令和３年度子ども・子育て支援推進調査研究事業

都道府県社会的養育推進計画の好事例集作成と自治体向けシンポジウム（都道府県社会的養育推進計画の実践に向けた調査研究）

報告書

令和４（2022）年３月

早稲田大学

目次

要旨 **1**

第 I 章 調査研究の実施概要 **2**

1. 背景・目的 2
2. 実施内容 3
3. 実施体制 4
4. 結果の公表方法 4

第 II 章 有識者インタビュー調査 **5**

1. 概要 5
2. 有識者インタビュー調査結果 7
3. 小括 27

第 III 章 評価基準（案）の試行的作成と評価・検証 **29**

1. 概要 29
2. 現行の策定要領に基づく評価基準（案） 31
3. 各記載項目の試行的評価・検証結果（見える化） 43
4. 調査の小括 47

第 IV 章 事例インタビュー調査 **48**

1. 概要 48
2. 推進計画の取組に関する事例 49
3. 小括 58

第 V 章 都道府県等向けシンポジウム **59**

1. 概要 59
2. 実施結果 61
3. 小括 72

第 VI 章 考察 **73**

1. 調査研究の総括 73
2. 今後の方向性 76

第 VII 章 資料編 **78**

1. 都道府県等インタビューメモ 78
2. 都道府県等向けシンポジウム パネル討論報告資料 112

要旨

児童相談所設置自治体（都道府県等）では、国が示した策定要領に沿って都道府県社会的養育推進計画を策定している。本調査研究は、推進計画の各記載項目の取組の評価・検証・フィードバックを行う際の効果的な PDCA（計画・実施・評価・反映）サイクルの運用手法を検討するとともに、推進計画の実践への機運を高めることを目的として、先行文献調査及び有識者インタビュー調査、評価基準（案）の試行的作成と推進計画の試行的評価・検証（見える化）、都道府県等への事例インタビューに基づく事例集の作成、都道府県等の推進計画担当者向けシンポジウムを実施した。

先行文献調査及び有識者インタビュー調査からは、記載項目は個別に検討するだけでなく相互作用も考慮する必要があり、施策の体系化が重要とされた。また、都道府県等が推進計画の自己点検等をした上で、子ども中心で取組を推進する「マネジメント機能」が期待されていた。加えて、都道府県等の推進計画を評価・検証する観点では、本来は推進計画への掲載内容や事業実施状況ではなく実際に実施された内容が重要であり、この考えを基礎とした評価方法を検討すべきとの指摘もあった。

評価基準（案）の試行的作成と推進計画の試行的評価・検証（見える化）は、国が示した策定要領の各記載項目に沿って推進計画の掲載内容をみたため、「各都道府県等の推進計画の掲載内容の充実度の見える化」と位置付けるべき内容である。作成した 40 項目の評価基準（案）に沿って推進計画の掲載内容を評価・検証したところ、自治体間の掲載の充実度には大きな差がみられた。中でも当事者参画、子どもの権利擁護、中核市・特別区の児童相談所設置、児童家庭支援センターの機能強化・設置促進といったテーマに関連する取組は具体的記載が乏しい都道府県等が多かった。

都道府県等への事例インタビューに基づく事例集の作成では、ある取組を推進した結果として他の取組も推進しやすくなるなど、複数の記載項目を一体的に推進することで施策間・取組間で相乗的な作用が生じうることが示唆された。また、関係機関同士の連携促進の場づくり、地域としての方向性や重点施策の提示、理解醸成のための自治体内外（特に庁内）への働きかけなど、市区町村や民間団体が動きやすいよう都道府県等が支援的役割を発揮している事例もみられた。なお、推進計画の進捗管理など継続的な検討体制を維持している都道府県等もあったが、少数にとどまった。

都道府県等の推進計画担当者向けシンポジウムについては、里親委託の推進は最も多くの参加者が期待を寄せていたテーマだったが、これに限らず担当者ならではの悩みが共有できたこと、他自治体の取組における具体的な推進方法を直接聞けたことなど、肯定的なコメントが多数寄せられ、このような機会をもっと設けてほしいとの意見もあった。PDCA のサイクルを円滑に回すマネジメント機能の必要性や参加自治体の理解も確認できたが、それを学ぶには他自治体の取組事例の経緯や内容を詳細に知ることが現時点では効果的な手段だと考えられた。

以上より、都道府県等では PDCA サイクルを円滑に運用し、各取組の充実を図る動きとしてマネジメント機能が期待される一方、国でも都道府県等の自律的な取組の推進に資するよう、マネジメント機能の後押し（マネジメント支援）が望まれる。国によるマネジメント支援は複数の手法の組み合わせで構成されているが、それが実態にどのような影響を及ぼしているかを分析する、いわゆる「評価の評価」によりマネジメント支援のあり方を検討することが重要となる。地域の実情は踏まえつつも、記載項目の中には計画前期で当然に実施されているべき取組もあると考えられ、そのような項目では段階的に高い取組水準へと促すことも一案である。また、評価指標に関して、現行の策定要領で示されている「評価のための指標例」には体制整備に関連する評価指標が多く含まれているが、施策のプロセスや結果に焦点化した指標も併せて検討されることが望ましい。また、自治体間の学び合い（ピア評価）の促進が PDCA サイクルの円滑な運用に有効だと考えられ、国において具体的な検討が望まれる。さらに、都道府県等の発意に基づく独自施策へ国が補助する制度も、都道府県等による自律的なマネジメント機能に寄与すると考えられる。

第Ⅰ章 調査研究の実施概要

1.　背景・目的

(1) 背景

平成 28 年の児童福祉法改正により、子どもが権利の主体であると位置付けられるとともに、子どもの家庭養育優先原則が明記され、平成 29 年 8 月には「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」で今後の社会的養育の在り方に言及した「新しい社会的養育ビジョン」が取りまとめられた。児童相談所を設置している都道府県等の自治体（以下「都道府県等」という。）では、改正児童福祉法等の理念のもと、「新しい社会的養育ビジョン」等で掲げられた取組を通じて子どもの最善の利益の実現が求められており、その具体的工程として都道府県社会的養育推進計画（以下「推進計画」という。）が位置づけられる。

推進計画について、国は「「都道府県社会的養育推進計画」の策定について」（以下「策定要領」という。）を発出し、令和元年度末までに各都道府県等の策定が終了している。策定要領では数値目標等とともに、各都道府県等に 10 項目の記載項目（以下「記載項目」という。）を示し、諸般の取組を具体的に求めている。

図表 Ⅰ-1　策定要領における記載項目

- 都道府県における社会的養育の体制整備の基本的考え方及び全体像
- 当事者である子どもの権利擁護の取組（意見聴取・アドボカシー）
- 市区町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた都道府県の取組
- 各年度における代替養育を必要とする子ども数の見込み
- 里親等への委託の推進に向けた取組
- パーマネンシー保障としての特別養子縁組の推進のための支援体制の構築に向けた取組
- 施設の小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組
- 一時保護改革に向けた取組
- 社会的養護自立支援の推進に向けた取組
- 児童相談所の強化等に向けた取組

(2) 目的

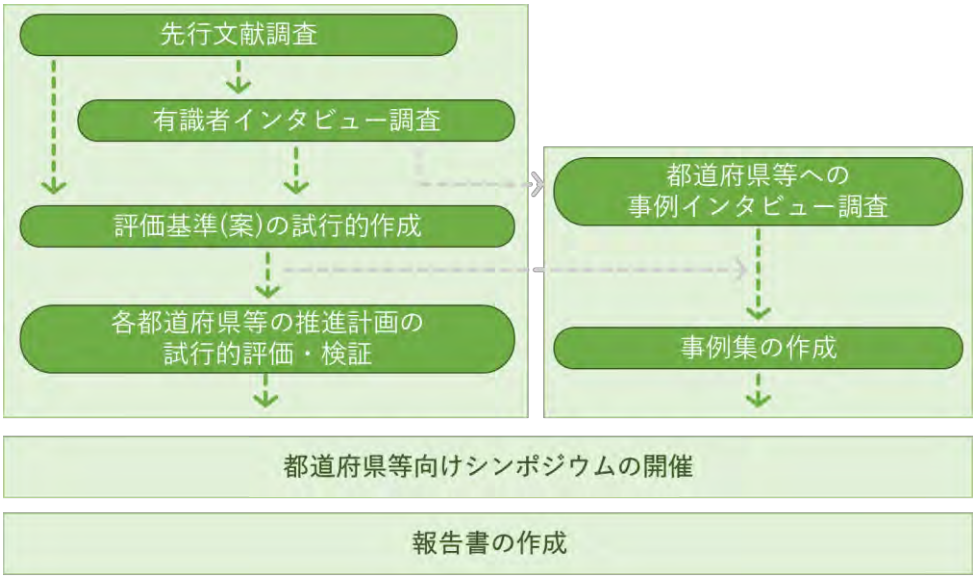
国は策定要領の中で「毎年、各都道府県における計画の取組及び「評価のための指標」等を取りまとめ、進捗のモニタリング及び評価を行い、公表するとともに、進捗の検証を行って取組の促進を図る」としている。しかしながら、令和 3（2021）年 8 月時点では記載項目の中で評価・検証が行われたのは、推進計画の「見える化」として実施された「里親等への委託の推進に向けた取組」のみとなっている。

そのため本調査研究では、推進計画の各記載項目の取組の評価・検証・フィードバックを行う際の効果的な PDCA サイクルの運用手法を検討するとともに、都道府県等における推進計画の実践への機運を高めることを目的として実施した。

2.　実施内容

本調査研究全体の実施を円滑かつ効果的に進行できるよう、各調査を以下の流れで実施した。

図表 I-2　本調査研究の実施フロー



(1) 推進計画の記載項目に関する評価・検証

① 先行文献調査

各都道府県等の推進計画を収集した。また、近年実施された国の調査研究等のうち、記載項目と深い関連があるものを収集し、これらの先行文献から各記載項目における現状や課題の認識、取組の推進におけるポイント等に関する示唆を得た。

② 有識者インタビュー調査

先行文献等をはじめとした各記載項目と特に関連の深い調査研究に携わった有識者を対象としたインタビュー調査を行い、それぞれの記載項目の現状・課題の認識、取組の推進におけるポイント、注目される取組等を具体的に聴取した。

③ 評価基準（案）の試行的作成

各記載項目について分析・考察することで、記載項目ごとに評価・検証を行う際の評価基準（案）を作成する。評価基準（案）の作成は、現時点では PDCA サイクルでの改善を促すツールとなるよう、3～10 項目程度のチェックリスト形式の「問い」と、その到達度を段階的に捉える尺度を試行的に設計した。なお、この検討過程では、早稲田大学社会的養育研究所で設置している社会的養護を経験した当事者 4 名で構成される「ユース会議」の意見も参考にした。

④ 各都道府県等の推進計画の試行的な評価・検証

作成した評価基準（案）を用いて、各都道府県等の推進計画について、公表された内容の記載の範囲内で評価基準（案）に沿って評価・検証を行った。

(2) 事例集の作成

① 都道府県等への事例インタビュー調査

都道府県等の推進計画の中から、それぞれの記載項目に関して、国が策定要領の中で「計画策定に

当たっての留意点」として示しているポイントに対して高い効果が期待される取組や、全国の都道府県等を横並びで見た際に他には見られないユニークな取組についてインタビュー調査を実施し、その結果を整理する。

② 事例集の作成

インタビュー調査で収集した情報を基に、主に都道府県等に向けた事例集としてとりまとめる。

(3) 都道府県等向けシンポジウムの開催

各調査から得た推進計画の記載項目に関する知見を都道府県等の推進計画の企画・調整担当者へフィードバックするため、担当者を集めたイベントを開催した。

(4) 報告書の作成

上記の調査結果やシンポジウム開催報告を取りまとめるとともに、推進計画の各記載項目の取組の評価・検証・フィードバックを行う際の効果的な PDCA サイクルの運用手法を検討した。

3. 実施体制

本調査研究の実施計画や各調査の実施は、早稲田大学社会的養育研究所が担当した。なお、厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課の担当者には有識者インタビュー調査の一部とほぼすべての都道府県等インタビュー調査へオブザーバーとしてご同席いただいたほか、都道府県等インタビュー調査及び事例集作成にあたって株式会社 HITOTOWA にご協力いただいた。

【調査研究実施主体：早稲田大学社会的養育研究所】

上鹿渡 和宏　早稲田大学社会的養育研究所長
家子 直幸　早稲田大学社会的養育研究所 客員次席研究員
上村 宏樹　早稲田大学社会的養育研究所 客員次席研究員
八木 香穂里　早稲田大学社会的養育研究所 研究補助者
田中 穂乃香　早稲田大学社会的養育研究所 研究補助者
加藤 璃緒　早稲田大学社会的養育研究所 研究補助者

【オブザーバー：厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課】

胡内 敦司　厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課 課長補佐
玉井 秀紀　厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課 課長補佐

【調査協力：株式会社 HITOTOWA】

佐藤 まどか　株式会社 HITOTOWA ディレクター
佐藤 祥子　株式会社 HITOTOWA シニアプランナー

4. 結果の公表方法

本調査研究の調査結果については、当研究所ウェブサイト（https://waseda-ricsc.jp/）において公表した。

第 II 章　有識者インタビュー調査

1.　概要

(1) 先行文献調査

有識者インタビューの実施に先立ち、以下の 2 種類の公表資料を収集・整理し、各記載項目における現状や課題の認識、取組の推進におけるポイント等を検討した

① 各都道府県等の推進計画

各都道府県等が作成した計 65 件[1]の推進計画を収集し、それぞれの記載内容を概観した。

② 国が実施した調査研究

近年実施された国による調査研究（委託調査及び子ども・子育て支援推進調査研究事業）のうち、記載項目と特に深い関連があるものを収集した。

図表 II - 1　本調査研究で収集・整理した国の調査研究

記載項目	国の調査研究名　※カッコ内は報告書公表年
①都道府県における社会的養育の体制整備の基本的考え方及び全体像	―
②当事者である子どもの権利擁護の取組(意見聴取・アドボカシー)	・三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング(2021)「子どもの意見表明を中心とした子どもの権利擁護に関する調査研究」
③市区町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた都道府県の取組	・日本大学「市区町村子ども家庭総合支援拠点設置に向けてスタートアップマニュアル」 ・日本大学(2020)「子ども家庭総合支援拠点の設置促進に関する調査研究」
④各年度における代替養育を必要とする子ども数の見込み	―
⑤里親等への委託の推進に向けた取組	・三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング(2021)「乳幼児の里親委託推進等に関する調査研究」
⑥パーマネンシー保障としての特別養子縁組の推進のための支援体制の構築に向けた取組	・HITOTOWA(2021)「特別養子縁組制度の改正を踏まえた年齢要件緩和及び手続きの改正に係る事例に対する支援のあり方に関する調査研究」 ・HITOTOWA(2020)「養子縁組あっせんにおける民間あっせん機関と児童相談所との連携や情報共有のあり方に関する調査研究」
⑦施設の小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組	・みずほ情報総研(2021)「児童養護施設等の高機能化、小規模かつ地域分散化に伴う子どもの状態像に即した人材育成に関する調査研究」 ・みずほ情報総研(2020)「児童養護施設の小規模かつ地域分散化に関する調査研究」
⑧一時保護改革に向けた取組	・三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング(2021)「一時保護所の実態と在り方及び一時保護等の手続きの在り方に関する調査研究」
⑨社会的養護自立支援の推進に向けた取組	・三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング(2021)「児童養護施設等への入所措置や里親委託等が解除された者の実態把握に関する全国調査」
⑩児童相談所の強化等に向けた取組	・三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング(2021)「児童相談所の第三者評価に関する調査研究」

[1] 児童相談所設置 4 政令市と 1 中核市は県と一体的に推進計画を作成していたため、児童相談所設置自治体数とは一致しない。

(2) 有識者インタビュー調査

① 対象

各記載項目のこれまでの実態や課題を把握するとともに、今後の展望について示唆を得るため、先行文献等で各記載項目と特に関連の深い調査研究に携わった、社会的養育の制度や実態に詳しい有識者を意見聴取の対象者とした。

