>1</sub>	休	休	休	D	A <sub>1</sub>	B	休	C	A <sub>2</sub>		21	月	休	C	休	休	A <sub>2</sub>	D	B	A <sub>1</sub>	th		
22	火	出	休	th	看		22	火		D	A <sub>2</sub>	A <sub>1</sub>	A <sub>2</sub>	B	C	A <sub>1</sub>	休	th		22	火		B	D	A <sub>1</sub>	休	A <sub>2</sub>	C	休	th		
23	水	休		休		23	水	休	B	A <sub>1</sub>	A <sub>2</sub>	D	休	C	休	A <sub>2</sub>	A <sub>1</sub>	th		23	水		C	A <sub>1</sub>	B	D	A <sub>2</sub>	休	th	th		
24	木		th	看	th	24	木	休	C	休	A <sub>2</sub>	B	A <sub>1</sub>	休	A <sub>1</sub>	A <sub>2</sub>	D	休		24	木		B	A <sub>2</sub>	C	A <sub>1</sub>	D	休	th	休		
25	金		事	休	看	th	25	金	D	休	B	休	C	A <sub>1</sub>	A <sub>1</sub>	A <sub>2</sub>	休	A <sub>2</sub>	休	25	金		C	A <sub>1</sub>	休	D	休	B	th	A <sub>2</sub>		
26	土	休	休	休	休		26	土	休	休	C	A <sub>5</sub>	A <sub>4</sub>	休	A <sub>10</sub>	A <sub>3</sub>	B	D	th	26	土	休	休	休	A <sub>6</sub>	A <sub>7</sub>	B	C	D	休		
27	日	休	休	事	休		27	日	休	A <sub>4</sub>	A <sub>10</sub>	A <sub>5</sub>	休	B	休	休	C	D	A <sub>3</sub>	27	日	B	休	出	D	A <sub>6</sub>	C	A <sub>7</sub>	休	休		
28	月		th	A <sub>2</sub>		28	月	th	A <sub>2</sub>	D	A <sub>1</sub>	B	C	A <sub>1</sub>	休	休	休	休		28	月	C	D	B	休	休	A <sub>1</sub>	休	A <sub>2</sub>	th		
29	火		th	A <sub>2</sub>		29	火		B	休	A <sub>2</sub>	C	A <sub>1</sub>	休	D	休	A <sub>1</sub>	th		29	火		D	C	B	休	休	A <sub>2</sub>	A <sub>1</sub>	th		
30	水			D		30	水		C	A <sub>2</sub>	休	A <sub>2</sub>	休	D	A <sub>1</sub>	B	A <sub>1</sub>	th		30	水	休	休	A <sub>2</sub>	C	B	休	A <sub>1</sub>	th	th		
31	木	出	th	A <sub>2</sub>	th	31	木		休	B	D	休	休	A <sub>1</sub>	A <sub>1</sub>	C	休	A <sub>2</sub>		31	木	休	休	A <sub>2</sub>	休	C	A <sub>1</sub>	B	th	D		

児童心理治療施設Aの勤務表「職員の支援の手引き」を参考に筆者作成

筆者は、回答が出るまでの間に所属する大阪府社会福祉協議会児童施設部会運営財務委員会において、大阪労働局の専門官を講師に招き宿直の許可申請について研修会を開催した。その研修会には、時の全養協の宿直の検討特別委員会の委員長も出席していた。講師の専門官は、宿直の許可に関する通り一辺倒な説明を淡々と行い、厚生局の推進する計画と、労働局の宿直許可に関する高いハードルの板挟みに困惑する施設長に対して「我々は法律に基づいて宿直の許可の判断を行っている」と言い放った。研修会に参加していた施設長の多くは、厚生労働省の施策による制度整備の

不備を、大臣でも局長でもなく、現場の責任者である自分たちがその責任を突き付けられ、挙句の果てに地方自治体からも監査指導で突き上げられ、理不尽なやり場のない怒りを抱き、居たたまれなかったのではないかと推察される。その後、全養協の会長から特別委員会の活動について話しを聞いたところ、先述した通り厚生局と労働局は、協議する場を設定しても労働局が頑として応じないため不調が続き、児童福祉法の改正の動きが起こったことにより、半年でその活動を終えざるを得なくなったとのことであった。

