

児童部会

## 児童部会（概要版）

### 【提言項目】

1. 社会的養護を必要とする児童のさまざまな困難な問題を抱える児童支援策の充実に向けて
2. 区市町村における子育て支援に関する提言

### 【児童部会とは】

東京都民のための児童養護施設59施設と自立援助ホーム11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。

### 【平成19年度の緊急提言】

- 1) 社会的養護児童の受け入れ体制の抜本的改善に関する緊急提言／東京都福祉保健局少子社会対策部長／児童部会部会長／平成19年12月

## 児童部会（詳細版）

### 【提言項目1】

**社会的養護を必要とする児童のさまざまな困難な問題を抱える児童支援策の充実に向けて**

### 【現状と課題】

児童養護施設には現在、さまざまな問題を抱える児童の入所が顕著である。

被虐待児童や発達障害の子ども達が起こす「パニック障害」や「攻撃性」などの多くの問題行動は、その対応に困難を極めている。また、東京都では国に先駆けて「家庭的養護」をめざすための努力がなされ、施設での生活単位の小規模化やグループホーム化が進められている。生活規模の小規模化などでより家庭的な雰囲気の中で子育てをできるというメリットを追及している一方で、家庭的養護形態では対応できない児童も増加傾向にあると言える。

多くの問題を抱えている子ども達に対する治療的なかわりの必要性と児童の生活の安定を保障するためにも、より個別かつ専門的なケアが恒常的に必要である。

このような被虐待児童や発達障害の子どもへのアプローチとして専門的かつ安定生活の確保のために現在行なわれている児童養護施策のよりいっそうの充実策として以下の緊急的提言を行なう。

## 【提言内容】

### 1. 事業者・児童部会・東京都社会福祉協議会の取り組み

- 1) 児童養護施設等入所児童の状況調査を毎年まとめ、児童の抱えるさまざまな状況を的確に把握し、数値化し、分析すると共に、内外にその情報を発信し、児童対応のあり方や制度政策提言にむすびつける。
- 2) 日常ケアにあたる職員の研修の充実、マネージメントを行なう施設長・主任、さらに、心理職員やファミリーソーシャルワーカーなどの専門職員の研修、職員のメンタルヘルスケアや労働環境の充実などを図る。

### 2. 東京都や児童相談所・その他の諸機関への取り組み

- 1) 小規模グループケアやユニットケアの取り組みを行い、より小集団による個別ケアを充実させている施設へ適正な職員配置を早急に検討すること。
- 2) 専門機能強化型児童養護施設の拡充を図る。

今年度より事業開始した専門機能強化型児童養護施設は、今年度2施設から事業を開始し、来年度4施設に拡充しようとして予算を計上している。すべての児童養護施設において専門機能強化をしていく必要性があり、しかも精神科医や治療指導員のみでの配置で無く、施設によっては療育指導員や行動療法が出来る職員の配置等より幅の広い専門機能が発揮できる制度とする必要性がある。その運用拡大や拡充策（予算措置の拡充等）を図ること。

同時に直接ケアにあたる保育士、指導員の増員やスーパーバイザーの配置などの充実が喫緊の課題である。

小児精神科医の充実体制を図り、入所後から一定期間経過後の再アセスメントの必要性からも、医療的な診断が必要と思われる子どもへの診察が可能な制度（頻度、時間等）の導入および検討が必要である。

### 3) 心理的ケアの充実

支援困難な児童ほど心理的ケアが必要であるにもかかわらず、子供の受けた「心の傷」の種類（性虐待等）によっては、心理療法担当職員の性別によりケアが不十分な状況が生じているため 定員規模や必要性に応じて複数配置できる予算化や制度化を図る必要がある。

また、心理療法担当職員の専門性の向上や育成のため、外部のスーパービジョンや研修を受けられるよう東京都が率先して研修制度確立に努めること。

### 4) 看護職員の配置

専門医院への通院をしたり、服薬をしている児童も多い中で、病名や薬の効用など、医療面での専門な知識のある職員が必要。

入所児童の適切な健康管理、疾病予防、病・虚弱児童に対する適切な対応を行うため、国も看護職員の配置の必要性を示し予算化した。しかし、大都市東京では看護師の配置は困難極める状況にあり、予算増や国を上回る手立てが必要である。乳幼児の入所が喫緊の課題となっている現状の中で児童養護施設においても看護職員の配置を検討すること。

