

第7回 新たな社会的養育の在り方に関する検討会	参考資料7
平成28年12月28日	

平成28年12月21日

新たな社会的養育の在り方に関する検討会 御中
市区町村の支援業務のあり方に関する検討WG 御中

これからの子ども家庭福祉実施体制・市町村における支援体制についての意見

日本の子どもの未来を考える研究会（日本財団助成事業）事務局
社会福祉法人 麦の子会

児童福祉法等の一部を改正する法律（平成28年法律第63号）が平成28年6月3日に公布されました。今回の改正では、すべての児童が健全に育成されるよう、児童虐待について発生予防から自立支援まで一連の対策のさらなる強化を図るため、児童福祉法の理念を明確化するとともに、母子健康包括支援センターの全国展開、市町村及び児童相談所の体制強化、里親委託の推進等の所要の施策が講じられることとなりました。

子どもに関する施策は、今回の児童福祉法改正によって歴史的な転換点を迎えました。その具体化を検討するという大きな使命をもった貴検討会が活発な議論を続けている姿に、心から敬意を表します。

私どもの研究会は、子どもに関する我が国社会の諸施策が、過去の経緯等によって、母子保健、子ども子育て支援、社会的養護、障害児施策等の分野ごとに分断されている現状に鑑み、これら施策の横断的連携について議論するために参集した研究会です。今年度及び来年度の2か年にわたって研究活動を行う予定であり、現時点では未だ具体的な成果を得るには到っておりません。しかしながら、貴研究会が今年度中にとりまとめを行うスケジュールで議論を進められていることに鑑み、子どもたちの未来に向けて貴検討会と同じ志を共有する私どもの研究会の事務局として、これまでの本研究会での議論を踏まえつつ、大変僭越ながら、下記の意見を申し上げる次第です。

記

市区町村の支援拠点の在り方についてー障害児施策との連携を視野に

特に子育て支援の主たる主体が市町村とされている現状を考えると、今回の児童福祉法の改正の中で、市町村において妊娠期から子育て期まで切れ目のない支援を行う子育て世代包括支援センター（母子健康包括支援センター）や市町村における支援拠点の整備を法定化したことは、子どもや家庭に対する支援体制を構築する上で、大きな前進です。

しかしながら、これに加えて、障害のある子どもの支援施策との連携も重要な課題ではないでしょうか。なぜなら、障害のある子どもは、特別支援学校・学級において2.1%(H24年)（(独)国立特別支援教育総合研究所「発達障害のある児童生徒の指導等に関する全国実態調査」）に加えて、普通学級においても6.5%(H24年)（文部科学省初等中等教育局特別支援教育課 通常の学級に在籍する発達障害の可能性のある特別な教育的支援を必要とする児童生徒に関する調査結果について）とされ、また、5歳児健診悉皆調査では9.3%(鳥取県)（平成18年度 厚生労働科学研究「軽度発達障害児の発見と対応システムおよびそのマニュアル開発に関する研究」など、保育所、幼稚園、認定こども園や社会的養護の現場でも増えています。また、発達障害の子どもたちの養育は困難になりやすく、虐待のリスクも高い(4~13倍)とされています。こうしたことに鑑みれば、障害児相談支援事業等々の障害児支援施策と市町村の支援拠点との連携やワンストップ的な支援もまた、子どもの支援体制を検討する上で不可欠の課題ではないかと考えます。

地域に暮らす子ども・家庭の困り感の要因は、子育て不安、貧困、虐待、外国人、発達障害、医療的ケアのニーズ、学力不振、不登校、いじめ、DV、親の精神疾患、シングルマザーなど多様化しています。また地域においては、そうした困り感のある子ども・家庭が、孤立、近隣とのトラブル、福祉サービスの不足と連携のなさといった底辺でつながる共通の悩みにさらされています。

上記のような困り感がベースにあり、養育困難に陥っている家庭に対して、様々な相談機関が各地域で立ち上がってきていますが、それらは横断的なつながりが希薄で、専門性もバラバラに発揮されているのが現状です。

現状においては、それらの諸施策は、①母子保健施策、②子ども子育て支援施策、③社会的養護、④障害児支援施策と分かれています。制度はそれぞれであっても、相談や支援がバラバラにならないように、個々の子ども・家庭のニーズに合わせて各施策・機関が連携した支援が必要になってきます。実際

そうした中で、今回の児童福祉法改正における市町村の子育て世代包括支援センターを含む支援拠点の業務として、現在のところ障害児支援施策が明確に

位置づけられていませんが、障害児支援施策もしっかりと視野に入れた体制が是非とも必要です。実際 児童発達支援センターなど療育機関において、要保護児童862人が通所し、家族支援も行っています（厚労科研 障害児支援の現状分析と質の向上に関する研究 平成27年度 総括研究報告書）。児童養護施設等の退所後の家族再統合支援を行っているところも増えてきています。

一方で、障害児支援施策においても、平成26年の「障害児支援の在り方検討会」において、基本理念として「地域社会への参加・包容（インクルージョン）の推進と合理的配慮」、「障害児の地域社会への参加・包容を子育て支援において推進するための後方支援としての専門的役割の発揮」が明確になっています。加えてライフステージに応じた切れ目のない支援（縦の連携）として、保健、医療、福祉、保育、教育、就労支援等とも連携した地域支援体制（横の連携）の確立が求められています（別添「障害児支援の在り方に関する検討会」PPT参照）。

こうしたこれまでの検討成果も踏まえ、日本のすべての子どもが、妊娠前から出産、子育て、思春期の育ち、社会的自立という一連の流れの中で、健全な育ちを保障されるように、市町村において、様々な子ども・家庭支援機関が、障害児支援機関も含めて、しっかりと連携できる仕組みの構築が必要です。

こうした観点から、これからの子ども家庭福祉実施体制及び市町村における支援体制の充実について、以下の諸点を意見として述べさせていただきます。

1. ガイドライン等の作成にあたり、市町村において分野横断的・包括的支援拠点を整備する際には、母子保健施策、子ども子育て支援施策、社会的養護に加えて、障害児支援施策との連携を明示し、その在り方についてもご議論いただけるようお願いいたします。

