

大阪府子ども施策審議会 社会的養育体制整備計画策定部会
(社会的養護 WG・子ども家庭支援体制WG)
における議論の整理

令和元年 9 月

大阪府福祉部子ども室家庭支援課

はじめに

平成 28 年児童福祉法の改正により、子どもが権利の主体であることが明確化され、子ども家庭への養育支援から代替養育までの社会的養育の充実等が求められるとともに、代替養育についても家庭での養育が原則とされた。また、このような理念を実現するため、平成 29 年 8 月に国から「新しい社会的養育ビジョン」が示され、国と都道府県がそれぞれの役割分担のもとで大きく施策を動かすための改革工程が示されるとともに、「都道府県推進計画」についても見直すこととされた。

このような中、平成 30 年 7 月に厚生労働省より「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」が発出され、計画に盛り込むべき事項の詳細が示されるとともに、当初、平成 30 年度末までとされていた計画見直し年度は令和元年度末まで延長された。

大阪府では、これらの見直しを踏まえて、現在の「第二次大阪府社会的養護体制整備計画」を見直し、「第三次大阪府社会的養育体制整備計画」を策定するため、平成 30 年 1 月に、大阪府子ども施策審議会の下に、学識経験者、児童福祉施設代表、里親代表等による「社会的養育体制整備計画策定部会（以下「計画策定部会」という。）を設置し 2 つのワーキンググループ（社会的養護ワーキンググループ・子ども家庭支援体制ワーキンググループ）を中心に、国の策定要領に沿って議論を進めてきた。

本資料は、各ワーキンググループで検討した内容について整理・共有することで、計画策定部会としてより深い議論の掘り下げを図るとともに、「第三次大阪府社会的養育体制整備計画」の案文作成に資することを目的として作成したものである。

基本的事項の整理

I. 計画策定の背景

- 子ども・子育てをめぐる社会環境が大きく変化する中で、近年、児童虐待等により保護者の適切な養育を受けられない子どもが増加している。また、社会的養護のもとで育つ子どもの課題も多様化・複雑化しており、そのような状況にあっても子ども一人ひとりのニーズに応じた支援ができるよう、大阪府では平成 22 年 3 月に「大阪府社会的養護体制整備計画」を、平成 27 年 3 月には「第二次大阪府社会的養護体制整備計画（以下、「第二次計画」という。）」を策定し、取組みを進めてきた。
- とりわけ、第二次計画は、平成 23 年 7 月に国が取りまとめた「社会的養護の課題と将来像」（以下、「国の将来像」という。）を踏まえ、社会的養護は原則として家庭養護を優先するとともに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という考えのもと、施設の小規模化・地域分散化や家庭養護の支援を進める具体的方策を定めた「都道府県推進計画」（計画期間：平成 27 年度を始期として 5 年ごとに前期・中期・後期に区分した 15 年間）を包含するものとして、里親等の家庭養護と児童養護施設等での家庭的養護の推進を図ってきた。
- 一方、第二次計画策定後の平成 28 年 5 月に児童福祉法が抜本的に改正されたことは、極めて大きな社会状況の変化である。そもそも児童福祉法は、戦後新憲法の下、全ての子どもの福祉を対象として制定されたものであり、当時は戦災孤児の保護を主たる目的として、子どもを保護し、施設に収容する福祉が優先されていたが、改正児童福祉法においては、子どもが権利の主体であることが明確化され、子ども家庭への養育支援から代替養育までの社会的養育の充実等が求められるとともに、代替養育についても家庭での養育が原則とされた。
- このような理念を実現するため、平成 29 年 8 月に国から「新しい社会的養育ビジョン」が示され、国と都道府県がそれぞれの役割分担のもとで大きく施策を動かすための改革工程が示されるとともに、「都道府県推進計画」についても令和元年度末までに見直し、家庭養育の実現や永続的解決（パーマネンシー保障）、施設の改革、児童相談所と一時保護所の改革や市町村の子ども家庭支援体制構築への支援策など、社会的養育全般の事項を盛り込むこととされた。

- 第三次大阪府社会的養育体制整備計画（以下、「本計画」という。）は、このような状況を踏まえ、令和元(2019)年度末までを計画期間とする第二次計画の後継計画として、また、「都道府県推進計画」を見直した「都道府県社会的養育推進計画」に位置付けられるものとして、「新しい社会的養育ビジョン」で示された社会的養育全般を網羅して策定するものである。

Ⅱ. 計画の位置づけ

(1) 第三次大阪府社会的養育体制整備計画

- 子ども・子育て支援法（平成 24 年法律第 65 号）第 62 条に規定する都道府県子ども・子育て支援事業支援計画や、次世代育成支援対策推進法（平成 15 年法律第 120 号）第 9 条に規定する都道府県行動計画の中で、都道府県は、保護を要する子どもの養育環境の整備に関する事項を定めることとされている。大阪府においては、これらの計画も含めて「大阪府子ども総合計画」を策定しており、「第三次大阪府社会的養育体制整備計画」は「大阪府子ども総合計画」の中の「保護を要する子どもの養育環境の整備に関する事項」を具体化したものと言える。
- また、平成 30 年 7 月に国から発出された「乳児院・児童養護施設の高機能化及び多機能化・機能転換、小規模かつ地域分散化の進め方」を受け、今後 10 数年の児童養護施設及び乳児院の小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた計画が、各施設において策定されており、本計画は各施設と調整し、これらの計画と整合性を図る必要がある。
- 併せて、改正児童福祉法等を受けて行われるべき都道府県推進計画の全面的な見直しに当たって踏まえるべき基本的考え方や留意点などをまとめた「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」も、平成 30 年 7 月に国から示されており、本計画は、この内容を最大限に尊重しつつ、大阪府の実情を踏まえた令和 11(2029)年度までの社会的養育体制整備にかかる長期的ビジョンを示すものとして策定する。

(2) 都道府県社会的養育推進計画

- 第二次計画までは、都道府県は、国の将来像に示された「本体施設、グループホーム、

里親等の割合を概ね3分の1ずつ]にしていく目標と、小規模化等の手引きを踏まえ、平成27年度から令和11(2029)年度までの15年間(以下「推進期間」という。)でこの目標の達成を目指すことが求められていた。

- そのため、令和11(2029)年度末における社会的養護を必要とする児童の見込み数や里親等委託率の引き上げのペースを考慮して、確保すべき事業量を設定した上で、各施設の「家庭的養護推進計画」と調整し、大阪府の「都道府県推進計画」を策定していたが、平成29年8月に「新しい社会的養育ビジョン」が示され、国の将来像が全面的に見直されたことを受け、都道府県推進計画も「都道府県社会的養育推進計画」として、国の策定要領を踏まえて全面的に見直すこととされた。

Ⅲ. 計画期間

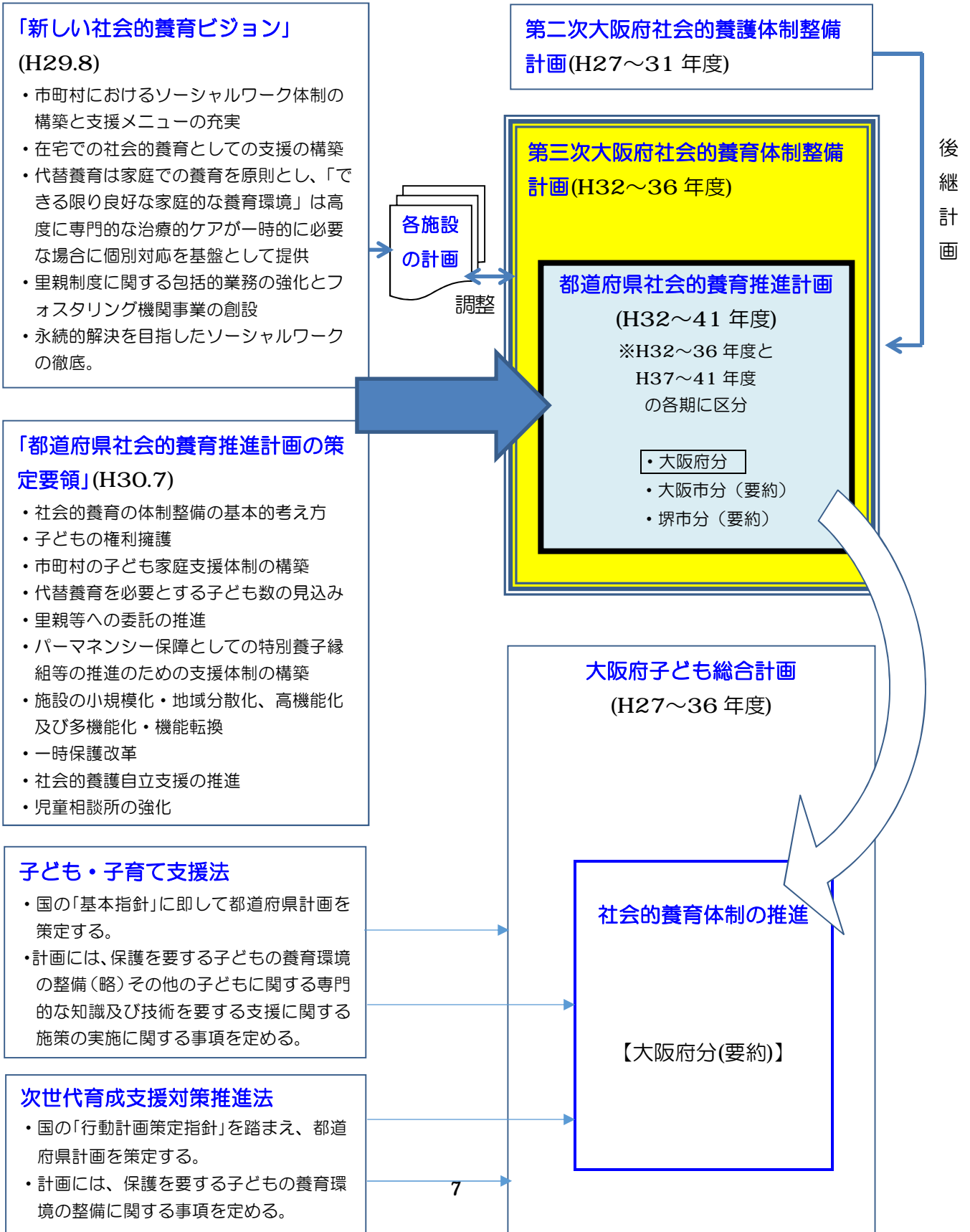
(1) 第三次大阪府社会的養育体制整備計画

- 大阪府子ども総合計画の計画期間が令和6(2024)年度末であることや、都道府県社会的養育推進計画が令和2(2020)年度から令和6(2024)年度、令和7(2025)年度から令和11(2029)年度ごとの各期に区分されていることを踏まえ、令和2(2020)年度から令和6(2024)年度までの5か年の計画とする。

(2) 都道府県社会的養育推進計画

- 「新しい社会的養育ビジョン」及び「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」を踏まえ、令和2(2020)年度から令和11(2029)年度までの推進期間(10年間)を通じて達成すべき目標及び推進期間を令和2(2020)年度から令和6(2024)年度、令和7(2025)年度から令和11(2029)年度ごとの各期に区分して設定した計画とする。また、令和6(2024)年度の期末に見直しを行う。

第三次大阪府社会的養育体制整備計画の位置付け等（イメージ）



ワーキンググループでの議論の整理

I. 計画の骨子

- ワーキンググループにおいては、まず初めに「第三次大阪府社会的養育体制整備計画」の構成について検討し、以下の構成とすることとした。
- () 内の数字は国の策定要領に示された「都道府県推進計画の記載事項」の番号であり、各番号の項目ごとに、それぞれのワーキンググループで分担して審議を行った。

〈参考：各ワーキンググループで審議した項目〉

- ・社会的養護ワーキンググループ：(1)(2)(4)(5)(6)(7)(9)※(3)のうち母子生活支援施設
- ・子ども家庭支援体制ワーキンググループ：(1)(2)(3)(8)(10)

計画の構成	
第1章	計画の策定にあたって
	1. 計画策定の背景
	2. 計画の位置づけ
	3. 計画期間
第2章	4. 計画策定体制
	大阪府の社会的養育の現状と大阪府社会的養護体制整備計画（第二次計画）の検証
	1. 大阪府の社会的養育の現状
第3章	2. 第二次計画の検証
	第三次大阪府社会的養育体制整備計画の基本的な視点
第4章	1. 計画の基本理念 (1)
	2. 計画の基本的方向 (1)
第5章	市町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた取組み
	1. 市町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた取組み (3)
第6章	子ども家庭センターの体制強化と一時保護機能の拡充
	1. 児童相談所の強化等に向けた取組み (10)
第7章	2. 一時保護改革に向けた取組み (8)
	大阪府における社会的養育の将来ビジョン
	1. 各年度の代替養育を必要とする子ども数の見込み（里親委託が必要な子ども数と施設で養育が必要な子ども数の見込み）(4)
	2. 大阪府所管乳児院・児童養護施設の「小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換」に向けた計画 (7)