### 5) 学校不適応児童への教育権の保障

被虐待等による後遺障害や発達障害を抱える児童が学校生活に不適應を起こす児童が多く、今の学校の状況では登校が不可能な児童も存在する。児童養護施設入所児童が通う学校とスムーズな連携がとれるように、学校の補助要員の配置や教育保障の場の検討など、各区市町村教育委員会が必要な対策を講じるよう周知を東京都として行なうこと。

6) 施設内でケアが困難な状況の児童において、緊急一時保護、緊急入院できる場を保障すること。

7) 東京における情緒障害児短期治療施設の新設の検討

児童養護施設において対応が困難な児童が多くなる中、それに対応する治療機関が必要とされている。これまでに本格的な検討無に見送られている情緒障害児短期治療施設の設置に関して検討委員会など行い、必要な検討を開始すること

## 【提言項目2】

### 区市町村における子育て支援に関する提言

#### 【現状と課題】

東京都内には各自治体の事業である子どもショートステイ事業等を実施している施設が多く存在する。当初は出産、看護、冠婚葬祭などの理由で保護者が一時的に家庭での養育が困難な時の預かりとしてスタートした。平成16年度の児童福祉法の改正により、虐待対応の窓口としての区市町村の位置づけが明確化され、子ども家庭支援センターをはじめとする区市町村の機関も虐待児の対応をすることになり、緊急一時的避難の制度としてショートステイ事業を利用するようになった。

子どもショートステイ事業等は、虐待の予防、緊急一時保護といったように、区市町村における虐待対応にとってなくてはならない事業となっている。

ファミリーサポートなど地域資源を活用した受け入れを行なっている自治体もあるが、子ども自身が抱える問題や、親子関係のこじれから心理的にも医療的にも十分にケアすべきケースが増えてきている現在、それらへの専門的知識と技量が必要な対応ができるショートステイ事業等のあり方をつくり上げていく現状にある。

本来、児童相談所の一時保護所で受け入れをすべきケースも、一時保護所の閉鎖・休止、また被虐待児童の増加により一時保護所が定員オーバー状態で受け入れできていない状態となっておる。そのため、ショートステイ事業等で受け入れざるをえないといった状況となっている状態にある。

それらの抜本的改善を現場から緊急提言したい。

#### 【提言内容】

##### 1. 事業者・児童部会・東京都社会福祉協議会の取り組み

平成15年度に東社協は子ども家庭支援センターの取り組み状況等を調査した。この調査結果を踏まえて次世代育成推進支援対策法をうけた子育て支援の推進策を提言した。これにより各区市町村で取組みが本格化した。しかし、現実的には児童虐待防止への成果や要保護児童や家庭に対する支援が進んでいる自治体とまだ現実的には十分な取組みになっていない自治体も存在する。

この間5年間の変化や進捗状況を状況調査をおこなうと共に、地域での児童や家庭の抱えるさまざまな状況を的確に把握し、分析すると共に、内外にその情報を発信し、東京の子育て支援の実態を示し、要保護児童対応のあり方を制度政策提言にむすびつける。

## 2. 東京都や児童相談所・その他の諸機関への取り組み

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こと。

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こと。

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

児童養護施設の入所児童の定員の枠ないで受け入れとなっていたショートステイ事業であったが、現在は児童養護施設は入所率95%超を越し、児童相談所の一保護所の入所も120%の収容率の常態している。施設入所児の待機による更なる混乱が各施設に見られ、別建物の余地がない施設や、別建物があっても、それらに充分に対応できるだけの職員が置けない中でどうしても入所児童の生活の場での受け入れを余儀なくされている状況がある。入所児童とショートステイ利用児との関わりで生活している子どもたちに大きな影響をあたえているのが実態もある。

