

17 施設や里親の家などで生活したことがある人たちが自立できるようにサポートすること(社会的養護自立支援の推進に向けた取組)

長

さて、ここからは、話が変わって施設や里親の家などで生活したことがある人などが、その後、おとなになって自立していくためのサポートについて考えていくことになります

Q

私たちのような人たちに対するサポートということですか？

長

そうですね

B

自分もそのうち「おとな」になるのかなとは思っていますが、いつからが「おとな」なのかよくわかりません

長

どうなれば「おとな」といえるのかは、それはそれで難しい問題ですが、今の日本の法律(民法)では18歳以上がおとな(成年)です。令和4年に20歳以上から18歳以上になりました

学

児童福祉法では、ずっとこども(児童)は18歳未満となっていますね

長

施設や里親の家などで生活している人たちは、18歳になったので施設や里親の家を出て一人暮らしを始めるような人たちを見てきたと思います。

C

私が暮らしている里親の家では、今年の3月に、いっしょに生活していた高校3年生のお姉さんが出て行って、近くで仕事をしながら一人暮らしをしています。

17-1 社会的養護を経験した人たちの自立に向けたサポートについて

家庭で生活していることも同じように、児童養護施設や里親家庭などの社会的養護の下で生活しているこどもたちも、いつかはおとなになり、自立する時期を迎えます。

こうした児童養護施設や里親家庭などの社会的養護の下での生活を経験し自立していった人の中には、自立していく中で様々な問題に突き当たり、おとなとして自立した生活が難しくなるような人もいます。

もちろん、家庭で生活しているこどもの中にも、経済的な問題や周りの人との関係に問題等を抱えながら成長し、やがて自立していかなければならないこどもたちもいます。

しかし、児童養護施設や里親家庭などの社会的養護の下で生活を経験した人の中には、

- 元の家庭からの経済的なサポートが得られない
- そもそも、元の家庭には実家として帰ることもできず誰も頼ることができない
- 障がいや虐待等によるトラウマ等を背景として、周囲との人間関係に悩んでいる

等といった困難を抱えながら孤立していつてしまう人たちがいます。

こうした人達に対しては、自分たちがかつて生活していた施設や里親等によるサポートも行われていますが、それぞれの施設や里親等によるサポート内容や、サポートのための経済力等に差異も見られていることから、一定水準のサポートを提供するための仕組みを整えていくことも求められています。

こうした背景を踏まえて、今回の新しい計画では、こうした児童養護施設や里親家庭などの社会的養護の下での生活を経験した人たちが、困難な問題に直面しても、自立した生活を送ることができるようなサポートについても考えていきます。

17-2 満18歳でおとな(成年)？

平成30年に民法が改正され、民法上の成年年齢が20歳から18歳に引き下げられました(令和4年4月施行)。

民法における成年年齢の引き下げのきっかけとしては、日本国憲法の改正手続きに関する法律(いわゆる「国民投票法」。)において満18以上の者が国民投票の投票権を有すると定められたことなどに由来します。

それまで、民法上の成年年齢は、明治29年(1896年)に民法が制定されてから、満20歳とされてきました。

P

でも、こうした施設や里親の家などでの生活を経験して自立していく人たちの中には、親から学費や生活費などのサポートを受けられなくて、お金の面でも苦しい中で自立した生活をしなければいけない人もいます

弁

最近では、虐待などによって、育ちの問題を抱えたままおとなになって、周りの人との関係に悩んで、大学に通うことや、仕事を続けることが難しくなっている人もいますね

長

そのとおりです

里

私の家で育った里子のためにできることはしてあげたいとは思っているのですが、個人ではどうしても限界があります

施

施設としても、できるだけことはしていますが、新しく入ってくる子どもたちも見なければならぬので、十分な時間が取れていないと感じています

長

施設や里親の家などで生活したことのある人たちのなかには、おとなになって自立していく中で、こうした問題を抱えている人たちがいます

学

こうした人々へのサポートを考えなければいけないということですね

P

自分のためにも、どんなサポートが必要か考えたいと思います

長

そうですね
一緒に考えていきましょう

これは、明治9年(1876年)の太政官布告において成年年齢を20歳としたものを引き継いだものといわれており、当時の欧米諸国における成年年齢などを参考にしたものと考えられています。

民法における成年年齢は、単独で契約を締結することができる年齢という意味と、親権に服することがなくなる年齢という意味を持っており、太政官布告から約140年の間、20歳とされてきました。

さて、児童福祉法は昭和22年に制定されましたが、制定当時から児童は「満18歳に満たない者」とされています(第4条)。

すると、なぜ児童福祉法では18歳未満を児童としたのかという疑問が生じると思いますが、そこはあまり明確ではないようです。

児童福祉法が制定される以前の戦前の児童の保護に関する法制においては、児童を13歳以下(救護法)、14歳未満(児童虐待防止法)としており、こども福祉の対象としてサポートする対象児童の年齢は現在より低いものでした。

その後、児童福祉法の制定過程の中で、児童の対象年齢を引き上げようという検討をした結果として、18歳未満を児童とすることで決着したようですが、民法の成年年齢に合わせるという意識はなかったものと推測されています。

こうした民法における成年年齢20歳と、児童福祉法における対象児童の年齢18歳未満という不整合は、18歳以上になればこどもの福祉の対象からは外れるにもかかわらず契約の当事者になれないまま自立をしなければならなくなる、20歳までは親権に服さなければならなくなるため、虐待した親の親権が制限されなくなってしまうといった弊害を引き起こしてきました。

現在では、民法上の成年年齢と児童福祉法上の児童の年齢は、18歳という基準で整合が図られています。

ところで、18歳になったとたんに、おとな(成年)として契約の当事者となり、親権に服することもなくなるのだから、こどもの福祉によるサポートを受けられなくなるのかといえば、必ずしもそうではなく、児童福祉法では第31条などにおいて、民法上の成年年齢が引き下がられる前から、満18歳になって、県が必要と判断すれば20歳になるまで施設入所が可能とされるなどの措置がとられてきました。

それでは20歳になれば、こども福祉によるサポートは全く必要なくなるのかといえば、もちろん、そうではないと考えます。

もちろん、いつまでもサポートを続けることもできませんが、単純に年齢だけで線引きをしないこども福祉も必要であり、その一つとして、社会的養護を経験した人たちの自立をサポートするための取組が求められていると考えています。

