

2022年6月22日

厚生労働大臣 後藤 茂之様
子ども政策担当大臣 野田聖子様

改正児童福祉法にもとづく新制度に向けた政策提言

首都圏若者サポートネットワーク
アフターケア事業全国ネットワークえんじゅ
全国自立援助ホーム協議会
公益社団法人 ユニバーサル志縁センター

◎政策提言の趣旨

私たちは社会的養護経験者(ケアリーバー)やそれに類する若者を支援する団体です。

首都圏若者サポートネットワークは 2017 年度の設立以来、社会的養護出身者など困難な環境にある若者に伴走支援する方々をサポートする事業を行ってきました。そのなかで、窮地に立つ若者からの相談を受けて、寄付やスタッフ自身の負担で費用を捻出してアウトリーチ支援をする姿に多く出会いました。また、帰住先のない若者に住まいを提供したうえで伴走支援をしている団体も多く、これら、少ない財源の中で支援に取り組む伴走者に対して助成を行ってまいりました。障害など複合的かつ専門的な支援を必要とする若者に時間をかけて支援しなければならないケースも多く、人員が足りない、事業費が足りないとの声が多く聞かれました。

支援を必要とする若者が全国のどの地域にいても適切な支援を受けられるよう、児童福祉法改正にあたって私たちは 2021 年度に政策提言を行いました。その内容は、18 歳以降の自立支援の継続、アフターケアを行う事業の制度化、その対象者の拡大という部分で、改正法案に反映されました。現場の声を受け止め、政策に反映していただきましたこと、深く感謝申し上げます。

社会的養護出身者など困難な環境にある若者の自立を支援する事業の整備、強化を国、都道府県及び児童相談所設置自治体が責任をもって実施することが必要であると私たちは考えています。そこで、改正法案にもとづく新たな制度、事業の施行においては、支援を必要とする子ども・若者が実際にアクセス、利用可能なものになるよう、次の事項について私たちは政策提言いたします。

◎政策提言の骨子

1. 継続して自立支援を受ける必要のある子ども・若者の居住継続の意見表明権の保障

- 1-1. 継続支援を必要とする18歳以上の者のための施設キャパシティを点検する責任が自治体にあることを明確にしてください。
- 1-2. 自立支援に関連する制度情報を公開し、子ども・若者に周知してください。
- 1-3. 各施設等で受けられる支援に関する情報を公開し、子ども・若者に周知してください。
- 1-4. 社会的養護自立支援に関連する制度情報を施設職員等に周知してください。
- 1-5. アパートを活用した措置延長や社会的養護自立支援事業の居住費支援が柔軟に活用されるようにしてください。
- 1-6. 入所のキャパシティを増やすための施設に対するコンサルティング事業を設置してください。

2. 社会的養護の自立支援にあたる専門職の人的費の拡充、保障

- (1) アフターケア相談所(改正児童福祉法の社会的養護自立支援拠点事業)
- 2-1-1. ソーシャルワークスキルのある職員(相談支援担当職員)を常勤で安定的に配置するための人的費を保障し、児童養護施設の相談援助職(専門相談員)相当にしてください。
 - 2-1-2. 相談件数やアウトリーチの件数に見合った職員数を配置するための職員加配にかかる人的費を保障してください。
 - 2-1-3. 入所施設等とアフターケア事業所の連携加算や移動等にかかる経費の加算を創設してください。
 - 2-1-4. 自立支援の質向上のための研修にかかる費用について財政措置を講じてください。
- (2) 自立援助ホーム
- 2-2-1. 伴走支援を実践している自立援助ホームにおいて、複合的かつ専門的な支援を必要としている子ども・若者への適切なケアを図れるよう、職員の加配をしてください。

3. 退所児童等のアフターケアを行う事業の全都道府県での実施

- 3-1. 社会的養育推進計画の中で「措置解除者等又はこれに類する者」の人数の適切な推計方法について国で指針を定めてください。
- 3-2. 社会的養護にも対応し得る地域包括ケアの仕組みを構築してください。
- 3-3. 専門職同士が連携する仕組みを創るための予算措置をして下さい。

