

委員提出資料

・ 相澤委員	1
・ 北川委員	3 3
・ 桑原委員	3 6
・ 菅田委員	4 1
・ 中村委員・畑山委員	4 4
・ 平井委員	5 0
・ 宮島委員	5 4
・ 横川委員	6 2

相澤委員

令和3年7月30日

第32回 社会保障審議会児童部会社会的養育専門員会

提出意見

大分大学福祉健康科学部 相澤 仁

第32回社会保障審議会児童部会社会的養育専門員会の開催に当たり、私も所属する全国家庭養護推進ネットワーク幹事会にてまとめた家庭養護の推進に向けた構造改革の必要性の資料等を別添のとおり提出します。

家庭養護の推進に向けた構造改革の必要性

～施設の多機能化を中心とした制度改革への提言～

(課題提起)

全国家庭養護推進ネットワーク幹事会

「家庭養護（里親委託）の推進」とは

子どもたちの措置先を、単に施設から里親家庭に移すという単純なことでは決してない

- ▶それは、子どもたちの生活の本拠を可能な限り里親家庭に置きつつも、
- ▶施設（障害児入所施設を含む）が自らの入所機能を果たしつつ、施設や社会福祉法人、NPO等の民間機関が里親家庭によって支えていく新たな体制を構築すること
- ▶さらには、施設や社会福祉法人、NPO等の民間機関と里親が互いの利点を活かしつつ、児童相談所を含む地域の社会資源全体が連携し協働して、地域全体として子どもたちを支えていく新たな社会的養護の体制に移行していくということに他ならない

現状認識と私たちの懸念

- 「新しい社会的養育ビジョン」によって、これからの社会的養護の進むべき方向と目標が示され、「家庭養護の推進」は重要な政策課題となった
- しかし、今のままで目標は達成されるのか？ それぞれの地域の社会的養護の現場は新たな体制の構築に向けて進んでいけるのか？

現状

- 里親委託は大きく増えていない
- 施設が多機能化や里親支援の体制整備は進んでいない
- 里親も施設も多くの困難事例を抱えて展望が見出せていない

私たちの懸念

- 今のままで目標は達成されるのか？
 - あらためて、家庭養護推進という基本的な政策を踏まえ、
 - 地域全体として子どもたちを支えていく新たな社会的養護の体制を構築するための課題を整理し、
 - それらの課題をクリアするための現場の「構造改革」に向けた具体的な制度改正を検討する必要があるのではないか

新たな社会的養育体制構築に向けた課題

民間機関へのインセンティブの欠如

- 施設や社会福祉法人、NPO等の**民間機関**に、フォスタリング機能や地域支援機能といった**新たな機能に踏み出すインセンティブが働かない**
- 民間機関に対する措置費や補助金が増える仕組みになっておらず、**収入が増える仕組みになっておらず、支援の量を増やし質の向上を目指すインセンティブが働かない**

児童相談所のキャパシティの課題

- 施設への措置と比べて時間も手間もかかる**里親委託の推進は、急増する虐待家庭への対応にさらに多くの人員を投入せざるを得ない児童相談所にとって負担が大きい**
- 一時保護前後の子どもたちのアセスメントやケアマネジメントにも限界がある

脆弱なソーシャルワーク体制

- 虐待予防の観点も含め、**地域におけるソーシャルワークの体制が質・量ともに極めて脆弱**。子どもたちが十分なアセスメントやケアマネジメントを経ずに措置され、措置され続けている
- ソーシャルワークの官民合わせた体制の飛躍的な拡充が必要

子どもへの継続的、包括的支援体制の脆弱さ

- **子ども/実親家庭/里親家庭にとっては可能な限り同一のスタンプによる継続的、包括的な支援が必要**だが、それが可能な体制となっていない

改革の基本方針

1 >

子どもと子育て家庭に対する確固たるソーシャルワーク体制の構築

家庭養護の推進に向け、里親と施設等の民間機関、児童相談所の連携・協働により、地域全体で子どもを支援していく体制を構築するために、**施設の多機能化の推進等により、民間機関を中心に、フォスタリング機能をはじめとした確固たるソーシャルワーク体制を構築する**

2 >

児童相談所の業務のスリム化、効率化

民間で可能なことは民間の事業とすることにより、**児童相談所の業務をスリム化**し、その業務を効率化することにより、**予防も含めて虐待家庭に対する対応力を強化する**

制度改正案の2本の柱と6項目の具体的提案

制度改正案の2本の柱

- ソーシャルワーク系事業を中心とした新たな事業の制度化
 - 里親家庭支援をはじめとして、子どもたちのアセスメントやケアマネジメント、障害児施策との連携等のソーシャルワーク系の子ども家庭支援機能を、虐待予防の観点も含め、一時保護時の養育とあわせて、施設等の民間機関による社会福祉事業として児童福祉法に規定し、制度化する
 - その一方で、児童相談所の業務をスリム化する

● 措置費体系の抜本的な見直し

- 施設等の民間機関が新たな事業に踏み出し、その質を向上させていくインセンティブとなるよう、入所機能も含めて、措置費の体系を抜本的に見直し、民間機関のパフォーマンスの向上に応じて措置費が増加する体系とする

6項目の具体的提案

- ① 一時保護後の支援におけるソーシャルワーク系事業等の制度化
- ② 虐待予防の強化のための指導委託の措置制度化
- ③ 「乳幼児総合支援センター（仮称）」・「社会的養育総合支援センター（仮称）」の創設
- ④ 母子（親子）一体型支援制度の創設
- ⑤ ソーシャルワーク系事業への思い切った措置費配分
- ⑥ パフォーマンスに応じて増加する措置費体系

制度改正の具体的提案（1/3）

①一時保護後の支援におけるソーシャルワーク系事業等の制度化

1. ソーシャルワーク系事業等の制度化

- 里親家庭支援をはじめとして、一時保護・委託措置後の子どもたちのアセスメントやケアマネジメント、障害児施策との連携等の**ソーシャルワーク系の子ども家庭支援機能と一時保護時の民間機関による社会福祉事業として児童福祉法に規定し、制度化**する

【具体的な事業立て】

- 児童相談所が一時保護した後の子どもたちと実親家庭に対する支援を以下のように分割整理し、民間機関による社会福祉事業として児童福祉法に規定して制度化する。民間機関は、事業ごとに規定される「基準」にしたがって事業を実施した場合、義務的経費である措置費（又は新たな給付システムによる給付費。以下同じ）の支弁を受ける
 - 一時保護時の養育
 - 子ども及び実親家庭のアセスメント、及び里親家庭への委託や施設への措置を含めた自立支援計画の策定並びにその改定
 - 里親家庭又は施設とのマッチング
 - 里親家庭、施設における養育計画・家庭復帰計画の策定
 - 日常的な子どもの養育（≒現行の里親委託及び入所措置）
- 里親家庭や施設（入所部門）への訪問等による支援
- 実親家庭への指導、家庭復帰に向けた家族再統合支援
- 進学、就労に向けたアセスメント及び自立支援
- 措置解除後のアフターケア

2. 児童相談所の役割の見直し

- その一方で、**児童相談所は行政権限を伴う虐待家庭等への介入機能と、施設等の民間機関による支援を管理監督する機能に特化**し、民間機関による支援が子どもの意向をも踏まえて適正に行われることを担保する役割を強化する

※介入機能…子どもの安全確保のため保護者の意に反しても行う安全確認・一時保護等
支援機能…子どもの自立や実親家庭の家庭機能回復を目指した子ども・家庭への相談援助活動

制度改正の具体的提案 (2/3)

② 指導委託の措置制度化

- 虐待予防に資するよう、現在児家セン、児童発達支援センター等が行っている、在宅措置の場合を含む児童相談所からの指導委託に基づき指導（一時保護前及び措置解除後を含む）についても、民間機関の事業として制度化し、義務的経費である措置費の対象とする

※児家センにおけるその他の一般的な相談業務については、当面現在の補助金による支援を継続する

10

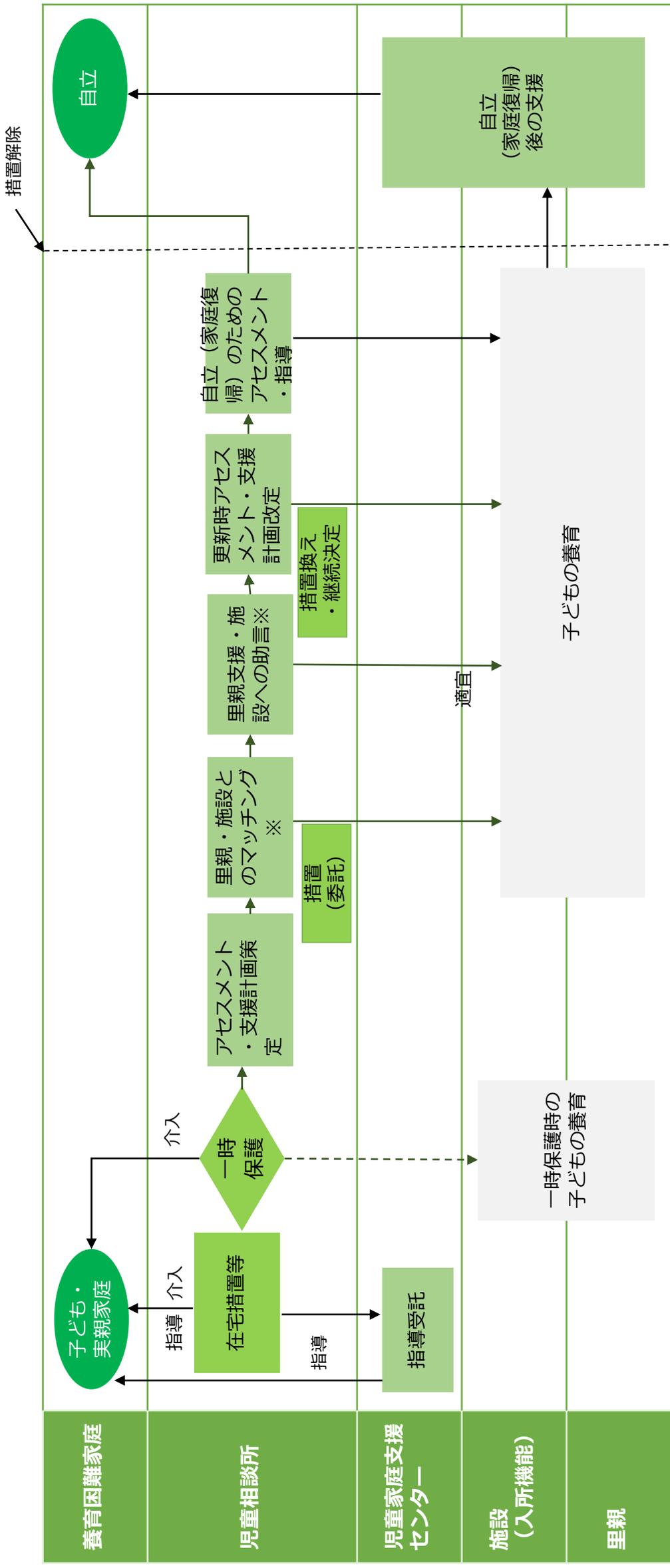
③ 「乳幼児総合支援センター（仮称）」・「社会的養育総合支援センター（仮称）」の創設

- 前述のソーシャルワーク系機能と入所機能を併せ持ち、これら事業を包括的に実施する「乳幼児総合支援センター（仮称）」・「社会的養育総合支援センター（仮称）」を、新たな制度として児童福祉法に規定する
- あわせて、現行の児童心理治療施設及び児童自立支援施設にソーシャルワーク系機能を加えた「児童生活治療センター」（仮称）を創設する

④ 母子（親子）一体型支援制度の創設

- ①の各事業について、母子生活支援施設や乳児院等を支援主体として想定し、訪問支援等も含めた母子（親子）一体型の支援体系（措置又は契約による）を児童福祉法に創設する

現行の社会的養護



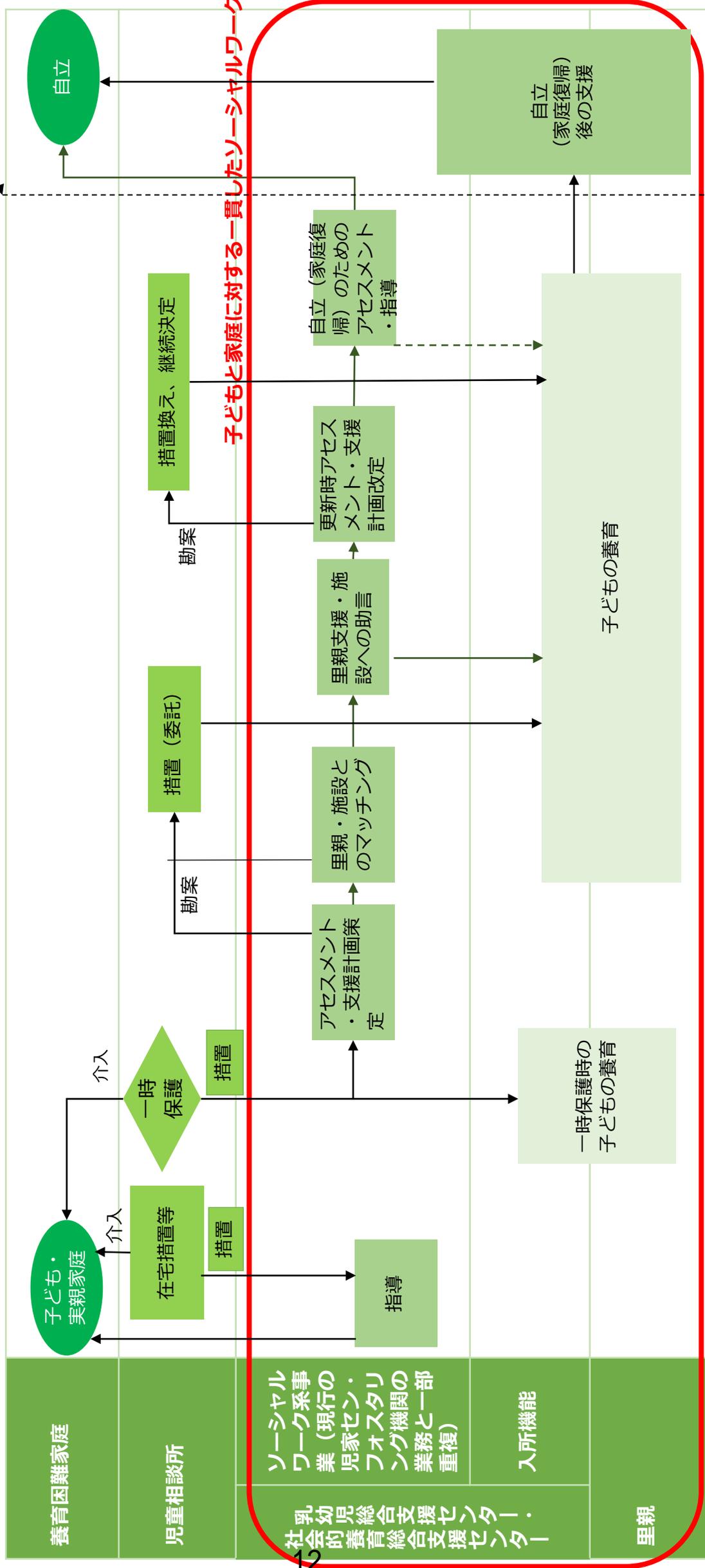
--> 施設（里親）に委託の場合もある

※里親に関してはフォスターリング機関に委託されている場合がある

新たな社会的養護体制のイメージ

ソーシャルワーク系事業を民間事業として制度化し十分な措置費を支弁することによって、子どもと家庭に対する支援機能を拡充する

措置解除



※アセスメントを踏まえ特別養子縁組を検討する場合には、別途児童相談所と民間あっせん機関の役割分担等に関する議論が必要

制度改正の具体的提案（3/3）

⑤ソーシャルワーク系事業への思い切った措置費配分

- 今後全国的に体制整備が必要な事業、すなわち上記のアセスメントや自立支援計画の策定等のソーシャルワーク系の事業に思い切った配分を行うこととし、施設等の民間機関がこれらの事業に取り組むインセンティブとする

