

別冊

三重県における社会的養護の将来像と当面の課題

平成 25 年 3 月

三重県社会的養護のあり方検討会

【目次】

I	はじめに	1
II	基本的な考え方（総論）	2
1.	現状	2
	（1）要保護児童の状況	
	（2）現在の社会的養護体制	
2.	三重県の社会的養護の基本的あり方	5
	（1）社会的養護の基本理念	
	（2）社会的養護の役割	
	（3）基本的な推進方向	
	（4）基本的な推進方向に向けて	
III	各施設のあり方（各論）	8
1.	児童養護施設	8
2.	乳児院	11
3.	情緒障害児短期治療施設	14
4.	児童自立支援施設	15
5.	母子生活支援施設	16
6.	里親・ファミリーホーム	17
7.	自立援助ホーム	19
8.	関係機関の連携	20
9.	県の取組方向	21
IV	まとめ	23

I はじめに

子ども・子育てをめぐる社会環境が大きく変化する中で、すべての子どもに良質な成長の場を保障し、子どもを大切にする社会の実現が求められています。

虐待を受けた子どもなど、保護者のもとで適切な養育を受けられない子どもが増加し、そのような子どもたちこそ、社会全体で公的責任をもって、保護し、健やかに育てていくことが必要です。

社会的養護の施策は、かつては、親が無い、親に育てられない子どもへの施策でしたが、虐待を受けて心に傷をもつ子ども、何らかの障がいのある子ども、DV被害の母子などへの支援を行う施策へと役割が変化し、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ことが指摘されています。

社会的養護の充実については、これまで、平成9年の児童福祉法改正、平成12年の児童虐待防止法の制定、平成16年の児童福祉法及び児童虐待防止法の改正、平成20年の児童福祉法改正及び児童虐待防止法改正、平成23年の民法及び児童福祉法改正などの法律改正等によって取組の充実が図られてきました。

そうした中、国では、社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会等において、社会的養護における短期的に解決すべき課題や、中長期的に取り組む将来像について集中的に検討し、「施設の小規模化」、「施設機能の地域分散化」、「里親推進など家庭的養護の推進」、「虐待を受けた子どもやDV被害を受けた母子などに対する専門的ケアの充実」、「施設の運営の質と職員の専門性の向上」など、社会的養護の課題と将来像についてとりまとめられたところです。

このことを受けて、三重県では、児童養護施設等をはじめとする社会的養護施設関係者等を構成員とする「三重県社会的養護のあり方検討会」を設置し、三重県の社会的養護における現状と課題の把握を行い、将来像を描くための議論に着手しました。

今後、平成27年度からの15年間を推進期間とした計画を各施設及び各自治体で策定していくこととされており、この報告書の基本的方向に基づき、三重県の実情に即した具体的な推進計画を策定し、子どもの最善の利益の実現に向け、県内関係者一丸となって取組を進めていくことが必要です。

Ⅱ 基本的な考え方（総論）

1. 現状

（1）要保護児童の状況

（単位：人）

種別 \ 年度	H19 (H20.1.1)	H20 (H21.1.1)	H21 (H22.1.1)	H22 (H23.1.1)	H23 (H24.1.1)	H24 (H25.1.1)
児童養護施設	426	394	409	415	425	408
乳児院	33	34	30	35	33	35
里親	75	71	76	73	72	87
ファミリーホーム	—	—	—	—	9	8
合計	534	499	515	523	539	538

要保護児童数は、児童人口の減少や、今後の子育て支援策の充実など保護者の元で子どもが成長できる環境の整備による減少が見込まれます。一方で、児童虐待に関する相談件数の急増等に伴い、虐待を受けた子ども等への対応として、社会的養護の量・質ともに拡充が求められています。

子育てに関する環境整備や支援を通じた児童虐待の未然防止などによって、要保護児童を減らして行くことが、本来理想的です。しかしながら、三重県における過去6年間の要保護児童数は、500人から540人の間で推移しており、今後の児童人口の減少等を勘案しても、要保護児童数としては現状と同規模程度から微減程度で推移することを想定した対策が必要と考えられます。

(2) 現在の社会的養護体制

① 県内の社会的養護関係施設の状況 (平成 25 年 1 月 1 日現在)

施設種別	児童養護施設	乳 児 院	情緒障害児 短期治療施設	
対象児童	保護者のない児童、虐待されている児童その他環境上養護を要する児童 (特に必要な場合は、乳児を含む)	乳児 (特に必要な場合は、幼児を含む)	軽度の情緒障害を有する児童	
施設数	12 か所	2 か所	1 か所	
定員	459 人	35 人	(入所) 40 人	(通所) 10 人
現員	408 人	35 人	30 人	0 人

施設種別	母子生活支援施設	児童自立支援施設	自立援助ホーム (児童自立生活援助事業)
対象児童	配偶者のない女子又はこれに準ずる事情にある女子及びその者の監護すべき児童	不良行為をなし、又はなすおそれのある児童及び家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童	義務教育を終了した児童であって、児童養護施設等を退所した児童等
施設数	5 か所	1 か所	1 か所
定員	90 世帯	60 人	6 人
現員	65 世帯	23 人	3 人
	母 65 人 子 111 人		

