

社会的養護 I

—「新しい社会的養育ビジョン」の理解に向けて—

鈴木幸雄・梶原 敦・美馬正和〔編著〕

小川恭子・今西良輔・小川幸裕・山内太郎・鈴木晴子・宮内俊一
片山寛信・堀 允千・潮谷恵美・才村 純・石本真紀〔著〕



同文書院



Authors

執筆者紹介

【編著者】

鈴木 幸雄（すずき ゆきお） 北海道文教大学教授	第4章
梶原 敦（かじわら あつし） 北海道中央児童相談所・元厚生労働省児童福祉専門官	第7章，第13章
美馬 正和（みま まさかず） 北海道文教大学准教授	第12章

【著者】

小川 恭子（おがわ きょうこ） 藤女子大学教授・副学長	第1章
今西 良輔（いまにし りょうすけ） 札幌大谷大学短期大学部講師	第2章
小川 幸裕（おがわ ゆきひろ） 弘前学院大学教授	第3章
山内 太郎（やまうち たろう） 札幌国際大学短期大学部准教授	第5章
鈴木 晴子（すずき はるこ） 十文字学園女子大学准教授	第6章
宮内 俊一（みやうち しゅんいち） 名寄市立大学教授	第8章
片山 寛信（かたやま ひろのぶ） 北海道医療大学助教	第9章
堀 允千（ほり みつゆき） 児童養護施設 天使の園・里親支援専門相談員	第10章
潮谷 恵美（しおたに えみ） 十文字学園女子大学教授	第11章
才村 純（さいむら じゅん） 東京通信大学教授	第14章
石本 真紀（いしもと まき） 宇都宮共和国大学准教授	第15章

Forward

はじめに

日本の社会的養護政策は、社会的養護のグローバルスタンダードの達成に向けて、ようやく制度改革の舵を切ったところである。社会的養護の国際動向は、養子縁組や里親委託を優先しているのに対して、日本の社会的養護は施設養護に偏重し、国際動向と大きな乖離が生じていた。国際機関からはこれらの現状を改善することが求められていたのである。日本の社会的養護政策は子どもの人権に関する国際的な議論を受けて見直されているが、それらの背景には、1994（平成6）年に批准した国連による「子どもの権利条約」に対する条約遵守のための政策課題があったとされている。また、国連子どもの権利委員会の総括所見として、2009（平成21）年に制定されグローバルスタンダードとされる「国連児童の代替的養護に関する指針」に沿った制度改革を具体的に遂行するよう、再三勧告されていたのであった。

日本はこれらの総括所見を受けて、子どもの権利条約の批准より22年を経過した2016（平成28）年に、子どもの権利条約との整合性を図り、子どもを権利の主体と定めた、児童福祉法の抜本的な大改正を70年ぶりに実施したのであった。さらに翌年の2017（平成29）年には、改正された児童福祉法の理念を具体化した「新しい社会的養育ビジョン」を公表し、新たな社会的養育体制の構築をめざした制度改革が展開されるのである。

新しい社会的養育ビジョンでは、在宅措置ケースも社会的養護の一部と位置づけし、さらには里親への包括支援体制の抜本的強化や里親制度の改革、永続的解決（パーマナンス保障）としての特別養子縁組の推進、子どものニーズに応じた養育の提供と施設の抜本改革などが提示され、その推進のための改革工程も示されている。

本書の刊行の意図は、このような抜本的に改正された児童福祉法やその理念を具体化した新しい社会的養育ビジョンの基本的な枠組みの下で、読者に社会的養護の最新情報を提供することである。また、今日の養護問題の動向をふまえながら社会的養護の全体像を把握し、日本における社会的養護改革のあり方を模索することにある。その接近方法として社会的養護の歴史的把握、社会的養護の政策や実践の現状分析、問題提起などを行うものである。

本書は分担執筆の性格上、論の進め方や文体の違いなどで不統一な印象を与えるかもしれないが、それは、各執筆者の主体性を尊重し、それぞれの専門性を生かすための本書の特徴とお願いいただければ幸いである。

