

# 社会的養護の課題と将来像

児童養護施設等の社会的養護の課題に関する

検討委員会とりまとめ（案）

はじめに

1. 基本的考え方
  - (1) 社会的養護の理念と機能
  - (2) 子どもの養育と社会的養護の役割
  - (3) 社会的養護の基本的方向
  - (4) 市町村の子育て支援施策との連携
2. 施設等種別ごとの課題と将来像
  - (1) 児童養護施設
  - (2) 乳児院
  - (3) 情緒障害児短期治療施設
  - (4) 児童自立支援施設
  - (5) 母子生活支援施設
  - (6) 里親及び里親支援機関
  - (7) ファミリーホーム
  - (8) 自立援助ホーム
  - (9) 児童家庭支援センター
3. 社会的養護の共通事項の課題と将来像
  - (1) 施設の運営の質の向上
  - (2) 施設職員の専門性の向上
  - (3) 親子関係の再構築支援の充実
  - (4) 自立支援の充実
  - (5) 子どもの権利擁護
  - (6) 施設類型の在り方と相互連携
  - (7) 社会的養護の地域化と市町村との連携
4. 施設の人員配置の課題と将来像
  - (1) 直接養育にあたる職員の基本配置の引上げ
  - (2) 加算職員の配置の充実
  - (3) 社会的養護の高度化の計画的推進
5. 社会的養護の整備量の将来像
  - (1) 社会的養護の児童の全体数
  - (2) 施設数等
  - (3) 里親等委託率
  - (4) 施設機能の地域分散化の姿

むすび

## はじめに

- ・子ども・子育てをめぐる社会環境が大きく変化する中で、すべての子どもに良質な成育環境を保障し、子どもを大切に作る社会の実現が求められている。
- ・虐待を受けた子どもなど、保護者の適切な養育を受けられない子どもが増えており、そのような子どもたちこそ、社会全体で公的責任をもって、保護し、健やかに育ていく必要がある。
- ・社会的養護は、かつては、親が無い、親に育てられない子どもへの施策であったが、虐待を受けて心に傷をもつ子ども、何らかの障害のある子ども、DV被害の母子などへの支援を行う施策へと役割が変化し、その役割・機能の変化に、ハード・ソフトの変革が遅れている。
- ・社会的養護の充実については、これまで、平成9年の児童福祉法改正、平成12年の児童虐待防止法の制定、平成16年の児童福祉法及び児童虐待防止法の改正、平成20年の児童福祉法改正及び児童虐待防止法改正、本年の民法及び児童福祉法改正などの法律改正や、逐次の予算の充実を経て、取り組みの充実が図られてきた。
- ・その中で、昨年末から年始にかけて、タイガーマスクの名前で全国各地の児童養護施設等に善意の寄付が相次いだ。社会全体で社会的養護が必要な子どもたちを温かく応援していくことが必要であり、本年1月、厚生労働省では「児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会」を設置し、社会的養護について、短期的に解決すべき課題や、中長期的に取り組む将来像について、集中的に検討することとした。
- ・すぐできることは、スピード感をもって、すぐ実施する、という方針の下、1月と2月の2回の会合と随時行った意見交換を経て、里親委託優先の原則や里親委託推進の取り組み方針をまとめた「里親委託ガイドライン」を策定し、家庭的養護の推進等のために予算の範囲内で行う運用改善を本年4月からの実施要綱等改正で実施するとともに、「児童福祉施設最低基準」の当面の見直し案をとりまとめ、6月17日に公布施行となった。
- ・並行して、社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会の議論と併せて、社会的養護の課題と将来像についての議論を進め、6月までの4回の会合と随時の意見交換を経て、施設の小規模化、施設機能の地域分散化、里親推進など家庭的養護の推進、虐待を受けた子どもやDV被害を受けた母子などに対する専門的ケアの充実、施設の運営の質と職員の専門性の向上、親子関係の再構築支援、自立支援、子どもの権利擁護、社会的養護の地域化、人員配置の見直し、社会的養護の整備量の将来像など、社会的養護の課題と将来像について、とりまとめを行った。
- ・子育て支援施策を充実させていく中で、社会的養護の対象となる子どもにこそ、特に支援の充実が必要である。社会的養護を必要とする子どもたちが、健やかに育ち、社会に参加していけるよう、社会的養護の施策の充実を図っていく必要がある。

## 1. 基本的考え方

### (1) 社会的養護の理念と機能

- ・社会的養護は、保護者のない児童や、保護者に監護させることが適当でない児童を、公的責任で社会的に養育し、保護するとともに、養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行うことである。
- ・社会的養護は、「子どもの最善の利益のために」という考え方と、「社会全体で子どもを育む」という考え方を理念とし、保護者の適切な養育を受けられない子どもを、社会の公的責任で保護養育し、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。
- ・社会的養護は、次の三つの機能を持つ。
  - ①「養育機能」は、家庭での適切な養育を受けられない子どもを養育する機能であり、社会的養護を必要とするすべての子どもに保障されるべきもの。
  - ②「心理的ケア等の機能」は、虐待等の様々な背景の下で、適切な養育が受けられなかったこと等により生じる発達のがみや心の傷(心の成長の阻害と心理的不調等)を癒し、回復させ、適切な発達を図る機能。
  - ③「地域支援等の機能」は、親子関係の再構築等の家庭環境の調整、自立支援、施設退所後の相談支援（アフターケア）、地域における子どもの養育と保護者への支援などの機能
- ・すべての子どもと家庭のための子育て支援施策を充実させていく中で、社会的養護の対象となる子どもにこそ、特に支援の充実が必要である。また、社会的養護と一般の子育て支援施策は、一連の連続性を持つものであり、密接な連携が必要である。

### (2) 子どもの養育と社会的養護の役割

#### ①子どもの養育の場

- ・子どもの養育は、子どもが安全で安心して暮らすことのできる環境の中で、親を中心とする大人との愛着関係が形成され、心身と社会性の適切な発達が促される必要がある。
- ・子どもは、適切な養育を受けることにより、より良く生きていくために必要な意欲や、良き人間関係を築くための社会性を獲得し、社会の一員としての責任と自覚を持つ。また、親をはじめとする信頼できる大人の存在を通して、適切な自己イメージを形成するとともに、生きるための自信を得ていく。
- ・社会的養護の基礎は、日々の養育のいとなみであり、安全で安心した環境の中で愛着形成を行い、心身及び社会性の適切な発達を促す養育の場となる必要がある。また、社会的養護の養育者は、子どもの心身の成長や治癒に関する様々な理論

や技法を、統合的に適用していくことが求められる。

## ②虐待等からの保護と回復

- ・虐待等の様々な理由により家庭で適切な養育を受けられない子どもには、社会的に養育と保護が行われる。親がいない又は親が育てられないとして預けられる場合のほか、虐待をする親から子どもを護るためには、親の意に反してでも子どもを保護する。
- ・虐待を受けた子どもは、身体的な暴力によって生じる障害だけでなく、情緒や行動、自己認知・対人認知、性格形成など、非常に広範囲で深刻なダメージを受けている。
- ・虐待は、被害を受けた子どもたちから、「安心」「自信」「大切にされる体験」を奪っていく。社会的養護は、「安心感」ある場所で、「大切にされる体験」を提供し、子どもたちに「自信（自己肯定感や主体性）」を取り戻してもらう役割を持つ。
- ・また、虐待被害からくる影響は、ささいなことでの怒りを暴力で表現したり、問題の解決に暴力を選択してしまったりするなど様々である。社会的養護は、そのような子どもたちに、治療的なケアを行うとともに、安全で信頼できる「おとなモデル」を提供し、日常の中で体験を積み重ね、子ども自身の回復する力も引き出し、虐待被害の影響を修復していく。
- ・また、親子関係の再構築や、生き立ちの整理をしながら、自立支援に結びつけていく。

## ③世代間連鎖を防ぐために

- ・子どもを虐待した親の中には、自分が子どもの時期にその親から虐待を受けた経験を持つ場合が少なくないと指摘されている。このような「虐待の世代間連鎖」を断ち切るためにも、子どもが受けた傷を回復し、良き人生へのスタートを切ることができるよう、社会的養護が十分な機能を果たす必要がある。
- ・また、社会的養護が必要な子どもは、経済面を含め、豊かでない家庭環境の子どもが多い。「貧困の世代間連鎖」とならぬよう、適切な養育や教育を保障する必要がある。

## ④ソーシャルインクルージョン（社会的包摂）のために

- ・児童虐待やDVの背景には、さまざまな生きづらさを抱える家族があり、社会的養護は、そのような子どもや家族への継続的な支援を行う役割をもつ。こうした社会から排除されたり孤立している人々を社会の一員として包み支え合う「ソーシャルインクルージョン（社会的包摂）」の視点が必要である。
- ・また、社会的養護の下で育つ子どもたちや、そこから育っていった人たちが、生きやすい社会づくりを進めていく必要がある。このためには、当事者の声を聞くとともに、当事者の参加を進めていく視点が重要である。

### (3) 社会的養護の基本的方向

#### ①家庭的養護の推進

- ・上記の子どもの養育の特質にかんがみれば、社会的養護は、できる限り家庭的な養育環境の中で、特定の大人との継続的で安定した愛着関係の下で、行われる必要がある。
- ・このため、社会的養護においては、原則として、家庭的養護（里親、ファミリーホーム）を優先するとともに、施設養護（児童養護施設、乳児院等）も、できる限り家庭的な養育環境（小規模グループケア、グループホーム）の形態に変えていく必要がある。
- ・家庭とは、家族がともに生活をする場である。社会的養護が必要な子どもを、養育者の住居で生活をともし、家庭で家族と同様な養育をする里親やファミリーホームを、家庭的養護と呼ぶ。
- ・一方、小規模グループケアやグループホームは、施設養護の中で家庭的な養育環境を整えるものであるが、養育者が交代制である点で、家庭的養護とは異なる。しかし、「家庭的養護の推進」という言葉は、施設養護から家庭的養護への移行のほか、当面、施設養護もできる限り家庭的な養育環境の形態に変えていくことを含めて用いることとする。

#### ②専門的ケアの充実

- ・社会的養護を必要とする子どもたちは、愛着形成の課題や心の傷を抱えていることが多い。適切な愛着関係に基づき他者に対する基本的信頼を獲得し、安定した人格を形成していけるよう、また、子どもが心の傷を癒して回復していけるよう、専門的な知識や技術を有する者によるケアや養育が必要である。
- ・また、早期の家庭復帰のためには、親子関係の再構築支援など、家庭環境の調整が必要である。
- ・さらに、DV被害を受けた母子や、地域での自立した生活が困難な母子家庭には、母子生活支援施設による専門的な支援が必要である。
- ・このため、その体制の整備と支援技術の向上を図っていく必要がある。

#### ③自立支援の充実

- ・社会的養護の下で育った子どもも、他の子どもたちとともに、社会への公平なスタートを切り、自立した社会人として生活できるようにすることが重要である。
- ・このため、自己肯定感を育み自分らしく生きる力、他者を尊重し共生していく力、生活スキル、社会的スキルの獲得など、ひとりの人間として生きていく基本的な力を育む養育を行う必要がある。
- ・また、施設退所後の相談支援（アフターケア）の充実が必要である。

#### ④ 家族支援、地域支援の充実

- ・虐待事例のうち親子分離に至らないものについて、虐待防止のための親支援の充実が必要である。
- ・また、施設等での養育の後、早期の家庭復帰を実現するための親子関係の再構築等の家庭環境の調整や、家庭復帰後の虐待再発防止のための親支援の充実も必要である。
- ・さらに、施設が地域の里親等を支える地域支援や、ショートステイなどによる地域の子育て支援の機能も重要である。
- ・施設のソーシャルワーク機能を高め、施設を地域の社会的養護の拠点とし、これらの家族支援、地域支援の充実を図っていくことが必要である。
- ・施設は、虐待の発生予防、早期発見から、施設や里親等による保護、養育、回復、家庭復帰や社会的自立という一連のプロセスを、地域の中で継続的に支援していく視点を持ち、関係行政機関、教育機関、施設、里親、子育て支援組織、市民団体などと連携しながら、地域の社会的養護の拠点としての役割を担っていく必要がある。

