

「児童虐待への対応など要保護児童および要支援家庭に対する支援のあり方に関する当面の見直しの方向性について」の取りまとめについて (児童部会報告書)

厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課

【検討の経緯】

児童虐待問題が依然として深刻な早急に取り組むべき社会全体の課題であるとの認識の下、児童虐待防止法がその附則において「法律の施行後3年を目途とした見直しの検討」を求めていることをひとつの契機として、今後の「児童虐待防止」に向けた対応のあり方を検討するため、昨年12月に児童部会の下に「児童虐待の防止等に関する専門委員会」を設置し、本年6月18日に報告書を取りまとめ。

同報告書における議論を踏まえ、児童虐待への対応という観点のみならず、広く要保護児童および要支援家庭に対する支援も含めた観点からそのあり方についてさらに議論を深めるため、

- ・ 「児童福祉施設の体系や里親のあり方」については、本年5月に児童部会の下に「社会的養護のあり方に関する専門委員会」を設置し、本年10月27日に報告書を取りまとめるとともに、
- ・ 「児童相談所のあり方や市町村の役割」についても、本年5月以降、児童部会(本体)において、検討を重ねてきた。

今般、これらの2つの専門委員会および児童部会における議論を踏まえ、「児童虐待への対応など要保護児童および要支援家庭に対する相談支援体制のあり方に関する当面の見直しの方向性」について、報告書を取りまとめたものである。

(参考)

児童虐待の防止等に関する専門委員会

(14年12月～15年6月 検討チ-ムにおける議論を含め計14回)

社会的養護のあり方に関する専門委員会(15年5月～10月 計8回)

児童部会における議論 (15年5月～11月 計6回)

【報告書の主なポイント】

1 今後の児童虐待防止対策のあり方について

(1) 基本的考え方

「子どもの最善の利益」への配慮を基本理念とし、以下の視点を基本に据えて施策を展開することが必要。

発生予防から虐待を受けた子どもの自立に至るまでの切れ目ない支援
待ちの支援から要支援家庭への積極的なアプローチによる支援へ
家族再統合や家族の養育機能の再生・強化を目指した子どものみならず親を含めた家庭への支援
虐待防止ネットワークの形成など市町村における取り組みの強化

(2) 具体的な取り組みの方向性

発生予防における取り組み

できる限り、虐待の発生を未然に防止することが極めて重要。保健師等による専門的な支援については、これまでの「支援を望む人に幅広く」から「支援を必要とする人によりきめ細かく」という考え方に転換し、支援の重点化を図っていくことが必要。

早期発見・早期対応における取り組み

虐待対応の中心的機関である児童相談所の現行の体制には限界との認識の下、業務の市町村との役割分担、より幅広い専門職種との連携強化、市町村における虐待防止ネットワークの設置の一層の推進を図ることが必要。

また、家庭裁判所の承認に基づく保護者の意に反する施設入所等の措置を期限付きのものとする事や当該措置にかかる子どもの安全確保のための審判前の保全処分の仕組み、児童相談所の指導に従わない保護者に対する指導の実効性を高めるための司法関与など一定の司法関与の仕組みの導入の検討が必要。

保護・自立支援における取り組み

虐待を受けた子どものみならず、虐待を行った親など「家族」への支援という視点に立ち、保護者に対する治療・指導プログラムの充実・普及、家族再統合に向けたプログラム開発の研究を進め、家族再統合・家族の養育機能の再生・強化を図ることが必要。

また、親子の分離（保護）を行った場合であっても、可能な限り家庭的な生活環境を保障し、子どもの個々の状況に応じてきめ細やかなケアを行えるよう、里親制度の充実や施設におけるケア形態の小規模化、児童自立生活援助事業（自立援助ホム）の充実など自立を促していくための支援を充実していくことが必要。

2 今後の要保護児童および要支援家庭に対する「都道府県・市町村の役割、児童相談所のあり方」等について

(1) 今後の児童相談所、市町村が果たすべき役割、あり方

子どもと家庭に関する相談については、基本的にできる限り身近な市町村を主体としつつ、都道府県（児童相談所、保健所等）との適切な役割分担を図ることが必要。

具体的には、子どもと家庭に関する各種の相談全般を一義的に市町村において受け止め、必要な助言・指導を行い、要保護性の高い事例などについては、児童相談所中心の対応とするなどの役割分担を行い、児童相談所の役割を重点化していくことが必要。

こうした役割分担の下、児童相談所においては、介入機能を強化することが必要。介入機能の強化に当たっては、従来の受容的な関わりを基本としたソ・シャルワ・クのみならず、介入的ソ・シャルワ・クの技法を開発、確立していくことが必要。

(2) 児童相談所および関係機関に関する個別の論点についての方向性

中核市による児童相談所の設置

現在、都道府県及び指定都市が設置主体となっている児童相談所について、中核市においても設置が図られるようにすることが適当。ただし、その設置については、地域の実情に応じ、段階的に進めていくことが適当。

障害相談、障害判定、障害児施設入所措置

障害児に関する判定業務や入所措置権限などの行政権限の市町村への委譲については、専門性の確保や効率性などの観点、支援費制度の施行状況等を踏まえ、検討することが必要。

児童相談所職員の配置の充実、専門性の確保・向上

児童相談所の職員の充実については、引き続き、児童福祉司や心理判定員など必要な職員体制の確保に努めることが必要。

職員の専門性の確保・向上については、それぞれの地方自治体において、人材登用に関する様々な工夫、配慮などが求められるとともに、実践的な研修の充実、ス・パ・バイザ・体制の充実を図ることが必要。

児童福祉司の必置規制、任用資格のあり方

児童福祉司の必置規制の緩和については慎重な検討が必要。任用資格については、例えば、保健師、助産師、看護師、保育士、児童指導員、教員等幅広い人材が登用できるようにするような検討が必要。

心理判定員の業務および名称の見直し

児童相談所の心理判定員の業務については、虐待を受けた子どもや虐待を行った親に対する心理療法の実施等の機能を強化するとともに、名称についても見直しを検討することが適当。

一時保護所のあり方、混合処遇緩和のためのシェルタ - 機能の分散
一時保護所（機能）のあり方について、他の児童福祉施設等との機能分担を含めた検討、児童福祉施設の一時的保護機能の強化や里親への一時保護委託の積極活用なども進めていくことが必要。

