

新たな社会的養育の在り方に関する意見

社会福祉法人 全国社会福祉協議会
全国児童養護施設協議会
会長 藤野 興一

1. 改正児童福祉法の成立を受けて

全国児童養護施設協議会(以下、「本会」)では、「社会的養護の課題と将来像」(以下、「課題と将来像」)は、現場実践とのすり合わせのうえに、常に改善されねばならないものと捉えつつ、その実現に向けて活動してきました。平成27年度を初年度とし、3期15年かけて課題と将来像の実現をはかることを目的とする、施設と都道府県による「推進計画」は既に動き出しています。

このたびの改正児童福祉法(以下、「改正法」)に、子どもの権利条約に言う「子どもの権利」、「子どもの最善の利益」が明記されたことを受け、課題と将来像を「子どもの人権・権利を柱に据えた養育」の観点で再構成し、その実現を図りたいと思います。

この立場から、本会の提案・意見を申し述べます。

- (1)改正法第一条、第二条において、子どもの権利条約でいう「子どもの権利」、「最善の利益」等が規定された意義は大きく、私たちは先頭に立って、子どもの権利条約の普及と具現化に努めたいと思います。
- (2)改正法第三条には「の二」を加え、◇Kinship care「家庭・実親による養育」が第一、◇Family-based care「家庭における養育環境と同様の養育環境」による養育が第二、◇Family-like care「できる限り良好な家庭的環境」による養育としてFoster care(里親養育)、Other forms of family-based care(その他の形態の家庭的養育)および小規模化されたResidential care「施設養育」と、優先順位を規定しています。これは、国連の「児童の代替的養護に関する指針」(2009年12月、国連総会決議)に則ったものです。
- (3)国連の「児童の代替的養護に関する指針」(2009年12月、国連総会決議)では、family-based care(家庭養育)として、①kinship care(親族養育)、②Foster care(里親養育)、③Other forms of family-based care(その他の形態の家庭的養育)としています。ファミリーホームはこれに当たります。
④Residential-care(施設養育)に関しては、大規模な施設は廃止して、可能な限り家庭や少人数の家庭環境に近い「家庭的養育(family-like care)」にしていくことを求めています。

(4)「日本型社会的養護(仮称)」の構築を目指す

①「日本型社会的養護(仮称)」とは、日本の社会的養護が、「イギリス、アメリカ、オーストラリア、EU諸国のように施設を廃止して里親へ移行するという方向ではなく、日本独特の措置制度(都道府県・政令指定都市が措置権を持ち、国及び都道府県・政令指定都市が費用負担義務を負う)の下で、4～6人の小規模ケア(生活単位の小さい小舎制施設等)・個別ケアの拡充・強化を図りつつ、施設と里親が連携し、施設のソーシャルワーク機能など専門性を活かした日本独特の社会的養護を目指すもの」として、提案するものです。

②「家族」は、「ファミリー (family)」。「家庭」は、「ホーム(home)」です。元々家族が生活する場を家庭と言ってきたのですが、家族が家庭を作らなくなり、「家族」を崩壊させ、「家庭」を機能不全にさせる状況が生じています。「家庭」の機能としては、身体的育児・介護や経済的扶養、精神的情緒育成等があげられます。「家族＝家庭」の時代もありましたが、今の日本では、社会的養護の「ホーム(home)」こそが、「家庭」のモデルに成り得るとは言えないでしょうか。

③Residential・care (施設養護)に関しては、国連の勧告にあるように、大規模な施設(生活単位が大きい大舎制施設)は、可能な限り家庭や少人数の家庭環境に近い「家庭的養育(family・like care)」にし、あずかり育てるばかりでなく、治療的養育や地域児童・家庭福祉の拠点として、社会的養護体制を再構築する必要があります。

④戦災孤児の時代と違い、今の日本の要保護児童には親がいます。子どもはどんなにひどい虐待を受けていても「いい子になるから迎えに来てね」と親を求めて止みません。従って、日本の社会的養護には、子どもと同時に親・家庭への支援が不可欠です。親・家庭への支援に関しては、里親よりも施設のほうがそのノウハウを蓄積してきています。施設と里親が互いを補いつつ連携・協力して、日本独特の社会的養護の体制を作るべきなのです。

