

—はじめに—

1 提言の趣旨

- 地域における人と人とのつながりが希薄化している中で、家庭や地域における養育力が低下し、子どもや家庭に係る問題はより複雑化・多様化・深刻化している。
- このような中、児童虐待相談件数は急増し、児童虐待が社会的養護を必要とする子どもの増加の大きな要因となっている。児童養護施設に入所している子どもの半数以上が虐待を受けた経験を持っていることなどから、必要とされる社会的養護の内容には高度な専門性が求められている。
- しかし、児童虐待を生み出さない社会づくりの取組や子どもたちに対する社会的養護の取組は、近年の複雑化・多様化した状況に質・量ともに十分対応しきれていないため、社会的資源のあり方について体系的に整理し、子育て家庭への支援を図るとともに、里親や施設、地域が一体となった社会的養護体制を整備していくことが緊急に取り組むべき課題となっている。
- 今回は社会的資源のあり方として、新たな状況に対応できる里親、児童福祉施設、児童相談所等についての社会的養護体制の整備拡充の他、社会的養護を必要とする子どもを生み出さないための支援体制の整備などについて、県として取り組むべき課題及び取組の方向性を示すものである。

2 検討の経緯

- 深刻化する児童虐待問題への抜本的対策や新たな状況に対応した社会的養護のあり方等を検討することを目的に千葉県社会福祉審議会の下に社会的資源あり方検討委員会が平成17年6月24日に設置された。
- この間、平成17年11月に千葉県社会福祉審議会が県に答申した「児童虐待死亡ゼロに向けて」を受け、答申に盛り込まれた児童相談所の体制整備や社会的養護のあり方について、社会的資源あり方検討委員会で引き続き検討することとされた。
- 社会的資源あり方検討委員会では、平成17年11月に論点整理（中間とりまとめ）をまとめ、その後、里親、母子生活支援施設、児童養護施設、市町村、児童相談所等の関係者からの意見聴取に努め、議論を進めた。
- また、平成18年6月にはそれまでの検討結果を「千葉県における社会的資源のあり方に関する基本方向」としてとりまとめ、その内容の周知を図るとともに、パブリックコメントの実施などにより広く意見を聴取して、さらに議論を進めたところである。

I 千葉県における社会的資源のあり方について

1 現状と課題

- 児童虐待相談件数が急増しており、児童養護施設に入所中の子どものうち虐待を受けた子どもが5割以上を占めるなど、児童虐待の未然防止策の充実が急務となっている。
- 近年、虐待を受けた子ども、発達障害その他心理的なケアを必要とする子どもが増加しており、学校なども含めた対策が急務となっている。
- ドメスティック・バイオレンス（DV）の相談件数も増加しており、子どもは親の暴力に巻き込まれるとともに、暴力を目の当たりにして心に大きな傷を負ったり、さらに暴力によるコミュニケーションを覚えるなどの可能性がある。DVを含めた虐待は、暴力の世代間連鎖に繋がることもあるといわれている。このような子どものためにも、その子どもから次の世代への暴力の世代間連鎖を断ち切るためにも、子どもへのケアが重要である。
- このような中、児童福祉法の一部を改正する法律（平成16年法律第153号）により、平成17年4月から児童家庭相談に応じることが市町村の業務として明確に規定され、児童相談所は市町村との強力な連携のもとに市町村への後方支援、重篤な事例への対応を図ることとなり、市町村における児童虐待防止ネットワークの整備・実効的な運営、児童相談所の専門性の強化が求められている。
- 平成17年11月に千葉県社会福祉審議会から、児童虐待を防止するための取組として児童相談所における虐待対応システムの抜本的見直しや実効性のある児童虐待防止ネットワークの整備促進などが提言された。この提言では、県と市町村は、互いの特性を理解し、適切に役割分担をしながら児童虐待に対応することが必要であり、特に、事例が制度や機関の隙間に落ちることのないように連携することが重要とされている。
- また、民生委員・児童委員、主任児童委員については、虐待通告ケースにおける周辺調査や在宅支援ケースにおける見守りなど、地域に最も身近な子育て家庭の状況を把握し、支援する役割を担うことが期待される。
- 児童相談所においては、平成18年度から児童虐待への取組として、適時適切なアセスメントツールの活用による状況の変化に応じた援助方針の見直し、緊急度、虐待の重篤度に応じた会議提出日を決め、進行管理などを行っている。
- 児童相談所における児童福祉司の配置について、児童福祉法施行令により「児童福祉司の担当区域は、保護を要する児童の数、交通事情等を考慮し、人口おおむね5万から8万人までを標準として定める」とされているが、本県の児童福祉司一人当たりの担当人口は78,951人と基準に合致しているものの、全国の都道府県・政令指定都市・児童相談所設置市の中で多い方から8番目と、児童福祉司の増員が引き続き必要な状況となっている。

- 児童相談所における児童心理司の配置については、「少なくとも児童心理司：児童福祉司＝2：3以上を目安に、さらには1：1を目指して配置すべき」という考えも国の研究会から示されているところであるが、本県においては、1：2以下となっており、児童心理司の増員が引き続き必要な状況となっている。
- 子どもの発達においては乳幼児期の愛着関係の形成が極めて重要であり、社会的養護を必要とする子どもへの支援はできる限り家庭的な環境の中での養育が望ましいが、現在の支援は、乳児院や児童養護施設などの施設での養育が大きな割合を占めている。
- 家庭的な養育として里親は、平成18年3月1日現在227組（養育里親222組、親族里親5組）が登録されており、このうち86組の里親に121人の子どもが委託され、要養護児童全体に占める里親への委託率は、13.9パーセントである。なお、全国では平成17年3月末現在で8.5パーセントである。千葉県次世代育成支援行動計画では、平成21年度末までにこの委託率を20パーセントに高めることとしており、県民への啓発や里親への支援の充実が求められている。
- 児童養護施設は、県所管が14か所で、18年度の定員は850名であるが、この定員の県人口に対する割合は、全国平均の3分の2弱と少なく、また、入所率は恒常的に90パーセントを超えている。
乳児院は県所管が2か所で、18年度の定員は50名であるが、この定員の県人口に対する割合は、全国平均の約3分の1と少なく、また、入所率は90パーセントを超えている。
- 児童虐待相談件数が依然として多く、家庭や地域における養育力の低下が見られること、また、今後さらに虐待の早期発見を促進する対応を進めることにより、人口減少社会においても、当面、社会的養護を必要とする子どもが増加することが見込まれることから、社会的養護体制の量的・質的両面での整備促進が望まれる。
- 社会的養護を必要とする子どもの多くが生活をする児童養護施設などの入所施設のほとんどが大規模施設で、入所中の子どもの生活の質の向上やプライバシーの確保が課題となっている。
- 義務教育終了後、児童養護施設等を退所した子どもや里親の元を離れた子どもの自立支援を行う自立援助ホームは、2か所（定員各6名）設置されているが、受け皿としての量的拡充を図る必要がある。
- 社会的養護サービスの量の整備、質の整備については待ったなしの状況であり、早急な改革が必要である。

