

「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11月13日

相 澤 仁

◎ 設置の趣旨

- ・児童の社会的養護の拡充に向けた具体的施策を検討するため、社会保障審議会児童部会に「社会的養護専門委員会」を設置する
- ・構想検討会を立ち上げて、今後目指すべき社会的養護体制のあり方と、またそれを実現するための具体的方策について検討し、「中間とりまとめ」をいただいた。その委員全員に引き続き専門委員会に加わっていただき、継続的な議論をしてもらうための体制になっている。
- ・「中間とりまとめ」も1つの材料として踏まえ、本専門委員会ではさらに具体的な施策についての議論をいただく。

(第1回委員会議事録参考)

◎ 本専門委員会の基本的な方向性

「中間とりまとめ」を踏まえた児童の社会的養護の拡充に向けたさらなる具体的施策の検討

1. 児童自立支援施設に関連した具体的施策について

(1) 児童自立支援施設における充実・強化すべき主な課題

ア 「児童自立支援施設のあり方に関する研究会報告書」で指摘されている主な課題

- ① 自立支援機能の充実・強化：被虐待経験や発達障害等を有する特別なケアを要する子どもの支援・援助機能や自らの行った非行行為と向き合う取組などの強化
- ② 学校教育実施の推進：約半数の実施に止まっている。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ことが必要。
- ③ 施設運営体制の充実強化（小舎夫婦制の維持・充実・強化及び交替制寮舎の充実・強化など）：国は、幅広い人材を対象と

した養成や小舎夫婦制における参考事例のとりまとめなどにより、小舎夫婦制の人材確保や職員の養成を、強化していくことが必要。国は、将来的に、非行少年等に対する養育を行ってきた専門里親を職業化して、(職員として)寮舎を受け持つ形態での寮運営の仕組みを検討することが必要。そのために、モデル的な取組を実施していくことが必要。国は、交替制へ移行する場合にも子どもへの適正な支援が確保されるよう、参考事例を収集し提供することが必要。また、交替制における施設職員の専門性の確保や資質の向上を図るため、交替制施設における子どもへの支援、とりわけ職員間の連携・協働のあり方について参考事例を収集し、提供することが必要。

- ④ 関係機関等との連携強化：児童相談所、学校・市町村等地域、児童福祉施設・少年院、家庭裁判所、警察などの関係機関との連携を強化することが重要。

イ 改正少年法に関連した課題

- ① 医療的ケアにおける人的・物的体制の整備・拡充：医療的ケアの必要な児童が児童精神科医等の専門家による十分な医療的措置が受けられるような体制整備・拡充を図ること。 (付帯決議より)
- ② 委託一時保護体制の強化：重大事件を起こした触法少年の一時保護への協力 (10・26総務課長通知より)

ウ 「中間とりまとめ」での指摘

- ① 職員の専門性の強化・支援方法の確立：児童自立支援施設については、被虐待経験や発達障害がある子ども等の特性に応じた教育的・治療的な支援を行うため、職員の専門性を高めることや、その支援方法の研究・確立を行うことが必要である。
- ② 関係機関との連携強化：少年院等との交流研修等の推進により、関係機関との連携を進める必要がある。

(2) 充実・強化すべき主な課題に対する具体的施策

ア 自立支援機能の充実・強化

- ① 支援プログラムや支援方法の確立等のための調査研究
- ② 職員研修の充実
- ③ 個別支援ができる個別寮や個別対応室などの設置のための整備計画の策定

イ 学校教育実施の推進

① 施設職員を教員として有効活用

全国の児童自立支援施設における実施状況は、報告書で示されているように約半数の実施に止まっている。導入を妨げている大きな原因の1つが地方公共団体（市町村）における教員（人件費）の確保である。

それを解決するためには施設の学習指導担当職員を教育委員会から非常勤講師として委嘱を受けて学校教育を行うことが可能になれば教員の確保がしやすくなる。平成13年6月の「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について」の通知により、国家公務員における兼職は可能である。したがって、現在、国立児童自立支援施設においては、教員資格を有している教官が教育委員会より非常勤講師の委嘱を受けて学校教育を行っている。

