

新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）案

1. はじめに
2. 基本的な考え方
3. 理念
4. 子どもの権利擁護に関する仕組み
5. 国・都道府県・市区町村の責任と役割
6. 支援の対象年齢
7. 新たな子ども家庭福祉体制の整備
 - 1) 新たな子ども家庭福祉体制の全体像
 - 2) 新たな子ども家庭福祉に関する見直しの要点
 - (1) 就学前の保育・教育の質の向上
 - (2) 市区町村における地域子ども家庭支援拠点の整備
 - (3) 通所・在宅支援の積極的实施
 - (4) 母子保健における虐待予防の法的裏付け
 - (5) 特定妊婦等への支援
 - (6) 児童相談所を設置する自治体の拡大
 - (7) 児童相談所の強化のための機能分化
 - (ア) 虐待関連通告・相談電話（189）窓口の一元化
 - (イ) 調査・保護・アセスメント・措置機能の強化
 - (ウ) 支援マネジメント機能の強化
 - (エ) 一時保護・アセスメント機能の整備
 - (8) 子ども家庭福祉への司法関与の整備
 - (9) 子ども家庭福祉に関する評価制度の構築
 - 3) 児童相談所の強化のための機能分化
 - 4) 母子保健における虐待予防の法的裏付け
 - 5) 特定妊婦等への支援
 - 6) 児童相談所を設置する自治体の拡大
 - 7) 児童相談所の強化のための機能分化
 - (ア) 虐待関連通告・相談電話（189）窓口の一元化
 - (イ) 調査・保護・アセスメント・措置機能の強化
 - (ウ) 支援マネジメント機能の強化
 - (エ) 一時保護・アセスメント機能の整備
 - 8) 子ども家庭福祉への司法関与の整備
 - 9) 子ども家庭福祉に関する評価制度の構築
8. 職員の専門性の向上
 - (1) 子ども家庭福祉を担う職員の配置・任用要件
 - (2) 子ども家庭福祉を担う指導的職員の資格のあり方
9. 社会的養護の充実強化と継続的な自立支援システムの構築
 - (1) 里親制度の充実強化
 - (2) 就学前の子どもの代替的養育の原則
 - (3) 特別養子縁組制度の利用促進のために必要な措置
 - (4) 施設ケアの充実強化
 - (5) 社会的養護の対象となった子ども等に対する自立支援のあり方
10. 統計・データベース等の整備
11. 制度・法改正の時期について
12. おわりに

1. はじめに

子どもや家庭を取り巻く環境は、その時々々の社会状況に大きく影響を受けるものであるが、本来、生まれ育った環境によって左右されることなく、全ての子どもは適切な養育を受けて発達が保障される権利を有するとともに、その自立が保障されるべきである。これは、本報告に先立つ「社会保障審議会児童部会児童虐待のあり方に関する専門委員会報告書（平成 27 年 8 月 28 日）」に記されている、子どもの福祉を進めるにあたり基礎とすべき理念である。しかしながら、近年の子ども虐待事例の急増や自立が困難な子どもの増加など急速な変化に対応が追いついておらず、その増加をとどめるには至っていない。

そこで、本専門委員会では、子ども家庭福祉の体系の再構築が急務であるとの強い問題意識の下、当該理念を実現するための方策を検討するための議論が行われた。日本の将来を担う子どもと現代の家庭が置かれた現状を考えると、できる限り早期に体制を整える必要があり、短時間に集中的に会議が持たれた。平成 27 年 9 月 7 日に第 1 回会合を開催して以来、委員会及び二つのワーキンググループでの討議を自治体や関係団体のヒアリング等も含めて計 13 回にわたり繰り返し、限界が生じている既存の制度を改革し、新たな子ども家庭福祉を具現化するために、児童福祉法等の抜本的な改正に向けて提言するものである。

2. 基本的な考え方

本報告での多岐にわたる提言に先立って、本報告で提案される制度改革の基本的な考え方を以下に示す。これらの基本的な考え方は相互に関係している。各提言はこれらの基本的な考え方に沿って理解され、制度全体が構築される必要がある。

(1) 子どもの権利の明確な位置付け

児童福祉政策の基本理念として子どもの権利保障を位置付けることは、国際的な合意事項であり、潮流と言ってよい。「児童の権利に関する条約」を批准した日本もこの流れの中にあるが、現行の児童福祉法には子どもの権利に関する規定がない。そこで、今般の改正で子どもの権利擁護を児童福祉法の理念として位置付け、子ども福祉に係る法制度全体の基本的な性格と目的を明確にする必要がある。加えて権利擁護に関する評価・審査の仕組みを整備する必要がある。

(2) 家庭支援の強化、すなわち子ども虐待の予防的観点の明確化

子どもの権利、特に適切に養育される権利を保障するためには、現に養育を行っている家族、あるいはその他の養育者を支援することが不可欠である。この観点は、日本においても既に子どもに関する近年の諸施策に取り入れられてきたところではあるが、児童福祉法そのものには家庭支援の理念が明確に盛り込まれておらず、その結果、政策展開も十分とは言い難い。したがって、児童福祉法に家庭支援の理

念を明確に書き込み、その方向に沿った施策を展開し、支援を一層強化する必要がある。これは、子ども虐待の予防にも資するものであり、子ども虐待防止政策に関する国際的な展開にも合致するものである。

(3) 国・都道府県・市区町村の責任と役割の明確化

一般的に社会福祉制度は公的な責任の下に運営される。特に児童福祉制度の対象である子どもは能力が未成熟である場合があり、その主体的な権利行使のためにはより強い公的な関与とそれに伴う責任が求められる。そして、日本の行政機構が国、都道府県、市区町村の三層構造を採っていることに鑑みると、それぞれの責任と役割が明確になっていなければ、円滑かつ効果的な公的関与は難しい。しかしながら、現状ではこれらの諸機関相互の責任と役割が必ずしも明確ではなく、円滑かつ効果的な公的関与の妨げになっている面も否定できない。そこで、これを明確にするとともに、各機関がその責任と役割を遂行し得るだけの財政的措置を講じる必要がある。

(4) 基礎自治体（市区町村）の基盤強化と地域における支援機能の拡大

子どもと家族の生活は地域を基盤に営まれる。したがって、子ども家庭福祉は地域社会の中で展開される必要がある。地域において社会資源と支援拠点が十分に整備され、市区町村が子ども家庭支援と機関連携の要として十分に機能することが不可欠である。このことは平成16年における児童福祉法等の改正の基本的な方向であったものの、未だ十分達成されておらず、かつ、自治体間格差も依然として小さくない。そこで、この方向を強化するために、社会資源と地域子ども家庭支援拠点の整備、それを通じた在宅での支援の強化、これらを可能にする財政的支援等の基盤整備、専門職の配置等の制度改革が不可欠である。

(5) 各関係機関の役割の明確化と機能強化

市区町村の基盤強化と支援機能の拡大に伴って、各関係機関の機能の再整理と役割の明確化、それに沿った機能強化が不可欠である。この点、児童相談所は、強制的な権限を行使して保護者と対峙してでも子どもを守るというハードな役割と、保護者に寄り添って養育の改善を促すというソフトな役割とを同時に求められてきた。この二面的な役割の併存を再検討し、ソフトな役割については、子ども家庭に寄り添った支援・調整機能を市区町村がより中心となって担う方向で取組を進める必要がある。

(6) 子どもへの適切なケアの保障

家族から分離され代替的養育を受ける子どもへの適切なケアの保障は、子どもの権利保障の観点から最重要課題の一つであって、公的責任において実現されなければ

ばならない。また代替的養育の質の向上は、家庭への公的介入と家族支援の前提でもある。この観点から、里親委託の推進、児童養護施設の小規模化などは喫緊の課題であるが、現在の政策は未だ十分とは言い難く、一時保護所の環境整備も急務である。これらの諸施策を一層強化することに加え、里親制度の充実強化、特別養子縁組制度の子どもの福祉の観点からの見直し、施設（一時保護所を含む。）の小規模化と機能強化が必要である。

（7）継続的な支援と自立の保障

子ども家庭福祉全般において子どもの自立は重要な課題であるが、特に子ども虐待問題への対応では、子どもの自立をしっかりと保障していくことが、当人の利益にとどまらず、虐待の世代間の継承を断ち切る点でも意味があることに留意しなければならない。現行の児童福祉法では、原則として18歳になった時点で支援は終了するが、事案によっては支援の必要を残したまま支援が終了する結果となるおそれがあり、自立保障の観点から大きな問題である。18歳を超えた場合でも必要に応じて支援を可能とし、支援ニーズの解決をもって公的支援の終結となし得る仕組みの構築が必要である。

（8）司法関与と法的・制度的枠組みの強化

子ども虐待問題への対応過程では、親権を制限することや、支援計画の実施のために何らかの強制力が必要となることがある。子どもの分離保護が考慮される場合は、その典型的な例である。そして、一連の介入・支援過程において強制力を確保するために司法関与は重要である。しかし、日本の現状は司法関与が弱く、これが福祉現場において子どもの分離保護と支援計画の実施を難しくしている側面があるとの指摘がある。そこで、司法関与を強化し、福祉行政の動きと司法判断が連動する制度的枠組みの構築を検討する必要がある。

