

(案)

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

平成28年11月 日

東京都児童福祉審議会

目 次

はじめに	3
第1章 東京都における現状	4
1 社会的養護を取り巻く状況	4
(1) 児童人口	4
(2) 児童虐待相談対応件数の推移	4
(3) 社会的養護を必要とする児童数	5
(4) 社会的養護の下で育つ児童の措置状況	6
(5) 家庭的養護の現状	6
2 都の取組状況	9
(1) 東京都の児童家庭相談体制	9
ア 児童相談所	9
イ 区市町村	9
(2) 家庭的養護の推進に向けた取組	9
第2章 養育家庭委託等の推進における課題	11
1 養育家庭等の登録	11
(1) 養育家庭等制度の広報	11
(2) 養育家庭等の開拓	11
2 養育家庭等への委託	11
(1) 養育家庭への乳児委託	11
(2) 特別養子縁組を前提とした新生児委託	13
(3) 未委託の養育家庭への対応	13
3 養育家庭等への支援	14
(1) 各支援機関の連携	14
(2) 実親への支援	15
(3) 委託措置解除後の支援	15
(4) 委託児童の権利擁護	15
4 養育家庭等の養育力	16
5 児童相談所の支援体制	16

第3章 養育家庭委託等の更なる推進に向けて ～提言～	17
1 養育家庭等の登録拡大に向けた取組の強化	18
【提言①】 効果的な広報の実施	18
【提言②】 対象を絞った開拓	18
2 委託の促進に向けた体制の強化	18
【提言③】 乳児委託の一層の促進	19
【提言④】 特別養子縁組を前提とした新たな委託体制の構築	19
【提言⑤】 未委託の養育家庭への対応	20
3 養育家庭等への支援の充実	20
【提言⑥】 チーム養育体制の整備	20
【提言⑦】 実親への支援の充実	22
【提言⑧】 委託措置解除後の支援の充実	22
【提言⑨】 委託児童の権利擁護	22
4 養育家庭等の養育力の向上	23
【提言⑩】 研修の充実	23
5 児童相談所における支援体制の強化	23
【提言⑪】 支援体制の一層の強化	23
おわりに	24

参考資料

はじめに

- 東京都では、ここ数年、虐待等の様々な理由により親と暮らすことができず、社会的養護を必要とする児童が3,900人台で推移している。
- 都は、社会的養護が必要な児童が家庭的な環境下で生活できるよう、国に先駆けて養育家庭制度や児童養護施設分園型グループホーム制度を創設する等、様々な施策を展開し、家庭的養護を推進してきた。
最近では、養育家庭等への支援の充実を図るため、委託候補児童との交流にかかる経費や委託後の保育所の入所に係る経費の負担軽減を実施している。また、グループホームの後方支援を行うサテライト型児童養護施設の整備支援を開始する等、関係機関とも連携しながら、多角的な視点から家庭的養護の一層の推進を図っている。
- こうした取組により、社会的養護に占める家庭的養護の割合は年々増加しているが、未だおよそ3割にとどまっている。
- 平成27年4月、都は、児童相談所における児童虐待相談対応件数の著しい増加など、社会的養護をめぐる様々な状況の変化や、国がとりまとめた「社会的養護の課題と将来像」（平成23年7月）で示された基本的方向性を踏まえ、社会的養護施策の充実・強化を図るため、「東京都社会的養護施策推進計画」（以下「推進計画」という。）を策定した。
- これを受け、本審議会は、平成27年8月に専門部会を立ち上げ、家庭的養護の推進、特に、養育家庭の一層の開拓や、委託の促進、支援の充実等について様々な視点から議論を重ねてきた。
- 平成28年6月には児童福祉法が改正され、家庭と同様の環境における養育の推進という法の理念が明確化された。同日発出された「児童福祉法等の一部を改正する法律の公布について（通知）」（平成28年6月3日付雇児発0603第1号）の中では、「特に就学前の乳幼児期は愛着関係の基礎を作る時期であり、児童が安心できる、温かく安定した家庭で養育されることが重要であることから、養子縁組や里親・ファミリーホームへの委託を原則とすることとする。」と明記されている。
- 社会的養護においては、養育家庭を中心とする家庭的養護を一層推進していくことが、今、改めて求められており、都においても、社会的養護を必要とする児童の最善の利益を第一に考え、家庭と同様の環境における養育を一層推進するよう、より実践的な方策を提言するものである。

