

新しい社会的養育ビジョン

新たな社会的養育の在り方に関する検討会

平成29年8月2日

(目次)

<要約編>

1. 新しい社会的養育ビジョンの意義	1
2. 新しい社会的養育ビジョンの骨格	1
3. 新しい社会的養育ビジョンの実現に向けた工程	2
(1) 市区町村の子ども家庭支援体制の構築	2
(2) 児童相談所・一時保護改革	2
(3) 里親への包括的支援体制（フォスタリング機関）の抜本的強化と里親制度改革	3
(4) 永続的解決（パーマネンシー保障）としての特別養子縁組の推進	3
(5) 乳幼児の家庭養育原則の徹底と、年限を明確にした取組目標	3
(6) 子どもニーズに応じた養育の提供と施設の抜本改革	4
(7) 自立支援（リービング・ケア、アフター・ケア）	5
(8) 担う人材の専門性の向上など	5
(9) 都道府県計画の見直し、国による支援	5

<本文編>

I. はじめに	6
II. 新しい社会的養育ビジョンの全体像	6
1. 子どもの権利を基礎とした社会的養育の全体像	6
2. 「社会的養護」の考え方と永続的解決の必要性	8
3. 「社会的養護の課題と将来像」の見直しの必要性	9
III. 新しい社会的養育ビジョンの詳細	10
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	10
1) 子ども家庭のニーズに応じた在宅支援サービスの在り方	10
(1) ニーズのレベル評価	11
(2) ニーズに応じた養育支援・子どもへの直接的な支援サービス	12
(3) 子どもの意見を尊重した支援サービス、当事者同士のエンパワーメントの活用	12
2) ライフサイクルを見据えた支援	12
3) 保育所等の協働養育についての養育の質の確保	13
4) 「社会的養護」としての子どもと家庭への在宅支援	13
5) 児童家庭支援センターの在り方	14
6) 特定妊婦のケアの在り方	14
7) 自立支援と18歳以降の支援の継続	15
8) 上記を担う職員の質の向上	15
2. 子どもの権利保障のための児童相談所の在り方	16
1) 子どもの権利を守るための法律家と協働したソーシャルワークの必要性と在り方	17
2) 児童相談所の機能分化	17
3) 支援の必要な子どもの把握及び通告窓口	17
4) 中核市・特別区の児童相談所の在り方	18
5) 市区町村の子ども家庭支援との協働の在り方と方向性	18

6) 代替養育からの永続的解決を見据えたソーシャルワーク	19
7) 人材育成、専門性の向上、資格化の可能性	20
8) 児童福祉審議会における子どもの権利擁護の審査	21
9) 子どもも含めた意思決定	21
10) 記録の保存	21
3. 一時保護の在り方	21
1) 一時保護の機能による構造と期間	22
(1) 緊急一時保護	22
(2) アセスメントのための一時保護	22
(3) 治療的ケアの必要性	22
2) 一時保護を行う場	23
(1) 一時保護を行う場の選択	23
(2) 一時保護里親の創設	23
(3) 一時保護専用施設の在り方	24
3) 一時保護時の養育及びケア	24
4) 一時保護の質の確保、外部の評価機構	25
5) 乳幼児のアセスメント	26
4. 代替養育	26
1) 児童福祉法第3条の2に基づいた代替養育の在り方	26
2) 永続的解決に向けたソーシャルワークにおけるプランと養育プラン	31
3) ケアニーズに応じた措置費・委託費への移行	31
4) フォスタリング機関事業と里親制度の充実強化	32
5) 代替養育を担う児童福祉施設の在り方	33
6) 施設養育に求められる高度な専門性	36
7) 代替養育における養育の質の確保	36
(1) 代替養育を担う人材の研修方法	36
(2) 子どもの意見表明権の保障、アドボケイト制度の構築	37
(3) 移行期のケア	38
(4) 自立に向けた支援	38
(5) 子どもの出自を知る権利の保障と記録の在り方	38
5. 代替養育を必要とする子どもと特別養子縁組	38
1) 要保護児童を対象とした養子縁組制度の在り方	38
(1) 養親・養子に関する情報の一元化	39
(2) 連携体制	39
(3) 社会的養護としての要保護児童の養子縁組、児童相談所の養子縁組相談体制と行政と民間養子縁組機関の整合性	40
(4) 養子縁組の提供の拡大	40
2) 特別養子縁組を含む養子縁組成立前後の養親や子どもに対する支援	40
(1) 子どもの出自を知る権利	40
(2) 養親希望者の登録過程	41
(3) 養子縁組成立後の支援	41

6. 自立支援（リービング・ケア、アフター・ケア）	42
1) 自治体（児童相談所設置自治体）の責任の明確化と制度的枠組みの構築	42
2) 自律・自立のための養育の在り方と進路保障	43
3) 地域生活の支援	43
4) 当事者の参画と協働	44
7. 子どもの権利を守る評価制度の在り方	44
1) 児童福祉領域機関の評価制度の在り方	44
2) 子どもの権利を守る制度構築の必要性	44
8. 統計の充実、データベース構築及び調査研究	45
IV. 新しい社会的養育ビジョンの実現に向けた工程	46
1. 代替養育	48
1) 代替養育全体	48
2) 里親制度	48
3) 乳幼児（就学前）の代替養育と乳児院の改革	49
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	49
5) 一時保護改革	50
6) 永続的解決（パーマネンシー保障）	51
7) 親子での入所機能	52
2. 児童相談所改革	52
1) 中核市・特別区の児童相談所設置	52
2) 通告窓口の一元化	52
3) 児童相談所の機能分化	52
4) 在宅措置・通所措置	52
5) リーガルソーシャルワークの充実	53
6) 人材育成	53
3. 市区町村の子ども家庭支援体制の構築	53
4. 自立支援	54
5. 子ども福祉の評価機構の構築	55
6. 子どもの権利擁護	55
7. 統計改革、検証、データベース構築及び調査研究	56
(参考資料1)「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」の開催について	57
(参考資料2)「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」開催経過	59
(参考資料3)「特別養子縁組制度の利用促進の在り方について」	61

1. 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。

このビジョンの骨格は次のとおりであり、各項目は、工程に基づいて着実に推進されなければならない。

2. 新しい社会的養育ビジョンの骨格

地域の変化、家族の変化により、社会による家庭への養育支援の構築が求められており、子どもの権利、ニーズを優先し、家庭のニーズも考慮してすべての子ども家庭を支援するために、身近な市区町村におけるソーシャルワーク体制の構築と支援メニューの充実を図らなければならない。

例えば、多くの子どもがその生活時間を長く過ごしている保育園の質の向上および子ども家庭支援として、対子ども保育士数の増加やソーシャルワーカーや心理士の配置等を目指す。さらに、貧困家庭の子ども、障害のある子どもや医療的ケアを必要とする子どもなど、子どもの状態に合わせた多様なケアを充実させるとともに、虐待や貧困の世代間連鎖を断ち切れるライフサイクルを見据えた社会的養育システムの確立、特に自立支援や妊産婦への施策（例えば、産前産後母子ホームなど）の充実を図る。

中でも、虐待の危険が高いなどで集中的な在宅支援が必要な家庭には、児童相談所の在宅指導措置下において、市区町村が委託を受けて集中的に支援を行うなど在宅での社会的養育としての支援を構築し、親子入所機能創設などのメニューも充実させて分離しないケアの充実を図る。

他方、親子分離が必要な場合には、一時保護も含めた代替養育のすべての段階において、子どものニーズに合った養育を保障するために、代替養育はケアニーズに応じた措置費・委託費を定める。代替養育は家庭での養育を原則とし、高度に専門的な治療的ケアが一時的に必要な場合には、子どもへの個別対応を基盤とした「でき

る限り良好な家庭的な養育環境」を提供し、短期の入所を原則とする。また、里親を増加させ、質の高い里親養育を実現するために、児童相談所が行う里親制度に関する包括的業務(フォスタリング業務)の質を高めるための里親支援事業や職員研修を強化するとともに、民間団体も担えるようフォスタリング機関事業の創設を行う。代替養育に関し、児童相談所は永続的解決を目指し、適切な家庭復帰計画を立てて市区町村や里親等と実行し、それが不適當な場合には養子縁組といった、永続的解決を目指したソーシャルワークが児童相談所で行われるよう徹底する。中でも、特別養子縁組は重要な選択肢であり、法制度の改革を進めるとともに、これまで取組が十分とはいえなかった縁組移行プロセスや縁組後の支援を強化する。

3. 新しい社会的養育ビジョンの実現に向けた工程

平成 28 年改正児童福祉法の原則を実現するため、①市区町村を中心とした支援体制の構築、②児童相談所の機能強化と一時保護改革、③代替養育における「家庭と同様の養育環境」原則に関して乳幼児から段階を追っての徹底、家庭養育が困難な子どもへの施設養育の小規模化・地域分散化・高機能化、④永続的解決(パーマネンシー保障)の徹底、⑤代替養育や集中的在宅ケアを受けた子どもの自立支援の徹底などをはじめとする改革項目について、速やかに平成 29 年度から改革に着手し、目標年限を目指し計画的に進める。なお、市区町村の支援の充実により、潜在的ニーズが掘り起こされ、代替養育を必要とする子どもの数は増加する可能性が高いことに留意して計画を立てる。

また、これらの改革は子どもの権利保障のために最大限のスピードをもって実現する必要がある。その改革の工程において、子どもが不利益を被ることがないように、十分な配慮を行う。

(1) 市区町村の子ども家庭支援体制の構築

市区町村子ども家庭総合支援拠点の全国展開と、人材の専門性の向上により、子どものニーズにあったソーシャルワークをできる体制を概ね5年以内に確保するとともに、子どもへの直接的支援事業(派遣型)の創設やショートステイ事業の充実、産前産後母子ホームなどの親子入所支援の創設、児童家庭支援センターの配置の増加と質の向上などの支援メニューの充実を平成 30 年度から開始し、概ね5年後までに各地で行える体制とする。児童相談所の指導委託措置として行われる在宅措置、通所措置が適切に行える手法を明確にして、支援内容に応じた公的な費用負担を行う制度をできるだけ早く構築する。

(2) 児童相談所・一時保護改革

児童相談所職員への各種の研修の実施とその効果の検証を行い、平成 28 年改正法附則に基づき、施行後5年を目途に中核市・特別区による児童相談所設置が可能となるような計画的支援を行う。

また、通告窓口の一元化を行うため、情報共有を含めた制度改革を行い、調査・

保護・措置に係る業務と支援マネージメント業務の機能分離を計画的に進める。

さらに、一時保護に関する改革として、機能別に2類型に分割(緊急一時保護とアセスメント一時保護)し、閉鎖空間での緊急一時保護の期間を数日以内とする。一時保護時の養育体制を強化し、アセスメント一時保護における里親への委託推進・小規模化・地域分散化、一時保護里親類型の創設に早急に着手し、概ね5年以内に子どもの権利が保障された一時保護を実現する。

パーマネンシー保障のための家庭復帰計画、それが困難な時の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概ね5年以内に実現する。

(3) 里親への包括的支援体制(フォスタリング機関)の抜本的強化と里親制度改革

里親とチームとなり、リクルート、研修、支援などを一貫して担うフォスタリング機関による質の高い里親養育体制の確立を最大のスピードで実現し、平成32年度にはすべての都道府県で行う体制とし、里親支援を抜本的に強化する。これにより、里親への支援を充実させ、里親のなり手を確保するとともに里親養育の質を向上させる。

また、フォスタリング機関事業の実施のため、平成29年度中に国によるプロジェクトチームを発足しガイドラインの作成や自治体への支援を開始する。

ファミリーホームを家庭養育に限定するため、早急に事業者を里親登録者に限定し、一時保護里親、専従里親などの新しい里親類型を平成33年度を目途に創設して、障害のある子どもなどケアニーズの高い子どもにも家庭養育が提供できる制度とする。併せて「里親」の名称変更も行う。

(4) 永続的解決(パーマネンシー保障)としての特別養子縁組の推進

実家庭で養育ができない子どもや、家庭復帰に努力をしても実家庭に戻る事が困難な代替養育を受けている子どもの場合、児童福祉法第3条の2における家庭養育原則に基づき、永続的解決としての特別養子縁組は有力、有効な選択肢として考えるべきである。

しかし、現行の制度では、子どもの年齢要件や手続き上の養親の負担などのため、必要な子どもに特別養子縁組の機会が保障されず、健全な養育に不可欠な愛着形成の機会を重要な発育時期に確保できていない現状がある。

このため、厚生労働省では「児童虐待対応における司法関与及び特別養子縁組制度の利用促進の在り方に関する検討会」において6月30日に「特別養子縁組制度の利用促進の在り方について」報告書がまとめられた。一刻も早く子どもの権利保障を行うために、報告書に沿った法制度改革(年齢要件の引き上げ、手続きを二段階化し児童相談所長に申立権を付与、実親の同意撤回の制限)を速やかに進めるとともに、その新たな制度の下で、一日も早く児童相談所と民間機関が連携した強固な養親・養子支援体制を構築し、養親希望者を増加させる。概ね5年以内に、現状の約2倍である年間1000人以上の特別養子縁組成立を目指し、その後も増加を図っていく。

(5) 乳幼児の家庭養育原則の徹底と、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の整備を確実に完了する。

具体的には、実親支援や養子縁組の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(代替養育を受けている子どものうち里親委託されている子どもの割合)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(平成27年度末の里親委託率(全年齢)17.5%)。

ただし、ケアニーズが非常に高く、施設等における十分なケアが不可欠な場合は、高度専門的な手厚いケアの集中的提供を前提に、小規模・地域分散化された養育環境を整え、その滞在期間は、原則として乳幼児は数か月以内、学童期以降は1年以内とする。また、特別なケアが必要な学童期以降の子どもであっても3年以内を原則とする。この場合、代替養育を受ける子どもにとって自らの将来見通しが持て、代替養育変更の意思決定プロセスが理解できるよう、年齢に応じた適切な説明が必要である。養育の場を変える場合には、さらに十分な説明のもと、子どもとのコミュニケーションをよくとり、子どもの意向が尊重される必要がある。また、移行にあたっては、子どもの心理に配慮した十分なケアがなされる必要がある。

これらを、まず乳幼児から実現するためには、これまで乳児院が豊富な経験により培ってきた専門的な対応能力を基盤として、今後はさらに専門性を高め、一時保護された乳幼児とその親子関係に関するアセスメント、障害等の特別なケアを必要とする子どものケアの在り方のアセスメントとそれに基づく里親委託準備、親子関係改善への通所指導、産前産後を中心とした母子の入所を含む支援、家庭復帰に向けた親子関係再構築支援、里親・養親支援の重要な役割を地域で担う新たな存在として、機能の充実が不可欠である。その際、一時的な入所は、家庭養育原則に照らし、限定的、抑制的に判断すべきである。今後、これまでの乳児院は多機能化・機能転換し、こうした新たな重要な役割を担う。国はそのための財政的基盤をできるだけ早く構築するとともに、乳児院をその機能にあった名称に変更する。

(6) 子どもニーズに応じた養育の提供と施設の抜本改革

子どものニーズに応じた個別的ケアを提供できるよう、ケアニーズに応じた措置費・委託費の加算制度をできるだけ早く創設する。同様に、障害等ケアニーズの高い子どもにも家庭養育が行えるよう、補助制度の見直しを行う。

また、家庭では養育困難な子どもが入所する「できる限り良好な家庭的環境」である全ての施設は原則として概ね10年以内を目途に、小規模化(最大6人)・地域分散化、常時2人以上の職員配置を実現し、更に高度のケアニーズに対しては、迅速な専門職対応ができる高機能化を行い、生活単位は更に小規模(最大4人)となる職員配置を行う。

施設で培われた豊富な体験による子どもの養育の専門性をもとに、施設が地域支援事業やフォスタリング機関事業等を行う多様化を、乳児院から始め、児童養護施設・児童心理治療施設、児童自立支援施設でも行う。

(7) 自立支援(リービング・ケア、アフター・ケア)

代替養育の目的の一つは、子どもが成人になった際に社会において自立的生活を形成、維持しうる能力を形成し、また、そのための社会的基盤を整備することにある。

そのため、平成 30 年度までにケア・リーバー(社会的養護経験者)の実態把握を行うとともに、自立支援ガイドラインを作成し、概ね5年以内に、里親等の代替養育機関、アフターケア機関の自立支援の機能を強化するとともに、措置を行った自治体の責任を明確化し、包括的な制度的枠組み(例えば、自治体による自立支援計画の策定など)を構築する。

これにより、代替養育の場における自律・自立のための養育、進路保障、地域生活における継続的な支援を推進する。その際、当事者の参画と協働を原則とする。

これら自立支援方策を具体化するための検討の場を設ける。

(8) 担う人材の専門性の向上など

今年度より行われている児童福祉司等の研修や市区町村の要保護児童対策地域協議会の専門職研修等の実施状況の確認とその効果判定を行い、国による研修の質の向上を図る。

また、子どもの権利擁護のために、早急に児童福祉審議会による権利擁護の在り方を示して、3年を目途にその体制を全国的に整備し、平成 30 年度に一時保護の専門家による評価チームの構成から始めて、概ね5年以内には社会的養護に係わる全ての機関の評価を行う専門的評価機構を創設するとともに、アドボケイト制度の構築を行う。

すべての制度構築の根拠となる業務統計の整備、国際的な比較にも耐えられる虐待関連統計の整備を概ね5年以内に行い、長期の成果を判断したり、情報を共有するためのデータベースの構築も概ね5年以内に行う。また、子どもの死を無駄にせず、検証して、防げる死から子どもを守る制度や技術の向上を目指し、Child Death Review の制度を概ね5年以内に確立する。

(9) 都道府県計画の見直し、国による支援

従来の「社会的養護の課題と将来像」(平成 23 年7月)に基づいて策定された都道府県等の計画については、この「新しい社会的養育ビジョン」に基づき、平成 30 年度末までに見直し、家庭養育の実現と永続的解決(パーマネンシー保障)、施設の抜本的改革、児童相談所と一時保護所の改革、中核市・特別区児童相談所設置支援、市区町村の子ども家庭支援体制構築への支援策などを盛り込む。これらを実現するため、国は必要な予算確保に向けて最大限努力し、実現を図る。

以上

I. はじめに

昭和 22 年、戦後新憲法の下、全ての子どもの福祉を対象として児童福祉法が制定されたが、当時は戦災孤児の保護が喫緊の問題であり、子どもを保護し、施設に収容する福祉が優先された。その後、社会の変化に応じて、実務的な改正が加えられてきたものの、限界が生じていた。そのため、「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」報告書（平成 28 年 3 月）に基づき、平成 28 年 5 月に児童福祉法が抜本的に改正され、子どもが権利の主体であることが明確になり、子ども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が求められることとなった。また、代替養育も児童福祉法等の一部を改正する法律（平成 28 年法律第 63 号）（以下「平成 28 年改正法」という。）に基づいて家庭での養育が原則となり、さらに家庭復帰の可能性のない場合は養子縁組を提供するという永続的解決（パーマネンシー保障）が求められることとなった。

本検討会は、平成 28 年改正法がその理念に基づいて適切に実装されるよう、その進捗状況を把握するとともに、「新たな子ども家庭福祉」の実現に向けた制度改革全体を俯瞰しつつ、ポピュレーションアプローチから代替養育に至るまでの新たな社会的養育の在り方を提示することを目的として構成された。この「新しい社会的養育ビジョン」に基づき、「社会的養護の課題と将来像」（平成 23 年 7 月）は全面的に見直されることとなる。本報告書は新しい社会的養育のビジョンを示し、そこに至る工程を定めたものである。

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

これまで、地域の変化、家族の変化により、家庭の閉鎖性が高まり、地域で共同しての子どもの養育が減少する流れがあったが、近年の急速な共働きの増加や育児不安の訴えの増加など、新しい形で社会における養育の必要性が強まっている。一方、増加の一途をたどっている虐待相談の 95%以上のケースは在宅での生活が継続されており、それらの家庭への集中的な養育支援が求められるようになっている。

平成 28 年改正法では、第 2 条第 3 項において「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」と規定され、更に、第 3 条の 2 において「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」とされた。つまり、子どもの福祉のためには子どもへの直接の支援はもとより、社会が子どもの養育に対して保護者（家庭）とともに責任を持ち、家庭を支援しなければならないことが法的にも裏付けられている。

社会的養育の対象は全ての子どもであり、家庭で暮らす子どもから代替養育を受けている子ども、その胎児期から自立までが対象となる。そして、社会的養育は、子どもの権利、子どものニーズを優先に、家庭のニーズも考慮して行われなければならない。そのために

は、子育て支援事業を中心とした支援メニューの充実のみならず、基礎自治体である市区町村において子どもと家庭の個別的支援ニーズを把握し、それに応じた適切な支援を構築するソーシャルワークが必要である。また、家庭で虐待を受けている子どものみならず、貧困家庭の子ども、障害のある子どもや医療的ケアを必要としている子ども、その他特別なケアを必要とする子どもに対しては、「児童の権利に関する条約」の精神にのっとり、子どもの状態に合わせた多様なケアがなされる必要がある。

在宅のまま支援していくことが適切と判断される虐待やネグレクトのリスクを抱えた家庭など、集中的な在宅支援が必要な家庭への支援は「在宅措置」として、「社会的養護」の一部と位置づけ、児童相談所が児童福祉法第27条第1項第2号に基づく行政処分としての措置に含むものとする。この場合には、実際の支援は市区町村が集中的に行うなど、在宅での社会的養護としての支援を構築し、その方法論を発展させていく必要がある。その一つとして、措置として治療プログラム等への通所を促すことも必要な方法である。

