

# 社会的養護の現状と今後の在り方

徳 岡 博 巳

はじめに	3
第一章 社会的養護とは	4
第二章 社会的養護の現状	16
第三章 京都市における社会的養護の現状	26
第四章 「新しい社会的養育ビジョン」が示す 社会的養護の方向性	38
第五章 社会的養護の今後の在り方	46
おわりに	55

## はじめに

日本における社会的養護は、戦後の混乱期に、戦災孤児や浮浪児の保護・収容を目的としてスタートした。そして、昭和、平成と時代の影響を受けながら、社会的養護を支え続けてきたのも、施設養護であった。しかし、その形態は戦後の保護・収容の施設から、大きく踏み出せないままであった。

その間、「家庭的養護の拡充等の社会的養護の質の向上に向けた取り組み」「子どもの権利擁護の強化とケアの質の確保に向けた対策」「社会的養護体制の拡充方策」などの視点から、各種提言がなされてきた。

そもそも社会的養護の原点は、親のいない子ども、親に育てられない子どもへの施策であった。しかし、虐待などの増加により、心理的ケアを必要とする子どもも増えてきた。当然、社会的養護の諸機関も、施設の小規模化、ユニット化、里親推進のための啓発等、対応してきているところであるが、ソフト面においてもハード面においても現状の課題に追いついていない。

こうした流れの中、平成28年度には児童福祉法の改正が行われ、子どもが権利の主体であり、家庭養育を優先し、代替養育が必要な場合も特別養子縁組や里親による養育を推進することを明確にした。

この理念を具現化するために「新しい社会的養育ビジョン」が提言された。ここでは、これまでの施設養護を中心とした社会的養護を全面的に見直し、在宅での支援から代替養育に至るまでの課題と改革の方向性を示している。

本論文では、社会的養護の現状を俯瞰し、今後の社会的養護の在り方はどうあるべきかを「新しい社会的養育ビジョン」を検証しながら、論じてみたい。

## 第一章 社会的養護とは

### 1. 社会的養護とは

社会的養護とは、保護者のいない児童や、何らかの事情により保護者が養育することができない児童を、公的責任において社会が保護者に代わって養育し、あるいは保護するとともに、養育のできない家庭に対して、その家庭が養育できるように支援を行うことを目的としている。

また、今回出された「新たな社会的養育ビジョン」では、『通常の養育支援や子どもへの直接的な支援は、保護者とサービス提供者の契約で行われているため、開始と終了が保護者の判断や意向に委ねられている。一方、保護者や子どもの意向を尊重しつつも、子どもの成長発達の保障のためには、確実に保護者の養育支援ないし子どもへの直接的な支援を届けることが必要であると行政機関が判断する場合がある。この場合、サービスの開始と終了に行政機関が関与し、子どもに確実に支援を届けるサービス形態を社会的養護と定義する』と定義し、親子分離が必要な場合は措置・契約の形態の如何にかかわらず社会的養護に含めるとしている。具体的には、「在宅指導措置（児童福祉法第27条第1項第2号）、里親・施設等への措置（児童福祉法第27条第1項第3号）、一時保護（児童福祉法第33条）の児童相談所の行政処分はもとより、自立援助ホームや保護者と施設の契約で入所している障害児施設やショートステイも社会的養護に含める。また、母子生活支援施設もそのサービスの開始や終了には行政機関が関与して入所し、生活全般に当たる支援を行っていることから社会的養護に含める」として、措置のみならず契約の場合も、社会的養護に含めて考えている。これらを分類すると、施設養護、家庭的養護、家庭養護に分けられる。

## 2. 社会的養護の種類

### (1) 施設養護

昭和22年に日本国憲法のもと、児童福祉法が制定された。この時、社会的養護の緊急の課題は戦災孤児や浮浪児の保護・収容であった。

その当時から社会的養護を中心的に担ってきた施設養護には、児童養護施設や乳児院、児童心理治療施設、児童自立支援施設、母子生活支援施設、自立援助ホーム、などがある。

#### 1) 児童養護施設

児童養護施設は、保護者のない児童、虐待されている児童、その他環境上養護を要する児童を入所させて、これを養護し、あわせて退所した者に対する相談その他の自立のための援助を行うことを目的とする施設である。(児童福祉法第41条)

実施主体は、都道府県、指定都市、児童相談所設置市であり、社会福祉法人により運営されることが多い。

設備については、児童の居室（1室の定員4人以下、1人4.95㎡以上、乳幼児のみは定員6人以下、1人3.3㎡以上。年齢に応じて男女別とする）、相談室、調理室、浴室、便所（男女別。少数の児童の場合を除く）、医務室および静養室（児童30人以上の場合）、職業指導に必要な設備を年齢、適性等に応じて設置する。

施設には、施設長、児童指導員・保育士（0・1歳児1.6：1、2歳児2：1、3歳以上幼児4：1、小学生以上5.5：1、45人以下の施設はさらに1人追加）、嘱託医、個別対応職員、家庭支援専門相談員、栄養士（40人以下の施設は配置なしも可）、調理員（調理業務を全部委託する場合は配置なしも可）、看護師（乳児がいる場合、乳児1.6：1）、心理療法担当職員（必要な児童が10人以上

## 6 社会的養護の現状と今後の在り方（徳岡）

いる場合）、職業指導員（職業指導を行う場合）等の職員を配置する。

法律上は以上の配置基準であるが、実質的には措置費による加配がなされており、現状では、児童指導員・保育士の配置改善は0・1歳児の場合、1.3人に対して1人、3歳以上幼児では3人に対して1人、小学生以上では4人に対して1人となっている。

全国で、施設数は615か所（定員総数32,605人）あり、平成29年3月末現在で26,449人の子どもが生活している。

### 2) 乳児院

乳児院は、乳児（保健上、安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合には、幼児を含む）を入院させて、これを養育し、あわせて退院した者について相談その他の援助を行うことを目的とする施設である。（児童福祉法第37条）

対象とする児童は、

- 父母が死亡、行方不明となっている乳児
- 父母が養育を放棄している乳児
- 父母の疾病等により父母による養育が困難な乳児

などである。

実施主体は、都道府県、指定都市、児童相談所設置市で、社会福祉法人により運営されることが多い。

また、乳児院の設備は、寝室（乳幼児1人2.47㎡以上）、観察室（乳児1人1.65㎡以上）、診察室、病室、ほふく室、相談室、調理室、浴室、便所などがあげられる。

職員としては、施設長、医師または嘱託医、看護師、保育士・児童指導員、個別対応職員、家庭支援専門相談員、栄養士、調理員、心理療法担当職員が配置される。

また、措置費による加配としては、看護師等は0・1歳児で1.3人に対して1人、3歳以上幼児は3人に対して1人、その他、里親支援専門相談員等が配置されている。

平成29年3月末現在、全国で施設総数は138か所（定員総数3,895人）で2,801人の子どもが生活している。

### 3) 児童心理治療施設

児童心理治療施設（平成28年の児童福祉法改正により名称変更した。それまでは「情緒障害児短期治療施設」であった）は、家庭環境、学校における交友関係その他の環境上の理由により社会生活への適応が困難となった児童を短期間入所させ、または保護者の下から通わせて、社会生活に適応するために必要な心理に関する治療および生活指導を主として行い、あわせて退所した者について相談その他の援助を行うことを目的とする施設である。（児童福祉法第43条の2）

場面緘黙、チック、不登校、集団不適応、多動性障害や広汎性発達障害などの症状を有する子どもを対象とし、子ども、保護者および家族全体を対象とした心理療法である家族療法を実施している。

実施主体は、都道府県、指定都市、児童相談所設置市であり、公立または社会福祉法人が運営している。

設備については、居室（1室の定員4人以下、1人4.95㎡以上。男女別）、医務室、静養室、遊戯室、観察室、心理検査室、相談室、工作室、調理室、浴室、便所などを設置することになっている。

職員としては、施設長、医師（精神科または小児科）、心理療法担当職員、児童指導員・保育士、看護師、個別対応職員、家庭支援専門相談員、栄養士、調理員などがある。

措置費による加配は、心理療法担当職員が児童7人に対して1人、児童指

## 8 社会的養護の現状と今後の在り方（徳岡）

導員・保育士は児童3人に対して1人となっている。

平成28年10月1日現在で全国に46か所（定員総数2,049人）あり、1,399人の子どもが生活している。

### 4) 児童自立支援施設

児童自立支援施設は、不良行為をなし、またはなすおそれのある児童および家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童を入所させ、または保護者のもとから通わせて、個々の児童の状況に応じて必要な指導を行い、その自立を支援し、あわせて退所した者について相談その他の援助を行うことを目的とする施設である。（児童福祉法第44条）

対象児としては、窃盗を行った児童、浮浪、家出等の問題のある児童、性非行を行った児童などがあげられる。

実施主体は、都道府県、指定都市、児童相談所設置市であり、施設の特殊性から、公立の施設が多い。

設備に関する基準は、学科指導に関する設備は学校教育法を準用し、生活に関する設備は、児童養護施設の設備の規定を準用している。

また職員としては、施設長、児童自立支援専門員、児童生活支援員、精神科の医師または嘱託医、個別対応職員、家庭支援専門相談員、栄養士、心理療法担当職員、職業指導員などが配置されている。

措置費による加配は、児童自立支援専門員、児童生活支援員の配置改善が児童3人に対して1人となっている。

平成28年10月1日現在、全国に58か所（定員総数3,686人）あり、1,395人の子どもが生活している。

### 5) 母子生活支援施設

母子生活支援施設は、配偶者のない女子またはこれに準ずる事情にある女子およびその者の監護すべき児童を入所させて、これらの者を保護するとと



もに、これらの者の自立の促進のためにその生活を支援し、あわせて退所した者について相談その他の援助を行うことを目的とする施設である。（児童福祉法第38条）

実施主体は、都道府県、指定都市、中核市、市および福祉事務所設置町村であり、公立または社会福祉法人が運営している。

設備としては、母子室（調理設備、浴室、便所、1世帯1室以上、30㎡以上）、集会、学習等を行う室、相談室、静養室（乳幼児30人未満）、医務室および静養室（乳幼児30人以上）が設置されており、付近の保育所等が利用できない場合、保育所に準ずる設備を施設自体が持つこととしている。

職員としては、施設長、母子支援員、嘱託医、少年指導員、調理員、心理療法担当職員、個別対応職員が配置されている。

措置費による加配は、母子支援員30世帯以上に対して4人、少年指導員が10世帯以上に対して2人、20世帯以上の場合3人、30世帯以上4人となっている。

平成28年10月1日現在、全国に232か所（定員総数4,779世帯）あり、入所世帯数は3,330世帯、5,479人の子どもが母親とともに生活している。

## 6) 自立援助ホーム

自立援助ホームは、児童自立生活援助事業であり、児童福祉法第6条の3第1項に次のように規定されている。

「次に掲げる者に対しこれらの者が共同生活を営むべき住居における相談その他の日常生活上の援助及び生活指導並びに就業の支援（以下「児童自立生活援助」という。）を行い、あわせて児童自立生活援助の実施を解除された者に対し相談その他の援助を行う事業

