

新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会 新たな社会的養育システム構築検討WGの取りまとめについて (座長メモ)

本ワーキンググループの報告は3～5年後のあるべき姿を提示することを目標とする。この叩き台はこれまでのWGでの意見及び幹事会での意見を基に事務局の協力を得て作成されているが、最終的に座長が取りまとめた。

*なお、〇〇年後とは平成28年度を起点とする目安である。指定がない場合は改正法の施行時のイメージとする。

1. 総論

(1) 理念⇒委員会にて総合的に議論する（幹事会決定）

- 児童福祉法において、子どもの権利（生きる権利、守られる権利、育つ権利、参加する権利）保障を明確にし、そのための家庭への支援を定める。
- 上記の内容に加えて、以下の意見もあった。
 - ・ 代替養育を含むあらゆる措置には子どもの最善の利益を優先させる
 - ・ 体罰禁止を盛り込む
 - ・ 家庭（代替家庭を含む）での養育を受ける権利に関して盛り込む
 - ・ 持続性を重要な目標として、子どもに安全で安定した家庭を保障する

(2) 国、都道府県、市区町村の責務

- 以下の案を検討
 - ・ 国の責務：子どもの権利が等しく擁護されるために、子ども家庭福祉の質を均てん化し、子どもの権利が守られているかどうかを監督・検証し、状況を正確に把握して施策・制度を向上させる。
 - ・ 都道府県・政令市・中核市・特別区の責務：子どもへの権利侵害から子どもを保護する。
 - ・ 基礎自治体（市区町村）の責務：子どもの権利が擁護される養育環境の提供と養育支援。

2. 全体に関する制度

(1) 児童福祉法の対象年齢の見直し

- 子ども家庭支援（都道府県等の調査・措置・支援および市区町村の養育支援）の対象年齢を20歳に引き上げる。
理由：困難を抱えた子どもの自立は遅くなるため、少なくとも20歳未満までは養育支援や保護が必要になるため。
- 上記対象年齢を民法の成人年齢に一致させるという意見もある。
- 社会的養護の対象となった子どもに対しては自立までの支援を行う。

（2）子どもの権利擁護に関する機関の創設

- 子ども家庭福祉において子どもの権利を擁護するため、権利を主張することができるか、その権利が本当に守られているか、調査・検証する仕組みを創設する。
- 以下の二つの機能を持つ
 - ① 都道府県・政令市・中核市・特別区の子ども家庭相談機関の処遇に関して、要保護児童対策協議会などの関係機関および子ども本人からの申し立てにより、そのあり方を調査して勧告を行う。
 - ② 都道府県・政令市・中核市・特別区の子ども家庭相談機関すべてに関しての第三者評価を行う。そのためには突然の調査でも、資料を閲覧する、施設を視察できる、子どもの心身への影響がない範囲で面会できる権限が必要。
- その組織は行政から真に独立した仕組みとすることが重要である。
組織の具体案に関しては以下の案があった
 - ・ 都道府県児童福祉審議会：既存で対応しやすいが、行政からの独立が保てるかが疑問。特に任命に関する方策が必要
 - ・ 国が弁護士会に委託：可能かどうかの議論が必要
 - ・ 新たな国の組織として構築する（海外の制度を参考に）：新たな制度であり、構築が問題となる。
- 子どもの申し立てを支援する弁護士の配置が必要

3. 市町村

（1）地域子ども家庭支援の拠点の整備

- 在宅支援を担う「地域子ども家庭支援の拠点」を創設し、これを市町村の事業とする。
- この拠点は「通所・在宅支援における措置（虐待防止WG検討事項）」を担うことを目的に含む。
- 地域子育て支援拠点事業や児童家庭支援センター、子育て世代包括支援センターなど、既存の事業・施設との関係を整理する必要がある。

- 新しい拠点には、要支援児童等への在宅支援機能と、様々な社会資源を有効に活用してソーシャルワークを行う機能が必要。

(2) 就学前の保育・教育の質の向上

- 共働き世帯の増加を踏まえ、就学前の児童に対する保育・教育の質の向上が重要。
- 保育所等へのソーシャルワーカーの配置を行う。

4. 児童相談所関係

(1) 一時保護・アセスメント機能の整備

- 処遇の個別化を促進し、混合処遇を原則禁止とする。小規模化を推進する。
- 地域資源として配置し、柔軟な一時保護の活用を促進するとともに、遠距離にある保護所に保護される子どもの心理的負担を軽減し、地域における社会関係の維持を図る。
- 一時保護中の心理アセスメントを十分に行える職員体制と施設の整備を図る。
- 児童養護施設準拠ではなく、一時保護所独自の施設、職員配置基準を設定し、処遇水準と機能の向上を図る。
- 児童養護施設、乳児院、里親等への一時保護委託の促進を図る。一時保護委託費の改善を行う。一時保護専門の里親制度の導入を検討する。

5. 社会的養護

(1) 継続的な自立支援のシステムの構築

- 社会的養護が必要な子どもは、一般の児童と比較し、自立までに時間がかかる傾向にあるが、現行の措置制度は、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問題。
- 支援のあり方については、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、児童の意向等に沿った形で社会的自立が可能となるよう、施設等への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仕組みが必要。
- 個々の児童について、施設入所から退所後の支援まで、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必要。そのために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を担保するための制度的枠組み