#### (4) 市町村の子育て支援施策との連携

##### ① 要保護児童と要支援児童

- ・児童福祉法では、「要保護児童」は、保護者のない児童又は保護者に監護させることが不適當な児童と定義されている。
- ・一方、「要支援児童」は、これに至らないが、保護者の養育を支援することが特に必要と認められる児童である。また、「特定妊婦」とは、出産後の養育について出産前において支援を行うことが特に必要と認められる妊婦をいう。

##### ② 児童家庭相談における市町村の役割の強化

- ・従来、社会的養護に係る相談への対応は、都道府県、指定都市等の児童相談所が中心に行ってきたが、児童相談所への児童虐待相談件数が急増(平成10年7千件→平成15年2万7千件→平成21年4万4千件)し、児童相談所だけでは対応が困難となった。
- ・このため、平成16年の児童福祉法改正で、児童家庭相談に関する市町村の役割が法律上明確化され、要保護児童地域対策協議会が法定化されるとともに、児童相談所の役割を、要保護性の高い困難な事例への対応や、市町村に対する支援に重点化することとされた。
- ・また、平成20年の児童福祉法改正では、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などの子育て支援事業が法律上位置づけられ、市町村の役割とされた。
- ・急増する虐待相談に適切に対応するため、都道府県等の児童相談所と市町村の児童家庭相談の双方の体制強化が必要である。

### ③市町村の子育て支援施策と社会的養護の連携

- ・市町村の「要保護児童対策地域協議会」では、要保護児童の適切な保護や、要支援児童、特定妊婦に適切な支援を行うために、情報交換、支援内容の協議が行われる。
- ・市町村が把握した比較的軽微なケースは、市町村の一般の子育て支援サービス等を活用して対応し、困難なケースは、要保護児童として、児童相談所に連絡され、社会的養護のシステムに結びつけられる。また、施設等を退所して家庭復帰の後には、市町村のネットワークでの見守り、継続的支援に結びつけられていく。
- ・また、社会的養護の施設等が、家族支援やアフターケアを含めた地域支援を行い、そのままでは保護者に監護させることが不適当な要保護児童となる児童を、支援を受けながら保護者による養育を続けられる要支援児童として支えていく。
- ・市町村の児童家庭相談や子育て支援事業等と、都道府県等の児童相談所を中心とした社会的養護は、一連につながるものであり、密接に連携して推進する必要がある。様々な関係者が互いにつながりをもって、トータルなプロセスを保障し、社会的養護を必要とする子どもたちを社会の力で支援していく。

## 2. 各施設等種別ごとの課題と将来像

### (1) 児童養護施設の課題と将来像

#### ①小規模化と施設機能の地域分散化による家庭的養護の推進

- ・社会的養護が必要な子どもを、できる限り家庭的な環境で、安定した人間関係の下で育てることができるよう、これまで、施設のケア単位の小規模化や、里親やファミリーホームなどを推進してきた。
  - ・平成12年度：地域小規模児童養護施設（グループホーム）実施
  - ・平成14年度：里親制度改正（専門里親・親族里親、里親最低基準）
  - ・平成16年度：小規模グループケア実施
  - ・平成21年度：小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム）実施
  - ・平成21年度：里親制度改正（養育里親、里親手当引上げ、里親支援機関）
- ・児童養護施設の7割が大舎制で、定員100人を超えるような大規模施設もあることから、家庭的養護の強力な推進が必要である。
- ・今後は、施設の小規模化と施設機能の地域分散化を進め、
  - (a)「本体施設のケア単位の小規模化」を進め、本体施設は、全施設を小規模グループケア化（オールユニット化）をしていく。
  - (b)「本体施設の小規模化」を進め、当面、本体施設は、全施設を定員45人以下にしていく。（45人以下は現在の小規模施設加算の基準）
  - (c)「施設によるファミリーホームの開設や支援、里親の支援」を推進し、施設機能を地域に分散させ、施設を地域の社会的養護の拠点にしていく。

- ・このため、平成23年度から、小規模グループケアを従来の1施設3グループまでから6グループまでにするなど要件緩和し、その際、施設の小規模化の計画策定や、里親支援の実施を要件とした。また、1グループの定員を6名から6～8名に弾力化し、より多くの施設で小規模グループケアを行いやすくした。
- ・将来の児童養護施設の姿は、一施設につき、小規模グループケア6か所までと小規模児童養護施設1か所を持ち、小規模グループケアは本体施設のユニットケア型のほか、できるだけグループホーム型を推進する。また、1施設につき概ね2か所以上のファミリーホームを持つとともに、地域に施設と連携する里親の集団を持ち、里親支援を行う。
- ・施設の小規模化は、施設の改修や、人員配置の増、人材の育成とともに、地域の受け皿となるファミリーホームや里親の確保などと同時に進行が必要があることから、できる施設から順次進め、着実に推進にしていく必要がある。
- ・また、今後の児童養護施設の新築・改築に当たっては、本体施設を小規模化・地域分散化して、グループホームや、ファミリーホームに転換することが求められる。また、本体施設は、小規模グループケアの構造にするか、あるいは、小規模グループケアの構造に容易に転換できる構造として施設整備をする必要がある。
- ・また、施設整備に当たっては、建築費の4分の3を補助する制度が行われているが、グループホームやファミリーホームについては、設置主体が施設整備することもあるものの、町の中の住宅を賃借して行う場合も多い。施設機能の地域分散化の推進のためには、賃借の場合は、施設整備の補助に代わり、賃借料の補助の仕組みを検討する必要がある。
- ・このほか、大規模施設を分割して、その半分を施設の立地が無い地域に移転することや、情緒障害児短期治療施設に転換することも考えられる。

## ②養育の機能を確保するための職員配置の充実

- ・小規模グループケアを推進するためには、措置費の人員配置を高めて、運営しやすくすることが必要である。
- ・小学生以上児に6：1などの現行の人員配置では、小規模グループケアの加算1名や、各ユニットで調理をすることによる調理員のユニット担当への振り替えを加えても、1グループに3人程度の人員配置となり、これは、交代勤務のため、常時1人の人員配置に薄まる。また、宿直が1人週2回必要となるなど、勤務条件が厳しくなることから、意欲的な施設のみが取り組んでいる現状にある。
- ・このため、小規模ケアの普及のためには、6：1等の基本の人員配置基準の引上げや、現在小規模ケアの一部にしか確保されていない宿直加算の全グループ化が重要である。
- ・また、小規模ケアやグループホームにおいては、一人一人の職員の力量の向上が必



要となるため、研修等を充実するとともに、個々のグループの孤立と密室化を防ぐため、スーパーバイザー(基幹的職員)やチーム責任者の設置など、施設全体の組織的な運営体制が重要である。

- ・なお、養育単位の小規模化をする場合、調理員等の人員を、非常勤の家事支援員として必要な時間帯に置くなどの柔軟な運営方法をとることが有効である。

### ③小規模ケア、グループホーム、ファミリーホームの組み合わせ活用

- ・小規模グループケアは、1グループの児童定員が6人～8人で、これを生活単位(ユニット)とするもので、1人部屋又は2人部屋の居室と、居間、キッチン、浴室、洗濯機、トイレなどの家庭的な設備を設けるとともに、グループ担当の職員を置く。本体施設内にいくつかのグループホームが集まって設けられる形態であり、家庭的な環境を作ることができる一方、個々のホームが孤立化せず、施設全体での運営管理が行いやすいメリットがあるため、特別なケアが必要な子どもを入所させやすい。
- ・また、小規模グループケアは、職員間の連携がとれる範囲で、本体施設から離れた地域の民間住宅等を活用して、グループホームの形態で行うことも可能であり、さらに家庭的な形態である。
- ・地域小規模児童養護施設(グループホーム)は、1ホームの児童定員6人で、本体施設を離れて、普通の民間住宅等を活用して運営するもので、同様に家庭的な形態である。なお、措置費の仕組みとして、小規模グループケアはグループホーム形態の場合でも本体施設と一体の保護単価となるのに対し、地域小規模児童養護施設では区分して設定される。
- ・ファミリーホームは、1ホームの児童定員5～6人で、養育者の住居で行う里親型のグループホームである。交代勤務である地域小規模児童養護施設と異なり、養育者が固定していることから、子どもにとって、さらに家庭的な環境である。
- ・家庭的な養育環境として、本体施設内の小規模ケアよりグループホームが、グループホームよりファミリーホームの形態の方が、より家庭的な環境であり、推進していく対象となる。

### ④本体施設の高機能化

- ・児童養護施設は、入所児童の53%は虐待を受けた経験があり、23%は発達障害や知的障害等の障害を有している。このため、より専門性の高いケアが必要となり、施設運営の質の向上を図る必要があるとともに、心に傷をもった子どもたちに大人が寄り添う養育ができるよう、人員配置を増やす必要がある。
- ・また、今後、施設機能の地域分散化を進めるに伴い、本体施設では、心理的ケア等を要する子どもの割合がますます増えることから、人員配置を高めて、十分なケアを行える体制を整える必要が一層高まることとなる。

- ・また、本体施設は、地域支援の拠点となるセンター施設として、心理療法担当職員、個別担当職員、ファミリーソーシャルワーカーに加え、里親支援担当職員、自立支援担当職員も備え、親支援、里親支援やアフターケアなど地域支援を行う体制を充実する必要がある。
- ・児童養護施設については、本体施設を大胆に小規模化し、施設機能を地域分散化していくとともに、本体施設は高機能化する、という将来の方向性を明確にする。

## (2) 乳児院の課題と将来像

### ①乳児院の役割

- ・乳児院は、言葉で意思表示できず一人では生きていくこと、生活することができない乳幼児の生命を守り養育する施設である。乳幼児の基本的な養育機能に加え、被虐待児・病児・障害児などに対応できる専門的養育機能を持つ。
- ・乳児院の在所期間は、半数が短期で、1か月未満が26%、6か月未満を含めると48%となっている。短期の利用は、子育て支援の役割であり、長期の在所では、乳幼児の養育のみならず、保護者支援、退所後のアフターケアを含む親子再統合支援の役割が重要となる。
- ・児童相談所の一時保護所は、乳児への対応ができない場合が多いことから、乳児については乳児院が児童相談所から一時保護委託を受け、アセスメントを含め、実質的に一時保護機能を担っている。
- ・また、乳児院は、地域の育児相談や、ショートステイ等の子育て支援機能を持っている。

### ②乳児院の専門的養育機能の充実

- ・乳児院では、被虐待児、低出生体重児、慢性疾患児、発達の遅れのある子ども、障害児など、医療・療育の必要な子どもが増加しており、リハビリ等の医療・療育と連携した専門的養育機能の充実が必要である。また、かかわりの難しい子どもが増えており、虐待等で愛着の問題があったり、心身が傷ついた乳幼児の治療的機能の充実も必要である。乳児院の被虐待児の割合は、平成4年の14.0%から平成20年には27.2%に増加し、障害等のある子どもの割合は、平成4年の18.6%から平成20年の32.3%に増加している。
- ・このためには、個別対応職員や心理療法担当職員の全施設配置や、基本的な人員配置の充実が課題となっている。また、経験豊富な看護職員の確保対策を行うほか、小児精神科や、理学療法士（PT）、作業療法士（OT）、言語聴覚士（ST）などの専門職との連携のあり方も検討する必要がある。

### ③養育単位の小規模化

- ・乳児院は、定員20人以下が39%であり、一部を除き、比較的小規模な施設が多い。乳児院における小規模化は、養育単位の小規模化が重要な課題である。

- ・また、乳幼児期の集団養育や交代制による養育は、心の発達への負の影響が大きいと考えられている。養育単位の小規模化により、落ち着いた雰囲気安定した生活リズムといふことにより、養育担当者との個別で深い継続的な愛着関係が築かれ、乳児初期からの非言語的コミュニケーションにより、情緒、社会性、言語をはじめ、全面的な発達を支援できる。
- ・乳児院で小規模グループケア（定員4～6人を一つの養育単位とする）を進めるためには、基本的な人員配置の充実が課題である。その際、乳児院では安全対策のため夜勤体制の確保が必要であり、1グループに1人の夜勤の確保は難しいとしても、2グループを1人の夜勤者がみるような施設構造が必要となる。