地方公務員の場合においても、「同一地方公共団体内の兼職である限り、一般職相互間、一般職と特別職との間のいずれの兼職であっても、また、同一の任命権者の下の職の兼職であっても、異なる任命権者の下の兼職であっても、本条の許可および職務専念義務の免除は不要というべきである。」との解釈に基づき、兼職は可能である。したがって、指定都市などの同一の地方公共団体内であれば、施設の学習指導担当職員が学校の非常勤講師になることは可能である。

では、都道府県と市町村という異なった地方公共団体間での兼職は不可能なのであろうか。国と地方公共団体及び同一の地方公共団体での兼職が可能であれば、異なった地方公共団体間での兼職であっても身分は同じ地方公務員であり、可能との解釈は成り立つのではないのか。厚生労働省は、異なった地方公共団体間であっても、施設の学習指導担当職員を教育委員会から非常勤講師として委嘱を受けて学校教育を行うことが可能になるように、文部科学省と協議してもらいたい。（私見）

② 子どもに応じた個別のプログラム・教育計画に基づく個別支援の充実

ウ 施設機能の拡充

① 児童家庭支援センター設置などによる相談機能の拡充

児童自立支援施設が、児童家庭支援センターを附置するなどにより、これまで蓄積してきた非行相談等の知見や経験を生かし、地域の子どもの非行や生活について相談援助を実施し、社会的な要請に応じていくことは、社会の信頼を高めていくこ

ともになり実施への期待は大きい。(報告書)

② アフターケアなどとしての通所機能の拡充

今後、通所支援機能の充実を図っていくためには、例えば退所直後の子どもを家庭から一定期間施設に通所させて、家族調整などを行いながら円滑な社会生活への移行を図るような取組などをモデル的に実施していくことも必要である(報告書)

エ 職員の人事システムについて

① 人事システムについての指針の策定

児童自立支援専門員等の人事については、「寮舎の安定的な運営を図るためには10年程度の経験が必要である」と言われており、また、職員の専門性を確保する観点からも、地方公共団体は、経験の蓄積により、より専門的で効果のある支援が図られるよう在任期間について考慮するとともに、児童福祉関係経験者又は児童自立支援事業に熱意のある者の配置などに配慮をすることが必要である。児童自立支援施設が、いかにその力を発揮できるかは職員の資質にかかわっているものであり、児童自立支援施設に相応しい人材をいかに獲得し、養成していくかは極めて重要な問題である。地方公共団体は、このことを十分認識して、児童自立支援施設の体制づくりと運営に当たらなければならない。また、国においても地方公共団体に対して、指針を示す等により必要な助言・指導を行うことが必要である。(報告書)

職員が長く勤められるよう環境の整備を図るとともに、児童福祉分野だけではなく、他の社会福祉に関する分野も経験できるようにする等の工夫も検討する必要がある。(中間とりまとめ)

オ 小舎夫婦制の維持・充実・強化及び交替制寮舎の充実・強化

① 夫婦制・交替制における参考事例の収集・提供

② 小舎夫婦制の維持・充実のための夫婦を対象にした養成

③ 専門里親のプロ化

エ 関係機関等との連携強化

- ① 少年院等との交流研修等の推進による関係機関との連携強化

オ 医療的ケアにおける人的・物的体制の整備・拡充

- ① 子どもの心の診療拠点病院機構推進事業（20年度概算要求）による医療的ケアの強化

2. 社会的養護全体に関連した具体的施策について（提案されていない事項を中心に）

(1) 家庭的養護の拡充

ア 里親制度の広報啓発

- ① TV（NHK連続ドラマ）などを活用した里親制度のPR
- ② 里親推進月間におけるキャンペーンの実施

退職直後の世代をターゲットとしたPR、ファミリーサポート事業の登録会員や福祉施設職員退職者等の児童福祉分野に関わっている者への啓発、福祉分野を学ぶ学生や福祉関連の資格取得を目指す者への里親に関する教育等により里親制度の普及啓発活動を国民運動として進める。（中間とりまとめ）

