児童家庭福祉制度再構築のための児童福祉法改正要綱試案（最終版）

子ども家庭福祉研究部　柏女霊峰・澁谷昌史
嘱託研究員　尾木まり（子どもの領域研究所）
小林　理（東海大学）
客員研究員　網野武博（上智大学）
神奈川県立保健福祉大学　新保幸男
淑徳大学大学院　佐藤まゆみ
上智大学大学院　小清水奈央
厚生労働省虐待防止対策室長補佐　相澤　仁
厚生労働省児童福祉専門官　太田和男

要　約

時代のニーズに対応する児童家庭福祉制度の再構築のため、昨年度報告に基づく試案をもとに５名の児童家庭福祉研究者・実務家に対してインタビュー調査を行い、その結果を踏まえつつ、研究メンバーの集中討論により、いくつかの条件を設定したうえで、現時点において最良と考えられる児童福祉法改正要綱試案(最終版)を作成した。そのうえで、当該試案に関する解説を行い、さらに、インタビュー調査を行った研究者・実務家に対して本試案に対するコメントを求め、それを掲載した。

キーワード：次世代育成支援、児童家庭福祉制度、サービス供給体制、児童相談所、児童福祉法

A Draft on the Outline of the Proposal Bill of Child Welfare Law for Restructuring Child and Family Welfare System

Reiho KASHIWAME, Masashi SHIBUYA et al.

Abstract : For the purpose of restructuring the child and family welfare system to respond to the changing needs of the age, 5 academics and practitioners on child and family welfare were interviewed on the first version of A Draft on the Outline of the Proposal Bill of Child Welfare Law, which had been published in the previous bulletin. The interview results were intensively discussed in this study group, and the final version which was thought to be best at this time was drafted with some condition setting. Also, this paper includes some comments on the final version which were offered by the 5 interviewee.

Keyword : Support Measures for Raising the Next Generation, Child and Family Welfare System, Service Provision, Child Guidance Center, Child Welfare Law

Ⅰ　研究目的

ノーマライゼーションの理念の定着、児童の権利に関する条約の締結、次世代育成支援の理念及びそれらにともなう施策や要保護児童・ひとり親家庭福祉施策の展開、介護保険制度の見直し並びに支援費制度の導入とその後の障害福祉サービス改革等の政策動向、さらには、少子化、児童虐待、年少非行の社会問題化、育児の孤立化や仕事と育児の両立困難等近年の児童や家庭を取り巻く環境の変化、児童家庭福祉問題の複雑化・多様化を踏まえ、ニーズと施策体系の乖離が目立つ児童家庭福祉施策の分権化、連続化、統合化を推進し充実を図るとともに、子育て家庭に対しても施策の幅を拡充し、もって児童及び家庭のウエルビーイングの一層の促進を図ることをめざし、児童福祉法等の一部を改正する法律要綱試案を作成することを目的とする。

Ⅱ　研究方法

著者らの先行研究である柏女霊峰・網野武博・山本真実・林茂男[1]による成果「児童福祉法等の一部を改正する法律要綱試案」をベースとし、その後の著者らの研究[2)3)4)]並びに施策の進展、近年の次世代育成支援・児童家庭福祉の改革動向を踏まえて大幅な改訂を行うという方法を採った。具体的には、主任研究者である柏女が作成した改正要綱試案（第一次版）[5)]をもとに、研究メンバー全員による集中討論により試案及びそれに対する考察・コメントを作成した（昨年度報告）[6)]。

そのうえで、各領域の専門家である児童家庭福祉研究者・実務家5名に対し、本試案を事前に送付したうえで、研究委員会において本試案に対するインタビュー調査を行った。5名の意見を踏まえ研究メンバーの集中討論により、現段階における最終的な児童福祉法等の一部を改正する法律要綱試案を作成した。さらに、これまでの議論を踏まえつつ当該試案に関する解説を行い、さらに、5名の研究者・実務家に対して再度提示したうえで、コメントを求めた。

Ⅲ　研究結果

1．児童福祉法等の一部を改正する法律要綱試案作成上の前提条件

本要綱試案を作成するうえで、前提条件としたことは以下のとおりである。

(1)いわゆる三位一体改革の過程において明らかとなった児童と障害、老人の社会福祉の仕組みの相違をできるだけなくし、生涯を通じた社会福祉の一貫性を図ることをめざす。

(2)保育・健全育成と要保護児童対策とに分立した児童家庭福祉の一本化を図ることをめざす。

(3)理想的な児童福祉法を作成するのではなく、現行の児童福祉法をベースとし、児童及び子育て家庭の現実、ニーズとの乖離の是正及び現行児童・子育て問題の解消に資する改善策を検討し、より現実的な改正案の作成に努めること。

(4)児童福祉法全体について検討を加えるが、「親権制度における公法（児童福祉法）と私法（民法）との統合」、「財源の相違にともなうたとえば、育児支援法（社会保障財源）と児童福祉法（税財源）との二大体系化」といった論点については、仮定の議論があまりにも多くなり結論が得にくいため、本研究においては判断を留保し、児童福祉法を改正することとした。

(5)児童家庭福祉行政の実施主体については市町村を中心とし、サービス利用のあり方については、利用者と提供者とが直接向き合う関係（たとえば支援費制度や自立支援給付制度、介護保険制度）を基本とすること。なお、普遍的サービスである保育・子育て支援サービスと虐待防止・非行防止等の権利擁護サービスとは分立させたほうがよいとの指摘もあったが、ここでは施策の連続性を優先することとした。

(6)なお、司法、矯正、教育、労働その他関連領域との直接的な調整・統合が必要な分野（触法少年の少年院入院の是非や育児休業制度と乳児保育との関連や認定こども園等）について、今回は、児童福祉法改正に絞った関係で判断・検討を留保することとした。

2．要綱試案の基本方針

要綱試案の作成に当たり、他の社会福祉制度等の動向や審議会報告その他種々の動向を踏まえて、要綱試案作成の基本方針は以下のとおりとした。

(1)児童家庭福祉の理念について、児童の能動的権利の保障その他児童家庭福祉の理念を総合的に加筆し、また、児童の育成、子育てを行う家族の福祉に対する社会の責任を明確にする。さらに、児童の最善の利益の概念を明確化し、その尊重を明記する。さらに、法律の題名を「児童家庭福祉法」に変更する。

(2)都道府県レベルにおいて、児童相談所から障害児関係事務を分離し、一定の配慮のもとに成人障害の相談所の事務とする。

(3)児童相談所の設置を拡充し、また、市町村に児童家庭福祉機関をおくことにより、市町村を中心とするサービス提供体制をめざす。

(4)児童家庭福祉サービスの利用制度については、利用者と提供者とが直接向き合う関係を基本とすることとする。

(5)利用できるサービスの判定・決定については、市町村レベルにおける協議会型構造（児童家庭福祉対策地域協議会）を基本とする。併せて、インフォーマルな社会資源の活用や福祉コミュニティの醸成に配慮したケアマネジメントを導入する。

(6)要保護児童福祉の実施主体もできる限り市町村とし、保育・健全育成サービスと要保護児童福祉サービスとの連続性の確保をめざす。その際、都道府県の役割を明確化し、適切な役割分担を図る。
(7)その場合において、児童相談所を設置しない市町村にあっては、当分の間、一時保護、要保護児童の職権保護または家庭裁判所送致並びに家事審判請求等について、当該市町村が属する都道府県の管轄児童相談所に当該事務を委託できることとする。
(8)社会的養護サービスについては、家庭的養護を推進し、また、施設養護の種別の統合化、小規模化、連続化、地域化を推進する。障害児童福祉施設については社会的養護サービスへの統合も含めて再編成する。なお、児童虐待防止については、私法の介入強化を図る。
(9)すべての就学前児童に、その年齢に応じ、単独で又は保護者とともに一定の保育時間を保障する基本保育制度の導入を図る。

3．児童福祉法等の一部を改正する法律要綱試案

以上の前提条件、基本方針のもとで作成した第一次要綱試案は以下のとおりである。

児童福祉法等の一部を改正する法律要綱試案

第一　改正の趣旨

少子化、児童虐待、年少非行の社会問題化、育児の孤立化や仕事と育児の両立困難等近年の児童や家庭を取り巻く環境の変化、児童家庭福祉問題の複雑化・多様化を踏まえ、ニーズと施策体系の乖離が目立つ児童家庭福祉施策の分権化、連続化、統合化を推進し充実を図るとともに、子育て中の家族の福祉に対しても施策の幅を拡充し、もって児童及び家族のウエルビーイングの一層の促進を図るほか、所要の規定の整備を行うものとすること。

第二　改正の要点

一　法律の題名等に関する事項

1　法律の題名等に関する事項
(一)法律の題名を児童福祉法から「児童家庭福祉法」に改めることとすること。

二　法律の目的及び理念に関する事項

1　児童の権利保障に関する事項
(一)児童の生存、発達及び自立に関する固有の権利を積極的に保障する趣旨の条項を附加すること。

2　児童の最善の利益の優先に関する事項
(一)児童の最善の利益がなにより優先されることを規定すること。

3　児童の育成責任に関する事項(現行第 1 条に加筆して。)
(一)父、母若しくは法定保護者は、児童を育成する第一義的責任を負うものとすること。
(二)国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を健やかに育成する責任を負うものとすること。
(三)すべての国民は、児童をともに育成する責任を有するものとし、児童を育成する家庭及び保護者を支援するものとすること。
(四)児童の保護、養護を決定するに際しては、保護者及び家族の意向を尊重し、合意、協力を得てともに育成することに努めるものとすること。

4　児童の意見表明の保障とその尊重に関する事項
(一)総則に、児童の意見表明の担保とその尊重規定を附加すること。
(二)児童の児童福祉施設入所、解除等の福祉サービス利用の決定にあたっては、当該児童にその理由等について十分に説明し、意見を聴き、同意を得るよう努めるとともに、当該意見を尊重しなければならないものとすること。
(三)児童の意見表明を保障する要件は政令で定めるものとすること。

5　児童の最善の利益の判断基準に関する事項
(一)都道府県、市町村が児童に対する福祉サービスについて決定する際には、「児童の受けた、あるいは受けつつある害」、「児童の年齢、性別、背景その他の特徴」、「児童の確かめ得る意見と感情」、「児童の身体的、心理的、教育的及び社会的ニーズ」、「児童に対してとられた決定の結果、児童を監護することとなるものが、児童のニーズを満たすことのできる可能性」「児童に対してとられた決定の結果、児童の状況の変化が児童に及ぼす影響」を最大限考慮しなければならないものとすること。

6　家族の福祉に関する事項
(一)保護者の就労・社会参加と育児との両立に対する配慮、支援について規定すること。
(二)母子、父子世帯及び養育者世帯の福祉についてはこの法律によるほか、母子及び寡婦福祉法等によるものとすること。

