

都道府県協議会等の活動の手引き

—都道府県社会的養育推進計画策定(都道府県推進計画見直し)への対応—

改正児童福祉法等を受けて見直しが始まる、「都道府県社会的養育推進計画」の策定要領に対する全国・ブロック・都道府県母子生活支援施設協議会の今後の活動について

社会福祉法人全国社会福祉協議会
全国母子生活支援施設協議会
会 長 菅田賢治

(はじめに)

当時の厚生労働大臣が参集を求めた有識者会議「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」が、平成 29 年 8 月 2 日に「新しい社会的養育ビジョン」(以下、社会的養育ビジョン)をとりまとめました。社会的養育ビジョンは、『『新たな子ども家庭福祉』の実現に向けた制度改革全体を鳥瞰しつつ』、『社会的養護の課題と将来像』(平成 23 年7月)を全面的に見直す」という検討会の趣旨のもと、平成 28 年改正児童福祉法による児童が適切に養育されること等の理念の具体策を、高い目標値とともに掲げています。

その後国は、社会的養育ビジョンを踏まえた今後の進め方を社会保障審議会の議論に委ね、都道府県推進計画の見直しに向け、約 2 年ぶりに社会保障審議会児童部会の専門委員会(社会的養「育」専門委員会と改称)を再開しました。

しかし、検討の期限を平成 29 年度末までと区切ったことから、短期間で十分な議論が尽くされず、最後は国の判断で都道府県推進計画の見直し要領を成文化するという結論が示されたままでした。

今般、平成 30 年 7 月 6 日付で国が自治体に発出した『『都道府県社会的養育推進計画』の策定について』(厚生労働省子ども家庭局長通知)に示された「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」(以下、策定要領)は、都道府県に、市区町村に対する母子生活支援施設等の活用や周知などの支援・取組を求めています。ひとり親家庭支援の最前線にある私たち母子生活支援施設は、推進計画の策定をすすめる自治体に、積極的にはたらきかけることが重い要です。そのための活動のポイントをお示しします。

目次

1. 社会的養育ビジョンの意義..... 2
2. 母子生活支援施設に求められる機能..... 3
3. 都道府県計画の見直しに対する活動..... 4
4. 各都道府県における母子生活支援施設の活動..... 5
5. 参考—都道府県推進計画見直しに関する全母協提出意見(別紙)..... 6

1. 社会的養育ビジョンの意義

平成 28 年の児童福祉法の改正において、子どもの権利、福祉を保障するための原理が明確にされるとともに、第 3 条の 2 では、「国及び地方公共団体は、児童が家庭において心身共に健やかに養育されるよう、児童の保護者を支援しなければならない。(中略)児童ができる限り良好的な家庭環境において養育されるよう、必要な措置を講じなければならない。」として、子どもの育成支援については保護者の支援も重要な責務であることが明示されました。

また、平成 29 年にとりまとめられた「新しい社会的養育ビジョン」では、家庭養育の優先や親子関係への支援が求められています。

しかし、社会的養育ビジョンの実現に向けては予算の裏付けがなされておらず、支援の拡充には欠かせない人員配置の増にふれられていないことも含め、遂行するには大変厳しい側面も感じられます。

社会的養育ビジョンではふたつの充実目標が示されています。

(1)家庭養育の優先

(2)代替養育における家庭的養育(養子縁組と里親)の推進

特に母子生活支援施設は、(1)の家庭養育の優先において、その機能の活用が期待されることです。

(以下、社会的養育ビジョン〈要約編〉より)

(1)家庭養育の優先

(社会的養育ビジョン〈要約編〉p.1「2.新しい社会的養育ビジョンの骨格」より抜粋)

すべての子ども家庭を支援するために、身近な市区町村におけるソーシャルワーク体制の構築と支援メニューの充実を図らなければならない。

例えば、子ども家庭支援として、ソーシャルワーカーや心理士の配置等を目指す。虐待や貧困の世代間連鎖を断ち切れるライフサイクルを見据えた社会的養育システムの確立、特に自立支援や妊産婦への施策(例えば、産前産後母子ホームなど)の充実を図る。

