

改正児童福祉法と新しい社会的養育ビジョン ー児童福祉の変革期に求められているものー

福岡市こども総合相談センター 藤林武史

石井十次とトーマス・ジョン・バーナード

- 。バーナードは1870年から、石井十次は1887年から、孤児救済を開始。石井十次は、バーナードの影響を受けて、コテージシステム＝家族舎制、無定員主義、里親委託＝里預け制度を実践

児童福祉の歴史（明治期）

- 。児童福祉の対象と内容は、孤児、貧困、天災、病気、などで養育が困難になった子ども。原家族からの分離保護。
※家族支援の発想はなかった
- 。恤救規則(1874年)：江戸時代に各藩で実施していた棄児・孤児・貧児の公的救済対策を、国家の法規として制度化し統一
- 。実際に救済される児童は少なく政策の実効性が乏しかったため、それを代替したのが民間の児童救済施設。

児童保護の手続きにおける日英の違い

- 。「バーナードの困窮児童保護は子を金銭の道具として扱おうとする実親との直接の対決を意味し、それは数回の監護権を巡る裁判に発展した。当時親の親権が絶対であったため裁判では敗北するが、問題の顕在化は世論を動かし、結果、1891年バーナード法と呼ばれる児童監護法が制定され、放任など親権を濫用する親からの児童保護が正当化されることになった」**裁判所の決定手続きの始まり**
- 。「岡山孤児院の場合、入所においては戸籍謄本の提出と市町村長の推薦状を要件とした。岡山孤児院の半ば行政手続き的な児童保護の結果、監護権をめぐる軋轢が裁判として顕在化することではなく、親の親権を絶対とする民法上の親権規定(1898年成立)が問われることもなかった」**行政処分＝措置の手続きの始まり**

岡山孤児院のその後

- 。「石井の事業を引き継いだ大原孫三郎であったが、1926 年『集合教育には弊害がある』と発表し、岡山孤児院の解散を宣言した。親の困窮による児童保護よりも、困窮する親への金銭援助が、やむを得ない親子分離においては里親委託が優先されるべきと考えた。また そのような方向で当時児童扶助法案が検討されていた。その成立への期待の中で解散宣言であった」
- 。「しかし児童扶助法は成立せず、むしろ一般救護を目的とした救護法が1929年成立する。それは民間施設に対して、公的な助成を通じて公的な管理体制下に置くことを意味した。民間慈善団体による里親委託は否定され、施設保護が法制度的に定着していくことになった」

児童福祉法（1948）以降の展開

- 。「しかしながら、児童福祉法においても家庭養育運営要綱においても、施設か里親か、それとも養子縁組かといった子どもの福祉における社会的養護のあり方の方向性までは示されなかった」
- 。1960年代に入って、施設が整備され始めると、里親委託は徐々に減少、里親数はピーク時の半分を割り、委託児童数も半減の3,000人台。
- 。ボウルビィによる施設養育の弊害（ホスピタリズム）は日本にも紹介されたものの、英国のように里親委託を増やすのではなく、施設ケアの改善に留まった。

児童福祉法と家庭養育運営要綱（1948）

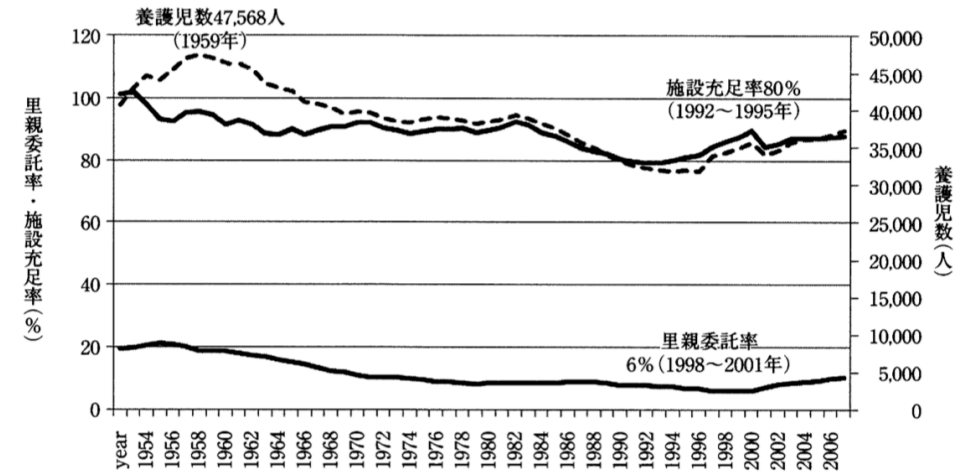
- 。1948年児童福祉法において、要保護児童に対するさまざまな保護措置として児童福祉施設と里親制度が公法上に位置づけられる。
- 。里親制度運営の基本方針を示した『家庭養育運営要綱』において、「児童によっては、かわる個人家庭が適当なものであれば、施設による集団保護よりも個人家庭による養育によってはより良く保護される場合が数多くあると思われる」と家庭的養護が施設養護よりも良いとした。
- 。「戦後浮浪児等も多く社会的養護のニーズが高かった。一方、児童福祉施設の整備が遅れ、里親に送らざるをえなかった」1950年代末に里親委託はピークを迎える（1958年度の9,489人）

ボウルビィのアタッチメント研究

- 。WHOは、第二次世界対戦後、施設に入所している戦災孤児の様々な影響（ホスピタリズム）についての研究をボウルビィに依頼。
- 。乳幼児のメンタルヘルスに何よりも不可欠なのは、「安定した状態で愛情を持って子育てに取り組む養育者」「特定のアタッチメント対象（母親あるいは母親の代わりを務める者の）との、持続的、個別的で一貫性のある情愛に満ちた関係性の形成こそが心身の発達にとって最重要である」
- 。

ティザードの研究

- 生後数ヶ月で施設に入所した乳幼児を対象。入所理由は経済的困窮。乳児院の定員は20～40人。
- 乳幼児65人は24ヶ月まで施設に留まり、その後、「養子縁組」「親元に戻る」「施設に残る」に分類
- 生後48ヶ月、6歳、16歳まで評価をフォロー
- 結果、ほとんどすべての尺度において、「養子縁組」群が最良の結果、「親元に戻る」群が中間、「施設に残る」群がもっとも悪い結果。



(「社会福祉行政報告例(厚生省報告例)」より筆者作成)

図1 里親委託率と施設充足率の時系列データ

三輪清子「里親委託と施設委託の 関係の長期的動態 1953～2008年の時系列データの分析から」

- 「施設の定員充足率は里親委託率に有意な負の効果」「施設委託が優先された結果として里親委託は伸展しなかった」
- 「経営上の理由とは、直接には暫定定員制（開差是正措置）を指している」「国・自治体から施設に支払われる事業費は施設の定員に応じて決定されるが、定員の充足率に一定の基準を設け、その充足率に達していない施設については事業費を削減するという制度」
- 「暫定定員制は1968年から実施され、当時は80%に設定されていた基準が、1972年83%に引き上げられ、2004年には90%に引き上げられた。このことは、施設が、常に高い定員充足率を達成維持する必要があること」

