

「改正児童福祉法」及び「新しい社会的養育ビジョン」についての意見

全国児童家庭支援センター協議会

会長 小木曾 宏

副会長 橋本 達昌

はじめに・・・「都道府県推進計画の見直し」に関する危惧と展望

「都道府県推進計画」は、本専門委員会での議論を経て、次年度（平成30年度）中に見直しが行われ、社会的養護の需要量＝社会的養育ニーズ＝の将来予測についても、再検討が行われます。これについて多くの都道府県では、出生数の減少を踏まえ“現状以下”、ないしは今次の児童虐待事案の増加を勘案しても、なんとか“現状維持”といった数値を提示してくることが予想されます。しかも最悪の場合として、それらの予測数値が今後、総量規制的に作用してくるリスクも想定されます。しかし本当にそれで良いのでしょうか。

これまで社会的養護施設関係者は、児童相談所や家庭児童相談室の人的体制の脆弱さから、掘り起こされた社会的養育ニーズを出しっ放しにしたり、埋め戻したりせざるを得なかった現実を数多く見てきました。現に厚労省データによると、児童相談所の対応した児童虐待相談件数は、平成11年度には11,613件であったものが、平成27年度には103,286件と、実に約8.89倍もの伸びを示しているにも関わらず、当該相談対応に従事する児童相談所・児童福祉司の数は、平成11年度の1,230人が、平成27年度には2,930人と、約2.38倍にしか伸びていません。

さらに社会的養護施設関係者自身も、自立して施設を巣立った青年たちへのアフターケアや早期に家庭復帰した退所児童家庭への訪問支援を通して、潜在的な社会的養育ニーズに薄々気づきつつも、関連施策の不備やマンパワーの不足といった、いわば“制度の壁”や“体制の限界”的なシーンに頻繁に遭遇し、地団駄を踏んできたのが実情でしょう。

それゆえ社会的養育ニーズは、現実課題に適応した制度を創設し、そのための人的支援体制を着実に整備していくことで、必ずや伸長していくものと思われれます。むしろ今こそ社会的養護施設関係者には、ネガティブな議論に留まることなく、「こんな問題が、こんなところに潜んでいるのだから、新たな施策や体制＝社会的養育システム＝を創出していこう！」という対案提起型のソーシャルアクションを巻き起こしていくことが必要なのであり、併せて、自らが新たな社会的養育システムの担い手となりうるよう、イノベーション＝（自施設が所属する）地域社会の特性や期待、要望を的確に捕捉しつつ、かつまた社会福祉法人制度改革や地域共生社会実現に向けた論議の含意を十分に取り込みつつ、自らの組織の公共性・公開性・民主性を高めていく自主変革＝が必要なのではないでしょうか。

そこで今回提出する意見書では、新たなシステムを実効的に機能させていくために、さらなる革新の方向性を提起したいと思えます。

〔3つの視座からの6つの提起〕

1. 社会的養育の裾野を拡げ、悉皆性を高めていくために
2. 多彩な施策の創出と活用によって、施策効果を高めていくために
3. 社会的養育の担い手たる支援者の質を高めていくために

1. 社会的養育の裾野を拡げ、悉皆性を高めていくために

〔1〕市区町村子ども家庭相談支援体制の基盤強化

要保護児童を掘り起こしても、“出しっ放しにされている”、あるいは“埋め戻されている”と揶揄されてきた子ども家庭支援の現状を抜本的に改善していくためには、なにより支援体制基盤の強化(＝端的に言えばソーシャルワーカー等の数的及び質的充実)が求められます。

今回の法改正では、このような実態を鑑み、相談支援体制基盤の強化策として「子ども家庭総合支援拠点」構想が提起されたと理解しますが、本格的に基礎自治体の地域密着性や情報資源を活かし、子ども・家庭・親族等に対するアセスメント力やモニタリング力を充実させていくとするならば、現状の内容では未だ不十分であり、一層の体制基盤強化が必要と考えます。

〔2〕子ども家庭総合支援拠点と児童家庭支援センターとのリンケージ

多様な社会的養護施設が、地域社会の要請に応じ、各々のコミュニティにおいて地域支援を展開していくにあたっては、児童家庭支援センターを標準装備していくことが不可欠です。一方で、各基礎自治体においても、子ども家庭総合支援拠点を構築するに際しては、児童家庭支援センターをはじめとする外部専門機関の有効活用(協働・一部委託)が検討されるべきであり、勿論、児童家庭支援センターサイドとしても、基礎自治体への貢献を真摯に考えていくべきでしょう。