一 義務教育を終了した児童又は児童以外の満20歳に満たない者であつて、措置解除者等（第27条第1項第三号に規定する措置（政令で定めるもの）

## 10 社会的養護の現状と今後の在り方（徳岡）

限る。)を解除された者その他政令で定める者をいう。次号において同じ。)であるもの

二 学校教育法第50条に規定する高等学校の生徒、同法第83条に規定する大学の学生その他の厚生労働省令で定める者であつて、満20歳に達した日から満22歳に達する日の属する年度の末日までの間にあるもの（満20歳に達する日の前日において児童自立生活援助が行われていた満20歳未満義務教育終了児童等であつたものに限る。）のうち、措置解除者等であるもの」

実施主体は、都道府県、指定都市、児童相談所設置市であり、社会福祉法人やNPO法人による運営が多くみられる。

ホームには、入居者の居室（1室の定員はおおむね2人以下、1人につき4.95㎡以上。男女別）、入居者が日常生活を営む上で必要な設備、食堂等、入居者が相互に交流を図ることができる設備などが備わっている。

職員としては、指導員、管理者（指導員を兼ねることができる）などである。平成28年10月1日現在で、全国に143か所ある。

### （2）家庭的養護

児童養護施設と里親家庭の中間にあたる施設であり、地域小規模児童養護施設（グループホーム）や小規模グループケア、分園などがあげられる。

病院や学校の寮のイメージがある施設と違い、より家庭的な雰囲気の中で子どもたちの生活が営まれるため、全体的に落ち着いた雰囲気があるところが多い。

ただ一方で、規模が小さくなっただけで、職員はローテーション勤務を行い時間がくれば帰ってしまう、部署の移動や退職することもあり、特定の養育者との愛着形成には結びつかないのではないかという議論もある。

また職員の視点で見ると、同一時間帯の勤務者が1人か2人で行うこ

とが多く、1人で生活の中で起こる出来事に対応しなければならないことが多い。これは、新人職員にとっては負担が大きく、育つことなくバーンアウトしてしまう職員もみられる。

### （3）家庭養護

いわゆる里親やその規模を大きくしたファミリーホームのことである。

世界的には、特定の養育者との人間関係・愛着関係を形成できる可能性が高い里親が社会的養護の主流であるが、日本では社会的養護を必要とする子どもの1割強程度（里親＋ファミリーホーム）である。近年、社会的養育の主流にすべく、国は数値目標を設定し、里親制度を推進していこうとしている。

#### 1）里親

里親制度は、保護者のない子ども、または保護者に監護させることが不相当であると認められる子どもを対象に、児童相談所が要保護児童の養育を里親に委託する制度である。

里親とは、前記の要保護児童を養育することを希望する者であって、一定の研修を受けて、都道府県知事が適当と認める者のことである。

平成23年、里親制度の運営について、厚生労働省雇用均等・児童家庭局では「里親委託ガイドライン」を定め、全国の児童相談所に通知した。その中で、里親の意義として、

「社会的養護が必要な子どもを里親家庭に委託することにより、子どもの成長や発達にとって、

① 特定の大人との愛着関係の下で養育されることにより、自己の存在を受け入れられているという安心感の中で、自己肯定感を育むとともに、人との関係において不可欠な、基本的信頼感を獲得することができる。

② 里親家庭において、適切な家庭生活を体験する中で、家族それぞれ

## 12 社会的養護の現状と今後の在り方（徳岡）

のライフサイクルにおけるありようを学び、将来、家庭生活を築く上でのモデルとすることが期待できる。

③ 家庭生活の中で人との適切な関係の取り方を学んだり、身近な地域社会の中で、必要な社会性を養うとともに、豊かな生活経験を通じて生活技術を獲得することができる。

というような効果が期待できることから、社会的養護においては里親委託を優先して検討するべきである。」

として、里親制度の推進を推奨している。

里親には「養育里親」（「専門里親」を含む）、「親族里親」、「養子縁組里親」がある。

「養育里親」…子ども（里子）が家庭復帰するまで、または成人に達するまでの期間を預かり、養育する。

「専門里親」…より専門的な技術を有し、被虐待児や障害を持った子どもを受け入れる。

「親族里親」…里親と里子が3親等以内の親族関係があり、親が子どもの養育ができない事情がある場合、その親族が里親として養育する。

「養子縁組里親」…保護者のない子どもや家庭での養育が困難で実親が親権を放棄する意思が明確な場合で、養子縁組を前提とした里親。

里親には「里親手当」「一般生活費」{その他} の手当が支給される。平成29年度を例にすると、

- 「里親手当」は、養育里親の場合、月額86,000円（2人目以降43,000円加算）が支払われる。専門里親の場合、月額137,000円（2人目以降94,000円加算）である。親族里親、養子縁組里親には里親手当は支給されない。
- 「一般生活費」として、食費、被服費等に相当するものが支払われる。
- その他、幼稚園費、教育費、入進学支度金、就職支度費、大学進学等支

度費、医療費、通院費等がケースに応じて支払われる。

## 2) ファミリーホーム

平成20年度の児童福祉法改正により、「小規模住居型児童養育事業」として実施している。

小規模住居型児童養育事業は、養育者の家庭に子どもを迎え入れて養育を行う家庭養護の一環である。要保護児童に対し、この事業を行う里親の住居において、子ども間の相互作用を活かしつつ、子どもの自主性を尊重し、基本的な生活習慣を確立するとともに、豊かな人間性および社会性を養い、子どもの自立を支援する。

実施主体は、都道府県、指定都市、児童相談所設置市であり、運営は「都道府県知事等が適当と認めた者」（＝里親）によって、里親が住まう住居に生活の本拠を置き、子どもの養育を行う。

平成29年3月末現在、ホーム数は313か所あり、委託児童数は1,356人である。

こうした施設とは別に、入所するまでの一時期ではあるが生活する一時保護所も、社会的養護の一つと考えることもできる。

## 3. 社会的養護の基本理念・原理

### (1) 基本理念

平成31年4月、厚生労働省子ども家庭局は「社会的養育の推進に向けて」の中で、社会的養護の基本理念として、児童福祉法第1条および子どもの権利に関する条約第3条を根拠に「子どもの最善の利益」をあげ、次に社会的養護は、保護者の適切な養育を受けられない子どもを、公的責任で社会的に保護養育するとともに、養育に困難を抱える家庭への支援を行うものである

ため、「すべての子どもを社会全体で育む」としている。

**\* 児童福祉法第1条**

「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。」

**\* 子どもの権利に関する条約第3条**

「児童に関するすべての措置をとるに当たっては、児童の最善の利益が主として考慮されるものとする。」

## (2) 基本原理

こうした基本理念の下、実践するにあたり、基本原理として、以下の6点を示している。以下は厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課が平成31年4月に公表した、「社会的養育の推進に向けて」の中から抜粋したものである。

### ①家庭的養護と個別化

すべての子どもは、適切な養育環境で、安心して自分をゆだねられる養育者によって養育されるべき。

「あたりまえの生活」を保障していくことが重要。

### ②発達の保障と自立支援

未来の人生を作り出す基礎となるよう、子ども期の健全な心身の発達の保障を目指す。愛着関係や基本的な信頼関係の形成が重要。自立した社会生活に必要な基礎的な力を形成していく。

### ③回復を目指した支援

虐待や分離体験などによる悪影響からの癒しや回復を目指した専門的ケアや心理的ケアが必要。安心感を持てる場所で、大切にされる体験を積み重ね、信頼関係や自己肯定感（自尊心）を取り戻す。

④家族との連携・協働

親とともに、親を支えながら、あるいは親に代わって、子どもの発達や養育を保障していく取り組み。

⑤継続的支援と連携アプローチ

アフターケアまでの継続した支援と、できる限り特定の養育者による一貫性のある養育、さまざまな社会的養護の担い手の連携により、トータルなプロセスを確保する。

⑥ライフサイクルを見通した支援

入所や委託を終えた後も長く関わりを持ち続ける。  
虐待や貧困の世代間連鎖を断ち切っていけるような支援。

これらの社会的養護事業は、子どもの安心で安全な生活を保障することを第一にしている。そしてそのことが、子どもの健全な育ちをはぐくみ、将来の自立に向けての基盤がつくられるのである。

同時に、社会的養護を必要とされる子どもの多くは、親の不適切な関わりや虐待などで傷ついている場合が多く、自己肯定感が持ちにくく、他者との信頼関係も持ちにくくなっている。そうした心の傷を癒す心理的・治療的ケアの充実も求められている。

また、子どもは家庭で育つという原則を第一優先にし、本来の家庭の養育機能を強化することで、子どもが家庭復帰できるための家庭への支援も同時に求められている。そのためには、社会的養護を担う機関が連携しながら、一人の子ども・家庭を継続的に支えていくことが求められている。

## 第二章 社会的養護の現状

厚生労働省は、おおむね5年間隔で「児童養護施設入所児童等調査」を行い、社会的養護を必要とする子どもたちの状況を明らかにし、要保護児童の福祉増進のための基礎資料としている。

本章では、「児童養護施設入所児童等調査」をもとに公表されている資料から、社会的養護の現状を見ていくこととする。

### 1. 要保護児童の数

平成30年度末の「児童養護施設入所児童等調査」の結果によると、要保護児童の総数は43,047人であった。これは、例年4万5千人程度が対象となっており、若干減少しているといえる。

#### (1) 施設養護

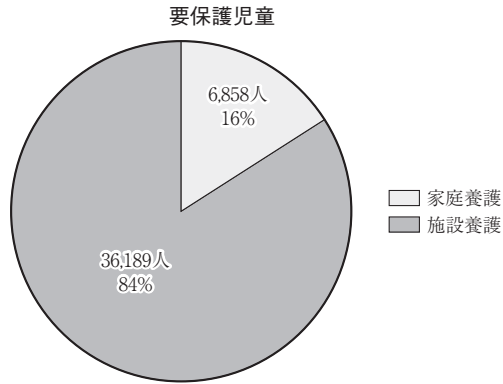
要保護児童の多くは、施設養護の施設で生活しており、36,189人で全体の84%を占めている。

次に、施設養護で生活している子どもの内訳をみると、児童養護施設で生活する子どもが25,282人で70%を占めている。なお、母子生活支援施設の児童数は6,346人で3,789世帯であった。

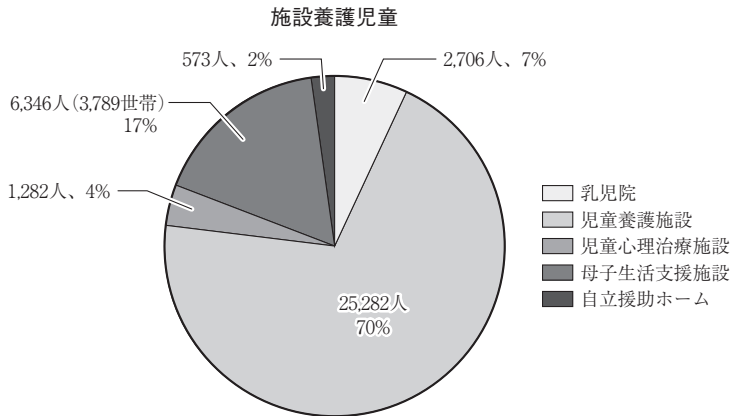
また、過去10年で比較してみると、児童養護施設の場合、30,846人から26,265人、乳児院の場合、3,190人から2,871人となり、施設養護全体で見ても46,152人から44,354人と若干減少傾向にあるが、大体4万5千人が対象となっている。