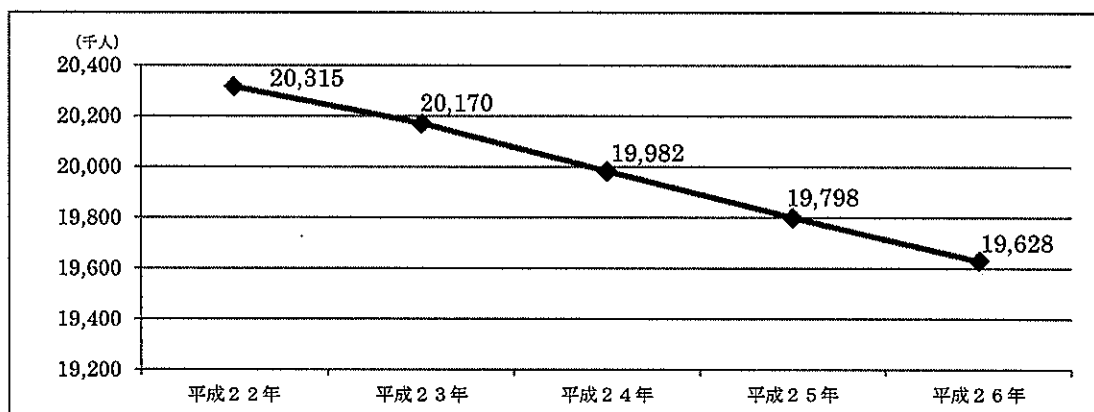
第1章 東京都における現状

1 社会的養護を取り巻く状況

(1) 児童人口

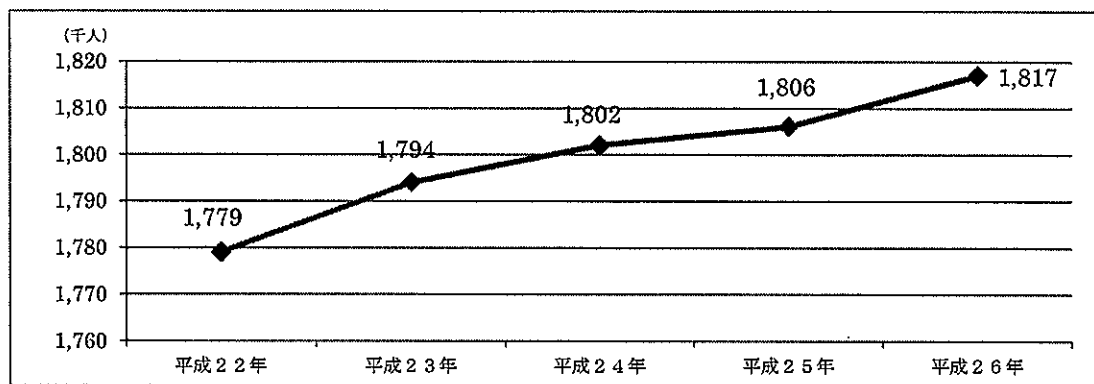
- 国内の18歳未満の児童人口は、平成26年10月現在、約19,628千人で、平成22年に比べ約687千人、約4%減少している。
- 都の同児童人口は、平成26年1月現在、約1,817千人で、平成22年と比較すると約38千人、約2%増加している。

[全国における児童人口の推移]



(注) 各年の「人口推計(総務省)」における児童人口(外国人児童除く)

[東京都における児童人口の推移]

