

東京都児童福祉審議会専門部会（第3回）社会的養育推進計画の検討にあたって (発言趣旨)

専門部会委員 二葉学園 統括施設長
武藤 素明

1. 里親支援、フォスタリング機関の設置について

2016年（平成28年）の児童福祉法改正において、こどもの家庭養育優先原則が明記され、また、都道府県が行うべき里親に関する業務（フォスタリング業務）が具体的に位置づけられた。今後、各都道府県の社会的養育推進計画の見直しに併せて、東京都においても東京都社会的養育推進計画を見直す必要があり、その中では、「新しい社会的養育ビジョン」及び厚生労働省の「都道府県社会的養育推進計画の策定について」を踏まえ、フォスタリング機関の設置を含む里親関連業務の包括的な拡充を中心とした検討が始まっている。

これら掲げられた目標に向かって順調な推移があれば、社会的養護の総量の見立ても勘案されなければならないが、今後、相当数の里親養育の増加が見込まれることとなる。里親支援策の質・量ともに準備をすすめることと、実際の委託数増加の動きは同時、或いは支援策の拡充を先行して実施することが望ましい。

また、すでに始まっている「チーム養育」による里親・里子支援についても、さらなる充実と必要な改善も求められてきているところである。このようなことをふまえ、今後、東京都における社会的養育全体が充実し、こどもたちの健やかな成長発達につながるよう、下記の項目について提言として明らかにし、相当なご配慮を求めるところである。

なお、東京都では1973年（昭和48年）4月に発足した東京都養育家庭センターが2002年3月に廃止となるまでの29年間、9つの拠点（2002年制度廃止時）において行ってきた里親支援の内容や経験は、今後はじまるフォスタリング機関の創設及びその業務を計画し推進していく上で、有意義な資源となるものと考えられる。旧養育家庭センターの里親支援体制及び業務も振り返り、今後のフォスタリング機関の業務に活かしていただきたい。

(1) 里親による社会的養育推進にあたっての提案

①提案事項

- 1) 里親家庭で暮らす児童の権利擁護の推進をはかること（※詳細は2. に掲載）
- 2) 「チーム養育」の推進とさらなる充実をはかること
- 3) 里親家庭で暮らす児童のアフターケアを充実すること

②提案理由

1) 委託児童の権利擁護については「権利ノート」の配布と活用により具体的にすすめてきたところであるが、里親支援専門相談員の家庭訪問によって見えてきた実情は、その存在すら認識していない児童も見られるなど、残念ながら浸透しているとはいえない状況である。2016年11月に発表された東京都児童福祉審議会提言にも提言⑨として児童の権利が守られることが必要であると取り上げられているが、その後の実践の内容や効果については十分な成果が得られていないことが伺える。子担当児童福祉司がその責務を果たすことが期待されているところであるが、里親や里親家庭で暮らす児

童から聞こえてくることは、児童福祉司の頻回な異動への不満や信頼関係を形成できないことへの不満など、児童福祉司の業務多忙と公務員ゆえの人事システムによる影響が色濃く出てしまい、必ずしもその役割を適切に担えているとは現状ではいえない状況となっていることが伺える。信頼関係はもとより、初めて会う人に相談などできないという児童の心情にいかに応えていくのか、問われている。

プライベートな空間や関係性を活用した社会的な養育であるからこそ、つとめて（社会的に）開かれた状態を創ることが求められる。特に児童への適切な情報の提供、意見表明・意見聴取の機会保障、アドボカシーの保障などの仕組みについて、第三者性を担保した訪問型アドボカシー支援などの導入の必要性についても、先の「新しい社会的養育ビジョン」にも盛り込まれているところである。

今後、里親への委託数が増えていく（増やしていく）状況を考えれば、より一層の委託されている児童への支援が質、量ともに充実していくことがのぞまれる。

2) 「チーム養育」が、各機関の専門性を活かしてチームとしてのパフォーマンスを発揮して機能していくために、チーム構成員の明確化や役割分担、共通の問題意識と支援のプロセス、ゴールの共有などについて、まずもって明らかにしておきたい。現状の「チーム養育」体制においては、チーム単位でのいわゆる「ケース会議」等についても十分には機能していない状況が散見される。「チーム養育」を掲げてスタートしてはみたものの、その経過は児童相談所ごとに明らかに異なる状況を示している。イメージとしての「チーム養育」が先行している感が否めず、実施にあたって運用規程などによる明文化を含めて共通の認識にたったモデルをもつことが必要である。支援の中心にある児童や里親が自らのチームを理解して安心して養育に望める環境とすることが求められる。