（9）職員の専門性の確保・向上と配置数の増加

子ども家庭福祉、子ども虐待問題の対応においては、高度な専門性を持った職員の十分な配置が不可欠である。特に今回の報告では、地域子ども家庭支援拠点の整備などの市区町村における基盤整備、児童相談所の専門性の強化が提案されている。これらに共通して求められることは、子ども・家庭への適切なアセスメント機能と、支援機関連携のマネジメント機能であり、これを遂行し得る専門性の確保である。そのためには、各機関において中核的な役割を担う職員の専門性の担保が不可欠である。また、代替的養育を受けている子どもの発達と自立を保障するためには、かかる養育に携わる児童福祉施設においても専門性を持つ職員の十分な配置が不可欠の条件である。総じて、本報告の提案の成否は、職員配置の充実と専門性の向上

に拠ることを強調したい。

3. 理念

児童福祉法は改正が繰り返されてきているが、現在の状況を踏まえ、これまでの「保護中心」から「養育中心」に力点をおいた子ども家庭福祉の構築を目指すとともに、これに合った理念を明確にし、今後の制度・施策の方向性を示す必要がある。日本は国連の児童の権利に関する条約を批准しており、その権利保障を基礎とし、そのための子ども家庭への支援が必要であることを明確にすべきである。

特に、以下の点を現在の課題として明確にすることを提案する。

- ・ 子どもを権利の主体とする
- ・ すべての子どもは適切に養育され、発達する権利を有するとともに、自立を保障される
- ・ 子どもの最善の利益を優先する
- ・ 体罰など子どもの心身への侵害のある罰を禁止する。特に、しつけを理由として、必要な範囲を超えて子どもを懲戒してはならないことを明確にする
- ・ 子どもは安全で安定した家庭で養育を受けることができる。家庭において適切な養育を受けることができないときは、家庭における養育環境と同様の養育環境において継続的に養育を受けることができる
- ・ 子どもが意見を表明する権利を有する
- ・ 発達連続性を基本にした支援の連続性を保障する

4. 子どもの権利擁護に関する仕組み

本報告では、子ども家庭福祉に子どもの権利保障を明記することを打ち出しており、自分から声をあげられない子どもの権利が確かに保障されているかを監視するためには、第三者性を有する機関の設置が求められる。子ども家庭福祉の現場において、児童相談所の一時保護や措置に対して親は争う手段を持つが、子どもにとってその手段はほとんどない状態であり、子ども自身もしくはその声を代弁しようとする関係機関の意見が適切に反映されずに危険に陥っている事例も、少なからず存在する。その点は国の死亡事例検証の報告書においても明らかになっている。

国連子どもの権利委員会は、過去三度にわたり、わが国に対しパリ原則に沿った監視機関の設置を勧告してきた。わが国では地方自治体レベルでは子どもオンブズマンなどの設置が見られるが、国レベルでは未だそのような機関の設置がなされておらず、そのような第三者機関の設置は急務であると考えられる。

しかしながら、国レベルで子どもの権利擁護のための第三者機関を設置しようとすると、省庁横断的な協議を積み重ねる必要があるものと思われ、一朝一夕に実現できるものではない。そこで、ここでは子ども福祉に限定した子どもの権利擁護の仕組み

を構想することとした。また、本来は独立した第三者機関を設置すべきであるが、子ども福祉に限定してもなお、かかる機関の設置には時間を要すると思われるため、当座、現存する都道府県児童福祉審議会を活用し、子どもの権利擁護の役割を負わせることを構想した（以下、この機能を「子どもの権利擁護機能」という。）。

審議会のうち子どもの権利擁護機能を担当する部門は、特に子ども福祉に精通した専門家であり、公正な判断をすることができる者で構成される必要がある。審議会は、子どもや当該都道府県内の要保護児童対策地域協議会の関係機関などからの申入れを契機とし、職権で審議すべきケースを取り上げることができるものとする。審議の対象は、当該都道府県の機関の個別ケースに関する対応や措置、子ども福祉に関係する機関のあり方等を含み、個別ケースについて調査審議を行う際には、当該個別ケースに利害関係を有する者が調査審議に加わらないこととする。また、審議の結果、必要があれば、助言あるいは勧告を行うことができ、審議のために必要があるときは、新たに関係者から報告を求めることができるものとする。

既存の組織である児童福祉審議会による子どもの権利擁護を構想したが、最終的には、子どもの権利に係る他の分野（教育、少年非行など）を含む、総合的な子どもの権利擁護に係る第三者機関を設置することを目指すべきである。

5. 国・都道府県・市区町村の責任と役割

子どもの権利を保障するため、その担い手となる国、都道府県、市区町村の責任と役割を明確にすることは重要である。なかんずく、子どもの権利条約を批准している国の責務は重く、その責任と役割を児童福祉法に明確に規定する必要がある。

基本的な考え方としては、以下のとおりである。

- ・ 市区町村は、子どもや家庭に最も身近な基礎的な地方公共団体として、児童福祉法に基づいて包括的・継続的に子どもと家庭への支援を行う。
- ・ 都道府県は、市区町村に対する助言や援助を行うとともに、入所措置等のより専門的な業務や、市区町村の区域を超えた広域的な対応が必要な業務を行う。
- ・ 国は、市区町村及び都道府県に対する助言や情報の提供等、全体として子ども・家庭の福祉のために必要な措置を講じる。

(国の責任と役割)

国については、子どもの権利を等しく擁護するため、全国の子どもの家庭福祉の質を十分な水準にし、子どもの権利が守られているかどうかを検証し、状況を正確に把握して制度を向上させることが重要であり、以下の役割が盛り込まれるべきである。

- ・ 子どもの権利擁護の主体として、子どもの権利が擁護されていることを監督し、検証を行う。

- ・ 子どもたちが等しく充実した子ども家庭福祉の下に成長・発達していけるよう、全国の子ども家庭福祉の質を担保する。このための基準を設けるとともに、それを担う者の技能について、国民からわかりやすくするために資格を設ける。
- ・ 情報の収集、正確な統計などを用い、日本における子どもの権利保障の状態を少なくとも国際比較ができる程度に明らかにするとともに、それらの分析に基づき、子ども家庭福祉の制度や施策を向上させる。

(都道府県の責任と役割)

都道府県については、市区町村に対する助言や援助を行うとともに、入所措置等のより専門的な業務や、市区町村の区域を超えた広域的な対応が必要な業務を行うことが重要であり、以下の役割が盛り込まれるべきである。

- ・ 市区町村の行う子どもの福祉に関する業務が適切に行われるよう、市区町村に対する助言や援助を行う。
- ・ 専門的な知識及び技術が必要な業務や、市区町村の区域を超えた広域的な対応が必要な業務を行う（施設・事業者の指定や認可、子どもの保護のための分離措置等）。

(市区町村の責任と役割)

市区町村については、子どもの権利が守られる環境をつくることが重要であり、以下の役割が盛り込まれるべきである。

- ・ 子どもや家庭への相談・支援等を行う。
- ・ 子どもの権利侵害を予防する。

6. 支援の対象年齢

産業構造の変化や、それに伴って求められる労働能力の高度化により、子どもの社会的及び経済的自立が可能となる年齢は高くなってきている。

今回の改革においては、子どもの精神的、経済的、職業的自立をこれまで以上に重視するとの観点から、少なくとも、現行制度の下で成人年齢に達する 20 歳未満を支援の対象とすべきである。20 歳未満とするのは、現行の成人年齢である 20 歳との整合性を持たせるとともに、一般家庭での子どもに対する経済的な支援の現状を踏まえてのことでもある。現在、一般家庭の子どもの大学や専修学校等への進学率は 76% に達している。一般家庭の子どもたちが高等学校以降の教育を受けるためには、家庭などのバックアップが欠かせないが、支援を必要とする子どもの中には、こうした家庭などのバックアップを持たない者が少なくない。したがって、子どもの自立の保障という観点に立つなら、支援を受ける子どもに対しても、その希望に沿って高等学校以降の専門・職業教育の機会が提供されるべきであり、支援の対象年齢を少なくとも

20 歳未満に引き上げるのが妥当である。

このため、不適切な養育を受けた子どもや家庭基盤が脆弱な子どもに対する支援の対象年齢を「20 歳未満」とすべきである。里親委託等の措置を受けた児童について、20 歳に達するまでの間、措置延長（新たに 18 歳到達後の更新も可能とする）を積極的に活用するとともに、次のとおり必要な支援を可能とすべきである。

- ・ 一時保護中に 18 歳に達した者等について、新たな里親委託等の措置を可能とする。
- ・ 里親委託等措置中の 18 歳以上の者について、一時保護や措置の更新・変更を可能とするとともに、面会・通信制限等の対象とする。

なお、不適切な養育を受けた子どもの支援は、障害の有無に関わらず対応が必要なことから、これらの支援については、障害児入所施設の措置児童も対象とする。

また、里親委託等の措置を受けていた者について、18 歳（措置延長の場合は 20 歳）到達後も、少なくとも 22 歳の年度末まで、その後の自立した生活につなげるため、引き続き必要な支援を受けることができるようにする仕組みを整備する必要がある。

また、現行の児童福祉法においては、18 歳になる前に同法第 27 条第 1 項第 3 号の措置がとられている子どもについて、18 歳になった後、同法第 31 条第 2 項により延長する場合、同法第 28 条の承認審判ができるか否か明確ではないが、これができることを明記すべきである。

