

第11回社会保障審議会児童部会  
児童虐待防止対策のあり方に関する専門委員会

加賀美委員提出資料

## [ 新たな子ども・家庭福祉システムの構築 ] ～児童と家庭に対する支援システムの再構築～

社会福祉法人山梨立正光生園 理事長 加賀美 尤祥

### 総論

「家庭内子ども虐待」は、欧米先進各国とも通底する社会構造上の問題です。国の近代化に伴う産業・経済構造や人口構造の変動が家族構造を変容させた結果、家庭の養育機能の脆弱化を進行させ、それは世代を連鎖して今日の「家庭内子ども虐待」の拡大増加につながってきたと要約できます。加えて、直近の虐待通告相談件数 73,802 件は氷山の一角であり、欧米のそれと比較すると、未だその実態が顕在化されておらず、実はその 10～20 倍あるとの説もあります。一方、通告された 7 万 3 千件にしても、親子分離して社会的養護されるのは、4～5%程で、残りは在宅指導や見守りとして元の家庭に戻されているのです。そうした現状は、今後の社会構造そのものの危機につながる大きな社会問題といっても過言ではありません。

「子ども虐待」は、社会構造の変容としての家族問題であり、その対応は当然ソーシャルワークの観点に立った支援でなければなりません。

### 虐待問題と児童相談所～その現状と課題

しかし、児童相談所は、戦後の戦災孤児の收容保護事業に端を発し「子ども家庭福祉」の公的総括機関として一極集中的に権限と責任を担うことを求められて来ました。そこには、措置制度という行政処分による親子分離保護から、子ども家庭養育相談支援、障害、非行、里親などあらゆる役割・機能が包含されています。その児童相談所の業務を中心的に担っている児童福祉司の配置基準は、徐々に改善されてきたとはいえ、未だ子ども人口 10,000 人に 1 名程度であり、欧米先進国の 1/5 程度です。

児童福祉司の業務は、拡大増加する虐待通告相談対応（分離保護、親対応など）一辺倒といった状況となり、その他の業務はもとより昨今では虐待対応さえ十分にできないまま、疲弊した職員のバーンアウト、離職、早期配置転換などから、多くの現場が経験不足の若い職員によって大半が占められるといった実態です。

現状の児童相談所のケースワークは、分離収容保護（行政処分）に伴う親対応（親の苦情、攻撃等）に追われ、ソーシャルワークの専門機関としての機能は衰退の一途にあります。

児童相談所は、子権と親権の対立構造に介入し、子を分離保護する一方で、その修復、再統合を進めるという二律背反する機能を両立させていくという優れて高度なソーシャルワークの専門機関としての役割を求められています。

果たして、これは実現可能でしょうか。児童虐待防止法が制定され 15 年以上経過しましたが、児童相談所の現状は益々混迷を極めています。児童相談所の機能麻痺は、我が国の「子ども家庭福祉」の危機であり、日本の未来にかかる重要な問題といっても過言ではありません。

「家庭内子ども虐待」は、家族問題としての「養育問題」として捉え、その予防、発見、介入、回復の切れ目のない新たな子ども家庭ソーシャルワークシステムの創生が求められます。そのために、現状の児童相談所の総花的役割機能を解体、再編し、司法との連携を強化した虐待対応に特化した公的機関を形成する必要があると考えます。

## **子ども・家庭ソーシャルワークの担い手養成の必要性**

当然のことながら、これら新たな機関を機能させていくためには、現状の児童福祉司に該当する職員を国家資格化して、ソーシャルワーカーとして位置づけると共に、子ども家庭ソーシャルワーク機関の担い手であるソーシャルワークの専門家の人材養成が喫緊の課題です。児童福祉司の国家資格化を含め、大学学部、大学院に「子ども家庭福祉専門のソーシャルワーカー」養成課程の創設を考えるべきです。そこで養成されたソーシャルワーカーは、社会的養護施設群、地域子ども家庭相談支援機関、市町村福祉事務所、スクールソーシャルワーカー等、共通する専門職として位置づけることができると考えます。

