

児 童 部 会

【児童部会とは】

東京都民のための児童養護施設62施設と自立援助ホーム16施設により構成。本部会は、児童養護施設・児童自立生活援助事業等の福祉事業を推進するため、会員相互の連絡調整を図り、各種調査・研究活動、研修会の開催等の事業を行っている。

【提言項目1】

「東京の社会的養護関連の計画策定に関する東京都への政策提言」

(次世代育成支援後期行動計画策定に対する要望書)

【現状と課題】

東京都は、社会的養護施策として「家庭的養護の充実策としての養育家庭やグループホームの拡充策、施設における専門機能強化策」を推進しています。その目標値、グループホーム100ホームを達成し、今年度中に120ホーム設置をめざしております。養育家庭委託児童400名を超えて、441名の委託をめざしているところであります。また、自立援助ホームは18ホーム126名定員と数も規模も全国でも群をぬいております。

東京の児童養護施設の養護形態別の比率は、大舎2割、中舎2割、小舎4割、グループホーム4割（混合型含む）となっており、ケア単位の小規模化、グループホーム化を全国に先行して実践しています。また、機能を強化するための専門職員（心理職、FSW、個別対応）はほぼ全施設に配置され、児童養護の現場を担う保育士・指導員の多くは有資格高学歴の人材となっています。今年度より本格実施が進められている専門機能強化型児童養護施設は4施設から29施設までの設置目標を打ち出していたところでした。

さて、今年度中に策定が予定されている次世代育成支援後期行動計画において、『行動計画策定指針の改正報告案』は「社会的養護を必要とする児童の人数の伸び等を勘案した中長期的な整備量を確保する必要がある」として、社会的養護の必要な提供量を算定して計画的整備を具体化することを求めています。

東京都において社会的養護を必要とする児童推計を明確化するとともに、昨年度夏、提言された「東京都児童福祉審議会提言」や「10年後の東京への実行プログラム」また、国における児童福祉法改正や社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会等の動向を踏まえ社会的養護の質・量共に充実に向けて積極的行動計画を示されることを要望します。

なお、社会的養護拡充策については現場の協力なしには実現しません。したがって私たちは社会的養護の一翼を担う現場の立場から、より充実した社会的養護を実現するために現場の立場において積極的提言をさせていただきますので、本要望事項を、

これからの東京都の社会的養護施策に反映していただきますよう提言いたします。

【提言内容】

1. 社会的養護の供給拡大と施設整備拡充について

東京都は、社会的養護の施策として家庭的養護の拡充を推進し、社会的養護需要の増大に対しても養育家庭、地域小規模児童養護施設等の拡大により対応を進めてきました。しかし、社会的養護ニーズに対応しきれず、近年、児童養護施設へ定員を超えての入所依頼が繰り返されているのが現状です。

当児童部会は、社会的養護の供給体制不足問題の解決を図るために、社会的養護の整備計画の作成を提言し、養育家庭の拡大、地域小規模児童養護施設の整備に加えて、児童養護施設の増設を促進することを求めてきました。

供給体制の不足から一時保護にすら支障を生じている東京都の社会的養護の現状を直視すれば、児童養護施設の大増設計画が必要とされており、児童養護施設の新設を誘導するための施策を実施することが求められています。

(1) 児童養護施設の大増設計画を早急に作成し実施する。

- ① 公設民営施設の増設を含む整備計画を立てる。
- ② 社会福祉法人による児童養護施設の建設に公有地を提供する。
- ③ 社会福祉法人による児童養護施設の建設に高率補助制度を適用する。
- ④ 増設計画と並行し職員配置や労働条件や労働環境の整備を図る。

(2) 街中に設置できる小規模な施設を東京都の施策として創設する。

大都市東京に施設を新設することは、土地が高額であること、地域の同意を取り付けることなど他県にはない困難性がともないます。小規模化することでその困難を緩和することは施設増設の有効な方法です。小規模化しても専門職員を常勤配置すれば、子ども一人ひとりにきめ細かな養護を行うことが出来るとともに専門機能強化した養護が展開できることとなります。

