

次世代育成支援対策の推進

～ 児童福祉法等の一部を改正する法律案～

厚生労働委員会調査室 いわなみ ゆうこ
岩波 祐子

1. はじめに

我が国では、急速に少子化が進行し、政府は、平成6年のエンゼルプランを始め、数々の少子化対策、次世代育成支援対策を講じてきた¹。

しかし、最大の課題である保育所待機児童対策は都市部ではなお未解決であり、すべての子どもを対象とした子育て支援策は、地域により取組に差異が見られる。企業の次世代支援の取組も、義務付け対象がなお限定されており、中小企業の自主的取組は遅れている。

そして急速に少子化が進行する一方で、児童虐待等の問題が深刻化している。親が存在していても施設に保護される児童が増加し、施設は過員状態になりつつある。児童養護は小規模な家庭的環境で行われることが望ましいが、その代表的制度である里親への委託は進んでいない。さらに、再三の通達にもかかわらず、虐待を受けて入所した児童が施設で再度暴行、虐待を受けるといった事態も生じている。

次世代の社会を担うすべての子どもが健やかに生まれ、育成される環境の整備を図ることが喫緊の課題となっている。

こうした状況を踏まえて、政府は、結婚や出産・子育てに関する国民の希望を実現するため、平成19年12月、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略を策定した。本稿が紹介する「児童福祉法等の一部を改正する法律案」は、同重点戦略等を踏まえ、地域における子育て支援の充実、要保護児童等に対する支援の強化、地方公共団体及び事業主の取組の強化等の措置を講じ、総合的な次世代育成支援対策を推進しようとするものであり、平成20年3月4日、第169回国会に提出された。主な内容は、子育て支援事業と家庭的保育事業（いわゆる保育ママ事業）を法律上に位置付けること、困難な状況にある子どもや家庭を支援すること（里親制度の整備、ファミリーホームの創設、施設内虐待の防止）

次世代育成のための一般事業主行動計画の対象企業の拡大である。

本稿では、 から の項目に沿って政府の取組、法律案の概要等について紹介するとともに、主な論点を述べることにしたい。

2. 子育て支援事業と家庭的保育事業について

(1) 政府の取組等

平成15年、少子化に対処する政策を総合的に推進する「少子化社会対策基本法」と、企業・地域等の子育て支援を促進する「次世代育成支援対策推進法」が制定され、16年12月の待機児童解消を最重点課題と位置付ける「子ども・子育て応援プラン」、18年6月の

「新しい少子化対策について」に続き、19年12月には「子どもと家族を応援する日本」重点戦略(以下「重点戦略」という。)が策定されている²。

重点戦略は、結婚や出産・子育てに関する国民の希望を実現するため、働き方の見直しによる仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)の実現、親の就労と子どもの育成の両立と、家庭における子育てを包括的に支援するための「新たな次世代育成支援の枠組み」の構築、という二つの取組を「車の両輪」として進めていくこととした。特に、(1)国・地方・事業主・個人の負担の組合せによって支える包括的な次世代育成支援のための具体的な制度設計の検討について、直ちに着手の上、税制改革の動向を踏まえつつ速やかに進めるべき、(2)子育て支援サービスの基盤整備や、地域・事業主の取組促進等に係る課題について、平成20年度において先行して実施すべき、とした。これらの課題を審議するため、平成19年12月、社会保障審議会に、少子化対策特別部会が設置された。部会には地方自治体関係者・労使関係者も参画し、現在検討が進められている。

(2) 法律案の概要

ア 子育て支援事業

地域における子育て支援事業のサービスの質を確保しつつ普及促進を図るため、乳児家庭全戸訪問事業等を児童福祉法に位置付けるとともに、省令で必要な基準等を設け、都道府県知事への届出・指導監督等に係らしめることとする。市町村は、これら事業が着実に実施されるよう必要な措置の実施に努めるものとする。

対象となる事業は、乳児家庭全戸訪問事業(いわゆる「生後4か月までの全戸訪問事業」で、子育て支援に関する情報提供や養育環境等の把握を行うもの)、養育支援訪問事業(いわゆる「育児支援家庭訪問事業」で、養育が困難な家庭に対して、訪問による育児等の援助や技術指導等を行うもの)、地域子育て支援拠点事業(地域において子育て中の親子の交流の促進、子育て等に関する相談・援助等を行うもの)、一時預かり事業(保護者の疾病、育児等に伴う心理的・肉体的負担の解消等のための緊急・一時的な保育サービスを提供するもの)であり、現在、からは市町村、は保育所等が実施している。さらに、社会福祉法を改正し、上記事業及び小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)を第2種社会福祉事業³とすることにより、社会福祉法に基づく事業開始・指導監督規定や、消費税等の非課税措置の対象とする。