(1)施設や里親の家などで生活したことのある人でサポートが必要な人はどのくらいいるのか？(自立支援を必要とする社会的養護経験者数等の見込み及び実情把握)

市

ところで、施設や里親の家などで生活したことのある人の中で、サポートが必要な人がいることはわかりますが、実際、長野県にはどのくらいいるのでしょうか？

長

実は、これまでよくわかっていませんでした

学

長野県に限ったことではないですが、施設や里親の家などを出ていった人が、その後どうなっているのかをあまり調べてこなかったということですね

長

そうしたこともあって、この前にお話したことを覚えているかわかりませんが、令和6年6月から7月に施設や里親の家などでの生活したことのある人たちを対象にしたアンケート調査(長野県社会的養育に関する実態調査)を行いました

P

私も回答しましたよ

長

ありがとうございました

学

ところで、どんなふうにご調査したのですか？

長

この10年間くらいの間に施設や里親の家などで生活していた人について、最後に生活していた施設や里親の家などをお願いをして、連絡がとれる人に回答をお願いしました

17-(1)-1 サポートが必要な社会的養護経験者(ケアリーバー)の把握

令和4年の児童福祉法改正により、県は施設や里親の家などで生活したことのある人等の実情を把握し、その自立のために必要なサポートをすることが義務付けられました(第11条第2号ヌ)。

上記の法改正も踏まえ、県では先ほど説明した「長野県社会的養育に関する実態調査」において、施設や里親の家などでの生活をしたことのある人(いわゆる「ケアリーバー」)を対象としたアンケート調査を行いました。

【図表 17-1:長野県社会的養育に関する実態調査(ケアリーバー向け調査)概要】

調査時期	令和6年6月19日～7月31日
調査対象者	平成26年4月2日以降に施設入所措置解除・里親委託解除となった中学卒業年齢以上の者
対象者数	684人
依頼方法	最終措置・委託先となった施設又は里親を経由して依頼
回答方法	「ながの電子申請サービス」による回答
回答者数	71人

県では、上記のアンケート調査の前に、最終措置・委託先となった施設や里親に対して、ケアリーバーの居場所を把握しているか・連絡が可能であるかについて調査をしたところ、居場所を把握している・連絡が可能であったとしたケアリーバーはおよそ半数でした。

そして、ケアリーバーの最終措置・委託先となった施設や里親を経由して、アンケート調査への協力をお願いしたところ、回答があったのは、対象者全体の約10.4%となりました。

したがって、すべての対象者の実態を把握することができたわけではありませんが、いただいた回答を見ていくと、施設や里親の家を離れて生活している人たちの多くが、何らかの困りごとを抱えている実態も見えてきました。

なお、今後も、定期的に施設や里親の家などで生活したことのある人の実情を把握するための取組を行っていく必要があると考えていますが、具体的な取り組み方針や内容については、今後、検討していく予定です。

弁

どのくらいの回答があったのですか？

長

連絡がとれたのが半分くらいの人で、最終的に回答に協力してくれた人は10%くらいの人でした

Q

これまで調べてこなかったということはあるのですが、なかなかすべての人がどうしているのかを調べるのは難しいんですね

長

そうですね
それでも、施設や里親の家などで生活したことのある人たちが、どのような様子なのかが、少しずつわかってきたように思います

学

ところで、アンケートの結果はどうだったのでしょうか？

長

今回の調査では、回答してくれた人のうち70%以上の人がかしらの困りごとを抱えているという状況がわかってきました

町

多くの人が不安や心配ごとを抱えながら生活しているということですね

長

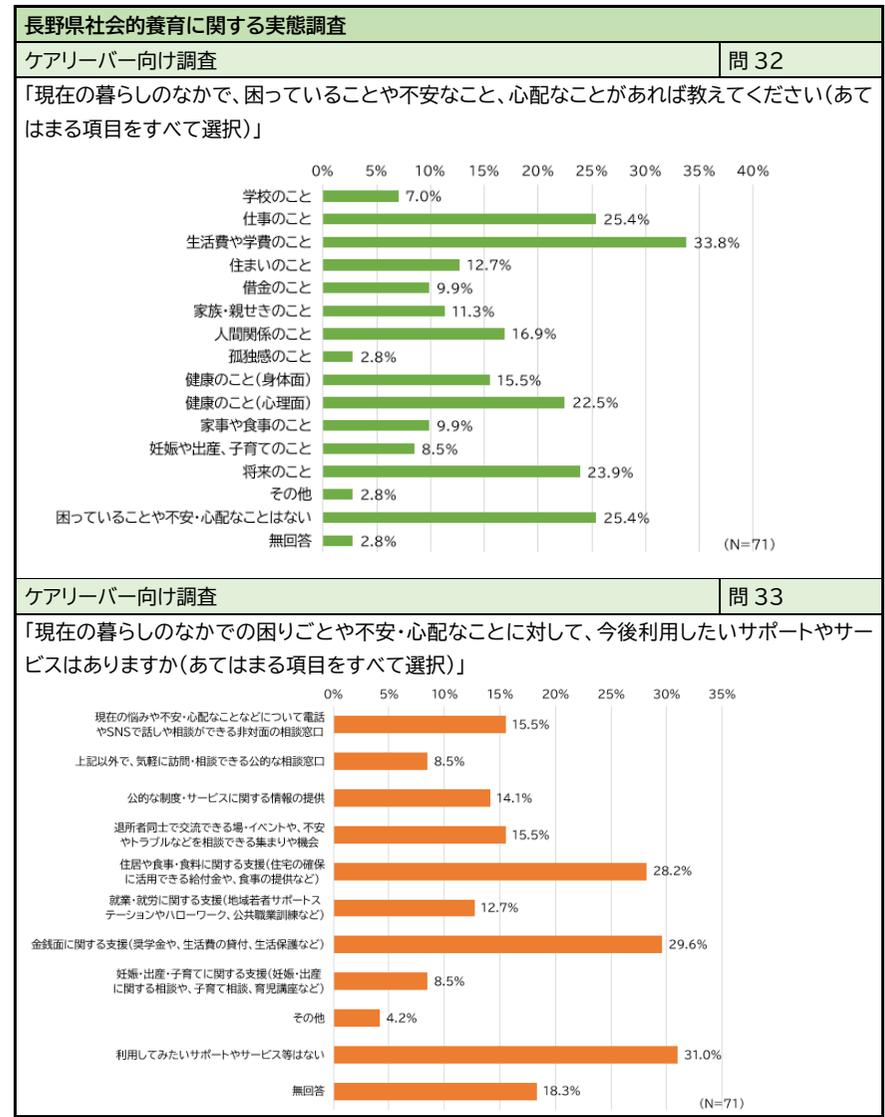
そうなのですが、こうした困りごとなどについて、使いたいサポートやサービスがあるか聞いたところ、半分くらいの人が使いたいサポートやサービスがないと回答したり、回答をしていないという結果になりました

