

子どもとその保護者、家庭をとりまく環境 に関する論点

1-1 子どもとその保護者、家庭への支援等の現状

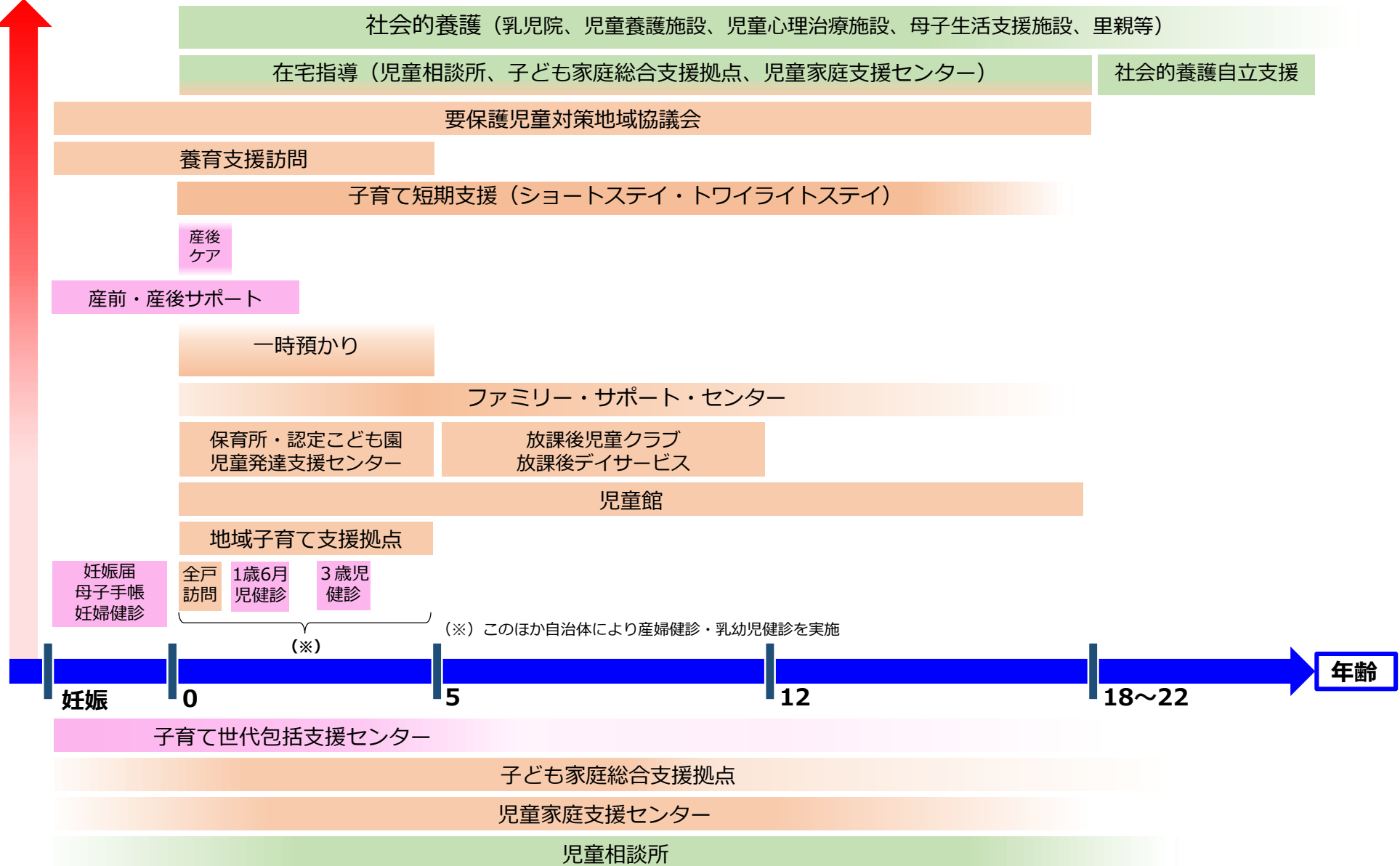
○ 子どもや保護者、家庭における課題については、必要性や年齢に応じた支援がある。

