

れにかかるお金を親が払うというのとは性格が違うから、支援費とか保険を使っでの支払ということではなく、費用徴収という形になる。

ヒアリング結果 虐待防止施策・B

◎ 基本的考え方

シビアな虐待対応を行うためには、教育訓練プログラムを定期的に受けるなどの人材確保を行い、その人たちが核となって、組織全体の専門性を高めるような組織力を持つことが大事だという。つまり、人と組織を考えるとこのところが中核にあるというスタンスで話をしている。それと並行して、2004年児童福祉法改正で定められた市町村の役割について、格差を家庭児童相談室制度改善により進めること、要保護児童対策地域協議会についてコーディネート機能を担保できるような制度を用意すること、28条での司法関与を進めて、親の同意なき保護すべてに裁判所が一定の判断を行うようにすることが提言されている。また、ボランティアも含めた民間団体の取り組みを進めるように委託の推進も考えられている。都道府県一市町村、官一民での役割分担について幅広く整理・見直しすることで、児童相談所等の機能改善を推し進める考え方といえると思う。

< 領域別 >

1. 児童相談所について

児童相談所に権限と業務が集中している。効果的な虐待対応システムの形成と、職員の負担軽減が重要。そのために、市町村の体制整備を進めること、とくに一時保護について裁判所の関与を大きくすること、職員の任用資格、資質向上に加えて、人材育成計画や組織マネジメントのあり方を含む組織としての専門性を高めること、通園施設を利用型の体系にし、市町村の所管とすること、療育手帳の判定を知的障害者更生相談所の業務とすることが考えられる。児童相談所は、入所措置や一時保護、裁判所への申立に関わるものの仕事を行う。

2. 市町村について

格差が大きい。家庭児童相談室の有無、歴史、職員体制が影響している。虐待対応・相談に関わり、ネットワークの事務局を担い、親治療プログラムを展開するような、一定の専門性を持った常勤相談員のいる家庭児童相談室がすべての市町村でできるよう制度化して、計画的に市町村の力量アップを図る仕組みがある。都道府県の後方支援メニューも多く要るだろう。そのひとつとして、市町村間の競争を刺激する仕組みもあってよいだろう。任用資格も、ソーシャルワークに近い分野の人が就けるような整理があると思う。権限行使は、児童相談所を持つ中核市くらいまでは広げられるが、市町村の基本は、予防と早期発見と初期対応のある程度、そして継続支援のマネジメントだろう。

3. 機関連携（児童虐待防止ネットワーク）について

格差が大きい。法律上位置づけられたのは評価するが、それに付随するコーディネート機能を担保して根付かせる必要がある。ないところは、まず代表者会議を作るところから。そして、実務者会議を充実させることが次の課題になる。そのとき、あるいは事例検討会議においては、公的機関以外の児童委員やボランティアも意識して入れていくことが大事。そして、将来的には中学校区単位で網の目の小さいネットワークが発展できるように意識しておくこと。また、未熟な市町村には、アドバイザーを月に1回派遣する事業を立ち上げるのもよい。

4. 司法関与について

一時保護に関しては、裁判所の何らかのお墨付きが必要。子どもの権利条約第9条に反する。何日以内に申立をして、仮処分的にでも承認をもらうという制度が必要。立入調査については、ある程度の条件が揃っていれば警察の力を借りてできないわけではないので、裁判所の関与について、あまり大きく取り上げる必要はないかと思う。28条については、ただ承認だけもらうやり方ではなく、幅を持たせたいいくつかの方法があると思うので、その研究を進めることが必要。

5. 民間団体について

虐待防止そのものを目的とした団体は少ない。民間団体のメリットは、非常に柔軟な事業展開ができ、その活動を支える人たちが多分野にわたっていること。人材がストックされているので、研修委託もできるようになる。委託することで、団体の力量が上がるし、また、地域の実情が団体に伝わり、そこで得たものを地域に還元するというギブアンドテイクの関係ができる。つまり、虐待認識の共有化などに自ずとつながる。また、ボランティア研修の修了者が各市町村に確保されてきている。修了者がNPO 団体を作り、市町村が家庭訪問事業を委託するということもできる。

< 共通 >

6. 理念

共通の認識に至っていない。子どもの最善の利益や子どもの権利擁護といったことばで語られるが、具体的には明確でないと思う。家庭を意識した場合も、家庭に何を求めて、どこまでの役割を求めていくのか明確でない。基礎的な単位としての家族を大切にしていくなかで、親が親としての役割を果たしやすくするということが当然核になると思う。

7. 法体系

法律もいくつか重なり合ったものもあるし、法体系の整理も意識しながら、理念の明確化を図る必要があると思う。

8. 供給方法

家庭というものがあり、親と子の利害が対立するので、利用者本位だけでは済まない。公権力で対応しなければならないサービスも、この分野には残されると思う。ただ、子どもの意向とか意見を確認して行く手法は考えていかなければならないと思う。また、子ども家庭に関するサービス供給量が少ないという議論があるので、まず量の拡大を図る。その中で、どの分野にどのくらいのバランスで供給していくのか、それに応じて供給主体も変わってくると思う。

9. 分権化

方向性としては市町村にシフトしていく。ただし、今の段階で地方の裁量に任せられると、必要とされているサービスが行き届かない状況にあると思う。「8. 供給方法」の話しと関連するが、何を提供するのか、それによりどのような効果が期待できるのかが明確でないので、地域格差を生むだけの結果しか招かない。

