

社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会

第2回議事次第

平成19年9月25日(火)

16:00~18:00

厚生労働省専用第18~20会議室(17階)

議題

1. 開会
2. 検討項目に関する議論
3. 閉会

検討項目

I 社会的養護の見直しの方向性

社会的養護を必要とする子どもの数の増加、虐待等子どもの抱える背景の多様化等が指摘される中、社会的養護体制はこのような状況に適切に対応することが強く求められている。

このため、社会的養護体制に関する制度等について必要な見直しを行うとともに、質・量とも本格的な整備を促進するための具体的方策について検討を行う。

II 具体的な論点

1. 子どもの状態に応じた支援体制の見直し

(1) 家庭的養護の拡充

家庭的な環境の下、地域の中でその個別性を確保しながら養育を行い、子どもが社会へ巣立っていくことができるよう支援するという観点から、里親委託を促進するとともに小規模グループ形態の住居・施設のあり方や児童養護施設等の施設機能を強化するための方策について検討する。

① 里親制度の拡充

- 里親委託を促進するための制度的な枠組みについてどのように考えるか。

(具体的な検討項目)

- ・ 「養育里親」と「養子縁組里親」の区別
- ・ 養育里親の社会的養護体制における位置付けの明確化
- ・ 養育里親の制度的枠組みの充実、整備（里親認定登録制度のあり方、里親研修の義務化等）
- ・ 専門里親の見直し（委託可能な児童の範囲、研修等）
- ・ 里親手当について里親による養育を社会的に評価する額への引上げ

- 里親を支援する拠点の創設及びその役割について、どのように考えるか。

(具体的な検討項目)

- ・ 里親支援機関の創設
- ・ 里親支援機関の役割（養育里親の育成、養育里親に関する普及啓発活動、子どもを受託した後の支援の実施等）

② 小規模ケア形態の推進

- 小規模住居におけるグループ形態での養育について以下の観点からどのように考えるか。

- ・ 現在、いくつかの地方自治体において里親が5～6人の子どもを受託して行っているいわゆる「里親ファミリーホーム」については、里親だけでは養育や家事等の手が十分ではないとの指摘がある。
- ・ また、特に小学校高学年以上の子ども等については、里親との1対1の関係を作ることが困難である場合もあり、このような場合は小規模なグループでのケアが適していることもあるとの指摘もある。
- ・ 上記を踏まえ、小規模グループ形態の住居において、家庭的な養育環境の下、適切な支援の質の担保を図りつつ、一定人数の子どもを養育する事業の制度化についてどのように考えるか。

(具体的な検討項目)

- ・ 小規模住居における養育事業の制度化
- ・ 同事業の社会福祉事業への位置づけ、質の担保等のための仕組み等
- ・ 同事業の人員配置・支援体制
- ・ 同事業を実施する者の要件（例えば、里親や元施設職員等の養育経験が豊かな者等）

(2) 施設機能の見直し

○ 多様化・複雑化する子どもの課題に的確に対応するため、以下の観点から施設機能の充実・施設体系のあり方についてどのように考えるか。

- ・ 子どもの状態に応じた心理的ケア、治療的ケアの充実・強化
- ・ パーマネンシーケア（継続した生活環境や人間関係に基づくケア）の強化
- ・ ケア単位の小規模化の推進

(具体的な検討項目)

- ・ 子どもの状態や年齢に応じたケア体制の見直し・強化のための方策
- ・ 個別的なケアの実施のための方策、ケア単位の小規模化の推進策
- ・ 適切なケアを行うための科学的根拠に基づくケアの方法論の構築
- ・ チームケアの推進とそのため体制整備（基幹的職員の配置、自立支援計画の見直しと進行管理等）
- ・ 関係機関との適切な連携体制の整備
- ・ 施設による家庭支援や里親支援等の強化策

2. 社会的養護に関する関係機関等の役割分担と機能強化及び地域ネットワークの確立

(1) 児童相談所のアセスメント機能の強化

○ 児童相談所におけるアセスメント機能の充実強化、里親や施設に措置された後の継続的なアセスメントとこれに基づくケアを提供するための体制についてどのように考えるか。

(具体的な検討項目)

- ・ 措置する際のアセスメントのあり方
- ・ 施設や里親への措置・委託中の援助方針・自立支援計画の作成と見直しの

あり方及びその際の施設等との役割分担

- ・ 措置解除を検討する際の保護者や地域の支援体制に関する適切な評価方法及び施設等との役割分担

(2) 家庭支援機能の強化

- 在宅における支援体制の強化や親子分離を行った場合の子どもと保護者の関わりに関する支援策についてどのように考えるか。

(具体的な検討項目)

- ・ 児童相談所、要保護児童対策地域協議会、施設及び児童家庭支援センター等の関係機関の役割分担と連携のあり方
- ・ 施設における家庭支援の強化方策

3. 自立援助ホームの見直し等自立支援策の拡充

- 就労や進学への支援等年長児童の自立支援のための取組をどのように拡充していくか。

(具体的な検討項目)

- ・ 自立生活援助事業（自立援助ホーム）の見直しによる自立支援の強化・充実（対象児童の範囲、子どもの利用形態のあり方、財政支援のあり方等）
- ・ 施設を退所した子ども等に対する相談等を行う拠点事業の創設

4. 人材確保のための仕組みの拡充

- 職員及びその専門性を確保するための以下の施策についてどのように考えるか。

(1) 施設長・施設職員の要件の明確化

(具体的な検討項目)

- ・ 施設長・施設職員の任用要件の適正化・明確化

(2) 基幹的職員（スーパーバイザー）の配置、養成のあり方

(具体的な検討項目)

