

平成25年3月4日

永野 孝男 議員



1 社会的養護

(①児童養護施設等の現状)

<永野孝男議員>

全国の児童相談所における児童虐待相談対応件数は、平成23年度で約6万件。政令市以外を受け持つ大阪府子ども家庭センターでも、21年度は3,270件、22年度は4,820件、23年度は5,711件と全国の10%余りを占め全国最多である。

ここ数年、子ども家庭センター職員の増員が図られてはいるものの、一時保護を行った子どもの数は5年前と比べ、1.5倍に増加しており、その対応に追われる状況は一向に変わっていない。

一時保護の後、家庭に戻ることができない子どもたちは、児童養護施設等への入所や里親へ委託され養育等をされることになる。このように、子どもたちを公的責任で社会的に養育することを「社会的養護」という。

この社会的養護には、施設において集団生活をする「施設養護」と、個人の家庭で預かる里親などの「家庭的養護」があり、本日は「施設養護」について伺う。

児童養護施設、乳児院、情緒障がい児短期治療施設がこの施設養護の主なもので、府で所管するこれらの施設はすべて民営。近年、各施設とも、不安定な家庭環境から施設入所に至る子どもが増えており、現場の実態は、それに対応するには十分な職員体制とはいえない。

乳児院は、主に1歳代までの乳幼児の養育をする施設。近年、低体重や低身長など、様々な疾患を持つ乳児が増加している。そのため、保育士や看護師などによる食事介助や投薬管理、病院への入院・通院、急な発熱、容態の急変など、職員は昼夜関係なく対応に追われて

いる。

児童養護施設は、概ね2歳から18歳までの、保護者のいない子どもや虐待を受けている子どもを養育する施設。一定の年齢になっても着替えや歯磨きなどの基本的な生活習慣が身についていない児童、学力が遅滞している児童も入所してくるため、職員はそれらの支援に多くの時間をかける必要がある。また、保護者からの暴言や執ような責任追及等も多く、職員は疲弊し、過労により志半ばで辞めてしまう職員も少なくない状況。

情緒障がい児短期治療施設には、発達障がいを含め、児童養護施設以上に心理的なケアが必要な子どもが多く、中には精神科治療を要する児童も常態化している。情短施設でケアする子どもは、人とのコミュニケーションが苦手で、うまく言葉で伝えられずにパニックになり、道路への急な飛び出しやリストカットなど、突発的な事件が頻繁に起き、職員は気の休まることがないのが実態。

大阪府では、平成20年度と比較すると、今年度、入所児童全体に占める特別に手厚いケアが必要な子どもの比率は、41%から53%へと過半数を超えている。これは全国一律で定められた施設職員の配置基準の想定を大きく超えるもの。本来こうした子どもたち一人ひとりに丁寧なケアをすべきであるが、それもままならない状況。

以前はケース内容や課題の軽重によって、児童養護施設か情短施設かの選択は比較的容易であったが、現在は大半が情短施設措置となっている。特に、府内3情短施設は重篤なケースが多く、入所調整を行っているのが現状。児童養護施設に困難ケースが入所するいわゆる児童養護施設の情短化が進行している。

施設では、安心・安全な生活空間の確保、基本的な生活習慣の獲得、学力をはじめ様々な能力の開発、自立に向けての社会的スキルの向上等、児童福祉施設に課せられた任務は重大である事を認識しており、職員の援助技術向上を図るために、アメリカで開発された子育てマニュアル「コモンセンスペアレンティング」やセカンドステップ等の技術を導入、また、平成24年7月には児童施設援助指針の改定を行い、専門性や援助力の向上に努めているところであるが、このような実情を福祉部長はどのように認識しているのか。

<福祉部長>

議員お示しのように、社会的養護の背景として、近年大きな課題となっているのが児童虐待である。

虐待を受けた子どもは、不安定な人間関係や生活環境のもとで育っていることが多く、保護者の病気や家出などが施設入所の主な理由であったころとは大きく異なり、虐待によるトラウマを抱えた子どもや、何らかの障がいのある子どもの支援を行う施設へと役割が変化し、施設入所後もケアが難しくなる傾向にある。