⑥パフォーマンスに応じて増加する措置費体系

- これまでのように単に必要な人件費をカバーするだけの措置費ではなく、入所機能も含めて、それぞれの事業者のパフォーマンスに応じて措置費が増加するような仕組みとし、施設等の民間機関による支援の提供量の増加と質の向上を図る

新たな措置費体系 - 基本的考え方 -

人件費等の固定費の確保

パフォーマンスに応じた体系と人件費等の固定費を確保するための体系をバランスよく両立させる

「基準」と「加算」による支援の標準化

措置費を支弁する際の「基準」を、事業ごとの標準的なプロセスを踏まえつつ、よりきめ細かく策定し、重要な部分を加算化することにより、支援の内容を標準化していく

アウトプットによる評価

社会的養護のパフォーマンスは「結果」によって評価することが難しいことから、アウトカムよりも職員の取組に応じたアウトプット評価に重きを置く

里親委託等を推進した施設が不利にならない体系

入所児の里親委託等が増えてもフォスタリング機関事業等で法人全体として十分な収入が得られるような体系にする

人材育成に資する体系

職員が定着し長期に渡ってキャリアアップしていただけるよう、人材育成に資する体系とする

暫定措置と十分な移行期間

改正後の数年は、各施設をめぐる現場が混乱しないよう、暫定措置や十分な移行期間を設ける等、万全の措置を講じる

新たな措置費体系 - 具体的検討例 -

ソーシャルワーク系事業に対する措置費のあり方

- 現在のフォスタリング機関に対する補助金のように人件費をそのままカバーするのではなく、基本的に当該支援を受けた子どもの人数や支援の質などのパフォーマンズに応じて措置費が増加する仕組みとする

入所機能に対する措置費のあり方

- 現行の心理職配置等の加算は人件費をそのままカバーするだけになっていくが、実際に支援を提供した子どもの人数や支援の質などのパフォーマンズに応じて支弁する
- 施設における子どものアセスメント及び養育計画・家庭復帰計画の策定について、「施設における養育」とは別建ての事業及び措置費を立て、実際に計画を策定した子ども的人数に応じて支弁する
- 計画に含める要素や策定プロセスを「基準」として規定する際、その子どもに関係する他の支援者や子ども自身が策定に参加することを必須とする

子どもの養育困難性に応じた措置費の設定

- 養育困難性に関する「総合的な評価」を基にした「区分」を検討すべきであるが、検討課題が多ことから、当面、心身の症状や行動障害の程度に応じた基準を設定し、それらに該当する場合に措置費に「加算」する方向とすべき
- その際、該当の判断を自治体だけで行うのではなく、精神科医、小児科医、心理士、ソーシャルワーカー、ケアワーカー等の専門職を含む「外部委員会」に諮った上で判断することとする
- 加算の判定については、子どもの状態は変化が激しいことに鑑み、施設からの申請により、その都度該当の判定を行うこととし、一定期間ごと（例えば半年ごと）に再評価を行う
- さらに、国において将来の「総合的な評価区分」の設定に向けた検討を行うため、研究者や現場の方々をメンバーとした検討会を設置する

残されている主な論点

① 「一時保護」の拡大

児童相談所による「一時保護」という社会的養護の入り口を、どのようにして拡大していくか

- 児相の一時保護の決定（措置替えを含む）について、例えば外部委員会の事後承認を得ることとするとともに、一時保護や在宅措置、指導委託にまで至っていないハイリスク家庭についても、外部委員会において民間機関や要保護児童対策協議会、子ども本人から提案を受け、一時保護等の必要性を審議する体制を検討すべきではないか
- また、「一時保護」という名称を、例えば「入所型予防相談支援」等、虐待予防の観点を強調した名称に変更すべきではないか

② 施設における人材の確保・育成

施設にはソーシャルワーカーをはじめ質・量ともに多くの人材が必要。人材確保・育成に向けてどのような施策を講じるか（思い切った処遇改善、社会福祉法人と児相や市区町村子ども家庭総合支援拠点との人事交流等）

③ 実親の同意の在り方

里親か施設かの選択も、実親の同意に委ねるのではなく、民間機関に担わせることができなにか

④ 措置権限の市町村移譲による子ども子育て支援の市町村一元化

児童相談所による措置権限の市町村移譲まで踏み込み、子ども子育て家庭支援施策を市区町村にすべて一元化するところまで展望できないか

FLECとしての今後の検討課題

さらに将来的には、社会的養護だけでなく、**子ども子育て家庭支援施策全体の包括化・一元化に向けて**、さらに検討する必要がある



妊娠時からの母子保健、子育て支援、子育て家庭を包括的に一貫して支援できる制度の関連諸施策を総合し、子どもと子育て家庭を包括的に一貫して支援できる制度の構築を目指して、現行の関連各法の一元化を検討する



これにより、虐待予防等の観点も含めて、一定以上の支援を必要とするすべての子ども及び子育て家庭に対するソーシャルワークによる相談支援機能を、民間の施設や社会福祉法人、NPO等が行う社会福祉事業として包括化、一元化することを目指す



あわせて、保育所や放課後児童クラブ等の利用について、利用者との相対的の契約により利用が可能となる制度を目指す

全国家庭養護推進ネットワーク幹事会

相澤仁（大分大学福祉健康科学部教授）

新井淳子（一般社団法人こどもみらい横浜会長）

柏女靈峰（淑徳大学総合福祉学部教授）

上鹿渡和宏（早稲田大学人間科学部教授、早稲田大学社会的養育研究所所長）

北川聡子（むぎのこ児童発達支援センター長、日本フアミリーホーム協議会会長）

木ノ内博道（特定非営利法人千葉県里親家庭支援センター理事長）

潮谷義子（社会福祉法人慈愛園理事長、前熊本県知事）

長田淳子（二葉乳児院副施設長・フオスタリングチーム統括責任者）

都留和光（二葉乳児院施設長）

橋本達昌（全国児童家庭支援センター協議会会長）

藤井康弘（東京養育家庭の会参与、元厚生労働省障害保健福祉部長） ※代表幹事

前川知洋（日本フアミリーホーム協議会副会長）

宮田俊男（医療法人社団DEN理事長、早稲田大学理工学術院先進理工学研究科教授）

ロング朋子（一般社団法人ベアホープ代表理事）

社会的養護に関する事業体系と費用負担体系に関する検討WG

相澤仁（大分大学福祉健康科学部教授）

柏女霊峰（淑徳大学総合福祉学部教授）

北川聡子（むぎのこ児童発達支援センター長、日本ファミリーホーム協議会会長）

黒岩嘉弘（社会福祉法人日本肢体不自由児協会 法人事務局常務理事）

潮谷佳男（慈愛園乳児ホーム園長）

都留和光（二葉乳児院施設長）

橋本達昌（全国児童家庭支援センター協議会会長）

藤井康弘（東京養育家庭の会参与、元厚生労働省障害保健福祉部長）

森朝哉（全国健康保険協会本部企画部企画グループ長）

令和3年3月5日

厚生労働大臣 田村 憲久 殿

全国家庭養護推進ネットワーク幹事会

共同代表

潮谷 義子

柏女 霊峰

相澤 仁

家庭養護の推進に向けた構造改革の必要性（要望書）

～施設の多機能化を中心とした制度改革への提言～

我が国の社会的養護において、里親委託を中心とした家庭養護を質量ともに拡充していくことは喫緊の課題であり、その流れは平成28年の児童福祉法改正や「新しい社会的養育ビジョン」、それを踏まえた各地方自治体の「都道府県社会的養育推進計画」に明確に示されたことで、大きく加速されています。

私たち「全国家庭養護推進ネットワーク」は、この我が国社会福祉の一大命題について真に実効性ある施策を議論するために、各界から34名の設立発起人の参加の下、平成31年2月に設立されました。

このネットワークは、家庭養護の直接の担い手たる里親、ファミリーホームや児童相談所、施設だけでなく、民間養子縁組あっせん機関やフォスタリング機関、さらに学会、行政、メディアなど様々な立場、主張の方々が幅広く集い、その立場や主張の垣根を越えて横断的に交流し、率直に議論できるプラットフォームをつくる、そして力を合わせて実効性のある具体的な施策の実現に結び付けていくことを目的に設立されたものです。

さらに議論の対象としては、家庭養護の推進にとっても不可欠となる、社会的養護と子ども子育て支援、障害児施策、母子保健や学校教育といった子ども関係諸施策全体の連携と協働のあり方についても取り上げていくこととしています。

本ネットワークの中心的な活動として毎年1回東京都内で開催している「FLECフォーラム」（別添参照）は、毎年200名余りの参加を得ており、本年1月9－11日にWEBにて開催した第3回まで、盛況のうちに実施してまいりました。

この第3回では、メインシンポジウムのテーマを「施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて」としましたが、その中で、私たち幹事会は、

「新たな社会的養育ビジョン」を実現していくための制度改正の一提案として、幹事会及びその下に設置した「社会的養護に関する事業体系と費用負担体系に関する検討WG」における議論を基に、標題のプレゼンテーションを行わせていただきました。

下記は、その提案について、フォーラムで提示された様々な意見を踏まえ、再整理して要望書としてまとめたものです。今後の我が国の社会的養護の拡充と家庭養護の推進に向けた諸施策立案、実行の一助としていただければ幸いです。

何卒ご高配のほど、よろしくお願い致します。

記

1. 私たちが目指す「家庭養護の推進」

「家庭養護の推進」とは、子どもたちの措置先を、単に施設から里親家庭に移すという単純なことでは決してありません。

それは、「子どもの権利」を基盤とした子どもの福祉を保障するために、子どもたちの生活の本拠を可能な限り里親家庭に置きつつも、施設（障害児入所施設を含む）が自らの入所機能を果たしつつ、施設や社会福祉法人、NPO等の民間機関が里親家庭をその専門性によって支えていく新たな体制を構築することです。さらには、施設や社会福祉法人、NPO等の民間機関と里親が互いの利点を活かしつつ、児童相談所を含む地域の社会資源全体が連携し協働して、地域全体として子どもたちを支えていく新たな社会的養護の体制に移行していくということに他なりません。里親も施設も他の社会資源とともに、地域で子どもたちを支えていくための支援体制を拡充してこそ、「家庭養護」が推進されるのだと私たちは考えています。

2. 現状認識と私たちの懸念

「新しい社会的養育ビジョン」によって、これからの社会的養護の進むべき方向と目標が示され、「家庭養護の推進」は重要な政策課題となりました。しかし、各地方自治体の「社会的養育推進計画」を拝見しても、それぞれの地域の社会的養護の現場が、1で提示したような新たな体制の構築に向けて進んでいけるのか、大いに疑問を持たざるを得ません。実際、私たちが日常子どもたちの養育に携わっているそれぞれの現場を見ても、里親委託は大きく増えておらず、里親等委託率もこれまで同様に毎年約1%ずつ程度しか増加していません。施設の多機能化や里親支援の体制整

備は進んでおらず、里親も施設も多くの困難事例を抱えて展望が見出せていません。

家庭養護推進という基本的な政策を踏まえ、あらためて地域全体として子どもたちを支えていく新たな社会的養護の体制を構築するための課題を整理し、それらの課題をクリアするために、現場の「構造改革」に向けた具体的な制度改正を検討する必要があります。これまでの FLEC フォーラムでの議論を踏まえ、私たちはこのように認識するに至りました。

3. 新たな社会的養護体制構築に向けての課題

上記の認識の下に、私たちは、私たちが携わっている社会的養護の現場の課題を下記のように整理しています。

①施設等民間機関へのインセンティブの欠如

施設や社会福祉法人、NPO等の民間機関に、フォスタリング機能や地域支援機能といった新たな機能に踏み出すインセンティブが働いていない。

また、民間機関に対する措置費や補助金がパフォーマンスの向上に応じて収入が増える仕組みになっておらず、支援の量を増やし質の向上を目指すインセンティブが働いていない。

②児童相談所のキャパシティの課題

施設への措置と比べて時間も手間もかかる里親委託の推進は、急増する虐待家庭への対応にさらに多くの人員を投入せざるを得ない児童相談所にとって負荷が大きい。また、そのような状況の中で、一時保護前後の子どもたちのアセスメントやケアマネジメントの拡充にも限界がある。

③脆弱なソーシャルワークを中心とした支援体制

①及び②を踏まえると、我が国の社会的養護の根本的な課題は、虐待予防の観点も含め、地域におけるソーシャルワークを中心とした支援体制が質・量ともに極めて脆弱であるということである。特に子どもや家庭を継続的、包括的にアセスメントして必要な支援をコーディネートし、エンパワメントし、その地域に足りない支援を作り出していくというソーシャルワークの機能が、この国には圧倒的に不足している。その結果として、子どもたちが十分なアセスメントやケアマネジメントを経ずに措置され、措置され続けている。

ソーシャルワークを中心とした支援体制を官民合わせて飛躍的に拡充することが、喫緊の課題である。

④子どもへの継続的、包括的支援体制の脆弱さ

子どもや実親家庭、里親家庭にとっては可能な限り同一のスタッフによる

継続的、包括的な支援が必要だが、③の結果として、それが可能な支援体制となっておらず、子どもたちも家庭も必要な支援が受けられていない。

4. 次期制度改革の基本方針

以上のような課題に対応するためには、里親や施設、児童相談所等の現場での努力ももちろん必要ですが、それだけでこのような課題をクリアできるわけでは決してありません。私たちは、下記の2点を基本方針とし、必要な財源を効果的に投入していくための国による制度改革が是非とも必要であると考えます。

①子どもと子育て家庭に対する確固たるソーシャルワーク体制の構築

里親と施設等の民間機関、児童相談所の連携・協働により、地域全体で子どもと子育て家庭を支援していく体制を構築するために、施設の多機能化の推進等により、民間機関を中心に、フォスターリング機能や地域支援機能をはじめとした確固たるソーシャルワーク体制を構築する。

②児童相談所の業務のスリム化、効率化

民間で可能なことは民間の事業とすることにより、児童相談所の業務をスリム化し、効率化することにより、予防も含めて虐待家庭に対する対応力を強化する。

5. 制度改革案の2本の柱と6項目の具体的提案

上記の基本方針の下に、下記の2本の柱と6項目の具体的提案からなる制度改革案を提案させていただきます。

(1)制度改革の2本の柱

①ソーシャルワーク系事業を中心とした新たな事業の制度化

里親家庭支援をはじめとして、子どもたちのアセスメントやケアマネジメント、障害児施策との連携等のソーシャルワーク系の子ども家庭支援機能を虐待予防の観点も含め、一時保護時の養育とあわせて、施設等の民間機関による社会福祉事業として児童福祉法に規定し、制度化する。

その一方で、児童相談所の業務をスリム化する。

②措置費体系の抜本的な見直し

施設等の民間機関が新たな事業に踏み出し、その質を向上させていくインセンティブとなるよう、入所機能も含めて、措置費の体系を抜本的に見直し、民間機関のパフォーマンスの向上に応じて措置費が増加する体系とする。

(2)6項目の提案

①一時保護後の支援におけるソーシャルワーク系事業等の制度化

(i)施設等の民間機関によるソーシャルワーク系事業等の制度化

里親家庭支援をはじめとして、一時保護中（施設又は里親に委託されている場合を含む）や里親委託・施設措置後の子どもたちのアセスメントやケアマネジメント、障害児施策との連携等のソーシャルワーク系の子ども家庭支援機能と一時保護中の養育を施設等の民間機関による社会福祉事業として児童福祉法に規定し、制度化する。

具体的には、児童相談所が一時保護した後の子どもたちと実親家庭に対する支援を以下のように分割整理し、それぞれ民間機関による社会福祉事業として児童福祉法に規定して制度化する。

民間機関が事業ごとに策定される「基準」にしたがって事業を実施することにより全国的に支援の内容やプロセスを標準化しつつ、義務的経費である措置費又は新たな給付システムによる給付費（以下「措置費等」という）の支弁により、安定的な財政措置を講じる。