#### ④乳児院の保護者支援機能、地域支援機能の充実

- ・乳児院では、保護者がいない又は行方不明の子どもは少なく、退所後の家庭復帰が55%となっている。しかし、その保護者の多くが子育てへの不安や負担感を持ち、育児の知識や技術を持たず、家族関係の複雑な場合もあり、入所から退所、アフターケアに至る保護者への支援機能の充実が必要である。
- ・乳児院の保護者支援は、家族との養育の協働であるが、父母の精神疾患等が主な入所理由である子どもが平成4年8.7%から平成20年19.1%に増加するなど、かかわりが難しい保護者が増加しており、対応が難しくなっている。
- ・また、乳児院において、早期の家庭復帰が見込めない場合などは、不必要に施設入所の長期化や児童養護施設への措置変更にならぬよう、個々の子どもと家族の状態などを検討し、里親委託を進めるべきであり、里親支援機能の充実が必要不可欠である。
- ・そのため、家族療法や親に対する心理相談等を行う心理療法担当職員の配置を全施設化していくとともに、家庭支援専門相談員（ファミリーソーシャルワーカー）の業務を分けて、里親支援の担当職員を新たに設け、個別対応職員と合わせて、4名の直接ローテーションに加わらない職員のチームにより、保護者支援、里親委託推進その他の地域支援を進める体制を整備していくことが必要である。
- ・また、保護者による養育が緊急的・一時的にできなくなった乳幼児を預かるショートステイ（短期入所生活援助事業）等の子育て支援機能は、虐待予防にも役立つ乳児院の重要な機能であり、今後とも推進を図る必要がある。

### (3) 情緒障害児短期治療施設の課題と将来像

#### ①情短施設の役割

- ・情緒障害児短期治療施設（情短施設）は、心理的問題を抱え日常生活の多岐にわたり支障をきたしている子どもたちに、医療的な観点から生活支援を基盤とした心理治療を行う。施設内の分級など学校教育との緊密な連携を図りながら、総合的な治療・支援を行う。また併せて、その子どもの家族への支援を行う。比較的短期間

(現在の平均在園期間2年4ヶ月)で治療し、家庭復帰や、里親・児童養護施設での養育につなぐ役割をもつ。また、通所部門を持ち、在宅通所での心理治療等の機能を持つ施設もある。

- ・入所児は、被虐待児が75%を占め、広汎性発達障害の子どもが26%、軽度・中度の知的な課題を有する子どもが12.8%、児童精神科を受診している子どもが40%、薬物治療を行っている児童が35%となっている。
- ・情短施設では、児童精神科等の医師に常時連絡がつき対応できる体制があり、また、心理療法担当職員の配置が厚く、アセスメント、コンサルテーション、心理療法やカウンセリングを行える。
- ・仲間作りや集団生活が苦手な、様々な場面で主体的になれない子どもに、施設内の生活や遊び、行事を通じて、主体性を取り戻す手助けを行う。
- ・学校教育は、施設内の分教室や分校を持つ場合がほとんどであるが、近隣の学校の普通学級、特別支援学級に通う場合もある。

## ②情短施設の設置推進

- ・情短施設が無い地域では、情短施設での専門的なケアが必要な児童を、人員配置が十分でない児童養護施設で受け入れて対応している現状にあり、各都道府県に最低1カ所(人口の多い地域では複数)の設置が必要である。
- ・平成20年度に32か所であったが、現在37か所に増加している。子ども子育てビジョンでは、平成26年度に47か所とする目標を掲げている。人口の多い都道府県では複数設置も必要であることから、更なる増設が必要であり、児童養護施設からの転換を含め、将来57か所程度を目標とする。

## ③専門的機能の充実

- ・情短施設では心理的問題が大きく家庭での養育では改善が難しい子どもたちへの支援を行っており、被虐待児や発達障害児が増えているが、様々な心理的な問題への対応が期待される。また、虐待経験などが原因となり、パニックを起こしたり、解離状態になったり、自傷行為をしてしまう子どもも多く、手厚いケアが必要である。
- ・さらに、子どもの問題は、家族がかかえる問題によることが多く、不調をきたした家族への支援も重要な機能の一つである。
- ・かわりの難しい児童や家族が増えていることから、専門的能力の向上と人員配置の引上げが必要となっている。

## ④一時的な措置変更による短期入所機能の活用

- ・児童養護施設や里親で一時的に不安定となり不適応を起こしている子どもを、短期間一時的に、情短施設に措置変更してケアし、落ち着きがみられるようになってから元の施設等に戻すといった短期利用も有意義である。

## ⑤通所機能の活用

- ・ 情短施設には、日中保護者の下から通う子どもに、総合的な心理治療や支援を行う通所機能を備えることができる。通所の子どもは、施設内の分級など学校教育を利用することもできる。入所前や退所後の子どもへの支援だけでなく、地域の心理的問題の大きい子どもへの支援機能として重要である。
- ・ また、児童養護施設や里親などで心理的問題を起こしている子どもの一時的な支援の場としての活用も考えられる。現在、里親やファミリーホームに委託されている児童や母子生活支援施設に入所している児童が、情短施設の通所部門を利用する場合の取扱いは定められており、今後、児童養護施設の児童についても、必要な場合に通所利用できるよう、取扱いを検討する必要がある。

## ⑥外来機能の設置

- ・ 入所前や退所後の支援、家族への支援のためにも、児童精神科の診療所を併設し、外来機能を充実させることが望まれる。社会的養護の施設の生活に詳しい医師がいることで、児童養護施設や里親の下で暮らす子どもにも適切な診療ができる。

## ⑦名称の見直し問題

- ・ 情緒障害児短期治療施設という名称については、情緒障害という言葉に子どもや保護者が感じる気持ちを考慮し、変更した方が良いという意見もかねてからあり、今後の検討課題である。

# (4) 児童自立支援施設の課題と将来像

## ①児童自立支援施設の役割

- ・ 子どもの行動上の問題、特に非行問題を中心に対応する児童自立支援施設は、平成9年の児童福祉法改正により、「教護院」から名称を変更し、「家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童」も対象に加えた。通所、家庭環境の調整、地域支援、アフターケアなどの機能充実を図りつつ、非行ケースへの対応はもとより、他の施設では対応が難しくなったケースの受け皿としての役割を果たしている。
- ・ 児童自立支援施設は、職員である実夫婦とその家族が小舎に住み込み、家庭的な生活の中で入所児童に一貫性・継続性のある支援を行うという伝統的な小舎夫婦制や、小舎交代制という支援形態で展開してきた施設であり、小規模による家庭的なケアを一世紀以上に渡って実践してきた。
- ・ また、専門性を有する職員を配置し、「粹のある生活」を基盤とする中で、子どもの健全で自主的な生活を志向しながら、規則の押しつけではなく、家庭的・福祉的なアプローチによって、個々の子どもの育ちなおしや立ち直り、社会的自立に向けた支援を実施している。
- ・ 児童自立支援施設は、少年法に基づく家庭裁判所の保護処分等により入所する場合

もあり、これらの役割から、児童福祉法では、都道府県等に児童自立支援施設の設置義務が課せられており、大多数が公立施設となっている。（現在、国立2、都道府県・指定都市立54、社会福祉法人立2）

## ②専門的機能の充実

- ・児童自立支援施設では、虐待を受けた経験をもつ子どもが66%、発達障害・行為障害等の障害をもつ子どもが35%であり、特別なケアが必要なケースが増加している。子どもの抱える問題の複雑さに対応し、個別支援や心理治療的なケアなど、生活を基盤にしたより高度で専門的なケアを提供する機能強化が課題となっている。
- ・このため、手厚い人員配置を行うとともに、職員の専門性の向上を図る養成研修を充実しながら、運営と支援の質の一層の向上が必要である。
- ・また、被虐待経験や発達障害等を有する特別なケアが必要な子どもの支援のため、心理療法担当職員を複数配置にしていくことが、今後の課題である。
- ・家庭的な形態の小舎夫婦制や小舎交替制の維持発展を図るとともに、効果的な個別支援を可能とする個別寮や個別対応室（タイムアウトルームなど）、心理療法を効果的に行える心理療法室、リービングケア時の自活寮など、施設設備面の向上も必要である。

## ③年長児童への対応

- ・児童自立支援施設の入所児童は、小学生9%、中学生74%、中卒・高校生17%（平成21年10月1日）であり、中卒・高校生に対応していない施設もある。このため、年長の対応の難しい児童の自立支援の機能を充実していく必要がある。

## ④学校教育の実施

- ・平成9年の児童福祉法改正で、児童自立支援施設についても学校教育への就学義務が課され、施設内の分校、分教室の設置等が推進されてきたが、現時点でも施設が学科指導を行う経過措置で対応している施設が残っており、早期の解消が課題である。

## ⑤相談、通所、アフターケア機能

- ・施設が蓄積してきた非行相談等の知見や経験を生かし、地域の子どもの非行や生活について相談援助を実施するため、相談、通所、アフターケア機能などの自立支援機能を充実する必要がある。
- ・子どもの立ち直りや社会的自立には、保護者や関係者・関係機関の理解と協力が不可欠であり、家族との交流・関係調整などの支援や、地域社会におけるネットワークなどの資源を活用したサポート体制を充実する必要がある。

# (5) 母子生活支援施設の課題と将来像

## ①母子生活支援施設の役割

- ・母子生活支援施設は、従来は、生活に困窮する母子家庭に住む場所を提供する施設

であり、「母子寮」の名称であったが、平成9年の児童福祉法改正で、施設の目的に「入所者の自立の促進のためにその生活を支援すること」を追加し、名称も変更された。

- ・近年では、DV被害者（入所理由が夫等の暴力）が入所者の54%を占め、虐待を受けた児童が入所児童の41%を占めている。また、精神障害や知的障害のある母や、発達障害など障害のある子どもも増加している。「母子が一緒に生活しつつ、共に支援を受けることができる唯一の児童福祉施設」という特性を活かし、保護と自立支援の機能の充実が求められている。
- ・利用者の就労収入は、母子家庭の中でもさらに低く、平均収入は120万円にすぎない。母子生活支援施設は、貧困母子世帯への支援になっている。

## ②入所者支援の充実

- ・母子生活支援施設は、施設による取り組みの差が大きく、入所者の生活支援・自立支援に積極的に取り組む施設がある一方、従来型の住む場所の提供にとどまる施設も多い。
- ・母子生活支援施設に期待される役割の変化を踏まえ、すべての施設が、以下のような入所者支援機能を充実させていく必要がある。
  - (a)母に対する支援：関係機関と連携し、生活支援、子育て支援、就労支援をはじめ、総合的に自立を支援。DV被害を受けた母親の心のケアや自己肯定感の回復を支援。また、適切な養育や教育を受けずに育ち、子育ての知識・体験の継承のないまま親となった母親への子育てスキルの獲得のための支援。
  - (b)子どもに対する支援：DV被害や虐待を受けた子どもに、関係機関と連携し、心のケアや、生活、学習の基盤を再構築。安心できる場で、安心できる「おとなモデル」を提供し、自己肯定感や大人への信頼の回復を通じ、暴力によらない人間関係の再構築を支援。
  - (c)虐待の防止：児童虐待に至ってしまう親子関係へ危機介入し、母子分離をせずに、虐待を防止。施設で生活することにより、在宅家庭への訪問よりも、母子の生活実態に触れやすく、地域での見守りよりも、危機介入がしやすい。母親自身が子どもの頃に虐待を受けた経験がある場合も多く、母親の子ども頃にも思いを至らせながら、母子関係の再構築を支援。
  - (d)母子再統合の支援：虐待で親子分離となっていた場合に、母子生活支援施設で母と子の双方の支援を通じて、安全に再統合を支援。母子双方を支援することで親子関係を安定させ、「貧困」「虐待」の世代間連鎖を防止。
  - (e)アフターケア、地域支援：退所した母子家庭や、地域で生活する母子家庭に対し、ショートステイや相談の実施など支援を行う。