- ① 本体施設の定員は12～18名程度とする。
- ② 専門職員・調理員等は、常勤で配置できるようにする。

(3) 建物について耐震化、小規模化については優先施策を行う。

児童養護施設の耐震化、小規模化等の施設整備については高率補助制度（7／8補助）を適用する。

2. グループホームの機能の充実・拡大

東京都は「家庭的養護の充実」を推進し、今年度中に養育家庭441名、ファミリーホーム6ホーム36名、養護児童グループホーム120ホーム720名の合計1197名を目標に掲げ実践展開を図っています。

東京においては、グループホームは、特別な養護形態ではなくなり一般化したといえます。このことが、特色ある多様なグループホームの展開を可能にしていると考えられ、実際に、自立支援機能の強化した「再チャレンジホーム」「自立支援施設連携グループホーム」などが実施されています。今後も、様々な特色あるグループホームの

展開を東京都が支援することが求められています。

- ①家庭的養護を今後も推進し、当面1500名に目標を引き上げる。
- ②専門機能強化型グループホームを創設する。
 - ・心理職や看護師などを配置して機能を強化する。
 - ・定員を4名または5名とする。
- ③地域に密着化した児童養護施設として発展させるため、危機対応策や働く職員の孤立化を防ぎ労働条件改善策にもつながる、複数のグループホームを同一建物または同一敷地内で運営する双子ホーム、三つ子ホームのグループホームを認可する。

3. 児童養護施設の治療養育機能の強化

児童部会の調査（2005.12実施）によれば、施設ごとに見られる児童の不応行動で80%を越えるのは、粗暴な言動（88%）、対人関係不調（86%）、暴力・破壊行為（82%）、多動（82%）、過度の甘え・愛着障害（80%）であり、その他多くの不応行動が各施設で起きています。

軽度発達障害児は虐待を受けやすいことから、被虐待児童には多くの軽度発達障害児が含まれて、人格障害を含め、何らかの精神的問題をかかえた児童や軽度発達障害児の増加により、日常的な生活援助の充実に加え、治療機関や医師との関わりがますます必要な事態が拡大しています。

東京都児童福祉審議会においても、「虐待を受けた子どもへの治療的ケア体制の充実・強化」を提言しているところです。

- ①本体施設の小規模化による機能充実
現在の制度は、定員の小さな施設ほど手厚い体制になる制度であることから、定員規模の大きな施設が要望した場合は施設の分割を認可する。
- ②都立施設の役割と新たな機能について
都立児童養護施設の民間移譲の方向性が打ち出されているものの、東京都が行政責任の本領を発揮し、複数の都立児童養護施設の情緒障害児短期治療施設化することについて具体的検討に着手する。
- ③本体施設におけるきめ細かなケアを提供できるよう職員配置基準を改正する。
- ④看護師の配置条件を緩和し非常勤を認める。
- ⑤専門機能強化型児童養護施設の拡充をさらに図る（箇所数の増設）。
- ⑥専門機能強化型児童養護施設におけるB型ユニット（9名から15名まで）についてケアワーカーの配置について0.5名配置では実質上機能強化につながらず1名の職員配置とする。

4. 家庭支援機能の強化

- ①市区町村の虐待等への対応をはじめ、子育て支援の事業をより発展させていくためには、区市町村任せではなく、東京都としての子育て支援事業の一定のガイドラインを作成し、東京都が中心になって子育て支援のあり方を示す。

- ②子育て支援事業・ショートステイ等の事業の受入体制の整備について財政的に厳しい状況にある受け入れ児童養護施設が改善されるべく予算の確保を行う。
- ③人員配置とショートステイ利用児受け入れスペースの確保について、十分な人員配置、建物設備の整備を東京都と各自治体が共同しながら体制整備をする。
- ④児童養護施設が各区市町村の要養護児童対策協議会に参画することについて周知がなされていない実態にある。児童養護施設が要養護児童対策協議会に参画することについて、各自治体に向けて周知を図る取り組みを東京都として行う。
- ⑤一時保護的機能の付加的役割としてのショートステイ事業の基盤を確実なものとするためには、東京都の社会的養護のあり方の地域支援分野における取り組みの方針を示し、且つ、必要な財源措置を図る。

5. 「20才まで養護」の確立

児童養護において、子どもとともに未来を語り合い、進路を切り開くことを支援することは極めて重要な取り組みです。ハンディキャップのある子どもが自立の準備が整うまで、措置を延長することはこれまでも取り組まれてきました。

