

こども政策の推進に係る有識者会議座長 清家 篤 様

こども政策担当大臣 小倉 将信 様

厚生労働大臣 加藤 勝信 様

ケアリーバー等の若者支援の観点からの こども大綱に向けた政策提言

差出団体: 首都圏若者サポートネットワーク

アフターケア事業所全国ネットワークえんじゅ

全国自立援助ホーム協議会

協力: 公益社団法人ユニバーサル志縁センター

認定 NPO 法人かものはしプロジェクト

令和 5 年 2 月 9 日

● 政策提言の趣旨

私たちは社会的養護措置解除者(ケアリーバー)や彼／彼女らと同様の厳しい家庭環境に置かれてきた若者を支援する団体です。なんらかの理由で家庭にいられなくなり、働かざるを得なくなった 15 歳から 22 歳の若者たちに居住の場を提供して自立準備支援を行う自立援助ホーム、地域に住むケアリーバーの若者たちの相談にのり伴走支援を行うアフターケア事業所、それらの施設、団体へのサポートを通じて若者たちを応援する中間支援の立場から、こども大綱にて具体的に示されるべきケアリーバー支援施策(基本方針・必要な施策・指標)を提案します。この提案は、若者たちが向き合う「子どもから大人への移行期の困難」「社会的養護を経験した若者特有の困難」「地域間格差」といった現状の問題意識に基づいています。社会的養護自立支援拠点事業等のケアリーバー支援施策の対象となる人口規模も踏まえ、予算拡充も視野に入れた検討をお願いします。

1. 子どもから大人への移行期の困難

学齢期を終えて、自分で生計を立てられるだけの収入を得て、独り立ちするまでの「移行期」は、2000 年頃以降の非正規雇用の増加をはじめとする雇用情勢の変化により、不安定化し、長期化しています。安定的な収入が得られる仕事および安定的な住まいの確保が難しく、将来の見通しをもつことができないのが、「移行期」の若者に現れる最も深刻な問題です。また、困窮リスクの高い若者は孤立しがちであることも困難の解決を難しくしています。

ヨーロッパ諸国で 2000 年代に移行期の若者支援施策が強化されたのに対し、わが国ではこの問題の顕在化が遅れ、「移行期」の若者の困難、生活困窮が増大しています。このことは、20～24 歳の相対的貧困率(2018 年国民生活基礎調査)が 17.9%(女性)^{*1}と、全世帯の貧困率 15.4%、子どもの貧困率 13.5%に比して高いことからわかります。

したがって、若者の居住の安定といった生活基盤の安定を図る施策、並びに、つながりの回復や伴走型の支援を通じた「移行期」の若者支援が課題になっています。従前の大綱においてはこの観点が不十分でしたが、新たに策定するこども大綱では、子どもから大人への「移行期」の支援の保障を盛り込み、施策の強化を図ることが不可欠です。

2. 社会的養護を経験した若者(ケアリーバー)特有の困難

社会的養護を利用する若者の多くは家庭で虐待やネグレクトの被害を受けた経験があります。幼少期の被虐待、傷つき体験がある人たちは、社会的養護の施設等でケアを受け、自立準備支援を受けられたとしても、そのあとに続く人生においても苦しみと複雑にからみあった困難をかかえがちです。しかし、頼れる親がいません。育ててもらった施設、里親に、何歳になっても相談できればよいですが、必ずしもそれはかないません。各種制度に自力でアクセスする力が弱いため、問題が蓄積してしまいがちです。

¹ 阿部彩「相対的貧困率の動向:2019 年国民生活基礎調査を用いて」2021 年 3 月公表。
<https://www.hinkonstat.net/>

こうした子ども、若者たちをまずは受けとめ、緊急の対応をし、「こんがらだった困り」を一緒に解き、必要な制度・サービスにつなげるほか、あらゆる工夫をしてその人を支える伴走支援が重要な課題となっています。こども大綱においても、ケアリーバー支援を項目として立て、自立援助ホーム等で提供される児童自立生活援助事業、並びに、令和 6 年度より設置される社会的養護自立支援拠点事業を軸に、ケアリーバーに対する包括的な支援施策の充実を図ることが不可欠です。