表1-3 情緒障害児短期治療施設A 断続的な宿直又は日直勤務許可申請書

断続的な宿直又は日直勤務許可申請書

様式第10号(第23条関係)

事業の種類		事業の名称		事業の所在地		
情緒障害児短期治療施設		社会福祉法人 ○○○○○○ 情緒障害児短期治療施設 A		○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○		
宿	総員数	1回の宿直員数	宿直勤務の開始及び終了時刻		一定期間における1人の宿直回数	1回の宿直手当
	16人	3人	23時 00分から 6時 30分まで		月4回程度	3,100円
直	就寝設備	宿直室、ベッドあり				
	勤務の態様	情緒障害児短期治療施設入所児童の就寝後の見廻り 電話対応				

24年 5月 1日

職名 社会福祉法人 ○○○○○○  
情緒障害児短期治療施設 A

〇〇労働基準監督署長殿

使用者 氏名 施設長 阪野 学 印

児童心理治療施設Aの宿直の許可申請書を参考に筆者作成

3. 宿直の許可申請の結果について

労働基準監督署からは、許可することはできないとの回答があった。その理由は、以下の5点であった。

【回答の根拠】

- ① 通常の勤務時間の拘束から、完全に解かれた後のものであるとは言えない。
- ② 対応する子どもの人数が少人数でない。
- ③ 軽度かつ短時間の軽微でない子どもへの対応がある。
- ④ 夜間における子どもの生活指導（学習など）、通常の業務と同様の業務が含まれていると推察される。
- ⑤ 宿直時間内の子どもへの対応が、回数・時間ともに限度を超えている。

上記の回答について、①、③、④、⑤の内容については、勤務シフト表や勤務表ではなく業務日誌の内容を分析したと聞かされた。いずれも聞かされると納得せざるを得ない内容であった。また、②については、児童心理治療施設Aの宿直の際の担当する子どもの人数は22人が最多（児童養護施設は28人）であったことから判断され、多くても子どもの数は、一桁でなければならないとのことであった。それに対しては、筆者から専門官に確

認をしたのは、小規模グループケアやグループホームは、子どもの人数が4～6人であり、宿直は許可してもらえるのかと、尋ねたところ子どもの数が少なくても宿直の様態として相応しくないため許可できないとのことであった。宿直の様態とは、上記の①、③～⑤のことと合わせて職員の配置についても十分でないとの補足説明があった。

次に夜間の管理体制の適切な対応について以下の通り説明があった。

【適切な夜間管理体制】

- ① 夜勤体制をとる。ただし、児童心理治療施設は1名では不十分であり、2名は必要である。児童養護施設も同様である。
- ② 夜勤と宿直の併用は、検討の余地はあるが許可することは難しい。
- ③ 宿直時間を労働時間とみなし、週40時間のシフトを組むべき。

上記の説明について、いずれも現状の職員配置では不可能であり、夜間の管理体制に重きを置くと昼間に子どもと対応する職員に足りなくなり支援に支障を来たしてしまう。大切な子どもとの信頼関係の構築や愛着関係の形成もままらなくなってしまう。そう考えると現状の職員配置では計画の推進は不可能としか言いようがなく、このまま職員配置が改善されなければ、職員への負担感

は高くなる一方であり、その結果離職者は増加し、職員のなり手が居なくなってしまうのは火を見るより明らかである。回答の直後に、児童養護施設から夜勤と宿直の併用で申請をしたが、許可は下りることが無かったことは言うまでもない。

## 第2章 現状での宿直の許可申請の可能性について

2016（平成28）年児童福祉法が改正により、子どもが権利の主体であること、実親による養育が困難であれば、里親や特別養子縁組などで養育されるよう、家庭養育優先の理念等が規定された。この改正法の理念を具体化するため、厚生労働大臣が招集し開催された有識者による検討会で「新しい社会的養育ビジョン」がとりまとめられた。そして、その後計画の推進に伴い2019（令和元）年から施設の職員配置は、小規模化・地域分散化及び高機能化（医療的ケア児等の受け入れ）すれば加算がつくようになり養育体制の充実が図られた。そのことも相俟って職員の配置基準は飛躍的に改善され、子どもの4人に対して職員が4人配置することができるまでとなった（図2-1）。そ

