

「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」に関し、児童福祉施設等について、最低限の国家的設備運営基準を堅持することを求める意見書

2010年（平成22年）11月17日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

第174回国会に提出され、現在、衆議院において継続審議となっている「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」（以下「地域主権改革推進一括法案」という。）及び今後提案が予想される地域主権改革関連法案のうち、少なくとも児童福祉施設等で措置にかかる施設等の設備運営基準については、各地方自治体の自主的規律・基準設定に委ねるべきではなく、最低限の国家的基準（いわゆるナショナル・ミニマム）を堅持すべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

当連合会は、地域主権改革、地方分権改革全般について、現段階で一定の意見を述べるものではないが、住民自治・団体自治を謳う憲法92条の趣旨に合致する限りにおいて、その積極的意義を評価するものである。

しかし、児童福祉行政に関しては、各地方自治体の自主的規律・基準設定に委ねるべきではなく、国が定めるナショナル・ミニマムを堅持すべきものがあると考えられる。

なぜなら、子どもには、憲法上の人権として成長発達権が保障される（憲法13条、25条、26条等）、国は、子どもの成長発達権を保障するための立法・行政上の諸手当を行う責務があり、これを怠れば、違憲・違法の責めを免れないというべきだからである。このことは、家庭環境を奪われた児童又はその家庭環境にとどまることが認められない児童について、国が与える特別の保護及び援助を受ける権利を有することを規定した子どもの権利条約20条等からも当然に導かれるものである。

2 児童福祉施設最低基準における措置施設等

現在、児童福祉施設としては、児童福祉法7条に、①助産施設、②乳児院、③母子生活支援施設、④保育所、⑤児童厚生施設、⑥児童養護施設、⑦知的障

害児施設，⑧知的障害児通園施設，⑨盲ろうあ児施設，⑩肢体不自由児施設，⑪重症心身障害児施設，⑫情緒障害児短期治療施設，⑬児童自立支援施設，⑭児童家庭支援センターの14種が挙げられている。

このほか「施設」ではなく「事業」として位置づけられるものとして，⑮小規模住居型児童養育事業，⑯里親，⑰児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）などがある。

そして，前記児童福祉施設の設備運営については，児童福祉法45条により厚生労働省令の策定が義務づけられている。これが「児童福祉施設最低基準」である（詳細は後述）。本最低基準は「施設」である前記14種についての定めであり，⑮と⑯の最低基準は別の省令に規定されている。

これら施設への入所などの利用は，原則として児童福祉法27条1項3号による都道府県の行政処分としての「措置」によって行われるが，①③④は，市町村の措置であった時期を経て，現在は市町村の「実施」（すなわち22条の助産の実施，23条の母子保護の実施，24条の保育の実施）という形式によって行われている。また，⑤⑭は，施設の性格上，措置の対象とならない。他方で「施設」ではないが「事業者」に子どもを委託する措置として，⑮小規模住居型児童養育事業への委託措置と，⑯里親への委託措置がある。したがって，現在，都道府県の措置の対象となる施設・事業は，②⑥⑦⑧⑨⑩⑪⑫⑬と⑮⑯の計11種である。

これら措置の対象施設等のうち，②乳児院，⑥児童養護施設，⑫情緒障害児短期治療施設，⑬児童自立支援施設，⑮小規模住居型児童養育事業，⑯里親家庭などは，家庭内虐待などで家庭が崩壊し，傷ついた子どもがさまざまな不調を訴えて入所入居してくる場であり，子どもは好むと好まざるとに関わらず，行政機関の判断と責任で入所入居してくる場である。また，⑦知的障害児施設，⑧知的障害児通園施設，⑨盲ろうあ児施設，⑩肢体不自由児施設，⑪重症心身障害児施設の各施設も，家庭内虐待の被害者が少なくない。

措置により入所入居してくる児童は，生まれ育つ地域（地方自治体）を選択することもできず，また，自ら措置を受けることや，措置先を選択することができないのが通常である。すなわち，児童自身の選択や施設同士の市場競争原理は働かない分野である。また，児童本人は地方参政権を有さないため自らの意見を参政権を通じて地方自治に反映させることはできず，さらに，児童虐待を受けていた場合が典型であるように，児童の親や保護者が児童の権利を代弁して地方参政権を行使することは期待しにくい。これを市場原理や各地方自治体の裁量に無制限に委ねることは，声を上げることができない子ども達の人権