なお、家庭的養護の場合、そこで生活する子どもは本体の施設の措置児童





「社会的養育の推進に向けて」より、徳岡作成

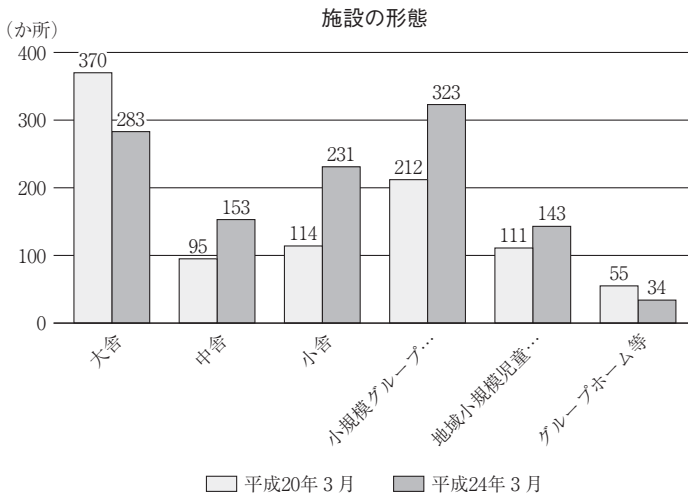


「社会的養育の推進に向けて」より、徳岡作成

であるため、児童数は施設養護児童に含まれている。

施設養護を中心になって支えてきた児童養護施設の形態について、もう少し見てみる。

児童養護施設には「大舎」（1つの建物の定員数が20人以上）、「中舎」（同定員数が13～19人）、「小舎」（同定員数が12人以下）がある。



「社会的養護の施設整備状況調査」（平成20年と24年の資料）より、徳岡作成

また、家庭的養護を行う小規模ケア（定員数が6名程度）としては、「地域小規模グループケア」「地域小規模児童養護施設」「グループホーム」等、さまざまな形態がある。

「大規模な施設養護を中心とした形態から、一人ひとりの子どもをきめ細かく育み、親子を総合的に支援していけるよう、ハード・ソフトともに変革していく」という国の示す方針により、施設の小規模化が進んでいる。

社会的養護の施設整備状況調査を平成20年と平成24年で比較してみると、「大舎」は370か所から283か所と減少しており、「中舎」は95か所から153か所、「小舎」は114か所から231か所と増えてきている。施設の小規模化が進んでいるといえる。

施設全体に占める割合でみても「大舎」は75.8%から50.4%に減り、「中舎」は19.5%から27.3%と増え、「小舎」は23.4%から41.2%と増えている。

また、小規模ケアは地域小規模グループケアが212か所から323か所、地域

小規模児童養護施設が111か所から143か所と増加し、これらからも施設の小規模化が進んでいることがわかる。

## （2）家庭養護

里親を中心にした家庭養護で暮らす子どもの内訳を見てみると、養育里親のもとで暮らす子どもが4,134人で家庭養護児童全体の60%を占めている。次に多いのがファミリーホーム児の1,434人で21%であった。

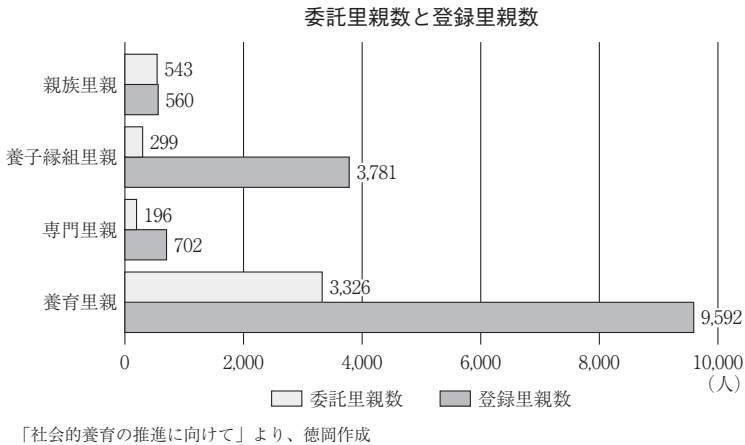
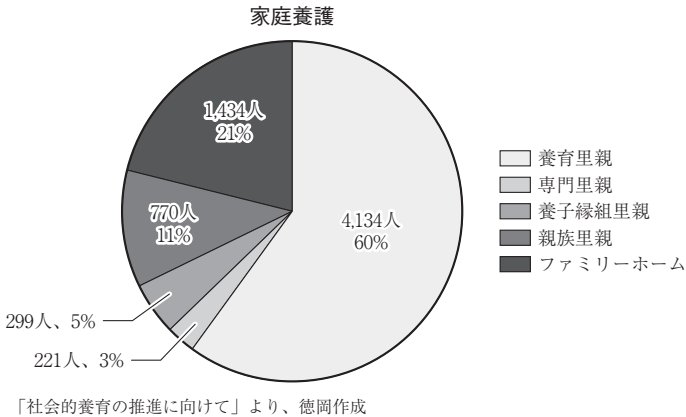
里親およびファミリーホームへの委託数は、要保護児童（43,047人）の中で18.3%（平成28年3月末現在）を占めている。国は、児童相談所への専任の里親担当職員の設置、里親支援機関の充実、体験発表会、市町村と連携した広報、NPOや市民活動を通じた口コミなどの取り組みを通して普及することを推進している。

こうした取り組みが徐々に成果として表れているのか、平成11年度末と比較してみると2,122人から6,546人と3倍強に増えている。里親登録数も右肩上がりに増えてきている。

しかし、気になる点がないわけではない。それは、里親を希望して里親登録をする人の中には、将来は養子として養育することを希望している人が少なからずいるということである。こうした里親を目指す人たちは、里子の希望として0歳児、女の子、実親がいない等の希望を出すことが多いのだが、その条件に当てはまる子どもはあまりいない、というのが現状である。特に、現状要保護児童の99%は実親がおり、里子に出すことに同意しないケースも多くある。

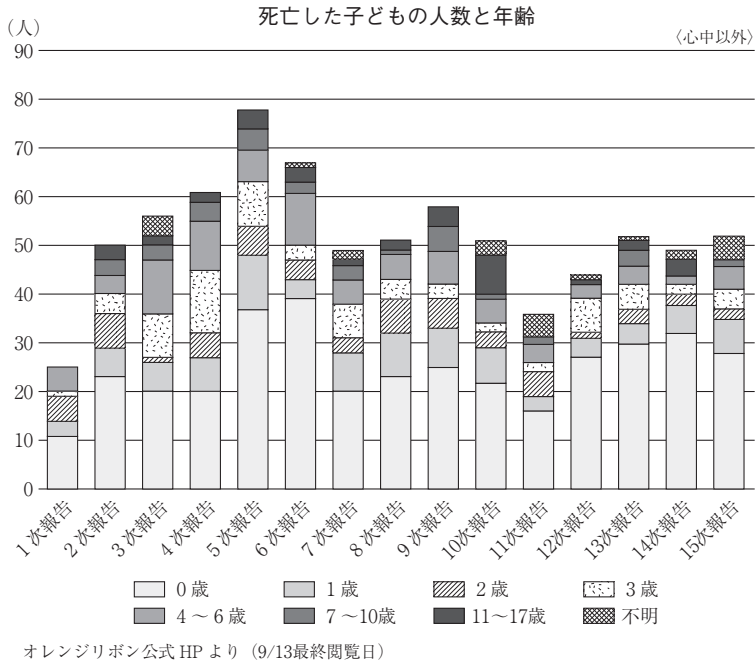
こうしたことから、里親登録はしているものの、委託はされない、いわゆる「委託待ち」の里親も多くいる。

20 社会的養護の現状と今後の在り方（徳岡）



特に、子どものパーマネンシー保障の観点から注目されている養子縁組を希望する里親（養子縁組里親）の登録数（3,789世帯）が、委託数（309世帯）との間で乖離が大きい。

また、子どもの実親が子どもを手放すことに同意しないケースが多くあることを示している。このことは里親制度の普及の難しさを示しているのでは



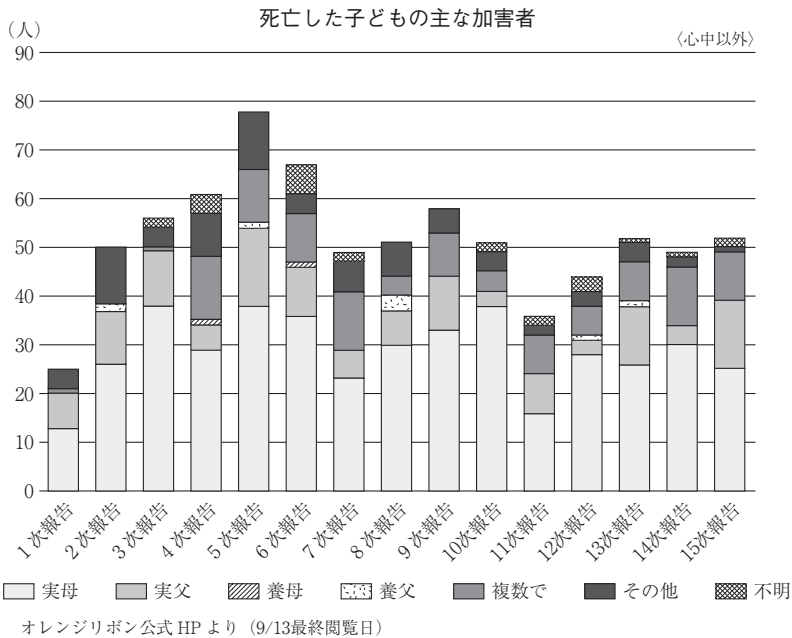
なかろうか。

### (3) 虐待を受けた児童の増加

連日テレビや新聞などで取り上げられているのが虐待である。虐待による死亡事例は年間50件を超え、1週間に1人の子どもが命を失われている。

死亡した子どもの年齢は0歳児が約5割程度、6歳までの乳幼児が9割である。主な加害者は実父母が8割近くを占めている。

こうした状況から、厚生労働省も、また、厚労省の指示を受ける各自治体においても、乳幼児への子育て支援の充実とともに妊婦への支援を図っているとある。

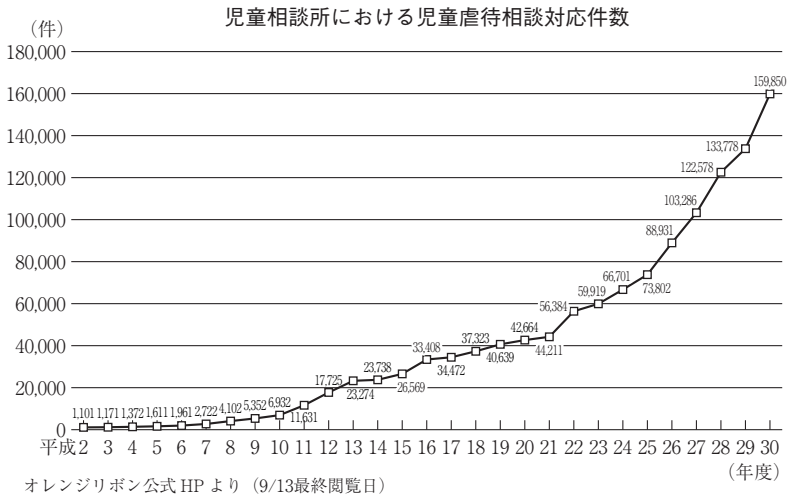
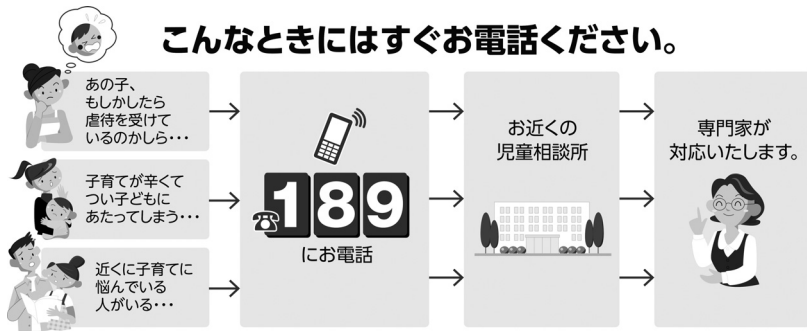


