

研究ノート

児童家庭福祉制度再構築のための 児童福祉法改正要綱試案（第一次版）

柏 女 靈 峰

I 研究目的

ノーマライゼーションの理念の定着，児童の権利に関する条約の締結，次世代育成支援の理念及びそれらにともなう施策や要保護児童・ひとり親家庭福祉施策の展開，介護保険制度の見直し並びに支援費制度の導入とその後の障害福祉サービス改革等の政策動向，さらには，少子化，児童虐待，年少非行の社会問題化，育児の孤立化や仕事と育児の両立困難等近年の児童や家庭を取り巻く環境の変化，児童家庭福祉問題の複雑化・多様化を踏まえ，ニーズと施策体系の乖離が目立つ児童家庭福祉施策の分権化，連続化，統合化を推進し充実を図るとともに，子育て家庭に対しても施策の幅を拡充し，もって児童及び家庭のウェルビーイングの一層の促進を図ることをめざし，児童福祉法等の一部を改正する法律要綱試案を作成することを目的とする。

II 研究方法

著者らの先行研究である柏女霊峰・網野武博・山本真実・林茂男⁽¹⁾による成果「児童福祉法等の一部を改正する法律要綱試案」をベースとし，その後の著者らの研究⁽²⁾⁽³⁾⁽⁴⁾並びに施策の進展，近年の次世代育成支援・児童家庭福祉の改革動向を踏まえて大幅な改訂を行うという方法を採用した。

III 研究結果

1. 児童福祉法等の一部を改正する法律要綱試案作成上の前提条件

本要綱試案を作成するうえで，前提条件としたことは以下のとおりである。

(1)

- (1)理想的な児童福祉法を作成するのではなく、現行の児童福祉法をベースとし、児童及び子育て家庭の現実、ニーズとの乖離の是正及び現行児童・子育て問題の解消に資する改善策を検討し、より現実的な改正案の作成に努めること。
- (2)児童福祉法全体について検討を加えるが、今後必要と考えられる「親権制度における公法（児童福祉法）と私法（民法）との統合」、「財源の相違にともなうたとえば、育児支援法（社会保障財源）と児童福祉法（税財源）との二大体系化」といった論点については、仮定の議論があまりにも多くなり結論が得にくいいため、本研究においては判断を留保したうえで検討を進めること。
- (3)児童家庭福祉行政の実施主体については市町村を中心とし、サービス利用のあり方については、利用者と提供者とが直接向き合う関係（たとえば支援費制度や介護保険制度）を基本とすること。

2. 要綱試案の基本方針

要綱試案の作成に当たり、他の社会福祉制度等の動向や審議会報告その他種々の動向を踏まえて、要綱試案作成の基本方針は以下のとおりとした。

- (1)児童家庭福祉の理念について総合的に加筆し、また、子育て支援に対する社会の責任を明確にする。それにともない、法律の題名を変更する。
- (2)市町村を中心とするサービス提供体制をめざす。
- (3)児童家庭福祉サービスの利用制度については、障害者福祉サービスにおける現行の利用制度である支援費制度をモデルとし、必要な改善を行う。
- (4)利用できるサービスの判定・決定については、市町村レベルにおける協議会型構造を基本とする。併せて、次のステップとして、ケアマネジメントシステムの導入を意図する。
- (5)要保護児童福祉の実施主体も原則として市町村とし、子育て・子育て支援サービスと要保護児童福祉サービスとの連続性の確保をめざす。
- (6)その場合において、児童相談所を設置しない市町村にあっては、当分の間、被虐待等の要保護児童の職権保護または家庭裁判所送致等について、当該市町村が属する都道府県の管轄児童相談所に当該事務を委託できることとする。
- (7)社会的養護については、その小規模化、連続化、地域化を推進する。
- (8)児童虐待防止については、警察、司法の介入強化を図る。
- (9)すべての就学前児童に、その年齢に応じ、単独で又は保護者ととも一定の保育時間を保障する基本保育制度の導入を図る。