3. 地域間格差

現在、社会的養護自立支援に関する施策は自治体の義務になっていないため、自治体で予算化されていない事業は若者が必要としていても利用できず、地域間格差が生じています。たとえば、施設や里親のもとを離れ、地域で生活するケアリーバーが困難に陥ったときに相談できるのがアフターケア事業所(令和6年度より社会的養護自立支援拠点事業)ですが、自治体にて予算化されていない地域では、十分なアフターケアを受けることができない不利、格差が生じています。どの地域で生活していても、ケアリーバーが必要な支援を利用できるよう、こども大綱にて、地域間格差の是正の方針を明確に示すことが求められます。

4. 対象者の規模

過去に一時保護となったものの施設等で保護されなかったハイリスクの若者もケアリーバーと同様に支援を必要としています。したがってケアリーバー等の若者への支援事業の対象者として、社会的養護のもとで自立準備支援(リービングケア)を受ける者、措置解除された者に加え、これらの若者を含めるのが妥当です。

児童虐待相談対応件数の内訳(令和 2 年度)*2をみると、一時保護 2 万 7,390 件のうち、施設入所等に至ったのは 4,348 件(15.9%)にとどまります。一方、「児童養護施設等への入所措置や里親委託等が解除された者の実態把握に関する全国調査報告書」(令和 3 年)*3によると、平成 27 年 4 月～令和 2 年 3 月に、中学卒業以降に措置解除となった人(中学卒業以降に措置解除となり 5 年以内の者)は 20,629 人ですから、この年齢層で約 13 万人がケアリーバー等の若者支援事業の対象になると見込まれます。

<ケアリーバー支援事業対象者の人口規模を把握するための指標>

- 15～18 歳の生活保護受給者数
- 15～18 歳の生活困窮者自立支援相談窓口利用者数
- 18～22 歳の社会的養護利用者数
- 中学卒業以降に措置解除となり 5 年以内の者
- 20～24 歳の相対的貧困率

² 厚生労働省「社会的養育の推進に向けて」令和 4 年 3 月 31 日 <https://www.mhlw.go.jp/content/000833294.pdf>

³ 三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング(令和 2 年度子ども・子育て支援推進調査研究事業)「児童養護施設等への入所措置や里親委託等が解除された者の実態把握に関する全国調査報告書」令和 3 年 3 月、p.10.

● ケアラー等若者への支援施策に関するこども大綱への提言

政策提言の骨子

1. 居住支援の充実
2. 包括的相談・伴走支援を担う社会的養護自立支援拠点事業の充実
3. 医療費自己負担の減免(無償化)
4. 社会的養護におけるこどもの意見表明、若者の意思決定の支援の充実

1. 居住支援の充実

<問題状況>

困難な環境で育った子どもたちにとって 18 歳で社会的、経済的に独り立ちするのは非常に厳しく、20 歳までの措置延長が可能であるにもかかわらず、18 歳年度末で措置解除となるケースが多いのが現状です。

措置解除の際、寮付きの仕事に就くケースがよくあり、失職と同時に住まいも失い、ネットカフェや知人宅に身を寄せるといったケースもよくあります。一時的に戻ることができる実家がないために、再出発の準備をする環境を得られないまま、より困難な状況に陥ってしまい、相当困ってから出身施設やアフターケア事業所につながるといったケースがあり、居住支援の充実が課題になっています。

措置解除後のアパート契約にあたり、身元保証人確保対策事業がありますが、措置解除から 5 年以上経過した場合や当事業の対象となる身元保証人(施設長など)と関係が切れている場合は身元保証人の確保が困難な状況です。

<基本方針>

改正児童福祉法では措置解除後も必要に応じて継続して支援することが可能になることを踏まえ、若者が必要な支援を受けられるよう、施設の体制を整える支援策が求められます。