また、「基準」の策定に当たっては、例えば自立支援計画や養育計画の策定において子ども自身の参画を必須とする等、入所措置を含む全体に渡って、支援に子ども本人の意向が十分反映されるような仕組みとする。

○一時保護時の養育

「一時保護」という権限行為はこれまでどおり児童相談所が行うこととなるが、一時保護中の養育は民間の事業とする。特に乳児院においては、一時保護委託が増加している現状にも鑑み、監護権の委譲と安定的な財政措置を講じることが必要である。

また、一時保護における子どもの養育は、子どもの心身の状況や生育歴等が必ずしも十分把握されていない段階での養育とならざるを得ないことに鑑みれば、児童養護施設等における養育よりも手厚い職員配置が必要である。なお、施設が一時保護を社会福祉事業として実施する場合には、臨機応変の対応が可能となるよう十分なキャパシティを備える必要があることから、いわゆる「空床補償」の仕組みも検討する必要がある。

○子ども及び実親家庭のアセスメント、及び里親家庭への委託や施設への措置を含めた自立支援計画の策定並びにその改定

これらの業務をアセスメントに加えいわゆるケアマネジメントを行う事業として制度化し、措置費等を支弁する際の基準において、子ども本人や関係してきた支援者の参画を保証する。

なお、「自立支援計画」の策定・改定や次項のマッチングを民間機関が行うとしても、最終的に措置及び措置先を決定するのはあくまで児童相談所であり、民間機関と児童相談所の間での情報共有をはじめとした緊密な連携と協働が必須となる。

○里親家庭又は施設とのマッチング

マッチングは里親のリクルートから研修、委託後の支援とともに、フォスターリング機関たる民間機関において包括的に実施するべきである。また、里親家庭とのマッチングが困難な場合については、措置先の施設とのマッチングもこの事業の中で行う。

○里親家庭、施設における養育計画・家庭復帰計画の策定

現行制度の措置費の対象となっている「日常的な子どもの養育」とは別事業として制度化し、措置費等を支弁する際の基準において、子ども本人や関係してきた支援者の参画を保証する。

○里親家庭や施設（入所部門）への訪問等による支援

里親家庭への支援は、上記のマッチングと同様、フォスターリング機関たる民間機関において、包括的・継続的に実施されるべきである。

また、子どもの日常的な養育を担当する施設に対しても、必要に応じて外部の他の民間機関から支援を提供することとし、重層的に子どもたちを支援できる体制を構築するべきである。

○実親家庭への指導、家庭復帰に向けた家族再統合支援

ソーシャルワーク系の支援の中でも困難性が高く手薄になりがちな家族再統合支援について別建ての事業とし、基準を設けるとともに相応の措置費等を支弁できる制度とすべきである。

○進学、就労に向けたアセスメント及び自立支援

進学、就労に向けた自立支援は、それまでの養育や支援に加えて、必要な情報収集や子どもたち本人との頻回にわたる面談等が必要になることから、基準を設けるとともに相応の措置費等を支弁できる制度とすべきである。

○措置解除後の継続支援（在宅措置の場合等を含む）

進学、就労により自立した後の教育機関や職場における子どもたちの定着率が低いことに鑑みれば、進学・就労したあとの継続的な支援こそが重要である。基本的に子ども本人の定着が確認できるまでは、自立までの間支援してきた当該地域の社会的養護の支援体制により、支援を継続するべきである。

(ii) 児童相談所の役割の見直し

その一方で、児童相談所は、行政権限を伴う虐待家庭等への介入機能と、施設等の民間機関による支援を管理監督する機能に特化し、民間機関による支援が子どもの意向をも踏まえて適正に行われることを担保する役割を強

化する¹。

なお、(i)の施策によって児童相談所の体制整備が遅れるようなことがあってはならない。(i)により民間機関の事業とされた支援に安定的かつ十分な財政措置を行うことにより民間の支援を拡充するとともに、一時保護、措置等の行政処分を行う、行政機関たる児童相談所もこれまで以上に体制を整備し、官民合わせた重層的な体制の構築を目指していくことが必須である。

②指導委託の措置制度化

虐待予防に資するよう、現在児童家庭支援センター、児童発達支援センター等が行っている児童相談所からの指導委託に基づく指導（在宅措置の場合、一時保護前及び措置解除後も含む）についても、民間機関の事業として制度化し、義務的経費である措置費等の対象とする。

なお、児童家庭支援センターにおけるその他の一般的な相談業務については、当面現在の補助金による支援を継続する。

③「乳幼児総合支援センター(仮称)」・「社会的養育総合支援センター(仮称)」の創設

子ども及び家庭に対する包括的・継続的支援が可能となる体制整備に資するよう、①及び②で示した各支援機能と入所機能を併せ持ち、これら事業を包括的に実施する「乳幼児総合支援センター(仮称)」・「社会的養育総合支援センター(仮称)」を、新たな制度として児童福祉法に規定する。

¹〔補論〕児童相談所との役割分担について

6項目の提案①で整理したソーシャルワーク系の機能は、これまで基本的に児童相談所が担うべきものという前提であったが、地域におけるニーズの増大と深刻化の中で、次の要因により、児童相談所の体制整備のみによってこうした機能の拡充を図ることは限界がある。

- 何よりも現実の児童相談所は、増え続ける虐待家庭、養育困難家庭に対する介入対応に今まで以上の人員を投入せざるを得ず、一時保護後の子どもたち一人一人に長期的包括的に寄り添えるような支援体制を整備していく余地に乏しい。
- ソーシャルワークにおいては、対象者との長期的な信頼関係を構築することが基本となるが、児童相談所は公務員組織であり、宿命的に数年ごとの職員の異動が生じる。また家庭で子ども関係のトラブルが起こるのは土日夜間が多いが、その際の即応体制の構築にも困難が生じる。
- 多くの児童相談所の職員は、過去地方自治体が福祉施設を設置・運営していた頃とは異なり、現場で社会的養護の子どもを実際に養育した経験が乏しく、子どもの養育そのもの（ケアワーク）に関する支援が困難である。
- 公的機関たる児童相談所の業務に対しては、外部からのチェック機能が働きにくい。民間機関の業務であれば、児童相談所自身による民間機関への牽制機能・チェック機能が期待され、より適切なソーシャルワークが行われる可能性が高まる。

※なお、ここでは、介入と支援の用語について、以下の意味合いで使用します。

介入機能・・・子どもの安全確保のため保護者の意に反しても行う安全確認・一時保護等
支援機能・・・子どもの自立や実親家庭の家庭機能回復を目指した子ども・家庭への相談
援助活動

あわせて、現行の児童心理治療施設及び児童自立支援施設についても、同様の機能を有する「児童生活治療センター」（仮称）を創設する。

これらの「センター」については、子どもや家庭に対するそれぞれの種類の支援に対して措置費等による安定的な財政措置を講ずるとともに、センター全体の管理統括機能に対しても国及び地方自治体による安定的な財政措置が必要である。

また、入所機能については、本体施設において、発達障害等に早期対応するための専門職の配置等、特に養育が困難な子どもたちに対する手厚い養育機能を備えるとともに、地域小規模施設に対する支援機能を拡充することができるよう、専門職を含む手厚い配置を実現する必要がある。

④母子（親子）一体型支援制度の創設

虐待予防等の観点から、ひとり親家庭の子ども及び家庭に対するアセスメントやケアマネジメント、訪問支援や家族再統合支援、自立支援等を親子一体として効果的に実施することができるよう、母子生活支援施設や乳児院等を支援主体として想定し、母子（親子）一体型の支援体系（措置又は契約による）を児童福祉法に創設する。

⑤ソーシャルワーク系事業への思い切った措置費配分

今後全国的に体制整備が必要な事業、すなわち上記のソーシャルワーク系の事業に思い切った配分を行うこととし、施設等の民間機関がこれらの事業に取り組むインセンティブとする。

⑥パフォーマンスに応じて増加する措置費体系

これまでのように単に必要な人件費をカバーするだけの措置費ではなく、入所機能も含めて、それぞれの事業者のパフォーマンスに応じて措置費等が増加するような仕組みとし、施設等の民間機関による支援の提供量の増加と質の向上を図る

(i)新たな措置費体系に関する基本的考え方

○人件費等の固定費の確保

パフォーマンスに応じて措置費等が増加する仕組みを構築する際にも、一方で人件費等の固定費を確保することは重要であり、両者がバランスよく両立するような仕組みとする。

○アウトプットによる評価

子どもの社会的養護における支援のパフォーマンスは「結果」によって評価することが難しいことから、アウトカムよりも職員の取組に応じたアウトプット評価に重きを置いた仕組みとするべきである。

○人材育成に資する体系

施設等民間機関の職員が定着し、長期に渡ってキャリアアップしてい

けるよう、人材育成に資する体系とする。

例えば、ソーシャルワーク系の支援に従事する職員に関する新たな資格が導入されるのであれば、その資格のステップアップに応じて措置費等の中の人件費を積み増し、資格と経験に応じて処遇を向上させることができるような体系とする。

○「基準」と「加算」による支援の標準化

措置費を支弁する際の「基準」を、事業ごとの標準的なプロセスを踏まえつつ、よりきめ細かく策定し、重要な部分を加算化することにより、支援の内容を全国的に標準化していく。

なお、「加算」（あるいは「減算」）の具体的要件やその評価のあり方については、さらに検討を要し、国において検討委員会を設けるなどして詳細を決めていくことが必要である。

○里親委託等を推進した施設が不利にならない体系

入所児の里親委託等が増えても、フォスタリング機能や地域支援機能を加えた多機能化により、法人全体として十分な収入が得られるような体系にする。

○暫定措置と十分な移行期間

改正後の数年は、各施設をめぐる現場が混乱しないよう、暫定措置や十分な移行期間を設ける等、万全の措置を講じる。

(ii) 新たな措置費体系に関する具体的検討例

○ソーシャルワーク系事業に対する措置費のあり方

現在のフォスタリング機関に対する補助金のように人件費をそのままカバーするのではなく、基本的に当該支援を受けた子どもの人数や支援の質などのパフォーマンスに応じて措置費が増加する仕組みとする。

特に、単に数をこなせばいいという弊害に陥らぬよう、手間がかかる案件や成果がなかなか出ず長期間の関わりが必要になる案件等について、然るべく評価できるような体系とする必要がある。

○入所機能に対する措置費のあり方

現行の心理職配置等の加算は人件費をそのままカバーするだけになっているが、実際に支援を提供した子どもの人数や支援の質などのパフォーマンスに応じて支弁する体系とすべきである。

○子どもの養育困難性に応じた措置費の設定

養育困難性に関する「総合的な評価」を基にした「区分」を検討すべきであるが、検討課題が多いことから、当面、心身の症状や行動障害の程度に応じた基準を設定し、それらに該当する場合に措置費に「加算」する方向とすべきである。

その際、該当の判断を自治体だけで行うのではなく、精神科医、小児科医、心理士、ソーシャルワーカー、ケアワーカー等の専門職を含む「外部委員会」に諮った上で判断することとする。

加算の判定については、子どもの状態は変化が激しいことに鑑み、施設からの申請により、その都度該当の判定を行うこととし、一定期間ごと（例えば半年ごと）に外部委員会による再評価を行う。

さらに、国において将来の「総合的な評価区分」の設定に向けた検討を行うため、研究者や現場の方々をメンバーとした検討会を設置して、検討を開始するべきである。

6. 社会的養護に関する要望事項

以上が次期制度改革に向けた提案ですが、この提案をまとめるに当たっての幹事会及びWGにおける議論においてなお残された課題とされたいくつかの論点について、いずれも我が国の今後の社会的養護を考えるに当たって重要な論点であることから、国における今後の検討を要望させていただきます。

(1) 「一時保護」の拡大

子どもの社会的養護における支援は、基本的に児童相談所による「一時保護」がその起点となる。この児童相談所による「一時保護」が言わば社会的養護の入り口になっているわけであるが、この入り口は、子どものニーズのみではなく、児童相談所自身の体制や一時保護所、代替養育のキャパシティ等によって事実上制限されることとなっている。したがって、実際に社会的養護を必要とする子どもたちが地域にどれほど存在するのかを把握することすら困難な状況となっている。

したがって、例えば児童相談所の一時保護の決定（措置替えを含む）について外部委員会の事後承認を得ることとするとともに、在宅措置や指導委託の対象となっているハイリスク家庭、及びそこまでに至っていないハイリスク家庭についても、医師、主任児童委員、警察、家庭裁判所等を含めて地域の関係者が集まる「社会的養育協議会」（仮称）において民間機関や要保護児童対策協議会、子ども本人からの提案を受け子どもの一時保護等の必要性を審議する体制を検討すべきではないか。

また、「一時保護」という名称を、例えば「入所型予防相談支援」等、虐待予防の観点を強調した名称に変更すべきではないか。

(2) 施設における人材の確保・育成

今回提案した改革を進めていくためには、施設等民間機関においてソーシャルワーカーをはじめ質・量ともに多くの人材が必要である。人材確保・育成に向けて、思い切った処遇改善のための施策や、社会福祉法人と児童相

談所、市区町村子ども家庭総合支援拠点との人事交流等、人材の確保・育成策を早急に検討すべきである。

(3) 実親の同意の在り方

実親の同意が得られずに里親委託を断念せざるを得ず施設入所となる案件が後を絶たないことから、代替養育における里親か施設かの選択を実親の同意に委ねるのではなく、その選択も含めて包括的に民間機関に支援を委託できるシステムを検討できないか。

(4) 措置権限の市町村移譲による子ども子育て支援の市町村一元化

児童相談所による措置権限の市町村移譲まで踏み込み、子ども子育て家庭支援施策の市区町村一元化まで展望できないか。

(5) 社会的養護関係機関を評価し改善を支援する体制の整備

児童相談所、一時保護所、施設等民間機関を、有識者が第三者的立場から評価し、改善を支援する体制について、従来からの自己評価、第三者評価の仕組みや苦情解決制度の成果、課題を十分に踏まえつつ、検討すべきである。

(6) 柔軟な並行措置

例えば施設と里親間の子どもの生活本拠の変更が柔軟に行えるように、並行措置が認められる柔軟なシステムを検討すべきではないか。

(7) 自立援助ホームの職員配置、入所経路の多様化

自立援助ホームは、ホーム退所後の継続的支援を長期に渡り担わざるを得ない場合も多く、また児童養護施設等他の支援機関では支援が困難な年長児を多く受け入れる傾向があることから、職員配置基準の見直しも含め、より一層の体制整備を検討するべきではないか。児童相談所からの紹介だけでなく、市区町村の子育て支援施策によりニーズが明らかになった年長児も積極的に受け入れることが出来るような体制整備が必要ではないか。

(8) 特別養子縁組における児童相談所と民間あっせん機関の役割分担の整理

特別養子縁組に至る手続き等について、児童相談所と民間あっせん機関の役割分担に関するガイドラインを国で策定するべきではないか。

(9) 社会的養護と障害児施策の連携・協働の強化

厚生労働省内において、社会的養護は子ども家庭局、障害児施策の所管は障害保健福祉部と、所管が分かれている。障害児入所施設の多機能化（フォスタリング機関、保育所等訪問支援等）や里親家庭支援における障害児通所サービスとの連携の重要性等、支援現場における両施策の連携・協働の重要性は論を俟たないことから、両部局間で十分な連携を図る必要がある。

7. 子ども子育て家庭支援施策全体の包括化・一元化に向けて

最後に「全国家庭養護推進ネットワーク」及び FLEC フォーラムは、子ども

もの社会的養護だけでなく、母子保健から子ども子育て支援、保育、障害児施策、ひとり親家庭支援、学校教育等、子ども子育て家庭に対するあらゆる施策の連携・協働、さらには包括化・一元化をも視野に入れたテーマをもって、今後とも議論を続けていくこととしています。