2 めざすべき方向

(1) 基本的視点

- 社会的養護を必要とする子どもの増加の要因である児童虐待を防止する取組を強化するため、児童相談所や、市町村児童虐待防止ネットワークをはじめ地域における相談支援体制を強化・拡充する。
- 子どもの発育や家庭の状況に応じ、様々なニーズに対応できるような切れ目のない支援が必要である。特に、児童虐待防止対策においては、発生予防から早期発見・早期対応、治療、家族関係支援調整、そして社会的自立に至るまでの支援や、虐待を受けた子どもの状態や虐待の重篤度に応じた支援体制を強化するため、関係機関の密接な連携が必要である。
- 子どもの健やかな成長と自立を保障し、社会的養護を必要とする子どもを生み出さないため、すべての子どもと子育て家庭の育ちを地域のみinnで支える取組を拡充し、地域での多様な子育て支援、地域での子育て力の強化を図る。
- 地域における子育て支援サービスの多くはボランティアやNPO等によって担われており、保育所等の施設サービスとの間に財源の格差が大きくみられる。これらの格差をできる限り是正することによって、地域における子育て支援サービスの量的拡充を図っていくことが求められる。
- 社会的養護を必要とする子どもの支援については、子どもの最善の利益を尊重するとともに、社会への自立に向けての機会の平等（フェア・スタート）の確保に最大限の配慮をするものとする。
- 現状では、社会的養護サービスの量と質の両面での整備を図ることが最も必要とされ、それは社会的養護を必要としている子どもたちの育ちを保障するために待ったなしの状況である。社会的養護を必要とする子どもに適切に対応できる受け皿の整備が望まれる。
- 里親と施設、里親型ファミリーグループホームと地域小規模児童養護施設、公立施設と民間施設等、同種のサービスに対する公的支援の格差の是正を図っていくという視点を持つことが必要である。
- 社会的養護は、大規模施設による大舎制・中舎制の施設養護から小舎制・小規模グループケア・地域小規模児童養護施設などによる施設のケア形態の小規模化を、また、里親などの家庭的養護を重視して政策誘導していく。
- ジョブカフェなど他分野の様々な社会的資源を幅広く活用し、組織横断的に有効な連携を図り、自立支援等のサービスを相互に結び付けていく工夫をしていくことが必要である。
- 施設運営に当たっては、民間でできることは民間に委ね、社会的養護を必要とする子どもの支援の充実に努めるものとする。

(2) 社会的養護を必要とする子どもを生み出さないための取組の強化

ア 社会的養護を必要とする子どもの増加の要因である児童虐待の防止の取組を強化する

《取組のポイント》

- 児童相談所については、児童福祉司を増員し、5年以内に全国平均以上とするとともに、専門性を強化する。また、児童虐待対応システムについては、実効性を検証の上で改善を図り、その一環として児童相談業務のIT化を図る。
- 全市町村への要保護児童対策地域協議会の早期設置の促進を図り、地域の関係機関の積極的な情報共有と必要な支援のための連携強化を図る。

(ア) 児童相談所の取組の抜本的見直し

【児童虐待対応システムの見直し】

- 平成18年度からは児童虐待への取組として、適時適切なアセスメントツールの活用による状況の変化に応じた援助方針の見直し、緊急度、虐待の重篤度に応じた会議提出日を決め、進行管理などを行っており、一定の改善が見られるが、システムの実効性についての検証を行い、改善を図る必要がある。
- 現在進めている児童虐待対応システムの改善の徹底と適切かつ迅速な進行管理のため、できるだけ早期に児童相談業務のIT化を図る必要がある。
- 児童相談所は、関係機関との情報共有を行い、地域における各種機関の有機的な連携を図るために、関係機関の関与が必要な事例に関する情報について、抱え込むことなく市町村及び要保護児童対策地域協議会に対し積極的に提供するなど、関係機関と連携した支援体制の整備を図る必要がある。

【児童相談所の増設】

- 県児童相談所は本所5か所、支所1か所であるが、所管区域について、市町村合併の状況を踏まえながら、現在人口、将来人口、面積等を勘案して見直しする必要がある。支所についてはできるだけ早期に措置権を行使できる本所に格上げすることが望まれる。

特に、緊急性を考慮して1時間程度で移動できる範囲を考慮すると、中央児童相談所の管轄区域の見直しに伴う増設が必要である。この場合、健康福祉センター（保健所）、教育事務所、裁判所などの他機関の所管区域との整合性も考慮する必要がある。

また、中核市に対し、児童相談所の設置を働きかける必要がある。

【児童福祉司・児童心理司の増員】

- 児童福祉司の配置について、児童福祉司一人当たりの管轄人口は都市部における先進的な自治体（一人当たり約5万人）を目指すことが望まれるが、5年以内に全国平均以上（一人当たり6万3千人）の配置を目指すべきである。

- 児童福祉司と児童心理司がチームを組んで対応できる体制が望ましいため、児童心理司の配置について、児童心理司：児童福祉司は1：1が望ましいが、当面は5年以内に2：3以上とすることを目標に計画的な増員を目指すべきである。

