

社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会

第 19 回議事次第

平成 27 年 12 月 14 日（月）

18：00～20：00

厚生労働省 12 階専用第 12 会議室

1. 開会

2. 議題

（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検討状況について

（２）その他の報告事項

3. 閉会

配布資料一覧

- 資料 1 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
(11 月 27 日版)
- 資料 2 新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会の概要
(WG、幹事会の名簿含む) 開催経過
- 資料 3 児童虐待防止対策の在り方に関する専門委員会報告
(8 月 28 日版)
- 資料 4 都道府県推進計画の策定状況報告
- 資料 5 被措置児童虐待ワーキンググループ開催状況
- 資料 6 各委員からの提出資料

**社会保障審議会児童部会
社会的養護専門委員会 委員名簿**

平成27年12月1日時点

◎

委員名	所 属
犬塚 峰子	大正大学カウンセリング研究所
柏女 霊峰	淑徳大学総合福祉学部教授
大塩 孝江口	母子生活支援施設倉明園施設長 全国母子生活支援施設協議会会長
関根 美智子	児童家庭支援センターシャローム施設長 全国児童家庭支援センター協議会副会長
豊岡 敬	東京都立誠明学園長 全国児童自立支援施設協議会会長
中澤 知子	東京都福祉保健局少子社会対策部育成支援課長
中村 みどり	Children's Views & Voices ユースプロジェクト・ディレクター
西田 由美子	大阪府富田林市子ども家庭センター所長
林 浩康	日本女子大学人間社会学部教授
平井 誠敏	自立援助ホーム「慈泉寮」施設長 全国自立援助ホーム協議会副会長
平田 美音	名古屋市児童福祉センターくすのき学園長 全国情緒障害児短期治療施設協議会会長
星野 崇	公益財団法人全国里親会会長
ト蔵 康行	ざおうホーム 日本ファミリーホーム協議会会長
宮島 清	日本社会事業大学専門職大学院准教授
武藤 素明	児童養護施設二葉学園統括施設長 全国児童養護施設協議会副会長
森下 宣明	和歌山乳児院施設長 全国乳児福祉協議会副会長
横田 光平	同志社大学大学院司法研究科教授

◎委員長

（敬称略、五十音順）

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いうことができ、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に実現する（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ない不利益もある。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にあって成長し、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関し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、電話の応対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、子ども保護機関は、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よ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性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、配置基準で量を、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關し、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。

- 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続（養親との法的親子関係を生じさせる手続き）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（臨検搜索、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

趣旨

社会の変容等に伴う子どもと家庭を取り巻く今日的な課題に対応するため、新たな子ども家庭福祉のあり方について包括的に検討するとともに、その議論を踏まえた児童虐待の発生予防から自立支援までの一連の対策の更なる強化について検討する。

主な検討事項

- (1) 今日的な課題に対応する子ども家庭福祉の基本理念について
- (2) 国、都道府県（児童相談所）、市町村の役割と責務の明確化について
- (3) 民間活用、アウトリーチ手法を含む妊娠期からの切れ目ない支援のあり方について
- (4) 児童虐待の予防及び初期対応について
- (5) 児童の保護・支援、親子関係の調整及び養子縁組、里親、施設等による自立に向けた取組について

※施策や取組について、より深掘りした議論とするため、下記2つのワーキンググループを設置して議論（名称はいずれも仮称）

①新たな児童虐待防止システム構築検討WG

<検討事項>

- ・子ども家庭支援を担う専門職の資格化
- ・専門職の配置・任用要件の見直し
- ・特別養子縁組制度の見直し
- ・統計（データベース）の整備と検証の強化
- ・虐待対策における母子保健の位置づけ
- ・通告・初期対応システムの整備
- ・介入・支援機能の分化
- ・司法関与のあり方
- ・通所・在宅支援における措置のあり方
- ・特定妊婦への保護・支援のあり方

②新たな社会的養育システム構築検討WG

<検討事項>

- ・地域子ども家庭支援の拠点の整備
- ・就学前の保育・教育の質の向上
- ・継続的な自立支援のシステムの構築
- ・母子生活支援施設の機能の見直し
- ・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
- ・乳幼児の里親養育等の推進

共通事項

- ・理念
- ・子どもと家庭への支援
- ・国、都道府県、市町村の責務
- ・児童福祉法の対象年齢の見直し
- ・子どもの権利擁護に関する機関の創設
- ・一時保護・アセスメント機能の整備

開催状況

- 専門委員会 ※第1回は平成27年9月7日、第2回は11月18日、第3回は11月27日、第4回は12月10日
- ワーキンググループ（各4回） ※第1回は9月30日、第2回は10月22日、第3回は10月30日、第4回は11月12日



新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会 委員一覧

(五十音順、敬称略、◎委員長)

秋山 千枝子 医療法人社団千実会あきやま子ども
クリニック理事長

泉谷 朋子 目白大学人間学部 助教

磯谷 文明 くれたけ法律事務所 弁護士

井上 登生 医療法人井上小児科医院 院長

岩佐 嘉彦 いぶき法律事務所 弁護士

岡井 崇 社会福祉法人恩賜財団母子愛育会総合
母子保健センター愛育病院 病院長

奥山 眞紀子 国立研究開発法人国立成育医療研究
センター副院長、こころの診療部長

加賀美 尤祥 社会福祉法人山梨立正光生園理事長
山梨県立大学人間福祉学部特任教授

加藤 曜子 流通科学大学人間社会学部 教授

木ノ内 博道 公益財団法人全国里親会 副会長

草間 吉夫 東北福祉大学 特任教授

作本 和美 福岡県志免町健康課 課長

笹井 康治 沼津市市民福祉部こども家庭課

佐藤 拓代 地方独立行政法人大阪府立病院機構
大阪府立母子保健総合医療センター母子
保健情報センター長

塩田 規子 社会福祉法人救世軍世光寮副施設長

菅野 道英 滋賀県彦根子ども家庭相談センター 所長

辰田 雄一 東京都八王子児童相談所 所長

中板 育美 公益社団法人日本看護協会 常任理事

西澤 哲 山梨県立大学人間福祉学部 教授

浜田 真樹 浜田・木村法律事務所 弁護士

平井 誠敏 全国自立援助ホーム協議会 副会長
全国児童家庭支援センター協議会 会長
全国乳児福祉協議会 会長
社会福祉法人大阪児童福祉事業協会
アフターケア事業部 部長

平田 ルリ子 福岡市こども総合相談センター 所長

藤川 澄代 浦安市こども家庭支援センター 所長

藤林 武史 日本ファミリーホーム協議会 会長

藤平 達三 全国自立援助ホーム協議会 会長

ト蔵 康行 明治学院大学社会学部教授

星 俊彦 北海道大学大学院教育学研究院 教授

◎ 松原 康雄 全国児童養護施設協議会 副会長

松本 伊智朗 認定NPO法人チャイルドファーストジャパン

武藤 素明 理事長

山田 不二子

○オブザーバー

内 閣 府
総 務 省
法 務 省
文部科学省
警 察 庁

新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会ワーキンググループ委員名簿

(五十音順、敬称略)

新たな児童虐待防止システム構築検討 ワーキンググループ

◎座長：奥山 眞紀子

新たな社会的養育システム構築検討 ワーキンググループ

◎座長：松本 伊智朗

○委 員（23名）

秋山 千枝子 医療法人社団千実会あきやま子どもクリニック理事長
泉谷 朋子 目白大学人間学部 助教
磯谷 文明 くれたけ法律事務所 弁護士
井上 登生 医療法人井上小児科医院 院長
岩佐 嘉彦 いぶき法律事務所 弁護士
岡井 崇 社会福祉法人恩賜財団母子愛育会
総合母子保健センター愛育病院 病院長

◎奥山 眞紀子 国立研究開発法人国立成育医療研究
センター副院長、こころの診療部長
加賀美 尤祥 社会福祉法人山梨立正光生園理事長
山梨県立大学人間福祉学部特任教授
加藤 曜子 流通科学大学人間社会学部 教授
作本 和美 福岡県志免町健康課 課長
笹井 康治 沼津市市民福祉部こども家庭課
佐藤 拓代 地方独立行政法人大阪府立病院機構大阪府立
母子総合医療センター母子保健情報センター長

菅野 道英 滋賀県彦根子ども家庭相談センター所長
辰田 雄一 東京都八王子児童相談所 所長
中板 育美 公益社団法人日本看護協会 常任理事
西澤 哲 山梨県立大学人間福祉学部 教授
浜田 真樹 浜田・木村法律事務所 弁護士
平田 ルリ子 全国乳児福祉協議会 会長
藤林 武史 福岡市こども総合相談センター 所長
藤平 達三 浦安市こども家庭支援センター 所長
松原 康雄 明治学院大学社会学部教授
武藤 素明 全国児童養護施設協議会 副会長
山田 不二子 認定NPO法人チャイルドファーストジャパン理事長

○委 員（19名）

秋山 千枝子 医療法人社団千実会あきやま子どもクリニック理事長
泉谷 朋子 目白大学人間学部 助教
磯谷 文明 くれたけ法律事務所 弁護士
井上 登生 医療法人井上小児科医院 院長
奥山 眞紀子 国立研究開発法人国立成育医療研究
センター副院長、こころの診療部長

加賀美 尤祥 社会福祉法人山梨立正光生園理事長
山梨県立大学人間福祉学部特任教授
木ノ内 博道 公益財団法人全国里親会 副会長

草間 吉夫 東北福祉大学 特任教授
佐藤 拓代 地方独立行政法人大阪府立病院機構大阪府立
母子総合医療センター母子保健情報センター長

塩田 規子 社会福祉法人救世軍世光寮副施設長
菅野 道英 滋賀県彦根子ども家庭相談センター所長
辰田 雄一 東京都八王子児童相談所 所長

西澤 哲 山梨県立大学人間福祉学部 教授
平井 誠敏 全国自立援助ホーム協議会 副会長
全国児童家庭支援センター協議会 会長

藤川 澄代 社会福祉法人大阪児童福祉事業協会
アフターケア事業部 部長

ト蔵 康行 日本ファミリーホーム協議会 会長
星 俊彦 全国自立援助ホーム協議会 会長

◎松本 伊智朗 北海道大学大学院教育学研究院 教授
武藤 素明 全国児童養護施設協議会 副会長

※下線は重複参加の委員（計11名）

「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」 幹事会について

委員長を中心に、ワーキンググループ間の連携を図りつつ、専門委員会の運営を効果的に進め、より深い議論を行うため、専門委員会に幹事会を設置する。
幹事会の構成員は下記のとおりとする。

磯谷 文明 くれたけ法律事務所 弁護士

○奥山 真紀子 国立研究開発法人国立成育医療
研究センター副院長、
こころの診療部長

加賀美 尤祥 社会福祉法人山梨立正光生園
理事長

笹井 康治 沼津市市民福祉部 こども家庭課

佐藤 拓代 地方独立行政法人大阪府立病院
機構大阪府立母子総合医療セン
ター母子保健情報センター長

菅野 道英 滋賀県彦根子ども家庭相談セン
ター 所長

西澤 哲 山梨県立大学人間福祉学部教授

藤林 武史 福岡市こども総合相談センター
所長

◎松原 康雄 明治学院大学社会学部教授

○松本 伊智朗 北海道大学大学院教育学研究院
教授

◎委員長、OWG座長

これまでの開催経過

新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会

	9／7 (月)	9／30 (水)	10／22 (木)	10／30 (金)	11／12 (木)	11／18 (水)	11／27 (金)	12／10 (木)
専門委員会	第1回 16～18					第2回 10～12	第3回 10～12	第4回 17～19
議題等	・WG設置等 ・基本理念等					・自治体からのヒアリング ・WGからの報告	・自治体からのヒアリング ・とりまとめにむけて議論	・自治体からのヒアリング ・とりまとめにむけて議論
虐待WG		第1回 12:30 ～14:30	第2回 13～15	第3回 15:30 ～17:30	第4回 14:30 ～16:30			
議題等		・幹事会設置、検討事項 ・国県市の責務、資格化等	・全体像 ・児童相談所関係等	・専門職配置、権利擁護に関する機関、特別養子縁組、統計、母子保健等	・虐待WGとりまとめ議論			
養育WG		第1回 15～17	第2回 10～12	第3回 13～15	第4回 17:00～19:00			
議題等		・幹事会設置、検討事項 ・理念、年齢、権利擁護等	・全体像 ・地域子ども家庭支援の拠点等	・全国母子生活支援施設協議会等からのヒア ・地域子ども家庭支援拠点等	・養育WGとりまとめ議論			

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

報 告 書

平成 2 7 年 8 月 2 8 日

目 次

1. はじめに	- 1 -
2. 専門委員会における検討経過等	- 1 -
3. 児童虐待防止対策のあり方について	- 2 -
(1) 妊娠期からの切れ目ない支援のあり方について.....	- 2 -
(2) 初期対応の迅速化や的確な対応のための関係機関の 連携強化について	- 7 -
(3) 要保護児童対策地域協議会の機能強化について.....	- 10 -
(4) 児童相談所が、虐待通告や子育ての悩み相談に対して 確実に対応できる体制整備について	- 13 -
(5) 緊急時における安全確認、安全確保の迅速な実施について....	- 19 -
(6) 児童の安全確保を最優先した一時保護の実施について.....	- 19 -
(7) 親子関係再構築等のための取組について.....	- 22 -
(8) 措置児童の確実な自立につなげていくため、施設、里親等に養育 されている間に必要な取組について	- 27 -
(9) 退所者の円滑な自立のための居場所づくりの取組と工夫 について	- 32 -
(10) 上記以外の論点.....	- 35 -
4. おわりに	- 36 -

参考資料

1. 開催経過
2. 専門委員会設置要綱

1. はじめに

子どもや家庭をとりまく環境は、その時々々の社会状況に大きく影響を受けるものであり、子どもの福祉のあり方が常に今日的な課題に対応できるものとなっているかを適宜適切に見直していくことが必要である。とりわけ、児童虐待問題は、国の近代化等に伴う社会構造の急速な変動がもたらした「家庭の養育」の問題であることを踏まえ、その克服に当たっては、「保護」に止まらず、「養育」を基本とした新たな子ども家庭福祉に取り組む必要がある。こうした認識に立てば、今日において子どもの福祉を進めるに当たっては、「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」という理念に基づき、すべての子どもの育ちと家庭の子育てに関し、成長の時期ごとの課題に応じた必要な支援を実施していくことが求められる。

このことを念頭に本専門委員会は、昨年9月19日に第1回委員会を開催して以来、計12回にわたり議論を進め、特に児童虐待防止対策について、幅広く提言するものである。

2. 専門委員会における検討経過等

本専門委員会は、平成26年9月19日に第1回会合を開催し、以後、平成27年8月10日までに12回の会合を開催してとりまとめを行った。

第5回（平成26年11月28日）では、予防、初期対応に係る中間とりまとめを行い、第10回（平成27年5月29日）では、自立支援に係る中間とりまとめを行った。

なお、本専門委員会で検討した「当面の課題・施策の方向について」の9つの課題は以下のとおりである。

- (1) 妊娠期からの切れ目ない支援のあり方について
- (2) 初期対応の迅速化や的確な対応のための関係機関の連携強化について
- (3) 要保護児童対策地域協議会の機能強化について
- (4) 児童相談所が虐待通告や子育ての悩み相談に対して確実に対応できる体制整備について
- (5) 緊急時における安全確認、安全確保の迅速な実施について

- (6) 児童の安全確保を最優先した一時保護の実施について
- (7) 親子関係再構築支援のための取組について
- (8) 措置児童の確実な自立につなげていくため、施設、里親等に養育されている間に必要な取組について
- (9) 施設退所児童等の円滑な自立のための居場所づくりの取組と工夫について

3. 児童虐待防止対策のあり方について

(1) 妊娠期からの切れ目ない支援のあり方について

虐待による死亡事例における0歳児の割合は44.0%（心中を除いた死亡事例）を占め、とりわけ0日児死亡事例は17.2%を占める。また、その0日児死亡事例では、望まない妊娠の占める割合が71.3%となっている。（※）
死亡事例の背景としては、母親が妊娠期から一人で悩みを抱えていたり、産前産後の心身の不調や家庭環境の問題が指摘されている。

（※）「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について」（社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会）
第1次報告から第10次報告の集計