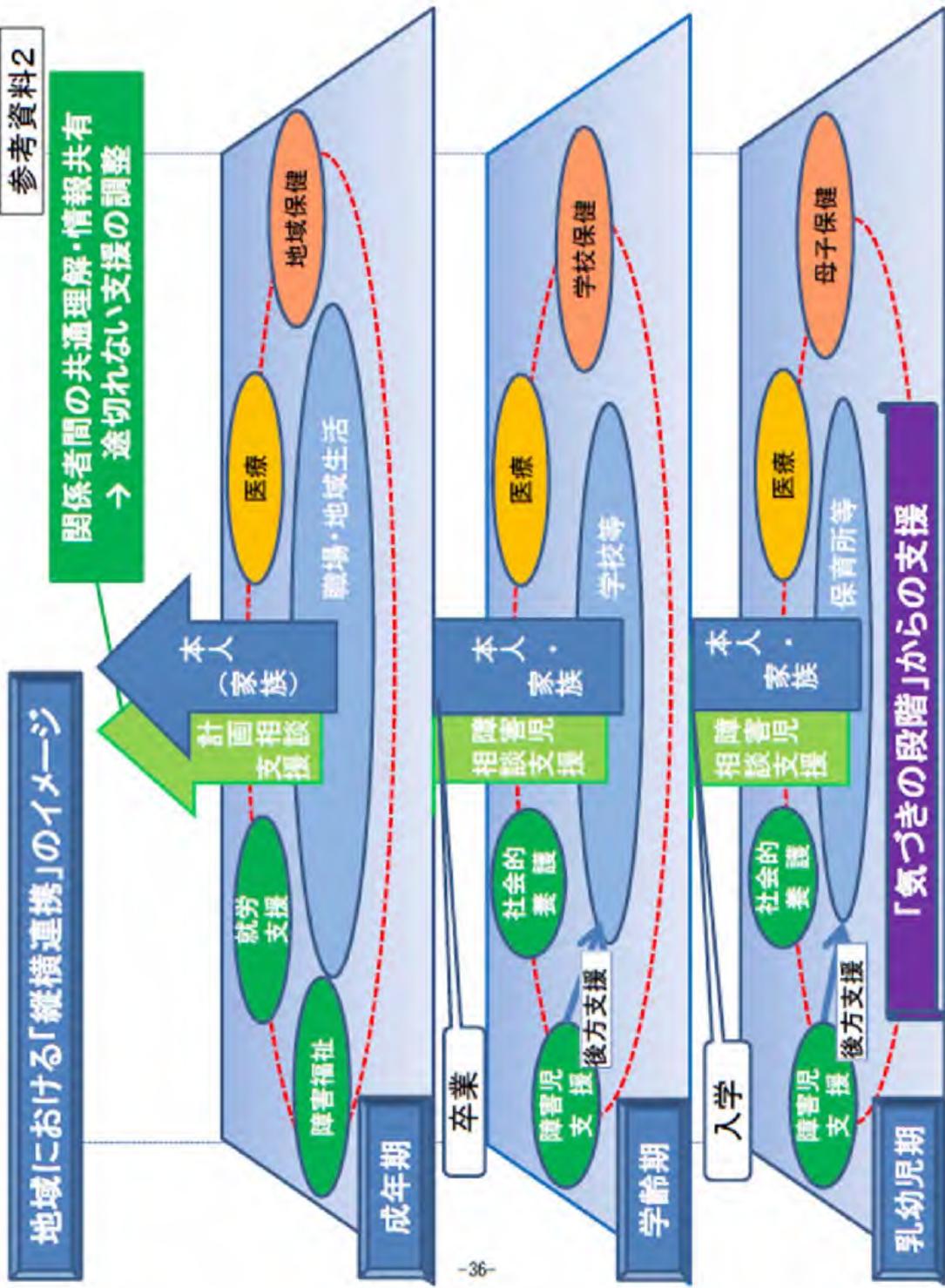
（将来的には市町村と都道府県に権限が分担された現在の二元体制を一元化することも必要であると考えます。例えば、社会的養護に関する権限を市町村に移譲し、都道府県（児童相談所等）が専門的機能や子どもの権利擁護に関する機能を市町村からの委託を受けて実施する体制を整備する等の施策が考えられます。）

2. 市町村の支援拠点（市町村から民間に委託する場合を含む）は、まず子どもを中心において、あらゆる関連施策をつなぐネットワークを確立する必要がありますが、そうしたネットワークをつくる際、ただ関係者が集まって顔合わせをして終わるような形式的なものとならないよう、支援拠点はネットワークの拠点として関連施策全体をマネジメントし、子ども・家庭のニーズを満たすべきそれぞれの関係機関に対して、責任を持って仕事を割り振る役