【児童相談所の専門性の確保】

- 児童福祉司の専門性を確保するためには、専従性を高める必要があり、児童福祉司としての勤続年数は5年程度を目安とするのが望ましい。福祉職での採用や民間からの人材登用も積極的に進める必要がある。
- 職員の専門性強化のため、所長研修・課長研修を組み入れるとともに、現在の研修の体系化・充実化を図る必要がある。
- また、経験豊かな指導者の職員（スーパーバイザー）の育成が必要であり、指導者育成のための外部講師による研修の強化、他県や専門機関への職員派遣等、早急に取組を検討し、実施する必要がある。
- 児童虐待防止について、より総合的・専門的な視点から検討するため、弁護士、法医学者など民間の専門家(虐待エキスパート)を積極的に活用する必要がある。
- 家庭裁判所へ保護者の意に反した施設入所等の承認を求める申立は、弁護士が児童相談所長の代理人として申立を行えるようにするなど、弁護士の積極的な活用を図る必要がある。
- 虐待を受けた子どもへの専門的な治療のため、精神科医が勤務する日数を増やす必要があり、ケアを要する子どもたちの実情を考慮し、精神科医の常勤配置などの改善を図る必要がある。
- 児童虐待のデータの集積、研究を進めるとともに、企画部門の設置や児童福祉司等の企画・研究部門への配置について検討することが望まれる。
- 児童相談所において、障害・非行・虐待等、分野ごとの専門的な対応が求められている中で、保健師、精神保健福祉士等の多様な専門職の配置や児童福祉司と児童心理司とのチーム編成、分野別の専従班の設置など、従来の組織体制の抜本的な見直しを検討する必要がある。
- なお、虐待対応については、平成17年度以降始めているアセスメントツールの活用や事例の進行管理、その他の新たな実践を踏まえ、その成果を検証しながら、専従班の設置の必要性の有無についても考えていく必要がある。
- また、児童相談所の業務のうち、障害の判定業務については、所内に専従班を組織することや相談受付から調査及び資料作成までを専門機関に委託することなどにより、児童家庭相談体制とは別の部署による実施の検討が望まれる。
- 施設が児童自立支援計画の策定、見直しを行うに当たっては、児童相談所との連携が必要である。
- 虐待を受けた子どもに対しては、親子分離後の子どものケアを十分に図るとともに、保護者と子どもとの関係のあり方を調整するプログラムを施設と連携して作成し、実施する必要がある。

【一時保護の見直し】

- 一時保護所については、業務の効率化を図るため、全ての児童相談所に設置する必要性の有無を検討するとともに、児童相談所の一時保護所の業務の一部に民間の人材を活用することや一時保護業務の民間活用など、幅広く検討する必要がある。
- 乳児や基本的な生活習慣が身についていない幼児など、一時保護所における集団生活が適当でない子どもたちのために、里親や乳児院などを活用した委託一時保護の積極的な活用を図る。また、学童・思春期で自傷他害が激しいなどの子どもを保護して集中的な診断・判定を行う寮などの設置を検討する必要がある。

(イ) 地域における児童家庭相談体制の整備

- 市町村児童虐待防止ネットワークの整備については、18年度中に全市町村において整備される見込であるが、関係機関の業務の隙間に落ちて適切な支援が行われない事例の防止や、民間団体をはじめこれまで法律上の守秘義務が課されていなかった関係機関との円滑な情報交換や連携を促進するため、児童福祉法に位置づけられた要保護児童対策地域協議会の全市町村への早期設置を促進する必要がある。
- 児童虐待については予防を徹底する方策が必要であるため、思春期からの人権教育・性教育などの教育や、乳幼児のいる全家庭を視野に入れた地域の小さな単位での取組など、思春期から妊娠・出産・乳幼児期までに関わる医療・保健・福祉・教育などの各種機関が、予防という観点から連携し、徹底した方策を検討すべきである。
- 民生委員・児童委員、主任児童委員には、児童虐待の発生予防・早期発見・早期対応のための子育て家庭の相談役として、また、社会的養護を必要とする子どものアフターケアにおける支援者としての役割が求められており、児童相談所及び市町村の相談体制の中でも、民生委員・児童委員、主任児童委員の役割を明確に位置づけ、互いに連携する必要がある。
- 県・市町村の児童家庭相談機関や、児童・高齢者・障害者に24時間365日、横断的対応をしている中核地域生活支援センター、民生委員・児童委員、主任児童委員、母子自立支援員、母子保健相談員等の連携と役割分担を県民に分かり易く示す必要がある。また、県の健康福祉センターに設置している家庭児童相談室については、市町村合併の動向を踏まえ、あり方を検討すべきである。

イ 地域での多様な子育て支援・地域の子育て力の強化

《取組のポイント》

- 全小学校区（または中学校区）に小域福祉フォーラム（地域子育て会議）を設置し、地域社会で子育てを支える組織づくりを進める。
- 全保育所に地域子育て支援センターを設置するなど、全ての子育て家庭を支える拠点づくりを進める。
- 養育困難家庭等への支援制度の整備を、全市町村において促進する。

- 日常生活の中で子育て家庭を孤立させないよう、市町村や地域住民、保育所や幼稚園など地域の関係機関や団体が連携し、組織する小域福祉フォーラム（地域子育て会議）を小学校区または中学校区の全てに設置する必要がある。
- 子育てに関する情報提供の充実、全保育所における地域子育て支援センターの設置や、つどいの広場等交流の場づくりを一層推進し、全ての子育て家庭を支えていく拠点づくりを進める必要がある。
- 子育てを地域全体の喜びであるとともに、課題でもあると捉え、地域みんなで支えていく地域づくりをより一層進め、地域全体で子育てを支援していくという意識の高揚と人材育成を図る必要がある。
- こんにちは赤ちゃん事業により、生後4か月までの乳児がいるすべての家庭を訪問し、子育て支援に関する情報提供や養育環境等の把握を行うとともに、子育て短期支援事業、育児支援家庭訪問事業、母子家庭等日常生活支援事業など、養育が困難な家庭等に対する支援制度の整備を、全市町村において促進する必要がある。
- 子どもが児童養護施設等に入所した後も、市町村の担当者や主任児童委員等が当該施設を訪問して子どもと面会し、さらには、要保護児童対策地域協議会の調整機関（協議会の事務の総括、要保護児童等に対する支援の状況の把握、関係機関等との連絡調整を行う機関。）が子どもの養育状況を施設から聞き取り、子どもと家庭の様子を常時把握しておくなど、「地域の子ども」として支える姿勢を持つ必要がある。
- 特に、施設や里親の下で生活をしていた子どもたちが家庭に戻ったとき（夏季等の帰省時を含む。）は、子どもやその家庭に対する支援は欠くことができない重要なサービスであるため、今後支援策等を強化する必要がある。
- 児童養護施設は、地域の子育て支援の拠点機能となるショートステイ事業の実施や児童家庭支援センターの設置等により、地域から孤立した存在ではなく地域の関係機関や住民との交流に積極的に取り組む必要がある。