第7章	「家庭における養育環境と同様の養育環境」と「できるかぎり良好な家庭的環境」の推進
	1. 里親等への委託の推進に向けた取組み <u>(5)</u>
	2. 特別養子縁組等の推進のための支援体制の構築に向けた取組み <u>(6)</u>
	3. 施設の小規模化・地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組み <u>(7)</u>
	社会的養育を担う各分野の取組み
	1. 児童心理治療施設について
	2. 児童自立支援施設について
	3. 母子生活支援施設について <u>(3)</u>
	4. 障がい児入所施設について
	5. 自立援助ホームについて
	6. 児童家庭支援センターについて
	社会的養護自立支援の推進に向けた取組み
	1. 社会的養護自立支援の推進に向けた取組み <u>(9)</u>
第8章	社会的養育を担う人材の確保・育成に関する取組み
	1. 社会的養育を担う人材確保・育成に関する取組み
第9章	当事者である子どもの権利擁護の取組み
	1. 子どもの権利擁護の取組み <u>(2)</u>
第10章	都道府県推進計画（大阪市）
第11章	都道府県推進計画（堺市）

Ⅱ. 第三次大阪府社会的養育体制整備計画の基本的な視点

- 第三次大阪府社会的養育体制整備計画に掲げる基本理念は、改正児童福祉法による子どもの権利保障および家庭養育優先原則を尊重しつつ、施設や市町村等も含め、社会的養育に関わる全ての主体が適切な役割分担のもと、力を合わせて子どもの最善の利益を追求し、これまでの権利擁護の取組みの推進や子どもの自立までを見据えた支援を行うことを旨として、両ワーキンググループで審議の上、以下の通り定めることとした。

<基本理念>

すべての主体が「子どもの最善の利益」を追求し、あらゆる子どもがこれからも権利の主体として尊重され、家庭のぬくもりの中で育ち、自立できる社会の実現

- また、第三次大阪府社会的養育体制整備計画においては、基本理念の下に、以下の6つの基本的方向に沿って重点的に取組みを推進することとし、それぞれの方向に基づく具体的な取組みや、進捗を評価するための指標等については、第4章以降で整理することとした。

(1) 市町村の子ども家庭支援体制の構築

- ① 「子育て世代包括支援センター」や「市町村子ども家庭総合支援拠点」など、市町村の家庭支援体制等の整備に向けた取組みの支援
- ② 市町村が策定する「子ども・子育て支援事業計画」に基づく、子どもに対する在宅支援サービスの充実にに向けた支援

(2) 子ども家庭センターの体制強化

- ① 児童福祉司等の計画的な配置と人材育成
- ② 児童相談所の設置を希望する中核市への必要な支援の提供

(3) 一時保護機能の拡充

- ① 子どもの権利擁護が図られるとともに、一人一人の子どもの状況に応じた適切な一時保護ができるよう、体制や各機能を強化

- ② 家庭における養育環境と同様、あるいはできる限り良好な家庭環境にあって個別性が尊重されるような環境整備
- (4) 「家庭における養育環境と同様の養育環境」と「できるかぎり良好な家庭的環境」の推進
- ① 包括的な里親等支援体制の構築や委託率の向上に向けた取組みの推進
 - ② 児童養護施設や乳児院の小規模化かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた働きかけ
- (5) 施設退所児童等に対する自立支援の充実
- ① 子どもを養護している全期間を通じて、子どもが社会性を獲得し、自立する力を身につけることを念頭に置いた支援の提供
 - ② 自立した後も引き続き子どもを受けとめ、支えとなるような支援の充実
- (6) 子どもの権利擁護の充実
- ① 子どもが年齢に応じた自己決定を適切に行い、自らの権利を主体的に行使できるよう、子どもが意見を表明しやすい環境づくり
 - ② 被措置児童等虐待などの権利侵害の予防・防止や、苦情解決の仕組み等の構築
 - ③ 子どもの意見表明等の仕組みに関する体制の整備

【イメージ】

基本理念	基本的方向		具体的取組
すべての主体が「子どもの最善の利益」を追求し、あらゆる子どもがこれからも権利の主体として尊重され、家庭のぬくもりの中で育ち、自立できる社会の実現	(1)市町村の子ども家庭支援体制の構築	①市町村の家庭支援体制等の整備に向けた取組みの支援	具体的な取組みや、進捗を評価するための指標等を、第4章以降で整理。
		②子どもに対する在宅支援サービスの充実に向けた支援	
	(2)子ども家庭センターの体制強化	①児童福祉司等の計画的な配置と人材育成	
	(3)一時保護機能の拡充	①体制や各機能の強化	
		②個別性が尊重されるような環境整備	
	(4)「家庭における養育環境と同様の養育環境」と「できるかぎり良好な家庭的環境」の推進	①包括的な里親等支援体制の構築や委託率の向上に向けた取組みの推進	
		②施設等の小規模化かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた働きかけ	
	(5)施設退所児童等に対する自立支援の充実	①社会性の獲得や、自立する力を身につけるための支援の提供	
		②自立した後も支えとなるような支援の充実	
	(6)子どもの権利擁護の充実	①子どもが意見を表明しやすい環境づくり	
		②権利侵害の予防・防止や、苦情解決の仕組み等の構築	
		③子どもの意見表明等の仕組みに関する体制の整備	

Ⅲ－（A）市町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた取組み

- 市町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた取組みについては子ども家庭支援体制ワーキンググループで審議し、「①市町村の家庭支援体制等の整備に向けた取組みの支援」と、「②子どもに対する在宅支援サービスの充実にに向けた支援」について、大阪府域の現在の状況や支援の取組みを整理した。

- ①については、虐待などで特に手厚い支援を要する子どもや家庭を対象として、情報提供、相談・指導などの専門的な支援を行う子ども家庭総合支援拠点の設置が平成 31 年 3 月時点で 9 市町と低迷していたことから、アンケート（平成 29 年度実施）や市町村ヒアリング（平成 30 年度実施）をもとに、課題を整理した。

＜参考：市区町村子ども家庭総合支援拠点設置時期（平成 31 年 3 月時点）＞

- ・能勢町：平成 29 年 4 月 ・枚方市：平成 29 年 9 月
- ・寝屋川市：平成 30 年 4 月 ・門真市：平成 30 年 4 月
- ・池田市：平成 30 年 4 月 ・摂津市：平成 30 年 4 月
- ・熊取町：平成 30 年 4 月 ・豊中市：平成 30 年 7 月
- ・大東市：平成 30 年 8 月

- また、府内 1 か所の児童家庭支援センターの取組みについて紹介し、児童家庭センターに求められる役割等について検討した。

現在の取組みの整理

目的	方向性	具体的取組み
研修	大阪府要保護児童対策調整機関の調整担当者研修兼大阪府市町村児童家庭相談担当者スキルアップ研修	平成 28 年児童福祉法改正により要保護児童対策調整機関に置かれた調整担当者は、厚生労働大臣が定める基準に適合する研修の受講が義務付けられたため、「市町村児童家庭相談担当者スキルアップ研修」のプログラム内容を変更し研修実施。
	子ども家庭センターにおける市町村職員受入れ研修	子ども家庭センターに市町村職員を受け入れ、センターにおける虐待対応などを学ぶ研修を実施。
	児童虐待予防研修	母子保健担当保健師等を対象に、児童虐待予防に関する研修を実施。
補助金等	大阪府新子育て支援交付金	子育て支援施策の向上に資することを目的に、市町村が地域の実情に沿って取り組む事業を支援。市町村の体制強化、非常勤職員雇用や保護者支援プログラムの実施等に活用できる。
	大阪府子どもの貧困緊急対策事業費補助金	子どもの貧困対策を推進することを目的に、市町村が課題解決に向けて、地域の実情に沿って取り組む事業を支援。メニューの 1 つとして、市区町村子ども家庭総合支援拠点設置のための補助金がある。
その他	子ども家庭センターに市町村支援担当者を配置	各センターの市町村支援担当者を 1 名配置
	各種ガイドライン等の作成	「大阪府市町村児童家庭相談援助指針」「妊娠期からの子育て支援のためのガイドライン」「保健師のための子ども虐待予防対応マニュアル」「大阪府 医療機関（医科・歯科）における子ども虐待予防早期発見初期対応の視点」「大阪府における乳幼児健康診査未受診児対応ガイドライン」など

子ども家庭総合支援拠点の整備の課題

- 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の役割分担の整理
 - ・市町村に対する研修やガイドライン、国通知の周知の徹底
 - ・市町村における子育て支援施策と母子保健施策の実施体制の整理と、両機関の整備計画や連携体制の検討

- 配置人員数や資格要件を満たす人材の確保
 - ・配置職員に対する研修の充実
 - ・専門職確保に向けた業務内容の明確化
 - ・専門員の巡回や派遣など支援体制の構築
 - ・拠点の質低下や存続に影響しないような計画的な人事異動
 - ・単独設置が困難な場合の広域的な設置に向けた調整

- 配置基準や設備・器具を満たすための支援
 - ・必要な資格取得など配置基準を満たすことや、面接室や **IT** 関係機器等の設備・器具を整えるための市町村支援

- 経過措置や配置基準の緩和

児童家庭支援センターに求められる役割等

- 児童家庭支援センターは、子どもに関する家庭その他からの相談のうち、子ども家庭センターでの専門的な相談と、市町村の身近な子育て相談の中間的な事業として、それぞれを補完・支援する役割を担っており、現在、大阪府では 1 か所の設置となっている。
- 児童家庭支援センターの制度としての開始は、当時、児童相談所が一つの都道府県あたり二、三ヶ所で、地域に密着したきめ細かな支援が難しい中、そこを補完する形で始まり、現在、市町村の役割が重視され、機能も充実してきている中で、特に大阪府の場合、面積が狭く交通の便も良いことから、児童家庭支援センターの役割をどこに求めるのかについては慎重な検討が必要。
- 児童家庭支援センターに対しては、市町村では手が届かない専門的なことを取扱うことに期待があるものの、現在は市町村をどのように強化していくかという点が課題になっている。市町村の強化と児童家庭支援センターの複数設置を両立させようとするよりも、地域の実情に合わせて、子ども家庭センターと市町村では手が届か居ない、大阪府として強化すべき点がある場合に打ち出していくということではないか。
- 児童家庭支援センターの位置づけは相談支援という一面をもつ一方で、社会的養護に位置付けることもできる。今後、施設の高機能化や多機能化が進む中で、施設の意向として「相談機能を充実させたい、だから児童家庭支援センターとしての機能を持ちたい」というところがあれば、地域の実情に応じてその可否を判断するということもできるのではないか。

Ⅲ－(B)．児童相談所の強化等に向けた取組み

- 児童相談所の強化等に向けた取組みについては子ども家庭支援体制ワーキンググループで審議し、「中核市の児童相談所の設置に向けた意向」と「児童相談所の強化等に向けた取組み」について大阪府域の現在の状況や取組みを整理した。
- なお、「中核市の児童相談所の設置に向けた意向」について、平成 30 年 5 月に大阪府内の中核市 6 市（高槻市、豊中市、東大阪市、枚方市、八尾市、寝屋川市）に児童相談所の設置に向けた意向について確認したが、設置を希望する市はない状況。

参考：児童相談所設置に関する課題

- ・設置に伴い大量に必要となる専門職員等の人材の確保及び育成
- ・一時保護所や児童養護施設等の整備にかかる財政上の問題及びその運営
- ・都市部における一時保護所設置に係る場所確保や地域住民理解の難しさ
- ・業務執行体制の確立
- ・財源の確保
- ・保護と支援の相反する機能を市が一元的に持つことによるメリットとデメリットの整理

児童相談所の強化等に向けた現在の取組みの整理

取組み	概要
「大阪府児童虐待等危機介入援助チーム」の設置	児童福祉法第 12 条第 3 項に定めのある「弁護士の配置又はこれに準ずる措置」として、深刻な児童虐待等権利侵害の訴えに対し、必要な調査、相談、調整を行い、子ども家庭センターと連携して子どもの最善の利益を図ることを目的に、弁護士・医師からなる「大阪府児童虐待等危機介入援助チーム」を設置。
児童福祉司の増員に向けた計画的な採用	高い専門性の確保・維持の観点から、国の配置基準を踏まえ令和 9 年度まで計画的に毎年 20 人程度の増員を図る。
新任・新採職員研修および分野別研修	初めて子ども家庭センターに配属された職員に対して全体研修と分野別研修を実施し、子ども家庭センターの業務概要や社会的責務を伝えるとともに、相談支援業務に携わる上で必