割を担う必要があります。

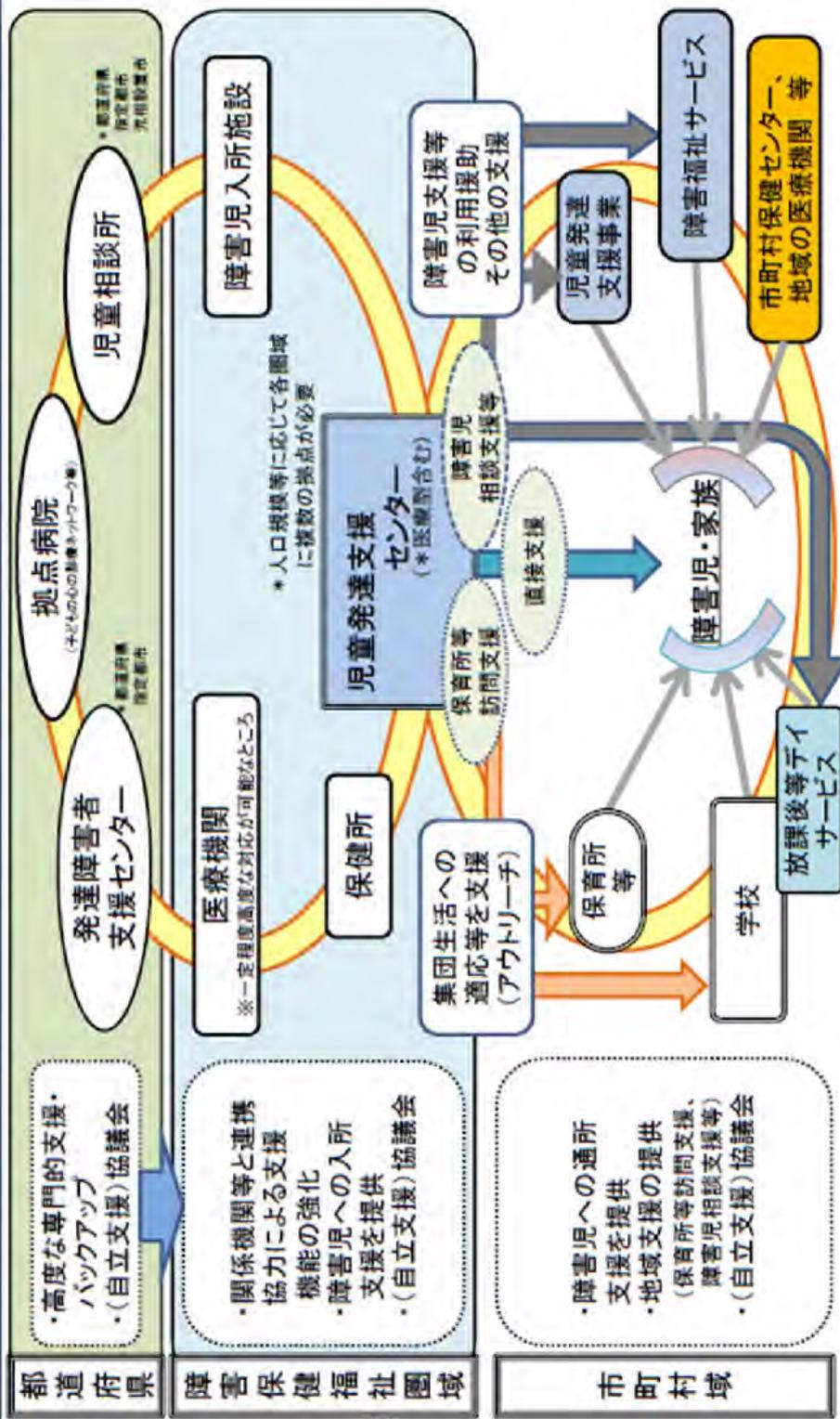
その際、あらゆるニーズの割り振りを一つの機関が担うこと（集中型）が可能な場合もあると思われませんが、関連施策全体の拠点の他に、母子保健施策、障害児支援施策（児童発達支援センターや障害児相談支援事業所）、社会的養護施策といった分野ごとの拠点を分散配置し、面的整備の中で重層的に連携して拠点機能を果たすシステム（分散型）も現実的ではないかと考えます。

3. 市町村の支援拠点の整備に当たっては、市町村における要保護児童対策地域協議会の機能強化と、支援拠点との連携体制の構築が必要です。
4. 上記のような体制を構築するためには、子ども・家庭支援分野におけるソーシャルワークの専門性と十分な経験を持った人材が不可欠であり、市町村の支援拠点においては、こうした人材を計画的に育成することが必須の課題となります。市町村は、現在こうした人材がその管内のどの機関にどれほど存在するのかを把握し、中長期的にどれほどの人材が必要となるのかを予測して、育成のための計画を策定する必要があると考えます。
5. 障害のある社会的養護が必要な子どもに対しても、改正児童福祉法の理念をふまえて里親やファミリーホームなどの家庭と同様の環境での養育の推進が必要です。



障害児の地域支援体制の整備の方向性のイメージ

各地域の実情に応じて、関係機関の役割分担を明確にし、重層的な支援体制を構築する必要。



今後の障害児支援の在り方について

～「発達支援」が必要な子どもの支援はどうあるべきか～

平成26年7月16日
障害児支援の在り方に関する検討会
(報告書のポイント)

基本理念

- 地域社会への参加・包容(インクルージョン)の推進と合理的配慮
- 障害児の地域社会への参加・包容を子育て支援において推進するため
の後方支援としての専門的役割の発揮

障害児本人の最善の利益の保障

家族支援の重視

地域における「縦横連携」の推進

- ライフステージに応じた切れ目の無い支援(縦の連携)
- 保健、医療、福祉、保育、教育、就労支援等とも連携した地域支援体制
の確立(横の連携)

相談支援の推進

支援に関する
情報の共有化

児童相談所等との
連携

支援者の専門性
の向上等

＜報告書提言の主な内容(1)＞

① 地域における「縦横連携」を進めるための体制づくり

- 児童発達支援センターを中心とした重層的な支援体制(各センターによる保育所等訪問支援・障害児相談支援の実施等)
- 保育所等訪問支援等の充実、入所施設への有期・有目的入所の検討
- 障害児相談支援の役割の拡充、ワンストップ対応を目指した子ども・子育て支援新制度の「利用者支援事業」との連携
- (自立支援)協議会の活性化、支援に関する情報の共有化を目的とした「サポートアイル」の活用
- 障害福祉計画における障害児支援の記載義務の法定化

② 「縦横連携」によるライフステージごとの個別の支援の充実

- ライフステージごとの支援(乳幼児期、小学校入学前、学齢期、卒業後)
- 保護者の「気づき」の段階からの支援、保育所等での丁寧なフォローによる専門的な支援へのつなぎ、障害児等療育支援事業等の活用
- 教育支援委員会や学校等との連携、卒業後を見据えた就労移行支援事業所等との連携