このような子ども子育て支援全体を見渡す視点で我が国の現状を見ても、やはり最大の課題は、虐待予防の観点も含めて、子ども子育て家庭に対するソーシャルワークを中心とした支援体制が質・量ともに極めて脆弱であり、その結果として子育て家庭が孤立しがちだということです。児童相談所だけではなく、市区町村もハイリスクの家庭を補足しきれておらず、補足したとしても十分な支援が行われていません。

このように、子ども子育て施策全体を見渡しても、やはりソーシャルワークを中心とした支援機関のキャパシティの拡充と専門性の向上が喫緊の課題です。

これがどのような施策により可能となるかは今後の議論に委ねることとなりますが、これまでの FLEC フォーラムでの議論を踏まえて、ここでは以下の3点のみ要望させていただきます。

- ①妊娠時からの母子保健、子育て支援、保育、障害児支援、社会的養護等の子ども関連諸施策を総合し、子どもと子育て家庭を包括的に一貫して支援できる制度の構築を目指して、現行の関連各法の一元化を検討するべきではないか。
- ②これにより、虐待予防等の観点も含めて、すべての子ども及び子育て家庭に対するソーシャルワークによる包括的・一元的な相談支援機能を、民間の施設や社会福祉法人、NPO 等が行う社会福祉事業として制度化することを目指すべきではないか。
- ③あわせて、保育所や放課後児童クラブ等の利用について、利用者との相対的契約により利用が可能となる制度を目指すべきではないか。

おわりに

以上が現時点における私たちの提案ですが、私たち幹事会としては、令和4年の通常国会への法案提出を目指して厚労省が進める制度改正の検討状況を踏まえながら、来年度の第4回 FLEC フォーラムに向けて、新たな制度の仕組みや、新たな事業に係る「基準」のあり方、措置費体系のあり方等について、さらに具体的な議論を進めていく所存です。

今回の提案についてご高配いただくとともに、今後とも私たち民間のネットワークとも十分連携して子どもたちのための諸施策を推進していただけますよう、よろしくお願い致します。

全国家庭養護推進ネットワーク幹事会

相澤仁（大分大学福祉健康科学部教授）※共同代表
新井淳子（一般社団法人こどもみらい横浜会長）
柏女靈峰（淑徳大学総合福祉学部教授）※共同代表
上鹿渡和宏（早稲田大学人間科学部教授、早稲田大学社会的養育研究所所長）
北川聡子（むぎのこ児童発達支援センターセンター長、日本ファミリーホーム協議会会長）
木ノ内博道（特定非営利法人千葉県里親家庭支援センター理事長）
潮谷義子（社会福祉法人慈愛園理事長、前熊本県知事）※共同代表
長田淳子（二葉乳児院副施設長・フォスタリングチーム統括責任者）
都留和光（二葉乳児院施設長）
橋本達昌（全国児童家庭支援センター協議会会長）
藤井康弘（東京養育家庭の会参与、元厚生労働省障害保健福祉部長）※代表幹事
前川知洋（日本ファミリーホーム協議会副会長）
宮田俊男（医療法人社団 DEN 理事長、早稲田大学理工学術院先進理工学研究科教授）
ロング朋子（一般社団法人ベアホープ代表理事）

社会的養護に関する事業体系と費用負担体系に関する検討WG

相澤仁（大分大学福祉健康科学部教授）
柏女靈峰（淑徳大学総合福祉学部教授）
北川聡子（むぎのこ児童発達支援センターセンター長、日本ファミリーホーム協議会会長）
黒岩嘉弘（元厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課課長補佐）
潮谷佳男（慈愛園乳児ホーム園長）
都留和光（二葉乳児院施設長）
橋本達昌（全国児童家庭支援センター協議会会長）
藤井康弘（東京養育家庭の会参与、元厚生労働省障害保健福祉部長）
森朝哉（全国健康保険協会本部企画部企画グループ長）

北川委員

第31回 社会保障審議会児童部会社会的養育専門員会
ファミリーホーム制度に関する提出意見

一般社団法人 日本ファミリーホーム協議会
会長 北川 聡子

1 ファミリーホームの設立と現在までの環境変化

ファミリーホームは平成 21 年度に第2種社会福祉事業に位置付けられ、社会的養護における家庭養育優先の原則に基づき里親登録者と共に徐々にその設置数を伸ばし、令和元年 10 月現在で事業所 417 か所、子どもの措置数は 1,660 人となっています。

一方で、小規模化・地域分散化において一定の職員配置を得た児童養護施設や、里親と比較して捉えると、ファミリーホームについては、この 10 年余り制度上も変化がありませんでした。

また、平成29年8月に示された「新しい社会的養育ビジョン」でも、ファミリーホームについては、今後の在り方に関して、これまでのところ国による具体的な方向性は示されていませんでした。

制度発足当時は、ファミリーホームは定員5～6人、里親は4人以下の子どもを養育できると規定され、ファミリーホームは設立された当初から一貫して「家庭養護」を想定していましたが、今日では委託される子どもの人数や抱えている課題、年齢構成等に変化が生じており、児童養護施設や里親と比較しても、ケアニーズの高い子ども(高年齢化17歳が最多、障害保有率が46.5%、被虐待経験が53.0%)の割合が多くなっています。

2 ファミリーホームの制度改正に向けた意見

(1) 家庭養育としてのファミリーホームと委託定員数改革

今後、社会的養護を必要とする子どもの最善の利益を前提として、子どもと丁寧な愛着関係を構築し、自立までの支援、自立後の関りを保つためにも、ファミリーホームへの委託人数を現在の5～6人から4～6人へと変更が必要と考えます。

なお、ファミリーホームを経験した元利用者への調査結果では、回答者 5 人中 4 人が定員について「4 人程度」を理想としており、子どもが甘えたいときに甘えられるだけの養育者の余力の重要性が語られています。

里親では、4 人を委託しているケースは1%と限定的なことから、里親への委託人数も併せて、家庭養護のあり方について検討していただきたいと考えます。(出所:日本ファミリーホーム協議会 令和2年度調査)

そしてファミリーホームについては、子どものニーズや年齢、養育者の経験や専門性を考慮した上で 6 人までの委託を可能とするが、家庭養育であることを鑑み、委託人数は原則 4 人とすることが望ましいと考えます。

また 2 人までの里親家庭のレスパイトの受け入れ、市町村が実施するショートステイの受託先として地域の子育て支援の役割を担いたいという声も聞かれます。

(2) 運営形態

ファミリーホームの措置費基準では養育者常勤1名と補助者非常勤2名となっています。

一方、地域小規模児童養護施設はファミリーホームと同様に6人の子ども養育を行います。措置費基準では児童指導員等常勤2名と非常勤1名＋加算職員1名がついています。

ファミリーホーム運営は養育者の努力により成り立っており、実態としては養育者夫婦＋補助者2名以上の配置を行っているホームが5割を超え、実際には運営がままならないホームも生じています。

(3) 養育者の専門性の向上

制度創設当時と比較すると、現在のファミリーホームで生活する児童は、心身の障害、罹患、被虐待経験がある割合が児童養護施設や里親委託での比率を上回っています。そのような子どもにとっても、家庭で育つ経験が大切であり、ファミリーホームはこうした子どもに家庭養育を提供する役割を果たしています。

一方、ケアニーズの高い子どもの養育については、専門里親としての登録や研修の受講を推奨するなど、ケアニーズに見合った養育の質を高める必要があります。

このように専門性が担保されたファミリーホームを確立し、障害児や被虐待児などケアニーズの高い子どもの受け入れを専門にする、地域ニーズに応じ在宅支援を行う多機能型ファミリーホームも設定する等、ホームごとの特性や専門性を生かして、役割分担・機能分化も検討します。

(4) 子どものニーズに合った養育を支援するための財政的措置

ファミリーホームが受託する子どもの抱える課題の内容やニーズに応じて、受託人数が適切に設定できることが重要です。

この養育の困難性や機能に応じて、ファミリーホームについても乳幼児、障害児、被虐待児については、委託費や措置費を加算する制度等が必要です。

桑原委員

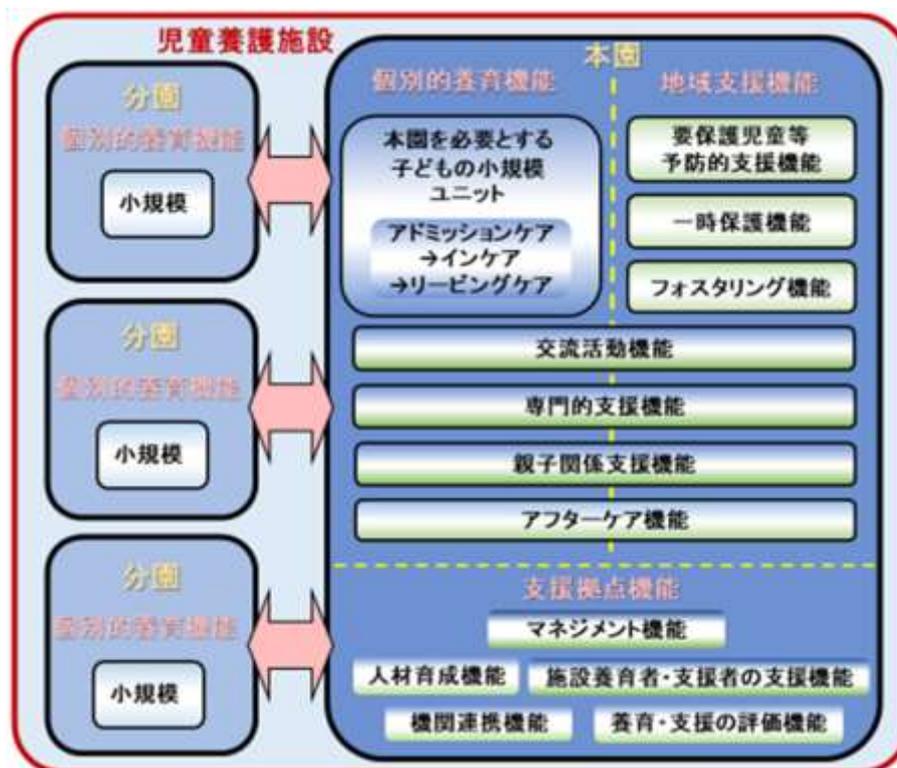
第31回 社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会
提出意見

全国児童養護施設協議会 会長 桑原 教修

1. 児童養護施設の今後のあり方

- 全国児童養護施設協議会（全養協）では、児童養護施設のあり方に関する特別委員会を設置し、「今後の児童養護施設に求められるもの（最終報告書）」を令和3年6月にとりまとめた。
- 児童養護施設に求められる機能として、児童養護施設が長い間、大切に育んできた子どもと大人（養育者）の日々のいとなみである「**個別的養育機能**」と、それを今後さらに充実強化するために、その基盤となって支える「**支援拠点機能**」、さらに支援拠点機能と個別的養育機能を地域の要保護・要支援児童等の支援に活用していく「**地域支援機能**」の3つに整理した。

図6 「児童養護施設の本園・分園別機能」（今後の児童養護施設に求められるもの（最終報告書）より）



2. 児童福祉法の改正に向けた意見

(1) 児童養護施設の「養育」を基盤として、子どものニーズや地域の実情に応じた養育の多様化と施設の多様化を推進していくべきである。

- 児童養護施設の「養育」は、地域小規模児童養護施設や分園型小規模グループケアによってのみ取り込まれるのではなく、本体施設においても分園では対応できない緊急的かつ重篤な課題や多様なニーズを抱えた子どもや、本体施設を必要とする子どもへの個別の養育を行うとともに、看護師、個別対応職員、心理療法担当職員等、多職種が連携したチームケアを行っている。
- 本体施設、分園問わず、施設に入所する子どもの多様なニーズに応えるために展開する日々の養育のいとなみと、多職種が連携したチームケアそのものが施設の高機能化であり、すでに多くの児童養護施設において日々、実践されていると考える。
- そのことを踏まえ、数値目標や養育形態のあり様を優先し、養育形態を画一的なものにするのではなく、子どものニーズに応じた多様な養育環境を児童養護施設において、さらには社会に整備しておくことが重要である。
- また、地域が施設に求めるニーズも多様であり、要保護児童等への予防的な支援、一時保護による支援、里親支援など、どの機能を充実・強化していくべきかについては、各施設が地域のニーズに応じて検討していくことであるとする。
- 施設の高機能化と多機能化は、多様な子どものニーズと地域の特性等に合わせて、施設が主体的に各機能を選択し、充実・強化していくものである。

(2) 社会的養育における養育・支援の連続性のなかで、他種別機関と連携・協働しながら支援し続けていくことが重要である。

- 児童養護施設は、地域の要支援・要保護児童への予防的支援、一時保護による支援、施設入所による支援、地域でのアフターケアといった一連の養育・支援の流れの中で、必要な役割を担っている。【図7参照】
- 地域の要支援・要保護児童への予防的支援においては、養育環境の深刻化や心身の状況の悪化や重症化を防ぎ、親子分離を回避させ、家庭養育の補完機能を担うことで養育のパーマネンシーを保障することに寄与している。
- また、施設入所中の支援においては、子にとって唯一無二な存在となる家族のつながりを大切に親子関係支援を行っている。施設は、親子分離となった家族にとって子どもを預かる身近な存在である。

- さらに、家庭復帰あるいは退所後も、養育者とのこれまでの関係性を基盤に、訪問や来所による面談など子どもが安心して暮らしていけるよう継続した支援を行い、新たな生活を支える機関（学校、病院、福祉事務所、児童家庭支援センター、要保護児童対策地域協議会等）や支援者、制度へとつなぎ、一人ひとりの子どもを支える社会の基盤強化を図っている。
- このように、措置期間中だけでなく、予防的支援からアフターケアまでの一連の養育・支援を担う児童養護施設の役割は大きいと考える。

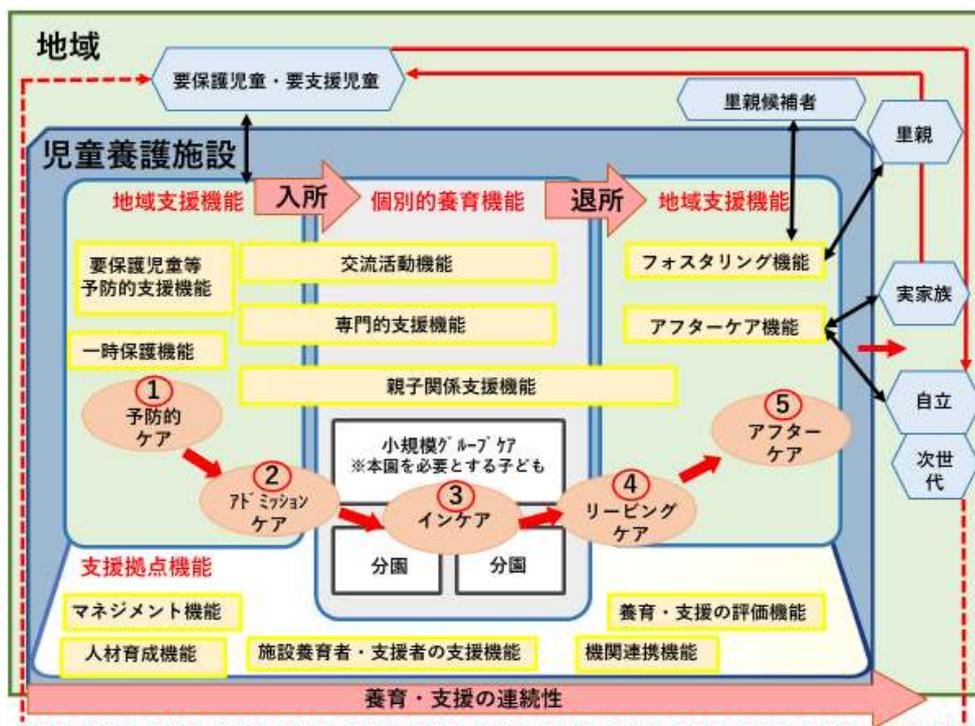
(3) 地域で生活する要保護・要支援が必要な子どもやその家族に対する子育て相談、在宅支援や一時保護の支援は、本体施設における安定した個別的養育機能と支援拠点機能の拡充・強化が不可欠である。