- ・ 自立支援計画等の作成・進行管理、職員の指導等を行う基幹的職員の配置
- ・ 基幹的職員に必要な要件
- ・ 基幹的職員を育成するための研修体制の整備

(3) 国及び都道府県の研修体制の拡充

(具体的な検討項目)

- ・ 都道府県が人材育成を計画的に進めるための仕組みの導入（都道府県の整備計画に社会的養護に関する人材の育成に関する事項を位置づける等）
- ・ 国による人材育成に関する指針の作成、研修体制の拡充等（都道府県による計画作成のための指針の作成、都道府県で人材育成を担う指導者に対する研修の実施、人材育成のためのカリキュラム作成等）

5. 措置された子どもの権利擁護の強化とケアの質の確保のための方策

○ 施設内虐待の防止等子どもの権利擁護の強化に関する以下の施策についてどのように考えるか。

(1) 措置された子どもの権利擁護を図るための体制整備

(具体的な検討項目)

- ・ 子どもが意見を表明できる機会の確保
- ・ 第三者機関の設置等子どもの権利擁護のための体制の整備

(2) 監査体制の強化等ケアの質の向上のための取組の拡充

(具体的な検討項目)

- ・ 都道府県における監査体制の強化（第三者を加えた監査チームを編成するなどの体制整備等）
- ・ 国による監査マニュアルの見直し、標準化
- ・ 養育に関する都道府県、施設、里親の責任の明確化と体制整備

(3) 施設内虐待等に対する対応

(具体的な検討項目)

- ・ 施設内虐待等を受けた子どもによる都道府県等への届出
- ・ 施設内虐待等を発見した場合の職員等の都道府県等への通報義務
- ・ 通報した職員等に関する都道府県等の秘密保持
- ・ 通報した職員等に関する施設による不利益取扱いの禁止
- ・ 届出、通告があった施設等に対する立入調査、質問、勧告、指導、業務停止等の処分等都道府県等が講じるべき措置の明確化
- ・ 施設内虐待に関する検証・調査研究、都道府県による施設内虐待の状況等に関する公表

6. 社会的養護体制の計画的な整備

○ 要保護児童に対し適切な支援を行い得るような社会的養護の提供量を確保するという観点から、都道府県において計画的にその整備を行う仕組みの構築についてどのように考えるか。

(具体的な検討項目)

- ・ 都道府県における整備計画の策定とその内容
- ・ 都道府県が整備計画を作成するための国による指針の策定とその内容

日向ぼっこの廣瀬さんの意見を聞き、現場で思っていたことが、当事者も感じているということに、勇気付けられたと思いがしましたし、以前より考えがまとまってきたように思いましたので、以下に、私なりの意見を述べます。

1、社会的養護ということの背景にある人間観、理念について

政策の方向を考えるにあたって、どのような大人になるように自立支援を行うのか、といった理念を示すことは大切だと思います。予算の裏づけがないからこの程度というのではなく、予算の裏づけができればこの方向で進めるという方向性を示すことは必要だと考えます。

その意味で、廣瀬さんが述べた、「依存的自立」という人間観は重要だと私も思っています。そもそも福祉が個人主義よりも相互依存的な人間観に根付いているのに加え、昨今の発達心理学でも、ソーシャルネットワークの視点、相互依存的な人間観に基づいた研究が増えています。廣瀬さんが「心理的側面のみで支援体制が導かれている点に疑問を感じる」と述べられている点も、人間を個人内の要因（性格や病理など）で理解するという人間観に対する疑問と考えられます。援助は個人に向ければよいというイメージよりも、個人を支えるシステム、ネットワークの構築という視点を打ち出すことが大切だと考えます。

また、今後価値観がさらに多様化してくることを踏まえれば、廣瀬さんが「上級学校への進学のみが適切とは限らない」と述べられたように進学のみに重点をおかず、就労支援などを打ち出し選択肢を広げることとは、意味があるのに加え、実情を踏まえたものです。

2、核家族形態の養育が好ましいと読める点について

家族形態の多様化も、欧米の現状を踏まえれば今後さらに進むことが考えられます。発達心理学では、核家族的な養育形態を前提とした精神分析の理論や発達心理学の母子研究の見直しが始まり、ソーシャルネットワークによる養育という視点をもとに研究が進みつつあります。そのような流れの中、核家族形態に近い養育環境がベストであるということ的前提にしているかのように読めてしまう小規模ケア推進の表現は、学問的にも疑問を呈されると考えます。廣瀬さんが、「養育形態論ではなく援助者の質である」と述べられたことを前提にする必要があります。また、児童養護施設出身者が引け目を感じる原因の一つに、「家族で育てられなかったから劣る」というような思いがあるのだとすれば、それを助長するような表現は控えるべきでしょう。

3、欠くべからざるレベルから積み上げるという発想

施設の現状を見れば、子どもへの権利侵害に加え、子ども間の暴力、性的暴力、権利侵

害、職員に対する暴力その他、暴力的、権利侵害的な雰囲気施設を覆っています。このような安心できない環境を放置することは、ネグレクトに当たります。まず確保すべきは安全を感じられる環境の提供であり、重点的な対応を考える必要があると考えます。それが確保された上で更なるケアを上積みするという発想が必要でしょう。

この現状の解決策としては職員増が必要なことは言うまでもありませんが、それがかなわない中、職員の専門性の向上、監査体制の強化を挙げられても、現場の職員は戸惑いと萎縮した気分になり、実効性も疑わしく、エンパワーにはならないのではないのでしょうか。優れた職員がいれば立ち直るというのはシステムを前提とした考えではなく、施設を構成する子ども、職員がみな支えられるようなシステム作りを視野にいれた考え方が、相互依存的な人間観に沿うものです。実際に職員は傷つき疲弊しています。研修の必要性はありますが、職員のサポートシステムにも目を向けた表現が必要だと思えます。OJTは新人の戸惑いに濃やかに対応できるからこそよき研修方法なのであり、サポートシステムの機能を持っています。