子どもの最善の利益の観点から、家庭からの分離が必要になった場合にも、その後の一時保護から代替養育まですべての段階において、個々の子どものニーズに合った養育（ケア）がなされ、同時並行的に永続的解決を目指したソーシャルワークがなされることが原則である。平成28年改正法により盛り込まれた第3条の2には、そのすべての段階で、子どもにとって必要となる養育環境の条件が整理されている。子どもにとって高度に専門的な治療的ケアが必要な場合は一時的に施設ケアが必要になる場合もあるが、その場合でも、個別のケアが行われる必要があり、生活の場は「できるだけ家庭的な養育環境」であることが必要である。

また、親が妊娠、出産して子どもを育て、育てられた子どもが自立をして親となる準備をし、今度は親となって子どもを出産して育てるという世代を繋いで繰り返されていく養育のサイクルを見据えた支援が重要である。すべての子どもやその家族、特に虐待を受けたり貧困状態にある子どもやその家族に対して、虐待や貧困の世代間連鎖を断ち切れるようなライフサイクルを見据えた社会的養育システムの確立が求められており、その中でも支援が薄い若者や妊産婦などに対する施策の充実強化及び他の施策との連携協働なども重要である。

新たな社会的養育という考え方では、その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。子どもは年齢に応じた意見表明権を持ち、意見の表明と適切な応答関係の保障は、子どもの発達の基盤となる。意見を適切に表現することが困難な場合にはアドボケイトを利用できる制度の創設が必要である。また、家族の参加の保障と支援者との協働は、家族の能動性を促進すると同時に、支援者の情報と認識の幅を広げ、より適切な養育の在り方を構想する基盤である。

2. 「社会的養護」の考え方と永続的解決の必要性

本検討会で検討された「社会的養護」及び「代替養育」の定義は以下のとおりである。

通常の養育支援や子どもへの直接的な支援は、保護者とサービス提供者の契約で行われているため、開始と終了が保護者の判断や意向に委ねられている。一方、保護者や子どもの意向を尊重しつつも、子どもの成長発達のためには、確実に保護者の養育支援ないし子どもへの直接的な支援を届けることが必要であると行政機関が判断する場合がある。この場合、サービスの開始と終了に行政機関が関与し、子どもに確実に支援を届けるサービス形態を社会的養護と定義する。また、保護者と子どもの分離が必要な事情があり、分離した後の代替養育を公的に保障しサービスを提供する場合は、措置・契約の形態如何に関わらず、社会的養護に含める。具体的には、在宅指導措置（児童福祉法第27条第1項第2号）、里親・施設等への措置（児童福祉法第27条第1項第3号）、一時保護（児童福祉法第33条）の児童相談所の行政処分はもとより、自立援助ホームや保護者と施設の契約で入所している障害児施設やショートステイも社会的養護に含める。また、母子生活支援施設もそのサービスの開始や終了には行政機関が関与して入所し、生活全般に当たる支援を行っていることから社会的養護に含める。なお、保護者と分離して子どもが養育されている形態として、親族、非親族、学生寮、下宿、法外施設等に保護者と契約で養育されている場合があるが、これらは社会的養護に含めない。

上記の定義に従えば、社会的養護には、保護者と分離している場合と分離していない場合の両者を含むが、分離している場合を特に代替養育と呼ぶこととする。

社会的養護を必要とする子ども、つまり社会の介入ニーズの度合いが大きい子どもに対して、代替養育の必要性を適切に判断する必要性の原則と、必要と考えられる場合には、個別的に最も適切な養育環境が特定されるという適切性の原則という二つの原則による運用が求められている。

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、それらが不適當な場合の養子縁組、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。

従って、養子縁組、中でも永続的解決を保障する特別養子縁組は子どもの福祉における重要な選択肢である。養子縁組に移行するプロセス（養親候補者とのマッチングや委託、試験養育期間から成立に至るまで）を社会的養護に含むことが必要である。具体的には、児童相談所が関与するケースは養子縁組里親に委託しているが、民間あっせん機関が関与するケースも、在宅指導措置（児童福祉法第27条第1項第2号）を活用するなど、養子縁

組が成立するまでの期間における社会的保障を充実すべきである。

また、子どもが親族や里親等と行う普通養子縁組の多くは親権者と養親になろうとする者との合意により行われることが多いが、代替養育にある子どもの場合は子どもの福祉においても有意義なことであり、その場合に限って普通養子縁組に移行するプロセスも社会的養護に含むべきである。

縁組成立後の子どもは、社会的養護に含まれないが、子どものニーズによっては、児童相談所が必要と認める場合、在宅指導措置（児童福祉法第27条第1項第2号）を活用して、社会的にその育ちを保障すべきであり、そのためのサービスが無償で提供されるべきである。

子どもにとって養育者が頻繁に交代することは、子どもへの影響が大きく、本来避けるべきである。しかしながら、一時保護、代替養育措置、施設から里親等への措置変更、家庭復帰、養子縁組への移行など、措置不調がなくとも養育者の交代は避けられない場合も多い。措置権者である児童相談所は、できる限り養育者の交代が少なく済むようにケースマネジメントを行うとともに、「育てノート」「育ちアルバム」の活用など、養育者の交代時にはケアの継続性が担保できる丁寧な支援が必要である。

3. 「社会的養護の課題と将来像」の見直しの必要性

社会的養護の対象が虐待を受けた子どもなど、「特別のケア」（児童の権利に関する条約第23条）が必要な子どもが増加したにもかかわらず、社会的養護の人的基準が適正化されなかった反省から平成23年6月に「児童福祉施設最低基準」の見直しが行われ、並行して「社会的養護の課題と将来像」が取りまとめられた。それにより、社会的養護による地域支援の展開・社会的養護を養育の営みとして捉える視点の重視、「家庭的養護」の推進、施設やその生活単位の小規模化、施設の運営の質の向上に向けた施設運営指針の策定や第三者評価の実施など多くの前進があった。

しかし、施設養護における「家庭的養護の推進」の必要性は、その生活単位の縮小のみならず、本体施設から分散して地域に基盤をおく養育環境に移行できるかにあったが、そうした展開が不十分な提言となっている、社会的養護としての在宅支援の在り方が提示されておらず、永続的解決を保障していくことについて全く提示されていない、この永続的解決を担う児童相談所を中心としたソーシャルワークの在り方に関して言及されていない、代替養育としての一時保護の在り方が提示されていない、できる限り家庭的な養育の必要が乳児院と児童養護施設に限られて児童心理治療施設や児童自立支援施設での家庭的環境の必要性が明確になっていない、里親やファミリーホームを優先させるとは提言されているがどのような場合に施設養育が必要かが提示されていない、代替養育施設種別をそのままに踏襲しており子どものニーズに合った代替養育の抜本的改革は考慮されていない、といった限界がある。また、代替養育を必要とする子どもの数に関し、最近10年での伸びをもとに将来推計を行っているが、その実数は定数で規定されており、子どもの真のニーズ

に合わせた改革となっているか疑問がある。

加えて、「社会的養護の高度化計画」として、小規模グループケアを1施設上限3か所から6か所に拡大するにあたり、施設の小規模化や里親支援のみならず、2か所のファミリーホーム開設を行う計画が条件となったが、結果として「家庭環境」とは言い難いファミリーホームが存在するようになったり、15年をかけて里親及びファミリーホーム、施設のグループホーム、本体施設（児童養護施設は小規模ケア＝ユニットケア）がそれぞれ三分の一ずつになるように建てられた目標の数字合わせに利用される傾向も出てきた。

平成28年改正法では、家庭支援を行っても家庭での養育が困難であったり適当ではない場合には、家庭同様の養育環境での養育が原則とされ（論点1）、それが適当でない場合は（論点2）、できる限り良好な家庭的環境で養育されること（論点3）が必要と定められた。本検討会では論点1～3に関して、十分な議論を尽くし、その在り方を提示した（P26～P29）。また、「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」報告書では、永続的解決が重要と考えられ、特別養子縁組制度の充実が求められており、本検討会でもそれを含んだ在り方を提示した。本報告書では「社会的養護の課題と将来像」の限界を超えて、子どもの権利とニーズにあった制度改革を提示するとともに、それを含んだ社会的養育全体を提示する。それに基づき、社会的養護に関する都道府県推進計画の見直しを含め、国及び都道府県の「新しい社会的養育ビジョン」実現への工程を提示した（P46～56）。

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

1) 子ども家庭のニーズに応じた在宅支援サービスの在り方

上記のビジョンを実現するためには市区町村の在宅支援を充実強化して、その目的を達することができるようにすることが必要である。その要となる、平成28年改正法で新たに規定された市区町村子ども家庭総合支援拠点が適切に運用されるよう、「市区町村の支援業務のあり方に関する検討ワーキンググループ」にて検討がなされ、「市区町村子ども家庭総合支援拠点設置運営要綱」が作成され、「市町村子ども家庭支援指針」が大幅に見直された。

しかしながら、どのように進めるべきか悩みを抱えている市区町村が少なくないという声が聞こえている。国及び都道府県においては、子どものニーズに合った支援が行われるよう適切に市区町村を支援するとともに、各市区町村での現状をモニタリングし、その情報を公開するとともに、市区町村間の情報共有を促進するなど、継続して支援を行う必要がある。

また、平成28年母子保健法改正により、第5条第2項において、「当該施策が乳児及び幼児に対する虐待の予防及び早期発見に資するものであることに留意する」と規定されており、そのような母子保健システムを構築し、保健師が子ども家庭福祉に十分な役割を果たす必要がある。

加えて、財政基盤が弱い市区町村や人材が不足している市区町村も少なくないことから、国は、市区町村が以下の支援ニーズの各段階での支援が行えるような十分な財政的支援を行う必要がある。

市区町村子ども家庭総合支援拠点におけるソーシャルワークを中心とした支援体制構築にあたっては、市区町村のあらゆる分野の事業や機関など、すべての社会資源を有効活用するため、分野を超えた連携も視野にいれなければならない。

また、現在、国は「まち・ひと・しごと」創生総合戦略や「我が事・丸ごと」地域共生社会の実現など新たな地域包括ケアシステムの強化のための地方自治体行政の大きな変革を進めており、市区町村の実情に応じて、市区町村子ども家庭総合支援拠点等が中心的役割を担いつつ、子どもへの虐待のみならず他の虐待を含めた包括的支援など、障害者施策、高齢者施策など他の分野とも連携して、家庭全体を対象にした包括的な在宅支援に取り組めるような方向性も求められている。

(1) ニーズのレベル評価

市区町村における具体的な子ども家庭相談は、図 1 のような流れや過程で行う必要がある。図 1 の説明は「市区町村子ども家庭支援指針」に盛り込まれている。これまで、緊急度や危険度のアセスメントは議論がなされてきた。しかし、市区町村での支援に関してはニーズアセスメントが重要になるため、今後はニーズアセスメントの方法とそれを含んだ要支援・要保護の段階（グレード）の決定の考え方の整理を行う必要がある。そして、この考え方を全国の市区町村が共有し、子どもと家庭のニーズをアセスメントする方法を発展させていく必要がある。子どもや家庭のニーズは、地域によっても、また世代によっても異なるものであり、アセスメント方法の改善は継続して行われなければならない。

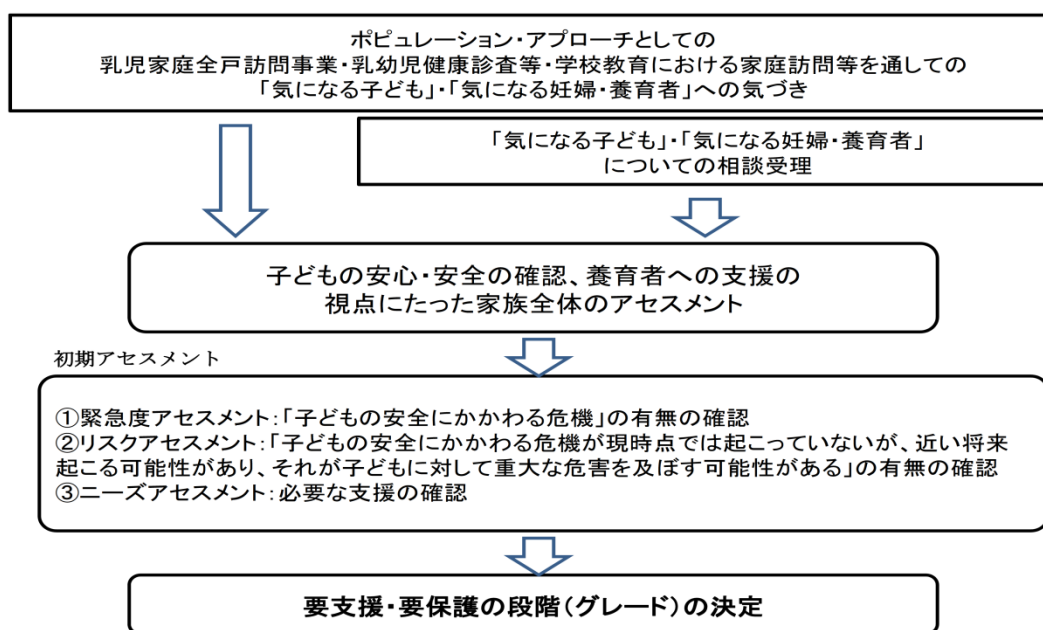


図 1 市区町村における子ども家庭相談の流れ

(2) ニーズに応じた養育支援・子どもへの直接的な支援サービス

市区町村の支援は、常に家庭全体を把握し、家庭の力を引き出すことによる「養育支援」とともに、子どもへの直接支援も重要である。その全体のメニューも充実させる必要がある。そのためには母子保健施策、子ども・子育て支援施策、子どもの貧困防止施策、障害児支援施策、教育委員会関係（学校教育、家庭教育、その他の地域における取組など）及び、親への精神保健施策や障害者施策、生活困窮者支援など、すべての施策を網羅しつつ、上記の支援ニーズの段階に合わせ、すべての発達段階の子どもと家庭の支援ニーズが満たされるようなメニューが構築されていくべきである。その際、妊娠葛藤への対応も重要な一部として全体像が構築されなければならない。また、ショートステイが利用できれば一時保護に至らないケースがあるにもかかわらず、ショートステイ先が不足していたり、年齢によって利用が制限されている実態もある。子どもの人口あたりの必要な定数を確保すべきである。そのためには、乳児院や児童養護施設などの施設にショートステイ定員枠を設置する、もしくは児童家庭支援センターやフォスタリング機関（後述）などが市区町村からの要請を受ける調整機関となって、里親をショートステイの受け皿として活用する仕組みを整える方策が考えられ、都道府県及び市区町村でその推進を行うべきである。また、その受け皿の一つとして、「ショートステイ里親」類型を新たに設けることが考えられる。更に、子どもを毎週数日間代替養育として預かるといった、現在のショートステイより充実した子育て家庭の養育を補完するような事業の創設も検討されるべきである。なお、それらが在宅措置として行われる場合などでは、公費負担が行われる必要がある。

一方、子どもと家庭に係る全ての担当者（母子保健担当、子ども家庭福祉担当、障害福祉担当、学校教育担当、その他）がその地域におけるサービスの全体像を把握しておく体制を整える必要がある。

(3) 子どもの意見を尊重した支援サービス、当事者同士のエンパワーメントの活用

年齢に応じた形で子どもの意見を支援サービスに反映させるべきである。支援者が直接子どもの意見を聞くことができる技能を身につけなければならない。

また、当事者同士（子ども同士）のエンパワーメントも重要であり、その子の自尊心の尊重を重視した形でのエンパワーメントの機会が与えられるよう適切にサポートできる能力も必要である。

さらに、虐待を受けて育ち養育に自信のない親同士などの当事者同士が互いにエンパワーメントする機会を得ることも重要である。できるだけ支援者がその場づくりを行う技術を習得し、自由に発言しつつも互いに傷つけることがないよう配慮しながら支援することが必要である。

2) ライフサイクルを見据えた支援

養育のライフサイクルを見据えた支援体制については、すべての子どもが健やかに生まれ公平なスタートができるよう、妊産婦支援体制の充実強化をはじめ、子どもの各発達段階における要支援段階（グレード）毎の具体的な支援事業を整えて、重層的な養育支援システムの確立を図ることが重要である。

現状では、思春期・青年期、親になる準備期を経て、親としての妊娠出産期まで繋げていく自立支援施策は不十分である。子ども若者支援施策との連携も必要であるが、子どもの時期に福祉の関わりがあった子どもの多くは自立や親になることへの問題を抱えることもあり、その支援は特に充実させなければならない。そのための青少年自立支援センター（仮称）の創設なども検討されるべきである。

3) 保育所等の協働養育についての養育の質の確保

共働き家庭やひとり親家庭が急速に増加し、子どもにとって活動する時間の多くを過ごす保育所は発達を保障する場として重要な位置を占めている。それにも拘わらず、諸外国に比べても対子どもの保育士数が少なく、一人一人の子どものニーズにあった個別の養育を提供できていない状態である。加えて、保育士の業務の過多や収入の低さもあって勤続年数が少ないなど、質の確保を担保することが課題となっている。子どもの発達権保障として保育の質を担保するために、対子どもの保育士数の抜本改善として、段階的に増加させる必要がある。また、保育士の定着や更なる技能の向上のための対策を行う必要がある。また、発達の問題を持った子どもの増加や養育機能の問題に悩む家庭が増加している現在、保育所という日々子どもと親に係わる場における子ども家庭支援を充実させるため、ソーシャルワーカー及び心理士の配置等、保育所等の子ども家庭の支援機能の向上が必要である。

4) 「社会的養護」としての子どもと家庭への在宅支援

児童相談所への虐待相談のうち95%以上が在宅支援となっているが、いわゆる「見守り」という形で、適切な支援が受けられていないケースも多い。市区町村が保護者や子どもへの支援を提案しても、保護者が必要な支援を拒否するなど、子どもの最善の利益を確保できないと市区町村が判断した場合は、平成28年改正法により可能となった児童相談所の指導措置（児童福祉法第27条第1項第2号）委託を活用して、児童相談所の措置の下、市区町村が必要な支援を保護者や子どもに確実に行うようにする必要がある。

在宅への支援の一つとして、家事援助を含めた訪問型の支援がある。一方、通所で提供される支援としては、一般的なカウンセリングやペアレンティングから高度な技術を必要とする心理治療プログラムや治療的デイケア等が考えられる。また、子どもへの直接的な支援としては、ひとり親対策や子どもの貧困対策にメニューはあるものの、すべての要保護児童・要支援児童が使えるよう施策を整理する必要がある。また、在宅で支援を受けている子どもも里親等で代替養育を受けている子どもも、同一の支援を継続的に利用できる

必要がある。

現在、高度な心理治療プログラムや治療的デイケア等を提供できる財政的裏付けがあるのは児童心理治療施設などに限定されており、今後、保護者や子どもの利便性を考えると、複数のプログラム提供機関が必要となり、そのためには通所先の機関がプログラムを提供できる財政的裏付けが必要となる。措置としての指導で通所する場合の通所にかかる費用については公費負担を導入すべきである。そのうえで、児童心理治療施設における通所措置は、児童福祉法第27条第1項第3号による入所措置として扱われているが、通所措置の枠組みを拡大することから、他の機関が提供する通所の仕組みも同列に扱うべきである。

なお、代替養育も在宅も含め、社会的養護対象者の保護者の費用負担の在り方について、保護者が支援を受けやすいよう、また保護者と支援者の関係性に配慮も行い、その徴収の在り方も含めて検討する必要がある。

5) 児童家庭支援センターの在り方

平成28年改正法の施行により、地域においてすべての子ども家庭を視野にポピュレーションアプローチからハイリスクまでの支援を推進することとなっている。その中で、児童家庭支援センターは市区町村子ども家庭総合支援拠点と連携して、里親ショートステイを調整する機能、フォスタリング機関事業（後述）の機能や在宅措置や通所措置の機能などリスクの高い家庭への支援や代替養育後のアフター・ケアなどを担う有力な社会資源になり得る。児童家庭支援センターは第2種社会福祉事業であり、一定人口圏に適正配置して活用すべきである。そのためには、これまでのように児童養護施設や乳児院などに付設する形のみならず、その他の社会福祉法人、医療法人、NPO法人などが積極的に設置するような施策を立てるべきである。その一つの方策として、設置に当たっての施設整備費の充実、職員配置数の増加、相談・支援の内容や実績に応じて適切な収入が得られるよう、機能に応じた仕組みを導入すべきである。

6) 特定妊婦のケアの在り方

出生前・出産後の育児について支援が必要な特定妊婦への相談支援体制については、これまでの母子保健を中心にした相談支援体制に加え、

- ① 若年者を含め妊婦さんが利用しやすいよう、SNSなどのIT技術も活用した24時間365日妊娠葛藤相談事業やアウトリーチ型相談事業など、そのような妊婦を確実に把握するための相談体制、
- ② 経済的に困窮している妊婦への妊娠検査費用負担などの支援体制、
- ③ 妊娠期から出産後の母子を継続的に支援する社会的養護体制（在宅支援、乳児院、サテライト型母子生活支援施設、産前産後母子ホーム、里親、民間養子縁組機関との連携、出産後のケア等）

