

関係団体等提出資料

全国保育協議会	1
大阪市	7
公益社団法人家庭養護促進協会	11
全国自立援助ホーム協議会	23
C V V (Children's Views and Voices)	29
特定非営利活動法人 I F C A	39
(International Foster Care Alliance)	

全国保育協議会提出資料

平成28年10月7日

新たな社会的養育の在り方に関する意見等について

社会福祉法人全国社会福祉協議会
全国保育協議会
会長 万田 康

1. 今般の児童福祉法改正をふまえ、社会的養育について、実践の場においてどのような課題があると認識しているか。

- 改正児童福祉法で、子どもの育ちにおける権利の保障が謳われたことへ、すべての児童福祉関係者が認識を深めることが重要と考えます。
- 子どもの将来が生まれ育った環境に左右されることがないように、また、虐待等によって、子どもの育ちが阻害されることがないように、各種支援策が充実され、児童福祉関係者が主体となって取り組みを広める必要があるとも考えます。
- 児童福祉法はもちろん、いわゆる子ども・子育て三法でも、社会全体で子育てを支えることの重要性が強調されています。
加えて、改正児童福祉法第三条の二において、「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」とあることは、今後いっそう保護者への子育て支援の推進が、保育の実践においても重要性を持つことと受け止めています。
- 保育所・認定こども園等の利用児童数は、1、2歳児を中心として大きく増加しています。
一方、家族や地域環境の変化によって、子育てに対する助言・支援や協力を得ることが困難な度合いは増し続けています。
保育所・認定こども園等を利用する児童だけでなく、その保護者、さらには、園を利用していない地域の子育て家庭への支援を複層的に確保することが課題と考えます。
※ 『社会的養育』の定義について、これまで用いられてきた『社会的養護』等の違いも含め、早期に整理されることを望みます。

2. 今後、どのような取組が必要と考えるか。また、制度等の環境整備について何が必要か。

- 子どもへの『かかわり』の充実が、その子の一生を決める一つの要素であるように、保護者とかかわり、受け止めることのできる相談体制の充実が必要です。具体的には、育児について気軽に相談できる場所や、子育て家庭同士

の交流の場所等として、保育所・認定こども園等が適切に機能していく必要があります。

- 子どもが多様であるように、保護者の悩みや課題も多様であり、保育所・認定こども園等が行う家庭支援は、大変に幅の広いものです。

また、ひとり親家庭や精神的な課題を持つ保護者等、リスクが高いと考えうるケースに対しては、保護者を批判せず、保護者の置かれている状況に共感しながら、保護者の強みを伸ばし、頑張っていることを認めるところからかかわりや支援をスタートする視点を保育士・保育教諭が共有することが必須です。これにより、子どもとかかわる保護者の力が向上することも期待されます。

- その際、保護者の状況・悩み・課題などを総合的に捉えて支援をすすめる、『保育ソーシャルワーク(*)』ともいうべき専門的支援の能力を備える必要性が高まっています。

(*)子どもや子育てを取り巻く環境が変化する中で、さまざまな困難を抱えた家庭・子どもへの対応にあたり、それぞれの背景のアセスメント、関係職種や機関との連携を行うなど、保育所・認定こども園等に求められる支援機能は多様化・複雑化している。これに伴い、保育士・保育教諭には、より高度の専門性が求められるようになっていく。

- 上記の専門性を備えるため、関連の研修プログラム確立と研修機会の担保が必要です。

このことは、養育の質を担保することにもつながります。

なお、必要な研修修了等の要件を具備し、実務にあたる際には、加算等の給付措置も必要です。

- 3. 児童虐待発生予防のための対応として在宅支援が重要であり、今後、保育所が市町村における在宅支援において、重要な役割を担うことが期待されることについてどのように考えているか。(保育所が在宅支援を担う上での現状と課題。実際の在宅支援業務において、市町村に配慮してほしいこと。)
 - 4. 在宅支援を担う場合、保育所としてどのような支援が可能か。(すでに行っている取組。今後行う上で、どのような配慮が必要か。)

- 児童虐待予防のために、保育所・認定こども園等が重要な役割を担うことを、保育関係者は十分に意識しています。

- これまでも、保育指針において「保育は家庭養育の補完」と言われてきました。また、養護と教育を一体的に提供して子どもの健やかな育ちを支える保育の専門性の本質を発揮することはもちろん、保護者支援の重要性が説かれてき

ました。

- 今後いっそう、保護者と連携する視点を持って、子どもの育ちを保護者とわち合いながら、かつ、保護者の養育力が向上するよう、保護者それぞれの主体性や自己決定をも尊重した支援を行うことが重要になってくると考えます。
- 保育所・認定こども園等の特色として、日々、子どもとその保護者に会う機会を有することが挙げられます。
このことは、日々の保育実践のなかで、子どもや保護者の小さな変化や違和感に、保育士・保育教諭が「気づく」ことを可能としており、これが児童虐待予防につながる可能性を高めることとなるはずです。
日常的なかわりのなかで、子どもや保護者が発している見えざる SOS に気づき、さまざまな支援をすすめるとともに、必要に応じて関係の専門機関につなげていくことが、結果として児童虐待予防に資するものと考えます。
- 上記の力量を保育士・保育教諭が高める必要がある一方で、保育士・保育教諭がすべきこと／できないこと、園が組織としてすべきこと／できないことも存在します。その解決のため、専門機関等へ『つなぐ』際の、市町村をはじめとする公的機関の関与の度合いと機動性を、現状の枠組みよりも実効性あるものとする必要があります。
- また、保育所・認定こども園等が在宅支援を進めていくうえで、上記 2. において記した『専門性を備えるため、関連の研修プログラム確立と研修機会の担保』と、実働の際の給付措置が必要です。

大 阪 市 提 出 資 料

大阪市こども相談センターにおける特別養子縁組の取り組みについて

大阪市こども相談センター所長 岸本 弘子

○背 景

- ・初代児童相談所長の考え方 「施設より里親」
「親が引き取れるめどがない場合はできるだけ早く養子縁組」
- ・棄児の多さ 昭和 32 年度～昭和 41 年度 平均 69 人 最高：115(S32)
- ・普通養子縁組 昭和 32 年度～昭和 41 年度 平均 30 人
- ・家庭養護促進協会との連携「愛の手運動」(昭和 39 年度～)

○体制（里親担当グループ）

- ・昭和 31 年度～ 児童福祉司 3 名
- ・平成 17 年度～ 里親支援事業相談員 1 名（非常勤）
- ・平成 20 年度～ 里親委託推進員 1 名（非常勤）
- ・平成 22 年度～ 児童福祉司 5 名

○特別養子縁組の実績

- ・昭和 63 年度～平成 27 年度 平均 17.9 人 （管外委託率 77.2%）
- ・昭和 18 年度～平成 27 年度 平均 13.4 人 （管外委託率 77.6%）