4、研修について、人材の交流について

子ども達は、施設の文化、雰囲気に包まれ育っていくのであって、個々別々に手をかけていくことを増やせば治療が進むと言うものではありません。中核となる職員のあり様が職員のモデルとなり、施設の空気作りが行われていると考えられます。その意味で、基幹的職員の育成により、職員システムの力量アップを図ることには賛成です。

子育ての力量が、本を読んだり話を聴いたりするよりも、実際に誰かが養育しているのに接する事が意味ある学びになるように、職員のケアの力量の向上もOJTが効果的と考えられます。そのために、人材交流により他施設の基幹的職員に何年か出向してもらうような体制もよいのかも知れません。新設施設や短期間で異動が行われる公立施設や一時保護所では、民間の力のある職員を招くシステムは有効と思えます。

そして、現場の中で力量を培ってきたことを基幹的職員の要件とし、各施設への配置を義務付ければ、施設機能の底上げにも益し、また、福祉職員のキャリアアップという面でのやる気にもつながります。10年以上の経験をもつ職員が児童福祉の分野から流出していくのを防ぐことにも益すると思えます。

5、権利擁護について、権利侵害が起きたときの対応策の充実

3でも述べましたが、施設の中で安全感が失われている現状が散見されます。専門職を導入するなどの考え方は、予防的な対策で、施設内で解決していくことを求めた施策ですが、それでは対応できない現状があります。子どもによる暴力的な事件が起こったときの対応を整備することが必要です。

被害者を守るためには加害者を施設から一時的にでも離すことが必要な事態は多く起きますが、一時保護所など使える資源がなく、児童相談所に対応を頼んでもうまく機能して

もらえないため、施設で何とかするしかないという話しをよく耳にします。恐怖心を抱く被害者に我慢を強い、職員も疑問を持ちながら加害者をケアするということがしばしば起こっています。被害者を守ることが最優先されるべきだと思いますが、それができていない現状があります。このような状況は、当事者以外の子どもたちにも恐怖心を芽生えさせ、また、うまく対応できない職員集団への不信を招きます。そして、子ども集団の中で解決を図るために、力による論理が子どもの中にはびこり、いじめや年長者による支配的な雰囲気生まれ、施設文化として引き継がれる可能性が高くなります。

そこで、施設内で不適応を起した子どものアセスメント、レスパイトを目的とした一時保護機能の充実を図ることが対策として挙げられます。現状は、家庭からの一時保護機能で手一杯であり、上記の機能を十分に果たせていない自治体は多いと思います。一時保護機能の充実を図るにあたり、4で述べたように、民間の職員を保護所に投入することで、処遇面ばかりでなくアセスメントなどの機能の充実が期待できます。

少なくとも、施設の現場職員にとっては、事故が起きたときのバックアップ体制が施設外にあることで、大変心強く、安心でき、子どもへの対応への余裕も生まれます。また、職員を労い、話し合いの中で問題点を明かにしていけるようなサポート体制を施設外に作る必要があると考えます。無論、事故を隠すような施設の管理体制には行政による強い指導が必要になりますが、上記のようなサポートシステムがあれば、施設でおきている問題を積極的に表に出せるようになると考えます。

6. 予防の見地から

上記とは関連が薄いことですが一点、虐待の予防などの見地からは、生まれる前からの支援を視野に入れる必要がありますが、具体的にリスクの高そうな場合に妊娠中から母子支援の対象にする事がよいと思います。

以上、自分の現場に即したことを中心に考えを書かせていただきました。

「社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会」への意見

平成 19 年 9 月 25 日

藤野 興一

1. 社会的養護の見直しの方向性

(1) 基本的な考え方について

① 児童養護施設の現状

平成 17 年度統計（社会福祉施設等調査・福祉行政報告例）では、社会的養護の措置児童数は 47,337 人（乳児院 3,077、児童養護施設 30,830、情緒障害児短期治療施設 1,030、児童自立支援施設 1,828、里親 3,293、自立援助ホーム 163、母子生活支援施設 7,116）となっており、社会的養護の措置児童数の 65.1%が児童養護施設入所児童である。また施設の小規模化が叫ばれて久しいが、児童養護施設の 70%以上が大舎制施設である。

小規模ケアは、1 施設 1 ユニットしか認めていない。地域小規模児童養護施設も定員外でしか認めていない。児童養護施設の 90%の子どもたちは、大舎で生活している。子どもの生活の営みと、人が人に関わる育ちを支えるために、職員配置基準と小規模化を進めない限り、子どもの生活の安定と権利擁護は確保できないのが現状である。

② 1 人の職員が 24 人の子どもを養育している

現状の職員配置基準は乳児 1.7、1・2 歳児 2、年少児 4、学童 6 対 1 である。この配置基準は、子どもの状態やかかえる問題の対応策ではない。

児童養護施設の養育は 24 時間、365 日の対応である。職員による交代制勤務の現状では、1 人あたりの職員が養育する子どもの数は、実際には職員配置基準の 4 倍、つまり乳児 6.8、1・2 歳児 8、年少児 16、学童 24 である。学童から高校生までの子ども 24 人を 1 人の職員が養育する体制とは、子どもの権利擁護をはかることができるのか、言うまでもない現実である。