10. 財源

利用者負担、応益負担というのも、当然世の中の理解を得られるものがあるので、一つひとつ吟味していけばよい。誰が負担するのかは、サービスの内容にも拠るだろうし、徐々に利用者負担、市町村負担にシフトしていくことがあっても、かなり計画的でなければならないと思う。また、財源が少ないといわれるが、財源の確保と同時に、サービス体系、法体系をもう少しわかりやすい形で整理していくことが必要だろう。

ヒアリング結果 虐待防止施策・C

◎ 基本的考え方

市町村の対応については、活用できる地域の資源をすべて活用してネットワークを形成することで、まずは市町村レベルでの対応力をつけることを重視している。児童相談所についても同様で、すべて自前で解決しようとするのではなく、司法などさまざまな領域からの担い手を増やしていくことが現実的というスタンスで話されている。そして、国一都道府県一市町村、官一民が重層的に仕事をしていく体制を描いている。

< 領域別 >

1. 児童相談所について

現在の体制では、自前ですべて解決しきることは難しい。市町村や民間団体に任せられるところはどんどん任せていくこと。ただし、そのことは丸投げをしてその後関与しないという意味ではない。市町村との人事ローテーションなどをやってもいい。

2. 市町村について

市町村にスペシャリストがいるに越したことはないが、現状では幅広く担い手を確保し、なだらかに坂をあがっていくことが大事。職員は児童福祉司に準ずる者を置ければ望ましいが、それは現実的に容易ではない。市町村の役割は、まずは窓口。解決をする場でなくてよい。難しい部分は、都道府県や児童相談所に委ねればよい。要は市町村の実情にあわせて進めばよい。現時点の取組を積み重ねて、次期改正に備える。

3. 機関連携（児童虐待防止ネットワーク）について

市町村が役割を果たす際には、すべて公務員で対応するのは無理だから、NPO などの地域資源に積極的に参加してもらうことが大事。ネットワークが自治体域を超えてできるようになっているので、隣町の病院なども使うこともできる。地域の事情に応じてさまざまな工夫ができるはずだと考える。

4. 司法関与について

不十分なところはあるという評価もあるかもしれないが、司法が積極的に取り組んでもらえる仕組みができたことは大きな進歩。

5. 民間団体について

担い手を増やすというのがキーワード。たとえば、子ども家庭福祉領域外のサービスを提供している社会福祉法人立の施設に夜間の訪問を任せるなど、地域のことをよく知っている民間ができる仕事はある。そうした工夫をすることも行政の仕事であり、すべて行政でやろうとする必要はない。人材は地域にある。

< 共通 >

6. 理念

子どものためには親支援を含めた家族全体をサポートすることが大事。また、人権ということばが今回虐待防止法に入ったが、理念を議論するよりも、子どもを救うすべとしてどういう場合にどこまで踏み込んで対応するのかという実際のケースを通して判断を積み重ねて、議論していくことが大事なのではないか。

7. 法体系

法体系を変えるメリット、デメリット、なぜ法体系を考える必要があるのかをはっきりさせないと何ともいえない。割り切って言ってしまうと、法律というのは手段でしかないのだから、一本の法律だろうと、ばらばらの法律だ

ろうと、どこかに根拠があればよい。また、民法については、治療に親の同意がいるということなど、使い勝手が悪いところがあるというのはわかるが、基本法である民法から子どもの部分だけ抜くというのは相当の議論が要る。

8. 供給方法

措置か契約かという観点で考えれば、その両方の手段が用意されている必要があると思う。子育て支援のレベルであれば、保護者の同意に基づいて提供すればいいし、同意に至らない虐待対応のレベルであれば、強制的に児童福祉法上の措置に関する規定を適用しなければならない。だから、二面あり続けるのが適当ではないか。

9. 分権化

国、都道府県、市町村が重層的に行う。2004年児童福祉法改正でも、市町村ですべて対応とは書かれていない。都道府県に技術的支援を受けることができる。ただ、徐々に市町村で受けることができるような体制を整えていくということ。

10. 財源

地域に定着した事業については、国から地方へ委譲するというのが基本的な考え方。虐待対策に関する全国的な状況を見てみると、直ちにすべての責任を地方で担うということにはならないのではないかと。負担も権限も重層的に持ち合っていくという発想で考えている。その比率は、その時々でバランスで合意形成していけばよい。ただ、負担をどのように持ち合うにせよ、地域でやりやすい工夫をしていくという方向性はよいと思う。PFIのように、責任は国なり都道府県がとるが、民間の人の創意工夫を生かすといった考え方がヒントになるのではないかと。

ヒアリング結果 虐待防止施策・D

◎ 基本的考え方

身近なところの現状に基づき、話をしていただいた。それによれば、民間団体の活用、保健福祉の連携も含めて市町村でいろいろとメニューを開発してきているが、児童相談所業務を含め、一気に分権化を進めるのは困難が多いのではないかと、ということである。そして、「市町村は予防の場」という整理がなされていたと思う。政策原理というよりも、政策展開プロセスの時間軸について、多くの関心事を示されているのではないかとと思われる。