イ 施設におけるケア単位の小規模化の推進

- ① 多様な小規模施設（地域小規模乳児院、地域小規模情緒障害児短期治療施設など）のモデル設置
- ② 小規模施設の設置・運営の弾力化（地域小規模児童養護施設などを異種施設でも設置・運営を可能にする）

このような種類や運営面の拡充によって、乳児院においても、小規模養護（児童ホーム）、小規模母子（母子ホーム）、小規模情短（心理療育ホーム）の設置運営が可能となれば、現在、精神的・情緒的な問題をもった乳幼児を対象にした情緒障害児短期治療施設は全国でも数少なくそのニーズに対応できていないが、小規模情短の設置運営することによって、精神的・

情緒的な問題をもった乳幼児についてもケア・支援が可能になる。また、乳児院に入所している乳幼児の保護者の中には養育スキルが不足している者や精神的な問題を抱えている者が存在し、母子ともにケア・支援をすることが効果的なケースもある。こうしたケースに対して、乳児院で母子ホームが設置・運営されていけば適切な対応が可能になる。

このように各施設がそれぞれの特色を持った小規模施設を設置・運営できるようになることは、個々のケースの多様なニーズに対して対応が可能になり、子どもへのケアの連続性の確保や子どもの発達に道すじに応じたケア・支援の確保に結びつくものであり、子どもの健全な発達のための最善の利益を確保するための対策の1つとなる。

また、このような多種の小規模施設を設置・運営できるようになれば、法人・施設に対してインセンティブを与えることになり、子どもの権利擁護を念頭に据えて運営している意欲のある法人・施設は多種のホームの設置・運営に乗り出し、施設の機能強化・拡充が図られる。この機能拡充が進めば、やがては、例えば乳児院と児童養護施設とが統合されるなど、現在ある施設種別が再編成されていくことにつながると推察できる。(資料2 参照) (私見)

③ 本体施設からバックアップするためのスーパーバイズ機能などの専門的機能の強化 (基幹的職員の配置など)

小規模化することによって、子どもに対する個別的な対応が可能となり、個々の子どもが抱えている課題を把握しやすくなる一方、密な人間関係の中で子どもの自己表現が顕著になる。これらの子どものニーズに的確に対応できる職員の専門性の確保や職員をスーパーバイズするための仕組みが必要である。(中間とりまとめ)

(2) 施設機能の見直し

ア 施設における夜間体制の強化

① 里親や学生ボランティアなどの積極的活用

施設における夜間の職員配置は薄く、子どものニーズに応えていない状況にある。家庭生活であれば夜は一家団欒の時間であり、情緒を安定させるなど心が癒される時間であり、子どもが職員とのふれあいを一層求めている時間帯である。すなわち支援の効果が期待できる時間帯である。したがって夜間における職員配置の拡充などによりケア・支援体制の充実・

強化が必要不可欠である。この点についてはケア・支援の効果をあげるためにも是非とも職員体制の改善を図るべきである。

現状を少しずつでも改善していくために、職員以外でも里親や学生ボランティアの活用を図り、夕方から夜の時間帯における支援を補助してもらうようなシステムの導入について検討したらどうか。

現在、どの施設でも大学からの実習生の受け入れ、実習指導を行っている。年間を通して、この実習生を2週間程度受け入れ指導していく施設側の負担は大きい。その割には学生に対する効果をあげているとは思えない。そうであるとすれば、例えば、継続的に学習ボランティアとして子どもの学習を支援してもらい、それをもって実習単位とするようなしくみはできないだろうか。制度化されれば、子ども・施設側、学生・大学側双方にとってメリットがあり、施設側としても受け入れのための選択肢が増え、受け入れやすくなるのではないのか。(当然受け入れられない場合があることも承知している)また、その学生が退所後も継続的に学習ボランティアとして関与してもらうことが可能であれば、子どもの家庭復帰後のアフターフォローにもなる。

