

# 中央児童福祉審議会基本問題部会 中間報告書について

平成8年12月3日

中央児童福祉審議会基本問題部会

## 1 審議の経緯

児童福祉法は昭和22年に制定され、制定後50年を迎えようとしているが、現行の児童福祉法を中心とした児童家庭福祉制度について、新しい時代にふさわしい質の高い子育ての環境づくりを目指した制度として再構築を図るため、中央児童福祉審議会に基本問題部会（部会長 江草安彦）を設け、審議を開始。

基本問題部会では、当面まず取り組むべき課題として、

児童保育施策  
要保護児童施策  
母子家庭施策

の3本の柱に即して審議し、今般、「少子社会にふさわしい保育システムについて」

「少子社会にふさわしい児童自立支援システムについて」

「母子家庭の実態と施策の方向について」  
として、それぞれ、中間報告をとりまとめた。

## 2 基本問題部会の開催状況と委員

基本問題部会は、本年3月13日に設置されて以来、これまで14回審議。

（この他、部会の下に、要保護児童施策については児童自立支援専門調査会を、母子家庭施策については、母子家庭自立支援専門調査会を設け、それぞれ5回ずつ開催。）

基本問題部会委員

（別紙）のとおり

## 3 中間報告の概要

報告の概要は、次のとおり。

## 「少子社会にふさわしい保育システムについて」 （中間報告）（概要）

### 1. 子育てをめぐる現状と今後の保育の方向について

#### （1）子育てをめぐる状況の変化

子どもの最善の利益の尊重  
少子化の子どもの成長への影響  
夫婦共働き家庭の一般化  
家庭や地域の子育て機能の低下

#### （2）子育てに対する社会的支援の強化

- ・子どもが最善の子育てを受ける環境をつくることは、少子化傾向が定着する中で、社会にとって最優先課題の一つ。
- ・少子・高齢社会の中で、高齢者の支援だけでなく、次代の社会の担い手を育てる子育てについても社会全体で支援していくことを国民的合意として再確認することが必要。
- ・子育てと就労の両立を可能とし、子育て家庭

の負担を軽減する観点から、子育てを社会全体で、システム、費用負担の両面で引き続き支援していくことが必要。

### (3) 多様な子育て支援システムの整備

- ・ 保育システムを多様なニーズに対応できるものとして整備し、利用者が適切な保育サービスを選択できるようなシステムにしていくことが必要。
- ・ また、エンゼルプラン、緊急保育対策等5か年事業の着実な推進に努めるとともに、保育所以外の保育施設、ベビーシッターサービス等を地域の保育資源として位置付けるべき。

## 2. 保育所について

### (1) 保育内容の情報提供と利用者が選択できる保育所・保育サービス

- ・ 現行の保育所制度は、市町村が保育に欠けると認められた児童を保育所に措置するものであり、制度上は利用者が選択できる仕組みではない。
- ・ 子どもの最善の利益の確保という観点から、保育所の保育内容等の情報が十分に提供され、利用者が保育所、保育サービスを選択する仕組みとすべき。
- ・ 優先度の高い人が利用できなくなることがないよう、申し込みは市町村に対して行うことが適当。また、保育に係る費用に対する公費負担などの面で、公的責任が後退することのないようにすべき。

### (2) 保育所における多様なサービスの拡充

- ・ 保育所は全国的に見ると量的には充足。一方、乳児保育の確保、保育時間の延長、障害のある子ども等へのサービスの提供が必要。

### (3) 保育所による地域の子育て支援

- ・ 保育所において、専業主婦家庭を含め、幅広く相談に応じられるように体制の整備を進め、地域の子育ての専門のセンター的機能を目指すことが必要。

### (4) 保育所サービスの質の確保と運営の弾力化

- ・ 保育所の設備・構造、職員配置等の基準については、次代を担う子どもにふさわしいサービスの質を確保しつつ、効率的なサービス提供が図られるよう、施設運営の自主性や地域性にも配慮しながら弾力化を進めることが必要。
- ・ 保育サービスの質の向上は、保育従事者に負うところが大きいことから、養成課程を含め、研修等の充実を図る必要。

### (5) 費用負担の在り方

#### 保育料の公平な負担

- ・ 夫婦共働き家庭の一般化が進む中で、保育所利用が極めて普通のことになった。中堅所得層、サラリーマン世帯にとって負担感・不公平感が強い所得税額にリンクした応能負担方式の保育料負担から、保育コストや子どもの年齢などに配慮した均一の保育料体系に改める方が、公平な負担にかなうもの。また、利用時間帯にかかわらず、同一の利用時間の保育料負担が平等になるようにするという考え方がある。いずれにしても、低所得者については負担軽減措置などの配慮が必要。

#### 公費負担の在り方

- ・ 子育て家庭の経済的負担を軽減するための社会的支援として、適正な保育料負担の水準を確保するために引き続き所要の公費負担を行うことが必要。
- ・ 公費の投入方法については、通常の開所時間内の保育サービス部分に公費を重点的に投入する方法、利用時間にかかわらず同一の利用時間の保育料負担が平等になるような公費の投入方法、バウチャー方式（利用券方式）があり得るが、適正な保育料の水準、実務上の問題等を考慮しながら十分な検討を行うことが必要。

### (6) 保育所以外の保育施設

- ・ 保育サービスの安定的確保等の観点からは、保育所が保育サービス供給の中心になるが、多様なニーズに応えられるようにしていくことが必要。保育所以外の保育施設は、保育所で応えきれしていないサービスを提供しており、安全・

衛生面や保育の質の水準確保のため、基準のあり方等の検討が必要。

### 3. 放課後児童対策について

・夫婦共働きの一般化の中で、子育てと就労の両立支援や放課後保護者のいない児童の健全育成を図るため、小学校低学年の子どもを対象とする放課後児童クラブについては、市町村の積極的な取り組みが求められており、児童福祉法の体系の中に位置付けることを積極的に検討す

べき。

・利用者の選択や運営主体の創意工夫により、ニーズに即応した事業の展開が図られるよう配慮すべき。また、地域の実情に応じ、様々な社会資源を有効活用し、多様な運営形態を認めていくべき。

基準の在り方も制度の見直しと並行して検討が必要。その際、基準の弾力化の方向での検討が望ましい。

## 「少子社会にふさわしい児童自立支援システムについて」 (中間報告)(概要)

### 1. 児童をめぐる現状と今後の支援のあり方

#### (1) 児童をめぐる状況の変化

児童の最善の利益の尊重

少子化がもたらす児童の成長への影響

家庭や地域の子育て機能の低下

・児童虐待などは、深刻化・複雑化する前の早期発見・対応が一層重要。

#### (2) 問題の多様化・複雑化

・児童福祉法制定当時の要保護児童は、貧困・親の死亡を理由とするものが中心。  
・今日、親がおり、家庭の経済状況が必ずしも貧困でない児童が何らかの社会的支援を必要とする場合が増加。  
・虐待、不登校、いじめ等の問題が増加し、新たな対応が必要。特に、虐待については、総合的な検討が必要。また、地域の環境改善に向けた努力が必要。