なお、巻末に主要な資料を資料編として掲載しているので、学習を深めるのに活用していただきたい。

末尾ではあるが、本書の刊行に際して、終始ご支援を下さった同文書院営業部の小森雅之氏、編集部の志水邦朗氏並びに前田信子氏にこの場を借りて感謝の意を表したい。

2022年3月

鈴木 幸雄・梶原 敦・美馬 正和

Contents

目 次

はじめに iii

第1章 社会的養護とは何か 1

1. 社会的養護とは何か …… 1
2. なぜ社会的養護は必要なのか …… 2
3. 社会的養護の大きな流れ …… 3
4. 子どもに関わる専門職に求められていること …… 7

第2章 社会的養護の歴史的変遷 9

1. イギリスにおける社会的養護の歴史 …… 9
2. アメリカにおける社会的養護の歴史 …… 14
3. 日本における社会的養護の歴史 …… 17

第3章 子どもの人権擁護と社会的養護 23

1. 子ども観の変遷 …… 23
2. 子どもの権利条約と子どもの権利擁護 …… 26
3. 子どもの権利保障とその課題 …… 29

第4章 社会的養護に関する社会的状況 33

1. 社会的養護体制の現状と養護問題 …… 33
2. 国連児童の代替的養護に関する指針 …… 35
3. 2016（平成28）年改正児童福祉法 …… 36
4. 新しい社会的養育ビジョン …… 38
5. 都道府県社会的養育推進計画 …… 40

第5章 社会的養護の基本的な考え方 43

1. はじめに …… 43
2. 家庭養育優先 …… 44
3. 子どものパーマネンシー保障（永続的解決） …… 46
4. 社会的養護の基本理念 …… 49
5. 社会的養護の原理 …… 51

第6章 社会的養護における保育士等の倫理と責務 53

1. 専門職の倫理 …… 53

-
- 2. 専門職と倫理綱領 …… 56
 - 3. 倫理綱領の機能と意義 …… 57

第7章 社会的養護の制度と法 ————— 61

- 1. 措置制度（代替養育） …… 61
- 2. 児童福祉と社会的養護 …… 65
- 3. 社会的養護に関する関係法規 …… 68

第8章 社会的養護の仕組みと実施体制 ————— 75

- 1. 社会的養護と児童相談所 …… 75
- 2. 措置と措置変更 …… 79

第9章 社会的養護の対象と支援 ————— 85

- 1. 児童虐待の現状と措置の理由 …… 85
- 2. 代替養育の支援課程 …… 91

第10章 家庭養護と施設養護 ————— 103

- 1. 社会的養護の現状 …… 103
- 2. 家庭養護 …… 103
- 3. 施設養護 …… 109
- 4. パーマネンシー（永続性）とこれからの社会的養護 …… 111

第11章 社会的養護とソーシャルワーク ————— 113

- 1. ソーシャルワークとは何か …… 113
- 2. 社会的養護におけるソーシャルワークの視点とアプローチ …… 118
- 3. 家族支援とソーシャルワーク …… 121

第12章 社会的養護に関わる専門職 ————— 125

- 1. 社会的養護で求められる専門性 …… 125
- 2. 児童福祉施設に配置されている専門職 …… 127
- 3. 社会的養護における他職種連携 …… 131

第13章 施設等の運営管理

135

1. 社会福祉法人と児童福祉施設等の運営管理 …… 135
2. 社会的養護の財源と措置費の仕組み …… 137
3. 人事労務管理と人材育成 …… 138
4. 乳児院・児童養護施設の高機能化及び多機能化 …… 142
5. 子どものパーマネンシー保障と施設改革 …… 146

第14章 被措置児童等虐待の防止と権利擁護

149

1. 被措置児童等虐待とは …… 149
2. 被措置児童等虐待の現状と防止課題 …… 152
3. 子どもの権利擁護に向けた取り組み …… 156

第15章 社会的養護と地域福祉

159

1. 社会的養護関係の施設と地域との関わり …… 160
2. 地域への支援と関係機関との連携 …… 162
3. 社会的養護関係施設の地域福祉推進に向けた課題 …… 164
4. これからの社会的養護に求められる視点 …… 166

資料編

- 新しい社会的養育ビジョン（要約編） …… 170
- 児童養護施設運営指針（抄） …… 174
- 子どもの権利条約（日本ユニセフ協会抄訳） …… 178
- 全国保育士会倫理綱領 …… 181
- 全国児童養護施設協議会倫理綱領 …… 182
- 乳児院倫理綱領 …… 183
- 児童福祉法（抄） …… 184
- 児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（抄） …… 189
- 索引 …… 199

