

# 委員提出資料

柏女委員長提出資料	• • • • •	1
菅田委員提出資料	• • • • •	1 5
中村委員提出資料	• • • • •	1 9
西田委員提出資料	• • • • •	2 3
林委員提出資料	• • • • •	2 9
星野委員提出資料	• • • • •	3 5
卜藏委員提出資料	• • • • •	3 9
宮島委員提出資料	• • • • •	4 3
武藤委員提出資料	• • • • •	4 9
森下委員提出資料	• • • • •	5 5
横田委員提出資料	• • • • •	6 3

# 柏女委員長提出資料



## 「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」報告書案に対する意見について

2015年12月14日

淑徳大学総合福祉学部教授 柏女 霊峰

### 1. 総括的意見

マクロ、メゾ、ミクロレベル全体を包含しつつ、法令改正事項や運用改善事項、財政措置事項などを包括的に議論し、課題と方向性をご提示いただいた貴重な提言と考えます。また、ロードマップをご提示いただいている点についても評価できると思います。委員、事務局その他関係者のご尽力に敬意を表します。法令改正事項、運用改善事項、財政措置事項の整理が既存システムとの整合性の観点で十分でない事項が散見されますが、この点については実務家を中心とする議論では限界があると感じますので厚労省において整理いただきたいと思います。また、できるところから進めていただければと思います。順不同になりますが、各論にわたる意見は以下のとおりです。なお、法改正事項については、もとなる理念や現行制度拡充の積み重ね等に配慮し、関係団体等の意見も聞きながら、別途、専門委員会を設けるなど綿密な議論がなされていくことが必要と思われる。

### 2. 分野ごとの意見

(1)理念については、児童福祉法が児童の受動的権利を保障する公的責任を強調する理念や能動的権利の保障(この視点の明記は望ましいことと考えます。)を中心とすることは理解できますが、それとともに、子ども・子育て支援法第1条(一人一人の子どもが健やかに成長することができる社会の実現)、第2条(社会のあらゆる構成員が相互に協力して父母を支援)といった社会づくり、家庭支援の視点、社会連帯の視点など「包み支え合う」社会づくりの視点を入れ込むことはできないでしょうか。いわゆる障害者総合支援法には共生社会づくりという理念も明記されています。虐待は、通告促進策もさることながら、地域社会のなかで包み支え合う(ソーシャル・インクルージョン)社会づくりがまず必要かと考えます。また、この機会に、他法と相まって児童を育成する家庭を支援する法律とし、法律題名を「児童福祉法」から「児童家庭福祉法」に変更できないでしょうか。なお、かつて、私たちの研究班では別添の理念を含む「児童福祉法改正要綱試案」を作成していますので、参考にしていただければ幸いです。

(2)職員の専門性の向上については、「保育士」資格のあり方検討が急務と思います。子ども・子育て支援制度創設にもなって保育士資格のあり方検討が検討事項とされるなか、18歳未満の児童のケアワークを担う専門職のあり方検討が大きなテーマと思います。被虐待児童のケアを行う保育士や任用資格である児童指導員を合わせた「養育福祉士」とでもいうべき専門職制度の検討、ないしは、保育士資格における被虐待児童ケア、社会的養

護分野の強化が検討されなければならない状況ではないかと思えます。

- (3) 施策対象年齢については、子どもの権利条約や公職選挙法等国際条約や他法との整合性の確保という「普遍性」の視点と、個々の援助の必要性という「固有性」の視点に基づく延長という両方の視点から考える必要があります。原則は18歳未満とし、あとは固有性の観点から延長規定を整理することにより、いわゆる18歳の壁克服は可能と思えます。
- (4) 実施体制については、施設措置権限も含めできる限り市区町村を中心とする体制を基本とし、国、都道府県が重層的に支援する体制を整備することが必要と思えます。都道府県と市区町村の二元行政を早く解消し、地域包括支援体制が取れるようにしていくことが必要と思えます。そのためには、経過期間を置きつつも、思い切って地方間の分権を進める必要があると思えます。要対協ができて10年以上が経過しますが、市区町村の対応力の強化を待ってから移譲するという手法では進まないと感じます。
- (5) 相談機能については、狭義の児童福祉制度に基づいてのご提案の「子ども家庭相談拠点(子ども家庭福祉専門相談員)」と、子ども・子育て支援制度に基づく「利用者支援事業(利用者支援専門員)並びに障害児支援制度に基づく「障害児相談支援事業((障害児)相談支援専門員)等がうまくつながり合うことができるようシステム整備(たとえばワンストップサービスの実施や要対協と自立支援協議会の共同開催など)を行う必要があります。
- (6) 司法関与のあり方については、報告書に示す「積極的司法関与」に賛同します。実現には家庭裁判所の人的体制の整備その他の機能強化が不可欠と思えます。
- (7) 社会的養護については、社会的養護専門委員会が提言した「社会的養護の課題と将来像」をさらに発展させる提言として賛意を表します。これらの社会的養護施策は、障害児入所施設においても同様に進められていくことが必要とされます。さらに、特別養子縁組制度の改善や養子縁組あっせん事業等の法定化、社会的養護における自立支援部門の強化は、残された課題として進めるべきだと思えます。これについては、参考資料である要綱試案においても提言を行っています。

## 参考文献

- 1) 柏女霊峰「第12章 近未来の児童福祉法改正要綱試案」柏女霊峰『子ども家庭福祉サービス供給体制一切れ目のない支援をめざして』中央法規 2008年
- 2) 柏女霊峰・渋谷昌史・新保幸男・尾木まり・小林理・網野武博・佐藤まゆみ・小清水奈央・相澤仁・太田和男「児童家庭福祉制度再構築のための児童福祉法改正要綱試案(最終版)」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第46集 日本子ども家庭総合研究所 2006年

(参考資料)

出所: 柏女霊峰「第 12 章 近未来の児童福祉法改正要綱試案」柏女霊峰『子ども家庭福祉サービス供給体制一切れ目のない支援をめざして』中央法規 2008 年

児童福祉法等の一部を改正する法律要綱試案

第一 改正の趣旨

少子化、児童虐待、年少非行の社会問題化、育児の孤立化や仕事と育児の両立困難等近年の児童や家庭を取り巻く環境の変化、児童家庭福祉問題の複雑化・多様化を踏まえ、ニーズと施策体系の乖離が目立つ児童家庭福祉施策の分権化、連続化、統合化を推進し充実を図るとともに、子育て中の家族の福祉に対しても施策の幅を拡充し、もって児童及び家族のウェルビーイングの一層の促進を図るほか、所要の規定の整備を行うものとする。

第二 改正の要点

一 法律の題名等に関する事項

1 法律の題名等に関する事項

(一)法律の題名を児童福祉法から「児童家庭福祉法」に改めるものとする。

二 法律の目的及び理念に関する事項

1 児童の権利保障に関する事項

(一)児童の生存、発達及び自立に関する固有の権利を積極的に保障する趣旨の条項を附加すること。

2 児童の最善の利益の優先に関する事項

(一)児童の最善の利益がなにより優先されることを規定すること。

3 児童の育成責任に関する事項(現行第 1 条に加筆して。)

(一)父、母若しくは法定保護者は、児童を育成する第一義的責任を負うものとする。

(二)国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を健やかに育成する責任を負うものとする。

(三)すべての国民は、児童とともに育成する責任を有するものとし、児童を育成する家庭及び保護者を支援するものとする。

(四)児童の保護、養護を決定するに際しては、保護者及び家族の意向を尊重し、合意、協力を得てともに育成することに努めるものとする。

#### 4 児童の意見表明の保障とその尊重に関する事項

(一)総則に、児童の意見表明の担保とその尊重規定を附加すること。

(二)児童の児童福祉施設入所、解除等の福祉サービス利用の決定にあたっては、当該児童にその理由等について十分に説明し、意見を聴き、同意を得るよう努めるとともに、当該意見を尊重しなければならないものとする。

(三)児童の意見表明を保障する要件は政令で定めるものとする。

#### 5 児童の最善の利益の判断基準に関する事項

(一)都道府県、市町村が児童に対する福祉サービスについて決定する際には、「児童の受けた、あるいは受けつつある害」、「児童の年齢、性別、背景その他の特徴」、「児童の確かめ得る意見と感情」、「児童の身体的、心理的、教育的及び社会的ニーズ」、「児童に対してとられた決定の結果、児童を監護することとなるものが、児童のニーズを満たすことのできる可能性」、「児童に対してとられた決定の結果、児童の状況の変化が児童に及ぼす影響」を最大限考慮しなければならないものとする。

#### 6 家族の福祉に関する事項

(一)保護者の就労・社会参加と育児との両立に対する配慮、支援について規定するものとする。

(二)母子、父子世帯及び養育者世帯の福祉についてはこの法律によるほか、母子及び寡婦福祉法等によるものとする。

### 三 実施体制に関する事項

#### 1 「障害」児関係福祉事務に関する事項

(一)身体障害者更生相談所及び知的障害者更生相談所、児童相談所「障害」児部門を再編成し、「障害相談センター」を都道府県・指定都市その他政令で定める市に設置するものとする。

