報告書

シンポジウム
「すべての子どもが愛されて育つために」

～親子支援から里親、特別養子縁組など様々な家族のかたちを考える～

開催日：2018年9月3日
会　場：よみうり大手町ホール
主　催：日本財団
共　催：読売新聞社
後　援：厚生労働省　子どもの家庭養育推進官民協議会

PROFILE

「すべての子どもが愛されて育つために」

～親子支援から里親、特別養子縁組など様々な家族のかたちを考える～

基調講演

瀬奈じゅん

元宝塚歌劇団・養親当事者

2005年宝塚月組トップスター。2009年宝塚歌劇団を退団後、女優として活動中。今年、特別養子縁組で赤ちゃんを家族に迎えたことを発表した。

塩崎 恭久

衆議院議員・前厚生労働大臣

1975年東大教養学部卒、日本銀行入行。1982年ハーバード大学大学院修了。1993年衆議院議員初当選。内閣官房長官等を歴任し、2014年～17年厚生労働大臣。

パネルディスカッション

奥山眞紀子

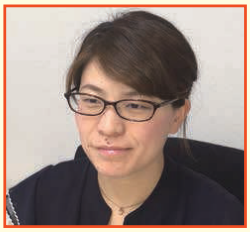
国立成育医療研究センターこころの診療部統括部長・日本子ども虐待防止学会理事長

東京慈恵会医科大学卒業、同大学院博士過程修了。米国ボストンのタフツ大学附属病院小児精神科へ留学中、小児思春期カウンセリング学修士号取得。帰国後、埼玉県立小児医療センターで精神保健を担当し医長、副部長を経て、2002年3月より現職。専門は、小児精神保健、子ども虐待、子どものトラウマなど。「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」で座長を務めた。編著書に「子どもの心の診療医になるために」「虐待を受けた子どものケア・治療」など。

藤林　武史

精神科医師・福岡市こども総合相談センター所長

1984年 九州大学医学部卒業後、2年間の研修を経て、国立肥前療養所（現、肥前精神医療センター）に勤務。佐賀医科大学精神科（現、佐賀大学）、佐賀県精神保健福祉センターを経て、2003年4月より現職。日本子ども虐待防止学会理事、日本トラウマティックストレス学会理事を務める。共著「地域保健におけるひきこもりへの対応ガイドライン」「大災害と子どものストレス」「国連子どもの代替養育に関するガイドライン」「子ども虐待への新たなケア」「児童相談所改革と協働の道のり」がある。



中村みどり

CVV副代表・NPO法人キーアセットソーシャルワーカー

乳児院・児童養護施設を経験。高校生の時に、社会的養護経験者の居場所活動ＣＶＶ（Children's Views & Voices）の立ち上げメンバーとして関わり、現在は副代表を務めている。2012年特定非営利活動法人キーアセットで働き始め、現在に至る。社会的養護経験者として、2014年3月より厚生労働省　社会保障審議会　児童部会社会的養育専門委員会委員を務めている。

高橋恵里子

日本財団公益事業部国内事業開発チームリーダー

1971年生まれ。上智大学卒業後、ニューヨーク州立大学修士課程修了。1997年から日本財団にて海外の障害者支援や国内助成事業を担当。『助成という仕事』（明石出版）の翻訳に関わる。2013年に日本財団「ハッピーゆりかごプロジェクト」を立ち上げ、子どもが家庭で暮らすことのできる社会を目指した特別養子縁組や里親に関する啓発、政策提言、調査研究事業等を行っている。

猪熊　律子

読売新聞東京本社編集委員

1985年4月、読売新聞社入社。2014年9月、社会保障部長、2017年9月、編集委員。専門は社会保障。1998年～1999年、フルブライト奨学生兼読売新聞社海外留学生として米国に留学。Stanford大学のジャーナリスト向けプログラム「John S. Knight Journalism Fellowships at Stanford」修了。2009年、早稲田大学大学院法学研究科修士課程修了。著書に「#社会保障、はじめました。」（2018年、SCICUS）、「社会保障のグランドデザイン－記者の眼でとらえた『生活保障』構築への新たな視点」（2007年、中央法規出版）など。

シンポジウム

「すべての子どもが愛されて育つために」

～親子支援から里親、特別養子縁組など様々な家族のかたちを考える～

２０１８年9月3日　13:30～16:30（開場13:00）
よみうり大手町ホール　東京都千代田区大手町1-7-1

＜目次＞

プログラム

開会挨拶　笹川陽平　（日本財団会長）・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ P3

来賓挨拶　濵谷弘樹　（厚生労働省 子ども家庭局長）・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ P4

基調講演１・・ P5
「特別養子縁組で得た幸せ」
瀬奈じゅん（元宝塚歌劇団・養親当事者）

基調講演２・・ P10
「真に子どもを大事にする国を目指して」
塩崎恭久　（衆議院議員・前厚生労働省大臣）

パネルディスカッション・・ P15
パネリスト
奥山眞紀子（国立成育医療研究センターこころの診療部統括部長・日本虐待防止学会理事長）
藤林武史（精神科医師・福岡市こども総合相談センター所長）
中村みどり（CVV副代表・NPO法人キーアセットソーシャルワーカー）
高橋恵里子（日本財団公益事業部国内事業開発チーム チームリーダー）

コーディネーター
猪熊律子（読売新聞東京本社編集委員）

資　料・・ P29

主催：日本財団　共催：読売新聞社
後援：厚生労働省　子どもの家庭養育推進官民協議会

開会挨拶

「子どもは社会の宝」

笹川陽平　日本財団会長

本日は関係者の皆さまのご協力によって本シンポジウム開催の運びとなりました。ご出席の皆さまに厚く御礼を申し上げます。

2016 年（平成 28 年）の児童福祉法の改正により、社会的養護は施設養育から家庭養育へと大きく転換をいたしました。この画期的な法改正は、本日ご講演いただく塩崎前厚労大臣のご努力なくしては成しえなかったものと認識いたしております。

日本財団は、貧困家庭の子どもたちへの教育、第三の居場所づくりなど、子どもに関するさまざまな問題解決にご協力いたしております。難病の子どもたちのレスパイト施設を全国に設置する運動、手話を言語として認めていただく法律改正の運動。また、例えば耳の聞こえない方々が運営する花屋やレストランなど、企業の中で障害をお持ちの方が自立して働くことができる場づくり。福祉の社会から一歩外に出て、企業の中で働く場ができる取り組みに、現在全国各地からご要望を受けております。

障害をお持ちの方が、社会の中で共に働くことは、2020 年のオリンピックのレガシーでもある「インクルーシブな社会」にも通じます。「障害者」という言葉も使わないような社会に変えていこう、これが日本財団の考えでございます。

さて、子どもの養育問題についてはすでに 50 年前から里親制度の支援を実施してきております。私たちの力不足で、決して順調ではございませんし、子どもの養子縁組も先進国諸国やお隣の韓国に比較しても後れをとっております。

特別養子縁組については、日本では生みの親の親権が強過ぎるともいわれます。また、「施設には預けっぱなしだけれど養子縁組は同意しない」という方もおられます。アメリカなどの場合は、このようなケースでは親権を取り上げることもあるそうですが、日本でもこうした改正が必要かと思います。日本財団では４月４日を「養子の日」とするなど、啓発活動を続けていますが、今後も本日お集まりの皆さまのご協力をいただきながら取り組んでまいりたいと思います。

「生活に満足している」という方々が 70%を超えているのは世界で日本だけです。なのに、４万 5,000 人を超える社会的養護の子どもがいる現実。自分の子どもだけが幸せならばよいのではなく「子どもは社会の宝」という共通認識が必要です。

施設で育った方は、高校を卒業して 18 歳になると社会に出されます。こうした方の中には社会になじめない方も少なくありません。

日本財団は児童養護施設ご出身の方々の大学入学奨学金制度も実施していますが、奨学生はどの方も一般の奨学金制度を受ける方々と比べて、はるかにしっかりした考えをお持ちです。みなさん目を輝かせて、「社会に恩返しがしたい」とおっしゃいます。とはいえ、それは一部の方で、ほとんどの方にとっては厳しい現状があります。明るい未来に向かう、新しい日本づくりのなかで、施設で暮らす子どもの数を限りなくゼロに近づけていくために、私たちはお互い協力していく必要があるのです。

この問題に長年力を尽くしてこられた施設運営や職員の方々は、施設から家庭へという法改正後の明確なビジョンに戸惑いもおありかと思います。

私は世界のハンセン病をなくすため、40 年もの間、世界中を飛び回っております。皆さまもハンセン病の父と呼ばれるインドのガンジー氏をご存知かと思います。ガンジー氏は、ハンセン病の病院が設立されたお祝いの席に招かれたとき、「ハンセン病の病院ができても行かない。病気がなくなり、その病院が閉鎖するときに、お祝いに行きたい」とおっしゃいました。たいへん意義深い言葉です。

社会的養護のお子さんを養育するための施設は必要です。しかし、そうした大規模の入所型施設があり続けるということは決していいことではない。児童養護施設が存在することが目的化してし

まうようなことは、あってはいけないことです。

長年ご努力いただいた施設の役割は変容し、里親制度あるいは養子縁組のコーディネーター、メンターや相談相手になってくださるような機能転換が必要ではないかと思います。

特別養子縁組あるいは里親制度で子どもたちに愛情あふれる生活環境を与えてあげるということは、私たちの共有の我々一人ひとりに与えられた課題ではないでしょうか。

ご出席の皆さまが、本日のすばらしいディスカッションを周囲の方にもお伝えいただき、この４万5,000 人の子どもたちが家庭の中で愛情あふれる生活ができ、心豊かな日本人の一人として成長するように、ご一緒に努力していこうではありませんか。本日はほんとうにありがとうございました。

来賓挨拶

「社会的養育の推進に全力で取り組む」

厚生労働省 子ども家庭局長 濵谷 浩樹

本日は、親子支援、里親、特別養子縁組など、社会的養育をテーマに、行政、民間、ご関心をお持ちの方々などがお集まりいただいているとお聞きしております。このような機会を設けていただいた日本財団におかれましては、これまでも「ハッピーゆりかごプロジェクト」など、子どもの家庭養育を推進するための取り組みを展開していただいております。改めて心から御礼申し上げますとともに、深く敬意を表する次第です。

さて、児童相談所の児童虐待相談対応件数は年々増加しております。直近の平成 29 年度は 13 万件を超えており、子どもや家庭を廻る問題は、多様化・複雑化しています。このような中で、児童虐待に関する一連の対策を強化するために、後ほどご登壇されます塩崎前厚生労働大臣のもとで、平成 28 年、29 年、２年続けて児童福祉法の改正を行いました。

28 年の改正児童福祉法では、昭和 22 年の制定時から見直されてこなかった理念規定を改正し、「子どもが権利の主体であることを位置づける」という大きな視点の転換がなされました。

また、社会的養護が必要なお子さんについては、家庭の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。それが適当でない場合でも、できる限り良好な家庭的環境で養育されるよう、必要な措置を講ずることといたしました。

さらに、昨年の８月には、改正児童福祉法の理念を具体化するための「新しい社会的養育ビジョン」が、後ほどご登壇される奥山先生、藤林先生にもご参加いただいた検討会において取りまとめられました。

これらを受け、この改正児童福祉法の理念のもと、新しい社会的養育ビジョンで掲げられた取り組みを通じて、「家庭養育優先原則」を徹底し、「子どもの最善の利益」を実現していくため、７月６日に各都道府県に対し、都道府県社会的養育推進計画の策定をお願いしたところでございます。

また、目黒区で起きた事件のような、子どもが亡くなる痛ましい虐待事件が繰り返されないため、７月 20 日には、児童相談所間における情報共有

の徹底、児童相談所・市町村の職員体制・専門性の強化、保護された子どもの受け皿の充実・強化等を内容とする「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」を決定し、関係府省が一丸となって対策に取り組むこととしております。

特別養子縁組制度については、利用促進のために、厚生労働省では昨年６月の有識者による検討会において、対象年齢の引き上げなどの提言を取りまとめました。これらを受け、法務省において制度改正に向けた検討が進められております。

さらに、来年度に向けた予算の概算要求においても児童虐待防止対策、社会的養育の迅速かつ強力な推進に向けた施策を盛り込み、年末の予算編成に向けまして最大限、努力してまいります。

このように、政府においても虐待防止対策、社会的養育の推進に向けて全力で取り組んでいるところです。ご出席の皆さまも、本シンポジウムを受けまして、それぞれのお立場から、引き続き社会的養育の推進に向けて、支援、取り組みの展開をお願い申し上げます。

最後になりますが、本シンポジウムの開催に当たりまして多大なるご尽力をいただきました関係者の皆さま方に厚く御礼申し上げますとともに、本日ご出席の皆さま方のますますのご健勝、ご発展、本シンポジウムのご成功を祈念いたします。

基調講演1

「特別養子縁組で得た幸せ」

瀬奈じゅん　元宝塚歌劇団・養親当事者

『みなさんは、「本当の『平和』とは？」と質問されたら、何と答えますか。「戦争や紛争などがないこと」ですか？それとも「自分自身の幸せのこと」ですか？一人ひとりの抱く「平和」のイメージは違うことでしょう。僕の思う本当の「平和」。それは、「家族」がいて「家庭」があることだと思います。』

これは平成 22 年に全国中学生人権作文コンテストにおいて法務大臣政務官賞を受賞した作文の冒頭部分です。１歳から施設で育った彼は、家族や家庭に強い憧れを抱いていました。その憧れは次第に母親への恨みへと変わっていったそうです。

そんな彼に感謝の気持ちを芽生えさせたのは小学校５年生の夏のころの里親との出会いです。そこから自分を支えてくれた全ての人たちに感謝の気持ちを持つようになり、母親への恨みも、命を与えてくれたことへの感謝に変わっていったそうです。この、「家族とは何か」と題されたスピーチを読んで、改めて教えられたように思います。この世に生を受けた全ての命に、家族、家庭が必要なことを。

宝塚での日々に邁進してきた半生

私は昨年夏に、特別養子縁組により、生後間もない我が子を授かりました。我が子が今、家族というものを知らずに施設で育っていたかと思うと、ほんとうに胸が締めつけられるような思いです。

申しおくれましたが、私は元宝塚歌劇団月組の瀬奈じゅんでございます。本日はこのような機会を与えていただきましたので、私が経験した、特別養子縁組までの道のり、そして我が子を迎えてからの思いをお話しいたします。

私は 16 歳で宝塚音楽学校に入学いたしました。そのとき、両親の年齢は今の私と同じ 44 歳でしたが、その年齢で子どもを大阪でひとり暮らしをさせるということは、勇気が必要だったことでしょう。決して裕福ではありませんでしたが、たくさんの愛情をもって育ててもらいました。ほんとうに両親に感謝しております。

そんな私は、16 歳から 34 歳まで約 20 年、宝塚でがんばってまいりました。トップスターになりたいという夢を持ち、約 20 年間邁進してまいりました。そして、その夢が叶い、34 歳のときに宝塚歌劇団を退団いたしました。現在は舞台を中心

にお仕事をさせていただいております。

宝塚時代は結婚願望もなく、子どもが欲しいと思ったことも一度もない、そんな 34 歳でしたが、夫と出会い、38 歳のときに結婚いたしました。そのとき私は初めて「この人の子どもが欲しい」と思うようになりました。

でもその年齢では、いわゆる高齢出産。私はそれまで宝塚で、退団後も舞台人としてのキャリアを積むためにがんばっていました。そのキャリアを捨てて子どもをという気になかなかなれず……。遅くなってしまいましたが、40 歳のときに真剣に子どもを持つことを考え始めました。

私はそれまで宝塚以外のことは知りませんでした。ですから、ほんとうに無知だったと思いますが、40 歳でも自然妊娠ができるものだと思っていました。とにかくまず病院にいこうということになり、診察を受けました。私は卵巣嚢腫という病気で手術の経験があったので、できにくいかもしれないとは思っていましたが、医師と相談した結果、やはり不妊治療をすることになりました。

私は合計７回の体外受精をいたしました。２年半にわたって治療を続け、体外受精を繰り返し、その間、ホルモン治療を続けました。薬を毎日飲み続け、注射もする。ふだんから薬をあまり飲まないので、やはり私の体に合いませんでした。むくむ、肌が荒れる、ホルモンのバランスの乱れから精神状態も不安定になります。そして、毎晩、髪を洗うと、大量の髪の毛が抜ける。外に出たくない。人に会いたくない。そんな毎日でした。いま思いだそうとしても、あまり思い出せないほどのつらい日々でした。

治療をあきらめきれなかった

夫は、そんな私を見るに見かねたのだと思います。彼はチャイルドマインダーという育児の資格を持ち、勉強しておりましたので、特別養子縁組のことを知っていました。

治療を始めて半年ぐらいたったころ、私に「血のつながりがなくても家族はできるよ」という話をしてくれました。でも、そのときの私は、とにかく治療の真っ只中でしたから、言葉にはしませんでしたが、「何を言っているの。あなたの子どもが欲しいからがんばっているのよ」という思いが強く、「ありがとう、じゃあ考えてみる」とだけ言って、そのまま半年が過ぎました。

でも、その間にも私の心は病んでいき、家族や友人の支えがなかったらどうなっていたかと思うぐらい、切羽詰まっていました。体外受精専門の病院に変えましたが、朝の受付には 100 人ほどの方々が列をなしています。待合室には三百人、四百人もの方々がお待ちです。私はその中に入って思いました。「果たしてこの中で何人の人が自分の子どもを腕に抱くことができるのだろうか」と。私よりもかなり年上であろう方もいらっしゃいます。診察室から泣きながら出てこられる方、もしかしたら喜ばしいことがあっても、ここでは大っぴらに喜べないと遠慮している方もいらっしゃったかもしれません。この中で、私はその一握りの妊娠できる人に入れるのだろうか。

心が疲れて正しい判断ができなくなっている私は、「もう少しがんばればできるかもしれない」「いや、もう無理かもしれない」と、１時間ごとに、30 分ごとに、10 分ごと感情が揺れ動く。体外受精の最中には、妊娠しているかどうか、何度も妊娠検査薬の棒を使って調べます。１日に６本、７本と使ったこともありました。妊娠検査薬の線がうっすら出ると「ああ、着床した」その線が薄くなると「もうだめかもしれない」。そのような生活が、２年半続きました。

もっとたくさんがんばっていらっしゃる方もいると思います。でも、私はもう限界でした。そして、その２年半の中で、１年ぐらいがたったときに、もうだめかもしれないなと思ったときに、夫の特別養子縁組の話のことを思い出しました。

私は夫のことをとても信頼しておりました。間違ったことを言う人ではないと。私自身も特別養子縁組について調べようと思い、インターネットや本やテレビなどで調べ始めました。

当事者の声を聞くセミナーにも参加

調べてみて驚いたのは、ものすごい数の子どもたちが施設で暮らしていることです。そして、ものすごい数の虐待の件数。ほんとうに日本は後れているのだということがわかりました。

私は、自分で調べるだけではなく、当事者の声が聞きたいと思いまして、民間団体のセミナーに参加いたしました。夫と２人で参加した会では、民間団体の方、そして特別養子縁組をされた２組の親子の方がお話しくださり、学んだり、夫婦での心理テストのようなものを受けたり、当事者の親子とも触れあいの時間をいただきました。

驚いたのは、血はつながっていないはずなのに、その親子がそっくりなのです。やはり、同じ食べ物を食べ、同じように笑顔を交わし生活していると、ほんとうに似てくるものなのですね。

そして、実は今、我が子を見るにつけ私たちにそっくりであることに、驚いている次第です。

特別養子縁組を決意したとき

養子縁組団体のセミナーに参加しながらも、まだ諦め切れなかった私は、そこから１年ほど治療を続けます。でも、その間にも体はすり減り、そして、経済的にもすり減っていきました。舞台の仕事は、途中で「妊娠しました、降板します」という無責任なことはできないので、きっちり仕事を終わらせ、お休みしてからいわゆる妊活に挑むつもりで、仕事の予定は入れておりませんでした。貯金はありました。しかしそれも、体外受精を重ねるごとにどんどん減っていきます。

私はだんだん、子どもを育てることがスタートであるはずなのに、いつの間にか子どもができることがゴールになっているような気がいたしました。このまま健康も貯金もすり減らし、いざ授かったときに育てられない状況になってしまっては、本末転倒です。健康も金銭的にもすり減る前にやめなければ。でも、やめられませんでした。

そんなときに、私の昔からの友人が妊娠しました。私は、彼女も懸命に不妊治療をしていたのを知っていたので、「ほんとうにおめでとう！よかった」と、心から思えました。と同時に、私はこのまま不妊治療を続けていたら、大切な人の幸せに対して「おめでとう」と言えなくなるのではないかという恐怖が芽生えました。

私はそのときにはっきりと「次で不妊治療はもうやめにしよう」と決意しました。このとき特別養子縁組という制度を知らなかったら、もしかしたらやめられなかったかもしれません。そのことに関してはほんとうに夫に感謝しています。

親と子の双方が願う「幸せな家庭」

特別養子縁組をすると決めても、とても勇気が要ることです。今のホルモン剤まみれの精神状態不安定な私に正しい判断ができるか不安でしたので、不妊治療をやめてから１年間考えました。

でも、考えても、考えても答えは出ないのです。特別養子縁組に取り組んでみないとわからないこともいっぱいあります。

私は家族が欲しい。温かい家庭を必要とする子どもがいて、そして親になりたい、子どもを育てたいと思う人間がいる。その双方が一緒に生活して幸せな家庭を築けるならば、それはすてきなことなのではないかと思うようになりました。

特別養子縁組をされた方のブログなども拝見して、たくさん勇気もいただきました。そして私たちは特別養子縁組をしようという決意を固め、民間団体に電話をいたしました。

申し込みから赤ちゃんを迎えるまで

ここからは、団体への申し込みから審判確定までの道のりを、順を追ってお話しさせていただきます。特別養子縁組をする決意を固めた私たちは、改めて支援団体を探しました。最初に話を聞きに行った団体とはまた別のストークサポートという団体に電話をして相談したところ、とても誠実で信頼できるご対応をしていただきましたので、お世話になることにしました。

支援団体によって縁組までの流れに多少違いがあると思いますが、ストークサポートの場合は、説明会に参加する前に、郵送で送られてきた質問

書類を書き上げ送信します。これが書類審査となります。質問は夫婦それぞれの家族構成、幼少期の家庭環境、生活の様子から現在の仕事、収入、資産、現在の生活環境、親兄弟の理解、性別や病気の有無などの選択はできないことへの承諾、縁組を希望する経緯など、多岐に渡りました。

すべて大切なことですが、特に「親兄弟の理解」という点については、もし私たちに何かがあった場合、私の兄や両親に頼らざるを得なくなるわけです。養子縁組は夫婦だけの問題ではないので、いろいろ問題が発生することもあるかもしれません。ですから、私たちも勇気を持って両親や兄弟に話をしました。ありがたいことに、夫の両親も私の両親も、「親になれるならなったほうがいい」と背中を後押ししてくれました。

この書類の質問に一つひとつ答えていくことで、改めて特別養子縁組と向き合うことができたと思います。

その後、説明会、環境調査を経て「待機」。団体から「赤ちゃんが来ます」という連絡を待っている段階へと進みます。この待機状態は人によってさまざまで、１カ月、半年先なのか１年先なのかは分かりません。私たちの場合は、待機になって約半年で団体の方からご連絡が来ました。

この待機期間は私たちにとっては妊娠期間だったと捉えています。私の友人の話を聞くと、女性は自分の体の中で赤ちゃんが育ち、母親になる自覚が生まれてくるけど、男性は生まれてから父親の自覚が芽生えたという話をよく聞きます。

そう思うと、私と夫は同じ温度で同じ思いで“妊娠期間”を過ごせて、その間に夫婦のきずなも深まり、同じ気持ちで同じ方向に歩いていけたのは、すごく良かったと思います。

初めてミルクをあげた感激の対面

そして、待機に入って約半年後、団体から、間もなく生まれてくる赤ちゃんがいるという連絡が入りました。翌日までに夫婦で話し合い、ご返事をくださいとのことでした。もう、迷う気持ちは一切ありません。翌日、団体に受け入れの意思を伝えた後、急いで準備を進めました。必要なものを購入したり、手続などの下調べをしたり。名前をつけることも実母さんが私たちに託してくださったので、この間に、男の子用の名前と女の子用の名前をたくさん考えました。

この幸せなご縁に、希望で胸がいっぱいになりましたが、私たちに託されたということは、赤ちゃんにとっては生みの母親と離れるということ。そう思うと、手放しで喜ぶことはできませんでした。でも、だからこそ、私たちのもとに託されたこの命を大切に無限の愛を持って育てていこうと強く決意いたしました。

このような新しく生まれてくる感情と向き合いながら、慌ただしくもとても幸せな気持ちで１カ月ほどが過ぎたころ、待ちに待った誕生の知らせが届きました。生まれてすぐ実母さんと離れ離れになってしまうという。そんな大きな運命を背負って生まれてきた赤ちゃんを私たちが守っていこうと決心しました。

生後５日に、私と夫と母とで病院に迎えに行きました。その朝、民間団体の方から電話が来まして「赤ちゃんはミルクを飲むのが下手だからレクチャーしたいので、30 分ほど時間をください」とのことで、少し早めに行くことになりました。

病院では感激の対面を果たし、さっそく抱っこしてミルクをあげることに。でもミルクを飲むのは下手らしい……。「ではお母さん、ミルクをあげてみてください」と言われて、「ああ、お母さんと呼ばれた…」と感激しながらミルクをあげました。

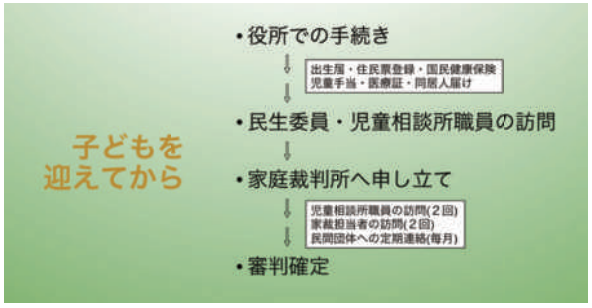
そうしたら、何のためらいもなく、私の手からごくごく飲み始めたのです。何のレクチャーも要らずに、ほんとうに、すんなりと。

その様子を見ていた看護師さんたちは皆さん涙を流され、私も泣きながらミルクをあげました。私の母も号泣しておりました。看護師さんの「お母さんを待っていたんだね」という言葉に胸が震えました。

裁判所から審判確定の通知が届く

赤ちゃんを連れて帰った翌日には区役所へ行き、

出生届、住民票登録、国民健康保険、児童手当、医療証などの手続をしました。実母さんからの委託証明というものが必要になりますが、ここまでの手続は、ご自身で出産した場合と変わらないのではないでしょうか。



特別養子縁組の場合に必要になってくる手続としては、福祉事務所での同居人届です。家庭裁判所での審判が確定して実子になるまでは、同居人という扱いになります。その後、児童相談所、民生委員の訪問があり、そして同居開始から１カ月を過ぎたら家庭裁判所へ出向き、特別養子縁組の申し立てを行います。

申し立てが済むと、児童相談所と家庭裁判所の担当の方の調査訪問が数回。そして支援団体への毎月の報告。調査といっても、毎回の訪問はとても気軽な感じで、みなさん親身に話を聞いてくださり特別プレッシャーはありませんでした。それより、子どもと入籍するまでは、家族とごく一部の友人にしか知らせていないので、我が子のことをたくさん話せるとても楽しい時間でした。

このような手続があることを除けば、我が家は一般的な家庭と何も変わりありません。子ども中心の生活に幸せを感じながら毎日忙しく暮らしておりました。そして、生後５日で我が家に迎えてから約９カ月後、審判確定の通知が届き、法的にも同居人ではなく家族となりました。

ここまでが、私たち家族が歩んだ申し込みから審判確定まで約１年３カ月の道のり。振り返れば、あっという間でした。

後半のパネルディスカッションでは、専門家、有識者、議員の先生方が児童福祉についてさまざまなお話をしてくださることと思います。特別養子縁組についても、法整備の必要性が叫ばれるなかで、私たちのような当事者の声が力になるとおっしゃっていただき、今回、講演の機会をいただきました。ほんとうにありがとうございました。先ほど笹川会長もおっしゃっていたとおり、子どもは国の宝です。その宝を私たちは全力で守っていきたいと思っております。

さまざまな愛の形、家族の形

最後に、私たち夫婦が立ち上げた「&family..」のホームページに掲載している私たちの思いを読ませていただきます。

「&family..」ホームページ：https://andfamily.jp/

『2017 年初夏、私たち夫婦のもとに、待望の小さな天使がやってきました。正確には「迎えに行った」が正しいのですが、奇跡とも思えるこのご縁は、やはり“やってきた”と言いたくなります。特別養子縁組をしようと決意するまでに、１年ほどの時間をかけて夫婦で話し合い、不安なことも共有しながら少しずつ前に進んでいきました。

ですが、生後５日の我が子を腕に抱いた瞬間に、それまでの不安は希望や覚悟といったものに変わりました。この子が私たち夫婦のもとに幸せを運んできてくれた。そう強く感じました。

私たちが特別養子縁組を公表した際、温かい言葉をたくさんいただきました。「すばらしい決断、とてもよいことをしましたね」など、特別養子縁組についてご存じの方は、子どものための制度だということを理解して、このような言葉をくださったのだと思います。

