



第3回

# F L E C フォーラム

～社会的養護の健全な発展のために～

報告書

全国家庭養護推進ネットワーク

2021（令3）年3月

Supported by  日本 THE NIPPON  
財団 FOUNDATION



一般社団法人  
共生社会推進プラットフォーム  
Inclusive Society Empowerment Platform

## はじめに

すべての子どもたちに家庭での生活を（Family Life for Every Child: FLEC）という思いをこめて、社会的養護とその関連分野にさまざまな立場で携わる関係者が集い、相互のネットワークの構築・強化を図るとともに、実効性のある施策について意見を交わすことを目的に、毎年開催してきた FLEC フォーラムも今回で第 3 回になります。

今回のフォーラムは、新型コロナウイルス感染症に翻弄されながらの実施でした。当初より新型コロナウイルスを念頭に検討や準備をしておりましたが、それでも、直前に緊急事態宣言が発動され、開催直前でオンラインのみの開催に変更したほか、開会が遅れ、昼食時間を短縮し、画像や音声が乱れることなどがあり、参加者の皆様には、色々とお迷惑をおかけいたしました。改めて、お詫び申し上げます。

それでも、予定していたプログラムを実施できたことは、本当によかったと思っております。フォーラムに関わってくださった全ての方々のご協力と温かいお心遣いに助けられ、無事終了することができました。関わってくださったすべての皆様に感謝申し上げます。

今回のフォーラムでは、新しい企画としてプレセッションを開催いたしました。実践と政策と研究との連携のあり方をはじめ、研究者と連携した実践による研究、あるいは当事者による研究の必要性を印象づけられました。

続く 2 日間は、基調講演、2 つのシンポジウム、4 つのパネルディスカッションを行い、それぞれ示唆に富んだ発表を踏まえての活発な討議や意見交換を行っていただきました。基調講演後のシンポジウムでは、社会的養護全体の構造改革を推進する制度改革案について、議論していただきました。パネルディスカッションでは、先駆的な実践報告や、里親子の語り合いなど、新たな気づきや学び、そして感動をいただき、この分野に携わる私たち皆のモチベーションを引き上げていただきました。子どもとずっと向き合い、寄り添い、ぶつかり合いながらも歩み続けていく中で作っていく関係性の大切さ、また一時保護後に家庭に戻ったケースなど、在宅措置や通所処置のあり方についての検討の必要性を認識いたしました。最後のシンポジウムでは、改めて子どもの権利を基盤とし、子どもの福祉の増進を図る上で、いかに司法との連携、司法を巻き込んでいくこと、活用することが大切であるのか、また青少年の自立支援施策の充実の重要性について再認識させられました。

また、今回、終了後に動画も提供させていただきました。多くのプログラム内容を、ご自身のペースで参加し、見返していただけたことは、アンケートからも好評をいただいております。

今年、次の社会的養護に関する制度改正に向けて準備する重要な期間になると存じます。私たちは、そうした制度改正への対応などを念頭に置いて活動しつつ、さらなる皆様とのネットワークを構築しながら、皆様とともに、全ての子どもに家庭での生活を、という目標を達成するための歩み続け、その役割を果たしてまいりたいと存じます。

このネットワークとフォーラムが、わが国のすべての子どもたちの未来を切り拓く一助となることを切に願っております。

令和3年3月10日

全国家庭養護推進ネットワーク

目次

- 開催趣旨・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2
- 共同代表・設立発起人・幹事・事務局・・・・・・・・ 3
- 開催概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 5
- プログラム・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 6
- プレセッション・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 8
- 「これからの社会的養育に必要な評価・研究  
 ～実践・研究・施策の協働はどう実現するか～」
- 1日目・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 26
  - 代表挨拶
  - 来賓挨拶
  - 基調講演
  - シンポジウム
    - 「施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて」
    - パネルディスカッション1
      - 「フォスタリング機関 ～様々な取り組みと実際運営上の諸課題」
    - パネルディスカッション2
      - 「施設や児家センによる多機能化・地域支援の実際と展望」
- 2日目・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 115
  - パネルディスカッション3
    - 「就労支援・退所者支援の課題と展望」
  - パネルディスカッション4
    - 「特別養子縁組親子、里親子と語ろう」
  - シンポジウム
    - 「社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題」
  - 閉会挨拶
- アンケート分析・結果・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 176

## 開催趣旨

## FLEC フォーラムとは

すべての子どもたちに家庭での生活を（Family Life for Every Child: FLEC）という思いをこめて、家庭養護とその関連分野にさまざまな立場で携わる関係者が集い、相互のネットワークの構築・強化を図るとともに、実効性のある施策について意見を交わすことを目的に、FLEC フォーラムを開催します。家庭養護の推進に興味・関心のある方はどなたでもご参加ください。

## 第3回の主なトピック

## ＜シンポジウム＞

- ・施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて
- ・社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

## ＜パネルディスカッション＞

- ・フォスタリング機関 ～様々な取り組みと実際運営上の諸課題
- ・施設や児家センによる多機能化・地域支援の実際と展望
- ・就労支援・退所者支援の課題と展望
- ・特別養子縁組親子、里親子と語ろう

## ＜プレセッション＞

- ・これからの社会的養育に必要な評価・研究  
～実践・研究・施策の協働はどう実現するか～

## 全国家庭養護推進ネットワークとは

家庭養護とその関連分野の関係者相互のネットワークの構築・強化を図るとともに、実効性のある施策について、志ある方々が、それぞれの主体間の垣根や主義主張の相違を超え、横断的に交流、討議するプラットフォームとして設立いたします。

共同代表・幹事・設立発起人・事務局

共同代表

- 潮谷 義子（社会福祉法人慈愛園理事長、前熊本県知事）
- 柏女 霊峰（淑徳大学総合福祉学部教授）
- 相澤 仁（大分大学福祉健康科学部教授）

幹事

- 相澤 仁（大分大学福祉健康科学部 教授）
- 新井 淳子（一般社団法人 こどもみらい横浜会長）
- 柏女 霊峰（淑徳大学総合福祉学部 教授）
- 上鹿渡和宏（早稲田大学人間科学部 教授、早稲田大学社会的養育研究所 所長）
- 北川 聡子（むぎのこ児童発達支援センター センター長、日本ファミリーホーム協議会 会長）
- 木ノ内博道（特定非営利法人 千葉県里親家庭支援センター理事長）
- 潮谷 義子（社会福祉法人 慈愛園理事長、前熊本県知事）
- 長田 淳子（二葉乳児院 副施設長・フォスタリングチーム統括責任者）
- 都留 和光（二葉乳児院 施設長）
- 橋本 達昌（全国児童家庭支援センター協議会 会長）
- 藤井 康弘（東京養育家庭の会参与、元厚生労働省障害保健福祉部長） ※代表幹事
- 前川 知洋（日本ファミリーホーム協議会 副会長）
- 宮田 俊男（医療法人社団 DEN 理事長、早稲田大学理工学術院先進理工学研究科教授）
- ロング朋子（一般社団法人 ベアホープ 代表理事）

設立発起人 ※設立発起人の肩書は設立当時（2019年2月当時）

- 相澤 仁（大分大学福祉健康科学部 教授）
- 猪飼 周平（一橋大学大学院社会学研究科 教授）
- 市川 亨（共同通信編集局生活報道部 次長）
- 大谷 泰夫（日本保育協会理事長、元厚生労働審議官）
- 奥山眞紀子（国立成育医療研究センターこころの診療部 統括部長）
- 大日向雅美（恵泉女学園大学 学長）
- 影山 秀人（影山法律事務所 弁護士）
- 柏女 霊峰（淑徳大学総合福祉学部 教授）
- 上鹿渡和宏（長野大学社会福祉学部 教授）

共同代表・幹事・設立発起人・事務局

- 唐澤 剛 (元厚生労働省家庭福祉課長、元内閣官房地方創生総括官)  
木下 勝之 (日本産婦人科医会 会長)  
榊原 智子 (読売新聞東京本社 調査研究本部 主任研究員)  
笹川 陽平 (公益財団法人 日本財団 会長)  
潮谷 義子 (社会福祉法人 慈愛園 理事長、前熊本県知事)  
澁谷 昌史 (関東学院大学社会学部 教授)  
土井 香苗 (ヒューマン・ライツ・ウォッチ 日本代表)  
永松 悟 (大分県杵築市長)  
西澤 哲 (山梨県立大学人間福祉学部 教授)  
西島 善久 (公益社団法人 日本社会福祉士会 会長)  
西田 陽光 (一般社団法人 次世代社会研究機構 代表理事)  
野澤 和弘 (毎日新聞 論説委員)  
林 浩康 (日本女子大学人間社会学部 教授)  
板東久美子 (日本司法支援センター 理事長)  
福井トシ子 (公益社団法人日本看護協会 会長)  
藤井 康弘 (元厚生労働省障害保健福祉部長)  
宮島 清 (日本社会事業大学専門職大学院 教授)  
宮田 俊男 (大阪大学産学共創本部特任 教授、医療法人社団 DEN 理事長)  
村木 厚子 (元厚生労働事務次官)  
村瀬嘉代子 (一般財団法人 日本心理研修センター 理事長)  
山縣 文治 (関西大学人間健康学部 教授)  
山本 詩子 (公益社団法人 日本助産師会 会長)  
横倉 義武 (公益社団法人 日本医師会 会長)  
横堀 昌子 (青山学院女子短期大学子ども学科 教授)  
米山 明 (心身障害児総合医療療育センター外来療育部長)

事務局

一般社団法人共生社会推進プラットフォーム

理事長 藤井 康弘

事務局一同

## 開催概要

### ○プレセッション：

2021年1月9日（土） 18:10～20:30

WEB開催 & 事後動画配信

### ○フォーラム：

2021年1月10日（日） 10:30～19:30

2021年1月11日（月・祝） 10:00～17:30

早稲田大学大隈講堂 & WEB開催 & 事後動画配信（1月末日まで視聴可）

○主催：全国家庭養護推進ネットワーク

○助成：日本財団

○対象：家庭養護の推進に興味・関心のある方はどなたでも

### ○参加人数：

550名（登壇者、招待、事務局含む） 一般参加者 466人（※1）

### ○当日のライブ参加者：

プレセッション：150人以上、1日目：約200人以上、2日目：約200人以上（※2）

※1 個人登録（プレセッションのみ）58名、個人登録（一般）178名、法人登録46法人。

法人登録は5名以内での視聴可のため、1法人5名として参加人数を計算。

※2 ライブ参加者の数字は、当日のリアルタイム視聴の最大数をカウント。時間による入れ替わりがあるため、「以上」を使用。

プログラム

1月9日(土) プレイベント -オンライン・一般公開(無料) -

18:10~	第3回FLECフォーラムについて(共同代表挨拶・FLECフォーラムのご案内) 柏女 霊峰(共同代表/淑徳大学総合福祉学部 教授)
18:30~	「これからの社会的養育に必要な評価・研究 ~実践・研究・施策の協働はどう実現するか~」 パネリスト: 明石 秀美(児童家庭支援センター 陽 心理士) 福井 充(福岡市子ども未来局企画課) 永野 咲(武蔵野大学人間科学部 講師) 御園生 直美(The Tavistock & Portman NHS・早稲田大学社会的養育研究所) 三輪 清子(明治学院大学社会学部 専任講師) ホップス美香(里親、モッキンバードファミリーハブホーム) コーディネーター: 上鹿渡 和宏(早稲田大学人間科学部 教授、早稲田大学社会的養育研究所 所長)

1月10日(日) フォーラム1日目 -早稲田大学大隈講堂・オンライン-

10:00~	受付
10:30~	代表挨拶 潮谷 義子(共同代表/社会福祉法人 慈愛園 理事長、前熊本県知事)
10:40~	来賓挨拶 渡辺 由美子(厚生労働省子ども家庭局長) 吉倉 和宏(日本財団 常務理事)
11:00~	基調講演 笹尾 勝(全国社会福祉協議会 常務理事)
11:30~	シンポジウム「施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて」(前半) 課題提起: 藤井 康弘(代表幹事/東京養育家庭の会参与、元厚生労働省障害保健福祉部長)
12:00~	休憩
13:00~	シンポジウム「施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて」(後半) シンポジスト: 柏女 霊峰(共同代表/淑徳大学総合福祉学部教授) 奥山真紀子(社会福祉法人 子どもの虐待防止センター 理事) 橋本 達昌(全国児童家庭支援センター協議会 会長) 薬師寺順子(大阪府岸和田子ども家庭センター 所長) 横川 哲(全国乳児福祉協議会 副会長、岐阜県・麦の穂乳幼児ホームかがやき 施設長) 助言者: 中野 孝浩(厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課長) 笹尾 勝(全国社会福祉協議会 常務理事) コーディネーター: 相澤 仁(共同代表/大分大学福祉健康科学部 教授)
15:00~	休憩
15:15~	パネルディスカッション1 「フォスタリング機関 ~様々な取り組みと実際運営上の諸課題」 パネリスト: 杉井 麻彩(社会福祉法人 聖友ホーム聖友学園 里親支援専門相談員) 山田 愛弓(社会福祉法人 聖友ホーム聖友乳児院 里親交流支援員) 岡本 香鈴(社会福祉法人 厚生館福祉かわさき里親支援センターさくら センター長) 矢内 陽子(社会福祉法人 唐池学園里親センターひこばえ 担当責任者) コーディネーター: 長田 淳子(二葉乳児院 副施設長・フォスタリングチーム統括責任者)
17:15~	休憩
17:30 ~19:30	パネルディスカッション2 「施設や児家センによる多機能化・地域支援の実際と展望」 パネリスト: 藤井 美憲(児童養護施設 愛泉寮 施設長) 松永 忠(光の園子ども家庭支援センター 統括施設長) 花崎みさを(社会福祉法人 一粒会 理事長(母子生活支援施設FAHこすもす 統括施設長)) 助言者: 北川 聡子(むぎのこ児童発達支援センター センター長) コーディネーター: 橋本 達昌(全国児童家庭支援センター協議会 会長)

## プログラム

## 1月11日（月・祝）フォーラム2日目 -早稲田大学大隈講堂・オンライン-

9:30～	受付
10:00～	<p>パネルディスカッション3 「就労支援・退所者支援の課題と展望」</p> <p>パネリスト： 高橋 亜美（アフターケア事業所ゆずりは、アフターケア事業全国ネットワーク「えんじゅ」代表） 前川 礼彦（自立援助ホーム湘南つばさの家 ホーム長） 木本 ゆう（特定非営利活動法人 日向ぼっこ 理事） 菅原 亜弥（認定NPO法人 ブリッジフォースマイル 副理事長） コーディネーター： 池本 修悟（首都圏若者サポートネットワーク事務局長）</p>
12:00～	休憩
13:00～	<p>パネルディスカッション4 「特別養子縁組親子、里親子と語ろう」</p> <p>パネリスト： 池田麻里奈（養親/不妊ピア・カウンセラー、「コウノトリこころの相談室」主宰） 小林（白田）有香里（養育里親/千葉県里親会会長、江戸川区児童相談所児童福祉司） 藤井 康弘（養育里親/代表幹事/東京養育家庭の会参与、元厚生労働省障害保健福祉部長） 中原 佑介（養育里親家庭で育つ） 渡部 彩花（養育里親家庭で育つ） 近藤 愛（養子縁組里親で育つ） コーディネーター： 安藤 藍（千葉大学教育学部 准教授）</p>
15:00～	休憩
15:15～	<p>シンポジウム 「社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題」</p> <p>シンポジスト： 藤林 武史（福岡市こども総合相談センター 所長） 藤原 正範（日本司法福祉学会 会長、元家庭裁判所調査官） 板東久美子（日本司法支援センター 理事長） 土井 香苗（ヒューマン・ライツ・ウォッチ 日本代表） 森本志磨子（NPO法人 子どもセンターめっく 理事長、弁護士） 安孫子健輔（NPO法人 そだちの樹、社会福祉士、弁護士） コーディネーター： 村木 厚子（津田塾大学 客員教授、元厚生労働事務次官）</p>
17:15～	閉会の挨拶 相澤 仁（共同代表/大分大学福祉健康科学部 教授）

プレセッション  
2021年1月9日（土）

## プレセッション開催にあたり（共同代表挨拶）

柏女 霊峰

（共同代表／淑徳大学

総合福祉学部教授）



皆さんこんばんは。今日はコロナ禍の一都三県緊急事態宣言発令中の中、第3回目のFLECフォーラムプレセッションにWEB参加いただき、本当にありがとうございます。全国家庭養護推進ネットワーク共同代表の1人である柏女と申します。明日から第3回FLECフォーラムが開催され、本セッションはそのプレセッションの位置づけとなっており、全ての方に無料参加いただいております。私からは、このプレセッションの開催にあたってのご挨拶と、明日から開催される本フォーラムの趣旨についてのご説明を申し上げます。10分少々お時間いただきますことをお許しいただきたいと申します。

平成期が終わり、令和期に入って足掛け3年目に入りました。平成期の社会的養護は現在まで施設を中心として展開してきました。少し家庭養護の歴史を振り返らせていただきますと、社会的養護に占める里親等委託率は昭和33年度末までは20パーセント強でしたが、その後減少に転じ、平成12年頃には7パーセント程度にまで下がってしまいました。平成12年度からの里親振興策等によりまして、最近は再び上昇し、直近値では20パーセント強となっております。戦後すぐの状況に追いつき、これからは未知の時代に入ります。

里親委託率が最低になった時期、つまり平成初期は、子育ての孤立化などが進行した時代でした。平成2年には1.57ショックも起こっています。国は平成6年に初めての子育て支援の国家計画であるエンゼルプランを立ち上げました。これに少し遅れて、平成12年以降、家庭養護推進振興施策が進められるようになりました。いわば家庭

養護版の子育て支援策と言っていいでしょう。それは大きく、助走、ホップ、ステップ、ジャンプの4段階に分けられると思います。

第1段階、助走は平成14年の里親制度改正にあたります。里親を4類型とし、最低基準を定め、里親支援事業を開始し、家庭養護推進が始まった時期になります。里親委託割合を16パーセントにする国家目標も初めて設定されました。第2のホップは、平成20年改正児童福祉法施行により、里親制度の振興、ファミリーホームの制度化などが行われました。これまで毎年1,000円ずつアップだった里親手当がいきなり倍額になりました。第3のステップが、社会保障と税の一体改革の一環として計画された、社会的養護の課題と将来像の策定でした。ここでは社会的養護全体の改革が行われると同時に、里親委託優先の原則が通知されました。平成27年度から改革が各都道府県でも始まりました。そして第4の改革、ジャンプが平成28年改正児童福祉法による家庭養護優先の原則の法定化と、新しい社会的養育ビジョンの提唱になります。これは改革のスピードをさらに加速させること、そのためにフォスタリング機関の振興などを提言するものでした。それらを受けた都道府県社会的養育推進計画の策定が、全都道府県指定都市でなされ、令和2年度から新たな道を踏み出しました。子育て支援が、子育て支援事業の法定化とその拡充、子ども子育て支援制度の創設等の経過をたどったのと同様の道をたどりつつあると言ってよいでしょう。ジャンプを実現させることが求められているのだと思います。

そんな中、未知の時代への挑戦の一つとして、全国家庭

## プレセッション開催にあたり（共同代表挨拶）

養護推進ネットワークが創設されました。社会的養護分野における家庭養護推進について、社会全体で考えていくプラットフォームが必要なのではないか、いろいろな層が集まって、それぞれの主体間の垣根や主義、主張の相違を越え、横断的に交流、討議する家庭養護推進のプラットフォームが必要ではないかとの思いの下、3年前に全国家庭養護推進ネットワークを立ち上げたわけです。推進母体事務局は、藤井康弘氏を理事長とする共生社会推進プラットフォームです。このプラットフォームは、共生社会の実現を理念として、平成29年11月に設立されました。そして交流、討議と政策提言、この二つを柱として年1回のFLECフォーラムを開催してきました。FLECはFamily Life for Every Childの頭文字を取り、全ての子どもに家庭での生活を、という気持ちを込めて名付けました。運営は手弁当の14名の幹事が中心となって企画し、事務局がそれを支えています。財政的には、これまで日本財団の支援をいただいています。

そして今回FLECフォーラムは第3回を迎えました。これまで同様、構成、内容は2日間にわたり、そのプレセッションとしてこの企画が組まれました。明日から本番ですが、初日はシンポジウム、施設の多機能化と家庭養護推進の仕組みづくりに向けて、を開催いたします。そこでは、これまでの2回のフォーラムを受けて幹事間で検討を進めてきた社会的養護の構造改革案について提示し、議論を進めます。その後、家庭養護推進に関わる四つのパネルディスカッションが行われ、最後にシンポジウムが組まれています。パネルでは、特別養子縁組、里親子の自由なトークの場も企画しています。閉めのシンポジウムでは、社会的養護における福祉と司法の連携、協働のあり方について総括的な議論を進めます。これまでは分科会形式で行ってききましたが、コロナ禍の影響もあり、先程も申し上げました通り、今回は最終的に会場開催を断念し、WEB開催、動画配信のみの開催とさせていただきますことになりました。その意味では、時間は長くなりましたが、参加者は全てのセッションの視聴が可能になっています。ギリギリまで会場開催も合わせて実施することを模索していたため、決定が遅れて参加者の皆様方には多様なご迷惑、ご不便をおかけいたしましたこと、共同代表の1人として深くお詫びを申し上げます。申し訳ございませんでした。現下の状況

に鑑み、ご理解いただければ幸いに思います。

なおこのプレセッションは、もともとWEB参加のみとさせていただいており、参加費無料でWEB参加できるほか、事後動画の配信もさせていただくこととしております。プレセッションの開催は初めてです、幹事間の議論で、政策、実践の科学化、評価、研究の必要性が挙げられ、特に若手研究者のこの分野への参画が必要との思いからこのような企画を採り上げました。企画内容の詳細はこのプレセッション担当幹事である上鹿渡氏から趣旨説明がこれからあると思いますが、早稲田大学社会的養育研究所のご協力をいただいておりますことを申し上げておきたいと思っております。

このプレセッションに関連して一言だけ付け加えさせていただきますければと思います。現在全国社会福祉協議会の事業として、植山つる児童福祉研究奨励基金事業というものが行われております。植山つる先生は民間病院、ならびに東京市ケースワーカー、厚生省母子福祉課長を経て、私と同じ淑徳大学教授として、草分け期の子ども家庭福祉を担ってこられた方です。この先生のご遺志による寄付を原資として、昭和53年から40年以上にわたって、児童福祉施設職員が研究主体となり、研究者が研究方法や研究倫理面をサポートする、そういう共同研究方式の研究に助成を続けてきました。植山先生の、現場の職員の研究を元に、その専門性を高めていくことが必要だ、というご遺志に基づいたものであります。私はこの事業の審査に平成15年から17年にわたって関わってきましたが、これまでにわかっているだけで150研究に対して助成を行ってきました。残念ながら今年で基金が尽きてしまいます。しかし植山先生の功績は大きかったと思っています。こうした現場の支援者と研究者とが共同する研究が今後も組織的に進められていくことを願っています。同時に、このプレセッションも契機として、新たな計画が進められていくことを心より願っております。

最後になりますが、これまでの日本の社会的養護は施設に偏ってきました。そのことは施設関係者にも大きな犠牲を強いて来たのではないかと考えています。その献身的な実践を否定するのではなく、施設と家庭養護の共同による新たな社会的養護体制の確立を図ることが大切だろうと考えています。この企画にWEB参加され、有意義なひと

## プレセッション開催にあたり（共同代表挨拶）

ときを過ごされた方々は、ぜひ明日からのフォーラムにもご参加頂ますようお願いをいたします。詳しい内容、参加方法については、共生社会推進プラットフォームホームページをご参照ください。それでは皆様方のご協力により、実りある議論になりますようお願いをいたしまして、少し長くなりましたが、私の挨拶、趣旨説明とさせていただきます。皆様どうぞよろしくお願いいいたします。ありがとうございました。これからもよろしくお願いいいたします。

プレセッション「これからの社会的養育に必要な評価・研究  
～実践・研究・施策の協働はどう実現するか～」

プレセッション

「これからの社会的養育に必要な評価・研究

～実践・研究・施策の協働はどう実現するか～」

- パネリスト： 明石 秀美（児童家庭支援センター 一陽 心理士）  
福井 充（福岡市こども未来局企画課）  
永野 咲（武蔵野大学人間科学部 講師）  
御園生 直美（The Tavistock & Portman NHS・早稲田大学社会的養育  
研究所）  
三輪 清子（明治学院大学社会学部 専任講師）  
ホップス美香（里親、モッキンバードファミリーハブホーム）  
コーディネーター： 上鹿渡 和宏（早稲田大学人間科学部 教授、早稲田大学社会的養育研  
究所 所長）



## プレセッション「これからの社会的養育に必要な評価・研究 ～実践・研究・施策の協働はどう実現するか～」

上鹿渡：

今日はどうぞよろしくお願いいたします。第3回 FLEC フォーラムのプレセッションとしまして、このテーマで開催をさせていただきます。パネリストの皆さんはここに紹介していただいた方々に集まっていただいております。御園生直美さんに着きましたは、録画でご自身の発表を報告していただくというかたちをとらせていただきます。もう一つ、里親のホップスさんは、現在テレビ取材を受けている最中ということで、今回報告されるご様子もその取材を受けながら、ということだそうです。ですので、画面上の内容等ももしかしたら番組で使われるかもしれないということでご承知おきいただければと思います。

それでは早速内容に入っていきたいと思います。本日の予定です（1枚目スライド）。午後6時半から開始ということで、8時半まで2時間になります。まず私から最初にこの企画の趣旨を説明し、そのあと、パネリストの皆様からそれぞれ15分ほどでご発表いただく予定です。6人のパネリストの方々からお話をいただいて、そのあとパネリスト間でのディスカッションを予定しております。Q&A機能を使い皆様からいただいたご質問の中から時間と流れを見ながら私のほうで判断し、答えられるものは答えていただこうと思います。時間が足りず答えられないかもしれませんが、ご意見ご感想等いただき、今後同様のセッションを実施する際の参考にさせていただければと思っています。

本セッションの実施の背景と概要です（2枚目スライド）。これは最初の柏女先生のご説明にもありました通り、2016年以降、家庭養育優先原則ということで、いろいろなことが新たに進められ、今年度から皆さんの自治体でも社会的養育推進計画が実践に移されていると思います。大変な中ですが、各地のいろいろなお話を聞いていると、しっかりと取り組みを始められているところもあります。これを進めていく上で子どもの最善の利益の保障が重要になりますが、そのために子どもの声を聴くことと、客観的に評価や実証的研究をしていくことが必要だと考えております。

そうはいつでもこれまではなかなか研究が実施しにく

い環境がありました。先程も研究への資金面での応援もあったというお話がありましたが、それだけではなくて、施設や里親、実親、本人、関わる児童相談所等様々な現場の理解が得られなければなかなか研究が実践できない状況がございました。これからこの5年、10年かけて、新しく構築されていく社会的養育体制を、子どもにとって本当に意味のあるものにしていくために、このような状況をどう変えていけるか、ということを考えていきたいと思っています。今回は実践と施策、そして研究に関わる方々にそういったお話を、これまでの経験と今後の課題ということでご発言をいただこうと思っています。

これ（3枚目スライド）は2016年法改正の中にある、評価、研究に関する記述です。新しい社会的ビジョンの中でも、社会的養育に関する研究について、その基盤の弱さから国はその研究が適切に行えるようなしくみを創設すべき、ということも述べられておりまして、これから進んでいく社会的養育の再構築にあたって大事なこととして捉えられていることがわかります。これ（4枚目スライド）は私が作った図ですが、社会的養育推進計画が実践に移され始めたのが2020年4月ということで、これを真ん中に書いております。これまで施策と実践と研究とを噛み合わせようとする努力はそれぞれであったかと思いますが、しっかりしたかたちでは動いていませんでした。この4月からはいろいろな新しい施策、実践も始まっています。そこにこの研究の歯車をしっかりしたものにして、他の二つと確実に噛み合わせて、これからこれら三つの歯車がしっかりと噛み合せて動き、それぞれが良い影響を及ぼしあい、よい方向に進めていくことができればと思います。一番大切なことは実践によって子どもたちに最善の利益がもたらされるということです。このような実践・研究・施策の協働を考えております。

こちら（4枚目スライド）に「2020年7月より」と記載していますが、そういったことにしっかり取り組むために、先程柏女先生からもご紹介いただきましたけれども、早稲田大学社会的養育研究所を4月に設置し、7月から日本財団の助成を受けて幾つかのプロジェクトを進めております。現在ここ（5枚目スライド）にあるような大きな

## プレセッション「これからの社会的養育に必要な評価・研究 ～実践・研究・施策の協働はどう実現するか～」

くくりでプロジェクトをいくつか進めております。まだ1年も経っていないところで、具体的な成果には至っておりませんが、これからの実践展開と施策をしっかりと作っていくという意味で、必要な取り組みを始めている状況について報告をさせていただきました。

それではここからパネリストの皆様からそれぞれご発表いただきます。最初に、実践、施設の立場からということで、明石さんからお話をさせていただこうと思います。パネリストに皆様それぞれ簡単に自己紹介をしていただいたあとで、ご自身の資料に基づいてご報告をしていただけたらと思います。それではよろしく願いいたします。

～各パネリストより報告～

(報告概要はスライド参照)

上鹿渡：

ありがとうございました。予定の時間が過ぎましたのでここまでとしたいと思います。準備のため事前にパネリストの皆さんで集まり意見交換をしていたのですが、それを踏まえた内容でそれぞれからご発表いただき、今後のさらなる議論に向けての始まりの会を実施できたように思います。

社会的養育研究所としては、まさにこのような実践・施策・研究の協働の場をどう作っていくかということを考え、今回 FLEC でこのような機会をいただきウェビナーという形で参加された皆様とも共有できたと思います。今回パネリストとして、また参加者としてこの場を共有していただいた方と共に、今後も形はまた考えなければなりませんが、このような場・機会を作っていきたいと思いました。本日は本当にありがとうございました。

明日から2日間、皆さんにとっては喫緊の課題となっていると思われる重要なテーマでの報告や議論が続きますので、そちらにも是非ご参加いただけたらと思います。

ありがとうございました。

**第3回FLECフォーラム プレイベント**  
 これからの社会的養育に必要な評価・研究  
 ～実践・研究・施策の協働はどう実現するか～

パネリスト：  
 明石秀美（児童家庭支援センター隔心理士）  
 ホップス美香（母親、モッキンバードファミリーハブホーム）  
 福井充（福岡市子ども未来局企画課、児童福祉司経験者）  
 永野咲（武蔵野大学人間科学部講師）  
 三輪清子（明治学院大学社会学部専任講師）  
 御園生直美（The Tavistock&Portman NHS・早稲田大学社会的養育研究所）  
 コーディネーター：  
 上奥進和宏（早稲田大学人間科学部教授・社会的養育研究所所長）

**本日の予定**

- 挨拶・企画趣旨説明等（5分）（コーディネーター）
- 各パネリストから（90分）
  - ① 実践：施設の立場から（明石氏）
  - ② 実践：里親の立場から（ホップス氏）
  - ③ 実践と施策：自治体の立場から（福井氏）
  - ④ 研究：当事者参画、研究の立場から（永野氏）
  - ⑤ 研究：里親研究の立場から（三輪氏）
  - ⑥ 研究：里親研究、英国での経験から（御園生氏）
3. ディスカッション（20分）（全員）
4. まとめ（5分）（コーディネーター）

**セッション実施の背景と概要**

今年度より各自治体で社会的養育推進計画が実践され、家庭養育優先原則に基づく社会的養育を構築する取り組みが展開されている。これによって子どもの最善の利益を保障する成果を得るためには子どもの声を聴くこと、客観的評価や実証的研究が必要である。

これまでこの領域の評価・研究については、施設や里親など実践者から敬遠されたり、児童相談所の了解や実親の承諾を得にくいこと等もあり、また、福祉以外の専門家の研究対象となることも少なく、実践や施策の改善につながる研究は不足していた。

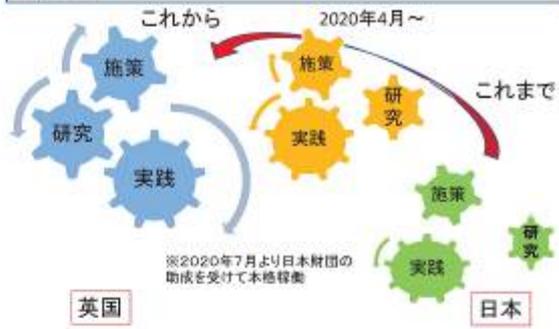
これから5年、10年をかけて社会的養育体制を構築するにあたっては、実践を子どもにとっての成果をもたらすものへとより効果的に方向づける評価・研究が必須と考えられる。実践者と研究者の協働の必要性や実現方法など、パネリストのこれまでの経験と立場からご発言いただき検討し今後への示唆を得る機会としたい。

**社会的養護・養育における評価・研究のこれから**

【2016年改正児童福祉法第33条の9の2】  
 国は、要保護児童の健全な育成に資する調査研究を推進することとする。

【新しい社会的養育ビジョン46頁】  
 調査研究は適切な統計やデータベースを構築して、それを施策に結びつける解析を行うのみならず、虐待体験や喪失体験に関係性に問題を持った子どもやこころの傷を抱えた子どもの発達や回復を支援するための適切な養育のあり方を研究することが子どもへの支援として重要である。そのような研究を行える機関とそれを支える研究費の配分を担保するシステムが必要である。特に、社会的養育に関する研究に関しては、その基盤の弱さから、国はその研究が適切に行えるような仕組みを創設すべきである。

**「研究」「実践」「施策」を連動させた新たな社会的養育の構築により全ての子どもの最善の利益を確実に保障する**

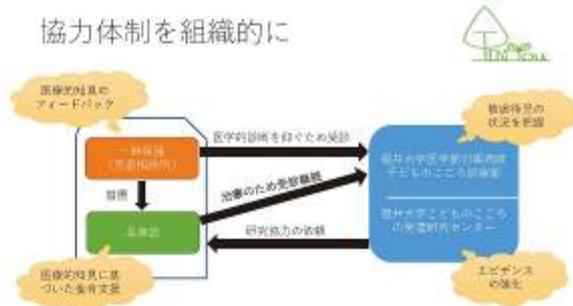


**早稲田大学社会的養育研究所の取り組み**

- ・社会的養育に関するエビデンス・情報の整理・蓄積と提供
- ・新しい社会的養育実践に必要なプログラム・システム等の開発・導入（今年度は主に以下4つに着手）
  - ①里親候補アセスメント方法開発
  - ②Skills to Foster（登録前研修）日本版開発
  - ③包括的乳幼児里親養育支援のためのプログラム開発、トレーニング・コンサルテーション実施に向けた準備
  - ④フォスタリング機関評価方法の検討・開発
- ・自治体モデルプロジェクト実施のサポート・評価
- ・関係者ネットワークの構築と人材育成
- ・子ども当事者の意見聴取、研究所事業への反映
- ・関係者・機関、社会全体に向けての発信・協働の呼びかけ



### 協力体制を組織的に



### これまでに協力した主な研究

- ・養育に関する研究 (2007年度) 聖徳大学 板田真美子先生・筑山大学 赤澤淳子先生・関西福祉科学大学 青木みづえ先生
  - ・子どもの脳の発達に関する研究 (2013年度) 福井大学子どものこころの発達研究センター 友田明美先生
  - ・大学による児童養育施設入所児童への学習支援プログラム (2014~2019年度) 関西学院大学 佐藤美津子先生・筑山大学 柳澤智子先生・関西福祉科学大学 谷岡みづえ先生
  - ・児童養育施設における小児社会化の影響 (2017年度) 日本福祉大学 堀尾純也先生
  - ・児童福祉施設における職員確保・育成・定着の現状と課題～小児福祉に向けた有効な職員育成の方法を探る～ (2020年度) 筑山福祉大学 池田大志先生
- …etc.

### 施設が研究に協力する意義と今後の展望

- ・社会的養育ビジョンにおいて施設の特長を活かした施設強化が提議される。その中のひとつとしてケアニーズが非常に高い子どもへの専門的ケアが求められる。
- ・しかし「児童養育施設入所児童等に対する養育」(福祉施設)において「児童の心身の健全な発達を促す」要素が、施設よりむしろケアニーズが高い子どもが委託されている施設がもたらしている。
- ・育ちと社会的養育の土壌を育ててきた施設の経験とノウハウを、育ち上げから発達支援まで一貫して提供し、研究に協力して、科学的根拠に基づいたケアを提供し、ケアニーズが高い子どもが委託されている施設がもたらしている。
- ・日本の養育に関する研究に協力する「児童養育施設」は、研究に協力する意義が大きい。施設が持つ豊富な経験とノウハウを、研究に協力することで、科学的根拠に基づいたケアを提供し、ケアニーズが高い子どもが委託されている施設がもたらしている。
- ・児童・若者が社会的養育全体に還元されるための研究・研究であったとしても、協力した子どもや施設が施設の中で還元されるための研究・研究も有り得る。

### 協力するうえでの課題

- ・侵襲性の高さ
- ・本人および保護者への同意の取り方
- ・トラブルへの対処法
- ・職員への負担
- ・「子どもを実験台にするなんて…」という批判

### 同意について

〇保護者や児童に理解してもらうためには、どのように伝えたら良いだろうか？彼らにとって研究に参加するメリットとは？

1. 入所時に医師との連携（受診と研究協力）について説明し同意を得る
2. 研究依頼があった際に、同意を得ているケースに対し改めて当該研究について同意を得る



第3回 FLEC フォーラム  
2021.1.9 プレゼンテーション

※2011～2014年頃※

児童福祉所としての実感

家庭復帰をめざした一時的な施設措置だったはずが・・・

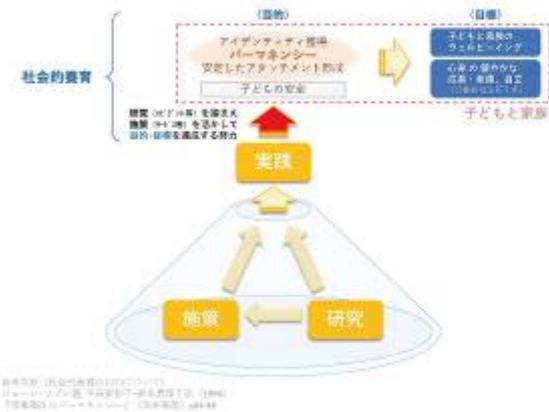
- ▶ 減っていく親子の交流、遠のいていく親子関係
- ▶ 連絡がとれなくなる保護者
- ▶ 自らは家族のことを口にしない子どもたち
- ▶ 主訴の変化（放任の危険度、親の不安）
- ▶ 頼れる家族がいまま施設を巣立っていく若者たち

→ 児相は長期措置の予防や解消に向けた支援ができていますか？



自治体での実務経験から考える  
**社会的養育を支える実践・施策・研究の協働**

福岡市子ども未来総合課 柳井希  
(Department of Social Work and Social Care,  
University of Birmingham 修士課程在学)



※本発表：社会福祉学研究会(2021)「FLEC」  
「ソーシャルワーク」実践型「FLEC」研究会(2021)  
「社会福祉学」研究会(2021) 484-488

研究からの着目

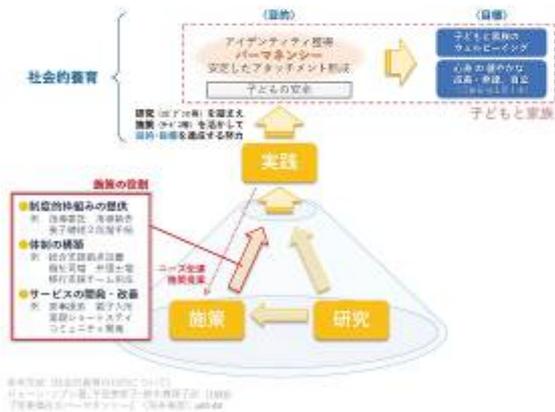
退所理由（≒措置結果）などの統計的事実を含む  
包括的アセスメント (Comprehensive Assessment)  
に基づく実践、施策形成という考え方\*

→ 入退所統計（特に退所統計）への着目

\*出典：Mulleur, G., Brown, K. and Associates (2007) De-Institutionalizing and Transforming Children's Services: Guide to Good Practice, University of Birmingham Press

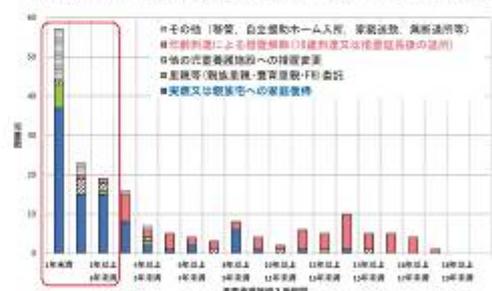
※2015年調査結果中

※調査対象中



※本発表：社会福祉学研究会(2021)「FLEC」  
「ソーシャルワーク」実践型「FLEC」研究会(2021)  
「社会福祉学」研究会(2021) 484-488

退所理由と在所期間  
(福岡市：2013.11.1～2015.10.31の3年間に児童養護施設から退所した児童 n=184)



出典：柳井希・中村有希・藤井浩志(2017)「福岡市における児童養護施設から退所した児童の家族との交流の現状と課題」『子どもの権利とソーシャルワーク』39(2)77-90(2017)

施設入退所調査(福岡市2015.11.1実施)結果

- 3年間に家庭復帰した児童(n=89)の75%が在所期間3年以内、在所期間3年を超えると家庭復帰割合が5割を切った
- 在所期間3年以上の退所児童(85名)の65%が18歳到達の退所

- 3年以上在所中の児童(n=157)のうち、
- 37%が乳児院からの継続入所児童
- 64%が入所時目標「家庭復帰」だったが、うち46%(46名)に現在「家庭復帰の見込みがない」
- 18%が「家族との交流(面会・外出・外泊の合計回数)年0回+23%が年1～3回 = 41%が年3回以下の家族交流

→ 児童養護施設在所期間が3年を超えると、家庭復帰割合が下がり、家族との交流が稀薄なまま自立まで長期措置となる子ども(乳児院からの長期在所児童含む)を多く生み、パーマネンシーも家庭養育によるアタッチメント形成の機会も不足した養育環境が続く

※本発表：社会福祉学研究会(2021)「FLEC」  
「ソーシャルワーク」実践型「FLEC」研究会(2021)  
「社会福祉学」研究会(2021) 484-488

出典：柳井希(2019)「子どもと家族のつながりから考える、社会福祉学ソーシャルワークの発展性」『児童福祉学研究会』2019年10月号。URL: <https://happy-nippon.com/2019/10/07/>

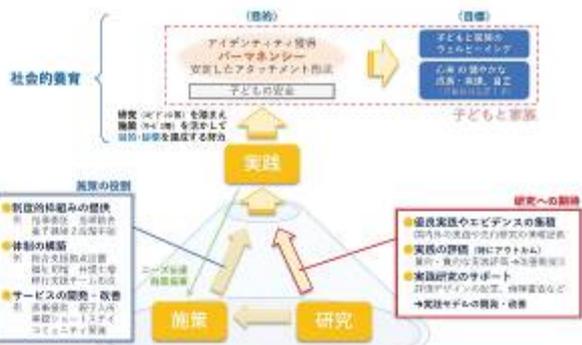
研究 からの着想

パーマナンスープランニングに関する知見

- ▶ 親参画のもと、早期から時間枠と条件を示した計画と支援
- ▶ 親子交流の義務的促進 (例: 英国 Children Act 1989 Section34)
- ▶ プラン再審査に基づく方針転換 (独立審査官+司法審査)
- ▶ 親族調査の義務的実施と方策 (Family Finders Model 等)
- ▶ 同時進行プラン (Concurrent Planning) の考え方

→ 理念を踏まえ、今できる「小さな工夫」を実践

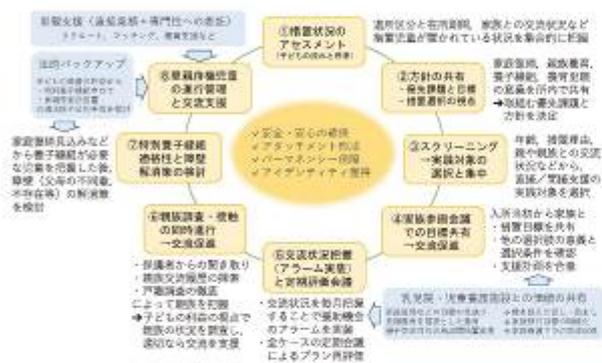
参考: 二木浩二 (2016) 「日本子ども虐待防止学会から中米へ、日本財団のコンソーシアム研究をめぐって」『児童福祉研究』107と『児童福祉の未来』107。https://agora.rikkyo.ac.jp/entry/107107



参考: 二木浩二 (2016) 「日本子ども虐待防止学会から中米へ、日本財団のコンソーシアム研究をめぐって」『児童福祉研究』107と『児童福祉の未来』107。https://agora.rikkyo.ac.jp/entry/107107

◆2016年度◆

家庭移行支援の構成要素

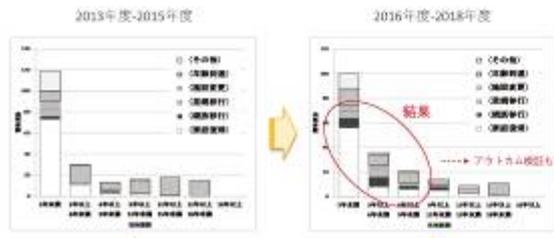


早期等委員児童数・施設入所児童数・早期等委員比率の推移 (福岡市)



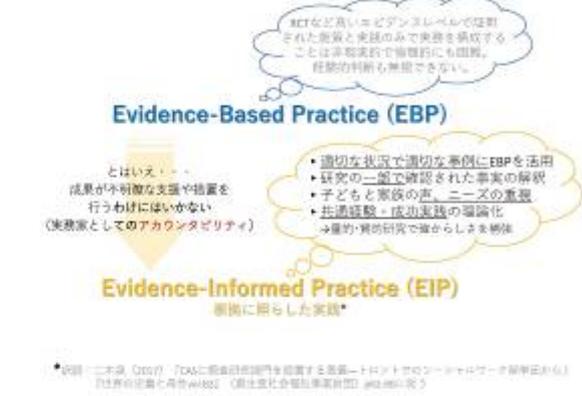
【第5次福岡市子ども虐待防止計画】(令和2年3月)より抜粋

児童養護施設在所期間と退所区分 (福岡市)

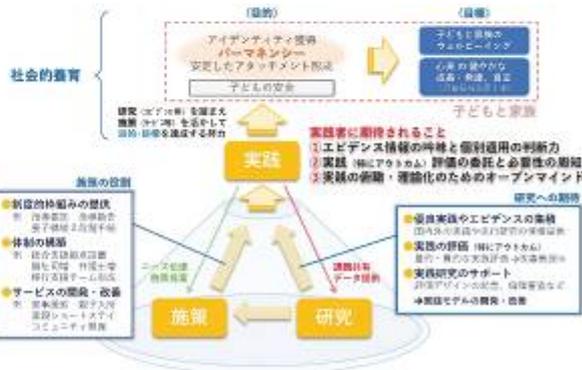


プロセスエビデンス

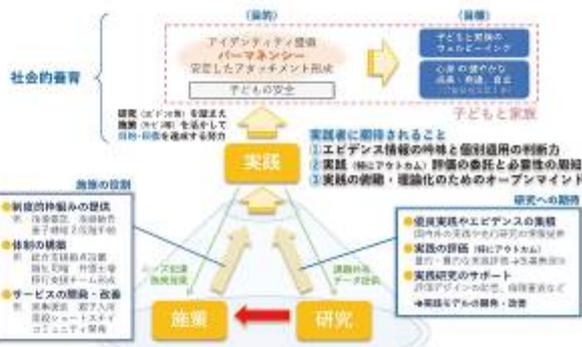
(面接回数、継続費件数、家族参画会議・再評価会議件数、利用サービス数、支援者数など)



参考: 二木浩二 (2017) 「CASに照準を絞った実践を促進する高品質トピックのコンソーシアム研究から」『世界の児童と青年』102『児童福祉社会福祉研究』102。https://agora.rikkyo.ac.jp/entry/102102



参考: 二木浩二 (2016) 「日本子ども虐待防止学会から中米へ、日本財団のコンソーシアム研究をめぐって」『児童福祉研究』107と『児童福祉の未来』107。https://agora.rikkyo.ac.jp/entry/107107



参考: 二木浩二 (2017) 「CASに照準を絞った実践を促進する高品質トピックのコンソーシアム研究から」『世界の児童と青年』102『児童福祉社会福祉研究』102。https://agora.rikkyo.ac.jp/entry/102102

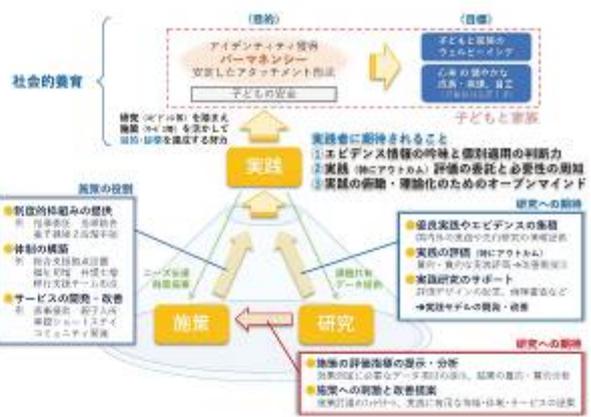
※2018年1月12日～

相談援助の原則  
(児童福祉法所定業務)

- 1) **家庭復帰**に向けた努力を最大限に行い
- 2) それが困難な場合は**親族・知人による養育**(親族里親、養育里親、養子縁組を含む)
- 3) さらには**特別養子縁組**を検討し
- 4) これらが子どもにとって適当でない場合に**里親等への措置**を検討すること(→施設入所中の子どもは個々の状況に応じて家庭養護への移行に向けた最大限の努力を行うこと)

パーマネンシーゴールの優先順位 (1~3)  
Hierarchy of Permanency Goals

代替養育における家庭養護の優先 (4)

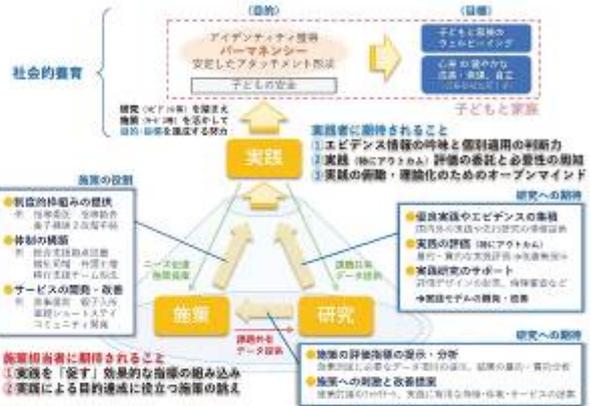


児童養護施設入所児童の58.3%が自立までで現在のままで養育(無転送率などの見通しが無い)  
出典：厚生労働省「児童養護施設入所児童等調査の結果」(平成30年2月1日現在)

児童養護施設在在期間と退所区分(全国)

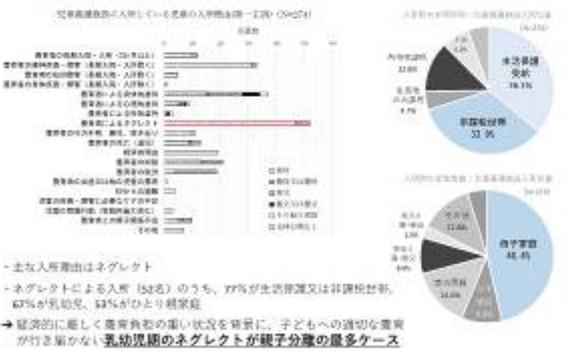


どんな施策と実践によって



※引元文書「FLEC活用等調査結果」(第1回調査と社会的養育の在り方に関する検討会報告書)をもとに改定された形式

※2015年調査結果より

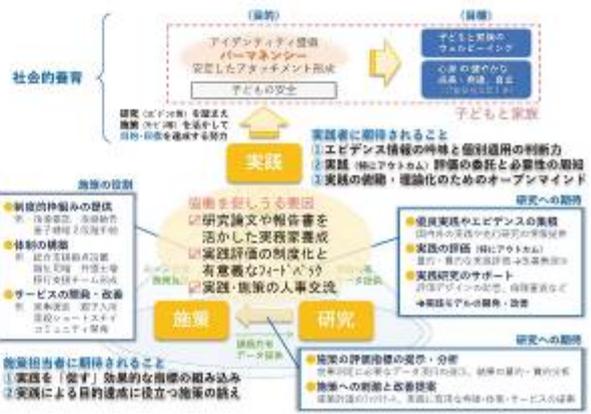


主な入所理由はネグレクト  
-ネグレクトによる入所(58名)のうち、77%が生後保護又は評議院移送、47%が乳幼児、53%がひとり親家庭  
→経済的に厳しく養育負担の重い状況を背景に、子どもへの適切な養育が行き届かない**乳幼児期のネグレクトが親子分離の最多ケース**

英国の児童保護ソーシャルワーカー養成にみる研究の意義(個人的経験から)

- ▶ 実践力を鍛えるツールとしての研究論文  
例 多機関協働タイプ別の協働促進要因と協働阻害要因を導き  
実践者の不安が実践の質に及ぼす影響を理解し回避策を検討  
虐待関係における心的葛藤プロセスの視点から死亡事例報告書を検討  
判例による厳格な養子縁組要件と予防的資源の地方格差の関係を考察
- ▶ 学習手法の研究開発  
例 訪問・面接場面の動画に基づく議論(効果的な伝え方、葛藤方略スタイル)  
シミュレーションゲームによる学習(実演できない場面のカバー)

【背景】  
・国レベルの制度にケース審査や実践評価(研究の役割)が組み込まれている  
→実践経験者等による独立型審査(IRO)、他面レビュー、第三者評価(Ofsted)  
・専門能力育成フレームワーク(Professional Capabilities Framework)に「批判的  
ふり返りと分析」能力の開発による専門的判断の強化が位置づけられている



どんなサービスと体制が、親子分離の予防や家庭復帰を可能とするか?

- (例)『新しい社会的養育ビジョン』(2017)掲載の主な在宅支援
- ・家事援助を含む訪問型の支援
  - ・子どもへの直接的支援事業(派遣型)
  - ・ショートステイ事業の拡充
  - ・産前産後母子ホームなどの親子入所支援の創設
  - ・ペアレンティングや高度な心理治療プログラム
  - ・子ども家庭総合支援拠点の全国展開
  - ・児童家庭支援センターの増設

出典：厚生労働省等による社会的養育の在り方に関する検討会(2017)『新しい社会的養育ビジョン』

2021.1.9 第3回 FLECフォーラム プレイベント  
これからの社会的養育に必要な評価・研究  
—実践・研究・施策の協働はどうか実現するか—

## 当事者の「参画」から CARE LEAVERS SURVEY と YOUTH ADVOCACY

永野 咲 (武蔵野大学)

## 米国: The National Youth in Transition Database (NYTD)

自立支援サービスを受けたユースの情報を収集する連邦のシステム

- 自立支援に関する連邦法 (John H. Chafee Foster Care Independence Program (FCIP)) が制定、各州に自立支援の予算が提供される。10州に報告が義務付けられた
- NYTDの実施は法に規定されており、適切に情報を収集できていない州には、年間予算の1-5%が削減される罰則がつけられている

各州の政策と実践の状況がタイムリーに、正確に把握できる

- 国全体の大量データであり、他の子ども福祉に関するデータセットと組み合わせて使うことができる
- 3年ごとに追跡する (17歳、19歳、21歳) コホート調査によって、横断的なデータ分析ができ、政策の評価が州ごとに行える

## 2つの「参画」のかたち

- 措置解除後の実態把握調査  
Care Leavers Survey**  
"児童養護施設での働きが成功したかどうか判定する最も重要な目安は、退所後に子どもがどうなるかということである"  
—Roger Goodman
- 制度・政策への当事者参画  
Youth Advocacy**  
"Nothing about us, without us"  
"わたしたちのことを、わたしたち自身が決めないで"

## ケアリーバー調査がもたらす 実践・研究・施策の「循環」

調査→インケアの評価→ベストプラクティスの特定→インケアの改善→ベストプラクティスのために、必要な条件 (人員・サービス等) を明らかにできる、インケアが改善する

調査→自立支援プログラムのニーズと効果測定→プログラム改善→自立支援プログラムの効果を測定することができる。支援機関がより効果的なプログラムを構築することができる

調査へのユースの参画とエンパワメント→ユース主体の調査の実現→米国では多くの州が、NYTD実施のプロセスでユースがパートナーとして参画、エンパワメントが図られている。調査項目や調査実施、分析において当事者の参画した調査ができる

調査自体の前進  
調査の実現によって、改善への具体的な提言ができる。大学や研究機関における研究やプログラム評価の実践が促される

## 社会的養護の その後を把握 すると・・・ Care Leavers Survey

- 1 アフターケアのニーズ把握と効果的な実施**  
実施中のアフターケアが効果的か直接的に確認し、必要な場合には即時的にケアにつなげることができる
- 2 提供したケア (インケア) の評価と改善**  
保護やケアが適切に実施されたか評価し、より良いケアへ改善を促すことができる
- 3 新たな (真に必要な) 制度の方向性を定める**  
総合的な政策の評価を行い、制度の方向性を適切な方向に定めることができる

## 日本の ケアリーバー調査の これから

①2017年 新しい社会的養育ビジョン  
国のレベル: 「ケア・リーバー (社会的養護経験者の実態把握) について検討を行う 閣議府内 的レベル: 「ケア・リーバーの実態把握の自治体の責任化と毎年公表の実施」を行う

②令和2年度  
子ども・子育て支援推進調査研究事業  
児童養護施設等への入所措置や早期退所措置が解除された者の実態把握に関する全国調査  
2年別調査設計が検討された。2020年度に全国調査が実施予定

こうした実態把握調査への参加によって、若者たちの「当事者参画」が図られ、状況の把握と改善が強く望まれる

## 措置解除後の実態把握調査が 与えた大きなインパクト

**1990年代 英国**  
英国では調査で把握されたケアリーバーの過酷な生活状況が衝撃を与えた  
→社会的養護の大改革

**1990年代 米国**  
米国では社会的養護の状況を把握する統計と研究システムがめざましく発達  
→自立支援に重点化する大きな方向性が示された

## ライフチャンス LIFE CHANCE の視点から

「社会構造によって与えられる個人の発展のための可能性」 (Rifkin/Dohrensdorf 1979:194)

**オプション (options)**  
社会構造が与えている (選択可能性)

- ①経済状況、社会的状況、安心・安全な環境など、基本的な生活の条件を規定するもの: 基礎的オプション
- ②将来にわたる教育機会や就職機会、文化や遊びの機会など、より社会的な選択とその機会を規定するもの: 選択的オプション

**リガチュア (ligatures)**  
社会の中での (縛り・社会的なつながり)

- 個人が「他者」を意味、人びとの行動の基準をつくり、選択に意味を付与するもの
- ①家族や社会関係など、自身と社会の間にある関係性を規定するもの
- ②友人関係、教育機関や職場、地域での社会的つながりなど、自身と社会との関係性を規定するもの

**生の不安定さ**  
「アイデンティティの構築に基盤する『生まれ』と『生きる』ことの両方」

- ①「生」が不明であること
- ②「生」が否定されること
- ③「生」が阻害されること

### 社会的養護のもとで育った若者のライフチャンス

#### オプション (options)

社会機会が豊富にしている (選択可能性)

- 青年期の若者との大きな懸差
- 短期解除後の若者のライフチャンスは、社会的に劣等されたアプリケーション状態
- ライフチャンスの機会を創出するためには、社会的養護制度構築の大規模な改革(制度的向上)が必要不可欠

#### リガチュア (ligatures)

社会の中での (構成員・社会的なつながり)

- 家庭における脆弱・定型的なリガチュア。保護によりリガチュアの分散、社会的養護での不十分なリガチュアの生成
- 障害解除後には、ケア下のリガチュアが一気に減少
- 社会の中で新たなリガチュアを築く広範なネットワークや仕組みが必要

#### 生の不安定さ

「アイデンティティの確立にある『生まれ』と『生きる』ことの間を生きる」

- 仕途が不明であったり、自身の「生」が否定されてきた若者たちの「生の不安定さ」は、純粋として保護された生存のチャンスを取り戻すの障壁としてしまふほど
- 生涯にわたってライフチャンスの機会を築くが「生の不安定さ」をどのように解決していくか、検討が必要

### カリフォルニア州 California Youth Connection; C/YC 「州議会の日; DAY at the CAPITAL」

120人を超えるユースが集まり、3日間かけてユースからユースへ、アドボカシーのスキルに関するトレーニングが行われる。最終日には、州議会でのスピーチ・陳情を行い、制度の改善をダイレクトに求める。議会にユースの声を直接届けることで、30年間で80の法・制度を変えてきた

### 制度・政策への当事者参画 Youth Advocacy

#### 2017年「新たな社会的養育ビジョン」

すべての局面において、子ども・家族の参加と支援者との協働を原則とする

参加とは、十分な情報を提供されること、意見を表明し尊重されること、支援者との適切な応答関係と意見交換が保障されること、決定の過程に参加することを意味する

### ユース・アドボカシーの安定した組織化

- 北米の多くの組織で公的支援サポートが入っている
- だが、無償性の提供は重要

### ユース・アドボカシーを支える理念の普及

- ユースの安全性を守るトレーニング (Strategic Sharing)
- ユースの両的成長を支えるトレーニング
- ユースを支える大人の役割 (Supportive Adult)
- ユースと支援者のパートナーシップ (Youth-Adult Partnership) の構築

### 当事者ユースの参画を前提とした制度設計

- 制度制定の策定や改訂には、当事者の参画を必須とし、制度制定のプロセスに必ず当事者の参画を保障すること

### 「真の参画」のために・・・

### 「参画」の時点とアドボカシー

セルフ・アドボカシー/ケース・アドボカシー  
自分のプラン・ケアへの参画→自分のケアが変わる

ピア (ユース)・アドボカシー/システム・アドボカシー  
制度への参画→従来の制度、ケアが変わる

### TIPS! 会議や検討会への当事者参画

- 時として発表者 (著者) とおとなの陣には、会場への参画経験やパワーバランスの差が存在します
- 対等な立場で協働するためには、具体的に足下のような点をチェックして見る必要があります

- 参加の手段をサポートする  
若者自身の発表材料やサポートをこまめに提供し、会場や会場によっては、会場への交通費やタクシー代を支援することもあります。
- 活動内容に見合った報酬を支払う  
特に、他の活動に比べ時間がかかっている場合、当事者から報酬を支払うことが大切です。
- 誰もが理解できる言葉を使う  
会議や検討会では、一般の方にも理解できるように話し方を工夫し、専門的な言葉や難しい言葉は控え、会議の議題や目的を明確にしましょう。他の参加者がわからない場合は、説明を丁寧に行いましょう。
- 何を決定できるのかを明示する  
自分の発言が会議の議題にどう影響するか、誰が決定権を持っているのかを事前に確認しておくことが大切です。

### 当事者の声で制度が変わるとき

#### ワシントン州 Prudent parent standard (RCW 74.13.710) の成立過程を例に・・・

ワシントン州 社会的養護に関する改革

ワシントン州 児童福祉法

### References

- Dahrendorf, Ralf (1979) *Laobereichen: Anläufe zur sozialen und politischen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt a.M. (=1982, 吉田博司・田中謙夫・世藤秀治訳『ライフ・チャンスー「新しい自由主義」の政治社会学」創世記』)
- International Foster Care Alliance(2018) 『ストラテジック・シェアリング-Strategic Sharing』
- 永野咲 (2017) 『社会的養護のもとで育つ若者の「ライフ・チャンス」』明石書店。
- 永野咲 (2020) 『社会的養護を必要とする子ども・若者の当事者参画とソーシャルワーク』『ソーシャルワーク研究』vol46/no3

s-nagano@musashino-u.ac.jp

本研究は、JSPS 研究費 20062775 「日本におけるケアアリーバ(=養育)のシステム構築と制度との関係 (永野咲)」の助成を受けている。

第3回FLECプレセッション（分科会5）

これからの社会的養育に必要な評価・研究

—実践・研究・施策の協働はどう実現するか—

パネリスト:三輪清子（明治学院大学社会学部）

理解してもらえていない理由（1）

・かなりプライベートにかかわることを聞かれる

たとえば、質問紙では…

- ・年収
- ・措置変更など

調査研究とは？

・量的調査

- 現象の量的理解。要素と要素の関係、生起率、確率。仮説の検証など。
- 方法は、質問紙、統計分析など。
- 調査対象者数は相対的に多い（統計的検証に耐えるため）

・質的調査

- 現象の質的理解や説明、解釈。数量で表せないものを説明する。
- 方法は、インタビュー、参与観察など。
- 調査対象者数は相対的に少ない。

措置変更について

調査対象者としては、気持ちがかき回されるような経験であるにもかかわらず、調査研究ではその気持ちを汲み取れない

以前、実施した調査研究のご紹介

- ・養育里親の登録・研修・支援に関する調査
- ・調査の目的：我が国における養育里親の登録・研修・支援に関する現状と課題、および里親子関係の関係構造を理解することを主な目的とした
- ・調査の方法：郵送による質問紙調査
- ・調査期間：2017年10月～2018年1月
- ・回収率：51.6%
- ・メンバー：大日義晴、三輪清子
- ・助成：Key Assets International

研究者の説明不足

・調査研究にあたり、使用した依頼文書

調査研究をする過程で思ったこと

- ・「調査研究」を一般の人々に理解してもらえていないのでは？

依頼文の裏面と調査研究の前段階

・調査研究にあたり、依頼文書の裏面につけたQ&A

【調査研究の前段階】

- ・全員の自治体（各都道府県と指定都市、及び児童相談所が設置されている中核市）に電話にて調査を依頼
- ・そのうえで、調査概要書・調査者をメール・郵便などで送付し、調査の目的と概要を説明したうえで協力を求めた
- ・このうち承諾が得られた42自治体（55地域ブロック）へ、調査票を送付した
- ・各自治体に調査票が納入された封筒を送付し、その後、自治体から各養育里親の住所レベルを念押ししてもらい、代返送付してもらった

## 理解をしてもらえていない理由（2）

- 結局、研究者のやることは「机上の空論」と思われている？



- 研究者は、実践者の実践を遠くから俯瞰するだけで、実践者から見れば、それらは現場に反映されていない
- 実践者からすれば、調査研究に協力したことがどのように生かされているのかわからない

- さらに言えば、ある程度大規模な調査をしても、1回の調査でわかることはそう多くはない
- 一人一人の問題と直結しない

## たとえば、調査研究で分かったこと

- 調査で分かったこと



調査項目	調査結果
子どもとの関係について	どちらか悪い 46.1%
子どもとの関係について	どちらかといえば悪い 26.8%
子どもとの関係について	どちらかといえば良好 27.1%

- 単純に「大変そう」と思われがちかもしれないが、多くの単純は子どもと良好な関係を築いている
- これは現場の感覚とマッチするのかもしれないか

## 調査研究の協働に向けて

- 量的な調査研究の場合、その詳細な経験からは学びえないが…
- 一つのデータとして埋もれ、ブロック畑の一つのようにかきさらされる
- 個人の経験ではなく、エビデンスになる
- これからの社会的養育の成果、支援の成果を評価するには調査研究が必要
- 調査研究を行うには現場の実践者の協力が不可欠

## 結果をどのように調査対象者に伝えるか

- 結果の報告：多くの場合、報告書、学術的論文
  - 一般の人々には届きにくく、研究者もフィードバックを受けにくい
- 調査結果を発表する場の設定？
  - 直接的な対話や意見交換？
- 「現場でこういうデータがあるけど、自分たちには時間がないので分析できないから代わりにやってくれないか？」量の提案？
- 実践者と研究者の相互理解、相互交流、相互提供による調査研究と実践現場の発展へ