4. 社会的養護を一度は離れた若者等への緊急一時的居住支援にかかる費用補助の創設

- 4-1. 緊急宿泊費の補助事業を創設してください。
- 4-2. ケア付きシェアハウス事業への補助事業を創設してください。
- 4-3. 身元保証人確保対策事業の対象をケア付きシェアハウス事業者にも拡大してください。

◎政策提言

1. 継続して自立支援を受ける必要のある子ども・若者の居住継続の意見表明権の保障

法改正により入所支援対象者の年齢上限が撤廃されました。実際に18歳以上の者が必要に応じて引き続き施設や里親等のもとで生活し、必要な支援を継続して受けられるようにするには、18歳以上でも必要に応じて施設等にいることができるとする法制度を子ども・若者自身が知る必要があります。また、その意思が尊重される必要があります。子どもの意見表明権は、国連・子どもの権利条約はもちろんのこと、子ども基本法案にも「全てのこどもについて、その年齢及び発達に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されること」と明記されています。

しかし、養育の負の連鎖に置かれてきた子ども・若者は自分の意見を言うことができない傾向にあります。とりわけ虐待を受けた子ども・若者の多くは、「自分の意見を言うてよいのか？」と思っています。したがって、措置に至っている者も、在宅にある者も、意見表明ができるような環境や条件をあらゆる角度から、国・自治体が責任をもって整えていく必要があります。

現行の児童福祉法において、児童養護施設や里親については、必要な場合には、20歳未満まで措置延長できるとされています。しかし、実際の運用は、18歳の年度末(高校卒業時点)で、就職又は進学等により児童養護施設を退所するケースが多いのが現状です。この状況を打開し、継続支援を必要とする若者自身の意思が尊重されるようにするには、若者自身が国の施策や自身もつ権利を知り、また、自分の施設のみならず、地域の他の施設で受けられる支援についても知り、自ら選択できる環境を整えることが必要です。また、施設職員や里親などの支援者が関連の施策を熟知し、子ども・若者に情報提供するとともに、個々の状況に合わせて適切に支援制度を活用できるようにする必要があります。そこで、次の6点を提言します。

1-1. 継続支援を必要とする18歳以上の者のための施設キャパシティを点検する責任が自治体にあることを明確にしてください。

実際に18歳以上の者が必要に応じて引き続き施設や里親等のもとで生活できるだけのキャパシティが地域内にあるのか点検し、対策を講じる責任が各自治体にあることを明確にしてください。

1-2. 自立支援に関連する制度情報を公開し、子ども・若者に周知してください。

子ども・若者に彼らもつ権利を説明する責任は国及び自治体にあります。社会的養護下の子ども・若者が、権利として利用できる国・自治体の支援制度について知ることができるよう、子ども向けのわかりやすいリーフレットの作成を全都道府県の義務にしてください。また、自治体が責任をもって、社会的養護のもとにある小学生以上の子ども・若者に周知してください。これらの情報公開と周知について都道府県等の社会的養育推進計画に明記するよう、指針を出してください。

また、社会的養護について小中学生が学校で学ぶ機会も作ってください。

1-3. 各施設等で受けられる支援に関する情報を公開し、子ども・若者に周知してください。

子ども・若者自身が施設を選べるようにするため、個々の施設で受けられる支援に関する情報を自治体が把握して、子ども向けのパンフレットを作成することを各都道府県の義務としてください。そして、施設等で生活するすべての小学生以上の子どもに各自治体が責任をもって周知してくださ

い。また、子どもの相談支援にかかわる様々な窓口をとおして情報を必要とする子どもに提供できるよう、施策を講じてください。

自立支援のみならず、児童養護施設に入ったらどんな暮らしが待っているのか子ども・若者自身を知り、選べるのが望ましいです。児童相談所に、各児童養護施設のパフレットが常備され、子どもたちが入居する施設を選べるようにできないでしょうか。

1-4. 社会的養護自立支援に関連する制度情報を施設職員等に周知してください。

現在、児童養護施設にて20歳以上の者を受け入れる場合、一人当たり約40万円の補助を事業者に支給することになっており、経済的インセンティブを付与する施策が講じられているにもかかわらず、そうした事業は知られておらず、あまり活用されていないのが実態です。事業の管理者のみならず、子ども・若者への直接支援にあたるすべての職員が社会的養護自立支援に関連する制度や補助事業等について熟知することで、支援を必要とする若者への継続支援が進むと考えられます。

