

2021年11月9日

厚生労働大臣 後藤茂之様

内閣府特命担当大臣、子ども政策担当、孤独・孤立対策担当大臣 野田聖子様

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

する事業の制度化に向けた政策提言

～2022年児童福祉法改正への提言～

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

●政策提言の趣旨

首都圏若者サポートネットワークでは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、帰住先のない若者には住まいを提供したうえで伴走支援できるよう、助成を行ってまいりました。自立援助ホームにおいても、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をするため、人員が足りない、事業費が足りないとの声が多く聞かれ、助成をしてまいりました。

社会的養護下の若者の自立支援への補助は平成29年に始まった社会的養護自立支援事業のもと、徐々に整備されてきていますが、自治体の義務的経費となっておりません。そのため実際には、必要な事業について予算化できていない自治体もあり、人員配置、拠点整備、自治体内での多機関連携といった面で課題が多く、現場では思うような支援ができない状況です。

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、下記の事項を来年度予定されている児童福祉法改正案に明確に規定するよう、提案いたします。本政策提言は、当ネットワークがこれまでに実施した助成事業や体験就労事業から見えてきた課題および2021年5月に実施した関係団体調査(回答数66団体)にもとづいています。

●政策提言の骨子

1. 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）

- 1-1. 退所児童等のアフターケアを行う事業を法律に基づく事業とし、制度の中に位置付けてください。
- 1-2. 事業の法定化にあたっては、社会的養護を経験したことのある方のみならず、その経験がなくても、児童期に保護や支援を受けてしかるべき状況にあった方を対象者に含めることを明確にしてください。
- 1-3. 退所児童等のアフターケアを行う事業が全国で実施されるよう法律に位置付けて下さい。またその人件費および常設にかかる家賃等の固定的経費を国及び自治体の義務的経費としてください。
- 1-4. 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件費を義務的経費により保障してください。
- 1-5. 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件費を自治体の義務的経費としてください。
- 1-6. リービングケアとアフターケアの連携加算や住居移動の際の連携加算を創設してください。
- 1-7. 「就労支援」も「自立支援」とは別に義務的経費による制度化あるいは加算化をしてください。
- 1-8. 自立支援の質向上のための研修にかかる費用について国及び自治体の義務的経費による財政措置を講じてください。
- 1-9. 措置解除後の緊急一時的居住支援事業を実施する場合の事業費補助制度を創設してください。

2. 自立援助ホームの職員配置の充実

- 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青年への適切なケアを図れるよう、職員配置基準の改正や職員の加配をしてください。

3. 地域における連携の仕組みの構築

- 3-1. 都道府県および児童相談所設置自治体を単位とする関係機関の連携の仕組み（重層的支援体制）の構築を自治体が責任をもって行うことについての法的規定を設けてください。
- 3-2. 社会的養護アフターケア・自立支援に関する支援事業の周知を徹底して下さい。
- 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。

4. 入所等支援対象年齢の引き上げ

- 4-1. 児童養護施設、ファミリーホーム、里親での支援対象年齢を原則 20 歳の年度末までとし、22 歳の年度末まで延長可としてください。

●政策提言

1. 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）

1-1. 退所児童等のアフターケアを行う事業を行う事業を法律に基づく事業とし、制度の中に位置付けてください。

退所児童等のアフターケアを行う事業は地域で生活する社会的養護出身者の自立支援の拠点となっています。これまでの取り組みから、これらの若者への支援を行う事業所の必要性は益々顕在化していますので、児童福祉法改正の機会に法律に基づく事業と位置付け、義務的経費により安定的な財政措置を講じてください。また、社会的養護を経由したことがなくても同様の困難を抱える若者も支援対象とできるようにしてください。

1-2. 事業の法定化にあたっては、社会的養護を経験したことのある方のみならず、その経験がなくても、児童期に保護や支援を受けてしかるべき状況にあった方を対象者に含めることを明確にしてください。

アフターケア事業全国ネットワークえんじゅは、全国 29 団体のアフターケア事業所で構成されていますが、多くの事業所には、児童養護施設や里親家庭で暮らした経験がある方のほか、一時保護を受けた経験はあるけれども施設等に措置された経験はないという方、一時保護はおろか一切の公的支援を受けた経験がないという方からも相談が寄せられます。

社会的養護の経験がない方が利用できる制度としては、生活困窮者自立支援制度、障害者自立支援制度、婦人保護制度、精神保健制度などが存在し、実際、アフターケア事業所を利用する方の中には、こうした他の制度を過去に利用していたり、アフターケア事業所と並行して利用していたりすることも珍しくありません。それでもアフターケア事業所に相談が寄せられるのは、厳しい生い立ちを抱えた方たちと日々かかわる支援員の有り様に、利用する方が何らかの魅力や安心感、信頼感を抱いているからではないかと思います。

