

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案（たたき台）

1. はじめに
2. 基本的考え方
3. 理念
4. 子どもの権利擁護に関する仕組みの創設
5. 国・都道府県・基礎自治体の責任と役割
6. 児童福祉法における子ども家庭支援対象者の年齢
7. 新たな子ども家庭支援体制の整備
 - 1) 新たな子ども家庭支援福祉の全体像
 - 2) 新たな子ども家庭福祉に関する改正の要点
 - (1) 就学前の保育・教育の質の向上
 - (2) 基礎自治体（市区町村）における支援拠点の整備
 - (3) 通所・在宅措置の創設
 - (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) 児童相談所設置自治体の拡大
 - (7) 児童相談所の機能に基づく機関（部署）の分化
 - (ア) 虐待関連通告・相談電話（189）窓口の一元化
 - (イ) 調査・評価・保護・措置機能を担う機関（部署）
 - (ウ) 支援マネジメント機能を担う機関（機能）
 - (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
 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創設
 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養育の原則
 - (3) 特別養子縁組制度の見直し
 - (4) 施設ケアの充実強化
 - (5) 社会的養護の対象となった児童に対する自立支援のあり方
 10. 統計・データベースの整備
 11. その他、必要な法改正に関して
 12. 制度・法改正の時期について（上記項目を整理・再掲）
 13. おわりに

1. はじめに

2. 基本的考え方

すべての子どもは適切な養育をう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づくべき理念である。本報告はこの理念を継承し、前報告の延長になされる。

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方向を以下に示す。これらの基本方向は相互に関係している。各提言はこれらの基本方向に沿って理解され、制度の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

子ども政策の基本理念として子どもの権利保障を位置づけることは、国際的な潮流・合意である。「児童の権利条約」の批准など日本もこの流れの中にあるが、現行児童福祉法には子どもの権利規定がない。これを今般の改正で児童福祉法の理念として位置づけ、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・審査機構を整備する必要がある。

(2) 家庭支援の強化。すなわち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。これは「児童の権利条約」に沿う考え方であると同時に、日本の近年の政策方向でもある。しかし児童福祉法上には家庭支援の理念が明確ではなく、政策展開も十分ではない。この方向にそった制度改革を行い、家庭支援の理念を明確にするとともに支援の強化を図る必要がある。これは、子ども虐待への対応に予防的観点を明確化することでもあり、国際的な政策の展開方向とも合致する。

(3) 国・都道府県・基礎自治体の責任と役割の明確化

一般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児童は権利行使主体としての能力が未成熟である場合があり、より強い公的責任と関与が求められる。しかし児童福祉法上は国・都道府県(政令指定都市、児童相談所設置市含む)・基礎自治体(政令指定都市、児童相談所設置市以外の市町村)の責任と役割が不明確であり、現実の政策展開と制度運用のためには、これを明確にする必要がある。またこれに伴って、責任と役割を遂行しうる財政的措置を講じる必要がある。

(4) 基礎自治体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においてなされる。従って子ども家庭福祉は地域福祉の問題としても構想される必要があり、地域において社会資源と支援拠点が十分に整備され、基礎自治体が支援と機関連携の主体として十分に機能することが不可欠である。子ども虐待対応に関してこれは平成 16 年改正の基本方向でもあったが、いまだ十分達成されておらず、かつ自治体間格差がある。この方向を強化するために、社会資源と支援拠点の整備と在宅での支援・措置制度の強化、基礎自治体への権限委譲と基盤整備、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

基礎自治体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、それにそった機能強化が不可欠である。特に児童相談所は、子ども虐待対応の中核的かつ法的権限を持つ機関として、子どもの安全のために分離保護といった強制的枠組みによって保護者と対峙する関わりと、保護者に寄り添って養育を見直し、変更を支援していく関わりといった質的に異なる役割を同時に求められてきた。この点を再検討、役割を明確化すると同時に、児童相談所が担ってきた寄り添った支援・調整機能を基礎自治体が担える方向で基盤整備を行う必要がある。

(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の課題であると同時に、子どもへの公的責任の問題でもある。また代替的養育の質の向上は、積極的な家族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、現在の政策方向であるが、十分ではない。また一時保護所の環境整備も急務の課題として挙げられる。この方向を強化するために、里親制度の抜本的改革、特別養子縁組制度の子どもの福祉の観点からの整備、施設（一時保護所を含む。）の小規模化と機能強化が急務である。

(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、特に子ども虐待問題への対応では、子どもの自立保障は当人の福祉の保障のみならず、問題の世代間の継承を予防するという観点から、重要な課題である。現行児童福祉法では、原則として 18 歳の誕生日を持って支援は終了する。これは支援の必要を残したまま支援が終了することを意味し、自立保障の観点から大きな問題である。したがって児童福祉法の対象年齢を拡大すると同時に、対象年齢を超えた場合でも必要に応じて公的責任下での支援を可能とし、支援ニーズの解決をもって公的支援の終結としうる法的・制度的枠組みの構築と専

門職配置が必要である。

(8) 司法関与と法的・制度的枠組の強化

子ども虐待問題への対応過程では、親権の制限を伴う場合、あるいは支援計画の実施に一定の強制力が必要になる場合がある。したがって、特に子どもの分離保護が考慮される場合においては、一連の介入・支援過程において司法関与は不可欠である。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させている側面がある。したがって、司法関与を強化し、福祉部局の動きと司法判断が連動する制度枠組みの構築が必要である。

(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、基礎自治体の基盤整備と地域拠点の創設、児童相談所の専門性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・家族への適切なアセスメント機能と機関連携のマネジメント機能であり、これを遂行しうる専門性の確保である。そのためには各機関における中核職員の専門性の担保が不可欠であり、共通の資格認定を提案した。また代替的養育を受けている子どもの発達権と自立の保障にとって専門性を持つ職員の十分な配置は不可欠の条件である。総じて本報告書の提案の成否は、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

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

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めざすとともに、これにあ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。日本は国連の子どもの権利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。その際、「子どもの権利」保障というときの権利の内容は子どもの権利条約に書かれていることは全て遵守することを明記する必要がある。

特に以下の点を現在の課題として法文に盛り込むことを提案する。

- ・ 子どもを権利の主体とする
- ・ 「子どもの権利」とは子どもの権利条約に書かれている権利を指すことを明記する
- ・ 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の優先
- ・ 体罰など子どもの心身への侵害のある罰の禁止
- ・ 安全で安定した家庭（代替家庭を含む）で養育を受ける権利
- ・ 子どもの参加する権利
- ・ 発達連続性を基本にした支援の連続性の保障