※本書に掲載した URL はすべて 2022 年 3 月 1 日に閲覧したものです。

※本文中の太字は、索引に掲載した用語です。

第1章 社会的養護とは何か

学びのポイント

- 社会的養護の現状を理解し、社会的養護の定義について学ぶ。
- 子ども虐待への対応など、社会的養護の意義を知る。
- 日本における社会的養護の流れや制度、法令等を概観する。
- 専門職としての保育士に求められることを学ぶ。

1. 社会的養護とは何か

子どもは本来、家庭で養育されることが望ましい。しかし、親の死別や拘禁、また現代社会において大きな問題である子ども虐待や貧困等により、家庭生活が

表1-1 社会的養護の現状

里親	家庭における養育を里親に委託		登録里親数	委託里親数	委託児童数	ファミリーホーム	養育者の住居において家庭養護を行う（定員5～6名）	
			14,401 世帯	4,759 世帯	6,019 人			
	区分（里親は重複登録有り）	養育里親	11,853 世帯	3,774 世帯	4,621 人		ホーム数	427 か所
		専門里親	715 世帯	171 世帯	206 人			
		養子縁組里親	5,619 世帯	353 世帯	384 人			
		親族里親	610 世帯	565 世帯	808 人		委託児童数	1,688 人

施設	乳児院	児童養護施設	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
対象児童	乳児（特に必要な場合は、幼児を含む）	保護者のない児童、虐待されている児童その他の環境上養護を要する児童（特に必要な場合は、乳児を含む）	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	不良行為をなし、又はなすおそれのある児童及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	配偶者のない女子又はこれに準ずる事情にある女子及びその者の監護すべき児童	義務教育を終了した児童であって、児童養護施設等を退所した児童等
施設数	145 か所	612 か所	53 か所	58 か所	217 か所	193 か所
定員	3,853 人	30,782 人	2,018 人	3,464 人	4,533 世帯	1,255 人
現員	2,472 人	23,631 人	1,321 人	1,201 人	3,266 世帯 児童 5,440 人	662 人
職員総数	5,453 人	20,001 人	1,560 人	1,818 人	2,102 人	885 人

※里親数、FH ホーム数、委託児童数、乳児院・児童養護施設・児童心理治療施設・母子生活支援施設の施設数・定員・現員は福祉行政報告例（令和3年3月末現在）

※児童自立支援施設・自立援助ホームの施設数・定員・現員、小規模グループケア、地域小規模児童養護施設のか所数は家庭福祉課調べ（令和元年10月1日現在）

※職員数（自立援助ホームを除く）は社会福祉施設等調査報告（令和2年10月1日現在）

※自立援助ホームの職員数は家庭福祉課調べ（令和2年3月1日現在）

※児童自立支援施設は国立2施設を含む

出典）厚生労働省「社会的養育の推進に向けて（令和4年1月）」2022

一方的に奪われてしまう子どもも少なくない（表1-1参照）。子どもが家庭生活を奪われる状況とは、「子どもが虐待を受けている」「保護者が病気になった」「保護者が行方不明になった」「保護者が犯罪により逮捕された」「保護者の失業や不安定な雇用により経済的に苦しい」「離婚により子育てが難しくなった」「交通事故や災害により子育てが困難な状況となった」などがあげられる（表1-2参照）。

このように「保護者のない児童や保護者に監護させることが適当でない児童を、公的責任で社会的に養育し、保護するとともに、養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行う」（厚生労働省 2021〈令和3〉年）ことを**社会的養護**という。つまり、何らかの事情により家庭での生活が難しい子どもたちを、社会が責任をもって育てるとともに、子育てに困難を抱える家庭への支援を社会全体で行うことをいう。2022（令和4）年の厚生労働省の発表では、約42,000人の子どもたちが家庭に代わり里親や児童養護施設等の児童福祉施設で生活を送っている。

2. なぜ社会的養護は必要なのか

社会的養護の発生要因はさまざまである。父母の離婚、経済的問題、父母・子どもの疾病や障害^{*1}、地域からの孤立といった要因が複雑に絡み合い、社会的養護を必要とする状況が発生する。特に、子育て環境が大きく変わり、子育てが難しく感じられる近年では、児童養護問題の発生理由として虐待が急増している。