日本の児童福祉・社会的養護の歴史（まとめ）

- 日本の児童福祉・社会的養護の歴史において、何度かの里親委託の隆盛は見た。
- 戦後、厚生労働省として施設養護や里親養育がどのような子どもに活用されるべきかについて、2011年まで、施設と里親の役割分担を明確にしてこなかった。
- その結果、施設養護が主流である歴史が戦後から現在に至るまで続いた。
- 児童保護は都道府県の措置業務として明治以降も継続し、裁判所の関与は稀な場合だけに限定された。
- 措置業務は多く行政事務職が担っており、児童ソーシャルワーカーの専門性の全国的な発展はみられなかった。

英国1948年児童法と自治体ソーシャルワーカーの成立

- 1948年児童法
「地方自治体はそのケアに責任を負う子どもに住居や扶養を提供するに際し、(a)里親委託することによって一あるいは(b)里親委託がしばらくの間不可能であるか、望ましくない場合には、児童ホームに入所させることによって、その責任を果たさなければならない」
- 1948年児童法を実現するため、ふさわしい里親を探し指導する専門家として、3つの大学に年間60人のソーシャルワーカーのトレーニングコースが作られる。1971年までに4500人がトレーニングを受けて輩出される。
- 児童ソーシャルワーカーは、専門職協会（Association of Child Welfare Officers）を設立し、専門職化を目指した。

欧米における社会的養護

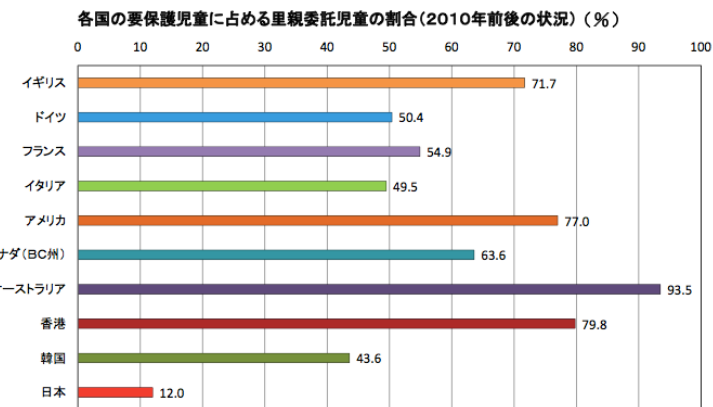
- ボウルビィのホスピタリズム研究やアタッチメント理論をベースに、英語圏諸国や西ヨーロッパ諸国において、脱施設化（大規模施設の縮小）と里親委託の推進が潮流となる。東ヨーロッパにおける脱施設化の動きは2000年以降。
- 1990年代後半からのルーマニア孤児研究は、乳幼児の施設養育の弊害に関するエビデンスをより明確にし、全世界的な脱施設化が潮流となり、子どもの代替養育を家庭を原則とする（特に乳幼児）代替養育ガイドラインが国連総会で採択されることになる。

イギリスの社会的養護その後とバーナードホーム

- 1948年児童法における家庭養育優先原則、ボウルビィらのアタッチメント理論を背景に、英国における社会的養護は、施設養護中心から里親ケア中心にシフトしていく。乳幼児用の施設は廃止、大規模施設は小規模化
- 「1960年代からバーナードホームは劇的な事業改革を実行していった。1969年から1980年かけ、ヴィレッジホームを含め、90の施設を廃止していった。特別のニーズを持つ子どもへの施設のみを残すことになった。施設保護に変えて、里親委託と養子縁組を拡大した。乳幼児へのデイケアセンターを開設し、特別の困難を抱える障害児や学習障害児へのニーズに対応するサービスを展開拡大していった」

（参考）諸外国における里親等委託率の状況

○制度が異なるため、単純な比較はできないが、欧米主要国では、概ね半数以上が里親委託であるのに対し、日本では、施設：里親の比率が9：1となっており、施設養護への依存が高い現状にある。



※ 「家庭外ケア児童数及び里親委託率等の国際比較研究」主任研究者 開原久代（東京成徳大学子ども学部）（平成23年度厚生労働科学研究「社会的養護における児童の特性別標準的ケアパッケージ（被虐待児を養育する里親家庭の民間の治療支援機関の研究）」）

※ 日本の里親等委託率12.0％は、平成22年度末（2011年3月末）

※ 里親の概念は諸外国によって異なる。

アメリカの児童虐待防止の経過

- 。1974年児童虐待防止及び対処処置法（CAPTA）
通告件数の増加6万(1974)、100万(1980)、200万(1990)
福祉資源は、家族への支援よりも介入や調査に向けられた
- 。保護されない子どもは、支援対象から外れる
- 。保護された子どもは、家庭復帰や養子縁組といった明確な将来の保障もなく、複数の里親家庭を転々としていた（foster care drift）
- 。そして、措置解除後に、安心して頼れる家族（日本語で言うところの「実家」）を持たないまま、社会的自立を強いられた。

パーマネンシー（永続性）の重要性

- 。フォスターケアの当面の目的は、子どもの安全。暴力がなく、十分なケアが提供される環境の提供。しかし、子どもにとってのゴールではない。
- 。重要な目標は、子ども時代のみならず、生涯にわたって継続する、心理的・法的に繋がり所属感を感じる家族関係（パーマネンシー）の保障。
里親家庭は、家庭環境ではあるが、法的に永続的ではない。
- 。「大人になった後も生涯にわたって、いざとなったら帰り頼ることができるところ」日本語で言うところの「実家」

アメリカの児童虐待防止の経過

- 。安心して頼れる家族を持たない若者たち（ケアリーバー）は、成人期に経験する失業や病気、離婚など様々なライフイベントに際して、ホームレス、生活保護、犯罪等に陥るリスクが高かった
- 。そもそも、子どもにとって親子分離されていること自体がストレスな体験。しかも、いつになったら戻れるかという目処も説明もないまま、先の見えない不安の中で、何年も過ごすことは子どもに大きな負担を与え、子どもの成長、発達、情緒の安定に影響を与える。
- 。大人になるまで長期間フォスターケア（アメリカでは施設や里親両方含めた呼び方）に漫然と措置していることの弊害

パーマネンシー・プランニング

- 。社会的養護は暫定的な代替案であり、子ども時代だけでなく生涯にわたって継続する、安全安心な家族の元で子どもが暮らせることが目標
- 。目標に向けて、短期の限定的な期間内に支援するためにデザインされた、一連の実践プロセスをパーマネンシープランニング
- 。パーマネンシープランニングの優先順位は、
1 家庭維持 2 家庭復帰（親族も含む） 3 養子縁組 4 代替養育からの自立支援（法的後見人）
- 。1997年養子縁組及び子ども家庭安全法（ASFA）パーマネンシープランを規定