⑤子ども人口に占める施設・里親への入所率は、イギリス、アメリカなどと比べ日本は圧倒的に少ないと言われています。(イギリス東アングリア大学のジューン・ソブンの講演によると、1万人あたりオーストラリア49人、イギリス55人、アメリカ66人、フランス102人、日本17人)。ショートステイ、トワイライトステイを含む一時保護所、里親支援機関などを備えた児童家庭支援センター等の活動を展開すれば、Residential・care (施設養護)の役割は、まだまだ増えこそすれ減ることはないと思います。

※「児童養護施設入所児童等調査結果(平成25年2月1日現在)」(厚生労働省雇用均等・児童家庭局)

- ・家族との交流無し〔里親(72%)、養護(18%)〕
- ・今後の見通し〔里親継続(68%)、養護で継続(55%)〕

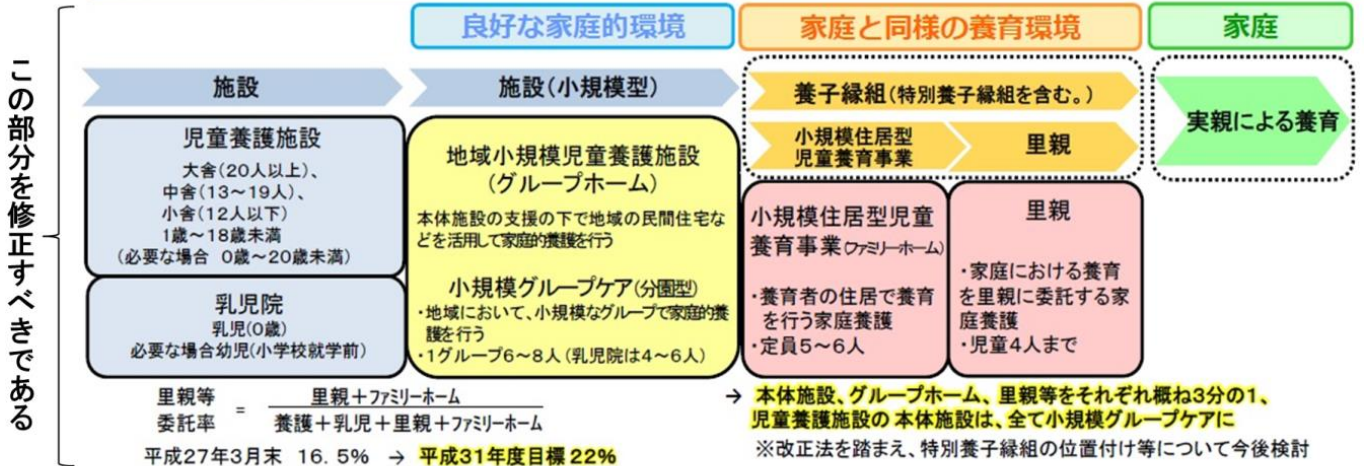
重篤化した児童を預かる施設でありながら、親子関係修復に向け積極的に展開し、H27厚労省社会福祉施設等調査でも、児童養護施設退所児童の約55%は家庭復帰している。

家庭と同様の環境における養育の推進【公布日施行・児童福祉法】

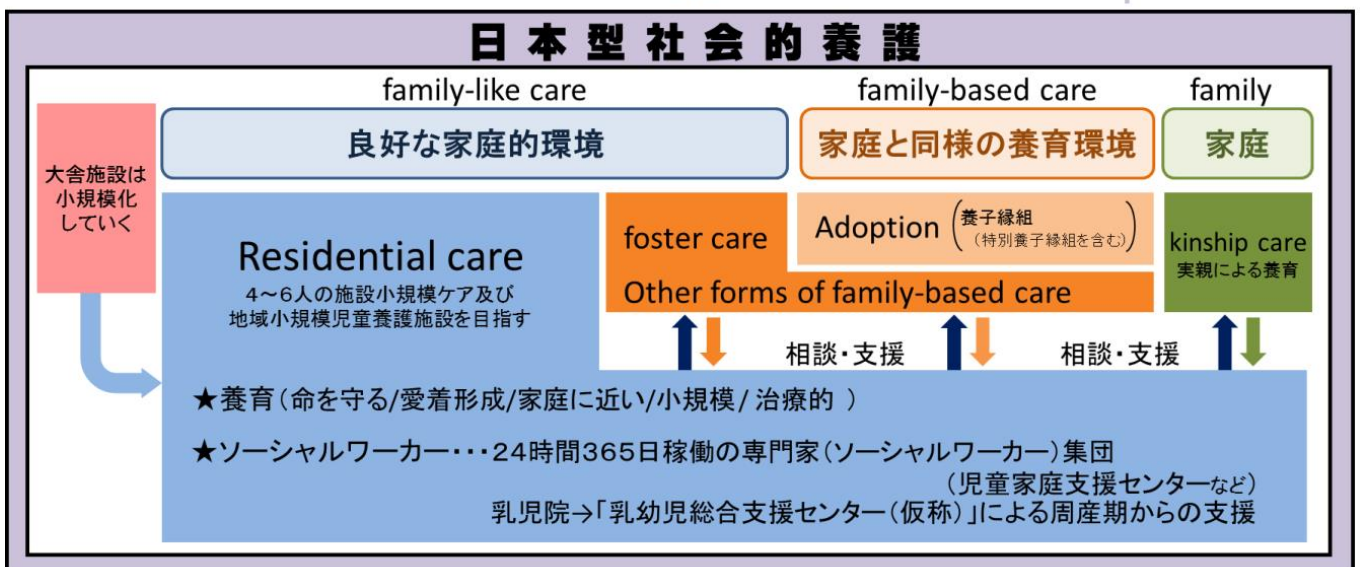
- 考え方**
- 児童が心身ともに健やかに養育されるよう、より家庭に近い環境での養育の推進を図ることが必要。
 - しかしながら、社会的養護を必要とする児童の約9割が施設に入所しているのが現状。
 - このため、児童相談所が要保護児童の養育環境を決定する際の考え方を法律において明確化することが必要。