< 領域別 >

1. 児童相談所について

知っている範囲、あるいは身近なところでは、比較的スムーズに連携されていると思う。

2. 市町村について

福祉保健センターが比較的よく動いている。窓口だけでなく、児童相談所そのものがあるのもよい。ただ、児童相談所業務をこなす力がない。児童相談所のやっていることは、ボリュームもあるし、重さも違う。時間がかかると思う。また、サービスメニューが多いところでは、整理が必要。

3. 機関連携（児童虐待防止ネットワーク）について

医療機関を含んだ連携を今後さらにしていく必要がある。

4. 司法関与について

データなし

5. 民間団体について

民間団体のフォーラムを作り、それを周知し、民間団体があることを知ってもらう。その次のフォーラムでは、体験わかちあいのようなグループ体験をしてもらう。民間団体が一緒に動く場があることで、グループそれぞれの特徴がわかってよい。

< 共通 >

6. 理念

虐待の関係では予防が大事。孤立させないとか、負担の強い方に対するアプローチをしっかりとやらないと。

7. 法体系

データなし

8. 供給方法

子どもの意見をどう掘り上げていけるのか。システムティックに担保するものを必要だと感じる。

9. 分権化

地方ができるものについては委譲してもよい。ただし、自治体の規模や財政によっても違う。要保護対策に差がある。地方の条件整備を待って、ある程度の委譲を受けられる力を持つことが必要。

10. 財源

今後は子育て・親の育ちも視野に入れ利用者負担をとることによって、親の責任感、参加の意識が高まるのではないだろうか。

ヒアリング結果 虐待防止施策・E

◎ 基本的考え方

児童相談の現状にひきつけて話をされている。ただ、市町村が力をつけてきた場合、道州制が現実のものとなった場合などの道も考えている。そのときでも、措置など権利擁護あるいは少数者に結びつくものは、広域対応とするのが必要だという。法体系については、児童福祉法そのものの体系として、社会的養護のあり方に言及しており、児童養護施設の子どもたちが低いレベルの援助を受けていることについて、体系そのものを変えていくことを提言している。

< 領域別 >

1. 児童相談所について

使っていることばが都道府県で違っていたりして、児童相談所同士のコミュニケーションで時間がかかる。また、外から見たら「どうして」というような、専門性のない対応をする児相もある。市町村がしっかりしてくるようなら、児童相談所は要らないといわれることもあるだろう。ただ、都道府県に1ヵ所、措置、法的な対応と児童福祉情報研修センターのようなものがあると、うまく調整がつかうだろう。道州制を踏まえれば、道州内に数ヵ所設置というの也被考えられる。5年後、10年後の法改正次第では、こういうのも自然な流れだ。

2. 市町村について

人口規模によって違うが、専門職を確保して、期待される機能をうまく連携させれば、市町村でできないことはない。市町村丸抱えになれば、児相からの連絡に落ちがあるということもなくなる。ただ、中核市クラス以上ではないと、新規に専門職を雇うのは難しいと思う。最低限3-4人でチームが組めないと、多様な業務はできない。中核市以下の規模の市町村は、家庭児童相談室の運営に引っ掛けて何とかするしかない。次の法改正のときに、二歩、三歩と踏み込んで、市町村がちゃんと実施できるようにすれば、児童相談所は措置と法的対応だけということになるだろう。措置は、措置費、保護者の動き方、対象の子どもの数を考えると、都道府県の方が適している。

3. 機関連携（児童虐待防止ネットワーク）について

虐待の内容のレベルによっては、今のネットワークで対応可能。育児不安からくるものは、民間で充分。職権保護後に在宅というものは、職員の専門性と地域の資源活用状況に左右される。施設入所は、入所段階で、とくに同意する保護者のパーソナリティ診断ができなければならぬので、黙っていても児相がやることになる。

4. 司法関与について

28条に関する改正では、児相は調査しなければならないわけで、忙しくなる。1-2年くらいすれば、押さえどころがわかってくるか、という感じ。そのほかは、立入調査で、裁判所の判断があって、警察の協力が得られるのはよい。お礼参りみたいなものもあるが、最初から警察が噛んでいると、手は出してくれないし、児相は保護者と話がしやすいだろう。ただ、時間がかかるのは困る。市町村に相談業務が全部行ってしまって、児童相談所に法的なものが残るなら、虐待とかDVとかで人権擁護をするような、家裁と児相と警察の機能を横断的にする独立した機関ができれば、相当違うだろう。

5. 民間団体について

本人に自覚なり相談ニーズがあれば、民間でも十分対応できる。難しいケースは、組織としてノウハウを持っている児相が対応しなければ、現状では無理。ただ、児相を強化するといっても限度があるので、民間に1件いくらで契約すると団体も動きやすくなるだろう。それに、運営費に限界があり、実績が今ひとつ上がらない児童家

庭支援センターをNPOとドッキングさせるというのもひとつだろう。

< 共通 >

6. 理念

児童相談の現状から見ると、相談所に来る家族というのは多子であることが多い。多問題家族から多くの子どもが生まれる傾向にあるのではないか。出生率を上げる少子化対策だけではなく、1.29の中身も考えていかなければならない。ところが、次世代育成計画は、こうした子どもを生んでいる家族のことを計画外にしている。未婚の母にもどんどん手当を出すとか、外国人でも、社会参加している人には、間口を広げてあげるとかしないといけないのかもしれない。

