

子ども家庭福祉の動向と課題 —子ども基本法と子ども家庭庁の創設—

柏女 霊峰(淑徳大学総合福祉学部)

自己紹介

- 柏女 靈峰 (かしわめ れいほう)
- 昭和27年生。
- 大学時代、学童キャンプ、学童指導員、児童養護施設ボランティアに夢中になり、教育心理学科卒業後、児童相談所、厚生省(現厚生労働省)に心理判定員、技官など専門職として勤務。41歳で大学教員に転職。
- 行政機関での臨床業務と政策立案の両方に携わった経緯から制度(マクロ)と個別臨床実践(ミクロ)をつなぐことに関心を持ち、各分野の審議会への参画や指針・ガイドラインの作成などに携わってきた。その間、自治体顧問・専門委員、社会福祉法人理事長や株式会社社外取締役などを務め、メゾレベルの理解を深めつつ現在に至る。社会福祉分野におけるマクロ、メゾ、ミクロの円環的進展のありようを、子ども家庭福祉供給体制研究をベースに明らかにすることを目指している。
- 現在、淑徳大学総合福祉学部教授・同大学院教授。臨床心理士。浦安市専門委員、JPホールディングス社外取締役、社会福祉法人興望館元理事長・理事など。
- 近著：『これからの子ども・子育て支援を考えるー共生社会の創出をめざして』ミネルヴァ書房,2017, 『混迷する保育政策を解きほぐす』明石書店2019, 『平成期の子ども家庭福祉ー政策立案の内側からの証言』生活書院,2019, 『子ども家庭福祉学序説ー実践論からのアプローチ』誠信書房,2019 『子ども家庭福祉分野における地域包括的・継続的支援の可能性』福村出版,2020(編著), 『子育て支援・保護者支援』萌文書林,2021
- 連絡先:E-mail: kasiwame@soc.shukutoku.ac.jp

目次

- 1.子ども・子育ての動向
- 2.子ども・子育て支援、子ども家庭福祉の進展とその評価
- 3.こども家庭庁の創設等新しい動き
- 4.改正児童福祉法の論点
- 5.これからの子ども家庭福祉

1.子ども・子育ての動向1

- (1)子ども・子育ての動向

- 厚生労働省の統計によれば、2021年の出生数(概数)は約81.2万人、合計特殊出生率は1.30の低水準であった。出生数は、第二次ベビーブームのピークである1973年の209万人の4割にまで減少した。

- また、1995年4月に約160万人だった保育所利用児童数は近年急激に増加し、2022年4月には保育所等利用児童数は257.5万人となり、特定教育・保育施設と特定地域型保育事業、幼稚園型認定こども園等の2号、3号認定こどもを合わせると約273.0万人で、統計史上最高を更新した昨年を四半世紀ぶりに1.2万人下回った。近年、利用児童の増加が顕著だったが、コロナ禍で保育サービスの利用が減少し、待機児童も2,944人にまで減少した。

- 放課後児童クラブ登録児童数も2022年5月現在約139.2万人となり、前年比4.4万人増で統計史上最高を更新している。さらに、2020年度の子ども虐待件数は20万7,659（速報値）で、全国統計が開始された1990年度1,101件の実に188倍となった。施設や里親のもとで暮らす子どもの数もあまり減少せず、社会的養護の下にある子どもたちは、2020年度末現在、約4.2万人となっている。いわゆる子どもの貧困やいじめ防止対策、いわゆるヤングケアラーも、大きな政策課題として浮かび上がっている。

子ども・子育ての動向2

- 子どもの相対的貧困率は1990年代半ば頃からおおむね上昇傾向にあったが、2018年には少し下がって13.5%となっている。特に、大人が1人の世帯の相対的貧困率が48.1%と、改善傾向はみられるものの大人が2人以上いる世帯に比べて非常に高い水準となっている。子どもの貧困は、子どもたちに、不十分な衣食住による心身の不調、親子共同の体験の不足、居場所のなさ、その年代に必要な経験や持ち物の制限をもたらし、その結果、学業不振や自己肯定感の低さなどがもたらされる可能性があることが指摘されている。また、保護者にも、子育て支援情報にアクセスしづらいなどのハンディキャップを生み出している。
- 政府は子ども虐待死亡事例の検証を進めているが、第18次報告の2020年度では77(心中以外は52人)人、この5年間、年平均74人(親子心中を含む)に及び、親子心中を除けば年間50人となっている。それらの検証からは、望まない妊娠・出産、飛び込み分娩(妊娠したが一度も産婦人科を受診せず、臨月近くに来院し出産すること)、貧困、頻繁な転居、孤立などの社会的排除やジェンダー問題といった現代社会の矛盾が凝縮して示されている。なお、(被措置児童等虐待)施設内虐待件数は、2020年度は121件(被害児童215人)であり、2014年度の62件(86人)から増加している。

子ども・子育ての動向3—子ども・子育てに関するコロナ禍の影響

- ・2020年から全国に猛威を振るった新型コロナウイルス禍は、子ども・子育てに多大な影響をもたらした。まず出生数の減少がある。昨年の出生数は過去最少となり、産み控えが生じている。保育サービス利用児童数の伸びもこれまでになく減少した。子どもの育ちや子育てについても、「密」防止に伴う子どもの成長への影響、例えば、体力低下、視力低下、肥満などが懸念されている。一方で、子育て家庭においては、一斉休校、登園自粛、テレワークなど家庭にひずみが凝縮され、子どもの貧困も目立つ。そんななかで子ども虐待、配偶者暴力の増加、顕在化ないしはアウトリーチの制限に伴う潜在化も懸念されている。
- ・子どもはいわば、「密」がなければ生きられない存在である。子どもたちは「密」のなかで、社会で生きていくための人間関係の取り結び方や交渉方略を学んでいく。その機会が奪われてしまうのは大きな問題である。

2. 子ども・子育て支援、子ども家庭福祉の進展とその評価

子ども家庭福祉における3つの子ども・子育て支援

- (1)地域子育て家庭支援(公的責任、社会連帯による私的養育の支援): 右側
- (2)子ども虐待防止と社会的養護(公的代替養育): 右から左。左側
- (3)家族再統合、特別養子縁組: 左から右

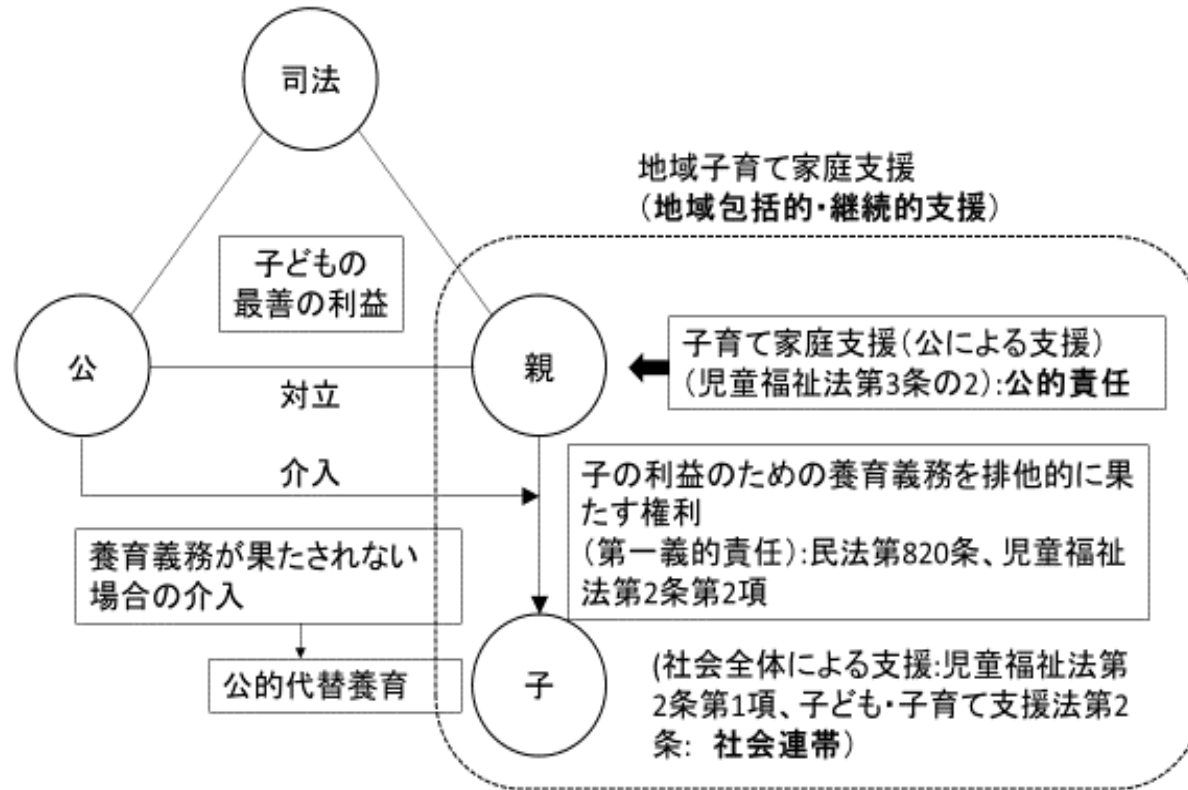


図2 子ども家庭福祉における子、親、公、社会の関係

子ども・子育て支援と子ども虐待防止・社会的養護の進展

(1)2016年改正児童福祉法による3つの子ども・子育て支援

- 地域子育て家庭支援(公的責任、社会連帯による私的養育の支援)
- 社会的養護(公的代替養育)
- 家族再統合、特別養子縁組

(2)3つの支援についての近年の制度

- 2015年子ども・子育て支援制度創設。第2期計画進行中
- 2021年社会的養育推進計画による社会的養育ビジョンの全国展開
- 家族再統合の法定化、特別養子縁組制度改革、縁組支援事業

(3)一方で、地域子育て家庭支援と社会的養護をつなぐシステムの弱さ

地域子育て家庭支援の進展

- 2015年度から子ども・子育て支援制度が創設され、市町村子ども・子育て支援事業計画に基づいて、保育認定に基づく特定教育・保育施設等の給付のほか、地域子育て支援拠点事業や子育て短期支援事業などの13種の子育て支援事業が実施されている。
- それらの中核機関として、分野ごとに市区町村子ども・子育て総合支援拠点、母子健康包括支援センター、利用者支援事業、障害児者相談支援事業所などが整備されてきている。
- 要保護児童対策地域協議会の強化が進められてきている。
- 市町村、地域子育て家庭支援から、児童相談所へのつなぎのツール(189、送致・援助依頼等)が創設、強化されてきている。

児童虐待対応、公的代替養育の進展

- 児童相談所を中心とする体制の強化、専門性の強化が進められている。親権の一時停止制度の創設など法的介入、司法介入等の公権介入の強化も進められ、そのための児童相談所への弁護士への配置も進められている。
- 2011年に家庭養護優先の原則が規定、2016年に法定化されるなど、公的代替養育に関する家庭養護、家庭的養護の推進が企図され、そのための計画的進展やフォスタリング体制整備が進められている。
- 施設における家庭的養護推進や家庭養護を下支えする施設の地域化、多機能化、高機能化が進められつつある。