① 妊娠期からの相談しやすい体制の整備

ア 特定妊婦情報の連絡

- 虐待を予防するためには、虐待のリスクについて妊娠期から着目して支援につなぐことが肝要。

産科医療機関は妊婦健康診査の機会等を通じて、妊婦と接点を持ちやすいことから、特定妊婦（※）を把握した場合に、市町村へ情報をつなげるための工夫が必要。

（※）特定妊婦：出産後の養育について出産前において支援を行うことが特に必要と認められる妊婦（児童福祉法第6条の3第5項）

- 日本産婦人科医会では、既に妊娠経過各期における対応チェックリストを提示しており、また産科等医療機関において「安心母と子

の委員会」を設置して対応するように奨励している。こうした手法の活用により、産科等医療機関にあっては、特定妊婦の情報を確実に把握し、その情報を市町村につなげて支援していくことが必要。

- また、今後の妊婦健康診査においては、助産師や看護師等の相談の機会を設けるなど、妊婦の家庭環境や精神面等についても配慮しながら、支援の必要な妊婦を確実に把握していくことが重要。

(※) 妊婦のメンタルヘルスケアについての健診項目を「産科診療ガイドライン改訂版」に記載の方針（日本産科婦人科学会・日本産婦人科医会編）。

- 特定妊婦に関する情報提供は、産科医療機関に限らず、地域における医療機関や児童福祉施設、学校等からも、市町村につなげる工夫が必要。

イ 妊娠や出産の情報・乳幼児の健康状態の把握

- 虐待の未然防止や子どもの健全育成のためには、ただちに手厚い支援が必要とまでは言えないが見守りなどが必要な妊産婦や乳幼児について、その情報を市町村の保健師や地域の支援機関につなぐことも必要。
- 児童虐待予防は母子保健分野において重要な取組と位置づけることが必要。
- こうした取組が有効に機能するためには、例えば、医療機関からの情報が市町村に提供され、妊娠期から養育支援訪問事業などにつなげる、あるいは乳児家庭全戸訪問事業で把握された情報を子育て支援機関につなげるなど、小児科医をはじめとした医療・保健・福祉・教育の各機関が、連携しながら地域の中で保護者に対して寄り添って支援するような工夫が必要。

ウ 妊娠等に関する相談窓口の周知と相談しやすい場の設置

- 妊娠をしても医療機関を受診せず誰にも相談しないなど、支援機関との接点を持たない事例について、どのように把握し支援につなげるかが課題。

こうした事例の中には、妊娠に関する相談窓口があること自体を知らない場合があることから、そうした情報の周知に努めることが重要。

なお、相談窓口の周知に当たっては、多くの人の目にとまりやすい場所や方法で実施するなどの効果的な手法を工夫することが必要。

- また、相談しやすさという点では、NPOなどの民間機関を活用することが有効。

エ 思春期からの生と性に関する啓発と研究

- 望まない妊娠を減らし、望まれる妊娠へと転換していくためには、思春期の子どもたちに対し、命の尊さや妊娠・出産や避妊に関する内容に加え、妊娠した場合の対応や相談機関に関する情報等についても啓発することが大切。併せて、生と性に関する啓発について研究することも必要。

② 妊娠を抱え込まず出産しやすい環境づくり

ア 妊婦健康診査や分娩費用の費用負担軽減の周知

- 妊娠確認のための診察・妊婦健康診査・分娩に要する費用負担を懸念して、医療機関での受診をためらう事例があるため、その対応について検討が必要。妊婦健康診査にかかる費用は、地方財政措置が講じられていること、また、分娩費用については入院助産制度などが設けられていることを積極的に周知し、ためらわず医療機関との接点を持てるように配慮。

(※) 入院助産制度(助産施設)：「保健上必要があるにもかかわらず、経済的理由により入院助産を受けることができない妊産婦を入所させ、助産を受けさせることを目的とする」施設。(児童福祉法第36条)

イ 家族・友人等の周囲の者の妊婦への支援

- 行政が把握しにくい妊婦の場合は、本人に自発的に行政との接点を持つよう求めていくばかりではなく、周囲のサポートが重要。例えば、家族や友人、地域の人たちなど周囲の人が妊娠を積極的に受けとめ、妊婦健康診査の受診を勧めたり、相談窓口の存在を本人に伝え相談することを促すといった協力を求めていく取組も必要。

③ 妊娠から出産・子育てに至る切れ目ない支援の仕組み

ア 家庭での養育状況を把握するために行政との接点を増やす取組

- 家庭の養育状況を把握できる場となり得る乳幼児健康診査を有効活用するなど、よりの確に虐待リスクを発見できるよう工夫するとともに、必要に応じて継続的にフォローすることを確実に実施。
- 乳幼児健康診査を未受診の家庭に対しては、市町村は地域の実情に応じた様々な手法により、接点を設けるための取組を継続的に実施。
- 接点を持ちにくい家庭に対する支援のあり方として、地域での訪問型支援は有効。ただし、そのための専門職員の確保と質の向上が必要。また、実子の養育とは異なるプロセスを辿る里親家庭に対する支援も重要であることから、乳児家庭全戸訪問事業や養育支援訪問事業について、里親家庭も対象であることを明確化した上で、積極的に活用することの検討が必要。
- 乳幼児健康診査が実施されない年齢の場合、保育所・幼稚園・認定こども園を通じて養育状況の把握が可能であるが、中には保育所・幼稚園・認定こども園に就園していない場合など行政との接点を持ちにくい家庭もあることから、行政との接点を増やす取組を検討。

イ 妊娠期から子育て期にわたる総合的相談や継続的支援

- 保健師や子育てケアマネージャーが担当者となって、妊娠期からの支援プランを作成し、継続的に支援するといった取組を実施している地方自治体があり、継続した見守りは虐待予防に効果があると評価されている。

こうした事例を参考に、地域の実情に応じた妊娠期から子育て期にわたり継続的に支援する体制を整備。

- 妊娠期から婦人相談所や社会的養護の施設である母子生活支援施設などを活用した支援についても検討が必要。

ウ 養育者の精神的な問題に対する精神科医療機関との連携

- 重篤な虐待事例の中には、養育者が精神面での問題を抱えている

事例が見られるため、産科、小児科医療機関等においては、これまで以上に養育者の精神面についても留意して診ていくことが必要。

その上で、市町村の保健・福祉担当と産科医療機関、小児科医療機関、精神科医療機関との連携が必要。また、要保護児童対策地域協議会に精神科医療機関の参加を求めていくことも検討。

④ 支援が必要な家庭の情報を共有して支援につなぐ仕組み

ア 保育所・幼稚園・認定こども園から小学校、小学校から中学校へ必要な情報が引き継がれる取組

- 保育所、幼稚園、認定こども園が虐待リスク等、家庭の養育環境に関する情報を把握した場合には、当該情報が小学校に、小学校が当該情報を把握した場合には、中学校に引き継がれる工夫が必要。

このため、保育所や幼稚園、認定こども園から小学校、小学校から中学校へ学習の状況や健康の状況等に関する情報が、引き継ぎ等されるよう、学校等の間の連携の一層の推進が必要。

イ 学校や保育所等が支援の必要な子どもを発見して関係機関と連携する取組

- 虐待を発見しやすい立場にある学校や保育所等の職員は、虐待を発見するポイント・発見後の対応の仕方などについて理解を深めることが重要であり、教員の養成課程や研修等において虐待に関する内容を充実させることについて検討が必要である。その中で、要保護児童対策地域協議会を活用する意義を理解してもらうことも重要。

ウ スクールソーシャルワーカー等の積極的活用

- 学齢児においては、保健部門や福祉部門と学校との連携により、支援が必要な子どもを早期に発見して関係機関につなぐために、スクールソーシャルワーカーの役割が重要であり、スクールソーシャルワーカーの活用と配置の充実が必要。また、家庭に課題を抱えた子どもの心のケアにはスクールカウンセラーの役割が重要であり、スクールカウンセラーの積極的な活用が必要。

⑤ 学校、病院等の組織としての通告の周知徹底

- 虐待通告は、虐待を受けたと思われる児童を発見した者の義務として規定されている（児童虐待防止法第6条）。一方、学校、児童福祉施設、病院等の子どもの福祉に業務上関係のある団体は早期発見

に努めることとされているが、組織としての通告となると必ずしもうまく機能していない場合がある。

確実な通告が行われるためには、職員等に委ねるのではなく、組織としても虐待防止に取り組むことが重要。

（２）初期対応の迅速化や的確な対応のための関係機関の連携強化について

「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について」の報告書では、市町村と児童相談所の双方が相手方の支援を期待してしまい、対応が後手に回ってしまったなど、それぞれの役割を十分に果たし得なかった結果、重大な事態を招いた事例が散見されている。

また、同報告書では、市町村や児童相談所が受けた相談について十分なアセスメントが行われず、虐待の危機感を持たないまま重大事態に至った事例も見られた。こうしたことから迅速、的確に初期対応が行われるような取組が求められる。

一方、市町村や児童相談所の体制については、一人の職員が対応できるケースには限界がある中で、そもそも相談件数に比して、十分な人員体制が整っていないことや専門性の高い職員が不足していること、さらには、研修の機会が少ないことなどが指摘されている。

① 見落としや初期対応の遅れをなくするための関係機関の連携

ア アセスメントの共有

- 関係機関は共通の方針を持って支援を実施することが重要であるが、初期対応を確実に実施するためには、家庭の養育状況に関する情報を関係機関が共有した上で、共通で利用できるアセスメント方法を開発・共有し、関係機関が相互に納得して適切な対応方針を策定することが有効。

イ 支援方針の共有と関係機関の役割分担の明確化

- 関係機関はそれぞれの役割に応じて支援を実施することとなるが、例えば受理から終結に至るまで児童相談所と市町村は地域や個々のケースの状況に応じて、双方が関わっている。それ故に、支援などの内容に重なる部分があることから、方針を共有しどの機関がどの部分に対応するかを明確にすることで、より効率よく効果的に支援

を実施することが可能。

また、各機関が行っている支援の方向性については、定期的に再評価することで、家庭の養育状況の変化を踏まえた適切な支援を行えるようにすることが必要。

- 特に通告を受けた児童相談所と市町村については、それぞれ自ら子どもの安全確認を行った上で、共通のアセスメント方法に基づき責任機関を判断し、相互にその判断を尊重する仕組みとすることが有効。

こうした役割分担を明確化した上で、初期対応の仕組みを踏まえれば、現行の市町村から児童相談所への事案の送致の規定に加え、児童相談所から市町村へ送致する仕組みを整備することについて検討が必要。

ウ 専門的知見に基づく相談・助言の実施

- 相談や支援を行う過程で判断に迷う場合があるが、そのような場合、児童相談所に弁護士や警察官OB等から専門的知見に基づく相談・助言が受けられる体制があれば有効。
- 同様の観点から市町村が支援方針について適切な判断を行えるよう、定期的に市町村を巡回して専門的に助言する者を児童相談所等に配置するなどの体制整備の工夫も必要。

② 市町村と児童相談所との役割分担の明確化と必要な支援を実施できる体制強化

ア 市町村が果たす役割

- 市町村が通告先とされたことから、市町村も介入的な機能を果たす機会が増加している。市町村がそうした役割を果たすことは重要であるが、同時に、市町村は住民に近い存在として継続的な支援を行う中核的な役割を担っており、市町村が介入的な機能を果たした後の継続的な支援についての調整が難しいのは児童相談所と同様。

この意味でも、市町村と児童相談所で共通のアセスメント方法を利用し、相互の役割分担を明確にした上で、連携しつつ、支援をしていくことについて検討が必要。

- また、市町村で、要支援児童について多様な育児支援策の充実や、使いやすいサービスメニューを積極的に活用、展開していくことが虐待防止につながるとともに市町村や児童相談所の負担軽減を図る上でも有効。
- 市町村では、児童虐待防止法の改正後 10 年間で様々な取組を実施しており、今後の市町村の役割を考えるにあたっては、市町村の状況や意見を把握し、慎重に検討していくことが必要。
- 面前DVによる心理的虐待は、DV自体がなくなる限りなくならないため、市町村のDV対策等の窓口と連携していくことについて検討が必要。

イ 市町村と児童相談所の体制強化

- 市町村も複雑な事情を抱えたケースも多い中で、要保護児童対策地域協議会の運営、緊急対応等を行っている。このため、市町村職員の専門性を高めることが必要。また、特に相談対応をする家庭相談員の人材確保について、市町村にも虐待対応を行う上での適切な職員配置と、専門的人材が得られるような工夫が必要。
- 児童相談所が初期対応に追われて、各事例のフォローアップが十分にできない状況を改善することが必要であり、児童相談所の業務に見合う職員配置が重要。
- 民間団体の活用や民間団体職員の柔軟な任用等を行うなど、外部の専門家を活用する工夫も重要。また、地域の人材が不足しているのであれば、こうした分野で活躍してもらえる人材や機関を育成していくことも必要。
- 都道府県職員と市町村職員の人事交流や、市町村職員の児童相談所への派遣などにより、様々な経験を積むことは有効。
- 中核市やその他の市の役割として、将来的には、都道府県及び政令市で行っていることを担っていくことも検討することが必要。ただし、その場合においても、人口減少と少子高齢化に直面し、財政的な問題も抱えている状況や、地域による力量等の格差を踏まえる

ことが必要。

(3) 要保護児童対策地域協議会の機能強化について

要保護児童対策地域協議会（以下「協議会」という。）は、支援が必要な子どもの状況や対応について、地域の関係機関間で情報を共有し、支援の内容を協議することを目的としている。

「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について」の報告書によると、死亡事例の中には協議会に要保護児童として登録されていなかったり、登録されていても関係機関間での情報共有や役割分担が十分に行われていない事例が見受けられた。

一方、市町村によっては協議会の実務者会議において進行管理する事例数が年々増加し、個々の事例について十分な検討を行う余裕がない状況にあることが指摘されている。

① 協議会参加機関が役割分担による支援を迅速かつ確実に実施するための工夫

ア 全ての市町村における協議会の設置

- 関係機関との情報共有、課題の共有化、支援の役割分担等を行い、重複を避け、子どもや家庭を支援していくため、全ての市町村において協議会が設置されるよう検討が必要。

イ 協議会参加機関に情報が届く仕組み

- 協議会で把握された各事例の情報が、参加各機関に迅速かつ確実に届く仕組みや、協議会に登録された事例の状況や支援状況等の情報を収集・蓄積できる仕組みが必要。
- 社会的養護の関係施設等の施設長や専門職等も個別ケース検討会議に限らず進行管理を行う会議にも参加する等、積極的に協議会に関わっていくことについて検討が必要。

ウ 関係機関が情報提供を行いやすい仕組み

- 個人情報保護にとらわれるあまり、子どもの安全がないがしろになってはならない。一方で、どこまで情報提供をしてよいのか判断

に迷うケースもある。このため、関係機関が情報提供を行いやすくなるよう、どこまでなら情報提供が認められるのかといったことを具体的に例示することが有効。

その際、個人情報保護との関係をどう整理するかも併せて検討。

エ 協議会の運営方法の見直し

- 協議会の登録ケースが増加したことにより、実務者会議における関係機関間での十分な情報共有が困難な場合がある。このため、例えば、部会方式や参加者を限定した機関での連絡会の実施などの運営方法の工夫が必要。

オ 協議会の対象とされている特定妊婦、要支援児童を確実に把握する工夫

- 特定妊婦や要支援児童（※）について、その定義、把握方法、支援方法について整理し、関係機関で共有することが重要。

また、医療機関は、子どもの状況を把握することができる地域の身近な機関であり、子どもの心身の健康、発達障害等に対する専門的見地からの支援も可能であることから、医療機関が要保護児童対策地域協議会個別ケース検討会議への参加等、積極的に関わっていくように検討することが必要。

（※）要支援児童：「保護者の養育を支援することが特に必要と認められる児童」（児童福祉法第6条の3第5項）

カ 養育者の精神的な問題に対応するための機関連携

- 養育者に精神面での問題がみられることがあるため、精神保健・医療分野との連携の強化が必要。

キ 親子関係再構築に関する協議会の関与

- 親子関係再構築に関する検討においても、協議会が関与することについて検討が必要。

② 協議会調整機関の専門性強化と支援の役割分担の明確化

ア 支援内容が重複したり、複数の判断がある場合の調整

- 各機関が特色や専門性を活かして、重層的に効果的な支援を行うことが必要。そのためには、協議会において、支援方針を共有して

おくことが重要であり、調整機関が主たる援助機関を定めたり、支援内容の集約と支援方針を一本化する役割を明確に付与することも必要。

なお、そうした仕組みが機能するためには、新たに得られた個々のケースに関する情報について、調整機関が、一元的に把握できるようにすることについて検討が必要。

イ 協議会調整機関の専門性

- 調整機関が、各機関の支援の調整を行うマネジメント、協議会の進行管理の役割等を円滑に果たすためには、職員の高い専門性が必須。協議会の中軸となる調整機関への専門職員配置が必要。