今日、多くの子どもたちが、高卒後の進学を希望するようになってきており、働きながら進学する子どもたちが、学費や生活費を貯めることができるまでの期間、措置延長することが求められています。児童の自立の準備が整うまでは、必要に応じて措置を延長することを東京都の社会的養護の施策の基本として進めていただきたい。また、自立・保護のための社会的資源を十分に活用できるよう自立指針を児童相談所等が示していただくよう施策充実を図って下さい。

(1) 進学保障について

- ①大学など進学者の措置を延長する。
- ②大学等の進学支援経費の増額措置をとる。

(2) 自立援助ホームの整備について

- ①自立援助ホームが安定した運営を行うことで入居者の自立を促進できるように保障する。
- ②20歳未満までの入居が可能となったが、19歳での入居は現実的に難しいので、20歳を過ぎても入居から最低一年間はホーム入居を保障する。
- ③児童福祉法と少年法の狭間にいる試験観察中児童の入居を他の児童同様に認める。
- ④「働けない」子どもが増えている昨今、自立援助ホーム入所対象とならない子どもが増えており、そういった子どもたちは自立援助ホームで生活するスタートラインにすら立てず時間のかかっている現状がある。児童養護施設と自立援助ホームの中間施設の位置づけで、職員と共に働きながら生活をし、自分の過去やこれからを見直し、治療的ケアを受けられる施設を創設する。
- ⑤再び高校進学等を望んだ子どもたちに、児童養護施設へ再入所することが出来るなどその進路を柔軟に保障する。
- ⑥入居時に無一文で来る児童を対象にした「自立支度費」を創設する。
- ⑦慢性疾患をもっている児童に対して、「医療費補助制度」を創設する。

6. 人材養成への支援策

社会的養護体制の量的、質的拡充について、人材の確保育成対策が不可欠の課題となる。

ケア単位の小規模化グループホーム化には、ケア単位ごとのコア人材（リーダー的職員）の配置が必要であり、その養成と確保に対応できる制度が絶対的に必要です。

- ①実習生、ボランティア、アルバイト職員など多くの人材に関わる機会を保障するとともに、施設内に人材確保・養成・育成・研修を専門に請け負う専門職（人材マネージャー）を配置する。
- ②児童養護施設職員希望者のインターン制度としての養成塾の開設する。
- ③経験別育成研修とフォローアップ研修の実施する。
- ④基幹的職員の通年養成塾を実施する。
- ⑤中堅職員の育成に重点を置く。
- ⑥施設長資格と研修の実施、給与保障をする。
- ⑦職員育成システムと資格制度の創立、合わせてその育成システムに見合う給与保障をする。
- ⑧職員の研修派遣に伴う代替職員配置の制度を創設する。
- ⑨コア人材（リーダー的職員）をケア単位ごとに配置をできる制度を確立する。
- ⑩業界内や法人間で共同職員確保システム、同業種間施設における交換研修、長期派遣研修・短期派遣研修の確立等実施計画を策定する。
- ⑪研修制度の充実と並行して職員の定着性が図れるシステムづくりに着手する。

7. 権利擁護策の整備計画

(1) 虐待の予防や早期発見のための取り組みについて

- ①児童相談所の担当福祉司や心理司が頻繁に措置児童と面談や訪問が出来るよう、また、児童の権利擁護や自立支援計画対応が十分保障されているのか確認できるようにするために福祉司や心理司の増員および専門性の確立策を講じる。
- ②「子どもの権利ノート」を紛失した児童もおり、権利ノートが作成されてから10年ほど経過しているので、最近の子どもたちにふさわしい権利ノート改定版を作成し、再度全都的徹底（被措置児童等虐待防止に関連する児童への）を図る。
- ③東京は小舎制、ユニット制、グループホームにおける養護体制が一般化している中、それらの施設における「ケアの孤立化・密室化の防止」を図るよう、職員の複数体制の確保について実現できるように更なる改善策を講じる。
- ④職員が2、3年で退職しないような職員のメンタルヘルス対策や労働条件改善の取り組みを、現場とともに措置権者として対策を講じる。
また、施設の運営に問題があると思われる場合は措置権者としての東京都が施設運営に対して積極的介入を行えるシステムを構築する。
- ⑤きめ細かなケアや児童が施設等で安全かつ安心して生活できるよう施設整備、職員増、職員資質向上に対する抜本的対策を講じる。
- ⑥施設等における人権侵害や権利擁護に関する研修会を開催（最低年に一回の開