こうした虐待ケースの受け皿として社会的養護の施設があるわけだが、社会的養護を必要としている子どもと施設をつなぐ役割をしているのが児童相談所である。

児童相談所では、児童虐待を「いち早く」キャッチするために、平成27年7月1日より全国共通ダイヤル（189）を設けた。従来の共通ダイヤルが10桁であったのに比べて、今回は3桁にしているため、覚えやすくなったといえる。

平成30年に児童相談所が対応した児童虐待に関する電話相談、通告対応件数は約16万件（159,850件）になった。

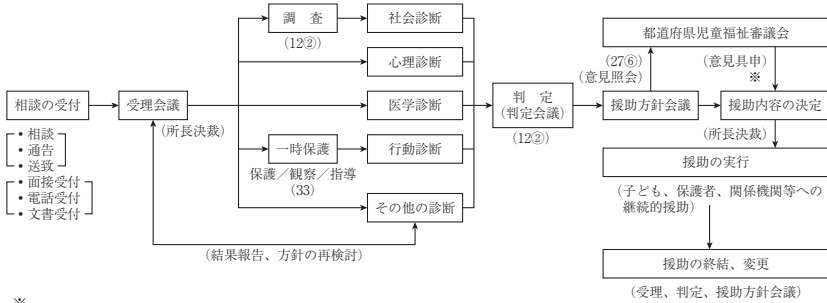
通告・相談を受理した児童相談所や市町村は、虐待を受けた子どもの生命



を守り、安全を確保することを最優先して対応することとしており、緊急の受理会議が開かれる。

緊急の受理会議では虐待相談・通告受付票に基づき、「虐待の確認と判断」「緊急性の判断」「担当者の決定」「初期調査の内容（虐待通告の正確な内容把握と事実の確認や危機状況の評価と緊急保護の判断、関係する機関の確認）等」

児童相談所における相談援助活動の体系・展開



※

援 助	
1 在宅指導等 (1) 措置によらない指導 (12②) ア 助言指導 イ 継続指導 ウ 他機関あつせん (2) 措置による指導 ア 児童福祉司指導 (26①Ⅱ、27①Ⅱ) イ 児童委員指導 (26①Ⅱ、27①Ⅱ) ウ 児童家庭支援センター指導 (26①Ⅱ、27①Ⅱ) エ 知的障害者福祉司、社会福祉主事指導 (27①Ⅱ) (3) 訓戒、誓約措置 (27①Ⅰ)	2 児童福祉施設入所措置 (27①Ⅲ) 指定医療機関委託 (27②) 3 里親 (27①Ⅲ) 4 児童自立生活援助措置 (27⑦) 5 福祉事務所送致、通知 (26①Ⅲ、63の4、63の5) 都道府県知事、市町村長報告、通知 (26①Ⅳ、Ⅴ) 6 家庭裁判所送致 (27①Ⅳ、27の3) 7 家庭裁判所への家事審判の申立て ア 施設入所の承認 (28①②) イ 親権喪失宣告の請求 (33の6) ウ 後見人選任の請求 (33の7) エ 後見人解任の請求 (33の8)

(数字は児童福祉法の該当条項等)

「児童相談所の運営指針について：図表（厚生労働省平成17年2月）」より引用

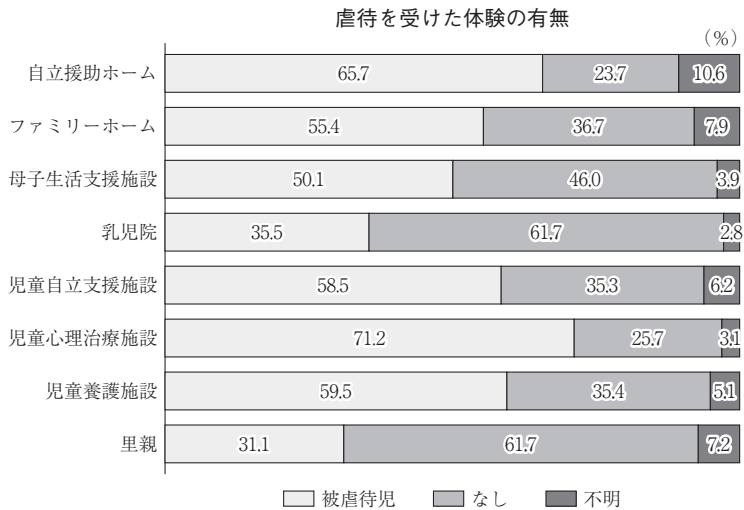
などが検討される。

受理されたケースについては、必要があれば一時保護し、子どもの安全を確保すると同時に、子どもの行動調査を行う。

同時進行で児童福祉司（ソーシャルワーカー）により社会調査、臨床心理士による心理調査、ドクターによる医学調査などが行われ、それぞれから診断が下される。これらの調査・診断の結果を踏まえて措置判定会議が開かれ、その後の援助方針（在宅指導・施設措置等）が決まる。

こうした一連の手続きを経て、行政処分として、受理ケースの約5%の子どもたちが施設で生活することになる。





「児童養護施設入所児童等調査結果（平成25年2月1日）」をもとに、徳岡作成

なお、施設に措置する場合、親権者の同意が必要となるのであるが、近年、虐待による入所相談が増えてきており、親が虐待を認めないため、施設入所に同意しないというケースも増えてきている。この場合、家庭裁判所に申し立てする強制措置も増えてきている。

また、受理ケースの95%は在宅指導となり、在宅措置として子育て支援の各施策を活用しながら生活している。

近年の虐待相談の増加に伴い、虐待体験のある要保護児童の割合は高くなってきている。これらの子どもの中には、愛着障害や人間関係の形成の困難さを抱えている場合が多く、大規模施設での処遇の難しさを増大させているといえる。

## 第三章 京都市における社会的養護の現状

京都市では、2007（平成19）年2月に「子どもを共に育む京都市民憲章（京都市はぐくみ憲章）」を制定し、その下で「京都市未来こどもはぐくみプラン」、「はばたけ未来へ！京都市ユースアクションプラン」、および「京都市貧困家庭の子ども・青少年対策に関する実施計画」を策定し、実践してきた。

しかしながら、虐待・貧困・障害等の支援ニーズはより一層増大し、多様化している。

このような状況の中、今後の社会的養育の在り方を示す国の「新しい社会的養育ビジョン」を踏まえ、京都市では、「京都市社会的養育推進計画」を作成した。

ここでは、児童虐待対策の機能強化を図るとともに、里親委託の推進、児童養護施設等の高機能化および多機能化等の取り組みを実施することにより、「子どもの最善の利益」の実現を目指している。

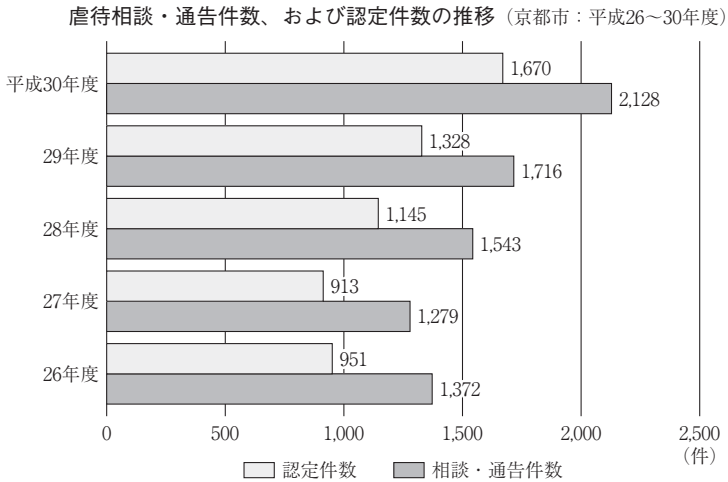
### 1. 京都市の児童虐待相談・通告の状況

#### (1) 虐待相談・通告件数

京都市の児童虐待相談・通告の状況を見てみると、平成27年度に微減したものの、28年度からは増加に転じている。

平成30年度の京都市における虐待相談・通告件数は2,128件であり、そのうち虐待と認定されたものは1,670件であった。これは平成29年度の相談・通告件数と比べて412件の増加、また、虐待認定件数も342件の増加であった。

悲惨な虐待事件の報道が連日のように繰り返され、社会の関心が高まったことなどから、相談・通告件数が増えたものと思われる。



「平成30年度における児童虐待・通告等の状況について」の資料より、徳岡作成

また、子どもの面前で行われる配偶者間の暴力やDV（ドメスティック・バイオレンス）が子どもへの心理的虐待として定義されたことで、警察からの虐待通告が大きく増加したことも虐待相談・通告件数の増加の一因といえるだろう。

## （2）内容別

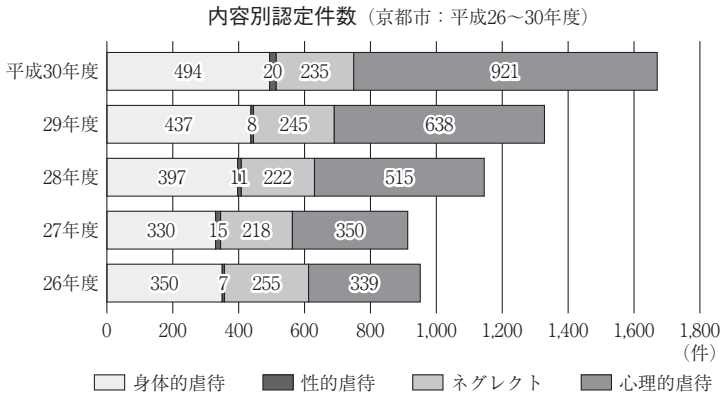
「児童虐待防止法」には、身体的虐待、性的虐待、ネグレクト、心理的虐待の4種の虐待が定義されている。