地域子ども・子育て支援事業について

H27年1月（資料）

内閣府

子育て世代包括支援センターと利用者支援
事業等の関係について

平成27年9月（資料）

厚生労働省雇用均等・児童家庭局

地域子ども・子育て支援事業について (内閣府 H27.1 資料)

目次

【総論】	
地域子ども・子育て支援事業の概要について	2
子ども・子育て支援交付金について	4
【個別事業】	
①利用者支援事業	5
②地域子育て支援拠点事業	12
③妊婦健康診査	14
④乳児家庭全戸訪問事業	16
⑤養育支援訪問事業	
子どもを守る地域ネットワーク機能強化事業(その他要保護児童等の支援に資する事業)	16
⑥子育て短期支援事業	17
⑦子育て援助活動支援事業(ファミリー・サポート・センター事業)	18
⑧一時預かり事業	19
⑨延長保育事業	26
⑩病児保育事業	34
⑪放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)	35
⑫実費徴収に係る補足給付を行う事業	42
⑬多様な主体が本制度に参入することを促進するための事業	46

「利用者支援事業」について

事業の目的

子ども・子育て支援の推進にあたって、子ども及びその保護者等、または妊娠している方が教育・保育施設や地域の子育て支援事業等を円滑に利用できるよう、身近な実施場所での情報収集と提供を行い、必要に応じ相談・助言等を行うとともに、関係機関との連絡調整等を実施し、支援。

主な事業内容

- 総合的な利用者支援
子育て家庭の「個別ニーズ」を把握し、教育・保育施設及び地域子育て支援事業等の利用に当たっての「情報集約・提供」「相談」「利用支援・援助」
- 地域連携
子育て支援などの関係機関との連絡調整、連携・協働の体制づくりを行い、地域の子育て資源の育成、地域課題の発見・共有、地域に必要な社会資源の開発等

実施施設ごとにはいずれかの類型を選択して実施。

- ①「基本型」：「利用者支援」と「地域連携」を共に実施する形態
(主として、行政窓口以外で、親子が継続的に利用できる施設を活用。) (例：地域子育て支援拠点事業で実施の「地域機能強化型」)
- ②「特定型」：主に「利用者支援」を実施する形態 ※地域連携については、行政がその機能を果たす。
(主として、行政機関の窓口等を活用。) (例：横浜市「保育コンシェルジュ事業」)
- ③「母子保健型」：保健師等の専門職が全ての妊産婦等を対象に「利用者支援」と「地域連携」を共に実施する形態
(主として、保健所・保健センター等を活用。)



子ども・子育て支援新制度における利用者支援事業の役割について

子ども・子育て支援新制度の趣旨

- ・子ども・保護者の置かれている環境に応じ、
- ・保護者の選択に基づき、
- ・多様な施設・事業者から、
- ・良質かつ適切な教育・保育、子育て支援を総合的に提供する体制を確保する。

車の両輪

市町村子ども・子育て支援事業計画

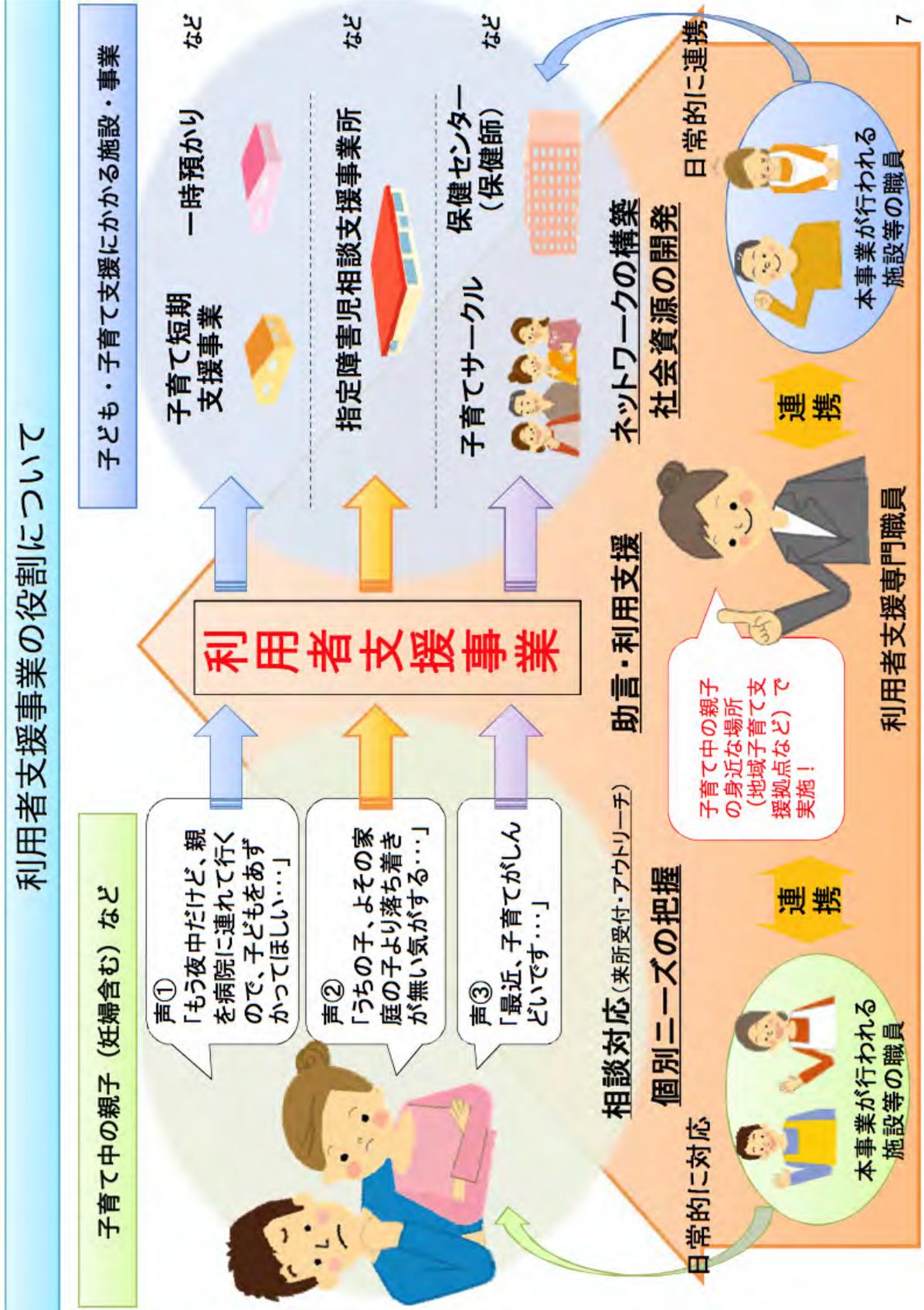
- 5年間の計画期間における幼児期の学校教育・保育・地域の
子育て支援についての需給計画。
(新制度の実施主体として、全市町村で作成。)
- ・ 地域全体の子育て家庭のニーズ（潜在的
ニーズも含む）を基に「需要」を見込む。
 - ・ 需要に応じて、多様な施設や事業を組み合
わせた、「供給」体制を確保。