また、住居喪失したケアラーの居所を緊急一時的に用意できるようにするとともに、一人暮らしへの移行を本人の準備状況に応じて段階的に進められるよう、中期的な居住支援を 3 種類設置できるようにすることが望まれます。

退所後、「仕事が不安定でも住まいは安定」している状態で生活をやりくりできるよう、若者向けの居住支援施策の整備が求められます。

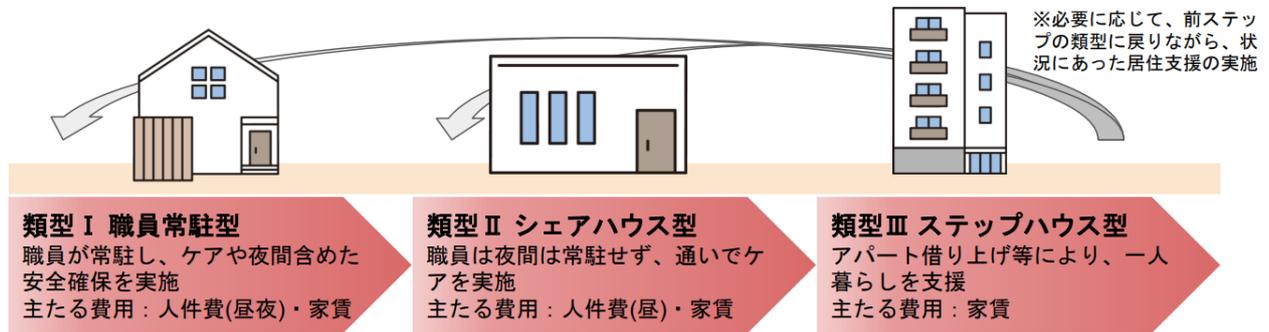
＜必要な施策＞

- (1) 措置年齢の上限に達しても施設等に継続して居住し支援を受けることが必要であると本人が意見表明した場合には、それが実現できるよう、対応する。
- (2) 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する。その結果として、児童養護施設での高齢児の受入れや地域小規模児童養護施設の充実等の対応策が期待される。
- (3) ケアラーバーの自立のために必要とされる中期的な居住支援
 - ①職員常駐型:職員が常駐しケアや夜間を含めた安全確保を実施
 - ②シェアハウス型:職員は夜間は常駐せず通いでケアを実施
 - ③ステップハウス型:アパート借り上げ等により一人暮らしを支援
- (4) 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する。
- (5) 居住費支援の申請を社会的養護自立支援拠点事業実施機関からもできるようにする。(中期的な居住支援の②③など)
- (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の設置
- (7) 住居喪失したケアラーバーのための緊急の居住支援
- (8) 若者向け居住支援
 - ①住居費補助(家賃補助)
 - ②入居を拒否しない賃貸住宅
 - ③保証人確保支援
 - ④緊急連絡先支援

＜指標＞

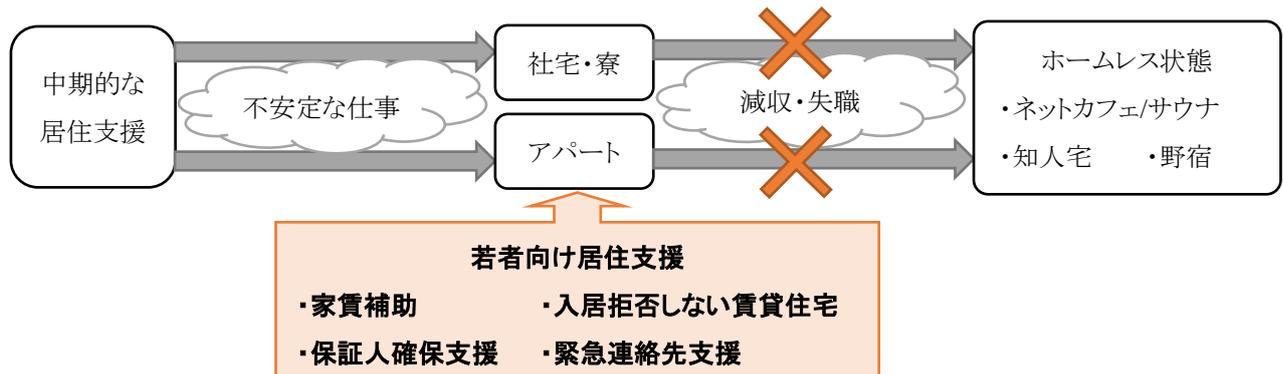
- 18 歳に達しても措置年齢上限まで措置を延長して支援を行う施設の割合
- 措置年齢上限に達しても居所提供を含む支援を行う施設の割合
- 中期的居住支援用住宅戸数(3類型)
- 困窮・孤立傾向のある若者の入居を拒否しない賃貸住宅戸数
- 若者向け家賃減免住宅戸数