- 本会が提案する要保護児童等への予防的支援や親子関係の再構築などを含む地域支援機能の充実は、本体施設における安定した個別的養育と支援拠点機能のうえに成り立つものである。
- 本体施設における支援拠点機能とは、子どもへの養育と家族等への支援、個別的養育を担う養育者を支え、個々のケースに対して適切にアセスメントし、対応していく(マネジメント機能)重要な役割を担っている。
- そうした機能の土台のうえに、家庭復帰をした子ども、地域で生活する要保護・要支援が必要な子どもやその家族に対して、子育て支援や在宅支援、必要に応じてショートステイや一時保護等の地域や在宅段階での重層的な支援が可能となる。
- 児童養護施設における子どもとともに積み上げてきた養育のいとなみや、養育を支える支援拠点機能にある専門性が、地域で生活する要保護・要支援が必要な子どもやその家族にとって大切な資源となると考える。
- 施設の高機能化・多機能化は、本体施設の個別的養育機能と支援拠点機能により支えられており、その拡充・強化は不可欠である。

(4) 社会的養護退所児童（ケアリーバー）が社会で孤立せず、安心・安全に生活していくためには、自立に向けた段階的かつ継続的な支援が必要である。

- 児童福祉法の定める児童は 18 歳未満であるが、虐待や障害による影響や複雑な家族との関係等により直ちに自立することが困難であったり、進学や就職等の継続のため引き続き支援が必要な子どもについて、措置延長により 20 歳まで、さらには、社会的養護自立支援事業により措置解除後 22 歳の年度末まで、支援が継続できることになっている。この環境を最大限に利用し、個別の支援の充実を図ることが重要である。
- 一方、一律に 18 歳で措置解除を行う自治体もあり、子ども一人ひとりの状況に応じた段階的かつ継続的な自立支援が必要であり、何よりも一人ひとりの子どもの思いに応えることを最優先していかなければならない。
- また、就労支援や子育て支援、児童を既存の大人の支援の枠組みへ移行していくなど、社会的養護退所児童（ケアリーバー）が社会で孤立せず、安心・安全に生活していくために、地域の実情を踏まえた継続的な支援体制の構築が重要である。
- 措置解除後、一人暮らしを始める子どもは不安や孤独感を抱えがちであることから、例えば法人・施設で借り上げたアパート等で一人暮らしを経験することや、施設から離れた地で生活している退所児童が施設や機関と関わりながら一定期間生活できる住まい（ステップハウス）を提供するなど、段階的な自立に向けた支援が必要である。

図7 「施設の機能と養育・支援の流れ」(今後の児童養護施設に求められるもの(最終報告書)より)



菅田委員

令和3年7月16日

社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会

「子どもとその保護者、家庭をとりまく環境に関する論点」に対する

全国母子生活支援施設協議会の基本的考え方

社会福祉法人 全国社会福祉協議会
全国母子生活支援施設協議会
会長 菅田賢治

平成28年の児童福祉法改正において、児童の「最善の利益が優先して考慮され、心身ともに健やかに育成されるよう努めなければならない」と規定されました。また、国・自治体の責務として、「児童が家庭において心身ともに健やかに養育されるよう、児童の保護者を支援しなければならない」とする家庭養育優先の理念が示されました。

この児童福祉法の理念のもと、予期せぬ妊娠に戸惑い産前・産後の不安を抱える女性や、親と離れて暮らす子ども、さまざまな生きづらさを抱えながら一人で子育てに悩む保護者などに対して、地域社会のなかで生活に密着した支援を幅広く展開していく必要があります。

もとより親子を分離せず、子ども支援、保護者支援、家庭養育支援を実践してきた母子生活支援施設には、家庭養育優先が謳われる今こそ、施設利用者だけでなく地域の子育て家庭全体に支援を展開できるよう、これまで培ってきた専門性を最大限に発揮した取組みが求められています。

～すべての子どもが希望をもって生まれ育つ社会に～ 「産前・産後支援」
～地域における子育て世代の支援拠点として～ 「アフターケアを含む地域支援」
～分離しない支援からつながりの回復をめざして～ 「親子関係再構築支援」

地域で切れ目のない支援を実現していくため、母子生活支援施設を家庭養育優先の理念に対応するセーフティネットとして児童福祉法に明記するとともに、子どものパーマネンシー保障の実現のために積極的に活用していただきたく、今般の制度改正の議論に際し、以下、「基本的考え方」を示します。

意見① 母子生活支援施設は、特定妊婦等の安心・安全な出産と母子の愛着形成をはぐくむ支援、地域生活に向けた『自立支援』を行います。(産前・産後支援)。

社会的な課題である0日死亡事例の防止や特定妊婦への支援について、母子生活支

援施設は、妊娠期から産前・産後、親子関係構築において専門的な支援を提供できる施設です。入所や緊急一時保護による特定妊婦等の安心・安全な出産と愛着形成の支援を通じて虐待を防止するとともに、施設が提供する包括的支援（経済的・法的支援、日常生活支援等）によって、子どもと母親の地域での継続的な生活を支援します。

意見② 母子生活支援施設は、地域の要保護・要支援状況にある子どもやその家庭を応援するために、その専門性を活かした地域支援に取り組めます。（地域支援）

家庭養育を地域で支援するため、母子生活支援施設がこれまで培ってきた専門性を活かして、子育て家庭の養育支援と、生活や就労等にかかわる相談支援（ソーシャルワーク）による自立支援を行います。

また、従前の公的な社会資源だけでなく、地域の社会福祉法人や社会福祉協議会、他種別施設、NPO等と連携した新たな地域連携ネットワークづくりや、地域のニーズに対応した新たな社会資源開発に取り組めます。

意見③ 社会的養護のもとで生活する子どもと母親を、母子生活支援施設において再統合し、さらに、退所後の地域生活を支援します。（親子関係再構築支援）

母子生活支援施設が、不安定な親子関係を支え続けることによりパーマネンシー保障に貢献できると考えます。母子生活支援施設での支援を経て地域生活に移行する場合、長期間にわたる施設によるアフターケアが可能になります。これは、社会的養護を経験して家庭復帰後、地域での支援が薄くなるといわれる課題への対応にもなります。

意見④ 地域で支援を必要とする子どもや家庭を、母子生活支援施設の適切な利用に繋げることが重要です。母子生活支援施設の持つ支援機能に対する正しい理解と活用が望まれます。

緊急性の高い事案や地域のニーズに対して、母子生活支援施設はこれまでさまざまな実践（一時保護・居住支援・地域支援・家族再統合支援・家族生活支援等）を展開してきました。そして今、地域における虐待予防の観点から、「産前・産後支援」「地域支援」「親子関係再構築支援」等について役割を果たすことが求められています。母子生活支援施設のさらなる活用を推進するために、一時保護と入所利用に関する仕組みのほか、支援体制や施設基盤の強化を図るための検討が必要であると考えます。

中村委員・畑山委員

令和3年7月30日

第32回社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会

社会的養護経験者からの意見

Children's Views & Voices (CVV)

代表 榎 超

副代表 中村 みどり

NPO 法人インターナショナル・フォスターケア・アライアンス (IFCA)

エグゼクティブ・ディレクター 粟津 美穂

ユース・レプレゼンタティブ 畑山 麗衣

1. 社会的養護制度の改善
2. 措置解除後へのケア
3. 18歳以降をカバーする法律や制度の検討

1. 社会的養護制度の課題と改善

ケアリーバー調査の結果から、以下のような困難な状況が明らかとなっている。

- 一時保護中に受けたサービスが「よかった」36.8%「よくなかった」が13.0%：他の社会的養護の経験よりも「よくなかった」割合が高い
- 退所に向けてサポートを受けた割合は31.5%～39.2%にとどまる
- 措置解除後5年で30人が死亡している
- 措置解除後に健康上の理由で寝込んだことのある人のうち、受診できなかった理由の6割強は「お金がかかるから受診できなかった」

こうした結果から、社会的養護下でのケアの充実が必須であり、次の3点を提案する。

①就学していない18歳未満の措置が解除されるなど、18歳までの保障がない

- 高校中退による措置解除が慣習化している。通知（雇児発1228第2号平成23年12月28日「児童養護施設等及び里親等の措置延長等について」）を徹底し、児童福祉法の対象年齢は社会的養護の対象とするよう改善いただきたい。
- 子ども自身が社会的養護から離れた場合など、18歳までの保障が難しい場合においても、アフターケア機関等につなぐ・自立の準備をする等、安心して社会で生活していけるための支援を必ず行っていただきたい。
- 子どもたちの最善の利益のために、職員の人材確保・人材育成・支援者支援を行えるような資金面での充実が必要

②国、地方自治体において子ども家庭福祉への当事者参画が明記されていない

- ・ 「Nothing About us without us（私たち抜きに、私たちのことを決めないで）」という当事者とともを考える姿勢をもってほしい。社会的養護に関するすべての事項（新しい制度・事業策定・運営など）に関して、社会的養護経験者の声なしに決定をしないよう明文化していただきたい。
- ・ 社会的養護経験者としての発言が制限されたり、妨げられないよう、学識者・専門家同等に社会的養護経験者が扱われるようにしていただきたい。
- ・ 多く参画ができるよう、社会保障審議会の下に当事者ワーキングを設置する、子ども・若者への事前ヒアリングを行うなど、多様な参画の形を検討していただきたい。

③社会的養護経験者（利用者の声）の実態が社会的養護制度に反映されていない

- ・ ケアラーバー調査から明らかになった課題を、社会的養護制度の問題として制度を改善するよう検討していただきたい。
- ・ ケアラーバーの実態把握に対する国と都道府県の責務を明確にして、ケアラーバー調査の定期化・継続化をお願いしたい。（ex.児童養護施設入所児童等調査は5年ごとの実施）。
- ・ 調査設計からの参画、ケアラーバーがインケアの子どもたちへのヒアリングを行うなど、ケアラーバー調査への当事者の参画を検討いただきたい。
- ・ 今回のケアラーバー調査の自由記述から得られる声も多い。質的な調査・分析も必要。

新しい社会的養育ビジョン

ケア・ラーバー(社会的養護経験者)の実態の把握【国】 p54

ケア・ラーバーの実態把握の自治体の責務化と毎年の公表の実施【都道府県】 p55

2. 措置解除後へのケア

そもそも措置解除後のケアは、サービス提供者である自治体・施設から見れば支援の「アフター」ケアであっても、子ども・若者にとっては「連続した」人生であり、リアルに生きる日常であり、何かの「アフター」ケアではない。平成16年児童福祉法改正により、各施設の業務に退所者への相談業務が規定されたが、オプションのようなものであるが故に自治体・施設によって子どもたちが受けられるサービスに格差が生まれている。

①社会的養護自立支援事業の実施に自治体間のばらつきがある

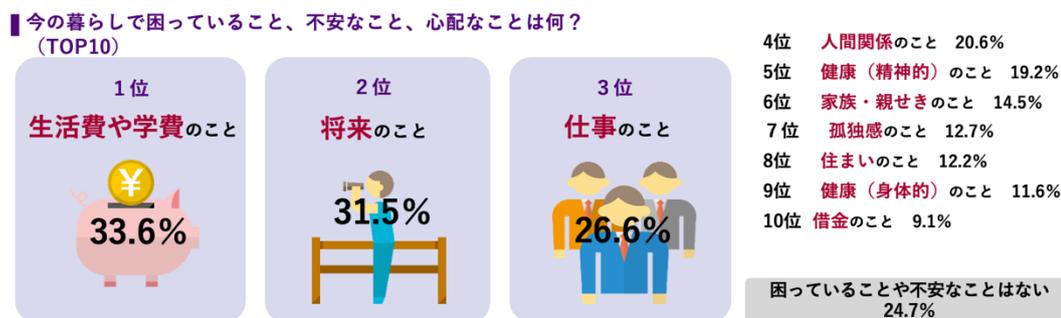
- ・ 補助事業から必置になるよう法律への明記が必須である。特に措置解除後、数年は手厚い支援の設定を検討していただきたい。

- ・ 都道府県間を移動した際にも、措置元自治体にかかわらず、措置解除後のケアが受けられるようにしていただきたい。若者の生活にとって移動は当然起こることであり、自治体間の移動が支援の切れ目にならないよう引き継ぎが必要である。
- ・ 社会的養護を経験した若者や、本来であれば社会的養護が必要であった若者に特化した伴走型支援を提供する「ユース・センター」の設置を要望する。米国におけるユースセンターとは、児童養護施設、里親家庭、自立援助ホーム等から自立した若者が安心して社会にでていくためにサポートする機関であり、社会的養護に理解のある職員（ユースワーカー）を配置し、教育・雇用・職業訓練・住居・生活支援・自立支援・情報提供・経済的支援（学費・医療費）・メンタルヘルスケアプログラム、ピアサポート等を行うものである。

②施設や里親による措置解除後の支援では受けられる支援の格差が大きい

- ・ 既存の施設や里親だけに頼らない措置解除後の支援制度の構築を検討していただきたい。施設や里親とつながり続けられる経験者だけではないことは、ケアリーバー調査の案内率(53.8%)・回答率(14.4%)からも明らかである。

③措置解除後のケアの充実を



引用：三菱UFJリサーチ&コンサルティング「児童養護施設等への入所措置や里親委託等が解除された者の実態把握に関する全国調査 概要版」

- ・ 18歳以降の金銭的な支援が不足している。学費だけでなく、家賃、生活費、医療費へのサポートが必要である。
- ・ 保証人制度など契約上の困難があり、特有の居住支援がなければ、住まいが確保できない。措置延長、社会的養護自立支援事業の柔軟な活用方法の検討をお願いしたい。
- ・ 家族の支え合いを前提とした家族依存型社会において、家族を頼れない・機能しないことで生活が困難に陥る危険性が高まってしまう。家族によらない制度構築が求められる。

- ・ 自立支援計画への子ども本人の参画の徹底をお願いしたい。
- ・ 社会的養護にいたときの情報や記録の保管と説明を保障していただきたい。これは、施設に措置されたものだけでなく、児相が介入した場合も同様。記録の保持については、25 歳の上限を改訂していただきたい（児童相談所運営指針第 3 章第 2 節 12(4)児童記録票の保存期間）。
- ・ 家庭再統合後はより一層支援が受けられにくい状況があり、家庭復帰後にも決定の定期的な見直しが必要である。必要な情報等の提供など、終結ではなくゆるやかにサポートが続く柔軟性のある支援を望む。

3. 18 歳以降をカバーする法律や制度の検討

①措置解除後の支援のための現況把握の責務化

- ・ 退所した人たちに確実に支援を届けるためには、退所した者の状況を把握する必要がある。状況を把握することも国や地方自治体の責務と考える。
- ・ 18 歳以降の社会的養護経験者の現況等の把握を行う機関の所在を明確にしていきたい。
- ・ こうした責務化には予算・人員の配置が必須であり、合わせて検討いただきたい。

新しい社会的養育ビジョン

①自治体における退所者支援の担当部署の設置と専門職配置、②措置解除後の支援の在り方を含む自立支援計画の策定、③措置解除時の関係機関合同会議と支援計画の確認、④支援計画の実行における自治体と施設・里親、アフター・ケア機関等の役割分担と連携、⑤措置解除後、一定年齢までの定期的な面談と相談機会の確保、⑥退所者の地域移動等に対応しうる自治体・関係機関連携、⑦自立支援ガイドラインの策定と共有が含まれている必要がある。P43

②18 歳以降の支援を行う法的根拠を

- ・ 現行の児童福祉法の年齢要件では、18 歳以降の支援・ケアを裏付ける根拠がなく、実施のばらつきや予算化の難しさが付随している。これまで述べてきた課題の根本的な解決のためには、なんらかの法的根拠を明示することが必要。
- ・ 児童福祉法で 18 歳以降の支援に十分対応できないのであれば、措置解除後に対応するなんらかの法的根拠を明示していただきたい。