## 研究、実践、施策との協働

### 研究の立場から

西園生直美 (Naomi Misono)  
The Tavistock & Portman NHS  
早稲田大学社会的養育研究所  
2021/01/09

### 里親研究者としての経験やスタンス



- ・ NPOでの活動を通して、研究者としての立場よりも一緒に活動する仲間として参加する。里子さんと距離を保持していた。
- ・ 一方で、専門性の向上や臨床を理論として実践に落とし込みたいという意識でフィールドにも関わっていた。



## 3：フィールドとの出会い

NPOでの活動

- ・ 里親さんや里子さんと一緒に活動することで、現場のニーズや実践の厳しい状況に直面
- ・ 長期的なスパンでみないと里親子の関係は捉えられない
- ・ 信頼関係ができて初めて、深い話を聞くことができる
- ・ 里親の調査から里子の調査へ
- ・ 心理学的な問題やトラウマなどの問題の深刻さ

## 4：研究の難しさ

研究者としての葛藤

- ・ 研究フィールドへのアクセスの難しさ
- ・ 守秘義務やトラウマへの配慮の注意が必要
- ・ 国内の先行文献の少なさ、海外の実践と比べる日本のデータがない
- ・ 研究の拠点となるリソースがほとんどない
- ・ 研究仲間が少ない

## 1：社会的養育への関心

里親さんとの出会い

- ・ 里親さんとの出会いが関心の始まり
- ・ 社会福祉に比べて、心理学での研究が少ない
- ・ 心理学が貢献できることが多い分野にもかかわらず、研究や学ぶ場所がない
- ・ アカデミックの関心が最も心理学の知見を必要とする人たちに向いていない

## 研究の難しさ



## 2：現場での困惑

学問と実践の両立

- ・ 発達心理学で自明になっている知識や知見が、具体的な実践の形で現場に降りていない、また児童福祉のシステムに反映されていない
- ・ 知識やリソースに地域差と個人差が大きい
- ・ 十分な研修や知識のないままに支援を提供しなくてはならない現状
- ・ 当事者が当事者を支え続ける状況

## 5：英国に留学

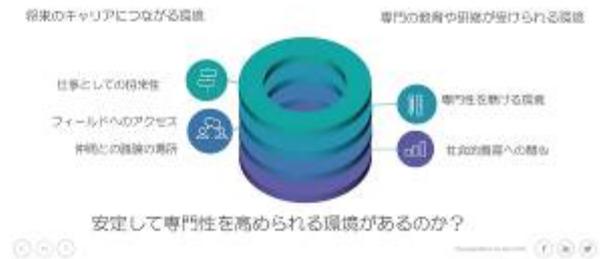
専門性の向上

- ・ 直面している問題は、日本と共通
- ・ ただ議論の場所と仲間、実践や調査の蓄積があった
- ・ 研修やスーパービジョンのシステム、職場が学位取得、専門性の向上を支援
- ・ 当事者と実践者、研究者が対等に議論
- ・ 一方で、日本の実践が優れている側面についても再発見

## 今後の評価、研究への取り組み

- 評価やアセスメントの共通の軸やツールの作成の必要性
- 当事者の声を反映し、実践の評価やフィードバックを行うシステムや文化の醸成
- 研究者を実践に巻き込み、状況の改善や情報発信
- 福祉以外の分野でも研究者を育成し、学問として洗練させていくことの重要性
- 研究へのハードルや懸念事項となっているものを減らしていく努力

## 研究者や専門家を増やす



## 研究協力へのためらい

### 一方的に搾取されるイメージ

- 分析されて批判される？勝手に評価される？
- 嫌なことを聞かれても感えないといけない？
- どこかで無料で発表されてしまうのでは？
- データはその後、どうなるのか？



### 何のための研究なのか十分に知らされていない

- 子どもに害になったり、彼らが傷つくことにならないか？
- 研究協力をしたことで何になるの？協力することの意味は？

## 今後の実践、研究、施策の協働に向けて

- 長期の研究の助成や、専門家の育成
- 学際的な研究分野（福祉、心理、医療、教育、法律など）での連携の必要性
- 情報共有や研究の拠点となる機関の創設
- 研究と実践との連携、施策への繋がりを明確に提示する努力

## 研究者側の姿勢

- 研究の目的や内容、協力者の権利を丁寧に説明
- 研究方法や対象者によって異なる不安や負担の理解とその対応
- 研究協力者との十分なコミュニケーションと信頼の構築
- 研究が現場に貢献できるものを積極的に発信していく姿勢

## 研究と実践と施策



フォーラム 1 日目  
2021 年 1 月 10 日 (日)

## 潮谷 義子

(共同代表／社会福祉法人慈愛  
園理事長、前熊本県知事)



皆様、本日はご参集頂きましてありがとうございます。  
新年早々、しかもまだコロナが収束しないこのような状況でございますけれども、たくさんの皆様が関心を寄せてくださいましたことにお礼を申し上げたいと思います。

フォーラムの冒頭に当たりまして、フォーラムの代表者の1人としてご挨拶を申し上げたいと思います。

この FLEC フォーラムそのものは、前回からも皆様ご承知の通り、コロナの影響を受けておりまして、私どもが意図いたしました交流、或いは論議、こういったところに大変影響を受けていることは事実でございます。

もっと十分な交流や語らいを通しながら、このプラットフォームとして、当初予定した交流の時間が持てないこと、とても残念に思っております。

しかし、さはさりながら、このフォーラムを通しまして、現実に直結するような論議、とりわけ政策、或いは課題、大胆に進んで頂きたいという願いを持っています。

またこのような状況下でございましたので、FLEC といましては初めての試みといたしまして、Web を用いた開催の一部やっております。

非常に実務も複雑で大変でございました。

それをやり通していただきましたのは、早稲田大学の皆様、そして事務局の皆様たちでございましたので、この場をお借りして心から感謝を申し上げたいと思います。

改めて、このコロナ状況下におきまして、子どもたちの社会的養護に関わる私たちが日々痛感いたしましたのは、このような危機的な状況が始まりますと、養護施設や或いは社会的養護の場から卒園していった皆さんたちが、社会

において非常に苦しい立場に立っていらっしゃるという状況でございます。

もちろん国、地方行政等々をあげて援助の手が差し伸べられていたことも事実ではございます。しかし家庭からの支援が見込めない、或いはその支援体制の貧弱さ、そういったものを考えて参りました時に、私たちは改めて今回、社会的養護の基盤の弱さが実感されたのではないかと感じているところでございます。

これまでのフォーラム、2017年に始まりました社会的養育ビジョンを踏まえまして、家庭養護の推進を中心として、この国の社会的養護の在り方を他の子育て支援等々とも関連させながら議論して参りました。

私たちは官民合わせた支援体制の圧倒的な不足、或いは支援体制そのものが脆弱ということを課題認識として参りたいと思っております。

本日の論議に関しまして、施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくり、これをテーマに掲げております。

この中で私たちは十分に、民におけるフォスタリング機能を含め、支援体制の拡充、これに議論して頂くことにしております。

問題提起におきまして、全国家庭養護推進ネットワークの幹事会としても、皆様方に是非制度改革に繋がるような案を、私どもも提案しておりますけれども、ビジョンの実現に向けて、率直な意見をお出し頂きたい。

そういったものを根拠として私たちは国にも強く働きかけて参りたい、そういう使命がこのフォーラムに集う私たちには課せられているのではないかと考えているとこ

## 代表挨拶

ろでございます。

振り返りますと、日本の社会保障制度は、医療、年金から始まりました。

介護保険法によって高齢者の皆様たちに、介護がしっかりと担われていくことの必要性が実感されました。

更には障害者総合支援法によりまして、障害福祉に安定的な財源を含めた制度改革が実現されて参りました。

しかしその一方で、制度としては児童福祉法は戦後まもなく始まったのにも関わらず、社会的養護を含む児童福祉を見て参りますと、まだまだたくさん取り残されているところがあるということが、実感するところでございます。

既に多くの皆様をご承知の通り、欧米諸国に比べて日本の子どもに関わります社会保障費が格段に少ないということ、このことはご実感されている通りでございます。

我が国全体として、子どもの問題に対してもっと力を注いで参りたい、思いを込めて子育て家庭への施策に社会全体が注力を注いでいきたいと、このように願うのは、本日も集まりの皆様ばかりではなく、多くの皆様たちの願うところではないでしょうか。

FLEC フォーラムが、その突破口を開く一助となれば、そういう思いを抱いております。

本日から第3回を開催させていただきますが、どうか困難な状況の中にあっても、皆様方が最後まで熱心にご討議を頂きたい、そして、本当に有意義だったねと、そういう言葉が聞かれるようなフォーラムにして参りたいと願っているところでございます。

どうぞよろしくお願い申し上げます。

## 来賓挨拶

## 渡辺 由美子

(厚生労働省子ども家庭局長)



皆さんおはようございます、厚生労働省の子ども家庭局長の渡辺です。

第3回 FLEC フォーラムの開催にあたりまして、一言ご挨拶を申し上げたいと思います。

ちょうど去年の2月だったと思いますが、第2回の FLEC フォーラムに私も参加させて頂きました。

当時はちょうど新型コロナウイルスによる感染症が広がりつつある中で、全員マスク姿でフォーラムを開いたことが思い出されます。あれから1年経ちました。

残念ながらこのウイルスは世界中に広がり、私たちの日常生活を大きく変えてしまいました。

コロナとの闘いというのはどうも長期戦の様相を見せているところでございます。

こうした中で、子どもたちの安心と安全を守るために、日々本当に色々な困難と闘いながら、現場でご尽力を頂いている皆様、今日多くの方がこれを視聴されていると思いますが、敬意を表しますと共に、この場をお借りして深く御礼申し上げます。

我々行政としても、この間様々な対策を講じてきたつもりですが、本当に状況が時々刻々と変化している中で、現場から見るとまだまだ不十分な点もあると思います。

今回のフォーラムは全て Web 開催ということで、皆様と対面で直接お話を伺うということはないかもしれませんが、また色々な機会を通じてご意見を頂ければと思います。

さて、令和元年に児童福祉法の大きな改正がございました。

この改正は昨年4月から施行されまして、間もなく1年を迎えようとしております。

前回の令和元年の改正は、相次いだ痛ましい児童虐待事件を端緒として行われたこともありまして、児童相談所の体制強化を中心とする、虐待発生時の迅速且つ効果的な対応ということが大きなテーマでございました。

地方自治体や現場の皆さんのご協力もありまして、特に人員体制強化のための新プランにつきましては、私ども当初予定していたよりも円滑に進んでいるところで、改めて感謝を申し上げたいと思いますが、一方でこういった児童福祉に携わる人材の資質の向上ですとか、或いは児童相談所についても一時保護の問題、児童の権利擁護と、まだまだ残された課題、検討中のものもございませぬけれども、こうしたことを着実に進めながら、我々としても次の改正に向けての議論もそろそろ始めていかなければならないと考えております。

次の改正の大きなテーマというのは、今日のフォーラムのひとつのテーマでもありますけれども、家庭支援を強化することによって虐待の予防ということを進めていくことが非常に重要な課題だと思っております。

この FLEC フォーラムの大きなテーマというのは、子どもにとって一番安心できる家庭的養育ということを推進することですけれども、その家庭自体がかなり脆弱化しているというのが日々感じているところでございます。特にこのコロナ禍の広がりによって、その状況は加速化されておりますし、またこういったコロナの特色もありまして、そういった家庭を支える地域の見守りの目というものもな

## 来賓挨拶

かなか届きにくくなっているという状況がございます。

もちろんこれまで、家庭支援ということは児童福祉の中で大きなテーマでありましたし、このため、例えば施設機能の多機能化、地域展開ですとか、或いは地域における様々な子育て資源の活用、更には母子保健を中心とする保健との連携ということも、これまで旗印として掲げられ、様々な施策も行われてきました。

しかしながら、こういったものが本当に現場で生かされているのかどうか、我々行政としてももう一度、これまでの施策を総点検して振り返ってみて、必要があれば更に制度的な対応を行っていくことも必要ではないかと思っております。

そうした中には、中期的なお話になるかもしれませんが、例えば施設についても今の措置費制度の見直しですとか、或いは児童福祉法自体についても、家庭支援の強化という観点から、改めて制度的な対応も見直していく必要があるのではないかと思っております。

本日はこのあと様々なパネルディスカッションの中で、今申し上げたような課題についてのディスカッションも行われていくと思っております。

2日間のフォーラムが、登壇者の皆さんはもちろんですが、Webを通じて視聴されている皆様にとって、今の大変な日常から、思いを少し未来にはせて頂いて、あるべき姿を考え直して頂く、そういう機会になればと思っております。

終わりに、色々な不確定な要因がある中で、この第3回のフォーラムの開催にご尽力を頂きました、主催者をはじめ関係者の皆様方のご尽力に改めて感謝を申し上げて、私の冒頭のご挨拶とさせていただきます。

どうもありがとうございました。

## 吉倉 和宏

(公益財団法人日本財団常務理事)



ご紹介頂きました、日本財団の吉倉でございます、おはようございます。

今回の FLEC フォーラムへの参加、私は 3 回目になります。

お話にもありました通り、昨年はコロナの影響が広がりつつある 2 月に開催されたのではないかと思います、皆様の熱意で、実際に会場でリアルな場所で開催されたと記憶されております。

今回は緊急事態宣言下において、運営方法の直前の変更などに対応されて大変なご苦勞があったのではないかと思います。

主催者でおられる共生社会プラットフォーム、そして事務局の皆様にご心より敬意を表したいと思います。

一方で、私たちのようにこのコロナ禍にあってもこういった組織、或いはチームの力で、皆の力で課題を乗り越えていけるということは素晴らしいことですが、社会的養護の子どもたちが実際に今のような状況におかれているのかということについては心配せずにはおられません。

潮谷代表からお話がありましたが、先日のテレビで子ども食堂ならぬ大人食堂が報道されておりまして、ご覧になった方も多いのではないかと思います、食べるもの、着るもの、そういったものの調達を様々な方が行っている中で、児童養護施設の出身者の若者がインタビューに答えておりました。

本当に普段の生活から、1 人でどのように対応していくのかということ、お金をささず如何に食料を確保するかということでインタビューに答えていたということ

が非常に印象的ですし、今、そしてこれからどうしていくのかということが気がかりでなりません。

そして、昨年秋には WHO が、コロナ禍において親が心がける 6 か条なるものを発表しております。

親が子どもに対して 1 対 1 で向き合う時間を作る、こういったことで、漫然としたなんとなく不安だという状況の子どもにどのように対峙するかということがポイントとして書かれておりますが、これも施設養育の子どもたちにとっては、どのようになっているのだろうかというところが気になるころではあります。

また日本財団では、本年度から支援をしております妊娠 SOS の窓口、このコロナ禍によって 10 代、未成年からの相談が、昨年度から比べて 1.5 倍から 2 倍近くにまで増えていると聞いております。

まさに思いがけない妊娠に直結したり、妊婦検診がなかなかお金を出して行けないというような状況になっているということで、こういった様々な子どもを取り巻く環境が、まさにどのような状況なのかということを見ると、子どもたち、若者にとっての現場、実情というところが最近徐々に報道されてきているということだったりするかと思います、これまでもあった課題だと思っております、更にコロナ禍によって顕在化しているという状況かと思っております。

一方で、私たち民間組織を取り巻く環境はどうなのかと考えますと、企業の倒産件数というのはさほど増加していないというのが実情のようでございますが、実際には負債が増え、銀行からの借金が増え、課題が温存され先送

## 来賓挨拶

りになっている状況だと聞いております。

またその他にも、2025年には社会福祉法人も含め様々な民間組織が、6割以上の経営者が70歳を超えて、中小企業、この130万社近いところが後継者不在になっている状況にあると聞いております。

これによって非常に厳しい状況になるということもひとつでございますが、一方で第二創業の時期ということで、本業から大きく転換する民間組織が増えてくるのではないかとということも、ひとつの大きなポイントになっているというふうに聞いております。

大きな本業からの転換ということで言うと、富士フィルムですとか、任天堂、トヨタも含めて、様々な企業が本業からの転換を成し遂げたということは非常に多く聞く状況でございますが、実際に日本企業の4割以上の民間組織が、本業がそもそも創業期から比べて転換している、変わっていて、存続しているという状況になっていると聞いております。

特にこの4割以上の企業のうち7割が、10年以内に更なる変化を見込んでいたりする。

特に規模の小さな民間組織ほど、こういった変化をしながら本業を転換していくというのが大きなポイント、或いは顕著になっているという状況だと聞いております。

今回のメインテーマは、乳児院や児童養護施設の今後の在り方だと伺っておりますが、これを運営しております社会福祉法人の皆様も民間組織であります。

この施設の在り方、組織の在り方について掘り下げる非

常に良いタイミングなのではないかと思っております。

このように民間組織や後継者問題、第二創業の時代、時代の変化や、感染症による変化の加速、まさにこの時期が今来ていると考えておりますし、こういったところに関しては、社会的養育ビジョンや各都道府県の計画以前に、社会全体の流れとして早急なる変化が私たちに求められていると思っております。

子どもたちのためにどうあるべきなのか、自分たちに何ができるのかということをも自分ごととして、小さな改善から大きな変革まで考えてトライする機会になればと考えております。

そして、今回の議論が令和4年度の児童福祉法改正に向けた提言に結びつくということで、法令と現場が一体となった、子どもたちが育ち生きていく環境整備が、今後実現できればと思っておりますし、そうなっていくことで、支援した私たち日本財団にとっても大きな価値を見出すことができると思っております。

今後の日本を担う子どもたちのために、刺激ある3日間になることを期待申し上げますと共に、私たち日本財団としても更に手足を動かしまして、更なる変化を加速させていくことをお誓い申し上げます、私のご挨拶とさせていただきます。

どうもありがとうございました、3日間よろしくお願いたします。

## 基調講演

## 笹尾 勝

(全国社会福祉協議会 常務理事)



皆様おはようございます、ご紹介を頂きました、全国社会福祉協議会の笹尾でございます。

第3回 FLEC フォーラムに初めて参加させて頂きました。

コロナ禍の厳しい情勢下の中で、この FLEC フォーラムが開催され、そしてまた全国のエッセンシャルワーカーとして、子ども家庭福祉の担い手として働いておられます方々に、心より敬意と感謝を申し上げたいと思っております。

私のほうからは、これからの社会的養護を展望するというテーマで、ひとつは私ども全国社会福祉協議会に組織されています児童養護施設、乳児院、母子生活支援施設が、28年の児童福祉法改正を受けてどのように今後10年間の取り組みを進めていくかということと、また家庭養護であります、まさに里親と施設との連携、協働という、この2つのテーマについてお話をさせて頂ければと思っております。

平成の時代を顧みても必要があると思っております。

まさに、平成元年は1989年、少子化の1.57ショックでスタートした年であります。

1970年代、第二次ベビーブームの時代は200万を超える出生数でございましたけれども、平成の始まりは120万というところまで減少してきたというのが流れでございます。

この30年間、まさに出生数は減少の一途をたどってきています。

2019年、86万という速報値の数値になっておりますし、希望出生数の政府が打ち出しています1.8というの

は、非常に厳しい状況にあると言わざるを得ないのが現状だと思っております。

コロナ禍において、2020年は80万を切るのではないかとという報道もあるわけでございまして、令和の時代、更に少子化は進んでいく流れにあるのだろうと思っております。

国におきまして、やはり子ども家庭福祉の財源が、極端に日本が少ないのではないかとということがございました。

冒頭、潮谷代表のほうからも、その予算の少なさのご指摘がありましたが、GDP比3%が必要であるという流れの中にあって、少し古い資料ではございますが、2015年日本は1.31%です。

幼児教育の無償化や、保育の無償化等を含めても、これは2%にも達しないような状況であるということは、これからの未来を築く子どもたちにしっかりとした財政投入を必要とするということが大きな課題だと思っております。

昨年の年末に、全世代型の社会保障改革の最終報告が出されたところでございます。

当初は少子化対策のことが盛り込まれていないのでありましたが、少子化対策について、長年の課題である少子化対策を大いに進めていくという取り組みを示していくべきだということで、この社会保障改革の方向性が打ち出されたところでございます。

報道等では不妊治療の保険適用等が基本のお話で出ておりましたが、(スライド)赤で囲んでおりますように、里親制度や特別養子縁組の諸制度についても周知啓発を

## 基調講演

図るということ、児童虐待の予防の観点から、地域で子どもを見守る体制を強化していくということ、更には児童福祉施設による子ども家庭への支援の強化を図ることが謳われてきたわけでございます。

先ほど令和4年に向けて、児童福祉法の次なる改正を進めていくというようなお話もありましたが、やはり家庭支援、更には虐待予防という観点で、制度を更に発展させていくことが大事だと思っております。

本題のひとつは、平成28年の児童福祉法改正への社会的養護制度の改革への施設関係の取り組みということでございます。

家庭養育の原則という、まさに法改正に謳われたこと、更には子どもの権利の理念をしっかりと実践で果たしていくということの流れを、10年間の計画で具体化していくのがこれからの課題でございます。

現在進行形にある社会的養護改革を、更に発展させて現場実践を支えていくということが必要不可欠であると考えているところでございます。

この背景には、2009年に国連からの児童の代替的養護に関する指針というものが出されておるわけございまして、児童を家族の養護から離脱させない、離さない、離すことはまさに最終手段という考え方であるということです。

この理念と共に、児童を親の元に返して子どもたちを養育するということが最善の利益にかなうという、代替養育に関する指針でございまして、2010年にはこれを受けまして、日本への国連からの勧告があったわけでございます。

その勧告はまさに子ども家庭、児童家庭の分野の政策が非常に日本は遅れておるということでありまして、また財政的にも投入がされていないということが課題であると。

更には施設における基準が低いということと、小規模化等の取り組みが課題というようなことが指摘されていたわけございまして、それを受けて、28年の児童福祉法の改正に繋がっているのだと思っております。

理念規定においては4つの子どもたちに対する権利を有するということを謳われまして、最善の利益の優先の原則ということ、更には家庭養育の優先の原則というものが謳われたわけでございます。

制度の改革というものはまさに、現場実践を支えるものでなければいけないと思います。現場の実践は、制度の理念を実現していくものであるということが大事なことだと思いますれば、制度改革、法改正、そして実践というものはお互いの相関関係にあるのだということだと思っております。

平成の間の4つの課題を概括的にまとめてみたものが、最初は家族と子どもの変化、また多岐にわたる課題です。

特に虐待、DVの急増というのが特徴的ですが、この虐待問題、平成2年度に1,101件と、厚生労働省が初めて日本の中に虐待の相談件数があるという報告を出しました。

それから30年ですが、19万3,000件を超える数値に現実となっているということです。

189という虐待通報の普及が、世の中に理解されてきているというひとつの流れだと思いますが、現実のこの19万3,000件というものにとどまらず、社会全体の中に虐待の課題は広がってきているのではなからうかという課題があると思っております。

また、DVについても11万4,000件を超えるような事態になってきています。

内閣府の調査では、コロナ禍におけるDV、5月6月のこの時期におけるDVが1.5倍に膨れ上がってきているということも提起されているわけでございます。

2点目は、社会的養護の30年間の動きを捉えてみた数値でございます。社会的養護の受け皿、これが30年間増えていないというのが現実でございます。措置に至る要保護の児童総数は、4万3,000から4万6,000の前後で動いています。里親、乳児院、児童養護施設の措置児童数は3万5,000前後で動いているという流れでございます。

30年キャパシティが変わっていない、受け皿が変わっていない、増えていないということは、措置でありますから、リスクの高い子どもと家族の問題が措置の優先されるわけでございます。当然のことながら、課題の重い、厳しい課題のある子どもたちが、里親や乳児院、児童養護施設等に措置されて生活を送っていくということと思っております。

キャパシティの中で、里親は今現在12万を超える世帯が登録しております。委託里親は4,300人あまりという

## 基調講演

ことでございますから、30 数%の委託率ということであり  
ます。

当然のことながら、登録里親の育成と研修等を徹底的に  
進めていくことが大事だと思っております。

ファミリーホームも 300 か所を超えるほどの増加して  
きています。

施設のほうの入所の減少というのは留まるところでは  
ないというような動きです。特に児童養護施設の現員の数  
値は 5,000 人を超えるぐらい減少の状況にあります。

おそらくこの部分が里親の委託というところに子ど  
もたちが移っている傾向と思っております。

乳児院のところはほぼ横ばいです。

母子生活支援施設に至っては、この 10 年間で 50 か所  
ほどが廃園になっている状況にありまして、その中にあつ  
て、やはりひとり親の問題、母子家庭の問題は非常に厳し  
いわけでありまして、母子生活支援施設の利用を是非とも  
お願いしたいし、また母子生活支援施設では職員体制が非  
常に弱い現状にありますので、これは厳しい課題であるとい  
わざるを得ないと思っております。

次に家庭養育と、家庭養護の関係を整理させて頂いたも  
のでございます。

乳児院から、退所後にどこに行くのかというところを見  
ていきますと、家庭復帰が 44%、里親が 14%、養子縁組  
が 5%、6 割を超える数値になっているということは、ま  
さに今の家庭養育原則という流れに沿った施設からの退  
所後の行先というふうになっているというのが現実だろ  
うと思っております。

児童養護施設におきましても、5 割を超える家庭復帰、  
里親等への流れが既に起こっているということございま  
す。

母子生活支援施設そのものは、家庭支援、母と子を支援  
していくという役割でございますので、(スライド) マー  
クしてございますように、母子家庭が自立していくという  
ところの課題は大きいわけですね。それゆえに、退所後のア  
フターケアをしっかりと取り組んでいく必要があると思  
っております。

そして先ほど申しましたように、ケアニーズの高い子ど  
もたちが施設の中にあるということが現実でございます。

全国の乳児院の在り方検討会の報告書を見て頂きます

と、1,2,3 というのは、子どもたちの重い課題がある、こ  
のように子どもたちが入所してくるということへの対応  
が必要でありますし、4 番目は親の問題としての課題があ  
るということですね。

まさに、虐待や DV 等を含めて、厳しい課題がある家庭  
の回復というものはより厳しくなっていくわけございま  
すので、予防的見地からの支援というものを、課題の小  
さい時からしっかりと対応していく必要があろうと思っ  
ております。

今回のフォーラムの中で驚いたことは、(スライド) 赤  
の囲みであります母子生活支援施設の障害がある子ども  
たちが増えていること、5 割を超える子どもたちが障害が  
あるという実態になっていることは、重い課題であろうと  
思っています。

これらを含めて、10 年間の中で、都道府県の社会的養  
育の推進計画をもって社会的養護制度改革は動いていく  
わけでございますが、2019 年度に各都道府県が社会的養  
育の推進計画を取りまとめしておりますけれども、現実には格  
差が非常に大きいと言わざるを得ない状況です。

代替養育の子どもが増えるというのは、東京、愛知、  
高知、群馬県の 4 県でありまして、ほぼ横ばいが 11 県、  
それから 25 の都道府県は減少していくという流れでござ  
います。

児童福祉法改正の前の議論の中では、市町村自治体の潜  
在的なニーズを拾っていきますと、量的なニーズは増えて  
いくのだろうというような議論もありましたが、現実出さ  
れています都道府県の社会的養育推進計画は減少の傾向  
にあるという流れになっております。

また、全都道府県で施設の入所の子どもたちは大きく減  
少していく流れであるというふうには、現実の計画はそのよ  
うな実態になっているということですね。

今後厚労省の中で個別のヒアリングをし、個別の指導をし、  
実態に即したような計画になるような指導を行っていく  
ことになっております。

11 月の上旬に出された福祉新聞では、渡辺局長が、均  
てん化を図る必要があるということをおっしゃっている  
インタビューの記事が載っております。

どの県におかれても、子どもたちが適切な養育を受けら  
れる環境を均てん化していくということを是非進めて頂

## 基調講演

ければという思いでございます。

3点目は、小規模化、地域分散化、高機能化、多機能化、この現実には、ケアの職員の増員、それから専門職の増員なくして実現はしないということが大きな課題であると思っております。

小規模化、地域分散化というのは、地域の中に施設が点在化するということになりますれば、当然のことながらそれを統括して養育の質を一定の水準で確保していかなければならない、まさにマネジメントやスーパーバイズの機能が必要なわけございまして、これを法人全体、施設全体として取り組んでいく必要があると思っております。

また、高機能化等の取り組みを考えていきますと、やはり専門職を必要とするということが大事なことであり、家庭支援であるとか、心理の職員であるとか、医師、看護師等を含めて、やはり高機能化、多機能化という部分では専門職を配しなければならないわけですが、小規模の点にするグループホーム等に専門職を置くということとはなかなかできないわけでありまして、法人施設全体の機能としてこの専門職の配置を必要としていくことが、今の流れだと思っております。

更には、緊急時や災害時のサポートをする機能が法人施設全体で必要だろうと思えば、今後社会福祉法人やNPOを含めて、法人施設全体の機能を高めていくことは、イコール職員増なくして実現はできないわけですので、職員の確保を是非お願いしたいと思っている課題です。

2019年の9月に、全乳協が乳児院総合支援センターを目指すという報告書を出しています。

この報告書は28年の児童福祉法改正に向けた乳児院としての取り組みをどう進めていくかということの報告でございました。

京都の大会で140の施設の方々が集まられて、この報告書をもとに議論をされました。基本的には140の施設の方が、この方向で自分たちが取り組んでいくべきだということを確認されたのが2年前の大会であるという報告を受けています。

また、社会的養育のビジョンの中でも、乳児院総合支援センター、乳児院の名称を変えていくという流れが工程表の中に謳われておるわけございまして、これを是非実現していくよう取り組んで頂ければと思っております。

なぜ総合支援センターという名前に変更すべきかということは、アクセスしやすい環境を作る、支援を受けやすい環境を作るために、総合支援センターというような形で名前を変えていくべきではないかという考え方があると思います。

もうひとつは、専門的な総合的な機能を持っていかなくてはならない、それだけ厳しい子どもと親の問題が世の中に広がっているということに向かって、地域レベルでの支援を総合的に進めていこうという考え方が2点目だと思います。

もう1点は、福祉のお世話になるということに対するスティグマの問題を、どう解消していくかという答えがあるのではないかと考えております。

(スライド) イエローのマーカが引かれているのが、これまでの乳児院に更に付加して機能を高めていくという課題ですが、児童養護施設、全乳協においても同じように検討会を設けて、方向性としては28年の児童福祉法改正に向けて共に取り組んでいくという流れにあると理解しているところです。

小規模化、地域分散の支援体制というのはまさに人の問題であるということが現実になっていますし、グループホーム等の職員に対する、また子どもに対する職員の配置割合を増やしていかなければなりません。

もうひとつの観点は、コロナ禍で職員体制が非常に厳しかったということが現実に表れてきているという状況をご紹介します。

まさにエッセンシャルワーカーとしての取り組みを、不安の中で、また感染予防に最大の注意を払いながら取り組んできたわけでございますけれども、ひとつ残念なことは、政府における施設の関係、特養でありますとか障害者施設等は慰労金というものが出ておりますけれども、児童分野は対象になっていないという課題が残されています。

また、感染予防や濃厚接触等があれば、職員が2週間の自宅待機等も必要になりましたし、一時保護等の受け入れということになれば特定の職員がつきっきりで子どものお世話をしていかななくてはならない、そのために他の職員のローテーションが崩れていくということで、非常に現行の職員体制の中では、コロナ危機の影響を大きく受けたということでした。

## 基調講演

また、多くの職員がサービス残業や、夜勤明けでも残っていないような状況であったということです。

また、全乳協では調査をしておりますし、全養協でも調査をしておりますが、コロナ禍の中での新規の措置入所、それから一時保護というのは 2 割ぐらい減少していたということです。

おそらく児相の機能が一時的にストップしていたのではなかろうかという課題もありますし、また、かかり増しの予算として、感染予防等の費用を賄えるようになっておりましたけれども、都道府県の執行状況がそれぞれ違っておりましたし、次なる令和 3 年度の補助率が 10 分の 10 から 2 分の 1 に変わるということも大きな課題だろうと思っております。

いずれにしましても、社会的養護の分野は、人材確保、専門性のある処遇の執行というところを是非お願いしたいと思っております。

現在国におきまして、資格のワーキングが動いているということでございますが、これは児童相談所も行政も、また施設の現場も必要な資格であるというふうに思いますれば、是非そのような方向で専門性のある職員の研修、確保をお願いしたいと思っております。

4 点目は財源の問題でございます。

昨年の議連の中で、初めて過去 10 年ぐらいの社会的養護の予算の推移が出された資料を私どものほうで整理したものがこの表でございます。

是非誤解のなきようにお願いしたいのですが、冒頭潮谷代表からお話があったように、社会的養護の分野の財政というのが非常に少ないという流れでございますが、一見してこれを見ますと、家庭養護（里親）の予算が少なく、施設養育の予算、施設にはこれだけかけているような印象を与えるものになっているということは、是非誤解のなきように説明して頂きたい。英国等の資料を見ますと、まさに日本の倍以上、人口規模でいけばイギリスは日本の半分以下でございますので、その国においては日本の倍以上の予算をかけているということが現実だと思えば、予算の確保を是非お願いしたいと思っております。

令和 3 年度の国費ベースの予算が 1,900 億に一気に上がりました。渡辺局長がお話なさったように、虐待の予防

的な措置、子育ての支援という部分を厚くしていくための予算が一気に 450 億ほど引き上がっているという流れにあります。

ただ、里親の関係、施設の予算は、令和 3 年度はほぼ前年同額程度です。

また子ども子育て支援の 1 兆円が必要だという予算の枠が現実的には確保されていないということでございます。質を担保するための予算が確保されていないということ、是非課題として取り上げて頂きたいと思っております。

本題の 2 点目は、家庭養護と社会的養護施設がどう連携、協働していくかということの課題です。

ひとつはフォスタリング機関をどう確保していくかということでございます。厚生労働省から頂いた資料から拾ってみまして、フォスタリング機関は今 220 か所ほどあるという数値です。行政直営が 120 か所、民間が 102 か所程度であるという流れになってございます。おそらくこれは 2019 年の予算ベースのもので、2020 年度においてこれ以上に実施個所等が増えている可能性があります。

また課題は、リクルートであるとか、里親の研修事業であるとか、それぞれの 4 つの事業があるわけでございますけれども、この実施個所がまだまだ十分ではないということです。

これらの実施事業をしっかりとしていきますと、里親の確保、育成というものが、また委託というところに繋がっていかないわけですので、是非ともこの部分をしっかりと厚くしていく取り組みをお願いしたいと思っております。

やはりフォスタリング機関が自治体直営と民間委託ということになりますと、その連絡調整の場が必要であろうと思えば、いずれこのフォスタリング機関の組織化というものを是非課題として取り上げて頂きたいというふうに思っております。

さらに里親が個人としての取り組みでありますから、それをしっかりと支える施設を活かして頂きたいと思っております。

エリアの中で施設と里親お互いが連携、協働していくという流れを是非取り組んでいく必要があると思っております。

## 基調講演

ますし、そのことの実体化がこれから10年の中で進められていくわけですので、施設側もしっかりと、意識改革のもとに受け入れて、地域にあるニーズに応じていくという環境を作って頂ければと思っております。

2点目は、やはりアフターケア、自立支援、それから当事者組織の支援をどう強化していくかという課題でございます。

コロナ禍において、里親や社会的養護を巣立った若者たちが、生活も就職も非常に厳しい中にあるわけございまして、やはり今後の取り組みとしてはしっかりと、アフターケア、自立支援をどう図っていくかということの課題が大きいと思っております。

特にまだまだ進学率は低いわけございまして、就職される子どもたちの、不安定な雇用の中にある子どもたちを支えていくような仕組みを、更に押し上げて頂きたいと思っております。

厚生労働省が令和2年10月以降、児童養護施設などを巣立った措置解除後の子どもたちの生活状況や就職状況の実態調査を行っていくということになっておりますので、これらを受けた更なる厚い支援体制を是非確保頂きたいと思っております。

最後になりますが、地域にある子育てニーズに対してどうわれわれが、子ども家庭の全体の機関が連携、協働して進んでいくかという課題を見ていかなきゃいけないと思っております。

保育園の利用児童数を載せていますが、3歳未満児の利用は4割という数値です。6割の0,1,2歳の子どもたちは、地域の社会の中にあるわけございまして、やはり地域にある子育て家庭へどう支援をしていくか、それが虐待予防に繋がってくることでありと思っております。

特に児童の死亡事例を見ていきますと、6割が0,1,2歳の中で死亡数が多いわけでありまして、やはり地域にある子育てニーズにどう取り組んでいくかということ、メニュー的にはまさに子ども家庭の施策は揃っているということだと思いますが、これらを総合的にしっかりと動かしていく体制が必要であると思っております。

地域の中では子ども子育て会議があり、要対協があるわけございしますが、縦割りではなくて、のりしろとして重なり合う機能を確保していくことが大事なことだと思っております。

最後になりますけれども、私ども全国社会福祉協議会では、現在社会的養護関係施設を担う役割に関する検討会を設けて、昨年8月から議論を続けておるところです。

実はこのフォーラムの代表の1人でありまして柏女先生のほうからご指摘がありまして、「平成7年の頃に児童福祉施設の在り方の検討会の報告書があったよね」ということを言われまして、われわれももう20年過ぎて忘れていたこともありましたが、ここに書いてありますように、ケア単位の小規模化、グループホームの普及でありますとか、個別を尊重したケアの実現でありますとか、入所児童と家族の関係の維持でありますとか、今児童福祉法で改正をされた方向性がもう既に、平成7年の時に先輩たちが、このことの議論をしておったということが、改めて理解したところでございまして、これを平成28年の児童福祉法改正を受けたものにバージョンアップしたもので、次なる法改正、制度改革に向けて提言をしていきたいと思っております。

年度内で中間まとめをし、秋口には最終まとめをし、われわれとしても厚生労働省等に対してしっかりと提言をしていきたいと思っております。

終わりになりますが、子どもは未来の存在であります。しっかりと社会的養護の理念と実践を、お互いに高め合いながら、未来ある子どもたちの豊かな育ちを支えていくことが、われわれの大きな役割ではないかと思っております。

日本の社会はシルバーデモクラシーという流れの中で、子どもたちにかかる財源が少ないというのが一番の課題であると思えば、未来にある子どもたちのために是非財政投入して頂き、厚い体制の中で子どもたちが豊かに育つ環境作りをお願いしたいと思っております。

私からの基調の報告は以上にさせていただきます、ありがとうございました。

基調講演

第3回 FLECフォーラム

これからの社会的養護を展望して  
～総合的な子ども家庭福祉の実現を～



笹尾 勝  
社会福祉法人 全国社会福祉協議会

【第三委員会報告 (A/64/434) に関する】国連総会採択決議 64/142. 児童の代替的養護に関する指針  
2010年12月18日

14. 児童を家族の養護から離脱させることは最終手段とみなされるべきであり、可能であれば一時的な措置であるべきであり、できる限り短期間であるべきである。離脱の決定は定期的に見直されるべきであり、離脱の根本原因が解決され又は解消した場合、下記第49項で予定される評価に沿って、児童を親の養護下に戻すことが児童の最善の利益にかなうと判断すべきである。

(厚労省児童局発表・児童家庭福祉課提供)

平成から令和の時代へ、さらに少子化が進む日本

年	少子化の動き	出生数	合計特殊出生率
1989	少子化1.57ショック	1,246,802人	1.57
2019	90万人割れ、過去最少	865,234人	1.36

国の希望出生率 1.8

子ども家庭福祉社会支出の国際比較(対GDP比):2015

アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン	日本
0.69%	3.75%	2.23%	2.92%	3.64%	1.31%

幼児教育・保育の敷置化等

28年児童福祉法改正の理念と実践

【理念規定】

- 全ての児童は、4つの権利を有する
  - ① 適切に養育されること
  - ② 生活を保障されること
  - ③ 愛され、保護されること
  - ④ 自立が図られること
- 子どもの最善の利益優先原則
- 家庭養育優先原則
  - ① 家庭
  - ② 家庭における養育環境と同様の養育環境
  - ③ できる限り良好な家庭の環境

子ども家庭福祉社会的養護制度改革  
実践  
支え合う

全世代型社会保障改革の方針 2020.12.15 (6頁)

第2章 少子化対策

少子化の問題は、結婚や出産、さらには子育ての希望の実現を阻む、様々な要因が絡み合っている。これまでも、政府としては、待機児童の解消と併せて、結婚・保育所、大学、専門学校への無償化のほか、仕事と育児の両立支援、結婚・出産支援などの総合的な取組を進めてきた。

我が国の未来を担うのは子供たちである。長年の課題である少子化対策を大きく前に進めるため、以下の取組を進める。

その上で、安心して子育てを進め育てられる環境をつくることと、女性が輝いて活躍できる社会を実現していく。

- 不妊治療への保険適用等
 

同時に、不妊治療のみならず、早産制度や特別養子縁組等の諸制度について周知啓発を進める。また、児童虐待の予防の観点から、地域で子供を見守る体制の強化の児童福祉施設による子育て家庭への支援の強化を推進する。
- 待機児童の解消
 

具体的には、安定的な財源を確保しながら、令和3年度(2021年度)から令和6年度(2024年度)末までの4年間で約14万人分の保育の受け口を整備する。

1. 家族と子どもの変化、多岐にわたる課題

- 結婚年齢(初婚)の上昇 男性31.3歳 女性29.4歳
  - ライフスタイル・結婚観の変化、結婚・出産への経済的・身体的・心理的・時間的負担等
- 子どものいる世帯の減少
  - 児童のいる世帯 1989年(平成元年)41.7% ⇒ 2017年(平成29年)23.3%
- 女性の就労の増加傾向
  - 生産年齢人口(15歳～64歳)の68%の女性が就労 ⇒ 2022年に初次政府目標
- ひとり親世帯の増加
  - 母子世帯123.2万世帯:現代世帯の相対的貧困率は50.8%、父子世帯18.7万世帯
- 貧困・子どもの貧困、貧困連鎖
- 虐待、別の急増(児童の目撃⇒心理的虐待)
- 不安や生きづらさなど社会的ストレス、うつ病・精神疾患、自傷、自殺問題等
- 15歳～39歳:ひきこもり推定54万人
- 小中高等のいじめ32.3万件(小23.7万件)、小中不登校28.7万人(小6.7万人)
- ヤングケアラー(家事、買い物、病院等の付き添い、きょうだいの面倒、介護等)

I 平成28年児童福祉法改正・社会的養護制度改革  
～児童養護施設、乳児院、母子生活支援施設の現状と課題～

「家庭養育原則」、「子どもの権利」の理念を、10年計画で社会的養護の現場実践で実現していくために、進行形にある子ども家庭福祉・社会的養護制度改革をさらに発展させ、現場実践を支えていくことが必要不可欠である

虐待相談対応件数19.3万件、過去最高更新  
児童相談所での児童虐待相談対応件数 ⇒ 平成2年度1,101件

	平成21年度	令和元年度(速報値)
総数	42,664件	193,780件
身体的虐待	16,343(38.3%)	49,240(25.4%)
ネグレクト	15,905(37.3%)	33,345(17.2%)
性的虐待	1,324(3.1%)	2,077(1.1%)
心理的虐待	9,092(21.3%)	109,118(56.3%)
一時保護児童数	26,829件	46,497(24.0%)

配偶者暴力相談支援センターのDV相談件数

	平成21年度	平成30年度
総数	68,196件	114,481件

基調講演

2. 社会的養護のキャパシティ、30年間増えていない

●要保護児童総数43,000～46,000人  
●里親・乳児院・児童養護施設の措置児童総数35,000人前後

里親	平成21年度末	平成30年度	ファミリーホーム	平成21年度末	平成30年度
登録里親数	7,180人	12,115世帯	ホーム数	49か所	372か所
委託里親数	2,837人	4,379人	委託児童数	219人	1,548人
委託児童数	3,836人	5,556人			
虐待一時保護	992件	4,141件			
			里親等委託率	7,184人	26.5%

もとより家庭支援を担う母子生活支援施設

退所後の単独の母子世帯 73.2% アフターケアの必要性  
コロナ禍、DV相談件数増加している

母子生活支援施設の入所理由	母世帯数	児童数	母子生活支援施設退所後の居住先	世帯数
次第の暴行	776	1,451	親・親戚との同居	88
家庭環境の不適切	146	236	成人した子と同居	9
母の心身の不安定	35	45	復縁又は再婚	85
職業上の理由	4	5	配偶者以外との結婚	29
住宅事情	195	261	単独の母子世帯（公営住宅）	200
経済的理由	135	197	（民間アパート等）	239
その他	44	63	その他の社会福祉施設	47
			不明・その他	84
	計 1,133	2,560	計	1,404

措置施設入所の減少、一時保護の増加

	乳児院		児童養護施設		母子生活支援施設	
年度	平成21年度	平成30年度	平成21年度	平成30年度	平成21年度	平成30年度
施設数	124か所	140か所	575か所	605か所	272か所	226か所
定員	3,794人	5,837人	34,569人	31,826人	5,430世帯	4,673世帯
現員	2,968人	2,670人 (72.7%)	30,594人	24,908人 (71.3%)	4,002世帯	3,735世帯 (71.3%)
充実率	78.2%	69.4%	88.5%	78.3%	73.7%	79.9%
職員数	3,861人	5,048人	14,892人	18,869人	1,995人	2,084人
一時保護	1,502件	3,159件	2,948件	6,938件	6割の施設で実施	

よりケアニーズの高い子どもと親の支援

対象範囲拡大と多岐にわたる課題への対応

1. 虐待を受けた結果、身体的体適性がある、あるいは認知があり専門的な行動観察、および必要な看護を必要とする児童
2. 障害や疾病があり、前時の専門的なケアや適切なケア、適切なケアが必要な児童
3. 虐待や不適切な養育の結果、心身・精神的課題を抱え、その対応が難しい乳幼児
4. 精神的虐待、虐待、アルコール中毒、父親暴力、虐待の危険性などで継続的な支援、見守りが必要とする父母（乳幼児の今後のあり方検討委員会報告より引用）



家庭養育・家庭養護と乳児院

家庭復帰 41% + 里親等 14% + 養子縁組 5% = 63%

乳児院の入所理由	人数	%	乳児院退所後の行き先	人数	%
父母の精神疾患	404	22	家庭復帰	311	33
父母の虐待	387	21	児童養護施設等	561	31
父母のネグレクト	359	20	里親家庭等	260	11
家庭の経済的理由	112	6	養子縁組	63	5
父母の入院	87	5	その他（障害児入所施設等）	310	6
父母の拘束	62	4			
父母の虐待	23	1			
その他（父母の怠惰、不和）	391	22			
計	1,825		計	1,825	

格差が大きい都道府県社会的養育推進計画

- 都道府県社会的養育推進計画の自治体間での里親委託率は5倍の格差
- 代替養育の子ども数は東京都、愛知県、高知県、群馬県の4県が増加で見込んでいる
- ほぼ横ばいは宮城県、千葉県、富山県、福井県、兵庫県、和歌山県、広島県、徳島県、香川県、長崎県、大分県の11県。25道府県は減少の見込み（7県は見込み数の記載なし）
- 全都道府県で、施設入所子ども数は大きく減少する

【厚労省の取り組み】  
令和3年1月～ ●各都道府県の個別にアライン等の結果を踏まえ取り組みが不十分な自治体へ訪問指導  
●個別指導の実施結果を踏まえた数値目標・取り組み等の最終把握、リーダーチャート修正・公表

家庭養育・家庭養護と児童養護施設

家庭復帰 48% + 里親等 3% + 養子縁組 1% = 52%

児童養護施設の入所理由	人数	%	児童養護施設退所後の行き先	人数	%
父母の虐待	1,839	40	家庭復帰	2,562	33
父母のネグレクト	763	17	就学	1,265	26
父母の精神疾患	408	9	大学進学等	623	9
児童の問題による登壇閉鎖	349	8	里親家庭等	166	5
父母の入院	193	4	養子縁組等	31	1
父母の拘束	156	3	その他（自立援助ホーム等）	666	13
家庭の経済的理由	141	3			
その他（父母の死亡、離婚等）	745	16			
計	4,596		計	4,917	

3. 小規模化、地域分散化、高機能化・多機能化等の実現にはケア職員と専門職の増員が条件



基調講演

### 乳幼児総合支援センターをめざして 2019. 9

乳児院が「乳幼児総合支援センター」と名称を変更し、機能を強化していくことを提唱  
 家族への相談支援、親子関係の再構築、早期療育を支援するなど、家庭療育、家庭環境に向けたファミリーソーシャルワークに取り組んでいく

- 一時保護施設
  - 乳児の身体的保護
  - 乳児の心の保護
- 小規模保育支援施設
  - 病児病室・障害児への専門療育
  - 保育待機への専門療育
  - 緊急対応
  - グループホーム
  - コンシェルジュ
- 親子関係構築支援施設
  - 親の受援力、援助能力を培う
  - 親子関係の形成・改善
  - 家庭環境の改善
  - 再帰支援施設
- 虐待防止等に対する予防的支援施設
  - 子育て困難支援事業
  - 親子の専門支援
  - 虐待防止事業
  - 親子関係構築支援事業
  - 虐待防止事業
  - 子育て支援事業
  - 子育て支援事業
  - 子育て支援事業
- アフターケア施設
  - 虐待防止事業
  - 虐待防止事業

### 4. 児童虐待防止対策の抜本的強化・予算確保

児童虐待防止対策に関する関係関係会議、青大方針2020の方針  
 → 令和3年度国費ベース予算案 1,802億円 (R2年度3次補正166億円含む)

	2020年度	2021年度	2022年度
<b>1. 家庭養育予算組</b>	72億円	47億円	729億円
① 児童相談所	12億円	12億円	76億円
② ファミリーホーム	—	7億円	59億円
<b>2. 施設養育予算組</b>	569億円	756億円	1,333億円
① 児童養護施設	373億円	498億円	783億円
② 乳児院	130億円	223億円	350億円
③ 児童自立支援施設	27億円	33億円	61億円
④ 児童心療育施設	33億円	31億円	59億円
⑤ 母子生活支援施設	41億円	70億円	101億円
合計	641億円	803億円	1,462億円

### 施設の小規模化、地域分散化と支援体制の整備

＜令和2年度予算＞  
 子ども・職員 = 6:1.4

＜令和3年度予算＞  
 子ども・職員 = 数対1.5

	入所児童数	地域別			地域外	地域外児童
		入中・小舎	小規模グループケア	分園型		
児童養護施設	2,500人 (100%)	13,000人 (32.7%)	6,500人 (25.4%)	1,300人 (7.8%)	890人 (3.4%)	2,300人 (9.2%)
児童院	2,500人 (100%)	1,670人 (32.7%)	880人 (32.6%)	370人 (6.8%)	770人 (1.7%)	—

平成31年度委託代育委託費対家庭福祉課交付金に占める割合の推移

1. 保本的に提供
  - ① 地域小規模
  - ② 分園型小規模
2. 条件付で提供
  - ① 本園施設と同一敷地内又は併設敷地
3. 提供しない
  - 大・中・小舎の整備

### 子ども子育て支援・社会的養護の質の改善

事項	内容	対応状況(令和2年度)	備考
1. 児童相談所	児童相談所の機能強化(相談支援センターの設置)	〇	
2. 児童相談所	児童相談所の機能強化(相談支援センターの設置)	〇	
3. 児童相談所	児童相談所の機能強化(相談支援センターの設置)	〇	
4. 児童相談所	児童相談所の機能強化(相談支援センターの設置)	〇	
5. 児童相談所	児童相談所の機能強化(相談支援センターの設置)	〇	
6. 児童相談所	児童相談所の機能強化(相談支援センターの設置)	〇	
7. 児童相談所	児童相談所の機能強化(相談支援センターの設置)	〇	
8. 児童相談所	児童相談所の機能強化(相談支援センターの設置)	〇	
9. 児童相談所	児童相談所の機能強化(相談支援センターの設置)	〇	
10. 児童相談所	児童相談所の機能強化(相談支援センターの設置)	〇	

### コロナ禍の社会的養護施設の状況と課題

- コロナ禍、社会的養護関係施設では感染の不安の中で、感染予防に最大の注意、対応をはかりながら保育の継続をエッセンシャルワーカーとして担ってきた
- 児童や職員が感染の疑いや濃厚接触があれば隔離しての対応や経過観察、職員の2週間の自宅待機等が必要となった
- 限られた職員体制のなかで、ローテーションをやりくりして厳しい時期を乗り越えた
- 一時保護の受け入れ時には特定の職員がつきっきりで対応することになった
- 多くの職員がサービス残業、夜勤明けでも休憩し余裕なくされた など

● 2月～7月乳児院の新規措置入所と一時保護は2割減少、緊急事態宣言等の期間の減少幅が大きい、ショートステイも制限せざるをえなかった(全乳児院調査報告より)

● 暫定定員の課題が浮上している

● かかりました予算の都道府県の執行対応が違った、令和3年度の補助率1/2の変更の影響が懸念される

### II 今後の家庭養育・家庭養護と社会的養護施設の連携・協働における課題

法人・施設は、「家庭養育」と「家庭養護」を支援していくために多機能化、高機能化等を担っていくよう積極的に取り組んでいくことが必要

### 社会的養護分野の人材確保、専門性と処遇改善

- さまざまな社会的養護の養育・支援の形態において、子どもの課題と親の課題に向き合い、手厚い支援をはかるために、エビデンスをもとに養育を担う職員と専門的な職員の配置の抜本的な改善が課題
- 働き方改革への対応、職員の配置と処遇改善は重要な課題
- 資格のワーキングで検討中の専門的知識、技術を有する職員の確保、育成、定着は、子ども家庭福祉全分野の資格とすべき課題、登録、研修、更新の仕組みが必要、その配置は児相・行政も、施設現場も必要不可欠

● いつの時代も、施設現場は限られた職員体制のなかで取り組んできたが、とくに近年の厳しい社会的養護施設の現場においては、志をもって働き続けることのできる労働環境の改善・整備は喫緊の課題である

### 1. フォスタリング機関による里親の確保、育成、支援

- ① フォスター
- ② 研修
- ③ マッチング
- ④ 養育支援
- ⑤ 交流

以前は全労連、協議会や自治会の関係等による里親の確保・育成

① フォスター  
 養育目標、生活習慣の改善  
 養育費や生活費等へのトレーニングの支援

② 研修  
 子どもの発達とマッチング  
 養育支援の育成

③ マッチング  
 委託後の養育環境への移行支援、帰国・休学期間(帰国)の対応  
 2. 定期的な相談支援の提供、養育費や生活費の確保

④ 養育支援  
 ⑤ 交流

注1: 一時保護や入所児童等も対象  
 注2: 2歳未満児に限定

基調講演

### フォスタリング機関の体制整備、予算も格差あり

自治体運営と民間のフォスタリング機関との連携・調整の場、経験者が課題  
フォスタリング機関の事業の拡充による「対応力」強化が課題  
子どもと里親の関係性への支援、子どもと里親を支援する施設との連携・協働  
今後の課題

行政運営（児童相談所等）	120か所	福祉契機・リワークルート事業	民間事業・トレーニング	施設委託児童等事業	施設型児童等支援事業
民間	102か所				
社会福祉法人	51か所				
うち母子保育会	10か所				
公益社団法人	4か所				
NPO法人	14か所				
うちキアセット	6か所				
厚狭会	15か所				
その他	18か所				
自治体	91か所	69か所	99か所	69か所	
民間	63か所	79か所	26か所	46か所	
合計	154か所	168か所	125か所	117か所	

資料：厚生労働省児童福祉センター

### 全社協・政策委員会 社会的養護関係施設が担う役割・機能に関する検討会

令和2年8月～

【児童福祉施設再編への提言】  
全社協：児童福祉施設あり方委員会報告 平成27年10月

- 施設規模やケア単位の小規模化、グループホームの普及
- 子どもの年齢によるケアの分断の解消、連続的・継続的ケアの促進
- 個別性を尊重したケアの実現
- ケアの総合的・計画的推進
- 入所児童、家族の関係維持・改善の強化
- 家庭教育支援の推進
- 新たな専門職種の確保と職員の質向上



### 子どもと里親を支援する施設との連携・協働が課題

委託業務数	里親の満足	里親の就業状況
4,542 (100%)	満足している 1,902 (42%) 満足していない 2,640 (58%)	就業中 7,889 (43%) 就業していない 13,217 (70%) 就業していない 208 (1%) 就業していない 224 (1%) 就業していない 208 (1%)

※福祉契機・リワークルート事業

受入支援別	受入児童数	訪問回数	実施回数
生活助	69	227	177
児童発達支援	155	465	1,040
放課	441	1,080	2,128
その他	33	126	498
合計	697	1,898	3,843

※福祉契機・リワークルート事業

### おわりに、子ども未来のために社会的養護の理念と実践

社会的養護の基本理念

子どもの養育の場としての役割

社会的養護の推進

① 児童福祉施設再編

② 児童の発達と自立支援

③ 児童の生活と自立支援

④ 児童の生活と自立支援

⑤ 児童の生活と自立支援

⑥ 児童の生活と自立支援

⑦ 児童の生活と自立支援

⑧ 児童の生活と自立支援

⑨ 児童の生活と自立支援

⑩ 児童の生活と自立支援

### 2. アフターケア、自立支援、当事者組織支援

社会的養護自立支援事業等の充実 - 支援コーディネーター等の民間委託の推進  
コロナ禍で里親、社会的養護施設で育った若者たちの生活、就業もさらに厳しく

厚生労働省 → 児童養護施設などの措置解除後の生活状況等の実態把握調査 令和2年10月以降

調査項目	調査		割合	割合	割合	割合
	女子	男子				
児童養護施設	1,352人	245人	14.0%	251人	14.2%	1,102人
うち右側	333人	88人	3.0%	88人	4.8%	145人
うち左側	1,019人	157人	10.2%	163人	8.8%	957人
【参考】全世帯	1,134千人	589千人	51.9%	746千人	21.7%	2,031千人

① 児童養護施設

② 児童養護施設

③ 児童養護施設

④ 児童養護施設

⑤ 児童養護施設

⑥ 児童養護施設

⑦ 児童養護施設

⑧ 児童養護施設

⑨ 児童養護施設

⑩ 児童養護施設

### 3. 地域コミュニティにおける 安心、安全な子ども家庭福祉の総合的な推進

子ども家庭施策	福祉サービス内容	1. 保育園利用児童数	2015	2017
1. 親子関係構築	育児相談、妊産婦健康診査、乳幼児健康診査、妊産婦・乳幼児発達支援事業等	①0歳未満児	931,841 (24,771)	1,031,686 (46,976)
2. 保育対策	保育所、認定こども園、小規模保育事業、一時預かり、延長保育、障害児保育、育児休業支援事業、事業所内保育等	0歳	127,562 (12,571)	146,972 (5,871)
3. 地域子ども・子育て支援対策	乳幼児小児保健事業、療育支援施設等、地域子育て支援センター、ショートステイ・ファミリー等	1歳～2歳	793,278 (28,171)	884,514 (24,776)
4. 児童発達支援	放課後児童クラブ、児童館・児童館等	②3歳以上児	1,472,774 (46,076)	1,515,183 (50,976)
5. ひとり親家庭対策	母子・父子自立支援、高等職業訓練促進給付金、職業開発支援、児童扶養手当、短期入所介護支援（ショートステイ）等	合計（利用数/全児童数）	2,375,461 (37,971)	2,546,669 (42,976)
6. 社会的養育対策	乳幼児、児童養護施設、児童、ファミリーホーム、自立援助ホーム等	2. 幼保連携型児童数 (3歳以上児)	1,432,448 (22,771)	1,207,884 (10,176)

## シンポジウム 「施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて」

### 課題提起：

藤井 康弘（代表幹事／東京養育家庭の会参与、元厚生労働省障害保健 福祉部長）

### シンポジスト：

横川 哲（全国乳児福祉協議会 副会長、岐阜県・麦の穂乳幼児ホームかがやき 施設

橋本 達昌（全国児童家庭支援センター協議会 会長、児童家庭支援センター・児童養護  
施設・子育て支援センター 一陽 統括所長）

薬師寺順子（大阪府岸和田子ども家庭センター 所長）

奥山眞紀子（社会福祉法人 子どもの虐待防止センター 理事）

柏女 霊峰（共同代表／淑徳大学総合福祉学部教授）

### 助言者：

中野 孝浩（厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課長）

笹尾 勝（全国社会福祉協議会 常務理事）

### コーディネーター：

相澤 仁（共同代表／大分大学福祉健康科学部 教授）

## 課題提起

藤井 康弘

(代表幹事／東京養育家庭の会参与、  
元厚生労働省障害保健福祉部長)



FLEC フォーラムを主宰する、全国家庭養護推進ネットワークの幹事会で実務面の取りまとめをしております藤井です。

一方で、東京で養育里親をしております。

今回のフォーラムですが、ギリギリになりまして完全 Web 開催という苦渋の決断をしたり、本日も冒頭手間取って開始が遅れまして誠に申し訳ございませんでした。

実務を統括いたします代表幹事として深くお詫びを申し上げます。

さて、この FLEC フォーラムも第 3 回目となりました。

前回からコロナの影響で、ご参加の皆さんとのネットワークを広げるという意味では正直難しい面がございまして、私などはもう皆さんと飲みながら語り合えないというのが残念で残念で仕方ないのですが、しかしここでの議論を現実の政策に繋げていくという、そちらの目的につきましては何ら問題なく、この第 3 回ではシンポのテーマを「施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて」といたしまして、これまでの 2 回の議論を踏まえまして、このシンポ冒頭の課題提起として、私どもが家庭養護の推進に不可欠だと考えています、施設等の多機能化と、その裏返しになりますけれども、虐待予防も含めた児童相談所の体制強化に向けた、FLEC フォーラム幹事会としての制度改正の提案をさせていただきます。

続くシンポで議論の材料のひとつにして頂きますと共に、今回のフォーラムを踏まえまして、幹事会による国への要望書にまとめたいと思っております。

それではこの課題提起、まず私たちのネットワークとして、私たちが推進する家庭養護とはどういうものかということを確認するところから始めます。

家庭養護推進ネットワークなのですが、そこでなぜ施設の在り方を議論するのかという本質的なところにも関係して参ります。

家庭養護の推進とは、子どもたちを単に施設から里親家庭に移すということでは決してなくて、子どもたちの生活の本拠を可能な限り里親家庭におきつつも、施設も入所機能を果たしながら、この施設には障害児の入所施設も含まれますけれども、障害児入所施設も含めた施設、或いは社会福祉法人、NPO 等の民間機関が、里親家庭をその専門性によって支えていく新たな体制を構築するという、更にはそれら民間機関と、里親、児童相談所も含めて地域の社会資源全体が連携し、協働して、地域全体として子どもたちを支えていく、そういう新たな体制に移行していくということなのだとは私たちは考えています。

要は、施設と里親というのは対立したりするものではなくて、一緒に子どもたちを支えていくのだということです。

まずこれを前提とした上での、現状認識と私たちの懸念です。

ビジョンによりまして、方向と目標が示されたわけですが、現場では現状のところにございますように、里親委託も、施設の多機能化や里親支援の体制整備も、なかなか思ったほど進んでいかない。

## Day 1. シンポジウム、施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

私たち里親も、施設も、多くの困難な事例を抱えて展望が見いだせていない。

ビジョンはまさにビジョンであり、大きな目標ですので、現場でそれを実現していくためには、改めてそうしたことを進めていく、推進していくために何が壁になっているのかという課題を整理して、それらをクリアするための構造改革に向けた制度改正を検討する必要があるのではないかと、これが私たちの認識です。

具体的にどういう課題があるのか、このように整理してみました。

左上は施設の側から見た課題で、新たな機能に踏み出すインセンティブが働かない、要は背中を押すような制度になっていないということですね。

それから、2つ目のポツで、措置費や補助金がパフォーマンスの向上に応じて収入が増えるような仕組みになっていなくて、支援の量や質の向上を目指すようなインセンティブが働かない。

要は頑張ったら頑張っただけ収入が増えるような仕組みになっていないということですね。

その右下のほうは、児相の課題です。

施設への措置と比べて時間も手間もかかる里親委託は、急増する虐待家庭の対応に更に多くの人員を投入せざるを得ない児相にとって負荷が大きい。

児相は本当に虐待家庭の対応に手いっぱい、保護した子どもたちのアセスメントなどを充実させるといっても限界ではないか。

そしてここにある中央は、左側を踏まえた、まさに根本的な課題だと思うのですが、虐待予防の観点も含めて、地域におけるソーシャルワークの体制というのが、量共に極めて脆弱で、子どもたちが十分なアセスメントやケアマネジメントを経ずに措置され、措置され続けている。

結局その子どもや家庭をアセスメントして必要な支援をコーディネートする、或いは子どもや家庭をエンパワーメントする、その地域に足りないような支援を作り出していくという、いわばソーシャルワークの機能が、この国には圧倒的に不足しているのではないかとということです。

そしてその結果として、当時者たる子どもたちは、一番右にありますように、継続的、包括的な支援が受けられていない。

こういった認識に立ちますと、次の改革の基本方針というのはこの2つではないかと。

ひとつは、子どもと子育て家庭に対するソーシャルワーク体制の構築。

施設の多機能化の推進等によりまして、民間機関を中心とした体制を構築するということ。

もうひとつは、その裏返しでもありますけれども、民間で可能なことは民間の事業として、児相の業務をスリム化して、虐待予防も含めて、虐待家庭に対する対応力を強化していくということ。

要は、私が目つて厚労省で携わった障害保健福祉や高齢者介護に比べてもはるかに脆弱であるソーシャルワークの体制を、これから官民挙げて本気で整備をしていかなければならない、こういうことなんじゃないかと思います。

これは私ども幹事会の共通認識ですけれども、私個人について言えば、厚労省で社会的養護の担当課長をやったあと十数年現場で里親をやってきましたけれども、その経験を踏まえての、いわば確信であります。

では、そのためにはどうすればいいのか。

自治体、施設、或いは里親等々の関係者の現場での努力というのはもちろん必要なのですが、本日は、そうした現場の支援の枠組みを国全体に作っていく、そしてそこに必要な財源を政府から投入していく仕組み、すなわち法制度というものを、どのように改革していくべきかにつきまして、私たちが幹事会とそのもとに置いたワーキングで議論してきた提案をご説明したいと思います。

まず2つの柱と6つの項目に整理しています。

柱のひとつは、ソーシャルワーク系事業を中心とした新たな事業の制度化、里親家庭支援をはじめ、子どもたちに対するソーシャルワーク系の支援機能を、虐待予防の観点も含めて、施設等の民間機関による社会福祉事業として、児童福祉法に規定して制度化をする。

その一方で、児相の業務をスリム化する。

それからもうひとつは、措置費体系を施設等が新たな事業に踏み出し、その質を向上させていくインセンティブとなるように入所機能も含めて抜本的に見直していく。

この2つが大きな柱ではないかと。

具体的な内容として、右側にありますように6項目の提案をしたいと思います。

## Day 1. シンポジウム、施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

まず一時保護したあとの支援におけるソーシャルワーク系事業等の制度化。

2つ目が、虐待予防の強化のための、指導委託の措置制度化。

3つ目が、そこにあります乳児総合支援センターをはじめとした包括的なセンターの創設。

4つ目が、母子或いは親子一体型の支援制度の創設。

5つ目が、ソーシャルワーク系事業への思い切った措置費配分。

6つ目が、パフォーマンスに応じて増加する措置費体系、この6つです。

まず1番目の提案、児童相談所による一時保護をしたあとの支援につきまして、ソーシャルワーク系の支援と、それから一時保護児の養育を、民間の社会福祉事業として児童福祉法に制度化する。

具体的には、スライドの真ん中のほうにいくつか具体的な事業が並べてありますが、まず一時保護児の養育、一時保護という権限行為はもちろん児童相談所が行うわけなのですが、一時保護中の養育は民間の事業にするという意味です。

そしてその下、子ども及び実親家庭のアセスメント、それから自立支援計画の策定、或いはその改定、これも民間の事業として制度化する。

そして里親家庭又は施設とのマッチング、更に施設における養育計画とか、家庭復帰計画の策定、これも、次の日常的な子どもの養育と分けて制度化をすると。

それからこの日常的な子どもの養育というのは、これは現行の里親とか、或いは入所措置と同じイメージです。

それから右側ですけれども、里親家庭支援、施設への支援というのものもあるかもしれません。

家族再統合支援、自立支援、措置解除後のアフターケア、これらをひとつひとつ、従来の里親委託や入所措置と同じように、民間機関による社会福祉事業として法律に規定していく。