学

それはどういうことなのでしょう

17-(1)-2 「長野県社会的養育に関する実態調査」の結果から

令和6年6月から7月に行った「長野県社会的養育に関する実態調査」では、以下のアンケートを行いました。



長

サポートが必要になるほど困ってはいないのではないかという見方もできと思いますが、そのようにとらえるべきではないのだと思っています

施

どんなサービスやサポートがあるかわからなくて、どこに相談してよいかわからないという人も多いのかもしれない

〇

そのほかに、自立したからには誰にも頼らずに頑張っていかなければいけないというふうに考えている人や、普段かかわりのない人にサポートしてもらおうとがいやだと感じている人もいます

学

そういうこともあるでしょうね

長

こうした状況が見えてきたということが、今回のアンケート調査の一つの成果だと思っています

弁

また、こういったアンケート調査はするのですか？

長

次回のアンケートをいつするかは決めていませんが、また、こういった調査は続けていきたいと考えているところです

施

少し話が変わりますが、施設に入ってくるこどものなかには中学生や高校生になって初めて入ってくるようなこどももいます

長

年によっても違いますが、新しく施設や里親の家で生活するようになるこどものうち、30～40%くらいのこどもが、中学生以上になってから施設等での生活を始めているという状況です

今回のアンケート調査において、「現在の暮らしのなかで、困っていることや不安なこと、心配なこと」を聞いたところ、およそ7割以上の方が経済的な課題や将来への展望などに何らかの不安や心配を抱えているという実態が見えてきました。

そうした実態があるにもかかわらず、今後利用したいサポートやサービスについて聞いたところ、「利用してみたいサポートやサービス等はない」と無回答を合わせた割合がおおよそ半数となりました。

こうした結果から推察されることは、何らかの困りごとを抱えているにも関わらず、こういったサポートを受けてよいかわからないと感じているケアリーバーが多いのではないかとことです。

実際に、ケアリーバーの意見を聞くと、サポートの求め方がわからない人や、自立したからには誰にも頼ってはいけなと考える人もいるのではないかとといった指摘もされているところです。

また、今回アンケートに答えていただいた方は、対象者のおおよそ1割でした。

そのため、アンケートに答えていただけなかった方、なかでも、居場所が把握されておらず、施設や里親も連絡ができないおおよそ半数の方たちの状況についてはその実態が全く把握できなかったため、ケアリーバーの実態はアンケートの結果以上に困難な状況である可能性も想定していく必要があると考えています。

したがって、こうしたアンケート調査の結果やケアリーバーからの意見等を踏まえると、ケアリーバーが必要とするサポートをどのように届けていけばよいのかという課題も浮かび上がってくると考えられます。

17-(1)-3 自立に向けたサポートが必要と考えられるこども等

さきに説明したとおり、児童福祉法においては、施設や里親の家で生活しているこどもが満 18 歳になっても、県(児童相談所)において必要であると判断すれば 20 歳になるまで施設や里親の家で生活することが可能とされています(いわゆる「措置延長」)。

さて、施設や里親の家で生活しているこどものなかには、中学生や高校生以上の年齢になって、初めて家庭から離れて施設や里親の家に預けられるこどもが一定数います。

近年の状況を見ると、毎年、県内で新たに施設や里親の家で生活するようになる3歳以上のこどものうち、年度によって変動はありますが、40%程度のこどもが中学生以上で、20%程度のこどもが高校生年齢以上で初めて施設や里親の家に預けられています。

施設等から話を聞いていると、こうしたこどもの多くが、施設や里親の家などで初めておとなとの適切な関係を築くことができるようになっていわれています。

施

そして、こうした子どもたちは、施設などに入って初めておとなとの適切な関係を作っていくことが多いです

町

本当であれば、小さいころからできていなければならない関係ができていないことが多いということですね？

施

例えば 18 歳で家庭を出て自立するとしたら、生まれたころから適切な関係ができていれば 18 年間かけてそういった関係を作ることができますが、例えば中学3年生で初めて施設に入るような子どもは、3年間くらいしかそうした時間がかけられないのです

長

県内の施設の方の話も聞いてみると、特に中学生以上で初めて施設などに入ってくる子どもについては、18 歳までの期間では、自立に向けたサポートにかけられる時間としては短いと言います

施

児童相談所が必要と考えれば、20 歳になるまでは、施設などで生活させることもできますが、それでも短いことがあります

学

そこについては、法律(児童福祉法)も変わってきて、20 歳以上になってもサポートできるような仕組みもできてきましたね？

長

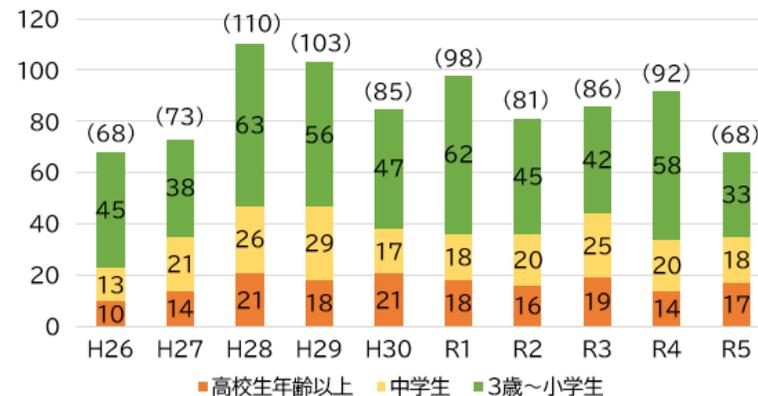
そのとおりですが、今日はいったんここまでにして、次回から、そうした新しい仕組みも取り入れながら、どのように施設や里親の家などで生活してきた人たちのサポートしていくのかについて話し合ってきたと思いますので、よろしくお願いします

