

# 第1章

## 計画の基本的な 考え方と全体像

## 第1章 基本的考え方と全体像

### 1 計画策定の趣旨

- 都内には、虐待を受けた児童や、実親による養育が困難で、公的責任において社会的に養護を必要とする児童（以下「代替養育を必要とする児童」という。）が約4,000人暮らしています。
- 都は、代替養育を必要とする児童が健やかに育ち、社会で自立していけるよう、子供の最善の利益を第一に考え、施策を推進してきました。
- 国は、平成28年6月、児童福祉法を改正し、子供が権利の主体であることや、家庭養育優先の原則を明記し、この理念の下、平成29年8月に、国の「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」は、子供の最善の利益を図るための永続的な家族関係をベースにした家庭という育ちの場の保障である「パーマネンシー保障」の考え方に基づき「新しい社会的養育ビジョン」を取りまとめました。
- 都は、平成31年4月に「東京都子供への虐待の防止等に関する条例」を施行し、子供を権利の主体として明記するとともに、子供を虐待から守る環境整備を進め、子供の権利利益の擁護等を目指すこととしています。
- このような中、都は、令和2年3月、令和2年度から令和11年度までを計画期間として、都の社会的養育全体の方向性を示す「東京都社会的養育推進計画」を新たに策定し、施策の充実に取り組んできました。
- 計画策定以降、都の社会的養育を取り巻く状況は変化しており、都内では令和2年度以降令和6年度にかけて特別区が児童相談所を開設しています。  
一方で、都では単一の自治体では解決ができない広域的、専門的課題も顕在化しているため、都と区が連携した取組が一層重要となっています。
- 国は、令和4年6月、児童福祉法を改正し、児童の権利擁護が図られた児童福祉施策を推進するため、こども家庭センターの設置や一時保護所における児童の支援の質の向上、妊産婦への支援、社会的養護経験者等の自立支援の強化など、子育て世帯に対する包括的な支援策の強化を定めました。
- 今般、こうした情勢の変化や国の策定要領等を踏まえ、計画の中間年において、新たな「東京都社会的養育推進計画」を策定し、児童と家庭を支える取組を更に推進していきます。

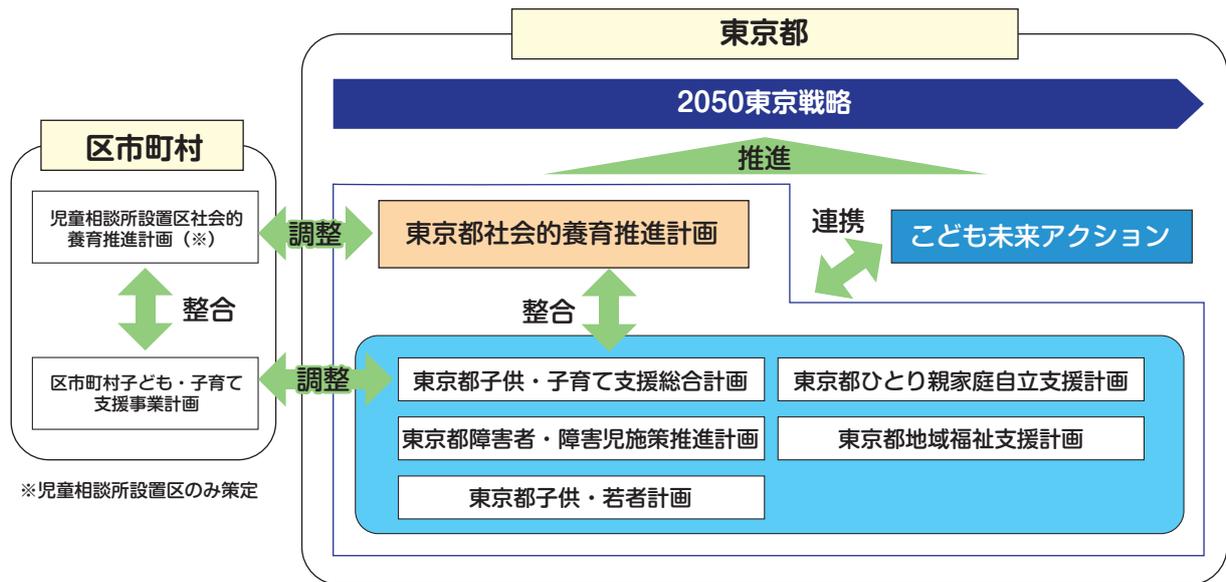
(沿革)