（また、「チーム養育」を進めていく上で情報共有のあり方についての課題もある。）

3) 里子の措置解除後のアフターケアを担う機関が現在、十分には存在していない。心情的には里子は身近な里親を頼るが、一方で制度としては児童養護施設等と同様に幅広くアフターケアを支援する機関や仕組みが求められる。また、実際にアフターケアをおこなう里親への支援の仕組みについても一層の充実が必要と考える。里親による道義的なかわりを期待しての制度設計では、継続的、普遍的な支援とはならず、児童にとって公平性に著しく欠けることになりかねない。

18歳以降も継続した支援の必要な児童も少なくない中、自治体の責務を明確にするとともに、包括的な支援機関の設置が求められる。またアフターケアに関連する事業を推進するに当たっては、当事者の参画と協働を原則とした仕組みとしていくべきである。

③提案根拠

「家庭的養護の推進について-家庭と同様の環境における養育の更なる推進に向けて」

（東京都児童福祉審議会提言、2016.11）

「新しい社会養育ビジョン」

（厚生労働省、2017.8）

「東京都の里親支援におけるチーム養育体制とそこに至る経過」（児童福祉研究、2018.）

(2) フォスタリング機関設置にあたっての提案

先に国が発信した「里親委託に関するガイドライン」、「フォスタリング機関設置についてのガイドライン」の考え方をふまえてすすめていくことを基本姿勢としつつ、自治体の実情に即したフォスタリング機関の設置を期待したい。

本提言では、自治体と民間事業者の業務分担については明言していない。地域特性、民間事業者の特性にそって実情にあった分担をおこなっていくべきものとする。

特に東京都においては、多種多様な児童福祉に関する機関が存在し、様々な専門性に基づいた支援を期待できる状況にある。しかしながら、一方で地域の偏在といった課題もあるため、一連の業務の包括的な委託ではなく、児童相談所の一貫した責任体制の下に、業務の一部を民間の特色を活かせるように委託し、地域の実情に応じた編纂をおこないフォスタリング業務を実施する体制が望ましいと考える。

①提案事項

- 1) 設置にあたっては、職員（統括者、ソーシャルワーカー、リクルーター、心理職、事務職、など）の適切な配置基準を明確にすること。
- 2) 施設の専門的な機能を地域支援という観点から十二分に活用できることを前提に業務内容の設定をおこなうこと。また、その設定内容によっては施設への従前の配置数等について見直しをおこなうこと。
- 3) 業務にあたる職員（特に里親支援ソーシャルワーカー）の養成について必要かつ十分な措置を講ずること。

②提案理由

- 1) 自治体の責務として、管轄規模、担当児童数、里親家庭数などの変数と社会的養護の総量を適切に見極めたうえで実施に向け計画的にすすめていくことが求められる。少なくとも明確な基準がないまま、現行の施設配置の里親支援専門相談員の状況と同様に地域偏在化や業務内容の不均衡などの状況は避けるべきである。業務の内容と適正な配置数の見立てをもって事業にあたる必要がある。予測の難しい部分や不透明な部分は「包括的に」民間に委託では制度の発展は望めない。
- 2) 児童養護施設や乳児院が業務の一部を受託するメリットは、社会的養護の豊富な経験の蓄積と、高い専門性を有することである。しかし、現状では、入所児童のために配備された専門性を一部の運用を除き里親宅で生活する児童のために活用することは認められていない。自立支援、職業指導、家庭支援、心理支援、健康面での支援、栄養面での支援など、児童および里親のニーズに即応的に対応できるように仕様を変更することが必要である。
- 3) 里親支援を担えるソーシャルワーカーの養成から始めることが求められている。これまでの施設のソーシャルワーク業務との違いもあり、量的な増加も求められるということから、相当な時間を要するものとする。継続的かつ計画的な取組みが求められる。

③提案根拠

「新しい社会養育ビジョン」 (厚生労働省、2017.8)

「里親委託に関するガイドライン (改正)」 (厚生労働省、2017.3)

「フォスタリング機関 (里親養育包括支援機関) お呼びその業務に関するガイドライン」
(厚生労働省、2018.7)

「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」 (厚生労働省、2018.7)

「施設におけるフォスタリング機関の設置に関する要望について」

(NPO法人東京養育家庭の会、2019.2)