なお、児童福祉法の年齢要件を見直して、20 歳まで引き上げ、少なくとも 20 歳までは児童福祉法上の支援が継続される制度を確立すべきとの意見があった。この点については、現在議論が行われている成人年齢の引下げとの関連について、将来、成人年齢の引下げの段階で、親権との関係を整理する必要がある。上述のように、支援を受ける子どもの多くは、自立に向けた支援を提供してくれる家庭を持たず、社会的な支援を必要としており、その状況は、成人年齢が引き下げられたからといって、何ら変わるものではない。成人年齢が引き下げられた場合には、20 歳未満の親権が及ばない「成人」に対する支援のあり方に関する整理が必要となる。

7. 新たな子ども家庭福祉体制の整備

1) 新たな子ども家庭福祉体制の全体像

子どもの権利を保障するための子どもと家庭への支援は、本来、その生活が営まれている身近な地域内でなされるべきであり、地域福祉の問題として構想されることが必要である。一方、児童相談所では、虐待を受けた子どもの保護から育成相談や保健相談まで幅広くその機能としており、多様な機能を果たしきれない危険が生じている。加えて、相談者が遠距離から相談に来なければならない不利益もある。これらの問題を考慮すれば、市区町村の人材と財政に関する十分な基盤整備を行った上で、子ども家庭福祉のシステム全体を組み直す必要がある。

そのために、新たな子ども家庭福祉体制として以下のようなシステムの構築を提案する。なお、子ども家庭福祉体制の整備と、その機能の見直しに伴い、「児童相談所」という名称についてもその変更を検討すべきという意見もあった。

- ① 市区町村の基盤整備を行い、保育所を含めた子ども家庭福祉体制を充実させ、地域子ども家庭支援拠点を整備する。
- ② 地域子ども家庭支援拠点は、同自治体の保健センターやその他の部署及び民間団体と協力して、子ども子育て支援事業、子ども家庭の福祉的相談、要保護児童とその家庭や虐待により措置対象となった子どもと家庭の在宅支援などを行う。また、要保護児童対策地域協議会の調整機関の役を担う。子育て支援事業の民間団体への委託は積極的に行うが、その監督を行う必要がある。
- ③ 子ども虐待で最も多い対応となっている在宅支援を適切に行うため、在宅・通所支援を積極的に活用し、家事援助を含む生活全般にわたる在宅支援、民間団体・医療機関等による通所支援を受けさせることができることとする。
- ④ 児童相談所が行っている「分離措置を伴わない養護相談」「育成相談」「措置を伴わない非行相談」は、主として住民に身近な市区町村の地域子ども家庭支援拠点が担い、「保健相談」は市区町村保健センター等が担うこととする。「障害相談」は、市町村が児童発達支援センター等を活用して行うことや、療育手帳に関しては、他の障害者手帳と同様、対応可能な医療型児童発達支援センターや医療機関等において必要な検査等を行って意見書を作成し、判定は都道府県の児童相談所以外の部署で行えるようにすることも一つの方法である。
- ⑤ 市区町村を中心とした母子保健について、妊娠期の支援を含む子ども虐待予防に関する役割を法律上明確化して、地域子ども家庭支援拠点とともに子ども虐待防止の予防的対応を担うことを明確にする。
- ⑥ 特定妊婦への支援のための社会資源を充実させる。
- ⑦ 児童相談所を設置する自治体を拡大する。
- ⑧ 児童相談所と市区町村に二元化されている通告窓口に関し、共通の窓口を都道府県レベルで設置し、集中的に電話による子ども虐待通告・相談を受理し、緊急度を判断して、初期対応を行う機関等とその期限を決定する機関（以下「通告受理機関」という。）を創設することについて、モデル的取組から検討する。初期対応を行う機関とは、子ども保護機能を担う機関・市区町村地域子ども家庭支援拠点等であり、必要に応じて警察に依頼する。ただし、通告受理体制として、要保護児童対策地域協議会を構成する各関係機関が直接児童相談所（子ども保護機能を担う機関となる。）もしくは市区町村に通告・相談することを妨げるものではない。
- ⑨ 現行の児童相談所の機能を、子ども保護機能を中心とした機関と子ども・家庭への支援のマネジメント機能を担う機関に分割する。ただし、小規模の自治体においては、同一機関の中の別の組織とすることを検討する。子ども保護機能を担う機

関は通告等で把握した子ども虐待事例の調査・評価・保護・措置を行うこととし、支援マネジメント機能を担う機関は措置された子どもに関する支援の枠組みを構築し、市区町村が行う子ども家庭支援の状況の進行管理等を行う。

- ⑩ 親子分離を行う一時保護や親への治療命令に関する司法関与を強める。
- ⑪ 上記の新たな子ども家庭福祉体制の質を担保するため、通告受理機関、子ども保護機能を担う機関、支援マネジメント機能を担う機関、直接支援に携わる市区町村・民間団体に対する評価制度のあり方を検討する。

2) 新たな子ども家庭福祉に関する見直しの要点

(1) 就学前の保育・教育の質の向上

高度経済成長期を境に進行の一途を辿ってきた核家族化や地域のつながりの希薄化等により、保育等の外部サービスの利用が進んできた。とりわけ、近年の女性の社会参加の拡大等は、これにさらに拍車をかけている。

人と人との関係性の基礎となるアタッチメント形成がなされ、脳の基盤ができる乳幼児期の養育は極めて重要である。そうした中、我が国では、人格形成に重要な時期にある就学前の子どもの多くは、日中の多くの時間帯を保育所、認定こども園、幼稚園などで過ごしている。保育所を例に挙げるなら、長らく、その職員配置基準は、ほとんど改善がされてこなかった（子ども・子育て支援制度により、平成 27 年度から 3 歳児の職員配置については改善（20：1→15：1））。

子どもの発達にとって重要な時期の基盤となる保育の質を上げるため、保育士養成課程の見直し等、保育士の専門性の更なる向上と職員配置の改善は、次世代に重要な意味を持つ。また、近年、保育所において発達の問題を有するいわゆる「気になる子」が多いことが報告されるなど、家庭への支援を必要とする子どもが増加していることから、保育所におけるソーシャルワーク機能の強化や地域との連携が必要となっている。

(2) 市区町村における地域子ども家庭支援拠点の整備

子ども家庭への支援は身近な場所で行われる必要があり、そのためには市区町村に支援の拠点を整備する必要がある。現在、東京都の特別区と市などに設置されている子ども家庭支援センターやその他の市町における類似のセンターが、そのモデルとなり得る。また、一つの方法として、既存の児童家庭支援センターを参考に、市区町村における支援拠点のあり方を検討することが考えられる。この拠点では、前記のとおり、一般の子ども家庭相談支援から子ども虐待事例の在宅支援までを担うとともに、要保護児童対策調整機関となり、子ども子育て支援事業を行うべきである。規模の大きな自治体では、一般の相談と虐待対応のセクションを分けることも有効と考えられる。同自治体内の保健センター等と協力し、分かりやすいワンス

トップの窓口機能も担うことが求められる。民間との連携や事業委託を積極的に行うことも求められる。

この地域子ども家庭支援拠点が適切に機能するためには、ソーシャルワーカーや保健師の配置が必要となる。市区町村の規模により実情が異なることから、国及び都道府県は財政的・人的資源の充実に積極的に関与して、その基盤整備を行う。自治体の規模によっては、複数の自治体が合同で拠点を設けることができるような配慮も必要である。

なお、地域子ども家庭支援拠点については、利用者支援事業等既存の子ども子育て支援施策との整理を明確にする必要があるといった意見もあった。

(3) 通所・在宅支援の積極的実施

全国児童相談所の虐待相談対応件数の9割以上の子どもは、在宅支援となっている。その中には、いわゆる「見守り」という形で有効な支援がほとんどなされない事例もあり、こうした子どもは、再び通告の対象になる、あるいは、そのまま虐待的環境の中で成長し、その養育不全体験を次世代に連鎖するという悪循環に至る危険も大きい。

この現状を児童虐待防止の重要課題として新たな社会的養育システムの中に位置付け、虐待通告された子どものうち、在宅に戻された子ども等の支援のために通所・在宅支援を積極的に行う必要がある。

先に示した市区町村が設置する「地域子ども家庭支援拠点」がこれを中心となって担い、必要に応じて児童相談所と共同し、通所・在宅支援（養育支援、家事支援等）を行うものとする。通所・在宅支援について、国は自治体とともに財政的支援を行うものとし、これにより、支援を行う民間団体などが増加し、それに伴って新たな支援の方法が開発、提案されることも期待できる。

なお、将来的には、市区町村が在宅措置、通所措置を行うという制度も考えられるとの意見があった。

(4) 母子保健における虐待予防の法的裏付け

特定妊婦の発見と対応、育児支援、子ども虐待の予防や早期発見に関し、母子保健が果たしている役割は大きい。母子保健法ではその役割が明確ではなく、法律に位置付ける必要がある。WHOでも暴力・外傷は重大な健康問題と位置付けられており、暴力への対応を明確にするとともに、母親自身への保健について明確に規定すべきである。

また、母子保健情報は虐待対応に不可欠であり、早期から保健、福祉、教育、医療機関・助産所等間で共有が必要である。妊娠葛藤に悩む妊婦の相談に応じる仕組みを整えることも必要である。

