

今後5年程度を見据えたこども施策の基本的な方針と重要事項等
～こども大綱の策定に向けて～（中間整理）（案）へ追記すべき内容についての意見

早稲田大学 上鹿渡和宏

こども政策の推進に係る有識者会議（第6回）資料6-2 上鹿渡臨時構成員提出資料

https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_seisaku_yushiki/dai6/gijisidai.html

において、特に社会的養育（虐待予防含む）・社会的養護に関連してこども大綱に盛り込むべき重要事項を整理して提示した。今回取りまとめられた中間整理（案）では社会的養育や社会的養護の取り組みについての記載が少なく、今後5年程度を見据えた方針と重要事項として不足があると考えた。上記資料とその後の状況を踏まえ提示すべき文案を以下に提示する。これをもとに中間整理（案）の適切な箇所の一つでも多くの事項を入れて頂きたい。

（文案）

新たな社会的養育体制の再構築にあたってはこどものパーマネンシー保障の実現を目指し都道府県、市区町村、民間機関が協働しこどものために必要と考えられる様々な変革をこどもにとって最善の利益をもたらすものとしなければならない。こどもの声を聴き、客観的に評価し、必要な次の変化につなげることで、こどもとともにある社会的養育を実現するには以下3つの役割を担う機関が必要であり検討を進めるべきである。

- （1）こどもの声を聴き反映させるシステムとその確実な実施を担保する独立した監視機関**
- （2）関係各機関の実践について客観的な評価や調査を実施するための独立した評価機関**
- （3）中立的な立場で継続的に実践展開や施策を連動させ改善を進めるための調査研究機関**

また、今後さらに取り組むべき重要事項として具体的には以下がある。

- こども家庭ソーシャルワーカー認定資格の実施状況と成果を踏まえた検討の実施。
- 国が目標として掲げた乳幼児里親委託率について、各自治体と国はこれまでの未達成の要因を分析した上で、本来5年で乳幼児里親委託率75%が達成されていたとして、ここから目指すべき5年後（2029年度）の目標値を国として設定する。「原則」である以上、必要なすべての乳幼児に適切な家庭養育を提供する責任がある。さらに自治体間格差を改善し、パーマネンシー保障・家庭養育優先原則に基づく社会的養育体制を実現するために児童相談所が取り組むべき方法についても具体的に周知する必要がある。
- 特別養子縁組成立後の支援を確実にするため、養子縁組里親も里親支援センターの対象とする。また、中央養子縁組機関を創設し民間データの管理、養子支援を実施。
- 里親及びファミリーホームを見直し、ケアニーズによる加算や専門性を有した養育者が行う里親など多様な里親類型の創設、ファミリーホーム定員の検討。
- 児童養護施設、母子生活支援施設の施設多機能化・機能転換、高機能化、子どもの継続的治療・ケアを行う場の創設も含めた具体的な検討と実践。
- 障害を持つ子どもの社会的養護を都道府県社会的養育推進計画の対象とする。
- 外国籍の社会的養護の子どもへの対応強化。

上記文案内容の補足説明

こども基本法が成立し、こども家庭庁が創設され、国を挙げて「こどもをまんやかに、こどもとともに」取り組むことが決断され動き始めているこの重要な時期に、特に社会的養護・養育の領域でこれまで実現できなかった以下について整備し、取り組み、最も困難な状況に置かれている子どものウェルビーイングを改善する必要がある。この取り組みは最も困難なこどもの周辺にいる、また今は潜在している子どもや若者のウェルビーイング改善にもつながるものである。

この分野では現在、都道府県社会的養育推進計画の次期5年計画を新たに作成し、こどものパーマネンシー保障を実現すべく実践展開が予定されている。この過程でさらに必要なことが判明し、当初の想定とは異なる進捗により子どもの最善の利益保障のため計画や取り組みを変更する必要も生じると考えられる。これらに対応し成果を得るには以下の役割を担う機関が必要である。

(A)子どもの声を聴き反映させるシステムとその確実な実施を担保する独立した監視機関

(B)関係各機関の実践について客観的な評価や調査を実施するための独立した評価機関

(C)中立的な立場で継続的に実践展開や施策を連動させ改善を進めるための調査研究機関

中間整理（案）においては、(C)については関連した記載があり一定の考慮がなされているが未だ不十分と考える。また、記載のない(A)(B)については今後5年程度を見据えた施策の基本方針として、その創設に向けた（必要であれば創設の是非についても含めて）検討を開始する必要があると考える。