図表 II - 2　有識者インタビューの対象者

記載項目	有識者インタビュー対象者名
都道府県における社会的養育の体制整備の基本的考え方及び全体像	ー
当事者である子どもの権利擁護の取組(意見聴取・アドボカシー)	相澤仁氏（大分大学福祉健康科学部教授）
市区町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた都道府県の取組	佐藤まゆみ氏（淑徳大学短期大学部教授）
各年度における代替養育を必要とする子ども数の見込み	
里親等への委託の推進に向けた取組	林浩康氏（日本女子大学人間社会学部教授）
パーマネンシー保障としての特別養子縁組の推進のための支援体制の構築に向けた取組	川松亮氏（明星大学人文学部教授）
施設の小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組	（国の調査研究等に携わったことのある有識者）
一時保護改革に向けた取組	安部計彦氏（西南大学人間科学部教授）
社会的養護自立支援の推進に向けた取組	松本伊智朗氏（北海道大学大学院教育学研究院教授）
児童相談所の強化等に向けた取組	藤林武史氏（西日本こども研修センターあかし企画官） 宮島清氏（日本社会事業大学専門職大学院教授）

② 聴取事項

〇当該記載項目に関する現状と課題

・全国的にみた都道府県等の取組状況（取組の段階、地域差／等）

・取組を推進する上での課題

〇記載項目に関する今後の展開

・策定要領の記載内容で特に着目すべきポイント

・今後の展開への期待

③ 実施方法

オンラインによる個別の半構造化インタビュー

④ 実施期間

令和 3（2021）年 11 月 2 日～11 月 24 日

2.　有識者インタビュー調査結果

(1) 相澤仁氏：当事者である子どもの権利擁護の取組(意見聴取・アドボカシー)

① 当該記載項目に関する現状と課題

〇全国的にみた都道府県等の取組状況

・制度化については「子どもの権利擁護に関するワーキングチーム」（WT）の報告書で法制化についてある程度言及があり、「社会的養育専門委員会」でもこの報告書に沿って了承が得られた。これに先駆けて取組み始めている幾つかの自治体もあるが、令和 4 年度以降の法改正で権利擁護に関連した規定ができることが自治体にも伝わっている状況だと思う。

・これにより、様々な自治体から先行する都道府県に問合せが来たり、自身にも問合せが来たりしており、具体的に取組みを進めなければいけない雰囲気は醸成されている。現在は次年度予算を確定させるタイミングで、事業化（モデル事業）に向けて進み始めている自治体もあるようだ。実態調査はしていないので全国的な状況は分からないが、現行では 10/10 補助率なので今のところ財政負担も必要ない。法制化に向けた流れの中で、自治体としてはやらなければいけないと感じているようだ。教育分野での実践がなされてくると、子どもの権利擁護の仕組みが一層推進される展開になるのではないか。

・今後、子どもが特定の意見表明支援員（アドボケイト）との関係性を構築できるほうが意見表明支援しやすくなるか、子どもが話しやすくするにはどのような仕組みが良いか等、現在モデル事業を実施している自治体から実績や効果を検証した上で次の検討ができるとよい。特に、子どもと特定のアドボケイトだけの関係性では何かあったときの対応が難しくなるため、組織・システムとして考える際にどのような体制がよいかを検討すべきである。

〇取組を推進する上での課題

・アドボケイトの人材確保や養成が課題となっている。各都道府県で社会的養護に関わるすべての子どもにアドボカシーを実施しようとすると相当数の人数が必要であり、養成研修により確保しなければ事業が始まらない。また、この仕組みは子どもに十分理解してもらわなければ利用してもらえない。アドボケイトの仕組みが準備されても、活用する子どもが理解していないと使ってもらえないので、環境整備の一環としての説明が重要となる。

・また、児童福祉審議会という存在は子どもにストンと入りづらいし、敷居が高い存在だと思われている。言葉自体が固く、使い勝手を良くするのも容易ではない。アドボケイト自体も身近な存在ではない中で、児福審はさらに遠い存在であるため、そこに活用の難しさを感じる。児福審の方たちが施設に訪問したり里親などの集まりに参加したりしてコミュニケーションをとり、相談しても良いなと思える関係性ができないと利用は難しいという印象。子どもに仕組みを説明して、頭でわかったとしても、実際に会って安心できる・信頼できると思えないと、不信感の強い子どもがアクセスするのはハードルが高い。

・関係者・機関が権利擁護の仕組みへの理解がないと、「粗探しに来たのでは」「子どもが意見を言っても叶えてもらえなければ不安定になるのでは」「子どもの意見を職員に秘密にされると問題が潜在化してしまうのでは」といった、仕組みに対する抵抗感や不安感があるので、時間をかけて説明し納得を得ることが必要。そうしなければ、施設職員がこの仕組みにマイナスな印象を持っているときは、子どもがそれを察して利用しなくなる。そのため、関係者・機関への理解を推進する必要があるが、それには時間が掛かるだろう。加えて、問題があった際の対応も実施者側で検討し、子

どもが不利益を被らない体制も必要である。

・アドボケイトの育成を専門的に行うことも想定しうるが、今はどの自治体も養成を開始する段階であり、養成による専門性を身につけながら組織を作るというそのプロセスをどのように進められるかが課題の１つである。アドボケイトが１人で訪問して子どもと面談するというのは、アドボケイト自身も不安だと思う。弁護士は慣れているだろうが、そうでない人たちをアドボケイトとして養成する場合に、どのように養成するのが良いか。アドボケイトが不安であれば子どもも意見を言えなくなるので、専門性を備えるまでの養成については検討しなければいけない。

② 当該記載項目に関する今後の展開

〇策定要領の記載内容で特に着目すべきポイント

・権利擁護は本来、制度の中心に持ってこなければならない考え方である。推進計画を立てる都道府県が、冒頭の「基本的な考え方」にそれぞれの考えを書いているとは思うが、権利擁護がなぜ記載項目の 2 番目になっているかを理解したうえで計画を考えてもらいたい。平成 28 年法改正の第 1 条「権利条約の精神に則り」によって、2 番目の項目となっていることを理解した上で計画を策定すべきである。

・推進計画の策定プロセスへの子どもの参画については、WT でも意見を聴いて報告書に反映する取組を行ったが、当然そのようにする仕組みが必要であり、徹底して子ども参画が図られるよう国は策定要領のレベルでも求めるべき。権利擁護の推進のためにも、子ども参画や意見聴取を充実強化することが必要である。推進計画には委員として社会的養護経験者が入っているのが良いし、参画のあり方についてもモデル的な好事例を国が紹介することも必要である。

〇今後の展開への期待

・権利擁護の取組は、できるだけ早く各自治体で実施してほしい。ただ、スピード感を持ちながらもしっかりとした仕組みの構築が必要であり、義務的に実施する「やらされ感」があるようでは子どもが見透かしてしまうので、各地域の関係団体の理解を得つつ、この仕組みを着実に導入し、確立してほしい。形骸化しないシステム、つまり存在しても子どもが利用しないような制度にはしてほしくない。仕組みを準備しつつ、じっくり取組んでいくべきである。

・WT 取りまとめに入れ忘れた事項として､4 つのアドボカシーがそれぞれアドボカシーであること、それぞれが相互補完的に連携しながらセルフアドボカシーを形成するシステムを作ること、が重要であることに改めて言及したい。そのような環境を用意した上で、子どもが話を聞いてもらう人を選択できるような環境を整えるべき。これを考え方の中心に置きながら、関係者みんなが子どものことを考えて仕組みを確立することを今後期待したい。

(2) 佐藤まゆみ氏：市区町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた都道府県の取組

① 当該記載項目に関する現状と課題

〇全国的にみた都道府県等の取組状況

・平成 16 年児童福祉法改正で市区町村が第一義的相談窓口と位置付けられ、通告も受け付けることとなり、要対協の関係から基盤整備（人材確保と相談対応）が進むだろうと想定されていた。これを基盤整備期とした場合、平成 28 年改正でさらにこの役割が強化されることになり、国と都道府県の責務も書き込まれ、要対協でノウハウ蓄積や専門対応ができ始めた自治体もあった一方、小規模自治体では基盤的体制を持てず人員も（専従職員がおらず）兼務とされるなど、要対協の形骸化

が指摘されてきた。

・実務が各機関の個人的繋がりで対応され、要対協を介さず属人的に行うしかない地域もあるのが実情ではないか。市町村へ以前インタビューした際、「先駆的」とされる自治体でもそのような状況がみられた。基盤整備期を経て充実期に入ると期待していたが、現実は必ずしもそうではなく、担当職員の個人的負担が大きい。平成 17 年度から、都道府県は市町村の後方支援をするとされたが、役割分担の観点からどちらが主担当となるかに焦点が当たりやすい面がみられ、市町村と児童相談所の間でケースが宙に浮いてしまいかねない状況がある。

・さらに、子育て世代包括支援センターと子ども家庭総合支援拠点がそれぞれ母子保健と児童福祉を成り立ちとして制度設計され、さらに新プランで一体的運用や設置も目指される中、ソーシャルワークという新たな機能を求められるようになり、市区町村の役割がより複雑になってしまった。市町村へ総合支援拠点の立ち上げ支援に行っても、どう拠点を作るかに留まらず、担う機能についての地域内の共通理解を持つことが難しく、社会福祉士等の専門職（ソーシャルワークができる職員）の確保にも苦慮している。

・都道府県から市区町村への支援が重要だとされつつ、在宅支援の仕組みづくりが十分になされていない。市区町村の役割として、子育て支援事業の充実を事業計画で考えなければならないが、保育所や地域子育て支援拠点では不足する資源として比較的明確な数値（量的整備目標）を立てやすいが、ショートステイやトワイライトステイなど、（一時保護でもなく保育でもない）レスパイトや中間的な支援（措置や一時保護と普遍的な子育て支援の間）を市区町村の単位でどの程度資源として必要だと判断するのか非常に難しいと感じている。

〇取組を推進する上での課題

・財政的に厳しいほか、担い手不足の問題もある。また、保護者自身が利用抑制しているケースもある。市区町村も利用回数の上限を定めており、それを超えるわけにはいけないので、内規で 7 日等と定めてそれ以上使えないようになっているなど、ニーズを満たしきれず支援が終わることもある。都道府県では児童相談所の体制強化に人手も時間も取られており、市区町村の在宅支援体制の状況把握までは十分手が回っていないのではないか。

・本来は市町村版と都道府県版の子ども・子育て事業計画で重層的なサポートが必要だが、それが難しい。社会的養護はこれに大きく影響され、施設退所後のアフターケアや一時帰宅のサポート、一時保護解除後に家庭に戻った子どもへのケアのための資源が不足していると言わざるを得ない状況である。

・日本では 5 万人未満の市町村が多く、その規模感だと相談を受ける人材の確保も難しい。人材確保もままならない市町村のことを考えて地域の実情に合った制度を作らなければ、対応が難しい自治体が出てきてしまうことが心配される。小規模な市町村は子ども数も少なく、重篤なケース数自体は少ないだろうが、いないわけではないし、子どもが少ないからといって人材が不足して良いものではない。

・子ども家庭支援の難しさの 1 つに、援助のための待機時間が長いことが挙げられる。例えば相談対応で勤務時間である日中には動きがなかったものの、緊急時や夜間対応、休日対応が必要な場合に、小規模な市町村では民間機関も少ないことが問題になる。夜間対応は守衛が電話を受けて翌日対応するところが多いと聞くが、そのような夜間対応などで連携できる民間機関を見つけないと人も資源も足りない。また、重篤なケースに対しても出会うケースが少なければ経験も乏しくなるため、

資源の確保を含めて広域的に（広域連合や一部事務組合等で）確保することをサポートするのは重要なことと考える。

・都道府県と市区町村の役割分担についても、お互いに「これは相手がやるはずだ」と思っていたりすることもある。都道府県と市町村の役割をそれぞれ強化するのは良いことだが、双方の業務に関心が払われづらいのは、二元的な実施体制や子ども家庭福祉の分野の中での領域の縦割りという構造的な問題による影響が大きいと考えられ、その最たるものが社会的養護である。それに加え、市町村が社会的養護は担当の範疇でないと思うのは、乳児院や里親と言われても、どこにどのような施設があり、どこにどのような里親がいるのかもわからない状況だからだろう。児童相談所が媒介して市区町村内での里親数の把握や（家庭支援が必要という文脈での）顔合わせをしていなかったり、情報を出したがらなかったりして、互いの領域を知らないままであることも一因と考えられる。

・都道府県から市町村指導委託という手段もあるが、利用件数は全国でも数千件しか活用されておらず、都道府県から市町村へ支援をシフトして「任せる」段階までに至っていない。また、指導委託した場合は、要保護児童として要対協に全件あげなければならないと考えられるが、漏れや切れ目が生じないよう接続させる必要がある。そのためにも都道府県から市町村への助言が必要なはずだが、支援の接続があまりうまくいっておらず、市町村が知らないうちに子どもが自宅へ帰るという、切れ目が生じる事態が起きている。在宅に戻ったときは再虐待が起きる可能性が高いこともガイドラインで示されているが、そのことへの留意が必要といえる。

・市町村は、一時保護や施設入所措置・里親委託になると費用負担も含め責任がなくなり、そこで主担当が都道府県に移行するためケースとの関わりがなくなるが、その関係は制度的にゼロかイチになっており、措置解除後の家庭復帰や見守りの時に市町村はどうするのか、スタンバイ状態が作りづらい。この逆も起きており、こういった仕組みである限り、微妙な支援の場合に都道府県と市町村間の連携が取れず、状況が継続的に把握できず途絶えてしまう、といった連続性のなさが露呈する。ただし、全件を要対協にあげるかというと、人員も専門職も少ない中では市町村が抱えきれなくなるだろう。現時点でも終結に至らず登録件数が増えていく実態があり、非常に難しい。

・まずは基盤整備をする必要がある。児童相談所と関わりを持った子どもや保護者には、一時保護や措置等に至らないためのサポート、地域へ帰ってくるときのサポートなど、本来は手厚い支援が必要だが、引き受けられるほどの社会資源がないという課題もある。

② 当該記載項目に関する今後の展開

〇策定要領の記載内容で特に着目すべきポイント

・総合支援拠点の設置は、市町村側も段階的に整備することになる。目的や施策を関係機関の長に説明し、共通理解が得られなければ実働する際に厳しいため、理解と周知から始めるはずである。都道府県で総合支援拠点の意義や重要性について地域に理解を求めても、受け止めには濃淡があるが、支援拠点が地域に必要とされている背景を地域の実情に合わせて示すことで市区町村が動いてくれるのであれば、意識醸成が都道府県の役割として位置付けられるだろう。

・人材の問題は大きく、ソーシャルワークが実際にできる人は市区町村にはそれほど多くはない。専門的人材の確保は都道府県など広域でのほうがやりやすく、地域レベルで専門職の確保は大変である。例えば、社会福祉士の資格を持つ人を全市町村へ配置するのは大変だが、ソーシャルワークにあたったことのある人が業務を担えば、有資格者でなくても一定のトレーニングで可能なはず。その研修や人材育成の仕組みは都道府県の役割と考えている市町村も多いという先行研究もある。人

材の確保は時間が掛かるため、早めに都道府県が動かなければ体制構築は進まない。

・ケースマネジメントは対人援助職では比較的行われているが、ソーシャルワークの中で担われるケースマネジメントは少し異なるものであり、それを市町村がやるとすれば、それは児童相談所がソーシャルワークを援用して実施しているケースマネジメントと同様である。そのため、具体的なノウハウを伝授してもらうことが重要になる。人事交流をしている地域もあり、それにより都道府県も市町村も互いの業務を理解でき、戻ったときに業務が円滑になる面もあり、連携上必要なことではないかと考える。

〇今後の展開への期待

・都道府県が保護している子どもの措置先について、市町村へのフィードバックが重要であり、市町村も児童相談所が対応するものという認識ではなく、児童相談所は市町村からよりふさわしい支援を任されて決定権限を行使する、との認識が必要である。なんとなく役割が移行するのではなく、市町村が決定を依頼する立場あるいは決定に関与するほうが役割や責任の明確化においても良いだろう。

・市町村の状況を適切に把握することが、まずは都道府県の役割として重要ではないか。都道府県の呼びかけに応じてくれるよう、市町村にとって重要なことであると認識してもらうよう都道府県による働きかけが求められる。つまり、推進計画が市町村の実践や体制にどう関わるかを丁寧に説明すべきであり、地域の中で何ができるかを一緒に考えてもらえるようになることがひとつのゴールとなるだろう。推進計画のために市町村との連携が必要、と呼びかけるよりも地域の意識や体制づくりにとっては影響があるのではないか。

・都道府県の地域資源整備についても、客観的な評価が必要である。例えば一時保護について市町村に（帰宅可能性や時期などを）説明することがあれば、要対協で活用可能な地域資源を考え、都道府県と市区町村が一緒に検討できるし、そういったプロセスが必要だろう。資源は用意されただけでは効果がなく、それをどう活かすかについて拠点で個別支援計画の立案など必要なコーディネートができているかを評価できたら良いのではないか。