厚生労働省の「児童養護施設入所児童等調査結果」2020（令和2）年によると、児童養護施設入所児童の措置理由（養護問題発生理由）として、一般的に「虐待」とされる「放任・怠惰」「虐待・酷使」「棄児」「養育拒否」を合計すると、虐待による入所が最も多く、全体の45.2%（前回37.9%）を占めている。

^{*1} 「しょうがい」という言葉については「害」という字に抵抗があるなどさまざまな意見があり、「障碍」「障がい」「障害」と複数の表記がなされている。本書ではわが国の法律等の表記にのっとり「障害」の表記で統一した。

表1-2 養護問題発生理由別児童数（児童養護施設）

単位：人数（人）、[] 構成割合（%）

	H30	H25	H15	H 4		H30	H25	H15	H 4
（父・母・父母の）死亡	684 [2.5]	663 [2.2]	912 [3.0]	1,246 [4.7]	（父・母の）就労	1,171 [4.3]	1,730 [5.8]	3,537 [11.6]	2,968 [11.1]
（父・母・父母の）行方不明	761 [2.8]	1,279 [4.3]	3,333 [11.0]	4,942 [18.5]	（父・母の）精神疾患等	4,209 [15.6]	3,697 [12.3]	2,479 [8.2]	1,495 [5.6]
父母の離婚	541 [2.0]	872 [2.9]	1,983 [6.5]	3,475 [13.0]	虐待（放任・怠惰、虐待・酷使、棄児、養育拒否）	12,210 [45.2]	11,377 [37.9]	8,340 [27.4]	4,268 [16.0]
父母の不和	240 [0.9]	233 [0.8]	262 [0.9]	429 [1.6]	破産等の経済的理由	1,318 [4.9]	1,762 [5.9]	2,452 [8.1]	939 [3.5]
（父・母の）拘禁	1,277 [4.7]	1,456 [4.9]	1,451 [4.8]	1,083 [4.1]	児童問題による監護困難	1,061 [3.9]	1,130 [3.8]	1,139 [3.7]	1,662 [6.2]
（父・母の）入院	724 [2.7]	1,304 [4.3]	2,128 [7.0]	3,019 [11.3]	その他・不詳	2,830 [10.5]	4,476 [14.9]	2,400 [7.9]	1,199 [4.5]
総数						27,026 [100.0]	29,979 [100.0]	30,416 [100.0]	26,725 [100.0]

出典）厚生労働省「社会的養育の推進に向けて（令和4年1月）」2022

また、同調査の「虐待経験あり」の割合をみると、今回の2018（平成30）年の調査では、里親、児童養護施設、児童心理治療施設、児童自立支援施設、乳児院、母子生活支援施設、ファミリーホーム、自立援助ホームの各施設で前回調査の2013（平成25）年から増加していることがわかる^{*2}。

さらに、里親、児童養護施設、乳児院およびファミリーホームではネグレクト、児童心理治療施設および児童自立支援施設では身体的虐待、母子生活支援施設および自立援助ホームでは心理的虐待がそれぞれ最も多い^{*3}。

このように現代日本における深刻な養護問題として子ども虐待がある。虐待の態様、受けていた期間などさまざまではあるが、いずれにおいても子どもの成長・発達に与える影響として「対人関係の障害、低い自己評価、行動コントロールの問題^{*4}、多動、心的外傷後ストレス障害、偽成熟性^{*5}、精神的症状」等が報告されている。家庭における多様で複合的な生活課題が、子どもの成長・発達に影響を与えるということは、子どもが健やかに育つ権利が脅かされている状況といえる。虐待の急増とともに、今後、社会的養護の必要性が一層高まることが予想される。

社会的養護を必要とする子ども（要保護児童）について、児童福祉法第6条の3の第8項では、「保護者のない児童又は保護者に監護させることが不適当であると認められる児童（以下「要保護児童」という。）」と定義している^{*6}。また、同法第6条の3の第5項では、要支援児童について「乳児家庭全戸訪問事業の実施その他により把握した保護者の養育を支援することが特に必要と認められる児童（第8項に規定する要保護児童に該当するものを除く。以下「要支援児童」という。）」と規定している。さらに、要支援児童の対象は、「課題はあるが、主に市町村サービス等の支援によって対応できる児童と保護者」とされており、子育てに対して強い不安や孤立感等を抱えている保護者や、不適切な養育状態の中で生活している児童が含まれていることから、今後は社会的養護と子育て支援^{*7}を一体として進めることが必要である。