従来の取組等を見ても、子育て支援事業及びそのコーディネートの実施は、平成15年の児童福祉法改正によって、市町村の事業として位置付けられた。子ども・子育て応援プランでは、個別の事業に目標値を掲げ、取組を促進してきた。17年度からは、市町村行動計画に基づく地域の特性・創意工夫を生かした取組の推進のために、次世代育成支援対策交付金(ソフト交付金)が新たに創設され、子育て短期支援事業、ファミリー・サポート・センター事業等が対象とされた。これは従来の補助金とは異なり、事業計画を総合的に評価し、計画の実施に必要な経費に対して交付され、事業計画の範囲内であれば各市町村で自由に裁量できるというものである。

なお、これらの事業の実態としては、地域により取組に差異があり、また、例えば

支援を要する家庭のスクリーニング機能を担うべき育児支援家庭訪問事業で、利用者が主にホームヘルパーとしての利用を期待するなど、本来の制度趣旨が徹底されていない嫌いがあった。

重点戦略では、すべての子ども、家庭が各種の地域子育て事業を利用できるようにすることが求められており、今回の改正により、量・質を確保することが期待される。

イ 家庭的保育事業（いわゆる保育ママ事業）

保育に欠ける乳児又は幼児を、家庭的保育者（保育士であって市町村の行う研修を修了した者その他の省令で定める者で、市町村長が適当と認めるもの）の居宅等において保育する事業について、法律上位置付けるとともに、省令で必要な基準等を設ける。市町村の保育の実施責任に関する規定に、保育所における保育を補完するものとして家庭的保育事業を位置付ける。市町村は事前に都道府県知事に届け出て家庭的保育事業を実施できるものとし、都道府県による指導監督等に係らしめることとする。

従来 of 取組等を見ると、家庭的保育事業は既に平成12年度から国の予算事業として営まれている。地方単独事業として存在した制度を参考に発足したもので、保育士又は看護師の資格を有する家庭的保育者が、保育所と連携しながら、自身の居宅等において少数の主に3歳未満児を保育するものである。増大する低年齢児の保育需要に対し、保育所の受入れの運用拡大や保育所の増設・新設だけでは追いつかない等の場合に、応急措置として、家庭的保育事業を行う市区町村に対し、国が必要な経費の補助を行うものとして予算化され、国の定める基準に則った場合に補助金⁴を支給されるシステムとなった。事業実施主体は市区町村で、保育所との連携（保育所は家庭的保育を行う者のあっせん、指導、定期的な保育所での保育への参加、家庭的保育を行う者が休まざるを得ない際には保育所で預かる等の事業を実施）等が要求されている。

図表1 家庭的保育事業等の実施状況

区分	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
予算額(百万円)	625	614	409	409	216	730
児童数(人)	2,500	2,500	2,500	2,500	1,300	2,500
事業実績 児童数(人)	99	313	276	319	331	
保育ママ数(人)	53	103	93	105	99	
地方単独事業の実施状況						
児童数(人)	1,501	1,381	1,509	1,405	1,639	
保育ママ数(人)	956	910	935	926	993	
東京都の家庭福祉員事業の実施状況(の内数*)						
児童数(人)	1,125	1,175	1,237	1,167	1,240	
保育ママ数(人)	629	628	641	620	625	
江戸川区の保育ママ事業の実施状況(の内数)						
年度平均児童数(人)	313	325	332	311	324	
4月児童数	159	154	163	146	125	
3月児童数	404	419	420	409	411	
保育ママ数(資格者数)(人)	211	217	217	217	221	
内保育士等資格保有者数	46	53	57	58	58	

(出所) 、 は第2回社会保障審議会少子化対策特別部会資料に加筆修正。

、 は東京都福祉保健局保育課、江戸川区子ども家庭部保育課から提供を受けた資料に基づき筆者作成。

* 東京都のうち、三鷹・青梅・羽村の3市は現在国の補助事業も利用している。

国の家庭的保育事業は待機児童対策として期待されたが、初年度である平成12年度の申請はゼロ、その後も地方単独事業からの乗換えが進んでいない(図表1)。利用要件等は徐々に緩和されてきてはいるものの、なお利用は低調である。保育ママの認定要件の厳格さ、連携保育所の確保の負担、手続の煩雑さ等の問題もあり、従来大規模な保育ママシステムを展開していた東京都江戸川区を始めとする先行自治体は、独自事業として制度を存続させている⁵。

(3) 施行期日

本法律案の施行期日は原則として平成21年4月1日であるが、家庭的保育事業の制度化については平成22年4月1日とされている。

3. 困難な状況にある子どもや家庭の状況への対応

(1) 政府の取組等

ア 従来の児童養護施策と里親制度

欧米では、児童養護における大規模施設養育の弊害(いわゆる施設病、ホスピタリズム⁶)や幼児期の愛着行動の研究等を背景に、家庭的養護が主流となっており、里親や、小規模集団で家庭的な処遇を受けるファミリーホーム、グループホームが活用されている。親の監護が十分に受けられない児童の多くは、里親等の家庭に委託されており⁷、施設内で処遇を受けるのは育成上困難な特別な事情がある場合に限られ、しかも施設そのものが小規模である。我が国が平成6年に批准した「子どもの権利に関する条約」の第20条第3項も、代替的な監護として里親委託、養子縁組を先に記載し、必要な場合には施設収容という順であり、家庭委託を優先して考える養護観が読み取れる。