を強化する。

- 施設退所後の支援は、児童の状況を把握している施設の職員などが退所後も相談に応じる等、特定の者が継続して関わる仕組みが必要。
 - 児童福祉法の年齢を20歳未満とし、法的枠組みに基づいた支援を継続する。
 - 社会的養護による代替的養育を受けた児童、その他虐待防止と自立支援の観点から必要と認めた児童について、児童福祉法の児童の年齢を超えた場合でも、法的枠組みに基づいた支援が必要に応じて継続されるための制度変更を行う。
 - この制度変更は、児童福祉法の特例措置、あるいは児童福祉法以外の法制度の制定の二つの方法が考えられる。このいずれをとるかを早急に検討、制度化する。
 - 自立援助ホームの運営基盤を強化し、機能の向上を図る。
- (2) 母子生活支援施設の機能の見直し
- 死亡事例の約4割が0歳児であることを踏まえ、未然防止の観点から、特定妊婦への積極的な支援の展開が必要。
 - 母子生活支援施設の入所対象を妊娠中の女性に拡大し、産前からの支援を行うことを可能にする。
 - 妊娠中に女性に対する必要な支援を可能とする職員配置、設備等について検討する。
 - 医療機関が把握した特定妊婦に関する情報が速やかに市町村と共有され、市町村においては、保健分野と福祉分野とが連携して円滑に支援を実施できる仕組みが必要。
 - 特定妊婦を入所させて、産前産後に必要な支援を行う入所型の機能が必要。そのために母子生活支援施設、乳児院、助産院、産科医療機関、NPO法人等の機能拡充に加えて、新たな入所型の施設・機能（仮称・母子ホーム）を創設する。

(3) 里親・養親支援の強化

- 社会的養護の子どもに対し、里親等の家庭養護を推進することは重要だが、現状は里親支援の質・量ともに不十分。
- 里親支援機関の機能を拡充し、里親のリクルートから里子とのマッチング、里親支援まで一貫した支援を提供できるようにするとともに、里親支援の質的・量的な拡充を図るため、児童養護施設や乳児院を含め、民間団体等の活用を図ることが考えられる。

(4) 施設ケアの小規模化の推進と機能の向上

- 社会的養護の子どもは、より家庭に近い環境で養育されるべきであり、国及び都道府県等は、児童養護施設等の施設支援の個別化を図るための支援の充実に重点的に取り組むことが必要。

(5) 乳幼児の里親養育等の推進

- 乳児は乳児院に措置されることが多い実態があるが、里親委託優先を原則とすることが必要。
- 障害や医療的なケアが必要なケースなど、やむを得ない事情があつて乳児院に措置された場合でも、できる限り早期に里親への委託に措置変更することが必要。
- 乳児院の機能として、里親支援を明確に位置づけることが考えられる。

6. 補足

- (1) 上記のメモは暫定である。特に「就学前の保育・教育の質の向上」「里親・養親支援の強化」「施設ケアの小規模化の推進と機能の向上」「乳幼児の里親養育の推進」については、本日のWGで議論が継続される。

- (2) 両WGに共通する今回の制度改革の方向は、以下に整理される。各検討項目は、これらの方向に沿って理解され、全体像が構築される必要がある。

- ①子どもの権利の明確な位置づけ。
- ②家族支援の強化。すなわち予防的観点の明確化。
- ③基礎自治体の基盤強化と地域における支援の強化。これと連動する既存の機関の機能の検討と資源の配置・創設、専門性の確保と職員配置。
- ④子どもへの適切なケアの保障と支援の一貫性・継続性の確保。

- (3) 今後まとめられる専門委員会報告においては、目指すべき全体像を明確にすると同時に、当面の法改正の事項とすべきこと、法改正をせずに当面推進しうること、検討を継続して制度構築をすべきことを整理する必要がある。議論の促進のために、当面の法改正事項と考えるものを以下に例示する。

- ①子どもの権利保障の条文化。

- ②児童福祉法の児童の年齢を20歳未満に変更する。
- ③児童福祉法の年齢を超えた場合の特例措置を条文化する（継続的な自立支援において「特例措置」の選択をした場合）。
- ④母子生活支援施設の入所を、妊婦に拡大する。

なお上記の（2）（3）は現時点の座長による整理・見解であり、WG、幹事会での十分な議論と確認を経ていない。今後の議論を通して修正、追加、確認の必要がある。

以上

(別添)

磯谷先生コメント

磯谷先生より理念に関しては以下のコメントが出されています。

- 児童福祉法の理念について、第 1 条及び第 2 条に次の事項を加えるよう改正することはどうか。
 - (1) 児童に関するあらゆる措置をとるにあたっては、児童の利益を最も優先しなければならないこと
 - (2) 何人も児童に体罰その他児童の心身に害悪を及ぼすおそれのある罰を与えてはならないこと
 - (3) 国及び地方公共団体は、児童が家庭において心身ともに健やかに成長するために、その家庭を支援しなければならないこと
 - (4) 児童がその家庭において生活することが当該児童の利益に反するときは、国及び地方公共団体は当該児童に対し適切な代替的養護を提供する責任を負うこと。また、代替的養護を提供するにあたっては、家庭における養護が優先的に検討されなければならないこと
 - (5) すべての児童は、ひとしくその権利を保障されること