・児童家庭支援センターに関しては、幾つかの市町村への SV／マネジメントに協力してもらうような位置づけがあるのではないか。市町村で SV を確保するのは大変であり、児童相談所も距離的に遠かったりする。コンサルテーションの意義もなかなか理解されておらず、同職種からの助言を希望することになりやすい。その意味では、児童家庭支援センターが積極的に市町村支援をしてくれると大変ありがたい。児童家庭支援センターならソーシャルワーカーも心理職もいるので、個別ケースについての SV だけでなく、全体的なマネジメントに対する SV が受けられるようになるのではないか。児童家庭支援センターは地域に開こうとしており、単独設置のところはアクセスのよい場所を選んで開設する工夫が見られたり、事業自体も子育て支援であるトワイライトステイやショートステイ、支援対象児童等見守り強化事業など多様な実践が行われている。普段から地域にあって身近で、そこに寄ることを恥ずかしいことと感じないような、溶け込んだ状態になっている。まずは間口を広げて敷居を下げ、物理的にも心理的にもアクセスしやすい民間の資源が市町村のパートナーのようにくっついていると市町村にとっても助かるだろう。

(3) 佐藤まゆみ氏：各年度における代替養育を必要とする子ども数の見込み

① 当該記載項目に関する現状と課題

〇全国的にみた都道府県等の検討状況

・代替養育を必要とする子どもの見込みは、少なくとも現状の各都道府県の見込みを出していると考えられる。児童相談所の虐待相談対応件数の中で約 15%が一時保護、2-3%が措置になると見込んで、それに一時保護中の子どもの人数や期間を勘案して算出することで、代替養育のキャパシティは算出できるのではないか。

〇子ども数を検討する上での課題

・「このまま放置していたら代替養育になるかもしれない」という子ども人数は把握できているのだろうか。本来この数を把握するのは市町村の役割であろうし、要対協に登録している子ども数であって支援が提供されているはずだが、実態は必ずしも台帳に載せていないケースがかなりあるはずである。要支援や要保護など本来扱わなければならないケースが、市町村の地域レベルでも潜在化している可能性がある。「要対協のケースとまではいかないけれども、見守りとして、何かあれば連絡を」といった対応ではかなりリスクが高いケースもあるのではないか。こうしたケースの丁寧な把握が併せて必要と考える。

・本来、要対協での対応が必要と考えられるのに、台帳掲載とならない理由は定かではないが、「そういったケースがあるか、（ある場合）どれくらいあるか」を尋ねるとよいのではないか。実態を把握することは大切であり、要対協のマネジメントの問題、人的資源の不足、受け皿となる社会資源の不足など、事情の有無は押さえておくべきである。子どもの状況やニーズではなく、市町村の状況によって支援が必要にも関わらずサポートできないことを把握できるとよい。市町村としてはニーズがあっても応えられない状況かもしれず、都道府県にはそのバックアップの手立てを講じるよう期待したい。

・要対協に載せるケースは要綱の定めの通りだが、程度の判断やケース登録する基準について、市町村が明確に持っているかが重要である。国では先駆例を挙げているが、担当者のさじ加減になることは否めない。ケースの登録基準は地域の実情に合わせて異なることが予想されるため、国が一律に基準を示すべきか慎重に考える必要があるが、都道府県と市町村が共通のアセスメントツールを使っている事例は多いだろう。ケースの難しさや見通しの持ち方は経験が必要で、児童相談所が要対協に関与していれば会議で台帳への登録を助言することは可能だが、市町村では 3-4 年しかいない行政職員がほとんどなので、市町村単独では難しい面があるだろう。要対協の登録ケースの中から、代替養育が必要となる可能性がある重いケースがどの程度あると考えられているか、あるいは重たいケースに支援がどの程度提供できているか(いないか)について、市町村のアセスメントの状況を把握することも必要となるかもしれない。

② 当該記載項目に期待される今後の展開

・代替養育の可能性があるケースの見込みだけでなく、代替養育に移行する可能性のあるケース、つまり手厚い在宅支援が必要なケースを把握して、支援に乗せる仕掛けを作る必要がある。先述の要対協の登録ケースの話とつながる。また、これは指導委託ケースを台帳に載せることともリンクしており、それをせずに代替養育の件数だけを都道府県が算出することには違和感がある。量の見込みを算出するなら、在宅支援と地続きであることを都道府県が理解しておく必要がある。この点に対する市町村の理解も促すことが大切である。

・「家庭支援」はそもそもすべての家庭に提供されるべきものだと考えており、要支援・要保護の手前で家庭支援をすると予防的に機能する、との考えもあるが、普遍的な家庭支援という位置づけのほうがよい。短期的にはリスクが比較的高い層に対応しなければならない、というのはその通りだが、本質的には特定の人に対象を区切るのではなく、支援が全体に提供される必要がある。アセスメント以前の問題として、みんなが支援に繋がるという発想が家庭支援であると思う。
・子ども家庭福祉分野の実施体制や制度の特性から、都道府県は、在宅支援は自分たちの仕事だと思っていないかもしれないが、先述の発想からすると市町村の事業によってリスクが減らせることを都道府県の担当者に理解してもらえるようにすべきと考える。

(4) 林浩康氏：里親等への委託の推進に向けた取組

① 当該記載項目に関する現状と課題

〇全国的にみた都道府県等の取組状況

・フォスタリング業務をどのようなシステムで動かすべきかというマクロな視点と、各業務段階での実践上の課題といったミクロな視点と 2 つがあるが、今回は前者の視点での話になる。
・児童相談所ももちろんフォスタリング機関として機能するが、民間フォスタリング機関では包括的な業務委託を前提として考えるべきである。それは専門家としてマッチングから委託後支援までを含めて包括的な業務を担うことが重要だと考えられる。しかし実態としては、児童相談所・児童家庭支援センター・里親支援専門相談員（施設）など 3～4 機関が里親業務を協働する形で進んでいる。これを、過渡的なものと捉えるべきか、最終的なあり方・将来像と捉えるべきか、といったことまで検討していない自治体も一定割合あるはず。

〇取組を推進する上での課題

・里親に話を聴いたところ、複数機関が関わることで役割分担が理解しづらい、決意を持って話したことが共有されていない、といった声が多数あった。また、里親と支援者の相性の良し悪しもありつつ、特定の人に相談したいという声もあった。
・フォスタリング機関を中心にチーム養育の観点で取組むと言っても、ピンと来ない里親も多いと思う。里親支援専門相談員も含めて、児童相談所からの記録情報の開示は自治体格差が大きく、「年 1 回しか里子と会わない人たちがケース会議を行い、措置権を持っていて、里親は蚊帳の外」「チームで養育している印象は全くなく、里親同士のサポートだけが唯一の救い」といった声もあった。
・このような状況の中で何が必要かを考えると、里親委託中の養育支援のあり方が重要である。里親委託は根底の考え方として「養育の社会化」を想定しなければならないはずだが、委託後の養育支援サービスがまだ不十分である。「養育支援」といっても実態として里親個人の努力に委ねられている部分が多く、委託後の特に半年～1 年間は里親として負担感が大きい。この点は、チーム養育に実感がないという実態を捉える上でも非常に重要である。
・里親委託推進の取組は地域差が大きい。どうしても都市を中心に制度を考えがちであり、政令指定都市のように比較的小規模な地域で複数機関が関われるところもあるが、施設も少なく公共交通も乏しい都道府県では面積も広く地域資源自体が少ない。そうした所は児童相談所以外に民間フォスタリング機関が必要に思うが、引き受け手もなく、財政的にも困難な面があり、課題を感じる。

② 当該記載項目に関する今後の展開

〇策定要領の記載内容で特に着目すべきポイント

・「評価のための指標例」に家庭復帰支援が含まれているが、家庭復帰だけでなく、再構築支援をどうするかも位置づけるべきだろう。法 48 条 3 項に「里親は実親子の交流を支援しなければならない」とあるが、現実としては生みの親の情報はほぼ児童相談所にあり、文書ではなく口頭で断片的に伝えられ、秘匿情報とされることも多い。また、多くの自治体で実親と里親との安全な交流が困難である事例が存在するなどから交流を一律に禁止している実態もある。実親子交流のあり方やその過程における里親の位置付けについて検討する必要がある。民間フォスタリング機関の関与は「フォスタリング機関（里親養育包括支援機関）及びその業務に関するガイドライン」に充実した記載があるが、フォスタリング機関の標準業務とはされておらず、その点について考える必要がある。
・パーマネンシー保障として里親は一時的だという視点の重要性も指摘されてきたが、実際には施設養護を含め措置が長期化している事例がかなり存在する。長期里親委託が特別養子縁組の代替的役割を担っている面があり、子どもたちが法的にも安定した家庭で暮らすことを保障するリーガルパーマネンシーの視点がまだ希薄である。
・段階として里親委託数や里親確保は重要だが、措置・委託の方法は必ずしも 1 つだけに定める必要はない。市町村での里親支援の観点では、プチ里親（トワイライトステイ、一時保護委託、週末里親／等）が活用されることも想定されており、措置か在宅か、施設か里親か、というあり方から、ある一定の時期は複数委託や実親も含めて検討するなど、市町村や都道府県の地域資源を柔軟に活用するような養育支援モデルなど創造性を持った取組が必要であり、そういったことを反映した指標例も考えられるのではないか。

○今後の展開への期待

・里親業務を協働して担うというあり方を継続することが考えられているが、里親委託率が相対的に高い西ヨーロッパ、北ヨーロッパ、北米、オセアニア（ニュージーランド、オーストラリア）などを見ると、各国でもそういった段階がありつつも、基本的に各機関が独立して業務を担っている。日本では里親認定は都道府県で行われるが、オセアニア等は里親認定を各機関が担い、ケースマネジメントの権限もあり、独立機関としてマッチングや調査も一貫して行うことができる。
・日本では里親に関わるためモニタリングの視点は児童相談所も持てているはずだが、同じケースを協働して担っているというのはもったいない状況である。行政が振り分けてくれるため、良い意味で民間同士の競合は起きないが、新規ケースを獲得しようというモチベーションも当然低い。また、抱えたケースについて財政的な支援は一定であるため、その点もモチベーションを高められない要因である。10～15 年後に欧米、オセアニア諸国のような独立型を考えるのも 1 つのあり方でないか。
・どこの自治体でも里親担当・子ども担当というシステムが不評である。子ども担当の訪問はせいぜい半年に 1 回で、その人が子どもの措置権を持っており、普段関わっている里親担当の支援者が決定の蚊帳の外、といったことがこじれる要因になる実態がある。
・児童相談所がフォスタリング機関として力をつけることも重要。里親委託の推進のすべてを民間機関に委ねることは現実的ではない。業務を民間に委ねながら、将来的には連携というよりは各々がケースを持つ関わり方が良いのではないか。「連携・協働」といっても、例えば机を並べて一緒に仕事をすることで業務も責任も共有するのではなく、業務効率や里親との関係性から考えて、それぞれに独立性が必要である。
・民間でフォスタリング業務の専門家を育てるにしても、ある程度独立して包括的な業務を担う必要

がある。現時点では連携・協働が求められる自治体もあると思うが、5～10 年後を考えると、民間ができるだけ一貫した職員を配置することで、包括的な業務の中で経験を積んだ専門家が育てられる。児童相談所は異動が避けられないため、児童相談所以上に民間機関が力をつけることが必要となる。

・基本的な言葉の概念共有が必要。「チーム養育」や「連携・協働」のような基本用語も、同じ業界内で概念の合意がない中で流布しており、各々が想定していることが異なる。この概念のあるべき姿を議論するところからスタートしなければならない。

(5) 川松亮氏：パーマネンシー保障としての特別養子縁組の推進のための支援体制の構築に向けた取組

① 当該記載項目に関する現状と課題

〇全国的にみた都道府県等の取組状況

・養子縁組成立数は年間 300～400 件で、徐々に増えてはいるが、年間を通じて 0 件の児童相談所もある。全国的な取組状況の集約がなされていないため、各自治体の取組み状況は把握しにくいのが現状だが、過去の研究の中で成立件数が多く比較的活発に活動していた児童相談所にインタビューを行ったことがあり、上位 10 か所の児童相談所では年間成立数が 5~10 件くらいだったが、他の児童相談所は 1~2 件が最頻値だった。

・児童相談所の養子縁組里親の登録・支援のために専任のワーカーを配置している児童相談所はほとんどなく、里親担当ワーカーが業務の一部として担っている。新生児委託専任の児童福祉司を配置し、新生児委託に特化して進めている自治体もあるものの、今後も養子縁組に専任のワーカーを置くのは難しいと思われ、引き続き里親担当ワーカーが担うことになるだろう。

・養子縁組に対しては、否定的な自治体はいまは無くなってきた印象である。新生児委託は 4～5 年前までは否定的な見解を持つ児童相談所も多かったが、変化してきたと思う。

・現在は 6 歳以上の子どもへの取組のバラつきが課題になっている。この点は 2020 年度の報告書を参照されたいが、現段階の取組み状況として、徐々に進んできてはいるものの、地域によりかなりの温度差がある状況だと言える。

〇取組を推進する上での課題

・児童相談所職員の研修では、養子縁組に関する研修項目として制度化されたものはなく、任用研修等の中で多少触れる程度であり、児童相談所職員全体への意識啓発がまだ進んでいない。フォスタリング機関研修でも扱われるが、養子縁組に特化した研修がない。ただし、あっせん機関研修に出ている児童相談所職員はある程度は意識が高まっているだろう。

・民間あっせん機関との連携について、民間あっせん機関が存在する自治体が少なく、関わりがないことでピンと来ない自治体が非常に多い。たまに関わる中でも不信感があって（ちゃんとしたアセスメントができるか、最後まで見てくれるのか／等）、取扱いをめぐる支障が生じることがある。都市部の児童相談所でも、他自治体の民間あっせん機関と認識の相違が生じており、事例を経験しつつ情報が蓄積・共有されていくが、全国的に蓄積されないことが課題であるため、児童相談所内で共有されるとよい。特に同居手続きがされた事例で児童福祉司指導をかけているか、訪問調査をしているか、その事例を民間あっせん機関と情報共有ができているか、が重要になる。

② 当該記載項目に関する今後の展開

○策定要領の記載内容で特に着目すべきポイント

・民間あっせん機関がある自治体は、児童相談所で養親が見つからない場合の連携ルートができるとよい。特に障害児や外国にルーツを持つ子どもに関しては、民間あっせん機関のほうが専門性が高く、児童相談所が民間あっせん機関に助言を受けたり、あっせんをしてもらったりするなど、困難ケースでの協働事例がどの程度あるかがポイントではないか。また、児童相談所では費用が掛からないが、民間あっせん機関だと費用が掛かることが連携・協働を進める上での課題であり、これをどのように解消するか。

・民間あっせん機関と児童相談所が連携・協力する際には、ソーシャルワークの段階に合わせた手引きが作られているため、それに対応して各局面での連携を進めると良いのではないか。特に、全国的には少ないだろうが、都市部では養親候補者の紹介を民間あっせん機関にどの程度依頼しているかが注目点であると思う。

・ソーシャルワークについては、ケースがあったとき、実親への支援（家庭養育ができないか）も欠かせない視点であり、例えば若年妊娠で入院中に丁寧に話し合いつつ方向性を考えて親族で育てようということもあれば、相談に関わったものの赤ちゃんを連れていなくなる（相談が中断する）こともありその後が心配である。実親が養子縁組相談で関わったが、自身で育てるという決断をした場合の地域の相談体制も、地域のソーシャルワークとして必要なことである。

・相談支援体制を進めるにあたって、ⅲの「養育を望めず」は分かりやすいが、それ以外のケースで養子縁組が必要だとどの程度考えるか。長期間交流がないとしても、どの子どもに必要か／不要かは一律には語れない。再統合が困難と判断されても、子どもの気持ちもあるので、すぐに養子縁組につながるわけではない。特別養子縁組は、子どもにも迎え入れる家庭にも重大な決断であるため、そう簡単にはいかない。

・推進計画上では、長期に交流がない子どもを児童相談所で全件確認し、関係者で話し合いながら、子どもの気持ちも十分に汲み取りつつ進めるが、その作業をどの程度綿密にするかではないか。長期に交流がなく音信不通でずっと来なくても、子どもが待っていることも多く、養子となることについて子どもは様々な思いがあり、気持ちを丁寧に汲み取り観察しながら進めるべきである。そのため、「確認・抽出されたケースのうちどのくらいが成立しているか」といった指標では測れず、どのようなシステムでケースの検討がなされるか、という点が重要である。マッチングも、特に6歳以上では子どもの気持ちの揺れに寄り添い、養親希望者にも「途中で辞めてもいいんだよ」と伝えながら丁寧に進める必要があり、こちらも指標など数値での検証は難しいと思う。