(3) 社会的養護体制の整備拡充

ア 社会的養護を必要とする子どもの数の予測

- 近年の児童虐待相談件数は増加傾向にあり、今後さらに虐待の早期発見を促進する対応を進めることにより、社会的養護を必要とする子どもの増加が見込まれる。

子どもの人口の減少を踏まえつつ、関東7都県における社会的養護を必要とする子どものここ数年の増加率や、児童虐待相談件数の増加等の要因を加味すると、本県においては、社会的養護を必要とする子どもが今後10年間で約200名増加することが見込まれる。

このため、これらの子どもたちの受け皿となる里親や施設等の整備を図る必要がある。また、地域における子育て支援の社会的基盤を整備し、虐待を未然に防止することが望まれる。

※社会的養護を必要とする子どもの増減の要因

増加を見込む要因	減少を見込む要因
○近年の虐待相談件数及びDV相談件数の増加。 ○子育て家庭の養育力の低下。 ○虐待の発見と気づきの網の目を細かくすることによる虐待通告件数の増加(こんにちは赤ちゃん事業等の実施)。	○子どもの数の減少。 ○虐待の予防のための施策により、子育て家庭の孤立や自分中心の親が減少するなど、現在の社会の風潮が変わる。 ○地域における子育て支援の充実。

イ 社会的養護の受け皿の整備

- 今後10年間で200名分以上の社会的養護の受け皿の増加が必要であり、前期5年間で重点的な整備を図る必要がある。
なお、本数値は暫定値であり、今後の需要状況を踏まえ適宜見直す必要がある。
- 整備に当たっては、施設の新設や地域小規模児童養護施設の設置などにより、施設定員の増加を図るとともに、里親型ファミリーグループホームの推進等により里親委託数の増加を図り、家庭的養護のウェイトを高めるものとする。
- 施設において、子育て短期支援事業や里親のレスパイト・ケアを行うことができるような体制の整備も考慮する必要がある。
- なお、大舎制・中舎制から小舎制・小規模グループケアなどによる小規模施設への移行を進める際や、県立施設の建替えや民間移譲、民営化を進める際には、同時に受け皿の増加策を講じる等、必要な受け皿確保に留意する必要がある。
- 特に乳児院については受け皿の量的整備拡充が急務であり、20パーセントの里親委託率という目標の達成状況を踏まえ、施設の新設や県立施設の建替えも検討する必要があることから、3年後に里親委託数の増加の状況についての効果測定を行い、実現可能性についての評価を行うものとする。
- 義務教育終了後、児童養護施設等を退所した後の自立促進を図れるよう、自立援助ホームについて、各児童相談所管内に1か所以上の整備を促進する必要がある。

ウ 社会的養護の体制整備の方向

《取組のポイント》

- 里親制度の普及・啓発のため、県民全体での取組を促す県民宣言や県民運動の推進など、抜本的取組の強化を図る。
- 里親の相談・支援のため、民間による「(仮称)里親支援センター」の設置促進を図る。
- 里親型ファミリーグループホームの設置促進のための更なる財政的支援を行う。
- 施設のケア形態の小規模化に向けた政策誘導のための財政支援の充実と職員の養成を図る。
- 医療機関との連携を視野に入れた情緒障害児短期治療機能の早期整備を図る。
- 自立援助ホームは、各児童相談所管内に1か所以上の設置促進を図る。

(ア) 必要な視点

- 里親、里親型ファミリーグループホーム、児童養護施設及び自立援助ホームなどに対する財政的支援策について、制度間の格差是正を図る観点から充実に努めるとともに、国に対し制度の創設や見直しを働きかけるなどの検討が必要である。
- また、公設公営の施設は、入所中の子ども一人当たりにより要する費用が民間に比べて高く、運営主体が公と民で異なることによる子どもに対する費用の格差を是正することが必要である。
- 家庭に暮らしている子どもと、施設や里親の下で暮らしている子どもとが、社会に出る時点では平等にチャンスが与えられるよう、公正・公平なスタート、対等の立場、機会の平等を図るため、高校・大学進学や就業のためのキャリア教育等自立支援策の充実を図る。

(イ) 家庭的養護を充実させるための取組

【里親制度の普及・活用】

- 里親制度の普及及び要養護児童全体に占める里親への委託率を向上させるため、千葉県次世代育成支援行動計画に掲げる数値目標（平成21年度末までに、登録数を320組、委託率を20パーセントに増加）の達成を目指すとともにその後も20パーセント以上の委託率を確保するものとし、養育里親のほか、親族里親や短期里親についても開拓する必要がある。

さらには、専門里親や里親型ファミリーグループホームの制度をより一層活用するとともに、里親手当の額を専門里親並みに引き上げることにより、児童福祉施設従事経験者、保育士、ベテランの里親などが、里親として子育てをすることが職業として成立するような制度の創設を検討する必要がある。