そこで国は、このような標準装備化や有効活用化を推進するため、基礎自治体と児童家庭支援センターとの協働実践に関する好事例集の作成や、家庭児童相談室所属の家庭相談員と児童家庭支援センター相談員の合同研修機会の確保など、両者のマッチングを意識した間接支援を実施すべきと考えます。

2. 多彩な施策の創出と活用によって、施策効果を高めていくために

〔3〕児童養護施設への通所措置、地域・在宅措置制度等の創設

社会的養育ビジョンは、「虐待を伴う重篤な要保護ケース⇒親子分離⇒施設養護」をメインルートとして狭隘に設計されていた社会的養護制度の守備範囲を、要支援家庭ケースや生活困窮家庭ケース、特定妊婦や成人後の青年層にまで拡大させるとともに、旧来の施設ケア中心の保護・収容パラダイムを、地域在宅ケアを核とする新しい養育支援体系(＝分離しない包括ケアシステム)へ構造転換させることを企図するものと推察します。

そうであれば、それに応じた制度・政策が新たに設計されるべきです。具体的には、児童養護

施設への通所措置や(要保護児童と暮らしを共にする家族も含めて支援の対象とする)家庭包摂型の在宅支援措置制度等の創設が考えられ、そのための法的整備や財源確保が待たれます。

(4)親族里親、及び親族による養育里親の活用促進

鄙びた地方都市では、スティグマ等から生活保護や生活困窮者自立支援制度の利用を拒み、いわゆる子どもの貧困問題の渦中にあり続けている祖父母養育家庭を散見します。

里親養育の拡充が強く求められている現状において、家庭・親族の現況や変容状況が、即時・詳細に把握できる基礎自治体と、現に子どもを養育し、その子の特性を理解している社会的養護施設(及び、そのインターフェイスとしての児童家庭支援センター)との間で綿密な連携をはかるとともに、基礎自治体特有の細やかなネットワークで、地域自治組織や社協、民生児童委員、(子ども食堂や学習支援等を実施している)子育て支援系の市民活動団体等を通じて、里親制度を広く市民に周知することができれば、親族里親制度や扶養義務のない親族による養育里親制度の活用環境は、飛躍的に進展していくことが予想されます。

3. 社会的養育の担い手たる支援者の質を高めていくために

(5)市民啓発・福祉教育機関としての施設活用と養成校等との連携

社会的養育ビジョンを遂行していく上で最大の難所は、担い手確保の問題でしょう。社会的養護施設には、(自らの存在を)里親や施設ケアスタッフ等、社会的養育の担い手を適切に確保・育成していくための市民啓発・福祉教育機関として捉え直し、市民に開かれた運営を心掛けるとともに、養成校等との連携を深化させるなど、その教育機能を高めていくことが求められています。

しかし現在、保育士養成校のカリキュラム編成においてですら、社会的養護に関する講義は、「社会的養護(2単位)」と「社会的養護内容(1単位)」の計3単位しか配されておらず、殆どの学生が社会的養護に関する学びを深めることなく社会へ巣立っています。担い手人材の確保には、まずもって当該の福祉実践を学び知る機会を豊富化させていくことが肝要です。

(6)ソーシャルワーカーの処遇改善と、「支援者への支援」制度等の創出

基礎自治体の子ども家庭相談業務を担っている非常勤家庭相談員の労働条件や児童家庭支援センターの事業スキーム(補助金額及び配置基準)を一瞥すれば、我が国のファミリーソーシャルワーク業務に対する評価の低劣さは瞭然です。社会的養育ビジョンが、ファミリーソーシャルワークを重視する構想であるとするなら、この問題を看過してはならないと考えます。

また社会的養護関係者のバーンアウト問題も深刻さを増しています。支援者を適宜・適切に確保し、ディセントワークを意識しつつ、丁寧に育成・フォローし、長期にわたって定着させることは、支援者の資質の向上に直結するものであり、ケアそのものの良否を決定づけるといって過言ではありません。それゆえ、「援助者支援は子育て支援そのものである」との前提のもとで、社会的養護にかかわる支援者を支援するための制度や社会資源の創出を求めます。

