

計画素案：里親等への支援について

1 家庭と同様の環境における養育の推進**(1) 里親制度の普及、登録家庭数の拡大、委託の促進****<背景と経緯>**

- 都は、平成 27 年に策定した「東京都社会的養護施策推進計画」において、社会的養護に占める家庭的養護の割合を概ね 6 割とすることを目標に掲げ、里親・ファミリーホーム・グループホームでの養育を推進してきました。
- また、平成 28 年 11 月には、児童福祉審議会専門部会から、「家庭的養護の推進について」が提言され、家庭と同様の環境における養育を一層推進するための実践的な方策が示されました。
- 国においては、平成 28 年に児童福祉法が改正され、子供の家庭養育優先原則が明記されました。地方公共団体は、子供が家庭において健やかに養育されるよう、保護者を支援することを原則とした上で、家庭における養育が困難又は適当でない場合には、「家庭における養育環境と同様の養育環境」である里親等への委託を進めることとされました。
- 平成 29 年 8 月に取りまとめられた「新しい社会的養育ビジョン」では、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供については概ね 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%以上を実現することとされています。
- これを踏まえ、平成 30 年 7 月に発出された「都道府県社会的養育推進計画」の策定について」（厚生労働省子ども家庭局長通知）では、都道府県においては、これまでの地域の実情を踏まえつつも、子供の権利や子供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、及び上述した数値目標を十分に念頭に置き、個々の子供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供の見込等を踏まえ、数値目標と達成期限を設定するとしています。一方で、個々の子供に対する具体的な措置は、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、子供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とされ

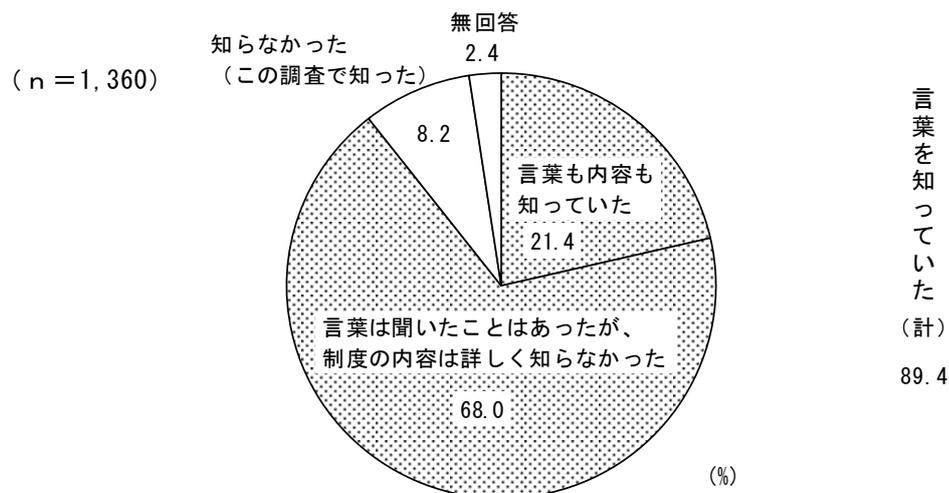
ています。

また、2020年度までに、各都道府県において、里親のリクルート及びアセスメント、里親登録前後及び委託後における里親に対する研修、子供と里親家庭のマッチング、子供の里親委託中における里親養育への支援、里親委託措置解除後における支援に至るまでの一連の業務（フォスターリング業務）の包括的な実施体制を構築することで、里親とチームになり、質の高い里親養育を実現するとしています。

① 里親制度の普及・登録家庭数の拡大

<現状と課題>

- 都は、これまで、区市町村や里親支援機関、施設等と連携して、地域や医療機関、教育機関、企業向けにポスター等の配布や養育家庭体験発表会の実施等により、里親制度の理解促進を図ってきましたが、里親制度の内容を知る都民の割合は、21.4%（令和元年6月～7月 都福祉保健局調査）に留まり、里親に対する社会の理解は進んでいません。