## ③職員配置の充実と支援技術の普及向上

- ・母子生活支援施設の人員配置は、上記のような支援を行うためには手薄いことから、

母子支援員や少年指導員の基本的な人員配置を引き上げ、入所者支援の取り組みを充実させていく必要がある。

- ・また、個別対応職員については、児童養護施設等については本年の最低基準改正で全施設への配置が義務化されたが、母子生活支援施設では、配置実績が46%にとどまるため義務化ができなかった。このため、今後、配置を促進し、少なくとも定員20世帯以上の施設については、早期に義務化を図る必要がある。
- ・また、母子生活支援施設に保育所に準ずる設備を設けて保育を行うときは、乳幼児おおむね30:1以上(最低1人)の保育士の配置となっているが、現在、保育所の配置は0歳児3:1、1・2歳児6:1、3歳児20:1、4歳以上幼児30:1となっており、施設内の保育の充実を図るため、保育所に準じた配置への引き上げを検討する必要がある。
- ・このほか、心身に障害等を有するなど特に処遇が困難な母又は子が4人以上入所している施設に非常勤の母子支援員を加算する特別生活指導費加算については、対象者への支援の充実を図るため、特に処遇困難な母子の人数に応じて、加算職員を複数配置できる仕組みを検討する必要がある。
- ・また、取り組みの水準が高い施設の支援技術や支援事例を、これから取り組む施設に伝えて、全体の力量を高めていくことが必要である。
- ・なお、DV被害を受けた母親や虐待を受けた子どもが、安全に安心して生活できるように、母子生活支援施設では、夜間の宿直体制をとり、安全管理を図る必要がある。措置費上、宿直手当や管理宿直専門員の配置、さらに、DV加害者からの保護等のため複数配置ができる夜間警備体制強化加算の仕組みがあり、活用される必要がある。

#### ④広域利用の確保

- ・DV被害者は、加害夫などから逃れるために遠隔地の施設を利用するケースが多い。広域利用に積極的な自治体とそうでない自治体があることから、円滑な広域利用が行われるよう推進する。

#### ⑤子どもの学習支援の充実

- ・貧困の連鎖を断ち切るためには、母子生活支援施設の子どもへの学習支援が重要である。
- ・母子生活支援施設では、児童養護施設にあるような子どもの教育費を措置費で支援する仕組みがないことから、今後、入学時の支度費を新たに設けたり、学習ボランティアなどによる支援等を積極的に進めることが必要である。

#### ⑥母子生活支援施設の積極的な活用と適正配置

- ・母子世帯数、DV被害件数、児童虐待相談件数がいずれも増加する中で、母子生活支援施設の施設数は、平成2年327カ所、平成11年293カ所、平成21年272カ所と減少を続け、平成23年4月現在262カ所となっている。また、施設定員、入所世帯数も減



少している。

- ・利用率の高い施設も多い一方、大きく定員割れしている施設もあり、入所者支援の充実した施設は利用者も多いことから、利用が少ない施設では、自治体の母子福祉施策における母子生活支援施設の位置づけを見直し、積極的な活用を図る必要がある。
- ・また、施設の配置に偏りがあることから、適正配置に留意する必要がある。

#### ⑦公立施設における課題

- ・母子生活支援施設は、266施設中、民設民営118施設(44%)、公設民営71施設(27%)、公設公営77施設(29%)であり、公立施設が半数を占める。
- ・公立施設では、加算職員の配置が進まず、低い最低基準の配置にとどまっている施設が多く、母子への支援体制や支援内容に大きな公私間格差が生じている。例えば、個別対応職員の配置は、民設民営施設では74%、公設民営施設では37%、公設公営施設では10%であり、心理療法担当職員の配置は、民設民営施設では48%、公設民営施設では31%、公設公営施設では9%となっている。
- ・また、指定管理者制度が導入されている公設民営施設では、契約期間満了ごとに指定管理者が変更となる可能性があるほか、委託額が事情変更に伴い変更されにくいいため、受託法人が長期的な視野での人材育成や入所者支援の充実をしづらいという意見もある。
- ・このため、②に掲げた入所者支援の充実を図るため、地域における母子生活支援施設の役割について、共通の認識をもって取組みを推進していくことが必要である。

#### ⑧児童相談所・婦人相談所との連携

- ・母子生活支援施設は、利用者による判断が可能なため措置制度ではないが、様々な支援や保護の必要性の判断の観点から、行政への申し込み決定の仕組みをとっている。
- ・また、母子福祉施策や生活保護など、福祉事務所の専門的ケースワークと連携するため、入所手続きは福祉事務所で行っており、都道府県の福祉事務所のほか、市や福祉事務所設置町村で実施している。
- ・しかし、母子支援を通じた児童虐待の防止の側面や、発達障害などの障害のある子どもへの支援の必要もあることから、児童相談所との連携も重要であり、また、DV被害者の保護のため、婦人相談所（配偶者暴力相談支援センター）との連携も重要である。
- ・なお、母子生活支援施設の入所手続については、児童虐待防止の観点から児童相談所が、婦人保護の観点から婦人相談所が直接に行えるようにしてはどうかという意見もあるが、都道府県と市町村の間で実施責任があいまいにならないかという論点や、措置費の費用負担等との関係も含め、将来的な検討課題として検討していく。

## (6) 里親及び里親支援機関の課題と将来像

### ①里親委託の役割

- ・社会的養護が必要な子どもを里親家庭に委託することにより、
  - (a) 特定の大人との愛着関係の下で養育されることにより、自己の存在を受け入れられているという安心感の中で、自己肯定感を育むとともに、人との関係において不可欠な、基本的信頼感を獲得することができる、
  - (b) 里親家庭において、適切な家庭生活を体験する中で、家族それぞれのライフサイクルにおけるありようを学び、将来、家庭生活を築く上でのモデルとすることが期待できる、
  - (c) 家庭生活の中で人との適切な関係の取り方を学んだり、身近な地域社会の中で、必要な社会性を養うとともに、豊かな生活経験を通じて生活技術を獲得することができる、というような効果が期待できることから、社会的養護においては里親委託を優先して検討すべきである。
- ・また、里親は、委託解除後も関係を持ち、いわば実家的な役割を持つことができるというメリットもある。
- ・里親推進を図るため、これまで制度の充実に努めてきた。本年4月に「里親委託ガイドライン」を策定し、一層の推進を図ることとしたところであり、養育里親、専門里親、養子縁組希望里親、親族里親の4つの類型の特色を生かしながら推進する。

- ・平成14年度：専門里親、親族里親の制度の創設、里親支援事業、里親の一時的な休息のための援助(レスパイトケア)の制度化
- ・平成16年の児童福祉法改正：里親の定義、監護・教育・懲戒等
- ・平成20年の児童福祉法改正：養育里親を養子縁組里親と区別して法定、里親研修の義務化、欠格事由の法定化等
- ・平成20年度：里親手当の倍額への引上げ、里親支援機関事業の実施

### ②里親委託率の引上げ

- ・日本の社会的養護は、施設が9割で里親は1割にすぎない。イギリスやイタリアは里親が6割、ドイツが3割であるなど、欧米諸国と比べて、施設養護に偏っている。
- ・これまで、日本で里親制度が普及しない要因として、(ア)文化的要因のほか、(イ)里親制度が社会に知られていない、(ウ)里親といえば養子縁組を前提としたものという印象が強い、(エ)研修や相談、レスパイトケアなど里親に対する支援が不十分、(オ)児童相談所にとって施設への措置に比べて里親委託はマッチングに手間がかかる、(カ)実親が里親委託を了解しないことが多い、などが挙げられてきた。
- ・しかしながら、日本でも、新潟県（新潟市を含む）で32.5%であるなど、里親委託率が3割を超えている県もあり、また、最近5年間で、福岡市が6.9%から

20. 9%へ増加するなど、里親委託率を大幅に伸ばした県・市もある。

- ・これらの自治体では、児童相談所への専任の里親担当職員の設置や、里親支援機関の充実、体験発表会や、市町村と連携した広報、NPOや市民活動を通じた口コミなど、様々な努力が行われており、適切な推進方策を講じれば、日本でも里親委託率を3割以上に引き上げることは十分可能である。
- ・本年4月に「里親委託ガイドライン」がとりまとめられたところであり、好取組事例を集めて普及させるなど、取り組みを推進する。

### ③里親支援の充実

- ・里親に委託される子どもは、虐待を受けた経験があり、心に傷を持つ子どもが多く、試し行動や愛着障害など、様々な形で育てづらさが出る場合が多い。
- ・そのため、養育里親には、研修、相談、里親同士の相互交流など、里親支援の仕組みが必要である。里親が養育に悩みを抱えたときに孤立化を防ぐ支援が重要である。
- ・里親委託の推進と里親支援の充実のためには、専任の里親担当職員の設置などの児童相談所の体制の充実とともに、これを補完する里親支援機関や施設による里親支援の充実が必要である。
- ・里親支援機関は、里親委託の促進と里親支援の役割を持っており、例えば、
  - ・里親固有の悩みごとについて、里親会が、経験者ならではの支援を行い、
  - ・児童家庭支援センター、児童養護施設、乳児院は、専門職員によるサポートを行うとともに、里親の休養（レスパイト）のための一時預かりを行う、など、それぞれの特色に応じて、多方面から支援することが重要であり、里親支援機関の好取組事例の普及を図る必要がある。
- ・児童養護施設や乳児院は、里親支援の拠点として地域支援機能を強化する必要がある。今後、各施設に里親支援担当の職員を置き、自らの施設の措置児童の里親委託を推進するのみならず、希望する地域の里親を登録して、相談やレスパイトを行うなど、継続的な支援体制を整備する。
- ・地域の里親会については、多くが児童相談所の職員により運営事務が行われており、体制の充実が必要である。
- ・児童家庭支援センターについては、里親支援の役割を充実し、里親支援機関業務の中心を担うために児童家庭支援センターを新たに設置することも考えられる。
- ・里親支援については、地域の子育て支援事業も活用すべきであり、市町村との連携が重要である。また、里親推進に当たっては、地域に根ざした浸透力のある市民活動との連携が効果的である。

### ④新生児里親の活用

- ・望まない妊娠による出産で養育できない、養育しないという保護者の意向が明確な

場合には、妊娠中からの相談や出産直後の相談に応じ、「特別養子縁組を前提とした新生児の里親委託」の方法が有用である。

- ・新生児の遺棄・死亡事例等の防止のためにも、母子保健の相談窓口や児童相談所、婦人相談所、医療機関などの連携を強化し、必要な場合には、そのような社会的養護の制度が活用されるよう、周知することが重要である。
- ・また、特別養子縁組に至らない場合でも、特に愛着形成に重要な3歳未満の時期は、施設への措置期間を短くし、里親委託を推進することが必要である。国連の「児童の代替的養護に関する指針」においても、特に3歳未満の児童の代替的養護は家庭を基本とした環境で提供されるべきとされている。

### ⑤親族による里親の活用

- ・日本では、親族が養育するのは当然という考えから、「親族里親」の活用は低調である。しかし、親族里親を活用し、子どもの養育費用を支援するのでなければ、親族による養育が期待できず施設措置を余儀なくされる場合には、積極的に親族里親を活用すべきである。
- ・これまで3親等以内の親族を親族里親としてきたが、扶養義務のある直系血族（祖父・祖母）や兄弟姉妹と異なり、おじ、おばには、特別な事情がある場合に家庭裁判所が審判で扶養義務者とする場合を除き、扶養義務が無い。このため、扶養義務者でないおじ、おばについては、通常の養育里親制度を適用し、里親研修の受講を要件とした上で里親手当を支給し、児童の引き受けを促すとともに、養育環境を整えることが適切である。
- ・親族里親と親族による養育里親を積極的に活用し、要保護児童をできる限り親族が養育できるようにすることが望ましい。

