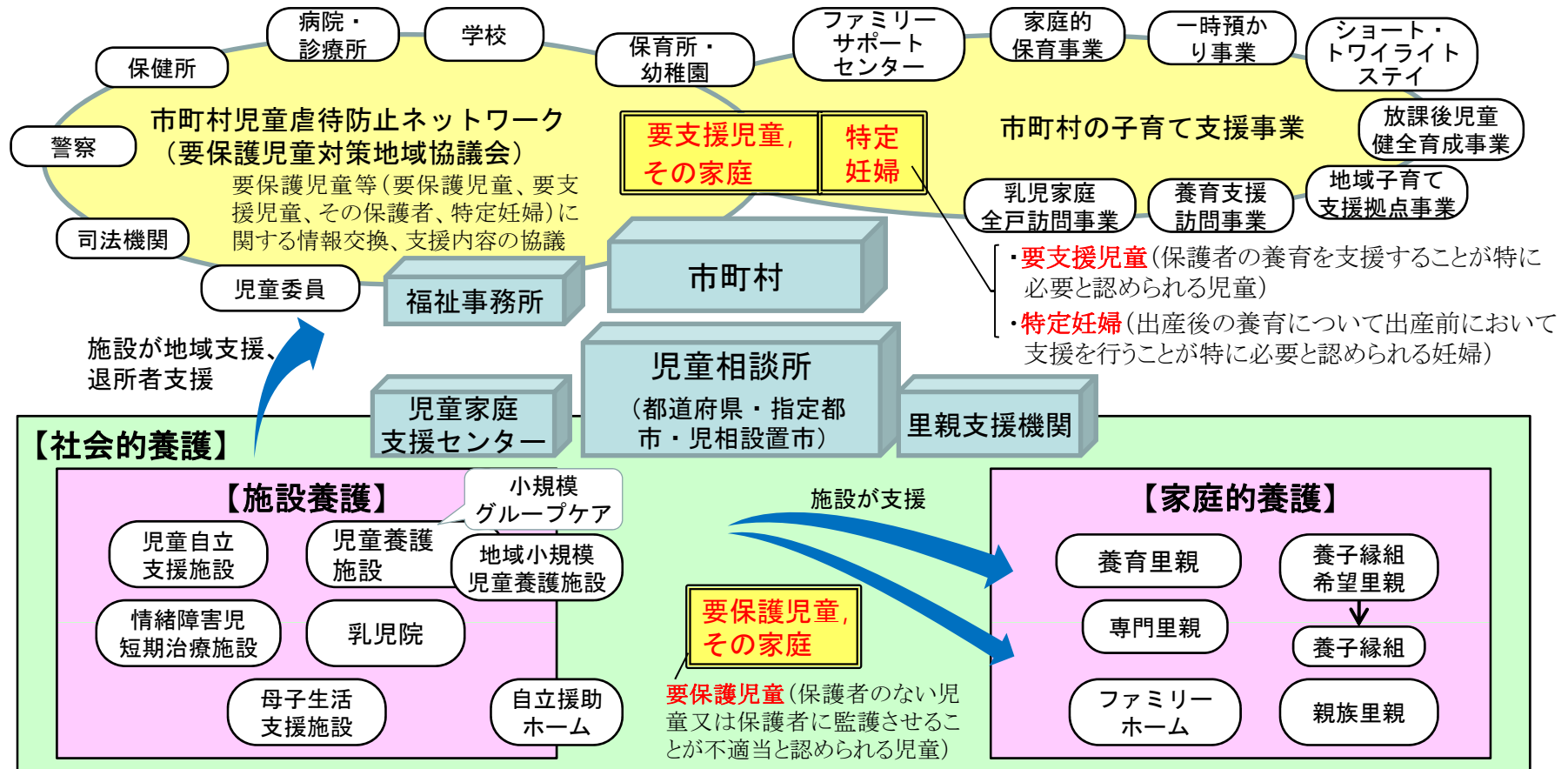


# 社会的養護の課題と将来像（要点）

児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会とりまとめ（平成23年7月）

## 1. 基本的考え方

- 社会的養護は、かつては、親が無い、親に育てられない子どもへの施策であったが、現在は、虐待を受けて心に傷をもつ子ども、障害のある子ども、DV被害の母子への支援へと役割が変化し、その役割・機能の変化に、ハード・ソフトの変革が遅れている。
- 子育て支援施策を充実させていく中で、社会的養護の対象となる子どもにこそ、特に支援の充実が必要。
- 社会的養護とは、保護者のない児童や、保護者に監護させることが適当でない児童を、公的責任で社会的に養育し、保護するとともに、養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行うことである。