- 里親制度普及のためには、社会全体で子どもを育てるという意識の醸成に取り組むことが重要であり、里親制度の普及・啓発のためのキャンペーンや、高校や大学などの学校教育の場での啓発などを積極的に展開することにより、一般県民が里親制度について認識する機会をつくる必要がある。
- 要養護児童に占める里親への委託率を高めるため、里親制度の普及啓発について、県民全体での取組を促す県民宣言や県民運動の推進など、抜本的な取組の強化を図る必要がある。
- 里親家庭が子どもを受託し育てていくには、周囲の理解と支援も不可欠であり、その意味でも県民への啓発や地域における子育て支援策の充実を図る必要がある。
- 特に、仕事と育児の両立や子育て家庭において臨時的、突発的に育児支援が必要になった場合に対応するため、育児支援を行いたいボランティア精神を持つ協力会員と、育児支援を受けたい依頼会員からなるファミリーサポートセンター事業等を推進していく中で、あるいは子育て支援活動をしているあらゆる機関への普及・啓発の中で、里親への理解を深め、活用を図っていく必要がある。
- 子育て経験者や保育士などの潜在的資源を活かし、短期里親など、支援可能な分野での人材活用の促進を図るとともに、里親登録者のための研修・サポート体制の充実を図る必要がある。
- また、専門里親等の開拓のために、学校や児童福祉施設の退職職員や保育士等、子どもと関わる仕事の経験者に対して積極的・効果的な広報を展開することが必要である。
- 虐待を受けた子どもの養育の充実を図るため、里親に対して専門里親への登録を推進し、制度の積極的な活用を図る必要がある。同時に、専門里親への研修等の一層の充実も必要である。
- 施設においては、児童自立支援計画の定期的な見直しの際に、里親委託の可能性を検討することとする。
- 乳児院等に入所中の乳幼児が安定した家庭生活の中で育てられるためにも、元の家庭に戻すことが困難な場合には、里親家庭の役割が非常に重要となってくることから、里親への委託促進のため施設、里親、児童相談所が積極的に連携を図っていくことが求められる。

【里親型ファミリーグループホームの充実】

- 家庭的な雰囲気の中で6名以内の子どもを養育する里親型ファミリーグループホームは、子どもの養育にとって望ましい面が多いため、設置を促進する必要がある。
- 里親型ファミリーグループホームの安定した運営ができるよう、児童相談所等の関係機関との連携の強化や、例えば家屋の取得費や改修費、家賃補助、援助者の雇上げ費用などのための財政的支援等の充実に努める必要がある。

【里親への支援と質の向上】

- 児童相談所に里親担当専任職員を配置し、里親の開拓を図るとともに、乳児院等の児童福祉施設（特に、家庭支援専門相談員）及び里親との連携を図りつつ、里親委託への取組を強化する必要がある。
- 里親や里子の立場を理解し、養育の相談・支援や、子どもと里親との橋渡しをする民間の専門スタッフを配置した「(仮称)里親支援センター」の設置が必要であり、そのための機運の醸成及び人材の育成を図る必要がある。
- 里親同士が地域で気軽に集まれる場所、一般の人たちとの触れ合いができる里親サロン等を充実し、さらに拡充する必要がある。
- 里親同士の連携によるレスパイト・ケアの利用を促進するなど、里親の養育負担を軽減するためのレスパイト・ケアの促進をより積極的に行っていく必要がある。
また、レスパイト・ケアは、子どもが他の里親や施設の下で一時的に預けられる制度であるが、子どもが行くのではなく、子どものいる場に来てくれる訪問型のシステムの充実が必要である。さらに、里親が、里親の親族等に一時的に子どもを預ける際の不慮の事故に対応するための補償制度について検討することが望まれる。
- 中・高校生の場合は里親の心理的・経済的負担も大きくなることから、生活諸費の増額を他の公的支援制度との整合の中で検討すべきである。
- 児童相談所や児童養護施設などと里親の連携を深めるとともに、研修受講の義務化、研修の充実を図るなど、里親の養育力向上を図る必要がある。
- 施設と里親が相互に連携し、里親も施設入所中の子どもに家庭の生活体験の機会を提供するなど、その機能を活用して施設をサポートし、両者が連携して支援し合う協力体制をつくる必要がある。

【養子縁組に対する適切な支援】

- 養子縁組は、社会的養護を必要とする子どもに対して恒久的な家庭を保障する制度として非常に大切であるため、家庭復帰が困難な子どもの養子縁組の促進を図ることが望まれる。

(ウ) 施設養護の体制整備と取組の転換

【施設の受け皿の量の整備促進策】

- 乳児院、児童養護施設の設置促進、地域小規模児童養護施設の設置促進のため、支援策の拡充を図る必要があり、県有地の無償貸付等の検討が望まれる。

【ケア形態の小規模化】

- 現在の児童養護施設については、子どもたちの生活の質の向上に配慮し、大舎制・中舎制から小舎制・小規模グループケア・地域小規模児童養護施設などによるケア形態の小規模化を進め、家庭的な雰囲気での養護体制の導入を図ることが必要であり、国、県による補助制度の充実が求められる。

- ケア形態の小規模化に対応できるよう、職員の配置基準や勤務形態の見直し、財政的支援の見直し等について総合的に検討するとともに、必要な見直しを国に対して要望すべきである。
- また、老朽施設の建替えに当たっては、大舎制・中舎制から小舎制への移行促進や地域小規模児童養護施設の設置、あるいは小規模グループケア等の導入を原則とすべきである。その際、小規模化の促進策として、建替え整備費や運営経費に対し、県独自の財政支援策を講ずるとともに、国に対して財政的支援を求めていくことが望まれる。
- ケア形態の小規模化を円滑に進めることができるよう、研修を実施するなど計画的に職員の養成を行う必要がある。
- できるだけ家庭的な環境の中で生活ができるよう、小グループごとのケアなどによるケア単位の小規模化やサテライト型の整備に積極的に取り組むことが必要である。
- 児童養護施設に乳児ホームを併設するなどの工夫により、乳児枠の拡大を図るとともに、ケアの連続性を確保することが必要である。
- 本体施設が、地域小規模児童養護施設、里親、里親型ファミリーグループホームをバックアップする機能を有するような体制の整備促進を図る必要がある。