特別養子縁組の理念である、家庭を必要としている子どものために安定した家庭環境を提供するということを考えると、すばらしい決断なのかもしれません。しかし、私たち「&family..」の願いは、すばらしい、よいことと捉えられるのではなく、さまざまな愛の形、家族の形が、当たり前に受け入れられることなのです。そのために、まず特別養子縁組制度について多くの方に正しく知っていただけるような活動を始めていきたいと思っています。特別養子縁組は決して隠さなければならないようなことではありません。これから特別養子縁組を考える方へのエールにもなれば幸いに思います。一歩踏み出すのに必要なことは、勇気だけではなく、正しい知識、情報ではないでしょうか。現在、特別養子縁組の啓蒙活動をさまざまな形で行っている方々はたくさんいらっしゃいますが、私たち「&family..」もその一端を担っていきたいと、強くそう思っております。』

基調講演2

「真に子どもを大事にする国を目指して」

塩崎恭久　衆議院議員・前厚生労働大臣

本日は笹川会長をはじめ、日本財団の主催、読売新聞の共催、また関係する方々のご努力でシンポジウムが開催され、多くの方にお集まりいただきました。お招きいただき感謝を申し上げます。

先ほどの瀬奈さんの感動的なお話をお聞きし、特別養子縁組についても力を入れるべく、来年の通常国会には特別養子縁組制度の見直し法案が提出されることを期待していますが、これは厚生労働省ではなくて法務省所管です。法務省での審議は時間を要することが多いので、私からも必ず来年の通常国会に出してほしいと申し上げました。現状の年齢制限が６歳未満であることや、子どもを受け入れる側の負担が多いなど、いろいろな課題を議論していただいています。

本日は５つの話をいたします。１つ目は、日本の社会的養育の特徴。２つ目は、平成 28 年、平成 29 年の２年連続、全会一致で実現した児童福祉法改正の意味合い。３つ目は「新しい社会的養育ビジョン」で何が一番問題になったのか。４つ目は、法改正と新ビジョンを受けて、どのように都道府県計画を変えていくのか。これについては策定要領が出ましたが、それまでの紆余曲折で何が問題になったのか。そして５つ目に目黒区での悲惨な虐待死事件を受けて、児童相談所の改革など子どもと家庭のために何をすべきなのかということについてお話しいたします。

なぜ社会的養育に取り組んでいるのか

その前に、なぜ私が社会的養育に取り組んでいるかということについて。私は日銀出身で愛媛選挙区の国会議員、安倍首相と共に初当選を果たしてから 25 年です。平成 10 年ごろに NAIS の会(根本匠氏（N)、安倍晋三氏（A)、石原伸晃氏（I)、塩崎氏（S)）というメンバーの頭文字から名付けた政策研究グループで、児童養護施設についての勉強会をするようになりました。

それまで私は児童養護施設について深く知りませんでした。衝撃的だったのは、当時の施設の子どもの半分は、自分の親からの虐待で行き場がなくて施設にいる、という話でした。

改正前の児童福祉法は昭和 22 年にできたものです。道にあふれるほどの戦争孤児たちを収容するために作られたのが児童養護施設の始まりであり、それが最初の児童福祉法の発想でした。

やがて時代は変わり、戦争孤児を保護する必要はなくなりますが、その一方で家庭のあり方が変容し、「児童養護施設には親に虐待された子どもたちが多く入所している」という時代になりました。

つまり、社会的養護は子どもに限る問題ではなく、今も昔も社会の問題そのものである、ということです。このことを痛感し、私はこの問題により深く取り組むようになりました。

厚生労働大臣になった当初は、社会的養護について主に施設の皆さま方からお話を聞いていました。しかし、改めて社会的養育は誰のためにあるのかといえば、それは施設のためにあるのではなく、子どもたちのためにあるべきであり、子どもたちのニーズに合った形で運営されていかなければならない、ということに気がつき始めました。

こうしたことから、厚生労働大臣になって、児童福祉法改正を２年連続、全会一致で実現するということに至ったわけでございます。

長く続いた施設中心の養育

私が会長を務める自民党の「児童の養護と未来を考える議員連盟」での決議を書面にしたものがお手元の資料にございます。社会的養育の予算を獲得するための基本的な考え方を整理しております。この資料に基づいて、戦後日本の社会的養育がどのようなものであったかといえば、長らく施設中心であったことが一番の特徴であろうと思います。このことは、国際社会から度々批判されてきました。

一番問題だと思うのは、施設偏重のことも含め

て、子どもの立場に立ち、子どもの心の健全な発達を考慮したうえで「何が問題なのか」という視点ではなく、大人の論理で物事が構築されてきたことです。戦後日本の社会的養育は子ども中心の考え方を軽視してきたのではないかと思います。

例えば、医学の児童精神医学の領域は、６年間の医学教育の中で平均 20 分程度しか教えていないと医師の方から聞いています。厚生労働省の医系技官という医師の資格を持った方々に「児童精神医学を勉強したのを覚えていますか」と訊いたら、全員が「全く覚えていません」との答えでした。子どもの心の発達などについて、ほとんど学んでいない医師が多いのです。

いま話題になっている福井大学の友田明美先生の本（『子どもの脳を傷つける親たち』）のように、健全な心の発達を科学的に分析したうえで、虐待がどのような弊害を子どもにもたらすのかという視点がなく、「施設に子どもたちを置く」ということがずっと長く続いていました。

諸外国の里親委託率を見ると、オーストラリアは９割以上、日本はわずか 18.3%（2017 年３月末）。人口 10 万人当たりの特別養子縁組の数を比較しても、ドイツは日本の約 10 倍、イギリスもフランスもアメリカもさらに多いというという結果です。

（資料）

各国の「特別養子縁組」人口10万人あたりの件数

■ 日　本：0.48
■ ドイツ：4.69
■フランス：6.41
■イギリス：8.44
■アメリカ：38.0

（出典・厚生労働省資料より算出）

また、大きな施設で長期間暮らす子どもが多いということも日本の特徴です。最近はユニット制といって、50 人の定員の施設も、６人ずつの８つのユニットに分けて 48 人、というように変わってきていますが、地域の中の一軒家に６人暮らすのと、建物の中に６人住んでいるユニットが８つあるというのとでは全く異なります。

何年か前に、ランドセルをプレゼントしてくれるタイガーマスクが話題になりましたが、その善意は評価してしかるべきですが、もっといいプレゼントは、子どもが施設に居る前提ではなく、里親家庭や特別養子縁組で「家族」と同様な養育環境を提供することではないかと思います。

愛知県（名古屋市を除く）は以前から特別養子縁組に熱心ですが、愛知に視察にうかがったとき、社会福祉士の矢満田篤二さんが特別養子縁組ご家族に親子を何組か招いてくださり、お会いできました。ほんとうに普通の親子と全く何も変わらないご様子がわかりました。

施設内における虐待問題

さらに、施設では子ども同士の施設における暴力や性暴力が横行していることも明らかになりました。三重県についての新聞報道がありましたが、これは三重県だけではなく、至るところで起きている問題です。

私も初めは驚きました。子ども同士の性暴力は、施設内の子ども同士の支配関係を明確にする目的があるそうです。ある施設の調査では、35 人中 33 人までが性暴力のネットワークに入っていました。非常に重い問題です。

もう一つ、先ほど濵谷局長より虐待相談対応件数が増加し、13 万件を超えたという話がありましたが、実は保護されている子どもの数は、約４万 5,000 人と、ほぼ一定の人数で推移しているのです。

今日お手元に配布した資料の中に、子どもの人口１万人当たりの保護児童数が示されていますが、アメリカ、イギリス、フランスなどの他国では 50 人以上、100 人ほどが保護されている国もありますが、日本はなぜか 17 人です。では日本だけとてもいい社会なのでしょうか。それはあり得ません。

それが何を意味するのか。実は保護しなければいけないのに保護されずに放置されているか、目黒区の事件のように、一旦は一時保護されても家に戻されて不幸な目に遭ったり、いまも虐待が続いたりしているかもしれない。こうした子どもが潜在的に多くいると推測せざるを得ません。

今の日本には、救われるべき子どもが救われていないという現実がある。そこで法改正、新ビジョ

ン、策定要領に強力に取り組みました。これを実践することで、多くの子どもを救っていくべきだと思っています。

第１条に「子どもの権利」を明記

平成 28 年と 29 年の改正について最も重要なのは理念規定を変えたということです。

まず改正に至るまでの流れが通常とは異なりました。通常は法律を変えるときには役所で審議会を開催します。しかし審議会では答えは全く出ませんでした。私が大臣として着任した当時の「雇用均等児童家庭局」は「子ども家庭局」に名称変更しましたが、その局の皆さんと私とで３カ月ほど激論を交わしながら法律を作っていきました。

どうしてそうしたのか。役所が作った審議会は私が大臣になったときにすでにありましたが、どちらかというと大人の論理、つまりサービスを提供する側、政策をつくる側の声が優先され、子どもの声が代弁されているような審議会ではなかったと思います。需要サイドは子どもです。しかし審議会の場で子どもが声をあげることはできませんから、誰かが代弁しなくてはならないのですが、それがうまくいっていなかった。

こうした議論を経て、改正後の条文は第一条に「子どもの権利」を明記しました。親の権利は明治時代から民法に書いてあります。しかし、1994 年（平成６年）に「子どもの権利条約」に日本は批准していたにもかかわらず、「子どもの権利」という言葉は日本の法律にどこにもないまま、平成 28 年まで来てしまった。

したがって、親が養育できない子どもを特別養子縁組に託すべきか否かというときも「子どもの権利」ではなく、親の権利がより重視されてきたのではないかと思います。

続いて第二条には「子どもの最善の利益の優先」という原則も入れました。さらに第三条、こちらも厚労省の皆さんと大議論なりましたが、家庭養育優先原則の明確な優先順位付けを次のように行いました。

１番目は「家庭」。やはり生みの親と家庭で暮らせることが一番良い。そのために家庭を支援する。２番目は、それがうまくいかないなら「家庭における養育環境と同様の養育環境」。これは特別養子縁組や里親家庭、ファミリーホームです。それも難しい場合は３番目、「できる限り良好な家庭的環境」という措置の優先順位を明確にしました。

「できる限り良好な家庭的環境」とは施設を「小規模かつ地域分散型施設」の家庭的環境にするということですが、戸建てでもマンションでも、その施設に暮らすのは６人までという原則になりました。ただ例外として、養育に困難があるお子さんの場合は、特別にケアを手厚くして集合型の施設となりますが、その際も人数は１ユニット４人までの生活単位とし、ユニットも４つまで、１施設で 16 人くらいまでと小規模化していきます。

日本の施設は子ども４人に対して職員１人という配置です。イギリスは子ども１人に職員２人にもなるほど子どもよりも職員の数が多く、それだけ手厚いケアをするしくみになっています。

他には、市町村の役割も明確にし、常勤の弁護士、医師の配置も定められました。これらの専門職が児童相談所にいるといないでは大きな違いです。

また、今回の改正に至るまでに明らかになったのは、児童相談所の不足です。現在は全国に 211 カ所ありますが、これは人口 60 万人の地域に１つの割合です。一方、イギリスは約 37 万人に１つの割合。同じような割合にするなら、日本も 400 カ所程度まで増やす必要があります。少なくとも中核市と、特別区である東京 23 区には児童相談所を作らなくてはならないことになります。

平成 29 年の改正では家庭裁判所の関与を強めましたので、資料をごらんいただければと思います。

新ビジョンの争点となった数値目標

法律は改正しましたが、その法律をどのように実行、実現していくのか、ということをまとめているのが「新しい社会的養育ビジョン」です。

なかでも最大の争点となったのは、数値目標です。３歳未満の子どもたちは概ね５年以内に 75％の里親委託率を達成しよう。３歳から就学前までは７年以内に 75％、小学生以上は 10 年かけて 50％を達成しよう。そして、就学前の子どもに関しては、原則として施設の新規入所を停止するということを書いていただいています。

これに対して、施設や児童相談所からは「現在は 18.3％の委託率なのに、75％は難しい」と言う声が上がりました。しかし、０～２歳児を 75％にするのは、日本財団の試算をみても困難ではないと思います。

私の地元は愛媛県の松山です。この前、愛媛の中央児相に行きました。里親担当は何人いるかと訊いたら「1人です」との答えでした。1人しかいないとは驚きました。後ほどご登壇される藤林さんの福岡市の児童相談所には里親担当が7人います。

福岡市は来年か再来年には75%になると言われています。これまで十分に里親のことに取り組んでこなかったわけであり、福岡市のように前向きに取り組めば実現できてくるかと思います。

そしてもう一つは、特別養子縁組は平成28年の改正で初めて児童相談所の業務として位置づけられました。こちらも概ね5年で倍増し、1,000人以上にしようと書いてあります。

都道府県の推進計画策定要領

都道府県にはこの新ビジョンに則り子どもの社会的養育を進めていただく予定でしたが、残念ながら順調にはいきませんでした。都道府県は平成23年の「社会的養護の課題と将来像」に則ったそれぞれの計画を持っています。そのときは、里親1/ 3、小規模のグループホームが1/ 3、そしてユニット制の大舎が1/ 3になっていました。これを完全に変えることになるわけですから抵抗がありました。

策定要領で問題になったのは2点です。1点目は里親委託率について、児童相談所や施設はそれぞれ地域性があるから、期限も数値目標も地域に任せればいいという考えでした。厚労省の案も国全体として、「できるだけ早く75%、50%以上を実現できるよう都道府県を支援する」という受け身の姿勢でした。しかし、できるだけ早く、という期限を設けない至誠では、10年、20年たっても何も起きないかもしれません。

結果としては、踏まえるべきことは2つだけ。1つは、「子どもの権利」や「子どもの最善の利益」というのは、どの地域でも実現されなければならず地域性はない。全国どこでも子どもたちは権利が平等にあり、最善の利益を平等に尊重しなければいけないということ。そして、もう1つは国の持っている数値目標、この2つを考慮した上でそれぞれ具体的な数値目標を立ててください、ということです。

実は、児童養護施設や児童相談所の方々はこの数値目標と達成期限を設定する際、それまでの里親委託率が極端に低い地域もあり、そういった地域の実情を踏まえて作らせて欲しい、という意見でした。しかし、それではだめだということを申し上げたわけです。

そして、もう一つ問題になったのはユニット制です。約10年後にはユニット制はやめるというルールを新たに作りました。施設で現在ユニットをお持ちなら、約10年後にはやめるという計画を作る。これからどうしてもユニットを作るなら、約10年後にはそれはなくなっているという計画を作っていただく。これが、策定要領での最大の争点でありました。

児童相談所の専門性の向上

最後に目黒区での虐待事件を受けてどのような対策が必要かということです。私は今回の事件は、児童相談所の専門性が足りなかったのだと思っています。一時保護を解除した、親子分離をしなければならないのに家庭に返した、適切に警察と連携できなかったなどが問題点としてあります。

児童相談所が、司法手続きに進むべきか、もしくは、警察と連携すべきか否かのタイミングや状況を判断するには弁護士の専門的な判断が大きな力になります。常勤弁護士がいて日常的にケースワークに取り組み、法律的に子どもの権利を守るために何をしたらいいのかを考えられるように児童福祉司も力をつけていく。このような手だてが必要です。そのために児童福祉司は、国家資格化し、中核市、特別区は、法律で児童相談所は必置とし、特別養子縁組や里親支援の体制、フォスタリング機関をこれから日本でも育てていく必要があります。これらについては議連で概算要求の時期に合わせて「児童虐待防止対策及び社会的養育の予算の抜本的拡充を求める決議」として書面にしました。

また、今年の「骨太の方針2018」には、こちらも大議論の末に、私からも強く働きかけ、「職員配置基準の強化」という文言を入れました。もし子どもが施設に入所する必要があるなら、小規模かつ地域に分散化された施設でなくてはならないので、今後予算をつけるときには、大きな施設ではなくて、地域に根差した分散型の小規模施設を優先的にしていくことを書いています。現在のような子ども4人対職員1人という状況を変えていかなくてはなりません。これは残念ながら、今出ている概算要求には入っていません。しかし、今は入っていなくても骨太の方針で、「職員配置規

準の強化」とはっきり言っていますから、年末にかけて詰めていきます。現場の方々がどちらに向かっていけば良いのか分かるような予算を私たちは作っていかなくてはならないと思っています。

政府にも市町村・都道府県における子ども家庭相談支援体制の強化等に向けたワーキンググループができ、議論していただきますが、我々も政治の場からしっかりと発信しながら、子どもたちのために頑張らせて頂きます。

かつては若手国会議員と言われていた私ですが、今では孫が５人もおります。この子どもたちを見るにつけ、小さいときからしっかり愛着形成ができる環境で育てることの大切さを感じており、さらに努力して参りたいと思います。ありがとうございました。

パネルディスカッション

「里親制度と特別養子縁組、社会的養育のこれから」

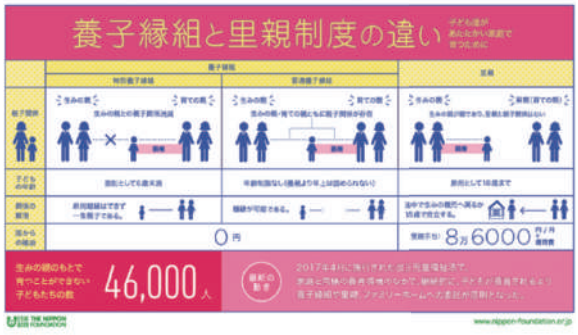
パネリスト

奥山眞紀子（国立成育医療研究センターこころの診療部統括部長・日本虐待防止学会理事長）
藤林武史（精神科医師・福岡市こども総合相談センター所長）
中村みどり（CVV 副代表・NPO 法人キーアセットソーシャルワーカー）
高橋恵里子（日本財団公益事業部国内事業開発チームリーダー）

コーディネーター　猪熊律子（読売新聞東京本社編集委員）

里親は
経済的条件も
子育て経験も
問わない

養子縁組と里親制度の違い



【猪熊】本日のパネルディスカッションでは、社会的養護のなかでも、里親制度と特別養子縁組を中心に、子どもの権利およびこれからの社会的養育について議論をしていきたいと思います。

里親は子どもを育てられない親のかわりに、一時的に家庭に子どもを預かり養育するという仕組みで、法律上の親子関係はなく実の親が親権を持っています。児童相談所などの面接や研修を受けた人が自治体に登録しますが、里親になる条件、例えば経済的条件や子育ての経験など、そういうものが必要なのでしょうか？

【藤林】収入の基準などの経済的条件は特になく、困窮状態にない限りは大丈夫です。子育て経験については、経験がある方でもない方でも、児童相談所や里親支援機関からの研修やサポートが準備されていますので、あまり気にする必要はありません。

【猪熊】資料には里親手当が月額約８万 6,000 円とありました。

【藤林】里親は「ボランティア（無償）」というイメージもあるようですが、この手当以外にも日常的な生活費や教育費が公費から出されています。費用の面はご心配ないと思います。

【猪熊】一方、養子縁組は民法に基づいて法的な親子関係を成立させる制度で、養われる親御さんが子の親権を持ちます。養子縁組には２種類あり、「普通養子縁組」は、実の親とも法的親子関係は続きます。「特別養子縁組」は、特に保護を必要としているお子さんが実親子に近い安定した家庭を

得るための制度ですので、養親と子どもは法律上の親子になり、実の親との扶養義務や相続権などの法的親子関係は終了します。実親の同意を得て、養親が家裁に申し立てて親子関係になります。原則、縁組解消はできません。こうした違いを前提として、これから議論に進んでいきたいと思います。

パネリストの皆さま、自己紹介を兼ねながらこの問題への意識やお取り組みをご発表ください。

家庭養育優先原則と子どもの権利

奥山眞紀子

【奥山】平成 28 年の児童福祉法の改正、それに続いて「新しい社会的養育ビジョン」のまとめに携わりました。それに関してお話をさせていただこうと思います。法改正と新ビジョンは、先ほどからお話が出ていますように、「子どもの権利」を基盤とするということと「家庭養育優先原則」という２つの大きなポイントがありますが、この２つは非常に関連した問題です。

これは、ユニセフのホームページにある図です。

「子どもの権利」の４つの柱が「生きる権利、育つ権利、守られる権利、参加する権利」です。

生きる権利には、適切な医療を受けさせてもらうことなども含みます。育つ権利は、大人の権利にはないもので、遊ぶ権利も含まれます。守られる権利には、虐待等から守られる、障害のあるお子さん、少数民族のお子さんなどは、特別に守られなければならない、とあります。参加する権利とは、自分が関わることに発言したりする権利ですが、これについては後ほど中村さんからもお話しがあると思います。

日本は 24 年前の 1994 年、「子どもの権利条約」に批准しており、本来ならばこの条約をきちんと守る必要性がありました。

家庭に関して、条約を見てみますと、18 条に「子どもの育ちや発達は、まず父母共同で責任がある」ということ、そして「国は適切な援助を与えなければいけない」ということが書かれています。そして 20 条には、「この養育がうまくいかない場合、どうしても家庭で育つことが難しい場合には、とりわけ里親委託や養子縁組、そしてもし必要性があるならその子の養育に適切な施設で行われなければならない」とあります。「if necessary」と書いてありますが、何にとって必要性があるのかというと、当然のことながら「子どもにとって」必要な場合です。国の都合で、「里親がいないから施設に預ける」という問題ではありません。

子どもにとって施設が必要な場合とは、例えば虐待などにより家庭で過ごすことが厳しい状況にあり、お子さん自身が家庭というものに拒否的である、問題行動があり自分や他人を傷つけてしまう恐れがある、などの場合で、そのお子さんのニーズに合わせた施設を選択することになります。

その後に、子どもの育ちとの連続性も保障されなければならないということも権利条約には書かれています。

今回の改正児童福祉法では、この子どもの権利条約と同様のことが書かれています。ただし、わかりにくい部分もあることから、新ビジョンの中ではそれを具体的に表していきました。例えば「家庭における養育環境と同様の養育環境とは何か？」「里親や養子縁組である」と明確にしていきました。そして、それが難しい、適当でない場合というときの意味合いは、「大人側の都合で適当ではない場合」ではなく、「子どものニーズにおいて適当ではない場合」ということを明確にしています。

家庭養育優先原則と子どもの権利

では、子どもの発達のどの時期が家庭を最も必要とする時期なのか。家庭という巣箱に守られ、一対一の人間関係を形成することが非常に重要なのは、やはり乳幼児期です。これは脳科学的にも

遺伝学的にも証明されつつあります。みな遺伝子を持っていますが、その遺伝子の働きが出現してくるためには、適切なケアが必要だということが明らかになってきています。

国際的に見ても、乳幼児期に家庭を与えないことは認められません。15 年ほど前、私が国際学会で質問をしようと、「日本でベビーホーム（乳児院）というのがあって…」と切り出したら、「それはあってはいけない」と即座に指摘され、それ以降の質問させてもらえませんでした。

三つ子の魂百までといいますが、確かに３歳までは愛着を形成する重要な時期です。赤ちゃんの時期というのは人間関係の基礎を築く時期です。赤ちゃんは全ての感覚や運動を使っていろんな表現をしています。それを受け取る能力は、みなの遺伝の中には組み込まれているはずです。

ただ、残念ながら、その時期に適切なケアを受けることができなかった方、強いトラウマが生じるような経験をした方、精神的な障害をお持ちの方々が親になったとき、赤ちゃんの声を受け取ることがうまくできず、養育に困難が生じることがあります。この場合、私たちはその方たちを責めるのではなく、支援しなければならないのです。

では愛着がうまく形成されないと何が起きるのか。他者との関わりを求めているのに、他人を信じられない。引きこもって全く関わりを持たない、反対に誰かれ構わずベタベタとしていくということが起きてきます。また、危険が迫っても人を頼ることができず、常に自分で何とか自分を守らなければいけないという緊張状態に置かれ、最終的にストレス耐性が弱くなる、トラウマを受けやすくなる、少しの刺激でも傷つきやすくなる、ともいわれています。

これは隔離猿といって、猿同士の関係も人間との関係も全くなく育てたとき、猿がどうなるか。これは 1960 年代の実験です。現在は動物虐待になることから、行ってはいけない実験です。

これは有名な、Harlow さんの絵ですが、左の猿は常に怖がって、鋭い目で周囲を見ています。真ん中はうつろな目で、ロッキングといって体をゆすっています。ルーマニアのチャウシェスク政権下に、劣悪な孤児院がありましたが、そこに西側の方たちが行ってビデオで撮ったものがあります。「チャウシェスク、孤児院」と検索すればYouTube でも見られますが、子どもたちはこのお猿さんと同じような目で、同じように体をゆすっているのです。観ていると涙が出てきます。

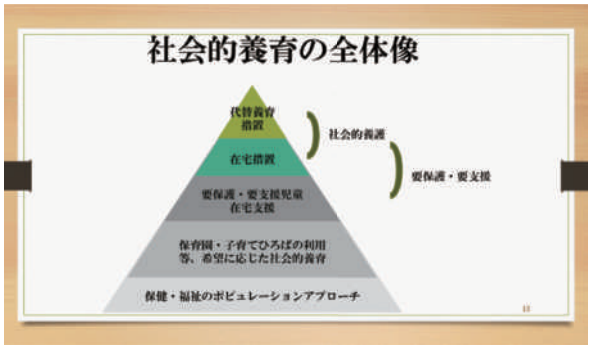
このお猿さんたちは大きくなったらどうなるかというと、右の絵のように、子猿が生まれてもケアができないという危険性があるのです。

すべての議論は子ども中心の立場から

新ビジョンに至るまでの検討会の際、構成員のみなさんと申し合わせていたことがあります。その検討会には、児童相談所長、乳児院や養護施設の施設長さんが何人もおられました。私は「皆さま、自らの職能団体を代表しないでください」とお願いしました。全ての議論は子ども中心に子どもの立場から議論するということを大前提に検討会は行われたのです。

また子どもは発達する存在ですから、年齢に応じたニーズを前提として考えるということも、非常に大きなポイントになったと思います。

「社会的養育」とは、すべての子育てのことを指します。「社会的養護」のところだけを見るのではなく、社会が子どもを養育に関与していくこと全体から考えていこうということです。

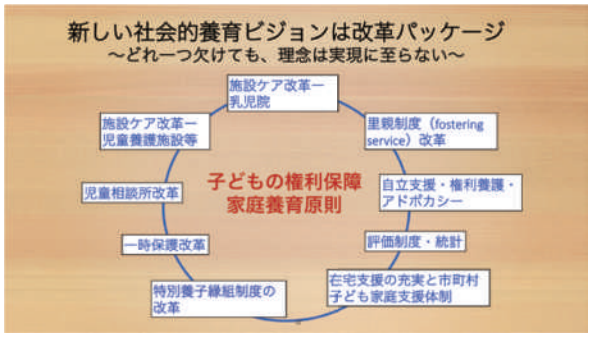


新ビジョンで一番重要なのは、市区町村における、子ども家庭のニーズに応じた支援の構築です。例えば妊娠期から自立まで、保育園の充実から虐待の危険がある家庭の在宅支援までの子どもの家庭支援です。産前産後母子ホーム、子ども家庭総合支援拠点、いろいろなものを使ってそれを構築していくことが求められています。

児童相談所の改革についても提言しています。また、児童相談所が「子どもの権利」を保障していないと考えられる時、子ども自身や関係機関が児童福祉審議会に申し立てる方法を明確化しましたし、子どもの代弁をするアドボケイト制度についても提言させていただいています。

さらに、現在の一時保護所に課題が多いことから、ここも「子どもの権利」に基づいて改革する方向性を提示しました。そして、代替養育についての改革です。永続的な家族関係、つまり、養子縁組も含めたパーマネンシーの保障。そして、子どもの自立の支援といったことが書かれています。

社会的養育ビジョンの中に書かれていることは、こうしたことすべてが一緒になってうまく回っていくことで初めて到達できることです。この中のどのパッケージが欠けても実現は無理です。全部を底上げしていかなければならないと思います。



ですから、全ての大人が手をつないで「子どもの権利」を保障する社会をつくっていくことを目指していくということが必要です。新しい社会的養育ビジョンは、その制度的な青写真にすぎません。みんなで作っていくものなのだ、ということを強調させていただきたいと思います。

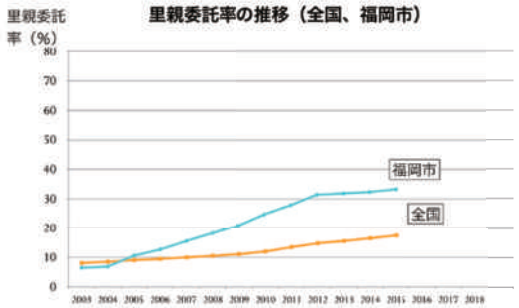
家庭養育優先原則とパーマネンシー保障 福岡市の取り組み

藤林武史

【藤林】 福岡市の児童相談所の所長を 16 年務めております。特に乳幼児を中心とした家庭養育原則について、またパーマネンシー保障に関して、福岡市で現在どのように取り組んでいるのかお話しさせていただきます。

新ビジョンに対しては、さまざまな議論があり、「絵に描いた餅ではないか」というご意見もありますが、「こうすれば実現していける」というところを少しでもお伝えしたいと思います。

３歳未満は５年以内に、就学前の子どもは７年以内に、里親委託率 75%以上を目指すと書かれています。これは、福岡市の里親委託率の推移です。



児福法改正前の2015年、福岡市の里親委託率の伸びは30%台で止まっていた

全国と比べると速いスピードで、里親委託率を 30%まで伸ばしていきましたが、４年間ほどは里親の確保が難しく、里親委託を進めたい子はいるけれどなかなか適当な里親さんがみつからず、委託率も止まっていました。

特に３歳未満の乳幼児は、乳児院で、半年、１年、２年、３年と、実親のもとに帰れないし、かといって里親家庭にも行けない。そういうお子さんが何人もいて、３歳未満の里親委託率は十数%。果たしてこれで 75%に届くのか。特に乳幼児を委託できる里親の不足が大きな課題でした。