- 社会的養護の基本的方向は、①家庭的養護の推進、②専門的ケアの充実、③自立支援の充実、④家族支援、地域支援の充実
- 児童相談所を中心とした社会的養護は、市町村の児童家庭相談や子育て支援と一連につながるものであり、密接に連携して推進



## 2. 社会的養護の施設等種別ごとの課題と将来像

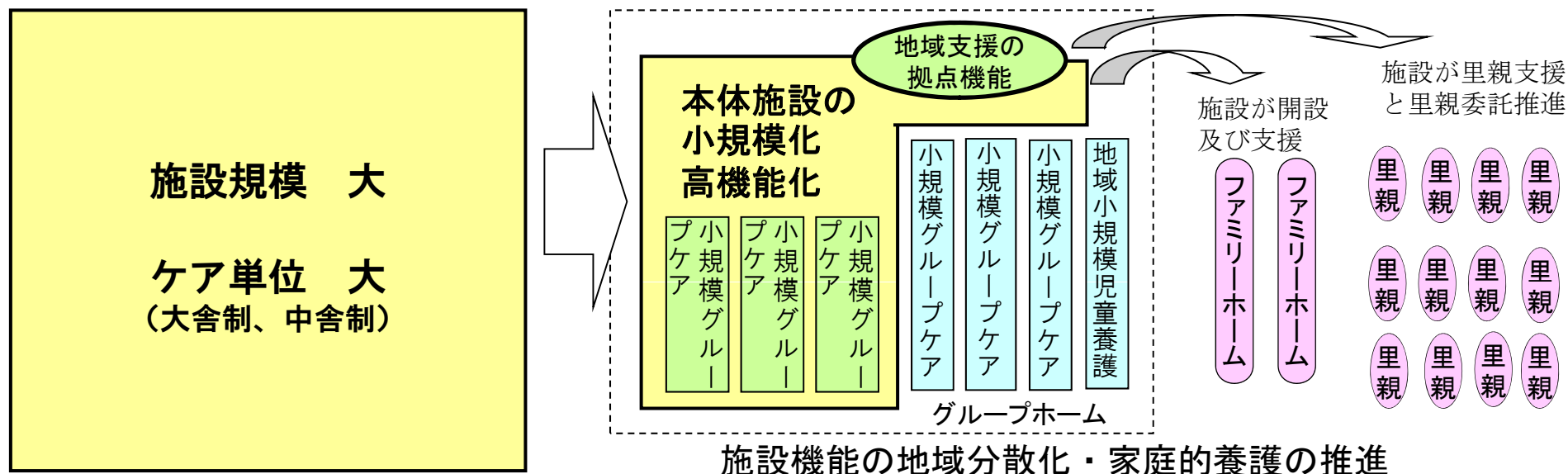
### (1) 児童養護施設

児童養護施設の7割が大舎制で、定員100人を超える大規模施設もある。社会的養護が必要な子どもを、できる限り家庭的な環境で、安定した人間関係の下で育てることができるよう、家庭的養護を強力に推進。

#### ①小規模化と施設機能の地域分散化による家庭的養護の推進

- ケア単位の小規模化 → 将来は全施設を小規模グループケア化（オールユニット化）
- 本体施設の小規模化 → 定員45人以下に
- グループホームの推進、ファミリーホームの設置、里親の支援 → 施設は地域の社会的養護の拠点に