【施設養護の質の向上】

- 施設が子どもたちにとって安全で安心して過ごせる場となり、また、地域に開かれた施設となるためには、養育環境に配慮した施設の設備基準の見直しにより生活の質を高める必要がある。
- また、職員の配置基準の改善や研修の実施、労働条件・環境の改善など職員の資質の向上を図るための整備を行う必要がある。
- 施設養護の質を向上させるためには、公正・中立な第三者機関が専門的かつ客観的な立場から行う「福祉サービス第三者評価」の導入が重要であり、平成18年度に千葉県が県立児童福祉施設（乳児院及び児童養護施設）を対象に実施したことに続き、早期に全施設での導入を促進する必要がある。
また、個々の事業所における苦情解決制度の一層の充実を図り、合わせて、施設利用者（児童）本位のサービスの向上に積極的に取り組むことが必要である。

【施設の専門性の強化】

- 児童虐待相談件数の増加等に伴い、入所中の子どもや委託されている子どもの状態の変化に対応するため、各施設に児童虐待やDV等に対応する心理職等の専門職を早急に確保する等、多様な専門職を配置して専門性を高めていくことが必要である。
- 児童相談所と連携して児童自立支援計画を策定するとともに、定期的な見直しにおいては、里親委託の可能性も検討することとする。
- 虐待を受けた子どもに対しては、親子分離後の子どものケアを十分に図るとともに、保護者と子どもとの関係のあり方を調整するプログラムを児童相談所と連携して作成し、実施する必要がある。

【施設の地域化・地域における連携】

- DV相談件数の増加により、母子生活支援施設のニーズが高まっている。また、配偶者への暴力を目撃した子どもも心理的虐待を受けたとされることから、母子生活支援施設へ入所する子どもへのケアが重要になってきている。このため、児童相談所をはじめ、乳児院、母子生活支援施設及び児童養護施設などの児童福祉施設や配偶者暴力相談支援センター等各機関との相互連携、及び各機関が有するサービスの相互利用の推進のあり方について、検討することが必要である。
- 児童養護施設は、地域の子育て支援の拠点機能となるショートステイ事業の実施や児童家庭支援センターの設置等により、地域から孤立した存在ではなく地域の関係機関や住民との交流に積極的に取り組み、地域で子どもを見守り育てていく社会の実現のための役割を積極的に担うことが必要である。
- 施設と里親が相互に連携し、施設は専門性やノウハウを高めるとともに、里親をサポートしていくことが必要であり、両者が連携して支援しあう協力体制をつくる必要がある。

(エ) 情緒障害児短期治療機能の早期整備

- 児童福祉施設等に入所中の子どもに、虐待を受けた子どもの占める割合が増加してきており、虐待を受けた子どもは情緒の障害を生じ易いとも言われていることから、情緒障害を有する子どもをケアし、自立支援をしていく情緒障害児短期治療施設の設置など、情緒障害児短期治療機能の早期整備が望まれる。
- その際、治療の核となる機能の整備について十分検討すべきであるとともに、情緒障害児短期治療機能を担う職員等が情緒障害を有する子どものケアについての高い専門性を有するよう、先進的な施設に学びつつ研修体制の確立等についてもあわせて検討する必要がある。
- 教育・福祉・医療の各分野が連携し、治療が必要な子どもの援助システムを構築することが望まれる。また、治療に当たっては地域の医療機関等を活用することも検討すべきである。

(オ) 自立支援策等の充実

- 子どもの自立支援を促進する自立援助ホームについては、義務教育終了後、児童養護施設等を退所する子どもの受け皿として、また、子どもの社会的自立に大きく寄与することから、整備促進を図る。自立援助ホームは県下に2か所設置されているが、各児童相談所管内に1か所以上の設置促進を図る必要がある。また、自立援助ホームに対する財政的支援の拡充を図ることも必要である。
- 子ども個人に根ざした自立支援計画を策定し、計画に基づいて支援するとともに、自立するまでのアフターケアが可能な体制をつくる必要がある。
- 施設を退所した後も気軽に立ち寄れる場所づくり、自立困難な場合や困った時に戻れる場所づくり及びこれに対応できる職員の養成が必要である。
- 就労が長続きしない等、自立困難な子どもに対する自立支援のためのプログラムの作成も、検討する必要がある。

- 施設を退所した子ども、里親の下を離れた子どもが安心して社会に出ることができるように、入所中などの各種資格、自動車免許取得のための支援や就職できるまでの間の支援、また万一離職しても支援できるよう、地域社会と連携し、あるいは協力を仰ぎながら支援する制度やシステムを構築することが必要である。
- 高校・大学進学や就業のためのキャリア教育等自立支援策の充実を図るとともに、福祉分野以外の取組で、ひきこもり、ニート等の未就労者やフリーター等に対する就労支援や自立支援の施策を活用するため、分野横断的な連携を図り、自立支援策を必要とする子どもへの情報提供等を行う必要がある。
- 希望する全ての子どもたちへ大学進学への道が開かれるよう、子どもの大学進学等の際、20歳まで措置延長し、財政的支援をすることについては、引き続き実施することが望まれる。
- 大学などへの進学の場合の奨学金制度や、職業指導を行う里親の開拓及び制度の活用など自立支援対策の総合的な実施について検討すべきである。
- 児童福祉施設を退所する子どもにとって、就職あるいは就学により自立する際に保証人がいることは自立を左右する非常に重要なことであるが、保証人を引き受ける側にとっても単に損害賠償責任のみにとどまらない責任が継続することを考慮すると、引き受け手がなかなかいないのが現状であり、子どもの円滑な自立を支援するため、自立の際の公的保証人制度の創設を国に働きかける必要がある。
- 母子生活支援施設を退所する子どもについて、自立援助ホームの利用や障害者の訓練施設への入所など、子どもの実情に応じた多様な選択、適切な支援ができるよう、支援方策の充実強化を図る必要がある。