	要となる基本的な知識や考え方、基礎的技術の習得をめざす。
児童福祉司任用後研修	<p>子どもの権利を守ることを最優先の目的としたソーシャルワークを行うことができるよう、全ての児童福祉司を対象に「知識」「技術」「態度」の個別到達目標の達成をめざす。</p> <p>なお、カリキュラムは、国通知「児童福祉司等及び要保護児童対策調整機関の調整担当者の研修等の実施について」に基づき実施。</p>

ワーキンググループでの主な意見

- 「大阪府児童虐待等危機介入援助チーム」について、弁護士の立場では、子ども家庭センターに定期訪問に行くことで、方針が固まってない段階で話が聞けるので、全体の中で個々の裁判手続きがどのように位置付けられているのかということも理解したうえで助言ができるようになった。また、その機会を捉えて刑事事件の流れや、離婚の裁判手続き等、様々なやり取りをその場でできるようになった。
- 弁護士等について、国の要領では常勤を促すような書き方がされているが、現在の大阪府の体制で常勤的な役割は果たせているように感じる。弁護士に相談するという仕組みになっていない部分について、場合によっては、法的な問題があったのに認識されないまま事案が進んでいるということもあり得るので、常駐か否かの差異はある。近年は、常勤の弁護士を配置するという考え方が基本的な流れになりつつあることから、今の体制でよしとするのではなく、常勤配置しているところでの効果検証や、今後の工夫等を十分に検討した方がいいと思う。

Ⅲ－(C)．一時保護改革に向けた取組み

- 一時保護改革に向けた取組みについては子ども家庭支援体制ワーキンググループで審議し、平 30 年 7 月 6 日に国から示された「一時保護ガイドライン」を踏まえ、「①緊急保護の在り方、一時保護の環境及び体制整備等」「②子どもの権利擁護」「③教育・学習支援」「④ケア・アセスメントの体制整備」の 4 つの側面から「大阪府の現在の取組み」と「今後必要とされる取組み」を整理した。

<参考：ガイドラインの記述>

(①について)

- ・子どもの自由な外出を制限する環境で保護する期間は必要最小限とする。
- ・当該環境での保護の継続が必要な場合は、子どもや保護者等の状況に応じ、その必要性を 2 週間以内など定期的に検討。
- ・必要な一時保護に対応できる定員を設定し、地域の実情に合わせて委託一時保護の活用等も含め、一人一人の子どもの状況に応じた対応ができるよう、一時保護の環境整備や体制整備を図る。
- ・里親家庭、一時保護専用施設などで、可能な場合には、子どもの外出や通学ができるような配慮を行えるようにする。

(②について)

- ・一時保護中の子どもの意見表明や相談体制、不服申立て等の権利擁護の仕組みに関すること、外出・面会・行動等を制限する場合の留意事項、被措置児童等虐待の防止等について記載。

(③について)

- ・子どもの状況や特性、学力に配慮した支援を行うことが必要。
- ・在籍校と緊密な連携を図り、有効な学習展開の協議や、取組むべき学習内容や教材などを送付してもらするなど、創意工夫した学習を展開することが必要。
- ・職員派遣や教材提供などについて、都道府県又は市町村の教育委員会等と連携し、一時保護所にいる子どもの学習支援の実施体制を整備する。

(④について)

- ・一時保護のケアは専門性を必要とする。
- ・分離・喪失体験への反応の理解、心的外傷の反応の理解、アタッチメント問題の理解、学習した不適切な認知や行動パターンの理解、それまでに子どもを支えてきた資源の理解等を踏まえて、子どもの抱えた課題と強みを総合的にアセスメントしていく能力が求められる。

現在の取組みと今後必要とされる取組みの整理

①緊急保護の在り方、一時保護の環境及び体制整備等

現在の取組み	概要
閉鎖的な一時保護環境で過ごす期間の短縮	一時保護所でのアセスメントが終了すれば、より開放的で自由度の高い一時保護先に移行する一定のルールを設け、速やかにケースワークを実施。

<今後必要とされる取組み>

○閉鎖的な一時保護環境で過ごす期間の短縮に努めているが、一時保護所が恒常的に満床に近く、増加するニーズに対して十分に役割を果たし切れていない。子どものニーズに合わせて適切な一時保護ができるよう、より開放的で自由度の高い様々な一時保護の場を整備することが必要。

取組み	概要
保護者等のニーズによる保護、リスクの低いケースの場の整備	<ul style="list-style-type: none"> ・養育里親（はぐくみホーム）の活用拡充 ・市町村ショートステイ事業の拡充
一定の閉鎖的環境（シェルター機能）が必要なケースの場の整備	<ul style="list-style-type: none"> ・児童養護施設における一時保護専用施設の整備 ・増加傾向にある一時保護が必要な高年齢児への対応策の検討

②子どもの権利擁護

現在の取組み	概要
権利ノート作成	入所時に、一時保護所でどのような生活をするのか、他の児童や職員から暴力など権利侵害を受けたときどうすればよいか、などをわかりやすく書いた「権利ノート」を使って説明している。また、児童の発達に合わせた説明ができるように、幼児用の絵カード版、小学校低学年用、小学校高学年以上用を作成している。

生活アンケートの実施	衣食住など生活全般について、また職員との関係や他児との関係等についてのアンケートを定期的を実施し、児童の意見や感じていることを把握するとともに、アンケート後に、職員と個別に面談する時間を確保している。
意見箱の設置	職員に直接言いにくいことでも、職員に見られずに紙に書いて一時保護所管理職宛て・大阪府庁宛てに出せる意見箱を設置。
日課における権利擁護説明	日課プログラムの中で、定期的に権利擁護についての時間（権利ノートや意見箱の説明含む）を設定している。
職員自己チェック	一時保護所職員が、自身が日々行っている支援について、児童の権利擁護の視点から振り返るチェックリストを定期的を実施している。各人の振り返りと共に、全体の集計も行い、強化すべき点を共有して取組んでいる。

<今後必要とされる取組み>

○これまでの一時保護所内部の取組みにとどまらず、外部の目を積極的に入れていくことで、より良い権利擁護の取組みを図る。

取組み	概要
組織的自己点検の実施	職員自己チェックだけでなく、一時保護第三者評価項目（案）や先行して取組む自治体の第三者評価項目等を参考に、大阪府独自の評価項目を作成して、組織的に自己評価に取組む。
子どもの権利擁護に関する第三者機関による視察や子どもの意見聴取	被措置児童等虐待援助専門部会の委員など、子どもの権利擁護に関する第三者機関が、一時保護を行う場所の視察や子どもの意見聴取を行う取組みを検討。また、権利保障の仕組みの検討に当たっては、児童相談所の弁護士等も含めて検討する。
第三者評価の導入	大阪府独自の評価項目に基づき、自己評価を行い、今後、第三者による評価についても検討する必要がある。

③教育・学習支援

現在の取組み	概要
学力に応じた教材の充実	小・中学校の各学年に準拠した学習プリントを充実させ、各児童の学力に合わせて実施する。
教員免許所持職員による学習支援	学習の時間は、教員資格を所持する学習支援員が主となり指導を行う。
原籍校との連携	<p>平成27年7月31日付け、27文科初第335号の通知において児童生徒の学習状況の評価等についても関係機関が連携して適切な対応を進めるようにとされており、それに基づき原籍校に対し出席に関しての取り扱いについて学校側に検討していただいたり、原籍校で使用している教材の提供を依頼するなど、連携している。</p> <p>また、本年度より配置された府教育庁高等学校課兼務職員の協力を得て、府教育庁が使用している学習教材を一時保護所においても活用できるように整備し、学習環境等の充実に向けて取り組んでいる。</p>

<今後必要とされる取組み>

取組み	概要
通学の保障	子どもの学習権の保障のため、保護者からの安全の確保を必要としないような地域での保護が可能なケースについては、できる限り原籍校への通学が可能になるよう、より地域に近い児童養護施設や里親へ一時保護委託を行うとともに、一時保護先から学校に通う際の付添を行う一時保護委託付添協力員を配置し、子どもの学校の登下校への付添を行う。
一時保護所内の教育環境の充実	一時保護所内での教育の充実のため、教員体制や、原籍校とのより有効な連携等についても検討し、子どもの学習権を保障していくことが望ましい。

④ケア・アセスメントの体制整備

現在の取組み	概要
ケア・アセスメントの体制整備	一時保護課職員研修による専門的知識や理解の向上を図る。

<今後必要とされる取組み>

- 一時保護所に入所してくる児童は、被虐待の影響や発達障がいなどを背景に抱えていることが多く、職員は専門的な知識・理解を持って日々の生活支援を行うことが必要。このため、勤務体制上も可能な形で、「発達」「障がい」「アタッチメント」「トラウマ」「権利擁護」「非暴力対応」等、一時保護所職員が専門的視点を持ってケアとアセスメントが行えるよう、必要な知識を獲得できる研修プログラムと体制を構築することが必要。

その他の意見

- 一時保護の長期化は避けるべきだが、「必要な期間、必要な一時保護をする」ということは重要。
- 一時保護については、職員によるアセスメントの質だけではなく、外部に対してその必要性をどう説明するかという点が近年は非常に重要になってきている。親権者の意に反するときは司法審査が必要であり、保護の必要性を示す一つの資料として保護された後の子どもの変化を正しく評価し、「この子どもにはこの日数だけの期間、一時保護が必要」ということを、司法機関を含む第三者にわかるような言葉や資料で伝えることが必要になってきている。

Ⅲ－(D)．代替養育を必要とする子ども数の見込み

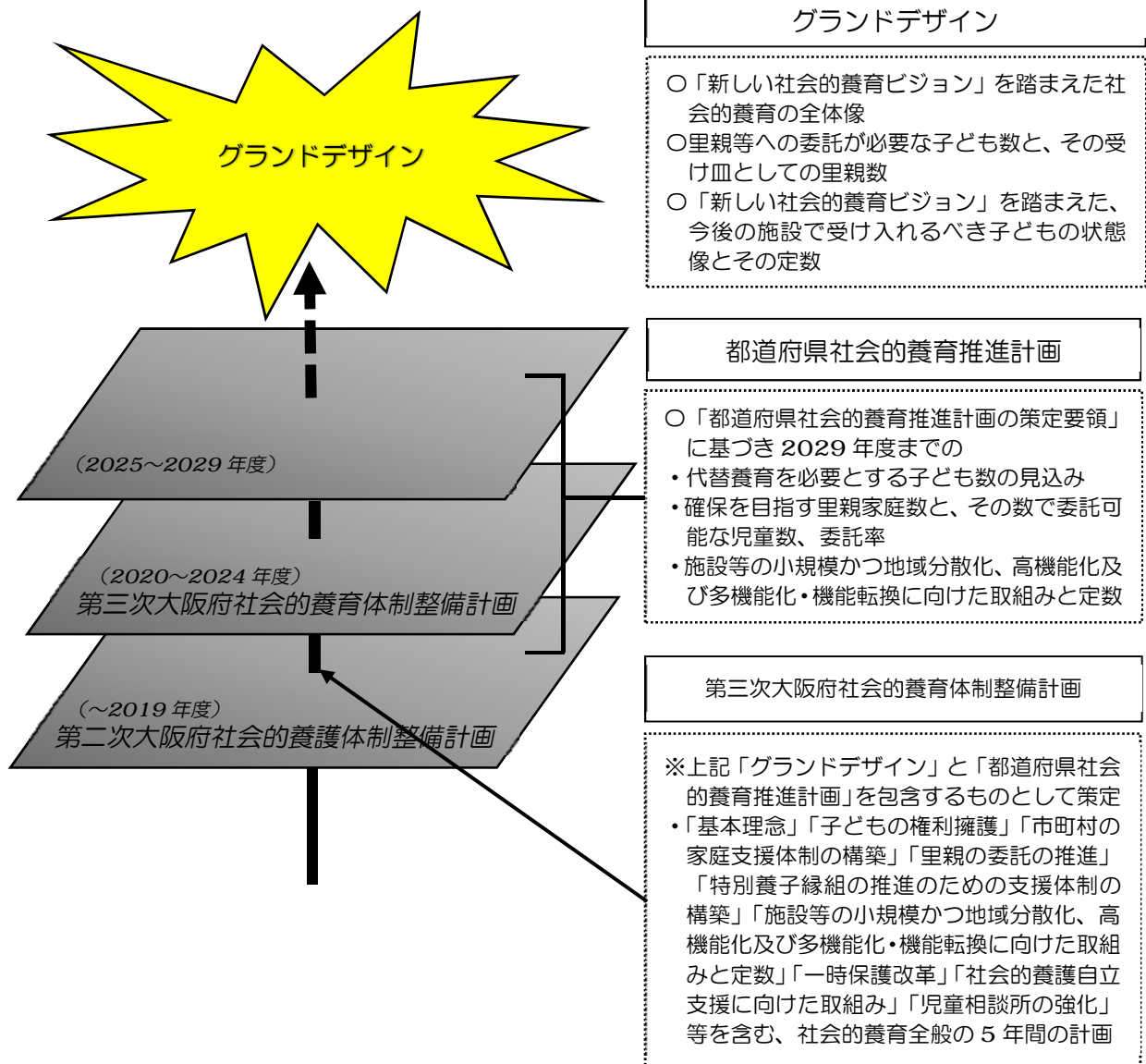
- 代替養育を必要とする子ども数の見込みについては、里親等委託が必要な子ども数と施設で養育が必要な子ども数のそれぞれの推計までを、国の要領に基づき以下の手順で整理した。
 - ① 子どもの人口（年齢区分別）の推計
 - ② 代替養育が必要となる子ども数の見込みの推計（潜在的需要を含む）
 - ③ 国の要領に示された算式 1 及び算式 2 により、里親等委託が必要な子ども数を年齢区分別に算出
 - ④ ②から③を減じて算出した数値を施設で養育が必要な子ども数として推計