#### (3) 今後の支援にあたっての考え方

・支援に当たっては、保護し養育するだけでなく、一人ひとりが個性豊かでたくましく、思いやりのある人間として成長し、自立した社会人となることが基本理念。

・問題の多様化・複雑化に対応して、一人ひとりの態様に応じた支援を行うべき。なお、児童の自然の成長力が最大限発揮されるよう見守ることも重要。

### 2. 施設の在り方

#### (1) 施設入所の実態

・現行の施設体系の分類では対応できないケースが増加し、問題類型や対象児童数も変化していることから、各施設の機能と現実に入所している児童の間に齟齬。

・特に教護院は入所率が低いが、その理由は、入所が敬遠されること、処遇内容が変化に対応しきれていないこと。

#### (2) 今後の方向

・施設の役割、対象児童の範囲、名称などについて見直しを行うべき。この際、運営の弾力化を図るとともに最善の処遇が選択されうる方法を検討すべき。

・入所だけでなく、相談・通所、在宅サービスの積極的な提供を図るべき。

・教護院は、名称の見直し、運営形態の弾力化、学校教育の導入等の学習指導体制の充実、専門的機能の強化等を図り、新しい施設として再生。

(3) 児童の自立までの一貫した支援

- ・施設が連携を図りながら、最も適切な施設で処遇することが重要。
- ・施設退所後も、社会的に自立するまで、施設がアフターケアを行うべき。

(4) 施設におけるサービスの向上

- ・国民生活の水準の向上等を踏まえ、基準の見直し等が必要。

### 3. 地域社会における支援体制の整備

(1) こども家庭支援センター（仮称）の整備

- ・児童相談所では地域レベルの対応に限界。地域の施設等を活用して、総合的・専門的な相談・指導を行う「こども家庭支援センター（仮称）」を整備すべき。
- ・こども家庭支援センターの整備に当たっては、保健医療、福祉、司法、警察、教育など各種の地域資源との十分な連携を図るとともに相談体制の集約化が重要。

(2) 問題の早期発見・早期対応

- ・早期発見・対応の重要性から、虐待防止センターなど民間ボランティアも含めた地域の関係者の連携の強化が必要。

(3) 地域におけるアフターケアの充実

- ・施設のアフターケアを基本としつつ、児童委員によるきめ細かな支援も検討。
- ・地域で生活訓練を支援する民間の自立援助ホ

ーム事業を制度的に位置づけることも検討。

(4) 里親制度

- ・里親制度は、運用の改善を行い、実態等を踏まえ、今後、検討を行うことが必要。

### 4. 児童相談所の活性化

(1) バックアップ機能の創設

- ・児童相談所の処遇決定の専門性・客観性の確保と、児童の権利擁護の確保のため、医師、弁護士、施設関係者等の外部の専門家で構成するバックアップ機能を設けることが望ましい。
- ・このバックアップ機能については、児童相談所と切り離れた形で設置するという考え方、一定の独立性を保った第三者機関として児童相談所内部に設置するという考え方がある。

(2) 指導力の強化

- ・児童相談所は、各施設等の指導、処遇計画の見直し等を図るべき。また、処遇決定に当たって、児童の年齢等も考慮しつつ、意見表明権の保障を適切に行うべき。
- ・虐待などの権利侵害性の著しいケースについては、一時保護の活用等を図り、迅速かつ確かな児童の保護を図るべき。
- ・児童相談所の事務は、虐待などの対応に重点を置き、地域密着型の相談・支援は、こども家庭支援センターを活用すべき。

児童福祉施設最低基準についても、制度の見直しと並行して検討が必要。

## 「母子家庭の実態と施策の方向について」 (中間報告)(概要)

### 1. 母子家庭の現状と今後の施策の方向について

(1) 世帯構造の変化

わが国の世帯構造は、世帯数の増加と小規模化が進むとともに世帯類型が多様化する傾向。離婚率は長期的にみて増加傾向。離婚に関する意識の急速な変化などが要因として指摘。

## (2) 母子家庭の現状について（「全国母子世帯等実態調査」等による）

- ・母子家庭数は平成5年で79万世帯（昭和36年99万世帯）
- ・生別母子家庭は昭和36年に22.9%。平成5年には73.2%と大幅に増加。
- ・平成4年の母子家庭の年間平均収入額は、215万円であるが、収入階級別分布をみると、収入状況は相当拡散。
- ・母子家庭の就労率は、平成5年は87.0%であるが、約4分の1が転職希望。
- ・離婚世帯で養育費を現在受けている世帯は約15%、過去に受けたことがある世帯は約16%（平成5年）

## (3) 母子家庭に対する社会的支援について

- ・母子家庭の実態は一様とは言えず、社会的支援を必要とする母子家庭の態様やニーズも多様であり、個々の母子家庭の態様等に応じ、きめ細かく自立を支援することが必要。

## (4) 母子家庭施策と一般施策等との関係について

- ・母子家庭施策は、一般施策と別個のものとしてとらえず、ニーズの内容に着目しどのような社会的支援が必要かという視点から捉え、施策の総合化や普遍化を進めていくことが必要。
- ・父子家庭については、収入状況等が母子家庭の場合とは異なっており、同一に捉えることはできないが、子育てと就労の両立支援や各種相談等のニーズは母子家庭と共通しており、これらの施策について区別することなく取り扱うことが適当。

## 2. 社会的支援のための施策について

### (1) 技能習得や職場の確保

- ・職場訓練等の充実を図り、条件の良い就業に結びつく支援、母親の適性等に見合った就業の場の確保が必要。
- ・母子寡婦福祉団体のホームヘルパー養成研修等の内容の見直しやホームヘルパーを採用する

市町村との連携強化が必要。母子家庭の相談援助機関等と、公共職業安定所等との連携等が必要。

### (2) 子育てと就労の両立支援

- ・保育サービス等の充実、母子家庭等介護人派遣事業の利用要件の緩和の検討が必要。

### (3) 相談体制の整備

- ・母子家庭は相談相手を必要とし、相談内容は、多岐にわたっていることから、身近な相談機関で総合的かつ専門的な相談支援を適時・適切に行える体制を整備するため、「こども家庭支援センター（仮称）」の積極的な活用を図るべき。
- ・母子相談員の有効活用、婦人相談員との一体的な活用を検討。
- ・相談には、法律関連の問題が少なくなく、適切なリーガルサービスを受けることができる仕組みを設けるべき。

### (4) 母子寮の機能強化

- ・母子寮の入所者の態様やニーズは一様ではなく、母子家庭に対するケースワークや寮内保育、緊急一時保護等を積極的に行うインセンティブを与えること等により、母子寮がその本来の機能を十分発揮できるようにすべき。並行して、施設の名称や設備・構造等の基準についても検討が必要。
- ・暴力逃避ケースなどに対応できるよう、母子寮の入所決定を広域的に行う仕組みや婦人相談所の一時保護所との有機的連携等について検討が必要。

## 3. 児童扶養手当制度について

- ・児童扶養手当は、母子家庭の生活の安定と自立促進に寄与し、もって児童の福祉の増進を図ることを目的として支給されているが、離婚した夫の子に対する養育義務を免責するものではない。
- ・昭和60年の児童扶養手当法の改正により、離婚した夫が高額所得者である場合には手当を支給しない旨の規定が設けられたが、夫の養育費

支払能力と実際の履行は別という議論が国会でなされ、この規定は未施行。

- ・養育費の支払の適正な実施は、子どもにとって極めて重要。離婚の際の適切な養育費の取決めとともに、適正な履行のため、早急に対応を講ずることが必要。
- ・離婚母子家庭への児童扶養手当の支給に当たっては、社会的公正の確保という観点を踏まえ、手当を支給した上で、離婚した夫から、その所得等を勘案し、手当に要する費用の全部又は一部を徴収できる仕組みを導入することも考えられるので、その可否などについて、理論面、実務面の対応を含め検討すべき。
- ・児童扶養手当と併給禁止の公的年金の額が児童扶養手当の支給額を下回る場合の取扱い、未婚の母の子が父親から認知された場合の支給の是非なども検討が必要。

(別紙)

中央児童福祉審議会基本問題部会委員名簿  
(50音順・敬称略)