我が国では、1950年代に家庭養育優位論や母性的養育喪失論等に影響を受け上記ホスピタリズムをもたらすとされる施設収容の是非を巡りいわゆるホスピタリズム論争が生じ、脱施設化が模索されたが、政策に影響を及ぼすには至らず、大規模施設収容が主流とされてきた。そうした中で、受託児童数の規模は小さいものの、家庭的環境での養護として、里親制度が存在している。同制度は家庭での養育に欠ける児童を温かい愛情と正しい理解を持った家庭の中で養育するもので、児童の健全な育成を図る上で有意義なものと認識されている。

近時、要保護児童の数が増加し、里親や小規模施設等、家庭的環境での養育が見直されるようになり、施設処遇の小規模グループ化等の取組が進められる一方で、里親の地位の強化、支援体制の整備が開始された。平成11年度から児童養護施設等による里親への援助・助言に係る事業について補助が開始された。13年の子どもの権利条約の実施状況に関する政府報告も、里親制度、小規模ケアを重視する意向を示しており、14年からは里親の運用規定が省令で定められ、被虐待児の対応をする専門里親制度が導入されるなどの里親制度改革が行われた。16年の児童福祉法改正では里親の定義・役割規定が独立の条文とされ、確固たる位置付けが与えられるに至った。

昭和33年には里親への委託児童数は9,489人であったものの、平成11年に最低の2,122人まで落ち込み、その後は増加傾向にある（図表2）。平成16年12月の子ども・子育て応援プランは、児童養護施設、乳児院、里親に措置された児童のうち、里親に委託される者の割合を平成21年度には15%（平成15年度実績は8.1%）に、専門里親登録者総数は500人に引き上げることを目標としている。

図表2 登録里親数等の推移（単位 人）

	平成14年	15年	16年	17年	18年
登録里親数 （専門里親分）	7,161 （26）	7,285 （145）	7,542 （254）	7,737 （322）	7,882 （384）
委託里親数 （専門里親分）	1,873 （2）	2,015 （20）	2,184 （45）	2,370 （68）	2,453 （66）
委託児童数 （専門里親分）	2,517 （2）	2,811 （21）	3,022 （52）	3,293 （80）	3,424 （80）

（出所）厚生労働省資料より筆者作成

さらに近年、児童虐待が急増し、入所児童に虐待等の経験を持つ児童が占める割合が増加している⁸。被虐待児については施設や児童相談所が家庭引取りに慎重なこともあり、施設の入所率が上がり、また、集団生活への不適應等も見られ、処遇上施設内が混乱する事態が生じている。被虐待児には特別な援助、養護及び保護が必要で、従来の施設型の処遇では対応に限界があることもあり、里親が注目されるようになった。既に専門里親制度も創設されているが活用は必ずしも進んでいない（図表2）。

イ 施設内児童虐待問題

平成8年の福岡育児院における虐待の発覚を契機に、保護されるべき児童が職員に暴言・暴行を加えられている現実が広く知られるようになった⁹。事件の背景には、慢性的な人員不足もあったとされるが、施設における虐待を発見した者に通告義務が課されていないなど、対応態勢が不十分であった。

虐待はしつけと称して懲戒権の一環として主に体罰の形を取っていた。児童福祉施設最低基準第86条は旧教護院について、「教護院の長は、児童を教護するためやむを得ないときは、一定の期間を限り、児童の生活の場所を制限することができる。ただし、児童の肉体に苦痛を与える等過酷にわたってはならない。」としていたが、厚生労働省は、児童の体に苦痛を与える体罰や、人格的辱めを加える精神的な罰は絶対に行ってはならない旨指導していた。

福岡育児院に続き、千葉の恩寵院など、施設における性的虐待も含む虐待が次々に発覚したことを受けて、国会等で体罰に関する議論が行われた¹⁰。平成10年、中央児童福祉審議会の答申に基づき、児童福祉施設全体を対象に、最低基準において、身体的苦痛を与え、人格を辱める等その権限を濫用してはならない旨の懲戒に係る権限の濫用の禁止規定が新たに設けられた。濫用の具体例としては、身体侵害を与える、食

事を与えない、施設を退所させる旨脅かす、性的な嫌がらせ、無視などがある。

しかし、最低基準改正後も虐待は後を絶たず、厚生労働省は児童福祉施設内虐待防止を目的とした通知・通達を度々出した¹¹。さらに、改善されていたはずの福岡育児院で再度虐待の事実が発覚するなど、問題に根深いものがあることが認識された。