利用者支援事業

- ・ 個別の子育て家庭のニーズを把握して、適
切な施設・事業等を円滑に利用できるよう
支援。（「利用者支援」）
- ・ 利用者支援機能を果たすために、日常的に
地域の様々な子育て支援関係者とネット
ワークの構築、不足している社会資源の開
発を実施。（「地域連携」）

地域の子育て家庭にとって適切な施設・事業の利用の実現

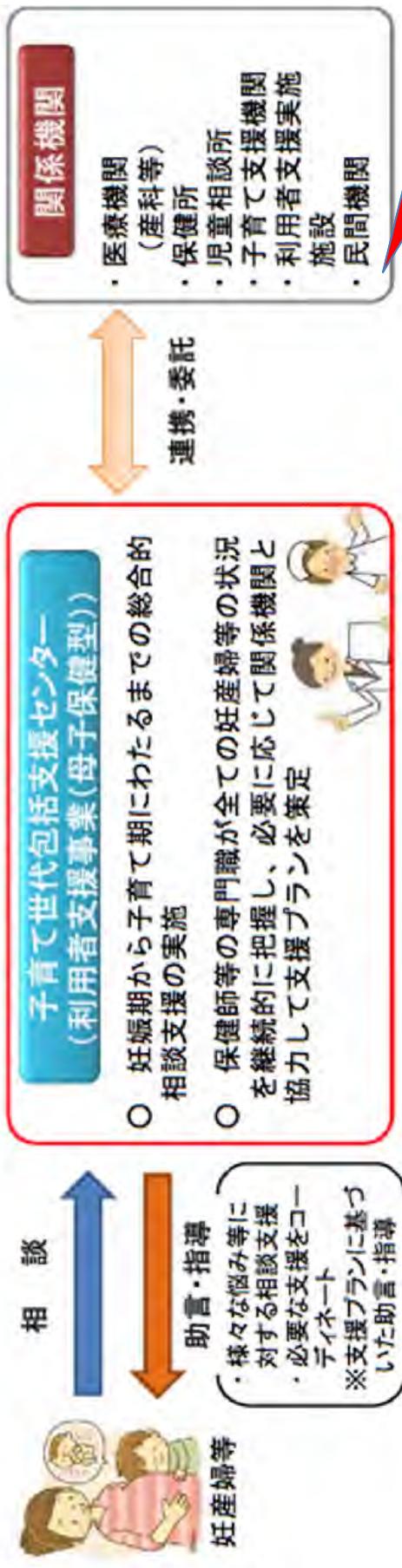
子育て包括支援センター(内閣府H27.1.1.)



利用者支援事業(母子保健型)について

- 母子保健に関する相談にも対応するため、**利用者支援事業に「母子保健型」を新設し、妊娠期から子育て期にわたるまでの様々なニーズに対して総合的相談支援を提供するワンストップ拠点（子育て世代包括支援センター）を整備する。**
- 利用者支援事業の（母子保健型）については、**保健師等の専門職が全ての妊産婦等の状況を継続的に把握し、必要に応じて関係機関と協力して支援プランを策定することにより、妊産婦等に対しきめ細かい支援を実施する。**

※ 平成26年度は、「妊娠・出産包括支援モデル事業」として実施。平成27年度からの本格実施にあたり、利用者支援事業に移行。



療育機関 イレル!

【妊娠期から子育て期にわたるまでの切れ目ない支援の実施】



「基本型」と「母子保健型」の連携について

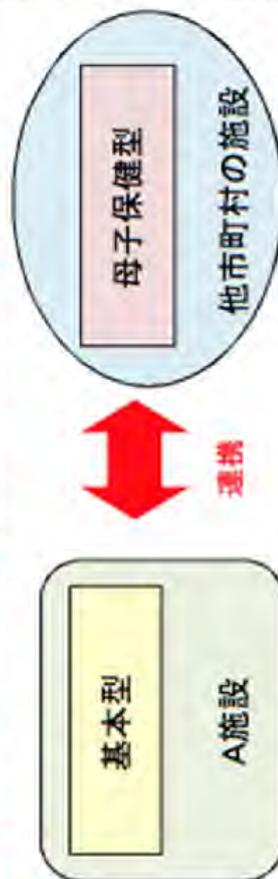
- 利用者支援事業の「基本型」と「母子保健型」については、いずれの機能も重要であるため地域の実情に応じて、以下のいずれかのパターンで事業を充実させることを可能とする。いずれにしても、十分な連携が必要。
- 両類型を一体的に実施し、妊娠・出産期から子育て期にわたる総合的相談や支援をワンストップで行えるよう、**ワンストップ拠点（子育て世代包括支援センター）を創設**。計画的に整備し、全国展開を図る。