青木 孝志 (前埼玉県中央児童相談所所長)

網野 武博 (東京経済大学教授)  
 石井 哲夫 (白梅学園短期大学学長)  
 江草 安彦 (川崎医療福祉大学学長)  
 小谷 直道 (読売新聞論説委員)  
 小宮山洋子 (NHK解説委員)  
 清家 篤 (慶応大学教授)  
 高島 順子 (日本労働組合総連合会女性局長)  
 坂東真理子 (埼玉県副知事)  
 樋口 恵子 (東京家政大学教授)  
 深谷 和子 (東京学芸大学教授)  
 福島 一雄 (全国養護施設協議会副会長)  
 堀田 力 (弁護士・さわやか福祉財団理事長)  
 茂木賢三郎 (キッコーマン(株)常務取締役)  
 山口規容子 (母子愛育会愛育病院院長)  
 山崎美貴子 (明治学院大学教授)  
 山崎 泰彦 (上智大学教授)  
 山谷えり子 (サンケイリビング新聞社編集長)  
 山出 保 (金沢市長)  
 吉原 健二 (厚生年金基金連合会理事長)  
 渡辺 俊介 (日本経済新聞論説委員)  
 部会長 部会長代理

## 少子社会にふさわしい保育システムについて(中間報告)

現行の児童福祉法は昭和22年に制定され、50年の節目を迎えようとしている。法制定当時の18歳未満の子ども数は3300万人と全人口の40%程度を占めていたが、現在は2500万人と20%程度に減少している。我が国の急速な少子化の進捗、平成7年の合計特殊出生率が史上最低の1.43を記録し、欧米諸国と比較しても極めて低い水準にある。その背景として、女性の社会進出や晩婚化等の要因が指摘されているが、この間、子どもを取り巻く環境は著しく変貌を遂げている。

戦後まもなく制定された児童福祉法の、子どもは歴史の希望として「心身ともに健やかに生まれ育成されなければならない」という基本的な理念は、21世紀を迎えようとする今日でも変わりはない。しかしながら、次代を担う子どもたちが個性豊かでたくましく育つためには、新しい時代にふさわしい、質の高い子育ての環境づくりを目指した制度の再構築が急がれる。

このため、当部会は、現行の児童福祉法を中心と

する児童家庭福祉体系のうち、児童保育施策体系、要保護児童施策体系、母子家庭施策体系について、21世紀を見据え、昨今の子どもや家庭を取り巻く社会経済環境の変化に対応した見直しを行うこととした。

当部会は、本年3月以来精力的に審議を重ねてきたが、保育所制度など児童保育施策体系の見直しについて、これまでの検討の結果を中間的にとりまとめたので、以下のとおり報告する。

### 1. 子育てをめぐる現状と今後の保育の方向について

#### (1) 子育てをめぐる状況の変化

子どもの最善の利益の尊重

- ・「児童の権利に関する条約」の批准(平成6年4月)等を背景として、子どもに関する制度や施策を考える際には、子どもの最善の

利益を尊重したものでなければならないという考え方が定着してきている。

- ・子どもにとって最善の子育てとは、それぞれの子どもの成育段階に最適の養育をすることであり、そのための多様な選択肢が用意され、子育ての責任者が、その子に最も適している方法を選ぶシステムが優れているものと考えられる。
- ・乳幼児期においては、養育に当たる者が子どもに豊かな愛情をもって接することにより、子どもに対し自分が受け入れられているという安心感を与えることが発達上不可欠であり、情操、知識欲を育てることになる。また、子どもの人間性や社会性を自然に伸ばすためには、仲間同士がつくる社会環境の中でこれを導いていくことが大切である。子どもに最善の子育てのシステムについては、このような基本的考え方に沿って、多様な方法を考えていくことが望まれる。

#### 少子化のもたらす子どもの成長への影響

- ・少子化傾向の中で、親から過度な干渉を受け子どもの自立性が損なわれたり、子ども自身が兄弟姉妹や近隣の仲間の子もたちの中で切磋琢磨する機会や思いやりを培ったり、我慢することなどを学ぶ機会が減少し、子どもの社会性が育ちにくくなるなど、子ども自身の健やかな成長にとって問題が多くなっている。
- ・21世紀の日本は子どもたちの健全な成長にかかっていることを踏まえ、一人ひとりの子どもが個性豊かでたくましい自立した社会人として成長できるように環境を整えていく必要がある。

#### 夫婦共働き家庭の一般化

- ・女性の社会進出が進展しており、特に夫婦共働きが一般的になり、子育てと就労を両立させていこうとする夫婦が多くなってきている。
- ・こうした中で、低年齢児の保育、保育時間の延長、一時的な保育など、保育ニーズの多様化が進むとともに、放課後保護者のいない児童の健全育成のニーズなども高まっている。

#### 家庭や地域の子育て機能の低下

- ・核家族化の進行の結果、世代を通して子育てを学ぶ機会が少なくなってきている。また、子どもの数が少なくなっていることや地域社会における近隣とのつながりが稀薄化していることから、地域社会の子育て機能が低下している。
- ・一方、こうした中で、育児情報の氾濫により子育てに対する不安が増大したり、子育てを母親がひとりで抱えることで孤立化するという問題も見られ、夫婦共働き家庭やひとり親就労家庭などのみならず、専業主婦家庭も含め幅広く子育て家庭に対する支援が必要となっている。

#### (2) 子育てに対する社会的支援の強化

- ・子どもが最善の子育てを受けることによって、その人間性を培うとともに、適性や能力を最大限に伸ばす素地を作ること、特に少子化の傾向が定着した現段階においては、社会にとって最も優先して実現すべき課題の一つである。
- ・少子・高齢社会の中で年金や介護・医療など高齢者を社会全体で支えていくべきであるという考え方は一般化してきているが、21世紀の日本の社会は現在の子もたちが支えていくものであり、次代の社会の担い手を育てる子育てについても社会全体で支援していくべきであるということを、国民的合意として再確認することが必要である。
- ・夫婦共働き家庭が一般化し、多様な就労形態が見られる中で子育てと就労の両立を可能とし、また、子育て家庭の負担を軽減する観点から、子育てを社会全体で、システム、費用負担の両面から引き続き支援していくことが必要である。
- ・また、専業主婦家庭を含め、子育て不安を抱え孤立している親に対する支援など、幅広く子育て家庭全体への支援を強化すべきである。
- ・企業においても育児休業を取りやすくしたり、労働時間を短縮したりし、また、家庭においても両親が協同して子育てに取り組めるようにするなどして、子育て支援型の社会を形成していく必要がある。

### (3) 多様な子育て支援システムの整備

- ・ 保育システムを多様なニーズに対応できるものとして整備し、利用者が適切な保育サービスを選択できるようなシステムにしていく必要がある。このため、保育所制度を見直し、その機能強化を図ることによりニーズに即応したサービスの提供が確保されるようにすべきである。
- ・ 平成7年度を初年度とするエンゼルプラン及び緊急保育対策等5か年事業が進められているが、これについては、今後とも着実な推進に努めていくべきである。

保育所に加え、保育所以外の保育施設、ベビーシッターサービス、家庭的保育（保育ママ）、子育てサークルなどについても、サービス内容の質に留意しつつ、地域の保育資源として位置付け、その活用が図られるようにすべきである。