3. 児童福祉法等の一部を改正する法律要綱試案

以上の前提条件，基本方針のもとで作成した第一次要綱試案（第一次版）は以下のとおりである。

児童福祉法等の一部を改正する法律要綱試案（第一次版）

第一 改正の趣旨

少子化，児童虐待，年少非行の社会問題化，育児の孤立化や仕事と育児の両立困難等近年の児童や家庭を取り巻く環境の変化，児童家庭福祉問題の複雑化・多様化を踏まえ，ニーズと施策体系の乖離が目立つ児童家庭福祉施策の分権化，連続化，統合化を推進し充実を図るとともに，子育て家庭に対しても施策の幅を拡充し，もって児童及び家庭のウェルビーイングの一層の促進を図るほか，所要の規定の整備を行うものとする。

第二 改正の要点

一 法律の題名等に関する事項

1 法律の題名等に関する事項

- (一) 法律の題名を児童福祉法から「児童家庭福祉法」に改めること。
- (二) (一)にともない、「家庭」についての定義を設けること。

二 法律の目的及び理念に関する事項

1 児童の権利保障に関する事項

- (一) 児童の生存，発達及び自立に関する固有の権利を積極的に保障する趣旨の条項を附加すること。

2 児童の育成責任に関する事項

- (一) 父，母若しくは法定保護者は，児童を育成する第一義的責任を負うものとする。
- (二) すべての国民は，児童を育成する家庭及び保護者を支援し，ともに育成する責任を有するものとする。
- (三) 児童の保護，養護を決定するに際しては，保護者及び家族の希望を尊重し，合意，協力

を得てともに育成することに努めるものとする。

3 児童の意見表明の保障とその尊重に関する事項

- (一) 総則に、児童の意見表明の担保とその尊重規定を附加すること。
- (二) 児童の児童福祉施設入所、解除等の福祉サービス利用の決定にあたっては、当該児童にその理由等について十分に説明し、意見を聴き、同意を得るよう努めるとともに、当該意見を尊重しなければならないものとする。
- (三) 児童の意見表明を保障する要件は政令で定めるものとする。

4 児童の最善の利益の判断基準に関する事項

- (一) 都道府県、市町村が児童に対する福祉サービスについて決定する際には、「児童の確かめ得る意見と感情」、「児童の身体的、心理的、教育的及び社会的ニーズ」、「児童に対してとられた決定の結果、児童の状況の変化が児童に及ぼす影響」、「児童の年齢、性別、背景その他の特徴」、「児童の受けた、あるいは受けつつある害」、「児童に対してとられた決定の結果、児童を監護することとなるものが、児童のニーズを満たすことのできる可能性」を最大限考慮しなければならないものとする。

三 実施体制に関する事項

1 「障害」⁵⁾児関係福祉事務に関する事項

- (一) 「障害」児関係施設への入所等に係る事務を都道府県・指定都市から市町村に移譲すること。
- (二) 身体障害者更生相談所及び知的障害者更生相談所、児童相談所「障害」児部門を再編成し、「障害者相談センター」を都道府県・指定都市その他政令で定める市に設置するものとする。
- (三) 「障害」児の医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定を行う機関を、児童相談所から「障害者相談センター」に移管すること。
- (四) 「障害」児であることが確定していない場合、あるいは障害の程度が軽度であって障害を有しない児童と同等に処遇することが児童の利益になると考えられる場合には、児童相談所でも対応できるものとする。

2 児童相談所の設置等に関する事項

- (一) 児童相談所を、都道府県・指定都市その他政令で定める市（以下「児童相談所設置市」

という。)に設置するものとする。

(二)市町村に児童家庭福祉問題に総合的に対応する機関を設けることとする。これにともない、福祉事務所の児童家庭福祉に関する業務を当該機関の業務とすること。また、当該事務の一部を民間に委託できるものとする。さらに、これにともない、家庭児童相談室を廃止すること。なお、指定都市その他政令で定める市が設置する児童相談所は、当該機関となることのできるものとする。