② 県内の里親・ファミリーホームの状況（平成 25 年 1 月 1 日現在）

種別	養育里親	専門里親	養子縁組 希望里親	親族里親	ファミリーホーム (小規模住居型 児童養育事業)
対象児童	要保護児童	特に支援が必要な要保護児童	要保護児童	親族に扶養義務がある要保護児童	要保護児童
登録里親数	130世帯	14世帯	27世帯	22世帯	3か所
委託里親数	38世帯	4世帯	3世帯	22世帯	
委託児童数	44人	6人	3人	34人	8人

2. 三重県の社会的養護の基本的あり方

(1) 社会的養護の基本理念

社会的養護とは、保護者のいない児童や、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す。

社会的養護は、「子どもの最善の利益のために」という考え方と、「社会全体で子どもを育む」という考え方を理念とし、保護者の適切な養育を受けられない子どもが心身ともに健康に育つ基本的な権利を保障します。

(2) 社会的養護の役割

① 子どもの養育の場

子どもの養育は、子どもが安全で安心して暮らすことのできる環境の中で、親を中心とする大人との愛着関係が形成され、心身と社会性の適切な発達が促進される必要があります。

子どもは、適切な養育を受けることにより、より良く生きていくために必要な意欲や、良き人間関係を築くための社会性を獲得し、社会の一員としての責任と自覚を持ちます。また、親をはじめとする信頼できる養育者の関わりを通して、適切な自己イメージを形成するとともに、生きるための自信を得ていきます。

社会的養護の基礎は、日々の養育のいとなみであり、安全で安心した環境の中で愛着形成を行い、心身及び社会性の適切な発達を促す養育の場となる必要があります。また、社会的養護の養育者は、子どもの心身の健康な成長や治癒に関する様々な理論や技法を、統合的に適用していくことが求められます。

② 虐待等からの保護と回復

虐待等の様々な理由により家庭で適切な養育を受けられない子どもには、社会的に養育と保護が行われます。親がいない又は親が育てられないとして預けられる場合のほか、虐待をする親から子どもを護るためには、親の意に反してでも子どもを保護します。

虐待を受けた子どもは、身体的な暴力によって生じる障がいだけでなく、情緒や行動、自己認知・対人認知、性格形成など、非常に広範囲で深刻なダメージを受けています。

虐待は、子どもたちから「大切にされる体験」を奪い、「安心感」や「自信」を獲得することを妨げる行為です。社会的養護は、「安心感」をもてる場所で、「大切にされる体験」を提供し、子どもたちに「自信（自己肯定感や主体性）」を育む役割を持ちます。

また、被虐待による影響は、ささいなことで激しい怒り等の感情が出て不安定に

なったり、問題の解決に暴力を選択してしまったりするなど様々です。社会的養護は、そのような子どもたちに、治療的なケアを行うとともに、安全で信頼できる「おとなモデル」を提供し、日常の中で体験を積み重ね、子ども自身の回復する力を引き出し、被虐待による影響を修復していきます。

また、親子関係の構築の支援や、生い立ちの整理をしながら、子どもたちの自立に結びつけていきます。

③ 世代間連鎖を防ぐために

子どもを虐待した親の中には、自分が子どもの時期にその親から虐待を受けた経験を持つ場合が少なくないと指摘されています。このような「虐待の世代間連鎖」を断ち切るためにも、子どもが自尊感情や自信を取り戻し、家庭で育った子どもとできる限り同じスタートを切ることができるよう、社会的養護が十分な機能を果たすことが必要です。

また、社会的養護が必要な子どもには、経済面を含め、豊かでない家庭環境の子どもが多くいます。「貧困の世代間連鎖」とならないよう、適切な養育や教育を保障することが必要です。

(3) 基本的な推進方向

① 家庭的養護の推進

社会的養護は、できる限り家庭的な養育環境の中で、特定の大人との継続的で安定した愛着関係の下で行われることが必要です。

このため、社会的養護においては、原則として、家庭養護（里親、ファミリーホーム）によるものとし、施設養護（児童養護施設、乳児院等）も、できる限り家庭的な養育環境（小規模グループケア、グループホーム）の形態に変えていくために、里親やファミリーホームへの委託、ケア単位の小規模化等を計画的に進めることが必要です。

② 専門的支援の充実

社会的養護を必要とする子どもたちは、愛着形成の課題や心の傷を抱えていることが多くあります。適切な愛着関係に基づき他者に対する基本的信頼を獲得し、安定した人格を形成していけるよう、また、子どもが心の傷を癒して回復していけるよう、専門的な知識や技術を有する者によるケアや養育が必要です。

また、早期の家庭復帰のためには、親子関係の再構築支援など、家庭環境の調整が必要です。

さらに、DV被害を受けた母子や、地域での自立した生活が困難な母子家庭には、母子生活支援施設による専門的な支援が必要です。

このため、その体制の整備と支援技術の向上を図っていくことが必要です。

③ 自立支援の充実

社会的養護の下で育った子どもも、他の子どもたちと同様に、社会への公平なスタートを切り、自立した社会人として生活できるよう支援することが重要です。

このため、自己肯定感を育み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、ひとりの人間として生きていく基本的な力を育む養育を行うことが必要です。