三　実施体制に関する事項

1　「障害」児関係福祉事務に関する事項
(一)身体障害者更生相談所及び知的障害者更生相談所、

児童相談所「障害」児部門を再編成し、「障害相談センター」を都道府県・指定都市その他政令で定める市に設置するものとすること。

(二)「障害」児の医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定を行う機関を、児童相談所から「障害相談センター」に移管すること。

(三)「障害」児であることが確定していない場合には、児童相談所でも対応できるものとすること。

2　児童相談所の設置等に関する事項

(一)児童相談所を、都道府県・指定都市その他政令で定める市（以下「児童相談所設置市」という。）に設置するものとすること。

(二)市町村に児童家庭福祉問題に総合的に対応する機関を設けることとすること。これにともない、福祉事務所の児童家庭福祉に関する業務を当該機関の業務とすること。また、当該事務の一部を民間に委託できるものとすること。さらに、これにともない、家庭児童相談室を廃止すること。なお、指定都市その他政令で定める市が設置する児童相談所は、当該機関となることができることとすること。

(三)市町村は、要保護児童を一時保護することができることとすること。ただし、児童相談所を設置しない市並びに町村は、当分の間、当該事務について当該市町村を管轄する都道府県の児童相談所に委託することができることとすること。

(四)児童相談所は、児童家庭福祉に係る事項のうち、専門的判定を要する等専門的な知識及び技術を必要とする事項及び児童の一時保護（児童相談所を設置しない市並びに町村から委託を受けた場合を含む。）その他必要と認められる事項を担当すること。

(五)都道府県・指定都市並びに児童相談所を設置する市は、児童を一時保護する施設を設置しなければならないものとすること。また、緊急・集中的な入所指導や集中的診断・判定に資するため、必要に応じ診断・判定センターを設置することができることとすること。都道府県・指定都市以外の者は、都道府県への届出あるいは認可を得て、児童を一時保護する施設並びに診断・判定センターを設置することができるものとすること。

(六)都道府県・指定都市並びに児童相談所を設置する市は、要保護児童の診断・判定に資するため、診断・判定センターに児童を入所させることができるものとすること。また、診断・判定センターの利用に関する手続き、運用規程を明確化すること。

(七)一時保護所、診断・判定センター入所児童に対して、児童福祉法第47条の規定を準用することとすること。

(八)都道府県中央児童相談所は、その他の児童相談所、市町村に対して必要な支援を行わなければならないものとすること。

3　児童家庭福祉事務の市町村移譲に関する事項

(一)児童福祉施設等への児童の入所支援・養育家庭における児童の支援等に係る事務を都道府県・指定都市から市町村に移譲するものとすること。

(二)児童を一時保護する事務を、都道府県・指定都市並びに児童相談所を設置する市とともに、市町村にもできるものとすること。ただし、児童相談所を設置しない市並びに町村は、当分の間、当該事務について当該市町村を管轄する都道府県の児童相談所に委託することができることとすること。

(三)国及び都道府県は、市町村の児童保護の実施に関し、都道府県、市町村相互間の連絡調整、技術的援助等の必要な援助を行うものとすること。

(四)市町村に児童家庭福祉対策地域協議会を設置すること。2．の(二)の機関がその事務を行うものとすること。

四　新しい利用制度に関する事項

1　市町村の情報提供と利用の調整等

(一)市町村は、児童及び保護者に対する福祉に関する必要な情報提供、相談及び指導を行わなければならないものとすること。

(二)市町村は、児童及びその保護者から求めがあったときは、必要に応じて、福祉サービスの利用について、あっせん又は調整を行うとともに、指定児童居宅生活支援事業者及び指定児童福祉施設の長並びに養育家庭に対する利用の要請を行うものとすること。

2　サービスの決定及び支援費の支給

児童福祉法上の福祉サービスであって措置制度並びに保育の実施、助産の実施、母子保護の実施により提供されているもののうち、次の3にいう児童居宅生活支援及び児童福祉施設支援並びに養育家庭支援について、児童居宅生活支援費及び児童福祉施設支援費並びに養育家庭支援費（支援費）を支給する方式を導入するため、次の事項について規定するものとすること。

(一)市町村は、児童及び保護者が、指定児童居宅生活支援事業者が提供する児童居宅生活支援又は指定児童福祉施設等が提供する児童福祉施設支援又は養育家庭が提供する養育家庭支援を受けたときは、当該支援に要した費用について、支援費を支給することができること。

(二)児童及び保護者は、支援を受けようとするときは、市町村に申請しなければならないこと。

(三)市町村は、(二)の申請がなされたときは、当該児童並びに保護者の状況について、第二、二の5の(一)に掲げる事項等を総合的に勘案してその要否の決定を行うこと。

(四)この場合においては、市町村は、第二、三の３の(三)の児童家庭福祉対策地域協議会を活用しなければならないものとすること。また、児童の医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定並びに児童の一時保護を行う必要がある場合には、当該児童を児童相談所若しくは障害者相談センターに送致し、その判定の結果を考慮してサービスの決定を行わなければならないこと。

(五)児童居宅生活支援又は児童福祉施設支援又は養育家庭支援に係る給付費の額は、指定児童居宅生活支援又は指定児童福祉施設支援又は養育家庭支援に通常要する費用につき厚生労働大臣が定める基準により算定した額の百分の九十に相当する額とする。

(六)市町村は、指定児童居宅生活支援及び指定児童福祉施設支援並びに養育家庭支援に要した費用について、支援費として支給すべき額の限度において、児童及び保護者に代わり、指定児童居宅生活支援事業者及び指定児童福祉施設並びに養育家庭に支払うことができることとするとともに、この場合において、当該児童及び保護者に支援費の支給があったものとみなすこと。

(七)市町村は、児童居宅生活支援の支給決定を受けた児童及び保護者が、指定児童居宅生活支援以外の児童居宅生活支援を受けた場合において、必要と認めるときは、これに要した費用について、特例児童居宅生活支援費を支給することができること。

3　児童居宅生活支援及び児童福祉施設支援並びに養育家庭支援（支援費の支給の対象となる福祉サービス）

(一)児童居宅生活支援とは、児童居宅介護、児童デイサービス、児童短期入所、児童自立生活援助、放課後児童健全育成及び子育て短期支援のほか政令で定める子育て支援事業をいい、児童福祉施設支援とは、児童福祉施設及び指定医療機関等において提供される支援をいい、養育家庭支援とは、養育家庭において提供される支援をいうものとすること。

4　事業者・施設の指定制度

指定児童居宅生活支援事業者及び指定児童福祉施設並びに養育家庭の指定は、当該事業を行う者の申請に基づき都道府県知事、政令指定都市市長、中核市市長が行うものとすること。

5　児童の福祉のために必要と認められる場合の市町村等の措置

(一)児童の福祉のため児童居宅生活支援又は児童福祉施設支援又は養育家庭支援を利用することが必要と認められる場合であって、保護者が当該支援の利用を申請しない場合には、市町村は、児童相談所の意見を聞いて、当該児童に児童居宅生活支援又は児童福祉施設支援又は養育家庭支援を利用させなければならないこととすること。

(二)児童の福祉のため、児童相談所を設置していない市町村から当該市町村を管轄する都道府県の児童相談所に送致があった場合には、児童相談所長は、意見を付して市町村に結果を送付しなければならないこととすること。

(三)市町村が家庭裁判所の審判に付することが適当と認める児童は、これを家庭裁判所に送致することとすること。

(四)保護者がその児童を虐待し、監護を怠り、その他当該児童の福祉を害するおそれがあると認められるときは、六の「児童虐待防止に関する事項」の例によるものとすること。

(五)保護者がいない等の事情により児童又は保護者が支援の申請を行うことができない場合には、市町村は、児童相談所の意見を聞いて、当該児童に児童居宅生活支援又は児童福祉施設支援又は養育家庭支援の措置をとらなければならないこととすること。

(六)(三)～(五)の事務については、当分の間、児童相談所を設置しない市並びに町村にあっては、当該事務を当該市町村を管轄する都道府県の児童相談所に委託することができることとすること。

6　国及び都道府県の負担

市町村が給付費として支弁する費用に係る国及び都道府県の負担について、次のようにすること。

(一)政令で定めるところにより、国はその２分の１を、都道府県はその４分の１を負担するものとすること。

7　職員の配置及び資格に関する事項

(一)児童家庭福祉に係る相談、調査、指導等の業務を行うため、市町村に児童・家庭の福祉に関する各般の相談に応ずる職員を置くものとすること。

(二)相談に応ずる職員の資格及び任用については政令で定めることとすること。

五　児童福祉施設の再編成及びその運営、養育家庭等に関する事項

1　児童福祉施設の再編成に関する事項

(一)児童の養育・養護・生活治療（トリートメント）を行う児童福祉施設として「児童育成ホーム」及び「小規模児童育成ホーム（グループホーム）」を創設すること。これにともない、政令において「児童育成ホーム」及び「小規模児童育成ホーム（グループホーム）」に関し、児童の養育・養護を行う「児童養育ホーム」及び児童の生活治療（トリートメント）を行う「生活治療ホーム」をそれぞれ定めるものとすること。

(二)これにともない、現行の乳児院、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設及び児童自立支援施設、自立援

助ホームを再編成すること。また、再編成については、個々の施設の混乱を招かぬよう一定の経過措置を設けるものとすること。

(三)ひとり親家庭及びその児童を保護し支援する児童福祉施設として「家庭支援ホーム」及び「小規模家庭支援ホーム（グループホーム）」を創設すること。

(四)「障害」児関係児童福祉施設の再編成を行うものとすること。通所により「障害」児の療育、訓練を行う児童福祉施設として「障害児通園施設」を創設すること。これにともない、知的障害児通園施設、肢体不自由児通園施設及び難聴幼児通園施設を再編成すること。

2　児童福祉施設の業務及び運営に関する事項

(一)「児童育成ホーム」、「小規模児童育成ホーム（グループホーム）」及び「小規模家庭支援ホーム（グループホーム）」「家庭支援ホーム」支援児童の支援期間について、高等教育機関進学その他特別の事由がある場合に 20 歳を超えて支援を継続することができるものとすること。

(二)市町村は、児童福祉施設支援中の児童に対し、支援の継続の可否に関し、児童自立支援計画に基づきおおむね6か月ごとに審査を行うものとすること。また、その際、児童福祉施設長及び児童の意見を聴取し、考慮するものとすること。