図1 自立のために必要とされる中期的な居住支援



※ 各類型の型名は便宜上記載したが、費用形態に大きな違いを生む職員の配置状況により、該当する類型を考えるのが適切。例えば、夜間も職員が常駐するシェアハウスの場合、類型Ⅰの費用形態となる。

図2 「仕事が不安定でも住まいは安定」を実現するための若者向け居住支援



2. 包括的相談援助・伴走支援を担う社会的養護自立支援拠点事業の充実

<問題状況>

ケアリーバーの多くは幼少期に親との愛着形成をすることができず、被虐待経験をもつ人ならではの苦しみを抱えています。他者と信頼関係を築くことが難しかったり、医療を必要とすることが多く、それゆえ困窮リスクも高いのが実情です。また、金銭管理についての理解とスキルが未熟なまま社会に出て、金銭トラブルを抱えてしまうことも多くあります。そうした若者に寄り添い伴走支援を行ってきたのがアフターケア事業所ですが、自治体によっては予算がつかず、アフターケア事業が実施されてきませんでした。

<基本方針>

こうした若者の独り立ちを支援するには、被虐待経験ゆえの特性や困難といった対象者理解が深く、関連領域の支援施策を熟知して、若者本人が必要としていることをあらゆる方法でサポートする伴走支援ができる職員の配置が課題になっています。ケアリーバーをよく理解し、包括的な相談援助を行う社会的養護自立支援拠点事業をすべての都道府県及び児童相談所設置自治体で実施し(義務的経費とし)、ケアリーバーがどこに住んでいても必要なときに支援職員に頼ることができるよう、体制を整えることが求められます。また、児童養護施設や里親、自立援助ホームなどとの切れ目のない連携を前提とし、社会的養護自立支援拠点事業は、居住、医療、障害、教育、就労、生活困窮、司法等の様々な領域の支援サービスを踏まえたアセスメント、ケアマネジメント、伴走支援を行う機能をもつことが期待されます。