また、施設退所後の相談支援（アフターケア）の充実が必要です。

④ 家族支援・地域支援の充実

虐待事例のうち親子分離に至らないものについては、虐待を起こさないための親支援等、家族支援の充実が必要です。

また、施設等での養育の後、早期の家庭復帰を実現するための親子関係の再構築等の家庭環境の調整や、家庭復帰後の虐待再発防止のための親支援の充実も必要です。

さらに、施設が地域の里親等を支える地域支援や、ショートステイなどによる地域の子育て支援機能の充実も重要です。

施設のソーシャルワーク機能を高め、施設を地域の社会的養護の拠点とし、これらの家族支援、地域支援の充実を図っていくことが必要です。

施設は、虐待の発生予防、早期発見から、施設や里親等による保護、養育、回復、家庭復帰や社会的自立という一連のプロセスを、地域の中で継続的に支援していく視点を持ち、関係行政機関、教育機関、施設、里親、子育て支援組織、市民団体などと連携しながら、地域の社会的養護の拠点としての役割を担っていくことが必要です。

(4) 基本的な推進方向へ向けて

家庭的養護については、平成25年1月時点で、里親・ファミリーホームへの委託は17.7%、乳児院や児童養護施設への措置が82.3%となっています。また、里親・ファミリーホーム、地域小規模児童養護施設等のグループホームに加え、施設内小規模グループケアを合わせた、家庭的養護の下にある児童は、約4割にとどまっています。

家庭的養護を進めていくためには、里親等の登録を増やす取組とともに、現状においても人員配置や人材育成の面で課題を抱える施設において、今以上に職員の確保及び専門性向上を図りながら、小規模化・地域分散化を進めることが必要です。

また、各施設において、地域支援、自立支援や家族支援を進めるために、それぞれの施設の専門性をいかに確保・向上させ、高機能化を図っていくのかという大きな課題に取り組むことが必要です。

Ⅲ 各施設のあり方（各論）

1. 児童養護施設

（1）現状と課題

児童養護施設は、保護者のいない児童や保護者に監護させることが適当でない児童に対し、安定した生活環境を整えるとともに、生活指導、学習指導、家庭環境の調整等を行いつつ養育を行い、児童の心身の健やかな成長とその自立を支援する機能を持っています。

県内には児童養護施設が 12 か所あり、平成 25 年 1 月 1 日現在で 408 名の児童が生活しています。

① 県内の児童養護施設の配置状況

県内の児童養護施設の配置状況を児童相談所管内別で見ると、北勢児童相談所管内に 3 施設、中勢児童相談所管内に 6 施設、南勢志摩児童相談所管内に 2 施設、伊賀児童相談所管内に 1 施設あり、紀州児童相談所管内には児童養護施設がない状況です。

施設の小規模化や施設機能の地域分散化にあわせて、県内各地域の人口や要保護児童数との不均衡を解消するための検討が必要です。

② 職員の確保・専門性の向上

平成 14 年度から平成 22 年度の間には児童養護施設に入所した児童のうち、「虐待」を主訴とする児童の割合は 37.1%となっています。また、平成 24 年 3 月 1 日現在、特別支援学校(学級)に在籍している児童の割合は 16.6%となっており、そのほか、非行傾向等の問題行動がある児童への対応など、施設内処遇の困難さが高まっている状況にあります。こうした個別的な関わりを必要とする児童が増えることによって、施設職員の業務は多忙となっており、施設職員の疲弊やバーンアウト等が懸念されます。

勤続年数 5 年未満の職員の割合が全体の 60.3%を占める中、若手職員のみでの勤務が多くなり、経験豊富な先輩・中堅職員等からの指導・助言を得る機会が少なく、また、施設外研修を受講する時間も取りにくい状況にあります。さらに、県内の養成校の減少により、県外からの人材確保に頼らざるを得ない状況にあります。

③ 本体施設・養育単位の小規模化

施設の小規模化・地域分散化は、児童養護施設の役割を縮小させることではなく、その機能を地域分散化して地域支援へと拡大させ、施設の役割を発展させていく観点で進めるものです。現在、県内の児童養護施設の本体施設の定員規模は、定員 30 人の施設が 7 か所、定員 40 人の施設が 3 か所、定員 50 人以上の施設が 2 か所

となっています。それに対して、地域小規模児童養護施設は4か所、小規模グループケアは8施設に17ユニットが設置されており、合わせて定員ベースで126人が、つまり総定員459人に対して3割弱が家庭的養護の規模での養育環境を提供しています。

厚生労働省のいう本体施設の小規模化は、社会的養護の基本となる家庭的養護と個別化を進め、子どもに対して当たり前の家庭的な生活をめざすものであり、全施設を定員45人以下とすることや、養育単位を全施設小規模グループケア化（オールユニット化）を進めることを求めています。

養育単位の小規模グループケアの下で、より良い養護を行うためには、一層の職員の確保と専門性の向上が必要です。このために、職員配置基準の見直しや職員の処遇改善等による人材確保や職場定着率の向上が必要です。

(2) 取組方向

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

県内の児童養護施設における本体施設や養育単位の小規模化に向けた取組は進められていますが、地域小規模児童養護施設や小規模グループケアのさらなる設置を積極的に進めることが必要です。これらの取組は、施設の改修や人材確保・育成とともに、地域の受け皿となるファミリーホームや里親の確保などと同時に行う必要があることから、国の通知を踏まえ、各施設において「家庭的養護推進計画」を策定し、計画的な取組を着実に推進していくことが必要です。

