

第9回社会福祉法人の在り方等に関する検討会	資料3
平成 26 年 4 月 11 日	

## ヒアリング事項について

社会福祉法人 全国社会福祉協議会  
全国児童養護施設協議会

### 1. 団体の組織概要

全国児童養護施設協議会は、昭和 25 年に設立されました。公立、民間（社会福祉法人）を問わず、全国の児童養護施設の 593 施設が加入（100%）している団体です。各都道府県・指定都市にも協議会が組織されています。

主な活動としては、会報誌やホームページ等による情報提供や広報活動、研修会の企画・開催による会員施設における養育の質の向上活動、児童養護に関わる調査・研究事業、また制度や施策について会員施設の意見をまとめ、国等へ提言などの活動を行っています。

### 2. 社会福祉法人の「更なる取組」について

- (1) 公益性・非営利性を要素とする社会福祉法人として、地域の福祉ニーズに対応するため、どのような取組が必要と考えているか。
- (2) (1) の取組の現在の実施状況はどのようになっているか。
- (3) (1) の取組を促進するためにはどのようなことが必要か。
- (4) 制度上の制約（事業体系（社会福祉事業・公益事業・収益事業）、税制等）との関係についてどのように考えるか。

社会福祉法人は、社会・地域における福祉の充実・発展を使命としています。児童養護は、児童福祉法に基づく都道府県等の措置制度の下で、その委託を受けて行うものであり、保護者の適切な養育を受けられない子どもを保護養育し、子どもが心身ともに健康に育つ基本的な権利を保障するものです。

児童養護施設では制度に基づいた事業のみを実施していればよしとせず、時代と社会の要請に応え、国等が制度化や促進を図る前から、子どもの養育と自立支援の取り組みを推進することが必要との認識をもち取り組みを進めてきています。

現在、国全体としても「社会的養護の課題と将来像」を平成 23 年 7 月に社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会にて確認し、その方向性の具現化に努めているところであり、児童養護施設の将来像として施設の小規模化、地域分散化、高度化を図りながら、家庭的養護の推進し、本体施設は精神的安定等が落ち着くまでの専門的ケアや地域支援を行うセンター施設として高機能化を図る方向で、より地域と密接な施設づくりに着手しているところです。措置児童のみの支援だけでなく、里親支援、地域支援、卒退園児童支援（自立支援）等を広範に行い子育てが困難な家庭や地域支援に積極的に関わっていこうとしているところです。

児童養護施設における、主体的、地域に根ざした取り組みとしては、例えば、本会会長の鳥取こども学園では、今日の児童養護の趨勢となっている小舎制への移行を昭和 36 年に始めており、また、18 歳までの養護保障を掲げ「高校全入運動」を開始（昭和 53 年）、「自立援助ホーム鳥取フレンド」の創設（昭和 59 年）、平成 11 年に「児童家庭支援センター」の開設、24 時間対応の電話相談の実施、近隣市町村との契約によるショートステイ・トワイライトステイ並びに同じホーム（私設の専用一時保護所）にて児相からの一時保護を受託しました。近年では「NPO 法人子ども虐待防止ネットワーク鳥取」を結成（平成 12 年）し事務局を引き受け、鳥取市より家庭訪問事業の委託を受け事業を継続実施（平成 17 年より、現在 11 名の訪問支援員が稼働）、「とっとり若者サポートステーション」の開設（平成 20 年）、さらに鳥取県下の施設退所者等の生活・就労に関する相談に応じる鳥取県退所児童等アフターケア事業開設（平成 20 年）、児童相談所の里親支援業務の一部を分業する形での里親支援機関事業の実施（平成 23 年）、等数々の取り組みを進めてきています。

また、児童養護施設では、入所児童は地域の幼稚園や学校に通っていることもあり、日常的に学校や地域と密接に関わりを持ち、子供会、PTA 活動、青少年対策活動、自治会活動等に参画し、年中行事等にも参加しています。施設の会議室や体育館やその他設備等も地域に開放し、地域に根差した活動を行っています。また、夏行事や季節行事に地域の児童も参加してもらい施設の児童以外の地域の児童の支援にも貢献している法人もあります。

その他、今日、児童相談所や市町村における児童虐待等の相談対応件数は 6 万件を超える状況にあり、潜在的な要保護、要支援状態にある子どもやその家族の発見や保護に取り組む必要があります。多くの児童養護施設は要保護児童対策地域協議会に主体的に参加し、市町村が行う取り組みと連携し、地域における要支援児童・家庭への支援等に取り組んでいます。

さらに、退所後（措置解除）に家庭復帰した子どもやその保護者の支援、ことに 18 歳～20 歳を迎え退所する子どもの自立支援は児童福祉の措置制度の枠を超えて、児童養護施設が取り組んでいる重要な役割です。