1997年養子縁組及び子ども家庭安全法（ASFA）

- パーマネンシープランに従って、子どもたちをタイムリーに措置するための合理的な努力をすべき。社会的養護は暫定的な代替案であり、15ヶ月間いた場合は、親権解除の手続きを開始。養子縁組に対する財政的インセンティブ。コンカレント・プランニング
- ASFAに対する批判。15ヶ月という期間の短さ。養子縁組を待機中の多数の子どもが存在（10～12万）
- アメリカのパーマネンシー保障の考え方は、国連ガイドラインを通じて、全世界に普及

福井充「子どもの長期入所からの脱却をめざしてー施設入退所調査に基づく家庭移行支援ー」

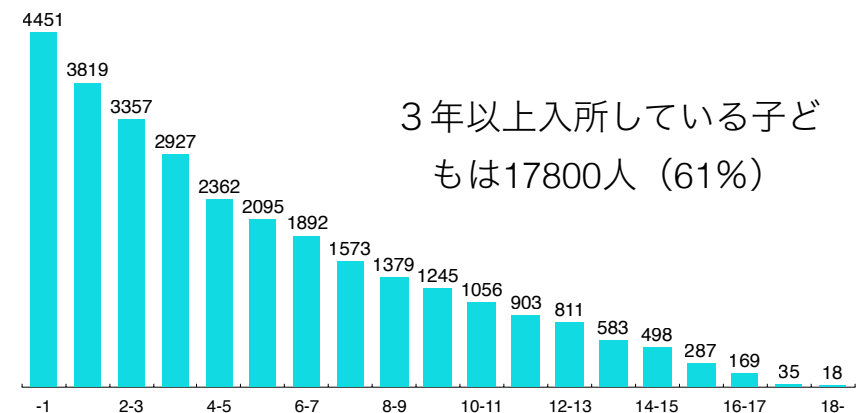
- 前任者の支援で療育手帳（軽度知的障がい）を得てからの数年は、障がい者就労支援を利用していたが、職場での度重なる対人トラブルによって職業紹介先が徐々に狭まり、そのことが、ますます彼を苛立たせていた。なぜ「お前らのせい」なのかと尋ねると、彼は、施設職員のいない所で上級生から命令や暴力を受けて育ったこと、人間は信用に値しないことを教えてくれた。小学校の入学式で一度母を見た覚えがあるが、その後は連絡もなく、遠くにいるとの情報だけが記憶にあるとのことだった。施設を出て一匹狼になった、あんたにわかるか、と凄む彼の目は、私をにらみながら、私の背後にある何かに向けられているようでもあった。母の住民票は長らく職権消除されたままであり、行方を知る者はいなかった」

福井充「子どもの長期入所からの脱却をめざしてー施設入退所調査に基づく家庭移行支援ー」

- 「生活保護ケースワーカーとしても3年目を迎えた2010年の春、冒頭の青年との出会いが、この視点に変化をもたらした。30歳を目前とした彼は、人生の様々な憤りを「お前らのせい」で「一匹狼」という言葉と拳に込めて、担当である私と福祉事務所の机にぶつけた。未婚の母は彼を出産直後に乳児院へ託し、その後、彼は児童養護施設で暮らしたが、16歳で高校を中退して社会に出た。就職した土木業は数か月で辞め、10年ほど、日雇い寮と公園のベンチ、そして塀の中の暮らしを転々とし、生活保護受給に至った。

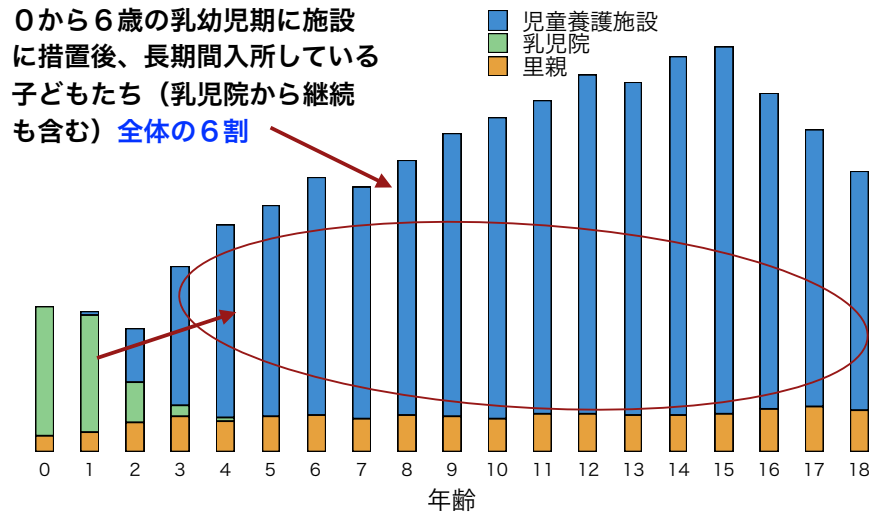
児童養護施設等におけるケアの特徴と問題点

- 児童養護施設の入所期間が長い（平成25年 厚生労働省調査）

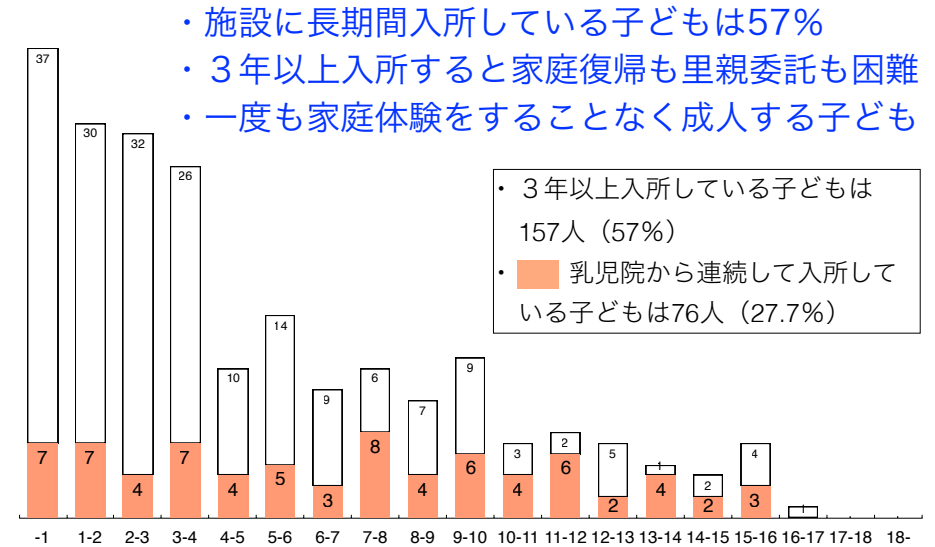


乳幼児期から長期間入所している子どもが多い

(平成25年 厚生労働省調査)



