

(2011. 1. 28 「児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会」 意見

社会的養護の近未来

—中長期対策のグランドデザインの必要性と近未来対策の実現—

淑徳大学総合福祉学部教授/日本子ども家庭総合研究所

子ども家庭政策研究担当部長

柏女 霊峰

一 社会的養護のグランドデザイン—子ども家庭福祉の基礎構造の一元化—

1. 子どもを生き育てにくい社会—現実と制度の乖離

2. 子ども家庭福祉制度改革の基本方向—「支援」と「介入」

むろん、国や自治体も、こうした現状を等閑視していたわけではない。この間の子ども家庭福祉制度改革の基本方向は、「子育ての私的責任の強調から、子育ての社会的意義を強調し、必要な支援や介入を進める方向にシフトさせること」と理解できる。子ども家庭福祉制度改革は、「支援」と「介入」の2とおりの政策を強化していかなければならない。平成12年、つまり、わが国が20世紀から21世紀に移り変わる端境期に、支援施策としての新エンゼルプランと介入施策としての児童虐待防止法が制定された。この時期が政策変更の分岐点と理解できる。さらに、地域福祉や官民協働が言われ、社会福祉法や特定非営利活動推進法も成立したが、制度の補完にとどまることも多い。

3. 子ども家庭福祉政策の課題と対応の動向—分断される子ども家庭福祉—

(1) 子ども・子育て新システムの検討

(2) 社会的養護の検討

一方、子ども虐待防止や社会的養護サービスについては充実が図られているものの漸増主義が続き、都道府県中心、措置制度中心といった基本システムは法制定当時の体系をとどめている。

社会的養護においては、子ども虐待の増加とともに、特に都市部を中心にその供給不足が深刻となり、さらに、未だ8割の児童がいわゆる施設における大舎生活を余儀なくされている。家庭的養護の振興、施設のケア単位の小規模化、地域化により、社会的養護を地域に拓いていくことが必要とされる。被虐待児童の心のケア、家族関係調整支援、自立支援も大きな課題である。児童相談所、施設職員の疲弊にも光を当てなければならない。なお、現在、法務省、厚生労働省それぞれにおいて、親権の一時停止制度導入等の親権制度改革、児童福祉施設長と保護者の親権との関係調整に関する制度改革に向けての検討が行われており、平成23年にも法改正が行われる予定である。地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案と最低基準の地方移譲への対応も必要である。

(3) 障害児童福祉の検討

(4) 分断される子ども家庭福祉

それぞれの検討は、子ども・子育て新システムは内閣府子ども・子育て新システム検討

会議で、社会的養護は厚生労働省社会保障審議会専門委員会で、障害児童福祉は内閣府障がい者制度改革推進会議でと、それぞれ検討の土俵も異なっている。その結果、相互の整合性が十分に図られず、子ども家庭福祉の基礎構造は、保育・子育て支援、子ども虐待防止・社会的養護、障害児童福祉の3領域の分断がさらに進む危険性をはらんでいる。

4. 新しい時代の幕開けを迎えるために

子ども家庭福祉の新時代を迎えるためには、このような分断を回避するため、**現在の子ども家庭福祉基礎構造を変えていくことが必要とされる**。現在の子ども家庭福祉基礎構造の特徴は、①サービスの財源と実施主体が制度ごとにバラバラであること、②社会的養護は都道府県、保育・子育て支援は市町村と実施主体が不整合であること、③財源不足のためにサービスが小粒であること、である。このために、サービス間にトレードオフ関係¹が起り、縮小均衡が続くことも多い。

これを克服すること、すなわち、都道府県中心・措置中心システムと市町村中心・契約中心²システムとの併存システムをどう評価するかが最大の課題となる。これを克服し、今後、たとえば、①子育て財源の統合を図り(特に、都道府県と市町村の財源上のトレードオフ関係の解消)、②実施主体、財源について市町村を中心に一元化し、③すべての子どもを対象とする包括的なシステムを創設し、④子育て財源の大幅増加を図ること、などが検討されなければならない。そのことが、切れ目のない支援をもたらすこととなるのであり、その基礎構造のうえに各論が論じられる必要がある。