これらの事業は、今は児相や施設の仕事の中に井になっていて、分けて評価をするということが難しいのですが、それぞれ制度化をして、それぞれに基準を作って、支援の内容を標準化しながら、国の義務的経費による措置費、或いは別の給付システムによる給付費で、安定的な財政措置

を講じていくということです。

今私は義務的経費と申し上げましたが、国の予算では、今のフォスタリング機関への補助金であったり委託費のように、年々の予算の範囲内でしか助成されない、予算がないと削られたり、事業そのものからなくなってしまったりという予算、私ども国のほうでは裁量的経費というふうに呼んでいますけれども、そうではなくて、ちょうど今の措置費のように、支援が提供されると国も地方も決まった金額以上を必ず義務的に負担しなければならない、これを義務的経費と呼んでいますけれども、この義務的経費によって財政措置をする仕組みにする。

そうすると民間に対する財政措置が全国で確実に行われて、その支援が着実に普及していくという流れを作ることができるわけです。

私自身の経験でも障害者自立支援法は、障害者への支援をまさにひとつひとつ制度化をして、義務的経費で財政措置をすることが最大の眼目でした。

ただ皆さんも、障害者自立支援法というと色んなご記憶があると思いますが、当時メディアからも、或いは野党の皆さんからも、利用者の皆さん本人に対する定率負担となっていたということもあって、そこばかり本当にぼろくそに叩かれましたけれども、実は自立支援法ができた時の最大の眼目は、障害者支援をひとつひとつ制度化していった、そこに義務的経費として安定的な財政措置を講じるということでした。

これによって、障害者支援は事業者の数も国の予算の総額も飛躍的に増大させることができました。

やはり制度を作って、民間の皆さんにちゃんとした財政措置を講じていけば、支援の増加とか質の向上というのが期待できるということなのだと思います。

この子どもの社会的養護も、そろそろ類似の同じような制度改革をして、民間の支援体制を拡充するためのスタートを切るべきではないかと思います。

その一方で、このスライドの下側ですけれども、児童相談所は介入機能と民間による支援を子どもの意向を踏まえているかも含めて、管理、監督するような機能に特化していく。

児童相談所が介入だけではなくて支援機能を担うことにつきましては、元々公務員組織は宿命的に職員が異動す

## Day 1. シンポジウム、施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

るじゃないかとか、土日夜間の対応が難しいんじゃないかとか、公的機関ですからどうしてもチェック機能が働きにくいんじゃないかとか、そういった課題もありますけれども、しかしもう現実問題として、ここで言う介入と、民間に関する管理監督だけでも、現実の児童相談所の体制ではとても難しい。

私も里親として、日常的に児童相談所の皆さんと色々な形でお付き合いをしているわけですが、気の毒に思うぐらい、組織としてのキャパシティ、組織体制というのはひっ迫しています。

ここは、私はもうそろそろ民間でできることはできる限り民間にお願いして、児童相談所は更に、自分たちがまさにやるべき仕事の体制を拡充していく、官民合わせてそれぞれが体制を拡充していけるような制度にするべきではないかと思えます。

続きまして具体案の 2 ですが、ここは虐待予防も含めて、児相からの指導委託に基づく指導、これは一時保護前とか、或いは措置解除したあとも含めてですけれども、ここも民間事業として制度化して措置費の対象としていく。

3 は、ソーシャルワーク系機能と入所機能と包括的に実施するセンターを新たな制度として規定する。

これは以前から全乳協も主張されているところですね、あと児童心理治療施設とか、児童自立支援施設もセンター化していく。

それから 4 は、母子生活支援施設とか、或いは乳児院等を支援主体として想定して、訪問支援等も含めた母子一体型、或いは親子一体型の支援体系を児童福祉法に創設するということです。

この図は現行の役割分担なんですが、今申し上げたような改革で、このように真ん中のソーシャルワーク系の支援が児童相談所から民間に移行して、児相が一時保護をしたあと民間機関が一時保護時の養育をする、それからアセスメントとか自立支援計画の策定等も民間が行って、児童相談所はそうした民間のアセスメントの結果、或いは支援計画の策定を勘案して、児童相談所が里親委託や入所措置の判断を最終的にしていく、こういう役割分担に変える。

この赤い枠のところに、十分な財政措置をすることで、この部分の民間による支援を拡充するべきだというのが、この提案の一番目の柱です。

ただ一方で、先ほども申し上げましたように、児童相談所の体制も更に拡充していくことが必要になりますし、先ほど申し上げましたように、民間のほうでアセスメントしたり支援計画の策定をしたりということをやっても、最終的な判断は当然児童相談所がやらなきゃいけないわけですから、児童相談所の機能というのも引き続き重要なものになりますし、体制整備も必要になるわけです。

ですから、こういった赤枠のところに安定的な財政措置をすることで、民間の支援体制を拡充しながら児童相談所も拡充していく、官民合わせた重層的な支援体制を拡充していく、作っていくということが最大の眼目ではないかと思えます。

以上が、先ほど 2 つの柱と申し上げたひとつ目の柱ということになるんですが、2 つ目の柱で 5 番目、6 番目ですけれども、措置費の体系に関するところで、5 番目はソーシャルワーク系の事業への思い切った配分ですね。

6 番目は事業所のパフォーマンスに応じて措置費が増加するような仕組みで、民間機関による支援の量と質の向上を図るということです。

こういうふうに措置費体系の抜本的な見直しをするに当たって、基本的な考え方としていくつか挙げています。

向かって左の上からご覧頂きますと、パフォーマンスに応じたといってもやはり人件費等の固定費を確保することは当然重要ですので、そちらとのバランスをきちんと図っていく必要があるということ。

2 つ目にアウトプットによる評価と書いていますが、結果による評価というのはなかなかこういう福祉の世界では難しいので、職員の取り組みに応じたアウトプット評価に重きをおいていくということ。

それから 3 つ目が、職員が定着してキャリアアップしていけるような、人材育成に資するような体系が必要だということ。

右側にいきまして、ひとつ目が、措置費支弁の際の基準をきめ細かく策定して、重要な部分を加算化して支援内容を全国的に標準化していく、そういう方向を取っていくということ。

その下が、里親委託が増えてもフォスタリング機関事業等で、法人全体としては十分な収入が得られるような体系にするということ。

## Day 1. シンポジウム、施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

6つ目が、暫定措置とか十分な移行期間を設けるということですが。

今回は措置費体系全体の具体的な提案みたいなのところまではできないんですが、いくつかの切り口で提案したいのが、まず左上、新たなソーシャルワーク系の事業につきましても、支援を受けた子どもの人数ですとか、支援の質に応じて措置費が増加することとするべきじゃないか。

それからその下ですね、入所も、心理職配置等の加算は、実際に支援を提供した子どもの人数や支援の質に応じて支弁をする。

このあたりは、要はやってもやらなくても同じ収入だということでは民間へのインセンティブにはならないのではないかということです。

左の下のほうにありますけれども、施設における子どもの養育計画等の策定について、新たにひとつ事業化するというようなことを先ほど申し上げましたが、計画に含める要素や策定プロセスを基準として規定する際に、他の支援者や子ども自身が策定に参加することを必須としてはどうかという提案をしています。

それから右側、子どもの養育困難性に応じた措置費の設定、これがなかなか難題でして、介護保険の要介護度とか、障害福祉の障害支援区分のようなものができるかどうかという論点なんですけれども、本来はそういったものがないと、施設のほうに難しい子どもを受け入れるようなインセンティブが働かないと思うんですけれども、しかし実際に養育困難性に応じて措置費の金額を変えていくということを考えますと、その際の基準というのはなかなか難しいので、当面ここにあるような加算を設けてはどうか。

ただこれを外部委員会で判断するようなこととしてはどうかという提案をしています。

以上が私どもの提案の概略ですが、最後になお議論が必要な課題を、残された論点としていくつか掲げています。

①は、これはもう社会的養護における根本的な問題です。

一時保護により、社会的養護の対象にするかどうかという判断がすっかり児童相談所に委ねられていまして、これは即、一時保護所のキャパシティとか、或いは児童相談所自身の体制によって保護の数が限定されてしまわざるを得ないということです。

地域には、保護すべき子どもたちがもっとたくさんいるんじゃないか。

正直私も、一体いつまでこの一時保護の数、4万5,000人のままなんだというふうに普段から思ったりします。

高齢者介護も障害福祉も、且つて措置だけだったころは福祉事務所のキャパシティでかなりサービスの量が規定されていた現状があったんですが、介護と障害は、利用者と事業者が直接契約するという仕組みに切り替えることでクリアしたんですけれども、子どもの社会的養護はやはり契約というわけにはいかないですよ。

従って、本当に難しい課題なんですけれども、ここでは外部委員会を使って、外部委員会で民間機関とか子ども本人からの提案を受けて、一時保護等の必要性を審議するような体制を検討してはどうかという提案をしています。

右側②の人材確保、これは本当に最大の課題です。

なかなか一朝一夕に解決することが難しい、5年10年、或いは20年のタームで考えていかなければならない課題なんですけど、処遇改善ですとか、民間と児相、市町村との人事交流なんかを本当に考えていかなければいけないと思います。

③は、実親の同意の問題、④は措置権の市長村委譲と、いずれも早急に検討すべき課題です。

最後に、FLECでのこれまでの議論を踏まえますと、将来的と言いますか、可能な限り近い将来だと思うんですが、子ども子育て家庭支援施策全体の包括化、一元化に向けた検討を、いよいよ本格的にやっつけていかなければいけないんじゃないかと考えています。

あとは、改めて幹事会の名簿であり、最後は、幹事数人に外部の方も加わって頂いた私どものワーキングの名簿です。

それぞれに有意義なご意見を頂きまして、心から感謝を申し上げます。

以上、民間の一団体の提案ではありますが、本日のシンポジウムを皮切りに、厚労省はもちろんですが、自治体の皆さん、関係団体の皆さん、支援者の皆さん、当事者の皆さんの間で、今後の社会的養護を議論する際のひとつの材料にして頂ければ、幹事一同幸甚に存じます。

ご清聴ありがとうございました。

Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

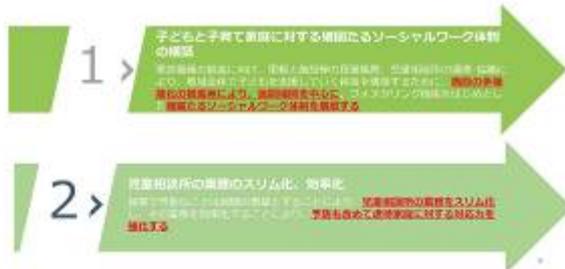
家庭養護の推進に向けた構造改革の必要性

～施設の多機能化を中心とした制度改革への提言～

(課題提起)

令和3年1月10日  
 全国家庭養護推進ネットワーク幹事会  
 (代表幹事 藤井 康弘)

改革の基本方針



「家庭養護（里親委託）の推進」とは

子どもたちの措置先を、単に施設から里親家庭に移すという単純なことでは決まらない

それは、子どもたちの生活を可能な限り里親家庭に置きつつも、**施設（障害児入所施設を例）が自らの入所機能を果たしつつ、施設や社会福祉法人、NPO等の民間機関が里親支援をその責務性によって支えていく新たな体制を構築すること**

さらには、施設や社会福祉法人、NPO等の民間機関と里親が互いの利点を活かしつつ、**児童相談所を含む地域の社会福祉各団体が連携し、地域全体として子どもたちを支えていく新たな社会的養育の体制に結びついていくこと**に相違ない

制度改革案の2本の柱と6項目の具体的提案

制度改革案の2本の柱	6項目の具体的提案
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>ソーシャルワーク推進策を中心とした施設の機能強化</b>                      児童福祉法改正を機として、子どもたちのアセスメントやケアマネジメント、障害児施設との連携等のソーシャルワーク等の子ども支援業務を、虐待予防等の観点から、一時保護所や児童相談所、施設等の児童福祉による社会福祉事業として児童福祉法に規定し、法制化する</li> <li>● その一方で、<b>児童相談所の業務をスリム化する</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 一時保護所の変態におけるソーシャルワーク業務等の法制化</li> <li>② 虐待予防の観点からの一時保護所の業務強化</li> <li>③ 「児童相談所連絡センター（臨時）」、「社会的養育総合支援センター（臨時）」の創設</li> <li>④ 母子（親子）一時保護所併設の創設</li> <li>⑤ ソーシャルワーク推進策への対応した施設整備</li> <li>⑥ スコアフォーマットに基づいて施設する施設整備</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>施設親戚の拡大促進策</b>                      施設内の一時保護所や児童相談所に加え、その機能を向上させていくインセンティブをふるまい、入所児童も増やして、施設内の体制を体系的に見直し、<b>施設親戚のスコアフォーマットの向上に結びつけて施設親戚を増やす体制</b>とする</li> </ul>	

現状認識と私たちの懸念

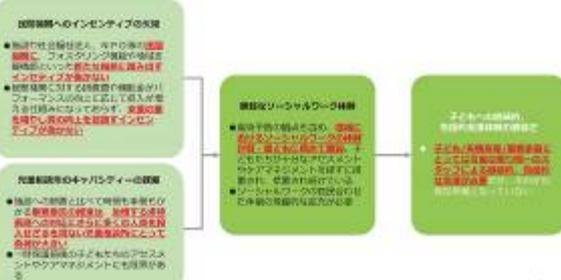
- 「新しい社会的養育ビジョン」によって、これからの社会的養育の進むべき方向と目標が示され、「家庭養護の推進」は重要な政策課題となった
- しかし、今のままで目標は達成されるのか？ それぞれの地域の社会的養育の現勢は新たな体制の構築に向けて進んでいるのか？



制度改革の具体的な提案 (1/3)

1. 一時保護所の業務に関するソーシャルワーク推進策の法制化
- 児童福祉法改正を機として、一時保護、虐待被害者の子どもに対するアセスメントやケアマネジメント、障害児施設との連携等のソーシャルワーク等の子ども支援業務を、虐待予防等の観点から、一時保護所や児童相談所、施設等の児童福祉による社会福祉事業として児童福祉法に規定し、法制化する
2. 児童相談所の業務の効率化
- その一方で、**児童相談所の業務をスリム化する**観点から、業務も改めて連携体制を構築する必要がある

新たな社会的養育体制構築に向けた課題

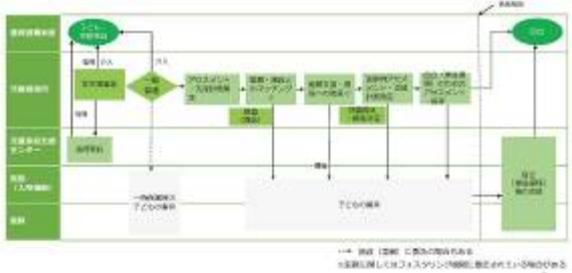


制度改革の具体的な提案 (2/3)

1. 施設親戚の体制の法制化
- 児童福祉法改正を機として、子どもたちのアセスメントやケアマネジメント、障害児施設との連携等のソーシャルワーク等の子ども支援業務を、虐待予防等の観点から、一時保護所や児童相談所、施設等の児童福祉による社会福祉事業として児童福祉法に規定し、法制化する
2. 「児童相談所連絡センター（臨時）」、「社会的養育総合支援センター（臨時）」の創設
- 臨時のソーシャルワーク推進策や入所児童を受け入れる観点から、「**児童相談所連絡センター（臨時）」**、「**社会的養育総合支援センター（臨時）」**を、創設する必要がある
3. 母子（親子）一時保護所併設の創設
- 児童相談所や児童相談所、児童相談所に加え、その機能を向上させていくインセンティブをふるまい、入所児童も増やして、施設内の体制を体系的に見直し、施設親戚のスコアフォーマットの向上に結びつけて施設親戚を増やす体制とする

# Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

## 現行の社会的養護



## 新たな措置費体系-具体的検討例-

<p><b>ソーシャルワーク実施費に対する体系的あり方</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>現行のフォスタリング制度に対する体系的な見直しを行い、養育費を支払うべき児童の範囲を拡大し、子どもに必要となる費用を体系的に確保する。</li> </ul>	<p><b>子どもの権利保障に資する社会的養護</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>養育費に際して「社会的養護」を目的とした「福祉」を目的とする。養育費の多くは、児童の心身の健康や教育に資するものである。</li> <li>また、児童の権利保障に資するだけでなく、養育費の確保も目的とする。</li> </ul>
<p><b>人権保障に対する社会的養護のあり方</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>現行の社会的養護制度は、児童の人権を保障する上で重要な役割を果たしている。児童の権利保障を目的とした社会的養護のあり方を考える必要がある。</li> <li>また、児童の権利保障に資するだけでなく、養育費の確保も目的とする。</li> </ul>	<p><b>子どもの権利保障に資する社会的養護</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>養育費に際して「社会的養護」を目的とした「福祉」を目的とする。養育費の多くは、児童の心身の健康や教育に資するものである。</li> <li>また、児童の権利保障に資するだけでなく、養育費の確保も目的とする。</li> </ul>

## 新たな社会的養護体制のイメージ



## 残されている主な論点

<p><b>1 「一時保護」の拡大</b></p> <p>児童福祉法による「一時保護」という社会的養護の入り口を、どのようにして拡大していくか</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>児童の一時保護の決定（児童福祉法第26条）について、新たな一時保護の要件を定めることとする。</li> <li>また、「一時保護」という名称を、新たな「入所型一時保護」に置き換える。</li> </ul>	<p><b>2 養育に資する人材の確保・育成</b></p> <p>養育にソーシャルワーカーをはじめ、児童と関わる多くの人が必要。人材確保・育成に資する仕組みを構築する必要がある。</p>
<p><b>3 養育の前提のあり方</b></p> <p>児童が養育に必要とする環境を整える必要がある。</p>	<p><b>4 社会的養護のあり方</b></p> <p>児童福祉法による社会的養護のあり方を考える必要がある。</p>

## 制度改正の具体的提案 (3/3)

<p><b>ソーシャルワーク実施費への適切な措置費配分</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>児童福祉法第26条第1項第2号の「一時保護」に該当する児童に対する措置費の確保を図る。</li> </ul>
<p><b>パフォーマンスに応じて変動する措置費体系</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>子どもの状況に応じた措置費の確保を図る。</li> </ul>

## FLECとしての今後の検討課題

さらに将来的には、社会的養護だけでなく、子ども子育て支援政策推進全体の包括化・一元化に向けて、さらに検討する必要がある。

- 地域からの母子保護、子育て支援、保育、児童養護、社会的養護の子ども支援政策を統合し、子ども子育て支援政策を包括的に一元して支援できる体制の構築を目指す。
- これにより、虐待予防等の観点も踏まえて、一定以上の児童を必要とするすべての子どもと子育て支援に関するソーシャルワークによる包括支援体制を、国・自治体・社会福祉法人、NPO等が行って包括支援体制として構築し、一元化することを目指す。
- 合わせて、児童福祉法第26条第2号の「一時保護」について、児童と社会的養護の観点により検討可能な体制を目指す。

## 新たな措置費体系-基本的考え方-

<p><b>人権保障の確保</b></p> <p>パフォーマンスに応じた体系と人権保障の確保を確保するための体系をバランスよく構築する。</p>	<p><b>「基本」と「個別」による支援の標準化</b></p> <p>児童福祉法第26条第1項第2号の「一時保護」を、児童と関わる多くの人が必要とする仕組みを構築する。</p>
<p><b>アウトプットによる評価</b></p> <p>社会的養護のパフォーマンスは「結果」によって評価することが難しいことから、アウトカムにより職員の評価に資するアウトプット評価に重きを置く。</p>	<p><b>児童福祉法を強化した児童福祉法に資する体制</b></p> <p>入所型の児童福祉法を強化し、児童福祉法第26条第1項第2号の「一時保護」を、児童と関わる多くの人が必要とする仕組みを構築する。</p>
<p><b>人材確保に資する体系</b></p> <p>職員が定着し、専門に資するキャリアアップしているよう、人材確保に資する体系とする。</p>	<p><b>児童福祉法に資する体制</b></p> <p>児童福祉法第26条第1項第2号の「一時保護」を、児童と関わる多くの人が必要とする仕組みを構築する。</p>

## 全国家庭養護推進ネットワーク幹事会

- 相澤仁 (大阪大学福祉科学研究科教授)
- 新井淳子 (一般社団法人子どもみらい福祉協会)
- 松本愛理 (福祉大学総合福祉学部教授)
- 上野雅宏 (早稲田大学人間科学部教授、早稲田大学社会的養育研究所長)
- 木ノ内博道 (特定非営利法人千葉県児童養護センター理事長)
- 滝谷義子 (社会福祉法人社会福祉協議会理事、前理事長)
- 長田洋子 (二重県児童福祉協議会、フォスタリングチーム統括責任者)
- 藤田和弘 (二重県児童福祉協議会)
- 橋本真由 (全国児童養護推進センター協議会会長)
- 藤井由弘 (東京児童養護センター協議会理事)
- 前田知洋 (日本ファミリーホーム協議会副会長)
- 富田健男 (医療法人社団DEN理事長、早稲田大学理工学部先進理工学研究科教授)
- ロンク駿子 (一般社団法人ベアホープ代表理事)

## Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

### 社会的養護に関する事業体系と費用負担体系に関する検討WG

相澤仁 (大分大学福祉健康科学部教授)  
柏女望峰 (淑徳大学総合福祉学部教授)  
北川聡子 (せきのに児童発達支援センターセンター長、日本ファミリーホーム協議会会長)  
黒吉壽弘 (元厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害保健福祉課課長補佐)  
高谷任男 (慈愛福祉院ホーム長)  
藤原和光 (二草乳児院施設長)  
橋本達嗣 (全国児童家庭支援センター協議会会長)  
藤井康弘 (東京養育家庭の会参与、元厚生労働省障害保健福祉課課長)  
森田誠 (全国健康保険協会本部企画部企画グループ長)

## コーディネーター

相澤 仁

(共同代表)

大分大学福祉健康科学部 教授)



コーディネーターを務めます、相澤仁でございます。  
 全国家庭擁護推進ネットワークの共同代表を仰せつかっております、どうぞよろしくお願いいたします。

まず、共同代表の1人として、ウイルスの感染が拡大し、開催直前で緊急事態宣言の検討、発出という状況の中で、開催方法の検討やその手続きなど、皆様方に大変ご迷惑をおかけしましたこと、また、会が遅れ、昼食の時間が短縮されたことなど、多大なるご迷惑をかけましたことを、この場を借りまして心よりお詫び申し上げます、誠に申し訳ございませんでした。

このような状況の中でも、このフォーラムにご参加頂き誠にありがとうございます、心から御礼申し上げます。

Web の開催になり、期待通りのフォーラムになるか分かりませんが、スタッフ一同精一杯頑張っており、皆様方のご理解、ご協力のほど、どうぞよろしくお願いいたします。

それではシンポジウムを始めさせていただきます。

本シンポジウムのテーマは、先ほど藤井さんのほうからお話ございました「施設の多機能化と家庭養護の支援の仕組みづくりに向けて」です。

本シンポジウムの進め方ですが、課題提起を受けつつ、テーマについて、シンポジスト5人から15分以内、時間厳守でプレゼンテーションを、横川さん、橋本さん、薬師寺さん、奥山さん、柏女さんの順番で頂きます。

そのあと2人のコーディネーターより5分程度でコメントを頂き、それらを踏まえ、構造改革に向けた具体的な制度改正を視野に入れて、多機能化の在り方について、私のほうで論点を提示させて頂き、議論して頂きます。

最後に1人1分程度、まとめの意見を頂いて、それを受けて課題提起をした藤井さんからコメントをもらい、時間があれば私のほうでコメントさせて頂くというスケジュールで進めていきたいと思っております。

それではできる限り時間を取りたいと思っておりますので、早速シンポジストのプレゼンを開始したいと存じます。

## シンポジスト

横川 哲

(全国乳児福祉協議会 副会長、  
岐阜県・麦の穂乳児ホーム  
かがやき 施設長)



全国乳児福祉協議会の横川といいます、よろしくお願いします。

私のほうからは「施設の多機能化と家庭養護の支援の仕組みづくりに向けて」ということでお話をさせていただきます。

そもそも、家庭養護支援の仕組みについてということで、まず、核家族化や離婚等による 1 人親家庭の増加など、色々な要因があると思いますけれども、家庭での養育機能の低下ということがあって、それに対してどのように支援していくかということが一番のポイントになると思います。

先ほどの笹尾さんの話にも、藤井さんの話にもありましたように、今後の子育て支援施策の充実、母子保健施策の充実というものの上で、こういった施策同士の連携をどのようにやるかということが大きなポイントになってくると思っています。

その中で、子どもが権利の主体、家庭養育優先の理念ということで掲げられている、今回の児童福祉法改正が大きなポイントになっている、その中で私たち乳児院として、多機能化、高機能化の具体像として乳幼児総合支援センターを実現させたいと思っています。

一番重要なのが、子どもが権利の主体になっているかどうかというところをきちんと見極めていかなければいけないと思っています。

乳児院の今後の在り方のイメージとして、平成 24 年 9 月に乳児院の将来ビジョン検討委員会報告書というものを発表させていただきました。

ここに書かれている内容が一番シンプルで、理解がしや

すいと思っています。

この図の真ん中の四角の中にある一時保護所機能というところを、乳児院はそもそも、一時保護所に入所する年齢ではない子どもたちが直接乳児院に来ていましたので、この一時保護所機能というものを充実させなければいけない、その上で、矢印の右側にある、適切な養育環境の永続的保障を狙って、専門的養育機能、親子関係育成機能というところを充実させていきたいと、その部分については、関係性のアセスメントというものにきちんと為された上で、方向性について見ていきたいということで、出させていただきました。

その右側の、再出発支援機能、この再出発をやっていく上で、ある日突然急に里親宅に行く、ある日突然家庭に戻る、児童養護施設に措置変更になるという考え方ではなく、きちんとその環境になるために、ならしというものが大事だということを確認しました。

今説明したことを活字で書いてあるわけですが、先ほどの図の左側の、地域子育て支援機能という四角の中が、一番上に書いてあります、地域社会の要保護児童、要支援家庭への福祉的アプローチの重要性ということで掲げたものです。

その下の、適切な養育環境の永続的保障、かなり大きいテーマです。

これを乳児院として取り組んでいこうということをお願いしたところなんです。

その下の、法的(必須)義務機能というところについては、ここに 5 点書いてあります。

## Day 1. シンポジウム、施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

一時保護所機能ということを先ほど言いましたが、その下にもそういったことで考えていたという状況です。

一番下の地域子育て支援機能、当時は、この時に、養育支援訪問事業や、里親支援、児童家庭支援センターとの連携というものを掲げて、市町村との連携もしていかなければならないということを書いていました。

社会的養育を取り巻く状況ということで、平成 28 年度の改正児童福祉法で、里親委託率という言葉がものすごくクローズアップされた状況です。

その中で、里親委託率 75%、乳幼児についてはですけども、それを目指すためにということを掲げられました。

正直この話があった時にちょっとびっくりしたというか、75%という数字はすごい数字だなと思っていました。

その下の赤字で書いてありますが、里親委託はゴールではなく、里親による養育を展開するスタートなんだということ、やはり強調しておきたいと思います。

委託までではなく、委託からという考え方です。

これは、私たち乳児院や児童養護施設が、子どもをお預かりして、そこでどういうふうに養育を展開していくか、色んな課題が発生します。

その中で取り組んでいく必要があると。

里親家庭が孤立しないための支援ということについて大事にしていきたいと思っています。

乳児院の退所理由を昭和 60 年からずっと追ってみますと、一番左側の、親元、親戚引き取りのところですが、パーセンテージが下がっているという現状があります。

平成 11 年だったと思いますが、家庭支援専門相談員の配置がされたという状況で、当時は、早期家庭復帰事業といったことを強調されて言われていましたが、実際にはそのあたりからどんどん親元引き取りが下がっています。

しかしその横の、里親委託率は徐々に上がっている状況で、平成 28 年ではこういった数字が出ています。

一番近くの平成 30 年度の状況を見ますと、親元引き取りが 45.1%、里親委託 19.5%と、合わせると 64.6%の子どもさんが家庭養育にいつている状況です。

では乳児院の入所理由を見ますと、やはり左側の虐待の数が伸びているという現状があります。

それに加えて、私たちが肌で感じている点としましては、一番右側の精神疾患という理由での入所が増えている。

一番下に 19.4 という数字を赤字にしておりますが、実は肌で感じる点としては、精神疾患はもっと多いんじゃないかと思われるぐらい、入所のところで親が精神科に受診の必要性があると言われることが多い状況です。

次に、乳児院の入所に関して、虐待に特化して考えた場合、一番数が多いのはネグレクトです。

2 番目が身体的虐待、3 番目が心理的虐待、これは一般の虐待のパーセンテージと比較すると若干順位が違います。

今は心理的虐待が急増している状態ですが、1 位にネグレクトが掲げられているというところは、もしかしたら母子保健のところの、こんにちは赤ちゃん事業などの充実があったということが効いていれば、とてもいいなと思っています。

ネグレクト家庭はなるべく早く、早期発見、早期対応が非常に重要だと思っていますので、今後もその母子保健との連携が重要なポイントになると思います。

乳幼児の心身の状況を見ますと、今現在、今年度、昨年度を見ても、健全の割合が 48.5%、病児や虚弱児が 48.5%になっています。

これは乳児院の現場の中で、如何に病児、虚弱児への対応が重要なのかということをも物語っていると思います。

あと下の赤字のところに書いてありますが、先ほども言いました親の精神疾患が 2 割近くあるということで、これは今、療育も必要ですし、医療機関への受診も非常に多いです。

今現在うちの施設でも 1 人子どもが入院しているという状況がありますが、その入院の付き添いにも、1 日 2 交代制で、職員が毎日ついているという現状です。

先ほどから何度も話がありました、一時保護が増えているという状況ですが、乳児院においては、平成 25 年度以降、措置入所よりも一時保護が多いという状況です。

課題としては、何度も色々なところで言われていますが、受け入れ時の情報が不足、アセスメント不足ということで、援助指針がない、自立支援計画の立案ができていないということが課題として挙げられています。

それに加えて、健康状態の急変に素早い対応ができていない、これは子どもにとって不利益な状況になりますので、かなり大きな課題だと思っています。

## Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

被虐待児の割合が高いにも関わらずというのは、措置児童と一時保護児童の入所の状況を見ると、一時保護の児童のほうが被虐待児の割合が高いです。

その状況で家庭引き取りになっているケースが多いわけですから、再出発支援機能が働いていないというところが課題だと思っています。

乳幼児総合支援センターを目指してということで、掲げている図です。

図に書いてある6個の機能を挙げています。

先ほど藤井さんのお話にもありました、この機能ごとに、実際に取り組んでいったら義務的経費として措置費が上乗せになりますというお話であるなら、大歓迎です。

是非そういったことについてご尽力頂きたいと思っています。

その中で、ひとつひとつの機能について見ていきますと、小規模養育支援機能というところですが、小規模化は子どもの成長、発達にとっても大事なことだと思っています。

ただその一方で、養育の密室化や、養育者の抱え込みによる不適切な状況が起きないように考えていかなければならない。

そのために、右下に書いてありますセンター拠点機能というものを充実させるべきだと思っています。

養護児童等予防的支援機能については、特定妊婦とか、要保護児童のハイリスクケースに対して、今市で行われています要対協への積極的な参画がすごく重要だと思います。

私たちの乳児院でも今年度から、産前産後母子支援への事業を展開し始めましたが、恥ずかしい話ですが、市町村との連携を多くすると、非常に大きな課題が見えてきます。

要対協で語られている会議の内容が、非常に深刻なケースが多いという状況を感じています。

一時保護機能については、先ほど一時保護の課題について触れました。

その課題をどうクリアしていくか、これは児童相談所がしっかりしてもらわないと困りますと、いつも決まりきった言い方で私が言ってしまうので、大変児童相談所の先生方からは嫌な存在だと思われるようなところもありますが、私たち民間の乳児院側ももっと丁寧にやって、その中で習得、アセスメントした内容を児童相談所に返す、

一緒に協議しようという体制でやっていかなければならないと思っています。

親子関係構築支援機能、ここは乳児院が今一番力を入れて取り組んでいるところだと思います。

その中で、親と子どもの関係性を具体的にアセスメントする、アセスメントする上で、親との信頼関係を結ぶということの中で、アセスメントをしていく。

信頼関係を結ぶことができていかないと、親の受援力とか援助要請力というのはなかなか培えないと思っています。

私たちは、親の強みと弱み、親の課題と強みというものと、子どもの課題と強みというものをよく見極めていかなければならないと思っています。

次にフォスタリング機能、これは全国の乳児院がフォスタリング機能を受託できているわけではない、今の状況ではないです。

当法人でも、児童家庭支援センターのほうで、2名分だけフォスタリングを行う職員が配置されました。

その中で、里親が相談しやすく協働できる環境をつくる、継続的に支援ができる信頼関係を構築することが大事で、そこでの信頼関係によって、里親さん自身の受援力や援助要請力ということも大事にしていかなければならないと思っています。

アフターケア機能、これも思い切って、アフターケアという部分について長期的な予後まで乳児院が見るべきだということをご指摘頂きました。

正直私たち乳児院で仕事をしていて、対象は乳幼児期だけというような考え方ではこれからは難しいだろうと思っています。

今説明したように、そういったことを、先ほどの図にもありましたセンター拠点機能の役割として、各機能の管理運営についてチェック機能が必要だと。

包括的なアセスメントの充実ということに関しては、やはり私たち乳児院にそういった専門的な知識を持った人間を増やしていかななくてはいけないという状況があります。

他機関連携の充実ということに関しては、他機関をよく理解しなければいけないと同時に、乳児院という場所をよく理解してもらわなければいけないというふうに思って

## Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

います。

それが私たちの課題だと思っています。

4点目、ここはとても重要です。

小規模養育の評価、養育はどうか、養育の質はどうかということ点を点検しないと、一番大事なコアの部分がおろそかになっては意味がないと思っています。

5点目の、養育者の支援体制と人材育成、ケースカンファレンスなどを丁寧に行って、スーパーバイズ体制を構築していく。

養育者を支援しなければ、やはりやっていけないと思っています。

6点目、地域との交流も重要なポイントだと思っています。

7点目、乳幼児のアドボカシー、子どもの最善の利益、先ほども子どもが権利の主体ということを言っていますが、そうっておきながら、施設内で不適切なことが起きてはとんでもない話ですので、乳幼児のアドボカシーということについて、もう一度私たちが自己をチェックしなければいけないと思っています。

高機能化、多機能化を可能とする施策の整備や職員配置としては、新しくこういった取り組みをやっていきたいと思っているので、先ほど藤井さんの言われたような義務的

経費によって、そのことが保証されるということがとても重要だと思っています。

義務的経費の表がここにありますが、先ほど笹尾常務のほうにもお話頂きました、この児童養護施設、乳児院、里親等の委託の児童の数を見ていきますと、一番右側の、児童相談所の虐待相談件数と比較してもなかなか受け皿が伸びていない現状があるという状況です。

最後に今現在、令和元年度で19万3,780件という相談件数があります。

ただこれは児童相談所での相談件数ですので、市町村も含めていけばもっと多いだろうと思います。

その中で今、乳児院や児童養護施設の減少がみられているという現象の中で、行き場のない子どもたちということが発生しないようにするにはどうするかということが、本当に大きな課題だと思います。

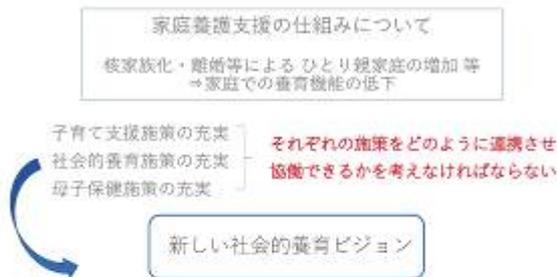
一番下に書いてあります赤い部分で、そのために乳幼児総合支援センターという方向性について出したわけですから、私たちが現場でもっと頑張っていかなければいけないと思っておりますが、それを保証する制度を強く要請したいと思います。

私からは以上です、ありがとうございました。

Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

『施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて』

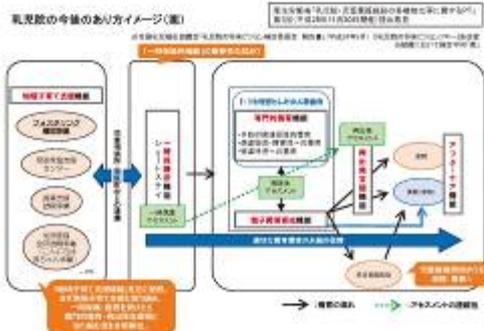
妻の穂乳幼児ホームかがやき  
横川 哲



『子どもが権利の主体』  
『家庭養育優先の理念』

乳児院の多機能化・高機能化の具体像として  
『乳幼児総合支援センター』を実現させたい

そもそも家庭での養育機能が低下したことにより、社会的に養育支援が必要になってきた。その養育支援の根拠をなるべく家庭に近い環境で子どもを育てるべきとの理念を掲げ、今回の『家庭養護支援の仕組みづくり』を考え制度・施策を充実させていかなければならない。



- ◎地域社会の要保護児童・要支援家庭への福祉的アプローチの重要性
- ◎適切な養育環境の永続的保障の充実にに向けた取り組みを基本理念に掲げる
- ◎法的（必須）義務機能
  - ・一時保護所機能→身体的ケア、心理的ケア、社会的養育を考慮した一時保護におけるアセスメントの適宜性
  - ・専門的養育機能→早期の発達援助的養育、情緒ケア・療育等への養育、発達障害への養育
  - ・親子関係育成機能→乳児のアセスメントを丁寧に行うための社会的養育性  
※施設の高齢福祉施設を具体的に展開（児童福祉所や市町村の保健センター等との連携強化）
  - ・再出発支援機能→家族復帰、転居支援、生涯学習のための支援
  - ・アフターケア機能→施設退所との連携を重視して
- ◎地域子育て支援機能（選択機能として）
  - ・養育支援訪問、母親支援、児童家庭支援センターとの連携、市町村との連携

社会的養育を取り巻く状況

- ・平成28年（2016年）改正児童福祉法→「子どもが権利の主体であることを明確化」し「家庭養育優先の理念を規定」
- ・平成29年（2017年）8月「新しい社会的養育ビジョン」を发出  
（令和2年度までに全目的にフォスターリング機関事業を完了させる）  
※2024年度までに0～3歳未満児 里親委託率75%  
※2026年度までに就学前の幼児 里親委託率75%  
※2029年度までに学童期以降の児童 里親委託率50%
- ⇒里親委託はゴールではなく、里親による養育を展開するスタート
- ⇒施設内の養育の展開と同様に様々な課題発生に対応していかなければならない
- ⇒里親家庭が孤立しないための支援体制の構築の必要性

乳児院の退所理由

年度	親元・親戚引き取り	里親委託（母子帰還）	児童相談所等へ送付変更
昭和三十九年	66.26%	33.04%	21.94%
平成二年	64.67%	33.68%	21.39%
平成九年	67.06%	33.47%	19.22%
平成十一年	63.91%	7.81%	24.40%
平成十五年	56.03%	9.89%	29.39%
平成二十年	55.76%	9.39%	26.49%
平成二十三年	57.27%	10.17%	24.15%
平成二十四年	50.33%	14.46%	25.82%
平成二十五年	45.91%	14.52%	32.34%
平成二十六年	45.40%	16.22%	30.72%
平成二十七年	45.40%	17.80%	30.60%
平成二十八年	44.4%	19.2%	28.8%

⇒乳児院の強みとして、家庭養育へつなげている割合が半数を超えている  
⇒里親委託に向けた丁寧なマッチングの実績が、その後の里親支援に生かされている

乳児院の入所理由

年度	虐待・経済的困難	状況・経済的困難	精神疾患
昭和三十九年	15.7%	3.4%	10.1%
平成三年	22.9%	7.1%	11.5%
平成十一年	16.0%	8.7%	13.7%
平成十五年	24.7%	10.2%	16.2%
平成二十年	25.9%	9.7%	18.8%
平成二十三年	32.4%	4.8%	19.5%
平成二十四年	35.0%	7.4%	17.8%
平成二十五年	32.2%	9.8%	16.8%
平成二十六年	35.2%	8.7%	16.2%
平成二十七年	33.8%	8.1%	16.2%
平成二十八年	38.6%	9.3%	17.9%
平成二十九年	39.4%	7.1%	17.5%
平成三十年	39.7%	8.4%	19.4%

Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

◎乳児院の入所理由の虐待の類型

1位 ネグレクト 2位 身体的虐待 3位 心理的虐待

◎乳幼児の心身の状況

健全 48.5% 病児・虚弱児 48.5% 障害児 3.1%

◎親の精神疾患が多い

(平成30年度実態調査より)

→ 子どもの発達の身体的側面に加え、心理的側面や社会的側面に大きな影響を及ぼす  
 病児・虚弱児の増加に加え、親の精神疾患が2割近くある  
 医療機関との連携がとても重要なポイント

**要保護児童等予防的支援機能**

特定妊婦や要保護児童等のハイリスクケースに対して市町村の要対協への積極的な参画と保健センター、児童相談所、市町村の子育て支援課、医療機関等との連携を密に行う。

⇒ 通所支援/産前産後ケア/ショートステイ

親子宿泊支援/養育支援訪問事業

【センター拠点機能の充実】

平成25年度以降、措置入所数より一時保護数が増加

【課題】

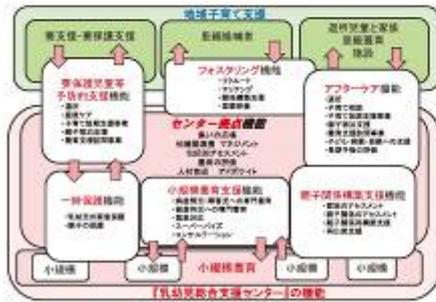
- 受け入れ時の情報・アセスメント不足
  - ⇒ 援助協力が無い/自身と社会との立ちまわれない/養育の方向性が不明瞭
- 健康状況の急変に素早い対応ができない
  - ⇒ 病院への送迎・入院等対応の困難
- 被虐待児の割合が高いにもかかわらず短期間で家庭引き取りになるケースが多い
  - ⇒ 十分な再出発支援機能が働いていない/再虐待による死亡事例
- 家族の精神疾患の割合が増加し、関わりが難しい保護者対応が課題
  - ◎面談DV事例が増加し、アセスメントのための一時保護ではなく、緊急に分離しなければならない事例が多い
  - ◎市区町村からのショートステイの事例が増加傾向
  - ◎ショートステイの理由も養育支援が必要なケースが増加

**一時保護機能**

平成25年度以降、措置入所より多く受け入れている現状の中で、子どもの安全な生活確保のための保護に加え、行動観察を中心としたアセスメントを丁寧に実施し、児童相談所への情報提供と支援の方向性の確認を行う。

⇒ 母子一体での一時保護受け入れをめざし親と子どもの関係性のアセスメントをより丁寧に。

【センター拠点機能の充実】



「乳幼児総合支援センター」をめざして

委託一時保護の動向

年度	委託一時保護件数	全児童平均保護日数	乳児院一時保護日数	施設に上乗せする乳児院の割合	乳児院平均一時保護日数	措置入所日数	併設一時保護日数	併設平均一時保護日数
H25	12204	25.5	2090	17.2	35.1	2069	1928	15.4
H26	13169	26.7	2372	18.0	34.9	2126	2482	16.7
H27	13674	26.1	2485	18.0	36.5	2025	2290	16.7
H28	16276	26.8	2671	16.4	37.3	1931	2978	18.7
H29	17048	27.3	2607	17.3	37.8	1850	3211	18.7
H30	20732	28.4	3159	15.2	40	1828	4141	19.4

【平成27年度以降は行政統計より】

**小規模養育支援機能**

小規模化は、家庭的雰囲気の中で愛着形成を促進できる利点は大きい。その一方で、養育の密室化、養育者の孤立や抱え込みに至る可能性もあり、不適切な対応へ進む懸念も認識しておくなければならない。

⇒ 病児弱児・障害児への専門養育/被虐待児への専門養育緊急対応/スーパーバイズ/コンサルテーション等

【センター拠点機能の充実】

**親子関係構築支援機能**

- 親と子どもの関係性を具体的にアセスメント
- 親との信頼関係を結ぶ一歩の受援力・援助要請力を培う
- 子どもの課題と強み、親の課題と強みを具体的に示す

⇒ 親子の愛着形成の支援。親自身が子どもとの関わりを肯定的に捉えられるような成功体験に繋げていく。

【センター拠点機能の充実】

→ 従来から乳児院が大切にしてきた強みとして、今後も丁寧に実践したい。

Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

**フォスタリング機能**

『子どもを大切に養育する』ための実践者（チーム）

- ◎里親が相談しやすく、協働できる環境を作り、継続的に支援ができる信頼関係を構築する。
- ◎「里親委任率を上昇させる」という短絡的な目標を設定するのではなく、『子どもを大切に養育する』ための実践者として、施設職員と里親がチームを作り、子どもの成長発達に応じた関わりを共に考え、共に喜び合える機関となりうるようにしていく。

【センター拠点機能の充実】

**アフターケア機能**

- ◎退所後、児童相談所の担当福祉士と、子どもと家族が居住する市区町村との協働の上で展開されるケア。親子で通所、親子宿泊支援、養育支援訪問事業等、子どもや実親、里親への支援も行う。
- ◎アフターケアをとおしての長期にわたる予後の評価は『乳幼児総合支援センター』の質的向上だけではなく、社会的養護を含めた社会的養育のあり方を、より充実・発展するための重要なエビデンスとなる。

【センター拠点機能の充実】

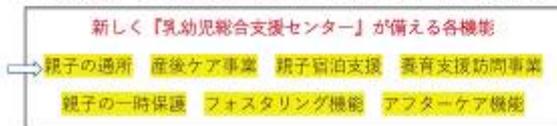
全ての機能を支え、統括する

**【センター拠点機能】の役割**

- ①各機能の管理運営…支援方針に則って支援が展開されているか確認
- ②包括的アセスメントの充実、強化…カンファレンスの体制整備、質的向上
- ③多機能連携の充実、強化…児童相談所、市区町村、委託施設関係機関、病院等
- ④小規模養育の評価…援助方針に則り養育が展開できているかを評価する
- ⑤養育者の支援体制と人材育成…スーパーバイズの体制の整備と研修計画の作り
- ⑥集いの広場の設置と管理運営…小規模の養育者や子どもと地域住民との交流
- ⑦乳幼児のアドボカシー…子どもの権利の利益を踏まえた取り組みを展開し地域社会に対し問題提起、乳幼児の権利擁護の働きかけを行う

乳幼児総合支援センターを支える施策の在り方

- ◎高機能化・多機能化を可能とする施策の整備や職員配置



- ・職員配置の充実と処遇改善
- ・国がすすめる「働き方改革」の視点
- ・職員の人材確保・人材の定着（子ども1人に対し3人の職員配置が必要）

◎「機能転換」と「地域分散化」について

- ・『乳幼児総合支援センター』の各種機能は、従来の乳児院の機能を充実・強化するものであって「転換」するものではない。多機能化や高機能化は、従来の乳児院の機能の中の『親子関係構築支援機能』がベースにあって機能し続けるからこそ、重層的に構築できるものであり、平成28年児童福祉法改正の家庭養育優先の理念を具現化するものである。
- ・多機能化や高機能化を充実させるためには、それぞれの機能を支える「センター拠点機能」が重要であり、専門職との密接な連携と即時の対応が求められるため「地域分散化」の例外であると考えられる。

◎義務的経費化による高機能化等の担保

表1 国統等委託率の推移（厚労省資料を一部修正）

年度	児童養護施設 20年度	乳児院 20年度	養育施設 20年度	合計 20年度	児童養護施設 21年度	乳児院 21年度	養育施設 21年度	合計 21年度
平成25年度	20,800	22.2	2,073	8.3	2,235	8.8	26,249	100
平成26年度	20,825	21.8	2,886	8.2	3,632	10.9	24,457	100
平成27年度	20,570	21.3	2,592	8.2	3,070	10.5	23,640	100
平成28年度	20,546	20.8	2,568	8.1	3,655	11.1	24,201	100
平成29年度	20,114	19.9	2,583	8.1	4,273	12.0	24,950	100
平成30年度	20,085	19.5	2,895	7.9	4,589	13.2	24,674	100
平成31年度	20,235	17.2	2,524	8.0	4,471	14.3	24,706	100
令和元年度	27,850	19.2	2,645	8.2	3,629	10.6	24,047	100
令和2年度	27,041	19.3	2,376	8.0	3,922	10.9	23,929	100
令和3年度	26,487	14.5	2,682	8.1	3,226	11.5	24,395	100
令和4年度	26,446	13.9	2,681	7.8	3,548	10.2	25,785	100

※ここ10年間の児童相談所虐待相談件数の増加に対し、社会的養護の受け皿は現状維持であり、社会的養護の要請に対応していないことは明瞭である。  
 ※多機能化等の要請が国統等委託の強化のみとなり、結果が児童福祉施設の定員削減につながるシミュレーションが示されるのは改正児童福祉法の理念に反する。  
 ※「子どもの権利の主体規範」が、改正児童福祉法の最大のポイントであるならば、日本の社会的養護従業者の更なる充実を含めて変更していくべきである。

- ・平成29年度の児童相談所虐待相談件数133,778件、平成30年度は159,850件、令和元年度は193,780件と増加しているが、児童養護施設、乳児院、里親等の社会的養護の受け皿は伸びどころか、児童養護施設や乳児院の員員については、減少が見られている。
- ・児童相談所の児童福祉司や心理職の数は、国の責任による抜本的な増員を計画しているが、乳児院の多機能化等に係る予算は、児童虐待・DV対策等総合支援事業による補助事業であり、各都道府県が予算措置をしなければ、乳児院側に多機能化に取り組む意思があっても実現できない。
- ・『乳幼児総合支援センター』をめざすなかで、職員の配置や財政的担保が都道府県の裁量に委ねられては、一体的かつ全体的な推進が困難。国には義務的経費化により、高機能化・多機能化を国の責任において担保することを強く要請する。

## シンポジスト

### 橋本 達昌

(全国児童家庭支援センター協議会 会長、  
児童家庭支援センター・児童養護施設・  
子育て支援センター 一陽 統括所長)



福井県越前市で、児童家庭支援センター、子育て支援センター、児童養護施設を運営している橋本と申します。

今日は、これらの社会資源を一体化させて地域支援を行っている立場から発言させていただきます。

そもそも私は、4年前の児童福祉法改正からこれまでの一連の流れは、児童相談所による施設措置を基軸とした社会的養護システムを、ファミリーソーシャルワークによって地域の中で、そして家庭の中で子どもを育もうとする社会的養育システムへと転換しようとするものと受け止めており、これは一面、従来の制度に内在していた問題や、制限の解消や緩和を目指したイノベーションであったと認識しています。

では、従来の制度に内在していた問題や制限とは何か、私は具体的に3点挙げたいと思います。

まず1点目、要保護児童を発見した場合、在宅のままであれば様子を見ようとするか、親子を分離するのか、白黒思考的な判断が即座に求められていたという点です。

私は、仮に在宅のままであっても、そこに支援者が頻繁且つ定期的に訪問し、学習支援や食事提供、家事援助を実施しつつ、些細な子どもの変化にも目を配るケアシステムを在宅措置制度として整備できれば、家庭の養育力を相応に補完できると考えます。

なお現状においても、在宅児童への支援制度として、児童相談所から児童家庭支援センターへの指導委託という制度資金がありますが、この費用の支出根拠が、先ほど藤井さんがおっしゃいましたが、裁量的経費であるが

故に、予算枠との兼ね合いから委託費の値切りが行われていたり、安易に委託期間の短縮が行われたり、18歳の誕生日で一律機械的に支援が切られたりするなど、不適切な運用が横行しており、支援現場からは義務的経費化が強く求められているところです。

次に2点目、親子分離を決定した場合には、施設に措置するか里親に委託するかのも二択を否応なく迫られてきたという点です。

従来は、施設がいいか里親がいいかといった、いたずらに貴重なリソース同士の対立をおおるような選択肢だったわけですが、例えば実家庭の脆弱さを、近くの里親が夕方や週末に子どもを一時預かりすることで補っていく、施設は、そのような親子と里親との共同養育の中で生じる子どもの発達課題や養育者の疲弊を、その専門スキルや、24時間365日対応できるケアワーク機能を生かして解消、緩和していく、このような、ケアラーや支援者を支援する、重なりや厚みのある仕組みが構築されれば、パーマネンシー保障は飛躍的に向上していくでしょう。

最後に3点目、実務的には児童相談所、一時保護所の入所定員や、施設や里親の受け入れ可能人数によって、社会的養護制度を利用する子どもたちの総量が規制され、行き先が決定してきたということです。

先の児童福祉法改正では、市町村が自ら子ども家庭支援拠点を創設し、要保護児童対策地域協議会の機能強化を図っていくことも示されました。

## Day 1. シンポジウム、施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

率直に言って、地域の状況が詳しく手に入り、家族の変容が瞬時に捕捉できる市町村が支援の中核機関となつて、自ら実施している子育て支援や母子保健事業、障害児者施策や生活困窮対策等を総動員して、子ども家庭支援に乗り出していけば、これまで児童相談所があまり対応できていなかった特定妊婦や生活困窮家庭、頼る者のない施設退所青年などにも支援は行き届き、その守備範囲は一気に拡大していくことでしょう。

以上をまとめると、1 点目ですが、実家庭に対する在宅措置制度の創設、とりわけ現状では指導委託制度の予算枠に左右されない運用の適正化。

2 点目、里親と施設の連動など、重なりや厚みのある支援体系の構築、いわゆる二重措置的な制度運用の承認。

3 点目、市区町村による相談支援体制がしっかりと確率され、他の福祉施策との接続強化が行われることによる支援キャパシティの拡大。

これらが一繋がり改革として実現すれば、施設の多機能化と家庭養護の推進は一気に加速するでしょう。

一方、最近地域では、子ども食堂や学習支援拠点などが市民活動団体等の尽力によって盛んに創出されてきています。

また今回のコロナ禍を契機として、多様な実施主体による見守り支援活動も活発化しています。

例えば福井県越前市では、行政保健師や民生児童委員、民間機関である児家センや社協の運営する児童センターの職員、学習支援拠点の運営スタッフらによって、食の提供を通じた見守り支援活動が市内全域で一斉展開されました。

余談ですが、越前市では、市内全ての社会福祉法人 19 法人がワンチームとなつて、地域広域取り組みを行う組織が結成されており、そこが学習支援拠点など地域での見守り活動を側面的に支援しています。

更に教員 OB を学習支援コーディネーターに、社会福祉司を見守り支援コーディネーターとして配置し、市民有志による見守り支援活動のシステム化を図っています。

さて、見守り支援活動の裾野を広げている民間事業者や市民活動組織のメンバーには、支援対象となるべき子どもやその保護者と良好な関係性を保っているケースが少なくありません。

彼らは関係が途切れないという意味で、息の長い、求めすぎないという意味で、緩い支援を、地域力や市民力をフルに活かして展開しています。

他方、我が国のほぼ全ての市町村には要対協が設置されていますが、残念ながらその形骸化が多方面から指摘されています。

これを打破するためには、このような子どもの居場所に集う市民ボランティアらに協議会へ参画してもらうことが必須と考えます。

更に、このような地域ネットワークが、官と民と市民の有機的な連帯を育むまでに進化すること、より具体的に言えば、官である基礎自治体が、地域人材の活躍に期待して整備した制度体系をベースに、社会福祉法人等の民間事業者が相互に連携しつつ、支援のプロ集団として広域的な取り組みを行い、合わせて市民ボランティア組織に属する市民も、地域独自のカルチャーや人間模様をよく知る地域のプロとして、ナチュラルに市民自治的見守り実践を繰り広げていく、多様な支援者らが互いを信頼しながら運動し、地域福祉を豊かにしていこうとする姿勢には、地域共生社会や SDGs の萌芽を感じます。

加えて今後、社会的養護から社会的養育への進化には、自立支援の各フェーズにおいて、子どもの権利擁護、すなわち当事者である子ども自身の参加や意見表明権を保障していくための仕組みづくりも不可欠と考えます。

具体的には、自己決定、自己選択を尊重するための、当事者と支援者との対話機会の確保や、アドボカシー制度の確立、更に中長期的展望で言えば、ケアマネジメントシステムの導入などが検討されるべきです。

このように、地域社会を舞台としたファミリーソーシャルワークやネットワーク、子どもの権利擁護を重要視していこうという試みは、まさに子どもの最善の利益のために地域社会全体で育むという社会的養護の基本理念の実行化であり、今日の本題である施設の多機能化への道しるべとなるものでしょう。

なお、ここまでの話を図示したのが今ご覧の図表になります。

まず 1、上の枠囲みの緑の文字の部分と図の左の緑で表示した部分ですが、実家か、里親か、施設かではない、むしろそれらが意図的にオーバーラップする新たな社会

## Day 1. シンポジウム、施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

的養育体制の構築についてです。

左端に、ケアラー、支援者への支援というフレーズを加えていますが、特にケアニーズの高い子には、支援の重なりというか、支援の厚みが極めて重要となります。

次に上の囲みの中の黄色の文字と、図の真ん中、やや上の部分です。

ケアマネジメント機能についてです。

中長期的な展望になるでしょうが、アドボカシーシステムの構築を前提に、当時者の思いをベースに作成されたケアプランに基づく支援システムの創出を理想形として描きました。

3 番目に、上の囲みの青い文字と、図の真ん中やや下の部分。

③地域社会から分断、孤立しないために、市町村と連動、一体化したファミリーソーシャルワークの拡充についてです。

この表現には、これまで地域から施設自体が孤立していたという意味や、他の子育て支援事業との接続が悪かったという意味の他に、施設から戻ってこないでという自治体の本音というふうに、そういう表現を一番下に書いてありますけれども、施設に入れば市町村のケースとしては終結というような、究極の地域からの分断をなんとかしたいという思いで記しました。

4 番目に、上の囲みのピンクの文字と、ピンク色で表示した図全体の円と、右下の部分です。

④要対協への民間支援機関の参入による再構築についてです。

要対協が息の長い緩い支援の基地局になること、更には、官と民と市民、3 層の連動によって、情報共有・発信機能や計画開発機能、調査教育機能を持たせていくことが肝と感じています。

最後にもう 1 テーマ、今市町村全体の約 84%を占める人口 10 万人未満の市町村において、相談支援業務は長らく、非正規職員が担うべき周辺業務として軽視されてきた経緯もあり、相談支援員の不足という厳しい現状に直面している市町村は少なくありません。

この点、自治総研の上林研究員の論考によれば、軽視の理由として、それが法律行為ではなく事実行為であること、行革圧力・公務員定数管理上の問題から非正規職

員の配置が前提であったこと、ケア的・家事的公務は女性向きのパート労働という認識が公務職場の常識となっていること、職務無限定で配転異動を命じられるものが評価される公務員人事制度において、職務限定の専門職は相容れない存在であること等を挙げており、これらはほぼ全ての小規模自治体の普遍的命題であると思います。

このような自治体では、総合支援業務や要対協業務の児家セン等への一部委託が検討されるべきと考えます。

現に下関市、別府市では、子ども家庭総合支援拠点の一部委託が、また福井県越前市では要対協調整機関業務の一部委託が行われています。

一方立教大学の原田教授は、一般論としてですが、公共サービスの外部化、行政機関から民間機関への業務委託について、背景に、直営よりも外部化したほうがコスト安になるという価値前提があると指摘しつつ、実際には、契約、評価、監査手続きの労力や費用が膨大となっていること及び、サービスの外部化が進むと内部にノウハウが蓄積されないばかりか、サービスを適切に管理、チェックできる人材が枯渇するとの懸念を表明しています。

2 人の学者の自治体公務職場の実態に係る考察は、私も全くもってその通りだと思います。

それ故、子ども家庭支援業務の一部委託に当たっては、決して単純なコスト論に陥ることのない調達方式を開発し、しかも下請けや丸投げといった従来の分離的・放任的な業務の在り方とは一線を画したクロスオーバー的な運営を心掛けるべきと考えます。

具体的には、互惠的(相互支援的)な役割分担や、統合的なミッションを明確化し、それを丁寧に確認しあつた上で、要対協スキームを生かした情報共有の日常化や、共同調査研究、共通研修、官民人材が合同してのアウトリーチ、訪問支援、共同面接の実施、そしてなにより、児童相談所と、市区町村子ども家庭総合支援拠点と、児童家庭支援センターや乳児院、児童養護施設等との定期的な人事交流等によって関係性を強化し、もってソーシャルワークの作法や判断基準、職業倫理、更には各々の現地、現場の臨場感等を共有すべきでしょう。

また自治体内部にあっても、委託先である民間組織にとって最適なカウンターパートとなれるよう、専門資格

## Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

を有する福祉事務所長をリーダーとした少数精鋭の福祉保健専門職集団を組織し、それを個人のコンピテンスに過度に頼ることなく、あくまでチームビルディングを意識しながら育成していくことが肝要と考えます。

今日のテーマである施設の多機能化、還元すれば、施設がパーマネンシーの保障に向けて地域支援機能を充実

させていくためには、実は、それを適切に評価しながら的確に使いこなせる専門能力や、専門知識の豊富な市区町村職員の存在が不可欠ということです。

私の報告は以上とさせて頂きたいと思います、ご清聴ありがとうございました。

Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて



【越前市の見守り支援のイメージ (要対協スキームの利活用)】



(H28)児童福祉法改正 ⇒ (H29)新しい社会的養育ビジョン ⇒ (R1)社会的養育推進計画

「社会的養護」から「社会的養育」への転換...