(三)児童福祉施設長及び職員の罰則付きの守秘義務に関する規定を創設すること。

3　養育家庭、養子縁組に関する事項

(一)里親を「養育家庭」と名称変更すること。

(二)養育家庭支援に「自立支援」、「専門的支援」、「親族支援」、「グループホーム支援」の類型を設けるものとすること。

(三)「養育家庭」支援児童の支援期間について、高等教育機関進学その他特別の事由がある場合に 20 歳を超えて支援を継続することができるものとすること。

(四)市町村は、養育家庭支援中の児童に対し、支援の継続の可否に関し、自立支援計画に基づきおおむね6か月ごとに審査を行うものとすること。また、その際、養育家庭及び児童の意見を聴取し、考慮するものとすること。

(五)養育家庭の罰則付きの守秘義務に関する規定を創設すること。

(六)養子縁組斡旋事業を法定化し、その業務を地方公共団体及び養子縁組相談機関に限定すること。あわせて、本条に違反した養子斡旋に対する罰則規定を置くこと。

(七)養子縁組斡旋の業務に関する手続きを政省令で定めるものとすること。

4　就学前児童の保育に関する事項

(一)就学前児童は、その年齢に応じ単独で又は児童の保護者とともに、一定の時間、基本保育を利用することができることとすること。

(二)就学前児童等に対して保育を行うため、保育所及び家庭保育員（保育を必要とする就学前児童を居宅において保育することを希望する者であって市町村長が適当と認めるものをいう。）並びに訪問在宅保育員（保育を必要とする就学前児童を当該児童の居宅において保育することを希望する者であって市町村長が適当と認めるものをいう。）を設ける。当該事業を実施する者は、四の「新しい利用制度」に基づいて支援を提供することができるものとすること。

(三)基本保育の要件並びに時間、保育及び子育て支援事業の「新しい利用制度」に基づく利用要件、時間等については、政令で定めるものとすること。

(四)乳児については育児休業制度の活用を促進し、企業等の責任を明確化することとすること。また、育児休業中の子育て支援事業の利用の奨励について必要な規定を置くこと。

5　設備及び運営の向上に関する事項

(一)厚生労働大臣、都道府県知事、指定都市・中核市市長並びに児童福祉施設長及び養育家庭は、指定基準を超えて、常に、児童福祉施設等の設備及び運営その他児童家庭福祉の向上に努めなければならないものとすること。

六　児童虐待防止に関する事項

(一)第 29 条の立入調査の権限を有する行政庁を市町村とすること。また、立入調査に関し、「前条の規定による措置をとるため、」の文言を削除すること。

(二)保護者がその児童を虐待し、その監護を怠り、その他保護者に監護させることが著しく当該児童の福祉を害する場合においては、市町村長は家庭裁判所に対し親権停止の宣告の請求を行うことができるものとすること。また、家庭裁判所は、親権停止中の親権者に対し指導命令を出すことができるものとすること。さらに、これに従わない場合には、市町村長は親権者の親権喪失宣告請求ができるものとすること。

(三)家庭裁判所の審判による入所決定については、決定中に期間を明示するものとすること。また、保護者及び市町村長は、当該入所決定の取消し申立てを行うことができるものとすること。さらに、本審判による入所決定にあわせて親権者の親権停止が行われた場合においては、家庭裁判所がおおむね6か月ごとに児童の親権者の親権回復について、親権者の改善度及び児童の状況を斟酌しつつ審判を行うものとすること。その際、親権者及び児童の意見を聴取しこれを考慮しなければならないものとすること。

(四)(一)～(三)の事務については、当分の間、児童相談所を設置しない市並びに町村にあっては、当該事務を

当該市町村を管轄する都道府県の児童相談所に委託することができることとすること。

七　その他の事項

1　本法その他関連法において法定化されていない児童福祉関連施設に関する事項

(一)児童を入所させる本法その他関連法において法定化されていない児童福祉関連施設について、その運営基準を定め、行政庁に対し届出義務を課すこと。

第三　施行期日等

一　この法律は、平成○○年○月○日から施行するものとすること。ただし、○○については平成○○年○月○日から施行するものとすること。

二　身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律、発達障害者支援法、障害者自立支援法、母子保健法、母子及び寡婦福祉法、民法、家事審判法、児童虐待の防止等に関する法律、児童買春,児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律その他関係各法について所要の改正を行うものとすること。

三　その他所要の改正を行うものとすること。

Ⅳ　おわりに

法要綱試案作成途上においても、少年法改正案や就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律案などが審議されている。後者の法案が成立、施行されれば、認可保育所の利用のあり方に関し、いわゆる認定こども園を構成する認可保育所の直接契約入所とその他の認可保育所における保育の実施方式による入所が、同一地域に並存することとなる。また、昨年成立した障害者自立支援法に伴う平成 17 年改正児童福祉法には、障害児関係施設の直接契約入所が盛り込まれ、かつ、障害児童福祉サービス決定事務の市町村移譲も視野におさめられている。

本試案は、こうした状況のなかで、当面の児童家庭福祉制度再構築の方向性について児童福祉法改正要綱試案の形で具体性をもたせつつ提示したものである。したがって、今後の動向を踏まえて随時加筆修正が行われていく性質のものであることを付記しておきたい。

註

1) 柏女霊峰・網野武博・山本真実・林茂男『児童福祉法の改正をめぐって一次なる改正に向けての試案一』日本子ども家庭総合研究所　1997

2) 柏女霊峰ほか「子ども家庭相談体制のあり方に関する総合的考察」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第 39 集　日本子ども家庭総合研究所　2003

3) 柏女霊峰ほか「次世代育成支援・子ども家庭福祉制度体系再構築のための論点」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第 40 集　日本子ども家庭総合研究所　2004

4) 柏女霊峰「子育て支援と行政の取り組み」『臨床心理学』第４巻第５号　金剛出版　2004

5) 柏女霊峰「児童家庭福祉制度再構築のための児童福祉法改正要綱試案（第一次版）」『淑徳大学社会学部紀要』第 39 号　淑徳大学社会学部　2005

6) 柏女霊峰ほか「児童家庭福祉制度再構築のための児童福祉法改正要綱試案」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第 41 集　日本子ども家庭総合研究所　2005

参考文献

1) 柏女霊峰『児童福祉改革と実施体制』ミネルヴァ書房　1997

2) 柏女霊峰『現代児童福祉論［第６版］』誠信書房　2004

3) 網野武博『児童福祉学』中央法規出版　2002

4) 次世代育成支援システム研究会『社会連帯による次世代育成支援に向けて』ぎょうせい　2003

5) 柏女霊峰ほか『厚生労働科学研究費補助金・子ども家庭総合研究事業　子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方に関する総合的研究』　2005

6) 柏女霊峰『次世代育成支援と保育』全国社会福祉協議会　2005

7) 柏女霊峰ほか『市町村発子ども家庭福祉』ミネルヴァ書房　2005

8) 柏女霊峰ほか『厚生労働科学研究費補助金・子ども家庭総合研究事業　子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方に関する総合的研究』　2006

（柏女霊峰）

Ⅴ　考察(1)－要綱試案の解説

以下は、本試案に関する事項ごとの解説である。ここでは要綱試案そのものを解説するとともに、5 名のインタビュー調査対象者から寄せられた意見や研究メンバー間の討論の内容等も踏まえつつ、一定の考察を行うこととする。

1．法律の題名等に関する事項

法律の題名については、児童及び児童が育つ基本的な場である家庭を視野に入れた法律とするため、題名を「児童家庭福祉法」とした。なお、児童を含む家族全体の福祉も視野に入れた法改正とする必要があり、題名を「児童及び家族の福祉に関する法律」とすべきとの貴重な意見もあったが、そうなると抜本的な試案の改正が必要となるため、ここでは、今後の課題とすることとした。

なお、題名の変更に伴い「家庭」についての定義が必

要ではないかとの見解もあったが、あえて定義を避けることとした。

（柏女霊峰）

2．法律の目的及び理念に関する事項

まず、法律の理念としては、児童の福祉並びに権利保障と子育て家庭に対する支援を二本の柱として構成した。また、児童の権利保障については、能動的権利として「児童の生存、発達及び自立に関する固有の権利を積極的に保障する」こととし、続いて受動的権利の具現化として、趣旨の条項を附加すること。「児童の最善の利益がなにより優先されることを規定すること」とした。

続いて子育て家庭に対する支援に関しては、まず、「父、母若しくは法定保護者は、児童を育成する第一義的責任を負うものとすること」を原則として掲げた。本試案により、児童福祉施設等の児童家庭福祉サービス利用のあり方に直接契約制度を導入することに伴い、児童の福祉に反する無限定的な利用を抑止するためにも、本条は必要と考えられた。そのうえで、公助としての国及び地方公共団体の支援（現行児童福祉法第2条）に加え、「すべての国民は、児童を育成する家庭及び保護者を支援し、ともに育成する責任を有するものとすること」として国民全体、つまり社会の子育て家庭支援に係る共助としての責務を規定し、社会連帯による子育て支援、次世代育成支援を理念として掲げることとした。その際、行政や社会と保護者との調整を図る規定として、「児童の保護、養護を決定するに際しては、保護者及び家族の意向を尊重し、合意、協力を得てともに育成することに努めるものとすること」を置くこととしている。

続いて、児童の能動的権利の保障の具現化として、児童の意見表明の保障とその尊重に関する事項を挙げた。すなわち、総則に、「児童の意見表明の担保とその尊重規定を附加すること」とし、その具体策として、「児童の児童福祉施設入所、解除等の福祉サービス利用の決定にあたっては、当該児童にその理由等について十分に説明し、意見を聴き、同意を得るよう努めるとともに、当該意見を尊重しなければならないものとすること」との規定をおき、現行の厚生労働省令第72号の「福祉の措置及び保育の実施等の解除に係る説明等に関する省令」をさらに拡充することとしている。なお、「児童の意見表明を保障する要件」については、別途検討の上、政令で定めるものとしている。

続いて「児童の最善の利益の判断基準に関する事項」については、従来、それを判断するガイドラインの設定が行われていないといった問題があり、ここでは、1989年児童法第1条第3項の子の福祉の判断基準をそのまま引用することとした。すなわち、「都道府県、市町村が児童に対する福祉サービスについて決定する際には、「児童の受けた、あるいは受けつつある害」、「児童の年齢、性別、背景その他の特徴」、「児童の確かめ得る意見と感情」、「児童の身体的、心理的、教育的及び社会的ニーズ」、「児童に対してとられた決定の結果、児童を監護することとなるものが、児童のニーズを満たすことのできる可能性」「児童に対してとられた決定の結果、児童の状況の変化が児童に及ぼす影響」を最大限考慮しなければならないものとすること」としたのである。

