

#### 4 措置の継続・延長、措置終了後の自立支援

##### (1) 高校進学、大学進学、就職時の対応

###### 【制度の概要】

児童養護施設や里親等の下での児童の養育は満 18 歳までが基本である（児童福祉法第 4 条<sup>59</sup>）。必要があれば、満 20 歳に達する日まで措置を延長できる（児童福祉法第 31 条第 2 項）。

厚生労働省は、進学や就職、満 18 歳到達にかかわらず、生活が不安定で継続的な支援が必要な児童等に対しては、18 歳到達までの措置継続及び 18 歳以降の措置延長（以下「措置継続等」という。）を積極的に行うよう児童相談所に求めている<sup>60 61</sup>。

平成 30 年度末時点における措置継続等の状況をみると、表 4-(1)-①のとおり、中学卒業時では 87.6%が措置継続され、表 4-(1)-②のとおり、高校卒業時では 23.5%が措置延長されている。

表 4-(1)-① 児童養護施設入所児童及び里親委託児童の中学校卒業時の措置の状況

区 分	中学校卒業後の進路			計
	進学	就職	その他	
中学校卒業児童数（平成 30 年度）	2,554 人	45 人	50 人	2,649 人
うち措置継続を行った児童数	2,284 人 (89.4%)	8 人 (17.8%)	29 人 (58.0%)	2,321 人 (87.6%)

(注) 1 厚生労働省「社会的養護現況調査」に基づき、当省が作成した。

2 括弧書きの数値は、平成 30 年度末の中学校卒業児童数に占める措置継続を行った児童の割合

表 4-(1)-② 児童養護施設入所児童及び里親委託児童の高等学校等卒業時の措置の状況

区 分	高等学校等卒業後の進路			計
	進学	就職	その他	
高等学校等卒業児童数（平成 30 年度）	679 人	1,271 人	177 人	2,127 人
うち措置延長を行った児童数	265 人 (39.0%)	178 人 (14.0%)	57 人 (32.2%)	500 人 (23.5%)

(注) 1 厚生労働省「社会的養護現況調査」に基づき、当省が作成した。

2 括弧書きの数値は、平成 30 年度末の高等学校等卒業児童数に占める措置延長を行った児童の割合

<sup>59</sup> 児童福祉法第 4 条において、児童は満 18 歳に満たない者とされている。

<sup>60</sup> 厚生労働省は、「児童相談所運営指針」において、里親に委託又は児童福祉施設に措置された子供について、特に自立を図るために継続的な支援が必要とされる場合には、積極的に委託又は在所期間の延長を行うこととしている（資料 4-(1)-①参照）。

<sup>61</sup> 厚生労働省は、「児童養護施設等及び里親等の措置延長等について」（平成 23 年 12 月 28 日付け雇児発 1228 第 2 号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）において、進学・就職にかかわらず、「生活が不安定で継続的な養育を必要とする」児童に対しては、措置継続等を「積極的に活用する」よう児童相談所に求めている（資料 4-(1)-②参照）。

高校や大学は、小学校及び中学校と比べて、その設置数が少なく、進学先の高校・大学が必ずしも施設等から通える場所に所在するとは限らず、就職の場合も勤務地が施設等から遠隔地となってしまうことは想像に難くない。

このような場合、施設等から離れ、寮や寄宿舎、民間アパートなどに入居して通学や通勤をするケースが生じるが、厚生労働省から、こうしたケースの対応についての考え方などは特に示されていない。

### 【調査結果】

高校・大学進学、就職のため措置先の施設等以外の場所に居住し、通学・通勤することとなる場合に、措置継続等を認めるかどうかについて、34 児童相談所の考え方を調査した。