児童養護施設の入所期間（福岡：2015）



日本の社会的養護の特徴（2016年改正児童福祉法以前）

- ・第二次世界大戦後一貫して施設ケアが中心
家庭養育（里親・ファミリーホーム）は18%、特別養子縁組は年間約500人
- ・施設の多くは大規模施設
地域に分散した児童養護施設は入所児童の約9%（2015）
- ・乳幼児が入所する乳児院、閉鎖環境である一時保護所が存在
- ・職員の配置基準は6対1→4対1（2015）、低い配置基準
- ・乳幼児期から長期間にわたる入所継続
家庭環境でのケアを受けないまま成人する多数の子どもたち
- ・措置権者である児童相談所に、専門職ソーシャルワーカーの配置が不十分。裁判所の関与はほとんどない

欧米先進諸国の社会的養護の特徴

- ・第二次世界大戦後、施設ケアから里親ケアに時間をかけて移行
- ・英語圏の国で70～90%、ヨーロッパ大陸諸国で50%前後の里親委託率。社会的養護の選択肢として養子縁組が位置付け
- ・施設は、地域に分散した小規模施設が基本。
- ・英米には乳児院はない（デンマークとフランスには高機能の乳児院が存在）
- ・児童相談所に付設した一時保護所はない
- ・パーマネンシー保障（家庭復帰、親族、養子）の考え方により、里親も施設も措置期間は短い。
- ・在宅支援サービスが豊富（裁判所が関与した在宅支援）
- ・児童相談所には専門職ソーシャルワーカーが配置。裁判所関与ケースが多い。

児童虐待防止の経過（1980～2000）

- 。1980年代、一部の小児科医の間で児童虐待問題に関心が広がる
- 。1990年代、大阪、東京など各地で、児童虐待に対する研究会や民間のネットワークが始まり、社会問題として認識されるようになる。
- 。2000年（平成12年）、児童虐待防止法。児童相談所への虐待通告はその後、爆発的に増加
- 。虐待を受けている子どもの通告・保護体制がスタート

法制度の整備と現場の乖離

- 。児童相談所や市区町村の相談支援体制は、法的に、配置基準は明定されておらず、海外との比較においても低水準。専門性を持ったソーシャルワーカーの配置は必須ではない。
- 。保護・措置された子どもに対しては、施設ケアが中心で里親ケアは少数。施設の職員配置基準や里親への支援体制は、国際的に低水準
- 。子どもが保護されない場合や、施設等から家庭復帰を支えるための、在宅支援体制は不十分（マンパワーやサービス、裁判所の関与）
- 。児童相談所、市区町村、施設、里親に、対応や支援できる体制が十分整備されないまま、児童虐待の通告件数は増加し続ける

児童虐待防止の経過（2000～2015）

- 。その後の死亡事件の発生を受けて、立入調査、臨検搜索、親権制限の申立権など多くの法的権限が児童相談所に付与
- 。児童相談所は、高い専門性を持って、虐待通告に的確かつ迅速に対応、子どもを保護する役割
- 。市区町村は、要保護児童対策地域協議会を通じて地域の関係機関とのネットワークを構築し、虐待のサインを早期にキャッチする役割
- 。施設や里親は、保護・措置された大勢の子どもに対するケアの役割
- 。保護後のケア体制「発見→通告→保護→措置」のシステムが整備

児童相談所児童福祉司の専門性

- 。「児童福祉司は公務員であれば、誰でもできる」という発想を基にした児童福祉法の仕組み
 - ・ 緩い任用要件で、公務員を児童福祉司に任用可能
 - ・ 児童福祉司の研修・スーパーバイザーの法的規定がない
- 。本来、虐待ケースの対応は、高度な専門性を持ったスーパーバイザーの下、専門的な訓練を受けたソーシャルワーカーが担うべき。親子分離という重大な決定に、裁判所の関与がない。児童相談所が分離の判断実施と支援まで担う
- 。個別支援やネットワーク支援を担う市区町村に、高度なソーシャルワーク技術が必要であるにもかかわらず、十分な専門人材を配置する枠組みはない

児童相談所での児童虐待相談対応件数とその推移

1. 平成29年度の児童相談所での児童虐待相談対応件数

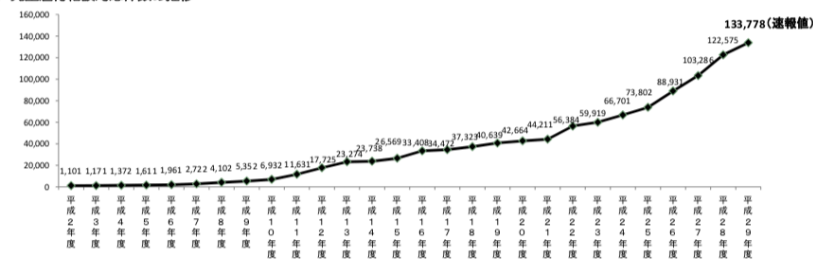
平成29年度中に、全国210か所の児童相談所が児童虐待相談として対応した件数は133,778件（速報値）で、過去最多。

※ 対前年度比109.1%（11,203件の増加）

※ 相談対応件数は、平成29年度中に児童相談所が相談を受け、援助方針会議の結果により指導や措置等を行った件数。

※ 平成29年度の件数は、速報値のため今後変更があり得る

2. 児童虐待相談対応件数の推移



年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度 (速報値)
件数	42,664	44,211	56,384	59,919	66,701	73,802	88,931	103,286	122,575	133,778
対前年度比	105.0%	103.6%	-	-	111.3%	110.6%	120.5%	116.1%	118.7%	109.1%

注）平成22年度の件数は、東日本大震災の影響により、福島県を隔てて集計した数値。

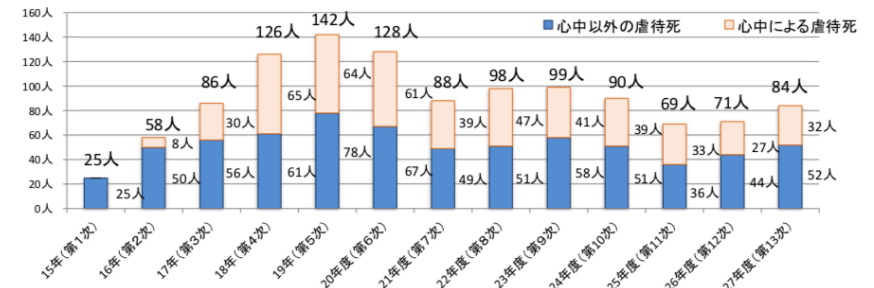
3. 主な増加要因

- 心理的虐待に係る相談対応件数の増加（平成28年度：63,186件→平成29年度：72,197件（+9,011件））
 - 警察等からの通告の増加（平成28年度：54,812件→平成29年度：66,055件（+11,243件））
- 【平成28年度と比べて児童虐待相談対応件数が大幅に増加した自治体からの聞き取り】
- 心理的虐待が増加した要因として、児童が同居する家庭における配偶者に対する暴力がある事案（面談DV）について、警察からの通告が増加。

1

児童虐待による死亡事例の推移（児童数）

社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会による検証結果より



（注1）平成15年～平成19年までは暦年。平成20年度以降は年度。（注2）平成15年はH15.7.1～H15.12.31の6か月間。（注3）平成19年はH19.1.1～H20.3.31の15か月間