《パターン1》 両類型を同一の施設で実施する場合

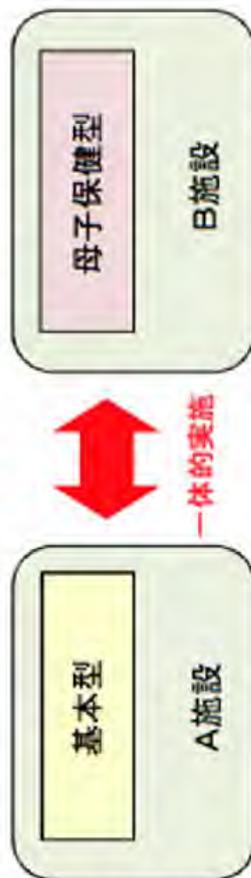


《パターン3》 「基本型」のみを実施する場合

他市町村で実施している「母子保健型」と連携する方法や、基本型自体に妊産婦の支援機能を充実させる方法。

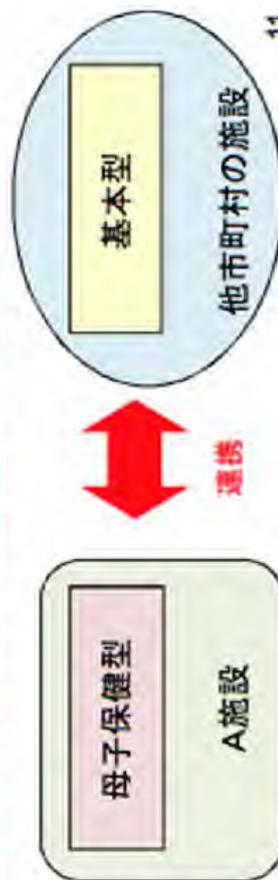


《パターン2》 両類型を異なる施設で実施する場合



《パターン4》 「母子保健型」のみを実施する場合

他市町村で実施している「基本型」と連携する方法や、就学前児童などの子育て支援機能を充実させる方法。



地域子育て支援拠点事業

背景

- ・ 3歳未満児の約7～8割は家庭で子育て
- ・ 核家族化、地域のつながりの希薄化
- ・ 男性の子育てへの関わりが少くない
- ・ 児童数の減少

課題

- ・ 子育てが孤立化し、子育ての不安感、負担感
- ・ 子どもの多様な大人・子どもとの関わりの減

地域子育て支援拠点の設置

子育て中の親子が気軽に集い、相互交流や子育ての不安・悩みを相談できる場を提供

地域子育て支援拠点

- 公共施設や保育所、児童館等の地域の身近な場所で、乳幼児のいる子育て中の親子の交流や育児相談、情報提供等を実施
- NPOなど多様な主体の参画による地域の支え合い、子育て中の当事者による支え合いにより、地域の子育て力を向上

事業内容

- ① 子育て親子の交流の場の提供と交流の促進
- ② 子育て等に関する相談、援助の実施
- ③ 地域の子育て関連情報の提供
- ④ 子育て及び子育て支援に関する講習等の実施