### ⑥週末里親等の活用

- ・家庭的生活を体験することが望ましい児童養護施設の入所児童に対し、週末や夏休みを利用して養育里親への養育委託を行う「週末里親」や「季節里親」については、措置費の施設機能強化推進費で施設入所児童家庭生活体験事業として制度化されている。
- ・これは、施設に事業費を交付し、施設が週末里親等を依頼する仕組みであり、今後、里親研修を終えている未委託の登録里親を週末里親等に活用し、その後の里親委託につなげたり、あるいは、週末里親の経験を積んでから養育里親の登録につなげていくなど、週末里親等と養育里親を連動させながら推進する。

## (7) ファミリーホームの課題と将来像

### ①ファミリーホームの役割

- ・ファミリーホーム（小規模住居型児童養育事業）は、平成21年度に創設された制度で、家庭的養護を促進するため、保護者のない児童又は保護者に監護させること

が適当でない児童に対し、養育者の住居（ファミリーホーム）において、児童の養育を行う制度である。

- ・養育者の住居において行う点で、里親と同様であり、児童5～6人の養育を行う点で、里親を大きくした里親型のグループホームということで生まれた経緯がある。

## ②大幅な整備推進

- ・子ども子育てビジョンでは、平成26年度までに140か所を整備する目標（平成23年4月現在126か所）となっているが、家庭的養護の促進のため、今後、更に大幅な整備が必要である。将来は1000か所程度を見込む。
- ・ファミリーホームには3つの類型があり、これまでは、里親の中で大きいものからの移行が中心であるが、今後は、児童養護施設等の職員が独立して開設するものや、児童養護施設等を行う法人が開設するタイプも増えると見込まれ、本年4月の実施要綱改正で明記した。
- ・また、整備促進のためには、借家によりホームを運営する場合に家賃を補助することを検討する必要がある。

## ③専門性の向上と支援体制の構築

- ・ファミリーホームについても、養育者の研修の充実や、訪問や相互交流などの孤立化させない取り組みなど、里親支援と同様の支援体制の中で支援を推進することが必要である。

## (8) 自立援助ホームの課題と将来像

### ①自立援助ホームの役割

- ・自立援助ホーム（児童自立生活援助事業）は、義務教育を終了した20歳未満の児童であって、児童養護施設等を退所したもののほか、その他の都道府県知事が必要と認めたものに対し、これらの者が共同生活を営む住居（自立援助ホーム）において、相談その他の日常生活上の援助、生活指導、就業の支援等を行う事業である。

### ②自立援助ホームの整備推進

- ・自立援助ホームは、平成20年度の54か所から、平成23年4月現在76か所に増加した。自立支援の充実を図るため、子ども子育てビジョンでは、平成26年度までに160か所を整備することとしている。

### ③対応の難しい児童等への対応

- ・自立援助ホームは、自立支援の一環として、施設を退所して就職する児童やその他必要と認める児童に、共同生活を行う住居を提供して、生活指導などをするものであり、本来は、児童養護施設よりも、自立度の高い利用対象を想定していることから、人員配置や事業費は少なくなっており、また、食費や光熱水費など各ホームで設定した利用料を入居児童が負担する仕組みとなっている。

- ・しかし、一人での自活が困難であるため自立援助ホームを利用しているのであり、虐待を受けた、発達障害をかかえている、精神科に通院している、高校を中退した、家庭裁判所の補導委託や少年院からの身元引き受けなど、様々な困難を抱えている児童等を引き受けている実態がある。
- ・本来、対応が難しい児童は、児童養護施設や児童自立支援施設等への措置が適切であり、また、中学校卒業後の児童で改めて高校等への進学をする場合には、児童養護施設や里親等への措置の方が適切と考えられるが、当面、自立援助ホームの特色を生かし、多様な利用者を支援していく取り組みも重要である。
- ・なお、虐待を受けた児童等の緊急の避難先として民間で運営されている「子どもシェルター」については、自立援助ホームの制度を適用し、取り組みを支援する。その際、通常の自立援助ホームと比べて利用期間が短く、新規利用が多いという特性を考慮する。

#### ④運営費の充実

- ・自立援助ホームは、入居児童数の変動が大きい実態から、平成23年度から、措置費の定員払化を行い、ホームの運営の安定化を図った。
- ・今後、借家によりホームを運営する場合に家賃を補助することや、収入のない児童には児童養護施設等と同様に医療費の自己負担分を措置費でみることなど、運営費の充実を検討する必要がある。

#### ⑤18歳以降、20歳以降のアフターケア

- ・児童養護施設等は、20歳到達までの措置延長はあるものの、新規措置は18歳未満までであるのに対し、自立援助ホームは、20歳に達するまで新規入居ができる。
- ・自立援助ホームの利用は、自立生活力の不十分な子どもが多いことから、20歳になっても自立できず、私的契約で継続利用している例もある。20歳以降の延長も可能とする必要性の指摘もあり、将来的な検討課題である。
- ・一方、20歳までに一定の力をつけて自立する努力も重要であり、ホーム近隣のアパートを借りて自活し、ホームがアフターケアとして相談支援をしていく取り組みが重要である。

### (9) 児童家庭支援センターの課題と将来像

#### ①児童家庭支援センターの役割

- ・児童家庭支援センターは、平成9年の児童福祉法改正で制度化され、児童に関する家庭その他からの相談のうち、専門的な知識及び技術を必要とするものに応じるとともに、児童相談所からの委託を受けた児童及びその家庭への指導、その他の援助を総合的に行うもので、平成20年の児童福祉法改正で、市町村の求めに応じ、技術的助言その他必要な援助を行うことも業務に加えられた。

- ・多くは児童養護施設等の施設に附置されており、施設が地域支援を行う機能を果たしているが、平成20年の児童福祉法改正で、単独設置も可能となった。
- ・また、本年4月の実施要綱改正で、里親やファミリーホームの支援を行うことが明記された。

## ②児童家庭支援センターの整備推進

- ・平成20年度71か所から、平成23年3月末現在82か所に増加した。子ども子育てビジョンでは、平成26年度までに120か所を整備する目標となっている。
- ・児童家庭支援センターは、社会的養護の地域支援の重要な拠点であることから、当面のビジョン目標の整備後も、地域と施設をつなぐ機関として増やし、将来は児童養護施設や乳児院の標準装備としていく必要がある。その場合、施設と離れた利用しやすい場所に設けることも考えられる。

## ③市町村との連携及び役割分担の明確化

- ・児童家庭支援センターは、虐待相談が急増する中で、児童相談所の補完的役割を果たす拠点として、制度化された。その後、市町村が虐待対応の第一次的な相談窓口となり、要保護児童対策地域協議会なども設けられ、市町村の役割も大きくなっており、また、地域子育て支援拠点事業などにおける子育て相談の実施など市町村事業も充実している。
- ・このため、児童家庭支援センターは、一般的な子育て相談に近い部分は、市町村や様々な子育て拠点事業に委ねつつ、専門性の高い部分を受け持つ役割を高めていくことが必要である。
- ・具体的には、施設入所には至らない前段階で、家庭に対する専門性の高い支援が必要な場合や、施設退所後の親子関係再構築支援や見守り、アフターケアをその施設に代わって行う必要がある場合など、継続的な支援が必要な児童と家庭について、児童相談所や市町村から委託を受けて支援を行うという役割の充実が重要である。

## ④里親支援機関としての役割分担の明確化

- ・児童家庭支援センターの里親やファミリーホームへの支援の役割が実施要綱で明確化されたことに伴い、各地域において、里親等支援のうち、児童家庭支援センターが受け持つ役割分担を協議し、明確化する必要がある。
- ・児童相談所や、里親会、児童養護施設、乳児院などの関係機関との連携を図り、里親等の制度を側面から支える機関としての役割を充実させる必要がある。
- ・また、里親支援機関の中心を担わせる目的で新たな児童家庭支援センターを設置することも考えられ、制度の効果的活用が望まれる。

### 3. 社会的養護の共通事項の課題と将来像

#### (1) 施設の運営の質の向上

##### ①施設運営指針の策定

- ・社会的養護の現状では、施設等の運営の質の差が大きい。子どもは、措置される施設や里親家庭により、育ち方やその後の人生にまでも影響を受ける。そのような不平等があってはならず、ケアの質の向上が必要である。
- ・社会的養護の施設には、これまで、保育所保育指針に相当するものが無いことから、平成23年中を目標に、各施設等種別ごとに、運営理念等を示す施設運営指針を策定する。
- ・児童養護施設、乳児院、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設、母子生活支援施設、里親・ファミリーホームの6種別について作成することとし、施設等種別ごとの検討チームを設置して、検討する。

##### ②施設運営の手引書の作成、ケア標準の作成

- ・また、各施設等の種別ごとに、施設運営指針を掘り下げて、施設運営の考え方、必要な知識、実践的な技術や知恵などを編纂した手引書を作成する。
- ・これまでも、各施設等の種別ごとに、また、部分的に作られたものがあるが、実践の中で、言語化されていない部分が多い。参考事例、事故事例の共有化も含め、言語化、文書化を進め、施設全体の運営の質の向上を図る。
- ・特に、児童養護施設については、これに加え、より詳しく、施設職員の活動の指針となるニーズ把握の方法とケア標準を作成する。年度内に策定しつつ、現場にフィードバックしながら順次改定し、職員研修や実施状況の調査研究と連動しながら、高めていく。
- ・従来、それぞれの施設において経験の積み重ねによるノウハウが蓄積されてきたが、その共有化が図られておらず、施設により取り組みの質の差が大きい。このため、指針を実践の中で具現化し、子どもの最善の利益が保障されるようなニーズ把握の方法とケアの標準を文書化し、現場で活かせるようにする。現場で使いやすいチェックリスト形式のものも提供する。
- ・子どもの抱える課題は一人一人異なることから、その支援もそれぞれ異なるものであり、一人一人について、自立支援計画を策定し、取り組みを行う。ケア標準の作成は、これを画一的なものにするのではなく、個々の実践の場で課題に気づいて取り組むために、文書化するものである。
- ・個々の子どものニーズを把握し、ケア内容を検討し、その実施状況を確認していくという基本原則を定着させる必要がある。一人一人の子どもに自立支援計画を作成する仕組みを、より効果的なものとしていく必要がある。



- ・また、児童相談所及び施設等のアセスメント機能を強化するため、アセスメント方法等の改善・普及を図る必要がある。

### ③第三者評価の義務実施、開かれた組織運営

- ・第三者の目は、施設が課題に気づき、質の改善を図っていく上で重要である。また、第三者評価に先立ち、施設長や基幹的職員（スーパーバイザー）を中心に、全職員が参加して自己点検、自己評価を行うことも、課題に気づき改善していく上で重要である。
- ・社会福祉施設に共通で行われている第三者評価は、児童養護施設で平成21年度の受審率が14%であるなど、十分な普及がされていない。
- ・第三者評価は、施設が任意で受ける仕組みであるが、社会的養護の施設では、子どもが施設を選べない措置施設であり、施設長による親権代行等の規定もあることから、質の向上の取り組みとして、全ての施設に、3年に1回以上の第三者評価の受審と結果の公表を義務づけることが必要である。この場合、第三者評価を行わない年には自己評価を行うこととし、また、第三者評価が低かった施設が改善をして翌年再度第三者評価を受けることも望ましい。
- ・なお、第三者評価の評価基準については、今後、施設運営指針を策定した後に見直しを行っていく必要がある。また、評価機関による評価の質についても、社会的養護の施設に対する評価の件数を増やしていく中で、向上を図っていく必要がある。