もう一つ、新ビジョンの中で私が心痛めているのは、パーマネンシーが保障できていない問題です。里親、児童福祉施設、乳児院は一時的な解決

策であり、そこにずっと 18 年も 20 年も居てよいわけではなく、可能ならば生みの親のもとに戻るのを応援したいし、それが難しければより法的に安定した特別養子縁組を提供したい。漫然とした長期間にわたる施設・里親の措置は、もうなくしていきたいと思っていました。

福岡市の統計では、児童養護施設に入所している期間が長い。３年以上入所しているお子さんが57%いました。特に、児相長として心が痛むのは、乳児院で２～３歳になると、乳児院から児童養護施設にほぼ自動的に措置変更になります。そうして児童養護施設に来て、５年も 10 年も 15 年も児童養護施設で暮らしている子どもたちが 27%もいる。こうしたお子さんは、生まれてからほぼ一回も家庭で養育される経験のないまま大人になっていく。児相長として非常に申しわけない。入所が３年を超えると、家庭復帰も里親委託も確率が低くなるという調査もあり、こうした長期入所の子どもに家庭養育を提供したいという思いがありました。

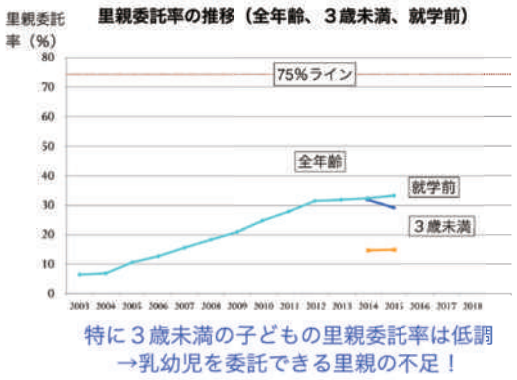
イギリスでの視察を経て２つの実践

この問題に悩んでいた 2016 年２月に日本財団からのお誘いがあり、イギリスのロンドンとオックスフォード大学に視察に行かせもらいました。そこで非常に参考になる事例を学ぶことができ、福岡市で取り組んだのが、次の２つです。

１つは、家庭移行支援係を設置しました。３年以上の長期入所になると、実家庭にも里親家庭にも戻りにくくなるのは、我々の努力不足ではないかと考え、３年以上入所しているお子さんに集中的なケースワークをする係です。当時、４人から始め、現在は６名体制で進めています。

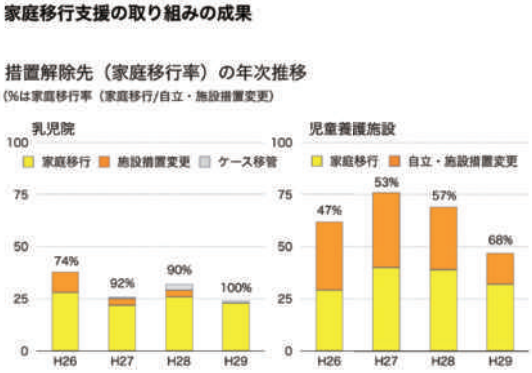
もう一つは、里親係の強化です。今年度から７名体制になりました。児童相談所だけでは限界がありますので、以前からＮＰＯと協働していましたが、2016 年からキーアセットに乳幼児の短期養育里親制度を委託し、「乳幼児里親リクルート事業」と名づけて、この２年間取り組みました。

成果はありました。キーアセットは国内では歴史はまだ短いですが、国際的な活動でご経験をお持ちですので、積極的なリクルートと、きめ細やかな対応や研修、委託後の支援をしていただいております。



養育里親は、平成 29 年度、９家庭も登録できました。現時点で 14 家庭が登録され、９家庭に委託実績があります。なかなか見つからなかった乳幼児の養育里親さんでしたが、これで何人もの乳幼児を乳児院から里親さんに委託することができました。

一方で、家庭移行支援の取り組みです。６人のベテランケースワーカーを置き、かなり集中的に施設職員と一緒に家庭に働きかけ、５年も 10 年も長く施設に入所しているお子さんの措置解除が進んでいきました。



グラフのオレンジを見ていただくと、新規の措置は徐々に減っています。乳児院の新たな措置が減少。これは、その分、里親または養子縁組家庭に行っていることを意味します。

左側の乳児院の 100%の部分。以前は３歳になると自動的に児童養護施設に措置変更される子がようやくゼロになりました。乳児院にいるお子さんは、家庭に戻る、里親家庭か特別養子ということが実現できていきました。児童養護施設のグラフの右に 68%とあるのは、ほぼ 18 年間施設で暮らして社会に出ていくお子さんが少なくなり、実家庭に帰る、または里親家庭に措置変更とした、取り組みの結果です。

その成果、里親委託率は 30%で低迷していたのが、43%まで伸びていきました。もう一つ、3歳未満の里親委託率が、15%だったのがキーアセットや家庭移行支援係の努力のおかげで 50%を超えました。このペースですと、来年度か再来年度には福岡市は 75%ラインに達するのではないかなと思っています。特別養子縁組がなかなか増えないのは、法制度の壁があるからと思います。

子どもの声と視点を大切に

中村みどり

【中村】私は乳児院と児童養護施設で 18 歳まで育ちました。児童養護施設時代の写真はたくさん先生方に撮っていただきアルバムにしていただきましたが、乳児院のころの写真が一枚もありませんでした。里親支援の仕事に就き、たまたま私が育った乳児院の職員さんにお会いしたとき、私が抱っこされた1枚の写真を探し出してくれました。

乳児院の思い出はありませんが、写真を見て、2歳未満の私も、こうやって人に抱っこされて生きていたのだなと。がんばって生きてきて、これからもがんばるぞという糧になりました。

社会的養護、施設や里親家庭で生活する子どもたちの中には、自分の思い出が何もない、自分を思い出すための小さいころの写真がないという子どもたちもいます。そういう子どもたちのために、思い出の保存はとても大切だと思っています。

私は 18 歳で児童養護施設を出ましたが、ラッキーなことに大学進学できました。「読売光と愛・郡司ひさゑ奨学金」という児童養護施設で生活している子どもたちのための奨学金があり、それがいただけなかったら、大学進学は諦めようと施設の担当の先生と話しておりましたが、受けることができて幸運であったと思います。奨学金を受けて学ぶことができたからこそ、現在このような活動に就くことができたのですから、ほんとうにチャンスを与えていただきました。

施設を出た方の進路はなかなか厳しいのが現実です。その中で日本財団さんも社会的養護の子どもたちのための奨学金ご用意していただき、チャンスを得られるようなったと感謝しております。

ＣＶＶは私が高校生のときに仲間と立ち上げた、社会的養護の当事者エンパワメントチームです。この活動の中で「社会的養護の当事者支援ガイドブック」を作りました。ご関心ある方はブログぜひご覧ください。（ブログに、こんなのをつくっているよというのが載っているので、また興味のある方は見てください。（https://ameblo.jp/cvv/）

当事者から見た支援者のイメージ

児童相談所の職員さんのイメージを、ＣＶＶに参加している 10 名ほどの経験者に聞いたところ、「接点がない」「知らない間に担当が変わっている」「話す機会がなかった」「問題の多い子が優先されて、会いたいと言っても会えなかった」という声があり、児童施設の職員さんについては、なぜ自分が施設で育っているのかきちんと説明してもらえなかった」「施設を退所した後の子どもはどうなってもいいのか」「気持ちを言いたくても言えない子どもが居ても大人は気づいていなかった」という声があります。

ご紹介したいメッセージがあります。施設経験者の 24 歳の女性が書いてくれました。児童相談所の職員、「児童相談所の人へ」と書いてありますが､多くの支援者の方へのメッセージだと思います。

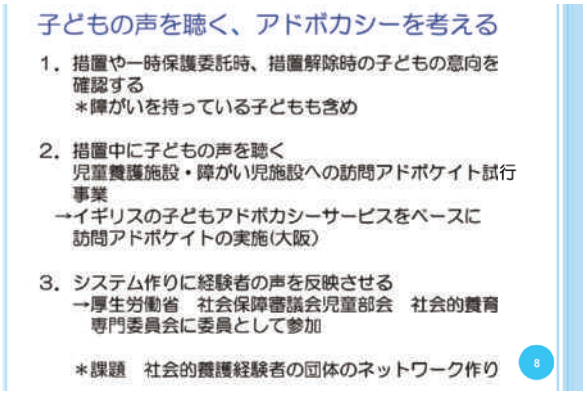
「私は児童相談所に通っていたときがあります。中学生になり、荒れていたときです。でも、通っても何も変わらなかったです。児童相談所の職員さんは私に対して、何も聞き出そうとしてくれなかったと思っています。自分から、施設の職員や他の誰にも、悩みや弱音や退所に対するとても高い不安感があるのに言えない子どもでした。誰で

もいいから、私の弱音を聞き出そうとしてくれる、悩みを聞き出してくれる大人なら、児童相談所の職員でもよかったです。悩みを聞いてくれるのかと期待していました。それぐらい、話を聞いてくれる大人が欲しかったです」

アドボカシー（代弁する）活動

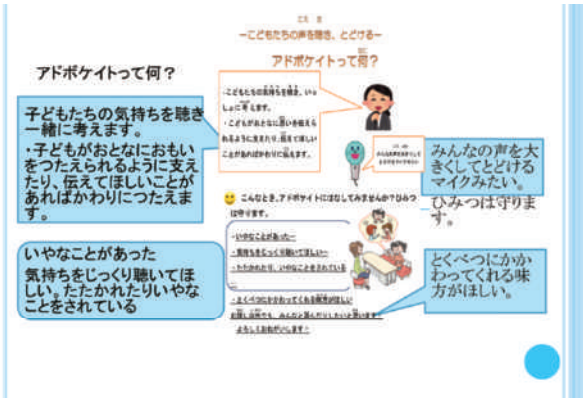
このような声がある限り、やはり子どもの声を聞く必要がある。「アドボカシー（代弁する）」がとても重要であるという思いで活動しています。

大きくは３つあります。



制度に当事者、経験者の声を反映させることはとても重要かなと思います。私は厚生労働省、社会的養育専門委員会委員で参加していますが、委員は 30 名ほどおられるなかで、当事者は私１人です。もう少し増やしてほしいとは思います。

実際にアドボカシーとは、子どもたちの声を聞く取り組みとは何なのか。



なぜアドボカシーが必要かといえば、先ほどから「子どもの権利」のお話しが出てきていますが、実際に子どもが何を求めているのか調査研究の中で「子どもたちに特別に関わってくれる味方が必要だ」「大事な話のときは大人にしっかり聞いてほしい」「気持ちをじっくり聞いてほしい」という子どもたちのニーズが出てきました。

しかし、施設職員さんや里親さんは日々の養育で忙しく、ゆっくり話そうかという時間がなかなかとれない。そういう場合に、「別の大人がしっかり聞く」というシステムが必要なのではないかと、モデル事業的に取り組みを始めているところです。

日本財団の家庭養育への取り組み

高橋恵里子

私は 2013 年から、日本財団で「ハッピーゆりかごプロジェクト」という特別養子縁組を推進する事業を始めさせてもらいました。それまでは主に海外の障害者支援をしていましたが、この問題に取り組みを始めた経緯をお話ししたいと思います。

原点は自分の子育てにあります。私は子どもが３人おります。子育てをなさった方は同じ経験をされていると思いますが、赤ちゃんは抱っこしていれば泣きやむけど、置いたら泣く。また抱っこすると泣きやんで、置いたら泣く。半年ぐらいすると、私の顔が見えないだけで泣き出してしまう。トイレも一人で入れません。こうして一人の大人に愛着を持ちながら育つのだと思いました。

その頃読んでいた児童精神科医の佐々木正美先生の『子どもへのまなざし』という本にも、乳幼児期は家で言うと土台に当たるところ。土台をきちんとしないと、後から家が崩れてしまう。それを補修していくのはとても大変なことで、思春期にいろいろな課題が出てくることもある。だから乳幼児期には「あなたがここにいるだけで私はうれしいよ」と言って子どもを完全に受け止めてあげることが大切。そうすると子どもは、「自分は信頼されて、愛されている」と思えて、人を信頼できていくと書いてありました。先ほど奥山先生はお医者さんとしてそのことをお話しなさいましたが、私は子育てを通してそう思っておりました。

そして、そのように受け入れてもらえない子どもはどうしているだろうか、ということはずっと気がかりでした。日本財団は里親支援の事業は全国

里親会立ち上げの 50 年ほど前から継続して取り組んでおり、施設で暮らす子どもが多いということも知っていたので、いつかそういう仕事ができたらいいなと思っていました。

その後、愛知県で愛知方式という新生児の特別養子縁組をなさっていた矢満田篤二さんのお話をお聞きする機会がありました。乳児院にいた赤ちゃんが、特別養子縁組で迎えられた家庭で育ち、再び乳児院を訪問して、「子どもたちはみんな、お父さん、お母さんを求めています。この子たちにもなるべく早くお父さん、お母さんを探してください」というメッセージを残されたというお話しでした。

目からうろこが落ちるような思いでした。自分でもいろいろ調べたところ、国連のガイドラインなどには、「親が育てられない場合は養子縁組などのパーマネンシー（永続的）保障を求めよう」と書いてあるのを読み、どうして日本ではこれがきちんと認識されていないのか、日本で広げるために何をすればいいのか、と思いました。この課題を財団内で笹川会長、役員にプレゼンしたところ、「やってみなさい」と、事業を始めることになりました。

活動としては、そもそも課題が知られていないということで、まず普及啓発を行いました。「ハッピーゆりかごプロジェクト」を立ち上げホームページで情報発信し（http://happy-yurikago.net/）、シンポジウムを開催シンポジウムを開催、それから４月４日を養子の日とするイベントを開催しました。

政策提言も行いました。最初は養子縁組推進法を作れないか提案をしておりましたが、そのうちに塩崎前厚労大臣によって児童福祉法改正のお話しが進みました。その際には、乳幼児は原則家庭養育、それから特別養子縁組を推進してくださいという署名をオンラインで１万 7,000 件ほど集め、塩崎先生のところにお届けしました。

また、すべての子どもたちが家庭で育つために、特別養子縁組だけでなく、里親の推進も重要視するようになりました。最近の取り組みとしては、キーアセットのようなフォスタリング機関、包括的に里親のリクルートから支援するような団体を立ち上げる。これを、2018 年度は９団体、支援しております。乳児院が５つ、児童養護施設が２つ、ＮＰＯ法人が２つ。それぞれ概ね年間 10 人の里親のリクルートを目標としてくださいと言っています。資金的な支援をするだけではなく、日本財団で研修したり連絡会議をしたりして、里親の数を増やしながら、里親支援の質も上げていこうという取り組みをしています。

さらに、人材育成も行っております。特別養子縁組の研修、フォスタリング機関の研修も実施しています。他に、子どもの家庭養育推進官民協議会という、三重県が中心となって結成した里親・特別養子縁組を推進するための協議会があります。自治体 22、民間団体 14 が加盟している協議会です（2018 年９月３日時点）。ここでも、多様な研修を行いながら、里親推進のための「フォスタリングマーク」を今年作成しました。本日の登壇者の皆さまもバッジをつけていただいていますが、これをシンボルとして、里親制度を広げていきたいと思います。全国里親会でバッジを販売していただく予定もあり、ぜひ皆さまにも購入いただき、身につけていただけましたらうれしいです。

「里親の意向調査」による展望

【猪熊】日本では里親が少ない現状がありますが、「里親の意向調査」の結果をお願いします。

【高橋】里親が日本で今まで少なかった理由としては、血縁を重視するから、宗教的な背景が違うからと言われていました。実際はどうなのか、日

本財団で 2018 年に「里親の意向調査」を行いました。結果は全国では 6.3%が、「里親になってみたい、どちらかというと里親になってみたい」と回答しました。６％は少ないと思われるかもしれませんが、30 代 -60 代で里親になり得るような世帯というのは日本で 1,780 万世帯いますので、その６％と考えると、100 万以上の世帯が潜在的に里親になり得ると推定されます。

ただし、キーアセットの経験によると、意向があっても実際に里親登録する人は２～３％だということで、２万から３万世帯が里親登録に至る可能性があると言えます。

一方で、里親制度については、ほとんどの人が正確に理解していないということがわかりました。例えば、里親には養育費が支給される、２カ月などの短期間でもできる、結婚していなくても大人が２人いればできることを知っていると答えた方は、１～３％と少数でした。

さらに、現在の社会的養護の状況や里親制度について知ることで「里親になってもいい」という興味が高まることもわかりました。日本には里親を必要とする子どもが３万人いる、日本では里親不足が深刻である、という情報を知ると「里親になってもいい」との意向が高まり、最終的な意向層は推計で 12.1%になりました。

最も里親意向が高まったのは、子どもの写真と紹介でした。遠くにいる子どもではなく実際に、「こういう子がいるんだな」と身近になることで、何か私にもできることがあるかなと思ってくださる方が出てくるのだと感じました。

結論として、日本にも潜在的な里親候補は十分いると思います。ただ、これまで広報や里親支援に資金を投入していなかったので、里親制度を知らない人がほとんどで、経済面や「子どもが大きくなるまで自分が元気かどうか」などの不安がある。ですから、里親手当がある、短期間の里親が可能、それから里親支援の制度があるということを正しく伝えることが効果的です。それにはやはり、リクルートのための予算と人を確保する必要があると思います。

社会で育てる、子育てを楽しむ

【猪熊】制度のことが知られていないということが非常に大きいですね。奥山先生は、里親が少ない理由をどうお考えですか。

【奥山】日本では「子どもに何かあったら親の責任」という意識が強く、お子さんを育ててみたいけれども責任を持てないと思ってしまう方も多いと思います。そのあたりの社会の感覚も変えていく必要がありますし、里親の場合、責任は都道府県にあります。

「親の責任」を意識しすぎると、里親養育がうまくいかなくなる原因にもなりがちです。躾をがんばりすぎて、かえって親子関係が大変になってしまった方もいます。常に支援を受けながら、その子にとって適切な養育、good enough（まあまあ）な養育が大切なのだと思います。

欧米では若い世代も含めて多くの方が里親あるいは養子縁組をされています。私は小児科医ですが、海外の教科書には必ず、「フォスターケアとアダプション」（里親と養子縁組）という項目がありますが、日本の小児科の教科書にはありません。

また、「子育てを楽しむ」という意識も、日本では少ない気がします。海外では障害をお持ちのお子さんを迎えて、病院通いをしながらも、良くなっていけばそれを喜ぶなど、悲しいことも含めて子育てを楽しむという姿を見ると、ここが日本とは違うなと感じることがあります。

それから、「不調」といわれる、里親養育がうまくいかないケースも少なくないと言われますが、これは実は現行制度の問題が大きいと思っています。里親委託と施設委託の割合を見ると、里親のほうに、より年齢の高いお子さんが措置されています。施設で難しいから里親さんのところへ、そ

うすると必然的に不調が増えてしまう。やはり里親からのニーズも高く、親との絆をつくりやすい乳幼児の委託を増やしていくということが重要だと思います。

待っているのではなく攻めていく

【猪熊】先ほど藤林さんから福岡市では里親が増えたというお話がありましたが？

【藤林】2015 年、16 年までは、養育里親よりも、養子縁組里親のほうが多かったです。養子縁組里親は、児童相談所が広報しなくてもお申し込みに来られます。養育里親については、やはり知られていないのが現状です。

そこで 2015 年ぐらいまでは、いわゆる講演会方式とか出前講座方式で、関心のある人に向けた催しをしていました。そこで「養育里親やってみようかな」と思った方がいても、行政機関は「今度来てくださいね」と待っているわけです。これではなかなか増えていかない。

2016 年くらいから、中村さんを中心としたキーアセット福岡オフィスがアクティブな里親リクルートやその他の非常にきめ細やか対応をしてくれて、養育里親さんが増えてきたと思います。

【中村】では、成果につなげるためにどのようなアクションをしたのか。キーアセットは包括的な里親支援をしている団体です。大阪に本部を置いて活動しているＮＰＯ法人で、2012 年に法人設立とキャリアとしては浅いですが、本拠地がイギリスにあり、世界のいろんな情報を持っています。他国での取り組みにおいては失敗談もありますが、日本はこれからですから、こうした前例を踏まえた取り組みをしています。

福岡市から事業受託を受けているのは、乳幼児を短期で養育してくださる里親さんを開拓することです。登録されたのは 14 家庭で、多くは 40 代。実子がいるご家庭が多いですが、子育て経験がない方もいます。皆さまが「なぜ里親をされるのか」という動機は、「地域の子どものために何かしたい」という方がほとんどでした。０歳から１８歳まで、ほんとうに困っている子どもたちのために、短期でもニーズがあるのであれば、何とか応えることができるかもしれないと思って登録されたという方です。いまこの会場にいらっしゃる皆さまと思いは変わらないのではないかと思います。

私たちは「攻めるリクルート」と言わせていただいていますが、商業施設とかスーパーマーケット、カフェなどに赤ちゃんが載っている、「福岡市の赤ちゃんに養育里親を」というチラシを使っています。皆さまが日々足を運ばれる場所で「これ何だろうと」と気づいていただき、話を聞いてみようか、と思っていただくことを狙っています。こうした取り組みにより、14 家庭が登録し、４家庭の里親さんが登録準備に入っています。

一貫した包括的な里親支援に予算を

【中村】では、従来の里親支援とどう違うのか。フォスタリング機関は包括的な里親支援です。まず「里親に興味がある」というところから、里親に登録するまで、登録された後子どもを迎えたら、家庭訪問を行うなど、同じ組織が一貫してその人たちに関わることが強みの一つです。それによって里親さんと支援者の信頼関係を構築していきます。担当者が次々と変わるようなことはありません。

里親制度は子どもを中心とした制度でないとならないので、そういうこともしっかり理解してもらえるということであったり、これまでの取り組みでは、里親さんが困ったなとか、子どもたちが何か必要だなというときに、いつでも寄り添ってくれる存在。24 時間、365 日、私がその方のおうちにいるわけではないのですが、何か聞きたいなというときに、「キーアセットの中村さんに電話してみようかな」という存在であることが重要で、行政の枠がある中ではできないサポートが民間の強みと考えています。

【猪熊】専門性をお持ちのスタッフが必要かと思いますが、こうしたＮＰＯ法人は財源の問題はどのようになさっていますか。

【中村】キーアセットは、基本的に自治体からの事業を受託し、その受託費で人を雇い、サポートを提供させていただいています。

【猪熊】福岡市が予算をつけているということですか。

【藤林】里親さんをリクルートし、トレーニングしていただき、その後の支援までと、これはとても重要な仕事で、十分な専門性と経験を持ったスタッフがいなければ到底できないと思います。そう考えれば、フォスタリング機関に対して充分な予算をかけなければうまくいきません。「民間委託、

ＮＰＯだから安くていい」という発想では失敗すると思っております。

社会全体に里親制度の知識を広める

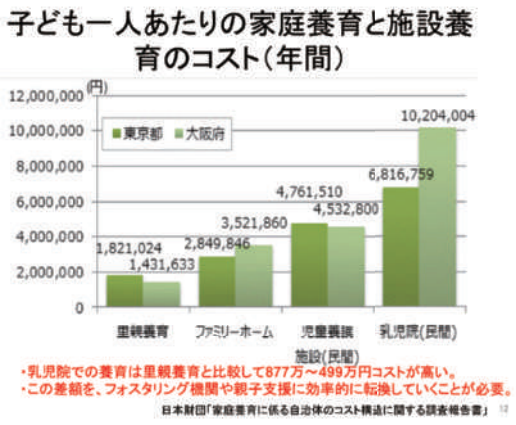
【猪熊】ではどうしていったら里親制度は広まるのか。皆さまからお願いします。

【奥山】里親になりたい方だけが知識があればいいのではなく、やはり社会のみんなに里親に関して一定の知識が必要だと思います。地域に里親さんがいたら、その方をうまく地域の中でサポ―トできることが必要です。

それから、リクルートという点では、特別養子縁組や里親制度を知っていただく必要があります。虐待防止の１８９（いちはやく）などのポスターは色々な所で見かけます。養子縁組のポスターは産婦人科クリニックなどでは見かけますが、小児科には１８９は置いてあっても「里親になりませんか？」はあまりない。医療機関だけでなく、お店の店先などに里親のポスターやパンフレットがあるだけでもかなり違ってくるのではないかと思います。

いま自分が里親にはなれないけれど、お手伝い、里子さんを抱えている家庭をサポートすることが当たり前にできるようになってほしいと思います。

【高橋】コストの話が出ましたが、日本財団で、施設の養育と里親の養育にどのぐらいコストがかかっているか計算をしました。大阪と東京で計算方法は異なりますが、乳児院は大阪だと子ども１人当たり１年間で 1,000 万。それに対して里親さんは里親手当しかないので、180 万～ 140 万。そうであるなら、乳児院にかけている子どものコストを、里親さんを支援やリクルートするような費用に回していく。そういった制度設計がこれから必要になってきます。



ファミリーサポートセンターは、子育て中の人には身近だと思いますが、里親はその延長線上にあるものと捉え、実際には課題はありますが、みんなで子どもを育てていこうというイメージを共有できたらいいと思います。

特別養子縁組の年齢制限と同意問題

【猪熊】特別養子縁組のお話に移ります。特別養子縁組がなぜ少ないのか、藤林さん、お願いできますか。

【藤林】先ほど塩崎先生のご講演の中で、日本の特別養子縁組は年間 500 ～ 600 人、イギリスが約５千人、アメリカが約 10 万人という数字が挙げられましたが、それは日本に特別養子縁組を必要とする子どもが少ないということではなく、必要だけれども特別養子縁組に至らない子どもが多いということではないかなと思います。

福岡市も、里親だけでなくて特別養子縁組に力を入れ始めたのが、平成 23 年～ 24 年くらいからです。何とか生みの親御さんの同意を取り、多いときで年間８件ほど成立します。

一方、実際に乳児院から児童養護施設に措置変更になって３年、５年、10 年と経っているお子さんは、ほぼ実親さんとの面会交流がありません。乳児院から連続して施設にいる子どもで、３年以上を超えてくると、家庭復帰が難しくなってきます。本来はもう少し早い段階で特別養子縁組に移行できたら、あるいはこの年齢であっても移行できたらよいのですが、それを阻んでいるのが法律の問題です。日本の特別養子縁組制度は、原則６歳未満まで。ですから、９歳の子も 15 歳の子も特別養子縁組できません。

もう一つの問題は同意の問題。民法上は同意がなくても特別養子縁組は成立しますが、同意がない場合は裁判で戦うことになります。民法上は児童相談所長が戦う相手になっていない。誰が戦うのか。養親候補者と実親さんとがどちらが育てる方がいいのかを家庭裁判所が判断するように、お互いに書面などやりとりしていくという。これは、養親候補者にとっては大きな負担です。

お子さん養育するだけでも一生懸命なのに、その上、弁護士を雇いながら裁判をする。その結果、ほんとうに成立するのかどうかもわからない中で養育していくというのは、精神的な負担があります。

こういった問題がありますので、我々は年齢要件の引き上げ、もう一つは児童相談所長が申し立て権者になるという民法改正を求めているところです。

【猪熊】現在、６歳未満なのは理由があるのでしょうか？

【藤林】30 年前のことは存じ上げませんが、当時の立法者は「物心がつく前に」という思いがあったようです。いずれにせよ、現在、６歳、８歳、１０歳、１５歳、いろんな年齢のお子さで特別養子縁組がふさわしい子どもに少なくともチャンスは提供したいと思いますが、中村さんはどう思われますか？

【中村】子どもに選択肢があるかどうか、ということが重要かなと思います。15 歳でも 16 歳でも、特別養子が必要な子どもたちがいて、その子自身もそうしてほしいという思いがあるのに、それが実現できない状況があるのなら、選択肢を増やしてほしいです。

子どもがどう過ごすかを大切に選択

【高橋】このシンポジウムのタイトルが、「すべての子どもが愛されて育つ」ですが、子どもには愛してくれる人が必要だと思います。特別養子は、実親と法的な関係は終わるため、それにためらいを覚える人が多いかもしれません。ただ、日本財団が行った養子縁組をした実際の養子さんへのアンケートで、「育ててくれた親も生みの親も、私にとってもどちらも大切です」とおっしゃっている方も多く、法的関係が終わっても、子どもにとって、生んでくれたという事実は変わらない。ただ実親との法的関係よりも、子どもが子ども時代を愛されて過ごすことが何よりも大切なのではないでしょうか。それを一番大切に考えていくべきなのかなと思います。

【猪熊】里親や養親以外に、子どものために何かをしたいという方は、何から始めたらよいでしょうか？

【奥山】まず「みんなで子育てすると楽しくなる」「里親や養親さんが地域の中にいるのは当たり前」という認識を育て、そのような社会にしていくということが、「子どもの権利」を守る意味でも非常に重要だと思います。

私は 1990 年にアメリカから帰ってきて、施設のお子さんと関わりができました。虐待を受けている家庭から乳児院に預かってもらって、すごく良かったと思っていました。しかし、乳児院から養護施設に来たお子さんたちはアタッチメント（愛着）の問題を抱えて大変でした。なぜそうなるのか考えたとき、「施設は家庭ではないという」という問題の大きさに気づいたということがあります。