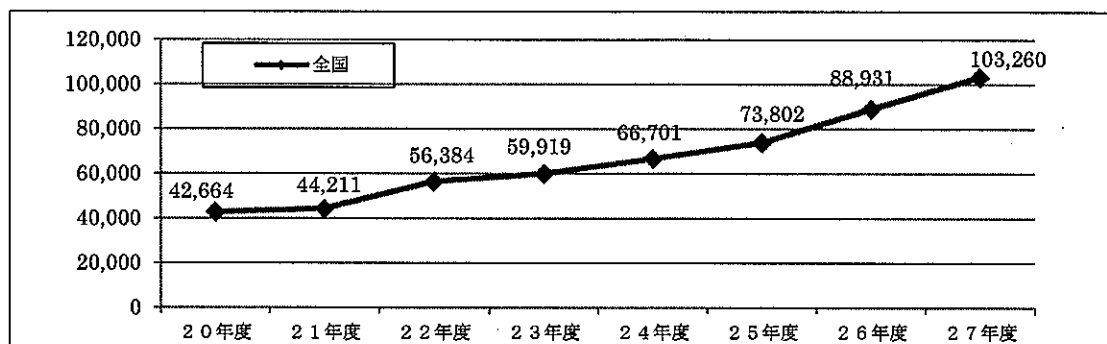


(注) 各年の「住民基本台帳による東京都の世帯と人口」における児童人口(外国人児童除く)

(2) 児童虐待相談対応件数の推移

- 全国の児童相談所の虐待相談対応件数は増加の一途をたどっており、平成27年度に初めて10万件(速報値)を超えた。都内の児童相談所においても、虐待相談対応件数は年々増加し、平成27年度は9,909件と過去最高となった。都内の区市町村が受理した虐待相談対応件数も13,172件と増加している。

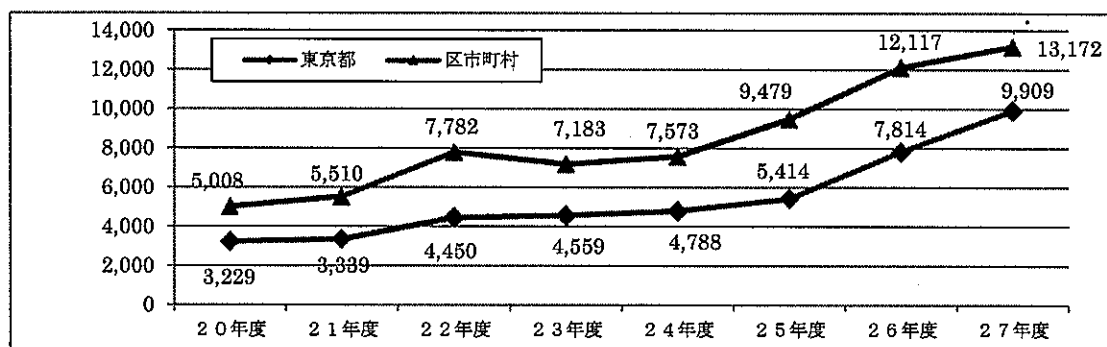
[児童虐待相談対応件数の推移（全国）]



(注) 平成22年度の件数は、東日本大震災の影響により、福島県を除いて国が集計した数値

(注) 平成27年度の件数は速報値

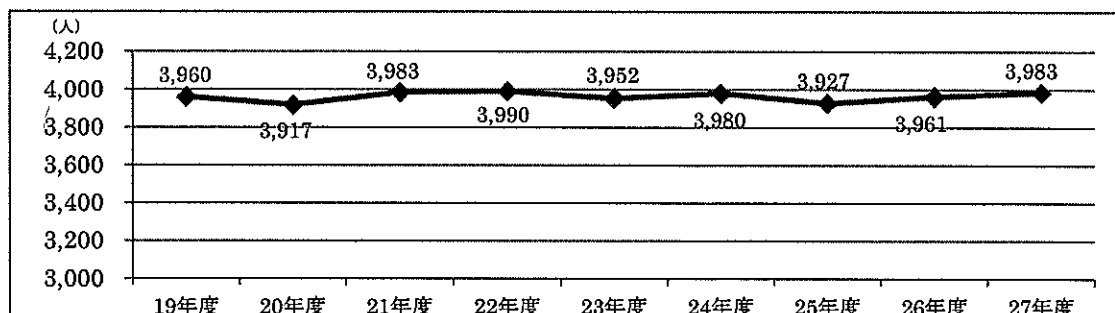
[児童虐待相談対応件数の推移（東京都・都内区市町村）]