さらに、例えば、虐待を受けた児童と非行児との混合処遇の緩和の観点から、地域の実情に応じ、児童自立支援施設の一部を活用することなど、柔軟に一時保護制度を運用できる仕組みを検討することが適当。

3 今後の要保護児童および要支援家庭に対する社会的養護のあり方について

(1) 基本的考え方

社会的養護の役割は、子どもの権利擁護を基本とし、子どもの安全・安心な生活を確保するととどまらず、必要な心身のケアや治療を行い、その子どもの社会的自立までを支援することにある。

家族の再統合や家族や地域の養育機能の再生・強化といった親も含めた家族や地域に対する支援も、社会的養護本来の役割として取り組むことが必要。

(2) 家庭的養護、施設養護、年長の子どもや青年に対する自立支援などのあり方についての方向性

家庭的養護（里親・里親によるグル - プホ - ム等）のあり方

里親制度の一層の啓発に努めるとともに、乳幼児期から自立期に至るまで里親を活用できるよう、里親によるグル - プホ - ムなど工夫を図ることが必要。

また、里親の心身両面での負担軽減に向けた支援の強化、研修体制の充実、親権の一部代行など里親の責任等を明確化等も必要。

施設養護のあり方（施設サ - ビス体系のあり方等）

中長期的なあり方としては、大規模な集団生活ではなく、より家庭的な生活の中での個別的なケアの提供を基本とした上で、各施設の本体施設を基幹施設と位置付け、高度な支援が必要な子どもへの対応が可能な専門職員を配置する方向を目指すべき。

児童福祉施設については、こうした将来的な方向を見据え、ケア形態の小規模化を進めていくと同時に、専門的支援機能や在宅支援機能、一時保護機能など地域の拠点としての諸機能を充実・強化していくとともに、それに必要な職員の確保についても十分検討すべき。

また、乳児院及び児童養護施設で受け入れる子どもの年齢要件の見直しなど、可能な限り子どもに対するケアの連続性等に配慮することが必要。

家族関係調整及び地域支援

児童福祉施設においては、施設に入所した子どもの家庭復帰や家族再統合に向けて、子どもへの支援のみならず、家族への支援や親権者との関係調整を適切に実施していくとともに、施設を退所し、地域で生活する子どもに対するアフタ・ケア（施設退所後のケア）を充実させていくことが重要。

さらに、児童福祉施設は、養育に関する専門知識、経験を生かし、地域の子どもやその家族（里親を含む）に対して、必要な支援を行うことも必要。

年長の子どもや青年に対する自立支援

児童福祉施設を退所した子どもなどの自立を促していくためには、生活拠点の確保と就労支援が重要であり、施設退所後等の当分の間や求職期間中の生活を支えることが可能な実効ある制度的対応を検討すべき。

また、児童自立生活援助事業（自立援助ホ－ム）の設置促進や機能の強化を図るべき。

里親、児童福祉施設や自立援助ホ－ムについては、18歳、20歳といった施設等の対象年齢から外れた者も必要に応じて支援を継続していくべき。

社会的養護の質の向上

社会的養護における虐待の防止の徹底など、子どもの権利擁護のための取り組みの強化、関係機関における子どもや家族の十分な実態把握・評価（アセスメント）、社会的養護関係者の養成・研修の充実などが必要。

4 今後に向けて

提言の実現に向け、児童福祉法などの関連する法律の改正を含め、これらの課題に着実に取り組まれることを期待。

また、こうした取り組みを第一歩として、適時適切な制度のあり方の検討が継続的に行われ、必要な措置が講じられていくことが必要。

さらに、今後、地域の子育て支援サ－ビス、保育サ－ビスと社会的養護システムを含めた子どもと家庭に関するサ－ビス全体を通じたサ－ビス提供主体のあり方や措置制度のあり方など幅広い観点からの議論が行われることを期待。

社会保障審議会児童部会

報告書

「児童虐待への対応など要保護児童及び要支援家庭に対する
支援のあり方に関する当面の見直しの方向性について」

平成15年11月

児童虐待への対応など要保護児童および要支援家庭に対する 支援のあり方に関する当面の見直しの方向性について

1 はじめに

児童虐待への対応については、「児童虐待の防止等に関する法律」（施行：平成12年11月20日。以下「児童虐待防止法」という。）の施行以来、様々な取り組みが進められてきた。しかし、全国の児童相談所に寄せられる虐待の相談処理件数は、ここ数年の間に急増し続け、その増加傾向に一定の落ち着きの兆しは見られるものの、平成14年度においては、児童虐待防止法が施行される直前の平成11年度の約2倍となる約2万4千件となっており、質的にも困難な事例が増加してきている。

また、児童養護施設に入所する子どももここ数年急増し、都市部を中心に極めて高い入所率となっており、虐待を受けた子どもの入所も増加している。虐待を受けた子どもの多くは、心身に傷を負い、情緒面・行動面の問題を抱え、きめ細かなケアや治療を必要としている。

当児童部会においては、こうした状況を踏まえ、児童虐待問題が依然として深刻な早急に取り組むべき社会全体の課題であるとの認識の下、児童虐待防止法が法律の附則において「法律の施行後3年を目途とした見直しの検討」を求めていることをひとつの契機として、同法の施行状況等を勘案しながら、今後の「児童虐待防止」に向けた対応のあり方を検討するため、昨年12月に当部会の下に「児童虐待の防止等に関する専門委員会」（以下「虐待防止委員会」という。）を設置し、本年6月18日に報告書を取りまとめた。

虐待防止委員会における議論においては、「児童相談所のあり方や市町村の役割」、「児童福祉施設の体系や里親のあり方」などについて、児童虐待への対応という観点のみならず、広く要保護児童および要支援家庭に対する支援も含めた観点から、さらに検討を深めることが必要であるとの結論に至った。

そのため、「児童相談所のあり方や市町村の役割」については当部会において、「児童福祉施設の体系や里親のあり方」については、当部会の下に「社会的養護のあり方に関する専門委員会」（以下「社会的養護委員会」という。）を設置し、それぞれ議論を深め、社会的養護委員会については、本年10月27日に報告書を取りまとめた。

