

改正児童福祉法第三条の二の解釈に基づく社会的養護（狭義）（案）

2016.12.28 奥山 眞紀子

改正児童福祉法第三条の二

ただし・・・児童を家庭において養育することが困難であり又は適当でない場合にあ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、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つ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

I. 国連の代替的養育の指針との関連に基づく解釈について

国連総会で2009年12月に採択決議された代替的養育の指針をも踏まえ、上記改正条文に関して、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 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 family-like care および residential care に当たると考えるべきである。以下は日本の現状をも踏まえた子どもの権利を守る代替的養育環境に関する提言である。

1. 「家庭における養育環境と同様の養育環境」

1) 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、単に、虐待やネグレクトの環境にないというだけではなく、逆境体験や離別・喪失の傷つきを回復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) 特に重視されるべき養育に関する機能

- 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継続的で特定な人間関係によって「心の安全基地」として機能する
- ③共有される生活基盤を提供する機能
- ④発育および心身の発達が保障される機能
- 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の場としての機能

(2) 社会的養護としての養育に関する機能

- ⑨子どものトラウマ体験や分離・喪失体験からの回復の場となる機能
- ⑩新たなアタッチメント対象としての関係性を構築する機能
- ⑪発達が促されて、生活課題の修復が意図的に行われる場となる機能

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、当該養育環境として適切であると判断するのは総合的判断であり、以下は参考として考えるべき要件項目である。

①一貫かつ継続した、養育能力のある、密な関係性を形成して子育てできる特定の養育者の存在

②子どもの安全が守られる「家」という物理的環境の提供

③特定の養育者との生活基盤の共有

④同居者との生活の共有、ただし、同居者は比較的固定されており、安定した同居者となっていることが必要

⑤生活の柔軟性 有機的で臨機応変な変化のできる営み

例：子どもの病気に柔軟に対応できるなど

⑥子どものニーズに敏感でそれに合った適切なケアを提供できる

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

⑧地域社会に存在して、子どもも養育者も地域社会に参加している

⑨子どもの権利を守る場になっている

⑩子どものトラウマや関係性の問題に対するある程度の知識と対応方法を獲得しており、必要に応じて専門家の助言を求めたり受け入れたりできる

⑪子どもの状況に応じて適切な家庭教育を行える

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に関しては、以下のような場合と考える。

①家庭環境では養育が困難となる問題を持つ子ども

例：それまでの育ちの中で他者への不信や家庭への怒りが強くて、一人の養育者が抱えきれず、子どもが他者や自分を傷つける危険がある場合など。

②子ども本人が家庭環境に抵抗感が強い場合

*当面は以下の条件も考慮する

③適当な「家庭環境と同様の養育環境」が提供できない場合

ただし、その場合は一時的（概ね3年以内）とすること。

3. 「できる限り良好な家庭的環境」

上記2. の条件の子どもに提供する環境は「家庭における養育環境と同様の養育環境」では与えることのできない機能を有する環境であり、その子どもの状況によって与えるべき環境は異なる。従って、ここではその機能に関しての原則を提示する。

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」と同じ機能を有すること。
- 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合うもので、子どもの逆境体験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ものである必要がある。

2) 当該養育環境とみなされる要件

- ①生活の単位は、原則として家庭に近い規模であること
⇒現状では、最大で地域小規模施設の子どもの数と必要な養育者がいる規模
- ②子どもの最善の利益のために満たせない要件（地域に存在等）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集団規則などに拠らない個々の子どものニーズに合った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が行えること

3) 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、以下の機能も求められる。

- ①ファミリーソーシャルワークとして、子どもの家族への葛藤へのケア、実家族への支援、子どもと実家族の関係性構築の支援、市町村との連携などを行う機能
- 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および社会的養護からの社会的自立へのケアの提供
- ③市町村と連携した在宅支援機能や通所機能

II. 社会的養護の体制改革

1. 「家庭における養育環境と同様の養育環境」

現在の体制では以下の養育環境が該当すると考えられる。

- (1) 特別養子縁組家庭
- (2) 普通養子縁組家庭
- (3) 親族里親家庭

(4) 里親・専門里親家庭

(5) 以下のファミリーホーム…すべて里親登録を原則とする

- ①里親型ファミリーホーム
- ②独立自営型ファミリーホーム
- ③法人型ファミリーホームで本体施設がないか、あっても離れた地域で夫婦が同居して営んでいる場合で、人事異動は想定されていない場合

現状では、これらの養育環境で養育できる子どもの数が限られており、原則として当該環境で子どもが養育されることが困難である。里親や養子縁組家庭の開発が急務である。

2. 「できる限り良好な家庭的環境」

1) 要件を満たす体制

現状の社会的養護の中で、「家庭における養育環境と同様の養育環境」である上記の環境以外は、「できる限り良好な家庭的環境」の要件を満たす体制である。従って、全ての児童福祉施設において大型で大集団の養育は排除されるべきである。

2) 体制移行のロードマップ

しかしながら、現在の体制をあるべき体制にするためには一定の時間がかかる。そのロードマップを社会的養育全体の問題として提示する必要がある。

Ⅲ. 本検討会で行うべきこと

1. 「家庭における養育環境と同様の養育環境」を基礎とすることの意識の徹底

2. 養親、里親になる（登録される）基準（適格性の判断）の作成

3. 養子縁組推進方法の提示

①養育費の問題等について検討

②支援について

4. 「里親」の名称変更

5. 里親、養親の開拓および支援（包括的里親支援事業）の構築

6. 社会的養護を職業とする里親・ファミリーホームの創設の検討

① 職業里親：夫婦とも専業の里親

② 独立自営型ファミリーホームで夫婦が専業養育者

③ 法人型ファミリーホームで夫婦が専業養育者

⇒これらの専業養育者は高度専門里親とみなして、一定期間の里親等の経験と特別な研修を受けることも考えられる

7. 障害を持った子どもも、家庭での養育が困難な場合は「家庭の養育環境と同様の養育環境」で養育がなされることを重視した提言とする

8. 全ての児童福祉施設が「できる限り良好な家庭的環境」の要件を満たす状況になるた

めのロードマップを提示する

9. 子どものニーズに合わせたケアとそれによる施設類型の基準を再検討する
10. 社会的養護全体（里親、養親、施設）の養育においては、子どもの発達支援、特に、トラウマやアタッチメントの問題を持った子どもへのケア、実家族の喪失に配慮したケア、子どもの自分史や家族観(家族への認知・感情等)の整理含むケアが必要であり、それが可能となる研修のあり方を提示する

以上