- とりわけ、③により算出された数値「平成 41 年度末の里親委託児童数 729 人」については、実際のケースから大阪府全体の里親等委託に対するニーズを割り出した値であり、将来的に大阪府が実現をめざすべき数値である。

一方、第 3 次大阪府社会的養育体制整備計画において 10 年間で達成を目指す数値は、このような将来的な数値は見据えつつ、確保可能な里親等の数についても考慮したうえで設定されなければならないとして、具体的な目標値については引き続き慎重な検討が必要とされた。

- 社会的養護ワーキンググループにおけるこのような議論を踏まえ、第 3 次大阪府社会的養育体制整備計画においては、大阪府が目指す将来の姿としての「グランドデザイン」をまず明らかにし、その実現に向けて 2029 年度までの里親等及び施設の受入れ体制の整備計画を定めること、国の要領に示された項目については、現状と課題を踏まえ、2024 年度までの取組み方針として取りまとめることが、両ワーキンググループで審議の上、決定された。

- また、将来的に大阪府が実現を目指すべき里親委託児童数や、施設等への措置児童数については、平成 31 年 2 月に大阪府社会福祉協議会児童施設部会特別委員会から大阪府に提出のあった報告の内容も踏まえ、本来施設でケアすべき子どもの状態像やその数からも検証すべきであることが共有された。



Ⅲ－（E）． 里親等への委託の推進に向けた取組み

- 里親等への委託の推進に向けた取組みについては社会的養護ワーキンググループで審議し、現在の取組みと、里親家庭への包括的支援（里親支援事業）体制の状況と方向を整理した

現在の取組みの整理

目的	方向性	具体的取組み
里親の数を増やす	里親制度に関する広報啓発	・里親会、里親支援機関、里親支援専門相談員、市町村と連携して、広く効果的な広報啓発活動を実施
	里親に関心の高い層の分析と、きめ細やかな開拓活動	・里親支援事業と併せて、養子里親支援機関によるシンポジウムや医療・保健従事者向け学習会への協力による、養子縁組里親の開拓
里親の専門性を高める	研修等による専門性の向上	・里親等の養育スキル向上の機会の充実 ・里親研修や里親サロン等にて、民間の持つ専門性や施設での実践理論、施設の持つ資源を家庭養護に活用 ・経験豊富な養育里親経験者に対する専門里親に向けた研修の実施
里親に積極的に委託する	子ども家庭センターにおける積極的な里親委託の検討	・新規措置時の積極的な里親等委託の検討 ・乳児院入所児童の早期措置変更アセスメントの実施 ・里親等委託が適切と考えられる施設入所児童の措置変更に向けたケース協議の徹底
	保護者の理解促進	・市町村における特定妊婦支援において、里親制度の理解を促進 ・各子家Cにおいて保護者に対して里親制度の理解を促す丁寧な説明を行うための職員研修の実施
	適切なマッチングの推進	・未委託の里親家庭の状況把握や再アセスメントの実施 ・里親委託検討時のアセスメントツールの活用や子家C間での里親情報の共有の徹底
里親の活動を支援する	受託中の里親への支援強化・安全配慮の充実	・訪問支援等の強化や、必要に応じたレスパイト・ケアの活用調整 ・安全確認チェックリスト等の活用による、委託児童の年齢や発達に応じた安全配慮の検討
	市町村との連携体制の構築	・市町村の母子保健や子育て支援サービス、要保護児童対策地域協議会等との連携強化を通じた支援の充実

		・市町村に対する、里親のショートステイとしての活用の提案
	子どもを中心とした 関係機関のネットワ ークの構築	・関係機関の役割等や支援の方向性についての定期的な確認 ・里親会主催の交流事業への協力を通じた、里親と委託児童の 交流促進や、里親間の支援強化 ・関係機関の連携を通じた里親支援ノウハウの蓄積

里親家庭への包括的支援（里親支援事業）体制の状況と今後の方向

- 里親支援機関 **A 型**（広域型）は、子ども家庭センター管内全域を対象として、「リルート」から「調査」「研修」「里親審査部会への調査書の提出と説明」「マッチング」「委託後の支援」「自立支援」「親子再統合支援」「解除後の支援」までを包括的に一貫して支援し、**1 ヶ所**の支援機関あたり **40 家庭**前後の里親の管理・支援を目指す。
- 現在、池田、東大阪、岸和田、吹田の管内において設置済であり、今後は令和 **2 年**度に中央子ども家庭センター管内、令和 **3 年**度に富田林子ども家庭センター管内での本格事業委託が可能となるよう、関係機関が連携して調整を進めていく。
- また、里親支援機関 **B 型**（地域型）は、里親支援専門相談員を配置する施設が自施設を中心として地域展開を進め、**1 ヶ所**の支援機関あたり、自施設児童の措置変更先となる「My 里親（仮称）」および「ショートステイ里親」の **20 家庭**程度の管理・支援を目指す。

活動の例

- ・里親の新規開拓
- ・里親候補者の週末里親等の調整
- ・里親への研修
- ・里親委託の推進
- ・里親家庭への訪問及び電話相談
- ・レスパイト・ケア
- ・里親サロンの運営
- ・里親会の活動への参加勧奨及び活動支援
- ・アフターケアとしての相談

- なお、いずれの里親支援機関についても、十分なノウハウが蓄積され、その取組みが十分に軌道に乗るまでの間、子ども家庭センターの支援が不可欠であり、その継続性が担保されるよう、職員の質向上も含めた全体の体制強化が必要。

その他の意見

- 里親委託を推進していく流れの一方で、子どもの状態はより複雑化しており、認定前研修についても見直しが必要ではないか。
- 親族里親や養子縁組里親等の制度をもっと知ってもらうような活動や、未委託の里親についても情報収集を通じてマッチングを進める活動など、委託を更に進める具体的な取り組みが必要ではないか。
- 施設と里親のどちらが望ましいのかという判断だけでなく、そのような判断の過程で本人や保護者の意向をどのように組み込むのか、ということが重要。そのためには本人や保護者に判断の根拠となる情報を正しく伝える必要があり、そのような手助けになるアセスメントツールが必要ではないか。

Ⅲ－(F)．特別養子縁組等の推進のための支援体制の構築に向けた取組み

- 特別養子縁組等の推進のための支援体制の構築に向けた取組みについては社会的養護ワーキンググループで審議し、公益財団法人家庭養護促進協会に委託している養子縁組里親支援機関事業の取組みを含め、現在の取組み状況を整理した

現在の取組みの概要

①養子縁組等の推進に向けた取組み

取組み	概要
養子縁組の積極的な検討	入所中児童で、保護者が行方不明もしくは面会等が長期間途絶えているケースについて、養子縁組を積極的に検討する。
新生児委託の検討と実施	実施条件が整っている場合には新生児委託を検討・実施し、新生児委託の促進を図る。また、職員研修においても、新生児委託についての理解と周知を図る。
広域での委託検討	「愛の手」掲載後、一定期間養子縁組里親がみつからない場合において、広域での委託検討を行う。
民間あっせん団体との連携	民間あっせん機関を通じて養親希望者より希望があった場合、あるいは保護者が民間あっせん機関にあっせんを依頼した場合、民間あっせん団体との連携を開始し、実践を通じて連携のあり方について里親担当者会議で検討を行う。

②養子縁組里親支援機関事業

- 行政では実施困難な府域を超えた広報活動や、児童の適性に応じた里親家庭の選定、養子縁組里親の特殊性に応じた専門性の高い支援等の実践を目的として、養子縁組家庭への支援に関する専門性を有する民間団体と行政が協働し、包括的な里親支援策の充実を図る。

活動の例

- ・産婦人科医療機関の受付等でのリーフレットの配置
- ・養子里親に特化した説明会の開催
- ・養親となる上で必要なスキルを習得するための研修の実施
- ・児童相談所と連携したマッチングの検討
- ・養親家庭が抱える特有の不安・悩みに対応した支援の実施

Ⅲ－(G)．施設の小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組み

- 施設の小規模化かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組みについては社会的養護ワーキンググループで審議し、令和元年度中に府所管の乳児院及び児童養護施設に「小規模化かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換」に向けた計画を策定いただくためのヒアリングの実施について説明した。
- 委員からは、小規模化や地域分散化に向けて多くのユニットリーダーが必要になることから、中堅職員の育成が今後の大きな課題であることや、施設によってはアフターケアやリビングケアに力を入れているが、そこに母子生活支援施設でやっている様々な利用者へのサービスを組み合わせるような、地域資源が有する各機能を社会的養護の全体像の中でどのように連携させるかといった視点が重要であるとの意見が出された。
- 第 1 回のヒアリングは平成 30 年 12 月から平成 31 年 2 月にかけて実施。大阪府所管の児童養護施設（25 か所）と乳児院（4 か所）に対して個別訪問を行い、施設の小規模化かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換の詳細について説明するとともに、現時点での施設の考えについて意見交換を行った。
- また、令和元年 7 月に第 2 回のヒアリングを実施し、各施設で検討している「小規模化かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換」に向けた計画の個別調整を行った。

参考：施設との意見交換の概要

（人材確保・育成）

- ・福祉分野の中で人材の取り合いになっており、職員を募集しても人が集まらない。今後里親が増加する中で、潜在的な職員のなり手がそちらに行ってしまうのではないか。
- ・地域分散化にしても、本体施設のユニット化にしても、生活単位が増えればそこを任せられるベテラン職員の確保が必要になる。今後数年間は、新たな職員の確保だけでなく、定着と質向上に根気強く取り組まなければならない。現実的に小規模かつ地域分散化を進めるのはその目途がついてからでなければ困難ではないか。
- ・職員の数を増やしていくことが重要である一方で、職員一人ひとりの子どもとの関わりという点において距離ができてしまうという側面もある。より良い支援の構築には、小さな変化を少しずつ積み上げていくことが大切で、10年という期間は短すぎる。
- ・勤務体制や福利厚生、キャリアアップのシステム等、今の時代に合った労働環境を構築していくことも必要。また、研修等については、座学で学べないことも多く、実習が重要。
- ・大規模な法人であれば、専門職員の異動やSV体制を確保できるが、小規模な法人では難しく、心理職等の専門職の確保や就労定着が困難。
- ・子どもに対する支援だけでなく、保護者に対する支援力の向上が、今後の施設の役割を考えるうえで重要。子どもを親元に帰す際、保護者自身の状態だけでなく、その保護者が、地域の子育てに必要な資源とのつながりをどの程度作れているか、という見立ても必要ではないか。

（職員間の連携）

- ・チーム間の連携が重要だが、多忙な中では、役割分担が明確になることが、逆に縦割りの弊害を生じさせてしまう恐れがある。
- ・心理職や医師など、多様な専門職が必要だが、そもそも施設職員が、多様な専門職を受け入れることの意味を理解できていないように感じる。単に仕事を切り分けて任せるといった発想に留まるのではなく、自分たちの仕事に更なる専門性が加わることによって、今までできていなかったことや、より深い掘り下げができるようになるのではないか、という面まで思いを張り巡らす姿勢が必要ではないか。

（宿直体制）

- ・夜間は特に問題が起りやすい時間帯であり、非常勤による対応は困難。仮に非常勤対応であっても、常勤職員とのペアで行う体制が望ましい。

（小規模かつ地域分散化）

- ・地域小規模児童養護施設等で預かる子どもと、里親に委託される子どもの状態像にどのような違いを見出すのかといった整理が必要。

- ・大規模な施設に4名×4ユニットの考え方をそのまま当てはめると、地域小規模児童養護施設や分園型小規模グループケアの数を増やさざるを得ないが、それだけの数の生活単位をSVする体制を本体施設で組んだ上で、多機能化や機能転換を行うことには無理がある。施設を分割する、あるいは定数削減ならどこまで削減が可能かについて整理が必要。
- ・現行の職員配置では、日中子どもに関わることができる職員は1名だけになってしまうが、これでは、緊急時の対応ができない。
- ・地域分散化が進み職員一人一人の負担が増大する一方で、子どもも施設では見せていなかった面を見せるようになり、ストレスや業務過多で辞めてしまう職員が増えてきている。
- ・地域小規模児童養護施設では子どもの個室の確保が望ましいが、6人の子どもに個室を割り振ることができるような大きな物件がなかなか見つからない。
- ・今後地域分散化が進む中で、栄養士や調理員といった職員の役割についてもどのように変わっていくのか示してほしい。

