

第1章 大阪市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

1 計画策定の背景・計画の趣旨

- ① 平成28年の児童福祉法等の一部を改正する法律（平成28年法律第63号）において、こどもが権利の主体であると位置づけられるとともに、こどもの家庭養育優先原則が明記された。つづいて平成29年8月には、国の「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」において「新しい社会的養育ビジョン」が取りまとめられ、改正法に基づく社会的養育の全体像が示された。
- ② 「新しい社会的養育ビジョン」では「家庭養育優先原則」を実現するために、実親支援や養子縁組の利用促進を進めたうえで、フォスタリング機関の整備と合わせ、里親等委託率（代替養育を受けている子どものうち、里親・ファミリーホームに委託されているこどもの割合）向上への取組を行うことにより、愛着形成に最も重要な時期である3歳未満については概ね5年以内に、それ以外の就学前のこどもについては概ね7年以内に里親等委託率75%以上を実現し、学童期以降は概ね10年以内を目途に里親等委託率50%以上を実現することが示された。
- ③ これを受け、大阪市では、令和2年3月に令和2年～11年度を計画期間とする「大阪市社会的養育推進計画」（以降「現行計画」）を策定し、最終的には国の定める目標をめざすものの、急激な里親委託増は大きなリスクとなることから、令和11年度における里親等委託率の目標を36.5%（3歳未満については41%、就学前のこどもについては42.9%、学童期以降は33.9%）と定め、里親等委託を推進するとともに、施設養育においてもすべてのこどもに家庭的な養育環境を整えることをめざし取組をすすめてきたところである。
- ④ また、こども相談センター（児童相談所）においては、緊急時の迅速かつ的確な対応やきめ細やかな支援と一時保護所の慢性的な超過状況の解消を目指し、複数設置と一時保護所の定員増をすすめてきた。その結果、現行計画策定時2か所であったこども相談センターは、現在3か所となり、100名であった一時保護所の定員は、現在は110名となっている。
- ⑤ こうした中、少子化により児童人口そのものは減少を続けているが、こども相談センターにおける児童虐待相談件数は令和5年度（速報値）6,293件と6年連続で6千件を超えて高水準で推移している。【図表1】