地域で子育てを支える

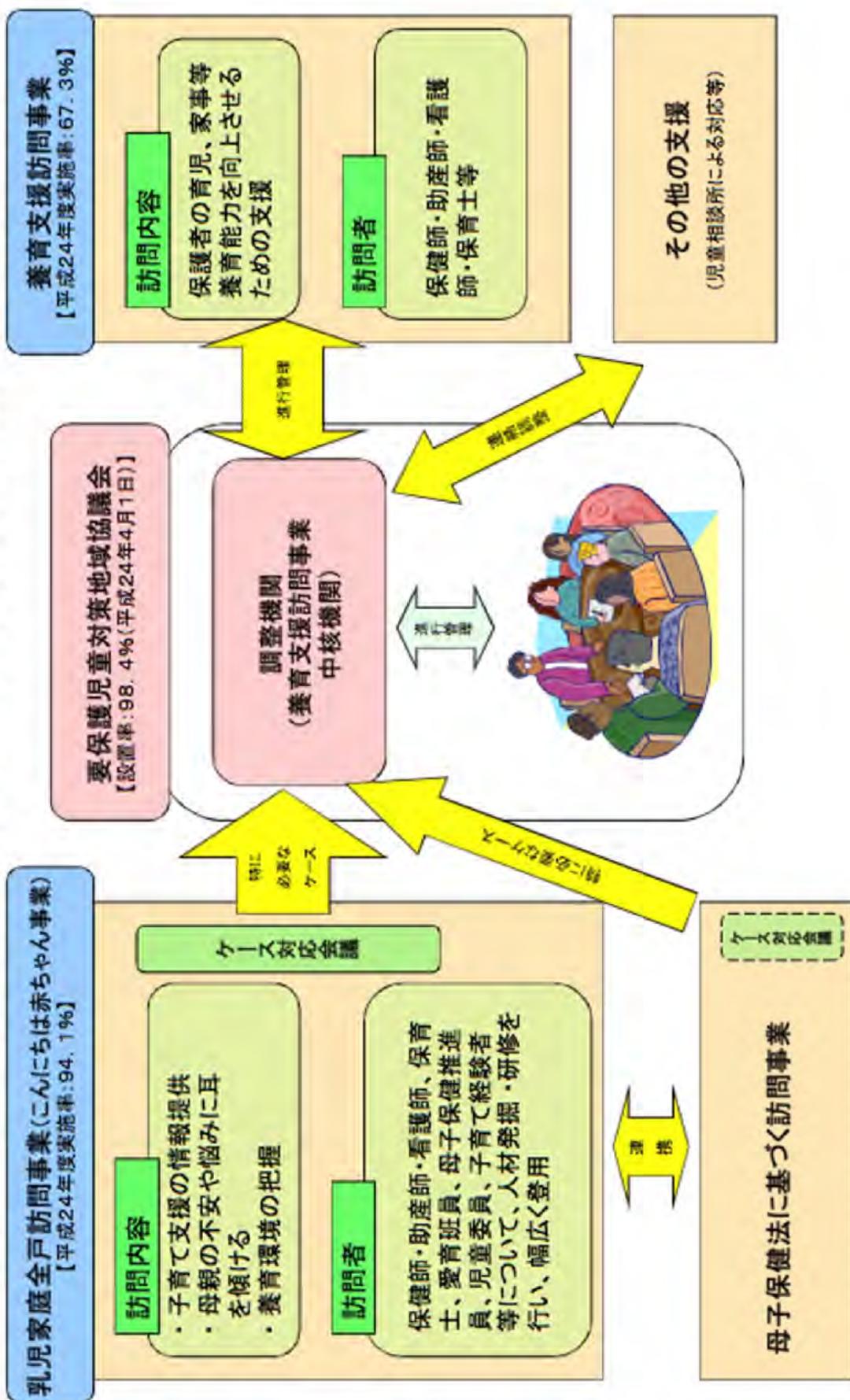
地域子育て支援拠点事業の概要

		連携型
機能	管設の地域の子育て拠点を設け、地域の子育て支援機能の充実を図る取組を実施	児童福祉施設等多様な子育て支援に関する施設に親子が集う場を設け、子育て支援のための取組を実施
実施主体	市町村(特別区を含む。) (社会福祉法人、NPO法人、民間事業者等への委託等も可)	
基本事業	①子育て親子の交流の場の提供と交流の促進 ③地域の子育て関連情報の提供	②子育て等に関する相談・援助の実施 ④子育て及び子育て支援に関する講習等の実施
実施形態	①～④の事業を子育て親子が集い、うち解けた雰囲気の中で語り合い、相互に交流を図る常設の場を設けて実施 ・地域の子育て拠点として地域の子育て支援活動の展開を図るための取組(加算) ・一時預かり事業や放課後児童クラブなど多様な子育て支援活動を拠点施設で一体的に実施し、関係機関等とネットワーク化を図り、よりきめ細かな支援を実施する場合に、「地域子育て支援拠点事業」本体事業に対して、別途加算を行う ・出張ひろばの実施(加算) ・常設の拠点施設を開設している主体が、週1～2回、1日5時間以上、親子が集う場を常設することが困難な地域に Outreach、出張ひろばを開設 ・地域支援の取組の実施(加算)※ ①地域の多様な世代との連携を継続的に実施する取組 ②地域の団体と協働して伝統文化や習慣・行事を実施し、親子の育ちを継続的に支援する取組 ③地域ボランティアの育成、町内会、子育てサークルとの協働による地域団体の活性化等地域の子育て資源の発掘・育成を継続的に行う取組 ④家庭に対して訪問支援等を行うことで地域とのつながりを継続的に持たせる取組 ※利用者支援事業を併せて実施する場合は加算しない。	①～④の事業を児童福祉施設等で従事する子育て中の当事者や経験者をスタッフに交えて実施 ・地域の子育て力を高める取組の実施(加算) ・拠点施設における中・高校生や大学生等ボランティアの日常的な受入・養成の実施
従事者	子育て支援に関して意欲があり、子育てに関する知識・経験を有する者(2名以上)	子育て支援に関して意欲があり、子育てに関する知識・経験を有する者(1名以上)に児童福祉施設等の職員が協力して実施
実施場所	保育所、公共施設空きスペース、商店街空き店舗、民家、マンション・アパートの一室等を活用	児童福祉施設等
開設日数等	週3～4日、週5日、週6～7日/1日5時間以上	週3～4日、週5～7日/1日3時間以上

(注)

児童虐待の発生予防と早期発見・早期対応のための連携

※乳児家庭全戸訪問事業、養育支援訪問事業、地域子育て支援拠点事業は、平成21年4月より法定化・努力義務化



子育て世代包括支援センター」と 利用者支援事業等の関係等について

平成 27 年 9 月

厚生労働省雇用均等・児童家庭局

- 子育て世代包括支援センターについては、「まち・ひと・しごと創生基本方針」(平成26年6月閣議決定)等において、
 - ・ 妊娠期から子育て期にわたるまでの様々なニーズに対して総合的相談支援を提供するワンストップ拠点(「子育て世代包括支援センター」)の整備を図る。
 - ・ 「子育て世代包括支援センター」を平成26年度中に200か所整備し、おおむね5年後までに地域の実情等を踏まえながら全国展開を目指していくと位置付けられている。
- この構想の母体となった妊娠・出産包括支援モデル事業(平成26年度創設)の「母子保健相談事業」については、平成26年度より、利用者支援事業(母子保健型)として、消費税財源を活用して拡充することとされた。
- 今後、「子育て世代包括支援センター」の全国展開を目指す上で、改めて、同センターの意義・役割・機能等について明らかにするとともに、利用者支援事業(母子保健型)のみならず、
 - ・ 従前の市町村保健センターにおける妊娠・出産期の支援の取組み
 - ・ 利用者支援事業(基本型)における総合的相談支援など他の事業との関係について、次頁以降のとおり、整理したものである。

2 妊娠期から子育て期の各ステージで必要となる支援の例

「子育て世代包括支援センター」は、下記の各ステージを通じて、地域の関係機関が連携して切れ目のない支援を実施できるよう、必要な情報を共有し、自ら支援を行い、又は関係機関のコーディネートを行う。

妊娠期

- ① 妊娠届出の機会に面談を行うこと等により、全ての妊産婦等の状況を継続的に把握
- ② 心身の不調により手厚い支援を要する者等について、関係機関と協力して支援プランを策定
- ③ 産前・産後サポート事業等による、助産師等の専門家による相談支援や、子育て経験者など「話し相手」等による相談支援の実施
- ④ 妊婦健康診査、母親学級等の場での妊婦に対する保健指導・支援



