

こども政策担当大臣 加藤 鮎子 様

社会的養護自立支援ならびに
社会的養護措置解除者と同様の困難を抱えた若者への
支援施策の充実に向けた政策提言

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

2024 年 7 月 3 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、子ども期に虐待やネグレクトを受けるなど厳しい家庭環境にありながらも保護されることなく成人し、ひとり立ちに困難を抱える若者たち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や同様の困難を抱える若者たちの相談にのり伴走支援を行う社会的養護自立支援拠点事業(以下、拠点事業)運営団体、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、支援施策の充実に向けて提案します。

2024年4月施行の児童福祉法にて、児童自立生活援助事業が拡充され、社会的養護下の子ども・若者が20歳を過ぎても支援を受けられるようになったこと、拠点事業にて社会的養護措置解除者と同様の困難を抱えた若者も支援を受けられるようになったことは、大きな進展でした。しかしながら、それらの実施状況は施設や自治体によってばらつきがあり、それらを利用する権利がある子ども・若者が必要に応じて利用できる状態にはなっていません。また、今まさに困難な状況にある若者たちを、支援者によるサポートを受けながら住める場所や医療につなごうとしても、制度運用上の制約やサービスの不足により対応できない難しさに直面しています。

そこで、これらの若者への支援施策の充実に向け、本政策提言にある対応を要望いたします。提言の骨子を次ページに列挙しました。重点となる項目は下記の3点です。【R7年度予算に】とある項目は是非とも2025(令和7)年度に予算化をお願いします。

政策提言の重点項目

重点項目1

社会的養護自立支援拠点事業の地域間格差是正

重点項目2

居住支援(居住場所と伴走型支援)の保障

重点項目3

意見形成・意見表明・意見実現の保障

提言の骨子

1. 社会的養護自立支援拠点事業の地域間格差是正

- (1)各自治体での実施状況のモニタリング **重点項目1** 【R7 年度予算に】
- (2)社会的養護措置歴、一時保護歴がない人も対象者に **重点項目1**
- (3)入所中からの継続支援
- (4)拠点事業の有意義な実施に必要な間接人件費を委託費に
- (5)補助率を拡充したうえで、義務的経費に
- (6)専門的な虐待トラウマケア(心理的支援)

2. 児童相談所の機能強化

- (1)措置・保護歴の記録保存により児童自立生活援助事業の円滑な利用へ **重点項目2**
- (2)ケース対応職員の研修

3. 自立援助ホームでの支援の充実

- (1)遠隔地での修学支援を児童自立生活援助事業に明確に位置付け **重点項目2**
- (2)事務職員の加配 【R7 年度予算に】
- (3)医療費補助の条件緩和

4. 若者向け居住支援施策の拡充

- (1)緊急一時的居住支援施策のモニタリングと充実 **重点項目2** 【R7 年度予算に】
- (2)若者向けの中期的な居住支援施策の拡充 **重点項目2** 【R7 年度予算に】
- (3)若者本人への家賃補助の創設と家賃債務保証
- (4)省庁横断型の若者向け居住支援政策検討会の設置

5. 自立支援を必要とする子ども・若者の意見形成・意見表明・意見実現の保障

- (1)自立支援に関連する制度情報の公開と子ども・若者への周知 **重点項目3** 【R7 年度予算に】
- (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 **重点項目3** 【R7 年度予算に】
- (3)社会的養護自立支援に関連する制度情報の子ども・若者支援に携わる支援員への周知 **重点項目3** 【R7 年度予算に】
- (4)自己決定支援の義務化とその徹底
- (5)意見実現支援のための中間支援の推進
- (6)これらの意見形成・意見表明・意見実現に関する支援事業を義務的経費に