家族再統合、特別養子縁組

- 特別養子縁組に関する民間あっせん機関の振興や対象児童の年齢引き上げ、実親の同意撤回に対する制限などの法改正等により、特別養子縁組の活性化が進められている。
- 公的代替養育のもとにいる子どもたちの家族再統合や在宅指導措置が法定化されているものの、その方法が限定されている状況が続いている。

これまでの取組の評価と課題(1)

児童相談所の体制強化について

- 児童相談所を強化するという方法が児童虐待防止の有効性にかなうものであることは否定しないが、それだけが中心になり、積極的司法関与や市町村機能強化が中途半端であることが、児童相談所のソーシャルワークを歪めていることは大きなデメリットである。
- 積極的司法関与を行うことなく行政権限における公権介入強化で対応することは対症療法としては意義があると思うが、根治療法としては限界があり、かつ、児童相談所のソーシャルワークを歪めるものとなり、児童福祉司の職業的ストレスを高める結果をもたらしている。

これまでの取組の評価と課題(2) 公権介入の強化と地域支援について

- 公権介入の強化と地域力の強化は相反するものではなく相補的なものと考えられるが、地域共生社会の実現という新福祉ビジョンが浸透しないままに公権介入の強化が進むと、地域が壊れる可能性があり留意が必要である。
- 公権介入強化のための警察・検察・児童相談所の連携強化について、市町村の役割の不明確さにつながるなど、そのデメリットに対する対処が必要とされる。

これまでの取組の評価と課題(3) 市町村の機能強化について1

- 母子健康包括支援センターの設置は有効な施策であるが、市区町村子ども家庭総合支援拠点との連携強化が課題である。また、ここで作成される子育て支援プランはいわゆるポピュレーションアプローチに基づくものであり、ハイリスクアプローチに基づく支援プランの作成も目指すべきである。
- 虐待の市町村登録制とネットワーク・アプローチを目指すものであるという、要対協に対する市町村の理解が十分に進んでいない。施設入所による要対協登録解除などがその例である。また、障害児部会、要支援部会、特定妊婦部会など、その機能をフル活用すべきである。

これまでの取組の評価と課題(4) 市町村の機能強化について2

- 子ども・子育て支援制度創設により地域子ども・子育て支援事業が法定化、強化されていることは高く評価されるべきである。ただし、子育て短期支援事業や養育支援訪問事業などニーズが顕在化しにくい事業が伸びないのは、その整備数を住民調査をもとにしているからで、政策的に決めていくことが必要とされる。
- 市区町村子ども家庭総合支援拠点の整備については高く評価できるが、他の制度ごとの拠点、つまり、利用者支援事業、母子健康包括支援センター、障害児者相談支援事業との整理ができていないためフル活用できていない。拠点乱立の整理が必要である。

これまでの取組の評価と課題(5) 家庭養護、家庭的養護の推進について

- 家庭養護、家庭的養護の推進の理念は高く評価できるが、まだまだ政策段階で制度に落とし込まれていない。そのための制度を創設しないままの叱咤激励路線は現場の反発を引き起こし、疲弊させるばかりであり、これからが勝負である。
- 特別養子縁組制度改正の一部は創設時から課題として挙げられていたものであり、遅すぎたといえる。法整備による民間あっせん機関の振興は高く評価でき、今後はその支援を強化していくことが必要である。

これまでの取組の評価と課題(6) 障害児支援の推進について

- 障害児通所支援の進展は高く評価できるが、量の整備が進みすぎることは、逆にインクルージョンを阻害することが懸念され、総量規制等の整備が求められる。保育所等訪問支援の機能強化など、インクルージョンを進めるインセンティブが働く施策のさらなる強化が求められる。保護者の就労支援も近年の動向に追いついていない。
- 障害児入所支援については、特に職員体制や地域化、小規模化など環境整備が社会的養護施策の進展に比して後手に回っており、抜本的な強化が必要とされる。
- 障害児支援施策と社会的養護施策との連携強化が必要とされる。

これまでの取組の評価と課題(7) 子ども・子育て支援制度の充実について

- 子ども・子育て支援制度の創設は高く評価されるが、子ども・子育て支援三法の修正により保育の三元化がもたらされるなど、制度が目指した目標到達には程遠い現状が続いている。
- また、当初目指された保育の質の向上(保育士の配置基準の向上)が財源不足のために進んでおらず、保育ニーズの多様化とも相まって、職員の負担が増大し保育士不足が収まっていない。
- 待機児童対策後の保育課題である人口減少時代の保育サービスの在り方に対するグランドデザインが、描かれていないことも課題である。
- 育児を社会保障の一つと位置付けるデザインが中途半端であり、そのため新たな財源確保に至っていないことも大きな課題である。

これまでの取組の評価と課題(8) 放課後児童対策の推進について

- 放課後児童クラブ設備運営基準、運営指針の策定や放課後児童支援員認定資格研修制度の創設などは高く評価されるが、いまだ放課後児童クラブの体制が貧弱であり続けていることが最大の課題である。
- 時代の変容に合わせて、児童館の役割・機能の再整理が必要である。特に、遊びの支援と居場所、いわゆるソーシャルワークの機能との昨日の整理と施策の再整理が必要である。
- 子ども食堂や学習支援など、居場所のない子どもの居場所機能の整備も含めた、総合的な放課後児童対策のグランドデザインが求められる。

今後に向けて 子ども虐待防止・社会的養護と地域子育て家庭 支援をつなぐためのメゾ、ミクロ上の論点(例示)

- (1) 支援を必要とする家庭に対するケアマネジメントを保障することができないか
- (2) 行政機関間の通知、送致といった行政処分のみならず、民間機関の柔軟なやり取りができないか
- (3) 子ども・子育て支援制度と社会的養護制度の中間に属するショートステイや養育支援訪問等の子ども・子育て支援事業の充実が図れないか
- (4) 在宅指導措置による支援を義務的経費にできないか
- (5) 支援を求められない・求めない要支援家庭に対して、支援のきっかけづくり、コーディネートができないか ⇒在宅指導措置の充実
- (6) 里親、家庭養護を、フォスタリング機関だけでなく子ども・子育て支援制度のなかでサポートできないか
- (7) 要支援家庭を社会的養護、家庭養護が支援できないか
- (8) 里親とファミサポの統合など、制度を超えた連携ができないか

子ども家庭福祉前提条件の現代的意義づけの必要性

- 従来から無自覚的に語られてきたこども家庭福祉の前提条件である「親の第一義的責任」と「子どもの最善の利益」という2つの前提ないしは理念について、時代状況に合わせて現代的に再意義付けする必要性を指摘しておきたい。その一部は、こども家庭庁創設に係る議論においても指摘された。
- 児童福祉法や教育基本法、子ども・子育て支援法並びにこども基本法のいずれにも無自覚的に規定されている「親の第一義的責任」が、ともすると拡張的に捉えられ、そのことが親、子育て家庭を追い詰める結果をもたらしていることに留意しなければならない。子どもは、まず社会の子どもであることの確認が必要とされる。
- また、「子どもの最善の利益」も、ともすると、子どもの意見抜きに「子どものため」という視点から考慮されてきた歴史に思いを致さねばならない。「私たちが抜きに私たちのことを決めないで」というスローガンは、当然ながら子どもにも適用されるべきである。そのことと子どもの最善の利益を図る成人の責務とはどのように調和できるのか、これも、当事者である子どもの視点から再意義付けされるべきである。

3. こども家庭庁の創設等新しい動き

趣旨

こども（心身の発達の過程にある者をいう。以下同じ。）が自立した個人としてひとしく健やかに成長することのできる社会の実現に向け、子育てにおける家庭の役割の重要性を踏まえつつ、こどもの年齢及び発達の程度に応じ、その意見を尊重し、その最善の利益を優先して考慮することを基本とし、こども及びこどものある家庭の福祉の増進及び保健の向上その他のこどもの健やかな成長及びこどものある家庭における子育てに対する支援並びにこどもの権利利益の擁護に関する事務を行うとともに、当該任務に関連する特定の内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることを任務とするこども家庭庁を、内閣府の外局として設置することとし、その所掌事務及び組織に関する事項を定める。

概要

1. 内閣府の外局として、こども家庭庁を設置

2. こども家庭庁の長は、こども家庭庁長官とする

3. こども家庭庁の所掌事務

(1) 分担管理事務（自ら実施する事務）

- ・小学校就学前のこどもの健やかな成長のための環境の確保及び小学校就学前のこどものある家庭における子育て支援に関する基本的な政策の企画及び立案並びに推進
- ・子ども・子育て支援給付その他の子ども及び子どもを養育している者に必要な支援
- ・こどもの保育及び養護
- ・こどものある家庭における子育ての支援体制の整備
- ・地域におけるこどもの適切な遊び及び生活の場の確保
- ・こども、こどものある家庭及び妊産婦その他母性の福祉の増進
- ・こどもの安全で安心な生活環境の整備に関する基本的な政策の企画及び立案並びに推進
- ・こどもの保健の向上
- ・こどもの虐待の防止
- ・いじめの防止等に関する相談の体制など地域における体制の整備
- ・こどもの権利利益の擁護（他省の所掌に属するものを除く）

等

(2) 内閣補助事務（内閣の重要政策に関する事務）

- ・こどもが自立した個人としてひとしく健やかに成長することのできる社会の実現のための基本的な政策に関する事項等の企画及び立案並びに総合調整
- ・結婚、出産又は育児に希望を持つことができる社会環境の整備等少子化の克服に向けた基本的な政策に関する事項の企画及び立案並びに総合調整
- ・子ども・若者育成支援に関する事項の企画及び立案並びに総合調整

4. 資料の提出要求等

- ・こども家庭庁長官は、こども家庭庁の所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、資料の提出、説明その他の必要な協力を求めることができることとする

5. 審議会等及び特別の機関

- ・こども家庭庁に、こども政策に関する重要事項等を審議する審議会等を設置することにより、内閣府及び厚生労働省から関係審議会等やその機能を移管

6. 施行期日等

- ・令和5年4月1日
- ・政府は、この法律の施行後5年を目途として、小学校就学前のこどもに対する質の高い教育及び保育の提供その他のこどもの健やかな成長及びこどものある家庭における子育てに対する支援に関する施策の実施の状況を勘案し、これらの施策を総合的かつ効果的に実施するための組織及び体制の在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする

趣旨

こども家庭庁設置法の施行に伴い、児童福祉法その他の関係法律及び内閣府設置法その他の行政組織に関する法律について、所要の規定の整備を行う。

概要

1

1. 関係法律の整備

- (1) 関係省庁からこども家庭庁に所掌事務が移管されることに伴い、当該事務に関係する法律の規定により関係大臣が行う権限及び関係省庁が発する命令を、それぞれ内閣総理大臣の権限及び内閣府令に改める等の規定の整理を行う
- (2) 幼稚園、保育所及び認定こども園の教育・保育の内容に関する基準の整合性を制度的に担保するため、学校教育法及び児童福祉法を改正し、文部科学大臣が幼稚園教育要領を定めるに当たり又は内閣総理大臣が保育所保育指針を定めるに当たり、それぞれ内閣総理大臣又は文部科学大臣に協議することとする規定を設ける
- (3) そのほか、内閣総理大臣と関係大臣との間で事務を調整するために必要な協議に関する規定を整備するなど、関係法律の規定の整備を行う（医療法、義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律 等）