7. 法体系

児童福祉法の中で考えれば、施設体系を見直してくれた方がいい。施設に長いこと入っていても、いいことはない。里親制度を何とかしなくてはいけない。健全な能力が残っている親には、お金をつけてでもちゃんと養育させる方がいい。施設は処遇レベルの高いところと統廃合して、人手を手厚くできるようにすればよい。

8. 供給方法

措置は広域で行うことになるだろう。

9. 分権化

今ですら、健全育成とか保育で、すでに差が出ている。要保護児童が国に残ったのはよいこと。施設に都道府県差がつくのはよくない。

10. 財源

最低限これは確保できますよというのは、地方に任せないことが必要。金額そのものはたいしたことない。国がとっておけばよい。

ヒアリング質問文

<社会的養護>

1. 社会的養護の体系

現在の社会的養護の体系について、どのようにお考えですか。
もし、改善すべき点などがあれば、お話しください。

2. 家庭的養護

家庭的養護の現状についてどのようにお考えですか。
もし、改善すべき点などがあれば、お話しください。

3. 職員体制

社会的養護を担う職員配置体制の現状について、どのようにお考えですか。
もし、改善すべき点などがあれば、お話しください。

4. 施設の地域化

「地域住民にとって利用しやすい施設」という観点から見て、社会的養護サービスの現状をどのようにお考えですか。
もし、改善すべき点などがあれば、お話しください。

5. 措置制度

措置制度についてどのようにお考えですか。
もし、改善すべき点などがあれば、お話しください。

<共通質問>

6. これからの次世代育成支援・子ども家庭福祉を推進するための基本的な理念について、どのようにお考えでしょうか。また、たとえば、パターンリズム、次世代育成支援、児童の権利保障、家族再統合支援、パーマネンシー・プランニングなどの理念についてどのようにお考えでしょうか。

7. 次世代育成支援・子ども家庭福祉の基本法体系について、どのようにお考えでしょうか。また、たとえば、老人保健福祉施策における介護保険法と老人福祉法との住み分けを、子ども家庭福祉分野ではどのように考えたらいでしょうか。児童福祉法と民法とに分断された子ども家庭福祉制度体系について、どのように考えたらいでしょうか。

8. 次世代育成支援・子ども家庭福祉サービス供給の方法について、どのようにお考えでしょうか。また、たとえば、高齢者福祉や障害者福祉と同様、次世代育成支援・子ども家庭福祉についても利用者と提供者とが直接向き合う関係を基本とすべき、との見解に対してどのようにお考えですか。

9. 次世代育成支援・子ども家庭福祉行政実施体制の分権化について、どのようにお考えでしょうか。また、たとえば、高齢者福祉や障害者福祉と同様、市町村を中心に再構築すべき、との見解に対してどのようにお考えですか。

10. 次世代育成支援・子ども家庭福祉サービスの財源について、どのようにお考えでしょうか。また、たとえば、その総額、財源構成、公費負担の方法・性格、利用者負担のあり方、さらにはそれらの組合せのあり方などについてどのようにお考えでしょうか。

ヒアリング結果 社会的養護・A

◎ 基本的考え方

制度論よりも、養育のあり方を考えることを基本としている。そのため、乳児院での精神保健充実や、ペアレンティングの施設での実施、保護者の精神障害理解の重要性など、あらかじめ想定された論点以外のものも多く出された。制度を考える上でも、愛着関係や、地域の中での生活という視点を含む、生活の質保障といった養育上の必須要件を軸として、職員配置の見直し、里親を中心とした家庭的養護の普及・充実、子どもの利益を保障するための措置制度堅持などが意見として出されている。また、社会的養護を支えるためには、施設・里親だけでなく、そこに児童相談所も含めていかに連携・支援を深めていくかという視点が重要であることが語られた。

< 領域別 >

1. 社会的養護体系について

施設養護に偏っている。施設は、戦災孤児対策のような衣食住提供から抜け出せていない。一日の中でも職員がコロコロ変わる施設は寄宿生活のようなもの。愛着関係、パーマネンシー、生活の質が保障され、生活のモデルとなれるのは家庭的養護しかない。将来的には、養子縁組も社会的養護という観点で捉えることが必要だろう。また、実親がいる子どもも多いので、治療的機能が充実されるべきである。そして、社会的養護体系を考えるとときには、里親、グループホーム、施設、児童相談所の関係も充実させなければならない。

2. 家庭的養護について

小規模化は当然。地域生活というものも含めて、生活のモデルは家庭にしか求められない。また、養子縁組と里親は分けて考えた方がよいかもしれない。外国がすべていいとは思わないが、乳児を長期にわたって育てるのが里親と思われていることが多いが、それは養子縁組の方が適当だろう。18歳未満の子どもすべてを対象とする、言い換えるとそれだけの力を持っているのが里親である。また、里親そのものが福祉関係者の間でも低く位置づけられているのではないか。

3. 職員配置について

何人が適当かというのは難しい。地域小規模並みの1対3の配置は必要なのではないかと思う。これからの社会的養護は、子どもの立場で考えることが必要であって、財政面のことは、私は考慮したくない。必要なのは、家庭で子どもと親がどれくらい交流を持っているかを考えて、それを保障するような体制だ。

4. 施設の地域化について

相談や部屋を貸すというのは、保育所でもできる。施設でやらねばならないサービスとは、入所に関わるものだろう。ただし、入所型の施設でないところでも、ショートステイやトワイライトステイをやっている市町村もあり、施設が全部をやる必要はないだろう。また、地域に開いていくということは、施設を知ってもらうという意味で重要。