参考資料 「児童家庭支援センター運営ハンドブック」より抜粋

(2017.2.1 全国児童家庭支援センター協議会 発行)

2. 新たなビジョンの精査と適応

「社会的養護の課題と将来像」は、戦後長年にわたって漫然と続いてきた我が国の社会的養護システムの土台を揺るがせる問題提起であり、全ての社会的養護関係者にとってエポックメイキングとなる提言書であった。

センターについても今後の課題として、①施設と地域をつなぐ機関として、将来は児童養護施設や乳児院の“標準装備”としていくこと。その際、利便性確保の観点から、施設と離れた利用しやすい場所に設けることも検討すべきこと。②市町村の子育て支援事業が充実してきたことに鑑み、一般的な子育て相談に近い部分は市町村や他の様々な子育て支援機関に委ねつつ、専門性の高い部分を受け持つ役割を高めていくこと。具体的には、施設入所には至らない前段階での家庭に対する専門性の高い支援、施設退所後の親子関係再構築支援や見守り、アフターケア等、継続的な支援が必要な子どもと家庭について、児童相談所や市町村から委託を受けて支援を行うという役割を充実させていくこと。③児童相談所や里親会、児童養護施設、乳児院などの関係機関との連携を図り、里親等の制度を側面から支える機関としての役割を充実させるとともに、“里親支援機関”としての役割分担を協議し明確化すること。また里親支援機関の中心を担う目的で新たなセンターの設置も考えられること。など大胆かつ挑戦的な提言が行われた。

続く2012年4月には、雇用均等・児童家庭局長通知「家庭支援専門相談員、里親支援専門相談員、心理療法担当職員、個別対応職員、職業指導員及び医療的ケアを担当する職員の配置について」が発出され、新たに児童養護施設及び乳児院に里親支援専門相談員（＝里親支援ソーシャルワーカー）が加算配置されることとなった。この新たな専門職の創出は、施設に地域支援の拠点機能を持たせ、里親やファミリーホームへの支援体制の充実を図るとともに、施設と里親との新たなパートナーシップを構築することを企図したものである。なお里親支援専門相談員の組織的な位置づけについては、「児童家庭支援センターを附置する施設では、里親支援専門相談員は、センターを兼務し連動する。」と説明されており、このことから里親支援専門相談員の活動は、その誕生当初からセンターの実施する里親支援諸業務との一体性や連続性を前提としていたことが窺える。

2014年に発出された「社会的養護施設における親子関係再構築支援ガイドライン」では、「センターにおける親子関係再構築支援は、『地域からの相談を受け付けて、地域の中で支援が行われる。』という点に特徴がある。」とした上で、センターによる支援の内容を「①虐待予防としての在宅の子どもと親の支援、②親子分離が必要な時の子どもと親への支援、③親子分離中に家庭復帰に向けて行う親への支援、④家庭復帰後の子どもと親への支援」に分類し、さらにこれら親子関係再構築支援全体を「地域で生活する家族のニーズを評価し、要

支援・要保護などの段階、あるいは親子分離する以前及び以後の状況に応じて親子関係の調整、修復、再構築などを目的として行う支援」と定義づけた。

また、「親子関係再構築」という共通の視座から、市町村・要保護児童対策地域協議会、児童相談所、施設・里親家庭との連携にかかる要点を個々に指摘することで、センターの有する関係機関調整機能の重要性や地域支援の結節点としての貴重性を再認識させた。

2015年3月20日に閣議決定された少子化社会対策大綱でも「児童養護施設、乳児院及び児童家庭支援センターなど社会的養護関係施設を地域における社会的養護の拠点とするとともに、里親をはじめとする地域の関係者が相互に連携を図ることにより、社会的養護を必要とする子どもたちを支援する。」と、社会的養護関係施設の地域支援機能の拡張が謳われた。わけても「施策に関する数値目標」と題して、児童家庭支援センターの設置目標数を2019年末までに「340ヶ所」と設定したことは特筆すべきであろう。

このように2011年7月以降、国は、(児童養護施設や乳児院の)「標準装備」、「里親支援機関」、「親子関係再構築支援」といったキーワードや「340ヶ所」という数値目標を掲示しつつ、センターの行く末を想起させる構想や提言、いわば将来ビジョンを矢継ぎ早に提案してきた。