従来の制約条件(リミット)を 解消・緩和しようとする試み

制約条件1) 在宅のまま(様子見)か? 分離か? の“白黒思考”

制約条件2) 施設入所か? 里親委託か? の“二者択一”

制約条件3) 一時保護所&施設等の入所キャパシティによる “総量規制”

①「実家か、里親か、施設か」ではない、むしろその全てが連動する新たな社会的養育体制の構築  
 ②ケアマネジメント＝当事者の右も左もベースに作成されたケアプランに基づき(支援)システムの創出  
 ③地域社会から分離・孤立しないために、市町村と連携・一体化したファミリーソーシャルワークの拡充  
 ④要対協への民間支援機関の参入による高構築 (障がい児も参加できる計画開発会議・子育て支援会議)



地域を舞台とした重層的な家庭養護支援システムの構築



社会的養育への転換に際し、ネックとなるのは、基礎自治体における人事施策と官民協働のあり方

「福祉支援事業は新事業」

- ①法外行為でなく事業行為
- ②行政圧力・公務員企業管理上の問題から非正規職員が配置が困難
- ③ケア的・家事的公務員女性共働き
- ④パート労働という認識が分業機軸の常態
- ⑤職歴等限定で勤務意欲を喚び出される人材
- ⑥評価される人事制にない、職務実定の専門職は獲得しにくい存在

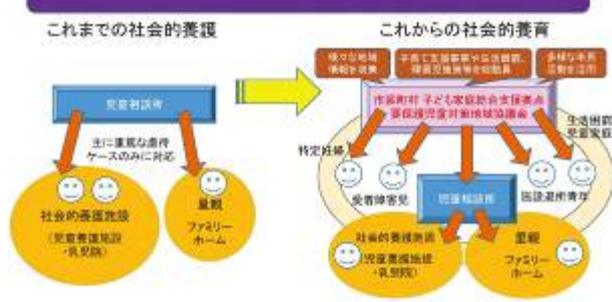
「公営サービス的外動化の阻害点」  
 (行政機関から民間支援機関への業務委託にまつリスク)  
 ~ 官制よりも外部の方が安上がりの心配 ~

「実際に、契約・評価・給与手続の労力」  
 (労務担当が毎日働いている)  
 ~ 民間にノウハウが蓄積されず、サービス委託に管理・チェックできる人材が育たない ~

「あるべき官民協働と自治体人事施策のイメージ」

- ①互角的・相互支援的な役割分担や機会的連携の構築を促す新たな保護定率対協スキームを基とした「情報共有の日常化」(共同調査研究/共通研修)
- ②官民人材が合同してのアウトリーチ(現場・現場訪問)支援
- ③児童相談所と子ども家庭総合支援拠点と社会的養護施設との定率人事交流
- ④自治体内部 → 福祉事務局長をリーダーとする福祉部専門職員団体の設立

支援の中核は、児童相談所(都道府県)から市区町村に



## シンポジスト

薬師寺 順子

(大阪府岸和田子ども家庭センター 所長)



大阪府岸和田子ども家庭センター所長の薬師寺と申します。

今日初めてお目にかかる先生方もいらっしゃると思いますが、どうぞよろしくお願いいたします、視聴されている参加者の皆さん、よろしくお願いいたします。

施設の多機能化と家庭養護の支援の仕組みづくりに向けて、今後どのような取り組みが必要なのか、全国児童相談所の代表としてではなく、一児童相談所の支援実践から見てきたことについてお話ししたいと思います。

施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりを考える前提として、まず児童相談所が関わる子どものニーズと保護者のニーズについて、そして今の支援実践の延長線上に見えてくる支援体制の在り方を考えていきたいと思います。

まず大阪府の児童相談所である子ども家庭センターの概況です。

所管地域は、政令指定都市である大阪市と堺市を除く41市町村で、6つの子ども家庭センターが担当しております。

所管人口、児童人口、管内警察署、市町村子ども家庭総合支援拠点の設置自治体数は御覧の通りです。

カッコ内は、岸和田子ども家庭センターのデータになっています。

岸和田子ども家庭センターは大阪の泉州地域を担当し、児童相談所、配偶者暴力相談支援センター、郡部福祉事務所の3つの機能を有しています。

次は、6つの大阪府子ども家庭センター、児童相談部門の職員の状況です。

国の強化プラン及び、令和元年改正児童福祉法に基づき、計画的増員を図ってきておりますことから、児童福祉司の児童相談経験年数、円グラフを見て頂きますと3年未満の職員が45%、5年未満で60.6%となっており、児童心理司も同様の状況です。

若い職員が多い職場となっています。

子ども家庭センターの最大の課題は職員育成です。

法定研修だけでなく、福祉専門職全体の研修や各所研修を実施していますが、最も職員を育てるのは、SVとの複数対応によるOJT、あと所内のケース会議になっております。

3年かけて育成プランというものを策定して、じっくり育てていきますと、いい児童福祉司、いい児童心理司に成長します。

大阪府では平成28年度より、子ども家庭センターの組織再編を行い、毎年度機能強化を図っています。

介入中心の相談対応課、支援中心の育成支援課という2課体制としておりまして、相談対応課は24時間365日、担当地域の在宅の全受付ケースについて、インターク・初期対応チームが初期アセスメントを行い、重症度の低い虐待事案の初期対応を迅速に実施しています。

一時保護に至ったケースは、左下にあります地区担当ケースワーカーが、子どものリスクやニーズをアセスメントし、保護者と話し合い、家庭引き取りとするか社会

## Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

的養護に移行するかを判断しています。

社会的養護に移行したケースは、施設入所、里親委託ケースを支援する育成支援課に引継ぎます。

育成支援課、右下のところですが、子どものケアニーズ、保護者の支援ニーズをアセスメントして、家族の状況に合わせた支援プランを組み立てています。

児童虐待対応の流れに沿って 2 課の機能を見て頂くと、上から相談対応課、育成支援課という流れで引き継がれていくことを見て頂けると思います。

6 か所の大阪府子ども家庭センターの児童虐待相談対応件数の推移です。過去 10 年間で 3.3 倍になっておりまして、中でも心理的虐待、警察からの面前 DV 通告の割合が増加しています。

最近の傾向としまして、深刻な DV ケースが増えており、被害親と子どもの両方の安全確保とケアに取り組んでいるところです。

一時保護件数の推移です。全体的に件数が増加しており、特に高校生年齢の一時保護が急増しております。

一時保護所だけでなく、子どもライフサポートセンターや自立援助ホームに委託をしているところです。

一時保護件数のうち職権保護が 7 割以上となっており、介入から始まる対応困難なケースが増加しているという状況です。

また委託先は児童養護施設が最も多く、次に里親が多いという状況になっております。

里親ファミリーホーム、施設の各年度当初の在籍児童数はご覧の通りです。

年度当初ですので、一番少ない数になっております。

下に大阪府管の里親家庭と施設数をお示ししております。

次は、施設入所児童の現状です。

虐待を受けてきた子どもたちの割合が高くなっており、障害児入所施設でも子どもの状態像が様変わりしている状況です。

子どもたちが、虐待や不適切な養育環境によって受けたダメージを回復し、家庭復帰や自立を目指していくためには、施設と子ども家庭センターだけではなく、児童精神科医療機関との連携が欠かせない状況になっております。

次は、里親委託児童の現状です。左下の里親委託状況を見て頂きますと、令和元年度 193 人、里親等委託率は 13.8%となっておりまして、全国比では低い数字なんです。着実に進めているところです。

乳幼児を中心に、里親への一時保護委託は 263 人と増加しており、保育所や学校への通学を継続できるようになっております。

右下に里親委託推進に向けた体制作りを示しています。

委託児童の拡大に向けて、職員を増員し、家庭移行推進チームを設置しております。後ほど詳しくご報告いたします。

次は、子ども家庭センターが抱える、主に社会的養護の子どもと保護者のニーズに合わせて実施している子どものケア、保護者支援の取り組みです。

中央子ども家庭センターに設置しております診療所、「こころケア」を中心に、施設入所児童の子どもたちを対象にした集団心理療法、トラウマに焦点化した認知行動療法、全センター児童心理司によりますトラウマインフォームドケアを実施しているところです。

また民間の専門団体と連携しており、CRC（チャイルド・リソース・センター）の親子プログラムですとか、MY TREE ペアレンツ・プログラム、男親塾の保護者支援プログラムに繋ぎまして、虐待に至った保護者の行動変容を支援しております。

担当の児童福祉司、児童心理司は、子どものライフストーリーワークの実践、アタッチメント理論を活用した保護者支援や里親・施設支援、子育て応援ワークブックなどの支援ツールを活用した保護者支援に取り組んでおります。

これらの支援実践は、子ども家庭センターが介入した子どもと保護者のニーズを把握することから生まれました。

私は、児童相談所がこれまで、急増する虐待通告への対応により、これまで十分できなかった子どものケアと保護者支援について、やっと児童相談所の体制が整備され、施設や里親と一緒にチームの一員として役割分担して支援できる体制になりつつある、「さあ、これからだ」と強く思っています。

施設入所、里親委託に至った社会的養護の子ども

## Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

状は先ほど申し上げましたが、虐待を経験した子どもたちは、身体発達の遅れ、衝動性や攻撃性、自傷行為などの行動上の問題、愛着障害やトラウマ関連症状など精神面の問題を示すなど、非常にケアニーズの高い状態にあります。

虐待や不適切養育を受けてきた、ケアニーズの高い子どもには、一番下にあります安全感・安心感が持てる環境で、日々の丁寧な関りや生活、学習の支援と共に、心理教育や心理治療、精神科通院、ライフストーリーワークなどの包括的な支援が必要となると、これまで先生方もおっしゃってきたとおりです。

施設や里親ファミリーホームとの事前の子どもの状態像と支援プランの共有、加えて、計画的な支援の実行が肝になると思います。

全ての子どもと保護者のニーズアセスメントと、支援プラン、支援の進行管理ができる体制となるよう、施設の多機能化と並行して、本体施設の養育機能を高める施策が必要であると思います。

一筋縄ではいかない子どもの養育、親子に対する支援の成功体験が、施設のこれからの地域支援、里親支援ソーシャルワークの基盤になると思うからです。

虐待に至った保護者と共に取り組むための支援ツールである、子育て応援ワークブックを作成しています。

これは児童相談所が関わる保護者のニーズに沿って作ってきたものです。

現在第3版を改訂中で、今の保護者のニーズに合わせて伝えたい知見を共有してご自身の課題に気づき、変わろうとする保護者を応援したいと思っています。

次に、子ども家庭センターで支援を中心に担当する、育成支援課の家庭移行推進チームの取り組みをご紹介します。

育成支援課は、施設入所児童を担当する地域担当の児童福祉司と児童心理司のチーム、施設との調整窓口を担う施設担当、そして家庭移行推進チームで構成しています。

家庭移行推進チームは、一番下にありますけれども、里親担当と、就学前の乳幼児の施設入所児童と、全里親委託児童を担当する児童担当がチームになって、家庭引き取りか里親委託への移行か、特別養子縁組かの方針を

決めて、支援の進行管理を行っています。

特に里親担当は毎月、里親支援機関と、施設の里親支援専門相談員と協議をしまして、里親家庭の支援の進行管理を担っています。

令和2年度には、家庭移行担当総括を配置しまして、SV体制を強化しました。

また、家庭移行担当児童心理司の新たな配置による、委託児童の心理的ケアの強化と、里親担当の複数配置によるSV機能の強化を図っています。

家庭移行推進チームと里親支援機関を担う乳児院や児童養護施設との緊密な連携によりまして、里親と委託児童のマッチングや、重層的な支援によりソーシャルワーク機能を高めていきたいと考えています。

今年度の里親支援体制です。

A型里親支援機関は、里親リクルートから調査、里親審査部会での報告、委託児童とのマッチング、委託後の継続した訪問支援まで一貫して里親を支援して頂いています。

こちらにあります、「おひさま」と「つむぎ」というのは、乳児院が運営されています。

各子ども家庭センターの里親担当と、B型の施設の里親支援専門相談員が連携しまして、施設を拠点とした支援体制を構築しようとしています。

施設の里親支援専門相談員は、子どもの養育の経験を生かして、里親と委託児童の関係や、里親家庭の強みと弱みを把握して、それぞれの里親家庭のニーズに応じた支援を継続する中で、ソーシャルワーク機能を高めています。

最後に、児童相談所が介入して関わることになった子どもと保護者のニーズに応えるためには、私たちは何ができるのかを考えた時に、ケアニーズの高い子どもに対する施設の専門的な養育力が今まさに試されていますし、児童相談所も、子どもの育ちのタイミングを捉えて、適切に心理的ケアや児童精神科医療に繋ぐなど、支援の進行管理機能を高めていかないといけないと考えています。

親に対する支援や、親子関係再構築支援も含めて、まだまだやるべきこと、やれること、やりたいことがあります。

児童相談所も、施設も、市区町村も、今の子どもの二

## Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

ーズ、保護者のニーズに応えるためには、ソーシャルワーク機能、特にアセスメントとチーム支援力を高めるための人材確保と育成、体制整備が必要不可欠であると思

います。

私からの報告は以上です、ありがとうございました。

Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

第3回FLECフォーラム（2021年1月10日）  
シンポジウム  
「施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて」

子どものニーズ・保護者のニーズと  
里親・施設と連携した児童相談所の取組み

大阪府岸和田子ども家庭センター  
薬師寺 順子

1

児童虐待対応の流れ（大阪府子ども家庭センターの場合）



5

大阪府子ども家庭センターについて

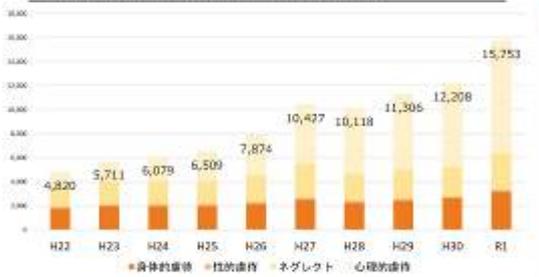
- 【地域の状況等】（令和2年4月1日時点）
- ・所管地域：大阪府・堺市を除く41市町村
  - ・所管人口：5,276,621人（897,338人）
  - ・児童人口：810,551人（1143,076人）
  - ・管内児童養育（政令市除く府域）：33養（8養）
  - ・府内の市町村子ども家庭総合支援拠点：23市町村（3市町） ※かっこ内は岸和田



- 【岸和田子ども家庭センターの機能】
- 児童相談所
  - 配偶者暴力相談支援センター
  - 都府庁社事務所

2

児童虐待相談対応件数等の推移



※過去10年間で、児童虐待相談対応件数は3.3倍  
※中でも、心理的虐待(警察からの通報のみ)の割合が増加

6

大阪府子ども家庭センター職員の状況

【児童相談所の状況】（令和2年度-6センター所長除く）

性別：男性 43名 女性 159名  
児童相談経験年数の平均：3.1年

配置状況

総務企画課・企画調整課 9名

相談対応課 124名

育成支援課 85名

（内職）児童相談業務経験なし：38名

児童虐待対応業務経験なし：40名

児童相談部門に配備された新規採用職員：34名



3

一時保護の状況①

○一時保護件数の推移



※全体的な一時保護件数の増加  
※近年の傾向として、特に高年齢児の一時保護が急増  
⇒一時保護先確保の困難  
⇒一時保護所(府内)だけでなく、委託の増加(施設への負担増)

7

一時保護の状況②

○一時保護件数(委託施設種別)及び福祉保護件数の推移

年度	管内	委託	計	福祉保護
H27年度	1,054	1,001	2,055	-
H28年度	1,125	1,020	2,145	1,212
H29年度	1,190	968	2,158	1,559
H30年度	1,137	1,225	2,362	1,812
R1年度	1,216	1,328	2,538	2,127

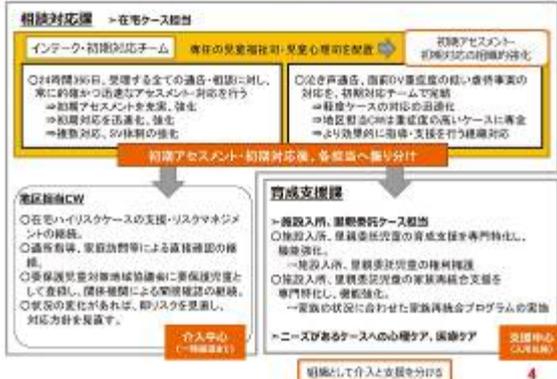
（内訳）

施設種別	件数
児童養育施設	546
乳児院	112
児童自立支援施設	119
児童心理治療施設	7
障がい児入居施設	116
児童	283
その他	106

※一時保護ケースのうち、福祉保護が7割以上  
⇒対応困難なケースの増加

8

（参考）大阪府子ども家庭センターの機能強化のための組織再編（H28.4～）



4

Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

里親等・施設 在籍状況

里親等・施設の在籍児童数（大阪府子ども家庭センター）各年度4月1日現在

年度	里親 FH	乳児院	児童養護施設	児童心理療育施設	児童自立支援施設	合計
平成29年度	144	102	1,226	117	70	1,659
平成30年度	156	103	1,168	128	78	1,633
令和元年度	162	89	1,137	120	72	1,580
令和2年度	192	92	1,117	118	63	1,582

- 大阪府管の里親家庭・施設数（令和元年度現在）
  - ・はぐみホーム（養育里親）176家庭 ・ファミリーホーム13家庭
  - ・乳児院4施設 ・児童養護施設25施設 ・児童心理療育施設3施設
  - ・児童自立支援施設2施設

施設入所児童の現状

- ・大阪府域の施設入所・里親委託児童等は、1,995人（令和2年度4月1日現在）
- ・虐待被害、障がいのある児童、愛着障がい、精神疾患のある子どもが増えている。
- ・子どもたちの家庭復帰、自立のためには非常に多くの個別ケアが必要である。

施設種別	児童数
乳児院	92
児童養護施設	1,117
児童自立支援施設	63
児童心理療育施設	118
里親・ファミリーホーム	192
自立援助ホーム	17
障がい児入所施設等	401
合計	1,995

子どもたちの現状

- 虐待被害児童の増加  
児童心理療育施設7割以上、児童養護施設6割、児童自立支援施設でも増えている。
- 障がいのある児童の増加  
児童養護施設でも増加傾向が、発達障がいなどのある児童が2割近く、さらに愛着障がい、精神疾患などの児童も少なくない。

子どもたちがダメージから回復し、家庭復帰や自立をめざしていくには、施設、センター、学校、病院などの連携による非常に多くのケアが必要になっている。

例えば、

- ・セブティなどの心理ケア
- ・診療用「こころケア」での専門的治療
- ・児童精神科への通院、投薬治療
- ・センターでの通所療育
- ・親子交流や家庭への支援など

里親委託児童の現状

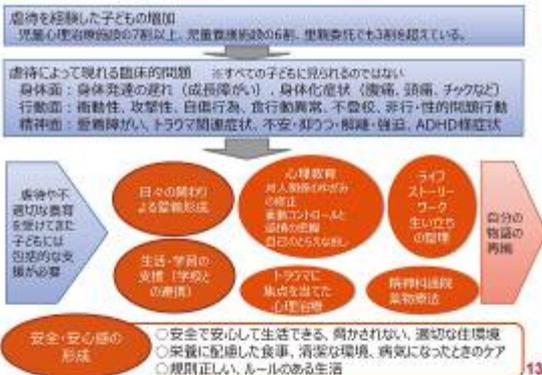
- ・大阪府域の里親委託児童は、1,931人（令和2年3月31日現在） 里親委託率は13.8%
- ・児童福祉法改正により、家庭養育への移行推進が義務の保護となっている。本年度よりセンターに家庭移行推進チームを設置し、職員を専員、ケースに応じた集中的な支援により家庭移行を加速し、里親委託を推進している。
- ・里親家庭が圧倒的に不足しており、待機への広帯、周知、アプローチ方法の改善も必要。

里親委託状況	里親委託推進に向けた体制づくり
<ul style="list-style-type: none"> <li>●里親・ファミリーホーム委託 193人</li> <li>●里親委託率 10.0%</li> <li>●児童福祉法改正により、家庭養育への移行推進が義務の保護となっている。本年度よりセンターに家庭移行推進チームを設置し、職員を専員、ケースに応じた集中的な支援により家庭移行を加速し、里親委託を推進している。</li> <li>●里親家庭が圧倒的に不足しており、待機への広帯、周知、アプローチ方法の改善も必要。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●里親・ファミリーホーム委託 193人</li> <li>●里親委託率 10.0%</li> <li>●児童福祉法改正により、家庭養育への移行推進が義務の保護となっている。本年度よりセンターに家庭移行推進チームを設置し、職員を専員、ケースに応じた集中的な支援により家庭移行を加速し、里親委託を推進している。</li> <li>●里親家庭が圧倒的に不足しており、待機への広帯、周知、アプローチ方法の改善も必要。</li> </ul>

1 子ども家庭センターの子どもケア・保護者支援の仕組み

- 1 診療所「こころケア」を中心とした子ども支援
  - こころグループ（施設入所児童対象の集団心理療法）
  - TF-CBT（子どものトラウマに焦点化した認知行動療法）
  - 各センター児童心理司によるトラウマインフォームドケア
- 2 民間団体との連携による保護者支援
  - CRC親子プログラム【NPO法人チャイルド・リソース・センター】
  - MY TREE ベアレンツ・プログラム【公益社団法人子ども情報研究センター】
  - 男親塾（父親向けの読書グループワーク）
- 3 担当児童福祉司・児童心理司による子ども支援・保護者支援
  - 社会的養護で暮らす子どものライフストーリーワークの実践
  - アタッチメント理論を活用した保護者支援、里親・施設支援
  - 子育て応援ワークブックや支援ツールを活用した保護者支援

施設入所・里親委託後の子どものケア



保護者支援のための「子育て応援ワークブック」

- 虐待する親や子育てに悩む親が、子どもへの適切な教育態度や対応を身につけられるよう応援し、虐待を防止する。
- 親が自分の課題に気づき、自分自身に変えようとする意思や変えられる力があると感じられるよう支援する。
- 自分で考えることで「子ども」「自分」の理解を深め、支援者と共同作業をすることで協力関係を作る。

（ワーク例）

子どもの気持ちをキャッチ…アタッチメント（安心感の育て方）

子どものトラウマを理解する…トラウマ体験とトラウマ反応等

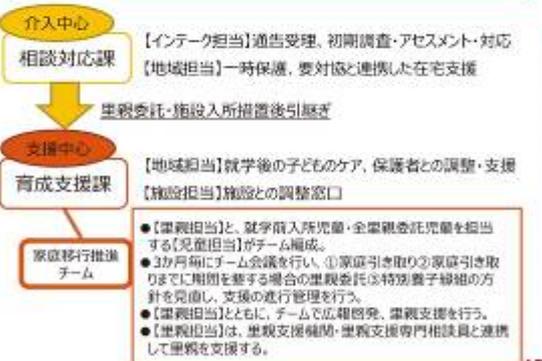
あなたが落ち着くことが大切です…イライラに気づき、イライラの背景を考える

やっぱ、体罰はあかん！…法律上禁止、暴力が脳の発達に与える影響

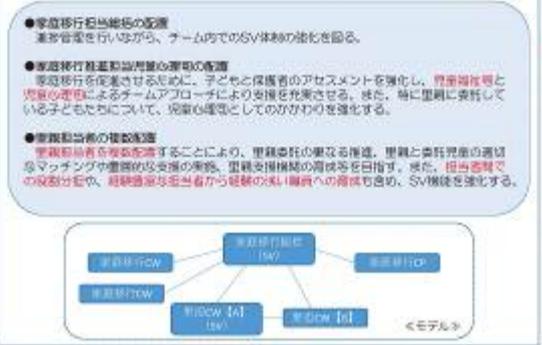
生活環境を整える…乳幼児期に多い家庭内の事故と対策

わたしの振り返り…わたしの生まれた家族、子どもの誕生、わたしの子育て

2 子ども家庭センター家庭移行推進チームの仕組み



家庭移行推進チームの強化（R2年度～）



Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

3 児童相談所とフostリング機関の連携による支援体制

各子ども家庭センターと連携したA型及びB型里親支援機関の支援体制



17

子どものニーズ・保護者のニーズに応えるために  
 私たちは何ができるか(アセスメントの共有とチーム支援)

	子ども ↑ 支援	親子関係 ↑ 支援	親 ↑ 支援
児相			
施設			
里親			
市区町村			
地域			

18

## シンポジスト

### 奥山 眞紀子

(社会福祉法人 子どもの虐待防止  
センター 理事)



よろしくお願いします、奥山です。

皆さんが語ってこられましたように、地域支援、家庭養育支援ということが非常に重要だということをおもっています。

私自身、現在、児童相談所の内部に入って色々関わらせて頂いていますが、妊娠期からの問題も多いです。ノアちゃん事件もありましたが、社会的養護出身の方が妊娠期からの問題を持っておられることも少なくありません。

自立支援のところで支援が切れてしまって、妊娠してまた初めて関わるという形になって、その間のプレコンセプションケア、つまり妊娠前のケアということが全くできていないということがあります。

それから虐待で一時保護と家庭復帰を繰り返して、最後は非行、問題行動で保護される子どもたちが非常に多いということに心を痛めています。

これは、福祉の敗北であるのです。一時保護して家庭復帰して支援に繋がっているにも関わらず、最後非行で保護するまでにいってしまうということは、福祉の敗北ですから、何が問題だったのかということ、きちんと事例を重ねて分析しなければならないはずですが、分析や検証をするというマインドがあまり福祉の中では育っていないと感じることが多いです。

それから、児童相談所が虐待対応を強いられてきているのは確かだと思いますが、虐待があるかないかだけの判断になっていることも危惧されます。

家庭の病理はどうなのか、子どもの心理は其中でどうなっているのかなどが上手く把握されていません。

例えば面前 DV で家庭訪問しても、喧嘩はやめましょうという、いわゆる「注意喚起」だけになって、そこで子どもがどのくらいの心理的影響を受けているかのアセスメントをせずに帰ってきてしまうことも起きているということも危惧しています。

それから、暴力をなくしましょうと言って、確かにお父さんが暴力を我慢するのですが、それまで子どもが傷ついているわけで、そこで暴力がなくなったら、試し行動も起こるわけです。そういうことを予測した支援ということも弱いと感じています。

更に、福祉司指導をかけるのですが、その福祉司指導にきちんとしたことを書いていて、それが守られなかったらもう一度一時保護ですよというような、きちんとしたメッセージが伝わっていないことで、ダラダラと流れていってしまうというようなケースも少なくありません。

児童相談所が子ども福祉の中心という考え方が今まで大きかったせいか、市区町村も児相化していて、虐待があるかないかの視点が中心になっている傾向があります。家族全体を見ていくという視点が少し薄くなってきているように感じています。

強制力のない市町村の支援だけでは有効性が少ない家族が取り返しのつかない状態になってしまうということも結構多く、やはり強制力のある支援も求められていると思いますし、先ほど社会的養護出身の方々のお

## Day 1. シンポジウム、施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

話しましたが、若者支援との連携も非常に大きな問題であると思います。

子ども家庭支援のモデルが必要で、どのような家庭にどのような支援を行うかということがきちんと構築されなければならないですし、家族の力動、心理プロセスなどを見る力が必要です。今虐待があるかないかではなく、ナラティブな、叙述として、ストーリーとして見るアセスメントがきちんとできなくてはならないはずで、そのような方向性が提示される必要があります。

そして単なる見守りではない支援が為されなければならない。

在宅での強制力のある支援も重要でしょうし、支援メニューの多様化と費用の支弁も必要です。

例えば、在宅措置や通所措置というところはビジョンで強調されましたけれども、その在宅措置や通所措置に関しては費用支弁ということも考えなければいけないと思います。

連携に関しても、今まで言われていたことですが、代替養育から家庭復帰後の支援がなかなか上手くいっていないケースが非常に多いものです。代替養育中から、家庭復帰後を予想した支援をしなければならないはずで

す。実の親元に帰った時に子どもが様々な試し行動をしてくるということもあって、また崩れてしまうということも少なくありません。

これらが、一連の支援として計画が立てられていかなければならないでしょう。

また、在宅支援の自立支援も重要です。在宅支援から自立していくお子さんたちへの自立支援です。

今まで自立支援というと、代替養育からの支援ばかりが考えられているのですが、在宅支援からの自立をどう支援していくのか、それも大きな問題です。そこをきちんと確立していく必要があると思います。

これまで、虐待対応に関わってきて、今までの虐待対応がどこで間違えたんだろうと思うことも少なくありません。

私たちは一生懸命やってきたつもりですが、虐待は減らない、そして虐待死も減っていないということを考えると、今までの虐待対応が一体どこで間違えたのかとい

うこととなります。d ここでは、どちらかという代替養育に関してを中心に見ていきたいと思います。

大きな間違いのひとつは、子どもの権利中心という理念が普及していなかったということがあると思います。1994年に子どもの権利条約を批准していながら、それを担保する国内法が整備されていなかったということは非常に大きいと思います。

ですから、子どもの権利に対する意識が根付いていないのです。

児相の役割が子どもの権利擁護というのは、本来一番重要なのだらうと思いますが、法律上もそれがきちんと名言されていません。

子どもに関する親等からの相談に乗るとというのが児童相談所の第一の役目になっていますので、その問題は非常に大きいと思っています。

それから子ども虐待という新たに認識された問題に対して、それまでの装備で戦おうとしたことも大きな問題だったと思います。児童相談所、児童福祉施設に丸投げされたということだと思います。

1990年代に、子ども虐待という問題が出てきた時の対応が大きな方向性の間違いだったのではないかと思います。

3つ目が、司法をしっかりと巻き込めずにいることです。司法を巻き込もう巻き込もうとしても、巻き込めずにいる。

これもやはり子どもの権利を担保する法律がないというところも非常に大きな問題だと思っています。

この問題は明日、議論が為されると思いますので、こちらに譲りたいと思います。

1990年代に間違った方向、つまり、虐待という新しい問題に適切な方向ではなかったのではないかと、私はずごく気になっています。

歴史を振り返ってみましょう。一部の先駆的な活動から、90年代の初期に東京と大阪で民間団体が立ち上がって活動が開始されたわけですが、当時の厚生省は、子ども虐待は存在しないんだということを言っていました。

舵を切ったのは1996年のマネジメントモデル事業です。

それまで舵を切れなかったですし、更にその後2000

## Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

年に児童虐待防止法ができる時にも、相当な抵抗がありました。

そして一方で、では里親の団体は何をしていたのかということを見ると、厚生省の天下りさんがトップにいて、革新改革を阻んだ全国里親会というのを私は見えました。

これも大きな問題だったのではないかと考えています。

これまでの施策の問題点として、代替養育が、大人が子どもを保護するんだという理論で成り立ってきたという問題があります。

子どもの権利主体性が二の次になってきたということも大きな問題ですし、虐待を受けた子どもの受け皿が、それまであった児童福祉施設に丸投げがされた。

新しい問題には、新しい制度が必要で、新しい場が必要だったはずでした。

そして子どもの権利として、家庭が与えられること、意見が聞かれることというのが重視されてきませんでした。海外で色々なことが起きていたのに、それが日本に入ってこなかったのです。

例えば、措置制度は子どもが選べない制度ですけども、施設間格差、評価制度の不備ということがかなり大きな問題として残って来てしまいました。

虐待という新しい問題に、その場しのぎ、絆創膏でしのいできた施策なのです。また、非常に改革がゆっくりです。

何も大きくは変えられない状態が続いた中で、やっと少し改革のスピードが上がったのが28年、29年の児童福祉法改正、新しい社会的養育ビジョンということだったと思います。それに、いたましい結愛ちゃんや心愛ちゃんの事件が起きて更なる推進がなされましたが、代替養育にはあまり大きな影響がなかったと思います。

では、私に課せられた新しい社会的養育ビジョンに関して、今までにどれぐらい実現されてきたのかを見たいと思います。

先ほど藤井さんが、ビジョンはビジョンだとおっしゃいましたけれども、新しい社会的養育ビジョンの50ページ以降を見て頂くと明確な工程が書かれています。

これは、座長として、時の厚労省の審議官と綿密な協議をさせて頂いて、財政的な面を考えてもこの時期なら

ばできるだろうというものは時期を示し、現在では財源が確保されていないので、「財源を確保してできるだけ早期に実現」と書かれているところもあります。

それはこちらとしてはかなり譲ったというようなところがあって、そういう書き方にもなっていますけれども、そういう目標が、どの程度達成できているのかということを見てみましたところ、ほとんど達成されていないということに私はすごくショックを受けています。

スライドで、赤で書いてあるのが8割方達成されていないと考えられるものです。まず代替養育全体としては、代替養育中の養育プラン、それからソーシャルワークプランをきちんと作りましょとされています。これは里親さんも一緒に作りましょ、できれば子どもも一緒に作りましょということなんですけど、いまだに、まだ旧態依然とした「自立支援計画」しかなされていないところが多くて、計画が、全く行き渡っていないのではないかと思います。

そして更に大きな課題として、子どものケアニーズの内容や程度による加算制度の導入があります。これを29年度から準備して、試行を重ねて、財源ができたところでGOにすると書かれていますが、準備もほとんどできていません。

あとで厚労の方がもし意見があれば言って頂きたいと思いますが、やはりこれも全然進んでいない。

では里親制度はどうか、1番目はさっきと同じケアニーズに応じた措置費です。ショートステイは里親さんができるようにはなりましたが、一時保護を里親さんをお願いしているんですが、保護する子がいない間の保障というのは何もありません。一時保護をする里親さんに、そういう保障をすることも必要です。一時保護里親など、色々な里親の「類型」と書いてありますけれども、里親さんを分類してしまうということではなくて、色々なやり方というのに関してきちんと対応するような制度の考え方を持ってくださいということも進んでいません。

それからファミリーホームの話はあとにしますが、委託児童数、委託里親数に応じた里親相談支援員の配置とか、事業の継続性、安定性を考慮して、法定化・公費負担制度の導入という、これはフォスタリング機関ですね、先ほど来言われています義務的経費に移行してください

## Day 1. シンポジウム、施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

と書いてあるのも、これは財源がないということはあるのかもしれませんが、そちらの方向になかなか向いていないということがあります。

唯一できたのはフォスタリング機関のガイドラインぐらいでしょうか。

家庭養育推進計画は立てられましたけれども、先ほどの笹尾さんのお話にありましたように、格差が非常に激しくて、本当にこれで達成できるのか、やる気があるのかと思ってしまうほどの、家庭養育推進計画です。

乳幼児期の問題に関しては先ほど来お話が出ていますので、これに関してはいいと思いますが、特別なニーズがある子どもを施設でケアする場合には、子ども1人にケアワーカー2人を配置するというような基準が必要ということも謳っているんですが、これもなかなかその方向に進んでいるのかどうか、非常に疑わしい感じがしています。

先ほどのセンターの話は、お話し頂いたので省きますが、多機能化・機能転換に関してプロジェクトチームを発足させるというようなことも、もう少し積極的に為されてもいいはずですよ。

ちなみに、スライドでは、赤はやっていない、茶色は少しはやっている、黒は達成できたということで色分けしています。

地域分散化された小規模施設は職員配置が1対1になりましたけれども、今度は高機能化のほうが進んでいないです。

多機能化、機能転換ということもなかなか進んでいません。

一時保護改革ですが、ガイドラインは作成できました。内容に関しては私自身不満足な点が結構あります。例えば、職員配置基準は児童養護施設と同じではダメで、それ以上にしましょうと言ったのですが、それは明記されていません。

一時保護スーパーバイザーの創設と研修ということも為されていませんし、開放的空間として確保するための施設の一時保護定員枠というのを設定して、できるだけ一時保護所というよりも、施設や里親で一時保護ができるようにしていく方針が提示されていますが、なかなか進みが遅いのです。

通学、送迎の問題や、或いはスーパーバイザーの配置がなかなか進んでいないと思いますし、アセスメント一時保護の平均入所期間、在籍校に通学できる学童以上の子どもの統計ということを可視化することを求めています。それがなかなかできていません。

第三者評価は、第三者評価の基準は作られましたが、これからの問題かなと思っています。

永続的解決、パーマネンシー保障に関してもなかなか進んでいません。

平成29年の特別養子縁組の制度の改革は行われましたが、それに向けてどうやってパーマネンシーを保障していくのかを明確にしていくということがなくて、養子縁組のあと27条1項2号の指導をかけなさいみたいなところはやっているとは思いますが、支援ということが本当にそれだけでいいのかということも思うところですよ。

産前産後母子ホームも、本当に支援だけではなくてホームをきちんとするということができていませんし、親子里親もできていない。

児童家庭支援センターに関しては、先ほどもお話にありました、支援内容を加味した経費が払われるようにということも書かれていますが、それもできていません。

在宅措置、通所措置は、行政処分ですから行政が費用をきちんと保障するということができていないと思います。

リーガルソーシャルワークは先ほど言いましたように、明日セッションがあるのでそちらでの議論に託します。

市区町の支援に関しても、赤だらけですよ。市区町村の支援というのはとても大切なことだと思っていますので、ここが赤だらけというのはとても困ったことだと思えます。

自立支援に関しては、私は、ケアリーバー法を作るぐらいの形で、法律を作るんだという方向で動くべきだろうと思います。

そして、非常に重要なのは子ども福祉の評価機構の構築です。これができなければ、先ほど藤井さんたちが民間へというお話をしましたが、それを実現するためには、この評価のシステムで質を担保することが重要な鍵になると思います。

## Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

評価をする場合、評価機構がきちんとできているかどうかということが大きなポイントになるだろうと、そうではないと危険性が大きいということになるだろうと思います。

子どもの権利擁護に関しては、今、厚生労働省でワーキングチームが形成されて議論が進んでいるところです。

今回は児童相談所のところはお話ししていません。話すともっと長くなってしまいます。

新しい社会的養育ビジョンが発出されて、もう3年半たちました。子どもに待たないはずですが。

今日の子どもはダメで明日の子どもはいいというわけ

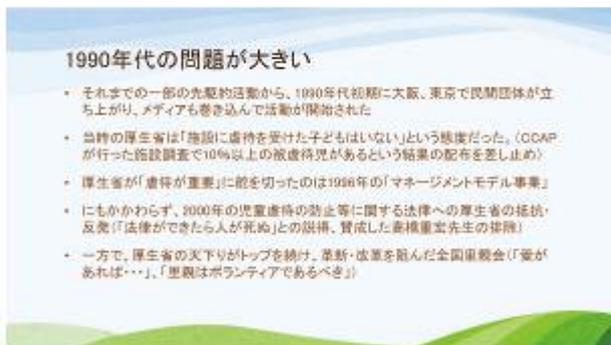
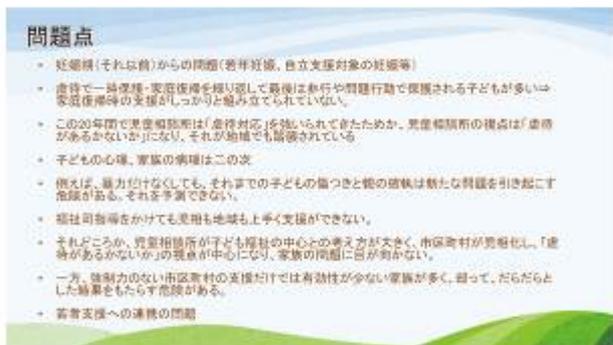
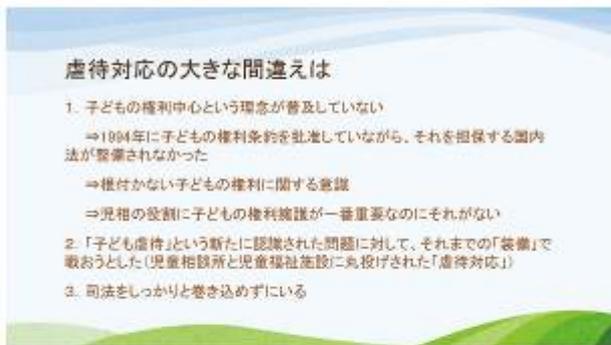
ではないので、とにかくスピードが必要です。そのためには爆発力と持続したエネルギーが必要だと思います。

機を逸した変化というのはマイナスに傾くことがあるということは十分知っておいて欲しいと思います、だからこそスピードが必要です。

なにより、子どもの権利、子どもの最善の利益が優先されなければならないんですが、先ほどもお話ししたように、やはり子どもの権利を保障する、担保する法律ができていないということは非常に大きな問題だと思います。

以上です。

Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて



Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

### その場しのぎ、絆創膏でしのいだ施策

行政主導の改革の限界

- 改革の速度がゆっくり
- 部分的な変化

⇒改革のスピードが少し上がったのは以下の二つ

- 「新しい子ども家庭福祉に関する専門委員会報告書」⇒平成28年+29年児童福祉法等改正+新しい社会的養育ビジョン
- 総愛ちゃん、心安ちゃん事件で更なる推進が起きたが、代替養育には影響は少なかった

### 2) 里親制度(続き)

- 児童相談所等が実施するフォスターリング業務の質的向上策として、リクルート手法、里親研修、委託後里親支援などを強化・開発するための研究事業や児童相談所やフォスターリング機関職員などを対象とした業務に関する研修制度の充実【国】(平成 32 年度)
- フォスターリング機関事業実施のためのプロジェクトチームを発足させ、フォスターリング 機関事業運営ガイドラインを作成、ガイドラインを元に各事業業者や都道府県、児童相談 所設置自治体への説明会を行った上で、補助金事業として実施【国】(平成 29 年度から プロジェクトチームを発足、準備期間を経て平成 32 年度までに実施)
- 実施状況を把握した上で、事業の継続性・安定性を考慮して法定化、公費負担制度の導入【国】(必要な財源を確保し、できるだけ早期に実現)
- 都道府県等は、家庭書育推進計画(フォスターリング機関事業を平成 32 年度末までに創設して、家庭書育を推進する計画※)を作成【都道府県】(平成 30 年度)。※3 歳未満は概ね 5 年以内に、それ以外の就学前の子どもは概ね 7 年以内に、原則家庭書育(里親委託率 75%)を達成し、学童期以降は概ね 10 年以内を目処に里親委託率 90% を達成する計画



### 新しい社会的養育ビジョン 代替養育に関する部分を抜粋

赤:達成できていない 茶:部分的達成 黒:達成

### 3) 乳幼児(就学前)の代替養育と乳児院の改革

- 乳児院のケアニーズの内容や程度に応じた加算を導入し、特別なニーズがある子ども以外は、原則として里親委託とする【国】(平成 29 年度から準備、試行を重ね、必要な財源を確保し、できるだけ早期に実現)
- 一定の基準や程度に応じて特別なニーズがある子どもを施設等でケアする場合は、子ども 1 人にケアワーカー 1 名を配置するなど十分な職員配置基準とする。さらに、その施設の場合は規模で地域分散されたものであり、施設入所が必要な場合であっても、その養育期間はなるべく短いものとする【国】(必要な財源を確保し、できるだけ早期に実現)
- 本報告書に基づき乳児院の置育の規模や新たな事業を明確にし、乳児院及び家庭を支援するセンターとしての機能の明確を提示するとともに、乳児院の名称を変更【法律改正まで】は議決とする【国】(平成 33 年度)
- 都道府県等は、乳児院の併置となる児童養育の施設と乳児院の機能転換を担う乳幼児家庭書育移行計画【平成 30 年度から入附時の里親委託を推進し、概ね 5 年以内には特別なニーズのある子ども以外が里親委託となること(里親委託率 75%以上)を実現】を作成【都道府県】(平成 30 年度に計画立案)
- 乳児院の多機能化・機能転換を進めるため、現場担当者を含めたプロジェクトチームを発足させ、フォスターリング機関事業実施のためのプロジェクトチームとも連携することで実行ある施設事業【国】(平成 29 年度からプロジェクトチームを発足、あわせて学童期以降の在り方について検討を進める)

### 1) 代替養育全体

- 児童福祉法第 3 条の 2 の解釈を周知【国】(平成 29 年度)
- 代替養育中の、児童相談所が作成する継続的解決に向けたソーシャルワーク上のプラン、里親や施設が中心となって作成する養育プランに関して、児童相談所運営指針に明示し、里親及び施設に周知する【国】(平成 29 年度)
- 代替養育における子どものケアニーズの内容や程度による加算制度の導入(年齢、子どもの行動上の問題及び心理的問題、医療的ケアの必要性、障害支援区分など)【国】(平成 29 年度から準備、試行を重ね、必要な財源を確保し、できるだけ早期に実現)

### 4) 学童期以上の代替養育と児童養護施設・児童心理治療施設・児童自立支援施設、障害児入所施設、自立援助ホームの改革

- 子どものケアニーズの内容や程度(性別、子どもの行動上の問題及び心理的問題、医療的ケアの必要性、障害支援区分など)に応じた加算制度の導入【国】(平成 29 年度から準備、試行を重ね、必要な財源を確保し、できるだけ早期に実現)
- ケアニーズの内容や程度による加算制度の導入に際し、従来の施設類型の在り方について見直し、施設はある程度以上のケアニーズの子どもを対象とし、小規模化(最大 4 人)
- 地域分散を進めるとともに、少なくとも子どもが施設に存在する期間中に管理職級のケアワーカーが配置される体制の構築を図ることを見直し、また、ケアニーズの対応や施設において高度専門的ケアが必要な場合は、その専門性を発揮させ、(例) 施設内に専任の生活支援官を配置する(小規模施設)【それぞれの生活実態から必要に応じて】(例) 施設が集合したもので対応する(看護師及び医師の配置など)【ことができる仕組みとする。その場合、生活単位は小規模(最大 4 人)でありできるだけ短期間の入所を確保とする。児童自立支援施設で、ケアの専門性を発揮できる小規模な生活単位とする。】【国】(必要な財源を確保し、できるだけ早期に実現)
- 施設の小規模化・機能転換(入所ケアの高密度、児童養育児童書育支援機能、一時的保護、ショートステイ機能、フォスターリング機関事業、児童養育支援センターなど)を推進する在り方の検討【国】(平成 29 年度)
- 都道府県等は、学童期以上の子どもの代替養育を必要とする子どもの数、ケアニーズ別の人数などを把握するとともに、児童養育や施設養育を必要とする子どもの人数、施設や 適切な施設について平成 31 年度までの計画を作成、同時に、施設を多機能化・機能転換して児童養育施設として機能するよう計画する【都道府県】(平成 30 年度に計画立案)。なお概ね 10 年以内を目処に里親委託率 90% を達成する計画

### 2) 里親制度

- 里親制度においても、ケアニーズの内容や程度による加算制度を導入し、その程度によってフォスターリング機関への公費負担、ファミリーホームへの委託費、里親への手当を決定する仕組みを導入する【国】(平成 29 年度から先行事例の共有、必要な財源を確保し、できるだけ早期に実現)
- ケアニーズの内容や程度による加算制度の導入に際しては、現在の専門里親制度を見直しとともに、ショートステイ里親・一時保護里親・教子里親などの類型を創設する。類型毎の研修制度の整備、里親の名称を変更する【国】(平成 31 年度に実施)
- ファミリーホームの養育者を里親に限定する。なお、現在、里親以外で養育者となっている者には里親登録を義務付けるなど経過措置を設ける【国】(平成 29 年度に周知、平成 30 年度に実施)
- 里親支援事業の充実強化策として、委託児童数・委託里親数に応じた里親相談支援員の配置、里親委託中の子どもの実親との面会交流支援を里親支援事業に追加【国】(平成 31 年度)

### 5) 一時保護改革

- 本報告書に基づいた一時保護所の在り方ガイドラインを作成するとともに、職員配置基準を児童養護施設と同等以上とすることを明記。【国】(平成 29 年度)
- 一時保護職員の研修特加【国】(平成 30 年度)
- 一時保護スーパーバイザーの創設と研修【国】(必要な財源を確保し、できるだけ早期に実現)
- 子どもにとっての生活必需品が個人所有として初日から配布できるような財政的手当【国】(必要な財源を確保し、できるだけ早期に実現)
- アセスメント一時保護施設を開放的な空間として確保するための、施設の一時的保護定員枠の設定【国】(平成 30 年度)・一時保護施設特別加算費の要件を見直す等により、地域に分散した小規模な一時保護専用施設の設置を促進【国】(平成 31 年度)

Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

5) 一時保護改革(続き)

- 一時保護委託を受けた施設もしくは児童に対する通学送迎加算の創設【国】(必要な財源を確保し、できるだけ早期に実現)
- 閉鎖空間での緊急一時保護、開放空間でのアセスメント一時保護を整え、閉鎖的空間における緊急一時保護期間の短縮及び緊急時の手続保護制度の創設【国】(平成 32 年度より実現)
- それぞれの職員配置基準の適正化、スーパーバイザーの配置の推進【国】(必要な財源を確保し、できるだけ早期に実現)
- 都道府県等において、上記ガイドラインに基づき、既存の一時保護所の見直し、一時保護所施設・一時保護委託事業の必要数、一時保護に関わる職員の育成など都道府県一時保護適正化計画(平成 31 年からの 3 年計画)を策定【都道府県】(平成 30 年)、5 年後には、児童一時保護とアセスメント一時保護の平均入所期間及び滞留枚数に達する半数以上の子どもの統計を取り可視化する。
- 一時保護の第三者評価の準備と実施【国】(平成 29 年度第三者評価基準・項目・評価方法の策定、平成 30 年度専門チームによる試行、平成 32 年度以降、全一時保護施設で実施)、併行して、一時保護所における子どもの権利擁護状況の研究事業(一時保護所訪問の調査・匿名アンケート調査など)【国】(平成 30~32 年度)

4. 自立支援

- 上記国レベルでの検討を踏まえ、
- 自治体レベルでの自立支援に関する検討組織の設置と「当事者」の参画【都道府県】(平成 33 年度)
- ケア・リーパーの実態把握の自治体の責務化と毎年の公表の実施【都道府県】(平成 33 年度)・高等学校卒業後の進学機会の保障【国】(平成 31 年度)
- 地域生活支援の強化方策の実施【国】(平成 31 年度)
- 「社会的養護自立支援事業」の評価と今後の在り方の検討【国】(平成 32 年度)
- 「在宅措置」をうけた子どもの自立支援の在り方の検討【国】(平成 32 年度)
- 社会的養護下にあった子ども・若者全体を対象とした自立支援制度の構築と法整備【国】(平成 33 年度)

6) 永続的解決(パーマナンスー保障)

- 永続的解決に向けたソーシャルワークの在り方を児童福祉推進計画に明示、都道府県別の児童福祉率と養子縁組の状況、仕組等資料を公表【国】(平成 29 年度)
- 児童福祉所において、パーマナンスー保障のための家庭復帰計画、それが困難な養子縁組推進を図るソーシャルワークを行える十分な人材の確保をねら 5 年以内に実現する【都道府県】
- 特別養子縁組制度の改革(年齢要件の見直し、申し立て手続など)【国】(平成 29 年度)
- 養子縁組成立前後の養親・養子・実親支援に関するガイドラインを策定【国】(平成 30 年度)
- 養育者受容者の増加を図り、養親受容者への研修や縁組前後の支援の構築を含めた、社会的養護からの養子縁組推進計画を策定【都道府県】(平成 30 年度に計画立案) ※平成 3 年以内に現在の養子縁組数の増減を図る計画・養子縁組の必要数を毎年推計するとともに、概ね 5 年以内に養子縁組数 1000 人を達成するよう施策を進める【国】
- 養親・養子に関する情報の一元化、養親候補者や子どもの情報を広域的にマッチングできるシステムの構築、養子縁組相互(包括養子縁組本・心身障害児共済した養子縁組等、養親等の創設立寄養親候補者の種別等)の統廃、児童相談所及び民間養子縁組あわせん機関間の連携【国】(必要な財源を確保し、できるだけ早期に実現)
- 子どもの出身を知る権利を保障できる記録の永年保存を確保し行う制度を構築【国】(平成 30 年度)

5. 子ども福祉の評価機構の構築

- 海外の評価機構等の状況を調査し、日本における子ども福祉の評価機構の在り方を提示【国】(平成 31 年度までに)
- 上記一時保護に関する第三者評価チームを核に上記の提示に基づき、児童相談所、一時保護を行う施設・事業、代替養育を行う施設・事業に関する子ども福祉の評価機構を構築する【国】(平成 34 年度)

7) 親子での入所機能

- 乳児院の親子訓練室を活用した親訓練加算の創設【国】(必要な財源を確保し、できるだけ早期に実現)
- 産前産後母子ホームの創設【国】(モデル事業として平成 30 年度から実施し、その結果を踏まえ、制度を構築)
- 親子里親の創設【国】(平成 32 年度)
- 母子生活支援施設に関し、地域に開かれた施設と DV 対応の開鎖した施設の区分を明確にして混在しない在り方を提示【国】(平成 31 年度)

6. 子どもの権利擁護

- 各行政分野において子どもの権利擁護者及び機関の必要性を把握する【国】(平成 30 年度)
- 現行、アドボケイトとしての機能を持つ児童相談所が家庭裁判所に申し立てる未成年後見制度を活用するため、その実施状況を把握するとともに、未成年後見人支援事業を推進する【国】(平成 30 年度)
- 児童相談所の決定に関して、児童福祉審議会が子ども本人、その代理人もしくはアドボケイト、要配慮から申請を受けて子どもの権利が擁護されているかの審査に関し、モデル事業(平成 30 年度)を行い、その仕組みを提示する(平成 31 年度)【国】
- 社会的養護を受けている子どもへの訪問アドボケイト事業に関し、モデル事業(平成 31 年度)を行い、それに基づき制度を構築する。(必要な財源を確保し、できるだけ早期に実現)【国】
- 上記の提示を受けて各都道府県で子どもと関係機関に周知して開始する【都道府県】(平成 32 年度)

4. 自立支援

- 「社会的養護自立支援事業」の広域の強化、実施の促進【国】(平成 29 年度)
- ケア・リーパー(社会的養護経験者)の実態の把握【国】(平成 30 年度)
- 自立支援に関する検討組織の設置【国】(平成 29 年度～) 以下の項目について検討
- 「自治体で行う自立支援に関するガイドライン」の策定【国】(平成 30 年度)
- ケア・リーパーの地域移動等に対応する自治体・関係機関連携の仕組みの検討【国】(平成 30 年度)
- 自立支援計画の策定・実施過程への当事者参画に関するモデル事業(自治体)の実施【国・都道府県】(平成 32 年度)
- 施設における通所者支援、アフターケア事業の評価と強化の在り方の検討【国】(平成 30 年度)
- 地域生活支援の強化方策(①ケア・リーパーと支援者の日常的なつながりの維持・強化方策、②地域生活開始時の集中的支援の在り方と必要初期費用、③妊娠・出産時の集中的支援と費用負担の在り方、④難病、疾病入院等、困難リスクの発生時の介入方法・生活費用支給の在り方、⑤法的支援の保障と弁護士費用等の公費負担の在り方等)の検討【国】(平成 32 年度)

最後に

- 新しい社会的養育ビジョンからすでに3年半が経つのに、まだまだ進まない施策の進展
- 子ども「持った」はない
- 改革には爆発力と持続したエネルギーが必要
- 権を逸した変化はマイナスに傾くこともある
- 例:「40時間目標達成」は最初に埼玉で提案された1990年には有効であったが、適応数が激増して現在ではマイナスでしかない(障害者は未だにそこばかり歌っているが...)
- 何より、子どもの権利・子どもの最善の利益を優先に!!

## シンポジスト

柏女 霊峰

(共同代表/淑徳大学総合福祉学部教授)



共同代表を務めております、淑徳大学の柏女です。

今回の課題提起にも関わりを持ちました。

子ども家庭福祉供給体制を研究しておりますので、その視点から私のほうで話題提供をさせて頂きたいと思っております。

子ども家庭福祉供給体制の在り方から見た今回の課題提起の位置づけについて、マクロレベルを中心にお話していきたいと思っております。

まず図がありますが、社会福祉学的に言えば、政策と実践は制度を接点として対峙と協調を繰り返しつつ互いに前進する、この前進するというのは希望を持っているわけですが、そういったことになると思っております。

社会的養育ビジョンという政策を受けて、実践の現状を踏まえながらどのような制度を提案すべきか、これを検討していくということが大事だと思います。

その際に2つの点を考えなければいけないと思っております。

ひとつが、歴史的な経緯であります。

ご案内の通り、養護施設運営要領が1954年に厚生省から発刊されましたけれども、その中では既に、就学前の子どもは家庭養護が必要だということが明確に書かれ、その他の施設も大舎制よりは小舎制のほうがいいのだということが書かれておりました。

しかしながら、その制度がついていかないということがあって、1950年代、昭和33年が一番ピークでしたが、20%以上あった里親委託率は社会の変容と共に低下し、2000年に7%と最低を記録しました。

その後の数次の振興策、昨日のご挨拶で、助走・ホッ

プ・ステップ・ジャンプというふうに申し上げましたが、その振興策によって現在20%と、昭和30年代前半の水準に戻ったということが言えます。

実は地域子育て支援も同じような方向をたどっておりまして、平成初期に1.57ショックも起こりましたし、子育ての孤立化が非常に深刻になってきた時代にありました。

地域子育て支援については、子育て支援事業を法定化して、そしてそれをエンゼルプラン等で徐々に拡充し、最後に2015年からの子ども・子育て支援制度に、給付型の制度に結実させて現在に至っているということだと思います。

地域子育て支援は、社会的ネットワークを、十分とは言えませんが作りあげてきたわけですが、家庭養護の推進分野はこれからが未知の世界であって、どのようなシステムを作りあげていくのかということが大きな課題になるかと思っております。

今回の課題提起はそこに向けての提言が中心になるということです。

もうひとつは、子ども家庭福祉供給体制を考える上で、政策間の整合性をどう考えるかという視点が大事だろうと思っております。

社会的養育ビジョンと、もうひとつの政策ビジョンである、分野横断的な、包括的で切れ目のない支援の実現、2015年から提案され、更に、今制度改革が少しずつ始まっている新福祉ビジョン、人口減少社会における福祉の在り方、地域共生社会を求めて地域包括ケアを進めていくという方向性がありますが、この2つのビジョンの整

## Day 1. シンポジウム、施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

合化が必要とされるというふうに思います。

ただそれを進めていく場合、子ども家庭福祉分野においては、地域包括的で切れ目のない支援がなかなかできていないという問題点があります。

障害者、高齢者の分野は、地域包括的なケアを行っていくための基礎構造が出来上がっていますが、子どもの分野はまだそれが十分ではないということです、それが4番になります。

子ども家庭福祉分野の基礎構造改革の必要性ということで、他の分野と異なる特色は何なのかということを持ち上げると、大きく3点挙げられるかと思います。

ひとつが、実施主体が分断されていること、保育・子育て支援が市町村、母子福祉が市、虐待・社会的養護が都道府県、障害児は市町村と都道府県に分かれるなど、実施主体が非常に複雑に分断化されているという点が1点目です。

2点目は、行政がサービスを決定している部分が大きいということです。

高齢者の場合は介護支援専門員の、民間の人の裁量でサービスを決定、調整することができるということですが、子どもの分野はひとつひとつのサービスを行政が決定するという形になっておりますので、包括的な支援がなかなか上手く進んでいかないということがあります。

3つ目は、保育・子育て支援の費用が給付で、社会的養護費用については行政処分に伴う措置費が中心になっているということです。

高齢者・障害者、そして子ども子育て支援制度、障害児支援制度は、利用者を直接の権利主体にする給付が中心になっているわけですが、この関係をどうしていくのかということが考えられなければならないだろうと思います。

その上で次のページ、5番に移りますが、子ども家庭福祉に必要な基礎構造として何をどう考えなければならないのかということで、2点挙げておきました。

ひとつは、メインシステムとサブシステムを組み合わせるということを大事に考えていかなければいけないと思います。

メインシステムとしては、市町村を実施主体として、給付制度を中心として、子育て支援専門員、これは仮称

ですが、今の利用者支援専門員をもう少し法定化してしっかりと権限を持たせたものを想定しておりますが、そのような民間の専門性を最大限活用したシステムを作っていくということが大事だと思います。

そしてその上にサブシステムとして、子ども虐待防止や社会的養護システムを置いていく。

そして、子ども・子育て支援制度、障害児支援制度、更に子ども虐待防止・社会的養護制度、この3つを包摂させていくということが大事だと思っています。

そうした観点で、今回はこのサブシステムである、子ども虐待防止・社会的養護システムのところに限定した提言を進めてきたということになるかと思います。

具体的にはそこにありますが、基本的には障害児支援システムを援用していくということが考えられるのではないかと私たちは考えていました。

そして2つの柱と6つの提案、これは藤井さんのほうでお話が為されましたので、詳しくは省略いたしますけれども、まずはこの2つの柱と6つの提案を実現していくべきだと考えました。

レジユメに※印がしてありますが、障害児支援制度や障害児入所施設についても、これらの方針を準用していくということが大事だと思っています。

分野横断的なシステムにしていかなければならないと思っています。

7番で、藤井さんのほうで報告して頂いたものの根幹の枠組みのところを、もう一度整理しております。

(1)から(8)までですが、私なりに整理したのですが、それを最後に紹介して終わりにしたいと思います。

(1)では、児童相談所が一時保護したあとの子どもたちと実親家庭に対する支援を、個別サービスごとに分割整理し、民間機関による社会福祉事業として児童福祉法に規定して制度化します。

民間機関は、事業ごとに規定される基準に従って事業を実施した場合、措置費の支弁を受けます。ここではフォスタリング機関等、実際に行われているものを法定化していくことが大事だと思います。

そして一時保護前については、子ども・子育て支援制度の各事業給付を活用しつつ、必要に応じて児童相談所の指導措置による措置費の対応も行うということです。

## Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

例えば昨年ですが、ショートステイの利用ができずに、或いは為さずに、子どもが置き去りにされて立て続けに2名の子どもの亡くなるという事件がございましたが、こうしたことについても、ショートステイ事業などをもっと使いやすくすることによって、色々な事業を組み合わせながら対応していくことが大事だと思います。

(2)のところですが、これは横川さんのほうから報告があったことですが、社会的養護施設を、ソーシャルワーク系機能と入所系機能とを併せ持ち、これらの事業を包括的に実施するセンターとして児童福祉法に規定するというものです。

そして(3)です。今後全国的に体制整備が必要な事業、すなわちアセスメントや自立支援計画の策定等のソーシャルワーク系事業に思い切った配分を行って、センター化した施設や子ども・子育て支援事業者等の民間機関がこれらの事業に取り組むインセンティブとするということです。

合わせて(4)ですが、措置費体系を抜本的に見直して、これまでのような丸抱え措置費ではなく、入所機能も含めて、それぞれの事業者のパフォーマンスに応じて措置費が増加する仕組みとする。

措置費は、例えば、児童養護施設で子ども1人に年間300万円支給されているとすれば、フォスタリングや施設の子どもを里親委託した場合にも、300万円くらいのお金が出るというような形に変えていく必要があると思います。

(5)です。です、児童の養育に要する措置費については、養育困難性に関する総合的な評価を軸にした区分を検討する。なかなか難しいところもありますので、当面、被虐待、非行、行動障害等の個別の切り口の基準を設定し、

それらに該当する場合に措置費に加算する。

(6)、児童相談所は、本制度改正が十全に機能するまでは、暫定的にこうしたソーシャルワーク系事業を実施するが、その後は行政機関として、薬師寺さんがおっしゃって頂いたようなノウハウを民間事業者のほうに移していき、その支援をコーディネート並びに管理、監督する機能に特化していくということです。

(7)、これらをして民間機関や市町村が育ってきた段階で、メインシステムとしての地域包括的継続的支援のシステム、これは給付システムになりますが、それとサブシステムとしての子ども虐待防止、社会的養護システムを市町村において一元的に実施する。

(8)、その際、要保護児童の在宅措置や、要支援家庭の子育て支援プラン作成によって、これは橋本さんもおっしゃっていらっしゃいましたが、サービス利用をマネージメントする、そのための子育て支援専門員を制度化する。

こうしたことが大事だと思います。

(9)です、障害児支援制度、障害児入所施設についてもこれらの制度を準用していくということが大事だと思います。

これまで日本の社会的養護は、施設に偏ってきました。それは施設関係者にも大きな犠牲を強いてきたのではないかと考えています。

その献身的な実践を否定するのではなく、施設と家庭養護の協働による新たな社会的養護体制の確立をこれから目指していかなければならないと考えております。

私からは以上です、ありがとうございました。

### 第3回 FLEC フォーラム 2021.1.10

シンポジウム「施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて」発題

淑徳大学教授/家庭養護推進ネットワーク共同代表 柏女霊峰

#### 1.はじめに

「政策と実践は、制度を接点として対峙と協調を繰り返しつつ互いに前進する」(柏女霊峰『子ども家庭福祉学序説』誠信書房 2019a)

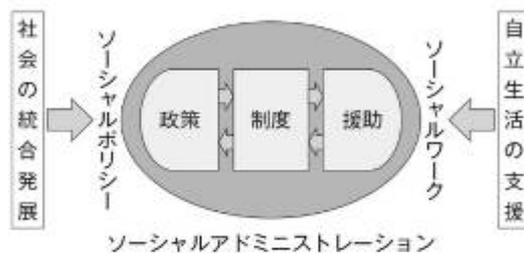


図 8-1 社会福祉の二定点型構造

(古川, 2012, p.41)

- ・この視点から、子ども家庭福祉、なかでも社会的養護について俯瞰的に検討を行う
- ・社会的養育ビジョン(政策)と実践をつなぐ「制度」設計の必要性⇒今回の提言

#### 2.歴史的経緯

「養護施設運営要領」(1954 厚生省)は家庭的養護の推進が明記したが制度がついていかず、1950 年代 20%以上あった里親委託率は社会の変容とともに低下し、2000 年に 7%と最低を記録した。その後の数次の振興策により、現在 20%と昭和 30 年代前半の水準に戻った。これは、地域子育て支援と同様の構造である。地域子育て支援は社会的ネットワークを作り上げたが、家庭養護推進分野はこれからが未知の世界であるといえる。

#### 3.政策間の整合性をどう考えるか

・社会的養育ビジョンと、もう一つの政策ビジョンである分野横断的な包括的で切れ目のない支援の実現(「新福祉ビジョン」2015)という、異なる 2つのビジョンの整合化が必要とされる。その前提として、子ども家庭福祉における地域包括的で切れ目のない支援を実現する必要がある。

## Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

**4. 子ども家庭福祉分野の基礎構造改革の必要性—子ども家庭福祉分野・社会的養護が他の分野と異なる基礎構造の特色**

- (1)実施主体が分断:保育・子育て支援が市町村、母子福祉が市(福祉事務所)、虐待・社会的養護が都道府県、障害児が市町村と都道府県⇒高齢者、障害者はすべて市町村、
- (2)行政がサービスを決定⇒高齢者は介護支援専門員の裁量でサービス決定・調整
- (3)社会的養護費用が行政処分に伴う措置費中心⇒障害者、高齢者、子ども・子育て支援制度、障害児支援制度は給付中心

**5. 子ども家庭福祉基礎構造改革のために必要とされること**

- (1)メインシステム:市町村を実施主体とし、給付制度を中心とし、子育て支援専門員(仮称)のような民間の専門性を最大限活用したシステム。
- (2)サブシステム:子ども虐待防止・社会的養護システム—今回は(2)に限定した提言

**6. 社会的養護システムにおける施設の多機能化と家庭養護実践の推進のための具体的制度設計—基本的には障害者支援システムを援用****2つの柱と6つの提案****2つの柱**

- (1)ソーシャルワーク系事業を中心とした新たな事業の制度化
- (2)措置費体系の抜本的な見直し

**6つの提案**

- (1)一時保護後の支援におけるソーシャルワーク系事業等の制度化
- (2)虐待予防の強化のための指導委託の措置制度化
- (3)「乳幼児総合支援センター」(仮称)又は「社会的養育総合支援センター」(仮称)の創設
- (4)母子(親子)一体型支援制度の創設
- (5)ソーシャルワーク系事業への思い切った措置費配分
- (6)パフォーマンスに応じて増加する措置費体系

※障害児支援制度、障害児入所施設においてもこれらの方針を準用。

**7. ソーシャルワーク系事業を中心とした新たな事業の制度化と措置費制度改革**

- (1)児童相談所が一時保護した後の子どもたちと実親家庭に対する支援を個別サービスごとに分割整理し、民間機関による社会福祉事業として児童福祉法に規定して制度化する。民間機関は、事業ごとに規定される「基準」にしたがって事業を実施した場合、措置費の支弁を受ける。一時保護前についても、子ども・子育て支援制度の各事業・給付を活用しつつ、必要に応じ児童相談所の指導措置による措置費対応も行う。
- (2)社会的養護施設を、ソーシャルワーク系機能と入所機能を併せ持ち、これら事業を包

## Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

- 括的に実施するセンターとして児童福祉法に規定する。
- (3) 今後全国的に体制整備が必要な事業、すなわちアセスメントや自立支援計画の策定等のソーシャルワーク系の事業に思い切った配分を行い、センター化した施設や子ども・子育て支援事業者等の民間機関がこれらの事業に取り組むインセンティブとする。
  - (4) 措置費体系を抜本的に見直し、これまでのような丸抱え措置費ではなく、入所機能も含めて、それぞれの事業者のパフォーマンスに応じて措置費が増加する仕組みとする。これにより、施設等の民間機関による支援の提供量の増加と質の向上を図る。
  - (5) 児童の養育に要する措置費については、養育困難性に関する「総合的な評価」を基にした「区分」を検討する。当面、「被虐待」「非行」「行動障害」等の個別切り口の基準を設定し、それらに該当する場合に措置費に「加算」する。
  - (6) 児童相談所は、本制度改正が十全に機能するまでは暫定的にこうしたソーシャルワーク系事業を実施するが、その後は行政機関として、虐待家庭等への介入機能と、民間事業者による支援をコーディネート並びに管理・監督する機能に特化する。
  - (7) 民間機関、市町村が育ってきた段階で、メインシステムとしての地域包括的・継続的支援のシステム(給付システム)とサブシステムとしての子ども虐待防止・社会的養護システム(措置システム)とを市町村において一元的に実施する。その際、要保護児童の在宅措置や要支援児童の子育て支援プラン作成により、サービス利用をマネジメントする。そのための子育て支援専門員(仮称)を制度化する。
  - (8) 一時保護、子どもオンブズ等その他のシステム改革をあわせて行う。
  - (9) 障害児支援制度、障害児入所施設にもこれらの制度を適用する。

## 文献

- 柏女霊峰.(1997).児童福祉改革と実施体制.ミネルヴァ書房
- 柏女霊峰編(2005).市町村発子ども家庭福祉.ミネルヴァ書房
- 柏女霊峰.(2008).子ども家庭福祉サービス供給体制—切れ目のない支援をめざして.中央法規
- 柏女霊峰.(2009).子ども家庭福祉論.誠信書房
- 柏女霊峰.(2017).これからの子ども・子育て支援を考える—共生社会の創出をめざして.ミネルヴァ書房
- 柏女霊峰.(2019a).子ども家庭福祉学序説—実践論からのアプローチ.誠信書房
- 柏女霊峰.(2019b).平成期の子ども家庭福祉—政策立案の内側からの提言.生活書院
- 柏女霊峰編.(2020).子ども家庭福祉における地域包括的・継続的支援の可能性.福村出版
- 柏女霊峰.(2020).子ども虐待防止制度の今後の在り方—地域包括的・継続的支援の動向の中で—.CAP ニュース.第 115 号.社会福祉法人子どもの虐待防止センター

## 助言者

### 中野 孝浩

(厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課長)



厚生労働省子ども家庭局の中野と申します。

貴重なお話を頂きましてありがとうございます。

お話を伺い、非常に課題山積でございまして、全てにお答えできるわけではないのですが、可能な限りお答えさせて頂きたいと思っておりますので、よろしく願いいたします。

平成 28 年に、関係者の皆さんが大変なご苦労されて、児童福祉法初めての理念の抜本改正というご指摘も頂いておりますが、子どもが権利の主体であること、それから家庭養育優先という点が明確化される法律改正が為されて、新たな理念に基づく改革がスタートしたというふうに承知しております。

こうした中、現場の皆さんがご苦労をされながら少しずつ改革が進んでいる状況の中で、まだ残された課題が多々あるというのが現状だと思っています。

本日は、施設の立場から、横川先生から、施設の多機能化を推進するべきというご指摘を、それから地域で実践されておられるお立場から、橋本さんから、様々な資源の担い手の方が連携して、市町村が中心となって支えていく体制づくりが必要だというようなご指摘を頂きました。

私も昨年 8 月子ども家庭局に入省以来初めて着任したのですが、以前、経験した障害福祉の分野でも、施設から地域へという流れが進んでいますし、介護の関係も、ご指摘の通り、地域包括ケアという取り組みが進んでいます。

その中で、子ども家庭の世界でも、これまで施設の方々も大変ご苦労されて取り組んでこられたわけですが、

必ずしも今の時代のニーズにぴったり合致した形になっているかということ、改善すべきところもあるのではという視点も必要で、そこを時代に合った形に見直しをしていく、言葉を変えて言うと、平成 28 年改正の理念を実装するような取り組みを少しずつ進めないといけないのではないかと思います。

本日ご登壇の橋本さんは、実践者として、越前市という市町村をフィールドに実際さまざまな事業者の方々と一緒になって、脱自己完結という形で連携しながら、先駆的な「協働」の取り組みを進めていらっしゃるわけで、心より敬意を表したいと思います。

では、我々行政は何をすべきかですが、こうした先駆的な現場での実践に制度がついていっているかどうかという視点で、しっかり検討をしていかないといけないと思っています。

今日の冒頭も渡辺局長のほうからお話をさせて頂いた通り、平成 28 年改正法の附則において、いくつか「検討すべき」という宿題を頂いております。権利擁護とか、職員の資格の在り方等の資質向上、一時保護の手続きの在り方とか、様々な具体的な課題について、専門家の方の参画を得た有識者会議の場で検討しているところではありますが、更に「5 年後の抜本見直し」というような大きな検討課題も規定されておまして、局長も申し上げた通り、今年はその検討をする、5 年後見直しの年になりますので、まさに必要な法改正に向けて検討することになっています。