#### ②本体施設は、精神的不安定等が落ち着くまでの専門的ケアや、地域支援を行うセンター施設として、高機能化



○できる施設から順次進め、着実に推進。

○今後の施設の新築・改築に当たっては、本体施設の小規模化、地域分散化を条件に

○小規模グループケアの普及のためには、基本の人員配置の引上げ、宿直加算の全グループ化が必要

○グループホームやファミリーホームは、住宅を賃借して行う場合も多く、賃借料の補助が必要

○個々のグループの孤立と密室化を防ぐため、研修の充実と施設全体の組織的運営体制が重要

## (2) 乳児院

### ① 専門的養育機能の充実

・ 被虐待児、慢性疾患児、障害児などが増加。個別対応職員や心理療法担当職員の全施設配置、経験豊富な看護職の確保が必要

### ② 養育単位の小規模化

・ 乳幼児期の集団養育や交代制による養育は、心の発達への負の影響が大きい。4～6人の小規模グループケアを推進

### ③ 保護者支援機能、地域支援機能の充実

・ 子育てに不安や負担感をもつ保護者への支援が必要。不必要に施設入所の長期化とならぬよう、里親委託の推進が必要  
・ 里親支援担当職員を設置し、家庭支援専門相談員、個別対応職員などとのチームで、保護者支援、里親支援等を推進  
・ ショートステイ等の子育て支援機能は、虐待予防にも役立つ重要な機能であり推進

## (3) 情緒障害児短期治療施設

① 情短施設の設置推進 ・ ・平成20年度32か所が現在37か所。平成26年度に47か所目標。将来57か所を目標

② 専門的機能の充実 ・ ・かかわりの難しい児童や家庭が増えており、専門的能力の向上と人員配置の引上げが必要

③ 短期入所機能 ・ ・児童養護施設や里親で一時的に不適應を起こしている子どもを、短期間一時的に利用

④ 通所機能の活用 ・ ・児童養護施設に入所している児童が必要な場合に、通所利用を可能とする必要

⑤ 外来機能の設置 ・ ・入所前や退所後の支援、家族への支援のため、児童精神科の診療所を併設し、外来機能を充実

⑥ 名称の見直し問題 ・ ・情緒障害という言葉への子どもや保護者の気持ちを考慮し、変更を希望する意見もあり今後の検討課題

## (4) 児童自立支援施設

① 専門的機能の充実 ・ ・行動上の問題、特に非行問題を中心に対応。虐待を受けた児童が66%、発達障害・行為障害等が35%など特別なケアが必要な子どもが増加。手厚い人員配置、心理療法担当職員の複数配置が必要  
・ 中卒 ・ 高校生に対応していない施設もあり、年長の対応の難しい児童の自立支援機能を充実

② 相談、通所、アフターケア機能 ・ ・相談、通所、アフターケア機能などの自立支援機能の充実

## (5) 母子生活支援施設

① 入所者支援の充実 ・ ・かつては生活に困窮する母子に住む場所を提供する母子寮であったが、現在は、DV被害者や被虐待児童が半数以上を占める。施設の取組みの差が大きく、住む場所の提供にとどまる施設も多い。すべての施設が支援を充実する必要