などの整備が必要である。

特定妊婦のニーズを考えると、特別な事情がない限り、小規模で、妊産婦の生活圏内において設けられる産前産後母子ホーム等の施設を創設すべきである。また、安全な出産、出産後の子どもの成長や発達保障といった観点から、婦人相談所のみならず児童相談所や市区町村も施設への措置を行う主体として位置付けるべきである。なお、施設への措置期間は原則6カ月以内とするのが妥当である。

出産直前直後は保健医療スタッフの関与が望ましく、専門職の配置あるいは保健医療機関との連携が必要である。特に市区町村保健師や地域によっては保健所保健師など、生まれてくる子どもや妊産婦の支援を妊娠期より直接、継続して行うスタッフとの協働は重要である。

また、すべての妊産婦や子どもに安定した妊娠環境や生育環境を保障するために、父親の健康も重要であり、親子（父子を含む）を対象にした保健システム及び福祉システムの在り方について検討されるべきである。

7) 自立支援と18歳以降の支援の継続

現代社会における自立的生活の社会的基盤は、①安定的で適切な居住環境、②市民的権利としての社会保障・社会福祉制度への包摂、③生活ニーズを充足できる水準の所得、④就労機会の確保と適切な労働条件、⑤一般的に推奨される諸活動・社会参加の機会、⑥教育機会の確保等である。すべての若者にこうした自立生活の基盤を提供することが原則であり、これらの基盤を整備するための広範な政策的取組や支援制度が必要である。若者期の「自立」は、数年の時間を必要とする一連の過程として把握する必要がある。子ども・若者施策とも連携しつつ、十分な支援を構築することが必要である。特に代替養育を経験した子どもの自立支援については、その子どもが自立生活を開始し、親になる準備期を経て親となって子どもを産み育てるまで、定期的かつ必要に応じて継続的に実施することが求められる。

したがって自立生活の開始段階からの生活環境整備のための費用負担など、個々の子どものニーズに応じた支援的関わりが重要になる。特に「在宅措置」（指導措置委託）等の支援を受けるなど、家族の生活基盤と支援機能が脆弱である場合や、代替養育を受けた子どもの場合には制度的枠組みに基づいた支援がなされる必要があり、18歳を超えても継続して支援がなされるよう、制度の構築を急ぐ必要がある。

また障害のある若者の場合は、より長期的・継続的な支援が必要となる。代替養育を経験した子どもの中には、何らかの障害のあるものが少なくない。本人の意向を尊重しつつ、障害者施策の積極的活用を図り、継続的に支援を行うことも必要である。

8) 上記を担う職員の質の向上

平成28年改正法において要保護児童対策地域協議会（以下「要対協」という。）調整機関の専門職の配置とその研修が位置付けられ、「子ども家庭福祉人材の専門性確保ワーキン

グループ」においてその研修の到達目標とカリキュラムが提示され、本年度から都道府県の責任で研修が開始されている。都道府県及び国はその状況をモニタリングし、研修効果を測定し、研修の質を向上させていく必要がある。

また、同到達目標は、要対協調整機関のみならず、全ての子ども家庭支援に係わる市区町村職員や関連の職員に必要なものであり、研修対象を広げる必要がある。特に、市区町村子ども家庭総合支援拠点に携わる人材は全てその到達目標を達成すべく知識や技能を向上させる必要がある。例えば、ポピュレーションアプローチを主として母子保健が担い、ハイリスク家庭支援を主として子ども家庭福祉が担うとしても、双方がその支援全体に関する知識を共有すべきである。

加えて、市区町村の子ども家庭福祉関係者は要対協関連機関・団体を対象とした研修会などを定期的に開催し、ケース検討会を通し、それぞれの立場によるケースの捉え方や考え方の違いを認識するとともに、母子保健、障害福祉及び学校教育等の担当主催の研修会にも必要に応じ参加し、相互理解のもと、子ども家庭支援の在り方について行政全体で共通認識を持つことが求められている。

2. 子どもの権利保障のための児童相談所の在り方

「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」報告書において、児童相談所設置自治体の拡大、児童相談所の強化のための機能分化、虐待関連通告窓口の一元化、司法関与の整備、職員の専門性の向上が提言され、平成 28 年改正法の附則において、「政府は、この法律の施行後速やかに、児童福祉法第六条の三第八項に規定する要保護児童を適切に保護するための措置に係る手続における裁判所の関与の在り方について、児童虐待の実態を勘案しつつ検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」、「政府は、この法律の施行後二年以内に、児童相談所の業務の在り方、第一条の規定による改正後の児童福祉法第二十五条第一項の規定による要保護児童の通告の在り方、児童及び妊産婦の福祉に関する業務に従事する者の資質の向上を図るための方策について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」「政府は、この法律の施行後五年を目途として、(中略) 中核市及び特別区が児童相談所を設置することができるよう、その設置に係る支援その他の必要な措置を講ずるものとする」とされた。

本検討会と併行して行われた「児童虐待対応における司法関与及び特別養子縁組制度の利用促進の在り方に関する検討会」において、要保護児童を適切に保護するための措置手続における裁判所の関与に関する議論がなされ、平成 29 年 6 月に、保護者に対する指導への司法関与、家庭裁判所による一時保護の審査の導入、接近禁止命令を行うことができる場合の拡大などの児童福祉法改正（以下「平成 29 年改正法」という。）が行われた。

児童相談所の強化等に関しては、「子ども家庭福祉人材の専門性確保ワーキンググループ」にて検討が続けられている。

1) 子どもの権利を守るための法律家と協働したソーシャルワークの必要性と在り方

子どもの最善の利益を確保すること、子どもが「家庭」あるいは「家庭と同様の環境」において心身ともに健やかに養育されることを実現するために、児童相談所は法的権限を十分に活用することが期待されている。さらに、平成 29 年改正法においては、接近禁止命令を行うことができる場合の拡大のように法的権限の拡充が図られるとともに、一時保護の司法審査の導入や保護者に対する指導への司法関与など従来よりは司法関与が強化されている。これらはいずれも、子どもが安心安全に家庭環境で養育されることを目的としたものであり、児童相談所の法的対応力の強化を必須とするものである。子どもの権利擁護に資するために十分な活用ができるよう、国は児童相談所への周知を行うとともに、関与事例を収集して、その活用方法を提示する努力を行っていくべきである。

二度にわたる法改正において、法律面での専門的知識に基づく確・迅速な判断や対応が児童相談所に期待されているが、具体的には、児童相談所内部に常駐する弁護士と協働しながらソーシャルワークを進めるという、いわゆるリーガルソーシャルワークの発想が重要である。そのために、平成 28 年改正法において都道府県は、児童相談所に弁護士の配置及びそれに準ずる措置を行うこととされており、全国的に弁護士の常勤配置を積極的に進めることが重要である。

2) 児童相談所の機能分化

支援を中心とした関わりが介入を躊躇させて死亡に至っている例があることから、「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」報告書においては、調査・保護・アセスメント機能と支援マネジメント機能を分化させること（機関分化もしくは部署の分化）が提言された。国はその在り方に関して現状で機能を分化させている児童相談所の調査などを早急に行い、それぞれの機能を分化させた場合の職員配置等の運営の在り方について提示すべきである。

3) 支援の必要な子どもの把握及び通告窓口

子ども家庭支援の契機は、子どもまたは家庭からの主体的相談、子どもと家庭を取り巻く資源・環境からの相談・発見の大きく 2 通りがある。さらに、後者には、要保護児童の通告など制度に基づく児童相談所や市区町村等への通告がある。児童福祉法の一部を改正する法律（平成 16 年法律第 153 号）では、虐待通告への抵抗を下げるために、できるだけ身近なところを含めて窓口を複数に設定した。その後、虐待通告への抵抗は下がった一方、関係機関は内容に応じて通告先を選ぶよう求められる状況となった。反面、近年増加しているいわゆる面前 DV に関する警察からの通告が全て児童相談所になされることでの支援のミスマッチも起きている。加えて、児童相談所全国共通ダイヤル（189 相談）が定着すれば、それを受ける児童相談所への負荷の増大が予想される。それらの問題点を解決するた

めには、少なくとも虐待通告に関しては、窓口の一元化を図る必要がある。この窓口は、第 1 次的な関与機関として最も適切な機関への接続機能を果たすものである。設置形態については、行政機関としてだけでなく、民間機関への委託も考えられる。また、既存の相談機関とは独立させ、振り分け機能のみをもたせることも必要である。国は、海外での実践例なども参考にしながら、早急にモデル事業等を行い、その在り方を提示し、児童相談所や市区町村以外の一元化された窓口を担う職員の研修を構築し、その事業への支援を行うべきである。

なお、これとは別に、少なくとも子どもや家庭から直接持ち込まれたり、通告を契機として得られたりした情報に関する管理体制（入手、保管、活用、提供など）の整備も必要である。これは、有効な支援を図るためだけでなく、利用者の負担を避ける意味もある。この情報の範囲をどこまでとするか（障害、非行、教育などの分野、地域子育て支援拠点事業や利用者支援事業など市区町村の各種事業を通じて得られた特に通告等の手続きを経ずに得られた情報を含むか否かなど）については、必要性和実現性の双方の観点から検討する必要がある。

4) 中核市・特別区の児童相談所の在り方

平成 28 年改正法附則において、国は施行後 5 年を目途に中核市及び特別区が児童相談所を設置することができるよう、必要な支援を行うことが求められている。中核市及び特別区が児童相談所を設置した場合、同じ自治体で市区町村としての役割も担うことになり、一元化された効率よい運用が期待できる。ただし、人口規模が必ずしも大きくないため、一部の代替養育サービス（緊急一時保護施設、児童自立支援施設、障害児入所施設など）は都道府県との連携により整備が求められる。都道府県は、中核市・特別区が児童相談所を設置できるよう、計画を立てて実行すべきである。

国は、中核市、特別区における児童相談所設置に向けて、児童相談所設置準備に係る補助職員の配置など財政面における支援策、児童相談所設置のマニュアル作成など制度・運用面における支援策を講じているが、中核市や特別区における進捗状況や実情を踏まえつつ、更に、必要な支援策を講じていくべきである。

5) 市区町村の子ども家庭支援との協働の在り方と方向性

「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」報告書を踏まえ、平成 28 年改正法では子ども家庭の支援の中心は市区町村に位置付けられた。児童相談所は市区町村との連携を充実して、子ども家庭支援の充実を図る必要がある。「市区町村の支援業務のあり方に関する検討ワーキンググループ」において、双方向のケースの送致の在り方及び児童相談所の指導措置（児童福祉法第 27 条第 1 項第 2 号）の市区町村への委託の在り方が検討され、児童相談所運営指針に盛り込まれた。子どもの権利保障にとってよりよい対応となるよう、その趣旨が各児童相談所に周知徹底され、適切に運用されるようなモニタリングが

行われるべきである。

また、子ども家庭支援においては、子どもや保護者を支援する社会資源の開発とその育成が重要な課題であり、行政機関のみならず民間機関がそうした役割を果たせるよう、民間機関への事業の委託や財政支援等を含め具体策が検討される必要がある。

6) 代替養育からの永続的解決を見据えたソーシャルワーク

永続的な家族関係をベースにした家庭という育ちの場の保障、いわゆるパーマネンシー保障は家庭養護の観点に加えてリーガルパーマネンシー（親子の法律的安定に基づいたパーマネンシー）保障も視野に入れると、まず①家庭復帰に向けた努力を最大限に行い、それが困難な場合、②親族・知人による養育（親族里親、親族・知人による養育里親、里親制度に基づかない親族・知人による養育、親族・知人による養子縁組）が検討され、それが困難な場合、非親族等による③特別養子縁組、④普通養子縁組を検討し、これらが子どもにとって適当でないと判断された場合、⑤長期里親・ファミリーホーム、⑥施設養護が検討されることになる。

永続的解決を保障するためには、子どもの時間感覚を尊重した時限的なアプローチが必要である。欧米・オセアニア先進諸国においては裁判所の介入のもと、家庭復帰に向けた適切な努力が期間を設定してなされる。代替養育においては常に子どもの永続的解決を意識し、当面の期限が設定され、家庭復帰支援計画（家庭支援計画、子どもへの支援計画、親子再接触支援計画等）が明確に提示され、少なくとも3～4か月に一回はモニタリングと支援計画の見直しがなされ、家庭復帰の実現性が判断され、困難と判断された場合は、親族による養育や非親族による養子縁組への移行支援が行われることが必要である。このようなソーシャルワークを担うのは児童相談所の児童福祉司であり、現在、人口や虐待相談数に応じた配置になっているが、代替養育となっている子どもへ永続的解決を行うソーシャルワークを行うためには代替養育を受けている子どもの人数に応じた配置を行う必要がある。また、里親や養子縁組を担当する児童福祉司と実親を支援する児童福祉司は別の福祉司が担当できる余裕があることが望ましい。

加えて、永続的解決の具体化策として、家庭復帰を見据えた親子関係再構築支援のための資源の創造が必要であり、市区町村における養育支援体制を充実させて、そこと連携する必要がある。一方、脆弱な生活基盤において家庭状況の改善が困難な場合、成長・発達する子どもの立場を考慮し、子どもへの直接的な支援サービスを提供することで、家庭での養育が可能となる場合もある。子どもの育ちを直接的に担うサービスの創造とその具体化がきわめて重要である。

社会的養護における在宅支援と代替養育の連続性を考慮した場合、代替養育の場で生活しながらも、週末は実家庭で生活したり、普段は家庭で生活しながらも、定期的に代替養育の場で生活して親子関係再構築の一助としたり、里親家庭で生活しながらも、必要に応じて宿泊を伴った施設の活用を行うなど、柔軟な制度的運用を含め、多様な子どもの養育

支援モデルの構築が重要である。子どもの治療的機能を担う施設の活用も考慮し、国は複数の措置なども認めつつ、できるだけ家庭生活を可能にすることが必要である。

その際、支援計画の作成過程に保護者や子どもといった家族、親族、隣人・知人の参画を促すことは、当事者がより主体的に支援計画を遂行する責任感を促すこと、保護者や子どもが今後を見通せること、当事者の持つ強み(strength)の発見などを促す可能性があり、加えて、親族による養育の可能性を見極めることで、親族による養育のために必要な社会資源について検討することも可能となる。

乳児院では入所後から長くとも数か月以内、児童養護施設においては入所後から長くとも3年以内を目安に家庭復帰及び里親委託、養子縁組に向け最大限の努力を行う必要がある。養子縁組については、管外の児童相談所(都道府県外を含む)や民間養子縁組機関との連携を視野に入れ徹底した養親の確保に努めることも必要である。

障害児や医療的ケア児に関しても家庭養育が保障される必要がある。障害児入所施設や病院付設の乳児院の利用実態を把握し、障害児や医療的ケア児の里親委託に向けた体制づくりを行う必要がある。

児童福祉法第11条第1項第2号へ(3)では里親と乳児院、児童養護施設、児童心理治療施設、児童自立支援施設入所児童と里親相互の交流の場を提供することが規定されているが、障害児入所施設もこうした規定に加え、社会的養護の役割を担っているという認識を深める必要もある。

7) 人材育成、専門性の向上、資格化の可能性

平成28年改正法において、スーパーバイザー研修、社会福祉主事の児童福祉司任用前研修、及び児童福祉司の任用後研修が義務付けられた。「子ども家庭福祉人材の専門性確保ワーキンググループ」において、到達目標とカリキュラムが定められ、本年度から研修が開始されている。それらの研修の効果をモニタリングし、研修の在り方を改善していくことが必要である。

児童相談所を、子どもの権利保障の拠点にするには、高い専門性を備えた人材の量的・質的確保が必須である。質の高い人材を確保するには、職員採用体制(専門職採用等採用要件)、職員配属基準(少なくとも任用要件による専門性の確保)、配属後の継続的質の向上策(採用後の継続的研修)、就労継続意欲をかき立てる専門職としての生涯職業像(キャリアデザイン、キャリアラダー)の明確化、などが必要となる。都道府県はそれらを満たすため、少なくとも一部の職員は専門職採用を行う等、専門性の確保に関する計画を立てて実現すべきである。児童相談所の任用資格である児童福祉司及び児童心理司に関する独立した資格については、関係学会や専門職団体と協議しつつ様々な方法について検討する必要がある。当面、任用要件に基づいて、児童福祉司としての質を高めていくことは欠かせない。医師、保健師、保育士、児童指導員等の児童相談所に配置される他の専門職については、児童相談所業務の固有性、特性などの理解のため、配属後の速やかな研修が重要

である。

8) 児童福祉審議会における子どもの権利擁護の審査

保護をためらったために死亡した事例、保護をしてもらえなかったことを訴えた子ども、保護してもらえなかったために自殺した事例、などが報告されており、そのような事例をなくすためにも、児童福祉審議会が子ども本人もしくは関係機関からの申請を受けて、児童相談所の決定に関して検討する機能を持つ必要がある。そのために、平成28年改正法では児童相談所の利害関係者が委員にならないという規定が設けられた。早期に、全ての児童福祉審議会が一つの独立した部会としてその機能が持てるように施策を推し進める必要がある。

9) 子どもも含めた意思決定

平成28年改正法において、子どもの権利保障が明記され、参加する権利保障も重要となった。児童相談所運営指針においても、子ども及び家庭に対する援助指針（援助方針）の策定において、「児童相談所の方針を子ども及びその保護者並びに、必要に応じて祖父母等の親族に伝え、その意向を聴取するとともに、その策定過程においても、可能な限り子ども及びその保護者等（祖父母等の親族を含む）と協議を行うなど、これらの者の参加を得ることが望ましい」とされているが、子どもの参加は権利保障として不可欠なことである。子どもによってはアドボケイトが必要なこともあり、児童相談所において利用できるよう、制度の構築が必要である。

10) 記録の保存

児童相談所に係った子どもが自分の過去を知りたいときに知ることができるのは子どもの権利である。従って、少なくとも代替養育（一時保護を含む）が行われた子どもに関しては、永年保存を行うべきである。

3. 一時保護の在り方

一時保護は、子どもを一時的にその養育環境から切り離す行為であり、子どもにとっては、養育環境の急激な変化を伴う、精神的な危機的状況をもたらす可能性が高いものである。また、一時保護の場を提供する一時保護所等は、子どもによっては福祉的支援と初めて出会う場になることも少なくない。したがって、一時保護や一時保護所等においては、子どもにとっての一時保護の意味を十分に考慮に入れた、子どもに安心感をもたらすような十分な共感的傾聴を基本とした、個別化された丁寧なケアが不可欠となる。

一時保護から養育者の元に帰る子どもにとって、一時保護された場所が、家庭生活で虐待などの問題が再発した場合には助けを求める対象となるよう、子どもが信頼感を持つことができるようなケアを提供できなくてはならない。また、一時保護から代替養育へと移

行する子どもには、移行に対する不安などの情緒的反応への手当や、そうした移行が必要であることを納得するための十分な説明やその後の子どもや家族に対する支援の見通しの提供を含む移行期ケアが必要となる。

しかるに、現在の一時保護は閉鎖的空間で行われ、着の身着のまま保護された子どもの生活の質を担保する支弁も限られ、上記のようなケアを行うには職員の配置も不十分である。学校への通学もできないことが多く、教育権の保障の観点から問題がある。また、全国の一時的保護所の格差もある。日本全国どこにいても、上記のような子どもの権利が守られる一時保護において必要なケアが提供されるためには、一時保護の早急な抜本的改革が必要である。以下はそれに関する提言である。

1) 一時保護の機能による構造と期間

平成 28 年改正法において、一時保護には安全確保とアセスメントという 2 つの機能があることが初めて明記された。

(1) 緊急一時保護

上記の安全確保としての機能は、特にいわゆる緊急一時保護において顕著であり、この場合には、虐待者からの保護など、客観的な子ども安全性の確保が重要となる。しかし、その場合においても、子ども自身が「ここでは守られていて安心できる」と感じられるようなケアが必要となる。また、こうした安全が確保される環境では、子どもの自由権や教育権が保障されないなど、子どもの養育環境として権利侵害にさえ当たる要素が含まれることから、緊急一時保護の期間は数日間とされるべきである。延長する場合には、延長の必要性をチェックする手続きを導入するべきである。

(2) アセスメントのための一時保護

一時保護の今一つの機能であるアセスメントは、子ども及び家族の支援計画の作成にとって非常に重要な意味を持つ。緊急一時保護からの移行も多い。アセスメントのための一時保護を行う場合には代替養育として、家庭同様の養育環境で養育されるべきである。一時保護時には、従来の行動診断のみならず総合的なアセスメントが求められる。現在の一時保護所は、児童相談所や他機関との共同のもとに、アセスメントセンターとしての機能を果たすことも考えられる。なお、アセスメントのための一時保護に際しては、親等にそれに要する期間を伝えられるよう、計画的な保護が求められる。

(3) 治療的ケアの必要性

上述のように一時保護は子どもにとって精神的危機をもたらす可能性がある。また、そうした時期には、それまでの不適切な養育に由来する行動上の問題や精神的反応が顕著になる場合もある。一時保護を提供する場においては、子どもに対する共感的傾聴を

