

# 児童自立支援施設における学校教育の歴史的変遷 —「準ずる教育」から「学校教育」への転換に焦点をあてて—

## Historical Transition of School Education in Children's Self-reliance Support Facilities (Focusing on the Transition to School Education)

岩田 智和

和歌山県立仙渓学園 わかやま子ども学総合研究センター特別研究会員

1998 年の改正児童福祉法施行により、児童自立支援施設の入所児童に対する公教育の実施が初めて規定された。本稿では、児童自立支援施設における学校教育の歴史的変遷について概観するとともに、併設学校の現状と課題について整理した。そのなかで、現在においても 2 施設が「準ずる教育」を行っていること、また、併設学校に特有の課題があることが明らかとなった。こうした課題の解決に向か、児童自立支援施設における「チーム学校」の構築に関する実践や研究の必要性を示唆した。

キーワード: 準ずる教育、学校教育、併設学校、教護院、児童自立支援施設

### 1 はじめに

1998 年施行の改正児童福祉法により、教護院から児童自立支援施設へと改称されるとともに、児童自立支援施設の入所児童に対する公教育の実施が初めて法的に規定された。これは教育を受ける権利や教育を受けさせる義務を規定した日本国憲法および憲法の教育規定や教育理念に基づき制定された教育基本法、学校教育法の施行から 51 年後のことであった。それ以前は、学校教育に代わり、教護院職員による学校教育に準じた学科指導（以下「準ずる教育」という）が多くの教護院で行われていた。

筆者は、1998 年度から 2001 年度の 4 年間、現在勤務する児童自立支援施設（以下「当施設」という）に児童自立支援専門員として勤務していた。当施設は法改正を受けて 2000 年度に学校教育が導入されたため、筆者は 1998 年度と 1999 年度の 2 年間、準ずる教育として他の施設職員とともに入所児童への学科指導を担っていた。例えば、1998 年度は中学校 1 年生、翌 1999 年度は中学校 3 年生の担任を務め、国語や社会、体育など複数の教科指導のほか、テ

ストや通知表の作成、修学旅行の引率、卒業式の実施などの業務を行っていた。教員ではない筆者にとっては、貴重な経験であったといえるが、入所児童の教育保障という観点からみるとさまざまな問題があったといえる。

当施設は法改正後、全国の児童自立支援施設のなかで比較的早期に学校教育を導入した。しかしながら、改正児童福祉法には、学校教育の導入時期や導入期限に関して明記されていなかったため、施設ごとに学校教育の導入時期が異なることとなった。結果的に、法改正から 23 年が経過した現時点においても、準ずる教育を行っている施設が存在する。

こうした児童自立支援施設における学校教育および準ずる教育の実状については、児童自立支援施設のもつ歴史性や特殊性、閉鎖性もあり、児童福祉や学校教育に携わる専門職員の間でもほとんど知られていない。近年の児童自立支援施設における学校教育に関する研究としては、阿部・瀬川（2019）による東北六県の併設学校の運営状況調査や西田・鈴木（2021）による併設学校の教育活動に関する全国調査などがあるものの、児童自立支援施設における学校教育の歴史的変遷については触れられていない。学校教育

の歴史が浅い児童自立支援施設において、準ずる教育から学校教育への移行に関する歴史的経緯を多くの人に理解してもらうことは、今後、児童自立支援施設と学校との連携・協働を促進し、入所児童に対する教育支援体制を拡充していくうえで必要ではないかと考える。

そこで本稿では、児童自立支援施設における準ずる教育から学校教育への転換に焦点をあて、その歴史的変遷について概観したうえで、児童自立支援施設における学校教育の現状と課題について整理することを目的とする。

## 2 児童自立支援施設とは

児童自立支援施設とは、「不良行為をなし、又はなすおそれのある児童」および「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」を入所または通所させ、自立に向けた支援を行う児童福祉施設である。

他の児童福祉施設とは異なり、児童の不良行為やぐ犯行為<sup>1)</sup>、触法行為、犯罪行為、行動上の問題などの問題性の改善に向けた指導・支援の重要な役割を担っている。近年の入所児童の主な入所理由をみてみると、男児では「性加害・性問題行動」が最も多く、次いで「暴行・暴力」であり、この二つで半数近くを占めている。女児では「生活指導を要する」が最も多く、次いで「家出放浪」、「暴行・暴力」、「性加害・性問題行動」の順で多くなっている（厚生労働省 2020a）。

児童自立支援施設は、各都道府県および政令指定都市に設置義務<sup>2)</sup>があり、現在のところ全国に国立2施設、都道府県立50施設、政令指定都市立4施設、社会福祉法人立2施設の計58施設が設置されている。歴史的には、大阪にて神道教導職にあった池上雪枝によって1883年に創設された池上感化院に始まる。以来、留岡幸助が設立した家庭学校など、民間篤志家による私設感化院が全国に10か所設立された。その後、1900年に感化法が施行され、これを機に都道府県立感化院の設置が進むこととなった。感化院は1934年の少年教護法の施行にともない、少年教護院へと改称された。その後、1948年の児童福祉法の施行にともない、少年教護院は児童福祉施設の一種別となつた教護院へと改称された。さらに、1998年の改正児童福祉法の施行にともない、教護院は児童自立支援施設へと改称され、現在に至っている。

