

**「社会的養護体制の充実を図るための方策について」
社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会報告書（概要）**

基本的考え方

我が国の社会的養護は、社会的養護を必要とする子どもの数の増加、虐待等子どもの抱える背景の多様化等の中で大きな転換期を迎えており、現行の社会的養護体制では、その状況に十分に対応できるだけの質・量を備えているとは言い難いと言わざるを得ず、その拡充は緊急の課題であると言える。

本専門委員会においては、その体制整備のため、早急に対応を行うことが可能となるよう、できるだけ具体的な対応策について提案することとした。

社会的養護体制の拡充のための具体的施策

1. 子どもの状態に応じた支援体制の見直し

(1) 家庭的養護の拡充

① 里親制度の拡充

里親委託を促進し、里親を支援するための体制を拡充する観点から、以下のような制度の充実・整備を進める。

- ・ 「養育里親」と「養子縁組里親」を区別し、養育里親の社会的養護体制における位置付けを明確化する。
- ・ 養育里親となる者の要件について、都道府県が行う研修を修めた者とするほか、欠格事由や取消要件の明確化を図る等里親認定登録制度を見直す。
- ・ 養育里親による養育を社会的に評価する額へと里親手当を引き上げる。
- ・ 養育里親の研修、子どもを受託した後の相談等の業務を都道府県の役割として明確化するとともに、当該業務等の委託先として里親支援機関を創設する。

② 小規模グループ形態の住居による新たな養育制度の創設

小規模グループ形態の住居において、家庭的な養育環境の下、適切な支援の質の担保を図りつつ、一定人数の子どもをより適切に養育する事業の制度化を図る。

制度化を図るに当たっては、当該事業を社会福祉事業とし、里親、施設と並ぶ子どもの養育の委託先として位置付ける。

また、適切な養育の質を確保するため、同事業を実施する者について、子どもの養育に関する一定の経験を有する等の要件を課すこと、里親に加えて家事等の援助を行う人員を確保することや地域での適切な連携体制を確保すること等を定める。

③ 施設におけるケア単位の小規模化等家庭的養護の推進

(2) においても言及するようにケア単位の小規模化をさらに推進する必要がある。

(2) 施設機能の見直し

子どもの抱える背景が多様化・複雑化する中、心理的ケアや治療を必要とする子どもに対す

る専門的なケアや自立支援に向けた取組、継続的・安定的な環境での支援の確保、ケア単位の小規模化とそこにおける家庭的な養護を推進する必要がある。

このため、施設種別にかかわらず子どもの状態や年齢に応じた適切なケアを実施できるよう、乳児院、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設及び児童自立支援施設に分類された現行の施設類型のあり方の見直しを検討すべきである。また、母子生活支援施設についても、その特性を活かしつつ、ケアの改善に向けた検討を行う必要がある。

これらの見直しについては、子どもにとって必要なケアの質を確保するための人員配置基準の引き上げや措置費の算定基準の見直し等を含めたケアの改善に向けた方策を検討するものとする。

ただし、このような見直しを具体的に進めるためには、必要な財源の確保が不可欠であるとともに、現在施設内で行われているケアの現状を詳細に調査・分析し、その結果を十分に踏まえて、ケアのあり方とこれに必要な人員配置や措置費の算定のあり方について検討する必要がある。

したがって、厚生労働省が来年度にかけて行うことを予定している「施設ケアに関する実態調査」の結果を中心にその他の調査研究の状況もあわせて踏まえながら、本専門委員会において、その具体化に向けた検討をさらに進めていくこととする。