2. 行政組織に関する法律の整理

- (1) 内閣府本府、文部科学省及び厚生労働省について、こども家庭庁にその権限の一部が移管されることに伴い、所掌事務の規定並びに審議会及び特別の機関の規定の整理を行う
- 0 こども家庭庁の所掌事務を掌理する内閣府特命担当大臣※を置き、当該大臣が掌理する事務に関する規定を整理する
※ 各省大臣に対し、必要な資料の提出及び説明を求める権限や勧告する権限等を有する

3. 経過措置

- ・ 関係大臣の権限を内閣総理大臣の権限としたこと等に伴い、必要となる経過措置を置く

4. 施行期日

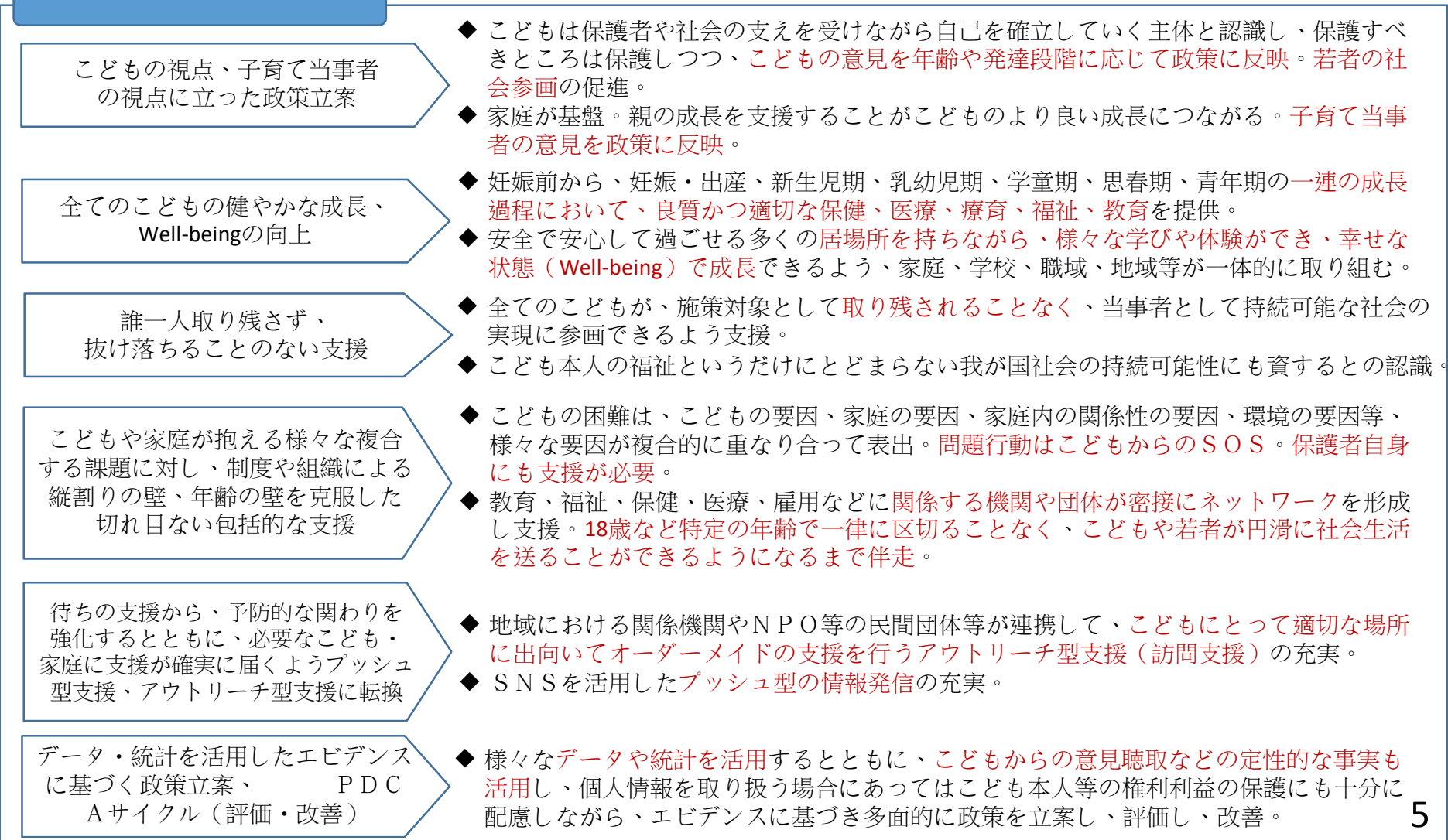
- ・ こども家庭庁設置法の施行の日（令和5年4月1日）

子ども政策の新たな推進体制に関する基本方針のポイント

(子ども政策の新たな推進体制に関する基本方針について(令和3年12月21日閣議決定))

- 常に子どもの最善の利益を第一に考え、子どもに関する取組・政策を我が国社会の真ん中に据えて(「子どもまんなか社会」)、子どもの視点で、子どもを取り巻くあらゆる環境を視野に入れ、子どもの権利を保障し、子どもを誰一人取り残さず、健やかな成長を社会全体で後押し。
- そのための新たな司令塔として、子ども家庭庁を創設。

今後の子ども政策の基本理念



体制と主な事務

- ◆ 内閣総理大臣、こども政策を担当する内閣府特命担当大臣、こども家庭庁長官の下に、内部部局として以下の3部門。
- ◆ 移管する定員を大幅に上回る体制を目指す。地方自治体職員や民間人材の積極登用。

企画立案・総合調整部門

- **こどもの視点・子育て当事者の視点に立った政策の企画立案・総合調整**
 - ・ こどもや若者から意見を聴くユース政策モニターなどの実施、審議会等委員等へのこども・若者の参画促進、SNSを活用した意見聴取等の検討
 - ・ こども政策に関連する大綱を一体的に作成・推進、地方自治体における関連計画の策定支援
 - ・ 児童の権利に関する条約に関する取組を主体的に実施（外務省と連携）
- **必要な支援を必要な人に届けるための情報発信や広報等**
- **データ・統計を活用したエビデンスに基づく政策立案と実践、評価、改善**
 - ・ こどもや若者の意識調査、子どもの貧困対策や少子化対策に関する調査研究の充実、関連する国会報告（法定白書）の一体的な作成
 - ・ こどもや家庭に能動的なプッシュ型支援を届けるためのデジタル基盤の整備推進（デジタル庁と連携）

成育部門

- **妊娠・出産の支援、母子保健、成育医療等**
 - ・ 子育て世代包括支援センターによる産前産後から子育て期を通じた支援
 - ・ 産後ケアなどの支援を受けられる環境の整備
- **就学前の全てのこどもの育ちの保障**
 - ・ 幼稚園・保育所・認定こども園（「3施設」）、家庭、地域を含めた取組の主導、未就園児対策
 - ・ 3施設の教育・保育内容の基準の文部科学省との共同告示
 - ・ 認定こども園の事務の輻輳や縦割りの改善（施設整備費の一本化等）
- **相談対応や情報提供の充実、全てのこどもの居場所づくり**
 - ・ 子ども・若者総合相談センター、子育て世代包括支援センター、子ども家庭総合支援拠点、地域子育て支援拠点の充実
 - ・ 放課後児童クラブ、児童館や青少年センター、こども食堂、学習支援の場などの様々な居場所（サードプレイス）づくり
 - ・ 児童手当の支給
- **こどもの安全**（性的被害の防止、事故防止、予防のための死亡検証(CDR)等）

支援部門

- **様々な困難を抱えるこどもや家庭に対する年齢や制度の壁を克服した切れ目ない包括的支援**
 - ・ 地域の支援ネットワークづくり（子ども・若者支援地域協議会、要保護児童対策地域協議会）
 - ・ 児童虐待防止対策の強化
 - ・ いじめ防止及び不登校対策（文部科学省と連携）
- **社会的養護の充実及び自立支援**
- **こどもの貧困対策、ひとり親家庭の支援**
- **障害児支援**

スケジュール

- ◆ 令和5年度のできる限り早い時期（令和5年4月1日）に創設。次期常会に法案提出。
- ◆ 「こどもに関する政策パッケージ」等に基づき、こども家庭庁の創設を待たずにできることから速やかに実施。

こども政策を強力に進めるための安定財源の確保

- ◆ 国民各層の理解を得ながら、社会全体での費用負担の在り方を含め、幅広く検討を進め、確保に努めていく。
- ◆ 応能負担や歳入改革、企業を含め社会・経済の参加者全員が広く負担していく新たな枠組みの検討。

こども基本法の概要

目的

日本国憲法及び児童の権利に関する条約の精神にのっとり、次代の社会を担う全てのこどもが、生涯にわたる人格形成の基礎を築き、自立した個人としてひとしく健やかに成長することができ、こどもの心身の状況、置かれている環境等にかかわらず、その権利の擁護が図られ、将来にわたって幸福な生活を送ることができる社会の実現を目指して、こども政策を総合的に推進する。

基本理念

- ① 全てのこどもについて、個人として尊重されること・基本的人権が保障されること・差別的取扱いを受けないようにすること
- ② 全てのこどもについて、適切に養育されること・生活を保障されること・愛され保護されること等の福祉に係る権利が等しく保障されるとともに、教育基本法の精神にのっとり教育を受ける機会が等しく与えられること
- ③ 全てのこどもについて、年齢及び発達程度に応じ、自己に直接関係する全ての事項に関して意見を表明する機会・多様な社会的活動に参画する機会が確保されること
- ④ 全てのこどもについて、年齢及び発達程度に応じ、意見の尊重、最善の利益が優先して考慮されること
- ⑤ こどもの養育は家庭を基本として行われ、父母その他の保護者が第一義的責任を有するとの認識の下、十分な養育の支援・家庭での養育が困難なこどもの養育環境の確保
- ⑥ 家庭や子育てに夢を持ち、子育てに伴う喜びを実感できる社会環境の整備

責務等

- 国・地方公共団体の責務 ○ 事業主・国民の努力

白書・大綱

- 年次報告（法定白書）、こども大綱の策定
（※少子化社会対策/子ども・若者育成支援/子どもの貧困対策の既存の3法律の白書・大綱と一体的に作成）

基本的施策

- 施策に対するこども・子育て当事者等の意見の反映
- 支援の総合的・一体的提供の体制整備
- 関係者相互の有機的な連携の確保

こども政策推進会議

- こども家庭庁に、内閣総理大臣を会長とする、こども政策推進会議を設置
 - ① 大綱の案を作成
 - ② こども施策の重要事項の審議・こども施策の実施を推進
 - ③ 関係行政機関相互の調整 等
- 会議は、大綱の案の作成に当たり、こども・子育て当事者・民間団体等の意見反映のために必要な措置を講ずる

附則

施行期日：令和5年4月1日

児童福祉法等の一部を改正する法律の概要

改正の趣旨

児童虐待の相談対応件数の増加など、子育てに困難を抱える世帯がこれまで以上に顕在化してきている状況等を踏まえ、子育て世帯に対する包括的な支援のための体制強化等を行う。