最後に、家族の福祉に関する事項についても、現行で考え得ることを規定することとした。すなわち、「保護者の就労・社会参加と育児との両立に対する配慮、支援」がそれである。なお、直接契約となることに伴う保護者の児童養育に関する固有の権利（たとえば、施設入所児童の養護内容、監護の内容等に対する保護者の意見の尊重）なども検討すべきであるとの意見があったが、今後の課題としてここでは入れていない。別途、詳細な検討が必要とされる。なお、母子、父子世帯及び養育者世帯の福祉についてはこの法律によるほか、母子及び寡婦福祉法等によることとした。

（柏女霊峰）

3．実施体制に関する事項

児童家庭福祉行政実施体制については、障害者自立支援法の成立やそれに伴う平成17年改正児童福祉法の成立、その後の動向等を踏まえ、いわゆる社会的養護に先行する「障害」児関係福祉事務に関する事項が大きな検討課題となった。

障害児福祉行政実施体制については、本試案においては、「児童」期に着目するより「障害」に着目して児者一元化を図ることを優先し、障害福祉関係事務を児童相談所から分離して児者一元化したうえで、障害者のための相談・判定行政機関である障害相談センターを新たに創設することとした。ただし、保護者の障害受容が十分でない場合や高機能の発達障害の場合等においては、児童相談所でも対応できることとした。なお、この件については、近年、いくつかの都道府県・政令指定都市で障害児部門を児童相談所から別部門に切り離していることに鑑みたものであり、そのメリット、デメリットについては、別途、検討が必要である。

続いて児童相談所の設置については、本試案の内容が平成16年改正児童福祉法に生かされたためそのまま残すこととし、また、市町村に児童家庭福祉問題に総合的に対応する機関を設けることとした。これは、現行の要保護児童対策地域協議会の調整機関を拡充したものであり、さらに、相談機能等の一部を民間にも委託できることとした。さらに、児童相談所設置市が設置する児童相談所もこの機関として機能することができることとし、このことにより、当該市においては、児童家庭福祉業務は一元的に実施されることとなる。さらに、市町村に、後述する立入調査権とともに要保護児童の一時保護に関する権限も付与することとした。

ただし、これらの権限や後述する児童福祉施設に対す

る児童の職権保護、児童虐待防止に関する事務（親権の停止、喪失宣告請求等に関する事項等）については、規模の小さい市町村において実施が困難な場合もあり、その場合には、当分の間、市町村は、当該市町村を管轄する児童相談所にそれらの事務を委託することができることとした。

そのうえで、児童相談所は、児童家庭福祉に係る事項のうち、専門的判定を要する等専門的な知識及び技術を必要とする事項及び要保護児童の一時保護（児童相談所を設置しない市並びに町村から委託を受けた場合を含む。）等の事務を所管することとした。つまり、児童相談所は固有の権限として一時保護ができるほか、市町村の委託を受けて一時保護を行うこともできることとしたのである。児童相談所が専門的判定業務を実施することとしているので、それに資するための一時保護権限を担保することとしたのである。なお、児童相談所の今後のあり方については、これから検討すべき大きな課題となってくると考えられる。

さらに、要保護児童の一時保護を実施する施設の確保を図るため、都道府県・指定都市並びに児童相談所を設置する市は、児童を一時保護する施設を設置しなければならないこととした。さらに、昨今、被虐待等の結果、自傷・他害行動が頻発したり、集中的な診断・判定が必要な困難児童がみられることに鑑み、緊急・集中的な入所指導や集中的診断・判定に資する施設として、「診断・判定センター」を必要に応じて設置することができることとした。なお、一時保護所や診断・判定センターは、たとえば、児童自立支援施設、児童養護施設や情緒障害児短期治療施設、病院等に付設することも考えられるため、都道府県・指定都市以外の者が設置する場合は、都道府県への届出あるいは認可を得て、児童を一時保護する施設並びに診断・判定センターを設置することができることとした。そのうえで、都道府県・指定都市並びに児童相談所を設置する市は、診断・判定センターに児童を入所させて、高度な専門性を必要とする診断・判定ができるようにすることとした。

このように、市町村と都道府県との適切な役割分担を整備したうえで、児童家庭福祉に関する事務を、原則として、市町村に移譲することとしたのである。具体的には、後述する児童福祉施設等への児童の入所支援や養育家庭（現行の里親）における児童の支援等に係る事務を現行の都道府県・指定都市から市町村に移譲し、かつ、児童を一時保護する権限を、都道府県・指定都市並びに児童相談所を設置する市から、市町村に移譲する（ただし、すでに述べたように、都道府県設置の児童相談所にも一時保護権限を残すこととしている。）こととした。なお、前述のように、児童相談所を設置しない市並びに町村は、当分の間、当該事務について当該市町村を管轄する都道府県の児童相談所に委託することができることとしている。

そのうえで、市町村に児童家庭福祉対策地域協議会を設置して協議会型支援の充実を図ることとし、その事務局は、市町村に新たに設置される「児童家庭福祉問題に総合的に対応する機関」が担当することとした。そして、都道府県は、平成16年改正児童福祉法の考え方を引き継ぎ、市町村の児童保護の実施に関し、市町村相互間の連絡調整、技術的支援等の必要な援助を行うこととしたのである。なお、DVの広域措置など都道府県にまたがる援助に関して連絡調整を図る必要があり、このため、国は指針作成等の支援を行う旨を規定した。

このように、本試案においては、児童家庭福祉行政実施体制について、都道府県の市町村に対する後方支援や直接支援を担保しつつ都道府県と市町村それぞれの事務を明確化したうえで、原則として、市町村が児童家庭福祉行政に一元的に対応できる体制を確保することをめざしているのである。

（柏女霊峰）

4．新しい利用制度に関する事項

本試案においては、市町村と都道府県における役割を明確化し、基本的に市町村に児童家庭福祉事務を移譲する方向で検討した。前項の実施体制と同様に、新しい利用制度についても、市町村が果たす役割を明確化した。

また、サービス利用のあり方についても、利用者と事業者とが直接に向き合う制度と職権保護との二本立ての制度とした。すなわち、平成18年10月からの障害児福祉サービス利用のあり方を基本とし、また、サービス決定権限の市町村移譲も視野に入れることとした。すなわち、現実のサービス供給体制においては、前項の実施体制に関する項目でも述べられたように、障害児福祉関係の事務のあり方が大きな影響を与えることとなり、障害児福祉事務の今後の検討とその方向性の示され方によって、今後の児童福祉行政実施体制、サービス利用のあり方は大きく左右されることになると考えられる。

（1）本試案におけるサービス利用のあり方

本試案にもとづく一連のサービス利用のあり方については以下のようになる。まず、公的支援の対象となる施設の指定制度と申請のあり方についてであるが、新しい利用制度においては、サービス事業者・施設・養育家庭の指定は、事業者の申請に基づいて都道府県知事、政令指定都市市長、中核市市長が行うものとした。なお、児童及び保護者が支援を受けるためには、市町村への申請を必要とすることとした。

本試案においては、サービスの利用に関する決定等については、子育て支援のみにとどまらず、児童虐待、非行等のいわゆる要保護児童をも含めて包括的に、市町村が第一次的な役割を担うこととした。それに伴い、市町村は、児童及び保護者に対する福祉に関する必要な情報提供、相談及び指導を行わなければならないものとすることとした。これは、サービスを広く届けることを可能

にし、サービスを必要とする児童やその家族に対して適切なサービスを届けることを可能にしやすくなると考えられたことによる。

これまで児童家庭福祉においては、保育や母子生活支援施設の利用等、一部のサービスを除き、そのほとんどが措置制度で実施されてきたが、本試案においては、児童家庭福祉サービス利用の仕組みについては、障害者自立支援法及びそれに伴う平成 17 年改正児童福祉法や障害者支援費制度の仕組みを参考にして検討した。新しい利用制度のあり方については、すでに支援費制度に移行し平成18年10月より直接契約、利用者補助になろうとしている障害児福祉サービスを皮切りに、今後、要保護児童サービスをも含んで措置から直接契約へと転換される可能性も考えられ、その方向を先取りして検討することとした。

サービスの決定及び支援費の支給方法について解説すると以下のようになる。すなわち、児童福祉法上の福祉サービスであり、かつ、現行において措置制度並びに保育の実施、助産の実施、母子保護の実施により提供されているものの利用方法については、児童居宅生活支援及び児童福祉施設支援並びに養育家庭支援とし、それぞれ児童居宅生活支援費及び児童福祉施設支援費並びに養育家庭支援費（支援費）を支給する方式を導入することとした。すなわち、市町村は、児童及び保護者が指定児童居宅生活支援事業者の提供する児童居宅生活支援又は指定児童福祉施設等が提供する児童福祉施設支援又は養育家庭が提供する養育家庭支援を受けたときは、その支援に要した費用について、支援費を支給することができることとしたのである。

支援費支給の手続きは以下のとおりである。まず、市町村は、利用者から支援費支給の申請を受けた場合、当該児童並びに保護者の状況について、先述の児童の最善の利益の判断基準に関する事項等を総合的に勘案してその要否の決定を行うこととしている。その際、市町村は、児童家庭福祉対策地域協議会の意見を聞き、活用することによって必要な決定を行う。児童家庭福祉対策地域協議会は、現在、整備が推進されている要保護児童対策地域協議会よりも対象となる児童の幅を拡げている。市町村は、この協議会において議論を重ねたうえで、施設支援等の最終的な決定をすることとなる。ただし、児童の医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定が必要な場合には、当該児童を児童相談所若しくは障害者相談センターに送致し、その判定の結果を考慮してサービスの決定を行わなければならないこととした。

また、支援が決定し、サービスを受けることとなった場合の利用者の費用負担については、障害者自立支援法に平仄をあわせ、1 割の応益負担とした。ただし、児童の福祉のために必要と認められる場合の市町村等の措置と関係し、サービスにかかった費用負担の減免、児童福祉法第 28 条のケースや職権保護によるサービス利用に関する費用負担の取り扱い等については、今後検討する必要があるが、ここでは触れていない。

そのうえで、市町村は、サービスの利用に要した費用について、児童及び保護者に代わり指定児童居宅生活支援事業者及び指定児童福祉施設並びに養育家庭に支払うことができることとし、この場合は、当該児童及び保護者に支援費の支給があったものとみなすこととした。これは、費用を児童又は保護者に渡しても、児童に必要なサービスの利用申請を行わない保護者の存在を想定し、児童の福祉、利益を擁護するためのものである。

なお、支援費の支給の対象となる福祉サービスとして、児童居宅生活支援、児童福祉施設支援、養育家庭支援のほか、訪問在宅保育、家庭的保育についても、支援費の対象とすることもできることとしている。

（2）市町村の採るべき措置

児童の福祉のために必要と認められる場合の市町村等の措置は、大きく 2 つの場合に分けられる。まず、サービス利用の必要が認められるにも関わらず、保護者がサービスの利用申請を行わない場合である。次に、保護者がいない等の理由により、サービスの利用を申請できない場合である。