3. 社会的養護の大きな流れ

1) 児童の権利に関する条約

近年では、子どもの人権擁護の観点より、家庭と同様の養育環境の提供が社会的養護のあり方を検討するうえで重要な視点となっているが、子どもの権利を包括的に保障したのが、1989年の国連総会において採択された「児童の権利に関する条約（子どもの権利条約）」である。日本は1994（平成6）年に世界で158番目に批准した。この条約は子どもの最善の利益^{*8}の尊重、子どもの意見表明権などを定めており、生存（生きる）・保護（守られる）・発達（育つ）・参加（参加する）の権利を実現するために必要な事項を規定している^{*9}。なお、同条約第20条では、家庭環境を奪われた児童への対応について、以下のように定めている。

^{*2} ^{*3}

第9章 p88 表9—2 参照。

^{*4} 行動コントロールの問題

うまく感情や衝動をコントロールできないといった問題を抱えること。

^{*5} 偽成熟性

過成熟ともいう。年齢不相応なほど大人びた口調や話題を示すこと。

^{*6}

巻末 p187 参照。

^{*7}

厚生労働省のHPにそれぞれの施策が紹介されている。

社会的養護

https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/syakaiteki_yougo/index.html

子育て支援

https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/kosodate/index.html

^{*8} 最善の利益

保育所保育指針にも「保育所は（中略）入所する子どもの最善の利益を考慮し、その福祉を積極的に増進することに最もふさわしい生活の場でないといけない。」（第1章 1（1）ア）とある。

^{*9}

詳細は第3章 p26 参照。

「児童の権利に関する条約」政府訳^{*10}

第 20 条

1 一時的若しくは恒久的にその家庭環境を奪われた児童又は児童自身の最善の利益にかんがみその家庭環境にとどまることが認められない児童は、国が与える特別の保護及び援助を受ける権利を有する。

2 締約国は、自国の国内法に従い、1 の児童のための代替的な監護を確保する。

3 2 の監護には、特に、里親委託、イスラム法のカファール^{*11}、養子縁組又は必要な場合には児童の監護のための適当な施設への収容を含むことができる。解決策の検討に当たっては、児童の養育において継続性が望ましいこと並びに児童の種族的、宗教的、文化的及び言語的な背景について、十分な考慮を払うものとする。

^{*10}

外務省「児童の権利に関する条約 全文」
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/zenbun.html>

^{*11} カファール

イスラム法の養子縁組制度。

ここでは、要保護児童についてとるべき代替的な監護として、まず里親委託を考え、家庭調整が困難な場合には養子縁組を検討する。そのうえで施設養護が必要と判断された場合には適当な施設への入所をあげている。つまり、家庭養護を優先的に考え、必要があれば施設入所を検討すると考えることができる。わが国では、いまだ施設養護が主流であるが、条約の締結国として、家庭養護の実践に向けて取り組みつつあるのが現状である。

また、児童の権利に関する条約は、「保護される」「愛護される」といった受動的な権利だけではなく、子どもが自らの考えを表明し社会活動に参加するなどの主体的・能動的な権利を認め、子どもを権利行使の主体として位置づけている。このことは、1997（平成9）年に改正された児童福祉法において、児童福祉サービスの目的に自立支援が組み込まれたこと、つまり、児童福祉施設の目的が単に子どもを「保護」をするだけではなく、子どもが自らの人生を主体的に生きるように自立を支援することが明記されたこと^{*12}に大きな影響を及ぼした。

2）児童の代替的養護に関する指針

児童の権利に関する条約採択後の2009年、国連は条約の再確認を行い「児童の代替的養護に関する指針（国連ガイドライン）」を採択した。この指針の「I. 目的の2（a）」でも「児童が家族の養護を受け続けられるようにするための活動、又は児童を家族の養護のもとに戻すための活動を支援し、それに失敗した場合は、養子縁組やイスラム法におけるカファールなどの適当な永続的解決策を探ること」としており、家庭養育優先の原則を示している。