※ 以下の図はあくまで各事業の主な対象者のイメージをプロットしたもの

支援の必要性

支援

相談



(参考) 子どもとその保護者、家庭の支援の必要性(子ども虐待対応の手引きより)

- 児童虐待等の家庭で生じる問題は、**子どもや保護者、家庭における以下のようなリスク要因**が複合的に関係して発生することが多いものと考えられる。
- ・ **保護者側**について、**予期せぬ妊娠・出産**や若年の妊娠出産の場合や**マタニティブルーズ**や**産後うつ病**など**妊娠から育児を通して発生するもの**や、**精神疾患等の精神的に不安定な状態から起因するもの**
 - ・ **子ども側**について、乳児、未熟児、障害児など**養育者にとって何らかの育てにくさを持っている子ども**
 - ・ **養育環境**について、**経済的困窮**や**ひとり親家庭**、**人間関係の不安定さ**など

【保護者側のリスク要因】

- ① 妊娠、出産、育児を通して発生するもの
 - ・ 予期せぬ**妊娠・出産**や**若年の妊娠・出産**であり、妊娠・出産を受容することが困難な場合
 - ・ 妊娠中に早産等何らかの問題が発生したことで胎児の受容に影響が出たり、妊娠中又は出産後の子どもの長期入院により子どもへの愛着形成が十分に行われない場合
 - ・ 母親が妊娠、出産を通して**マタニティブルーズ**や**産後うつ病**等精神的に不安定な状況に陥っている場合
- ② 保護者自身の性格や**精神疾患等の精神的に不安定な状態**から起因するもの
 - ・ 攻撃的・衝動的であること
 - ・ 精神障害、知的障害、慢性疾患、アルコール依存、薬物依存等
 - ・ 保護者自身が虐待を受けて育ち、現在に至るまで適切なサポートを受けていない場合
 - ・ 育児に対する不安や日常的な生活ストレスの蓄積
 - ・ 保護者の特異な育児観や強迫観念に基づく子育て、あるいは子どもの発達を無視した過度な要求等

【子ども側のリスク要因】

乳児、未熟児、障害児など、養育者にとって何らかの育てにくさを持っている子ども等

【養育環境のリスク要因】

- ① 家庭の**経済的困窮**
- ② 未婚を含む**ひとり親家庭**
- ③ **人間関係・家庭・夫婦関係が不安定**
 - ・ 内縁者や同居人がいて安定した人間関係が保てていない家庭
 - ・ 離婚や再婚が繰り返されて人間関係が不安定な家庭
 - ・ 夫婦の不和
 - ・ 配偶者からの暴力(DV)等
- ④ 親族などの身近なサポートを得られない家庭
- ⑤ 転居を繰り返す家庭、生計者の失業や転職が繰り返される家庭

※ 上記のほか、**本来大人が担うと想定されている家事や家族の世話などを日常的に児童が行わざるをえない家庭(ヤングケアラー)**や**多胎児を養育する家庭**など養育に特に支援が必要なリスク要因を抱えた家庭もある。

1-2 子どもとその保護者、家庭への支援等の課題

一時保護の手続きや処遇が外から分かりづらい

子どもの処遇決定等における意見表明の機会が確保されていない

保護や措置から地域へ戻る際の支援が手薄

社会的養護経験者へのアフターケアが行き届いていない

支援の必要性

社会的養護（乳児院、児童養護施設、児童心理治療施設、母子生活支援施設、里親等）

在宅指導（児童相談所、子ども家庭総合支援拠点、児童家庭支援センター）

社会的養護自立支援

要保護児童対策地域協議会

養育支援訪問

子育て短期支援（ショートステイ・トワイライトステイ）

産後ケア

産前・産後サポート

一時預かり

ファミリー・サポート・センター

保育所・認定こども園
児童発達支援センター

放課後児童クラブ
放課後デイサービス

児童館

地域子育て支援拠点

妊娠届
母子手帳
妊婦健診

全戸訪問

1歳6月
児健診

3歳児
健診

(※) このほか自治体により産婦健診・乳幼児健診を実施

(※)