○新たな取り組み

- ・平成 27 年度 ショッピングモールでの里親相談会（年 8 回程度）
- ・平成 27 年度 全国の児童相談所へ未委託の養子縁組里親の照会
- ・平成 28 年度 ネットワーク型市民セミナー「養子縁組を考える～不妊と選択～」

○課 題

- ・親権者の同意の得にくさ、児童福祉法の理念
- ・6 歳の壁
- ・マッチングの難しさ
- ・指導依頼する管外児童相談所の理解
- ・家庭裁判所調査時の保護者の対応
- ・縁組成立後の支援のあり方（特に真実告知）
- ・民間あっせん事業者によるあっせん

公益社団法人家庭養護促進協会提出資料

新たな社会的養育の在り方に関する検討会でのヒアリングの意見項目
(主に特別養子縁組の促進にかかる問題について)

公益社団法人 家庭養護促進協会
岩 崎 美枝子

1. まずは予防的活動として、乳児家庭全戸訪問事業と養育支援訪問事業の効果的な運用の必要性。

産んだ親が産んだ子をしっかり育てられるように、手取り足取りして支えていくことで、愛着を深める親子の関係が築けていくことがまずは最優先になされるべきである。その為には相当な労力が必要だが、育てなおすという作業は、それを施設職員が、里親が、養親が行うにしても、その何倍もの労力を必要とする。

2. 今養子縁組を必要とする子どものリストアップ

- ① 現在社会的養護下にいる子ども達の中で、養子縁組が必要な子どもがどれだけいるのかを、リストアップする為には、養子縁組を必要とする子どもだと判断するための条件を明確にしなければならない。それは、親が親であるためには最低限何をしていないといけないのかを明確にすることでもある。
- ② リストアップされた子どもの、親が養育できない理由・子どもの年齢・その子どもの発達上の問題・病気・障害の有無・気質や性格等々を明らかにして、その一人一人の子どもを託せるにたる養子縁組前提里親がどれほど必要かを考えなければならない。実際には安心して託せる里親はそう多くはない。

3. 社会的養護としての養子制度を考えた時、現在の特別養子法の問題点

- ① 実親との法的親子関係を終了することと、申立人との養子縁組を審判することを、一つの裁判ですることの問題を指摘したい。特別養子法が施行された当初、ある裁判官が「特別養子縁組の審判は僧侶と神主の役割を同時にさせられているので、大変なんです」という感想を述べられたことがあった。1つの裁判であるというのは、すべての事件関係者の本籍地・現住所・生年月日等々が、審判書に書かれ、実親の養育できない理由から養親となるものの個人情報も審判理由に書かれ、それが双方に渡され、なお、その上で「即時抗告」が認められている。そのようなやり方が子どもの福祉を守る上でどうしても必要なことなのだろうか？
- ② 子の福祉のための養子縁組であるとするのなら、養子縁組が必要ななどの子どもにも当然に特別養子縁組が認められることが本来であり、特別養子縁組に年齢制限があるのは、福祉制度の恩恵を受けることがすべての子どもに保障されていない

ことになるのではないのか？

- ③ 特別養子の出自を知る権利が、明確なものとして認められていない。

記録の保存年数が短すぎる。児相の記録の保存年数。審判書の保存年数。家庭裁判所の調査官の調査記録の保存年数は決して長くはない。

子どもは、いつ実親について知りたいと思うのかは、子どもによって異なる事であり、何歳になってもたどれるシステムでなければならない。

- ④ 特別養子法は法的な実親子関係を終了する法律であり、その適用が子どもにとっての福祉のために必要なことだと、行政、司法、(私達)が判断したことであって、子どもには了解をさせていない。その代わりに出自を知る権利を認めることによって、自分が何者であるのか、自分はどこから来てどこに行くのか、自分の実親を知り、場合によっては会いたいと思う気持ちは、特別養子にとってまことに重大な問題である。この点は立法化の段階で十分に検討され、自分だけはルーツを確認するために、実親の戸籍謄本や戸籍の附票を取ることが出来るように、わざわざB戸籍(実親の本籍地に養親の姓となった子ども本人だけの戸籍)を作製し、そこからその後の実親の動向等、戸籍をたどることができるようにしたと聞いている。それが、昨今、法的に実親との親子関係が終了したことで、実親とは他人になったと理解され、個人情報保護法が優先し、実親の戸籍謄本の請求が拒否されている実例がすでに何ケースか報告されている。個人情報保護法はその後の時代の変化の中で、作られなければならなかった法律だったかもしれないが、だからと言って、子どもの出自を知る権利が脅かされて良いということではない。その現状をまず何とかしていただきたい。

「子どもの権利条約」だけが、子どもの出自を知る権利を明解にしている。

改めて、出自を知る権利を日本の法律のなかで、しっかり位置づける必要がないのかを検討して戴きたい。

4. 社会的養護としての養子制度であるからこそ考えてもらいたいこと

- ① 現在養子縁組里親には里親手当が支給されていない。養子縁組は、施設措置や養育里親委託に比して、相当の節税効果があるにも関わらず、自分の子どもにするというだけで、試験養育期間を里親委託することで、子どもの福祉を守ろうとしているにもかかわらず、里親手当がカットされたことは、納得できない。その上、子どもの病気や発達上の問題を持ちやすい子ども達を引き受けている養親への何らかの経済的な支援が必要であると思う。
- ② 実親であれば子どもを産む行為がオキシトシンの分泌を促すなど、母親になる身体的環境が用意されているが、養子里親は新生児委託であっても、ある日突然に親にならなければならないのだから、とても大変で、エネルギーを必要とする。ましてや、現在特別養子の対象年齢を6歳未満までにしたのは、親子関係が結び

やすいことを理由としている。だが、0歳児を育てる以上に、1歳を超えた子ども達の場合には、子どもも里親も親子になるために相当な努力が必要である。年齢が大きくなる程0歳からの育て直しをしっかりとしないと、愛着関係は築けない。来年度からは一般の親子と同じ年齢までは育休を認めてもらえることになったが、1歳（1歳半）以上の子ども達にも、少なくともヨーロッパ各国が採用しているように、養子を迎えた夫婦に認められている年齢要件と同程度の育休を認めてもらいたい。

特に、年齢が大きくなるほどに、初めての面会から同居するまでの期間が長くなり、働いていると面会の機会が休日に限られてしまう為、半年から1年もかかっている事例も多い。そしてその間の経費は全て、まだ措置されていないから里親だけの負担になっている。私たちは、お互いの存在を受け入れられるようになれば、同居してより深い関係を築くために日常一緒にいる時間をしっかりと取った方が、愛着が深まることを経験してきた。施設で実習するところから、育休を認めてもらいたい。それは、一般の親子なら産前・産後休暇にあたるものと解釈してもらいたい。