利用児童の虐待を受けていることにより要保護性の高さとも子ども自身の抱える問題の質が難しくなっていることから、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していく必要が生じている。

4) 要保護児童対策地域協議会への参画について

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おこなうこと。

5) 一時保護的機能の付加について

児童福祉法改正により、虐待等子どもの成長を見守ることが市区町村に課せられているが、保護が必要な子どもの受け皿としては基本的には児童相談所の一時保護所が果たすべきである。ただ、現在の一時保護所の入所状況は定員を超えて入所させ、なお一時保護の必要で待機している子どもが多数いる状況で需要に応え切れていない。

各自治体のショートステイ事業が緊急的な一時保護の役割の肩代わりを担っている場合も多くある。また、今後の見通しとして、区市町村が相談窓口を担うことで保護が必要になった子どもの受け入れ先として、児童養護施設等におけるショートステイ事業の果たすべき役割が高くなっていくことが予想される。子どもの医療的、心理的ケアと安全な生活の場を保障するためには、実績払いがほとんどである児童養護施設におけるショートステイの体制では不十分であり、市区町村の虐待対応機能を高めていくためには、保護先の一つとしてのショートステイ事業の基盤を確かなものとする必要がある。

今後の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こと。

## 緊急提言にあたって

近年、少子化にも関わらずさまざまな理由で結果的に親と共に生活ができな  
い、いわゆる社会的養護を必要とする児童が増加し、その受け皿としての児童  
養護施設や乳児院等の児童福祉施設や里親の供給体制の整備が叫ばれて数年を  
経過しました。

国においても厚生労働省が今年、「今後目指すべき児童の社会的養護体制に関  
する構想検討会中間のとりまとめ」を発表し、社会的養護の体制整備は「喫緊  
の課題」としました。国と平行して、現在東京都においても児童福祉審議会の  
専門部会で社会的養護体制のあり方が議論されているところです。

そんな中、虐待を受けて児童養護施設へ入所するケースが増加するとともに  
さまざまな障害を抱えた児童が入所するなど、児童養護施設が抱える課題は日  
に日に複雑かつ重篤化が進んでいます。

とりわけ東京の児童養護施設では、児童福祉施設最低基準を遵守しながらも、  
定められた入所定員を超えた入所措置について、福祉保健局より依頼されてお  
り、今年は10月からの対応ではありますが、これは4年連続で実施していま  
す。このことは恒常化した取り組みであり、受け皿不足を如実に表す事例であ  
ると言えます。

児童のひとり一人の抱える課題が重篤化し、緊急的対応が必要なケースが増  
加している児童養護現場の現状として、支援困難ケースが増え危機的な状態が  
続いており、児童相談所や一時保護所や児童養護施設等が常に満員状態では、  
子ども達の生命をも脅かす状況を看過していることになり、子どもの権利に関  
する条約を恒常的に違反し続けているといっても過言ではありません。

東京都は、この間次世代育成支援行動計画にて「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」を打ち出しその具現化に力を注いでき  
ました。その結果、養育家庭やグループホームの拡充により一定の改善がなさ  
れてきましたが抜本的改善には至っていません。加えて、現実的には養育家庭  
やグループホームの拡充も頭打ちの状況にあります。

私たち児童養護施設と自立援助ホームは、社会的養護の一翼を担う現場の立  
場から、このような危機的状態を東京都が抜本的かつ早期に改善し、そのため  
の拡充策を打ち出し対応するよう、以下の具体的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施策に早急に反映していただきます  
ようお願い申し上げます。

平成19年 12月

社会福祉法人 東京都社会福祉協議会

## 児 童 部 会

社会福祉法人 東京都社会福祉協議会  
児童部会 部長 佐々木 晶堂

## 社会的養護の量的供給体制の整備に向けて

### (1) グループホーム制度等の充実改善

#### ① 地域小規模児童養護施設の増設

地域小規模型グループホームの開設数の上限を撤廃し、増設を希望する施設を認可できるよう制度を変更する。

#### ② グループホームの増設と拡充策

ア. 施設の立地条件等により積極的に実施することが困難であるという問題が存在する。物件の確保への行政助成制度の充実、家賃補助の上限の拡充、建物契約の際の敷金・礼金、再契約時の補助などの対策を講じ、すべての児童養護施設がグループホームを持つような対応措置を検討し、家庭的養護を必要とされる児童養護施設の子ども達が、ひとりでも多くグループホームで生活することができるようさらなる助成補助、拡充策を構築すること。