改正の概要

1. 子育て世帯に対する包括的な支援のための体制強化及び事業の拡充【児童福祉法、母子保健法】

- ① 市区町村は、全ての妊産婦・子育て世帯・子どもの包括的な相談支援等を行うこども家庭センター（※）の設置や、身近な子育て支援の場（保育所等）における相談機関の整備に努める。こども家庭センターは、支援を要する子どもや妊産婦等への支援計画（サポートプラン）を作成する。
※子ども家庭総合支援拠点と子育て世代包括支援センターを見直し。
- ② 訪問による家事支援、児童の居場所づくりの支援、親子関係の形成の支援等を行う事業をそれぞれ新設する。これらを含む家庭支援の事業について市区町村が必要に応じ利用勧奨・措置を実施する。
- ③ 児童発達支援センターが地域における障害児支援の中核的役割を担うことの明確化や、障害種別にかかわらず障害児を支援できるよう児童発達支援の類型（福祉型、医療型）の一元化を行う。

2. 一時保護所及び児童相談所による児童への処遇や支援、困難を抱える妊産婦等への支援の質の向上【児童福祉法】

- ① 一時保護所の設備・運営基準を策定して一時保護所の環境改善を図る。児童相談所による支援の強化として、民間との協働による親子再統合の事業の実施や、里親支援センターの児童福祉施設としての位置づけ等を行う。
- ② 困難を抱える妊産婦等に一時的な住居や食事提供、その後の養育等に係る情報提供等を行う事業を創設する。

3. 社会的養育経験者・障害児入所施設の入所児童等に対する自立支援の強化【児童福祉法】

- ① 児童自立生活援助の年齢による一律の利用制限を弾力化する。社会的養育経験者等を通所や訪問等により支援する拠点を設置する事業を創設する。
- ② 障害児入所施設の入所児童等が地域生活等へ移行する際の調整の責任主体（都道府県・政令市）を明確化するとともに、22歳までの入所継続を可能とする。

4. 児童の意見聴取等の仕組みの整備【児童福祉法】

児童相談所等は入所措置や一時保護等の際に児童の最善の利益を考慮しつつ、児童の意見・意向を勘案して措置を行うため、児童の意見聴取等の措置を講ずることとする。都道府県は児童の意見・意向表明や権利擁護に向けた必要な環境整備を行う。

5. 一時保護開始時の判断に関する司法審査の導入【児童福祉法】

児童相談所が一時保護を開始する際に、親権者等が同意した場合等を除き、事前又は保護開始から7日以内に裁判官に一時保護状を請求する等の手続を設ける。

6. 子ども家庭福祉の実務者の専門性の向上【児童福祉法】

児童虐待を受けた児童の保護等の専門的な対応を要する事項について十分な知識・技術を有する者を新たに児童福祉司の任用要件に追加する。

※当該規定に基づいて、子ども家庭福祉の実務経験者向けの認定資格を導入する。

※認定資格の取得状況等を勘案するとともに、業務内容や必要な専門知識・技術、教育課程の明確化、養成体制や資格取得者の雇用機会の確保、といった環境を整備しつつ、その能力を発揮して働くことができる組織及び資格の在り方について、国家資格を含め、施行後2年を目標として検討し、その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

7. 児童をわいせつ行為から守る環境整備（性犯罪歴等の証明を求める仕組み（日本版DBS）の導入に先駆けた取組強化）【児童福祉法】

児童にわいせつ行為を行った保育士の資格管理の厳格化を行うとともに、ベビーシッター等に対する事業停止命令等の情報の公表や共有を可能とするほか、所要の改正を行う。

施行期日

令和6年4月1日（ただし、5は公布後3年以内で政令で定める日、7の一部は公布後3月を経過した日、令和5年4月1日又は公布後2年以内で政令で定める日）

困難な問題を抱える女性への支援に関する法律(議員立法)のポイント

- 女性をめぐる課題は生活困窮、性暴力・性犯罪被害、家庭関係破綻など複雑化、多様化、複合化。コロナ禍によりこうした課題が顕在化し、「孤独・孤立対策」といった視点も含め、新たな女性支援強化が喫緊の課題。
- こうした中、困難な問題を抱える女性支援の根拠法を「売春をなすおそれのある女子の保護更生」を目的とする売春防止法から脱却させ、先駆的な女性支援を実践する「民間団体との協働」といった視点も取り入れた新たな支援の枠組みを構築。

困難な問題を抱える女性への支援に関する法律(新法)

■ 目的・基本理念

= 「女性の福祉」「人権の尊重や擁護」「男女平等」といった視点を明確に規定。

※現行の売春防止法では、「売春をなすおそれのある女子に対する補導処分・保護更生」が目的。

■ 国・地方公共団体の責務

= 困難な問題を抱える女性への支援に必要な施策を講じる責務を明記。

■ 教育・啓発

■ 調査研究の推進

■ 人材の確保

■ 民間団体援助

■ 国の「基本方針」

※厚生労働大臣告示で、困難な問題を抱える女性支援のための施策内容等

■ 都道府県基本計画等

⇒ 施策の実施内容

■ 支援調整会議(自治体)

⇒ 関係機関、民間団体で支援内容を協議する場。連携・協働した支援

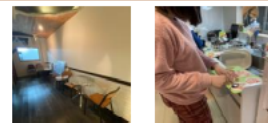
女性相談支援センター
(旧名：婦人相談所)

女性相談支援員
(旧名：婦人相談員)

女性自立支援施設
(旧名：婦人保護施設)

民間団体との「協働」による支援

■ 支援対象者の意向を勘案。訪問、巡回、居場所の提供、インターネットの活用等による支援
⇒ 官民連携・アウトリーチできめ細やかな支援



■ 国・自治体による支弁・負担・補助

民間団体に対する補助規定創設

売春防止法

第1章 総則

(主な規定)

第1条 目的

第2条 定義

第3条 売春の禁止

第2章 刑事処分

(主な罰則)

第5条 勧誘等

第6条 周旋等

第11条 場所の提供

第12条 売春をさせる業

第3章 補導処分

(主な規定)

第17条 補導処分

第18条 補導処分の期間

第22条 収容

廃止

第4章 保護更生

(主な規定)

第34条 婦人相談所

第35条 婦人相談員

第36条 婦人保護施設

第38条 都道府県及び市の支弁

第40条 国の負担及び補助

存続



医療的ケア児及びその家族に対する支援に関する法律の全体像

◎医療的ケア児とは

日常生活及び社会生活を営むために恒常的に医療的ケア（人工呼吸器による呼吸管理、喀痰吸引その他の医療行為）を受けることが不可欠である児童（18歳以上の高校生等を含む。）

立法の目的

- 医療技術の進歩に伴い医療的ケア児が増加
 - 医療的ケア児の心身の状況等に応じた適切な支援を受けられるようにすることが重要な課題となっている
- ⇒医療的ケア児の健やかな成長を図るとともに、その家族の離職の防止に資する
- ⇒安心して子どもを生み、育てることができる社会の実現に寄与する

基本理念

- 1 医療的ケア児の日常生活・社会生活を社会全体で支援
- 2 個々の医療的ケア児の状況に応じ、切れ目なく行われる支援
医療的ケア児が医療的ケア児でない児童等と共に教育を受けられるよう
→に最大限に配慮しつつ適切に行われる教育に係る支援等
- 3 医療的ケア児でなくなった後にも配慮した支援
- 4 医療的ケア児と保護者の意思を最大限に尊重した施策
- 5 居住地にかかわらず等しく適切な支援を受けられる施策

国・地方公共団体の責務

保育所の設置者、 学校の設置者等の責務

支援措置

国・地方公共団体による措置

- 医療的ケア児が在籍する保育所、学校等に対する支援
- 医療的ケア児及び家族の日常生活における支援
- 相談体制の整備 ○情報の共有の促進 ○広報啓発
- 支援を行う人材の確保 ○研究開発等の推進

保育所の設置者、学校の設置者等による措置

- 保育所における医療的ケアその他の支援
→看護師等又は喀痰吸引等が可能な保育士の配置
- 学校における医療的ケアその他の支援
→看護師等の配置

医療的ケア児支援センター（都道府県知事が社会福祉法人等を指定又は自ら行う）

- 医療的ケア児及びその家族の相談に応じ、又は情報の提供若しくは助言その他の支援を行う
- 医療、保健、福祉、教育、労働等に関する業務を行う関係機関等への情報の提供及び研修を行う 等

施行期日：公布日から起算して3月を経過した日

検討条項：法施行後3年を目途としてこの法律の実施状況等を勘案した検討

医療的ケア児の実態把握のための具体的な方策／災害時における医療的ケア児に対する支援の在り方についての検討

【令和3年10月】

障害児通所支援は、平成24年度から約10年で事業所数等が飛躍的に増加。身近な地域で支援が受けられるようになった一方で、適切な運営や支援の質の確保等の課題があることから、障害児通所支援が担うべき役割や機能、対象者など、今後の障害児通所支援の在り方を検討。令和3年6月から計8回開催。7団体からのヒアリングも行き、報告書を取りまとめた。

構成員

秋山 千枝子	あきやま子どもクリニック院長・小児科医	北川 聡子	(公財)日本知的障害者福祉協会 副会長
○有村 大士	日本社会事業大学 准教授	末光 茂	(一社)全国重症心身障害日中活動支援協議会 会長
市川 宏伸	(一社)日本発達障害ネットワーク 理事長	高橋 朋生	神奈川県福祉子どもみらい局福祉部障害サービス課 課長
小川 陽	(特非)日本相談支援専門員協会 理事・政策委員長	田中 聡一郎	駒澤大学 准教授
小川 正洋	柏市保健福祉部 次長・障害福祉課 課長	又村 あおい	(一社)全国手をつなぐ育成会連合会 常務理事・事務局長
○柏女 霊峰	淑徳大学 教授	山川 雅洋	大阪市福祉局障がい者施策部障がい支援課 課長
加藤 正仁	(一社)全国児童発達支援協議会 会長		
菊池 紀彦	三重大学 教授	◎座長、○座長代理	(五十音順・敬称略)

障害児通所支援の利用の現状

- ◆ 平成26年度比で、児童発達支援は2.2倍・放課後等デイサービスは3.2倍(令和元年度)と、**他の社会保障給付費(医療・介護は1.1倍)と比較しても大きな伸び**。(発達障害の認知の社会的広がりや女性の就労率の上昇等が背景と考えられる。)
- ◆ 年齢別利用率では、5歳児で人口の3.7%。一方、通常学級に在籍する発達障害の可能性のある児童生徒に関する調査では、「学習面又は行動面で著しい困難を示す」子どもは小学校で7.7%。**まだ顕在化していない支援ニーズがある可能性**。
- ◆ 一方、障害のある子どもにとって、児童期から適切な発達支援を受けて成長していくことは、**安心感や自尊心等を育むことで持てる能力の発揮に着実に貢献し、成人後の生きづらさの軽減や予防に繋がるもの**であり、社会全体から見ても大きな意義がある。

障害児通所支援が提供する発達支援の質を上げていくことが重要

今後の検討に向けた基本的な考え方

障害児本人の最善の利益の保障、家族支援の重視、インクルージョンの推進等の、**これまでの障害児支援に係る検討の基本理念に引き続き立脚**。その上で、以下の基本的な考え方に立って、障害児通所支援の検討を進める必要。

- ◆ **障害のある子ども達の自己肯定感を高め、多様性が尊重される中でその子らしさが発揮**されるような支援が重要な役割。
- ◆ 障害児も同じ「子ども」であり、**障害児施策と子育て施策を、連続線上のものとして考えていく必要**。
- ◆ **保護者支援**として、障害を含めその子のありのままを肯定していくプロセスや、成長・発達過程で様々な葛藤に直面する保護者をしっかりサポートすることも障害児通所支援の大切な役割。