## 2. 保育所について

### (1) 保育内容の情報提供と利用者が選択できる保育所・保育サービス

- ・ 現行の保育所制度は、市町村が保護者の労働等の事由により保育に欠けると認められた児童について保育所に措置することとなっている。措置を行う際に希望する保育所を訊くことが通例であるが、制度上は利用者が選択できる仕組みではない。
- ・ 子どもの成長にとって保育所の与える影響は大きい。子どもの最善の利益の確保という観点からは、利用者が保育所の保育内容、保育サービスの種類等の情報が十分に提供され、これらに基づいて利用者が保育所、保育サービスを選択する仕組みとすべきである。
- ・ 保育所、保育サービスを選択できるようにした場合においても、定員との関係での調整や優先度の高い人が利用できなくなるといった配慮の必要性などを考えると、申し込みは市町村に対して行うことが適当である。また、保育に係る費用等に対する公費負担などの面において全体として公的責任が後退することのないようにすべきである。

### (2) 保育所における多様なサービスの拡充

- ・ 保育所の入所率（入所児童数／定員数）は全国的に見ると8割台となっており、量的には充足されている。一方、乳児保育の確保、保育時間の延長や一時的な保育等の多様な保育ニーズに応えるサービスの整備が必要となっている。また、障害のある子どもへの保育サービスの提供を進めるとともに、病後児等については医療機関など関係機関と連携して、保育サービスを提供できるような方向を目指すことが必要である。
- ・ 少子化の進行の中で、過疎地等の場合においては、近隣の子どもとのつながりを確保しづらいことから、子どもの社会性を身につけるため集団保育を希望する保護者の子どもについても保育所で受け入れられるようにすることが必要であるとの考え方もあり、これについては、保育所の機能に照らし、現行の費用負担の在り方に留意するとともに十分検討することが必要である。

### (3) 保育所による地域の子育て支援

- ・ 保育所は、子育てに関するノウハウを蓄積している。これを積極的に活用して、家庭における子育て不安の解消のために支援していくことが望まれ、夫婦共働き家庭のみならず、専業主婦家庭に対しても幅広く相談に応じられるように体制の整備を進めるべきである。
- ・ 地域の子どもの交流の促進、母親クラブなどの地域の子育てサークル、子育てボランティアの支援など地域における子育てのネットワークを作っていくことが今後益々求められてきている中で、保育所が地域における子育ての専門的なセンター的機能を幅広く担えるような方向を目指すことが必要である。

### (4) 保育所サービスの質の確保と運営の弾力化

- ・ 保育所のサービス水準については、次代を担う子どもにふさわしい内容が確保される必要があり、国民の生活水準の向上に見合っ、安全・衛生、設備・構造、職員配置等の面で質の確保が図られなければならない。

- ・保育所の設備・構造、職員配置等の基準については、サービスの質を確保しつつ効率的なサービス提供が図られるよう、施設運営の自主性や地域性にも配慮しつつ、基準の弾力化を進めていくことが必要である。
- ・保育サービスの質の向上のためには、保育に従事する保母等に負うところが大きいことから、適性を有する人材の確保が図られるようにするため、これらの養成課程を含め研修等の充実を図る必要がある。
- ・保育内容についても、家庭や地域社会との連携を密にして、子どもの個性等に応じた保育などその質を高めていくようにするとともに、利用者のニーズに見合った保育所自身の創意工夫によるサービス提供や先駆的な取り組みを行いやすいようにすべきである。

#### (5) 費用負担の在り方

##### 保育料の公平な負担

- ・多様な就労形態と夫婦共働き家庭の一般化が進む中で、保育所を利用することが極めて普通の子育ての形態となっている今日、保育料負担の在り方も見直されるべきである。
- ・現行の保育料の負担が所得税額にリンクした応能負担方式であるため、中堅所得層の夫婦共働き家庭を中心に保育料の負担感が強くなっていることや、サラリーマン世帯にとって生活実感に照らして保育料負担の不公平感があることが指摘されている。
- ・保育所利用の一般化の実態を考えると、保育コストや子どもの年齢などに配慮した均一の保育料体系に改める方が、利用者間の保育料の公平な負担にかなうものと考えられる。また、保育料の公平な負担のためには利用時間帯にかかわらず利用時間の長さが同じであれば、保育料負担が平等になるような考え方がある。いずれにしても低所得者に対する負担軽減措置など公的支援を行う観点からの所要の配慮が必要である。
- ・こうしたことにより、市町村の保育料算定の事務の面で、利用者一人ひとりについて所得税額を把握し、これに基づいて保育料を決定している現行の事務負担が、かなりの程度

緩和され行政事務の簡素化に資するものと考えられる。

##### 公費負担の在り方

- ・子育て家庭の経済的負担を軽減するための社会的支援として、保育料負担の適正な水準を確保するために引き続き所要の公費負担を行うことが必要である。
- ・若年層を中心に子育てに伴う経済的負担感が強いという指摘もあり、子育てと就労の両立を社会的に支援し、子育てしやすい環境を整備していくことは重要な課題である。
- ・また、女性が子育てをしながら就労等の社会活動をできるように支援することによって、経済社会全般にプラスの効果をもたらすことにも留意する必要がある。
- ・利用者の保育ニーズに応じた保育所の多様な保育サービスの提供が求められている中で、公費の投入方法についてはいくつかの考え方があり得る。
- ・一つは、大部分の利用者が利用する通常の開所時間内の保育サービス部分と、これ以外の保育時間の延長や一時的保育などの部分に分け、利用者の共通の利用形態である前者の部分に公費を重点的に投入する方法である。次には、利用時間帯にかかわらず利用時間の長さが同じであれば保育料負担が平等になるような公費の投入方法である。さらに、バウチャー方式（利用券方式）により、利用した保育所に利用券で費用を支払う方法である。
- ・いずれの方法を採るべきかについては、利用者の適正な保育料負担の水準、実務上の問題等をも考慮しながら十分な検討を行うことが必要である。
- ・なお、家庭で保育を行う場合などとの公平の観点から、子育てについての施策全体を通じた視点からの在り方が今後の課題として総合的に検討される必要がある。

#### (6) 保育所以外の保育施設

- ・保育サービスの安定的確保、信頼性、質の確保の観点からは、今後も保育所が保育サービス供給の中心となると考えられる。この点については、保育所の利用システムの弾力化を行い、

多様なニーズに応えられるようにしていくことが必要である。

- ・一方、保育所以外の保育施設については、保育所で応えきれていないサービスの提供を図るという役割を果たしてきているという実態がある。その数は、平成8年1月現在9,310ヶ所あり、利用児童数は約22万人となっている。これらの施設についても、安全・衛生面や保育の質の面における水準の確保を図っていくことが必要であり、今後、その基準の在り方等についての検討をしていく必要がある。

### 3. 放課後児童対策について

- ・放課後児童クラブは、昼間保護者のいない家庭の小学校低学年児童等（放課後児童）に対し、生活・遊びを通じて子どもの発達の助長を促すサービスを行い、児童の健全育成を図っている。放課後児童クラブは、児童館、保育所、学校の空き教室、団地の集会所等において、多様な運営主体によって行われており、全国で8605ヶ所、対象児童数は約32万人となっている。これまでのところ実施市町村は1088市町村であり、市を中心として全市町村の約1/3で行われている。
- ・夫婦共働きが一般化している中で、小学校低学年の子どもを持つ家庭についても、子育てと就労の両立支援や放課後保護者のいない児童の健全育成を図る必要性が増大している。放課後児童クラブ事業の普及を図るために、市町村の積極的な取り組みが求められており、放課後児童クラブをシステムとして児童福祉法の体系の中に位置付けることを積極的に検討する必要がある。

- ・放課後児童クラブの事業内容としては、安全面での配慮を払い、夫婦共働き家庭の児童を安心して預けることができるようにするとともに、児童の発達段階に応じた自主的な生活や遊びを中心とする支援を行うことが適当である。
- ・放課後児童クラブは、小学校低学年の児童を夕方まで預かる形態が中心となっているが、利用者のニーズが多様化している状況等を踏まえ、利用者の選択や運営主体の創意工夫によりニーズに即応した事業の展開が図られるよう配慮すべきである。