ウ 政府における検討

厚生労働省は、平成19年2月、被虐待児の増加等による要保護児童の増加と入所児童のニーズの多様化・複雑化を踏まえ、今後目指すべき社会的養護体制の在り方とそれを実現するための具体的方策を検討するため、有識者による「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」を設置した。同検討会は、施設機能や里親の拡充に向けた施策を検討し、5月に中間とりまとめを行った。

また同年6月に成立した「児童虐待の防止等に関する法律及び児童福祉法の一部を改正する法律」の附則において、「政府は、児童虐待を受けた児童の社会的養護に関し、里親及び児童養護施設等の量的拡充に係る方策、児童養護施設等における虐待の防止を含む児童養護施設等の運営の質的向上に係る方策、児童養護施設等に入所した児童に対する教育及び自立の支援の更なる充実に係る方策その他必要な事項について速やかに検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」とされ、社会的養護体制について見直しを進めることが求められた。

そして8月、児童の社会的養護体制の拡充に向けた具体的な方策を検討するため、実質的に上記検討会を格上げする形で、児童養護施設長らの現場関係者も参加し、社会保障審議会児童部会に社会的養護専門委員会が設置された。同委員会は、虐待から保護された子どもの受皿不足やケアの質が問題視されている現状を踏まえ、我が国の社会的養護の現状と課題等について検討を行った。里親制度や施設機能の抜本的見直しに向けて、里親のなり手を増やし家庭的養護の受皿を拡充する方策、児童養護施設職員による入所児童への虐待を防止する実効的な手立てなどを検討し、11月末に報告書を提出した。その主な内容は、入所施設に偏った養護体制を見直し、里親委託の推進に力を入れることと、施設内虐待の防止策を講ずることであり、具体的には里親の処遇改善¹²、専門性の強化等の改革、制度拡充と、施設内虐待の定義付け、発見した者の通報義務、防止体制の強化等が盛り込まれた。

今回の法律案は、同報告書の内容を踏まえたものである。

(2) 法律案の概要

ア 里親制度の改正

社会的養護体制見直しの一つとして、養育里親と養子縁組を前提とした里親を区別し、養育里親の要件について一定の研修を修めることとする等里親制度を見直す。都道府県の業務として、里親に対する支援、普及啓発等を行うことを明確化し、当該業務を一定の要件を満たす者に委託できることとする。

里親を法律により、養子縁組を目的とする里親と、養育里親、その他の里親（親族里親）に区分する（従来は省令によっていた）。養育里親には、専門里親も含まれる。従来省令で規定されていた欠格事項その他の多くが法律で規定されるようになる。里

親本人に加え、同居人も一定の欠格事由に該当しないことが求められている。また、虐待された経験のある児童の増加など、対応が困難な児童の増加にかんがみ、里親の質を確保するため、法律上、研修の受講が義務付けられる。この受講義務は既に里親として登録・活動している者にも課されるが、附則により猶予期間が設けられている。

従来の取組として、専門里親は4か月程度の通信教育による研修を受講し、スクーリング、実習を経て初めて認定される仕組みであったが、その他の里親に対する初期研修は里親登録の要件ではなかった。

また、今回の改正に伴い、現在の里親支援事業（研修事業、養育相談事業、養育援助事業、養育相互援助事業）及び里親委託推進事業を発展的に統合し、里親を育て、支えていく体制の整備を図るものとして里親支援機関事業を開始することとしている。

イ 小規模住居型児童養育事業の創設

要保護児童の委託先として、養育者の住居で要保護児童を養育する事業（ファミリーホーム）を創設し、養育者の要件等事業に関する要件を定めるほか、都道府県の監督等必要な規定を設ける。

同制度は、小規模で家庭的な環境での養育が効果的であることにかんがみ、複数の要保護児童を受託する者について、補助員の活用による家事負担の軽減等の支援を図るためのものである。受託児数としては5、6人が想定されている。

ウ 要保護児童対策地域協議会の機能強化

要保護児童対策地域協議会（子どもを守る地域ネットワーク）は、平成16年児童福祉法改正により、虐待を受けた児童等に対する市町村の体制強化を固めるため、関係機関が連携を図り児童虐待等への対応を行うものとして規定されている。同協議会の協議対象を、保護者のない児童又は保護者に監護させることが不相当であると認められる児童（要保護児童）に加え、養育支援が特に必要である児童（要支援児童）やその保護者、出産後の養育について出産前に支援を行うことが特に必要と認められる妊婦（特定妊婦）に拡大する。

エ 年長児の自立支援策の見直し

児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）は、従来の措置から、申込みによる実施に変更することとともに、対象者に、義務教育終了後の児童のほか、20歳未満の支援を要する者（年長児）を追加する等の見直しを行う。