さらに、代替的養護としても家庭的な環境での養護を支持しており、特に3歳未満の児童の代替的養護は家庭養護を基本とすること、また施設養護は子どもの最善の利益に沿う場合に限るべきであるとしている。こうした流れを受け、条約および指針の体現にむけて、日本は2016（平成28）年に児童福祉法を改正し、法的整備を行った。

^{*12} 児童福祉法第41条

児童養護施設は、保護者のない児童（略）、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とする。

^{*13}

厚生労働省
<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000018h6g-att/2r98520000018hly.pdf>
詳細は第4章 p35 参照。

「児童の代替的養護に関する指針」^{*13}

12. 非公式の養護を含め、代替的養護を受けている児童に関する決定は、安

定した家庭を児童に保障すること、及び養護者に対する安全かつ継続的な愛着心という児童の基本的なニーズを満たすことの重要性を十分に尊重すべきであり、一般的に永続性が主要な目標となる

21. 施設養護の利用は、かかる養護環境が個々の児童にとって特に適切、必要かつ建設的であり、その児童の最善の利益に沿っている場合に限られるべきである

22. 専門家の有力な意見によれば、幼い児童、特に3歳未満の児童の代替的養護は家庭を基本とした環境で提供されるべきである。この原則に対する例外は、兄弟姉妹の分離の防止を目的とする場合や、かかる代替的養護の実施が緊急性を有しており、又はあらかじめ定められた非常に限られた期間である場合であって、引き続き家庭への復帰が予定されているか、又は結果として他の適切な長期的養護措置が実現する場合であろう

23. 施設養護と家庭を基本とする養護とが相互に補完しつつ児童のニーズを満たしていることを認識しつつも、大規模な施設養護が残存する現状において、かかる施設の進歩的な廃止を視野に入れた、明確な目標及び目的を持つ全体的な脱施設化方針に照らした上で、代替策は発展すべきである。(後略)

3) 2016 (平成 28) 年改正児童福祉法

2016 (平成 28) 年の児童福祉法改正において、「児童の権利に関する条約」の理念が第 1 条に明記されたことは重要である。また、第 1 条の改正前は「すべて国民は」とされていたものが、改正後は「全て児童は」となっており、子どもを権利行使の主体と位置づけたのは注目すべき点といえる。

表 1-3 児童福祉法第 1 条 新旧対照表

(改正前)	(改正後)
第 1 条 <u>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。</u>	第 1 条 <u>全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、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。</u>

* 下線部改正

さらに、第 3 条の 2 では国及び地方公共団体の責務として、社会的養護を必要とする子どもについては、「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される」ように、またその措置が難しい場合は「できる限り良好な家庭的環境において養育される」ように、必要な措置を講じなければならない、とした。これは、児童が心身ともに健やかに養育されるためにはより家庭に近い環境での養育の推進を図ることが急務であり、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との考えによるものである。

2016（平成 28）年改正児童福祉法

（新設）

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、これらの者の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。

この条文を推進するための考え方は以下のとおりである。

- ①まず、児童が家庭において健やかに養育されるよう、保護者を支援する。
- 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、必要な措置を講ずること。
- 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、必要な措置を講ずること。

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が通知において明確化された。なお、②の「家庭における養育環境と同様の養育環境」は、養子縁組、里親、ファミリーホームなど、③の「できる限り良好な家庭的環境」は小規模施設設置のグループホームや小規模グループケアなどが具体例として考えられている^{*14}。

4）新しい社会的養育ビジョン

2016（平成 28）年に改正された児童福祉法では、子どもが権利の主体であること、家庭養育優先の理念等が規定されたが、この理念を具体化するために、2017（平成 29）年に「新しい社会的養育ビジョン」（以下、新養育ビジョン）^{*15}が報告された。新養育ビジョンでは、代替養育は、本来は一時的な解決であるため、家庭復帰、親族との同居、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行われなければならないとしている。

新養育ビジョンのポイントは以下の通りである。

- ①市区町村を中心とした支援体制の構築
- ②児童相談所の機能強化と一時保護改革
- ③代替養育における「家庭と同様の養育環境の徹底」「家庭養育が困難な子どもへの施設養育の小規模化・地域分散化・高機能化」
- ④永続的解決（パーマネンシー保障）の徹底
- ⑤代替養育や集中的在宅ケアを受けた子どもの自立支援の徹底