- 前述の調査によれば、「里親になってみたい気持ちがある」との回答は5.1%、「里親になることに関心はあるが、難しいと思う」との回答は40.7%でした。里親の登録数は増加傾向にありますが、伸びは緩やかであり、様々な取組を通じて、意欲・関心のある都民を里親登録へとつなげていくことが必要です。
- また、併せて、里親制度が広く普及しない理由について、74%が、「里親についての情報が少なく、馴染みがない」と回答。地域の中で里親が養育しやすい社会をつくり、さらに里親希望者が申請しやすい環境とするために、

里親制度全般に関し、広く周知を行うことも求められます。

- 都は、養育家庭と養子縁組里親の二重登録を認めていないが、マッチングを待つ間の養子縁組里親は、研修により一定の知識・手技を習得しているにも関わらず、養子縁組里親を社会的養護の担い手として十分活用できていません。
- 養育家庭から移行して開設するファミリーホームの場合、開設時点で受託児童が4人必要なことなど、開設に係る都独自の基準があるため、ファミリーホームに移行できない養育家庭があります。

<今後の方向性>

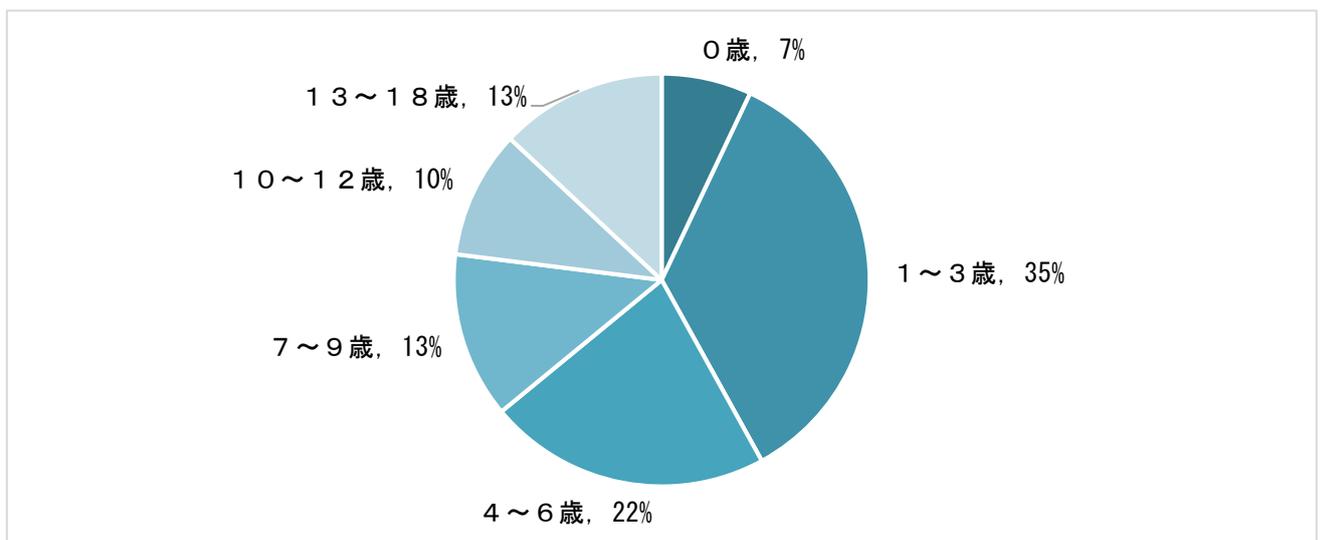
- 都や区市町村、里親支援機関による既存の普及啓発に加え、民間のノウハウも活用しながら、都民の里親制度の認知度の向上を図るための普及啓発を実施していきます。
- 調査結果や既登録里親の属性についての分析等を行った上で、広く周知を図るための広報とリクルートのための広報を戦略的に実施します。
リクルートのための広報については、フォスタリング機関が中心となって、ターゲットを絞った効果的なアプローチを行い、里親登録数の拡大を図ります。また、住民に身近な区市町村と連携しながら、学校、保育所、幼稚園、学童保育、自治会など、地域のさまざまな機関を通じて、リクルートを推進します。
- 児童の福祉を最優先にしつつ、養子縁組里親を社会的資源として、より活用できるようにする観点から、里親の認定・登録のあり方を検討します。
- ファミリーホームへの移行を目指す養育家庭を引き続き支援するとともに、ファミリーホーム設置基準の見直しについて検討します。