- 身体的虐待

殴る、蹴る、投げ落とす、激しく揺さぶる、やけどを負わせる、溺れさせる、首を絞める、縄などにより一室に拘束する等。

- 性的虐待

子どもへの性的行為、性的行為を見せる、性器を触るまたは触らせる、ポ



「平成30年度における児童虐待・通告等の状況について」の資料より、徳岡作成

ルノグラフィの被写体にする等。

- ネグレクト

家に閉じ込める、食事を与えない、ひどく不潔にする、自動車の中に放置する、重い病気になっても病院に連れて行かない等。

- 心理的虐待

言葉による脅し、無視、きょうだい間での差別的扱い、子どもの目の前で家族に対して暴力をふるう（ドメスティック・バイオレンス：DV）等。

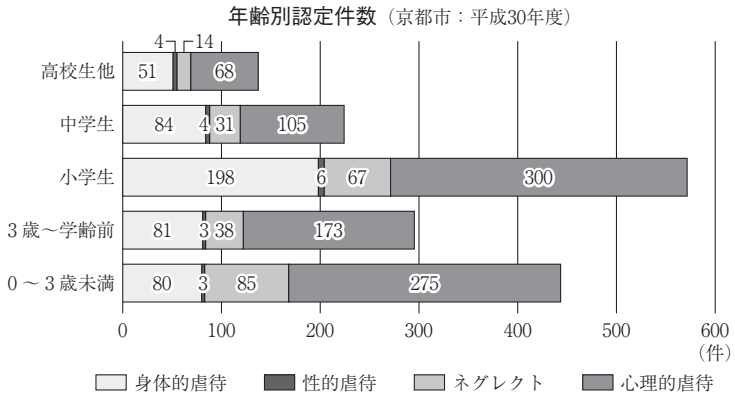
平成30年度の京都市における虐待相談・通告件数の中では「心理的虐待」（921件、55.1%）が最も多く、「身体的虐待」（494件、29.6%）、「ネグレクト」（235件、14.1%）の順になっている。

これらの状況は、全国の状況とほぼ同じ傾向にあるといえる。

### （3）年齢別

次に平成30年度のデータを年齢別で分類してみる。

乳幼児期の子ども（0～3歳未満+3歳～学齢前）が、全体の約4割を占め



「平成30年度における児童虐待・通告等の状況について」の資料より、徳岡作成

ている。全国調査では、虐待による学齢前の死亡事例が、全体の約9割（乳児が約5割）であることを考え合わせれば、乳幼児を持つ子育て家庭への支援の重要性がわかる。

#### （4）主な虐待者

一方、誰が虐待をするのかという「主な虐待者」別に見てみると、平成28年度までは実母が最も多く、次に実父であった。

警察から面前DV等による心理的虐待の通告が年々増えていることから、29年度より主たる虐待者が「実父」となるケースが増加してきている。

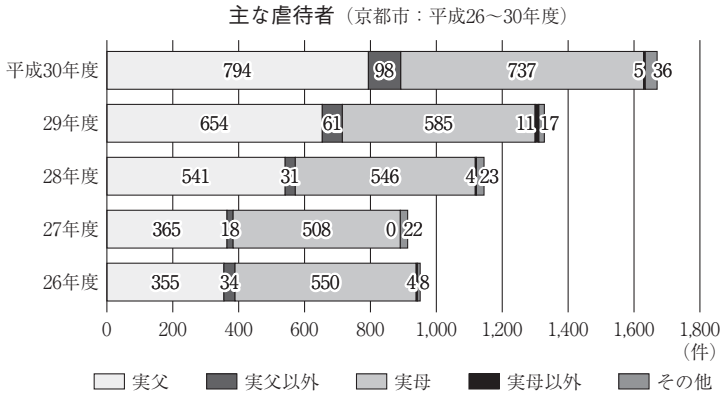
#### （5）経路別の相談・通告件数および認定件数

虐待相談・通告は誰から、どの機関からのものが多いのかをしてみる。

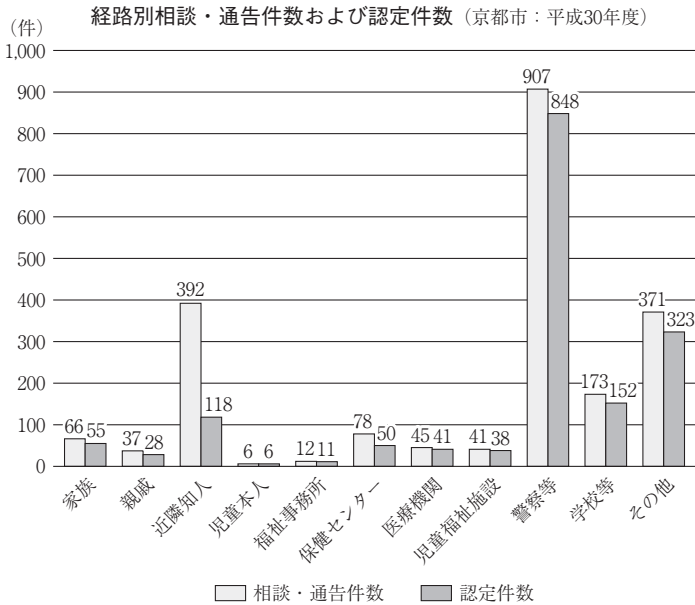
相談・通告件数では「警察等」（907件、42.6%）が最も多く、次いで「近隣知人」（392件、18.4%）、「学校等」（173件、8.1%）であった。

虐待認定件数ベースでは「警察等」（848件、50.8%）が最も多く、次いで

30 社会的養護の現状と今後の在り方（徳岡）



「平成30年度における児童虐待・通告等の状況について」の資料より、徳岡作成



「平成30年度における児童虐待・通告等の状況について」の資料より、徳岡作成

「学校等」（152件、9.1%）、「近隣知人」（118件、7.1%）であった。

虐待認定をする場合、常態化しているかどうかが判断の要素になるため、その場の状況だけでは認定されないことも多々ある。「近隣知人」からの相談・通告は、その場の状況で連絡してくることが多く、そのため、相談・通告件数と認定件数の間に差が生じているのであろう。

もうひとつ気になる点として、保育所や認定こども園が含まれる「児童福祉施設」からの相談・通告件数が、全体の1.9%と少ないことである。このことは全国調査においても1～2%と、同じような傾向にある。

保育所や認定こども園は、日々子どもたちや保護者と接していて、子どもへの虐待や不適切な関わりを発見しやすいところである。保育所や認定こども園が虐待についての認識・関心が薄いということはなく、近年は保護者支援に力を入れている保育所や認定こども園が多くなってきている状況にある。そういう中で、この数字は何を意味しているのであろうか。

現在の虐待の認識では、「虐待をする親」＝「悪い親」、あるいは「特別な親」となる。もちろん、虐待は許しがたい人権侵害行為といえるが、同時に虐待をする親自身も苦しんでいることを理解するべきであらう。

虐待相談・通告をすることで、一生懸命に子育てをしてきた保護者の日頃の努力を、すべて否定したことになるのか、また、保護者がそのように感じないか、という思いが相談・通告をすることを躊躇させることになっているのではなかろうか。

「問題な部分」を少なからずかかえている保護者の「良い部分」を見つける努力をし、信頼関係を築いている保育園や認定こども園にとって、相談・通告することが、保護者との信頼関係を壊すことにつながるのではないかと考えることは自然の流れである。もっと気軽に相談できる窓口が多くできることが必要であらう。

「虐待は、いつでも、どこでも、誰でも起こす可能性がある」と、社会の虐待への認識を変える必要があるのではないか。そして、保育所や認定こども園としては、親が困っていることについて「一つひとつを一緒に解決していきましょう」という気持ちで、接することが大切であろう。

## 2. 児童虐待防止への取り組み状況

京都市においては平成11年に全区・支所に「子ども支援センター」を設置し、地域の子育て支援の拠点として子育て等に関する相談に応じる等、さまざまな取り組みを行ってきた。

### (1) 児童虐待防止の取り組みの推移

ここでは、平成13年以降の京都市における児童虐待防止のための取り組みを（特に児童相談所の体制整備に焦点を当て）、時系列で述べていく。

(平成13年度)

- 児童虐待の相談に対する初期対応のため、「子ども虐待防止アクティブチーム」を創設し、虐待通告後48時間以内に児童の安否確認を行うこととした。
- また、「子ども虐待 SOS 専用電話」を設置し、24時間365日対応できるようにした。

(平成16年度)

- 施設入所中の被虐待児の心理的ケアや家族再統合の取り組みを強化するため、「子ども虐待等ケアチーム」を新設した。



（平成17年度）

- 個別的な子育て支援を必要とする家庭を育児支援活動員または保健師が訪問し、子育ての不安や悩みについて、具体的な助言や援助を行う「育児家庭支援訪問事業」を開始した。
- 児童相談所では、児童相談所と、障害相談に特化した発達相談所に二分し、執行体制を強化した。

（平成18年度）

- 地域の児童問題の把握や、関係機関相互の情報交換を行うネットワーク体制（「子育て支援調整会議」）の構築を行った。

（平成19年度）

- 「子ども虐待防止アクティブチーム」を1チームから2チームに増設した。

（平成20年度）

- 「新生児等訪問指導事業（こんにちは赤ちゃん事業）」を開始した。

（平成21年度）

- 虐待およびその疑いのある家庭を支援するためのネットワークである「要保護児童対策地域協議会」を全区・支所に設置した。
- 児童相談所内に学校との連携を強化するため、教育委員会職員を「子ども支援専門官」として配置した。また、在宅支援強化のため「地域班」を3班から4班に増設した。

（平成23年度）

- 「児童虐待防止広報啓発事業」の実施。
- 医療機関と保健センターの連携を妊娠・出産期から強化するため、「医療機関と保健センターの連携マニュアル」を策定した。
- 母子手帳交付時にすべての妊婦への面接・相談（「妊婦相談事業」）を開始した。
- 妊婦の家庭を訪問し、出産や子育てに関する不安や悩みの相談に応じる「妊娠期からの子育て支援（こんにちはプレママ事業）」を開始した。
- 児童相談所においては、「子ども虐待防止アクティブチーム」を2チームから3チームへと増設し、「地域班」も4班から5班に増設した。

（平成24年度）

- 診療や検診を通して子育て家庭と接点のある医療機関向けの「医療機関用子ども虐待対応マニュアル（京都市版）」を策定した。
- 「～地域で支える～すくすく子育て応援事業」「にんしんホッとナビ」を開始した。
- 児童相談所においては、第二児童相談所を開設し、執行体制の強化を図った。

（平成25年度）

- 一時保護中の児童の学習保障の拡充のため、学習指導員（嘱託職員）を配置した。

（平成26年度）

- 産科医療機関等でのショートステイやデイケアを通じて、産後1か月まで

の母子に、助産師等による心身のケアや育児サポートを行う「京都市スマイルママ・ホッと事業（産後ケア事業）」を開始した。

（平成27年度）

- 「育児支援ヘルパー派遣事業」を拡充し、支援の充実を図った。
- 児童相談所では、家族再統合保護者支援事業を担当する児童心理司を配置した。

（平成28年度）

- 児童相談所における、業務遂行状況等の点検・評価を定期的に行うことにより、職員の資質向上および児童相談所の適切な運営の確保を目的として、「児童相談所業務評価制度」の運用を開始した。
- 児童相談所に、京都府警察本部職員を担当課長として併任配置した。
- 一時保護所を再整備し、職員の配置を増員し体制を強化した。

（平成30年度）

- 児童虐待に関わる情報を共有し、早期対応と虐待の重篤化を防止することを目的として、京都府、京都府警、京都市で協定を締結した。
- 児童相談所に配置されていた京都府警察本部職員を増員し、連携を強化した。

（令和元年度）

- 各区役所・支所における、子どもはぐくみ室による「課題や困りを抱えた家庭への寄り添い支援」の充実のために、職員を増員して体制を強化した。
- 児童相談所に連携調整担当課長（1名）、児童福祉司（4名）を増員し、体

制を強化した。

## （２）まとめ

以上、京都市における児童虐待防止のための取り組みを述べてきた。

京都市では、平成18年6月に「人づくり21世紀委員会からの提言」が提出された。これを受け、「京都市子どものための市民憲章懇話会」を設置し、平成19年2月5日に「子どもを共に育む京都市民憲章（京都市はぐくみ憲章）」を制定した。