小さいお子さんに家庭が必要だということが一般の共通の認識になり、実親ではない家庭に育つ子どもがいても当然という社会になることが大事だと思います。

地域で孤立している家庭をなくしていく

【藤林】今日は里親、特別養子縁組を中心にお話が進んでおりますが、改正児童福祉法と新ビジョンのもう一つの目標は、実親さんと共に安心安全に暮らしいけるように目指す。また、一旦分離されて、施設、里親さんで暮らしながらも、実親さんのところに戻れるなら戻った方がいいけれど、目黒区の虐待事件のような最悪の結果になることは避けなくてはなりません。

ではどう実現していくか。重要なのは、孤立した家庭をなくしていくことです。周囲に対して閉ざしているような家庭を、どのように改善していくかが重要です。実は福岡市は平成 21 年度に、非常に悲しい事件が頻発しまして５件、６人の子どもが心中などで死亡しました。この５件、６人は、全て虐待通告はなく突然亡くなってしまったケースです。虐待通告があってから支援をするのではなく、もっと手前のほうで、孤立している家庭に、地域や市町村がどのように支援を提供していくこと。福岡市は「つながろうカード」を作成し、市民と一緒に孤立した家庭をなくしていこうということをしています。

ただし、簡単ではないのは、孤立しているご家庭はどちらかというと地域からは「困った人」と見られていることもあり、なかなか支援が届かない、拒絶する方が多い、という印象もあるかと思います。それがますます孤立を深めてしまう。でも、「困った人」は、実は「困っている人」なのです。うまくＳＯＳを出せない。子ども時代につらい経験があって、人を信頼することができない人が親になってしまった場合を考えると、困っている人がＳＯＳを出せるようなまちづくりを進めていくこと。そこが重要な課題だと思います。

さまざまな家族の形があること

【中村】実際に里親家庭とか施設で生活している子どもたちもそうですし、そうではない地域の子どもたちもそうですが、「自分たちの人生は自分で決めたい、自分たちの人生に参画したい」そういう権利があるわけです。特にこれから、保護される子どもたちが増えてくるかもしれません。命を守るためには大切ですが、保護するだけでなく、子どもであってもきちんと意見を聞いてもらいたい。何かよくわからないけど施設に入った、里親家庭に入った、というような状況はなくしていかないといけないと思っています。

モデル事業で始めているアドボケイトの実践の資料をお配りしていますが、ではどういう人がアドボケイト、子どもの声を聞きに行っているかというと、市民の人たちです。子どものために何かしたいという人たちが、養成講座を受けて実際に施設等に行って、子どもたちの話を聞いて、モデルとなる実践を積み上げているという状況です。

【高橋】特別養子縁組した養親さんと話していると、「子どもと養子縁組した」と言うと「え？」と言われたり、そこで会話がとまってしまったりすることあるそうです。しかしこれからは、養子縁組家庭もさまざまな家族の形としてもっと当たり前になるように、皆さまがもしそういうご家族に会ったら「おめでとう！」と言ってあげるような、そういうふうになっていくといいなと思います。

あっせん団体の質も問われていく

【猪熊】それでは会場からご質問をお願いします。

【会場質問者】この問題に関心を持っております。今、インターネットで簡単に赤ちゃんあっせんしますという民間業者の広告がありますが、このような状況はどう思われますか？

【奥山】まずお金での取引があれば人身売買に当たりますし、子どもには、出自を知る権利があります。安易なあっせんは子どもの権利違反になります。子どもにはしっかりとした手続きを通してきちんと養育できる家庭を与えなくてはならないし、委託後の支援も必要です。公的機関だけという意味ではなく、公に認められているあっせん機関がきちんと活動する必要があると思います。

【藤林】養子縁組あっせん機関（児童相談所もその一部になります）は、そのようなインスタントなものではありません。当然そこには非常に慎重な手続と、その家庭に託した後の長い支援の両方が絶対必要です。

現在、養子縁組あっせん法ができまして、誰でも仲介できるという時代から許可制度になっています。質の低い団体は淘汰されていくべきですし、今後どうなっていくのか注視する必要があると思います。

【猪熊】もう一つ質問をいただいています。里親は子どもと親のマッチングが大切だけれど難しいのではないかと思いますが、うまくいかなかった事例、その場合の対処方法をどうしているか知りたいというご質問です。また養子に養子縁組したことをいつ伝えるべきかという質問も頂いています。

【藤林】このお子さんと里親さんが一緒に生活して、ほんとうにうまくいくかどうかは、精神科医である私でも予想が難しいときがあります。うまくマッチングするには、専門性と経験を持つ里親担当者がいて、その里親さんの強みと弱みがわかっていること。一方でその子をよく知るケースワーカーや心理司が、子どもの状態をアセスメント（評価）する。そしてぴったりな里親さんを里親担当者が顔合わせをする。これが理想的な姿です。往々にして、施設でうまくいかなくなったお子さんを登録したばかりのビギナーの里親さんにお願いするのは、いくら研修や支援があったとしても、非常に難しいです。子どもに最も適切な養育環境を、時間をかけて探していく必要があります。

難しいお子さんを引き受けられるスーパーマンみたいな里親さんは、一朝一夕にできるわけではありません。それは多くの方に里親登録いただいて、短期間の里親養育経験を積み重ねていただくなかで、少し難しい年齢の子もうまく養育してくださる方が出てきます。里親さんに過大な負担をかけない形で、子ども中心のフォスターケアを作っていくことが、遠回りであっても重要なことかなと思います。

コミュニティ全体が子どもに寄り添う

【猪熊】最後に皆さまから一言ずつお願いします。

【高橋】養子であることをいつ伝えるか。これは養子縁組団体の方に聞いたほうがいいと思いますが、私が知っている方は、「生まれてすぐ」とおっしゃっています。その後も何回か、そのときの年

齢に応じてわかるように伝えていく。大きくなってから急に聞いたほうがショックを受けてしまいますし、家庭の中にうそがない、隠し事がないというのが大切だとおっしゃっています。

【中村】私は施設を出て大学に行ったものの、自立後はいろいろ大変で、精神的な面は当事者グループＣＶＶが支えてくれたと感じています。ですから、全ての子どもたちに寄り添ってくれる大人、チャレンジできる環境を整えることがほんとうに大切だと思います。施設や里親家庭に居るからかわいそうだ、で終わるのではなく、全ての子どもたちが等しくチャレンジでき、そしてチャンスがある社会になることを願っています。

【藤林】いろんな問題、課題を抱えた家庭があり、虐待やトラウマを抱えた子どもがいる。そういった子どもや家庭、家族、保護者を誰が支援するのかと考えると、児童相談所だけでは全然届かないのです。市役所とか役場ではどうか、それでも届かない。やはり日本の社会全体、コミュニティ全体が、子どもたちや保護者の方々に寄り添い、里親になる方、子ども食堂をする方、子育てサポートをする方など、ほんとうにきめ細やかな支援を届ける人々を増やしていくことが重要かなと思っています。

【奥山】海外から帰国された方から「日本の社会は子どもに優しくない」と言われます。電車の中で子どもが泣いているとすごい顔で見られると。親のせいにするのではなく、子どもに優しい社会をつくり、その社会が子どもを育てるのだという意識が、いまとても必要だと思います。そして、「子どもの権利」を守る社会をつくるためには、体罰の問題もあります。スポーツ界では体罰の問題が取りざたされていますが、スカンジナビアの国々では 1970 ～ 1980 年代から、体罰禁止の法律ができ、それが虐待防止に役立ち、現在は 50 カ国以上が法律をつくっています。日本のでもそういう社会をつくり、家庭の中でも体罰なくしていくことが重要だと思います。

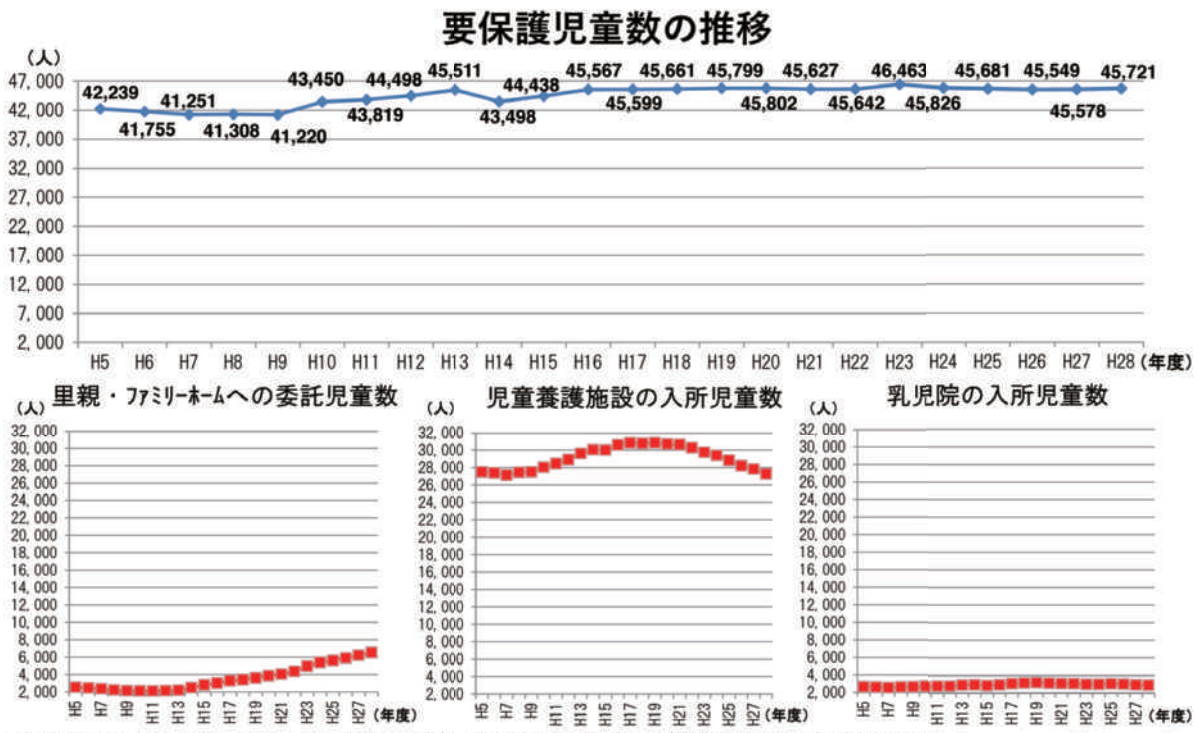
【猪熊】すばらしいお話をしていただいたパネリスト４人の皆さま、会場の皆さま、どうもありがとうございました。

資　料

「真に子どもを大事にする国を目指して」

日本財団主催・読売新聞共催シンポジウム
「すべての子どもが愛されて育つために」
講演資料

２０１８年９月３日
衆議院議員　塩崎恭久

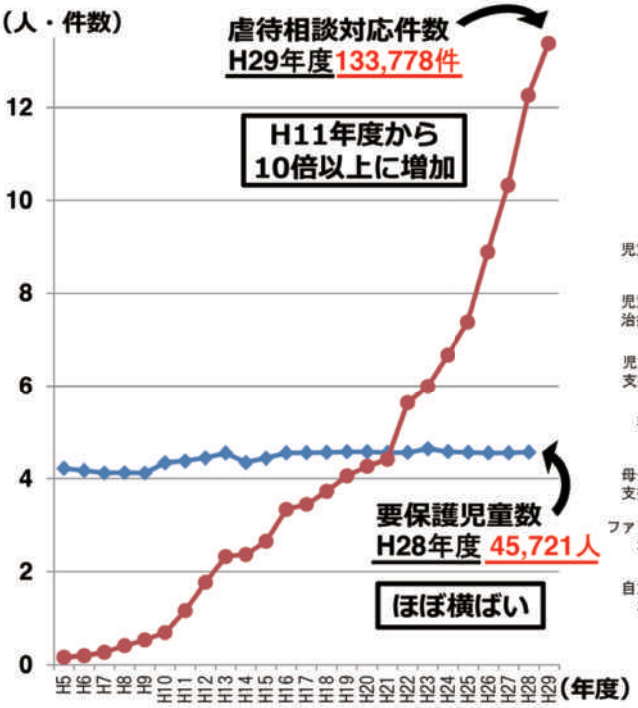


（注）要保護児童数は、里親・ファミリーホームの委託児童数、乳児院・児童養護施設・情緒障害児短期治療施設・児童自立支援施設・母子生活支援施設・自立援助ホームの入所児童数の合計（ファミリーホームは平成21年度以降、自立援助ホームは平成15年度以降の数）

（出典）・里親、ファミリーホーム、乳児院、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設、母子生活支援施設は、福祉行政報告例（各年度3月末現在）
・児童自立支援施設は、平成20年度までは社会福祉施設等調査、平成21年度以降は家庭福祉課調べ（各年度10月1日現在）
・自立援助ホームは、家庭福祉課調べ（平成19年度、平成20年度は全国自立援助ホーム連絡協議会調べ）

（出典）厚労省資料

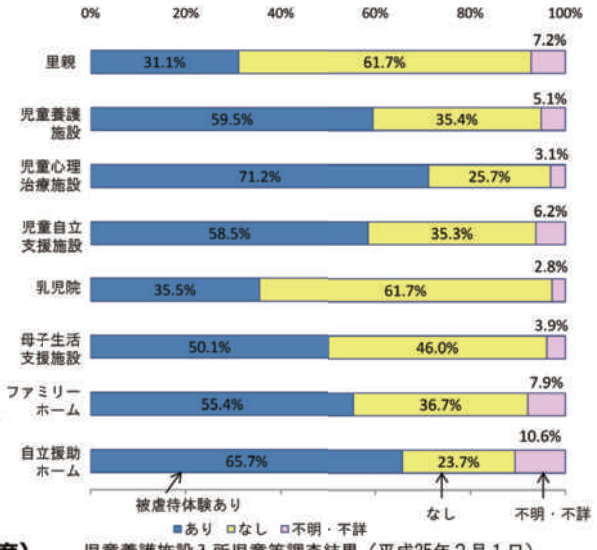
虐待相談対応件数・要保護児童数の推移



（出典）厚労省資料より塩崎恭久事務所作成

虐待を受けた児童の割合

○ 里親に委託されている子どものうち約３割、乳児院に入所している子どものうち約４割、児童養護施設に入所している子どものうち約６割は、虐待を受けている。



児童養護施設入所児童等調査結果（平成25年２月１日）

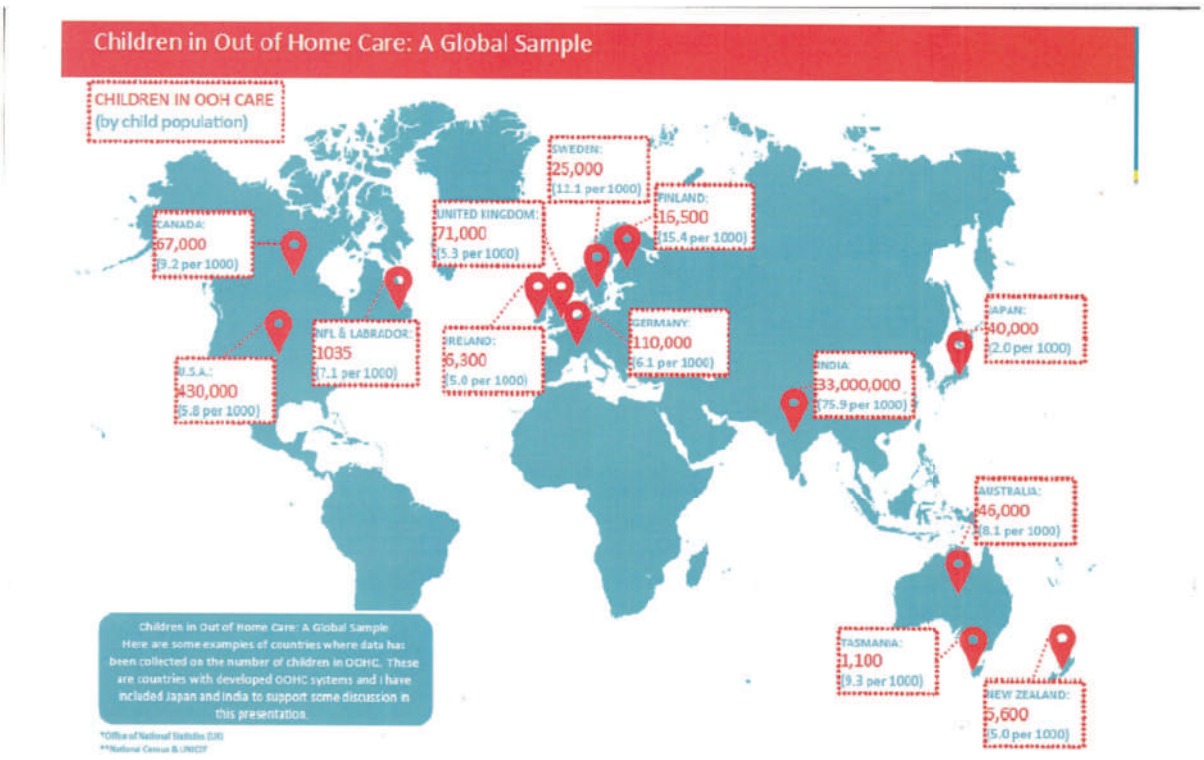
（出典）厚労省資料

1

代替養育子ども数の国際比較

国名	児童人口（千人）	保護児童数（千人）	児童人口1万人当たり保護児童数（人）
フランス	13,427	137	102
ドイツ	14,829	110	74
イギリス	13,243	73	56
スペイン	7,550	38	51
デンマーク	1,199	13	104
ノルウェー	1,174	8	68
スウェーデン	1,911	12	63
ニュージーランド	1,006	5	49
オーストラリア	4,836	24	49
カナダ	7,090	76	109
アメリカ	74,000	489	66
日本	23,046	38	17

（出典）June Thoburn (2007) "Globalisation and child welfare: Some lessons from a cross-national study of children in out-of-home care", UEA, Norwich, P14

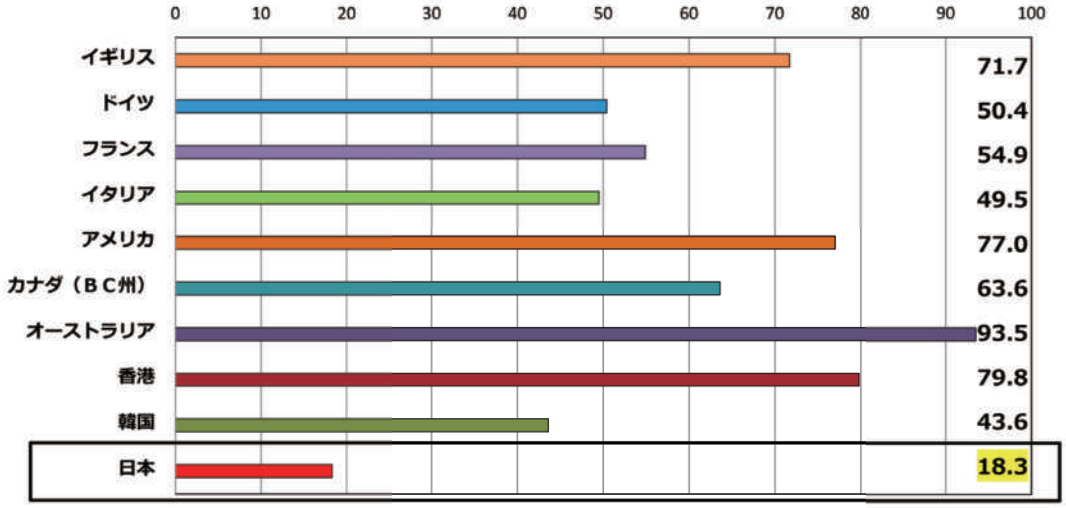


2

諸外国における里親等委託率の状況

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

各国の要保護児童に占める里親委託児童の割合（2010年前後、日本のみ2017年3月末）（％）



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

※ 里親の概念は諸外国によって異なる。

（出典）厚労省資料を一部塩崎恭久事務所で修正

里親等委託率の推移

○里親制度は、家庭的な環境の下で子どもの愛着関係を形成し、養護を行うことができる制度
○里親等委託率は、平成１８年３月末の９．５%から、平成２９年３月末には１８．３%に上昇

年度	児童養護施設		乳児院		里親等※		合計	
	入所児童数（人）	割合（%）	入所児童数（人）	割合（%）	委託児童数（人）	割合（%）	児童数（人）	割合（%）
平成１８年度末	29,808	82.2	3,013	8.3	3,424	9.5	36,245	100
平成１９年度末	29,823	81.8	2,996	8.2	3,633	10.0	36,452	100
平成２０年度末	29,818	81.3	2,995	8.2	3,870	10.5	36,683	100
平成２１年度末	29,548	80.8	2,968	8.1	4,055	11.1	36,571	100
平成２２年度末	29,114	79.9	2,963	8.1	4,373	12.0	36,450	100
平成２３年度末	28,803	78.6	2,890	7.9	4,966	13.5	36,659	100
平成２４年度末	28,233	77.2	2,924	8.0	5,407	14.8	36,564	100
平成２５年度末	27,465	76.2	2,948	8.2	5,629	15.6	36,042	100
平成２６年度末	27,041	75.5	2,876	8.0	5,903	16.5	35,820	100
平成２７年度末	26,587	74.5	2,882	8.0	6,234	17.5	35,703	100
平成２８年度末	26,449	73.9	2,801	7.8	6,546	18.3	35,796	100

※「里親等」は、平成２１年度から制度化されたファミリーホーム（養育者の家庭で５～６人の児童を養育）を含む。
ファミリーホームは、平成２８年度末で３１３か所、委託児童１，３５６人。多くは里親、里親委託児童からの移行。

（資料）福祉行政報告例（各年度末現在）※ 平成22年度の福島県の数値のみ家庭福祉課調べ

里親等委託率

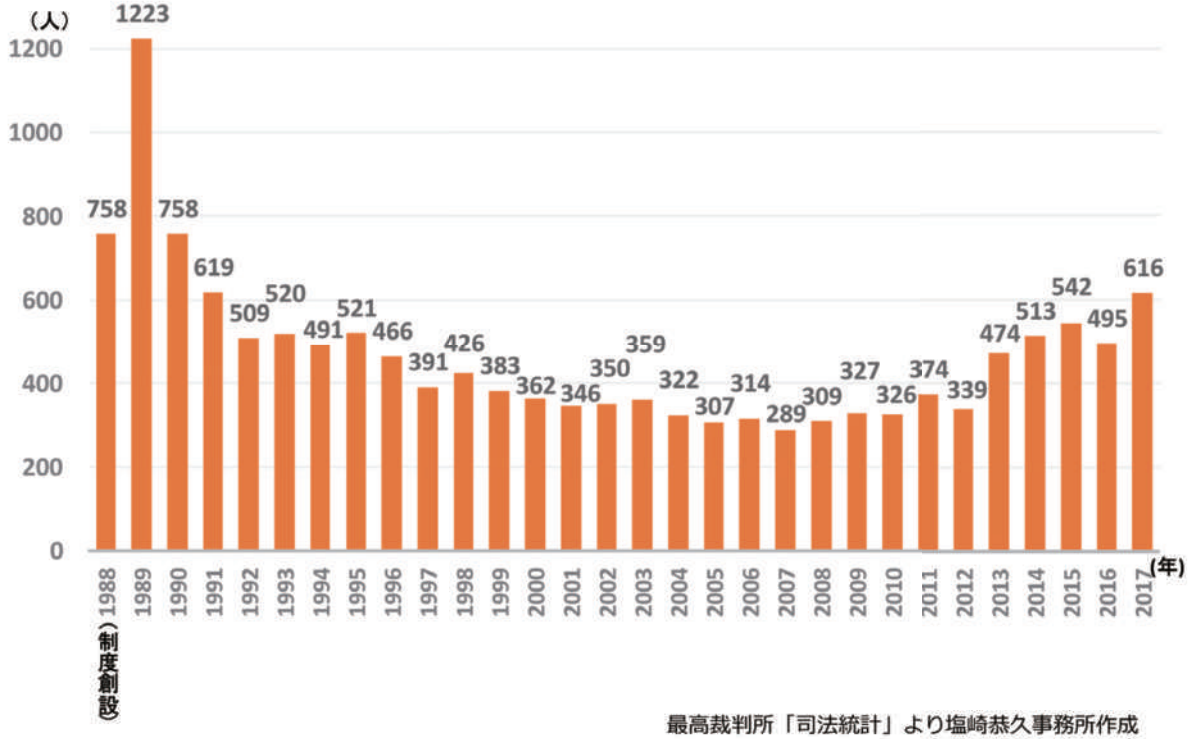
（出典）厚労省資料

3

資 料

『真に子どもを大事にする国を目指して』
塩崎恭久（衆議院議員・前厚生労働大臣）

「特別養子縁組」認容件数の推移



最高裁判所「司法統計」より塩崎恭久事務所作成

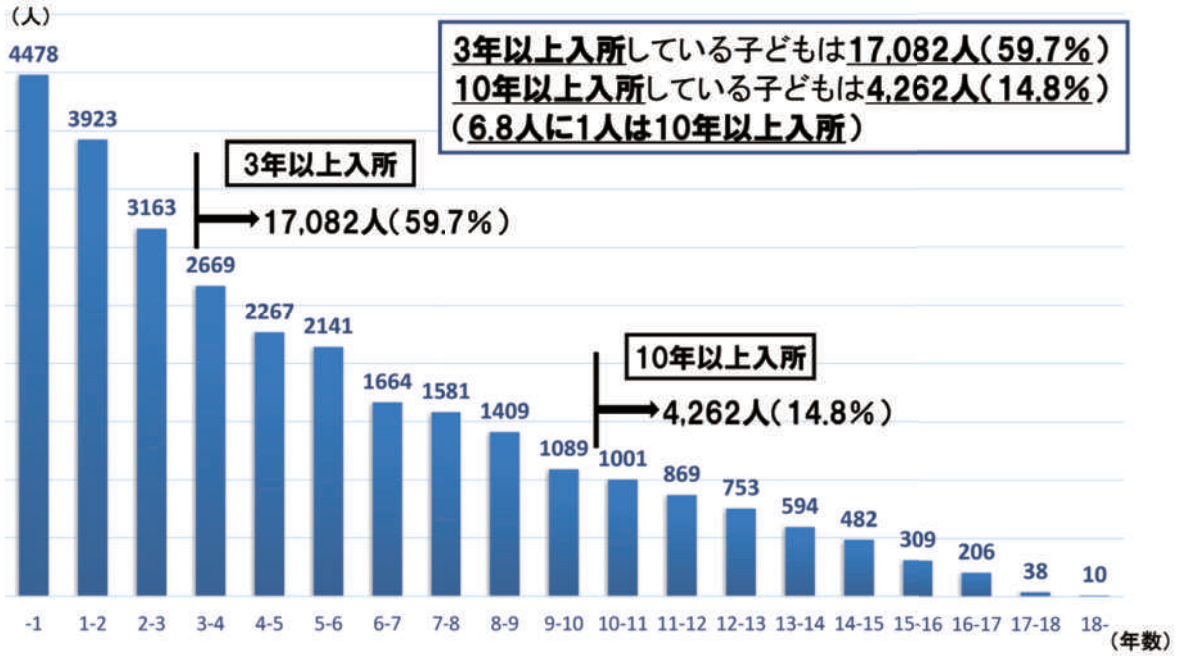
各国の「特別養子縁組」の状況

	種類	養子の年齢	実親の同意（原則）	実親との関係	成立件数	人口	人口10万人当たり件数
日本	特別養子	6歳未満	必要（ただし、父母がその意思を表示することができない場合又は父母による虐待、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を除く。）	終了	616人	1億2,708万人	0.48（特別養子縁組成立件数の合計／人口10万人）
	普通養子	制限なし	15歳未満の子の養子は必要	存続	744人（未成年養子に限る）※普通養子縁組の許可件数		
ドイツ	未成年養子	18歳未満	必要（ただし、意思表示ができない、居所が継続的に知れない場合を除く。）※無関心により子に過度の不利益がある場合等は家庭裁判所が同意補充	終了	3,805人	8,120万人	4.69（未成年養子成立件数／人口10万人）
	成年養子	18歳以上		存続	—		
フランス	完全養子	原則15歳以下	必要（ただし、意思表示ができない、親権を取り上げられている、同意の拒否が濫用であると裁判所が判断する場合を除く。）	終了	3,964人	6,180万人	6.41（完全養子成立件数／人口10万人）
	単純養子	制限なし		存続	9,412人		
イギリス	区別なし	18歳未満	必要（ただし、親が見付からない、同意することができない、子の福祉のために同意不要と裁判所が判断する場合を除く。）	終了	4,734人	5,608万人	8.44（成立件数の合計／人口10万人）
アメリカ	区別なし	制限なし	必要（ただし、同意を不要とすることが子の最善の利益に資すると裁判所が判断する場合を除く。）	終了	119,514人	3億1,439万人	38.0（成立件数の合計／人口10万人）

（出典）国立国会図書館調査及び立法考査局調べを基に作成
司法統計（平成28年）、戸籍統計（平成26年）、国勢調査（平成26年）、World Economic Outlook Databases（平成28年4月版）
（データ年次）日本（特別養子：平成29年、普通養子：平成28年）ドイツ：平成26年　フランス：平成19年　イギリス：平成23年　アメリカ：平成24年
※イギリスのデータはイングランド及びウェールズのみ。
（注）日本の普通養子に関する成立件数は、未成年者に関し「養子をするについての許可」の認容件数（司法統計（平成28年））であり、「自己又は配偶者の直系卑属を養子とする場合」の件数は含まれていない。

（出典）厚労省資料　4

児童養護施設の入所期間（2016年）



厚労省子ども家庭局資料より塩崎恭久事務所作成

社会的養育関連政策の推移

1947年（昭和22年）	「児童福祉法」成立	※平成16、20、23年等の要保護児童関連改正等を経て、28年に抜本改正。戦後すぐに制定された児福法の「保護パラダイム」が70年間継続。
1989年（平成元年）	国連「児童の権利条約」採択	（H元.11.20）
1994年（平成6年）	日本が「児童の権利条約」批准	（H6.5.22）
2000年（平成12年）	「児童虐待防止法」成立	※その後、平成16、19年に法改正。
2009年（平成21年）	国連「児童の代替的養育に関する指針」採択(H21)	※「家庭での養育(特に乳幼児)」と「永続的解決」を原則。
2010年（平成22年）	国連「児童の権利委員会」による「第3回最終見解」(H22)	※国連指針を考慮するよう日本政府に勧告。
2011年（平成23年）	厚労省「里親委託ガイドライン」公表	（H23.3.30）
2015年（平成27年）	厚労省「社会的養護の課題と将来像」(H23.7.11)	➡「都道府県推進計画」策定
2016年（平成28年）	「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」	（H27.9.7～H28.7.29）
	大きなパラダイムシフト	
2017年（平成29年）	「児童福祉法」改正	（H28.5.27成立、6.3公布）
2018年（平成30年）	「新たな社会的養育のあり方に関する検討会」	（H28.7.29～）
	「児童福祉法」改正	（H29.6.14成立、6.21公布）
	厚労省「新しい社会的養育ビジョン」(H29.8.2)	➡「都道府県推進計画」全面見直しへ
	「『都道府県社会的養育推進計画』の策定要領」を厚労省が発出	（H30.7.6）

5

国連「児童の権利委員会」による「日本政府第3回定期報告書」審査の最終見解【抜粋】

（2010年6月11日国連児童の権利委員会採択、外務省仮訳）

親の養護のない児童

52. 委員会は、**親の養護のない児童を対象とする家族基盤型の代替的児童養護についての政策の不足、家族による養護から引き離された児童数の増加**、小規模で家族型の養護を提供する取組にかかわらず**多くの施設の不十分な基準、代替児童養護施設において広く虐待が行われているとの報告**に懸念を有する。この点に関し、委員会は、残念ながら広く実施されていない（子どもからの）通報制度の確立に留意する。委員会は、里親が義務的研修を受けていることや引き上げられた里親手当を受けていることを歓迎するが、一部の里親が財政的に支援されていないことに懸念を有する。

Children without parental care

52. The Committee notes with concern **the lack of a policy on alternative, family-based care for children without parental care**, **the increase in the number of children taken into care away from their families**, **the inadequate standards of many institutions**, in spite of efforts to provide small-group and family-type care, and **the reportedly widespread abuse of children in alternative care facilities**. In this regard, the Committee notes the establishment of a complaints procedure which, regrettably, has not been widely implemented. The Committee welcomes the fact that foster parents receive mandatory training and receive an increased allowance, but is concerned that some categories of foster parents are not financially supported.