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。
 - ③ ②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。



日本型社会的養護



2. まとめにかえて

- 「課題と将来像」の主要な部分が平成27年度から動き出したことにより、40年近く取り残されてきた「児童養護施設、乳児院、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設、自立援助ホーム、母子生活支援施設、養育里親等の社会的養護」は、やっと改善に向けて動き出しました。職員配置増や生活単位の小規模化、切れ目のない自立支援、四年制大学への進学保障等、子どもの権利、最善の利益を確保する社会的養護の歩みが、ようやくスタートしたのだと言わねばなりません。
- その結果、社会的養護分野の職員配置や小規模・個別ケア推進等の体制が、障害児施設を上回ることになり、逆転してしまいました。すべての子どもが改正法の下で、同じ子どもとして大切に守られるためにも、子ども・子育て施策、社会的養護施策、障害児施策の垣根を越えて、妊娠期から子育て期までの相談連携と子ども家庭福祉の推進が図られるべきであり、課題と将来像には障害児分野を統合する必要があります。障害児施設にも職員配置増、小規模・個別ケア推進等の体制整備が必要です。
- 子どもの貧困や児童虐待、DV等の「負の世代間連鎖」を断ち切るためにも、社会的養護施設等は、あざかり育てるばかりではなく、地域の子育て・家庭支援の拠点として、一時保護やショートステイ、トワイライトステイ、家庭訪問事業、里親支援事業など慈善事業の時代から培ってきたソーシャルワーク機能を十分発揮する体制を作るべきです。児童相談所は措置権を強化しながら、市区町村の要保護児童対策地域協議会(要対協)の活性化等を図り、民間社会事業との協働体制を作るべきです。
- 家族崩壊、家庭機能不全、子育ての孤立、少子化とコミュニケーション障害の増加等による児童虐待の増加、引きこもり・不登校の増加、いじめや親に受け止めてもらえない浮遊する子どもたちの悲劇など、今、日本の養育は危機的様相を呈しています。児童相談所は虐待通告の処理に追われ、里親機関事業や、一時保護、要支援家庭への支援などは機能不全となり、施設は思春期の子どもたちの受け入れに汲々としています。それでも施設に繋がっている子ども・家庭は、恵まれている状況にあるとも言えるのかもしれませんが。
- 課題と将来像の新たな展開により、「一般家庭」の範となるような養育モデルを、社会的養護関係者が作りあげていくことは可能です。むしろ、子育てに困った親が自ら頼り、預けたくなるような「優れた養育を实践する施設等」を創りあげない限り、日本の養育危機は克服できないとも言えるかもしれません。通告される前に、自ら相談する気にさせるような体制を作る必要があります。
- 子育てに困った親が頼り預けたくなるような、優れた養育を实践する施設等は、胎児期、新生児期、学童期、思春期、青年期等の各発達段階において、愛着形成から自我形成、自立に至る個別養育の質を問うものでなければなりません。養育者の孤立を防ぐためにも、市区町村と民間社会事業を結んだ地域のネットワークの構築が必要です。「日本型社会的養護(仮称)」構築に向けて、現場＝実践の場における質の高いソーシャルワーカーの育成が求められます。それは子どもに寄り添い続ける実践のルツボの中からしか生まれません。「日本型社会的養護(仮称)」では、24時間365日稼働する児童養護施設の児童家庭