このような対応の難しい子どもについては、公立の児童養護施設等で受入れている自治体が多い中、府立の児童養護施設を有しない大阪府では、被虐待児を始め様々な課題のある子どもを、民間の施設で受け入れている。

施設長を始め職員の方々には、昼夜の別なく、生活習慣が身についていない子どもに根気強く付き合い、生活習慣の獲得を支援されていることは承知している。また、人間不信から反抗的になったり自暴自棄になったりする子どもにじっくり向き合うなど、並々ならぬ苦勞をされていることも十分認識している。

(2)児童自立支援施設について)

大阪府において、施設養護を担っている施設には、民間で運営している児童養護施設等のほか、府が直接、設置・運営している児童自立支援施設がある。

児童自立支援施設とは、非行や、ひきこもりなど思春期の課題をうまく乗り越えることができず、生活指導を必要とする高年齢の子どもを入所させ、その自立を支援している施設で

あり、特別なノウハウを必要とする、より専門性の高い施設。そのため、府では、修徳学院と、子どもライフサポートセンターという、2つの府立施設を設置・運営している。

児童養護施設等に入所する子どもは施設側が選択できるのではなく、子ども家庭センターの措置によるため、児童養護施設等は様々な子どもを受け入れることになり、どんなに対応が難しい子どもであっても、そのケアに全力を尽くしている。

しかしながら、度重なる暴力トラブルや万引き等の非行が収まらなかったり、高校を中退するなど、児童養護施設や情緒障がい児短期治療施設では適応できない子どももあり、民間施設での援助、指導の限界を超えた場合は、府立の児童自立支援施設などに措置変更される。いわば社会的養護のセーフティネットとなっている。

支援が困難な子どもを受入れるこの2つの府立施設があるからこそ、民間施設は安心して、困難ケースにも取り組むことができている。

重篤なケースの子どもが増え続けている中で、その存在意義は大きいと考えるが、福祉部長の認識を伺う。

<福祉部長>

修徳学院及び子どもライフサポートセンターの2つの児童自立支援施設は、非行や高校生年齢のひきこもりなどの児童を入所させ、個々の状況に応じた生活指導などを行い、自立を支援する役割を担っている。

これらの施設は、特に家庭からの支援を望みにくく、対応が困難な児童の自立支援を行っており、極めて高い専門性が必要であることから、大阪府の責務として設置、運営している。

具体的には、修徳学院は、民間では対応困難な非行などの課題を持つ子どもの自立のため、夫婦である職員が家庭的な雰囲気の中で支援する小舎夫婦制という形式をとっている。

また、子どもライフサポートセンターは、自傷行為の激しい児童や、家庭内暴力などにより、家庭からの支援が望めない高校生年齢の子どもに対して、生活支援をはじめ学習支援や職業支援等を行い、自立につなげている。

これらの府立施設と民間の児童養護施設などとの連携・役割分担があって始めて、社会的養護全体を推進できると考えており、その存在意義は高いと考える。

(③大阪府の社会的養護の方向性)

これまで述べてきたように、現場の状況を見れば、施設の抱える課題は、極めて深刻と言わざるを得ない。

そのような中、国において、一昨年7月に社会的養護の課題と将来像が取りまとめられた。

この中で、施設運営の質の向上や、自立支援の充実、子どもの権利擁護といった課題と将来像のほか、児童養護施設や乳児院については、家庭的養護を強力に推進するため、本体施設の小規模化などを進めることとなっている。

また、子どもの抱える問題の複雑・多様化へ対応し、ケアの質を高めるため、直接養育にあたる職員の配置基準の引上げを検討することとしている。社会的養護が必要な子どもを、家庭的環境の中で育てていくことなど、国の示した方向性は望ましいものとする。

この国の動きも踏まえ、厳しい財政状況ではあるが、大阪の突出した厳しい状況に対して、府として、社会的養護の充実に向けた取組みをどのように進めていくのか。

<福祉部長>

大阪府では、平成22年3月に、平成26年度までを計画期間とする、「大阪府社会的養護体制整備計画」を定め、より家庭的な養育環境が望ましいとの考えから、大規模施設の分割

や施設単位の小規模化等を目指してきたところ。

その計画に基づき、これまで地域の民家などで少人数の子どもと施設職員が生活する地域小規模児童養護施設や、里親と5～6人の子どもが生活するファミリーホームなどの設置を推進するとともに、施設の幹部職員の養成研修などを委託実施し、職員の質の向上に向けた取り組みも行っている。