また、今後の児童養護施設の整備にあたっては、施設の耐震化など、施設で暮らす児童が安心して安全に生活できる環境を整えるとともに、本体施設のオールユニット化あるいは容易にユニットに転換できる構造として整備するほか、本体施設の小規模化・地域分散化として、地域小規模児童養護施設や本体施設外の小規模グループケアやファミリーホームの設置、さらには、施設の配置がない地域への移転や他施設種別への転換など、幅広い視点で検討することが必要です。

② 養育の機能を確保するための職員配置の充実

児童養護施設における現行の職員配置基準では、交代勤務や宿直勤務などの厳しい勤務条件に加えて、個別的な関わりを必要とする児童への対応などに対して、必ずしも十分な職員配置とはいえない状況にあることから、早期に職員配置基準を充実させるとともに、施設職員の待遇改善による人材確保や職場定着率の向上を図ることが必要です。

また、養育単位の小規模化を進めるうえでは、職員一人ひとりの力量の向上が重要であることから、専門性や資質向上のための研修体系を構築・充実することが必要であり、特に、一定の経験と知識を持ち核となる中堅職員を育てていくことが重要です。さらに、職員が施設外での研修を受講する際に柔軟に配置できる代替要員

の確保等の方策が求められており、例えば、元施設職員や施設勤務経験者を活用する仕組みづくりなど、職員が研修を受講しやすいシステムの構築を検討することが必要です。さらには、個々のグループの孤立と密室化を防ぐために、基幹的職員によるスーパーバイズなど、施設全体の組織的な運営体制の確立が必要です。

また、施設入所措置にあたっては、社会的養護全体の中で児童養護施設に期待する部分を明確にしつつ、児童の状況に応じた適切な処遇先を決定することが必要です。

③ 本体施設の高機能化

児童養護施設における被虐待児童や何らかの障がいのある児童の増加、また、施設機能の地域分散化の推進にともなう本体施設における心理的ケア等を必要とする児童の増加など、より専門性の高いケアが必要となることから、職員配置を充実させることが必要です。

また、地域支援の拠点となるセンター施設として、担当する地域を明確にしつつ、心理療法担当職員、個別対応職員、家庭支援専門相談員のほか、施設において児童と里親の側に立って里親支援を行う里親支援専門相談員を配置し、家庭・里親の支援やアフターケアなど地域支援を行う体制を充実することが必要です。

2. 乳児院

(1) 現状と課題

乳児院は、言葉で意思表示できず、一人では生きていくこと、生活することができない乳幼児の生命を守りつつ養育し、乳幼児の基本的な養育機能に加え、被虐待児・病児・障がい児などに対応できる専門的養育機能を持っています。

県内には乳児院が2か所あり、平成25年1月1日現在で35名の乳幼児が生活しています。

① 県内の乳児院の配置状況

県内の乳児院は、約45%の人口が集中している北勢地域に1施設（定員25名）と、地理的に県の中心部に位置する中勢地域に1施設（定員10名）の2施設（定員計35名）があるものの、年度平均入所率は9割を超える高水準で推移しています。こうした中、県内の里親・ファミリーホームへの委託や、養育や愛着対象の継続性の観点から望ましいことではありませんが、県内の乳児院での受け入れが可能となるまでの間を条件とする県外乳児院への入所措置を行うことにより対応しています。

② 乳児院における専門的ケア

平成14年度から平成22年度の間に入所した乳幼児のうち、「虐待」を主訴とする乳幼児の割合は21.0%となっています。また、障がいのある乳幼児を専門的に受け入れる施設が他にないことから、身体障がいや知的障がいと思われる乳幼児の入所が増えています。

こうしたことに対応しつつ、より充実したケアを保障するため、乳児院における言語聴覚士（ST）や理学療法士（PT）、作業療法士（OT）などの専門職による関わりが望まれています。

③ 養育単位の小規模化

県内の乳児院は、いずれも比較的小規模な施設です。

愛着関係を構築するうえで乳幼児期の関わりが極めて重要であり、養育単位の小規模化は必要ですが、職員配置体制の確保が困難なことから、養育単位の小規模化は進んでいない状況です。

こうした状況に適切に対応できる職員配置基準となることが望まれます。

④ 乳児院における一時保護機能

現状においては、児童相談所の一時保護所では乳児への対応ができないことから、乳児については乳児院が児童相談所から昼夜を問わず緊急な一時保護委託を受けるなど、実質的な一時保護機能を担っています。緊急時には乳幼児の状況が不詳な

場合も多く、他の乳幼児と離れたところでの状態観察等が必要となることがあります。

こうした状況に適切に対応できるよう、児童相談所の一時保護所における乳児受け入れの検討を含めたハード・ソフト面の充実が望まれます。

⑤ 乳児院における家庭・里親支援

乳児院では、保護者がいない又は行方不明の乳幼児は少なく、平成 14 年度から平成 22 年度の間に入所した乳幼児のうち、「家庭環境その他」を主訴とする乳幼児の割合は 47.6%となっていることから、入所から退所、アフターケアに至る家庭支援機能の充実が望まれます。