自立援助ホームは、児童養護施設等を退所し就職する、多くは監護を受けるべき親のない児童等に共同生活の場を提供し社会的自立を促進する援助を行うものだが、対象が原則として18歳未満で、18歳・19歳の年長児については延長事例に限られていた。しかし年長児が直ちに自立してアパート等で生活するということが、実際には困難であることから、成年になるまでの間、援助期間を延長するものである¹³。

オ 施設内虐待等の防止

児童養護施設等（里親、ファミリーホームも含む。）における虐待を発見した者の通告義務、通告があった場合の都道府県や都道府県児童福祉審議会等が講ずべき措置等施設内虐待の防止のための規定を設ける。

施設内虐待を発見した職員や第三者に都道府県等への通告義務を課す一方で、都道府県には通告した者に関する秘密保持義務を課し、施設には通告した職員等の不利益取扱いを禁ずることとしている。

カ その他

児童相談所における保護者指導を児童家庭支援センター以外の一定の要件を満たす者にも委託できることとする。児童家庭支援センターについて、児童福祉施設への附置要件の廃止等を行う。都道府県における里親や児童養護施設等の提供体制の計画的な整備について、必要な措置を講じる。

(3) 施行期日

施行期日は、原則として平成21年4月1日であるが、里親制度の改正については平成21年1月1日とされている。

4. 次世代育成支援対策推進法関連 ～一般事業主等における取組の促進～

(1) 政府の取組等

次世代育成支援対策推進法（平成17年から10年間の時限立法）は、次代の社会を担う子どもが健やかに生まれ、育成される環境の整備を行う次世代育成支援対策を進めるため、国、地方公共団体、一般事業主に対する行動計画の策定等を義務付けている。現在は一般事業主行動計画¹⁴の策定を義務付ける対象は、常時雇用する従業員¹⁵301人以上の事業主とされており、300人以下の中小事業主の計画策定は努力義務とされている。平成19年12月末現在、301人以上の事業主では98%の1万3,216社が行動計画を策定している。

一般事業主行動計画を策定・届出し当該計画の目標を達成したこと、計画期間内に、男性の育児休業等取得者がおり、かつ、女性の育児休業等取得率が70%以上であることなど一定の基準を満たした事業主は、厚生労働大臣の認定を受け、認定マーク（愛称「くるみん」）を広告、商品、求人広告等に用いることができ、子育てにやさしい企業であることをアピールできる。平成19年9月末現在、全国の都道府県労働局への認定申請は393社、認定は366社（審査中の企業は16社）である。

(2) 法律案の概要

一般事業主行動計画の策定が義務付けられる事業主の範囲を、常時雇用する従業員が101人以上の事業主に拡大する。事業主は策定した行動計画の公表や従業員への周知徹底が新たに義務付けられる。行動計画の策定、届出が努力義務にとどまる事業主についても、同様に公表・周知徹底の努力義務が課される。

さらに、法律案には、行動計画策定指針における国の参酌標準の追加、地域行動計画の策定等に対する労使の参画、地域行動計画の定期的な評価・見直し等が規定され、また特定事業主行動計画（国、地方公共団体の長等が所属職員のために策定する次世代育成支援対策に関する計画）について、職員への周知を義務付けるとともに、行動計画に基づく措置の実施状況を公表しなければならないものとされている。

今回の改正は、行動計画を策定する事業主を増やすことにより、仕事と子育てを両立し

やすい環境を整備するよう促すことを意図している。平成19年末現在では、101人以上300人以下の事業主のうち、1,756社（100人以下では7,937社）が行動計画を策定している。今回の改正により、約3倍に相当する約4万2,000社が計画策定等の義務を負うことになる。

（3）施行期日

施行期日は、原則として平成21年4月1日であるが、行動計画策定指針の見直し等は公布の日から起算して6か月を超えない範囲で政令で定める日、地域行動計画の定期的な評価・見直しは平成22年4月1日、一般事業主行動計画の対象範囲の拡大は平成23年4月1日とされている。

5．主な論点

（1）家庭的保育事業（いわゆる保育ママ事業）

ア 資格の緩和

家庭的保育事業については、法律案では市町村の研修を修了した保育士その他の厚生労働省令で定める者が当たることとしているが、まだ研修等の内容は明らかではなく、その要件が適切なものになるようにする必要がある。

地方自治体が国の補助を利用せずあえて単独事業としている例が多いのは、既に補助している国の指定資格のない保育ママの処遇に苦慮することも一因とされる。保育ママの活用については、待機児童ゼロ作戦（平成13年7月）¹⁶に続き、新待機児童ゼロ作戦（平成20年2月）¹⁷においても盛り込まれており、少子化対策特別部会では、保育士・看護師等を原則とする現在の制度を変更し、このような資格を有しない場合でも研修の受講等で保育ママに就任できるよう、要件を緩和することによる制度の活性化が検討されている。また、政府の規制改革会議においても、現行の国の事業を拡大し、保育ママの数を増やすという観点から、国の事業では保育士等を原則としている保育ママの資格要件を、東京都などの先行自治体を参考に、子育て経験者が基礎的研修を受講することで足りるとするなどの要件緩和策が検討されている。