以下、今後5年程度を見据えた施策で視野に入れておくべき重要事項についてまとめる。

(1) 子どもの権利擁護

上記(A)に関連して**国レベルの監視機関の創設が必要**である。子どもの権利や利益が守られているか、行政から独立した立場で監視する国レベルの機関（英国の子どもコミッションのような）を創設することが考えられる。子どもの代弁者として子どもの権利擁護促進のために必要な法制度改善の提案や勧告を行う等、国や自治体のシステム全体に働きかける機能が必要。省庁横断的に国レベルの権利擁護機関について検討を進める必要がある。

(2) 実践の評価・改善の取り組みと評価機関

上記(B)に関連して児童相談所や一時保護所、施設等の運営等について点検・評価を行い、その結果を踏まえて改善を図るサイクルを定着させるため、**都道府県等や国において中立的・専門的に評価を行う体制や組織が必要**。今後都道府県社会的養育推進計画が実践され、施設多機能化・機能転換が進めば、これまでの施設の第三者評価でそれらの新たな重要な取り組みの全体を評価することはできなくなる。日本においても児童相談所、一時保護所、施設、民間養子縁組あっせん機関等も合わせて、評価できる独立した機関の創設（例えば英国のオフステッドのような）を国として早急に検討すべきである。

(3) こども家庭ソーシャルワークに関する資格のさらなる検討

2022年改正児童福祉法では、認定資格の施行後2年を目途に国家資格も含めた資格のあり方について検討し必要な措置を講ずるとされている。この議論に向けた海外の状況や実際に必要とされている専門性や経験についての情報収集、**新たに創設されたこども家庭ソーシャルワーカー認定資格の実施状況と成果を踏まえて、十分な議論が必要**である。パーマネンシー保障のため家庭支援や子ども支援の充実が今後5年の重要課題となる市町村におけるこども家庭支援専門人材の養成と確保の必要性が高まることはわかっており、これまでの児童相談所等における人材不足も合わせて確実な対応が必要である。これまでの体制や枠組みに縛られることなく、子どものニーズ、ウェルビーイングを第一に考える課題解決に必要な専門性や社会的立場を実現できる専門資格（必要であれば国家資格化も視野に）や**新たに安定した継続的な雇用、職場の創設も同時に検討すべき**である。若い世代が希望と覚悟を持って、次の世代を助ける仕事に従事できるよう**専門職の教育体制やキャリア形成の道筋を具体的に示す必要**がある。認定資格施行後2年を目途に実施される検討は今後のこども家庭福祉に大きな影響を及ぼすことを理解し、十分な準備を進めておくべきである。

(4) 都道府県社会的養育推進計画における国の目標達成に向けた取り組みの強化

都道府県社会的養育推進計画策定要領に示された国の目標値である乳幼児里親委託率75%の達成が進んでおらず自治体間格差も大きい。まず国が当初目標として掲げた乳幼児里親委託率について、これまでの各自治体、国の成果を確認し未達成の要因を分析する必要がある。その上で本来2024年度まで5年間の目標とされた75%が達成されていたとして、ここから目指すべき5年後（2029年度）の目標値を国として責任をもって設定すべきである。「原則」とした以上、**家庭養育を必要とするすべてのこどもに適切な家庭養育を提供しなければならない**。さらに自治体間格差を改善し、パーマネンシー保障・家庭養育優先原則に基づく社会的養育体制を実現する必要がある、パーマネンシー保障を実現するため児童相談所が取り組むべき方法についてもより具体的に周知すべきである。

パーマネンシー保障の考えからすると、里親委託率向上を目指すにあたって、里親委託数の増加だけでなく、**家族維持・再構築、親族委託、養子縁組等を優先し同時に進めることで、結果的に里親委託率を向上させる形で目標達成がなされるべき**である。その具体的な方法（すでに国の目標値を達成した福岡市の取り組みをもとに実践展開されているパーマネンシープランニングなど）について全国の自治体に周知する必要がある。