○今後の展開への期待

・相談支援体制として、児童相談所の現行の枠組みでは里親支援担当者が兼務せざるを得ないが、フォスタリング機関の委託を行っている地域では養子縁組里親に関してもフォスタリング機関で担っていることが多いはずであり、そのフォスタリング機関がどのくらい意識的に取組んでいるかに注目したい。あまり視野に入れず、積極的に展開されていない可能性もある。

・成立件数は結果論であり、数値にこだわらなくてよいはずである。特別養子縁組だけではなく普通養子縁組もあるため、普通養子縁組も含まれても良いのではないか。

・養子縁組した子どもが児童養護施設へ入所しているケースもあり、養子縁組成立後に不調となった事例がどの程度あり、それがどのような事情か、といった事例検討が必要。この点の調査はされて

いないように思うが、実態調査も必要だろう。

・成立後支援が重要だが、実際にはほとんど手が離れてしまっている。必要性が広く認識されて少しずつ進んでいるが、どこまで十分にできているのか。成立後も、養子縁組里親の登録が切れていなければ何らかの連絡はあるはずで、そうでもなければ実態は掴めないと思う。ただし、ソーシャルワークとしては成立後支援が重要だが、成立後支援は児童相談所の業務拡大にあたるため、体制を強化しなければならない。

(6) （国の調査研究等に携わったことのある有識者）：施設の小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組

① 当該記載項目に関する現状と課題

〇全国的にみた都道府県等の取組状況

・小規模・地域分散化は思うようになかなか進んでいないのが実情である。これは、都道府県の単位で進んでいる／遅れている、という状況では必ずしもなく、同一都道府県内でも進んでいるところとそうでないところがある。全国的には進んでいないという現状であるが、どの県が遅れているなどは一概に言えるものではない。

・このような中で、小規模・地域分散化を推進する都道府県の役割も重要であるが、都道府県の行政職は児童相談所や児童自立支援施設の経験があったりもするものの、実際の現場の状態やニーズを把握したうえでの助言となっているのだろうか。もちろん一部の地域では、施設への理解もあって適切な助言ができていることもあるだろうが、多くの自治体で、そもそもどのような助言をするかについて悩んでいるのではないか。加えて、自治体での財源の確保も共通課題とされている。

・都道府県を引っ張っている施設側のリーダーは、都道府県へのアクション（こういう役割を果たしてほしい）を起こしている。少なくとも対立関係ではなく協働関係を作り、それぞれの立場で主張し合ってよい方向性を目指している。ある意味での対等性であり、そのことを都道府県も理解・尊重してくれるので、その理解や尊重をベースに現場もモノが言える。リーダーがそのような役割を果たしている都道府県は分散化も進んでいる。

・多機能化は、児童家庭支援センターを持つ施設が多いほど多機能化が進んでいるのでは。これから地域の在宅支援を担っていくのは子ども家庭総合支援拠点だけでなく、民間側でも児童家庭支援センターのあり方が問われている。児童家庭支援センターを併設している施設では、児童養護施設の職員が児童家庭支援センターの仕事の様子を見ていて、その影響を受けることで意識が変わり、具体的に必要なことを理解できるため、差がつくのだろう。コミュニティソーシャルワーカーの配置も含め、財政的な問題はあるものの、児童家庭支援センターやショートステイ専用のホームなどを作ることで多機能化は進むと考えられる。

〇取組を推進する上での課題

・養育の水準（養育力）が一定程度に高くなければ、なかなか小規模化や地域分散化に踏み出せないことが理由の１つだろう。小規模・地域分散化が進んでいる施設はある程度の養育力があると言え、子どもの課題やニーズが困難化する一方で、養育力をセットで高めてきた結果であろう。しかし、不安は認識していても、自身の施設を鑑みるとなかなか踏み出せないところも多いのではないか。

・養育力以外にも、本体施設によるバックアップ体制・機能、施設長の方針や SV も含む現場のサポート体制、現場の柱になるリーダー養成、など、人材育成に関する事項が挙げられる。策定要領の

「人材育成」の部分を読んで、すぐに何を求められているかがわかる施設では、小規模・地域分散化が進んでいると思う。何をしたら良いかわからない施設ほど、どのように進めたらよいかを悩んでいるだろう。

・人材育成に関しては、例えば「SV」という単語も当たり前のように共通認識があるわけではなく、推進にはもっと具体化が必要である。また、バックアップ体制・機能も、小規模化・地域化・高機能化を進めるうえで、本体施設のアセスメント機能（重篤な子どもが入所した時、子どものニーズをどのホームや職員が担えるかの見極め）、つまり施設内でのマッチング機能が必要なのでは。荷が重い状態なのであれば、支援計画も含めてホームをどうサポートするかがセットで検討されると、地域化・小規模化が進むのではないか。

② 当該記載項目に関する今後の展開

〇策定要領の記載内容で特に着目すべきポイント

・「人材養成」という単語で終わるのではなく、それがどのような内容か、ということまで具体化を期待したい。それを考えること自体に力量が必要なことなので、具体化の程度については検討を要するが、一定の具体化は必要である。バックアップ体制・機能についても、本体施設機能とは何かについて、ある程度の明文化が必要だろう。

・地域分散化したくても悩んでいる施設では、「書かれていることはもっともだが、システム化するにはどこから始めたら良いのかわからない」という現場からの発言も比較的多く、手順や手引きが必要かもしれないし、そういったものがあると都道府県でも推進しやすくなるだろう。また、分からなければ尋ねられる先があると良い。一歩踏み出せない管理職向けに、どうしたらよいかを伝える how to 本のようなものが作られると、より実践に近づくため地域分散化も促進されるだろう。

・人材育成について、進度を意識化するためにチェックリストは必要だと思うが、それだけでなく、先に進められない場合のために手引書もセットで行政が示すことが必要である。それがなければ、都道府県はチェックをして分かり切った助言をするだけになってしまい、対立を生んでしまうこともあるのではないか。

〇今後の展開への期待

・小規模化・多機能化を進める上での都道府県の役割は、財源確保もあるし、助言もあるが、まずは必要なのは理解だろう。都道府県は、机に座っているだけでは現場で何が起きているかわかりづらく、理解することには限界がある。そのため、理解することや理解しようとする姿勢自体が行政には必要ではないか。

・行政にはマネジメントの機能が必要であろう。まずは評価を行い、都道府県内の自治体の推進が不十分であればそれを認識したうえで、推進チームを作ること、声を出しづらい・やらなければと思いつつできていない人たちの声を汲み取る仕組みを作ることを、（国から言われたからやっているのではなく）主体的に、子ども中心で進めるのがマネジメントのイメージである。

・例えば第三者評価制度のように、自己点検をしたうえで、やり取りをして最終的に評価結果を示し、今後どのようにしたら良いかを一緒に考えていく方が、協働した形で対話が進むのではないか。推進計画の記載項目事項とされている項目の進展が芳しくない施設では、できていないことへの後ろめたさと共にプライドもあるため、やらなければいけないことは分かっているが、できないと認めることにも抵抗がある。そのような状況を前向きにさせることが大事なのではないか。評価結果だけを示されても状況は変わらないので、むしろそこでの都道府県の職務を示すべきだろう。

・各種の取組ができている・進んでいる施設はそれが当たり前だと思っており、都道府県としても「なぜできないのか」と批判的な見方になりがちだが、子どもは施設を選べないからこそ第三者評価が義務づけられているわけであり、1 つの施設が地域化・小規模化が進めばよいということではない。行政だけではなく、施設側もそのようなスタンスで、一歩進めない施設をどのように応援したら良いか、意識を統一化した地域のチームを作ることが大事である。

(7) 安部計彦氏：一時保護改革に向けた取組

① 当該記載項目に関する現状と課題

○全国的にみた都道府県等の取組状況

・一時保護改革の中でも、専用施設の設置は非常に重要だと考えている。2020 年 8 月に「都道府県社会的養育整備計画に見る里親委託率の上昇」という論文を公表しており、62 自治体からアンケートに回答していただいた結果を報告している。この論文の中では一時保護専用施設の設置意向も尋ねており、設置を決定しており具体的な機関数までを明示している自治体が 12 箇所（19.4%）、設置は決めたが個所数までは未記載な自治体は 10 箇所（16.1%）、設置を明示していないところは 18 箇所（29.0%）、といった結果だった。

・全国の一時保護所の状況にはかなりのバラツキがあり、定員が一桁台の地域から児童養護施設並みの規模の地域まである。入所率も定員超過となっている都市部もあるが、部屋数（1 人 1 部屋使用可能）で運用できている地域も多い。また、古い施設もあれば新しい施設もある。

・推進計画において一時保護が議論されづらいと感じている。その背景として、社会的養護の将来像のうち施設の高機能化などは推進計画策定委員会に関係者が参加しており熱心に議論されたのに対し、一時保護所は都道府県の本体の付属施設でもあるため、自治体が自分たちでいつでも変えられるということかもしれないし、策定要領での問題意識と自治体の問題意識が一致していなかった面もあるかもしれない。

・個室化や入浴施設のユニットバス化など、一時保護所のハード面での質は 3 年間の研究を行った 2005 年当時に比べるとかなり改善した。しかし、一時保護所のベースとなる考え方（ソフト面）についての意識改革はあまり変化がない印象である。ベースとなる考え方には 2 つあり、第一は「一時保護所は乳児院や児童養護施設とは異なる施設であり、虐待などの過酷な環境にあった子どもたちをゆっくりさせてあげたい、ルールを押し付けずできるだけ温かい環境で過ごさせたい」という考えである。第二は「社会に出ていくにあたり、この機会に必要なことをきちんと教えたい、社会的スキルを身につけさせよう」と強く指導する考えである。この 2 つ、強いて言えば受容派と指導派は、一時保護所内でも職員の個人差がある。

・策定要領にある「個性の尊重」や「子どもの権利」を考慮する面では、指導派は子どもの意思よりも集団としてのルールを強く求める人も多い。個室化する、ユニットバス化するなどのハード面は見えやすいが、私物の使用などをどのくらい認めるか等、ソフト面の意識改革はなかなか進んでいない。

○取組を推進する上での課題

・アセスメントのため児童心理司が配置され行動観察をするにしても、その中身（どのような評価基準で、どのような点に着目するか）が具体的でない。自立支援計画を作っている一時保護所もかなり少なく、ほとんどが暗黙の同意や日課を守ることを優先してしまっているように感じる。策定要

領には「一人一人の子どもに応じて」とあるが、自立支援計画の作成については書かれていない。

・個別支援計画を作成していなくても、一時保護所では「一人ひとりに対応している」と言うだろう。例えば、衝動性の高い子などに職員が付いて対応できてはいる。ただ、それは日課がスムーズになるよう対応しているだけであって、その子がなぜ落ち着かないのか、その背景まで議論されていないこともあるのではないか。

・一時保護所で必要なことは、「集団の日課に合わせるため子どもに対応する」といった環境からの規定ではなく、子どもの状況が出発点であるはずである。子どもの特性や能力、生育歴などが行動に出るため、その行動に対してどのような対応が必要か、というのが本来のアセスメントであり、一人一人に応じた対応である。発想は全く異なるにも関わらず、一見すると子どもの状況に応じて対応していることと行動としては同一に見えてしまう。

・上記のような視点の違いがあるため、策定要領の文章を読むだけで自分たちの対応を変えなければならない、といった発想にはつながりづらいだろう。

② 当該記載項目に関する今後の展開

〇策定要領の記載内容で特に着目すべきポイント

・「計画策定に当たっての留意点」の(ⅰ)について、10 年以上前に一時保護所の研究を行なった結果から、一時保護所は難しい場所だと認識している。措置先が児童養護施設の子どもも児童心理治療施設の子どもも保護されるし、尚且つほとんど背景情報がないまま対応せざるを得ないことも多い。子どもも住み慣れたところから離れて見ず知らずの集団で、いつ帰れるか帰れないかも分からないので不安定になる。そのため、個々の子どもも不安定だし、集団としても不安定である。児童自立支援施設や児童心理治療施設は長い時間をかけて関係づくりができるが、一時保護所は子どもが頻繁に入れ替わることで集団も変わるため、相当なベテラン職員でないと対応できないはずである。一時保護所の職員の育成プログラム、研修ローテーション、研修計画などもほとんどないだろう。

・(ⅱ)について、専門性の向上の前提として職種での採用がポイントである。自治体によっては、専門職採用は増えたが児童福祉司が足りず、福祉職が一時保護所にあまり配置できていない状況だと思う。また、専門性確保には学歴もしくは実務経験で、子どもの養育に関わったことがあるかが重要かもしれない。ガイドラインではできるだけ開放的な一時保護をするとされており、開放的な専用施設や里親への一時保護委託等も活用し、安全を守りながら教育権を保障するのが新しい社会的養育ビジョンや、一時保護ガイドラインや、それらを踏まえた推進計画であろう。

・(ⅲ)について、一時保護所では「親から叩かれたので保護した」といった情報しか入ってこないことがある。アセスメントの視点として、どの程度の情報が一時保護所に伝えられているかが重要であるが、知能検査の結果が一時保護所内で共有されているかどうかも把握されていない。アセスメントシートの内容として、個別性に応じるために、①その情報（成育歴、知能検査の結果、入所プロセス、交友関係／等）が一時保護所に伝えられ、②それに基づいたアセスメントが行われ、③それに基づいた支援計画が作成される（フォーマットを作成する）、というプロセスがなければ(ⅲ)は達成できないのでないか。

・(ⅳ)一時保護中の子どもの権利を保障する仕組みがあるか。例えば意見箱は置いてあっても、紙と鉛筆を置いておらず、指導員に依頼しないと意見ができないこともある。子どもがいつでも意見が言える環境を作ることや、私物の持ち込み制限などについて、権利擁護の具体的な仕組みのチェックリストを作れば、できているかどうかが判断できるはずである。一方で、子どもたちが不安定な

状態であるため、見えないところでの子ども同士でのいじめも起こりやすく、子どもの安全を考えると管理的にならざるを得ないこともある。元々構造的に管理的になりやすいところへ権利擁護やプライバシー保護ということになると、児童相談所としては悩ましい。

○今後の展開への期待

・評価指標を作成するのであれば、①体制：正規職員（＋会計年度職員）の割合、夜勤体制、男女職員の配置体制、正規職員の職種（保育士等の資格の有無）、②育成計画：年次研修（児童相談所全体での初任者研修、一時保護所としての初任者研修、外部での一時保護専門の研修、その他の児童処遇に関する外部研修）などへの参加割合、といった事項をチェック項目とすることが良いのではないか。また、これらが計画に明記されているかがポイントになるのかもしれない。

・専門職採用の有無、専門職採用をしている場合はその中の何人くらいが一時保護所に配置されるかが、専門性確保の指標にもなり得る。

・一時保護ガイドラインや一時保護の第三者評価は「一時保護」であり「一時保護所」ではない。これらは、子どもが適切に一時保護されるようにするためのガイドラインであり、保護所に限定しなくてもよく、本来であれば施設や里親に一時保護委託された子どもにとってのガイドラインにできたらと思う。一時保護の目的を達成するために適切に対応されているかが重要であり、一時保護委託についてもより詳しく検討することが必要ではないか。

・個室化も、広い意味では権利擁護に含まれると思う。個室化することで子どもは感情をコントロールしやすくなり、子ども同士が衝突し合わなくなる面もある。個室の割合も、将来的に評価を行うのであればどこかに組み込んだ方が良いだろう。

(8) 松本伊智朗氏：社会的養護自立支援の推進に向けた取組

① 当該記載項目に関する現状と課題

○全国的にみた都道府県等の取組状況

・社会的養護自立支援事業が都道府県で 100%の実施状況ではなく、また実施している地域でも事業の構成を分解してみるとバラつきもあり、様々な施策がセットで実施できていない。特に注目すべきなのは、継続支援計画の策定割合が低い点であり、ここを上げなければならないだろう。支援コーディネーターによる継続支援計画の策定は最も手間暇がかかり、担当者がいなければならないものであるため、この比率が低いことが現状を物語っている。

・社会的養護自立支援事業を立ち上げた際の議論として、措置権を持つ自治体が措置後のことを子どもと話す、という観点から（委託も可能ではあるが）自治体内に自立支援の担当者を置くのが原則であり、それに基づいて様々な支援が提供されることになっていたはずである。それが、継続支援計画の策定状況が約 6 割と低迷しているのは、自治体にしてみれば人員の問題もあるのだろうが、特に気になる点である。