社会的養護の経験があるかどうかは、その方の抱える困難が、たまたま児童期に発見されたかどうかという違いにすぎません。社会的養護は、本人が選択して利用できる制度ではありません。その経験がないということは、社会の側が、その方に制度を利用する機会を提供する責任を果たせなかったという可能性もあります。こうして制度からこぼれ落ち、あるいは切り離された方々がたくさんいることを、アフターケア事業所では日々目の当たりにしています。

アフターケア事業所には、児童期に困難を抱えていたという共通の背景を受け止め、ノウハウを活用して支援を展開できる強みがあります。社会的養護の経験がない方々を排除することなく、むしろ正面から対象者として受け止め、必要な支援を届けることができるよう、対象者に含む形にしてください。

1-3. 退所児童等のアフターケアを行う事業が全国で実施されるよう法律に位置付けて下さい。またその人件費および常設にかかる家賃等の固定的経費を国及び自治体の義務的経費としてください。

家族からの支援を得られず、困窮して支援を必要としている若者は全国にいますが、自治体によってはアフターケア事業所が 1 か所もありません。各都道府県及び児童相談所設置自治体で最低 1 か所、広大な自治体の場合は複数個所設置するよう法律に位置付けてください。アフターケア事業所は若者への伴走支援の拠点となる場所であるため、事業所の安定的な運営は、若者への支援の継続性の観点から非常に重要です。事業所の設置にかかる人件費だけでなく家賃等の固定的経費についても義務的経費により財政措置を講じて下さい。

1-4. 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件費を義務的経費により保障してください。

アフターケア事業所においては、精神面、経済面で大きな困難をかかえる若者の支援にも当たっています。多様な困難特性をもつ若者の個々の状況に応じた自立支援を行うには、専門的なスキルをもつ職員による伴走支援が不可欠です。また、専門的なスキルをもつ職員が長期的に継続して安定的な雇用形態で職務に当たることができる環境を整えることは若者の自立支援に必要な人材確保の意味でも重要です。経験豊富な職員がいることにより、事業所内で支援スタッフのスーパービジョンをすることも可能になり、支援の質の向上ならびに職員のバーンアウト予防にもつながります。

しかしながら、現状では、地域によっては、自治体が予算を付けていないために補助を受けられないところがあり、格差が生じています。また、予算化されている自治体であっても、単年度の委託契約であるため、職員の雇用が安定せず、専門的なスキルをもつ職員を確保することが困難です。

アフターケア事業所における専門的な常勤職員の配置を制度に規定し、その人件費について義務的経費により安定的な財政措置を講じてください。制度改編後、事業所によっては適任者を確保するのに時間がかかる可能性があるため、猶予期間を設けてください。また、伴走支援における様々な業務に下記のような職員加配、加算を設けることで、多様な規模の事業所が事業展開できるようにしてください。

1-5. 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件費を自治体の義務的経費としてください。

危機的な状況にある若者への緊急対応とその後の自立に向けた支援や、危機的な状況に陥らないようにする伴走支援には、個別に相当な時間をかける必要があります。現状では職員が勤務時間外に無給で支援に当たらなければならない、あるいは労働基準法を遵守できない状況にある事業所が多くあります。また、そもそもボランティアスタッフによって

対応している部分が多くあるのが現状です。伴走支援と若者がいつでも立ち寄ることができる居場所の常設の両立も望まれています、現状ではそのための人員確保が困難です。

個々の若者の状況に合わせた伴走支援ができるよう、それぞれの事業所の実際の業務量に見合った人員の確保が重要課題となっています。伴走支援件数実績等をもとにした適正な算出方法を規定し、各自治体が適切に義務的経費として財政措置を講じるよう、制度設計をしてください。

1-6. リービングケアとアフターケアの連携加算や住居移動の際の連携加算を創設してください。

若者が施設や里親の元を離れる前から、アフターケアを担う支援者につながることは、若者が深刻な状況に陥る前に相談できる環境を整える意味でも大変重要です。退所後の支援においてもアフターケア事業所と出身施設の職員の連携が不可欠なケースが多くあります。また、若者たちは雇用が不安定なため自治体をまたいだ移動をすることがあり、その場合には、転居先の事業所が対応する必要があるため、支援事業所間での連携にかかる業務が発生します。

