

**社会保障審議会児童部会
社会的養護のあり方に関する専門委員会
第7回議事次第**

平成15年10月14日(火)
10:00~12:00
全共連ビル101

1. 開会

2. 議題

- (1) 意見交換
- (2) その他

3. その他

社会的養護のあり方に関する専門委員会報告書（案）

はじめに

近年、核家族化等に伴う家庭における養育機能の低下や少子化、離婚の増加、地域における地縁関係の希薄化など子どもと家庭を取り巻く環境は大きく変化してきており、また児童虐待や配偶者からの暴力など家族をめぐる多様で深刻な問題が生じている。

本専門委員会に先立ち、児童虐待への対応全般にわたる検討を行った「児童虐待の防止等に関する専門委員会」の報告書でも指摘されているように、全国の児童相談所に寄せられる虐待の相談処理件数は、ここ数年急増し、児童福祉施設も都市部を中心に極めて高い充足率を示しており、今日では児童養護施設に新規に入所する子どものほぼ半数が虐待を受けた経験を有する実態にある。また、こうした虐待を受けた子どもの多くは、心に傷を負い、情緒面・行動面の問題を抱えており、適切なケアや治療を必要としている。

養育者がいない、養育者に監護を委ねることが適切でないなどの理由により、家庭での養育が十分に期待できない子どもについては、養育者に代わって里親家庭や児童福祉施設を中心に社会全体でその心身の健やかな育成を図ることが必要である。こうした保護を要する子どもに対する社会的養護の取組みとしては、平成9年の児童福祉法の改正による児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）の法定化、その後の地域小規模児童養護施設や専門里親の創設など、一定の施策の充実が図られてきた。しかしながら、こうした虐待による心の傷を抱えた子どもの急増という昨今の深刻な状況に対し、現在の社会的養護の仕組みは必ずしも十分に対応しきれておらず、大変厳しい状況にある。

本専門委員会は、こうした状況の中で、本年6月にとりまとめられた「児童虐待の防止等に関する専門委員会」の報告書における社会的養護に関する指摘を踏まえ、家庭的養護や施設養護、社会的養護の質の向上など、社会的養護のあり方について検討を深めるために設置され、別添に示したような幅広い検討課題について〇回にわたり議論・検討を重ねてきた。

本報告書は、この検討を踏まえ、社会的養護のあり方について、当面早急に取り組むべき課題を中心に、取組みの方向性を整理したものである。本報告書の公表を契機に、社会的養護を必要とする子ども達が置かれた厳しい現状が幅広い人々に認識・共有され、その改善に向けた取組みが早急に図られることを期待するものである。

なお、以下の整理においては、取組みの各項目ごとの基本的な考え方となるべき「取組みの方向性」を示すとともに、この考え方に沿った具体的な取組みを進めるに当たり参考となる主な意見のうち、当面早急に対応すべき具体的な取組み等に関

する指摘については「当面の具体的な取組みに関する意見」として、また中長期的な対応も視野に、今後更に検討すべき課題に関する指摘については「今後の課題」として整理している。

さらに、本専門委員会において示された様々な意見については、別添「社会的養護のあり方に関する専門委員会 検討課題に係る意見等」において、できる限り網羅的に整理した。

1. 社会的養護のあり方について

【取組みの方向性】

社会的養護については、子どもの権利擁護を基本とし、今後とも国、地方公共団体、保護者、関係団体などの関係する主体が、それぞれの責任を適切に果たしていくことが必要である。

今日の社会的養護の役割は、子どもの安全・安心な生活を確保するにとどまらず、里親への委託や施設への入所などを通じて、心の傷を抱えた子どもには必要なケアや治療を行い、その子どもの社会的自立までを支援することにある。

もとより子どもの健全育成、自立を促していくためには、里親や施設のみならず家族や地域の果たす役割も重要である。家族や地域が有していた養育力が低下している現状にあっては、家族の再統合や家族や地域の養育機能の再生・強化といった親も含めた家族や地域に対する支援も、社会的養護本来の役割として取り組むことが必要である。