このような役割を遂行できる母子保健担当保健師を市区町村に配置すべきである。

(5) 特定妊婦等への支援

妊娠期から出産後の養育に支援が必要な妊婦、妊婦健診を受けずに出産に至った産婦といった特定妊婦等への対応については、未だにその支援方法の選択肢が少ない。特定妊婦のケアが適切にできるよう、情報を共有するための方策を再検討し、支援メニューの増加を図る必要がある。

要支援児童及び特定妊婦等を発見した場合、発見した者は、市区町村に対して情報提供できるものとすべきである。

また、母子生活支援施設、乳児院、助産所、産科医療機関、NPO 法人等において、特定妊婦や飛び込み出産に対し、入所・通所によって支援を行うことができるよう、「産前産後母子ホーム（仮称）」を整備するための枠組みを作る必要がある。このため、モデル事業を実施するとともに、具体的仕組みについて検討を行うべきである。

(6) 児童相談所を設置する自治体の拡大

児童相談所の設置については、かつて概ね人口 50 万人に 1 か所という目標があり、現在、全国で 200 か所を超えてはいるが、虐待事例への対応が急増したため、情報共有や対応検討などを丁寧に行えなくなっており、管轄する規模を見直す必要がある。

虐待事例への対応は、政令市や児童相談所設置市以外の市区町村の場合、都道府県が設置する児童相談所と市区町村の二元体制で実施されており、それによる問題点として、両者の支援のはざまに落ちる事例があるという指摘や、時間のロスと認識の温度差が生じやすいという指摘もある。児童相談所を設置している中核市では対応機関の一元化の利点が報告されてはいるものの、現在、中核市で児童相談所を設置している自治体は 2 つにとどまっており、その財政的負担が大きいことや専門性確保が難しいなどの課題があるものと考えられる。原則として中核市及び特別区には児童相談所機能をもつ機関の設置を求め、財政的理由や専門職の確保の困難さから設置をためらうことがないよう、国及び都道府県は中核市及び特別区の人的・物的基盤を積極的に援助する必要がある。

なお、地方分権、自治体の自主組織権の観点から、「必置」とすべきでないという意見もあった。

こうした意見を踏まえ、現在の児童相談所設置に関して特別区を加え、特別区でも児童相談所を設置できる規定とする必要がある。

また、5 年を目途として、中核市や特別区が児童相談所を設置することができる

よう、国として専門職の育成等の必要な支援を行うべきである。

(7) 児童相談所の強化のための機能分化

従来、児童相談所はニーズに基づく相談を中心に業務を行ってきたが、虐待通告数が毎年大きく増大している現状において、対応の限界にきており、機能強化が優先課題となっている。保護機能と支援機能を同一機関が担うことによって、保護後の保護者との関係を考慮するあまり必要な保護が躊躇され、場合によっては子どもを死に至らしめるといった事態が生じていることは、国が実施している重大事例検証委員会報告書においても指摘されている。また、親の意向に反する一時保護を行った結果、その後の支援が円滑に進まないといった事態も従来指摘されてきた。児童相談所が有する通告受理、調査、評価、一時保護・アセスメント、措置等の機能に関して、高度に専門的な機関として担うためには、その機能を明確に分離する抜本的な見直しが必要である。その際、「新たな子ども家庭福祉体制の全体像」で述べたように、ニーズに基づく相談機能を市民に身近な市区町村が中心となって担うことが望ましい。

また、増大する虐待通告に対応する一方で、子どもの死亡や障害といった重大な結果に至る事態を減少させるためには、重症度・緊急度に応じて対応できる体制を整備したり、立入調査や臨検捜索などの法的な権限行使が必要となる事例に法的過誤なく対応するための専門的なチームを養成することも必要となる。さらに、子どもの安全・安心のために保護・介入的なソーシャルワークを行い、支援を行う体制も必要となる。

具体的な方向性としては、緊急対応の必要性に関する判断能力を備えた虐待通告・相談窓口を設置し、さらに、通告が受理された事例の調査・評価・保護等の措置を行う機能と、措置後の事例のマネジメントを行う機能を別の機関で行うといった体制整備が考えられる。ただし、小規模自治体の児童相談所では機関の分離を行わない方が効率的な場合もあることから、機能を明確に分離し、その機能が遅滞なく遂行されるように、同じ機関の中で組織の分離を図ることが考えられる。

なお、心理療法や治療といった専門的支援機能に関しては、市区町村と児童相談所が協働して行う必要があるとの意見もあった。

また、複数機関への分離により狭間に落ちるケースが生じる可能性があるといった意見もあり、両機関（組織）の情報交流を密にする必要がある。

(ア) 虐待関連通告・相談電話（189）窓口の一元化

現在、虐待等に関する通告は、児童相談所と市区町村のいずれもが受理する体制となっている。平成16年に、市民に身近な市区町村にも通告を可能にすることによって通告への抵抗感を取り除くことなどを目的に法改正が行われたが、一方

で、通告する側に緊急度の判断を求め、通告先の選択を強いているなどの問題点が指摘されている。また、現在は通告を受理した機関が調査をすることになっているが、児童相談所では通告内容の緊急性の有無に関わらず一律に 48 時間ルールが適用されている。いわゆる「泣き声通告」や「面前 DV 通告」は年々増加の傾向にあり、これら増大する虐待通告の安全確認・調査の業務量が膨大となり非常に負担が大きくなっている。泣き声通告で安全確認のため児童相談所が訪問した家庭では、孤立感や近所への不信感など、子育ての負担感を増大させているといった状況もある。

通告・相談電話の三桁化（189）が開始され、より多くの通告や相談を促す段階に入っており、効率的な初期対応を行うためには、窓口を一元化し、その緊急性の判断や、保護を前提とした介入型安全確認を行うべきか、保護を前提としない支援型安全確認を行うかの判断を行うとともに、初期対応機関を、児童相談所・市区町村等に振り分ける（初期対応までの期限を決定することを含む。）、あるいは警察へ初期対応を依頼するといった機能を持つ、通告受理機関を整備する必要があり、モデル的取組を実施し、早急な検討が必要である。

通告受理機関は、現在の児童相談所設置自治体に最低 1 か所程度とすべきであり、中央の児童相談所内の設置も可能とする。通告受理機関が通告の緊急度を的確に判断できるよう、設置自治体の児童相談所及び市区町村の要保護児童対策地域協議会の関係機関で扱っている虐待等の事例に関する情報を参照できるよう、事例情報紹介システムの構築を検討すべきである。

こうした体制整備は、要保護児童対策地域協議会の関係機関が児童相談所もしくは市区町村に通告・相談することを妨げるものではない。その際には、情報の共有を目的に、併せて通告受理機関に通知することとすべきである。

当面、初期対応の漏れがないようにするため、児童相談所と市区町村の間で共通のアセスメント基準を作成するとともに、児童相談所から市区町村へ送致する仕組みを設けることが考えられる。

これにあわせ、現在の三桁化番号では子ども虐待に関する通告や相談窓口としてのみならず、全ての育児相談が対象となっているが、子ども虐待に関する通告と相談に対象を限定することが考えられる。

なお、電話対応だけでは的確な判断が困難であり、初期対応までを一続きに考えるべきで、相談の対象範囲を含めて現行のままとすべきであるといった意見があった。

また、「面前 DV」等について警察から市区町村へ通告する仕組みが必要といった意見もあった。

(イ) 調査・保護・アセスメント・措置機能の強化

児童相談所が行っている立入調査、臨検捜索などの強制的な業務について、過誤なく実施できる専門性を持ち、迅速に対応できる体制を整備する必要がある。

子ども虐待など保護者による不適切な養育が伴う事例や、虐待等が背景的な要因となっていることが多いと指摘される非行事例など、行政処分を伴うような事例に関し、調査、アセスメントとそれに必要な子どもの保護や、親子分離、在宅支援などの措置を行うため、迅速に必要な情報を収集し整理する機能を強化すべきである。

また、児童相談所の調査において、資料提供等の協力を得にくいという指摘があり、子どもを守るために必要な情報を適切に入手できるようにするため、児童相談所長は、地方公共団体の機関に加え、医療機関、学校等に照会して必要な事項の報告を求めることができるようにする必要がある。

さらに、子どもの保護にあたっては、後述する司法関与の整備状況に応じて、裁判所等の司法機関との連携の下に業務を担うため、それに応じた整備も必要となる。

なお、こうした機能は独立した機関が担うことが望ましいが、小規模設置自治体においては、同一機関内の別組織とする方が効率的な場合もある。

(ウ) 支援マネジメント機能の強化

上記により措置されたケースに関し、その自立支援まで責任を持って支援マネジメントを行うため、支援の枠組みを作り、進行管理を行い、支援効果を判定し、その後の支援の方向性を提示するなど継続的な関わりが必要となる。

前述のように、今後の子ども家庭福祉においては、支援の担い手の中心を市区町村とすべきであるが、子どもに対して分離養育の措置を行った事例では、子どもの支援と家庭への支援の状況を連動させる必要がある。また、在宅支援を実施している事例において、子どもの心身が危険にさらされる事態等の発生に伴い、家族からの子どもの緊急分離が求められることがあり得る。このような事態に対応するためには、支援をマネジメントし、経過をフォローしていくと同時に、保護を中心とした機関との情報の共有や協働が求められる。