家庭への支援メニューの種類、量が不足している

親子関係への直接支援がない

就学期以降の児童自身が利用できる支援が少ない

未就園児に対する把握の機会が少ない

支援

相談

年齢

妊娠

0

5

12

18~22

子育て世代包括支援センター

子ども家庭総合支援拠点

児童家庭支援センター

児童相談所

・設置主体や役割が似ているが、所管部局が異なる場合が多い
・支援のマネジメントがなされていない

就学期以降の児童自身が相談しやすい環境であるか

2 支援が必要な者の把握について

現状

- 支援が必要な子どもや妊産婦を把握できる機会としては、主に以下のものがあり、主として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）や保健所・保健センターが実施している。
 - ・ 妊娠期の把握機会として、母子手帳の交付、妊娠届の受理、妊婦健診
 - ・ 産後～0歳児の期間における把握機会として、新生児訪問指導（※1）や乳児家庭全戸訪問事業（※2）
 - （※1）主に新生児の発育、栄養、生活環境、疾病予防など育児上重要な事項の指導を目的として、生後28日以内（里帰りの場合は60日以内）に保健師や助産師が訪問する事業
 - （※2）生後4ヶ月を迎える日までの乳児がいる全ての家庭を訪問し、①育児に関する不安や悩みの傾聴、相談、②子育て支援に関する情報提供、③乳児及びその保護者の心身の様子及び養育環境の把握、④支援が必要な家庭に対する提供サービスの検討、関係機関との連絡調整を行う事業。
 - ・ 1歳以降には、1歳6ヶ月健診、3歳児健診
 - ・ 上記のほか、自治体による独自の健診（例：3ヶ月健診）
- こうしたポピュレーションアプローチはおおむね高い捕捉率を達成しており、乳児家庭全戸訪問事業の訪問率は95.2%、1歳6ヶ月健診の受診率は96.5%、3歳児健診の受診率は95.9%などとなっている。
- 他方、児童虐待による死亡を年齢別で見ると0歳児が最も多く（平成30年度心中以外の虐待死の40.7%、そのうち月例0か月児の死亡は31.8%）、2歳児以下の割合は約5割（52.1%）を占めており、市区町村虐待対応部門や児童相談所のかかわりがなかったケースも多い。また、就園していない児童は0～2歳児の約6割との推計となっており、0～2歳児では地域の子育て支援機関による把握の機会が3歳児以降と比較して限られている。
- 自治体独自の取り組みとして、おむつの配布等の自然な形での家庭訪問により世帯の状況を把握する事業も出てきている。
（例）兵庫県明石市の「見守り訪問『おむつ定期便』」

論点

- 虐待予防の観点から、把握すべき事項としてはどういったものが考えられるか。
 - ・ 子どもの心身の状況
 - ・ 保護者の心身の状況
 - ・ （対象となる子どもと）親、きょうだい、その他の家族との状況
 - ・ 生活上の課題を含む家庭環境（経済環境、夫婦関係、地域・親族とのつながり） 等
- 把握を十分なものとするためにどのような取り組みが考えられるか。その際、未就園児・学齢期それぞれでどのように考えられるか。
 - ・ 母子保健の切り口からの把握機会の充実
 - ・ 児童福祉の切り口からの把握機会の創出・充実
 - ・ 民間などの地域資源を活かした敷居の低い形での把握
- 母子保健や児童福祉等の観点からの継続的な把握をどのように行うか。
- 把握した課題への対応について、どこがどのように対応するのか。