【具体的法改正のあり方】

具体的には、最低限以下のような文章を組み込むことが必要と考えられる。

なお、「子どもの権利」の内容を更に踏み込んで記載すべきと言う意見も多かった。また、「体罰禁止」に関しては、理念として「禁止」事項より、積極的な権利保障を書き込むべきであると言う意見もあった。

1. すべての子どもは適切に養育され、その発達が保障され、意見の表明が尊重される権利を有すること。
2. 日本国が批准した子どもの権利条約が順守され、そのもとで、すべての児童の権利は等しく保障されること。
3. 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。
4. 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。
5. 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。
6. 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。

【ロードマップ】

今回の法改正において明確にすべきである。

4. 子どもの権利擁護に関する仕組みの創設

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

本報告書では、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、自分から声を挙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、第三者性を有する人権機関の設置が必要である。子ども家庭福祉の現場にお

いても、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、子どもにとってはその手段は殆どない状態であり、子ども自身もしくはその声を代弁しようとする機関の意見が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。

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、国レベルではいまだにそのような機関の設置はなされていない。従って、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については、特に子ども福祉に精通した専門家であり、児童相談所やその設置自治体とは利益相反のない構成員とする必要がある。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、子ども福祉に係る機関のあり方等を含み、審議の結果必要があれば、法的拘束力はないものの、助言あるいは勧告を行うことができるものとする。審議のために必要があるときは、当該都道府県の機関については関係者及び関係職員の事情聴取や訪問調査等も行うことができ、かかる機関については応諾すべき義務を負わせるものとする。

【具体的法改正のあり方】

上記のとおり、審議会の新たな機能、当該機能を担う部門の構成員、職権で審議を開始できる旨（職権発動の契機として子どもや関係機関による申入れ）、調査権限（児童福祉法第8条第5項に加え、訪問調査、関係者からの事情聴取を加える。なお、いずれも当該都道府県の機関を対象にする場合を除き、任意とする）、助言及び勧告などを規定する。

審議会委員の要件について明確に盛り込む。

【ロードマップ】

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かかる他の分野（教育、少年非行など）を含む総合的な子どもの権

利擁護にかかる第三者機関を設置することを目指すべきである。

児童福祉審議会による子どもの権利擁護機能は速やかに法制化し、子どもの権利全体を監視する第三者機関の設置については、将来の法制化に向けて関係省庁間で早急に議論を開始すべきである。

5. 国・都道府県・基礎自治体の責任と役割

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

子どもの権利を保障するためには、その担い手となる国、都道府県、市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い。その責任と役割は児童福祉法に明確に規定する必要がある。以下は、児童福祉法すべてに対応する国・都道府県・基礎自治体の責任と役割として明記できると考える。ただし、児童福祉法が幅広い分野に及んでいる為、矛盾が生じるのであれば、「子どもの権利保障における国・都道府県・基礎自治体の責任と役割」とすることも可能と考えられる。

- 国の責任：子どもの権利擁護の主体として、子どもの権利を等しく擁護するために、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。
- 国の役割は以下の通りである。
 - ・ 子どもの権利条約の批准主体として、日本において子どもの権利が擁護されていることを監視し、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元に成長・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。そのためには制度として基準を設けるとともに、それを担う人の技能が国民からわかりやすくするために資格を設けるなどの役割を担う。
 - ・ 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役割を担う。
- 都道府県の責任：子どもの権利が守られることに向けた制度の具体的実現と権利侵害への対応
- 都道府県の役割は以下の通りである。
 - ・ 子ども家庭福祉制度を具体的実現する（手帳や小児慢性特定疾病等の判定や認定、施設・業者の指定や認可）

- ・ 子どもの権利侵害に対して子どもを守る対応をする（子どもの保護のための分離措置等）
- 市区町村の責任：子どもの権利が守られる環境をつくる。
- 市区町村の役割は以下の通りである。
 - ・ 子どもの権利が守られる環境にするための子どもや家庭への相談等の支援
 - ・ 子どもの権利侵害の予防

【具体的法改正のあり方】

上記の通り、国、都道府県、基礎自治体の責任と役割を児童福祉法に明記すべきである。但し、矛盾がある場合は子どもの権利保障にかかる責任と役割に限定する。

【ロードマップ】

国の役割は直ちに明記すべきである。

都道府県および基礎自治体の役割に関してはそのシステムを抜本的に変えようとしているため、それが現実となった時点で上記を盛り込むべきである。

6. 児童福祉法における子ども家庭支援対象者の年齢

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

産業構造の変化や、それに伴う求められる労働能力の高度化により、子どもの社会のおよび経済的自立が可能となる年齢は高くなってきている。しかし、児童福祉法における18歳未満という「児童」の定義は、同法が制定された1957年の産業構造やライフステージを反映したものであり、上記のような今日の状況を勘案していないと言える。

今回の法改正においては、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、現行制度における成人年齢に達する20歳未満を法による支援の対象とすべきである。20歳未満とするのは、現行の成人年齢が20歳であるため、それとの整合性を持たせるためであるとともに、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80%に達している。これは、高等学校の教育課程を修了するだけでは、職業的自立や経済的自立が困難であるというわが国の状況を反映したものである。したがって、子どもの自立の保証という観点に立つなら、児童福祉法の支援を受ける子どもに対しても、高等学校以降の専門・職業教育を提供すべきであり、そのためにも、法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。

なお、現在議論が行われている成人年齢の引き下げとの関連については、成人年齢の引き上げの段階で、再検討する必要がある。現在、社会的養護に措置された子どもたちは、自立に向けた支援を提供してくれる家庭を持たないものが大半を占める。したがって、一般家庭の子どもたちの成人年齢が引き下げられたからといって、法による支援を提供する年齢の上限を機械的に引き下げることが、子どもに対して社会が適切な養育を提供する責任を負うという法の趣旨に反することになる。法の支援を受ける子どもの家庭状況等を考慮に入れた年齢の設定が必要である。

また、障害児施設等に入所している子どもの中にも、虐待など不適切な家庭環境を有するものが少なくないことが指摘されており、こうした子どもたちに対する支援の年齢制限も合わせて検討する必要がある。そのため、国は、障害児施設等を利用して入所している子どもたちの家族状況に関して、調査等により情報を収集し分析する必要がある。

なお、社会的養護に措置された子どもに関しては、彼らの自立に責任を持つとの観点から、ここに述べた対象年齢とは別の枠組みが必要である。これに関しては、9（5）「社会的養護の対象となった児童に対する自立支援のあり方」で述べる。