さらに、代替養育を計画的に進めるために、具体的な方向性が数値目標として次のように公表された。

- ・遅くとも 2020（令和 2）年度までにフォスタリング機関事業^{*16}の整備を確実に完了する。

^{*14}

詳細は第 8 章 p82 図 8-3 を参照。

^{*15}

厚生労働省
<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000173903.html>

^{*16} フォスタリング機関

里親養育包括支援機関。
2018（平成 30）年に「フォスタリング機関及びその業務に関するガイドライン」、2019（令和元）年に「里親養育包括支援（フォスタリング）事業実施要綱」が出され、事業推進のための具体的な指針が示された。

- ・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
- ・施設での滞在期間は、原則として乳幼児は数か月以内、学童期以降は1年以内。（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。）
- ・概ね5年以内に、現状の約2倍である年間1,000人以上の特別養子縁組成立を目指し、その後も増加を図る。

新ビジョンは法的に拘束力をもつものではないが、実現にむけての工程として具体的な目標年限や数値を示しており、今後の取り組みが期待されるところである^{*17}。しかし、社会的養護を担う職員の専門性向上への取り組みやサポート体制、財源の確保、関連機関の体制の強化等、小規模化の今後に向けて議論すべき課題は多い。

^{*17}

この取り組みの進捗状況については、第4章 p40を参照。

4. 子どもに関わる専門職に求められていること

現在進められている施設の小規模化は、「家庭的養護と個別化」を行うものであり、「あたりまえの生活」を保障するものである、といわれている。しかし、その前提に、大規模集団より小規模集団の方が「子どもと職員の養育関係」は成立させやすい、というメリットがあることを認識する必要がある。「養育関係の成立」とは家族や子どもの抱える課題への接近に不可欠な信頼関係の構築であり、施設養護で最も大切にすべき視点である。

子どもたちは、それまでの生活環境との分離を体験し、多くの不安を抱えながら入所してくる。その不安を受け止め、とりわけ人間関係における安心感と新しい生活に対する意欲をもたせることが大切である。そのためにも、子どもがこれまでたどってきた人生や施設入所に至る背景を理解することが重要である。子どもは、自分に関心をもち、理解しようとする職員に対して信頼感を抱くであろう。これを日常生活で体現するうえで、小規模の方が子どもと職員が共有する空間や時間も多くなり、そこで展開する相互作用が信頼関係を作り上げていく基盤となることが考えられる。子どもは、信頼できる大人から大切に育てられる経験を通して、他者や人間世界に対する信頼感を得ることができる。大切に育てられるとは、人間としての感情交流の中で育てられるということである。そのような日々の関わりの中で、自信や自己肯定感を獲得し、大人から価値や社会規範を取り入れながら、子どもは自立へと向かっていく。

児童福祉法の第18条第4項では、保育士について「保育士の名称を用いて、専門的知識及び技術をもつて、児童の保育及び児童の保護者に対する保育に関する指導を行うことを業とする者をいう」と規定しており、子ども家庭福祉の専門職者として、子どもたちの成長・発達への支援、保護者の子育てに関する相談援助、在宅で育児をしている家庭への支援、地域での子育て支援等、幅広い役割が求められている。

従来の保育士は、「児童福祉施設において、児童の保育に従事する者」であっ

たが、子育て不安や子ども虐待の増加等にもない、子ども一人ひとりの健やかな成長を助けるために保護者支援が加わることになった。すなわち、**ケアワーカーおよびソーシャルワーカー^{*18}**としての保育士の必要性である。複雑な社会問題や家族問題に対応するためには、高度な専門性を駆使して行う援助活動が求められる時代となったといえる。子ども家庭福祉で大切にすべきことは、子どもの健やかな成長発達を図るために備える専門職としての価値基準（何が大切で何が大切でないかという判断基準）や行動規範（ある状況において、どのような言動が適切か、行動するか・しないか等の基準）である。そのような価値と倫理を体现できる専門職者が求められている。