## **新たな子ども家庭福祉システム構築と法制度改革～保護から養育へのパラダイム転換～**

前述したように、「家庭内子ども虐待」による子ども養育の不全の拡大は、社会を構成する最小単位としての家庭を浸蝕し、ひいては社会そのものの崩壊につながる危機的状況といっても過言ではありません。

これは、高度経済成長期に端を発する「家族問題」を、特別な家庭の特別な問題と看過し、戦災孤児保護事業以来続けてきた「収容保護パラダイム」の制度・施策の破綻を意味するものです。今後は、全ての子ども・家庭を視野に入れ福祉・医療・保健・教育・司法等を統合して、「健康的な依存関係を基盤とする子どもの自立を支援する養育」をめざした新たな子ども・家庭

福祉システムの構築と、そのための法制度改革は喫緊の課題です。

加えて、社会的養護ニーズの拡大は、分離ケアの場の供給不足（施設、里親、養子縁組等）という現実と直面しています。さらに、施設の個別化、小規模化、地域化は量的制限につながることから、引き続き分離ケアの場の量的拡大は必須であります。しかし、虐待通告の大半を占める分離ケアの場以上に必要なのは、分離ケアできない子どもの在宅支援システムの構築です。そのための方略のひとつとして、市町村と民間機関が協働して、子ども家庭の相談、支援（家事援助）、アセスメント、里親支援などの機能を包括した「**地域総合子ども家庭支援センター**」を一定子ども人口圏に設置し、適正配置して行く。さらに、地域の保健、医療、司法、教育、福祉機関と密接な連携協働した社会的養育（ソーシャルワーク）システムとして行くことが求められます。

### **制度改革における基本理念の形成に向けて**

- (1) 理念が明確にされないまま、戦災孤児収容保護制度を基本に形成された「児童福祉法」からの転換が求められる。戦後の近代化が進行する中、親がいない子から、親がいるのに育てられない子どもの養育の問題に変わった。そこから子どもが質の高い養育を受ける権利を明確にする子ども家庭福祉へのパラダイム転換がされる必要がある。
- (2) 国連子どもの権利条約を批准したが、その中核理念である「権利の主体としての子ども」や「子どもの最善の利益の保障」は内国法に未だ明文化されていない。
- (3) 2000年の社会福祉法制定に向けた流れの中で、利用者（子ども）の権利擁護の方略として「保護から自立支援へ」が提唱された。また、2年遡る1998年の改正児童福祉法に初めて子どもの発達保障を示唆する自立―自立支援の文句が謳われた。子どもの自立は、養育者との優れた依存関係の形成によって達成されるものとの観点は重要。