しかも、児童養護施設入所児童の 62.1%は被虐待児、20.2%は発達障害のある子どもたちである。

根本的には、ひとり一人の子どもに対する養育を確保するための施設最低基準の改善を具体化させずに、将来を担う子どもたちを社会全体で育くむという社会的養護の実現はあり得ない。ぜひご理解賜りたい。

(2) 「公的養育システム」

一般財源化の問題の中で、国の責任を明確にするには、「社会的養護システム」ではあいまい過ぎる。「社会的養護システム」を「公的養育システム」としてはどうか、提案したい。

2. 具体的論点

(1) 里親制度の充実について

① 里親をフォローするための仕組みの構築について

里親を施設がフォローするという方策が導入されれば良いが、そうでなければ里親に過大な負担がかかる。(被虐待児や発達障害児、思春期の高年齢児への対応や親への対応・ソーシャルワーク機能に、多くの不安がある。)

里親と児童養護施設の関係性・ソーシャルワークとしての支援システムが必要で、里親支援の児童養護のノウハウが役立つ。新しいファミリーソーシャルワークの視点・展開の必要性からも、児童養護施設等とタイアップした児童家庭支援センターでの対応を提案したい。

② 里親型ファミリーグループホームについて

里親型ファミリーグループホームについては、ぜひ実現していただきたい。ただし、地域小規模児童養護施設に代わるものではないことを明確にしておいてほしい。地域小規模児童養護施設はあくまでも施設である。里親型ファミリーグループホームは里親ホームであり、それぞれ存在意義がある。

(2) 施設機能の見直しについて

① 一時保護・アセスメントの体制強化が必要

- 児童相談所の一時保護機能は、都市部を中心に常時満杯状態にある。一時保護所内における人権侵害事件もあり、そのチェック体制が必要である。乳児院・児童養護施設等への一時保護については、子どもを主体としての権利擁護、安心・安全の面からも、建物と職員配置を入所部門とは切り離れた体制と、一時保護に際し必要な医療機関等の連携が必要である。
- とくに感染症、さまざまな発達障害、虐待認定等のアセスメントについては、一時保護中の専門的判定が不可欠だが、児童相談所の体制は質と量ともに不十分である。一時保護機能の一部を乳児院・児童養護施設・児童家庭支援センター等へ委託するなど、実効ある施策を提案したい。
- またアセスメントについては、施設入所前の緊急アセスメントもさることながら、入所後のケアの中でも、個別的必要に応じて長期にわたって親と子をとらえ、当初のアセスメントの変更も含めて必要なものである。児童養護施設等のアセスメント機能の強化が求められる。