(3) 社会的養護を必要とする児童数

- 社会的養護¹の対象となる児童は、全国に約3万6千人¹¹いるとされる。
- 都において、社会的養護の下で育つ児童数は、ここ数年3,900人台で推移しており、全国の1割強を占めている。

[社会的養護の下で育つ児童数の推移]



(注) 児童養護施設、乳児院は各年度3月1日現在、養育家庭等、ファミリーホームは各年度末現在の合計

¹ 社会的養護とは、虐待等の様々な理由により、家庭で適切な養育を受けられない子どもを公的責任において社会的に養育するとともに、養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行うことをいう。

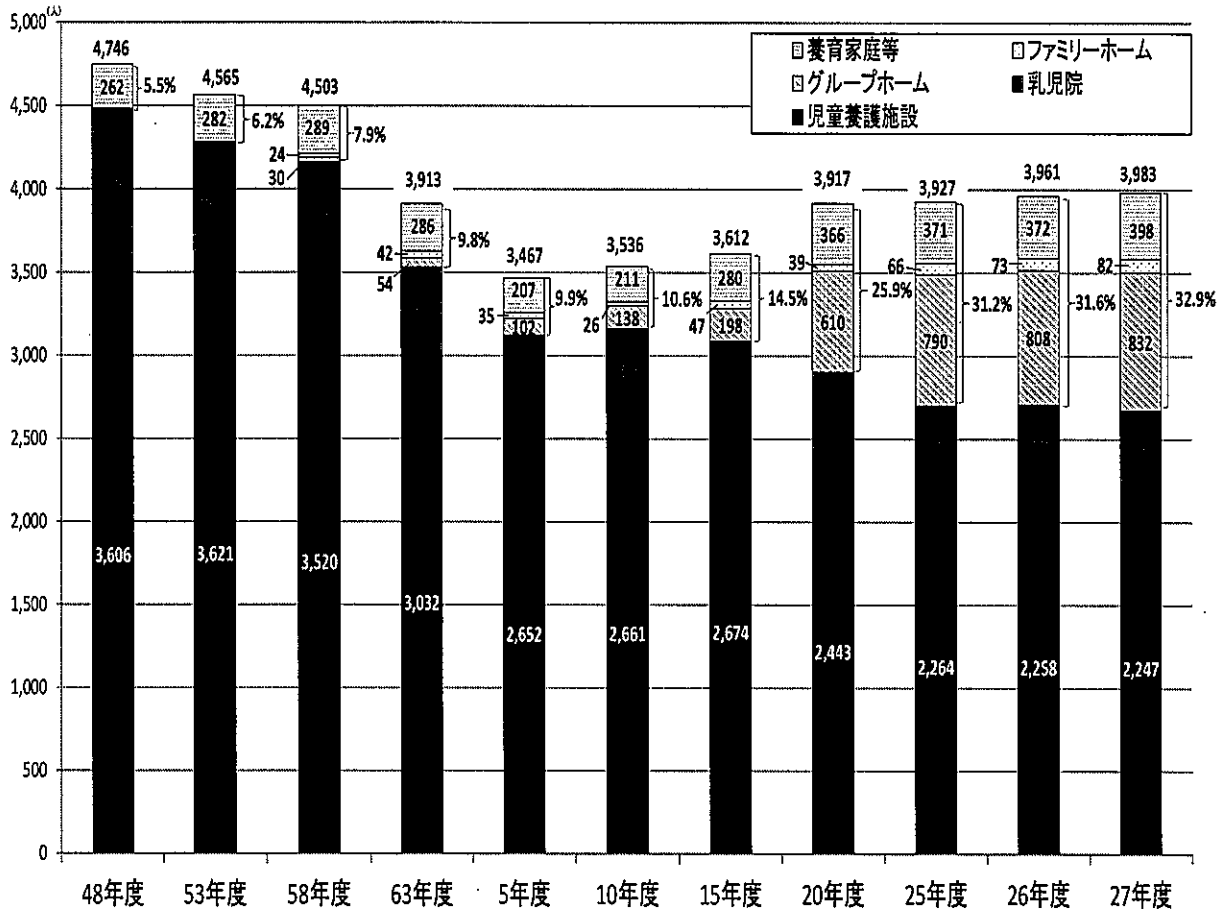
¹¹ 人数は、国の調査による乳児院、児童養護施設、里親、ファミリーホームの入所等児童数の合計であり、乳児院、児童養護施設は平成27年10月1日現在、里親、ファミリーホームは平成27年3月末現在の数