また、従来の部局を再編し、「子どもの成長段階に応じた切れ目のないきめ細やかな取り組みを、より効果的かつ強力で推進するため、行政としてこれまで各局などが連携を図りながら実施してきた子どもや青少年に係る施策を融合し、総合的に担う」ことを目的に、はぐくみ局を創設した。

こうした中で、厚生労働省からの指導に準拠しつつ、毎年のように新しい取り組みを取り入れており、京都らしさを模索している姿がうかがえる。

特に、子どもが生まれる前の妊婦の時からサポート、出産直後の支援が目を引くところである。

児童相談所においては、平成17年度に児童相談と障害（発達）相談に二分した。正確な数字はわからないが、従来からの児童相談業務の大半は、障害相談であった、と聞いたことがある。平成に入り、児童虐待防止法が議員立法で成立し、国民の関心が高まるとともに、虐待相談が毎年増加してきて、平成30年には16万件に近い相談件数となった。京都市においても2,128件の相談・通告があり、1,670件が虐待認定された。こうした状況を受けて、虐待と障害を二分し、障害に特化した発達相談所と、児童養護問題と児童虐待を扱う児童相談所に分けたということであろう。

また、人員の増員や第2児童相談所の創設、医療機関・警察等との連携を

強化する等、一連の取り組みを実行してきた。

こうした取り組みにもかかわらず、児童虐待相談・通告件数の増加や、重症事例の発生等、さらなる取り組みの強化が必要となっている。

児童相談所等の機能強化、学校や地域の関係機関等との連携強化、里親委託の推進、児童養護施設等の高機能化および多機能化等の推進により、「子どもの最善の利益」の実現が求められている。

こうした中、児童虐待対策の推進に向け、

- 子どもはぐくみ室の専門性の向上
- 児童相談所の専門性の向上と体制強化
- 子ども虐待防止アクティブチーム等による総合的かつ系統的な対応
- 保護者支援、家族再統合の取り組みの充実
- 児童相談所、警察、学校や地域の関係機関および司法との連携強化
- 要保護児童対策地域協議会の運営と機能強化
- 児童虐待防止啓発のための広報および民間団体等と協働した街頭啓発等の実施
- 母子生活支援施設の連携

など、これらの取り組みを通して、課題の達成を目指している。

また、社会的養育の推進に向けて、

- すべての乳児院、児童養護施設における里親支援専門相談員の配置
- 里親、ファミリーホームへの支援の推進（相談・研修の実施、ボランティア・レスパイトケアの受入等）
- ファミリーホームの設置推進（里親等による開設の検討・実施）
- 乳児院、児童養護施設等の高機能化および多機能化、機能転換と小規模かつ地域分散化の推進
- 児童養護施設等退所児童のアフターケアの充実（訪問相談、交流事業の実施）

等)

- 専門職員の配置推進（措置費加算等の活用）

と多くの課題があるが、社会的養育推進計画の下、動き出そうとしている。

## 第四章 「新しい社会的養育ビジョン」が示す社会的養護の方向性

### 1. 経緯

第二次世界大戦での敗戦を受けて、新憲法が制定され、それとともに児童福祉法が成立することとなった。当時は、戦災孤児や浮浪児の収容保護が緊急の課題であり、大規模な施設を中心にした社会的養護が行われてきた。

その後、高度経済成長期、バブル崩壊などを経て、社会背景も大きく変わってきた。児童福祉法もそれとともに微調整を行い、対処してきた。

また、平成5年度には施設養護の現場である「全国児童養護施設協議会（全養協）」からも「養護施設の近未来像」を検討するため『制度検討特別委員会』を設置し、児童養護施設の在り方について問題提起や提言を行ってきた。

その後、この流れは「児童養護施設の近未来像Ⅱ」へと引き継がれていくのである。平成15年4月、全養協「制度検討特別委員会小委員会」がまとめた「【2003年4月30日】子供を未来とするために——児童養護施設の近未来——」では、その最終章で「残された課題」として、以下のように述べられている。

『近未来像Ⅱ』は新たな児童養護施設の在り方を検討してきたため、いきおい制度論あるいはシステム論を中心にするものとなった。ただ、これだけでは児童養護のパラダイム転換は不可能である。子ども虐待の問題を

“家族の関係性”崩壊の問題と捉えた時、こうした子どもたちを受け止め続けてきた施設養護の場は、彼らが失った“関係性”再形成の場として子どもたちとどう向き合うのかを明確にし、理論構築していかなければならない。すなわち施設養護は、新たな養育論の確立なくして、今日の要保護児童問題への対応を果たしえないのであり、今後の制度改革とともに、新たな“子ども養育論”の確立が不可欠である」

この「残された課題」は、近年の目まぐるしい変化に十分対応してきているとは言いがたく、器の問題は改善の方向にあるものの、中身はあまり変わらない状況であり、施設養護の限界がささやかれる事態となった。

こうした中、厚生労働省（児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会）は平成23年7月、「社会的養護の課題と将来像」を発表することとなる。ここでは、社会的養護の基本的な考え方として、「社会的養護は、かつては、親が無かったり、親に育てられない子どもへの施策であったが、現在では、虐待を受けて心に傷をもつ子ども、何らかの障害のある子ども、DV被害の母子などへの支援を行う施策へと役割が変化しており、その役割・機能の変化に、社会的養護のハード・ソフトの変革が遅れている」として、改善が十分でないことを指摘している。

こうした経緯で、平成28年の児童福祉法改正では、権利の主体が子どもであることを明確にし、家庭における養育への支援から代替養育までの社会的養育の充実を図るとともに、家庭養育を優先する理念を規定し、実親による養育が困難な場合、特別養子縁組による永続的解決（パーマネンシー保障）や里親による養育を推進することを明確にした。

これを受けて、「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」では、「社会的養護の課題と将来像」（平成23年7月）を全面的に見直し、平成29年8月2

日に「新しい社会的養育ビジョン」と、そこに至るまでの工程を示した。

## 2. 新しい社会的養育ビジョンの骨格

### (1) 在宅支援の優先

この養育ビジョンが示すものは、子どもの権利、子どもの最善の利益を保障するものとし、「家庭のニーズも考慮して、すべての子どもとその家庭を支援するため、身近な市区町村におけるソーシャルワーク体制の構築と支援メニューの充実を図らなければならない」としている。

社会的養育の対象は、家庭で暮らす子どもも、社会的養護として施設や里親のもとで暮らしている子ども、すべての子どもが対象となる。

その期間も、胎児期から自立までと幅広い。したがって、社会的養育は、基礎自治体である市区町村において、子どもと家庭の個別的支援ニーズを把握し、それに応じた適切な支援を構築するソーシャルワークが必要である。

例えば、保育園など子どもが長時間生活をする場所での保育の質の向上を目指すとともに、保育士の配置基準を見直し、その増員を図る必要がある。

同時に、保育園や幼稚園は保育活動を通して、二代、三代にわたって、家庭と信頼関係を築いてきている。こうした保育園や幼稚園こそ、家庭の持つニーズを適切に把握することができるのではないだろうか。ニーズの把握のみならず、それに応じた適切な支援を構築するためには、ソーシャルワークのスキルが必要である。

実際にそれに準じた援助活動を行っている保育園や幼稚園は過去にもあったし、現在も増えてきている。これをシステム化することで、地域での子育て支援はますます広がり、強化されることになる。家庭機能の強化に向けて、子育て支援の拠点として、保育園や幼稚園にソーシャルワーカーの配置も検討する必要があるだろう。



虐待を受ける危険が高い子どもだけでなく、貧困家庭の子ども、障害や医療的ケアを必要としている子どもなど、いわゆるハイリスク家庭に対しては、子どもや親の状態に合わせた多様なケアがなされる必要がある。これらの集中的な支援が必要な家庭には、児童相談所の「在宅措置」として位置づけ、市区町村が委託を受けて集中的に支援を行うなど、在宅での社会的養育としての支援を構築し、親子分離しないケアの充実を図ることが指摘されている。

「在宅措置」の対象としては、生命の危険がないケースやネグレクトなどが想定されていると思われるが、その判断をどのような基準とするのか、結果論に偏重しがちな現代社会では、その運用に際しては難しい問題が多々ある。

## （２）ショートステイ・トワイライトステイ事業

乳児院や児童養護施設、母子生活支援施設などで行われている子育て短期支援事業として、短期入所生活援助（ショートステイ）事業、夜間養護等（トワイライトステイ）事業がある。

### １）ショートステイ事業

保護者の疾病や仕事等の事由により児童の養育が一時的に困難となった場合、または育児不安や育児疲れ、慢性疾患児の看病疲れ等の身体的・精神的負担の軽減が必要な場合に、児童を児童養護施設等で一時的に預かる事業。全国で672か所（平成24年度）で実施されている。

### ２）トワイライトステイ事業

保護者が仕事その他の理由により平日の夜間または休日に不在となることで家庭において児童を養育することが困難となった場合、その他緊急の場合において、その児童を児童養護施設等において保護し、生活指導、食事の提供等を行う事業。全国で363か所（平成24年度）で実施されている。

これらの事業は、親が疾病や出産、看護、冠婚葬祭、出張などの理由により利用されることが多い。しかし、近年では子育てで感じる不安や悩みの解消やリフレッシュのために利用するケースも多くなっている。また、子どもの不登校など生活リズムが壊れてしまっているケースで、基本的な生活習慣の確立のために利用する場合もある。

児童相談所の判断としては施設措置にしたいのだが、親の同意が得られない、といったケースの場合、親が施設に対して抱いているイメージ（例えば「子どもを取られてしまうのでは…」や「子どもに会えなくなるのでは…」など）が間違っていることが多い。ショートステイを利用することで、こうした間違ったイメージの改善につながり、措置に移行しやすくなる場合もある。また、子どももショートステイを利用しているうちに、職員との関係が生まれたり、施設で暮らす子どもと友達になったりすることで、スムーズに施設生活に溶け込むことができる。

逆に、措置中の子どもが「家庭引き取り」を考える段階に入った時、当然のことではあるが、親にも子どもにもストレスや不安が生まれる。こうした場合も、例えば週末にショートステイを利用することが、良いリフレッシュになることもある。

こうした利用価値の高い事業を、施設も行政も大いに活用することが、より適切な対応をするために必要ではないだろうか。

### （3）親子分離しなければならない場合は里親優先

この新しい社会養育ビジョンでは、「一時保護も含めた代替養育では、子どものニーズに合った養育を保障する。そのため、代替養育はケアニーズに応じた措置費・委託費を定める」としている。子どもの最善の利益の追求のためのものであるが、従来の措置制度が大きく変わることも予想される。何

より、入所相談の時点で、そのケースの持つニーズを判断できるアセスメントスキルが児童相談所に求められており、現実的に無理があるのではないだろうか。

代替養育では、「家庭での養育を原則とするが、高度に専門的な治療的ケアが必要になる場合は、子どもへの個別対応を基盤としたできる限り良好な家庭的な養育環境を提供し、かつ短期の入所を原則とする」としている。