(カ) 運営上の工夫・プログラムの開発

- 自立援助ホームの運営費の補助金の支払が当該年度末になり、初年度1年間は補助金が無いまま運営せざるを得ず不安定な運営を強いられるため、年度当初に補助金を支払うよう、国に働きかける必要がある。
- 里親と施設が連携するためのプログラムの開発、例えば里親が施設と連携して施設の子どもたちと旅行をすることなどを通じ、子どもたちに計画の立て方、お金の使い方、礼儀を学習する機会を提供するような総合学習的なプログラムなどを開発し、取り組むことが望まれる。
- 施設に入所中の子どもが地域のボランティアによる家庭生活を体験できるよう、交流を促進するとともに、地域のボランティアの人たちの里親登録の促進にもつながる「施設、里親、地域の連携のプログラム」の開発が望まれる。
- 虐待のあった家庭を対象とした子どものケア、保護者への指導、子どもと保護者との関係のあり方の調整等に関して、モデルとなるプログラムを開発することが必要である。
- 就労が長続きしない等、自立困難な子どもに対する自立支援のためのプログラムの作成も、検討する必要がある。

Ⅱ 千葉県における県立児童福祉施設（乳児院・富浦学園・生実学校）のあり方について

1 現状と課題

乳児院・富浦学園・生実学校の3つの県立県営児童福祉施設は、昭和40年代に建設され老朽化が著しく進んでおり、県立施設としての役割を十分踏まえながら、「民間にできることは民間に委ねる」ことを基本に、施設のあり方を検討することが求められる。

（1）乳児院

- 昭和47年に建てられた施設で、老朽化が著しく、早急に建替え等の検討が必要である。
- 静養室以外で個別対応可能な個室や親子訓練室などの必要な機能が不足している。
- 乳幼児の健全育成のためには、愛着関係の形成は非常に重要であるが、担当制をとっているものの生活は集団的ケアが中心である。
- 児童福祉法の改正により年齢要件が見直され、児童養護施設との連続したケアが可能になったが、人的配置や設備面から依然として2歳での措置変更が行われている。
- 他の民間乳児院に比べ10名多い定員30名であり、平成18年4月1日現在の入所児童数は、26名である。
- 乳児一人当たりの経費は、人件費を中心に月約96万円となっており、民間の類似施設の1.5倍以上となっている。

（2）富浦学園

- 管理棟が昭和42年、児童棟・幼児棟が昭和48年に建てられた施設であり、老朽化が進んでおり、また、100名もの子どもの生活環境の改善を図る必要があることから、早急に建替え等の検討が必要である。
- 虐待を受けた子どもも含め、民間では対応困難な子どもを受入れてきた実績がある。
- 富浦学園は定員が幼児棟28名、児童棟72名の大舎制施設で、児童棟の居室は8人部屋であり、高校生になっても個室はなく、プライバシーの確保も困難な状況にある。平成18年4月1日現在の入所児童数は、本体施設では定員100名に対し91名の状況である。
- 平成17年度には県内初の地域小規模児童養護施設が開設された。
- 民間施設に比べ、職員配置が厚く、人件費を中心に子ども一人当たりの経費は月約45万円となっており、民間の類似施設の約1.5倍となっている。

（3）生実学校

- 管理棟が昭和46年、児童舎が昭和45年に建てられた施設で、老朽化が進んでいるため、早急に建替え等の検討が必要である。
- 県内唯一の児童自立支援施設である。
- 児童自立支援施設は児童福祉法施行令第36条により、都道府県による設置及び施設長、児童自立支援専門員等の職員は、都道府県の吏員をもって充てることなどが規定されている。

- 定員は70名で、平成18年4月1日現在の入所児童数は、42名である。
- 子ども一人当たりの経費は、人件費を中心に月約72万円となっている。

2 めざすべき方向

(1) 基本的視点

- いずれの施設も老朽化が著しく、早急に建替え等の対策が必要である。
- 社会的養護を必要とする子どもの受け皿の確保を前提に、「民間にできることは民間に委ねる」を基本とする。
- 建替え等の検討を進めるに当たっては、建替えのための基本コンセプト等を検討する委員会を個別に設置し、各施設について年次計画を策定するなど、総合的・計画的に検討を進める必要がある。
- 建替えに当たっては、社会的養護の動向を踏まえ、他施設との統合や必要な施設の併設あるいは必要な施設の機能を附置するなど、総合的な検討が必要である。
- 運営経費について、民間施設との格差の是正を図ることが必要である。
- 入所中の子どもにとっては子どもの気持ちを理解し暖かく受け止め、長く子どもに接してくれる職員が必要であり、直接処遇職員の人事ローテーションのあり方については、子どもの養育という点を考慮すると、これまでどおり5年以上は同じ施設に勤めることができるような人事配置が望まれる。

(2) 乳児院

《取組のポイント》

- 5年以内を目途に、民間移譲または廃止などの検討が望まれる。ただし、受け皿の整備促進を図ってもなお、受け皿が不足する場合は、県立施設として残す必要がある。
- 県立施設として残す場合は、建替えを検討し、回復室や親子寮などの必要な機能の附置を考慮する。

ア 基本的なあり方

- 施設の老朽化が進む中、民間施設の設置状況及び里親委託状況を踏まえ、5年以内を目途に、できるだけ早期に民間への移譲または廃止などについて検討することが望まれる。
- 社会的養護を必要とする乳幼児の受け皿が充足するまでの間は、当面県立でもやむを得ないが、その場合は、指定管理者制度の導入による民営化を検討する必要がある。
- 民間移譲の方針となった場合は、建替え等を検討する必要があるが、現有施設は感染症の予防のための回復室など、機能面の充実を図る必要があるため、現敷地内での建替えが困難であれば、民間施設の立地促進策を充実させることにより、受け皿を整備することが必要である。

受け皿の整備促進を図ってもなお、民間施設の立地が見込まれず受け皿が不足

する場合は、県立施設として残す必要があり、その場合は、建替えを検討することとする。この建替えに当たっては、乳児院と母子生活支援施設とのいわば中間形態である「親子寮」のような機能を附置する等、必要な機能を検討することが必要である。