これら2つの委員会報告書および当部会における議論を踏まえ、「児童虐待への対応など要保護児童および要支援家庭に対する支援のあり方に関する当面の見直しの方向性」の全体像について、部会として以下のように取りまとめた。

2 今後の児童虐待防止対策のあり方について

(1) 基本的考え方

虐待は子どもに対する重大な権利侵害であり、その防止に向けては社会全体で取り組むべき課題である、との認識に立つ必要がある。そして、その取り組みを推進するに当たっては、常に「子どもの最善の利益」への配慮を基本理念とし、以下の視点を基本に据えて施策を展開することが必要である。

発生予防から虐待を受けた子どもの自立に至るまでの切れ目ない支援

児童虐待防止対策の目標は、虐待という重大な権利侵害から子どもを守り、子どもが心身ともに健全に成長し、ひいては社会的自立に至るまでを支援することにある。

早期発見・対応のみならず、発生予防から虐待を受けた子どもの自立に至るまでの各段階において、こうした「子どもの権利擁護」という理念に立脚した多様な関係機関による切れ目のない支援体制が必要である。

待ちの支援から要支援家庭への積極的なアプローチによる支援へ

児童虐待の特性（家庭（地域）内で発生、虐待と認めない親が多いなど）にかんがみ、その解決に向け、親の権利や個人のプライバシーには最大限配慮しつつも、幅広い関係機関が、積極的に親・子にアプローチする形での新たな支援のあり方が必要である。

家族再統合や家族の養育機能の再生・強化を目指した子どものみならず親を含めた家庭への支援

家庭的な暖かい養育環境での生活が子どもの健全育成には望ましいとの基本認識のもと、家族再統合や家族の養育機能の再生・強化を目指す方向で、子どもに対する支援はもとより親（含む里親）も含めた家族への支援という視点が必要である。

また、それが困難な場合であっても、できる限りそれに準じた生活環境を確保することが必要である。

虐待防止ネットワークの形成など市町村における取り組みの強化

児童虐待問題の解決に当たっては、地域、特に市町村における取り組みを強化することが必要である。

なお、その際には、都道府県（児童相談所、保健所等）との協力関係の確保に特段の配慮が必要である。

(2) 発生予防から虐待を受けた子どもの自立に至る具体的な取り組みの方向性

発生予防における取り組み

虐待は、その後の子どもの発育障害や発達遅滞、情緒面や行動面の問題、さらには虐待の世代間連鎖などを引き起こすこともあると言われており、子どもの一生涯、さらには世代を超えて大きな影を落とすものである。また、いったん特段に援助が必要な状態にまで至ってしまうと、その改善は容易ではなく、相当手厚い支援を必要とすることになる。

こうしたことを考えれば、保健事業の充実や子育て支援対策の充実など保健や医療、福祉等の連携による取り組み、さらにはNPO等民間団体等との協力を通じて、できる限り、虐待の発生を未然に防止することが極めて重要である。

このため、一般的な子育て支援の充実により、幅広く支援を望む人に対応していくとともに、保健師等による専門的な支援については、より効果的に虐待を未然に防止していく観点から、これまでの「支援を望む人に幅広く」から「支援を必要とする人によりきめ細かく」という考え方に転換し、支援の重点化を図っていくことが必要である。

具体的には、妊娠中から出産後間もない時期を中心に、母子保健事業や日常診療等の強化を図り、自ら訴え出ないが、実際には過重な育児負担のある養育者に積極的にアプローチを図ることが必要である。そのためには、支援を必要とする虐待リスクのある家庭（育児困難家庭）を的確に把握するとともに、支援の方向性を判断するための評価（アセスメント）指標を確立することが必要である。

また、虐待を許さない社会づくりの基本として、子どもの人権尊重に対する理念の明確化や虐待を予防するための取り組みの必要性について、広く国民に周知することが必要である。

早期発見・早期対応における取り組み

虐待の早期発見・早期対応をさらに進めていくためには、その中心的機関である児童相談所の現行の体制には限界がある。

このため、児童相談所が担ってきた業務についての市町村との役割分担や、より幅広い専門職種との連携強化、民間団体も含めた幅広い関係者からなる市町村における虐待防止ネットワークの設置の一層の推進を図ることが必要である。

さらに、児童相談所の虐待ケースへの対応力の強化を図るため、当面、家庭裁判所の承認に基づく保護者の意に反する施設入所等の措置を期限付きのものとすることや当該措置にかかる子どもの安全確保のための審判前の保全処分の仕組み、児童相談所の指導に従わない保護者に対する指導の実効性を高めるための司法関与など一定の司法関与の仕組みの導入を検討することが必要である。

また、18歳以上の未成年者の親の親権喪失について、児童相談所長による申立を認めることが適当である。

保護・自立支援における取り組み

児童虐待防止対策の目標は、虐待を受けた子どもが安全で安心できる生活を保障するにとどまらず、適切なケアや治療を提供することによって、子どもの心身の健全な発達と自立を促し、さらには親への適切な指導・支援を通じた家族再統合や家族の養育機能の再生・強化にある。

そのためには、分離保護の場合も在宅支援の場合も、虐待を受けた子どものみならず、虐待を行った親に対する治療や指導の充実など「家族」への支援という視点に立ち、十分な実態把握・評価（アセスメント）を行い、家族再統合や家族の養育機能の再生・強化に向け、すでにいくつかの機関によって実施されている保護者に対する治療・指導プログラムを充実、発展させ、普及を進めるとともに、家族再統合に向けたプログラム開発についても研究を進めることが必要である。

また、親子の分離（保護）を行った場合であっても、可能な限り家庭的な生活環境を保障するとともに、子どもの個々の状況に応じてきめ細やかなケアを行えるよう、里親制度の充実や施設におけるケア形態の小規模化を進めるとともに、必要に応じ、適切な治療や、児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）の充実など自立を促していくための支援を充実していくことが必要である。

また、子どもの自立や家族再統合・家族の養育機能の再生・強化に向け、地域において、虐待を受けた子どもと家族の自立に向けた長期的な支援を行うという観点からは、見守り役としての市町村の役割が重要である。このため、関係職員の資質の向上や多くの関係機関からなる市町村ネットワークの強化が必要である。