感化院時代に多くの都道府県立感化院が設置されたこと

もあり、創立から100年以上の歴史をもつ施設も多い。感化院から少年教護院、教護院、児童自立支援施設へと脈々と継承されてきた理念や哲学（「WITHの精神」<sup>3)</sup>「三能主義」<sup>4)</sup>「目に見えない栄養」<sup>5)</sup>などを重視するとともに、家庭的雰囲気や枠組みのある生活を基盤に、指導の三本柱と呼ばれる生活指導、作業指導、學習指導を中心とした指導・支援が展開されている。なお、児童福祉施設である児童自立支援施設は、少年院のような閉鎖施設ではないが、外出する際は職員の付き添いが原則的に必要となっている。また、施設には入所児童のみが通う学校が併設されており、通院や行事などを除き、生活のほとんどが施設内で完結するのが特徴といえる。

厚生労働省（2020b）によると、2018年2月1日時点における全国の児童自立支援施設入所児童総数は1,448人（男児71.1%、女児28.9%）であり、うち里親や児童養護施設などからの措置変更19.8%、家庭裁判所の少年審判による保護処分の決定による入所12.5%となっている。就学状況別では、小学生低学年（小1から小3）0.6%、小学生高学年（小4から小6）13.1%、中学生78.2%、高校生年齢7.6%となっている。また、平均入所児童年齢14.0歳、平均入所時年齢12.9歳、平均入所期間1.1年となっており、前思春期から思春期年齢の児童が大半を占めている。入所児童の状況をみると、被虐待経験のある児童64.5%、発達障害や知的障害などの障害・疾患のある児童61.8%であった。また、2020年1月1日時点の入所児童（1,314人）のうち、精神科を受診している児童50.5%、精神科治療薬を服薬している児童44.2%であった（厚生労働省 2020a）。

のことからも、児童自立支援施設には、さまざまな行動上の問題のある児童や医療的支援の必要な児童が多く入所していることがうかがえる。なお、過去の感化院や少年教護院、教護院の時代においても、現在と同様に被虐待経験のある児童、現在の発達障害や精神障害に類似する症状のある児童、知的障害のある児童、ならびに、さまざまな不良行為や触法行為などのある児童が数多く入所していたことが、過去の統計や主要な文献により明らかになっている（内務省社会局 1925、全国教護協議会編 1964、佐々木 2012）。

## 3 感化院・少年教護院における学科指導（1900年から1947年）

1900年の感化法の施行により、感化院が非行少年の福祉

的入所支援施設として中核を担うこととなった。こうして感化法施行以降、公立感化院の設置が進むこととなり、これにともない全国の感化院において入所児童に対する学科指導が広く行われるようになった。しかしながら、感化法には、学校教育に関する規定ではなく、感化院長には入所児童に対する就学義務が課せられてはいなかった。唯一、翌年施行の感化法施行規則第5条において「在院者ニハ独立自営ニ必要ナル教育ヲ施シ実業ヲ練習セシメ女子ニ在テハ家事裁縫等ヲ修習セシムヘシ」と規定されたものの、「独立自営に必要な教育」に関する具体的な内容については示されなかった。

こうした状況のなか、実際の感化院の現場では、実科指導（農業や木工、ミシンなど）とあわせて、当時の尋常小学校や高等小学校<sup>6)</sup>の教科に基づき国語、算術（算数）、修身（道徳）などの学科指導が感化院職員<sup>7)</sup>により行われていた（内務省社会局編 1930、佐々木・藤原 2000）。このように、感化院は義務教育制度の代替的な役割を果たしていた側面もあった（山崎 1996）。しかしながら、感化院における入所児童の義務教育卒業認定の必要性や上級学校への進学に関する問題などが顕在化し、全国の感化院の間からも入所児童への学科指導の拡充や教育制度の改革を求める声が次第に高まっていった（齋藤 1995、山崎 1999）。

その後、1934年の少年教護法施行により、感化院は少年教護院へと改称された。少年教護院における学校教育に関しては、少年教護法第24条に「少年教護院長ハ在院中所定ノ教科ヲ履修シ性行改善シタル者ニ対シテハ其ノ退院後ニ於テ尋常小学校ノ教科ヲ修了シタル者ト認定スルコトヲ得但シ少年教護院ノ教科ハ小学校令ニ遵拠シ文部大臣ノ承認ヲ経ルコトヲ要ス 前項ノ認定ヲ受ケタル者ハ他ノ法令ノ適用ニ關シテハ尋常小学校ヲ卒業シタル者ト看做ス」と規定された。つまり、少年教護法では、少年教護院長に対して入所児童の就学義務を課さない代わりに、文部省の承認を経て小学校令<sup>8)</sup>に準じた教育を行うことで、尋常小学校の教科を修了した（卒業と同等）と認定できることが法的に明文化された。これは感化院時代に顕在化した学校教育に関する問題への解決策と見て取れるが、結果的にこの規定が、これ以降混迷を深めていく、準ずる教育の出発点になったといえる。

少年教護院における教育上の必要な教科については、少年教護法施行令第2条に「少年教護院ノ教科目ハ修身、国語、算術、国史、地理、理科、図書、作業科、唱歌、体操

及実業（農業、工業、商業ノ一科目又ハ數科目）トシ女子ノ為ニハ家事及裁縫ヲ加フ」と定められた。小学校令に準じた教育を行うための文部省への教科承認申請に関しては、入所児童の教育保障を重視し積極的に申請する施設と少年教護院の独自性や特殊性を重視し申請に消極的な施設、あるいは未申請の施設とに二分化した（佐々木 2012）。しかし、文部省の教科承認基準は厳格であったため、多くの少年教護院にとって条件を満たすことは困難であり、実際に教科承認を受けた施設は半数以下であった（佐々木 2012）。

結果的に少年教護院の間でも、学校教育のあり方に関する統一した見解を出すことができず、教科承認申請を行い学校教育に準ずる教育を行う施設と教科承認申請を行わず独自の教育を行う施設とに分かれたまま、児童福祉法の制定を迎えることとなった。