こで筆者は、労働基準監督署に直接出向き宿直の許可申請について相談を試みることにした。電話で相談したい趣旨を伝え、相談の当日も説明の手間を省くために同じ専門官に対応してもらえるようお願いをした。さらに、当該の専門官には、事前に以前の申請が許可されなかった経緯やその後の職員の配置基準の改善について説明し、事前に判断の基準となる法令や前例などを調べておいてもらい当日の相談が有意義なものになるよう事前に配慮した。

相談の当日は、事前に伝えてあったこともあり、スムーズに確認したいことについて回答があった。結論としては、申請すれば許可が下りると思われるので申請するようにとの見解であった。しかしながら、今回の相談に対する回答は余りにも十分な精査がされているとは言い難かった。何故なら以前の許可申請の際に厚生労働省から示された夜間管理体制の【適切な対応】の

- ① 夜勤体制をとる。ただし、児童心理治療施設は1名では不十分であり、2名は必要である。

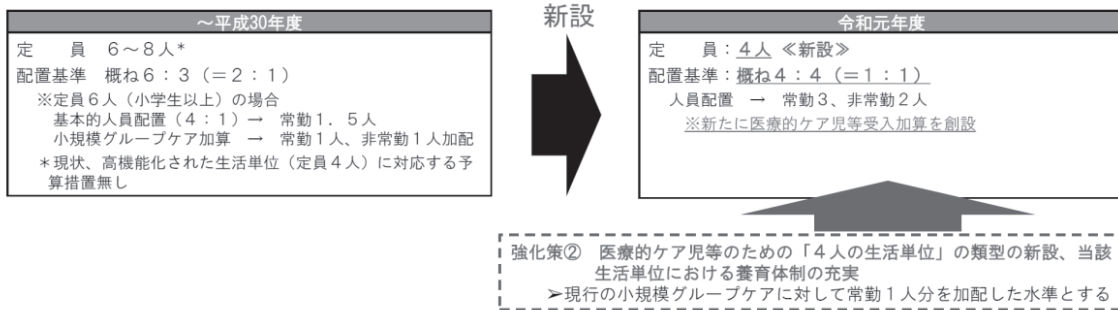
さらに、【回答の根拠】

- ① 通常の勤務時間の拘束から、完全に解かれた後のものであるとは言えない。

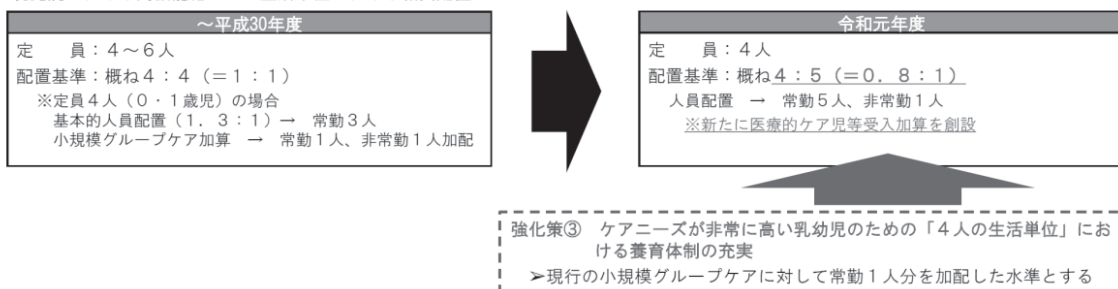
図2-1 乳児院・児童養護施設の高機能化された生活単位における職員配置

### II 高機能化された生活単位における対応

＜児童養護施設における高機能化された生活単位における職員配置＞



＜乳児院における高機能化された生活単位における職員配置＞



厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課「社会的養育の推進に向けて」P.64より引用

- ③ 軽度かつ短時間の軽微でない子どもへの対応がある。
- ④ 夜間における子どもの生活指導（学習など）、通常の業務と同様の業務が含まれていると推察される。
- ④ 宿直時間内の子どもへの対応が、回数・時間ともに限度を超えている。