(4) 社会的養護の下で育つ児童の措置状況

○ 都における社会的養護の下で育つ児童の措置状況の推移は、下図のとおりである。

このうち、家庭的養護ⁱⁱⁱの下で育つ児童数は、平成27年度は、養育家庭等^{iv}が398人、ファミリーホームが82人、グループホームが832人の計1,312人となっており、社会的養護の下で育つ児童全体の約33%となっている。

[社会的養護の下で育つ児童の措置状況の推移]



(注) 児童養護施設、乳児院は各年度3月1日現在、養育家庭等、ファミリーホームは各年度末現在

(注) 養育家庭等は養育家庭、専門養育家庭、親族里親、養子縁組里親への委託児童数の合計

(5) 家庭的養護の現状

○ 養育家庭等の登録数は緩やかな増加傾向にある。

平成27年度末の養育家庭等の登録数は728家庭で、全国の登録数^v(9,949家庭)の約7%となっている。

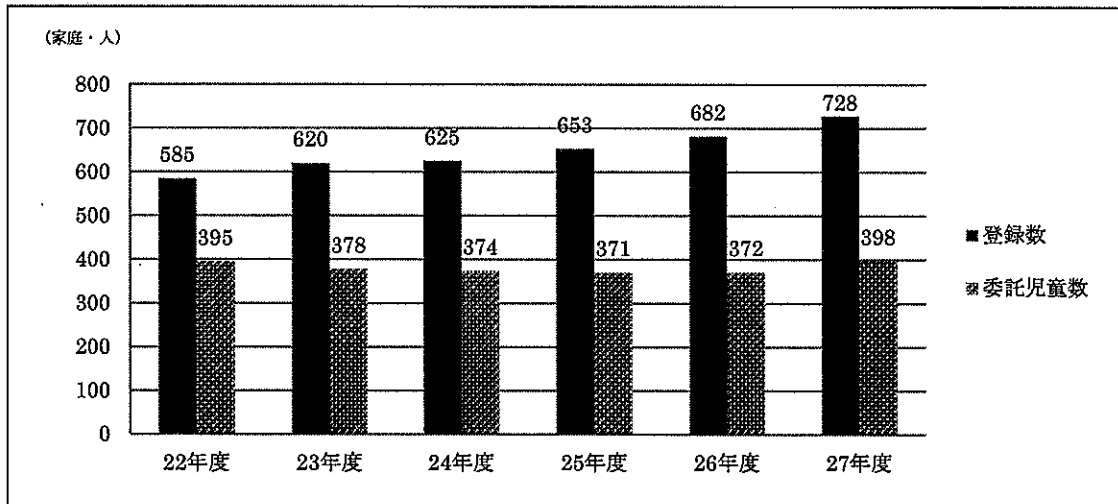
ⁱⁱⁱ 家庭的養護とは、社会的養護のうち、養育家庭等、ファミリーホーム、グループホームにおける養育をいう。

^{iv} 養育家庭等とは、養育家庭、専門養育家庭、親族里親、養子縁組里親をいう。

^v 全国の登録数、委託児童数は国の調査による。

- 委託児童数は、ここ数年400人弱で推移している。
平成27年度末の養育家庭等の委託児童数は398人で、全国の委託児童数(4,731人)の約8%となっている。

[養育家庭等の登録数及び委託児童数の推移]