## 4 教護院における準ずる教育（1948年から1997年）

### 4.1 教護院における学校教育の法的位置づけ

終戦後の1948年、児童の福祉に関する総合的な基本法となる児童福祉法が施行されるとともに、少年教護法は廃止され、少年教護院は児童福祉施設の一種別となった教護院へと改称された。

児童福祉施設の学校教育に関しては、児童福祉法第48条1項に「養護施設、精神薄弱児施設及び療育施設に入所中の児童のうち、学校教育法第二十二条又は第三十九条の規定により就学させられるべき者に対する教育については、学校教育法の定めるところによる」と規定されたものの、教護院は除外された。

教護院については、同条2項「教護院の長は、在院中、学校教育の規定による小学校又は中学校に準ずる教科を修めた者に対し、小学校又は中学校の課程を修了したものと認定しなければならない」と例外規定を設けた。さらに、同条3項「前項の教科に関する事項については、学校教育法第二十条又は第三十八条の監督庁の承認を受けなければならない」、同条4項「前項の規定により、承認を受けた教護院の教科に関する事項については、文部大臣（国の設置する教護院以外の教護院については、学校教育法の規定による都道府県監督庁）がこれを監督する」、同条5項「第二項の規定による認定を受けた者は、学校教育法の規定による小学校又は中学校の課程を修了した者とみなす」と規定

された。あわせて、同年に施行された児童福祉施設最低基準第101条2項(制定時)には、「教護院の「学科指導には、学校教育法の規定による学習指導要領を準用する」と規定された。これにより、教護院における準ずる教育の実施が制度的に義務づけられた。少年教護院時代に二分化した準ずる教育の問題は、結果的に準ずる教育の義務化という形で決着をみることとなった。

その後、1951年の第5次改正児童福祉法では、児童福祉法第48条1項が「養護施設、精神薄弱児施設、盲ろうあ児施設、虚弱児施設及び肢体不自由児施設の長は、学校教育法に規定する保護者に準じて、その施設に入所中の児童を就学させなければならない」と改正され、保護者に準じて施設長が入所児童に対する就学の義務<sup>9)</sup>を負うことが定められた。しかしながら、この規定から教護院は除外され、教護院長には入所児童に対する就学義務を課さなかった。厚生省および文部省は、教護院入所児童に関して学校教育法第23条の「就学義務を猶予・免除された者」に該当するとの見解を示した(小林 2013)。

さらに、児童福祉法第48条2項が「教護院の長は、在院中学校教育法の規定による小学校又は中学校に準ずる教科を修めた児童に対し、修了の事実を証する証明書を発行することができる」、同条3項が「教護院の長は、前項の教科に関する事項については、文部大臣の勧告に従わなければならぬ」、同条第4項が「第二項の証明書は、学校教育法により設置された各学校と対応する教育課程について、各学校の長が授与する卒業証書その他の証書と同一の効力を有する」と改正された。

これにより、教護院長は、小学校または中学校の卒業証書と同一の効力を有する修了証明書を発行することが可能となり、教護院だけは文部大臣の勧告の範囲内で独自の学科指導が可能とされた。なお、法律に規定されている教護院発行の修了証明書は、きわめて例外的なケースを除いて発行されていない(花島 1994)。実際の教護院の現場では、教育委員会や児童相談所と協議し、出身学校に学籍を残し、卒業証書は出身校より授与されるなどの対応がなされた(全国教護院協議会編 1985)。また、「就学猶予又は免除」は、全ての教護院入所児童に適用されたわけではなかった(小林 1999)。小林(1999)が実施した1996年の調査によると、回答のあった施設の入所児童1,206人のうち、「就学猶予又は免除」は368人(30.5%)との結果であった。

1951年の第5次改正児童福祉法以降、準ずる教育に関

する法改正はなく、結果的に児童福祉法の制定から50年もの間、教護院の入所児童は学校教育を受ける権利が保障されない状況に置かれることとなった。

## 4.2 学校教育の導入に向けた動き

児童福祉法制定により教護院における準ずる教育が義務化されるとともに、児童福祉施設最低基準第101条1項(制定時)に「教護院における生活指導、学科指導及び職業指導は、すべて児童の不良性を除くことを目的としなければならない」と規定され、教護院における学科指導は入所児童の「不良性を除去」するための一手段とされた。こうして、教護院における準ずる教育は、独自の展開をみせていくこととなった。

1952年に教護事業の理念や運営について初めて体系的にまとめられた『教護院運営要領(基本篇)』が厚生省から発刊された。このなかで、準ずる教育については「教護院に於ける教科課程は最も教護院的に作られるよう努力されなければならない」、「学校教育的教育の形式にとらわれ、所定の教科を規定通りに行なおうという方面に努力を集中しすぎて、教護の大目的そのものを見失うことがあってはならない」(厚生省編 1952)と述べ、その独自性を強調している。しかしながら、児童福祉法制定により全国の教護院に準ずる教育が導入されたなか、教護院入所児童は「就学義務を猶予・免除された者」に該当するとされたため、学籍の問題をはじめ、卒業認定や卒業証書の問題、内申書や高校進学の問題、学科指導にあたる教護院職員の資格の問題(教員免許状非所持など)、原籍校との連携など、さまざまな問題点や不利益が次第に顕在化していった(長谷川 1989、小林 2011)。