【具体的法改正のあり方】

子ども家庭福祉に関する年齢を引き上げ、その他の対象年齢を段階的に引き上げる。

【ロードマップ】

- ・ 平成 28 年度より、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児童福祉法による支援の対象年齢を「20 歳未満」とする。あわせて、措置延長の年限を「22 歳未満」とする。
- ・ 平成 28 年度に検討会を設置し、障害を持つ子どもや慢性疾患を抱える子どもに対する現在の支援の年限が適切であるかどうかの検討を行う。
- ・ 上記の検討のための基礎資料として、障害児施設等に入所している子どもの家庭環境等に関する調査研究を行う。
- ・ 平成 29 年度から平成 30 年度にかけて、米国等の調査研究を参考とした、一般家庭の子ども自立年齢に関する調査研究を実施する。
- ・ 平成 31 年度には、これらの検討や調査の結果を踏まえて、成人年齢の引き下げの動向を考慮に入れつつ児童福祉法全般の対象年齢の決定を行い、平成 32 年度より実施する。

【抜本改正ではないが必要な法改正】

- 児童福祉法の対象年齢の引き上げができない場合としての例として以下のような対応が必要という意見があった。
 - ・ 少なくとも、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

る児童について、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ことを明記する。

7. 新たな子ども家庭支援体制の整備

1) 新たな子ども家庭支援福祉の全体像

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

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がその機能となっているため多様な機能に対応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ぬ不利益もある。これらの問題を考慮すれば、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合わせなおす必要がある。

そのために、以下のようなシステムを構築する。

- ① 基礎自治体（市区町村）の基盤整備を行い、保育所を含めた子ども家庭支援体制を充実させ、子ども家庭支援の拠点を整備する。
- ② 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およ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、要保護家庭や虐待により措置対象となった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、在宅措置・通所措置制度を拡大し、在宅措置として家事援助を含む支援全般が含まれ、通所措置として民間団体・医療機関等に通所させることが出来ることとする。措置による費用負担は措置権者である児童相談所設置自治体として、支援が受けやすくなる仕組みとする。
- ④ 現行の児童相談所の機能となっている「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」は市民に身近な市区町村の子ども家庭支援拠点の機能とし、「保健相談」は市区町村保健センターの機能とする。「障害相談」は児童発達支援センターが担うこととし、療育手帳に関しては他の手帳と同様、医療型児童発達支援センターや医療機関において心理検査を受けて意見書を作成してもらい、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。
- ⑤ 市区町村を中心とした母子保健での、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、子ども家庭支援拠点とともに子ども虐待防止の特に予防的対応を担うことを明確にする。

- ⑥ 特定妊婦への支援方法が未熟であり、支援を行いやすくするため、入所・通所で支援を行える機関を置けるようにする。
- ⑦ 児童相談所設置自治体を拡大する。
- ⑧ 現在児童相談所と市区町村に二元化されている通告窓口を一つにして、都道府県レベルで集中的に子ども虐待通告・相談を受理し、緊急度を判断して、初期対応を行う機関等（警察・下記子ども保護機関（部署）・市区町村子ども家庭福祉拠点等）とその期限を決定する機関を創設する。
- ⑨ 児童相談所の機能を子ども保護機能と措置をした子どもの支援マネジメントを行う機能とに分け、自治体の規模や実情に合わせて、それぞれが独立した機関とするか、同一機関の中の別の部署とするかを選択できるようにする。子ども保護機能は通告等で把握した子ども虐待事例の調査・評価（アセスメント）・保護・措置を行うこととし、支援マネジメントは措置された子どもに関する支援の枠組みを構築し、自立支援を行う。なお措置された事例への直接の支援は、在宅・通所措置は基礎自治体が、分離措置においては、子どもは社会的養護の場で、親は基礎自治体が担うことになる。

2) 新たな子ども家庭福祉に関する改正の要点

(1) 就学前の保育・教育の質の向上

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

高度経済成長期を境に進行の一途を辿ってきた家族機能の縮小化は、家庭における子育ての外部委託化を急速に進行させた。とりわけ、1970年以降の女性の社会参加の拡大、高学歴社会の進行は、これにさらに拍車をかけてきた。

社会人として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。しかし、人格形成の最重要期、我が国の0～6歳児の多くは、日中の最も心身が活性化し発達する時間帯（一日の三分の一以上）を保育所、幼稚園、その他幼児教育施設などで生活している。保育所を例に挙げるなら、その職員配置基準はほとんど改善がなされないままにある。（例えば、4～5歳児30人に保育士1名）。

こうした状況から、子どもにとって最も重要な時期の基盤となる保育の質を上げるため、保育士の質的改善は、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課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、地域との連携が必要となっており、この連携を担う人材の配置も必要である。

具体的には、

- ・ 在宅支援の費用負担の検討
- ・ 保育、療育の質の抜本的向上のための保育士の質的改善と待遇改善

- ・ 保育士養成課程の改革と質量的拡大
- ・ 虐待、貧困問題から心身の発達課題を抱える子どもたちが増加していることから保健師、心理担当職員の配置
- ・ 虐待や養育困難家庭への支援や、地域関係機関との連続性をもった連携のためのソーシャルワーカーの配置の必要性

【ロードマップ】

平成 32 年度を目途に体制整備を行う。

(2) 基礎自治体（市区町村）における支援拠点の整備

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

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、そのためには基礎自治体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における類似のセンターがそのモデルとなりえる。整備された子ども家庭支援の拠点では、上記のごとく、子ども家庭支援相談から虐待在宅支援までを担う。要保護児童対策協議会調整機関の役を担い、子ども子育て支援事業との連携を図りながら支援を行う。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も協力し、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。

また、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。

なお、自治体の規模によりその実情が異なることから、以下に述べる子ども家庭支援の拠点を整備できるような基礎自治体の基盤整備を行うことが必要である。

(基礎自治体の基盤整備)

子ども家庭支援の拠点を機能させるためには、ソーシャルワーカーや保健師の配置が必要となる。後述する子ども家庭支援専門員（仮称）の有資格者も指導者として配置されることが必要である。人口比に応じてそれらの配置基準を定めるべきである。

なお、基礎自治体が行えるように、国および都道府県はその基盤整備に財政的・人的な面で積極的に関与すべきである。また、十分な基盤がない自治体へは専門職の派遣なども考えるべきである。小さな自治体で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。