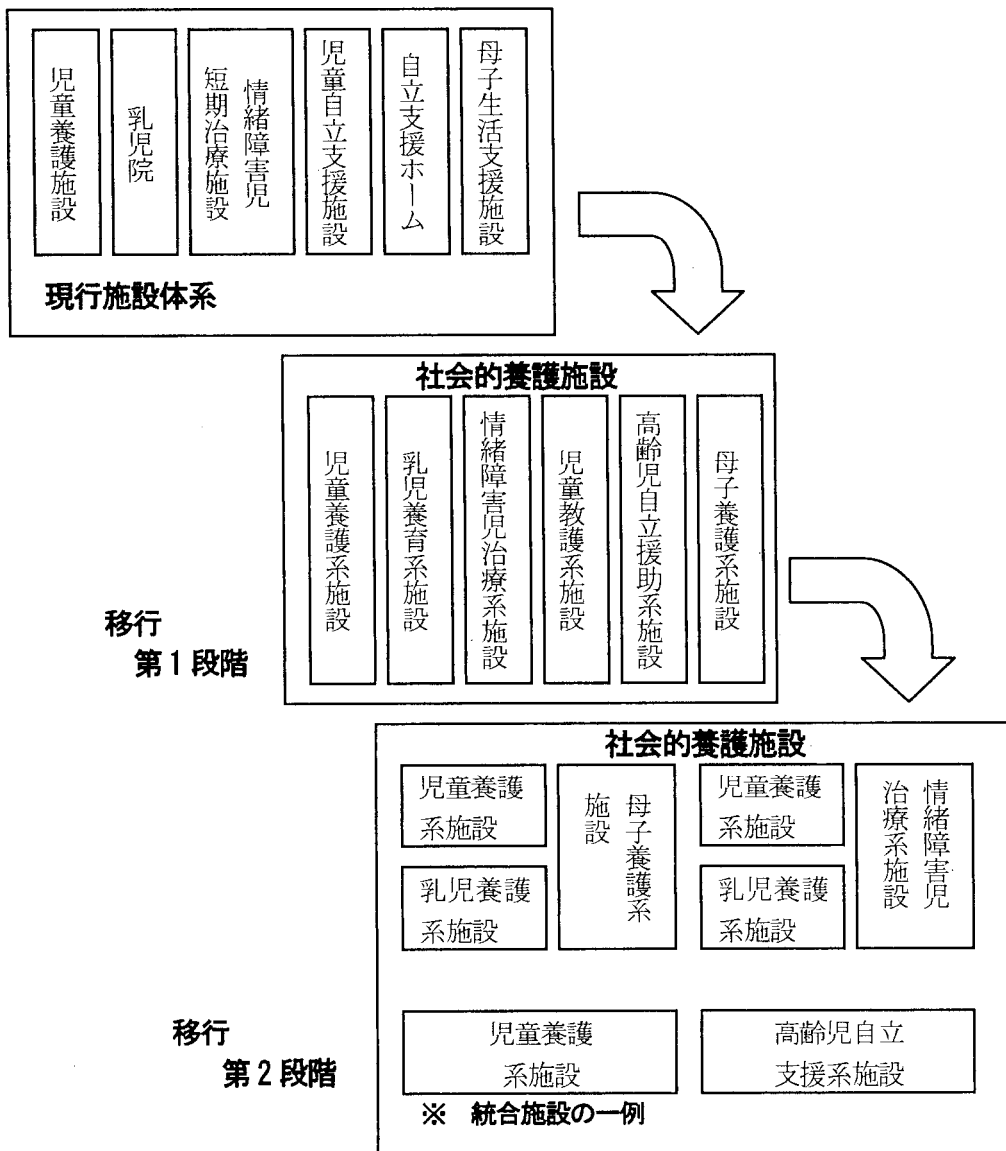
② 児童家庭支援センターについて

- 児童家庭支援センターと児童養護施設等とを結んで、地域児童福祉の拠点とし、里親養育との連携やショートステイ、トワイライトステイ、一時保護機能・アセスメント機能を付加させ、在宅児童養育支援の拠点とする。
- その場合、それぞれの本体施設の専門性と、他の関係機関との連携に合わせた特徴を持たせるものとする。そのためには、児童家庭支援センターの質と量との大幅な強化が必要である。

③ ボーダレスな入所児童に対応した施設再編を

- 全国児童養護施設協議会では、平成15年4月「子どもを未来とするために～児童養護施設の近未来／児童養護施設近未来像Ⅱ報告書～（以下「近未来像Ⅱ」）をまとめ、児童養護施設をはじめ、居住型社会的養護サービスの改革像を提案している。
- 「近未来像Ⅱ」では、今日子どもをめぐる問題への対応に際して、それぞれの施設の役割や専門性がボーダレス化しつつあることを提起し、下記の各施設が担う専門的な機能を維持しつつ、これらの施設全体を新たな社会的養護施設としてゆるやかに再編し、そのうえで現行施設の種別を越えて複数の機能をもつ、複合的施設の設置を可能とするような枠組みの改革を打ち出している。

「近未来像Ⅱ」（全国児童養護施設協議会／平成15年4月）による施設体系の改革像



- この提言と、現実の法人施設の設置状況・地域福祉ニーズ、そして何よりも子どもを主体として求められる社会的養護の機能をとらえると、全国的一律には整備再編できない。
- 広域性を考えれば、一例として今後複数の機能をもつ複合的ないし総合的施設を設置するなど、各施設の特徴を共有し、子どもを主体とした育みを考慮したセンター機能、拠点的功能も考えられる。
- 私の勤務する施設は、複合型施設（児童養護施設・乳児院・情緒障害児短期治療施設・自立援助ホーム・保育所・地域子育て支援センター・児童家庭支援センター）として、現行制度の枠組みの中ではあるが、子どもの状態に応じた支援を推進している。複合型施設を含め、子どもを主体とした乳幼児期から青年期までの育ちをどのように支援するのか、また子どもひとり一人がかかえる課題に対応するシステムのあり方を議論し、検討すべきである。
- なお、情緒障害児短期治療施設という名称は、さまざまな弊害を生じさせているので廃止し、「児童療育施設」等としていただきたい。

④ 退所後のアフターケアについて

- 退所後のアフターケアについては、さまざまな地域の社会資源と連携して、それぞれの入所施設が実施することはもちろんである。こうした育ちのよりどころ（実家的機能）としていくためには、退所児童からの連絡や訪問、場合によりアウトリーチができる経験豊かな職員がいることが必要である。これらを担保できる人材育成・研修・財源が必要である。
- 自立援助ホームについては、居住型の施設ではあるが、措置外、措置解除後の要保護児童、被虐待児等の自立援助に必要な高年齢児専門自立援助施設とし、第二種社会福祉事業の規定を維持する（現行の自立援助ホームの特性を損なわないで第一種で出来ればこだわらないが、今のところ方法が見つからない）。当面、小規模児童養護施設並の職員配置を保障していただきたい。

⑤ 児童相談所のアセスメント機能の強化について

- 上記①②③④を再編するにあたって、児童相談所のアセスメント機能を強化し、それぞれの措置児童の保護単価を児童のかかえる課題、障害等の程度に応じて設定するものとする。
- その場合の保護単価の設定は、児童の年齢発達に応じた一般の養育に必要な職員配置を、子どもの状態や成長、かかえる課題に応じ、ひとり一人の児童の養育の必要性・個別対応のための専門性や体制を明らかにして加算されたい。

⑥ 職員配置について

- 医師、看護師、臨床心理士、栄養士、保育士、社会福祉士、等の職員配置については、それぞれの施設特性及び定員に応じて一定の基準を設け、勤務実態や計画的な位置づけをもった費用を確保されたい。

(3) 権利擁護（子どもの人権と施設内虐待）

① 施設内虐待防止の取り組みについて

- 子どもの権利ノートの活用、苦情解決委員会の強化、第三者評価などの受審、チェックリスト・倫理綱領策定・マニュアルなど、全国児童養護施設協議会としても取り組んでいく。
- 今後とも、児童虐待防止法や DV 防止法では児童相談所等の公的権限を強化し、強権的な親子分離体制をつくりながら、その受け皿を、施設最低基準をはじめとして前近代的な体制で放置し続けることは、国の責務としての公的養育を放棄していることではないか。これこそ子どもの権利を社会が放棄し続けることである。
- 施設内の虐待の問題は、社会的な批判の中で悪循環となっている。その原因は、入所する子どもの状態に対し、施設最低基準（ケアの内容・質的向上、職員配置）が、昭和 52 年来基本的な考え方が変わっていないことである。全国児童養護施設協議会としては、施設職員しか代弁者のいない措置児童の権利擁護のためにも、今の非常識といえる職員配置の飛躍的な改善を、ソーシャルアクションの展開も含めて訴え続けたい。
- 身体的被虐待児や性的被虐待児は、加害・被害ともに巻き込まれての問題も多く、施設での現状もありつつ、里親でもまた同様の問題が起こることが懸念される。
- 現実として、施設内における「おとな対子ども」の問題もさることながら、「子ども対子ども」の問題も深刻である。ひとりひとりの子どもたちにかかわれる体制整備をはかられたい。