こうした認識の下、社会的養護については、現在の仕組みの下で何かできるかということではなく、制度や意識を転換し、ケア形態の小規模化、親や年長児童に対する支援、更にはケアに関する児童福祉施設の創意工夫を促す仕組みの導入など、子どもの視点に立って、子どもや家族の多様な要請に応えていくことが必要である。

なお、そのためには、家庭的養護と施設養護の協働や、一人ひとりの子どもの状況に応じた最適な支援を行うための十分な実態把握・評価（アセスメント）を実施できるよう、児童相談所や児童福祉施設の体制の強化を図っていくことも必要である。

同時に、これまでの社会的養護は、保護を要する児童を対象とするものとして、いわゆる子育て支援とは別個のものとして進められてきたが、今後は、両者を連続的なものとして捉え、一体的な施策の推進を図ることにより、より効果的な子どもの健全育成や児童虐待の防止等につなげていくことが必要である。

【当面の具体的な取組みに関する委員会としての意見】

- ・社会的養護は社会的子育て支援と別個のものではなく、その下支えの役割を担うものとして位置付けていくべきである。
- ・具体的な施策を検討するに当たっては、支援を行う大人の側からではなく子どもを中心に据えて、「子どもの人としての権利をきちんと守る」という権利擁護の視点を持つことが重要である。
- ・安全な生活を保障するだけでなく、子どもの治療やケアの機能を充実させていくことが必要である。
- ・育児の社会化、「子どもは社会の中で育つ」という認識の下、家庭的養護と施設養護に加え、地域社会全体による養護という視点が必要である。
- ・これからの社会的養護は、基本的に施設養護から家庭的養護に移行していくことが必要である。
- ・里親と施設が相互に補い合うという里親機能と施設機能の融合の視点を持ち、里親、施設、更には地域のサービスを連動させることが重要である。
- ・施設の種別を超えた支援体制が必要である。
- ・子どものケアだけでなく、「親」を含めた子どもと家族へのケアが重要である。
- ・「社会的養護をめぐる現在の諸問題は、これまで子どもの養育に社会的資源が十分に投入されてこなかったことの結果である」との認識の下で、支援を充実させていくことが必要である。
- ・子どもにとっての最善の利益を実現するために、国、地方公共団体、保護者、関係団体などが、その責任を適切に果たしていくことが必要である。

【今後の課題】

- ・これからの目指すべき社会的養護の仕組みを検討するに当たっては、各児童福祉施設を基幹施設として位置付けつつ、これに治療機能を重ね合わせる形で考えていくことが必要である。
- ・今後、子育て支援について施策の具体的目標を設定する場合には、社会的養護についても目標設定の対象とすることを検討すべきである。

2. 家庭的養護（里親・グループケア等）のあり方について

【取組みの方向性】

家庭での養育が十分に期待できない子どもの養育を希望する者（里親）が、自らの家庭においてこうした子どもの養育を行う里親制度については、その利用実績が長期的には低下傾向にあり、その理由として「里親制度が知られていない」

「子どもの実親が里親委託を望まない」等の指摘がなされている。しかし、家庭での生活を通して愛着形成を図ることのできる意義深い制度であり、子どもの立場に立てば、より積極的に里親制度の普及を図り、活用していけるよう、この制度の一層の啓発に努めることが必要である。

また、里親制度については、乳幼児期から自立期に至るまで里親を活用できるよう、里親によるグループホームといった工夫を図るとともに、里親の心身両面での負担軽減に向けた支援の強化や里親に対する研修体制の充実を図ることにより、多くの者が参加しやすい仕組みとしていくべきである。