③社会的養護の社会の理解を促し、差別をなくすための取り組みを

- ・ 社会的養護を経験したことによって、差別や偏見を受け社会的な不利益を被ることがある。こうした社会全体の状況を変革することは、制度を設置・運営する国や地方自治体の責務であると考えられる。

平井委員

社会的養護経験者や困難な環境にある子ども・若者の
自立を保障する制度整備のための政策提言

令和3年7月30日
全国自立援助ホーム協議会

平成28年の児童福祉法改正により、児童が権利の主体であること、適切に養育され、心身の健やかな成長及び発達並びに自立が図られなければならないことが規定され、自立支援の強化のために社会的養護自立支援事業、就学者自立生活援助事業等の予算事業が創設されました。

これは、社会的養護という行政処分によって児童の養育に係わった自治体には、その処分対象者の自立を支援する責任があることを示しています。

しかしながら、これらの自立支援は整備の途上であり、自治体の義務的経費でないため地域間格差が広がっているとの指摘もあります。

私たち自立援助ホームは、社会的養護経験者（ケアリーバー）や同様に困難な環境にある児童・若者の就労を通じた自立支援を基本としながら、就学・医療・障害等のケアにも取り組んで参りましたが、福祉・医療・司法の狭間にある若者たちが抱えている多くの課題に直面し、十分な支援には至っていません。

社会的養護経験者や困難な環境にある児童・若者の自立を促進するには包括的な制度的枠組みを強化・構築する必要があると私たちは考えています。

そこで、次の事項を来年度予定されている児童福祉法改正案に加えていただけるよう提言いたします。

重要事項

1. 自立支援事業の制度化（児童福祉法において義務化）
 - 1-1 社会的養護自立支援事業の法制化
 - 1-2 自治体の責任の明確化とマネジメント機能強化
 - 1-3 要保護児童対策地域協議会等に自立支援機能を拡充
2. 市区町村における自立支援体制の構築
 - 2-1 市区町村による児童自立生活援助事業等の活用
 - 2-2 地域生活における支援（在宅指導に係る措置と連携）
3. 自立援助ホームの専門機能の強化（高機能化・多機能化）
 - 3-1 多様化する入居者のニーズに応えられる専門職の配置
 - 3-2 設置基準の明確化

政 策 提 言

重要事項

平成10年の児童福祉法改正により児童自立生活援助事業が法定化され、数度の改正を経て現行の通り定められていますが、困難を抱えた児童・若者が自立するには十分な支援とはいえません。

そこで、全国自立援助ホーム協議会は、児童福祉法第6条の3第1項および第33条の6について、以下の通り要望します。

- 1) 生活を営むべき住居において、指導員のうち少なくとも一人を児童と起居を共にさせ、必要な監護を行わなければならないと定めて下さい。
- 2) 児童養護施設等を退所し20歳を過ぎてから就学支援の継続が必要な場合に、就学者自立生活援助事業が実施できるよう年齢制限を見直して下さい。
- 3) 委託主体をこれまでの都道府県に加えて市区町村も含めることで、自立援助ホームを地域における若者支援の拠点として活用して下さい。
- 4) 就学者自立生活援助事業を義務的経費とし安定的な財政措置を講じて下さい。

1.自立支援事業の制度化（児童福祉法において義務化）

1-1 社会的養護自立支援事業の法制化

社会的養護という行政処分の対象になった児童・若者が社会へ自立していくために必要な措置を講ずることは、処分を行った行政に責任があります。しかしながら、平成29年に創設された社会的養護自立支援事業は予算事業であるため、自治体によって実施状況が異なり、自立支援の地域間格差が広がっています。また、要支援期間を年齢で画一的に捉えることは適切とはいえません。児童福祉法改正を格差是正の機会と捉え、社会的養護自立支援事業を法制化し、義務的経費として財政措置を講じるよう要望します。

1-2 自治体の責任の明確化とマネジメント機能強化

虐待を防ぎ児童・若者の健全育成を図り、家庭養育（代替養育）を推進することは措置をする都道府県等のみならず市区町村も含めた自治体の責任であることを明確にして、自立支援における各自治体の役割について整理し、制度的枠組みの構築を図って下さい。

特に、児童養護施設等からの退所前から自立後までの継続的な支援計画を立て、進捗状況をマネジメントする支援コーディネーターは必置とし、必要な設置数を確保できるように財政措置を講じてください。

1-3 要保護児童対策地域協議会等に自立支援機能を拡充

近年、社会的養護経験者や困難な環境にある児童・若者の自立に向けた支援に取り組むことが、それぞれの地域に求められています。有効な援助を行うために、都道府県等が各種の関係機関と協働し社会的養護自立支援の協議体を新たに設置するか、または、市区町村において要保護児童対策地域協議会（児童福祉法第25条の2）の機能を拡充し、従来の地域協議会の構成員に自立援助ホーム等の自立支援に係る関係機関を加え、さらに社会的養護経験者にも参画を促し、情報交換や支援を行う枠組みを構築してください。

2.市区町村における自立支援体制の構築

2-1 市区町村による児童自立生活援助事業等の活用

社会的養護経験者や同様に困難な環境にある児童・若者が適切に自立支援を受けするためには、十分な情報の提供と説明、意見表明の機会の保障が必要です。しかし、児童相談所を中心とする現状の枠組みにおいては、十分に機能しているとはいえません。契約と措置が混同されず制度が十全に機能するためにも、都道府県等より身近な市区町村による児童自立生活援助事業の活用が有効と考えます。

また、18歳を超えた若者の相談窓口が市区町村であることに鑑み、児童自立生活援助事業および社会的養護自立支援事業の実施プロセスに市区町村が主体的に参画することを希望します。

2-2 地域生活における支援（在宅指導に係る措置と連携）

「子ども虐待対応の手引き第8章」にも定められている在宅指導に係る措置等の実施状況は都道府県等によってバラツキが見られます。専門の資格要件を備えた職員が常駐し、「ケア付き住まい」ともいえる機能を持った自立援助ホームは、地域の中に居場所を持たない児童・若者や社会的養護から家庭復帰した児童等への在宅指導措置の委託先となり、モニターやサロン活動、居場所づくり等の通所支援、さらには短期宿泊支援への参画を希望します。必要な支援体制の整備を求めます。

3.自立援助ホームの専門機能の強化（高機能化・多機能化）

3-1 多様化する入居者のニーズに応えられる専門職の配置

自立援助ホームでは、被虐待や非行、アタッチメントや発達、精神に障害のある入居者を多く受け入れている一方で大学や全日制高校に通う入居者も増えています。多様化する入居者のケアニーズに対応するには、職員の専門性や支援力の向上が必

要不可欠です。また、入居している児童への支援に加え、上述の通り地域への支援を行うために必要な職員の配置基準を定めていただくか、あるいは専門的なスキルを持った職員の増配置を希望します。

3-2 設置基準の明確化

今や自立援助ホームは、児童養護施設や児童心理治療施設に準じる支援が必要なケースの入居者を受け入れるようになりました。また、地域に潜在化する高年齢児の支援ニーズをいち早く発見したり、地域の関係機関や住民からの相談を受けることで地域共生社会の推進を図る役割も期待されているところです。

そうしたケアニーズに充分応えられる施設を運営できるように設置基準を明確にさせていただくことを希望します。

宮島委員

第 32 回社会的養育専門委員会委員提出意見

2021 年 7 月 30 日 日本社会事業大学専門職大学院 宮島 清

「今後の基本的な方向性（案）」の 4-1～6 について、以下のとおり、それぞれの項目に従い、意見等を提出します。

4-1 ハイリスクの状況にある子どもやその保護者、家庭への在宅支援

ア ハイリスクという用語を使用すること自体に注意を払う必要がある。複数の国語辞典によれば、「リスク＝危険」と理解されており、「ハイリスク＝危険度が高い」「高い危険が予測される状態」と受け止められる。

最悪の状況も念頭において対応すべきことは、児童虐待のみならずすべての子ども家庭福祉に関わる支援において念頭におかなければならないが、この用語を使用することで、当事者が抱える生活課題の実態を見失い、彼らの表面化しにくい（表明されない。当事者も自覚していない。自覚しても「諦めている」。支援者や機関を信頼していないために言い出さない。様々な障壁があるために躊躇したり隠したりする等）、多様で複雑なニーズを見落とししたり、表面的にしか理解しなかつたりすることが生じる恐れがある。例えば「高い福祉ニーズを持つ子どもと家族への支援」という表現ではどうか。

イ 表明されないニーズがあることを前提とせず、「ニーズが無い」とされた結果として、貧弱な相談支援体制や提供されるサービス量が低い状態が放置されて来たと思われる。具体例を挙げれば、「一人親で複数の乳幼児を養育し、送迎手段を持たず、手続きが煩雑であるため、たとえ利用料の減免制度はあっても、ショートステイを受けない。」とか、「子どもにとっては安全で清潔な生活環境が望ましいが、保護者からすれば、養育の不適切さを責められてネグレクトとして断じられることの方を恐れて家事援助を受け入れず、悪循環が生じ、ゴミ屋敷状態になっている。」といった事例がある。このような事例が「対応困難な事例」というレッテルを張られるだけで終わることがある。このような事例へのアプローチには、権限以上に、価値・知識・技術・経験などの面で優れた専門職が実践をリードし、制度や地域の資源を総動員することが必要である。そして、何よりも、利用実績だけで、ニーズの有無を判断するのではなく、「どの地域にも、このような子どもと家族がいる。当事者からの表明がなくとも、なんとかアプローチして、福祉を保障しなければならない。」という考え方へ転換することが必要である。

注：子どもの貧困率や子育て中でありながら預金が無いという家庭の割合が明らかになっている。また、近年、自治体が「子どもの貧困」に関する調査を実施している例も増えている。これらのデータや指標に照らして、各市区町村のショートステイや家

事援助、訪問型支援（養育支援訪問事業を含む）、デイサービス（保育所や学童保育、児童館などを含む）の利用実績（実際のサービス提供量・質）を明らかにし、現在の利用実績が適当な水準であるかどうかを点検すること（仕組み）が必要である。

ウ 国全体のことで言えば、社会保障を全世代的なものとし、子どもと子育て中の家庭への支援が手薄なことを是正する必要がある。子ども家庭福祉を手厚くすることは、未来への投資でもあることを国民的な合意として行くことが必要である。高い福祉ニーズのある子どもとその家庭への支援を厚くすることは、一部の恵まれない人々への善意ではなく、この国の共生への責任を果たすことであり、国民と国が共有する価値の水準を高めるうえで重要である。

ただし、財政は無限ではない。もはや、民間に任せればすべて効率的に運びうまく行くとは考えないが、自治体が直営で行うばかりではなく、自治体が信頼できる主体に一部の業務を委託したり、自治体と信頼できる他の主体や市民が力を合わせて取り組んだりするという多様なあり方を進める必要があるにもかかわらず、子ども家庭福祉、とりわけこの分野ではそれが遅れているように思われる。

児童家庭支援センターが単体では、どこまで、その期待に応えられるかは不透明だが、子ども家庭総合支援拠点の業務を委託するということに留まらず、児童家庭支援センターと子ども家庭総合支援拠点と子育て世代包括支援センターを合体させるとか、病院（小児科、産婦人科等）と児童家庭支援センター、フォスタリング機関と児童家庭支援センター、地域包括支援センターと相談支援事業所と児童家庭支援センターとの組み合わせで運営するということが可能・適当なのかについても検討し、多様なあり方をモデル的に実施できるような仕組みを模索したい（既にあるのか?）。また、近年は、同一地域に県立の新たな児童相談所を増設するという動きさえある。このような例を踏まえれば、児童養護施設や乳児院を運営する法人が、施設から離れた場所（既に、附置要件はない。）、例えば児童相談所と同じ敷地内や建物内に児童家庭支援センターを置き、児童福祉法第27条1項2号措置の委託を受けて保護者支援を行うということも検討に値するのではないか。

4-2 社会的養護（代替養育）の提供

ア 乳児院、児童養護施設、母子生活支援施設などが多機能化・高機能化することは時代の要請（社会のニーズ）からして望ましいと考えるが、代替養育の場が生活の場として落ち着かないものになってしまうことは避けなければならない。これは、兼ねてから指摘されて来たことであるが、今も、考慮すべきであると考え。そのためにも、社会的養護関係施設が、「標準装備」として児童家庭支援センターを持ち、在宅支援と入所中の支援と退所後の支援をつなぐ機能を果たすことと合わせて、地域のニーズに応じたり、地域づくりを先導したりすることが必要であると考え。

イ 一時保護の適否の確認や一時保護の期間が必要な期間を超えて延びることを防ぐた

めに、司法関与を高めることは、誰もが肯首する方向性だと考える。ただし、幾つかの懸念もある。具体的には、①司法審査が形式的になり、明らかに不法なものでは無い限り、児童相談所の申し出どおりに認めるだけで終わる。②にも関わらず書類手続きが増え、事務量が増し、迅速な対応ができなくなる。③保護の必要性を言語化しやすい事例（具体例：外傷があり、子どもも経緯を説明できる。）と言語化しにくい事例があることや後者にはどのようなものがあるかが十分に整理されていないにも関わらず制度が開始される。④都市部の児童相談所（件数が膨大となる。警察からの身柄通告が多い。）と地方・小規模の児童相談所（件数が少なく、経験知が十分でない。人員が少ない。）では、それぞれの課題が異なる可能性がある。などである。これらについては、課題を把握したうえで、整理しながら進める必要がある。

5 社会的養護経験者の自立支援

ア 社会的養護を長期間受けた方と短い期間である方、一定の条件が整い中卒時に家庭に帰った方やそれ以前に家庭に帰った方、高校に通っていたものの中途退学になり受けていた代替養育からも離れた方、生活訓練や心理治療を受けることを前提にして入所し15歳前後で代替養育（児童自立支援施設、心理治療施設）から離れた方と18歳以上の年齢で代替養育を離れた方。これらの方のすべてに共通性するニーズとそれぞれ置かれている状況などによって異なるニーズの両方があると考えられる。共通するものと異なるものの両方を踏まえて、支援のあり方を検討する必要がある。

イ 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社が厚労省の「子ども・子育て支援推進調査研究事業」を受託して行った「児童養護施設等への入所措置や里親委託等が解除された者の実態把握に関する全国調査」（松本委員長代理が座長）によれば、当事者が退所後に困っていることの第1位は「生活費や学費のこと」、第2位は「将来のこと」、第3位は「仕事のこと」であるという。この3つは、この国の若者の困っていることやこの国のすべての世代の困っていることと一致しているように思われる。その深刻さは際立っている（例えば、12.2%が住まいのことで困っている、9.1%が借金のことで困っているということ。児童心理治療施設を退所した方の58.3%が「通院している」か「通院していないが体調が悪い」 $n=48$ ）にしても、暮らしを支えるという、社会的養護の出身者であると無いとに関わらず必要な支援と「つながりの乏しさ」「経験の少なさ」「トラウマを抱える」等といったスペシャルニーズに応じるための支援との両輪で、充実を図り、その仕組みを整えることが重要である。

ウ このテーマでも、制度があることと、それが実際に利用可能かどうかには隔たりがあるようである。例えば、措置延長の積極的の活用については、平成23年12月28日に厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知が発出されているものの、都市部の児童養護施設では、なお、新たな入所児童のために定員を空けておくことが出来ないという事情から極めて限定的にしか適用されないということや複数の里親から担当の児童

相談所からは要件を厳しく示されて、しかも、月単位でしか延長を認めてもらえなかったという話を耳にしている。事実誤認や把握できていないということであるならばよいが、前項で述べたとおり生活基盤の保障こそが重要であるという観点に立てば、措置延長を行うことの妨げになっていることが有るか無いか、また、あるとすれば、その内容等を調査した上で、自治体が、先の通知の意味するところを理解し、実際に適応されることが促進される手立ての実施を要望する。