こうした状況のなか、滋賀県立淡海学園の園長であった小嶋直太郎は、教護院入所児童の教育権の保障のために児童福祉法第48条の改正を求めた。小嶋が執筆責任者を務めた1969年発刊の『教護院運営指針』では、教護院における学科指導について「『不良性を除くための手段として学科指導をする』という従来のせまい考え方を改め、学習によって人格が形成され、その結果として不良性が除かれていくという考えに、前進させなければならない」、「教護院の長はその保護者に代って教育を受けさせて、児童の権利を保障しなければならない。これについて児童福祉法第四十八

条は消極的な姿勢を示し、学校教育法もまた就学免除という法的見解を示しているが、たとえどのような姿勢、態度であろうとも、児童が教育を受ける権利は厳然として存在し、これを侵してはならないのであるから、教育の策が立てられなければならない」(全国教護協議会編 1969)と述べ、教護院入所児童の教育保障の必要性を指摘した。

一方、国立きぬ川学院の院長であった石原登は、教護院における学科教育の独自性を主張し、児童福祉法第 48 条の改正に反対の意思を示した。教護院では、感化院時代から継承してきた生活と教育の一体化(生教一致)を重視してきたため、学習指導だけを切り離して学校教育に委ねることへの抵抗感が強かった。当時の教護院界を引っ張っていた両者の主張は真っ向から対立し、教護院の間でも教護院の独自性を保つための準ずる教育を擁護する立場と児童の学習権を保障するために学校教育の導入を推進する立場との意見の対立が続き、議論は混迷を深めていくこととなった(児童自立支援施設運営ハンドブック編集委員会編 2014)。

この混迷の深さは、1985 年に発刊された『教護院運営ハンドブック』のなかでも垣間みられる。このなかで、準ずる教育について「教護院長は、常識的に準じた教科を児童に受けさせているが、児童は受けなければならぬと規定されているわけではなく、またその内容は小学校または中学校に準ずるものとされており(準ずるとは、小学校または中学校を基準とするが、教護院の児童の程度に合うという意)、大幅に裁量がまかされている。このことは教護院が独自の教育をすることを認めているものの、半面、児童の教育権を保障しているものかどうかという議論も必要となる」(全国教護院協議会編 1985)と述べている。本来、全国の教護院の指針となるべき『教護院運営要領(基本篇)』(1952)、『教護院運営指針』(1969)、『教護院運営ハンドブック』(1985)のそれぞれが、準ずる教育に関して異なる見解を述べている点からも、その混迷ぶりがみてとれる。

このような状況のなか、教護院への学校教育の導入に向けた議論が加速された大きなきっかけとなったのが、1990 年に日本弁護士連合会(以下「日弁連」という)により発表された「教護院にある児童の教育を受ける権利に関する意見書」である。これは、1986 年に小嶋が日弁連の人権擁護委員会へ「教護院入所児童に対する人権救済の申立書」を提出したことに始まる。日弁連は意見書のなかで、現行

の児童福祉法第 48 条 2 項以下の準ずる教育では、教護院入所児童の学習権は保障されておらず、憲法第 26 条 1 項にある教育を受ける権利を侵害しているため、早急に改善すべきと指摘した(日本弁護士連合会 1990)。

意見書は厚生省および文部省に提出され、これを受けた厚生省は早速、1990 年の全国教護院長会議で、教護院への学校教育導入に向けた見解を示した。また、同年に全国教護院協議会でも公教育導入検討専門委員会を設置し、学校教育の導入に向け検討を開始した。さらに、1991 年と 1992 年には、全国教護院協議会が厚生労働省へ児童福祉法第 48 条の改正を求めた「公教育導入に関する要望書」を提出した。結果的には、1997 年の児童福祉法制定 50 年を迎えるにあたり、児童福祉法の抜本的見直しを図るなかで、児童福祉法第 48 条の改正へと至った。

#### 4.3 教護院における準ずる教育および学校教育の実施 施設数の推移

全国の教護院のなかには、1998 年の改正児童福祉法の施行以前から、学校教育を導入していた施設も存在した。『教護事業六十年』によると、1962 年 5 月 1 日時点で全国の教護院 59 施設のうち、学校教育の実施は 2 施設(分校 1、分教場<sup>10)</sup> 1)、準ずる教育の実施は 57 施設(教護院職員と派遣教員による学科指導 1、教護院職員のみによる学科指導 53、その他 3) であった。なお、当時の全国教護院の学級数は、合計 316 学級(小学生学級 99、中学生学級 132、中卒生学級 19、その他 66)、1 学級の平均児童数は 15.8 人、学級編成については年齢別 9 施設、能力別 23 施設、年齢別・能力別併用 19 施設、寮編成 4 施設などであった(全国教護協議会編 1964)。

教護院への分校併設は、1954 年の福岡県立福岡学園に始まる。後に、文部省も教護院内への分校設置を公教育と認めるとの見解を示したため、これが教護院における公教育導入の最初となった。また、1965 年には茨城県立茨城学園が全国に先駆けて、教育委員会から派遣された教員による学科指導(以下「派遣教員方式」という)を採用して学校教育を導入した。その後、1973 年までの間に全国で 6 施設が派遣教員方式を取り入れた。しかしながら、1984 年から 1989 年の間にかけて、会計検査院から派遣教員方式による入所児童の二重学籍に関する指摘を受けるとともに、文部省からも派遣教員方式は学校の設置基準に該当しないとの

指導が入り、派遣教員方式は学校教育とは認められないとされた。そのため、派遣教員方式を取り入れていた 7 施設はその後、分校あるいは分教室を設置し、学校教育の導入へと移行した。