5. 新時代の子ども家庭福祉のグランドデザイン

まず、**子ども家庭福祉基礎構造の一元化を検討すべきである**。そのためには行政実施主体の一元化、サービス利用システムの改革が必要とされる。社会的養護、障害児童福祉についても市町村をサービス決定の実施主体とし、決定を行うに当たって児童相談所の意見を聴取することとすること、困難事例においては、市町村から児童相談所に再委託ないし援助依頼を行うことなどを検討することが必要である。そのうえで、市町村が児童相談所の支援により個別の援助指針の策定等を行い、費用負担も行う。なお、児童相談所の市設置も検討すべきである。このように、基礎構造を一元化したうえで、各領域のシステムをそのうえに乗せていく必要がある。

障害児福祉については、障害児に固有の施策と子ども一般施策との乗り入れを進め、サービスの計画的整備や切れ目のない支援の確立を図る必要がある。このため、両財源の統合を進め、障害児童の一般施策からの排除や両サービス³の縮小均衡を防止する仕組みの確

¹ たとえば、現在、在宅福祉サービスの多くは市町村事業であり、次世代育成支援ソフト交付金事業の場合、都道府県は事業負担を負わない。一方、一時保護や社会的養護は都道府県事業であり、市町村の負担はない。この両サービスはどちらか一方を利用することとなり、この結果、子ども虐待において市町村は一時保護を望み、都道府県は在宅福祉の充実を望み、結果として両サービスともに拡充が阻まれる結果となる。

² 市町村事業である保育サービスは契約システムとは言えないが、新システムにおいては事業者と利用者との公的保育契約を結ぶ方式が考えられており、市町村事業と都道府県事業との乖離が大きくなる可能性がある。

³ 障害児童に固有のサービスと、児童一般施策における障害児童に対する合理的配慮の両サービスを同時に進めていくこと。たとえば、放課後児童クラブにおける障害児童受け入れ促進のための加算措置や巡回支援の制度化と障害児を対象とする放課後等デイサービスの整備など。

立が必要とされる。また、教育、就労、保健医療・福祉の分断を最小限にし、切れ目のない支援を進める。

社会的養護に関しても、こども園を含む保育・子育て支援サービスに虐待防止等の福祉的視点を担保すると同時に、家庭的養護の促進、社会的養護の小規模化、地域化を進め、保育・子育て支援施策との一体化を進めることが必要である。社会的養護のもとにある子どもも地域の子どもである。

さらに、障害児入所システムにおいても、同様の家庭的養護、社会的養護の小規模化、地域化が必要とされる。里親、ファミリーホーム、地域小規模児童養護施設と保育・地域子育て支援サービスの相互利用が進められていかねばならない。

新システムも、子どもの地域での育ちを重視すること、事業の安定的・意欲的展開、保育の質の向上にインセンティブが働く仕組み、担い手である保育士資格の再構築の保障、社会的養護や障害児福祉を包含し社会的排除を生まない仕組みとして検討されるが必要とされる。

7. 制度内福祉と制度外福祉との相互発展をめざして

もともと我が国は、個人の自立より集団の秩序維持を優先する国民性を有していた。これに対し、戦後、特に個人の自立や尊厳を第一に考える価値観が広がり、いわゆるソーシャルキャピタルの弱体化と相まって、人々の孤立化が進んでいくこととなった。子ども家庭福祉の新たな課題は、その多くはこの「つながりの喪失」、社会的孤立の進展に由来している。

そのことは、全国社会福祉協議会が平成 22 年 12 月に策定した『全社協 福祉ビジョン 2011』の認識と共通である。同提言は、「現在の福祉課題・生活課題の多くは、つながりの喪失と社会的孤立といったことと関わりが深く、住民・ボランティアがこうした問題に目を向け、要援助者と社会とのつながりを再構築していく取り組みが期待されているのです。」と述べ、制度内の福祉サービスの改革とともに制度外の福祉サービス・活動の開発・実施を主張している。