(二)「障害」児の医学的、心理学的、教育学的、社会学的、社会福祉学的及び精神保健上の判定を行う機関を、児童相談所から「障害相談センター」に移管するものとする。

(三)「障害」児であることが確定していない場合には、児童相談所でも対応できるものとする。

## 2 児童相談所の設置等に関する事項

- (一)児童相談所を、都道府県・指定都市その他政令で定める市（以下「児童相談所設置市」という。）に設置するものとする。
- (二)市町村に児童家庭福祉問題に総合的に対応する機関を設けることとする。これにともない、福祉事務所の児童家庭福祉に関する業務を当該機関の業務とすること。また、当該事務の一部を民間に委託できるものとする。さらに、これにともない、家庭児童相談室を廃止すること。なお、指定都市その他政令で定める市が設置する児童相談所は、当該機関となることのできるものとする。
- (三)市町村は、要保護児童を一時保護することができるものとする。ただし、児童相談所を設置しない市並びに町村は、当分の間、当該事務について当該市町村を管轄する都道府県の児童相談所に委託することができるものとする。
- (四)児童相談所は、児童家庭福祉に係る事項のうち、専門的判定を要する等専門的な知識及び技術を必要とする事項及び児童の一時保護(児童相談所を設置しない市並びに町村から委託を受けた場合を含む。)その他必要と認められる事項を担当するものとする。
- (五)都道府県・指定都市並びに児童相談所を設置する市は、児童を一時保護する施設を設置しなければならないものとする。また、緊急・集中的な入所指導や集中的診断・判定に資するため、必要に応じ診断・判定センターを設置することができるものとする。都道府県・指定都市以外の者は、都道府県への届出あるいは認可を得て、児童を一時保護する施設並びに診断・判定センターを設置することができるものとする。
- (六)都道府県・指定都市並びに児童相談所を設置する市は、要保護児童の診断・判定に資するため、診断・判定センターに児童を入所させることができるものとする。また、診断・判定センターの利用に関する手続き、運用規程を明確化すること。
- (七)一時保護所、診断・判定センター入所児童に対して、児童福祉法第 47 条の規定を準用するものとする。
- (八)都道府県中央児童相談所は、その他の児童相談所、市町村に対して必要な支援を行わなければならないものとする。

## 3 児童家庭福祉事務の市町村移譲に関する事項

- (一)児童福祉施設等への児童の入所支援・養育家庭における児童の支援等に係る事務を都道府県・指定都市から市町村に移譲するものとする。
- (二)児童を一時保護する事務を、都道府県・指定都市並びに児童相談所を設置する市とともに、市町村もできるものとする。ただし、児童相談所を設置しない市並びに町村は、当分の間、当該事務について当該市町村を管轄する都道府県の児童相談所に委託することができるものとする。
- (三)国及び都道府県は、市町村の児童保護の実施に関し、都道府県、市町村相互間の連絡調

整、技術的援助等の必要な援助を行うものとする。

(四)市町村に児童家庭福祉対策地域協議会を設置すること。2. の(二)の機関がその事務を行うものとする。

#### 四 新しい利用制度に関する事項

##### 1 市町村の情報提供と利用の調整等

(一)市町村は、児童及び保護者に対する福祉に関する必要な情報提供、相談及び指導を行わなければならないものとする。

(二)市町村は、児童及びその保護者から求めがあったときは、必要に応じて、福祉サービスの利用について、あっせん又は調整を行うとともに、指定児童居宅生活支援事業者及び指定児童福祉施設の長並びに養育家庭に対する利用の要請を行うものとする。

##### 2 サービスの決定及び給付費の支給

児童福祉法上の福祉サービスであって措置制度並びに保育の実施、助産の実施、母子保護の実施により提供されているもののうち、次の3にいう児童居宅生活支援及び児童福祉施設支援並びに養育家庭支援について、児童居宅生活支援給付費及び児童福祉施設支援給付費並びに養育家庭支援給付費を支給する方式を導入するため、次の事項について規定するものとする。

(一)市町村は、児童及び保護者が、指定児童居宅生活支援事業者が提供する児童居宅生活支援又は指定児童福祉施設等が提供する児童福祉施設支援又は養育家庭が提供する養育家庭支援を受けたときは、当該支援に要した費用について、給付費を支給することができるものとする。

(二)児童及び保護者は、支援を受けようとするときは、市町村に申請しなければならないものとする。

(三)市町村は、(二)の申請がなされたときは、当該児童並びに保護者の状況について、第二、二の五の(一)に掲げる事項等を総合的に勘案してその要否の決定を行うこと。

(四)この場合においては、市町村は、第二、三の三の(三)の児童家庭福祉対策地域協議会を活用しなければならないものとする。また、児童の医学的、心理学的、教育学的、社会学的、社会福祉学的及び精神保健上の判定並びに児童の一時保護を行う必要がある場合には、当該児童を児童相談所若しくは障害者相談センターに送致し、その判定の結果を考慮してサービスの決定を行わなければならないこと。

(五)児童居宅生活支援又は児童福祉施設支援又は養育家庭支援に係る給付費の額は、指定児童居宅生活支援又は指定児童福祉施設支援又は養育家庭支援に通常要する費用につき厚生労働大臣が定める基準により算定した額の百分の九十に相当する額とする。ただし、費用の負担について収入に応じた減免や免除を設けるものとする。

- (六)市町村は、指定児童居宅生活支援及び指定児童福祉施設支援並びに養育家庭支援に要した費用について、給付費として支給すべき額の限度において、児童及び保護者に代わり、指定児童居宅生活支援事業者及び指定児童福祉施設並びに養育家庭に支払うことができることとするとともに、この場合において、当該児童及び保護者に給付費の支給があったものとみなすものとする。
- (七)市町村は、児童居宅生活支援の支給決定を受けた児童及び保護者が、指定児童居宅生活支援以外の児童居宅生活支援を受けた場合において、必要と認めるときは、これに要した費用について、特例児童居宅生活支援給付費を支給することができるものとする。

### 3 児童居宅生活支援及び児童福祉施設支援並びに養育家庭支援（給付費の支給の対象となる福祉サービス）

- (一)児童居宅生活支援とは、児童居宅介護、児童デイサービス、児童短期入所、児童自立生活援助、放課後児童健全育成及び子育て短期支援のほか政令で定める子育て支援事業をいい、児童福祉施設支援とは、児童福祉施設及び指定医療機関等において提供される支援をいい、養育家庭支援とは、養育家庭において提供される支援をいうものとする。

### 4 事業者・施設の指定制度

指定児童居宅生活支援事業者及び指定児童福祉施設並びに養育家庭の指定は、当該事業を行う者の申請に基づき都道府県知事、政令指定都市市長、中核市市長が行うものとする。

### 5 児童の福祉のために必要と認められる場合の市町村等の措置

- (一)児童の福祉のため児童居宅生活支援又は児童福祉施設支援又は養育家庭支援を利用することが必要と認められる場合であって、保護者が当該支援の利用を申請しない場合には、市町村は、児童相談所の意見を聞いて、当該児童に児童居宅生活支援又は児童福祉施設支援又は養育家庭支援を利用させなければならないものとする。
- (二)児童の福祉のため、児童相談所を設置していない市町村から当該市町村を管轄する都道府県の児童相談所に送致があった場合には、児童相談所長は、意見を付して市町村に結果を送付しなければならないものとする。
- (三)市町村が家庭裁判所の審判に付することが適当と認める児童は、これを家庭裁判所に送致するものとする。
- (四)保護者がその児童を虐待し、監護を怠り、その他当該児童の福祉を害するおそれがあると認められるときは、六の「児童虐待防止に関する事項」の例によるものとする。
- (五)保護者がいない等の事情により児童又は保護者が支援の申請を行うことができない場合には、市町村は、児童相談所の意見を聞いて、当該児童に児童居宅生活支援又は児童福祉施設支援又は養育家庭支援の措置をとらなければならないものとする。

(六)(三)～(五)の事務については、当分の間、児童相談所を設置しない市並びに町村においては、当該事務を当該市町村を管轄する都道府県の児童相談所に委託することができるものとする。

## 6 国及び都道府県の負担

市町村が給付費として支弁する費用に係る国及び都道府県の負担について、次のようにすること。

(一)政令で定めるところにより、国はその2分の1を、都道府県はその4分の1を負担するものとする。

## 7 職員の配置及び資格に関する事項

(一)児童家庭福祉に係る相談、調査、指導等の業務を行うため、市町村に児童・家庭の福祉に関する各般の相談に応ずる職員を置くものとする。

(二)相談に応ずる職員の資格及び任用について定めるものとする。

## 五 児童福祉施設の再編成及びその運営、養育家庭等に関する事項

### 1 児童福祉施設の再編成に関する事項

(一)児童の養育・養護・生活治療（トリートメント）を行う児童福祉施設として「児童育成ホーム」及び「小規模児童育成ホーム（グループホーム）」を創設すること。これにともない、政令において「児童育成ホーム」及び「小規模児童育成ホーム（グループホーム）」に関し、児童の養育・養護を行う「児童養育ホーム」及び児童の生活治療（トリートメント）を行う「生活治療ホーム」をそれぞれ定めるものとする。

(二)これにともない、現行の乳児院、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設及び児童自立支援施設、自立援助ホームを再編成すること。また、再編成については、個々の施設の混乱を招かぬよう一定の経過措置を設けるものとする。

(三)ひとり親家庭及びその児童を保護し支援する児童福祉施設として「家庭支援ホーム」及び「小規模家庭支援ホーム（グループホーム）」を創設すること。

(四)「障害」児関係児童福祉施設の再編成を行うものとする。通所により「障害」児の療育、訓練を行う児童福祉施設として「障害児通園施設」を創設すること。これにともない、知的障害児通園施設、肢体不自由児通園施設及び難聴幼児通園施設を再編成すること。

### 2 児童福祉施設の業務及び運営に関する事項

(一)「児童育成ホーム」、「小規模児童育成ホーム（グループホーム）」及び「小規模家庭支援ホーム（グループホーム）」「家庭支援ホーム」支援児童の支援期間について、高等教育機関進学その他特別の事由がある場合に20歳を超えて支援を継続することができるも

のとする事。

- (二)市町村は、児童福祉施設支援中の児童に対し、支援の継続の可否に関し、児童自立支援計画に基づきおおむね6か月ごとに審査を行うものとする事。また、その際、児童福祉施設長及び児童の意見を聴取し、考慮するものとする事。
- (三)児童福祉施設長及び職員の罰則付きの守秘義務に関する規定を創設する事。

