

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個別的な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、高度な支援が必要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や意向を踏まえて、適切なケアが提供されるよう的確な支援計画の作成に留意すべきである。

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、こうしたケアの内容に関わらず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見直すべきである。

【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、細やかなケアの下で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づき、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、直接処遇職員の適切な配置やスーパーバイザー（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保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。
- ・性的虐待を受けた子どもに対するケアや治療のあり方について検討が必要である。
- ・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修復・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。
- ・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。

【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。
- ・行動上の問題等を抱えた子どもを理解し、その健全な育成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を行う制度や機関について検討していくことが必要である。
- ・特別なケア（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。
- ・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（里親を含む）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は、地域の福祉拠点として重要な役割を担うものであり、その充実を図っていくことが必要である。
- ・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ために、こうした支援の中心的な役割を担う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。
- ・ 進学を希望する子どもを支援する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。
- ・ 年長になって初めて社会的養護が必要となった子どもに対するケアについて、検討が必要である。

【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。

6. 社会的養護の質の向上

【取組みの方向性】

社会的養護については、虐待の防止の徹底など、子どもの権利擁護のための取組みを強化していくことが必要である。

社会的養護の質の向上を図るためには、児童相談所・福祉事務所や児童福祉施設において、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子どもや家族の十分な実態把握・評価（アセスメント）、自立支援計画の策定等を推進していくとともに、自己評価に加え第三者による評価の実施を促進していくことが必要である。

また、社会的養護関係者の養成・研修のあり方についても、実践現場の要請を踏まえてその充実を図るべきであり、必要とされる研修を実際に受講できる仕組みを作ることが重要である。

こうした種々の取組みによるサービスの質の向上が正当に評価され、サービスの改善に向けた動機付けが生じる仕組みとし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】

- ・子どもの権利を記した権利ノートの活用や子どもによる意見表明の機会の付与、第三者・オンブズパーソン（監察者）の参画を求めるなど、子どもの権利を擁護する仕組みの一層の整備が必要である。
- ・発生した虐待に関する徹底した調査から改善までの指針の策定、地域内の児童福祉施設の協議会による相互監視など、児童福祉施設内での職員（里親世帯を含む）からの虐待あるいは子ども同士の暴力の発生予防や再発を防止する仕組みの活用と、更なる方法の構築が必要である。
- ・子どもにとって最適な支援が行われるよう十分な実態把握・評価（アセスメント）が全ての年齢において行われる必要があり、児童相談所・福祉事務所や児童福祉施設は、子どもの入所後も継続してその実態把握・評価を的確に行うことが必要である。
- ・児童福祉施設への入退所に関する法的手続きの整備が必要である。
- ・社会的養護の質の向上を図るため、サービスの評価については、自己評価に加え、第三者評価を進めるべきである。
- ・研修については、専門性の向上に加え、連携の確保に配慮するほか、実践現場の要請を踏まえた質の向上が必要である。特に児童福祉施設の施設長については、施設のケアに与える影響の大きさに鑑み、配慮が必要である。
- ・研修の受講の機会を確保するためには、受講を前提とした適切な人員配置や地方での研修の実施が必要である。

- ・国立の児童自立支援施設における養成・研修・研究のあり方について検討が必要である。
- ・児童福祉施設における職員の配置について、実態を勘案した見直しが必要である。

【今後の課題】

- ・子どもの権利を擁護するために未成年後見制度の確立が必要である。
- ・サービスの質の向上につながるそれぞれの取組みを正當に評価し、不斷の改善が図られる仕組みとすべきである。

7. 学校教育など関連分野との連携

【取組みの方向性】

里親や児童福祉施設といった社会的養護の枠内の取組みだけではなく、学校教育など関連分野の関係者の社会的養護に対する深い理解やそれに基づく適切な対応が、こうした保護を要する子どもの減少につながるとの視点が重要である。

特に子どもに密接な関わりを有する学校教育との連携については、児童福祉施設における学校教育の保障、虐待を受けた子どもの特性に関する学校関係者の理解の促進といった、社会的養護関係者と学校関係者の双方向の連携・協働を推進していくことが重要である。

【当面の具体的な取組みに関する委員会としての意見】

- ・虐待を受けた子どもなどが集団生活を送る中で、生活面のケアと学校教育を一体的に考える必要があるという児童福祉施設の特性を踏まえた学校教育の保障が必要である。
- ・虐待を受けた子どもの特性に関する学校関係者の理解の促進とそうした理解に基づく教育の実施が必要である。
- ・子どもの処遇に関する関係者の打ち合わせ等の場を通じた児童福祉施設から学校への情報提供を重視し、共に指導・支援する能力の向上を図るという視点が重要である。
- ・学校教育との連携については、児童相談所も積極的に関わっていくことが必要である。
- ・子どもと学校の関係が悪化した場合における支援体制が必要である。
- ・少年非行対策に関し、少年院の対象年齢の引下げには慎重であるべきであり、児童福祉施設の機能の充実により対応すべきである。

- ・非行少年は、過去に虐待の被害を受けた、あるいは幼少時から発達上の課題を抱えているなど、一面において被害者でもることが多く、こうした被害の予防、発達上の課題に対する早期治療が、ひいては犯罪の予防にもつながるとの認識が重要である。
- ・里親や児童福祉施設のみならず、子どもに関連する分野全体の相談機能の底上げにより、保護を要する子ども自体の減少を目指していくことが重要である。