といった内容を踏まえての回答であったと考えられなかったからである。残念ながら職員の配置基準が改善されたことをもって判断したとしか考えられず【回答の根拠】①③④⑤が踏まえられていないものであった。

### 第3章 夜間の管理体制について

2012年（平成24）年の宿直の許可申請と、この度の許可申請についての相談の結果から具体的な勤務形態について考察する。計画の推進における家庭化（小規模化・地域分散化）・高機能化されたユニットケアとグループホームに分けて考え、また基本的に1名以上の夜勤を配置し、そこに夜勤者及び宿直補助者を追加して配置する考え方を基本とした。

- ① 家庭化・高機能化ユニットケア型（夜勤者6名と2名の宿直補助者による併用型）

敷地内の本体の施設であり、4つのユニットから構成されており互に協働・連携することが可能である。他にも管理者や主任、心理治療担当職員や事務方などの間接処遇職員などの応援も受けることができる。場合によっては、同一法人の他の事業所もあり職員の安心感は大きい。4つのユニットを2個1で連携体制を組ませ2ユニットに1名の夜勤者と宿直者を配置する。夜勤者は、翌日の勤務はできないが、宿直者は勤務が可能なので職員が手薄にならずに済む。

- ②-1 家庭化グループホーム型（夜勤者3名と1～2名の宿直補助者の併用）

2個1のグループホームを想定する。地域のグループホームであるため本体施設からの応援は得られにくい。そのためグループホームごとに夜勤者を配置し、さらに補助の夜勤者と宿直補助者を配置する。

- ②-2 家庭化・高機能化グループホーム型（夜勤者

4名)

2個1のグループホームを想定する。グループホームごとに夜勤者を複数名配置する。

このように夜勤者と追加する夜勤者・宿直補助者の配置の判断基準は、本体の施設なのか、地域のグループホームなのか、高機能化によるケアニーズの高い子どもが居るのか居ないのかということによる。そして、さらに生活する子どもたちの状況によって臨機応変に体制を見直し変更することが大切である。ただし、くれぐれもここで確認しておくべきことは、計画の推進において夜勤が明示されているものではないということである。むしろ、全養協の宿直の検討委員会での厚生局と労働局の様子からすると厚生局側は、明らかに宿直で落とし込みたいという意図が感じられた。それに対して労働局側は、宿直について鼻から聞く耳を持たない様子が窺われたという点である。つまり、施設現場は厚生局に対して、労働局は夜勤でなければ夜間の管理体制を認めない旨声を挙げ、今後さらに夜勤の実現のために必要な職員配置を求めていかなければならないということである。

### 第4章 今後の施設の夜間管理体制について

多くの民間の児童養護施設や児童心理治療施設では、宿直であっても夜間の管理体制は夜勤と同じ状況があると言っても過言ではない。これが公立の施設になると夜間の管理体制は夜勤で職員も規定通りに配置されている。宿直であったとしても、業務を行った時にはきちんと深夜の超過勤務手当が支払われている。民間の施設職員の勤務において働き方改革とまでは言わないまでも、せめて職員がバーンアウトせず、仕事において自己実現でき、そして子どもたちと長くかわりを持ち続け、信頼関係や愛着の関係が育めるような関係をつくることが求められる。それは、社会的養護を必要としている子どもたちの権利擁護において大切なことである。計画の推進による子どもたちへの権利擁護へのより良い取り組みが、職員の負担感を高くしてしまっているとすれば本末転倒である。ケアする支援者が居てはじめて子どもたちへの支援は可能となる。そうであるならば、計画