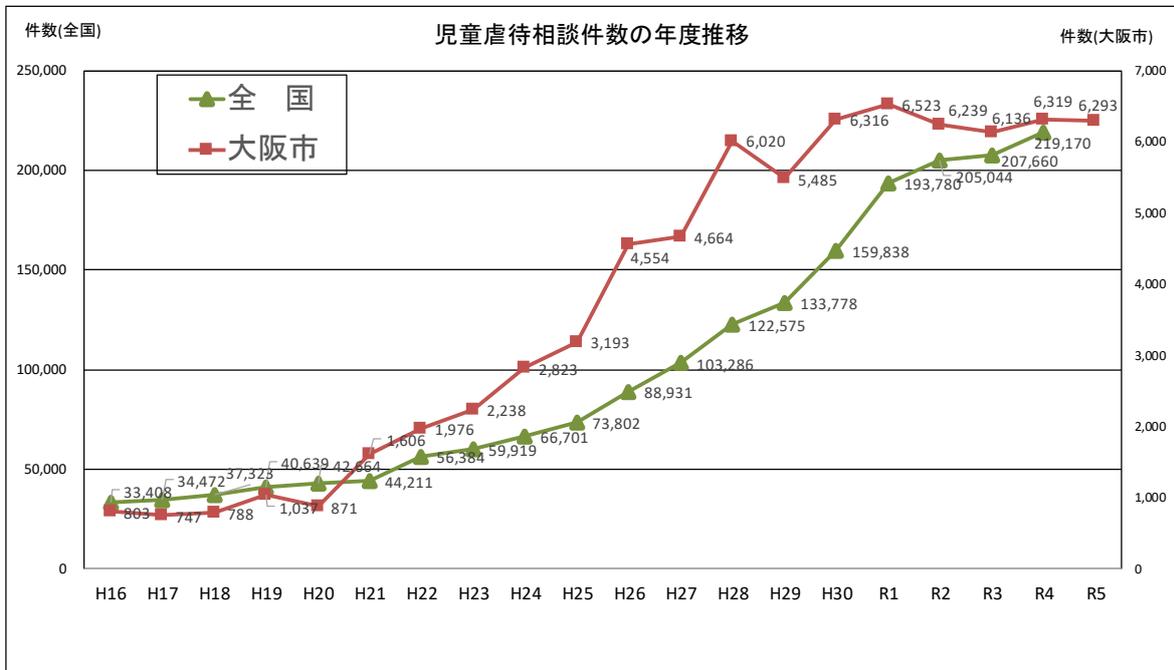
国の現行計画の背景と設定目標

大阪市現行計画目標

こども相談センターの現状

虐待相談件数

【図表1】 こども相談センターにおける児童虐待相談件数の推移（件）（速報値）

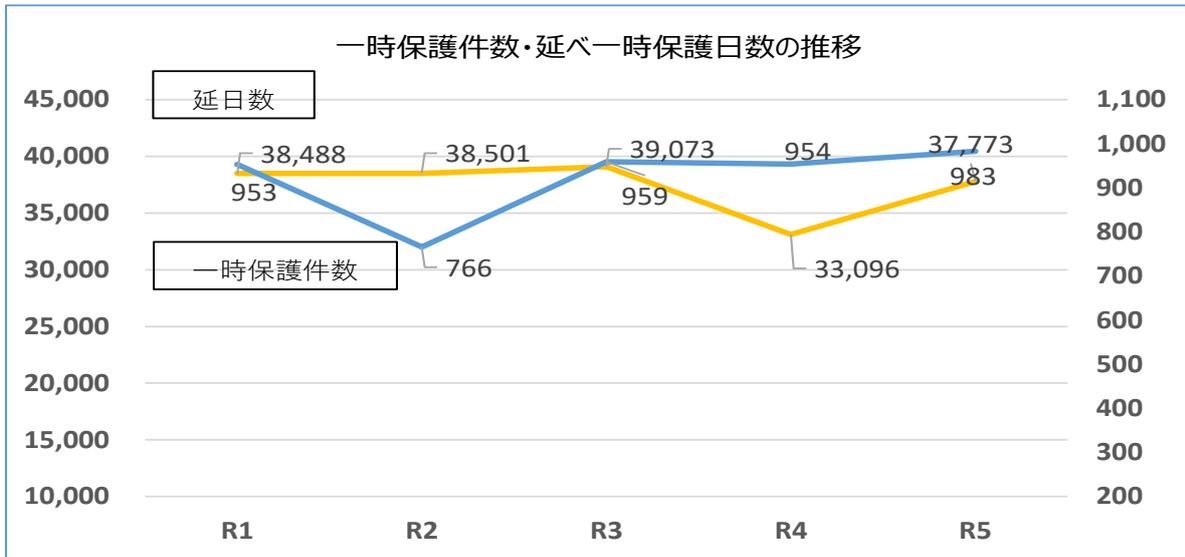


(注)全国数値は、厚生労働省が集計した全国の児童相談所の「虐待相談対応件数」を表している。
 ※相談対応件数とは、当該年度中に児童相談所が相談を受け、援助方針会議等の結果により指導や措置等を行った件数。
 ※平成22年度の全国件数は、東日本大震災の影響により、福島県を除く。
 ※平成29年度の大阪市の相談件数の減少は、厚生労働省に件数計上の基準について改めて確認し、その基準の解釈に合わせたためである。
 ※令和4年度全国と令和5年度大阪事は速報値である。

⑥ 一方、一時保護所においては、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響があった令和2年度を除き、毎年950人以上のこどもを保護している。【図表2】

一時保護所の推移

【図表2】 一時保護件数・延べ一時保護日数の推移(福祉行政報告例 47 表)



⑦ また、措置の方針が決定しているにもかかわらず、マッチングできる里親・ファミリーホーム、施設などの受け入れ先がないことから、長期にわたり一時保護所で生活していることも令和5年度末で21人となるなど、一時保護所の定員超過が常態化している。

一時保護所の
滞留状況

⑧ なお、令和5年度末現在、里親・ファミリーホームで生活するこどもは207人、乳児院162人、児童養護施設669人、児童心理治療施設86人、児童自立支援施設31人、自立援助ホーム14人となっている。

令和5年度の
代替養育人数

⑨ さらに、令和4年6月に児童福祉法が改正され、子育てに困難を抱える世帯がこれまで以上に顕在化している状況等から、虐待等に至る前の予防的支援策、親子関係再構築に向けた支援として、こども家庭センターを中心とした相談支援体制と家庭支援事業（※）の構築や、困難を抱える妊産婦等への支援事業の創設、社会的養護経験者等に対する自立支援の強化、こどもの権利擁護の取組を推進などが盛り込まれた。