このように、実習単位の修得などのインセンティブを与え、子どもの支援に学生ボランティアを積極的に活用していく方法もあるのではないのか。学生ボランティアを積極的に活用していくことが、ひいては、社会的養護を担っていく人材の養成につながるのではないのか。

里親の場合も同様に、児童を受託することはできないが社会的貢献をしたい里親(団塊の世代などを里親登録し活用する)がいるので、幼児の就寝時の添い寝や絵本の読み聞かせなどの補助的なケア・支援であれば可能であり、活用を図るべきである。そのためにもモデル的に実施し検討したらどうか。夜間に生徒間での問題が発生している今の施設の現状を踏まえると、夜間の支援体制の充実・強化は最も重要な課題の1つである。(私見)

イ 治療的ケアが必要な幼児に対応できる体制整備

① 地域小規模情緒障害児短期治療施設のモデル実施

情緒障害児短期治療施設については、心理療法やグループ療法等の治療的なケアを必要とする子どもを支援する施設として、高度な専門的支援を実施する。

このため、入所機能だけではなく、通所・外来機能の充実等を図り、その施設に入所する子どもに限らず、家庭や児童養護施設等の子どもを含めた治療的・専門的な支援を行うべきである。また、*幼児期から思春期まで、治療が必要な子どもの*

ケアに対応できる体制とすべきである。(資料1を参照)(中間とりまとめ)

(3) 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

ア 児童相談所のアセスメント機能の強化

① 子ども自立支援計画ガイドラインや子ども家庭総合評価票の有効活用

厚生労働科学研究により、子ども家庭総合評価票が電子化され、有効活用するため本年度の児相長会議で配布された。このような研究成果を活用して子どものアセスメント及び自立支援計画策定を実施していくことは、例えば入所時における子どもの状況と退所時における子どもの状況を評価することにより子どもの変化について客観的に把握できることが可能になり、そのデータを蓄積し分析・検討することによって計画の有効性や支援の効用などについて検証することができるようになる。(私見)

イ 家庭支援機能の強化

① 心理治療的なデイケア事業の創設

施設退所後の子ども・保護者に対するアフターフォローアップや心理的な問題を抱えている親子に対する在宅支援として、地域交流スペースなどを活用して、親子のニーズに応じて親子が自由に利用できる心理治療的なデイケアを行うような事業を創設することも有効ではないか。(私見)

② 家族療法事業の拡充(親子短期支援事業(仮称)の創設)

親子デイケアだけでなく、親子ショートステイ・トワイライトステイといった家庭支援・在宅支援事業を実施することも有効と思われる。例えば、乳児院などの児童福祉施設に設置している親子訓練室等を活用して、軽度な虐待あるいは育児ノイローゼぎみの親と子どもとのショートステイによる、あるいは夜泣きに悩んでいる親子のトワイライトステイによるメ

ンタルケア、育児及び家事支援等を行う、といった親子短期支援事業（仮称）を創設したらどうか。あるいは家族療法事業を拡充することによって対応することも可能であろう。施設の蓄積したノウハウを提供することができる事業を創設し支援することが必要である。（私見）

③ 家庭養育補完事業（仮称）の創設

支援だけではなく、補完的機能を活用するような事業を展開することも必要ではないだろうか。具体的にいうと、身体的疾患や精神的な障害があり、毎日連続して養育ができない保護者など、その保護者の状況によって子どもを毎週数日間施設で預かるといった子育て家庭の養育を補完するような家庭養育補完事業（仮称）を創設することである。

現在、子育て短期支援事業など利用契約により提供している施設機能は、支援機能だけである。次の段階として、補完機能を提供できる事業を創設して、利用契約の範囲を補完機能まで拡充したらどうか。（私見）