イ 連携・支援機関の確保

国の補助事業が進まない理由の一つが、連携保育所の確保の困難性である。保育ママの利用が進まない原因として、保育ママが休暇を取る際に代替する預け先がないことが挙げられている。また、保育ママの側から見れば、保育相談等の支援体制も不十分であった。連携保育所はこれを解決するものとして期待されていたが、保育所の負担になるという理由で自治体側が導入をためらっている。

さらに、第三者の目が入らないという密室性・閉鎖性も保護者が利用をためらう一因である。世田谷区の保育ママの虐待事件¹⁸を受けて厚生労働省が平成17年に実施した緊急調査でも、保育中の事故やけが等を把握する仕組みがない自治体が3分の1に上っていた。この点、保育ママの相談を受けたり現場を回って支援するベテランの保育士や家庭保育経験者による家庭保育支援員制度の導入も予定されており、実現すれ

ば一助となると思われる。

ウ フランスの保育ママ

保育ママの活用が進んでいるフランスの例を紹介する。フランスの保育ママ制度は、乳母制度が発展したもので、費用がかからないこと、女性の雇用創出につながることで、親の都合に合わせやすいことから発展したものであり、3歳未満児保育の支柱となっている。1977年に職業的な地位を強化するため認定制度が設けられ、1990年に認可保育ママ雇用家庭援助が制度化されている。現在の認定保育ママの根拠法は2005年6月27日法であり、専門的な職業資格こそ要求されていないものの、子どもの受入れ前に60時間、2年後に60時間の計120時間の職業教育の受講が義務付けられている。個人が雇用する場合も、標準契約規約があり、5週間にわたる有給休暇を始めとする厚生制度が完備されており、親が雇用主として社会保険制度に加入することが要求される。職業として確立、安定したものであることがうかがわれる¹⁹。

我が国において、今後職業としての保育ママの処遇を考える際の参考となる。

(2) 里親制度

ア 里親不振の原因

我が国で里親への委託が進まない背景には、児童相談所側が里親を「えり好み」する傾向、養育が困難と思われる児童の委託をためらう傾向などが指摘されてきた。また、里子を委託された里親に対する行政的なフォローは必ずしも十分ではなかった。さらに、欧米では養育のみを目的とする里親が多数存在しているのに対して、我が国では、将来的に養子縁組をすることを前提とした里親志望者が多いとされ、実際に養育里親の委託解除理由の多くを養子縁組が占めてきた²⁰。被虐待児の場合は、親の存在が養子縁組、ひいては里子になることへの障害となる。こうした現状から、特に職業としての里親を増やすための、社会的な取組が必要であろうと思われる。

イ 里親の研修制度

今後内容が具体的に定まる研修制度は、里親の種別にかかわらず必要なものと考えられる。例えば親族里親になり、おじおばとおいめいという関係が親子という関係に変化する場合では、大人の側の責任の度合いが異なり接し方も異なってくることから、従来は良好であった関係にひびが入り、子どもはおじおばも親も失うことになるとも言われている。このような事態を防止するためには独特の研修が求められよう。また、短期里親は、長期の里親が得られない子どもにとっては、短期間であるだけに貴重かつ重要な機会であり、やはり接し方等、細かい研修が求められる。

また、研修内容について、現在の専門里親を対象とする研修は実施場所が東京等に限定され、遠方の受講者側の負担が相当大きいという実態がある。また、地域ごとに枠が限られ、希望しても受講できないケースもあるとも言われている。ある程度の専門性は確保しつつも、より受講しやすい制度としていく必要がある。

ウ ファミリーホーム

近時は施設においても小規模なグループによるケアが試みられる一方で、里親等が家庭的環境内で集団的な養護に当たる仕組みは既に20年以上前から存在しており、東

京都等で一定数の活用が進んでいる。小規模の独立した施設におけるケアではスタッフの負担が過大になる傾向がある点については、補助者の雇用を認めることで一定程度は解決可能だが、無償で居宅を提供する制度ということになると、活用は実施者が相当程度ゆとりのある住居に住む場合に限られてくる。志は高いが十分な資力のないファミリーホームの実施者に対しては、住居を借り上げるなど、一定の整備をして、間口を広げる必要があるのではないかと思われる。

(3) 施設内虐待

ア 運用上の留意点

施設内虐待の対応の際に最も慎重に扱うべきであるのは、当事者である被虐待児童や同じ施設に入所している他の児童である。事実調査等においては更に児童を傷つけることのないよう配慮するとともに、事後の生活基盤の確保など、実際の運用は慎重になされる必要がある。

