

こども政策担当大臣 三原じゅん子 様

社会的養護措置解除者および同様の困難を抱えた
若者の権利保障に向けた政策提言

差出団体:

首都圏若者サポートネットワーク
NPO 法人えんじゅ
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

2025年6月13 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った15歳から概ね20歳代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、若者たちの困難、支援現場の難しさをつぶさに捉えています。その課題認識のもと、親に頼れない若者たちが支援を受ける権利を保障する観点から政策改善を提案します。

提言の骨子

1. 相談支援を受ける権利の保障

- (1)社会的養護自立支援拠点事業の設置の推進
- (2)拠点事業の事業評価に関する基準の明確化

2. 居住支援を利用する権利の保障

- (1)措置解除者ではない社会的養護自立支援拠点事業利用者も自立援助ホーム利用対象者に
- (2)こども若者シェルター・相談支援事業の普及
- (3)若者向けの中期的な居住支援施策の拡充
- (4)若者本人への家賃補助の創設と家賃債務保証
- (5)他省庁主管の住宅支援施策における若者支援強化の働きかけ

3. 支援サービス利用について意思表示する権利の保障

- (1)社会的養護、シェルター、居住支援等に関するリテラシー教育による権利保障
- (2)各施設等で受けられる自立支援に関する情報の公開と子ども・若者への周知
- (3)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
- (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

1. 相談支援を受ける権利の保障

(1) 社会的養護自立支援拠点事業所の設置の推進

社会的養護自立支援拠点事業(以下、拠点事業)は、虐待やネグレクトなどの逆境を体験した若者が抱える心身の苦しさ、社会生活の困難さを理解した支援者から包括的な相談、支援を受けられ、同様の背景を有する仲間と出会える事業所です。こうした背景のある若者が安心して相談できる権利を保障するためには、国内のどこに住んでいても必要な社会資源にアクセスできるようにすることが必要です。

社会的養護措置解除者の中には、出身の施設から離れた場所で暮らしていて相談に行けない、自身を送り出してくれた施設に遠慮を感じていて「助けて」が言えない、施設との関係を断ち切りたいなど、様々な事情、ニーズを抱えている人も多く、出身施設でのアフターケアを充実させるだけでは十分な支援を届けることはできないという構造になっています。施設等での支援と拠点事業所での支援の両方を組み合わせて実施していくことが、困難を抱える若者へのアプローチとして必須です。以上を踏まえて、若者が相談支援を受ける権利を保証するために、すべての児童相談所設置自治体への拠点事業所の設置を推進してください。

(2) 拠点事業の事業評価に関する基準の明確化

拠点事業については、現状は相談件数に応じた加算がついており、相談件数が事業を評価する指標の一つになっていると考えています。

一方で、えんじゅが実施した自治体の拠点事業担当者へのヒアリングからは、相談の定義が不明瞭であること、自治体間で相談件数の定義が統一されていないことが明らかになっています。また、業務実態を把握するために実施した参与観察からは、拠点事業所では当事者からの相談ではなく、相談に至る前の関係構築や相談後のアフターフォロー、病院や役所への同行など多様な業務を実施していることが明らかになりました。特に、地方では車を持っていない若者と一緒に病院に同行するだけで3時間以上かかるケースもあります。このような時間と人手がかかる対応と、例えばLINEでの相談を同じ尺度で測ることはできないことは自明です。相談件数という指標では、業務実態を正確に把握することはできません。

相談支援という定量化の難しい業務の実態や成果を評価する指標や基準がないことで、事業の実績や成果を客観的に把握することができず、結果的に現場での事業の改善、自治体の予算の獲得が難しくなっているということが起きています。

この状況を改善するために、例えば、関係構築や同行など支援に関する業務を指標に加える(相談と支援を業務として切り分ける)、件数ではなく利用者人数を指標にするなど、相談件数ではない、拠点事業の実態に合った評価指標を設計し、提示してください。必要に応じて、そういった指標を提示するための調査、研究を開始してください。

2. 居住支援を利用する権利の保障

(1)措置解除者ではない社会的養護自立支援拠点事業利用者も自立援助ホーム利用対象者に

社会的養護措置解除者等を対象とする拠点事業では、安心・安全な住む場所を必要とする利用者から相談を受け、自立援助ホームの利用を案内することがあります。しかしながら、自立援助ホームをスムーズに利用できるとは限らないのが実情です。

社会的養護関係施設の措置解除者については、児童自立生活援助事業実施要綱に対象者として明記されており、措置経験を証明する書類を必要としないことについて児童相談所の理解も進んだことから比較的利用しやすくなりました。

一方で、家庭に虐待やネグレクト等がありながら保護されないまま不適切な養育環境に長く置かれ、成人年齢になってから拠点事業所に相談した若者は、自立援助ホームを利用できません(しづらい状況にあります)。これらの若者は社会的養護で保護された若者よりも手厚い支援を必要としており、自立援助ホームのような支援付きの住まいを利用できるようにすることが求められます。