1987 年度に全国教護院協議会非行問題編集部 (1988) が実施した教護院の学習指導に関する実態調査によると、全国の教護院 57 施設のうち、学校教育の実施 8 施設（分校 2、分教室 6）、準ずる教育の実施 49 施設（教護院職員と派遣教員による学科指導 4、教護院職員のみによる学科指導 45）であった。最終的に 1998 年の改正児童福祉法施行前の 1997 年度では、全国の教護院 57 施設のうち、学校教育の実施 10 施設（分校 3、分教室 7）、準ずる教育の実施 47 施設（教護院職員と派遣教員による学科指導 22、教護院職員のみによる学科指導 25）であった（全国教護院協議会 1999）。

## 5 児童自立支援施設における学校教育の現状と課題（1998 年から現在）

### 5.1 学校教育の法的位置づけ

1947 年の児童福祉法制定から 50 年後の 1997 年、児童福祉法の抜本的な改正が行われ、翌 1998 年に改正児童福祉法が施行された。教護院は児童自立支援施設へと改称されるとともに、施設の目的が「教護」（教育保護）から「自立支援」へと改められた。

児童自立支援施設における学校教育については、児童福祉法第 48 条が「児童養護施設、障害児入所施設、児童心理治療施設及び児童自立支援施設の長、その住居において養育を行う第六条の三第八項に規定する厚生労働省令で定める者並びに里親は、学校教育法に規定する保護者に準じて、その施設に入所中又は受託中の児童を就学させなければならない」と改正され、児童自立支援施設長に対しても入所児童を就学させる義務が課されるとともに、学校教育に準ずる学科指導の実施に関する規定が削除された。ただし、附則第 7 条に「当分の間、児童自立支援施設の長は、入所中学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）の規定による小学校又は中学校に準ずる教科を修めた児童に対し、修了の事実を証する証明書を発行することができる。この場合において、児童自立支援施設の長は、当該教科に関する事項については、文部科学大臣の勧告に従わなければなら

ない」とする猶予規定が設けられた。また、同年改正の児童福祉施設最低基準第 84 条 2 項（旧第 101 条 2 項）では、「学科指導については、学校教育法の規定による学習指導要領を準用する。ただし、学科指導を行わない場合にあってはこの限りではない」と規定し、学校教育を導入するまでは、経過的措置として引き続き準ずる教育を行うことが定められた。なお、児童福祉施設最低基準第 84 条 1 項（旧第 101 条 1 項）は「児童自立支援施設における生活指導及び職業指導は、すべて児童がその適性及び能力に応じて、自立した社会人として健全な社会生活を営んでいくことができるよう支援することを目的として行わなければならない」と改正され、「不良性を除去」する目的は削除された。

このことに関連し、1998 年に厚生省は「児童養護施設等における児童福祉法等の一部を改正する法律の施行に係る留意点について」の通知を各都道府県などに発出した。そのなかで、児童自立支援施設における学校教育の実施に関する留意事項として、「各都道府県及び指定都市においては、関係機関の理解と協力を得て、教育委員会により学校教育が早期に実施されるよう、特段の配慮を願いたいこと。なお、法改正においては、当分の間児童自立支援施設の長が学校教育に準ずる学科指導を実施することができることとしているが、これは、学校教育の実施には地域の実情に応じた関係機関の理解と協力が必要であり、ただちに実施することが困難な場合があること等を勘案して設けたあくまで経過的な措置であることに十分留意されたいこと」と示し、準ずる教育の継続はあくまでも学校教育導入までの経過的措置であり、学校教育を早期に導入するよう求めた。

当時、文部省（1998）も同様の通知を各都道府県教育委員会などに発出したものの、厚生省と文部省との間で具体的な協議は行われず、学校教育の導入に関しては、各児童自立支援施設および自治体に委ねられることとなった。その後、厚生労働省（2006）は、「児童自立支援施設の在り方に関する研究会報告書」のなかで、「入所している子どもの自立支援の上で教育権の保障は極めて重要であり、全施設において学校教育を実施すべく国においても積極的に促進を図る必要がある」との見解を示したもの、国の積極的な関与がないまま現在に至っている。

### 5.2 学校教育の実施状況と実施形態

改正児童福祉法が施行された 1998 年度になると、学校教育未実施のほとんどの児童自立支援施設において、学校

教育導入に関する検討委員会が立ち上げられた。検討委員会の主な構成機関は、児童自立支援施設および各都道府県・政令指定都市の主管課と教育委員会、施設の所在する自治体の教育委員会などであった（全国児童自立支援施設協議会 2001）。しかしながら、改正児童福祉法には、学校教育についての具体的な実施時期や実施期限が明記されていなかったため、実施時期は施設ごとに異なることとなった。

各施設における学校教育の実施時期は、表1のとおりである（全国児童自立支援施設協議会 2001/2020）。なお、施設によっては、小学校と中学校の実施時期が異なる場合があり、その場合は先に実施された中学校の実施時期を記載した。