<参考>フォスタリング機関設置におけるモデル

各児童相談所管区にフォスタリング機関（フォスタリング・センター）を設置し、措置機関である児童相談所との密な連携のもと、里親・里子支援にかかる包括的な支援業務を展開していく。

自治体と民間事業者が同じ目的をもって組織を共有し、機能させていくことを前提としたモデルである。

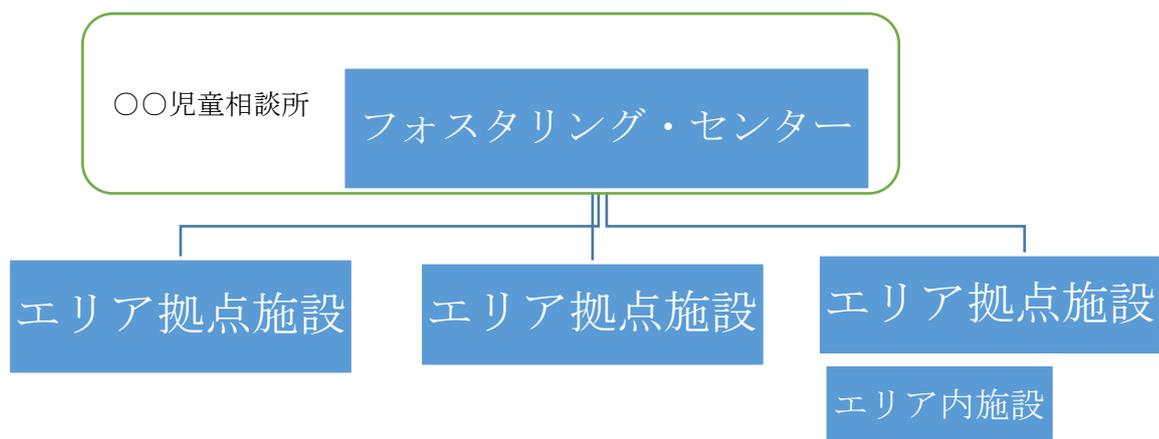
参照：<里親養育包括支援に係る都立児相管内各機関の業務内容>モデル

<都立児童相談所管内フォスタリング機関事業配置イメージ>モデル

各児童相談所管区内を区分けし、それぞれのエリアにおいて（1）里親制度等普及促進・里親リクルート事業、（2）里親研修・トレーニング等事業、（3）里親委託推進等事業、（4）里親訪問等支援事業の4つの業務を担い、エリア内において包括的に里親養育支援を担う施設等を「エリア拠点施設」とする。施設等の所在状況により、必要によりエリア内における里親養育支援の一部業務を担う施設等を「エリア施設」とする。エリアの物理的な広さや地理的な状況、登録里親数などにより、エリアの適切な規模を検討する。

フォスタリング・センターは、児童相談所の直轄とし、フォスタリング業務の事業統括、スーパーヴァイズ機能を持ち、「エリア拠点施設」を統括する機能を担う。（1）里親制度等普及促進・里親リクルート事業および（2）里親研修・トレーニング等事業についても専任職員を配置し、管区全体において主たる役割を担っていく。

◎フォスタリング機関の組織モデル



<里親養育包括支援に係る都立児相管内各機関の業務内容>

○都および都立児相

児童の養育家庭委託に係わる措置業務、里親の認定登録に関する業務

*「親担当児相」「子担当児相」の仕組みは改善課題とする。

○フォスタリング・センター（児相内併設 or 隣接設置を原則としたい）

- (1) 里親制度等普及促進・里親リクルート事業
- (2) 里親研修・トレーニング等事業
- (3) 里親委託推進等事業
- (4) 里親訪問等支援事業
- (5) 共働き家庭里親委託促進事業

専任業務 2名配置

事業統括、SV機能 1名配置

自治体の
責務

○エリア拠点施設等（市、区をエリア単位とし複数指定）

- (1) 里親制度等普及促進・里親リクルート事業
- (2) 里親研修・トレーニング等事業
- (3) 里親委託推進等事業
- (4) 里親訪問等支援事業

フォスタリングセンターの 兼務
企画主導により協働実施

エリア内専任業務 2名配置
(委託児童数に応じて加配)

エリア拠点内業務統括者
(拠点施設等の長による兼務)