・居住支援や生活費支給は、自治体が「やる」と言ったらすぐにやれることであるはずなのに、実施状況が芳しくないことがもう 1 つの気になる点である。措置解除となった子どもにしてみれば切実な問題で、「地域の中にいてもよいですよ」と言われるのは大きな意味があるはずである。

○取組を推進する上での課題

・自治体の仕事は担当者あるいは担当部署がなければ回っていかないものであり、自治体内で自立支援の担当者を明確化していることが最低限の出発点のはずである。措置がなし崩しに、自動的に終

了する（ソーシャルワークとしての終結の判断をしない）のはよくない、というのが前提だったはず。そういったことから自立支援の議論はスタートしているはずであり、子どもから見て担当者がはっきりしていることが重要である。

・支援コーディネーターを配置している自治体の配置人数としても、複数人の配置をしているところは少ない。0 人（配置していない）の自治体が約 1/3、1 人だけの自治体も 1/3 程度である。小規模な地域もあるかもしれないが、物理的に広域の自治体も多いため、兼務でもよいので複数配置にしなければ、継続支援計画を作るだけでなく、フォローアップの実施にも差し障るはずである。

② 当該記載項目に関する今後の展開

〇策定要領の記載内容で特に着目すべきポイント

・「評価のための指標例」について、自治体が推進計画を示す場合、通例として事業の実施状況が示されがちだが、本来、例えば自立支援でいえば「措置後に関係性がつながっている人が〇人中〇人か」「事業が〇名に利用され、〇〇といった支援が行われた」といったことが基本のはず。つまり、事業の実施状況ではなく内容が重要である。事業の実施状況だけでは「単に実施している」ことも含まれかねず、中身を問うような指標が必要である。

・目標値を出すのであれば、まずは 100%つながっていることが前提であるはず。必要な支援はつながっていることで提供でき、そのための支援コーディネーターである。個別の事情でつながらないということはあり得るが、その場合は個別の事情を共有するべきである。自立支援の理念からして、基本的には 100%つながりを持って状況把握できなければならない。措置解除となる子ども全員に継続支援計画を立てるところがミソなので、それが必要ない子どもはいない、ということである。

・集中的な支援が全員に必要かどうかはこれとはまた別の話であり、支援の程度（段階）は設ける必要があるだろう。ただし、何かあったら繋がるのではなく、繋がっているから何かあった時に支援できる、というのがベースになる考え方になる。「必要な子どもとそうでない子どもに分ける」という考え方は、当初から社会的養護自立支援事業には含まれていないし、事業実施要綱にもその理念が書かれているはずである。

〇今後の展開への期待

・支援コーディネーターを配置している自治体では、その中身も問われることになる。一般に、複数人ないしチームで互いに業務内容を確認し合うのがよい仕事につながるが、1 人職場は良くないのではないか。実際にどのような運用がなされているかは、現状では資料がない段階なので、この点に関する研究が必要な部分でもある。

・社会的養護自立支援事業や就学者自立生活援助事業は予算事業であることから、自治体としては手挙げであり、それが「必ずしも実施しなくてもよい」とのメッセージになってしまっているのではないか。本来は法律に明記し、義務的経費として見るものにすべきことだろう。

・自立支援を支える社会的養護の体系がないことは、明言しなければならない点である。そもそも社会的養護や代替養育は公的に運営されているようなもので、どこの地域に生まれても支援が必ず権利として保障されるべきだが、この「権利性の認識」が不足している。「支援があったらラッキー」ではなく、大人になる際のサポートを受けられるのは当然の権利であるはず。権利が侵害された子どもがその権利を回復していくという権利保障の観点が必要であり、これは一時保護やアドボケイトなど他施設でも同様のことである。権利性の認識が欠けていると、どうしても「今あるリソースでどうにかするしかないが、お金もない」といった議論に終始してしまうことになる。

(9) 藤林武史氏：児童相談所の強化等に向けた取組

① 当該記載項目に関する現状と課題

○全国的にみた都道府県等の取組状況

・児童相談所の設置を表明している中核市や特別区において、他自治体へ職員派遣している取組が見られるようになっている。ただし、断片的な情報を把握している段階であり、都道府県がどのようなバックアップ策を講じているかは把握していない。地域によっては、都道府県が主導的に働きかけていなかったり、中核市・特別区が消極的だったりすることがあるだろう。

・都道府県の児童相談所における人材確保・育成に向けた取組については、福祉人材の育成プランを持っているところとそうでないところがある。推進計画では人員の計画はあるはずだが、人材育成の計画までは含まれていないことが多い。保健師・助産師はそういった育成プランを自治体が持っていることが比較的多いと思われるが、児童福祉分野も含めた福祉職の人材について、キャリアパスも視野に入れた人材確保・育成計画を作っているのかが 1 つのポイントであろう。都道府県によって人材育成に熱心な地域もあるものの、福祉職採用を本格的に進めている都道府県と、ここ数年以内に取組を始めたばかりの都道府県では、かなり大きなばらつきがあるのではないか。

・来年度が最終年度となる児童虐待防止対策体制総合強化プラン（新プラン）の達成度については、児童福祉司だけでなく児童心理司と保健師にも基準が示されたが、医師・保健師・弁護士は十分な配置が進んでいない。これが推進計画にどのように記載され、計画通りに配置できているか、（策定要領後に法改正があったので）配置の見直しがなされているか、がポイントである。

○取組を推進する上での課題

・最も心配なのは、都道府県も中核市・特別区も、両者とも設置に消極的な場合である。推進計画の策定要領では「できるだけ設置を促す」と示されているように、これまでのところ設置に至らずとも検討がなされているはずであり、単に「設置しない」というのは策定要領の趣旨を逸脱しているのではないか。

・人材の確保では、特に弁護士の配置が重要。非常勤にしても勤務日数が少ないために、重要な法的判断の際に弁護士に意見を聴けていない状況もあるだろう。今後、一時保護手続きで令状のようなものを出すのであれば、それこそ弁護士が常時必要になってくるはずである。

・弁護士については、非常勤の配置の有無及び週何日の勤務か、契約弁護士の場合は定期か随時相談か、といった頻度に関する事項が重要ではないか。医師についても頻度が重要ポイントだが、医師が配置できない場合に保健師を配置していることを確認したい。

② 当該記載項目に関する今後の展開

○策定要領の記載内容で特に着目すべきポイント

・中核市・特別区の設置意向については国が検討段階の調査をしていたはずであり、全国の状況や意向を把握できているのであれば、ほとんど進んでいない都道府県にはその理由を確認する必要があるのではないか。

・新プランを受けての人員確保に加えて人材育成の計画があるか、またそこに SV の確保まで記載されているか、という視点での評価が妥当ではないか。チェックポイントとしては、採用年次に応じた育成計画、キャリアパス、福祉職の人材育成プランなど、取組予定の有無を確認できるとよい。

・策定要領の段階では「職員の配置、研修の実施方法・時期」と書いてあり、人材育成の計画とまでは書かれていないものの、働いている人にしてみれば、自分の将来にビジョンが持てると働き甲斐

もあるが、それがなければ、この先どのような分野で働くことになるのか不安になってしまうこともあるので、重要である。人材育成のプランは児童相談所長の頭の中にあったりもするだろうが、文書として形にすること、見える化が必要だろう。

○今後の展開への期待

・「評価のための指標例」の 1 つとして、児童相談所の設置率だけでなく、中核市・特別区の設置予定や設置検討の増加状況を含めてもよいだろう。また、都道府県による働きかけのプロセス評価として、未設置の中核市・特別区を集めた会議の開催や、設置済みの中核市・特別区を招いた会議の開催の実施等も想定できるし、これら都道府県による中核市・特別区への働きかけの内容も評価すべきである。通知も出さず、会議も開催していない都道府県も一定程度あるのではないか。会議開催回数等のように、働きかけの段階や程度について数値化・段階化することも一案である。

・設置の計画もなく都道府県による中核市等への働きかけも確認できない場合は、国が働きかけを行ってもよいのではないか。

・児童福祉分野での人材育成を考えれば、キャリアパスの中に市区町村での経験も含まれるほうがよいだろう。都道府県や政令市・児童相談所設置市によっては児童相談所の職員が、兼務で市区町村業務に従事していたり、市区町村への人事交流をしていたりするので、こういった取組がベストプラクティスと言えるだろう。このような人事に関わる事項は、政令市では定例の異動の中でも実現しやすいが、都道府県は意図的な人事交流でなければ相互の経験が積めない。現在、児童福祉に携わる人材が都道府県や政令市を超えて異動することはほとんどなく、同一自治体内で人事異動という発想で止まってしまっていることが多いと思われる。

・都道府県でも上記のような状況だが、市区町村の虐待対応職員の専門的な人員はより一層少ない。在宅支援をすればするほどニーズが掘り起こされるはずなので、そこに人数を割かなければならないが、この点をどう考えるか。何らかのビジョンと手立てがなければ、ニーズが増えるにもかかわらず市町村における児童福祉分野の専門人材が不足したまま改善されないことが懸念される。

(10) 宮島清氏：児童相談所の強化等に向けた取組

① 当該記載項目に関する現状と課題

○全国的にみた都道府県等の取組状況

・児童相談所設置の促進については、中核市の一部、東京都特別区の他、都道府県も設置を進めている。今後、特別区の児童相談所が次々と新設される。中核市については、「設置しない」との考えを明確にしているところもある。

・新設の児童相談所の多くは、推進計画策定以前から検討されてきていたものではないか。当該自治体内で、重大な死亡事例が発生したこと、担当地域の人口が過大であって内部に設立を求める声が以前からあったことなど、そこに、設置に前向きな首長の存在があり、これらと国の姿勢が重なって設置が決定されているように見える。いずれにしても新設には、候補地の選定、調査費の計上、住民の合意、財源確保、議会の承認、補助金の申請・交付決定、施設の建設、人員確保、他自治体への職員派遣等による教育訓練の実施、所長等管理者の決定、それまで当該地区を担当していた児童相談所からの引継ぎといった一連のプロセスが必要で、最低でも 4～5 年は掛かる。

・余程の財政力がなければ基礎自治体での児童相談所の設置は難しい。だから、地方であれば県に匹敵する程の人口規模となる大都市圏の中核市、或は様々な面で特別な事情にある東京都特別区での

設置となり、その他の中核市では、動きが鈍くなるということが起こっているのではないか。

・東京都特別区に設置される児童相談所では、相談支援にあたる職員の場合でも一時保護所の職員の場合でも、相当に厚い人員体制がとられている。それだけの職員を確保し、育成し、抱え続けることは、特別な条件がそろっていなければできないことであり、国の基準を前提とした、財政支援だけでは、到底賄えないはずだ。

○取組を推進する上での課題

・人口が 30～40 万人程の中核市や特別区の場合は、設置のメリットより、負担の大きさが意識されるだろう。首長部局における保健福祉担当職員の比率は 3 割程度に及ぶ。それでも子ども家庭福祉に配置されている常勤職員は少なく、相談支援業務の多くを会計年度任用職員に対応させることで何とか業務を回している。これに対して児童相談所を設置すると、そこにあてるべき人員と予算は飛躍的に増大する。この負担は児童相談所設置以降ずっと続き、市の職員構成・人事全般に渡って影響を与え続ける。組織としての合意、市民の支持が得られなければ到底設置できない。

・繰返しとなるが、人員も運営のための経費も、単年度ではなく毎年度発生し続ける。設置が必須でなければ、合意は得にくい。「特別な子どもたちと問題のある保護者のためにかかる経費であり、基礎自治ではなく、国と都道府県が行うべき業務である。当然、その負担も国と都道府県が負うべきである。」と言った声、「市民の税金は、多くの市民のために使うべきだ。子育て支援や多くの子どもたちのために使うべきだ」という意見に対して、納得が得られる説明が必要になる。

・職員の確保と育成においては、都道府県と政令市とその他の児童相談所設置市毎に違う課題がある。都道府県では、市町村の合併が進み、町村の数が減り、他の福祉領域では対人支援業務を行う職員が減った。かつては一定程度あった都道府県立の社会福祉施設が閉鎖されたり、民間移譲されたりした。その結果、残った対人支援業務に占める児童相談所の割合が非常に大きくなっている。これに対して、政令指定都市では、生活保護、高齢者福祉、障害者福祉、保健衛生と言った多様な社会福祉・保健・医療分野の専門職が在籍している。このような、前提や構造の違いを念頭において検討すべきであり、これ抜きに子ども家庭福祉の人材確保や育成のあり方を語ることはできない。

・しかし、いずれにしても、近年の児童相談所職員の急増に対応するために、自治体間で人材の「奪い合い」が起きている。社会福祉専門職の試験の競争倍率が、数年前まで 3 倍以上はあったものが、ここ数年で 2 倍に下がっており、1.5 倍程度の例も出てきている。更に、都道府県と政令市の両方を受験することは可能なので、両方に合格したうえで、一方を辞退するということも多い。

・このような状況のもとで、福祉職採用だけでは、児童福祉司として必要な人数を確保できないといった事情から、主に経験者枠で、児童福祉施設での勤務経験者や他の領域でソーシャルワーク経験のある者を採用する自治体が出てきている。これには、即戦力となる優秀な職員が得られる場合がある一方で、業務や組織風土になじめない場合もあるという両面があるようである。

・ここ数年間の児童相談所職員の確保のための福祉専門職の採用増、心理職の確保、一時保護所職員の確保のための採用増は、それぞれの自治体にとって、相当の期間に渡って人事上の様々な課題を生み続けるだろう。現在、とりわけ心理職の確保と育成が難しいという声を聞く。経験の浅い職員の比率が著しく高いこと、異動を含め専門職のキャリアラダーをどうするか、男女の比率の偏り、子育てと仕事との両立への対応など、待った無しの課題が幾つもある。

② 当該記載項目に関する今後の展開

○策定要領の記載内容で特に着目すべきポイント

・評価指標として、法令に定める専門職の配置が足りているか否か、専門職員の経験年数、児童相談所の担当区域の人口が過大になっていないか等の項目によって、確認することや数値目標を掲げること自体は大切で妥当性があると思う。しかし、それと同時に大切なことは、当該自治体や各児童相談所が、自らどのようにしたいと考えているか、考えた内容を実現するためにどのような取組みをしているか、それらが科学的な知見や分析に基づくものか、また、子どもを含む当事者の参加や有識者や住民の意見が反映されているかといったことが重要である。

・児童相談所の業務は、非常に多岐にわたり、児童虐待の対応だけに限っても、リスクアセスメントのみならず、多様な視点から、総合的なアセスメントを行って対応する必要がある。医学的・心理学的な視点は重要であり、法律学の視点も欠かせない。しかし、教育学的視点、社会学的な視点も軽視されて良いはずはない。当事者のニーズを、身体、心理、社会にわたるあらゆる面から把握する必要があり、支援についても、危機対応から、短期的な目標、中期的な目標、長期的な目標のすべてに渡って検討する必要がある。当事者の参加や関係者の参加がなければ、支援が効果を上げることは期待できない。一つの支援モデルやその時々に注目された考え方にもとづいた偏った評価指標が示され、地域や歴史を踏まえずに、押し付けられるようなことが起きれば、現場のやる気が削がれ、積み上げられて来た「知」や「技術」が壊されてしまう恐れさえある。

○今後の展開への期待

・ソーシャルワーカーが独り立ちするには最低 5 年程度は要するはずである。入職 1 年目ではほぼ学ぶばかり、2 年目で先輩ワーカーと一緒に動き、3 年目でやっとある程度の仕事を一人でできるようになる。人を育てるのは地道なものであり、何年もかかるということを前提とすべきである。

・児童福祉司の任用時の法定研修について、まずは中身の充実を図ることが重要である。一方的に講義をする形式が多く、演習といっても、かたちだけで実践的でないものも少なくない。本格的な事例検討やロールプレイ、自らの実践を深く省察するものは僅かなのではないか。

・推進計画における PDCA の視点は重要なことだが、次々と新しい課題を投げかけて現場を混乱させることのないようにすべき。結果が出るまで覚悟して待つ、といった考え方も重要である。

3.　小括

先行文献調査とそれに続いて実施した有識者インタビュー調査は、国が策定要領で示した 10 項目の各記載項目について、現状把握と今後の見通しについて示唆を得る目的で実施した。ここでは聴取事項を、現状と課題、都道府県等への期待、評価・検証のあり方、の 3 つの観点から整理した。