3 今後の要保護児童および要支援家庭に対する「都道府県・市町村の役割、児童相談所のあり方」等について

(1) 基本的考え方

これまでの児童福祉の取り組みは、大別すれば、児童相談所や児童養護施設などを中心に組み込まれてきた養育困難家庭や虐待を受けた子どもの保護・自立支援などのいわゆる「要保護児童対策」、市町村を実施主体として組み込まれてきた仕事と子育ての両立を支援する「保育対策」を中心に組み込まれてきた。

しかし、近年、核家族化や地域近隣関係の希薄化などを背景に、家庭における親の育児負担感や育児不安の増大などが生じており、次世代育成支援という観点から、すべての子育て家庭を対象とした子育て支援の取り組みが求められるようになってきている。

こうした状況を踏まえ、本年7月に成立した「児童福祉法の一部を改正する法律」においては、すべての子育て家庭における子どもの養育を支援するため、市町村における子育て支援事業の実施などが位置付けられたところである。

他方、「要保護児童対策」の中核を担ってきた児童相談所においては、養護相談、保健相談、障害相談、非行相談、育成相談など子どもと家庭に関するあらゆる相談に応じるとともに、必要に応じ、判定に基づく専門指導、措置、一時保護などを行ってきたが、近年、児童虐待相談件数や緊急事例の急増等、質的にも量的にも極めて厳しい状況に置かれ、十分な対応が困難となっている。また一方においては、育児不安等を背景に、身近な子育て相談ニーズも増大してきており、現行制度上、児童相談所が担うこととされている幅広い相談業務のすべてに対応しきれない状況となっている。

これからの「要保護児童および要支援家庭に対する都道府県・市町村の役割、児童相談所のあり方等」の見直しに当たっては、関係機関のこうした現状を踏まえつつ、利用者（住民）の視点に立って、検討することが必要である。

利用者の視点に立った場合、「地域住民に対する保健及び福祉のサービスについては、身近な市町村においてできる限り提供されることが望ましい」との基本的な考え方の下、平成2年の福祉8法改正、平成6年の地域保健法の制定、平成12年の社会福祉基礎構造改革と、これまでも保健福祉サービスの提供について、都道府県から市町村への権限の移譲、市町村の役割強化が行われてきたが、児童福祉の分野については、これまで保育所行政などの一部の分野を除き、児童相談所を設置する都道府県が主たる担い手となってきた。

しかしながら、こうした保健福祉行政の一連の流れの中で、児童福祉の分野についても、児童虐待への対応に係る行政権限の発動等の役割など一定の特殊性はあるものの、基本的には「できる限り身近な市町村におけるサービス提供が望ましい」ことについては例外ではない。先にも述べたように、今般成立した「児童福祉法の一部を改正する法律」においても、市町村が保育サービスのみならず、広く子育て支援サービスの提供主体として位置付けられたところである。

その一方で、児童相談の内容が質・量ともに大きく変化し、身近な子育て相談から深刻な虐待相談などに至るまで相当幅が広がってきている中で、すべての児童相談を児童相談所のみが受け止めることは必ずしも効率的ではなく、市町村をはじめ多様な機関によるきめ細やかな対応が求められるようになってきている。

こうしたことを踏まえれば、今後の児童相談のあり方としては、できる限り身近な市町村を主体としつつ、行政権限の発動等の役割や専門性を踏まえた都道府県（児童相談所、保健所等）との適切な役割分担を考えることが必要である。

なお、その際には、市町村と都道府県とのより一層の連携の強化、都道府県、とりわけ児童相談所の専門性の確保・向上等その機能を強化し、市町村の取り組みを支援する体制の強化を図ることが必要である。

(2) 今後の児童相談所、市町村が果たすべき役割、あり方

上記3(1)の基本的考え方で指摘したとおり、子どもと家庭に関する相談については、基本的にできる限り身近な市町村を主体としつつ、都道府県(児童相談所、保健所等)との適切な役割分担を図ることが必要である。

具体的には、養護相談(虐待相談含む)や障害相談を含め、子どもと家庭に関する各種の相談全般を一義的に市町村において受け止め、対応可能なものについては必要な助言・指導を行い、更なる専門的な指導や判定、一時保護や施設入所措置等の権限の発動を要するような要保護性の高い事例など当該市町村における対応が困難であると思われるケースについては、児童相談所に速やかに連絡し、児童相談所中心の対応とするなどの役割分担を行い、児童相談所の役割を重点化していくことが必要である。

このように、市町村において一定の役割を担っていくに当たっては、市町村(市町村保健センタ-含む)における取り組みについて、市町村が主体となって取り扱う個別ケースの見立てや進行管理を含め、児童相談所や保健所による市町村に対する専門技術的な支援その他の適切な支援が求められる。こうした都道府県による専門的な支援等を通じ、市町村においては専門性を高めていくことが必要である。

また、特に、市町村において、虐待の発生予防・早期発見からその後の見守りやケアに至る取り組みを進めるに当たっては、上記2(1)でも指摘しているように、関係機関からなる虐待防止ネットワークによる取り組みが有効であることから、引き続き、その設置を促進することも必要である。その際、ネットワークが実質的に機能するためには、その運営の中核となって、関係機関相互の連携や役割分担の調整を行う機関を明確にするなどして責任体制の明確化を図ることが重要である。また、ネットワークにおける情報の共有化が円滑に行えるよう、個人情報の取り扱いに関するル-ルの明確化なども検討すべき課題である。

さらに、相談援助活動を進めていくに当たっては、市町村で実施している母子保健の取り組みとの有機的連携や、ひとり親家庭に対する支援をはじめ様々な子育て支援サービスの活用など、総合的な支援の実施を念頭に置くことが極めて重要である。

こうした役割分担の下、児童相談所においては、介入機能を強化することが必要である。もとより、一時保護や施設入所措置などの行政権限の発動を伴うようなケースにおいても、児童相談所における対応の基本はあくまで「相談」を入り口とする援助活動にあり、児童相談所が援助を基本とした機関としての性格を維持することについては変わるものではない。

こうした基本的性格を前提としつつ、児童相談所における介入機能を強化するに当たっては、援助を行うためのソ-シャルワ-クの技法について、従来の受容的な関わりを基本としたソ-シャルワ-クのみならず、介入的アプローチから出発した中から一定の人間関係を形成し、その後の効果的な援助に結びつけられるような介