障害児通所支援の在り方に関する検討会報告書 ～概要②～

【令和3年10月】

1. 児童発達支援センターの在り方

- センターが果たすべき役割・機能が明確でない現状を踏まえ、**地域の中核的な支援機関として①幅広い高度な専門性に基づく発達支援・家族支援機能、②地域の事業所へのスーパーバイズ・コンサルテーション機能、③地域のインクルージョン推進の中核機能、④発達支援の入口としての相談機能を制度上明確化し、これらの発揮が促される報酬体系等としていく。**
- 平成24年改正により、身近な地域で支援を受けられるよう、従来の障害種別ごとの体系を一元化したが、センターは「福祉型」「医療型」と障害種別で通所先が分かれ身近なセンターが利用できない状況が残っていること、また、保育士等の配置が少なく「遊び」を通じた発達支援が十分できない現状を踏まえ、**障害種別に関わらず身近な地域で必要な発達支援が受けられるよう、「福祉型」「医療型」を一元化する方向で必要な制度等を手当。**
※ 必要な専門性は、センターとして共通的に多様な専門職の配置等を進めることにより確保。

2. 児童発達支援・放課後等デイサービスの役割・機能の在り方

- 児童発達支援・放課後等デイサービスには、総合的な発達支援、特定プログラムに特化した支援等、支援内容・提供時間も様々となっており、中には学習塾や習い事に類似した支援もみられる。
⇒ 次期報酬改定に向け、**発達支援の類型に応じた人員基準・報酬の在り方**を検討し、**支援時間の長短（親の就労対応も含む）が適切に評価**されるよう検討。（発達支援として相応しいサービス提供がなされるよう、運営基準等の見直しを検討。）
- 放課後等デイサービスについては、**専修学校・各種学校に通学する障害児も発達支援が必要と市町村長が特に認める場合は対象とする**方向で検討。

3. インクルージョンの推進

- 児童発達支援事業所・放課後等デイサービスにおいて、**保育所等への移行支援が進むよう、効果的な標準的手法を提示していくとともに、適切な報酬上の評価を検討。**
- **保育所等訪問支援**については、センターが実施する場合の中核機能としての重要性を勘案しつつ、**支援対象・方法等の違い等も踏まえ、適切な評価の在り方等**を検討。
- 児童発達支援等と保育所等で、**障害の有無に関わらず、一体的な子どもの支援**を可能とする方向で、必要な見直し・留意点等を検討。

4. その他（給付決定、事業所指定、支援の質の向上等）

- 給付決定で勘案する障害児の状態の調査指標（いわゆる「5領域11項目」。日常生活動作の介助の必要度が中心）では、障害児に必要な発達支援のコーディネートが困難であることから、**当該調査指標や、給付決定プロセスを見直し**（一部類型はセンター・相談支援事業所のアセスメントを組込む等）。
- 事業所の指定（総量規制の判断）に当たって、管内における偏在の解消、重症心身障害・医療的ケア等に対応した事業所の不足等を解消するため、**障害児福祉計画における給付量の見込みに当たり、より狭い圏域や、支援が行き届きにくいニーズに着眼した見込み方**を検討。

地域における保育所・保育士等の在り方に関する検討会 取りまとめ 概要

政策の方向性

- これまでの国の保育政策は**待機児童問題への対応が主軸**。引き続き「新子育て安心プラン」等による保育需要への対策は実施。
- 今後の**人口減少社会**において、**良質な保育を提供し続けることが大きな課題**。国としても保育政策の大きな柱として位置付ける必要。
- 同時に、未就園児の養育家庭等への支援を地域の子育て資源が担っていく中で、特に**0～2歳児への支援に強みを持つ保育所・保育士の役割を強化**。

→ **保育を必要とする家庭への保育を確実かつ質を伴う形で提供する体制を前提**としつつ、**個々の保育所の強み・体制等を踏まえた役割分担**の下で、**他の子育て支援機関等とも連携・協働**した上で、**多様な保育・子育て支援ニーズを地域全体で受け止める環境整備**を行う。
→ これを支える各保育所の体制について、**保育士や保育士以外の子育て経験者等で役割分担しながら、他の関係機関と連携・協働**していくため、**各種事業等での支援や、給付や評価の在り方の見直し、そのための研修体系の構築など、総合的な取組を進めていく**。

具体的な取組内

□ 検討を速やかに開始すべきもの ■ 中長期的な課題

①人口減少地域等における保育所の在り方

- 各市区町村が各保育所等の状況を踏まえた役割分担を整理・明確化し、持続可能な保育提供体制づくりを計画的に行う
- 統廃合や規模の縮小、多機能化等の事例収集と展開
- 人口減少地域で有効活用が期待される制度（公私連携型保育所、社会福祉連携推進法人等）に関する制度周知と多機能化のための改修
- 費支援
利用定員区分の適切な設定の周知と細分化等を含む公定価格の見直しの検討 等

②多様なニーズを抱えた保護者・子どもへの支援

- 子育て負担を軽減する目的（レスパイト・リフレッシュ目的）での一時預かり事業の利用促進や施設見学・ならし預かり等を経た事前登録制度の構築
- 保育所に通所していない児童を週1～2回程度預かるモデル事業やICT等を活用した急な預かりニーズへの対応
- 保育所と児童発達支援との一体的な支援（インクルーシブ保育）を可能とするための規制の見直し
- 一時預かり事業を通じた保護者への相談対応などの寄り添い型の支援の実施や、そのための職員研修の検討
- 医療的ケア児、障害児、外国籍の児童等対応に係る研修の検討・推進 等

③保育所・保育士による地域の子育て支援

- 保育所の地域支援を促進するための情報提供の義務化
- 地域の身近な相談先である「かかりつけ相談機関」を保育所が担うためのインセンティブ喚起
- 他機関と連携して効果的に地域支援を行う保育所等の実践例の収集・共有、保護者相談への対应手引きの作成
- 巡回支援事業等で保育経験者の活用による保育所の地域支援力向上
- 上 人口減少地域に対応した地域支援の在り方の検討（主任保育士専任 加算の要件見直し等） 等

④保育士の確保・資質向上等

- 中高生への周知や保育技術の見える化等、保育士の魅力発信
- 各種研修の更なるオンライン化の推進
- 休憩とは別に、物理的に子どもと離れ各種業務を行う時間（ノンコンタクトタイム）の確保と、そのためのスペース確保の改修費支
- 援 児童へのわいせつ行為で登録を取り消された者には、再登録の際、厳格な審査を求める等、教員と同等の保育士資格管理の厳格化
- 公的価格評価検討委員会での議論等を踏まえた更なる処遇改善
- 善へき地医療等も参考にした地域での保育士の定着支援の検討

自己評価、第三者評価の実態把握と改善策の検討 等

「障害児入所施設運営指針」の概要

- 令和2年2月にとりまとめられた「障害児入所施設の在り方に関する検討会」報告書において「質の保障の観点より運営指針の作成及びそれに沿った運営、支援が行われる必要性がある」と提言された。
- 提言を受け、障害児入所施設の支援の質の担保・向上に資することを目的として、厚生労働省令和2年度障害者総合福祉推進事業において「障害児入所施設運営指針（案）」を作成し、令和3年9月に発出した。

構成員

座長：柏女 霊峰（淑徳大学教授）、副座長：田村 和宏（立命館大学教授）

相澤 仁（大分大学教授）、有村 大士（日本社会事業大学准教授）、石井 光子（千葉リハビリテーションセンター愛育園園長）、石橋 吉章（全国肢体不自由児者父母の会連合会副会長）、市川 宏伸（日本自閉症協会会長）、菊池 紀彦（三重大学教授）、北川 聡子（日本知的障害者福祉協会児童発達支援部会副会長）、小出 隆司（全国手をつなぐ育成会連合会副会長）、小崎 慶介（全国肢体不自由児施設運営協議会会長）、水津 正紀（全国重症心身障害児（者）を守る会副会長）、濱崎 久美子（全国盲ろう難聴児施設協議会事務局長）、原口 英之（国立精神・神経医療研究センター精神保健研究所児童・予防精神医学研究部科研費研究員）、宮野前 健（国立病院機構南京都病院名誉院長）、米山 明（全国心身障害児福祉財団理事）（敬称略）

第1章 総則

- 指針の作成目的や、障害児支援全般の基本理念と原理、および福祉型・医療型障害児入所施設の共通事項として、その社会的役割、支援に関する事項について記載

1. 運営指針の目的
2. 障害児支援の基本理念と原理
3. 障害児入所施設の社会的役割
4. 障害児入所施設の入所対象
5. 子どもへの養育・支援および家族支援に関する基本事項

第2・3章 福祉型・医療型障害児入所施設に求められる支援内容

- 福祉型・医療型障害児入所施設で求められる入所児への直接的な養育・支援や家族・地域へのかかわり、職員への質向上に関する取り組み等を記載

1. 発達支援・自立支援機能に関する考え方
2. 地域支援・社会的養護機能に関する考え方
3. 職員の質向上等に関して行うべき取組

第4章 施設運営・組織管理に関する基本事項

- 入所児や家族、地域への直接的な支援以外で、施設または組織管理・運営に関して基本となる事項を記載

○主な記載事項

1. 子どもの意見の尊重と参画
 2. 組織運営における理念の明文化と周知
 3. 中長期的な事業計画（ビジョン）の策定と周知
 8. 施設内虐待（被措置児童等虐待）の防止
 15. 地域交流の実践
- 等

第5章 支援の質の向上に向けた取組の工夫

- さらなる支援の質の向上に向けて検討する意義があると思われる項目を記載

1. 小規模グループケアの設置の促進
2. 福祉型においては小規模グループケアのサテライト型の検討
3. 高機能な福祉機器、ICT機器・システム等の積極的な活用等
4. 地域の里親支援機能が十分でない場合の、フォスターリング機能への支援
5. 限りある地域資源し、様々な課題への対応できる環境の整備

社会保障審議会児童部会放課後児童対策に関する専門委員会について

設置の趣旨：放課後児童クラブについては、女性就業率の上昇に伴い利用児童数が増加の一途にある中、量の拡充に加え、質の確保などのニーズへの対応等が課題となっている。こうした状況を踏まえ、今後の放課後児童クラブのあり方を含め、放課後児童対策について検討するため、社会保障審議会児童部会に「放課後児童対策に関する専門委員会」（以下「専門委員会」という。）を設置する。

概要

1. 構成等

- (1) 専門委員会委員は右記参照のこと。
- (2) 専門委員会には委員長を置く。
- (3) 専門委員会は、委員長が必要があると認めるときは、関係者の参加を求めることができる。
- (4) 専門委員会の庶務は、厚生労働省子ども家庭局子育て支援課において処理する。