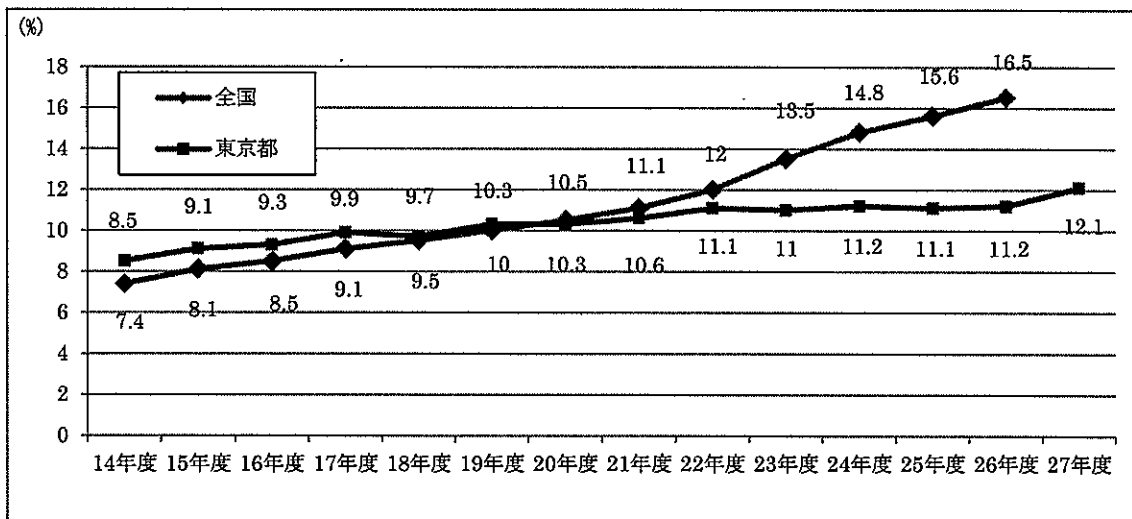


(注) 養育家庭(養育家庭移行型ファミリーホームは除く)、専門養育家庭、親族里親、養子縁組里親の登録数及び委託児童数

(注) 登録数、委託児童数ともに各年度末現在

- 都における養育家庭等・ファミリーホームへの委託は、平成26年度末現在、社会的養護が必要な児童全体の11.2%となっており、全国平均の16.5%よりも低い。

[養育家庭等・ファミリーホーム委託率の推移]



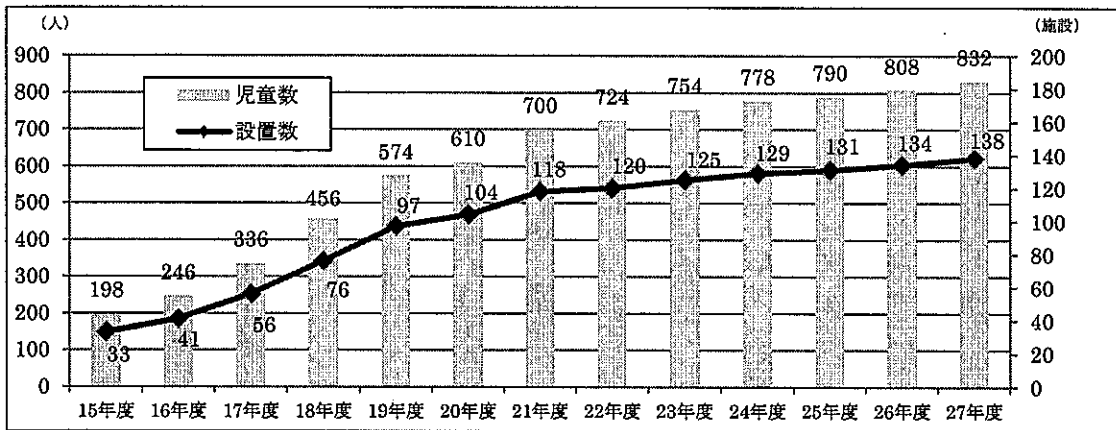
(注) 委託率 = (養育家庭等・ファミリーホーム委託児童数) / (乳児院・児童養護施設入所児童数 + 養育家庭等・ファミリーホーム委託児童数)