基本とし、成育歴や被虐待体験に焦点を当てた治療的(therapeutic)なケアが必要となることが多い。

2) 一時保護を行う場

(1) 一時保護を行う場の選択

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。特に、子どもが反対の意思を明確に表明している場合は、子どもの権利制限に当たることは明らかである。ただし、子どもの権利制限にあたるとしても、開放的空間では子どもの福祉を守ることができず、引き続き行動を制限する必要がある場合には、子どもの権利保障の観点からその必要性を客観的な立場から判断する手段として司法の関与が望ましい。平成 29 年改正法附則において施行後 3 年を目途とした見直し規定があることから、その時点までに実態を調査して、子どもの権利保障のための司法関与を進めるべきである。当面は、福祉制度として基準と手続きを定めるべきであり、国はその方法を提示すべきである。なお、現行法の下でも、「児童福祉法と少年法の関係について」(昭和 24 年 6 月 15 日厚生事務次官通知)、「児童福祉法において児童に対し強制的措置をとる場合について」(昭和 25 年厚生省児童局長通知)を見直し、児童福祉法第 27 条の 3 による強制的措置の申し立てを活用するなどにより、緊急一時保護をする場合の司法手続保障をなしえるとの意見もあった。

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できるのが望ましいが、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。

また、障害のある子ども、医療的ケアを必要とする子どもも家庭環境が必要なことから、そのような子どもたちを一時保護できる里親等を養成する必要がある。

(2) 一時保護里親の創設

一時保護の場は特別な場合を除いて家庭と同様の環境が望ましく、乳幼児は里親等への委託を原則とすべきである。しかしながら、一時保護になる子どもは、その心理的身体的アセスメントがない状況での保護であり、一時保護中の行動観察も担うことを考えると、一時保護里親には養育里親とは異なる専門性が求められ、一時保護里親としての里親類型を創設すること及び、児童相談所やフォスターリング機関(後述)からのバックアップ体制も重要である。また、原籍校への通学が望ましいため、できる限り校区単位

に一時保護里親が登録されていることが望ましい。

(3) 一時保護専用施設の在り方

一時保護になる子どもの場合は、様々な行動上発達上の問題を持ち合わせている場合も多く、また、これらの特徴がアセスメントされていない状況であるため、施設養育が選択される場合が多くなる。その場合であっても、できる限り良好な家庭的環境であることが原則であり、原籍校に通学できる配慮も必要である。

なお、長期入所児童と一時保護児童が混在する施設環境は、双方への影響が大きいいため、一時保護専用の施設あるいは居室とすべきである。また、質の高いアセスメントと治療的ケアが行われるよう、子どものニーズに応じた十分な職員配置が求められる。

3) 一時保護時の養育及びケア

一時保護は、多くの子どもにとって家族からの別離や養育者の喪失をもたらすものである。そのため、一時保護においては、離別体験や喪失体験を直接扱うケアが必要となる。また、一時保護から代替養育へと移行する子どもに対しては、新たな養育場所に関する情報の提供、養育環境の変化に対する不安、家族との生活を失うことに対する悲しみなどに対する丁寧なケアが必要となる。こうしたケアにおいては、子どもの怒り、悲しみ、絶望感、無力感等を十分に表現できることが重要となる。

一時保護や代替養育への移行などのソーシャルワークの提供においては、常に子どもの意見を尊重することが求められる。こうした支援に対して、子どもが否定的な意見を持つ場合も少なくないが、その際には、家族に関する情報を含め、関係機関が子どもの意向に沿わない判断をした理由を詳細に提示し、子どもの納得が得られるよう、尽力しなければならない。

一時保護においては、上述のように、子どもの行動上の問題や精神的問題が顕著になることが少なくない。また、里親や施設で行動上の問題等が顕著であるために一時保護される子どもも少なくない。そのため、一時保護の場においては、子どものニーズに応じて、こうした問題を軽減するための治療的なケアが提供される必要がある。

つまり、代替養育において一時保護時は最も手厚いケアが必要とされていることを考えると、一時保護所や一時保護委託施設の人的配置の増加及び一時保護里親とチームとなれるフォスタリング機関（後述）の充実が必要である。緊急一時保護のための一時保護所では、子どもの不安は最も高いものであり、少なくとも常時子ども 2 人に対して 1 人の大人がケアできる体制が必要である。アセスメント保護のための小規模一時保護所や一時保護委託施設においては、子どもがいる時間帯は少なくとも複数の勤務体制とし、子ども 3 人に大人 1 人は配置されるべきである。

また、上記のようなケアを行うためには物理的にも安心できる環境を提供し、家庭を思い出せるものを携帯させ、着の身着のまま保護された子どもの生活の質を担保できる個人

として所有できる生活用品の配布が必要である。現在は、1月単位で算定した一般生活費を日割りにしたものを1日当たりの単価として設定し、一時保護された延人数に応じて支払われている。本来、衣服や歯ブラシ等の必需品は1日の一時保護においても必要なものであり、高い不安の中にいる子どもにとって、他児が使ったものではなく、新しい必需品が支給されることは重要なケアとなる。必要な生活用品は初日に全て支給されるような制度とすべきである。加えて、児童福祉法第33条の2の2における、「児童相談所長は、一時保護が行われた児童の所持する物であつて、一時保護中本人に所持させることが児童の福祉を損なうおそれがあるものを保管することができる」という規定があるが、一部の一時保護所では、子どもにとって心理的に大切な私服やぬいぐるみまで子どもに所持させず、児童相談所長が保管する対象としていることもあるため、国は児童の権利保障の観点から、保管できるものに関しての基準を提示すべきである。

アセスメントのための一時保護では、2ヶ月程度の期間が必要となる場合がある。この間の子どもの教育権や社会への参加の権利を保障するためには、一時保護の場からの通学等の保障や子どもの社会活動への参加の機会の確保が必要となる。そのためには、里親家庭や児童養護施設等への一時保護委託など、一時保護の場の地域社会への分散化を原則とすべきである。

なお、一時保護からの家庭復帰の場合、子どもの安全を確実なものにするため、試験的帰宅を行うなど柔軟な運用を徹底する必要がある。

これらの一時保護及びそのケアの在り方とアセスメントの在り方についてのガイドラインを作成する必要がある。

4) 一時保護の質の確保、外部の評価機構

一時保護施設のケアの質が都道府県によって格差が存在することが指摘されているが、その要因の一つとして外部からの評価がなかったことがあげられる。一方、一時保護施設はアセスメントあるいは再アセスメントの場でもあり、最初からアセスメントに基づいたケア方針が決まっているわけでもなく、アセスメントや治療的ケアには高度のスキルが求められる。

このような特徴を持った一時保護施設を評価するためには、一時保護施設の特徴を十分熟知した多職種専門家集団による評価機構の創設が求められる。また、一時保護所は児童相談所設置自治体によっては一箇所というところも多く、評価機構の高い専門性を維持するためには、広域で行われる必要があり、また、その評価基準については全国統一したもので行われるべきである。国は、評価基準を定め、評価のための専門家チームを構成し、それを、「新たな子ども家庭福祉に関する専門委員会報告書」でも述べられている全国統一した子どもの福祉全体への評価機構に発展させることが必要である。そのためには、派遣にかかる費用等を考慮した費用負担を行う必要がある。

また、一時保護時のケアの特殊性及び重要性を考えると、一時保護施設の職員の研修の

強化、資格要件の設定、職員配置基準の適正化に加えてスーパーバイザーの配置が必要である。当面は現在の児童相談所運営指針における「児童養護施設に準じる」という表現から、「児童養護施設と同等もしくはそれ以上の配置」という表現に改めるべきであり、将来は緊急一時保護所及びその他の一時保護施設の最低基準を設け、スーパーバイザーは、いずれは法定化すべきである。また、そのスーパーバイザーが身に付けておくべき、知識と技能を明確化して提示し、そのスーパーバイザーの研修の質の確保は国が責任をもって行うべきである。

5) 乳幼児のアセスメント

上記のごとく、乳幼児はできるだけ里親家庭での一時保護を行うべきであるが、乳児から幼児期早期の子どものアセスメントは現状の児童相談所では困難である。児童相談所は、保健師の活用や心理士の教育を行ってアセスメント技能を確実なものにするか、もしくはそのアセスメントができる場を確保しておく必要がある。乳児院がアセスメント機能を発展させることもできるし、その技能を持った医療機関や障害児支援機関等に依頼することも可能だと考えられる。都道府県は乳幼児の代替養育に関する計画を立てる必要があるが、その中の一つとして乳幼児のアセスメント機能の確保が求められる。

4. 代替養育

1) 児童福祉法第3条の2に基づいた代替養育の在り方

国連総会で2009年（平成21年）12月に採択決議された代替的養育の指針をも踏まえ、平成28年改正法第3条の2に関して、どのように解釈すべきかを提示することが求められている。「家庭における養育環境と同様の養育環境」とは字義的には「代替養育の指針」における family-like care と誤解される可能性はあるが、家庭で養育できない子どもがまず養育されるべき環境は family based care であり、そのように解釈すべきである。それに伴い、「できる限り良好な家庭的環境」は「代替養育の指針」における family-like care 及び residential care に当たると考えるべきである。なお、平成28年改正法第3条の2において、「家庭における養育環境と同様の養育環境」もしくは、「できる限り良好な家庭的環境」でなければならない養育環境には緊急一時保護などのごく短期的な養育環境から、数年の養育環境までが含まれる。

以下はそれぞれの解釈に関しての提言である。

1. 「家庭における養育環境と同様の養育環境」とは

1) 特に重視されるべき養育に関する機能

「家庭における養育環境と同様の養育環境」は、家庭での養育が困難な子どもが対象であり、単に、虐待やネグレクトのない良好な生活基盤というだけではなく、逆境体験や離別・喪失による傷つきからの回復を促進する生活基盤となる必要がある。以下はそのために必要な養育の機能である。

- ① 心身ともに安全が確保され、安心して生活できる機能
- ② 継続的で特定の人間関係による「心の安全基地」としての機能
- ③ 生活単位としての生活基盤を提供する機能
- ④ 発育及び心身の発達を保障する機能
- ⑤ 社会化の基盤としての機能
- ⑥ 病んだ時の心身の癒しと回復を促進する機能
- ⑦ トラウマ体験や分離・喪失体験からの回復を促進する機能
- ⑧ 新たな対象とのアタッチメント形成を促進する機能
- ⑨ 発達を促し、生活課題の解決が意図的・計画的に図られる機能

ただし、こうした機能を家庭のみで遂行するのではなく、社会的資源を活用しつつ具体化することが重要である。

2) 当該養育環境とみなされる要件

上記の機能を果たすことのできる養育環境としては、以下の要件が考えられる。ただし、養育環境としての適切性は総合的に判断されるものであるため、以下は参考として考えるべき項目である。

- ① 子どもと継続的な関係を持ち、親密で信頼できる関係を形成して養育を行うことができる特定の養育者がいること
- ② 子どもの安全が守られる「家」という物理的環境が提供されること
- ③ 特定の養育者と生活基盤を共有すること
- ④ 同居する他の子どもたちと生活を共有すること。同居する子どもたちの構成が可能な限り安定していること
- ⑤ 生活が、明確な構造を持ちつつ、一方で、子どもたちのニーズに応じて柔軟に営まれること
- ⑥ 子どものニーズに敏感で、ニーズに応じた適切なケアを提供できること
- ⑦ 社会的に受け入れられる価値を共有し、かつ子どもの自律や選択が尊重されること
- ⑧ 地域社会に位置付いており、子どもと養育者が地域社会に参加していること
- ⑨ 子どもの権利を守る場になっていること
- ⑩ 養育者が、子どものトラウマや関係性の問題に関する知識と対応方法を習得しており、必要に応じて専門家の助言を求めることができること
- ⑪ 子どもの状況に応じて適切な家庭教育を提供できること

2. 「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」

上記の「家庭における養育環境と同様の養育環境」で養育することが適当でない場合とは、以下のようなものを指す。

- ① 家庭環境では養育が困難となる問題を持つケアニーズが高い子ども

例：それまでの育ちの中で他者への不信感や家庭への怒りが強く、最大限の努力を行

っても、家庭での養育が困難であり、子どもが他者や自分自身を傷つける危険性がある場合。

- ② 家庭内でのトラウマ体験や里親不調を経験した子どもで、子ども本人の家庭環境に対する拒否感が強く、「できるだけ良好な家庭的環境」の提供が適切であると判断される場合。

例：親のDVを目撃するなどによって家庭そのものに強い拒否感を持つ場合や、里親不調を複数回経験した子どもの場合などで、里親等の家庭養育に強い不安をもっているため、一時的に「できるだけ良好な家庭的環境」を提供することがその回復に有効であると考えられる場合。

*当面は以下の条件も考慮する

- ③ 適切な「家庭環境と同様の養育環境」が確保できない場合

ただし、「できる限り良好な家庭的環境」における養育は一時的なものとし、できるだけ早期に「家庭における養育環境と同様の養育環境」に移行させること。「一時的」とは、乳幼児の場合は原則として数日から数週間とし、長くとも数か月以内には「家庭における養育環境と同様の養育環境」に移行すべきである。就学後の子どもの場合も、できるだけ早く移行させることが必要であり、当面は長くとも3年、将来は長くとも1年を超えないようにすべきである。なお、子どものニーズにあわせて期間を設定すべきである。この場合、代替養育を受ける子どもにとって自らの将来見通しが持て、代替養育変更の意思決定プロセスが理解できるよう、年齢に応じた適切な説明が必要である。養育の場を変える場合には、さらに十分な説明のもと、子どもとのコミュニケーションをよくとり、子どもの意向が尊重される必要がある。また、移行にあたっては、子どもの心理に配慮した十分なケアがなされる必要がある。

3. 「できる限り良好な家庭的環境」

上記2. の条件の子どもに適用する養育環境は、「家庭における養育環境と同様の養育環境」では提供できない機能を有するものであり、子どもの状況によって適用すべき環境は異なる。従って、ここではその機能に関する原則を提示する。

1) 特に重視されるべき養育の機能

- ① 「家庭における養育環境と同様の養育環境」と同様の機能を有する。
- ② 「家庭における養育環境と同様の養育環境」では不利益が生じる子どもへの適切なケアの機能があること。そのケアは、子どもの個別のニーズに応ずるもので、他者への信頼感や自尊感情の回復を含めた、子どもの逆境体験による影響からの回復につながり、「家庭における養育環境と同様の養育環境」での生活を可能にするとの指向性を有する必要がある。

2) 当該養育環境とみなされる要件

- ① 生活の単位は小規模であること。具体的には、子どもの人数は最大で6人までとし、

困難な問題を抱えた子どもがいる施設は、4名以下で運営できるようにすべきである。

また、子どものニーズに応じて養育できる専門性を持った養育者が、夜間を含め子どもが在宅する時間帯では複数名で対応できることが必要である。

- ② 子どもの最善の利益のために満たせない要件を除き、「家庭における養育環境と同様の養育環境」の要件を満たすこと
- ③ 集団規則などによらない個々の子どものニーズに合った丁寧なケアの提供が行えること
- ④ 養育者は複数となってもそのケアの在り方は一貫しており、養育者の頻回な変更がおこなわれないこと
- ⑤ 子どもの権利が保障されていること
- ⑥ そのケアによって家庭同様の養育環境での養育が可能になれば、家庭同様の養育環境に移行するものであり、この環境からの社会的自立は例外的であること
- ⑦ ただし、年長児等でこの環境からの社会的自立がやむを得ない場合は適切な自立支援及びアフター・ケアが行えること

3) 生活単位を集合させる必要がある場合

専門職の即時の対応を必要とするなど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は地域に分散させず生活単位を集合させることもあり得る

4) 養育以外に必要な機能

「できる限り良好な家庭的環境」においては、ソーシャルワーク組織として子どもと家庭を支援する以下の機能も求められる。なお、そのためには、グループを媒体としてソーシャルワークを展開する実践の場としての機能を持つための個別化の視点、人材育成とソーシャルワークスーパービジョンのシステム化が必要となる。

- ① 福祉専門職間及び他の専門職と協働して子どもと家庭を支援する機能
- ② 実家庭への復帰や家庭と同様の養育環境に移行する場合の移行期のケアや家庭へのケア及び社会的養護からの自立へのケアの提供
- ③ 市区町村と連携した在宅支援機能や通所機能

「(国及び地方公共団体は)児童を家庭において養育することが困難であり又は適当でない場合にあつては児童が家庭における養育環境と同様の養育環境において継続的に養育されるよう…必要な措置を講じなければならない」とは、適切な支援をもってしても、親が子どもに適切な養育を提供できないと判断された場合には、子どもに、出自家庭とは別の家庭における養育を提供することを定めたものである。「別の家庭における養育」とは、特別養子縁組、普通養子縁組、及び里親養育(養育里親、親族里親、専門里親)による養育を指す。なお、家庭養育にはファミリーホームが含まれるが、その養育者が里親登録を受けている場合に限り家庭養育の一形態とみなすべきである。

「(国及び地方公共団体は)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」とは、子どもの、虐待やネグレクトなど不適切な養育に起因する行動上の問題や心理的問題が深刻な状態であり、養子縁組家庭や里親家庭といった個人的な家庭環境ではそうした行動上の問題や精神症状等に対処することができず、そのために子どもが家庭生活を営むことが不可能もしくは極めて困難な場合や、子どもの年齢が高く、子ども自身が家庭生活に拒否感をもっている場合に家庭以外の養育環境を提供することを定めたものである。「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。ただし、ケアニーズが高い子どもが入所する状況になれば、4 人以下で運営できるようにすべきである。なお、この原則は児童養護施設のみならず、一時保護を担う施設、児童心理治療施設、児童自立支援施設にも当てはめる。この場合、子どもの個々のニーズに見合った地域資源の活用という、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。なお、ここでの「生活単位」とは、食事や入浴、余暇活動等の日常生活がその空間の中で完結しているいわゆる一般の家庭の生活単位を指す。

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。また、そのような施設への入所期間は一般の代替養育に比べて更に短期間に限定すべきである。

なお、上記特別な場合を除く、施設（ユニットケアや施設内グループケアを含む）は、「できる限り良好な家庭的環境」として見なすことができないため、このような形態の施設の新たな設置（改築）計画は慎重に検討されなければならない。

このような形態的变化は適切な子どもの養育を可能にするためのものであり、形態的に変化させるだけではなく、形態の変化に伴う養育の在り方が変化して、一人一人の子どもにあったケアを提供するケアの個別化の視点を重視しなければならない。なお、上記小規模施設は子どものニーズに合わせた多様な小規模施設が求められている。

上記のごとく、子どもに代替養育を提供する場合、家庭による養育（養子縁組、里親養育）を優先して検討することになるが、それに加え、将来的に実の親による養育が望めない場合、子どもの身分の法的安定性の確保のため、養子縁組を第一選択とする。子どもの精神的・行動上の問題の故に個別家庭での養育が困難と判断された場合には、小規模施設が選択肢となる。小規模施設では、最大 3 年程度を目処に、家庭養育の移行できるよう、子どもの問題の改善に向け努力する。

なお、代替養育を提供する場合には、子どもと向き合い、アドボケイトの配置も視野に入れ、十分に話し合っできる限り理解し、納得した形で提供することが重要であることは言を待たない。

国は児童福祉法第3条の2による養育環境を実現するための移行の過程において、子どもの不利益が決して生じないように、十分に配慮した取組を行うべきである。また、これまで、子どもの福祉のために尽力してきた施設職員等を含め、今後の子どもの福祉を担う、意欲のある貴重な人材を確保していくためにも、これらの者の理解と協力が得られるよう、国は丁寧な説明を尽くしていくべきである。

特に年齢の低い子どもほど家庭の養育環境と同様の養育環境を必要としていることを考慮して、乳幼児から「原則家庭養育」を達成すべきである。

2) 永続的解決に向けたソーシャルワークにおけるプランと養育プラン

現時点では、代替養育となった子どもには「自立支援計画」が立てられることになっている。しかし、代替養育は永続的解決に向けたソーシャルワークが必要な時期であり、そのソーシャルワークにおけるプランと、子どものニーズに応じた養育を行うためのプランが立てられるべきである。例えば、ソーシャルワークにおける家庭復帰プランは親・子ども・家庭・地域のアセスメントに基づき、親や家庭支援の頻度・内容・担う機関や人材の計画、その計画の効果の評価方法、子どもと親の再統合に向けた計画などが含まれ、児童相談所が責任をもって計画し、施設や里親と共有し、実行すべきであり、養育プランは子どもの発達や心理的状況に応じて、子どもの傷つきからの回復をも図る計画などであり、施設や里親が責任を持って計画し、児童相談所と共有して、実行すべきである。いずれも連動して行い、少なくとも3~4か月に1回はモニタリングして見直すべきである。

上記の内容を児童相談所運営指針に反映させるとともに「子ども自立支援計画ガイドライン」を改訂して、上記のソーシャルワークにおけるプランと養育プランに関するガイドラインを作成すべきである。

3) ケアニーズに応じた措置費・委託費への移行

現状の措置費は、里親類型や施設類型により一律になっている。つまり、子どもがそのような類型に当てはめられているのである。子どもによってケアのニーズは様々な程度であり、子どものケアニーズによって措置費や委託費が定められるべきである。現行の被虐待児受入加算費のように虐待を受けていた子どもかどうかによって加算するのではなく、子どものニーズを適切に把握する方法を検討し、これに基づく加算を行うべきである。つまり、年齢、行動上の問題、心理的問題、医療的ケアの必要性などに基づき、ケアニーズの内容や程度による措置費及び委託費の加算制度を導入する必要がある。それにより、施設類型に子どもを合わせるのではなく、子どものニーズによるケアが提供されることとなる。そのためには、国は早急にケアニーズの内容や程度による加算制度に関する検討を開

始するべきである。なお、ケアニーズの高い子どもには、子ども 1 人に対して職員 2 人を配置することができる措置費が支給される制度とすべきである。また、ケアニーズの高い子どもの施設（小規模化された施設）は 4 人を単位とすべきである。