5. 措置制度について

保育と異なり、子どもと保護者の利益が相反する場合があります。措置制度というのは当然必要。ただし、ショートステイなども含めて、利用契約制度の部分もあっていいのかもしれない。また、定員や暫定定員に基づく事務費の支払いにより安閑としてしまう施設がある。子どもを職権で保護する措置と、運営上の措置費の制度を区別して考える必要があるという意見もあるが、よくわからない。

< 共通 >

6. 理念

施設の構造が、子どもの自立を難しくする構造を持っている。また、児童養護施設では年長の子どもにあわせて生活が組み立てられており、幼児へのケアが弱いような気がする。施設の方針で、毎年担当が替わるというところもある。愛着関係、パーマネンシー、生活の質とった養育論を重視したい。

7. 法体系

データなし

8. 供給方法

措置そのものはなくせないが、子育て支援サービスなど、利用契約にあうものもある。

9. 分権化

相談は市町村でいい。地域のニーズに合ったものを子育て支援サービス・在宅サービス作れば、利用につながる。ただし、重篤なケースについては、対応のノウハウを市町村では必ずしも蓄積できないので、大きなところで対応する。児童相談所と市町村の中間に、先駆型子ども家庭支援センターのようなものがあるのもよい。保護者や子どもの意志に反する措置も、児童相談所がよいと思う。重要なのは、全体のケースマネジメントをすることになる。施設については、偏在しているので、広域的な対応がよい。今の段階では、施設のない市町村から施設サービスに結び付けられるのか、不安である。里親も束ねるのは県レベルになるだろう。

10. 財源

次世代育成については、国の問題ではないような気がする。財源自体が限られているので、市町村によって変わってくる。虐待対応と社会的養護については、発言力が弱いので、国が算定基準などを示して、国が負担するという方が無難だろう。

ヒアリング結果・社会的養護 B

◎ 基本的考え方

分権化、地域化といった基本的流れを踏まえつつ、現実的に課題となっていることを自由に話された。実務の流れを踏まえた措置制度必要論や、子どもたちの愛着関係という視点が、一つの軸としてあったように思われる。

< 領域別 >

1. 社会的養護体系について

児童養護施設は何十年も同じ形でやってきており、今の子どもたちの状況に対応していない。そうした施設で問題行動が起きたときに、児童自立支援施設や情緒障害児短期治療施設がセーフティネットとなっており、それら児童福祉施設を児童養護施設に一本化していくのが現実的にいいのかどうかはいろいろな意見がある。実際には、制度的に人的配置が手厚いところなどを考慮しながら考えるしかない。

2. 家庭的養護について

里親やグループホームがあう子どももいるので、増やしていくべきである。ただ、相当力量がないとできないので、研修制度の充実が必要である。里親については啓発というより、認定前から段階的・体系的に研修を実施し、入口はハードルを低く、最終的なところではハードルを高くして、質が伴った里親を増やしていきたい。また、里親型グループホームについては、制度的にきっちりとしてない部分が多く、今後見直しが求められてくると思われる。

3. 職員配置について

新たに人を雇うことは難しい。今後の施設は、経営とか運営とかの手腕が求められる。公立だと、運営上、柔軟性に欠けるので、民営という選択肢も考えられる。また、職員にかかるお金が少ないということは、結果として、子どもにかかるお金が少ないということであり、健やかな成長という観点から好ましくないし、子どもにお金をかけないと、あとあともっとお金がかかるようになる。法外で手当している部分はあるが、最低基準も本当は見直して欲しい。

4. 施設の地域化について

施設は、行事があって地域と交流するというのはあっても、入所している子どものことで大変だというのが現状。また、ニーズ調査をするにしても、児童養護施設を住民がどう理解しているかによって、期待されるものが全然違って来る。まずは、その施設がどういうことをやっているのかを伝えていくことが大切だろう。また、単なる場所貸し以上のこと、つまり専門性を生かした活動をするためには、もっと仕掛けが必要ではないか。そのためには、本庁や児童相談所と施設とのコミュニケーションを密にしていくことが大事だと思うが、職員体制がそこまで整っていない。

5. 措置制度について

保護者の同意が得られないときに、措置は必要。そのとき、契約料のような概念は馴染まない。費用負担ということではなく、契約制になって「当然お金を払う」ということが前提となると、それを理由に子どもを手放さないということも起きてくる。相談の流れを見ても、施設入所の段階で、この子どもは契約、この子どもは措置というのは不自然な感じがする。措置制度撤廃反対ではないが、現時点ではうまく変えられるようには見えない。一方、措置制度だと、施設が新たな取り組みをしない傾向につながると思う。施設は今、今のままを保つことで精一杯のようだ。

< 共通 >

6. 理念

大人との愛着関係が重要。また、パターンリズムについては、往々にして危ない橋を渡らせたくないという思いから、子どもの意志を十分に尊重できていないこともあるかもしれない。年齢に応じて子どもに判断をさせていくことが大事だが、まだそのあたりの教育が充分になされている時期だとは思えない。ただ単に子どもに決めさせるというのではなく、社会的養護の領域では虐待等の影響を受けることにより、年齢相応の判断力等を備えていない子どもも多くいるので、ケースバイケースで見なければならぬ。