【今後の課題】

- ・「児童」相談所あるいは「婦人（女性）」相談所ではなく、家庭を対象とした機関を設けるべきである。
- ・障害を理由として虐待を受けたり、虐待を受けた結果として障害を有するに至る場合もある。こうした子どもに対するケアについては、虐待による心の傷への対応といった社会的養護の視点も考慮した支援を考えていくことも必要である。

おわりに

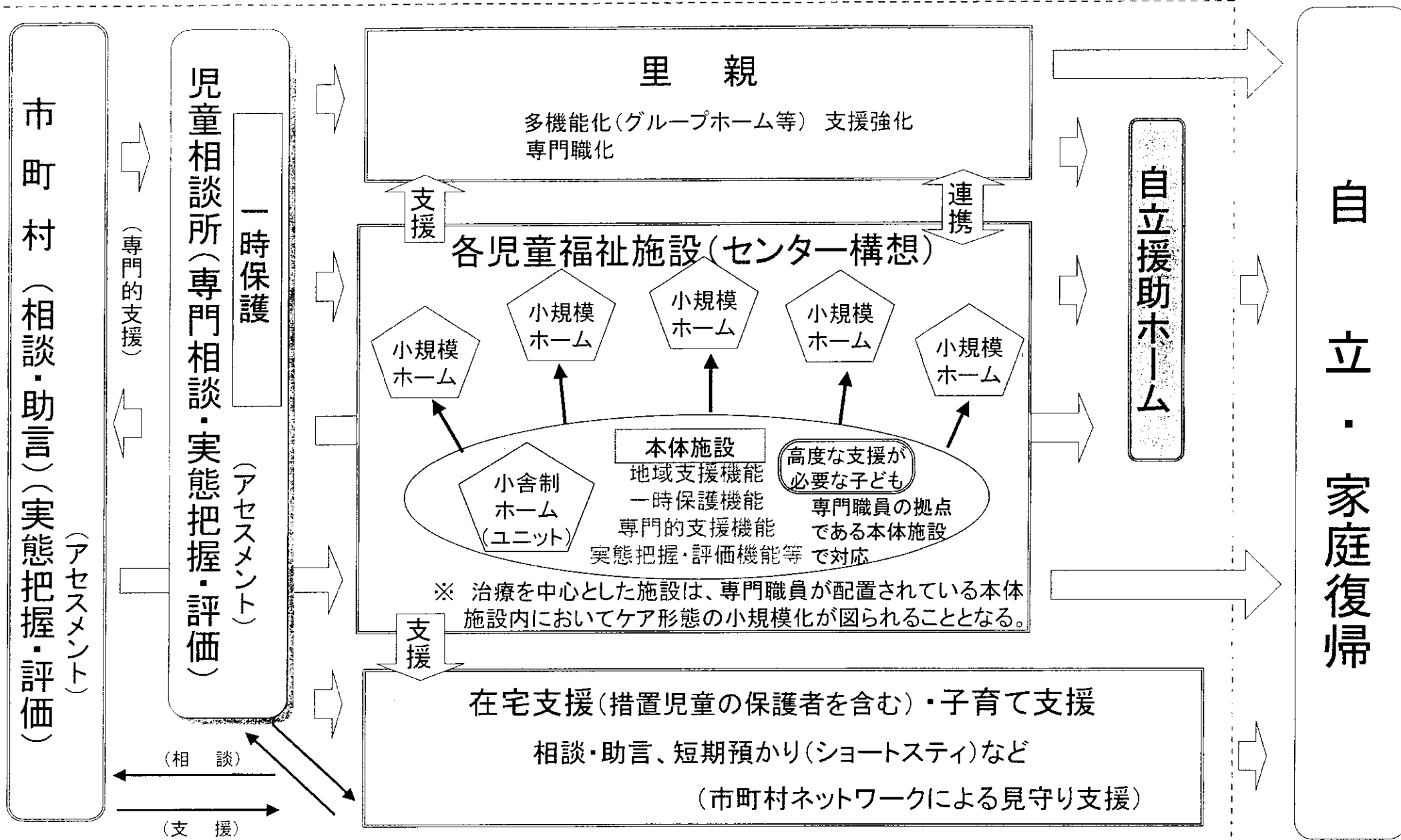
以上、社会的養護のあり方について、当面早急に対応すべき課題を中心に取組みの方向性を整理してきた。一刻の猶予も許されない社会的養護を取り巻く目下の状況を考えれば、まず早急に対応すべき課題に取り組み、具体的な成果を上げることが期待される。

その上で、以上に整理した方向性を重ね合わせれば、これからの目指すべき社会的養護の仕組みの姿としては、おおむね別添案のような見取り図が考えられるが、今後の取組みの状況、「今後の課題」も踏まえつつ、社会的養護のあり方については適時適切な検討が継続的に行われ、必要な措置が講じられていくことが必要である。その際には、先駆的な事例を中心に多くの実践を参考にするとともに、子どもや保護者をはじめ幅広い関係者の意見を踏まえていくことが必要である。

暖かな愛情に抱かれて育まれるべき子どもが、個々の家庭での養育が困難であれば、社会の責任として必要な対応を講じるという強い意志の下、社会的養護の改善に向けて取り組んでいくことが必要である。

これからの社会的養護のあり方(案)

= 各児童福祉施設を基幹施設(センター)とする =



は、保健・医療・教育機関などの支援・連携