*仮訳中の()及び太字アンダーラインは塩崎恭久事務所補足

国連「児童の権利委員会」による「日本政府第3回定期報告書」審査の最終見解【抜粋】

（2010年6月11日国連児童の権利委員会採択、外務省仮訳）

53. 委員会は条約第 18 条に照らし、締約国に以下を勧告する；

(a) **里親か小規模なグループ施設のような家族型環境**において児童を養護すること*、

(b) 里親制度を含め、代替的監護環境の質を定期的に監視し、全ての監護環境が適切な最低基準を満たしていることを確保する手段を講じること、

(c) 代替的監護環境下における児童虐待について責任ある者を捜査、訴追し、適当な場合には虐待の被害者が通報手続、カウンセリング、医療ケア及びその他の回復支援にアクセスできるよう確保すること、

(d) 全ての里親に財政的支援がされるよう確保すること、

(e) 2009 年 12月 18 日に採択された**国連総会決議（A/RES/64/142）に含まれる児童の代替的監護に関する国連ガイドライン**を考慮すること。

53. The Committee recommends, in light of article 18, that the State party:

(a) Provide care for children in **family-like settings, such as foster families or small group settings in residential care;**

(b) Regularly monitor the quality of alternative care settings, including foster care, and take steps to ensure the compliance of all care settings with appropriate minimum standards;

(c) Investigate and prosecute those responsible for child abuse in alternative care settings and ensure that victims of abuse have access to complaints procedures, counselling, medical care and other recovery assistance as appropriate;

(d) Make sure that financial support is provided to all foster parents;

(e) Take into account **the United Nations Guidelines on Alternative Care of Children (see General Assembly resolution 64/142)**.

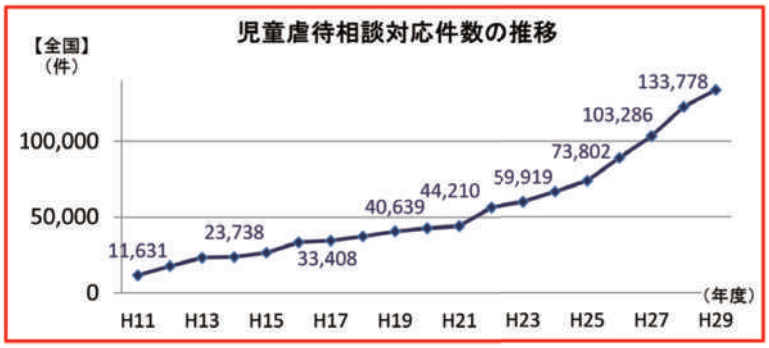
*政府訳は「里親が小規模なグループ施設」なっている。「が」は明らかに誤訳あるいは表記ミスのため、「か」に修正。6

「新たな子ども家庭福祉」の構築のための児童福祉法の改正（H28、29）

【主な改正内容】

●児童が権利の主体であることを法律で明確化（H28改正）

●特別養子縁組、里親等を優先し、家庭と同様の環境における養育を推進する規定を創設（H28改正）



●国、都道府県、市町村それぞれの役割、責務について、法の総則に規定し、明確化（H28改正）

●全ての特別区、中核市が児童相談所を設置することへの支援（H28改正）

●児童相談所への弁護士の配置の義務化（H28改正）

○在宅での養育環境の改善を図るため、家庭裁判所の勧告の下で、児童相談所が、虐待を行った保護者への指導を行う司法関与の導入（H29改正）

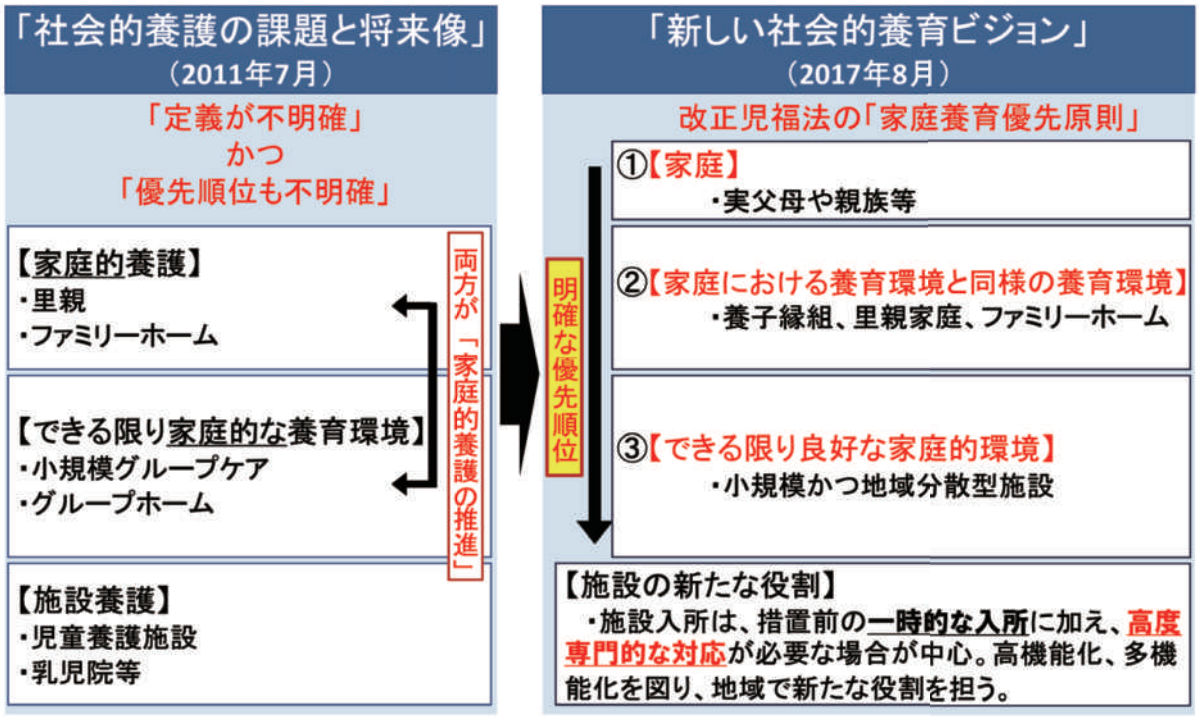
○家庭裁判所による一時保護の審査の導入（H29改正）

「28年改正児福法」における理念規定の抜本見直し

改正前の条文	改正後の条文
第一条　すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない。 ②　すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない。 【参考　民法（明治29年法律第89号）（抄）】 （親権者） 第818条 成年に達しない子は、父母の親権に服する。 （監護及び教育の権利義務） 第820条　親権を行う者は、子の利益のために子の監護及び教育をする権利を有し、義務を負う。 第二条　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。	第一条　（**子どもの権利**） **全て児童は、**児童の権利に関する条約の精神にのつとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される**権利を有する。** 第二条　（**子どもの最善の利益の優先**） 全て国民は、児童が良好な環境において生まれ、かつ、社会のあらゆる分野において、児童の年齢及び発達の程度に応じて、**その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮され**、心身ともに健やかに育成されるよう努めなければならない。 ②　児童の保護者は、児童を心身ともに健やかに育成することについて第一義的責任を負う。 ③　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。 第三条の二　（**家庭養育優先原則**） 国及び地方公共団体は、児童が**①家庭**において心身ともに健やかに養育されるよう、児童の保護者を支援しなければならない。ただし、（中略）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**②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**③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。

7

「家庭的養護」から「家庭養育優先原則」へ



厚労省「新しい社会的養育ビジョン」及び「社会的養護の課題と将来像」より塩崎恭久事務所作成

「新たな社会的養育のあり方に関する検討会」設置に関する厚労大臣答弁

第190回国会　衆議院厚生労働委員会　第18号（平成28年5月18日）

○阿部知子委員　「･･･さて、塩崎大臣にあっては、この家庭的養育は一体何がその柱というか、考えの柱であるとお思いであるかについて、お尋ねをいたします。」

○塩崎国務大臣　「平成二十三年の七月に『社会的養護の課題と将来像』というのがございました。これまでは、社会的養護の問題については、これをベースにビジョンとして扱って、将来的にどうするかということを考えてきたわけでありますが、正直、私は、今回の改正に基づいて、このときのビジョンを全面的に書きかえないといけないというふうに考えています。それは何かといいますと、家庭養護と家庭的養護の使い方が混乱をしているということで、これをきっちり整理しようということであります。･･･」

「･･･まず第一に、『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、』つまり、これは本当の生みの親の家庭において心身ともに健やかに養育、つまり、家庭養育の原型であります。

それがかなわない場合には、『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』、これには、私ども、後で通知で明確にしようと思っていますが、特別養子縁組など養子縁組、そして里親、そしてファミリーホーム。つまり、朝、親と称する人は、家から出ていって、出勤をして、どこかにお勤めに行く、それで夕方帰ってくる。

それに対して、家庭的養護というのは、先ほどの『課題と将来像』の中では、家庭的養護というのは実は里親まで入っています。しかし、それは違うだろうということで、家庭的養護というのは家庭養護ではないという意味ですので、施設の場合の小規模などについてからが家庭的養護というふうに考えようじゃないかということで、家庭的環境と言っているのは、むしろ、職員が朝来る、そして夕方いなくなる、もちろん泊まりの方もおられますけれども、子供から見たらそういう世界として、峻別をしようということでつくり直したわけであります。

したがって、これから、私どもとしては、新たな社会的養育のあり方に関する検討チームをつくって、この「課題と将来像」をもう一回ゼロから考え直していこうじゃないか、こんなふうに考えているわけでございます。」

8

新しい社会的養育ビジョン

（平成29年8月2日発表「新しい社会的養育ビジョン(サマリー)」より抜粋）

（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こと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。

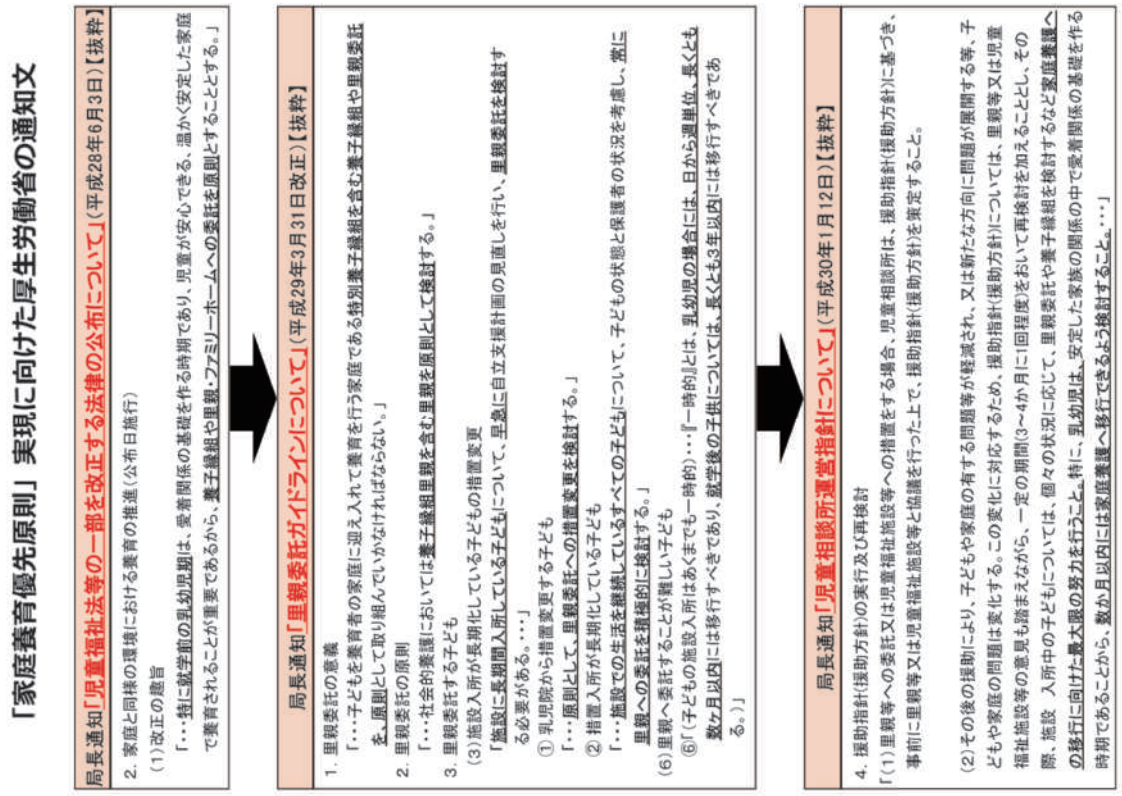
「数値目標」及び「都道府県計画の見直し」に関する厚生労働大臣答弁

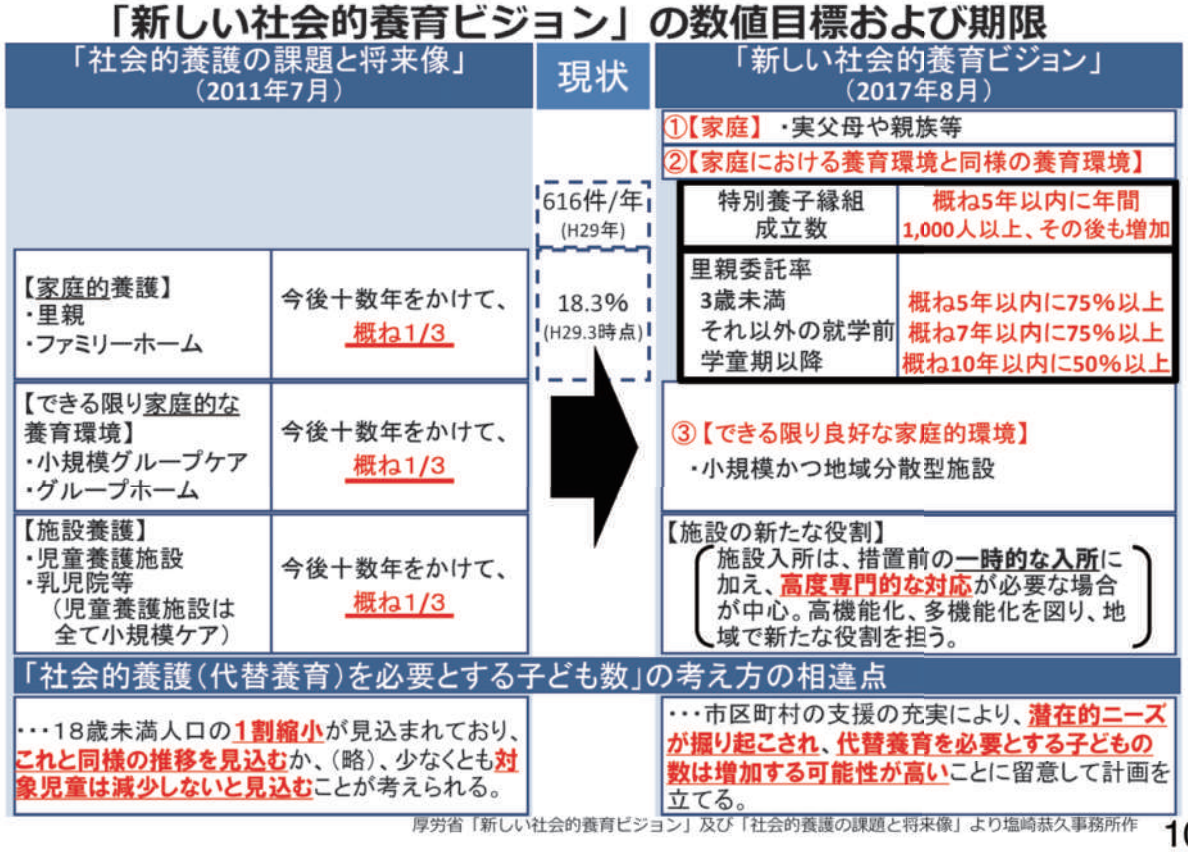
第190回国会　参議院厚生労働委員会（平成28年5月26日）

○森本真治委員　「つまり、国の方でもう一度この構想を見直すということになってくるときに、都道府県の方にもそれに基づいてやはりそれぞれの推進計画の見直しは求めていくという理解でいいんですか。」

○塩崎国務大臣　「かねてより、諸外国から日本は要保護児童の施設収容が多過ぎるという批判を随分受けてきました。」

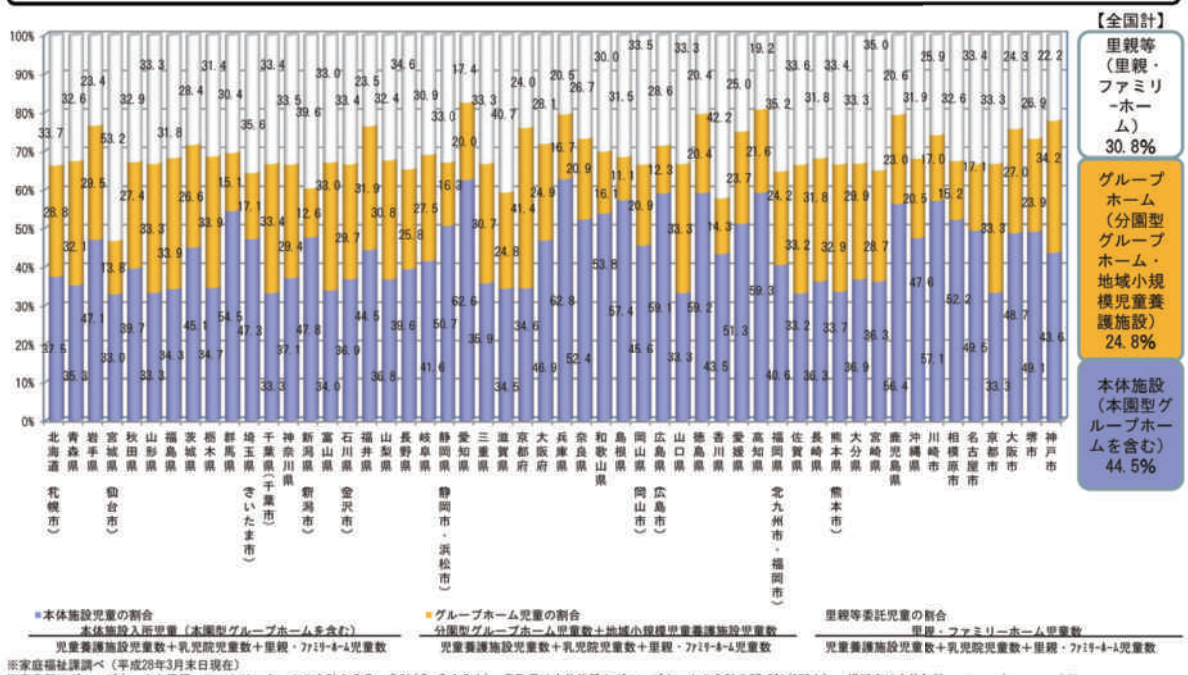
「・・・そのために、今申し上げたような家庭あるいは家庭に近い養育あるいは家庭的養育、**これらをどういう割合でやっていくかということを中長期的目標を掲げる**とともに、当然、今先生御指摘のように、地方に対してもやっぱりこれからの日本の子供の養育というのはこうあるべきじゃないかということで投げかけてまいりたいというふうに考えているところでございます。」


「家庭養育優先原則」実現に向けた厚生労働省の通知文
局長通知「児童福祉法等の一部を改正する法律の公布について」（平成28年6月3日）【抜粋】
2. 家庭と同様の環境における養育の推進（公布日施行）
（1）改正の趣旨
「…特に就学前の乳幼児期は、愛着関係の基礎を作る時期であり、児童が安心できる、温かく安定した家庭で養育されることが重要であるから、養子縁組や里親・ファミリーホームへの委託を原則とすることとする。」
局長通知「里親委託ガイドラインについて」（平成29年3月31日改正）【抜粋】
1. 里親委託の意義
「…子どもを養育者の家庭に迎え入れて養育を行う家庭である特別養子縁組を含む養子縁組や里親委託を、原則として取り組んでいかなければならない。」
2. 里親委託の原則
「…社会的養護においては養子縁組里親を含む里親を原則として検討する。」
3. 里親委託する子ども
（3）施設入所が長期化している子どもの措置変更
「施設に長期間入所している子どもについて、早急に自立支援計画の見直しを行い、里親委託を検討する必要がある。…」
① 乳児院から措置変更する子ども
「…原則として、里親委託への措置変更を検討する。」
② 措置入所が長期化している子ども
「…施設での生活を継続しているすべての子どもについて、子どもの状態と保護者の状況を考慮し、常に里親への委託を積極的に検討する。」
（6）里親へ委託することが難しい子ども
⑥「（子どもの施設入所はあくまでも一時的）…『一時的』とは、乳幼児の場合には、日から週単位、長くとも数ヶ月以内には移行すべきであるが、就学後の子供については、長くとも3年以内には移行すべきである。）」
局長通知「児童相談所運営指針について」（平成30年1月12日）【抜粋】
4. 援助指針（援助方針の実行及び再検討
「（1）里親等への委託又は児童福祉施設等への措置をする場合、児童相談所は、援助指針（援助方針）に基づき、事前に里親等又は児童福祉施設等と協議を行った上で、援助指針（援助方針）を策定すること。
（2）その後の援助により、子どもや家庭の有する問題等が軽減され、又は新たな方向に問題が展開する等、子どもや家庭の問題は変化する。この変化に対応するため、援助指針（援助方針）については、里親等又は児童福祉施設等の意見も踏まえながら、一定の期間（3～4か月に1回程度）をおいて再検討を加えることとし、その際、施設　入所中の子どもについては、個々の状況に応じて、里親委託や養子縁組を検討するなど家庭養護への移行に向けた最大限の努力を行うこと。特に、乳幼児は、安定した家族の関係の中で愛着関係の基礎を作る時期であることから、数か月以内には家庭養護へ移行できるよう検討すること。…」


「新しい社会的養育ビジョン」の数値目標および期限
「社会的養護の課題と将来像」（2011年7月）
現状
「新しい社会的養育ビジョン」（2017年8月）
①【家庭】・実父母や親族等
②【家庭における養育環境と同様の養育環境】
616件/年（H29年）
特別養子縁組 成立数
概ね5年以内に年間1,000人以上、その後も増加
18.3%（H29.3時点）
里親委託率
3歳未満
それ以外の就学前
学童期以降
概ね5年以内に75%以上
概ね7年以内に75%以上
概ね10年以内に50%以上
【家庭的養護】
・里親
・ファミリーホーム
今後十数年をかけて、概ね1/3
【できる限り家庭的な養育環境】
・小規模グループケア
・グループホーム
今後十数年をかけて、概ね1/3
③【できる限り良好な家庭的環境】
・小規模かつ地域分散型施設
【施設養護】
・児童養護施設
・乳児院等
（児童養護施設は全て小規模ケア）
今後十数年をかけて、概ね1/3
【施設の新たな役割】
施設入所は、措置前の一時的な入所に加え、高度専門的な対応が必要な場合が中心。高機能化、多機能化を図り、地域で新たな役割を担う。
「社会的養護（代替養育）を必要とする子ども数」の考え方の相違点
・・・18歳未満人口の1割縮小が見込まれており、これと同様の推移を見込むか、（略）、少なくとも対象児童は減少しないと見込むことが考えられる。
・・・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。
厚労省「新しい社会的養育ビジョン」及び「社会的養護の課題と将来像」より塩崎恭久事務所作
10

「社会的養護の課題と将来像」に基づく都道府県計画における達成目標

都道府県推進計画における本体施設入所児童・グループホーム入所児童・里親等への委託児童の割合（平成41年度末）



■本体施設児童の割合 = 本体施設入所児童（本園型グループホームを含む） / 児童養護施設児童数＋乳児院児童数＋里親・ファミリーホーム児童数

■グループホーム児童の割合 = 分園型グループホーム児童数＋地域小規模児童養護施設児童数 / 児童養護施設児童数＋乳児院児童数＋里親・ファミリーホーム児童数

里親等委託児童の割合 = 里親・ファミリーホーム児童数 / 児童養護施設児童数＋乳児院児童数＋里親・ファミリーホーム児童数

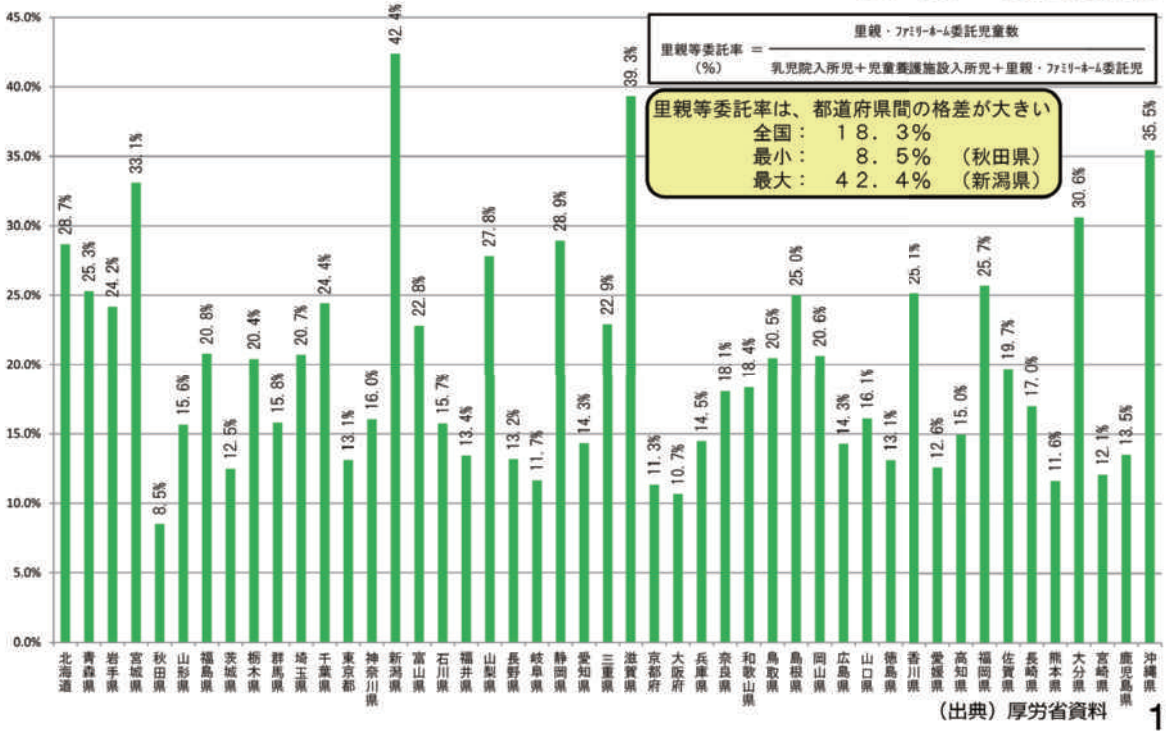
※家庭福祉課調べ（平成28年3月末日現在）
※東京都はグループホームと里親・ファミリーホームの合計を６０．０%（２，２４８人）、鳥取県は本体施設とグループホームの合計を67.2%(133人）、横浜市は本体施設とグループホームの合計を７０．０%（６３６人）、横須賀市は本体施設とグループホームの合計を６６．７%（１２０人）と定めているため全国計から除く。
※静岡県の数値は、各施設の家庭的養護推進計画の数値を積み上げたもので、県の目標割合とは異なる。県の目標割合は「将来的に、本体施設、グループホーム、里親・ファミリーホームが需要量の概ね１/３ずつを受け入れられるような受け皿となることを目指す」としている。
※小数点以下第２位を四捨五入し表記しているため、合計が100%にならない場合がある。