上記のような検討を進めるとともに、施設における専門機能や自立支援策の強化を図るため、以下のような対応を進める。

- ・ 基幹的職員（スーパーバイザー）の配置等により、自立支援計画の見直しとその進行管理を適切に行うとともに、チームケアを行うことができる体制を整備する。
- ・ 心理的ケアや治療を必要とする子ども及びその保護者に対し、特に医療機関等との連携を強化するため、それぞれの施設における専門職種の強化等体制整備を図る。
- ・ 施設入所中から自立支援に資するケアを計画的に実施する必要があるほか、子どもの自立支援の観点からも、ケア単位の小規模化について早急に検討を行う。
- ・ 地域の中における施設の役割の充実を図り、入所中や退所後の家庭や子どもに対する施設からの支援を強化する。

なお、児童自立支援施設における学校教育の実施については、未だ多くの自治体で実現されていない。このため、各自治体の福祉部局から教育委員会に積極的に働きかけるほか、国においても厚生労働省と文部科学省で連携を図り、児童自立支援施設に入所する子どもが学校教育を受けられる体制を早急に整えるべきである。

2. 社会的養護に関する関係機関等の役割分担と機能強化及び地域ネットワークの確立

(1) 児童相談所のアセスメント機能等の強化

一時保護（委託して行う場合を含む。）を含めた児童相談所におけるアセスメント機能の充実強化、里親・施設に措置された後の継続的なアセスメントとこれに基づくケアを提供することを目的として、一時保護から措置解除までの各段階における必要な事項について標準化を図るため、指針を作成する。

(2) 家庭支援機能の強化

家庭における子どもの健やかな育ちを支援し、地域における家庭支援の推進を図るため、以下のような施策を講じる必要がある。

- ・ 児童福祉司等の人員の確保やその質の向上など児童相談所自体の体制を充実する。これに加え、児童相談所が関係機関等と役割分担を図りつつ、保護者指導を行う体制として、児童家庭支援センターを積極的に活用するとともに、他の一定の要件を満たす機関に対しても保護者指導の委託を可能とする。
- ・ 施設に附置される場合だけではなく、一定の要件を満たす医療機関やNPO等、地域で相談支援等を行っている機関が児童家庭支援センターになることを可能とする。
- ・ 住民に身近な市町村の体制整備を図るため、生後4か月までの全戸訪問事業や育児支援家庭訪問事業等の子育て支援事業を推進し、虐待等の予防にも資する取組を進める。
- ・ 要保護児童対策地域協議会（子どもを守る地域ネットワーク）について、調整機関に一定の専門性を有する者を配置する等の機能強化を進め、都道府県による市町村職員に対する研修等の支援を行う等市町村の体制強化を図る。

3. 自立援助ホームの見直し等自立支援策の拡充

社会的養護の下で育った子どもは、施設等を退所し自立するに当たって、保護者等から支援を受けられない場合も多く、その結果様々な困難に突き当たることが多い。このような子どもたちに対する支援を充実するため、以下のような見直しを進める必要がある。

- ・ 児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）については、子どもが自立する年齢が上がってきている現状を踏まえ、施設退所者等のうち、高校卒業後の者も一定期間自立に向けた支援を行うことが可能となるよう、満20歳未満の者まで対象を広げることを検討する。
また、子どもの主体性を尊重する観点からも子どもが都道府県に対し申込みを行う仕組みとするほか、児童自立生活援助事業の提供（委託）を都道府県に義務づけることも検討する。さらに、現在の補助金による財政的支援ではなく、国や県による財政的負担により、より確実な財政支援を行うことができる方策を検討する。
- ・ 施設を退所した子ども等に対し自立生活や就労を継続するための支援を行うため、生活や就労に関する相談や自助グループによる相互の意見交換等を行う拠点事業を創設する。

4. 人材確保のための仕組みの拡充

(1) 施設長・施設職員の要件の明確化

施設長・施設職員の任用要件を明確化・適正化するべきである。

(2) 基幹的職員（スーパーバイザー）の配置、養成のあり方

施設において組織だったケアを行い得るようにするとともに、人材育成が可能となるよう、自立支援計画等の作成・進行管理、職員の指導等を行う基幹的職員の配置を義務づける必要がある。