しかしながら、府内の児童養護施設等の状況をみると、対応の難しい入所児童が増え、さらに専門的できめ細かなケアを行うためにも、課題は多いと考える。

今後、国の動向を見据えながら、大阪府の抱える課題への対応策について、平成27度からの新たな社会的養護体制整備計画の中で検討していく。

(④知事の認識について)

<永野孝男議員>

これまで伺ったとおり、児童養護施設等は、親がいなかったり、育てられない場合などに、子どもが入所する施設であったが、近年は、虐待により心が傷ついたり、発達障がい等、様々な支援が必要な子どもたちが入所する施設へと変わってきている。

大阪府の社会的養護、特に施設養護は、社会福祉法人が中心に担っている。より専門性が求められる中で、職員は子どものために精一杯頑張っているがそれも限界に達している。

知事は、常々「子どもは社会の宝」と発言しているが、大阪の子どもを預かる身として、社会的養護による支援についてどのような考えを持っているのか。

<松井知事>

民間施設の方々には、施設に暮らしている子どもの支援に、日々ご苦労、ご尽力いただいていると聞いている。

虐待を受けた子どもなど、保護者の適切な養育を受けられない子どもが増えており、このような子どもたちの安全・安心を確保した上で、公立施設や民間施設を始め社会全体で健やかに育てていく必要がある。

府としても、保護や支援を必要とする子どもたちが、その権利を守られ、希望や自信・信頼感を持って社会で自立していけるよう、「子どもが健やかに成長できる社会づくり」を一層進めていく。



<永野孝男議員>

ただいま、知事から強い決意をいただいた。

しかし、百聞は一見にしかず。今後、府としての施策展開を図るためにも、現場を実感していただく必要があると考える。知事には、子どもたちの実情を知っていただくため、一度、施設をご覧いただくことを要望しておく。

2 障がい者の自立支援

<永野孝男議員>

今年4月から法定雇用率が引き上げられることから、今議会でも様々な議論があった。

長引く景気低迷などにより、民間企業の雇用情勢は厳しさを増しており、特に障がい者の雇用・就労に関しては厳しい状況にある。

このような中、大阪府では、昨年3月に策定した「第4次大阪府障がい者計画」の中で、最重点施策の1つとして「障がい者の就労支援の強化」を掲げ、積極的な取組を行っている。

また、今議会の我が会派の代表質問においても、「障がい者の就労支援」を柱に施策の充実に取組む旨、知事から力強い答弁をいただいたところ。

その中で、福祉施設における作業活動等の対価として支払われる工賃の向上は、施設を利用する多くの障がい者が、働く喜びを実感できるとともに、経済的な自立につなげるなど、福祉的就労支援として極めて重要である。府においても、積極的に取組んでいるが、府内の平均工賃月額が1万円にも満たず、いまだに全国最下位という厳しい状況。

しかしながら、新たな作業分野の開拓など、工夫次第で、まだまだ工賃の向上や作業分野の拡大は見込めるはずである。例えば、廃棄物となった電線から銅線を剥離する作業により、工賃の向上を図る取組みが既に始まっている。これは、細い電線から簡単に銅線を剥離できる機械を開発した企業とタイアップして行われている。剥離された銅線は高い値段で売れることに加えて、この作業は納期がなく、機械を用いた簡単な作業であることから、特に知的障がい者の特性に適しており、さらに、作業工程が分割でき、多くの障がい者が関わるができること

いう利点がある。

この取組みの促進を図るためには、いかに安定的・継続的に廃棄電線を確保できるかが、カギを握っており、この取組みを知った大阪電気工事工業組合の役員の方々が組合員の事業所に呼びかけ廃棄電線を集めて提供している。

現在、府内 5 施設でこの取組みを行っており、作業に従事する障がい者の工賃が月額 10 万円に向上し、施設や障がい者に喜んでもらっていると聞いている。今後、廃棄電線が集まってくる度に施設を増やしていく予定とのこと。

そして、このシステムをより確実なものにするため、現在電気工事組合の協力のもと、企業と福祉施設のコーディネート機能を担う NPO 法人の設立に向けた動きがあり、民間主導の自主的な取組みが進められている。