年	月	国の動き	都の施策
平成23年	7	社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会とりまとめ「社会的養護の課題と将来像」 ○ 家庭的養護の推進 ○ 専門的ケアの充実 ○ 社会的養護の下で育った子供の自立支援の充実 ○ 虐待防止のための家族支援、施設の地域支援の充実	
平成24年	11	厚生労働省通知「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進について」 ○ 社会的養護の需給との調和を図りつつ、施設の小規模化に伴う定員の削減を進めるため、都道府県計画を策定 ○ 今後十数年かけ、里親等、グループホーム、本体施設が概ね3分の1ずつに	
平成26年	10		東京都児童福祉審議会提言 「社会的養護の新たな展開に向けて—家庭的養護・地域化の推進と切れ目のない支援—」
平成27年	4		「東京都社会的養護施策推進計画」(平成27年～平成41年度)の策定
平成28年	5	児童福祉法等改正 ○ 子供が権利の主体であること ○ 家庭養育優先原則 ○ 里親の開拓から児童の自立支援までの一貫した里親支援、養子縁組里親を法定化、養子縁組に関する相談支援を都道府県業務に位置づけ ○ 児童相談所の体制強化等	
	7	厚生労働省「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」(平成29年8月まで開催)	
	11		東京都児童福祉審議会提言 「家庭的養護の推進について—家庭と同様の環境における養育の更なる推進に向けて—」
平成29年	8	「新しい社会的養育ビジョン」策定 ○ 都道府県計画の見直し(平成30年度末まで) ・ フォスタリング機関事業の創設(令和2年度までに) ・ 乳幼児の家庭養育原則の実現(5年以内に) ・ 家庭養育や施設養育推計、施設の適切な配置(10年計画) ・ 児童相談所・一時保護改革(5年計画) ・ 特別養子縁組の推進(5年以内に現状の約2倍に)	
平成30年	7	厚生労働省通知「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」	
		厚生労働省通知「一時保護ガイドラインについて」	
平成31年	4		「東京都子供への虐待の防止等に関する条例」施行
令和2年	4		「東京都社会的養育推進計画」(令和2年～令和11年度)の策定
	12		東京都児童福祉審議会提言 「新たな児童相談のあり方について—「予防的支援」と「早期対応」の抜本的強化に向けて—」
令和4年	2	厚生労働省「令和3年度社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会」報告書 ○ 社会的養育推進計画について以下の指摘 ・ 資源の計画的な整備方針のための計画とすべき ・ 効果や課題について、適切な指標を設けて都道府県に対して実態把握・分析を促していく必要性	
	6	児童福祉法等改正 ○ 子育て世帯に対する包括的な支援のための体制強化及び事業の拡充 ○ 一時保護施設及び児童相談所による児童への処遇や支援、困難を抱える妊産婦等への支援の質の向上 ○ 社会的養育経験者・障害児入所施設の入所児童等に対する自立支援の強化 ○ 児童の意見聴取等の仕組みの整備等	
令和5年	1		東京都児童福祉審議会提言 「児童相談所が関わる子供の意見表明を支援する仕組み(子供アドボケート)の在り方について」
令和6年	3	こども家庭庁通知「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」	
	4	内閣府令「一時保護施設の設備及び運営に関する基準」施行	