エ 退所後の生活を安定させるためには、本人が一人で解決することがとても難しいことを措置中に解決しておくことが必要である。具体的には国籍の取得や在留資格をより安定的なものにしておくこと（希望に応じて確実に更新できるようにすることを含む）、医学的には先延べすることもできるものではあるものの措置中に行える手術であれば、それを行っておくこと（例えば、外傷痕の整形手術）等が考えられる。入所中は手続きが簡便なものだったが退所後はそうではなくなることを本人や周囲が理解しないまま退所になりそうだった事例や、退所後も在留資格は得られてはいたものの法的な結婚ができなかった例などを見聞している。

オ 社会的養護の制度の拡充による支援の継続と他の領域での支援に引き継ぐこととの兼ね合いを実践レベルで検討し、知見を言語化しておく必要がある。「引き継ぐ」という言葉自体が、当事者にとってみれば、自分が育った施設や里親から切り捨てられたと受け取られ兼ねないニュアンスがあるので留意しなければならない。一方で、社会的養護の支援者が、スキルや他法・多他領域の福祉やその他の社会サービスの知識が乏しいままに、責任感や当事者への思いだけで引継ぎをせずに関わり続けることも危険である。ともすれば、「本人を良く知っている社会的養護の支援者が関わりを継続してくれているのだから大丈夫（緊急性が無い、支援が期待できる）である。」と受け取られてしまい、他法や他領域の支援者・機関が自ら主体的に関わろうとすることを結果的に抑制してしまうことがある。

これらの内、特に注意しなければならないのは、当事者が受けられるはずの他法・他領域による支援やサービスがあるにも関わらず、その権利行使の機会や資格を結果的に奪ってしまうことである。そのような事態を避けることが重要である。

6 基盤（人材、財政、情報、権利擁護）

福祉は、問題、思想、制度・政策、方法、人材等の諸要素から検討されると言われるが、それに照らしても、第6項（本項）は、あまりにも広い内容を含むため、ここでは、主に人材に関わることについて記すこととする。

ア 児童相談所の児童福祉司の数は、国の総合対策が実現しても5000人余りに過ぎない。しかも、これを自治体毎の人数で捉え直してみると100人を超える児童福祉司を抱える児童相談所を設置する自治体は72か所中12か所しかないことが分かる。

（2020年4月1日現在）このスケール規模では、ここだけをターゲットに、新しい

ソーシャルワークの資格を基礎から作るということには無理がある。また、この人数の規模で、他の組織を経験せずに専門性を高めるといっても、視野の狭さや組織の膠着化の弊害を生むおそれがあるというマイナスの要素も踏まえて検討すべきである。

既存の国家資格を所持するものの割合が4割を超えたにも関わらず力量が上がらないとの指摘があるが、経験が3年未満の者が半数を超えていることや経験が10年を超えるものは13%しかいないこと（2020年4月1日現在）、スーパービジョンを担える層が薄く、自分も経験が十分でないバイザーがさらに経験の浅い職員集団（バイザー）を自ら事例を担当しながら教育・訓練をしている事実の方が、質が向上しないことに与える要因として遥かに大きいのではないか。少なくとも複数の要因があるにもかかわらず、特定の要因だけを取り上げて断定するのは科学的ではない。

そもそも、事実をそのまま表現する「近年専門職採用を行う自治体が多くなり、ようやく4割を超えたものの、未だ半数に満たない。」という言い方をせずに、「資格取得は専門職としての入口に立つことに過ぎないのであって、とりわけ対人援助職の力量を上げるには経験をすることとそれを省察することが不可欠であり、職員の定着と育成が重要であり、継続的な教育訓練が必要である」という社会福祉職に留まらない対人援助職一般に当てはまる常識をも無視することは極めて遺憾である。

これらを踏まえれば、児童福祉司に限って言えば、既存の国家資格の取得者の比率の向上にこれからも務めるとともに、2つの国家資格では足りない、スペシャリストとして求められる内容の教育訓練を継続的に受けながら仕事を続けられるようにし（働く環境が整えられる。継続的に教育訓練を受けられるようにする。）、所属内でも所属を超えて評価もされる（努力した内容が記録され、認定される。）仕組みを作ることが必要である。

また、すでに2020年度現在で25.7万人の有資格者がいながら（さらに毎年度4.5万人が受験し1万人以上の合格者している）子ども家庭福祉領域で働くものが5%に達していない社会福祉士やこれも既に9.3万人の有資格者がいながら概ね同様の状況にある精神保健福祉士に、この領域で働く機会を提供し、これまでに現場で積み上げて来た実践力の上に子ども家庭福祉で必要とされる知見や技術を上乘せで獲得できるようにすることによって、この領域で活躍できる道を拡げることが有効、且つ、確実な方略であると考えられる。

イ 市町村の子ども家庭福祉担当部署で働く職員には、ジェネラリストソーシャルワークの力を身に着けていることが必要であることは、過去のワーキンググループの会議録を見渡しても異論の無いところであろう。

しかし、残念ながら、厚労省の「市町村（虐待担当窓口等）の状況調査（平成30年度調査）」によれば、市町村で子ども家庭福祉に関わる職員の74%は、一定の専門資格を有しているとされているものの、社会福祉士を有する職員は11.3%にとどまり、いずれも優れた専門職資格ではあるもののソーシャルワークの教育・訓練を受け

ていない保育士（9.7%）、教員（20.9%）、保健師・助産師・看護師（20.9）が多く、専門資格を有していない人材も 26.0%に及ぶという実態がある。

私的に知る範囲や先のワーキンググループのヒヤリング対象となった市町村の状況でも、市区町村の職員の3～4割は社会福祉やその関連領域の業務についていることからすれば、徐々にではあるものの、市区町村における社会福祉専門職の採用は増えるかもしれない。一方で、現在の職務に必要なからと言って、子ども家庭福祉に特化した資格を一から新たに創設したとしても、他の部署への異動が難しいことから、新たな専門資格の有資格者を常勤職として採用するということがどれだけ進むのだろうか。残念ながら、悲観的な見通しを持たざるを得ない。

このような実態を加味した上で、要保護児童対策地域協議会の調整担当者に専門職を置き、その職員への研修受講の義務を負わせているのであれば、その実務経験や義務化された研修を受けたことが、その職員の評価や待遇改善につながり、且つ、その後他の部署での活躍にもつながるような認定の仕組みを作り、更には、その認定を受けたことが既存の国家資格を取得することの促進、或は優位になるような仕組みを創設することの方が得策であると考えます。

ウ 多くの委員と同じように現行の社会福祉士と精神保健福祉士の教育訓練内容では、子ども家庭福祉領域で必要とされる内容としては不十分であるという認識は私自身も共有している。今年度から導入された新カリキュラムによる教育の開始を機に、その内容を少しでも変革しようとは務めてはいるものの、精神保健福祉士の養成課程においては「児童・家庭福祉」や「貧困に対する支援」の科目が無く、社会福祉士の養成課程においては子ども家庭福祉に留まらず多くの領域の福祉で必要だと思われる「精神医学と精神医療」の科目が無い。社会福祉士には、「児童・家庭福祉」はあるものの、すべての人が子ども期を経て人生を送ることを踏まえれば、兼ねては60時間で設定されていたものが30時間に減ってしまったことが残念で仕方がない。

しかし、社会福祉士と精神保健福祉士の他に、同様のかたちでもう一つの国家資格を作るならば、更なる細分化を招き、教育時間数の取り合いが更に激しくなり、3本の資格を同時に走らせることの負担感やデメリットから、社会福祉養成課程のみとすることや精神保健福祉士か子ども家庭福祉士のどちらかを選んで2本立てで行こうとする選択が養成校に生じることとなろう。そのような動きが起こることが、今社会に必要とされているソーシャルワーク機能を充実させ、それを担うものの力量の向上につながるだろうか。また、人々の多様な福祉ニーズに応じて領域を超えて支援を重層的に展開しなければならない時代にある子ども家庭福祉領域に働く方々のソーシャルワーク実践力の向上につながるだろうか。私はそのようには考えられない。

この検討の中で、現在の子どもの家庭福祉の領域についてスクールソーシャルワーカー養成課程と同様のもものでは足りないという意見を私自身も口にしたが、それは社会福祉士や精神保健福祉士の養成課程の上に座学の時間を増やして知識偏重の教育をさ

らに大きく積み上げることになるのが適当だという誤解につながるのだとしたら、それは撤回したい。上乘せする座学の時間数は極力しぼり（例えば、過去に削減された児童家庭福祉の30時間を上乘せする。そこで、必要な知識を補う。）、むしろ社会福祉士の養成課程で行う演習を子ども家庭福祉領域で業務を担いたいと希望する学生にも関心が持てるようなものにする事や、面接はおろか会議への立ち合いやケース記録の閲覧も許されないような公的機関における現行の実習のあり方を改善すること

（現場の協力が必要となる。そのためには国が枠組みを示し、受け入れの努力義務を設けることや実習指導と人材確保のための職員を置くことを財政面で支援することなども考えられる。）やケアワークの実習とソーシャルワークの実習の区別がつかないような児童福祉施設での実習のあり方を改善すること、保育士の養成課程や教職課程を有する養成校であれば、それらの過程に設けられた多様な科目を選択したうえで、複数の学びを統合し、当事者を中心とした支援を柔軟に展開できるようにする子ども家庭福祉の事例を用いた演習を繰り返して深めることができるような科目を置くことなどを検討すべきであろう。

また、付記すれば、社会福祉士も、精神保健福祉士も、そして子ども家庭福祉士の3つの国家試験に合格するという「学び方」が適当だとは到底思えない。しかも、保育士資格を取得するための学び、自治体の採用試験に合格するための学び、教員採用試験のための学びも平行して行おうとすることは現実的でない。そのことも考慮して、これからの仕組みを創造すべきである。

横川委員

第31回 社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会（7月16日）
提出意見

全国乳児福祉協議会 副会長 横川 哲

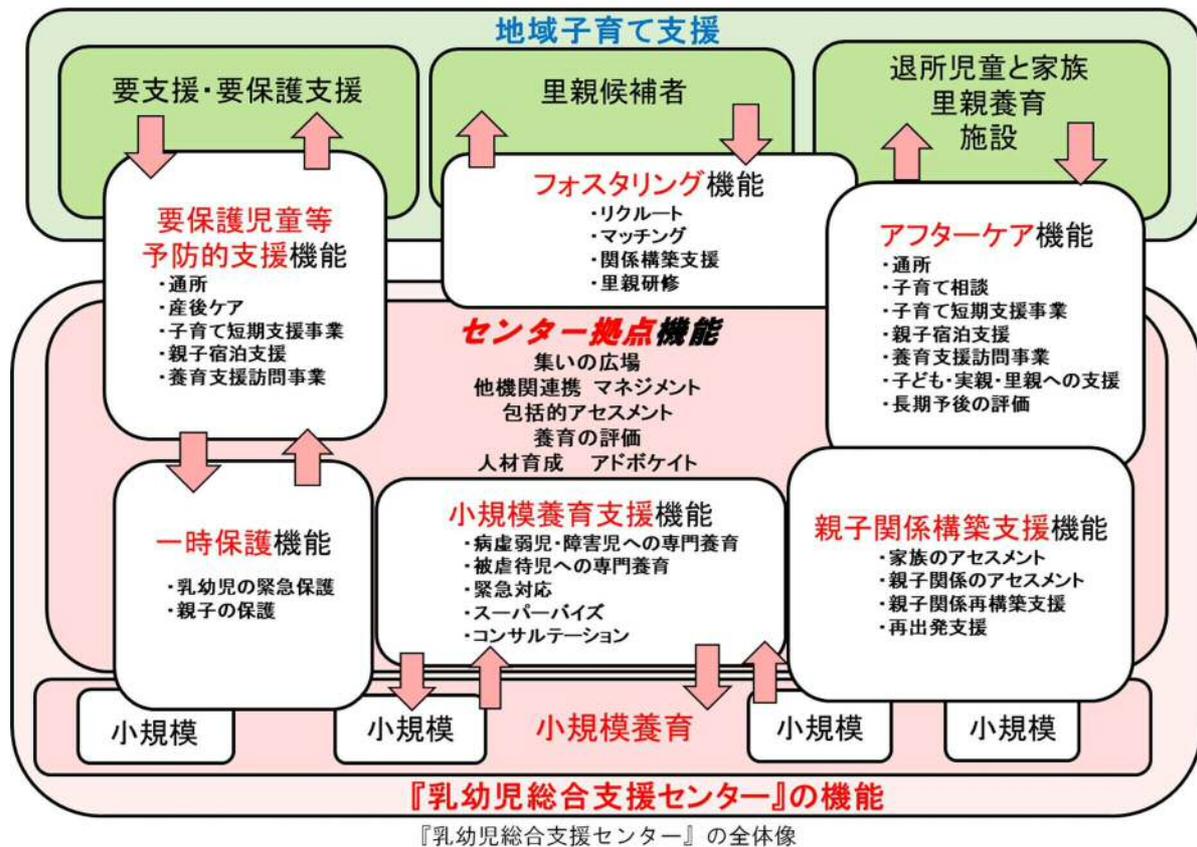
1. 早期の予防的支援における乳児院の役割

児童虐待通告件数の増加が続き、家庭への介入や保護のあり方が問われ続けています。一方、保護に至るような重症化を防ぎ、早期の段階での予防的支援の重要性が強調されるようになっていきます。

国における虐待による死亡事例の検証では、心中以外の虐待で死亡する児童の約半数が0歳児であり、その多くがリスクを抱えた特定妊婦であるという結果が出ています。これを踏まえれば、特に周産期支援の強化が極めて重要であり、市区町村の母子保健分野を中心にその取り組みが行われていますが、乳児院もその認識を共有し、乳児院の専門性や担える機能を役立てたいと考えています。

周産期支援の強化の必要性は、乳児院に対する、市区町村からのショートステイ・トワイライトステイ（子育て短期支援事業）等の依頼の増加や、児童相談所からの一時保護委託児童の増加の形で表れてきています。乳児院への新規一時保護委託件数をみると、平成21年度に1,502件であったのが、令和元年度には3,277件と10年間で倍以上の増加となっています。

平成29年8月に示された「新しい社会的養育ビジョン」では、施設の小規模化、地域分散化、高機能化、そしてフォスタリング機能を含む多機能化がうたわれました。これを踏まえ、全国乳児福祉協議会では、乳児院の今後の方向性を示した報告書「乳幼児総合支援センターをめざして」（令和元年9月）を発行し、その中で、小規模化、高機能化、多機能化のあるべき姿を提言しました。ここでは、地域の乳幼児のショートステイなどの「要保護児童等予防的支援機能」や里親養育推進に向けた「フォスタリング機能」を多機能化の一部として明確に位置付けています。



2. 乳児院における「要保護児童等予防的支援機能」

「乳幼児総合支援センターをめざして」で示した「要保護児童等予防的支援機能」は、大きく以下の支援を展開するものと述べています。

- ① 乳幼児単独の預かり、保護
- ② 親子での通所、宿泊、保護
- ③ 家庭訪問

① 乳幼児単独の預かり、保護

市区町村からの子育て短期支援事業や児童相談所からの一時保護が該当します。これらは従来から行ってきた事業です。

② 親子での通所、宿泊、保護

親子を分離せずに、乳児院の生活の場を使って支援を行うものです。これには保健センターや子育て世代包括支援センターとの連携・協働による「産後ケア」の受託や、産後以降の親子での通所や宿泊による支援事業を含みます。これまでの乳児院では親子分離によ

る養育に重きが置かれていましたが、これに加えて、親と乳幼児を一緒にしての支援の強化を図るものとなります。親子一緒にの支援は以下の意義と効果をもたらすと考えます。

- ・ 実親の元で暮らし続けられるよう支援することは、パーマネンシーの保障に資する支援であること。
- ・ 子育てに不安を抱えた実親に寄り添い、具体的な育児の手立てを伝えていくことで、親の養育力の向上と親子のアタッチメント形成に寄与できること。
- ・ 親子に関わりながらの行動観察等によって、親と子ども双方のアセスメントおよび親子の関係性のアセスメントが可能となり、その後の在宅支援においてアセスメントに基づいた実効性のあるサービスが提供可能となること
- ・ 親子の分離が必要と判断された場合も、実親に寄り添い、実親の分離への受け止めや喪失の痛みに関わり添うことが可能となること。親子分離に伴うトラウマを残さないことは第2子以降の出産と育児のリスク回避に重要な要件となる。
- ・ 親子への支援によって形成された職員と実親との関係性は、その後親子が、乳児院に通所することや後述する家庭訪問を受け入れる基盤となること。

