

高田短期大学 介護・福祉研究

第 4 号

佐 藤 信太郎

高田短期大学介護福祉研究センター

平成 30 年 3 月

実践報告

児童養護施設における安全委員会方式の導入と実践 —聖マッテヤ子供の家の取り組み—

佐藤 信太郎

1. はじめに

安全委員会方式とは、児童養護施設をはじめ児童福祉施設における暴力問題の解決法及び予防法として、2003年頃に九州大学大学院名誉教授である田嶋誠一によって考案された方式である。

安全委員会方式は、「2レベル三種の身体への暴力」を対象とする取り組みである。「2レベル」とは「顕在的暴力」「潜在的暴力」を、「三種」とは「児童間暴力」「対職員暴力」「職員による暴力」をそれぞれ指す。田嶋（2011）は安全委員会方式について、「2レベル三種の身体への暴力」に対し施設をあげて取り組むことを通じ、児童福祉施設における暴力問題をなくし、子どもたちの成長の基盤としての安心・安全を保障するためのシステムであると述べている。

安全委員会方式を導入・実践していく為には、風通しをよくして外部からの支援を受ける仕組みを設けていく必要がある。安全委員会には、児童相談所と学校と地域の理解者・有識者に参加してもらい、委員長は外部委員が務めることになる。定期的に児童への聞き取り調査を行いながら、外部委員と施設長・施設職員によって構成する内部委員が参加する委員会を開催し、暴力問題についての対応を審議し実践していく。

安全委員会の審議では四つの対応を基本とする。その内容は「嚴重注意」「別室移動」「一時保護（児童相談所に要請）」「退所（児童相談所に要請）」である。嚴重注意以前に「委員注意」「委員長注意」等の段階を設けることもある。

児童養護施設における暴力問題は全国的な課題であり、本園においてもその点については同様の課題があった。本実践報告では、本園における安全委員会方式の導入の経緯及び今日までの実践について報告し、安全委員会方式を実践する目的と意義について述べていきたい。

2. 本園が抱える課題と従来への対応について

(1) 本園における暴力問題の実態

聖マッテヤ子供の家は三重県津市の西部にある児童養護施設である。本園においても暴力問題は大きな課題であった。「顕在的暴力」だけでも相当数あり、「児童間暴力」「対職員暴力」更には「職員による暴力」については、園内で様々な事故・事件が確認されてきたという経緯がある。

「児童間暴力」としては、小学生男児による年少児に対する暴力の多発、中学生・高校生男児間における年長児から年少児における暴力による威圧である。小学生男児については力のある男児が年少児に命令をし、言う事を聞かない場合や自分の思い通りにならない時に年少児に暴力をふるうというものである。児童に注意指導の対応ができる職員がいる時間帯には暴力問題が起こりにくいものの、そうでない時間帯には暴力問題が多発してしまう状況であった。中学生・高校生間では、頻繁に暴力問題が起こることはないものの、一回の暴力の規模が大きく暴力をふるった年長児が幅を利かせて年少児に指図するという構造が児童間にみられていた。

「対職員暴力」については、小学生男児が興奮状態になった際に経験の浅い職員や女性職員に対して暴力を振るうというものが確認されている。男児と一定以上の関係性ができている職員がいる時間帯にはそういった問題が生じることはほとんどなかったが、児童養護施設は交代制勤務ということもあり、そういった職員の不在時には大きな問題となり、職員が物を投げつけられる、眼鏡を割られる、足を激しく踏まれるといった暴力問題が起こっている。

中学生・高校生が直接的に職員に暴力を振るう事例については近年みられなかったが、職員より力の強い男子高校生に対して多くの職員が恐怖心をもっていたことは容易に想像できることである。

「職員による暴力」に関しても、本園において全くなかったと断言することができなかったのは事実である。子どもに注意・指導する際に「〇〇さんは暴力するのに、なんで僕が言われなきゃいけないのか」という小学生男児からの発言があったのは事実である。ちなみにこの小学生男児は先に述べた小学生男児と同じ子であり、その男児の本園への入所理由は家庭における身体的虐待によるものである。

「顕在的暴力」だけでも上記以外の内容のものも多く確認されてきている。職員に確認されてこなかったであろう「潜在的暴力」を含めると、本園において暴力問題は解決すべき大きな課題であったことは認めざるを得ない。

(2) 本園における暴力問題に対する従来への対応

先に述べたような暴力問題に対して、多くの場合が職員個人の責任とされてきた歴史がある。この点についても全国的な傾向といえることができる。

本園においても児童による暴力問題に対して、「子どもと職員との関係づくりができていない」「職員が子どもに軽くみられているから暴力問題が起こる」といった考え方があったと思われる。暴力問題が起こる度に子どもに対して抑えのきく主任職員が出ていき、その場では一応の解決をする。その後、対応できなかった職員に対して施設長・主任職員等から助言・注意がなされるといったことが繰り返されてきたように思われる。しかし、問題は解決することなく、後日に同様の問題がまた生じるのである。児童の暴力の度が過ぎ