イ. 「高齢児童対象グループホーム」や「児童自立支援施設提携型グループホーム」「自立が困難な児童への再チャレンジグループホーム」等の推進をするため、個別対応やプライバシー保護のための「個室の確保」「定員の弾力化」「職員の経験性や専門性を担保する職員加算制度」等を制度化する。

ウ. グループホームを複数実施施設にはグループホーム間を調整する職員（調整指導員、コーディネーターやスーパーバイザー等）を配置する。

エ. 定員の大きな施設を分割して、分割後の新施設にグループホームの複数実施を要請する。

オ. グループホーム職員が長期的に働ける環境整備（サービス推進費加算の改善や職員加算、宿直要員費の増額等）を整える。

#### ③ 自立援助ホームの機能強化、増設の推進

自立援助ホームの運営は非常に経済的に厳しく、長期的安定経営が困難であるのが現実である。経験豊富な職員が長期に関われるよう基本補助額の増額や、建物の家賃補助等を要請する。

### (2) 既存施設の定員増

#### ① 都立児童養護施設の休止業を再開すること

#### ② 都立児童養護施設を支援困難児童への治療的ケア等ができる施設へ

都立児童養護施設の土地や建物設備や環境を活用し、専門職の配置や職員配置等の措置を行い、支援困難児童への治療的ケア等ができる施設へ機能充実を図る。

#### ③ 規模の小さい児童養護施設の新設許可や大規模施設の分割化

大都市東京において大規模な施設を作ることには地域福祉推進の方向性や財政的な面からすると現実的でない。土地確保等に対して東京都や区市町村の協力も得ながら、各区市町村に規模の小さい児童養護施設の新設計画なども含めて、社会的養護体制整備の総合的検討を現場の施設長も含めて早期に行う。

### (3) 施設の新設

#### ① 東京における情緒障害児短期治療施設の新設

東京では児童養護施設や児童自立支援施設等の本来機能では対応できない児童も入所している。とくに情緒不安定で多問題を抱え地域や学校では支援困難な児童が多くなっている。これらの児童を対象とした専門的ケアが可能な情緒障害児短期治療施設の新設を行なう。

#### ② 都用地を有効活用し、新設の児童養護施設（公設民営）を新設する。

社会的養護のニーズ分析から、東京下町地区や臨海部に児童養護施設の新設計画整備が必要とされている。都用地等を有効活用し児童養護施設の新設計画に着手する。

#### ③ 治療的ケアができる場の整備

暴力が治まらない児童やパニック状態に陥る児童、さらに学校や地域で支援困難な児童も各施設に在籍しており、一時入院や治療、ケアができる場が足りない状況にある。これまでに一定の機能を果たしてきた都立梅ヶ丘病院の機能を引き継ぐ（仮称）小児総合医療センターにおいて、今まで以上の機能を強化することを求めると共に、必要な治療やケアができる場を早急に多く整備する。

#### (4) 児童相談所、一時保護所の拡充について

①児童福祉司、児童心理司の大幅増員を図り、児童ケースアセスメント機能の充実、保護支援の充実に図る。

②休止している一時保護所を早急に再開する。

③児童相談所の一時保護所の新設計画を立てる。

#### (5) 子ども家庭支援センターの機能充実

東京都は各区市町村に子ども家庭支援センターを設置し、被虐待や要保護児童の対応を行なっているが、未だ十分に機能していない区市町村が多く、専門職等の増員等、子ども家庭支援センターの抜本的改善を行なうこと。

以上の緊急提言を参考に、今後の社会的養護を必要とする児童の受け入れ体制整備や充実策について、児童福祉審議会等に東京の児童部会役員を入れ、緊急整備計画と中長期計画を立案し実施するよう申し入れいたします。