入的ソ - シャルワ - クの技法を開発、確立していくことが必要である。

また、困難ケースに対応した児童相談所の機能強化を図るため、児童相談所の体制強化はもとより、医療、保健、法律その他の幅広い専門機関や職種との連携強化により、児童相談所を支援する体制の強化を図ることが必要である。

さらに、介入後の効果的な援助を行うため、上記２（２）で指摘したような一定の司法関与の仕組みの導入を検討することが必要である。

（３）児童相談所および関係機関に関する個別の論点についての方向性

児童相談所の必置規制

地方分権推進改革会議において検討が求められている「児童相談所の必置規制の緩和」については、児童相談所が有する強制権限発動の役割や必要とされる専門性確保の観点などから、慎重に考えるべきである。

なお、婦人相談所や障害者更生相談所、保健所など他の相談機関等との統合（複合化）については、すでに地方分権推進法施行時の規制緩和措置により可能となっているが、児童相談所が有する機能に支障を来さないことを前提に、効果的かつ効果的な相談支援体制の構築について、地域の実情に応じ、それぞれの自治体において、柔軟な対応がなされることが期待される。

また、統合を前提としない場合においても、比較的軽易なケースは福祉事務所において対応するなどの役割分担を行うことや、児童相談所が保健所にも協力を求めることができるような仕組みとすることを検討するなど、同一都道府県で設置する関係機関を、地域の実情に応じ積極的に活用することも必要である。

中核市による児童相談所の設置

子どもと家庭に関する相談機能に関する市町村の役割を強化する中で、中核市については、一定の人口規模と行政需要を有する自治体であることを踏まえ、利用者の利便性の向上や迅速な対応、また、各種の子育て支援サービスの実施主体として、その他の子育て支援サービス等を活用した総合的な対応が可能になるなどの観点から、現在、都道府県及び指定都市が設置主体となっている児童相談所について、中核市においても設置が図られるようにすることが適当である。

この場合、都道府県の児童相談所が有するすべての権限を移譲するか部分的な移譲を考えるべきかについては、効果的な相談支援活動を行う観点からは、一時保護や入所措置等の児童相談所の権限は一体であることが望ましいことから、権限は一体のものとして移譲することが適当である。

その一方で、専門性の確保といった課題があることや、現に殆どの中核市において県の児童相談所が所在していることなどの状況を踏まえ、中核市における児童相談所の設置については、地域の実情に応じ、段階的に進めていくことが適当である。

また、中核市において児童相談所を設置する場合には、一律に一時保護所を設置することを義務付けることは必ずしも効率的ではないが、一時保護機能については、県の児童相談所や児童福祉施設などを委託先として確保しておくなどの対応が必要不可欠である。さらに、設置のための十分な準備期間を設定するとともに、職員の専門性を確保するため、当分の間は、都道府県（児童相談所等）による専門職員派遣等の支援を行うことなどが必要である。

なお、中核市が児童相談所を設置することとなった場合、都道府県が設置する児童相談所との関係をどのように整理するかも課題である。例えば、単に管轄区域によるケース分担にとどまらず、ケースの困難度に応じて、都道府県の児童相談所が中核市の児童相談所における取り組みを支援したり、措置に関する広域的な調整を図るなど柔軟に都道府県の児童相談所と中核市の児童相談所が連携して対応していけるようなあり方が可能かどうかを検討することも必要である。

障害相談、障害判定、障害児施設入所措置

障害児に関する判定業務や入所措置権限などの行政権限の市町村への移譲については、上記3（1）で示した基本的考え方を踏まえつつ、専門性の確保や効率性などの観点、さらには支援費制度に移行した障害児に対する居宅生活支援に関する制度の施行状況等を踏まえ、検討することが必要である。

また、障害判定業務の知的障害者更生相談所への移譲についても、地域の実情、知的障害者更生相談所全体のあり方の検討や支援費制度の施行状況も踏まえた検討が必要である。

非行児、不登校児等への対応

児童相談所においては、要保護性の高い非行児や複雑な背景事情等を抱えている不登校児への対応力の強化を図るとともに、教育関係機関やスクールカウンセラー、フリースクール、少年補導等との連携を強化することが必要である。

その際、これらの問題の背景にある家庭、親への支援や指導などの対応を強化していくことが求められる。

児童福祉施設や里親との連携、協働

児童相談所が子どもの児童福祉施設への入所や里親への委託措置を実施する場合、当該措置の実施に関する子どもの状況の十分な実態把握・評価（アセスメント）の取り組みを強化するとともに、施設や里親との連携強化が必要である。

また、児童相談所による施設入所措置や里親委託後の子どもに対するフォローが十分になされていない現状を踏まえ、例えば、児童相談所と施設、里親との定期的なケース検討会議を実施し、子どもの自立支援計画を定期的に見直すなど実効性ある「協働」の取り組みを進めていくことが必要である。

児童相談所職員の配置の充実、専門性の確保・向上

児童相談所の職員の充実については、市町村その他の機関との役割分担による役割の重点化を前提としつつ、今後、児童相談所が市町村に対する専門技術的な支援や調整といった役割を担うことが期待されることなども踏まえ、引き続き、児童福祉司や心理判定員など必要な職員体制の確保に努めることが必要である。

また、職員の専門性の確保・向上については、それぞれの地方自治体において、人材登用に関する様々な工夫を凝らすとともに、例えば、自治体間での人事交流の仕組みの検討、一定の勤続年数を確保することなどについての配慮などが求められる。また、実践的な研修を充実させるとともに、ス・パ・バイザ（専門的助言者）体制の充実を図ることが必要である。

児童福祉司の必置規制、任用資格のあり方

地方分権推進改革会議において検討が求められている「児童福祉司の必置規制の緩和」については、職員の登用に関する地方自治体の裁量を拡大するというメリットはあるものの、児童相談所が、権限発動など今後より一層求められる役割を的確に果たすためには、高度の専門性を確保することが必要であることから、慎重な検討が必要である。

このように、児童福祉司の必要性を再確認し、今後さらにより一層求められるべき幅広い専門性を充実・強化する観点から、子どもや家庭に関わる相談やケアなどについて様々な実務経験やノウハウを有する人材を活用することも有用であると考えられる。このため、必要な専門性を確保することを前提に、児童福祉司の任用資格を見直し、例えば、保健師、助産師、看護師、保育士、児童指導員、教員等幅広い人材が登用できるようにするような検討が求められる。