特に高校生年齢以上で初めて措置された子どもについては、数年で成年年齢に達しますが、それだけの期間では、自立して社会のなかで様々なおとなたちと関わっていけるようになるまでのサポートをする時間としては足りないという指摘が多く施設からも出されています。

【図表 17-2:近年の入所措置等が行われた3歳以上の子どもの数*(年齢区分別・年度別)】

(単位:人)

()内の数値は合計



※児童養護施設・養育里親・ファミリーホーム・自立援助ホームに措置等された児童の数 (措置変更された児童を除く)

(児童相談・養育支援室調べ)

そのため、特にこうした子どものなかで、満 18 歳となっても自立に向けたサポートが必要と考えられる人については、自立に向けたサポートの仕組みや取組が求められているところです。

(2) 家族と離れて施設や里親の家などで生活したことのある人たちの自立のためのサポート(社会的養護経験者等の自立に向けた支援)

長

ここからは、施設や里親の家などで生活してきた人たちのサポート、特に社会に出て自立していくためのサポートについて考えていくことになります

○

この前、学者さんが、法律(児童福祉法)も変わってきたという話をしていましたね？

弁

施設や里親の家などで生活したことのある人たちの自立に向けたサポートに関係するものとしては、主に3つですかね？

学

そうですね

一つ目は、専門用語が入って申し訳ないですが、施設などを出た子どもなどが就職して自立を目指すときに生活の指導や相談などのサポートをする「児童自立生活援助事業」が、児童養護施設や里親の家などでもできるようになったことです

長

それまでは、こうした事業は、県内では2か所ある専門の「自立援助ホーム」というところではできなかったのですが、児童養護施設や里親家庭などでもこうしたサポートができるようになりました

学

そして、二つ目は、この「児童自立生活援助事業」について、これまでは20歳まで(大学等にいる場合は22歳まで)が対象でしたが、こうした年齢の制限がなくなったことです

17-(2)-1 社会的養護経験者等の自立に向けたサポート

令和4年の児童福祉法改正により、施設や里親の家などで生活したことのある社会的養護経験者等に対するサポートについては、主に次のように規定が追加等されました。

- 県は、施設や里親の家などで生活したことのある社会的養護経験者等に対するサポートを行うこと
- 児童自立生活援助事業について、これまではいわゆる「自立援助ホーム」のみが実施していたが、児童養護施設などの施設や里親・ファミリーホームでも実施が可能となった
- 児童自立生活援助事業について、対象年齢を20歳まで(大学などに通学している場合は22歳まで)としていた年齢制限を弾力化(県が必要と判断すれば22歳以降も引き続きこの事業によるサポートが可能)
- 施設や里親の家などで生活したことのある社会的養護経験者等がお互いに交流するとともに、自立に向けた情報の提供や相談、サポート関係機関との連絡調整などを行う「社会的養護自立支援拠点事業」を法律上に位置づけ

こうした法改正の動きや県内のこどもの状況なども踏まえながら、施設や里親の家などで生活したことのある社会的養護経験者等に対するサポートに取り組む必要があります。

用語解説	児童自立生活援助事業
	<ul style="list-style-type: none"> ・児童福祉法に基づく事業の一つ(第6条の3第1項) ・「自立」という言葉が入っているので、以前の用語解説で説明した「児童自立支援施設」とまぎらわしいが、法律上の位置づけも事業の内容も別のもの ・義務教育を修了した(中学校卒業後の)子どもや施設や里親の家対象等した20歳未満の人を対象に、就業のサポートや自立に向けた生活援助などを行うとともに、この事業によるサポートが終了した後のアフターケアを行う ・令和4年の児童福祉法改正以前は、20歳未満(通学している場合は22歳未満)までという年齢制限があったが、令和4年の法改正により、年齢制限の弾力化が行われ、20歳(又は22歳)を過ぎてもこの事業によるサポートを受けることが可能となった(通学の要件も撤廃された) ・また、令和4年の児童福祉法改正に合わせて児童福祉法施行規則の改正が行われたことにより、現在は、従来の「自立援助ホーム」(Ⅰ型)に加えて、児童養護施設等(Ⅱ型)や里親・ファミリーホーム(Ⅲ型)もこの事業を実施することが可能となっている(第36条の4の2)。

用語解説	社会的養護自立支援拠点事業
	<ul style="list-style-type: none"> ・児童福祉法に基づく事業の一つ(第6条の3第16項) ・令和4年の児童福祉法改正により新たに位置づけられた事業 ・施設や里親の家などで生活したことのある人たちの交流の場の提供や、自立した生活に向けた相談やサポートを行う

この前に施設さんも言ってくれたとおり、これまでは、児童相談所が必要と考えれば、20歳まで施設等での生活を続けられるようにするほかは、「自立援助ホーム」に移ってもらって20歳(一部は22歳)までサポートを受けてもらうことが一般的でした

弁

18歳や20歳になって、施設などを出た人たちのサポートをするということも、施設や里親の役割としてはあるのですが、仕組みや制度として、しっかりしたものがなかったように思います

施

施設を出た人の自立に向けた相談やサポート(アフターケア)についてはこれまでも、それぞれの施設で、いろいろなやり方でやってきているところではあります

里

私たち里親も、家を離れて自分で生活している子どもたちの様子を見に行ったり、元の家庭に戻れないような子どもの実家のようなものとして、休みの日に来てもらうといったことはあります

学

ただ、施設や里親の家などを離れて生活している人たちの自立に向けたサポートについては、この前にも施設さんや里親さんが言ってくれたとおり、いま預かっている子どもをみながらやっているところがあって、なかなか十分にできていなかった部分もあるのではないかと感じるところです

B

そうなんですね

Q

そうすると、「児童自立生活援助事業」が施設や年齢の制限がなくなることで、施設や里親の家などで生活したことのある人の自立に向けたサポートのための仕組みを充実させることができそうですね？