2 計画の位置付け

- 本計画は、東京都全体の社会的養育の充実に向け、子供の最善の利益を確保する観点から、在宅での支援から特別養子縁組、代替養育や自立支援など、一体的かつ全体的な視点をもって策定する計画です。
- 都道府県の推進計画策定に当たっての基本的な考え方等をまとめた「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」（令和6年3月）に基づき、「東京都社会的養育推進計画（令和2年3月）」を見直し、新たな推進計画として策定します。
- 「2050 東京戦略」の推進に向け、「こども未来アクション」と連携し、「東京都子供・子育て支援総合計画」等、関連する計画と整合を図っています。  
また、児童相談所を設置する特別区（※）が策定する社会的養育推進計画等とも調整を図り、都全体の社会的養育の方向性をまとめています。

※ 令和6年4月1日時点で児童相談所を設置している世田谷、江戸川、荒川、港、中野、板橋、豊島、葛飾の8つの区が社会的養育推進計画を策定



- 児童福祉法、子供・子育て支援法、子ども・若者育成支援推進法、社会福祉法、生活困窮者自立支援法等に定める、子供と子育て家庭を支える様々な事業等を活用し、本計画に定める取組を推進していきます。

### 3 計画期間

- 本計画の期間は、令和7年度から令和11年度までの5年間とします。

### 4 計画の構成

- 本計画は、4つの章で構成しています。
- 本章を第1章とし、第1章では、計画の位置付け、期間、構成に加え、計画の基本要素となる、「全体を貫く共通の考え方」・「理念」・「目標」・「視点」について記載しています。
- 第2章では、都の社会的養育の現状について述べるとともに、計画期間における都全体の代替養育を必要とする児童数の推計、里親等委託率の目標値について記載しています。
- 第3章では、計画で定める9つの目標ごとに、現状の取組、課題を明示し、計画期間における取組の方向性について記載しています。
- 第4章では、本計画の推進に向けた取組や指標の毎年度の把握、それを踏まえた達成状況の進捗評価について示します。

## 5 計画全体を貫く共通の考え方、計画の「理念」・「目標」・「視点」

### (1) 計画全体を貫く共通の考え方

- 子供の最善の利益を実現するためには、児童相談所や区市町村などの相談支援機関は関係機関と相互に緊密な連携を行い、「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することが必要です。
- このことから、「家庭養育優先原則」と「パーマネンシー保障」の2つを、**計画全体を貫く共通の考え方として位置付け**、これらの実現に向け、あらゆる場面において具体的な取組を推進していきます。

#### 【家庭養育優先原則】

- 児童福祉法では、第3条の2第1項において、国及び地方公共団体の責務を次のとおり定め、子供の「家庭養育優先原則」を徹底し、子供の最善の利益を実現する方針を示しています。

#### ※ 児童福祉法第3条の2第1項

「児童が家庭において心身ともに健やかに養育されるよう、児童の保護者を支援しなければならない。

ただし、児童及びその保護者の心身の状況、これらの者の置かれている環境その他の状況を勘案し、児童を家庭において養育することが困難であり又は適当でない場合にあつては児童が家庭における養育環境と同様の養育環境において継続的に養育されるよう、児童を家庭及び当該養育環境において養育することが適当でない場合にあつては児童ができる限り良好な家庭的環境において養育されるよう、必要な措置を講じなければならない。」

#### 【パーマネンシー保障】

- 国は、計画の策定要領において、都道府県に対し、子供の最善の利益を図るための「永続的な家族関係をベースにした家庭という育ちの場の保障、いわゆるパーマネンシー保障」の理念を踏まえた計画策定を求めています。
- このパーマネンシー保障の理念に基づき、支援者は、まず、予防的支援により、家庭での生活を維持するために最大限の努力を行うことが重要です。それでもなお、代替養育が必要となった場合であっても、子供の意向や状況等を踏まえながら、できる限り家庭と同様の環境での養育を検討するとともに、代替養育の開始の時点から家庭復帰を目指します。
- また、子供の「育ちの連続性の保障」の観点から、たとえ支援の主体が変わったとしても、子供中心の途切れないケースマネジメントのもと、子供自身が安心して将来の見通しを持てる環境を提供することが必要です。