表1 学校教育の実施年度（2021年4月1日現在）

1997年以前 ※児童福祉法 改正以前	福岡県立福岡学園、宮城県さわらび学園、石川県立児童生活指導センター、滋賀県立淡海学園、兵庫県立明石学園、千葉県生実学校、茨城県立茨城学園、神戸市立若葉学園、島根県立わかたけ学園、鳥取県立喜多原学園
1999年	青森県立子ども自立センターみらい、高知県立希望ヶ丘学園
2000年	栃木県那須学園、長野県波田学院、静岡県立三方原学園、三重県立国児学園、和歌山県立仙溪学園
2001年	国立きぬ川学院、東京都立萩山実務学校、山口県立育成学校、香川県立斯道学園、愛媛県立えひめ学園、沖縄県立若夏学院
2002年	埼玉県立埼玉学園、東京都立誠明学園、岐阜県立わかあゆ学園、徳島県立徳島学院、長崎県立開成学園
2003年	神奈川県立おおいそ学園
2004年	新潟県新潟学園
2005年	群馬県立ぐんま学園
2006年	国立武蔵野学院
2007年	秋田県千秋学園、佐賀県立虹の松原学園
2008年	山梨県立甲陽学園、鹿児島県立若駒学園
2009年	社会福祉法人北海道家庭学校、北海道立向陽学院、北海道立大沼学園、岡山県立成徳学校
2010年	岩手県立杜陵学園、名古屋市立玉野川学園
2011年	横浜市立向陽学園、大阪市立阿武山学園
2012年	熊本県立清水が丘学園、大分県立二豊学園
2013年	山形県立朝日学園、大阪府立修徳学院
2014年	富山県立富山学園、宮崎県立みやざき学園
2015年	京都府立浜陽学校、広島県立広島学園
2017年	奈良県立精華学院
2018年	愛知県愛知学園
2021年	福井県和敬学園
準ずる教育	福島県福島学園、社会福祉法人横浜家庭学園

※入所対象を中学校卒業児童に限定している大阪府立子どもライフサポートセンターを除く

2020 年度の全国児童自立支援施設運営実態調査によると、全国の児童自立支援施設 57 施設（入所対象を中学校卒業児童に限定している大阪府立子どもライフサポートセンターを除外）のうち、2020 年 4 月 1 日現在で学校教育を実施している施設 54、準ずる教育を実施している施設 3 で

あった（全国児童自立支援施設協議会 2020）。くわえて、直近では 2021 年度に福井県和敬学園が学校教育を開始したところであり、現時点において全国の児童自立支援施設 57 施設のうち、学校教育を実施している施設 55、準ずる教育を実施している施設 2 となっている。

次に、2021 年度における学校教育の実施形態（表2）をみると、小学校（小学生の入所により開設する場合も含む）については本校 6、分校 22、分教室 24、未実施 3 であり、うち特別支援学級を設置している施設 5 となっている。また、中学校については本校 8、分校 36、分教室 11 であり、うち特別支援学級を設置している施設 17 となっている。

これらのことから、児童自立支援施設における学校教育と一言でいっても、その歴史や教育支援体制、教育実践などは、各施設によって大きく異なるといえる。

表2 学校教育の実施形態（2021年4月1日現在）

	本校	分校	分教室	未実施	うち特別支援学級あり
小学校	6	22	24	3	5
中学校	8	36	11	0	17

### 5.3 学校教育の課題

ここでは、全国児童自立支援施設協議会（2020）による運営実態調査を基に、児童自立支援施設における学校教育の課題について整理する。

運営実態調査に記載された各施設の「学校教育における課題」について筆者が分類・集計を行った結果、最も多かったのが、「教員の不足に関するここと」（27 施設）であった。児童自立支援施設の特徴として、中学校を卒業すると同時に退所となる児童が多いため、教員配置基準となる年度始めの 4 月に入所児童が最も少なくなる。結果的に配置教員数も少くなり、その後、入所児童数が増加しても、年度途中からの教員の増員が難しく、年間を通して慢性的な教員不足になっている実状がある。また、小学校に関しては、入所児童の有無により、分教室の開校が決まる施設もあり、不安定な学校運営を余儀なくされている。

次に多かったのが、「特別支援を必要とする児童への対応に関するここと」（24 施設）であった。文部科学省（2012）による「通常の学級に在籍する発達障害の可能性のある特別な教育的支援を必要とする児童生徒に関する調査」では、通常の学級において発達障害の可能性のある児童生徒が

6.5%程度在籍しているとの結果であった。一方、児童自立支援施設の入所児童のうち、発達障害や知的障害などの障害・疾患のある児童は61.8%であった(厚生労働省 2020b)。調査年度や調査基準などが異なるため、単純に比較はできないが、通常の学級よりも極めて高い割合で、児童自立支援施設の併設学校に特別支援を必要とする児童が在籍しているといえる。そのため、現状の教育体制では十分な教育支援が困難との指摘や特別支援学級の設置、専門教員の配置、特別支援の充実などのニーズが多くみられた。この点について、玉城・神園(2013)も併設学校の教員の特別支援教育に関する専門性の向上、個の教育的ニーズに応じた支援計画の策定と運用、特別支援教育コーディネーターとの連絡・連携の必要性を指摘している。

3番目に多かったのが、「児童の学力差への対応であること」(19施設)であった。入所児童のなかには、前籍校時代にはほとんど登校していなかった児童や授業を受けていなかった児童もいる。また、学習意欲の乏しい児童や基礎学力が定着していない児童も多い。厚生労働省(2020b)の調査でも、児童自立支援施設の入所児童の44.5%に「学業の遅れがある」との結果が出ている。さらに、児童自立支援施設では年度途中に随時、児童が入所してくるため、その対応も必要となってくる。このため、一斉授業を行うことは容易ではなく、個々の学習進度や学力、あるいは学習意欲に応じた個別的な教育支援が必要とされる。他には、「進路指導であること」(9施設)や「施設職員との連携であること」(6施設)、「設備や教材に関する事」(4施設)などが課題としてあげられた。このように、併設学校は児童自立支援施設の入所児童のみを対象とする特殊な環境にあるため、抱える課題も一般の学校とは大きく異なるといえる。