中でも、虐待の危険が高いなどで集中的な在宅支援が必要な家庭には、児童相談所の在宅指導措置下において、市区町村が委託を受けて集中的に支援を行うなど在宅での社会的養育としての支援を構築し、親子入所機能創設などのメニューも充実させて分離しないケアの充実を図る。

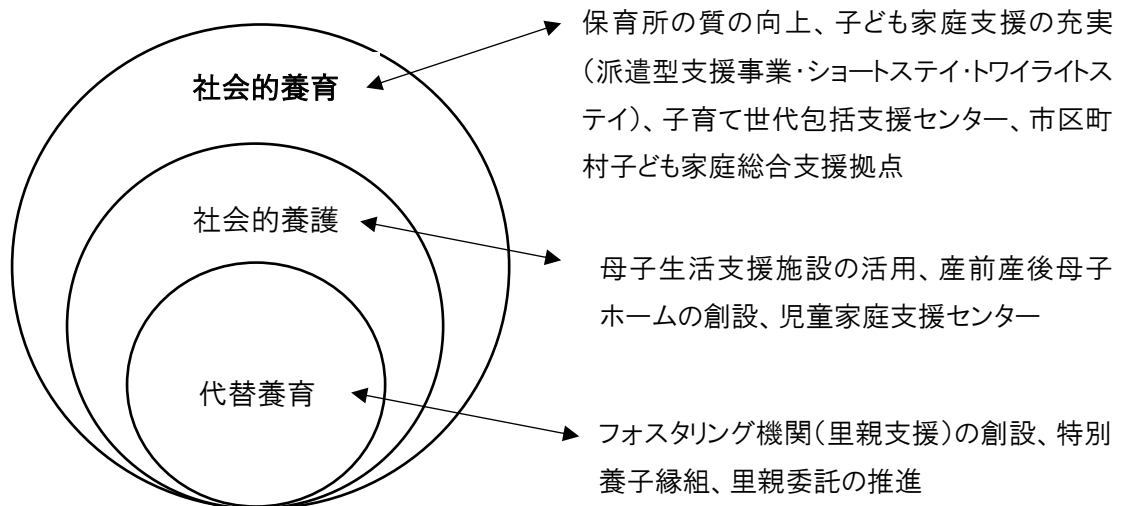
(2) 代替養育における家庭的養育(養子縁組と里親)の推進

(社会的養育ビジョン<要約編>p.1~2「2.新しい社会的養育ビジョンの骨格」より抜粋)

親子分離が必要な場合には、一時保護も含めた代替養育のすべての段階において、子どものニーズに合った養育を保証するために、代替養育はケアニーズに応じた措置児・委託費を定める。

代替養育に関し、児童相談所は永続的な解決を目指し、適切な家庭復帰計画を立てて市区町村や里親等と実行し、それが不適當な場合には養子縁組と言った、永続的解決を目指したソーシャルワークが児童相談所で行われるよう徹底する。中でも、特別養子縁組は重要な選択肢であり、法制度の改革を進めるとともに、これまで取組が十分とはいえなかった縁組移行プロセスや縁組後の支援を強化する。

社会的養育ビジョンの全体イメージ図 (全国母子生活支援施設協議会作成)



2. 母子生活支援施設に求められる機能

(1) 社会的養育領域

地域支援事業への取り組み(貧困家庭(ひとり親家庭)の学習支援、子ども食堂、ショートステイ・ワイライステイ、相談支援、ひとり親支援センター機能)

(2) 社会的養護領域

母子生活支援施設機能の充実と活用促進(特定妊婦の受け入れ支援、児童家庭支援センターの受託、サテライト型母子生活支援施設の設置と活用促進)

(3) 代替養育領域

親子関係再構築支援における母子生活支援施設の活用促進(児童相談所、乳児院、児童養護施設等の連携)