このように、工賃向上に資する取組みが民間主導で率先的に行われていることを受け、大阪府としても、例えば、府営住宅等の府有建築物の解体・改修や府立工科高校電気科等の実習など、その他様々な活動の中から排出される廃棄電線を福祉施設へ優先的に提供することも、全庁的な取組みとして支援すべき。

そこで、今後、こうした工賃向上につながる取組みをさらに促進するために、どのように取り組んでいくのか、知事に伺う。

<松井知事>

障がい者が地域で自立した生活を営むためには、いわゆる福祉的就労への支援は極めて重要。このため、福祉施設に対する経営改善等の指導、受注拡大などの支援を行う「工賃向上計画支援事業」を実施している。

工賃の向上を図るためには、福祉施設において行う障がい者の作業活動をいかに確保できるかが、最も大きな課題であると認識。

このため、「工賃向上計画支援事業」を活用し、障がい者の特性に応じた新たな作業分野の開拓を積極的に行うなど、工賃向上に向けてしっかり取り組んでいく。

3 大阪府の福祉施策

<永野孝男議員>

福祉部長は、今年度末に定年し、勇退すると聞いている。部長は、福祉部での管理職経験が長く、福祉行政のエキスパートとして 3 年前に現職に就任した。この間、増大する福祉ニーズ、数々の法改正や制度改正、市町村への権限移譲など、行き着く暇のない 3 年間であったと推察する。勇退するにあたり、大阪府の福祉施策についてのメッセージなどを伺う。

<福祉部長>

私は福祉行政に携わる期間が長かったが、この 3 年間は福祉部長を務めさせていただき、やはり「福祉は行政の基本」であることを改めて実感した。急速な高齢化や家族形態の変化、地域コミュニティの希薄化が進み、景気の低迷も長期化している。これに伴い、介護・医療ニーズの増大をはじめ、生活に困窮する人や社会的に孤立する人の増加、また児童虐待の深刻化といった事態が生じている。

このように支援を要する人が増え、新たな福祉課題も生じる中、私は、自助・互助・共助・公助のバランスのもと、府・市町村及び社会福祉法人や NPO をはじめとする民間の方々が、それぞれの役割を果たすことが重要と考え、課題解決に取り組んできた。

この3年間で特に印象に残っているのは、まず、「児童虐待への対応」。

深刻な児童虐待事案が相次ぎ、社会の関心が高まる中で、テレビCMを放映し広く府民の方々に通告をお願いした。あわせて保護が必要な子どもの増加に対応するため、新しい一時保護所の整備に着手した。また、市町村に対する虐待対応の専門性向上のための支援、施設から家庭に戻った子どもやその家族へのサポート、といった取組みも進めた。

次に、「施策の谷間に置かれた方々への支援」にも力を入れた。

発達障がいや高次脳機能障がい、重症心身障がいや盲ろうの方々は、これまでの施策では十分に対応できていない、いわば施策の谷間に置かれた状態。こうした方々に対する支援を強化するため、来年度予算案に盛り込まれている「発達障がい児者総合支援事業」をはじめ、施策の充実に努めた。福祉施策を進めていく上で、私が特に留意したのは、現場の声をよく聞き、意見を汲み取るということ。

これにより、利用者のニーズに応える施策をつくることができたのではないと思う。今後の社会経済情勢を考えると、急増する高齢者への対応や生活困窮者対策など福祉課題はさらに増えると思われる。府民が安心して暮らせる大阪を作り上げる上で、福祉行政の果たす役割はますます重要となる。

福祉分野では基礎自治体の役割が増しているものの、府の責務は依然として大きい。真に支援が必要な方々に的確に支援が届くよう、今後も大阪らしい福祉施策が展開されることを願っている。

<永野孝男議員>

特に、社会的養護に関しては、私の試算によると新生児で乳児院に来て、18歳で児童養護施設を出て就職をすることで、それまでかかったお金を計算すると約4,000万円を超える。

したがって、しっかりと見据えて、そういった子ども達を間違いなく社会の一員として貢献できる人材に育て上げる支援をしていくことが重要であると考えている。是非よろしくお願ひしたい。