この場合、運営主体は、市町村以外にも社会福祉協議会、社会福祉法人、父母会等民間団体など地域の実情に応じ、多様な運営形態があってよい。また、設置場所としては、児童館、学校の余裕教室、保育所や養護施設等の児童福祉施設、集会所など地域における多様な社会資源を有効活用すべきである。

- ・放課後児童クラブにおいて子どもたちの生活や遊びについて発達支援をする職員については、児童の健全育成等に関する適性や経験が求められるとともに、研修等の機会を設けることでその資質の向上を図っていくべきである。

当部会では、保育システムに関して児童福祉法の改正を必要とする基本問題について検討を行ってきたが、保育所の職員配置、設備・構造等の基準については児童福祉施設最低基準で規定されており、この基準の在り方についても制度の見直しと並行して検討を行い、時代の要請にふさわしい基準を策定していくことが必要である。その際、基準の在り方としては、保育所運営の自主性が確保されるようにできる限り弾力化される方向で検討することが望ましい。

## 少子社会にふさわしい児童自立支援システムについて（中間報告）

昭和22年に児童福祉法が制定された直接の契機が戦災浮浪児の保護救済であったように、戦後間もない時代、社会的支援を必要とする児童の大半は貧困あるいは親の死亡を理由とするものであった。しかし、その後半世紀が経過する中で、少子化の進行、家庭や地域の子育て機能の低下など、児童を取り巻く状況は大きく変化している。これに伴い、児童を

めぐる問題は、特定の児童や家庭の問題ではなくなっており、その態様も多様化・複雑化している。さらに、今日、虐待や不登校、性非行などの問題が新たな社会問題として取り上げられている。

次代を担う児童が個性豊かでたくましく生きていくことができるよう、一人ひとりの児童の健全な成長を支援することは、特に少子化傾向が定着した今

日、社会が最も優先して取り組むべき課題の一つである。

当部会では、こうした問題意識の下に、新しい時代にふさわしい児童自立支援施策の在り方について検討を重ねてきたが、この度、これまでの検討の結果をとりまとめたので、以下のとおり報告する。

## 1. 児童をめぐる現状と今後の支援の在り方について

### (1) 児童をめぐる状況の変化

児童の最善の利益の尊重

- ・「児童の権利に関する条約」の批准（平成6年4月）等を背景として、児童の最善の利益の尊重という考え方が定着してきている。
- ・児童の自立支援のための制度や施策を考えるにあたっては、一人ひとりの児童にとって最善の利益を確保することを基本とすべきである。

少子化がもたらす児童の成長への影響

- ・少子化傾向の中で、親から過度な干渉を受け児童の自立性が損なわれたり、児童自身が兄弟姉妹や近隣の仲間の子どもたちの中で切磋琢磨する機会や思いやりを培ったり、我慢することなどを学ぶ機会が減少し、社会性が育ちにくくなるなど、児童自身の健やかな成長にとって問題が多くなっている。
- ・また、学歴偏重の風潮が児童の社会性を育む上で悪影響を及ぼしているといった指摘や、高学歴化が進む中で児童が社会的に自立する年齢が上がってきているといった指摘がある。

家庭や地域の子育て機能の低下

- ・核家族化の進行の結果、世代を通して子育てを学ぶ機会が少なくなっている。また、子どもの数が少なくなっていることや、地域社会における近隣とのつながりが稀薄化していることから、地域社会の子育て機能が低下してきている。
- ・こうした中、育児情報の氾濫や学歴偏重の風潮の中で子育てに対する親の不安が増大したり、子育てを母親がひとりで抱えることで孤立化するといった問題が生じており、家庭

への支援を必要とする児童が多くなってきている。

- ・また、児童虐待や家庭内暴力などにみられるように、こうした問題が家庭に潜行しがちなことから、それが深刻化、複雑化する前の早期発見と迅速な対応がますます重要になってきている。

### (2) 問題の多様化・複雑化

- ・戦後間もない時代、社会的支援の主たる対象は、貧困あるいは親の死亡により親の監護を受けることのできない児童であった。
- ・しかし、児童をめぐる状況が変化中、今日では、親がおり、家庭の経済状況は必ずしも貧困ではないが、その健全な成長のために何らかの社会的支援を必要とする児童の割合が増加している。また、問題の発生原因やその態様についても、家庭、学校、地域社会等における複数の要因が絡み合った結果生じることが多くなっており、多様化・複雑化している。
- ・特に、虐待、不登校、いじめ、性非行などの問題が深刻化してきており、新しい視点からの対応の必要性が増大している。中でも、現行の児童福祉法の下で適切な対応が十分図られていないと指摘されている虐待などの問題については、法制度及び運用の在り方を含め総合的な検討を進めていくことが必要である。
- ・問題の多様化・複雑化の背景として、商業主義的な性風俗の蔓延など児童を取り巻く社会環境が悪化していることもその原因の一つとして指摘されており、地域社会においてこうした環境の改善に向けて不断の努力を行っていくことが必要である。

### (3) 今後の支援にあたっての考え方

- ・児童に対する支援にあたっては、児童を保護し養育するだけでなく、一人ひとりが個性豊かでたくましく、思いやりのある人間として成長し、自立した社会人として生きていくことができるようにすることを基本理念とすべきである。
- ・児童の自立を支援するにあたっては、問題の多様化・複雑化に対応して、児童の最善の利益を尊重するため、一人ひとりの児童の問題の発

生原因及びその態様、児童の性格、能力、適性に  
 応じた支援を行うべきである。

- ・なお、児童はお互いのふれあいなどを通じ自立に向けて自然に成長する力をもっていることから、その力が最大限発揮されるよう見守っていくことも大切である。
- ・現行の児童福祉法における支援の仕組みは基本的に入所形態を前提としているが、今後は、相談や通所利用等、在宅ニーズに対応してサービスを供給する仕組みを児童福祉体系の中で整備していくことが必要である。
- ・また、児童を対象を限定して支援を行うだけでなく、その背後にある家庭の問題をも視野に置き、幅広く家庭への支援を強化すべきである。

## 2. 施設の在り方について

### (1) 施設入所の実態

- ・現行の児童福祉法に定める各施設の目的・機能は問題の類型や年齢に応じて分類されており、児童をその分類に応じていずれかの施設に入所させ、処遇することを基本としている。
- ・今日、児童をめぐる問題が多様化・複雑化する中で、現行の施設体系の分類では対応できないケースが増えてきているとともに、時代の変化に伴い問題の類型やその対象児童数等も変化してきていることなどから、児童福祉法が規定する各施設の機能と現実に入所炊いる児童の間に敵齢が生じている。
- ・特に教護院については、入所率（入所児童数/定員数）の全国平均値が4割程度と著しく低い状況にある。その原因としては、入所が敬遠されるような施設になっていることや教護院の処遇内容が時代のニーズに必ずしも対応していないために、児童相談所が教護院への入所措置を躊躇したり、児童の入所について親の同意を得にくいことなどが指摘されている。