前者については、児童の非行等により、市町村が家庭裁判所による審判の必要性を認めた場合には家庭裁判所に送致し、保護者が児童を虐待する等して児童の福祉を害するおそれがあると認められる場合には、後述する児童虐待防止に関する事項の例によるものとすることとする。

後者の場合には、児童相談所の意見を求めつつ、市町村において職権で保護することとした。なお、後者については、ヒアリングにおいて未成年後見人、それに関する団体後見制度を導入する必要性が指摘されており、本試案ではとりあげなかったものの、公法と私法の整合性の点においては非常に重要な点であることを付け加える。

なお、二つの場合とも、基本的には市町村でサービスの利用決定等の事務を実施することとなるが、市町村の実情を考慮して、児童相談所を設置しない市、並びに町村においては当分の間、これらの事務を管轄の都道府県の児童相談所に委託することができることとすることとした。

（3）市町村の費用負担

この利用制度に関わる市町村の権限の明確化に伴い、市町村は費用の4分の1を負担することとし、これに国、都道府県が重層的に支援することとした。

（佐藤まゆみ）

5．児童福祉施設の再編成及びその運営、養育家庭等に関する事項

児童福祉施設の再編成、その運営、養育家庭、養子縁組に関する事項について、試案の考え方の特徴は次の諸点である。①児童福祉施設の運営における市町村を中心

とするサービス提供のしくみの確立。②児童福祉施設の再編について障害種別等による類型を前提とする児童福祉施設の種別類型から、より普遍的な子どもの成長を基本として個別の専門的な支援ニーズによる対応を可能とする種別類型へという考え方。③児童福祉施設および養育家庭における守秘義務の明確化。④養子斡旋事業の法的な位置づけの明確化である。

（1）児童福祉施設の再編成

児童福祉施設及び養育家庭等については、本要綱試案の基本方針である市町村を中心とするサービス提供体制、子育ち・子育て支援サービスと要保護児童福祉サービスの連続性、社会的養護の小規模化・連続化・地域化の推進等の方向性を具体化することをめざしている。児童福祉施設及び養育家庭等についても、市町村を中心とするサービス提供体制の方針を前提としている。

児童福祉施設の再編については、現行の乳児院、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設及び児童自立支援施設、自立援助ホームを再編成するかたちで、児童育成ホームとグループホーム形態の小規模児童育成ホームを創設している。これは、施設形態の基本は小規模グループホームとすることを確認するとともに、現行施設が機能分化する一方で、児童の養育上あるいは発達上の諸問題は未分化にあらわれることを考慮したものである。専門機能的な側面については、政令により「養育」と「生活治療」という機能に分けて専門性を確保することとした。またあわせて、ひとり親家庭を保護し支援する施設についても、家庭支援ホームとグループホーム形態である小規模家庭支援ホームとしている。

児童福祉施設の再編については、「生活治療」という概念を用いているが、これについては、「治療」という用語法に医学的な側面を強調し、社会福祉の方法のもつ特徴を弱くすることがないように配慮されなければならない。さらに、児童自立支援施設については、実態として施設の偏在がみられることについて、課題への検討がもとめられてくる。

障害児関係児童福祉施設の再編については、知的障害児通園施設、肢体不自由児通園施設及び難聴幼児通園施設を再編し、通所による障害児の療育、訓練を行う「障害児通園施設」を創設する。これは、児童の発達の過程を連続性のもとにとらえ、障害が重複していたり、複数の支援機能を要する事例であったりという発達期の障害児に特有の課題へ対応することを可能にするものである。また、障害児関係の児童福祉施設と、医療保険制度や職権保護のしくみ、あるいは支援費制度等、利用や費用負担のしくみと施設種別の関係を整理していくという論点も今後検討することができる。

（2）児童福祉施設の業務及び運営に関する事項

児童福祉施設の業務及び運営に関する事項については、先にあげた児童育成ホームにおける支援児童が、高等教育機関進学その他特別の事由がある場合に 20 歳を超えて支援を継続できることとした。これは、20 歳をこえてさらに勉学等を継続したいと考える児童が多くの困難を抱えている現状に対して、引き続き児童福祉施設に入所したまま進学を可能とする環境を整えることで、児童の将来選択の可能性を広げようと考えたものである。

児童福祉施設支援中の児童に対しての支援継続の可否に関しては、児童自立支援計画に基づき 6 ヶ月ごとに審査を行うこととした。その際、児童福祉施設長及び児童の意見を聴取し考慮することとしている。これについては、利用者とサービス提供者が直接的に向き合う関係を実現していくために、児童福祉施設における支援内容等に対する親の意向を尊重することが重要な課題となってくる。

児童福祉施設長及び職員の守秘義務について、これまで児童福祉施設最低基準で規定するのみであった。有資格者については各資格法において罰則規定がみられるが、資格のない施設長や職員についても守秘義務に罰則規定を設けることとした。これにより、資格の如何に関わらず、守秘義務が明確化されることになる。

（3）養育家庭、養子縁組に関する事項

養育家庭、養子縁組については、里親を「養育家庭」と名称変更するとともに、養育家庭支援を、自立支援、専門的支援、親族支援、グループホーム支援という機能による四つの類型を設定した。児童福祉施設の業務及び運営についての事項で規定しているように、養育家庭についても、進学等の事由による 20 歳を超えた継続支援を可能とした。あわせて養育家庭における支援継続の可否について、6 ヶ月ごと自立支援計画に基づく審査を行うこととし、その際、養育家庭、児童の意見を聴取することとした。利用者と直接向き合う関係という観点から、養育家庭においても、支援内容等に対する親の意向を尊重することが重要な課題となってくる。さらに、養育家庭においても守秘義務にともなう罰則規定を明確化している。また、養子縁組斡旋事業を、法定化するとともに、業務を地方公共団体及び養子縁組相談機関に限定を行うことで、斡旋にともなう違反を明確化し罰則規定を設けることとしている。

（小林　理）

（4）就学前児童の保育に関する事項

就学前児童の保育に関しては、基本的保育制度の導入による子育て支援の強化、特に低年齢児の保育・子育て支援サービスとして新たな選択肢の位置づけ、さらには子育て期にある労働者に対する企業の役割や責任を明確化することを基本とした。

まず、基本的保育として、就学前の子どもを対象に、その年齢に応じ、単独又は保護者とともに一定の時間、基本保育を利用することができることとした。これは、すべての子どもが親の就労や経済的状況、また世帯の事情にかかわらず、子どもの年齢に応じて等しく保育を受ける権利を保障することを目的としたものである。また、

現行の保育所保育のように、子どもを単独で預かるばかりでなく、親子登園による育児指導、交流スペースの活用などを含むものとしている。

基本的保育導入の背景として、地域社会の崩壊や核家族化に伴い、保護者、特に在宅で子育てをする母親の育児負担の増大や孤立、精神的疾患、また育児機能の低下などにより、保護者との関わりのみで子どもが育つ場合、ともすれば子どもの好ましい発達が阻害される場合や、子ども虐待問題に発展する場合もあるという実態を踏まえ、子どもにとっても保護者にとっても、社会との関わりを広く持ちながら、子育てをする環境を整える必要性があげられる。そのため、「子どもは、人と人との関わりの中でこそ健全な成長が図られる」という基本的視点に立ち[1]、どの子どもも親や家庭との関わりだけで成長するのではなく、さまざまな大人や異年齢・異世代の人たちとの関わりを持ちながら成長できる環境を公的責任として保障し、地域社会や地域住民が社会的責任の下にそれを実践し、その中で家族と子どもが自らを育てていくことを基本保育は目指している。この時に利用できる資源としては、保育所、幼稚園、認可こども園、地域子育て支援センター、つどいの広場などを想定しているが、次にあげる在宅保育も保育資源の１つとして法定化することとした。

就学前児童等に保育を行うため、現行の保育所以外に家庭保育員並びに訪問在宅保育員を設けることとした。現行法では子育て支援事業の一つとして位置づけられる家庭的保育は、保育者の家庭において少人数の子どもを対象に個別的に行われる保育であるが、国の事業創設以前より地方自治体の単独事業として長年実施されて来た実績があり、特に低年齢児保育として保育所保育と同様に通常保育として位置づけることが望ましいことが最近の研究でも明らかになっている[2]。また、訪問在宅保育は保育者が子どもの居宅を訪問して保育するものであるが、特に子どもが低年齢児や病児・病後児の保育として有効な保育手段である[2]。在宅保育は低年齢児に負担のかからない保育形態であり、利用の開始時期や利用頻度についても、保育所と比較して柔軟に対応することが可能となることで育児休業の取得の仕方にも影響を及ぼすことが考えられ、また家庭において行われる実質的な育児指導にも効果があるため[2]、これを法制度上に位置づけ、普及を図ることとした。

基本保育に関する要件、保育及び子育て支援事業の「新しい利用制度」に基づく利用要件、時間等については、本研究班内での議論では結論を導くことができないため、別途法令で定めることとした。その際、有識者からは、基本保育として年齢に応じて利用可能な時間を規定する場合に、それを税財源で行おうとするなら、非常に小さな基本保育となってしまう懸念が指摘されていることに留意しなければならない。

最後に、育児休業の活用の促進と企業の役割の規定を設けることとした。制度として育児休業が整っている場合も、出産を機に退職を選択する女性が多く、全体としての育児休業取得率はまだ低く、取得期間も短い。そのため特に乳児を育てる時期の働き方を男性も含めて見直し、企業が積極的にそのことを後押しする等の責任を規定するものである。また、育児休業取得中における育児不安の軽減のために、子育て支援事業の利用の奨励も企業の役割とすることとした。

（５）設備及び運営の向上に関する事項

子どもの最善の利益を尊重する上で、児童福祉施設・養育家庭の指定基準が実質的な最高基準に留まることのないように、指定基準を超えて設備及び運営並びに養育等を向上させるように努めることを厚生労働大臣、都道府県知事、指定都市・中核市市長並びに児童福祉施設長及び養育家庭に規定することとした。現行法における最低基準でも本試案の内容が採用され、児童福祉施設及び養育家庭にも努力義務が課されている。

註記及び参考文献

１）柏女霊峰　『次世代育成支援と保育』全国社会福祉協議会 2005

２）平成 17 年度児童関連サービス調査研究等事業報告書．在宅保育の効果に関する調査研究－利用の効果及び利用後の意識の変化－（主任研究者・尾木まり）．財団法人こども未来財団．2006