② 里親等委託の促進に向けた取組

<現状と課題>

- 都における代替養育を必要とする児童全体に占める里親、ファミリーホームへの委託率（里親等委託率）は、14.3%（平成30年度末）に留まっています。
- 里親等への委託には、親権者の同意が必要となるが、特に乳幼児の場合など、親権者が「子供に会えなくなる」という印象を持ってしまい、里親委託の承諾を得ることが難しいケースもあります。
- 実親交流に関しては、乳児院や児童養護施設の協力を得られるメリットが大きいことから、家庭復帰を前提としたケースは施設入所になることが多い。また、子供が実親と交流することに抵抗のある里親も存在します。
- 養育家庭として登録されている家庭のうち、未委託の家庭が約4割を占めています。
- 6歳以下を希望する家庭が6割を超える一方、13歳以上の希望は2割未満と、養育家庭が受託を希望する児童の年齢は低年齢に偏りがあります。高校生を受託している里親において、部活動や学習塾にかかる費用の経済的負担が大きくなっています。
- 障害児など特別なケアが必要な児童に対応できる里親が不足しています。

養育家庭が受託を希望する児童の年齢



<今後の方向性>

- フォスタリング業務（里親のリクルート及びアセスメント、里親に対する研修、子供と里親のマッチング、里親への支援）を包括的に民間機関に委託するフォスタリング機関事業のモデル実施を行います。フォスタリング機関は児童相談所とともに、施設等の関係機関と密にコミュニケーションをとりながら、里親等委託を推進する体制の強化を図り、令和 11 年度における里親等委託率を概ね 40%とすることを目指します。
- 養育家庭の登録数の拡大を図る広報と合わせて、養育困難を抱える保護者に里親制度を正しく理解してもらうための広報も充実させます。また、個々のケースにおいても、実親が安心して子供を里親に預けられるよう、児童相談所が実親と話し合いを重ねるなど、里親制度の理解を促していきます。
- 家庭復帰を前提としたケースについても里親委託が進むよう、里親委託中の児童の実親交流に関して、民間機関が児童福祉司の業務を支援する仕組みを検討します。また、里親に対して、研修その他の機会を通じて、親子再統合に向けた実親支援の重要性を伝え、子供が実親と交流することについての理解を促していきます。
- 未委託の登録家庭に対して、研修や家庭訪問を通じ、養育への理解を促進するとともに、短期委託や一時保護委託で子供を受け入れる経験や、経験豊富な里親の実際の養育に接しながら里親養育のイメージを獲得するインターンシップの実施などにより、スキルアップの機会を提供していきます。
- 里親委託候補児童には様々な年齢の子供がいることを広く周知するとともに、高年齢児を希望する里親の効果的なリクルート方法を検討します。また、高校生を受託する養育家庭に対する経済的な支援の充実を検討します。
- 専門養育家庭のリクルートを推進するとともに、特別なケアが必要な児童を受託する里親への支援の充実を検討します。

<数値目標>

	直近値	目標
① 里親等委託率（3歳未満）	13.3% （平成30年度）	50.4% （令和11年度）
② 里親等委託率（3歳～就学前）	22.9% （平成30年度）	50.4% （令和11年度）
③ 里親等委託率（学齡児）	13.3% （平成30年度）	33.6% （令和11年度）
④ 里親等委託率（合計）	14.3% （平成30年度）	37.4% （令和11年度）

<評価のための指標>

	直近値
① 里親登録家庭数	824 家庭 （平成30年度）
② 里親委託児童数	463 人 （平成30年度）
③ ファミリーホーム設置数	25 ホーム （平成30年度）
④ ファミリーホーム委託児童数	107 人 （平成30年度）