### (2) 後の方向

- ・問題の多様化・複雑化を踏まえ、一人ひとりの児童の態様に応じた適切な処遇を提供できるよう、新しい時代に合った施設の在り方の見直

しを図るべきである。

- ・このため、現行の各施設について、その役割や対象児童の範囲、名称などについて見直しを行うとともに、施設の創意工夫によるサービス提供や先駆的な取組みを行いやすいように運営の弾力化を図っていくことが必要である。この場合、例えば、児童相談所の処遇決定における専門性や客観性を担保するためのバック・アップ機能の創設、施設内容の情報提供や児童の意見表明権の保障など、児童にとって最善の処遇を提供できる施設が適切に選択され得るような方法があわせて検討されるべきである。
- ・また、単に入所児童に対する処遇を行うだけでなく、施設の有する機能を活用して、各種相談、通所利用やショートステイの実施などを含め施設の利用形態の弾力化を図り、地域の在宅ニーズに対応したサービスを積極的に提供できるようにすることが望まれる。
- ・教護院については、名称の見直し、運営形態の弾力化、学校教育の導入をはじめとする学習指導体制の充実、専門的な機能の強化、より科学的な処遇内容の改善等、その役割や在り方全般にわたって全面的な見直しを行い、幅広く児童の態様に応じた生活指導と学習指導を提供していく新しい施設として再生していくことが必要である。なお、この場合、現行の教護院の対象児童の範囲を拡大することがいずれの児童の自立にも悪影響を及ぼさないよう処遇の仕方を工夫する必要がある。

### (3) 児童の自立までの一貫した支援

#### 施設の有機的な連携の強化

- ・児童の態様は固定的でなく、その年齢や適切な自立支援を行うことによって変化するものである。
  - ・このため、各施設がそれぞれ連携しながら、個々の児童の態様や発達段階に応じて最も適当な施設において処遇していくことが重要である。その際、乳幼児の場合などについては、生活環境の変化が児童の精神的安定に及ぼす影響などに十分配慮することが必要である。
- 施設退所後の児童に対するアフターケアの強化
- ・現行の施設体系では児童を入所させて処遇

することを基本としており、施設退所後の児童に対するアフターケアが十分図られていない。

- ・児童の自立支援のためには、施設退所後に備えた生活訓練を行うとともに、施設退所後も、児童が社会的に自立するまでの間、施設が適切なアフターケアを行うことが重要である。
- ・児童の自立支援という観点からは、一定の年齢に達したことや就職したという理由で一律に支援の対象外とすることは適当でない。例えば、家庭の代替的役割を担う養護施設の場合、児童が社会的に自立するまでの間、必要な支援を行うことは施設の利用形態や機能の一つとして認められるべきである。

#### (4) 施設におけるサービスの質の向上

- ・施設におけるサービス水準については、問題の多様化・複雑化や国民の生活水準の向上を踏まえ、適切な質の確保が図られなければならない。
- ・このため、施設機能の見直しと並行して、施設の設備・構造、職員配置、職員の資格等について、その基準の見直しや弾力化を含め、検討を行っていくことが必要である。

### 3. 地域社会における支援体制の強化

#### (1) こども家庭支援センター（仮称）の整備

- ・全国175ヶ所の児童相談所では地域ネットワークの裾野を拡げることには限界があり、その機能を十分に発揮することができない。より地域に密着した迅速かつきめ細かな相談を行っていくため、児童相談所を中心に地域に拡がりを持った有機的な相談体制の整備を図ることが必要である。
- ・このため、民間施設等を中心として地域の児童福祉施設、機関等を効率的に活用し、これに適切な人材を配置することにより総合的・専門的な相談・指導を行うセンター（「こども家庭支援センター（仮称）」）を整備し、地域に根差した身近で機能的な相談・指導を行う基盤を充実

していくべきである。

- ・こども家庭支援センターは、児童相談所等の関係行政機関や児童委員（主任児童委員）などの福祉関係者をはじめ、保健医療関係（保健所、保健婦、病院、医師）、教育関係（学校、教育委員会）、司法・警察関係（弁護士、家庭裁判所、保護司、人権擁護委員、警察）等の公的機関・団体や民間ボランティア活動等と十分な連携を図ることが必要である。
- ・こども家庭支援センターの整備にあたっては、地域の実情等も考慮しつつ、児童や家庭にとって利用しやすい相談体制となるようその適正な配置を図るとともに、現在多岐にわたっている相談機関や相談事業の必要な見直しを図り、地域における相談の専門性と総合性ができる限り集約化されるようにすべきである。

#### (2) 問題の早期発見と早期対応

- ・虐待や家庭内暴力など家庭に潜行しがちな問題が増加していることを踏まえ、それが深刻化、複雑化する前に、地域の中でこれを早期に発見し、迅速に対応することがますます重要になってきている。
- ・このため、児童委員（主任児童委員）など地域の福祉関係者のみならず、保健医療、教育、司法・警察等の関係者の意識の啓発を積極的に図る必要がある。また、こども家庭支援センターを中心として、こうした機関・団体や虐待防止センター等の民間ボランティア活動を含めた地域の関係者の連携を強化し、問題の早期発見、早期対応にあたる体制を充実すべきである。

#### (3) 地域におけるアフターケアの充実

- ・施設退所後の児童の自立を支援するため、退所後も自立までの必要な間、施設が適切なアフターケアを行うことを基本としつつ、特に自立が困難な児童に対しては、児童委員（主任児童委員）によるきめ細かな支援を図れるような仕組みを検討すべきである。
- ・また、施設と在宅の中間的な形態として、地域の中で児童の生活訓練を支援する民間の自立援助ホームのような事業を制度的に位置付けていくことも検討すべき課題である。

#### (4) 里親制度について

- ・里親制度は、児童を家庭的環境の中で養育を行う制度であるが、里親委託児童数は長期にわたり減少する傾向にある。里親制度については、児童の年齢や家庭環境などその態様を踏まえ、その児童にとって最善の処遇を確保するという観点に立って、現行制度の適切な運用の見直しを図るとともに、運用の実態等を十分踏まえたうえで、里親制度の在り方について今後検討を行うことが必要である。

### 4. 児童相談所の活性化について

#### (1) バック・アップ機能の創設

- ・児童相談所の仕事については、問題が多様化・複雑化している中で、高度の専門性が求められるとともに児童の処遇決定についての客観性を確保するため、幅広い分野における外部の専門家の協力が必要なケースが増えてきている。
- ・児童相談所長が処遇を決定するに当たって、その専門性と客観性を担保するとともに児童の権利擁護を適切に確保するため、医師、弁護士、施設関係者等の第三者の専門家で構成する協力システムを設け、児童相談所の機能をバック・アップしていくことが望ましい。
- ・このバック・アップ機能については、児童相談所をバック・アップするのみならず、権利侵害の著しいケースについて自らが相談、調整、指導等を行い得る第三者機関として児童相談所とは切り離れた形で設置することが適当であるという考え方と、児童相談所の機能を十分発揮させるための補完的仕組みとして、簡素な行政組織で所要の効果を期するといった観点等も考慮し、処遇決定の客観性や児童の権利擁護の確保を図るため児童相談所の組織とは一定の独立性を保った第三者機関として、これを児童相談

所の内部に置くことが機能的であるという考え方がある。

#### (2) 指導力の強化

- ・児童相談所は、児童及びその家庭の個々の問題に対応して最善の処遇・支援を図るために極めて重要な役割を担っている。このため、施設、こども家庭支援センター、児童委員（主任児童委員）等との連携を図り、これらを指導する役割を積極的に果たすべきである。また、施設入所等を決定した後も児童が自立するまで最善の処遇が確保されるよう、処遇計画を随時見直すことなどを含め、その児童のフォローアップに努める必要がある。
- ・児童の処遇にあたってその権利が尊重されるよう、児童相談所は、児童の年齢等も考慮しつつ意見を表明する権利を適切に保障するとともに、施設等に対する指導を行っていくべきである。
- ・虐待など児童の権利侵害性の著しいケースについては、一時保護の活用を図るとともに家庭裁判所等との連携を強化し、迅速かつ確に児童の保護を図るべきである。
- ・児童相談所の相談・指導業務については、高度な専門性を要するケースや児童の権利侵害性の著しいケースの対応などに重点を置くこととし、より地域に密着した相談・支援についてはこども家庭支援センター等を積極的に活用するようにすべきである。
- ・児童相談所における職務の継続性・専門性を高めるため、人事や研修の在り方などについて、更に検討することが必要である。