② 職員配置の充実 ・ ・基本配置の引上げ。個別対応職員の推進。保育士の保育所並み配置。処遇困難母子に応じた加算の複数配置

③ 広域利用の確保 ・ ・DV被害者は、加害夫から逃れるために遠隔地の施設を利用するケースが多い。円滑な広域利用を推進

④ 子どもの学習支援の充実 ・ ・児童養護施設にあるような入学時の支度費。学習ボランティアなどを含めた支援を充実

⑤ 児童相談所・婦人相談所との連携 ・ ・児童虐待の防止等の側面があることから、児童相談所や婦人相談所との連携も重要

⑥ 公立施設の課題 ・ ・公立施設での加算職員の配置推進。指定管理者制度による公設民営施設での長期的視野での取組み

## (6) 里親委託の推進と里親支援機関

### ①里親委託率の引上げ

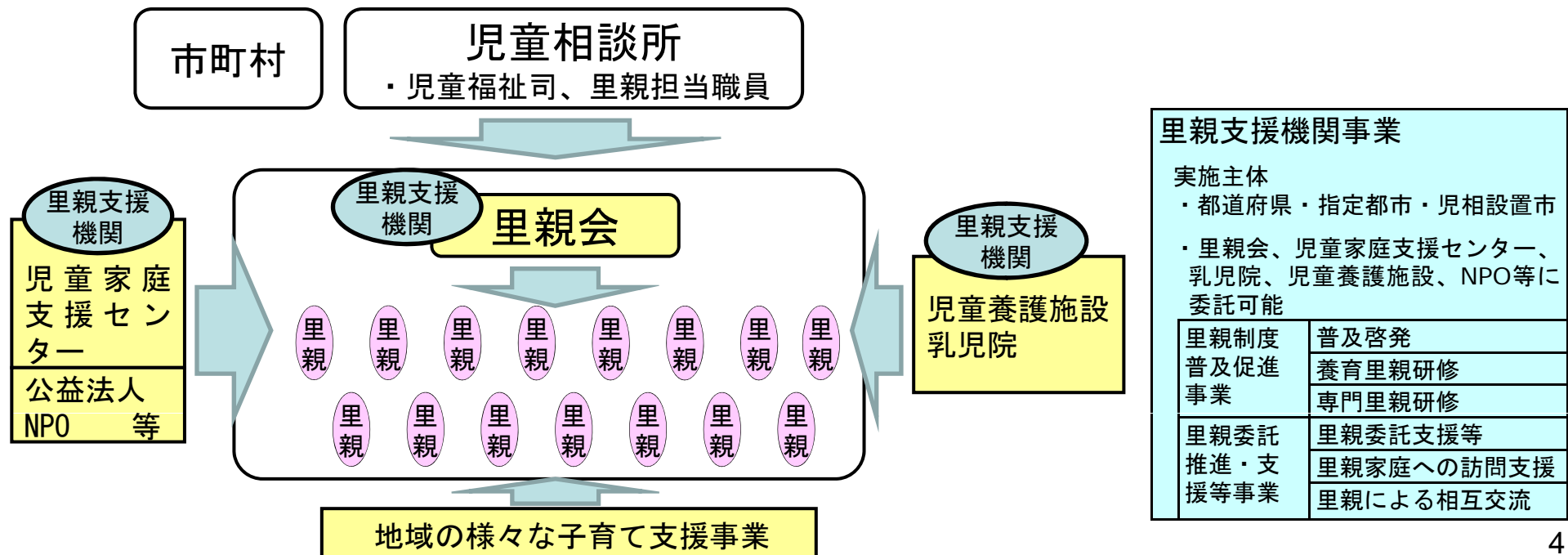
- ・日本の社会的養護は、施設が9割で里親は1割。欧米諸国と比べて、施設養護に偏っている。
- ・新潟県で32.5%など里親委託率が3割を超える県もある。最近5年間で福岡市が6.9%から20.9%へ増加。
- ・児童相談所への専任の里親担当職員の設置、里親支援機関の充実、体験発表会、市町村と連携した広報、NPOや市民活動を通じた口コミなど、様々な努力をしており、里親委託率を3割以上に引き上げる。
- ・本年4月に「里親委託ガイドライン」を策定。里親委託率を伸ばした自治体の取組事例の普及など、取組を推進。

### ②新生児里親、親族里親、週末里親等の活用

- ・望まない妊娠出産で保護者が養育できない場合は、「特別養子縁組を前提とした新生児の里親委託」が有用。
- ・親族里親を積極的に活用。なお、扶養義務のない親族には、養育里親制度を適用する見直しを行う。
- ・児童養護施設の入所児童に対し、週末や夏休みを利用した「週末里親」「季節里親」を活用。

### ③里親委託の推進と里親支援機関

- ・養育里親には、研修、相談、里親同士の相互交流、レスパイト（里親の休養）など、里親支援が重要。
- ・里親支援機関は、里親会や、児童家庭支援センター、施設など、多方面から支援。市町村とも連携。