支援センターや、乳児院における「乳幼児総合支援センター(仮称)」等の専門家(ソーシャルワーカー)集団の形成をも目指すものです。

○イギリス・ルーマニア養子研究の第一人者であるマイケル・ラター(JaSPCAN大阪大会に合わせ、渡辺久子氏と村瀬嘉代子氏がインタビュー)も、日本の児童養護施設等の取り組みを評価し、苦闘している現場職員を支える必要性を述べています。また、同様にブカレスト研究・愛着理論と治療についての研究者であるチューレーン大学Charles H. Zeanah, jr氏やルーモス常務理事、バーナードス前代表のロジャー・シングルトン卿などの愛着理論の研究者たちが相次いで来日し、施設現場を訪れながら意見交換するなかで、日本における乳児院や児童養護施設の先駆的・治療的取り組みについて、一定の評価をしています。

○施設現場においては、子どもから学びつつ生活単位の小規模化・個別ケアを推進し、施設ケアの専門性を生かした「日本型社会的養護(仮称)」や、「乳幼児総合支援センター(仮称)」の構築を目指したいと思います。

〔参考〕新たな社会的養育の在り方に関する検討会への意見・提案(平成28年9月16日、意見部分を抜粋)

社会福祉法人 全国社会福祉協議会
全国児童養護施設協議会
会長 藤野 興一

(1)前提として「課題と将来像」で示した方向性は原則的に踏襲し、具体的改善策を考えたい

- わが国における子どもの養育に、現場は危機的臨場感をもっている。子ども家庭福祉全体を俯瞰する視点と、制度再編の必要性を認識しており、私たち現場からも、社会的養育のあり方の検討に、さまざまな提案を行っていききたい。
 - 例えば、私たち児童養護施設は地域分散化だけでなく、施設内支援をユニットケアや小規模グループケアに移行してきている。つまり「課題と将来像」に基づき、家庭的養護へと着実にシフトしてきており、こうした施設の地域分散化も含めた養育のあり方を、これから追求していきたい。
- 【実現のために必要なこと】**
- 改正法を受け示された養育推進の分類では、「できる限り良好な家庭的環境」は「地域小規模児童養護施設」と「小規模グループケア(分園型)」とされ、私たちがすすめる施設のユニットケアや小規模グループケアが外れているが、施設における6～8名の小規模グループケアは、「できる限り良好な家庭的環境」として十分機能しており、必ずしも「(分園型)」と限定する必要はないと考えている。また、施設ではファミリーソーシャルワーカーが中心となって、家庭復帰・復帰後のケアを担い、改正法にある“子どもは家庭で”との考え方を大切にし実践している。一方、ファミリーホームおよび里親は「家庭における養育環境と同様の養育環境」と整理されている。さまざまなファミリーホーム、里親の実態があるなかで、残念ながら、家庭の養育環境と同様とはいきれないケースがあることも、否めない。支援の実態を見てほしい。そして、「家庭における養育環境と同様の養育環境」「できる限り良好な家庭的環境」の明確な定義や条件、そして社会的養育環境がめざす先を、ともに考えたい。
 - 児童養護施設の地域分散化を一層推進するためには、地域小規模児童養護施設の実施箇所数の拡大や、チーム責任者を配置するなど、きめ細かな施策の充実も欠かせない。
 - 社会的養護の理念と機能と役割を明確化し、社会的養護分野における共通の方向性を示し、各分野の将来像を明らかにした「課題と将来像」は、評価できるものである。「課題と将来像」を実現するため、全国の施設と都道府県はともに推進計画を策定し、現場では様々な取り組みが始まっている。今後の議論がこうした事実を踏まえ進められるよう願っている。
 - 「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」では、施設類型の見直し等を含む社会的養護体系の在り方について検討するとされているが、よりよい制度とするためにも、検討にあたっては現場との意思疎通を十分にはかかってほしい。