残された課題として、3つの具体的な検討課題のほか、今申し上げたような 28 年改正を実装するにはどうした

## Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

らいいのかという観点で検討、検証、点検をして、必要な制度的な対応を、今日いくつかご指摘頂いたところも含めて検討する必要があると思っています。

とは言いながら、法改正なくしてでもできる見直しについては、まずはしっかり着実に実行していくことが重要だと思っています。

その一例をご紹介させていただきますと、恐縮ながら、今日手違いがありましてプレゼン資料の登録ができなかったのですが、昨年12月に閣議決定をした来年の予算案の中で、里親委託、施設地域分散化等加速化プラン(仮称)を定めることにいたしました。

これは里親委託の推進と施設の小規模化・地域分散化の2つの取り組みを加速化させるということの内容とするものなのですが、ひとつはフォスタリング機関への支援の強化です。

先ほどの議論の中でもいくつかご指摘を頂きましたが、都道府県の社会的養育推進計画が不十分だというご指摘、これは重々承知しておりますが、厚労省家庭福祉課としても、都道府県計画が必ずしも十分進まない理由や背景を探るべく、今年度はオンラインを活用しつつ、全ての都道府県・政令市の担当者とブロック会議を実施し、そのあと個別に厚労省のスタッフが順番に個々の自治体と意見交換をさせて頂くなど丁寧に対話を重ね、多くの情報を得ることができました。

その中でやはり義務的経費、費用負担のところが多く自治体から課題として指摘され、特にフォスタリング等については義務的経費でない中で、自治体の立場でも予算の確保が難しい、苦勞するという意見が多く出されました。

そこで、そうした声に応えるためにどうすればよいか考え、義務的経費化は法改正をしないといけないのですが、まず我々として、法改正なしで、できる対応として、来年度の予算要求の中で、頑張っている都道府県、政令市に対してインセンティブを与えるために、国の負担率が通常2分の1負担のところを3分の2に引き上げるという見直しをすることにしました。つまり、頑張っている自治体に対して自治体の費用負担を減らすことで応援をするというような取り組みをさせて頂くことにしたわけです。

それから施設の多機能化についても、これは8月の概算要求時には入っていませんでしたが、秋の段階で予算を「追加要求」をしまして、空き家を活用する形で施設の地域分散化を図り、施設であっても少人数で家庭的な環境で暮らす取組を後押しすることにしています。

その際、既存の一戸建て住宅を活用するときに、従前の「6人定員」という条件が課題・ネックとなっていましたので、それを「4人定員」に引き下げることを認めることにした上で、空き家の買い取り等にも活用できる施設整備費補助の国庫負担を2分の1から3分の2に引き上げることにしました。

つまり、頑張って里親委託や家庭的な養育環境づくりを進める自治体に対してはそういった国庫負担割合をアップすることでインセンティブを与えるというような予算要求を行っています。

このほかにも、施設の多機能化を進め、地域支援機能を充実させるなど、「予算」で可能なことを多く盛り込んでいます。まだまだ不十分だというご指摘はあると思いますが、1歩1歩できることを積み重ねながら、里親委託、それから施設の地域分散化等の家庭養育の推進を図り、28年改正の理念の実装化を図る取り組みを進めている状況でございます。

更に制度改革が必要な事項、例えば、義務的経費にするといったことなど「法改正が必要な事項」があるかなどについては、次の見直しに向けて、しっかりと関係者の御意見を汲み取りながら点検していきたいと思っています。

何が課題で、どういうところを改正すればいいのか、今日の局長の挨拶の中でも、中長期的には措置制度の見直しも視野に入るといった話がチラッと触れられましたが、今の措置費は相当古い制度で、現行制度の限界もあろうかと思いますが、その一方で、措置費の工夫で、例えば加算をつけて里親支援専門相談員のような広く地域を支援できる職員を置くという形で工夫したり、色々見直しをすることも可能です。

何ができて、何ができないのかという見極めもつけながら、次の制度改革に向けた検討をしっかりと進めたいと思っています。

私からの説明は以上でございます。

Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

家庭養育優先原則に基づく取組等の推進

・児童入所施設措置費等(1,306億円) ・児童虐待・DV対策等組合支援事業(213億円の内助)  
 ・児童虐待等広域連携事業(2.1億円) ・次世代育成支援対策推進法交付金(64億円の内助)  
 ・社会的養育出身者ネットワーク形成事業(12億円) など

I 包括的な里親養育支援体制の構築

・①里親のリクルート及びアセスメント、②登録前・登録後及び委託後における里親に対する研修、③子どもと里親家庭のマッチング、④里親養育への支援に至るまでの一貫した里親養育支援を総合的に実施する事業を支援

＜令和3年度予算の拡充内容＞

- ・里親等委託率の目標達成に向けて意欲的に取り組む自治体に対して、**補助率の嵩上げ(1/2→2/3)**を実施
- ・先期的な取組を支援し、効果的な取組事例を模倣できるように、**提案型補助事業を創設**（補助率10/10）
- ・**市町村と連携した里親支援**に取り組むため、フォスタリング機能に連携コーディネーターの配置の補助を創設
- ・里親委託児童の自立支援の取組を強化するため、フォスタリング機能に**自立支援担当職員**の配置の補助を創設 等

II 特別養子縁組の推進

・民間養子縁組あつせん機関に対して、研修受講費用や第三者評価受審費用等を助成するとともに、養親希望者等の負担軽減等に向けた支援体制の構築に向けたモデル事業等を実施

＜令和3年度予算の拡充内容＞

- ・**子どもの出自を知る権利に関する支援**等にモデル的に取り組む養子縁組民間あつせん機関に対する支援の実施
- ・養親希望者の**手数料負担の更なる軽減**を実施（補助基準額35万円→40万円）
- ・不妊治療への支援拡充と併せて、特別養子縁組制度等の普及啓発の取組を強化するため、**普及啓発事業の予算額を大幅に拡充**（予算額8,100万円→2億1,000万円）



III 施設の小規模かつ地域分散化の推進

・児童養護施設等の小規模かつ地域分散化の推進を図るため、施設整備を含む物件確保に向けた支援や職員体制の強化等を実施

＜令和3年度予算の拡充内容＞

- ・小規模かつ地域分散化に意欲的に取り組む自治体・施設等を支援するため、**施設整備費等の補助率の嵩上げ(1/2→2/3)**を実施するとともに、**定期借地権設定のための一時金加算を創設**
- ・都市部等における物件の確保等の課題に対応するため、整備候補地の確保に向けた**民有地マッチング事業を創設**するとともに、地域小規模児童養護施設等の**定員要件の緩和**を実施（定員6人のみ→定員6～4人の範囲で設定）
- ・地域小規模児童養護施設等への**バックアップ機能を強化**するため、本体施設の基幹職員がバックアップ活動に専任できるように、代替職員に係る人件費等の加算を創設

IV 施設における地域支援の取組の強化

・里親養育支援や地域の要支援家庭等の支援に積極的に取り組む施設に対して、職員配置の拡充等を実施

＜令和3年度予算の拡充内容＞

- ・里親養育への支援に積極的に取り組む児童養護施設等に対して、**里親支援専門相談員の配置を拡充**（+1名）
- ・施設における**レスパイトケアの対象にファミリーホームを追加**
- ・施設の専門性・ノウハウを活用し、地域の里親等への巡回支援を行う児童養護施設等に対して、**心理療法担当職員**の配置を拡充（+1名）
- ・市町村等と連携し、**地域における要支援家庭等を定期的に入所又は通所させて支援を行う親子支援事業を創設**（施設機能強化推進費加算を拡充）
- ・地域の要支援家庭等への訪問支援等を行う施設に対して、**家庭支援専門相談員加算の新設要件を緩和**（現行は定員30名以上の施設のみ対象）

V 自立支援の充実

・里親委託や、児童養護施設等への入所措置を受けていた者について、必要に応じて18歳（措置延長の場合は20歳）到達後も原則22歳の年度末までの間、引き続き里親家庭や施設等に居住して必要な支援を提供する事業に要する費用を補助

自立支援

＜令和3年度予算の拡充内容＞

- ・民間団体等が児童養護施設等に計き、入所児童に対する相談支援の実施に必要な旅費を補助
- ・メンタルケア等、医療的な支援が必要な者が適切に医療を受けられるよう、**医療機関等との連携**に必要な経費の補助を創設
- ・円滑な自立に向けた取組を強化するため、民間アパート等を借り上げて、一定期間、**一人暮らしを体験**する事業を創設
- ・施設退所者等の法律相談に対応するため、**弁護士等との契約**に必要な費用の補助を創設
- ・施設退所者等の**入居時の身元保証に対する支援を創設**するとともに、保証人の対象範囲の拡大等の運用改善を実施

里親委託・施設地域分散化等加速化プラン（仮称）について

これまでの取組

- 平成28年改正児童福祉法の理念のもと、「家庭養育優先原則」を徹底し、子どもの最善の利益を実現していくため、都道府県等に対して、令和元年度末までに里親委託や児童養護施設等の小規模かつ地域分散化等の推進に向けた「都道府県社会的養育推進計画」の策定（計画期間：R2.4～R12.3）を依頼。
- 本年8月には、各都道府県から提出のあった計画について、里親等委託率の数値目標や里親推進に向けた取組等を「見える化」し、レーダーチャートにて取りまとめたうえで公表。

今後の取組方針

- ① 今後、「見える化」した結果も踏まえつつ、各都道府県等に対して、**国の財政面の支援の活用も含めた更なる取組や里親等委託率の目標値の引き上げ等について個別に助言等を実施**していく予定。
  - 令和2年10月～ 各都道府県等に対し、里親等委託の推進等に活用可能な予算等について説明（ブロック会議のオンライン実施）個別助言を行うに当たっての各都道府県等への事前調査を実施（計画の記載のみでは分からない内容を把握）先期的な取組を行っている自治体の好事例集の作成・公表、各都道府県への個別ヒアリング等を実施。
  - 令和3年1月～ 個別ヒアリング等の結果を踏まえ取組が不十分な自治体へ訪問指導 個別指導の実施結果を踏まえた数値目標・取組み等の最終把握、レーダーチャートの修正・公表
- ② 加えて、都道府県等の取組を強力に支援し、計画の加速化を促すため、令和6年度末（※）までの期間を「**集中取組期間**」として位置付け、毎年度、「**里親委託・施設地域分散化等加速化プラン（仮称）**」の提出を求めることを予定。
  - （※）計画の中間年、かつ、受着形成に最も重要な時期である3歳未満の里親等委託率の数値目標を概ね5年以内に75%以上と掲げている。
  - （※）プランの計画値と実績値に大幅な乖離が生じている場合、毎年度の提出時に併せて、要因分析させるとともに、対処方法を求める。
- ③ プランに基づく都道府県等の取組を促進するため、
  - i フォスタリング事業の拡充や、用地確保に向けた施設整備費等の加算の創設など、**補助メニューの拡充等**を図るとともに、
  - ii **集中取組期間における補助率の嵩上げ(1/2→2/3)**を実施することにより、自治体ごとの財政面での課題や用地確保等の課題等に対応し、**意欲のある自治体の取組を強力に後押しする**。

## 助言者

笹尾 勝

(全国社会福祉協議会 常務理事)



午前中に続きまして、お話を少しさせていただきます。

私も 15 年ほど前に全社協の児童福祉部を担当しまして、保育から社会的養護の分野を 6 年ほど担当させて頂きましたが、子どもの分野の制度改革が一向に進まないということに対して忸怩たる思いをずっと抱いてきておりました。

ちょうど藤井さんが家庭福祉課長の頃でございまして、ご一緒させて頂いた記憶がございます。

課題意識で特にお話しておきたいのは、やはり東京目黒での虐待死以降の、一時保護が躊躇なく行われる流れになってきているということだと思います。

47,000 件ほどの一時保護があると聞いておりますが、ほとんどが社会的養護の受け皿で対応するというのではなくて、自宅に帰っていくということの判断と、リスクがあるということについて、やはりしっかりと支援を必要としていると思いますし、できればやはり社会養護施設関係や、または保育も含めて支援の体制をしっかりと組んでいく必要があると思います。

特にアセスメント、まさに家庭復帰の判断を、是非適正に行えるような形を取って頂ければと思います。

それから小規模化、地域分散というのは、まさに点在化するわけであり、密室化する可能性があると思います。と、養育の適性や、養育の実践がどういふふうになっているかということの、第三者の目を入れれないといけないという部分が大きい課題ではないか、まさに権利擁護の視点で、この部分をしっかりと対応していく必要があると思いますし、当然分散化している施設のサポートをしっかりと、本体施設なりが担っていくというふうを考え

ていかなければならないと思っています。

実は社会的養護は第三者評価を義務化しておりますが、全社協がその推進機関になっているのですが、少しテクニカルなことになってはいないかということを含めて、今後の多機能化や地域小規模化を含めてもう一度この評価項目を見直す必要が出てきていると思っております。

そのことは私どもの組織としても進めて参りたいと思っております。

それから社会的養護の関係の施設の中で、やはりそれぞれ 5 種別、また児家センを入れると、それらの中でのソーシャルワークの機能というのが、やはり施設ごとに違ってきているのではないかと思っております。

養護施設はある意味、結果対応の分離というところがありますけれども、しっかりと親支援というのがどこまでできているのかということを謙虚に対応していく必要があると思いますし、乳児院におきましても、また母子生活支援施設におきましても、このソーシャルワークの機能というものをしっかりと持っていく必要があると思っております。

今年から、援助技術論からソーシャルワークという形にカリキュラムも変わってきたわけでありますので、今後はそれを担える専門職をしっかりと養成していくことが大事だと思っております。

それから、厚生労働省のほうで、ケアニーズの高い子どもたちということの整理が為されておりますが、まさに里親の不調であるとか、トラウマで治療が必要な子どもであるとか、家族への拒否感がある子どもたちという

**Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて**

ことの整理があり、尚且つ医療的ケアというふうにあるわけですが、この範囲の対象拡大を是非して頂きたいと思います。

午前中の資料の中に、乳児協で対応しています子どもたちの課題、また親支援の課題の重さを考えると、やはりここは広げていく必要があろうと思いますし、そのことが対応できる専門職の確保が大事なことであると思っております。

それからフォスタリング機能、まさにこれは今途に着いたばかりでございまして、これからの機能対応力というものをしっかりと担保していく必要があろうと思っております。

恐らく、フォスタリング機関が機能化していくということになりますと、個別的に子どもと親の問題について、子どもをどこの部分で、どこの機関で養育することが必要なかというような、適正な判断が求められてくると思っております。

そのことはやはり、児相や行政とのしっかりとした連携を取っていかないといけないことでありますし、そのことの組織化というものもしっかりと今後は進めていく必要があろうと思っております。

最後になりますが、先ほど申しましたように、子ども子育てのメニュー化はほとんどできているということでございます。

藤井さんがおっしゃったように、義務的経費に切り替えをしていくべきだというお話がありましたが、メニューを見ていまして単価が非常に細かい。

どうやってこれを積み上げたら事業運営ができるんだろうかという、そういう理解が、たぶん地方自治体も施設側も理解できないような、細分化された予算になっているというふうに思いますれば、包括的に予算を活用できるようなモデルを是非国において示して頂ければと思うところでございます。

私からは以上です。

## ディスカッション

相澤：

ありがとうございました。

ここから協議をと思いますが、残りが 15 分になってしまいました。

藤井さんから課題提起のあった、施設等の民間事業者における社会事業として、児童福祉法に規定した制度化するソーシャルワーク系事業を中心にした、新たな事業体系を構築するとか、それから、措置費を抜本的に見直し、パフォーマンスに応じて収入が増える仕組みにする必要があり、施設などの民間事業者のパフォーマンスに応じて措置費が増加する体系にするといった、制度改革に向けた課題提起がありました。

皆さんから発表がございましたけれども、それぞれ多機能化するに当たって色んなメニュー事業についてのご指摘がございました。

ここからはそういったものを全て考慮して頂いて、お一人 2 分ずつぐらいご意見を頂ければと思います、よろしく願いいたします。

それでは横川さんお願いします。

横川：

皆さんの意見を色々と聞かせて頂きまして、ありがとうございました。

今令和 3 年度の家庭福祉対策関係予算を見ていたんですが、この中でも厚生労働省のほうで、ソーシャルワークのところの取り組みを一生懸命やっている法人、施設に対しては、家庭支援専門相談員の複数配置や、里親支援専門相談員の複数配置とか、心理担当職員の配置というようなことも少し書き込んで頂いております。

これは大変ありがたいことだと思います。

乳児院の総合支援センター、乳幼児総合支援センターの話をお話ししましたが、特に私は乳児院でまだ 20 年ほ

どしか働いておりません。

その中で感じるのは、家庭支援、家庭養護支援のところの、やはり力を持っていると感じるのは、女性スタッフのきめ細かさだということを思っています。

実際に全乳協で今現在会長の平田会長、前の長井会長、両方とも女性でしたが、きめ細かな配慮に加えて力強さがある、それは私たち乳児協でもとても感じていることです。

裏を返せば、男どもは何をやっているかというようなところがあるような気もしています。

そういったことで、いつも緊張感のある中で、乳児協で勉強させてもらっているというのが現状ですが、本当にそういった寄り添い方の支援というものを展開する上で、その部分の配慮の必要性ということが本当に大事だと思っています。

フォスタリング機関、色んな里親さんと出会わせてもらって、つい先日も、もう 21 歳になる自分の子どもがなかなか自立をしてくれないということを涙ながらに里親さんが話したのを聞いていて、里親という生き方を選ばれて、ご自分の家庭で子どもを預かって見ていくということの大きさというものを感じています。

私たち社会的養護の施設の職員が、それに向けてやはり力を出さないといけないと思っております。大変貴重な時間をありがとうございました、私からは以上です。

橋本：

私も本当に貴重な時間を頂きました、ありがとうございました。

パーマネンシーを保障するというすごく大きなテーマのもとで、施設を持っている私たちができることというのは限られてはいますけれども、可能性はたくさんある

## Day 1. シンポジウム. 施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

と思っています。

非常に乱暴な議論をさせてもらおうと、大きく3つお話をさせて頂きたいと思います。

ひとつはやはり、入口としてどれだけ社会的養護の裾野を広げられるか、これは市町村、要対協との連携が鍵になる。

今日はお話しませんでした。親族里親、親族養育、このあたりが拡大する突破口も恐らく、情報をたくさん持っている市町村とどう連携できるかということが課題になってくると思います。

次に裾野を広げた上で、一時保護をどうするかというのが課題になってくる。

これを、従来の児相の併設されている一時保護の枠でということになると、やはり数の限定になってくるので、施設がどれだけ一時保護できるか、一時保護のキャバを施設が代替できるかということになる。

その際に是非皆さんにお願いしたいのは、やはり一時保護ということになると出入りが激しくなりますので、施設経営としては空床保障、それから医療的ケア児等受入加算並みの、これは奥山さんが専門委員会でもおっしゃって頂きましたけれども、やはり子ども1人につき2人ぐらいのワーカーが必要だ、そのぐらいの手厚い対応、こういう一時保護の制度を調べて頂きたいということです。

そして3点目です、一時保護から在宅に戻る子どもたちが増えるだろう、そういう意味ではやはり在宅措置制度を徹底的に、しっかりした在宅措置制度を作っていく。これも専門委員会では、北大の松本先生とか、社事大の宮島先生らがおっしゃっていましたが、やはり在宅措置制度というものをしっかりと確立していく、そのために児家センは先行的な取り組みをやっていきたいと思っています。

今日の5時半からのパネルディスカッション2では、今言ったような一時保護専用施設を持っている児童養護施設、それから在宅支援を別府市と合同でやっている子ども家庭支援総合拠点を持っている児童家庭支援センター、そして特に外国籍児童の親子を支援している母子生活支援施設を担っている社会福祉法人、先駆的な取り組みをしているお三方から色んな実践の話が聞けると思い

ますので、是非同時にこのパネルディスカッションをお聞きいただければと思うところです。

私からは以上です、ありがとうございました。

薬師寺：

本当に貴重なご意見を頂きましてありがとうございました。

やはり施設の多機能化と言った時に、民間施設の体制整備というのが非常に必要になってくると思います。

ご提案頂いたように、財源措置を自治体がするに当たって、義務的経費として財源措置して頂かないとなかなかこれは進まないのではないかと考えております。

そうすることで施設の多機能化、特に地域の子どもや保護者に対する支援ですとか、里親支援機能の強化が着実に進められるのではないかと考えております。

児童相談所も、やはり介入機能だけではなくて、支援機能を担っていくことでコーディネートができますし、やはり横並びで民間施設との連携によって、重層的な支援ができると考えております。

です。民間施設と児童相談所で、加えて市区町村の体制強化がないと、この子ども家庭支援の体制は進まないと考えております、以上です。

奥山：

横川さん、橋本さんのところのような、割とよくやっているところの話がいつも出るんです。

その通りだと思うんですが、施設にしても民間の場所にしても、やはり格差は激しいです。

子どもの権利条約もそうですし、SDGsでも、誰1人取り残さずというのが理念です。

ですから、格差をなくしていくんだということを考えなければならぬと思います。

厚労省もよく、よくやっているところのモデル化みたいなことで一生懸命出しますが、じゃあそこに入る子とそうじゃない子の差があつていいのかというところを考えて欲しいと思います。

そのひとつとして考えられるのがやはり、きちんとした評価機構を作ることが必要ではないかと思いま

## Day 1. シンポジウム、施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

今の評価の仕方というのは、例えば評価する人を、施設であれば施設長が選んでしまいますし、児相も知事が選んでしまえるんですよね、そんなのはお手盛りです。

やはり国がきちんと評価する機構を作るということをは是非しっかりとやって頂きたいと思います。

その中でどんどん自由に色々なメニューが作れるような形にしていって、そしてどんどん進んでいくことができるのだらうと思います。

ですから、民間を主導としてやっていくことのもうひとつの両輪として、きちんとした評価機構を作る、これが非常に求められることではないかと思います、以上です。

柏女：

短く3点申し上げたいと思います。

ひとつは、児童相談所についてです。

児童相談所は私も10年勤務しておりましたが、行政機関であって、元々は鑑別機関として発足し、その後、相談援助、一時保護、措置・行政処分を三位一体として、相談援助の一環として臨床機能も組み込んで機能してきたということになります。

それは社会資源が少ない時代にあっては有効だったと思いますが、逆に、児童分野の広範な社会資源、特に他の公的資源や民間社会資源の成長を阻んできた面は否定できないと思います。

そして児童相談所一極集中をもたらしてしまいました。これからはそのノウハウを大切にしながら、公的資源や民間の力を活用していくことがとても大事になってくると思います、これが1点目です。

2点目はその民間を活用する時に、市町村の子ども子育て支援の分野に、非常に優秀な民間の支援者がいらっしやいます。

特に保育士さんですとか、子育て支援者の中には、ペアレンティングなどに非常に秀でたスキルを持っている方もいらっしやいますし、ファミサポのアドバイザーの方は、色々な提供会員の声を聞きながら調整活動を通じてスキルを磨いてきています。

そうした方々を積極的に活用していくことも非常に大事だと思います。

最後は、障害を持っている子どもたちの入所施設です。現在、全国に500以上あって、そこに18歳未満の子どもたちが約9,000人暮らしています。

その子どもたちに対しても光を当てていかなければならないと思います。

今ちょうどその障害児入所施設の運営指針作りが政府で進められています。

また、障害児入所施設の報酬改定も行われようとしておりまして、この分野においても、家庭の養護、或いは家庭養護推進のための力を注いでいこうという流れを作っていかなければならないと思います。

フォスタリング機関を障害児入所施設が受けていく、また保育所等訪問支援事業を入所施設が受けて、児童養護施設や乳児院に支援を行っていく、こうしたことが今後進められていくことが大事だと思っております。

以上3点を補足的に申し上げました、ありがとうございました。

中野：

今日は貴重なお話を聞かせて頂きましてありがとうございました。

最後に奥山先生からご指摘頂いた事項が非常に重要だと思っております。

今思い返しますと、私は、在宅支援の関係は、橋本さんの越前市を拝見しましたし、乳児院の関係は、横川先生からさっきご紹介頂いた福岡の平田先生の乳児院、フォスタリング機関と連携した取り組みを勉強させて頂いたということなのですが、やはり、どうしても、こうしたフロントランナーの方々のところを見て、それを普遍化・制度化できるのか、という視点で考えがちなのですが、現実はその必ずしも上手くいかない可能性も高い。

「普遍化が難しいケースを普遍化しようとする」という点で厚生労働省が批判を受けることも多いのでよく注意しなければいけないと感じています。

「政策」に落とし込む際、いかにして普遍化、一般化できるかという視点も十分勘案しながら、制度化或いは予算事業化を検討していく際には「現場が動くか」を見極めながら注意して取り組んでいきたいと思っております。

## Day 1. シンポジウム、施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

いずれにしても、来年に向けて制度改正の検討をしっかり取り組んでいきたいと思いますので、引き続き皆さんから、ご教示、ご支援を賜ればと思います。

本日は貴重なお話を伺い大変勉強になりました。ありがとうございました。

笹尾：

当面の課題として、コロナ禍における暫定定員の問題が浮上しているということについて、これに対する緩和策を是非お願いしたいということが当面の課題としてございます。

それから私どもはやはり、3省に分かれている子どもの分野の課題があるのではなからうかと、内閣府にある子ども家庭本部、厚労省の子ども家庭局、文科省の幼児教育の分野という、この3つに分かれているものが、まさに都道府県や自治体に下りていくわけであって、一体化しないというのがここにあるように思います。

先ほど奥山先生のほうから、子ども基本法というのが提案されていましたが、やはり3省の一体化というものも検討すべきだと思っております、以上です。

藤井：

皆さん本日は本当に有意義なご意見を色々ありがとうございました。

私のほうからは、最後に2点だけ確認の意味も込めてお話しさせていただきます。

ひとつは、児童相談所と民間の役割分担については、私は先ほど課題提起をしたような形がいいんじゃないかと思っておりますが、だからと言って、児童相談所がソーシャルワークを始めとした支援に全く手を出さなくてよくなるかという、絶対にそんなことはない、やはり児童相談所も引き続きソーシャルワークの経験値を蓄積して頂かなければいけないし、そのためにはやはり体制整備も必要であるし、更に言えば、これも繰り返しますが、介入機能を果たすとか、民間に対する管理監督機能を果たすといっても、かなりの体制整備が必要だし、ソーシャルワーク系の経験値も必要になるわけです。

ですから、私ども今回幹事会からの提案をさせて頂き

ましたように、民間の体制整備を推進するための制度改正を提案しているわけですが、その一方で児童相談所の体制整備も絶対に遅れることのないように、これまで以上に進めていけるようなことが大事ではないかと、両方進めて、重層的な体制を作っていくことが大事なのではないかということがひとつです。

もうひとつは、これは、私は養育里親であるわけですが、それと合わせて、かつて厚労省で色んな制度改正に携わらせて頂きました。

社会的養護もあれば障害福祉もありますが、実は医療保険の関係が結構数が多かったりもするのですが、やはり制度改正をする時に、どんな分野でもそうですが、色んな課題がたくさんあって、それを、こうするべきだ、ああするべきだということはもちろん議論のスタートとしては大事なんです、それだけではやはり世の中は動きません。

世の中を動かそうと思うと、フロントランナーは大体放っておいても皆さんやって頂けるのでいいんですが、そうではなくてもっと普遍化したような形で世の中を動かしていこうと思うと、やはり、どうやったら世の中が動くのか、世の中を動かしていけるような、現場を動かしていけるような仕組みとか仕掛けというのが必ず必要です。

それを作らなくてはいけない、それを作るためにはどうすればいいのか、もっと言えば、現場を動かすわけですから、より現場で世の中のニーズに応じて動けば動くほど、ちゃんとした報酬が得られるような仕掛けをちゃんと社会全体として作らなくてはいけないんですよね。それがあって初めて、色んな取り組み、色んな支援というのは全国的に普遍化していくということだと思っています。

そういった、どうやって進めていけばいいかというような戦略論、戦術論、もう少し言えば、そのための財源をどんなふうに得ていけばいいのかということも含めた戦略論、戦術論ということも含めて推進していかないと、政策というものは実現していかないというのが、私の何十年かの厚生労働省での経験でもあります。

もちろんそれで全てが解決するわけでは決してありませんし、中野課長もおっしゃって頂いたように、障害で

## Day 1. シンポジウム、施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて

も介護でも、まだまだ時代に合わせて変えていかなくてはならないところ、不十分なところがたくさんあります。そこも社会的養護で新たな仕組みを構築していく際には、そういった介護とか障害とか、或いは医療などで得られている経験もしっかり踏まえながら、新たな仕掛けを作っていく、仕組みを作っていくべきではないかと思う次第です。

これも繰り返しになりますが、今日幹事会としての課題提起という形で提案をさせて頂きましたけれども、私ども今日の色々頂いた意見も踏まえまして、FLECの幹事会としては改めてまた、国に対する要望書等を整理していきたいと思います。

今日は本当にありがとうございました。

相澤：

ありがとうございました。

時間が超過してしまいました、私からのコメントも思っておりましたが、残念ながら時間がありませんので省略させて頂きます。

お一人お一人から示唆に富んだ発表を頂き、またご意

見も頂き、ありがとうございました。

これを視聴した方は、これを聞いただけでも満足されたんじゃないでしょうか。

まさに今、社会的養護関係者はもとより、児童福祉関係者全てが一致団結して、本当にあらゆる社会資源を有効活用して、社会的養護の抱える課題に立ち向かわなければならない状況ではないでしょうか。

そのためにも構造改革の必要性があると、我々は思っております。

今日は、十分に議論できなかったことなど至らない点が多々あったことをお詫び申し上げます。

これで本シンポジウムを閉じさせていただきます。

シンポジスト、助言者の方々に對しまして、参加者の皆様と共に御礼を申し上げます、ありがとうございました。

そして参加していただきました皆様ありがとうございました。

## Day 1. パネルディスカッション1. フォスタリング機関 ～様々な取り組みと実際運営上の諸課題のあり方～

### パネルディスカッション1

#### 「フォスタリング機関 ～様々な取り組みと実際運営上の諸課題」

##### パネリスト：

- 杉井 麻彩（社会福祉法人 聖友ホーム聖友学園 里親支援専門相談員）
- 山田 愛弓（社会福祉法人 聖友ホーム聖友乳児院 里親交流支援員）
- 岡本 香鈴（社会福祉法人 厚生館福祉会かわさき里親支援センターさくら センター長）
- 矢内 陽子（社会福祉法人 唐池学園里親センターひこばえ 担当責任者）

##### コーディネーター：

- 長田 淳子（二葉乳児院 副施設長・フォスタリングチーム統括責任者）

##### <目的>

現在、各地域でフォスタリング機関および里親支援事業に取り組む団体が増加している。特に、民間フォスタリング機関がフォスタリング事業を担う地域も増えている。しかし、それぞれの地域の取り組みや現状についてまだまだ情報共有のしくみが進んでいるわけではなく、地域ごとにそれぞれの事業を模索している状況である。それは委託を考える自治体自身も、どういった方向性でフォスタリング事業を運営すればいいのか、今までの児童相談所での里親支援とどう異なるのかなど、不明確な点が多く、「誰に、どの部分をお願いすることができるのか。その場合、児童相談所としての里親支援の役割は何か」を検討し、整理をしていく必要性が生じている。

本パネルディスカッションでは、それぞれの地域の特性を活かしながら独自の取り組みを行っている団体、そして、今年度から民間フォスタリング機関として新たなチャレンジを使用としている団体からの報告を受け、様々な取り組みと実際運営上の諸課題について触れることができたらと思う。地域によって、フォスタリング機関、里親支援機関の取り組み内容や、里親支援専門相談員の活動内容が異なっている。



コーディネーター：長田淳子

## Day 1. パネルディスカッション1. フォスタリング機関 ～様々な取り組みと実際運営上の諸課題のあり方～

地域に合わせた様々な取り組みの工夫があることを皆さんと共有したい。またフォスタリング機関として民間団体への委託が増えている中、その強みとは何か、課題となっていることは何かについて共有していきたい。

最近目まぐるしく代わる、里親支援に関する制度や支援体制について、以前よりはるかに充実してきているが、当事者である里親さんや子どもたちにとっては、めまぐるしく制度が変わっていくという中で、どの人が何をしてくれるのか、どのように私たちの支援をしてくれるのか、サポートをしてくれるのかということが分からないという声も多く聞かれている。

子どもと実家族、里親家庭を見失わないように取り組むことができているのか、そういったことを、私たちは日々見直ししながら取り組んでおり、その実践を報告したい。

### 1. 社会福祉法人聖友ホームのとりくみ



人形劇『春ちゃん手をつなごう』

乳児院の子どもと里親さんのことを知っていただくために、人形劇をつくってみました

春ちゃん手をつなごう

画像をクリックするとYoutubeの動画が表示されます。  
【里親制度普及啓発に動画を使用する場合は使用許可を申請ください】

## Day 1. パネルディスカッション1. フォスタリング機関 ～様々な取り組みと実際運営上の諸課題のあり方～

### 2. かわさき里親支援センターさくらのとりくみ

川崎市養子縁組フォスタリング事業受託機関

### かわさき里親支援センターさくらの紹介

開 所：令和2年9月1日  
住 所：川崎市多摩区菅5-2-1  
開 設 日：月・火・木・金・土  
(水・日・祝祭日・年末年始休み)  
開設時間：9時～17時  
職員構成：センター長（乳児院兼務）1名  
統括責任者（乳児院経験者）1名  
里親リクルーター 2名  
里親等相談員 1名  
事務員  
※リクルーター、相談員も里親経験や  
児童相談所、児童養護施設の経験者。

川崎市に居住している者うち  
川崎市の里親名簿に登録されている者  
及び本市児童相談所長が措置する児童等

—委託業務内容—

- ・里親制度の普及啓発
- ・養子縁組里親のリクルート
- ・養子縁組里親への研修
- ・候補児と里親家庭とのマッチング  
(候補里親リストの作成)
- ・養育相談支援

**強み:**  
乳児院等での豊富な  
里親委託、里親支援の  
経験と実績

### かわさき里親支援センターさくらの強み

- 至誠館さくら乳児院での里親委託・支援の経験**
  - ・川崎市の社会的養護の子どもの現状の理解(子どものアセスメント)
  - ・子どもの特性、背景に合わせた子ども中心のマッチング
  - ・委託後の養子縁組里親の葛藤、養育における課題の理解
  - ・乳児院での真実告知、LSWの経験
- 一貫性のある永続的な支援**
  - ・登録前の研修から打診、交流、委託までセンターが関わり、一緒に考えていく
  - ・養子縁組成立後も切れ目のない継続した支援が可能
  - ・乳児院との連携(夜間、休日の緊急時の対応、レスパイトケアの受け入れ)
- 柔軟性のあるリクルート活動**
  - ・SNSを活用したリクルート活動や他機関との連携など
  - ・個別説明会等、土日や夕方以降も柔軟な対応が可能

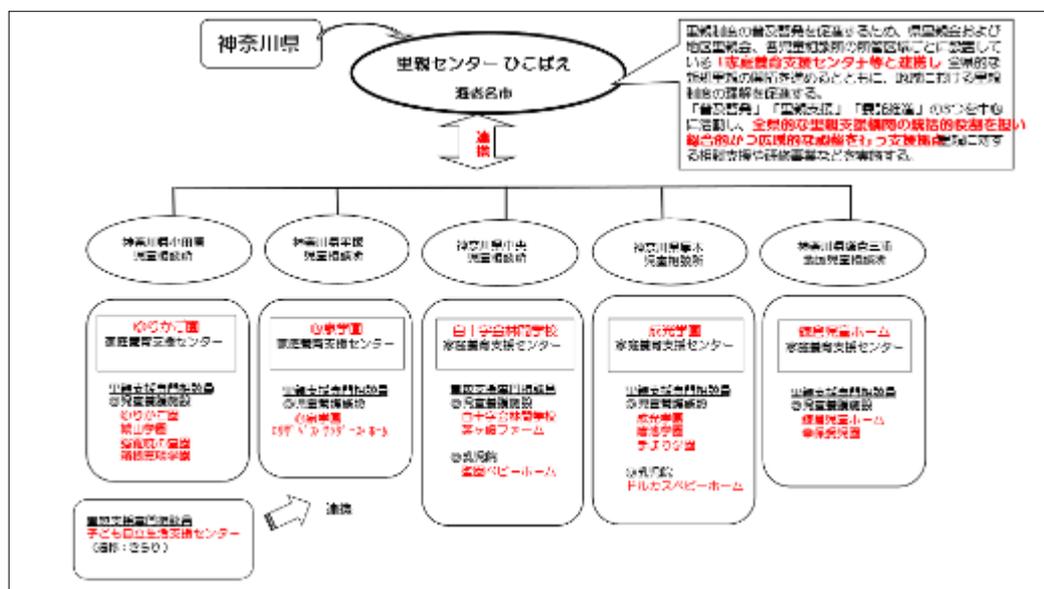
### センターがこれから取り組みたい3つのこと

- 里親制度の普及啓発**  
→ただ「里親の数」を増やすではなく、社会的養護の子どもの理解し、委託ができる養子縁組里親を増やす。
- 研修内容の見直し、充実した研修の企画・実施**  
→養子縁組の子どもの育てていくために必要な社会的養護全般に関すること、子どもの障害受容、喪失体験のケア、LSWなど。
- 縁組里親のためのサロンの企画・開催**  
→地域で孤立しないための仲間づくり、先輩里親とのつながり(ピアサポート)、里子同士のつながり



Day 1. パネルディスカッション1.  
 フォスタリング機関 ～様々な取り組みと実際運営上の諸課題のあり方～

3. 里親センターひこばえのとりくみ



里親センターひこばえの活動

- 1、里親制度普及促進事業
  - ①各地区で行われている「里親制度啓発活動」に協力することにより、ノウハウを活かしてより効果的な啓発活動を展開していく。
  - ②各地区で行われている「里親講座」（一般向け）やイベント等の情報を集約して広報する事で、関心を持った人を丁寧に繋げていく事ができる。
- 2、里親支援強化事業
  - ①家庭養育支援センターと共催で年間の里親研修・行事（里親交流会）を計画
  - ②里親のニーズに合わせたサロンや未就園児サロン等の開催（里親会を越えた繋がりを作る事ができる）
  - ③あすなろSS（児童養護施設退所者等アフターケア事業）と連携して、里子の自立についての支援を行う



- 3、委託推進事業
  - ①社会的養育推進計画の検討
  - ②各地区の委託推進会議に出席
- 4、養子縁組対応事業
  - ①養子縁組相談対応事業
    - ・情報提供
    - ・養親や特別養子縁組を希望する里親からの相談対応
  - ②特別養子縁組支援相談対応事業
  - ③養親フォローアップ研修事業
  - ④機関連携強化事業
    - ・見相等、関係機関との連絡調整
    - ・支援者向け養子縁組に関する研修の実施
    - ・養子縁組あっせん事業者との連携

## Day 1. パネルディスカッション1. フォスタリング機関 ～様々な取り組みと実際運営上の諸課題のあり方～

<さいごに>

「フォスタリング機関として、行政が担っている部分を担うことの責任の重さというお話がありましたが、先ほどのシンポジウムにおいては、今後は今の児相の業務を大幅に民間に移行していくという提言がありました。その意味では、フォスタリング事業は、子ども家庭支援全体の事業化としての先駆的取り組み事例と言えるのかなと思いました。その上で、厚労省としては、行政権限の委譲の先駆的事例であるフォスタリング事業を、まず義務的経費として安定化させることが必要かなと思いました」というご意見を頂きました。

私は関東近郊なのでパネリストの皆さんはよく知っていて情報共有することもあります。しかし、今日も改めて、具体的な取り組み内容や、なぜそういう事業を受託するに至ったかというお話を聞くことができました。

全国的にそれぞれの地域で取り組んでいる内容について、その地域だからこその理由や、事業実施に至った経緯、自治体との関係含めたところを知る機会はほとんどありません。

実際、様々な形で取り組んでいる私たちそれぞれも知らないのが現状です。是非こういった機会を通してそれぞれの取り組みを聞きながら、その強みを知ることはとても大切なことだと感じています。また新たにその地域の里親さんと子どもにとってどういうことが必要なのかということを考える機会にしていきたいと感じております。

ここ数年で、民間のフォスタリング機関は多く誕生していきます。関係機関が情報共有をしながら、スキルアップと、フォスタリング業務のスキルの蓄積を行っていくことは、いまある事業の充実だけでなく、いまある課題の改善に対する突破口にもなると思います。

事業費予算等まだまだ課題もありますが、さまざまな工夫の中で、また、里親家庭や他機関との連携をとおして広がる事業も多くあることを私たちは肌で感じています。

ぜひ、一緒に取り組みながら、子どもと家庭を中心に支えられるような仕組みづくりをしていただきたいと思います。

(文責：長田淳子)

Day 1. パネルディスカッション2.  
施設や児家センによる多機能化・地域支援の実際と展望

## パネルディスカッション2

### 「施設や児家センによる多機能化・地域支援の実際と展望」

パネリスト：

藤井 美憲（児童養護施設 愛泉寮 施設長）

松永 忠（光の園子ども家庭支援センター 統括施設長）

花崎みさを（社会福祉法人一粒会 理事長（母子生活支援施設 FAH こすもす 統括施設長））

助言者：

北川 聡子（むぎのご児童発達支援センター センター長）

コーディネーター：

橋本 達昌（全国児童家庭支援センター協議会 会長、児童家庭支援センター・児童養護施設・子育て支援センター 一陽 統括所長）



## Day 1. パネルディスカッション2. 施設や児家センによる多機能化・地域支援の実際と展望

橋本：

改めまして、皆さんこんにちは。

ただいまからパネルディスカッション2を始めます。

この集いのメインテーマは「施設や児家センによる多機能化・地域支援の実際と展望」です。

なお今回このパネルディスカッションのコーディネーターを務めます、私は福井県越前市にありまます児童養護施設、児童家庭支援センター一陽の橋本達昌と申します。どうぞよろしくお願いいたします。

さて、まずはこのパネルディスカッションの開催主旨、狙いをお話させて頂きたいと思います。

このパネルディスカッションは、表題を見て明らかのように、最初にあったメインシンポジウムに最も直結している集いです。

具体的には、

一時保護専用施設の併設など、施設をどう多機能化していくか。

基礎自治体と協働してその一翼を担い、施設を地域に開いていくには何が必要か。

特定妊婦や外国籍児童など、新たに求められてきた地域支援ニーズを如何に満たしていくのか。

実際に社会的養護現場を担っている誰もが、今後思い悩むに違いないこのような課題を、先駆的に実践されている施設のリーダーの方々から、リアルな言葉で語って頂こうというのが開催の狙いです。

そこで、このパネルで議論されるべき個別のテーマについて、より具体的に説明します。

最初のテーマは、数年前より児相からの依頼によって一時保護専用施設を施設内に設置、運営している児童養護施設の実際と展望です。

埼玉県にありまます児童養護施設愛泉寮、愛泉子ども家庭センターの藤井施設長からお話をお聞きします。

次のテーマは、市の子ども家庭総合支援拠点の一翼を担っている、児童家庭支援センターの実際と展望です。

大分県別府市の児童養護施設光の園子ども家庭支援センターの、松永忠統括施設長からお話をお聞きします。

最後のテーマは、母子生活支援施設を生かした地域支

援、とりわけ外国籍母子への支援等の実際と展望についてです。

千葉県木更津市にありまます母子生活支援施設こすもすの花崎みさを統括施設長からお話をお聞きします。

なお、このパネルディスカッションには、現在日本ファミリーホーム協議会の会長であり、長らく札幌市内において障害児支援に関わってこられた、むぎのこの北川聡子さんに助言者をお願いしました。

北川さんからは、3人の方々からの実践報告それぞれに関し、感想やアドバイスを頂くと同時に、自らの障害児支援事業についても実践報告頂けたらと思います。

～報告～

橋本：

皆さんありがとうございました。

本当にそれぞれ、私にとって兄貴であり姉貴の4人のそれぞれの先生に、今日は代表で本当に全ての児童家庭支援センターや社会的養護施設を代表してお話頂きました、ありがとうございました。

最後の質問ですね、「一時保護を施設に委ねて児相の専門性を確保することができるのか、そして児童の権利をそれで守ることができるのか」という問いを頂きました、本当に本質的な問いだと思います。

民間に任せるといことのリスクということなんだと思います。

FLECでは実は、今日藤井さんの発表は限られた時間だったのでそこまで全ては言わなかったですけども、やはり児相との役割分担についてということも当然十分議論をしました。

今その当時のペーパーがあるので少し読み上げたいと思います。

まさにこの「一時保護を施設に委ねて児相の専門性を確保できるか、子どもの権利を守れるのか」ということに対する回答であるのかなと思いますので、しばらくお時間をください、読みます。

「児童相談所との役割分担について、これらのソーシ

## Day 1. パネルディスカッション2. 施設や児家センによる多機能化・地域支援の実際と展望

ャルワーク系の機能は、これまで基本的に児童相談所が担うべきものという前提であったが、地域における虐待対応ニーズの増大と、深刻化の中で、次の要因によって児童相談所の体制整備のみによってこうした機能の拡充を図ることには限界がある。

まず1つ目。なによりも現実に児相は、増え続ける虐待家庭、養育困難家庭に対する介入対応に今まで以上の人員を投入せざるを得ず、一時保護後の子どもたち1人1人に、長期的、包括的に寄り添えるような支援体制を整備していく余地に乏しい。

2つ目。ソーシャルワークにおいては、対象者との長期的な信頼関係を構築することが基本となるが、児童相談所は公務員組織であり、宿命的に数年ごとの職員の異動が生じる。

また、家庭で子ども関係のトラブルが起きるのは土日夜間が多いが、その際の対応にも限界が生じている。

3点目。多くの児童相談所の職員は、過去地方自治体が福祉施設を設置運営していた頃とは異なり、現場で社会的養護の子どもを実際に養育した経験が乏しく、子どもの養育そのもの、ケアワークに対する支援が困難である。

4つ目。公的機関たる児童相談所の業務に対しては、外部からの牽制機能が皆無であることに加え、その対応が適切でなかった場合にそれを修正する手段が事実上存在しない。民間事業者の業務であれば、児相自身による民間事業者への牽制機能、チェック機能が期待され、より適切なソーシャルワーク、子どもの権利擁護が行われる可能性が高まる。」

そういうことを議論しました。この議論については、良い悪い、或いは正しい正しくない、色々議論があるかと思いますが、ベースとして私たちが考えているのは、やはり児童相談所が今大変なんだと、この大変さを児相に抱え込ませるのではなくて、或いは何か問題が起これたら児童相談所所長が代表で謝る、そういうことでおしまいにするのではなくて、社会的養育に関わっている全員で責任と仕事を分かち合おうということだろうと思っています。

ちなみに、私自身は元々公務員で、公立の児童養護施設で仕事をしていました。

そして今は民間で仕事をしています。

私たちは元々公務員として働いているメンバーが早期退職し、自分たちで民間組織を作りました。

そういう私たちがすごく感じるの、公務が民間委託される時に、丸投げとか、下請けとかってというような仕事の投げられ方をすると上手くいかないということです。

下請けでもない、丸投げでもない、仕事は民間の人にしてもらうけれども、一緒にやっていきましょうという気持ちが公務員の皆様を持たれば、公務員のスキルとか、公務員の専門性は十分維持されるし、そして民間も育ててもらうことができるというふうに思っています。

これは私たち一陽が越前市と組んで、或いは越前市に支えられてここまで来た、それがひとつの証明である、私たち自身がその証明であると思っています。

最後は大演説みたいになってしまいましたけれども、私としてはそういう気持ちで、この児童相談所の仕事を皆で分かち合っていこうということを考えているということです。

児童相談所には、これからもとても大変な仕事が続いていると思います。

子どもの権利擁護という意味で言えば、実は第三者評価機関、奥山先生が最初のシンポジウムで、誰が評価するのか、しっかり評価しないと、民間に委ねるだけじゃやばいよという話をしましたけれども、実はこの評価は、恐らく今の第三者評価みたいに民間が民間を評価するのではなくて、これこそ実は公共の仕事なんじゃないかなと。

直接行政がしっかりと、この玉石混交の中で、悪い石を見つけて排除していく、そういう仕事が役所に求められているのではないかと、私たち民間は喜んでその評価を受けたい、その中で皆が切磋琢磨して、より良い施設、より良い社会的養護のシステムを作っていきたいなと思うところです。

最後になりましたけれども、シンポジウムでも最後に言いました、施設の多機能化は、施設がどうするか、それは当然必要です。

今ここにいらっしゃる花崎先生、藤井先生、松永先生、他にも本当に、栃木のちゅーりっぷとか、福岡市のSOS

## Day 1. パネルディスカッション2. 施設や児家センによる多機能化・地域支援の実際と展望

子どもの村とか、それからはぐはぐさんとか、本当にフロントランナーを務めている施設の先生方がたくさんいらっしゃる。

是非今日の話聞いて興味のある方は、それぞれ視察とか、直接こういう先生方とお話をされるといいと思います。

一方で、このフロントランナーだけが進んでいてもという話はありませんけれども、そこを実は、本当により良い方向で施設の多機能化を進めていくには、実はカウンターパートである市町村の役割がすごく大きいと思っています。

市町村やそれぞれの所管の児相が、自分たちの手元にある、自分たちの所管にある民間機関をどうやって生かしていこうか、どうやって協働していこうかというような発想に立って、それぞれが施策化していくというか、それぞれの地域で最も相応しいニーズを捉えて、最も相応しい資源を、リソースを作っていく、そういうことがすごく大事だと思います。

北川さんが今日助言者で来て頂きましたけれども、北川さんの資源の作り方、リソースの作り方というのは、障害児施策ということで分野は違いますけれども、本当に社会的養護が学ぶべき姿勢だと思います。

措置費で、ここはたくさんお金が出るところだからここだけやって、新しいところはお金も出ないしやらないでおこうみたいな発想から、私たち自身が一歩進んで、お金は出ないかもしれないけど、地域の中に必要な子どもたちがいる、地域の中に必要な親御さんがいる、だったらそれをやってみよう、そうやって事業を拡大している北川さんの取り組みというのは、私たち全員が真似るべきなのかなと思うところです。

私たちのパネルディスカッションは7時半までということになっています、ちょうど7時半になりそうですので、これでパネルディスカッション2を終わらせて頂きます。

本日はご清聴ありがとうございます、そして登壇された皆さん、本当にありがとうございました。

2020年度

## 「施設や児家センによる地域支援の実際と展望」

～児家センと本体施設の一時保護を中心に～



2021年1月  
社会福祉法人 愛の泉  
児童養護施設 愛泉寮  
施設長 藤井美恵

### はじめに

- ・児相との協働により一時保護専用施設を設置運営している児童養護施設の実際と展望
- ・施設の概要
- ・施設における一時保護専用施設の設置経過
- ・児相との協議・取り決め事項の策定
- ・一時保護の利用状況
- ・施設や児家センによる多機能化・地域支援における実際と展望

## 愛泉寮施設概要

### ・愛泉寮

施設種別: 児童養護施設  
創立: 1945年10月  
入所: 定員80名  
(内: 本体施設の定員は50名。地域小規模児童養護施設5箇所の定員は30名。)

### ・愛泉こども家庭センター

施設種別: 児童家庭支援センター 創立: 1998年7月

### ・はやぶさの家

施設種別: ファミリーホーム 創立: 2013年7月 定員: 6名

### ・愛泉いずみの家

施設種別: 一時保護所 創立: 2017年4月 定員: 6名

## 愛泉寮の組織



## 地域小規模児童養護施設(加須市内に5か所設置)



## 愛泉寮の特色

養育理念 「一人ひとりの子どもを大切に育てる」  
基本方針 ～子どもの安心安全を守り、将来に向けて自信を育み、夢と希望が持てる養育を行います～

- ・本体施設定員50名(小規模グループケア6か所設置)
- ・地域小規模児童養護施設5か所。
- ・完全小舎制養護の体制(「グループ会計システム」と「全調理」)。
- ・男女混合編割りの8名以下のグループ構成。
- ・「児童家庭支援センター」と「ファミリーホーム」「一時保護所」を併置。
- ・乳児院との合築した建物。
- ・「いずみ奨学資金」による高校卒業後の進学を実現。
- ・地域支援事業への取り組み(「ショートステイ」「一時保護事業」「子ども食堂」「フードパントリー」)。

## 一時保護専用施設の設置経過

- ・2016年(平成28)「児童養護施設等における一時保護児童の受入体制整備について」厚労省・児童家庭局長通知
- ・2016年埼玉県からの提案(本体児童定員8名減・1ユニット開設)
- ・2017年4月1日一時保護実施施設指定通知を受ける(一時保護事業の開始)→6名定員で女子のみを保護する条件
- ・開設準備は、職員配置と環境整備
- ・→正職員4名、非常勤職員1名、計5名でスタートする。
- ・交代制勤務、宿直体制としたので夜間の緊急一時保護は受けないことを条件とした。
- ・環境整備は、備品の購入が主な内容
- ・児童相談所との取り決め事項について協議しながら作成する。

## 一時保護の利用状況

- ・一時保護の依頼は、毎月15ケースほど有る。
- ・2017年度(開設年度)の保護児童数は、28名の子どもを保護。
- ・2018年度(2年目)の保護児童数は、32名の子どもを保護。
- ・2019年度(3年目)の保護児童数は、24名の子どもを保護。
- ・そのうち8割は被虐待児童(平均値)
- ・社会的養育ビジョンの内容からは、多機能化を推進することになる。
- ・メリット:①小規模グループケアを行えるユニットを活用しているので、個室によるプライベート空間を確保できる。
- ・②定員が小規模なので、子どものニーズに応えやすくなる。
- ・③本体施設の負担が減る。
- ・デメリット:①学習機会の確保が難しい。学校への送迎も困難。
- ・②児相と保護児童との距離が遠くなる。
- ・③長期化(2か月以上)すると子どもが不安定になる。
- ・(先が見えない不安・取り残され感)

## 児童相談所との取り決め事項について

- ・「一時保護児童の受入調整に関する確認事項」
- ・取り決めの内容
- ・1)目的
- ・2)対象児童及び入所定員
- ・3)受入調整担当者
- ・4)一時保護受入調整
- ・5)対象児童の選定
- ・6)一時保護の依頼時間
- ・7)一時保護枠での支援内容 ①観察会議の開催、②行動観察所見の作成、③病院への通院引率、④通学について、⑤衣類について、⑥貴重品の保管、⑦身体検査について、⑧児童の外出、⑨保護者等の面会、⑩児相による心理検査の実施
- ・8)その他 予防接種への対応方法(承諾書兼委任状)

## 児童家庭支援センターとの連携

- ・児家センでは、ショートステイ事業の契約を交わしている(6市)。
- ・ショートステイの利用から、一時保護に変わる子どもの調整を行う。
- ・一時保護の解除以降のフォローは、児家センが行う。
- ・特に支援が必要な子ども・家庭は「指導委託」によって児相と協働しながら支援を展開する。
- ・児家センとの情報共有によって、効果的な支援を展開する。
- ・児家センは、地域の関係機関との連携によって情報を共有できる。
- ・情報共有による多面的な支援展開を行う。
- ・→卒園生の育児支援など
- ・児家センの地域支援は、子育て世代包括支援センター、市の子ども家庭総合支援拠点との連携で展開する。
- ・市の要保護児童対策地域協議会で把握された要支援児童の支援。

## 地域の家庭支援に向けた考察と展望

- ・一時保護は、要保護児童への対策の前段階
- ・地域の要支援児童は、要対協が扱うものだが、児家センがその一翼を担っている。
- ・要支援児童と要保護児童の間を埋めるために児家センの存在意義は大きい。
- ・地域の関係機関との連携による支援は、施設や児家センの専門機能を活用すべきである。
- ・地域の子育て世代包括支援センター、子ども家庭総合支援拠点との連携は不可欠。状況が整えば、業務委託も可能になる。
- ・要対協でかかわる要支援児童の見守り
- ・→支援計画・役割分担、ショートステイや一時保護の活用
- ・障がい児をもつ親、里親への支援は、児家センの機能が有効に活用できる。
- ・フォスタリング機関、アドボケート機関としての活用を推進することが必要である。



【別府光の園のコンセプト】 (20年物の施設、建て替えたあたって・・・)

- ① 安心して暮らせる家 → 家庭的な家 (小規模化・地域分級)
  - ② 子育ての知恵・養育モデル・情報を発信できる拠点
  - ③ 家族の絆を紡ぐ、地域に愛される子ども福祉施設
  - ④ 虐待の予防と早期対応に向けた専門知識・技術の向上 関係機関の連携拠点
- 多機能化 高機能化



ちもんぷいお母さんの会 「子どもの声」

子育て支援総合センター



- 児童養護施設 40+6名 [今年増設]
- 保育園 70名
- 児童館
- 学童クラブ 135名
- 児童家庭支援センター
- 子ども家庭総合支援拠点
- 共同生活援助 GH 8名

でぼこクラブ (支援センター)

- ・ 発達障がい児を持つ親の会です。
- ・ みんなでお子さんの様子について分かち合い、助け合うなどについて、子どもの気持ちを支える小児科神経科がコーディネーターとなってアドバイスをしています。
- ・ お母さん方のネットワーク作りの場にもなっています。



ひとりからの会  
(支援センター)

先生たちの勉強会です。

発達障がいの子たちもへの支援方法や不登校児童への働きかけ等、抱えている課題について分かち合い、情報交換を行っています。特に考え、学びあうこと、輪がりあうことで、学校現場での困りごとについて一人で抱え込まなくて良い関係を感じていくことができるよう支援を行っています。



社会的養育の更新期

「かえなければならないこと」と 「かえてはならないこと」

別府こども福祉塾  
(支援センター)

学識士の伊田富子先生を登壇とし、医師の橋本成美先生にアドバイスを要しながら、支援センターが事務局となって活動しています。

要保児童の増加は、すべての家庭が日本の暮らしの中で抱えるさまざまな困難の延長線上にあります。一つひとつの強みに応じて各機関が連携して寄り添う姿勢が必要です。専門性をあめながら、支援の輪を広げる地域ネットワークづくりを推進して取り組んでいます。



Deo Gratias

自然で良質な  
関わりを求めて

子どもたちの育ちの場として、保護者や地域社会の役割を再考する

「社会的養育施設の真価」

子どもたちにとって、安心して暮らすことのできる場所である

「国で定める標準で生活環境」  
「住居の確保と生活環境の向上」  
「生活環境の向上と生活環境の向上」

地域にとって価値ある「子どものための福祉拠点」

子ども福祉の推進と地域社会の活性化「福祉の推進と地域社会の活性化」

地域社会の活性化「福祉の推進と地域社会の活性化」



朝から夕方までの支援 + 夕方から翌日の朝までの支援  
(夜間・休日・祭日のサポート)

国連の子ども権利委員会

- ① 地域の中で暮らす子どものサポート
- ② 一時的・短期間のサポート
- ③ 養育のサポート
- ④ 小規模施設ケア
- ⑤ 法的・法的・法的なサポート  
(「子どもの権利条約」)
- ⑥ 子どもの声を聞いてください

【地域子ども家庭支援の新たなかたち】



子どもを大切に思う心  
 命を守り、育てようとする心

思つめる 母の抱擁  
 転れる isuch  
 温かい声かけ high pitched voice  
 お母さんの香り・赤ちゃんの匂い odor  
 抱っこ子どものしぐさ attachment

多機能型・多機能化の「ミッション」  
 すべてのサービスによって入り口を複数確保にかかわる  
**子育て支援総合センター**

レスパイト事業 継続数									
年度	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	H31	R1
件数 (人)	23	28	24	19	65	85	93	94	94
職員数	90	100	75	41	105	102	228	233	233

子育てショート・スタイ事業 継続数									
年度	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	H31	R1
件数 (人)	16	24	26	83	78	30	58	120	120
職員数	80	104	80	202	212	203	241	321	321

児童相談所からの一時保護 継続数									
年度	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	H31	R1
件数 (人)	12	16	17	22	19	10	17	30	30
職員数	270	404	202	302	134	168	302	227	227

(令和元年度)  
**短期預かり数**  
 約 250 (人)  
 約 1000 日  
 一日 平均約 3人預かり  
 一人一回 平均約 3泊4日間

「地域への新たなサービス機能」  
 地域の子育て支援センター  
 「暮らしを守る機能」  
 「子どもの未来と良き時づくりへの観点」  
 「地域への新たな一歩を踏み出す勇気」  
 「格差のない居場所だからこそ「温かく・さりげない・ていねいな・寄り添い」支援」

**子どもを育てる新たな福祉文化**  
 子どもと一緒に暮らしながら大人たちの力も、その経験によって蓄積される「子育ての知恵」



## 母子生活支援施設を生かした 地域支援の実際と展望 ～外国人母子への支援等について～

社会福祉法人一箱会  
理事長 花崎みさき

### 1：社会的な背景

年	法人の歩み	備考
1975年		ベトナム難民救済会 （日本が初めて受け入れた難民17名）
1976年		本館でベトナム難民救済会、外国人児童養護会等 （ベトナム難民救済会が中心）設立
1985年	理事兼理事長（一箱会、現会）	
1989年	児童養護施設「野の花の家」設立	児童養護施設
1990年代	児童養護施設「野の花の家」でベトナム難民 児童養護施設「野の花の家」でベトナム難民	ベトナム難民児童養護施設 児童養護施設「野の花の家」
2000年代		児童養護施設「野の花の家」でベトナム難民 児童養護施設「野の花の家」でベトナム難民
2004年	児童養護施設「野の花の家」でベトナム難民 児童養護施設「野の花の家」でベトナム難民	児童養護施設「野の花の家」でベトナム難民 児童養護施設「野の花の家」でベトナム難民
2010年		児童養護施設「野の花の家」でベトナム難民 児童養護施設「野の花の家」でベトナム難民

### 2：アジアの子どもたちの里親としての実際

・理事長は28歳の時、スイスにある国際児童養護施設「ベスタロッチ  
子どもの村」でケアワーカーとして勤める。

「日本にアジアの子どもと日本の子どもたちが、ともに育つ場を創りアジアの  
どの国にも顔見を持って人を見ないグローバルな視点を持った子どもを  
育てたい、それも広域レベルの駆け合いの中で。」(www.iss-jp.org)  
という思いを持った。

・帰国後、「日本国際社会事業団 (ISSJ)」の枠組みにより、ベトナム人や  
ラオス人の子どもの里親になる。このことが一連の福祉活動の原点と  
なった。



・学校や地域の皆さんの協力を得て、里子たちは  
健やかに育ち、各々地域に根ざした生活をして  
いる。  
・子育てを終わった里子たちは、各々日本と  
自国を結ぶ様々な活動をしている。



### 3：児童養護施設「野の花の家」の実際

年	法人の歩み	備考
1985年	児童養護施設「野の花の家」設立	多様な社会・国際化社会でも対応可能な施設 としての機能を有すること。集会的な建設の中に 小舎型の生活方式を取り入れることを特徴として 開設する。 主にインドシナ難民の子どもが入所
1989年	独自のホームステイ制度を創設する	地域の方々には社会的養護の一端を担ってもらう。

#### 3-1：「野の花の家」における主な国際交流

- ①ケンゲージン（意味はビルマ語で「友情の絆」）  
年に1回、種々の国の方に来ていただき、自国の文化を子ども達に紹介していただく行事。
- ②ベトナムワークキャンプ  
ベトナム南部の街で孤児院の食堂を建て直すなどのワークを実施
- ③キッズ・インターナショナルプログラムに参加  
NPO主催のプログラムである米国の施設へのボランティアと交流の場へ参加。
- ④クリスマス会の世界の料理  
各国の方々から作る手料理を、地域の方々と共にいただく催し。
- ⑤タイ・ネパール交流の節  
野の花の家では、「雑食の日」を月一回行い、夕食を「ご飯」や「味噌汁」のみとし、  
おかず代を貯蓄して「基金」としているが、その貯蓄で、主にアジアの子どもの  
「生活」と「就学支援」を行っている。また、今までに2度、園の子ども2名  
（高校生）を現地「ネパール」に連れて行き、学びと交流の場とした。



### 4：母子生活支援施設「FAHこすもす」の実際

年	法人の歩み	備考
1990年代		
1991年	民間シェルター「フレンドシップアジアハウス こすもす」設立	日本に発着し、日本人養育の子どもを 持ち、その男性から暴力で子どもを連れて 逃げ出したが、行き場がなくなったアジア人 女性と子どもたちのための駆け込み寺（シェル ター）を開設。
1995年	千葉県助成を受け、母子寮「FAHこすもす」と なる	主に外国籍の子どもを入居させ、安全の 確保と問題解決を通して自立への支援と アフターケアを行っている。
2003年	学童クラブ「あひこすもす」開設	

#### 4-①：「FAHこすもす」の現在までの入所状況

国名	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	合計
ベトナム	24	20	15	10	5	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	75
カンボジア	56	30	8	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	97
ミャンマー	66	70	6	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	142
タイ	140	124	7	11	12	0	0	0	2	1	2	3	3	1	2	3	1	1	1	312
合計	286	250	36	18	13	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	566
その他	198	154	10	11	13	1	0	1	0	2	1	2	2	3	1	2	3	1	1	411
合計	484	404	46	29	26	2	1	2	1	3	2	3	3	4	2	3	2	2	2	977
その他	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	24

#### 4-②：「FAHこすもす」の役割

<p><b>【FAHこすもすの役割】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 子どもの成長に合わせた多様な種類の提供。</li> <li>- 帰国、子どもの帰郷、緊急時等の危機、家族関係等の問題解決を支援する。</li> <li>- 育児や就業、生活習慣、日本の管理や人権関係の学習等の生活支援。</li> <li>- 観光、就業探し、日本語学習等の自立支援。</li> <li>- アフターケア</li> </ul>
<p><b>【永住外国人等に関する法律】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 入居理由が異なり、又は所属国にある親族からの暮らし及び不仲、離婚、虐待被害、借金、入の行方不明、虐待の行き場がない、等の別居、子の認知訴訟、等。</li> <li>- 退居理由：社会不安、又は就業の不安による自立、入の途切れ、帰国、等。</li> </ul>
<p><b>【生活アフターケア】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>EA：政府に対して（保護人の帰国）、子どもの生活相談、帰国支援等の相談アシスト</li> <li>SA：子育てについて、子どもの一時保護（危機）について</li> <li>KA：子どもの関係調整について（退学相談）</li> <li>MA：本人の就職相談について（面接対策）、子どもの生活相談</li> <li>GA：家族との関係に関する相談</li> <li>MA：本人の生活相談に関する相談</li> <li>DA：得意な分野の相談に関する連絡調整、相談訪問</li> <li>LA：緊急支援</li> <li>KA：帰国してしまっている母のケア、連絡調整</li> </ul>

#### 【相談経路別割合】



#### 4-③：「FAHこすもす」の現状と見解

**【現状】**  
 現在の人件費の9割を委託先が負担。外国人：100%、日本人：80%、税金負担は100%に生活保護がつかない。

**【見解】**  
 - 外国人であるもののDV被害  
 日本語、日本社会や文化の理解がなっていないを要する。  
 高齢者の就業支援、社会との関わりを必要とするなど、自分自身で解決できない問題に対して精神的にコントロールして対応し、これが外国人へのDVの要因。これらの対応は従来の生活保護に照準を置く。  
 - 高齢者のDV被害による避難者は、日本人より多く、その後の生活についても課題が多く支援ニーズが高い。  
 課題の多様性によってソーシャルワークの役割も多岐にわたっている。  
 - 自立支援後は就業支援や生活支援へのつながり、地域生活への移行のサポートが必要。  
 - アドボケート機能や「アンガーマネジメント」などの職への移行のサポートが必要。  
 - 就業支援や生活支援、高齢者子育てなどの継続的な生活支援体制の構築を促すことが今後の重要課題として必要である。  
 - 母子生活支援施設は地域の子育ての専門機関としての役割を担い、母子のショートステイを促進することが重要である。

#### 5-①：「ファミリーセンターヴィオラ」の現状と見解

**【現状】**  
 - 最近の国等別の相談には、結婚・出産・帰国等の割合が多い  
 - 若い世代の増加傾向による。  
 - 最近に訪問型のスタッフへの見守り相談や子育てに関する相談の増加傾向が強い  
 (ソーシャルワークのできる領域の必要性)。