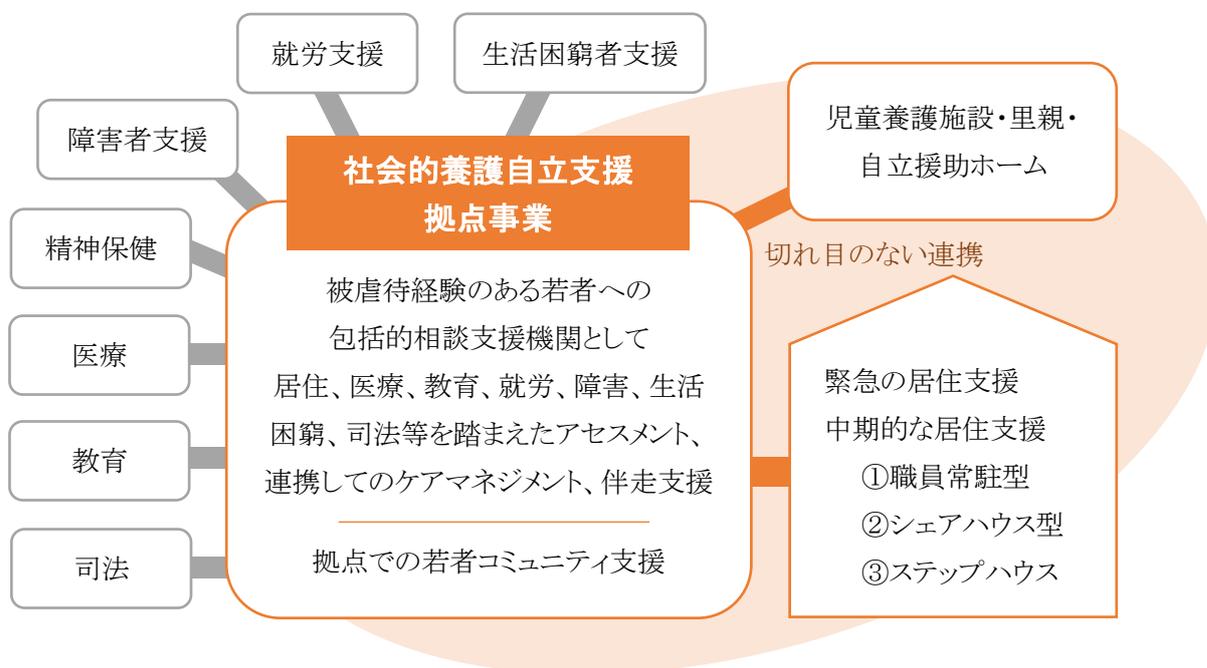
<必要な施策>

- (1) 居住、医療、障害、教育、就労、生活困窮、司法等を踏まえたアセスメント、支援計画を立て、連携してのケアマネジメント、伴走支援
- (2) 被虐待経験がある若者支援のスキル、知識、経験がある支援コーディネーターの養成

<指標>

- 社会的養護自立支援拠点事業実施自治体数
- 社会的養護自立支援拠点事業の拠点数
- 社会的養護自立支援拠点事業の常勤職員数
- 社会的養護自立支援拠点事業の相談者数と常勤職員数の比
- 社会的養護等出身者の大学進学率
- 施設退所後の生活保護受給率
- 退所後の失職・離職率

図 3 隣接制度と連携した社会的養護自立支援拠点事業における包括的な相談・伴走支援



3. 医療費自己負担の減免(無償化)

<問題状況>

虐待のトラウマ等を背景に、学校や仕事を継続することが難しいくらい心身に不調をきたすケースがあり、精神科の受診を必要とする人も多いです。しかしながら、自立援助ホーム利用者などケアリーバーの多くは低所得のため、医療受診時の3割の自己負担分を支払うことが難しく、我慢してしまい、適切なタイミングで医療を受けることができない傾向があります。また、妊娠しても、全額自己負担の妊婦検診費用を賄うことができないために、ほとんど検診を受けないまま出産を迎えてしまうケアリーバーもいます。なかには収入が減少したために健康保険の保険料を滞納してしまい、健康保険を使える期間が短くなってしまふケースや、銀行口座の差し押さえに至るケースもあり、医療を受ける権利が守られていないのが実情です。

<基本方針>

困窮してもケアリーバーが適切に医療を利用できるよう、医療費並びに妊婦検診費用の自己負担の減免あるいは無償化が求められます。

<必要な施策>

(1) 医療費自己負担の減免(無償化)。具体的には、自立援助ホームや社会的養護自立支援拠点事業での医療費補助に必要な経費を加算します。

(2) 妊婦検診費用の無償化

<指標>

- ケアラーバーへの医療費助成件数
- ケアラーバーの妊婦検診自己負担分を無償化する自治体数

4. 社会的養護におけるこどもの意見表明、若者の意思決定の支援の充実

<問題状況>

社会的養護で保護されるこどもは、ある日突然、家族や学校、地域から引き離され、一時保護所に来ます。そのあと入所する施設を自分で選ぶ機会が与えられることはまれです。各施設で受けられるリビングケアの内容は施設ごとに異なっているにもかかわらず、こども・若者たちは自分が受けたい支援を選ぶことができないのが実情です。そもそも、選ぶという行為の前提として、選ぶ権利すなわち意見表明、意思決定権が自分にあること、また、選ぶときに必要な情報が提供されていることすなわち知る権利の保障が必要ですが、現状ではいずれも不十分です。