こうした環境下において、教員と施設職員との連携・協働は必須といえる。そこで、連携・協働の現状について、同じく運営実態調査に記載された各施設の「教員と施設職員との協力体制」を基にみていく。筆者が分類・集計を行った結果、最も多かったのが、「児童の情報共有であること」(35施設)であった。多くの施設で、毎朝の引き継ぎや定時の情報交換以外にも随時、教員と施設職員とが情報共有を図っていた。次に多かったのが、「授業のサポートに関する事」(29施設)であった。チーム・ティーチングとして施設職員が授業に入っている施設や施設職員による授業の巡回や立ち合いなどのサポートを行っている施設

が多かった。3番目に多かったのが、「職員会議などの合同開催に関する事」(27施設)であった。施設により方法や頻度は異なるが、合同での職員会議や連絡会議、部会などが積極的に開催されていた。他には「行事の協力・共催に関する事」(26施設)、「児童指導の統一や問題行動への対応に関する事」(13施設)、「クラブ活動などへの教員の参加に関する事」(12施設)、「職員室の共用に関する事」(12施設)などが多くみられた。

2015年に文部科学省の中央教育審議会から出された「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について」の答申では、「チーム学校」の実現に向けて、①専門性に基づくチーム体制の構築、②学校のマネジメント機能の強化、③教職員一人一人が力を発揮できる環境の整備の3つの方針を示している。今後、児童自立支援施設においても、施設職員と教員との連携・協働による「チーム学校」の実現に向けて、併設学校を強力にサポートするさらなる体制整備が求められる。

## 6 おわりに

本稿では、児童自立支援施設における「準ずる教育」から「学校教育」への転換に焦点をあて、感化院から少年教護院、教護院、児童自立支援施設における学科指導および学校教育の歴史的変遷について述べた。あわせて、近年の児童自立支援施設における学校教育の現状と課題について整理した。このなかで、1998年の改正児童福祉法の施行から23年が経過し、ほぼ全ての児童自立支援施設に学校教育が導入された一方で、現在においても2施設が準ずる教育を行っていることが明らかとなった。あわせて、教員の不足や特別支援を必要とする児童への対応、児童の学力差への対応などの課題も明らかとなった。こうした課題の解決に向け、児童自立支援施設における「チーム学校」の構築に関する実践や研究の積み重ねが必要と考える。この点については、今後の研究課題としたい。

厚生労働省(2001/2020b)の調査によると、1997年度の教護院入所児童について、学業の遅れがある児童65.6%、中学3年生の高等学校などへの進学希望52.4%、中学3年生以上の大学または短期大学への進学希望8.6%であった。一方、2017年度の児童自立支援施設入所児童では、学業の遅れがある児童44.5%、中学3年生の高等学校などへの進学希望86.3%、中学3年生以上の大学または短期大学への

進学希望 35.6% であった。なお、実際の高等学校などへの進学率は、2017 年度 88.1%、2018 年度 87.8% であった（西田・鈴木 2021）。この 20 年間で、入所児童の学業や進学希望の割合が大幅に伸びている。これは、児童自立支援施設に学校教育が導入されたことと無関係ではないであろう。

感化院から児童自立支援施設へと続く長い歴史のなかで、児童自立支援施設における学校教育の歴史は浅く、まだ始まったばかりといえる。今後、施設と併設学校とがそれのもつ専門性を発揮し、有機的連携のなかで、児童自立支援施設の機能や特性に応じた教育支援システムを構築・拡充していくことが望まれる。

### 謝辞

本稿をまとめるにあたり、貴重なご助言・ご指導を賜りました、わかやま子ども学総合研究センター桑原義登教授に厚く御礼申し上げます。

### 註

- 1) 将来、罪を犯し、または刑罰法令に触れる行為をするおそれのある少年をぐ犯少年という。ぐ犯行為(事由)とは、少年法第3条1項3号に、①保護者の正当な監督に服しない性癖のあること、②正当の理由がなく家庭に寄り附かないこと、③犯罪性のある人若しくは不徳な人と交際し、又はいかがわしい場所に出入すること、④自己又は他人の徳性を害する行為をする性癖のあることと規定。
- 2) 児童福祉法施行令第36条に規定。なお、政令指定都市については大阪市、神戸市、名古屋市、横浜市の4市以外は独自に設置せず、都道府県に事務委託している。
- 3) 国立武蔵野学院第三代院長の青木延春が児童精神科医カナーの言葉を引用して提唱した理念。「児童と共にある精神」「職員と児童が共に生活する」。
- 4) 家庭学校を設立した留岡幸助が提唱した理念。三能とは「能く働き、能く食べ、能く眠る」の3つの「能(よく)」をさす。
- 5) 国立きぬ川学院初代院長の石原登による教え。「目に見えない愛情などの情緒的栄養、心の栄養が子どもの成長にとって大切である」。

- 6) 感化院時代は、1900年施行の第3次小学校令により、尋常小学校（修業年限4年）が義務教育とされた。なお、尋常小学校の上級学校であった高等小学校（修業年限4年）は、義務教育とされなかった。その後、1907年の小学校令の一部改正により、尋常小学校の修業年限が6年に延長され、高等小学校の修業年限が2年に短縮された。
- 7) 感化院および少年教護院では、道府県立職員令により児童指導を担う職員の名称を「教諭」（現在の児童自立支援専門員）と規定していた。
- 8) 少年教護院時代は、感化院時代と同様に小学校令に基づく学校教育が行われていたが、1941年の国民学校令の施行により、尋常小学校は国民学校初等科（修業年限6年）、高等小学校は国民学校高等科（修業年限2年）へと改称された。
- 9) 1947年の学校教育法施行により、国民学校初等科は小学校（修業年限6年）、国民学校高等科は新制中学校（修業年限3年）となり、義務教育は現行の9年体制となった。
- 10) ここでは、分教室を表していると思われる。