## (7) ファミリーホーム

### ①大幅な整備促進

- ・平成26年度までに140か所を整備（平成23年4月現在126か所）、将来は1000か所程度を見込む
- ・里親からの移行に加え、今後は、児童養護施設等の職員の独立開設や、施設を行う法人による開設が増える見込む
- ・整備促進のため、借家によりホームを運営する場合に家賃補助を検討

### ②専門性の向上と支援体制の構築

- ・養育者の研修の充実や、訪問や相互交流など、里親支援と同様の支援を推進

## (8) 自立援助ホーム

### ①整備推進

- ・平成26年度までに160か所を整備（平成23年4月現在76か所）

### ②対応の難しい児童等への対応

- ・被虐待、発達障害、精神科、高校中退、家庭裁判所の補導委託や少年院からの受けなど、困難な児童等に対応している
- ・虐待を受けた児童等の緊急の避難先(子どもシェルター)について、自立援助ホームの制度を適用

### ③運営費の充実

- ・平成23年度から措置費の定員払化を行い、運営を安定化
- ・今後、借家によりホームを運営する場合の家賃補助や、収入のない児童の医療費について検討

### ④20歳以降のアフターケア

- ・20歳以降の延長は検討課題。20歳までに一定の力をつけ、アパートで自活し、ホームが相談支援する取組が重要

## (9) 児童家庭支援センター

### ①児童家庭支援センターの整備推進

- ・平成23年3月末82か所。平成26年度までに120か所を整備。将来は児童養護施設や乳児院の標準装備にしていく

### ②市町村との連携及び役割分担の明確化

- ・一般的な子育て相談に近い部分は、市町村等に委ねつつ、専門性の高い部分を受け持つ役割を高める
- ・継続的支援が必要な児童と家庭について、児童相談所や市町村から委託を受けて支援

### ③里親支援機関としての役割分担の明確化

- ・各地域で、里親支援のうち児童家庭支援センターが受け持つ役割分担を協議し、明確化する必要

### 3. 社会的養護の共通事項の課題と将来像

#### (1) 施設の運営の質の向上

##### ① 「施設運営指針」の作成

- ・施設の運営の質の差が大きいことから、各施設種別ごとに、運営理念等を示す「施設運営指針」を作成
- ・保育所保育指針に相当するものを、社会的養護の施設種別ごとに検討チームを設置して作成

##### ② 「施設運営の手引書」の作成

- ・施設ごとの経験の積み重ねで、ノウハウが蓄積されてきたが、施設により取り組みの質の差が大きい。
- ・施設種別毎に、実践的な技術や知恵を言語化した手引書を作成。児童養護施設では、職員の活動指針となるケア標準を作成

##### ③ 第三者評価の義務づけ

- ・社会福祉共通で任意の第三者評価が行われているが、子どもが施設を選べない措置施設で、施設長の親権代行もある社会的養護の施設では、質の向上の取り組みとして、3年に1回以上の第三者評価の受審と結果の公表を義務づける。

#### (2) 施設職員の専門性の向上

##### ① 施設長の資格要件及び研修の義務化

- ・本年の民法等改正で、施設長の役割が強化された。また、施設運営の質は、施設長による部分が多い。
- ・施設長の資格要件を最低基準で定める。また、2年に1回以上の施設長研修の受講を義務づけ。施設団体が実施。

##### ② 施設の組織力の向上

- ・平成21年度より、自立支援計画の作成・進行管理、職員の指導等を行う「基幹的職員（スーパーバイザー）」を配置。
- ・今後、直接ケアに当たる職員のチーム単位で、「チーム責任者」を配置し、措置費の俸給格付けを検討
- ・「施設長→基幹的職員→チーム責任者→一般職員」の形で組織力を発揮する。キャリアアップの仕組みにもなる。