2. 主な検討事項

- (1) 放課後児童対策について
- (2) その他

3. その他

- (1) 委員会は原則公開とする。

委員

氏名	所属
安部 芳絵	工学院大学 教育推進機構 准教授
池本 美香	株式会社日本総合研究所 上席主任研究員
植木 信一	新潟県立大学 人間生活学部 教授
小野 さとみ	特定非営利活動法人町田市学童保育クラブの会 金井学童保育クラブ 施設責任者兼放課後児童支援員
◎ 柏女 霊峰	淑徳大学 総合福祉学部 教授
金藤 ふゆ子	文教大学 人間科学部 教授
光真坊 浩史	一般社団法人全国児童発達支援協議会 理事
清水 将之	淑徳大学短期大学部 こども学科 准教授
鈴木 安由美	静岡県健康福祉部こども未来局こども未来課 課長
鈴木 克昌	調布市子ども生活部児童青少年課 課長
田中 弘樹	砥部町子育て支援課 課長
水野 かおり	一般財団法人児童健全育成推進財団 事務局参事
山田 和江	学童クラブ「清明っ子」代表兼放課後児童支援員
山野 則子	大阪府立大学 学長補佐

令和4年4月1日現在（敬称略、五十音順）

【注】◎は委員長

開催実績

第1回：平成29年11月8日 第2回：平成29年11月20日 第3回：平成29年12月4日 第4回：平成30年1月29日
第5回：平成30年2月8日 第6回：平成30年2月27日 第7回：平成30年3月19日 第8回：平成30年4月20日
第9回 平成30年5月15日 第10回：平成30年6月4日 中間とりまとめ 平成30年7月27日公表（第11回令和4年6月30日、第12回令和4年7月21日 メンバー入れ替えのうえ開催中）

出産・子育て応援交付金

別添1

令和4年度第2次補正予算：1,267億円

1. 事業の目的

- 核家族化が進み、地域のつながりも希薄となる中で、孤立感や不安感を抱く妊婦・子育て家庭も少なくない。全ての妊婦・子育て家庭が安心して出産・子育てができる環境整備が喫緊の課題である。
- こうした中で、地方自治体の創意工夫により、妊娠期から出産・子育てまで一貫して身近で相談に応じ、様々なニーズに即した必要な支援につなぐ伴走型の相談支援を充実し、経済的支援を一体として実施する事業を支援する交付金を創設する。

2. 事業の内容

- 市町村が創意工夫を凝らしながら、妊娠届出時より妊婦や特に0歳から2歳の低年齢期の子育て家庭に寄り添い、出産・育児等の見通しを立てるための面談や継続的な情報発信等を行うことを通じて必要な支援につなぐ伴走型相談支援の充実を図るとともに、妊娠届出や出産届出を行った妊婦等に対し、出産育児関連用品の購入費助成や子育て支援サービスの利用負担軽減を図る経済的支援(計10万円相当)を一体として実施する事業を支援する。

妊娠時から出産・子育てまで一貫した伴走型相談支援と経済的支援のイメージ

※ 継続的に実施



伴走型相談支援と経済的支援の一体的実施のイメージと期待される効果について 別添2

○全ての妊産婦・子育て家庭が安心して出産・子育てができるよう、妊娠時から出産・子育てまで、**身近な伴走型の相談支援（※）と経済的支援を合わせたパッケージとして充実し、継続的に実施する。**経済的支援を伴走型の相談支援と組み合わせた形で実施することにより、**相談実施機関へのアクセスがしやすくなり、結果的に必要なサービスに確実に結びつき、事業の実効性がより高まる。**

（※）実施主体は子育て世代包括支援センター（市町村）（NPO等の民間法人が実施する地域子育て支援拠点、保育園等への委託も可能）

SNS・アプリを活用したオンライン面談・相談も可。産後の育児期にも、子育て関連イベント等のプッシュ型の情報発信、随時相談対応の継続実施。

妊娠期の夫婦

①初めて妊娠した妊婦



出産までの過ごし方がわからない…。

妊娠届出
面談



出産応援ギフト
(5万円相当)

伴走型相談支援

子育てガイドと一緒に確認。
出産までの見通しを寄り添って立てる

妊娠期・子育て期の支援サービス

産科医療機関



妊婦健診 など

妊娠届出時の経済的支援を交通費等に活用

②妊娠8ヶ月頃の妊婦と育休取得に悩む夫



そろそろ出産間近だ。子育てできるかな…。出産後に必要な手続きがわからない…。

妊娠8ヶ月
面談



育休を取って、赤ちゃんの身の回りの世話や家事がうまくできるだろうか…。

子育てガイドを基に、出産時、産後の支援・手続きを一緒に確認。
産前・産後サービス利用を一緒に検討・提案

市区町村、地域子育て支援拠点



両親学級



育児体験・出産前教室、
出産前夫婦の集い



子育てサークル、父親交流会 など

産後の夫婦

③出産直後の夫婦と育休取得中の夫婦



育児の悩みの共有、情報交換等が気軽にできる仲間がほしい…。

出生届出
面談



子育て応援ギフト
(5万円相当)

ピアである先輩家庭と**出会う機会、父親交流会**など、他の親との世間話、情報交換、**悩みを共有できる仲間作りの機会の紹介**

産後ケア、訪問家事支援、
保育園・幼稚園 など

出産届出時の経済的支援を産後ケア、家事支援サービスの利用料等に活用

いつでもかかりつけの相談機関とつながり、
身近で相談できる安心感・「孤育て化」の防止

地域共生社会の定義

- 厚生労働省のポータルサイトによると、「地域共生社会」とは、「地域住民や地域の多様な人が参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えてつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域を共に作っていく社会」のことをいう。通常、私たちが使っている一般用語としての「共生」とは異なり、明確な定義とそのための政策、制度、方法を伴った概念ということができる。
- この言葉が最初に用いられたのは、2015年9月に厚生労働省・新たな福祉サービスのシステム等の在り方検討プロジェクトチームが出した『誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現－新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン』（通称:新福祉ビジョン）においてであった。これを受け、2016年6月2日閣議決定『ニッポン一億総活躍プラン』において「地域共生社会の実現」が盛り込まれ、そのための推進組織として厚生労働大臣を本部長とする「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部」が設置された。そして、その後、社会福祉法を中心とし、介護保険法、児童福祉法などが次々に改正されて現在に至っている。

地域共生社会の背景

- まず第一に、人口減少社会の到来が挙げられる。
- 第二に、そもそも福祉の生活課題は分野ごとに生ずるわけではなく、家族が地域で生活しているなかで輻輳的に起こる問題でもある。そうした問題に対応するためには、分野ごとの縦割りの制度ではなく、分野横断的な制度にして地域のなかで包括的に支援していくことが重要という認識が広がりつつあることがある。
- 第三に、社会福祉法人などの地域に多く存在する社会資源が相互に連携することで、制度の谷間にある生活課題に有効に対処しようという動向がある。
- 第四に、福祉の支え手が少なくなるなかで、「支え手側と受け手側に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、福祉などの地域の公的サービスと協働して助け合いながら、暮らすことのできる仕組みを構築する」(ニッポン一億総活躍プラン)ことをめざす考え方がある。
- SDGs(持続可能な開発目標)の実現、すなわち、「誰一人取り残さない持続可能で多様性と包摂性のある社会」の実現を目指す国際的動向も影響している。

地域共生社会の制度的進展

- まず、2016年の社会福祉法等の一部を改正する法律では、地域共生社会実現の一環として、社会福祉法人に「地域における公益的な取組」の実施が責務とされた。
- 続いて2017年の社会福祉法等一部改正では地域福祉の理念の規定が行われ、「社会福祉法に基づく市町村における包括的な支援体制の整備に関する指針」が告示された。さらに、同一の事業所で一体的に介護保険と障害福祉等のサービスを提供する取組として共生型サービスも創設された。
- 続いて2020年の社会福祉法等一部改正では、地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する市町村の包括的な支援体制の構築が規定され、それを受け、2021年度から重層的支援体制整備事業が創設されている。そのほか、社会福祉法人等が連携して様々な事業を展開することのできる社会福祉連携推進法人制度の創設も法定化されている(2022年4月から施行)。
- 地域共生社会づくりは、制度的には始まったばかりである。しかし、そうした社会づくりは、制度がなければできないわけというのではない。地域に起こる生活課題を他人事とせず、我がこととして丸ごと支えようとする営みが、「地域共生社会」を生み出す一歩になる。

5. 改正児童福祉法の論点(思 いつくままに)

1.市町村の体制強化と事業の拡充について

- ・そもそも子ども家庭センターの機能について(切れ目のない支援か虐待防止か)
- ・ポピュレーションアプローチとハイリスクアプローチのそれぞれの機能の尊重とそのつながりの在り方について
- ・サポートプランと要対協ケースの支援計画との関係について
- ・サポートプランのモニタリングと要対協の進行管理との関係
- ・要対協調整機関との関係について
- ・福祉と保健の連携強化だけでよいのか。教育との関係について
- ・地域子育て相談機関の機能強化支援について
- ・支援量は市町村の力量を終えていないか?サポートプランの優先度を決める必要は?
- ・接近困難事例に対する在宅措置の在り方について
- ・市町村の児童相談所化、児童相談所の市町村指導措置との関係は?
- ・子ども家庭センターの機能に児童相談所が期待すること
- ・市町村の利用勧奨・指導措置と児童相談所の2号措置(市町村指導措置)との関係 など。

2. 児童相談所の機能強化と一時保護の改善について

- 一時保護基準にシェルター機能等警備システム整備の是非
- 定員超過解消、第三者評価の体制整備について
- 里親支援センターと児童相談所が行うフォスタリング機関(直営)との関係について
- 親子再統合(13プログラム・ペアプロ、ペアトレ)の場合分けと、児相、民間の役割分担について
- こども家庭センターと児童相談所との関係について
- 意見表明支援を児童相談所の意思決定システムの中でどのように受け止めるか
- 一時保護の司法審査について、作業量や方法などどう受け止めるか

3.社会的養育経験者、障害児入所支援に対する自立支援の強化等について

- 児童自立生活援助事業と社会的養護自立支援拠点事業との関係について
- 児童養護施設における延長規定と自立生活援助事業年齢撤廃との関係の在り方について
- 処遇困難高齢児の入所、里親不調高齢児の施設入所への対応について
- 18歳成人問題について
- 施設が里親支援センターを運営することについて
- 障害児入所施設の小規模化、地域化、高機能化等の改善について

4. 児童の意見聴取と意見表明支援について

- 意見聴取について、いつどこでだれがどのように意見聴取するのか
- 意見聴取の回数並びに「勘案する」の意味について
- 意見聴取に対する不服申し立ての機会の確保について
- 意見表明支援員の養成、独立アドボカシーの活用等について
- 意見表明等支援システム構築について(子どもの権利擁護に係る実証モデル事業の評価について)
- 制度的アドボカシーと独立型アドボカシーの意義・課題について
- 制度的アドボカシーの一つである苦情解決制度における第三者委員と意見表明支援員との関係について
- 独立型アドボカシーの意見表明支援とレジデンシャルワーカーのそれとの関係について
- 意見表明支援の市町村事業への導入について

5.一時保護の司法審査について

- 司法審査はこどもの最善の利益にとって何を指すものなのかについて
- 一時保護の目的である「とりあえずの安全の確保」と「親子が職員とともに考える時間を確保する」ことと、引き離す前提で司法審査を導入するという権利条約の観点とは相いれないのではないか
- 司法権の関与は限定的であり児童相談所の裁量の尊重(チェック機能)が中心となるが、もっと前面に出ることはできないのか
- 「同意が得られない場合」「必要とされる場合」の要件を明確化すべきではないか。判断が悩まして場合の対応や同意の撤回などにどう対処するか
- 一時保護状請求にオンライン手続きを導入できないか
- 保護者の同意の有無と、一時保護時の子どもの意見聴取等措置・意見表明等支援事業との関係をどう考えるべきか。子供の意見を裁判所にどう伝えるのか
- 請求件数膨大&請求までの期間短期&請求手続に多くの時間など、一時保護状をめぐる裁判所の体制、児相の負担をどう考えるか