(三)児童相談所は、児童家庭福祉に係る事項のうち、専門的判定を要する等専門的な知識及び技術を必要とする事項及び児童の一時保護その他必要と認められる事項を担当すること。

(四)都道府県中央児童相談所は、その他の児童相談所、市町村に対して必要な支援を行わなければならないものとする。

3 児童家庭福祉事務の市町村移譲に関する事項

(一)児童福祉施設等への児童の入所支援・養育家庭における児童の支援等に係る事務を都道府県・指定都市から市町村に移譲すること。

(二)都道府県は、市町村の児童保護の実施に関し、市町村相互間の連絡調整、技術的援助等の必要な援助を行うものとする。

(三)市町村に児童家庭福祉対策地域協議会を設置すること。2.の(二)の機関がその事務を行うものとする。

四 新しい利用制度に関する事項

1 市町村の情報提供と利用の調整等

(一)市町村は、児童及び保護者に対する福祉に関する必要な情報提供、相談及び指導を行わなければならないものとする。

(二)市町村は、児童及びその保護者から求めがあったときは、必要に応じて、福祉サービスの利用について、あっせん又は調整を行うとともに、指定児童居宅生活支援事業者及び指定児童福祉施設の長並びに養育家庭に対する利用の要請を行うものとする。

2 サービスの決定及び支援費の支給

児童福祉法上の福祉サービスであって措置制度並びに保育の実施、助産の実施、母子保護の実施により提供されているもののうち、次の3にいう児童居宅生活支援及び児童福祉施設支援並びに養育家庭支援について、児童居宅生活支援費及び児童福祉施設支援費並びに養育家庭支援費（支援費）を支給する方式を導入するため、次の事項について規定するものとする。

ること。

(一)市町村は、児童及び保護者が、指定児童居宅生活支援事業者が提供する児童居宅生活支援又は指定児童福祉施設等が提供する児童福祉施設支援又は養育家庭が提供する養育家庭支援を受けたときは、当該支援に要した費用について、支援費を支給することができること。

(二)児童及び保護者は、支援を受けようとするときは、市町村に申請しなければならないこと。

(三)市町村は、(二)の申請がなされたときは、当該児童並びに保護者の状況について、第二、二の四の(一)に掲げる事項等を総合的に勘案してその要否の決定を行うこと。

(四)この場合においては、市町村は、第二、三の三の(三)の児童家庭福祉対策地域協議会を活用しなければならないものとする。また、児童の医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定並びに児童の一時保護を行う必要がある場合には、当該児童を児童相談所に送致し、その判定の結果を考慮してサービスの決定を行わなければならないこと。

(五)児童居宅生活支援又は児童福祉施設支援又は養育家庭支援に係る支援費の額は、指定児童居宅生活支援又は指定児童福祉施設支援又は養育家庭支援に通常要する費用につき市町村が定める基準により算定した額から、児童又はその保護者の負担能力に応ずる利用者負担額を控除した額とすること。⁶⁾

(六)市町村は、指定児童居宅生活支援及び指定児童福祉施設支援並びに養育家庭支援に要した費用について、支援費として支給すべき額の限度において、児童及び保護者に代わり、指定児童居宅生活支援事業者及び指定児童福祉施設並びに養育家庭に支払うことができることとするとともに、この場合において、当該児童及び保護者に支援費の支給があったものとみなすこと。

(七)市町村は、児童居宅生活支援の支給決定を受けた児童及び保護者が、指定児童居宅生活支援以外の児童居宅生活支援を受けた場合において、必要と認めるときは、これに要した費用について、特例児童居宅生活支援費を支給することができること。