(2) 里親に対する支援

<背景と経緯>

- これまで、都においては、児童相談所を中心に区市町村や乳児院、児童養護施設、民間団体など関係機関が連携しながら養育家庭を支援してきました。
- また、児童相談所の業務を補完して、養育家庭の支援を担う「里親支援機関」の設置や、専門性と地域性を活かした養育家庭の支援を行うための乳児院と児童養護施設への「里親支援相談員」の配置、家事育児援助者の派遣、学習ボランティアの派遣など、養育家庭に寄り添ったきめ細かな支援を行ってきました。
- 平成 28 年 11 月の児童福祉審議会の提言では、養育家庭の中には、社会的養護の担い手であることへの理解不足により、各機関との連携に消極的で、養育の困難さや児童の課題を抱え込んでしまう家庭もあるとの指摘がありました。
- 児童福祉審議会の提言を受け、平成 30 年 1 月から、児童相談所をはじめ、里親支援機関、児童養護施設（乳児院）、区市町村の母子保健部門や子供家庭支援センター等の各関係機関が連携しながら、それぞれの役割に応じた専門的な支援を行う体制（チーム養育）を整えています。

<現状と課題>

- 里親の子育てを支えるためには、地域における支援が重要であるとともに、共働き家庭が多いことから、企業における理解と支援も必要です。
企業に対する調査において、「里親を希望する社員を支援するのに、どのようなことがあるといいか」について、「里親制度そのものが、社会的に認知されていること」を挙げた企業が最も多く、47.2%にのぼります（令和元年6月～7月 都福祉保健局調査）。また、登録されている里親に対する調査においても、89%が「里親制度の周知が不十分」（平成 31 年 3 月 都福祉保健局調査）と回答しています。
- 現行のチーム養育体制には、様々な機関が里親に対して重層的に支援を行うことのメリットがある一方、里親から見て各機関の役割の違いがわかりにくいというデメリットもあり、一貫した支援体制が求められます。また、関係機関同士の即時性のある情報共有も課題となっています。

- 養育家庭を支える児童相談所の児童福祉司が、異動等によって交替することは、児童や里親にとって、大きな影響を与える場合があります。児童や里親と信頼関係を維持し、継続的に支援できる仕組みが求められます。
- 里親に委託されている児童のうち、里親が児童の特性を理解できず、対応できない等の理由から、委託を中止する事例（不調事例）も見られることから、里親の養育力の向上が求められます。

<今後の方向性>

- 里親が地域の中で養育しやすいよう里親制度の認知度を高めるとともに、里親が地域及び職場において支援を受けられるよう、地域のほか、企業に対する広報を今後さらに広げていき、里親制度に対する都民の理解促進や、社会全体で里親家庭を支援する意識の醸成を図る取組を推進します。
- フォスタリング業務（里親のリクルート及びアセスメント、里親に対する研修、子供と里親のマッチング、里親への支援）を包括的に民間機関に委託するフォスタリング機関事業のモデル実施を行い、一貫性・継続性のある里親支援体制の構築を図るとともに、関係機関が密にコミュニケーションをとりながら、引き続きチーム養育体制の強化を図っていきます。また、モデル実施を行いながら、将来的にフォスタリング業務を担う人材を育成する仕組みについても検討します。
- 不調事例を踏まえ、支援の難しい子供の養育の仕方など、養育力の向上を図る研修を充実します。また、被措置児童等虐待事例も踏まえ、子供の権利擁護への理解を深める研修を実施します。さらに、民間機関によるフォスタリング業務の実施によって、措置権限のない民間機関が里親の一義的な相談窓口として寄り添い型の支援を行い、不調に至る前にニーズを早期に把握していきます。

<評価のための指標>

	直近値
1 フォスタリング機関実施数	令和2年度から実施

(3) 特別養子縁組に関する取組の推進について

<背景と経緯>

- 平成 28 年児童福祉法改正で、養子縁組里親が法定化されたことに加え、養子縁組成立後の支援も含めた養子縁組に関する相談・支援が都道府県（児童相談所）の業務として位置付けられました。
- 「新しい社会的養育ビジョン」では、実家庭で養育ができない子供や、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供の場合、家庭養育原則に基づき、永続的解決（パーマネンシー保障）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とされています。
- 都は、平成 29 年度から、家庭で適切な養育を受けられない新生児を対象として、養子縁組が最善と判断した場合に、できる限り早期に特別養子縁組ができるよう、乳児院において、養子縁組里親への委託に向けた研修や交流支援、委託後のフォロー等を行う事業を開始しました。
- 平成 30 年 4 月、民間あっせん機関による養子縁組のあっせんに係る児童の保護等に関する法律が施行され、養子縁組あっせん事業を行う者について許可制度が導入されるとともに、国内縁組優先の原則が明確となりました。
- 令和元年 6 月の民法等の一部を改正する法律の成立で、特別養子縁組の対象年齢が原則 6 歳未満から原則 15 歳未満に引き上げられ、審判に二段階手続きが導入されることとなりました。