このラインの
位置は地域の
実情により上
下に移動する
こともある。

*施設機能の活用

- ・必要に応じた 24 時間対応
- ・レスパイト事業
- ・専門職等の利用
- ・その他、施設ごとの特色を活かしたサービスの提供

○エリア内施設等

- (1)・(2) については協働実施
- (3)・(4) については一部実施

里親支援専門相談員 1名配置

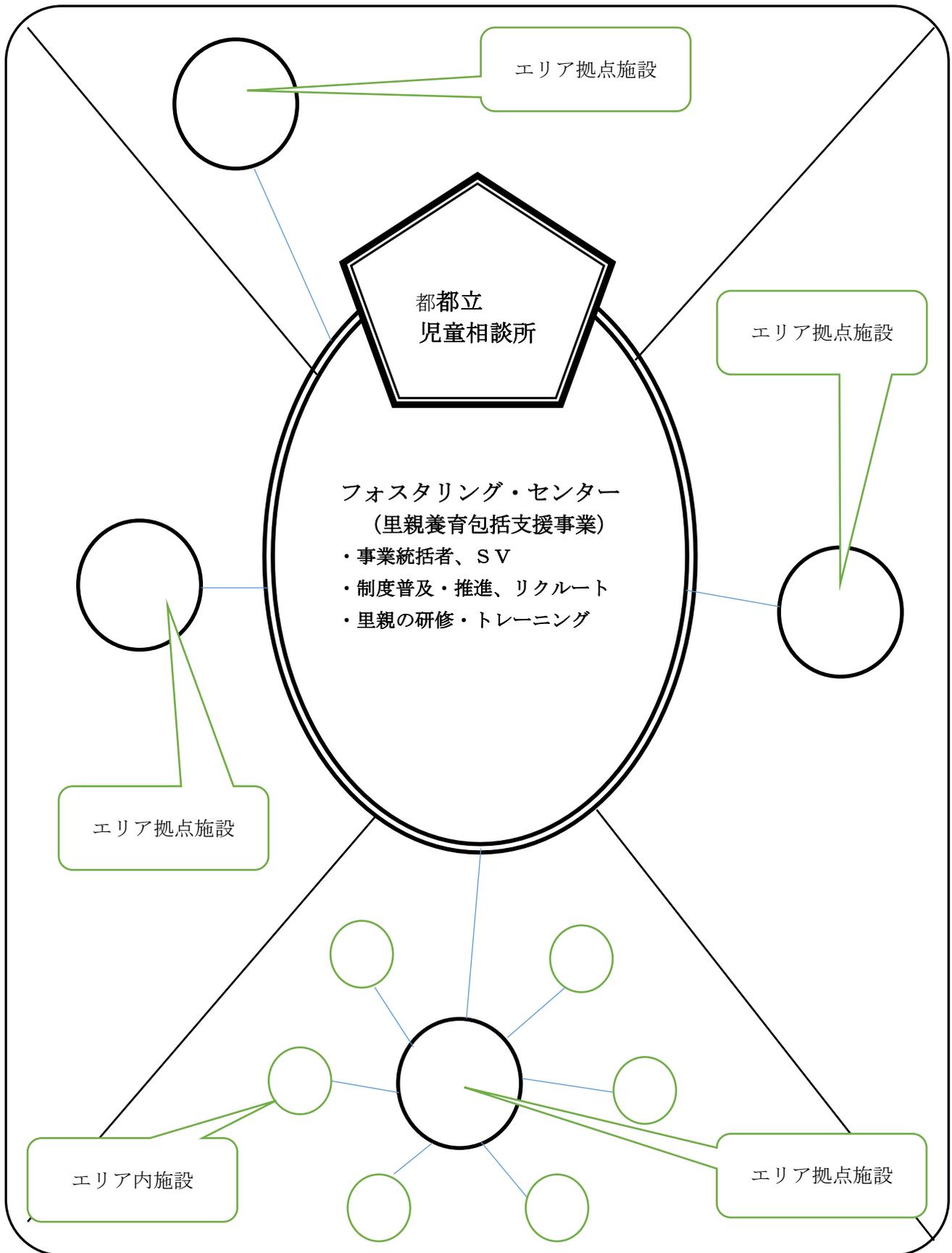
*施設機能の一部活用

- ・レスパイト事業
- ・専門職等の利用
- ・その他、施設ごとの特色を活かしたサービスの提供

エリア内施設業務統括者
(施設等の長による兼務)