(地域との関係)

- ・本体施設は長い歴史の中で地域との関係を構築してきており、その近辺に地域分散化を進めるのであれば比較的容易に地域との関係を築くことができる。一方で、本体施設を離れれば離れるほど、地域からの理解を得ることが困難になり、それらを含めて地域小規模児童養護施設等の職員が調整することは過重な負担になりかねない。
- ・困難な子どもばかりを本体に集めた場合、高機能化によって施設の中で暮らすことはできても、学校を始めとする地域資源が不十分であれば、その子どもの地域での生活は成り立たない。施設の機能強化は、地域資源の状況を見ながら慎重に進めるべき。

(市町村との関係)

- ・在宅支援を考える際に市町村の取組みを把握しておく必要があるが、市町村にも温度差があり、連携が難しい。
- ・一時保護の依頼が多すぎて、市町村からのショートステイの依頼に対応できない。また、ショートステイを引き受ける際の市町村からの情報伝達が不十分な場合がある。
- ・子ども家庭総合支援拠点の設置や、ショートステイの更なる実施にどう取り組んだらいいのかわからないという市町村もある。現状、施設と市町村の間には距離があると感じており、今後は施設の方からも積極的に働きかけていくことが必要。

(一時保護)

- ・同じユニットの中に措置の子どもと一時保護等の子どもが同居する形をとると、相互に影響を与え合って不安定になる等の問題が表面化しがちであることから、スペースを分けておくべき。
- ・一時保護の専用のユニットは高年齢については4名程度が限界ではないか。保護単価について、一時保護の場合は年長の方が手がかかるとい実情も加味してほしい。
- ・回転が速いという一時保護の性質が、子どもに寄り添った継続的な支援を希望する職員のモチベーションと合致しない可能性がある。

(自立支援)

- ・まだまだ職員と子どもの個人的なつながりによる支援が多く、組織的な対応としては不十分。自立支援に向けた設備はあっても、なかなか活用できずにいる状況がある。

(里親支援)

- ・保護者の里親への理解がまだまだ浸透していない。小さい子は早く里親につないであげたいが保護者の同意が取れず、やむを得ず施設に措置されることがある。
- ・里親に委託された後も、大きくなっていく中で必ず問題が生じる時期は来るので、施設からのアフターフォローは必要と感じる。
- ・児童相談所にしても施設にしても、里親に関わる職員が頻繁に異動等で交代するという状況は改善が必要。
- ・里親委託を進めるにあたって、様々な関係機関が連携しながら進めていくことになるのは理解できるが、それぞれの役割分担をわかりやすく整理しておくべき。

Ⅲ－(H)．母子生活支援施設の活用について

- 母子生活支援施設の活用については、国の要領上は「市町村の子ども家庭支援体制の構築に向けた取組み」に位置づけられているが、社会的養護体制の受け皿の一つでもあることから、社会的養護ワーキンググループにおいて審議した。
- ワーキンググループでは、母子生活支援施設の活用促進に向け、「施設に支援を要する母子が辿り着いていない」という課題に対して、その要因の分析と、要因ごとの対策の方向性を整理した。
- なお、要因については、平成 **28** 年度に社会福祉法人大阪府社会福祉協議会母子施設部会がとりまとめた「母子生活支援施設に関するアンケート調査報告書（大阪府・大阪市分）」と、平成 **29** 年度に大阪府社会福祉審議会 新たな福祉課題検討専門分科会 女性保護支援等検討専門部会がとりまとめた「大阪府における保護を必要とする女性への支援のあり方について 提言」の中で実施された一連の調査や事例検討をもとに以下のとおり整理した。

<要因①：本人の事情によるもの>

- (主な例) ・本人と連絡が取れなくなった。 ・夫やパートナーとやり直すことになった。
・親族の支援が得られることになった。 ・本人が入所を希望しなかった。

<要因②：福祉事務所の判断によるもの>

- (主な例) ・自力での自立が可能と判断した。 ・集団生活が不適応と判断した。
・生活保護の居宅設定となった。

<要因③：施設の事情によるもの（満室以外の理由）>

- (主な例) ・ハード面の理由により乳児（新生児）の受け入れが不可能だった。
・母に薬物での逮捕歴があった。
・母の障がい（知的・精神）への対応が困難だった。
・子どもの人数が多く対応できる広さの部屋がなかった。
・子どもに喘息があり、施設での対応が困難だった。
・外国籍で日本語が話せなかった。

- 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」を踏まえ、母子生活支援施設についても、活用促進だけでなく、子どもと母親が一緒に入所できる唯一の児童福祉施設であるという特徴を踏まえ、福祉事務所や児童養護施設等の取組みと連携した新たな機能（多機能化）についても検討が必要とされた。

要因ごとの対策の方向性

<要因①「本人の事情によるもの」について>

- 福祉事務所から本人へ伝達される段階において、「施設の目的と機能」「受けられる支援」「入所してからの生活」「自立までの流れ」「必要な手続き」等の情報を正しく伝えるためのツールや、本人の状況を適切に見立て、「なぜ支援が必要か」という観点から説明を行えるような福祉事務所職員の理解促進・スキルアップが必要。

【対策の方向性】

- ・母子生活支援施設等の啓発ツールの作成
- ・福祉事務所職員の理解促進・スキルアップの仕組みづくり

<要因②「福祉事務所の判断によるもの」について>

- 母子生活支援施設への措置から一定期間が経過した後に、施設と福祉事務所との間で母子の状況や自立への見通しについて共有する仕組みや、福祉事務所相互の情報交換、施設との顔合わせ等を通じて、福祉事務所ごとの判断のばらつきの解消していく取組みが必要。

【対策の方向性】

- ・個々のケースにおける母子生活支援施設と福祉事務所が有する自立のイメージの共有に向けた仕組みづくり
- ・福祉事務所全体の情報交換の場の創出

<要因③「施設の事情によるもの」について>

- より重篤な状態像にある母子の支援を可能とするため、ハード・ソフト両面からの強化により母子生活支援施設の高機能化を図っていくことが重要。

【対策の方向性】

計画的な施設改修に向けた支援
母子生活支援施設職員の専門性向上の仕組みづくり
看護師配置等に向けた国への要望
関係機関のネットワーク構築に向けた支援

母子生活支援施設の今後の展開について

<①親子再統合の支援>

児童養護施設、乳児院を退所し、地域で養育しようとする母に対し、母子生活支援施設を活用しながら親子関係の再構築を行い、地域にその家庭を送り出す中間的施設としての役割を担えないか。

<②ひとり親に対する子育て支援>

母子生活支援施設を退所した後もアフターケアの一環として連絡を取り合っている。近年、施設において近隣の児童を対象とした子ども食堂や学習支援を実施する例がみられるが、施設を退所した家族を招待することで親同士の交流や、レスパイトの機能を担えないかと考えている。

また、保育所や子ども園を運営している法人が多く、子育ての分野に高い専門性を有していることから、ショートステイやトワイライトステイに加えて、ひとり親を優先的に受入れる病児保育や夜間休日の相談、地域子育て支援拠点（地域子育てセンターやつどいの広場等）など、市町村と連携することで、ひとり親世帯の子育て支援拠点として役割も担えないか。

<③産前産後の継続支援>

子育て世代包括支援センター等を有する市町村と医療機関、母子生活支援施設との連携がスムーズにいくことで特定妊婦の産前・産後の支援、とりわけ母子生活支援施設においては産後から自立までの支援を重点的に担うことができるのではないかな。

ワーキンググループでの主な意見

- 児童養護施設に入所していた子どもと母親を再統合していく中で、親子の間にある葛藤を踏まえて、その間のレスパイトとして母子生活支援施設を活用するというやり方はあるのではないか。児童相談所と児童養護施設、母子生活支援施設の連携を考えるべき時期だと思う。
- 母子生活支援施設は、唯一、子どもと一緒に生活して支援できる施設であり、親と子の両方に対する支援ノウハウや経験を持っていることから、その機能を地域に拡大していく方向を考えるべき。また、産前産後の継続的な支援も母子生活支援施設が担える役割ではないか。
- 市町村が母親を含めた子どもへの継続的なアセスメントをしながら措置をしていく、母子生活支援施設もそれに対して支援をしていく、ということと一緒に考えられるような仕組みを今後考えていかなければならない。市町村に、今以上に母子生活支援施設の機能や役割を理解してもらう必要がある。
- 母子生活支援施設への入所措置は市町村が行うことになっており、財政・経済的な面から判断されることがあるように感じられる。市町村だけではなく、事案によっては児童相談所や女性相談センターでの措置ができる制度になればと思う。
- 措置人数が減れば単価が上がり、それが措置したくないという市町村の理由にもなっている。児童養護施設では、一時保護を受けられる施設に関して、暫定定員の緩和という仕組みがあるが、母子生活支援施設にも該当すべきではないか。
- 里親委託が推進されていく中で、里親に委託される子どもの背景も多様化している。実親とやりとりしながら家庭復帰を目指していくようなケースが増えていく中で、保護者とのやりとりに対して母子生活支援施設の指導員が蓄積してきたノウハウを生かせることはないか。

Ⅲ－(Ⅰ)．社会的養護自立支援の推進に向けた取組み

- 社会的養護自立支援の推進に向けた取組みについては社会的養護ワーキンググループで審議し、「児童養護施設等におけるリービングケア・アフターケアの取組みの推進」等について現在の取組みを整理した。

現在の取組みの整理

取組み	概要
施設退所児童への自立支援事業	大阪府所管の児童養護施設等を退所又は退所を前にした社会的養護対象児童に対する相談事業等の自立援助事業を実施。
児童養護施設等の退所者等に対する就業支援事業	児童養護施設等の退所者等に対して、社会的自立を支援するため、適切な就業環境の確保や定着支援等を実施。
児童養護施設退所者等に対する自立支援資金貸付事業	児童養護施設等の退所者等のうち、住居や生活費など安定した生活基盤の確保が困難な状況にある者に対して、家賃相当額の貸付や生活費の貸付を行うことで安定した生活基盤を築き、円滑な自立を支援。
身元保証人確保対策事業	児童等の自立を支援する観点から、児童養護施設等の施設長等が身元保証人となった場合の損害賠償保険料を負担。

ワーキンググループでの主な意見

- 自立支援の分野について、近年は大学進学など資金面での問題も徐々に改善されてきた一方で、退所後の支援は今も属人的に行われている場合が多いことから、その対応の切り口として、「施設に担当職員を配置」ということだけではなく、地域の様々な社会資源を巻き込んで全体で支援体制を構築していくことが必要。
- 大阪府の中で、社会的養護を中心に活動していたわけではない **NPO** 等が貧困支援

等を始めてみたら施設出身の方が非常に多かったという声がある。社会的養護の機関と繋がってなくても実際に社会的養護経験者の支援を行っている民間団体が多くあるので、幅広い機関で協力しあうネットワークを作っていくことも重要ではないか。

- 措置解除や、**20** 歳まで措置延長した子どもの施設退所後の支援だけではなく、家庭復帰により退所した子どもについても支援を検討すべき。家庭復帰したら安全というわけではなく、その後も困ったことがあれば相談にのる仕組みが必要ではないか。同様に、里親家庭で育った子どもや里親に、情報や支援を届ける仕組みも必要ではないか。
- 就業環境の確保や就労に繋がる支援の充実だけではなく、通学支援や進学支援に関する内容も充実すべき。
- 退所した後の、保護者に対する相談支援として母子生活支援施設の機能を活用できないか。また、アフターケアは母子生活支援施設でも課題であり、近年は **LINE** を活用するなどの工夫により、繋がりを深めていく取組みを行っている。

Ⅲ－（J）． 当事者である子どもの権利擁護の取組み

- 子どもの権利擁護の充実については両ワーキンググループで審議し、基本的方向の「①子どもが意見を表明しやすい環境づくり」と「②権利侵害の予防・防止や、苦情解決の仕組み等の構築」に関する現在の取組みを整理した。
- また、「③子どもの意見表明等の仕組みに関する体制の整備」については、平成 31 年度に国から示される調査研究の結果を踏まえて今後の取組みを検討することとし、国の要領に示された、計画策定の検討に係る当事者である子ども（社会的養護経験者を含む。）からの意見聴取の方法について、考え方を整理した。