(1) 策定要領で示された記載項目の現状と課題

現状、社会的養育の体制構築は発展途上だが、自治体内でも地域や施設などの単位でみると整備状況にバラつきが大きく、自治体単位で取組が進んでいる／進んでいない、とは言い難い状況にある。また、全記載項目が一様に具体的に掲載されているわけではないが、その背景として、推進計画を検討・決定する場に関係者が参画しているか、社会的に注目されているか、といった様々な要因が影響して優先度が定まっている面があることも指摘された。加えて、記載項目は個別に検討するだけでなく相互作用も考慮する必要があるため、策定要領の第一番目の「基本的考え方及び全体像」が各取組で一貫しており、施策が体系化されていることも重要とされた。

なお、取組が今後本格化するテーマでは、これから全国的に共有すべき知見が得られるようになるため、国にはベストプラクティスを共有する役割を担うべきとの意見があった。また、ここ数年でも都道府県等の現場では大きな変化があったことから、継続的な実態把握とその対応が求められていた。

(2) 取組を充実させる上での都道府県等への期待

有識者からは、行政施策として各種の取組を計画的に進めるには、人員体制や人材育成などの人的基盤に関する計画が立てられることが第一の必要条件だが、この点にバラツキが大きいとされる。また、推進計画の策定には財政的裏付けや地域内の合意形成が必要とされ、中長期的な記載項目も含まれるため、本来は時間軸の視点が欠かせないが、この見通しが十分に持てていない都道府県等もあるのではないか、との指摘もあった。

そのため、都道府県等の役割の再認識として、市区町村との役割分担や民間との連携・協働など、理念や概念が曖昧であるために取組の推進が疎かになりがちなことについて役割発揮が必要だとの意見が多く寄せられた。その際、都道府県等が推進計画について主体的に評価（自己点検等）した上で、地域で社会的養育を担う関係機関と対話的な関係を構築し、子ども中心で取組を推進するという「マネジメント機能」が期待されている。推進計画は既に実装の局面に移行しているため、都道府県等がこの機能を発揮できるよう、国による手引き等の提示も提案された。

(3) 推進計画の評価・検証のあり方

都道府県等の推進計画を評価・検証する観点では、本来は推進計画への掲載内容や事業実施状況ではなく実際に実施された内容が重要であり、この考えを基礎とした評価方法を検討すべきとの指摘があった。この点からすると、関係機関への働きかけや意識醸成、国が示す各種ガイドライン等に基づく対人援助（特に各種ソーシャルワークやケースマネジメント）のあり方など、明文化しづらい事項こそ重要であるが、これらは一律の評価に馴染みづらい側面もある。このように、評価・検証において評価指標や数値目標を設定し国がモニタリングする方法もあるが、それが実践の現場に悪影響を及ぼさないよう慎重な検討が必要である。国で全国統一的な基準を策定するのであれば、それと同時に地域の実情（前提条件や構造の違いなど）に応じた創造的な取組も評価される必要がある。

他方、定量的な業績管理の手法だけでは重要な側面を評価しえないとしつつも、法定事項など必須の取組に関しては国が評価基準を定める意義も示された。また、推進計画公表以降に国での検討が進んだ結果、都道府県等の取組の具体的検討が急速に進み始めたテーマもあり、推進計画で盛り込むべき事項（当事者参画、市区町村の体制整備／など）についても具体的に意見があった。

第 III 章　評価基準（案）の試行的作成と評価・検証

1.　概要

(1) 目的

都道府県等が公表している推進計画について、策定要領に示された各記載項目に関する評価・検証及びその結果をフィードバックすることで、都道府県等の取組の PDCA サイクルでの改善が促されることが期待できる。今後、どのようにすれば PDCA サイクルでの改善がより有効に機能するかを検討するため、推進計画を評価するためのツールとして「評価基準（案）」を作成し、これを用いた評価・検証を試行的に実施した。

(2) 実施内容

① 現行の策定要領に基づく評価基準（案）の作成

策定要領で示された 10 項目の記載項目のうち 8 項目[2]について、原則として策定要領の記述に基づきつつ、一部項目では「第Ⅱ章 有識者インタビュー調査」で収集・整理した先行文献や有識者インタビューの内容も踏まえて、計 40 項目の評価項目からなる評価基準（案）を作成した。

図表 III - 1　策定要領の記載項目毎の「評価基準（案）」における評価項目数

策定要領における記載項目	評価項目数
都道府県における社会的養育の体制整備の基本的考え方及び全体像	4 項目
当事者である子どもの権利擁護の取組（意見聴取・アドボカシー）	2 項目
市区町村の子ども家庭支援体制の構築等向けた都道府県の取組	8 項目
（各年度における代替養育を必要とする子ども数の見込み）	（－）
（里親等への委託の推進に向けた取組）	（－）
パーマネンシー保障としての特別養子縁組の推進のための支援体制の構築に向けた取組	3 項目
施設の小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組	6 項目
一時保護改革に向けた取組	6 項目
社会的養護自立支援の推進に向けた取組	2 項目
児童相談所の強化等に向けた取組	9 項目

② 各記載項目の試行的評価・検証（見える化）

「第Ⅱ章 有識者インタビュー調査」の一環として収集した 65 件の推進計画について、各記載項目の掲載内容を通覧できる形で整理した。その上で、当該都道府県等の推進計画の掲載内容が評価基準（案）に照らすとどのような段階であるかを試行的に評価・検証（見える化）した。

[2] 記載項目のうち「各年度における代替養育を必要とする子ども数の見込み」は、策定要領でも具体的算出方法が例示されており、全国一律の基準による評価が特に馴染みづらいため、本調査研究において評価基準（案）は作成しなかった。また、「里親等への委託の推進に向けた取組」は、厚生労働省が既に「見える化」として実施済みであったため、本調査研究では取り上げなかった。

(3) 評価・検証の前提と結果解釈上の留意点

本調査研究で試行的な評価・検証（見える化）を行うにあたっては、公表済み推進計画の掲載内容をもとにして評価・検証を実施するという調査設計上の限界があるため、以下の 3 点の前提を置いている。これらの前提により、以降での「見える化」の結果を解釈する際は、各都道府県等の取組実態を示しているというより、推進計画の掲載内容の充実度を示していると捉えるべきであることには留意されたい。

① 推進計画に取組実態のすべてが掲載されているわけではない

各都道府県等が推進計画として公表している掲載内容は、基本的に、国が示した策定要領の記載項目に沿った形で策定されている。そのため、実際に都道府県等が推進しているものの、事業化されていない段階の取組をはじめとして、すべての取組が掲載・公表されているとは限らず、当該都道府県等の取組実態をつまびらかにしたものではない。

② 推進計画策定時点から現在までの推移は反映されない

推進計画の策定時期は都道府県等によって一定のズレがあるものの、概ね約 2 年以上が経過している。その間、多くの都道府県等で社会的養育の充実・強化に向けた多様な取組が展開されていると考えられるが、本調査研究では公表済み推進計画を用いた評価・検証（見える化）を行っているため、時間的な推移に伴う取組の充実は勘案されない。

③ 現場の実践に関する評価・検証は行わない

策定要領ではソーシャルワークやケアワークなど、個々の子どもや家庭への関わり方に言及している記載項目が複数あるが、このような対人援助職が個別の現場で行う実践について具体的な評価基準（案）を定めることは困難である。本調査研究では行政施策として行われる事項を対象とした評価基準（案）を作成しており、策定要領の中でも現場の実践に言及している箇所などは評価基準（案）に含めなかった。

2.　現行の策定要領に基づく評価基準（案）

(1) 都道府県における社会的養育の体制整備の基本的考え方及び全体像

記載項目「都道府県における社会的養育の体制整備の基本的考え方及び全体像」については、策定要領の「計画策定に当たっての留意点」のⅲ及びⅵより、計 4 点の評価項目を抽出した。

図表 III - 2　評価基準（案）: 都道府県における社会的養育の体制整備の基本的考え方及び全体像

分類	（参考：策定要領における記述）	評価項目名	判断基準
評価指標	ⅲ 計画の進捗を評価できるように、評価指標を把握すること。国においては、必要な指標を提示し、毎年、計画の各取組の指標を取りまとめ、進捗のモニタリング及び評価を行う。	計画の進捗を評価するための評価指標が設定されている	・半数（5 項目）以上の記載項目で掲載している ・1 項目以上の記載項目で掲載している ・掲載していない
		基準年度（推進計画策定時点等）の評価指標の状況が掲載されている	・半数（5 項目）以上の記載項目で掲載している ・1 項目以上の記載項目で掲載している ・掲載していない／評価指標を設定していない
当事者参画	ⅵ 計画策定は、幅広い関係者の参画の下に行うこと。特に、当事者である子ども（社会的養護経験者を含む。）の参画を得て意見を求めること。その際には、例えば複数人の参画とし、必要に応じて第三者による支援など、適切に意見表明ができるよう留意すること。	当事者である子ども（社会的養護経験者を含む）の参画を得ている	・推進計画策定の委員として参画している ・推進計画策定のために実施したヒアリングやアンケート等の結果を掲載している ・上記のいずれにも当てはまらない
		当事者である子どもが適切に意見を表明できる環境を整えている	・計画策定の委員として複数名の当事者である子ども（社会的養護経験者を含む）が参画している ・当事者参画における意見表明支援の取組・工夫の内容を掲載している ・上記のいずれにも当てはまらない

(2) 当事者である子どもの権利擁護の取組（意見聴取・アドボカシー）

記載項目「当事者である子どもの権利擁護の取組（意見聴取・アドボカシー）」については、策定要領の本文（アドボカシー、権利擁護に関する仕組み）より、計 2 点の評価項目を抽出した。

図表 III - 3　評価基準（案）: 事者である子どもの権利擁護の取組（意見聴取・アドボカシー）

分類	（参考：策定要領における記述）	評価項目名	判断基準
アドボカシー	措置された子どもや一時保護された子どもの権利擁護の観点から、当事者である子どもからの意見聴取や意見を酌み取る方策、子どもの権利を代弁する方策について、各都道府県の実情に応じた取組を進めること。	措置または一時保護された子どもの意向・意見を、児童相談所や一時保護所以外の第三者が聴く、または子どもの権利を代弁する方策を講じている	・具体的取組内容を掲載している ・整備予定・方針を掲載している ・掲載していない
権利擁護に関する仕組み	なお、平成 28 年改正児童福祉法では、児童福祉審議会は関係者からの報告や意見聴取ができることにするとともに、委員により高い公正性を求めることとした。また、国において、児童福祉審議会や自治体が設置する第三者機関における子どもや要保護児童対策地域協議会の関係機関などからの申立てによる審議・調査の仕組みなど、子どもの権利擁護に関する仕組みの構築に向けて調査研究を行っており、この結果について周知していく予定としている。都道府県においては、これを踏まえて取組を行うこと。	児童福祉審議会や自治体が設置する第三者機関で、子どもの権利擁護をはかる仕組みが講じられている	・具体的取組内容を掲載している ・整備予定・方針を掲載している ・掲載していない

(3) 市区町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた都道府県の取組

記載項目「市区町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた都道府県の取組」については、策定要領の「①市区町村の相談支援体制等の整備に向けた都道府県の支援・取組」から 5 点、「②児童家庭支援センターの機能強化及び設置促進に向けた取組」から 3 点、計 8 点の評価項目を抽出した。

図表 III - 4　評価基準（案）: 市区町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた都道府県の取組（前半）

分類	（参考：策定要領における記述）	評価項目名	判断基準
市区町村の相談支援体制等の整備	ⅰ　計画には管内市区町村に対する子育て世代包括支援センター、市区町村子ども家庭総合支援拠点の設置、支援メニューの充実、母子生活支援施設の活用等に向けた都道府県の支援・取組（設置促進策、活用促進策、人材育成支援策）を記載すること。その際、市区町村と連携して地域資源の把握等を進めること。 ⅱ設置促進や活用に当たっては、「子育て世代包括支援センター業務ガイドラインについて」（平成 29 年 8 月 1 日付け子母発 0801 第 1 号厚生労働省子ども家庭局母子保健課長通知）、「市町村子ども家庭支援指針（ガイドライン）について」（平成 29 年 3 月 31 日付け雇児発 0331 第 47 号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）等を参考として、人材育成、関係機関との連携等について、支援体制等を検討すること。	子育て世代包括支援センターの普及に向けた支援・取組を行っている	・設置促進策、活用促進策、人材育成支援の 2 項目以上を掲載している ・1 項目のみ掲載している ・掲載していない
		市区町村子ども家庭総合支援拠点の普及に向けた支援･取組を行っている	・設置促進策、活用促進策、人材育成支援の 2 項目以上を掲載している ・1 項目のみ掲載している ・掲載していない
		市区町村の支援メニュー（ショートステイ、トワイライトステイ事業等）の充実を図っている	・具体的方策を掲載している ・具体的方策を掲載していない
		母子生活支援施設の活用を検討している	・具体的方策を掲載している ・具体的方策を掲載していない
		市区町村において子ども家庭支援に携わる職員の人材育成支援を行っている	・掲載している ・掲載していない

図表 III - 5　評価基準（案）：市区町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた都道府県の取組（後半）

分類	（参考：策定要領における記述）	評価項目名	判断基準
児童家庭支援センターの機能強化および設置促進	ⅰ　児童家庭支援センターが地域支援を十分行えるように、その地域及び配置などを考慮して、市区町村子ども家庭総合支援拠点の機能を担ったり、フォスタリング機関としての機能を担うなど、機能強化を図ること。	児童家庭支援センターの機能強化（市区町村子ども家庭総合支援拠点やフォスタリング機関の機能の併設／等）を検討している	・具体的方策を掲載している／機能強化が完了している ・具体的方策を掲載していない
	ⅱ　児童家庭支援センターは、虐待相談が急増する中で、児童相談所の補完的役割を果たす拠点として制度化された背景を踏まえて、児童相談所の管内の人口規模に応じた配置や、都道府県域が広域にわたるなど児童相談所が身近にない地域への設置を検討すること。	児童家庭支援センターの設置（人口規模に応じた配置や児童相談所が身近にない地域への設置／等）を検討している	・具体的方策を掲載している／設置が完了している ・具体的方策を掲載していない
	ⅲ　施設の地域支援機能や里親支援機能の強化の一環として各施設のほか、NPO 法人や医療法人等多様な民間団体が、児童家庭支援センターを開設できるような働きかけを行うこと。	民間団体が児童家庭支援センターを開設できるように働きかけている	・掲載している ・掲載していない

(6)パーマネンシー保障としての特別養子縁組の推進のための支援体制の構築に向けた取組

記載項目「パーマネンシー保障としての特別養子縁組の推進のための支援体制の構築に向けた取組」については、策定要領の「計画策定に当たっての留意点」のⅱ及びⅲより、計3点の評価項目を抽出した。

図表 III - 6　評価基準（案）: パーマネンシー保障としての特別養子縁組の推進のための支援体制の構築に向けた取組

分類	（参考：策定要領における記述）	評価項目名	判断基準
特別養子縁組の推進・支援	ⅱ　平成28年改正児童福祉法により特別養子縁組、普通養子縁組に関する相談・支援が児童相談所の業務として位置付けられたことを踏まえ、児童相談所における養子縁組に関する相談支援体制を検討し、養子縁組が適当と考えられる子どもについて積極的に養子縁組を検討すること。また、地域の実情に応じ、民間あっせん機関に対する支援や連携方策を検討すること。	生みの親に対する相談支援・サポート体制を構築している	・具体的な方策を掲載している ・具体的な方策は掲載していない
		民間あっせん機関に対する支援（財政的支援、技術的支援／等）や連携（必要な情報の共有、連携の円滑化の取組／等）の方策を検討している	・両方、あるいはいずれか一方を掲載している ・いずれも掲載していない
特別養子縁組の検討対象となる子ども数の把握	ⅲ　子どもにとって永続的に安定した養育環境を提供することが重要であることから、特に、棄児、保護者が死亡し又は養育を望めず、他に養育できる親族等がいない子どもや、新生児・乳幼児で長期的に実親の養育が望めない子ども、長期間にわたり親との交流がない子ども、虐待等の理由で親子分離され、その後の経過からみて家族再統合が極めて困難と判断された子どもなど、特別養子縁組の検討対象となる子どもの数を把握すること。その上で、実際の縁組には、実親との関係が子どもにとってどのような意味を持つのかという点を含め、十分なアセスメントとマッチング等を行いつつ、特別養子縁組によるパーマネンシー保障を優先して検討すること。	特別養子縁組が必要な子ども数を把握している	・パーマネンシー保障の観点でのアセスメントを実施し、特別養子縁組の検討対象となる子ども数を算出し（またはその予定・意向を）掲載している ・掲載していない