また、平素から関係機関間の連携等が容易になるよう、専門職員については一定の期間継続して勤務することや、異動時の引継ぎが十分に行われるような配慮が必要。

ウ 専門性強化のための研修

- 虐待対応に関する知識を深め、それぞれの機関の役割を認識するために、例えば具体的な事例の検証を通じて相互の役割を確認し合うなど、協議会の関係機関で構成される多機関多職種による合同研修の実施が有効。

特に、個々のケースへの支援では、関係する機関間の課題の共有や効果的な支援に向けた役割分担の明確化が重要であることから、児童相談所、市町村関係部署、医療機関、教育機関等に対する「個別ケース検討会議の運営」に関する合同研修を行うことについて検討が必要。

エ 協議会への児童相談所の積極的関与

- 児童相談所の事例を協議会へ確実に登録、市町村へのスーパーバイズ、市町村の子育て支援サービスを把握し、所管市町村間の連携を図るなど、児童相談所の協議会への主体的な関与が必要。
- 児童相談所は協議会の助言者としての役割を持つ一方で、同時に構成員でもあり、自らが対応方針を判断して必要な介入を行うことが求められる。したがって、児童相談所は助言者の役割と支援者としての役割をそれぞれ積極的に果たすことが重要。

オ 子育て支援事業の活用

- 協議会がその機能を十分に発揮するためには、協議会の登録の際に要保護児童と特定妊婦・要支援児童とを分けて位置づけることも有効。
- 要支援児童については、子ども・子育て支援法の施行に伴い創設された利用者支援事業や、養育支援訪問事業、あるいは地域子育て支援拠点事業における相談や居場所づくりといった、地域においてより積極的に関わりを持とうとする取組を含め、多様な育児支援を積極的に活用・連携し、地域全体で支えとともに虐待予防につなげる。そのことが結果的に協議会や児童相談所の負担軽減にもつながる。
- このような子育て支援事業に携わる者に対しては、虐待対応の知識に関する研修を実施することが必要。

(4) 児童相談所が、虐待通告や子育ての悩み相談に対して確実に対応できる体制整備について

平成 25 年度における児童相談所の児童虐待相談対応件数は、平成 11 年度に比べて約 6.3 倍であるのに対して、児童福祉司の配置人数は同期間に約 2.3 倍となっている。また、児童心理司の配置人数は児童福祉司の配置人数の 44.5%（平成 26 年 4 月 1 日現在）となっている。

厚生労働省は、より相談しやすくするため、本年 7 月から児童相談所全国共通ダイヤルを 3 桁化（189）しており、こうした動きも踏まえた夜間休日を含む対応体制を強化することが課題。

また、児童相談所が介入によって保護者と対立した後では、長期にわたる継続的な支援に移行する際に、保護者が支援を受け入れにくいという課題がある。

① 児童相談所が専門的な支援を確実に行えるための体制強化

ア 児童相談所職員の配置

- 一人の職員が担当するケース数には限界があるため、児童相談所の児童福祉司の人員増やスーパーバイザー、児童心理司、医師、保

健師等の専門職の配置の充実が必要であり、その配置のあり方についても検討が必要。

- 法的権限行使の際には、弁護士に関与が有用であり、弁護士が日常的に児童相談所と関わることで、迅速な判断等を行うことが可能。

イ 児童相談所職員の専門性確保のための専門研修を充実

- 児童福祉司は高い専門性と経験が求められる職種であり、とりわけ虐待対応には専門の知識や技術を必要とすることから、高い専門性を持った職員を養成するための教育・学習システムが必要。また、児童福祉司を専門職として採用することについて検討が必要。

ウ 児童福祉司の国家資格化

- 児童福祉司の専門性の向上を担保するため、ソーシャルワークに着目した国家資格化を目指した検討が必要。
ただし、資格化に至るまでには様々な課題を整理することが必要。
- 資格化の検討に限らず、児童福祉司の専門性を高める方策についても検討が必要。

エ 夜間休日の相談・通告への対応

- 本年7月から3桁の児童相談所全国共通ダイヤル（189）が導入されたところであり、積極的な周知が必要。
3桁の全国共通ダイヤル導入により相談・通告件数のさらなる増加が予想される状況にあって、初動の重要性を考えれば、夜間休日対応も含め、的確なアセスメントができるように、児童相談所を含む地域の関係機関でどのような工夫ができるのか検討が必要。

オ 警察とのさらなる連携強化

- 児童相談所と警察の相互の協力を図るため、平素からの情報交換や合同の研修の実施が重要。また、警察官の出向や警察官OBが配置されることで警察署との連携や、専門的助言も得られることから、配置は効果的。
また、現に子どもが虐待されているおそれがあり、緊急の対応が必要と判断され、かつ、児童相談所だけでは職務の執行が困難な場

合等に行う警察への援助要請が円滑に進むよう、事前に相互理解を図っておくことが重要。

- なお、警察関係者の見解のみに依存することのないよう留意すべきとの意見もあった。

カ 児童相談所の体制

- 児童福祉司の専門性の向上は、より良い支援をするという観点から重要であるだけでなく、制度の改革を進めていく上でも重要。また、児童虐待の対応体制のあり方を議論する上では、本来は、その中核となる児童相談所の関係者が積極的に意見を発信することが必要。
- 児童相談所の役割である子育ての悩み相談は主として、一般的な子育て支援ではなく、非行やひきこもりというような専門的な問題を抱えた子どもに対する親の子育て支援であることを理解してもらうことが必要。

② 専門的な支援を効果的に行うための役割分担の明確化

ア 介入機能と支援機能の分離

- 介入と支援を同一機関が行う場合、児童虐待事案への介入、特に職権保護や立入調査のような法的権限の行使に際して、その後の支援や対応のことを考え担当者が躊躇することがあることに留意が必要。
- 虐待対応については、各機能をそれぞれ別の機関に分けて充実させていくことや、各機能を分離せず、専門職員を増やすことにより充実させていくこと等について検討が必要。
- 通告・調査・アセスメント・法による介入を行う機能と、虐待予防・親子再統合・保護者支援（在宅支援を含む）・子どもの支援（心理的治療を含む）を行う機能に分けることについて検討する際には、支援やケアを担当する職員と介入する職員を別にするものの検討も必要。
- 児童相談所が、介入機能ではなく支援機能の役割を担うことが必

要という意見については、介入機能と支援機能をどう分化させていくのかについて、今後検討した上での判断が必要。

- 介入機能と支援機能とを分離する場合、それぞれの機能を司る機関でソーシャルワーク等をどのように展開すべきかを検討するため、制度設計と並行してモデル事業の実施が必要。
- これまで、支援になじむ児童相談所に権限を与える形で虐待対応の制度を構築してきたが、現在の体制が有効に働いていない。
子どもの保護機関と家族の支援機関に分割して、都道府県が運営し、その支援機関と市町村や民間が連携して支援を提供していくことが重要。
- 児童相談所の現場では、子どもの育ちをどう応援するかということがベースにあり、支援だけではなく、介入的支援という枠組みを作っていくことも必要。
- 現行制度の中で何ができるかをまずは考えていくことも必要であり、現状を踏まえた役割分担や連携、体制の強化などについて検討する必要。
- 市町村も児童虐待の通告先となって10年経過し、協議会の中で児童相談所と市町村が、どこに軸足を置いて何ができるのかが積み上がってきている段階であり、それを踏まえてどのようなシステムが必要かを検討する必要。
- また、長期的な視野で現在のシステムを見直し、虐待対応と相談支援を分割して、集中的に通告を受けて緊急度等を判断し、対応すべき機関へ指示を出すことを専門に行うトリアージセンターのような別機関を設けることを検討することが必要。
ただし、その際には、児童相談所の人員体制の強化と専門性の確保が必要。
- 危機介入および支援を行う機関をバックアップする拠点について検討が必要。

- トリアージは、緊急でなくても早くに支援ができなかったことで発生している死亡事例もあるなど、専門性が高くないとできない。このため、前提としてまずはどのように担当職員の専門性を上げていくかを検討することが必要。
- トリアージセンターの創設も考え方の1つであるが、緊急度の判断を適切に行うことができるのかということや、地域の力量等のメリット、デメリットを議論していくことが必要。

イ 市町村や民間団体との役割分担と民間団体とのパートナーシップ

- 児童相談所が、泣き声通告等を受けたとしても、その後の対応を市町村やNPOなどの児童相談所以外の団体において実施することをどう考えるのかなど、業務の再整理についてどのような考えがあり得るか、また、それぞれのメリット・デメリットについて検討。特に市町村がどのように参画できるのかを整理することが必要。
- 親子再統合事業やペアレントトレーニングあるいは安全確認に実績を有する団体がある場合には、それらを民間団体に委託することが考えられる。但し、児童相談所が一定の関わりを持ちつつ、判断の責任は児童相談所が負う形での実施が適当。
- 公募型で従来の社会福祉法人あるいはNPO法人、あるいは民間団体等が参画できる虐待介入のモデル事業を実施することを検討することが必要。

ウ 児童家庭支援センターの相談体制を強化

- 地域の子育て支援拠点などと児童家庭支援センターが連携して、地域の中での相談・居場所づくりが行えるようにすることが必要。

エ 更なる司法関与について

- 現行の虐待対応への司法の関わりは部分的であり、長期的には司法は様々な場面で関わるべき。しかし、こうした見直しの検討に先んじて行政施策に対する司法の関与のあり方に応じた児童相談所の将来像の明確化、本格的な職員の専門性の向上、児童相談所の機能や役割の整理などが必要。

- 従来のソーシャルワークから、法律家との協働による法的視点をもったソーシャルワークモデルについて検討が必要。
- 児童福祉法第 28 条の措置や親権の停止などの現行制度の活用状況の把握や、裁判例の分析、更なる司法関与の必要性や要件、効果等について事前に十分な整理が必要であり、その上で、現行制度の課題、改善点及び将来目指すべき司法関与の仕組みについて検討が必要。
- 裁判所からの直接的な関与があると、児童相談所からの支援や指導がうまくいかない保護者に対しても、支援につながるケースはある。
しかし、児童虐待に対する司法関与のうち民事上の側面については、平成 23 年の民法等改正の過程で議論を尽くしている。検討した内容が盛り込まれなかったのはそれなりの理由があったので、それを覆す実践やデータの収集等について検討が必要。
- 司法は中立・公正な機関であり親の権利擁護等を考慮せざるを得ないため子どもの保護にとっては、短期的にはマイナス面もあるということとは考えておくことが必要。
- 司法の関与については、あるべき制度を考えていく必要があるが、司法関与を強めていくための前提条件として、資格化による児童相談所の専門性の確保・向上や相談機能の強化の検討が必要。
- 国や児童相談所が今ある制度を十分使いこなすことが重要であり、それを踏まえた上での改正の検討が必要。
- 司法関与を検討するにあたっては、予防から自立に向けて、子どもの安全確保と家族の支援という一つの理念が、貫かれているということが重要。

オ 児童の心理的負担に配慮した面接手法

- 特に性的虐待の事案を念頭に、児童の心理的負担軽減やメンタルヘルスの評価を行えるよう、地域の取組事例を参考に、多機関連携チームなど負担軽減に配慮した面接のあり方について検討が必要。

カ 関係機関等との連携による専門的な支援体制の整備

- 虐待の影響による、思春期等、発達段階における非行や引きこもり、精神症状などに対して、継続的な治療が可能な専門的な支援について検討が必要。

(5) 緊急時における安全確認、安全確保の迅速な実施について

出頭要求から臨検・捜索に至る手続きの実施数は、平成 20 年度から平成 25 年度までの 6 年間で、出頭要求が 187 事例、再出頭要求が 19 事例、臨検・捜索は 7 事例となっている。

また、臨検・捜索事例 7 件の、出頭要求から臨検・捜索までの所要日数は 1 ～ 70 日と様々であった。

① 臨検・捜索の実施件数が少ない理由等の実態の把握

- 臨検・捜索のあり方を議論する前提として、これまでの臨検・捜索実施件数が少ない理由、迅速に行われないことで弊害が生じているのかを確認することが必要。

② 臨検・捜索を迅速に執行するための工夫

- 手続きの全体像や標準的な流れを簡潔に示したマニュアルと標準的な進行スケジュールを策定して示すことが有効。

また、既存のものよりさらに詳しい必要な書式の整備や Q & A の作成も有効。

- 事例によっては、例えば、立ち入り調査等のステップを踏まずに、直ちに臨検・捜索をすることが可能となることを検討。

(6) 児童の安全確保を最優先した一時保護の実施について

平成 25 年度の一時保護の実績は、一時保護所内の一時保護が 21, 281 件で、うち児童虐待件数は 10, 105 件（47. 5%）、一時保護委託は 12, 016 件で、うち児童虐待件数が 5, 382 件（44. 8%）となっている。（※ 1）

一時保護所内の一時保護の平成 25 年度の平均保護日数は 29. 0 日である。（※ 1）

平成 25 年 1 月から 12 月までの間の一時保護所 132 か所のうち、年間平均

入所率が 100%を超える一時保護所は 6 か所、81～100%の一時保護所は 24 か所となっている。(※2)

児童虐待の相談対応件数増に伴い一時保護件数も増加するので、一時保護所における都市部を中心とした定員超過の問題や、長期化する一時保護中の子どもの教育の保障などが課題となっている。

① 一時保護の積極的実施の検討

- 虐待によって子どもの安全が脅かされていることが疑われるものの、その時点で得られている情報や、これまでの事例などに照らして緊急保護を行うかどうかの限界事例であって、判断に迷う場合は、原則一時保護を行うことを明確化することを検討。

② 一時保護の更なる量的拡大と一時保護の見直し

ア 一時保護所の整備促進

- 一時保護定員が不足している地域における一時保護所の整備を促進。

イ 一時保護委託先の確保

- 児童養護施設や乳児院及び里親等への一時保護委託の積極的な実施が必要であり、一時保護委託を受け入れやすくするための方策を検討。一時保護委託された子どもを施設等入所児童と分けて支援することについて検討が必要。
- 特に乳児の一時保護委託については、現在児童相談所では行われておらず、専ら乳児院が担ってきたことも踏まえ、児童相談所と委託を受ける側の役割分担を明確にするとともに、体質や体調を把握しづらいという乳児固有のリスク等があることを考慮することが必要。
- 乳児の一時保護委託の場合、子どもの状況把握が事前には十分に行えないという課題があることに留意が必要。
- 一時保護委託中の子どもや保護者との面接は、あくまで児童相談所の児童福祉司や児童心理司が行うことを原則とするなど、児童相談所の責任を明確化しておくことについて検討が必要。
- 施設への一時保護委託を行う場合、その期間を安心して過ごせる

ような配慮が必要。また、里親への一時保護委託の積極的な活用を進めることについても検討が必要。

ウ 一時保護所の運営委託

- 一時保護所の運営の外部への委託を可能とすることを検討。その場合においても、委託の責任者としての責任を担う児童相談所において、委託先のサービスの質の確保及び子どもの状況把握について確実に行われることが必要であるため、委託先を決定するための基準の検討が必要。

エ 一時保護の見直し

- 一時保護の際に混合処遇が行われている状況等を踏まえ、より適切にアセスメントや個別のケアが行えるよう検討が必要。

③ 一時保護の更なる質の向上

ア 一時保護所の職員配置基準

- 一時保護所は、子どもの受け入れに 24 時間対応し、子どもの心理的・肉体的状況を早期に把握しなければならないが、子どもの年齢構成は幼児から思春期までと幅広いことに加えて、一時保護に至った背景も非行、虐待あるいは養育困難など様々である。また、一時保護所に入所する子どもは、親子分離直後であるなどとりわけ心理的に不安定な時期にあることから、深く心に向き合った支援を行うことが重要であり、そうした対応を実施できるだけの体制について検討が必要。

