

社会的養護のあり方に関する専門委員会報告書（案）

はじめに

近年、核家族化等に伴う家庭における養育機能の低下や少子化、離婚の増加、地域における地縁関係の希薄化など子どもと家庭を取り巻く環境は大きく変化してきており、また児童虐待や配偶者からの暴力など家族をめぐる多様で深刻な問題が生じている。

本専門委員会に先立ち、児童虐待への対応全般にわたる検討を行った「児童虐待の防止等に関する専門委員会」の報告書でも指摘されているように、全国の児童相談所に寄せられる虐待の相談処理件数は、ここ数年急増し、児童福祉施設も都市部を中心に極めて高い入所率を示しており、今日では児童養護施設に新規に入所する子どものほぼ半数が虐待を受けた経験を有する実態にある。また、こうした虐待を受けた子どもの多くは、心に傷を負い、情緒面・行動面の問題を抱えており、適切なケアや治療を必要としている。

養育者がいない、養育者に監護を委ねることが適切でないなどの理由により、家庭での養育が十分に期待できない子どもについては、養育者に代わって里親家庭や児童福祉施設を中心に社会全体でその心身の健やかな育成を図ることが必要である。こうした保護を要する子どもに対する社会的養護の取組みとしては、平成9年の児童福祉法の改正による児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）や児童家庭支援センターの法定化、その後の地域小規模児童養護施設や専門里親の創設など、一定の施策の充実が図られてきた。しかしながら、現在の社会的養護の仕組みは、こうした虐待による心身の傷を抱えた子どもの急増をはじめとする昨今の深刻な状況に対応しきれず、子どもに日々接する社会的養護の現場は大変厳しい状況にある。

本専門委員会は、こうした状況の中で、本年6月にとりまとめられた「児童虐待の防止等に関する専門委員会」の報告書における社会的養護に関する指摘を踏まえ、家庭的養護や施設養護、社会的養護の質の向上など、社会的養護のあり方について検討を深めるために設置され、別添に示したような幅広い検討課題について〇回にわたり議論・検討を重ねてきた。

本報告書は、この検討を踏まえ、社会的養護のあり方について、当面早急に取り組むべき課題を中心に、取組みの方向性を整理したものである。本報告書の公表を契機に、社会的養護を必要とする子ども達が置かれた厳しい現状が幅広い人々に認識・共有され、その改善に向けた取組みが早急に図られることを期待するものである。

なお、以下の整理においては、取組みの各項目ごとの基本的な考え方となるべき「取組みの方向性」を示すとともに、この考え方に沿った具体的な取組みを進める

に当たり参考となる主な意見のうち、当面早急に対応すべき具体的な取組み等に関する指摘については「当面の具体的な取組みに関する意見」として、また中長期的な対応も視野に、今後更に検討すべき課題に関する指摘については「今後の課題」として整理している。

さらに、本専門委員会において示された様々な意見については、別添「社会的養護のあり方に関する専門委員会 検討課題に係る意見等」において、できる限り網羅的に整理した。

1. 社会的養護のあり方について

【取組みの方向性】

社会的養護については、子どもの権利擁護を基本とし、今後とも国、地方公共団体、保護者、関係団体などの関係する主体が、それぞれの責任を適切に果たしていくことが必要である。

今日の社会的養護の役割は、子どもの健やかな成長・発達を目指し、子どもの安全・安心な生活を確保するにとどまらず、里親への委託や施設への入所などを通じて、心の傷を抱えた子どもなどに必要な心身のケアや治療を行い、その子どもの社会的自立までを支援することにある。

もとより子どもの健全育成、自立を促していくためには、里親や施設のみならず家族や地域の果たす役割も重要である。家族や地域が有していた養育力が低下している現状にあっては、家族の再統合や家族や地域の養育機能の再生・強化といった親も含めた家族や地域に対する支援も、社会的養護本来の役割として取り組むことが必要である。

こうした認識の下、社会的養護については、現在の仕組みの下で何ができるかということではなく、制度や意識を転換し、ケア形態の小規模化、親や年長児童に対する支援、更にはケアに関する児童福祉施設の創意工夫を促す仕組みの導入など、子どもの視点に立って、子どもや家族の多様な要請に応えていくことが必要である。

なお、そのためには、家庭的養護と施設養護の協働や、一人ひとりの子どもの状況に応じた最適な支援を行うための子どもや家族の十分な実態把握・評価（アセスメント）を実施できるよう、児童相談所、福祉事務所などの地域の関係機関や児童福祉施設の体制の強化を図っていくことも必要である。

同時に、これまでの社会的養護は、保護を要する児童を対象とするものとして、いわゆる子育て支援とは別個のものとして進められてきたが、今後は、両者を連続的なものとして捉え、一体的な施策の推進を図ることにより、より効果的な子どもの健全育成や児童虐待の防止等につなげていくことが必要である。