調査した児童相談所では特に明確な基準は設けていなかったが、

- i) 「児童の生活を経済的に支援している状況を「措置」とみなすため居住先は考慮しない」、「高校在学中は自立できていない」、「定期的な帰省、連絡があれば認める」など、措置継続等を積極的に認める意向を示す児童相談所もあれば、
- ii) 「措置先以外で居住する場合は監護しているとは言えない」、「措置費は措置先に居住することを前提としている」、「措置先に居住していない以上自立したと判断する」、「暮らしを共にしていないと生活感が把握できず支援しているとは言えない」など、措置先から物理的に離れる場合には、措置継続等を認め難いという意向を示す児童相談所もあった。

このため、34 児童相談所及び 97 児童養護施設において、引き続き支援が必要な児童が高校・大学進学、就職に伴い、施設等とは別の場所から通学・通勤することとなったケースでどのような対応が採られたか、具体的な事例を調査した。

その結果、表 4-(1)-③のとおり、施設等で寝食を共にしていなければ監護とは言えない、施設等から通える高校があればあえて遠方の高校に進学する必要はないなどとして、措置継続等を認めないケースがある一方で、表 4-(1)-④のとおり、日常的には高校や大学の寮など物理的に離れた場所で「寝起き」していても、施設等との「つながり」があれば、措置継続等を認める判断をしているケースがみられた。

表 4-1)-③ 措置継続等が認められなかった例

No.	事例の概要	
1	児童の属性	措置理由
	専修学校 3 年・男	身体的虐待
	<p>児童養護施設入所児童は、専修学校に進学、施設から遠距離通学していた。高等課程 3 年目を迎えた平成 30 年秋、専門課程（2 年）への進学を前提に 20 歳までの措置延長が検討された。その際、本児は遠距離通学をやめたいと学校近くのアパートで一人暮らしすることを希望した。</p> <p>児童養護施設は、本児の通学する学校は施設から遠方で通学が容易でなく、また、精神面及び生活面において今後も継続的な支援が必要であると判断したことから、施設から毎週の架電、毎月の訪問指導、学校行事への参加をすることを条件に、アパートに居住しながら措置延長を認めてほしいと児童相談所に相談した。</p> <p>児童相談所は、措置は監護者のいる環境下で行う必要があると考え、施設からの通学であれば措置延長を認めるとしたものの、措置先と異なる場所に居住する場合は、施設職員と寝食を共にしないため監護しているとは言えないと判断したこと及び施設の定員や類似した前例との兼ね合いを理由に、措置延長を認めなかった。</p> <p>結果的には、これ以上の遠距離通学はやめたいと、児童自ら措置延長を断り、施設外にアパートを借りて一人暮らしをした。</p>	
2	児童の属性	措置理由
	高校 3 年・女	養育拒否
	<p>児童養護施設入所児童は、平成 28 年 3 月に高校を卒業し、大学に進学することとなった。大学は遠方で、施設からの通学が難しかったため、児童は大学の学生寮に入寮しながら措置延長を受けることを希望した。</p> <p>児童養護施設は、本児は下宿生活を行う能力はあるものの、社会性に乏しく、また、家族と音信不通で経済的自立は望めなかったため、定期的な面会等による支援を行う必要があると考え、措置延長の可否について児童相談所に相談した。</p> <p>児童相談所は、施設から大学の寮まで片道 7 時間以上かかるため、児童を監護できるのか、児童が自活できない状況なのか等を総合的に判断し<sup>62</sup>、本児の措置延長は認めなかった。</p> <p>措置延長が認められなかった本児は学生寮に入寮したが、アルバイト収入のみでは生活に支障があるため、児童養護施設は寄附を募って奨学金制度を創設し、本児に奨学金を支給した。</p>	

<sup>62</sup> 児童相談所に当時の記録が残っていないため、詳細な判断理由は不明

3	児童の属性	措置理由
	中学3年・男	身体的虐待
	<p>小学生の時は地元のサッカークラブに所属し、中学校ではサッカー部でレギュラーの座を射止め、地元の大会で優勝するなどした児童養護施設入所児童が、高校進学に当たって、「サッカー部が強い高校に進学したい」と、他県に所在する高校への進学及び同校の宿舎を利用することを希望した。</p> <p>平成30年6月、児童養護施設は、児童相談所に措置継続の可否について相談したが、児童相談所から、近隣に高校が立地していないため宿舎を利用して遠方の高校に通う必要があるなど、やむを得ない理由がある場合を除いて宿舎の利用は認めないとの判断が示された。児童は希望校の受験を断念し、施設から通学できる別の高校に進学した。</p>	

