

児童部会

児童部会（概要版）

【提言項目】

1. 東京における新たな社会的養護システムの構築をめざして
2. 児童福祉法改正にともなう、東京の被措置児童等虐待防止と権利擁護システムの構築に関する提言

【児童部会とは】

東京都民のための児童養護施設60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20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20年6月27日）
2. 「児童福祉法の一部改正する法律」施行に向けた東京都の取り組みについての協議に関する事項（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20年12月17日）
3. 東京都における新たな社会的養護システムの構築を目指して（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20年12月24日）

児童部会（詳細版）

【提言項目1】

「東京における新たな社会的養護システムの構築をめざして」

【現状と課題】

1990年代半ば以降の児童虐待への社会的関心の高まりは、児童養護施設には被虐待児の入所の急増となって反映している。

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の拡大により対応を進めてきた。しかし、社会的養護ニーズに対応しきれず、10年にわたり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きた。

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いる。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る。

また、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和児童の生活の安定を保障するためにも、より個別の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、また増え続ける社会的養護の供給体制整備のために以下の政策提言を行う。

【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進し、児童対応のあり方や制度政策提言にむすびつける。(毎年、紀要として公表)
- (2) 施設入所児童受け入れ拡大のための中長期的計画(求められるケアニーズや供給量に対応すべき)を各法人、事業所ごとに作成し、東京都社会福祉協議会、児童部会および児童女性関連協議会でまとめる。
- (3) 供給体制における人材確保、育成計画を明らかにする。

2. 東京都や児童相談所・その他の諸機関への取り組み

- (1) 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都有地を提供する。
 - 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。
- (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、他県にはない困難がある。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と考えられる。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ができ専門機能強化となる。

- ① 本体施設の定員は12～18名程度とする。

②専門職員（心理職、栄養士、看護師等）・調理員等は、常勤で配置できるようにする。

（3）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、目標の養育家庭 400 名、グループホーム 600 名（100 ホーム）の合計 1000 名は、達成間近となっている。

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る。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る。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る。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る。

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定員を 4 名または 5 名とする。

③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。

④東京都型グループホームや小規模グループケア型地域ホームの設置促進を図り、本体施設の小規模化を促進し、専門機能強化を図ることが出来る児童養護施設をめざす。

⑤グループホーム支援員の専門職化および常勤化を図る。

4. 児童養護施設の治療養育機能の強化

児童部会の調査によれば、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入り乱れて起きている。

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いる。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る。

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。

（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）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こと

職員配置基準の学童 5 : 1 を 3 : 1 にする。

調査から複数職員体制が児童暴力の防止効果となる

（3）看護師の配置が出来るような実質上の加算制度を開始する。

これにより人材の確保の可能性が拡大する。

（4）都立施設の役割と新たな機能について

都立児童養護施設が、支援困難な児童の受入を担うという安全弁としての役割を今後も果たしていくために、情緒障害児短期治療施設的な機能強化が求められる。

児童養護施設には、発達障害、精神障害、虚弱、虐待によるトラウマ、情緒障害など、治療的心理的ケアを必要とする児童の入所は増加する一方である。このような養護ニーズへ対応するために、情緒障害児短期治療施設の設置が求められている。医師、看護師の配置が民間施設では極

めて困難であることから、都立児童養護施設を情緒障害児短期治療施設に転換する、または情緒障害児短期治療施設と同等の水準に機能を強化することを、東京都の責任において実施することが求められる。需要に応じるためには当面、児童養護施設に入所する全児童の1割程度の定員を確保することが求められる。

児童福祉審議会が提言した「新たな治療的ケア施設」は、精神科医の配置を想定していることから、都立施設で先行実施することが求められる。

(5) 専門機能強化型児童養護施設の充実

専門機能強化型児童養護施設は、今年度より都内で29施設の施設において実施可能になった。医師、治療指導員等が加算され、各ユニットに保育士・指導員を加算することができるようになったが、現状からすると重篤児童ケース対応にあたってはケアワーカー（保育士・指導員）の特別加算制度が必要である。（専門機能強化型児童養護施設としての特別加算制度またはサービス推進費特別支援費の特出加算制度として）