（尾木まり）

６．児童虐待防止に関する事項

「３．実施体制に関する事項」における改正に伴い、児童虐待防止施策も、市町村が一元的に実施することとした。具体的には、①第 29 条の立入調査の権限を有する行政庁を市町村とすること（あわせて、「前条の規定による措置をとるため、」の文言を削除し、必要に応じた調査ができることとした）、②市町村が親権「停止」の宣告請求をできるようにすること（あわせて、親権停止中の親権者に対して、家庭裁判所が指導命令を出せるようにした）、③親権に関わってオール・オア・ナッシングの判断を求めることとなる親権「喪失」宣告の請求について、親権停止の決定に伴い発せられる家庭裁判所による指導命令に保護者が従わない場合に市町村が申立てるものとし、段階的な親権制限を可能とすること、④家庭裁判所の審判によりとられる入所決定は、決定中にその期間を明示すること、保護者及び市町村長は、当該入所決定の取消し申立てを行うことができるものとすること、とくに親権停止がとられた場合には、おおむね６か月ごとに児童の親権者の親権回復について審判を行うこととした。

これにより、虐待発生のリスクはどの家庭も抱えていると考えられ、子育て支援からの連続的なサービス供給に責任を有する市町村のもとで一元的に個別的なサービスのパッケージ化が行われることとなる。ただし、法制

度上は連続性が担保されるが、実際にそれだけの業務を行うことが困難な児童相談所を設置しない市町村にあっては、当分の間、都道府県児童相談所に委託をすることができるものとし、格差が大きいとされる市町村の対応能力の標準化を図ることとした。これは、市町村の虐待対応能力について疑義が持たれているという実際的評価[1)]に鑑みたものであり、本研究班でも議論となった「虐待防止・非行防止等の権利擁護サービスとの分立化を図ったほうがよい」という見解を含めて慎重に継続的評価を行うと同時に、市町村における権利擁護サービス向上のための財源保障をはじめとする政策誘導のあり方についての検討は不可欠なものであるといわねばならない。

また、市町村一元化とともに、家庭裁判所が、行政と保護者そして子どもの意見を聴取しながら、主体的な判断をすることが現行制度以上に求められる仕組みとした。この司法関与は、虐待防止においては行政権限の濫用防止に対する配慮が不可欠であるためであることを、ひとつの背景としている。たとえば、本要綱案（第１次版）で規定していた、「第 28 条に基づく家庭裁判所に対する児童福祉施設入所の承認を求める審判申立ての要件から『著しく』の文言を削除し、その要件の緩和を図る」ことについて、親子不分離の原則（児童の権利に関する条約９条１項）に鑑み、行政権限行使濫用防止として機能することが期待されるという指摘を受けて、「著しく」との文言をそのまま残すこととした。

しかし、実際にこれに関わる各機関等の実務能力という観点[1)]でいえば、家庭裁判所、あるいは家庭裁判所からの命令を受けて援助を提供しなければならない市町村、あるいは市町村からの委託を受ける児童相談所や民間団体の実施体制整備についても必要な措置が取られなければならないだろう。これら実施体制整備の問題は、いうまでもなく、市町村における権利擁護サービスの重要な部分を構成するものである。

ちなみに、本要綱案（第１次版）で加えられていた、警察への立入調査権限付与については、警察の調査目的とするところはあくまでも刑事対応であって福祉的論理から構成されているものではないこと、また犯罪被害者支援が取り組まれ始めているとはいえ、被虐待ケースにおける能力まで蓄積されているとは評価されていないという指摘を受けて、あえて本最終案では削除することとした。もちろん警察が立入調査に関わることは重要であり、児童相談所実務の観点[2)]からはその要望が強く出されることが多いことに鑑み、その適切な役割分担が図られるような手立てを講じることが必要となるであろう。

註）

1) 平成 17 年度厚生労働科学研究費補助金（子ども家庭総合研究事業）．子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方に関する総合的研究（主任研究者・柏女霊峰）．厚生労働省：2006.

2) 平成 17 年度児童関連サービス調査研究等事業報告書．児童相談所における児童の安全確認・安全確保の実態把握及び児童福祉法第 28 条に係る新たな制度運用の実態把握に関する調査研究（主任研究者・才村純）．財団法人こども未来財団：2006.

（澁谷昌史）

７．その他の事項

本法その他関連法において法定化されていない児童福祉関連施設について、その運営基準を定め、行政庁に対し届け出義務を課すこととした。供給主体や提供されるサービスの多様化により、実態が把握されにくい児童福祉関連施設が存在しており[1)]、保護者との契約により、児童を一定期間入所させる児童福祉関連施設については、その実態を把握することが必要である。

また、児童健全育成については現在自治体により取り組みの度合いに偏りのある児童館について、児童館機能のスタンダードを明確にした上で、児童館が設置されていない地域でも同様の活動機会が確保できるように事業化するなどの検討がなされたが、試案として提示するには至らなかった。児童健全育成についてはその意義が十分に浸透されておらず、今後もその普及啓発について検討していくことが必要である。

註記及び参考文献

1）保護者との契約により、一定期間児童を入所させて精神的鍛錬や生活指導を行う施設などにおいて、著しく児童の利益を損ね、児童の健全な育成に悪影響を及ぼす行為が行われる恐れがあるにもかかわらず、その実態を把握できていない。

（尾木まり）

Ⅶ　考察(2)－要綱試案に対するコメント

１．社会保障論の立場から

（１）はじめに

率直に言って、行政の提案を受けて対案なしの批判のみ並べる論者も多い中、具体的な要綱試案まで作成された柏女先生はじめ関係者のご努力に心から敬意を表する。また、試案作成上の前提条件の現実的な立場も一応理解できる。しかし、戦後半世紀にわたって抜本的な見直しがなかった児童福祉の基本法としての児童福祉法をめぐる状況は、それを超えて切迫しているようにも思われる。ここでは関係者の努力を評価しつつも、抜本的な見直しが必要であるとする立場から、与えられた紙幅の範囲で特に重要と考える論点に絞り、あえて問題提起をさせていただくこととしたい。

（２）家族政策に関する基本理念の確立

我が国の場合、男は仕事、女は家事、育児という保守的な考え方も根強いように思われるが、それ以前に、そもそも家族、（労働）市場、国家という福祉国家レジームの主要なアクター相互の位置や関係（役割分担）といっ

た家族政策の基本的な考え方やそこでの児童福祉制度の位置づけなどがはっきりしていないのではないか。むしろ、保育制度など個別の狭い領域ごとに、社会経済の状況や政治に翻弄されながら、いわば哲学なきまま、なし崩しで政策が進められてきた印象が強い（福田,2005)。そうだとすれば、まず家族政策の哲学、基本理念を明確化すべきであろう。そして市場による子育て、子育ちの時間と空間の侵食が進む（池本,2003）中、未成熟子の基礎的養育単位という家族の機能が不変の大切なものだとすれば、児童を養育する家族の保護、普遍的支援を明確化することが、今、基本法に最も求められていることではないか。なお、家族の保護については、国家と家族の関係を中心に憲法上どう位置づけるかという問題もあるが、いずれにしろ児童及び家族福祉の基本法で具体的に規定する必要があり、保護者の就労等と子の産み、育て及び子育ちの両立のため、国、地方公共団体、事業主及び一般国民は、児童養育家族の保護、普遍的支援について最大限の配慮をする義務を有することなどを基本理念として明確に規定すべきと考える。なお試案では「児童家庭福祉法」とされているが、一般に家族的生活が営まれる場所を意味する「家庭」(home) よりも制度や集団を意味する「家族」(family)の方が相応しいように思われ、「児童及び児童を養育する家族の福祉に関する法律」といった名称も考えられる。

（３）児童及び家族の福祉に関する法制度の体系的整備など

介護保険法や障害者自立支援法の制定に伴い、高齢者福祉や障害者福祉の分野では各福祉法がサービス供給法としての役割を大きく減ずる一方、両者の分野では、所得保障、雇用、住宅など幅広く各種政策の基本方針を定めた「高齢社会対策基本法」や「障害者基本法」が存在する。これに対し、児童及び家族の福祉に関する分野では、サービス供給法としての性格も併有する児童福祉法と母子寡婦福祉法が基本法として並存し、他方、次世代育成支援法、少子化対策基本法、児童虐待防止法などが必ずしも基本法との関係を整理されないまま制定されているように見える。また出産、育児休業、所得保障といった重要な仕組みが基本法上位置づけられていないといった問題もある。紙幅の関係で詳論できないが、筆者は、家族政策の基本理念の確立と合わせ、児童及び家族の福祉の法制度の体系、仕組みについても再編成し、児童を養育する家族の支援を普遍的に拡充する必要があると考えている。

その場合、例えば、障害児に関する事項は、より一貫した対応を推進するため障害福祉の体系に移行させた上で、基本法とサービス供給法は原則として分離するとともに、ひとり親世帯の福祉についても基本法の中で位置づけ、家族政策を貫く基本理念とともに育児休業や所得保障、住宅なども含め総合的な政策の基本方針を定めた本来の基本法とする。そしてその基本法を土台に、サービス等の供給法、ひとり親世帯に対する具体施策に関する法、児童手当など児童養育世帯の所得保障に関する法、母子保健法などを位置づけ、相互に連携が取れ、体系化された法制度として再編成すべきではないか。その場合、サービスの供給等は、①要保護児童に対するサービス（さらに児童虐待について独立した法体系を設け、被虐待児の対応には、多くの問題が指摘されている児童相談所ではない専門の機関を設置することも考えられよう)、②保育など児童の養育を（親の就労等に関わらず）普遍的に支援するサービス（従って在宅保育手当を制度化）などに法律を分けて整理することも考えられる。なお、少子化については、児童と児童を養育する家族の福祉に関する法制度を少子化とは無関係のものとして体系的に整備した上で、上乗せを求める要素として特別法で対応すべきではないか。

（４）おわりに

紙幅の関係で、要綱試案の具体的な内容についてほとんど触れることはできなかったが、21世紀の経済効率や社会の質が子どもに対する社会的投資戦略にかかっており（エスピン・アンデルセン,2000)、高齢者に偏った現在の社会保障の給付構造を子育て・子育ちの普遍的支援を重視したものに改革するには、現行法を他の福祉分野の動向などを踏まえて若干修正するだけでは不十分であり、家族政策の基本理念の確立と基本法の下での関連法の体系的整備が不可欠ではあるまいか。

（参考文献）

池本美香（2003）『失われる子育ての時間』勁草書房.

福田素生（2005）「保育サービス供給システムとサービス供給の実態―家族政策としての保育政策を考える」『融ける境超える法①個を支えるもの』東京大学出版会所収.

G．エスピン・アンデルセン（2000）『ポスト工業経済の社会的基礎』（渡辺雅男・渡辺景子訳）桜井書店.