催)する。

また、来年度から検討されている「東京都版人材育成研修カリキュラム」に権利擁護に関する内容を必ず盛り込む。

(2) 被措置児童等の安全確保のための優先・迅速な対応、窓口の周知について

①夜間・休日を含め365日24時間対応できる体制整備の確保

虐待対応と同様に48時間以内に対応をする。

②緊急一時保護できる場の確保(児童相談所一時保護所が満床の場合の対応)

児童相談所は、一時保護を含め速やかに対応する。

(3) 被措置児童等の状況把握と事実確認

虐待等の調査や事実認定方法について、国のガイドラインでは不十分であり、的確な事実認定が出来るよう、かつ子どもたちに負担感を持たせないような事実確認が行えるよう、より詳細なガイドラインを作成する。

(被措置児童等虐待の調査方法と事実認定の基準等について明確にする)

(4) 児童福祉審議会の体制整備について

①被措置児童等虐待対応に関わる専門部会を構成する。

②専門部会の構成にあたっては児童部会の子どもの権利擁護委員会等のメンバーを入れる。

③「検証・改善委員会」については児童部会の施設長委員の参画を図る。

④被措置児童等虐待が明らかになった施設に、運営改善委員会を設置するにあたり一定の基準を作る。

【提言項目2】

「養育家庭制度推進のための提言」

—養育家庭への支援の拡充と制度推進のためのシステムの再構築に向けて—

【現状と課題】

東京都は、社会的養護施策として「家庭的養護の充実策としての養育家庭の拡充策」を推進してきました。里親制度関係では、児童福祉審議会(平成20年8月7日)から、家庭的養育環境におけるきめ細かなケアの提供として、乳児期における養育家庭委託の積極的推進が提言され、委託促進のためのルール化、研修や支援体制の充実に取り組んできました。

国は、児童福祉法改正(平成21年4月1日施行)、里親への委託を積極的に推進するため、社会的養護を担う「養育里親」を養子縁組を前提とした里親と区別するとともに、養育里親の要件、欠格事由や取り消し要件の明確化を図る、里親手当の改正など養育里親制度の見直しを行いました。また、平成20年度より里親支援を拡充するために「里親支援機関事業」が実施されています。

社会的養護を必要とする子どもの多くが被虐待児童であり、軽度発達障害児童も少なくありません。このような子どもたちの養護するため、児童養護施設には心理療法

担当職員等が配置され、さらに専門機能強化型児童養護施設制度により治療的機能の充実が図られています。

施設であれば専門家のチームワークで養護を行われる子どもを、養育家庭では里親の努力に委ねられます。このような状況から、養育家庭の会は里親支援の一層の充実を求めています。

上記の状況を踏まえて、私たちは社会的養護の一翼を担う現場の立場から、より充実した社会的養護を実現するために提言をさせていただきます。

つきましては、本提言を、これからの東京都の社会的養護施策に、反映していただきますようお願い申し上げます。

【提言内容】

養育家庭への支援の拡充と制度推進のためのシステムの再構築に向けて

1. 養育家庭支援の現状

都は、家庭的養護の拡充策として養育家庭の拡大に取り組んできた。また、東京養育家庭の会と協力して、①認定前研修、②課題別研修、③更新時研修、④受託後研修等を実施し、養育家庭の充実に取り組んできた。児童部会の会員施設は、里親の施設研修を受け入れ協力をしてきた。

里子が委託された里親への支援は、これまで親担当児童福祉司、子ども担当児童福祉司、養育家庭専門員が行ってきた。加えて国が里親支援機関事業を制度化したことにより、各児童相談所に里親委託推進員の配置を順次進め一層の充実を図っている。

このような状況において「NPO法人 東京養育家庭の会」は、都に向けて養育家庭への支援について以下の要望を行った。

- (1) 新たな支援部門を展開するに当たり、発想を切り替え支援体制を見直してください。事後処理的支援から将来を見越した支援手法に転換してください。
- ・現在はトラブル後の相談支援となりがちです。対処療法ではなくて、子どものトラブルの源に着目することが必要です。
 - ・里親子の出会いから、子どものアイデンティティの確立に視点を置いて支援体制が組めるような環境を整えてください。
 - ・里親は子育てをしながら里親として育っていきます。長い目で里親子を見守り、里親子の側に立って、一緒に考え行動する支援を展開してください。
 - ・そのためには、子ども担当の児相は措置機能に専念し、里親担当の児相が支援機能を受け持つことを再確認してください。里親担当の児相を支援の軸とし、日常の素朴な交流、指導を可能にしてください。里親会のその一部を担うつもりです。