公益社団法人 家庭養護促進協会の活動概要

1. 家庭養護促進協会の活動

(1) 愛の手運動

社団法人家庭養護促進協会は、1961年に結成され、今日まで里親開拓運動を展開してきた民間の児童福祉機関である。神戸と大阪に事務局を持っている。

様々な事情で親に育てられない子ども達は、現在も全国で3万余人おり、その殆どが乳児院や児童養護施設で生活している。しかし、基本的にすべての子どもは家庭の中で育てられる権利を持っており、何らかの事情で親が育てられないとしても、子どもにはそれに代わる家庭が与えられなければならないと、私たちは考えてきた。

そこで、家庭を必要としている子どもたちに、代わりの家庭（里親）を探すための市民運動を、神戸（1962年より）・大阪（1964年より）において、児童相談所と新聞社等マスコミ機関とタイアップして40年近く行ってきた。

具体的には、兵庫県・神戸市、大阪府・大阪市の児童相談所より里親に委託することが望ましい子どものケースの依頼を受けて、神戸新聞（ラジオ関西）・毎日新聞「あなたの愛の手を」というコラムを設け、週に1回子どもの写真と日常の様子を紹介し、その特定の子どもの養育したいという申込者を募り、面接・訪問調査を行い、最もその子どもに相応しい里親家庭を決定するという活動を続けている。これが、「愛の手運動」である。

協会は、当初この「愛の手運動」を通して、「養育里親」の開拓を目指してきたが、1967年頃から徐々に養育里親への申込みが減少した。しかし、養子縁組を希望する申込みは相当数あり、また里親を必要とする子どもの殆どが実親に引き取られる可能性が低いと予測される子どもであったことから、その子どもには積極的に養子縁組の可能性を考えることこそが子どもの福祉上、より必要ではないかと関係者は考えるようになった。協会はそもそも、子どもが健全に育つためには、特定の大人との安定した信頼関係が少なくとも20年以上継続されることが必要であると考えていたので、1970年頃より、養子縁組を前提にした子どもを新聞に掲載する率が高まり、現在では9割に及んでいる。また、協会は厚生省によって認可された民間の養子斡旋機関として、独自の斡旋活動も行っている。

協会は、あくまでも児童の福祉上必要な社会資源としての養子制度がどうあるべきかを追求しながら、非常にユニークな里親開拓のための市民運動を展開している専門機関として、今日まで活動してきた。

大阪事務所では、毎日新聞社という全国紙が社会部のキャンペーンとして取り組んでくれ、当初は大阪版だけであったものが、現在では奈良・京都・滋賀・和歌山・徳島・高知の各地方版にも掲載されるようになっている。

(2) 大阪事務所での活動

大阪事務所では、この愛の手運動による里親開拓の他に、申込者や里親のための研修活動、里親や里子のための親睦活動、養子縁組後のアフターケア、週末里親の開拓・指導・研修、「愛の手相談室」や「思春期妊娠危機センター」、「血のつながらない親と子のためのホットライン」

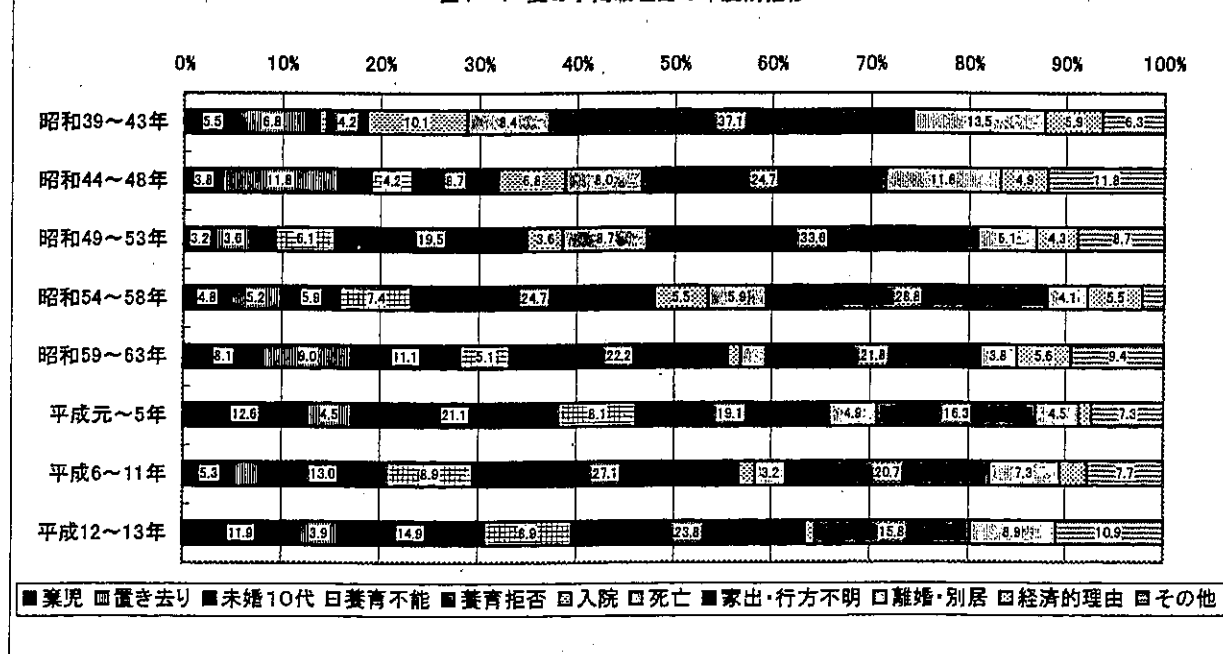
等の相談援助活動、里親・養子制度についての調査研究、月刊紙「あたらしいふれあい」の発行、神戸事務所とともに年刊誌「育てる」の発行、その他参考書や論集の出版、講演やシンポジウムの開催等、幅広い活動を行っている。

大阪事務所が取り扱った子どもはすでに約2748人になり、約1298人が里親家庭に引き取られ、その内1084人がその里親と養子縁組をしている。

(3) 養子に出される子どもたち

養子縁組を必要とする子どもたちの背景は、年々複雑になってきている。大阪事務所と仕事をともにしている大阪府・大阪市の児童相談所（府は現在「子ども家庭センター」と名称を変更している）では、養子縁組の必要な子ども達の里親委託を全国で最も積極的に進めており、出来るだけ低年齢時に、実親の子どもを養育する意志の有無や、養育の可能性を判断し、引き取られる見通しが立たないまま施設措置が長期化することを出来る限り回避したいと考えている。