3. 都道府県計画の見直しに対する活動

全国母子生活支援施設協議会としては、施設利用率が低下し暫定定員施設が増加している現状に鑑み、社会的養育ビジョンが掲げた内容の推進過程で積極的な母子生活支援施設の活用促進を図り、「私たちのめざす母子生活支援施設(ビジョン)」の実現に向けた大きなステップとしたいところです。

全国母子生活支援施設協議会は、都道府県推進計画の見直しについて議論した社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会で「母子生活支援施設の活用」をアピールしました。策定要領には、「母子生活支援施設の活用について」(p.10)や、利用促進と周知(p.19)、計画策定の評価指標例としての母子生活支援施設の多機能化(p.19)が記載されています。

今後は、都道府県社会的養育推進計画の見直しにおいて、母子生活支援施設をどのように活用するか、その具体的内容が計画に記載されることを要望し、計画策定に参画することが重要です。

また要望は、都道府県の母子生活支援施設協議会だけではなく、児童養護施設協議会および乳児福祉協議会等と協働して行うとより効果的です。

各都道府県の母子生活支援施設協議会を中心に、各ブロック協議会や全国母子生活支援施設協議会と情報交換を行いながら、都道府県に、はたらきかけを行ってください。

都道府県社会的養育推進計画は、厚生労働省から出された策定要領をもとに、2019年度末までに策定することとされています。

直ぐに都道府県において検討が始められるものと思われますので、直ちに関係者を入れた協議体の設置や参画を求めるなどのアクションをおこなってください。

4. 各都道府県における母子生活支援施設の活動

(1) 参画する

都道府県社会的養育推進計画策定において母子生活支援施設の意見を聞いてもらう必要があることをアピールし、検討委員会の委員として母子生活支援施設の代表者が参加できるよう、はたらきかけてください。

(2) アピールする

都道府県社会的養育推進計画における母子生活支援施設の活用について、前述「2. 母子生活支援施設に求められる機能」の(1)～(3)領域に対する母子生活支援施設の機能を説明し、その活用を計画に反映されるよう、はたらきかけを行ってください。

(3) 自らも取り組む

施設は、「2. 母子生活支援施設に求められる機能」(1)～(3)で取り組み可能なメニューを増やす必要があります。

「私たちのめざす母子生活支援施設ビジョン」の内容を確認し、インケアの充実とアウトリーチへの取り組みを行ってください。

(4) 適切な利活用を求める

社会的養育ビジョンでは、児童が適切に養育されること等の改正法理念を踏まえて家庭養育の優先の考え方が示され、ニーズに合ったソーシャルワーク体制の構築や永続的解決(パーマネンシー保障)、切れ目のない支援についても記載されています。これは母子生活支援施設に対する措置渋りや、利用期間限定の問題を解消する論点となるものです。

これらの問題を抱える都道府県においては、しっかりと意見を述べ問題解決と母子生活支援施設の正しい活用方法について話し合ってください。

以下、母子生活支援施設に求められる取り組みを例示します。

① インケアの充実

- 母子生活支援施設には特定妊婦の受け入れと支援が求められています。特定妊婦を受け入れて支援を行う上では 24 時間の支援体制が不可欠です。ケアのできる職員による宿直や常直体制の構築が不可欠です。
- 職員の質の向上が求められます。全国母子生活支援施設協議会は平成 28 年に母子生活支援施設の研修体系を作成し、母子生活支援施設の職員に求められる専門性についても記載しました。各施設において研修体系を構築するとともに、ジェネラリストソーシャルワーカーとしての職員の専門性を理解

し、職員の資質の向上と支援の専門性の向上に努めてください。

- 専門的支援プログラムの提供が求められます。親子関係や愛着形成のためのプログラム(ヘルシースタート等)、社会生活技能訓練プログラム(ソーシャルスキルトレーニング等)、非暴力トレーニングやコミュニケーションスキルトレーニング等の専門技術の導入に取り組んでください。これらのプログラムの導入は支援の向上だけではなく、行政機関等に母子生活支援施設の専門性や取り組み、支援内容を説明するうえで大変有効です。