(7)施設の小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組

記載項目「施設の小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組」については、策定要領「②施設の小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組」の「計画策定に当たっての留意点」より、計 6 点の評価項目を抽出した。なお、他の記載項目と重複する事項は、この記載項目での評価項目とはしなかった（例：xii 母子生活支援施設の活用 → 市区町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた都道府県の取組）。

図表 III - 7　評価基準（案）：施設の小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組（前半）

分類	（参考：策定要領における記述）	評価項目名	判断基準
施設の小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組	ⅰ　都道府県においては、施設で養育が必要な子どもの見込み数や、在宅家庭や里親家庭の支援体制の充実等といった施設による高機能化及び多機能化・機能転換、小規模かつ地域分散化の見込みを把握し、高機能化及び多機能化・機能転換、小規模かつ地域分散化に向けた計画を策定すること。	高機能化及び多機能化・機能転換、小規模かつ地域分散化に向けた計画を策定している	・具体的な計画を掲載している ・具体的な計画は掲載していない
	ⅱ　その際、都道府県等においては、小規模かつ地域分散化の取組が進むよう、各施設の高機能化及び多機能化・機能転換に向けた計画の検討状況・課題等について随時ヒアリングを行うことにより、個々の実情を把握し、適切な助言や支援を行うこと。	各施設の高機能化及び多機能化・機能転換に向けた計画についてヒアリングを実施している	・ヒアリングで個々の実情を把握していることを掲載している ・掲載していない
	ⅲ　児童福祉法第 3 条の 2 の規定に則り、「できる限り良好な家庭的環境」を確保すべきであり、質の高い個別的なケアを実現するとともに、小規模かつ地域分散化された施設環境を確保することが重要である。	小規模かつ地域分散化された施設環境の確保を定めている	・具体的な方策を掲載している ・具体的な方策は掲載していない
	ⅴ　なお、大舎から小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換を進める過程で、人材育成の観点から、本体施設から順次分散化施設を独立させていく方法や、過渡的に本体施設のユニット化を経て独立させていく方法が考えられるが、どちらの場合にも、概ね 10 年程度で地域分散化及び多機能化・機能転換を図る計画を、人材育成も含めて策定すること。	小規模かつ地域分散化を進めるための計画的な人材育成を行っている	・具体的な方策を掲載している ・具体的な方策は掲載していない

図表 III - 8　評価基準（案）: 施設の小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組（後半）

分類	（参考：策定要領における記述）	評価項目名	判断基準
施設の小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組	vi 既存の施設内ユニット型施設についても、概ね 10 年程度を目標に、小規模かつ地域分散化を進めるための人材育成計画を含めた計画を立てる。その際、既存ユニットは一時保護やショートステイのための専用施設や里親のレスパイト・ケアなど、多機能化・機能転換に向けて、積極的に活用を進めていくことが求められる。	一時保護やショートステイのための専用施設や里親レスパイト・ケアなど、多機能化・機能転換に向けた取組を行っている	・具体的な方策を掲載している ・具体的な方策は掲載していない
	xi 児童心理治療施設、児童自立支援施設についても、ケアニーズの非常に高い子どもへの対応など、その性質や実態等に鑑み、国において、小規模化・多機能化を含めたその在り方について、当事者やその代弁者、有識者、施設関係者と意見交換を十分に重ね、その結果を踏まえ、施設の運営や新たな設置（改築）についての方向性を示す。	児童心理治療施設や児童自立支援施設の運営や新設・改築についての方向性を示している	・具体的な方策を掲載している ・具体的な方策は掲載していない

(8)一時保護改革に向けた取組

記載項目「一時保護改革に向けた取組」については、策定要領の「計画策定に当たっての留意点」のⅰ～ⅳより、計6点の評価項目を抽出した。

図表 III - 9　評価基準（案）：一時保護改革に向けた取組（前半）

分類	（参考：策定要領における記述）	評価項目名	判断基準
一時保護の環境及び体制整備	ⅰ「一時保護ガイドライン」を踏まえた既存の一時保護所の見直し項目及び見直し時期、一時保護所の必要定員数、一時保護専用施設（「児童養護施設等における一時保護児童の受入体制の整備について」（平成28年9月5日付け雇児発0905第2号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）に基づき、児童養護施設等（児童養護施設、乳児院、児童心理治療施設及び児童自立支援施設）において、本体施設とは別に小規模なグループケアによる一時保護を実施するための施設をいう。以下同じ。）や委託一時保護が可能な里親等・児童福祉施設等における確保数及び一時保護に関わる職員の育成方法と実施する時期等を計画に記載すること。	一時保護の環境及び体制整備等の見直し時期を定めている	・各種取組（①既存一時保護所の見直し②定員数③一時保護専用施設④委託一時保護先の確保⑤職員育成方法・実施時期）のうち、3項目以上を具体的に掲載している ・各種取組のうち1項目以上を具体的に掲載している ・具体的に掲載していない
適切な支援を目的とした体制や環境整備	ⅱ　一時保護の環境及び体制整備については、「一時保護ガイドライン」にあるように、一時保護の目的を達成し、適切な支援が行われるよう、研修などによる職員の専門性の向上と意識共有や、関係機関との連携などの体制整備や環境整備を行う必要があること。この際、一人一人の子どもの状況に応じて安全確保やアセスメントなどを適切に行うことのできる体制や環境を整えることが必要であること。	子どもの状況に応じて安全確保やアセスメントを適切に行える体制や環境整備を推進している	・具体的に掲載している ・具体的に掲載していない
	ⅲ　一時保護については、安全確保やアセスメントなどを適切に行うという目的に加え、代替養育としての性格も有することから、一時保護を行う場は、こうした一時保護の目的を達成した上で、平成28年改正児童福祉法第3条の2に規定する子どもの家庭養育優先原則を踏まえ、家庭における養育環境と同様の養育環境あるいは「できる限り良好な家庭的環境」にあって、個別性が尊重されるべきものであること。	一時保護において個別性を尊重した養育環境の整備を推進している	・具体的に掲載している ・具体的に掲載していない

図表 III - 10　評価基準（案）：一時保護改革に向けた取組（前半）

分類	（参考：策定要領における記述）	評価項目名	判断基準
一時保護における権利擁護	ⅳ 一時保護の見直しを検討する際には、「一時保護ガイドライン」においても示しているとおり、一時保護は子どもの最善の利益を守るために行われるものであり、一人一人の子どもの状況に応じて、適切な一時保護ができるように留意すること。具体的には、 ・子どもの権利及び制限される内容並びに権利が侵害された時の解決方法に関して子どもの年齢や理解に応じて説明を行うほか、子どもの意見が適切に表明されるような配慮を行うこと。 ・一時保護された子どもの権利擁護の観点から、児童福祉審議会や子どもの権利擁護に関する第三者機関が一時保護を行う場所の視察や子どもの意見聴取等を行うなどの一時保護中の子どもの権利を保障するための仕組みを設けることが望ましいとともに、一時保護された子どもの立場に立った保護や質の高い支援を行うため、第三者評価を活用するなど自己評価及び外部評価を行うことが重要であること。 ・子どもの自由な外出を制限する環境で保護する日数は、必要最小限とするほか、当該環境での保護の継続が必要な場合は、子どもや保護者等の状況に応じ、その必要性を 2 週間以内など定期的に検討すること。 ・可能な限り子どもに安心できる環境を提供するという観点から心理的に大切な物については子どもが所持できるよう配慮するとともに、日用品、着替え等を持っていない子どもに対しては、個人として所有できる生活に必要なものを初日に支給又は貸与すること。 などに留意すること。	一時保護における子ども権利の説明や意見表明の配慮を行っている	・具体的に掲載している ・具体的に掲載していない
		一時保護中の子どもの権利を保障するための仕組みを設けている	・具体的に掲載している ・具体的に掲載していない
		第三者評価など自己評価及び外部評価を行っている	・具体的に掲載している ・具体的に掲載していない

(9) 社会的養護自立支援の推進に向けた取組

記載項目「社会的養護自立支援の推進に向けた取組」については、策定要領の本文より、計 2 点の評価項目を抽出した。

図表 III - 11　評価基準（案）: 社会的養護自立支援の推進に向けた取組

分類	（参考：策定要領における記述）	評価項目名	判断基準
社会的養護自立支援事業の推進	平成 28 年改正児童福祉法により自立のための支援が必要に応じて継続されるための仕組みが整備されたこと等を踏まえて、社会的養護自立支援事業及び就学者自立生活援助事業を実施していない都道府県において、事業の実施に向けた計画（実施予定時期、実施メニュー）を策定すること。 また、自立援助ホームの実施など、社会的養護の子どもの自立支援策の強化のための取組についても、実施に向けた計画を策定すること。	各種事業の実施に向けた計画を策定している	・社会的養護自立支援事業や就学者自立生活援助事業等の事業を既に実施している、または実施予定時期や実施メニューを掲載している ・掲載していない
		支援コーディネーター・職業指導員・自立支援担当職員等の自立支援を担う職員を配置している	・職員を既に配置している、または配置予定を掲載している ・掲載していない

(10)児童相談所の強化等に向けた取組

記載項目「児童相談所の強化等に向けた取組」については、策定要領の「①中核市・特別区の児童相談所設置に向けた取組」及び「都道府県(児童相談所)における人材確保・育成に向けた取組」より、計 9 点の評価項目を抽出した。

図表 III - 12　評価基準（案）: 児童相談所の強化等に向けた取組（前半）

分類	（参考：策定要領における記述）	評価項目名	判断基準
中核市・特別区の児童相談所設置に向けた取組	ⅰ児童相談所設置に向けて、都道府県内の中核市・特別区の設置に係る意向、希望する中核市・特別区の計画を踏まえた都道府県のスケジュール、都道府県等における中核市・特別区の人材養成等に関する事項等を計画に記載すること。	中核市・特別区の児童相談所設置に係る意向を把握する	・具体的に掲載している ・具体的に掲載していない ・対象となる中核市・特別区がない
		児童相談所設置を希望する中核市・特別区の計画を踏まえた都道府県のスケジュールや人材養成等に関する事項を定めている	・具体的に掲載している ・具体的に掲載していない ・対象となる中核市・特別区がない
	ⅱその際、都道府県と設置希望自治体との個別の具体的な協議の進め方（都道府県と市区合同の協議体や連絡会議等連携・情報共有の方法）、都道府県の体制や一時保護所の相互利用の方法等について、留意すること。	都道府県と設置希望自治体との協議の進め方を定めている	・具体的に掲載している ・具体的に掲載していない ・対象となる中核市・特別区がない
		都道府県の体制や一時保護所の相互利用の方法を定めている	・具体的に掲載している ・具体的に掲載していない ・対象となる中核市・特別区がない

図表 III - 13　評価基準（案）: 児童相談所の強化等に向けた取組（後半）

分類	（参考：策定要領における記述）	評価項目名	判断基準
都道府県（児童相談所）における人材確保・育成に向けた取組	児童相談所における各都道府県等（児童相談所）職員の配置など、子ども家庭福祉人材の確保・育成のための、具体的な計画を策定すること。 （計画策定に当たっての留意点） ・平成 28 年改正児童福祉法及び児童相談所強化プランに沿った都道府県等（児童相談所）の職員の配置、研修の実施方法・時期等を計画に記載すること。	児童相談所職員の資質向上を目的とする研修の実施方法・時期の計画を定めている	・具体的に掲載している ・具体的に掲載していない
		児童相談所における児童福祉司（スーパーバイザーを含む）の配置（採用）またはその計画を定めている	・具体的に掲載している ・具体的に掲載していない
		児童相談所における児童心理司の配置（採用）またはその計画を定めている	・具体的に掲載している ・具体的に掲載していない
		児童相談所における医師または保健師の配置（採用）またはその計画を定めている	・具体的に掲載している ・具体的に掲載していない
		児童相談所における弁護士（「準ずる措置」を含むの配置を含む）の配置（採用）またはその計画を定めている	・具体的に掲載している ・具体的に掲載していない

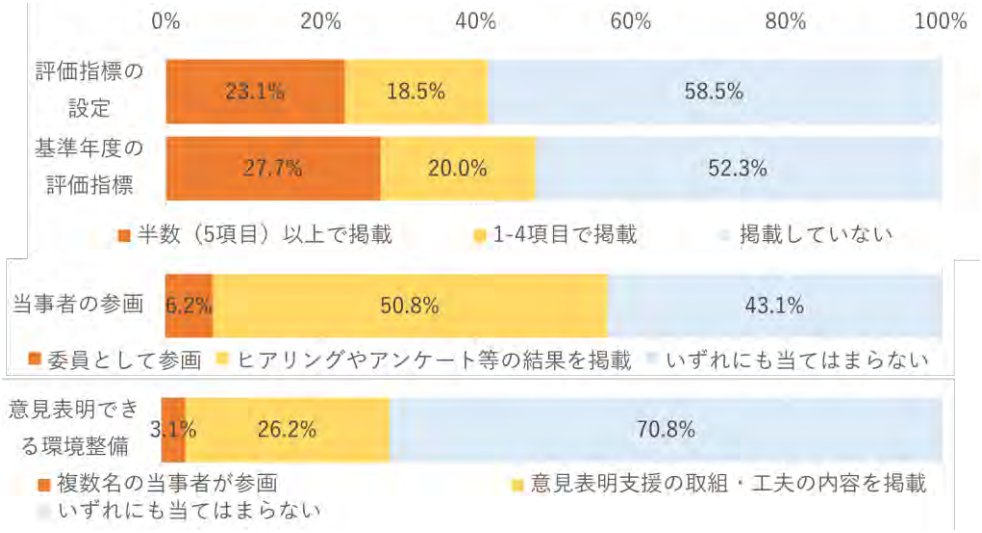
3.　各記載項目の試行的評価・検証結果（見える化）

ここでは、各都道府県等の推進計画の掲載内容が、前項で示した評価基準（案）に照らすとどのような段階であるかを試行的に評価・検証（見える化）した結果を全国の集計値として示すことにより、評価項目毎にみたときに推進計画への掲載内容の充実度や自治体間のバラつき状況の把握を試みた。

(1) 都道府県における社会的養育の体制整備の基本的考え方及び全体像

評価項目のうち評価指標に関する 2 項目「評価指標の設定」「基準年度の評価指標」は、「半数（5 項目）以上の記載項目で掲載している」がそれぞれ 23.1%、27.7%となった。他方、当事者参画に関する評価項目のうち「当事者の参画」は「委員として参画」していたことが確認できたのは 6.2%のみで、「意見表明できる環境整備」は 70.8%が「いずれにも当てはまらない」となった。

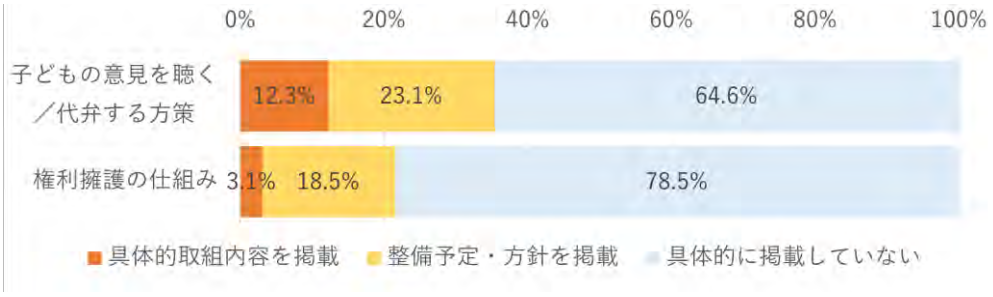
図表 III - 14 「都道府県における社会的養育の体制整備の基本的考え方及び全体像」の推進計画掲載内容に関する全国の状況



(2) 当事者である子どもの権利擁護の取組（意見聴取・アドボカシー）

子どもの権利擁護の取組に関する推進計画の掲載状況は、評価項目「子どもの意見を聴く／代弁する方策」と「権利擁護の仕組み」のどちらとも、「具体的に掲載していない」の割合が最も高かった（64.6%、78.5%）。