この場合、単に有資格であることのみをもって資格要件とするのではなく、児童福祉に関する業務（子育て相談、施設での子どもの生活指導等）に一定期間従事した経験を有しているなどの実務経験や一定の研修の受講を要することとすることが適当であると考えられる。

心理判定員の業務および名称の見直し

児童相談所の心理判定員の業務については、従来、障害等の判定業務が中心となっていたが、児童相談所において、虐待を受けた子どもや虐待を行った親に対する心理療法の実施等の機能を強化することが求められる。

また、行政機関における心理専門職として、児童福祉施設その他の民間機関における心理療法等の取り組みに対する専門的な助言などの支援を行う役割を強化することや相互連携の強化、大学との連携強化なども求められる。

心理判定員の名称についても、業務の実態ニ - ズを踏まえ、児童相談所運営指針における名称を、心理判定員の業務の実態を踏まえたよりの確なものとする方向で見直しを検討することが適当である。

一時保護所のあり方、混合処遇緩和のためのシェルタ - 機能の分散

児童相談所の一時保護所は、シェルタ - 機能、行動観察機能、治療的機能など様々な機能を果たすことが求められ、これらの機能が混在していると同時に、様々な異なる背景を有する子どもが同一の空間において処遇されているなど多くの問題点を抱えている。こうした中で、児童相談所に付置することが原則とされている一時保護所（機能）そのもののあり方について、他の児童福祉施設等との機能分担を含め、検討することが必要であり、児童福祉施設の一時保護機能の強化、里親や医療機関などへの一時保護委託の積極活用などの具体的な取り組みを強化していくことが必要である。

また、当面、混合処遇を緩和するための緊急対応措置として、一時保護所において分離処遇を可能にする設備の改善や居住環境の向上等を図ることが求められる。長期化する一時保護中の子どもの教育の保障のあり方についても検討することが必要である。

さらに、例えば、当面、特に処遇上の課題の多いとされる、虐待を受けた児童と非行児との混合処遇の緩和の観点から、地域の実情に応じ、児童自立支援施設の一部を活用することについて、施設入所措置児との処遇の混乱を避けるなどの適切な配慮措置が講じられていることを前提にその促進策を検討したり、ケアの連続性を確保する観点から、あらかじめ施設措置が見込まれるケ - スや施設入所措置を家庭裁判所に申し立てる児童福祉法第 28 条ケ - スについては、積極的に児童福祉施設への一時保護委託を行うなど、地域の実情に応じた地方自治体の主体的判断により、柔軟に一時保護制度を運用できる仕組みを検討することも必要である。ただし、こうした運用は、もとより、児童相談所が子どもの処遇に関する十分な実態把握・評価（アセスメント）を実施することを前提に進めることが必要である。

その他関係機関の役割、あり方

福祉事務所（家庭児童相談室）、地域子育て支援センタ - 、児童家庭支援センタ - 、市町村保健センタ - など児童相談に関わる機関は様々あり、地域の状況により格差もあることから、そのあり方について一律に考えることは必ずしも適当ではない。

また、前述の市町村における相談機能の強化に際しても、上記の諸機関をはじめどのような機関をその中核として実施していくかについては、地域の実情に応じ、柔軟に対応されることが適当である。この場合、社会福祉法人や N P O 等の

民間機関による相談援助活動の育成や委託を含めたこれらの機関の活用などについても、プライバシーの保護に留意しつつ、積極的に検討を進めることが期待される。

こうした点を前提とした上で、例えば、児童相談所からのケース送致に対応できる児童相談所のランチ（支所）機能を強化する観点から、地域の実情に照らし、必要に応じて、郡部福祉事務所の機能強化、児童家庭支援センターの設置促進や機能強化を図ることなどについても検討がなされることが必要である。

また、国においては、地域の実情に応じた市町村における様々な効果的な取り組み事例を収集し、情報提供を行うような取り組みも求められる。

主任児童委員については、区域を担当する児童委員の業務の支援や関係機関との連絡調整が主たる役割とされている。しかし、個別のケースの状況に応じ、児童虐待防止などに関する直接的な活動を行うことも可能であり、そうした点の周知も含め、積極的な活用を図るとともに、児童委員に対する研修の強化を図ることが必要である。

4 今後の要保護児童および要支援家庭に対する社会的養護のあり方について

(1) 基本的考え方

社会的養護については、子どもの権利擁護を基本とし、今後とも国、地方公共団体、保護者、関係団体などの関係する主体が、それぞれの責任を適切に果たしていくことが必要である。

今日の社会的養護の役割は、子どもの健やかな成長・発達を目指し、子どもの安全・安心な生活を確保するにとどまらず、里親への委託や施設への入所などを通じて、心の傷を抱えた子どもなどに必要な心身のケアや治療を行い、その子どもの社会的自立までを支援することにある。

もとより子どもの健全育成、自立を促していくためには、里親や施設のみならず家族や地域の果たす役割も重要である。家族や地域が有していた養育力が低下している現状にあっては、家族の再統合や家族や地域の養育機能の再生・強化といった親も含めた家族や地域に対する支援も、社会的養護本来の役割として取り組むことが必要である。

こうした認識の下、社会的養護については、現在の仕組みの下で何ができるかということではなく、制度や意識を転換し、ケア形態の小規模化、親や年長児童に対する支援、更にはケアに関する児童福祉施設の創意工夫を促す仕組みの導入など、子どもの視点に立って、子どもや家族の多様な要請に応えていくことが必要である。

なお、そのためには、家庭的養護と施設養護の協働や、一人ひとりの子どもの状況に応じた最適な支援を行うための子どもや家族の十分な実態把握・評価（アセス

メント)を実施できるよう、児童相談所、福祉事務所などの地域の関係機関や児童福祉施設の体制の強化を図っていくことも必要である。

同時に、これまでの社会的養護は、保護を要する児童を対象とするものとして、いわゆる子育て支援とは別個のものとして進められてきたが、今後は、両者を連続的なものとして捉え、一体的な施策の推進を図ることにより、より効果的な子どもの健全育成や児童虐待の防止等につなげていくことが必要である。