したがって、都道府県および児童相談所設置自治体が責任をもって、関連の制度、施策に関する情報をすべての施設職員に周知するようにしてください。とりわけ、各施設の工夫により具体化されている好事例をモデルとして示し、既存の制度が現場で生かされるよう、自治体がリーダーシップをとって各施設に働きかけてください。

1-5. アパートを活用した措置延長や社会的養護自立支援事業の居住費支援が柔軟に活用されるようにしてください。

施設を出て生活することを本人が希望するものの、継続支援が必要と本人および施設等職員が判断する場合には、アパートを活用した措置延長や社会的養護自立支援事業の居住費支援の活用が有効です。こうした支援方法が積極的に行われるよう、通知等にて都道府県および児童相談所設置自治体に促してください。

1-6. 入所のキャパシティを増やすための施設に対するコンサルティング事業を設置してください。

18歳以上の者が施設等にて継続支援を受けるには、施設のキャパシティを拡充する必要があります。施設を運営する法人が既存の施策をうまく組み合わせることで体制を整えられるよう、情報提供や助言、事務的なサポートなどを行うことで、実際に支援を継続できるケースが増えることが期待されます。自治体が直接コンサルティングを行うことが難しい場合は、先行してキャパシティを拡大した法人や中間支援団体などの民間団体に委託することも有効と考えられます。例えば生活困窮者自立支援事業の領域では、一般社団法人生活困窮者自立支援全国ネットワークが厚生労働省からコンサルティング事業を受託して、先進的な取り組みをしている事業者のネットワークを作り、そのメンバーがコンサルティング対応をしています。

また、各地の施設職員が、先行してチャレンジしている施設の職員の話在全国研修等で聞き、参考にできるような機会を重ねていくことも有効と考えられます。

2. 社会的養護の自立支援にあたる専門職の person 費の拡充、保障

(1) アフターケア相談所(改正児童福祉法の社会的養護自立支援拠点事業)

アフターケアの対象となるケアリーバーの方々は、虐待や不適切な養育を受けたダメージを抱えながら、必死で生きてきた(生きている)若者です。彼らは「暮らし(生活)の現場」で少しずつ回復しながら生きてきた(今も生きている)方々です。相談する(人を頼る)ことも苦手(頼るのは嫌)で、ひと(大人)を信じることができないのもある意味あたりまえかもしれません。相談援助の現場にある「つなぐ」という言葉が「恐怖や裏切り」とさえ受け取られます。ですから、「他の制度や機関につなぐ」ためには、その若者に制度や機関を受け容れていただけるかが大切です。そのための「伴走」や「かかわりあい」=ソーシャルワークの価値が常に試されます。アフターケアは「手続き支援」の窓口ではありません。「手続き支援」では通用しないのがアフターケアの現場です。

したがって、「現場のヒト」をしっかりと支える制度・政策が必要です。支援者自身の暮らしに「ゆとり」と「豊かさ」があることが不可欠です。そして、支援者相互の「育ちあい」にも「ゆとり」が必要です。しかしながら、現状では、専門職が機能するにはあまりにも「資金面」が「脆弱」です。あまりにも「ゆとり」がありません。

表 1~3 は児童アフターケアセンターおおいたによる社会的養護自立支援事業の 2021 年 4 月から 10 カ月間の状況を示したものです。3 人の支援員が約 180 人(表1)の若者に対し、実に 2720 回(表 2)におよぶ相談支援を行いました。そのうち訪問、同行支援は 566 回(表 2)にもなります。また、個別の継続支援計画の作成に係る関係機関との会議は 506 回(表 3)を数えました。こうした社会的養護自立支援事業を通して、里親家庭での自立支援をサポートする専門職も必要ということが明らかになってきています。

このような丁寧なかかわりを担う支援員の person 費は、現状では非常に手薄と言わざるをえません。社会的養護環境で暮らした、あるいはそれさえも選べなかった若者たちを社会がしっかり支えるには、支え手を厚く保障する必要があります。