そのための退所児童の当事者組織（グループ）への支援、継続的な相談・支援など、制度の枠を超えて自立支援に取り組んできています。

（社会福祉法人子どもの家が実施している施設退所者のための就労支援事業を行っている「ゆずりは」、社会福祉法人二葉保育園の関係者が関わっている「二葉ふらっとホーム」などの取り組み等現在全国に 10 カ所程度あります。）

制度上の制約としては、定款記載以外の事業を行うことへの行政の指導が厳しくなど、地域のニーズに応じた取り組みが機動的にできないことや、資金使途の制限からニーズ対応の取り組みに資する費用が十分に捻出できないことなどが挙げられます。

### 3. 社会福祉法人の組織について

- (1) 社会福祉法人の事業運営（2（1）の取組含む。）について、地域の福祉ニーズへの対応や適切なPDCAサイクルを確保するには、どのような法人組織の改善が必要か。
- (2) 社会福祉法人の役割や他の非営利法人との比較、公益法人制度改革等を踏まえ、理事等の権限と責任の明確化（損害賠償責任等）、評議員会の必置等についてどのように考えるか。

社会福祉法人の組織は社会福祉法を基とし、いわゆる審査基準や定款準則をふまえて形成されています。

組織改善の命題は、体制強化です。評議員会の必置はその一つの方法と考えられますが、根幹は業務執行体制の確立と充実にあると考えます。

具体的には、業務執行に携わる理事の法人運営に対する意識と認識の向上と、事業執行の結果責任の整理などが挙げられます。そのためには、複数名の常勤理事の配置を可能とするべく、当該業務にあたる理事の勤務実態に合わせた報酬を、適正な手続きをふまえて定められた報酬規程の下で給することに向けた整理をすすめていきたいと思えます。

また、評議員会を地域のニーズに応えるために必置とするならば、理事会と評議員会の役割の明確化等についても整理しすすめていきたいと考えます。

評議員会の設置は基本的にはどの社会福祉法人においても必要だと考えます。

なお、必置にあたっては、そもそも「なぜ評議員会を設置するのか」の周知とともに、機能するまでの時間猶予を確保することが必要と考えます。

### 4. 社会福祉法人の規模拡大について

- (1) 2（1）の取組や福祉人材の育成を推進するためには、どの程度の社会福祉法人の規模が必要か。
- (2) 複数法人の合併・事業譲渡を促すためにはどのようなことが必要か。
- (3) 合併等による規模拡大がすぐに出来ない場合、複数法人間の協働化の体制としてどのような仕組みが必要と考えるか。
- (4) 合併等による規模拡大がすぐに出来ない場合、複数の法人を社員とする統括法人の仕組み（団体的連携）についてどのように考えるか。

一定の規模を有するほうが、資金や人材育成の面で優位となる可能性が高いとは考えられますが、一方で公益性や非営利性の担保は、規模の拡大をもって実現されるものではないと考えます。

児童養護は、近年、地域の要保護児童（被虐待児等）の保護・養育を主な事業としつつも、保育園、ショートステイ・トワイライトステイ、各種子育て相談事業などの役割も必要となってきています。多くの法人の歴史は古く、法人理念を地域へ浸透を図るなど、地域住民からの理解と様々な支援を得る努力を進めてきています。地域とつながりを志向しながらも、社会の変化に応じた要保護児童の保護・養育・支援事業に取り組んできました。

とくに経営の透明性や公益性、また、職員の育成等を考えると合併だけでなく、緩やかな提携、連携型の形態をとりながら運営する方法も可能とする制度はあつ

でも良いと考えます。

したがって、時代の要請にこたえる効率性や地域ニーズへの対応は、必ずしも法人合併を前提とする必要はないのではないかと考えます。

## 5. 社会福祉法人の透明性の確保について

- (1) 社会福祉法人の説明責任の対象・方法についてどのように考えるか。
- (2) 財務諸表の公表の徹底についてどのように考えるか。
- (3) 財務諸表以外の定款、役員名簿、役員報酬規程等の公表（公益財団法人と同等）についてどのように考えるか。

説明責任の対象は、子どもの家族だけではなく、法人・施設が存する地域に及ぶと考えます。さらに言えば、そもそも費用を拠出している元を鑑みれば、国民全体に対して説明責任があると考えます。

したがって、財務情報のみならず、情報公開を推進していくよう、会員に呼びかけてまいる所存です。

その際、法人理念や事業目標とその内容、養育をはじめとする子ども・子育て支援への理事長の考え、公益的取り組みの展開なども公表に資するべきものと考えます。

一方で、役員の自宅住所に代表されるような、社会通念上で公表すべきと考えられる範囲を超えた情報等個人情報の保護については公表が求められることが無いように配慮することも必要と考えます。

