

東京都児童福祉審議会提言【概要版】

社会的養護の新たな展開に向けて —家庭的養護・地域化の推進と切れ目のない支援—

第1章 東京都における社会的養護の現状と課題

1 児童福祉施設等の現状

(1) 児童養護施設の状況

- 最近10年間の入所率は95%を超える高い数値で推移
- 虐待を受け情緒的な課題を抱えているなど、支援の難しい子どもが増加

(2) 乳児院の状況

- 最近10年間の入所率は概ね9割超のほぼ同水準で推移
- 新規入所児中の病虚弱児・障害児の割合は、全国平均を上回る3割超

(3) 養育家庭等とファミリーホームの状況

- 社会的養護全体に占める養育家庭等とファミリーホームの割合は、11.1%
- 委託家庭の75%は養育児童数が1人で、複数の子どもの受託経験のある委託家庭が少ない

(4) 自立援助ホームの状況

- 平成24年度の入居児童は、家庭からの入居が5割強で、入居期間は、1年未満が7割強

(5) 母子生活支援施設の状況

- 入所率はここ数年8割前後で推移、入所理由は、住宅困窮、夫等の暴力、経済的困窮が上位を占めている

(6) 一時保護所及び一時保護委託状況

- 児童虐待の相談件数増に伴う一時保護件数の増加とともに、保護者対応等に時間を要する場合も多く、保護日数も増加

(7) 児童養護施設等退所後の状況

- 大学、専修学校等への進学率は都全体では8割超、児童養護施設からは4割弱

2 東京都が直面している課題

(1) 生活環境の保障

- 児童養護施設等不在の都内の約半数の区市町村は、地域でのつながりを維持しながら、支援を要する子どもを養育する環境が不足
- 里親制度の認知度の低さ、被虐待児童など支援の難しい子どもの中途養育に係る負担感等から、養育家庭の登録数や委託児童数が伸び悩んでいる
- 法人型のファミリーホームは、現行の仕組みでは安定した事業運営が難しく、養育者の不足なども懸念

- (2) 施設の機能・養育者の質の向上
 - 被虐待など様々な課題を抱える子どもに個別的・専門的なケアを提供できるよう、施設等の養育の質及び専門性の更なる向上が必要
 - 施設の地域化・養育単位の小規模化の推進においては、人材の確保・定着が大きな課題
- (3) 家庭復帰・家族再統合支援
 - 虐待の再発防止や、親子での安定的な生活の継続には、児童相談所や施設による親への支援の充実が必要
- (4) 自立支援
 - 退所後1年以内の離職率が高いなど、安定した生活の継続が困難
- (5) 一時保護（一時保護委託）
 - 一時保護所の特性を踏まえ、子どもの支援内容及び職員の支援力の向上が不可欠
 - 要支援家庭で、社会資源に結び付けられないケースが一時保護（委託）となる場合もある

第2章 児童養護施設の養育機能強化の取組の検証結果 （平成20年度の児童福祉審議会の提言検証）

児童養護施設の施設長、ケア職員、専門職員にアンケート調査を行い、取組の効果を検証

1 小規模グループケア及びグループホーム

(1) 現状

- 借家に対する家賃助成やグループホーム職員への助言・指導等を行う支援員の配置など、設置促進に取り組んできたが、近年、グループホームの新規開設が減少

(2) 課題

- 職員一人での勤務が多く、子どもの問題行動や不穏な状態への対応や、緊急時や学校行事等の対応が困難
- 現行の職員体制では、組織的な人材育成や外部研修受講のための勤務調整が困難
- 子どもとの関わりが閉鎖的あるいは独善的な関わりになる危険性がある
- 子どもとの深い関わりにやりがいを感じる反面、生活全般の支援や地域対応など多様な役割を一人で担うため、5割超の職員が「疲弊感」「孤独感」を抱えている

(3) 効果検証

- 子どもの生活が落ち着いた等、子どもへの効果があると回答した施設は9割以上
- 子ども一人ひとりにきめ細やかなケアができるといった、職員のモチベーションが大きいと回答した施設は7割以上