②アウトリーチへの取り組み

- 社会的養育ビジョンですべての子ども家庭を支援する方向が示され、保育所や児童館等、さまざまな施設が地域の家庭養育支援に取り組むものと思われます。また乳児院や児童養護施設の多機能化が示されており、フォスターリング機能として里親支援機能や家庭復帰への支援機能等が付与される見通しです。

社会的養育ビジョンの全体イメージ図(p.3)における社会的養護の代替養育以外の領域((2)~(3)=母子生活支援施設の活用領域)を中心に、アウトリーチを行うことが、母子生活支援施設の専門性を活用した取り組みに繋がります。

地域のひとり親家庭や生活困窮世帯、要保護児童対策地域協議会に上がっている家庭(要支援家庭)に対し、母子生活支援施設の機能を活用した支援の展開に取り組んでください。一時保育やショートステイ・トワイライトステイ、学習支援や食事・食材提供、施設行事(遠足や野外活動に地域のひとり親家庭の参加呼びかけ)また、相談や同行・代行等の支援、ひとり親家庭日常生活支援事業の受託提供などを地域の行政機関のみならず、さまざまな施設等と連携して実施する必要があります。

特にひとり親世帯や生活困窮世帯はその実態把握が難しく、支援につながりにくい現状があります。母子生活支援施設を退所され地域で暮らすひとり親世帯があります。また、母子生活支援施設は福祉事務所の母子係や生活保護係等とのつながりがあります。最初から多くの人を集める必要はないと思います。

ひとりからでも「つながる」ことを大切に支援し、乳児(妊娠期)から成人まで切れることなくつながる「切れ目のない支援」を心がけ、ニーズに応じた相談と支援(必要に応じて支援メニューを作り出す)「総合的包括的支援」の提供をめざすことが、地域の要支援家庭への支援の構築につながります。

5. 参考一都道府県推進計画見直しに関する全母協提出意見(別紙)

厚生労働大臣 加藤 勝信 様

都道府県推進計画見直しに向けた意見

社会福祉法人全国社会福祉協議会
全国母子生活支援施設協議会
会長 菅田 賢治

平成 28 年の児童福祉法の改正により、家庭養育推進の原則が明確に位置づけられました。私たちは、母子を分離せずに世帯全体を支援する特徴を十分に生かして、妊娠期からの産前産後の切れ目のない母子支援や、代替養育からの母子関係の再構築に向けた支援など、これまで行ってきた、生活困窮や虐待、DV 等の被害を受けた母子家庭への支援や地域のひとり親支援への実践を基盤にして一層の機能強化を図る所存です。

現在提案されている「都道府県計画の見直し要領（案）」では、市区町村の相談体制の整備に向けた都道府県の支援・取り組みとして、母子生活支援施設の活用等に向けた支援が位置づけられたことを高く評価しています。

一方で、現行の社会的養護の措置権は都道府県（児童相談所等）にあるため、市区町村の事業として実施される母子生活支援施設との制度上の円滑な活用が困難になっている状況もあります。また、市区町村の財政事情や個別条例による制限に阻まれ、自らが希望する場所で自立生活を目指そうとする母子家庭の入居と支援が実現しない実態も、私たちは見逃すことができません。

平成 30 年度に各都道府県が取り組むこととなる都道府県推進計画の見直しや今後の社会的養育の基盤強化にむけて、とくに下記事項について意見を申しあげます。

1. 自治体間の連携と情報共有を強化してください

新しい社会的養育における母子生活支援施設の機能強化に向けて、措置制度の弾力運用などを含め、要保護児童等における都道府県（児童相談所等）と市区町村との円滑な連携の方策を継続して検討してください。

- ・要保護児童等における都道府県（児童相談所等）と市区町村との円滑な連携が可能になることで、例えば、虐待事例において母子の入所や一時保護が児童にとって最善の利益と考える場合、乳児院等の児童福祉施設から子どもが家庭復帰にするうえで母子の再統合支援を行う場合、婦人相談所等で保護した特定妊婦の産前産後支援を行う場合など、母子生活支援施設における支援が有効に活用できます。