このため、市区町村が支援を提供する虐待及び非行事例について、事例の進捗管理(ケースマネジメント)を行う支援マネジメント機能を有する機関(組織)を設置することが望ましい。その際、要保護児童対策地域協議会の枠組みを利用することも考えられる。規模の小さい自治体では、子ども保護機能を担う機関内の異なる組織とすることも可能とすることが考えられる。こうした機能を明確に位置付け、子ども保護の業務とは別的に確に遂行できるようにする必要がある。

この機関は、地域子ども家庭支援拠点等の支援機関と連携して、事例の支援の状況を把握し、必要に応じて子ども保護機能を担う機関と協働の上、支援方針の

変更を含む支援経過のモニタリングを行う必要がある。また、支援困難事例に関しては、必要に応じて市区町村に技術的な援助を提供するべきである。

社会的養護となる場合は、子どもの状態を把握し、社会的養護の担当者とともに自立支援計画を作成し、その進捗を管理し、定期的に支援効果を判定し、支援の方向性を提示する必要がある。同時に、親の支援や家族関係の再構築を、社会的養護の担当者とともに行うこととし、再統合の可否の判定、外出・外泊時の親子関係の観察と評価、措置解除の決定などを行う必要がある。

在宅支援の場合、具体的支援は市区町村となるが、支援の枠組みを作り、進捗状況を管理し、市区町村とともに支援効果の判定及びその後の支援の方向性を決めることは、この機関が担う必要がある。支援計画の策定等は、要保護児童対策地域協議会の枠組みを利用することも可能であると考えられる。

こうした機関は、措置ケースの数に応じた配置が必要である。

子ども保護機能を担う機関及び支援マネジメント機能を担う機関については、先進的な取組を行っている児童相談所の事例等を収集し、段階的に整備していくべきである。

(エ) 一時保護・アセスメント機能の整備

一時保護には、子どもの心身の安全を確保すること、そして、子どもや家庭への支援計画を導くためのアセスメントを的確に実施することという2つの大きな目的があることを、まず法律に明記する必要がある。

現在の一時保護所には様々な課題がある。例えば、一時保護期間中に子どもが学校教育を受けられていないというのは大きな問題であり、虐待やネグレクトなどの不適切な養育を背景に一時保護されている事例では、その複雑性から、一時保護期間がその制限を超えて長期化する傾向が認められる。

このため、一時保護が、子どもに安心感と安全感を提供する機能を十分に担えるものとするべきである。この安心感や安全感は、先述の子どもや家族のアセスメントにとって極めて重要な意味を持つ。子どもにとって、現在の環境が安全なものであり、安心できるものであると感じられるものでなければ、家庭内で起こったことやそれに対する自身の認知や感情を表出することは困難であり、そのために的確なアセスメントが行えないことになる。子どもや家庭への支援計画は、このアセスメントの内容に立脚したものであることを考えるなら、一時保護が適切に機能するか否かによって、支援の成否が決定されるということが出来る。このように、支援を適切に提供するためにも、子どもが安全・安心を感じる事ができる一時保護が必須となる。

安心感を与えるためには、現行のような集団生活や、様々な背景を持つ子どもが同じ場所で日常を過ごすいわゆる「混合処遇」は極めて不適切であると言える。

このため、子どもの年齢等を勘案しつつ、原則として個室対応を基本とし、ケアワーカー等による個別対応を可能とするような職員配置と環境整備を行うべきである。なお、個室は必要であるが、一時保護の対象は2歳から18歳未満まで幅広いので、全室個室が基本ということでは対応が困難な場合もあるとの意見があった。

一時保護委託を行う場合には、子どもの生活が激変しないよう里親家庭やファミリーホームへの一時保護委託や、乳児院、小舎制の児童養護施設や地域小規模施設等への一時保護委託が望ましいと考えられる。また、学習権の保障のため、中学校区単位で一時保護が可能である施設や里親家庭を確保したり、通学時の送迎を保障するなどして、できる限り学校教育を受けることができるよう尽力すべきである。その際には、子どもの学校生活の連続性を保障するため、原籍校への通学の可能性をまず検討すべきである。国及び児童相談所設置自治体は、こうした機能を果たせるようハード及びソフト面の整備をしつつ、里親家庭や児童養護施設等への一時保護委託を可能にすることを目的とした調査や検討を行い、一時保護の重点の移行に向けた計画を立案すべきである。

児童心理司や児童福祉司がアセスメントのための面接を担当する場合には、一時保護所や一時保護委託先は、児童相談所に近接している方が望ましい。

なお、一時保護所がこのような多様な問題を抱えるに至ったのは、民間施設に対するような第三者評価が導入されておらず、行政機関が自らの業務の内容を振り返る機会がなかったことが一因であると考えられることから、一時保護所等への第三者機関による評価の仕組みを構築すべきである。

(8) 子ども家庭福祉への司法関与の整備

子どもは、安全で安定した家庭で育つ権利や家族と交流する権利があるにも関わらず、虐待のために家庭が安全でなくなった時には、家庭や住み慣れた地域から分離され、場合によれば家族との交流が制限される。これら一連の行政処分は、親権者の権利を制限すると同時に、子どもの権利を制限する行為でもある。

家族とともに生活したり、交流したりする権利は、子どもが生きていく上で最も基本で自然な権利であり、かかる権利を制限することは重大な権利侵害に当たり得る。しかも強制性を含むものであり、権利制限の判断を行政判断のみですることは本来望ましいことではない。

そればかりではなく、従来、児童相談所による行政処分として行われてきたこれら親権者や子どもの権利への制限行為は、結果として、児童相談所と保護者・親権者との間における対立構造を生み出し、その後の、安全な家庭への復帰を目標とした支援が進まない事例が多く経験されてきた。また、保護者に対して子どもの利益を図り、安全な家庭を回復するよう直接指導する方法として、都道府県知事からの

勧告制度はあるものの、保護者が子どもの利益を図り、安全な家庭を回復することができず、家庭復帰ができないまま何年にもわたり社会的養護措置のままの子どもは多い。虐待態様によってはそもそも家庭復帰が不可能な事例があるにも関わらず、永続的な家庭環境（典型例は養子縁組）を保障できないまま、社会的養護措置に留まっている子どもも少なくない。

以上のとおり、重大な権利侵害を可及的未然に防止し、また、元の家庭に戻るにせよ永続的な家庭環境を保障するにせよ、全ての子どもに安全な家庭を保障するためには、司法が一連の親権制限（子どもの権利制限を含む。）に対してその必要性を適切に判断するなど、司法の関与を強化する必要がある。次のような個別の意見があったことも踏まえつつ、司法関与の強化に関し、関係機関と調整の上、可及的速やかに検討を開始すべきである。

なお、司法関与が適切に行われるためには、子ども家庭福祉に関わる者の専門性を高める必要があることは言うまでもない。

（一時保護について）

一時保護が重大な権利侵害に当たり得ること、また、現実的に親権や子どもの権利に与えている影響及び児童の権利に関する条約の規定・趣旨から考えて、一時保護の場面においても司法が関与する仕組みを検討すべきである。その実現のためには、次に掲げる事項を含め検討、整理が必要である。

- ・ 裁判所の許可を求めるべき対象、時期
- ・ 裁判所が判断する際の要件の明確化
- ・ 裁判所の審査手続の明確化
- ・ 司法関与に関する仕組み全体の前提として、児童相談所における児童福祉司の適正な配置と司法対応のための専門性の確立、弁護士による法的サポート体制の確立

なお、緊急時の対応に支障が出ないように、裁判所の事前審査については慎重に検討すべきとの意見があった。

また、一時保護等への裁判所による審査については、児童相談所の体制が整わない段階で導入すると、かえって児童相談所が必要な一時保護をためらうおそれがあることを指摘する意見もあった。

（面会通信制限、接近禁止命令について）

面会通信制限、接近禁止命令など、親権制限や子どもの権利制限に関わる処分について、司法が関与する仕組みを検討するべきであるとして、次のように述べる意見があった。

現行の接近禁止命令は、児童福祉法第 28 条審判に基づく社会的養護措置が条

件となっており、実情にそぐわない。前述のように、現在の一時保護のあり方では子どもの学習権を保障することが極めて困難となっており、地域のオープンな環境で一時保護を行う必要があるが、そのためには接近禁止命令による子どもの生活環境の安全の確保が必須である。また、家族再統合や、父母の同意を得ずに成立した特別養子縁組、措置解除後に子どもが自立しようとする場面等においても、子どもに対する不当な攻撃が予想され、子どもの安全の確保のため、例えば、接近禁止命令の対象を同法第 28 条審判に基づく社会的養護措置以外の場合に拡大することなど、どのような方策が考えられるのか検討が必要である。

(臨検捜索について)

臨検捜索については、立入調査に対する拒否を前提とした再出頭要求をなすとの要件があるため、迅速な対応が必要な事例については、余計な時間がかかり、速やかな子どもの安全確認ができない。その要件となっている再出頭要求を削除するべきである。

(親権停止制度の活用について)

児童福祉法第 28 条審判に基づいて社会的養護措置をなしているケースに関しては、社会的養護措置後も親権者が親権を有し、施設の長や里親等の有する監護・教育・懲戒の権限と重複することによる措置後の混乱を避けるため、親権停止（事案によっては喪失）制度を活用するものとし、措置後の混乱のおそれがなく第 28 条審判に基づく社会的養護措置で足りることが明らかな場合には、それによるものとすべきである。なお、親権停止の方が効果が重いので、謙抑性の原則からすると、第 28 条審判に基づく社会的養護措置から先に検討せざるを得ないとの意見もあった。