（出典）厚労省資料

○都道府県別の里親等委託率

都道府県別里親等委託率（平成２８年度末）※指定都市・児童相談所設置市は各都道府県に含む

出典：平成２８年度福祉行政報告例



（出典）厚労省資料

11

厚生労働省資料（平成29年度10月25日平成28年度社会保障審議会社会的養育専門委員会資料2「児童福祉法の改正について」）より

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

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

改正法による対応

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

①まずは、児童が家庭において健やかに養育されるよう、保護者を支援。
②家庭における養育が適当でない場合、児童が「家庭における養育環境と同様の養育環境」において継続的に養育されるよう、必要な措置。
③②の措置が適当でない場合、児童が「できる限り良好な家庭的環境」で養育されるよう、必要な措置。

※ 特に就学前の児童については、②の措置を原則とすること等を通知において明確化。

	良好な家庭的環境	家庭と同様の養育環境	家庭
施設	施設（小規模型）	養子縁組（特別養子縁組を含む。）	
児童養護施設 大舎（20人以上）、中舎（13～19人）、小舎（12人以下） 1歳～18歳未満（必要な場合 0歳～20歳未満）	地域小規模児童養護施設（グループホーム） 本体施設の支援の下で地域の民間住宅などを活用して家庭的養護を行う	小規模住居型児童養育事業 ／ 里親	実親による養育
乳児院 乳児（0歳） 必要な場合幼児（小学校就学前）	小規模グループケア（分園型） ・地域において、小規模なグループで家庭的養護を行う ・1グループ6～8人（乳児院は4～6人）	小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム） ・養育者の住居で養育を行う家庭養護 ・定員5～6人	里親 ・家庭における養育を里親に委託する家庭養護 ・児童4人まで

里親等委託率 ＝ 里親＋ファミリーホーム ／ 養護＋乳児＋里親＋ファミリーホーム　平成29年3月末　18．3%

「小規模化」および「地域分散化」に関する厚生労働大臣答弁

第193回国会　衆議院厚生労働委員会（平成29年5月31日）

○塩崎国務大臣　「去年の児童福祉法の改正においては、やはり生みの親に育ててもらうというのが子供は一番、そして、それがかなわないということであれば、それと近い家庭環境で育ててもらう、つまり特別養子縁組ないしは里親、ファミリーホームというのがその複数形でございますが、それでもうまくいかないという場合には、施設の中でも、今御指摘のあったような小規模なものについてぜひ活用をというふうに考えています。

良好で家庭的な環境で養育をされるということが小規模のケア単位での養育であって、**施設機能の地域分散による小規模化を私どもとしても推進しているわけでございます。**…」

児童養護施設「小規模ケア」施設数とシェア変化

形態別	平成24年	平成28年	施設数変化（平成24→28年）	シェア変化（平成24→28年）
「小規模」合計	948（100%）	1,495（100%）	+547	—
「できる限り良好な家庭的環境」（小規模かつ地域分散型）	308（32.5%）	463（31.0%）	+155	▲1.5%
地域小規模児童養護施設（定員6人）	243（25.6%）	354（23.7%）	+111	▲1.9%
「分園型」小規模グループケア（定員6～8人）	65（6.9%）	109（7.3%）	+44	+0.4%
「施設内ユニット型」小規模グループケア（定員6～8人）	640（67.5%）	1,032（69.0%）	+392	+1.5%

厚労省資料より塩崎恭久事務所作成

12

都道府県は国の目標を踏まえ、「数値目標」と「達成期限」を設定

【抜粋】「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」（平成30年7月6日付局長通知）

4. 項目ごとの策定要領
（5）里親等への委託の推進に向けた取組
②里親やファミリーホームへの委託子ども数の見込み
（計画策定に当たっての留意点）

iii
○国においては、
「概ね7年以内（3歳未満は概ね5年以内）に乳幼児の里親等委託率75％以上」、「概ね10 年以内に学童期以降の里親等委託率50％以上」の実現に向けて、取組を推進する。

○都道府県においては、
これまでの地域の実情は踏まえつつも、
①子どもの権利や子どもの最善の利益はどの地域においても実現されるべきものであること、及び
②上述した数値目標
を十分に念頭に置き、個々の子どもに対する十分なアセスメントを行った上で、代替養育を必要とする子どもの見込み等を踏まえ、数値目標と達成期限を設定する。
なお、数値目標の設定は、（中略）、児童相談所における「家庭養育優先原則」を十分踏まえたアセスメントの結果によって、子どもの最善の利益の観点から行われるものであって、里親等委託率の数値目標達成のために機械的に措置が行われるべきものではない。

○国としては、
必要な支援策を講じるとともに、委託率の引き上げの進捗と子どもの状況について丁寧にフォローの上、都道府県の代替養育を必要とする子どもの状況や里親等委託の取組状況を評価し、支援の在り方や進め方について検証する。進捗状況は、毎年、公表する。

*本文中の朱記、太字及びアンダーライン等は塩崎恭久事務所補足

各施設は、概ね10年程度で「小規模かつ地域分散化」を図る計画を策定

【抜粋】「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」（平成30年7月6日付局長通知）

○施設の小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組
iii 児童福祉法第3条の2の規定に則り、「できる限り良好な家庭的環境」を確保すべきであり、
①質の高い個別的なケアを実現するとともに、
②小規模かつ地域分散化された施設環境を確保する（中略）。

○施設の新築、改築、増改築の場合
iv （中略）今後計画される施設の新築や改築、増築の際には、小規模かつ地域分散化された施設の設置を優先して進めていくこと。

○本体施設ユニット化を経て独立する場合
v（中略）大舎から小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換を進める過程で（中略）、
①本体施設から順次分散化施設を独立させていく方法や、
②過渡的に本体施設のユニット化を経て独立させていく方法
が考えられるが、どちらの場合にも、概ね10 年程度で地域分散化及び多機能化・機能転換を図る計画を、人材育成も含めて策定すること。

過渡的にユニット化する場合でも
①同一敷地内での戸建て住宅型又はグループごとに独立した玄関のある合築型の施設内ユニットとするなど、生活単位を独立させるとともに
②地域社会との良好な関係性の構築を十分に行う（中略）。

vi 既存の施設内ユニット型施設についても、概ね10 年程度を目標に、小規模かつ地域分散化を進めるための人材育成計画を含めた計画を立てる。（中略）

○例外
vii 小規模かつ地域分散化の例外として、ケアニーズが非常に高い子どもに専門的なケアを行うため、（中略）、生活単位が集合する場合もあり得る。このような場合（中略）、できるだけ少人数（将来的には4人まで）の生活単位とし、その集合する生活単位の数も大きくならない（概ね4単位程度まで）（中略）。そのため、厚生労働省としては、（中略）、安定的な財源の確保に向けて、最大限努力していく。

*本文中の朱記、太字及びアンダーライン等は塩崎恭久事務所補足

13

平成30年4月16日（月）朝日新聞 朝刊 35面

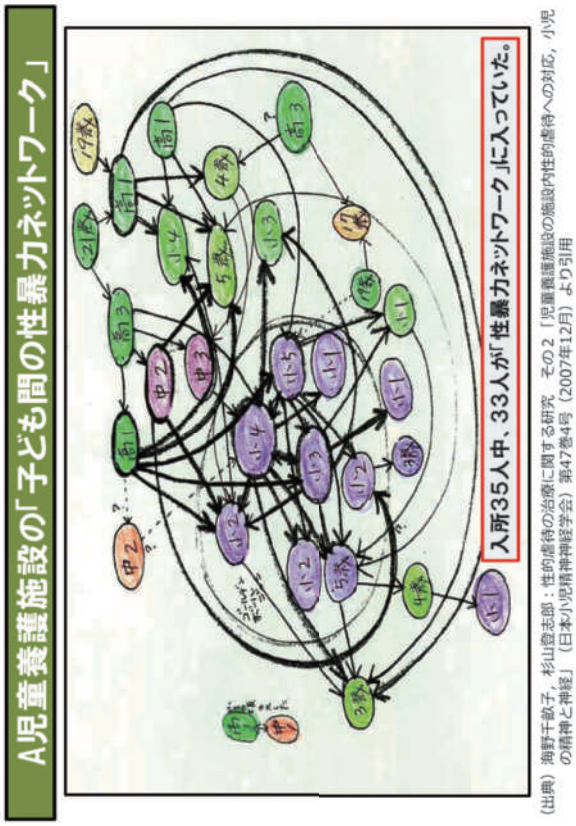
施設の子同士 潜む性暴力

被害・加害 国が実態調査へ

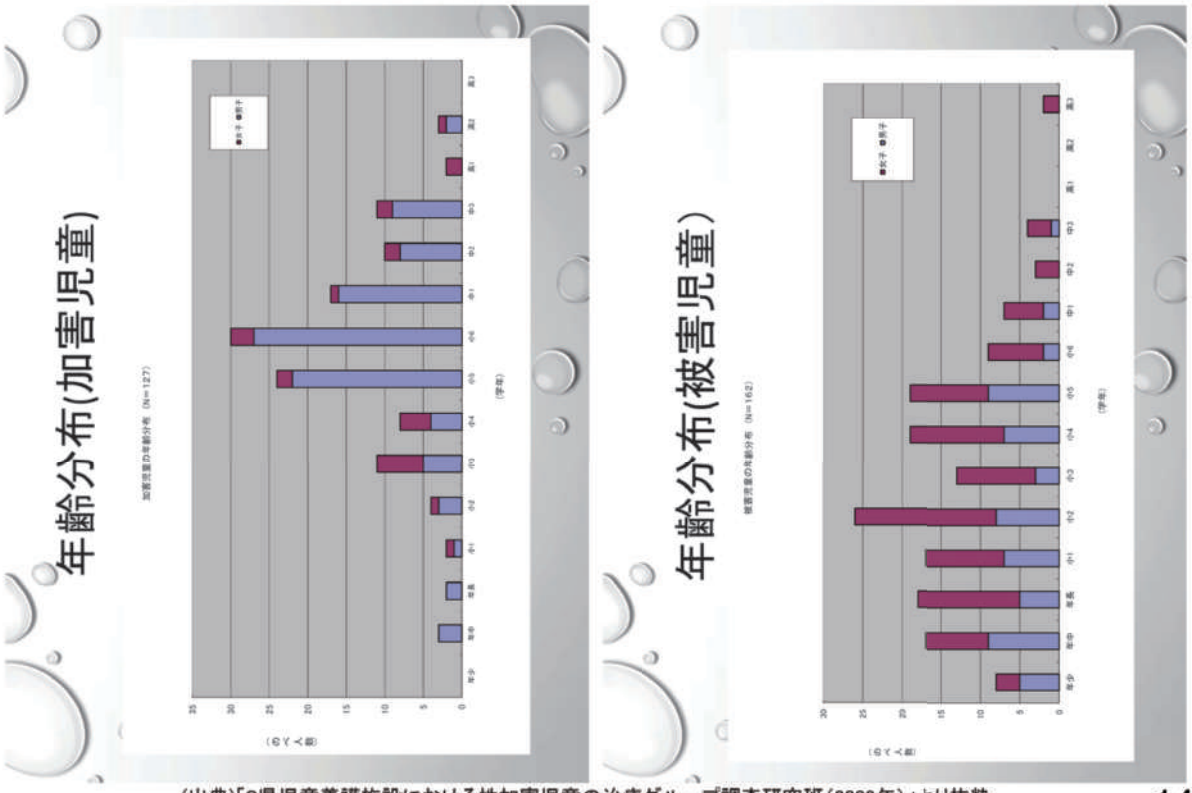
三重県開示 9年間で111件

娘だけの問題ではない■誰にも話せなかった

寄り添い、丁寧な対策を



（出典）海野千鈴子、杉山登志郎：性的虐待の治療に関する研究　その2「児童養護施設の施設内性的虐待への対応，小児の精神と神経」（日本小児精神神経学会）第47巻4号（2007年12月）より引用



（出典）「S県児童養護施設における性加害児童の治療グループ調査研究班（2009年）」より抜粋

14

施設内性暴力の解決に向けて

施設内性暴力の被害を防ぐには、「家庭と同様の養育環境」が望ましい。しかし、それが困難で施設での養育が必要な場合には、以下のような施設ケアが重要。

❖子どもの支配関係への介入

・特定の大人との信頼関係の強化：子どもにとって「子ども集団」ではなく、施設職員との信頼関係が重要な意味を持つようになること

・生活単位の小規模化，居室の個別化(寝室等の個室化，共有スペースを利用する子どもの数の小規模化)：「集団管理」からの脱却，施設職員との関係が中心的な要素となる生活の確立

・小規模施設の地域分散化：学校や地域社会における施設の「子ども集団」の解体

・施設職員の配置人数の増加：欧米の「子ども：職員」配置基準は1:1～1:2（わが国では4:1）

・子どもの職員への愛着に関する研究では大舎制施設とユニット制施設とで違いは認められず、地域分散化された施設に比べて愛着形成は不十分であった。

施設内性暴力の解決に向けて

❖子どもの無力感の手当て

・入所前の様々な性被害体験(性虐待や過剰な性的刺激への曝露)の的確なアセスメント

・過去の受容：ライフストーリーの整理と家族の問題への認識(過去受容が未来展望に与える影響の調査)

・生活環境の整備：個として扱われる生活環境と現状の肯定的受け入れ(現在の肯定感が過去受容と肯定的未来展望に与える影響の調査)

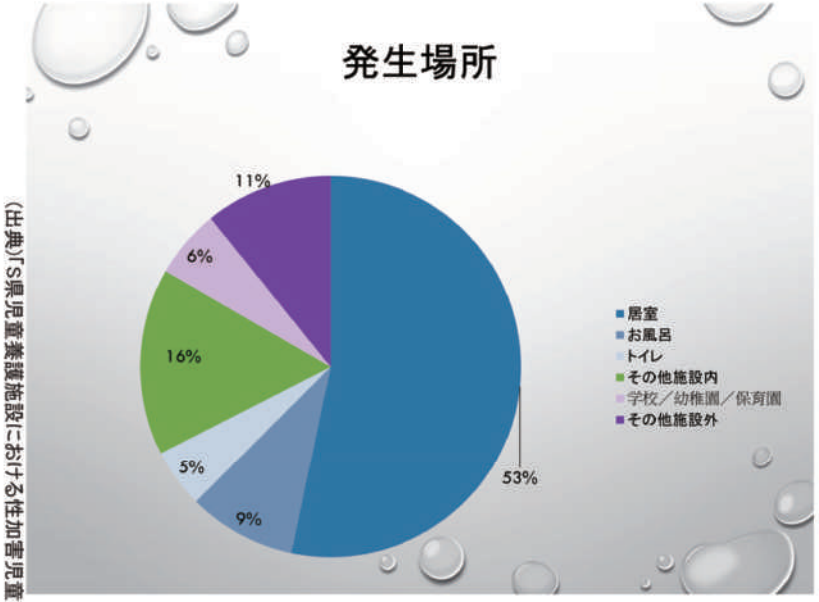
・子どものエンパワメント：CAP(暴力に対する子どもの心理教育)等の活用

・施設職員の専門性の強化

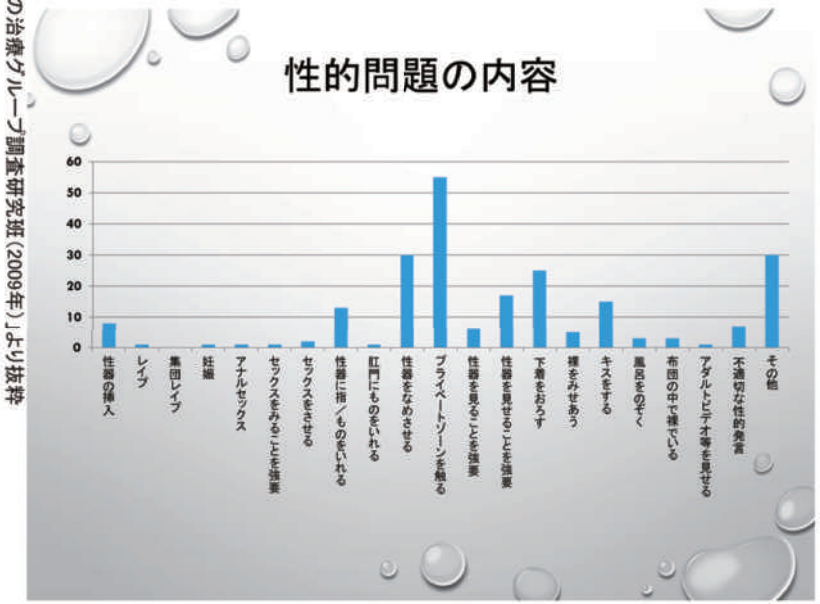
❖生活単位の小規模化とケアの徹底によって子ども間性暴力を解決した実践例の存在

（出典)山梨県立大学人間福祉学部西澤哲教授資料「児童養護施設における子ども間性暴力等の現状と対策」より抜粋

発生場所



性的問題の内容



（出典)「S県児童養護施設における性加害児童の治療グループ調査研究班（2009年）」より抜粋

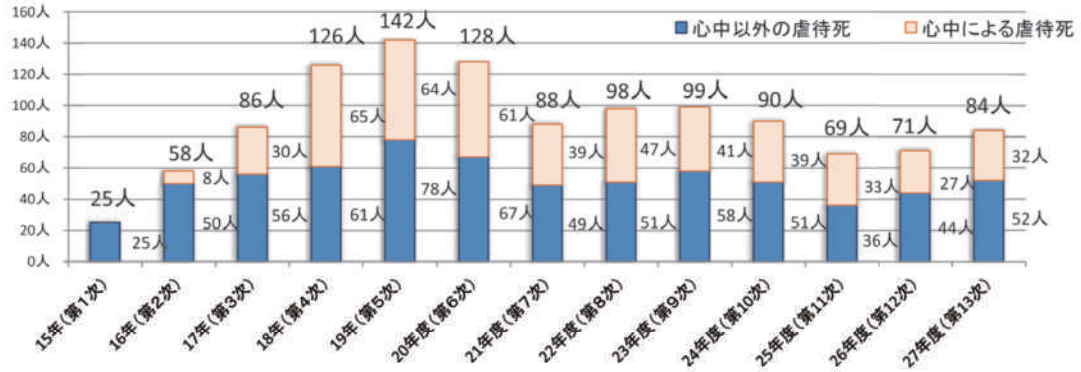
目黒女児虐待死事件の経緯（毎日新聞6月9日朝刊より）

結愛ちゃん死亡までの経緯

2016年 12月	結愛ちゃんが自宅前に放置され、香川県の児童相談所が一時保護
2017年 2月	児相が一時保護を解除
	雄大容疑者、結愛ちゃんに対する傷害容疑で書類送検（不起訴）
3月	結愛ちゃんが自宅の外に放置され、2度目の一時保護
4月	幼稚園を退園
5月	雄大容疑者、傷害容疑で2回目の書類送検（不起訴）
7月	一時保護解除
8月	結愛ちゃんのあざを確認した病院が児相に連絡したが保護措置は取られず
12月	雄大容疑者が単身で東京都目黒区に転居
2018年 1月4日	児相が保護者に対する指導措置を解除
23日	結愛ちゃん母子が目黒区に転入届を提出。雄大容疑者と同居を始める
29日	香川県の児相が東京都の品川児相に一家の転居とケース移管を連絡
2月9日	品川児相が家庭訪問。結愛ちゃんには会えず
下旬	雄大容疑者が結愛ちゃんを拳で殴る
3月2日	雄大容疑者の119番で事件が発覚。結愛ちゃんは搬送先の病院で死亡
3日	警視庁が傷害容疑で雄大容疑者を逮捕（起訴）
6月6日	警視庁が雄大、優里の両容疑者を保護責任者遺棄致死容疑で逮捕

児童虐待による死亡事例の推移（児童数）

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



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

第１次から第13次報告までの児童虐待による死亡事例等の検証結果

【心中以外の虐待死　636例、678人】
- ０歳児の割合は46.2%、中でも０日児の割合は18.3%。さらに、３歳児以下の割合は76.5%を占めている。
- 加害者の割合は実母が55.2%と最も多い。
- 妊娠期・周産期の問題では、予期しない妊娠／計画していない妊娠、妊婦健康診査未受診などの状況が25%程度に見られている。
（※第3次報告から第13次報告までの累計）
- 家庭が地域から孤立していた場合が39.9%である。　（※第2次報告から第13次報告までの集計）

16

「児童虐待防止対策のさらなる強化を求める決議」

平成30年6月13日　自由民主党「児童の養護と未来を考える議員連盟」

東京都目黒区で５歳の女児が虐待により死亡した事件は、極めて心痛む悲しい事件である。（中略）ご冥福をお祈りするとともに、児童虐待防止対策のさらなる強化を迅速に実現するため、必要な予算のより確実な確保や都道府県等への強力な指導など、下記の事項を厚生労働省に対して強く求める。

１．児童福祉司の専門性強化

児童福祉司の専門性の水準を十分把握し、児童福祉司研修やスーパーバイザー義務研修のあり方や内容を向上させ、専門職採用の推進、児童福祉司の資格制度化について検討し、結論を出すこと。

２．児童相談所の弁護士・医師等の専門職配置の促進強化

虐待の医学的な判断や臨検捜索などの法的権限行使の判断が迅速にできるために、弁護士や医師といった専門職の常勤配置を改正児童福祉法は求めている。十分な予算を確保し、都道府県に対して早期に配置するよう強く指導すること。

３．中核市、特別区における児童相談所設置の促進強化

児童相談所と市町村のシームレスな情報共有と連携支援のために、全国の中核市や特別区が、早期に児童相談所を設置するよう、厚生労働省として自治体に強く働きかけるとともに、予算や人材確保についても十分手当をすること。

４．子どもの権利擁護について

子どもの立場に立つアドボケイト（代弁者）の仕組みの創設や、児童福祉審議会が関係機関の申し立てを受けて児童相談所の決定に関して審査し意見できる仕組みなど、子どもの権利擁護体制の構築を早急に進めること。

５．児童相談所、市区町村間の引き継ぎについて

児童相談所間の引き継ぎが、児童相談所運営指針（平成30年1月12日局長通知）どおりに適正に行われているか、その実態について全国調査を行い、児童相談所間や市区町村間の引き継ぎのあり方について、実効あるものとなるように、十分検討すること。

６．児童相談所の全体改革

虐待死亡を防げなかった要因である、「支援の関係性を保つために介入を躊躇する」事態をなくすための児童相談所の機能分化や、通告時の危険度を判断する専門セクションの創設などの児童相談所改革を、必要予算を確保しながら迅速かつ強力に実現する。

「骨太の方針2018」―社会的養育―

子供の命が失われる痛ましい事件が繰り返されないよう、**市町村、児童相談所の職員体制及び専門性の強化**、適切な情報共有など**自治体間等関係機関との連携体制の強化**や**適切な一時保護**の実施などによる児童虐待防止対策[1]、家庭養育優先原則に基づく**特別養子縁組、里親養育支援体制の整備**、**児童養護施設等**の**小規模・地域分散化**、**職員配置基準の強化を含む高機能化**及び**家庭養育支援への機能転換**などの**社会的養育を迅速かつ強力に推進**する。[2]

【註釈】

[1] 2016 年・2017 年の児童福祉法（昭和22 年法律第164 号）改正により、児童福祉法の理念の明確化等や、児童虐待について発生予防から自立支援まで一連の対策の更なる強化を実施。

[2] 平成29 年8 月、厚生労働大臣に、児童福祉法の理念を具体化する「新しい社会的養育ビジョン」が提言されている。

「経済財政運営と改革の基本方針2018 (骨太の方針)」(6月15日閣議決定)より抜粋

17

児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策（項目）

（平成30年７月20日　児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議）

≪緊急に実施する重点対策≫

Ⅰ　転居した場合の児童相談所間における情報共有の徹底
Ⅱ　子どもの安全確認ができない場合の対応の徹底
Ⅲ　児童相談所と警察の情報共有の強化
Ⅳ　子どもの安全確保を最優先とした適切な一時保護や施設入所等の措置の実施、解除
Ⅴ　乳幼児健診未受診者、未就園児、不就学児等の緊急把握の実施
Ⅵ　「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」の策定

≪児童虐待防止のための総合対策≫

1　児童相談所・市町村における職員体制・専門性強化などの体制強化
2　児童虐待の早期発見・早期対応
3　児童相談所間・自治体間の情報共有の徹底
4　関係機関（警察・学校・病院等）間の連携強化
5　適切な司法関与の実施
6　保護された子どもの受け皿（里親・児童養護施設等）の充実・強化

社会保障審議会児童部会 社会的養育専門委員会

趣旨

◆社会的養育を必要とする子どもが増加し、虐待等により子どもの抱える背景が多様化・複雑化する中、子どもが権利の主体であることや家庭養育優先の原則など児童福祉法の理念等を実現していくための社会的養育施策について検討するため、社会保障審議会児童部会に「社会的養育専門委員会」を設置する。

◆主な検討課題

①新たな社会的養育の在り方について、②子ども家庭相談支援体制について、③里親支援体制の強化と里親制度の見直しについて、④施設に求められる役割・機能について、⑤社会的養育を担う人材確保・専門性の向上について、⑥自立支援について、⑦子どもの権利擁護について、⑧社会的養育の計画的な推進について、⑨その他

構成員

◎：委員長　○：委員長代理　※：就任手続き中

	相澤 仁	大分大学福祉健康科学部 教授
	青木 建	国立武蔵野学院長、全国児童自立支援施設協議会 顧問
	安部 計彦	西南学院大学人間科学部社会福祉学科 教授
	犬塚 峰子	大正大学 客員教授
	井上 登生	医療法人井上小児科医院 院長
	江口 晋	大阪府中央子ども家庭センター 所長
	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
	北川 聡子	社会福祉法人麦の子 ガブリエルホーム 一般社団法人日本ファミリーホーム協議会 副会長
	熊川 利幸	浦安市 健康こども部こども家庭支援センター 所長
	桑原 教修	児童養護施設舞鶴学園 施設長、全国児童養護施設協議会 会長
※	清水 義弘	山口県健康福祉部こども・子育て応援局 こども家庭課長
	菅田 賢治	母子生活支援施設仙台つばさ荘施設長、全国母子生活支援施設協議会会長
	玉岡 雄太	東京都福祉保健局少子社会対策部 育成支援課長
	中村 みどり	Children's Views & Voices 副代表
	橋本 達昌	児童家庭支援センター・児童養護施設・子育て支援センター一陽 統括所長 全国児童家庭支援センター協議会 会長
※	浜田 真樹	浜田・木村法律事務所 弁護士
	林 浩康	日本女子大学人間社会部 教授
	平井 誠敏	自立援助ホーム慈泉寮 施設長、全国自立援助ホーム協議会 会長
	平田 美音	名古屋市児童福祉センター くすのき学園長 全国児童心理治療施設協議会 会長
※	藤林 武史	福岡市こども総合相談センター 所長
	増田 喜一	伊奈町 子育て支援課長
○	松本 伊智朗	北海道大学大学院教育学研究院 教授
	宮島 清	日本社会事業大学専門職大学院 教授
	森下 宣明	和歌山乳児院 院長、全国乳児福祉協議会 副会長
◎	山縣 文治	関西大学人間健康学部人間健康学科 教授
	横田 光平	同志社大学大学院司法研究科 教授
	吉田 菜穂子	公益財団法人全国里親会 評議員

市町村・都道府県における子ども家庭相談支援体制の強化等に向けたWG（H30.8.3設置）

趣旨

◆平成28年の児童福祉法等の一部を改正する法律附則第2条3項において、政府はこの法律の施行後2年以内に児童相談所の業務の在り方、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されている。また、平成28年改正法において、市町村と都道府県の役割と責務を明確化するとともに、市町村及び児童相談所の体制・専門性強化を図ったところ。これらを受け 、今後の児童相談所の業務の在り方等を含めた市町村・都道府県における子ども家庭相談支援体制の強化等に向けた検討を行うため、「社会的養育専門委員会」の下にワーキンググループを設置する。

◆主な検討事項

① 市町村・都道府県における子ども家庭相談支援体制の強化について
・支援と介入の機能分化の在り方等の児童相談所の業務の在り方
・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
② その他

構成員

◎：座長　○：座長代理

	相澤 仁	大分大学福祉健康科学部 教授
	安部 計彦	西南学院大学人間科学部社会福祉学科 教授
	井上 登生	医療法人井上小児科医院 院長
	江口 晋	大阪府中央子ども家庭センター 所長
	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
	熊川 利幸	浦安市 健康こども部こども家庭支援センター 所長
	清水 義弘	山口県健康福祉部こども・子育て応援局 こども家庭課長
	浜田 真樹	浜田・木村法律事務所 弁護士
	藤林 武史	福岡市こども総合相談センター 所長
	増田 喜一	伊奈町 子育て支援課長
○	松本 伊智朗	北海道大学大学院教育学研究院 教授
	宮島 清	日本社会事業大学専門職大学院 教授
◎	山縣 文治	関西大学人間健康学部人間健康学科 教授