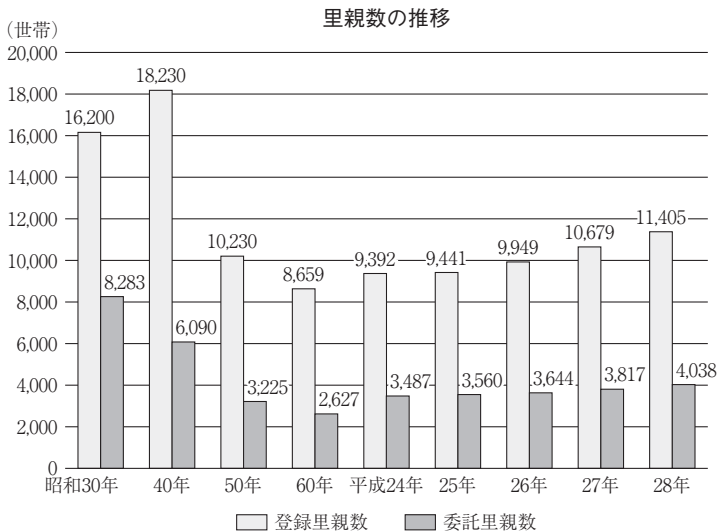
つまり、親子分離が必要なケースは、家庭養護（里親）を優先し、施設養護は、高度な専門的なケースに限られ、入所期間も短期にすることが明記されている。このことも、従来からの社会的養護の在り方の見直しが必要になってくるだろう。特に児童養護の分野では、幼児期から子どもを預かり、親との良好な関係を築きつつ、子どもの健全育成を担ってきた。今後は、幼児期の子どもよりも中高生の子どもの健全育成に視点を置いた取り組みが重要となるだろう。

また、「里親を増加させ、質の高い里親養育を実現する。そのために、児童相談所が行う里親制度に関する包括的業務（フォスターリング業務）の質を高める。里親支援事業や職員研修を強化するとともに、民間団体も担えるようフォスターリング機関事業の創設を行う」としている。

里親になることを希望し、都道府県知事に認められ、里親登録をした数は、少しずつではあるが増加の傾向にある。

昭和30年代から40年代の里親登録数、委託里親数が多いのは、戦災孤児の引き受けとともに労働力として必要とした、職親的な里親が多くいたということである。家庭養護という意味では、平成24年以降の数字が里親の数を示しているといえる。

里親の増加については、京都市においても顕著に表れており、毎月数件（多い時には5～6件）の里親登録申請がなされている。しかしながら、半数



福祉行政報告例をもとに、徳岡作成

は養子縁組を希望する里親であり、親のいない、0歳児で女の子、健常児を希望する里親が多い。もちろん、登録段階での研修などにより、養育里親の意義を理解し、「養育里親でもよい」と変化するケースもある。特に施設での実習などで、子どもと触れ合うことで専門里親の意義を理解し、変わる場合が多いようである。

ただ、社会的養護を必要とする子どものほとんどは、実親が存在しているのである。里親委託には実親の同意が必要となっていることから、実親の同意を得ることが困難なケースも少なからず見られる。

私の取り扱ったケースでも、「一度は養育里親さんに委託したのだが、子どもに面会に行った時、子どもが里親さんをお父さん、お母さんと呼んでいるのを直接見てショックを受け、そのまま引き取ってきた」とのことであった。

里親が、より実親に近い形であるがゆえに、実親に同意を得ることが困難なケースは多いのではないかとと思われる。

代替養育に関し、「児童相談所は永続的解決を目指し、適切な家庭復帰計画を立てて市区町村や里親等と実行し、それが不適當な場合は養子縁組といった、永続的解決を目指したソーシャルワークが児童相談所で行われるよう徹底する」としている。

中でも、「特別養子縁組は重要な選択肢として考えており、法制度の改革を進めるとともに、これまで取り組みが十分とはいえなかった（養子）縁組移行プロセスや縁組後の支援を強化する」としている。

平成23年3月30日に厚生労働省が発表した「里親委託ガイドラインについて」では、里親の意義として、「社会的養護を必要とする子どもの多くは、保護者との愛着関係はもとより、他者との関係が適切に築けない、学校等への集団にうまく適応できない、自尊心を持っていないなどのさまざまな課題を抱えている」とし、「子どもを養育者の家庭に迎え入れて養育を行う家庭養護である里親委託が、これまでよりさらに積極的に活用されるべきである」としている。

社会的養育ビジョンでは、具体的な数値目標として、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を示す里親委託率を、3歳未満についてはおおむね5年以内に、それ以外の就学前の子どもについてはおおむね7年以内に75%以上とし、学童期以降の子どもについてはおおむね10年以内を目途に里親委託率50%以上とすることを明記している。ちなみに、平成27年度末の里親委託率は17.5%であった。

目標を達成するために、数値目標を設定することは重要である。しかしながら、需要と供給のバランスを考慮に入れない数値目標は、無謀と言わざるを得ないのではないだろうか。

## 第五章 社会的養護の今後の在り方

従来から、社会的養護を必要とする子どもたちの受け皿として支えてきた施設（児童養護施設・乳児院等）の立ち位置は、今回の社会的養育ビジョンでは大きく変化した。

本章では、何がどう変化したのか、そして今後の社会的養護の在り方はどうあるべきなのかを考えていきたい。

### 1. 受け皿としての社会的養護の優先度

社会的養育ビジョンでは、社会的養護を必要とする子どもの受け皿として、（１）在宅支援、（２）里親、（３）家庭的養護、（４）施設養護、という優先順位をつけた。

#### （１）在宅支援

全国の2018年の虐待相談対応件数は約16万件であった。そのうち、95%が在宅で生活を継続している。これらの家庭は、要保護とまではいかないが、要支援家庭という位置づけであろう。

要支援家庭への対応として、社会的養育ビジョンでは、「近年の急速な共働きの増加や育児不安の訴えの増加など、新しい形で社会における養育の必要性が強まっている」と現状を分析して、「子育て支援事業を中心とした支援メニューの充実のみならず、基礎自治体である市区町村において子どもと家庭の個別的支援ニーズを把握し、それに応じた適切な支援を構築するソーシャルワークが必要」としている。

しかしながら、虐待家庭の保護者の多くは社会的な接触を拒む傾向にあり、

ワーカーの働きかけも効果がないことが多く見られる。関係性を築くのに多くの労力が割かれるため、ワーカー自身も消極的になってしまうこともある。こうした課題を解決するため、「新たな社会的養育という考え方では、そのすべての局面において、子ども・家族の参加と支援者との協働を原則」としている。

当事者を含めたケースカンファレンスは、実際のケースにおいても効果的であり、当事者自身が問題解決のために何をしなければならないかが明確になり有効であった。しかしながら、そのためにはワーカーと当事者間に絶大な信頼関係の構築が必要であり、そのために費やすであろう時間が必要となる。現状の児童相談所のワーカーはたいへん多くの仕事を抱えており、それだけの信頼関係を当事者との間に築けるかという大いに疑問が残るのである。

そうした意味で保育所や認定こども園の役割は大きい。保育所や認定こども園は、日々の保育を通して保護者との間に信頼関係があり、また身近な福祉の専門職としての認識を持たれている。保育者個人のみならず、保育所や認定こども園がソーシャルワークのできる拠点になることが求められるであろう。

同時に、児童相談所を中心とした行政機関との連携が今まで以上に大切になってくる。従来から、児童相談所の持つ保護・調査・アセスメント機能と支援機能を分化させるべきではないか、という提言（「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」報告書）がなされてきたが、あまり進んでいないのが現状であろう。早急に機能分化させてきた場合、運営や職員数などを調査検討すべきであろう。

## （2）里親

前章でも述べたが、里親登録する人は少しずつではあるが、確実に増えて

いる。しかしながら、里親が希望する条件の子どもが少ないこと、また親が里親委託に同意しない等の問題があり、委託率が上がらないという現実がある。さらに加えるならば、児童相談所のサポートが困難という問題もある。

こうした里親制度の抱える問題を解決するためには、里親の意識の変革が必要である。里親制度を社会が養育することが望まれる子どもたちの重要な柱と位置づけるならば、すべての社会的養護を必要とする子どもたちの受け皿となるべきであろう。乳児で健康で親のいない子どもという条件では、対象となる子どもは限られている。

実際、「無条件で、どのような子どもでも受け入れます」という里親も出てきており、こうした里親が増えることで里親委託率も改善されるのではないかと期待される。

もう一つは親族里親の活用である。里親制度は、子どものパーマネンシー保障の観点から、一貫した養育者のもとで生活することは重要である。しかし、同時にその子どもが培ってきた家族を含めた親族がもっている文化の一貫性も大切であろう。

もちろん、対象者の多くは親族から疎外されていて、親族との関わりを持っていないこともあり、すべてのケースに当てはまるとは思えないが、選択肢の一つにおいておくことは必要である。

今回の社会的養育ビジョンの柱の一つとして、「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」があがっている。「実家庭に戻る事が困難な代替養育を受けている子どもの場合、（中略）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」としている。このことについては養子縁組里親でも述べたように、対象の子どもが少なく実効性は少ないと思われる。



### （3）家庭的養護

地域小規模児童養護施設や分園型グループケア等の家庭的養護は、小集団を生活単位とした養育環境を提供している。具体的には、6人以下の子どもと職員が1生活単位を構成し、子どもは、独立性と自律性を備えたこの生活単位において、食事や入浴、余暇活動等の日常生活を送る。

大規模な施設と比べて、生活のルールやあり様を柔軟に考えることができ、子どものニーズに合った生活を考えることができる。子どもたちが起こす複雑な行動上の問題や精神的・心理的問題の解消や軽減を意図しつつ、生活支援を行うことが求められている。今回取り上げた「新しい社会的養育ビジョン」では、「子どものケアニーズの内容や程度による措置費の加算制度が導入されるべき」としている。生活様式を変えることに柔軟性のある小規模施設ならば、子どものケアニーズに応じた生活が可能になるであろう。

そういった小規模施設ならではの長所は、裏返せば、生活のルールもあり様も悪い方向にも変わる可能性を持っている、ということである。職員の日常生活スキルが問われている。

6人程度の小集団ではあるが、施設入所に至るまでの生活において虐待やネグレクトなどの不適切な養育を経験してきていたり、親との分離や喪失を体験してきたりしている集団である。それぞれが、決して幸せとは言えないライフストーリーを背負ってきて、違った価値観を持って、今を生きる子どもたちが生活をするのである。時にはトラブルもあるだろう。そうした中で職員のリーダーシップは重要であるし、ケアワーカーである以前に、人としての生活スキルも求められる。

一般的に、養育や保育、子育てには決まった答えはない、とよく言われる。ケアワーカーは、そのたびに悩み、一つの答えを自ら導くということが求められる。日々、省察を繰り返しながら、時には「わからなさ」に答えを見つ

けることもできない、という状態になる。若いワーカーにとっては、そのプレッシャーに耐えられず、バーンアウトしてしまうということも起こっている。

職員の研修方法としては、OJT（On-the-Job Training）や Off-JT（Off-the-Job Training）、また、SDS（Self Development System）などがよく使われている。中でも、上司や先輩が部下や後輩に対して、職務を通じて、職務に必要な態度・価値観、知識・情報、技術等を指導育成する OJT が有効であった。新人職員は、先輩職員とチームを組んで養育に取り組むことで、スキルを上げるだけでなく、その意味や意義を身につけ、同時に子どもたちとの関係性も醸成されてくるのである。

もちろん、職場での業務を離れて行われる Off-JT や自主的な「自己啓発」である SDS も重要であるが、日々の養育活動により培われる OJT がベースになって、Off-JT や SDS で学んだことが活かされるのである。