## (2) 施設職員の専門性の向上

### ①施設長の資格要件及び研修の義務化

- ・施設運営の質は、施設長による部分が多い。社会的養護の施設は、子どもが施設を選べない措置施設であり、施設長による親権代行等の規定もあることから、かねてより、施設長の資格要件強化や研修義務化をすべきとの指摘がある。
- ・本年の親権に係る民法及び児童福祉法の改正により、施設長の役割が強化されることを契機に、施設長の資格要件強化や研修義務化を行うべきである。
- ・児童自立支援施設の施設長については、児童福祉施設最低基準で資格要件が定められており、社会福祉士等のほか、5年以上の従事経験などを求めている。一方、児童養護施設等の施設長の資格については、最低基準での定めがなく、局長通知で、社会福祉主事や児童福祉司の任用資格を有するか、児童福祉事業の従事経験2年以上の場合を除き、施設長資格認定講習の受講を求めるとどまっている。このため、児童養護施設等の施設長についても、児童自立支援施設の施設長の資格要件を参考に、資格要件を設けることが考えられる。
- ・また、児童自立支援施設では、児童福祉施設最低基準で、施設長の資格要件として研修の受講が義務づけられている。このため、他の施設でも、研修の受講を資格要件として定めるとともに、原則2年に1回以上の施設長研修の受講を義務づけて、

各施設の全国団体が行う施設長の研究協議会等に併せて毎年実施することが考えられる。

## ②施設の組織力の向上

- ・平成21年度より、自立支援計画の作成・進行管理、職員の指導等を行う「基幹的職員」（スーパーバイザー）を、各施設に1名設置し、研修を行うとともに、措置費の俸給格付けの引上げを行った。
- ・今後の課題としては、ケアの質の向上を図るため、直接ケアに当たる職員のチーム単位で、児童等に対するケア方針の調整や、ケアチームをまとめる「チーム責任者」といったものを配置するとともに、措置費の俸給格付けを検討する。
- ・これは、「施設長→基幹的職員→チーム責任者→一般職員」という形で、職員全体が組織として一体的な力を発揮するとともに、「一般職員 → チーム責任者 → 基幹的職員 → 施設長」というキャリアアップの仕組みともなり、職員の質の向上と定着確保に資すると考えられる。
- ・また、児童養護施設や乳児院には心理療法担当職員の配置が進んでいるが、1施設1名の一人職場では、人材の育成ができない。このため、児童指導員や個別対応職員などの職種としても、心理学を修めた人材を採用するなどにより、人材育成を図ることが望ましい。

## ③職員研修の充実

- ・社会的養護の質を確保するためには、その担い手となる施設職員の専門性の向上を図り、計画的に育成するための体制を整備する必要がある。
- ・このため、施設長や基幹的職員（スーパーバイザー）の研修とともに、新たに、中堅のチーム責任者クラスの研修、家庭支援専門相談員（ファミリーソーシャルワーカー）の研修なども必要である。
- ・研修は人材育成とともに、研究協議の場ともなる。施設類型ごとに、職員研修指針を策定し、施設団体が中心となって、新人から、中堅、専門職員、幹部職員まで、各段階に応じた職員研修システムを構築し、実施していく必要がある。
- ・また、人材確保のため、就職前の学生に体験してもらうインターンシップも重要である。

## (3) 親子関係の再構築支援の充実

### ①親子関係再構築支援の必要性

- ・虐待を受けた児童の早期の家庭復帰や、家庭復帰後の虐待の再発防止のため、また、家庭復帰はしない場合でも親子関係の回復のため、さらに親子分離に至らない段階での親支援のため、虐待防止の保護者援助プログラムを含め、親子関係の再構築支援が重要である。

- ・例えば、施設からの家庭復帰に向けて、親との面会や、宿泊、一時的帰宅などの段階的な支援を行う。
- ・また、暴力以外の方法を知らずにしつくと称して虐待をしてしまう親に対し、子どもの問題行動に教育的に対処できるスキルを指導するコモンセンス・ペアレンティング（CSP）など、様々なペアレントトレーニングの技術開発が行われている。
- ・また、親の精神障害など、家族への個別の対応が必要なことも多い。
- ・子どもにとって、その生き立ちや親との関係について、自分の心の中で整理をつけられるよう、親子関係の再構築について、子どもに対する支援も必要である。
- ・親子関係の再構築等の家庭環境の調整は、措置の決定・解除を行う児童相談所の役割であるとともに、児童福祉施設最低基準に定められた施設の役割でもあり、施設は、児童相談所と連携しながら行う必要がある。
- ・また、退所後の支援は、市町村の子育て支援事業と連携しながら行うが、専門性の高い支援を行う必要があるケースに対し、より積極的に対応できる体制の整備が必要である。

## ②施設による親子関係再構築支援

- ・家庭支援専門相談員（ファミリーソーシャルワーカー）が、平成11年度から乳児院に、平成16年度から児童養護施設、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設に設置された。家庭支援専門相談員の業務には、保護者等に対し、早期家庭復帰のための相談指導や、家庭復帰後の相談指導が含まれており、活動内容や支援技術の向上・普及を図る必要がある。
- ・また、心理療法担当職員が、平成11年度から児童養護施設に、平成13年度から乳児院、母子生活支援施設に、平成18年度から児童自立支援施設に設置された。心理療法担当職員は、児童及び必要に応じて保護者に心理療法を行う。
- ・措置費の施設機能強化推進費により、平成6年度から情緒障害児短期治療施設で、平成18年度から乳児院、児童養護施設、児童自立支援施設に対象を拡大して、家族療法事業が行われており、平成22年度には、121カ所で開催されている。
- ・これは、虐待を受けた子どもの早期家庭復帰を図るため、対象となる子ども等に数ヶ月の治療計画を立て、面接、宿泊、親子レクリエーション、家庭訪問等により、心理療法担当職員による心理的なかわりと、児童指導員による生活指導的な関わりの両面から家族全体を支援する事業である。
- ・今後、効果的な手法の開発・普及、支援者のスキルの向上に取り組むことが必要である。
- ・また、今後、施設の地域支援要員の体制充実が必要となるが、家庭支援専門相談員、個別担当職員、心理療法担当職員に加え、里親支援担当職員、自立支援担当職員を

新たに設け、これらの直接処遇のローテーションに加わらない専門職員のチームが協力して親子関係再構築支援にあたるよう、体制整備が必要である。

### ③児童家庭支援センターによる親子関係再構築支援

- ・児童家庭支援センターは、施設入所に至らない児童とその家庭の親支援や、施設を退所した児童とその家庭の親支援を行う。
- ・児童家庭支援センターによる支援についても、効果的な手法の開発・普及や、児童相談所との連携を図りながら行うことが必要である。

## (4) 自立支援の充実

### ①自立生活能力を高める養育

- ・児童養護施設や里親等に措置された児童が、できる限り一般家庭の児童と公平なスタートラインに立って社会に自立していけるよう、自立支援の充実が重要である。
- ・虐待を受けた子どもなど社会的養護を必要とする子どもは、自信(自己肯定感や主体性)を失っている子どもが多い。将来の自立生活能力を高める養育の基本として、安心感ある場所で、大切にされる体験を提供し、自己肯定感を育み、自分で選択や決定をしながら生きる力、他者を尊重し共生していく力、生活スキル、社会的スキルの獲得など、ひとりの人間として生きていく基本的な力を育む養育を行う必要がある。
- ・また、施設の退所等までに、衣食住の基本的な生活管理、金銭管理、健康管理、個人情報管理、社会で必要となる情報や諸手続など、生活技術の知識や経験を得るとともに、社会人、職業人に求められるマナーの習得や、主体的な時間の使い方など、自立生活に必要な力が身についているような養育の在り方が必要である。
- ・なお、勉学に苦手意識が高い児童が、措置解除を希望するような場合もあるが、そのような児童にこそ、学習や学校の卒業資格の必要性を養育者が丁寧に伝えたり、社会的養護の下で育った者の声から学んだりする機会を用意することが必要である。

### ②特別育成費、大学等進学支度費、就職支度費の増額

- ・進学や就職に役立つ学習支援の充実が必要である。中学生は、平成21年度から、学習塾費(実費)、部活動費(実費)が設けられ充実されたが、高校生は、定額の特別育成費のみで、十分でない。このため、就職に役立つ資格の取得や、進学希望の場合の学習塾の利用もできるよう、特別育成費の充実が必要である。
- ・自立支援のため、大学等進学支度費、就職支度費は、大幅に増額する必要がある。現在、児童養護施設等の入所児童や里親委託児童が、高校等を卒業して、措置解除となり、就職又は大学進学等により、自立した生活を開始する場合、就職支度費又は大学進学等自立支援費 79,000 円を、保護者がいない又はその支援を受けられない場合は、これに特別基準額 137,510 円を加算して、支給されている。これまで毎年 2,000 円ずつ引き上げてきているが、大幅な充実を図り、安定した自立生活を開

始できるよう支援することが必要である。

### ③措置延長や、自立援助ホームの活用

- ・生活が不安定な場合は、18歳以降も、必要に応じて20歳に達するまでの措置延長を活用できる。法律上は可能であるが、実際の利用は少ない。今後、一層活用すべきである。
- ・また、児童養護施設の中には、高校に進学しなかったり、高校を中退すると、18歳前でも退所することが慣例のようにになっている施設もあるが、そのような児童こそ、支援が必要であり、自立生活能力がないまま退所させることのないようにしなければならない。さらに、中学校卒業でいったん就職したが改めて高校に進学するような場合に、児童養護施設や里親等の再度の措置が必要に応じて行われるようにする必要がある。
- ・自立援助ホームは、児童の自立した生活を支援する場として、整備推進を図る必要がある。

### ④アフターケアの推進

- ・平成16年の児童福祉法改正で、児童養護施設等の業務として、法律上、退所者に対する相談支援が定められている。社会的養護の施設や里親から自立していった子どもには、施設や里親は、いわば実家のような役割を持つ。将来、困ったとき、つまりいたときに、頼れるきずなとなる。
- ・特に児童養護施設については、自立支援担当職員を置き、施設入所中からの自立支援や、退所後の相談支援などのアフターケアを担当させる体制を整備して充実することが必要である。
- ・また、退所児童等アフターケア事業の補助事業の推進を図るとともに、施設退所者等の自助グループを、施設単位や広域単位で育成する。
- ・身元保証人確保対策事業は、平成19年度から実施し3年を経過している。運用改善として、申込みをやすくするために、保証の申込み期間（現在は施設退所後半年以内）を延長するとともに、高校卒業後、大学等に進学した場合に、大学を卒業するまでの間、保証を延長できるよう、連帯保証期間（現在は保証開始後原則最長3年）の延長が必要である。
- ・大学進学とともに措置解除となった後、生活苦で大学中退となる者も少なくない。独立行政法人日本学生支援機構の奨学金の貸与が、児童養護施設等の入所者又は退所者で親権者等の支援が期待できない場合には、施設長等の同意があれば、親権者等の同意を不要とする改善が行われている。また、生活福祉資金や母子寡婦福祉資金等の貸付制度の活用が可能な場合がある。このほか、社会的養護の下の子どもたちに対しては、各種の民間団体の奨学金制度が設けられている。その情報を施設団体において整理し、各施設へ提供し、活用を支援する。

## **(5) 子どもの権利擁護**

### **① 子どもの権利擁護の推進**

- ・ 子どもの権利擁護は、子どもの基本的人権を護ることである。子どもは、大人との関係で力も弱く、従属的な存在になってしまう可能性が高いが、人として尊重される社会の構成員として扱われなければならない。
- ・ 子どもの権利条約では、「生きる権利」「育つ権利」「守られる権利」「参加する権利」の4つの権利が定められていると言われている。
- ・ 本年の児童福祉施設最低基準改正においても、「児童福祉施設は、入所している者の人権に十分配慮するとともに、一人一人の人格を尊重して、その運営を行わなければならない」と規定した。