<現状と課題>

- 養子縁組里親に対しては、委託から縁組成立までは、養育家庭とほぼ同様の支援を行っています。しかし、委託前の交流が重要であることや途中からの養育という特性に伴う相談ニーズがあることも養育家庭と同様であり、交流期間中や縁組成立後においても十分な支援が求められます。
- 児童福祉法で都道府県業務として規定されている縁組成立後の実親への支援やルーツ探しを望む養子への支援等については、各児童相談所で十分なノウハウが蓄積されておらず、都として方針を検討する必要があります。
- 家庭で適切な養育を受けられない新生児を対象として、早期に養子縁組里

親への委託を目指す事案において、候補となる子供が同時期に生まれたため、早期に里親委託を開始できなかったケースが生じています。

- 民間あっせん機関は、都道府県を越えて養子縁組のあっせんを行っています。

児童相談所では、養親希望者が民間あっせん機関からあっせんを受けた場合、区市町村経由で同居届の提出を受け、試験養育中に訪問調査などを行っていますが、都外に住所を有する子供の縁組をあっせんされたケースや遠方の民間あっせん機関を利用しているケースについては、状況に応じた行政機関同士の連携も必要です。

- 都は、民間あっせん機関による養子縁組のあっせんに係る児童の保護等に関する法律に基づき、民間あっせん機関に対する許可や指導を行っています。また、民間あっせん機関と児童相談所は、子供の最善の利益に資する観点から、養親希望者と子供のマッチングやマッチング後の支援等に関して、相互に連携を図ることが求められます。

- 民法改正により新たに特別養子縁組が可能となる年齢の子供のケースについて、子供の実親に対する説明を含め、適切な対応が求められます。また、特別養子縁組の審判における第一段階の手続きについては、児童相談所も申立て等が可能になることから、ケースに応じて適切に関与することが求められます。

<今後の方向性>

- 交流期間中の養子縁組里親への支援を充実させ、委託に向けた交流を促進していくとともに、縁組成立後の養親からの真実告知に関する相談等に対応するための体制の充実を図ります。
- 縁組成立後の実親への支援や実親子の交流、生い立ちに関する情報の養子への提供のあり方等について、検討します。
- 養子縁組が最善と判断した場合に、できる限り新生児のうちに養子縁組里親に委託する取組について、ニーズに対応できる体制を整備し、一層の推進を図ります。
- 養親希望者が民間あっせん機関から養子縁組をあっせんされたケースについては、子供が都外に住所を有していた場合も適切な支援が行われるよう、

必要に応じて他の道府県とも連携を図ります。また、児童相談所は、試験養育中の訪問調査により養親希望者が民間あっせん機関から十分な支援を受けていないことを把握した場合には、必要に応じて地域の支援につなげます。

- 都と都内の民間あっせん機関との間で定期的に会議を開催するなどして、養親希望者と子供のマッチングやマッチング後の支援等に関して、連携を図ります。マッチングに関しては、都と民間あっせん機関がそれぞれに登録する養子縁組里親・養親希望者の中で適当な候補家庭を見つけられない場合に相互に養親及び養子候補者を紹介する仕組みを構築し、里親登録者や都内在住者に限らず、民間機関への登録者の活用を図ります。マッチング後の支援については、民間あっせん機関と区市町村との連携の促進も図ります。
- 民法改正を踏まえて、特別養子縁組制度の活用のあり方や里親の認定・登録のあり方を検討するとともに、家事事件手続法の改正を踏まえて、審理への児童相談所の関与のあり方を検討します。

<評価のための指標>

	直近値
1 養子縁組里親の登録家庭数	270 家庭 (平成 30 年度)
2 養子縁組里親の委託児童数	31 人 (平成 30 年度)