親子一緒にの支援については、今年度の国の予算に親子支援事業（施設機能強化推進費加算）の創設が盛り込まれましたが、これまで母子生活支援施設を除いて社会的養護が十分に果たしてこれられなかった取り組みです。母子保健分野では、周産期のケアとして母子一緒にの産後ケアが進められていますが、ケアの場や体制上の課題もあり、その効果は十分とは言えない現状があります。乳児院には、入所ケースを対象に、親子宿泊の場を設けている施設が多く存在します。そうした場をさらに充実強化して、地域の要保護児童（乳幼児）の父親も含めた親子の支援に貢献することで、周産期予防的支援の強化がより一層図られるものと考えます。

以上の視点は、児童相談所の措置である一時保護にも該当します。日本の児童相談所による一時保護は子どものみに限定されています。一時保護が検討される際には、親子を分離するか在宅支援かの二者択一の判断を余儀なくされます。ここに、親子を分離せずに親子一緒にの保護制度を設けることで、新たな選択肢ができるとともに、支援の有効性は確実に高まると考えます。この親子の一時保護は、「乳幼児総合支援センターをめざして」では「一時保護機能」に位置づけているものですが、新制度の設立を提案します。

③ 家庭訪問

乳幼児のいる家庭に訪問して、育児の手立てなどを伝えるものです。親子宿泊等による支援が強化されれば、その後の通所や家庭訪問に対する親子のニーズは高まると考えます。乳児院はこれまで、訪問型の支援の必要性を認識しながら、その体制を作ることが容易ではなく、なかなか実現できませんでした。そのため乳児院に、乳幼児支援に特化した児童家庭支援センターを併設するなどして、市区町村と連携するための窓口を明確に設置するとともに、要保護児童対策地域協議会への参画のさらなる推進等を通じて市区町村、児童相談所双方と連携・協働する体制を強化し、通所と訪問支援にも力を入れるべきと考えています。

3. 乳児院における「フォスターリング機能」

乳児院は、親子関係構築支援に取り組むなかで、その専門性を活かし、里親と里子のマッチングや、委託後のレスパイトなど、里親支援に力を入れてきました。現状では乳児院から里親委託となる子どもも増加しています。

「乳幼児総合支援センターをめざして」では、「フォスターリング機能」を明確に位置付けています。措置機関である児童相談所とは異なる立場で里親と関わるフォスターリング機関の必要性は大きいと考えます。しかし、日本のフォスターリングの現状をみると、次のような課題への対応を進めるべきと考えます。

- ・ 養子縁組里親と養育里親との違いを明確にしたリクルートと研修のあり方
- ・ 緊急時も含めた里親からの24時間の相談支援体制
- ・ 里親宅の訪問による里親と里子への支援
- ・ 里親宅のある地域（市区町村）の関係機関との協働の促進
- ・ 里子と実親との関係性構築支援
- ・ 委託解除後の里親の喪失感等への対応支援
- ・ 養子縁組となった子どもと養親への支援

里親養育の充実を図るために、取り組むべき課題は多いと考えます。これらの改善や向上なしに里親委託数を増やすことのみを目標にした場合、里親と里子に大きな負担を与え、里親制度を後退させることにもなりかねません。上に示した課題に関する里親養育の現状を調査し、その評価を行い、改善点を明確にして取り組むべきと考えます。乳児院では、そうした評価を踏まえ、児童家庭支援センターを併設するなどして体制を強化し、日本のフォスターリングの発展に貢献したいと考えています。

4. 乳児院の多機能化を推進するための養育体制・施設基盤の拡充

「要保護児童等予防的支援機能」や「フォスタリング機能」をはじめとする多機能化は、乳児院が、被虐待児や病虚弱児の専門養育や、親子関係構築支援に取り組むなかで培ってきた乳幼児・家族のアセスメントの専門性が基盤になるからこそ可能となると考えます。今後の多機能化の推進にあたり、引き続き専門性をもって支援の質を上げていくためにも、乳児院の養育基盤は拡充が必要です。地域の要支援家庭に対応するうえで、乳児院に24時間365日の受入体制があることは大きな強みにもなります。

また、多機能化を進めるうえで、「乳幼児総合支援センターをめざして」では「センター拠点機能」の重要性を提言しています。「センター拠点機能」は、すべての機能の基盤に位置付けられ、各機能が適切に展開できるよう監督し、乳幼児と家族のニーズにあわせて各機能による支援提供をマネジメントする機能です。

多機能化にかかる機能のみの部分的な拡充ではなく、こうした養育体制や施設基盤もあわせて拡充されることで、「乳幼児総合支援センター」として、母子保健と連携した虐待予防や周産期支援、ハイリスク対応に取り組んでいきたいと考えています。

第1章 本報告書のベースとしての 「平成24年乳児院将来ビジョン」

○ 本報告書は、「平成24年乳児院将来ビジョン」をベースとして、地域社会の要保護児童・要支援家庭への福祉的アプローチの重要性をアピールするとともに、重点方針"養育の質の向上と支援の充実"を再確認し、乳児院としての強みと今後の方向性を明確にしたもの。

【「平成24年乳児院将来ビジョン」のポイント】

- 適切な養育環境の永続的保障の充実が一番大切にしてほしい視点
- 法的(必須)義務機能(①一時保護所機能、②専門的養育機能、③親子関係育成機能、④再出発支援機能、⑤アフターケア機能)の展開にはアセスメントが重要
- 地域特性や法人理念に応じた選択機能である地域子育て支援機能の展開

第2章 社会的養育を取り巻く状況

- 平成28年改正児童福祉法による家庭と同様の環境における養育の推進
- 新しい社会的養育ビジョンの数値目標等の衝撃
- 今後10年間の都道府県社会的養育推進計画の策定

第3章 乳児院の現状

- 児童虐待の深刻化、「健全」な乳幼児の減少
- 精神疾患など関わりの難しい保護者に対応し、多くの乳幼児を家庭養育へとつないでいる
- 乳児院ではすでに「ケアニーズの非常に高い」子どもの支援に取り組んでいる
- 乳児院における子どもの「ケアニーズ」は医療的ケアにとどまらず、身体面・心理面・社会面と多様。さらに家庭側の課題も「ケアニーズの非常に高い」支援対象としなければ、行き場のない乳幼児が厳しい状況のままに地域・家庭に放置される。

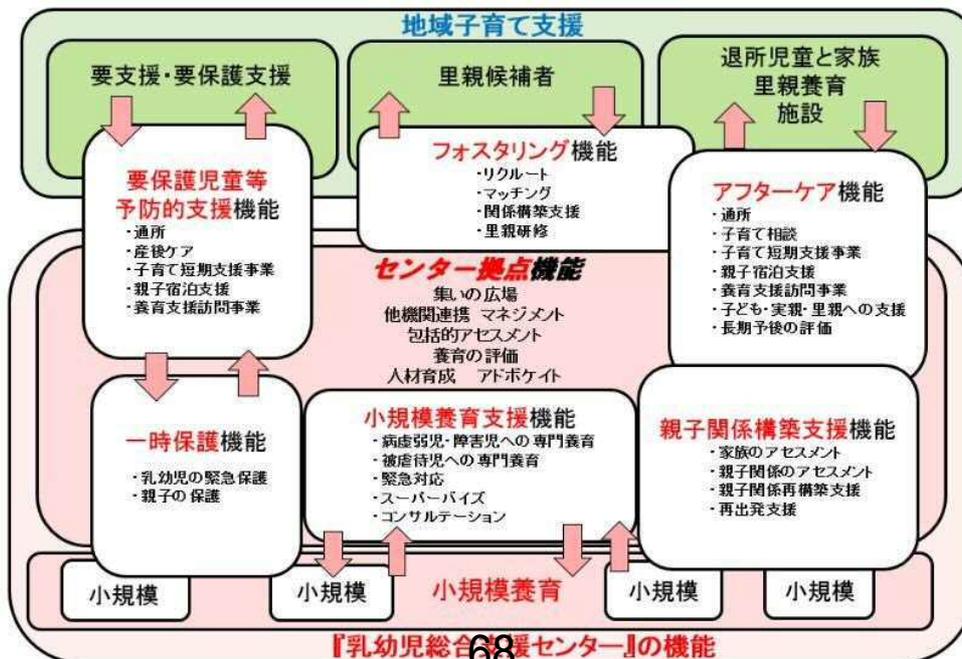
第4章 『乳幼児総合支援センター』のあり方

- 『乳幼児総合支援センター』は乳児院の高機能化・多機能化の具体的な姿
- 『乳幼児総合支援センター』の機能と支援フロー

詳細は
次頁以降

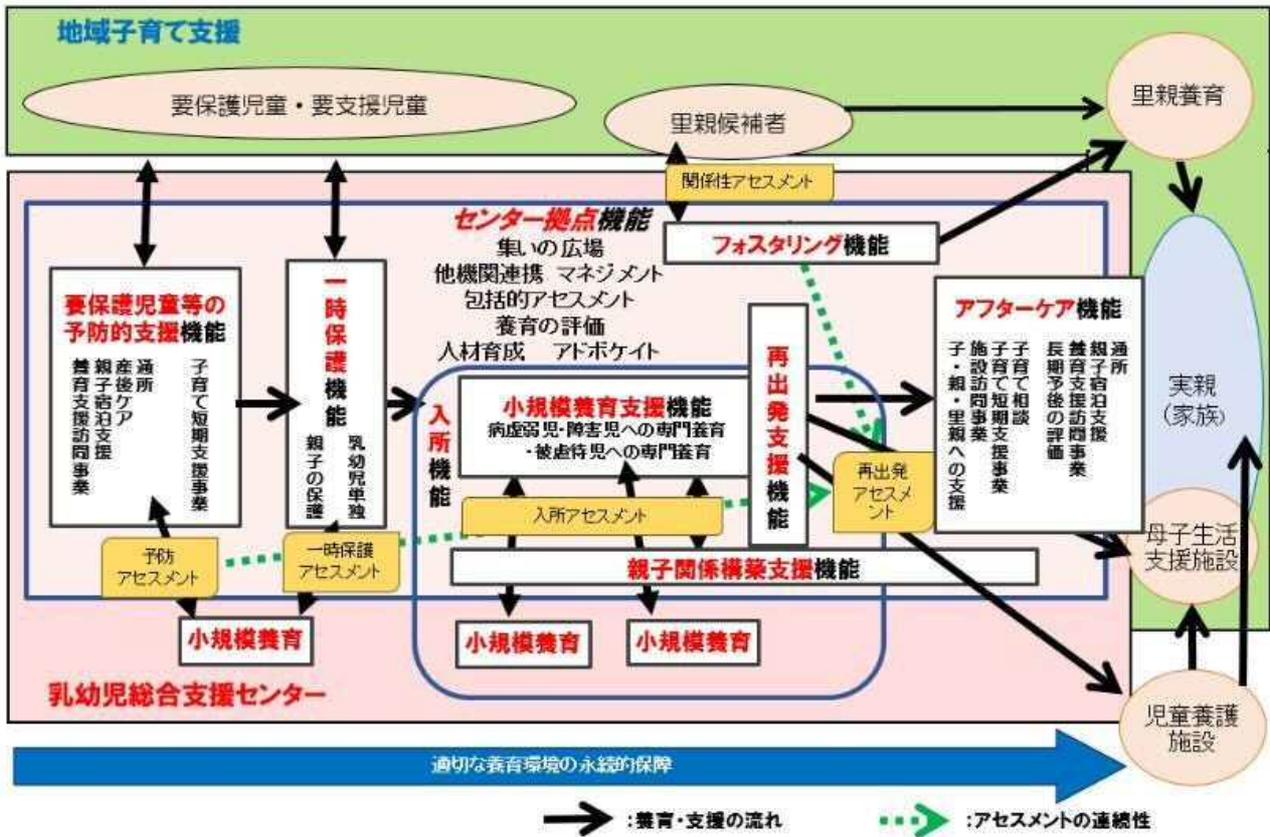
【『乳幼児総合支援センター』の機能】

- ① 小規模養育支援機能 ... 小規模環境の養育者と課題を抱えた子どもの双方を支援
 - ② 要保護児童等予防的支援機能 ... 特定妊婦等のハイリスクケースの支援事業への協力や実施、要対協への参画
 - ③ 一時保護機能 ... 子どもだけでなく親子の一時保護
 - ④ 親子関係構築支援機能 ... 親の受援力を培い、親子関係を形成。家族機能を回復させ、再出発支援まで
 - ⑤ フォスターリング機能 ... 里親を開拓・育成し、里親が相談しやすく協働できる継続的な環境を作る
 - ⑥ アフターケア機能 ... 長期予後の評価・支援を退所児の居住する市区町村との協働で展開
- ⇒ これら全ての機能を統括し質的向上を図る基盤としての「センター拠点機能」



【『乳幼児総合支援センター』の支援フロー】

- 個々のケースについて一専門分野での視点でなく多角的、包括的に情報を集約したアセスメントが必要
- そのために重要となるのがケースカンファレンスの重層的な設定



第5章 『乳幼児総合支援センター』を支える施策のあり方

1. 高機能化・多機能化を可能とする施策の整備や職員配置

- 以下の新たな機能をはじめ、『乳幼児総合支援センター』の取り組みを可能とする法制度・施策の整備が不可欠。

- 「要保護児童等の予防的支援機能」のうち、親子の通所、産後ケア事業、親子宿泊支援、養育支援訪問事業
- 「一時保護機能」のうち、親子の一時保護
- 「フォスタリング機能」
- 「アフターケア機能」のうち、長期予後の評価

- とくに重要なのは職員配置の抜本的な改善（具体的には子ども1人対職員3人）と大幅な処遇改善であり「働き方改革」の観点からも必要

2. 「機能転換」と「地域分散化」について

- 『乳幼児総合支援センター』の各種機能は、従来の乳児院の機能を充実・強化するもので「転換」するものではない。子どもと家族のニーズに対応するための選択肢を狭める「機能転換」はすすめられるべきではない。
- 「ケアニーズの非常に高い」乳幼児を受け入れ、専門職の協働による養育・支援を行う『乳幼児総合支援センター』は基本的に「地域分散化」の例外

3. 義務的経費化による高機能化等の担保

- 虐待対応件数の増加に比して、これまで代替養育の受け皿は伸びてこなかった。国には、各都道府県推進計画における社会的養育体制が実態に即しているか検証し、その改善を財政投入とともに図ることが重要課題。
- 『乳幼児総合支援センター』をめざすなかで、職員の配置や財政的担保が都道府県の裁量に委ねられては、一体的かつ全体的な推進が困難。国には、義務的経費化により、高機能化・多機能化、小規模化を国の責任において担保することを強く要請する。

委員名簿

氏名(敬称略)	所属
委員長 増沢 高	子どもの虹情報研修センター 研究部長 全国乳児福祉協議会 常任協議員
副委員長 横川 哲	全国乳児福祉協議会 副会長 麦の穂乳幼児ホームかがやき 施設長
委員 久保田まり	東洋英和女学院大学人間科学部 教授
委員 中板 育美	武蔵野大学看護学部 教授 全国乳児福祉協議会 協議員
委員 渡邊 守	特定非営利活動法人キアセット ディレクター 全国乳児福祉協議会 協議員
委員 斎藤 弘美	社会福祉法人大洋社 常務理事 母子生活支援施設大田区立ひまわり苑 統括施設長
委員 平田ルリ子	全国乳児福祉協議会 会長 清心乳児園 施設長
委員 今田 義夫	全国乳児福祉協議会 副会長 日本赤十字社医療センター附属乳児院 顧問
オブザーバー 長井 晶子	全国乳児福祉協議会 顧問 久良岐乳児院 施設長