2. 母子生活支援施設の機能を活用・強化してください

児童虐待の防止や早期発見、特定妊婦支援、多様な課題を抱えるひとり親への支援、地域や家庭と「切り離さないケア」の拡充に向けて、母子生活支援施設は一層、役割を果たしてまいります。市区町村におけるソーシャルワーク体制の構築や在宅支援の充実をめざし、母子生活支援施設の機能強化を明確に位置づけてください。

- ・その際、平成 32 年度を始期とする第 2 期「市町村子ども・子育て支援事業計画」、子供の貧困対策大綱と「母子家庭等及び寡婦の生活の安定と向上のための措置に関する基本的な方針」（大臣告示）に基づく都道府県・市町村自立支援計画、平成 30 年度を始期とする都道府県・市町村の第 5 期「障害福祉計画／障害児福祉計画」等、さまざまな策定計画と整合性を図り、母子生活支援施設の活用促進や機能強化を明確に位置づけてください。

厚生労働大臣 加藤 勝信 殿

社会福祉法人 全国社会福祉協議会
全国児童養護施設協議会
会長 桑 原 教 修
全国乳児福祉協議会
会長 平 田 ルリ子
全国母子生活支援施設協議会
会長 菅 田 賢 治

子どもの権利と最善の利益を守るための 児童福祉施設の施設基盤と専門機能の拡充の要望書

改正児童福祉法の家庭養育優先原則のもとに、要保護児童の家庭復帰や親子再統合、里親支援等をはかるためには、児童福祉施設の施設基盤と専門機能の拡充が必要不可欠です。これからの社会的養育の体制基盤強化策においては、より一層の児童福祉施設の役割、高機能化等の強化を図られるよう、下記について強く要望します。

1. 児童福祉施設の施設基盤の拡充と高機能化等専門機能の強化について

児童福祉施設の施設基盤をもとに高機能化等をはかり、子どもの養育、実親や保護者支援の専門性を高めて、子どもの家庭復帰、親子関係再構築、さらには里親や特別養子縁組を含む在宅家庭への支援等を行えるよう、児童福祉施設の施設基盤の拡充と高機能化等専門機能の拡充を図られるよう要望します。

2. 「乳児院、児童養護施設の高機能化等の手引書」における機械的な里親委託率(75%等)の移行目標の試算例について

乳児院、児童養護施設の高機能化等の手引書（たたき台、2月26日提示）には、新しい社会的養育ビジョンで示した家庭と同様な養育（里親等）の移行目標（75%等）をもっての施設の将来の姿を機械的な試算のもとに例示しています。しかし、里親の確保、養成等には時間を要することと、その支援体制の整備はこれからの取組課題であります。都道府県計画の見直し策定に関連して、こうした将来の試算例をもって移行目標へ誘引するようなことは大いに懸念されるものであり、削除されるよう要望します。

まずは、都道府県推進計画の見直しにて、代替養育を必要とする児童数を把握したうえで、今後の体制整備を見込むべきです。

3. 都道府県(児童相談所)等と市町村との円滑な連携について

児童福祉施設の機能の拡充には、在宅措置や家庭養育等の支援における市町村を実施主体とする在宅サービスや相談支援に積極的に取り組むことが求められています。

現行制度では、被虐待児等の要保護児童の措置権者は都道府県（児童相談所等）であるなかで、都道府県（児童相談所等）と市町村の連携が円滑に行われなければ、児童福祉施設の機能強化が十分に展開できません。

都道府県計画の見直しあたっては、都道府県（児童相談所等）と市町村との円滑な連携方策を具体的に示すことが必要です。

上記要望に関連する全国児童養護施設協議会、全国乳児福祉協議会、全国母子生活支援施設協議会等の要望・意見書を添付いたしますので、ご高配を賜りますよう、お願いいたします。