② 高齢者虐待防止法との関係について

- このような中で、施設内虐待の防止のための法制度の整備が提起されているが、①で述べたように、現在起っている施設内虐待は構造的・制度的な欠如というものである。
- 子どもの成長の過程のなかで、おとな対子どもの虐待よりも、子ども同士の加害・被害関係の方がむしろ深刻であり、関係性・プロセスを十分にとらえていく必要がある。老人施設等での虐待とは質を異にしている。
- 職員配置基準の見直しを抜きにし、しかも都道府県主導による指導勧告の強化というような法整備は、施設現場に今まで以上に混乱を持ち込むものであり、懸念を表明する。

③ 子どもの権利基本法

- 法整備をするのであれば、「子どもの権利基本法」（仮称）の制定が必要である。児童福祉法の改正に際しこのことを付帯し、昨今の子どもの権利侵害事件の続発に対応して、少し時間をかけてでも法案作成作業を進められたい。

(4) 国や都道府県単位で「子どもの権利擁護制度(子どものオンブズパーソン制度)」を設ける。

① 子どものオンブズパーソン制度について

- 国及び自治体は、学校や児童福祉施設における権利侵害から子どもを保護・救済するため、行政から独立性を有し、子どもの権利侵害について相談・助言・指導・勧告・意見表明の権限を有する子どもの権利擁護制度(子どものオンブズパーソン制度)」を設ける。

② 子どもの人権に視点をあてた指導監査体制について

- 国及び自治体レベルで、施設現場のOBや当事者代表なども加えた監査チームを編成するなど、子どもの人権擁護に視点をあてた指導監査体制の強化も必要である。

(5) 文部科学省との連携のもとに施設養育児童の義務教育及び特別支援教育を保障する体制を強化する必要がある。

(6) 施設再編に向けて必要な当面過渡的な措置について

① 小規模化の促進について

- まず、児童養護施設の90%の子どもたちが生活している大舎制施設の小規模化の一層の促進が必要である。その為にも、小規模ケア・ユニットケアの複数承認、地域小規模児童養護施設の定員内複数承認が必要である。
- また、現在過渡的な措置として15名まで認められている小規模ケア・ユニットケアについては、現在平成20年度(平成21年3月まで)の人数緩和措置となっているが、建築計画の有無などによって、特例として施設整備等に関する行政・施設側の協議の間、延長承認を検討されたい。
- さらに、地域小規模児童養護施設における暫定定員90%の問題に対しても、緊急受け入れを可能とするために、安定した運営・人材を確保しておけるように見直すべきである。

② 体系の整理について

- さらにこの際、新たに作られる「ファミリーグループホーム」と今までの「分園型自活訓練ホーム」「地域小規模児童養護施設」「小規模ケア」等、整理する必要がある。「分園型自活訓練ホーム」は「地域小規模児童養護施設」に一本化すべきである。
- 自活訓練は退所前に特訓するようなものではなく、インケアの中で日頃から培われるものである。施設を出て必要な場合は「自立援助ホーム」で充分である。「分園型自活訓練ホーム」のような訓練施設を切実に必要としているのは、退所してもなかなか働けない児童が入所している情緒障害児短期治療施設であろう。情緒障害児短期治療施設にも地域小規模ができるとうい。

③ 職員の支援の質向上について

- 職員の支援の質向上をはかるため、都道府県を基盤とした研修体系・カリキュラムの構築が必要である。また大学・保育士養成校において、子どもの特性に応じた施設養護を進めることのできる人材を育成するプログラム・教育課程も求められる。
- 職務の社会的位置づけと価値を明確にし、就労の継続性によるメリット(職員の確保・指導・養成)等を担保するため、条件整備をはかる必要がある。

社会的養護専門委員会への意見書

平成19年9月25日
全国児童家庭支援センター協議会

今後目指すべき社会的養護体制に関する構想検討会の中間とりまとめは、社会的養護専門委員会に引き継がれ、具体的な検討を行うこととなりました。

平成10年度の児童福祉法改正に伴って第1種社会福祉事業に規定された児童福祉施設に附置することができるようになった児童家庭支援センターですが、中間とりまとめではその存在が明確になりませんでした。今回の社会的養護専門委員会では、児童家庭支援センターを社会的養護体制における一機関として明確に位置付けて頂くようお願いいたします。

全国児童家庭支援センター協議会として、今後の役割を以下のように提案致しますので、御検討のほどよろしくお願い申し上げます。

1、児童家庭支援センターの増設を推進してください。

市町村における相談体制の充実を図るために、児童家庭支援センターを全市町村に設置することを次世代育成支援対策推進法に基づく行動計画に盛り込み、計画的な設置数の増加を進めて頂きたいです。設置数が増加することで、確実に地域密着型で、子どもの状態に応じた支援体制の充実が図れるようになりますと考えます。

2、里親支援機関としての役割を「児童家庭支援センター設置運営要領」に加えてください。

現在検討が進められている里親制度の拡充の中で、里親支援機関の創設が提案されていますが、その機能を担う機関として、全国の児童家庭支援センターを位置付けて頂きたいです。