図1-1 愛の手掲載理由の年度別推移



〔図1-1〕は、新聞に掲載し里親を求める理由の、発足から5年毎の変化である。時代とともに、「親の行方不明」や「死亡」が減少したのに比して「養育拒否」や「棄児」「未婚十代」、病気や障害・拘留による「養育困難」が増えてきている。日常生活に大きな影響をおよぼさないのであれば、何らかの病気（食物アレルギー・アトピー性皮膚炎・心房中隔欠損・肝炎・先天性梅毒・各種遺伝病等）や多少の発達の遅れ、身体上の障害（四肢の末端形成不全・斜視・軽い麻痺や四肢障害等）を持っている子どもたちも、すべて養子候補児としている。

(4) 養育を希望する人たち

養子縁組を希望する申込者の殆どが、実子に恵まれない夫婦である。前述したような子どもたちに対して、どの程度に養育希望者が存在するのかということになると、なかなか厳しい現状が

ある。子どもを委託できる里親数並びに申込者数は年々減少の一途をたどっている。活動開始当初には、1年間の延べ申込者件数は約1200件あったが、近年は平均300～350件程度である。大阪事務所が1年間に扱う子どもは約50人なので、最低50組の夫婦が存在すれば解決すると考えるなら、現在の申込者数でも足りそうなものである。しかし、既述したように、それぞれの子どもたちの様々な背景をすべて受け入れて、その子どもと「親子」という関係を構築する決断ができる人が必要なのである。子どもたちの親の事情にこだわる夫婦もあれば、子どもの性別や容姿や発達、病気の有無、国籍にこだわる夫婦もいる。それぞれのこだわりが解消されなければ、おそらく子どもの数の2～30倍位の申込者件数がないと、子どもにとって望ましいマッチングは成立しないと経験的に推量している。

次に、ここ20年位の間に申込者の高齢化が進んでいる。不妊治療技術の発展は、子どもに恵まれない夫婦が治療に期待する期間をどんどんと長期化させている。時間と経済力とすさまじいエネルギーが治療の継続に求められる。それでも幾ばくかの可能性が残されておれば、どこで治療を終えるかがなかなか難しい。最長で15年間、平均して5～7年位は、治療に専念している。しかし、私たちの長い経験からは、子育てが途中から始まる養子養育には通常の3～5倍のエネルギーや体力が必要であると考えている。そのため、協会は親子の最大年齢差を今までは40歳と考えてきた。それでも相当な妥協であると思っているのだが、それを今はもっと高齢にしなければマッチングができなくなっている。

(5) 申込者の動機

多くの申込者たちの養子を育てたいとする動機は、「子どもに恵まれない」という現実から出発している。その現実をしっかりと受け入れて、その上でどう生きるのかという視点から「他人の子どもを養育しよう」という決断が導き出されたのであれば、子どもを託せると思っている。しかし、協会に足を運んできた段階では、そこまで至っている人は少ない。子どもが生まれないう、子どもがいないという欠損感を埋め合わせたいという気持ちが強いように思える。「子どもを育てなければ人間として一人前ではない」とか、「子どものいない家庭は家庭とは言えない」と訴える人は多い。

「生き甲斐を求めて」くる人たちの数も多い。「人並みに子どもが育つこと」を生き甲斐にし、幸せを得たいと思っている人たちである。

「子どもが好きだから」という動機もある。これは最も妥当な動機のようなが、「子ども好き」という人が本当に子ども好きであるかどうかは疑わしい。私たちの経験では、本人が思っている程には子どもが好きな人は少なく、例えば「賢くて、穏やかで、親の指示によく従う、優しい子ども」が好きという人が多いのが実情である。

最近では、「跡取り」を動機にする申込者は随分少なくなった。「葬式を出してほしい」や「自分の生きた証を残したい」、「墓と名字だけを守ってほしい」等は、まだ家制度の名残を引きずっていると言えるのかもしれない。

実子が一人だからとか、実子を亡くしたのでという動機の人、数は多いわけではないが存在する。ただ、日本の社会では、欧米とは異なって実子のいる家庭での成功率が高くない。

(6) 血のつながりを越えて親子関係を構築すること

子どもたちは、いかなる理由が実親にあったとしても、本来最も安心して心身を託せる筈の親から突然に引き離されるという経験を、その上に施設という家庭や親子関係とは異質な環境の中で何ヵ月間、あるいは何年間かを過ごさなければならなかった。一人ひとりがそれぞれに心を傷つかせているし、その傷つき方は一様ではなく、子どもの年齢や能力や性格、実親との関わり方や施設でのケアのされ方によって異なる。しかし、それぞれの子どもは里親に引き取られ、

「親子関係」を構築していく過程の中で、かなり共通した特別な行動をとることが判っている。多くの子どもが「今度の親は自分をどこまで、どれほどしっかりと受け入れてくれる人なのか」を確かめようとして、さまざまな行動をもって、親となろうとする人を試そうとするのである。

まず、施設での実習を通して、生活を共にできる程度の親和性ができ上がると、里親は子どもを自宅に引き取って、いよいよ親子になるための共同生活を始める。最初の3～5日間程は、子どもたちは年齢相応もしくは年齢以上にお利口にあたる。例えば、決まった時間に眠り、決まった時間に起きる。出された食事をしっかりと食べ、自らすすんで歯磨きをしたりする。とにかく聞き分けがよい。しかし、これはまだ十分な信頼関係が里親との間に形成されておらず、施設から家庭へという環境激変の中で緊張し、大人たちの出方を伺っている時期である。

多くの子どもは引き取られて数日すると、少しずつ確実にできることを放棄し、できるだけ里母に手をかけさせようとし、里母から片時も離れようとしなくなる。移動にはほとんどおんぶか抱っこを要求し、特定の食品—例えば、味付け海苔、ヨーグルト、果物、パン、スナック等—ただけしか食べなくなったり、それも子どもの年齢では考えられない量の量を食べたりする。だんだん言うことを聞かなくなり、親の嫌がることを敢えてする、反抗的になったり、噛む・叩く・蹴る等の攻撃的行動に出ることも多い。そして突然に「赤ちゃん返り」を起こす。「おむつをしてくれ」と要求したり、哺乳瓶でミルクやジュースを飲みたがったり、ハイハイしたり、喃語になったりする。もちろん、場面退行であるので、本来の年齢らしくふるまうかと思うと、全くの赤ちゃんのようになっていたりする。里親は、一日の中で目まぐるしく変化する子どもに合わせて、対応してやることが求められるのである。平均6ヵ月程こういう状態が続くが、できうる限り無条件に受容して欲しいと指導している。

やがて、十分に里親から受け入れられると、少しずつ表情が和らぎ、親の期待に反応するようになり、親子としての信頼関係が築かれていく。一つひとつの極端な行動もひたすら受容すれば消失するのだということに里親が気づき始め、里親も安定してくる。それによって子どもも安定し、相乗作用を起こして関係がより確かなものとして構築されていくのである。それから、子どもの年齢に応じて、それぞれの親の考え方や生き方をふまえた子育てが行われることになる。この段階で、養子縁組の手続きをし、法律上も親子となり、里親委託が解除される。