の推進は子どもたちと支援する職員たちがセットで  
主役でなければならない。現状の計画の推進は、  
拙速であり制度の整備が追いついていない。その  
ような状況の中で理念ばかりが先行して、かたち  
ばかりを優先してしまうとその弊害によるしわ寄せ  
がやたら職員に向いてしまい、それが廻り廻って  
子どもたちに不利益を生じさせてしまう。我々  
社会的養護に携わる者は、子どもたちの権利擁護  
に資する支援とは何かを問う姿勢と判断できる目  
を持たなければ、真の権利擁護には繋がらないこ  
とを肝に銘じておかなければならない。

#### 【註】

※1 0～1歳（就学前までの在籍可能）までの  
乳児の代替的養護を担う社会的養護施設、国連の  
権利委員会をはじめ、里親委託が進んでいる諸外  
国からは、乳児の集団養護が批判の対象となっ  
ている。全国乳児院協議会では乳幼児総合支援セ  
ンターへの施設種別の名称変更を検討中。

※2 2～18歳（22歳までの在籍可能20歳からは  
措置ではなく自立支援事業を活用）までの代替的  
養護を担う社会的養護施設、乳児院同様虐待を受  
けて親と暮らせない子どもたちの受け皿となっ  
ている。

※3 家庭的養護（里親等、施設の小規模化・地  
域分散化・高機能化・多機能化による小規模グ  
ループケア・小規模グループケア分園・地域小規  
模児童養護施設）を推進していく計画、各施設で  
作成され都道府県でまとめられ5年ごとに評価し  
見直しを行う。

※4 家庭養護（里親・ファミリーホーム）と家  
庭的養護（小規模グループケア・小規模グループ  
ケア分園型・地域小規模児童養護施設）を推進し  
ていくこと。

※5 大阪府・市管轄の措置施設による組織、研  
修や子どもたちの行事なども企画する。河内会、  
堺・泉州地域（旧和泉会）と北摂会及び一般社団  
法人大阪市児童施設連盟の4つのブロック・組織  
から構成されている。事務局は大阪府社協に置か  
れている。

※6 全養協が特別委員会を立ち上げ、宿直の許  
可申請について厚生局と労働局と話し合いの場を  
持とうとしたが、労働局が応じず協議は不調に終  
わる。

※7 国が提唱する家庭的養護の推進のキャッチコ

ピー、しかし、用語の定義付けはされてない。価値  
観の多様化する現代において時代の流れに逆行して  
いると批判がある。

※8 本体の施設において8名までの子どもが生  
活するユニットのこと。生活の全てがそのユニッ  
トで完結できるように食事の摂れるスペースやお  
風呂などの設備が全部整っている。

※9 地域小規模児童養護施設と小規模グルー  
プケア分園のことを指す。

※10 創設された当初は、非行の子どもたちを低  
年齢で早期に矯正することを目的とした施設とし  
て創設されたが、不登校の子どもたち、次いで現  
在は重篤な被虐待の子どもや発達障害の子ども  
たちを受け入れ時代のニーズに応じた子どもたち  
の受け入れてきた治療施設であり、通所指導を行  
っている施設もある。心理士が複数名（7：1）配  
置されておりプレイセラピーなどを行う。総合環  
境療法を標榜している。

※11 港湾などの船で生活している人たちのこ  
とを指す。水道もなく不衛生なうえ、住民票もな  
いため子どもたちは学校にも通えなかった。後に  
通学できるようになったものの生活の場である船が  
仕事で遠方に行ってしまうと学校にも通えないな  
ど生活上の課題が多くあった。

※12 当時の施設本体のユニットケアや地域での  
グループホームのことを指している。現在の日本  
では、施設における小規模グループケア・小規模  
グループケア分園型・地域小規模児童養護施設  
のこと。

※13 労働基準法 労働時間等に関する規定の適用  
除外 第4章 第41条関係【通常の労働後における連  
日の寄宿舍等の管理人としての勤務】基監発27号  
（昭和49年7月26日）による。

#### 【参考文献】

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「社  
会的養護の課題と将来像」2011年

厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課「社会的養護の実現  
に向けて」2020年

「家庭的養護計画」の批判的考察－児童養護施設の子育  
ての視点から」阪野学 2019年

－2020.10.29受稿、2020.10.30受理－