【当面の具体的な取組みに関する委員会としての意見】

- ・社会的養護は、子育て支援の一翼を担うものとして積極的に位置付けていくべきである。
- ・具体的な施策を検討するに当たっては、支援を行う大人の側からではなく子どもを中心に据えて、「子どもの人としての権利をきちんと守る」という権利擁護の視点を持つことが重要である。
- ・安全な生活を保障するだけでなく、子どもの治療やケアの機能を充実させていくことが必要である。
- ・育児の社会化、「子どもは社会の中で育つ」という認識の下、家庭的養護と施設養護に加え、地域社会全体による養護という視点が必要である。
- ・これからの社会的養護は、基本的に施設養護からより家庭的な養護に移行していくことが必要である。
- ・里親と施設が相互に補い合うという里親機能と施設機能の融合の視点を持ち、里親、施設、更には地域のサービスを連動させることが重要である。
- ・施設の種別を超えた支援体制が必要である。
- ・子どものケアだけでなく、「親」を含めた子どもと家族へのケアが重要である。
- ・「社会的養護をめぐる現在の諸問題は、これまで子どもの養育に社会的資源が十分に投入されてこなかったことの結果である」との認識の下で、支援を充実させていくことが必要である。
- ・子どもにとっての最善の利益を実現するために、国、地方公共団体、保護者、関係団体などが、その責任を適切に果たしていくことが必要である。

【今後の課題】

- ・これからの目指すべき社会的養護の仕組みを検討するに当たっては、各児童福祉施設を基幹施設として位置付けつつ、これに治療機能を重ね合わせる形で考えていくことが必要である。
- ・今後、子育て支援について施策の具体的な目標を設定する場合には、社会的養護についても目標設定の対象とすることを検討すべきである。
- ・地域において十分な支援が行える体制がない場合には、円滑な広域的対応を検討することも必要である。

2. 家庭的養護（里親・里親によるグループホーム等）のあり方について

【取組みの方向性】

家庭での養育が十分に期待できない子どもの養育を希望する者（里親）が、自らの家庭においてこうした子どもの養育を行う里親制度については、その利用実績が長期的には低下傾向にあり、その理由として「里親制度が知られていない」「子どもの実親が里親委託を望まない」等の指摘がなされている。しかし、家庭での生活を通して愛着形成を図ることのできる意義深い制度であり、子どもの立場に立てば、より積極的に里親制度の普及を図り、活用していけるよう、この制度の一層の啓発に努めることが必要である。

また、里親制度については、乳幼児期から自立期に至るまで里親を活用できるよう、里親によるグループホームといった工夫を図るとともに、より良い養育の実現に向けて、里親の心身両面での負担軽減に向けた支援の強化や里親に対する研修体制の充実を図ることにより、多くの者が参加しやすい仕組みとしていくべきである。

さらに、親権の一部代行など里親の責任等を明確化することにより、その専門性や役割を明確にすることも重要である。

【当面の具体的な取組みに関する委員会としての意見】

- ・多様な家族の形態を受け入れる風土の醸成に向けた啓発が必要である。
- ・最初から完璧な人を里親に認定する発想から脱却し、希望者に対してまず研修を行い、意欲のある人を認定するといった段階的に里親を創り出す取組みを検討することが必要である。
- ・里親の活用の形態（週末里親、里親によるグループホーム等）を多様なものとするとともに、里親が複数種類の里親の形態について登録を行うよう促していくことが必要である。
- ・児童福祉施設と自治体が里親の普及・活用に向け、より積極的な役割を果たすべきである。また、児童相談所における里親に対する相談援助も充実すべきである。
- ・里親の登録数は、現在は子どもの受託を希望しない人も含まれているなど実際に委託が可能な里親の実態を表しておらず、子どもを受け入れることが可能な里親を登録すべきである。
- ・ロールプレイ（あらかじめ状況を設定し、役割を演じる手法）などの演習的な内容も組み入れた、子どもの様々な問題行動に対応できる研修を継続的に実施していくことが必要である。
- ・「相互理解の機会を持つ」という意味においても、里親と児童福祉施設の職員が、それぞれの研修に相互に参加することも一つの考え方である。

- ・里親の最低基準が制定されたことに合わせ、受託した子どもに関する親権の一部代行など里親の権利や役割を明確にすべきである。
- ・近年、利用実績の少ない保護受託者制度を見直し再活性化するなど、子どもの自立自活に向けた新たな支援の仕組みを構築すべきである。
- ・一時保護の委託先として里親を積極的に活用することを検討すべきである。
- ・特に養育負担の大きい子どもを預かる里親を中心に、養育上の心配などを里親がいつでも相談できる体制の整備、里親に対する児童相談所の支援の強化、児童福祉司による子どもの委託後における定期的な里親家庭の訪問、子どもの委託直後における継続的かつ集中的な支援など、里親への支援体制の充実が必要である。
- ・里親同士のつながりや連携を密にするために、里親会の活性化についての工夫を検討することが必要である。

【今後の課題】

- ・子どもの里親への委託と施設への入所の選択を親の意向のみに委ねることの是非について検討が必要である。
- ・里親の名称のあり方について検討が必要である。
- ・子どもが実親に将来にわたり養育されることが困難な場合には、永続的な家族関係を重視する観点から、特別養子縁組制度を活用も必要な方向性である。
- ・福祉専門職的な性格を有する里親の育成についても検討が必要である。
- ・予め児童福祉施設に登録した里親が、必要なときに施設から専門的な支援などを受けられるような仕組みについても検討が必要である。