検討のスケジュール（仮日程）

◆第１回	H30年	9/ 12（水）	14:00～17:00
◆第２回		10/15（月）	10:00～12:00
◆第３回		10/24（水）	10:00～12:00
◆第４回		11/12（月）	10:00～12:00
◆第５回		12/ 7（金）	15:00～18:00
◆第６回		12/20（木）	15:00～18:00

18

量・質ともに不十分な日本の社会的養育

社会的養育関連予算の各国比較

国名	米国	カナダ	デンマーク	ドイツ	ルーマニア	日本
社会的養護費用／名目GDP	2.6%	2.6%	0.75%	0.23%	0.09%	0.02%

「平成26年度厚生労働省児童福祉問題調査研究事業：社会的養護の国際比較に関する研究」より引用

児童福祉司の配置状況（平成29年4月1日現在）

現在の配置数 (A)	経過措置基準*の場合	本則基準*の場合 (B)	不足数 (A-B)
3,253人	3,023人	3,658人	▲405人

*「経過措置基準」：児童福祉司が児相管轄地域の人口5万人あたりに1人
「本則基準」：人口4万人あたりに1人

児童相談所長の資格区分（平成29年4月1日現在）

合計	1号（医師）	2号（大学専門課程修了）	3号（社会福祉士）	4号（児相経験のみ）	5号（児相等経験のみ、資格等）
210人	8人	38人	24人	100人	40人*

*「5号」は大学院学位保持者、精神保健福祉士等に加え、児相等経験2年以上の経験のみでも資格を得られるが、具体的人数の統計を厚労省は取得していない。（平成30年度調査で実施予定）

児童福祉司の任用区分（平成29年4月1日現在）

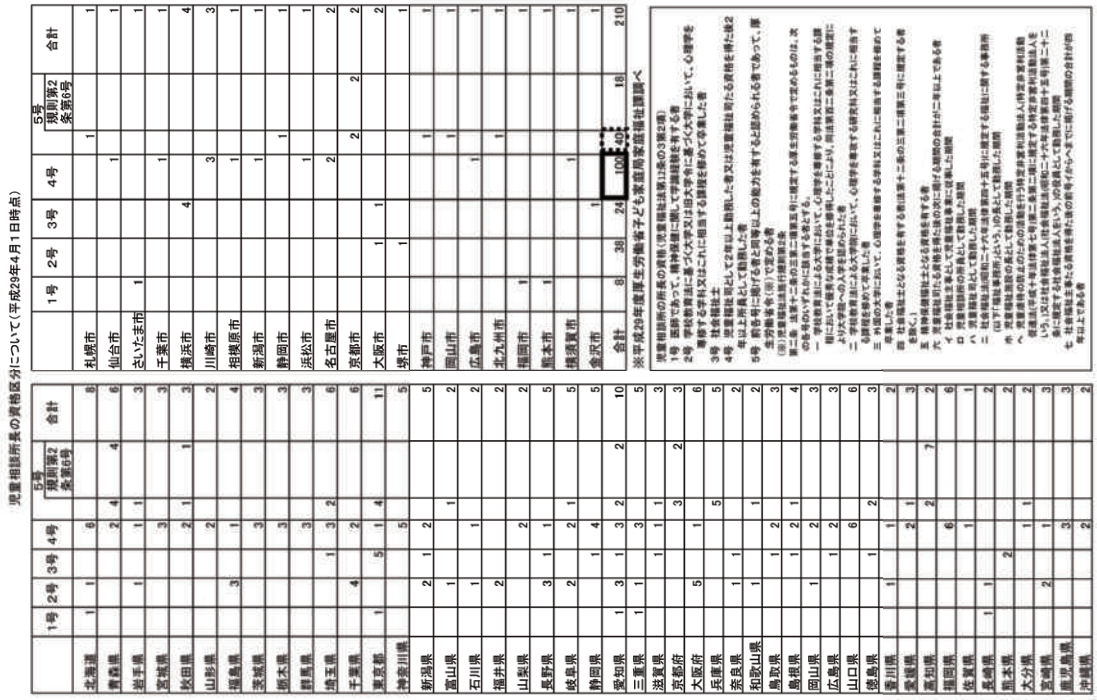
合計（人）	1号*（養成学校卒等）	2号（大学専門課程修了）	3号（医師）	4号（社会福祉士）	5号（児童福祉事業経験のみ）	6号 児相等経験のみ	6号 資格等	（参考）狭義「ソーシャルワーカー」候補**
3,086	258	983	0	1,191	301	148	205	1,229

*児童福祉事業経験等がなくても、1年間の通信課程等で取得可能。　**「社会福祉士」＋「精神保健福祉士」

（出典）厚労省資料より塩崎恭久事務所作成　19

児童福祉ケースワーカーの資格要件各国比較

国名	資格要件
米国	全ての州ごとに免許等の要件あり。
カナダ（オンタリオ州）	CAS（児童援助施設）所長は、社会福祉養成教育（2年間）、3年以上の児童福祉業務経験が必須。職員は、社会福祉士等が要件。
英国	ソーシャルワーカーの資格が原則必要（施設）。
スウェーデン	社会福祉事業に関する学士又は同等の教育。
豪州（ニューサウスウェールズ州）	ソーシャルワーク、社会学、福祉等学位要件あり。
韓国	社会福祉士1級、または大学で児童福祉学等の専攻修了者。



児童相談所の児童福祉司の各任用区分の人数（都道府県等別）について

都道府県 政令指定都市 児童相談所設置市	児童福祉司の任用区分						
	1号	2号	3号	4号	5号	6号	計
北海道	2	23		14	29	10	78
青森県		4		11	24		39
岩手県		12		13	3	4	32
宮城県	4	8		8		7	27
秋田県	2	1		2	17		22
山形県		16		3	2		21
福島県		24		14	1	3	42
茨城県	2	19		29	4	5	59
栃木県	7	13		1		12	33
群馬県	16	1		10	3	7	37
埼玉県	4	45		97	1		147
千葉県	15	75		23		11	124
東京都	30	53		99	1	61	244
神奈川県		86					86
新潟県		41					41
富山県	2	9		5		6	22
石川県	2	7		6		2	17
福井県		8		8		1	17
山梨県		3		13	2	1	19
長野県		9		31	1	5	46
岐阜県	1	25		14	3	1	44
静岡県	5	18		16	1	2	42
愛知県		46		63	4	1	114
三重県	5	10		8	10	7	40
滋賀県		10		17	5	4	36
京都府	4	9		10	4	10	37
大阪府	5	72		82	3		162
兵庫県	4	25		20	17	13	79
奈良県	4	13		6		2	25
和歌山県	4	9		13	3	1	30
鳥取県		11		4	6		21
島根県	2	6		7	2	3	20
岡山県		18		11			29
広島県	2	13		12	2	15	44
山口県		8			8	11	27

都道府県 政令指定都市 児童相談所設置市	児童福祉司の任用区分						
	1号	2号	3号	4号	5号	6号	計
徳島県		8		3	4	6	21
香川県	1	9		11	1	1	23
愛媛県		2		4	15	11	32
高知県	5	6		17		1	29
福岡県	18	8		22	11	14	73
佐賀県	8	1		5		2	16
長崎県		9		11	9		29
熊本県	3	2		8	5		18
大分県	2	3		9	10	2	26
宮崎県	2	10		9	1	1	23
鹿児島県	2			12	19	1	34
沖縄県	1	21		23	2		47
札幌市		14		18	3	5	40
仙台市	1	4		9	6	2	22
さいたま市	8	1		25	1	2	37
千葉市		8		12	6		26
横浜市	5	37		49	4	7	102
川崎市	1			38	11	4	54
相模原市		3		18	2		23
新潟市				12	5	2	19
静岡市	10	2		1		1	14
浜松市	9			12		2	23
名古屋市	23	24		35	6	8	96
京都市		8		3		46	57
大阪市	1	15		51		15	82
堺市		3		17	8		28
神戸市		8		22	6	2	38
岡山市	6			12			18
広島市	2	8		8	6	1	25
北九州市	19	4		2			25
福岡市	2	1		20		5	28
熊本市	7	1		10		4	22
横須賀市		6		8	2	3	19
金沢市		7		5	2		14
合　計	258	983	0	1,191	301	353	3,086

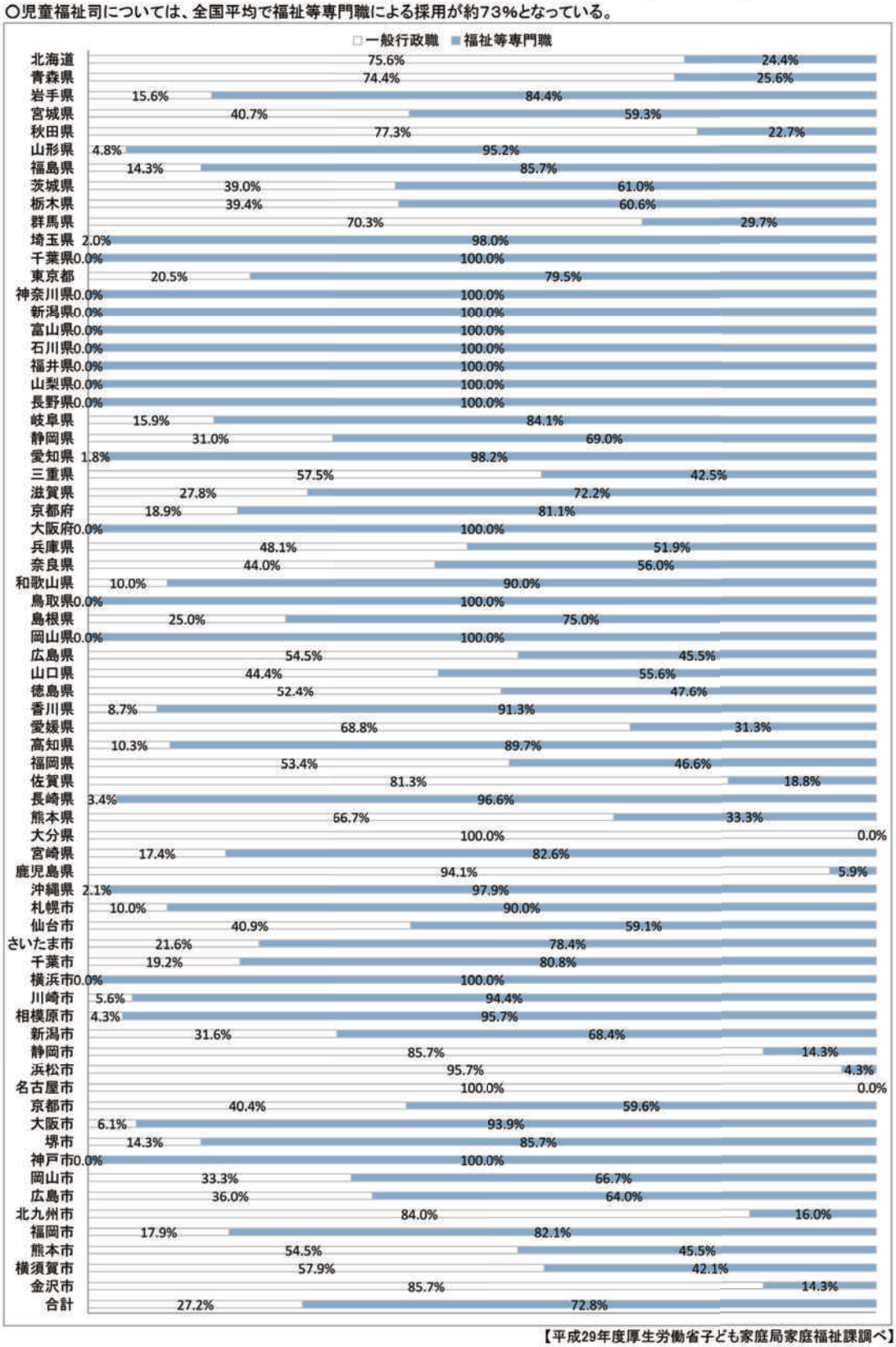
※平成29年4月1日時点の人数（所長・次長・スーパーバイザーであって児童福祉司の発令を受けている者を含み、非常勤職員を除く）

児童福祉法 第１３条 第３項	内容
１号	都道府県知事の指定する児童福祉司若しくは児童福祉施設の職員を養成する学校その他の施設を卒業し、又は都道府県知事の指定する講習会の課程を修了した者
２号	学校教育法に基づく大学又は旧大学令に基づく大学において、心理学、教育学若しくは社会学を専修する学科又はこれらに相当する課程を修めて卒業した者であって、厚生労働省令で定める施設において１年以上児童その他の者の福祉に関する相談に応じ、助言、指導その他の援助を行う業務に従事したもの
３号	医師
４号	社会福祉士
５号	社会福祉主事として、２年以上児童福祉事業に従事した者であって、厚生労働大臣が定める講習会の課程を修了したもの
６号	前各号に掲げる者と同等以上の能力を有すると認められる者であって、厚生労働省令で定めるもの

（出典）厚労省資料

平成29年度　児童福祉司の採用区分構成割合（平成29年度4月1日時点）

○児童福祉司については、全国平均で福祉等専門職による採用が約73%となっている。



【平成29年度厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課調べ】 21

児童相談所における弁護士及び医師の活用状況等（厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課 調べ）

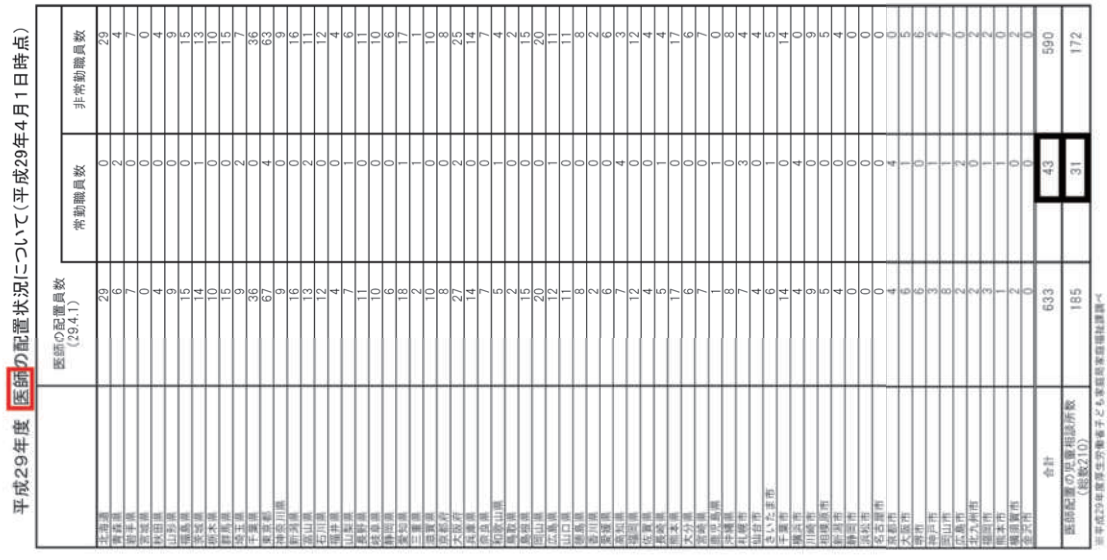
平成30年4月1日現在における弁護士の活用状況

児童相談所の数	常勤職員として配置（配置割合（÷210所））		非常勤職員として配置（配置割合（÷210所））		弁護士事務所との契約等箇所数（配置割合（÷210所））
	箇所数	人数	箇所数	人数	
211 箇所 ※1	7 箇所 (3.3%)	9人	85 箇所 (40.3%)	136人	119 箇所 (56.4%)

（※1） 名古屋市については、5月に児童相談所を1箇所増設したため、5月より 211 箇所
（※2） 常勤弁護士を配置している自治体は、和歌山県（1箇所、1人）、福岡県（1箇所、1人）、新潟市（1箇所、3人（本庁と兼任））、名古屋市（3箇所（5月以降）、3人）、福岡市（1箇所、1人）

平成29年4月1日現在における医師の活用状況

児童相談所の数	医師の配置員数		
		常勤医師数	非常勤医師数
医師数合計	633人	43人	590人
医師配置の児童相談所数（総数２１０箇所）	185箇所	31箇所	172箇所



22

改正児童福祉法 中核市及び特別区の児童相談所設置に関する「附則」

附　則　（平成二八年六月三日法律第六三号）【抜粋】

第三条　政府は、この法律の施行後五年を目途として、地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の二十二第一項の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。

中核市の児童相談所設置に関する厚生労働大臣及び副大臣答弁

第190回国会 衆議院厚生労働委員会（平成28年5月18日）【抜粋】

（浦野靖人委員＜日本維新の会＞への答弁）

○**塩崎国務大臣**「・・・児童虐待の問題が起きるのは、やはり全国どこでも同じように起きるわけでありますから、そうなれば、**一定程度の人口に一つの児相があってしかるべき**、こういうことで、**私は本当は必置にすべきだということでありましたが**、自治事務ということでもありますので、裏から書いたような形で、今回、この施行後五年をめどとして、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に、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いうことで、・・・、気持ちの上では、**どんなに遅くても五年のうちに全ての中核市そして特別区に児相ができるようにするべきではないか、そのための政府の支援もしっかりとやるべきだ、そういうことを、思いを込めてつくったこの法文でございます。**」

第190回国会　参議院厚生労働委員会（平成28年5月26日）【抜粋】

（東徹委員＜日本維新の会＞への答弁）

○**塩崎国務大臣**「・・・やはりこれは改正案でもって、その施行後五年をめどとして中核市と特別市が児童相談所を設置できるようにその設置に係る支援等の必要な措置を講ずることとしているわけでありますが、附則でもって、それは逆に言えば、しっかりと**国が、先ほどお話が出ていた財政的な支援と人材面での支援**をして、**中核市と特別市には五年以内に全て設置できるようにサポートをしていかなければいけないのではないかという意味合いを込めてこういう条文にさせていただいた**ということでございます。」

第193回国会 衆議院厚生労働委員会（平成29年5月26日）【抜粋】

（伊佐進一委員＜公明党＞への答弁）

○**古屋副大臣**「中核市における児童相談所の設置につきましては、昨年の児童福祉法等の改正案の**附則を踏まえまして、改正法の施行後五年を目途に、全ての中核市において児童相談所を設置できるよう必要な支援を行っていくこととしております。**・・・」

第193回国会 参議院厚生労働委員会（平成29年6月13日）【抜粋】

（倉林明子委員＜共産党＞への答弁）

○**塩崎国務大臣**「・・・中核市、特別区における児童相談所の設置を昨年の児童福祉法の改正法の附則を踏まえてやったりしているわけでございます。手当てをしているわけでございますが、**法施行後五年をめどに全ての中核市、特別区において児童相談所を設置できるように必要な支援を行う**と、こういうことであります・・・」

松山市(中核市)議会における児童相談所設置に関する担当部長答弁

平成28年　6月定例会　6月17日【抜粋】

（長野昌子議員＜公明党＞への答弁）

○**黒瀬純一子ども・子育て担当部長**「現在、本市では、児童相談所機能を持つ愛媛県福祉総合支援センターと連携し、**本市は児童家庭支援、県は一時保護等の措置という役割分担のもと、児童虐待に対し迅速かつ的確な対応ができていますので、現時点では児童相談所の設置が必要とは考えていません。**」

平成29年　12月定例会　12月4日【抜粋】

（岡雄也議員＜自民党＞への答弁）

○**黒瀬純一子ども・子育て担当部長**「本市では、平成28年の児童福祉法等の改正前、国でさまざまな議論がなされていた段階から、児童相談所を設置している中核市2市の設置背景やその効果等を分析し、児童相談所設置について庁内で検討を行ってきました。さらに、ことし3月にも国の通知を受けて再検討した結果、・・・**県との良好な連携体制が構築されており、深刻な事態に至る前に迅速かつ適切に対応できているため、現時点で設置する必要はないと考えています。**」

児童相談所の設置に向けた検討状況（平成30年6月時点）

1 中核市（対象：52市）

- 「設置する方向」（2ヶ所）：明石市、奈良市
- 「設置の方向で検討中」（2ヶ所）：船橋市、豊橋市
- 「設置の有無を含めて検討中」（18ヶ所）：旭川市、盛岡市、秋田市、郡山市、宇都宮市、高崎市、川越市、柏市、豊中市、枚方市、姫路市、和歌山市、呉市、久留米市、長崎市、佐世保市、大分市、鹿児島市

2 特別区（対象：23区）

- 「設置する方向」（15ヶ所）：千代田区、港区、新宿区、文京区、墨田区、江東区、目黒区、大田区、世田谷区、中野区、豊島区、荒川区、板橋区、葛飾区、江戸川区
- 「設置の方向で検討中」（7ヶ所）：中央区、台東区、品川区、渋谷区、杉並区、北区、足立区

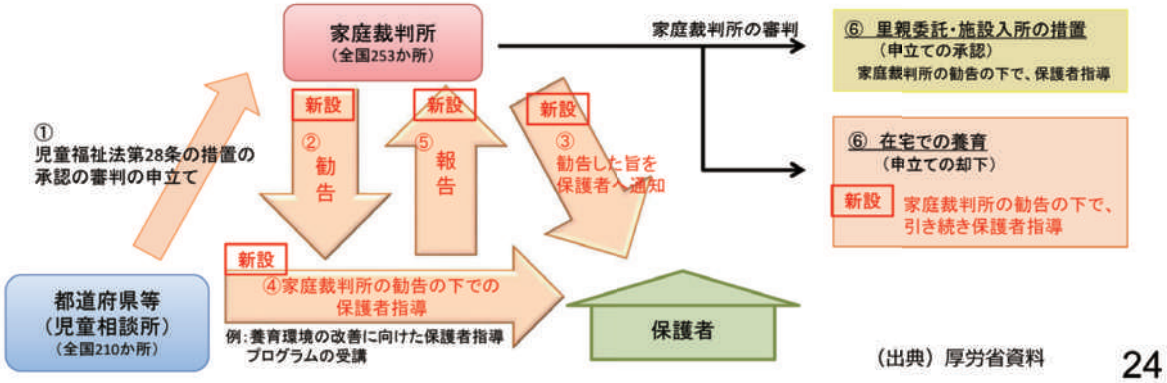
※ 中核市は54市あるが、横須賀市、金沢市は児童相談所設置済みのため、調査の対象外としている。
※ 上記に記載のない市区については、調査時点において未検討である。

虐待を受けている児童等の保護者に対する指導への司法関与 【児童福祉法】

課題
○ 児童虐待を行った保護者への指導の実効性が上げられないケースがある。
⇐ 改正児童福祉法(H28)により家庭での養育が原則とされ、在宅での養育環境の改善が求められている。

改正法による対応

○ 里親委託・施設入所の措置の承認（児童福祉法第28条）の申立てがあった場合に、家庭裁判所が都道府県等に対して保護者指導を勧告することができることとし、都道府県等は、当該保護者指導の結果を家庭裁判所に報告することとする。
○ 上記の勧告を行い、却下の審判をする場合（在宅での養育）においても、家庭裁判所が都道府県等に対して当該保護者指導を勧告することができることとする。
○ 家庭裁判所は、勧告した旨を保護者に通知することとする。



（出典）厚労省資料

24

いちはやく 知らせる勇気 つなぐ声
児童虐待は社会全体で解決すべき問題です。あなたの1本のお電話で救われる子どもがいます。
児童虐待かもと思ったらすぐにお電話ください。
いち はや く
189
3桁ダイヤル
連絡は匿名で行うことも可能です。
連絡者や連絡内容に関する秘密は守られます。
お住まいの地域の児童相談所につながります。
厚生労働省
出産や子育てに関する悩みや質問がある方は、児童相談所・市町村へお気軽にご相談ください。

里親になりませんか?
この子が健やかに育つ場を
子どもの成長には、家庭で暮らす時間や経験が
とても大きな役割を担っています。
ところが今、さまざまな事情で
自分の家族と暮らせない子どもたちがいます。
彼らを自分の家庭に迎え入れ、温かい愛情と正しい理解で
その成長をサポートする人が、「里親」です。
子どもたちの健全な成長のため、そして明るい未来のために、
あなたにもできることがあるかもしれません。
里親家庭を募集しています!
里親には4つの種類があります
厚生労働省

厚生労働省
子どもを育てたいと願うあなたに
「特別養子縁組制度」があります。
親を必要としている子どもたちがいます。
自分の子どもとして
あなたの家庭に迎え入れる制度です。
詳しくは児童相談所に、お尋ねください。
いち はや く
全国共通ダイヤル 189

厚生労働省
思いがけない妊娠に
とまどうあなたへ
あなたの出産と産後を応援する
多くの人たちがいます。
ひとりで悩まないで、まずは、相談してください。
どうしても育てられない場合は、かけがえのない命を、
あなたに代わって大切に育ててくれる
「特別養子縁組制度」があります。
まずは児童相談所に、お電話ください。
いち はや く
全国共通ダイヤル 189

25

資 料

『新しい社会的養育ビジョン』
奥山眞紀子（国立成育医療研究センターこころの診療部統括部長・日本虐待防止学会理事長）

新しい社会的養育ビジョン

奥山 眞紀子

H28年改正児童福祉法も同じこと

第2条の② 児童の保護者は、児童を心身共に健やかに育成することについて第一義的責任を負う
第3条の③ 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
第3条の② 国及び地方公共団体は、児童が家庭において心身ともに健やかに養育されるよう、児童の保護者を支援しなければならない。ただし、児童及びその保護者の心身の状況、これらの者が置かれている環境その他の状況を勘案し、児童を家庭において養育することが困難であり、又は適当でない場合にあっては児童が家庭における養育環境と同様の養育環境において継続的に養育されるよう、児童を家庭及び当該養育環境において養育することが適当でない場合にあっては児童ができる限り良好な家庭的環境において養育されるよう、必要な措置を講じなければならない。

平成28年改正児童福祉法

家庭を最も必要とする時期 ～乳幼児期～

- 家庭という巣に守られて1対1の人間関係を形成する乳幼児期には家庭は欠かせない
- 脳科学的・遺伝学的にそれが証明されつつある
- 国際的には、乳幼児に家庭を与えないことは考えられないこと

改正児童福祉法の2大ポイント

「子どもの権利」を基盤とする

- 「親権」という親の権利は規定されていたが、子どもの権利の規定がなかった
- 日本は1994年に国連「子どもの権利条約」を批准している
- 生きる権利、守られる権利、育つ権利、参加する権利

家庭養育優先原則

- 地域での保護者（家庭）支援の充実
- それでも家庭で育てられないときには家庭同様の養育環境（里親、養子縁組）
- それが困難な時にはできるだけ良好な家庭的環境（小規模地域分散化した施設）

三つ子の魂・・・ ～人生に重要な愛着を形成する時期～

- 赤ちゃんの特徴は人間関係の基礎を築く時期
  他者とつながって互いを守るのは群れを成す動物である人間にとって非常に大切な行動
- 赤ちゃんは全ての感覚を使って表現してくれている
- 親子は表裏を合わせ、親は子どものニーズに敏感になり、応答する
- 通常、親はその子どもの表現を受け取り、同調した応答する能力を持っている
- ただ、過去にケアを受けられなかった、虐待を受けて育った、精神障害のある親の中には、それが困難な人もいる
  ⇒支援が必要
- 愛着が築く形成されないと…
  他者を求めるが、他者を信じられなくなる危険⇒ 引きこもるが誰にでもべったりとする
  しかし、危険が迫っても、もう自分を守ってくれる人はいない⇒自分で子どもを守る⇒多くの問題行動は虐待につながる危険がある
  ストレス耐性が弱くなる危険⇒うつ病になりやすい

国連子どもの権利条約 （ユニセフのホームページより）

生きる権利　育つ権利　守られる権利　参加する権利

第44回国連総会（1989年）に採択され、日本は1994年（24年前）に批准した

隔離ザルの実験 （今はできません）

- 親ザルと引き離し、サルともヒトとも関係を持たせることなく、餌だけ与えて育てる⇒重症な自閉症のような行動パターンのサルになる
- そのサルが大人になった時、雄ザルはサル関係が持てないので子どもを残せない
- しかし、雌ザルは人工授精で子どもができる多くの雌ザルは子ども産んだ時に異物と感じて殺してしまうことが多い
- しかし、そこを生き延びるとネグレクトでケアを全くできない

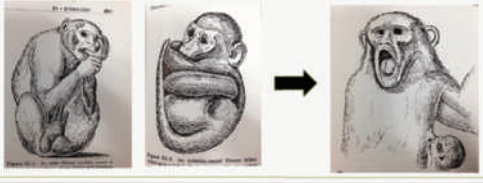
子どもの権利を中心とした家庭福祉

- 子どもが権利の主体→してあげる福祉から、権利を保障する福祉へ

「子どもの最善の利益」つまり、個々の子どもの真のニーズに敏感であり、それに応答することが必要

- 第18条：①子どもの育ちや発達はまず父母（共同の責任）又は法定保護者に責任がある。②国は適切な援助を与える。
- 第20条の③：上記の養育（家庭にいられない子どもの養育）は、とりわけ、里親委託やイスラム法のカファーラや養子縁組や、もし必要性があるならその子の養育に適切な施設で行うことができる。その解決に当たっては、それまでの子どもの育ちとの連続性や種族的、宗教的、文化的、言語的背景について、十分に考慮されなければならない。

隔離猿のH.F.Harlowのスケッチ（1965）



新しい社会的養育ビジョンとは

新しい社会的養育ビジョンの内容
～家庭支援、児童相談所改革、権利保障～

- **市区町村における、子ども家庭のニーズに応じた支援の構築**
  - 妊娠期から自立まで、保育園の充実から在宅支援までの子ども家庭支援
  - 産前産後母子ホーム、子ども家庭総合支援拠点、等の設置、児童相談所と協働して支援する方法
- **児童相談所改革**
  - 専門性の向上に、介入と支援を分化して、それぞれの専門性を向上させるなど
- **子どもの権利保障システム**
  - 子ども自身や関係機関が児童福祉審議会に申し立ての方法の明確化
  - 子どものアドボケイト制度の構築
  - 国が児童相談所、一時保護、里親、施設を評価する制度の構築

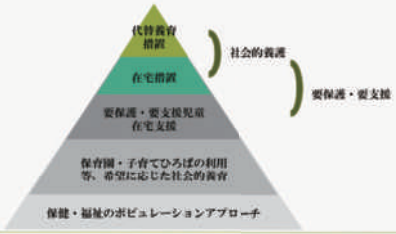
新しい社会的養育ビジョン
平成29年8月3日

- 平成28年改正児童福祉法を子どもたちに届けるために、具体的な方向と対策を示したもの
- 法改正を審議した国会で約束された「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」で検討された
- 検討会には児童相談所長、乳児院・養護施設の施設長やその経験者、里親会理事なども含まれているが、自分たちが所属する職能団体等を代表するという意識をなくし、「子どもの立場」から議論することを約束して議論
- 子どもは発達する存在→年齢に応じたニーズを考えることが前提

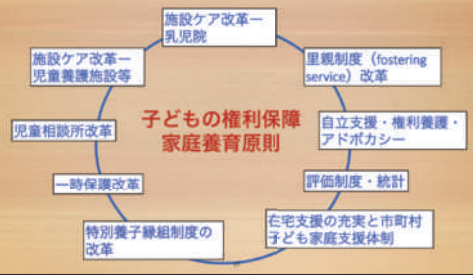
新しい社会的養育ビジョンの内容
～実家庭以外での養育～

- **一時保護改革（現在は競制が多すぎて「監獄のよう」という場所もある）**
  - 安心できる場、選ばれる場、子どもの声が重視される場、子どもの一人一人に合わせられる場、家庭的な場（一時保護委託、少人数の一時保護所）、教育を受ける権利が保障される、自由が与えられる、等々
- **代替養育改革**
  - 乳幼児は原則里親、特に3歳未満は5年以内に、就学前全体は7年以内に、里親委託率75%を達成する目標
  - 子どもの一人一人のニーズが施設にある場合（年長で家庭に拒否的、家庭では自己や他者を破壊する危険性がある行動の問題を持つ子ども）、原則として少人数で地域の中で家庭として暮らせる場の提供→養育の個別化、集団の高機能化
  - 里親のリクルート、研修、支援などを担い、里親とチームを組んで養育できるフォスタリング機関
- **長期的な家族関係の提供（パーマネンシー保障）**
  - 家庭復帰計画を進行し、家庭復帰を目指す。それが不可能な時には特別養子縁組に移行
- **子どもの自立の支援**

社会的養育の全体像



新しい社会的養育ビジョンは改革パッケージ
～どれ一つ欠けても、理念は実現に至らない～



新しい社会的養育ビジョンのポイント

家庭養育優先原則を中心に

すべての大人が手を繋いで、
子どもの権利を保障する社会を作ろう!!