4) フォスタリング機関事業と里親制度の充実強化

平成 28 年改正法において、里親のリクルート・研修・支援を含めた一貫した過程が都道府県の責任として規定された。代替養育の多くの部分を里親制度で担うためには、里親委託を量的に増やすだけが目標ではなく、質の高い里親養育が求められる。この点を踏まえつつ、最重要課題の 1 つである里親のリクルートについては校区単位での里親登録を目標にすべきである。一方、現在の里親制度は、いわゆる里親不調や未委託里親の問題が指摘されており、根本的な改善策が必要である。

多様で多数の里親を育成していくためには、幅広くリクルートを展開し多くの申込者の中から、里親として適切な人材を登録するプロセスが重要である。そのためには、リクルートに関して専任できる人材と十分なコスト、アセスメントと登録前研修に関しては、その手法の開発と、専門性のあるソーシャルワーカーが求められる。リクルートから登録に至るまでのプロセスを丁寧に行うことで、子どもとの適切なマッチングと養育里親の強み弱みに配慮した委託後支援が可能になる。

子どもを委託した後の支援は、登録プロセスで得た里親の特徴を踏まえた支援が特に重要であり、原則として子ども担当の児童福祉司ではなく、個々の里親を担当するソーシャルワーカーが担うべきである（里親へのスーパーバイジングソーシャルワーカー）。また、委託後の研修についても、里親養育の質を高めるプログラムの開発が求められる。

従来、里親委託は家庭復帰が困難あるいは不可能な場合に選択される傾向があった。しかしながら、代替養育への措置を家庭環境と同様の養育環境を原則とすると、家族との交流や家庭復帰の可能性がある子どもも当然里親委託の対象となる。平成 28 年改正法により盛り込まれた第 48 条の 3 において、里親に対しても親子関係再構築支援を行うものとされたことも踏まえて、里親委託中の子どもと実家族との面会交流を保障し、家庭復帰に向けての支援を行うことが求められる。しかしながら、里親委託ケースの中には、面会交流の場を私的空間である里親家庭としない方が望ましい場合も多く、子どもと実親の面会交流の場や面会交流の構造化及びその場所への子どもの移送方法を保障する仕組みが求められる。

代替養育は原則として永続的解決までの一時的なものであり、措置を行った児童相談所は家庭復帰あるいは養子縁組、中でも特別養子縁組といった永続的解決を目標としたソーシャルワークを行わなければならない、その計画は里親と共有される必要がある。また、親族里親や養子縁組里親への措置変更、実親や親族への家庭復帰（措置解除）にあたっては、子どもに十分な説明と準備が必要であると共に、委託解除前後の養育里親に対する説明と準備、サポートが欠かせない。

里親のリクルート、登録から子どもの委託、措置解除に至るまでの一連の過程及び委託後の里親養育（一連の包括的な業務をフォスタリング業務と呼ぶ）は、里親とフォスタリング業務を行う組織がチームを組みながら行うことで質の高いものとするのが求められる。そのため、フォスタリング業務を包括的に行う機関（以下、フォスタリング機関）は十分な専門性と経験を積んだ多職種人材からなるソーシャルワークを集団で行う組織であることが必須である。そのようなフォスタリング機関の最小単位は、統括責任者、リクルーター、アセスメントワーカー、スーパーバイジングソーシャルワーカー、心理職（兼任も可）、等で構成される。

現行のフォスタリング業務は、主として児童相談所が単体で、あるいは、民間の里親支援機関や里親支援専門相談員と連携して担っているのが現状である。里親不調という子どもにとって新たな心の傷となる状況を防ぐためにも、フォスタリング業務が専門性の高いソーシャルワーク組織として成熟していくことが必要であり、担当者が長期にわたって従事し、継続的で一貫したチームを形成することが欠かせない。

一方で、リクルートから委託後支援までフォスタリング業務を社会福祉法人や NPO 法人等の民間機関に委託する方法（フォスタリング機関事業）も考えられる。他の形態の支援機関と異なり、包括的な業務を一貫して行うことで里親とチームを組みやすいメリットがある。また、民間ならではのリクルート手法によって、児童相談所単体よりも多様な里親を開拓するメリットもある。さらに一部の業務ではなく、一連の過程に関与することで、民間フォスタリング機関が専門性を培い高度な実践が可能となる。

都道府県に義務付けられたフォスタリング業務に関し、上記のような在り方を詳細に提示し、その普及を図ることは喫緊の課題である。早急に施策を推し進める必要がある。

また、里親制度が社会的養護の大きな部分を担っていくことを考えると、全ての学区に里親が存在することが求められ、また、現在の里親の種類の在り方や、それに応じた研修体系や委託費の在り方を見直すべきである。新設すべき養育里親の類型としては、ショートステイに特化して登録し、市区町村とフォスタリング機関が連携して利用できるショートステイ里親や一時保護を受ける一時保護里親など類型も必要である。また、親子（母子）への生活を提供して子どもの安全と親の安定を図る里親や、あるいは医療的ケアの必要な子どもや行動障害のある子どもなどを対象にし、一定の専門性を有した者が養育に専念して行う里親が考えられる。これらの里親類型は、里親養育への専念を義務化する一方（里親養育の職業化）、相応の委託費が支払われることによって安定した委託が期待できる。さらに、多様な里親類型を創設していくことで、里「親」の名称も変更すべきである。

上記のケアニーズに応じて、フォスタリング機関への公費負担、ファミリーホーム及び里親への委託費を決定する仕組みを導入すべきである。

5) 代替養育を担う児童福祉施設の在り方

上述の平成 28 年改正法により盛り込まれた第 3 条の 2 に基づき、施設もすべてが「でき

る限り良好な家庭的環境」でなければならないとされた。その外形的在り方は上述したが、その重要な視点は、個々の子どものニーズに合った養育を行う個別化の具現化である。しかも、平成 28 年改正法に基づけば、家庭と同様の養育環境で養育困難な子どものみが対象になるため、高度なケアが必要となる。従って、それが実現できる人的配置、及び人材育成が必要である。

上記のように、子どものケアニーズの内容や程度による措置費の加算制度が導入されるべきであり、そのような制度が導入されれば、子どものニーズに合った多様な小規模施設が創設されることとなり、子どもが現在の施設種別に合わせて措置される形ではなく、子どものケアニーズに合わせた代替養育体系を構築することができる。最多で 6 人までの子どもを養育する地域分散された小規模施設では、少なくとも子どもが施設にいる時間帯は複数のケアワーカーが養育できる措置費が支弁されることが基礎となる。

なお、ケアニーズが非常に高い場合は、定員を最大 4 人、子ども 1 人に職員 2 人が配置される小規模ケア（生活単位）を基準とする。この場合、心理職や医師、看護師など多様な専門職の即座の対応が必要な場合は、地域に分散せずに生活単位が集合することもあり得るが、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。現在の児童心理治療施設、児童自立支援施設、障害児入所施設、児童養護施設、乳児院の本体施設が、ケアニーズが非常に高い子どもをケアする場合は、このような形態に移行できるようにすべきである。医療機関への通院が多くなることが考えられるため、通院に係る人件費が加算される制度も必要である。最低月 2 回以上の医師の訪問相談を受けられるような体制とすべきである。

社会的養護として位置づける措置による在宅支援から代替養育まで子どものニーズに応じて継続的・連続的に支援するために、施設は、入所機能のみならず、アセスメント機能、相談・通所機能、在宅支援機能及び里親支援機能を付加するなど、多機能化することが求められている。さらに、こうした施策の充実の進行と併せて、現状の社会的養護の種別体系の再編も視野に入れて行くことになる。

障害児入所施設においては、家庭で養育が困難である子どもの入所も多い。個々の子どものニーズに応じた養育や家庭環境調整を適切に実施するために、家庭支援専門相談員などの配置が必要である。

一方、貧困やひとり親家庭の増加や特定妊婦の増加などから、代替養育に準ずる形として、母子や父子で入所できる施設体系も求められる。乳児院や母子生活支援施設が担ったり、他の法人が担うこともできるような体系が構築され、地域に開かれた生活単位となる必要がある。そのような体系を構築する施策プランを早急に提示すべきである。なお、現行の母子生活支援施設は DV からの保護が重要な役目となり、その結果、それ以外の母子の入所が制限されるなどの問題も生じている。母子生活支援施設は、地域に開かれた施設として、妊娠期から産前産後のケアや親へのペアレンティング教育や親子関係再構築など専門的なケアを提供できるなど多様なニーズに対応できる機関となることが求められる。

子どものパーマネンシー保障については平成28年改正法により、第3条の2で国と地方公共団体の責務が明示され、第48条の3で乳児院、児童養護施設、障害児入所施設の長や里親等の責務も示されている。さらに法改正後の通知や里親委託ガイドライン等では乳幼児の家庭養護原則が示されている。子どものパーマネンシーを保障する新たな社会的養育システムの構築にあたっては様々な変化が必要とされるが、子どものニーズと介入効果、またその影響を考慮すれば優先すべき課題の一つは乳幼児の施設養護における多機能化・機能転換であるといえる。乳幼児の施設養護は、乳幼児家庭養護原則により家庭復帰、特別養子縁組、里親委託を前提とした一時的・経過的対応として位置づけられる。これに従えば施設養護におけるケアの個別化を施設の中だけで実現しようとするのではなく、施設がフォスタリング機関事業を受託し里親と養育チームとして協働することにより、施設の外の里親委託としてケアの個別化を実現するような多機能化や機能転換も進められるべきである。このようなフォスタリング機関事業以外にも、最優先されるべき家庭維持等予防的介入として市区町村の児童家庭支援拠点事業との連携や特定妊婦の支援強化(親子ホームとしての機能付加も考えられる)、さらに養子縁組機関との連携強化やその実施機関となること等も今後の乳児院の多機能化・機能転換として考えられる。

施設養護でなければ提供できないケアとして、今後何が残されるべきか十分検討する必要もある。たとえば、虐待された子どもや障害のある子どもに対するアセスメントや緊急一時保護等が考えられる。特に乳幼児の一時保護におけるアセスメントは児童相談所のみでは困難であり、現行資源の中では乳児院が担う必要があるため、乳児及び実親と実家庭に関するアセスメントを引き受けるアセスメントセンターとしての役割を担うことも考えられる。アセスメントの一部は地域と連携して保健師や医療機関との連携も視野に行われることが期待される。また、子どもの早期の永続的解決(パーマネンシー保障)のため、特別養子縁組に移行すべきか、実親への再統合の方向性を考えて、一時的な代替養育を行うかを判断することが必要となる。一時的な代替養育の場合は、子どもには適切な里親養育、実家庭にはアセスメントに基づいた集中的な治療やケアが行われ、親子関係構築のための支援計画が立てられる必要がある。

このように現在の家庭養護では提供できない専門性の高い個別化された新たな乳幼児施設ケアを実施するにあたっては、質的にも量的にもこれまで以上の人員配置や施設定員設定等の検討が必要になると考えられる。さらに、乳児院の多機能化・機能転換にあたっては、乳幼児の社会的養護ニーズが各地域で異なり、これまで各乳児院が担ってきた役割や機能も異なることから、各都道府県や市区町村、他の関係機関等との協議が必要とされる。地域の現状を評価しながら、子どもの早期パーマネンシー保障を第一に考え、各乳児院の多機能化・機能転換や、他の関係機関等に必要とされる変化について包括的に検討し、詳細な計画を立てたうえでそれを実践する必要がある。また、このように多機能化・機能転換し地域において新たな役割を担う乳児院については名称変更し、その後もその新たな役割を継続して担えるような仕組みを作らなければならない。乳児院の多機能化・機能転換

の過程で子どもの生活の場が変わる場合には子どもに及ぼす影響に十分留意し、時間をかけた段階的な移行とする必要がある。

6) 施設養育に求められる高度な専門性

上述のように、児童養護施設等の児童福祉施設は、家庭と同様の養育環境では養育が困難な子どもたちを養育することになる。こうした子どもたちの多くは、実父母等との生活において虐待やネグレクトなどの不適切な養育を経験してきていたり、主たる養育者との分離や喪失を体験してきている。子どもたちは、こうした養育体験等に起因するトラウマ関連障害やアタッチメント(愛着)に関する問題を抱えていることが少なくない。従って、施設養育は、子どもたちの呈する複雑な行動上の問題や精神的、心理的問題の解消や軽減を意図しつつ生活支援を行うという、治療的養育を基本とすべきである。

従来の施設養育の実践から、虐待やネグレクトなどの不適切な養育を受けた子どもたちの多くが、親や家族との関係において、怒り、悲しみ、無力感などの否定的な情緒を抱えていたり、「見捨てられ不安」とそれに起因する親・家族への「しがみつき」などの複雑な関係性の問題を抱えていることが示されている。従って、施設養育は、子どもが深刻な行動上の問題等を持っていたとしても、裏切りや喪失を繰り返し体験してきた子どもを真に抱える(すなわち、施設が『抱える環境』(holding environment)となる)とともに、子どもの抱える家族との関係性の問題等の解決を目指した支援を提供しなくてはならない。その際には、単に親子の交流や面会を促進するという視点ではなく、不適切な養育に至った経過や力動を親自身が自覚し、その問題点に関して子どもに謝罪するなど、子どもの支援のために親ができることを模索するという観点に立つ必要がある。

上記のような治療的養育の提供や家族問題への支援は、子どもや家族の個々の支援ニーズに基づいて行われる、極めて個別性の高いものであり、集団力動に過度に依存した養育や、個別的关系性を軽視した養育は不適切である。従来のルールによる集団管理に依拠してきた生活のあり方も根本的に改めて、子どもと、生活支援を担う養育者(ケアワーカー等)との関係性に基づく生活の展開を図る必要がある。

このように、児童福祉施設には、トラウマやアタッチメントに関する理解とこれらを認識した生活支援、日常生活において表現される子どもの問題行動への対応技術、家族の抱える問題(家族病理)に対する深い理解とそれに基づく子ども・家族への支援など、極めて高度な専門性が求められると言える。

7) 代替養育における養育の質の確保

(1) 代替養育を担う人材の研修方法

上記のような代替養育を構築するには、養育の質を高める必要がある。里親のリクルート直後から始まり、代替養育を行う困難さなども含めて研修が行われる必要がある。また研修は継続して行われる必要がある。里親の研修はフォスタリング機関が担うこと

になるが、それが展開されるまでは、都道府県が責任を持つフォスタリング業務として確実に行われなければならない。なお、研修は講義のみではなく、子どもの年齢に応じ、里親同士による実践的な実習等が行われるべきである。

児童福祉施設での代替養育は、日々の生活から成り立っており、それを担う人材の育成のための方法は、単なる講義中心の研修のみでは困難である。代替養育の意味を含め、ソーシャルワークの文脈の中で子どもたちの抱える生活課題や発達の積み残しを明確化（アセスメント）し、解決するための専門性を高める研修の体系化を構築すべきである。

児童福祉施設内においても、研修体制を整える必要がある。個人育成シートを作成し、施設長等と個別の育成面談を行い各自の目標を設定する。そのうえで、共に育つという意識を育てる OJT、派遣研修による知識習得という位置付けの OFF-JT を駆使しながら到達目標に向かっての学びの場を提供しなければならない。

また、児童福祉施設は、研修体制を充実させると同時に、自主的な学習意欲を向上させるための SDS（セルフデベロップメントシステム）を推奨したり、キャリアパス等を整えることにより、働き甲斐のある職場を目指す環境作りにも取り組むべきである。加えて、ユニット化された環境下で、子どもが不適切なケアを受けたり、担当ケアワーカーを孤立させないために、ケースカンファレンスや専門職とのコンサルテーションの定例化や、ケアのモニター（スーパーバイザーが日々の記録の確認をしたり、直接ユニットを訪問する等）を行い、随時スーパーバイズが適正に行われるなどのスーパービジョン体制も充実させ、人材育成に尽力する必要がある。

（２）子どもの意見表明権の保障、アドボケイト制度の構築

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イトをつける制度が求められる。

現在でも、親権を行う者のない子どもや親権を行使することが不可能な場合等についてその福祉のため必要があるときは、児童相談所は家庭裁判所に対し未成年後見人の選任を請求しなければならないと規定している。実際は児童相談所長や施設長が親権代行を行っている場合もある。この場合、措置権者やサービスを提供している者が親権を代行するというのは、アドボカシーの観点からは適切と言えず、少なくとも親権を行う者がいない子ども等については未成年後見人の選任を積極的に行うべきである。

また、特別な配慮を必要とする、何らかの障害のある子どもや性的マイノリティの子どもなどについて、差別されることがあってはならず、このような子どもに対し、児童福祉施設の職員や里親等は適切な対応ができるような技能を身につけるようにする必要がある。

(3) 移行期のケア

代替養育は永続的解決ではなく限られた期間の養育である。従って、ケアを受ける場所の移行が生じる可能性が高くなる。そのような移行期は子どもにとって最も不安が高くなる時期であり、現在の環境の喪失体験であり、次の養育の場への適応が必要となる時期である。そのような時期こそ、子どもに十分な説明をし、子どもの意見を聞き、子どもの尊厳を大切にし、子どもが無力感を持たないような配慮が必要である。加えて、突然の環境の変化ではなく、新しい環境との行き来を行う等、少しずつステップを踏んで新しい環境への適応がしやすいような方法も取り入れるべきである。

国は、里親養育においても施設養育においても行われるべき移行期のケアの在り方に関して、上記の養育プランのガイドラインに含めて提示すべきである。

(4) 自立に向けた支援

代替養育から直接自立することは限られているが、養育を行うに当たっては常に自立を意識した支援が必要である。子どもの自尊感情を高め、他者との関係を構築する能力を身につけ、日々の生活能力を高めることが自立に向けた支援となる。国は、それらの内容も養育プランのガイドラインに含めるべきである。

(5) 子どもの出自を知る権利の保障と記録の在り方

代替養育を受けることになった子どもたちには、実親や保護される前の保護者について、また当該措置の必要性及び新たな養育環境の適切性に関する記録が保存され、子どもが一定年齢に達した後はその閲覧を求める権利を認めるべきである。知る権利を担保するためには代替養育を担う施設や里親においても、少なくとも、対象の子どもが亡くなるまで記録を法人が責任をもって保存すべきである。法人が解散するために保存ができなくなる時には、その施設に過去に在籍していた者に通知する、措置した児童相談所や都道府県等で一括して保管するなどして、保存に努めるべきである。

また、本来、子どもについての情報・記録は子どもが持つことが必要である。特に母子手帳に記載されている情報は養育においては欠かせないばかりでなく、子どもの将来にとって必要である。代替養育においては母子手帳を大切にし、紛失している場合は母子手帳に記載されるべき情報（妊娠・出生情報、成長発達の情報、予防接種情報など）を入手し、その情報を子どもに与えられるべきである。また、それらの情報を含め、子ども一人ひとりのつながりのある育ちを保障するため、「育てノート」を活用するなどして、胎児期からの生活の記録を取り、保存すべきである。

5. 代替養育を必要とする子どもと特別養子縁組

1) 要保護児童を対象とした養子縁組制度の在り方

「児童虐待における司法関与及び特別養子縁組制度の利用促進の在り方に関する検討会」

では、特別養子の年齢要件、審判の申立権・実親の同意等の成立要件、子どもの出自を知る権利、養子縁組成立前後の養親や子どもに対する支援、行政と民間養子縁組機関の支援体制の強化・連携・協働等の在り方に関する提言がなされている。特別養子縁組の実施やその体制の確保に当たって、この提言をできるだけ早期に実現させることが必要である。またその趣旨も踏まえ、以下の点を実現すべきである。

(1) 養親・養子に関する情報の一元化

管外又は都道府県を越えた他の児童相談所と連携・協働して養親の確保に努める児童相談所もあるが、養親確保の努力が曖昧なまま、国際養子縁組が行われている実態もある。ハーグ国際養子縁組条約（日本は未批准）では、国際養子縁組は国内で養親を見出せない場合のみに認められており、国内で養親を探す努力を最大限に行う必要がある。同条約では、養親や子どもの情報を一元化し、広域的にマッチングできるシステムを奨励するとともに、記録保存、養子・養親候補者情報の管理を行う中央管理当局及び養子縁組機関の監督権限のある当局を規定しており、国内の養子縁組体制の充実を求めている。

平成28年改正法により、養子縁組後の支援も含む養子縁組相談支援が都道府県の業務に位置付けられ、児童相談所では養親希望者の登録、養親としての適格性の判断が行われ、養子縁組後の養親子について一定の把握が求められている。養子縁組後に支援継続が困難な理由として、児童相談所では、里親会からの退会、養子縁組成立後の里親登録抹消、養親からの支援拒否が、民間養子縁組機関では、転居後の住所の不明が挙げられている。今後、各都道府県の中央児童相談所で他の児童相談所及び民間養子縁組機関の情報を一元的に管理するなどにより、転居者を把握し、養子縁組後の支援を確実に提供できるようにする必要がある。

(2) 連携体制

実親が出産後の養育を断念した場合には、妊娠相談機関と養子縁組機関、医療機関との連携が重要である。行政機関等への抵抗感が強い妊婦には、養子縁組機関が一貫して関わる場合も多いが、妊娠相談機関と養子縁組機関とは原則として別の組織又は担当者であることが望ましい。一時は養子縁組を考えたものの、実親が自ら育てることを決心した場合には、市区町村の母子保健、子ども家庭相談、精神保健福祉等の関係部署との連携や要対協の活用などによる支援が必要である。