令和4年度の
法改正

※ 家庭支援事業とは…子育て短期支援事業、一時預かり事業、養育支援訪問事業、子育て世帯訪問支援事業、児童育成支援拠点事業、親子関係形成支援事業の6事業が児童福祉法上の家庭支援事業と位置付けられている。

⑩ 大阪市ではこの改正を受け、令和6年度4月から各区保健福祉センターにこども家庭センターを位置づけ、母子保健機能を担う地域保健活動担当と児童福祉機能を担う子育て支援室が連携し、一体的な相談支援を行うため、新たな体制強化を行い、合同ケース会議の開催やサポートプランの作成をはじめとして、法改正に伴う事業再構築や新規事業の開始に向け動いているところである。

【法改正】こども家庭センター

⑪ このたび、令和4年改正児童福祉法の内容を反映し、現行計画との継続性を踏まえつつ、適切にPDCAサイクルを運用する観点から、取組の進捗状況を測る統一的な評価のための指標を設定するなどが記された国通知『「都道府県社会的養育推進計画」の策定について（令和6年3月12日こ支家第125号）」（以下「策定要領）」がこども家庭庁から発出された。策定要領に示された、計画に記載することとされた項目は、次のとおりである。

新策定要領における
策定項目

- (1) 社会的養育の体制整備の基本的考え方及び全体像
- (2) 当事者であるこどもの権利擁護の取組（意見聴取・意見表明等支援）
- (3) こども家庭支援体制の構築等に向けた取組
- (4) 支援を必要とする妊産婦の支援に向けた取組
- (5) 代替養育を必要とするこども数の見込み

- (6) 一時保護改革に向けた取組
- (7) 代替養育されているこどものパーマネンシー保障に向けた取組
- (8) 里親等への委託の推進に向けた取組
- (9) 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
- (10) 社会的養護自立支援の推進に向けた取組
- (11) 児童相談所の強化等に向けた取組
- (12) 障害児入所施設における支援
- (13) 留意事項

新策定要領における策定項目

※ 下線については今回新たに項目として加わったもの

- ⑫ 本計画は、上記の状況を踏まえ、現行計画を見直すものであり、大阪市における社会的養育の推進に関する基本的考え方となるものである。

本計画のねらい

2 社会的養育の体制整備と基本的考え方

- ⑬ 令和4年の改正児童福祉法では、家庭養育優先原則とパーマネンシー保障の理念に基づくケースマネジメントを徹底し、こどもの最善の利益を実現することが求められている。

そのために、まずはこどもと家庭に最も身近なこども家庭センター（各区保健福祉センター）において、家庭支援事業等を活用した予防的支援による家庭維持のための最大限の努力を行うことが求められる。

そのうえで代替養育を必要とするこどもについては、こども相談センター（児童相談所）が家庭養育優先原則に基づき、親族里親、養子縁組里親、養育里親もしくは専門里親又はファミリーホームの中からこどもの意向や状況等を踏まえて代替養育先を検討する。

さらに、これらのいずれも代替養育先として適当でない困難な課題のあるこどもについては、小規模かつ地域分散化された施設又は高機能化された治療的なユニットへの入所の措置を行うとともに、家庭養育優先原則とパーマネンシー保障の理念に基づくケースマネジメントを継続することが必要である。（図表3）