入籍手続きが済めば、次に子どもに、「養子であることを告げる」ことが必要になる。いつものようにうちあけるのかは養親の考え方によるが、子どもにとって大切なことは、「私はこの親の間に生まれたのではないが、この親たちから望まれて引き取られ、そして今二人の子どもとして愛されているのだ」ということが伝えられることである。親子関係が安定していて、子どもにとって親が絶対的な存在である時に告げられると、子どもは素直に、しっかりと受け止められる力を持っている。それから子どもの成長に合わせて、あるいは必要に迫られて、必要な情報を子

どもに話していくことになる。

養子の思春期は、血縁の親子よりは数倍問題性が高いように思う。アイデンティティの形成過程で血縁の親の存在が大きくなり、中には実親に逢いたいと訴える子どもも出てくるし、あらためて親子の絆が問われる時でもある。しかし、そこを乗り越えることで親子関係は深まり、血縁を越えた信頼関係が結ばれていくように思っている。

全国自立援助ホーム協議会提出資料

全国自立援助ホム協議会

副会長 平井誠敏

自立援助ホームの運営基盤機能強化

- ・ 自立援助ホームへの入居対象者が委託措置が可能となった平成21年の法改正後、これまでの就労対象者以外に高校生や大学生等の入居者も増えつつある。今回の法改正からも、今後の自立援助ホームについては、機能分担した援助の形をとる必要もある。

就労型

これまでの就労対象としたホーム

就学型

高校生や大学生等を対象としたホーム

混合型

就労と就学が入り交ざったホーム

シェルター

義務教育終了後の児童等の一時保護委託等や緊急保護を対象とした、シェルターの役割委託措置が

自立援助ホームの運営基盤強化

- 現行、自立援助ホームは保護措置費制度になり、20歳未満までの委託措置が可能になった。今後については、20歳の年度末までの措置とする必要がある。
- 今回の法改正により、22歳の年度末まで措置が可能となった大学等就学対象以外の福祉的対応が必要な入居者については、同様に22歳の年度末までの延長を可能とすることが必要。
- 自立援助ホームに入居している高校生については、特別育成費（高校の費用）は対象となっている。就学対象者（高校生・大学等就学者）が在籍する自立援助ホームとシェルターについては、現行の自立援助ホームの一般生活費（月：10,770円）ではなく、児童養護施設と同様の一般生活費（月：49,430円）を支給する必要あり。
- 自立援助ホームに自立支援担当職員の配置が必要。（自立援助ホームでは、社会生活支援専門相談員と呼称したい。）

自立援助ホームの運営基盤強化

- 児童養護施設等に入所している高校生については、特別育成費が3年間支給されているが、高専や高校看護科等の終業に3年以上かかる対象者へも特別育成費を継続支給することが必要。
- 自立援助ホームの対象者は、20歳未満まで委託措置が可能である。また法改正により22歳の年度末まで大学等は可能となったことから、児童相談所が情報共有しながら、入居から退居までの支援を共に行っていくるように強化していくことが必要。
- 一時保護となり18歳を超えたケースは、自立援助ホームへの入居対象となることが多く想定されることから、更なる児童相談所との連携が必要である。
- 自立援助ホームからのステップとしての住居確保を行い、その住居に対して住宅貸借補助を適用されたい。
- 大学等の対象者の児童養護施設と自立援助ホームとの住み分けをどう考えるか。

C V V (Children' s Views and Voices) 提出資料

新たな社会的養育の在り方に関する検討会 ヒアリング資料

Children's Views & Voices (CVV)

代 表 槇 超

副代表 中村 みどり

1. 制度への社会的養護経験者の声の反映（委員会等への当事者参加）
2. 子どもの最善の利益の代弁者の確保（アドボカシー制度の創設）
3. 自立支援の拡充（寄り添い型支援の導入・住まいの確保）
4. 児童相談所のケースワーカーの継続的関与の確保

1. 制度への社会的養護経験者の声の反映（委員会等への当事者参加）

これまでの制度作りでは、社会的養護当事者の声が反映されていなかった事もあり、当事者が必要とするニーズと支援とが合っていない事もあった。

社会的養護に関する制度を構築・変更する際は、社会的養護経験者が委員会・検討会等への委員として必ず参加し、現在の子どもたちを代弁する役割を果たす事を検討して頂く必要があると考えている。

2. 子どもの最善の利益の代弁者の確保（アドボカシー制度の創設）

子どもは、大人の助けなしに自分だけで最善の利益を実現することはできない存在である。通常であれば、子どもの最善の利益を第一に代弁するのは、親権者・保護者である。

しかしこうした子どもたちは、親権者・保護者との利益が対立したり、あるいはその親権者・保護者と分離されてしまっていたりする。しかも、社会的養護等の行政の中では、その子どもの利益が、児童相談所を含め様々な関係者の利益と反することも多く、子どもの最善の利益が置き去りになるケースも少なくない。

そこで、親権者・保護者にかわり、その子どもの最善の利益を効果的に代弁する大人が必要である。国選少年付添人制度や国選弁護士制度なども参照できるのではないかな。

上記の事から、子どもの声を聴く権利を保障する「アドボカシー制度」の導入を検討して頂きたい。

すべての一時保護を受けた子どもや社会的養護下の子ども、養子縁組対象とされた子どもに、当該子どもの最善の利益を代弁する「子どもアドボカシー」制度を創設すべきだと考える。

具体的には、2つの方法でのアドボカシーが考えられる。

(1) 措置中に日常的に子どもの声を聴く仕組み

当該子どもとの信頼醸成及び状況のタイムリーな把握のため、一定の訓練を受けたアドボケット（アドボカシー活動を行う者）が一週間に一度程度面会し、子どもの話を聴く体制を整える。

＊別紙資料有

(2) 親権者等の意向に左右されず、すべての子どもに弁護士が関与する仕組み

国選少年付添人制度や国選弁護士制度も参照しつつ、一時保護後の一定期間や、困難案件については、弁護士もアドボケットとして関与する必要がある。司法など法的手続きを含め、必要性に応じてあらゆる手段を取る制度とすべきである。

(3) 迅速な対応と継続性

上記(1)(2)のいずれにおいても、一時保護後、迅速に活動を開始し、当該子どもが安定して自立するまで継続して関与する必要がある。

3. 自立支援の拡充（寄り添い型支援の導入・住まいの確保）

(1) 寄り添い型支援の導入

これまでの社会的養護経験者調査から、共通しているのは、「孤独・孤立感」の高さ、不安定な収入、「金銭管理」や「人間関係」に困っているという部分である。

すでに、経験者を中心としたアフターケアの窓口が創設されつつあるが、当人が自ら窓口に向かう事は難しいという状況にある。また、CVVに参加する経験者からも施設で生活している時から、当事者団体や支援団体を知っておきたかったといった声が聞かれている。窓口の創設だけでなく、措置中から顔を合わせることができ、繋がり作りからはじめることが重要であると考えられる。