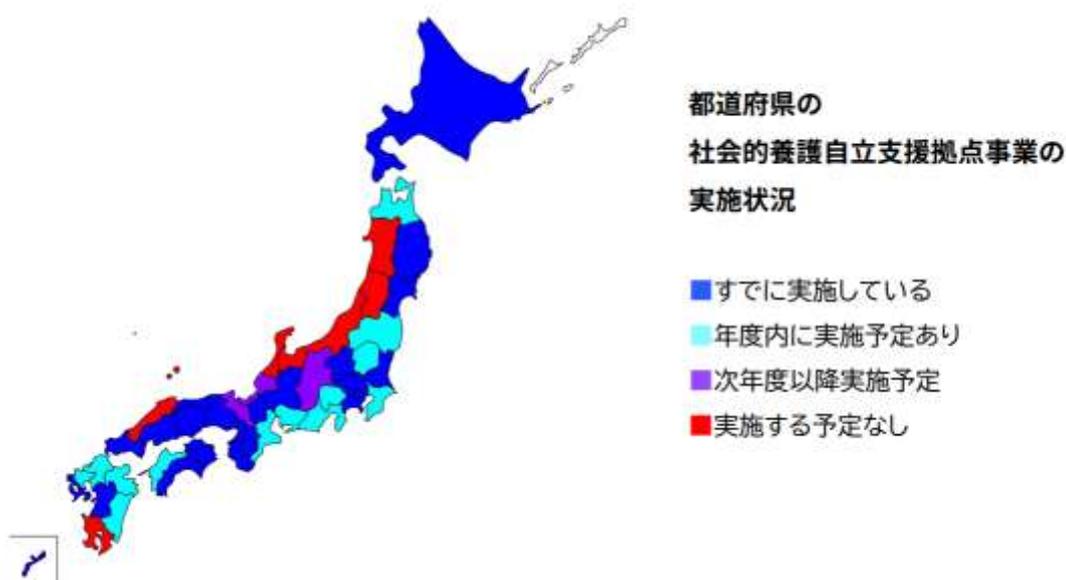
1. 社会的養護自立支援拠点事業の地域間格差是正

(1) 各自治体での実施状況のモニタリング

重点項目1

【R7 年度予算に】

児童福祉法に明記された事業となったことで、支援を必要とする若者が全国のどこに住んでいても地域の拠点事業にアクセスし、支援を受けることができる状態になることが期待されます。ところが、アフターケア事業全国ネットワークえんじゅが2024年4～5月に実施した調査によると、8割の自治体で2024(令和6)年度中に実施予定である一方、2割の自治体は実施の見込みがないのが現状です。各自治体の課題を明らかにし、実施に向けた具体的な方策を検討できるようにするためにも、実施状況のモニタリングをこども家庭庁が実施することは重要であると考えます。このモニタリング調査の費用を2025(令和7)年度以降の予算に入れてください。



出所)アフターケア事業全国ネットワークえんじゅ(2024)「都道府県に関するヒアリング調査結果報告」

(2) 社会的養護措置歴、一時保護歴がない人も対象者に

重点項目1

拠点事業の対象は措置歴がない人も含むと児童福祉法、およびガイドラインには書かれていますが、自治体によっては対象を社会的養護措置歴、一時保護歴がある人に限定しています。そうした地域では、虐待等の困難な家庭環境にありながら保護されたことがない若者への支援を拠点事業の中で実施できず、団体の自主財源で賄っている場合もあり

ます。一方で、委託を受けた団体の職員不足等の制約により、対象を広げることができない場合もあります。親に頼ることができず、自立準備に支援を必要としている若者が拠点事業を頼ることができるように通知などで改善を促してください。

ただし、複合的な困難をもつ方を一つの事業所で支援することはできません。地域の生活困窮者支援、女性支援、障害福祉等からの丸投げを防ぎ、うまく連携して支援ができるよう、こども家庭庁と厚生労働省で協議し、連携モデル事例を関係機関の研修等で共有したり、自治体の社会的養護自立支援協議会にて方針を定めることを通知で促してください。

(3)入所中からの継続支援

退所後、困った時にすぐに相談できるようにするためには、施設や里親家庭にいる間から、拠点事業所職員との関係性を構築することが重要です。仕事体験や退所後の生活をイメージするセミナーなど、自立に向けた入所中からの支援を拠点事業に位置付けてください。

(4)拠点事業の有意義な実施に必要な間接人件費を委託費に

自治体によっては支援対象者への直接支援に必要な人件費のみを委託の対象としており、拠点事業の有意義な実施に必要な間接人件費を認めていません。地域の若者や関係機関のニーズをとらえたより良い事業展開を行うために必要な間接人件費を委託費の対象として認めるよう、通知などで改善を促してください。

(5)補助率を拡充したうえで、義務的経費に

どこに住んでいても、被虐待のトラウマなどに起因する様々な困難に理解のある支援者に若者たちが出会えるように、全ての自治体で拠点事業が実施されることが望めます。現状では国の補助率が2分の1であることから、財政状況の厳しい自治体では予算化することが難しい状況にあると思われます。したがって、国による補助率を拡充したうえで、拠点事業を自治体の義務的経費にしてください。

(6)専門的な虐待トラウマケア(心理的支援)

被虐待経験のある方の支援において、トラウマケアの選択肢が増えることが重要ですが、専門的支援が受けられない地域があるのが現状です。現在、医療連携支援が社会的養護自立支援のなかにありますが、令和4年度時点で実施している自治体は5自治体(9%)のみ(こども家庭庁支援局家庭福祉課「社会的養育の推進に向けて」)であり、実施自治体であっ

ても専門的なケアを受けられる医療機関が広域に一か所しかないなど、実際に本人がアクセスすることが難しい場合もあります。専門的な虐待トラウマケアを受けられる環境を整える施策を講じてください。