**【見解】**  
 - 今後も増えるであろう外国人を含む家族への相談機能として機能できるように体制作りが必要  
 (センター積極的に外国人相談の受け入れを目標とする)  
 - 児童や学生の自立支援には、施設や就業、児童センターの協力関係のほかに、地元の方々の協力体制が大切  
 (特に外国人の働き、一人の外国人としての対応が大切)。  
 - 一人の相談者への多岐にわたる支援の必要性も考えられ、連携連携は欠かせない。  
 - その中心機関として児童センターが機能することが望ましい。  
 - 外国人のDV被害者は、助ける人がいない、救えない、身が安定しない、自分を助けてくれる制度を知らない、知っていても相談できない(言葉など)の理由で被害が繰り返しやすい。  
 - 相談した資金の確保と人材の確保が大きな課題である。

#### 5：「児童家庭支援センターファミリーセンターヴィオラ」の実際

年	法人の取り組み	備考
2004年	児童家庭支援センター「ファミリーセンターヴィオラ」開設	-ファミリーセンター・シェルターを配架。 英語とタガログ語による外国人相談窓口。 県内各地に計画的に、外国人家族へのボランティアの派遣や相談活動を行う。 外国人支援についての会議や研修に多く参加する。
2014年	ベトナム語・タイ語での相談窓口を開設	ベトナム人ソーシャルワーカーを配置
2015年	職能を「一般家庭相談部」と「外国人家庭相談部」に分ける。	

#### 5-2：児童家庭支援センターの今後の展開



#### 相談種別割合

**【児童】**

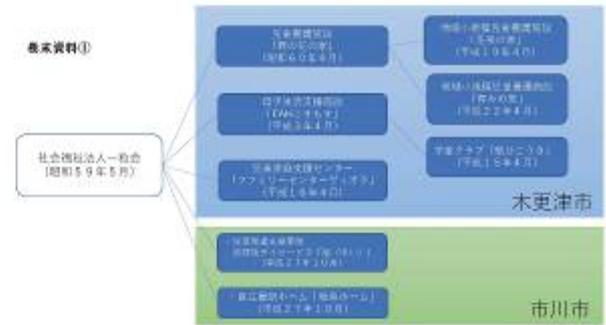
種別	児童	若年	高齢	合計	割合	児童	若年	高齢	合計	割合
相談件数	199	206	116	521	100%	199	206	116	521	100%
一歩件数	276	226	116	618	118%	276	226	116	618	118%

**【保護者】**

種別	児童	若年	高齢	合計	割合	児童	若年	高齢	合計	割合
相談件数	116	116	116	348	100%	116	116	116	348	100%
一歩件数	116	116	116	348	100%	116	116	116	348	100%

**【大人】**

種別	児童	若年	高齢	合計	割合	児童	若年	高齢	合計	割合
相談件数	116	116	116	348	100%	116	116	116	348	100%
一歩件数	116	116	116	348	100%	116	116	116	348	100%



基本資料②

【和田町】  
 ・ 美談史里車庫施設整備サービス「輪（のい）」  
 ・ 自立居宅ホーム「炊飯ホーム」

【水原津市】  
 ・ 児童発達施設「野の花の家」  
 ・ 母子生活支援施設「FAHこすもす」  
 ・ 児童クラブ「船ひこりき」  
 ・ 児童発達支援センター「ファミリーセンターヴィオラ」



基本資料③

社会福祉法人一粒会マップ



基本資料④

社会福祉法人一粒会の取り組み



基本資料⑤

社会福祉法人一粒会の取り組み



## 子育ての村-地域みんなで



社会福祉法人麦の子会  
総合施設長 北川聡子

## 幼前期 発達支援で大切なこと

- ・養育者との愛着関係の形成が大切
- ・発達障害の子ども時間がかかり、難しいが大切  
—安心感信頼感の基盤一生の土台

自閉症の乳幼児の課題—心理的孤立  
思春期以降の心理的失調の予防  
基本的な信頼感—大人がいいことをやってくれる人  
—生理・感情一致

母子関係支援



### 社会福祉法人麦の子会概要

1993(57)年設立  
1996(H8)年 法人認可

むぎのこ(北34東町)

☆成人部門(11日利用者80名)

- ・障害者生活介護事業2003(H15)年間限
- ・ジャンプアップ(多機能) 生活介護事業(34名)
- ・就労移行支援事業(8名)
- ・グループホーム(10カ所) 49名
- ・障害者生活介護事業
- ・スワング ユーホース・オーナ(20名)
- ・トリニティ 生活介護事業(20名)

☆その他

- ・ファミリーホーム 8アパ(6名)
- ・ベビーシッター(6名)
- ・デイケア(北35東20)

### ☆子ども発達支援部門

- ・むぎのこ児童発達支援センター 47名(11名)
- ・むぎのこ保育所等訪問支援事業
- ・児童発達支援事業(9事業所)
- ・むぎのこ(10)、セーボリス(10)、スタディ(10)、プレイ(10)、シーランナ(10)、ライオン(10、専心5)、コシア(10)、大連(10)、マイラック(10)
- ・放課後等デイサービス(13事業所)
- ・むぎのこ(10)、プレイ(10)、コシア(20)、マイラック(10)、シーランナ(10)、スカイブルー(10)、ライオン(10)
- ・ジャンプアップ(10)、キニローブロッサム(10)、野の光(10)、グリーン(20)、トッケロー(10)、ユスター(10)
- ・日中一時支援 むぎのこ、ほのぼの、あまのこ、まごのこ
- ・むぎのこ保育園 住宅介護事業所
- ・むぎのこ発達クリニック

## 親子発達支援—親子関係構築のために



## 児童発達支援センターの役割



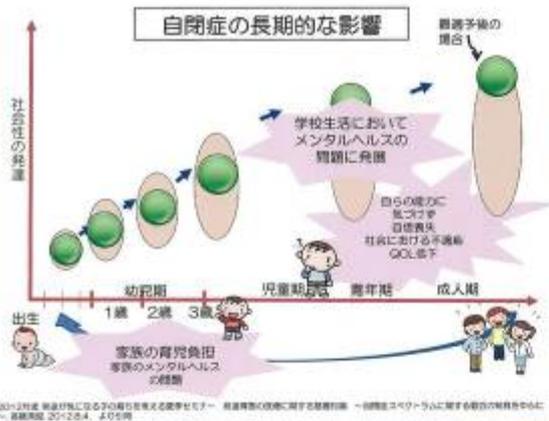
## 親子発達支援の後行う、お母さんと発達心理士、臨床心理士とのカンファレンス



子どもの発達支援  
Developmental Support

## 友達やお母さんとの楽しい日々の積み重ね





子どもの障害とお母さん自身のケアニーズと重なり、虐待のリスクが高まるー心理・生活支援が必要

障害児支援機関でも、家族や主たる養育者に対する生活歴・ナラティブを聞いていく必要がある

### 思春期の支援ー放課後等テイスービスの活動

☆成し遂げるよろこび  
☆友達・大人に褒めてもらうよろこび

**親離れへの挑戦ー大人になるにあたっての大切なことは、友達・仲間が存在**

☆孤立をふせぐ  
☆仲間が存在  
☆グループ活動

### 心理支援、グループカウンセリング

- ・グループカウンセリング (幼児期週一回)
- ・個別カウンセリング
- ・お母さんピアカウンセリング
- ・自助グループ
- ・トラウマケア

どんな気持ちも大切な気持ち  
悲しい時は、泣いていい。  
嬉しい時は、喜んでいい。

### 学校支援 インクルーシブ教育

### トラウマワーク

#### ペアレント トレーニング

コンセンサス  
・ペアレンティング

### お母さん・家族を支える

なぜ家族支援が大切なのか

- ・子どもを救うためには、家族が救われなければならない (ネウボラ保健師の言葉)
- ・酸素マスク理論
- ・子どもを守るための家族支援

### パパミーティング (月2回土曜日)

アンガーマネジメント・ペアトレ



2 日目

2021 年 1 月 11 日 (月・祝)

## パネルディスカッション3

### 「就労支援・退所者支援の課題と展望」

パネリスト：

高橋 亜美（アフターケア事業所ゆずりは、アフターケア事業全国ネットワーク「えんじゅ」  
代表）

前川 礼彦（自立援助ホーム湘南つばさの家 ホーム長）

木本 ゆう（特定非営利活動法人 日向ぼっこ 理事）

菅原 亜弥（認定 NPO 法人 ブリッジフォースマイル 副理事長）

コーディネーター：

池本 修悟（首都圏若者サポートネットワーク事務局長）



## Day 2. パネルディスカッション3. 就労支援・退所者支援の課題と展望

池本：

首都圏若者サポートネットワーク事務局長の池本修悟です。パネルディスカッション3のご報告をさせていただきます。当日は成人の日ということで、社会的養護を巣立った若者のアフターケアのことをテーマにしたディスカッションができ、とても大事な機会となりました。

テーマは「就労支援、退所者支援の課題と展望」ということで、社会的養護下にある子どもたちに対する就労支援および措置解除後の子ども・若者たちの支援について、先駆的な取り組みをされている自立援助ホーム・アフターケア事業等に取り組まれる皆様にパネリストになっていただきました。前半は活動紹介を行っていただき、先駆的な事例をどのように全国に普及させていくのかについて検討していきました。後半はメインシンポで幹事会の皆さんが提案された提言について、それぞれの立場から意見表明を行ってもらい、ディスカッションを行いました。

詳細は各登壇者のスライドをご覧くださいと幸いです。

す。

～報告・ディスカッション～

池本：

ありがとうございました。最前線で活動されている皆様と新年早々集まれてディスカッションできて、本当に勇気、元気をもらいました。ありがとうございました。またこういう貴重な機会を与えてくださった FLEC フォーラムの事務局の皆様、どうもありがとうございました。あと視聴者数、今 111 名となっていますけれども、この休日の中で 100 名を超える皆さんにお話を聞いていただきまして、本当にありがとうございました。以上で第3パネルディスカッションのほうを終了させていただきたいと思います。どうもありがとうございました。

Day 2. パネルディスカッション3. 就労支援・退所者支援の課題と展望

ゆずりはの取り組み

アフターケア相談所ゆずりは  
高橋亜美

安心して、  
相談できる場所を  
助けてと言える場所を  
つくりたい

自立援助ホームで  
いっしょに暮らしてきた  
生きてきた  
こどもたち

「傷つけられてきた子ども期が  
あって今強いられている困難がある」  
という考えがあると  
相談者への理解や  
寄り添う気持ちがふくらむ

巣立った後の困難な状況



過酷な労働環境 解雇  
性産業への従事 妊娠・中絶・出産  
借金 ホームレス 犯罪 自殺

「助けて」なんて簡単に言えない  
相談することは難しい  
(経済的困難 生活困窮が背景にある)

自分が置かれている危機的な状況に鈍感

自分に厳しい  
甘えちゃいけない

私たちの考え方や行動が  
変わること  
子どもたちも  
変化する

自立するために何ができるか  
↓  
孤立しないために何ができるか  
↓  
安心を一緒に育む

Day 2. パネルディスカッション3. 就労支援・退所者支援の課題と展望

困った状況にあるひとが  
安心して相談ができる

抱えさせられた問題を  
一緒に向き合っていく

伴走型支援

- 入り口は社会的養護
- 届く声は社会的養護を巣立ったひとから必要だったひとまで
- 相談者に会いにくい個別対応と  
ゆずりははに來所してもらい提供する支援
- 相談者の年齢は10代から60代まで
- 相談者の多くは20代から30代
- 相談窓口に怖さや不安を感じているひとたち
- 児童期の深い傷つきがあって  
今強いられている困難がある

アフターケア事業全国ネットワーク  
えんじゅ



ゆずりははで大切にしていること

- 仲間への敬意、尊重、感謝  
仲間との「安心」「ありがとう」「楽しい」
- 相談者の方への心からの敬意
- 多様な機関との連携 face to face
- 情報収集
- 教育、指導の前に理解と寄り添い
- 丁寧に、具体的に、迅速に
- 「正しい」「あなたのため」の押し売りをしない
- 自分の価値観を手放す
- 何度でも、大丈夫
- ユーモア 楽しい気持ち
- セルフケア

課題

- アフターケアにかかる予算や人員配置が十分でない
- アフターケア事業所がそれぞれに抱えている課題の相違
- アフターケアの孤立 (連携先 情報が少ない)  
里親 社会的養護が必要だったひと  
アフターケアの事業所
- つなぐ支援先 支援資源の乏しさ  
性虐待のケース 住居



ゆずりははサロン



高卒認資格取得学習会



Day 2. パネルディスカッション3. 就労支援・退所者支援の課題と展望

ゆずりは工房



だれでもサロン



マイツリーペアレンツプログラム

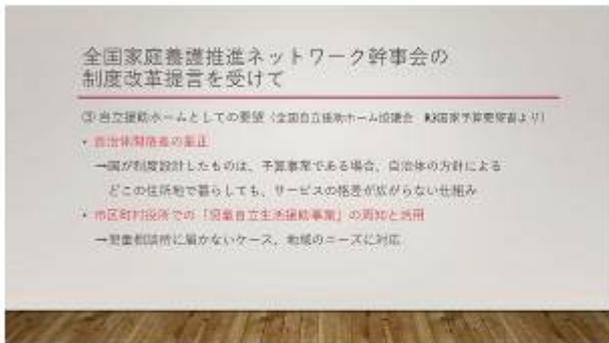
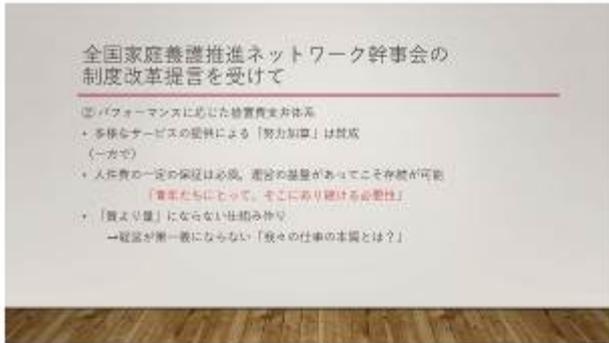


ゆずりはのスタッフ (笑)





Day 2. パネルディスカッション3. 就労支援・退所者支援の課題と展望





## NPO法人 日向ぼっこの活動



### 大切にしていること

- ☀️ 本人の意思を尊重する
- ☀️ 問題を一人で抱え込まない



### 成り立ち

- ☀️ 2006年  
社会的養護の当事者団体として「社会的養護の当事者のネットワーク作り」を目的に設立。
- ☀️ 2008年  
「東京知地域生活支援事業（ひらっとホーム事業）」を受託
- ☀️ 2013年  
活動の目的を「多様性が尊重される社会の実現」に変更。  
・社会的養護の当事者以外の人からの相談  
・当事者だから当事者の気持ちがすべてわかるわけではない。  
・社会的養護の当事者性



### 家庭養護の推進に向けた構造改革の 必要性 ～施設等の民間機関を中心とした制度改革 への提言～

- 民間機関を中心に、子どもと子育て家庭に対する確固たるソーシャルワークの体制の構築
- 児童相談所の業務をスリム化し、虐待家庭に対する対応力を強化



### 活動内容

3つの中心事業

- 1 居場所事業
  - ① 安心・安全な場の提供
  - ② 自由に過ごす
- 2 相談事業
  - ① 一緒に考える
  - ② 連携
- 3 発信事業
  - ① いただいた声の発信
  - ② 活動を知っていただくための発信



### 提言に対する日向ぼっこの意見

- ☀️ ソーシャルワークの充実
  - ・すべての子どもにソーシャルワークが行く届くようにする
- ☀️ 児童相談所の機能
  - ・スリム化—業務分担
  - ・「社会的養育協議会」（仮）の設置



### 居場所事業




ご清聴ありがとうございました。

Day 2. パネルディスカッション3. 就労支援・退所者支援の課題と展望

社会的養護の子どもたちと  
自立支援

認定NPO法人ブリッジフォースマイル  
菅原 亜弥

B4Sの事業



Agenda

- ①団体紹介
- ②自立支援とは
- ③B4Sの支援活動
- ④事例紹介
- ⑤課題
- ⑥コロナ緊急支援の取り組み

②  
自立支援とは

「自分以外のものの助けなしで、または支配を受けずに、自分の力で物事をやっていくこと。」

「自立とは依存先を増やしていくこと。」  
東京大学先端科学技術研究センター准教授  
熊谷 善一郎先生

①団体紹介

設立 2004年  
社会的養護の子どもたち、若者たちへの自立支援  
「自立支援」「啓発活動」「人材育成」  
スタッフ30人  
〔東京常勤20 非常勤6 / 佐賀常勤3 / 熊本常勤1〕  
社会人ボランティア 400名  
協力・協賛企業 160社  
年間予算 1億5千万円  
行政受託 東京都、横浜市、佐賀県、熊本県 (予定)

自立の要素



B4Sの  
理念

子どもたちがどんな環境で生まれ育っても、  
夢と希望を持って笑顔で暮らせる社会を  
目指します。

児童養護施設等から社会に巣立つ子どもたちが  
「自分の努力と周りの人の支えがあれば、  
自分のハンディキャップは乗り越えられる。  
失敗してもやり直せばいい」

と勇気を持てるような支援をカタチにしてい  
きます。

自立段階説



Day 2. パネルディスカッション3. 就労支援・退所者支援の課題と展望

私たちの定義

主体性を持って  
自分の幸せをイメージし  
その実現に向けて行動  
できること

ライテミル | 理解ある雇用先につなげる、主体性を育む

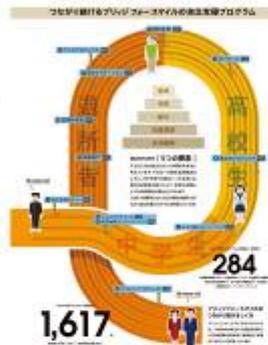


③B4Sの支援活動

目指すのは、継続的な関わり

キャリア × つながり

中学生から退所後まで、継続した関係を築き、キャリア選択のきっかけ作りから、実践的なスキルや知識の習得、困った時の緊急支援まで、力強くサポートします。



個別支援 | 緊急事態を早期に解決する



自立支援  
退所後支援



④事例紹介

Bさんの事例

高2の時に「出撃セミナー」に参加。  
高3の時に、「巣立ちプロジェクト」に参加。  
退所後は、マンツーマン支援「自立ナビ」に参加。

高校からスーパーヤコンビニなどでのアルバイトが続かなかった。  
高3の立役、キャリア相談と面接対策を実施するが、就職先が決まらないため、自立援助ホームに入所。  
職業紹介「ライテミル」を利用し、介護職に就労。

2か月後、自己都合退職。  
週5でドラッグストアのアルバイトを開始。  
現在に至る。

④事例紹介

Cさんの事例

高3の時に、「巣立ちプロジェクト」に参加。  
山口県の大学に入学。  
保育の資格を取り、保育園に就職。

退所後「よこはまParfar」を月に2回ペースで利用。  
よこはまParfarで出会ったパートナーとの子どもを妊娠。  
結婚して出産するが、中絶するか、二人それぞれに、個別支援を行う。

結婚＆出産後、地域の子育て施設につなぐ。  
パートナーへの個別支援（転職支援、家事育児支援）を行う。  
子どもを保育園に預けて復職後も、継続して相談に乗っている。

退所後支援の流れ



Day 2. パネルディスカッション3. 就労支援・退所者支援の課題と展望

⑤課題

- ◆支援はエンドレス  
セーフティネットがないので休めない/簡単に困窮状態へ/  
依存と自立のバランス
- ◆退所後支援では深い  
失われた子ども時代、成長機会/メンタル不調、人間関係不調
- ◆緊急支援の必要性
- ◆担い手のさらなる確保  
職員のスキルアップ、継続  
多様なボランティアの継続的な関わり
- ◆財政基盤強化  
ファンドレイジング  
ポリュームに応じた事業採算、交渉

コロナ緊急支援 第1弾(5月-9月)

<https://www.b4s.jp/2020/07/31165347/>

支援補助  
(5万円)  
291件  
1,300万円



コロナ緊急支援 第2弾 (10月-)

<https://www.b4s.jp/entry/relief-20200831/>

退所退職の個人、単位  
行財政改革等による  
減額等一層に広まる  
状態に注意



## パネルディスカッション4

### 「特別養子縁組親子、里親子と語ろう」

パネリスト：

池田麻里奈（養親／不妊ピア・カウンセラー、「コウノトリこころの相談室」主宰）

小林（白田）有香里（養育里親／千葉市里親会会長、江戸川区児童相談所児童福祉司）

藤井 康弘（養育里親／代表幹事／東京養育家庭の会参与、元厚生労働省障害保健福祉部長）

中原 佑介（養育里親家庭で育つ）

渡部 彩花（養育里親家庭で育つ）

近藤 愛（養子縁組里親家庭で育つ）

コーディネーター：

安藤 藍（千葉大学教育学部 准教授）



Day 2. パネルディスカッション4. 特別養子縁組親子、里親子と語ろう



## Day 2. パネルディスカッション4. 特別養子縁組親子、里親子と語ろう

安藤：

FLEC も 3 回目、そして今日は 3 日目ということで、ずっとご参加の方はお疲れも溜まっていらっしゃるのかもしれないんですけども、当事者と語ろうという会が本分科会の趣旨ですので、ぜひリラックスして、お茶でも飲みながら見て楽しんでいただければと思います。よろしくお願いします。

今日は 3 時まであるんですけども、最初に注意事項をお話させていただきます。ご参加のパネリストの皆様、自己紹介のあとに早速座談会のようなかたちで入んですけども、誰かがしゃべっているからといって話してはいけないということで、それ、そうなの？ どういうこと？ と普通の会話のように口を挟んでいただけるような雰囲気を進めたいと思います。混線した場合は私のほうで整理をいたします。そしてオーディエンスの皆様にご注意をお話したいんですけども、Q&A がございます。こちらは随時受付をさせていただいておりますので、ぜひ遠慮なくお書き込みいただきたいと思います。ただ内容ですとか表現の仕方によってはそのままご紹介というわけにはいきませんので、その点だけご了承くださいと思います。

それでは最初にパネリストの皆様の自己紹介をお願いしたいと思います。まず私のほうからですが、今教育学部で家族とか福祉関係の科目を教えております。ずっと里親さんにインタビューをさせていただいてきております。それから、NPO のほうで里親子支援のお手伝いをささやかながら続けてきております。その中で、当事者の皆様から学ぶことがすごく多いので、今日こういう立場でお話を伺えることを大変光栄に思っております。



中原：

よろしくお願いたします。改めましてこんにちは。里子である中原佑介と申します。私のほうが今 26 歳で、私が高校 2 年のときから里子として生活をしまして、2 年間里子として生活をしてきました。その後は独立をして、今は社会人として働いております。里子になる前までは実家、実の親のほうで育てていたんですけども、自分が里子として生活していたときは実の親とは関わりはどうしてもなかったんですけども、今は少しずつ話せるようになって改善をしております。なにか質問がありましたらどんどんしていただければお答えできる範囲でさせていただきますので、よろしくお願いたします。



近藤：

ご紹介預かりました、愛するの愛と書いてアキと読みます。近藤愛と申します。よろしくお願いたします。私は 0 歳から近藤家に引き取られて、養子縁組された里子として成長しております。上に 4 人実子がいて、私が 5 人目になるんですけども、5 人兄弟で生活してきました。もともとは北陸、福井の出身なんですけれども、大学で関西に出てきてまして、ご縁あって就職も関西のほうでさせていただきました。今は仕事としては福祉関係で、まさに児童福祉の現場で働かせていただいて、いろいろ勉強させていただいています。真実告知を受けたのは 5 歳で、そこから葛藤があって、大学入っていろんなことを勉強させてもらって、私自身は大学と大学院に進ませていただいて、その中で自分の生い立ちを整理した、という感じかなと思っています。こういう場で話すことは何度かあるので、皆様のご意見とかご視点、いただけたらと思っています。皆様とご意見の交換ができるの

## Day 2. パネルディスカッション4. 特別養子縁組親子、里親子と語ろう

を楽しみにしています。よろしくお願いします。



渡部：

お願いします。私は0歳から2歳まで乳児院で育って、2歳から4歳まで児童養護施設にいて、4歳から18歳の間を里親さんの下で過ごしてきました。今は児童福祉のほうの分野のお仕事をさせていただいています。聞かれて困ることが私はあまりないので、ぜひなんでも質問してください。よろしくお願いします。



安藤：

よろしくお願いいたします。今お子さんの経験をされた方から、3名ご紹介があったんですけども、それぞれに違って、幼少期からという方もいらっしゃる、高校生になってから、ご自宅からという方もいらして、結構ご経験が違うと思いますので、その辺りでもご質問とかいただければいいかなと思います。続いて親のほうの立場の方をお三方ご紹介したいと思います。池田麻里奈さん、よろしくお願いします。

池田：

はじめまして、池田麻里奈です。今日は親の立場から参加させていただいています。私は2019年に民間斡旋団体より生後5日の男の子を迎えてもうすぐ2年になり

ます。家族と暮らせない子どもがいるということは、だいぶ前から調べて勉強して知ってはいたんですけども、自分が養子を迎えて親になるという、当事者として踏み出すことを躊躇して、結構長い時間がかかったと思います。44歳のときに迎えております。親になる決断を先延ばしにしていたので、今日は親側としては葛藤した部分や悩んでいた部分、どんなところで躊躇していたのかというところも親側として話せばいいなと思います。

普段は子育てをしておりますが、ほかの子育て家庭と変わらない、平凡な育児の生活をしているんですけども、私たち養子と養親という立場はずっと続くということを中心に留めておいて、今からですけども、真実告知はしており、いつかはそのことでお話を親子でしなければいけないということは、ずっと親子の課題としてあるので、今日は子ども側の意見を聞けるということで、それぞれの家庭で違うと思うんですけども、勉強するつもりで交流に参加させていただけるという貴重な場を本当にありがとうございます。私の聞かれて困ることはないです、どうぞ聞いてください。よろしくお願いします。



白田：

こんにちは、白田有香里です。よろしくお願いします。名前が小林とか白田となっていてややこしいですけども、仕事は旧姓の白田でして、里親は小林でしているというか、だからどっちで呼んでもらっても大丈夫なんですけども、今日は白田でいきたいと思います。よろしくお願いします。私は今うちで中1と中3の男の子を養育里親として育てています。中1と中3のその子たちは血を分けた兄弟というか、実の兄弟です。5歳と7

## Day 2. パネルディスカッション4. 特別養子縁組親子、里親子と語ろう

歳のときからうちに来て、8年目になります。仕事は児童相談所の児童福祉司をしまして、もともと東京都の職員なんですけれども、江戸川区の児童相談所が今年度4月に開設したので、そこでお手伝いというかたちで派遣で行っています。もともとは民間企業の会社員だったんですけれども、いろいろ思うところがあって児童福祉の業界に飛び込んだ感じで、最初は自立支援施設で臨時職員をさせてもらって、それから児童養護施設で9年ほど働いて、児童相談所に来てからは15年という感じです。なので、仕事では里親に委託をする側だったり、養子縁組の養親さんの面接をしたりすることもあります。プライベートでは委託されて、地元の児童相談所の人とやり取りをするというかたちです。

あと、養護施設の子どもたちの生活とかももちろん体験してきていて、今卒園した子たちが20代、30代、40代で、もう子とは言わないですけど、うちに遊びに来てくれたりして、うちの子どもたちと一緒に遊んだりしてくれて、またその子たちに子どもができたりすると、おばあちゃんだったりお姉さんだったり、いろいろな気持ちになって、毎日にぎやかで楽しく生活しています。私もなんでも聞いてもらって、そういうこと聞きたかったのよね、ということをお互いにお話ができたらいいなと思いますので、どうぞよろしくをお願いします。



安藤：

ありがとうございます。どうぞよろしくをお願いします。よく里親さんとかでも里孫の話とか聞きますよね。そういったことを思い出しながらお話を伺えました。それでは最後に藤井康弘さん、今日は里親という立場でご登壇といただきます。よろしくをお願いします。

藤井：

昨日はこのフォーラムを主催している全国家庭養護推

進ネットワークの幹事会を代表する立場でお話をしたので、だいぶ堅い話になってしまったと思うんですけども、今日は一里親として参加させていただいていますので、砕けた感じでやらせていただきたいと思います。私は今養育里親の登録をして14年目になります。14年間の間に、短期長期合わせて、子どもの数で言えば10人あまりの子どもたちと一緒に生活をしてきました。短い子どもですと2週間とか数カ月とか、そういう子どもたちもたくさんいるんですけども、高校3年間わが家にいて自立した子どもが2人です。それから一番長いのは3歳で来て、今小学校4年生になっている、今わが家で生活している男の子が7年になりますから一番長いということになります。今はその子がずっとうちにおいて、そこに時々もう1人短期で委託された子どもが加わったり、あるいは東京都にフレンドホームという制度があって、施設の子どもたちが週末とか夏休みとか正月に家庭に来られるという制度がありますが、そういう制度で今うちが受けているのが、兄弟ケースで2×2で3人、4人ぐらいおりますので、その子どもたちが時々来てうちで生活しています。この正月も、里子だったりフレンドホームで3人で、実子も帰ってきますので結構にぎやかな家庭でした。

今は里親という意味では、小学校4年制の男の子が1人ずっといるわけなんですけれども、小学校4年生ですからかわいいですよ。わが家の大事な息子なんですけれども、いろいろな課題はあるにしても、だんだん成長を実感できるような年齢にもなってきました。今日も実は家を出る前に、彼も昨日の私の話を聞いていて、お父さんの話って、えー、その、まあ、が多すぎるよね、と言われてきて、今日はえー、その、まあ、を言わないというのが私の大きな課題となっておりますので、よろしくお話ししたいと思います。



## Day 2. パネルディスカッション4. 特別養子縁組親子、里親子と語ろう

安藤：

よろしくお願いします。私もえーと、が多いので、言いすぎないように気をつけたいと思います。それではこの6人の皆さんと分科会を進めていきたいと思います。冒頭でも言いましたように、今回里子さん、養子さんというお子さんの立場の方を中心にしながら、親の立場の方ともキャッチボールをしていって、今いる受託中のお子さんとか、そういった子どもたちに向けて、先輩里子として伝えたいこととか、そういったこともお聞きしたりできたらいいかなと思っております。よろしくお願いします。

～語り～

安藤：

ありがとうございました。今日は皆様、3連休の最終日ということで、FELCにずっと参加されていた方はきっとお疲れも溜まっていることと思います。こうした対話の機会を積み重ねていくということが、より良い支援を考えていくための礎になるものと今日伺いながら改めて思いました。6人のパネリストの皆様、本当にありがとうございました。そして今日場をご用意してくださった事務局の方々、それからコロナ禍で急遽完全オンラインのみとなったということで、本当にご準備も大変だったと思います。講堂で準備をされている多くの皆様にもお礼を申し上げて結びとさせていただきたいと思います。またの機会があることを楽しみに、今日は終わりとさせていただきます。どうもありがとうございました。

Day 2. シンポジウム.  
社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

## シンポジウム

### 「社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題」

シンポジスト：

藤林 武史（福岡市こども総合相談センター 所長）

藤原 正範（日本司法福祉学会 会長、元家庭裁判所調査官）

土井 香苗（ヒューマン・ライツ・ウォッチ 日本代表）

森本志磨子（NPO 法人 子どもセンターぬっく 理事長、弁護士）

安孫子健輔（NPO 法人 そだちの樹、社会福祉士、弁護士）

板東久美子（日本司法支援センター 理事長）

コーディネーター：

村木 厚子（津田塾大学 客員教授、元厚生労働事務次官）



## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

### コーディネーター

村木 厚子

(津田塾大学 客員教授、  
元厚生労働事務次官)



皆さんこんにちは。3連休を利用した3日間のフォーラム、いよいよ最後のプログラムです。社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題というテーマでお送りします。この表題を聞いただけで眉間にシワが寄った人はいませんか？私はそういう人間の1人です。司法と聞いただけで苦手意識が出てまいります。福祉の分野の方の中にはそういう方が結構いらっしゃるのではないかと想像します。でも私はほかの分野で司法と福祉の連携の重要性を実感した経験があります。再犯防止という分野です。刑務所に入っている人たちの中には、実は本当は医療や福祉がちゃんとつながっていれば、犯罪に手を染めなくて済んだという人がたくさんいるんですけれども、こういう人が刑務所を出るときにそのまま、はいさようなら、と出してしまったのではまた同じことの繰り返しになるということで、刑務所を出たあと、ちゃんと福祉や医療につなぐために、今司法と福祉がものすごく協力しているいろいろなことができるようになりました。最近は一歩進んで、刑務所へ入る前に、この人は本当に刑務所に行ったほうがいいのか、いや、そうじゃないよね、福祉で最初から面倒見ようよ、というふうに、福祉と司法と一緒に議論するというようなことも始まっています。福祉と司法のとでもいい関係を自分がある分野で見てきたので、これから児童の分野でもこういうことがきっとできると思っています。その取っ掛かりを今日はみんなで見つけてみたいと思って、この

プログラムを企画しております。

今日の流れですが、最初に、虐待の問題に関わる人たちが、そのプロセスの中で、司法とどういうところで出会って、それが必要になって、どう協働できるということをまず児相の方から解説をしていただきましょう。それを受けて今度は、司法の側から見て福祉と司法のつながりはどういう場面で何が起こっていて、どういうふうにこれからできるという話をさせていただきます。その上で今度は国際的な視点から、これからわれわれがどっちを目指していかなきゃいけないか、というお話を伺いたいと思います。

そのあとは、今度は実践の場から、子どもに実際に関わる人たちがどうやって司法を活用できるかを現場の立場から、とりわけ今回はアフターケアとか、子どもシェルターとか、われわれが行政でやる児童福祉よりも少し幅が広いところから、幅広に法律の使い方、司法の使い方をお聞きして、その上で今度は法テラスから来ていただいていますので、今使える法的なサービス、司法アクセス、何があって、これからはどんなことができるのかというお話を伺いたいと思います。時間は限られていて、お一人15分です。自己紹介も含めながらお願いをしたいと思います。時間が残ったら会場の質問を拾ったり、パネリスト同士で少し議論をしたりしたいと思います。では最初のスピーカー、藤林さんからお願いしたいと思います。

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

### シンポジスト

藤林 武史

(福岡市こども総合相談センター 所長)



皆さんこんにちは。ただいまご紹介に預かりました、福岡市こども総合相談センターの藤林と申します。現役の子童相談所長で、18年も長く子童相談所長をやってきました。コーディネーターの説明にありましたように、子童相談所の現場でどのような問題が生じていて、司法と福祉の間でどんな問題が生じていて、どういう議論があり、今後どうあるべきなのか、というところを少し紹介させていただきたいと思います。

では早速画面共有させていただいて、ここから説明を進めていきたいと思っています。2016年の法改正の趣旨は皆さんご存知の通りです。これを受けて、実は子童相談所運営指針に結構細かく書かれています。基本は実親家庭に戻れるように努力しましょう、難しい場合は親族とか養子縁組を十分検討して、それも難しい場合は里親、または施設への長期の措置を検討するという、こういったいわゆるパーマネンシー保証みたいなことも子童相談所運営指針に書かれています。こういった法改正、または運営指針に沿って全国の子童相談所が家庭養育優先原則を目指したソーシャルワークを行っているわけなのですが、一方でここ数年、虐待相談対応件数がものすごい勢いで増加していきまして、対前年比1.2倍とか1.3倍という増加の中で、子童相談所は年々増加する虐待通告に追われているという現状があります。これは厚労省の統計からとったものですが、平成30年度、16万件の通告があるわけですが、家庭外に、施設、里親に措置した子どもさんはわずか3パーセントなんで

す。圧倒的な97パーセントは在宅で過ごしているということをおこの機会に知ってほしいなと思います。

そこで、問題の在り処ですけれども、子童相談所の現場においてどういったことが問題になっているのか、現状どうなのかということで5点ほど挙げております。ものすごい数の虐待通告が子童相談所に押し寄せていて、職員を、増やしても増やしても追いつかないような状況の中で、97パーセントの在宅の子ども、家庭に対して十分な支援ができていだろうか、という問題点があります。2番目に、3パーセントではあるけれども、代替養育、施設、里親に措置した子どもに対して、家庭養育優先原則に沿ったケア環境や十分やケアが提供できているかどうか、これも非常に大きな問題かなと思います。2番目、これも運営指針に書いてありますように、里親、施設に措置したあと、漫然と措置を続けるのではなく、家庭復帰に向けた取り組みが十分なされているのか。家庭復帰が非常に困難な場合、または不可能な場合には、特別養子縁組、または普通養子縁組への移行は適切に行われているかどうか。またこのような措置解除であるとか、養子縁組といった、子どもにとって重大な決定に対して子どもの意見は十分保証されているのか。子どもが意見が言えない場合、代弁となるアドボケイトは保証されているかどうか。もう一つ最後に、その後措置解除となった子どもや成人に対する支援は十分なのか。こういった法律は改正されたけれども、それから4年経って、これらの問題が本当に十分なされているのか。もしなされて

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

いないのであれば、今後法制度であるとか施策であるとか、またはマンパワー、予算を考えていかないといけないのではないか、と思っています。

今日はその中でも司法と福祉の問題について考えるわけなんですけれども、いくつか司法と福祉の間で考えないといけない問題がありまして、一つは一時保護の問題です。現在国内では一時保護は児童相談所の決定のみで行われているわけなんですけれども、これに対して司法審査を経ずに、一時保護によって親子を分離したり、または子どもの行動の自由を制限するということは本当に妥当なのか？といった問題が一つあります。

また2番目に、一時保護中であっても、子どもと親との面会は原則として行われるべきと思うわけなんですけれども、状況によりましては、面会交流制限を行う必要もあるわけなんですけど、これも司法審査を経ずに行政機関の決定のみでやっていいんでしょうか？という問題があります。

3番目、在宅支援の問題です。児童相談所においては、十分な在宅支援を届けるために、児童福祉法27条1項2号措置といった、行政処分として指導措置がありますけれども、なかなかこれが有効でない場合も多かったです。そういった場合に、もっと早い段階から、いよいよ行き詰まってからではなくて、早い段階から家庭裁判所、司法の関与が必要ではないか、といったことが以前からなされているところです。

4番目、家庭養育優先原則で、もし実親家庭で暮らすことができない場合には、里親委託が2番目に優先されるわけなんですけれども、親権者からの同意が得られないために長期間に渡って施設措置のままになっている子どもさんが少なからずいらっしゃいます。この問題をどう解決していくのかも残された課題かなと思います。

5番目、家庭養育優先原則では、家庭復帰に向けて進めていかなければならないわけなんですけれども、なかなか再統合支援の効果が上がらない場合があります。そういった場合に、漫然と里親、施設に措置したままでいいのか、実親の下への家庭復帰が難しい場合には、特別養子縁組への移行をどう進めていったらいいのか、これも非常に大きな問題としてあります。

6番目、このような一時保護、措置解除、措置変更、

養子縁組、こういった子どもにとって重要な事柄について、家事事件手続法には子どもの手続代理制度があるわけなんですけれども、これが児童福祉の分野で本当に活用されているのか、活用されていないのであればどうあるべきなのか。

7番目、子どもは現在児童相談所の行政処分において、措置になったり一時保護になったり解除されたりするわけなんですけれども、子ども自身がその決定に対して不満とか不服を持っている場合が多くあると思うんですけれども、このような不満、不服を意見表明する仕組みがあるのか。ないのであればどのように作っていったらいいのか。そんなことが現場で今問題になっています。

8番目、9番目、これはケアから解除された場合、家庭復帰や養子縁組に移行できなくて長期間の里親、施設措置、代替養育から措置解除された子どもたちや成人への支援は現状どうあるべきなのか、といった問題があります。また、実は私はよく知らなかったのですが、社会的養護に措置されないままの子どもや時保護を解除されて十分な支援やケアが届かなかった子どもが成人となった場合、様々な困難を感じているわけなんですけれども、こういった場合にどのような支援があるべきだったのか、ということも問題としてあります。

今回のシンポジウムではこのそれぞれについて、シンポジストの方々がお話すると思うんですけれども、私はこの中で2点、一時保護をめぐる議論と在宅支援をめぐる議論について、今現在厚生労働省では「児童相談所における司法の手続き等のあり方に関する検討会」が行われておりますので、その中でどんな議論が行われているのかを紹介させていただいて、今日のシンポジウムの後半のディスカッションにつなげていきたいと思っております。

これはあとからも議論があると思いますが、子どもの権利条約では、親子分離については司法審査は必要とされています。しかし、いろいろな法律関係の方々は、日本では保護者は行政訴訟ができるので、行政訴訟が条約に定める司法審査と解釈できるんだ、という言い方をする方がいらっしゃいます。しかし一方、行政訴訟は親や子どもが提起するには非常に負担が大きいです。審理期間も非常に長くて、判決が出る頃には大抵一時保護は解

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

除されているので、あまり意味がないんじゃないか、といった考え方もあります。2017年の改正児童福祉法においては、2カ月を超えて引き続き一時保護を行うときに家庭裁判所の承認を得なければならないとされました。しかし2カ月間子どもが司法審査を経ることなく、事実上行動の自由が制限されているわけなんですけれども、やはり本来は一時保護開始当初に司法審査が行われるべきではないか、という考え方もあります。これが昨年発表されました、子どもの権利委員会からの総括所見です。委員会は深刻に懸念しています。最長で2カ月司法審査のないまま措置されているということが果たして妥当なのかといったことが言われています。また同時にこの総括所見においては、子どもの意見を十分表明することを保証されていない、ということも懸念として示されています。

もう一つ、在宅支援をめぐる議論があります。保護者に対する指導については、児童相談所と保護者との間で対立構造が生じて実効性が上がらないケースが多くあります。そこで指導の実効性を高めるために裁判所がもっと関与するべきではないだろうか、といった考え方があるわけです。このような問題意識の中で、2017年改正法においては、家庭裁判所における保護者指導勧告制度が創設されたわけなんですけれども、この勧告制度を活用することによって、確かに保護者の態度や行動に変化が見られたケースがありましたが、いかんせんケース数が非常に少ないといった問題もあります。なぜ少ないのか？これはちょっと難しいんですが、2017年改正法の保護者指導勧告制度は、児童福祉法28条の審理を利用したものなので、分離を求めながら在宅指導を求めるという非常に使いにくい制度になってしまっていて、もっと直接指導命令をより早い段階で出せるようにならないだろうか、という議論があります。

ここまでが今現在問題となっている議論です。昨年、

一昨年法制審議会で行われた特別養子縁組をめぐる議論を少し振り返って紹介したいと思います。特別養子縁組をめぐる議論に私はほぼ半年以上、法務省に毎月1回行きまして、法制審議会の委員として参加していました。その中で年齢の問題がありまして、15歳以上の子については普通養子縁組でいいんじゃないか？という意見があったり、また15歳以上の子どもについては子どもの同意が必要となるけれども、子どもに実親との法的な関係を終了させるか否かという、重大かつ困難な決断をさせることは酷である、という議論が法制審議会で行われていました。でも現場であるわれわれにとっては、15歳以上であっても特養を必要とする子は絶対いるはずなんだ、ここで門前払いしてほしいくない、ということで、私と一緒に参加していた大阪家庭養護促進協会の岩崎さんと一生懸命意見を述べまして、なんとか15歳以上であっても特別養子縁組の機会を法律の中に盛り込んでいただき、令和2年4月から施行されました。

でも15、16、17歳で特養を申し立てる子どもって本当にいるのかなと思っていました。けれども、最近こういう記事を知りました。2020年7月20日の東京新聞です。高校3年生の男性の方が18歳になる直前に縁組が実現しました。本当によかったなと思います。「特別養子縁組じゃないと意味がないんだよ」、というふうにこの方は言っていちゃいます。このように、改正民法が成立して、手続きが間に合って本当によかったなと思います。このことを紹介させていただいたのは、法制度を変えていく、改正していくということが、1人でも2人でも子どもの幸せ、福祉を切り開いていくという事例が本当にあるんだ、ということを紹介したかったからです。誰のための法制度の改正なのか、あくまで子どもの最善の利益を考慮した法制度の改正に向けて、みんなとともに議論していきたいなと思います。どうもご清聴ありがとうございました。



## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

### 現場で発生している、いくつかの問題

6. 自己に関わるあらゆる事柄について、子どもの意見表明権は保障されているか？家事事件手続法における子どもの手続代理人制度は活用されているのか？
7. ケアの内容に対する不服や、一時保護、一時保護解除、措置、措置変更、措置解除に対する不服を、子どもが訴えることのできる仕組みがあるか？意見表明を支援する仕組みや、意見を受け止める権利擁護システムは機能しているのか？

### 現場で発生している、いくつかの問題

8. 家庭復帰や養子縁組に移行できなかった、長期の代替養育から措置解除された子どもや成人への支援はどうあるべきなのか？
9. 社会的養護に措置されることのないまま、支援やケアが届いていない子どもへの支援やケアはどうあるべきか？その後、成人となった後に、様々な困難を感じている人々への支援はどのようにあるべきなのか？

### 一時保護をめぐる議論

- 子どもの権利条約9条1項は、親子分離については司法審査を必要としている。
- 行政訴訟は、条約が定める司法審査と解釈できる。
- 行政訴訟は、親や子どもが提起するには負担が大きい。審理期間が長く判決が出るまでに一時保護が解除される。条約の求める司法審査とは言えない。
- 改正児童福祉法（2017）33条5項において、児童相談所長は、2ヶ月を超えて引き続き一時保護を行うことが親権者等の意に反する場合には、家庭裁判所の承認を得なければならないこととされた。
- しかし、2ヶ月間、子どもは司法審査を経ることなく、事実上行動の自由を制限されているのは妥当か？一時保護開始当初に司法審査がされるべきではないか？。

### 児童の権利委員会第4回・第5回政府報告に関する総括所見

28. 委員会は、家庭を基盤とする養育の原則を導入した2016年の児童福祉法改正、また、6歳未満の児童は施設に措置されるべきではないとする「新しい社会的養育ビジョン」（2017年）の承認に留意する。しかしながら、委員会は以下を深刻に懸念する。
  - (a) 家族から分離される児童が多数にのぼるとの報告がなされていること、また、児童が裁判所の命令なくして家族から分離される場合があり、かつ最長で2か月間児童相談所に措置され得ること。

### 子どもの権利委員会：総括所見：日本（第4～5回）

21. 2016年の児童福祉法の改正が児童の意見の尊重に言及していること、また、家事事件手続法が当該手続における児童の参加に関わる規定を統合していることに留意しつつ、委員会は、自己に関わるあらゆる事柄について自由に意見を表明する児童の権利が尊重されていないことを依然として深刻に懸念する。
22. (略) 意見を形成することのできるいかなる児童に対しても、年齢制限を設けることなく、その児童に影響を与える全ての事柄について自由に意見を表明する権利を保障し、また、児童の意見が正当に重視されることを確保するよう要請する。委員会はさらに、締約国が、軽改される権利を児童が行使できるようにする環境を提供するとともに、家庭、学校、代議的監視及び保健医療の現場、児童に関わる司法及び行政手続、並びに地域コミュニティにおいて、環境問題を含むあらゆる関連の課題に関して、全ての児童が影響力を持つ形で参加することを積極的に促進するよう要請する。

### 在宅支援をめぐる議論

- 保護者に対する指導については、児童相談所と保護者との対立構造が生じ、実効性を上げられないケースがある。
- 指導の実効性を高めるために裁判所を関与させるべきではないか。
- 2017年改正法「家庭裁判所における保護者指導助告制度」
- 保護者指導助告制度の活用によって、始動後に保護者の態度や行動に変化が見られたケースがあった。
- 現行の児童福祉法28条の審理を利用した、審判前の指導助告制度は、親子分離を求めながら在宅指導を求めるものであるため、非常に使いにくい制度になっている。在宅による保護者指導が適当なケースについては、裁判所が直接指導命令を保護者に対して出せないか。

### 特別養子縁組をめぐる議論

- 15歳以上の子については、特別養子縁組による必要はなく、普通養子縁組の効果等を見直すことで対応が可能ではないか。
- 15歳以上の子についても特別養子縁組の成立を認めるのであれば、その子の同意が必要となるが、子に実親との関係を終了させるか否かという重大かつ困難な決断を迫ることになり酷である。
- 15歳以上であっても、特別養子縁組を成立させ、安全・安心で永続的な家庭環境の下で養育することが適切である子は現に存在しており、このような子についても特別養子縁組の機会を否定することは相当でない。



## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題



### 参考文献

- 藤林武史：児童虐待問題の現状と解決への提案。ケース研究。2019(3)
- 法制審議会—特別養子制度部会  
[http://www.moj.go.jp/shingi1/housei02\\_00299.html](http://www.moj.go.jp/shingi1/housei02_00299.html)
- 児童相談所における一時保護の手続等に関する検討会  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-kodomo\\_554399\\_00020.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-kodomo_554399_00020.html)
- 児童の権利委員会：日本の第4回・第5回政府報告に関する総括所見  
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100078749.pdf>

### 東京新聞 2020年7月20日

- 6歳未満だった特別養子縁組の対象年齢が、4月の民法改正で15歳未満に引き上げられ、条件付きで17歳までの縁組も可能になった。関東地方に住む高校3年の男性は6月、対象から外れる18歳になる直前に実親との縁組が実現した。戸籍上も実の親子関係になることを願い、「ざりざり間に合った」と安堵する。担当した弁護士は「実親との縁が切れることが子どもの人生の安定につながることもある。今回はまさに法改正で救われたケースだ」と評価する。(今川綾音)

### 東京新聞 2020年7月20日

- 「特別養子縁組じゃないと意味ないんだよね」。高校生になった男性が切り出した言葉に、夫婦は驚いた。男性は続けた。「実の親と縁が切れてこそ、縁組の意味があるんだ」。この頃、将来的に実親に借金返済や介護・葬儀・相続などの問題が発生した場合、男性に連絡が来る可能性がある現実を、重い負担と感じるようになっていた。
- 年長の子どもの健全な育成などを目的とした対象年齢引き上げは、男性が高校生になった2018年に法務省で実質審議が始まった。年齢は12、15、18歳未満の複数案が示され、男性は希望を持った。
- 昨年6月、改正民法が成立し、12月には施行が今年4月1日と決まった。男性が18歳になるまでに手続きが間に合うかどうかというタイミングだった。年明けから弁護士に依頼して準備を進め、遠方の実親に連絡を取り同意を得るなどの手続きを終え、6月、特別養子縁組が成立した。

法制度の進展は子どもの福祉を拓く

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

### シンポジスト

藤原 正範

(日本司法福祉学会 会長、

元家庭裁判所調査官)



それでは社会的養護における司法と福祉ということで、藤原さんのいろいろなご提起にも答えるかたちで話を進めさせていただきたいと思います。私は28年間家庭裁判所調査官をしておりました。そのあと、ちょうど16年前に家裁調査官を辞めまして、三重県の鈴鹿医療科学大学のほうで社会福祉士の行政の教員として15年間勤めまして、今年3月に退職をしてふるさとの岡山に戻ったところです。鈴鹿医療科学大学在学中には三重県の児童福祉審議委員をずっと務めさせていただきました。

実は28年間、司法機関に身を置いたものとして、一番強く感じるんですけども、行政機関と司法機関は全く違うということです。家庭裁判所調査官として、いろいろな少年事件とか家事事件との関わりで、児童福祉司の方と話をする機会も非常に多かったわけですし、私はむしろ積極的に児童相談所の方とお付き合いをしてきましたけれども、司法機関というのは行政機関とは全く異なります。私見として三つほど指摘をさせていただきましたけれども、一番特徴的なのは、裁判所というのは裁判官が独立をしているということです。一人一人の裁判官、あるいは合議体か一つの独立した組織であるということで、例えば岡山家庭裁判所とか神戸家庭裁判所という役所一つの中で何か統一的な考え方があるということではない。むしろそれはいけなくて、一人一人の裁判官、裁判体がほかから干渉を受けずに判断する、というところが一番特徴的なわけです。したがって、裁判官が事件の解決をつける前に別な裁判官に変わるとまた方針が変わるということも十分あるわけですし、そこら辺が行政機関の方

には非常に理解してもらいにくいということが有るかと思えます。ただ、社会構造が非常に複雑化してきました、司法機関の硬直性を和らげる制度が様々導入されてきました。例えば民事分野における和解とか調停というのはそういうことだと思うんですけども、一番端的には、1949年の家庭裁判所の誕生だと思います。家庭裁判所は社会的性格を有するんだと言われたわけですけども、実は1980年代頃から家庭裁判所の司法機関としての役割が非常に強調されるようになってきたという流れがあります。そういった流れで、ますます行政機関と司法機関との性格の乖離が進んできているのだらうと思います。

これは大変有名な柏女先生のお考えなんですけれども、20世紀末から司法、福祉法制は大きく変わってきました。これは社会福祉全体の大きな流れの変化の中での、児童という分野の変化ということになるわけですけども、七つ挙げられていますが、その一つが、限定的司法関与から積極的司法関与である、というふうに指摘をされています。間違いなくこれは少しずつは進んできていることになるわけです。そしてやはり法制度が変化してきたということがあります。2011年の民法の親権停止の規定とか、藤原さんも指摘されましたけれども、2019年の特別養子縁組に関わる年齢の引き下げと、審理の方法の改革があったわけです。そして2018年には児童相談所が行う一時保護についての司法機関の関与も法定化されましたし、児童虐待防止法の関係では、2007年に裁判所の許可状に基づく臨検、捜索ということもあったわけです。

ただこういった法制度がどの程度の質と量でもって遂

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

行われているのかということなんですけれども、まず量ですが、1995年、法改正が行われる以前は、それだけのものでありました。558件の特別養子、それから親権の制限に関わる事件が66件、児童福祉法28条に関わる事件が36件でした。これが2019年になりますと、今の数を合わせると660ということになるわけなんですけれども、2019年には2325件ということで3.5倍になっています。これが柏女先生が指摘された司法機関の関与が大幅に進んだということになるのかどうか、ということを中心に検討してみたいと思います。

これは親権制限事件ですけれども、実は見て驚かれるかもしれませんけれども、親権制限の事件では非常に取り下げが多いということです。例えば2019年の親権制限事件を見ますと、43パーセントが取り下げになっています。司法機関は関与したけれども、結局結論には至っていないということになっており、これをどう評価するかという問題が一つあるかと思えます。それから親権制限事件の2019年の終局結果の中身ですけれども、たしかに児童相談所長が申し立てをされた事件については認容率が親権喪失、停止ともに高いとなっておりますけれども、この親族が申し立てた親権制限事件は非常に取り下げや却下が多いという結果になっています。これをどう評価するのかという問題があります。本当に親権喪失とか停止の法の趣旨にふさわしい事件がこの親族から申し立てられているのかという疑いが残るということになります。

そして児童福祉法に規定する28条の1、28条の2、33条の5、この28条の1といいますのは、親権者、未成年後見人が養育している事件についての施設入所の親に代わる同意ということになるわけです。28条の2は、親権者、未成年後見人でないものが養育しているケースについての施設入所の同意ということになります。33条5項というのは、一時保護で2カ月超えのものについての家庭裁判所の許可ということになっておりますけれども、これぐらいの数になります。これも確かに認容率は高いですけれども、却下もあるし取り下げもあるという結果になっています。そしてもう一つ、司法機関の関与の中で、28条の1項、2項の事件について、審判前、それから承認の審判時、あるいは却下の審判時に、保護者

に対する都道府県への勧告を行うことができるということになっております。これについてちょっと驚くことなんですけれども、却下の審判時に結構勧告が出ています。率としては一番これが多いというのはちょっと意外な結果ということになります。

それでは現状の司法機関の関与とその方法について、それがどのようなものかということを中心に検証してみたいと思うんですけれども、裁判所が判断する根拠になる法規は日本の法規だけではなく、国会が批准した条約も当然それは根拠となる法規となります。法源という、裁判を行う際の基準ですが、これは日本の一般法規よりも上位に位置すると言われております。今日私が司法機関の関与について述べている部分と関わりの深い部分をいくつか拾ってみますと、第7条、父母を知りかつその父母によって養育される権利です。それから第9条、父母の意志に反して父母から分離されない。もし分離する場合は権限のある当局が司法の審査に従うことを条件とする、ということが書かれています。それから次は、司法が関与した場合のその方法に関わる部分なんですけれども、児童の自由に自己の意見を表明する権利ということが規定されています。したがって、日本の裁判所が何らかの法的判断をする場合、こういった児童の権利に関する条約全てがきちんと把握されて、それが土台となって判断をされなければならないとなっておりますけれども、残念ながら現在の日本の児童福祉法はこの児童の権利に関する条約の精神は確かに、精神にのっとり、と第1条に書かれましたのでその通りなんですけれども、一つ一つの規定について、きちんと児童の権利に関する条約が反映されているかといえ、そうっていないという大きな問題があります。

そして現在の司法機関の関与と方法についての問題意識ですけれども、例えば児童の権利に関する条約の7条、9条との絡みで言いますと、特別養子縁組のあり方、一考する余地があるのではないかと、そして一時保護の判断について2カ月を超える、と規定されていますけれどもそれでいいのかどうかとか、そして児童の権利に関する条約第12条の絡みで言えば、家事事件手続法65条に書かれているような、家庭裁判所が職権で未成年者の意向を把握するというようなことで足りるのかどうか、という

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

のはきちんと検討しなければいけないだろうと思います。

ただ、現状の司法関与とその方法を検証する上でいくつもの問題があります。一つはマンパワーです。例えば一時保護の承認を2カ月からもっと短期間にするということになれば大幅増員が必要です。それから、親権に象徴される親子、家庭のあり方についての国民の意識は非常に様々であるということです。そして裁判所の中の判断者も、それは確かに法に従うということにはなるものの、家庭や親子に関するものについては裁判官自身の意識も様々であるということです。そして三つ目は、子どもの意見の把握の難しさです。子どもの意見、真意を性格につかまえるというのはまさに神業だと私は思います。家裁調査官の専門性だけに頼るのは非常に危険でして、手続き代理人制度の活用を考えなければならないし、その手続代理人を弁護士が務めるにしても、法律家だけではなくて、ソーシャルワーカー、心理士、医師などの多職種連携が必要なのではないかと思います。

ただ、司法が関与するという場合、司法の行き過ぎは怖いということも一つきちんと把握しておかなければいけないだろうと思います。最近朝日新聞でも大きく報道されましたけれども、乳幼児揺さぶられ症候群の刑事訴追について無罪判決が相次いでいるということです。刑事司法が人の人生を大きく変えてしまうというのは当たり前なんですけれども、家事審判の結果も大きく変えるということを忘れてはいけません。本来はこういった問題は司法の介入なしに関係する当事者が専門的

知見を十分に考慮した上で自己決定をしていくというソーシャルワークの方法が最良であると思います。親子分離、再統合においては、司法機関と点の関わりで判断をするということになると思います。

やはり主役は児童相談所の線と面の関わりだろうと思います。そして家裁調査官という人間関係科学の専門職はいますけれども、原則として判断者の補助をする専門職ですので、自らソーシャルワークを行わないというのが原則です。ただ、行政機関との役割分担の上で、例えば審判前の保全処分などを含めて一定の関わりを持つていくということはある得ると思います。ただ、判断者に非常に密着したところで働いている専門職というところで大きな限界があるということは理解しておいていただかないといけないと思います。

新しい社会的養育ビジョンで、家庭養育ということが非常に重視されることになりました。こういったことについて、児童相談所の役割は非常に大きいと思います。必要なときは司法機関が関与すべきだと思いますけれども、司法機関のほうも関与するからには、現在の社会的養育の大きな流れの変化をきちんと把握した上で判断をしていく必要はあると思います。その点については、司法機関内部においてはまだまだだろうと考えております。非常に不十分な報告になりましたけれども、私の報告は以上にしたいと思います。どうもありがとうございました。

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

### 社会的養護における福祉と司法

- 司法機関の立場から -

藤原正範  
日本司法研修学会・会長  
日本福祉大学ソーシャルインクルージョン研究センター・研究フェロー  
司法ソーシャルワーク研究の代表/社会福祉士

#### シンポジスト（藤原正範）のプロフィール

- 1977～2005年 家庭裁判所調査官として勤務（岡山家庭、神戸家庭、知事監支部）
- 2005～2010年 駒込区南科学大附属福祉学専攻児童福祉学科の准教授、教授として勤務
- 2018年 8月 日本司法研修学会の会会に就任
- 2019年 11月 司法ソーシャルワーク研究所を設立、代表に就任
- 2020年 4月～ 日本福祉大学ソーシャルインクルージョン研究センターの研究フェローに就任
- 現在、岡山県に在住

### 「積極的司法関与」に沿う法改正

- 〔民法〕
- 2011年 親権停止
- 2019年 特別養子縁組 養子となる者の年齢の上限の引上げ
- 〔家事事件手続法〕
- 2019年 特別養子縁組 「特別養子適格の確認の審判」の規定等
- 〔児童福祉法〕
- 2018年 親権者等の意に反して2か月を超えて一時保護する場合の家庭裁判所の承認
- 〔児童虐待防止法〕
- 2007年 裁判所の許可状に基づく面接・捜索

### 「積極的司法関与」を統計で確かめる

事件名	1995年	2005年	2018年	2019年
特別養子縁組の成立及びその縁組に関する処分	550	362	783	816
親権喪失・親権停止又は管理権喪失の審判及びその取消し	66	150	309	574
児童福祉法29条1項の事件	36	184	372	493
児童福祉法29条2項の事件	—	43	162	103
引き続きの一時保護の承認 (児童福祉法33条5項の事件)	—	—	346	539

〔司法統計年報〕より〔原典表〕

### 行政と司法の違い～児童福祉サービスをイメージしながら～

- 私法であるが、
  - 〔行政〕
    - 法の目的実現のため法に定められた方法によって具体的サービスを規制する
    - 可能な限り当事者の実態に合わせた形・方法で行う
    - 可能な限り当事者の合意・納得を得て行う（利害関係の調整を含む）
  - 〔司法〕
    - 法が適正に執行されているかどうかに関する判断を行う
    - 法に定められたルールに則って判断を導く
    - 判断の実行を強制できる
- 社会構造の複雑化に伴い、司法機関の機能性を高める制度が導入される（1946年家庭裁判所の設立はその典型であり、「社会的任務」を有するとされた→1980年代以降、家庭裁判所の司法機関としての性格が強調されるようになる）

### 「積極的司法関与」の中身を見る①

親権制限事件		取消件数	上昇（率）	持平	低下	その他
2018年	親権制限事件	375	110 (29.3%)	43	211	14
	うち親権喪失	131	28	19	77	6
	うち親権停止	236	79	21	130	8
	うち管理権喪失	9	2	2	4	1
2019年	親権制限事件	369	130 (35.2%)	63	160	16
	うち親権喪失	134	39	13	74	8
	うち親権停止	223	89	47	81	6
	うち管理権喪失	7	0	3	2	2

〔親権制限事件及び児童福祉法に規定する事件の概況〕（調査表）より

### 20世紀末以降の児童福祉法制の方向性

児童福祉法制改正の方向性 （調査表「子ども虐待防止サービス提供体制」P229）

- (1) 都道府県中心 から 市町村中心（両者の適切な役割分担）
- (2) 職権保護中心 から 契約と職権保護のバランス
- (3) 施設中心 から 施設と在宅サービスとのバランス
- (4) 事業者中心 から 個人給付と事業者補助のバランス
- (5) 税中心 から 税を中心とした社会保険を加速
- (6) 保健福祉と教育との分断 から 保健福祉と教育との統合・連携
- (7) 限定的司法関与 から 積極的司法関与

### 「積極的司法関与」の中身を見る②

親権制限事件の申立人 2019年裁判結果		合計	認容	却下	取下	その他
親権喪失	子の親族	92	5	12	69	7
	児童福祉法所長	27	24 (88.9%)	1	1	1
	子	5	1	0	4	0
	その他	2	2	0	0	0
親権停止	子の親族	117	29	39	62	6
	児童福祉法所長	74	61 (82.4%)	4	9	0
	子	36	14	4	20	6
	その他	1	1	3	0	0

〔親権制限事件及び児童福祉法に規定する事件の概況〕（調査表）より

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

### 「積極的司法関与」の中身を見る③

(児童福祉法に規定する事件)

	取済件数	認可(率)	却下	取下げ	その他	
2018年	28条1項事件	347	266 (76.6%)	7	72	2
	28条2項事件	156	139 (89.1%)	2	15	0
	33条5項事件	328	276 (84.1%)	11	41	0
2019年	28条1項事件	434	338 (77.8%)	23	67	6
	28条2項事件	112	100 (89.2%)	1	10	1
	33条5項事件	624	427 (68.4%)	5	90	2

「親権の喪失等事件及び児童福祉法に規定する事件の概況」(最高裁)より

### 現状の司法関与とその方法を検証する③

児童の権利に関する条約第7条・第9条から読み取れるもの

1. 特別養子縁組のあり方  
子どもから実親の存在を感ずるものであってはならない
2. 一親保護の早期についての司法機関の早期  
2か月を超える場合のみ家庭裁判所の承認を求める現在の法規でいいのか

児童の権利に関する条約第12条から読み取れるもの

家事事件手続法第65条で压りなのか

(家事事件手続法第65条 家庭裁判所は、親子、親縁又は未成年後見に関する家事裁判子の未成年者である子(未成年後見人を含む。以下この条において同じ。)がその判断に十分な意思を欠く家事裁判の手続においては、子の発達の利益、家庭裁判所担当官による調査その他の適切な方法により、子の意見を聴取するよう努め、裁判するに当たり、子の意思及び発達の状態に応じて、その意見を考慮しなければならない。)

### 「積極的司法関与」の中身を見る④

(児童福祉法28条1項・2項事件における保護者に対する都道府県への勧告)

	取済件数	認可件数の割合 (28条4項)		取済件数	承認の率(利権の割合) (28条6項)
児童福祉法 28条1項事件	434	12 (2.7%)	児童福祉法 28条1項事件	338	23 (6.8%)
児童福祉法 28条2項事件	112	0	児童福祉法 28条2項事件	100	6 (6.0%)
			児童福祉法 28条1項事件	23	7 (30.4%)
			児童福祉法 28条2項事件	1	0

### 現状の司法関与とその方法を検証する④

1. 現在のメンバーには限界がある  
司法関与を拡大するには、児童相談所・家庭裁判所の人的資源を増やす必要がある(例えば、一親保護の承認を2か月からもっと短期間にするならば、大規模増員が必要)
2. 「親権」に象徴される親子・家庭にあり方についての関心の意識はさまざま  
「児童の権利に関する条約」「児童福祉法」の目的、精神と社会の意識に家庭がある(関心がある考えを持つ保護者等が存在する)。子どもを裁判主体としてどこまで採るかについての意識の幅は広い→又は家庭裁判官の意識も一人ひとりさまざま
3. 子どもの意見の把握の難しさ  
子の意見(高裁)を正確につかまえることは相当困難(物事に近い)  
(家庭裁判官の専門性のみにも頼るには足らず、学校(子ども)・代理人制度の活用(一歩位)、その活用における多職種連携)

### 現状の司法関与とその方法を検証する①

根拠となる法規

(児童の権利に関する条約)

・国際条約は批准されれば「法規」(裁判を行う際の基準)になる(日本の一般法規より上位)  
第7条①児童は、出生の後直ちに登録される。児童は、出生の時から氏名を有する権利及び国籍を取得する権利を有するものとし、また、できる限りその父母を知りかつその父母によって養育される権利を有する。

第9条①締約国は、児童がその父母の同意に応じてその父母から分離されないことを確保する。ただし、権限のある当局が司法の監督に就くことを条件として適用のある法律及び手続に従いその分離が児童の最善の利益のために必要であると決定する場合は、この限りでない。(後略)

### 現状の司法関与とその方法を検証する⑤

司法の行き過ぎは怖い(取り返しがつかない)

録音制：SBSに対する刑事司法の介入

(朝日新聞デジタル2020.12.4)

生後4カ月だった長男を産まなかった女性を産んだとして、養育者に預けられた30代女性を産んだと訴える判決が4日、札幌地裁であった。大宮裁判所は「産行があったと認められる確証が乏しい」として無罪(赤十字25年)を言い渡した。「乳幼児保護法改正(赤十字25年)」の改正が争点となっており、女性の弁護人によると、SBSを捉える事件は2014年以降、少なくとも大阪で8件、全国で16例。