私たちは、古いしがらみ、つながりから解放された反面、新しい連帯が創れず孤立化に悩んでいる。個の自立を前提として、その人たちが緩やかにつながる新しい連帯のかたちが求められている。子ども家庭福祉も、社会的排除のないソーシャル・インクルージョン(社会的包摂)の視点に立ち、官民協働の福祉の姿をめざしていくことが必要とされる。「子どもを生まない、育てない社会」から「子育て・子育て、いのちを育むことが正当に評価される社会」へ、「孤立と分断」から「連帯と共生」の社会への移行が必要とされている。

二 社会的養護の課題と近未来対策

1. 子ども虐待防止対策の強化

(1) 妊娠期からの支援: こうのりのゆりかごが問いかけるもの。

かかりつけ保育園と子育て支援プランの可能性

(2) 子育て支援サービスの拡充 cf. 子ども・子育て新システムへの期待と懸念

- (3)児童相談所の運営・体制強化
- (4)市町村の体制・運営、要保護児童対策地域協議会の強化。特に要対協の強化
- (5)市町村と児童相談所(都道府県)との連携強化 cf.共通アセスメントの活用など
- (6)社会的養護サービスの整備

2.社会的養護の課題

(1)小規模化、地域化

- ・里親、小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)、地域小規模児童養護施設の拡充
- ・里親、FH、小規模施設の地域点在化
- ・ファミリーホーム、里親支援機関の拡充
- ・施設再編成：「年齢や子どもの問題による区分け」から「機能別」養護体系への転換

(2) 施設の専門機能強化:小規模化、地域化の補完として。

(3)労働政策等他施策との連携強化

- ・ジョブカフェ相談員(自立支援アドバイザー)による児童養護施設入所児童の就職支援
- ・ファミリーサポートセンターと里親との連携強化
- ・奨学金や学費減免(公立大学・短期大学・専門学校等)制度の導入：身元保証との連動

(4)社会的養護を地域に拓く:市町村と里親、ファミリーホーム、児童福祉施設との結びつきの強化

- ・在宅福祉サービスに対する施設の積極的取り組み
- ・入所児童に対する市町村職員の定期的訪問、要保護児童対策地域協議会による一元的進行管理

(5)家庭支援の拡充・強化

- ・特別養子縁組に対する適切な支援
- ・退所児童のレスパイトサービス、当事者支援
- ・市町村職員、要保護児童対策地域協議会メンバーの施設巡回訪問と帰省時の家庭訪問制度の構築
- ・児童自立支援計画に家族関係調整支援も盛り込む。保護者との協働

(6)人材の確保と資質の向上

- ・専門職の再検討(グループホームに対応できる専門性、保育士資格の再編成・養育福祉士の制度化など)
- ・待遇の向上
- ・配置基準の向上と新規専門職の配置

(7)自立支援

- ・自立支援：フェアスタート、リスタート、デュアルスタート

- ・ 自立援助ホームの拡充(児童相談所管内に1箇所以上)
- ・ 高等教育進学時の20歳(22歳)までの延長措置ないしは措置延長制度の導入。特に、高等教育進学の際の保障を

文献

- 1) 柏女霊峰編[2005]『市町村発子ども家庭福祉—その制度と実践』ミネルヴァ書房
- 2) 柏女霊峰[2008]『子ども家庭福祉サービス供給体制—切れ目のない支援をめざして』中央法規
- 3) 柏女霊峰[2009]『子ども家庭福祉論』誠信書房
- 4) 柏女霊峰[2010]「「こうのとりのゆりかご」が問いかけるもの」日本子ども虐待防止学会『子どもの虐待とネグレクト』第12巻第2号 日本子ども虐待防止学会
- 5) こうのとりのゆりかご検証会議編[2010]『「こうのとりのゆりかご」が問いかけるもの—いのちのあり方と子どもの権利—』明石書店
- 6) 柏女霊峰[2005]『こころの道標』ミネルヴァ企画
- 7) 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『子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について』第1-6次報告
- 8) 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[2008]『第1次報告から第4次報告までの子ども虐待による死亡事例等の検証結果総括報告』
- 9) 全国社会福祉協議会[2010]『全社協 福祉ビジョン 2011—ともに生きる豊かな福祉社会をめざして』