さらに、親権の一部代行など里親の責任等を明確化することにより、その専門性や役割を明確にすることも重要である。

【当面の具体的な取組みに関する委員会としての意見】

- ・多様な家族の形態を受け入れる風土の醸成に向けた啓発が必要である。
- ・最初から完璧な人を里親に認定する発想から脱却し、希望者に対してまず研修を行い、意欲のある人を認定するといった段階的に里親を創り出す取組みを検討することが必要である。
- ・里親の活用の形態（週末里親、里親によるグループホーム等）を多様なものとするとともに、里親が複数種類の里親の形態について登録を行うよう促していくことが必要である。
- ・児童福祉施設と自治体が里親の普及・活用に向け、より積極的な役割を果たすべきである。また、児童相談所における里親に対する相談援助も充実すべきである。
- ・里親の登録数は、現在は子どもの受託を希望しない人も含まれているなど実際に委託が可能な里親の実態を表しておらず、子どもを受け入れることが可能な里親を登録すべきである。
- ・ロールプレイ（現実の自分とは異なる役割を演じる手法）などの演習的な内容も組み入れた、子どもの様々な問題行動に対応できる研修を継続的に実施していくことが必要である。
- ・「相互理解の機会を持つ」という意味においても、里親と児童福祉施設の職員が、それぞれの研修に相互に参加することも一つの考え方である。
- ・里親の最低基準が制定されたことに合わせ、受託した子どもに関する親権の一部代行など里親の権利や役割を明確にすべきである。
- ・近年、利用実績の少ない保護受託者制度を見直し再活性化するなど、子どもの自立自活に向けた新たな支援の仕組みを構築すべきである。
- ・一時保護の委託先として里親を積極的に活用することを検討すべきである。
- ・特に養育負担の大きい子どもを預かる里親を中心に、養育上の心配などを里親がいつでも相談できる体制の整備、里親に対する児童相談所の支援の強化、児童福祉司による子どもの委託後における定期的な里親家庭の訪問、子どもの委託直後

- における継続的かつ集中的な支援など、里親への支援体制の充実が必要である。
- ・里親同士のつながりや連携を密にするために、里親会の活性化についての工夫を検討することが必要である。

【今後の課題】

- ・子どもの里親への委託と施設への入所の選択を親の意向のみに委ねることの是非について検討が必要である。
- ・里親の名称のあり方について検討が必要である。
- ・永続的な家族関係を重視する観点からは、特別養子縁組制度の活用も必要な方向性である。

3. 施設養護のあり方（施設サービス体系のあり方等）について

【取組みの方向性】

児童福祉施設における養護の中長期的なあり方としては、まず「1. 社会的養護のあり方」を踏まえ、子どもの視点に立って、大規模な集団生活ではなく、より家庭的な生活の中でのケアの提供を基本とした上で、各施設の本体施設を治療機能等を有する基幹施設と位置付け、養育が困難な子どもへの対応が可能な専門職員を配置する方向を目指すべきである。

児童福祉施設については、こうした将来的な方向を見据え、子どもの自立を視野に入れて生活面、治療面で個々の子どもの要請に応えられるよう、各施設が有する特性を活かした相互支援や、里親や児童相談所などの関係者との幅広い連携を図りつつ、ケア形態の小規模化を進めていくことが必要である。同時に、入所している子どもの処遇に支障を来すことのないよう配慮しながら、専門的支援機能や在宅支援機能、一時保護機能など地域の拠点としての諸機能を充実・強化していくべきである。

また、子どもを中心に据えるという視点に立って、乳児院及び児童養護施設で受け入れる子どもの年齢要件の見直しなど、可能な限り子どもに対するケアの連続性や親子関係を保持することに配慮する必要がある。

さらに、虐待を受けた子どもをはじめとする様々な支援を必要とする子どもの状況に応じて、適切なケアが提供されるよう的確な支援計画の作成に配慮すべきである。

なお、これら一連の取組みに必要な職員の確保についても十分検討すべきである。

施設に対する措置費の支弁についても、一人ひとりの子どもが必要とするケアの内容は異なっていることからすれば、全ての施設に一律に支払う方法から、個々の施設における子どもの状況、子どものケアに関する施設の創意工夫や努力といった取組みを反映したものに直すべきである。