【ロードマップ】

平成 32 年にはすべての基礎自治体に拠点が配備されるように児童福祉法に位置

付けることとする。

(3) 通所・在宅措置の創設

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

全国の児童相談所への虐待通告相談件数の9割以上の児童は、在宅支援や見守りケースとして、元の家に戻され、適切な支援がなされないままにある。

こうした児童は、翌年再び通告の対象になる或いは、そのまま虐待的環境であって成長し、その養育不全体験を次世代に連鎖するという悪循環が続いている。

この現状を児童虐待防止の最重要課題として、新たな社会的養育システムの中に位置づけ、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為に新たに通所・在宅措置制度を創設する必要がある。

当該制度の措置権者は児童相談所設置自治体の長とし、先に示した基礎自治体（市区町村）が設置する「地域総合子ども家庭支援拠点」がこれを受託し、通所・在宅支援（養育支援、家事支援等）を行うものとする。本制度形成にあたっては、国は措置を行った自治体とともに措置委託費など財政的支援を当該基礎自治体に対し行うものとする。こうした財政的支援によって、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ための方法が開発、提案されることも期待できる。

【ロードマップ】

平成32年度までに完成

(4) 母子保健における虐待予防の法的裏付け

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

特定妊婦の発見と対応、育児支援、虐待予防に関し、母子保健が果たしている役割は大きいですが、母子保健法ではその役割が明確ではなく、法律に位置づける必要がある。国際的にもWHOの行動に見られるように重大な健康問題と位置づけられている暴力への対応を明確にするとともに、母親自身および子どもの心身の健康を守れない家族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、保健、福祉、教育、医療機関・助産所等の間で情報の共有が必要である。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基礎自治体に配置すべきである。

【具体的法改正のあり方】

母子保健法

第1条に「児童の生存及び発達を可能な最大限の範囲において確保する」とされている子どもの権利を守るための法律であることを明記すべき。

第5条に国及び地方公共団体の責務に心身の健康を害する環境、とりわけ子ども虐待の予防につとめることを明記する。

第10条に保健指導は子ども虐待予防も入ることを明記 等
児童福祉法

第21条8の「福祉サービス」を「保健・福祉サービス」とする。 等

【ロードマップ】

母子保健法、児童福祉法を早急に改正

(5) 特定妊婦等への支援

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

妊娠期から出産後の養育について支援が必要な妊婦、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はかる必要がある。

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、市町村または都道府県の設置する福祉事務所（整備後は上記の子ども家庭福祉の拠点）に対して、本人の同意なく情報提供できるものとする。

母子生活支援施設、乳児院、助産所、産科医療機関、NPO法人等が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える「産前産後母子ホーム（仮称）」を整備できるための枠組みを作る。

【具体的法改正のあり方】

特定妊婦の情報提供に関する項目を追加する。

「産前産後母子ホーム（仮称）」についての規定を整備する。

児童福祉法第25条に、要支援児童及び特定妊婦等の通告を加える。

【ロードマップ】

情報の共有および児童相談所の関与に関しては早急に法改正すべきである。

産前産後母子ホーム（仮称）の設置に関しては法改正に盛り込むが、その設置の要件等の検討を行い、1～2年後を目途に施行すべきである。

児童福祉法を早急に改正

(6) 児童相談所設置自治体の拡大

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

虐待事例への対応が、政令市や児童相談所設置市以外の基礎自治体においては都道府県が設置する児童相談所と市区町村（基礎自治体）の二元体制で実施されている。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二元体制により、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。児童相談所設置中核市のヒアリングにおいても、対応機関の一元化の利点が指摘されていた。

一方、現在、中核市は児童相談所を設置できる仕組みとなっているが、実際には2自治体しか設置していない。原則として中核市および特別区では児童相談所機能をもつ機関を必置とすべきである。ただし、ヒアリングにおいても指摘されたように、その財政的負担が大きいことから、それによって措置をためらうなどということが起きることのないよう、国および都道府県は中核市の財政的基盤を積極的に援助する必要がある。

なお、自治体の自由度の確保と言う点で、「必置」とすべきでないという意見もあった。

【具体的法改正のあり方】

現在の中核市が児童相談所を設置できる規定に関し、特別区を加え、必置に改正する。

【ロードマップ】

第一段階として、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。

中核市が都道府県とともに児童相談所を設置するための過程を検討して定めるとともに、財政基盤を検討し、2年後を目途に中核市と特別区に児童相談所を必置とする。

(7) 児童相談所の機能に基づく機関（部署）の分化

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

現行の児童相談所の相談機能が多岐にわたっている一方で、虐待通告数が毎年爆発的に増大している現状において、重度ケースや緊急ケースの対応が後手にまわってしまい、その結果、不適切な養育による子どもの死亡等を防止できないといった深刻な事態につながっていることが、かねてより指摘されている。増大する虐待通告に対応するためには、重症度緊急度に応じて対応する機関を明確にし、法的な権限行使が必要となる事例に特化した高度に専門的な機関として設置するべきである。そのためにも「新たな子ども家庭福祉の全体像」で述べたように現行の児童相

談所の機能を市民に身近な基礎自治体に移行する。

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は、高度に専門的な機関として担うためには、抜本的な見直しが必要である。現行のように、保護機能と支援機能を児童相談所という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に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再三にわたり指摘されている。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。

こうした問題を解決するためには、緊急対応の必要性の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・保護を行う機能と、措置後の事例の支援の進捗管理(ケースマネジメント)の機能を別の機関で行うようにすべきである。ただし、小規模自治体の児童相談所では機関分離を行わない方が効率的な場合もある。その場合でも、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、部署の分離をはかることとする。

また、現在の一時保護所のもつシェルター機能とアセスメント機能についても以下のように見直し、整備する必要がある。

(ア) 虐待関連通告・相談電話（189）窓口の一元化

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

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に対する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という指摘されている。更に、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、特に児童相談所では通告内容の緊急性の有無にかかわらず一律に48時間ルール適用が求められる。近年、いわゆる「泣き声通告」と「面前DV通告」は年々増加の傾向にあり、そのため児童相談所においては、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なものとなり非常に負担が大きく、一方で緊急対応が必要な事例が看過される危険性もある。

さらに、通告・相談電話の三桁化が開始されており、わが国でも欧米と同様、より多くの通告や相談を促す段階に入っている。それに対して的確な初期対応を行うためには、三桁化番号を含めた通告および虐待関連相談に関して、窓口を一元化するとともに、その緊急性の判断とともに、保護を前提とした介入型調査を行うべきか、保護を前提としない支援型安全確認を行うかの判断が重要であり、それに応じて、初期対応までの期限、初期対応機関を、警察・児童相談所・基礎

自治体（又はその組み合わせ）に振り分ける機能を持つ通告受理機関が必要となる。なお、電話の対応だけで的確な判断を行うためには、十分な経験を持ったスーパーバイザーの配置と、十分な研修訓練を受けた通告受理対応者が必要である。