### 3 養育家庭、養子縁組に関する事項

- (一)里親を「養育家庭」と名称変更する事。
- (二)養育家庭支援に「自立支援」、「専門的支援」、「親族支援」、「グループホーム支援」の類型を設けるものとする事。
- (三)「養育家庭」支援児童の支援期間について、高等教育機関進学その他特別の事由がある場合に20歳を超えて支援を継続することができるものとする事。
- (四)市町村は、養育家庭支援中の児童に対し、支援の継続の可否に関し、自立支援計画に基づきおおむね6か月ごとに審査を行うものとする事。また、その際、養育家庭及び児童の意見を聴取し、考慮するものとする事。
- (五)養育家庭に対し罰則付きの守秘義務に関する規定を創設するものとする事。
- (六)養子縁組斡旋事業を法定化し、その業務を地方公共団体及び養子縁組相談機関に限定すること。あわせて、本条に違反した養子縁組に対する罰則規定を置くものとする事。
- (七)養子縁組斡旋の業務に関する手続きを政省令で定めるものとする事。

### 4 就学前児童の保育に関する事項

- (一)就学前児童は、その年齢に応じ単独で又は児童の保護者とともに、一定の時間、基本保育を利用することができるものとする事。
- (二)就学前児童等に対して保育を行うため、保育所及び家庭保育員（保育を必要とする就学前児童を居宅において保育することを希望する者であって市町村長が適当と認めるものをいう。）並びに訪問在宅保育員（保育を必要とする就学前児童を当該児童の居宅において保育することを希望する者であって市町村長が適当と認めるものをいう。）を設けるものとする事。当該事業を実施する者は、四の「新しい利用制度」に基づいて支援を提供することができるものとする事。
- (三)基本保育の要件並びに時間、保育及び子育て支援事業の「新しい利用制度」に基づく利用要件、時間等については、政令で定めるものとする事。
- (四)乳児については育児休業制度の活用を促進し、企業等の責任を明確化するものとする事。また、育児休業中の子育て支援事業の利用の奨励について必要な規定を置くものとする事。

### 5 設備及び運営の向上に関する事項

(一)厚生労働大臣、都道府県知事、指定都市・中核市市長並びに児童福祉施設長及び養育家庭は、指定基準を超えて、常に、児童福祉施設等の設備及び運営その他児童家庭福祉の向上に努めなければならないものとする。

## 六 児童虐待防止に関する事項

- (一)第 29 条の立入調査の権限を有する行政庁を市町村とすること。また、立入調査に関し、「前条の規定による措置をとるため、」の文言を削除すること。
- (二)保護者がその児童を虐待し、その監護を怠り、その他保護者に監護させることが著しく当該児童の福祉を害する場合には、市町村長は家庭裁判所に対し親権停止の宣告の請求を行うことができるものとする。また、家庭裁判所は、親権停止中の親権者に対し指導命令を出すことができるものとする。さらに、これに従わない場合には、市町村長は親権者の親権喪失宣告請求ができるものとする。
- (三)家庭裁判所の審判による入所決定については、決定中に期間を明示するものとする。また、保護者及び市町村長は、当該入所決定の取消し申立てを行うことができるものとする。さらに、本審判による入所決定にあわせて親権者の親権停止が行われた場合においては、家庭裁判所がおおむね 6 か月ごとに児童の親権者の親権回復について、親権者の改善度及び児童の状況を斟酌しつつ審判を行うものとする。その際、親権者及び児童の意見を聴取しこれを考慮しなければならないものとする。
- (四)(一)～(三)の事務については、当分の間、児童相談所を設置しない市並びに町村にあつては、当該事務を当該市町村を管轄する都道府県の児童相談所に委託することができるものとする。

## 七 その他の事項

### 1 本法その他関連法において法定化されていない児童福祉関連施設に関する事項

- (一)児童を入所させる本法その他関連法において法定化されていない児童福祉関連施設について、その運営基準を定め、行政庁に対し届出義務を課すものとする。

## 第三 施行期日等

- 一 この法律は、平成〇〇年〇月〇日から施行するものとする。ただし、〇〇については平成〇〇年〇月〇日から施行するものとする。
- 二 身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律、発達障害者支援法、障害者自立支援法、母子保健法、母子及び寡婦福祉法、民法、家事審判法、児童虐待の防止等に関する法律、児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び

児童の保護等に関する法律、特別児童扶養手当等の支給に関する法律その他関係各法について所要の改正を行うものとする。

三 其他所要の改正を行うものとする。



## 菅田委員提出資料



平成 27 年 12 月 14 日

## 新たな子ども家庭福祉のあり方における 要 望 事 項

社会福祉法人 全国社会福祉協議会  
全国母子生活支援施設協議会  
副会長 菅 田 賢 治

### 母子生活支援施設の利用対象に特定妊婦を含めてください

今般の「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」の取りまとめにあたり、下記の意見を表明します。

現状の母子生活支援施設の入所は「18歳以下の監護すべき児童がいるもの」となっており、監護すべき児童がいない妊婦については受け入れができないとされています。

平成23年度より、支援を行うことが特に必要と認められる妊産婦については、婦人相談所による母子生活支援施設の一時保護委託が可能となっていますが、一時保護委託については利用が十分促進されていないのが現状です。

しかし、緊急的なニーズをもつ妊婦に対しては、母子生活支援施設利用を見据えた上での一時保護の利用を促進することにより妊娠期から出産、産後までの切れ目のない継続的な支援が可能となります。子ども虐待の未然防止の観点からも、受け入れが可能な施設から特定妊婦の支援を実施していく必要があると考えます。また、特定妊婦にとって母子生活支援施設は支援の「垣根」を低くしていくことが求められると考えており、報告書にも記載されている通所支援やアウトリーチ型の支援についても今後検討していくべきと考えています。

このため、母子生活支援施設への入所対象に妊娠中の単身女性を含めるなどの児童福祉法の改正、および一時保護制度については福祉事務所による受け入れを可能とする制度変更が必要と考えます。

また、利用の促進を図るための対策として、夜間の対応のための複数職員の確保、保育士配置基準の見直し、医療的見地からの支援が可能な職員配置（看護師・協力医療機関等）、食事の提供などの体制を整える必要があります。

さらに、特定妊婦の一時保護を含め、妊娠中の単身女性の入所利用を促進するため、妊婦の受け入れが可能であることを医療機関や妊娠等に関する相談窓口に周知し、支援が必要とされる妊婦を母子生活支援施設の一時保護委託の受

け入れの窓口である福祉事務所に依頼する体制等を整備することが必要です。

なお、全国母子生活支援施設協議会では、これからの母子生活支援施設のあり方を検討し、「私たちがめざす母子生活支援施設（ビジョン）」（平成27年5月）を取りまとめました。この報告書では、ひとり親家庭の貧困が社会的に大きな問題となっている状況にあるなか、地域で暮らす要保護状態の方々に対する支援では、高齢者には地域包括支援センター、障害者には障害者地域生活支援センターがありますが、地域で暮らすひとり親家庭に対するこのような相談センターは整備されていません。ひとり親は就労問題・経済的問題・子育て問題など様々な課題を抱えながら、慢性的な貧困状態の中で十分な支援が受けられず地域で暮らす世帯が多くおられます。このため、地域で暮らすひとり親家庭に対して総合的包括的支援を展開する拠点となる「ひとり親家庭支援センター」の設置を提言いたしました。今後、地域で暮らすひとり親家庭に対する総合的包括的支援施策につきましても検討いただきたい。

## 中村委員提出資料



## 「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書（案）」に関する意見

Core Assets グループ

Keyassets/キーアセット 中村 みどり

### 1. 措置の年齢

20才への引き上げに関して、可能性が広がりとても良いと思いますが受け皿が十分ではないと考えます。：例えば、19才で保護が必要となった場合に児童養護施設や自立援助ホームへの受け入れは可能なかどうか？

また、高校を中退した層も含め15歳から20歳の若者が要保護性があるにも関わらず、施設や自立援助ホームへの入所を希望しない事も考えられます。

公営住宅への入居への支援等経験者自ら選べるハードの提供を考える必要もあるのではないのでしょうか。

社会的養護に入った年齢にも関係してくると思いますが、施設や養育里親などのケア提供者との関係だけでは十分ではないために大人社会に入る準備が整わないケースが少なくないと考えられるわけですから、施設、養育里親、自立援助ホームのどこを選択するにしても、既存のようにケア提供者に加えて、メンターやロールモデル、ピア、トレーナーなど若者のニーズを引き出しそれに応えていく新たな専門性が求められるのではないかと思います。年齢の引き上げは、若者の経験と発達を待つという大きな前進だと個人的にもうれしく思いますが、一方で、ケアワーカーとの関係だけではその必要な経験と発達が十分に獲得できない若者がいることも理解して欲しいと思います。

### 2. 特別養子縁組制度の見直し ○ 5つめ

出自について記載されていますが、里親家庭や児童養護施設等の入所の子どもたちについてもライフストーリーワークのように生き立ちを整理できるように、整備される必要があると考えています。

また、措置解除後も出自をたどれるような仕組みを整えるよう検討できる機会も必要かと思えます。

治療的なライフストーリーワークだけでなく、“ワーク”ではない、子どものライフストーリーの理解・整理を養子縁組希望者だけでなく、社会的養護の専門職全てに求められるような仕組みがあれば、すばらしいと思います。



## 西田委員提出資料



## 「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書案（たたき台）」 に関する意見

大阪府富田林子ども家庭センター所長 西田 由美子

### はじめに

2. 基本的な考え方にある、(3) 国・都道府県・基礎自治体の責任と役割の明確化、(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については賛成である。その理念の実現に向けて所要の改正をお願いしたい。