イ 保護・支援の質の向上

- 保護・支援を受ける子どもの立場に立った質の向上のため、外部の者による評価を受ける仕組みを検討。

ウ 一時保護中における学習支援

- 一時保護中の子どもの教育が保障される方策について検討が必要。

④ 児童相談所等が正確な情報を迅速に入手できる仕組み

- 的確なアセスメントを行うためには、児童相談所等が関係機関から正確な情報を迅速に入手できる仕組みが必要。

そのため、児童相談所等が行う調査に対する関係機関の回答義務化を検討。

- 児童相談所等が行う調査に対する関係機関の回答義務化を検討するにあたっては、児童相談所から関係機関へのフィードバックが適切に行われる体制が取られることも併せて検討することが必要。

(※1) 平成25年度福祉行政報告例

(※2) 雇用均等・児童家庭局総務課調べ

(7) 親子関係再構築等のための取組について

児童養護施設に入所している子どものうち、虐待を受けた経験のある者の割合は約6割となっている。こうした子どもについては、保護者への援助も行うことで親子関係の再構築を試みることは、子どもの福祉の観点から必要であり、現在、児童相談所が主体となって親子関係再構築のための支援が行われている。

また、児童養護施設等（児童養護施設、乳児院、児童自立支援施設及び情緒障害児短期治療施設をいう。以下同じ。）においても、子どもの状況を把握し保護者とアクセスしやすいという利点を活かして親子関係再構築支援に取り組んでおり、児童養護施設等には、入所児童の家庭復帰等のための支援を行う家庭支援専門相談員（ファミリーソーシャルワーカー）の配置を義務化するとともに、心理療法を必要とする子どもが一定数以上等入所している児童養護施設等には、心理療法担当職員を配置するなどの取組を行っている。

施設入所児童等（児童養護施設等に入所する児童及び里親又はファミリーホームに委託されている児童をいう。以下同じ。）に対し親子関係の再構築を適切に進めるためには、児童相談所との密接な連携が必要であるが、児童相談所においては虐待の初期対応等に時間を取られることや、介入を行った児童相談所からの支援を拒否する家庭も多いなどの理由により、十分な対応ができていない場合がある。

① 親子関係再構築における介入機能と支援機能の分離

- 児童相談所が強制的に介入し親子分離させ一時保護や施設入所措置等を行った場合で、感情的なもつれから保護者が児童相談所の指導に従わないことなどにより、親子関係再構築支援の取組に支障が生じる場合がある。

こうした課題に対応する1つの手法として、親子分離を行う機能と親子関係再構築支援を行う機能を分けることが考えられるが、職員の役割をそれぞれの機能に特化することの有効性や機能を分けることの必要性などについて検証が必要である。また、児童相談所のあり方のみならず、現在の支援システムそのもののあり方の見直しにつながることから、丁寧な検討が必要。

- 親子関係再構築支援については、子どもの状況を日常的に把握するとともに保護者の面会に対応するなど、子ども・保護者双方との間で良好な関係を維持し一定の信頼関係を有する施設が、児童相談所の技術的な助言や支援等を受けながら、その役割を担うことについて検討。

② 児童養護施設等の機能の明確化及び支援体制の強化

- 虐待等を理由に児童養護施設等に入所する子どもが増加していることを踏まえれば、子ども、保護者と日常的に接する機会の多い児童養護施設等が親子関係再構築支援の役割を果たすことは不可欠であるため、その機能として親子関係再構築支援を明確に位置づけるとともに、親子関係再構築の支援体制の強化について検討。

その際、児童養護施設等における親子関係再構築支援の質を担保する観点から、手法の確立やプロセスの標準化についても検討が必要。

- 児童養護施設等はこれまでも親子関係再構築の実践を行ってきたことから、これまでの積み重ねにより得たノウハウを活かした児童養護施設等の活用を検討が必要。
- こうした観点からは、児童養護施設等に配置されている家庭支援専門相談員（ファミリーソーシャルワーカー）について、その役割を再確認し、親子関係再構築支援に関する業務に専念できるようにするとともに、親子関係再構築支援に係る必要な業務量に対応した配置ができるようにすることを検討。
- 里親やファミリーホームに委託されている子どもに係る親子関係再構築支援においては、里親家庭やファミリーホームに家庭支援専門相談員（ファミリーソーシャルワーカー）が配置されていない点などは施設とは事情が異なるが、計画的に親子関係再構築を図ることは重要であり、児童養護施設等に配置された家庭支援専門相談員（ファミリ

ーソーシャルワーカー)、里親支援機関や専門里親との連携による支援のあり方について検討が必要。

③ 児童家庭支援センターの更なる活用

- 児童家庭支援センターによる親子関係再構築支援は、児童相談所の補完的役割として、児童相談所から児童家庭支援センターに対して指導措置を委託することにより、実施することが可能。

このように児童養護施設等だけでなく児童家庭支援センターも親子関係再構築支援の担い手となり得るが、児童家庭支援センターの設置数は全国的に少なく、地域によって取組状況は様々であり、児童相談所の補完的役割を果たす拠点として設置数の拡大と更なる機能強化が必要。

- 児童家庭支援センターの拡充を図るためには、子ども・子育て支援から家族支援まで地域で幅広く相談に応じることによって役割が不明瞭となっている現状を改善し、その役割の明確化を図るとともに、児童家庭支援センターに対する支援の充実について検討が必要。

④ 地域子ども・子育て支援事業等の活用

親子関係再構築支援を行うに当たっては、子育て援助活動支援事業（ファミリーサポートセンター事業）、地域子育て支援拠点事業などの地域において子育て支援を行う施設や機関が児童相談所や児童家庭支援センターと効果的に連携していく手法を検討することも必要。

また、児童養護施設等が行う子育て短期支援事業（ショートステイ）は、要保護性の高い子どもを受け入れ、短期間親子分離することにより親子関係の安定化を図るなどの効果的な取組となっていることから、この事業の一層の充実を図ることについて検討が必要。

⑤ 特別養子縁組制度のあり方の検討

- 現状の特別養子縁組制度は、年齢に制限があり、また、児童相談所からの申し立てができない。このため、子どもの福祉の視点から特別養子縁組制度について、普通養子縁組制度との関係、家族関係法制全体との関係、縁組成立後の養親及び子どもに対する支援策などの課題を整理していくことが必要。

⑥ 家庭復帰に向けた保護者や子どもの理解の促進

- 親子関係再構築支援は、子どもと保護者とを一体的に支援することが効果的であり、その方策として、家庭への訪問支援のほか、通所支援や一時宿泊型の支援についても母子生活支援施設の利用を含め、様々な手法について検討が必要。
- 家庭復帰を計画的に進めるためには、保護者や子どもに自らの置かれている状況について丁寧に説明し、その理解を促すことが必要。
- このため、虐待をした保護者に対しては、保護者が自己の振り返りを行うことを支援するため、児童相談所による保護者支援のプログラムの一層の活用が必要であり、子どもに対しては、家庭復帰を計画的に進める過程で、生い立ちや施設入所の理由等を理解できるようにする支援が必要。また、家庭の事情が様々であることに留意し、それぞれが抱える課題に合わせて多様なプログラムを適用できるようにするなど、プログラムの質の担保が必要。
- 親子関係再構築支援を行う児童養護施設等においても、こうしたプログラムの習得が必要であり、児童相談所からの専門的・技術的支援や、家庭支援専門相談員（ファミリーソーシャルワーカー）の技術向上のための研修等の検討が必要。

⑦ 児童養護施設等と関係機関の連携

- 児童養護施設等において、あらかじめ家庭復帰を見通した支援を実施する際には、①親子関係など施設入所前の状況を含めた子どもの正確なアセスメントを行うこと、②措置解除後に虐待が再発しかねない状況に至った場合に速やかに子どもを守る体制が地域にあるか等の情報を共有することが重要。
- このため、①児童養護施設等に入所する入口の段階では、子どもの情報を的確に得ることができるよう、②児童養護施設等を退所する出口の段階では、親子が生活することとなる地域の状況を把握することができるよう、児童相談所や児童養護施設等と市町村の関係機関（母子保健、保育などの子育て支援サービス、学校等の教育関係の機関、医療機関など）との密接な連携が必要。
- なお、児童相談所が子どもの家庭復帰の判断を行うに際しては、児童

相談所と児童養護施設等との間で十分に情報の共有を図り、子ども、保護者及び家庭の状況に対する児童相談所の認識と児童養護施設等の認識を統一することが、復帰後の支援を円滑に実施する上でも重要。

⑧ 家庭復帰後の虐待の再発防止

- 児童養護施設等、児童相談所における親子関係再構築支援の取組により、子どもが家庭復帰した場合には、安定的な親子関係の継続に配慮することが必要。

この場合、児童相談所による一定期間の指導の実施に加え、施設等（児童養護施設等、里親及びファミリーホームをいう。以下同じ。）や市町村による継続した関わりがあることが望ましいが、特に、児童相談所や施設等の所在地と子どもが生活することとなる地域が離れている場合があることから、子どもとその保護者の居住地の市町村においても、虐待の再発防止のための支援についてより一層の役割を担っていくことが必要。

- そのためには、児童相談所は、一時保護の解除の場合も含め、家庭復帰の検討段階から市町村と情報を共有するとともに、家庭復帰後は、児童相談所や施設等及び市町村の関係機関（母子保健、保育などの子育て支援サービス、学校等の教育関係の機関、医療機関など）が、要保護児童対策地域協議会において情報を共有し、市町村による支援をバックアップする体制が必要。

なお、要保護児童対策地域協議会がその役割を十分に果たすためには、児童養護施設等をはじめとする親子関係再構築支援に取り組む関係施設・機関の積極的な関わりが重要。

- 親子関係が再構築できた母子について円滑な地域生活への移行に向けて親子関係の安定化を図るために必要な場合には、母子生活支援施設に一時的に入所させるなどの仕組みについても検討。

⑨ 在宅ケアや施設と在宅の中間的ケアの仕組の検討

- 施設入所による分離ケアができない子どもに対し、市町村と民間の機関が協働して相談支援、アセスメント等を行う在宅支援を検討すべき。また、そうした手法も含めた在宅支援全体のあり方について検討が必要。

- さらに、施設入所による分離と在宅の中間的ケアを提供する場として、情緒障害児短期治療施設や児童自立支援施設にあるような通所の機能をより利用しやすくすることについて検討が必要。

(8) 措置児童の確実な自立につなげていくため、施設、里親等に養育されている間に必要な取組について

児童養護施設等は、保護者のない子ども、虐待されている児童その他環境上養護を要する子どもを入所させて、養護し、自立のための援助を行うこと等を目的としている。

施設等では、施設に入所している子ども等に対し、自立に向けた生活習慣や金銭管理等を習得するための支援や、進学のための学習指導、就職するための職業指導を実施している。また職業指導員を配置する児童養護施設及び児童自立支援施設では、職業指導員が職業実習の指導や就職活動の支援を行っているが、配置施設数が少なく、職業指導が直ちに就労に結びつかないなど活動実績は十分ではない。

なお、児童福祉法第 31 条の規定に基づき、18 歳を超えても引き続き支援が必要な子どもについては、20 歳に達するまで入所措置の延長が可能となっている。

施設等では、学校と連携して入所児童の進路指導を行っているが、全国平均と比較すると、高等学校卒業後に大学等への進学率が低い（平成 26 年 5 月 1 日現在、大学等 11.4%、専修学校等 11.2%）などの特徴がある。また、一旦大学等に進学したが、中途退学する子ども等が多い（単純平均値は各学年約 6%（全国児童養護施設協議会「平成 24 年度児童養護施設入所児童の進路に関する調査」より）などの課題も顕在化している。

① 施設として取り組むべき職業指導等の自立支援のあり方と方法

ア 子どもの自立の概念の明確化

- 児童養護施設等において自立支援を行うに当たっては、将来の人生設計を見据え、就業・就学はもとより、健康の保持や家庭を持つという視点も必要。また、施設ごとの取組に大きな違いが生ずることのないよう、全ての施設において子どもの個別性を考慮した到達目標を本人と相談の上明確化する工夫についても検討が必要。

- どの発達段階においてもライフサイクルを意識した支援を行える

ようにすべき。

イ 自立支援計画の実施

- 都道府県（児童相談所）が施設等への入所措置等を行ったときは、措置解除の間際になって自立を考えるのではなく、入所措置等の時点から自立を考えることが重要。児童養護施設等が子どもの自立支援計画を作成する際には、児童相談所においても必要な情報を提供するなどの計画作成の支援を行うなど、丁寧に関わっていくことが必要。

- 自立支援計画は、子どもの発達・成長に応じた支援を行うため、定期的に点検・評価し、見直しを行うことが必要。また、計画作成の際には、子ども本人も参画し、施設職員が丁寧にその意向を尊重することも考えられる。

さらに、発達上の課題に沿った支援を行う観点から、必要に応じて医療機関、児童福祉施設、学校（特別支援教育等）の専門機能等の活用を図ることについて検討が必要。

- 自立支援を効果的に行うためには、日々の丁寧な生活支援を積み重ね、職員との愛着形成を目指す過程で、精神的に満たされ、社会的な自立が可能になってくることに留意するとともに、過去の施設入所児童の家族の生活の状況や措置解除後の状況など、関連するデータを蓄積し、それを活用することについて検討が必要。

ウ 進路指導、職業指導等に係る専門的支援

- 児童養護施設等において、自立支援計画に基づき子どもの自立に向けて効果的な支援を提供していく必要があるが、現在の職員体制では十分ではなく、進路指導、職業指導等に係る専門的支援を行うスタッフの配置が必要。また、こうした専門的支援を行うために必要な知識や技術を習得するための研修等についても検討が必要。

- これについては、現状においては児童養護施設の中で職業指導を行う専門スタッフが行う必要があるとの意見と、職業指導を行う専門スタッフが行うのではなく、日常生活の中で生活支援スタッフが子どもの課題に寄り添って支援を行う必要があるとの意見があり、まずは、現行の職業指導員の成果や実績を集約し、その役割や重要

性について社会的に共有することを検討することが必要。

- 施設入所児童等に対する職業指導や職場開拓に当たっては、ハローワーク等の就労支援機関等との連携が不可欠であるため、具体的な連携の方策を検討するとともに、企業やその他の民間団体の協力を得て行うことも検討。
- 施設入所児童等は偏った経験をしている場合も多く、学習支援とともに、職場体験やＩＴ技術への理解、趣味や習い事を含めて様々なことを経験できる機会を提供することが重要。その際には、このような機会を提供する企業や民間団体の活用についても検討が必要。また、多くの場合に就業に当たって必要な条件となっている自動車運転免許を取得する機会を提供することも重要。

エ 職場体験などの仕組みの構築

- 施設入所児童等への理解がある雇用主の協力を得る等の方法により、職場体験を行う仕組みの構築を検討。また、過去に実施されていた職親制度を参考にしつつ、自立支援のための効果的な方策を検討することも必要。

オ 大学等への進学を推進するための支援の充実の検討

- 社会的な自立は１８歳では困難であるのが現状であり、大学等への進学を社会的な自立までの力を蓄えるための助走期間として捉え、大学等への進学を推進することも自立を促進する上で有効。
- 施設入所児童等の大学進学等を推進するため、施設等に対する支援の充実について検討。

カ 当事者による支援

- 施設等を措置解除され社会に出るときには、孤独感や様々な不安等に直面することになるが、施設等を措置解除された当事者からの体験談を聴く機会を設けることは有効。
なお、こうした当事者が支援者として活動する際には、施設職員等がそれをサポートするなど、当事者が活動しやすい仕組みを検討することが必要。

キ 措置延長の積極的实施等

- 措置延長については、18 歳を超えても支援が必要な子どもに対しては支援を継続できるという児童福祉法の趣旨等を踏まえ、地方自治体において積極的な活用を図ることが必要。
- 措置解除日については、現行の児童福祉法上は 20 歳に達する日となっているが、就学している場合には学校卒業前に退所することとなるので、当該日の属する年度の末日までとすることができないか検討が必要。また、同様の観点から、通常措置の解除日についても、児童福祉法上、18 歳に達する日ではなく、当該日の属する年度の末日までとすることも検討が必要。
- 一方、18 歳到達直前に措置入所というケースもあり得るが、措置延長を活用しても、残りわずかな期間しか施設等に入所できないなどの課題が現行の措置延長制度にはあり、将来的な検討課題。
- 18 歳到達後の児童福祉法第 28 条による措置の更新や措置延長期間中の接近禁止命令等について、取扱いを明確にすることが必要。また、措置延長後の子どもの要保護児童対策地域協議会における取扱い等についての検討も必要。
- 一時保護中に子どもが 18 歳に到達する前に児童相談所が施設入所等の援助内容を決定した場合は、18 歳を超えても措置できる取扱いとすることについて検討が必要。
- 措置延長後（18 歳以上）の子どもに対し施設を変更するための措置変更ができるようにすることや、その場合に一時保護を介する場合があることも念頭に検討することが必要。