(注) 全国の数値は「社会的養護の現状について(厚生労働省)」による。

○ グループホーム、ファミリーホームの設置は年々着実に進んでいる。

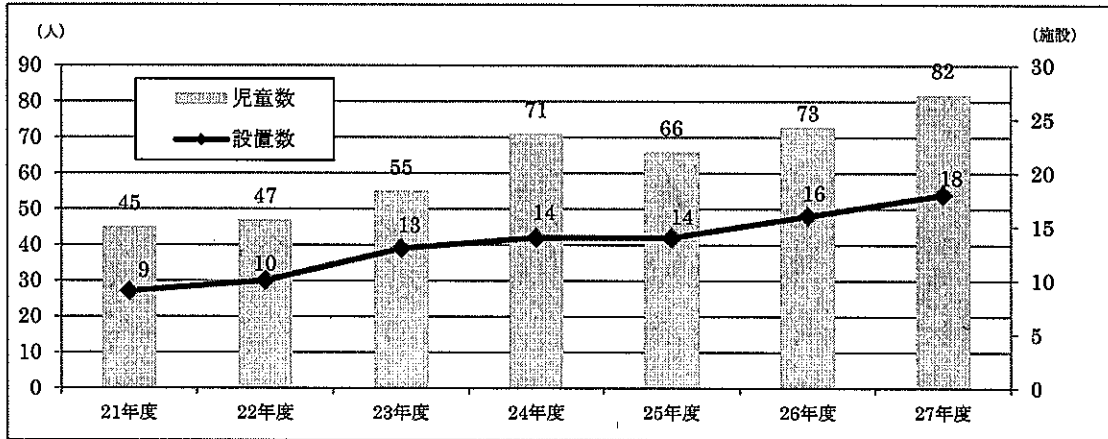
平成27年度においては、グループホームは138ホーム設置されており、832人の児童が入所している。ファミリーホームは、18ホーム設置されており、82人の児童が委託措置されている。

[グループホーム設置数・入所児童数の推移]



(注) 各年度3月1日現在

[ファミリーホーム設置数・委託児童数の推移]



(注) 各年度3月1日現在

2 都の取組状況

(1) 都における児童家庭相談体制

ア 児童相談所

- 児童相談所は、18歳未満の児童に関するあらゆる相談に対応しており、社会的養護が必要な児童の相談窓口にもなっている。

現在、都では、中央児童相談所としての機能を有する児童相談センターを含め、11か所の児童相談所で、各地域の児童家庭相談に対応している。

- また、都は、児童福祉司や児童心理司を増員するほか、虐待相談への初期対応を専門で行う虐待対策班の設置や、医師、弁護士、警察官OB、保健・医療分野の知識を有する医療連携専門員等、様々な専門人材を配置するなど、児童相談所の体制強化を図っている。

イ 区市町村

- 区市町村は、児童家庭相談の第一義的な窓口として、住民に身近な場所で児童の福祉に関する支援を行うとともに、地域において子どもと家庭を支援するネットワークを構築する役割を担っている。

- 都では、住民が身近な地域で、気軽に相談でき、適切な援助やサービスが利用できる体制を構築するために、平成7年度から区市町村を設置主体とする子供家庭支援センター事業を開始した。子供家庭支援センターでは、区市町村における児童相談を担う機関として、子どもと家庭に関わる様々な相談に応じ、サービスの提供や調整を行うとともに、地域における子どもを守るための仕組みづくり等を行っている。

- 平成15年度から、児童虐待の早期発見や地域における見守り機能を強化するため、児童相談所と連携して要支援家庭の見守り等を行う先駆型子供家庭支援センター事業を開始した。

以後、虐待対策ワーカーの増配置や心理専門支援員の配置、虐待対策コーディネーターの配置等、体制強化を図っている。

- 児童相談所と区市町村では、連絡調整や連携のためのルール等を策定し、連携強化を図りながら、児童と家庭に係る相談に対応している。

(2) 家庭的養護の推進に向けた取組

- 都はこれまで、社会的養護の下にある児童が、できる限り家庭的な環境で養育されるよう、家庭的養護（養育家庭等、ファミリーホーム、グループホーム）への支援の充実を図ってきた。