したがって、社会的養護関係施設の措置解除者であるかに関わらず、拠点事業利用者を自立援助ホームの対象者として要綱に明記してください。

児童自立生活援助事業実施要綱(抜粋)

第3 対象者

(1) …

(2) 満 20 歳以上の措置解除者等であって、次のいずれかに該当する者のうち、やむを得ない事情(※)により法第 33 条の6第1項の規定に基づき都道府県により児童自立生活援助の実施が必要とされた者とする。

- 1 児童養護施設、児童心理治療施設若しくは児童自立支援施設に入所させる措置を解除された後、当該施設により、相談その他の援助(アフターケア)を受けている者
- 2 母子生活支援施設における保護の実施を解除された後、当該施設により、相談その他の援助(アフターケア)を受けている者
- 3 児童自立生活援助の実施を解除された後、当該事業所により、相談その他の援助(アフターケア)を受けている者
- 4 児童相談所、里親支援センター及び法第 11 条第4項の規定により里親支援事業(法第 11 条第1項第2号トに掲げる業務をいう。)に係る事務の委託を受けた者による自立のための援助(アフターケア)を受けている者

(※)やむを得ない事情とは、次のいずれかに掲げるものとする。

① …

② …

- ③ 次のいずれかに掲げる就学又は就労に向けた活動を行っている者であること
ア 社会的養護自立支援拠点事業を利用

(2) 子ども若者シェルター・相談支援事業の普及

自立援助ホームが使えない場合、子ども若者シェルター・相談支援事業を利用できることが望まれますが、現在、設置されている自治体はほとんどありません。安心・安全な住まいを緊急に必要とする若者のニーズに対応するため、子ども若者シェルターの普及が望まれます。

子ども若者シェルター・相談支援事業に関するガイドライン(抜粋)

(1) 対象者

本事業のシェルターの対象者は、「虐待等の様々な事情により家庭等に居場所がない、10代からおおむね20代までのシェルターの利用を希望する子ども・若者であって、事業実施主体である都道府県等が事業の対象とすることが適当と認めた者」である。なお、児童相談所等の関係機関から本事業のシェルターにつながる場合に限らず、子ども・若者本人から直接利用申込みが行われる場合も想定される。

(3) 若者向けの中期的な居住支援施策の拡充

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。

(4) 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。

(5)他省庁主管の住宅支援施策における若者支援強化の働きかけ

若者支援事業へのセーフティネット住宅のサブリースの促進、若者向けのセーフティネット住宅の登録促進、住宅セーフティネット制度における家賃低廉化のための基礎自治体における予算化促進、住宅金融支援機構による家賃債務保証保険事業の活用促進、公営住宅の目的外利用による若者向け居住支援の促進、生活保護制度の住宅扶助の単給制度の導入が実現すると、若者の居住の権利を保障することにつながります。これらの施策について関係省庁への働きかけをお願いします。

3. 支援サービス利用について意思表示する権利の保障

(1)社会的養護、シェルター、居住支援等に関するリテラシー教育による権利保障

社会的養護措置対象者のみならず、措置に至る前の者も含むすべての子ども・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。

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、こども基本法案にも「全ての子どもについて、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、虐待やネグレクト、家庭の機能不全など、養育の負の連鎖に置かれてきた子ども・若者は、社会的養護や若者支援などの支援サービスを利用する権利があるにもかかわらず、サービス利用の意思表示をしづらい状況にあります。

自分が利用できる社会サービス、その他の選択肢を知らないために、数日あるいは数カ月をわたる家出、退学、ホームレス状態になったり、犯罪に巻き込まれるなど、さらに不利で危険な状況に陥ってしまうこともあります。

支援機関につながり、社会的養護の処遇を受ける場合には、意見表明等支援事業にて意見聴取されることになっていますが、本人が各施設、里親の特色を知って、自分が受けたい支援を選べるようにはなっていません。

子ども・若者に彼らのもつ権利を説明する責任は国及び自治体にあります。現在、各都道府県で制作している子どもの権利ノートは、一時保護や児童養護施設入所時に活用されていますが、措置に至る前に子ども・若者たちが知っておく必要があります。

(2)各施設等で受けられる自立支援に関する情報の公開と子ども・若者への周知

子ども・若者自身が自立に向けて受けられる支援を知った上で施設等を選べるようにするため、個々の施設等で提供される就労支援や居住支援、アフターケアなど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、里親家庭、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) 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

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各種相談窓口、就労支援、居住支援、給付など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、里親支援センター、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。

また、国、自治体で予算化していても現場で実装されていない施策もあります。例えば、児童養護施設が児童自立生活援助事業を実施する際に民間アパートを活用できることなどです。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、第三者評価のプロセスを通して実装の強化がなされるようにしてください。

(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。