→刑事司法だけでなく家事裁判もその後の人生を大きく左右する  
司法の介入なしに、関係する当事者が、専門的知見を充分に考慮した上で自己決定する方法が最良である(ソーシャルワークの方法)

### 現状の司法関与とその方法を検証する②

根拠となる法規(続き)

(児童の権利に関する条約)

第12条①締約国は、自己の意見を形成する能力のある児童がその児童に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利を確保する。(後略)

②このため、児童は、特に、自己に影響を及ぼすあらゆる司法上及び行政上の手続において、国内法の手続規則に適合する方法により直接に又は代理人若しくは適当な団体を通じて聴取される機会を与えられる。

(児童福祉法)

第1条 全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり(後略)

### 親子分離・再統合における児童相談所の役割

親子の分離と再統合は子どもと親の意思と自己決定に基づいて行われるのが原則。第一次的な介入は当事者の意思決定支援(ソーシャルワーク)であり、その中心的な専門職は児童相談所。再統合支援は、当事者の意思決定と再統合の準備状況に基づいて行われる。第二次的な介入として、公的機関による対応がある。例外として、緊急措置としての親子分離はありうる(生命・健康の確保のためなど)。

行政・司法機関が関与する親子分離：一時保護(親権者等の意に応じて2か月を超える場合児童福祉法23条5項)、身柄差控、親権差控(親権者等の意に反する場合は児童福祉法28条1項・2項)、親権停止・喪失の審判、特別養子縁組の成立など。

行政・司法機関が関与する親子の再統合：一時保護解除後の家庭復帰、身柄差控・身柄差控等親権の停止・解除による家庭復帰、親権停止期間満了後の親権の復活など。

親権機関は親子分離について一定の判断を行う(「点」の関わり)。そのための重要な資料は児童相談所のケース・レポート(当該家族の歴史と地域の中での家族の状況)である(「線」「面」の関わり)。

(私見) 家庭調査官は原則として自らソーシャルワークを行わない(無判断にすることは危険)。家庭調査官が決定に至るプロセス(審判官の保全処分を含む)の中で一定の役割を担うことはある(児童相談所との役割分担が必要)。

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

### 特別養子縁組における児童相談所の役割

2019年の「家事事件手続法」改正により、特別養子縁組制度はより実行可能性の高いものとなった。

厚生労働省の2017年「新しい社会的養育ビジョン」に示す特別養子縁組成立件数の倍増計画（パーマネンシー保証）とリンクする。

特別養子縁組の家庭への申立て、調査資料の提供、対象となる子どもと実親・養親希望者との関わり（支援）など児童相談所の役割は、ますます重要となる。

特別養子縁組成立後の親子は、広い意味で「社会的養護」であると考えられる必要があるだろう（包括すれば実親子もある意味「社会的（社会性を伴う）養護」である）。審判後、養親子は私的関係であるとして、児童相談所が突き放すわけにはいかない（当事者の同意を前提としたパーマネンシー支援）。

### 里親委託の問題

里親は「社会的養護」の一つの形である。2016年児童福祉法改正による第3条の2の新設に基づき、厚生労働省は2017年「新しい社会的養育ビジョン」を決定した。そこでは、施設養護より優先されるべきであるとされた。都道府県は「家元的養護推進計画」（数値目標を明示）を立て、それを実行していくことになった（都道府県等からの変化が急激的過ぎるという異論は多数）。

現在、児童相談所の要保護児童の措置について里親委託が優先されている。それが子どもの最善の利益になる考えられているためである。「施設入所には同意するが里親委託には同意できない」という想像者等の意向をどう扱うかという問題は結構難しい（原則的には措置が想像者等の意に反しているということでも児童福祉法28条1項・2項の申立てをすることになるだろうが）、措置児童の9割が施設入所であった「かつて」とは状況が変わったことを考慮した実務が期待される。

家庭養育の形態として里親委託、養子縁組、特別養子縁組をどう使い分けるか。その選択が法規のみの意向によるのではなく、子の意見、子の最善の利益に関する専門機関の意見が反映されなければならない。

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

### パネリスト

土井 香苗

(ヒューマン・ライツ・ウォッチ

日本代表)



ヒューマン・ライツ・ウォッチという国際的な人権の NGO の日本の代表をしております土井香苗と申します。私どもの団体は社会的養護や子どもに限った人権ではなくて、いろいろな人権問題を扱っている NGO なんですけれども、こちらの報告書なんですけど、夢が持てない、日本における社会的養護下の子どもたちという調査報告書を 2014 年に発表いたしました。この中で 200 人ほどの人たちから、日本全国から話を聞いて、社会的養護について調査報告をし、その後ロービーイング、アドボカシーなどをしてきたということがありまして、今回もこういった話をさせていただけるということになったのかなと思っております。

藤林先生、藤原先生の話がうかがった感想です。私はもともとヒューマン・ライツ・ウォッチに入る前は、日本で普通に弁護士をしておりました。その実務感覚から申し上げますと、藤原先生が家裁の調査官であったというご立場の中で子どもの権利条約の話をたくさんされたんですけれども、そういった方は正直稀だったという感覚があります。やはり日本の裁判所ですと、いろいろな国際的な人権条約を裁判の中で生かしていこうという姿勢はかなり少なかったなと思います。子どもの権利条約然りです。少なくとも裁判官に訴える弁護士の側としてはそういう感覚を持っておりました。そういう意味で今後、安孫子先生、森本先生に最近裁判所は変わったのかなということも伺いたいですし、一方で藤原先生のような方がいらっちゃって、OB の立場でありながらも子どもの権利条約の重要性というか、それが日本の実務と合っ

ているのかという問いかけをしていただくことはすごく大事ではないかなと思えました。大変感謝申し上げたいと思います。

私のほうも資料がございますので、こちらをシェアさせてやらせていただきたいと思います。ヒューマン・ライツ・ウォッチですけれども、先程申し上げた通り、世界中 90 カ国ぐらいを調査している、いろいろな人権問題をやっている NGO になります。私の今日の話なんですけれども、藤林先生が挙げてくださった質問、9 個ぐらいのうちの三つの質問を深掘りするのと、最後に藤林先生のお話中にはなかったんですけれども、受刑女性の子どもの観点で、バンコクルールズという国連のルールがありますので、それを紹介させていただければなと思っております。

まず、藤林先生の質問なんですけれども、一時保護が行政機関の決定のみで行われていますけれども、司法審査を経ずに一時保護によって親子を分離し、事実上子どもの行動の自由を制限することは妥当か？ということなんですけれども、子どもの行動の自由を制限することはそもそも妥当ではないということだと思います。むしろ質問に対しては、司法審査を経ずに親子を分離していいのかという質問に対する問いかけに対して、国際的にはどのように対応されているのかということについて。この点は藤原先生も少し触れられたんですけれども、子どもの権利条約がはっきりと述べておりました、子どもというのはその父母の意志に反して分離されないと。それは権限のある当局が司法の審理、審査に従うことを条

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

件としてのみ許される、ということになっております。先程来、2 カ月間司法の審査なく分離されていますけれどもそれでいいんでしょうか？ということが提起されているんですけども、国際社会的には、私もよく外国人の方々にこのことを説明する機会があるわけなんですけれども、すごく驚かれます。日本は司法の審査を経ずに、児童相談所の決定によって一時保護しているということは非常に驚かれているということがあり、多くの外国の方々から、これは子どもの権利条約に違反している可能性が高いのではないのですか？という指摘をたくさん受けているところです。

さらには9条の2で、全ての関係当事者はこの手続に参加して自己の意見を述べる機会を有する、となっているんです。この点も甚だ疑問で、2 カ月後にしか司法審査がないこと自体も非常に大きな問題ですけれども、父母はある程度意見を言えているということはあると思うんですけれども、果たしてこの場で子どもなど、しっかりと参加して意見を述べる機会を有せていない、ということも問題を感じます。この問題はほかの手続きでも共通する問題なので、またその後も出てきます。藤林先生も少し触れられたんですが、さらにこの質問に対して、子どもの権利委員会、最近の総括所見で、日本政府に対しての意見として、以下を深刻に懸念する、ということで、裁判所の命令なくして家庭から分離されて、それが最長2 カ月間にも及ぶということが懸念点だということを国連としても指摘しているということになります。

あと、2009年に国連が社会的養護に関する指針を採択しております。その中で、最適な養護形態の決定に関してというセクションにも、司法審査に関連することが書かれているのでちょっと紹介したいと思います。国連の指針のパラ66なんですけれども、各国は「子ども及びその親又は保護者の責任を持つその他の者が、委託の決定に関して裁判の前に意見を表明する機会を与えられ、かかる表明を行う権利について通知を受け、かかる表明を行う際に支援を受けられることを保障すべきである。」日本では司法がほとんど社会的養護に関与しておらず、諸外国ではもっと司法が中心に立って社会的養護を運用していくような、そういった形態も多くありますけれど

も、日本はほとんど今の所裁判所は関与していません。そこで、行政の中で養護の形態の決定、どこに子どもを委託するかとか、そもそも委託するかそういうことを決定しているんですけども、そこに果たして子どもも親も参加できて、支援を受けているのか、ということで、ほとんど参加できていないというのが、日本の多くの児相の現状なのかなと思います。

パラ57で、代替的養護、社会的養護に関する意思決定について、「57. 子どもの最善の利益に沿った代替的養護に関する意思決定は、法的な予防措置（必要に応じて、訴訟において子どもを代理する法定代理人を含む）を設けた上で、司法手続、行政手続又はその他の適切な公認の手続を通して行うべきである。かかる意思決定は厳密な評価、計画及びチェックに基づき、確立された組織及び体制を通じて、可能であれば常に、多くの専門分野にわたるチームの適切な資格を有する専門家がケースバイケースで行うべきである。意思決定のあらゆる段階で、子どもの能力の成長度合に応じて子どもと、また子どもの親又は法定後見人と、十分に話し合うべきである。そのためには、関係者全員がその意見の根拠となる必要な情報を与えられるべきである。各国は、本指針の遵守を推進するため、最適な養護形態を判断する責任を負う専門家の訓練及び認定のため、十分な資源及び経路を提供すべくあらゆる努力を行うべきである。」とされています。まだまだ日本は Long way to go という感覚を持たざるを得ないかなと思います。これが質問1に関してです。

質問4に関してなんですけれども、親権者からの里親の委託の同意が得られない子どもが、特に乳幼児に関して、長期間に渡って施設措置のままになっている問題をどう解決するのか、ということですけども、実はこれはヒューマン・ライツ・ウォッチが2014年の報告書を書いたときの特に重大な問題点だということで挙げたものです。われわれがこの報告書の中で提言のひとつが「福祉法を改正して、社会的養護を必要とする子どもの委託先の決定を家庭裁判所などの独立した機関が行うようにすること。」ということがあります。つまり今はどこに委託するかは基本的には児相が決めていて、例外的なケースだけ、要するに親の同意が得られないときだけ裁判

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

所に決定をしてもらうということなんですけれども、そうではなくて、全て全件裁判所に決めてもらうようにするべきではないか、というのが提言になっています。というのは、われわれの見たところ、子どもの最善の利益よりも親の意向が尊重されていることが多いというのが日本の現状ですけれども、なぜ親の意向が尊重されてしまうのかというと、子どものベストインタレストと親の意向が違った場合には、児童福祉法 28 条により裁判所への承認の申し立てをしなくてははいけません。児相は非常に面倒だといえます。

先程藤原先生が先ほど、児相が申し立てれば認容される率が高いということもおっしゃられていたのですが、全件申し立てでないために、裁判申し立てという大変な手続きを回避することのほうが児相の現実的な選択肢になっている、というのが現状かなと思います。なので、裁判手続きを踏まなくていいよ、というルートがある限り、人間どうしても安易に流れます。児童相談所も別に子どもの最善の利益を尊重したくないわけではないでしょうから、全部裁判所というふうにすれば、同じだけの手間なのであれば子どもの最善の利益の道をとってくださると期待して、このような提案となっております。いずれにしても、ここにも指摘しています通り、里親の同意を親権者が与えない場合にも、今日本にはとれる手続きはあります。児福法 28 条 1 項の手続きを裁判所に対して申し立てて、裁判所の承認を得ればいいという手続きです。ただ、残念ながら日本の児相がほとんどとらないというのが現状であるというふうに思います。そうした児相の責任もありますが、それだけではなくて、実務的にも障害のない手続きに変える、制度に変える必要があると思います。

質問 5 ですけれども、ケアの内容に対する不服や一時保護、一時保護解除、措置、措置変更、措置解除に対する不服を子どもが訴えることができる仕組みがあるか、意思表示を支援する仕組みや意志を受け止める権利養護システムは機能しているのか？というご質問だったんですけれども、これは国連のガイドラインを見ていると、パラの 67 に「67. 各国は一時的な養護下に置かれた子どもにつき、その個人的な発育及びニーズの変化、家族環境の発展、並びにかかる状況における現在の委託の適

切性及び必要性を特に考慮した上で、子どもの養護及び処遇の適切性を定期的に（願わくば少なくとも 3 カ月毎に）徹底して審査ことにより、かかる子どもの権利を保障すべきである。審査は正式な資格を有し認可を受けた者が行うべきであり、子ども及びその子どもの人生に関わる全ての者を十分に関与させるべきである。」とされています。

前のパネルでも里子さんたちが 1 年に 1 回ぐらい児相が来たという話をされていて、3 カ月というのはまだまだ夢のまた夢です。今は虐待通告に対応するのが精一杯ですということで、本当にマンパワーが足りないので、しっかり資源を回した上で、日本もコンセンサスに加わったガイドラインでもありますから、ぜひ対応していただきたいというふうには思います。

最後に少しご紹介で、社会的養護の分野の中でも女性受刑者の子どもということはまだなかなか議論されていないのかなと思っておりまして、私どもヒューマン・ライツ・ウォッチが女性受刑者の調査も少し始めている中で、こういった問題意識も持ち始めているのでちょっとご紹介したいと思います。司法と社会的養護がインタラクトする分野というのは、藤林先生が投げて下さった質問の分野にプラスして、刑事司法で収監されるというときにも生じる部分だからなんです。「女性受刑者に関する国連バンコクルールズ」といって、2010 年に採択されたものですけれども、この決議のパラ 9 のところには、女性の被疑者、被告人が妊婦または唯一ないしは第一の子どもの養育の子どもの養育者の場合には、非拘禁刑を検討しなさいと書いてあります。non-custodial measures should be preferred となっています。どういう人が仮に第一とか唯一の養育者であったとしても収監されてしまうのかというと、when the offence is serious or violent ということで、非常に深刻な犯罪を犯した場合、または暴力犯罪を犯したような女性に関しては、第一の養育者であったとしても収監はやむを得ないだろうということになっています。

よく知られたことですが、日本の女性の受刑者はほとんど薬物と窃盗でして、バンコクルールズに則れば、非拘禁刑が選択されなくてはならないお母さん受刑者のか

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

なりの部分に上るのではないかなと思います。でも日本では刑事司法のエリアでもこういったことを検討しなくてはならないという規定がありません。個々の方々の事情は裁判官、あるいは検察官それぞれ検討はしますので、妊婦さんあったり、正直言って日本の女性はほとんどみんな第一養育者ですので、そういったことを検討している方がいらっしやらないとは言わないです。しかしシステマティックなルールになっているわけではないので、日本も組織的に対応しなくちゃいけないと思います。日本では残念ながら、お母さんが刑務所で出産して、その子が乳児院にいるとか、そういったケースはよく耳にします。

以上は判決の言い渡しとか、起訴時とか、そういう場面の話ですけれども、その後懲役刑が仮に決定した場合でも、刑務所に入る際に入所に関するルールの2個目のパラでは、入所の前や入所の際に拘禁刑を停止するということが検討しなさい、と言われていました。さらに、それでも拘禁刑の停止もされるべきでなかった人の場合でも、パラ4で養育責任を考慮して女性受刑者は自宅からできるだけ近い刑務所に収容するように、ということが決まっています。それは面会するなどのための規定ですが、日本は女性の刑務所も11、12カ所しかなくてすごく少ないので、そもそも自宅に近いところにしてもかなり遠くなってしまいうところもあり、適用しようとしても実現が困難になると思います。

ということで、家庭裁判所だけではなく刑事の裁判所や検察官など、日本の刑事司法の中にも子どもの最善の利益、そして現在議論されている社会的養育のあり方を浸透させていくべきだと思います。そして逆に福祉の分野の方々もこういった分野についてぜひ知っていただくことが重要なと思います。以上です。

Day 2. シンポジウム.  
社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

HUMAN RIGHTS WATCH

第3回FLECフォーラム

シンポジウム  
「社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題」

国際人権NGO ヒューマン・ライツ・ウォッチ

日本代表 土井 香苗

世界最大級の国際人権NGO ヒューマン・ライツ・ウォッチとは

90	490+	86	80
90カ国を調査	490人超のスタッフ	スタッフの出身は86カ国	年間80冊の報告書発表

- 世界をリードする国際人権NGO（非政府組織）
- 1978年にアメリカで設立
- 反地雷キャンペーンを展開したことが評価され1997年、他のNGO団体とノーベル平和賞を共同受賞
- 目的：戦時・平時を問わず、人権を保護・促進すること
- 東京事務所スタッフ：7名（日本代表：土井香苗）
- オフィス：ニューヨーク（本部）、ロンドン、モスクワ、東京、シドニー、ヨハネスブルグ、ナイロビ、サンパウロなど約30カ所

【質問1】一時保護は、行政機関の決定のみで行われているが、司法審査を経ずに、一時保護によって親子を分離し、事実上子どもの行動の自由を制限することは妥当か？

子どもの権利条約9条

- 締約国は、児童がその父母の意思に反してその父母から分離されないことを確保する。ただし、権限のある当局が司法の審査に依拠することを条件として適用のある法律及び手続に従いその分離が児童の最善の利益のために必要であると決定する場合は、この限りでない。このような決定は、父母が児童を虐待し若しくは放置する場合又は父母が別居しており児童の居住地を決定しなければならない場合のような特定の場において必要となることがある。
- すべての関係当事者は、1.の規定に基づきいかなる手続においても、その手続に参加しかつ自己の意見を述べる機会を有する。

【質問1】一時保護は、行政機関の決定のみで行われているが、司法審査を経ずに、一時保護によって親子を分離し、事実上子どもの行動の自由を制限することは妥当か？

国連・子どもの権利委員会  
第4回・第5回政府報告に関する総括所見

28.委員会は、家庭を基盤とする養育の原則を導入した2016年の児童福祉法改正、また、6歳未満の児童は施設に措置されるべきではないとする「新しい社会的養育ビジョン」（2017年）の承認に留意する。しかしながら、委員会は以下を深刻に懸念する。(a)家族から分離される児童が多数にとの報告がなされていること、また、児童が裁判所の命を受けて家族から分離される場合があり、かつ最長で2か月間児童福祉院に措置されること。

【質問1】一時保護は、行政機関の決定のみで行われているが、司法審査を経ずに、一時保護によって親子を分離し、事実上子どもの行動の自由を制限することは妥当か？

2009年 国連「子どもの代替的養護に関する抱朴」  
VI. 最適な養護の形態の決定

66. 各国は、正しく構成された裁判所、裁定機関、行政団体又はその他の所轄団体により代替的 養護に委託された子ども及びその親又は保護者の責任を持つその他の者が、委託の決定に際し、ア裁判の前に意見を表明する機会を与えられ、かかる表明を行う権利について通知を受け、かかる表明を行う際に支援を受けられることを確保すべきである。

57. 子どもの最善の利益に沿った代替的養護に関する意思決定は、法的な予防措置（必要に応じて、訴訟において子どもを代理する法定代理人を含む）を及ぼさず、司法手続、行政手続又はその他の適切な公認の手続を通じて行うべきである。かかる意思決定は厳密な評価、計画及びチェック・アンド・バランスに基づき、確立された組織及び体制を通じて、可能であれば常に、多くの専門分野にわたるチームの適切な資格を有する専門家がケースバイケースで行うべきである。意思決定のあらゆる段階で、子どもの能力の成長機会に応じて子どもと、また子どもの親又は法定代理人と、十分に話し合うべきである。そのためには、関係者全員がその意見の表明となる必要な情報を与えられるべきである。各国は、本面討の遵守を推進するため、最適な養護形態を判断する責任を負う専門、法的訓練及び認定のため、十分な資源及び経路を提供すべくあらゆる努力を行うべきである。

【質問4】親権者からの懇願委託措置が得られない子どもが（特に乳幼児）、長期間にわたって施設措置のままになっている問題をどう解決するのか？

児童福祉法 第29条

保護者が、その児童を虐待し、著しくその監護を怠り、その他保護者に監護させることが著しく当該児童の福祉を害する場合において、第二十七条第一項第三号の措置を採ることが児童の親権を行う者又は未成年後見人の意に反するときは、都道府県は、次の各号の措置を採ることができる。

- 一 保護者が親権を行う者又は未成年後見人であるときは、家庭裁判所の承認を経て、第二十七条第一項第三号の措置を採ること。

HRW 2014年報告書「夢がもてない」

国会への提言  
国連「子どもの代替的養護に関するガイドライン」に従い子どもの最善の利益を確保するため、子ども福祉法を改正し、社会的養護を必要とする子どもの委託先の決定を家庭裁判所などの独立した機関が行うようにすること。

【質問5に対して】ケアの内容に対する不服や、一時保護、一時保護解除、措置、措置変更、措置解除に対する不服を、子どもが行使することのできる仕組みがあるか？意見表明を支援する仕組みや、意見を受け止める権利保護システムは機能しているのか？

国連「子どもの代替的養護に関するガイドライン」

67. 各国は一時的な養護下に置かれた子どもにつき、その個人的な発育及びニーズの変化、家族環境の発展、並びにかかる状況における現在の委託の適切性及び必要性を特に考慮した上で、子どもの養護及び処遇の適切性を定期的に（随わくば少なくとも3か月毎に）徹底して審査することにより、かかる子どもの権利を保障すべきである。審査は正式な資格を有し認可を受けた者が行うべきであり、子ども及びその子どもの人生に関わる全ての者に十分に開示されるべきである。

女性受刑者に関する国連バンコクルールズの紹介

United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules)

決議文本文  
＜女性被告人が妊婦又は産一婦一の養育者の場合、親類又は暴力的な場合は拘禁刑を検討、しかしそれ以外は、非拘禁刑を検討＞  
9. Emphasizes that, when sentencing or deciding on pretrial measures for a pregnant woman or a child's sole or primary caretaker, non-custodial measures should be preferred where possible and appropriate, with custodial sentences being considered when the offence is serious or violent.

Rule 4. Admission to care  
＜預託刑が決定した場合でも、人道的なために、子どもの最善の利益を考慮して、拘禁刑の停止を奨励す＞  
2. Prior to or on admission, women with continuing responsibilities for children shall be permitted to make arrangements for those children, including the possibility of a reasonable suspension of detention, taking into account the best interests of the children.

＜養育責任を考慮して、女性受刑者は同僚等からできる限り近い距離に収容する＞  
4. Women prisoners shall be allocated to the closest possible to their home or place of social rehabilitation, taking account of their caretaking responsibilities, as well as the individual woman's preference and the availability of appropriate programmes and services.

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

### パネリスト

森本 志磨子

(NPO 法人 子どもセンターぬっく  
理事長、弁護士)



私は NPO 法人子どもセンターぬっくの理事長で、弁護士の森本志磨子といます。よろしくお願ひします。今日は子どもの支援における弁護士の役割ということで、子どもシェルターの取り組みからお話したいと思ひます。

最初に、この子どもシェルターというのは、NPO 法人子どもセンターぬっくで活動していますので、その活動概要を簡単に触れた上で、この子どもシェルターの中で、子ども担当弁護士、子担（コタン）と呼んでいるんですけども、弁護士が関わっていますので、そこでの弁護士の具体的な活動に触れて、子ども支援における弁護士の役割について、最後まとめてお話したいと思ひます。

NPO 法人子どもセンターぬっくの活動概要ですけれども、2015 年 9 月に NPO 法人を立ち上げて、2016 年 4 月から緊急一時保護の家ということで、子どもシェルターを開始しています。対象としては、居場所のない、概ね義務教育を終えた 15 歳ぐらいの子どもから 20 歳未満の女の子ということで、法制度的には自立援助ホームの一類型として運営しています。費用については、8 割は大阪府からの措置費で運営して、残り不足する 400 万円ぐらいは会費や寄付金等で運営しております。入所期間に関しては平均 2 カ月なんですけれども、1 日だけの子もいれば最大 7 カ月ぐらいにおよぶこともあります。これは次の居場所がなかなか見つからないということで、そういうことが起きている状況です。

そのほか、翌年の 2017 年 5 月からは子ども 110 番ということで電話相談のほうも実施していて、シェルターでは女子が対象ですけれども、こちらでは性別問わず大

体 10 代、20 代ぐらい、30 代の相談もありますけれども、相談を受けています。こちらでも今年度であれば半年で 90 件ということで、入居に限らないケースもたくさんありまして、シェルターに入らなくて、仕事等続けたい子どもたちに協力してくれる家主のところを紹介したり、生活保護を使ったり、親子関係の調整ということで、事務局とかいろいろな場所で話し合いをして、親子の間に入って関係調整をし、自宅やまた違った場所で支援をするということもしています。2020 年 4 月からは自立援助ホームということで、Re-Co という名前で始めています。これは子どもシェルターのほうで、なかなか次の居場所が見つからなくてどんどん長期化しているということもあって作りました。こちらについても子ども担当弁護士がついて活動しています。

位置づけとしては、制度の狭間にある子どもたちを受け入れている、ということになると思ひます。大体 15 歳ぐらいまでであれば、児童養護施設中心に受け入れになっていますし、あと児童心理治療施設とか、児童自立支援施設が受け皿になっていますけれども、皆さんご存知の通り、中学生 3 年生終わりぐらいから高校生になると、その年齢からの児童養護施設への入居はなかなか難しい、ほかの施設も受け入れがないということで、かといって 15 歳、16 歳でなかなか仕事も見つからないし、まだ仕事をするには精神的な成熟度においても難しかったりなど、いろいろな課題を抱えさせられている子どもたちがたくさんいます。そういう子どもたちが衣食住について心配することなく、子どもシェルターで生活しな

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

がら、親元を離れないといけなくなってどういう生活をしていっているのかというような、自分の将来についてゆっくり考える時間が必要ということで、子どもシェルターのほうで活動しております。

対象としては貧困とか虐待で、今日寝るところがないという子どもたちだとか、お家を出てネットカフェで転々としていたり、お友達の家を転々としていても、せいぜい2、3週間ぐらい、1、2カ月ぐらいが限度ですので、そういうときに困って、本当に疲れ果てて電話が入ってきます。15歳、18歳とかでもリアルに公園で過ごしましたということが今の日本でも起きています。そういう子どもたちに今日寝る場所をとということで、提供している場所が子どもシェルターになります。一番は安心、安全ということで、場所も秘匿していますけれども、こちらに来てもらって、家庭的なぬくもりのある環境を提供しています。24時間スタッフが1名から3名ぐらい、少ない人数ですけどもやっています、定員は6名でやっております。子どもたちに寄り添い、その声を広げるということで書いていますが、ここはあとで触れたいと思います。

やはり子どもの意見を尊重する、子どもの意見を聞いていくことが必要なのですが、子どもにどう思っているの？と聞いたり、言葉だけで聞いてもなかなか拾い上げることは十分ではないです。そういう中で、生活全体から言葉だけではない振る舞いであったり、その生活の中から見えてくるいろいろな声から子どもに必要なことを聞いていったり、拾い上げていくような活動、それがすごく大事なと感じています。こういう子どもたちには、親に代わるものが必要ですので、無償で子ども担当弁護士を一人ずつつけています。これが子担と呼ばれています。これは子どもの代理人制度ということで、日本弁護士連合会の自主事業というかたちでやっています。国の正式な事業というかたちではなくて、日弁連の制度としてやっています。

子どもシェルターの具体的な受け入れの対象の子どもなんですけれども、典型的には高校生年齢ぐらいの虐待を受けている子どもとなるんですが、例えば発達障害とか知的障害を持っている子たちも虐待リスクは多くなってきます。コミュニケーションがとりにくかったり、上

手く言えなかったり、ということがありますので、そういう子どもたちが多かったり、あとは若年妊婦なども、児童養護施設はほかの子の影響で、ということで難しかったり、あとは非行などによって少年院を仮退院したケースであるとか、そういう場合行き先がないと。少年院は1年でプログラムが終わっても帰住先がないと退去できませんので、1年でプログラムが終わっていても2年ぐらい少年院で過ごしている、なんてことがあります。こういう子どもたちを子どもシェルターで受け入れるということをしています。

特に主観的に虐待と感じ、居場所がない子どもというのを、改めて子どもシェルターの受け皿としてやっていく必要があるというふうに感じています。主観的というのは私が勝手につくった言葉ではあるんですが、要は親御さんはある程度の関わりはなさっていて、虐待とまでは言えない、少し厳しく言ったり、時には少し手が出たりすることがあったとしても、そんなに頻繁ではないし、その子が繰り返しやってきて、門前破りも何回も繰り返すみたいなきにどうしようもなくてみたい、予想がつかない場面じゃないようなケースですね。そういう場合は、虐待ケースではないので、児童相談所は一時保護をすることが難しい場合があります。他方で、子ども自身はお家がしんどいと思っている以上、お家からまた飛び出して家出を繰り返すみたいなきがあつて、お父さんお母さんも苦労しているというケースがあつたりします。そういう子どもにとっても、子どもの気持ちや意思が十分汲み取れてなくて起きているケースがありますし、子どももしっかり自分の気持ちをどう伝えていけばいいのかかわからなかったり、理解してもらえないと諦めていて言わない、みたいなきがあります。

こういう子どもについて私たち子ども担当弁護士がついたとき、自分の気持ちを伝えていくこと、表現しないと私たちわからないよ、ということです。諦めずに伝えることの必要性であったり、子どもが言えるようになるためにお父さんお母さんがどんなふうに気をつけてもらったらこの子は話しやすくなるのか、みたいなきを、親子面談をしたり、違う場所を提供する、ということがあります。こういう子どもたちは心身の病としては自傷とか、彼氏とかセックスとかスマホ、いろいろ依存して

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

しまいます。1人ではしんどい、さみしい、つらい、でも実家とかお父さんお母さんを頼れる場所がない、そういうことで依存してしまったり、PTSD、ないしはそれに近い症状であったり、大量服薬、摂食障害とか、引きこもっているような状態があったりして、不定愁訴、どこが痛いとか結構シェルターで言って構ってもらっているような感じで来たりとか、職員を後追いするような、本当に幼児さんのような状況なことも少なくないです。あと自傷などで救急搬送とか入院になったり、解離の子がいて外で発見されるとかがありました。

具体的に子ども担当弁護士がしている支援としては、温かい日常生活、ここは職員が中心に担当していただいていますけれども、親子とか親族等の関係調整ということで、間にお父さんお母さんと個別に話をし、また子どもと話をしたりとか、法律事務所とかで話し合いの場を作ったり、児童相談所で話し合う場所を作ったりします。それは再統合だけじゃなくて、私たちが間に入ることで、一人暮らしを認めてもらったり、そういうようなことの調整をしたりします。場合によっては親権停止、喪失、それから離縁、扶養請求等の法的対応もしています。あとは住む場所を探したり、生活保護や不動産探しとか、引っ越しも一緒にリアル行って掃除するようなこともありますし、療育手帳や精神の手帳の取得、これはグループホームという選択肢が増えますので、こういうことをしたりしています。でも残念ながら入院というかたちでつなぐこともあります。またスマホの契約も子ども1人ではできませんので、法人名義で作ったり、理事長の私の個人名義で作ることがあったり、あとは就職についても面接等で、シェルターに入っている間はスマホは預かっているということと、外出は1人ではできず、子ども担当弁護士かスタッフと一緒にいるということで、公園に行ったりいろいろなところに出られるんですけども、1人出ることはできないので、そういう中でも就職探しで出たあとの準備をしたりとか、あと学校も、進学がこの子の人生ですごく大事なので、教育委員会と連絡とって、学校と連絡をとって、高校に入り直すみたいなこともあります。そういうことを全て子ども担当弁護士がしておりまして、子どもたちは、私の弁護士、私の子担、という言い方をしているんですが、自分1人の大

人がつくということに意味があるように子どもたちには感じてもらえているようです。部屋は1人ずつ個室がある状態になっています。リビングなどもあって、ここでCDを聴いたり編み物をしたりギター、ピアノを弾いたり、いろいろなことをしています。

ケース1ということで、子担の使い方について具体例で簡単に説明しておきますと、例えば高3の18歳の子で、お父さんから、びっくりするんですけど、自分に金槌を取りに行かせて、金槌で殴られるみたいなこともあって、ケガの写真も本人が撮っていたケースだったんですが、高校2年生の頃から高校の先生が、どこか逃げたほうがいいんじゃないか？ということでぬっくの紹介をしてくれていたみたいだったんですが、実際に相談があったのは1年以上あとの、高3になって本人の就職も決まって、1月とかそのぐらいのときにつながりました。その子が最初私に会ったとき、具体的に何をしてくれるんですか？と最初に言われました。かなり不信感も強かったのかなと思います。そういう中でひねり出して考えたのが、お父さんを逮捕してしまおう、ということで、刑事手続を利用し、警察と連絡をとって、そうすることで一定の身の安全を確保して、この子は学校へ行って卒業したかったので、どうしようということを考えて、今回そういう手続をとりました。こういう場合には、そのあと被害者参加ということで刑事手続があったり、損害賠償命令という手続で、結局執行猶予がつく見通しでしたので、そのあとお父さんとお金の関係で、このときは数十万円とか少ないお金を分割で受け取るということをして、結局半分くらい支払った途中でお父さんがギブアップしたんですが、その間の回収等も毎月弁護士の預かり口座に入金してもらおうという感じで、本人への接触がないようにしていました。あとこの場合はお母さんもDVを受けていたので、お母さんも母子生活支援施設につなぐことを合わせて行い、実は両方一緒に他府県に移るということをしました。

彼氏からのDV、お家が居づらくて彼氏のお家にいるというケースが結構あります。こういう場合に、自立援助ホームにたどり着いてそのあと就労しているケースで、やはりそのあと彼氏のところに行って、みたいな、18、19で立て続けに相談があったケースがあります。彼氏が

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

暴力を奮ったことを反省していなくて怖いという話があって、X デーを決めて、シェルターに入るということをしました。そういうときは当然必要によって彼氏に対して連絡をとって、もう接触するなという話をしていますし、こういう場合、大体年齢から行って生活保護でやるんですけども、もともとの住所地、シェルターは住所地になりませんのでもともとある住所地と、不動産探しをした上で、そこの住所でまた生活保護を申請しなければいけないので 2 カ所でやるとか、初期費用に関して出してもらうとか、不動産探しのときも、未成年で契約できないし親権者の同意もとれないというときには法人名義で契約するということをしています。あとは区役所で支援措置の手配をしたりなど、こういうこともすべて子どもの代理人がやっております。

妊婦さんの場合、母子生活支援施設だとか、まず病院が変わりますので病院探しをしたりだとか、協力家主さんと法人契約をしたりだとか、生活保護申請での住宅設定もやっております。こういうときに、次の行き場所で一人暮らしの場合もあれば知人宅に行ったというケースもあったんですけども、そういうときの知人宅への調整であるとか、もともとの親との関係調整、ずっとメール等の転送を何年もやっているケースもあります。これも子どもの代理人は使えるということになります。

ケース 5 は、今回は省略しますが、病院とのつながりのところで難しく、シェルターに入ったけどもう 1 回入院になるというケースが何件ありました。ここは課題として残っておりまして、社会的入院の問題もあって積極的に受け入れていくべきところはあるんですが、なかなか本人のしんどさも大きいというのと、これを実現するにはお医者さんのほうが訪問で診てもらえるとか、何か困ったときに電話とかメールで相談してくれるとか、お医者さんも動いていただくような連携が必要になります。子どもの代理人ということで、弁護士も弁護士の枠に留まらず、隙間を埋めていく活動をみんなでやっていないと、この辺りは難しいのかなと感じています。

弁護士の活動ということで、この辺りは次の我孫子さんの話もあると思うので省略しますが 1 点だけ、やはり弁護士が使いにくいという話があります。使いにくいという言い方は変なんですけれども、活用してほしいんで

すがそういう声を聞きます。その一つの大きな点は、発想が違うというところです。弁護士や依頼者ファーストで、依頼を受けた依頼内容、そのことだけとは言いませんが、そのことに基づいて動きます。ですので、例えば親権停止とか離縁とか、事柄の性質上、そのことを弁護士が解決したり、法的に離縁が認められるという、法的解決と依頼者の満足というのほとんどイコールに近い場合はあまり問題は起きにくいんですが、例えば性被害の場合、法律でできることは損害賠償と刑事事件だけなんですけれども、本人の支援という面ではメンタル的なものであるとか、例えばお父さんが刑務所に入ってしまうと養育費の問題が起きますし、ほかにももっと福祉的なことがたくさんあります。法的手続で得られるものは、執行猶予もつきますし大きくないんですけども、法的手続きをとることで、少なくとも自分が悪いわけではなくて親が悪かったんだ、という位置づけができるとか、そういう法的手続をどう位置づけるかみたいなところも考えた解決が必要となります。しかし、弁護士はともすれば一定の場合、自分は法的手続をやったら終わり、となりがちです。でも弁護士って基本的に委任契約で動くというところがありますので、その辺りをもっと積極的に要望して動かしていくことが必要ということになっていきます。

また、子どもの代理人がそれでどこが違うかということ、結果以上に手続き上どれだけ適正にやっていくかというところが大事になっていきます。子どもが関与して決定するんですけども、シェルターの中で、例えば児童相談所の動きとか、外で子どもが不動産を探すとか、いろいろな動きをするんですけども、その逐一の経過も子どもたちに伝えていくようにしています。その辺りがすごく大事なのかなと思います。あともう一つ、子の最善の利益といったとき、最終的に子どもが決めるんだということが究極だと思っています。助言とか説得を一生懸命しても子どもが望まなかったときにどうするか。これは生命、身体に大きな危害が加わるとか違法であるとか、著しく自己加害になるということでない限りは、いったんは子どもにしたがって見守りつつ、適宜連絡とりながら次の課題が起きたときまで待つということが大事なのかなと思っています。こういうところを配慮しなければ子

Day 2 . シンポジウム.  
社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

どもたちの人権を保障することはできないと思っております。以上です。

Day 2. シンポジウム.  
社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

子どもの支援における弁護士役割  
～子どもシェルターの取り組みから～

NPO法人子どもセンターぬっく理事長・弁護士  
森本志恵子

NPO法人子どもセンターぬっくの活動概要

- 15年9月1日 NPO法人として設立認証
  - 16年4月1日 大阪で初めて緊急一時保護の**子どもシェルター**を開設  
対象は、**居場所のない義務教育終了後～20才未満の女子\***  
措置費・会費・寄付・助成金等で運営 平均約2か月間
  - 20年12月25日現在 入居**113名**、うち110名が退居  
なお、16.4～17.3(1年間)の相談件数は52件  
20.4～20.9(半年)の**は90件**
  - 17年5月18日 **子ども110番(電話相談)**を開始  
0120-528-184 (子には 居場所)  
性別問わず、原則10代20代若者**→入居しないケースも対応**
  - 20年4月 中長期の自立準備生活の場**自立援助ホーム"Re-Co(リコ)"**を開設
- その他の活動 **勉強会** 年3回程度 **シンポジウム** 年1回

子どもシェルターとは

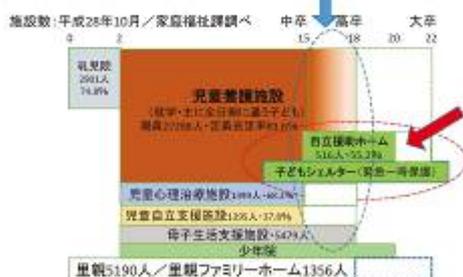
- 対象** 高校生年前の被害者(十発達・知的障がい、若年妊婦★、非行・少年院仮退院★)  
→ 既存施設が受け入れない、最後の受け皿  
18、19歳の被害者 → 一時保護できない  
LGBTのFIM、特に住居待・性被害 → 酷刑対応・家庭的雰囲気  
主観的に虐待と感じ居場所がない子(障がい、精神疾患、依存) → 売相対応困難  
暴言・暴力等で施設不適合 → 施設にも居場所がない  
社会的入院★ → 社会に受け皿がない  
20歳超えて実家に居場所がない人 → 制度がない「私的契約」
- 心身の病**・自傷、依存(復讐・セックス・スマホ)、PTSD(様)症状、大量喫煙、摂食障害、引きこもりお話し・不登校・職員後遺い、入院・救急搬送(自傷、解離)
- 支援** 温かい日常生活、入退院同行、親子・親族調整(協議・再統合、親権停止・養護・扶養請求等の法的対応)、住む場所(不動産探し・賃貸借・引越・生保申請、手帳取得・GH、入院)、スマホ契約、就職(職探し・面接同行)・就学(学校・教委)等  
**コタン(子ども担当弁護士)** → 「私の弁護士・私のコタン」

子どもたちの個室

ここは自分だけのプライベート空間です。安心できると言う子どもの方が多いのですが、物理的に安全な場に居ても、虐待を受けていた家での感覚が不意によみがえるときがあり、怖い、落ち着かない、眠れないと言う子どもも少なからずいます。



社会的養護における子どもシェルターの位置づけ



入居している子どもたちが一緒に過ごす**リビング**です。ここで、テレビを見、漫画や本を読み、CDを聞き、積み物・ミサンガ・羊毛フェルトを作り、ギターやピアノを弾き、トランポリンをし、ソファやヨガボールでくつろいだりします。



子どもシェルターとは

- ★貧困、虐待などにより、今日暮るところがない、ネットカフェや友人宅を転々など、居場所を失った子どもたちの緊急避難の場(一軒家)
- ★子どもたちが**安心・安全**に暮らせる、**家庭的なぬくもりのある環境**を提供  
24時間スタッフ常駐、子どもの**声動**に寄り添い、その声を拾い上げる
- ★15～19歳(実際は13～24歳)女子、2か月程度(≠7カ月余り)  
子どもシェルターは、自立援助ホーム(児福法)の一類型
- ★傷ついた心と身体を休め、一歩踏み出せるまで大人が寄り添い、次の居場所やこれからの生活について一緒に考える場
- ★子ども一人ひとりに、無償で、子ども担当弁護士(コタン)が就く。  
※子どもの代理人制度(日弁連)を利用

子どもたちの作品

本をみて作る子もいれば、自由に自分で創作する子もいます。作り方も、一人ひとり、さまざまです。



## Day 2. シンポジウム.

### 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

#### ケース①とコタン

【ケース概要】

高3・18歳、暴言・身体的暴力・経済的搾取、母への暴力  
 家族 母、本人、弟 準備1週間+入居期間(1カ月)  
 高校の先生を通じて、めっくを知る。「具体的に何をしてくれるんですか。」

【対応】

**刑事手続を利用**

警察(刑事部)と協議、母と面談→本人の被害届→疑父を逮捕・勾留  
 起訴・公判手続(被害者参加)→執行猶予判決、損害賠償命令手続で疑父と和解  
 本人 子どもシェルター入居 兄相の承認 高校の先生  
 母・弟 母子生活支援施設へ入居  
 他府県の支援団体(他府県弁護士)の紹介へつなぐ→就職斡旋・一人暮らし  
 子どもの代理人(日弁連・無償) + 国選被害者参加弁護士

#### ケース⑤とコタン

【ケース概要】と【対応】

- A 少年院仮送院 → 子どもシェルター入居 → 入院(思春期病棟) → 一保 → 重親  
保護観察所、兄相、医師・看護師
- B 母子生活支援施設 → 入院(精神科) → 子どもシェルター入居 → 入院(精神科)  
施設職員、医師・MSW(精神科)
- C 家出、援助交際等 → 一保 → 子どもシェルター入居 → 虐待防止・保護措置(家裁)
- D 家裁送致 → 試験観察・子どもシェルター入居 → 保護観察・自宅(一人暮らし)

子どもの代理人(日弁連・無償) シェルター入居、少年院仮送院後の環境調整  
 付添人(C、日弁連・本人申込無償)

#### ケース②とコタン

【ケース概要】

17歳・中卒(発達障害)、母の暴言・ネグレクト・兄のお世話  
 家族 母、男性、兄、本人 準備1カ月半+入居期間(6か月余り)  
 精神病院より電話相談。「家に帰りたいのに、帰らされる。」

【対応】

**兄相・病院と協議(方針変更 家庭記録からシェルター入居へ)**

**家庭裁判所を利用(親権停止→事実上の未成年後見)**

子どもシェルター入居

(通院、受験高校・教委・中学、スマホ契約、生保・障害福祉、手帳再発行、GH探し)

→生保-GH(不適用)・高校①→LS・高校②・アルバイト→一人暮らし

子どもの代理人(日弁連・無償)・・・シェルター入居、生保申請、家裁の手続代理人

#### (虐待を受けた)子どもの支援における弁護士の役割

弁護士の活動

依頼者(子ども)ファースト、依頼者(子ども)の委任に基づき活動

目的: **具体個別的事象の法的解決(司法)**を回り、依頼者の**トータルの満足・納得**へ

手法: 交渉・関係調整、調停・訴訟

例) 親権停止・親縁

性被害の被害者参加弁護士

親子関係調整

子どもの代理人

結果以上に、**手続上の適正(手続の進行方法も、子どもが関与し、子どもが決定する)**が、最も重要 → 自分の人生を自分で選択する経験に繋げる(エンパワメント・満足へ)。  
 子の意向 発達途上 → 年齢・成熟度に応じて(子どもの権利条約12条、児福法2条1項)  
 子の最善の利益 → 子が最終的に選択 **同意・納得しても子が望まなければ、子に賛同。次の機会を待つ。**(例外)違法・著しい自己加害

#### ケース③とコタン

【ケース概要】

18~19歳女子 彼氏のDV  
 施設→自宅→施設・・・自立援助ホーム→就労退去、彼氏と同居(DV被害)  
 家族 母、男性、本人 準備2週間+入居期間(1カ月半)  
 「彼氏が暴力振るったことを反省していない」、「怖い」

【対応】

**兄相 子どもシェルター入居承認**

**生活保護を利用**

子どもシェルター入居 → 一人暮らし

生保(2か所)、雇用主、不動産仲介業者(法人契約)、過去の入居ホーム

医療所(住所秘密: 支援措置申し出)、彼氏との窓口

子どもの代理人(日弁連・無償)・・・シェルター入居、生保申請、彼氏・親との窓口等

#### 思いや意見を聞く、その表明を支援するとは？

- (1) **人権を制約され、論じられてきたことによる影響**を、十分に配慮する。
    - ・ SOSを出しにくい欲求を不満で表す/複雑な思いを表現する力や意欲の減退
    - 生活から声を拾う、他の職員への言葉や態度も考慮(情報収集) → **本人に確認**
    - ⇒ **本人の意向にずれがないか、途中で何回度も確認(変化・揺れを受け入れる)**
    - 「わからん」/「どっちでもいい」 「なんで動いてくれないの!」
    - ・ 信頼関係のない状態での正論やアドバイスは、無意味(有害)
    - 「自分を否定された」と感じ、他者への不信感を増幅させるおそれ、
    - ⇒ 被害者性から先に聞く。「何かがあって、そうなっているはず。」
    - 「自分の常識を外す、あてはめない。」(違法か、モラル上か、自己加害か)
    - ⇒ 淡々と、子の思い・希望を実現するための、提案・援助(行動)する。
- まず、「誰か(親)の考えや暴力的言動に悩ましながら、その考えに固われ、暴力的な言動に出てしまったりする状態に対し、その思いに寄り添う」  
 その後、「建設的で健全な考え、暴力的言動自体の問題に気づいてもらえる  
 関わりを考え、実践する(役割分担、私メッセージ等)」(情報提供と説明)

#### ケース④とコタン

【ケース概要】

17歳妊婦 彼氏の親が警察へ「面倒を見れない。」  
 「行くところがない。」

【対応】

**兄相 子どもシェルター入居承認、乳児を乳児院(特別養子縁組)へ**

子どもシェルター入居 → 入院・出産 → 再入居 → 一人暮らし/知人宅

病院探し(産婦人科)、母子生活支援施設、生保(2か所)、協力家主(法人契約)

子どもの代理人(日弁連・無償)・・・シェルター入居、病院探し、母・知人との関係調整

#### 思いや意見を聞く、その表明を支援するとは？

- (2) **個人として尊重される存在**として接し、対応する。
  - ・ 本人の持てる力を信頼(虐待により力が奪われ、押さえつけられているだけ、力はある。)
  - ・ **自己肯定感・自信**を少しでも回復
  - 情報提供(自分に関わる事項すべてを伝える(手続の過程も)、正確に/図や文字でも、正確に理解の確保、繰り返す、リスク説明、障害への配慮)
  - 選択・変更・失敗の保障
  - できることを発見 → 小さなことでも「褒める」、「励ましかかせない」、「待つ」
  - ・ **対等に、真剣に向き合う。**
  - 思い代わらない、できそこなことはすべて自分で、**※頑張るのは本人**
  - 適切な人生を生き歩いてきたことへのねぎらい・尊敬、学ぶ気持ち(相互作用)
  - ×こんなことも知らない! ×同情 ×やっやがある ×上(持てる者)から下へ支援する、
  - ・ **誠実に、迎合しない**(できないことはできない、やるべきでないでやらない等と明言)。
  - ・ **思いのこもった言葉や態度で**
- (3) **他人を頼ってよい、甘えてよい、頼ることは迷惑をかけることではないと伝える。**  
 「自立とは、頼るべきところは頼りながら、自分らしく生きること」⇒ 依存

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題



子どもの権利条約では、両親は子どもの権利を保護し、その成長を促す責任を負っている。虐待や虐待の疑いがある場合は、児童相談所に相談する必要がある。

虐げられたり、抑圧されたりしても、自分が悪いと思わされてきた被虐待の子どもたちや、非行少年は、人権を侵害されたとしても、SOSを発しなかったり、侵害されても仕方のない自分だと思ひ込み、侵害されていることに気づかないおそれがある。

上記の(1)~(3)のような理解、配慮、エンパワメントしながらの関わりをしなければ、被虐待の子どもたちや弱い立場に置かれた人の人権は、十分に保障することできない。

社会的養護の虐待と虐待防止の取り組み  
Children's News & Voice 編集委員会 著

### 子どもの代理人弁護士との協働

- (1) 「代わりに動いてもらう・任せる」という意識を捨てる。  
能動的に活用する。理解できるまで繰り返し質問する。要望する。
- (2) 「先生」という意識を捨てる。  
子の支援の関わる者/機関として、対等に、自分の考えを具体的に伝える。  
「子の意向・最善の利益に関する重要な情報提供者」として役割を果たす。  
※「速達・現急」を中心しつつ、「思ひ」も伝える。
- (3) 「法律問題だけ・裁判だけの専門家」という認識を変える。  
問題の論点整理・位置づけ、関係調整、優先順位づけ、役割分担に活用する。  
法律に関係あるかないかにかかわらず、話してみる。  
文書を活用する。

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

### パネリスト

#### 安孫子 健輔

(NPO 法人 そだちの樹、社会福祉士、弁護士)



よろしくお願いいたします。今日は福岡からつないでおりますのでよろしくお願いいたします。私も画面共有をさせていただいて、スライドに沿ってお話したいと思いません。

私から現場の話その2ということで話題提供したいと思います。所属はNPO法人そだちの樹です。現在はアフターケア事業、社会的養護自立支援事業を主軸にしています。10代、20代の若者世代を広く対象とした相談窓口をベースにしている、そこにアフターケア事業を乗せるというかたちで運営をしています。もう一つは、アフターケア事業全国ネットワークえんじゅです。午前中に代表の高橋亜美さんが登壇されていましたが、その団体でも活動しています。まだ入っていないという団体さん、もし見ていただいていたらご連絡をお待ちしております。それから法律事務所、これは別に特にこれといった特徴はありません。保有資格は社会福祉士で、時々弁護士の仕事をしているという感じで現場に関わっています。

今日お持ちしたトピックは二つです。一つはアフターケアの現場でどういった法律問題が起きているかということ、もう一つは、福祉の現場がどうやったら司法を上手く使えるか、というところです。最初の話題です。アフターケアの現場で生じる問題は本当に多種多様です。どんな問題があって、それぞれの問題について司法がどう動くのかというのは先程森本さんから事例紹介をいただきました。私からはアフターケアに特有の課題を中心にお話したいなと思っています。

まずは保証人の問題です。家を借りたいけど連帯保証

人がいないとか、就職先から身元保証人を求められたけど誰も頼む人がいないとか、そういった問題です。アフターケア事業所が扱う法律問題の中で最も多い事例だと思います。この点に関して扱いに悩むのが、身元保証人確保対策事業です。制度があることじたいはありがたいんですけども、つくりが期限付きで、中途半端なまままで今まで来ていますので、出身の施設によって事業を使ってくれるところがあったり、使ってくれないところがあったりとばらつきが生じています。それが現場に混乱をもたらしているという状況です。この点は早急な手当が必要かなと思います。この期限の問題をクリアして、場合によっては金額で上限を作るとか、別の仕組みに変えてそのばらつきがないようにする必要はあるかなと思っています。

次はお金の問題です。収支のバランスを、一緒に家計簿をつけてレシートを集めて見るということもありますし、弁護士に整理を依頼することもあります。最近では奨学金が債務の大半を占めるという若い方の破産もそんなに珍しくなくなってきています。アフターケア特有の問題として最近気になっているのは、施設の先生とか里親さんからの個人貸付の問題です。絶対にやるべきではないとまで言うつもりはないんですけども、少なくとも私は絶対にやりません。というのは、根本的な問題、毎月の収支のバランスが崩れているという問題を先延ばしにするだけで終わってしまうという場合が多々見受けられるということと、もう一つは、それまで何年もかけて丁寧に作ってきた子どもとの関係が、お金を貸すことで債権者と債務者という法的な関係に変わってしま

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

う。それがその後の相談をしていったり頼ったりというところの係りに影響してしまう、そういうケースを見ているからです。

それから3番目は、退職と退学をめぐる問題です。パワハラとか不当解雇とか給与の未払いとか、そういう労働問題はケアリーバーにとっても全く無縁ではありません。学校からの退学に関して、本人がやめたい、スキルアップに対してモチベーションが下がっているという自分の気持ちと、その後のキャリアを学校や施設の先生たちは心配するわけですが、その狭間で思い悩むケースがアフターケアの現場ではよく見られます。この点に関しては、寮付きの職場や学校に行くリスクというのが今問題視されつつあります。退職や退学に伴って、住まいを同時に失うということになりますので、ダメージが非常に大きいという点です。多くのアフターケア事業所では、住居の確保に動く場合は、職場や学校の寮というのは、優先順位としては落しているところが今は多いんじゃないかなと思います。ただ、インケアのほう、施設とか里親さん、児童相談所で自立支援をするときは、寮付きの学校とか職場は非常に重宝されます。ですが、ここを簡単に考えて背中を押してしまうと、辞めたときのダメージが非常に大きいので、ここは基本的には分けて考えるほうがいいんじゃないかなと思います。今少なくともアフターケアをやっている立場ではそう考えている方が多いのかなと思います。

最近広がってきた給付型奨学金も、制度自体は非常にありがたいんですが、マイナスに作用するというケースもちろほ見られます。例えば退学を考えている子が給付型奨学金をもらっている場合、ほかにももらいたかった子がいるはずなのに自分が退学してしまうのは本当に申し訳ないということで、そこが足かせになって、退学するかどうか悩んでしまうということは時々見られるようになりました。しかしこれはよく考えてみれば、そういう選別をされているという意識を子どもないし若者に持たせること自体が本来は問題なわけで、誰でも受けられるようになるまで拡充を確実に進めていくということが必要なのかなと思います。財源の問題はもちろんありますので、一定の選別が今の時点で必要ということはあるんですけど、選別を厳しくしてしまうともらっ

た側にプレッシャーがかかるというのは現実問題としてあるかなと思っています。

最後は親子関係の問題です。措置解除後、あるいは成人したあとであっても親からの暴力はありますし、あるいは経済的な搾取も深刻です。施設にいる間に溜めた児童手当とかバイト代とか、そういったものが親元に戻った途端に溶けてなくなってしまうという例は日常的に起きています。こうした問題については親権停止、親権制限の制度でしたり、あるいは未成年後見の活用が必要になってきます。

最後の未成年後見については少し詳しくお話したいと思います。活用が必要という話は以前からありますが、実際どう活用すればいいのかというと、答えを持っている方はそう多くないだろうと思います。まず未成年後見に関して、利用件数は実は減っています。家庭裁判所への申立件数は、15年ぐらい前で全国で2,600件台後半、2,700件弱ぐらいまであったものが、直近の2019年では1,729件と大幅に実は減っています。下がっている要因はよくわかっていないんですけど、少なくとも各地域で受任の体制づくりを、これから受け皿づくりをしように考えるのであれば、それほど膨大な数の専門職を集める必要はないかもしれないです。地域ごとに、家庭裁判所ごとの件数も出ていますので、そういったものを受け皿づくりにおいては見ておく必要があるのかなと思います。

次は、もっと活用するための方策もあると思っています。親権者が死亡するとか、親権を喪失したりするという場合だけではなくて、ケースワークの中で親権の辞任を促したり、あるいは年長のお子さんについて要件の緩やかな管理権の喪失、つまり財産管理権の部分だけを未成年後見人にスライドする、スイッチするというやり方なんか積極的に利用できないか、そういうものを使って親権がブレーキになっているケースを前に進める、ということが考えられてもいいのかなと思います。そのほか、報酬の問題、今は児相が関与したケースについては月額2万円、年額でいうと24万円の報酬が支払われるということになっていますけれども、これはケースの難易度に関わらず一律の金額に今はなっています。ものすごく手間がかかるお子さんでも、費用の加算がない状態

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

なので、この点は改善があってもいいのかなと思っているポイントです。

最後に、これから深刻な問題になると思われるのが、18歳成人との関係です。18歳で未成年後見人の業務が終了するということになります。つまり高校生のうち、あるいは施設や里親家庭にいる間に、それまで未成年後見人が預かっていた通帳を本人に渡すということになります。もっともこの問題は、20歳で未成年後見人が終了する現在も実は同じようなことが起きていて、法律上は成人になってもやはりケアが必要という、そういうケースに、その財産をどうやって守っていくのか、未成年後見人が使えないという中で、例えば財産管理契約を結んで引き続き管理していくという仕組みだとか、そういうものを確立していくことがこれから必要なのかなと思っています。

前半の話はここで終わって、後半の、司法をどうやって利用すればいいのか、福祉の現場でここが大きなハードルになっていると思いますのでお話したいと思います。司法と言うとちょっとイメージしにくいので、司法の窓口になる弁護士へのアクセスというイメージで聞いていただくといいかなと思います。司法と言うとこんなイメージがつかまとうかなと思います。しかも、弁護士から見てもこのイメージが必ずしも間違っていないんです。そこが非常に悩ましいところで、なぜこうなっているのかを少し考えてみたいかなと思います。

福祉職と法律職の違いをいくつかピックアップしてみました。まず1点目は、関係の捉え方です。法律家というのはクライアントから相談を受ける職種ではあるんですけども、でもクライアントの関係、福祉の現場という相談援助関係ですが、これを意識的にコントロールしたり扱ったりというトレーニングは全く受けません。ここが非常に大きな違いです。どの法律家でも案件ベースで同じように扱うという前提でトレーニングを受けるので、一人一人違って、その関係をどうやって相談室の中で、あるいは外で関係を維持していったりコントロールしていくかというところはあまり得意ではない、というところがあります。なので、弁護士のところに相談に行ったとき、例えば子どもとの関係がこの弁護士さんは上手くとれないな、とか、なんか上手くコミュニケーション

ョンとりにくいな、ということが起きるのはこういう背景が一つ要因としてあるかなと思います。

2つ目はニーズの捉え方です。福祉職は子どもの生活の中から発した言葉だけじゃなくて、いろいろな日々の言動から子どものニーズを捉えようとするわけですけども、法律職の場合、会うのは基本的には相談室の中に限られていますので、そこで表明されたニーズ、言葉というものに重点を置かざるを得ない、ということがあります。

3点目は事実の捉え方です。福祉の現場でも、例えば記録を書くときに事実と評価は分けて書きましょう、みたいな指導はされるわけですけども、法律職の場合はこの二つを非常に厳密に区別します。これは事実というのは証拠を伴っているかどうかということを経験の場合には常に考えるからです。なので、事実を聞く、それについて根拠があるのかということを知る、それは例えば親権制限とかそういう手続を使うときに証拠があるかどうか、裏付けの事実があるかどうかを厳密に考えないといけないので、事実関係を細々と聞きたがるというのはそういう背景があります。もう一つ違いがあるなと思うのは情報共有の仕方です。例えば福祉の現場では本人に、これ弁護士さんに共有していいですかと聞かれて、いいと言われたら、大体全部出してしまおう、まるごとほぼほぼ言ってしまうということが多と思うんですけども、弁護士の場合、あまりそういうことはなくて、非常に厳密で、これは出していいですか？これはどうですか？ということを一問一答確認することが多いかなと思います。個別個別に守秘義務を解除していくという発想があるので、共有している内容が違っていたり、全部共有しているつもりでも実はされていないものがたくさんあったり、ということが起きています。

最後に、そういう性質を持っている弁護士と上手く付き合うにはどうしたらいいのかなというのを考えてみました。私たちもさっき挙げたように、NPOとして福祉のアフターケア事業所として弁護士さんをお願いをする、つなぐことはよくあります。そのときに意識していることをお伝えしたいと思います。最初のコツは、とにかく誰か一人、この人はいけるという人をまず捕まえておくことだと思います。知り合いがいればいい人を紹介して

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

いただいてもいいでしょうし、全くいなければ、例えば弁護士がしゃべる研修にでもまず行って見て、終わって名刺交換して、うちこういう案件でお願いしたいことが出てくるんだけど、どうですか？ということで、最初の1人をとにかく1回捕まえてみる、というのが必要かなと思います。誰か1人捕まえたら、その人ばかりにお願いする必要は全然ありません。1人で抱えられるケースは限りがありますし、さっき森本さんからのお話もあったように、児童福祉に関わる案件というのは一件一件が非常に重いです。しかも弁護士からすると、経営的には非常に厳しいケースなわけですので、たくさんは受けられません。

そうすると、ほかの人を紹介してもらって、複数人の知り合いがいるに越したことはないんですけど、その場合は知っている方から紹介してもらったのが一番だと思います。弁護士にお願いするときに気になる、この先生はこの子と上手く関係がとれるだろうか、というところは、同業者じゃないとなかなかわからないところがありますので、そういったポイントをつかんで紹介をしていただくのがいいかなと思います。

もう一つ、これも森本さんからお話がありましたけれ

ども、何か対応をしてほしいときは、何をしてほしいのかをなるべく明確にするほうがいいと思います。例えば親との交渉を一つとっても、この子のケースということをお願いするわけではなくて、例えば親の持っている本人の通帳を取り返してほしいんだ、とか、保険証が作れるように親と話してほしいんだとか、そういう具体的にオーダーを出すのがわかりやすいというか重要で、意思疎通のずれが起きにくいようにする一つのコツだと思います。最後はコミュニケーションということで、しばらく飲みに行くことは難しそうですけども、こういったことで始めるので協力してもらえませんかとか、ちょっとしたことで一緒に活動してみるとか、基本的には何か役に立ちたいと思って活動している方が多いので、遠慮せずに声をかけていただくのがいいのかなと思っています。実際私たちもそういう観点でいろいろな弁護士さんと連携をしながら活動をしている、ということです。ありがとうございました。

Day 2. シンポジウム.  
社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

FLECフォーラム  
社会的養護における  
福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

# アフターケアと リーガルサービス

Jan. 11, 2021  
支保子健輔

## アフターケアにおける法律問題

- ① 保証人いない問題**  
連帯保証人と身元保証人。身元保証人確保付集事業が引き起こす混乱。
- ② お金ない問題**  
債務整理より収支管理。個人貸付が問題を先延ばしにすることも。
- ③ 辞めたい問題**  
退職と退学。専任き住宅のリスト。給付型奨学金の復帰。
- ④ やっぱり親どうにかしてほしい問題**  
会費押取。名義直し。婚約指環や未成年後見の活用も。

## 所属とか資格とか

**NPO法人そだちの樹**  
・社会的養護のアフターケア  
・10代20代の相談事業  
・アウトリーチ事業

**アフターケア事業全国ネットワーク えんじゅ**  
・アフターケア事業所のネットワークづくり  
・調査研究  
・政策提言

**ふじさき法律事務所**

社会福祉士  
ときどき弁護士

## 未成年後見、使ってますか？

- ① 実は減ってる問題**  
申立件数は年々減少。見聞訪ラケースは増加傾向?
- ② 親権辞任と管理権喪失**  
利用件数はごく少数。ケースワーカーの選択基に。
- ③ 月額2万円問題**  
未成年後見支援事業とえあれば慰い手不足は解消するの。
- ④ 18歳成人と未成年後見の終了**  
申願直後に所全が答ける問題とどう訪ぐか。若年成人のケアは誰が担うのか。

## 今日のお話

- ・アフターケアにおける法律問題
- ・司法を使いこなす

## 司法を使いこなす

## アフターケアにおける法律問題

## 司法は苦手ですか？

- 忙しそう
- 小難しい
- 争いになりたくない
- 怒られそう
- お金 かかりそう
- どこに行けばいいの？

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

### 違いを理解する

- ① 関係の捉え方が違う  
法曹は関係を意識的に扱うトレーニングを受けていない。
- ② ニーズの捉え方が違う  
生活の中から見えるニーズと、相談室で表明されたニーズ。
- ③ 事実の捉え方が違う  
事実と評価の峻別。事実ばかり疑きたがるのには理由がある。
- ④ 情報共有の捉え方が違う  
守秘義務はクライアントの了解を得て個別に解除する。

### 弁護士との上手な付き合い方

- ① とりあえず1人でいい  
研修に行こう。終わったら名刺交換しよう。
- ② 紹介してもらおう  
相談室の向こうにいる部は、言葉にしかなかった。
- ③ 何をしてもらいたいのか明確にしよう  
弁護士は「事件」で動く。
- ④ コミュニケーションを取ろう  
弁護士も人。取らぬもよし、一緒に活動するもよし。

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

### パネリスト

板東 久美子

(日本司法支援センター 理事長)



それではだいぶ時間も押してきましたので、簡潔にと思っております。今まで弁護士の活動、あるいは弁護士の利用の仕方というお話もされておりましたけれども、そのような法的サービスの提供をもう少し組織的にやっている法テラスの立場からお話をさせていただきたいなと思います。

私の自己紹介を簡単にさせていただきたいと思っておりますけれども、もともと文部科学省のほうで仕事をずっとしておりました。それで役所を退官してから、ご縁があって今は法務省の所管の日本司法支援センター、通称法テラスというところで仕事をしております。村木さんも法テラスの顧問をやっていただいているということで、大変お世話になっているところであります。

簡単に法テラスが何をやっているところかというお話をさせていただきたいと思っております。実は今まで出ていたお話の中で法テラスに関わっているところは結構あります。それを改めてご説明させていただきたいと思っております。法テラスという言葉をお聞きになったことがないかもしれません。正式名称は日本司法支援センターというところですが、これは一言で言うと、先程から出ておりましたような弁護士や裁判所、そういった司法機関や法的なサービスを行う専門家と国民の方々をつないでいく架け橋となる組織ということになります。また、いろいろな国民の方々が抱えている問題を法的に解決していくための、いわば総合案内所になるということになります。これは司法制度改革の一環として15年近く前に作られて、独立行政法人に近い機関ということになっております。先程いろいろお話が出ておりました、例えば

弁護士などの敷居が高い、なかなか利用しにくいとか、あるいはお金がなくて利用できないとか、そういったいろいろな問題があって司法サービスにアクセスできない、そういった方々のためにハードルを取り除いていこうというのが法テラスの大きな役割になります。

法テラスの業務に関しては、実はかなり幅広いわけがあります。一般的に考えられている司法アクセスに関することを様々行う、総合デパートのようなかたちになっています。一つは、情報提供です。いろいろな問題を抱えているんだけど、どういうところに相談したらいいか、それからどういう制度が関わってくるのか、そもそも法律問題なのかがわからない、という人に対しては、コールセンターなどへのお問い合わせに対する情報提供を行っております。また、民事法律扶助と言って、民事的な事件に関して、例えば家事事件、離婚とか子どもの関係などについて、いろいろ法律相談をしたい、でもお金がない、といった方々に対して無料法律相談をしたり、司法手続などの弁護士費用の立て替えを行う、といったようなことをしております。それから刑事事件の関係では、国選弁護人をつけたり、あるいは少年事件のときに国選付添人をつけるという制度がありますが、そういった国選弁護人などの候補者を選んだり、その報酬を支払ったりという国選弁護に関する業務を、これは裁判所のほうから依頼を受けて、全面的に行っているということになります。それから司法過疎地域に法律事務所を作って弁護士を配置しています。さらに、比較的今日のお話に関係してきますけれども、犯罪被害者に関する支援業務ということで、これには児童虐待とかDVとか、そう

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

いった被害者への支援も入ってまいります。これについては、あとで法律相談についてお話ししたいところがございます。それから、今までお話ししたようなことは、法律に規定をされている業務ということで、これは国から基本的にはお金が来て賄われる業務ですけども、それ以外に、先程からのお話にたびたび出てきていた、日弁連としてやっている仕事を、その委託を受けて実施しているというのがあります。子どもに関係することがこの委託業務の中に含まれているということで、あとでお話ししたいと思います。

司法アクセスの支援のために法テラスがどういう体制を持っているかと言いますと、全国各都道府県に地方事務所がありますし、北海道は地方裁判所に合わせて四つあります。また、大きな都市、例えば北九州とか、事件の多い愛知三河地域とか、そういったところに地方事務所の支部を置いています。それから司法過疎地域に地域事務所というのを置いておまして、そこに法律事務所を置いていますので、全国 110 カ所に拠点を置く組織になっています。ですから、かなり皆様のお近くにはなんらかの拠点があるという状況になっています。

では実際その業務をどうやって担うのか、という中には、法的サービスについては弁護士の大きなネットワークを使っていく、あるいは自分のところで自前で弁護士を持っているという状況であります。一つは、先ほどの民事に関わること、それから刑事に関わることをやるために、一般の弁護士の方々と契約を結んでいます。全国には弁護士が今 4 万人ぐらいいますけれども、そのうち民事関係では 2 万人あまり、これは全体の半分ちょっとということになりますけれども、そういう方々と契約を結んでいます、それから国選弁護の関係では 3 万人で、これは 7 割を超す方々と契約を結んでおり、法テラスは非常に大きな弁護士のネットワークをコーディネートしているということになるわけでありまして。それ以外に、自分のところでも常勤の弁護士を 200 名ぐらい持っているわけでありまして。この常勤弁護士、通称スタッフ弁護士の役割が、一つはセーフティネットになります。例えば、非常に経済的に成り立ちにくい事件でなかなか一般の弁護士に引き受けてもらえないとか、あるいは認知症の方とか外国人の方で、なかなかその地域の中で引き受

けていただけないようなケースがあったときに、これは法テラスのスタッフ弁護士は後ろに球を逃がさない、必ず捕るという覚悟でやろう、ということになっています。それから司法過疎地域に法律事務所を作っていると申し上げましたけれども、弁護士がいないところで事件に対応する、ということもセーフティネットの役割としてあるわけでありまして。それからもう一つ、司法アクセスの地平を拡大していこう、ということ。潜在的に司法や法的にサービスに関するニーズがあっても、これがなかなか顕在化していないことがたくさんあります。子どもの問題もなかなか顕在化できていない部分があると思います。そういうところで関係機関と連携しながら、司法アクセスの地平を拡大していくというのがスタッフ弁護士の一つ大きな役割としてあるかと思っております。

司法ソーシャルワークということをお願いしたいと思います。今回福祉などの専門の方々が多い中で、ソーシャルワークという言葉を使うのは大変気が引けるわけでありまして、また藤原先生は司法ソーシャルワークの専門家でいらっしゃるの、こういう言葉遣いが許されるのかどうかというのはありますが。法テラスでは、自分から法的アクセスを求めることが難しいという方々にアウトリーチを積極的にしながら、福祉機関等と連携しながら総合的な問題解決を図っていこう、こういう取り組みを司法ソーシャルワークということで推進しています。先程申し上げたスタッフ弁護士などがかなり積極的に福祉の方々、医療関係の方々などと連携しながら、例えば高齢者であったり、あるいは生活困窮者であったり、外国人であったりといった、いろいろな分野に関して連携しながら取り組みを広げつつあるということでありまして。子どもや家庭に対する支援についても、もっとこういった連携や司法ソーシャルワーク的な考え方に立った取組を、司法のほうからもとっていくべきではないかと思っております。

先程何人かの先生のお話の中で、弁護士というのは限られたアプローチをするんだよ、というお話がありました。ですから個々の方々、子どもや家庭のニーズに十分に対応していくためにはいろいろな専門家、あるいは専門分野、特に福祉の分野と連携していくということが必要になります。これをしていこうというのが法テラスの

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

一つの大きな流れということになります。その中には制度として、あるいは地方の事業として結実していったものもあるということで、このような取組を頑張っていきたいと思っております。例えば、児童相談所は弁護士を配置するというところでやっておられますけれども、児童養護施設などは、まだまだ弁護士に対して敷居が高いというケースがあるということで、先程のスタッフ弁護士などが積極的にアプローチをする、マニュアルを作っているという整理をしたということもございましたが、このような努力も必要だと思います。

二つほど、子どもが利用できる制度のことをお話したいと思えます。一つは、法テラスではいろいろな法律相談をやっているわけですが、あるいは弁護士会とかいろいろなところでも相談事業をされていますけれども、法テラスの中でも DV とか児童虐待などの被害者に対する法律相談援助を最近始めております。これらの場合は、迅速な相談対応が求められるということで、素早く弁護士を選んで、そういう方々のニーズに応じていこうというものであります。この法律相談では、児童虐待の場合に弁護士に面談し、相談を受けるのは子ども自信ということになります。これは施設の方など支援者も同席できますけれども、子どもの立場で弁護士と相談をするという、ある意味で貴重な制度ということになります。この相談制度の利用件数は、DV などは 700 件以上年間あるのに対して、児童虐待の関係はまだ 20 件とか 30 件とか少ないんですけれども、この中には結構深刻なものが含まれていて、例えば性的虐待の関係が 4 割ぐらい含まれているということがあり、比較的年長のものがこれを利用しているという実態であります。これは相談のみで終了している場合もありますけれども、次にお話します日弁連の委託援助を利用しながら、実際の解決に向けてアクションを起こしているものが多いということになります。

先程からの先生方のお話にも、子どもの手続き代理人とか子どもの代理人というお話がでておりましたけれども、そこで利用されている制度として、日弁連から法テラスに委託されている「子どもに対する法律援助」という事業があります。これに関しては、法律相談はもちろん含まれますけれども、いろいろな行政手続き、例えば児相とかシェルターとかそういったところに対してやり取りをするということがあったり、それからいろいろな訴訟代理をしたり、子どもの手続き代理人になったりというような、いろいろなことができる制度になっております。これは年間 400 件ぐらい利用されている制度で、資料には虐待の関係しか載せておりませんが、いじめ、体罰のような場合で親が動いてくれないというケースもあります。こういう援助制度を使いながら、先程の相談制度だけではなく、こういった日弁連の委託援助制度などを使いながら、子どもたちの困っている状況を司法の面からも解決を図っていくという制度、これを上手く活用していただければありがたいと思えます。

今日はもう時間がないので最後にさせていただきますけれども、先程からのお話のように、いろいろな方々が連携しながら、その強みとか特質とかを組み合わせ子どもたちのために、あるいは家庭のために総合的な解決を図っていくというのは非常に重要だと思っております。法テラスのようなところがあるということ、あるいは司法サービスの果たせる役割もできる限り知っていただいて、気軽に利用していただけるような、そういう関係を作っていくということと、法的サービスを提供する弁護士の側でも、こういうことを子どもに関してやろうというのが少ないのは事実でありまして、それを広げていく努力もしなければいけないと思うところであります。長くなりましたが、私の話とさせていただきます。

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

### シンポジウム「社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸問題」～司法アクセス支援の立場から～



#### 日本司法支援センター（法テラス）って どんなところ？ ～司法アクセスの総合的支援～

- 司法制度改革の一環として、総合法律支援法（平成16年制定）に基づき、国が平成18年4月10日に設立した、独立行政法人に準じる公的法人。
  - 法テラスは、全ての人と司法を結ぶ架け橋として、全国どこでも法による紛争解決に必要な情報やサービスの提供を受けられる社会の実現を目指している。
  - この理念の下、様々な司法アクセスの障害の除去や、司法アクセス・ニーズへの積極的な対応を行う。
    - 司法アクセス（問題解決のために司法手続や弁護士等による法的サービスを利用）の障害
      - 知識・情報が無い
      - 費用が支払えない
      - 法的サービスの担い手（弁護士等）が身近にいない
- etc.