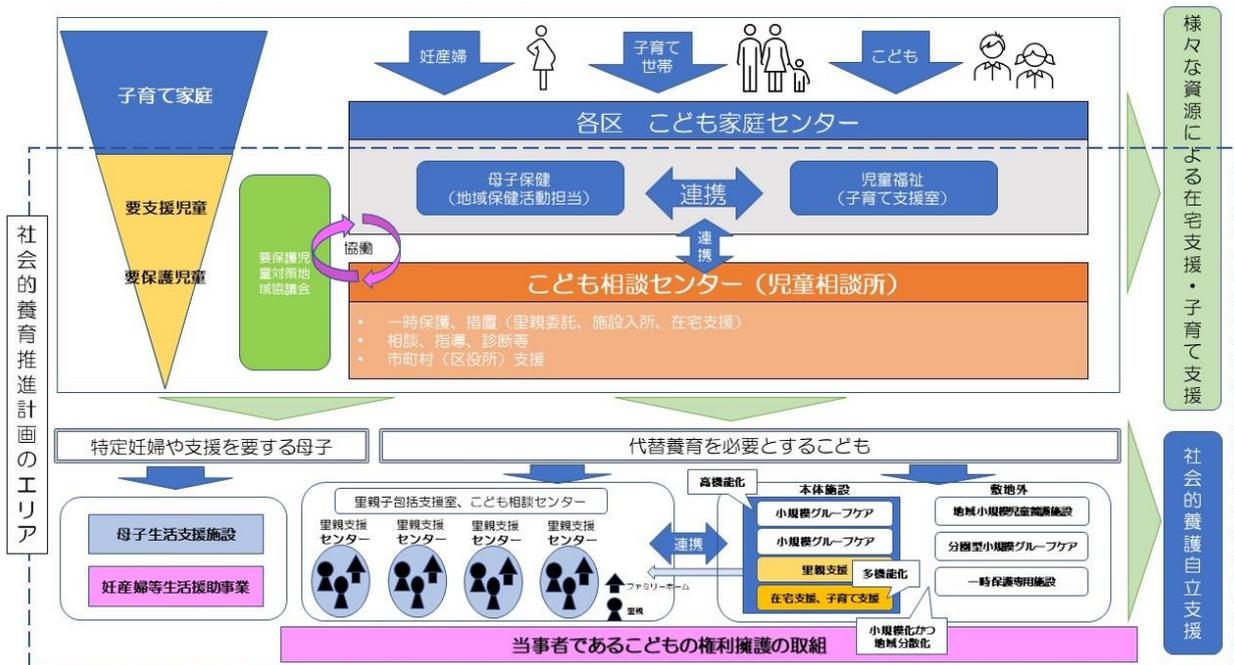
- ⑭ 上記の方向性を踏まえて、令和6年度末時点での目標達成見込と未達成の要因分析を行い、計画期間における資源の必要量と整備すべき見込量、地域の現状を検討し、年度ごとに定量的な整備目標を設定し、計画の見直しを行う。
- ⑮ また、こどもの権利擁護のための取り組みや自立支援について検討を進めるため、里親・ファミリーホームや施設に在籍するこども（小6、中3、高3）にアンケート、施設等退所者を対象に座談会を行い、その内容を計画に反映する。

策定要領(i) ページ・基本理念 i

策定要領(ii) ページ
基本理念 ii

策定要領(iii) ページ
基本理念 iii (当事者意見)

【図表3】大阪市における社会的養育支援体制の全体像



3 計画の位置づけ（大阪市子ども・子育て支援計画との関係）（計画体系）

- ⑯ 本計画は、大阪市所管の児童養護施設等が策定した「家庭的養護推進計画」を踏まえるとともに、「指定都市や児童相談所設置市が所在する都道府県においては、都道府県と指定都市又は児童相談所設置市が連携・調整して計画を策定する必要があることに留意すること（指定都市や児童相談所設置市区が、単独で計画を策定する場合においても同様とする。）」と策定要領で示されているとおり、大阪府が策定する都道府県社会的養育推進計画との整合性を図りつつ策定している。

また、本市における「大阪市子ども計画」（仮称）とめざすべき方向を共有しながら、社会的養育を推進することとしている（図表4）。

大阪市計画体系の位置づけ

4 計画策定体制

- ⑰ 本計画は、「大阪市児童福祉審議会社会的養育専門部会」（以下、「部会」という。）において、意見聴取等を行い策定する。また、当事者である子どもの意見を反映するため、策定要領では、当事者である子ども（社会的養育経験者を含む）を複数名委員に選任することとしていることから、部会の構成メンバーである学識経験者、里親代表、児童福祉施設代表等に、社会的養育経験者2名加えることとする。

策定要領(2)ページ V

5 計画の期間

- ⑱ 国の「策定要領」を踏まえ、令和7年度から11年度までを計画期間とする。

計画の進捗について、毎年度、評価のための指標等により自己点検・評価を実施し、その結果を部会に報告する。なお、明らかになった課題等については、速やかに取組の見直しを行う。

また、施設等に在籍するこどもに毎年度アンケートを行い、制度や取組について理解度等を把握するとともに、こどもの意見を反映し改善に取り組む。

(図表4) 大阪市社会的養育推進計画の位置づけ (イメージ)