(注) 1 当省の調査結果による。

2 児童の学年は事例発生当時の学年

表 4-(1)-④ 措置継続等が認められた例

No.	事例の概要	
1	児童の属性	措置理由
	中学3年・男	遺棄児として乳児院入所措置を経て里親に委託
	<p>平成30年7月、里親委託児童が、地理的に自転車での通学が困難な高等専門学校への進学と、バイクでの通学が可能となる2年次までの間は同校の寮を利用することを希望した。里親も児童の希望に賛成し、措置継続の可否について児童相談所に相談した。</p> <p>児童相談所は、厚生労働省に相談し、里親と児童との関係を重視し、遠いからという理由だけで措置変更することは現実的ではないこと、週末や長期休暇中は本児が里親宅で生活すること、里親が本児の養育に積極的な姿勢を示していることから、学生寮に居住するとしても里親及び児童相談所との関係性が保たれると判断し、本児に対する措置継続を認めた。</p>	
2	児童の属性	措置理由
	中学3年・男	母子家庭で母親との死別による孤児のため
	<p>平成30年度、児童養護施設入所児童が、通学する中学校の部活顧問から県外の高校にスポーツ推薦することを提案されたことから、同校に進学することを希望した。児童養護施設は、県外に居住する場合の措置継続の可否について、児童相談所に相談した。</p> <p>児童相談所は、本児の学力では近隣に進学できる高校がなかったこと、部活動には熱心に取り組んでいること、母子家庭で母親と死別しており他に養育できる親族もいないため自立まで支援する必要があること、また、厚生労働省に県外に</p>	

	居住する場合であっても入所児と同様に措置費が支弁できることを確認の上、措置継続を認めた。	
3	児童の属性	措置理由
	高校3年・男	保護者が病気のため入院し家庭養育困難となったため
	平成25年5月、里親委託児童が、他県の大学への進学とアパート又は同校の寮での居住を希望した。 里親が児童相談所に相談したところ、児童相談所は、頼るべき親族がない、奨学金とアルバイトのみでは自立困難、里親から物心両面の支援を行う意向があることから、措置延長を認めた。	

- (注) 1 当省の調査結果による。  
2 児童の学年は事例発生当時の学年

措置先以外に居住する場合に措置継続等を認めるかどうか、個々の事例における判断の是非は一概に論じることができないが、現場の判断が揺れているのは、厚生労働省が措置先以外に居住する児童に措置継続等を認めることができる場合や措置先以外に居住する児童に対して施設等が採るべき対応について、具体的に示していないことが一因と考えられる。

## (2) 措置終了後の支援

### 【制度の概要】

前述のとおり、児童養護施設への入所措置等の期間は最長で満20歳に到達する日までとなっており、引き続き自立のための支援が必要であったとしても児童福祉法上の措置はできない。

厚生労働省は、18歳（措置延長の場合は20歳）到達により措置が終了する者が満22歳に達する日の属する年度の末日まで、引き続き自立のための必要な支援を受けることができるよう、都道府県等を実施主体とする「社会的養護自立支援事業<sup>63</sup>」（予算事業）を平成29年度から開始し、「社会的養護自立支援事業等の実施について」<sup>64</sup>において、その円滑な実施を要請している。

大学生や就職して間もない者は、元の家庭に戻るなどの状況にない場合には、生活していく上で衣食住の不安が付きまとう。このため、社会的養護自立支援事業には、「居住に関する支援」（以下「居住費支援」という。）と「生活費の支給」（以下「生活費支援」という。）が用意されている。居住費支援は、措置解除後に安定的な住まいの確