こうした錯綜的かつ流動的な状況下にあつて、各々のセンターがまずなすべきことは、自らが執り行っている業務の現状と、諸法制の変遷が示唆し、将来ビジョンが指し示す新たな使命や機能、任務との整合性を精査することであろう。まさに今、各々のセンターには、次代の要請に適切に応えるために、いかに自らのミッションを捉え直し、新たな機能を装着し、実践スキームを変革していくのか、その適応力が問われているのである。

4. 市町村との連携強化に向けて

近年、子どもの貧困とその連鎖、格差の拡大と固定化、(地域コミュニティからの)孤立・排除・漂流など、子どもを取り巻く社会政策課題への市民的関心が高まるにつれ、生活保護ないし生活困窮状況にある児童への学習支援活動や進学援助の取組、学校中退や早期離職によってニート・引きこもり状態となった青年の再チャレンジを支援するためのシステム構築、病気療養中の家族等を介護しているヤングケアラーを支援するための集いの場づくりや(ひとり親家庭の子どもたちの孤食・欠食問題に端を発する)「子ども食堂」を典型例とする子どもの居場所づくり活動など、市民力や自治力を活かしたソーシャルアクションともいべき地域福祉活動が盛んになってきている。

そこで現在、先進市町村では、改正児童福祉法等からのリクエストや廉潔(れんけつ)で力強いソーシャルアクションの動きに応ずるべく、内部組織(児童福祉部局・母子保健部局・教育行政部局間)のバリアフリー化と保健師等関係行政専門職の意識改革を急ピッチで進めているところである。またこれに並行して、地域子ども・子育て支援事業をはじめとする市町村所管のファミリーソーシャルワーク系事業を地元の社会福祉法人やNPO、地縁組織など多彩な非営利セクターと協働して起動させることで、漏れや切れ目のない支援を可能

とするワンストップ型の新たなポピュレーションアプローチシステム＝子育て世代包括支援センター＝と、予防的、重層的、継続的な児童虐待防止システム＝要保護児童に対する支援の拠点：仮称＝という 2 つの社会資源の同時創出をめざしているところである。なお現状において市町村が活用を模索すべきソーシャルワーク事業としては、具体的に「乳児家庭全戸訪問事業」「養育支援訪問事業」「子育て短期支援事業」「子どもを守る地域ネットワーク（要対協）機能強化事業」「利用者支援事業」「生活困窮者自立支援事業：学習支援事業」などを挙げることができよう。

そのような潮流の中で、センターはどのような任務を果たしていくべきであろうか。全国に点在しているセンターの多くは、日々各地で虐待の発生予防や親子関係の再構築支援、心のダメージの回復を意識した専門的ケアを着実に実施しており、あわせて家族全体が抱える過酷な現実とその急激な変化に寄り添い続ける伴走的支援や一人一人の成長に合わせた息の長い見守り型援助を地道に展開している。

そこでセンターにはまずもって、自らの実践とその成果を市町村関係者に知悉（ちしつ）してもらい、市町村との間で強力なパートナーシップ関係を構築する必要がある。そしてさらに児童家庭支援センターは、自らの強み、すなわち児童虐待対応に関し、高い専門性や技術力、経験の蓄積があること、及び 24 時間 365 日の支援体制のもと、民間事業者ならではの柔軟性や迅速性を備えていること、並びに日常的に地域コミュニティに入り込んでおり機動性に秀でていること等、機能的メリットを積極的にアピールして、市町村が展開を目論むファミリーソーシャルワークに果敢に挑んでいくべきであり、そのことで社会的養護の地域支援拠点へと成長していくべきであろう。

おそらくこのようなセンターの挑戦と成長は、これまで「虐待を伴う重篤な要保護ケース ⇒ 親子分離 ⇒ 施設養護」をメインルートとして狭隘（きょうあい）に設計されていた社会的養護制度の守備範囲を、要支援家庭ケースや生活困窮家庭ケース、特定妊婦や成人後の青年層にまで拡大させるとともに、施設ケア中心の保護・収容パラダイムシステムから、地域在宅ケアを核とする新しい社会的養育システムへの構造転換をいざなうこととなる。センターと市町村との連携による新たな社会的養育パラダイムの創造に期待したい。