5. これからの子ども家庭福祉

地域包括的で切れ目のない支援体制をつくる

- 今後の子ども家庭福祉のありようを考えるいくつかの論点を提示しておきたい。人類、子どもたちのウェルビーイングに向けて、さらに子ども家庭福祉の設計を進めていかなければならない。私が認識する子ども家庭福祉の課題は、以下の4点である。
- 子ども家庭福祉実施体制が都道府県と市区町村の二元化体制になっていることが、狭間に落ちる子どもと親を生み続けていること(地方間分権、縦の課題)。
- 教育と福祉が分断されていること(横の課題)
- このため、地域包括的で切れ目のない支援が行いにくい基礎構造を有していること。また、民間の専門性と機動性が活用できないこと。
- 子育てを支援する原理が浸透していないこと。特に、子どもの最善の利益、子育てに対する親(家庭)の第一義的責任、子どもの意見表明支援といった理念の整理ができていないこと。
- 以下、この課題認識をもとに、今後検討すべきいくつかの論点について簡潔に整理しておきたい。

地域包括的で切れ目のない支援体制をつくる

子ども家庭福祉分野が他の分野と異なる基礎構造の特色は、以下の3点である。

(1)実施主体が都道府県と市町村に分かれていること。保育・子育て支援・母子保健は市町村、母子福祉は市(福祉事務所)、虐待・社会的養護は都道府県、障害児支援は通所が市町村、入所は都道府県に分断。さらに、首長部局と教育委員会部局との切れ目があること。これに対し、高齢者、障害者はすべて市町村首長部局が主体となっている。

(2)行政がサービスを決定していること。サービスメニューの多様さを考慮すると裁量決定、調整能力は専門性を問われるが、異動が常とされる公務員が担わざるを得ないこととなる。これに対し、高齢者は専門職である介護支援専門員の裁量でサービス決定・調整が行われる。

(3)子ども家庭福祉の費用が給付と行政処分に伴う措置費、補助金に分かれていること。これに対し、障害者、高齢者は給付中心である。

これらを抜本的に改革するためには、子ども家庭福祉基礎構造改革が必要である。そのうえで、地域包括的・継続的(切れ目のない)支援体制の整備が必要とされる。

これからの子ども家庭福祉への提言

- **メインシステム:**市町村を実施主体とし、介護保険制度のような給付制度を中心としつつ子ども・子育て支援制度を改善し、子育て支援専門員(仮称)のような民間の専門性を最大限活用したケアマネジメントを実現する。
- **サブシステム:**子ども虐待防止・社会的養護システム—第3回FLECフォーラム課題提起における**2つの柱と6つの提案の実現を図る**
- **メインシステム(地域子育て家庭支援)とサブシステム(社会的養護)とをつなぐマクロ、メゾ、ミクロレベルの改革が必要:ハイリスク家庭支援の仕組み**
- これらにより子ども家庭福祉の基礎構造改革を進めることで、地域包括的・継続的(切れ目のない)体制の確保を図る。
- 財源は、「社会連帯による次世代育成支援に向けて」(2003)で提言された社会保険の仕組みをもとに検討を進める。
- 支援メニューとしては、共同養育の視点に立つ基本保育制度の導入を図り、かつ、ハイリスク家庭対象のサービス(子育て短期支援事業、養育訪問支援事業等)の拡充を図る。

これからの子ども家庭福祉供給体制の方向

- ところで、子ども家庭福祉供給体制の特徴は、成人、特に高齢者の施策と比較すると、①都道府県中心、②職権保護中心、③施設中心、④事業主給付中心、⑤税中心、⑥保健福祉と教育の分断、の6点が挙げられる。さらに欧米のシステムと比較すると、⑦限定的司法関与 を挙げることもできる。
- これからの子ども家庭福祉は、「年金・医療・介護」（三つ葉）と「少子化対策」に二分化されるのではなく、「年金・医療・育児・介護」の四つ葉のクローバーによって再構築されなければならない。人間の一生を包括的に支援するという観点からは、子ども家庭福祉供給体制も、図の方向に向かっていかなければならない。

子ども家庭福祉供給体制改革の動向と今後の方向

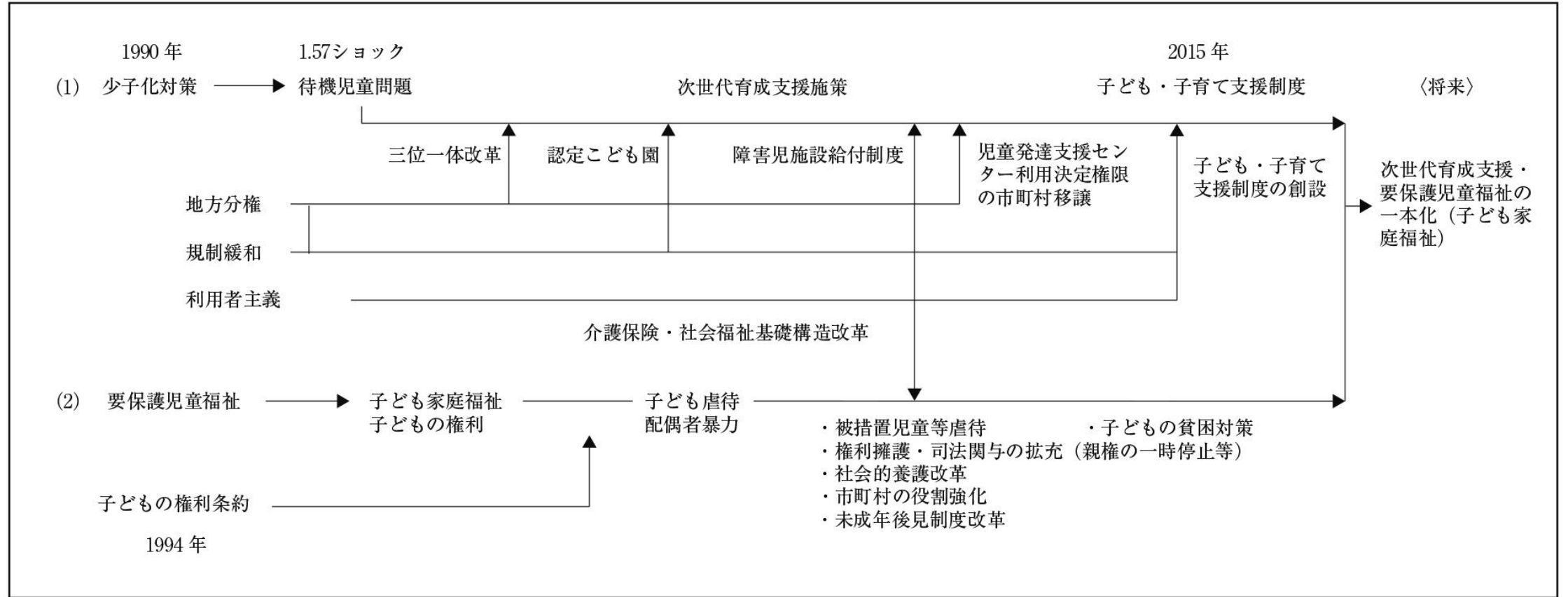


図 1-2-2 子ども家庭福祉供給体制改革の動向と今後の方向

出所：柏女（2017a: 147）を筆者が一部修正

これからの子ども家庭福祉供給体制の方向

表 5-1 子ども家庭福祉サービス供給体制の将来方向

現 行	将 来
(1) 都道府県中心	⇒ 市町村中心（都道府県との適切な役割分担）
(2) 職権保護中心	⇒ 契約と職権保護のバランス
(3) 施設中心	⇒ 施設と在宅のサービスのバランス
(4) 事業主補助中心	⇒ 個人給付と事業主補助のバランス
(5) 税中心	⇒ 税を中心としつつ社会保険を加味
(6) 保健福祉と教育の分断	⇒ 保健福祉と教育の統合・連携
(7) 限定的司法関与	⇒ 積極的司法関与

（柏女，2008，p.147）

地域包括的・継続的支援の可能性

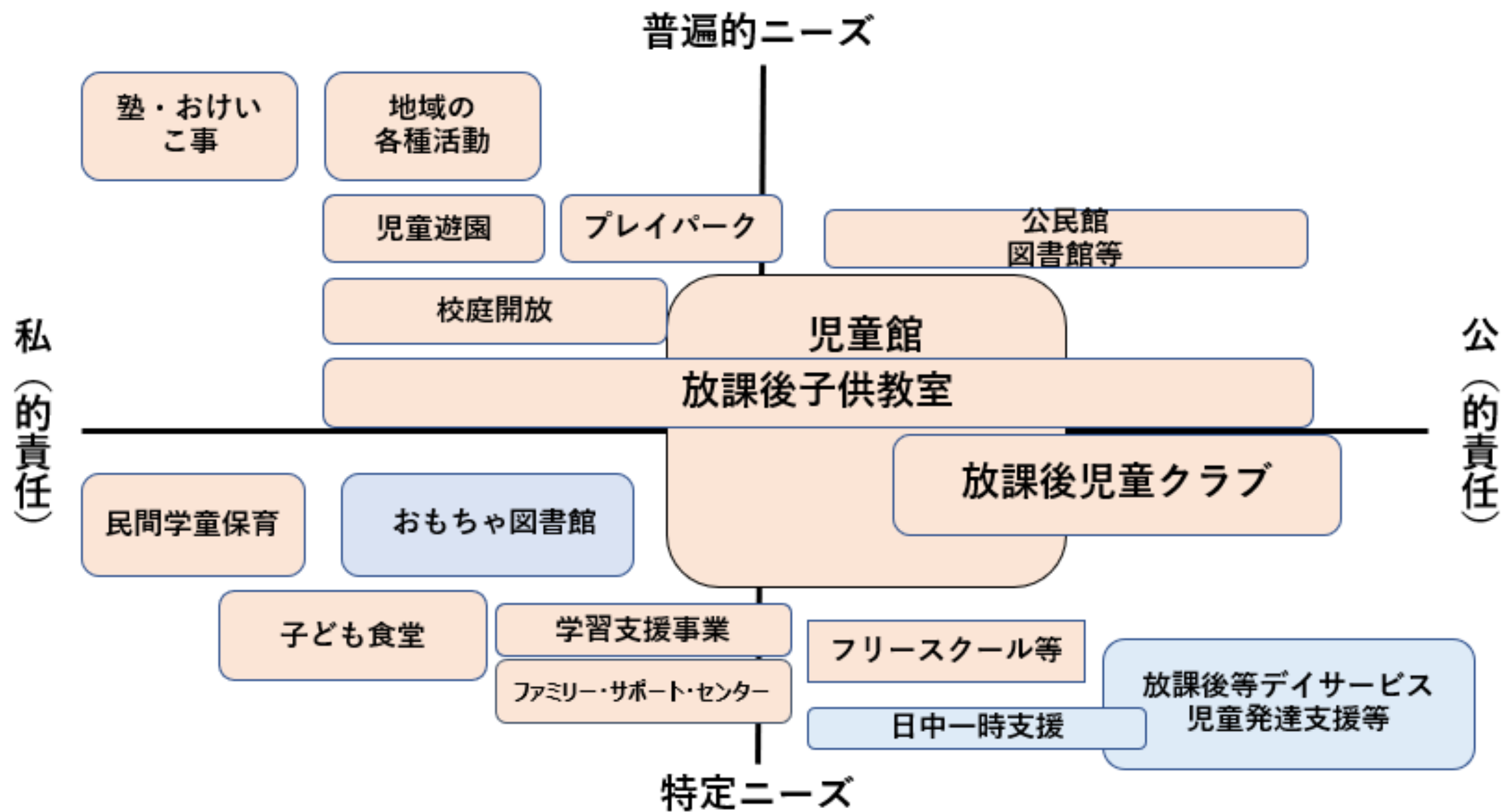
- これまで述べてきたとおり，子ども家庭福祉分野は，市町村と都道府県に実施体制が二元化され，教育分野との切れ目も深いため，包括的，継続的(切れ目のない)な支援体制がとりにくい点の特徴である。
 - インクルーシブな社会づくりを実現するためには，縦横の切れ目を埋める民間の制度外活動を活性化し，制度内福祉と制度外活動との協働が必要とされる。
 - また，「子ども」期の特性である「有期性」を克服し，切れ目のない支援を実現するためには，子ども期の始期と終期の切れ目克服が必要とされる。
- 筆者は，子ども家庭福祉分野の「地域における包括的・継続的支援」を以下のように定義している。
- 「子ども家庭福祉分野における地域包括的・継続的支援体制とは，市町村域ないしは市内のいくつかの区域を基盤として，子どもの成長段階や問題によって制度間の切れ目の多い子ども家庭福祉問題に，多機関・多職種連携により包括的で継続的な支援を行い，問題の解決をめざすシステムづくり並びにそのシステムに基づく支援の体系をいう。」
- (出所:柏女霊峰(2017)『これからの子ども・子育て支援を考えるー共生社会の創出をめざしてー』ミネルヴァ書房 p.15 を一部修正)