以上の検討から「保護から養育へ」、「発達権の保障」、「自立支援」などを包括する理念として以下に掲げます。

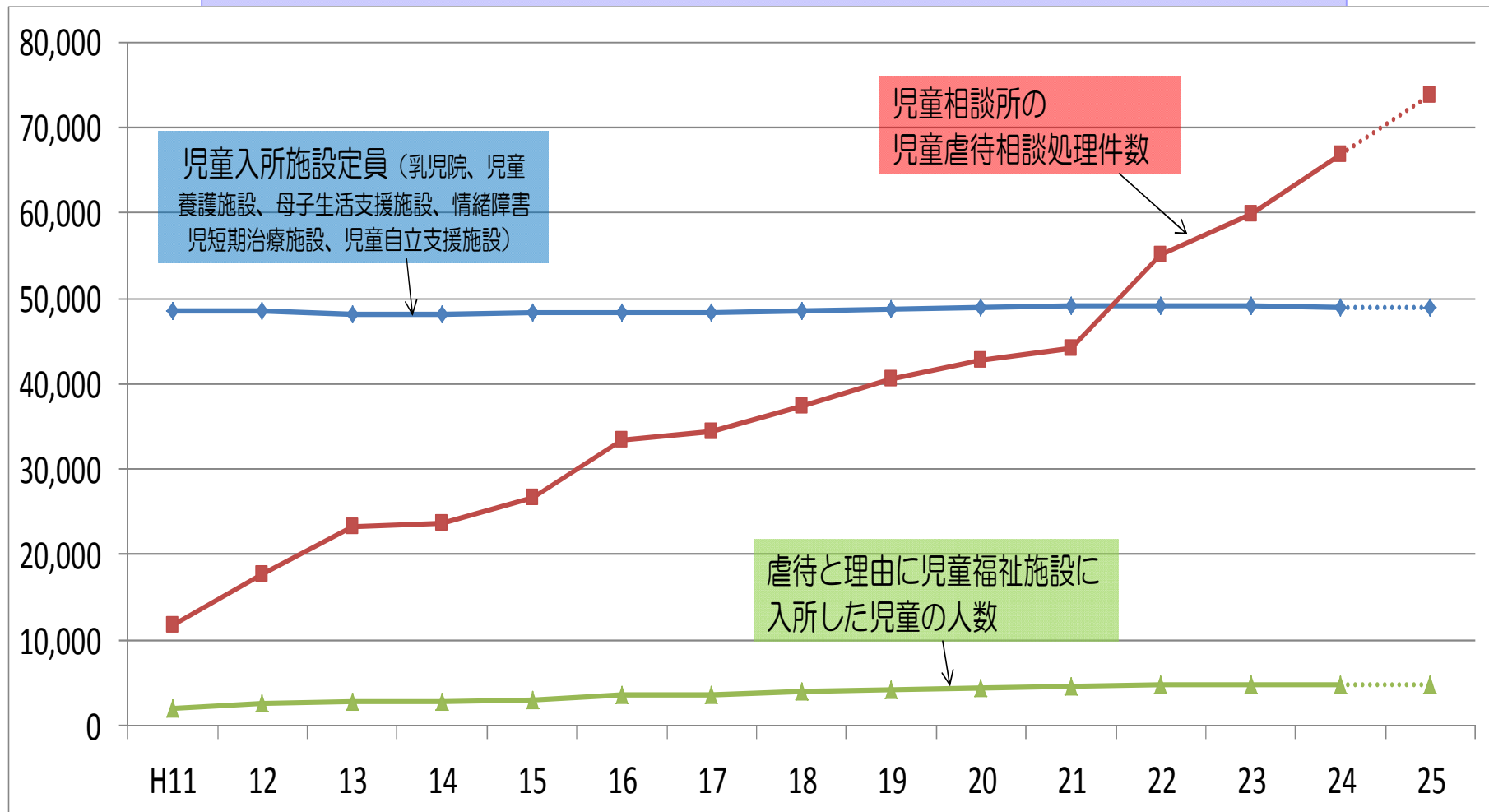
#### **[基本理念]**

「全ての児童は、適切な養育を受ける権利を有するとともに、その自立を保障される」



児童相談所への相談件数等は、児童虐待の深刻化などを背景に増加の一途。児童福祉施設等の受け入れは、限界の状況。

### 児童虐待相談件数と児童福祉施設の状況 (人数・件数)



# OECD諸国の要保護児童数（2007年）

国名	児童人口	保護児童数	児童人口1万人当りの保護児童数
フランス	13,426,557	137,085	102
ドイツ	14,828,835	119,206	80
イギリス	11,109,000	60,900	55
スペイン	7,550,000	38,418	51
デンマーク	1,198,872	12,571	105
ノルウェー	1,174,489	8,037	68
スウェーデン	1,910,967	12,161	64
ニュージーランド	1,005,648	4,962	49
オーストラリア	4,835,714	23,695	49
カナダ	7,090,000	76,000	107
アメリカ	74,000,000	489,003	66
日本	23,046,000	38,203	17



# 求められる新たな社会的養育システム

- 全ての子どもも家庭を視野に入れた  
新たな社会的子育てシステム構築の必要性
  - ～ 全ての子ども福祉・教育・医療・司法機関等を  
新たな社会的養育システムとして再構築
- 在宅支援を基本とする社会的養育  
( Child&Family Socialwork System )
- 虐待の世代間伝達の防止に向けて
  - ・ 0～6歳児の社会的子育てシステムの再構築  
愛着形成を基本とする発達保障
  - ・ 社会的養護児童の発達課題の修正修復をめざす  
スペシャルケアシステムの形成



# 地域子ども家庭支援システム構想

全ての子ども家庭を視野に入れた支援機能