なお、改正にあたっては、改正項目の適切かつ円滑な実施を可能とする都道府県及び基礎自治体における人員の配置基準の法定化及び財政的措置が必要である。

### 1. 児童相談所の機能

#### ○虐待関連通告窓口・相談電話（189）の一元化について

国・都道府県・基礎自治体の責任と役割が明確化され、基礎自治体の基盤強化と地域における支援機能の拡大が実現するのであれば、通告窓口の一元化（振り分ける機能を持つ通告受理機関の設置）は有効だと考える。ただし、振り分け機関の有効性を高めるために、初動調査等、迅速に対応できる体制整備が必要である。また、児童相談所設置自治体が振り分け機関を各児童相談所に設置するにしても、児童相談所とは別に設置するにしても、制度設計においては初期対応機関を担う警察および基礎自治体にかかる警察庁等の関係省庁との十分な合意が必要である。

また、現状ナビダイヤルである189は、窓口につながるまで相当な時間を要しており、通告窓口の一元化にあたっては、受電システムを変更し利便性を向上させることや、通話料の無償化により、より多くの市民が通告できるような取組みも必要である。

加えて、夜間休日を含む受理相談員の確保・育成が課題である。

#### ○調査・評価・保護・措置機能と支援マネージメントを担う機能の分化について

虐待相談対応件数が多い等、機能分化が適当な自治体と、虐待相談対応件数が少ない等、介入と支援を一体にすることが適当な自治体があると考ええる。各自治体の状況に応じて、選択的に対応できることが望ましい。

なお、児童相談所が支援マネージメントを行うにあたっては、基礎自治体における支援体制の基盤整備が必要であるが、基礎自治体の実情は様々であるため、児童相談所に一定期間、「基礎自治体支援コーディネーター（仮称）」を配置し、支援体制の強化に向けた助言と支援措置に伴う調整を行っていくことが必要である。また、コーディネーターの配置により、要保護児

童対策協議会のアセスメント力の向上や進行管理を行う体制の構築にもつながる。

#### ○一時保護・アセスメント機能の整備について

被虐待や、発達障がい等のある一時保護児童が増加する中、緊急保護、行動観察（アセスメント機能）、短期治療（治療機能）、心理的・身体的ケアの充実が必要である。これらの機能を適切に実施するためには、職員配置基準の向上や個別支援ができる施設整備の補助など早急な対応を望む。

一時保護中の教育権の保障については、現在、国においても学習支援員の配置に対して財政的補助を行うなどの取組みが行われているが、学校教育が確実に保障できるよう、例えば概ね50名程度以上の定員を有する一時保護所については分教室の設置をすることができるなどの法整備が望まれる。

地域の施設や里親に一時保護委託されている児童に関しては、教育権を保障するために、一時保護委託中であっても、施設や里親家庭からその校区等の学校に通うことができる等の規定を盛り込んでほしい。あわせて、基礎疾患のある児童など初期の医学診断を必要としている児童や緊急保護の児童が増えていることから、看護師の必置および健康診断ができる費用の財政的措置をしていただきたい。

子どもの特性にあわせて個別支援と集団支援を選択できる体制整備が望ましい。

## 2. 市町村の責任と役割

#### ○子ども家庭支援拠点の整備について

地域における必要な支援の質と量を確保するために、市町村に子ども家庭支援拠点を整備することは賛成である。併せて、市町村の子ども家庭支援を行う責任の範囲を明確にすることが必要である。

#### ○児童相談所の相談機能の一部移行

市町村の基盤整備を行った上で、市民に身近な市町村が児童相談所の相談機能の一部を担うことは賛成である。なお、療育手帳については、身体障害者手帳の制度設計を参考にして、法律で規定を設けるとともに、全国統一の基準を示した上で、報告書案にそった移行が適当であると考ええる。

#### ○要保護家庭や虐待等で措置対象となった家庭の在宅支援について

在宅支援措置に伴い市町村が行う支援サービスにかかる費用について、措置権者である児童相談所設置自治体が負担する場合は、一般の子育て支援サービスと措置による支援サービスの明確な線引きが必要であると考ええる。

#### ○特定妊婦への支援

妊娠期から出産後の養育支援が適切にできる、母子生活支援施設の産前産後の支援サービスの実施には賛成である。

### 3. 児童福祉司等の任用資格等

#### ○児童福祉司等配置基準について

虐待相談対応件数比と人口比の組み合わせによる算定は適当である。併せて、児童心理司、医師、保健師等の配置についても配置基準を設けられたい。

任用要件の見直し、任用前研修の義務化、教育・訓練・指導担当児童福祉司の任用、基礎自治体職員の任用要件については、全般的な見直しがなされており適当である。

### 4. 法改正

#### ○対象年齢の引き上げ等について

措置中の児童における一時保護・28条の更新申立てが18歳以降もできる等の制度設計はすみやかな実施が望ましい。それ以外については、慎重な検討が必要であるとする。

#### ○中核市の児童相談所の必置

中核市への児童相談所の必置は賛成であり、進めるべきであるとするが、設置するためには、①虐待通告に対する夜間休日も含めた緊急対応ができること、②教育・訓練・指導体制が構築できること、③同時に複数の通告があった場合、迅速に組織対応ができる規模であること、①、②、③ができる規模、職員体制が必要である。

そのため、これらの条件整備の状況をふまえると、一定の経過措置が必要な中核市もあるとする。

また具体的に児童相談所の設置をすすめる中核市においても、設置までの期間については、基盤整備にかかる期間および都道府県・児童相談所による当該自治体への技術的支援体制も考慮し、児童相談所を設置した先例市の実績をふまえると、短くとも3年程度と設定することが望ましい。

#### ○司法判断関与の在り方について

子どもの最善の利益を基本理念とし、刑事訴訟のような事実認定にかたよらず、児童の健全育成、要保護性に着目した制度設計が肝要である。具体的検討事項として、①迅速かつ適切な一時保護の抑制につながらない制度設計、②事務手続きの簡素化とその対応ができる人員配置（児童相談所、裁判所ともに）、③調査保護が必要である事例にも対応できる制度設計が必要である。③については、性的虐待が強く疑われる事例等は、一時保護による安全かつ家庭から分離された環境において、性的虐待の被害事実が明らかになることが多い状況があるためである。

#### ○児童相談所の調査権について

児童の安全確保をはじめ、児童虐待防止等に関する業務を円滑に実施するために必要な情報などを児童相談所が迅速に入手できるよう、児童相談所の調査権を児童福祉法に明文化されたい。

#### ○精神保健及び精神障害者福祉に関する法律における医療保護入院の保護者の規定について

精神保健及び精神障害者福祉に関する法律第33条による医療保護入院においては、保護者規定の中に、児童相談所長及び施設長を明記し、特に被虐待児童等の医療保護入院等の必要な措置が迅速かつ適切にとれるよう明記されたい。

#### ○母子保健法における虐待予防の規定について

母子保健法の中に、母子保健機関の役割として、妊娠期を含む子ども虐待の予防の役割を明記することは賛成である。

### 5. 社会的養護の充実・強化

#### ○特別養子縁組の見直し

子どもの永続的な家庭を保障するという観点から、特別養子縁組制度の推進を児童福祉法の中に明記することは賛成である。あわせて、年齢制限の撤廃、成立要件の緩和は望ましい。

また、特別養子縁組候補児童の適格性を判断する手続き（実親と児童との関係性の判断）と、特別養子縁組候補児と養親との関係性を判断する手続き（適合性）について分離して対応する制度設計についても賛成である。

また、出自を知る権利の保障は子どもの権利上、非常に重要であり、匿名出産制度<sup>※</sup>の検討とあわせて十分な議論をはじめることが必要である。なお、親族里親制度について積極的に活用できる制度設計もあわせて検討願いたい。

※匿名出産制度…妊婦が相談機関では身元を明かした上で、医療施設においては、匿名で出産する制度。

そのことにより、養子縁組など子どもの育ちや将来に必要な情報が得られる、子ども自身の知る権利を充足できるというメリットがある。（参考：「こうのとりのゆりかご」第3期検証報告書）

## 林委員提出資料



「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）」

に関するコメント

日本女子大学 林 浩康

・ P 4 「3.理念」について

「保護中心」から「養育中心」という考え方の意味するところは、子どもを単に保護するだけではなく、子どものウェルビーイングの保障を考慮した養育の保障や（P 4、最後の行「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」に対応）、保護者の養育や家庭全体を支援する（P 4「子ども家庭支援」という視点）ということに思います。

一方で、保護者の第一義的責任や「家庭を支援する」ことが強調されるなかで、「子どもの保護」が遅滞する実態もあるかと思えます。保護者支援や家庭支援の視点は重要ではあるが、子どもの時間感覚や成長・発達する子どもの立場を考慮し、基礎自治体や都道府県は子どもの保護や子どもへの直接的な支援を充実する必要もあるかと思えます。とくに貧困家庭が増加傾向にあるなかで、そうしたニーズも高まっているように思えます。保護者責任の強調を回避することは、身近な地域社会における保護者への寛容な眼差しを社会的に形成する上でも重要かと思えます。またそうした子どもへの直接的支援を通して子どもが変化することで、保護者も変化することもあるかと思えます。「家庭への支援」のみを強調しないことも考慮していただきたいように思えます。（したがって「子ども家庭への支援」という表現は「子どもを中心とした家庭への支援」の方が適切かもしれません。）

・ 一部では保守的養育観が強化され、保護者への視線が厳しさを増すなかで、それへの対抗に耐えうる状況説明とサービス体制が重要に思います。あるべき家庭像に近づけさせるというアプローチではなく、本来家庭に求められる養育機能、居場所機能、生活支援機能等を、在宅家庭をベースとしつつ、補足外部化することを考慮し、基礎自治体を中心にそうした機能を担うサービスを新たに創造することが重要に思います。