(2)一時保護機能の充実・活用の推進をめざす

- 新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会(以下、専門委員会)報告は、一時保護の委託先を里親家庭や小規模化された施設へ転換することが望ましいと提案している。一時保護の対象となる子どものニーズ・状態像はさまざまであり、その受け皿を多様化することは望ましい。一方、重篤・複雑な問題を抱えた子どもも少なくなく、児童養護施設、乳児院等の施設は、一時保護委託先として重要な役割を今後も担い続ける気概と専門性をもっている。
 - 児童相談所からの委託措置である一時保護は、現状では「親子分離のための一時保護」と化している感がある。しかし私たちは、一時保護を、市町村が行うショートステイ、トワイライトステイも含め、レスパイト要素を強くした「疲れた時に気軽に利用できるもの」として、よりハードルを下げた仕組みに転換すべきだと考えており、積極的にこれらの役割を担うつもりである。こうした一時保護ができる施設は、親子関係の調整を含むアセスメントの場となり、新たな、地域家庭支援の重要な社会的資源となり得る。このことは、「個別対応」「教育権の保障」も含めた改善策となることはもちろんであり、この専門性を地域社会のなかで活かしていくことが重要だと考える。
- 【実現のために必要なこと】**
- 施設が一時保護を担うにあたり重要なのは、子どもに安心感と安全感を提供できる環境を有し、その機能を十分に発揮することである。そのためには、子どもの年齢等を勘案しつつ、個室対応や職員個別対応を可能とするような独自の人的体制、独自の施設整備が必須である。
 - 既に「雇児発 0905 第2号児童家庭局長通知 児童養護施設等における一時保護児童の受け入れ体制整備について」において、平成28年4月1日から一定の整備が図られているが、市町村事業であるショートステイ、トワイライトステイ事業と一体的な対応が可能となるような仕組みを考えるべきである。

(3)進学支援制度の拡充と、一貫した支援体制の構築をめざす

- 社会的養護の対象となった子どもたちの自立は、専門委員会報告でも指摘されているように、支援の必要性の有無という視点に立てば、一律に18歳で打ち切ることはできない。私たちには、子どもたちのインケアからリービングケア、アフターケアまでを、一貫して、かつ安定的に支援する用意がある。また実際に、取り組んでいいる。
 - なかでも子どもたちの社会的自立、経済的自立にとって、大学等への進学は大きな機会を生む重要なものである。それと同時に、進学以外の将来を選択する子どもたち、高校を中途退学する子どもたちにも充実したアフターケアができるよう、施設一丸となって臨みたいと考えている。
- 【実現のために必要なこと】**
- 以上を実現するためには、児童福祉法の保護対象年齢を20歳まで引き上げるとともに、最低22歳までの措置延長を可能とすることが望ましい。
 - また、大学等進学者に対し、給付型支援たる進学助成費や特別育成費を新設するなど、子どもたちの進学を支援する方策を、ともに考えていただきたい。加えて、高校の中途退学児等の自立支援は、高卒者への支援にも増して重要であると考えているため、国としても施策を講じてほしいと考える。
 - 子どもたちのインケアからリービングケア、アフターケアまでを、一貫して且つ安定的に支援するため、自立支援担当職員を早急に配置することも、重要な課題であると考えている。

○なお、自立援助ホームの対象年齢拡大を踏まえ、その機能を最大限に活用するため、自立援助ホームの職員体制や支援体制、措置費の充実等は再検討し、児童養護施設とさらに連携が図れるよう改善を図ってはいかがか。