### **② 子どもの意見をくみ上げる仕組み**

- ・ 社会的養護の施設等では、子どもの気持ちをよく受け入れつつ、子どもの置かれた状況を可能な限り説明する、子どもの意向や意見を確認し子どもが自らの置かれた状況や今後の支援について理解できていない点があれば再度説明する、子どもが自らの権利や必要なルールについて理解できるよう学習を進める等が必要である。このことは、措置や措置変更の際も同様である。
- ・ また、「子どもの権利ノート」を活用するとともに、施設に置かれた意見箱や、苦情解決責任者、苦情受付担当者、第三者委員、社会福祉法に基づき都道府県社会福祉協議会に設置された運営適正化委員会等を活用する。また、その他の民間の権利擁護活動も行われている。
- ・ 社会的養護の向上のため、当事者（社会的養護の下で育った元子どもを含む。）の声を聞き、施設等の運営の改善や施策の推進に反映させていく取組も重要である。

### **③ 被措置児童等虐待の防止**

- ・ 平成20年の児童福祉法改正により実施された被措置児童等虐待の通報制度や、「被措置児童等虐待対応ガイドライン」に基づき、児童養護施設等職員や里親による虐待の防止を徹底する。
- ・ 平成21年度における全国の被措置児童等虐待の届出・通告受理件数の総数は214件で、そのうち事実確認の結果、都道府県市において虐待の事実が認められた件数は59件であり、職員が子どもを叩いた等の事案があった。
- ・ 職員の意識の向上や、風通しのよい組織運営、開かれた組織運営、子どもの意見をくみ上げる仕組みの推進により、防止を徹底していく。

### **④ 子どもの養育の記録**

- ・ 社会的養護の下で長期間暮らし、成長する子どもについては、社会的養護による主たる養育者が途中で変わった場合でも、つながりのある健やかな育ち、育てが行われるよう、記録やその引き継ぎの在り方について検討する必要がある。

- ・また、複数の養育者や支援者が関わる場合に、子どもの最善の利益につながるよう、子どもの情報の共有の在り方についても、子どものプライバシーにも配慮しながら、実践の中で、取り組みの在り方を検討していく必要がある。

## **(6) 施設類型の在り方と相互連携**

### **①施設類型の在り方について**

- ・社会的養護の施設類型については、平成9年の児童福祉法改正で、養護施設、教護院、母子寮の名称・機能の見直しや、虚弱児施設の児童養護施設への類型統合が行われ、乳児院、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設、母子生活支援施設の5類型となった。また、児童家庭支援センターと自立援助ホームが法定化された。
- ・その後、平成16年の児童福祉法改正で、各施設の業務に、退所者への相談援助（アフターケア）を位置づけるとともに、乳児院と児童養護施設の年齢要件が弾力化された。乳児院は、従来の「2歳未満」から、「必要な場合は幼児（小学校就学前）を含む」とされ、児童養護施設は、従来の「乳児（0歳）を除く児童」から、「必要な場合は乳児を含む」とされ、3歳到達時まで一律に児童養護施設に移さなければならない不都合が解消された。
- ・また、平成20年の児童福祉法改正では、ファミリーホームが法定化され、自立援助ホームについて、都道府県に対する申込み制、対象年齢の20歳未満までの引上げの改正がされた。
- ・なお、施設類型の在り方については、従来、施設種別を越えて複数の機能を持つ施設に改めるなどの意見もあったが、現行法でも複数の施設類型の併設が可能である。

### **②施設類型間の相互連携等の強化**

- ・施設類型の在り方については、現行施設の地域での相互連携によるネットワーク化が今後の課題となる。例えば、次のような連携が必要である。
  - (a) 児童養護施設で一時的に不安定となった子どもで、短期間、場所を変えてケアすることが有効な場合に、児童自立支援施設や情緒障害児短期治療施設で一時的にケアし、安定した後に元の施設に戻す、
  - (b) 児童養護施設や里親委託の子どもが、不安定になったときに、情緒障害児短期治療施設や児童自立支援施設の通所部門を利用する、
  - (c) 情緒障害児短期施設や児童自立支援施設で対応した子どもが、落ち着きがみられるようになった場合に、より家庭的な環境を持つ児童養護施設で養護する、
  - (d) 母子関係の調整を必要とする乳児院や児童養護施設の子どもが退所する際、母子生活支援施設を利用し、母子双方への支援によって、親子再統合を図る、など。

- ・また、児童相談所が措置をするに際して、専門施設である情緒障害児短期施設や児童自立支援施設に入所するときから、次の児童養護施設や里親への移行を考えておく、あるいは、児童養護施設へ入所措置するときから、次の里親委託への移行を考えておく、という取り組みも考えられる。
- ・さらに、児童養護施設の子どもが週末里親を利用しながら、円滑に里親委託に移行していく、あるいは、里親の一時休息のために元の施設を一時的に利用するなど、施設と里親の連携も重要である。
- ・社会的養護の各機関が、それぞれの機能を補い合う関係を持ち、連続的な支援のプロセスを確保していく支援の在り方が重要である。
- ・このほか、子どもの心の診療拠点病院等との連携も重要である。

### ③地域における総合的な社会資源の整備

- ・また、地域での総合的な整備の視点も課題となり、次のような3つの段階により、重層的で体系的な社会的養護の体制整備を進めていくことが必要である。
  - (a) 児童自立支援施設と情緒障害時短期治療施設は、短期の治療的施設であり、都道府県・指定都市を単位に設置される。情緒行動上の問題や、非行問題など、特別のケアが必要な児童を入所させ、比較的短期間で、心理治療や生活指導を行う。
  - (b) 児童養護施設や乳児院、母子生活支援施設は、広域的な地域を単位に設置され、施設ケアが必要な児童や母子を入所させるとともに、地域の拠点として家庭的養護を支援する。
  - (c) ファミリーホームや里親は、市区町村の区域を単位に、複数確保し、社会的養護を必要とする児童が、できるだけ連続性をもった環境の中で養育されるようにする。

### ④障害児と社会的養護

- ・虐待を受けた児童など社会的養護を必要とする児童であっても、障害児の施設での専門的な対応が必要な場合は、障害児の施設に措置される。
- ・また、何らかの障害を持つ児童であっても、社会的養護の施設や里親での対応が可能な場合には、その範囲で、社会的養護の施設や里親での養育が行われる。
- ・また、里親等の委託児童が、障害を有している場合に、必要に応じて障害児通園施設や児童デイサービスを利用することができることなど、社会的養護と障害児福祉施策との連携が行われている。

## (7) 社会的養護の地域化と市町村との連携

### ①社会的養護の地域化の必要性

- ・児童虐待が重篤化してから危機介入し、親子分離をして施設や里親に預かる場合、子どもは心に大きな傷を負い、回復に時間を要することが多い。このため、児童虐待を早い段階で発見し、ペアレントトレーニングやカウンセリングを行うなど、親子分離に至らない段階での支援を充実することが必要である。



- ・そのためには、一般的子育て家庭と社会的養護を必要とする家庭が重なるグレーゾーンへの対策が重要であり、市町村の児童家庭相談や要保護児童対策地域協議会、子育て支援事業等による対応が必要である。
- ・また、虐待防止の専門知識を持つ社会的養護の専門職員が、市町村が行うこれらの施策と連携し、地域に展開することが必要である。
- ・一方、親子分離をして施設や里親で養育する場合にも、できるだけ、地域の普通の家庭的環境で養育できるよう、グループホームや里親での養育が基本であり、地域の中で社会的養護を行えるような支援体制の整備が重要である。
- ・さらに、地域の様々な民間団体の力も合わせ、地域全体で支援をしていくことが重要である。

## ②施設の地域支援機能の体制整備

- ・児童養護施設等の施設機能を地域分散化し、施設を地域における社会的養護の拠点とするとともに、里親をはじめ、地域における社会的養護の担い手や、子育て支援の様々な拠点や関係者が、互いにつながりをもって、トータルなプロセスを保障し、社会的養護を必要とする子どもたちを社会の力で支援していく体制を作っていく。
- ・児童養護施設や乳児院では、家庭支援専門相談員、里親支援担当職員、個別対応職員などの直接処遇のローテーションに入らない専門職員が、施設の地域支援機能を担う体制を整備する。
- ・また、児童家庭支援センターには、ソーシャルワーカーと心理の3名の専門職員が置かれており、児童家庭支援センターは、施設と地域をつなぐ機関として、将来は児童養護施設や乳児院の標準装備としていく。

## ③市町村の児童家庭相談や子育て支援施策との連携

- ・平成16年の児童福祉法改正により、市町村が児童家庭相談を行う役割が法律上明確化され、平成17年2月に「市町村児童家庭相談援助指針」が策定された。
- ・この指針では、市町村には、母子保健サービスや一般の子育て支援サービス等をはじめ、虐待の未然防止や早期発見を中心に、次のような取組が期待されている。
  - (a) 住民等からの通告や相談又は乳児家庭全戸訪問事業や新生児訪問指導により把握した比較的軽微なケースは、一般の子育て支援サービス等の身近な各種の資源を活用して対応する
  - (b) ケースの緊急度や困難度等を判断するための情報収集を行い、立入調査や一時保護、専門的な判定、児童福祉施設への入所等の行政権限の発動を伴う対応が必要な困難なケースは、児童相談所に連絡する
  - (c) 施設を退所した子どもが安定した生活を継続できるよう、相談や定期的な訪問等を行い子どもを支え見守るとともに、家族が抱えている問題の軽減化を図る

- ・社会的養護の施設や児童家庭支援センターは、市町村の要保護児童対策地域協議会に参加して、市町村の取組と連携し、場合によっては市町村からの委託を受け、地域で専門的な相談指導を充実させていくことが重要である。

#### 4. 施設の人員配置の課題と将来像

##### (1) 直接職員の基本配置の引上げ

###### ① 人員配置の不足と引上げの必要性

- ・社会的養護の施設では、虐待を受けた児童、障害児等や、DV被害を受けた母子が増えているが、現状の人員配置の基本部分は、そのような変化が現れる前の昭和51年（児童自立支援施設は昭和55年、母子生活支援施設は昭和57年）に定められた水準であり、その後、加算職員の配置など対応を図ってきたが、必要なケアを提供するには不十分である。
  - ・新規入所理由が虐待
    - 児童養護施設：平成4年 15.9%→平成20年 33.1%（在籍児の53.4%）
    - 乳児院：平成4年 14.0%→平成20年 27.2%（在籍児の32.3%）
  - ・障害等のある児童
    - 児童養護施設：平成4年 9.5%→平成20年 23.4%
    - 乳児院：平成4年 18.6%→平成20年 32.3%
  - ・母子生活支援施設のDV被害の母子：平成12年度33.5%→平成21年度54.1%
- ・平成20年度に行ったタイムスタディ調査から子ども1人あたりケア時間を比較すると、情緒・行動上の課題の多い児童や不適切な養育を受けた児童など、専門的なケアを必要とする児童は、そうでない児童に比べて、子ども一人あたりケア時間が概ね3～4割長い。この調査は、現行の職員配置基準の制約の下における実態を調べたものであるから、必要なケアを行うには、更に十分なケア時間が必要である。
- ・また、実際の施設での職員の勤務ローテーションを踏まえた配置を考えると課題は明確である。例えば、児童養護施設では、早番・遅番の交代勤務、週休2日等の勤務ローテーションを踏まえると、常時1人の体制をとるためにも3人の職員が必要であり、現行の6：1の人員配置は、職員1人で18人の子どもをみる体制である。これでは、児童虐待等により心に傷をもつ子どもに対する十分なケアが困難である。また、施設機能の地域分散化の推進により、本体施設には一層難しい子どもの割合が増えていく。
- ・乳児院でも、虐待、慢疾疾患、障害等の医学的・発達の課題がある乳幼児が中心となってきた。また、SIDS（乳幼児突然死症候群）の防止のための15分毎の視診が必要であり、夜勤体制の強化も必要である。現行の集団的な養育の人員配置水準では、心身の発達に決定的に重要な乳幼児期のケアとして不十分である。
- ・情緒障害児短期治療施設でも、情緒障害、精神疾患や発達障害等の対応の難しい子どもが増加している。また、児童自立支援施設でも、非行、暴力のほか発達障害、