(2) 家庭的養護、施設養護、年長の子どもや青年に対する自立支援などのあり方についての方向性

家庭的養護(里親・里親によるグル-プホ-ム等)のあり方

家庭での養育が十分に期待できない子どもの養育を希望する者(里親)が、自らの家庭においてこうした子どもの養育を行う里親制度については、その利用実績が長期的には低下傾向にあり、その理由として「里親制度が知られていない」「子どもの実親が里親委託を望まない」等の指摘がなされている。しかし、家庭での生活を通して愛着形成を図ることのできる意義深い制度であり、子どもの立場に立てば、より積極的に里親制度の普及を図り、活用していけるよう、この制度の一層の啓発に努めることが必要である。

また、里親制度については、乳幼児期から自立期に至るまで里親を活用できるよう、里親によるグル-プホ-ムといった工夫を図るとともに、より良い養育の実現に向けて、里親の心身両面での負担軽減に向けた支援の強化や里親に対する研修体制の充実を図ることにより、多くの者が参加しやすい仕組みとしていくべきである。

さらに、親権の一部代行など里親の責任等を明確化することにより、その専門性や役割を明確にすることも重要である。

施設養護のあり方(施設サ-ビス体系のあり方等)

児童福祉施設における養護の中長期的なあり方としては、まず4(1)の基本的考え方を踏まえ、子どもの視点に立って、大規模な集団生活ではなく、より家庭的な生活の中での個別的なケアの提供を基本とした上で、各施設の本体施設を治療機能等を有する基幹施設と位置付け、高度な支援が必要な子どもへの対応が可能な専門職員を配置する方向を目指すべきである。

児童福祉施設については、こうした将来的な方向を見据え、子どもの自立を視野に入れて生活面、治療面で個々の子どもの要請に応えられるよう、各施設が有する特性を活かした相互支援や、里親や児童相談所などの関係者との幅広い連携を図りつつ、ケア形態の小規模化を進めていくことが必要である。同時に、入所している子どもの処遇に支障を来すことのないよう配慮しながら、専門的支援機能や在宅支援機能、一時保護機能など地域の拠点としての諸機能を充実・強化し

ていくべきである。

また、子どもを中心に据えるという視点に立って、乳児院及び児童養護施設で受け入れる子どもの年齢要件の見直しなど、可能な限り子どもに対するケアの連続性や親子関係を保持することに配慮する必要がある。

さらに、虐待を受けた子どもをはじめとする様々な支援を必要とする子どもの状況や意向を踏まえて、適切なケアが提供されるよう的確な支援計画の作成に留意すべきである。

なお、これら一連の取り組みに必要な職員の確保についても十分検討すべきである。

施設に対する措置費の支弁についても、一人ひとりの子どもが必要とするケアの内容は異なっていることからすれば、こうしたケアの内容に関わらず全ての施設に一律に支払う方法から、個々の施設における子どもの状況、子どものケアに関する施設の創意工夫や努力といった取り組みを反映したものに見直すべきである。

家族関係調整及び地域支援

子どもの自立を促していくためには、子どもを取り巻く家族や地域の果たす役割も重要である。

このため、児童福祉施設においては、施設に入所した子どもの家庭復帰や家族再統合に向けて、子どもへの支援のみならず、児童相談所等の幅広い関係者と連携しつつ、家族への支援や親権者との関係調整を適切に実施していくことが必要である。

また、施設を退所し、地域で生活する子どもについても職員が訪問し、あるいは施設に招き、必要に応じ相談・助言等を行うといったアフタ・ケア（施設退所後のケア）を充実させていくことが、今日の施設の役割として重要である。

さらに、児童福祉施設は、養育に関する専門知識、経験を生かし、地域の子どもやその家族（里親を含む）に対して、必要な支援を行う役割を担っていくことも期待される。

こうした様々な役割を児童福祉施設が地域の福祉拠点としての確に果たしていけるよう専門的支援機能や在宅支援機能、一時保護機能など諸機能の充実・強化を図っていくべきである。

年長の子どもや青年に対する自立支援

近年、社会的養護を必要とする子どもの中には、虐待を受けるなど、よりきめ細かな手厚い支援を必要とする子どもが増加しており、こうした子どもをはじめとして里親委託を終了した子どもや児童福祉施設を退所した子どもが、ただちに社会的に自立することは容易ではない。こうした子どもの自立を促していくため

には、生活拠点の確保と就労支援が重要であり、施設退所後等の当分の間や求職期間中の生活を支えることが可能な実効ある制度的対応を検討すべきである。

こうした施設退所後等の子どもに対し、生活の場を提供し、その相談に応じる児童自立生活援助事業（自立援助ホ - ム）が果たす役割は重要であり、その設置促進や機能の強化を図るべきである。

また、里親、児童福祉施設や自立援助ホ - ムについては、18歳、20歳といった年齢に達した子どもについては一律に支援を打ち切ることが原則となっているが、こうした施設等の対象年齢から外れた者であっても必要に応じて支援を継続していくべきである。

社会的養護の質の向上

社会的養護については、虐待の防止の徹底など、子どもの権利擁護のための取組みを強化していくことが必要である。

社会的養護の質の向上を図るためには、児童相談所、福祉事務所や児童福祉施設において、一人ひとりの子どもの状況に応じた最適な支援を行うための子どもや家族の十分な実態把握・評価（アセスメント）、自立支援計画の策定等を推進していくとともに、自己評価に加え第三者による評価の実施を促進していくことが必要である。

また、社会的養護関係者の必要な専門性を確保するため、その養成・研修のあり方についても、実践現場の要請を踏まえてその充実を図るべきであり、必要とされる研修を実際に受講できる仕組みを作ることが重要である。

こうした種々の取組みによるサ - ビスの質の向上が正当に評価され、サ - ビスの改善に向けた動機付けが生じる仕組みとしていくことが必要である。

学校教育など関連分野との連携

里親や児童福祉施設といった社会的養護の枠内の取組みだけでなく、学校教育など関連分野の関係者の社会的養護に対する深い理解やそれに基づく適切な対応が、こうした保護を要する子どもの減少につながるとの視点が重要である。

特に子どもに密接な関わりを有する学校教育との連携については、児童福祉施設における学校教育の保障、虐待を受けた子どもの特性に関する学校関係者の理解の促進といった、社会的養護関係者と学校関係者の双方向の連携・協働を推進していくことが重要である。