・ P 3（4）、P12 基礎自治体における在宅支援の強化に関する提言

基礎自治体は社会的養護と子育て支援の狭間を補うために、要支援児童や特定妊婦等を対象に、現行の子育て短期支援事業とは別に、在宅をベースとした子どもや母子での宿泊保護や生活支援が可能な体制を整備する必要があるかと思えます。母子に関しては、親族の支援が望めない妊婦に対し、実家的機能を提供できるP14に記載されている「産前・産後母子ホーム（仮称）」は重要だと思えます。それは地域での生活の継続を可能にすると同時に、社会的養護への措置予防あるいは施設等からの家庭復帰を促し、都道府県や国の財源縮小にもつながります。したがって、国、都道府県による財政的支援に基づき、基礎自治体によるそうしたサービス体制づくりを整備することが考えられます。

・ P 2、（3）

「児童は権利行使主体としての能力が未成熟な場合があり、より強い公的責任と関与が求められる」という記載がありますが、その権利行使を支援し、一定の年齢の子どもたちに

意向を表明する機会を保障するために、諸外国で導入されている一定の機関に所属するアウトリーチ型のアドボケイトの具体化も一考の余地があるように思います。「たたき台」に記載されているオンブズマンや権利擁護機関も重要だと思いますが、とくに分離保護される子どもたちに児相職員とは別に、個別に思いや意向を表明できるアドボケイトを提供することは、子どもの喪失感の緩和に有効であるように思います。（具体化は困難には思いますが、アドボケイトの担い手は専門職である必要はなく、一定の研修を受講した市民が担うことも考えられるかと思えます。そうした市民参画型施策には、意識・啓発的機能も期待できるかと思えます。）

・ P 2 8 ～ 2 9 里親制度に関する提言

親族里親の現在の規定、すなわち「要保護児童の両親その他要保護児童を現に監護する者が死亡、行方不明、拘禁、疾病による入院等の状態となったことにより」という解釈が厳格なために、虐待ケースでは活用できない実態があります。何らかのつながりのある親族に養育される可能性があるにもかかわらず、経済的要因から養育が困難な場合もあります。親族里親は現在事業費のみの支給となっているが、相対的に貧困問題、健康上の問題を抱えた孤立傾向にある祖父母が養育しているケースが多いように思います。要件の緩和と経済的支援の改善の余地があるように感じます。

・ P 2 9 の 4 つ目の○にあるように、民間の里親委託機関を創設し、措置業務を民間に委託、措置権者としての児相はそのモニタリングに務めるという諸外国のあり方を具体化するとともに、現在断片化している支援者を廃止して、その財源をそうした民間機関に投入することも考えられます。諸外国と比較しての里親委託率の低迷は明らかに、そうした委託機関が存在しないことも大きく影響を与えていると考えられます。財源確保のために、現在分散化して配置されている里親支援専門相談員、里親委託等推進員等を廃止することも考えられるかと思えます。

・ P 3 0 ～ 3 1 特別養子縁組に関する提言

まず、あらゆる年代の子どもにとっての法的安定に基づいた家庭養護の提供の意義を明確化する必要があるように思います（科研による平成 26 年度結果では、縁組里親に委託された 282 件のうち 0 歳で委託された件数は 142 件であり、約半数を占めます。その内 0 歳で委託された場合の月齢は、0 か月が最も多く 69 件であり、0 歳の委託の約半数を占めています）。縁組された子どもの所属感や自尊心は長期里親委託より、高い傾向にあるかことが、諸外国の調査結果から明らかにされています。乳幼児期に限定せず、生みの親や本人の合意が得られる場合は、縁組を考える必要もあるかと思えます。

・ 特別養子縁組の適用年齢の拡大は提言されているが、なぜ特養に限定されているのか疑問に思いました。生みの親の意向や状況によっては特養より普通養子縁組が望ましい場合もあるのではないのでしょうか。

・ 養子縁組においても一定の規制のもと、民間機関の関与を促進する必要があるかと思っています。厚労科研の結果から民間機関に業務委託している自治体では、相対的に縁組里

親委託や縁組申し立て件数が多い傾向にあります。近未来において適切に対応できる民間機関を増やす取り組みが必要に思います。また相対的に委託数や申し立て件数の多い自治体の児相では複数の専任職員が里親委託に関与しています。児相における里親・縁組担当課の職員の専任義務化とともに民間機関と連携した取り組みを模索する必要があるかと思えます。

- ・また民間機関では、一定の所得が確保されることで、児相と比較して長期的に勤務でき、力量のある職員を確保できる可能性は大きいです。先に述べたように、諸外国と比較した里親委託率や縁組件数の低迷は民間機関の関与の低迷と強い相関があるかと思えます。民間機関はより国民にとって身近な存在となり、普及・啓発にも大きく作用する可能性があります。縁組業務に関与する民間機関の育成や整備が必要不可欠に思えます。

- ・縁組希望の里親が「縁組希望里親のみに登録」する都道府県は少なく、多くは研修を受講いただくために、「養育里親」にも登録、あるいは「養育里親のみに登録（縁組里親登録を認めない）」が8割強を占めています。いわば国基準を厳格化運用して研修をほぼ義務化している状況に鑑み、国においても縁組希望里親にも研修を義務化し、公民連携に基づいた縁組に特化した研修内容と研修の実施体制について検討すべきに思えます。

- ・公民機関の把握する養親候補者に関する情報の一元化が重要に思えます。現在都道府県を越えた縁組前提とした里親に管外委託を行っている児相は調査結果によると1割弱です（昨年度調査結果）。管内に候補者が見出せない場合、他の児相や民間機関と連携してより広範囲に模索することで、子どもの縁組を推進できる可能性が大きいと思えます。

- ・新生児委託に関しては、特定妊婦施策や妊娠相談と連続性をもって検討する必要があります。施策の充実度によって生みの親の意思決定は大きく変化する面もあるかと思えます。多くの民間の縁組機関は妊娠相談にに応じているが、中立的立場から意思決定を支援する困難も存在します。国際標準に照らして縁組機能と妊娠相談を分離して連続性をもって考えるべきだと思います。民間機関による新生児の縁組の場合、生みの親や子どもの委託までの保護が重要な検討課題となっており、P14に記載されている「産前・産後母子ホーム（仮称）」との連携も考える余地があるかと思えます。また諸外国を参考に、里親制度と連携して児童期の特定妊婦を妊娠期から里親委託することも考えられます。

- ・特別養子縁組された者が生みの親の戸籍にアクセスできない状況への対応が必要に思えます。

- ・ P 4, (9) 職員の専門性の確保

「適切なアセスメント」や「機関連携のマネジメント」が強調されています。また P 17 においてもアセスメント、支援計画の作成、P 18 下 2 行目「社会的養護担当者とともに自立支援計画を作成」など専門職中心でのアセスメントや支援計画の作成が強調されているが、当事者との関係形成すなわち当事者の意思決定過程への参画や、子ども本人の参画を促す視点が希薄に感じられます。介入当初のリスクアセスメントは専門職中心で行わざるを得ない面は納得できるが、その後の支援計画の作成には、情報をもつ子どもや保護者

およびインフォーマルなネットワークを活かした実践が必要に思います。また介入が強化される中での当事者の権利保障策としてそうした過程への参画が促される必要があり、そうしたことを具体化できる専門性の視点が強調される必要があるように感じます。

・P9 措置延長年齢について、アメリカワシントン州は近年 26 歳までの措置延長が認められるようになったと聞いております。欧米・オセアニア諸国の若者より日本の若者は相対的に精神的に未成熟で自尊心が低い傾向にあると言われてきました。それを考慮すると、22 歳未満で十分ではないともいえます。せめて現役での大学卒業までという 23 歳未満に修正できないでしょうか。

## 星野委員提出資料



平成 27 年 12 月 14 日

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書（たたき台）について

全国里親会 星野 崇

1. ○○センターと言う言葉が随所に出てくるが、まだ出来ていないものもあり、またソーシャルワーカーやスパーバイザーなどというのもまだ出来ていないものが出てくるが、なるべく早期に、それらの具体的イメージを示す必要がある。特にセンターの場所やメンバー構成については、福祉世界の人材に偏らずに、教育、医療、その他の分野から広く人材を求めるべきであろう。

2. 全般的に、条約がこうだから、指針がこうだから、という前提があって進められているようだが、なぜそういう条約になっているのか、なぜそういう指針が出ているのかの検討については、委員個人の勉強に任されているようである。中でも愛着障害に関しては、現在欧米では治療法も含めて積極的に検討が進んでいるが、それらの成果をきちんと理解した上での意見交換があっているのではないだろうか。

愛着障害は、幼児期だけが問題になるのではなく、放っておくと、学童期、思春期、自立期になるに従って、ますます反社会的言動が多くなる。多くの子どもが何らかのトラウマを抱えているからである。里親にもそのトラウマ治療を勉強させる必要がある、施設や専門家の支援を受けながらチームの一員となって育てていくことが必要である。チームのあり方については、いろんなモデルがあると思うが、教育や医療も中に入ってもらえるようにした方がいいだろう。

3. 児童福祉司の専門化については大いに賛成である。社会福祉士や精神保健衛生士を活用すべきと言う意見が出されているが、里親にとっては、これまで最も効果的と思われるのは、国家資格にはない臨床心理士からのアドバイスである。制度の仕組みや相談の進め方等については、社会福祉士の方がはるかに優れているが、子育てに関する微妙なアドバイス等になると臨床心理士の方がはるかに有効である。精神保健衛生士に依る里親支援の事例は少ないようなので良く分からないが、障害を持っている子供に対しては児童精神科医が少ないこともあり、精神保健衛生士の資格の中に発達障害や愛着障害の勉強が含まれるようであれば今後有効と思われる場面が多くなるのではないだろうか。

4. 里親と言う名称の変更については、里親間でも種々の意見があり、小動物等と同じに見られないように、里親会の名称を変更している地方里親会も多い。里親の気持ちというよりも当事者の子どもの気持ちを考えてのことである。しかし、里親の意義や目的を広く世間にPRしてきたかという点、むしろあまり知らせてこなかった、という反省も多い。