現在の取組みの整理

- ①子どもが年齢に応じた自己決定を適切に行い、自らの権利を主体的に行使できるよう、子どもが意見を表明しやすい環境づくり

取組み	概要
「子どもの権利ノート」と「あなたへの大切なおしらせ」（届出はがき付き）	社会的養護関係施設や里親等で暮らす子どもが、自らの権利を認識し、必要な意見を表明するなど権利を行使できることを記した「子どもの権利ノート」をすべての児童に対して措置等の際に渡し、子どもの年齢や理解力に応じた説明を実施。 「子どもの権利ノート」には、「あなたへの大切なおしらせ」（届出はがき付き）を添付し、使い方について子どもの年齢に応じた説明をするとともに、届出があった全児童に面接等を行い、速やかに対応。
「アドミッションケアから援助計画」および「自立支援計画」の作成	子ども家庭支援センターは、子どもや家族についてのアセスメントに基づき、長期的な見通し・目標と当面の課題・問題点について整理し、具体的な援助の方法を示す。 また施設は、その計画を受け、施設における支援について、子どもの状態や発達段階及び家族の状況に応じ、子どもや家族の課題に対する具体的な支援内容や方法を作成する。 また支援計画については、子どもの成長・発達や家族状況の変化に伴い、定期的な見直しを行っている。

子ども家庭センターによる施設訪問調査	施設入所・里親委託している施設や里親等に対し、子ども家庭センターの担当ケースワーカーが訪問し、子どもや家族の状況について定期的（年 1 回）に調査を実施（子どもの権利条約第 2 5 条の定期的審査に位置付け）。その際には、可能な限り直接子どもとの面接を行う。
--------------------	---

②被措置児童等虐待などの権利侵害の予防・防止や、苦情解決の仕組み等の構築

取組み	概要
「大阪府社会福祉審議会児童福祉専門分科会被措置児童等援助専門部会」の開催	虐待行為や児童間のトラブルへの対処について取り上げ、事案への対応について検証するとともに再発防止に向けた取組みを推進。
第三者委員の設置による苦情解決の推進	第三者委員を設置することにより、苦情解決に社会性や客観性を確保し、利用者の立場や特性に配慮した適切な対応を推進。また、これらの仕組みが有効に機能するよう、指導監査等により指導・助言を実施。
施設における意見や苦情を言しやすい環境づくり	苦情解決のための担当職員の配置や、苦情解決の仕組みの分かりやすい周知、意見箱の設置や児童自治会の運営など、子どもが意見や不安などを言しやすい環境づくりを支援。
子どもの権利擁護に関する研修	被措置児童等虐待を予防・防止するため、社会福祉法人大阪府社会福祉協議会と共催で、事案への対応方法や職員の意識向上につなげるための研修等を行い、施設で働く職員の人材育成を図るとともに、子どもの権利擁護の仕組みを周知。

当事者である子どもからの意見聴取の方法

<対象>

- 社会的養護の経験者だけでなく、現在、社会的養護の下で生活している子どもたちの声も聞くべき。その際、自分のことや周りのこともわかって話すことができる高年齢の子どもの参加が望ましい。
- 対象の施設種別については、児童心理治療施設や児童自立支援施設、乳児院なども含めて幅広く考えるべき。里親についてもはぐみホームだけに限らず、母子生活支援施設については子どもだけではなく母親も対象にすべき
- 乳児院を経験して児童養護施設に入った子どもや、児童心理治療施設から措置変更された子ども、あるいは同じ児童養護施設であっても、本体施設から小規模児童養護施設に移った子どもなど、複数の経験を比較して発言できる子どもに参加してもらうことも重要。

<方法>

- アンケートよりもインタビューで掘り下げた内容を聞くべき。
- 1対1で行う方法とグループインタビューのそれぞれにメリットがあるが、活発な意見が期待できる6人～7人のグループで、複数回実施することが望ましい。
- 施設等で生活している子どもの本音を聞き出すためには信頼関係の構築にかかる時間が必要。
- グループインタビューの終了後に、あとから考えて発言すべきであったことを思い出すことがあるため、そのような情報を拾う手法も考えるべき。

<インタビューの内容>

- 質問内容について、例えば「人間関係に関すること」「職員に関すること」「進路に関すること」など、詳細な項目立てが必要。
- 項目立てを検討する際には、進路や友人との関係等、学校とも関連付けた項目が必要。
- 社会的養護に入る際、あるいは出る際、そのような将来選択にどこまで自分の意見が反映されたか、という視点も必要。

參考資料

大阪府子ども施策審議会 社会的養育体制整備計画策定部会

社会的養護ワーキンググループ 委員名簿

荒井 恵一	大阪府社会福祉協議会 母子施設部会 部会長
伊藤 嘉余子	大阪府立大学 地域保健学域 教育福祉学類 教授
伊山 喜二	大阪府社会福祉協議会 児童施設部会 部会長
鷺島 実	大阪府里親会 会長
農野 寛治	大阪大谷大学 人間社会学部 教授

(50音順)

大阪府子ども施策審議会 社会的養育体制整備計画策定部会

子ども家庭支援体制ワーキンググループ 委員名簿

岡本 正子	大阪教育大学学校危機メンタルサポートセンター 共同研究員
才村 純	東京通信大学 人間福祉学部 教授
田中 修一郎	松原市福祉部子ども未来室 室長
中村 善彦	大阪弁護士会 子どもの権利委員会 弁護士
花崎 一真	能勢町健康福祉部福祉課 課長

(50音順)

策定要領の記載（抜粋）

（１）都道府県における社会的養育の体制整備の基本的考え方及び全体像

○ 平成 28 年改正児童福祉法の理念及び「新しい社会的養育ビジョン」で掲げられた取組を通じて、「家庭的養育優先原則」を徹底し、子どもの最善の利益の実現に向けて、各都道府県における社会的養育の体制整備の基本的考え方と全体像を策定すること。

（計画策定に当たっての留意点）

- i. 平成 28 年改正児童福祉法による子どもの権利保障及び家庭養育優先原則を最優先に計画を立てること。あくまで子どもの最善の利益を優先すること。
- ii. 前記の基本的な考え方を踏まえて、計画を立てること。
- iii. 計画の進捗を評価できるように、評価指標を把握すること。国においては、必要な指標を提示し、毎年、計画の各取組の指標を取りまとめ、進捗のモニタリング及び評価を行う。
- iv. 市区町村における在宅支援サービスの取組等に対する都道府県による支援（人材確保や人材育成のための研修や財政的支援など）、一時保護改革、フォスタリング業務（包括的里親養育支援）、特別養子縁組推進、できる限り良好な家庭的環境とするための施設の小規模化かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換への支援、子どもの自立支援、児童相談所機能強化、子どもの権利擁護（アドボカシー）等に対する取組の充実を図ることなどの基本的考え方を記載すること。
- v. 都道府県内の社会資源及び子ども家庭の状況を把握し、各都道府県内の社会的養育の体制整備の全体像を記載すること。
- vi. 計画策定は、幅広い関係者の参画の下に行うこと。特に、当事者である子ども（社会的養護経験者を含む。）の参画を得て意見を求めること。その際には、例えば複数人の参画とし、必要に応じて第三者による支援など、適切に意見表明ができるよう留意すること。

(2) 当事者である子どもの権利擁護の取組（意見聴取・アドボカシー）

- 措置された子どもや一時保護された子どもの権利擁護の観点から、当事者である子どもからの意見聴取や意見を酌み取る方策、子どもの権利を代弁する方策について、各都道府県の実情に応じた取組を進めること。
- 併せて社会的養護に関する施策を検討する際にも、当事者である子ども（社会的養護経験者を含む。）の複数の参画を求めるとし、第三者による支援により適切な意見表明ができるような取組を行うこととする。
- なお、平成28年改正児童福祉法では、児童福祉審議会は関係者からの報告や意見聴取ができることにするとともに、委員により高い公正性を求めることとした。また、国において、児童福祉審議会や自治体が設置する第三者機関における子どもや要保護児童対策地域協議会の関係機関などからの申立てによる審議・調査の仕組みなど、子どもの権利擁護に関する仕組みの構築に向けて調査研究を行っており、この結果について周知していく予定としている。都道府県においては、これを踏まえて取組を行うこと。

（計画策定に当たっての留意点）

- i. 施策の利用の決定に当たっては、子どもに十分な説明がなされることを徹底すること。
- ii. 特に、代替養育に関する措置とその変更時及び措置継続の際には定期的（少なくとも半年に1回）に理由や見通しを含めて子どもに丁寧な説明をするとともに、意見表明できる年齢の子どもには、十分な意見の聴取を行い、方針決定にできるだけ反映させること。ただし、子どもの最善の利益のためにその意見が反映できない時にはその理由等を十分に子どもに説明すること。

（評価のための指標例）

- 一時保護や代替養育における権利擁護の実施状況（子どもへのアンケート調査、子どもの権利を擁護する仕組みの活用状況等）

(3) 市区町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた都道府県の取組

○ 子ども・子育て支援法に基づき、市区町村及び都道府県は、乳児家庭全戸訪問事業などの地域子ども・子育て支援事業の量の見込みや児童虐待防止対策の充実策などを盛り込んだ「子ども・子育て支援事業計画」を策定している。計画に盛り込む市区町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた取組については、2017 年度に行われた中間見直し後の「子ども・子育て支援事業計画」の社会的養育に関する内容（市区町村が中心となって実施している子どもに対する在宅支援サービスの取組等）を踏まえるとともに、更なる市区町村における子ども家庭支援を促進していくための方向性を示すものとして、以下を盛り込んだ内容を含めて策定すること。

○ 市区町村の相談支援体制等の整備に向け、以下の i～iv について、都道府県の行う支援・取組を盛り込んだ計画を策定すること。

- i. 子育て世代包括支援センターの普及について
- ii. 市区町村子ども家庭総合支援拠点の普及について
- iii. 市区町村の支援メニューの充実について（ショートステイ、トワイライトステイ事業等）
- iv. 母子生活支援施設の活用について

○ 子ども家庭支援に携わる職員の人材育成支援策に関する計画（都道府県の行う取組）を策定すること。

(計画策定に当たっての留意点)

- i. 計画には管内市区町村に対する子育て世代包括支援センター、市区町村子ども家庭総合支援拠点の設置、支援メニューの充実、母子生活支援施設の活用等に向けた都道府県の支援・取組（設置促進策、活用促進策、人材育成支援策）を記載すること。その際、市区町村と連携して地域資源の把握等を進めること。
- ii. 設置促進や活用に当たっては、「子育て世代包括支援センター業務ガイドラインについて」（平成 29 年 8 月 1 日付け子母発 0801 第 1 号厚生労働省子ども家庭局母子保健課長通知）、「市町村子ども家庭支援指針（ガイドライン）について」（平成 29 年 3 月 31 日付け雇児発 0331 第 47 号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）等を参考として、人材育成、関係機関との連携等について、支援体制等を検討すること。
- iii. 今後の「市町村子ども・子育て支援事業計画」の見直し内容を順次反映すること。

- 児童家庭支援センターの機能強化の計画及び設置に向けた計画（設置時期・設置する地域）を策定すること。

（計画策定に当たっての留意点）

- i. 児童家庭支援センターが地域支援を十分に行えるように、その地域及び配置などを考慮して、市区町村子ども家庭支援拠点の機能を担ったり、フォスタリング機関としての機能を担うなど、機能強化を図ること。
- ii. 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背景を踏まえて、児童相談所の管内の人口規模に応じた配置や、都道府県域が広域にわたるなど児童相談所が身近にない地域への設置を検討すること。
- iii. 施設の地域支援機能や里親支援機能の強化の一環として各施設のほか、NPO法人や医療法人等多様な民間団体が、児童家庭支援センターを開設できるような働きかけを行うこと。

（評価のための指標例）

- ・ 子育て世代包括支援センターの実施率
- ・ 市区町村子ども家庭総合支援拠点実施数
- ・ 児童福祉法第 26 条第 1 項第 2 号及び第 27 条第 1 項第 2 号に基づく、市区町村への指導委託数
- ・ 乳幼児健診後の要支援・要保護フォローアップ率

(4) 各年度における代替養育を必要とする子ども数の見込み

- 次により、代替養育を必要とする子ども数を見込むこと。
 - i. 現行計画における子ども数の見込みについて、参考1及び参考2を参考として、時点修正等を実施すること。
 - ii. iにおいて近年の児童虐待相談対応件数や通告件数の増加等を踏まえて代替養育を必要とする子ども数を時点修正すること。その際、市区町村の取組や、親子再統合に向けた取組の推進等の効果や特別養子縁組の成立見込み数を踏まえて算出すること。併せて、市区町村の要保護児童対策地域協議会で管理しているケース等を踏まえた在宅支援ニーズの見込みについても把握に努めること。
 - iii. i及びiiの結果を踏まえた、代替養育を必要とする子ども数について、
 - (ア) 年齢区分別（3歳未満、3歳以上の就学前、学童期以降）に算出すること。
 - (イ) 次の算式1により算出された数値及び算式2により算出された数値を明らかにした上で、里親等委託が必要な子ども数を見込むこと。