(28 条措置に係る裁判所の承認について)

実務上、児童福祉法第 28 条に基づく裁判所の承認は、措置の種別を特定してなされているが、地域の社会資源を把握している児童相談所において子どもの状況に即応した最適の措置を選択することが子どもの利益に資するものであり、児童相談所が措置の種別を選択できるよう、裁判所の承認は措置の種別を特定せずになすことを検討するべきである。

(裁判所命令について)

裁判所や都道府県による勧告制度に代わって、児童福祉法第 28 条審判や親権制限審判に際して、裁判所が直接保護者に対して行政機関の指導に従うことを義務付ける裁判所命令を設けることを検討すべきである。また、指導命令がなされ

たにも関わらず改善の見込みなしと裁判所が判断した場合には、親権喪失、さらには特別養子縁組の前提である親子関係の終結へと向かう手続を明確にするべきであるとの意見もあった。これら裁判所命令から始まる一連の手続によって、子どもにとって安全で永続的な家庭環境を保障するべきである。

なお、保護者の同意がある入所についても、裁判所命令が必要との意見もあった。

また、分離後だけでなく、分離されていない在宅の保護者に対し支援を受けることを義務付ける裁判所命令（英国の法制度でいうところの、スーパービジョン命令）についても、法的に規定することを検討すべきであるとの意見もあった。

他方、保護者に対する裁判所命令については、「社会保障審議会児童部会児童虐待防止のための親権の在り方に関する専門委員会報告書(平成23年1月28日)」において、「司法と行政の役割分担の中で、裁判所が行政の処分を受けるよう保護者に対して勧告するのは、法制的に難しい面がある」と結論付けられていることに留意すべきところ、現時点で、その結論を覆すに足りる立法事実が認められるとは言い難いといった意見があった。また、法廷侮辱罪等の制裁もないのに裁判所の命令に効果があるのか、現行制度でも裁判所の見解は保護者に伝わる工夫がなされているところ、その実践と検証が不十分なのではないかといった観点から、慎重な意見もあった。

要保護児童の保護措置等の手続における裁判所の関与のあり方については、様々な意見が出されたが、児童相談所による保護者指導の緊急性、必要性が特に高い場合（児童が現に虐待を受けている場合等）において、その実効性を確保するため、裁判所又は裁判官が保護者に対する指導に直接関与する制度の導入等の、司法関与を一層強化する制度の導入について、関係部署と調整を行った上、早期に検討を開始する必要がある。

また、一時保護等や28条審判における裁判所の関与のあり方についても、児童相談所の機能強化の状況等を踏まえた検討を行うべきである。

(9) 子ども家庭福祉に関する評価制度の構築

行政機関である児童相談所や市区町村における業務内容は、児童相談所運営指針や市町村児童家庭相談援助指針によって示されているものの、そのサービスの質が自治体によってばらつきが大きいことが、各種統計資料などから指摘されてきた。しかしながら、これらの行政サービスに対する評価を行う仕組みは各自治体単位でしかなく、自治体のサービス水準を全国的に標準化することは困難と言える。そこで、自治体が行う子ども家庭相談支援が、全国どこの自治体においても高い水準を保つためには、的確に評価できる機関による第三者評価制度が必要である。

また、地域における通所・在宅支援、里親支援の充実強化の方法としての包括的な支援を行う事業、特定妊婦の支援としての「産前産後母子ホーム（仮称）」等の在宅支援サービスを創設し広げていくためには、市区町村からの委託でNPO等の民間機関を活用することが期待される。しかしながら、これらの事業が、真に虐待予防や子どもの安心・安全を保障するものとして機能するためには、事業内容のサービスの質が高い水準に保たれている必要があり、在宅支援サービスの質を担保するため、的確に評価できる機関による第三者評価制度が必要である。

8. 職員の専門性の向上

(1) 子ども家庭福祉を担う職員の配置・任用要件

① 児童相談所機能を担う職種、任用要件、配置基準

児童相談所の職員については、現在の児童福祉法では、所長と児童福祉司の任用要件しか定められておらず、児童福祉司の任用要件には抜け道とも言える道が残されているため、十分な技能を有しない者が任用される場合がある、地域間のばらつきが大きいといった実情がある。

このため、児童相談所に配置することが必要な人材について、法律上明確に位置付けるとともに、任用要件で質を、配置基準で量を、担保する必要がある。

児童福祉司について、一定の基準に適合する研修の受講を義務付けるべきである。

- ・ 社会福祉士等の基礎資格に応じて、必要な研修を受講させる。
- ・ 社会福祉主事（2年以上児童福祉事業に従事）を任用する場合、任用前の指定講習会受講も義務付ける。

児童福祉司の配置基準については、児童虐待相談対応件数を考慮したものに見直すべきである。

教育・訓練・指導担当児童福祉司（以下スーパーバイザー）について、法律上、児童相談所への配置を明記する必要がある。

また、児童心理司、医師又は保健師について、法律上、児童相談所への配置を明記する必要がある。児童心理司は評価の業務と支援業務を担うため、子ども保護機能を担う機関（組織）、支援マネジメント機能を担う機関（組織）に適切に配置することが必要である。また、医師又は保健師を配置することも必要である。なお、児童心理司については、公認心理師であることを任用要件とすることも考えられるが、公認心理師の資格取得に必要なカリキュラム等が決まっていないため、その検討結果を踏まえる必要があるとの意見があった。

児童相談所長については、スーパーバイザーの任用要件を満たす者とするべきである。ただし、医師に関しては、今後の専門医制度の動向により、適切な専門医が確立されれば、その専門医であることを任用要件とすることが必要と

の意見があった。

② 市区町村で支援を担う職種、任用要件、配置基準

市区町村は、「地域子ども家庭支援拠点」を整備し、児童家庭相談や要保護児童対策地域協議会の運営に加え、養護・育成相談等のうち措置を伴わないものについても応じるため、組織や職員体制の充実が求められる。

これまで、市区町村の職員配置についての基準は必ずしも明確でなかったが、新たな役割を担うにあたって従事する職員の資格要件及び配置基準を検討することが求められる。

ただし、規模の小さな市区町村では、専従でない保健師が要保護児童対策地域協議会を担っていることも多い。自治体の規模に合わせて職員の充実を図る必要がある。

特に、市区町村が設置する「地域子ども家庭支援拠点」は、支援実務を行うとともに、地域の関係機関との連携の中で社会的な援助を行う中核となることから、それに従事する職員として児童福祉司及びその他必要な職員を置くべきである。

「地域子ども家庭支援拠点」には、専ら子ども・家庭の相談支援にあたる複数の職員を置くこととし、最低 1 名は児童福祉司資格を有する者とすべきであり、その他の職員についても児童福祉司資格もしくはそれに準ずる資格を所持している者の配置に努めるべきである。

市区町村が「地域子ども家庭支援拠点」を設置するにあたっては、関連する家庭児童相談室事業や子ども子育て支援法に規定される地域子育て支援事業及び母子保健事業等との調整を行うなどして、事業に必要な職員の確保を行い、利用者の利便向上を図るとともに、地域子ども家庭支援拠点が組織的かつ効果的に運用されるよう努めるべきである。

「地域子ども家庭支援拠点」の設置にあたっては、当該自治体を所管する児童相談所と十分な協議を行い、円滑に業務を行えるようにするとともに、児童相談所からの職員派遣や相互交流等、連携体制の構築に努める必要がある。

(2) 子ども家庭福祉を担う指導的職員の資格のあり方

子ども家庭支援に当たる職員の専門性の向上は、長年大きな課題となってきた。これまでは研修の充実を図るのみであったが、研修が実際に身につけているかの判断はなされておらず、その技能がある職員かどうかは外部からわかりにくい状況となっていた。

これを解決するため、まずは、指導的職員の専門性を向上させるとともに、その能力を客観的に明確化する観点から、子ども家庭に関する専門の相談員としての新

たな公的資格を創設することを検討すべきである。

子ども家庭福祉の支援における指導的職員が有すべき知識・技能は、ソーシャルワークを基盤として、心理的な見立て、子どもの心身の健康に関する知識・技能が必要となる。一定の基礎資格を有する者で少なくとも5年以上の認定された子ども家庭福祉の現場での実務経験を有するものが、それぞれの基礎資格で不足しているところを研修等で補った上で受験できるようにすることが考えられる。

児童相談所、市区町村等において子ども家庭福祉に関する指導的業務を担う公的資格とし、子ども家庭福祉の質の担保という責務が果たされるよう国の資格とする。資格創設に時間がかかるようであれば、早急な対応を図るため、介護支援専門員（ケアマネージャー）資格同様、都道府県による資格とすることも考えられる。

資格は、①一定の基礎資格を有する者であって、②5年程度の児童福祉に関する実務経験（児童相談所、市町村、児童養護施設ファミリーソーシャルワーカー等）を有するものが、③試験（単なるペーパーテストではなく、ケースレポート等を含む。）に合格した場合に付与することが考えられる。

基礎資格については、上記のとおり、ソーシャルワークを基盤とするものの、心理的見立て、子どもの心身の健康と発達の保障を必要とすることから、社会福祉士や精神保健福祉士の資格に加えて、心理師と保健師も考えられる。