2. 児童相談所の機能強化

(1)措置・保護歴の記録保存により児童自立生活援助事業の円滑な利用へ 重点項目2

拠点事業で社会的養護措置歴、一時保護歴のある方から相談を受け、居住のニーズに対応するため、自立援助ホームを利用しようとしても、児童相談所で措置歴の記録が破棄されてしまっており、児童自立生活援助事業の対象者であることを証明できない事例が発生しています。措置解除後、数年を経てから生活が不安定になった際に児童自立生活援助事業を利用できるよう、措置歴、一時保護歴の保管期間(5年間)を伸ばすか、撤廃してください。

20代後半になってから生活が立ち行かなくなり、一時的に出身の自立援助ホームに身を寄せるといった場合でも、児童自立生活援助事業として支援できるようにしてください。

(2)ケース対応職員の研修

児童自立生活援助事業Ⅰ型、Ⅱ型、Ⅲ型、拠点事業の緊急居場所事業(シェルター)、休日夜間緊急支援事業、子どもシェルター、子ども若者シェルター事業、児童福祉以外の関連制度、事業などの対象者(法律、ガイドライン、要綱における規定)と地域での実施機関、場所を児童相談所のケース対応職員が的確に把握しておき、本人や支援者から相談があった際に速やかに利用手続き等の対応を行えるよう、児童相談所等に対し、研修等による情報共有を促してください。

3. 自立援助ホームでの支援の充実

(1)遠隔地での修学支援を児童自立生活援助事業に明確に位置付け 重点項目2

自立援助ホームの入居者が転校や進学に際して、遠隔地の学校等に通うことになった場合にも、本人が安心して修学できるよう、パーマネンシーを保障する観点から、すでに信頼関係や馴染みのある職員から支援を受けられるようにすることが大切です。児童自立生活援助事業の実施場所として、高等教育進学における遠隔地の寮や民間賃貸住宅も児童自立生活援助事業対象者の居宅となることは、ガイドラインでは示されていますが、実施

要項には明記されていません。そこで、高等教育進学における遠隔地の寮や民間賃貸住宅も児童自立生活援助事業対象者の居宅となることについて、通知により、児童自立生活援助事業に明確に位置付けてください。

(2) 事務職員の加配

【R7 年度予算に】

近年、自立援助ホームに求められる事務量は児童養護施設と遜色ないものになりつつあります。しかし、自立援助ホームには児童養護施設のように事務職員の配置が無く、ホーム長や指導員が入居者や退去者への支援をしながら、事務職を兼ねて業務を行っているのが実情です。ホーム長、指導員がその本来業務である自立支援にあたる環境をつくるのが入居者の安心と自立支援の充実につながると考えますので、事務職員の加配(週に数時間程度)のための予算措置をお願いします。

(3) 医療費補助の条件緩和

現状、医療費の補助は無収入の人のみとなっていますが、医療機関受診にあたり、低収入であるために補助が支給されず、受診が難しい場合があります。したがって、就労し最初の賃金を得る月まで以外に就労が困難で「低収入」になった月も対象となるようにしてください。また、通院のための交通費を医療費の対象に加えてください。

4. 若者向け居住支援施策の拡充

(1) 緊急一時的居住支援施策のモニタリングと充実

重点項目2

【R7 年度予算に】

自立援助ホームでも拠点事業でも、いったんは立ち立ちをしたものの生活が立ち行かなくなったり、困難な家庭環境からあてもなく出てきた若者たちからの相談を受けています。若年世代のこうした緊急の居住支援ニーズに対応し、この数年で休日夜間緊急支援事業、子どもシェルター、子ども若者シェルター事業、拠点事業の緊急居場所事業(シェルター)、困難女性支援法によるシェルターなど、緊急一時的な居住支援施策が設置されるようになりました。

しかしながら、各地域におけるこれらの設置状況に関する情報が各支援機関に伝わっていない、あるいは、自治体で予算化されていないため、必要とする若者がスムーズにアクセスできない状況があります。若年人口が少ない地域においても緊急一時的な居住支援ニーズは必ずあるため、ホテル代の補助も含め、各自治体の実施状況をこども家庭庁にてモニタリングし、予算化及び情報の整備を促してください。

(2)若者向けの中期的な居住支援施策の拡充

重点項目2

【R7 年度予算に】

緊急一時的な居住支援メニューが増えた一方で、自立準備をして独り立ちするまでの中期的な居住支援施策は未だ十分ではありません。社会的養護の措置歴がある方については児童自立生活援助事業がありますが、その他の困窮、孤立状態にある若者が入居できる住まいは極めて限られており、支援ができない難しさに現場は直面しています。

社会的養護措置歴、一時保護歴がない20歳以上の若年相談者も、措置歴がある方と同様に、中期的な居住場所と伴走型の支援が受けられるよう、制度による保障をしてください。