てくると児童相談所と協議し、当該児童の児童相談所への通所や一時保護等の方策を講じていくといった対応に終始していたのが実情であった。

(3) 本園における暴力問題への課題

職員が児童との関係づくりを図りながら児童を支援していくことが大切であること、職員の力量を上げながら児童を支援していくことが大切であることを否定するつもりはないし、むしろそういった実践の積み重ねは児童養護施設における大切なケアワークであると考えている。しかし、頻発する暴力問題の全てを児童が暴力問題を起こした時間帯にいた職員の責任にするのは間違いである。担当職員の前ではよい姿でいる児童が、担当職員が不在になると姿を変えたように暴力をふるうようになるのである。職員の責任としてではなく当該児童の課題として捉え、組織的な対応をしていかなければならないことは明白である。

入所児童は24時間365日生活しているが、担当職員の勤務時間は年間通して児童の生活時間の3分の1にも満たないのである。児童による暴力問題に対応職員の責任にするのではなく、当該児童の問題として捉えていき、どの職員も一定のところまでは対応できる施設づくりをしていかなければいけない。暴力問題についてきちんと解決していることを入所児童たちに説明できるようにならなければ、児童たちに安心・安全な生活を保障している施設とはいえない。本園にとって入所児童たちに安心・安全な生活を保障できる施設づくりをしていくことは急務の課題であった。

3. 本園における安全委員会方式導入の経緯

(1) 本園における安全委員会方式導入までの経緯

本園は平成29年5月25日に安全委員会の立ち上げ集会を行っている。本園における安全委員会立ち上げ集会までの経緯・取り組みについての概要は表1の通りである。

表1. 本園の安全委員会方式導入までの取り組み

年 月	本園の取り組み
平成27年12月	中日新聞掲載記事「暴力の芽摘み取ろう—児童養護施設の挑戦—から安全委員会方式と出会う。
平成28年2月	岡崎平和学園に安全委員会方式について視察に行く。
平成28年3月	九州大学にて田嶋誠一氏を訪問し、本園での講演会の依頼を行う。
平成28年6月	本園にて田嶋誠一氏による公開講演会「児童養護施設における暴力問題の理解と対応—安全委員会方式の取り組み—」を実施。
平成28年8月	安全委員会委員委嘱を関係機関に依頼する。
平成28年11月	第1回安全委員会を開催し、本園における安全委員会方式の立ち上げに向けての協議を行う。
	全国児童福祉安全委員会連絡協議会第6回大会（千葉大会）に内部委員職員が参加する。

平成 29 年 2 月	田嶋誠一氏を招聘し、本園における園内研修「安全委員会方式の具体的活動」を実施する。同日に第 2 回安全委員会を開催し、田嶋氏による安全委員会（外部）委員向けの研修を実施する。
平成 29 年 5 月	岡崎女子短期大学特任教授築山高彦氏を招聘し、園内研修「安全委員会方式の効果的な運営について」を実施する。同日に第 3 回安全委員会を開催し、委員向けに同内容の研修を実施する。
平成 29 年 5 月 25 日	「聖マッテヤ子供の家安全委員会立ち上げ集会」を実施する。

（2）安全委員会方式導入までの準備

本園における安全委員会方式導入までの主な取り組みは上記の表の通りである。並行しながら本園における安全委員会設置要綱や暴力問題への緊急対応マニュアルの作成、聴き取り調査用紙を活用した児童への聴き取り調査の試行的実施を行っていきながら、安全委員会方式導入の準備を行ってきた。特に児童への聴き取り調査の試行的実施は本園職員に対して安全委員会方式を導入することへの理解を広げる意味で有効であったと考える。全入所児童に対しての実施を重ねていったこともあり、本園が暴力問題に対して何かしらの取り組みをしようとしていることが児童間に伝わっていく結果となったと思われる。

園内職員への研修を重ねていき、外部委員向けの研修を並行して実施していったことが本園で安全委員会方式を導入するまでの準備として最も効果的な取り組みとなった。特に安全委員会方式は委員長・副委員長をはじめとする外部委員が委員会を主導していく形なので、研修会を通じて外部委員に安全委員会への理解を促していったことがその後の委員会運営に繋がった。なお、本園の安全委員会外部委員の構成は表 2 の通りである。