また実親から見ると、自分の子どもを里親に取られてしまうという考えが生まれることは理解できるが、現実的に既に3分の1程度の委託率を達成している自治体も多く、児童相談所の児童福祉司の意識の違いに依るところが大きいのではないだろうか。

里親と言う言葉に固執するわけではないが、里親と言う言葉の持つイメージは必ずしもすべて暗いものとは言えず、むしろ明るいイメージもある。法や要綱の中で適宜、養育家庭などという表現を交えて展開していくのが得策ではないだろうか。

以上

## 卜藏委員提出資料



平成27年12月14日

社会的養護専門委員会 への意見書

日本ファミリーホーム協議会 ト蔵康行

- 1) 「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」の報告書は、8月28日に出された「児童虐待防止対策のあり方に関する専門委員会」の報告書を引き継ぐものと理解している。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に関する内容について、児童虐待防止の報告書では各種の具体的な検討課題が出されているが、そうした内容がロードマップ等に具体的に反映される必要がある。
- 2) 全体的に基礎自治体の担う役割がたいへん大きくなる。小さな規模の市町村では対応が容易なことではない。報告書にも記載されている通り、専門的な人の確保と財政的な支援は絶対的に必要。
- 2) P3 (6) 子どもへの適切なケアの保障 4行目  
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・・・の記述について、ファミリーホームへの委託の推進をも含めた家庭養護の推進ということが課題と将来像に沿った理解である。
- 3) P32 (1) 里親制度の充実強化
  - ・里親制度の新たな専門的な里親類型の提案がなされているが、里親制度の抜本的改革と同時に、ファミリーホームの制度的な課題の見直しを検討していただきたい（特に、委託児童数による里親制度とファミリーホームの区分という観点からは課題が大きい）。
  - ・里親とファミリーホームへの支援は、同じ視点で進められる必要がある。新たな「家庭養育事業（仮称）」による支援対象としてファミリーホームが含まれる必要がある。
- 4) 子どもの権利保障という観点から、保護された児童が社会的養護に入るときに、措置先の決定について、子どもの年齢に応じ、可能な限り子どもの意見が反映される必要があるのではないかと。そうした記述をどこかに入れる必要がある。
- 5) 子どもの家庭で育つ権利の保障は、新たに社会的養護を必要とする子どもだけでなく、現在、施設に入所中の子どもについても考える必要がある。長い間、実親との面会、手紙等交流のない子ども等については、家庭養護への移行を行う必要があることの記述が必要である。



## 宮島委員提出資料



## 「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書（案）」に関する意見

2015年12月14日（月）日本社会事業大学専門職大学院 宮島 清

1 長い間低劣な水準に留め置かれて来た日本の子ども家庭福祉の実施体制や社会的養護等の水準を抜本的に改善させることを目指そうとするものであると捉え、敬服するとともに期待します。

2 子どもを権利の主体とし、国、地方公共団体、国民の義務を明確にし、子どもの最善の利益を常に最優先として考慮することを児童福祉法に明記することに賛成します。

ただし、現行法第2条の「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。」とされていることの理念が後退する可能性があることを懸念します。

理由：報告書案が、国及び地方公共団体の公的責任を明記し、第一義的な養育責任を持つ保護者がその責任を果たせるように支援する責務を持つこと明らかにすることことに異論はありません。しかし、この表現は、日本においては、「保護者にまず責任があり、それが出来ない場合に国と地方公共団体が支援する」と解釈される恐れがあります。現行法が『国、地方公共団体が…子どもを健やかに育成する責任がある』としていることの意義を認め、「国と地方公共団体には、子どもの育ちに関して直接責任がある」ことを、より明確にすべきです。

3 児童相談所及び市町村に、専門的な実践能力のある職員を置き、且つ、スーパーバイズができる職員を置くようにすべきという意見に賛同します。しかし、新たな国家資格を創設するという点については優先度が低いと考えます。まずは、社会福祉士及び精神保健福祉士の資格を持った職員を、児童相談所、市町村及び児童福祉施設などに確実に配置するようにすべきです。（職員の資格取得を促進することを含む。）

参考：全国の児童福祉司 2,829 人の内、社会福祉士の資格を有するものは 27%である（平成 26 年度）と報告されています。計算すると 763 人となります。これに対して、社会福祉振興・試験センターの資料によれば、平成 27 年 10 月末日現在の登録者数は、社会福祉士 189,944 人・精神保健福祉士 69,360 人に及んでいます。

4 児童虐待の通告先を一元化し、いわゆるトリアージセンターを設けるという案については、以下のような事項を考慮した上で、慎重に検討することを求めます。

ア 児童虐待は非常に多様な要因によって発生します。また、常に状態は変化します。個々の事例を理解する上でも、支援を構築するためにも、生活モデルに立ったうえで、ミクロ・メゾ・マクロの各レベルで判断・検討することが欠かせません。このような判断を、いったんは電話対応で行うとすれば、例えば、明らかに警察官職務執行法により扱う場合と明らかに強制的な対応が必要である場合を除いて原則的に市町村で児童の状況の把握を行うといった運用となることが予想されます。

イ 都道府県知事、警察本部長、市町村長という任命権者の違う組織の垣根を超えて、

調査を行うことを指揮命令する権限をどのようにセンターに付与するか(できるのか)が不明です。

ウ 児童虐待事例へ介入(介入の概念も、犯罪防止のための「介入」と援助のための「介入」では異なるはずですが、整理されずに使用されているように思われます。)し、効果的な支援に繋げるためには、子どもと家族と地域との関係を把握し、これを再構築することが不可欠です。都道府県ないし政令指定都市毎に1箇所程度の設置では、「地域福祉」を念頭においた対応を前進させることは不可能で、後退さえ懸念されます。

エ これらのことを考慮すれば、市町村の子ども家庭福祉体制の抜本的な改善、子ども家庭福祉支援サービスの異次元的な整備・充実(住宅や経済的な支援を含む)が無い限り、通告だけが活発化し、支援の無い状態が放置されることになると懸念します。

5 一時保護や養子縁組を含め社会的養護の充実がめざされ、子どもの利益を中心においたソーシャルワーク特にケースマネジメントの視点に立った継続的な支援を構築するという方向性であると理解し、多くの点で賛同します。しかし、幾つかの点で、更なる検討や記述の補足・修正が必要であると考えます。具体的には、以下の事項などです。

ア 既述されてはいるものの、親子の地域での生活を支援するという視点が弱いのではないのでしょうか。特に、子どもの貧困・ひとり親家庭の貧困への対策や教育の場における支援との連動が十分ではないように感じられます。同様の視点から、子どもが代替的監護にいる期間の短期化をめざす旨の記述も必要だと考えます。

イ 子どもにとって不可欠な愛着の対象を確保することや出身家庭への復帰が見込めない場合には、これに代わる新たな家庭を保障することが大切であるとするには異論はなく、是非とも推進すべきと希望します。しかし、全体的に、保護者との対立的な関係を前提とした記述となっている印象が拭えません。養子縁組に限っても、特別養子縁組だけが記述され、普通養子縁組の積極的な活用については触れられていません。里親委託を推進するための最大の障壁の一つは、「面会できない」「親でいられなくなる」「子どもをとられる」と実親に受け止められてしまうような日本の里親制度・養育の現状にあると考えます。民間機関による養子縁組支援を含め、保護者が「排除」されることがない、保護者が参加できる仕組みを構築すべきです。

ウ 一方で、子どもの利益のためには保護者の意向に反してでも、子どもの権利を守る必要が生じることがあることは事実です。このためには、子ども家庭福祉、社会的養護への司法の関与を高めることが必要であるという方向に賛同します。ただし、成年後見制度への対応などでパンク寸前であるとも言われている家庭裁判所の状況を踏まえると一筋縄ではいかないとも予測します。この状況を打破するために司法の体制の充実を求めるとともに、保護者の権利を制限する場合にも、それが適切に行われるように、児童相談所への弁護士配置を促進すべき旨を記述するように求めます。

エ 社会的養護を充実させるためには、これを担う人材の確保、充実が不可欠です。これは家庭養護、施設養護に共通する課題だと認識しています。里親の高齢化が深刻であり、30歳代40歳代の里親が少ない現状を変えることができなければ家庭養護を推進することはできません。共働きと保育の利用、一定の条件の下に里親に育休を認めること、有給里親の創設などについても積極的に検討すべきです。また、児童指導員や

保育士の待遇改善とキャリアアップモデルの構築などについても検討すべきです。



## 武藤委員提出資料



平成 27 年 12 月 14 日

## 新たな子ども家庭福祉のあり方における 要 望 事 項

社会福祉法人 全国社会福祉協議会  
全国児童養護施設協議会  
副会長 武藤素明

今般の「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」では、児童福祉法の措置年齢の引き上げや、児童相談所において見守りとされた子どもと家庭への在宅支援など、現在の子ども家庭福祉及び社会的養護の課題への対応等について、公的責任に基づき充実・強化を図るべきとの提起が行われており、評価するところです。

一方、社会的養護分野においては、「社会的養護の課題と将来像」において今後の方向性を明らかにし、今年度より家庭的養護推進計画や都道府県推進計画がスタートしたところです。現在児童養護施設等は施設の小規模化や地域分散化、機能の高度化、とりわけ地域児童福祉の拠点化を推進しているところですが、それらの計画と今回の「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」における検討との関係性や、その具体化が盛り込まれておらず、社会的養護の現場での混乱が生じる可能性があります。

私たちは、戦後 70 年、社会的養護施設を担い、地域児童家庭支援・社会的養護実践における多くのノウハウを蓄積してきておりますが、今回の「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」の検討においては、それが十分に活用されないのではないかと危惧しております。