子の実親の決断は、地域の支援体制にも影響される。実家による支援が望めない実親には、実家に代わる支援機能をもつ拠点が必要である。これについては、妊娠中から、子の実親を支援するための里親の活用も考えられる。養親による監護の直前の子どもの居住場所は、児童相談所の場合、児童養護施設等が多い一方、民間養子縁組機関では、ベビーシッターが最も多く、期間は20日未満である場合が多い。この場合、同居児童の

届出が必要なく、子どもを状況把握が困難な不安定な状況に置くこととなるほか、その期間を短くするために実親の意思決定や養親の準備が不十分な状態での委託を急かす側面もあるため、里親に一時保護委託する等の方策も検討されるべきである。

こうした点から、子どもや実親の保護については原則として児童相談所等の公的機関と連携し、民間養子縁組機関とは独立した機関が保護を行うことが、実親の意思決定支援を中立的に行う上で重要と考えられる。

(3) 社会的養護としての要保護児童の養子縁組、児童相談所の養子縁組相談体制と行政と民間養子縁組機関の整合性

養子縁組希望者の里親登録については児童相談所によってばらつきがあり、これが養子縁組成立までの経済的支援の格差を生んでいる。一方で、民間養子縁組機関の場合、養親への経済的支援はなく、手数料を求められる場合が多い。

こうした実態を踏まえ、社会的養護としての養子縁組の位置付けや養子縁組と里親の意義の明確化、養子縁組の促進、養子縁組後の支援の促進などのため、児童相談所でも民間でも養子縁組機関で共通した養子縁組前委託費の創設など養親の経済的負担の軽減方法について検討が必要である。

(4) 養子縁組の提供の拡大

現在、養子縁組家庭の提供は乳幼児に限定されている傾向にある。また何らかの障がいのある子どもや医療的ケアが常態的に必要な子どもなど特別なケアが必要な子どもに家庭と同様な環境を提供することが困難な状況である。学童期以降の子どもや特別なケアを要する子どもの養子縁組家庭の提供の在り方について諸外国の状況等を参考に検討する必要がある。こうしたニーズをもつ子どもの縁組に関しては、例えば社会的養護として捉え、経済的支援や養子縁組後の継続的支援の提供などが考えられる。

2) 特別養子縁組を含む養子縁組成立前後の養親や子どもに対する支援

(1) 子どもの出自を知る権利

子どもの出自を知る権利の保障については、断片的な事実情報ではなく、子どもの年齢に応じた方法で幼少期からのストーリーとして伝える必要があり、これが子どものアイデンティティや自尊感情など、生きていく上での土台を形成することになる。実親との生物学的な親子関係は残るが、子どもはそのことを知り、場合によっては実親との交流を継続することが子どもの権利であるという考え方もある。

ストーリーの情報源は、児童相談所や民間養子縁組機関の記録、裁判所の審判書や調査官の記録、実親の手紙や手記、戸籍等があるが、例えば、児童相談所及び民間養子縁組機関における記録保存の年限が「永年」とされているのは児童相談所の6割、民間養子縁組機関の8割に留まること、直系卑属として記載がないと戸籍を閲覧請求できない

こと、裁判所資料の保存が有期であることなど保存等の在り方が課題として指摘されてきた。また、民間養子縁組機関が廃業した場合の記録保存にも課題があることから、記録の一元的管理が必要である。

思春期以降、養親との関係がこじれ、養親から養子であることを突然告げられ、戸籍情報などに養子がアクセスするケースもある。子どもが自らの出自を知ることによる利益と実親の知らされないことによる利益とをどのように調整すべきか、さらに検討が必要である。

(2) 養親希望者の登録過程

平成 28 年改正法において、養子縁組里親が法定化され、名簿への登録が必要となり、欠格要件が設けられることとなった。

① 養親希望者の研修

養親希望者の研修は、行政と民間養子縁組機関との連携による実施も考えられる。研修は、養親希望者にとっては養子となる子どもの特性や発達への理解を深め、子どもへの関わり方を習得する機会に、養子縁組機関にとっては養親希望者の強みの把握など貴重な情報収集の機会となる。

② 養親希望者の家庭調査、適性の評価方法、登録システム

児童相談所は、里親の登録に当たり都道府県児童福祉審議会に意見を聴くこととされているが、民間養子縁組機関でも、外部の有識者を含む審査会等により客観的に登録の可否を判断すべきである。また、研修や登録に関する児童相談所と民間養子縁組機関との連携も必要である。

(3) 養子縁組成立後の支援

平成 28 年改正法で、養子縁組里親が法定化され、子どもの福祉として位置付けられた。上述のごとく、社会的養護にある子どもの養子縁組は縁組のプロセスからその生活が安定するまでは社会的養護として位置づけ、支援が適切に行われる必要がある。そのためには、その支援に関する費用も補助される必要がある。上述のごとく、在宅措置や通所措置が公的補助の対象となるとすれば、その制度を活用することも考えられる。一方、民間養子縁組機関を通しての特別養子縁組の場合でも、妊娠から出産までは経験しておらず、途中からの養育となる特殊性を有していることもあり、研修や支援が提供されるべきである。

① 子どもへの支援

養子縁組をした子どものニーズに応じた支援が適切に提供される必要がある。例えば、養育里親として提供されていた支援が養子縁組によって中断されることなく、支援が続けられることが必要である。また、養子から出自を知りたいとの相談があった場合には、養子縁組機関は、丁寧に相談支援を行い、養子の状況を踏まえ、実親の情

報提供が子どもの最善の利益となるか、適当な時期か等について適切に判断し対応する必要がある。

② 実親への支援等

養子縁組成立後、実親が子どもを手放したことを悔やんだり、面会交流を希望する場合には、養親子の状況も考慮しつつ、実親への支援を検討する必要がある。

実親が子どもとの面会交流を求めた場合の対応については、あらかじめ一定のルールを提示しておく必要がある。子どもにとって養子縁組後の実親の状況も重要な意味を持つことを踏まえ、実親の心理的支援、経済的支援、就労支援、生活支援等必要な支援の情報提供などを行う。

③ 養親家庭への支援

養親の適格性を疑われないよう悩みを抱えこむこと、身近に同様の養親子家庭がないこと、養子であることを子どもに言えないことなど、養親特有の悩みがあることを踏まえ、養親への相談支援体制が必要である。養子縁組機関が自ら養子縁組後支援を行うと同時に、当事者会、里親支援機関、児童家庭支援センター、子育て支援に係る行政機関など適切な支援機関との協働や引継ぎが必要である。

民間養子縁組機関が遠隔地の養親にあっせんし、定期的・継続的な支援が難しい場合には、養子縁組成立前から他の支援機関と養親との関係をつくり、支援を引き継ぐことも必要である。

6. 自立支援（リービング・ケア、アフター・ケア）

代替養育の目的の一つは、当該の子どもが成人になった際に社会において自立的生活を形成、維持しうる能力を形成し、またそのための社会的基盤を整備することにある。自立的生活に必要な社会的基盤と基本的考え方は、前述のとおりである（Ⅲ-1-7）。加えて代替養育下にあった子どもの自立支援については、①強い制度的枠組みのもとで養育されたこと、②原家族の支援機能が脆弱であり、ほとんど期待しえない場合があること、③アイデンティティ形成、対人関係の形成に困難を抱える場合があること、等に留意する必要がある。

児童福祉法の対象年齢は18歳であり、代替養育にある子どもの場合も原則として18歳で支援が終了することとなる。これは支援の必要性の観点ではなく、一定の年齢に達したことで支援が終結することになり、自立支援の観点から問題がある。この点については、「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」報告書でも指摘され、本検討会においても継続的支援の在り方について議論されてきた。

1) 自治体（児童相談所設置自治体）の責任の明確化と制度的枠組みの構築

これまで自立支援は、児童養護施設、里親等の代替養育機関、アフター・ケア機関に委ねられてきた。これらの場での自立支援機能を強化すると同時に、代替養育の場に子ども

の措置をした自治体の責任の明確化と包括的な制度的枠組みの構築が必要である。

この制度的枠組には、①自治体における退所者支援の担当部署の設置と専門職配置、②措置解除後の支援の在り方を含む自立支援計画の策定、③措置解除時の関係機関合同会議と支援計画の確認、④支援計画の実行における自治体と施設・里親、アフター・ケア機関等の役割分担と連携、⑤措置解除後、一定年齢までの定期的な面談と相談機会の確保、⑥退所者の地域移動等に対応しうる自治体・関係機関連携、⑦自立支援ガイドラインの策定と共有が含まれている必要がある。

こうした制度的枠組みの構築の一環として、平成29年4月より「社会的養護自立支援事業」が実施されているが、これは任意の予算事業にとどまっている。これに明確な法的根拠を与え、自治体の責務とするための法改正、法制度の整備が必要である。

2) 自律・自立のための養育の在り方と進路保障

自立的生活を営む能力の形成に関して、代替養育の場における養育は以下を考慮する必要がある。①自律の基盤としての養育者とのアタッチメントと信頼関係の形成、②生活管理能力と「支援を求める力」の形成、③原家族との関係の整理と再構築、④親密圏での暴力（性暴力を含む）と加害・被害の回避に関する知識・態度の醸成、⑤職業意識の形成、⑥社会保障、労働法規等、市民的権利の知識と活用能力の形成、⑦代替養育を離れたのちの支援の在り方についての理解と支援者との面談、信頼関係の形成。

進路保障の在り方として、代替養育の場において以下を考慮する必要がある。①後期中等教育段階までの教育の保障、②高卒後の進学・修学機会の保障と経済的支援、③職業訓練、就労機会の確保、④ステップハウス等の整備と活用。

3) 地域生活の支援

代替養育を離れたのち、地域における継続的支援に関して、以下が考慮される必要がある。①一定年齢までの定期的な面談と相談機会の確保、②社会保障、医療サービス等、社会制度の利用の支援、③地域生活開始の初期費用の支給と日常生活能力の形成、④金銭管理の支援と債務問題の回避、⑤暴力被害（性暴力を含む）時の早期介入と支援、⑥法的支援の保障と弁護士費用等の確保、⑦職場定着の促進と離職時の生活支援。

また、特にパートナーとの家族形成、妊娠と出産（本人・パートナー）時は、生活が大きく変動し、新たな生活の形成と子どもの養育に関する支援が必要であることから、より集中的な支援の構築と母子保健、子育て支援等の他制度へのつなぎと活用が重要である。

こうした地域生活における継続的支援を有効に機能させるための、社会資源の整備と配置が必要である。特に、①アフター・ケア事業・施設等の退所後の地域生活支援機能の強化と予算措置、人的配置、②住居の確保と自立援助ホーム等、居住型資源の整備が考慮される必要がある。

また、ケア・リーバー（社会的養護経験者）と支援者のつながりを強化するための方策

の検討と予算化（たとえば交通費の支給、誕生日等記念日の行事、出産時の祝い金等）が検討されるべきである。

4) 当事者の参画と協働

自立支援は当事者の参画と協働を基本原則とする。

参画過程において十分に支援される必要もあり、場合によってはアドボケイトを伴った参画も考慮されるべきである。

十分な情報の提供と説明、意見を述べる機会の確保、意見交換の保障、リービング・ケア・自立支援計画の策定と意思決定の過程・支援の振り返りへの参加等が、参画と協働の内容を構成する。

当事者の参画と協働は、当事者の権利行使の形態であると同時に、自己を形成し、能動的に生活を構築する能力と社会関係の形成の過程である。

当事者団体の形成を促進し、活動を支援する制度的取組が必要である。

当事者の意見を制度・政策形成に反映させる制度的枠組の構築が必要である。

7. 子どもの権利を守る評価制度の在り方

1) 児童福祉領域機関の評価制度の在り方

社会的養護や児童相談所のソーシャルワークは、措置制度をベースに行われており、しかも、選択肢は限られているため、競争原理は働かずサービスの質の保障が担保されない。そこで、質の高い社会的養護と児童相談所のソーシャルワークを確実に保障するためには、専門性を持った第三者による評価が必要となる。それを実現するためには全国で統一された評価機構を創設することが必要である。一時保護施設に対する専門評価チームを作り、それを発展させて、評価機構を創設すべきである。

評価対象施設は、代替養育施設だけでなく、一時保護所や児童相談所、児童相談所から通所措置が委託される児童家庭支援センター、今後新設を検討しているフォスタリング機関事業を担う機関（フォスタリング機関）を含める必要がある。

2) 子どもの権利を守る制度構築の必要性

日本における子どもの権利擁護の多くは相談対応を行っていることが多いが、それにとどまらず、日本全体での子どもの権利擁護の状況を適切に評価していくことが必要であり、将来的には、全ての分野に対してその二つの機能を持った子どもの権利擁護を推進する組織が必要である。

現時点で少なくとも子ども家庭福祉の分野において子どもの権利擁護が適切になされているかどうかを判断する制度の構築は急務である。何故なら、子ども家庭福祉、特に児童相談所は子どもの権利擁護の最後の砦であり、児童相談所及び代替養育の場において子どもの権利擁護の状況を判定し、相談に乗り、適切な対応をしていくことが求められている。

「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」報告書でも、その制度の構築が必要とされ、早急を実現するためには児童福祉審議会の活用が提言された。それを受けて、児童福祉審議会がその任を果たせるように児童福祉法が改正された。特に、これまで子どもの側からの不服申し立てが困難であった、児童相談所の決定及び一時保護に関して、申請を受け付けて審査を行うべきである。ただし、子どもが自ら相談することは必ずしも容易ではない。各地の弁護士会などと協議の上、子どもの代理を保障すべきである。自らの権利を主張できないような場合には、児童相談所の決定及び一時保護に関して、子どもの権利擁護に疑義を持つ関係機関が、要対協の総意として、児童福祉審議会に調査を申請できる制度とすべきである。

また、社会的養護を受けている子どもに関しては定期的に意見を傾聴し、意見表明支援や代弁をする訪問アドボカシー支援などが可能になる子どもの権利擁護事業や機関を創設することが必要である。

8. 統計の充実、データベース構築及び調査研究

子ども家庭福祉に関する国の役割として、現状を把握し、よりよい制度を構築していくことが「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」報告書で提言されている。

この報告書に記載されている新しい社会的養育ビジョンを実現していくためには、今後の市区町村の子ども家庭福祉の充実による代替養育ニーズの増加も考慮に入れながら、代替養育を必要としている子どもの数、必要な里親委託数、必要な養親数、それを支えるために必要な児童相談所職員数等を割り出していくことが必要である。適切な統計を取って、その可視化を図っていく必要がある。

また、児童相談所や市区町村の相談種別の統計などの現在の統計は、現状に合っていない項目名であったり、それぞれの項目の定義が明確でないなど、統計として多くの問題を抱えている。日本の状態を把握し、海外とも比較することが可能で、時間的推移をとらえられることができ、それによって施策や対応を向上させていくことができるような適切な統計の在り方が必要である。その方針をもとに、児童相談所業務に関する統計、子ども虐待に関する統計、代替養育に関する統計、など全ての統計を早急に見直す必要がある。特に、子ども虐待に関する統計は通告先が児童相談所と市区町村など複数になっているため、日本における虐待通告数を算出することができず、子ども虐待対応施策を作成したり、その効果を判定するのに支障をきたしている。国際比較にも耐えられる虐待統計が必須である。

さらに、地域の子どもの権利擁護を促進するためにも支援の評価を行うためにも、一時保護及び措置された子どものデータベースを構築することが求められる。個人情報保護を行いつつ、データベースを構築する方法を提示する必要がある。社会的養護に関するデータベースシステムについては、公的機関でもある都道府県が自治体内の基本的データを集積して分析検討するとともに、例えば、国立児童自立支援施設（以下「国立施設」）に送付

し、国立施設がその全国データを分析検討するといったシステムも考えられる。また、国立施設においては、社会的養護に関する実践的研究などを行ってきたが、法改正により、国は要保護児童の健全育成に資する研究を推進することが規定されたことを踏まえ、その責務として、研究機能を強化し調査研究を継続的に実施するための体制づくりを行う必要がある。

加えて、「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」報告書で提言された「全ての子どもの死の検証」(CDR)は平成29年改正法の衆議院厚生労働委員会附帯決議でも制度の導入を検討することとされており、法整備も含めて、制度構築を行うべきである。

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で関係性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。

IV. 新しい社会的養育ビジョンの実現に向けた工程

「新たな子ども家庭福祉に関する専門委員会」報告書による児童福祉法の抜本改正を受け、社会的養育の新しいビジョンを実現するためには改革が必要であり、施策を大きく動かさなければならない。その改革を速やかに行うためにはそのための工程が重要である。

児童福祉法第3条の2の家庭養育の原則を実現するためには、まず、①家庭維持のための市区町村を中心とした支援体制を早急に構築しつつ、②代替養育における施設養育から家庭養育への移行の徹底を、計画性をもって図らなければならない。市区町村の支援体制が充実することによって、将来的には代替養育に至る子どもの数を減少させる方向性が必要ではあるが、初期には見えにくい虐待の発見の増加などによって、代替養育が必要となる子どもの数は増加する可能性がある。加えて、永続的解決を目指すソーシャルワークに関しても、虐待の再発を防ぐ家庭復帰計画の実現と養子縁組の増加に時間がかかることを考慮に入れると、この数年間は代替養育を必要とする子どもの数は増加することを見越しておく必要がある。

従って、まず最初の数年間は、市区町村の体制整備と並行して、里親のリクルートから支援及び永続的解決を図るフォスターリング機関事業による質の高い里親養育体制の確立を最大のスピードで実現することによって、里親委託の拡充を図ることを最優先課題とし、特に就学前の子どもの代替養育における里親原則の実現を図る必要がある。そのためには、現在乳幼児の代替養育の主たる担い手となっている乳児院の多機能化・機能転換も必要である。一方で、前述の代替養育を必要とする子どもの数の増加を見込めば、学童期以降の施設入所可能枠は一定期間維持していく必要がある。しかし、市区町村の家庭維持の支援

及び永続的解決に向けた体制整備を図ることにより、その効果が出てくると考えられる時期には代替養育を必要とする子どもの数はピークを過ぎて減少していくことが期待できる。その時期に本報告書のビジョン、つまり子ども中心の養育が実現できるように、早急に子どものケアニーズに応じた措置費の支弁の在り方を検討して実現し、施設養育を「できる限り良好な家庭的養育環境」に近づける方策をとるとともに、施設の多機能化・機能転換が図られるべきである。

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べきである。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の整備を確実に完了する必要がある。

具体的には、実親支援や養子縁組の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（代替養育を受けている子どものうち里親委託されている子どもの割合）の向上に向けた取組を今から開始する必要がある。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%以上を実現すべきである。

加えて、平成 28 年改正法における子どもの権利の保障を確実にするために、権利擁護に最も問題があると指摘されている一時保護に関する改革に早急に着手し、概ね 5 年以内には本報告書に述べられているような、子どもの権利保障が行き届いた一時保護に改革すべきである。その一時保護を含め、措置という子どもが選べない子ども家庭福祉機関に関する評価体制を構築しなければならない。子どもの権利擁護としての児童福祉審議会の審議は早急に確立される必要があるし、子どもの福祉に関する専門的評価機構の構築に着手しなければならない。また、子どもの参加権を確実なものにするためのアドボケイト制度の構築も急務である。

そして、何より子どもの権利擁護の要となる児童相談所の機能強化は喫緊の課題である。本年度から開始された各種研修の効果判定と研修の向上が図られ続けなければならない。また、平成 28 年改正法に基づき、中核市・特別区が施行後 5 年を目途に児童相談所を設置できるよう計画的支援がなされ、通告窓口の一元化が 5 年以内に行えるような情報共有を含めた制度改正を行い、調査・保護・措置に係る業務と支援マネジメント業務を分離する機能分離が計画性をもって進められていく基盤を作る必要がある。

このような計画が適切に行われていくかどうかを判断する根拠となる統計やデータベースの整備にも着手しなければならない。特に、児童相談所や市区町村の業務統計、通告窓口が複数になっていることによって総数すら把握できない虐待関連統計の整備はこの数年間に行われる必要がある。

なお、現在の都道府県推進計画は「社会的養護の課題と将来像」に基づいて、なされたものである。しかし、「社会的養護の課題と将来像」には P9 に述べた限界があり、平成 28

年の児童福祉法抜本改正を踏まえた「新しい社会的養育ビジョン」に基づき、それを推進する計画を立てる必要がある。その際には、代替養育に関し、国際的な調査も参考にする必要がある。なお、都道府県の推進計画の見直しは平成 30 年度末までとし、公開することが必要である。

いずれの項目も予算の確保が必要になる項目については、国は必要な財源や予算確保に向けて最大限努力して実現することが必要である。

以下は項目ごとの責任母体と時間的在り方を示したものである。

1. 代替養育

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永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)

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すとともに、ショートステイ里親・一時保護里親・親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 33 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)
- ・児童相談所等が実施するフォスタ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リング機関職員などを対象とした業務に関わる研修制度の充実【国】(平成 32 年度)
- ・フォスタ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、家庭養育推進計画（フォスタリング機関事業を平成 32 年度末までに創設して、家庭養育を推進する計画※）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、原則家庭養育（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 50% を達成する計画

3) 乳幼児（就学前）の代替養育と乳児院の改革

- ・乳幼児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）
- ・一定の内容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 2 名を配置するなど十分な職員の配置基準とする。さらに、その生活の場は小規模で地域分散化されたものであり、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固有の機能や新たな事業を明確にし、乳幼児及び家庭を支援するセンターとしての機能の詳細を提示すると共に、乳児院の名称を変更（法律改正までは通称とする）する。【国】（平成 33 年度）
- ・都道府県等は、乳幼児の受け皿となる家庭養育の推進と乳児院の機能転換を図る乳幼児家庭養育移行計画（平成 30 年度から入所時の里親優先を推進し、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、現場関係者を含めたプロジェクトチームを発足させ、フォスタ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取組を実施【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。）