この要望からは、以下のような課題が浮かび上がってくる。

- ①里親、里子への支援を一体的に行える支援体制の構築
- ②トラブル時への緊急対応のできる支援体制の構築（子どもの生活時間帯、平日の夜間、日祭日の支援体制の構築）

③長い目で里親子を見守り継続して支援できる体制の構築

上記課題に対応するために、養育家庭専門員、里親委託等推進員を再編して、「里親支援機関事業」を東京の実情に応じて充実することで、「養育家庭支援推進センター」（仮称）の創設をすることを提言する。

2. 「養育家庭支援推進センター」（仮称）の業務内容案

（1）養育家庭開拓、広報

- ・体験発表会に関する区市（子ども家庭支援センター）との調整

（2）登録

- ・新規相談・認定のための家庭調査
- ・登録事項変更時訪問
- ・登録更新等進行管理、登録更新時訪問

（3）児童委託

- ・児相職員とセンターワーカーによる「里親選定連絡会議」
- ・児相から対象児の紹介、各センターから推薦された養育家庭とのマッチング
- ・引き合わせ、交流の上、可否を判断して委託
- ・センター職員は、児相、施設、養育家庭の仲介役

（4）委託後の支援

- ・家庭訪問を中心に助言、相談
- ・児童相談所、出身施設、センター施設などとの協力
- ・児童相談所と連携しての養護方針の見直し
- ・レスパイトケアの相談、対応
- ・子育て支援サービス等のマネジメント
- ・養子縁組が成立した里親子へのアフターケア
- ・ボランティアの開拓、調整

（5）東京養育家庭の会との協力

- ・会報の発行への協力
- ・研修会の企画、運営への協力
- ・里親懇親会の開催への協力
- ・センターごとの支部活動への協力
- ・行事への参加

（6）里親ケースワーク実践の蓄積

- ・養育家庭ファイル作成、整理
- ・訪問記録の作成
- ・指導員会における事例の分析と意見交換
- ・専任ワーカーが継続して委託業務に関わることで、予測力、マッチングの判断力の向上

（7）フレンドホーム

- ・開拓

- ・ マッチング
- (8) センター施設の協力
 - ・ 24 時間対応が可能（夜間、休日も対応）
 - ・ 里親のレスパイトケアのための一時保護
 - ・ 施設行事への参加
 - ・ 施設と里親の交流
- (9) 「養育家庭支援推進センター」（仮称）間の連絡・協議
 - ・ 「センター」間の実施内容の標準化
 - ・ 運営にかかわる情報交換と協議

3. 「養育家庭支援推進センター」（仮称）の設置条件等について

- (1) 設置対象
 - ・ 子ども家庭支援センター
 - ・ 養育家庭の会などの N P O 法人
 - ・ 児童養護施設・乳児院を運営する社会福祉法人
- (2) 職員の資格
 - ・ 社会福祉士、児童指導員などの有資格者
 - ・ 児童養護施設、養育家庭などの経験が 5 年以上あること
- (3) 運営体制
 - ・ 常勤 2 名を基本とし、担当する委託児童数が 4 1 名以上は 3 名とする
- (4) 設置個所数
 - ・ 児童相談所に対応する個所数、または、養育家庭の会の支部に対応

以上

【平成 2 1 年度の提言・要望】

- 1) 児童養護施設関連制度に関する要望書（東京都福祉保健局少子社会対策部長吉岡則重・児童部会長佐々木晶堂・平成 2 1 年 7 月 2 7 日）
- 2) 東京の社会的養護関連の今後の計画策定に関する提言書（次世代育成支援後期行動計画策定に対する要望書）（東京都福祉保健局少子社会対策部長吉岡則重・児童部会長佐々木晶堂・平成 2 1 年 6 月 1 0 日）
- 3) 「養育家庭制度推進のための提言」養育家庭への支援の拡充と制度推進のためのシステムの再構築に向けて（東京都福祉保健局少子社会対策部参事雑賀真・児童部会長佐々木晶堂・平成 2 1 年 1 2 月 2 8 日）