出産直後

- ⑤ 産前・産後サポート事業等による、助産師等の専門家による相談支援や、子育て経験者など「話し相手」等による相談支援(再掲)
- ⑥ 産後ケア事業による、出産直後の母子への心身のケアや育児のサポート
- ⑦ 乳幼児健康診査、新生児訪問等による保健指導・支援
- ⑧ 生後4か月までに、乳児のいる全ての家庭を訪問し、子育て支援に関する情報提供や養育環境等の把握(乳児家庭全戸訪問事業)
- ⑨ ④の状況把握等を踏まえ、養育支援が特に必要な家庭に対して、その居宅を訪問し、養育に関する指導・助言等を行うことにより、当該家庭の適切な養育の実施を確保(養育支援訪問事業)

子育て期

- ⑩ 子育て中の親子が相互交流を行う場所における相談、情報提供等(地域子育て支援拠点事業)
- ⑪ 家庭での養育が一時的に困難になった子どもについての不定期の預かりサービス(一時預かり、ファミリー・サポート・センター事業、ショートステイ・トワイライトステイ事業)
- ⑫ 保護者の就労状況等に応じた認定こども園、幼稚園、保育所、家庭的保育事業等の利用
- ⑬ 児童虐待の発生予防、早期発見・早期対応、子どもの保護・支援・保護者支援
- ⑭ 疾病や障害のある子どもの支援



療育機関の利用
イレル!

3. 子育て世代包括支援センターの中核となる事業の例

事業名	位置付けと特徴
利用者支援事業 (母子保健型)	<ul style="list-style-type: none"> ・地域子ども・子育て支援事業の1類型(消費税財源) ・保健師等の専門性を活かした相談支援を行い、母子保健を中心としたネットワーク、医療機関、療育機関等につなげる ・主として、市町村保健センター等母子保健に関する相談機能を有する施設で実施
利用者支援事業 (基本型)	<ul style="list-style-type: none"> ・地域子ども・子育て支援事業の1類型(消費税財源) ・当事者目線で相談支援を行い、子育て支援に係る施設や事業等の利用につなげる ・主として、地域子育て支援拠点等身近な場所で、日常的に利用でき、かつ相談機能を有する施設で実施
市町村保健センター	<ul style="list-style-type: none"> ・地域保健法に基づき、市町村が設置 ・市町村の直轄組織であり、妊娠届出の受理や母子健康手帳の交付などの行政事務との連携が容易 ・保健師が配置され、専門性が高い

(療育機関)
イレル!

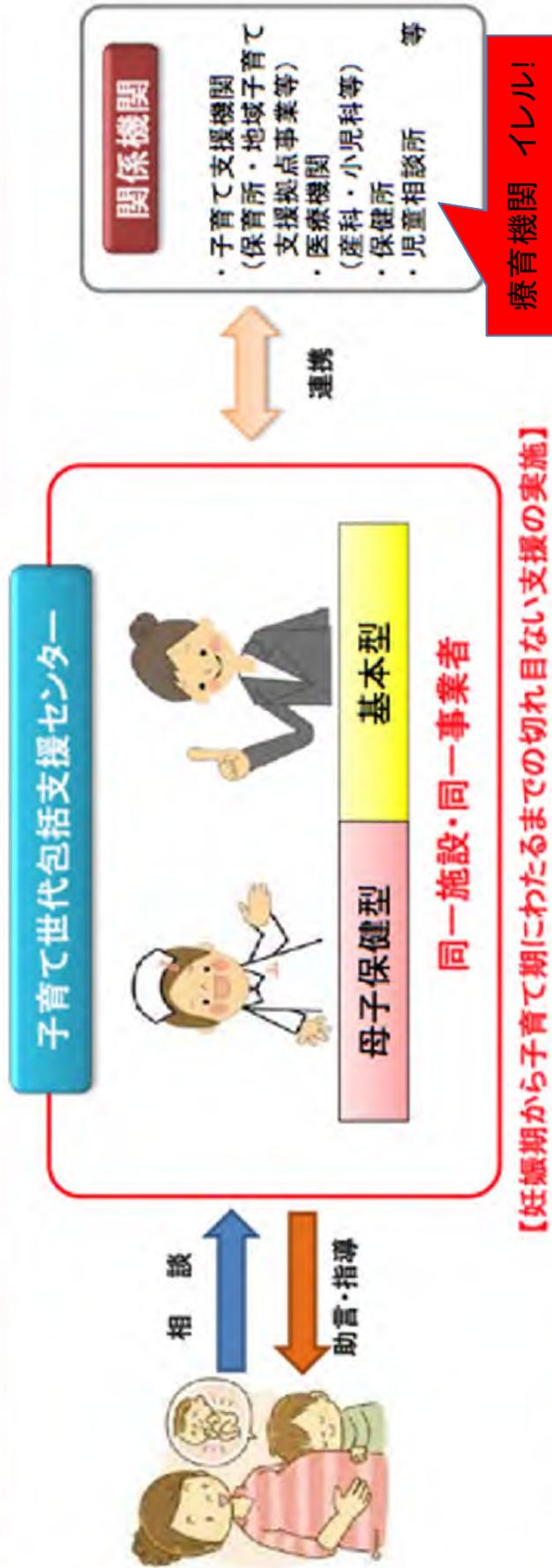
障害児相談支援事業
イレル!

※ 上記に限られるものではない

4-1. 利用者支援事業 母子保健型)と利用者支援事業 基本型)を一体的に実施

(事業イメージ) 利用者支援事業(母子保健型)、利用者支援事業(基本型)の両事業を同一の事業者(施設)が受託し、両事業のコーディネーターが同じ場所で1つのチームとなって実施する方法

(実施例) 和光市など



【妊娠前から子育て期にわたるまでの切れ目ない支援の実施】



4-2 利用者支援事業 母子保健型)と利用者支援事業(基本型)と利用者支援事業(基本型)をそれぞれ立ち上げ、連携して実施

(事業イメージ) 同一市町村において、利用者支援事業(母子保健型)と利用者支援事業(基本型)を別々の事業者(施設)が受託するが、両事業のコーディネーターが、緊密に連携して実施する方法