現在、既に徳島県の「こども家庭支援センターひかり」では、徳島県からの委託で里親養育支援事業に取り組んでいます。里親からの養育相談を受け付けたり、里親相互援助のプログラムを展開し成果を上げています。全国70カ所になる児童家庭支援センターがその役割を担うことは、今後の児童家庭支援センターのあり方を考える上で、実現可能な指針となります。

3、民間型児童相談所としての児童家庭支援センターの位置付けをしてください。

相談員、心理職の配置、365日24時間対応、緊急一時保護への対応、児童相談所からの指導委託先としての機能等、児童家庭支援センターが本来的に与えられている役割は、市町村の相談体制以上に児童相談所に近い体制が整備されています。より専門的な支援を行うために、相談員は社会福祉士の資格を取得し、社会的にも信頼される相談援助体制を整備していく予定もあります。

児童家庭支援センターが設置されていない市町村がほとんどですが、児童相談所と同様に児童家庭支援センターは、設置市町村のみの対応ではなく近隣市町村など広域をカバーすることも可能です。全国の児童家庭支援センターがその役割を担っていくことで、児童相談所との連携も強化され、児童相談所と市町村、児童福祉施設との連携に関する調整役も担うことができるものと考えます。

4、市町村・児童相談所の相談体制を強化するための児童家庭支援センター活用を推進してください。

現在、市町村の相談受付体制は未整備状態のところが多いのが現実です。社会的養護の入口となる市町村の相談体制を強化することが急務の課題です。地域によっては、児童家庭支援センターに相談受付業務の委託をしている市町村や児童相談所も既にあります。子どもの状態に応じた支援体制と地域ネットワークを強化するためにも、児童家庭支援センターの有効活用を検討してください。

社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会
検討事項(後半)に関する意見

西澤 哲

3. 自立援助ホームの見直し等自立支援策の拡充に関して

自立援助ホームの制度上の位置づけを見直し、特に財政面におけるサポートを講じる必要があることは明らかであろう。

ただし、それによって自立援助ホームによるサービスを受けることができる利用者の年連の範囲が現行制度よりも縮小される危険性を考慮する必要がある。

この点は、自立援助ホームのみならず広く社会的養護全般にも言えることだが、一般家庭で養育される子どもの平均的な「自立年齢」(生活自立、経済自立、精神的自立)を考慮に入れ、社会的養護のサービス下にある子どもがに不利益が生じないような体制にすべきである。

社会的養護の対象となる子どもの年齢に関する議論では、「措置対象年齢を徒に引き伸ばすことは、子どもの自立支援にとってかえって不適切」といった意見も聞かれるが、ほんのわずかでもその可能性がある子どもは極力家庭に戻そうとしている児童相談所等の現在の状況から見て、「徒に引き伸ばす」といったことは起こらないだろう。その必要性が本当にあると判断された子どもに対しては成人年齢を超えても社会的養護のサービスを受けられる体制にすべきであろう。

4. 人材確保のための仕組みの拡充に関して

施設長や施設職員の要件の明確化や研修体制の強化は必要であろう。しかし、それ以前の課題として、現行の養成システムでは、施設職員が専門職として位置づけられておらず、大学等における養成カリキュラムが存在しないことが挙げられよう。社会的養護のサービス下に入ってくる子どもがかかえる認知、行動、情緒、性格形成の問題の深刻さを考えるなら、現在の保育士資格や児童指導員の任用要件によって施設職員の職に就くことは、仮免許の段階でF-1レースに参戦するようなものであり、重大な「事故」を起こすことは必定と言えよう(現在多発している施設内虐待の一因にはこういった現状があると考えられる)。たとえば、現行の介護福祉士資格と同様の「子どもケアワーカー」資格を整備したり、社会福祉士の基礎資格としてその上に修士課程において「子どもソーシャルワーカー」資格を積み上げ、ファミリーソーシャルワーカーやスーパーヴァイザーなどに当てるなど、養成カリキュラムを整備する必要があるだろう。

また、あわせて、児童相談所の児童福祉司の専門職化を徹底すべきである。

5. 措置された子どもの権利擁護の強化とケアの質の確保のための方策

施設内虐待が発生した場合の対応について、いくつかのアイデアが示されているものの、現在の都道府県の対応の現状が把握されていないという根本的な問題があるように思われる。筆者が個人的に知り得ただけでも、外部の専門家を中心とした調査委員会や再建委員会を立ち上げて施設内虐待の再発防止や施設ケアの全般的改善に取り組んだ事例があるかと思えば、一方では社会的な公表もせずに内々に処理された事例まで、地方自治体の対応の幅はきわめて広いようである。国の責務としては、まずもって、施設内虐待及び自治体によるその対応の現状の把握から始める必要がある。特に、今回新聞報道がなされた施設内虐待事件は、12年前に施設内虐待が明るみに出た福岡育児院におけるものであることに注意を払う必要がある。1995年の福岡育児院事件は、わが国で始めてマスメディアによって報道された施設内虐待事件であり、当時、福岡市の所管課は、施設への「指導」など、現行制度内で可能な改善のための措置をこうされている。その福岡育児院で施設内虐待が「再発」したことは、施設内虐待への現行制度上の対応の限界を示唆している可能性がある。

また、私が個人的に知り得る限りでは、地方自治体がより積極的な対応を講じた事件の多くは、マスメディアでの報道がきっかけとなって地方自治体が対応に乗り出すといった経緯を持っている。逆に言えば、被害を受けている子どもを含む関係者がマスメディアに「リーク」を行わない限り、施設内虐待が適切に対応されないというのが現状であると言える。しかし、マスメディアに載ることによって、当該施設で生活する子どもが学校などで好奇の目にさらされるなどの不利益を被ることも、これまでの事例で示されている通りである。こうした状態は、現行のシステムが施設内虐待に対応できていないことを示唆するものであり、制度の改正を検討する必要がある。