(4) 社会的養護の人材確保、育成、定着は最重要の課題

- 子どもの権利をまもり、その最善の利益を保障していくためにも、それを担う人材の確保・育成・定着は極めて重要な課題である。とりわけ人員・人材の確保は喫緊の課題である。
- 全養協はこれまで、各種調査や研修会、パンフレットの作成などを通じて、現場の人材確保に資するべく活動に取り組んできた。また、体系だった研修による人材育成を図るため、職員の研修体系の整備や様々な職員研修等に取り組んできた。
- すべての施設現場において、質の高い養育が提供されるよう、今後もこうした活動に積極的に取り組んでいく考えである。
- 【実現のために必要なこと】
- 児童養護施設では、人材の確保が困難な状況にあり、養育の質の確保・継続性の確保等の点からも、早急に取り組みを推進したい。現在、保育所保育士や、高齢者介護などさまざまな分野において、人材確保に関する施策の充実が図られているが、社会的養護分野においても、固有の施策が必要である。
- 専門委員会報告にも指摘があるように、子どもの多様で複雑なニーズに応えるためにも、施設においては職員配置の充実や、給与・労働条件の向上を着実に進める施策を求めたい。
- また、人材育成対策として、新たな研修システムの確立をはかるべきである。専門委員会報告でも強調されているように、今日の複雑な課題をもつ子どもと家庭への支援は、児童相談所、市町村、児童福祉施設、児童家庭支援センター、里親等が密接に連携した支援システムが十分に機能することが重要である。その一端を担う施設職員の育成は、必須の課題である。
- 保育士の養成にあたっては、保育分野と社会的養護分野両者の養成校と施設現場とが一緒にテーブルで、養成カリキュラムや資格問題等協議する必要がある。
- 「課題と将来像」の実現に向けた職員養成が必要である。一般的な施設実習ではなく、「小舎制」「グループホーム」に特化した実習の強化が必要である。養成カリキュラムも「児童虐待」や「発達障害」への対応や、食生活やホームヘルプ等、養育についてのカリキュラムを付加すべきではないか。
- 今でも全国の「小規模グループケア」や「地域小規模児童養護施設」の実施設では、多くの施設見学や実習、現任研修を受入れているが、こうした実践現場での実習は極めて有効である。受入施設へ担当者やコーディネーターを配置し、こうした取組みを積極的に後押ししていただきたい。
- このたび設置された「子ども家庭福祉人材の専門性確保ワーキンググループ」では、主に児童相談所や行政職員の専門性向上を図るための検討が行われることとなっているが、急増する児童虐待等への対応をはかるために、これは喫緊の課題であり、大きな期待をもって注視している。あわせて、子どもたちの包括的な支援という点に立てば、私たち施設関係職員等の専門性向上も同様に重要な課題であり、ぜひ検討課題として加えていただきたい。

(5) 児童家庭支援センターを活用し、子ども・家庭への支援の拡充をめざす

- 現在、児童家庭支援センターは全国で 112 か所整備されている。地域支援拠点の今後の整備を考えるうえで、すでに設置され、現に、虐待予防や親子関係再構築支援等の専門的な実践を行いつつ、ショートステイの利用調整など、実際に施設と地域をつなぐ役割を担い、地域の子どもの家庭支援の課題に取り組んでいる児童家庭支援センターを活用しない手はない。私たちは、児童家庭支援センターを活用し、これまで施設が蓄積してきたさまざまなノウハウを、より一層、子ども・家庭支援に十二分に活かすことをめざす。
- 【実現のために必要なこと】
- 専門委員会報告および改正法では、子ども・家庭への支援は、生活に身近な場で行われる必要があるとされ、そのために基礎自治体は支援拠点の整備に努めることとされた。しかし、「児童家庭支援センター」の十分な活用策は検討されず、また示されていない。児童家庭支援センターがもつ機能を多いに生かすためにも、その強化は急務である。
- 児童家庭支援センターの機能を十分に活用するためには、国が示している設置目標数の実現や、経験豊かなケースワーカー等専門的人材による支援が必要であり、予算面も含めた措置が必要である。

(6) 里親支援施策の拡充をめざす

- 社会的養護を必要とする子どもたちに、家庭養護を優先的に保障していくためには、里親の存在は欠かせない。今日の子どものさまざまなニーズや複雑な状態像を踏まえた養育を里親に担っていただくために、私たち施設は、専門性を活かした里親支援に今以上の力を注ぐ用意がある。
- 例えば、里親支援専門相談員が乳児院と児童養護施設にすでに配置され、里親支援機関事業を受託している施設もある。里親サロンやレスパイト事業を引き受けている施設もある。施設には、さまざまな知識と経験、ノウハウに基づく専門性が蓄積されている。私たち施設はこれらを活用して、各地域で里親と協働し、社会的養護を必要とする子どもたちや家族を支援するシステムづくりを推進する役割を強化する。
- 【実現のために必要なこと】
- 「課題と将来像」では、施設と里親の連携、施設による里親支援及び地域子育て・家庭支援等の役割、地域児童福祉の拠点としての施設展開等を掲げている。私たちが、長い歴史を経て今日に至るまで一貫して社会的養護を担い、地域の児童家庭支援・社会的養護実践における多くのノウハウを蓄積してきたものを、里親開拓、支援、育成に活かしたい。
- 里親支援システムの整備と機能化、施設と里親の相互理解や里親に対する研修機会の整備などが、さらに必要だと考える。従来児童相談所が担っていた里親支援事業は「措置」の部分を残して全て民間に、特に児童養護施設、児童家庭支援センター等に移行すべきである。
- 養子縁組の推進にあたっては、施設の家庭支援専門相談員や里親支援専門相談員、児童養護施設、児童家庭支援センター等での里親支援機関事業に活用することは有効である。