***18 ケアワーカーおよびソーシャルワーカー**

ケアワーカーは、病人や老人の日常生活の介助（ケア）を行う人。ソーシャルワーカーは、一般的に福祉についての相談を受け、手助けする人の総称。介護福祉士は前者、社会福祉士は後者に含まれるが、それぞれの範囲は広がっている。

〈引用・参考文献〉

- 厚生労働省「社会的養育の推進に向けて（令和4年1月）」2022
厚生労働省「児童養護施設入所児童等調査結果」2020
厚生労働省「児童の代替的養護に関する指針」2009
日本子ども家庭総合研究所『子ども虐待対応の手引き』有斐閣，2014
相澤仁・林博康『社会的養護Ⅰ』中央法規出版，2019
伊藤嘉余子・福田公教『社会的養護』ミネルヴァ書房，2018
喜多一憲・堀場純矢『社会的養護』みらい，2017
原田旬哉・杉山宗尚『社会的養護Ⅰ』萌文書林，2018
小川恭子・坂本健『実践に活かす社会的養護Ⅰ』ミネルヴァ書房，2020

資料編

新しい社会的養育ビジョン（要約編）	170
児童養護施設運営指針（抄）	174
子どもの権利条約（日本ユニセフ協会抄訳）	178
全国保育士会倫理綱領	181
全国児童養護施設協議会倫理綱領	182
乳児院倫理綱領	183
児童福祉法（抄）	184
児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（抄）	189

新しい社会的養育ビジョン（要約編）

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 2 日

1. 新しい社会的養育ビジョンの意義

虐待を受けた子どもや、何らかの事情により実の親が育てられない子どもを含め、全ての子どもの育ちを保障する観点から、平成 28 年児童福祉法改正では、子どもが権利の主体であることを明確にし、家庭への養育支援から代替養育までの社会的養育の充実とともに、家庭養育優先の理念を規定し、実親による養育が困難であれば、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。これは、国会において全会一致で可決されたものであり、我が国の社会的養育の歴史上、画期的なことである。

本報告書は、この改正法の理念を具体化するため、「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、「新しい社会的養育ビジョン」とそこに至る工程を示すものである。新たなビジョン策定に向けた議論では、在宅での支援から代替養育、養子縁組と、社会的養育分野の課題と改革の具体的な方向性を網羅する形となったが、これらの改革項目のすべてが緊密に繋がっているものであり、一体的かつ全体として改革を進めなければ、我が国の社会的養育が生まれ変わることはない。

このビジョンの骨格は次のとおりであり、各項目は、工程に基づいて着実に推進されなければならない。

2. 新しい社会的養育ビジョンの骨格

地域の変化、家族の変化により、社会による家庭への養育支援の構築が求められており、子どもの権利、ニーズを優先し、家庭のニーズも考慮してすべての子ども家庭を支援するために、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。

例えば、多くの子どもがその生活時間を長く過ごしている保育園の質の向上および子ども家庭支援として、対子ども保育士数の増加やソーシャルワーカーや心理士の配置等を目指す。さらに、貧困家庭の子ども、障害のある子どもや医療的ケアを必要とする子どもなど、子どもの状態に合わせた多様なケアを充実させるとともに、虐待や貧困の世代間連鎖を断ち切れるライフサイクルを見据えた社会的養育システムの確立、特に自立支援や妊娠婦への施策（例えば、産前産後母子ホームなど）の充実を図る。

中でも、虐待の危険が高いなどで集中的な在宅支援が必要な家庭には、児童相談所の在宅指導措置下において、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、親子入所機能創設などのメニューも充実させて分離しないケアの充実を図る。

他方、親子分離が必要な場合には、一時保護も含めた代替養育のすべての段階において、子どものニーズに合った養育を保障するために、代替養育はケアニーズに応じた措置費・委託費を定める。代替養育は家庭での養育を原則とし、高度に専門的な治療的ケアが一時的に必要な場合には、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、短期の入所を原則とする。また、里親を増加させ、質の高い里親養育を実現するために、児童相談所が行う里親制度に関する包括的業務（フォスタリング業務）の質を高めるための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リング機関事業の創設を行う。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、それが不適当な場合に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。中でも、特別養子縁組は重要な選択肢であり、法制度の改革を進めるとともに、これまで取組が十分とはいえなかった縁組移行プロセスや縁組後の支援を強化する。