3 児童居宅生活支援及び児童福祉施設支援並びに養育家庭支援（支援費の支給の対象となる福祉サービス）

(一)児童居宅生活支援とは、児童居宅介護、児童デイサービス、児童短期入所、児童自立生活援助、放課後児童健全育成及び子育て短期支援をいい、児童福祉施設支援とは、児童福祉施設及び指定医療機関等において提供される支援をいい、養育家庭支援とは、養育家庭

において提供される支援をいうものとする。

4 事業者・施設の指定制度

指定児童居宅生活支援事業者及び指定児童福祉施設並びに養育家庭の指定は、当該事業を行う者の申請に基づき都道府県知事、政令指定都市市長、中核市市長が行うものとする。

5 児童の福祉のために必要と認められる場合の市町村等の措置

(一) 児童の福祉のため児童居宅生活支援又は児童福祉施設支援又は養育家庭支援を利用することが必要と認められる場合であって、保護者が当該支援の利用を申請しない場合には、市町村は、児童相談所の意見を聞いて、当該児童に児童居宅生活支援又は児童福祉施設支援又は養育家庭支援を利用させなければならないこととする。

(二) 児童の福祉のため、児童相談所を設置していない市町村から当該市町村を管轄する都道府県の児童相談所に送致があった場合には、児童相談所長は、意見を付して市町村に結果を送付しなければならないこととする。

(三) 市町村が家庭裁判所の審判に付することが適当と認める児童は、これを家庭裁判所に送致することとする。

(四) 保護者がその児童を虐待し、監護を怠り、その他当該児童の福祉を害するおそれがあると認められるときは、六の「児童虐待防止に関する事項」の例によるものとする。

(五) 保護者がいない等の事情により児童又は保護者が支援の申請を行うことができない場合には、市町村は、児童相談所の意見を聞いて、当該児童に児童居宅生活支援又は児童福祉施設支援又は養育家庭支援の措置をとらなければならないこととする。

(六) (三)～(五)の事務については、当分の間、児童相談所を設置しない市町村にあっては、当該事務を当該市町村を管轄する都道府県の児童相談所に委託することができることとする。

6 国及び都道府県の負担

市町村が支援費として支弁する費用に係る国及び都道府県の負担について、次のようにすること。

(一) 政令で定めるところにより、国はその2分の1を、都道府県はその4分の1を負担すること。

7 職員の配置及び資格に関する事項

(一) 児童家庭福祉に係る相談、調査、指導等の業務を行うため、市町村に児童・家庭の福祉

に関する各般の相談に応ずる職員を置くものとする。

(二)相談に応ずる職員の資格及び任用については政令で定めることとする。

五 児童福祉施設の再編成及びその運営、養育家庭等に関する事項

1 児童福祉施設の再編成に関する事項

(一)児童の養育・養護・生活治療（トリートメント）を行う児童福祉施設として「児童育成ホーム」及び「小規模児童育成ホーム（グループホーム）」を創設すること。これにともない、政令において「児童育成ホーム」及び「小規模児童育成ホーム（グループホーム）」に関し、児童の養育・養護を行う「児童養育ホーム」及び児童の生活治療（トリートメント）を行う「生活治療ホーム」をそれぞれ定めるものとする。

(二)これにともない、現行の乳児院、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設及び児童自立支援施設を再編成すること。また、再編成については、個々の施設の混乱を招かぬよう一定の経過措置を設けるものとする。

(三)ひとり親家庭及びその児童を保護し支援する児童福祉施設として「家庭支援ホーム」を創設すること。

(四)「障害」児関係児童福祉施設⁷⁾の再編成を行うものとする。通所により「障害」児の療育、訓練を行う児童福祉施設として「障害児通園施設」を創設すること。これにともない、知的障害児通園施設、肢体不自由児通園施設及び難聴幼児通園施設を再編成すること。