ク 18 歳を超えた者に係る支援のあり方

- 施設入所児童に対する自立支援のための職業指導等は、退所時に 18 歳という年齢を考慮すれば、スタートラインに立つまでの支援と考えることができる。
施設入所児童は様々な事情を抱えていることを考えれば、自立には通常より時間を要することから、子どもが成長して自立した大人になるまでの間、継続した関わりを持って必要な時に必要な支援を

行うことが重要であり、これからの社会的な自立というゴールを目指していく場合には、18歳以降の支援も含めた支援体制を考えていくことが必要。

- 18歳を超えていつまで支援するかについては、①年齢で線引きすることは困難であること、②児童福祉法の児童の定義に影響すること、③20歳の成人を迎えた者に対して措置という考え方が適切なのかといった点を踏まえた検討が必要。

② 里親や里親に委託されている子どもに対する支援

ア 里親委託児童に係る自立支援計画

- 里親委託児童に係る自立支援計画については、現在は児童相談所が作成しているが、里親や委託児童の状況を理解して支援を行う里親支援機関が作成することの可能性を検討。

ただし、その場合においては、里親支援機関の数が少ない地域がある等の現状を踏まえ、里親支援機関の体制の確保等の条件整備が必要であることに留意。

- 児童養護施設等の入所児童に対し家庭養護への移行を推進するため、施設に里親支援専門相談員を配置する取組を行っており、この里親支援専門相談員と里親支援機関が連携して、里親委託児童の自立支援計画を作成する方法も検討。

イ 里親支援機関による支援

- 里親委託を推進するためには、里親支援機関事業の法定化などにより、地方自治体による里親支援の位置付けを明確化するための検討が必要。
- 地域の様々な資源を活用することが必要であり、その際、民間機関等の活用について検討が必要。

ウ 地域の複数の関係者による支援

- 里親委託児童の養育に当たって、専門的なアドバイスを身近に受けられる機会が少ない地域もあるので、そうした地域における支援体制の整備が必要。

また、委託児童の養育に悩む時にスーパーバイズする体制や、レスパイトケアが十分にとれる体制の整備が必要。

- 里親に実子がないケースでは、母子保健に関する情報が里親に不足している場合があることから、児童相談所や市町村、乳児院などが連携して、母子保健の観点からも情報提供等の支援を行うことが必要。

また、このためには、乳児家庭全戸訪問事業や養育支援訪問事業について、里親家庭も対象であることを明確化した上で、積極的に活用することについて検討が必要。

- 里親委託児童への支援は、専門機関だけでなく里親仲間、里親の友人や地域住民など多くの人々との信頼感の醸成を図ることが重要であり、いわゆる「チーム養育」をイメージした取組の検討が必要。

③ 特に心理的課題を抱えた子どもに対する支援

- 被虐待児童など特に心理的課題を抱えた子どもに対して、自立に向けた適切な支援を行うため、精神科治療や心理治療といった専門性の高い支援を行うことができるよう情緒障害児短期治療施設の設置の促進などについて検討が必要。

(9) 退所者の円滑な自立のための居場所づくりの取組と工夫について

施設を退所した者（以下「退所者」という。）への支援は、現行法においても、児童養護施設等の役割とされているが、施設では入所児童に対する支援が中心となるため、本来行うこととなっている退所者への支援は必ずしも十分ではない。

退所後も引き続き見守り支援等が必要な子どもについては、児童家庭支援センター等に対し都道府県等（児童相談所）からの指導委託が可能であるが、児童家庭支援センターにおける受託状況は地域によってまちまちであり、全体としては低調となっている。

また、自立援助ホームは、子どもの自立支援の観点から、義務教育を終了した 20 歳未満の子ども等で、児童養護施設等を退所し、就職する子ども等（以下「子ども等」という。）に対して援助を行う事業であり、就労しながら自立に向けた支援を行うものであるが、就労している子ども等がいる一方、離職により就労していない子ども等も入居しており、その中には様々な家庭の問題や自分自身の課題を抱えて自立が困難なケースも存在している。

そうした中、退所者に対する生活及び就労に関する相談支援を行う退所児童等アフターケア事業を平成 22 年度から実施しているが、平成 26 年 10 月時点で実施か所数は全国で 20 か所となっている。

① 自立援助ホームの機能や施設における居場所づくりの取組と工夫

ア 大学進学者等に向けた対応

- 大学進学者で自立のための支援が必要な者を自立援助ホームの支援対象とすることについて、児童福祉法が対象とする年齢の範囲との関係等も考慮しつつ、検討。

この場合において、自立援助ホームに入居はしないが、自立援助ホームに配置された職員がアウトリーチにより援助を行う仕組み等も含めて検討。

- 本年 4 月から施行された生活困窮者自立支援制度と連携して取り組むことにより、自立援助ホームによる支援の対象とならない者に対する支援を行うことが必要。
- 現在の自立援助ホームに入居している子ども等は、様々な家庭の問題や発達障害などの課題を抱え、就業まで結びつかないケースが増えており、また、一旦就業したが退職して再度学び直す子どももいる実態を踏まえ、自立援助ホームの機能や役割の整理が必要。
- 自立援助ホームは、生活指導から就労指導、自立支援からアフターケアまで幅広い支援が求められており、それに対応できるだけのスタッフの体制について検討が必要。

イ 退所者の居場所づくりの推進

- 児童養護施設等からの退所後は、入所措置による支援の対象から外れることにより、退所者の状況の把握が困難となることがあるが、中には中途退学や短期間で離職する者もあり、そうした者については支援が必要。

このため、施設退所後の状況調査や退所者のニーズの把握を行い、退所者の居場所づくりや見守り支援の仕組みを構築していくことが必要。

- 現状では退所者の居場所が非常に少ないことから、退所者の居場

所を増やし、生活支援や相談援助などの取組を促進することが必要。
これに合わせ、そうした支援を担当する支援者間の連絡を密にすることにより、ニーズの把握などを行っていくことが必要。

- 退所者の居場所についての情報発信が必要であり、厚生労働省や関係団体のホームページ、ウェブサイト、SNSなどを活用した情報提供を検討。

さらに、児童養護施設等の施設長等が参加する研修会等の機会を活用して、退所者の居場所づくりの取組について事例発表を行うことを通じて、退所者の居場所についての周知を図ることも有効。

- 退所者の居場所の整備を進めるとしても、当面の対応としては、児童養護施設等で実践している先行事例を踏まえ、退所者が離職して就職活動を行うために施設内に短期間の居場所を設けるなどの取組について検討。

- 地域における空き家、空き店舗等の物件の有効活用を検討することも必要。

- 「里親及びファミリーホーム養育指針」には、里親委託解除後も帰ることができる実家のような役割が示されているが、里親が実家のように機能するために必要な取組を検討することが必要。

② 退所者へのアフターケア

ア 退所児童等アフターケア事業の推進

- 退所児童等アフターケア事業を推進していくことが必要。

この場合において、例えば比較的小規模な事業所でも取り組めるような方法も含め、事業所の実態に応じて柔軟に事業を実施できるような工夫も検討。

イ 退所者を地域でサポートする仕組み

- 子どもや若者の自立は一定の年齢になったらそこで達成されるものではなく、また、挫折や失敗を繰り返していく中で成長していくものであり、失敗してもやり直しができるような仕組みを検討することが必要。

施設退所後や里親委託解除後においても、子ども・若者支援地域

協議会などのネットワークを活用しながら退所者を長期にわたり地域でサポートできる仕組みが必要。

- 25歳以下を対象としたイギリスのリービングケア制度のような仕組み等について検討が必要。
- 長期的な支援を提供するためには、人材の定着が重要であるが、社会的養護分野は人材の定着の取組が不十分であるので、そうした観点からの取組について検討が必要。
- 個別の施設での取組は困難である場合でも、一定のエリア内の複数の施設が共同して、退所者に対して様々な支援を提供する仕組みについて検討。
- 支援が必要な退所者に対する見守り支援については、児童相談所から児童家庭支援センターに対する指導委託を積極的に推進することも検討。

(10) 上記以外の論点

- 児童相談所の決定に対して親は不服申立てが行えるが子どもは声を上げることができないため、子どもの代弁ができる仕組みについて検討が必要。
- 国として、児童虐待防止対策の施策の検討、立案、評価に必要な情報を、関係裁判例なども含め幅広く継続的に収集し、分析することについて検討が必要。
- その一環としてチャイルド・デス・レビューの制度化のための検討が必要。

4. おわりに

児童虐待防止対策は児童福祉法や児童虐待防止法などを中心に取り組み、これまで関係者の努力もあいまって一定の成果を挙げてきた。しかし、現状は依然として深刻な状況にあり、現行の制度が十分に機能しきれていないと考えられ、更なる取り組みの充実が求められる。その際、児童虐待に至る要因は様々であるが、とりわけ妊娠、出産、子育ての過程での、保護者と子ども間の「不調」が関係していることが多いことを考えれば、被虐待児を安全に保護するといった直接的な取り組みはもとより、保護から養育への理念の下、これまでの子どもに対する福祉全般のあり方を再点検し、各段階で着実な子ども・子育て支援を行っていくことが必要である。特に、昨今の我が国における急速な少子化の進行や家庭及び地域を取り巻く環境の変化を鑑みれば、子育てについての一義的な責任は父母その他の保護者が有しつつ、子どもは社会の未来であるという視点に立って、家庭、学校、地域、職場など社会のあらゆる分野の全ての構成員が協力して一人一人の子どもの健やかな成長を支援していくことが重要である。

本専門委員会では、こうした観点から、まず、早期に対応することが期待される実務的かつ実効性がある児童虐待防止対策の考え方や施策を幅広く提言するとともに、今日的な子ども・子育ての基本理念を踏まえてよりダイナミックな課題解決策についても議論した。

看過できない児童虐待の状況を考えれば、まず本報告書を踏まえて速やかに着手できる施策に政府が着実に取り組むと同時に、全ての関係者が高い意識をもって児童虐待防止対策に取り組むことを期待する。そのうえで、今後、子どもの福祉全体のあり方を検討していくことは意義深く、本報告書をベースにしつつ更に丁寧かつ迅速な議論の深化を望みたい。

参考資料

1. 開催経過

第1回 日時：平成 26 年 9 月 19 日（金）

議題：・委員長の選任
・今後の進め方について
・当面の課題・施策の方向について
・児童虐待防止対策に関する副大臣等会議の開催について
・児童虐待防止対策について
・子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について
（第 10 次報告）の概要について

第2回 日時：平成 26 年 10 月 9 日（木）

議題：・児童虐待防止対策に関する副大臣等会議（第 2 回）について
・「当面の課題・施策の方向について」課題（1）及び（2）について

第3回 日時：平成 26 年 10 月 31 日（金）

議題：・有識者からのヒアリング
・「当面の課題・施策の方向について」課題（3）～（5）について

第4回 日時：平成 26 年 11 月 14 日（金）

議題：「当面の課題・施策の方向について」課題（1）～（5）について

第5回 日時：平成 26 年 11 月 28 日（金）

議題：これまでの議論のとりまとめ（案）について

第6回 日時：平成 27 年 3 月 2 日（月）

議題：・新任委員の紹介
・検討事項について
・その他

第7回 日時：平成 27 年 4 月 6 日（月）

議題：自立に向けた支援のあり方に関する現状・課題について
・課題（1）について
・課題（2）について

第8回 日時：平成 27 年 4 月 20 日（月）

議題：自立に向けた支援のあり方に関する現状・課題について
・課題（3）について
・課題（4）について

第9回 日時：平成 27 年 5 月 15 日（金）

議題：自立に向けた支援のあり方に関する現状・課題について

第10回 日時：平成 27 年 5 月 29 日（金）

議題：これまでの議論のとりまとめ（案）について

第11回 日時：平成 27 年 7 月 30 日（木）

議題：・新任委員の紹介

・検討事項について

・その他

第12回 日時：平成 27 年 8 月 10 日（月）

議題：予防・初期対応から自立に向けた取組について

2. 専門委員会設置要綱

児童虐待防止対策のあり方に関する専門委員会の設置について

1. 趣旨

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ため専門委員会を設置する。

2. 構成等

- (1) 専門委員会委員は別紙のとおりとする。
- (2) 専門委員会には委員長を置く。
- (3) 専門委員会は、委員長が必要があると認めるときは、関係者の参加を求めることができる。
- (4) 専門委員会の庶務は、雇用均等・児童家庭局総務課虐待防止対策室が行う。

3. 検討事項

- (1) 妊娠期からの切れ目ない支援のあり方について
- (2) 初期対応の迅速化や的確な対応のための関係機関の連携強化について
- (3) 要保護児童対策地域協議会の機能強化について
- (4) 児童相談所が虐待通告や子育ての悩み相談に対して確実に対応できる体制整備について
- (5) 緊急時における安全確認、安全確保の迅速な実施について
- (6) 児童の安全確保を最優先にした一時保護の実施について
- (7) 親子関係の調整のための取組について
- (8) 措置児童の確実な自立につなげていくため、施設、里親等に養育されている間に必要な取組について
- (9) 施設退所児童等の円滑な自立のための居場所機能・相談・支援について

4. その他

委員会は原則公開とする。

(別紙)

児童虐待防止対策のあり方に関する専門委員会 委員名簿

(五十音順、敬称略、◎委員長)

○委 員

秋山 千枝子 医療法人社団千実会あきやま子どもクリニック理事長
泉谷 朋子 目白大学人間学部 助教
磯谷 文明 くれたけ法律事務所 弁護士
岩佐 嘉彦 いぶき法律事務所 弁護士
岡井 崇 社会福祉法人恩賜財団母子愛育会
総合母子保健センター愛育病院 病院長
奥山 眞紀子 国立研究開発法人国立成育医療研究センター副院長、
こころの診療部長
加賀美 尤祥 社会福祉法人山梨立正光生園理事長
山梨県立大学人間福祉学部特任教授
加藤 曜子 流通科学大学人間社会学部 教授
木ノ内 博道 公益財団法人全国里親会 副会長
草間 吉夫 東北福祉大学 特任教授
作本 和美 福岡県志免町健康課 課長
笹井 康治 沼津市市民福祉部こども家庭課
佐藤 拓代 地方独立行政法人大阪府立病院機構
大阪府立母子保健総合医療センター母子保健情報センター長
塩田 規子 社会福祉法人救世軍世光寮副施設長
菅野 道英 滋賀県彦根子ども家庭相談センター 所長
辰田 雄一 東京都八王子児童相談所 所長
中板 育美 公益社団法人日本看護協会 常任理事
西澤 哲 山梨県立大学人間福祉学部 教授
浜田 真樹 浜田・木村法律事務所 弁護士
平井 誠敏 全国自立援助ホーム協議会 副会長
全国児童家庭支援センター協議会 会長
平田 ルリ子 全国乳児福祉協議会 会長
藤川 澄代 社会福祉法人大阪児童福祉事業協会アフターケア事業部 部長
藤林 武史 福岡市こども総合相談センター 所長

藤平 達三 浦安市こども家庭支援センター 所長
ト蔵 康行 日本ファミリーホーム協議会 会長
星 俊彦 全国自立援助ホーム協議会 会長
◎松原 康雄 明治学院大学社会学部教授
松本 伊智朗 北海道大学大学院教育学研究院 教授
武藤 素明 全国児童養護施設協議会 副会長
山田 不二子 認定NPO法人子ども虐待ネグレクト防止ネットワーク理事長

○オブザーバー

内 閣 府
総 務 省
法 務 省
文部科学省
警 察 庁

報道関係者 各位

平成27年11月30日

【照会先】

雇用均等・児童家庭局 家庭福祉課

課長 大隈 俊弥（内線7881）

課長補佐 寺澤 潔司（内線7897）

（代表電話）03(5253)1111（内線7889）

（直通電話）03(3595)2504

児童養護施設等の小規模化及び里親等への委託を推進するために各都道府県が定める「都道府県推進計画」の内容等に関する調査結果（平成27年9月末日現在）

～里親・ファミリーホームへの委託の推進について、より一層の取組が望まれる～

厚生労働省では、このたび、「都道府県推進計画」（注）の内容等に関する調査の結果を取りまとめました。都道府県・指定都市・児童相談所設置市においては、「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進について」（平成24年11月30日厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）等に基づき、平成27年度を始期とした「都道府県推進計画」を策定することとされております。