<sup>63</sup> 社会的養護自立支援事業の支援メニューには、必須事業として「支援コーディネーターによる継続支援計画の作成」及び「生活相談」、対象者のニーズ等に応じて実施する事業として「居住に関する支援」、「生活費の支給」、「学習費等の支給」、「就労相談」がある（「社会的養護自立支援事業実施要綱」）（資料4-(2)-①参照）。

<sup>64</sup> 平成29年3月31日付け雇児発0331第10号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知

保を目的として、里親の居宅や児童養護施設等を居住の場として提供するもの、生活費支援は、対象者が里親の居宅や児童養護施設等で居住する場合に行うもので、いずれも施設等に居住することを前提としている。

平成 30 年度末に高等学校等を卒業し措置解除された児童数は、児童養護施設入所児童が 1,419 人、里親委託児童が 208 人であるが、このうち、社会的養護自立支援事業を利用した者は、それぞれ 97 人、36 人となっている（資料 4-(2)-②、③参照）。

### 【調査結果】

調査した 34 都道府県等における社会的養護自立支援事業の実施数をみると、平成 29 年度の事業開始当初は 18 都道府県等、平成 30 年度には 28 都道府県等、令和元年度には 30 都道府県等と増加していた。調査時点で、事業自体を実施していないのは 4 都道府県等であった。

また、事業を開始済みの 30 都道府県等のうち、居住費支援及び生活費支援を実施しているのは 26 都道府県等であった。

前述のとおり、居住費支援及び生活費支援は施設等に居住することを前提としているが、大学進学・在学、就職に際しては児童養護施設等から物理的に離れた大学の寮・寄宿舎、アパートなどに住む必要に迫られることがある。

このため、両支援を実施している 26 都道府県等のうち、児童養護施設等以外に居住する者に対する居住費支援及び生活費支援の状況が把握できた 25 都道府県等については、次のような状況にあった。

- 施設や里親宅以外の場所で暮らす場合であっても、利用を認める場合がある 9 都道府県等
- 施設や里親宅以外の場所で暮らす場合には、一切利用を認めない 9 都道府県等
- 判断した実績がない 7 都道府県等

そこで、26 都道府県等の域内にある 75 児童養護施設において、18 歳（措置延長の場合は 20 歳）到達により措置が終了した後、施設や里親宅以外の場所で暮らすこととなったケースの支援状況を調査した。

その結果、表 4-(2)-①のとおり、居住要件を厳格に適用し、施設等で「寝起き」していることが必要と考え、支援を認めないとするケースがある一方で、表 4-(2)-②のとおり、日常的には大学の寮など物理的に離れた場所で「寝起き」していても、施設等との「つながり」があれば、本拠は施設等にあると判断し、支援を認める判断をしているケースがみられた。

表 4-(2)-① 支援が認められなかった例（一部のみ限定的に認められたものを含む）

No.	事例の概要	
1	児童の属性	措置理由
	不明	不明
	<p>措置延長により児童養護施設に入所していた児童が就職し、施設を退所することとなったが、退所後の生活に不安があるため、施設近くのアパートに入居し、施設が引き続き関われるよう居住費支援の利用を希望した。</p> <p>しかし、都道府県等は、社会的養護自立支援事業実施要綱では施設に居住することが要件になっていることを理由に、その利用を認めなかった。</p>	
2	児童の属性	措置理由
	大学1年・男	身体的虐待
	<p>児童養護施設に入所していた児童が、4年制大学への進学を機に同大学の学生寮に入居した。その後、20歳に到達し措置解除となったが、引き続き同校の寮に入居したまま、社会的養護自立支援事業の利用を希望した。</p> <p>都道府県等は、i)本児が虐待を受けていたことから家庭復帰が適当でないこと、ii)親族からの経済的支援が見込めないこと、iii)入所していた施設から継続的に支援を受けていたことから、措置終了後も支援が必要と判断した。しかし、居住費支援及び生活費支援の支給について厚生労働省に照会した結果、長期休暇等、実際に施設に居住している期間のみ支給を認めることとしたため、本児が学生寮に居住する期間は居住費等が支給されなかった。</p>	