通告受理機関は、現在の児童相談所設置自治体に最低1カ所とすべきであり、虐待通告履歴を有する児童相談所内の設置も可能である。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およ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を構築すべきである。

なお、現在の三桁化番号では育児相談をも対象とすることとなっているが、虐待等に関する通告と相談に限定すべきである。

ただし、上記の体制整備は、要保護児童対策地域協議会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、あわせて通告受理機関に通知することとすべきである。

【具体的法改正のあり方】

児童福祉法および児童虐待の防止等に関する法律を改正して、上記の機関の設置とその機能および人的配置を明記する。

【ロードマップ】

通告・相談の三桁化が既に開始されており、早急な設置が必要である。

(イ) 調査・評価・保護・措置機能を担う機関（部署）

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

子ども虐待などの保護者による不適切な養育が伴う事例（以下、虐待事例とする）と、従来の調査研究で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ている非行事例に関して、その調査、評価（アセスメント）、および必要な子どもの保護、分離養育や在宅支援に関する措置を行うための機能（以下、子ども保護機能）を有する機関を設置する。また、措置を行った場合には、子ども及び家族に対する支援計画を作成する。また、子ども保護機能は、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もとにその業務を遂行することになる。

子ども保護機能を有する機関（部署）は、当面、現行の児童相談所の設置数と同程度とするが、実際の業務の状況に照らして、統合もしくは増設するものとする。

また、子ども保護機能を有する機関（部署）は、次項に述べる支援マネジメントを行う機関（部署）との十分な連携により、事例の再アセスメントや支援方針

の見直しを行い、子どもや家族がいわゆる「支援の間隙」に落ちることがないように業務を遂行すべきである。

【具体的法改正のあり方】

児童福祉法に児童相談所の機能として明確に位置づける。

【ロードマップ】

法律改正を行った後、それに基づき、自治体内で方法を検討し平成 32 年度までに実現できるようにする。

(ウ) 支援マネジメント機能を担う機関（機能）

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

上記の機関で措置されたケースに関して、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。そのためには、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機能を持つ。

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基礎自治体に移行すべきである。しかし、子どもに対して分離養育の措置を行った事例では、子どもの支援の状況と家族への支援の状況とを連動させる必要がある。また、在宅措置を含む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、上記の子ども保護機能を有する機関（部署）との情報の共有や協働が求められることになる。

そのため、基礎自治体が支援を提供している虐待および非行事例に関する事例の進捗管理(ケースマネジメント)を行うための支援マネジメント機能を有する機関（部署）を設置することが望ましい。ただし、規模の小さい自治体では、上記の子ども保護機関と同一の機関内の異なる部署とすることも可能とする。同一機関にあるとしても機能を明確に位置づけ、子ども保護の業務とは別に的確に遂行できるようにする。

支援マネジメント機能を有する機関（部署）は、要保護児童対策地域協議会等を通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。また、支援困難事例に関しては、必要に応じて、基礎自治体に技術的な援助を提供する。

- 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。同時に、親の支援、家族関係の再構築を社会的養護の

担当者とともに行う。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。

- 在宅支援における在宅措置、通所措置の場合は、具体的支援は基礎自治体となるが、支援の枠組みを作り、進捗状況を管理し、基礎自治体とともに支援効果の判定およびその後の支援の方向性を決める。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。
- 措置ケースの数に応じた設置が必要である。

【具体的法改正のあり方】

児童福祉法にその機能を明確に位置づけ、機関として分離できるようにする。下記のロードマップに基づき、施行できるようにする。

【ロードマップ】

上記の子ども保護機関および支援マネジメント機関は、支援提供の主体の基礎自治体への移行を含め、平成 32 年度に新たな体制が整うよう、以下の手順によって段階的に整備していく。

- ・ モデル地域を決めて平成 28 年度から開始する。
- ・ 各自自治体では条件に応じた計画をつくる。
- ・ 徐々に移行を行い、平成 32 年度に新システムの子ども家庭福祉を開始できるようにする。

(エ) 一時保護・アセスメント機能の整備

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

今回の法改正では、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持ちび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。

また、子どもの視点に立てば、一時保護所は、「福祉」と初めて出会う場であると言える。しかし、実態としては、1945 年に戦災孤児対策として設置された当時の社会状況や子どもたちをめぐる状況を反映した「集団生活に馴染むための訓練」といった目的や機能から脱却できていない一時保護所が存在する。

また、教育権の保障の観点からは、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実態は大きな問題があると言える。こうした認識から、一時保護の期間に一定の制限が課されているが、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。

そのため、現在の一時保護のあり方、および一時保護所の機能を全面的に見直し、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きわ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、そのための的確なアセスメントが行えないことになる。子どもや家族への支援計画は、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・安心を感じることが出来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、さまざま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」はきわめて不適切であると言える。そのため、個室対応を基本とし、ケアワーカー等による個別対応を中心とすべきである。そのためには、一時保護所の職員配置基準を見直し、個別対応を可能とするような職員配置を行うべきである。

一時保護が上記の機能を果たすためには、里親家庭への一時保護委託や、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。したがって、国および児童相談所設置自治体は、現行の一時保護所が上記の機能を果たせるようハードおよびソフト面の整備をしつつ、里親家庭や児童養護施設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。

子ども保護センターの心理士やソーシャルワーカーがアセスメントのための面接を担当すると考えた場合には、一時保護所や一時保護委託される施設等が近接しているほうが適切であると言えるが、一方で、後述するような教育権の保障のための仕組みを考えるならば、子どもの従前の生活圏を考慮に入れることが望ましいと言える。こうしたニーズの全てを満たすことは困難であるものの、事例の状況に応じた柔軟な対応を可能とすべく、たとえば一中学校区に最低一箇所は一時保護が可能である施設や里親家庭を確保するよう努める必要がある。

上記の教育権の保障の問題に関しては、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。

【具体的法改正のあり方】

子どもの心身の安全の確保、および子どもと家族のアセスメントという一時保護の機能を明確にすること。あわせて、一時保護におけるケアの個別化の重要性、そのための里親家庭および小規模児童養護施設等への一時保護委託の優先、一時保護所のハード面の整備およびケアワーカー等の最低基準の見直しの必要性を明確に示すこと。