当部会では、児童自立支援システムについて児童福祉法の改正を必要とする基本問題について検討を行ってきたが、児童福祉施設最低基準についても制度の見直しと並行して検討を行うことが必要である。

## 母子家庭の実態と施策の方向について（中間報告）

わが国の世帯構造は、世帯人員の減少が進むとともに、世帯類型も単独世帯や夫婦のみからなる世帯

が増加するなど多様化している。また、母子家庭については、離婚が増加傾向にあること等に伴い、昭

和36年当時の母子家庭の約8割は死別母子家庭であったのが、平成5年には約7割が生別母子家庭であるなど、母子家庭となった要因や態様は大きく変化している。

当部会では、こうした変化がみられる中で、今後の母子家庭施策をどのような進めるかということについて検討を重ねてきたが、この度、これまでの検討の結果をとりまとめたので、以下のとおり報告する。

## 1. 母子家庭の現状と今後の施策の方向について

### (1) 世帯構造の変化

・「国勢調査」に基づき、わが国の世帯数等の変化をみると、高度経済成長に伴う人口の都市流入などによって、一般世帯数は昭和35年には2,254万世帯であったのが、平成7年には4,345万世帯と倍増し、一世帯当たり人員は、4.14人から2.84人に減少している。また、この間、世帯類型も大きく変化しており、核家族世帯数は1,179万世帯から2,569万世帯に、単独世帯数は358万世帯から、1,077万世帯に大幅に増加する一方、その他の親族世帯（三世代世帯など）数は、679万世帯から686万世帯とほぼ横ばいとなっている。さらに、核家族世帯の内訳をみると、夫婦とその子からなる世帯数は、849万世帯から、1,493万世帯に増加しているが、平成2年調査以降は減少傾向に転じている。

また、夫婦のみの世帯数は約5倍に増加しているとともに、ひとり親とその子からなる世帯もほぼ倍増している。

・以上のように、わが国の世帯構造は、世帯の小規模化が進むとともに、単独世帯、夫婦のみの世帯・ひとり親とその子からなる世帯数が増加するなど多様化する傾向にある。

・また、離婚率は、戦後、昭和38年まで低下傾向にあったが、その後は長期的にみて増加傾向にあり、年齢別の離婚率の推移をみると、特に20歳代の上昇が顕著となっている。離婚が増加傾向にある要因としては、近年、離婚に関する国民の意識が急激に変化していることなどが指

摘されている。

### (2) 母子家庭の現状について

「全国母子世帯等調査」等に基づき母子家庭の現状をみると次のとおりとなっている。

#### (母子家庭となった要因)

・母子家庭数は昭和36年が99万世帯、平成5年は79万世帯と推定される。生別・死別の構成割合は、生別母子家庭が昭和36年には22.9%であったのが、平成5年には73.2%と生別母子家庭が多数を占めており、母子家庭となった要因は大きく変化している。

#### (収入状況)

・平成4年の母子家庭の年間平均収入額は、「全国母子世帯等調査」によれば215万円となっている。なお、「国民生活基礎調査」によれば平成6年の母子家庭の年間平均収入額は269万円となっている。

・母子家庭の収入階級別分布をみると、収入状況は相当拡散した分布を示している。また、例えば、実家に同居している母子世帯の年間平均収入額は289万円であるなど、母子家庭の態様によって経済状態等は異なると考えられる。

・母子家庭の生活保護率は6.7%（平成5年）であり、一般世帯の保護率1.4%に比べ約5倍となっているが、昭和63年の母子家庭の保護率10.3%に比べ減少している。なお、この間、母子寮入所者の保護率は、ほぼ同じ割合（約3割）で推移している。

#### (就労状況)

・母子家庭の就労率は、昭和63年は86.8%、平成5年は87.0%と、ほぼ同率となっている。

・母子家庭の就業者のうち71.7%は「現在の仕事を続けたい」と回答している一方、25.7%は「仕事を変えたい」と考えており、そのうちの49.5%がその理由として「収入がよくない」ことを挙げている。現在のわが国の労働市場の下では、一般的に言って、男女の雇用の機会や条件に差異があることに加え、特にそれまで就業しておらず、しかも年少の子どもを抱える中年層の女性が就業しようとする場合、雇用条件の良い職場は限られているのが現状である。母子家庭の就業者の約4分の1が「仕事を変えたい」

と回答している背景としては、このような労働市場の状況が影響を与えていると考えられる。

(養育費の状況)

- ・平成5年に離婚世帯で養育費を現在受けている世帯は14.9%、過去に受けたことがある世帯は16.4%となっている。この数値は前回、前々回調査に比べ若干高くなっている(昭和58年ではそれぞれ11.3%、10.1%)ものの、著しい変化は生じていない。なお、「司法統計」によれば、離婚の調停若しくは協議離婚届出をする旨の調停又は当事者を離婚させる旨の審判により終局した事件であって母を監護者と定めたもののうち、当該調停又は審判において養育費支払の取決めがされた割合は、昭和60年が71.2%、平成7年が80.6%となっている。

(3) 母子家庭に対する社会的支援について

- ・母子家庭の実態は一様とは言えない。例えば、継続的に手厚い社会的支援を必要とする層、適切な社会的支援を講ずることにより自立可能な層、必ずしも経済的に困窮していない層など、幾つかの層に分かれていると考えられる。
- ・また、社会的支援を必要とする母子家庭の態様やニーズも多様である。例えば、適切な就業の場がない母子家庭の場合、その態様に応じた就職の斡旋や技能習得の援助等の就労支援が優先されるし、児童扶養手当や母子福祉貸付金等の経済的支援も有効である。また、保育施策やホームヘルプサービス等の充実は子育てと就労の両立を支援する上で必要となる。さらに、精神的支援をも含めた継続的なケースワークが必要な母子家庭もあれば、親権や養育費の取決めなどの法律問題を抱えリーガルサービス(法律相談)の提供を必要とするケースもある。また、夫の暴力や虐待から逃避するケースでは緊急一時保護(いわゆるシェルター機能)の対応が要請される。
- ・母子家庭に対する社会的支援を行うにあたっては個々の母子家庭の態様やニーズに応じたきめ細かな施策を適切に講じ、それぞれの母子家庭が自立した生活を営めるように支援していくことが必要である。
- ・社会的支援を必要とする母子家庭に関する調

査は、プライバシー等の問題があり難しい面がある。しかし、母子家庭の態様やニーズに合った有効な施策を講ずるためには、母子家庭の実態の把握が必要不可欠である。このため、母子家庭のプライバシーの侵害にあたらないような配慮や工夫を講じつつ、その実態のより詳細な把握を行う必要がある。

(4) 母子家庭施策と一般施策等との関係について

- ・母子家庭の態様やニーズが多様化しているとともに、一般の家庭においても共働き家庭が増加するなどの変化がみられる中で、母子家庭施策を一般施策とは別個のものとして捉えるのではなく、むしろニーズの内容に着目しどのような社会的支援が必要かという視点から捉え、施策の総合化や普遍化を進めていく必要がある。例えば、延長保育や乳児保育等の保育サービスや放課後児童対策は、母子家庭に限らず共働き家庭においても共通するニーズである。また、各種の相談事業についても、その対象を母子家庭に限定するのではなく、できる限り子どもや家庭に関する地域の相談支援体制の中に位置付けることにより、施策の総合性・一貫性を確保するとともに幅広い施策の展開が図られるようにすべきである。
- ・また、父子家庭については、労働市場におけるハンディキャップや収入状況は母子家庭の場合とは異なっており、両者を全く同一に捉えることは適当ではない。しかし、子育てと就労の両立支援や各種相談等のニーズについては母子家庭ニーズと重なり合っており、こうした施策の分野では母子家庭と父子家庭を区別することなく取り扱うことが適当である。