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（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）に応じた措置費の加算制度の導入（再掲）【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、従来の施設タイプの在り方について見直す。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 6 人)・地域分散化を原則とし、少なくとも子どもが施設に存在する時間帯は常時複数のケアワーカーが配置される程度の措置費とすることを基礎とする。ただし、ケアニーズの内容や程度において高度専門的なケアが必要な場合は、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が存在する小規模施設(それぞれの生活単位で生活が完結する形態が集合したもの)で対応する(心理士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原則とする。児童自立支援施設でも、ケアの個別化が保障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)
- ・施設の多機能化・機能転換(入所ケアの高度化、家庭復帰児童養育支援機能、一時保護・ショートステイ機能、フォスターリング機関事業、児童家庭支援センターなど)を促進する在り方の提示【国】(平成 29 年度)
- ・都道府県等は、学齢以上の子どもの代替養育を必要とする子どもの総数、ケアニーズ毎の人数などを把握すると共に、家庭養育や施設養育を必要とする子どもの人数、施設の適切な配置数について平成 41 年度までの計画※を作成。同時に、施設を多機能化・機能転換して当該都道府県全体として機能するように計画する。【都道府県】(平成 30 年度に計画立案)。

※概ね 10 年以内を目処に里親委託率 50%を実現する計画

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枠拡大【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、施設の一時保護定員枠の設定【国】(平成 30 年度)
- ・一時保護実施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)
- ・一時保護委託を受けた施設もしくは里親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

における緊急一時保護期間の設定及び延長時の手続保障制度の創設【国】（平成 32 年度より実施）

- ・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、一時保護専用施設・一時保護委託里親の必要数、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 5 年計画）を策定。【都道府県】（平成 30 年）。5 年後には、緊急一時保護とアセスメント一時保護の平均入所期間及び原籍校に通学できる学齢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）
- ・並行して、一時保護所における子どもの権利擁護状況の研究事業（一時保護解除時の無記名アンケート調査など）【国】（平成 30～32 年度）

6) 永続的解決（パーマネンシー保障）

- ・永続的解決に向けたソーシャルワークの在り方を児童相談所運営指針に明示。都道府県別の家庭復帰率と養子縁組の状況、代替養育期間を公表【国】（平成 29 年度）
- ・児童相談所において、パーマネンシー保障のための家庭復帰計画、それが困難な時の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概ね 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、申し立て手続きなど）【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）
- ・養親希望者の増加を図り、養親希望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）
※概ね 5 年以内に現在の養子縁組数の倍増を図る計画
- ・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、児童相談所及び民間養子縁組あっせん機関で共通した養子縁組前委託費の創設など養親候補者の経済的負担の軽減、児童相談所及び民間養子縁組あっせん機関間連携の構築【国】（必要な財源を確保し、できるだけ早期に実現）
- ・子どもの出自を知る権利を保障できる記録の永年保存を確実に行う制度を構築【国】（平成 30 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 対応の閉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)

2. 児童相談所改革

1) 中核市・特別区の児童相談所設置

- ・各都道府県にある中核市・特別区が児童相談所を設置できるような支援方法を計画し、平成 33 年度までに中核市・特別区が児童相談所を設置できるようにする【都道府県】(平成 30 年度に詳細計画を作成する)
- ・そのために必要な制度的な支援を国が行う【国】(平成 29 年度～)

2) 通告窓口の一元化

- ・通告窓口を一元化する場合には通告を受ける機能を児童相談所、市区町村以外にも、都道府県庁が行えるように制度を改正する【国】(平成 33 年度)
- ・一元化された窓口として必要な情報(これまでの通告に関する情報など)及び窓口の対応の在り方を提示する【国】(平成 33 年度)
- ・一元化された窓口が設置される場合の職員研修の構築及び財政的支援を行えるように提示する【国】(平成 33 年度)
- ・上記の状況を踏まえた各都道府県の一元化された通告窓口計画【都道府県】(平成 33 年度)

3) 児童相談所の機能分化

- ・調査・保護・アセスメント機能と支援マネジメント機能の機能分化の在り方を検討し、検討結果を踏まえた人員配置を含む体制の在り方を提示【国】(平成 30 年度)
- ・上記を踏まえ、児童相談所の機能向上に関しての改革を調査・保護・アセスメント機能と支援マネジメント機能への機能分化も含めて実施する計画を作成【都道府県】(平成 31 年度)

4) 在宅措置・通所措置

- ・在宅措置・通所措置に関する活用の徹底【国】(平成 29 年度)
- ・在宅措置・通所措置の事例集の作成【国】(平成 30 年度)

- ・在宅指導措置件数を委託先ごとに集計して公表【都道府県】（平成 30 年度より）
- ・通所措置制度を創設し、在宅措置・通所措置に係る公費制度を創設【国】（必要な財源を確保し、できるだけ早期に実現）

5) リーガルソーシャルワークの充実

- ・平成 29 年改正法による司法関与の利用に関して、児童相談所運営指針に書き込むとともに、ガイドラインを Q&A も含めて提示【国】（平成 29 年度）
- ・平成 29 年改正法に関わる、一時保護審査、保護者指導への司法関与について、その件数と成果・問題点を全国レベルで調査する【国】（平成 31 年度）。上記調査結果や児童相談所の体制の整備の状況等を踏まえ検討し、必要な措置を講ずる【国】（平成 33 年度）。
- ・児童相談所に配置される弁護士を対象とした研修制度の検討・確立【国】（平成 31 年度）
- ・全ての児童相談所への弁護士配置を 5 か年計画【都道府県】（平成 33 年度）
- ・児童相談所への弁護士配置状況を公開【国】（平成 29 年度より）

6) 人材育成

- ・今年度より行われている児童福祉司スーパーバイザー研修及び社会福祉主事等の任用前研修及び児童福祉司研修の実施状況の集計及びその効果判定を行う【国】（平成 29 年度より）
- ・オンザジョブトレーニングの在り方を検討し、効果判定を行う【都道府県】（平成 30 年度より）

3. 市区町村の子ども家庭支援体制の構築

- ・本報告書に基づき、各市区町村が都道府県とともに、妊娠期から自立まで、及びポピュレーションアプローチから在宅措置・通所措置委託といったハイリスクアプローチまで、子ども家庭支援の全体構想を構築し、都道府県がそれを集約する【都道府県】（平成 31 年度）なお、その構想を策定するにあたって、保健と福祉の協働及び教育との連携、保健師の役割が適切に組み込まれているものとする。
- ・市区町村は、上記構想を平成 36 年度までに実現することとし、都道府県はそれをモニタリングし、支援を行う【都道府県】（平成 36 年度まで）
- ・市区町村の財政基盤の強化のための支援を行う【国】（必要な財源を確保し、できるだけ早期に実現）
- ・市区町村子ども家庭総合支援拠点の全国展開を支援するチームの創設【国】（平成 30 年度（5 年程度継続））
- ・市区町村間の情報共有システムのサポート【国】（平成 32 年度）
- ・在宅支援サービス強化の一環として、子どもへの直接的支援事業（派遣型）の創設【国】（平成 31 年度）

- ・ショートステイの利用促進のため、ショートステイ定員枠を子ども人口比で設定【国】(必要な財源を確保し、できるだけ早期に実現)
- ・自宅からショートステイ先への送迎及び通学送迎加算を設定【国】(必要な財源を確保し、できるだけ早期に実現)
- ・児童家庭支援センターの経費に関して、現行の事務費及び相談支援件数に応じた補助に支援内容を加味した経費が支払われる仕組みを検討し、児童家庭支援センターを児童福祉施設及び他の法人が設置することを誘導する【国】(平成30年度以降)
- ・児童相談所管内に人口規模に応じて1か所以上の児童家庭支援センターを設置する計画を策定【都道府県】(平成30年度までに計画を策定し、平成41年度までに設置)
- ・都道府県が行っている要対協専門職研修の効果をモニタリングして、研修の向上を図る【国】(平成30年度より)
- ・研修対象を市区町村子ども家庭総合支援拠点の職員に広げる【都道府県】(平成30年度より)
- ・保育所等における保育の質の向上及び子ども家庭支援機能として、保育士の職員配置の改善を目指すとともに、調査・研究等も行いながら、研修の充実等を通じて保護者支援・子育て支援に対する専門性の向上に取り組む。また、子どもの発達の問題や養育機能の問題に悩む家庭が増加していることから、保護者支援、子育て支援の向上に向けて、保育所等におけるソーシャルワークの機能について、今後の調査研究等を踏まえ検討する【国】(平成29年度以降も継続的に実施)
- ・経済的に困窮している妊婦への妊娠検査にかかる費用などの支援体制【国】(必要な財源を確保し、できるだけ早期に実現)
- ・24時間365日の妊娠相談【国】(必要な財源を確保し、できるだけ早期に実現)

4. 自立支援

- ・「社会的養護自立支援事業」の広報の強化、実施の促進【国】(平成29年度)
 - ・ケア・リーバー(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・リーバーの地域移動等に対応しうる自治体・関係機関連携の枠組みの検討【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)
 - ・施設における退所者支援、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・リーバ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離職、疾病入院等、困窮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)

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・リーバ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)

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・里親、代替養育を行う施設・里親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)

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広報する【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、要対協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)

7. 統計改革、検証、データベース構築及び調査研究

- ・ 児童相談所及び市区町村で使われている業務統計を見直し、現状に合っている形で定義を明確にした統計に変更するため、変更案とその定義を提示し（平成 29 年度）、一部の地域で新統計をモデル的に試行し（平成 30 年度から）、全国での統計を変更する（平成 35 年度）【国】
- ・ 特に、虐待統計に関しては、海外との比較も行えるよう、児童相談所と市区町村への通告件数等、統計項目を検討して定義を明確にし（平成 29 年度）、一部の地域でモデル的に試行し（平成 30 年度から）、新たな統計を開始する（平成 35 年度）【国】
- ・ 一時保護及び代替養育や在宅措置を行った子どものフォローができ、プライバシーが守られるようなデータベースの構築を検討（平成 29 年度）し、そのデータを集めて検討できる研究が行える機関に集約できるシステムを構築（平成 33 年度を目指す）【国】
- ・ 児童相談所、市区町村の子ども家庭福祉、一元化された通告窓口などが通告情報を共有できるデータベースを構築して、都道府県に提示【国】（平成 34 年度）
- ・ 上記データベースを用いた都道府県の対応を開始する【都道府県】（平成 35 年度）
- ・ Child Death Review (CDR) に関して、厚生労働科学研究（平成 28～30 年度）と併行して、実現のために省庁横断的に検討を進め、法的整備も含めた制度の在り方について検討を行い（平成 31～32 年度）、それに基づき実現を図る【国】
- ・ 子ども虐待、非行及び社会的養育に関する調査研究の基盤を強化する【国】（平成 32 年度）

「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」の開催について

1. 趣旨

平成28年5月27日に成立した「児童福祉法等の一部を改正する法律」(平成28年法律第63号)により新設された児童福祉法第3条の2において、児童が家庭において健やかに養育されるよう、保護者を支援することを原則とした上で、家庭における養育が困難又は適当でない場合には、まずは養子縁組や里親等への委託を進めることとし、それが適当でない場合には、できる限り、児童養護施設等における小規模グループケアなどの良好な家庭的環境で養育されるよう、必要な措置を講ずることとされている。

また、平成28年3月に取りまとめられた新たな子ども家庭福祉の在り方に関する専門委員会の報告(提言)において社会的養護の利用者等に対する継続的な支援の仕組みの整備が必要とされており、具体的な制度の検討について言及されている。

このため、厚生労働大臣の下に検討会を開催し、改正児童福祉法等の進捗状況を把握するとともに、「新たな子ども家庭福祉」の実現に向けた制度改革全体を鳥瞰しつつ、新たな社会的養育の在り方の検討を行うこととし、併せて、これを踏まえ「社会的養護の課題と将来像」(平成23年7月)を全面的に見直す。

2. 検討事項

次に掲げる事項を含め、社会的養育の在るべき姿を検討。「社会的養護の課題と将来像」(平成23年7月)を全面的に見直すことにより、新たな社会的養育の在り方を示す。

- (1) 改正児童福祉法等の進捗状況を把握するとともに、「新たな子ども家庭福祉」の実現に向けた制度改革全体を鳥瞰
- (2) 改正児童福祉法を踏まえた社会的養育の考え方、家庭養護と家庭的養護の用語の整理・定義の明確化
- (3) (2)を踏まえた地域分散化も含めた施設機能の在るべき姿
- (4) 里親、養子縁組の推進や、在宅養育支援の在り方、これらを踏まえた社会的養育体系の再編
- (5) (2)～(4)を踏まえた都道府県推進計画への反映の在り方
- (6) 児童福祉法の対象年齢を超えて、自立支援が必要と見込まれる18歳以上(年齢延長の場合は20歳)の者に対する支援の在り方

3. 構成等

- (1) 構成員は、別紙のとおり。
- (2) 座長は、必要に応じ意見を聴取するため、関係者を招聘することができる。

4. 運営

- (1) 厚生労働大臣が、学識経験者及び実務者等の参集を求めて開催する。
- (2) 庶務は、厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課において行う。
- (3) 原則として公開とする。

新たな社会的養育の在り方に関する検討会構成員名簿
(五十音順、敬称略)

- | | |
|----------|--|
| 相澤 仁 | 大分大学福祉健康科学部 教授 |
| 井上 登生 | 医療法人井上小児科医院 院長 |
| ◎ 奥山 眞紀子 | 国立研究開発法人国立成育医療研究センター
こころの診療部長 |
| 加賀美 尤祥 | 社会福祉法人山梨立正光生園 理事長
山梨県立大学人間福祉学部 特任教授 |
| 上鹿渡 和宏 | 公立大学法人長野大学社会福祉学部 教授 |
| 塩田 規子 | 社会福祉法人救世軍世光寮 副施設長 |
| 伊達 直利 | 社会福祉法人旭児童ホーム 理事長 |
| 西澤 哲 | 山梨県立大学人間福祉学部長 |
| 林 浩康 | 日本女子大学人間社会学部 教授 |
| 藤林 武史 | 福岡市こども総合相談センター 所長 |
| ○ 松本 伊智朗 | 北海道大学大学院教育学研究院 教授 |
| 山縣 文治 | 関西大学人間健康学部人間健康学科 教授 |

◎：座長、○：座長代理

(合計 12名)

「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」開催経過

(平成 28 年)

- 第 1 回 7 月 29 日 (1) 検討会の開催について
(2) 改正法施行に向けたロードマップと進捗の確認
(3) 「社会的養育」についての議論のポイントと進め方
(4) その他
- 第 2 回 9 月 16 日 (1) 各検討会・ワーキンググループの開催状況の報告及び法改正後の進捗状況の確認
(2) 関係団体等からのヒアリングの進め方
(3) 関係団体からのヒアリング
・全国児童養護施設協議会
・全国乳児福祉協議会
・全国母子生活支援施設協議会
・全国情緒障害児短期治療施設協議会
・全国児童自立支援施設協議会
(4) その他
- 第 3 回 10 月 7 日 (1) 各検討会・ワーキンググループの開催状況の報告及び法改正後の進捗状況の確認
(2) 論点の中の社会的養護に関する議論
(3) 関係団体等からのヒアリング
・全国保育協議会
・大阪市
・公益社団法人 家庭養護促進協会
・全国自立援助ホーム協議会
・「非行」と向き合う親たちの会 (あめあがりの会)
・CVV (Children's Views and Voices)
・特定非営利活動法人 IFCA (International Foster Care Alliance)
(4) その他
- 第 4 回 10 月 21 日 (1) 各検討会・ワーキンググループの開催状況の報告
(2) 論点の中の社会的養護に関する議論
(3) 関係団体等からのヒアリング
・全国児童相談所長会
・公益財団法人 日本知的障害者福祉協会
・全国児童家庭支援センター協議会
・公益財団法人 全国里親会
・一般社団法人 日本ファミリーホーム協議会
・特定非営利活動法人 キーアセット
(4) その他
- 第 5 回 11 月 18 日 (1) 各検討会・ワーキンググループの開催状況の報告及び法改正後の進捗状況の報告
(2) 本検討会の成果としてまとめるべき事項
(3) 論点の中の社会的養護に関する議論
(4) その他
- 第 6 回 11 月 30 日 (1) 関係団体等からのヒアリング
(2) 論点の中の社会的養護に関する議論
(3) その他

- 第7回 12月28日 (1)各検討会・ワーキンググループの開催状況の報告及び法改正後の進捗状況の報告
(2)論点の中の社会的養護に関する議論
(3)その他
(平成29年)
- 第8回 1月13日 (1)平成29年度児童虐待防止対策関係予算案の概要等について
(2)論点の中の社会的養護に関する議論
(3)在宅支援に関する議論
(4)その他
- 第9回 2月1日 (1)各検討会・ワーキンググループの開催状況等について
(2)在宅支援に関する議論
(3)児童家庭支援センターに関する議論
(4)その他
- 第10回 2月24日 (1)各検討会・ワーキンググループの開催状況等の報告
(2)改正児童福祉法第3条の2の解釈に基づく社会的養護（狭義）（案）について
(3)在宅支援に関する議論
(4)自立支援に関する議論
(5)その他
- 第11回 3月30日 (1)各検討会・ワーキンググループの開催状況等及び法改正後の進捗状況の報告について
(2)関係者からのヒアリング
・社会福祉法人慈愛会
(3)自立支援に関する議論
(4)その他
- 第12回 4月21日 (1)関係者からのヒアリング
・認定NPO 法人 Living in Peace
(2)一時保護に関する議論
(3)その他
- 第13回 4月28日 (1)関係者からのヒアリング
・花園大学 和田一郎准教授
(2)一時保護に関する議論
(3)その他
- 第14回 5月26日 (1)施設の在り方に関する議論等
(2)子どもの権利擁護に関する取組等
(3)その他

） (構成員によるとりまとめ（案）の分担執筆)

- 第15回 7月31日 (1)とりまとめに向けた議論
(2)その他
- 第16回 8月2日 (1)新しい社会的養育ビジョン（案）について
(2)その他

特別養子縁組制度の利用促進の在り方について

児童虐待対応における司法関与
及び特別養子縁組制度の利用
促進の在り方に関する検討会

平成 29 年 6 月 30 日

特別養子縁組制度の利用促進の在り方について

1. はじめに

- (1) 平成 28 年 3 月 10 日に取りまとめられた「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）」において、「特別養子縁組制度の利用促進のために必要な措置」として、「関連する制度の見直しに関し、関係機関と調整の上、可及的速やかに検討を開始するべきである」とされた。
- (2) 平成 28 年 5 月 27 日に成立した「児童福祉法等の一部を改正する法律」（平成 28 年法律第 63 号）附則第 2 条第 1 項では、「この法律の施行後速やかに、児童の福祉の増進を図る観点から、特別養子縁組制度の利用促進の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」とされた。
- (3) 「ニッポン一億総活躍プラン」（平成 28 年 6 月 2 日閣議決定）においても、「特別養子縁組制度の利用促進の在り方について検討し、必要な措置を講ずる」とされた。
- (4) これらを踏まえ、平成 28 年 7 月から「児童虐待対応における司法関与及び特別養子縁組制度の利用促進の在り方に関する検討会」を開催し、議論を進めてきた。この検討会は、児童虐待の件数が増加する中で一人でも多くの子ども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、子どもの福祉の増進を図ることができるようにするとの観点から、特別養子縁組制度の利用促進の在り方を提言することを目指すものである。

本検討会では、児童相談所及び民間あっせん団体を対象に特別養子縁組に関する実態調査を実施するとともに、特別養子縁組家庭の支援者や当事者等からヒアリングを行い、検討を進めた。
- (5) 具体的には、特別養子縁組制度の利用促進の在り方については、その基本的な考え方とともに、主に以下の 5 項目を個別の論点事項として検討してきた。
 - ① 年齢要件
 - ② 審判の申立権、実父母の同意等の成立要件

- ③ 子どもの出自を知る権利
- ④ 養子縁組成立前後の養親や子どもに対する支援
- ⑤ 行政と民間あっせん団体の支援体制の強化・連携・協働、養親候補者情報の共有

2. 基本的な考え方

(1) 昨年の児童福祉法改正における以下のような趣旨を踏まえて、特別養子縁組制度の利用促進の在り方を検討する必要がある。

- ① 子どもは、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切な養育を受け、健やかな成長・発達や自立等を保障される権利を有する、と位置付けられたこと。
- ② 子どもの最善の利益を優先して考慮し、児童の年齢及び発達の程度に応じて、子どもの意見を尊重するよう努めることとされたこと。
- ③ 子どもが家庭において心身ともに健やかに養育されることを原則とし、子どもを家庭において養育することが困難な場合は、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を講ずるといった、家庭養育の原則が明記されたこと。

(2) 国連の「児童の代替的養護に関する指針」（平成 21 年 12 月 18 日国連総会採択決議）では、「児童が家族の養護を受け続けられるようにするための活動、又は児童を家族の養護のもとに戻すための活動を支援し、それに失敗した場合は、養子縁組（中略）などの適当な永続的解決策を探ること。」とされている。