(五)助産施設を廃止し、母子保健法に経済的支援事業として新たに法定化すること。

2 児童福祉施設の業務及び運営に関する事項

(一)「児童育成ホーム」、「小規模児童育成ホーム（グループホーム）」及び「家庭支援ホーム」支援児童の支援期間について、高等教育機関進学その他特別の事由がある場合に20歳を超えて支援を継続することができるものとする。

(二)市町村は、児童福祉施設支援中の児童に対し、支援の継続の可否に関し、児童自立支援計画に基づきおおむね6か月ごとに審査を行うものとする。また、その際、児童福祉施設長及び児童の意見を聴取し、考慮するものとする。

(三)児童福祉施設長及び職員の守秘義務に関する規定を創設すること。

3 養育家庭、養子縁組に関する事項

(一)里親を「養育家庭」と名称変更すること。

(二)「養育家庭」支援児童の支援期間について、高等教育機関進学その他特別の事由がある

場合に20歳を超えて支援を継続することができるものとする。

- (三)市町村は、養育家庭支援中の児童に対し、支援の継続の可否に関し、養育計画に基づきおおむね6か月ごとに審査を行うものとする。また、その際、養育家庭及び児童の意見を聴取し、考慮するものとする。
- (四)養育家庭の守秘義務に関する規定を創設すること。
- (五)養子縁組斡旋事業を法定化し、その業務を地方公共団体及び養子縁組相談機関に限定すること。
- (六)養子縁組斡旋の業務に関する手続きを政省令で定めるものとする。

4 就学前児童の保育に関する事項

- (一)就学前児童は、その年齢に応じ単独で又は児童の保護者とともに、一定の時間、基本保育を利用することができるものとする。
- (二)就学前児童に対して保育を行うため、保育所及び家庭保育員（保育を必要とする就学前児童を居宅において保育することを希望する者であって市町村長が適当と認めるものをいう。）並びに訪問在宅保育員（保育を必要とする就学前児童を当該児童の居宅において保育することを希望する者であって市町村長が適当と認めるものをいう。）を設ける。当該事業を実施する者は、四の「新しい利用制度」に基づいて支援を提供することができるものとする。
- (三)基本保育の要件並びに時間、保育及び子育て支援事業の「新しい利用制度」に基づく利用要件、時間等については、政令で定めるものとする。

5 自立生活援助に関する事項

- (一)就労しているが自立に困難を伴う児童青少年に対し、食事の提供、生活指導、相談その他必要な援助を行う児童福祉施設として「児童青少年自立援助ホーム」を創設すること。
- (二)児童青少年自立援助ホームは、児童青少年自立生活援助事業を運営することができるものとする。

6 設備及び運営の向上に関する事項

- (一)厚生労働大臣、都道府県知事、指定都市・中核市市長並びに児童福祉施設長及び養育家庭は、最低基準を超えて、常に、児童福祉施設等の設備及び運営その他児童家庭福祉の向上に努めなければならないものとする。

六 児童虐待防止に関する事項

- (一)第29条に基づく立入調査に関し、都道府県知事が当該事務を委嘱できる者に警察官を加えること。
- (二)第28条に基づく家庭裁判所に対する児童福祉施設入所の承認を求める審判申立ての要件から「著しく」の文言を削除し、その要件の緩和を図るものとする。
- (三)保護者がその児童を虐待し、その監護を怠り、その他保護者に監護させることが著しく当該児童の福祉を害する場合には、市町村長は家庭裁判所に対し親権停止の宣告の請求を行うことができるものとする。また、家庭裁判所は、親権停止中の親権者に対し指導命令を出すことができるものとする。さらに、これに従わない場合には、親権者の親権喪失宣告請求ができるものとする。
- (四)家庭裁判所の審判による入所決定については、決定中に期間を明示するものとする。また、保護者及び市町村長は、当該入所決定の取消し申立てを行うことができるものとする。さらに、本審判による入所決定にあわせて親権者の親権停止が行われた場合においては、家庭裁判所がおおむね6か月ごとに児童の親権者の親権回復について、親権者の改善度及び児童の状況を斟酌しつつ審判を行うものとする。その際、親権者及び児童の意見を聴取しこれを考慮しなければならないものとする。
- (五)親権者に児童の居所を開示することが当該児童の福祉を著しく害する場合には、市町村長は、親権者に児童の居所を開示しない旨の審判を請求することができるものとする。
- (六)(三)～(五)の事務については、当分の間、児童相談所を設置しない市町村にあっては、当該事務を当該市町村を管轄する都道府県の児童相談所に委託することができることとする。