職員の総数が少なく、1人勤務も多々見られる小規模施設では、人材育成の観点から多くの困難を抱えており、本体施設と積極的に交流し研修機会を設けるなどの工夫が必要である。

#### （4）施設養護

この「新しい社会的養育ビジョン」では、在宅、すなわち親子分離しないことを第一に優先し、次に里親を検討し、代替養護が必要な場合には家庭的養護を検討、そのいずれにもあてはまらないケースで親子分離が必要な場合、短期的に施設養護を考えるとしている。

しかしながら、現状では社会的養護の多くの部分を施設養護が果たしているにもかかわらず、こうした提言がなされたことは施設に携わる者は真摯に受け止める必要があるだろう。何を変えて、何を変えてはならないのか

を誤れば、その存在価値はなくなるかもしれない。

施設と里親の大きな違いは、規模の大小の違いだけではなく、養育者が勤務という形態で、複数の大人（職員）が週40時間の勤務として関わっているか、里親という単独の大人が家族に似た形で関わっているか、ということであろう。

「新しい社会的養育ビジョン」では、「家庭における養育環境と同様の養育環境」を、以下の9項目の機能であるとしている。

- ①心身ともに安全が確保され、安心して生活できる機能
- ②継続的で特定の人間関係による「心の安全基地」としての機能
- ③生活単位としての生活基盤を提供する機能
- ④発育および心身の発達を保障する機能
- ⑤社会化の基盤としての機能
- ⑥病んだ時の心身の癒しと回復を促進する機能
- ⑦トラウマ体験や分離・喪失体験からの回復を促進する機能
- ⑧新たな対象とのアタッチメント形成を促進する機能
- ⑨発達を促し、生活課題の解決が意図的・計画的に図られる機能

これら9項目を、現存するさまざまな社会資源を活用しながら、具体化していくことが重要として論じている。

これらの項目は、施設養護が目指してきたものではあるが十分に達成できているとは言えないものもあるし、環境的に難しいものもある。今までの施設養護の考え方のパラダイム転換が必要であることがわかる。

子どもの虐待のみならず、親子分離し施設入所措置ということを「家族の関係性の崩壊」と捉えた時、こうした子どもたちの受け皿としての役割を担ってきた施設養護の場は、彼らが失った「関係性の再構築の場」として子どもたちとどう向き合うのかを明確にしていかなければならない。

施設養護の場合、里親などの社会的養護と比べて特定の養育者と子どもとの間の関係性が弱いことが指摘されているが、そうであるがゆえに実親との関係性を維持しながら、関係性の再形成がやりやすいのではなかろうか。むしろ親子関係の再構築に特化すべきである。

そのためには、親子関係が壊れてきたプロセスを明らかにすること、アセスメントに重点を置く必要がある。当然そこには、親との協働の課題解決に向けた支援が必要になってくる。虐待をしてしまう親であっても、一日中虐待をしているわけではない。虐待をしてはいけないと考える自分もいるのである。私たち援助者は、そんな虐待をしてはいけないと考える親に寄り添い、その人が虐待をしてしまう自分に打ち勝てるよう支援する必要がある。

そういう姿勢で親に寄り添うならば、親は心を開いて自分自身で虐待に至った経過を聞いてもらいたいと感じるのではなかろうか。同時に、親は自分自身が抱えている問題についても聞いてほしいと考える。「子育てに関係しないことは、今は関係ないでしょう」と切ってしまうのではなく、親が虐待をしてしまう、せざるを得なかった要因の一つとして丁寧に聞く姿勢を示すことで、親とのパートナーシップも生まれてくるのである。ただ、私たちは万能ではない。社会資源を活用しながら解決の方向性をともに考えていく姿勢が必要である。

一方、子どもはそれまでのさまざまな親との体験から、疎外感を感じ続けており、自己肯定感が持てない、あるいは他者に対する不信感に陥り、それが多く問題行動を引き起こすことにつながっている。今の現場の状況は、そういう子どもたちの問題行動に振り回され、次々に起こる問題への対応や処理に追われている、というところである。

子どもの抱える根本的な問題に目を向け、その解決ないし緩和がなされなければ、問題行動の解決にはならないであろう。そして多くの場合が、彼ら

の生育歴に起因しており、親との関わりの中に、その問題の解決の糸口が見つかるのである。

幼児グループのキャンプ行事に参加した父親が、慣れない手つきで火おこしをしている姿を心配そうに見ていたA君（5歳）が、無事に火がおこった時に、周りにいた子どもたちに「お父ちゃんが火をつけたんやで」と自慢している姿が印象的であった。A君は父親からの身体的虐待を受けていた発達障害を抱えた子どもであった。

親と施設職員との間に、良好なパートナーシップが築かれて、その親の良い行動が見られるようになった時、子どもの問題行動が自然に収束に向かい、施設での生活にも安心感を見出す、といった事例は枚挙にいとまがないほどである。

過去から繰り返されてきた、施設における養育活動は、1年365日24時間、絶え間なく続く、日々の生活の営みの中にあつた。それは日々の衣食住のみならず、何気なく交わされる会話や心づかいなど、小さな日々の出来事の中に、子どもは安心感や居心地の良さを感じるのである。そして、その感情は「生まれてきてよかった」という感情となり、「もっと良い生活を送りたい」と変化し、やがて「こんな大人になりたい」という大人モデルが出来上がり、自発的に社会的スキルを学んでいき、自立へと進んでいくのである。

しかし、生い立ちに傷つきの感情を持っている子どもたちは、健常な暮らしをしてきた子どもたちとは違って「不安感」や「不信感」を内包している。表面的に安定してきたと感じても、思春期になり、退所後の生活を考えるようになった時、今まで培ってきた施設への「安心感」や、職員との間に醸成してきた「信頼感」が壊れてしまうことも、たびたび経験する。

時には、粗暴になり、職員に攻撃的になる子どももいる。そんな時に、子どもたちから、「僕から親を奪ったのは誰や」、「あんたたちが、私から親を

奪った」という声が聞こえたような気がした。

私たちは子どもたちの幸せを第一にと考えていたつもりであったが、実際に行っていることが、子どもたちから親を奪ってしまっていることにつながっているのではないか。子どもたちの最善の利益の追求は、その時点、つまり親子分離をした時点では正しい判断であったであろう。しかし、それは緊急的で一時的な保護をしたに過ぎない。養育とは似て非なるものである。

保護を漫然と続けるならば、結果として親が存在するのに親のいない「孤児」を生み出すことになってしまうのではなからうか。子どもの安全を確認できたところから、養育がスタートしなければならない。それも、子どもだけの養育ではなく「親子」の養育をスタートさせねばならない。

親子の関係性を維持・再生することは、子どもと施設職員との間の愛着形成ということではない。施設職員の役割は、実親と子どもの間で、正しい愛着形成ができるようにサポートすることである。

このことこそ、今回出された「新しい社会的養育ビジョン」で、大人との愛着形成に問題があるとされている施設養護のパラダイム転換といえるであろう。

具体的な実親へのサポートとして、入所時点での引き取り時期の設定（保護者の意向を踏まえて）⇒施設職員（ソーシャルワーカー）との面接⇒ワーカーとのラポールの形成⇒施設でのボランティア（実習生が子どもと関わるイメージで）をしてもらい、自分の子どものみならず、他児との関わりを経験し、その日の振り返りを行う。また、ケースカンファレンスにも参加してもらい、どのように自分自身を変えていくのかを、ケースに関わる専門家と一緒に考えていくことも大切なことである。

同時に、親自身の抱える問題について、子育てに関する悩みだけでなく、その人が生活する上で抱えている問題も含めて、ワーカーとともに考えるこ

とができればベストであろう。

重複するが、あくまで問題を解決するのは親自身である。ワーカーは親が問題を解決・緩和する方向性を一緒に考えることである。そして時には、一緒に行動することもあるかもしれない。

問題の解決が重要な時もあるが、多くの場合、ともに考えてくれる人がいることで、親は今まで経験したことのない、安心感や充足感を持つことができる。

それがあれば、子どもの前でも、今までと違う「良い親」の姿で接することができるのである。それを見た子どもは、将来的な希望を見出すことができるようになり、将来に向けた課題に取り組むこともできるようになるのである。親の安定が子どもの安定へとつながる一例である。

こうした取り組みを通して、児童養護施設や乳児院が親にとって「実家」のような存在になることが必要なのではないだろうか。

## おわりに

今回の「新しい社会的養育ビジョン」では、社会的養護の受け皿として、①在宅のまま子育て支援を充実、②里親、③小規模児童養護施設、④児童養護施設、乳児院の順に、措置の優先順位を定めている。これらの社会的養護の受け皿は、それぞれが特徴を持った施設であり、そこに優劣をつけることはできない。例えば、パーマネンシー（永続性）という視点で見れば、在宅措置で子育て支援の充実をすることがベストであろう。

また、代替施設が必要であるということになれば、愛着形成に適していると考えられている里親や特別養子縁組が優先されるべきであろう。

逆に、現段階では親子分離が適当と考えられても、将来的には家族のもと

に帰ることが良いと考えられるならば、児童養護施設や乳児院が適当であろう。

社会的自立を中心に考えるべきケースであるならば、養育里親（専門里親を含む）や家庭的養護を実践している小規模施設が良いかもしれない。

それぞれのケースをアセスメントすることで、その対象者（子ども・家族）の過去や現状、将来的な姿を見通して検討されなければならない。決して、これらの社会的養護の受け皿を、一列にして優劣をつけることはできないであろう。

そして、何よりも社会的養護を必要とする親子が何を望むのかを聞き取る視点が大切である。児童相談所のソーシャルワーカーだけではなく、社会的養護に携わるすべての大人が、対象者（子ども・家族）が歩んできた過去を見つめ、今どういう状況にあるのかを把握し、将来的に何を望んでいるのかを読み取る力が求められている。

周知のように、現代社会は多様性が特徴である。それぞれのケースが抱えている問題・課題も多様化している。そうした中、児童相談所をはじめとする社会的養護に携わる人たちは、個々のケースを俯瞰しながら、どの受け皿が最も適しているかを判断し、それぞれの機関は、その機関が持つ専門性や特徴を活用し、それに沿った支援を組み立てている。それでこそ、プロの仕事と言えるのではなかろうか。

一人ひとりの子どもの最善の利益を追求するために、我々がやらなければならないことは多いと言わざるを得ない。

## 参考資料

- ・新しい社会的養育ビジョン  
新たな社会的養育の在り方に関する検討会



平成29年 8 月

- ・ 社会的養護の課題と将来像  
児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会／社会保障審議会児童  
部会社会的養護専門委員会  
平成23年 7 月
- ・ 児童養護における養育のあり方に関する特別委員会中間まとめ  
平成19年 8 月
- ・ 社会的養育の推進に向けて  
厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課  
平成29年12月
- ・ 里親委託ガイドライン  
厚生労働省雇用均等・児童家庭局  
平成23年 3 月（雇発0330第 9 号）
- ・ 平成30年度における児童虐待・通告等の状況について  
京都市  
平成30年 6 月
- ・ 養護施設の近未来像報告書  
全養協制度検討特別委員会／全国社会福祉協議会／全国児童養護施設協議会  
平成 7 年 2 月
- ・ 【2003年 4 月30日】 子供を未来とするために——児童養護施設の近未来——  
全国児童養護施設協議会制度検討特別委員会小委員会  
平成15年 4 月

〈キーワード〉 虐待、児童養護施設、里親