17-(2)-2 児童自立生活援助事業の推進等

17-(1)-3 において説明したとおり、中学生以上の年齢になってから施設等で生活するようになった子どもについては、満18歳(あるいは高校卒業まで)まででは、自立に向けたサポートにかけられる時間が足りないという指摘が、多くの施設などからなされているところです。

また、長期間施設や里親の家などで生活した子どもについても、元の家庭の状況や障がいやトラウマなどの影響により、満18歳に到達し、退所等することになったとしても自立に向けた不安を抱えたまま退所等するケースも指摘されているところです。

こうした満18歳に到達しても、自立への課題を抱えたまま施設などを離れる人については、令和2年度以降は、いわゆる措置費の加算職員として「自立支援担当職員」が配置できるようになり、担当職員を配置して施設を退所した人へのアフターケアを行う施設が増えてきています。

また、里親やファミリーホームにおいても、満18歳に到達して委託解除になった後も、自立に向けて課題のある元里子について、それぞれの方法でアフターケアを行っている様子が見えかえります。

しかし、担当職員が配置されていない施設等においては、現在預かっている子どもへのケアを行いながら、退所等した人へのアフターケアを行うことには限界もあり、アフターケアの内容によっては経済的な負担も少なくないと考えられます。

また、こうしたアフターケアについては、自立した子どもの施設や里親等との関係を含めた状況や、施設や里親等の考えなどによってその内容に差異も見受けられるところです。

令和4年の児童福祉法の改正以前から、施設や里親の家で生活している子どもが満18歳になっても、県(児童相談所)において必要であると判断すれば、満20歳になるまで施設や里親の家で生活することが可能とされています(いわゆる「措置延長」)。

そのため、まずは満18歳になっても、引き続き施設や里親の家などで生活しながら自立に向けたサポートが必要であると判断されるケースについては、18歳未満の代替養育が必要な子どもの受け皿がなくなることをないように配慮することは必要ですが、満20歳までの「措置延長」を積極的に検討し、活用していくことが必要と考えられます。

これまでは施設入所や里親等への委託は、「高校を卒業したら自立する」という基本的な考えがありましたが、今後は、「必要であれば20歳までの間、自立に向けてサポートする」という考えに変えていくことが必要だと考えています。

そして、令和4年の児童福祉法改正やそれに伴う制度改正によって、それまでいわゆる「自立援助ホーム」のみが行ってきた児童自立生活援助事業が、児童養護施設や里親・ファミリーホームにおいても実施することが可能となり、以下の分類がされるようになりました。

- 従来までのいわゆる「自立援助ホーム」が行うもの…児童自立生活援助事業Ⅰ型

長

施設でもいろいろな準備が必要だとは考えているところですが、これまでもっとやりたくてもできなかったようなサポートができるのではないかと考えているところです

学

もちろん、20歳を過ぎた人のすべてを「児童自立生活援助事業」でサポートすることはできませんし、いつまでもサポートしていくこともできないとは思いますが、年齢だけで決めない、ひとりひとりの状況に合わせたサポートができるとよいと思います

施

施設にも、もう少し長く、施設でサポートしていつかあげたいということもがいたので、こうしたことも考えていきたいと思います

長

そうしてもらえると、とてもありがたいところです

弁

そういえば、法律(児童福祉法)が変わったことの三つ目がまだでしたね？

長

こちら専門用語が入ってしまいますが、施設や里親の家などで生活したことのある人たちが交流できるようにしたり、社会のなかで自立した生活に向けた相談やサポートを行うための、「社会的養護自立支援拠点事業」のことですね？

学

そうです

施

これまでも、法律にはありませんでしたが、事業としてはあったものですよ？

- 児童養護施設等が行うもの…児童自立生活援助事業Ⅱ型
- 里親・ファミリーホームが行うもの…児童自立生活援助事業Ⅲ型

さらに、児童自立生活援助事業の対象年齢についても、これまでは満20歳(20歳なる前からこの事業の対象となっていて、大学や専門学校等に通学している場合は22歳未満)となっていました。施設等によるアフターケアを受けている場合で、例えば、以下のような事情がある場合は、20歳以上であっても施設等において児童自立生活援助事業によるサポートの実施が可能となりました。

- 大学・専門学校等に在学している(又は入学予定)
- 就労後間もない(又は試用期間中)
- 社会的養護自立支援拠点事業の利用や公共職業安定所への相談等により、就学又は就労に向けた活動を行っている
- 病気等により、上記の活動等が困難

もちろん、施設等において児童自立生活援助事業Ⅱ型(Ⅲ型)を実施する場合には、定員と職員を児童養護施設等とは別に設ける(里親とファミリーホームは入所定員の枠内で受け入れる)必要があるとともに、一定水準以上のサポート業務が求められるため、一定の準備は必要になると考えられます。

しかし、入所者にとっては、それまで関わってくれていた施設等により自立に向けたサポートを継続して受けることができるという利点があると考えられます。

このように、児童自立生活援助事業の実施主体の拡大や、年齢要件の弾力化が行われたことにより、いわゆる「措置延長」によって満20歳まで自立に向けたサポートを行ったうえで、なお当面の間、自立に向けたサポートが必要と判断される場合は、児童自立生活援助事業により、継続的にサポートすることが可能であり、施設等においてもそうした対応が求められてきていると考えています。

なお、従来からのいわゆる「自立援助ホーム」(児童自立生活援助事業所Ⅰ型)については、グループホーム型の児童自立生活援助事業所であり、義務教育を終了した子ども等が入所して、主に就労や仕事への定着を目指しながら、自立した生活ができるようにサポートを受けられる事業所であり、退所後のアフターケアも担っています。

こうしたいわゆる自立援助ホームについては、児童養護施設や里親・ファミリーホームでの生活を経由せずに入所することも等もあるほか、児童養護施設等から環境を変えるために入所することも等もあることから、今後設置されることが期待されるⅡ型やⅢ型とは別の受け皿として、機能していくことが期待されています。

ただし、児童自立生活援助事業の対象年齢は弾力的な運用が可能となりましたが、漫然とこの事業のサポートを継続することは望ましくはありません。そのため、県(児童相談所)が、児童自立生活援助事業の実施を決定する際は、対象となる入所者の自立等に向けた明確な工程(いわゆる「出口戦略」)を児童相談所・施設等・入所者が共有し、理解されたうえでサポートを行っていくことが求められます。