【当面の具体的な取組みに関する委員会としての意見】

- ・画一的でなく穏やかな生活が可能な完結型の家庭的ユニットを実現していくとの考え方に基つき、生活の単位を小さくしていくことが適当であるが、その際、単に規模を小さくすればよいというものではない。このため、過去の実践の検証も十分に行いつつ、児童福祉施設におけるケア形態の小規模化を進めていくことが必要である。
- ・その際にはスーパーバイザー（専門的助言者）の配置など、職員の配置と合わせた検討が必要であるとともに、施設相互（里親を含む）の連携の強化を含め、小規模化を支える仕組みの構築が重要である。また、施設全てを小規模化するのではなく、いわば基幹施設として一定の規模や専門的な機能を有する拠点を確認することが必要である。
- ・児童自立支援施設についても、ケア形態の小規模化について検討が必要である。
- ・児童福祉施設に対する社会的な偏見を取り除くことが必要である。
- ・一人ひとりの子どもが必要とするケアの内容は異なっており、措置費については、全ての施設に一律に支払う方法から、個々の施設で生活する子どもの状況、子どものケアに関する施設の創意工夫や努力を反映した方法に見直すべきである。
- ・児童福祉施設は、里親に対する支援の役割を担うことも必要である。
- ・児童福祉施設には、子どもを取り巻く家庭や地域との調整など、自らがケースワークを進めるために家庭支援専門相談員（ファミリーソーシャルワーカー）を配置すべきである。
- ・医療サービスと福祉サービスの双方を兼ね備えた施設若しくは機関の整備が必要である。
- ・子どもが治療的な施設で一定期間ケアを受けた後に、元の施設に戻って生活を継続できるような仕組みを考えることが必要である。
- ・子どもの年齢等の要件により一律に措置が変更される制度は養育上問題が多く、措置変更の時期は、特に乳幼児については柔軟に対応すべきである。
- ・可能な限り親子の分離を行わない支援方法を検討すべきである。親子の分離を行わない生活施設は親子関係の再生に有効であり、母子生活支援施設の活用を考えるべきである。
- ・子どもの処遇方針に関する児童相談所の十分な実態把握・評価（アセスメント）の実施を確保しつつ、それぞれの児童福祉施設の特性を活かし、一時保護の機能を強化・充実していくことが必要である。

- ・児童福祉施設に多様な機能を付加していくに際しては、入所している子どもの処遇に支障を来すことのないよう、施設が提供する機能に優先順位を付けることが必要である。

【今後の課題】

- ・現行制度における施設種別にこだわらず、子どもの養育を中心に考え、住居型施設の再編を打ち出すことが必要である。
- ・子どもの問題行動の解決を図ることが可能なケア体制の整備が必要であり、児童福祉施設における人員配置や施設等に関する最低基準の見直しについても検討が必要である。
- ・児童福祉施設が全国的に適正に配置されているか、利用者の視点で考えるべきである。
- ・高度な支援を必要としている乳幼児の治療や手厚いケアについて検討していくことが必要である。
- ・特殊なケア（身体障害・精神障害・在宅医療・慢性疾患など）を必要とする子どもに対する社会的養護のあり方について、検討が必要である。
- ・情緒障害児短期治療施設は、その役割を明確にするとともに、6歳未満児も積極的に受け入れられるような体制の整備を検討すべきである。
- ・家族との関係を濃く有したまま利用できる施設、例えば通所型児童養護施設などについても検討すべきである。

4. 家族関係調整及び地域支援について

【取組みの方向性】

子どもの自立を促していくためには、子どもを取り巻く家族や地域の果たす役割も重要である。

このため、児童福祉施設においては、施設に入所した子どもの家庭復帰や家族再統合に向けて、子どもへの支援のみならず、児童相談所等の幅広い関係者と連携しつつ、家族への支援や親権者との関係調整を適切に実施していくことが必要である。

また、施設を退所し、地域で生活する子どもについても職員が訪問し、あるいは施設に招き、必要に応じ相談・助言等を行うといったアフターケア（施設退所後のケア）を充実させていくことが、今日の施設の役割として重要である。