## 2. 社会的支援のための施策について

(1) 技能習得や職場の確保

- ・母子家庭が経済的に自立した生活を営めるよう、技能研修や職場訓練等の充実を図り、より条件の良い就業に結びつくような支援が必要であるとともに、母親の能力・適性等に見合った就業の場の確保に努める必要がある。なお、現

行の技能研修のメニュー等は、実際の雇用ニーズに合っていない、より高度な能力を開発しようとするニーズに必ずしも応えられていないといった指摘もあり、その内容等の改善について検討することが望まれる。

- ・母子寡婦福祉団体等が現在実施しているホームヘルパー養成研修等が実際の雇用に結びつくように、研修内容の見直しやホームヘルパーを採用する市町村との連携を強化することが必要である。また、公共職業安定所の中にはレディス・ハローワーク（女性専用公共職業安定所）や福祉重点公共職業安定所など女性の雇用や福祉的雇用に力を入れているものがあり、母子家庭の相談援助に携わる諸機関・団体は、こうした公共職業安定所等との密接な連携を図るとともに、社会福祉施設など福祉に理解のある職場の開拓や確保を積極的に行う必要がある。
- ・母子家庭の母親等を雇用する事業主に対する助成制度（特定求職者雇用開発助成金制度など）や各種技能習得制度（職場適応訓練手当など）が設けられているが、母子家庭がこうした制度を十分活用し適切な就労確保につながるよう、制度の周知等に努める必要がある。
- ・なお、現行の母子福祉貸付金の大半は児童の修学資金であり、母子福祉貸付金が母子家庭の技能習得などのニーズに必ずしも適合していない、貸付手続きが煩瑣であるといった指摘がある。  
このため、技能習得資金等の貸付限度額の引上げや貸付手続きの簡素化等を図る必要がある。

## （2）子育てと就労の両立支援

- ・母子家庭の自立促進や児童の健全育成を図る上で、子育てと就労の両立を可能とするよう支援していくことが重要である。
- ・このため、保育サービス（延長保育や乳児保育等）やトワイライトステイなど、子育てと就労の両立支援施策の普及・充実を図るべきである。また、傷病の場合等に限定されている母子家庭等介護人派遣事業の利用要件の緩和を検討すべきである。

## （3）相談体制の整備

- ・平成5年の「全国母子世帯等調査」によれば、

相談相手がいない者は約3割にのぼり、そのうち7割以上の母子家庭が相談相手を必要としている。また、母子家庭の相談内容は、子どもの養育・教育問題や生活・就労・精神面など多岐にわたっている。また、離婚の直前・直後は、母子ともに精神的に不安定な状態に置かれるとともに、養育費の取決め、住居の確保、子どもの保育や教育の確保など短期間に決定すべきことも少なくない。このため、できるだけ身近な相談機関で総合的かつ専門的な相談支援を適時・適切に行うことができる体制を整備することが重要であり、当部会が「少子社会にふさわしい児童自立支援システムについて」の中で提言している「子ども家庭支援センター(仮称)」の積極的な活用を図るべきである。

- ・母子相談員は、母子家庭の一般的な相談に加えケースワークを必要とする母子家庭の自立支援に大きな役割を果たすことが期待されており、その有効な活用を図ることが必要である。なお、婦人相談員も夫の暴力・虐待に関する相談のウエイトが高まっているなど、母子相談員の業務と事実上重なり合う部分も少なくないことから、母子相談員と婦人相談員の一体的な活用を図ることが検討されるべきである。
- ・母子家庭の相談内容の中には、不当解雇、離別した夫からの干渉、サラ金業者からの不当取立てなど様々な法律問題が絡むことが少なくない。また、離婚に際しては、親権の設定、養育費の取決め、財産分与や慰謝料の取決め、面接交渉権の設定など数多くの法律上の問題が生ずるとともに、こうした取決めを安易に行うことは後々のトラブルにも繋がりがかねない。このため、相談体制の整備にあたっては、適切なリーガルサービスを受けることができる仕組みを講ずるべきである。

## （4）母子寮の機能強化

- ・母子寮の入所者の実態をみると、短期間で退所し自立した生活を営んでいる者も多い一方、生活保護を受けている割合は約3割となっており、継続的に手厚い支援を必要とし長期間入所する者も少なくないなど、母子寮入所者の態様やニーズは一様とは言えない。

- ・母子寮は、本来、個々の母子家庭の態様やニーズに応じたきめ細かなサービスを行い、それぞれの母子家庭の自立に向けて積極的な支援を行うことが求められている施設である。しかし、現行の母子寮の中には、単なる住居の提供にとどまっており、母子家庭のケースワークや児童の健全育成を図るという役割を十分果たしていない施設も少なくない。このため、母子家庭に対するケースワークや寮内保育、緊急一時保護等を積極的に行うインセンティブを与えること等により、母子寮がその本来的機能を十分発揮できるようにすべきである。なお、こうした母子寮の機能強化と並行して、施設の名称や設備・構造等の基準についても検討を行っていく必要がある。
- ・母子寮の入所決定は福祉事務所単位に行われているため、生活保護のケースワークとの一体性が確保できるというメリットがある反面、暴力逃避ケースのような場合に必要となる広域的措置が迅速・的確に行い難いというデメリットも指摘されている。このため、入所決定を広域的に行うことができる仕組みや婦人相談所の一時保護所との有機的連携等について検討する必要がある。

### 3. 児童扶養手当制度について

- ・児童扶養手当は、母子家庭の生活の安定と自立の促進に寄与し、もって児童の福祉の増進を図ることを目的として支給されているが、もとより、児童扶養手当の支給は、離婚した夫の子に対する養育義務を免責するものではない。これに関連し、昭和60年の児童扶養手当法の改正

により、離婚した夫が高額所得者である場合には児童扶養手当を支給しない旨の規定が設けられたが、夫に養育費支払能力があることと現実にそれが履行されていることとは別であるという議論が国会でなされ、この規定は未施行となっている。

その後の離婚件数の増加傾向の中で、養育費の取決めやその履行状況は必ずしも大幅に改善されたとは言いがたい状況となっている。

しかし、養育費の支払が適正に行われることは、その子どもにとって極めて重要なことであり、離婚の際適切な養育費の取決めを行うとともにその履行が適正に行われなければならない。特に、今後とも離婚が増加する傾向が指摘されており、早急に対応策を講ずることが必要である。

なお、児童扶養手当は全額公費による社会保障給付であり、離婚母子家庭に児童扶養手当を支給するにあたっては、社会的公正の確保という観点を踏まえ、児童扶養手当を支給した上で、離婚した夫から、その所得等を勘案し、児童扶養手当の費用の全部又は一部を徴収できる仕組みを導入することも考えられるので、その可否などについて、理論面のみならず実務面における対応を含め検討すべきである。

現行制度の下で訴訟等により問題が提起されている事項、例えば、児童扶養手当と併給が禁止されている公的年金の額が児童扶養手当の支給額を下回る場合の取扱い、未婚の母の子が父親から認知された場合の児童扶養手当の支給の是非などについてもあわせて検討することが必要である。