##### ③ 職員研修の充実

- ・担い手となる施設職員の専門性の向上のため、各施設種別団体に、職員研修システムを構築

#### (3) 親子関係の再構築支援の充実

○被虐待児の早期の家庭復帰、虐待の再発防止、親子関係の回復のため、親子関係の再構築支援が重要

- ・施設からの家庭復帰に向けて、親との面会や、宿泊、一時的帰宅などの段階的な支援
- ・しつけと称して虐待をしてしまう親に、子どもの問題行動に教育的に対処できるスキルを指導するコモンセンス・ペアレンティング（CSP）など、様々なペアレントトレーニングの技術が開発されている。

○家庭環境の調整は、児童相談所の役割とともに、施設最低基準に定められた施設の役割。施設の措置費で家族療法事業を実施

○今後の課題として、保護者支援プログラムの開発・普及、支援者のスキルの向上が必要

○施設による親子関係再構築支援の体制を整備（直接処遇のローテーションに加わらない専門職員のチーム）

○児童相談所、施設、児童家庭支援センターの関係機関の連携により推進

## (4) 自立支援の充実

- ①自立生活能力を高める養育・・・安心感ある場所で、大切にされる体験を提供し、自己肯定感を育む。自分らしく生きる力、他者を尊重し共生していく力、生活スキル、社会的スキルの獲得など、生きていく基本的な力を育む養育
- ②特別育成費・・・資格取得など高校生の特別育成費の充実が必要
- ③大学等進学支度費、就職支度費の増額・・・大学等進学支度費、就職支度費の大幅増額の必要
- ④措置延長・・・生活が不安定な場合は、18歳以降も、20歳に達するまでの措置延長を活用
- ⑤自立援助ホームの活用・・・自立援助ホームは、児童の自立した生活を支援する場として、整備推進を図る
- ⑥アフターケアの推進・・・児童養護施設に、自立支援担当職員を置き、自立支援や退所後の相談支援を担当させる体制を整備
  - ・退所児童等アフターケア事業を推進。施設退所者等の自助グループを、施設単位や広域単位で育成
  - ・身元保証人確保対策事業は、保証の申込み期間の延長や、連帯保証期間の延長を検討

## (5) 子どもの権利擁護

- ①子どもの権利擁護の推進・・・子どもの権利擁護は、子どもの基本的人権を護ること。子どもの権利条約では、「生きる権利」「育つ権利」「守られる権利」「参加する権利」の4つの権利が定められているとされる
- ②子どもの意見をくみ上げる仕組み・・・子どもの権利ノートを活用し、意見箱や、苦情解決責任者、苦情受付担当者、第三者委員、都道府県社会福祉協議会の運営適正化委員会等を活用。当事者の声を聞き、改善に反映させていく取組
- ③被措置児童虐待の防止・・・平成20年の児童福祉法改正による被措置児童虐待の通報制度や、「被措置児童等虐待対応ガイドライン」に基づき、施設職員や里親による虐待の防止を徹底
- ④子どもの養育の記録・・・主たる養育者が途中で変わる場合の記録やその引き継ぎの在り方。複数の者が関わる場合の在り方

## (6) 施設類型の在り方と相互連携

- 現行施設の地域での相互連携によるネットワーク化が今後の課題。
- 地域での総合的な整備の視点も課題であり、3つの段階により、重層的で体系的な社会的養護の体制整備
  - ・都道府県・指定都市を単位： 短期の治療的施設（情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設）
  - ・広域の地域を単位： 施設養護の拠点施設（児童養護施設、乳児院、母子生活支援施設）
  - ・各市区町村の単位： 家庭的養護（里親、ファミリーホーム）

## (7) 社会的養護の地域化と市町村との連携

- 施設機能を地域分散化し、施設を地域における社会的養護の拠点とし、里親をはじめ、地域における社会的養護の担い手などが、つながりをもって、トータルなプロセスを保障
- また、市町村の児童家庭相談や子育て支援施策との連携を推進



## 4. 施設の人員配置の課題と将来像

児童の抱える問題の複雑・多様化を踏まえて、ケアの質を高めるため、直接養育にあたる職員の配置基準の引上げが必要である。以下のような目標水準を念頭に置きながら、段階的な取り組みを含めて、引上げを検討する必要。