また、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、「自分の意見を言ってよいのか?」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。

<基本方針>

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。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、地域の他の施設や里親家庭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。

<必要な施策>

(1) 自立支援に関連する制度情報の公開とこども・若者への周知(小学生・中学生以上向けの冊子の作成)

- (2) 各施設等で受けられる支援に関する情報の公開と子ども・若者への周知(小学生・中学生以上向けの冊子の作成)
- (3) 子ども・若者が、自分もつ権利や利用できる資源、支援の実態などの情報を得て、自分で考えて決めることをサポートするプログラムの開発と実施
- (4) 社会的養護自立支援に関連する制度情報に関する施設職員等への周知
- (5) 社会的養護を利用する子ども・若者が、自治体における社会的養育推進計画の策定プロセスなどに参加する機会の提供

<指標>

- 社会的養護に関する小学生向け、中学生以上向けの冊子を作成した都道府県の数
- 各自治体ごとの自立支援制度・施設等の公開情報のフォーマット化と公開状況
- 子ども・若者の意見表明、意思決定をサポートするプログラムの実施状況

図4 意見表明・意思決定をするには、それに必要な情報を知る権利が保障される必要がある

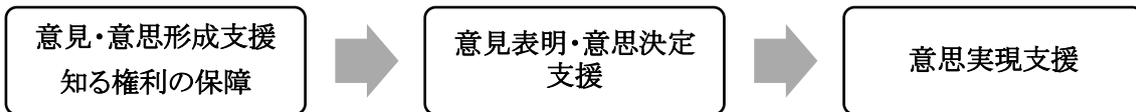
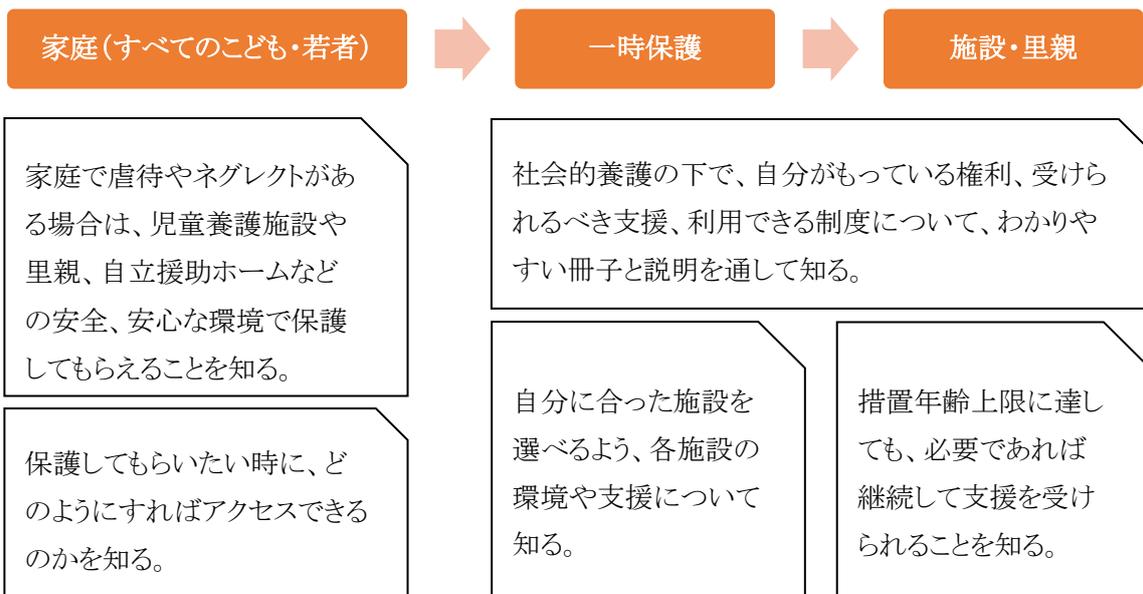


図5 各ステージで保障されるべき知る権利



以上