イ 施設の実態把握の必要性

児童養護施設等の実態調査においては、処遇する側の声は聞かれるものの、実際に入所している児童の声はほとんど調査されていないようである。平成12年の最低基準改正で入所児童からの苦情への対応措置が規定されているが、実際に虐待等の適切でない行為がある場合には、現在入所している当事者としては、行き場がなくなるという不安から、施設への不満、要望等の声を上げにくいと思われる。施設で処遇された経験を持つ者に対する調査も行うなど、実態を的確に把握していく必要がある。

6. おわりに

重点戦略は、次世代育成支援施策の必要性・効果について疑問視する声があることを認め、施策が効果を発揮するためには社会全体の意識改革のための国民運動を展開する必要性を指摘している。予定されている次の課題は、利用者の視点に立った点検・評価制度の確立であり、施策が確実な効果を上げ、さらには意識改革に結びついていくよう、着実な取組が求められる。また、国民の希望する結婚や出産・子育ての実現を支える社会的な基盤を構築する新たな枠組の制度設計は、なお今後の検討課題とされており、早急に対応することが必要である。

今回の改正は、次世代育成支援の方向に沿ったものであり、都市部になお存在する待機児童問題、増加する要保護児童の処遇問題、さらには深刻な施設内虐待問題等について、これまでなされてきた取組を強化し、健全な次世代を育成していく環境づくりにつなげようという意図が見られる。しかし、制度の具体的内容等については省令にゆだねられている部分が多く、また、結局は現場の対応が成否を決める要素が大きい。今回の改正に基づく制度の運用が適切・効果的なものとなるよう、十分な検討が望まれる。

【主要参考文献】

山縣文治・林浩康編著『社会的養護の現状と近未来』明石書店、平成19年9月

高橋重宏監修『日本の子ども家庭福祉』明石書店、平成19年12月

萩原勝『Q & A次世代育成支援対策推進法への企業対応』中央経済社、平成17年3月

『次世代育成支援対策推進法』労務行政、平成16年12月

阿藤誠ほか「特集子育て支援策をめぐる諸外国の現状」『海外社会保障研究』第160号、

平成19年9月

岩城正光ほか「特集こども家庭福祉における里親制度の現状と課題」『子どもの虐待とネグレクト』第9巻第2号、日本子ども虐待防止学会、平成19年8月

深澤保子「「家庭的保育」に関する一考察 - 江戸川区の保育ママ制度を中心として - 」

『児童学研究』聖徳大学児童学研究所、平成18年3月

柏女霊峰ほか「特集どう関わるか 子ども虐待」『小児科臨床』第60巻第4号、日本小児

医事出版社、平成19年4月

- 1 国は、平成6年、安心して子どもを産み育てやすい環境づくりを総合的に推進するため、保育サービスの充実を少子化対策の有効な手段ととらえる「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」(エンゼルプラン)を文部・厚生・労働・建設の4大臣合意によって策定、引き続いて「少子化対策推進基本方針」(平成11年12月少子化対策推進関係閣僚会議決定)、保育サービスの供給を柔軟化する「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」(新エンゼルプラン)(平成11年12月)、「仕事と子育ての両立支援策の方針について」(平成13年7月6日閣議決定)等に基づき対策を講じてきている。さらに「少子化対策プラスワン」(平成14年9月20日厚生労働省発表)、「次世代育成支援に関する当面の取組方針」(平成15年3月少子化対策推進関係閣僚会議決定)、平成15年の「少子化社会対策基本法」「次世代育成支援対策推進法」等に基づき取組がなされてきた。
- 2 平成20年度予算では、これらを踏まえ、仕事と生活の調和、地域子育て支援の推進、児童虐待への対応など要保護児童対策等の充実、母子家庭等自立支援対策の推進、母子保健医療の充実などの少子化対策が推進されている。中でも、児童虐待への対応など要保護児童対策等の充実については849億円(虐待を受けた子ども等への支援の強化804億円。子どもを守る地域ネットワークの機能強化、里親手当の充実や児童養護施設における小規模ケアの推進等社会的養護体制の拡充)が計上されている。
- 3 第2種社会福祉事業は、比較的利用者への影響が小さいため、相対的に公的規制の必要性が低い事業であり、主として在宅サービスである。第1種社会福祉事業と異なり、経営主体に制限はない。
- 4 国の事業では現在1人当たり月3万6,600円の補助が出ているが、実際に保育ママが受け取る額は、地方が上乘せした手当と保護者が負担する保育料の合計である。受託児童1人につき公的助成が10万円前後であり、保育料は自治体が定めるが、23区に限って見ても、1万数千円から5万円程度とばらつきがある。なお江戸川区の場合は、保育ママ事業と認証保育所事業における区の負担額はほぼ同額とされている。
- 5 江戸川区は区の方針として公立保育所では乳児(ゼロ歳児)保育は行わず、保育システムの支柱が保育ママとなっており、既に40年近い実績がある(私立保育所のゼロ歳児保育の総定員計は平成20年度で134人)。保育ママの7割以上は所定の研修(直近では121時間)を経て認定されており、保育士等の公的資格を有する者は3割に満たない。
- 6 乳児院や養護施設で育った子どもの中に見受けられる、心身両面にわたる発達の遅れ、無気力・無感動等の情緒障害等を指す。
- 7 施設がないため異なる里親宅を転々とするなど、永続する安定した愛着関係を維持できないというfoster care driftの問題に対しては、近時permanency planningという、社会的養護を受けている子どもに永続的家庭を保障する理念に基づく改善傾向が見られる。
- 8 平成15年の児童養護施設入所児童等調査結果では、養護施設児の養護問題発生理由のうち放任・怠だ、虐待・酷使、棄児、養育拒否の合計は27.4%(前回調査時の10年では19.2%)であり、父・母の行方不明等の育児放棄状態を合わせると、半数を超える。
- 9 当時は徹底的な再発防止策が講じられたとされたにもかかわらず、平成19年には中学生が虐待を理由に同