施設種別	現状	目標水準	考え方
児童養護施設	児童指導員・保育士 0歳児： 1.7 : 1 1・2歳児： 2 : 1 3歳以上幼児 4 : 1 小学校以上 6 : 1	0・1歳児： 1.3 : 1 2歳児： 2 : 1 3歳以上幼児： 3 : 1 小学生以上： 4 : 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>・6 : 1は、交代勤務のため1人の職員が18人の子どもを見る体制であり、心に傷ついた子どもに十分なケアは困難</li> <li>・小規模グループケア化しても勤務ローテーションが確保できる水準に引上げ</li> </ul>
乳児院	看護師・保育士・児童指導員 0・1歳児： 1.7 : 1 2歳児： 2 : 1 3歳以上幼児： 4 : 1	0・1歳児： 1.3 : 1 2歳児： 2 : 1 3歳以上幼児： 3 : 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>・現行の集団的養育の人員配置は、心身の発達に重要な時期に不十分</li> <li>・小規模グループケア化しても勤務ローテーションが確保できる水準に引上げ</li> </ul>
情緒障害児短期治療施設	児童指導員・保育士 5 : 1 心理療法担当職員 10 : 1	児童指導員・保育士 3 : 1 心理療法担当職員 7 : 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>・情緒障害、精神疾患や発達障害等の対応の難しい子どもが増加</li> </ul>
児童自立支援施設	児童自立支援専門員・児童生活支援員 5 : 1	児童自立支援専門員・児童生活支援員 3 : 1 心理療法担当職員 10 : 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>・非行、暴力のほか発達障害、行為障害等最も対応が難しい子どもへの対応や心理的ケアが必要</li> </ul>
母子生活支援施設	母子支援員、少年指導員：それぞれにつき 20世帯未満1人、 20世帯以上2人	母子支援員、少年指導員：それぞれにつき 10世帯未満1人 10世帯以上2人 20世帯以上3人 30世帯以上4人	<ul style="list-style-type: none"> <li>・DV被害者や虐待を受けた児童への個別支援が必要</li> <li>・母子の様々な課題に、個別対応や、関係機関調整の外出など、常時複数配置して役割分担できる体制</li> </ul>

施設機能の強化を図るため、次のような加算職員の配置が必要

- ① 里親支援担当職員の配置（乳児院、児童養護施設）
- ② 自立支援担当職員の配置（児童養護施設）
- ③ 心理療法担当職員の全施設配置



## 5. 社会的養護の整備量の将来像

### (1) 社会的養護の児童の全体数

○社会的養護の児童数は、この10年間で1割増加している。子ども・子育てビジョンでは、被虐待児童の相談の増加等にかんがみ、平成20年度から平成26年度までに1割以上の増となると見込んでいる。

平成11年度末 3万7100人 → 平成21年度末 4万600人 → 平成26年度(見込み)4万7600人

○その後は、当面、児童人口の推移と同じと仮置きして考えるとすれば、将来人口推計（高位推計）では、その後の10年間で、18歳未満人口の1割縮小が見込まれている。あるいは、人口の縮小にかかわらず、少なくとも対象児童は減少しないと見込むことが考えられる。

### (2) 施設数等

○子ども・子育てビジョンで平成26年度までに、児童養護施設は610か所、情短施設は47か所の目標

○情短施設は更に増設が必要。児童養護施設からの10施設の転換を見込むと、児童養護施設600カ所、情短施設57カ所

○地域小規模児童養護施設は児童養護1施設に1カ所、自立援助ホームは児童養護2施設に1カ所を見込む。ファミリーホームは、5000人程度を見込んで1000カ所程度を見込む。児童家庭支援センターは施設の標準装備としていく。