7. 法体系

何か新しいことを始めようというときには、新たな法律を作って大きく変えていくということが戦略的には考えられる。それを思えば、新しい子どもに関わる法律みたいなものをまとめていくことは意味のあることだと思う。民法との関係についても、子どもを中心に考えた場合の法体系がいいとは思いますが、非常に抜本的なものなので、実現性には欠けるような感じがする。

8. 供給方法

データなし

9. 分権化

保育はすでに各区市町村で対応しており、NPO や保育所で展開している育児支援などの一般の子育てに関わる資源についても小さな単位でどんどん行われるべきだと思う。子ども家庭相談も、各区市町村に設置している保健福祉事務所で、すでに保健師が広く資源を使ってやっている。そのほかの地域福祉の拠点機関でも、高齢者、障害者福祉に続いて、虐待の問題にも対応してもらおうという段階にきており、研修も始められている。要保護ケースでは、措置する施設の問題とか、専門性があるので、児童相談所が中心になるが、入口の段階では地域の機関に対応してもらい、あとは児童相談所がバックアップしていく体制がとれるとよい。

10. 財源

三位一体と関連しては、全国的な格差が大きいと思う。障害・高齢の分野はいろいろなことを経て今に至っているが、児童関係は急激過ぎる。もう少し全体の底上げが図られてからでないと、特に小さい自治体ほど、お金が割けない状態になってしまうし、国からお金が十分もらえたとしても、今のままパッと離されるとリスクが大きい。

ヒアリング結果 社会的養護・C

◎ 基本的考え方

高齢者も子どもも障害者もすべて地域という場で一体的に生活していることが自然な状態であり、かつてはそこで諸々の生活ニーズが充足され、ケアの連続性も確保されていたという認識に立っている。これを再生させるのが、福祉の基本的な仕組みとならねばならないと考え、措置／利用、高齢者福祉／児童福祉、養護／保育といったような制度的な切り分けを取り払って、今一度利用者のニーズを中心に考え直すべきだとする。これが可能になるためには、保険制度だけとか、措置制度だけとかではなく、重層的・複線的で、三枚越しくらいに対応できる厚みのある制度設計を行い、ある時期までは措置、ある時期からは支援費といったような、ニーズ充足状況に応じた柔軟な制度利用が可能となるようにしなければならないと主張する。また、基幹施設と里親との関係を強化し、社会的養護においては里親の果たす役割を重視しなければならないとしている。

< 領域別 >

1. 社会的養護体系について

子どもが地域でさまざまな人たちと生活するという観点からすれば、里親を中心に考えるべきである。しかも、里親が昼間里親（家庭保育員）や高齢者のケア提供者を兼ねるなど、社会的養護ないし子ども家庭福祉領域でのみ機能するものと想定するのではなく、ニーズに柔軟に対応できる資源として位置づけた方がよい。基幹となる施設も同様の観点から位置づけられるが、とくに治療を要する場合や、援助困難度が高い場合に、措置や利用が考慮されるものである。このとき、「〇〇の機能を持つ施設を設置しなければならない」という規定は、子どもの福祉保障のために不可欠であろう。

2. 家庭的養護について

家庭的養護を推進すべきである。そのためには、プロの里親を養成していくことが大切になる。基幹施設で職員経験のある者が暖簾わけをするように、地域で里親となっていき、またニーズに柔軟に対応する性質を大事にすべく、昼間里親（家庭保育員）や高齢者などのケアも担えるようにしていく。基幹施設とのパートナーシップが強調されることで、施設からはレスパイトケアの提供、里親は施設の運営するつどいの広場などに参加し、地域住民の子育てモデルにもなることができるようにしたい。

3. 職員配置について

「2. 家庭的養護について」とあわせて考慮すべき事項である。何よりも、専門性の向上が重要であり、そのためにも基幹施設で経験を積んだ子ども家庭福祉のプロを養成し、暖簾わけをするような形で、里親を増やしていく。そのとき、基幹施設から必ずスーパーヴァイザーを割り当て、レスパイトケアなども担える体制をとっておくことが大事である。基幹施設と里親との良好な人間関係が求められるため、そこでトラブルを起こすような人材は困る。

4. 施設の地域化について

地域で社会的養護を展開していくことになるので、施設の活動場面も地域が中心となる。その専門性を活かして相談やつどいの広場事業などを展開する一方、措置が必要な子どもたちのニーズにも応答すべく、治療機能は確保するようにする。この治療的ニーズにより入所する子どもについては、都道府県の広域的調整機能を発揮しなければならない。このため、都道府県との関係は切断されえないものとする。

5. 措置制度について

措置制度も必要だが、大切なのは、子どものニーズにあった制度運用がなされることである。措置停止になって、

急に施設が利用できなくなるようでは困る。支援費制度なども活用して、20歳を超えてもアフターケアを受けられるようにするとか、一方の施設も措置以外で運用される機能を持っていなければならない。

< 共通 >

6. 理念

地域の中で高齢者も障害者も子どももみんな一体的に生活を営んできたわけだが、それを再生するようなことが大事である。福祉サービスを必要としている人たちを制度の利用基準によって切り分けるようにはせず、いろいろな施設の機能を利用しながら地域生活が営めるようにする。制度中心でないということは、利用者のニーズ中心に、それを柔軟に充足するような仕組みを作るという発想が基本にくる。

7. 法体系

子どものニーズが充足できるように、重層的な制度が組めるような法体系が望まれる。子どもも含めた生涯保険に関する法律のようなものもあってよい。重要なのは、単線的な法体系では、子どものニーズすべてを充足されることは難しいという認識だろう。