第1次から第13次報告までの児童虐待による死亡事例等の検証結果

【心中以外の虐待死 636例、678人】

- 0歳児の割合は46.2%、中でも0日児の割合は18.3%。さらに、3歳児以下の割合は76.5%を占めている。
- 加害者の割合は実母が55.2%と最も多い。
- 妊娠期・周産期の問題では、予期しない妊娠／計画していない妊娠、妊婦健康診査未受診などの状況が25%程度に見られている。（※第3次報告から第13次報告までの集計）
- 家庭が地域から孤立していた場合が39.9%である。（※第2次報告から第13次報告までの集計）

ニーズとサポート・ケアの大きなギャップ

増え続ける虐待通告
多くの困難事例
潜在するハイリスク事例
高度な子どものケア
高度な親支援

ギャップ

児相・市区町村・施設・里親の
人員や専門性、法制度

- ・虐待死亡、重症虐待
- ・施設内虐待、子ども間暴力、施設崩壊
- ・里親の疲弊、不調
- ・一時保護の長期化
- ・不十分な在宅支援
- ・成人期の不適応
- ・虐待の連鎖
- ・行政職員や施設職員、里親のバーンアウト
- ・人材の枯渇

児童福祉法改正へと向かった背景にあるものは

- 虐待やネグレクトの結果、死亡する子ども達
- 虐待や貧困や孤立など重なる困難の中で、地域で十分支援が届かず子ども時代を過ごしている大勢の子ども達

- 社会的養護の中にあって、十分なケアが届いていない子ども達
- 家庭環境で暮らす経験のないまま成人し、帰る家庭を喪失した子ども達



大勢の社会適応困難な若者
若者にも支援が届いていない現状

子どもの代替養育に関する国連指針（2009）

- 家族による養育のもとに子どもを留めるか、家族に戻すための努力を支援すること。それに失敗した場合は、養子縁組やイスラム法におけるカフアーラなど、他の適切で永続的な解決策を見出す努力を支援すること。
- そうした永続的な解決策を見い出すまでの間、あるいはそれが不可能であったり、その子どもに最善の利益をもたらさない場合には、**代替養育の最も適切な形を特定し、確保すること**。ただし、その代替養育がその子の調和のとれた豊かな発達を促進することを条件とする。

子どもの代替養育に関する国連指針（2009）

- 施設養護と家庭を基本とする養護とが相互に補完しつつ児童のニーズを満たしていることを認識しつつも、**大規模な施設養護**が残存する現状において、かかる施設の進歩的な廃止を視野に入れた、**明確な目標及び目的を持つ全体的な脱施設化方針**に照らした上で、代替策は発展すべである。かかる目的のため各国は、**個別的な少人数での養護など、児童に役立つ養護の質及び条件を保障するための養護基準を策定すべきであり、かかる基準に照らして既存の施設を評価すべきである**。公共施設であるか民間施設であるかを問わず、**施設養護の施設の新設又は新設の許可に関する決定は、この脱施設化の目的及び方針を十分考慮すべきである**。

子どもの代替養育に関する国連指針（2009）

- その子に**安定した家庭を保証**すること、安全と継続的な養育者との繋がり（アタッチメント）という基本的な必要を満たすこと
- 専門家の有力な意見によれば、**若い児童、特に3歳未満の児童の代替的養護は家庭を基本とした環境で提供されるべきである**。この原則に対する例外は、兄弟姉妹の分離の防止を目的とする場合や、かかる代替的養護の実施が緊急性を有しており、又はあらかじめ定められた非常 に限られた期間である場合であって、引き続き家庭への復帰が予定されているか、又は結果として他の適切な長期的養護措置が実現する場合であろう。
- **施設での養育は、その子どもにとって特に適切かつ必要で、建設的であり、その児童の最善の利益に沿っている場合に限られるべきである**。

40

児童福祉法改正への道のり

- 1947年 児童福祉法
- 1994年 子どもの権利条約批准
- 2009年 子どもの代替的養護に関する国連指針
- 2010年 国連子ども権利委員会から日本政府への勧告
- 2011年 里親委託ガイドライン、**「社会的養護の課題と将来像」**

抜本的改革の必要性

- 2015年9月 新たな子ども家庭福祉のあり方に関する検討委員会
- 2016年 改正児童福祉法（抜本的改正）
- 2017年 改正児童福祉法（司法関与）
- 2017年 **新しい社会的養育ビジョン**
- 2018年 都道府県社会的養育推進計画の策定要領

改正児童福祉法の改正ポイント

- 子どもの権利・権利擁護の仕組み
 - ・ 子どもを権利の主体。意見表明権。最善の利益を優先考慮
- 児童相談所・市区町村のマンパワーや専門性の確保
 - ・ 児童福祉司、市区町村職員の配置基準や研修の法定化
 - ・ 市区町村子ども家庭総合支援拠点の創設
 - ・ 医師、弁護士等の配置
- 子どものニーズに合った社会的養護
 - ・ 家庭養育優先原則（法3条の2）
 - ・ 特別養子縁組の推進（検討規定）
- 児童相談所と市町村の役割の明確化
 - ・ 児童相談所は行政処分、市町村は基礎自治体として支援
 - ・ 中核市・特別区に児童相談所設置促進

平成28年改正児童福祉法「家庭養育優先原則」

- 第3条の2「国及び地方公共団体は、**児童が家庭において心身ともに健やかに養育されるよう、児童の保護者を支援しなければならない。**ただし、児童及びその保護者の心身の状況、これらの者の置かれている環境その他の状況を勘案し、児童を家庭において養育することが困難であり又は適当でない場合にあっては**児童が家庭における養育環境と同様の養育環境において継続的に養育されるよう、児童を家庭及び当該養育環境において養育することが適当でない場合にあっては児童ができる限り良好な家庭的環境において養育されるよう、必要な措置を講じなければならない**」

平成28年改正児童福祉法

- 第1条 全て児童、**児童の権利に関する条約の精神にのっとり**、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られる ことその他の福祉を等しく保障される権利を有する。
- 第2条 全て国民、児童が良好な環境において生まれ、かつ、社会のあらゆる分野において、児童の年齢及び発達の程度に応じて、その**意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮され**、心身ともに健やかに育成されるよう努めなければならない。

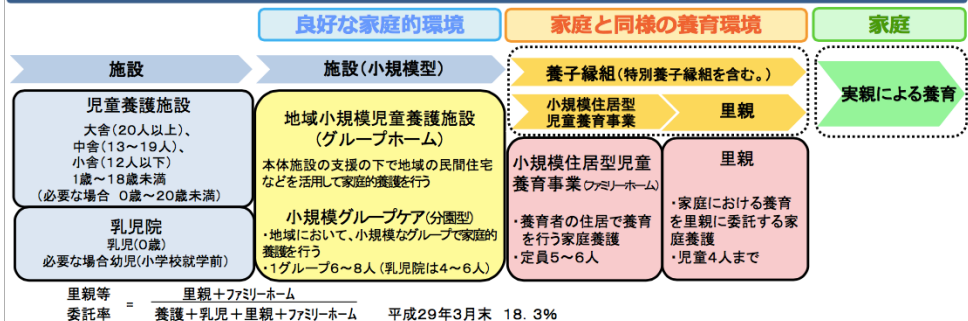
家庭と同様の環境における養育の推進【公布日施行（平成28年6月3日）・児童福祉法】