また、乳児院に措置された場合でも、早期の家庭復帰が望めない場合などは不必要に施設入所の長期化や児童養護施設への措置変更にならないよう、個々の乳幼児と家庭の状況を検討し、里親委託を進めることが求められており、里親支援専門相談員の配置など里親支援機能の充実が望まれます。

(2) 取組方向

① 乳児院の定数確保

乳児の場合、突然、社会的養護が必要な状況となり、即応性の高い対応を求められる場合が少なくないことや、短期間の施設入所措置の後、家庭復帰を希望するなど、すぐに里親への委託を進めることが難しい場合があります。今後は、乳児についても、里親やファミリーホーム等への委託を進めることが必要ですが、そのなかでも、これらに的確に対応していくためには、県内における乳児院の整備など、現在の乳児院定員（35 名）では不足している状況を踏まえ、定員数の確保が望まれます。

② 乳児院における専門的養育機能、家庭・里親支援機能、地域支援機能の充実

乳児院における被虐待乳幼児や何らかの障がいのある（と疑われる）乳幼児の増加など、より専門性の高いケアが必要となることから、職員配置を充実することが必要です。

このためには、心理療法担当職員、個別対応職員、家庭支援専門相談員、里親支援専門相談員の配置を進めるほか、言語聴覚士（ST）や理学療法士（PT）、作業療法士（OT）などの専門職の配置や連携等について検討することが必要です。

また、乳児院は、家庭復帰後や里親委託後のアフターケア、地域の育児相談やショートステイ（短期入所生活援助事業）等の子育て支援機能や、乳児の一時保護機能を担っている状況があることから、こうしたことに充分に対応することができるよう、職員体制や施設設備を充実することが必要です。

③ 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、乳幼児の心身の発達に負の影響が大きいと考えられています。養育単位を小規模化することにより、落ち着いた雰囲気安定した生活リズムといとなみによって養育担当者との個別的で深い継続的な愛着関係が築かれ、乳児期初期からの非言語的コミュニケーションにより、情緒、社会性、言語をはじめ、全面的な発達を支援できることから、乳児院における養育単位の小規模化を進める必要があります。

また、こうした対応が可能となるよう、職員配置や施設整備を進める必要があります。

3. 情緒障害児短期治療施設

(1) 現状と課題

情緒障害児短期治療施設は、心理的・精神的問題を抱え日常生活の多岐にわたり支障をきたしている児童に、医療的な観点から生活支援を基盤とした心理治療を行う施設です。

県内には、平成 22 年 4 月に開設された県内唯一の情緒障害児短期治療施設があります。平成 25 年 1 月 1 日現在、定員 40 人に対し、入所児童数 30 人と定員に満たず、また通所部門も利用者がいない状況です。

治療施設という特性上、入退所が頻繁にあり、入所児童数が安定しないことはあるものの、施設に隣接する小中学校の分校は、学級を編成する上で小学生 16 人、中学生 24 人の構成になっていることも、少なからず施設入所に影響を与えています。

そのため、職員の確保をはじめとする施設運営の安定化が難しくなっています。

(2) 取組方向

心理治療を基盤とした生活・学習支援及び家庭支援と幅広く専門的な支援が行える施設として、職員のさらなる資質向上が必要です。

また、退所児童の地域での受け入れが円滑に行われるよう、地域社会の理解が得られるようにしていく必要があります。地域の関係機関とのネットワークの充実が求められています。

治療施設としての専門性を発揮し、面接や家庭訪問等を通じて、退所後のフォローを行っていくことが必要です。さらに、児童養護施設や里親で一時的に不適應を起こしているケースへの支援や、地域で心理的な問題の大きい子どもへの支援などの役割も果たしていけるよう、一層専門性を高めていくことが必要です。

4. 児童自立支援施設

(1) 現状と課題

児童自立支援施設は、児童の行動上の問題（特に非行問題）を中心に、家庭環境その他環境上の理由により生活指導等を必要とする児童に対応する施設です。

県内には県立の児童自立支援施設が1か所設置されています。

そこでは、夫婦の職員とその家族が小舎に住み込み、家庭的な生活環境の中で入所児童に一貫性・継続性のある支援を行うという伝統的な夫婦小舎制により、小規模による家庭的なケアを実践しています。また、専門性が高い職員を配置し、「粹のある生活」を基盤とする中で、児童の健全で自主的な生活を志向しながら、規則の押しつけではなく、家庭的・福祉的なアプローチによって個々の児童の育ちなおしや立ち直り、社会的自立に向けた支援を実施しています。

一方で、こうしたノウハウを積み重ね、実践してきたベテラン職員の退職や中堅職員のバーンアウトによる職員の世代交代によって、児童自立支援施設としての役割や機能、また、他の施設では対応が難しくなったケースの受け皿としての機能が十分に発揮できていない状況があります。

(2) 取組方向

被虐待児童や何らかの障がいのある児童を含め、他の施設では対応が難しくなった児童など、児童自立支援施設に入所する児童が多様化・複雑化している状況を踏まえ、早期に社会的ニーズに応えられるよう、体制の充実を図ることが必要です。