新しい社会的養育ビジョンはその制度的青写真

資 料

『すべての子どもが愛されて育つために』親子支援から里親、特別養子縁組など様々な家族のかたちを考える

藤林武史（精神科医師・福岡市こども総合相談センター所長）

シンポジウム「すべての子どもが愛されて育つために」

ー親子支援から里親、特別養子縁組など様々な家族のかたちを考えるー

家庭養育原則とパーマネンシー保障
に向けた福岡市の取り組み

福岡市こども総合相談センター　藤林武史

児童養護施設の入所期間（福岡：2015）

・施設に長期入所している子どもは57%
・一度も家庭体験をすることなく成人する子ども
・３年以上入所すると家庭復帰も里親委託も困難

・３年以上入所している子どもは157人（57%）
・乳児院から連続して入所している子どもは76人（27.7%）

（新しい社会的養育ビジョンより）

(5) 乳幼児家庭養育原則徹底と年限を明確にした取組目標

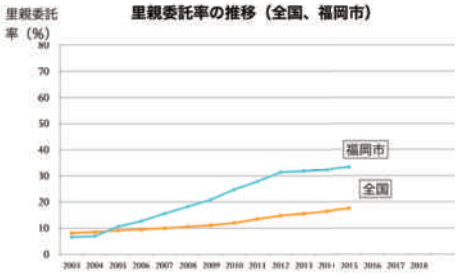
- 特に就学前の子どもは、家庭養育原則を実現するため、原則として施設への新規措置入所を停止する。このため、遅くとも平成32年度までに全国で行われるフォスタリング機関事業整備を確実に完了する。
- 具体的には、実親支援や養子縁組利用促進を進めた上で、愛着形成等子どもの発達ニーズから考え、乳幼児期を最優先にしつつ、フォスタリング機関の整備と合わせ、全年齢層にわたって代替養育としての里親委託率の向上に向けた取組を今から開始する。
- これにより、愛着形成に最も重要な時期である3歳未満については概ね5年以内に、それ以外の就学前の子どもについては概ね7年以内に里親委託率75%以上を実現し、学童期以降は概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

児童養護施設の入所期間（福岡：2015）

・施設に長期入所している子どもは57%
・一度も家庭体験をすることなく成人する子ども
・３年以上入所すると家庭復帰も里親委託も困難

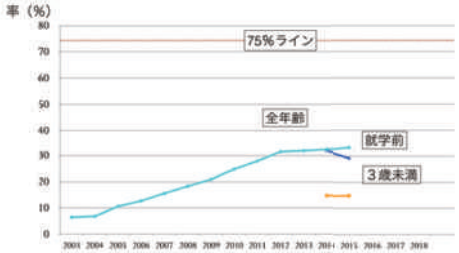
長期入所の子どもに家庭養育を！

里親委託率の推移（全国、福岡市）



児福法改正前の2015年、福岡市の里親委託率の伸びは30%台で止まっていた

里親委託率の推移（全年齢、３歳未満、就学前）



特に３歳未満の子どもの里親委託率は低調
→乳幼児を委託できる里親の不足！

家庭養育原則と永続的解決に向けた福岡市の取り組み

- 家庭移行支援係の設置（６名体制）
  - 3年以上施設入所児童の集中的ケースワーク（家庭移行支援）実親家庭復帰、親族家庭、里親、養親への移行
  - 施設入所児童全体のモニター（長期入所防止）
  - 社会的養護自立支援事業（措置解除後のサポート）未成年後見人の積極的な活用
  - 在宅支援のための資源の開発・開拓
- 里親係の強化（７名体制）とＮＰＯとの協働
  - 乳幼児の里親養育を進めるためフォスタリング機関の活用「乳幼児里親リクルート事業」
  - 「ファミリーシップふくおか」「みんなで里親プロジェクト」

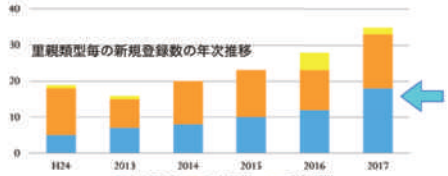
（新しい社会的養育ビジョンより）

2.「社会的養護」の考え方と永続的解決の必要性

- 代替養育は、本来は一時的な解決であり、家庭復帰、親族との同居、あるいは、それらが不適当な場合の養子縁組、中でも特別養子縁組といった永続的解決を目的とした対応を、児童相談所は、里親や施設と一致してすべての子どもに対して行われなければならず、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。

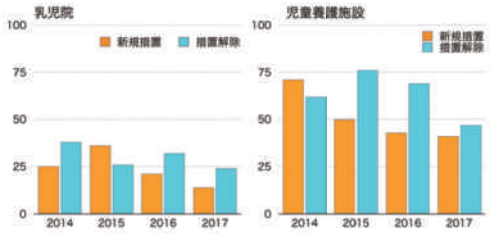
フォスタリング機関活用の成果

- 2016年度よりフォスタリング機関としてキーアセットに包括的に里親業務を委託。積極的なリクルート・きめ細かな対応や研修
- 2017年度、乳幼児養育里親を９世帯登録（７世帯に委託実績）
  2018年9月現在、合計１４世帯を登録（９世帯に委託実績）
- 子育て中の世帯も含めて、多様な一般市民が登録



家庭移行支援の取り組みの成果

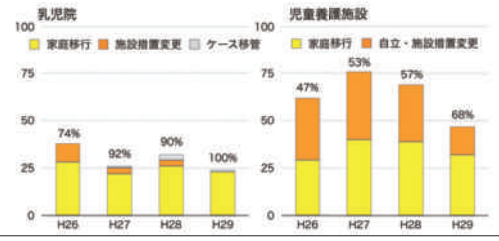
措置・措置解除の年次推移



家庭移行支援の取り組みの成果

措置解除先（家庭移行率）の年次推移

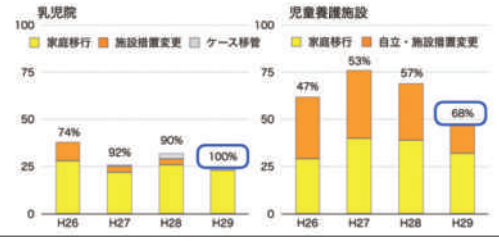
(%は家庭移行率（家庭移行/自立・施設措置変更）



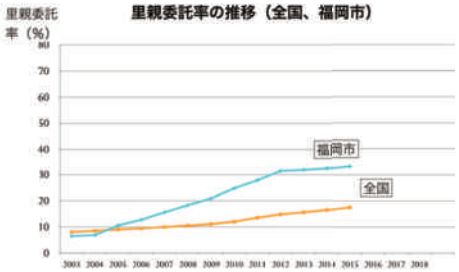
家庭移行支援の取り組みの成果

措置解除先（家庭移行率）の年次推移

(%は家庭移行率（家庭移行/自立・施設措置変更）

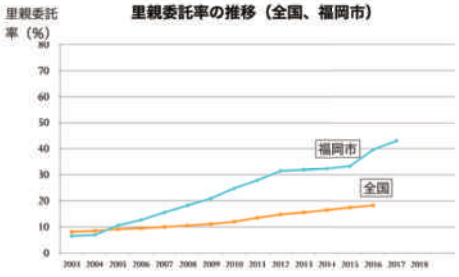


里親委託率の推移（全国、福岡市）



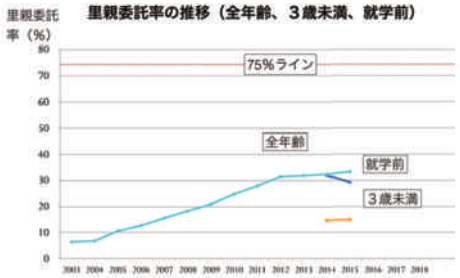
児福法改正前の2015年、福岡市の里親委託率の伸びは30%台で止まっていた

里親委託率の推移（全国、福岡市）



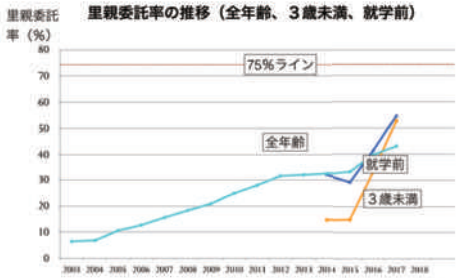
フォスタリング機関、家庭移行支援の取り組みで、里親委託率が大幅にアップ

里親委託率の推移（全年齢、３歳未満、就学前）



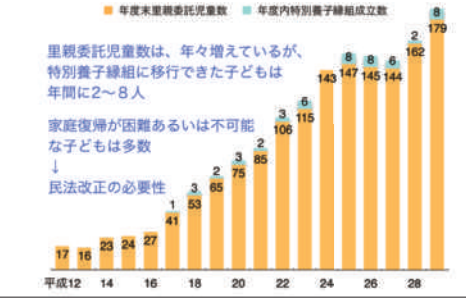
特に３歳未満の子どもの里親委託率は低調
→乳幼児を委託できる里親の不足！

里親委託率の推移（全年齢、３歳未満、就学前）



フォスタリング機関、家庭移行支援の取り組みで、乳幼児の里親委託率が大幅にアップ

里親委託児童数・特別養子縁組成立数の年次推移



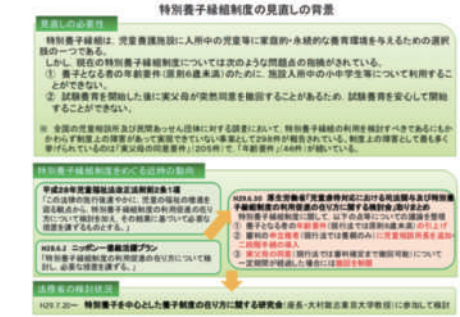
里親委託児童数は、年々増えているが、特別養子縁組に移行できた子どもは年間に2～８人

家庭復帰が困難あるいは不可能な子どもは多数

↓

民法改正の必要性

特別養子縁組制度の見直しの背景



法制審議会第181回会議配布資料 より

資 料

『Children's Views & Voices』子どもの声と視点を大切に
中村みどり（CVV 副代表・NPO 法人キーアセットソーシャルワーカー）

Children's Views & Voices

子どもの声と
視点を
大切に

CVV 副代表・ NPO法人キーアセット
中村 みどり

施設職員への思い

CVVに参加している、現在退所した若者への聴き取りから

- 施設によって、お小遣いや習い事が出来る等違いがたくさんある。
- 施設職員から丁寧に自分がなぜ施設で生活しているか説明してもらっていない。なぜ、施設で生活しないといけないのか分からない。
- 施設を退所したあとの子どもはどうなってもいいのかと感じる。
- 職員の数が少ない。
- 職員との関係が薄い。さらけ出して相談できるような関係になれなかった。
- 気持ちを言いたくても、言えない子どもがいたが気づいていなかった。

自己紹介

CVV（Children's Views and Voices）
副代表
厚生労働省　社会的養育専門委員会　委員
NPO法人キーアセット SVソーシャルワーカー

CVVとは

- 施設で生活している子ども、退所した若者たちがエンパワメントされる居場所づくりを行う。
- キャッチフレーズ：
  Voice　Resource　Connect
  社会的養護の当事者の声を聴き、つながり、発信する

とっても小さな活動ですが…
多くの方たちの支えで16年目を迎えました。

児童相談所や施設職員へ

児童相談所の人へ

自分が児相に通っていた時があります。
中学生になり荒れていた時です。
でも、通っても何も変わらなかったです。
児相の職員さんは私に対して何も聞き出そうとしてくれなかったと思っています。
自分から施設の職員や他の誰にも悩みや弱音や退所に対するとても高い不安感があるのに言えない子どもでした。

誰でも良いから、私の弱音を聞き出そうとしてくれる
悩みを聞き出してくれる大人なら
児相の職員でも良かったです。悩みを聞いてくれるのかと期待していました。
それくらい話を聞いてくれる大人が欲しかったです。

（女性　24才）

CVVとは

- 施設で生活している子ども、退所した若者たちがエンパワメントされる居場所づくりを行う。
- CVVの名称には、子どもの視点（Ｖｉｅｗｓ）と声（Ｖｏｉｃｅｓ）を大切にしたいという思いが込められている。
- 2001年夏、カナダ・オンタリオ州PARCを訪ねた施設経験者メンバーによって発足。
- 施設で生活した経験をもつメンバー（4～5名）、もたないメンバーで運営。

子どもの声を聴く、アドボカシーを考える

1. 措置や一時保護委託時、措置解除時の子どもの意向を確認する
   ＊障がいを持っている子どもも含め
2. 措置中に子どもの声を聴く
   児童養護施設・障がい児施設への訪問アドボケイト試行事業
   →イギリスの子どもアドボカシーサービスをベースに訪問アドボケイトの実施(大阪)
3. システム作りに経験者の声を反映させる
   →厚生労働省　社会保障審議会児童部会　社会的養育専門委員会に委員として参加

   ＊課題　社会的養護経験者の団体のネットワーク作り

当事者視点から発信

- ニュースレターの発行「みんなの手紙」
- ブログでの発信「CVVのブログ」
  http://ameblo.jp/cvv/
- フェイスブックでの発信
- 当事者支援ガイドブック

子どもアドボカシー
～英国とA県の実践を通して～

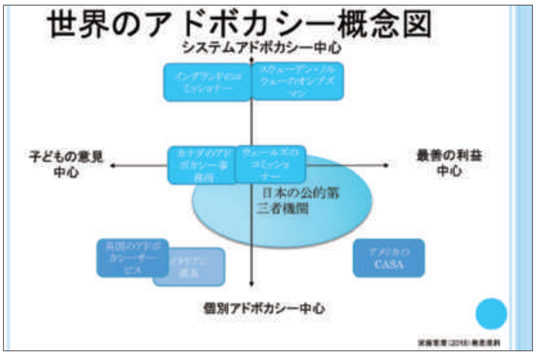
独立アドボカシー研究プロジェクト

児童相談所職員へのイメージ

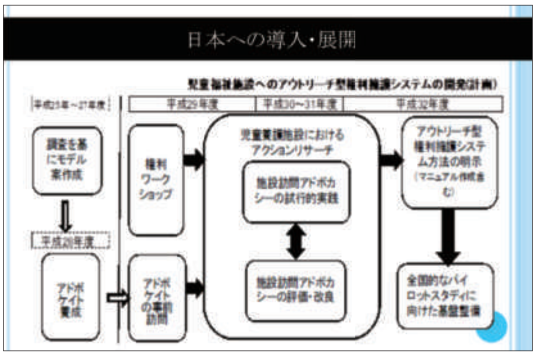
CVVに参加している、現在退所した若者への聴き取りから

- 接点がない。１年に１回会いにくる人。
- 知らない間に担当が変わっている。
- CWに話すと施設職員にチクられるの嫌だった
- 小学生の時親にいつ会えるのか聞きたかったが、聞けなかった。
- 施設で生活しているのは、親と施設の職員が話し合ったからだと思っていた。CWの存在をしらなかった。
- 私がして欲しいことを伝えても、その為に何かをしてくれているのかと疑問に感じた。
- 親と自分の間に立ってくれる人。
- 話す機会がなかった。
- 問題の多かった子が優先されていて、会いたいと言っても会えなかった。

21才～39才の経験者10名
（女性5名、男性5名）

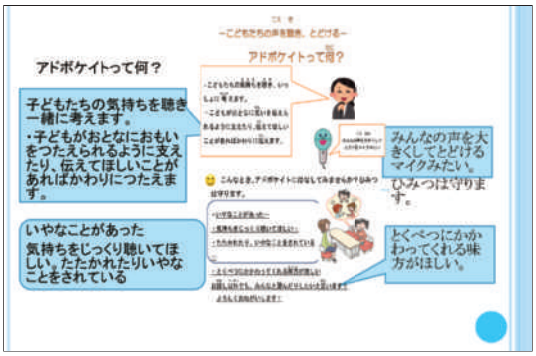


世界のアドボカシー概念図
システムアドボカシー中心
子どもの意見中心
最善の利益中心
日本の公的第三者機関
アメリカのCASA
個別アドボカシー中心



日本への導入・展開
児童福祉施設へのアウトリーチ型権利擁護システムの開発(計画)
平成29年度
平成30~31年度
平成32年度
調査を基にモデル案作成
権利ワークショップ
児童養護施設におけるアクションリサーチ
施設訪問アドボカシーの試行的実践
施設訪問アドボカシーの評価・改良
アウトリーチ型権利擁護システム方法の開示(マニュアル作成含む)
全国的なパイロットスタディに向けた基盤整備
アドボケイト養成
アドボケイトの事前訪問

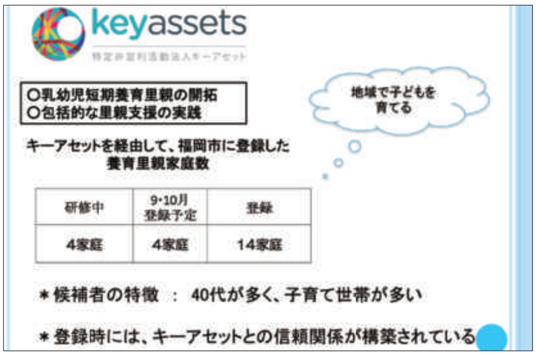
こどもの声
してほしいこと
2015年児童養護施設で暮らす子ども25人へのインタビュー



アドボケイトって何?
子どもたちの気持ちを聴き一緒に考えます。
・子どもがおとなにおもいをつたえられるように支えたり、伝えてほしいことがあればかわりにつたえます。
いやなことがあった気持ちをじっくり聴いてほしい。たたかれたりいやなことをされている
みんなの声を大きくしてとどけるマイクみたい。
ひみつは守ります。
とくべつにかかわってくれる味方がほしい。

CVVにご関心をお持ちの方は・・・
メールアドレスは、yes_cvv@yahoo.co.jpです。
ブログでも日々の様子をお伝えしています。
http://ameblo.jp/cvv/ をご覧ください。
子どもアドボカシーに関心をお持ちの方は・・・
公益財団法人子ども情報研究センター
http://www.kojoken.jp/research/1_2/ をご覧ください。

keyassets
NPO法人キーアセット福岡事務所における
包括的な里親支援について



keyassets
○乳幼児短期養育里親の開拓
○包括的な里親支援の実践
地域で子どもを育てる
キーアセットを経由して、福岡市に登録した養育里親家庭数
研修中 4家庭
9・10月登録予定 4家庭
登録 14家庭
＊候補者の特徴 : 40代が多く、子育て世帯が多い
＊登録時には、キーアセットとの信頼関係が構築されている

keyassets
「攻める」リクルートを展開
☆リクルート先☆
・商業複合施設
・スーパー銭湯
・スーパーマーケット
・カフェ・区役所
・市役所イベント関係(祭り等)
1日約10人程に説明

keyassets
フォスタリング機関の強み
○一貫性のある研修の提供
アセスメントとトレーニングを一緒に行うことで
参加者の考え方や強み、弱みを知ることができる
→機関との信頼関係の構築
○子どもを中心にした、チームワークの重要性について理解してもらえる
○里親家庭に合わせたサービスの提供
→必要な時に寄り添ってくれる存在
→不調を防ぐ

資 料

『すべての子どもが愛されて育つために』実親支援から里親、特別養子縁組など様々な家族のかたちを考える
高橋恵里子（日本財団公益事業部国内事業開発チームリーダー）

「すべての子どもが愛されて育つために」
～実親支援から里親、特別養子組など
様々な家族のかたちを考える～

日本財団
THE NIPPON FOUNDATION
For Social Innovation

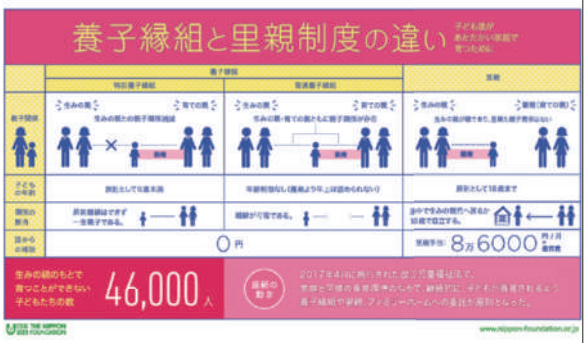
日本財団
国内事業開発チーム
チームリーダー　高橋恵里子

日本財団の特別養子縁組・里親への取り組み

●フォスタリング機関立ち上げへの助成

- 2016年度　2団体　約2700万円
- 2017年度　3団体　約4400万円
- 2018年度　9団体　約9200万円
  （乳児院5、児童養護施設2、NPO法人2）
- ・おおむね年間10人の里親候補家庭のリクルートを目標とする。
- 日本財団にて研修（里親リクルート、アセスメント、支援等）と連絡会議を実施。人材育成しつつ、フォスタリング機関の質の底上げをしていこうとする試み。

養子縁組と里親制度の違い



2

日本財団の特別養子縁組・里親への取り組み

●人材育成
特別養子縁組研修、
フォスタリング機関研修

●子どもの家庭養育推進官民協議会
自治体22、民間団体14が加盟する協議会（三重県が幹事長）

里親推進のフォスタリングマークを作成

乳幼児が家庭で育つ重要性

3歳未満の子どもは家庭で養育すべきという研究や国連機関の勧告が多数出ている。

国連人権高等弁務官/ユニセフ
行動喚起：三歳未満の子どもたちの施設措置を終わらせよう 2011

ユニセフ
東ヨーロッパと中央アジアで社会的養護を受けている三歳未満の子どもたち

日本財団による里親意向調査

- 全国では6.3%が「里親になってみたい」「どちらかというと里親になってみたい」と回答。
- 30代～60代の大人が2人以上いる世帯は約1,781万世帯。その6%にあたる106万世帯が潜在的な里親意向者であると推定。
- キーアセットの経験から、問い合わせから里親登録にまで至る割合は2～3%程度。

2～3万世帯が里親登録に至る可能性がある。

日本財団の里親･特別養子縁組への取り組み

●普及啓発
ホームページ、
シンポジウムの開催
4月4日は養子の日イベント

●政策提言
2016年児童福祉法改正にあたり、乳幼児は原則家庭養育、特別養子縁組の推進を盛り込む署名を提出

里親制度について、ほとんどの人が正確に理解していない

里親制度について	知っていると答えた割合
里親には子どもの生活費として養育費が支給される	1.9%
2ヶ月などの短期間でもできる	2.6%
結婚していなくても、大人が2人以上住んでいればできる	2.7%
日本には里親を必要としている子どもが3万人いる	3.2%

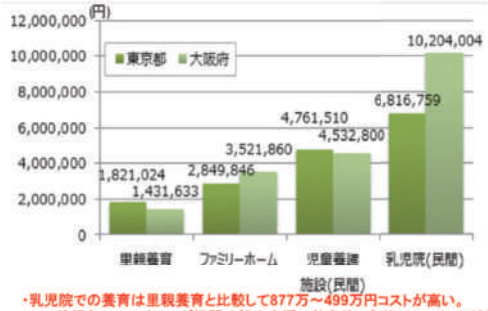
現状や里親制度について知ることで里親への興味が高まる

- 日本には里親を必要とする子どもが3万人いる
- 世界と比べて日本は里親不足が深刻である
- 経済的に裕福でなくても里親になれる

などを知ると、里親になる意向が高まる。

最終意向層は12.1%（推計）。

子ども一人あたりの家庭養育と施設養育のコスト（年間）



・乳児院での養育は里親養育と比較して877万～499万円コストが高い。
・この差額を、フォスタリング機関や親子支援に効率的に転換していくことが必要。

日本財団「家庭養育に係る自治体のコスト構造に関する調査報告書」

最も里親意向が高まったのは、子どもの写真と紹介

ゆうくん　3か月

ぷよぷよとしたほっぺが、とても愛らしい、ゆう君です。毎日良くミルクを飲み、足りないときもあるほど。ミルクの時間になるとちょうどお腹もすくようで、周囲が驚くぐらいの大きな声で泣いて知らせます。たっぷり飲んでよく寝て、すくすくと成長しています。

起きているときは、足でマットを蹴るなど元気いっぱいです。抱っこされるのも好きなようです。身長58.6センチ、体重5.6キロ。里親として育ててくださる方を探しています。

さくらちゃん　2歳2か月

草花が大好きな、さくらちゃんです。近所の公園にいっては、職員さんやお友達にお花を摘んであげたりして喜ばせてくれます。

友達が泣いていたりすると、そっとそばに行ってよしよしして慰めたりと、優しい女の子です。でも、困ったり疲れたりすると「抱っこ」と言って甘えたりする一面も。身長85.7センチ、体重12.5キロ。里親として育ててくださる方を探しています。

ようたくん　3歳11か月

公園遊びと虫取りが大好きな元気いっぱい、ようた君です。いつもお友達と一緒に仲良く公園で遊んでいます。

夕食の時間が近くなると、「今日はなーに？」と毎回きくほど、食事が楽しみな食いしん坊さん。ご飯とみそ汁は欠かされないと食べないのに、おかずは嬉しそうに好んで食べます。特にブロッコリーとカボチャが大好きで、いつもお代わりします。身長99.7センチ、体重15.6キロ。里親として育ててくださる方を探しています。

社会的養育ビジョンの実現に向けて

3歳未満の子どもの委託率75%にするには
　・・・2689人の子どもの委託を増加
5年間で達成するためには
　・・・年間538人の委託を増加
全国の児童相談所　210箇所
　児童相談所1箇所につき年間2.5人委託を増やしていけば達成できる。
→さらに民間フォスタリング機関を活用

里親意向調査のまとめ

- 日本にも潜在的な里親候補者は充分いると推定される。
- これまで広報に資金を投入してこなかったため、里親制度そのものを知らない人がほとんど。
- 不安としては、経済面や、子どもが大きくなるまで元気でいられるかわからないなど。
- 里親手当てやがあること、短期間の里親が可能であることなど、正しく制度を伝えるのが効果的。そのためには、リクルートのための予算と人が必要。

⇒政府による広報（TV、新聞などのメディア）
⇒民間フォスタリング機関の活用

シンポジウム
「すべての子どもが愛されて育つために」

～親子支援から里親、特別養子縁組など様々な家族のかたちを考える～

報告書

2019年3月発行　第1刷

発行元・公益財団法人 日本財団　(The Nippon Foundation)
〒107-8404　東京都港区赤坂1丁目2番2号日本財団ビル

ハッピーゆりかごプロジェクト WEBサイト　http://happy-yurikago.net/

この冊子の著作権は日本財団に属します。無断転載・配布をお断りいたします。
ご使用、転載ご希望の際はご一報ください。ご相談に応じます。