これまで社会的養護を退所する若者へ自立の強要が見られるが、当人が十分に準備できていない中での退所も少なくない。また、措置解除後に、サポートは激減してしまう現実がある。だからこそ、人に頼る方法を支援者が伝える事が必要である。一人で頑張って生きるから、人に頼りながら生きる方法を全ての経験者に提供する必要があるのではないか。

孤独・孤立感を低減しつつ、人に頼りながら自立に向けて前進するためにも、パーソナルサポートの様な、寄り添い型支援の仕組みが必要である。

（２）住まいの確保

経験者の最も悩ましい課題の一つが住まいの確保である。身元保証制度を利用できない若者もあり、寮付きの会社に就職するものも多く、退職すると一度に住居と職を失う状況にある。保証人がいない、未成年であるといった状況から、住居を契約できず、ホームレス等に陥りやすい状況にあると言える。

公営住宅の活用や空き家の活用等、すでに取り組んでいる自治体も出てきているが、どこに住もうが利用できるシステムの構築が必要であるとする。

4. 児童相談所のケースワーカーの継続的関与の確保

担当者の継続性と面会回数を増やす必要があると考える。

下記に CVV の参加者の声の一部を掲載する。

- ・面談の機会を増やして欲しい。(女性 S さん 21 歳)
- ・子ども達が抱えている不安や迷いを聴き、取り除いて欲しい。
社会に出る上で最低限必要な行政的な知識や手続きを教えてあげて欲しい。
CVV や日向ぼっこ（東京で活動する社会的養護の当事者参加推進団体）のような居場所があるという情報を教えて欲しい。(男性 Y さん 27 歳)
- ・担当 CW の名前が覚えられるぐらいに、何度も会いに来て欲しかった。
(男性 T さん 27 歳)
- ・もっと子どもの話を聴いてあげて欲しい。(男性 J さん 26 歳)
- ・もっと面会の時間があれば良かったと思う。(男性 Y さん 24 歳)

【参考資料】

Children's Views & Voices+長瀬正子

『社会的養護の当事者支援ガイドブック CVV の相談支援』（2015 年）

子どもアドボカシー研究会

児童福祉施設への訪問アドボケイト導入研究の概要と提言

平成 28 年 10 月 4 日

児童福祉施設への訪問アドボケイト導入研究の概要と提言

子どもアドボカシー研究会

代表 堀 正嗣（熊本学園大学教授）

1 訪問アドボケイトが求められる背景

- ① 平成 28 年の児童福祉法等の一部を改正する法律（以下、改正法とする）では、理念規定において児童の意見尊重・最善の利益の考慮などが明確化された。国連児童の権利委員会は、平成 23 年に、「児童相談所を含む児童福祉サービスが児童の意見にほとんど重きを置いていない」ことを懸念し、その対策を講じるよう日本政府に勧告している。改正法における「児童の意見尊重」の明確化は、勧告への対応となるものであるが、それを担保する制度・サービスの整備は今後の課題であり具体的な制度設計が求められている。
- ② 平成 25 年度の被措置児童等虐待の通告受理件数は 288 件で過去最多となった。被措置児童等虐待対応をはじめとした権利擁護の制度化が行われてきたが、さらに強化することが求められている。現在、児童福祉施設の小規模化が推進されているところであるが、「閉鎖的あるいは独善的なかわりになる危険性」（厚生労働省：2012）が懸念されている。施設内虐待の背景に、「施設の閉鎖性・密室性」があることはつとに指摘されているところであり、外部機関からのアウトリーチの必要性が高まっている。
- ③ 障害者権利条約第 7 条 3 項は、障害のある児童の意見表明権の保障及びその際の「障害及び年齢に適した支援の提供」を求めており、それを担保する制度設計がもてめられている。

2 世界最先端の意見表明支援であるイギリスの子どもアドボカシーサービス

- ① イギリス（インクランド・ウェールズ）では 1975 年児童法改正により、援助過程で子どもの声を聴取することが政策に位置づけられ、子どもアドボカシーサービス（Children's Advocacy Service）を提供することが基礎自治体に義務づけられている。その一部である施設訪問アドボカシー（Residential Visiting Advocacy）は、法的義務ではないものの、保健省が推奨するサービスとして広く実施されており、子どもの参加及び意見表明権の保障・施設内虐待の防止・ケアの質の向上に成果を上げている。
- ② 本研究会代表は 2009-2010 年にイギリスに滞在して上記サービスの調査研究を行なうとともに、ノルウェー・スウェーデンの子どもオンブズマン、カナダの州子どもアドボケイト、アメリカの CASA 等各国の子どもの権利擁護サービスの訪問調査を行った。その結果、本サービスは、(1)子どもの参加と意見表明の保障に焦点化している、(2)障害児・乳幼児への「非指示的アドボカシー」を含めてすべての子どもを対象としたアドボカシー技術が標準化されている、(3)処遇決定等の重要な意思決定において子どもの参加を保障するためのサービス提供が義務化されていることの 3 点において、子どもの意見表明支援サービスとしては世界で最も優れたものであることが明らかになった。

3 日本の児童養護施設・障害児施設調査から明らかになった導入ニーズ

- ① 本研究会に所属する研究者は、科研費（福祉施設入所児童への外部アドボカシー導入研究：ICAS 提供モデルの構築、研究代表者；堀正嗣、期間；平成 25 年度～平成 27 年度、課題番号；25590151）により、A 自治体の施設職員調査（児童養護施設 19 施設 23 人・障害児施設 8 カ所 12 人）・入所児童調査（児童養護施設 3 カ所 25 名、障害児施設 2 カ所 6 名）を行った。
- ② 研究の結果、基本的にイギリスと同様のサービス提供体制、実践原則、実践方法による施設訪問アドボカシー導入ニーズがあることが明らかになった（堀 2016）。
- ③ 職員が認識するニーズの第 1 に、訪問アドボケイトが子どもの思いを聴くことによって「子どもの安定」がもたらされ、ひいては「エンパワメント」につながるという願いが伺えた。「聴いてあげる（ことは）・・・精神的な落ち着き、と思いますね。これが一番、施設で欠けてる」という語りからは、アドボケイトによる傾聴が子どもに〈感情の安定〉をもたらすと考えられる。それは、〈おとなへの信頼感の醸成〉や〈自尊心の向上〉を促すといえる。これらの経験を土台にして、自分の意見を施設職員等に伝える〈意見表明の経験〉を重ねていくことが望まれている。このような経験は、「自立」に向けたコミュニケーション力の育成につながることが期待された。また施設の小規模化に伴う「職員の孤立化」や「閉鎖性」の防止に役立つとの期待も寄せられた。
- ④ 入所児童からは、「しんどいときに話を聴いてもらえるかもしれない」という〈傾聴〉、「（職員に）言えないときとかは・・・言ってほしい」という〈職員への代弁〉、「（おとなからの体罰が）直る」のではないかという〈虐待からの救済〉への期待が語られた。