(2) 計画の「理念」・「目標」・「視点」

- 「家庭養育優先原則」と「パーマネンシー保障」の2つの考え方に沿って、都全体の社会的養育に関する取組の充実を目指します。
- 本計画では、「3つの理念」、「9つの目標」、「6つの視点」を掲げ、施策を推進していきます。

**3つの理念 <基本理念>**

- ① 妊娠期から一貫して、子供と家庭を社会全体で切れ目なくサポートするとともに、支援が必要となった場合でも、できる限り家庭での養育の継続を目指す。
- ② 社会的養護が必要になった場合であっても家庭復帰を目指すとともに、社会的養護の下で育つ子供たちについては、家庭と同様の養育環境において、健やかに育ち、自立できることを目指す。
- ③ 心理的・治療的ケアが必要な子供への専門的な支援により、全ての子供たちの安全・安心の確保を目指す。

**9つの目標**

**<基本理念の実現に向け取り組む方向性を明らかにする目標>**

- ① 当事者である子供の権利擁護の取組の充実
- ② パーマネンシー保障の考え方に基づく支援体制の構築
- ③ 家庭と同様の環境における養育の推進
- ④ 施設におけるできる限り良好な家庭的環境の整備
- ⑤ 心理的・治療的ケアが必要な子供への専門的な支援の充実
- ⑥ 社会的養護のもとで育つ子供たちの自立支援
- ⑦ 児童相談体制の強化
- ⑧ 一時保護児童への支援体制の強化
- ⑨ 子供と子育て家庭を支える専門人材の確保・育成・定着

**6つの視点 <計画の推進に当たって留意すべき視点>**

- ① 地域における切れ目ない支援の視点
- ② 子供にとっての最善の利益確保の視点
- ③ 心理的・治療的ケアが必要な子供への専門的支援の視点
- ④ 大都市東京のニーズと特性を踏まえた視点
- ⑤ 広域的な自治体の役割からの視点
- ⑥ 子供を含む家族全体に対し分野横断的に資源を活用する包括的な支援の視点

## (3つの理念)

- 本計画では
  - ・「妊娠期から一貫して家庭での養育を継続」を目指す理念 (理念①)
  - ・「家庭復帰や家庭と同様の環境での養育」を目指す理念 (理念②)
  - ・「ケアニーズが高い子供への専門的な支援」を目指す理念 (理念③)

妊娠期から一貫して、子供と家庭を社会全体で切れ目なくサポート  
 理念① するとともに、支援が必要となった場合でも、できる限り家庭での  
 養育の継続を目指す。

「家庭養育優先原則」と「パーマネンシー保障」の実践には、妊娠期から家庭を支えるため、区市町村の家庭支援事業等を活用した予防的支援により家庭維持に努めることが重要です。

区市町村の児童相談部門と母子保健部門が一体となった「こども家庭センター」の機能により、子育て家庭のニーズや困りごとを早期に把握し、適切な支援につなげ、できる限り家庭での養育を継続していくことが求められます。

社会的養護が必要になった場合であっても家庭復帰を目指すとともに  
 理念② に、社会的養護の下で育つ子供たちについては、家庭と同様の養育環  
 境において、健やかに育ち、自立できることを目指す。

社会的養護が必要となった場合にも、児童相談所には、子供たちの実の家庭への復帰を目指したケースマネジメントの徹底が求められます。

社会的養護が必要な子供たちには、本人の意向を尊重しながら、親族里親、養子縁組里親、養育里親等を選択していきます。施設入所が必要な場合にも、小規模化された家庭的な環境での養育に努めることが重要です。

家庭復帰がどうしても困難な場合には、子供の最善の利益の確保の観点から、親族等による養育や特別養子縁組を検討することも求められます。

理念的・治療的ケアが必要な子供への専門的な支援により、全ての  
 理念③ 子供たちの安全・安心の確保を目指す。

虐待経験や発達障害等ケアニーズが高く、特別な支援を必要とする子供たちが増加していることから、こうした子供たちが、生活する場に関わらず、一人ひとりの特性に応じたケアを受けられることが必要です。