また、これまでの施設内虐待事件の中には、少ないケアワーカーが多くの問題を抱える多数の子どもを養育しなければならない現状が一因、もしくは誘因となったと考えられるものの少なくない。こうした理由による施設内虐待は、「現行制度が正しく運用されることによって生じる子どもの不利益」を意味するシステム虐待にあたるとも考えられ、最低基準の見直しなど、国が定めた制度にかかわる検討が必要である。

第2回検討委員会の検討事項に関する意見

委員：山縣文治（大阪市立大学）

3. 自立援助ホームの見直し等自立支援施策の拡充

1) 利用対象

自立支援は、社会的養護サービスを利用した子どもに限らず、高校中退児や引きこもり児童、フリーター等多くの子どもたちに求められている。これらの子どもたちについても、児童福祉法上の責任は存在するが、これを自立援助ホームで対応するには、限界があるものと考えており、これらについては当然のことながら一部重複を認めつつも、整理をして考える必要がある。そのうえで、対象年齢を考えると、18歳未満を原則とし、18歳以上を延長と考える現在の児童福祉法の原則は、多くが高校まで進学する（中退する場合も含め）現状においては限界がある。原則を20歳未満とし、さらに有期の延長（適切な期間については現場の意見を含め要検討）制度とすることが望ましい。無期の延長は、児童福祉法の範囲を大きく逸脱する可能性があり、一般青年施策に引き継ぐことが望ましいのではないかと。

2) 利用方法

措置制度施設ではないので、現在の利用方法を原則としつつ、ある程度ホームの主体性や市町村との関係を尊重してもいいのではないかと。とりわけ、18歳以上のものについては、直接利用なども含め検討に値する。

3) ホーム形態

第1回で議論した施設小規模化に伴う一類型として、治療ホーム、母子・父子ホームなどと並列的に位置づけるという方法も考えられる。

また、SHG（セルフヘルプグループ）活動も期待される領域であり、そのような活動の社会的育成支援も当面は公的に必要である。

4. 人材確保のための仕組みの拡充

1) 人材確保

高齢者領域では、半専門職（？）あるいは外国人労働者の参入が「准介護福祉士」の名の下に進められているが、このような方向は是非とも避けたい。

人材は「人財」と言われることもあるくらいであり、人が人に関わる福祉現場では、援助者の専門性の正当な評価が必要であり、それにふさわしい労働・賃金体系を作らなければ、質を軽視した単なる職員配置基準の達成になってしまうことは明らかである。

2) 質の確保

保育士と児童指導員という別個の養成が適切なのか、施設ワーカーという形の養成が適切なのか、中長期的視点での検討が必要かも知れない。

社会福祉士養成課程の見直しが進んでいるようであるが、今まで以上に高齢者志向の養成内容へとシフトすることは避けていただきたい。

現場の質の管理は、施設長等管理職と、それを内外からサポートするスーパーバイズ(SV)であり、当面は施設長の要件の強化、内部SV体制の整備が必要である。地域によっては、外オブSV支援が必要な場合も当然考えられる。

3) 職員配置

現在の職務状況の分析をもとに、小規模化にふさわしい職員配置の検討、および小規模ホームの全体構成に応じた、ファミリーソーシャルワーカー、心理支援担当職員などの配置が今まで以上に必要である。

5. 措置された子どもの権利擁護の強化とケアの質の確保のための方策

1) 子どもの人権擁護の意味の再確認

子どもの人権には、網野のいうように、受動的権利と能動的権利が存在する。措置制度はシステムが善であることを前提としたせいどあるが、ここにおいても能動的な権利への配慮が当然のことながら求められる。このことは、サービス利用中においても同様である。

さらに、退所（とりわけ、社会的自立）にむけての援助においては、能動的権利の適切な行使により自らの受動的権利を確保することが必要であり、そのことを意識した援助が必要である。社会生活とは、そのようなものであるからである。

2) ケアの質の管理

前項で示したように、社会的養護は「善」であることを前提とした仕組みであるが、人間が主であるシステムである限り、そのことを定期的にチェックしたり、不定期に社会的に内部・外部から介入できる仕組みが必要である。前者は、第3者委員、後者は運営適正化委員会などが該当するが、残念ながらこれは十分に機能しているとはいいがたい。これを機能させる仕掛けが必要なのではないか。

また、後者については、匿名性や地位保全に十分配慮した職員、利用者、退所児などによる告発制度なども必要かも知れない。

児童相談所レベル（必ずしも児童相談所にという意味ではない）での仕組みや、専門NP0などの仕組みも考えられる。

さらに、このようなシステムが現在では、自立援助ホームや里親制度では積極的に想定されていないことも考えなければならない。

6. 社会的養護体制の計画的な整備

1) 計画の困難性

社会的養護は、ニーズ調査が非常に困難な分野である。また、社会状況の変化の影響も受けやすい分野であり、高齢者分野のような単純なニーズ調査型の計画整備は危険を伴う。少なければ、「ニーズを制限する」、多ければ「ニーズを拡大する」など、整備量によりニーズを調整する可能性があるということである。

調査は重要であるが、むしろ変動に対応しやすい制度設計という考え方の方が望ましいと考えている。

2) 整備主体

社会的養護の実施責任の多くが都道府県にあるが、ショートステイなどは市町村にあり、両者が一体的に整備を進めなければ、バランスが崩れる。次世代育成支援市町村行動計画と都道府県行動計画ではこのような状況が一部にみられる。