長

たしかに、これまで県では、施設などを出ていった人たちの自立に向けたサポート(アフターケア)については、その人のことを良く知る施設がやっていた方が良く考えてきたため、「社会的養護自立支援拠点事業」のような事業を行ってきませんでした

弁

たしか、県では、令和元年度からそのためにかかるお金の一部を施設に出して(補助金)きましたね？

長

ただ、令和2年度から国の制度でも、施設のこどもの自立に向けたサポートや施設を出た後のサポートをするための職員が置けるようになったため、使われる施設は少なくなってきています

施

もちろん、何度も言っているとおり、施設の職員も、施設を出ていった後もサポートが必要な人のサポートをできるだけやろうと思っていますが、できることには限界もあります

学

施設を出た人たちが必要とするサポートは、それぞれ違うものだと思いますし、それぞれに合ったサービスにどんなものがあるのかを調べるような時間もなかなか取れないので、なかなか十分にサポートしてあげられないということはあるかもしれません

長

もちろん、こうした施設の職員や里親によるアフターケアは、それまで施設などでお世話になってきた人とつながっていられるという安心感はあると思います

弁

ただ、専門的なサポートという面では十分でなかったと考えられるということでしょうか？

17-(2)-3 社会的養護自立支援拠点事業の推進等

令和4年の児童福祉法改正により、施設や里親の家などでの生活を体験した人、一時保護を経験した人、さらには虐待等を受けながらもこれまで児童相談所などによる公的なサポートを受けることができなかった人たちをサポートするための拠点として「社会的養護自立支援拠点事業」が位置付けられました。

さきに説明をした「児童自立生活援助事業」が、施設等において入所者の自立に向けたサポートを行うこと事業であるのに対し、この「社会的養護自立拠点事業」は、施設や里親の家などでの生活を体験してから、現在、社会のなかで生活している人を対象としています。

なお、「社会的養護自立支援拠点事業」には、主に以下のような役割が期待されています。

- 施設や里親の家などでの生活や一時保護(社会的養護)等を経験した人どうしが集まり、相互に交流をする場の提供
- 生活上の悩みなどについての相談を受け、関係機関によるサポートにつなぐための「ハブ」としての機能を果たすこと
- 心理的な治療等が必要な人に対する、心理療法によるサポート
- 金銭トラブルや契約トラブルを抱えている場合の法律相談などによるサポート
- 帰る場所や居場所を失っている場合の一時的な居場所の提供

こうしたサポートの大部分については、令和4年の児童福祉法改正以前から国庫補助金(児童虐待防止対策等対策総合支援事業費補助金)の対象事業となっていたところですが、これまで本県においては、施設等を退所したこども等のアフターケアについては、そうしたこども等のことを良く知る施設等において実施することが適当と考え、こうしたサポート事業を行ってきませんでした。

そうした考え方のもとで、県では令和元年度から独自に「児童養護施設アフターケア促進事業」により、施設によるアフターケアに係る経費の補助を行ってきたところですが、現在、多くの施設では上記のとおり、「自立支援担当職員」を配置し、退所児童のアフターケアに当たっているところです。

しかし、こうした県の補助や措置費の加算職員に配置によるアフターケアのみでは、サポートの専門性が弱く、限界があること等については、これまでも施設から指摘を受けてきたところです。

また、近年、県内でも民間による社会的養護経験者に対する生活相談や居場所の提供等のサポートが行われるようになり、そうしたサポートが有効であることも確認されてきたところです。

こうした状況等も踏まえ、今回の新しい計画による取組を考えるに当たっては、県においても「社会的養護自立支援拠点」を設置していく必要があると考えているところです。

施

他の県では、既にそういった拠点を置いているところもあるので、長野県にもこういった拠点があると良いと、ずっと思っていたところですが、法律も変わったので長野県でも設置が進んでほしいと思っています

長

ところで、もうかなり前になりますが、この計画の基本的な考え方について話し合ったことを覚えていますか？

A

2つの基本的な考え方ですね？

- 子どもができるだけ「家庭で家族の一員として」育てられること
- 子どもが「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」のなかで育つこと

長

覚えていてくれてうれしいです

さて、2つ目の基本的な考え方について話をしていたとき、Qさんがこう言ってくれました

子どもが小さいときだけでなく、大きくなってからも、あるいはおとなになってからも「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」が必要な人もいると思います

Q

よく覚えていませんが、そんなことを言いましたかね

長

ところで、こうした「児童自立生活援助事業」や「社会的養護自立支援拠点事業」については、特に、子どものときに「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」が抜け出せないまま、おとなになって自立していかなければならない人たちに必要なものだと考えています

17-(2)-4 「関係性のパーマネンシー」と自立支援のためのセーフティネット

「5-(2)-5 「パーマネンシー保障」の手段は5つだけなのか？」において、血縁や法的な家族関係に支えられた5つのパーマネンシーゴールによるパーマネンシーの保障だけでは、様々な事情を抱えたすべての子ども・若者の自立を支援するには不十分であるという説明をしました。

こうした5つのパーマネンシーゴールによるパーマネンシーの保障がされずにおとなになっていく場合においても、子どもや若者にとって、永続的なつながりのあるおとなや場所があることによって、その後の人生の安定性が高まるといわれており、専門家たちの間では、こうしたパーマネンシー保障の私たちを「関係性のパーマネンシー」と呼んでいるという説明をしました。

そして、関係性のパーマネンシーの事例として、以下のようなものを挙げました。

- 里親家庭・ファミリーホームで家族の一員として生活し、自立した後も「実家」のように頼りにできるつながりが継続していく
- 施設において、信頼できる職員がいて、自立した後もその職員とは連絡を取り合い、いざとなれば「頼りにできるおとな(人)」としてつながりが継続していく

しかし、里親家庭や施設(職員)の側としては、必ずしも、自立した若者とずっとつながっていくことができるとは限らず、ずっとつながっていてくれるとしても、社会的養護から自立していこうとする若者の多様なニーズに対してできることにも限界はあると考えられます。

あるいは、実家庭とのつながりがよい形で維持されていたとしても、やはり、実家庭による自立後のサポートが十分ではないことも考えられます。

このようなことから、施設や里親の家などでの生活を経験した子どもたちののなかには、十分なパーマネンシー保障がされないままおとなになっていく人、あるいは「関係性のパーマネンシー」も保障されないままに社会のなかで生活していかなければならない人も少なくないと考えられています。