この調査の結果の概要及び詳細は別添のとおりです。

（調査結果のポイント）

1. 全69自治体のうち、62自治体（89.9%）が都道府県推進計画を策定済。
7自治体（10.1%）が策定中。
2. 策定済の計画に定める「本体施設入所児童の割合」、「グループホーム入所児童の割合」、「里親・ファミリーホームへの委託児童の割合」を集計した結果、計画最終年度（平成41年度）に見込まれるそれぞれの割合は47.2%、23.3%、29.5%となっており、目標とする水準（※）は未達成となっている。
- ※ 平成27年4月1日現在では、本体施設入所児童の割合が76.4%、グループホーム入所児童の割合が7.9%、里親・ファミリーホームへの委託児童の割合が15.8%であり、これを最終年度までにそれぞれ「概ね1／3」ずつにすることを目標としている。
3. 最終年度における里親・ファミリーホームへの委託児童の割合を自治体別にみると、宮城県（仙台市を含む）53.2%、香川県42.2%、滋賀県40.7%など、高い目標を設定している自治体がある一方で、国が目標としている「概ね1／3」に満たない目標設定にとどまっている自治体もある。これらについては随時計画を見直すなど、より一層の取組が望まれる。

（注）都道府県推進計画

社会的養護が必要な児童については、できる限り家庭的な環境で養育することが重要であり、こうした家庭的養護を計画的に推進するため、平成27年度から41年度までの15年間に、本体施設入所児童・グループホーム入所児童・里親等への委託児童をそれぞれ概ね3分の1ずつにしてい
く「都道府県推進計画」の策定を各自治体（都道府県・指定都市・児童相談所設置市）に要請。

都道府県推進計画の内容等に関する調査結果の概要

I 調査の概要

1. 調査時点

平成27年 9 月末日現在

2. 調査の対象及び客体

69自治体（47都道府県、20指定都市、2 児童相談所設置市）に調査を行い、全自治体から回答を得た。なお、このうち13市分は各市が属する各道県がまとめて回答した。

II 結果の概要

1. 社会的養護が必要な児童のうち、本体施設入所児童の割合、グループホーム入所児童の割合、里親・ファミリーホームへの委託児童の割合（全国計、策定中の自治体を除く）

計画の最終年度（平成41年度）において、本体施設入所児童の割合が47.2%、グループホーム入所児童の割合が23.3%、里親・ファミリーホームへの委託児童の割合が29.5%となっている。

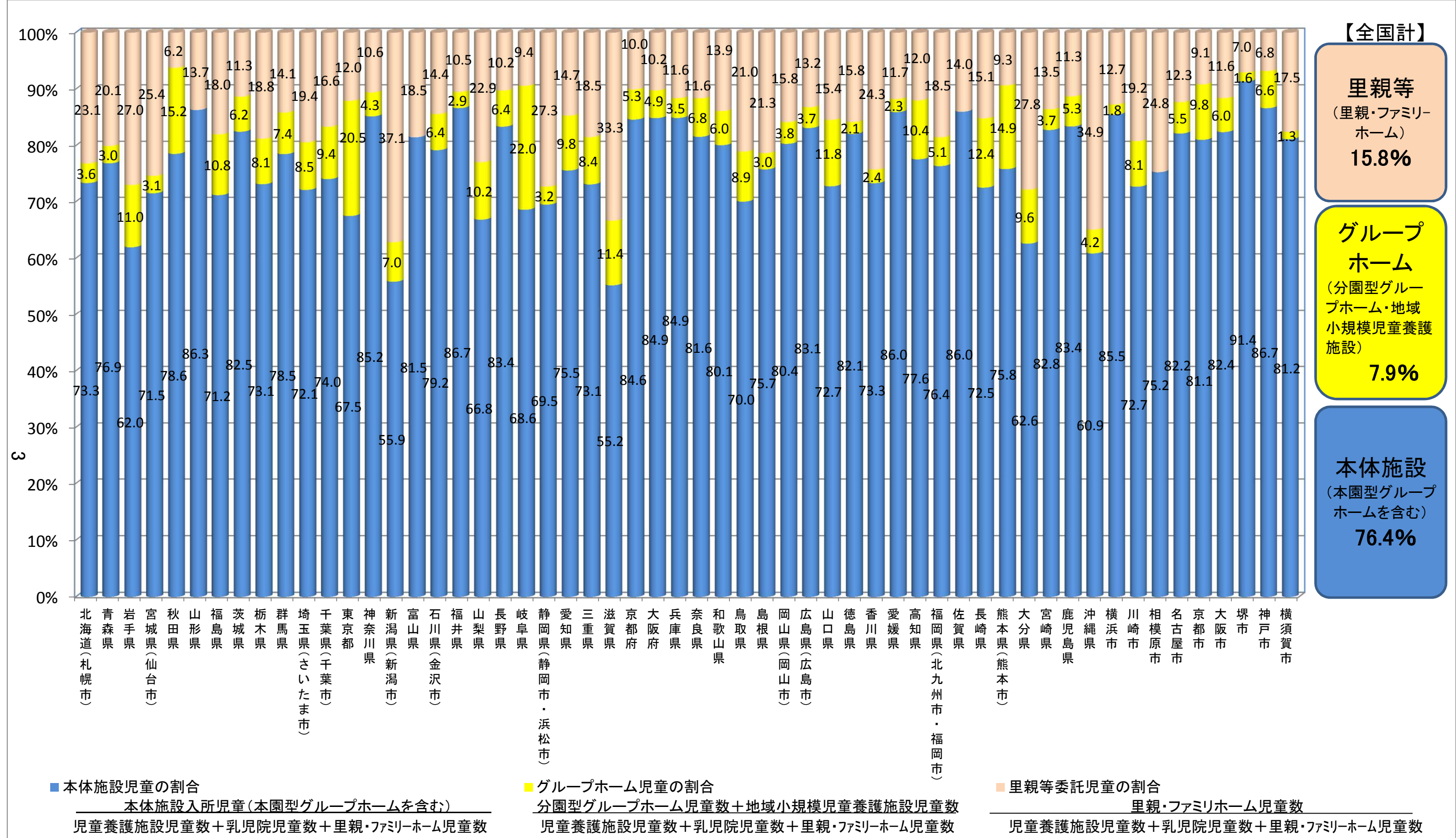
	平成27年 4 月 1 日	平成31年度	平成36年度	平成41年度
本体施設入所児童の割合	76.4%	68.2%	58.1%	<u>47.2%</u>
グループホーム入所児童の割合	7.9%	11.4%	16.9%	<u>23.3%</u>
里親・ファミリーホームへの 委託児童の割合	15.8%	20.4%	25.0%	<u>29.5%</u>
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

（注1）「本体施設」とは、児童養護施設、乳児院のうちグループホームを除く部分を指す。

（注2）「グループホーム」とは、地域の民間住宅等を活用して本体施設の敷地外で家庭的養護を行う小規模グループケア（分園型）及び地域小規模児童養護施設を指す。

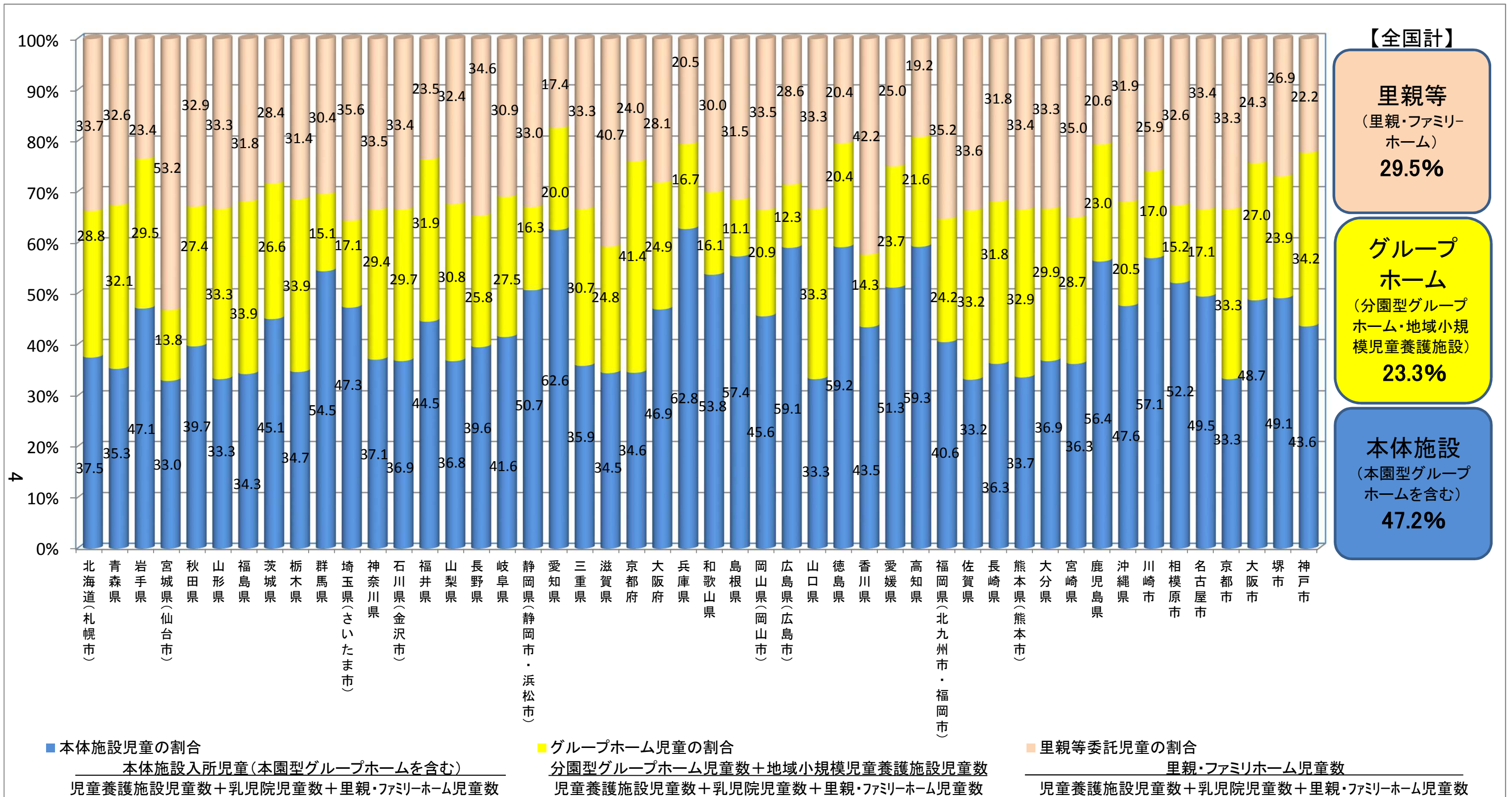
（注3）小数点以下第2位を四捨五入し表記しているため、合計が100%にならない場合がある。

2. 都道府県推進計画における本体施設入所児童・グループホーム入所児童・里親等への委託児童の割合（平成27年4月1日現在）



※家庭福祉課調べ（平成27年4月1日現在の実績値）。
※小数点以下第2位を四捨五入し表記しているため、合計が100%にならない場合がある。

3. 都道府県推進計画における本体施設入所児童・グループホーム入所児童・里親等への委託児童の割合（平成41年度末）



※家庭福祉課調べ（平成27年9月末現在）。

※千葉県（千葉市）、新潟県（新潟市）、富山県、奈良県、横浜市は策定中のため全国計から除く。

※東京都はグループホームと里親・ファミリーホームの合計を60%（2,248人）、鳥取県は本体施設とグループホームの合計を67.2%（133人）、横須賀市は本体施設とグループホームの合計を66.7%（120人）と定めているため全国計から除く。

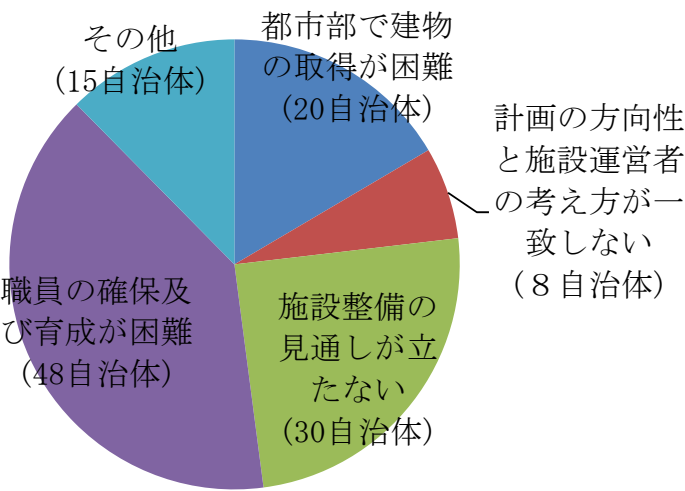
※静岡県の数値は、各施設の家庭的養護推進計画の数値を積み上げたもので、県の目標割合とは異なる。県の目標割合は「将来的に、本体施設、グループホーム、里親・ファミリーホームが需要量の概ね1/3ずつを受け入れられるような受け皿となることを目指す」としている。

※小数点以下第2位を四捨五入し表記しているため、合計が100%にならない場合がある。

4. グループホームを推進していくための課題と対応状況

○職員の確保及び育成が課題と認識している自治体が多い。（48自治体）

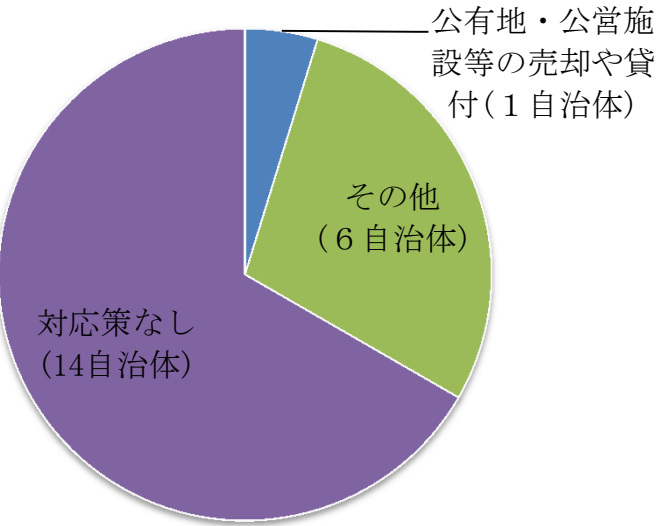
(1) 課題



【その他の主な内容】

- ・小規模な施設や入所児童が多い施設においては、本体施設の定員を減らして、グループホームへ移行することが困難。
- ・グループホームに適した物件がない。
- ・グループホームに対する一般県民の認知度が低い。

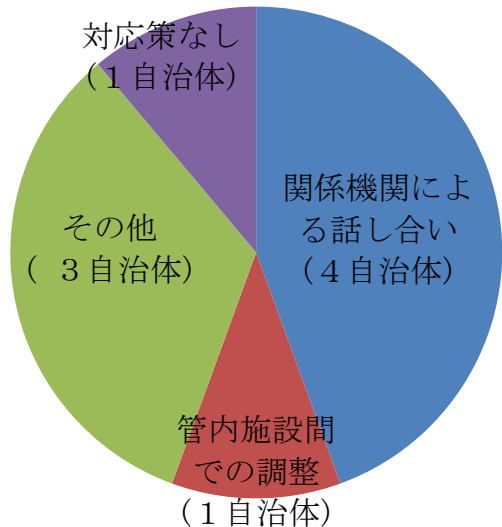
(2) 「都市部での建物の取得が困難」であることを課題と挙げた自治体の対応状況（複数回答）



【その他の主な内容】

- ・家賃上乗せ補助制度の検討及び実施。
- ・物件紹介システムの構築を検討。
- ・関係機関が定期的に話し合う場を設け、対応策について検討。

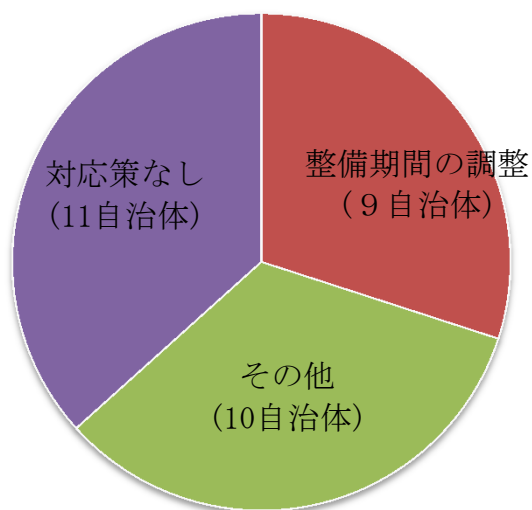
(3) 計画の方向性と施設運営者の考え方が一致しない」ことを課題と挙げた自治体の対応状況（複数回答）