表 2. 本園の安全委員会外部委員の構成

委員長	元中学校校長
副委員長	短期大学教員
委員	児童相談センター 児童相談所所長 2 名、主査 1 名 小学校校長 中学校教諭

4. 安全委員会方式導入後の本園の取り組み状況と児童の変化

（1）園内における暴力問題への注意対応の変化について

安全委員会方式を導入する前からも当然児童の暴力問題について職員は注意対応を行っていた。しかし、児童に適切な注意ができる職員とそうでない職員が混在しており、対応

できる職員がいる時には暴力問題は起こらないが、対応できる職員がいない時には暴力問題が多発するという状況が生まれていたと考えられる。職員は交代制勤務で児童対応をしていくので、同じ職員が継続的に児童対応をし続けていくことはできない。児童の生活は切れ目なく日々続いていくので、児童の立場からすると、暴力が起こる日と起こらない日が混在することになる。それでは、児童にとって安心・安全な生活が保障されているとはいえない。暴力問題について然るべき対応がなされる日が途切れなく続く中で生活を児童に保障していかなければ、児童の安心・安全な生活が保障されたとはいえない。

安全委員会方式を導入することで、まずはどの職員も一定のところまでは暴力問題に対応できるようになる。「叩かない、口で言う」「優しく言う」「相手が悪くても叩かない」という3つの約束を立ち上げ集会時から児童・職員共に確認されている状態になるので、どの職員もその約束を確認するという手順で一定のところまでの注意対応ができるようになる。また、暴力問題に対する緊急マニュアルが作成・確認されているので、暴力問題が発生した際の緊急対応を迅速に行うことができるようになった。その結果、暴力がそのまま容認されたり対応されなかったりすることがなくなり、問題のきちんとした解決が積み上げられていくという変化がみられるようになってきた。職員間で暴力問題に対する問題意識が高まり、その対応についての協議・検討の機会も多くなっていった。

(2) 安全委員会における審議と嚴重注意対応等について

安全委員会の場では事前に児童から聞き取った内容や日々の記録の中で確認されている内容について、内部委員から外部委員に報告として挙げられる。報告内容を基に外部委員が審議を行い、必要と審議された児童に対して嚴重注意等の対応がなされる。日々の生活で関わる職員とは違う大人から注意されることは、児童にとって強くインパクトに残るものとなるようである。担当職員と一緒に注意を受けながら子どもを励ましたりこれからも一緒に頑張っていく決意を話したりすることは児童と担当職員との関係づくりにも寄与していく。児童への暴力問題に対する意識づけは強いものになるようであり、これまで本園の安全委員会による注意対応を受けた児童は、園内での暴力行動は大きく減少する結果となっている。

5. 本園における安全委員会方式導入による成果と今後の課題

(1) 安全委員会方式導入後の児童の変化

児童への定期的な聞き取り調査は安全委員会活動の大切な取り組みである。児童には自分がしたりされたりした話についてはもちろん聴き取るが、合わせて暴力問題に関する伝聞情報についても聞き取りを行うことになっている。いわゆる「チクリ」への仕返し対策にもなっているので、児童間の脅しによる暴力問題の隠蔽が成立しにくくなるという効果がみられる。聞き取り調査を重ねていく中で、児童はきちんと話をするように変わってい

る姿が確認されており、暴力問題を適切にキャッチし易い状況がつけられつつある。その結果、児童の安心感の向上に寄与していると考えられる。特に年長児童は安全委員会方式の意味や仕組みが理解できるので、暴力行動をしないようになる。本園では年長児童の暴力問題は明らかに減少してきており、その点については本園の職員集団も実感しているところである。

(2) 安全委員会方式導入の成果と今後の課題として

安全委員会方式を導入して半年程した頃に、園内職員を対象にアンケート調査を行い、安全委員会方式導入前後の変化について感じることを質問した。職員の回答は表3のようになっている。

表3. 園内職員向けアンケート「安全委員会方式導入前後の園内の変化は？」

- ・暴力・暴言（職員による）威圧的な指導は減少している。子どもたちに意識付けができてきている。
- ・子どもの口から「安全委員会」という言葉がよく出るようになった。
- ・子どもに安全委員会の存在が認知されている。
- ・暴言・暴力に対する職員の注意対応がしっかりしてきて、これまでなかなか注意が入りにくかった子が話を聞けるようになった。
- ・職員が子どもに対応する時に、今までよりも適切に言葉を選ぶようになった。
- ・明らかに暴言・暴力が減ったと感じる子がいる。

上記の結果にあるように、どの職員も安全委員会方式を導入したことで、大きく変化があったという認識をもっているようである。

安全委員会方式を導入したことにより、どの職員が対応する時間帯でも一定の注意対応がなされるようになったこと、児童・職員両者に対して、安全委員会の約束が共通で認識されるようになったことが成果として挙げられる。その結果、切れ目なく安定した日常生活を送りやすくなったと考えられる。職員側もどのような対応をすればよいかははっきりしたことで、児童に対応する際の不安感が減少したと思われる。