前にも説明したとおり、関係性のパーマネンシーであってもそれが保障されているかどうかを判断するのは当事者です。言い換えれば、パーマネンシー保障とは、子どもをはじめとした当事者の内面における主観的判断です。したがって、県や児童相談所などの行政機関が、個人の内面における主観的判断であるパーマネンシーを規定することはできないことであり、すべきことではありません。

いずれにしても、パーマネンシー保障がされていない若者や、一定程度のパーマネンシー保障はされていてもサポートのニーズが大きい若者がいることを考慮し、こうした若者たちの自立を支援するための、いわばセーフティネットとして、「児童自立生活援助事業」や「社会的養護自立支援拠点事業」が必要になると考えています。

また、こうした若者とつながっている里親家庭や施設(職員)が、これらの事業等と協働することで、里親家庭や施設(職員)による、こうした若者の自立に向けたサポートを補完するという効果も期待されます。

里

こうした事業に取り組むことで、「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」を見つけられるということでしょうか？

学

まず、大事なことは、前に話し合った時にも出てきたように、こうした関係があるかどうかを決めるのは子ども自身、あるいはここでは自立に向けたサポートを必要とする人自身ということです

長

そのとおりです

P

私は施設の職員の人にお世話になりました
この先何かあった時も、相談したいと思っています

施

もちろん、施設を出た人のアフターケアは仕事としてやっているところはあって限界もありますが、とにかく「ひとりの人間としてこの子を何とかしてあげたい」という思いで取り組んでいる職員も多いと思います

長

もちろん、こうしたつながりや関係を、すべての子どもや自立していく人が見つけ出せればよいのですが、そう簡単にはいかないことも確かです

学

また、こうしたつながりや関係を持っていたとしても、虐待によるトラウマ(心の傷)を抱えたまま自立していく人もいて、そうした人へのサポートが必要な場合も多いです

市

つまり、「児童自立生活援助事業」や「社会的養護自立支援拠点事業」は「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」が見つからない人や、見つけていてもサポートが必要となる人たちのための事業だということですね？

17-(2)-5 現在の計画における取組

現在の計画では、社会的養護経験者等の自立に向けた支援のための取組として、主に以下のような取組を進めてきました。

- ① 自立をサポートする事業の充実や周知
 - 国の制度等を活用した経済的な支援(自立のための資金の貸し付けや奨学金の給付等)
- ② 身元保証
 - 国の制度を活用した、施設長や里親が退所等することも等の身元保証人となる場合の保険料の負担

17-(2)-6 現在の計画における指標(目標値)

現在の計画では、以下の評価指標と目標値を定めています。

評価指標	目標値	
	令和6年度	令和11年度
代替養育を受けていた子どもの大学等進学率	54.0%	全県の進学率と同水準

17-(2)-7 現在の計画における指標(目標値)の現状又は見込

現在の計画で定めた評価指標と目標値に対して、令和2年度と令和5年度の状況は以下のとおりとなっています。

評価指標	目標の達成状況	
	令和2年度	令和5年度
代替養育を受けていた子どもの大学等進学率	21.6%	39.1%

長

そのとおりです
でも、できれば施設職員や里親との良いつながりも続けながら、こうしたサポートの制度なども使ってもらえると嬉しいとは思っています

〇

話が終わってしまいそうですが、施設や里親の家などで生活したことのある人たちの自立のためのサポートについては、現在の計画でも取り組んできたのですか？

町

その話はまだこれからでしたね

長

そうですね
さて、現在の計画では、主にこのようなことに取り組んできました

【現在の計画で主に取り組んできたこと】

- 自立に向けた経済的なサポート(奨学金など)

長

そして、このようなことをチェックしてきました

【現在の計画でチェックしてきたこと】

- 施設や里親の家で生活したことのある人のうち、大学などに進学した人の割合

施

これについては、長野県全体と同じ割合(75%くらい)にしようという目標でしたね？

17-(2)-8 現在の計画における指標(目標値)の現状又は見込に対する要因分析

現在の計画における、代替養育を受けていたこどもの大学等進学率の目標値については、令和11年度までに、現在の計画策定等時の全県の進学率と同水準(約75%)とし、令和6年度については中間値となる54.0%を目標としてきました。

代替養育を受けていたこどもの大学等進学率については、令和2年度が21.6%に対して、令和5年度は39.1%と上昇してきてはいますが、令和6年度においても目標値には到達しないと見込んでいます。

もちろん、代替養育を受けていたこどもが進学を希望しているのであれば、進学をあきらめないためのサポートは必要と考えていますが、施設関係者からは、施設入所児童には特別支援学校に通学しているこどもや支援学級に通っているこどもの割合が多く、そもそも、こうした目標設定に無理があるのではないかという指摘がされています。

また、本県の社会福祉審議会児童福祉専門分科会においても、大学等に進学したことをもって自立とはいえないため、代替養育を受けたこどもの自立の状況を図る指標として適切なのかという意見も出されているところです。

長

そのとおりです

〇

どういことですか？

施

申し訳ないですが、いま、この目標には疑問を持っています

施

施設にいるこどものなかには、障がいを持っていて特別支援学校(養護学校)に通っているこどもも多く、大学などに進学しないこどもも多いので、目標として無理があると思っています

弁

それに、大学等に進学したからといって、必ずしも自立しているとはいえないですからね

長

そうですね

ちなみに、令和5年度は39.1%でしたが、そういった意見も聞いていますので、今回の新しい計画では見直そうと思っているところです

C

ところで、今回の新しい計画ではどのようなことに取り組もうとしているのですか？

長

ここまで話をできてわかっているところもあると思いますが、このようなことに取り組みたいと考えています

17-(2)-9 新しい計画における取組

本県における、社会的養護経験者等の自立に向けた支援のための取組として、現在の計画における取組も踏まえながら、今回の新しい計画では、主に以下の取組を進めていきます。