を侵害することに他ならない。したがって、子どもの人権を保障する上での最低限の基準はナショナル・ミニマムとして堅持すべきである。

3 子どもの成長発達権保障と「最低基準」

国はこのように最低限の設備運営基準として「児童福祉施設最低基準」を定め、施設及び里親は本最低基準を遵守する義務を負い、国は設備運営基準に応じた補助金を各地方自治体に交付している。

ところで、児童福祉法45条を根拠に厚生労働省令で定められる現行の児童福祉施設最低基準は、子どもの成長発達権保障という観点からは、決して十分とは言えず、まさにこれより下げてはならないぎりぎりの「最低基準」となっている。しかるに、同最低基準3条5項においては「厚生労働大臣は、最低基準を常に向上させるように努めるものとする。」と規定されているにもかかわらず、制定以来ごくわずかの改正（底上げ）しかなされておらず、子どもの成長発達権保障の観点からは必ずしも十分とはいえない。

当連合会はこれまで何度も児童福祉施設最低基準の見直し（底上げと法制化）を求めているが（1996年9月20日付け「児童福祉法改正に関する意見書」、2009年7月17日付け「子どもの権利条約に基づく第3回日本政府報告及び武力紛争における子ども・子ども売買各選択議定書第1回日本政府報告に関する日本弁護士連合会の報告書」等）、このような低水準の最低基準であるにもかかわらず、地域主権改革の名のもと、現行最低基準を下回るような基準を各地方自治体が定めることができるような制度にすることは、国家の責務を果たしたことにはならない。

一方、本厚生労働省令により全国の児童福祉施設等が従うべき、まさに「最低限の基準」として、全国の児童福祉施設において「最低限」の質の担保が共通してなされているのも事実である。それゆえ、最低限の「基準」そのものは水準の向上に向けて見直すべきであるが、「最低基準」を定めてそれを全国の児童福祉施設に遵守させる制度自体は、これを堅持すべきである。

4 児童養護施設等児童福祉施設にもたらす影響、問題点等

(1) 現行児童福祉法は、その45条1項において「厚生労働大臣は、児童福祉施設の設備及び運営並びに里親の行う養育について、最低基準を定めなければならない。この場合において、その最低基準は、児童の身体的、精神的及び社会的な発達のために必要な生活水準を確保するものでなければならない。」とし、同条2項において児童福祉施設の設置者及び里親の最低基準の

遵守義務を、また同条3項において、児童福祉施設の設置者に対する、同施設の設備及び運営についての水準向上の努力義務を規定している。

前記45条1項に基づき制定された「児童福祉施設最低基準」は、各施設に共通して適用される目的規定や一般原則的規定（虐待等の禁止や衛生管理等）を総則に置くほか、乳児院、母子生活支援施設、保育所、児童養護施設、知的障害児施設等の各施設について、設備基準や職員の配置基準、職員の資格等を定めている。同基準は、各施設種別ごとの規定となっていることから、基準の条数は多いものの、例えば児童養護施設についての規定（同基準第7章）は、①設備の基準、②配置すべき職員の種類、③児童指導員の資格、④生活指導及び家庭環境を調整する義務、⑤職業指導をする義務、⑥自立支援計画を策定する義務、⑦児童と起居を共にする職員を保障する義務、⑧関係機関と連携する義務、となっており、いずれも現在のわが国の生活水準において児童の成長発達を保障するために必要不可欠かつ最低限の内容であり、地方自治体の裁量に委ねることができる項目は見当たらない。他の施設に関しても、それぞれ同程度の条文数であり、各施設に入所する児童の年齢や資質に応じて、その成長発達を保障するために必要不可欠な最低限の内容となっている。

(2) しかし、今回の地域主権改革推進一括法案の13条によれば、現行児童福祉法45条1項の定める最低基準については、都道府県の定める条例に改めることになる。

なお、条例を定めるにあたっては、「①児童福祉施設に配置する従業者及びその員数、②児童福祉施設の居室及び病室の床面積その他児童福祉施設の設備に関する事項であって児童の健全な発達に密接に関連するものとして厚生労働省令で定めるもの、③児童福祉施設の運営に関する事項であって、児童（助産施設にあつては、妊産婦）の適切な処遇の確保及び秘密の保持、妊産婦の安全の確保並びに児童の健全な発達に密接に関連するものとして厚生労働省令で定めるもの」については、厚生労働省令で定める基準に従い定めるものとし、その他の事項については厚生労働省令で定める基準を参酌するものとされている。