(6) 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。

5. 社会的養護を必要とする児童の「20才までの養護」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ある。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た。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る。

(1) 自立の準備が整うまでは、必要に応じて措置を延長する。

(2) 大学など進学者の措置を延長について認可策を講じる。

(3) 大学などの進学経費について上乗せ策を講じる。

6. 人材養成への支援策

人材育成のために、各施設が、職員を研修に派遣することを支援する施策が必要である。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求められる。

(1) 職員の研修派遣に伴う代替職員の制度を創設すること

(2) 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こと

【提言項目2】**「児童福祉法改正にともなう、東京の被措置児童等虐待防止と
権利擁護システムの構築に関する提言」****【現状と課題】**

児童福祉法改正において平成21年4月1日より施行されている「被措置児童等虐待防止に関するガイドラインの実施」について児童養護施設等現場から政策提言いたします。

親等からの虐待で入所する児童が多い児童養護施設や自立援助ホームにおいて安心安全が確保され意見表明や自立等の権利が十分保障されなければなりません。ところが施設内において他児からいじめや暴力を受けたり振ってしまう現状が見られます。

今回の法改正は被措置児童の虐待予防におもな改正趣旨があり、全国に先駆けてそのさまざまな取り組みが求められています。

被措置児童の権利を擁護するためのさらなる政策繁栄のために以下の政策提言をいたします。

1. 事業者・児童部会・東京都社会福祉協議会の取り組み

- (1) 東京都作成の「子どもの権利ノート」の普及と日常的活用
- (2) 平成21年4月1日発行「被措置児童等虐待防止大切なお知らせリーフレット」の周知徹底
- (3) 施設設置の苦情解決第三者委員会が十分な活動や機能を果たしているのか検証するとともにモデル的な取り組みを紹介する。
- (4) 各市区町村の要保護児童対策協議会に現場の施設長や職員が入り、地域の子どもや住民ネットワークに積極的に参画する。
- (5) 児童部会の子どもの権利擁護委員会の取り組みについて、東京都社会福祉協議会および児童女性関連協議会の取り組みに広げ普及活動化に努める。

2. 東京都や児童相談所・その他の諸機関への取り組み

- (1) 虐待の予防や早期発見のための取り組みについて
 - ①施設設置の苦情解決第三者委員会が十分な活動や機能を果たしているのか検証し必要な措置を講じる。
 - ②各市区町村の要保護児童対策地域協議会に施設現場の施設長もしくは職員が参画できるよう東京都から各市区町村に働きかける。
 - ③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、施設で行うケースカンファレンスに参加できるように福祉司や心理司の増員等行うなど改善策を講じる。
 - ④「子どもの権利ノート」を紛失した児童もあり、権利ノートを作成し10年ほど経過しているのが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。
 - ⑤措置児童には当面パンフレット等配布し周知し、年度後半に新たな子どもの権利ノート東京版を配布し周知する。
 - ⑥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」を図らるよう、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

- ⑥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組みを現場とともに措置権者としての行政機関として対策を講じる。

また、施設の運営に問題があるであろう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。

- ⑦さらなる、現状より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。

- ⑧施設等における人権侵害や権利擁護に関する研修会の開催（最低年に一回の開催）

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」にこの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児童相談所等の一時保護所内での不適切かつ、虐待対応に対する保護のあり方についての検討、実施について具体化する。

(3) 被措置児童等の状況把握と事実確認

- ①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、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。（施設内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こと）

(4) 東京都内での機関連携について

- ①関係機関の役割分担および連携図の作成と周知徹底する。

- ②連携会議の設定と関係者の合同研修開催の開催をする。

- ③東京における施設等における児童人権侵害対応マニュアルの作成（大人用の権利ノート東京版の作成）する。

(5) 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施設内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基準について一定の基準を作る。

(6) 被措置児童等虐待の状況の定期的な公表にあたって

- ①公表にあたっては当該児童や家族および在園児童、被措置児童が不利益を被らない公表の仕方に配慮する。