（岩手県立大学教授　福田素生）

２．児童福祉行政論の立場から

（１）目的・方法について

児童や家庭を取り巻く環境の大きな変化、児童家庭問題の複雑化、多様化という状況のもとに、児童福祉法に直接間接に関わるものによって、改正試案を研究することは非常に意義深いことである。また、何点かの前提条件を明確にした上で、現行児童福祉法をベースに改正試案を検討するという方法も具体案を得る上で、有効であると考えられる。

（２）基本方針について

(1) 名称変更、(2) 市町村中心、(5) サービスの連続性確保、(7)社会的養護の小規模化、(8)児童虐待防止対策の強化、といった現行法の延長上に基本方針を置く部分と、(3)支援費や自立支援給付制度をモデル、(4)協議会構造をモデルとしケアマネジメントの導入、(6)市町村

から都道府県への事務委託、(9)基本保育制度の導入といった新たな展開を基本方針とする部分については、全体としてバランスを保っていると思われる。

（3）試案内容及び解説とを併せて

内容的には、①子どもの権利条約をふまえた子どもの権利擁護理念の明確化、②再委託制度を残しつつ、市町村への全面的事務委譲、③児童福祉施設体系の全面的再編、④親権に関わる規定の整備、⑤費用負担制度の大幅な変更、という特色が見られる。

このような特色において、サービス提供に関しては、市町村における社会的サービスとしての子育て支援と公権力行使を伴う要保護児童対策との関連（連続性）、あるいは、児童福祉施設体系や実施体制といった枠組みとケースマネジメント、ソーシャルワーク、行政処分などという臨床的、技術的問題との関連等については今後さらに検討が必要と考えられる。

サービス提供主体の裾野を広げることとサービス内容、人材の専門性を確保することの調整、それらを担保する財源の問題が今後の大きな課題と考えられる。

なお、社会的養護を利用する児童の権利が十分守られてこなかった結果として、進学率等の実体的差別が生じているのではないかと考えられる。ノーマライゼーションという考えから、施設等の指定基準においては子どもの権利擁護とともに差別解消という視点が必要ではないかと考えられる。

（関西学院大学助教授　前橋信和）

3．障害児童福祉論の立場から

（1）障害者自立支援法の成立と児童福祉法の改正の経緯

研究班の提案は、障害者福祉サービスの制度と類似していることから障害児施設の制度改正の課題から幾つか触れてみる。平成18年4月施行の障害者自立支援法は、障害種別を一元的に地域での自立支援を目指した総合的な施策を反映した法律である。これに伴う児童福祉法の改正で、10月から障害児施設は利用契約制度を導入する事となった。障害分野では、平成11年の「今後の障害保健福祉施策の在り方について」及び「今後の知的障害者・障害児施策の在り方について」の意見具申により平成15年4月、障害者施設及び障害児居宅支援事業が契約制度に移行した。その際に障害児施設は、児童福祉法第2条の国・自治体の健全育成の責任、虐待の増加等の要養護性、入退所に高度な専門的な判断を要する、措置費の定員払い等の諸問題から引き続き検討が必要と見送られた経緯がある。この障害者自立支援法は、平成16年秋に地方分権推進の三位一体改革により障害児施設の措置費等の地方委譲案が浮上し、その対抗策として障害児施策を成人と一元化を図る「改革のグランドデザイン」が示され、その検討のうえに成立した。この検討・成立過程では、大人の事業・施設体系、三障害一元化が中心で、障害児施策は平成11年意見具申の課題について何ら議論されることもなく大人の制度に合わせることを前提に児童福祉法が改正された。それに伴い福祉財源の膨張から安定したサービス提供には応分な負担という利用者負担問題が焦点となり、定率1割負担と食費・光熱水費・日用品等の負担が導入されることになった。

（2）障害児施設の新しい制度

障害児施設は、平成18年10月、原則的に措置制度から利用契約制度に移行するが、「家庭の事情や虐待等で障害児の健全な発達が阻害されると判断される」等契約に馴染まない場合は措置で対応するとしている。この法改正は、措置制度はそのまま残し、契約制度を付加するもので、二つの制度が並存することになり、その判断基準・決定が課題となる。家庭不分離の原則は障害児の場合も同様で、家庭分離して施設養護する場合における契約行為等の民法上の課題について何も検討されていないため「児童の最善の利益」による客観な判断基準が必要となる。一方、障害に着目すると生活習慣の未自立、情緒・行動の改善等発達課題、生活適応・社会適応スキルから家庭養育が困難となり施設の療育機能を活用することが必要な事例もあり、有期限・有目的の一定の条件で契約による利用ニーズもある。これらの契約の支給決定は、行政の判断だけではなく公正・中立な第三者機関で決定する仕組みが必要であると考えている。

（3）新制度の課題

入所児童の家庭状況は、両親世帯は半数程度で、家庭養育基盤が損なわれている場合や家族への支援や障害程度や発達程度等養育が困難な児童等が多いことから制度適用には、高度な専門的判断を要する。更には虐待類型のネグレクトと判断される状況も多く、保護・社会的養護を要する状況も多く見受けられ、これらを適切に判断して児童を守る制度が必要である。今回は都道府県が決定するとしか示されていない。従って契約制度の導入に伴う手続き、判断・決定等について本研究班が示している事項の検討を行い、児童福祉としての一体的な制度の在り方を検証する必要がある。

また、児童福祉法の対象年齢である満18歳を超える児童が知的障害児施設では43.5%（平成16年）、重症心身障害児施設では80%近く在籍していることが課題であり、今回の改正でも延長規定が継続している。児童養護施設では短大・大学への進学等の必要性から年齢延長が課題となっているが障害児施設は知的障害者福祉法等により大人の施設が整備されているためその移行が円滑であれば年齢延長規定の廃止が可能となる。

（4）新制度の運営、利用者負担の課題

新制度の運営費は、措置費の四半期概算定員払いから日払い方式、更に入院・外泊が減算となり、入退所等の変動が施設運営に直結し深刻な影響がでる。また、運営費は大人の支援費と同様に民間施設給与改善費等の一定額が積算されているが減収となる施設が多くなる。運営

費は9割支給で1割が利用者負担となり、更に食費（調理に要する人件費込み）、光熱水費、日用品、学校教育費、医療費等が利用者負担となる。これらの負担額増は、在宅で支給されている特別児童扶養手当が打ち切られ、低所得に対する軽減措置があっても児童を養育する世帯に深刻な打撃を与える。一方、措置の場合の利用者負担は従来通りで、同じ施設を利用しても適用される制度により負担額の格差が大きく重大な影響をもたらす事になる。

（5）事務の市町村移管

障害児施設の事務は、今後3年かけて都道府県から市町村への移管が検討されるが、原則的に身近な住民サービスとして居宅支援と一体的に行う事が望ましい。しかし、市町村では障害児に関して児童相談所にすべて依存し、障害の判定・診断、相談、処遇決定という機能が整っていない。市町村への移管に向けては、それらの機能整備を行うとともに虐待防止に関する「要保護児童地域対策協議会」の義務設置化を図り、障害児を専門的に対応する機関、又は児童と家庭を一体的に支援するケアマネジメント機能を持つ障害児の児童家庭福祉対策の機関を設置し、母子保健と連携したシステムの構築が必要と思われる。

（6）障害児施設の再編 ～ 新しい障害児施設・事業体系に向けて

現行の障害児施設は、通所形態では知的障害児通園施設、肢体不自由児通園施設、難聴幼児通園施設があり、障害種別を総合的に対応する「発達支援センター」等として実践され、障害種別を一体化した施設機能、設備等の条件整備が進められている。入所形態では知的障害児施設、自閉症児施設、盲ろうあ児施設、肢体不自由児施設、重症心身障害児施設等がある。これらの障害種別を一元化する場合、障害特性による構造・設備、職員数・職種等の基準の見直しが必要となる。障害児施設の再編は、医療的対応を中心とする施設の設備・構造、職種の障害特性・種別に対応する医療型施設がひとつの類型となる。福祉型である知的障害児施設は、児童養護施設に準じた施設基準で推移した経緯、施設の目的や入所児童の実態の類似性から職員数・職種の見直しにより児童養護施設との統合の検討が可能と思われる。施設の形態では、知的障害児施設での小舎制の実践から生活の質を確保するには家庭規模の小集団での生活が有効であり、ファミリーグループホームの導入が必要である。また、身近な地域での暮らしを確保すことから地域分散化を図る方向に転換することがノーマライゼーション理念に合致するものである。こられら障害児施設の再編は、今後3年かけて検討することになっており研究班が提案している事項と整合性を図り、児童福祉施設の再編が一体的に検討される事を期待している。

（桐友学園施設長　田中　齋）

4．児童福祉論の立場から

改正要綱試案については、評者自身も同意している部分が多い。以下のこのコメントは、さらなる修正や、もう少し時間をかけて慎重に検討するが必要があるのではないかと考えている部分について行うものである。試案は、大きく6点から検討されている。コメントも、その枠組みに準拠している。

（1）法律の題名および目的・理念に関する事項（2点）

第1は、児童育成の第一義的責任を「父、母若しくは法定保護者」と明記するかどうかという点である。民法や児童の権利に関する条約においてはこれは大きな問題はないし、このような対応が現実には行われている。一方で、児童福祉法では、国家や社会の姿勢を示すものとして、これらを対等に位置づけてきた。この点については慎重な議論が必要であろう。

第2は、児童の最善の利益の判断基準および判断方法である。判断の主体は、子ども自身、保護者等、子ども家庭福祉の専門家、行政等、司法などが考えられるが、それぞれの主体によって、最善の基準は異なる。牽制し合える関係を維持しつつこれをどのように調整するかについて、さらに具体的な提案を期待するものである。

（2）実施体制に関する事項（3点）

第1は、新設を予定している障害者相談センターに関するものである。本試案は、介護保険法や支援費制度を所与のものとして検討されている。この提案はそれを踏まえたものと考えられるが、重度の問題は障害者相談センターで、軽度のものは児童相談所でも取り扱うという構造は、「障害児」を「障害」を中心にみることになりかねず、「障害児」もまずは「子ども」であるという考え方を弱めてしまう。これは、理念を重視した法律にするか、サービス体制を重視した法律にするかという判断とも言える。障害児問題については評者自身は門外漢であるが、関係者の意見を是非聞いてみたいものである。

第2は、子ども家庭相談機能の「一部民間委託」という考え方である。現行体制においても、子ども家庭相談は法的介入を伴うもの以外は児童相談所以外で、かつ社会福祉法に基づく第2種社会福祉事業として行うことが可能である。また、市町村においては、基本的にあらゆる子ども家庭相談に応ずるという枠組みとなっている。ここであえて民間委託を明記することが、具体的に何を指すのか、またそのことに何を期待しているのか、さらにはその結果市町村に何が残っているのかについては、十分な議論をしてみたい。