(5) 特別養子縁組推進に向けた改善

パーマネンシー保障において重要な選択肢である特別養子縁組の取り組みについて以下2点を今後5年程度の施策の重要事項に含めるべきである。

1 つ目は子どもの出自を知る権利を保障し、不適切な国際養子縁組を防ぐため、**民間養子**

縁組団体のデータを一元的に管理し、国際養子縁組の可否を判断するとともに、養子が出自を知るための支援やカウンセリングを提供できる中央養子縁組機関を創設するなど、法制度化を進めること。

2 つ目は養子縁組家庭への中長期的な支援体制の整備などの社会的基盤づくりに向けた財政措置や児童相談所及び民間機関同士のネットワーク形成を推進し民間機関による安定した取組を促すことで、**縁組成立後の支援を強化**する。現在、養子縁組成立後は一般家庭と同様の扱いとなるが、養子縁組成立後も児童相談所に登録を残し支援を受けやすくする制度などを検討する必要がある。新たに創設された里親支援センターは義務的経費での運用となるが、対象として特別養子縁組は含まないとされている。現状では児童相談所はその必要性を十分に理解しつつも人手と経験の不足により、特に縁組後フォローはできていないことが多く、民間フォスタリング機関に委託して実施している自治体もある。中には乳児院の多機能化・機能転換として養子縁組里親専門のフォスタリング機関として包括的に業務を受託しこれまで児童相談所ができなかった縁組後フォローまで含めた対応が可能となっている地域もある。同様に乳児院機能転換の準備を進めている施設・自治体が他にもあり、児童相談所が民間フォスタリング機関に委託して養子縁組の縁組後も含めた支援を実施する重要な方法であり、これを進めるためにも補助事業による実施という不安定な状況に留めるのではなく、こどものパーマネンシー保障実現のために必須の地域資源として存続させるため、**養子縁組里親も里親支援センターの対象とする必要がある**。

(6) 新たな社会的養育体制構築にあたって里親制度及びファミリーホームの見直し

ケアニーズの内容や程度による加算制度の導入、新たな**専門里親制度**、ショートステイ里親、一時保護里親、また、親子里親や医療的ケア児や対応困難な子どもを対象に**一定の専門性を有した里親も考えられる**。このような多様な**里親類型の創設**、それに伴う**里親の名称変更**も必要である。また、ファミリーホームの定員を原則4人とした上で4～6人の子どもの委託を可能とすることも含めて、里親制度やファミリーホーム制度を総合的に見直す必要がある。

(7) 新たな社会的養育体制の構築にあたって、児童養護施設、母子生活支援施設の多機能化・機能転換の検討

児童養護施設の多機能化・機能転換を進める動き、例えば栃木県の要支援・要保護児童に特化した子どもの居場所のように、子どもが家族と安全に安心して居続けられるようにする家族維持、家族再統合に関連する取り組みは、今困難な状況に置かれている子どもへの直接支援（学校・家庭の送迎、食事、入浴、洗濯まで含む）を通して子どもの今を救い、同時に親とのつながりを保ち、可能な限り家庭の状況を改善することで子どものパーマネンシー保障の実現にも繋がっている。この取り組みは小規模かつ地域分散化した児童養護施設であれば多機能化の一つとして実行可能と考えられる。子どもにとって一番重要な育ちの

場を学校も家庭も変えずに維持、改善しようとするこのような取り組みこそ、施設が子どものパーマネンシー保障のために貢献できる新たな役割であり、目指すべき本質的な「高機能化」ともいえるのではないだろうか。すでに進みつつある児童家庭支援センターも合わせて市区町村との協働でパーマネンシー保障を目指す重要な取り組みとなり、社会的養護という狭い範囲で活用される資源ではなく、社会的養育というすべての子どもを対象とする取り組みとなることを考えれば、今後 5 年程度の施策の重要事項として入れるべきである。また、母子生活支援施設における家族維持、予防的対応、親子関係構築に向けた実践について、パーマネンシー保障では最優先となる家族維持、予防的対応の取り組みへの参画であり、地域の資源として市区町村と協働した新たな支援が可能となる。

(8) 新たな社会的養育体制構築にあたって施設高機能化と養育上の問題を持った子どもの継続的治療・ケアを行う場の創設も含めた検討と実践展開

虐待等で傷ついた子どもの治療・ケアが継続的になされていないことで、死亡事例にみられるように、虐待の世代間連鎖が続いている。代替養育・在宅支援において、子ども（と家族）の治療・ケアを行うためのセンターを各地に創設する必要がある。施設の多機能化や機能転換が進み、実践展開も見られるようになってきたが、施設の高機能化についての検討が進んでおらず、今後 5 年間の施策の基本方針として、この課題についての検討と試行的実施や実践展開について入れるべきである。