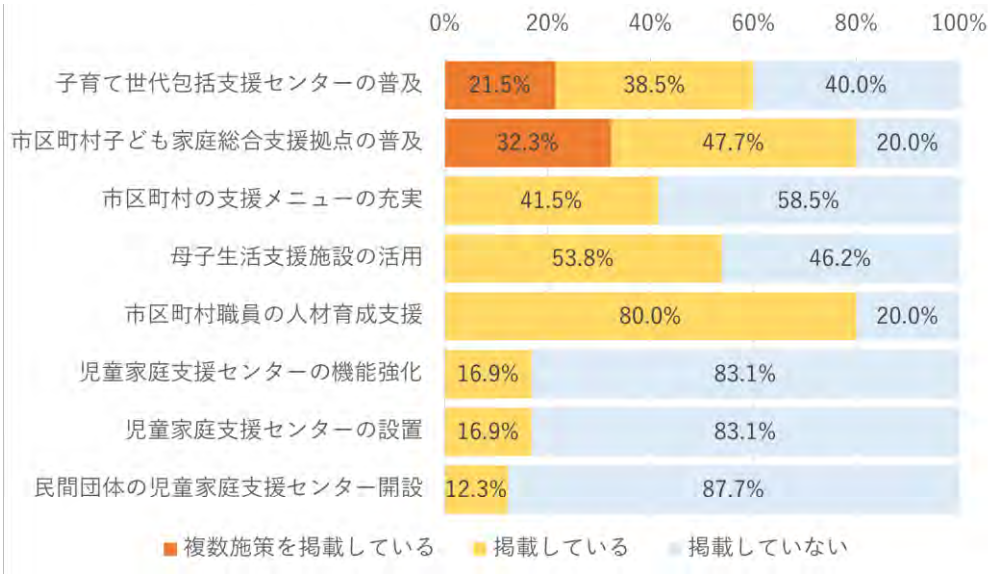
図表 III - 15 「当事者である子どもの権利擁護の取組（意見聴取・アドボカシー）」の推進計画掲載内容に関する全国の状況



(3) 市区町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた都道府県の取組

市区町村の体制構築支援の取組については、「市区町村子ども家庭総合支援拠点の普及」や「市区町村職員の人材育成支援」の評価項目は「掲載している」の割合が比較的高く、「児童家庭支援センターの機能強化」「児童家庭支援センターの設置」「民間団体の児童家庭支援センター開設」といった児童家庭支援センターに関する評価項目は「掲載されていない」の割合が高かった(83.1%、83.1%、87.7%)。

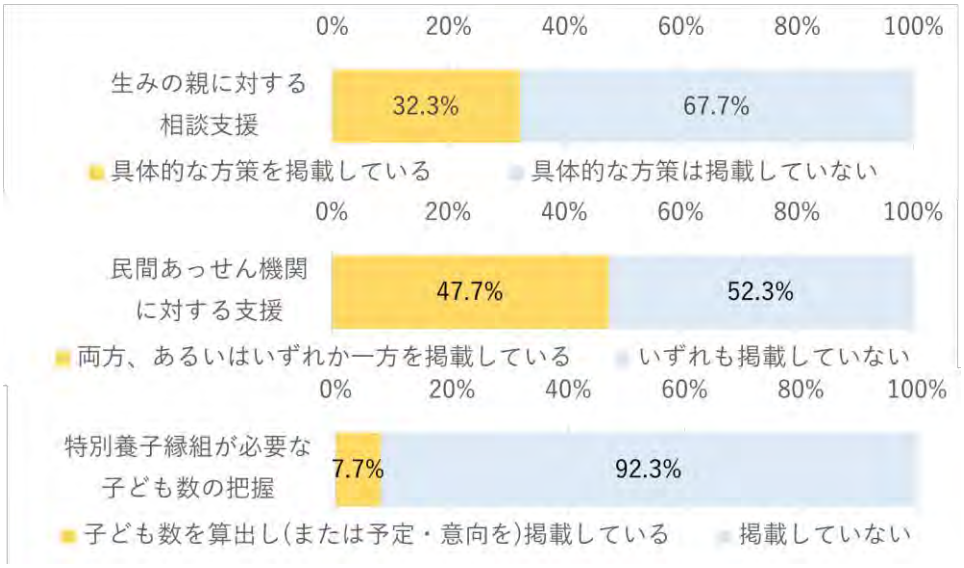
図表 III - 16 「市区町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた都道府県の取組」の推進計画掲載内容に関する全国の状況



(4) パーマネンシー保障としての特別養子縁組の推進のための支援体制の構築に向けた取組

特別養子縁組推進に関連する具体的な方策を掲載している割合は、「生みの親に対する相談支援」では 32.3%、「民間あっせん機関に対する支援」では 47.7%と一定割合の自治体が該当していたが、「特別養子縁組が必要な子ども数の把握」は 7.7%と非常に低かった。

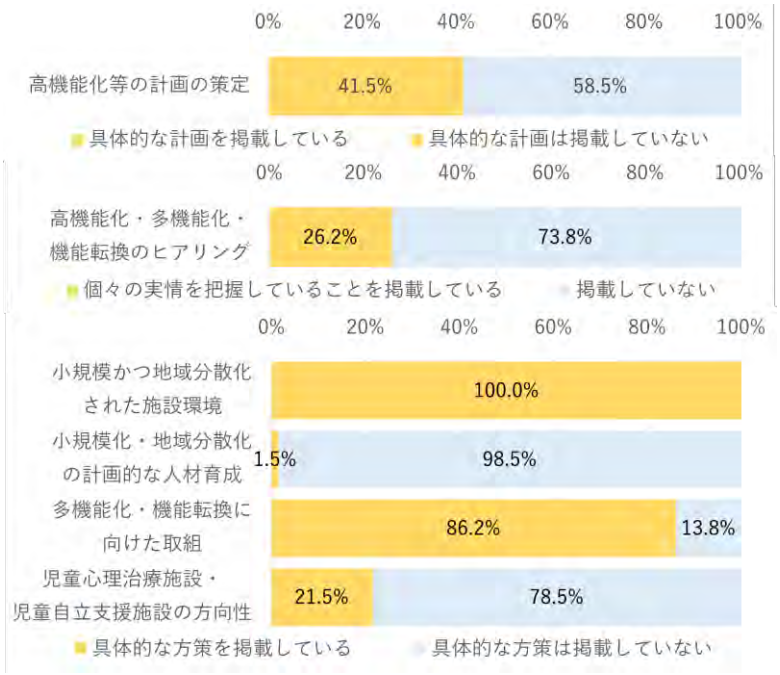
図表 III - 17 「パーマネンシー保障としての特別養子縁組の推進のための支援体制の構築に向けた取組」の推進計画掲載内容に関する全国の状況



(5) 施設の小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組

施設の各種取組のうち、「小規模かつ地域分散化された施設環境」はすべての都道府県等で掲載されており、「多機能化・機能転換に向けた取組」も 86.2%が具体的な方策を掲載していたが、「小規模化・地域分散化の計画的な人材育成」を具体的に掲載していた都道府県等は 1.5%にとどまった。

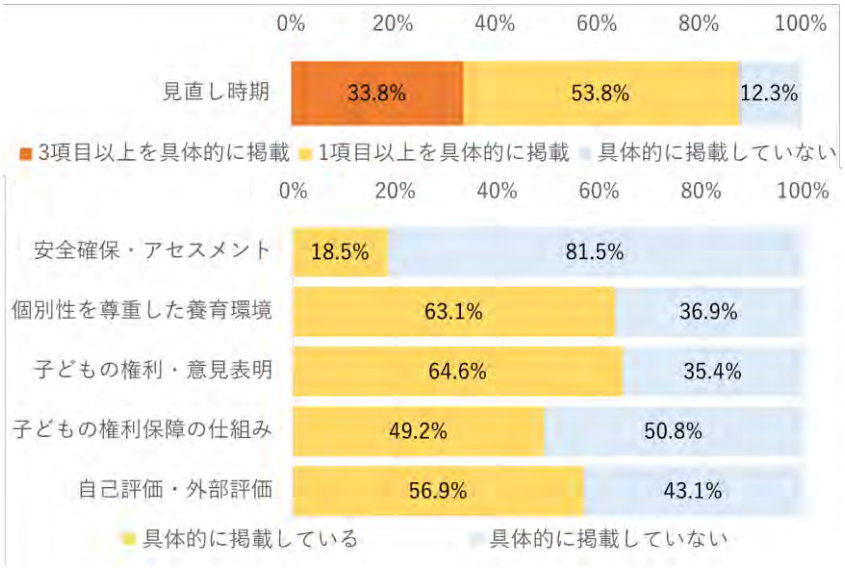
図表 III - 18 「施設の小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組」の推進計画掲載内容に関する全国の状況



(6) 一時保護改革に向けた取組

一時保護改革に向けた取組の推進計画への掲載状況については、「個別性を尊重した養育環境」「子どもの権利・意見表明」「自己評価・外部評価」で具体的に掲載している都道府県等の割合が半数を超えていた（63.1%、64.6%、56.9%）。

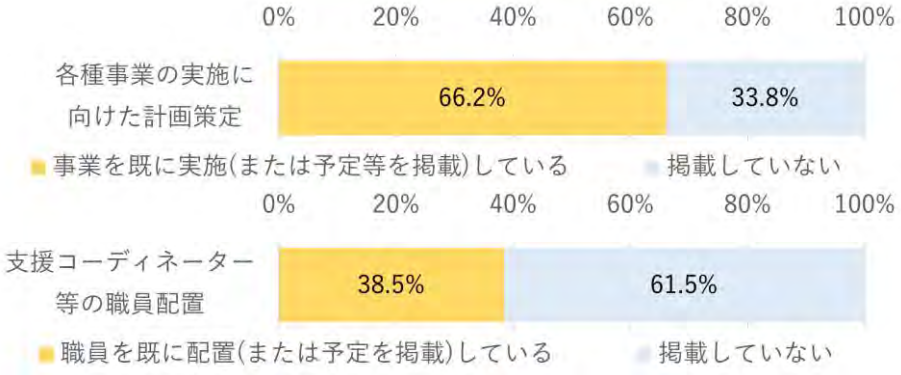
図表 III - 19 「一時保護改革に向けた取組」の推進計画掲載内容に関する全国の状況



(7) 社会的養護自立支援の推進に向けた取組

自立支援に関して、「各種事業の実施に向けた計画策定」は実施中または予定を掲載している割合が 66.2%で半数を超えたが、「支援コーディネーター等の職員配置」は 38.5%と半数を下回った。

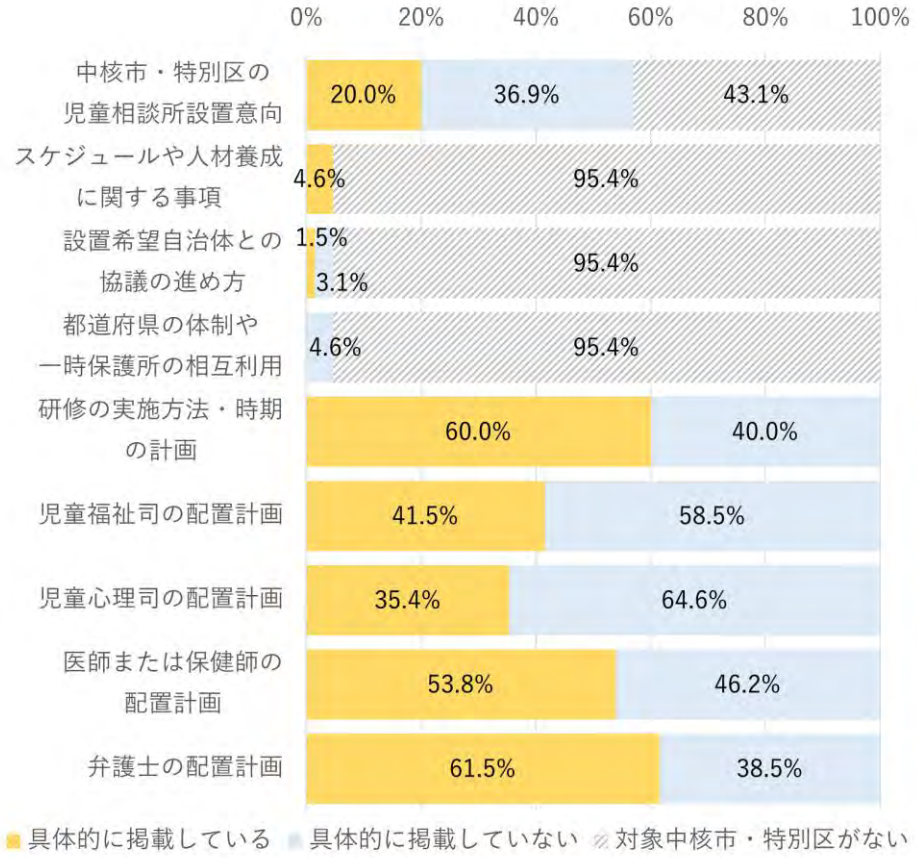
図表 III - 20 「社会的養護自立支援の推進に向けた取組」の推進計画掲載内容に関する全国の状況



(8) 児童相談所の強化等に向けた取組

児童相談所の強化等に向けた取組のうち、中核市・特別区の児童相談所設置に向けた取組（下表の上部 4 項目）はいずれも「具体的に掲載している」の割合が低かった（20.0%、4.6%、1.5%、0.0%）。また、都道府県（児童相談所）における人材確保・育成に向けた取組（下表の下部 5 項目）のうち、「研修の実施方法・時期の計画」は 60.0%の都道府県等で具体的に掲載されていた。

図表 III - 21 「児童相談所の強化等に向けた取組」の推進計画掲載内容に関する全国の状況



4.　調査の小括

本調査研究では都道府県等の取組の PDCA サイクルでの改善を促す方法論の検討を目的として、試行的に推進計画を評価する「評価基準（案）」を作成し、これを用いて評価・検証（見える化）を行った。この過程を通じて把握できた事項を、以下の通り 3 点に集約した。

(1) 評価基準（案）の設定範囲と「見える化」の特徴

本調査研究における各記載項目の試行的評価・検証（見える化）は、国が示した策定要領の各記載項目に沿って、都道府県等が公表した推進計画の掲載内容をもとに進めたものである。このような調査手法であるため、①推進計画に取組実態のすべてが掲載されているわけではないこと、②推進計画策定時点から現在までの推移は反映されないこと、③現場の実践に関する評価・検証は行わないこと、を前提としており、「各都道府県等の取組実態の見える化」ではなく、あくまで「各都道府県等の推進計画の掲載内容の充実度の見える化」と位置付けるべき内容である。

また、特に「③現場の実践に関する評価・検証は行わない」としたことについて、策定要領では社会的養育に携わる対人援助職の現場実践にも部分的に言及している（子どもの権利擁護、特別養子縁組、施設の各種取組、一時保護／等）。本調査研究ではこの点に関する評価項目は定めておらず、推進計画の策定過程や体制整備に関する事項を中心とした評価基準（案）となっている。

要すれば、上記の理由により本調査研究の評価基準（案）は、主として推進計画の策定方法や社会的養育の体制整備方針を評価・検証するものであり、この範囲において、都道府県等が約 1～2 年前に公表した推進計画の掲載ぶりを見える化している、と言える。

(2) 評価項目の設定における特徴と留意事項

国が策定要領で示した 10 項目の記載項目はいずれも社会的養育の充実を図る上で重要な取組であることは論を俟たないが、本調査研究の評価基準（案）では、子どもの権利擁護、自立支援、特別養子縁組は評価項目数が 2～3 項目のみにとどまり、他の記載項目と比較すると少なかった。評価基準（案）における評価項目の多寡については、策定要領で詳細に記述されているほど評価項目が多く設定されたことから、基本的に策定要領の記載量に依拠している。

本調査研究では、10 項目の記載項目をそれぞれ個別に評価・検証してきた。全評価項目を自治体別にみる横断的分析も実施可能ではあるが、様々なテーマを含む評価項目を同一の重みづけとして統合的に扱うことの妥当性は未検証であり、ここでは横断的分析は行わなかった。加えて、評価基準（案）における判断基準にも曖昧性が残されており、横断的分析を行う場合はさらなる検討が必須である。

(3) 「見える化」の実施結果

作成した評価基準（案）を用いて試行的に各都道府県等の推進計画を評価・検証した結果、1 項目（小規模かつ地域分散化された施設環境の確保を定めている）を除く 39 項目で、自治体間で掲載内容に大きな差があった。また、全般的に自治体間で掲載内容のバラつきが大きかったが、中でも当事者参画、子どもの権利擁護、中核市・特別区の児童相談所設置、児童家庭支援センターの機能強化・設置促進といったテーマに関連する取組は具体的記載が乏しかった都道府県等が多かった。これらのテーマは国の検討結果や制度化の方針が比較的最近になって示されたために、掲載内容の差につながっていると示唆される。そのため今後は、全国的な共通認識の醸成が必要であると想定される。