8. 供給方法

措置が必要とされるような状況に置かれている人たちが不利益を被らないようにすることを最も重視したい。そのような人たちがきちっとサービスにつながることを保障しておいて、あとは措置から利用へと移行できるようなシステムがあればよい。基本的には、重層的に制度を組んで、利用制度、保険制度、支援費制度、措置制度が並存し、柔軟にサービス提供ができるような体制が望ましい。

9. 分権化

これからは、各地域でサービス提供をしていくことが基本となる。施設という箱物を中心とした体制から、中間施設的なものが増えていくことで、地域で相談をし、地域でケアサービスを利用することになり、ケアの連続性が保障されやすくなる。ただし、このときに最もサービスを必要としている人たちが、サービスにつながらないということがあってはならない。したがって、その部分については都道府県が責任を持つなど、一次、二次、三次相談というような重層的なシステムができていなければならない。

10. 財源

財源の問題は難しいが、一度国民のニーズに応じる柔軟な制度設計を、ガラガラポンしてやってみることが大事だろう。いろいろな制度を一気に再編させれば、財源も出てくるかもしれないと思う。そのときに、学資保険や介護保険などの保険を貫くような、生涯保険のようなものがあるのもよい。もちろん、それを唯一の財源としては、柔軟な制度設計ができないので、予算面でも重層的な組み方をしなければならない。

ヒアリング結果 社会的養護・D

◎ 基本的考え方

地域で子どもと家庭を支えていくという考え方が基本にある。お金の使い方も、利用の仕方も、基本は住民がどうしたいかという意向を反映させたものでなければならない。そのための仕組みを考えるべきだとしている。社会的養護においても、市営住宅のグループホーム化など、市町村がそれを担う可能性に注目している。そのため、国からの補助金中心ではなく、地方で税源を確保し、地方で使い方を決めるということを重視する。ただし、財政力の弱い自治体や、声を社会に反映しにくい少数者のためには、国が一定の基準を示し、財源も保障するという事は考えられなければならないという。

< 領域別 >

1. 社会的養護体系について

今は虐待を受けている子どもが増えているが、そうした変化に対応していない。これからは、子どもの暮らしが子どもの治療になる取り組みが必要。建物の中だけでなく、友達づきあい、近所づきあいなどの、人と人とのコミュニケーションがいちばんのケアであり、生きる力になっていく。そうした暮らしを支援していくために、専門的な治療とか、一時保護機能を持ちながら、施設の職員だけが苦勞するのではなく、地域の中での暮らしを支える体制が必要。家族再統合のことなども考えれば、地域とのつながりを持ちながら親子の暮らしを支援していく親子生活支援施設というのもあってよい。

2. 家庭的養護について

現状では孤立無援状態にあるグループホームや里親を地域で支える仕組みが必要である。施設や東京都の子ども家庭支援センターのようなところが治療機能を発揮することが必要だろうが、いずれにしても地域の支援ネットワークの一員として、一緒に動いていくという視点を追求すべきである。

3. 職員配置について

今の体制でやろうとしては無理。市町村と都道府県間の長期人事交流をやればよい。市町村の職員が児童相談所の対応の仕方を学ぶ。児童相談所の職員も、全体を知っていて初めて困難ケースでどういう援助が必要なのかかわかると思うし、燃え尽きないようにするためにも、市町村の状態を知っていくことが重要。それと並行して、市町村域にある民間の児童養護施設と市町村との、横の人事交流などを追及してもよいと思う。

4. 施設の地域化について

施設を開放して、町内会の会議を開催できるようにしたりする。町内会を通してボランティアが確保できるなど、思わぬ交流が生まれる。たとえば、障害のある子どもを育てている親と子どもの通園施設で、親が「生まれたばかりの障害のない子どもも連れてきたい」といったりしたとき、町内会を通してボランティアが確保され、利用要件にあわない子どもにも柔軟に対応してきたということもある。

5. 措置制度について

措置以外にも利用できる道を作っておけばよい。市営住宅などを使って、市町村がグループホームを自由に設置し、市町村で利用の仕方を決めていくということもできるだろう。ただ、措置制度そのものを全廃するというのは疑問。ただし、いろんなニーズを持った子どもたちがいるのだから、個々の子どもに合わせた、きめ細かな対応ができるような措置費・措置制度にしていけないだろうかと思う。

< 共通 >

6. 理念

施設にいる子どもも含めて、地域で育つということが基本。また、今の子どもたちの幸せ、今子育てをしている親の支援ということを考えなければならない。次世代育成ということばに違和感があるが、それは子どものあるべき姿や、期待される姿ばかり強調してしまいがちだから。

7. 法体系

データなし

8. 供給方法

地域の中で住民自身が考えるということが大事。

9. 分権化

軍事費や生活保護費などの最低生活保障は国がやればよい。保育は市町村で自由にやってよい。最低基準についても、虐待問題のように該当者が少数の場合には、国が財源保障とともに関与していく方がよいが、基本的には市町村で決めてもよいと思う。ただ、財政力に差があるので、国が財源を確保しておくことは必要だろう。