(注) 1 当省の調査結果による。

2 児童の学年は事例発生当時の学年

表 4-(2)-② 支援が認められた例

No.	事例の概要	
1	児童の属性	措置理由
	高等学校専攻科2年・男	虐待
	<p>児童養護施設に入所していた児童が、高等学校専攻科に進学し、平日は同校の寄宿舎を利用しながら措置延長を認められた。その後、20歳に到達し措置解除となったが、引き続き寄宿舎を利用したまま、社会的養護自立支援事業の利用を希望した。</p> <p>都道府県等は、児童養護施設から事情を聴取した上で「生活の本拠は児童養護施設」と判断し、事業の利用を認めた。そのため、本児は同校卒業までの間、居住費支援及び生活費支援を受けることができた。</p>	

2	児童の属性	措置理由
	専修学校2年・男	身体的虐待・精神的虐待
	<p>児童養護施設に入所していた児童が、専修学校への進学を機に同校の学生寮に入居し、措置延長を認められた。その後、20歳に到達し、措置解除となったが、引き続き同校の寮に入居したまま、社会的養護自立支援事業の利用を希望した。</p> <p>都道府県等は、i)本児が不適切な家庭環境で養育されてきた背景から精神的・社会的に未熟であること、ii)親族からの心理的・経済的支援が見込めないことから、措置終了後も支援が必要であること、iii)本児が入所していた児童養護施設からの当該専修学校への通学は困難であることから、電話や訪問、長期休暇中の帰省の受入れ等、通常親が行うことと同一の監護が施設によってなされることを条件に、社会的養護自立支援事業の利用を認めた。そのため、本児は生活費支援等を受けることができた。</p>	
3	児童の属性	措置理由
	大学2年・男	少年院退院後、養育者不在のため
	<p>4年制大学に進学し、学生寮へ入居した児童が措置延長を認められた。児童は20歳到達により措置解除となった後も、引き続き学生寮に入居したまま、社会的養護自立支援事業の利用を希望した。</p> <p>都道府県等は、実親が死亡しており支援が受けられないこと、措置解除後、就職するまでの期間は収入が得られないことから、支援が必要と判断した。</p> <p>本都道府県等では、措置先以外に居住する場合であっても、措置されていた施設が措置の解除後も児童の生活費等を負担している等の事情があれば事業の利用を認めているため、本児は生活費支援等を受けることができた。</p>	

(注) 1 当省の調査結果による。

2 児童の学年は事例発生当時の学年

個々の事例における判断の是非は一概に論じることはできないが、現場の判断が分かっているのは、厚生労働省が、社会的養護自立支援事業実施要綱における居住費支援及び生活費支援の要件について、その解釈を明確に示していないことが一因と考えられる。

大学進学者のうち、寮やアパート等に居住して通学している者の割合は、国立大学で66.2%、公立大学で56.2%、私立大学で35.5%となっており<sup>65</sup>、大学進学により実家を出て一人暮らしをする者は珍しくない。

上記(1)及び(2)に記した施設等以外に居住する場合にも措置継続等及び社会的養護自立支援事業の利用が認められるか当省が厚生労働省に対して見解を求めたところ、厚生労働省は、

<sup>65</sup> 平成30年度学生生活調査（独立行政法人日本学生支援機構）

働省は、施設職員や里親等が月に何度か様子を見に行くなど、監護者（養育者）としての役割を果たしていると判断されれば、施設等以外に居住する場合であっても、措置継続等や居住費支援、生活費支援は利用できるとの見解を示したが、そのことは都道府県等関係者に周知していない。

**【所見】**

したがって、厚生労働省は、児童の将来の自立を助けるため、進学や就職に伴い施設等から離れた場所に居住することとなる児童に対する措置継続等の考え方、社会的養護自立支援事業の居住費支援及び生活費支援の考え方について、児童相談所運営指針や社会的養護自立支援事業実施要綱などに明記して都道府県等に示す必要がある。