	平成23年4月	平成26年度 ※は子ども・子育てビジョ ンの目標値	想定される将来像
児童養護施設	587か所	610か所 ※	600か所程度
地域小規模児童養護施設	219か所	300か所 ※	600か所程度
乳児院	129か所	130か所	130か所程度
情緒障害児短期治療施設	37か所	47か所 ※	57か所程度
児童自立支援施設	58か所	58か所	59か所程度
母子生活支援施設	262か所	262か所	262か所程度
自立援助ホーム	76か所	160か所 ※	300か所程度
ファミリーホーム	126か所	140か所 ※	1000か所程度
児童家庭支援センター	82か所	120か所 ※	児童養護施設・乳児院 の標準装備としていく

### (3) 里親等委託率

○ 里親等委託率は、平成14年度の7.4%から21年度の10.8%まで、7年間で1.46倍に増加。子ども・子育てビジョンでは、平成26年度に16%とする目標を設定。その後の十数年間で、3割以上へ引き上げる。

○ 児童養護施設は、児童3万人から2万人程度に抑え、里親やファミリーホームに移行させる必要

		平成21年度 (年度末実績)	平成26年度 (想定数)	想定される将来像
施設 養護	①児童養護施設(地域小規模を除く)	29,587人	31,900人程度	20,000人程度(半数はグループホーム)
	②地域小規模児童養護施設	1,007人	1,600人程度	3,200人程度
	③乳児院	2,968人	3,300人程度	3,000人程度
家庭的 養護	④ファミリーホーム	219人	700人程度	5,000人程度
	⑤里親委託児童	3,836人	6,300人程度	7,100人程度 ~ 12,500人程度
合計数(①~⑤)		37,617人	43,800人程度	38,300人程度 ~ 43,700人程度
里親委託率(④+⑤) / (①~⑤)		10.8%	16%	31.6% ~ 40.0%

(人数は一定の条件での試算)

### (4) 施設機能の地域分散化の姿

○ 今後十数年をかけて、里親等、グループホーム、本体施設が概ね3分の1ずつという姿に変えていく。

<現在>

施設9割、里親等1割



<想定される将来像>

本体施設・グループホーム・家庭的養護をそれぞれ概ね3分の1に

<div style="background-color: yellow; padding: 5px;">本体施設</div> <div style="background-color: #c8e6c9; padding: 5px;">グループホーム</div> <div style="background-color: #e0f2f1; padding: 5px;">家庭的養護</div>	<div style="background-color: yellow; padding: 5px;">本体施設</div>	乳児院 3,000人程度 児童養護 11,000人程度 <hr/> 計 14,000人程度
	<div style="background-color: #c8e6c9; padding: 5px;">グループホーム</div>	地域小規模児童養護 3,200人程度 小規模ケアのグループホーム型 9,000人程度 <hr/> 計 12,200人程度
	<div style="background-color: #e0f2f1; padding: 5px;">家庭的養護</div>	里親 7,100人程度 ~ 12,500人程度 ファミリーホーム 5,000人程度 <hr/> 計 12,100人程度 ~ 17,500人程度
	<div style="background-color: #e0f2f1; padding: 5px;">児童数合計</div>	38,300人程度 ~ 43,700人程度 (人口比例で1割縮小の場合) (縮小しない場合)

(人数は一定の条件での試算)

## (参考) 社会的養護の充実のためのステップ

### 直ちに行った事項

- ①平成23年4月の実施要綱等改正（4月実施）
- ②里親委託ガイドライン策定（4月実施）
- ③里親委託率の伸びの大きい自治体の取組事例集の作成・各自治体への提供（5月）
- ④当面の最低基準改正（6月17日施行）

### 平成23年度に行う事項

- ①当面の省令改正事項（施設長資格要件、第三者評価義務づけ等）
- ②施設運営指針の作成（6種別ごと）
- ③施設運営の手引書等の作成（6種別ごと）
- ④第三者評価の評価基準等の検討
- ⑤里親委託推進のフォローアップ等

平成24年度以降に行う事項  
新たな予算措置が必要な改善事項

人員配置の目標水準を  
念頭に置いた引上げ

### 中長期的な取組み ～社会的養護のハード・ソフトの变革

家庭的養護の推進、施設機能の地域分散化、本体施設の小規模化・高機能化、専門的ケアの充実、自立支援の充実、家族支援・地域支援の充実等