施設における心理的ケアの専門的な体制の強化や、児童相談センターにおける施設への支援、医療機関とのネットワークの構築などにより、子供たちが必要な支援を受けられる体制の確保が求められます。

### （9つの目標）

「3つの理念」を実現するために、9つの目標を設定しています。

本計画における「目標」は、前回計画に記載していた具体的な取組を基本に、近年重要性が増している「当事者である子供の権利擁護の取組の充実」、「パーマネンシー保障の考え方に基づく支援体制の構築」、「心理的・治療的ケアが必要な子供への専門的な支援の充実」、「子供と子育て家庭を支える専門人材の確保・育成・定着」の4つの要素を新たに追加しています。

#### 目標① 当事者である子供の権利擁護の取組の充実

- 都は、平成31年4月に制定した「東京都子供への虐待の防止等に関する条例」において、子供があらゆる場面において、権利の主体として尊重される必要があり、子供の意見が尊重されることや、子供の安全及び安心の確保並びに最善の利益が最優先されることを明記しています。
- こうした考え方に則り、子供自身や子供の周りの大人、児童相談所や施設職員などを対象とした取組を進め、子供の権利擁護の取組の充実を目指します。

#### 目標② パーマネンシー保障の考え方に基づく支援体制の構築

- 子供の最善の利益のためには、永続的な家族関係をベースにした、パーマネンシー保障の考え方に基づく、家庭や家庭と同様の関係における養育を支援することが重要です。
- 家庭での養育を継続するためには、妊婦や家庭の悩みに寄り添い、養育困難となる状況や虐待の発生を未然に防ぐことが求められます。
- 家庭での養育が困難な状況に至った場合にも、家庭においてできる限り安定した養育環境を子供に保障するよう支援することが必要ですが、やむを得ず養育者が変わる場合には、子供の目線に立ちながら子供の最善の利益を実現するよう、きめ細かな支援体制の構築を目指します。

#### 目標③ 家庭と同様の環境における養育の推進

- 特に就学前の乳幼児期は、愛着関係の基礎を作る時期であり、子供が安心できる、温かく安定した家庭で養育されることが求められます。そのため、代替養育が必要となった子供たちを家庭と同様の環境で養育する里親等の役割が重要です。
- 里親等による養育が進むよう取組を進めるとともに、実親による養育が望めず、他に養育できる親族等がない児童については、特別養子縁組による永続的な育ちの場も検討するなど、子供の最善の利益の観点に立った取組の推進を目指します。

**目標④ 施設におけるできる限り良好な家庭的環境の整備**

- 家庭では困難なケアを要する子供たちや家庭養育を望まない子供たちの育ちの場として、多職種が配置されている施設の役割は依然として重要です。こうした施設養育が必要な子供たちが、「できる限り良好な家庭的環境」で過ごせるよう、施設における家庭的な環境整備が求められます。
- あわせて、子供の暮らしの場としての施設の特性を活かして、一時的に家庭等での養育が困難となった子供たちを受け入れるなど、取組を進めます。

**目標⑤ 心理的・治療的ケアが必要な子供への専門的な支援の充実**

- 近年、個別的なケアを必要とする子供が増加しており、施設においてもそうした子供たちへの対応が重要となっています。
- ケアニーズの高い子供たちが、一人ひとりの特性に合った適切なケアを受けられ安全・安心に暮らしていけるよう、施設における支援体制の充実を目指します。また、より高度なケアが必要となった場合に、適切な医療につなげられる体制の構築を目指します。

**目標⑥ 社会的養護のもとで育つ子供たちの自立支援**

- 令和4年改正児童福祉法において、社会的養護経験者等の実情の把握や社会的養護経験者等に対し必要な援助を行うことが、都道府県の業務として位置付けられています。
- 児童養護施設や自立援助ホームに入所中の児童の退所後の生活や進学、就労に向けた自立支援を推進するとともに、社会的養護経験者等の実情を把握し、その自立のために必要な援助の実施を目指します。