第3は、一時保護機能の市町村化である。措置制度を含む施設利用窓口を市町村化するという考え方からは当然の帰結ではあるが、当面の状況を考えると、おそらく市町村は「委託一時保護」という形式をとる可能性が高い。一時保護が行動観察や短期の支援機能を有するとするならば、これはやや問題があることになる。

（3）新しい利用制度に関する事項（3点）

第1は、市町村重視という考え方である。この点につ

いては大枠においては同様の考え方をしているし、直接契約制度を基本に置くことについても原則的には問題ないと考えている。ただし、評者自身は措置権までも市町村に移管するという考え方にはやや慎重である。介護保険や支援費制度の措置権を前提としてこの考え方は出てきていると考えられるが、成年後見制度等を整備することで本人の権利を擁護することができる成人と、それがなかなか困難な未成年の場合を等閑視することについては、詳細なシミュレーションが必要と考える。

第２は、家庭裁判所の役割である。当然のことのように一般には捉えられているが、家庭裁判所が第３の審級として、真に機能しているのかという点については一部懸念がある。児童相談所の専門性が全国レベルでみた場合不十分である状況では仕方がないとも考えられるが、専門性を高めることで、児童相談所との関係をもう少し対等な関係にする方向での議論もあるのではないかと感じている。

第３は、保護者が支援費の申請を行うことができない場合の利用手続きである。市町村は児童相談所の意見を聞いて手続きをとるということであるが、これは、未成年後見人の活用をもっと積極的に図る必要があるのではないかと考えている。評者自身は必ずしも積極的であるわけではないが、介護保険制度や支援費制度との整合性を図るとすると、むしろ未成年後見人制度の修正の方が妥当と考えている。

（４）児童福祉施設の再編成とその運営・里親制度等に関する事項（３点）

第１は、里親（養育家庭）制度や養子縁組制度の位置づけである。試案では、名称変更、相談対応窓口の拡充については規定しているが、入所施設との関係については踏み込んでおらず、現行規定とあまり大きな差はない。これについては、むしろもっと積極的な位置づけがされてもいいのではないかと考えている。

第２は、就学前の施策に関する提案である。「基本保育」という考え方は興味深く、共感するものである。しかしながら、現在大きな関心となっている「認定子ども園」についてはまったくふれられていない。評者は、就学前施策の一元化と、１歳となった年の年度末までは育児休業制度や「家庭的保育」制度の積極的活用を考えており、この点について研究グループとさらなる議論を重ねたいものである。

（５）子ども虐待防止に関する事項（２点）

第１は、児童福祉法第 28 条や第 33 条の７についても市町村化が可能かどうかという点である。本試案は、一貫して子ども家庭福祉事務の市町村化を主張しており、当然の帰結と考えられるが、市町村の対処能力、家庭裁判所の体制整備、子ども家庭福祉施設の整備など、周辺環境との関係を抜きにしてこのことが先行することは危険である。

第２は、親権停止の宣告の請求に関する提案である。これについては、むしろ早急に実現すべきものと考えている。

（６）その他（３点）

第１は、財源問題である。児童福祉法は理念のみならず、具体的なサービスも規定する法律であり、財源の問題は大きい。本提案ではこれには触れないという前提で成り立っているが、部分部分をみると、保険制度を想定しているようにも思える。利用者負担のあり方も含めこの点についての具体的なイメージを明らかにしていただくとありがたい。

第２は、周辺各法との関係である。児童虐待防止法との関係もその一つであるが、試案では触れられなかった民法などとの関係も具体的なイメージを明らかにしていただくとありがたい。

第３は、試案で重視されている市町村の責務についての議論である。介護保険的なもの、支援費的なもの、保育サービス的なもの、措置制度的なものなどが考えられるが、法の理念や財源問題も含め、行政のあり方についての議論が必要であろう。

（大阪市立大学教授　山縣文治）

５．法学の立場から

（１）はじめに

本改正要綱試案は、児童福祉施設等による福祉サービス利用に直接契約制度を導入し、それに要する費用について支援費方式の利用を提案するなど、画期的内容を有する試案である。また、これら福祉サービス提供に関する権限を市町村に移譲するなど、要保護児童施策を障害分野における支援費制度の導入や地方分権化の流れに呼応させ、社会福祉全体を整合性ある仕組みにしようとする積極的意図をみてとることができる。

とはいえ、これまでの高齢者福祉、障害者福祉と要保護児童施策とを同一平面上で扱うことの適否は、それぞれの特性に応じて検討されなければならない。

（２）直接契約制度導入の課題

とくに未成年者である児童は、自ら単独で有効な契約をすることができず、法定代理人の同意または代理により契約が締結されることになる（民法５条１項、824 条）。このような意思能力のない者による契約の締結等により本人が不利益を受けることのないよう、民法は成年後見制度を用意するとともに、家裁や後見監督人による監督制度（例；民法 849 条の２，863 条１項）が設けている。児童については、原則として親権者が代理するものとされており、かつ親の情愛を信頼して親権に対しては監督制度が設けられていない。しかし、虐待の例を持ち出すまでもなく、親権者がつねに児童にとって最良の監護を確保すべく行動するわけではない。ときとして、児童にとって不利益ないし不必要な福祉サービスが選択されるおそれもある。また、そもそも親権者がこうしたサービス利用を選択しないことも想定される。

本試案は、後者については契約制度と並行して市町村の権限によるサービス利用の制度が用意しているが、前者――当該の児童にとって選択されたサービス内容の適否――を公平かつ独立して判断できる仕組みが用意され、かつ適切に運用されないときには、「契約自由の名によるネグレクト」が招来するおそれがある。成年後見制度の利用状況に鑑みるとき、同趣旨の制度をもたない要保護児童については、なお一層強固な権利擁護の仕組みが必要であろう。（試案中の「児童家庭福祉対策地域協議会」が支援費支給の可否のみならず、施設との契約の有無および内容の適否まで踏み込んで判断しうるとした場合には、同協議会に権利擁護の機能を期待することもできよう。）

支援費制度との関連では、養育困難な状況にある親が自己負担分の支払いを躊躇するあまり、要保護児童のサービス利用に消極的にならないよう、財政的支援もあわせて用意しておく必要があろう。

そもそも親権者により権利を侵害されている児童――これは必ずしも被虐待児に限らない――は、まさに公的「保護」を必要とする児童であり、これを「契約」の仕組みでとらえることは言葉の本来の意味からみて妥当とはいえないのではないだろうか？

なお、契約により養育を委託できるとした場合（養育委託契約＝一種の準委任契約・民法656条）、児童の監護は本来親権者や後見人の権利であるとともに義務でもあるから、親権者等が相手方（児童福祉施設）に自己の権利義務を放棄したり、一切を委ねるとする合意は無効であると解される。具体的に養育内容を契約に際して個々に定めるとともに、相手方はその指示に従う義務を負うものとする必要がある。

（3）被虐待児保護の仕組み

被虐待児の保護については、本試案にあるように契約によるべきではないが、これを全て司法判断に委ねることは、現行児童福祉法との関係で調整が必要となろう。すなわち、親権者等が被虐待児の施設入所に同意している場合にまで、司法判断を要するとすることは――公平中立な判断という点では評価できるものの――、過剰な司法介入につながることになるおそれがある。このような場合には、現行制度と同じく、行政庁の裁量でサービスを利用できるものとすることで足りるのではないだろうか？

その他親権停止宣告制度や指導命令制度については、平成16年の児童福祉法改正の際に議論されたように、現行法における親権者の職務執行停止および親権代行者の選任（家事審判規則74条）、親権喪失制度（民法834条）の適切な運用では当初の目的を十分に達成しうるのではないかの意見もあるところから、改正児童福祉法、児童虐待防止法の運用状況を見極める必要がある。同様に、保護者による入所決定の取消請求についても、現行の行政不服審査法、行政訴訟法による救済では不十分であるとの根拠が必要になろう。

（4）実施体制

本試案においては、要保護児童についても市町村に第一義的対応を委ねるものとされている。しかし、改正児童福祉法の実施状況調査からも明らかなように、市町村の温度差には著しいものがあるとともに、その対応力も千差万別である。市町村としては、当面、改正法を的確に実施することが求められるのであって、広域性や高度の専門性を有する要保護児童施策を担う余力までもちあわせていないところが少なくないと推測される。

試案にあるように、「当分の間」都道府県がこれを担わざるを得ない状況が続くと思われるところから、この間、都道府県による市町村へのバックアップによりその力量を高めることが優先されることになろう。

（駿河台大学教授　吉田恒雄）

Ⅷ　結語

以上、いくつかの留保を付けながらも、近未来における改正児童福祉法、子ども家庭福祉の姿を描いてきた。5名の識者からのコメントは非常に有効であり、今後、頂戴したご意見を参考にさらに論議を深めていきたい。とともに、今回は留保したいくつかの事項についても、検討を進めていかなければならない。

子ども家庭福祉は大きな転換期を迎えている。それは、戦後すぐに構築された児童福祉基本法制の再構築を意味する。本研究のメンバーである柏女、網野、新保の3人は、戦後に構築された児童福祉基本法制について学びを深めてきた。その成果については、日本図書センターから児童福祉文献シリーズとして発刊している。それらの文献を紐解きながら、我々は、先人達の児童福祉への熱い思いを共有してきた。そして、今、児童福祉は子ども家庭福祉（児童家庭福祉）として再構築すべきときを迎えている。

我々は、先達の思いを引き継ぎ、かつ、現実をも担いながら、新しい子ども家庭福祉の再構築に向けて、今後も研究を進めていきたいと思っている。大方のご意見・ご批判を頂戴できれば幸甚に思う。

最後に、本研究に当たっては、平成16-17年度の厚生労働科学研究費補助金（子ども家庭総合研究事業）の補助研究である『子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方に関する総合的研究』（主任研究者：柏女霊峰）を同時並行的にほぼ同メンバーで進め、そのなかから大きな示唆を得たことをここに記しておきたい。

また、研究の過程でヒアリングにご協力いただき、かつ、本研究の成果にあたる児童福祉法改正要綱試案並びにその解説を丁寧に読み込んでいただいてコメントをお寄せいただいた福田素生、前橋信和、田中斎、山縣文治、吉田恒雄の各氏にこの場を借りて厚くお礼申し上げる。

参考文献

1) 網野武博・柏女霊峰・新保幸男『児童福祉文献ライブラリーシリーズ　児童福祉基本法制Ⅰ・Ⅱ　解説・解題』日本図書センター　2006

2) 柏女霊峰ほか『厚生労働科学研究費補助金（子ども家庭総合研究事業）子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方に関する総合的研究』報告書　2005

3) 柏女霊峰ほか『厚生労働科学研究費補助金（子ども家庭総合研究事業）　子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方に関する総合的研究』報告書　2006

4) 柏女霊峰編『市町村発子ども家庭福祉』ミネルヴァ書房　2005

（柏女霊峰）