ここに、提起されている事項を実現するためのハード面（制度改革、補助金改革、建

物整備等)や、ソフト面(人材確保、人材育成、人材定着策等)の具体的方策と、その実現に向けた計画を要望するとともに、以下の諸点につきまして意見を表明いたします。

1. 児童養護施設等における一時保護機能の充実については、現場の意見を十分に反映して検討すべきです。

- 一時保護の委託先を、専ら里親家庭や小規模化された施設へ転換すべく提案がなされていますが、一時保護には子どものニーズ・状態像に応じた多様な受け皿が必要であり、児童養護施設、乳児院等の施設は、重要な委託先です。
- 一時保護機能を施設が担っていくにあたり、一時保護される子どもへの丁寧な個別対応の必要性、既に入所している子どもへの影響等から、施設一時保護、ショートステイ・トワイライトステイを担うための独自の人的体制、独自の施設整備が必須です。
- 「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」とされていますが、報告案で指摘している一時保護における「個別対応」「教育権の保障」等については、現場の意見も丁寧に聴きながら早急に検討し、実現することが必要と考えます。

2. 子どもたちの自立を支援するため、子どもたちの進学支援制度と、施設における一貫した支援体制の構築が必要です。

- 今日の社会的養護の対象となった子どもの自立は、報告案において指摘されているように、18歳で打ち切ることはできません。児童福祉法で20歳まで保護対象年齢を引き上げるとともに22歳までの措置延長を可能とすべきです。
- 子どもたちの社会的自立、経済的自立にとって、大学等への進学は大きな機会を生むものとなります。大学等進学者に対する進学助成費や特別育成費を新設し、子どもたちの進学を支援すべきです。  
また、高校の中途退学児等の自立支援についても、施策を講じるべきと考えます。
- インケアからリービングケア、アフターケアまでを、一貫して且つ安定的に支援するため、自立支援担当職員を早急に配置するなど、必要な体制整備を図るべきです。

3. 新たな子ども家庭福祉のあり方をめぐっては、社会的養護の人材確保、育成、定着策が重要な課題であり、これらの具体化が必要です。

- 児童養護施設等職員の人材確保のための取り組みを、これまで以上に推進すべきです。現在、保育所保育士をはじめ児童福祉、高齢者介護など様々な分野が人材確保に向けた施策を充実し、人材確保を進めています。社会的養護分野

においても固有の施策が必要と考えます。

○報告案にも指摘があるように、職員配置基準の充実や、給与・労働条件の向上を着実に進めるべきです。

○人材育成対策としての新たな研修システムの確立をはかるべきです。

今回の報告案にも強調されているように、今日の複雑な課題を持つ子どもと家庭への支援は、児童相談所、市町村、児童福祉施設、児童家庭支援センター、里親等が密接に連携した支援システムが必要となります。そうした支援を担う職員の育成は、必須の課題であると考えます。

#### 4. 児童家庭支援センターの活用・拡充が必要です。

報告案では、子ども家庭への支援は身近な場所で行われる必要があるとされ、そのために基礎自治体に支援の拠点を整備する必要があるとされています。しかし、児童家庭支援センターの十分な活用策が、報告案には盛り込まれていません。

現在、児童家庭支援センターは全国で104カ所整備されてきており、今後の地域拠点の整備にあたっては、現在設置され、現に地域の課題に取り組んでいる児童家庭支援センターを強化し、その活用を図るべきと考えます。

#### 5. 里親支援施策の拡充が必要です。

社会的養護を必要とする子どもたちに家庭養護を優先的に保障していくためには、里親に今日の子どものニーズや状態像を踏まえた養育を担っていただく必要があり、更なる里親支援システムの具体化と、子どもの理解や里親支援システム等についての研修機会を整備することも求められます。既に里親支援専門相談員が乳児院と児童養護施設に配置され、里親支援機関事業を受託している施設もあります。里親サロンやレスパイト事業も、施設で引き受けています。

施設の専門性を活かした形で、地域において里親と施設が協働して社会的養護を必要とする子どもや家族へ支援できるシステムづくりを推進するべきと考えます。

## 森下委員提出資料



平成 27 年 12 月 14 日

社会保障審議会児童部会  
社会的養護専門委員会  
委員長 柏女 霊峰 様

社会福祉法人全国社会福祉協議会  
全国乳児福祉協議会  
副会長 森下 宣明

『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）』  
（平成 27 年 11 月 27 日開催の同専門委員会資料 2）に関する意見

平成 26 年 9 月に、厚生労働省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」は、児童虐待相談の対応件数の増加や多数の重篤な児童虐待事例があることに鑑み、効果的な児童虐待防止対策を検討することを目的に設置されたと認識しています。

同専門委員会で協議された事項（妊娠期からの切れ目ない支援のあり方、児童の安全確保を最優先した一時保護実施、親子関係再構築等のための取組等）は、いま、子ども家庭福祉の充実にむけた課題であり、平成 27 年 8 月 28 日にとりまとめられた報告書に書かれた児童虐待防止の強化には本会も力を入れねばならないと感じています。

一方、平成 27 年 9 月に、同専門委員会から名称や進め方等を変え、社会保障審議会児童部会「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」が設置され、同年 11 月 27 日開催の専門委員会のなかで『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）』が提案されました。

同報告案の内容については、今日の子ども家庭福祉における課題へ新たなシステムをもって対応することが提案されている一方、現在の子どもと家族の状況や課題を考えると再考いただきたい事項が見受けられます。

社会的養護のあり方を検討する社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会においては、現状に即し、子どもの最善の利益を実現するための方策をご検討いただきたく、本文書により意見を表明いたします。

## 1. 子どもの生命と安全・安心の担保

現在、日本の社会的養護児童は約4万5千人ですが、これは全児童人口の約0.2%にあたり、諸外国に比べ3分の1から5分の1という状況です。このことは、在宅支援を優先し、家族分離をできるだけ避けるわが国の特徴を表していると考えます。同時に視点を移せば、分離にいたるのは、0.2%に絞り込まれるほどのよほどの事情を抱えているケースとみることができます。実際、社会的養護児童はその環境を生きてきたゆえの心身の課題を抱え、多くの症状や問題を呈している子どもが圧倒的に多い状況は施設の現場を見れば明らかです。このことは生後数か月の乳児においても当てはまります。

また、現在の乳児院には病虚弱児が多数入所しています。言葉等で体調の異変を伝えることのできない乳幼児の、「身体の違和感」や「通常の状態からの変化」から生命の危険に気づき、即時、適切な対応を行うためには、医療、看護、保育等の専門性がより強く求められている現状です。

保護された子どもや社会的養護を必要とする子どもの生活の場や養育・支援の方法を検討するうえで、最も優先されなくてはならないことは「子どもの生命と安全・安心の担保」です。

特に、一時保護される子どもの状況は深刻な場合が多く、過去には感染症や虐待による重大な障害が把握されることなしに保護にいたったケースもあります。子どもの生命を守るためには、医療、看護面での高度な専門性を必要とします。乳児院は看護職等の専門職が配置されており、こうしたニーズに対応してきた歴史があります。それにも関わらず、本報告案における「一時保護・アセスメント機能の整備」では、そのような実践や役割について全く触れられていません。

また、子どもの生命と安全・安心を守るためには、子どもの心身の状態に応じて適切なケアができる養育者が必須です。現在、里親養育の拡大が目指されていますが、里親への研修を含めたサポート体制等の実施が未だ十分でない現状は明らかです。

そのような中、子どもの保護と社会的養護の場を原則里親とし、里親中心に展開することは、時期尚早であると同時に、幅の広いニーズを持つ子どもや家庭に対する養育・支援の選択肢を狭めることになり、社会的養護児童の現状を踏まえれば、生命の安全も含め重大なリスクが生じることを懸念します。いまの子どもと家庭をとりまく現状を適切に捉えた上で、確実に子どもの生命を守ることでできる仕組みをご検討いただくようお願いいたします。

## 2. 実親との生活が子どもにとっての第一義

国連の「児童の権利に関する条約」において、実親との生活が子どもにとっての第一義であることが示されています。今回の報告案を読む限り、実親による養育が困難で、社会的養護を必要とするとき、すぐに代替的養育の原則を方向付けるものと理解されるのではないかと危惧します。本来、実親との関係構築を図ることが第1優先であるはずですが、このことが述べられていないことは、重大な懸念事項と考えます。

子ども家庭福祉において、一時保護児童および社会的養護児童の親子関係再構築支援の充実是非常に重要な取り組みです。特に、乳幼児期においては、子どもの安全・安心を守るために家族分離を選択したとしても、その後に元家庭への支援が、子どもと保護者の状況とニーズにそって個別的、継続的に実施されることによって、家庭復帰の可能性は高まります。

現在も乳児院では、子どもの安全・安心を守りつつ、最善の利益を保障するために親子関係再構築支援を行っています。近年の全国乳児福祉協議会による「全国乳児院入所状況実態調査」を見ても、乳児院を退所する約半数の子どもが家庭に復帰しています。

今回の報告案では、親子関係再構築支援について触れていません。それは、「子どもの安全を優先し家族分離の措置が行われた保護者は、養育者としての子育て支援の対象から外れる」とも捉えられる恐れがあり、国の子ども家庭福祉の方針として再考が必要ではないかと考えます。

さらに、一度は家族分離となった親子が地域で安心して生活するためには、子どもや家族の状態像を的確にアセスメントし、その結果を踏まえた支援を丁寧に行うことが重要であり、その支援を充実強化することが重要です。しかし、本報告案にはこの点も十分に述べられていません。

本社会的養護専門委員会においては、上記「親子関係再構築支援の充実にむけた取り組みの重要性」を十分にご理解いただいた上で、社会的養護のあり方を、いま一度熟考いただくようお願いいたします。

### 3. 子どもと家族のニーズに応じて選択できるシステムの検討

社会的養護を必要とする子どもや子育て家庭をめぐっては、複数の課題が重層的に存在しており、養育・支援を行う上では、ニーズ把握を中心とした的確なアセスメントとそれに基づく多様な養育・支援を用意する必要があります。