## 6. 適切な監督指導について

- (1) 所轄庁の監督指導の範囲・内容についてどのように考えるか。
- (2) 第三者評価の受審促進についてどのように考えるか。

法に基づき、適正な監査が行われることが基本と考えます。

社会福祉法人の認可・指導権限が、一般市に移ったことから、指導・監査の内容や程度にバラつきが増えたとの声が会員から挙がっています。

指導・監査が統一性を持って行われるよう、例えば、国があらためて指導・監査項目や内容、根拠の統一化をはかるべく、自治体に働きかけることなど、指導・監査の質向上のための措置が必要です。

児童養護施設を含む社会的養護関係施設は、国が定める「児童福祉施設の設備運営基準」により、平成24年度から第三者評価の受審が義務化（3年に1回）され、その結果を公表することとされています。（自己評価は毎年実施）

措置制度の元での施設運営適正化、養育の水準の向上は重要な課題であり、外部の視点から課題を把握するとともに、施設の取り組みを説明できるようにすることは重要な事であると認識しています。

課題としては、地域によっては評価機関によって評価の質に大きな差があることがあげられます。また評価機関は地域によって偏在しており、今後、適正に整備していただく必要があると考えます。

まだ、第三者評価実施が始まったばかりであり、さまざまな改善すべき点があるようですので、それらの改善課題についても今後取り組んでまいります。

## 7. 福祉人材の確保について

(1) 社会福祉法人は、どのような人材確保に向けた取組を進めて行くべきか。

- ① 職員の処遇改善について
- ② 小規模法人のグループによる共同の人材育成・研修等について
- ③ 出産・育児・介護といった主要な離職原因への対応について
- ④ ケアをサポートする補助器具やICTの活用について

(2) 福祉人材確保の効果的な取組を促進するためには、どのような方策が考えられるか。

- ① 地域コミュニティ・学校・地方公共団体と連携・協働するための方策について
- ② 先進的又は優れた取組を行う法人を評価するなどの法人間の努力を促す方策について
- ③ 地域に求められる介護サービス（小規模多機能型居宅介護、定期巡回・随時対応型訪問看護等）の共同実施によるキャリアコースの多様化や処遇改善について

児童養護施設は子どもの生活の場であり、養育にあたる職員は1日24時間を宿直を含めたローテーションを組んで勤務することが求められます。

また、家庭的養護の推進のための施設の小規模化、地域分散化が進められており、職員は子どもと生活を共にし、生活全般の支援の他、調理、地域対応などに係る業務をさらに負担するようになってきています。

本会の調査（平成25年度）では児童養護施設職員は就職後8年未満に40%が離職し、10年未満には70%近くが離職します。子どもの成長や自立を喜びとすることができる反面、定着率が低く職員が不足している状態が続いています。この定着率の問題の根底には現場における職員不足があると思われます。平成27年度から実施される「子ども・子育て新制度」における質の改善の予算要望の中には児童養護施設等の職員配置基準の改善が予定されています。しかしながら、これが実現されるかは不透明な状況にあり、人材確保に非常に大きな意義を持つ平成27年度からの確実な改善を期待しております。安定した職員体制のもとで、職員は子どもたちと生活を共にし信頼関係を築き、頼りにされる大人、安心して自分を委ねられる大人として、養育を担える職員として成長することができます。

人材確保の要の対応としては、まずは職員配置基準を大幅に改善（施設設備運営基準の改正）し、子どもと職員の良い関係性を築けるなどの労働条件の整備が必要です。

また、同一法人内で他の併設施設がない施設が53.4%となっており、法人・施設側としても他法人、他施設との人事交流、人事異動の機会等を設け、多様なキャリアコースを用意し、経験を蓄積できるような工夫も必要と考えます。

このほか、職員の意欲の向上、専門性の向上等のため、本会は毎年、中堅職

員研修会を開催するとともに、都道府県・指定都市段階等での研修会、ブロック(北海道ブロック等全国6ブロック)研修会、施設内研修など、テーマ別や経験別(新任・中堅等)の研修の機会を設けるとともに、専門職(心理職等)については外部の学会等が開催する研修に派遣するなどの機会を設けています。

人材確保は現在、児童養護施設でも全国的課題であり、一法人だけでの努力だけでは困難な内容も含んでおり、労働条件、給与水準の改善、児童養護や社会的養護に係る資格制度の創設等、国全体としても、各都道府県としても取り組みを行っていただきたいと考えます。

## 8. その他要望など

親が子どもを責任をもって養育する機能が低下し、またその傾向が広がりつつあるなかで、児童養護施設等の社会的養護のニーズは高まることが想定されます。児童養護施設は、措置制度として児童福祉法の定めに則り国及び都道府県が責任をもって児童の健全な成長を保障するものとして運営されており、今後も現行制度を堅持し子どもの育ちを保障していくべきです。