同時に、施設の老朽化の解消にあわせて、定員規模の見直しや夫婦小舎制の是非、各寮舎への小規模グループケアの導入や効果的な個別支援、心理療法、自活訓練などのための施設設備面の向上について検討するとともに、自立支援専門員等の確保方策や、計画的な研修体系の構築など職員の資質・専門性の向上等について検討し、県立施設として果たすべき機能や担うべき役割を整理しながら、児童自立支援施設としての機能を十分に発揮できるよう体制の充実を図ることが必要です。

5. 母子生活支援施設

(1) 現状と課題

母子生活支援施設は、生活に困窮する母子世帯に住む場所を提供し、自立の促進のためにその生活を支援する施設です。

県内には、5つの母子生活支援施設が分散して配置されていますが、職員数等において運営形態による施設間格差が出てきています。

また、DVによる緊急かつ広域入所が増加する中で、精神的に課題を持つ母子や日常生活や子育てが困難な母親が増加しており、心理職員の配置や関係機関との緊密な連携が求められています。

また、母子再統合のための受け入れ施設としての機能強化も必要です。

(2) 取組方向

社会的養護における母子生活支援施設の特長や期待される役割を踏まえ、すべての母子生活支援施設において、次のような総合的な入所者支援機能を充実させていくことが必要です。

① 母への支援

関係機関との連携による生活支援・子育て支援・就労支援などの自立支援、DV被害を受けた母親の心のケアや自己肯定感の回復支援、子育てスキル獲得のための支援など。

② 子どもへの支援

関係機関との連携による心のケアや生活・学習基盤の再構築、自己肯定感や大人への信頼回復を通じた人間関係の再構築の支援など。

③ 母子再統合

母子生活支援施設での母子双方への支援を通じた母子関係の再構築による虐待防止・世代間連鎖防止など。

また、障がいを持つ母子や精神的課題を抱える母子等、自立困難な母子が増加していることから、医療機関との連携強化や、心理面を支援する専門職などの活用についての検討を進めつつ、職員配置を充実させることが必要です。

さらには、DV被害による広域入所が一般化している中、入所者が抱えるさまざまな課題への対応や支援を行う上で、関係機関による即時的連携・情報共有が不可欠なことから、例えば、スムーズな連携・情報共有のモデル事例を情報収集し、市町や児童相談所、女性相談所等の関係機関で情報共有し一般化していくなど、関係機関との具体的な連携モデルを検討しつつ、連携強化を図ることが必要です。

6. 里親・ファミリーホーム

(1) 現状と課題

要保護児童を里親に委託することによって、特定の養育者との愛着関係の下で、基本的信頼関係の獲得やそれによる自己肯定感の育成、家庭生活モデルや生活技術の習得といった効果が期待でき、子どもにとっては、特定の養育者との安定した関係という「あたりまえの生活」が保障されることであり、社会的養護において里親委託を優先することが原則とされています。

県内には 193 世帯が里親として登録されており、平成 25 年 1 月 1 日現在で 67 世帯に 87 人の児童が委託されています。また、未委託であっても、家庭生活体験事業（施設入所児童ホームステイ事業）によって、施設入所児童に対して、週末等に家庭生活を提供する里親もいます。

里親委託推進にあたっては、登録里親の確保、実親の同意の問題、個々の児童が抱える問題の複雑化、支援体制の問題などが課題となっています。

里親等委託率は、平成 24 年 3 月 31 日現在で 16.5% となっており、全国平均の 13.5% を上回っていますが、自治体間の格差が大きく、さらなる取組の推進が求められています。

また、ファミリーホーム（小規模住居型児童養育事業）は、要保護児童を養育者の住居（ファミリーホーム）において養育する制度で、里親を大きくした里親型のグループホームとして創設された経緯があります。

県内には、ファミリーホームが 3 か所あり、8 人の児童が生活しています。ファミリーホームは里親委託とともに家庭養護環境の整備として推進していくことが必要です。

(2) 取組方向

① 里親委託の推進

里親委託を推進するにあたっては、里親委託優先を原則とし、個々の児童と家庭の状況等を十分に検討したうえで、児童の措置・委託先を決定することが必要です。

その際、マッチングを適切に行うためには、多くの候補があることが望ましく、そのためには養育里親の登録数を増やす必要があります。しかしながら、里親制度の社会的認知度が低いことや、里親といえば養子縁組を前提としたものというイメージが強いことも指摘されています。このため、市町や里親会と連携し、里親制度の周知啓発を強化するとともに、例えば、子育て世代や子育てを終えた世代への啓発の重点化や、里親としての養育経験から得られた喜びや感動などの生の声を伝える等、効果的で実効性のある啓発手法について工夫・検討し、新規里親の開拓など里親登録数を増やすための取組が必要です。

また、実親に対して、養育里親についての理解の促進を図ることも必要です。

② 里親支援の充実

要保護児童には、虐待を受けた経験や心に傷をもつ子どもが多く、わざと問題を起こしてその反応を見ようとする「試し行動」や、自身の育ち直しを無意識に求める「赤ちゃんがえり」、愛着障がいなど、さまざまな形で育てづらさが出る場合が多いことから、養育技術や知識の習得など里親の養育スキルを向上させることが必要です。また、施設に置かれる里親支援専門相談員を通じた支援や、身近な地域での里親同士の交流の促進、里親の一時的休息など、里親が養育に悩みを抱えたときの孤立を防ぐための支援の充実や子どもを養育する上での楽しみや悩みを気軽に話し合える関係づくりを行なうことが必要です。