児童相談所のみならず、市区町村、社会的養護、民間団体等で広く活躍できる資格とする。医師も基礎資格とすべきかどうかに関しては両論が存在した。

資格創設に当たっての移行措置として、当面、上記②の実務経験を有する者は、一定の研修を受講した上で、上記③の資格試験を受けることができるようにする必要がある。

資格には有効な期限を設け、更新する制度とするとの意見があった。

こうした意見を踏まえ、子ども家庭福祉に関する資格については、関係学会が中心となって、法改正後に具体的なあり方を検討すべきである。

また、資格化を含めた子ども家庭福祉を担当する職員の資質向上のための方策に関する調査研究を実施すべきである。

なお、早急に児童相談所等の職員の専門性を向上させるとともに、公的資格創設の環境を整備するため、モデルの構築を含め、平成28年度から29年度は関連学会等において認定資格を付与することも考えられるとの意見があった。

9. 社会的養護の充実強化と継続的な自立支援システムの構築

児童養護施設等に措置された子どもに対して優先すべきことは、永続的な家庭の保障であり、児童相談所は、市区町村や児童養護施設等関係者と連携を図りつつ、実親の家庭での安全と養育環境が十分に確保され家庭復帰ができるように最大限の努力をすべきである。しかしながら、家庭復帰が困難な場合には、必要な手続に沿って、

子どもに永続的な家庭（養親家庭）を保障すべく最大限の努力をすべきである。

実親から分離された子どもに提供される代替養育は、家庭環境（家庭養育）で行われるべきである。また、子どもの情緒的問題あるいは行動上の問題が顕著であるために治療的ケアが必要な場合においては、それらの問題の改善を図るための体制が整った小規模な施設においてケアが提供されるべきである。

社会的養護による代替的養育を受けた子ども、その他虐待防止と自立支援の観点から支援が必要と認められた子どもについて、児童福祉法の児童の年齢を超えた場合においても、自立のための支援が必要に応じて継続されることが不可欠であり、そのための仕組みを整備することが必要である。

(1) 里親制度の充実強化

就学前の子どものみならず、すべての子どもに家庭養育を優先した措置が行われるためには、現在の里親制度の質及び量の更なる拡充が欠かせない。そのためには次の項目について検討し、実現を図っていくべきである。

- ・ 里親委託に保護者が同意しない理由の一つに、「親」の名称が混乱を与えているという指摘がある。一定期間の代替養育であることを誤解なく伝えるとともに、地域社会で受け入れやすいものとするため、里親の名称について検討すべきである。
- ・ 家庭養育を優先した措置を行うためには、子どもの状況に応じた里親を確保することが必要である。中でも、一時保護や新生児・乳児の養育が可能な里親の育成・開拓を進めるべきであり、専門的な研修を課するとともに、相応の手当や委託費を検討すべきである。
- ・ 今後、多くの子どもが里親委託となることが想定されるが、そのような中で里親委託不調が生じないようにするためには、措置権者としての児童相談所の体制の強化も必要である。

しかし、措置権者と支援者が同一である弊害も指摘されており、児童相談所から独立した民間機関の役割が重要となる。その際、従来 of 里親支援機関事業のような断片的な支援ではなく、英国の foster agency や NPO 法人静岡市里親家庭支援センター、全国乳児福祉協議会「よりよい家庭養護の実現をめざして」で示された「乳児院による養育里親事業（モデル）」のように、里親候補者のリクルート、研修、評価、委託前交流、委託後支援、子どものケア、実親交流まで含めた包括的な事業を新たに創設し、里親と支援者がチームとなって家庭養育を行うような仕組みが必要である。なお、NPO も運営主体となることで事業の広がりを促進する一方で、既存の乳児院や児童養護施設等が運営主体になることで、施設ならではの強みを活かした取組も期待できる。また、事業開始後の適切な監査・評価が必要である。

(2) 就学前の子どもの代替的養育の原則

就学前はもとより子どもの代替的養育は、アタッチメント形成や発達保障の観点から、原則として家庭養育とし、児童福祉法にその旨を明確にすべきである。施設養育を選択する時は、養育先への委託が緊急を要している場合、きょうだいの分離を防止する場合、事前に決められた限られた期間の場合、家庭養育では困難な専門的支援に関する課題を有する場合、当該子どもにとって適切な家庭養育先がない場合など、限定的な場合とすべきである。

(3) 特別養子縁組制度の利用促進のために必要な措置

特別養子縁組制度については、従来、児童相談所等関係機関において、予期しない妊娠・出産に伴った新生児や乳児のための制度と認識され運用されてきたという実情があった。しかしながら、本来、同制度は条文上、「虐待」等による場合も規定されており、虐待を受けた子どもを含めた、幅広い年齢の子どもに永続的な家庭を保障する趣旨であるという認識が徐々に広がり、積極的に特別養子縁組に関与する自治体も増えてきている一方、自治体間・児童相談所間の格差は依然大きいのも事実である。

子どもへの永続的な家庭の保障という観点から、社会的養護を要する子どもにとって特別養子縁組制度は極めて重要な意味を持つものであるが、特別養子縁組をあっせんする手続や縁組成立後の養親子家庭に対する支援の仕組みは、明確には法定されていないことから、特別養子縁組の推進について、児童相談所が取り組むべき重要な業務として、児童福祉法上に位置付けるべきである。また、養子縁組里親については、研修や認定等のあり方を見直すことが必要である。

さらに、次のような個別の意見があったことも踏まえつつ、関連する制度の見直しに関し、関係機関と調整の上、可及的速やかに検討を開始するべきである。

- ・ 原則6歳未満とされている現行の年齢制限について、子どもに永続的な家庭を保障するという視点に立てば、児童福祉法が対象とする全ての年齢の子どもが特別養子縁組の対象となるよう、年齢制限を見直すべきである。
- ・ 現行の手続では、特別養子縁組を成立させる審判の申立ては養親のみしかできず、父母の同意がない場合、後日父母からの不当な攻撃や要求のおそれを否定できないため、養親が申し立てる際の心理的負担は極めて大きい。このため、実親において養育することが難しい子どもについて、特別養子縁組の手続に移行できず、社会的養護に留まる事例が少なくない。そこで、現行の手続を、特別養子縁組候補児の適格性を判断する手続(実親との法的親子関係を解消させる手続)と、特定の養親候補者との間の養子縁組の適否を判断する手続(養親との法的親子関係を生じさせる手続)に分け、前者については児童相談所長に申立権を付与するべきである。

- ・ 民法第817条の7は、特別養子縁組の成立要件を「父母による養子となる者の監護が著しく困難又は不相当であることその他特別の事情がある場合において、子の利益のため特に必要があると認めるとき」としている。しかし、要件が厳しすぎるなどの理由から現実的に機能しておらず、子どもの永続的な家庭の保障という観点からはほど遠いとの指摘がある。そこで、特別養子縁組が子どもの永続的な家庭を保障するという観点から現実的に機能するように、前記要件を緩和するなど子どもの永続的な家庭保障を重視した内容に見直すべきである。
- ・ 自らの出自を知ることは、人が成長していく上で重要な過程であり、権利性も認められる（児童の権利に関する条約第7条第1項）。特別養子縁組が成立した後も、できる限り自らの出自を知る権利を保障することは、子どもの福祉を図る上で極めて重要である。そこで、特別養子となった子どもが、将来、同養子縁組に至った事情等を知ることができるようにするために、行政機関が保有する記録の保管のあり方、保存期間、子どもが当該記録にアクセスする仕組みを明確にするべきである。
- ・ 現在、特別養子縁組が成立した後は、当該養親子家庭に対する特別の支援は準備されておらず、実親子家庭と同様の支援しか想定されていない。養子縁組成立後の養親や子どもに対する支援は非常に重要であり、支援を行うための仕組みについて、検討すべきである。
- ・ 養子縁組に関する民間のあっせん団体に対する規制のあり方（許認可のあり方や監督機関のあり方を含む。）、当該団体の事業内容について、具体的な検討をできるだけ速やかに行うべきである。

（4）施設ケアの充実強化

子どもの代替養育において、家庭養育が優先的に検討されるにしても、対応困難な専門的支援に関する課題を有する場合など、特別なニーズを持つ子どもに対しては、施設における治療的ケアの提供が欠かせない。施設の治療的ケアの充実強化が不十分なまま家庭養育を推進することは、ケアが困難な子どもが家庭養育に措置される事態を招き、措置不調が頻発することになりかねない。事実、欧州では、里親家庭や養親家庭で養育される子どもの割合が一旦増加したものの、これらの家庭における養育では子どもたちの抱える深刻な問題に対応できないため、施設で養育される子どもの割合が再び増加したことが報告されている。社会的養護では、家庭養育と施設養育の調和の取れた発展が重要であり、家庭養育の充実強化と施設ケアの充実強化はともに推進していくべき重要な課題である。従来、国は児童養護施設の小規模化を求めてきているものの、ケアを担当する職員の配置基準は部分的な改善に留まっており、そのため、ケアを担当する職員に過重な負担を強いるものとなり、かえってケアの質が低下する可能性が生じている。質の高い施設ケアを実現し