3 相談・マネジメントについて

現状

- 市区町村における妊娠期から子育て期にわたる相談機関として、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）、市区町村子ども家庭総合支援拠点の整備を推進している。

【子育て世代包括支援センター】

対象者：主として妊産婦及び乳幼児並びにその保護者を対象とするが、地域の実情に応じて、18歳までの子どもとその保護者についても対象とする。

事業内容：(1)妊産婦及び乳幼児等の実情把握（保健師等が面接・電話等により継続的に把握、支援台帳の作成、関係機関からの情報収集等）

(2)妊娠・出産・子育てに関する各種の相談に応じ、必要な情報提供・助言・保健指導

(3)支援プランを策定 (4)保健医療又は福祉の関係機関との連絡調整 (5)母子保健事業 (6)子育て支援事業 など

職員配置：(1)保健師等を1名以上配置 (2)社会福祉士、精神保健福祉士その他の専門職等を1名以上配置 (3)利用者支援専門員を1名以上配置 など

設置状況：1,288/1,741市町村（2,052か所）（2020年4月1日現在）

【市区町村子ども家庭総合支援拠点】

対象者：管内のすべての子どもと家庭及び妊産婦

事業内容：(1)子ども家庭支援全般に係る業務（子ども・家庭・妊産婦等の実情把握、情報提供、相談対応、支援やサービスの調整等）

(2)要保護（要支援）児童・特定妊婦等への対応（相談・通告の受付、調査、アセスメント、支援計画の作成、支援・指導等）

(3)関係機関との連絡調整 など

職員配置：原則として、(1)子ども家庭支援員、(2)心理担当支援員、(3)虐待対応専門員の職務を行う職員を配置

設置状況：432/1,741市町村（495か所）（2020年4月1日現在） ※2022年度までに全市町村設置（新プラン）

- マネジメントについて、子育て世代包括支援センターでは、関係機関の密接な連携の下でより手厚い支援や継続的な支援、関係者の調整等が必要と判断される者に対して支援プランを作成。令和元年度では対応者数約305万人に対して支援プランは約63万人に作成されている。

- 上記のセンターと拠点は支援の対象者に重なりがあることから、同一の機関が2つの機能を担い一体的に実施することが求められており（「市区町村子ども家庭総合支援拠点設置運営要綱」）、別の機関が担う場合には適切な情報共有や連携が必要とされている（同）。

※ 平成30年7月に行った両方を運営している自治体（23自治体）を対象とするサンプル調査によれば、担当機関と実施場所は下表のとおり。

また、両機関の統括責任者の有無は
有が7自治体（30%）、
無が16自治体（70%）

	同一機関が主担当	別々の機関が主担当
同一場所で実施	3自治体（13%）	2自治体（9%）
別々の場所で実施	4自治体（17%）	14自治体（61%）

- 児童虐待や非行等の問題について相談支援を行う広域の機関としては、児童相談所のほか、児童家庭支援センターの設置箇所数が年々増加しており（令和元年度139箇所）、専門的な知識及び技術を必要とする事案の相談援助や、児童相談所からの委託を受けて保護者等への在宅指導を行っている。

（１）市区町村における相談

- 利用者の相談への（物理的・心理的）アクセスや、子ども自身の相談のしやすさ等の観点から、相談機関のあり方をどう考えるか。
 - ・ 敷居の低い地域の場合、民間での相談
 - ・ 学校等生活場面との連動
 - ・ 行政による相談
- 妊娠期から出産・育児期に至るまで、さらには子ども自身からの相談を考えた場合に、市区町村にある母子保健と児童福祉のそれぞれの相談機関の役割をどう考えるか。
 - ・ 母子保健、児童福祉のそれぞれに求められる相談対応の質
 - ・ 母子保健と児童福祉の一体的対応を実現するための対応策（一体的対応を困難としている課題）
 - ・ 多分野へのつなぎ（様々な困難を抱える家庭への包括的対応）
 - ・ 要保護児童対策地域協議会（調整機関）との関係
- 支援の提供の前提としての的確なアセスメントが出来ているか。
- 体系的な支援の提供（マネジメント）についてどのように考えるか。
 - ・ 対象層
 - ・ プランの内容
- 上記を実現するための人員体制・質の確保をどのように考えるか。