さらに、児童福祉施設は、養育に関する専門知識、経験を生かし、地域の子どもやその家族に対して、必要な支援を行う役割を担っていくことも期待される。

こうした様々な役割を児童福祉施設が地域の福祉拠点としての的確に果たしていけるよう専門的支援機能や在宅支援機能、一時保護機能など諸機能の充実・強化を図っていくべきである。

【当面の具体的な取組みに関する委員会としての意見】

- ・子どもに対する支援を考える際には、併せて家族に対する生活支援や精神的な支援を考えることが必要である。
- ・支援の対象を家族に広げていくとしても、子どもの権利擁護が最優先であることを忘れてはならない。
- ・児童福祉施設を退所して家庭に戻った子どもに対する在宅支援は、「親」を含めた「家族」を対象に取り組むことが重要である。
- ・養育に関する豊かな経験・知識を有する児童福祉施設は地域の子育て支援の役割も担うべきである。
- ・学校との連携の緊密化が必要である。
- ・在宅の子どもを支援するために短期預かり（ショートステイ）、訪問支援（ホームヘルプ）、日帰り支援（デイサービス）の実施を検討すべきである。
- ・身近な相談・援助機関として児童福祉施設に附置される児童家庭支援センターの充実が必要である。
- ・自立支援の観点からは、施設退所後のケアの実施が重要である。
- ・市町村における虐待防止ネットワークの取組みを更に推進していくべきである。

【今後の課題】

- ・児童福祉施設に治療機能を付与した上でそれを在宅の者も活用できる仕組みを検討する必要がある。
- ・児童福祉施設が担う在宅支援の具体的な取組み等については引き続き検討が必要である。

5. 年長の子どもや青年に対する自立支援について

【取組みの方向性】

近年、社会的養護を必要とする子どもの中には、虐待を受けるなど、よりきめ細かな手厚い支援を必要とする子どもが増加しており、こうした子どもをはじめとして里親委託を終了した子どもや児童福祉施設を退所した子どもが、ただちに社会的に自立することは容易ではない。こうした子どもの自立を促していくためには、生活拠点の確保と就労支援が重要であり、施設退所後等の当分の間や求職

期間中の生活を支えることが可能な実効ある制度的対応を検討すべきである。

こうした施設退所後等の子どもに対し、生活の場を提供し、その相談に応じる児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）が果たす役割は重要であり、その設置促進や機能の強化を図るべきである。

また、里親、児童福祉施設や自立援助ホームについては、18歳、20歳といった年齢に達した子どもについては一律に支援を打ち切ることが原則となっているが、こうした施設等の対象年齢から外れた者であっても必要に応じて支援を継続していくべきである。

【当面の具体的な取組みに関する委員会としての意見】

- ・児童福祉施設の中に子どもの独立自活を進めるための自活寮若しくは自立促進寮を整備して対応することも必要である。
- ・18歳以上の人の問題に対する相談や生活を支えていくことができるのは自立援助ホームしかなく、自立援助ホームを各都道府県に整備することが必要である。
- ・専門の職員と共同の生活を通じて、子どもが社会生活を円滑に進めることができるような仕組みが必要である。
- ・子どもの自立を促すためには、施設内で社会的技能を学ぶ機会や、就職に関する制度や現状を理解する機会の確保が必要である。
- ・個々の子どものその時々々の状況や支援の内容を承知しているいわば担当支援者を明確にしておくことが必要である。
- ・施設退所後の子どもが帰ることのできる場所、心のふるさと的な場所の確保が重要である。
- ・子どもの独立自立を具体的に支援する里親制度を検討すべきである。
- ・自立を目指す子どもに対する資金の貸付制度を設けるべきである。また、こうした子どもに対する保証についても、現状の施設長による個人的な保証ではなく、制度的な対応を図るべきである。

【今後の課題】

- ・年長の子どもや青年に対する自立に向けた支援について、児童福祉法では限界があるのであれば、青少年を対象として別の法律等で対応ができないか検討する必要がある。