(3) 里親、児童養護施設等に 3 年以上措置されている子どもは、平成 27 年 3 月現在で約 2 万人、里親や児童養護施設等のもので生活している子どもで家族と交流がない者は、平成 25 年 2 月現在で約 1 万人に及んでいる。一方で、司法統計によれば、「特別養子縁組の成立」として申し立てられ受理された事件の認容件数は、平成 27 年で 542 件である。また、厚生労働省が行った特別養子縁組に関する調査によると、平成 26 年度及び平成 27 年度において児童相談所が特別養子縁組をあっせんして成立した件数

は、それぞれ 304 件、306 件であり、単年度での一児童相談所当たりの件数は約 1.5 件となっている。

- (4) 社会的養護の選択肢の一つとして普通養子縁組制度があるが、普通養子縁組には実親や実方親族と養子の間に扶養・相続の権利義務が残り、戸籍に実親と養親が併記され、養親と養子の協議により離縁も可能である。これに対して、特別養子縁組は、普通養子縁組と異なり、法律上養親が単独の親となり養子と永続的かつ安定的な関係を形成することができる。
- (5) こうした背景を踏まえ、できる限り多くの子どもが永続的な家庭において養育されるよう、子どもの福祉の増進を図る観点から特別養子縁組制度の利用促進の在り方を検討する。

3. 議論の整理

(1) 年齢要件について

①現状と課題

ア 児童相談所における児童虐待の相談対応件数は、平成27年度に、はじめて10万件を超え、これまで以上に子どもの福祉の増進と永続的な家庭を保障すべき状況になっている。特別養子縁組は、実父母による監護が著しく困難又は不適當であることその他特別の事情がある場合において、子どもの利益のため特に必要があるときに、家庭裁判所の審判によって成立させるものである（民法第817条の7）。

イ 現行制度は、家庭裁判所に対する特別養子縁組の成立の審判の申立時に、原則として子どもが6歳未満であることを要件としている（民法第817条の5）。ただし、例外として子どもが8歳未満であって6歳に達する前から引き続き養親となる者に養育されている場合は、縁組を申し立てることができる（民法第817条の5）。

また、養親は、原則として成立の審判時25歳以上でなければならないが、夫婦の一方が25歳以上の場合は、もう一方は20歳以上であれば足りる（民法第817条の4）。養親となる者と養子となる者との間には、実親子関係と同様の一定の年齢差が保障されている。

- ウ 厚生労働省が行った特別養子縁組に関する調査によると、
- ・ 特別養子縁組が成立した事案のうち、成立時に子どもが6歳以上であった事案が、2年間で81件あった。
 - ・ 選択肢として特別養子縁組を検討すべきと考えられる事案が、2年間で298件あった。
そのうち、現在、乳児院・児童養護施設に措置されている者は219件（73.5%）、社会的措置をとったときの児童の年齢が6歳以上の事案が64件（21.5%）、年齢要件が障壁となっている事案が46件（15.4%）あった。
 - ・ 普通養子縁組が成立した子どもの年齢について、18歳未満で成立した24件のうち、成立時に子どもが6歳以上であった件数が、2年間で21件（87.5%）あった。
- エ 里親、児童養護施設等に在籍する6歳以上の子どもは、平成25年2月現在で約3万人いる。

②主な議論

- ア 上記のような現状や特別養子縁組制度の趣旨に鑑み、実父母の家庭で養育することが難しい子どもに永続的な家庭で養育される機会をより広く与えることができるようにするため、現行制度の年齢要件を引き上げることが考えられる。
- イ この観点に立って年齢要件の在り方を検討するに当たり、現行の特別養子縁組制度は、一般的に年齢が大きくなるほど親子関係の形成が難しくなることも踏まえ、上限年齢を引き上げることとした際にどのようなパターンが考えられ、それぞれにどのようなメリット、課題が存在するのかを検討することが重要である。
- ウ 特別養子縁組の養子の上限年齢の引き上げの方向性として、例えば、原則の6歳未満及び例外の8歳未満の要件の区別をしないで引き上げることが考えられる。具体的には、全ての子どもに永続的な家庭養育の機会を与えることができるよう、児童福祉法上の児童の範囲と同じ18歳未満とすることや、普通養子縁組における養子となる者など、身分行為の当事者が15歳以上の場合は、当事者本人の意思が相応に尊重されること

から、15歳未満とすることが考えられる。

このように養子の上限年齢を引き上げた場合、高年齢の子どもにも永続的な家庭で養育される機会を与えることができるメリットがある一方で、養子縁組の申立時期が遅れることのないような措置を講じる必要があることや、実父母との法的関係を断つという重大な決断を伴う養子本人の意思をどのように扱うかという課題があることにも留意が必要である。特別養子縁組の養子の年齢を引き上げる場合、親子関係を形成・継続するのは高い年齢ほど難しいとされていることを考慮すると、できるだけ早期の対応を図るべきであるとの考え方にも留意する必要がある。

エ また、養子の上限年齢を一律に引き上げるのではなく、原則6歳未満の要件を基本的に維持し、例外の8歳未満の要件を引き上げることも考えられる。例えば子どもが6歳未満の間に養育を開始し、その後養育を継続した場合に、18歳未満まで申立てを認めることも考えられる。この場合、物心がつく前に親子関係の形成を開始できる一方で、低年齢で養育開始がされないと家庭養育の機会が制限されること、児童・養親となる者・実親の地位が早期に確定しなくなり、結果として児童の福祉を害するおそれがあるという課題がある。

この他、原則6歳未満の要件を引き上げるとともに、例外の8歳未満の要件を例えば15歳未満あるいは18歳未満に引き上げることも考えられる。

オ なお、仮に養子の上限年齢を引き上げることとする場合には、現行の養親の下限年齢の在り方や試験養育期間についても検討が必要である。養親の年齢や養親子間の年齢差の在り方については、養子を養育するために必要となる現行の年齢差を踏まえて検討することが適当である。

(2) 審判の申立権・実父母の同意等の成立要件について

①現状と課題

ア 特別養子縁組の審判の申立ては、養親となる者によることとされている（民法第817条の2）。特別養子縁組の成立には、原則として実父母の同意がなければならない（民法第817条の6）。ただし、実父母がその意思を表示することができない場合又は実父母による虐待、悪意の遺棄そ

の他養子となる者の利益を著しく害する事由がある場合は、同意がなくても成立し得ることとされている（民法第 817 条の 6）。

また、特別養子縁組を成立させるには、養親となる者が養子となる者を 6 か月以上監護した状況を考慮しなければならないとされている（民法第 817 条の 8）。

- イ 厚生労働省が行った特別養子縁組に関する調査によると、
- ・ 特別養子縁組が成立した事案のうち、2 年間で、実親の同意を得る際に 220 件（22.2%）で何らかの困難が生じており、これらの事案では、特別養子縁組成立時の子どもの年齢が、成立事案全体と比べて平均で 10 か月高い。
 - ・ 特別養子縁組が成立した事案のうち、実父母の同意がないものの、実父母による虐待、悪意の遺棄等があると認められた件数が、2 年間で 17 件（1.7%）あった。
 - ・ 特別養子縁組を検討したものの成立には至らなかった事案において、養親候補者は見つかったが、試験養育期間に至らなかった事案のうち、実親の同意が不明又は実親が不同意であり縁組の成否が不確定のため、断念した事案が、2 年間で 31 件（59.6%）あった。
 - ・ 特別養子縁組を検討したものの成立には至らなかった事案において、養親候補者が特別養子縁組の審判の申立てを行う時点で何らかの問題が生じたため、特別養子縁組を断念した事案のうち、実親の同意の有無が不明又は一方の同意の確認ができなかった又は実親の同意が確認できていたが撤回され不同意を表明されたため断念した事案が、2 年間で 9 件（64.3%）あった。
 - ・ 特別養子縁組を検討すべきと考えられる事案のうち、実親の同意要件が障壁となっている旨児童相談所等から回答があった事案が、2 年間で 205 件（68.8%）あった。

なお、以上の調査結果は、特別養子縁組の手続を進めようと具体的に検討に入った児童相談所におけるものであるが、児童相談所の取組に地域差がある現状を踏まえれば、さらに潜在的なニーズがあるのではないかとの指摘がある。

- ウ 実父母の同意がない場合又は実父母の同意があるものの、後に翻されるおそれがある場合には、養親となる者による試験養育期間が順調に終わっても特別養子縁組の成立は保障されないことから養親となる者が実親との関係から審判の申立てを躊躇することがあり、また、養親となる

者による養子となる者の養育が不安定な環境下となるなど、養親となる者に大きな負担がかかっているという指摘がある。さらに、養親となる者と養子となる者の関係が一定程度構築された後、実父母が同意を翻した場合には、その安定的関係が解消されるおそれがあるとの指摘がある。

②主な議論

ア より広く、実父母の家庭で養育することが難しい子どもに福祉の増進と永続的な家庭で養育される機会を与えることができるようにするためには、実父母の同意に係る課題を解消することが必要である。とりわけ、養親となる者が養子となる者を我が子として養育する覚悟を決め、6か月以上の試験養育期間を経て特別養子縁組の審判が確定するまでの間、いつでも実父母が同意を撤回できるという特別養子縁組の成立過程の不安定さに留意する必要がある。

また、実父母の同意がない場合に民法第 817 条の 6 ただし書に該当するか否かが見通せない中では、試験養育期間が順調に終わっても裁判所でその要件が認められず養親となる者の養育環境から引き離されるおそれがあるため、養親となる者による養子となる者の養育が不安定となる。実父母の同意が特別養子縁組の成立前に撤回される場合についても同様の状況となる。

イ 特別養子縁組の手続の中で実親に養親の情報が開示される可能性があり、実親が子どもを取り戻しにくるのではないかなどの不安を養親となる者に引き起こしていること、子どもと実親との法的関係を解消するための申立てを養親となる者が行う必要があることなど、養親となる者にとって負担が大きければ大きいほど、養親になろうとする者が限定され、特別養子縁組が抑制されてしまうおそれがある。このため、特別養子縁組をさらに促進するためには、養親となる者の負担の軽減を図ることが必要と考えられる。

ウ これらの観点に立って、審判の申立権・実父母の同意等の成立要件の在り方を検討するに当たり、まずは現行の特別養子縁組制度において養親となる者のみが申立権者とされている趣旨は、養親子関係という身分関係の形成については、その当事者のみが申立権を有するという基本的な考え方に依拠しつつ、養親となる者が特定の子どもの特別養子として養育する意思を確実に担保することにあることを踏まえる必要がある。

一方で、民法が婚姻・普通養子縁組と親権喪失・特別養子縁組で異なる手続を定めていることから、特別養子縁組については身分関係と成立手続を区別すべきであり、必ずしも申立てが養子縁組の当事者に限られなければならないものではないとの考え方もあることや、社会的養護を必要とする子どもへの支援制度としての性格も有することから、特別養子縁組の成立について児童相談所長を申立権者に加える方法も考えられる。

また、縁組成立時に実父母の同意が要件とされている趣旨は、実父母による養育が望ましいという基本的な考え方や、養親となる者は審判申立てを自由に取り下げられることとのバランスの下で、子ども及び実父母の利益を保護することにあること、実父母の同意権は親権の有無に関わらず実父母が有する固有の権利であることも踏まえる必要がある。その上で、考えられる制度の見直しにおけるメリット、課題を検討することが重要である。

エ 実父母の同意の撤回を制限する仕組みを入れる方向性については、例えば、実父母の同意を書面による慎重な手続により得た上で、一定期間経過後は同意を撤回できない仕組みを設けることが考えられる。この同意に係る手続は公正証書によることが妥当であるとの意見がある一方、公正証書による手続とした場合、負担が重く逆に利用が抑制されてしまうのではないかと指摘がある。この仕組みの場合、現行制度でできるメリットがある一方で、同意撤回ができなくなることを書面による手続時に実父母が十分に納得した上で行う必要があるという課題があるほか、同意撤回の期限の後に実父母が翻意して実父母自身による養育が可能な環境を整えても実父母が子どもを養育することはできなくなることから、実父母の養育が最善であるとの考え方と齟齬が生じるという課題がある。

オ また、実父母の同意が得られないようなケースに関しては、特別養子縁組の成立の手続を2つに分け、1段階目では子どもについて特別養子縁組を適当と判断する手続とし、2段階目は特定の養親となる者との間の特別養子縁組の適否を判断する手続とすることが考えられる。加えて、第1段階の申立てをする者を養親となる者の負担を軽減するため児童相談所長とし、第2段階の申立てをする者を身分関係の形成をする養親となる者とした上で、第1段階で特別養子縁組が適当と判断された場合には、実父母の権限を停止したりすることが考えられる。この場合、実父母の同意が翻されるなどして、試験養育期間が順調に終わっても特別養

子縁組の成立が裁判所で認められないことを懸念して、養親となる者が申立てを躊躇する事態を改善することにつながるというメリットがある。

他方、第1段階で特別養子縁組が適当と判断されたにもかかわらず、第2段階で養親となる者が不在になるなどの理由によって特別養子縁組が成立しない場合もあり得るところ、第1段階以降の法律関係について、親権喪失・停止制度との違いなどの明確化を図り、子どもに不利益が生じないような制度設計にすべきという課題がある。

(3) 子どもの出自を知る権利について

①現状と課題

ア 特別養子縁組制度が昭和63年1月に開始されてから29年が経過した。この間、特別養子縁組の養子が養親による真実告知によって自らが特別養子であることを知り、出自に関する情報を求めることがあった。また、今後、特別養子縁組の養子で成人になる者が増えるに従い、出自に関する情報を求める者の数は増えるものと考えられる。しかしながら、出自を知る権利については法律上規定がないために、国・自治体・民間において保障する情報の範囲が必ずしも明確になっているとは言えず、年齢や情報のもつ機微の程度に応じて開示することが適当である範囲が定かではないという課題がある。

イ 厚生労働省が行った特別養子縁組に関する調査によると、

- ・ 子どもから出自に関する情報の提供を求められた件数は、2年間で、児童相談所において15件、民間あっせん団体において9件あった。
- ・ 特別養子縁組に関する資料について、児童相談所においては63.6%が永年保存、12%が30年保存としていた。民間あっせん団体においては84.2%が永年保存としていた。

ウ 児童相談所における文書保存期間は各地方自治体の条例等により規定され、民間あっせん団体における文書保存期間は、「養子縁組あっせん事業の指導について」(平成26年5月1日雇児発0501第3号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知。以下「局長通知」という。)により永年保管することが求められているが、全国統一した保存期間となっていないという課題がある。

なお、民間あっせん団体が事業を廃止する場合は、局長通知に基づき、団体を管轄する都道府県が文書を引き継ぎ、子ども等からの相談への対応や支援等が適切にできるようにすることが定められている。また、民間あっせん機関による養子縁組のあっせんに係る児童の保護等に関する法律（以下「民間養子縁組あっせん法」という。）第19条第1項において、事業を廃止しようとするときは都道府県又は他の民間あっせん団体に帳簿を引き継がなければならないこととされている。

②主な議論

ア 戸籍・裁判所の記録・児童相談所の記録・民間あっせん団体の記録など、それぞれの個人情報保護の法令が存在することに留意しつつ、まずは出自を知る権利を守るために必要な情報の範囲についてコンセンサスを得る必要がある。その上でこうした必要な情報の収集及び管理について、現行制度においても、できることは早急に対応することが必要である。

出自を知る権利の検討に当たっては、例えば、予期せぬ妊娠をした女性が子どもを特別養子縁組に出したとしても、将来当該子どもや実父との関係が発生することを懸念して女性が子どもを遺棄したり虐待死させるような事態を防ぐ必要があるなど、実母のプライバシーに関わる利益と子どもが自らの出自を知ることに関わる利益の調整をどう図るかという課題がある。

イ 民間あっせん団体が事業を廃止するなどの際に当該民間あっせん団体が保管する文書等が失われることがないように、文書等の一元管理など適切な移管、保管等がされる必要がある。また、特別養子縁組の養子が少なくとも成年になってから、自らが養子となった経緯などについて知ることができるようにするため、関係文書等の保管等の体制を整備した上で、これを担保できる保存期間とする必要がある。これらの場合、諸外国の例なども参考にしつつ、一元管理をする機関の設立・運営などと行政改革との関係を整理する必要がある。

（４）養子縁組成立前後の養親や子どもに対する支援について

①現状と課題

ア 現在、特別養子縁組が成立した後は、当該養親子家庭に対する特別の支援は準備されておらず、実親子家庭と同様の支援しか想定されていない。
また、一部の民間あっせん団体において、特別養子縁組の成立前の研修が不十分である。

- イ 厚生労働省が行った特別養子縁組に関する調査によると、
- ・ 特別養子縁組の成立後、養親による養育困難の訴えや虐待等の問題が生じた事案が、2年間で58件あった。
 - ・ 特別養子縁組成立後、養親に対して支援を行っているのは、児童相談所では55.0%、民間あっせん団体では75.0%、子どもに対して支援を行っているのは、児童相談所では40.7%、民間あっせん団体では60.0%あった。
 - ・ 養子縁組成立後に必要と考えられる支援の主なものとして、真実告知に関すること、継続して支援できる体制作り、発達段階に応じた相談支援が挙げられている。
 - ・ 養子縁組成立後に支援の継続が困難な理由として、里親会からの退会、縁組成立後の里親登録の削除、養親からの支援拒否、転居による住所の不明等が挙げられており、このような特別養子縁組家庭に対して、どのような対応が可能であるのか検討する必要がある。

ウ 昨年の子童福祉法の改正において、児童相談所の業務として養子縁組に関する相談・支援が位置付けられたことも踏まえ、特別養子縁組に関する広報・啓発や相談について、積極的に取り組むことが求められている。

②主な議論

ア 特別養子縁組は、社会的養護を必要とする子どもに対して適切な養育環境を、法的安定性を確保した上で提供し得る制度であるため、このような視点から特別養子縁組家庭に対して、必要な継続的支援を検討する必要がある。特に今後、仮に年齢要件の見直し等が行われた場合、新生・乳幼児ではない子どもの養子縁組が増えることも予想され、また養親が子どもとの関係構築や対応に困難を伴うことがこれまで以上に多くなることも想定されるため、養親が安心して子どもを養育し、子どもが十分に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権利が保障されるよう、養親への研修や支援を充実させることが必要である。

イ 特別養子縁組の成立前における研修、成立後の助言等のサポート、経済的支援や育児休業等の養育支援等の支援を受けられる関係が維持される仕組みが必要である。この場合、特別養子縁組成立後において、特別養子縁組家庭の中には支援されることを拒否するなど支援を望まない家庭が存在することから、こうした家庭に対するアプローチの在り方を検討する必要がある。

(5) 行政と民間あっせん団体の支援体制の強化・連携・協働、養親候補者情報の共有

①現状と課題

ア 厚生労働省が行った特別養子縁組に関する調査によると、児童相談所において里親・養子に係わる業務の専従組織がある割合は、全体の15.6%との結果であった。

イ 平成28年12月に、特別養子縁組の民間あっせん事業を届出制から許可制にし、その事業の適正な運営を確保する民間養子縁組あっせん法が成立した。なお、この法律の施行日は、公布の日から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日と規定されている（民間養子縁組あっせん法附則第1条柱書き）。

ウ 厚生労働省が行った特別養子縁組に関する調査によると、

- ・ 養親候補者の確保のためには、正確な情報提供、基礎的な養育知識・経験を持った特別養子縁組目的を希望する里親希望者の開拓、年齢の高い子どもを育てる不安をもつ養親を支える相談体制、地域（市町村等）の協力が必要との意見が多くあった。
- ・ 特別養子縁組が成立した事案のうち、特別養子縁組成立までに養親候補者に打診する際に生じた困難の中に、希望する養親候補者が1組しかおらず複数の養親候補者から最善の候補者を選ぶことができなかったこと、里親に適合する者がいなかったとの意見があった。
- ・ 特別養子縁組を検討したものの成立には至らなかった事案において、成立までに生じた困難のうち、養親候補者が不存在だったため特別養子縁組を断念した事案が、2年間で51件（23.5%）あった。

②主な議論

ア 特別養子縁組に関する行政機関の体制について、各地方自治体における中央児童相談所等の単位で可能な限り一元化することが適当である。具体的には、児童相談所と民間あっせん団体の養親候補者の情報について、民間あっせん団体の意向も踏まえ、可能な限り中央児童相談所等の単位で集約することが考えられる。

イ 特別養子縁組成立前後の支援について児童相談所と民間あっせん団体が連携・協働することも考えられる。また、全国で児童相談所及び民間あっせん団体が高い質の支援を行えるようにするため、十分な専門性と経験を有する職員を確保できるようにすることが適当である。

実父母の支援については、児童相談所と民間あっせん団体は、市区町村の妊娠相談窓口、要保護児童対策地域協議会などと連携・協力する体制づくりが必要である。

ウ 民間養子縁組あっせん法の施行に向けて、児童相談所と民間あっせん団体が連携・協力体制を構築する必要がある。なお、民間のあっせん団体に対する経済的支援については、民間養子縁組あっせん法において国又は地方自治体は財政上の措置ができる規定があり、これが継続的かつ安定的な事業運営に資する一方で、養子縁組のあっせんの件数に応じた支援という形をとると、民間あっせん団体が実父母に対して養子縁組の方向に働きかけるなど中立的意思決定に影響を与え、子どもの最善の利益を損なうリスクがあるという課題がある。

4. 今後に向けて

本検討会の提言を踏まえ、特別養子縁組の利用の促進の在り方については、政府内の関係部局において更に検討を進め、結論を出すことを求めたい。