○エリア内里親との協働

- ・里親OB、経験の豊富な里親の力を活用
- ・エリア拠点施設によるコーディネート



参考資料 里親養育包括支援事業（フォスタリング機関事業）〈厚生労働省資料より抜粋〉

- ・統括責任者〈常勤〉 ※業務を統括する責任者（3つ以上の事業を実施する場合に加算）

1. 里親制度等普及促進・里親リクルート事業

* 現行システム上の所管（児相、里親支援機関、他）

- 講演会や説明会の開催等による普及啓発・開拓

- ・里親リクルーター〈常勤〉 ※制度の周知及び候補者の獲得に向けたリクルート活動を実施
- ・リクルーター補助員〈非常勤〉 ※里親リクルーターの補助（新規里親登録数に応じて加算）

2. 里親研修・トレーニング等事業

* 現行システム上の所管（里親支援機関、東京養育家庭の会）

- 里親に対する登録前・更新研修の実施

- 委託中、未委託里親へのトレーニングの実施

（事例検討・ロールプレイ、里親宅での実習等）

- フォスタリング機関職員の研修受講を促進するための費用

（研修旅費、代替要員費）を補助

- ・里親トレーナー〈常勤的非常勤⇒常勤を置いた場合に加算〉

※登録前・更新研修の実施、委託中・未委託里親に対する事例検証や実習等の養育技術の向上に向けた取組を実施

3. 里親委託推進等事業 * 現行システム上の所管（児相、里親支援機関）

- 子どもと里親とのマッチング

- 里親又はファミリーホームに委託された子どもに係る自立支援計画の作成、見直し

- ・里親等委託調整員〈常勤〉

※里親支援事業全体の企画及び里親等と施設、関係機関との円滑な調整、自立支援計画作成等を実施

- ・委託調整補助員〈非常勤〉

※里親等委託調整員の補助（新規里親委託件数に応じて加算）

4. 里親訪問等支援事業

* 現行システム上の所管（児相、施設、里親支援機関、東京養育家庭の会）

- 委託後の里親家庭への訪問支援

- 定期的な相互交流の場を設け、情報交換等を図る

- ・里親等相談支援員〈常勤〉

※里親からの相談や、定期的な訪問により子どもの状態の把握や里親等への指導を実施

- ・相談支援員補助員〈非常勤〉

※里親等相談支援員の補助（里親等委託児童数に応じて加算）

- ・心理訪問支援員〈常勤又は非常勤〉

※特に専門性の高い支援が必要な子どもに対して、心理面からの訪問支援を実施

5. 共働き家庭里親委託促進事業 * 現行システム上の所管（里親支援機関）

2. 里親等や施設で生活する児童の権利擁護の強化策について

平成28年の改正児童福祉法には、「自分から声を上げられない子どもの権利を保障するため、子どもの権利擁護に係る第三者機関の設置を含めた実効的な方策を検討すること。」との附帯決議がある。社会的養護の下で暮らす子どもに対しても、いわゆる意見表明権の保障を目指して、これまでよりもさらに進んだ実効性のある取り組みが求められている。

<提言内容>

提言1「第三者委員への弁護士登用」と「子どもの意向を聞くためのシート活用」を義務付ける

第三者委員には、地域の協力者（民生委員や主任児童委員、教職経験者など）が任命されていることが多い。しかし、子どもが表明した意見の取り扱いについて、妥当性や納得性を高めることが課題となっている現状では、第三者委員に弁護士を登用することを提言する。

さらに、すべての子どもが十分に意見を聞いてもらえたと実感するためにも、アンケート用紙などのツールを活用することを提言する。年齢や発達に合わせて表現を工夫したり、かなをふるなどすることで一人一人にあったツールとなるだろ。また、これによって取り組みに関する施設間格差の緩和にもなると考える。

提言2「こどものためのアドボカシー委員構想」の実現を

（1）アドボカシー委員養成

- ▶ 子どもの権利や守秘義務、子どもとのコミュニケーションなど必要な知識やスキルを学ぶ。
- ▶ 養成業務は、行政が民間機関（NPOなど）に委託。
- ▶ アドボカシー委員は有償ボランティアとする。

（2）アドボカシー委員が社会的養護施設、里親宅を訪問

- ▶ 行政の委託を受けた民間機関（第三者評価機関や権利擁護に取り組む機関、当事者団体などが候補か）が各施設と契約し、アドボカシー委員（養成講座受講者）を派遣。入所児童等と個別面談し、報告書を作成。
- ▶ 聴き取るのは、自立支援計画に記載する「児童の意向」や施設または里親宅で受けているサービス内容に関する内容など。