**目標⑦ 児童相談体制の強化**

- 児童相談所における児童福祉司の配置基準は、令和4年度から、人口3万人に1人の配置に引き上げられており、深刻化する児童虐待に迅速かつ的確に対応するため、児童福祉司を計画的に増員し、児童相談体制の強化を進める必要があります。
- 令和3年に公布された児童相談所の設置基準の政令等を踏まえ、都児童相談所を新設や管轄区域の見直しによるきめ細かな児童相談体制の整備を目指します。
- 区市町村の児童相談部門である子供家庭支援センターや区立児童相談所を含め、都が東京全体の児童相談業務の総合調整を行い、都と区市町村が一体となった児童相談体制の確保を目指します。

**目標⑧ 一時保護児童への支援体制の強化**

- 令和6年4月、内閣府令により、初めての一時保護所の独自基準となる「一時保護施設の設備及び運営に関する基準」が施行され、都道府県は新たに条例により基準を定めることが求められました。
- これまで、一時保護所では定員を超過して児童の受入れを行っている状況となっており、新たな基準を踏まえ、将来的な需要を勘案しながら、子供の権利擁護や個別的ケアの充実の観点から、一時保護児童への支援体制の強化を目指します。

**目標⑨ 子供と子育て家庭を支える専門人材の確保・育成・定着**

- 子供と子育て家庭を支える人材には、児童相談所や子供家庭支援センター、母子保健部門、児童養護施設等、従事先の特性に応じた高い専門性が求められます。本計画で定める切れ目ない支援を提供するには、担い手となる専門人材の確保・育成・定着が欠かせません。
- 都と区市町村が連携し、専門人材を安定的に確保していくとともに、児童養護施設等における人材確保を支援し、都全体の社会的養育を支えていくことを目指します。

### （6つの視点）

本計画の推進に当たって、特に留意すべき視点として、以下の「6つの視点」を掲げています。

#### 視点① 地域における切れ目ない支援の視点

- 家庭養育を継続するために、支援が必要な妊婦への妊娠期からの支援など、妊娠期からの支援が必要です。
- 子育て期においても、家庭のニーズや困りごとを早期に把握し、家庭支援事業等により、居住する地域に関わらず、切れ目なく家庭維持のための支援が提供されることが求められます。

#### 視点② 子供にとっての最善の利益確保の視点

- 家庭養育優先原則やパーマネンシー保障の理念に沿って、子供の意向を尊重しながら、家庭維持や家庭復帰、代替養育の確保がされることが必要です。
- 在宅家庭においても、代替養育先においても、一人ひとりの子供の権利が尊重され、安全・安心が確保されることが求められます。

#### 視点③ 心理的・治療的ケアが必要な子供への専門的支援の視点

- ケアニーズの高い児童には、在宅指導中や施設入所中であるかに関わらず、一人ひとりの特性に合った、専門的なケアが必要です。
- 児童相談センターや施設それぞれの対応力の強化と合わせて、医療機関と連携した心理治療的なケアが求められます。

#### 視点④ 大都市東京のニーズと特性を踏まえた視点

- 都内では多くの虐待相談が発生しています。また、都の一時保護所では、「トーマ横キッズ」の一時的な受入れなどの課題もあります。
- 人口規模に合わせた児童相談所の体制整備を進めるとともに、入所需要に合わせた一時保護体制の整備が求められます。

視点⑤ 広域的な自治体の役割からの視点

- 都内には、都の児童相談所や区の児童相談所、区市町村の子供家庭支援センターといった、児童相談部門が存在しています。
- 都は区市町村の取組を支援するとともに、相談援助業務や専門相談、人材育成などを総合的に調整し、きめ細かな相談体制を構築していくことが必要です。

視点⑥ 子供を含む家族全体に対し分野横断的に資源を活用する包括的な支援の視点

- 子供や家庭が抱える不安、悩み、負担感は様々であり、それぞれに丁寧に寄り添い支援していくことが必要です。
- 個々の状況に応じて、児童福祉分野や子供・子育て分野の支援に加え、若者支援や福祉サービスなど、分野横断的・包括的な支援が求められます。

(社会的養育に関する体系図)



資料：こども家庭庁