イ 運営のあり方

- 児童虐待相談件数の増加等により子どもや家庭を取り巻く環境は大きく変化しており、虐待を受けた子どもや病虚弱児などの受入れ等の新たな課題に対応できるように取り組む必要がある。
- 職員数・勤務形態との関係を考慮しながらケア単位の小規模化を目指す必要がある。
- 乳幼児は、基本的には家庭的な環境で育てられることが大切であり、できるだけ早期に、安定した家庭（元の家庭、困難な場合は里親家庭または養子縁組家庭）で暮らすことができるよう努めていく必要がある。
特に、元の家庭に戻すことが困難な場合には、里親家庭の役割が非常に重要となってくることから、里親への委託促進のためにも、積極的に里親との連携を図っていくことが求められる。
- 日常的にも地域の住民や関係機関との交流に取り組み、地域の子育て支援の拠点施設としての機能を持つことも必要と思われる。

(3) 富浦学園

《取組のポイント》

- 情緒障害児短期治療機能の導入等、民間との差別化を図る場合に限り、県立として残すものとし、その決定に当たっては外部の意見を聴く。
- 上記決定に至るまでの間、8人部屋の解消等可能な限り居住環境の整備を図る。

ア 基本的なあり方

- 当分の間、民間では対応が困難であり、県立でしかできないなど、民間との機能の差別化を明確に図ることができる場合に限り、県立（直営または民営）として残すものとする。（（例）情緒障害児短期治療機能の導入、困難ケースへの対応等、専門化による差別化。定員 50 名分を県立施設とし、残りの定員 50 名分を民間へ移譲する。）
その方向性の決定に当たっては、外部の専門家の意見を聴くものとする。
ただし、全部民間移譲または、一部民間移譲の方針が決定した場合でも、民間移譲が困難な場合には当面県立でもやむを得ないが、その場合は指定管理者制度の導入による民営化を検討する必要がある。
- 方向性の決定に伴い、その方向性に沿った建物の整備策（新設、既存県有施設の利用等）を検討する検討委員会を設置し、建替え等の場合には機能面の充実を図る必要がある。

イ 運営のあり方

- 8人部屋の解消等、居住環境の改善が急務であり、建替え等の決定がなされるまでの間であっても、可能な限り改善に努めるものとする。
- 今後も、できるだけ家庭的な環境の中で生活ができるよう、小グループごとのケアなどによるケア単位の小規模化やサテライト型の整備に積極的に取り組むことが必要である。
- 学区の異なる所にサテライト型の地域小規模児童養護施設をつくっていくことを検討することも有効と思われる。
- 地域小規模児童養護施設を数か所地域に分散して設置し、定員の半分程度をそれに充て、残りのユニットケア化した本体施設がバックアップする形態が望ましい。
- 引き続き、虐待を受けた子どもも含め民間では対応困難な子どもの受入れや、心理面も含め治療的ケアのできる施設としての役割が期待される。
- また、子どもの自立が困難な場合に対応できるよう、アフターケアの機能を持つことが必要である。
- 地域との交流や民間団体との協働を推進し、施設だけでなく地域全体で子育て支援をしていく社会づくりに取り組み、施設自体が積極的に地域の子育て支援の拠点機関としての役割を果たすことが必要である。

(4) 生実学校

《取組のポイント》

- 施設の老朽化の状況を踏まえた建替え等を検討する。
- 建替えに当たっては、できるところから実施し、自立支援寮の附設を検討する必要がある。

ア 基本的なあり方

- 現段階では、引き続き県立県営施設として運営することとされている。なお、児童福祉法令の改正が前提となるが、将来的には、指定管理者制度の導入による民営化あるいは民間移譲を視野に入れた検討をする必要がある。
- 施設の老朽化の状況を踏まえた建替え等を行うことが望まれる。建替え等の検討に当たっては、検討委員会を設置し、社会動向を踏まえた検討を進める必要がある。
- 建替えに当たっては、子どもの自立に向けた新たな機能の充実の視点を考慮する必要があるが、大規模な建替え時にこだわらず、入所中に職業訓練ができる機能の附置など必要な施設整備については、できるところから実施する必要がある。
- 子どもの自立のために、退所後の独立した生活の支援、退所後に自立困難に陥った子どもの再出発のための支援、さらに親子関係修復のための支援機能を持つ自立支援ホームの機能をもった「自立支援寮」の附設を検討していくことが必要である。

イ 運営のあり方

- 退所後の子どもの自立をより確かなものとするために、自立援助ホームとの連携や自立援助ホームに対するバックアップ機能の役割を持たせることが必要である。
- 当分の間、大規模な建替えが困難な場合にあっても、必要な修繕や機能面の充実を図る必要がある。

Ⅲ 国への提言・要望

- 児童養護施設等社会的養護を必要とする子どもたちのためのサービスについて、子どもたちの生活の質の向上に配慮し、大舎制・中舎制から小舎制・小規模グループケア・地域小規模児童養護施設などのケア形態の小規模化を進め、家庭的な養護体制の導入促進を図るための財政的支援策の大幅な拡充を図るとともに、職員の配置基準の見直し等を行うこと。
- 里親型ファミリーグループホームの制度化を図ること。
- 児童養護施設、里親、自立援助ホーム、里親型ファミリーグループホームなどの支援策について、制度間の格差是正を図ること。
- 児童福祉施設を退所する子どもにとって、就職あるいは就学により自立する際に保証人がいることは自立を左右する非常に重要なことであるが、保証人を引き受ける側にとっても単に損害賠償責任のみにとどまらない責任が継続することを考慮すると、引き受け手がなかなかいないのが現状であり、子どもの円滑な自立を支援するため、社会的養護を必要とする子どもの自立の際の公的保証人制度の創設を検討すること。
- 自立援助ホームの運営費の補助金の支払が当該年度末になり、初年度1年間は補助金が無いまま運営せざるを得ず、不安定な運営を強いられるため、年度当初に補助金を支払うようにすること。
- 入国管理局からの不法滞在の子どもの一時的保護が多くなっており、不法滞在で強制送還までの間長期化している傾向が顕著であるため、入国管理局において母子分離せずに家族で収容できる施設を順次整備するなど、適切に対応すること。

—おわりに—

- 社会的養護体制の量と質の整備は、待ったなしの状況であり、早急にできることから実施することが必要である。
- 審議会として、今回の提言が県の取組にどのように活かされているか、その成果について県に報告を求め、3年後に検証・評価をした上で、必要な方策を検討するものとする。