（3）苦情解決のシステムを里親養護にも創設する

- ▶ アドボカシー委員は契約相手である施設又は里親宅で暮らす子どもから苦情を受け付けることができる。
- ▶ 受付方法は、メール、電話など子どもがアクセスしやすいよう工夫する。
- ▶ 公的な意志決定に関する事柄（措置や措置変更など）については、児童相談所への報告のみとし、公的機関との調整機能は持たない。
- ▶ 苦情解決
- ▶ 苦情解決のチャンネルは、施設が任命した第三者委員を擁する苦情解決の仕組みと、施設とは別組織に属するアドボカシー委員による聴き取りや苦情解決という二つになる。

<意見表明に関する課題>

児童養護施設等の社会的養護施設では、アドボカシー保障を目的とした取組みがいくつか実践されているものの、子どもから聴き取った意見や意向を支援計画や改善策などその後の取組みにどのように活かされたのか（または活かされなかったのか）について、結果が伝えられることはあっても、理由や妥当性が説明は不十分であることが多い。これでは、意見を聞いたという事実を作るためのプロセスとなってしまう。意見や意向を聞かれた子どもの納得を得るための取組みが待たれる。一方、(表 I) で明らかなように、里親で暮らす子どもは、児童養護施設等の社会的養護施設で暮らす子ども以上に、意見や意向を聞かれる機会が少なく、苦情を申し立てる仕組みも不十分である。

家族と離れ、社会的養護のもとで暮らすこととなった子どもが、自立した社会人として社会に定着するには、経済的な安定や社会的スキルの習得が必要であることはもちろんであるが、同時に、自らが社会に受け入れられているという実感をもつことが大切であると考えます。子どもたちは、こうした実感をもつことでエンパワメントされるだろう。

<意見表明に関する現状>

【各施設での取組み】

- ① **子どもの権利ノート**：入所児童に対して子どもの権利ノートに書かれている内容を説明。
- ② **意見箱**：施設内に意見箱を設置し入所児童やその家族からの意見、要望、苦情などを聞く。
- ③ **第三者機関によるサービス評価**：サービス評価の過程において入所児童からの聞き取りやアンケートを行っている。
- ④ **苦情解決の仕組み**：苦情受付担当者が苦情を含む意見や意向を聞き取り、第三者委員や苦情解決責任者（施設長）に報告する。苦情解決責任者（施設長）は意見や意向がどう扱われ、その後の改善等にどのように反映されたのか（または反映されなかったのか）を、第三者委員や当該児童等にフィードバックする。

第三者委員の選任にあたっては、そのうちの一人を弁護士としている施設もある。

- ⑤ **児童自立支援計画「児童の意向」**：計画策定にあたり、施設職員や里親等の養育者が意向を聞き取る、または日常の生活から意向を理解する。聴き取りの為のシート（アンケート用紙など）を用いている施設もある

【東京都の取組】

- ⑥ **子供の権利ノートの活用**：社会的養護のもとで暮らす子どもにはどのような権利があるかについて児童福祉司が説明する。
- ⑦ **東京都子供の権利擁護相談事業**：子供の権利擁護電話相談員が、いじめ、体罰、虐待などに関する電話相談に応じ、子供の権利擁護専門員が面接して相談援助を行う。施設を定期的（3年に一度程度）巡回し、入所児童に対する子どもの権利ノートの説明、職員との懇談などを行う。
- ⑧ **被措置児童等虐待対応ガイドライン**：被措置児童等虐待対応ガイドラインにもとづいて対応。
- ⑨ **福祉サービス運営適正化委員会**（東京都社会福祉協議会）：外部の有識者によって構成。

(表 I) 施設内の苦情解決と子どもの聞かれる権利

聞かれる権利 苦情解決のツール	準備		聴聞		子どもの力の評価		フィードバック		苦情申立	
	子どもの権利を子どもが知る		子どもに優しい聴聞方法による		年齢及び成熟度によって重視する度合いを決める		子どもの権利がどの程度重視されたか		フィードバックに不平のある子ども	
	施設	里親	施設	里親	施設	里親	施設	里親	施設	里親
権利ノート	○	○							△	
意見箱			○						○	
苦情受付担当者			○						○	
苦情解決責任者							○		○	
第三者機関によるサービス評価			○							
児童自立支援計画「児童の意向」			○	○						

参考文献

- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知「社会福祉事業の経営者による福祉サービスに関する苦情解決の仕組み指針について」2000
 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知「児童養護施設運営指針」2012
 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課「児童養護施設運営ハンドブック」2014
 栄留里美「社会的養護児童のアドボカシー」2015