【ロードマップ】

現段階では明確なロードマップを提示することはできないが、以下のような課題に取り組む必要がある。

- ・ 児童相談所設置自治体の調査等による、一時保護委託受け入れが可能な里親家庭および小規模児童養護施設の箇所数および定員の把握。あわせて、それらの里親家庭等が個別的ケアを提供できるための財政的支援の必要性の評価。
- ・ 虐待やネグレクト傾向にある親の心理面接法の検討。不適切な養育を受けた子どもの心理面接法の検討。および、親と子どもの心理的評価のための心理検査等の検討。
- ・ モデル地域を指定し、外部の専門家を交えたチームによってアセスメントを実施し、その結果を検討することで、実施可能な標準的なアセスメントモデルを提出。

(8) 子ども家庭福祉への司法関与の整備

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

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かかわらず、虐待のために家庭が安全でなくなった時には、子ども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。子ども虐待対応におけ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、子どもの権利をも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うえ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うる。しかも、これら権利制限は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あってはならない。

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。さらに、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、現行法におい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。また、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ものの、子どもにとって永続的な家庭環境、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証するにせよ、すべての子どもに安全な家庭を保証するためには、司法が一連の親権制限（子どもの権利制限も含まれる）に対して、その必要性を適切に判断し、保護者に対して直接指導を行うなど、司法の関与を強化する必要がある。その項目については下記のとおりである。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と司法、すなわち裁判所双方の専門性を高める必要があることは言うまでもない。

- 一時保護が重大な権利侵害に当たりうること、又現実的に親権や子どもの権利に与えている影響及び子どもの権利条約の規定ないし趣旨から考えて、一時保護に際して、司法が関与する仕組みを整備するべきある。その実現のためには、次に掲げる整備が必要である。
 - ・ 裁判所が判断する際の一時保護要件の明確化
 - ・ 事前審査（保護後すみやかな審査も含む）の手續の明確化
 - ・ 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

- 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ものに対しても、原則として司法の事前審査が必要。要件と手續を検討するべきである。

- 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、子どもの学習権を保障しながら一時保護を行うには地域で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、接近禁止命令の対象となる者を除いた家族再統合や、父母の同意を得ずに成立した特別養子縁組又は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には、同法第 28 条審判に基づく社会的養護措置の場合以外でも接近禁止命令は欠かせない。そこで、接近禁止命令の対象を、一時保護中、親権停止、親権喪失、措置解除後について拡大すべきである。また、事例によっては、虐待者

である保護者自身が退去する方が望ましい場合もあり、退去命令についても検討されたい。

- 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べきである。
- 現在児童福祉法第 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、原則として親権停止（事案によっては喪失）制度を活用するものとし、措置後の混乱の恐れがなく児童福祉法第 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かな場合には、それによるものとする。
- 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が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条文に明記する。
- 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児童について、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。
- 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、裁判所命令の規定を設ける。また、指導命令がなされたにもかか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。これら裁判所命令から始まる一連の手続きによって、子どもにとって安全で永続的な家庭環境を保証するべきである。
- 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ても、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べきである。在宅の保護者に対しても裁判所による命令が行われることで、改善がなかなか得られない在宅事例に対する支援が、速やかに進むことが期待できる。

- 一方で、一時保護等への裁判所による審査については、児童相談所の態勢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を指摘する意見もあった。また、保護者に対する裁判所命令については、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。

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

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

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

- 児童福祉司の任用要件を次のように見直すとともに、一定期間の任用前研修を義務付ける。
 - ・ 社会福祉士、精神保健福祉士又は児童福祉司養成校卒業者を任用することを基本とする。
 - ・ 保健師、保育士、大学の心理学科等の卒業者等を児童福祉司として任用する場合には、専門性を補うための一定の研修を受けることとする。
- 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し、次に述べる公的資格を有する者であることを任用要件とする。
- 児童心理司、保健師、医師について、法律上、児童相談所への配置を明記する。心理司は評価の業務と支援業務を担うため、子ども保護機関（部署）、支援マネ

ージメント機関（部署）に適切に配置することが必要である。保健師・医師も配置されることが望ましい。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、公認心理師については、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、その任用要件を、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、後に述べる子ども家庭福祉専門相談員（仮称）の基礎資格に医師が入らない場合は、医師も任用要件を満たすものとする。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、その専門医とすることが必要との意見があった。
- 児童相談所における児童福祉司等の配置標準については、児童虐待相談対応件数比と人口比を組み合わせて定める。児童福祉司1人が担当するケース数が25例を超えない範囲とすることが必要である。

【具体的法改正のあり方】

児童相談所の職員として法律に児童福祉司、心理司、保健師、医師、スーパーバイザーを位置づける。児童福祉司の任用資格を上記のごとく明確化する。配置基準は省令で定める。

【ロードマップ】

法改正において、任用要件を明確にする。

今後、必要な配置数を割り出して、通告窓口、子ども保護機関（部署）、支援マネージメント機関（部署）それぞれの必要な定数基準を省令で定める。

② 基礎自治体の支援を担う職種、任用要件、配置基準

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

基礎自治体は「子ども家庭支援拠点」を整備し、これまで行ってきた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、現在、児童相談所業務とされている養護・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こととなるため、組織や職員体制の充実が求められる。

これまで、基礎自治体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規定する必要がある。

ただし、規模の小さな基礎自治体では、専従では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。

- 基礎自治体が設置する「子ども家庭支援拠点」は、支援実務を行うと共に、地域の関係機関との連携のなか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かなければならない。
- 「子ども家庭支援拠点」に、専ら児童・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ものでなければならない。また、その他の職員についても児童福祉司資格若しくはそれに準ずる資格を所持しているものの配置に努めなければならない。
- 子ども家庭福祉を担う指導的職員資格が創設された時には、その配置に努めることが必要。
- 自治体の規模に応じた配置基準を設定することが必要である。
- 基礎自治体が「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、利用者の利便向上を図ると共に子ども家庭支援拠点が組織的且つ効果的に運用されるよう努めなければならない。
- 「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な業務移管を行えるようすると共に、連携体制の構築に努める必要がある。

【具体的な法改正のあり方】

児童福祉法に基礎自治体の子ども家庭相談拠点の設置を位置づけ、配置されるべき人材の任用要件について明記する。

【ロードマップ】

児童福祉法にあり方を記載し、同時に調査を開始して、どの程度の配置が必要かを検討する。それに基づき、省令で配置基準を明確にする。

(2) 子ども家庭福祉を担う指導的職員の資格の創設

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

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が必要である。

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。そのいずれか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者が、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うえで受験できる資格とする。