ウ 関係機関等の連携による退所後のフォローアップ体制の強化

① 主任児童委員の活用、拡充等による見守り支援・立ち直り支援の強化

（退所後の支援）については、社会的養護の下にいる間から、子どもが社会で自立して生活していけるよう、その社会性の獲得や自立に向けた支援を念頭において支援を行うことは当然である。これに加えて、社会的養護を必要とする子どもたちは、施設等を退所した後も、社会で自立していくに当たって、様々な課題を抱える可能性が高いことから、その就職や進学に当たり、また、就職や進学した後も、地域で関係機関等が連携を図りながらその支援を行う体制が必要である。（中間とりまとめ）

施設退所後のアフターケアについて、施設は、学校、市町村、要保護児童対策地域協議会、児童委員・主任児童委員等の関係機関と連携・協働して実施していくことになる。しかしながら、施設はもちろんのこと、各関係機関とも人的資源が乏しく有効に機能していないのが現状である。例えば、市町村は、役割として、施設退所後の子どもの支援と見守り及び家族の問題の軽減化を担っている。しかしながら、実際にその子ども・家族の支援などを行う人的資源が乏しく、手が届いていないのが実情である。したがって、アフターケアを行ってくれる人的資源の拡充を図る必要がある。具体的にいうと、市町

村・児童相談所との関係や職務内容から、主任児童委員であり、その役割を担ってもらえるまで拡充すべきである。平成16年12月現在で、全国の委嘱を受けた主任児童委員数は20,777人である。将来的には2倍の4万人程度まで主任児童委員を拡充し、地域のサポートシステムを確立するための一翼を担ってもらうことが必要である。(私見)

(4) 自立援助ホームの見直し等自立支援策の拡充

ア 年長児童の自立支援策の拡充

① 親子訓練室などを活用して退所児童の受け入れを行う実家的機能強化事業の創設(施設機能強化推進費事業に付加)

施設を退所した子どもは、結婚・出産・育児等に関して自信を持つことができず、相談する相手がいない場合も多いことから、このような際の相談先として、児童養護施設等がいわゆる「実家機能」の役割を果たす必要がある。(中間とりまとめ)

(5) 人材確保のための仕組みの拡充

ア 施設長・施設職員の要件の明確化

① 国家資格化を視野に入れた施設長・施設職員の要件の適正化(児童相談所長・児童自立支援施設長あるいは児童福祉司・児童自立支援専門員と同等程度の要件)

今日、施設に入所している子どもの中には発達上、資質上の問題を抱えている子どもや複雑な家族関係をもったケースなどが増加しており、それに対応できる専門性を持った職員を確保するためには、任用資格から国家資格にする必要がある。例えば、児童福祉司、児童指導員、児童自立支援専門員、児童生活支援員を統合して児童福祉師(仮称)という国家資格を創設することによって、医師の資格が治療の質を担保するのと同様に、ケア・支援の質の担保が可能になる。その際には更新制を導入して、虐待など不適切な対応をする不適格者を排除し常に専門性のある職員が確保できるようなシステムをつくることが重要である。今すぐ制度化することは難しいとしても、この点を視野に入れ、勘案しつつタイミングを見計らいな

から国家資格化していくべきである。この実現によって、児童福祉におけるソーシャルワーク・ケアワークの専門家を確保することができるようになる。将来的には、公的施設や機関における人事的な措置が難しくなる反面、民間からの派遣職員の活用などが可能になる。(私見)

(6) 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

ア 措置された子どもの権利擁護を図るための体制整備

① 第三者による児童に対する定期的かつ必要に応じたアンケート調査などの意見表明の機会の確保（施設内虐待の発生予防）

子どもの権利擁護を推進するために、国立児童自立支援施設では、主管課の参加・立会いのもとに、年2回、子どもに対して権利擁護に関するアンケート調査を実施し、その結果を踏まえ支援の改善に努めている。具体的な支援内容などの改善に結びついており、これについても一定の効果をあげている。このようなアンケート調査を行うようなシステムを確立することも、子どもの意見表明の機会を確保するとともに、施設での不適切な養育を予防し権利擁護を推進する上で有効ではないだろうか。(私見)