(9) 障害を持つ子どもの社会的養護を都道府県社会的養育推進計画の対象とする

社会的養護を必要とする子どもについては何らかの障害を持つ子どもが増え、一方で障害児入所施設の入所児童に占める被虐待児の割合について、福祉型で 3 割から 5 割程度、医療型で 1.5 割から 4 割程度となっており、全体では 3 割強となっている。障害児施設入所においては契約・措置が併存しており地域によってその実際も異なることから、実質的に社会的養護となっている障害児施設入所児童についても家庭養育優先原則が完全には適応されず、これまで都道府県が策定する社会的養育推進計画でも対象外とされてきた。すべての子どもをまんなかにおく国の方針からすれば、今後 5 年程度の施策の基本方針として新しい社会的養育体制を構築するにあたって、**障害児施設入所児童（少なくとも措置入所の子ども）についても家庭養育優先原則を適応し家庭養育への移行計画の対象とし、実親や特別養子縁組した養親、里親・ファミリーホームへの支援の拡充や専門性を高めて対応できる家庭養護の創設なども含めた十分な検討が必要**である。

(10) 増加が予想される外国籍の社会的養護の子どもへの対応

言語の問題、入管上の問題、実親との面会など、ケースごとに対応の異なる問題が生じる可能性があるため、国としても**社会的養護下にある外国籍の子どもの実情と課題を把握し、課題解決に必要な取り組みについて検討し、都道府県に周知する必要**がある。

※以下にあげた項目について、今後都道府県において計画を策定し令和 7 年から取り組まれる新たな社会的養育体制構築においてすべての取り組みの軸となるパーマネンシー保障について関係者の理解を広め深めるため以下のように 2 点記載を追加することを提案する。

1 点目 中間整理（案）第 2 こども施策に関する基本的な方針（4）

現案：保護者による虐待や養育困難などの理由により、こどもを家庭において養育することが困難又は適当ではない場合においては、永続的解決（パーマネンシー保障）の考えに基づいて、できる限り家庭と同様の養育環境において安定的、継続的な養育を保障する。

→

追記・修正案：保護者による虐待や養育困難などの理由により、こどもを家庭において養育することが困難又は適当ではない場合においては、永続的解決（パーマネンシー保障）をめざして、養育環境の改善や親子関係構築による家庭復帰を最大限に支援して実現可能性を見定め、親族等による養育（親族等による里親養育・普通養子縁組含む）への移行支援や特別養子縁組の判断をできる限り早期に行うこととし、永続的解決までの必要な期間、「家庭における養育環境と同様の養育環境」である里親等、「できる限り良好な家庭的環境」である小規模かつ地域分散化された施設である児童養護施設等において安定的、継続的な養育を提供する。

2 点目 中間整理（案）第 3 こども施策に関する重要事項の 1（6）

現案：社会的養護を必要とする全てのこどもが適切に保護され、愛着関係を形成し、心身ともに健やかに養育されるよう、家庭養育優先原則に基づき、里親やファミリーホームへの関係機関の支援等を通じた社会的養護の受け皿確保・充実、児童養護施設等の環境改善、社会的養護の下にあるこどもの権利保障や支援の質の向上を図る。その際、社会的養護を必要とするこどもの声に耳を傾け、その意見を尊重した改善に取り組む。

→

追記・修正案：社会的養護を必要とする全てのこどもが適切に保護され、養育者との永続的な関係の下での帰属意識や愛着関係を形成し、心身ともに健やかに養育されるよう、家庭での養育が困難又は適当でない場合は、永続的解決をめざした親子関係構築や家庭復帰の支援、親族等による養育への移行支援、特別養子縁組の判断・支援に取り組みながら、家庭養育優先原則に基づき、「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、里親やファミリーホームへの関係機関の支援等を通じた社会的養護の受け皿確保・充実を進めるとともに、家庭や里親等での養育が適当でない場合は、「できる限り良好な家庭的環境」において養育されるよう、児童養護施設等の環境改善を行う。また、社会的養護の下にあるこどもの権利保障や支援の質の向上を図る。これらの際、社会的養護を必要とするこどもの声に耳を傾け、その意見を尊重した改善に取り組む。