4 子どもアドボケイト養成及び試行事業に向けての進捗状況

- ① 平成 27 年度は、[公社] 子ども情報研究センターが「地域子ども家庭アドボケイト養成講座」（キリン財団助成事業）を実施中である。子どもの権利擁護や相談事業に長年従事してきた同センタースタッフ・障害者自立生活センターのピアカウンセラー・研究者・学生など様々な背景を持つ 20 名が受講している。研究者・児童福祉施設職員・障害当事者・児童福祉施設経験者等が講師を務め、演習形式で 11 講座（1 講座 2 時間）を実施中である。講座修了者から専門アドボケイトを選考し、平成 28 年度実施予定の試行事業への派遣を行う予定である。
- ② 平成 28 年度は、子どもアドボケイトを児童養護施設及び障害児施設に派遣する試行事業を実施する予定である。すでに受入施設との事前協議を行っており了承を得ている。マイクロレベル・メゾレベルの 2 重のアクションリサーチによってアドボカシーの実践方法を提示し、提供体制の基盤整備に向けた仕組みについて提言を行う計画である。

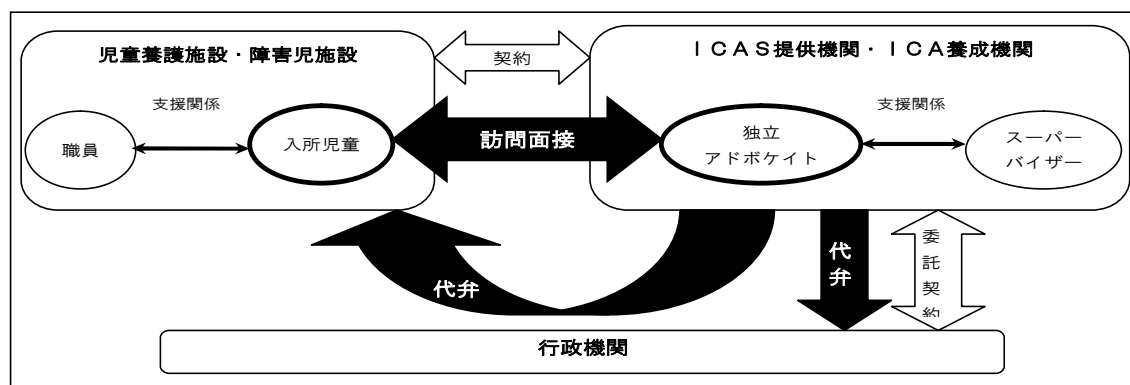
5 日本でのサービス提供モデル

① サービス提供体制

子どもアドボカシーサービスは、意見表明支援に加えて権利侵害に対応するため、施設からの独立性が不可欠である。そのため基礎自治体による市民団体への委託事業として位

置つけた（図1参照）。サービス利用を希望する施設は、提供機関と利用契約を結ぶ。本サービスの利用状況を第三者評価における評価項目とし、利用している施設が入所児童の権利擁護やサービスの質の向上に積極に取り組んでいるという社会的評価が得られるようにする。また本サービスは被措置児童等虐待を防止し、施設ケアの質を高めるものであり、虐待認定を受けた施設やサービスの質の向上を求める施設への導入も有効である。

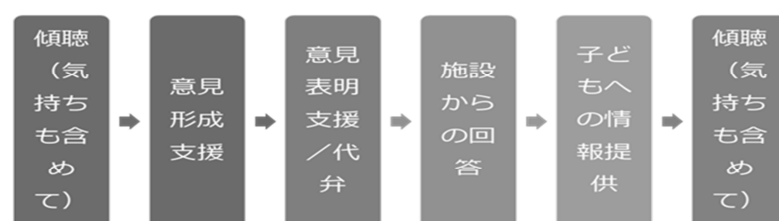
図1 サービス提供体制モデル



②アドボカシー実践方法

グループホーム／地域小規模施設等の1棟ごとに、週1回、1名のアドボケイトが定期訪問し、2～3時間程度滞在する。施設の規模が小さい場合には、施設全体を対象に2名のアドボケイトが定期訪問する。遊び等を通しての信頼関係形成を基盤として、①苦情／意見の傾聴・②意見形成支援・③意見表明支援・④代弁からなる一連のケースアドボカシーのプロセスが核となる（図2参照）。あわせて、子どもの権利に関する意識啓発活動（ワークショップ）、虐待等の権利侵害の監視、施設職員への情報提供／助言・制度政策等の提言が想定される。

図2 ケースアドボカシーのプロセス



③アドボケイト養成・雇用

イギリスの資格制度を参考に、①基礎的資質、②児童養護に関する専門的資質、③障害児に関する専門的資質に関する認定講座を実施し、認定を受けたものからアドボケイトとしての適性があるものをサービス提供団体が選考し雇用する。なおアドボケイトは、子ども支援のみでなく、施設職員への情報提供・助言をも行う専門職であり、児童福祉及び子どもアドボカシーに関する十分な知識と技術を有するものでなければならない。またサービス提供団体が組織的に責任あるスーパービジョンを行うものであり、サービス委託にあたっては受託団体の実績及び能力を精査しなければならない。

6 提言

- ① 子どもアドボカシーサービス導入は、児童福祉法改正に伴う「児童の意見尊重」を実質化するための施策となりうる。
- ② 子どもアドボカシーサービス導入により被措置児童等虐待の予防、特に施設小規模化に伴う閉鎖性・虐待予防に資する。さらに職員への情報提供／助言によりケアの質の向上に寄与する。
- ③ 子どもアドボカシーサービスによる支援を受けての意見表明の経験により、入所児童の自己肯定感及びコミュニケーション力が育成され、自立支援につながる。
- ④ 専門性のある市民団体との連携により、市民の福祉サービスへの参加を促すことができる。このことにより、児童福祉施設への市民の理解を促進するとともに、施設の閉鎖性を打破することができる。さらに市民の活用により、高い費用対効果が期待できる。
- ⑤ イギリスの子どもアドボカシー実践が児童福祉施設のみにとどまっていない現状をふまえれば、里親制度、虐待対応相談、障害児相談支援など、児童福祉サービスを利用するすべての子どもの意見表明権を保障する仕組みへと発展できることが波及効果として期待される。

文献

- ①堀正嗣研究代表（2016）『福祉施設入所児童への外部アドボカシー導入研究：I C A S 提供モデルの構築 研究報告書』（平成 25－27 年度 日本学術振興会科学研究費助成事業挑戦的萌芽研究 課題番号 25590151）、熊本学園大学堀研究室。
- ②栄留里美（2015）『社会的養護児童のアドボカシー』明石書店。
- ③堀正嗣編著(2013)『子どもアドボカシー実践講座』解放出版社。
- ④堀正嗣編著(2011)『イギリスの子どもアドボカシー』明石書店。
- ⑤堀正嗣・栄留里美(2009)『子どもソーシャルワークとアドボカシー実践』明石書店