- 児童相談所、市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を創設する。子ども家庭福祉の質の担保という責務として国の資格とすべきである。しかし、資格創設に時間がかかるようであれば、早急な資格化が求められることから、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）を有する者が、③資格試験（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とする。
- 基礎資格の内容については、基礎資格を狭くすることでより専門性の方向性を明確化できるという利点から社会福祉士と精神保健福祉士のみにするという意見もあったが、上記のごとく、子ども家庭福祉支援の現場では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とから福祉士の資格に加えて、心理師と保健師も基礎資格とする。
- 当該資格は、児童相談所のみならず、基礎自治体、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。
- この資格制度は新たな子ども家庭福祉の制度に非常に重要なことから、その制度が構築される数年前から資格を有する者が出て、制度構築時には適切な数の有

資格者が存在することが必要である。

- 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こととする。
- 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 年度から平成 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が、児童相談所等にて任用資格として位置付けるためには、少なくとも公的な資格にする必要がある。

【具体的法改正のあり方】

法律に定め、3年以内に施行されて有資格者が誕生するようにする。

【ロードマップ】

平成 30 年度から資格試験を実施することを目指し、平成 28 年度前半に資格試験の実施主体と到達目標を定め、それに基づき、研修の内容を決定し、平成 29 年度に試行する。

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

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

家庭外に措置される子どもは、保護者の同意の有無に関わらず、優先されるべき目標は、永続的な家庭の保障である。元の家​​庭の安全が十分に確保されて家庭復帰が行われるように、措置を行った児童相談所は、市区町村や社会的養護関係者等と連携を持ちつつ、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、しかるべき法的手​​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。

元の家​​庭から分離された子どもに提供され代替養育は、家庭環境（家庭養育）で行われるべきである。また、情緒・行動上の問題や発の歪みや遅滞があるために家庭養育が困難な子どもに対しては、それらの問題の修正を図るための体制が整った小規模な施設ケアが提供されるべきである。

(1) 里親制度の充実強化

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

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。そのためには下記の項目についての検討と実施を行うべきである。

- 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ためには、里親の名称を「養育家庭」「養護家庭」などより適切なものに変更することを検討する。
- 家庭養育を優先した措置を行うためには、子どものニーズに沿った里親類型が新たに必要となる。中でも、一時保護専門の里親や新生児・乳児専門の里親は、養育に専従する必要性が高くなるため、専門的な研修を課するとともに、相応の手当や委託費とすべきである。
- 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、そのようななか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が必要である。
- 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、児童相談所と独立した民間機関の役割が重要となる。その際、従来の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や、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民間事業「家庭養育事業（仮称）」を法定事業として新たに創設し、家庭養育が里親と支援者がチームとなって行えるような仕組みが必要である。なお、本事業の運営は、第2種社会福祉事業とし、NPO も運営主体となることで事業の広がりをも促進する一方で、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り組みも期待できる。一方で、内容は入所サービスと同様であり、事業開始にあたっては、何らかの認可システムと、事業開始後の適切な監査・評価が必要である。

【ロードマップ】

- ・ 海外の取り組みに対する調査や現に家庭養育事業（仮称）を実施している NPO へのヒアリングを通じて、運営上の課題や問題点の抽出
- ・ 乳児院等施設や NPO で新たに家庭養育事業（仮称）をモデル事業として行い、その成果や課題を抽出
- ・ 上記検討作業を通じて、NPO 型、施設型それぞれの強みを活かした家庭養育事業の制度設計を行い、法定化する
- ・ 並行して、本事業に対する監査・評価システムの検討も行う

(2) 就学前の子どもの代替養育の原則

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

乳幼児はもとより就学前の子どもの代替養育は、愛着形成や発達保障の観点から、一時保護期間も含めて、原則として家庭養育とし、児童福祉法上にも原則とする規定を置く。施設養育を選択する時は、養育先への委託が緊急を有している場合、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情緒行動や発達上の課題を有する場合、当該子どもにとって適切な家庭養育先がない場合など、限定的な場合とする。

(3) 特別養子縁組制度の見直し

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

特別養子縁組制度については、従来、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てきた。しかしながら、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たという実態がある。ただし、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。

子どもの永続的な家庭の保障という観点から、社会的養護の元に措置された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。にもかかわらず、現行の特別養子縁組制度はそのような観点に基づいた制度設計になっておらず、社会的養護を要する子どもの福祉を十分に図ることができない現状にある。又、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も明確に法定されていない。そこで、下記の項目に関する制度の変更に、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。

- 子どもに永続的な家庭を保障するという観点から、特別養子縁組の推進を、児童相談所が取り組むべき重要な業務として、同法第 11 条における都道府県業務として位置づける。
- 原則 6 歳未満とされている現行の年齢制限は、「この程度の年齢であれば、養子縁組をされたという認識を子どもが持たない」といった理由によるものとされているが、これは子どもの知る権利を考慮に入れないものであると言える。また、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すべ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きわめて大きい。そのため、実家庭において養育させることが難しい子どもにつき特別養子縁組の手續に移行できず、社会的養護に留まる事例が少なくない。そこで、現行の手續を、特別養子縁組候補児の適格性を判断する手續（実親との法的親子関係を解消させる手續き）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續（養親との法的親子関係を生じさせる手續き）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。

- 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適當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いない。このことは、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ものである。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家庭保障を重視した内容に見直すこと。
- 自らの出自を知ることは、人が成長していくうえで重要な過程であり、権利性も認められる（子どもの権利条約第 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きわめて重要である。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、記録を保管する機関、保管する期間、子どもがその情報にアクセスする仕組みを明確にする。
- 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。しかし、養親子関係においては、真実告知など実親子関係とは異なる問題が多数存在し、実親子家庭と同様の支援だけでは子どもの福祉を十分に図ることはできない。そのため、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、児童福祉法において、都道府県・市区町村・民間あっせん団体等でそれぞれに支援を行うための仕組みを作る。
- 養子縁組に関する民間のあっせん団体に対する許認可のあり方や体制、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。

（4）施設ケアの充実強化

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

子どもの代替養育が、家庭養育が優先的に検討されるにしても、対応困難な情緒行動上の問題や発達上の問題を有する場合など、特別なニーズを持つ子どもに対する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共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、却ってケアの質が低下するといった深刻な事態が生じている。質の高い施設ケアを実現している欧州各国の実例に倣い、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られるためには、施設ケアの治療的養育環境として、下記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、予算配分上のインセンティブを強化するとともに、職員の配置基準の充実を図るべきである。
- ケア職員の確保と専門性の向上、あわせて給与・労働条件の向上を図るべきである。

(5) 社会的養護の対象となった児童等に対する自立支援のあり方

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

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、国および都道府県等は、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、18歳に達した時点で終了することになる。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という公的責任の遂行という観点から問題である。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、たとえば