基幹的職員については、施設における一定の経験を有する者等のうち、一定の研修を受け専門性を習得した者とするべきである。

(3) 国及び都道府県の研修体制の拡充

都道府県において作成する整備計画に必要な人材を確保するための方策を記載し、これに基づき計画的に人材育成を進めることが重要である。

国において作成する指針（都道府県計画の作成のための指針）にも人材育成に関する事項を盛り込むほか、国は、人材育成のためのカリキュラムの作成や都道府県で人材育成を担う指導者に対する研修を実施する必要がある。

5. 措置された子どもの権利擁護の強化とケアの質の確保のための方策

(1) 措置された子どもの権利擁護を図るための体制整備

子どもの措置に関する一定の権限を有する機関である都道府県児童福祉審議会について措置された子どもの権利擁護に関する役割を明確化し、措置された子どもが都道府県児童福祉審議会に対し意見を述べるができること、同審議会が調査のため必要に応じて子どもも含め関係者に対し資料の提出及び説明を求めることができることとするほか、同審議会が都道府県に対し、子どもの権利擁護に関し講じるべき措置について意見を述べるができること等の仕組みを整備する。

(2) 監査体制の強化等ケアの質の向上のための取組の拡充

都道府県において、第三者を加えた監査チームを編成する等により、ケアの質について監査できる体制を整備するとともに、国においても、監査マニュアルの見直し、標準化を進めるべきである。

(3) 施設内虐待等に対する対応

被措置児童に対する児童養護施設等職員や里親による虐待等に対応するため、施設長、施設職員、一時保護所の職員、小規模グループ形態の住居による養育事業を行う者及び里親が行う暴行、わいせつな行為、ネグレクト及び心理的外傷を与える行為等を施設内虐待等と位置づけ、以下のような対策を講じる必要がある。

また、子ども同士の上記のような行為についても、これを施設職員等が放置した場合は、虐待（ネグレクト）として位置づけ、これに適切に対応することが重要である。

- ・ 施設内虐待等を受けた子どもが、都道府県及び（1）に記載した都道府県児童福祉審議会に対して届け出ることができるようにすること
- ・ 施設内虐待等を発見した場合に職員等に都道府県への通告義務を課すこと及び第三者に通告に関する義務を課すこと並びに（1）に記載した都道府県児童福祉審議会に対し通告できるようにすること
- ・ 都道府県及び都道府県児童福祉審議会に対し届出をした子ども及び通告した職員等に関する

る秘密の保持義務を課すこと

- ・ 通告した職員等に対する施設による不利益取扱いを禁止すること
- ・ 届出、通告があった施設等に対する立入調査、質問、勧告、指導、業務停止等の処分及び子どもの保護等都道府県が講じるべき措置を明確化すること
- ・ 国が施設内虐待等に関する検証・調査研究を実施すること及び都道府県が施設内虐待等の状況等について公表すること

また、具体的な対応方法について、国において各都道府県における施設内虐待等の事例や具体的な取組等を収集・分析し、ガイドラインを作成する必要がある。

6. 社会的養護体制の計画的な整備

要保護児童に対し適切な支援を行い得るような社会的養護の提供量及びその質を確保するという観点から、以下のような仕組みを整備する必要がある。

- ・ 里親や小規模住居における養育事業、施設、自立援助ホーム、児童家庭支援センター、一時保護所等の供給体制や質の確保策、人材確保・人材育成のための方策及び子どもの権利擁護のために講じる措置等について計画的な整備とその質の向上が図られるよう、都道府県においてこれらに関する計画を作成し、これを公表する。
- ・ 国においては、都道府県が計画を策定するに当たって、地方自治体間の格差の解消を図るため、計画的な整備や質の向上を図るための基本指針を作成する必要がある。その際、都道府県計画に盛り込まれるべき具体的な社会的養護の必要提供量の算定方法に関する考え方を示すことが有用である。