10. 財源

補助金は自由にできないし、市町村職員も「国に言われたことをやっていけばよい」という意識を生み出しがち。補助金制度よりも、住民が地方に税を払って、その行方を住民が見ていくことができるような、わかりやすい仕組みを作ることから始めなければならない。税源を地方がきっちり持ち、その税をどう使うか、住民が議論していくのがよい。子育て支援関連も税でやるべき。税制度は本当に複雑すぎる。国が楽をするために地方に押し付ける今の三位一体は心配。

ヒアリング結果 社会的養護・E

◎ 基本的考え方

愛着関係を保障することの重要性を軸にしている。保育などは、あくまでも家庭の補完であって、保護者が第一義的な責任を果たすことが重要であるとしている。何らかの事情でその責任が果たされない場合に、社会の責任が問われてくるのであり、親の自己実現のために保育を充実させるというのは社会的責任の果たし方を間違えていると考える。大人がしっかりと思想を持ち、子どもに真正面から向かい合うような社会がいかにしたら実現するのかということを厳しく問っている。とくに、社会的養護においては、関係者のアセスメントの力量が脆弱であることを懸念している。アセスメントの力量を上げていくためには多専門職からなる民間のアセスメント・チームを活用することも構想する。この専門的力が担保されて初めて、子どもの人権保障にもつながりかねないパターンリズム理念による活動も、信頼できるものになってくるとしている。

< 領域別 >

1. 社会的養護体系について

青少年の部分をどう捉えているのかがはっきりしない。児童相談所の数だけ自立援助ホームを作り、虐待を受けてきた子どもたちの回復、あるいは子どもの発達ということをしっかり理解したケアワークを実践することを、もっと考えなければならない。また、アセスメントができていないことも問題である。どこに入れても、その子どもにどういう援助が必要なのかを施設でアセスメントできていない。施設が収容・保護の場であるという意識しかなく、そのためにアフターケアについても、退所した子どもの後追いをすることだと捉えている。子どもが何かあったときに帰ってきたいと思える生活の場を作ることがアフターケアの根幹になればならない。児相のアセスメントもいい加減で、単にIQの高低だけで措置すべき施設を決めているが、その結果、広汎性高機能障害の子どもたちが養護の場で増えてきている。

2. 家庭的養護について

小規模化は当然進めなければならない。そうしないと愛着ができてこない。管理ではなく、生活の場をちゃんとして、子どもが自己の意識を持ってどう動けるかということをしていくためにも大事なことである。また、養育の理論を体系化しなければならない。さもないと、小規模化は密室化という問題を招く。グループホームを開くというのは、目に見えるかどうかではなく、職員が客観的に子育てを見ることができるとのことだ。

3. 職員配置について

6人に対して2人の職員が常に確保されていなければならない。また、保育者の勤務経験年数が短く、アタッチメントなどありえないという現実もある。最低基準の改定と、担当が動かなくて済むような、勤めやすい環境形成が必要だと思う。

4. 施設の地域化について

児相というのは敷居が高いので、相談と、親子が短期に一緒に生活できる機能があるとよいと思う。贅沢を言えば、小児科と精神科を付設すると、かなり利用者が増える。そのついでに相談が出てくる。子ども家庭支援センターの中に医者が入ることで、そこに相談に来る人から虐待が発見されることも多くなるのではないかと。

5. 措置制度について

措置制度は当然維持すべき。改善すべき点としては、施設整備。そして、アセスメント。施設の底上げを図るためには、アセスメント機能をどこか民間に委託して、多専門職で援助プログラムを作る。それを施設に渡して、

3ヵ月ごとに見ていけば、ちゃんとやっている施設とそうでないところが目瞭然だ。こうなると、児相も措置権者として、施設の質の向上にタッチできるのではないか。

< 共通 >

6. 理念

大人のあり方が重要である。どういう人間を育て上げようとしているのかが明確にされなければならない。また、基本的理念の前に、子ども福祉と親福祉をわけて考えるべきである。保育は親福祉である。その上で、親がどこまで子どもを育てるべきか、どこから児童福祉の仕事とするかを考えるべきだ。0-2歳児は親が育てて愛着関係を形成するということが大事であり、その補完として保育等が考えられないと困る。パターンリズムについては、人権無視、過干渉につながるのは困るが、子どもの要求を何でも呑むというのではダメだ。子どもの要求のどこまでが正しいのかを見極めるためにも、プロフェッショナルな人が必要であり、そこで初めて子どもの権利を保障できるようになる。家族再統合という理念については、アセスメントをして再統合の可能性を見極めていくこと、そして、施設が努力して親とつながっていかうとすることが大事である。

7. 法体系

次世代育成については、大人がもっと思想を持つべき。保育を増やすのではなく、子どもたちが愛情形成できる場を作ることが大事だろう。たとえば、食事を大事にするということも効果がある。

8. 供給方法

利用者と手強者と直接向き合う関係を基本とすべきだろう。ただ、子どもはいろいろなものがよく見えないし、大人は嘘をつく。まずは、施設が正直に話をするようになること。そうすれば、子どもは選びやすくなる。

9. 分権化

市町村を中心に再構築できるかどうか、心配である。子どもの仕事に関わったことのある主任児童委員を有給にするなどの工夫が必要だろう。ただ、分権化ができるまでは、国が相当支援しないと難しい。

10. 財源

児童福祉のお金は生活保護費と同じ。ナショナルミニマムというのは絶対に必要で、児童福祉のお金などたいしたことはないのだから、国が持つべきだろう。細かいことはわからない。