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る。これは、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児童のみならず、子ども虐待への対応として在宅措置を受けた児童においても、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児童、その他虐待防止と自立支援の観点から必要と認められた児童について、児童福祉法の児童の年齢を超えた場合においても、法的枠組みに基づいた支援が必要に応じて継続されることが不可欠であり、そのための法改正と制度変更を行う。

ところで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。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、特に都道府県等の支援マネジメント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制度の創設が必要である。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。

このために基礎自治体・児童相談所に自立支援担当部署・ワーカの配置を検討する。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。

社会的養護機関による代替的養育の終了後の支援は、それぞれのこ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、アフターケア事業、職場等との連携の重要性について意見があった。また児童福祉施設等に自立支援担当ワーカを配置すべきであるという提案があった。これに関して社会的養護においては、自立の時期を迎えた時点で自立支援を行うものではないという趣旨のもと、日常生活において自律・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り、検討を要する。

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。また就労型・就学型などの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、もしくは、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枠組みを定める必要がある。このために早急に有識者による検討会を設置し、調査の実施と制度の具体的なあり方について検討を開始すべきである。

その他、自立に関して以下のような意見があった

- 基礎自治体や児童相談所、児童福祉施設、自立援助ホームに自立支援担当ワーカーの配置を検討するという案も出たが、社会的養護においては、本来生活の中で自律と自立を図るべきであり、自律・自立の時期を迎えた時点で自律・自立支援を行うものではないという趣旨のもと、日常生活において自律・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強かった。今後の検討課題とすべきである。
- 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、子ども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、地域において必要な支援が公的責任の下で提供される仕組みが必要である。
- 子どもそれぞれについて、社会的養護の措置開始からその解除まで、全体を通じた自立支援計画が作成され、その計画が着実に実行されることが重要であり、都道府県等の支援マネジメント機能と社会的養護機関が中心となり、自立支援計画の策定と実行、評価と見直し、終結の過程において、機関連携と共同関与を強化するための制度が必要である。
- 自立援助ホームの運営基盤を強化し、対象児童の範囲の拡大と機能の向上を図る。範囲の拡大に関しては、より多くの支援を必要とする、就学も就労も難しい子どもに優先的に拡大することとする。

【具体的法改正のあり方】

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においても、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児童福祉法改正と制度変更を行う。なおこの点について、児童福祉法以外の法制度の制定を求める意見があった。

【ロードマップ】

- ・ 平成 28 年度に児童相談所関係者、児童養護施設関係者、子ども福祉を専門とする研究者等による検討会を設置し、具体的な制度に関する検討を行う。
- ・ あわせて、社会的養護経験者に対する質問紙調査やヒアリング調査等を実施し、施設等を退所した後の生活状況や支援ニーズを把握する。
- ・ 平成 29 年度から平成 30 年度には、モデル地域を指定し、社会的養護の対象となった子どもに対する施設等退所後の自立支援計画の策定および実施に関する試行を行う。その際、必要な財政的支援を行う。
- ・ 上記の検討、調査、モデル実施の結果等を踏まえ、平成 31 年より、本格的実施とする。

10. 統計・データベースの整備

【抜本的法改正で実現させるべき姿】

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る。また、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。一方、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る。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。

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。そのための死亡事例や重大事例の検証も欠かせない。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) が行うことができるような制度の構築が必要である。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でその運営ガイドが作成されている。

○ 検討すべきデータベース

以下の二つのデータベースとその連動を検討する。

- 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）の構築
- ② 国としての制度・施策等の向上に役立てるためのデータベースの構築（個人識別情報を含まない）

(上記いずれも個人情報の観点から慎重に検討して構築する)

2年程度の研究を行って、3年目にモデル的に実施し、4年目から全国展開を行う(児童相談所の機能の見直しに合わせる)。

○ 検証

子どもの死全体の検証(Child Death Review)を行う仕組みを構築する。

2年後に実施可能とする。

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)対象は当該児童の親、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

【具体的法改正のあり方】

法律に統計に関する項目を設置して、施行期間を設ける。

子どもの全ての死の検証においては厚生労働科学研究においてその試行が行われており、必要な法改正事項も明らかになっていることから、その改正を行う。

【ロードマップ】

施行期間の間に、統計のシステムを構築する。

1 1. その他、必要な法改正に関して

本委員会は新たな子ども家庭福祉制度の抜本的法改正に関して議論してきた。その中で、抜本改正とは言えないが、子どもを守ることに有用であり、早急に改正すべき事項が指摘されている。

児童相談所の調査において、とりわけ関係機関以外の機関からの協力が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、以下の法改正が必要である。

- 児童福祉法第12条第4項(児童相談所長の福祉事務所長に対する調査の委嘱)を削除し、児童相談所長は、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めることができる旨の規定を置くものとする。

1 2. 制度・法改正の時期について (上記項目を整理・再掲)

① ただちに法改正・制度改正から実施すべき事項

- 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。

- 子どもの権利擁護に関する仕組みの創設（児福審の機能拡大）
 - 児童福祉法における子ども家庭支援対象者の年齢
 - 母子保健における虐待予防の法的裏付け
 - 特定妊婦等への支援（情報提供）
 - 子ども家庭福祉への司法関与の整備（臨検捜索、措置種別の特定、18歳後の28条承認審判）
 - 就学前の子どもの代替養育の原則
 - 里親制度の充実強化（家庭養育事業（仮称）以外）
 - 統計・データベースの整備
- ② 法改正時に制度等の整備時期を定め、一定期間内で実施に移すべき事項
- 国、都道府県、市町村の責務（責任と役割）が明確にされていないため、それぞれの施策の目的がはっきりしない。それぞれの責任を明確にし、これに基づいて役割を定める
 - 子どもの権利擁護に関する仕組みの創設（オンブズマン制度）
 - 就学前の保育・教育の質の向上
 - 基礎自治体（市区町村）における支援拠点整備
 - 特定妊婦等への支援（産前産後母子ホーム（仮称））
 - 児童相談所設置自治体の拡大
 - 児童相談所の機能に基づく機関の分化
 - 通所・在宅措置の創設
 - 子ども家庭福祉を担う指導的職員の資格の創設 →別途委員会を設置して検討
 - 子ども家庭福祉を担う職員の配置・任用要件
 - 里親制度の充実強化（家庭養育事業（仮称））
 - 施設ケアの充実強化
 - 社会的養護の対象となった児童に対する自立支援のあり方
- ③ すみやかに関係省庁・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
- 子ども家庭福祉への司法関与の整備（一時保護、面会通信制限等、接近禁止命令、保護者への直接勧告、支援義務化）
 - 特別養子縁組の見直し

13. おわりに