③ ファミリーホームの設置促進

里親からファミリーホームへの移行のほか、児童養護施設等を運営する社会福祉法人による設置など、ファミリーホームには多様な形態があります。また、家庭養護の推進として里親委託推進とともに、比較的実親の同意が得やすい面があるファミリーホームの設置促進が必要です。

④ ファミリーホームにおける専門性の向上と支援体制の構築

ファミリーホームについても、養育者の研修の充実や相互交流の促進など、里親支援と同様の支援を推進することが必要です。

7. 自立援助ホーム

(1) 現状と課題

自立援助ホーム（児童自立生活援助事業）は、義務教育を終了した 20 歳未満の児童であって、児童養護施設等を退所した者等に対し、これらの者が共同生活を営む住居（自立援助ホーム）において、相談その他の日常生活上の援助、生活指導、就業等の支援を行う事業です。

県内には、自立援助ホームは 1 か所あり、平成 25 年 1 月 1 日現在で 3 人が入居しています。

① 自立援助ホームの設置促進、入居児童数の維持・確保

現在、県内には桑名市に 1 か所の自立援助ホームがありますが、南北に長い県の特性から、利用できる地理的範囲が限られているのが現状です。また、措置費の定員払化等、運営面の安定化が図られてきていますが、20 歳未満の者を入居対象としていることから、入居児童のほとんどが年度途中で退居となる一方、年度途中の入居はほとんど見込めないため欠員が生じやすい状況にあります。

② 処遇の難しい児童等への対応

自立援助ホームは、ある程度自立度の高い児童等の利用を想定していますが、幼児期等における被虐待体験等に起因する精神的不安定や問題行動等さまざまな困難を抱えた児童の利用が考えられます。

自立援助ホーム職員の対応では限界がある場合が少なくないことから、心理専門職など職員配置の充実が望まれます。

(2) 取組方向

① 自立援助ホームの設置促進、運営の安定化

県内他地域における自立援助ホームの設置を促進し、入居を希望する児童が自立援助ホームを利用しやすい環境を整備することが必要です。

一方で、入居児童数の変動が大きいことから、安定した入居児童数確保のための積極的な取組が必要です。

② 対応の難しい児童等への対応

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、一定の自立が見通せる児童の利用を想定していますが、一人で自立生活をしていくのに、さまざまな困難を抱えた入居児童も少なくないことから、これらに適切に対応できるよう、職員配置基準の充実とともに、関係機関との連携体制の構築や連携強化、就業支援専門職員の配置など支援体制の充実を図ることが必要です。

8. 関係機関の連携

社会的養護は、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す。

すべての子どもと家庭のための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です。また、社会的養護と一般の子育て支援施策は、一連の連続性を持つものであり、密接な連携が必要です。

従来、社会的養護にかかる相談は、児童相談所が中心となって、関係施設と連携して取り組んできましたが、児童虐待相談件数が急増し、児童相談所だけでは対応が困難となったことから、平成 23 年度に児童家庭相談に関する市町の役割の明確化や、子育て支援事業を市町の役割とする法改正が行われました。

また、施設は、虐待の発生予防、早期発見から、施設や里親等による保護、養育、回復、家庭復帰や社会的自立という一連のプロセスを、地域の中で継続的に支援していく視点を持ち、関係機関と連携しながら、地域の社会的養護の拠点としての役割を担っていくことが求められています。

こうしたことから、県・市町などの関係行政機関、市民団体や子育て支援団体など、さまざまな主体との新たな連携を構築し、重層的・継続的に支援することにより、社会的養護を必要とする子どもを社会の力で支えていくことが必要です。

9. 県の取組方向

(1) 施設における家庭的養護の推進

県は、施設における家庭的養護を推進するため、国の通知を踏まえ、各施設の「家庭的養護推進計画」の策定を支援するとともに、県において平成27年度を始期とする「家庭的養護推進計画」を各施設と協議しながら策定することが必要です。この計画に基づき、施設整備をはじめとする家庭的養護の推進に必要な予算の確保に努めながら、取組を進めることが必要です。

養育単位の小規模化を進めるためには職員配置の充実が必要であり、また、施設が地域支援の拠点としてその役割を担うことができるよう、施設と協議しながら各種職員の配置を支援するとともに、職員配置の充実について、国に対して着実な実施を要望していくことが必要です。

また、小規模化を進めるうえでは、一人ひとりの職員の力量を高めていくことが特に重要です。例えば、経験年数や業務に応じた、より実践的な内容を中心とする研修体系を構築・充実し、確実な研修受講を確保する方策を検討することが必要です。また、施設外研修を受講しにくい状況に対して、例えば、各施設で研修を実施するなど、施設において直接支援や相談支援などの業務を担当する職員の力量を高めるための積極的な支援が必要です。

(2) 里親委託の推進

里親等委託率には自治体間で大きな差があり、新潟県など、里親等委託率が3割を超えている県や、福岡市や大分県など近年、大幅に伸ばした自治体もあります。これらの自治体では、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、様々な努力をしています。県においても、こうした自治体の取組事例も参考に、里親委託を推進していくことが必要です。