行為障害等最も対応が難しい子どもへの対応や心理的ケアが必要になっている。

- ・母子生活支援施設でも、DVや児童虐待被害者への個別支援が必要となっているが、20世帯施設で母子支援員・少年指導員が合計4名という体制は、交代勤務のために常時1人しか配置できない時間が大部分となり、様々な課題をもつ母子への個別支援や、関係機関調整の外出など、必要な支援が困難である。
- ・このため、当面、各施設ごとに以下のような人員配置の引上げの目標水準を念頭に置きながら、段階的な取組みを含めて、人員配置の引上げを検討していく必要がある。

## ②児童養護施設

- ・児童養護施設については、虐待を受けた児童などに対するケアを充実するため、人員配置の充実が必要である。
- ・その際、児童養護施設の本体施設は、小規模グループケア化していく方向であることから、小規模グループケアで勤務ローテーションが確保できるようにする水準が、引上げの目標水準として考えられる。
- ・具体的には、基本配置を小学生以上の現行6：1から4：1に引き上げ、これに小規模グループケア加算1人を加えて、合わせて3：1相当を超える配置が、引上げの目標水準として考えられる。

(施設全体を小規模グループケアとする施設では、調理員をユニット担当に充てられるので、1ユニットに3.8人程度を確保でき、常時1名(一部の時間は2名)での勤務ローテーションを組める水準となる。)

$$\left\{ \begin{array}{ll} 0 \text{ 歳児} & 1.7 : 1 \\ 1 \cdot 2 \text{ 歳児} & 2 : 1 \\ 3 \text{ 歳以上幼児} & 4 : 1 \\ \text{小学校以上} & 6 : 1 \end{array} \right. \Rightarrow \left\{ \begin{array}{ll} 0 \cdot 1 \text{ 歳児} & 1.3 : 1 \\ 2 \text{ 歳児} & 2 : 1 \\ 3 \text{ 歳以上幼児} & 3 : 1 \\ \text{小学校以上} & 4 : 1 \end{array} \right.$$

## ③乳児院

- ・乳児院についても、大人との愛着関係を重視したケアができる体制をとるため、小規模グループケアで勤務ローテーションを確保できるようにする水準が、引上げの目標水準として考えられる。
- ・具体的には、基本配置を0・1歳児の現行1.7：1から1.3：1に引き上げ、これに小規模グループケア加算1人を加えて、合わせて1：1相当を超える配置が、引上げの目標水準として考えられる。

(1ユニットに4.7人程度を確保でき、昼間は常時1.5人、夜間は2ユニットに1人での勤務ローテーションを組める水準となる。)

$$\left\{ \begin{array}{ll} 0 \cdot 1 \text{ 歳児} & 1.7 : 1 \\ 2 \text{ 歳児} & 2 : 1 \\ 3 \text{ 歳以上幼児} & 4 : 1 \end{array} \right. \Rightarrow \left\{ \begin{array}{ll} 0 \cdot 1 \text{ 歳児} & 1.3 : 1 \\ 2 \text{ 歳児} & 2 : 1 \\ 3 \text{ 歳以上幼児} & 3 : 1 \end{array} \right.$$

#### ④情緒障害児短期治療施設

- ・情短施設については、児童養護施設よりも手厚い体制が必要であることから、児童養護施設の4：1よりも一段高い3：1の水準とするとともに、心理療法担当職員を7：1に引き上げ、心理的ケアの充実を図ることが、引上げの目標水準として考えられる。

(定員35名程度の標準的施設で、児童指導員等12名程度(交代勤務のため昼間4名体制)、心理療法担当職員5名程度の配置ができる水準)

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{児童指導員・保育士} \\ \text{心理療法担当職員} \end{array} \right. \quad \begin{array}{l} 5 : 1 \\ 10 : 1 \end{array} \Rightarrow \begin{array}{l} 3 : 1 \\ 7 : 1 \end{array}$$

#### ⑤児童自立支援施設

- ・児童自立支援施設の児童自立支援専門員等は、これまで、情緒障害児短期治療施設の児童指導員と同じ5：1の配置基準としており、これを情短施設と同様に3：1の水準とするとともに、心理的ケアの必要な子どもの増加に伴い、心理療法担当職員を現在の情短施設並みの10：1の配置とすることが、引上げの目標水準として考えられる。

(定員40名程度の標準的施設で、児童自立支援専門員等13名程度、心理療法担当職員4名程度の配置ができる水準)

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{児童自立支援専門員・児童生活支援員} \\ \text{心理療法担当職員} \end{array} \right. \quad \begin{array}{l} 5 : 1 \\ \text{施設に1人} \end{array} \Rightarrow \begin{array}{l} 3 : 1 \\ 10 : 1 \end{array}$$

#### ⑥母子生活支援施設

- ・母子生活支援施設において入所者支援機能を強化するため、標準の定員20世帯の施設で、母子支援員・少年指導員を合わせて現行の4名配置から6名配置に引上げ、交代勤務で常時2名配置の勤務ローテーションを確保できる水準とするとともに、入所10世帯が増えるにつき、母子支援員・少年指導員各1名を世帯担当者として配置できる人員配置とする水準が、引上げの目標水準として考えられる。

母子支援員、少年指導員それぞれにつき

$$\left\{ \begin{array}{l} 20 \text{世帯未満} 1 \text{人} \\ 20 \text{世帯以上} 2 \text{人} \end{array} \right. \Rightarrow \left\{ \begin{array}{l} 10 \text{世帯未満} 1 \text{人} \\ 10 \text{世帯以上} 2 \text{人} \\ 20 \text{世帯以上} 3 \text{人} \\ 30 \text{世帯以上} 4 \text{人} \end{array} \right.$$

### (2) 加算職員の配置の充実

#### ①里親支援担当職員の配置

- ・日本の社会的養護は、施設が9割、里親等が1割であり、欧米主要国と比べ、施設養護に過度に依存している。里親等の家庭的養護の比率を大幅に引き上げるためには、新規里親開拓や、里親への相談支援を行う体制の充実が必要であり、施設に地域支援の拠点機能を持たせ、里親やファミリーホームへの支援を行えるよう、施設に里親支援担当職員を置く必要がある。

## ②自立支援担当職員の配置

- ・新設高校卒業後の進路は、児童養護施設の児童は、大学や専門学校等への進学は23%にとどまり、一般の高卒の77%よりも大幅に低い。また、退所後の生活も不安定な者が多い。社会的養護の子どもたちが、平等に社会のスタートラインに立てるよう、就職・自立の支援や、退所後のアフターケアの充実のための自立支援の体制整備が必要であり、施設に自立支援の担当職員を置く必要がある。

## ③心理療法担当職員の全施設配置

- ・虐待を受け心に傷を負った児童等に対する心理的ケアの充実する必要がある、このため、心理療法担当職員の配置を全施設化する必要がある。

## (3) 社会的養護の高度化の計画的推進

- ・施設運営の高度化を図る方法としては、全ての施設に措置費の改善をするとともに、質の改善を義務づける手法がある。これは、全体の底上げを図っていく方法である。その際、実際に質の改善に結びつくよう、評価・推進の仕組みが必要となる。
- ・また、一方、国が指針を示し、施設がそれに沿って施設機能の高度化を推進する計画を策定して実施する場合には、措置費の加算を行う手法も考えられる。これは、努力する施設にメリットを与えることにより、質の改善を促す手法である。
- ・両者を適切に組み合わせて、推進していくことが必要である。
- ・なお、例えば、児童養護施設において、基本配置を4：1への引上げを行うに当たっては、施設の小規模化・施設機能の地域分散化に向けた計画の策定や、里親等支援の充実、地域支援の充実などを行うことを要件とすることも考えられる。
- ・本年度、小規模グループケアを1施設上限3カ所から6カ所に拡大するに当たり、施設の小規模化とファミリーホーム開設を行う計画の策定や、里親支援を要件とすることとした。

## **5. 社会的養護の整備量の将来像**

### (1) 社会的養護の児童の全体数

- ・社会的養護の児童数は、この10年間で1割増加している。子ども・子育てビジョンでは、被虐待児童の相談の増加等にかんがみ、平成20年度から平成26年度までに1割以上の増となると見込んでいる。
- ・その後の見通しについては、被虐待児童の発生率が更に増える可能性もあるが、家族再構築支援や、子育て支援の施策の進展により、伸びを抑制できる可能性もあり、見通しは難しい。

- ・当面、児童人口の推移と同じと仮置きして考えるとすれば、将来人口推計（高位推計）では、その後の10年間で、18歳未満人口の1割縮小が見込まれており、これと同様の推移を見込むか、あるいは、人口の縮小にかかわらず、少なくとも対象児童は減少しないと見込むことが考えられる。

## (2) 施設数等

- ・子ども・子育てビジョンにおいて、平成26年度までに、児童養護施設は610か所、情緒障害児短期治療施設（情短施設）は47か所に増やす目標を設定している。
- ・その後は、施設を小規模化しつつ地域支援に力を入れるため、施設数は全体では維持が見込まれる。
- ・なお、情短施設は、複数設置の都道府県もあることから、全国47か所では不足であり、更なる増設が必要である。その際、児童養護施設からの転換も見込まれる。仮に10施設程度が児童養護施設から情短施設に転換すると見込むと、児童養護施設600カ所程度、情短施設57カ所程度となる。
- ・このほか、乳児院（平成23年4月現在129カ所）、児童自立支援施設（同58カ所、検討中1カ所）母子生活支援施設（同262カ所）は、概ね現状維持と見込まれる。
- ・地域小規模児童養護施設は、児童養護施設1施設に1カ所、自立援助ホームは、児童養護施設2施設に1カ所を見込む。ファミリーホームについては、里親等委託率の引き上げに伴い、5000人程度を見込んで1000カ所程度を見込む。

## (3) 里親等委託率

- ・里親等委託率（乳児院、児童養護施設、里親、ファミリーホームへの措置児童の合計に対する里親及びファミリーホーム措置児童数の割合）は、平成14年度の7.4%から21年度の10.8%まで、7年間で1.46倍に増加した。子ども・子育てビジョンでは、平成26年度に16%とする目標を設定している。
- ・欧米主要国で3割～7割（ドイツ 28.7%、フランス 53.0%、イギリス 60.0%、アメリカ 76.7%（平成14年厚生労働科学研究調べ））であることを踏まえ、日本でも、ビジョン目標達成後のその後の十数年間で、里親等委託率を3割以上へ引き上げる目標を掲げて推進すべきである。
- ・そのためには、現在3万人の児童養護施設については、小規模化と施設機能の地域分散化により、2万人程度に抑え、里親やファミリーホームを大幅に増やして移行させることが必要となる。施設は定員を引き下げて、対応の難しい子どものみを預かるとともに、地域支援を行う拠点として高度化していくことが必要である。

#### (4) 施設機能の地域分散化の姿

- ・日本の社会的養護は、現在、9割が乳児院や児童養護施設で、1割が里親やファミリーホームであるが、これを、今後、十数年をかけて、
  - (a) 概ね3分の1が、里親及びファミリーホーム
  - (b) 概ね3分の1が、グループホーム
  - (c) 概ね3分の1が、本体施設(児童養護施設は全て小規模ケア)という姿に変えていく。
- ・現在、児童養護施設の在籍期間は10年以上が10.9%、5年以上が38.8%であるが、児童養護施設の本体施設での長期入所を無くす必要がある。児童養護施設に入所した子どもについて、本体施設からグループホームへ、そしてファミリーホームや里親へ、支援を継続しながら家庭的な養護を行える体制に、全ての施設を変革していく。

#### むすび

- ・このとりまとめに記載された具体的方策については、できるだけ早い時期の実施が望ましい。新たな予算要求が必要な事項については、できるものから順次着手していくべきである。
- ・また、人員配置の引上げには相当額の予算の増額が必要であることから、段階的な取り組みを含めて、検討していく必要がある。
- ・社会的養護を必要とする子どもたちが、希望や自信、信頼感をもって健やかに育つことができるよう、社会的養護の充実を図っていく必要がある。