- ① 児童養護施設等における措置延長の積極的な検討
 - 満18歳到達後においても自立に向けたサポートが必要と判断されるこども等については、満20歳までのいわゆる「措置延長」を積極的に検討する
 - ただし、いわゆる「措置延長」を行うに当たっては、18歳未満の代替養育が必要となるこどもの受け皿がなくなることがないように配慮したうえで行う
- ② 児童自立生活援助事業の推進
 - 児童自立生活援助事業所のⅠ型については、所在地に偏り(令和6年度時点で長野市に2か所)があることから、他の地域における事業所の設置を促す
 - 児童自立生活援助事業所のⅡ型については、児童養護施設における自立に向けて困難な問題等を抱えたこども等に対する継続的な支援に資するため、その実施を促す
 - 児童自立生活援助事業所のⅢ型については、実施を希望する里親・ファミリーホームが円滑に実施できるようサポートする
- ③ 社会的養護自立支援拠点事業の推進
 - 施設や里親の家などでの生活を体験して、社会のなかで生活している人などの自立した生活をサポートするための「社会的養護自立支援拠点」の設置を推進する
 - こどもが施設や里親の家にいる間に、「社会的養護自立支援拠点」において、そうした拠点やその職員を知ってもらえるよう周知して、こどもと職員がつながるような取組をする
- ④ 国の制度等を活用した経済的なサポート等の実施
 - 自立のための資金の貸し付けや奨学金の給付等の実施
 - 施設長や里親が退所等するこども等の身元保証人となる場合の保険料の負担

【新しい計画で取り組みたいこと】

- 自立に向けたサポートが必要であれば、20 歳まで施設等で生活できるようにする
- 「児童自立生活援助事業」を行う施設や里親などを増やす
- 「社会的養護自立支援拠点事業」を行う場所を作っていく

長

そして、目標としてはこのようなことを考えています

【主な目標にしたいもの】

- すべての「児童養護施設」で「児童自立生活援助事業」を行ってもらう
- 「社会的養護自立支援拠点」を県内の2～4か所に置く

P

「社会的養護自立支援拠点」については、もっと自分たちの近いところにたくさんあっても良いのではないかなと思うのですが、どうなんでしょうか？

長

こうした拠点ですべてのサポートができるわけではなく、いろいろなサービスなどにつないでいくための場所であるということと、長野県のなかにこれまでこうした拠点もなかったの、まずは県内の北側と南側の1か所ずつ、あるいは4つのエリアに1つずつで考えたいと思っています

施

こうした拠点を置くにもお金はかかるので、それほどたくさん置くこともできないということもあるでしょうね

P

わかりました

17-(2)-10 新しい計画における取組を進めるために必要な資源等

上記に掲げた取組を進めていくに当たっては、次のような資源等を整備していく必要があります。

必要となる資源等	資源の必要量
児童自立生活援助事業所(Ⅰ型)の数	2か所以上
児童自立生活援助事業所(Ⅱ型)の数	すべての児童養護施設
社会的養護自立支援拠点事業の設置箇所の数	2～4か所

17-(2)-11 新しい計画における資源等の整備目標

上記に掲げた取組を進めるに当たって、以下のような資源等の整備目標を設定します。

整備すべき資源等	令和 6年度 現状	令和 7年度 目標	令和 8年度 目標	令和 9年度 目標	令和 10年度 目標	令和 11年度 目標
児童自立生活援助事業所(Ⅰ型)の数	2か所	2か所以上	2か所以上	2か所以上	2か所以上	2か所以上
児童自立生活援助事業所(Ⅱ型)の数	なし	2	5	8	10	14施設
社会的養護自立支援拠点事業の設置箇所 の数	なし	1	1	2～4 か所	2～4 箇所	2～4 か所

ありがとうございます

長

Q

さて、今度は本当に、今回の話し合いを終わりにすることができそうですね

そうですね

それでは、今回の新しい計画での主な取組と目標を整理しましょう

長

【新しい計画で取り組むこと】

- 自立に向けたサポートが必要であれば、20 歳まで施設等で生活できるようにする
- 「児童自立生活援助事業」を行う施設や里親などを増やす
- 「社会的養護自立支援拠点事業」を行う場所を作っていく

【主な目標】

- すべての「児童養護施設」で「児童自立生活援助事業」を行ってもらう
- 「社会的養護自立支援拠点」を県内の2～4か所に置く

P

こうした取組によって、施設や里親の家などで生活したことのある人たちが、社会のなかでひとりきりにならないようなサポートが進めば良いなどと思います

O

ただ、「社会的養護自立支援拠点」については、施設などを出てからも「こういったところがあるんだよ」ということを、施設などにいるときから知ってもらわないと、なかなか使ってくれないと思いますので、そこもお願いしたいところです

17-(2)-12 社会的養護経験者等の自立に向けた支援の取組の評価指標

長野県において、社会的養護経験者等の自立に向けた支援の取組がどの程度進んでいるかを評価するに当たり、目標等は定めませんが、以下の指標も設定し、評価していきます。

評価指標
児童自立生活援助事業所(Ⅰ型)の定員数・入居者数
児童自立生活援助事業所(Ⅱ型)の定員数・入居者数
児童自立生活援助事業所(Ⅲ型)の入居者数
いわゆる措置費の加算職員のうち「自立支援担当職員」を配置している施設の数(再掲)

なお、代替養育を受けていたこどもの大学等進学率については、今後も調査していきますが、今回の新しい計画における評価指標としては扱わないこととします。

長

そのとおりですね
ありがとうございます

宇

さて、そろそろ、子どもたちと、ここではおとなも入ると思いますが、どういったところを見て(感じて)もらいたいかを整理して、ここでの話し合いを終わりにしますか？

長

そうですね

【子ども(おとな)のみなさんへ】

- いま、あなたが施設や里親の家などにいるなかで、おとな(18歳や高校卒業)になってからも、もう少し自立に向けてサポートしてほしいと思っているとしたら、施設や里親はそうしたサポートをしてくれそうですか？
- いま、あなたが施設や里親の家を離れて生活していて、何か困ったことがあったときに相談などができて、サポートをしてくれるようなところがありますか、あるいはそういったところを知っていますか？
- 1年後、2年後…5年後…の「いま」はどうですか？

長

さて、ここまで続けてきた、新しい計画を作るための話し合いですが、この後、話し合っていきたいと思っているテーマはあと2つです

A

終わりに近づいてきた感じですね

長

今日はここまでにしたいと思いますが
もう少しですので、引き続きよろしくお願いします