これからの目指すべき社会的養護の仕組みの姿としては、以上に整理した方向性を重ね合わせれば、おおむね別添案のような見取り図が考えられる。

5 今後に向けて

以上、これまで、主として「児童虐待への対応など要保護児童および要支援家庭に対する支援のあり方」について、当面早急に対応すべき課題を中心にその方向性を提言した。

これらの提言の実現に向け、「虐待防止委員会」および「社会的養護委員会」報告書に盛り込んだ「具体的な取り組みに関する意見・提案」「当面の具体的な取り組みに関する委員会としての意見」なども十分に踏まえ、児童福祉法などの関連する法律の改正を含め、まずは、これらの課題に着実に取り組まれることを期待する。

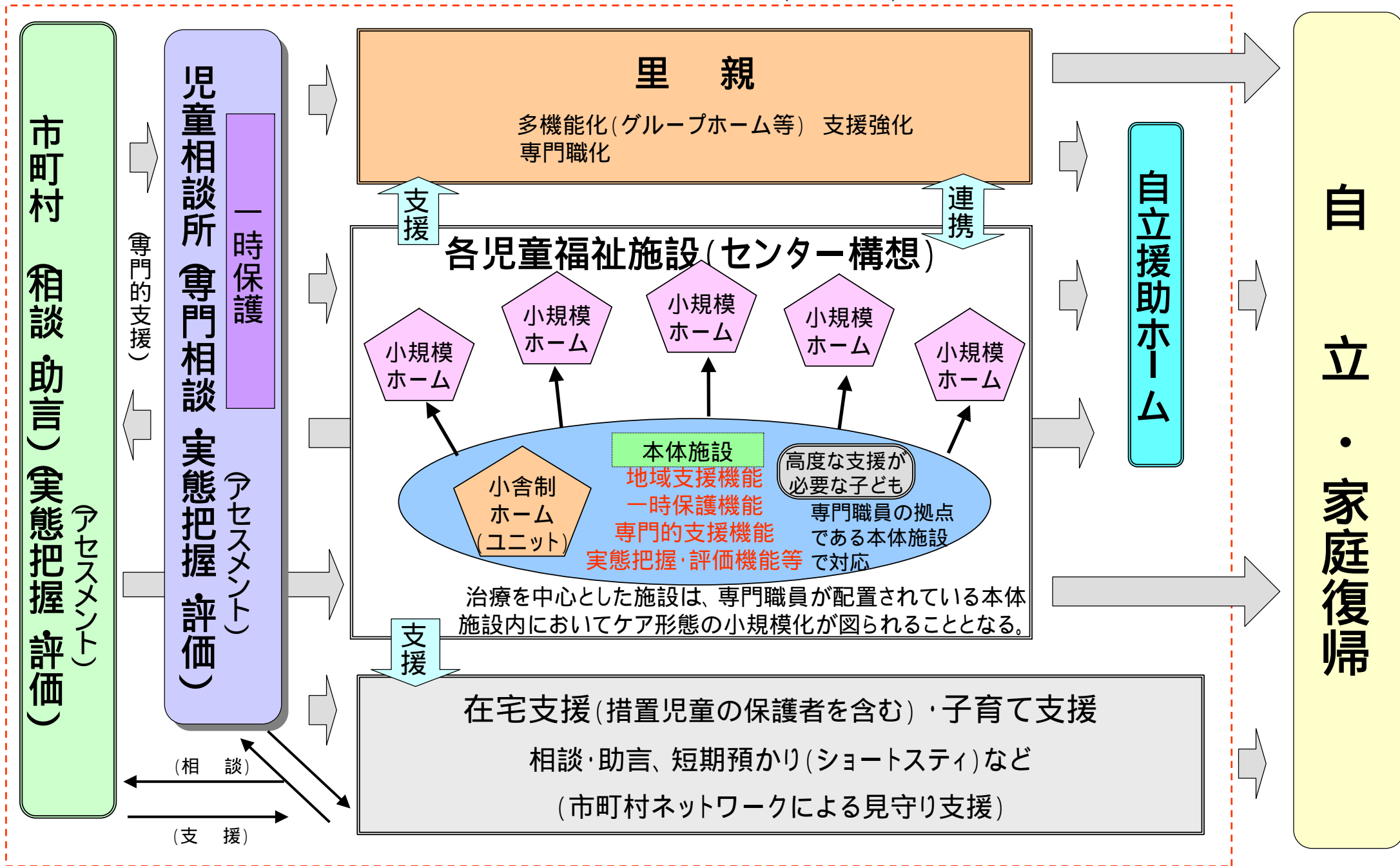
また、こうした取り組みを第一歩として、その実施の状況も踏まえつつ、適時適切な制度のあり方の検討が継続的に行われ、必要な措置が講じられていくことが求められる。

そしてさらに、今後、地域の子育て支援サ - ビス、保育サ - ビスと社会的養護システムを含めた子どもと家庭に関するサ - ビス全体を通したサ - ビス提供主体のあり方や措置制度のあり方など幅広い観点からの議論が行われることを期待する。

(以上)

これからの社会的養護のあり方(案)

= 各児童福祉施設を基幹施設(センター)とする =



社会保障審議会児童部会名簿

15.6.24 現在

区分	氏 名	役 職
本委	岩男 壽美子	武蔵工業大学環境情報学部教授 慶應義塾大学名誉教授
本委	阿藤 誠	国立社会保障・人口問題研究所長
臨委	網野 武博	上智大学文学部教授
臨委	遠藤 俊子	山梨大学大学院医学工学総合研究部教授、医学部看護学科併任
臨委	大日向 雅美	恵泉女学園大学人文学部教授
臨委	柏女 靈峰	淑徳大学社会学部教授
臨委	津崎 哲郎	大阪市中央児童相談所長
臨委	服部 祥子	大阪人間科学大学人間科学部教授
本委	堀 勝洋	上智大学法学部教授
臨委	松原 康雄	明治学院大学社会学部社会福祉学科教授
臨委	無藤 隆	お茶の水女子大学子ども発達教育研究センター教授
臨委	山崎 高哉	佛教大学教育学部教育学科教授
臨委	渡辺 久子	慶應義塾大学医学部小児科学教室専任講師

： 部会長 ： 部会長代理