(3) 前記法案13条の改正がなされた場合には、以下の影響・懸念がある。

① 前記のとおり、児童福祉施設最低基準の「最低基準」という用語はなくなり、単なる基準となる。そのため、「最低限確保すべき基準」という意味合いが薄れ、厚生労働省令に従って条例が定めるに過ぎないものとして、施設設備及び運営に関する水準向上の努力義務規定が空文化しかねない。

② 同条の定めるいわゆる「従うべき基準」は、その範囲が法案の条項案上不明確であり、現行児童福祉施設最低基準からの後退が懸念される。

例えば、現行児童福祉施設最低基準においては、児童養護施設の児童指導員（直接処遇にあたる職員）の資格について、不十分ながら規定しているものの、現在の法案では、この規定について従うべき基準となるか否かは条項上明らかではない。仮に従うべき基準に該当しないとすると、地方自治体によってはより高水準の基準が盛り込まれた条例が制定される可能性もあるが、一方で財政的基盤が弱い、人的資源が乏しいといった地方自治体では、現行児童福祉施設最低基準よりもさらに低い基準での条例が制定されるおそれがある。

これら家庭の中で養育されない子どもについての代替的養護については、子どもの人権擁護の最後の砦として、より一層の手厚いケアが必要であるとの認識が社会共通のものとなってきた現在、児童福祉施設等で措置にかかる施設等の設備運営基準を各地方自治体に委ねることは、国の統一的な基準をこれまでより後退させるおそれがあり、何ら合理性がない。

③ また、施設設備や運営に関する事項の従うべき基準として法案13条は「児童の健全な発達に密接に関連するものとして厚生労働省令で定めるもの」等としているが、何が児童の健全な発達に密接に関連すると判断されるのかは全く不明である。

このような規定の仕方では、厚生労働省令で定める基準は、恣意的にその範囲が画されてしまい、児童福祉施設における「最低限」の基準が知らぬ間に後退してしまう懸念がある。

5 一時保護所にもたらす影響、問題点等

一時保護所の設備及び運営については、児童福祉法施行規則35条で児童福祉法45条（施設の設備・運営の最低基準）の規定を準用するとされている。

地域主権改革推進一括法案13条により、前記4に記載のとおり基準の変更がなされると、同様の問題が生じる。

現時点においてすら、一時保護所については、その設備、運営について様々な問題点が指摘されている。これが、一定程度従うべき基準として厚生労働省令が定められたとしても、実態としては各都道府県によってその格差が生じ、現在よりも劣悪な設備運営になる一時保護所が出現することが懸念される。

6 里親による養育にもたらす影響

里親については、地域主権改革推進一括法案によれば従来どおり「厚生労働大臣」の権限に残るが、「最低基準」でなく「基準」に変わる。前述の児童福祉施設と同様に、最低限確保すべき基準という意味合いが薄れ、厚生労働省令に従って条例が定めるに過ぎないものとして、施設設備及び運営に関する水準向上の努力義務規定が空文化しかねない。

7 残された検討課題

なお、地域主権改革推進一括法案が、地方自治体の自主的規律・基準設定に委ねようとしている事柄は、本意見書が言及したものに留まらない。本意見書は、ここで言及しなかった事柄については、国の統一基準が不要であるという趣旨を述べるものではない。当連合会は、従前より、児童福祉施設等の最低基準の底上げと法制化を主張していたことから、とりあえず本意見書をもって、児童福祉施設等のうち措置にかかる施設等についての意見を述べるものである。

今後、その余の事柄についても、当連合会としての検討が済み次第、順次意見を述べていく予定である。

第3 結論

親から虐待を受けるなどして、不幸にも家庭の中で養育されない子どもに対する代替的養護のあり方については、児童虐待が社会問題化する中で、従来より一層手厚いケアが必要であることが社会の共通理解になりつつある。このような社会状況の中で、児童福祉施設等で措置にかかる施設等の設備運営基準を各地方自治体に委ねることは、国の統一基準をこれまでより後退させるおそれがあり、何ら合理性がない。

したがって、少なくとも児童福祉施設等で措置にかかる施設等の設備運営基準については、子どもの成長発達権を保障することが不可欠であり、そのためには、各地方自治体の自主的規律・基準設定に委ねるべきではなく、最低限の国家的基準（いわゆるナショナル・ミニマム）を堅持すべきである。

以 上