【その他の主な内容】

- ・小規模化に積極的な施設の取組事例の共有。
- ・関係機関による会議を適宜開催し、進捗状況等について確認。

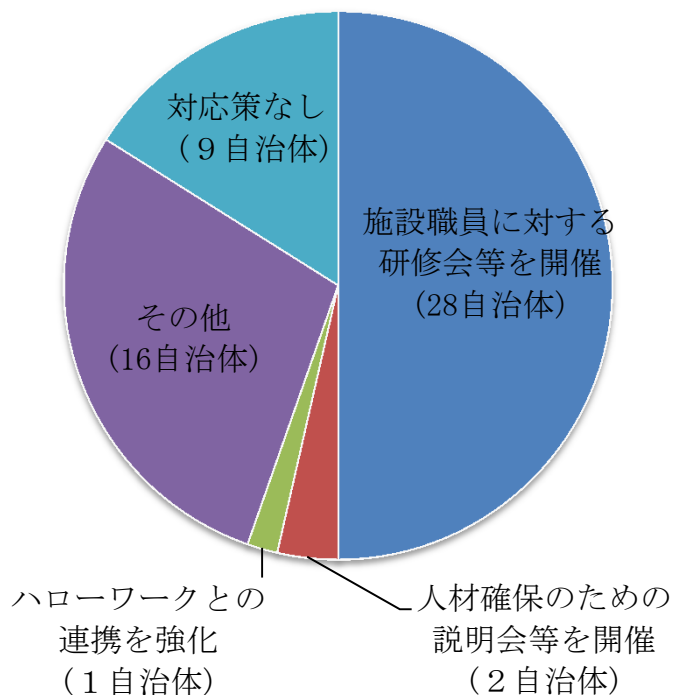
(4) 「施設整備の見通しが立たない」ことを課題と挙げた自治体の対応状況（複数回答）



【その他の主な内容】

- ・地域分散化に積極的な施設の取組事例の共有。
- ・関係機関等が出席する会議等において、先駆的な取組を行っている事例を紹介し、留意点やメリット、運営上の工夫等を共有。
- ・施設間でグループホームの開設・運営ノウハウを共有。

(5) 「職員の確保及び育成が困難」であることを課題と挙げた自治体の対応状況（複数回答）



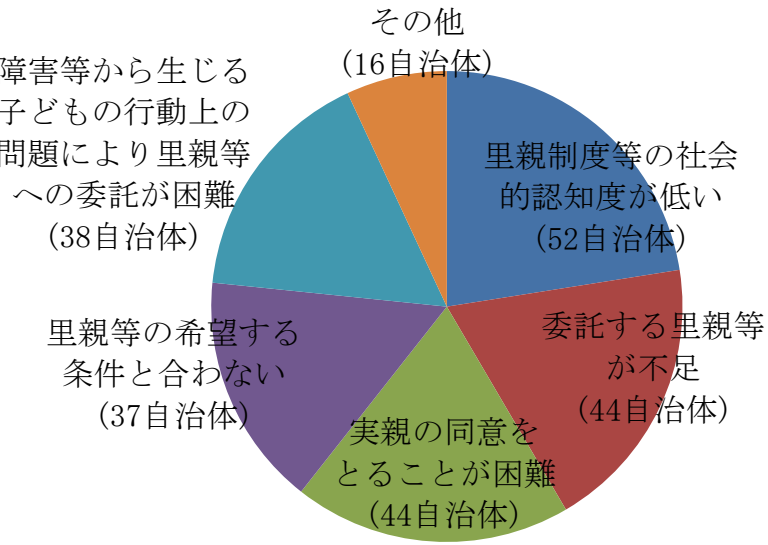
【その他の主な内容】

- ・県内の児童養護施設等へ人材確保等についての調査を実施し、課題等の分析及び対応策を検討。
- ・小規模化等の意識の浸透を目的とした施設内研修会の開催を支援。
- ・施設職員の育成等を目的とした国の補助事業（児童養護施設等の職員の資質向上のための研修等事業）の活用。

5. 里親等(里親・ファミリーホーム)を推進していくための課題と対応状況

○里親制度等の社会的認知度が低いことが課題と認識している自治体が多い（52自治体）

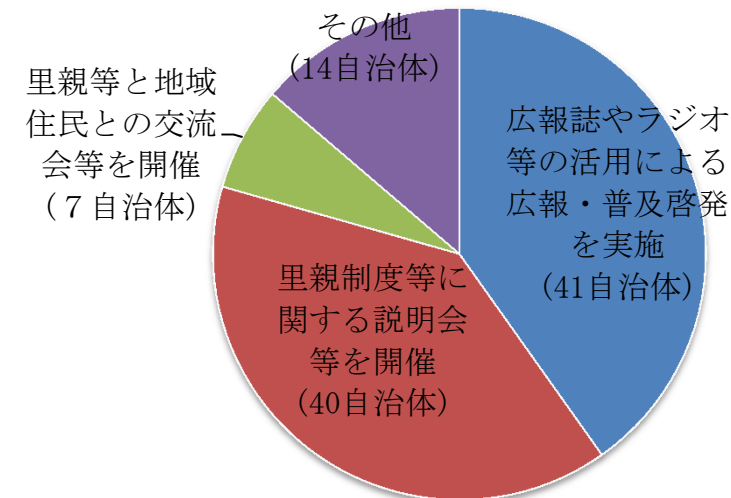
(1) 課題



【その他の主な内容】

- ・乳幼児を委託できる里親が不足している。
- ・今後委託児童数が増えていく中では、児童相談所が丁寧なマッチングを行うことは困難。
- ・施設入所児童を里親委託に措置変更したケースが増加した場合、アフターフォローが施設にとって負担となり、措置変更が継続して進まない。

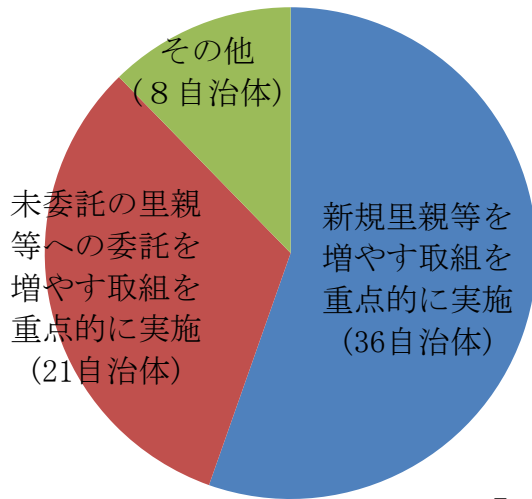
(2) 「里親制度等の社会的認知度が低い」ことを課題と挙げた自治体の対応状況（複数回答）



【その他の主な内容】

- ・里親月間（10月）を中心に里親による体験談等を開催。
- ・市町村との連携強化。
- ・養育里親家庭の愛称を募集し、周知を図る。

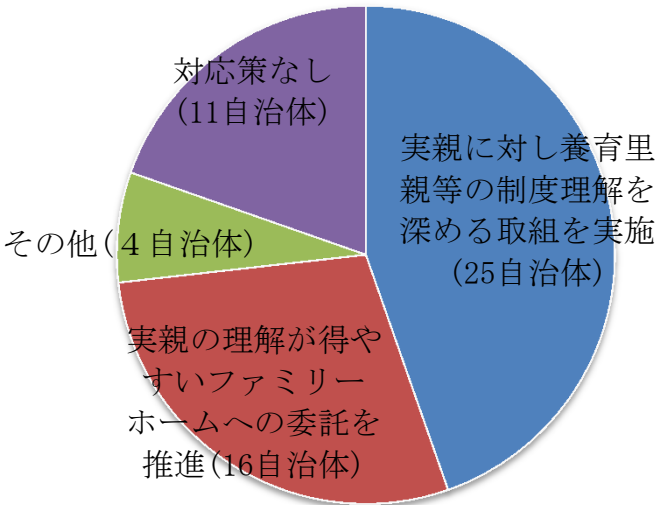
(3) 「委託する里親等が不足」であることを課題と挙げた自治体の対応状況（複数回答）



【その他の主な内容】

- ・乳児の受託を希望する養育家庭のための研修を実施。
- ・里親委託等推進員と里親支援専門相談員の連携強化。
- ・新規里親登録研修を充実し、里親の社会的養護に対する理解を促進し、委託可能な里親家庭を育成。

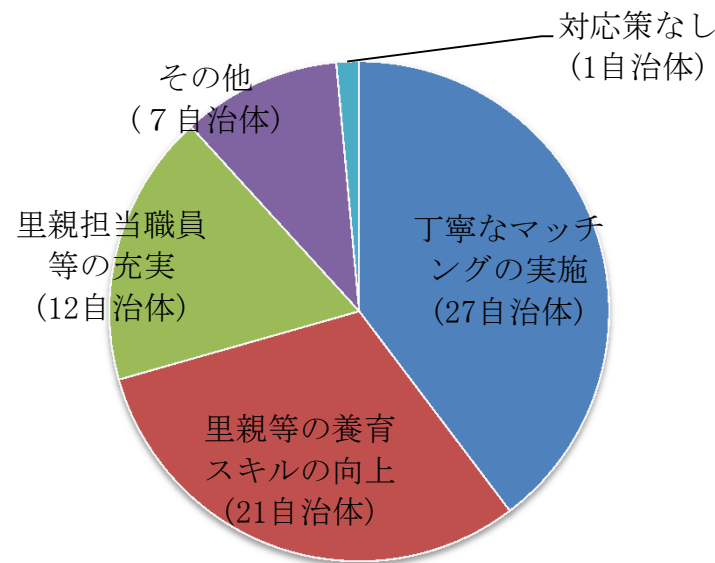
(4) 「実親の同意をとることが困難」であることを課題と挙げた自治体の対応状況 (複数回答)



【その他の主な内容】

- ・ 児童相談所の職員に対し、実親への説明や交渉スキルの向上を目的とした研修を実施。
- ・ 実親に対し、里親制度や週末里親制度の丁寧な説明を実施。

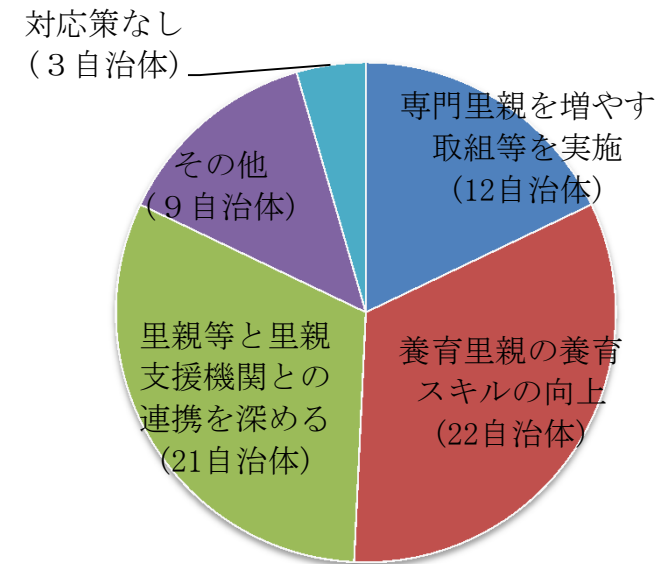
(5) 「里親等の希望する条件と合わない」ことを課題と挙げた自治体の対応状況 (複数回答)



【その他の主な内容】

- ・ 定期的に里親に意向調査等を実施し、里親側の希望条件等の変化を適時に受け止め、委託につなげる。
- ・ 養育里親の更新を2年毎に定め、2年毎の更新研修において社会的養護の必要性和家庭的養護の意義を説明。

(6) 「障害等から生じる子どもの行動上の問題により里親等への委託が困難」であることを課題と挙げた自治体の対応状況 (複数回答)



【その他の主な内容】

- ・ 里親家庭が市町村の実施する福祉サービスを利用しやすくなるよう、市町村や関係機関との連携を強化する。
- ・ 里親や児童相談所・学校職員等が参加する場を設け、委託児童の現状等について共有し、今後の支援方法等について検討する。

**○都道府県推進計画における本体施設入所児童数・グループホーム入所児童数・
里親等への委託児童数及びその割合(平成27年4月1日現在)**

自治体名	本体施設		グループホーム		里親・ファミリーホーム	
	割合 (%)	児童数 (人)	割合 (%)	児童数 (人)	割合 (%)	児童数 (人)
北海道 (札幌市)	73.3	1,611	3.6	78	23.1	508
青森県	76.9	303	3.0	12	20.1	79
岩手県	62.0	259	11.0	46	27.0	113
宮城県 (仙台市)	71.5	349	3.1	15	25.4	124
秋田県	78.6	165	15.2	32	6.2	13
山形県	86.3	221	0.0	0	13.7	35
福島県	71.2	289	10.8	44	18.0	73
茨城県	82.5	721	6.2	54	11.3	99
栃木県	73.1	495	8.1	55	18.8	127
群馬県	78.5	384	7.4	36	14.1	69
埼玉県 (さいたま市)	72.1	1,290	8.5	152	19.4	347
千葉県 (千葉市)	74.0	1,060	9.4	134	16.6	238
東京都	67.5	2,521	20.5	764	12.0	450
神奈川県	85.2	541	4.3	27	10.6	67
新潟県 (新潟市)	55.9	176	7.0	22	37.1	117
富山県	81.5	141	0.0	0	18.5	32
石川県 (金沢市)	79.2	248	6.4	20	14.4	45
福井県	86.7	182	2.9	6	10.5	22
山梨県	66.8	248	10.2	38	22.9	85
長野県	83.4	522	6.4	40	10.2	64
岐阜県	68.6	402	22.0	129	9.4	55
静岡県 (静岡市・浜松市)	69.5	545	3.2	25	27.3	214
愛知県	75.5	896	9.8	116	14.7	174
三重県	73.1	372	8.4	43	18.5	94
滋賀県	55.2	169	11.4	35	33.3	102
京都府	84.6	270	5.3	17	10.0	32
大阪府	84.9	1,664	4.9	96	10.2	200
兵庫県	84.9	1,071	3.5	44	11.6	146
奈良県	81.6	288	6.8	24	11.6	41
和歌山県	80.1	318	6.0	24	13.9	55
鳥取県	70.0	180	8.9	23	21.0	54
島根県	75.7	153	3.0	6	21.3	43
岡山県 (岡山市)	80.4	503	3.8	24	15.8	99
広島県 (広島市)	83.1	656	3.7	29	13.2	104
山口県	72.7	387	11.8	63	15.4	82
徳島県	82.1	234	2.1	6	15.8	45
香川県	73.3	184	2.4	6	24.3	61
愛媛県	86.0	447	2.3	12	11.7	61
高知県	77.6	305	10.4	41	12.0	47
福岡県 (北九州市・福岡市)	76.4	1,425	5.1	95	18.5	345
佐賀県	86.0	240	0.0	0	14.0	39
長崎県	72.5	364	12.4	62	15.1	76
熊本県 (熊本市)	75.8	601	14.9	118	9.3	74
大分県	62.6	308	9.6	47	27.8	137
宮崎県	82.8	385	3.7	17	13.5	63
鹿児島県	83.4	659	5.3	42	11.3	89
沖縄県	60.9	319	4.2	22	34.9	183
横浜市	85.5	573	1.8	12	12.7	85
川崎市	72.7	250	8.1	28	19.2	66
相模原市	75.2	76	0.0	0	24.8	25
名古屋市	82.2	608	5.5	41	12.3	91
京都市	81.1	355	9.8	43	9.1	40
大阪市	82.4	999	6.0	73	11.6	140
堺市	91.4	339	1.6	6	7.0	26
神戸市	86.7	487	6.6	37	6.8	38
横須賀市	81.2	125	1.3	2	17.5	27
全国合計	76.4	28,883	7.9	2,983	15.8	5,960