将来的に、こうした支援事業を義務的経費にし、全国どこでも専門職によるきめ細かな支援を受けられるようにするのが望ましいですが、まずは現場の専門職(支援員)が支援対象者の必要に応じて行う支援に補助金あるいは加算が付くようにしてください。

2-1-1. ソーシャルワークスキルのある職員(相談支援担当職員)を常勤で安定的に配置するための person 費を保障し、児童養護施設の相談援助職(専門相談員)相当にしてください。

2-1-2. 相談件数やアウトリーチの件数に見合った職員数を配置するための職員加配にかかる person 費を保障してください。

2-1-3. 入所施設等とアフターケア事業所の連携加算や移動等にかかる経費の加算を創設してください。

2-1-4. 自立支援の質向上のための研修にかかる費用について財政措置を講じてください。

児童アフターケアセンターおおいたが受託、実施する社会的養護自立支援事業の状況

(2021年4月～2022年1月:10か月)

表1 関わり合いを持つ方の人数

2017年以前	42名
2018年退所者	19 / 21名 (児童養護施設のみ)
2019年退所者	36 / 37名 (措置開所対象者)
2020年退所者	27 / 29名 (措置開所対象者)
2021年退所者	48 / 50名 (措置開所対象者)
(措置中の児童：高校2年生)	2名

2017年以前:当法人がアフターケア事業を受託する前から2022年3月末まで継続して関わっている方の数。

2018年以降:分母は当法人が受託するアフターケア事業の対象施設の措置解除者数。2019年以降は里親家族、ファミリーホーム退所者に拡大。分子は措置解除時から継続的に関わっている方の人数。

表2 相談支援の実施状況

	生活相談	就労相談	金銭相談	居住に関する相談	その他	計
電話	1,065	433	61	39	0	1,598
来所	86	32	5	10	0	133
訪問・同行	380	163	15	8	0	566
メール等	344	53	20	6	0	423
小計	1,875	681	101	63	0	2,720
相談種別ごとの実人数	401	89	23	10	0	523

表3 継続支援計画に係る会議等

継続支援計画	SST関連	就労全般	その他	合計
333回	101回	4回	71回	509回
里親、FH、児童養護施設等訪問や来所児童相談所会議等	職業指導員・FSW等との打合せや会議オンライン等	会社説明や訪問等オンライン等	県養協、里親会、施設職員との会議や打ち合わせオンライン等	

「連携」には「負担」が必要で…
「負担」を超えるメリットを産むための「関わり合い」(会議)が「山盛り」必要だったりします

出所) 矢野茂生(アフターケア全国ネットワークえんじゅ副代表理事・特定非営利活動法人おおいた子ども支援ネット)「専門職人件費の制度的保証の必要性」首都圏若者サポートネットワーク主催支援団体意見交換会(2022年4月14日)配布資料。

(2) 自立援助ホーム

2-2-1. 伴走支援を実践している自立援助ホームにおいて、複合的かつ専門的な支援を必要としている子ども・若者への適切なケアを図れるよう、職員の加配をしてください。

自立援助ホームには社会的養護を受けた青年のみならず、家庭で長らく虐待を受けた青年が入居しています。しかし職員配置は同規模の地域小規模児童養護施設では定員 6 名に対し最大 6 名の配置と比べ、自立援助ホームは 2.5 人と大きく開きがあります。被虐待体験率は 7 割を超え、何らかの障害のある入居者が多く、重篤かつ複合的な課題のある入居者の専門的なケアを図るためには「抜本的な職員配置基準の改正」や「個別対応職員などの加配職員配置」が求められます。

3. 退所児童等のアフターケアを行う事業が全都道府県で実施されるよう、施策を講じてください。

この度の児童福祉法改正に向けて私たちが提言した「退所児童等のアフターケアを行う事業の制度化(児童福祉法にて規定)」について、児童自立生活援助事業および社会的養護自立支援拠点事業として児童福祉法案第6条の3に制度化していただきました。また、この事業の対象者を「措置解除者等又はこれに類する者」として拡充し、私たちの政策提言を受け止めていただきました。ただし、新設される社会的養護自立支援拠点事業は努力規定であることから、依然として自治体によっては事業が実施されない可能性があります。