（２）児童相談所における相談

- 支援の提供の前提としての的確なアセスメントが出来ているか。
- 体系的な支援の提供（マネジメント）をどのように行うことができるか。
 - ・ タイミング
 - ・ プランの内容（保護・措置の必要性含む）
- 上記を実現するための人員体制・質の確保をどのように考えるか。

4 家庭・養育環境をより良くする支援について

現状

- 現状の子育て世帯に対する支援は、保育所利用をはじめとした子育て支援が中心であり、子ども・子育て支援事業計画に基づき、支援の量・質の充実を図っている。
- 具体的には、保育、地域子育て支援拠点事業、一時預かり事業、子育て短期支援事業、ファミリー・サポート・センター事業等が実施されており、例えば、
 - ・ 保育園・幼稚園・幼保連携型認定こども園について、3～5歳児では95%以上が利用している
 - ・ 地域子育て支援拠点（一般型）は全国に約6,000箇所を実施され、そのうち半数では一日に10組前後が利用している
 - ・ 一時預かり事業は全国1万箇所以上で実施されており、年間延べ利用人数は約457万人である
 - ・ ファミリー・サポート・センター事業は全国931市町村で実施され、預ける側に約60万人、預かる側に約15万人の利用人数がある
- 他方、0～2歳児の多くが未就園児であり、0～5歳の未就園児一人当たりでみると
 - ・ 一時預かり事業は年に3日
 - ・ 子育て短期支援事業は年に0.05日程度しか利用できないものと推計される。
- また、子育てを行う家庭への支援となると、約9割の市区町村で実施されている養育訪問支援事業など支援メニューはあるものの、
 - ・ 訪問家庭数は約8万家庭であり、そのうち育児・家事援助を実施したのは1割程度である（平成29年度実績）
 - ・ 要支援児童・要保護児童一人当たりでみると年間約1件の利用となるなど対象が限定されている。
- このように一般の子育て家庭が使える家庭支援のサービスはあまりない。なお、一部の地域においては、独自の取組により支援を行っている。
例）浜松市のはますくヘルパー利用事業など

論点

- （1）全体の状況
- 対象（年齢とリスク）に応じた支援の状況についてどう考えるか。
- （2）養育環境を支える支援
- 養育環境を支える支援を充実していくことについて、どのように考えるか。
 - ・ 種類（特に、訪問支援や親子関係支援の必要性）
 - ・ 量（特に、ショートステイ、一時預かり）
 - ・ 支援を拒む場合の対応
 - ・ 質
 - ・ 費用負担（利用料）
- 子ども（特に就学期以降）の居場所など、子どもに対する支援について、どう考えるか。
- 上記を実現するための供給側の人員体制の充実についてどう考えるか。