2 専門機能強化型児童養護施設

(1) 現状

- 事業開始当初は、高度かつ専門性を持つ基幹的施設と位置づけていたが、平成21年度からは小児精神医療的ケアが必要な子どもに対する適切な支援体制の強化のため、実施規模を大幅に拡大、平成25年度では対象施設53施設中39施設で実施

(2) 課題

- 事業開始及び継続に際し、社会的養護に理解のある非常勤医師の確保が困難
- 非常勤医師や治療指導担当職員と、日常生活のケアを行う職員との連携した取組が必要
- 専門的ケアの質を向上させるために、施設全体の取組状況や効果的な実践内容の把握、他施設との情報共有の仕組みが必要

(3) 効果検証

- 治療的・専門的ケアの実施が、施設内での子どもの安定や自立促進につながったと回答した施設、ケア技術等の助言・指導等により直接処遇職員の個別的ケア能力が向上したと回答した施設は、いずれも対象施設 38 施設中 37 施設で 97%
- 非常勤医師や治療指導担当職員の配置で、専門家の視点や見立てを踏まえた日常的な支援ができるなど、子どもに対するケアへの効果は大きいと答えた施設は 9 割超など、専門機能強化型児童養護施設の、子ども、職員に対する効果は大きい

第3章 東京都における社会的養護のあり方（提言）

1 支援の必要な子どもの生活環境の保障

【提言1】大都市東京における新たな生活の場の確保

- 国が示す「家庭養護、家庭的養護、施設養護の各構成比を1/3」を将来的な目標とするが、まずは引き続き高い社会的養護の需要に対応する必要な供給量を確保した上で、施設の小規模化に向けた整備に取り組むことが重要
- 施設不在地域においても、要保護児童に対する養育支援や施設退所後のアフターケアなどの施設に求められる機能を担う拠点が必要であり、「児童養護施設のサテライト型」の設置が望まれる
- 退所児童の支援や地域の子育て支援など、その他付加すべき機能も検討すべき

【提言2】関係機関との連携強化による家庭養護の実現

- 乳幼児期の養育家庭等への委託については、乳児院と養育家庭等による一体的な支援により、親権者の理解を深め、委託につなげるような仕組みづくりの検討が必要
- 子ども本人の自己選択の機会を保障する観点から、支援者側から里親制度について説明する機会を設けることが必要
- 今後は、養育家庭等への支援の効果検証や、委託継続困難事例の減少のための事例検証などを通じた更なる支援策の充実を検討すべき
- これまでの周知活動に加え、里親支援専門相談員の活用など、施設等と協働した、より地域に密着した周知活動の展開が必要
- 家庭養護を一層推進する観点から、今後設置を期待する法人設置のファミリーホームの安定的な運営を可能とする支援策を充実することが必要

【提言3】生活単位の小規模化の推進

- 改築予定の施設には、本体施設での小規模グループケアの整備を促進、今後の入所動向に応じ、退所予定の子ども自立支援のためのスペースなどへの転用も考慮すべき
- 被虐待児、病虚弱児など医療や療育上のケアを要する子どもの多い乳児院では、複数職員での

対応や、十分な支援の提供を可能とするスケールメリットを活かした支援体制も検討すべき

- 家庭的養護の一層の推進のため、グループホームにおいても子ども一人ひとりの特性に応じた個別的支援が強化できるよう職員体制の充実を図ること（平成25年9月30日付児童福祉審議会緊急提言）

2 子どもたちへの適切な支援を実施するための施設・養育者の質の向上

【提言1】専門的な支援の充実

- 医療や療育上のケアが必要な子どもや虐待を起因とする支援の難しい子どもが増加し、すべての乳児院・児童養護施設が専門的な養育機能を持つことが必要
- 特に乳児院については、虐待を理由とする入所が増加する中、その多くが家庭復帰することから、保護者に対する育児相談・支援体制の確立、退所後の親子に対する継続的な養育支援が重要
- 都は、施設における治療的・専門的ケアの実施状況や専門職の活用、施設運営の向上の取組について、効果検証を行い、情報共有を図ることが必要