特に、里親制度について、広く県民に向けた里親制度に対する理解を深めるための啓発強化に加え、子育て世代や子育てを終えた世代への啓発の重点化や里親としての養育経験から得られた喜びや感動などの生の声を伝える等、効果的で実効性のある啓発手法について、市町や里親会とも連携しながら、工夫・検討することが必要です。また、里親支援専門相談員等の配置を促進し、里親支援体制の充実を着実に進めていくことが重要です。

(3) 被虐待児童等への支援の充実

被虐待児の増加に対して、家庭養護を中心とした受け入れ体制を確保するとともに、緊急対応のため特に乳児の受け入れ体制を整備することが喫緊の課題です。また、児童や母子生活支援施設における母子が抱える問題が複雑化し、心理的ケアの充実が求められているなどの状況に対応し、必要な職員の配置を進めることや職員

の資質向上のために専門的・実践的な研修の機会を提供することが必要です。

(4) 要保護児童の自立支援

県は、施設に入所する小学生を対象に学習支援の事業を実施していますが、社会的養護の下で育った子どもが他の子どもとできる限り同じスタート地点から社会に出て自立した生活をしていけるよう、里親や施設の養育の現場で子どもが自己肯定感を高め、自ら課題を乗り越えて行ける力を伸ばしていくことができるよう、積極的な支援を行っていくことが必要です。

また、施設においては、施設の業務として、退所者への相談支援が位置付けられています。県は、施設長が行う施設退所児童の身元保証を支援していますが、施設において必要なアフターケアが行われるよう、経験豊かな職員による相談支援体制の充実等に向けた支援が必要です。

さらに、施設における20歳までの措置延長の仕組みや、自立援助ホームの活用を通じて、自立した生活をする力がまだ育っていない子どもが社会の中で孤立しないよう支援を継続していくことが必要です。

(5) 市町との連携

社会的養護の下で育つ子どもは、同時に地域の住民でもあります。また、児童相談の一義的な窓口は市町が担っています。県において策定する「家庭的養護推進計画」は、子ども・子育て支援法に基づき県が策定する「子ども・子育て支援事業支援計画」や、市町が策定する「子ども・子育て支援事業計画」と密接に関連することから、その整合性に留意しながら市町との連携を図ることが必要です。

さらには、今後、里親・ファミリーホームへの委託の推進や施設の地域支援の取組を進めていくにあたっては、市町との連携・協働が不可欠であり、県として、市町と協議・情報共有を行いながら、その取組を進めることが必要です。

IV まとめ

国がとりまとめた「社会的養護の課題と将来像」においては、社会的養護は、原則として家庭養護を優先するとともに、施設養護もできる限り家庭的な養育形態に変えていく必要があるとし、「施設が9割、里親が1割」である現状に対して、今後10数年の間に、施設の本体施設、グループホーム、里親等の割合を3分の1ずつにしていく目標が掲げられています。

こうした中、「三重県社会的養護のあり方検討会」では、学識経験者や関係施設代表者等による検討を進めましたが、県内各施設の状況や社会的養護をめぐる現状からは、この目標を達成するためには、解消すべき課題やさらなる推進が必要な取組が多くあることが明らかになりました。

今後、平成27年度から平成41年度までの15年間でこの目標を達成することをめざし、各施設には、できるだけ速やかに「家庭的養護推進計画」を策定して県に届け出ることが、県には、平成41年度末の社会的養護を必要とする児童の見込み数や里親委託率の引き上げのペースを考慮して確保すべき事業量を設定し、各施設ごとの小規模化の計画の始期と終期、定員規模の設定、改築・大規模修繕の時期等について調整を行ったうえで、平成26年度末までに「県推進計画」を策定することが求められています。

この報告書の基本的方向に基づき、引き続き、県内の社会的養護に関わる関係者で前向きな議論を継続しながら、三重県の実情に即した具体的な推進計画を策定し、子どもの最善の利益の実現に向け、県内関係者一丸となって取組を進めていくことを切に願います。

三重県社会的養護のあり方検討会 委員名簿

分野		委員	所属等
学識 経験者	司法福祉・子ども家庭福祉	藤原 正範	鈴鹿医療科学大学 保健衛生学部 医療福祉学科 教授
	児童福祉・児童養護	吉田 明弘	皇學館大学 教育学部 教育学科 准教授
関 係 施 設 者	児童養護施設	鍵山 雅夫	三重県児童養護施設協会 会長 児童養護施設 里山学院 院長
	乳児院	岡村 裕	津市たるみ児童福祉会館 館長
	母子生活支援施設	乙部 公裕	三重県母子生活支援施設協議会 会長 母子生活支援施設 みのり苑 施設長
	児童自立支援施設	金崎 益巳	三重県立国児学園 園長
	情緒障害児短期治療施設	吉田 万里	児童心理療育施設 悠 施設長
	里親 ファミリーホーム	欠田 長平	三重県里親会 会長
	自立援助ホーム	恒任 明子	自立援助ホーム つばさ 管理者
	児童養護施設	西村 鷹也	児童養護施設関係
行政 関係	市町関係	旭 善宏	名張市 子ども部 部長
	県関係	宮本 隆弘	三重県児童相談センター 所長
		田中 規倫	三重県 健康福祉部 子ども・家庭局 子育て支援課 課長