1年程度入居可能な支援付きシェアハウスやサブリースといった形で民間支援団体が居住支援を行う場合に必要な、物件確保の初期費用、家賃、共益費の補助、入居者に対して伴走型の自立支援を行う人件費の補助を含む若者居住支援事業の予算化をお願いします。

(3)若者本人への家賃補助の創設と家賃債務保証

私たちが支援している若者たちは、上に述べてきた自立支援を離れたあとも、収入が安定せず困窮リスクが高い状態に置かれがちです。したがって、若者本人に対する家賃補助を制度化してください。

児童養護施設退所者等には5年間の就業継続等を条件として家賃等の貸し付けを行う自立支援資金貸付事業がありますが、それに該当しない若者にも家賃補助のニーズがあります。アルバイトや日雇いなど不安定な就労状況にある人も少なくない中、貸付支援が借金を抱えさせることにつながる懸念から、進学を選択した退所者の利用率30%に対して、就労を選択した退所者の利用率は8%にとどまっています(認定NPO法人ブリッジフォースマイル 全国児童養護施設退所者トラッキング調査2023)。自立が困難な若者への居住支援としては、不十分です。また、入院が必要となった場合でもアパートの賃貸契約を解約しなくてもよい家賃補助制度のニーズもあります。

さらに、アパート契約に際して連帯保証人がいない若者、家賃債務保証会社を利用することも難しい若者でも住まいを確保できるようにする施策が求められています。

(4)省庁横断型の若者向け居住支援政策検討会の設置

困窮する若年世代の居住の安定は重要な課題であることから、若者支援を所管することも家庭庁が中心になって、若者向け居住支援政策を具体化するための、国土交通省、厚

生労働省、法務省が参加する省庁横断型の検討会を設置してください。

国土交通省が管轄する公営住宅を困窮する若者も入居できるようにすることや、住宅確保要配慮者のカテゴリーに「社会的養護措置解除者およびそれに類する者」あるいは「困窮状態にある若者」を各自治体にて付け加えること、次の住宅セーフティネット法改正時にはこれらを盛り込むこと、また、困窮者の入居を断らないセーフティネット住宅制度の専用住宅への家賃低廉化を基礎自治体でも予算化することを促すなどし、入居できる物件数を増やす対応が求められます。

厚生労働省が管轄する生活困窮者自立支援制度の一時生活支援事業や困難女性支援関連の一時保護やシェルター事業、法務省が管轄する自立準備ホームなども、社会的養護措置解除者および同様の困難を有する若者の居住支援に関連する施策であることから、課題共有を行い、共に政策検討を行うことが望まれます。

5. 自立支援を必要とする子ども・若者の意見形成・意見表明・意見実現の保障

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、その年齢及び発達の程度に応じて、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。

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こととされています。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がもつ権利を知り、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)自立支援に関連する制度情報の公開と子ども・若者への周知 **重点項目3**

【R7年度予算に】

子ども・若者に彼らが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・若者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中学校生以上の子ども・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。

(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 **重点項目3**

【R7年度予算に】

子ども・若者自身が施設等を選べるようにするため、個々の施設等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・若者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、一時保護所、児童養護施設、児童自立生活援助事業実施場所、子ども若者シェルター等で生活するすべての小学生以上の子ども・若者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・若者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・若者に提供できるよう、施策を講じてください。

(3)社会的養護自立支援に関連する制度情報の子ども・若者支援に携わる支援員への周知

重点項目3 【R7年度予算に】

事業所、施設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一時保護所、児童養護施設、児童自立生活援助事業実施場所、

子ども若者シェルター等の職員に周知するようにしてください。とりわけ、各事業所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、事業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、事業所に働きかけるよう促してください。

(4) 自己決定支援の義務化とその徹底

意見表明支援員、福祉司や心理司だけでなく、自立支援に携わるすべての支援員が、子ども・若者本人に情報や選択肢を示し、子ども・若者が自らの希望を話し、自分が受けたい支援を選ぶことをサポートする意思決定支援を義務とする通知を出してください。また、意思決定支援が必ず行われるよう、オンブズマン的な機能をもつ機関を児童相談所とは別に設置することが望まれます。

(5) 意見実現支援のための中間支援の推進

若者が選んだことを実現するためには、支援員が社会資源を駆使して支援にあたる必要があります。そうした支援にあたる支援員が、本人に合いそうな各種支援事業や住まい、仕事などのより詳細かつアップデートされた情報を取得することを助ける中間支援の仕組みの構築も望まれます。

(6) これらの意見形成・意見表明・意見実現に関する支援事業を義務的経費に

こうした意見表明に関する支援の仕組みづくりがすべての自治体でなされるよう、これらの意見表明に関する支援事業を義務的経費にしてください。