七 児童の健全育成に関する事項

1 本法その他関連法において法定化されていない児童福祉関連施設に関する事項

- (一)6人以上の児童を入所させる本法その他関連法において法定化されていない児童福祉関連施設について、その運営基準を定め、行政庁に対し届出義務を課すこと。

第三 施行期日等

- 一 この法律は、平成〇〇年〇月〇日から施行するものとする。ただし、〇〇については平成〇〇年〇月〇日から施行するものとする。

二 身体障害者福祉法，知的障害者福祉法，母子保健法，母子及び寡婦福祉法，民法，家事審判法その他関係各法について所要の改正を行うものとする。

三 その他所要の改正を行うものとする。

附記

本要綱試案（第一次版）作成途上に，少年法改正や障害福祉サービス法案（仮称）の制定などが決定した。いわゆる三位一体改革における児童家庭福祉財源のあり方も検討されている。事態は急激に変わろうとしており，検討の途上である本試案を取上げて公表することにより，次世代育成支援・児童家庭福祉改革論議の一助となれば幸甚に思う。とともに，本試案をもとに，著者が主任研究者を務める研究班において，さらに詳細な検討を続けていく予定であることを附記しておきたい（2004年10月末日）。

註

- 1) 柏女霊峰・網野武博・山本真実・林茂男『児童福祉法の改正をめぐって一次なる改正に向けての試案一』日本子ども家庭総合研究所 1997
- 2) 柏女霊峰ほか「子ども家庭相談体制のあり方に関する総合的考察」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第39集 日本子ども家庭総合研究所 2003
- 3) 柏女霊峰ほか「次世代育成支援・子ども家庭福祉制度体系再構築のための論点」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第40集 日本子ども家庭総合研究所 2004
- 4) 柏女霊峰「子育て支援と行政の取り組み」『臨床心理学』第4巻第5号 金剛出版 2004
- 5) ここにいう「障害」とは障害者基本法，発達障害者支援法案その他各法にいう「障害」をいう。法定化する場合には，「障害を有する児童」等の表現を用いることとする。
- 6) 利用者負担のあり方を応能負担とするか応益負担とするかについては，今回，判断を留保した児童家庭福祉制度に社会保険システムを導入するか否かによっても異なり，別途検討を要するが，ここでは現状を踏襲して応能負担を原則としている。
- 7) 「障害」見関係児童福祉施設については別途再編成を考慮することが必要であるが，本稿においては検討を行っていない。

参考文献

- 1) 柏女霊峰『児童福祉改革と実施体制』ミネルヴァ書房 1997
- 2) 柏女霊峰『現代児童福祉論 [第6版]』誠信書房 2004
- 3) 網野武博『児童福祉学』中央法規出版 2002
- 4) 次世代育成支援システム研究会『社会連帯による次世代育成支援に向けて』ぎょうせい 2003

Tentative Plan of an Amendment to the Child Welfare Law (1st edition) for the Restructuring of the Child and Family Welfare System

Reiho KASHIWAME

Since the enactment of the Child Welfare Law approximately 60 years ago, a large gap has emerged between the Child and Family Legal System and the present needs.

In order to address this problem, it is necessary to restruct the Child and Family Welfare System.

Therefore, this Tentative Plan of an Amendment to the Child Welfare Law (1st edition) was drawn up. This plan is intended to be used as a basis for future research.