#### 司法アクセス支援のための体制

- 法テラスは、全国110か所に拠点を置く（本館、地方事務所（県庁所在地等）、地域事務所（司法過疎地域）、コールセンター等）
- 業務実施のため、多くの弁護士・司法書士と契約
  - 民事法律扶助関係 契約弁護士約2万4千人（全弁護士の約56%）
  - 契約司法書士約7千5百人（全司法書士の約33%）
  - 国選弁護関係 契約弁護士約3万人（〃 約71%）
- 常勤弁護士（通称スタッフ弁護士）（約200名）を有し、全国の事務所に配置
  - 司法アクセス支援のセーフティネット（経済性の低い事件、司法過疎地域）
  - 司法アクセスの地平の拡大（地域・様々な分野における司法アクセス・ニーズの顕在化、司法ソーシャルワークの推進）

#### 司法ソーシャルワークの推進 ～福祉等との連携協働～

- 「司法ソーシャルワーク」  
自ら司法アクセスを求めることが困難な方々に対し、アウトリーチも行うつつ、地方自治体や福祉機関等の関係者と連携しながら、総合的な問題解決を図る。
- 法テラスでは、特に常勤弁護士（スタッフ弁護士）が先駆的に活動してきており、司法ソーシャルワーク、福祉関係機関との連携を組織全体としても推進。
  - 高齢者、障害者、生活困窮者、犯罪被害者、外国人、被災者、出所者等、多様な人々の問題解決において展開されつつある。ども・家庭支援も今後一層取り組むべき重要な分野。
  - 連携内容としては、福祉施設等のケース会議への参加、担当者からの電話相談（ホットライン）への対応、施設への出張相談、研修への協力等がある。
  - 司法ソーシャルワークの成果として、国や地方自治体により制度化されるものも例）・特定援助対象者法律相談援助（認知機能の十分でない高齢者・障害者等に対し、支援機関からの申し出により行う出張相談）（総合法律支援法改正により平成30年から実施）
  - 福岡市等におけるリーガルエイドプログラム（生活困窮者を対象とした、福祉機関を相談場所とする法律相談）

#### 児童養護施設との連携を進めるための取組例 ～施設職員向け連携マニュアルの作成

- 児童養護施設では、多くの法的問題を抱えている。（児童への対応、施設と親との間のトラブル、親子間のトラブル、児童と第三者とのトラブル、送所者の悩み事、リスクマネジメント、個人情報保護等）
- しかし、弁護士にはなじみがなく敷居が高い、費用が心配、こんなことを相談していいのかかわからないというような理由により、法的解決が必要な問題に対しても弁護士の活用にはなかなかつながっていない。
- 法テラスのスタッフ弁護士有志が、児童養護施設職員の方々に向けた連携マニュアル「児童養護施設と弁護士との連携はじめの一歩」を作成、配布。児童養護施設に足を運んで、実際にお困りの事例を集め、それにどう対処したらいいのかをQ&Aで解説。
- これをきっかけに、児童養護施設の職員の方々々が問題解決のために弁護士や支援制度を利用しやすくなることを期待。

#### 子どもの司法アクセスの支援① DV・児童虐待等の被害者に対する法律相談援助

- 平成30年1月から、DV・ストーカー・児童虐待のような深刻な被害に進展するおそれ強い行為の被害者に対し、早急・適切な法律相談により援助する制度（DV等法律相談援助）を実施。
  - この援助の利用はDV被害者が大半で、児童虐待被害者の相談はまだ少ない（年間20件程度で全体の2～3%）。
  - 自らの意思により面談で弁護士に相談する制度 利用者の年代
- 
- （支援者も同席できる）のため、年長の児童の利用が多い。
  - 相談のみで修了しているものもあるが、日弁連委託援助を活用し、親との交渉、親権の停止・変更、未成年後見申し立て、一時保護など何らかの手続に進む場合も多い。
  - DVと関連するものが相当数あり、DVの対応との連携も図られている。

#### 子どもの司法アクセスの支援② 日本弁護士連合会委託 子どもに対する法律援助

- 親権者・親族から協力を得られず、資力のない子どもに対し、弁護士費用を援助。カバーする内容も幅広いので、利用しやすい制度となっている。
- 法テラスが日弁連から委託を受けて業務を実施。
- <弁護士に依頼する内容>
- ①行政手続代理等
    - 児童相談所、児童養護施設等との交渉の代理
    - シェルターその他の施設への入所に向けた支援、入所中の支援、施設等から自立的生活への移行に向けた支援
    - 虐待等を行う親との交渉に関する代理、親との関係調整
    - 児童虐待事件に関する刑事告訴の代理、刑事手続に証人として出廷する子どもの援助等
  - ②訴訟代理
    - 虐待する養親との離婚訴訟、扶養を求める調停・審判手続等の法的手続の代理等
  - ③これらに関わる法律相談

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

### 社会的養護に関わる司法アクセスを 広げるために

- 社会的養護に関しては、様々な司法手続や法的な問題が関わる。子ども、児童養護施設、養親、里親等にとって司法・法的サービスをより身近で利用しやすいものにする事は重要。
  - 法テラスや弁護士団体と、地方自治体福祉部局や児童相談所、児童養護施設やフostリング機関、NPO等との連携により、司法アクセスの支援制度などの周知や利用しやすい環境作りを進めることが必要。
- さらに、相互に利用できる資源を提供し、問題解決に連携して取り組む効果的な仕組みを構築していくことが望まれる。
- 子どもや社会的養護に関する知識・経験を有する弁護士は現状では必ずしも多くなく、担い手の養成・確保に力をいれていく必要。  
特に未成年後見に関しては、司法書士も重要な担い手。

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

### 皆さんへのメッセージ

村木：

板東さん、ありがとうございました。法テラスも子ども向けのサービスがちゃんとあるということで、使えるぞというのを皆さんにも認識いただけたのではないかと思います。実は15分ないし20分、やり取りの時間があるはずだったのですが、もう終了時間が来ています。最後に、お一人30秒で、皆さんのお話を聞いた上での感想、それから特に二つの点、もし触れることができれば、一つは、児童虐待の対応の中で司法制度の強化について、特にここが、ということがあればお願いします。あともう1点は、子どもを守るために司法制度がいっぱい使えるということがわかったし、弁護士さんにも頼みに行けるかも、と思った方が多いと思うので、積極的に活用するためにどう踏み出したらいいか、この2点以外でもいいんですが、この辺りを中心にして最後1人ずつ皆さんへのメッセージをお願いできたらと思います。ではまず藤林さんから行きたいと思います。よろしくをお願いします。

藤林：

児童福祉法、児童相談所の行政処分に司法が関与するべきということについては、このシンポジウムの中では概ね合意は得られているんじゃないかなと思うんですけども、重要なのは、この制度を実際制度化する際のマンパワーの問題とか、そこが一つハードルになっていると思うのです。今後いろいろな議論があると思うのですが、具体的な目標、理念を掲げて、それをいつまでに実現していくのかというプロセスを今後考えていくべきではないかなと思っています。以上です。

村木：

ありがとうございます。この会の宿題として受け止め

ました。藤原先生、お願いします。

藤原：

二つ言いたいと思います。一つは、子どもの権利に関する条約が法源である、法の源であると言いましたけれども、日本ではやはりそうになっていないというのが実態だと思うんです。ここでは子どもの権利を基盤とした子どもの立法というのを国民的な議論の中で作り上げていくことがどうしても必要だと思います。それがないと司法関与も進んでいかないだろうと思います。それからもう一つは、子どもの権利を基盤とする上で一番重要なのは、子どもの意見の表明をどう保証していくかということだと思うんですけども、これは例えば社会福祉士の資格を持っている弁護士さん、スーパー弁護士さんが1人で頑張るということではなくて、多職種で関わっていくということをやらないと一般化していかないだろうなと思います。以上です。

村木：

ありがとうございます。それでは土井さん、お願いします。

土井：

藤林さんがヘッドを務められている福岡市とかを先頭として、家庭養育の優先の原則というのを実行に移している自治体というか児童相談所もあるんですけども、今後は財政面、予算面で司法を拡充していくとか、今の財政のあり方、お金の振り分け方、そういうところを考えないと、現状だけではできないこともたくさんあるかなと思います。それから家庭養護優先原則から一つ言うと、今の予算の立て方がどうしても施設にとっては子どもを施設措置するほうが里子に出すよりも儲かるというか、そうじゃないとやっていけないようなシステムにな

## Day 2. シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

っているものですから、フォスタリング機関のほうに変わっていけないんです。フォスタリング機関になったとしても、フォスタリング機関として里子、里親を支援しても、これは義務経費ではないので、いくらたくさん支援しても、支援すればするだけ損になっています。一方で施設に子どもを入れれば入れるほどお金が来るということになっていますので、それでは家庭養護優先といいつながりながら、財政的には全く逆のことをやっているということがまだ続いていますので、法制度と財政の面を一致させるということが、大きな目標はたくさんありますけれども、そのうちの重要なもののうちのひとつかなと思います。

村木：

ありがとうございます。昨日の議論と結びつけていただきました。それでは森本さん、お願いします。

森本：

司法に積極的に関与する必要、例えば一時保護する必要と言いつつも、司法に対する不信であったり、判断能力があるのか、という話があります。そこはまさに弁護士との連携のところで大事というところで、最後にこのパワポで説明したいと思います。2番のところで、先生という意識とか、専門家でこの人たちに任せよう、ということをしていただいて、能動的に活用すること、具体的には、子の意向とか最善の利益に関する重要な情報提供者、福祉の方たちが子の意向とか最善の利益に関する重要な情報を持っている、そういうことを事実とか現象を中心に伝えていくことで、裁判所はそういうものを元に評価とか判断していく力はあるので、まさにそういう情報提供を十分にしていけば司法も機能していくと思います。そういう意味で、子どもの弁護士の活用するとき、司法を利用するとき、そういう姿勢で行けばもっと司法の積極的活用もあるんじゃないかということで、私の最後の意見ということにさせていただければと思います。

村木：

われわれの大事なスタンスを教えてくださいました。次に安孫子さん、お願いします。

安孫子：

私からも1点だけ、ケースワークの選択肢に司法の活用というのが常に入っていてほしいなと思います。親との交渉を延々と続けている中で、これは裁判所の手続きが使えるんじゃないか、弁護士の力があつたら一気に突破できるんじゃないか、そういう選択肢をいつも持っておいていただくといいのかなと思います。一方で、あくまでも選択肢だということも福祉の現場では忘れてはいけないのかなと思っています。弁護士を上手く活用する、でも子どものケースは私たちがしっかり握ってやってくんだ、という意識を持ちつつ活用していくことがこれから必要なのかなと思っています。以上です。

村木：

ありがとうございます。ケースの解決を考えたときの枠組みの作り方ですね。最後です、板東さん、お願いします。

板東：

先程から申しましたように、いろいろな連携により、総合的な子ども、家庭の問題、社会的な養護に関する課題の解決というところに前進して行けるかと思しますので、ぜひいろいろな接点を作らせていただければありがたいな、あるいは司法アクセスも意識していただければありがたいなと思います。例えば先程のスタッフ弁護士なんかも、子ども食堂のようなところの共同運営にも関わっています。そういうようなソフトなところからでもいろいろな関係性を作っていくのは必要なと思いますので、いろいろな制度も重要ですけども、関係者が接点を作っていく努力も必要なと思います。コロナ禍でなかなか対面の接触ができないんですけれども、オンラインでもいろいろおしゃべりできればと思います。今日はどうもありがとうございました。

村木：

ありがとうございました。司会の不行き届きで時間がオーバーしてしまいましたけれども、司法が苦手というハードルがちょっとでも下がって、それからこの FLEC

## Day 2 . シンポジウム. 社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題

で引き続きこの問題を勉強して、接点づくりの場がここ  
がなれば、と申し上げて、このセッションを終わりたい

と思います。メンバーの皆様、本当にありがとうございました。

## 相澤 仁

(共同代表／大分大学福祉健康科学部 教授)



潮谷共同代表に代わりまして、私相澤のほうから少々時間をいただきご挨拶をさせていただきます。まず今回は開催直前で WEB のみの開催に変更した点、またフォーラムにおいては、開会が遅れたり、昼食時間を短縮したり、画像や音声がかかることなどがあり、大変ご迷惑をおかけいたしました。心よりお詫び申し上げます。主催者としてはそれでも、3日間予定していたプログラムを開催できたことは本当によかったと思っております。行き届かなかったことも多々あったことと存じますが、経費を助成してくださいました日本財団、大変有意義な質の高い発表をしてくださいましたプレゼンターの皆様、最後まで熱心に視聴してくださいました参加者の皆様、会場使用の交渉をはじめ、会場での WEB 会議の準備、運営に至るまで、情熱と誠意をもって支えとしての役割を果たしてくださいました早稲田大学放送研究会および事務局の皆様、フォーラムに関わってくださいました全ての方々のご協力と温かいお心遣いに助けられ、無事終了することができたものと考えております。主催者を代表して、心より感謝申し上げます。誠にありがとうございました。

さて、今回のフォーラムでは新しい企画としてプレセッションを開催いたしました。実践と政策と研究との連携のあり方をはじめ、研究者と連携した実践による研究、あるいは当事者による研究の必要性を印象づけられました。フォーラムでは基調講演、二つのシンポジウム、四つのパネルディスカッションがなされ、それぞれ示唆に富んだ発表についての活発な討議、および意見交換がなされました。基調講演後のシンポジウムでは、社会的養護全体の構造改革を推進する制度改革案について、プレゼンして議論させていただきました。シンポジウムの中

でも、パネルディスカッションの中でもご意見をいただき、賛成の声をいただきながらも、課題を指摘していただきました。参加者の皆さんはいかがでしたでしょうか？ここで恐れ入りますが、皆様のご意見を聞かせていただければと思います。画面の下に手を挙げるマークがあると思いますが、制度改革の方向性について、基本的には賛成であるという方はこのマークをクリックしていただけないでしょうか？どうぞよろしく願いいたします。どうもありがとうございました。たいへん多くの方々の賛成をいただきました。構造改革を進めていく後押しをいただき、感謝申し上げます。

パネルディスカッションでは先駆的な実践報告や、里親子の語り合いなどを視聴させていただき、新たな気づきや学び、そして感動をいただき、エンパワーメントすることができました。子どもとずっと向き合い、寄り添い、ぶつかり合いながらも歩み続けていく中で作っていく関係性の大切さ、また一時保護後に家庭に戻ったケースなど、在宅措置や通所措置のあり方についての検討の必要性を認識いたしました。最後のシンポジウムでは、改めて子どもの権利を基盤とし、子どもの福祉の増進を図る上で、いかに司法との連携、司法を巻き込んでいくこと、活用することが大切であるのか、また青少年の自立支援施策の充実の重要性について再認識させられました。

皆様、今年1年は次の社会的養護に関する制度改革に向けて準備する重要な期間になると思います。私たち FLEC はそうした制度改革の対応などを念頭に置いて活動しつつ、さらなる皆様とのネットワークを構築しながら、皆様とともに、全ての子どもに家庭での生活を、という目標を達成するための歩みを続け、その役割を果た

## 閉会の挨拶

してまいりたいと思います。1年後に会場でお目にかかることを祈念し、閉会のご挨拶とさせていただきます。皆様、どの地域でのコロナ感染症は拡大しております。くれぐれも感染しないように気をつけ、そして収束に向

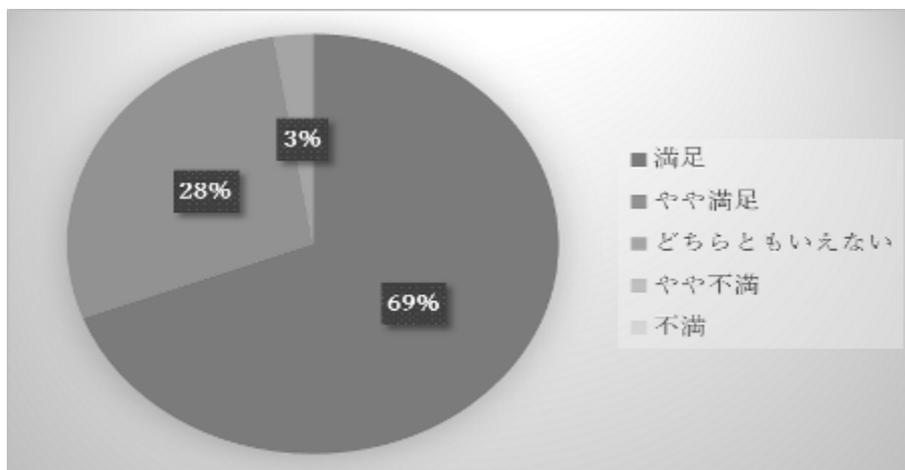
けて取り組みを続けていただき、来年はぜひとも会場でお会いいたしましょう。3日間、本当にありがとうございました。

## アンケート

今回の参加者は、58名（プレだけの登録）、178名（個人登録）、46法人（法人登録）でした。アンケート回答数は82でした。

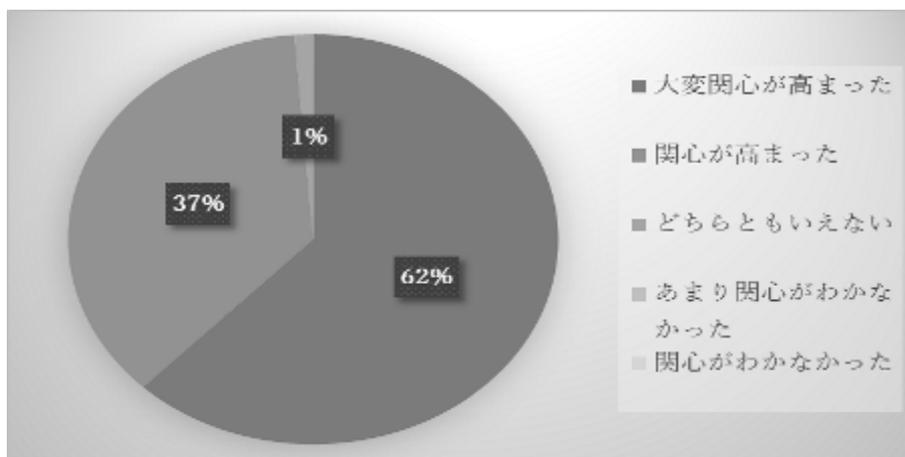
### 1. フォーラムの全体的な満足度

フォーラムの全体的な満足度について、「満足」が69%、「やや満足」が28%、「どちらともいえない」が3%、「やや不満」が0%、「不満」が0%でした。「満足」と「やや満足」を合わせると、97%でした。



### 2. フォーラムを通じた関心度の高まり

フォーラムを通じた子どもの社会的養護に関する横断的な相互交流や相互研鑽への関心が高まりについて、「大変関心が高まった」が62%、「関心が高まった」が37%、「どちらともいえない」が1%、「あまり関心がわかなかった」が0%、「関心がわかなかった」が0%でした。「大変関心が高まった」と「関心が高まった」を合わせると、99%でした。



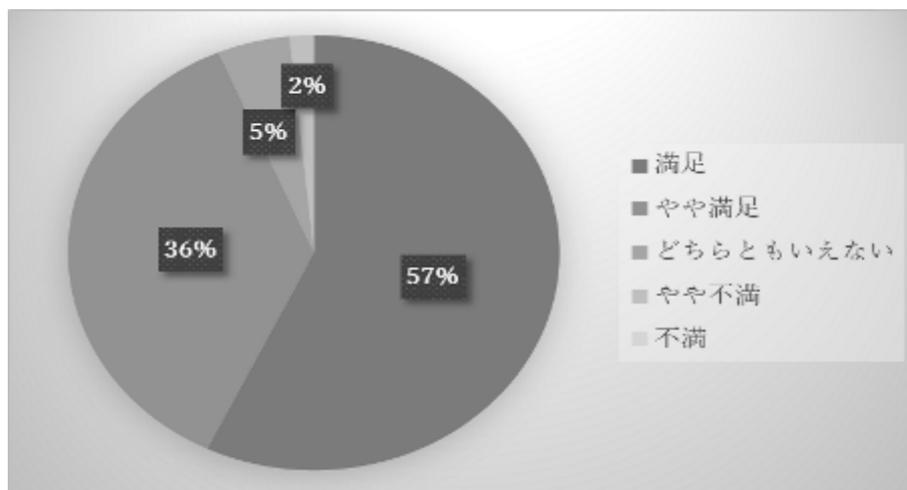
アンケート

3. 各プログラムの満足度

(1) プレセッション

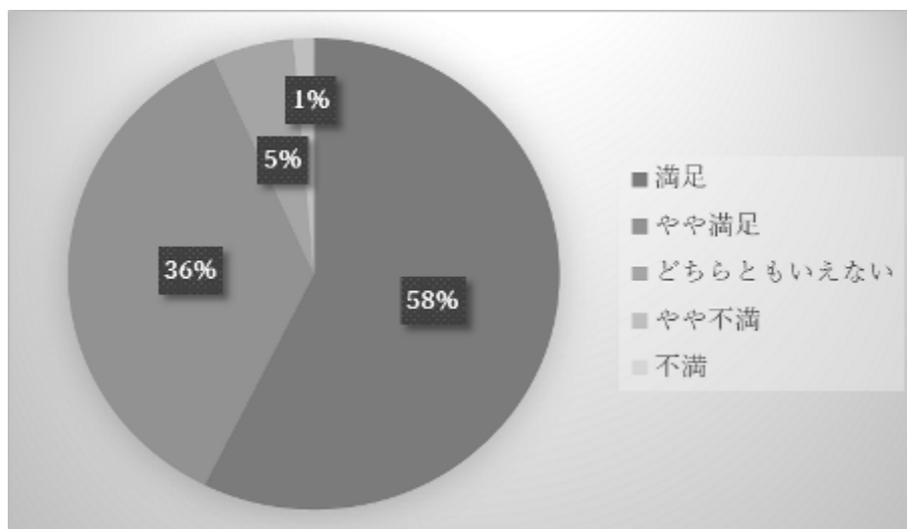
これからの社会的養育に必要な評価・研究 ～実践・研究・施策の協働はどう実現するか～

「満足」が57%、「やや満足」が36%、「どちらともいえない」が5%、「やや不満」が2%、「不満」が0%でした。「満足」と「やや満足」を合わせると、93%でした。



(2) 基調講演「これからの社会的養護を展望して ～総合的な子ども家庭福祉の実現を～」

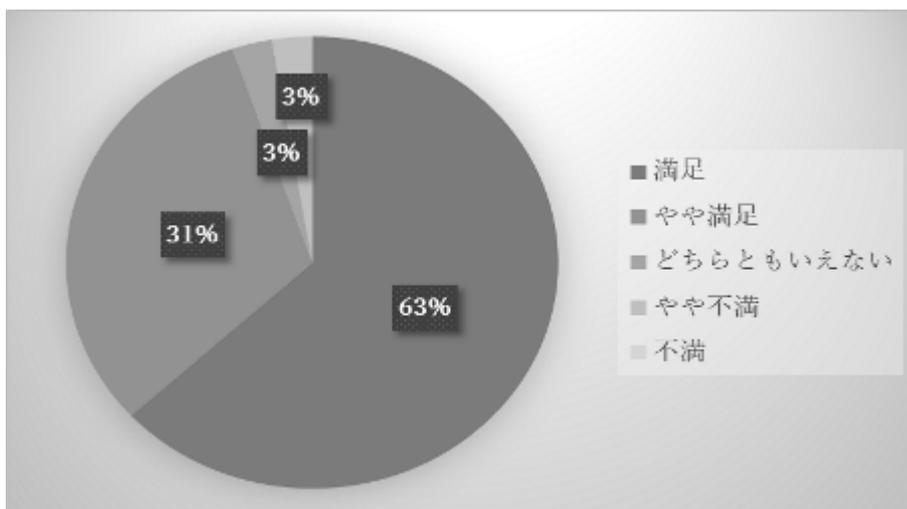
「満足」が58%、「やや満足」が36%、「どちらともいえない」が5%、「やや不満」が1%、「不満」が0%でした。「満足」と「やや満足」を合わせると、94%でした。



アンケート

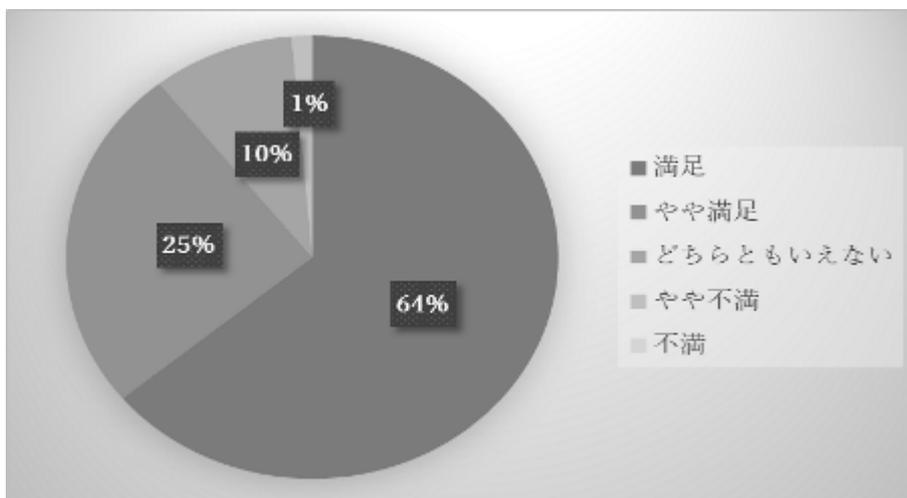
(3) シンポジウム「施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて」

「満足」が63%、「やや満足」が31%、「どちらともいえない」が3%、「やや不満」が3%、「不満」が0%でした。「満足」と「やや満足」を合わせると、94%でした。



(4) パネル1「フォスタリング機関 ～様々な取り組みと実際運営上の諸課題～」

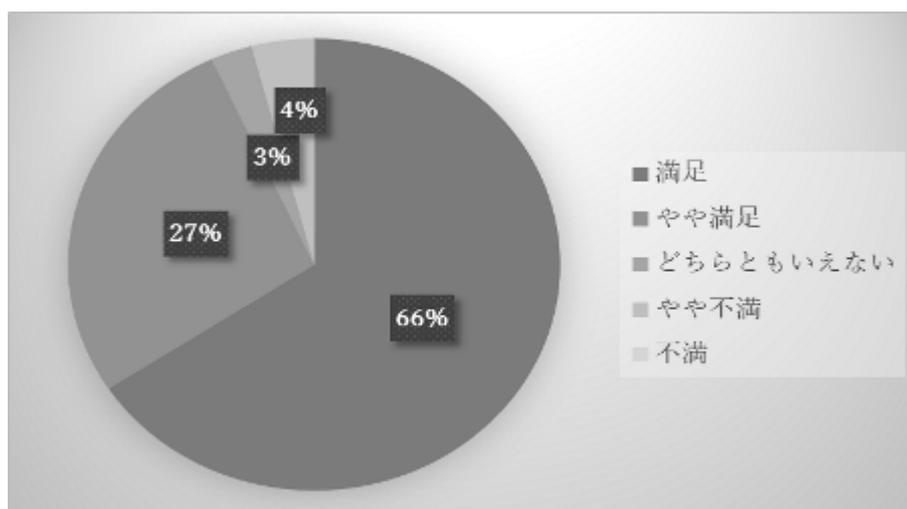
「満足」が64%、「やや満足」が25%、「どちらともいえない」が10%、「やや不満」が1%、「不満」が0%でした。「満足」と「やや満足」を合わせると、89%でした。



## アンケート

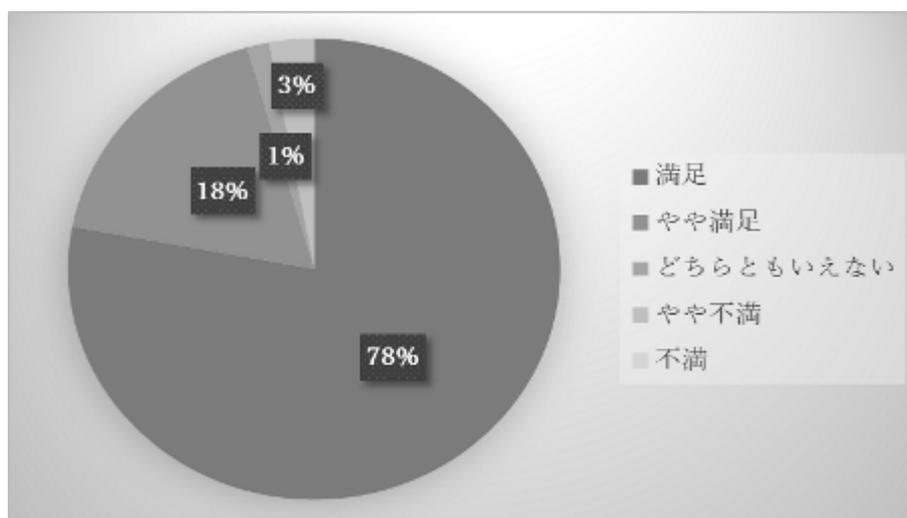
## (5) パネル2 「施設や児家センによる多機能化・地域支援の実際と展望」

「満足」が66%、「やや満足」が27%、「どちらともいえない」が3%、「やや不満」が4%、「不満」が0%でした。「満足」と「やや満足」を合わせると、93%でした。



## (6) パネル3 「就労支援・退所者支援の課題と展望」

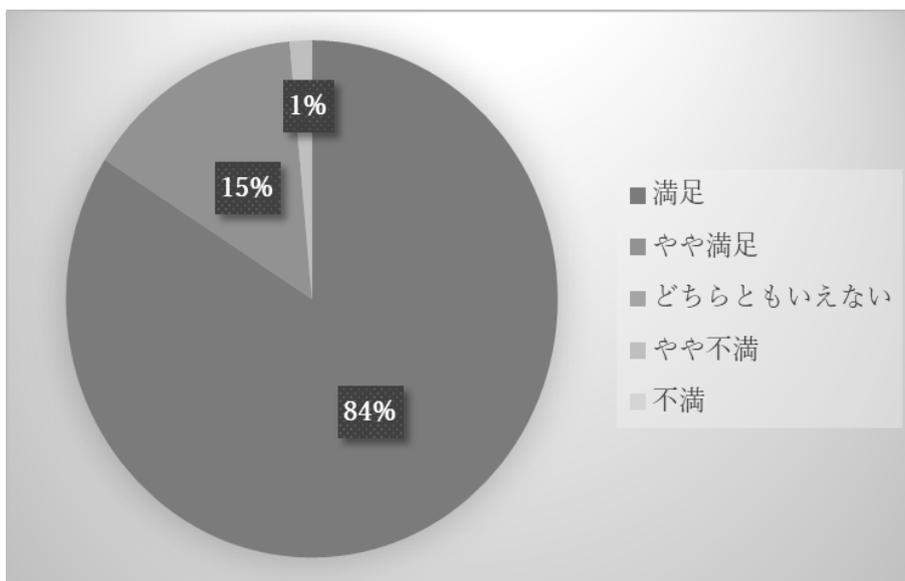
「満足」が78%、「やや満足」が18%、「どちらともいえない」が1%、「やや不満」が3%、「不満」が0%でした。「満足」と「やや満足」を合わせると、96%でした。



アンケート

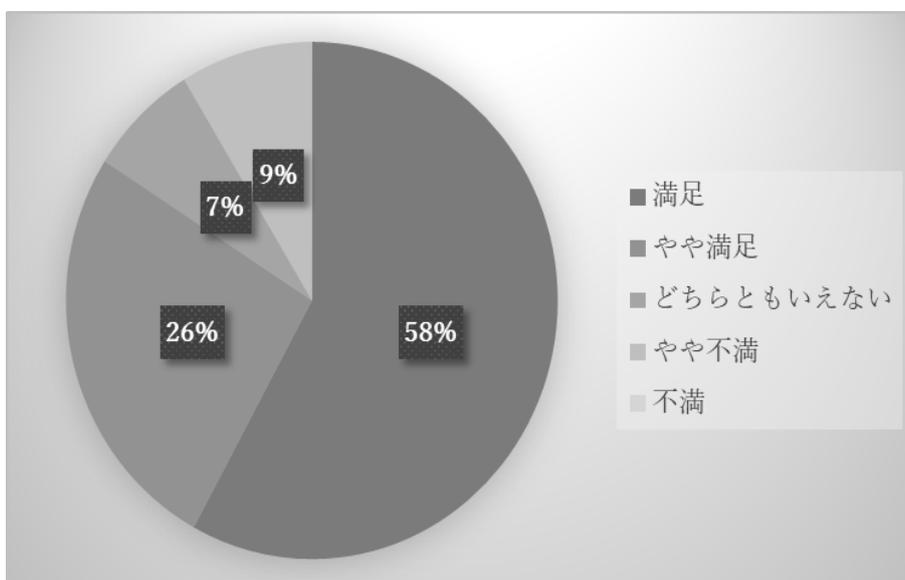
(7) パネル4 「特別養子縁組親子、里親子と語ろう」

「満足」が84%、「やや満足」が15%、「どちらともいえない」が1%、「やや不満」が0%、「不満」が0%でした。「満足」と「やや満足」を合わせると、99%でした。



(8) シンポジウム 「社会的養護における福祉と司法との連携・協働に関する諸課題」

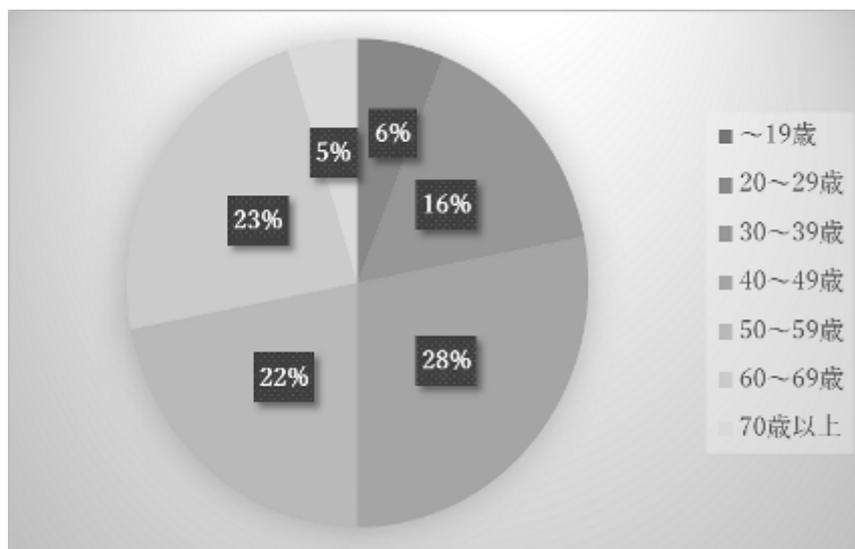
「満足」が58%、「やや満足」が26%、「どちらともいえない」が7%、「やや不満」が9%、「不満」が0%でした。「満足」と「やや満足」を合わせると、84%でした。



アンケート

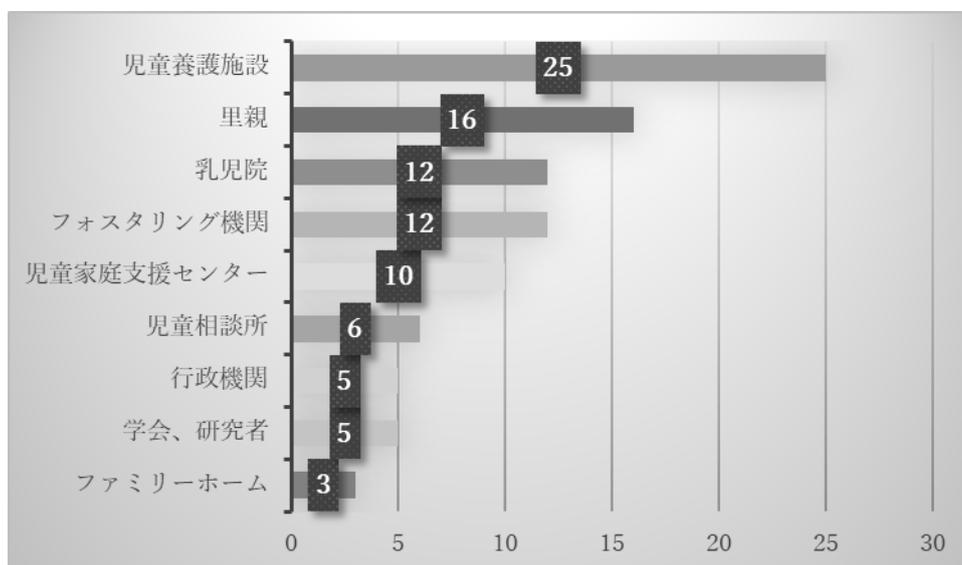
4. 参加者の年齢区分

～19歳以下は0%、20～29歳は6%、30～39歳は16%、40～49歳は28%、50～59歳は22%、60～69歳は23%、70歳以上は5%でした。



5. 参加者の所属 ※複数回答可

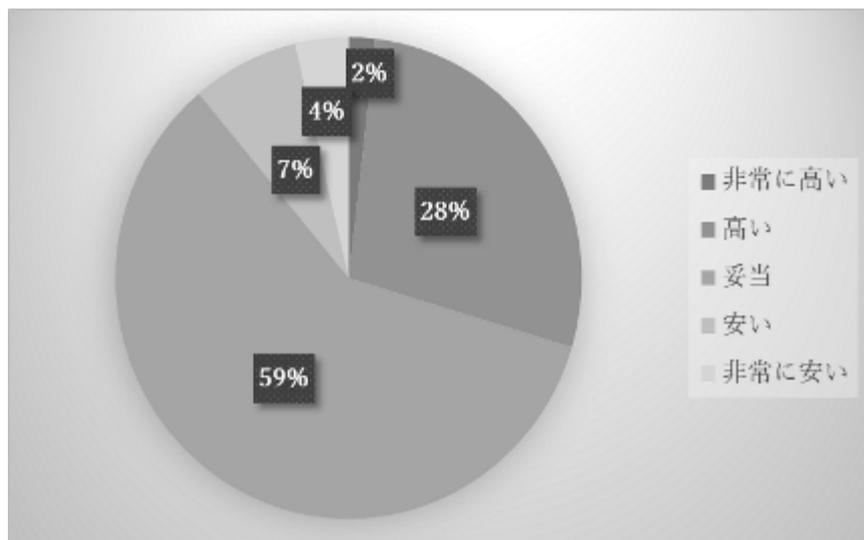
子どもの社会的養護に関わる色々な関係者にご参加いただきました。多い順に、児童養護施設、里親、乳児院、フォスタリング機関、児童家庭支援センター、児童相談所、行政機関、学会・研究者、ファミリーホームの順でした。



## アンケート

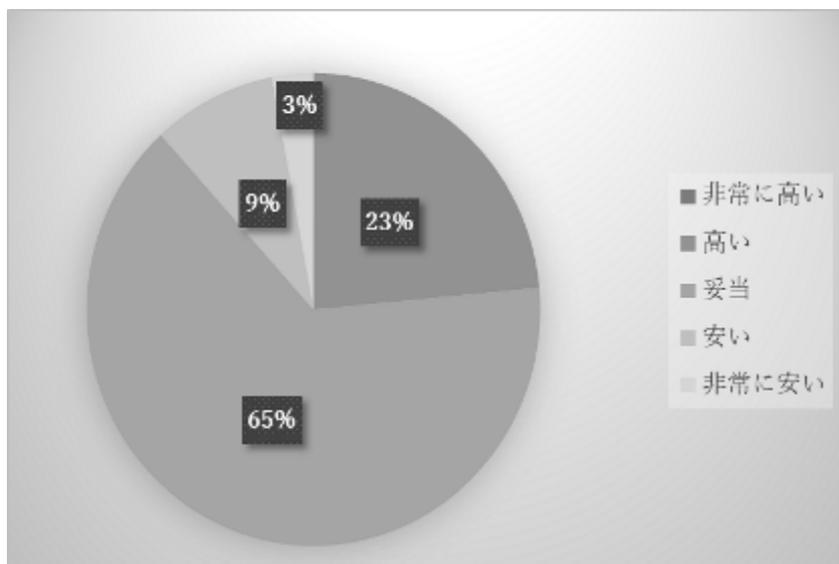
【個人参加の方のみ】 今回のフォーラムの参加費（6,000 円）

「非常に高い」が2%、「高い」が28%、「妥当」が59%、「安い」が7%、「非常に安い」が4%でした。



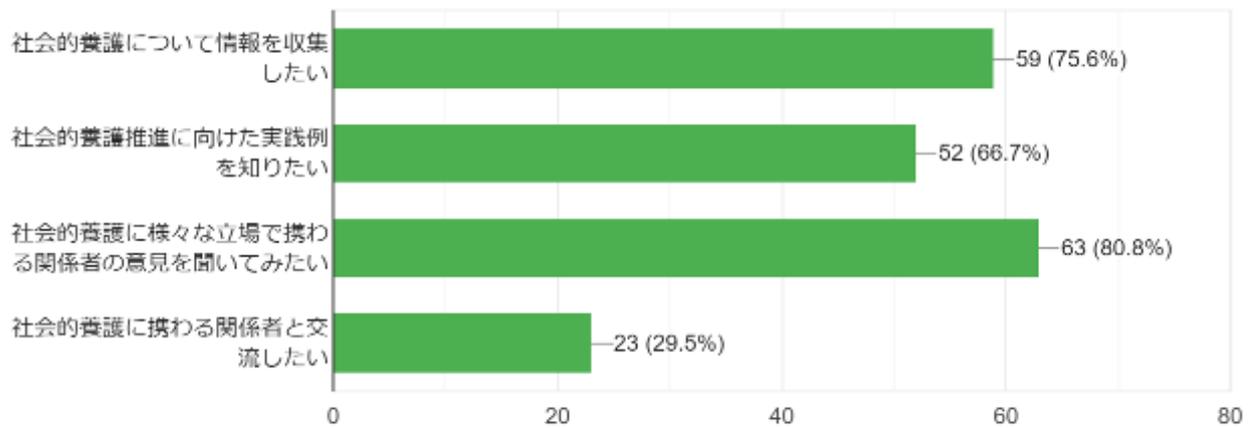
【法人参加の方のみ】 今回のフォーラムの参加費（12,000 円）

「非常に高い」が0%、「高い」が23%、「妥当」が65%、「安い」が9%、「非常に安い」が3%でした。

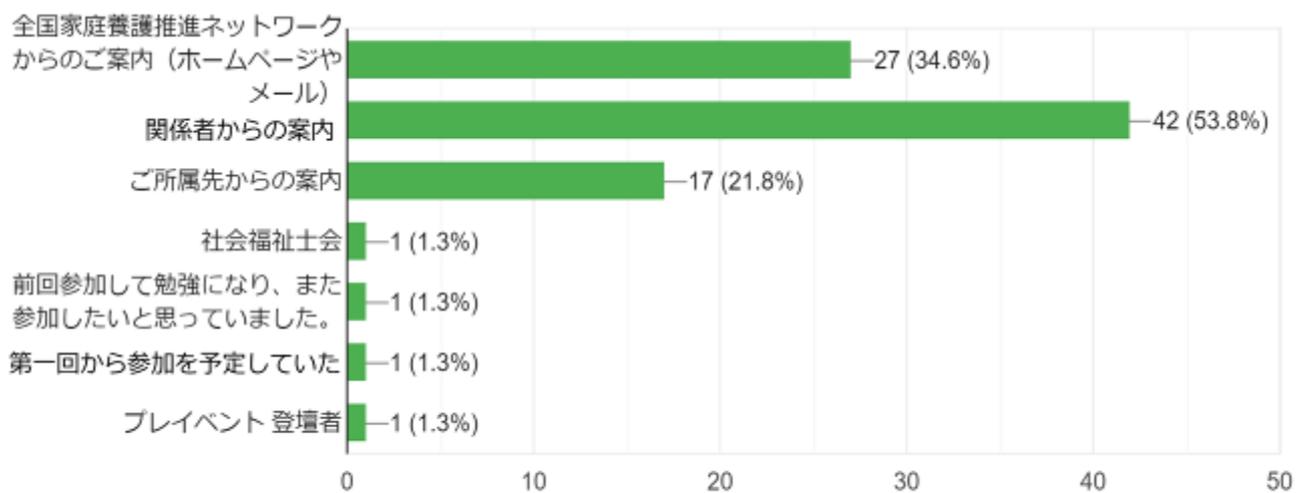


アンケート

6. 参加目的



7. フォーラムを知った経緯



## 8. 参加者の声（一部抜粋）

## (1) 特に興味深かった内容

- ・ 基調講演。これまでの流れ、これからの展望がよくわかりました。私自身も施設職員として頑張ろうと思いました。
- ・ プレセッション「これからの社会的養育に必要な評価・研究 ～実践・研究・施策の協働はどう実現するか～」 ※同様の意見複数あり。
- ・ パネルディスカッション1「フォスタリング機関 ～様々な取り組みと実際運営上の諸課題」 ※同様の意見複数あり。
- ・ パネルディスカッション2「施設や児家センによる多機能化・地域支援の実際と展望」 ※同様の意見複数あり。
- ・ パネルディスカッション3「就労支援・退所者支援の課題と展望」 ※同様の意見多数あり
- ・ パネルディスカッション4「特別養子縁組・里親子と語ろう」。養子・里子の声を聞いたこと。 ※同様の意見多数あり。（パネル4に関するコメントはとても多かった。）
- ・ 1/10 シンポジウム「施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて」 ※同様の意見複数あり。
- ・ 1/11 シンポジウム「社会的養護における福祉と司法の連携・協働に関する諸課題」 ※同様の意見複数あり。
- ・ 措置解除後の実態把握の重要性、里親をされている方の実際の様子
- ・ 三輪さんの発表（里親の研究協力を得る困難さと解決策の提案）
- ・ 特別養子縁組親子、里親子と語ろうは里親さんに関わる職種としてとても興味深く聞かせていただきました。現場で伝えたい話や子どもの発言の奥にある気持ちへの寄り添いの大切さをあたためて感じました。
- ・ ほぼ全てですが、特に、児家センや施設の地域支援、社会的養護のアフターケア側から展望される全世代型SWや共生社会の在り方、里親子の座談会、弁護士さんとの連携の仕方、等々、本当に多岐にわたって刺激的でワクワクする内容ばかりでした！
- ・ 社会的養育（里親家庭での生活）を経験した当事者の話を初めて聞いたため、今回のフォーラムでは一番興味深かった。勉強になった。
- ・ 里子と養親の関係性(真実告知のありかた等)についてはもっとお話を聞きたかった。
- ・ 施策、実践、研究、の相関関係が分かりやすく理論的に説明されていた。児相やフォスタリング機関、そのほかにも全国の取り組みが紹介されていて、いまの最前線を知ることができ

## アンケート

ました。加えて司法、弁護士さんとのパートナーシップのあり方について考えさせられました。なにより、里親さん、里子さんという当事者さんが登壇してくださり、自身のことを語ってくださった姿に勇気をもらい感謝の思いがやみません。

- ・ 幹事会がまとめた家庭養護推進の為のインセンティブなシステム改革の実現に向けて強気に押し進めて欲しい。
- ・ ケアリーバーとの話の中で藤井幹事の里父の存在に対する質問の回答に救われました。
- ・ それぞれが興味深かったです。色々な立場の方が子どもを真ん中にこれだけ知恵を出し合えるのは素晴らしいと思いました。連携、継続大切だと思います。
- ・ 奥山先生がおっしゃっていたようなスピード感が必要であると確認いたしました。
- ・ 幹事会からの改革提案とそれをめぐる識者の方等のディスカッションからは多くの示唆を得るとともに、この先の更なる制度改革（？）の方向性を意識しながら関係業務を行いたいと実感しました。
- ・ ソーシャルワーカーの確保を図るためには、しっかりとした財源の確保と業務の質をいかに高めるかということ。
- ・ 評価機能・評価機関を構築・社会的養育退所後の支援・在宅措置・民間機能の拡充と質の向上
- ・ 養子、里子として育った当事者の声。特に施設から養育里親に移った方の、当時の気持ちや里親への思いを率直に聴けたことは、里親支援に携わる者として大変勉強になりました。
- ・ 「特別養子縁組・里親子と語ろう」で、元里子さんの生の声を聴けた事は特に勉強になった。子どもの視点から見える里親や施設職員の姿に目が開かれる思いだった。2時間があったという間であった。
- ・ 里子当事者の話は大変興味深かった。とても聡明な方たちなので、成人するまでに、自分の生き立ちを整理して、少しずつ自分たちの置かれた状況を受け入れいく過程がよくわかりました。できれば、女性二人が、児童福祉の仕事に就くに至った経緯、仕事に就いたことでの気づきなど、さらにお聞きできるとよかった。
- ・ 児相のスリム化、民間のソーシャルワークの充実、自立は社会に出てから始まる「アフター」ではなく社会の中で支援が求められる、生保、女性相談、法テラス等社会の支援システムにたどりつけない人への支援（2日目パネルディスカッションより）
- ・ 3名の里子さんそれぞれ違った環境での生活であり、里親さんへの思いやどうやって真実告知をされたのか等、とても学びの多い内容でした。

## アンケート

(2) 子どもの社会的養護について、特にご関心のあるテーマを教えてください。

- ・ 里親支援、施設養育
- ・ 職員人材育成。チームでの養育について
- ・ 施設の多機能化、施設が地域の子育て支援の拠点となるにはどうしたらいいかあたりは、とても関心があります。
- ・ 地域養育支援
- ・ 外国籍児童の支援
- ・ 家庭養護支援の仕組み作り
- ・ 里親の啓発及び委託推進について
- ・ 里親家庭で育つこと
- ・ 自立支援、課題の多い子に対する学習支援
- ・ 里親委託、施設入所児の支援における児童相談所職員の果たすべき役割
- ・ 児童養護施設の多機能化について
- ・ アフターケアについて
- ・ 地域での一次予防、全ての子ども家庭を対象とした包括的支援の展開。年齢的にもできるだけ早期において。
- ・ 社会的養護が必要ではない家庭、必要であっても支援につながらない家庭に、相談できる場所があること、支援があることを知らせていくための方法（広報、活動）について知りたい。
- ・ 日本の社会的養護と子どもの権利条約との絡みがまだまだしっくりしていない。国際条約に批准したからには国は子どもの最善の利益を考えて施策を進めていただきたい。
- ・ 保護に至らない家庭、児童への在宅支援
- ・ フォスタリング機関の活用
- ・ 前回、経済を専門にする方の登壇があったような児童福祉の周辺領域、たとえば虐待が子どもの脳に与える影響のような医療分野や、子どもの権利を語るうえで関係の深い教育分野など、子どもたちの権利を保障していくためにオールジャンルのテーマを取り扱ってほしいです。このFLECフォーラムなら他ではできないプラットフォームの形成が可能だと感じ期待をしています。
- ・ フォスタリング機関、施設の多機能化
- ・ 幹事会が提案したシステム改革
- ・ 里親リクルート、教育、サポート

## アンケート

- ・ 地域の中での家庭養護の営み
- ・ 学校や地域での里親養育に関する啓蒙、理解
- ・ 未成年後見制度
- ・ 子どもの気持ちに目を向けたテーマ
- ・ 現在は、家庭養護の推進に最も関心がありますが、社会的養護を出た後までの支援や、社会的養護に引っかからなかったけれども辛い子ども期を過ごされた方の困難の問題にも目を向けることができました。一方、そのためにも、妊娠期・幼少期からの支援が大事だとも改めて思いました。
- ・ 子どものアドボケイト
- ・ 子どもの最善の利益の視点で、子どものニーズに応えうる支援の中身を明らかにすること。  
(発達・アタッチメント・トラウマのアセスメントとケアなど)
- ・ 家庭養護の質の向上, 社会的養護の社会化・地域家族支援との協働化
- ・ フォスタリング機関を補助事業から義務的経費となる第2種社会福祉事業にすること。
- ・ 社会的養護で救えずに、地域で生活している子どもたちへの支援とその後のケア
- ・ 児相の立場と役割
- ・ トラウマケア、親への支援、「支援者」の問題など
- ・ 就労支援・退所者支援の課題と展望
- ・ 未成年後見人
- ・ 思春期からの自立支援
- ・ 司法や教育との連携、地域との連携、近未来養育ビジョン等々
- ・ 子どもシェルターや自立援助ホーム
- ・ 施設からの里親委託
- ・ 地域連携、精神疾患を抱える保護者のもとで育つ子どもの支援

## (3) フォーラムの改善について

- ・ 各登壇者がプレゼンの時間を超過することが多く、意見を交える時間があまりないセッションが多かったように思う。せっかくの機会ですべてがお話しされたいことがたくさんあったと思うので時間超過が問題とは言えないが、時間管理や登壇者の人数を少し絞るなど何か工夫が必要なかもしれない
- ・ フロアとの質疑応答の時間を設けてほしかった。
- ・ オンライン参加した方も、意見を共有したり参加できるセッションがあると良い。
- ・ 会場参加が、できにくいひとへの動画配信は、とてもよい。
- ・ 施設職員や里親の方のように直接支援している立場からの声をもっと聞きたい。
- ・ シンポジウムの発表者をしぼり、討議の時間を多く取って、それぞれの方の本音を引き出すような内容にしてほしい。
- ・ オンラインでのフォーラムは、交流が出来ないことは残念でしたが、職場職員が視聴でき共有できる良い面もあるため、今後もオンサイトと併用していただけるとありがたいと思います。
- ・ もりだくさんの内容、時間を守る進行など、見習う点ばかりです。
- ・ 資料と動画を先に受け取っておいて、当日はディスカッションをたくさん聞くというのも面白いかなと思いました。
- ・ 盛りだくさんの内容で素晴らしかったが、オンライン形式の弊害もあるように感じられます。座ってばかりでお尻が痛くなったこと、テーマが多岐にわたっていることでそれぞれの持ち時間の制約があり、結果としてパネラーの皆様の言いたいことが消化不良になっていないか心配です。出来れば年に2回開催してもらい、テーマを絞った方がいいのでは。またセッションを午前と午後の一つずつにしたらいいと思います。
- ・ コロナ禍において、完全オンラインは仕方ないことであった。しかし、交流会などでざっくばらんに意見交換ができる場があると良いと改めて感じた。
- ・ 「特別養子縁組親子、里親子と語ろう」に参加のお子さんのコーディネーターがとても難しく大変だと感じました。今回はホンワカとした後味でした。
- ・ つい忙しくしていると情報のキャッチができない場合があります。各種関連のイベント情報等について、参加者等への継続的な情報発信をしていただければありがたいです。そのようなハブ的な役割も担っていただけるとありがたいです。

## アンケート

- ・ 研修会等の企画をする場合に、講師の紹介（つなぎ）のようなこともしていただけるとありがたいと思いました。今回の内容は多くの人に聞いていただきたい内容が多かったです。
- ・ とても充実した内容であるので、児相や施設、市町村職員に知らせてほしい。
- ・ 今後も ONLINE を含めて実施していただければ、ありがたいです。
- ・ 各パネルでパネラー同士の意見交換がもっと聞けると良かったです。
- ・ PC 画面に資料が映し出されると、そちらに注目が行き、話が入ってきづらい。資料は手元にあるので、講師が話をしている様子だけでよかった。
- ・ 今までのような内容で十分満足できると思います。
- ・ オンライン開催にするのであれば、もう少しコンパクトな内容を希望します。
- ・ 特にございませぬ。実際にお会いして交流の機会を持てなかったのが残念でした。
- ・ コロナ禍で大変な中で、また急遽のオンライン配信で運営の皆様も本当に大変だったと思います。配信上でも様々なトラブル等があったと思いますが、懸命に対応されようとなさるお姿やお声も聞こえたことでより一層ご苦労が伝わりました。お疲れさまでした。
- ・ 「すべての子どもたちに家庭での生活を」そのとおりだと思ふ。FLEC実効性のある意見を交わす、施策につなげる。そのために、責任のシェア、分かち合い（公民）、児相のスリム化、市町村の体制強化、その方向性により施設や児家センに求められること、量より質、経営優先ではなく適切なアプローチ（SW）の出来る支援体制を。人材の確保、スキルアップ、組織を安定させる。
- ・ 来年はぜひとも集まりたいですが、オンラインでも相当充実していました。来年以降も、遠方とか多忙という理由で登壇していただけない方向けにハイブリッドもいいかなと思いました。
- ・ プレゼンでほとんど時間がなくなってしまう。議論をもっと聞きたい。

## アンケート

(4) シンポジウム「施設の多機能化と家庭養護支援の仕組みづくりに向けて」の課題提起の内容について

- ・ 多機能化と仕組みづくりが推進される中で、それを実際に動かす「ひと」の存在があまり考えられていないと感じる（人材確保がますます困難になっている）
- ・ 「施設の多機能化」「家庭養育への支援」等、今後の重点課題に向けて、「ソーシャルワーク機能の充実と拡大」が不可欠であると思います。ソーシャルワークがなかなか体系化されにくい日本において、「子ども家庭ソーシャルワーク（子ども若者（社会的養育）や家族に対するソーシャルワーク機能）」を構造化する必要があるのではないかと考えます。
- ・ 施設職員の役割が、子どものケア重視からソーシャルワーク重視に大きく変わるため、施設職員の意識改革が可能なのか。担い手の養成が課題で、保育士と社会福祉士、教員資格を併せ持ったような人材が必要だと考える。施設の多機能化を進めるのであれば、自立支援、家族支援、里親支援など、支援を受けた子どもの人数や支援の質などのパフォーマンスに応じて措置費が支給される仕組みは、施設としてもわかりやすくなる。また、児童家庭支援センターが補助金運営のままだと、質の高い支援、人材確保は困難であるため、施設の多機能化に組み込み、義務的経費となることを望む。
- ・ 義務的経費で施設の多機能化を進め、家庭養護支援を様々な方法で行なえるように制度から支えていく事は大事だと思います。それが自治体ごと・施設ごとではなく、国レベルで全体を底上げしていく事も合わせて必要だと思います。各シンポジストから言われているように、アウトカム（評価）をどうしていくかは課題だと思います。
- ・ 施設の多機能化についてのお話が多かったが、NPOでの里親支援について発表してくれる人がいたら良かったと思います。
- ・ 社会的養護が必要な子供を生み出さない社会が第1だと思います。そのために未婚で出産することの危険性やギャンブルで家庭崩壊になることの、注意喚起等も議論する必要があると思います
- ・ 児相と市町村の連携。施設の多機能化、民間をどう生かすか、制度を活用して安定的な協働に努める。そのためには行政が民間を育てること。プロジェクトチームを作る、施設を孤立化させない、要対協を機能させて地域支援につなげる。児家センの専門的役割とは？義務的経費としていただきたい。

---

報告書

第3回 FLEC フォーラム ～社会的養護の健全な発展のために～

発行 一般社団法人 共生社会推進プラットフォーム

住所 〒151-0053 東京都渋谷区代々木 1-10-7 島村ビル2階

TEL 03-5738-8548 FAX 03-5738-8549

MAIL [info@isephp.org](mailto:info@isephp.org)

---