子どもアドボカシー研究会

代表 堀 正嗣（熊本学園大学教授）

協力団体

- ・社会的養護の当事者エンパワメントチーム Children's Views and Voices
- ・公益社団法人 子ども情報研究センター

構成員

- ・中村みどり（Children's Views and Voices 副代表）・農野寛治（大阪大谷大学教授）
- ・奥村仁美（〔公社〕子ども情報研究センター理事）・久佐賀眞理（長崎県立大学教授）
- ・鈴木千春（自立生活センターあるる事務局長）・鳥海直美（四天王寺大学准教授）
- ・橋本暢子（〔公社〕子ども情報研究センター理事）・山下裕子（〔公社〕子ども情報研究センター事務局長）・奥田陸子（子どもの未来研究会）・吉池剛志（大阪人間科学大学准教授）・栄留里美（鹿児島国際大学専任講師）

事務局：熊本市中央区大江 2－5－1 熊本学園大学社会福祉学部 堀正嗣研究室

特 定 非 營 利 活 動 法 人 I F C A
(International Foster Care Alliance) 提出資料

2016年10月7日

社会的養護の当事者参画にむけて

IFCA(International Foster Care Alliance)

ユースリーダー 山之内 歩

ユースリーダー 佐藤 智洋

1. IFCAとは・・・

インターナショナル・フォスターケア・アライアンス [IFCA] は、日米のフォスターユース(社会的養護の当事者)の協働を通して、グローバルなレベルでの児童福祉の改善を目指すNPO団体です。フォスターユースは、自分たちの経験をありのままに語ることでできるエキスパートであると考えています。

親や里子、ケアを離れたユースたち、児童福祉の専門職の人たちとの活動をし、ユース・ボイス(声)の重要性をうったえながら、アドボカシー運動をすすめています。

2. 自己紹介

山之内 ^{すすむ} 歩 :

生まれてから乳児院、幼児専門の児童養護施設、児童養護施設と点々とし、小学一年生の夏から約15年間里親のもとで生活しています。20歳まで措置延長してもらい、措置児童ではなくなりましたが、里親の元で生活しています。現在は明治大学で数学の教師を目指して勉強しています。様々なところから奨学金を頂き、大学に通うことができます。この21年間たくさんの方々に支えられてきました。これからはただ支えられているだけでなく自分が誰かを支えられるようになりたいと思っています。

佐藤 ^{ちひろ} 智洋 :

私は、15歳の時虐待が原因で児童養護施設に入所し、1年間措置延長をして19歳で退所しました。現在は国際基督教大学(ICU)で臨床心理士を目指し心理を学んでいます。施設に入所していた4年間、そして自立してから今まで、楽しいこともありましたが辛く苦しいことが沢山ありました。社会的養護を巣立った先輩方、そして私たちが経験した辛く苦しい経験を少しでも減らして、後輩たちに少しでも明るく先が見える未来を作ることが私の目標です。

3. 当事者の参画を

1) 自身のケアへの参画

一時保護・措置：児童相談所の判断に子どもの意見を言う機会を（子どもの権利条約・意見表明権の保障）

- ① 今後の見通しが持てない不安：自分はこれからどうなるのか
- ② 二次被害の防止：被害を何度も話さなくて良いような配慮が必要
- ③ 親権に翻弄される：「親の同意を得るまで」一時保護
- ④ 一時保護所の環境改善：必要以上の規則、圧迫的な環境
- ⑤ 学習権の保障：学年（学習度）にあった学習が必要
- ⑥ 里親委託時の情報提供：在籍していた施設や児童相談所から里親へ引き継がれていない情報がある
- ⑦ 里親不調の場合の再措置：一旦関係が悪くなった時は施設への措置ではなく、別の里親という選択肢も検討してほしい

インケア（措置中）：インケアの子どもの意見を直接聞いてほしい

- ① 管理的な環境：集団管理のための過剰な日課・ルールの改善
- ② 自分のものを持つこと：施設の「平等性」のために、持ち物を没収される。「秘密」が持つことが許されない環境である
- ③ 職員と高齢児：職員と異性の高齢児の距離感・かかわり方（部屋へ入ること、衣類をたたむこと等）への配慮
- ④ 閉じられた環境にしない：事前予告のないチェック等、形だけでない第三者委員のかかわり。子どもの側に立った代理人（アドボケーター）の必要性
- ⑤ 生みの親についての共通理解：子どもと実親の面会への支援が必要
- ⑥ 親に対する指導：私たちは保護され、地域を離れなければならないが、親は何の指導（罰）も受けない
- ⑦ 児相の担当職員との関わり：1年ないし2年に1度の訪問というのは少ない
- ⑧ ケア記録の保全・出自を知る権利の保障：記録が廃棄されないように

2) 自身の「自立」への参画：自分の人生を自分で決めさせてほしい

- ① 進路・進学決定への参画：職員が「適正」という理由で進路の可能性を狭める。失敗する経験の保障を。子ども本人を含めたチームで決定できるようにしてほしい（例：米国での17.5会議）

- ② 措置延長のあり方：希望するすべての子どもへの措置延長を。苦しい状況の子どもこそ措置延長が必要。措置延長か、措置（延長）費を自立生活に使うか選択したい
- ③ アフターケアのあり方：アフターケアの施設間・個人間格差がある。金銭的支援に加えて、支えてくれるつながりが必要（例：米国でのパーマネンシー・パクト）。大学進学した後の支援がなくなる。
- ④ 休むことのできる環境：精神的につらいときでも、奨学金が切れることを恐れて、休むことができない。お金が心配で病院にかかれない。
- ⑤ 措置解除後の親からの保護：親に対する戸籍謄本・住民票の閲覧規制手続きの煩雑さ（1年ごとの更新、警察窓口の配慮のなさ、二次被害）。児童相談所から親への情報提供に子ども本人の許可を。

3) 措置解除後の当事者参画：当事者ユースは社会的養護の「エキスパート」である

- ① 制度策定のプロセスに当事者の声を：ヒアリングだけでなく、委員・構成員として当事者の参画を（例：米国ワシントン州では、15名の委員にインケア・ユースと元ユースの2名が入っている。また、児童福祉局には当事者ユースの評議会がある）。大人と子ども・若者が同じ立場で意見を言える場が必要（参考：ユース参画のはしご）
- ② 当事者の全国組織化が必要：ストラテジック・シェアリングなどのリーダーシップ・プログラムが不可欠

参考) ユース・ボイス（参画）のはしご BYアダム・フレッチャー