ている欧州各国の実例を参考に、我が国においても質の高い施設ケアの実現に向けた制度に早急に転換すべきである。

家庭養育が困難となる子どもの多様で複雑なニーズに応えるためには、施設ケアの治療的養育環境として、次の要件が満たされることが必要である。

- ・ 施設において、子どもが抱えるそれぞれのニーズの個別性に応じたケアの提供の推進、そのための施設の小規模化の促進と小規模ケアが適切に運営できるようなインセンティブを強化するとともに、職員の配置の充実を図る。
- ・ ケア職員の確保と専門性の向上、併せて給与・労働条件の向上を図る。

(5) 社会的養護の対象となった子ども等に対する自立支援のあり方

児童福祉法によって家庭から分離され、社会的養護の対象となった子どもに対して、国及び地方公共団体は、精神的、経済的、職業的、社会的自立を遂げさせる責任を負うと言える。現行では法の「児童」の定義に従い、こうした子どもに対する支援は、原則として18歳に達した時点で終了することになるが、これは支援の必要性の観点ではなく、一定の年齢に達したことで支援が終結しており、子どもの自立を支援する観点から問題がある。こうした支援の中断がどのような結果を生んでいるかについて包括的な調査研究が不在ではあるものの、例えば東京都による調査では、この10年間で児童養護施設を退所した子どものうち、調査時点で把握が可能であった退所者の約40%が、退所時に就いた職を1年以内に辞めており、3年間では70%が離職していることが明らかとなっている。こうした離職者は、より劣悪な職業・生活環境に置かれていることが推測され、職業的、社会的自立のための能力と生活基盤の形成が、現行の「18歳未満」までの支援では極めて困難であることを示唆している。また、社会的養護による代替的養育を受けた子どものみならず、子ども虐待への対応として在宅支援を受けた子どもにおいても、同様の困難に直面する場合があります。

したがって、社会的養護による代替的養育を受けた子ども、その他虐待防止と自立支援の観点から支援が必要と認められた子どもについて、児童福祉法の児童の年齢を超えた場合においても、自立のための支援が必要に応じて継続されることが不可欠であり、そのための仕組みを整備することが必要である。

このため、里親委託等の措置を受けていた者について、18歳（措置延長の場合は20歳）到達後も、少なくとも22歳の年度末まで、その後の自立した生活につなげるべく、引き続き必要な支援を受けることができるようにする仕組みを整備する必要がある。

継続的な自立支援が実効性を持つためには、個々の子どもについて、社会的養護への措置から措置解除の支援まで全体を通じた自立支援計画を作成し、その計画が着実に実行されるシステムづくりが前提となる。このため、自立支援計画の策定と

実行、評価と見直し、終結の過程における機関連携と共同関与、特に都道府県等の支援マネジメント機能を担う機関と社会的養護機関（里親を含む。）の共同関与を強化するための仕組みの整備が必要である。自立支援計画には、施設入所や里親委託による支援を継続する方法だけでなく、施設等への入所措置が解除された後も、地域で必要な支援が公的責任下で提供されるという観点を含む必要がある。

このため、市区町村・児童相談所に担当部署・ワーカーの配置を検討すべきである。この部署は、支援のマネジメント・関係機関連携とあわせて、児童福祉法による支援の終結後、必要に応じて成人を対象とした他施策・機関との連携を行うべきである。

社会的養護機関による代替的養育の終了後の支援は、それぞれの子どもの状況を把握している職員・里親などが相談に応じる等、特定の者が継続して関わることを可能にする条件整備が必要である。

この点に関して、退所児童等アフターケア事業と、民間企業等との連携の重要性についての意見があった。また、児童福祉施設等に自立支援担当ワーカーを配置すべきという意見があったが、一方で、自立支援は、自立の時期を迎えた時点で行うものではなく、日常の生活支援において自律・自立性を養成するための十分なケアが必要という意見もあった。

あわせて自立援助ホームの運営基盤を強化し、対象となる子どもの範囲の拡大と機能の向上を図ることが必要である。特に現在の自立援助ホームでは、子どもが就労もしくは就学していることが求められる傾向にあるが、就労や就学が困難な子どもにこそ支援が必要との認識に立ち、そうした子どもに適切な支援を提供するための方策を講じる必要がある。なお、個別ニーズに対応できるようにするため、就労型・就学型・シェルターなど自立援助ホームの類型を検討すべきであるという意見があった。

なお、支援の継続を何歳まで、また、利用者がどのような状態になった時点まで継続するかに関しては、現時点でこれを定めるための明確な根拠はない。米国の一部の州では、社会的養護の出身者に対する社会的支援の上限を、一般家庭の子どもを対象とした精神的、社会的、職業的、経済的自立の年齢に関する調査研究の結果に基づき、28歳と定めており、英国では25歳となっている。わが国でも、早急に同様の調査を実施し、社会的養護の利用者等に対する継続的な支援の仕組みを整備する必要があり、具体的な制度に関する検討を開始すべきである。

10. 統計・データベース等の整備

制度や施策を進めていくためには適切にデータを集める必要があり、そのデータが公開され、多くの研究・検討がなされて、よりよい制度・施策につなげることも必要である。他方、現場でも適切な支援を進めるためのデータベースが必要であり、

この二つのデータベースの構築を個人情報に配慮して行うことが必要である。

以下の二つのデータベースとその連動を検討することとし、その際、いずれも個人情報保護の観点から慎重に検討する必要がある。

- ① 地域での情報共有に役立つデータベース（保健と福祉の情報の共有を含む。）
- ② 国としての制度・施策等の向上に役立つためのデータベース（個人識別情報を含まない。）

なお、正確な国際比較の統計資料がないため、各国の統計調査の実態把握等を含め、調査研究を実施する必要がある。

また、「防げる死」としての子ども虐待、事故、自殺による死亡から子どもを守ることは子どもの権利保障として重要であり、亡くなった子どもの死を検証し、それを子どもの福祉に活かすことは、子どもの権利保障を行う大人の義務でもある。そのため死亡事例や重大事例の検証は欠かせない。現に、これまでの死亡事例検証により多くのことが明らかになり、施策に繋がってきた。しかし、これまでの死亡事例検証は子ども虐待による死亡を見逃している可能性を否定できず、病気、事故、自殺等他の死亡との統計的比較が困難である。現在の死亡事例検証を更に有効に行うための制度変更に加えて、海外で行われているような子どもの全ての死の検証（Child Death Review）を行うことができるような制度の構築が必要であり、モデル的取組から検討すべきである。なお、子どもの全ての死の検証に関しては、日本子ども虐待防止学会CDR制度構築ワーキンググループによる運営ガイドライン骨子が作成されている。

現行の重大事例の検証を充実させるため、以下の方策をとるという意見があった。

- ・ 厚生労働省に専任の調査官を置く
- ・ 調査（面接を含む）対象は当該子どもの親、きょうだい、親族とする
- ・ 児童相談所の調査権限は検証の場合を含む

1 1. 制度・法改正の時期について

① 直ちに実施すべき事項

- 児童福祉法において、子どもの権利保障を明確にし、そのための家庭への支援を定める。
- 子どもの権利擁護に関する仕組みを創設する（都道府県児童福祉審議会の活用）。
- 国、都道府県、市区町村の責任と役割を明確にする。
- 支援の対象年齢を見直す。
- 通所・在宅支援を積極的に実施する。
- 母子保健における虐待予防を法的に位置付ける。
- 特定妊婦等への支援の充実を図る（情報提供）。

- 子ども家庭福祉への司法関与を整備する（臨検捜索）。
- 子ども家庭福祉（児童相談所機能）を担う職員の配置・任用要件を明確にする。
- 里親制度の充実強化を図る。
- 就学前の子どもの代替的養育について、原則、家庭養育とする。
- 統計・データベースを整備する。

② 一定期間内で実施に移すべき事項

- 就学前の保育・教育の質を向上させる。
- 市区町村における地域子ども家庭支援拠点を整備する。
- 特定妊婦等への支援の充実を図る（産前産後母子ホーム（仮称））。
- 児童相談所を設置する自治体を拡大する。
- 児童相談所の機能に基づく機関（組織）の分化を図る。
- 子ども家庭福祉（市区町村で支援）を担う職員の配置・任用要件を明確にする。
- 子ども家庭福祉を担う指導的職員の資格のあり方を検討する。
- 施設ケアの充実強化を図る。
- 社会的養護の対象となった子ども等に対する自立支援の強化を図る。

③ 速やかに関係省庁・機関等と協議を開始し、一定期間内に結論を得るよう努めるべき事項

- 子どもの権利擁護に関する仕組みを創設する。
- 子ども家庭福祉への司法関与を整備する（一時保護、面会通信制限、接近禁止命令、裁判所命令等）。
- 特別養子縁組制度の利用促進のために必要な措置を講ずる。

12. おわりに

子ども虐待事例の増加に見られるように、子どもを取り巻く環境は急速に変化し、制度が対応しきれない状況となっている。その限界を打破するため、新たな子ども家庭福祉を構築することが急務であるとの認識の下、本報告では、子どもを権利の主体とし、その権利を養護するために、身近な場での養育支援を中心にした新たな子ども家庭福祉に関し、理念、国・都道府県・市区町村の役割に加え、制度の全体像及びそれぞれの方向について提言した。この問題は、貧困対策や精神保健施策等とも密接な関係があり、それらの充実強化を図ることも重要である。

新しい制度を構築するには多くの努力が必要であり、その実現に当たっては当事者参加の観点も踏まえつつ、未来を創造する子どもの福祉の向上に向けて、今こそ全ての関係者が力を合わせて推し進めていく時である。