3-1. 社会的養育推進計画の中で「措置解除者等又はこれに類する者」の人数の適切な推計方法について国で指針を定めてください。

社会的養護自立支援拠点事業にかかる予算を各自治体が適切に確保し、実施するには、都道府県の社会的養育推進計画の中で「措置解除者等又はこれに類する者」の人数を適切に推計することが有効と考えられます。

アフターケア相談所の現場では、措置年齢上限まで施設で育ち、独り立ちした人のみならず、一時保護のみ経験した人、幼少期に措置解除され、家庭復帰した人のほか、厳しい生育環境だったけれども保護されたことがなく、親に頼ることもできない若者たちを支援しています。したがって、都道府県の社会的養育推進計画見直しの際に、対象者数の推計指標として下記の項目を含めるよう、国で指針を定めてください。

- 義務教育終了後 18 歳までに措置解除された人数
- 一時保護や在宅措置のみで家庭復帰した人の人数
- 自治体ごとの要支援児童の人数

3-2. 社会的養護にも対応し得る地域包括ケアの仕組みを構築してください。

社会的養育を必要とした若者たちが地域で暮らし、働くことを支えるには、一つの機関だけでは難しく、官民の様々な担い手が連携して受け止め、支えていくことが必要です。

都道府県および児童相談所設置自治体を単位とする、社会的養護にも対応し得る地域包括ケアの仕組みの構築を、重層的支援体制整備、地域共生社会の一つの要素としてとらえ、自治体が責任をもって行うよう働きかけて下さい。

3-3. 専門職同士が連携する仕組みを創るための予算措置をして下さい。

退所児童等のアフターケアを行う事業や児童自立生活援助事業(自立援助ホーム)を行う事業所の運営の相談に応じたり、ケース検討会や職員研修の企画を通して支援専門職同士が連携することを職務とするアフターケア事業所等支援ワーカーを設置してください。

日々の直接支援のローテーションには入らず、連携に注力するワーカーを都道府県エリアを目安に配置することが望まれます。またそのための財政措置を行ってください。

4. 社会的養護を一度は離れた若者等への緊急一時的居住支援にかかる費用補助の創設

仕事が不安定なため、失職して家賃が払えなくなったり、社宅を退去するなどし、住居喪失してしまう若者がいます。家族からの虐待に耐え兼ね、住居喪失状態に陥る未成年者もいます。こうした若者たちのハイリスク状態をとらえて支援団体が緊急シェルターやケア付きシェアハウスを開設する動きも広がっていますが、資金の確保に苦慮しています。寄付や民間の助成金等を用いてホテルなどの宿泊施設を活用し、野宿を回避するケースもあります。

不安定ながら仕事をしているが家賃を賄えなくなった者が利用できる公的な家賃補助制度(要件が緩和された住居確保給付金のような制度)が利用できることが望ましいですが、公的な制度利用申請に必要な書類等の準備に時間がかかる場合もあるため、上記のような緊急一時的な居住支援事業が必要です。これはまた、生活困窮者自立支援事業の一時生活支援事業とも重なりますが、一時生活支援事業は実施していない自治体が多いのが現状です。若者支援施策としての緊急一時的居住支援事業は大変有意義であり、創設が求められます。

4-1. 緊急宿泊費の補助事業を創設してください。

法人が緊急一時的な居住場所を手配し、安全を確保したうえで生活再建に向けた支援ができるよう、宿泊費を補助する制度を創設してください。

4-2. ケア付きシェアハウス事業への補助事業を設置してください。

社会的養護を一度は離れたが居住支援が必要になった人等向けのケア付きシェアハウス事業への補助制度を創設してください。

4-3. 身元保証人確保対策事業の対象をケア付きシェアハウス事業者にも拡大してください。

2022年度より当事業の対象が措置解除から5年未満の者に拡充されたばかりではありますが、「措置解除者等又はこれに類する者」を受け入れる民間のケア付きシェルターが現状では制度対象外となっており、自立支援の壁になっています。身元保証人確保対策事業の対象をこうしたケア付きシェルターを運営する民間団体にも拡大してください。

ただし、こうしたシェルターを運営する小規模な民間団体の施設長が家賃債務保証人になることについて不安を抱く場合もあります。したがって、生活困窮者の家賃債務保証に関する施策全般の改善も同時に求められます。