- 課題**
- 児童が心身ともに健やかに養育されるよう、**より家庭に近い環境での養育の推進を図ることが必要。**
 - しかしながら、社会的養護を必要とする児童の約9割が施設に入所しているのが現状。
 - このため、児童相談所が要保護児童の養育環境を決定する際の考え方を**法律において明確化することが必要。**

改正法による対応

- 国・地方公共団体（都道府県・市町村）の責務として**家庭と同様の環境における養育の推進等を明記。**

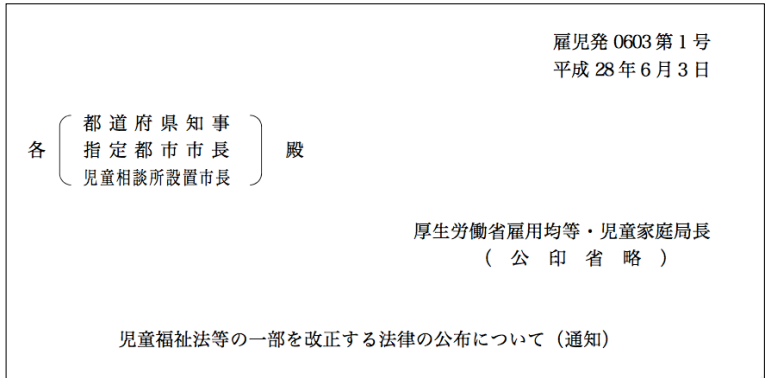
- ①まずは、児童が家庭において健やかに養育されるよう、**保護者を支援。**
 - ②家庭における養育が適当でない場合、**児童が「家庭における養育環境と同様の養育環境」において継続的に養育されるよう、必要な措置。**
 - ③②の措置が適当でない場合、**児童が「できる限り良好な家庭的環境」で養育されるよう、必要な措置。**
- ※ 特に就学前の児童については、②の措置を原則とすること等を通知において明確化。



乳幼児家庭養育原則

(局長通知「児童福祉法等の一部を改正する法律の公布について」(平成28年6月3日))

- 平成 28 年6月3日局長通知・児童福祉法等の一部を改正する法律の公布について「特に就学前の乳幼児期は、（略）、養子縁組や里親・ファミリーホームへの委託を原則とすることとする」



新しい社会的養育ビジョンの意義

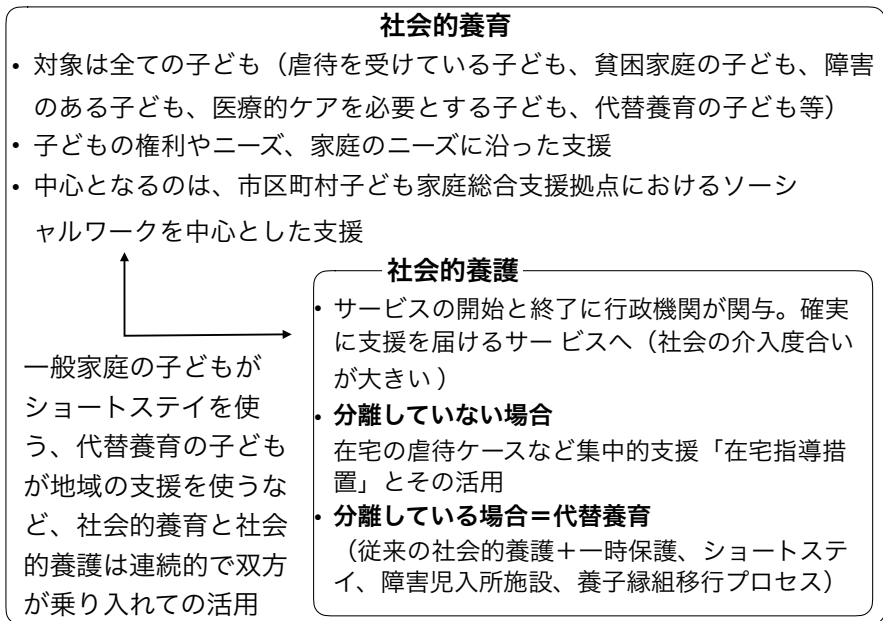
虐待を受けた子どもや、何らかの事情により実の親が育てられない子どもを含め、**全ての子どもの育ちを保障する観点**から、平成28年児童福祉法改正では、子どもが権利の主体であることを明確にし、家庭への養育支援から代替養育までの社会的養育の充実とともに、**家庭養育優先の理念を規定**し、実親による養育が困難であれば、特別養子縁組による永続的解決（パーマネンシー保障）や里親による養育を推進することを明確にした。これは、国会において全会一致で可決されたものであり、我が国の社会的養育の歴史上、画期的なことである。

本報告書は、この**改正法の理念を具体化するため**、「社会的養護の課題と将来像」(平成23年7月)を全面的に見直し、「**新しい社会的養育ビジョン**」とそこに至る工程を示すものである。新たなビジョン策定に向けた議論では、在宅での支援から代替養育、養子縁組と、社会的養育分野の課題と改革の具体的な方向性を網羅する形となったが、これらの改革項目のすべてが緊密に繋がっているものであり、一体的かつ全体として改革を進めなければ、我が国の社会的養育が生まれ変わることはない。

「新しい社会的養育ビジョン」目次

- I. はじめに
- II. 新しい社会的養育ビジョンの全体像
 - 1. 子どもの権利を基礎とした社会的養育の全体像
 - 2. 「社会的養護」の考え方と永続的解決の必要性
 - 3. 「社会的養護の課題と将来像」の見直しの必要性
- III. 新しい社会的養育ビジョンの詳細
 - 1. 家庭（代替養育家庭も含む）で生活している子どもへの支援
 - 2. 子どもの権利保障のための児童相談所の在り方
 - 3. 一時保護の在り方
 - 4. 代替養育
 - 5. 代替養育を必要とする子どもと特別養子縁組
 - 6. 自立支援（リービング・ケア、アフター・ケア）
 - 7. 子どもの権利を守る評価制度の在り方

社会的養育と社会的養護



1. 家庭(代替養育家庭も含む)で生活している子どもへの支援

- ショートステイ機能の強化（ショートステイ定員枠、ショートステイ里親）
- 訪問型支援（家事援助）：例）養育支援訪問事業の活用
- 子どもへの直接的支援：例）各種子どもの生活・学習支援事業の活用（ひとり親対策・子どもの貧困対策）
- 通所型支援：カウンセリング、ペアレンティング、心理治療プログラム、治療的デイケア
- 親子入所支援（乳児院の親子訓練室を活用した親訓練、産前産後母子ホーム、親子里親の創設）