※平成27年4月1日現在の実績値。

※小数点以下第2位を四捨五入し表記しているため、合計が100%にならない場合がある。

**○都道府県推進計画における本体施設入所児童数・グループホーム入所児童数・
里親等への委託児童数及びその割合(平成31年度末)**

自治体名	本体施設		グループホーム		里親・ファミリーホーム	
	割合(%)	児童数(人)	割合(%)	児童数(人)	割合(%)	児童数(人)
北海道(札幌市)	66.4	1439	7.5	162	26.1	565
青森県	60.9	276	15.7	71	23.4	106
岩手県	60.9	245	18.7	75	20.4	82
宮城県(仙台市)	62.0	356	6.3	36	31.7	182
秋田県	68.3	168	19.5	48	12.2	30
山形県	78.7	203	3.9	10	17.4	45
福島県	63.2	290	13.9	64	22.9	105
茨城県	73.7	634	11.9	102	14.4	124
栃木県	59.0	473	15.7	126	25.3	203
群馬県	75.5	367	7.4	36	17.1	83
埼玉県(さいたま市)	64.0	1140	12.4	220	23.7	421
千葉県(千葉市)	策定中					
東京都	未設定					
神奈川県	72.5	462	9.4	60	18.1	115
新潟県(新潟市)	策定中					
富山県	策定中					
石川県(金沢市)	64.6	226	18.6	65	16.9	59
福井県	74.0	162	9.1	20	16.9	37
山梨県	57.5	214	17.7	66	24.7	92
長野県	70.1	484	10.1	70	19.7	136
岐阜県	62.0	351	23.3	132	14.7	83
静岡県(静岡市・浜松市)	65.4	590	6.0	54	28.6	258
愛知県	74.2	914	10.1	124	15.7	194
三重県	60.4	326	18.1	98	21.5	116
滋賀県	44.8	145	16.7	54	38.6	125
京都府	64.2	212	22.7	75	13.0	43
大阪府	71.2	1455	11.6	237	17.2	351
兵庫県	76.7	952	9.3	116	14.0	174
奈良県	策定中					
和歌山県	67.1	291	12.2	53	20.7	90
鳥取県	75.6%(186人)				100.0	60
島根県	70.3	182	4.6	12	25.1	65
岡山県(岡山市)	68.7	421	9.5	58	21.9	134
広島県(広島市)	77.2	525	5.9	40	16.9	115
山口県	67.8	417	11.1	68	21.1	130
徳島県	79.7	259	4.0	13	16.3	53
香川県	63.9	172	6.7	18	29.4	79
愛媛県	75.6	359	7.6	36	16.8	80
高知県	73.5	310	16.6	70	10.0	42
福岡県(北九州市・福岡市)	66.9	1,310	8.0	157	25.0	490
佐賀県	71.4	200	8.2	23	20.4	57
長崎県	71.4	405	10.9	62	17.6	100
熊本県(熊本市)	59.7	530	24.8	220	15.5	138
大分県	48.4	243	18.3	92	33.3	167
宮崎県	71.8	407	11.6	66	16.6	94
鹿児島県	72.1	558	13.6	105	14.3	111
沖縄県	64.4	381	8.1	48	27.5	163
横浜市	策定中					
川崎市	66.9	277	10.1	42	22.9	95
相模原市	77.8	105	0.0	0	22.2	30
名古屋市	76.9	657	7.0	60	16.0	137
京都市	66.0	289	15.8	69	18.3	80
大阪市	73.9	947	10.8	138	15.3	196
堺市	79.4	312	8.7	34	12.0	47
神戸市	71.7	377	15.8	83	12.5	66
横須賀市	82.3%(153人)				17.7	33
全国計	68.2	22,018	11.4	3,688	20.4	6,581

※千葉県(千葉市)、新潟県(新潟市)、富山県、奈良県、横浜市は計画策定中のため全国計から除く(平成27年9月末現在)。

※東京都は平成31年度の目標を定めていないため全国計から除く。

※鳥取県は本体施設とグループホームの合計を75.6%(186人)、横須賀市は本体施設とグループホームの合計を82.3%(153人)と定めているため全国計から除く。

※静岡県の数値は、各施設の家庭的養護推進計画の数値を積み上げたもので、県の目標割合とは異なる。県の目標割合は「将来的に、本体施設、グループホーム、里親・ファミリーホームが需要量の概ね1/3ずつを受け入れられるような受け皿となることを目指す」としている。

※平成27年9月末日現在の計画における、平成31年度末時点の目標値。

※小数点以下第2位を四捨五入し表記しているため、合計が100%にならない場合がある。

**○都道府県推進計画における本体施設入所児童数・グループホーム入所児童数・
里親等への委託児童数及びその割合(平成36年度末)**

自治体名	本体施設		グループホーム		里親・ファミリーホーム	
	割合 (%)	児童数 (人)	割合 (%)	児童数 (人)	割合 (%)	児童数 (人)
北海道 (札幌市)	60.1	1,299	11.2	242	28.7	620
青森県	48.1	212	23.8	105	28.1	124
岩手県	56.4	217	21.3	82	22.3	86
宮城県 (仙台市)	48.1	302	9.9	62	42.0	264
秋田県	56.5	130	23.5	54	20.0	46
山形県	58.6	147	15.9	40	25.5	64
福島県	53.6	240	19.6	88	26.8	120
茨城県	61.1	515	18.5	156	20.4	172
栃木県	53.1	434	19.1	156	27.9	228
群馬県	66.6	321	10.0	48	23.4	113
埼玉県 (さいたま市)	56.6	995	13.9	245	29.5	519
千葉県 (千葉市)	策定中					
東京都	未設定					
神奈川県	56.7	322	18.0	102	25.4	144
新潟県 (新潟市)	策定中					
富山県	策定中					
石川県 (金沢市)	46.0	161	28.3	99	25.7	90
福井県	59.2	135	19.7	45	21.1	48
山梨県	56.1	211	17.0	64	26.9	101
長野県	64.3	444	11.6	80	24.1	166
岐阜県	52.4	297	27.5	156	20.1	114
静岡県 (静岡市・浜松市)	57.0	515	12.2	110	30.8	278
愛知県	70.8	849	12.6	151	16.7	200
三重県	46.3	250	26.3	142	27.4	148
滋賀県	35.7	119	23.4	78	40.8	136
京都府	50.0	170	31.5	107	18.5	63
大阪府	60.6	1,255	16.9	349	22.5	466
兵庫県	70.8	895	11.9	150	17.4	220
奈良県	策定中					
和歌山県	58.0	256	16.1	71	25.9	114
鳥取県	70.7% (157人)				29.3	65
島根県	60.5	161	9.0	24	30.5	81
岡山県 (岡山市)	54.5	324	17.2	102	28.3	168
広島県 (広島市)	67.6	480	11.3	80	21.1	150
山口県	50.9	325	22.4	143	26.6	170
徳島県	71.5	241	10.1	34	18.4	62
香川県	57.2	166	10.3	30	32.4	94
愛媛県	67.4	289	12.6	54	20.0	86
高知県	66.9	251	19.2	72	13.9	52
福岡県 (北九州市・福岡市)	58.4	1,132	13.3	257	28.4	550
佐賀県	57.1	160	17.9	50	25.0	70
長崎県	49.0	271	27.8	154	23.1	128
熊本県 (熊本市)	49.6	445	28.1	252	22.3	200
大分県	43.6	219	23.1	116	33.3	167
宮崎県	52.2	290	21.6	120	26.3	146
鹿児島県	63.7	473	18.2	135	18.1	134
沖縄県	49.9	268	19.6	105	30.5	164
横浜市	策定中					
川崎市	62.1	262	14.2	60	23.7	100
相模原市	58.9	96	13.5	22	27.6	45
名古屋市	64.4	573	12.1	108	23.5	209
京都市	50.2	220	24.0	105	25.8	113
大阪市	63.6	825	18.0	234	18.4	239
堺市	65.0	268	17.5	72	17.5	72
神戸市	55.3	280	27.5	139	17.2	87
横須賀市	76.8% (139人)				23.2	42
全国計	58.1	18,710	16.9	5,450	25.0	8,038

※千葉県 (千葉市)、新潟県 (新潟市)、富山県、奈良県、横浜市は計画策定中のため全国計から除く (平成27年9月末現在)。

※東京都は平成36年度の目標を定めていないため全国計から除く。

※鳥取県は本体施設とグループホームの合計を70.7% (157人)、横須賀市は本体施設とグループホームの合計を76.8% (139人) と定めているため全国計から除く。

※静岡県の数値は、各施設の家庭的養護推進計画の数値を積み上げたもので、県の目標割合とは異なる。県の目標割合は「将来的に、本体施設、グループホーム、里親・ファミリーホームが需要量の概ね1/3ずつを受け入れられるような受け皿となることを目指す」としている。

※平成27年9月末日現在の計画における、平成36年度末時点の目標値。

※小数点以下第2位を四捨五入し表記しているため、合計が100%にならない場合がある。

**○都道府県推進計画における本体施設入所児童数・グループホーム入所児童数・
里親等への委託児童数及びその割合(平成41年度末)**

自治体名	本体施設		グループホーム		里親・ファミリーホーム	
	割合 (%)	児童数 (人)	割合 (%)	児童数 (人)	割合 (%)	児童数 (人)
北海道 (札幌市)	37.5	752	28.8	576	33.7	675
青森県	35.3	153	32.1	139	32.6	141
岩手県	47.1	179	29.5	112	23.4	89
宮城県 (仙台市)	33.0	220	13.8	92	53.2	355
秋田県	39.7	87	27.4	60	32.9	72
山形県	33.3	81	33.3	81	33.3	81
福島県	34.3	150	33.9	148	31.8	139
茨城県	45.1	375	26.6	221	28.4	236
栃木県	34.7	291	33.9	284	31.4	263
群馬県	54.5	260	15.1	72	30.4	145
埼玉県 (さいたま市)	47.3	819	17.1	296	35.6	617
千葉県 (千葉市)	策定中					
東京都	40.0	1,499	60.0% (2,248人)			
神奈川県	37.1	192	29.4	152	33.5	173
新潟県 (新潟市)	策定中					
富山県	策定中					
石川県 (金沢市)	36.9	129	29.7	104	33.4	117
福井県	44.5	106	31.9	76	23.5	56
山梨県	36.8	140	30.8	117	32.4	123
長野県	39.6	273	25.8	178	34.6	239
岐阜県	41.6	235	27.5	156	30.9	175
静岡県 (静岡市・浜松市)	50.7	454	16.3	146	33.0	295
愛知県	62.6	731	20.0	234	17.4	203
三重県	35.9	194	30.7	166	33.3	180
滋賀県	34.5	117	24.8	84	40.7	138
京都府	34.6	121	41.4	145	24.0	84
大阪府	46.9	969	24.9	515	28.1	581
兵庫県	62.8	796	16.7	212	20.5	260
奈良県	策定中					
和歌山県	53.8	240	16.1	72	30.0	134
鳥取県	67.2% (133人)				32.8	65
島根県	57.4	155	11.1	30	31.5	85
岡山県 (岡山市)	45.6	264	20.9	121	33.5	194
広島県 (広島市)	59.1	455	12.3	95	28.6	220
山口県	33.3	219	33.3	219	33.3	219
徳島県	59.2	209	20.4	72	20.4	72
香川県	43.5	143	14.3	47	42.2	139
愛媛県	51.3	199	23.7	92	25.0	97
高知県	59.3	198	21.6	72	19.2	64
福岡県 (北九州市・福岡市)	40.6	771	24.2	460	35.2	670
佐賀県	33.2	93	33.2	93	33.6	94
長崎県	36.3	195	31.8	171	31.8	171
熊本県 (熊本市)	33.7	300	32.9	293	33.4	298
大分県	36.9	185	29.9	150	33.3	167
宮崎県	36.3	197	28.7	156	35.0	190
鹿児島県	56.4	400	23.0	163	20.6	146
沖縄県	47.6	258	20.5	111	31.9	173
横浜市	策定中					
川崎市	57.1	242	17.0	72	25.9	110
相模原市	52.2	96	15.2	28	32.6	60
名古屋市	49.5	450	17.1	156	33.4	304
京都市	33.3	146	33.3	146	33.3	146
大阪市	48.7	629	27.0	348	24.3	314
堺市	49.1	197	23.9	96	26.9	108
神戸市	43.6	212	34.2	166	22.2	108
横須賀市	66.7%(120人)				33.3	60
全国計	47.2	15,776	23.3	7,795	29.5	9,845

※千葉県 (千葉市)、新潟県 (新潟市)、富山県、奈良県、横浜市は計画策定中のため全国計から除く (平成27年9月末現在)。

※東京都はグループホームと里親・ファミリーホームの合計を60% (2,248人)、鳥取県は本体施設とグループホームの合計を67.2% (133人)、横須賀市は本体施設とグループホームの合計を66.7% (120人) と定めているため、全国計から除く。

※静岡県の数値は、各施設の家庭的養護推進計画の数値を積み上げたもので、県の目標割合とは異なる。県の目標割合は「将来的に、本体施設、グループホーム、里親・ファミリーホームが必要量の概ね1/3ずつを受け入れられるような受け皿となることを目指す」としている。

※平成27年9月末日現在の計画における、平成41年度末時点の目標値。

※小数点以下第2位を四捨五入し表記しているため、合計が100%にならない場合がある。

被措置児童等虐待事例の分析に関するワーキンググループの開催状況

1. 設置の趣旨

被措置児童等虐待の防止について事案とその対応に関する透明性を確保し、子どもの権利擁護を徹底する観点から、厚生労働省においては、事例の事実確認等を担っている都道府県市から前年度の事例について報告を受け、毎年度、取りまとめの上公表しているが、平成21年の届出制度施行から約5年が経過し、事案とその対応に関する事例が集積されてきたことを踏まえ、改めて児童等虐待の防止並びに事案発生時及び発生後の適正な対応の徹底を図るため、昨年8月20日に社会的養護専門委員会に「被措置児童等虐待事例の分析に関するワーキンググループ」を設置した。

ワーキンググループでは、個別事例につき、都道府県市から既に提出された報告を基に、虐待予防や適正な対応の確保に資する具体的な方策等を調査・研究を行うこととし、その結果は社会的養護専門委員会に対して報告することとしている。

なお、児童の個人情報の保護の観点から、非公開で開催している。

2. ワーキンググループの開催経過

※ワーキンググループ委員として、社会的養護専門委員会委員から、犬塚委員、林委員、宮島委員、横田委員を委員長が指名。

第1回WG 平成26年8月20日

- ・事例の選択基準、事例数、分析担当者等について議論。

第2回WG 平成26年12月22日

- ・各委員が実施した分析等について検討。

第3回WG 平成27年3月27日

- ・被措置児童等虐待の事例分析結果の取りまとめ案の検討。

第4回WG 平成27年5月22日

- ・被措置児童等虐待個別事例の分析に関する報告（案）について検討。

第5回WG 平成27年11月30日

- ・被措置児童等虐待個別事例の分析に関する報告（案）について検討。

3. 今後の予定

第6回WG 平成28年1月（予定）

- ・施設関係委員の参加による報告（案）の検討。

第7回WG 平成28年2月（予定）

- ・報告（案）の確定。
- ・ガイドライン（案）の提示。

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
卜蔵委員提出資料	・ ・ ・ ・ ・	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、もともに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います。

- (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います。
- (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います。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います。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います。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います。
- (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います。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と。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き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。

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

のとすること。

- (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。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。
- (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こと。

3 養育家庭、養子縁組に関する事項

- (一)里親を「養育家庭」と名称変更すること。
- (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。
- (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。
- (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。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。
- (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。
- (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。
- (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。

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。
- (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。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。
- (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。
- (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。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。

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おいては、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っては、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 その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のかどうか？

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っています。

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、素晴らしいと思います。

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する。

○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する。

○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[※]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います。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います。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います。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います。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います。「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います。（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付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います。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）」は重要だと思います。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っています。

- ・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っています。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います。

- ・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います。

- ・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います。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います。

- ・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っています。多くの民間の縁組機関は妊娠相談に応じているが、中立的立場から意思決定を支援する困難も存在します。国際基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っています。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います。

・P4, (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P17においてもアセスメント、支援計画の作成、P18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。

・P 9 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. ○○センターとい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い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い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。

里親という言葉に固執するわけではないが、里親とい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) P 3 (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) P 3 2 (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。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の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なです。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なです。

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の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。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なように、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

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うるが、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）、これと区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た。

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、親がい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