アフターケア事業所の職員が施設訪問をする、あるいは他地域の支援機関との連絡調整などの連携にかかる業務について、加算される制度にしてください。

1-7. 「就労支援」も「自立支援」とは別に義務的経費による制度化あるいは加算化をしてください。

若者が危機的な状況を脱したのちに就労支援を行います。就労支援は本人の適性を見極め、本人にあった職場を見つけられるまで、相当の時間がかかる場合があります。また、就職後も定着できるようフォローアップ支援をすることが望まれます。

このような就労支援にかかる業務について義務的経費による制度化または加算をつけてください。その際、例えば体験就労についてはその件数に応じた加算を設けるなど、スタッフの実働量に応じた収入が得られるよう制度設計して下さい。

1-8. 自立支援の質向上のための研修にかかる費用について国及び自治体の義務的経費による財政措置を講じてください。

アフターケア事業においては、多様な困難を抱える若者を支援するための対人援助スキルのほか、社会福祉制度、社会保障制度に関する広範な知識（児童福祉、精神保健、婦人保護、生活困窮、少年司法など）や、多様な支援機関、支援者をコーディネートする力量が求められます。

しかしながら、現状では、研修予算がなく、支援の質を高める機会を十分に得る事ができていません。また、支援の人員が足りていないため、職員が研修を受ける時間を確保することができないとの声がアンケートで多く聞かれました。人員の確保とともに研修の充

実を図ることができる体制整備をお願いします。

1-9. 措置解除後の緊急一時的居住支援事業を実施する場合の事業費補助制度を創設してください。

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。コロナ禍でこのような状況に陥る若者が増えており、各地の支援団体の中には緊急シェルター事業に動き出すところもあります。コロナ禍でなくてもそのようなケースはあり、支援に苦慮してきています。法人が緊急一時的な居住場所を提供できるよう、事業費を補助する制度の創設をお願いします。

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。

2. 自立援助ホームの職員配置の充実

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青年への適切なケアを図れるよう、職員配置基準の改正や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、家庭で長らく被虐待体験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」または「個別対応職員などの加配職員配置」が求められます。

3. 地域における連携の仕組みの構築

3-1. 都道府県および児童相談所設置自治体を単位とする関係機関の連携の仕組み（重層的支援体制）の構築を自治体が責任をもって行うことについての法的規定を設けてください。

支援を必要とする若者がつながった相談窓口から、必要な支援に確実につながることができるよう、都道府県および児童相談所設置自治体内で関係支援機関の連携体制を構築することについて、自治体の義務として法律に規定することが望まれます。

また、あらかじめ連携体制のなかで予算措置をとる役割分担があることで、個々の若者の支援にあたる職員がうまく地域の社会資源を活用して充実した支援ができるようになることが期待されます。

現在のところ、退所支援において支援コーディネーターが継続支援計画を作成することが事業の中で規定されていても、施設退所後の伴走支援を担当する人が明確でなく、地域の仕組みとして支えることができていない状況です。

3-2. 社会的養護アフターケア・自立支援に関する支援事業の周知を徹底して下さい。

現在、自立援助ホームやアフターケア事業所で支援している若者の中には長期にわたり適切な養育を得ることができず、心身や社会経済面で複雑な問題を抱えてから支援事業所につながった若者がみられます。深刻な状況に陥ってからは自立に向けた道のりも厳しいものにならざるをえません。

したがって、困難な状況にある若者たち自身にアフターケア事業やその他の若者自立支援について情報が周知されるよう、各自治体で効果的な政策が取られる必要があります。また、自治体の各種窓口や学校、医療機関、ハローワーク等、若者のニーズを把握する機会のある関係機関がアフターケア事業やその他の若者自立支援事業についてよく理解し、必要に応じて早期に連携が取れるよう、周知を図る方策がとられる必要があります。このことについても法的に義務付けることが望まれます。

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. 入所等支援対象年齢の引き上げ

4-1. 児童養護施設、ファミリーホーム、里親での支援対象年齢を原則 20 歳の年度末までとし、22 歳の年度末まで延長可としてください。

現在、法律上は 20 歳までの措置延長が可能ですが、18 歳年度末で措置解除となるケースが多いのが実態です。しかし、困難な環境で育った子どもたちにとって 18 歳で社会的、経済的に立ち立ちはずるのは非常に厳しいのが現実ですので、社会的養護施設、里親での支援対象年齢を「原則として 20 歳（延長した場合 22 歳）の年度末まで」とするよう法改正してください。また、自立準備が整わない状態で無理に自立を強要されることがないように、「18

歳未満、高卒未満で措置解除してはならない。ただし、成人年齢に達した本人から自立の申出がある場合を除く。」としてください。これにより、自立についての本人の選択肢を保障することができると思います。

以上