(算式1)

$$\text{代替養育を必要とする子ども数（年齢区分別）} \times \text{里親等委託が必要な子どもの割合}^{\ast} \\ = \text{里親等委託が必要な子ども数}$$

※「里親等委託が必要な子どもの割合」を算出する際に活用するデータ

- a. 現に里親等委託されている子ども数の代替養育を必要とする子ども数に占める割合
- b. 現に一時保護している子どものうち、里親等委託が必要な子どもの割合
- c. 現に施設入所している子どものうち、里親等委託が必要な子ども数*の割合

*下記により算出した子ども数の合計

<乳幼児>

- 乳児院に半年以上措置されている乳幼児数
- 児童養護施設に入所する子どもで乳児院から措置変更された乳幼児数
- 児童養護施設に1年以上措置されている乳幼児数

<学童期以降>

- 児童養護施設に3年以上措置されている学童期以降の子ども数

(算式2)

$$\text{代替養育を必要とする子ども数（年齢区分別）} \times \text{里親等委託が必要な子どもの割合}^{\ast} \\ = \text{里親等委託が必要な子ども数}$$

※「里親等委託が必要な子どもの割合」を算出する際に活用するデータ

- a. 現に里親等委託されている子ども数の代替養育を必要とする子ども数に占める割合

- b. 現に一時保護している子どものうち、里親等委託が必要な子どもの割合
- c. 現に施設入所している子どものうち、里親等委託が必要な子ども数*の割合
- d. 現に代替養育の対象となっていない在宅の子どもで、代替養育を必要とする可能性が高くなっている子どものうち、里親等委託が必要な子ども数の割合

*下記により算出

- 現に施設入所している全ケース（又は一部）のうち、里親等委託が必要な子ども数（又は施設入所が長期化しているなど、結果として里親等委託が適当であった子ども数）を算出
- その際、児童福祉法第3条の2における「児童を家庭及び当該養育環境において養育することが適当でない場合」、すなわち「できる限り良好な家庭的環境」を必要とする子どもとは、医療的ケアの必要性や行動の問題等の理由から、里親等での養育が困難な子どもや、年長で「家族」に対する拒否感が強い子どもであると考えられることに留意すること。

（注）里親等委託が必要な子ども数については、家庭的養育優先原則の理念に基づき、現状における委託可能な里親等にとらわれず、子どもの状態や希望等に基づき判断すること。

<参考1：代替養育を必要とする子ども数の見込みの推計方法の例>

子どもの人口（推計・各歳ごと）※1×代替養育が必要となる割合（潜在的需要を含む）※2
 = 代替養育を必要とする子ども数

※1：国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計（高位推計）又は各都道府県での実態に即した人口推計

※2：「代替養育が必要となる割合」を算出する際に有用と考えられるデータ

（ア）現在、代替養育が必要な子ども数の算出に有用と考えられるデータ

a. 現に入所措置又は里親等委託されている子ども数（以下「入所措置等子ども数」という。）の子どもの人口に占める割合（福祉行政報告例、社会福祉施設等調査）

（イ）潜在的需要の算出に有用と考えられるデータ

b. 「新規入所措置等子ども数」の過去〇年間の状況及び伸び率（福祉行政報告例）

c. 「児童相談所における養護相談対応件数」の過去〇年間の状況及び伸び率（福祉行政報告例）

d. 一時保護子ども数（一時保護所・一時保護委託）の過去〇年間の状況及び伸び率（福祉行政報告例）

e. 市区町村の要保護児童対策地域協議会で管理しているケース数の過去〇年間の状況及び伸び率

f. 子ども・子育て支援法に基づき、各市区町村が策定した「市町村子ども・子育て支援事業計画」の社会的養育に係る事業の量等のデータ

- g. 児童相談所で受理した相談等のうち、種々の理由により入所措置又は里親委託を行っていないが、入所措置又は里親委託を必要とする可能性がある件数（子ども数）の過去〇年間の状況及び伸び率
- h. 親子再統合や養子縁組推進に向けた取組の推進によって代替養育から解除されるケース数の過去〇年間の状況及び伸び率

<参考2：諸外国の状況に関する調査研究>

代替養育を受けている子どもの数の国際比較

国名	児童人口	保護児童数	児童人口1万人当りの保護児童数
フランス	13,426,557	137,085	102
ドイツ	14,828,835	110,206	74
イギリス	13,242,960	74,817	56
スペイン	7,550,000	38,418	51
デンマーク	1,198,872	12,571	104
ノルウェー	1,174,489	8,037	68
スウェーデン	1,910,967	12,161	63
ニュージーランド	1,005,648	4,962	49
オーストラリア	4,835,714	23,695	49
カナダ	7,090,000	76,000	109
アメリカ	74,000,000	489,003	66
日本	23,046,000	38,203	17

(出典) June Thoburn (2007) "Globalisation and child welfare: Some lessons from a cross-national study of children in out-of-home care", UEA, Norwich, P14

(5) 里親等への委託の推進に向けた取組

○ 都道府県が行うべき里親に関する業務（フォスタリング業務）実施体制の構築に向けた計画を策定すること。

(計画策定に当たっての留意点)

- ・ 2020年度までに、各都道府県において、里親のリクルート及びアセスメント、里親登録前後及び委託後における里親に対する研修、子どもと里親家庭のマッチング、子どもの里親委託中における里親養育への支援、里親委託措置解除後における支援に至るまでの一連の業務（フォスタリング業務）の包括的な実施体制を構築することで、里親とチームになり、質の高い里親養育を実現する。その際、以下の点に留意すること。
 - i. フォスタリング業務の包括的な実施体制を構築する際には、「フォスタリング機関（里親養育包括支援機関）及びその業務に関するガイドライン」を参照すること。
 - ii. 児童相談所の職員体制や、管轄する地域の人口規模等を踏まえて、児童相談所の体制強化や民間機関の積極的活用を含め、フォスタリング業務の包括的な実施機関やその配置を検討すること。民間機関への委託の可否を検討するに当たっては、包括的にフォスタリング業務を担うことのできる民間機関を育成するという視点をもって、将来の委託可能性も含め、検討すること。
 - iii. 民間機関にフォスタリング業務を委託する場合には、一部の業務のみを委託することも可能であるが、一貫した体制の下に継続的な支援が提供できるよう、一連の業務を包括的に委託することが望ましい。また、NPO法人等の民間機関、多機能化・機能転換に向けた取組を行う乳児院や児童養護施設等、里親支援に取り組む児童家庭支援センター、里親会の活用なども考えられること。
 - iv. 民間フォスタリング機関へ委託する場合であっても、フォスタリング業務全体の最終的な責任は都道府県（児童相談所）が負うものであること。また、民間機関と児童相談所の連携が重要であり、児童相談所の体制及び役割分担も併せて検討すること。

○ 2024年度時点（6年後）及び2029年度時点（11年後）における里親やファミリーホームへの委託子ども数の見込みを推計すること。

（計画策定に当たっての留意点）

- i （4）のiiiの（イ）による里親等委託が必要な子ども数から、現状の里親等委託子ども数を差し引いた上で、新たに確保が必要な里親数等を算出する。その上で、これを確保するための包括的な里親等支援体制の構築に向けた取組等を着実に進め、計画的に里親の確保及び育成を進めること。こうした取組や平成28年改正児童福祉法における家庭養育優先の理念と、その理念を反映した里親委託ガイドラインを踏まえた里親等委託の推進を勘案して、乳幼児75%以上、学童期以降50%以上の里親等委託率の実現に向けて、2024年度時点（6年後）及び2029年度時点（11年後）における里親等委託率の目標を設定するとともに、必要な里親数等が確保されるべき時期の見込みを明らかにすること。その際、年齢区分別（3歳未満、3歳以上の就学前、学童期以降）に目標を設定すること。
- ii なお、乳幼児、特に3歳未満の里親委託を優先することに留意すること。
- iii 国においては、「概ね7年以内（3歳未満は概ね5年以内）に乳幼児の里親等委託率75%以上」、「概ね10年以内に学童期以降の里親等委託率50%以上」の実現に向けて、取組を推進する。都道府県においては、これまでの地域の実情は踏まえつつも、子どもの権利や子どもの最善の利益はどの地域においても実現されるべきものであること、及び上述した数値目標を十分に念頭に置き、個々の子どもに対する十分なアセスメントを行った上で、代替養育を必要とする子どもの見込み等を踏まえ、数値目標と達成期限を設定する。なお、数値目標の設定は、子どもが健やかに養育される権利を保障する環境を整えるために必要な取組を計画的に進めるためのものである。個々の子どもに対する具体的な措置は、児童相談所における「家庭養育優先原則」を十分踏まえたアセスメントの結果によって、子どもの最善の利益の観点から行われるものであって、里親等委託率の数値目標達成のために機械的に措置が行われるべきものではない。

国としては、必要な支援策を講じるとともに、委託率の引き上げの進捗と子どもの状況について丁寧にフォローの上、都道府県の代替養育を必要とする子どもの状況や里親等委託の取組状況を評価し、支援の在り方や進め方について検証する。進捗状況は、毎年、公表する。
- iv 里親の開拓においては、子どもが生活している地域で里親委託を受けることができるなど、地域ごとの里親の確保にも配慮して行うこと。
- v 保護が必要な子どもの行き場がなくなることはないよう、各年度とも、代替養育を必要とする子ども数を満たし、里親等を中心に施設も含めた十分な受け皿を確保する

ことに留意すること。

- vi ファミリーホームについては、養育者が里親登録を受けている場合に限ること。
- vii なお、国においては、計画策定過程における都道府県からのヒアリングの実施や、モデル的な取組を検証し、その成果を横展開していくこととしている。また、都道府県においてフォスタリング機関事業を構築・強化するため、国において支援チームを結成し、助言等の支援を講じていく。

(評価のための指標例)

- 乳幼児里親委託率
- 里親養育の不調数
- フォスタリング機関実施数
- フォスタリング機関実績（開拓数、研修、支援、実親対応、家庭復帰支援、自立支援）
- 新規里親登録数・登録里親数・委託里親数・委託子ども数（里親種別ごと）
- ファミリーホームのホーム数・新規ホーム数・委託子ども数

(6) パーマネンシー保障としての特別養子縁組等の推進のための支援体制の構築に向けた取組

○ 特別養子縁組の推進・支援及び養子縁組支援のための体制の構築に向けた計画を策定すること。

(計画策定に当たっての留意点)

- i. パーマネンシー保障の観点から特別養子縁組は有力・有効な選択肢であり、その活用を十分考慮したソーシャルワークを行うこと。
- ii. 平成28年改正児童福祉法により特別養子縁組、普通養子縁組に関する相談・支援が児童相談所の業務として位置付けられたことを踏まえ、児童相談所における養子縁組に関する相談支援体制を検討し、養子縁組が適当と考えられる子どもについて積極的に養子縁組を検討すること。また、地域の実情に応じ、民間あっせん機関に対する支援や連携方策を検討すること。
- iii. 子どもにとって永続的に安定した養育環境を提供することが重要であることから、特に、棄児、保護者が死亡し又は養育を望めず、他に養育できる親族等がない子どもや、新生児・乳幼児で長期的に実親の養育が望めない子ども、長期間にわたり親との交流がない子ども、虐待等の理由で親子分離され、その後の経過からみて家族再統合が極めて困難と判断された子どもなど、特別養子縁組の検討対象となる子どもの数を把握すること。その上で、実際の縁組には、実親との関係が子どもにとってどのような意味を持つのかという点を含め、十分なアセスメントとマッチング等を行いつつ、特別養子縁組によるパーマネンシー保障を優先して検討すること。なお、現在、民法改正が検討されており、特別養子縁組の年齢制限等が変更になる可能性があることに留意すること。
- iv. なお、国としても、各都道府県における特別養子縁組の成立件数の集計・公表を行うとともに、特別養子縁組制度のより一層の活用を検討を促していく観点から、概ね5年以内に年間1,000人以上の縁組成立を目指し、それらの情報を基に、制度への理解を進めるための広報の展開や養子縁組に関わる制度の在り方の検討、民間機関への支援などを講じていく。

(評価のための指標例)

- ・ 児童相談所が関与する特別養子縁組成立件数
- ・ 特別養子縁組に関する研修を受講した児童相談所職員数
- ・ 民間あっせん機関に対する支援、連携状況

(7) 施設の小規模化かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組

○ 施設で養育が必要な子ども数の見込みを推計すること。

(計画策定に当たっての留意点)