イ 施設内虐待等に対する対応

① 施設内虐待が起きた施設における子どもの保護・支援および施設の再建のあり方についての研究

(7) 社会的養護体制の計画的な整備

ア ケアの質の向上のための計画策定

① 社会的養護関係団体及び各団体・施設におけるケアの質の向上のための行動計画づくり

人材育成やケアの質の向上を図り、施設間の格差を縮めることは、個々の施設等の努力だけでは限界があることから、社会的養護を担う里親や児童福祉施設等に係る関係団体は、支援のための工夫やプログラムの情報交換や交流研修等により、

会員等に対する働きかけを強め、人材の育成やケアの質の向上に積極的に取り組むべきである。(中間とりまとめ)

今の社会的養護の現状を考えれば、社会的養護体制を着実に充実強化していくために、社会的養護に属する各関係団体が協同して、次世代育成支援行動計画同様に、社会的養護に関する目指すべき具体的な目標を定めた行動計画を策定して、取り組んでいくことが必要である。

現在、各団体が協同して取り組んでいる事業、研修、研究などはないに等しい。各団体が独自に取り組む方がいいものと、協同して取り組む方がいいものがある。したがって、協同して取り組むべきものについては、中・長期行動計画を策定して、実施すれば自ずと成果はあがると思われる。(私見)

資料1

これからの要保護児童に対する主なケア・支援機関(案)