家庭の抱えている困難は多様→複数の解決策を開拓・開発、実践へ→支援の担い手は、多様な民間や地域

2. 「できる限り良好な家庭的環境」とは

- 小規模施設における小集団を生活単位とした養育環境を意味しており、具体的には、地域小規模児童養護施設や分園型グループケアを指す。こうした養育環境では、**最大でも 6 人以下の子どもとケアワーカーが一生活単位を構成し**、子どもは、独立性と自律性を備えたこの生活単位において日常生活を送る。
- ケアの地域化も重要であり、**小規模施設が地域の中に分散して設置されていること（地域化・分散化）を原則とする。**
- 心理職や医師、看護師など多様な専門職の即時の対応を必要とするような、**子どものケアニーズが非常に高い場合や緊急一時保護施設など特別な場合**には、生活単位を地域に分散させず、**同じ敷地内に複数の生活単位を存在させることもあり得る。**そのような場合であっても、**生活単位は 4 か所程度**とし全体としての規模を大きくしないことが望ましい。

(5) 乳幼児家庭養育原則徹底と年限を明確にした取組目標

- 特に**就学前の子どもは、家庭養育原則**を実現するため、原則として施設への新規措置入所を停止する。このため、遅くとも平成32年度までに全国で行われるフォスタリング機関事業整備を確実に完了する。
- 具体的には、実親支援や養子縁組利用促進を進めた上で、愛着形成等子どもの発達ニーズから考え、**乳幼児期を最優先にしつつ、フォスタリング機関の整備**と合わせ、全年齢層にわたって代替養育としての里親委託率の向上に向けた取組を今から開始する。
- これにより、愛着形成に最も重要な時期である**3歳未満**については概ね**5年以内**に、それ以外の**就学前の子ども**については概ね**7年以内**に里親委託率**75%以上**を実現し、**学童期以降**は概ね**10年以内**を目途に里親委託率**50%以上**を実現する。

3. 一時保護のあり方

- 子どもを守る場としての緊急一時保護の場は、従来の児童相談所一時保護所のような、単独での外出が制限されるなど子どもの行動の自由が制限される場が想定される。
- 数日間の緊急一時保護を経過した後もアセスメントのためなど、**一時保護を継続する必要性が残る場合は、乳幼児は原則家庭養育環境**、つまり里親への委託を選択する。学齢以上の子どもの場合は、当面のアセスメントに沿って、家庭養育環境か施設養育環境を選択することが必要である。
- その場合、**学習権の保障及び学校生活の連続性を保障**するため、学籍のある校区内の施設や里親を選択するのが望ましいが、ない場合には、校区外の里親家庭や一時保護専用施設から原籍校への通学を保障する手立てを導入する必要がある。

(2)子どもの意見表明権の保障、アドボケート制度の構築

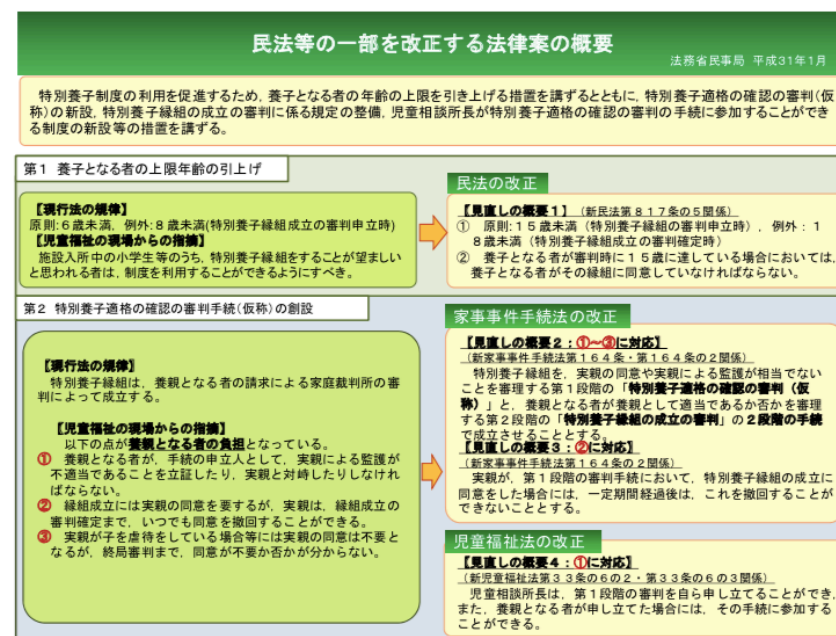
- 代替養育においては、子どもの意見表明権の保障が重要である。また、担当のソーシャルワーカーが特定した代替養育の場が子どもにとって必要かつ適切なものであるか否かについて聴取されるべきである。子どもの意見表明権を保障するために、子どもの年齢にかかわらず、子どもの希望も踏まえ、必要に応じてアドボケートをつける制度が求められる。

2. 「社会的養護」の考え方と永続的解決の必要性

- 代替養育は、本来は一時的な解決であり、家庭復帰、親族との同居、あるいは、それらが不適当な場合の養子縁組、中でも特別養子縁組といった**永続的解決を目的とした対応を、児童相談所は、里親や施設と一致してすべての子どもに対して行われなければならない、漫然とした長期間にわたる代替養育措置はなくなる必要がある。**
- しかしながら、子どもの最善の利益として家庭復帰や養子縁組が困難な場合に長期養育里親委託や長期施設入所措置もやむを得ない場合がありうるが、その場合も、子どものニーズに応じた養育形態が選択されるべきであり、かつ、永続的解決に向けた計画の立案とその実現に向けた不断の努力が必須となる。

児童相談所運営指針（2018）

- 「まずは**家庭復帰に向けた努力を最大限に行う必要がある**、それが困難と判断された場合は、**親族・知人による養育（親族里親、養育里親や養子縁組）を検討し、さらには特別養子縁組を検討し、これらが子どもにとって適当でないと判断された場合には、里親等への委託や児童福祉施設等への措置を検討すること**」



福岡市における改革への道のり

15(2003)年	えがお館オープン
17年	里親委託の推進(新しい絆)
21年	福祉職採用開始 えがお館を拠点に、2中学校区にSSW配置
22年	子ども虐待防止活動推進委員会
23年	常勤弁護士配置
24年	社会人福祉職採用、子育て見守り訪問員派遣事業
25年	子ども家庭支援センターの設置（休日夜間相談）
26年	福岡市児童虐待防止医療ネットワーク事業
28年	家庭移行支援係の設置 乳幼児里親リクルート事業
30年	全中学校区にSSW配置
31年	一時保護改革の本格実施、児童心理治療施設整備