- i (4)で算出した「代替養育を必要とする子ども数の見込み」から、(4)のiiiの(イ)における算式1及び算式2で算出された「里親等委託が必要な子ども数」をそれぞれ減じて算出された数値を明らかにした上で、施設で養育が必要な子ども数の見込みを算出すること。
- ii iで算出された必要数が現状を下回る場合、パーマネンシー保障が確立し、里親養育推進が実現するまでの間、保護が必要な子どもの行き場がなくなることのないよう、十分な受け皿を確保することに留意し、見込みを算出すること。
- iii 平成28年改正児童福祉法の公布通知においては、「特に就学前の乳幼児期は、愛着関係の基礎を作る時期であり、子どもが安心できる、温かく安定した家庭で養育されることが重要であることから、養子縁組や里親・ファミリーホームへの委託を原則とする」ことを明確にしたことを踏まえて、見込むこと。
- iv 子どものニーズに的確に答えられるように、ケアの個別化、里親委託、親子関係再統合など様々な取組を進めてきたところであり、更に子どもの呈する情緒・行動上の問題の解消や軽減を図りながら生活支援を行う専門的な養育に取り組むことにより、家庭復帰や里親委託等へとつなげられるよう取り組むこと。なお、国においては、施設入所が長期化に至るケースの調査・分析を行う予定としている。

- 「乳児院・児童養護施設の高機能化及び多機能化・機能転換、小規模化かつ地域分散化の進め方」を踏まえ、代替養育全体の在り方に関する計画を立て、それに基づいて施設の高機能化及び多機能化・機能転換、小規模化かつ地域分散化に向けた計画を策定すること。

(計画策定に当たっての留意点)

- i 都道府県においては、施設で養育が必要な子どもの見込み数や、在宅家庭や里親家庭の支援体制の充実等といった施設による高機能化及び多機能化・機能転換、小規模かつ地域分散化の見込みを把握し、高機能化及び多機能化・機能転換、小規模かつ地域分散化に向けた計画を策定すること。
- ii その際、都道府県等においては、小規模かつ地域分散化の取組が進むよう、各施設の高機能化及び多機能化・機能転換に向けた計画の検討状況・課題等について随時ヒアリングを行うことにより、個々の実情を把握し、適切な助言や支援を行うこと。なお、国においても、施設整備補助の審査に当たって、必要性和計画性を精査する。
- iii 児童福祉法第3条の2の規定に則り、「できる限り良好な家庭的環境」を確保すべきであり、質の高い個別的なケアを実現するとともに、小規模かつ地域分散化された施設環境を確保することが重要である。
- iv こうした考え方のもと、今後計画される施設の新築や改築、増築の際には、小規模かつ地域分散化された施設の設置を優先して進めていくこと。
- v なお、大舎から小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換を進める過程で、人材育成の観点から、本体施設から順次分散化施設を独立させていく方法や、過渡的に本体施設のユニット化を経て独立させていく方法が考えられるが、どちらの場合にも、概ね10年程度で地域分散化及び多機能化・機能転換を図る計画を、人材育成も含めて策定すること。過渡的にユニット化する場合でも
 - ・ 同一敷地内での戸建て住宅型又はグループごとに独立した玄関のある合築型の施設内ユニットとするなど、生活単位を独立させるとともに
 - ・ 地域社会との良好な関係性の構築を十分に行うといった工夫を行うこと。
- vi 既存の施設内ユニット型施設についても、概ね10年程度を目標に、小規模かつ地域分散化を進めるための人材育成計画を含めた計画を立てる。その際、既存ユニットは一時保護やショートステイのための専用施設や里親のレスパイト・ケアなど、多機能化・機能転換に向けて、積極的に活用を進めていくことが求められる。また、下記のような心理職や医師、看護師などの即時対応ができるケアニーズが非常に高い子どもへの専門的なケア形態への転換を図ることも可能である。
- vii 小規模かつ地域分散化の例外として、ケアニーズが非常に高い子どもに専門的なケアを行うため、心理職や医師、看護師などの専門職の即時の対応が必要な場合には、生活

単位が集合する場合もあり得る。このような場合においては、十分なケアが可能になるように、できるだけ少人数（将来的には4人まで）の生活単位とし、その集合する生活単位の数も大きくなりすぎない（概ね4単位程度まで）ことが求められている。そのため、厚生労働省としては、2019年度以降の予算において、引き続き検討し、安定的な財源の確保に向けて、最大限努力していく。

- viii 各施設に対して、こうしたことを通じて、「できる限り良好な家庭的環境」の確保に取り組むことを求める。
- ix その際、各都道府県における代替養育を必要とする子ども数の見込み、包括的な里親等支援体制の構築やそれを踏まえた里親等で養育可能な子ども数などを勘案して、各施設において具体的かつ実現可能な計画が策定されるよう配慮すること。
- x なお、厚生労働省においても、こうした各施設における取組に対する財政支援に最大限努力するとともに、取組状況の確認・向上につなげるため、今後、第三者を含む評価の在り方を検討する。また、乳児院・児童養護施設の高機能化及び多機能化・機能転換に向けた検討に資するための「乳児院・児童養護施設の高機能化及び多機能化・機能転換、小規模かつ地域分散化の進め方」の逐次の改正や、小規模かつ地域分散化の取組を推進するための優先的な施設整備費補助の配分など、必要な支援を講じていくとともに、将来的な措置費等の在り方についても検討していく。
- xi 児童心理治療施設、児童自立支援施設についても、ケアニーズの非常に高い子どもへの対応など、その性質や実態等に鑑み、国において、小規模化・多機能化を含めたその在り方について、当事者やその代弁者、有識者、施設関係者と意見交換を十分に重ね、その結果を踏まえ、施設の運営や新たな設置（改築）についての方向性を示す。
- xii また、母子生活支援施設は、従来から母子を分離せずに入所させ、家庭養育の支援を実践してきた施設であり、平成28年改正児童福祉法により家庭養育優先原則が明記されたことも踏まえ、そのニーズに応じて利用されるよう改めて周知する。

（評価のための指標例）

- ・ 施設での養育が必要な子ども数（（4）のiiiの（イ）による里親等委託が必要な子ども数から推計）
- ・ 施設種別ごとの小規模かつ地域分散化された施設の入所子ども数
- ・ 専門職の即時対応等のケアニーズが高い子どもにも専門的なケアを提供できる施設（児童心理治療施設、児童自立支援施設を含む。）の入所子ども数
- ・ 児童家庭支援センター設置率
- ・ 多機能化した母子生活支援施設数（モデル事業としての産前・産後母子支援事業や、ショートステイ・トワイライトステイ等）
- ・ 施設の入所期間別の子ども数

(8) 一時保護改革に向けた取組

- 「一時保護ガイドライン」を踏まえ、各都道府県等は、一時保護改革に向けた計画を策定すること。

(計画策定に当たっての留意点)

- i. 「一時保護ガイドライン」を踏まえた既存の一時保護所の見直し項目及び見直し時期、一時保護所の必要定員数、一時保護専用施設（「児童養護施設等における一時保護児童の受入体制の整備について」（平成 28 年 9 月 5 日付け雇児発 0905 第 2 号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）に基づき、児童養護施設等（児童養護施設、乳児院、児童心理治療施設及び児童自立支援施設）において、本体施設とは別に小規模なグループケアによる一時保護を実施するための施設をいう。以下同じ。）や委託一時保護が可能な里親等・児童福祉施設等における確保数及び一時保護に関わる職員の育成方法と実施する時期等を計画に記載すること。
- ii. 一時保護の環境及び体制整備については、「一時保護ガイドライン」にあるように、一時保護の目的を達成し、適切な支援が行われるよう、研修などによる職員の専門性の向上と意識共有や、関係機関との連携などの体制整備や環境整備を行う必要があること。この際、一人一人の子どもの状況に応じて安全確保やアセスメントなどを適切に行うことのできる体制や環境を整えることが必要であること。
- iii. 一時保護については、安全確保やアセスメントなどを適切に行うという目的に加え、代替養育としての性格も有することから、一時保護を行う場合は、こうした一時保護の目的を達成した上で、平成 28 年改正児童福祉法第 3 条の 2 に規定する子どもの家庭養育優先原則を踏まえ、家庭における養育環境と同様の養育環境あるいは「できる限り良好な家庭的環境」にあって、個別性が尊重されるべきものであること。
- iv. 一時保護の見直しを検討する際には、「一時保護ガイドライン」においても示しているとおり、一時保護は子どもの最善の利益を守るために行われるものであり、一人一人の子どもの状況に応じて、適切な一時保護ができるように留意すること。具体的には、
- 子どもの権利及び制限される内容並びに権利が侵害された時の解決方法に関して子どもの年齢や理解に応じて説明を行うほか、子どもの意見が適切に表明されるような配慮を行うこと。
 - 一時保護された子どもの権利擁護の観点から、児童福祉審議会や子どもの権利擁護に関する第三者機関が一時保護を行う場所の視察や子どもの意見聴取等を行うなどの一時保護中の子どもの権利を保障するための仕組みを設けることが望ましいとともに、一時保護された子どもの立場に立った保護や質の高い支援を行うため、第三者評価を活用するなど自己評価及び外部評価を行うことが重要であること。

- 子どもの自由な外出を制限する環境で保護する日数は、必要最小限とするほか、当該環境での保護の継続が必要な場合は、子どもや保護者等の状況に応じ、その必要性を2週間以内など定期的に検討すること。
- 可能な限り子どもに安心できる環境を提供するという観点から心理的に大切な物については子どもが所持できるよう配慮するとともに、日用品、着替え等を持っていない子どもに対しては、個人として所有できる生活に必要なものを初日に支給又は貸与すること。

v. 国において、一時保護の状況について、都道府県等に対し調査し、把握する。

(評価のための指標例)

- 一時保護所での一時保護子ども数
- 委託一時保護子ども数
 - 里親
 - 一時保護専用施設
うち敷地外のものの数
 - その他の施設
- 研修を受けている職員数
- 平均一時保護日数

(9) 社会的養護自立支援の推進に向けた取組

- 平成28年改正児童福祉法により自立のための支援が必要に応じて継続されるための仕組みが整備されたこと等を踏まえて、社会的養護自立支援事業及び就学者自立生活援助事業を実施していない都道府県において、事業の実施に向けた計画（実施予定時期、実施メニュー）を策定すること。
- また、自立援助ホームの実施など、社会的養護の子どもの自立支援策の強化のための取組についても、実施に向けた計画を策定すること。

(計画策定に当たっての留意点)

- ・ 代替養育や在宅指導などを経験した子どもの自立支援については、行政としての責務である。そうしたことも踏まえて早期の実施に努めること。

(評価のための指標例)

- ・ 社会的養護自立支援事業の実施率
- ・ 代替養育経験者等のフォローアップの状況
- ・ 自立援助ホームの実施か所数、入居者数

(10) 児童相談所の強化等に向けた取組

- 平成28年改正児童福祉法附則第3条の趣旨は全ての中核市・特別区が児童相談所を設置できるようにすることであることから、できるだけ設置を促す。
- 中核市・特別区が児童相談所を設置できるよう、各都道府県における具体的な計画を策定すること。

(計画策定に当たっての留意点)

- i. 児童相談所設置に向けて、都道府県内の中核市・特別区の設置に係る意向、希望する中核市・特別区の計画を踏まえた都道府県のスケジュール、都道府県等における中核市・特別区の人材養成等に関する事項等を計画に記載すること。
- ii. その際、都道府県と設置希望自治体との個別の具体的な協議の進め方（都道府県と市区合同の協議体や連絡会議等連携・情報共有の方法）、都道府県の体制や一時保護所の相互利用の方法等について、留意すること。
- iii. 国においては、平成28年改正児童福祉法附則第3条の規定に基づき、設置に向けた支援など必要な措置を講じる。

- 児童相談所における各都道府県等（児童相談所）職員の配置など、子ども家庭福祉人材の確保・育成のための、具体的な計画を策定すること。

（計画策定に当たっての留意点）

- 平成28年改正児童福祉法及び児童相談所強化プランに沿った都道府県等（児童相談所）の職員（※1）の配置、研修の実施方法・時期等を計画に記載すること。
※1 児童福祉司（スーパーバイザーを含む）、児童心理司、医師又は保健師、弁護士（準ずる措置（※2）を含む）
※2 「準ずる措置」とは、弁護士の配置と実質的に同等であると客観的に認められる必要があり、例えば、都道府県ごとに、区域内の人口等を勘案して中央児童相談所等に適切な数の弁護士を配置し、弁護士が配置されていない児童相談所との間における連携・協力を図ること等が考えられる。（単に法令事務の経験を有する行政職員等弁護士資格を有しない者の配置は、「準ずる措置」には含まれない。）

（評価のための指標例）

- 中核市の児童相談所設置率
- 特別区の児童相談所設置率
- 児童福祉司（スーパーバイザーを含む）及び児童心理司数
- 弁護士数（うち常勤数）
- 医師及び保健師数