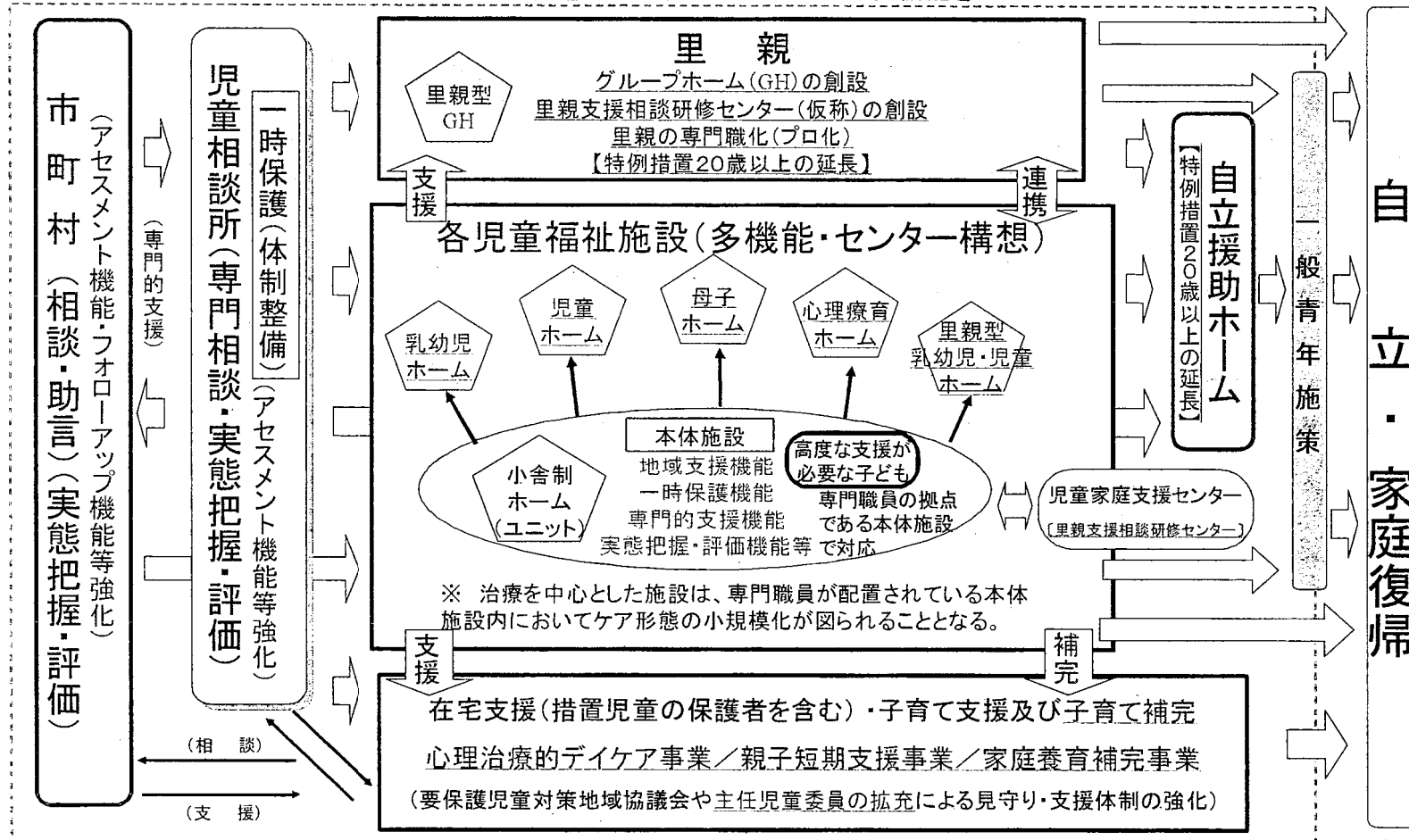
児童 (年齢) 児童 (ニーズ)	乳児 (0才)	幼児 (1～6才)	少年 (7～11才)	少年 (12～20才)	青年 (20才以上)
・適切な養育	・養育里親 ・乳児院(乳幼児ホーム) ・母子生活支援施設(小規模分園型)	・養育里親 ・里親型グループホーム ・乳児院(乳幼児ホーム) ・児童養護施設(小規模養護) ・母子生活支援施設(小規模分園型)	・養育里親 ・里親型グループホーム ・児童養護施設(小規模養護) ・母子生活支援施設(小規模分園型)	・養育里親 ・里親型グループホーム ・児童養護施設(小規模養護) ・自立援助ホーム ・母子生活支援施設(小規模分園型)	【特例措置】 ・養育里親 ・自立援助ホーム
・適切な養育 ・心理的ケア	・専門里親 ・プロ里親 ・乳児院(乳幼児ホーム)	・専門里親 ・プロ里親 ・乳児院(乳幼児ホーム) ・児童養護施設(小規模養護)	・専門里親 ・児童養護施設(小規模養護)	・児童養護施設(地域小規模) ・自立援助ホーム	【特例措置】 ・養育里親 ・自立援助ホーム
・適切な養育 ・心理治療 ・行動に関する治療	・プロ里親 ・心理療育ホーム	・プロ里親 ・心理療育ホーム	・情緒障害児短期治療施設(心理療育ホーム) ・児童自立支援施設	・情緒障害児短期治療施設(心理療育ホーム) ・児童自立支援施設 ・(少年院)	(少年院)
・適切な養育 ・心理治療 ・行動に関する治療 ・要医療(精神科)	・心理療育ホーム ・(医療機関)	・心理療育ホーム ・(医療機関)	・情緒障害児短期治療施設(心理療育ホーム) ・児童自立支援施設 ・(医療機関)	・情緒障害児短期治療施設(心理療育ホーム) ・児童自立支援施設 ・(医療少年院) ・(医療機関)	・(医療少年院) ・(医療機関)

- ※ 1: 主なケア機関について整理したもの(障害に対するケアについては、本表には含まれていない)
2: この表は「社会的養護のあり方に関する専門委員会」の提出資料に手を入れたもの

資料2

これからの社会的養護体制(案)

= 各児童福祉施設を基幹施設(センター)とし、多機能をもつ =



は、保健・医療・教育機関などの支援・連携

青字は新たに事業化・制度化あるいは充実・強化する内容

※ この図は「社会的養護のあり方に関する専門委員会」報告書の「これからの社会的養護のあり方(案)」に手を入れたもの