【提言2】人材育成と定着支援の強化

- 施設における人材育成は一義的には法人・施設の役割ではあるが、措置制度下では子どもが入所施設を選択できないことから、入所先によって養育に大きな差が生じないように、職員全体の養育力の確保が重要
- 養育家庭・ファミリーホームについても施設養護と同様に、それぞれの家庭の特徴は活かしながらも、養育に大きな差が生じないようにすることが必要
- 法人・施設は、人材育成に関する総合的な計画の策定、「ポートフォリオ評価」の活用を検討すべき
- 「人材確保・定着支援事業」等の活用や、学生の実習受入れに当たっては、「児童養護施設等の職員人材確保事業」を活用した担当職員の配置や実習を受けた学生等の採用前雇い上げ等の対応が必要
- 仕事への意欲を高め、人材確保、定着につながる職員の待遇向上やワーク・ライフ・バランスへの取組を推進すべき

3 家族再統合に向けた関係機関との連携した取り組み

【提言1】家族の再統合に向けた支援

- 家族再統合を考える上で、施設等から保護者等の家庭に戻る家庭復帰支援、家庭には戻れない子どもを家庭養護で受け入れる支援、その際に家族との分離から現在に至るまでのプロセスを子ども自身が心の中で整理、理解できるようにする支援、という3つの視点で捉える必要がある
- 児童相談所の親支援プログラムの一層の活用や、関係者が連携して親支援を行うための児童相談所の体制強化が必要
- 子どもの入所時から退所後のアフターケアまで、施設における保護者への切れ目のない支援体制強化も必要
- 長期に家庭復帰が見込めない子どもについては、各年度の自立支援計画等の作成・見直しの際に、養育家庭など家庭養護での対応も含め、今後の養育のあり方についての検討が必要

- 子どもの意見も反映させながら、家庭復帰の計画を作成することが必要であり、その過程で、生い立ちや施設入所の理由の整理、自分の現状等について十分な理解ができるような支援が必要

【提言 2】母子生活支援施設の機能強化

- 区市町村は、虐待等により支援を要する母子に、親子分離をせずに生活に根付いた直接的な支援ができる重要な地域の拠点として、母子生活支援施設の更なる活用を検討することが必要
- 児童相談所は、施設等に入所した子どもの家庭復帰を考える際、区市町村との連携のもと、母子生活支援施設の活用を積極的に検討することが必要
- 母子生活支援施設は、「虐待を受けた子どもへのケア」などの機能を有していることから、「要保護児童対策地域協議会」構成機関となって連携を進めていくことが重要

4 施設等退所後の継続した自立生活に対する支援

【提言 1】自立した生活を継続的に送るための支援

- 児童養護施設や養育家庭等においては、子ども本人の興味関心に応じた進路の選択や、円滑な社会への巣立ちを可能とするため、学習支援や就労支援の充実、社会的スキル獲得のための支援が必要
- すべての児童養護施設に自立支援コーディネーターを配置し、入所児童の自立に向けた支援や施設退所後の相談支援を、切れ目なく、手厚く行えるよう取組を一層充実すべき
- 退所後の心の拠り所となる場でもあることから、施設は、自立のための生活支援の機能の整備に努めるとともに、都は、こうした取組に対して支援を検討する必要がある

【提言 2】自立援助ホームの一層の機能強化

- 都は、就労定着等を専門に行うジョブ・トレーナーを6ホームに配置しており、今後、効果的な支援の在り方を検証し、自立援助ホームの機能強化等に結び付けていくべき

5 社会的養護が必要な子どもの適切な一時保護

【提言 1】一時保護所（委託）における支援の強化

- 虐待等を要因とする一時保護入所児童数の増加により、一時保護所の入所率が常に高い状態にある現状を鑑み、一時保護（委託）先の確保など更なる対策を検討することが必要
- 施設の医師等との連携による子どもの心理状態の早期把握や治療指導課事業の早期活用を図り、一時保護を要するような施設等不適應の未然防止の取組が重要
- 一時保護中の子どもの権利擁護と施設運営の質の向上を図るために、一時保護所での外部評価の導入を検討すべき

【提言 2】地域の子育て支援の充実

- 区市町村は、子育て支援サービスの充実を図るとともに、支援を要する家庭を確実に把握した上で、児童相談所や施設と連携し、虐待の未然防止も視野に入れた子育て支援サービスに適切に結び付けていくべき