- 施設から集団で脱走する事件が生じ、根本的な解決には至っていなかったことが明らかになった。
- 10 平成9年の児童福祉法改正審議時には千葉県恩寵園の事件等が取り上げられ、衆議院本会議では小泉厚生大臣が「施設における体罰についてですが、これはもう絶対にあってはならないことだと考えております。従来より、施設入所中の児童の処遇状況について、都道府県が施設長から定期的な報告徴収を行うとともに、施設長に対する指導等を行ってきているところでありますが、改めてこの旨都道府県を指導するなど、今後とも、このようなことが絶対生じないよう万全を期してまいりたいと考えております。」(平成9年5月13日)と答弁している。なお、最低基準の平成10年改正では、第86条も削除されている。
 - 11 「児童養護施設等における適切な処遇の確保について」(平成9年12月)、「懲戒に係る権限の濫用禁止について」(平成10年2月)、「児童養護施設における施設内虐待の防止について」(平成18年10月)など。
 - 12 里親制度改正に合わせて、里親手当は3万4,000円が7万2,000円に、専門里親手当は9万200円が12万3,000円に引き上げられる。
 - 13 子ども・子育て応援プランは、義務教育終了後、児童養護施設等を退所した児童等の社会的な自立を促す援助を行う自立援助ホームの整備を着実に進めることとし、平成16年度の26か所から平成21年度には60か所に増加し、都道府県・指定都市に1か所程度の実施が目標とされている(平成18年度は41か所)。
 - 14 事業主が、子育てをしている労働者の職業生活と家庭生活との両立を支援するための雇用環境の整備や、子育てをしていない労働者も含めた多様な労働条件の整備などを行うために策定する計画であり、計画期間、目標、目標を達成するための対策とその実施時期を盛り込む必要がある。
 - 15 期間の定めなく雇用されているいわゆる正社員のほか、一定の期間(3か月、6か月等)を定めて雇用されている者のうち、雇用契約が反復更新され、過去1年を超える期間引き続き雇用されている者又は採用の時から1年を超える期間引き続き雇用されると見込まれる者、いわゆる日雇労働者のうち、契約が日々更新され、過去1年を超える期間引き続き雇用されている者、又は採用の時から1年を超える期間引き続き雇用されると見込まれる者も従業員としてカウントされる。パートタイマーであっても、上記の要件を満たす限りカウントされるが、派遣社員は派遣元の社員であり、カウントされない。
 - 16 保育所待機児童を3年間で15万人減らすことを目指す小泉政権下の取組であり、保育所、保育ママ等を活用し、平成16年度までに15万人の受入児童数の増を図り、待機児童の減少を目指すものである。
 - 17 平成20年度から10年間で、保育サービスを利用できる5歳以下の受け皿の100万人増加等を目標とするものであり、保育サービスの量の確保に加え、安心して預けられるように質の向上も目指したのが特徴である。
 - 18 世田谷区の認定保育ママが受託児童を激しく揺さぶるなどして、脳に障害を負わせた事件。受託ママ本人も虐待の事実は認めており(刑法上は傷害罪が確定)、主として世田谷区の監督責任が争われた。平成19年11月27日、東京地裁は、保育ママの賠償責任を肯定するとともに、事前に他の児童への虐待の事実を把握していながら措置を講じなかった世田谷区の責任を認めた。
 - 19 内閣府経済社会総合研究所『フランスとドイツの家庭生活調査 - フランスの出生率はなぜ高いのか - 』平成7年4月、少子化と男女共同参画に関する専門調査会第5回資料(平成17年4月15日)等参照。
 - 20 平成18年度の福祉行政報告例では、養育里親への委託児童で措置が解除された者675人のうち、保護の必要がなくなり帰宅した者は275人、養子縁組が成立した者は224人、満年、就職、逃亡その他が172人であった。