5 社会的養護について

現状

- 社会的養護については、
 - ・ 平成28年の児童福祉法改正により、児童が権利主体であること、家庭養育を推進すること、親子関係の再構築支援を含め、児童の自立支援を強化することなどが規定され、
 - ・ これらに基づき、都道府県社会的養育推進計画の策定や社会的養護自立支援事業の実施が進められた。
- 他方、社会的養護下の児童の里親委託率は年々増加しているものの、その増加幅は大きくなく、令和元年末時点での委託率は約2割（21.5%）となっている。
- また、一時保護された児童の約7割が家庭復帰しており、施設入所等の措置を解除された児童は5割以上が「家庭環境の改善」を理由としているとのデータもあるが、
 - ・ 施設入所からの家庭復帰した児童虐待事例の1割程度が翌々年度には一時保護中又は施設入所中となっているとの研究結果もあること
 - ・ 在宅指導に係る措置等の実施状況には都道府県により大きくバラツキがあることなど、家族再統合に向けて適切な支援が行われているか懸念がある。
- 加えて、社会的養護の経験者の自立支援については、
 - ・ 児童養護施設等への入所措置や里親委託等を解除された者（措置解除者等）の直近1年間の施設等との連絡頻度は、「2～3か月に1回以上」が一番多く、退所から時間がたつほど、連絡頻度は減少する傾向が見られたこと
 - ・ 支援コーディネーターを配置していない自治体が3割を超えることや
 - ・ 社会的養護の経験者に対する自立支援について自治体の関連部署、施設等、自立支援事業所等の地域の関係機関による情報交換や検討を行う機会・協議体がない自治体が6割を超えるなど、措置解除者等が相談できる場所があまりなく、自立支援を行う体制が不十分である状況にある。

(1) 社会的養護について

- 家庭養育の推進、特に里親支援についてどのように進めるか。また、（ファミリーホーム含め）家庭養育の質の引き上げについてどのように進めるか。
- 児童養護施設、乳児院等の多機能化・高機能化について、どのように進めるか。

(2) 在宅指導について

- 在宅指導措置について、地域格差があることも含め、どのように考えるか。
 - ・ 在宅指導措置を着実にを行うことを可能とするための体制（委託含む）
 - ・ 適切に在宅指導措置が行われるための支援のマネジメント
 - ・ 指導の内容における、直接支援（訪問支援、親子再統合支援など）の提供
- 一時保護や入所等措置がされなかった家庭に対する支援について、どのように考えるか（マネジメント、在宅指導措置、直接支援）。
- 一時保護や入所等措置がされている間の保護者や家庭に対する支援について、どのように考えるか（マネジメント、在宅指導措置、直接支援）。
- 保護や措置が解除され地域に戻った後に、再び一時保護などが必要になることがないための支援への結びつけについて、どのように考えるか。
 - ・ 解除の判断の際のアセスメント
 - ・ 解除に向けた支援のマネジメント
 - ・ 解除後の支援のマネジメント
 - ・ 解除後の在宅指導措置、市町村における家庭支援の活用
 - ・ 児童相談所と市町村や関係機関との調整

(3) 社会的養護の経験者の自立支援について

- 社会的養護の経験者の自立支援について、どのように推進すべきか。
 - ・ 現行制度に対する評価
 - ・ 自立支援のマネジメントをする主体
 - ・ 自立支援の対象者
 - ・ 児童養護施設、自立援助ホーム等による支援（進学や就業に関する支援など）
 - ・ 家庭復帰した児童や社会的養護の経験者に対する支援（居場所づくり支援等）
 - ・ 自立支援の後の他制度とのつなぎの考え方

論点

- 支援の提供体制として、市町村と都道府県、児童相談所は、現在、母子保健・児童福祉と社会的養護という役割を個々に果たしているが、今後、どのような役割を果たし、実際にどのように機能していく必要があると考えられるか。
 - ・ 市区町村
 - ・ 都道府県
 - ・ 児童相談所
- 具体的に支援を提供する主体として、民間機関はどのような役割を果たし、実際にどのように機能していく必要があると考えられるか。
 - ・ 社会的養護関係施設（児童養護施設、乳児院など）
 - ・ 児童家庭支援センター
 - ・ 保育所、認定こども園
 - ・ 障害児入所施設、児童発達支援センター
 - ・ 就労に関する機関
- また、支援を提供する主体は、社会福祉法人の他に何が考えられるか。
- 多様な主体による支援体制を構築する場合、情報共有についてどのように考えるか。
 - ・ 個人情報保護との関係
 - ・ 要保護児童対策地域協議会の運営