基本保育制度の創設

- 基本保育制度の創設は、地域包括的で切れ目のない支援体制の構築がいわば「皆支援」を目指すのに対して、「皆保育」の実現を目指すものと言える。その根底には、「私的養育」と「代替養育」との二元性を解消し、子育ては親と社会との二者で担うことを原則とするために構成された概念である「共同養育」の考え方がある。それは、「子どもは人と人とのかかわりのなかでこそ健全な成長が図られる」との確信により導かれる。
- ここでいう基本保育制度とは、「就学前児童は、その年齢に応じ、単独でまたは子どもの保護者とともに、一定の時間、継続して、基本保育を利用することができる」（柏女・尾木ほか、2009など）という制度である。
- これは、保護者の育児と就労の両立支援、子育て支援の観点ではなく、子どもの健全育成の視点である。すべての子どもに発達保障の観点から一定時間の『基本保育』を保障し、それを超えるニーズに対しては、要保育認定等により必要な保育時間を保障する二段階システムにする提案と言ってよい。すでにその萌芽は、令和5年度予算案等に見られている。今後の大きな課題であるといえる。

教育福祉学の検討

- 吉田(2012,5-7)は、「教育福祉(学)」というコンセプトについて、「困難を抱えても、すべての人が尊厳をもって生きられるように支える福祉的支援と、一人ひとりが自己を實現し、社会に貢献できる学びを支える教育的支援。教育福祉(学)という知的実践的な探求は、その両方の視点をもって複眼的に人間支援に取り組む新たなチャレンジ」と述べている。そのうえで、「生存権・生活権」と「教育権・学習権」の保障の谷間を架橋し、両者の統合を推進する概念であるとしている。
- その領域としては、福祉と教育がクロスオーバーする領域が中心となり、その連携、役割分担と融合のあり方を研究する学問ということになる。認定こども園等の特定教育・保育施設、放課後児童クラブ、放課後子供教室、フリースクール、スクールソーシャルワーク、子どもの貧困、ヤングケアラー支援、施設・里親・一時保護所における教育と福祉などがその対象になる。
- 教育福祉学とは、より操作的に定義すれば、福祉と教育がクロスオーバーする領域を中心にその連携、役割分担と融合のあり方を研究する学問といえる。今後、地域包括的で切れ目のない支援を求めるならば、教育福祉学的視点の充実が欠かせないものとなるだろう。こども家庭庁が重要視している子どもの居場所も、こうした視点から生まれてくるといえる。



子ども家庭福祉の視点の問い直し

(1)親の第一義的責任

子どもは「社会の子」が前提であり、まず、親が一時的に養育義務を果たし、それを社会全体で支援するという視点の定着が必要である。そうしないと、児童福祉法や教育基本法、子ども・子育て支援法並びに子ども基本法のいずれにも無自覚的に規定されている「親の第一義的責任」が、ともすると拡張的に捉えられ、親、子育て家庭を追い詰める結果をもたらしてしまう。子どもは、まず、第一義的に社会の子どもであることの確認が必要である。

(2)子どもの最善の利益

英国では「子どもの最善の利益」の判断基準が7点法定化されている。わが国の場合、その基準はあいまいであり、その結果、ともすると子どもの意見を抜きに「子どものため」という視点から最善の利益が考えられてきた傾向は否めない。子どもの意見表明支援の先に最善の利益があることに留意しなければならない。

(3)子どもの意見表明支援

「私たち抜きに私たちのことを決めないで」というスローガンは、当然ながら子どもにも適用されるべきである。子どもの意見表明は、意見の形成支援と表明支援の2つがそろわなければならない。意見表明の保障が子どもの最善の利益につながることを確認し、子どもの最善の利益を当事者である子どもの視点から再意義付けするべきである。

おわりに

理念、制度、方法(実践)の円環的前進

「理念・政策と実践は、制度を接点として対峙と協調を繰り返しつつ、円環的に前進する」(柏女霊峰『子ども家庭福祉学序説』誠信書房2019a)

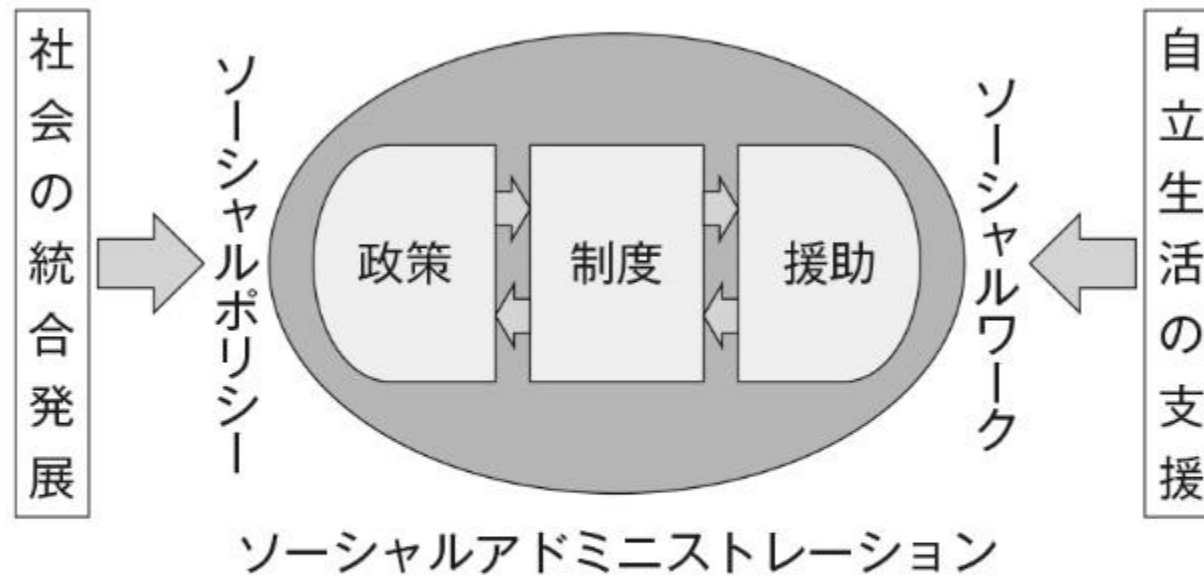
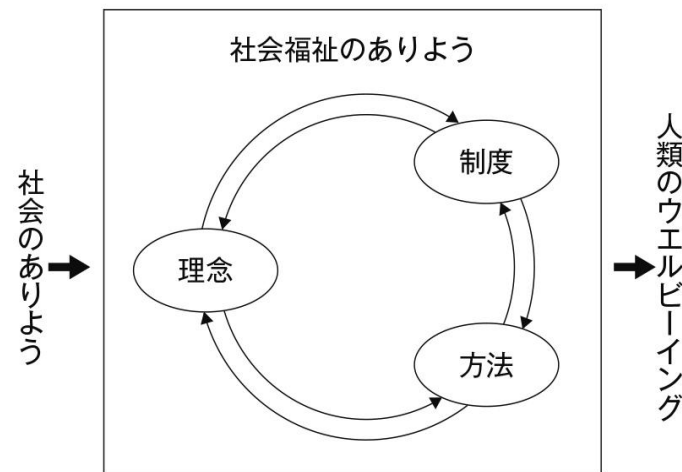


図 8-1 社会福祉の二定点型構造

(古川, 2012, p. 41)

理念、制度、方法(実践)の円環的前進

「理念・政策と実践は、制度を接点として対峙と協調を繰り返しつつ、円環的に前進する」(柏女霊峰『子ども家庭福祉学序説』誠信書房 2019a)



図序-2 子ども家庭福祉における理念、制度、方法の円環的前進 (柏女, 2002, p. 84 など)

文献

- 柏女霊峰(2009)『子ども家庭福祉論』誠信書房
- 柏女霊峰(2017)『これからの子ども・子育て支援を考える—共生社会の創出をめざして』ミネルヴァ書房
- 柏女霊峰(2019a)『子ども家庭福祉学序説—実践論からのアプローチ』誠信書房
- 柏女霊峰(2019b)『平成期の子ども家庭福祉—政策立案の内側からの提言』生活書院
- 柏女霊峰編(2020)『子ども家庭福祉における地域包括的・継続的支援の可能性』福村出版
- 柏女霊峰(2020)「子ども虐待防止制度の今後の在り方—地域包括的・継続的支援の動向の中で—」CAPニュース.第115号 社会福祉法人子どもの虐待防止センター
- 柏女霊峰「学ぼう「地域共生社会!—地域のなかの園の役割」『保育の友』第69巻第12号 全国社会福祉協議会
- 柏女霊峰(2020)「コロナ禍と子ども・子育て支援の家族政策—就学前保育に求められる「教育福祉学」の視点—」『政策オピニオン』No.173 平和政策研究所
- 網野武博(2002)『児童福祉学—〈子ども主体〉への学際的アプローチ』中央法規出版
- 全国社会福祉協議会 (2010)『全社協 福祉ビジョン2011』
- 内閣府、厚生労働省行政資料(2021-2022)
- 吉田敦彦(2012)「序章 教育福祉学への招待」山野則子・吉田敦彦・山中京子・関川芳孝編『教育福祉学への招待』せせらぎ出版
- ミルトン・メイヤロフ著 田村真・向野宣之訳(1989)『ケアの本質—生きることの意味』ゆみる出版

ご清聴ありがとうございました

柏女 霊峰(淑徳大学総合福祉学部)