また、安全委員会の内容について理解できる中学生・高校生の暴力問題が激減したことは大きく、規模の大きな問題行動が少なくなり職員がその場で対応できるようになってきた。中学生・高校生が安定してくると施設全体の雰囲気も安定し、本来行っていくべき入所児童へのケアワークやケースワークが捗るといった結果につながっている。職員側も注意対応の仕方が明確になり、児童に適切な対応ができるようになってきていると感じているようである。その結果、園内の雰囲気も安定と暴力問題の減少につながっている。

本園における安全委員会方式の取り組みの課題についても園内職員に尋ねてみた。内容は表4の通りである。

表 4. 園内職員向けアンケート「本園での安全委員会方式の今後の課題は？」

- ・安全委員会方式の存在が子どもたちに圧力を感じるものにならないように気を付けていく必要がある。
- ・緊急招集・嚴重注意等の基準がわかりにくい部分がある。
- ・嚴重注意を受けた子と付き添った担当職員とが注意対応後にどのように関わっていくかが大切であり、今後の課題と感じる。
- ・聞き取り調査がマンネリ化しないような工夫が必要になると思う。
- ・知的障がい、発達障がいを有する子への注意対応に難しさを感じる。

あくまでも安全委員会が児童と職員を守る存在として機能していけるようにしていかなければならない。安全委員会方式が効果的で安定的な運営をしていくために必要なこととして、築山高彦と山田光治（2015）は、①丁寧に継続的な「聞き取り調査」の実施、②嚴重注意以前の対応の的確な選択、③嚴重注意の適切な実施と日々のアフターフォロー、④児童・職員への周知の徹底（立ち上げ集会、周年記念集会、安全委員会たより）の4点を挙げている。

日々の養育活動と連動した形で安全委員会の取り組みが行われていく必要があると共に、子ども・職員全体に情報発信を定期的に行い、理解を深めていけるような取り組みを継続的に行っていくことが必要であるといえよう。本園も日々の養育活動との連携を図ることはもちろん、定期的な聞き取り調査、安全委員会たよりの発行や職員への研修機会等を継続的に行っていく必要があることはいうまでもない。知的障がいや発達障がいを有する児童への支援の難しさは至るところで指摘されているところであるが、安全委員会方式において共有される内容は「叩かない、口で言う」「優しく言う」「相手が悪くても叩かない」という3つの約束である。人によって言うことが異ならないようにし、繰り返し児童に伝えていくことで反復学習がなされていくこととなる。人によって言い回しや内容が異なると知的障がい、発達障がいを有する児童を混乱させる結果になりやすいが、その状況を生み出しにくい仕組みになっているところも安全委員会方式の特徴である。暴力問題に対する注意対応の徹底と継続によって、時間はかかるかもしれないが、知的障がい、発達障がい児への約束の理解・定着を図れるものと考えられる。こういった日々の取り組みの継続・徹底が、本園の最も重要な課題といえる。

6. おわりに

今日、施設内における暴力問題は様々なところで取り上げられるようになってきており、報道されるような事件・事故も起こっている。そういった事件・事故はあくまでも氷山の一角に過ぎず、実際にはもっと多くの事件・事故が全国的に起こっていることは容易に想像できる場所である。

安全委員会方式はそういった問題に対してシステム形成型アプローチをしているもので

あり、導入した多数の施設で結果を出している手法として全国的に広がりを見せつつある。本園も安全委員会方式を導入してまだ間もない期間しか経っていないが、その効果については多分に実感できている。

安全委員会方式を導入し継続して実践していくことは、相当なエネルギーを必要とする。同時に安全委員会方式は学び続けながら実践していかなければならない方式でもある。今後は実践を蓄積しながら取り組み内容を充実していくとともに、安全委員会方式において重要とされる子どもの希望を引き出し応援する取り組みを実践できるようにしていきたい。

【引用・参考文献】

田嶋誠一『児童福祉施設における暴力問題の理解と対応』（金剛出版、2011）

田嶋誠一「児童福祉法改正と施設内虐待の行方」（『社会的養護ファミリーホーム Vol.5』福村出版、2014）

築山高彦、山田光治「児童養護施設における安全委員会方式の運営について―導入効果と効果的で安定した運営のために必要なこと―」（『地域協同研究第1号』岡崎女子・岡崎女子短期大学紀要、2015）

『全国児童福祉安全委員会第5回全国大会（北海道）報告書「安全委員会方式のさらなる展開』』（全国児童福祉施設安全委員会連絡協議会、2014）

『全国児童福祉安全委員会連絡協議会第6回全国大会（広島大会）報告書「暴力と性暴力への有効な対応』』（全国児童福祉施設安全委員会連絡協議会、2015）

『全国児童福祉安全委員会連絡協議会第7回全国大会（愛知大会）報告書「壁を越えて、さらなる発展へ』』（全国児童福祉施設安全委員会連絡協議会、2016）