今回提案された報告案では、乳児院および児童養護施設への0～6歳の子どもの措置を限定的にすると表現され、養育・支援の選択肢を狭める趣旨に読み取れるロードマップが書き込まれています。里親と施設が相反関係にあるような印象をぬぐえません。諸外国の実践にも明らかのように、本来は里親と施設が協働して、子どもと家族の支援にあたるべきです。協働することで、支援の幅が広がり、子どもと家族のニーズに適った様々な手立てが可能になると考えます。

乳児院に入所する子どもやその家族の状況は多様であり、一般的な養育・支援では対応できない現状があります。また、乳幼児期には、一時保護や措置入所後に乳児院において丁寧なアセスメントをする中で、病気や発達上の課題が判明することも多くあります。養育・支援の入口（虐待通報のあった時や、一時保護等を決定する時点）において、アセスメントのための期間を設けず、十分なアセスメントなしに、委託・措置先を決めることは、極めて無責任であり、その後の支援に支障をきたすケースが生まれる危険を懸念します。養育・支援の方針や計画については、的確なアセスメントの結果を踏まえての決定であるべきです。そのために、本会でも、全国の乳児院におけるアセスメントの力がより一層向上するよう、様々な手立てを講じ続けています。

全ての子どもの最善の利益を保障するためには、子どもと家族を的確にアセスメントし、支援の内容や養育の場所（養育者）については、そのアセスメントを踏まえて、多様な選択肢の中から選べる制度設計であるべきと考えています。

また、障害等を抱えた子どもに対しては、日々の生活を支える専門的ケアと子どもの発育・発達の促進を目指した専門的なケアを兼ね備えた養育が必要です。そのためには、看護師や保育士のほか、医師や心理職、栄養士など複数の専門職による多面的な支援が必要です。乳児院にはこうした専門職が配置され、多職種チームによるチーム養育を行ってきました。実家族や里親家庭においても、子どもの状況に応じて、専門的なケアを受けることのできる仕組みが求められます。そのためには、乳児院と里親が協働し、専門性を担保できる「チーム養育」の体制づくりの検討を丁寧に行う必要があります。

#### 4. 『社会的養護の課題と将来像』等、現状課題をふまえた施策との調整が必要

平成 23 年 7 月、社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会による協議を経て、『社会的養護の課題と将来像』がとりまとめられました。この中では、「子どもの最善の利益」および「社会全体で子どもを育む」という考え方を理念としたうえで、課題分析から将来像を示しています。また、社会的養護と一般の子育て支援施策は一連の連続性を持つものとしており、子ども・子育て制度との調整を行った上で、実現にむけ実行に移されています。

また、様々な事情があり社会的養護を必要としている乳幼児期の子どもを養育するために、高度な専門性が必要であることにふれ、そのうえで養育・支援の充実の必要性をまとめています。

今回の報告案の内容の一部は、『社会的養護の課題と将来像』が目標とする社会的養護のあり方との整合性に疑念を生じる内容や方針を含んでおり、各自治体や関係機関への混乱を生むのではないかと懸念しています。とりまとめを行った厚生労働省および社会的養護専門委員会として、社会的養護全体の施策との整合性については、いま一度、確認し調整を図る必要があると考えます。加えて、子ども・子育て支援新制度とあわせて計画される「都道府県推進計画」が平成 27 年度を始期として実施されていることから、本報告案の取扱いについては、国として各自治体や「家庭的養護推進計画」を立てた社会的養護関係施設、関係機関等と十分に協議するべきであると考えます。



## 横田委員提出資料



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）についての意見

横田光平（同志社大学）

## 7. 新たな子ども家庭福祉に関する改正の要点（8）子ども家庭福祉への司法関与の整備 に関して

### （1）

接近禁止命令の事前司法審査については、1つの選択肢として接近禁止命令自体の司法手続化が考えられ、DV法10条の保護命令制度を参考にすることが予想されるが、慎重に検討すべきである。DV法の保護命令は（「加害者」ではなく）「加害者と疑われる者」の手続保障が十分でなく、憲法32条「裁判を受ける権利」の観点から問題がある。迅速な救済はときに拙速な介入となり、DVの「冤罪」が疑われる事案も少なくないと聞く。このようなDV法上の制度をそのまま児童虐待防止法に取り入れるくらいなら、むしろ現行法の方が、接近禁止命令に対して行政訴訟と仮の救済が可能であり、訴訟手続が保障されている点で、まだましであるともいえる。接近禁止命令の司法手続化を考えるのであれば、台湾や米諸州のDV制度にみられるような、緊急の「仮の手続」と「正式手続」の2段階の手続を用意すべきである。いずれにせよ事前司法審査の導入にあたっては事後の裁判との関係を整理することが不可欠である。

### （2）

臨検捜索に先行する再出頭要求を廃止するとの点につき、手続を簡略化するのであれば、他方で現行法における手続保障の欠陥も修正して欲しい。司法関与を伴う臨検捜索に対しては、児童虐待防止法10条の6において差止訴訟の排除が定められているが、これは憲法32条「裁判を受ける権利」の観点から疑問のある規定である。

児童虐待防止法9条の3の令状主義はあくまでも行政活動の事前手続であり、憲法35条など憲法上の適正手続保障の要請に基づくものである。そして、たとえ再出頭要求が残されたとしても、裁判所での手続において保護者、子どもは当事者としての手続的地位を認められていない。

これに対し、差止訴訟は、同じく行政活動に対する「事前」の司法審査ではあるものの、憲法32条の「裁判を受ける権利」の保障に基づくものであり、当事者の手続的地位が保障されるものである。臨検捜索の令状主義と差止訴訟は、憲法上の根拠を異にし、その意義も異なるので、互いに代替しうる関係にはない。極端に言えば、児童虐待防止法10条の6は、裁判官が逮捕状出すから、刑事裁判はいらないといっているようなものである。

他の制度提案におけるような司法インフラの不備といった問題もなく、即座に削除できる規定であり、削除しても実際に臨検捜索前に差止訴訟が提起されることはまれ（再出頭要求を廃止するならなおさらである）であろうから不都合が生ずるとも思えない。憲法違反の疑いのある「不要な」規定を残存させる理由はない。

(3)

28 条審判の対象から措置の種別（例えば里親委託か児童養護施設入所か）を除外するとした場合、児童相談所による措置の種別の判断については取消訴訟をはじめとする行政訴訟の対象となる点に注意しなければならない。東京地判平成 20 年 7 月 11 日・裁判所HP は、28 条審判を得た措置に対する取消訴訟が適法であることを前提とした上で、取消訴訟においては、28 条審判において争われた事項をあらためて争うことはできないとした。28 条審判も憲法 31 条の趣旨、すなわち適正手続の要請に基づくものであり（参照、児童福祉法研究会編『児童福祉法成立資料集成（下）』（ドメス出版，1979 年）225 頁）、これと區別して同判決が取消訴訟を適法とした点は、憲法 32 条の「裁判を受ける権利」の保障の観点から適切なものである。家事審判と行政訴訟の関係については、戸籍法 121 条をめぐっても最高裁で争われるなど、家事審判のあり方を考える上で常に注意すべき点となってきている。

要するに、28 条審判の対象から除外された措置の種別は、28 条審判において争われないので、行政訴訟で争われることとなる。しかし、措置の内容を家庭裁判所ではなく地方裁判所において行政訴訟の手続で争わせることが適切であるとは思えない。おそらく家事審判とは異なり行政訴訟においては児童相談所の裁量が認められることになるのであろうが、裁量の逸脱・濫用を地方裁判所は適切に判断できるであろうか。確かに行政訴訟は常に提起されるわけではないが、提起された場合に不適切な結果を招くのであれば、これを無視することはできない。

加えて、差止訴訟まで視野に入れると、28 条審判と、措置の種別に対する差止訴訟の関係をどのように整理するのかという解決困難な問題が生じ、理論的に收拾がつかない。

以上の問題を回避するためには、措置の単位を措置の種別ごとに観念するのではなく、児福法 27 条 1 項 3 号に列挙されたものをまとめて一つの措置と観念するしかないが、それは里親委託であろうが児童養護施設入所であろうが同じ措置ということであり、全く児童相談所の自由な判断によるもので、保護者、子どもの意向の入る余地はないということになろう。あるいはそこまで考えての提案であるのかもしれないが、賛成できない。

(4)

家庭裁判所による保護者への指導については、その可能性を否定するわけではないが、従来これが認められなかったのは 28 条審判手続において保護者が当事者として位置づけられていなかったことによる。家事事件手続法制定にあたっては、親権喪失審判とは異なり、28 条審判には親権者の期日における審問が保障されなかった。したがって、家庭裁判所が保護者に対して指導を行う制度を導入するにあたっては、28 条審判自体も含め、保護者に当事者としての手続的地位を保障することが必要であり、家事事件手続法改正を含めた検討が必要である。

## 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（3）特別養子縁組制度の見直しに関して

### （1）

特別養子縁組の手続を、実親との関係終了の手続と、養子縁組成立の手続に2分する点については、実親との関係終了の手続は終わったが、養子縁組成立の手続はまだなので、親がないという状況が懸念される。これを避けるために両者の手続を連携させるとなると、現行制度とさほど変わらないようにも思う。現行制度を基本として児童相談所長に申立権を付与することでは対応できないのか、あるいはそのような対応に何らかの理論的難点があるのか？それとも両者の手続の連携は考えず、実親との関係終了後、養子縁組成立までは社会的養護、あるいは後見人による対応を考えているのか？

### （2）

特別養子縁組の要件の緩和については、親権喪失の要件との関係を調整する必要がある。すでに現行法の文言上、両者の要件の異同が問題となりうるところであるが、実親との親子関係が存続する親権喪失と親子関係自体を消滅させる特別養子縁組の要件がさほど変わらない程度にまで近接することになるとすれば、理論的説明が求められよう。

以上