### 参考文献

- 阿部二郎・瀬川寛予（2019）「義務教育諸学校の諸相－児童自立支援施設への併置 東北六県の事例－」『北海道教育大学大学院高度教職実践専攻研究紀要』第9号 pp.207-216
- 厚生省（1998）「児童養護施設等における児童福祉法等の一部を改正する法律の施行に係る留意点について」（通知）
- 厚生省編（1952）『教護院運営要領 基本篇』 日本少年教護協会
- 厚生労働省（2001）「養護施設入所児童等調査結果の概要（平成10年2月1日現在）」
- 厚生労働省（2006）「児童自立支援施設の在り方に関する研究会報告書」
- 厚生労働省（2020a）「児童心理治療施設、児童自立支援施設の高機能化及び小規模化・多機能化を含めた在り方に関する調査研究業務一式報告書」 三菱UFJリサーチ&コンサルティング

- 厚生労働省 (2020b) 「児童養護施設入所児童等調査の概要 (平成 30 年 2 月 1 日現在)」
- 小林英義 (1999) 『児童自立支援施設とは何か 子どもたちへの真の教育保障のために』 教育史料出版会
- 小林英義 (2006) 『児童自立支援施設の教育保障－教護院からの系譜－』 ミネルヴァ書房
- 小林英義 (2011) 「児童自立支援施設における学校教育の実施に関する研究 学校教育を担当する教員の意識調査をもとに」 『ライフデザイン学研究』 第 7 号 pp.181-211
- 小林英義 (2013) 『もうひとつの学校 児童自立支援施設の子どもたちと教育保障』 生活書院
- 齋藤薰 (1995) 「感化院の学習指導と学校教育－内申書制度が感化教育に与えた影響－」 『教育学研究』 第 62 卷 第 2 号 pp.107-115
- 佐々木光郎 (2012) 『昭和戦前期の少年教護実践史 上』 『昭和戦前期の少年教護実践史 下』 春風社
- 佐々木光郎・藤原正範 (2000) 『戦前 感化・教護実践史』 春風社
- 社会的養護第三者評価等推進研究会監修・児童自立支援施設運営ハンドブック編集委員会編 (2014) 『児童自立支援施設運営ハンドブック』
- 全国教護院協議会 (1999) 「全国教護院運営実態調査 平成 11 年 1 月」
- 全国教護院協議会編 (1985) 『教護院運営ハンドブック－非行克服の理念と実践－』 三和書房
- 全国教護院協議会編集部 (1988) 「学科指導に関する調査結果の報告」 『非行問題』 第 194 号 全国教護院協議会 pp.55-98
- 全国教護協議会編 (1964) 『教護事業六十年』
- 全国教護協議会編 (1969) 『教護院運営指針－非行からの回復とその方法論－』
- 全国児童自立支援施設協議会 (2001) 「全国児童自立支援施設運営実態調査 平成 13 年 1 月」
- 全国児童自立支援施設協議会 (2020) 「全国児童自立支援施設運営実態調査 平成 31 年度/令和元年度」
- 全国児童自立支援施設協議会編 (1999) 『新訂版 児童自立支援施設（旧教護院）運営ハンドブック 非行克服と児童自立の理念・実践』
- 田中幹夫 (1988) 「はるかな道のり」 『非行問題』 第 194 号 全国教護院協議会 pp.25-32
- 玉城晃・神園幸郎 (2013) 「児童自立支援施設における発達障害のある児童生徒への指導・支援に関する研究 施設併設の分校・分教室における教育的支援について」 『Asian Journal of Human Services』 Vol.5 pp.64-77
- 内務省社会局 (1925) 「感化院収容児童鑑別調査報告・同附表」
- 内務省社会局編 (1930) 『感化事業回顧三十年』
- 西田寛・鈴木雅之 (2021) 「全国児童自立支援施設併設学校における教育活動に関する調査報告」 『非行問題』 第 227 号 全国児童自立支援施設協議会 pp.257-279
- 日本弁護士連合会 (1990) 「教護院にある児童の教育を受ける権利に関する意見書」
- 長谷川彰 (1989) 「教護院における学科指導に関する諸問題 準ずる教育の現状と課題についての一考察」 『鹿児島経済大学社会学部論集』 第 7 卷 4 号 pp.47-87
- 花島政三郎 (1994) 『教護院の子どもたち 学習権の保障をもとめて』 ミネルヴァ書房
- 文部省 (1998) 「児童自立支援施設に入所中の児童に対する学校教育の実施等について」 (通知)
- 文部科学省 (2012) 「通常の学級に在籍する発達障害の可能性のある特別な教育的支援を必要とする児童生徒に関する調査結果について」 [https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tokubetu/material/1328729.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/1328729.htm) 2022 年 1 月 8 日閲覧
- 文部科学省 (2015) 「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について (答申)」 中央教育審議会 [https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/\\_icsFiles/afieldfile/2016/02/05/1365657\\_00.pdf](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/_icsFiles/afieldfile/2016/02/05/1365657_00.pdf) 2022 年 1 月 8 日閲覧
- 山崎由可里 (1996) 「感化教育における障害児問題の顕在化と展開に関する研究(1) 感化法制定から国立感化院設置まで」 『名古屋大學教育學部紀要』 第 43 卷 第 1 号 pp.149-159
- 山崎由可里 (1999) 「感化院長会議等にみる障害児問題の展開 国立感化院設立(1919 年)から少年教護法制定(1933 年)まで」 『特殊教育学研究』 37 卷 2 号 pp.1-12