常勤弁護士の有用性 法的権限を駆使できる体制

- 。一時保護、親権制限の家庭裁判所への申立など、児童相談所長に与えられている法的権限は強力
- 。子どもを虐待から守るためには、迅速に法的権限を駆使する必要、常勤弁護士を全国で最初に導入「子どもを法律で守る」
- 。常勤弁護士配置の有用性
 - ・虐待通告当初から事実や証拠収集の具体的指示と的確な事実認定
 - ・認定された事実に基づく、子どもの権利擁護を最優先とした行政処分の適法性判断
 - ・法的妥当性の確信に基づく権限行使・業務執行
 - ・職員の法的専門性や子どもの権利に対する意識の向上
子どもの意見表明権・面会交流権の保障
 - ・保護者・親権者からの不当な要求に対する、法律に基づいた的確迅速な対応

児童相談所の専門機関化

- 。児童福祉司の専門職化（福祉職・社会人福祉職の採用）
 - ・15年度、児童福祉司19名 → 福祉職割合0%
福祉職0、他の資格職1（保健師1名）
 - ・31年度、児童福祉司40名 → 福祉職割合78%
福祉職29、他の資格職8（保育士3、心理職3、行政事務職で社会福祉士取得者2）、行政事務3
- 。精神科医(所長)、弁護士の専門職配置
 - ・15年度開設時に、精神科医（所長）を配置
 - ・23年度 常勤弁護士配置
- 。教育相談課・スクールソーシャルワーカーの協働・連携
全中学校区にスクールソーシャルワーカーを配置。7人を常勤化

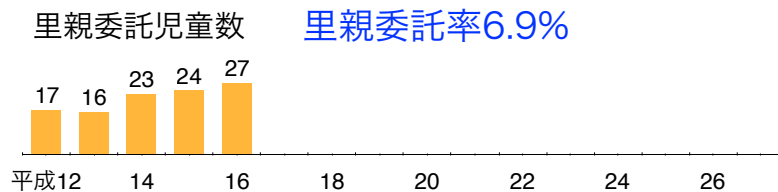
児童相談所とスクールソーシャルワーカーの連携

- 。教育相談課にスクールソーシャルワーカー(SSW)の配置
 - ・20年度、SSWを2中学校区に1名ずつ配置。
その後、年々、増員。
 - ・30年度、全中学校区に配置（69名）
 - ・31年度、福岡市立学校職員（拠点校スクールソーシャルワーカー）を7名配置

全ての校区の子どもについて、児童相談所児童福祉司とスクールソーシャルワーカーが、日常的に緊密な連携ができる体制が完成

福岡市における里親委託の推移

- 2003年頃（平成15年）、児童相談所が保護した子どもは、施設入所が「あたりまえ」
- この頃、虐待などで、子どもの保護が急増。施設が満杯で入所することができなくなった
- 「施設がいっぱいなので里親委託を増やそう」が始まり

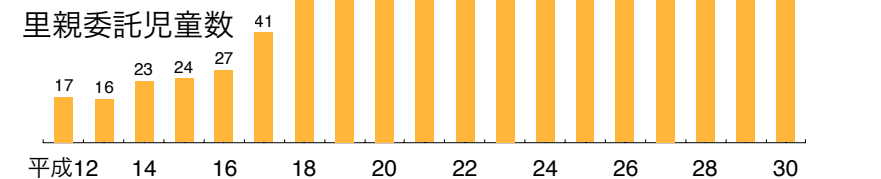


福岡市の家庭移行支援の取り組み（平成28年～）

- 家庭移行支援係の設置 係長含めて6名の体制
- 3年以上施設入所児童の集中的ケースワーク（家庭移行支援）実親家庭復帰、親族家庭、里親、養親への移行、自立支援
- 施設入所児童全体のモニター（長期入所防止）早期パーマネンシー保障を考慮
- 在宅支援のための資源の開発・開拓
- 社会的養護自立支援事業（措置解除後のサポート）
- 子どもの意見表明権の保障

福岡市における里親委託の推移

- 「新しい絆」事業：里親制度の市民への広がり
- 意識変革：「里親制度は子どもの育ちを保障」
- 里親家庭を支援する体制の強化
 - 児童相談所里親係の増員
 - 里親研修プログラムの導入
 - 民間フォスティング機関の活用
 - 区における取り組み



残された課題

- 児童相談所設置のあり方（中核市・特別区における児童相談所設置促進）
- 増加する虐待通告を受ける体制のあり方
- 児童の意見表明権を保障する仕組み（アドボケイト制度）の構築と権利擁護システム
- ケアを離れた成人（ケアリーバー）に対する支援のあり方
- 児童福祉分野（児童相談所・市区町村・民間機関等）のソーシャルワークを担う人材の専門性向上の在り方
- 児童福祉とコミュニティケア

コミュニティケアの展開に向けて

- 家庭、保護者も子どもも抱えている困難は多様。多様な質の高いの支援メニューを整備する必要
- 「孤立している家庭・子ども・保護者にどのように支援を届けるか」支援のアクセシビリティは重要課題
 - ・ 在宅支援を強く拒否する保護者に対する法的な措置も検討例）家庭裁判所の勧告制度の活用
- 支援の担い手は、行政、民間、地域、当事者
フォーマルな支援、インフォーマルな支援
対象は、保護者、子どもへの直接支援、代替養育の養育者
- 代替養育ケアと在宅ケアのシームレス化、継続性

参考文献・WEB

- 社会福祉法人石井記念友愛社 <http://www.yuuaisya.jp/jyuuji>
- Barnardos <https://www.barnardos.org.uk/who-we-are/our-history>
- Kempe Foundation <http://www.kempe.org>
- 吉田幸恵：社会的養護の前史 一明治期における児童救済事業の展開一
- 児嶋草次郎：石井十次の教育に学ぶ
- 細井勇：日英の児童保護の比較研究バーナードホームと岡山孤児院の実践史の比較を通じて
- 木村容子：子どもの福祉の視点に立つ里親制度のあり方に関する検討
- 木村容子（研究代表者）：社会的養護等の子どもに対する社会サービスの発展に関する国際比較研究

コミュニティの力こそが重要

- 「虐待されトラウマを抱えた子どもたちにもっとも必要なのは、幼少期のトラウマに起因する痛みやつらさや喪失感をやわらげてくれる健全なコミュニティである。彼らを癒すのに何よりも効果的なのは、人間関係の質と量を増やすことだ。優しいケア（loving care）をたゆまず辛抱強く繰り返すことが役に立つ」（ブルース・ペリー）

参考文献・WEB

- 三輪清子：里親委託と施設委託の関係の長期的動態
- 上鹿渡和宏：欧州における乳幼児社会的養護の展開（福村出版）
- 津崎哲雄：ソーシャルワークと社会福祉ーイギリス地方自治体ソーシャルワークの成立とー（明石書店）
- 子どもの村福岡編：国連子どもの代替養育に関するガイドライ。福村出版
- 畠山由佳子：子ども虐待在宅ケースの家族支援（明石書店）
- 樽沼あづさ：子ども最善の利益とパーマネンシー
- ブルースペリー「犬として育てられた少年」（紀伊国屋書店）
- 藤林武史編著「児童相談所改革と協働の道のり」（明石書店）
- 藤林武史：乳幼児の家庭養育原則と新しい社会的養育ビジョン