- 養育家庭等の制度については、様々な媒体を通じて周知を図るほか、区市町村と連携して養育家庭体験発表会等を実施するなど、広報・普及啓発活動を行っている。

- 平成20年度から、養育家庭等の制度の普及や養育家庭等への委託促進を図るため、民間団体を活用した里親支援機関事業を児童相談センターで試行的に開始し、平成24年度からは全ての児童相談所で実施している。

里親支援機関事業では、養育家庭等の制度の普及啓発や、里親委託等推進員による家庭訪問やカウンセリング、家事育児援助者や学習ボランティアの派遣等を行っている。
- 平成24年度から、児童養護施設及び乳児院における里親支援専門相談員の配置に対する支援を開始した。

里親支援専門相談員は、施設入所児童の養育家庭等委託の推進、施設を退所し養育家庭等委託となった児童のアフターケア等を実施しており、平成28年4月現在、乳児院10施設、児童養護施設22施設に配置されている。
- また、養育家庭等が児童の様々な課題に対応できるよう、研修等を行うほか、養育家庭が子育て等に悩みを抱え、孤立することを防ぐため、児童相談所や里親支援機関等において、養育家庭等が互いに悩み等を話し合い、様々な情報交換等を行う里親サロンを開催している。
- グループホーム、ファミリーホームについては、各ホームの設置促進を図るため、開設準備経費や賃貸物件の賃借料に対する支援を行うとともに、児童養護施設からグループホームへの運営支援を行う職員配置経費等について支援している。

第2章 養育家庭委託等の推進における課題

1 養育家庭等の登録

(1) 養育家庭等制度の広報

- 養育家庭体験発表会の開催や、様々な媒体を活用した広報の展開により、養育家庭等の登録数は年々増加しているものの、その伸びは緩やかである。

(2) 養育家庭等の開拓

- 地域の特性を踏まえ、独自に工夫をしながら養育家庭等の開拓に取り組んでいる児童相談所もあるが、その取組が全体で共有されていない。
- 新規登録家庭を開拓するには、子育て支援の経験が豊富な人材の活用が効果的である。例えば、地域住民が子育てを支援するファミリーサポート事業^{vi}の担い手を、養育家庭等の登録に結びつけるには、区市町村との連携が必要である。また、施設に入所中の児童を一時預かり、家庭生活を体験させるフレンドホーム制度^{vii}と養育家庭制度を連携させる仕組みも望まれる。

2 養育家庭等への委託

(1) 養育家庭への乳児委託

- 乳児院は、養育困難等の理由から実親と共に暮らすことができない概ね2歳未満の乳幼児を預かり、専門に養育する児童福祉施設であり、日常的に実親子交流を実施している。社会的養護が必要な2歳未満の乳幼児の9割以上は、乳児院に入所措置されている。1歳未満の乳児について養育家庭に委託された実績は、平成22年度から平成26年度までの5年間で計3件である。

[2歳未満乳幼児の措置状況（各年度内）]

(単位:人)

	乳児院への措置				養育家庭への措置				養子縁組里親への措置				合計
	0歳児 (1か月未満)	0歳児 (1か月以上)	1歳以上 2歳未満	計	0歳児 (1か月未満)	0歳児 (1か月以上)	1歳以上 2歳未満	計	0歳児 (1か月未満)	0歳児 (1か月以上)	1歳以上 2歳未満	計	
平成22年度	70	172	122	364 (96.5%)	0	0	1	1 (0.3%)	0	0	12	12 (3.2%)	377 (100%)
平成23年度	56	181	140	377 (95.4%)	0	0	3	3 (0.8%)	0	1	14	15 (3.8%)	395 (100%)
平成24年度	76	142	103	321 (95.8%)	0	2	5	7 (2.1%)	0	0	7	7 (2.1%)	335 (100%)
平成25年度	83	140	91	314 (93.7%)	0	0	5	5 (1.5%)	0	1	15	16 (4.8%)	335 (100%)
平成26年度	85	138	99	322 (96.7%)	0	1	3	4 (1.2%)	0	1	6	7 (2.1%)	333 (100%)

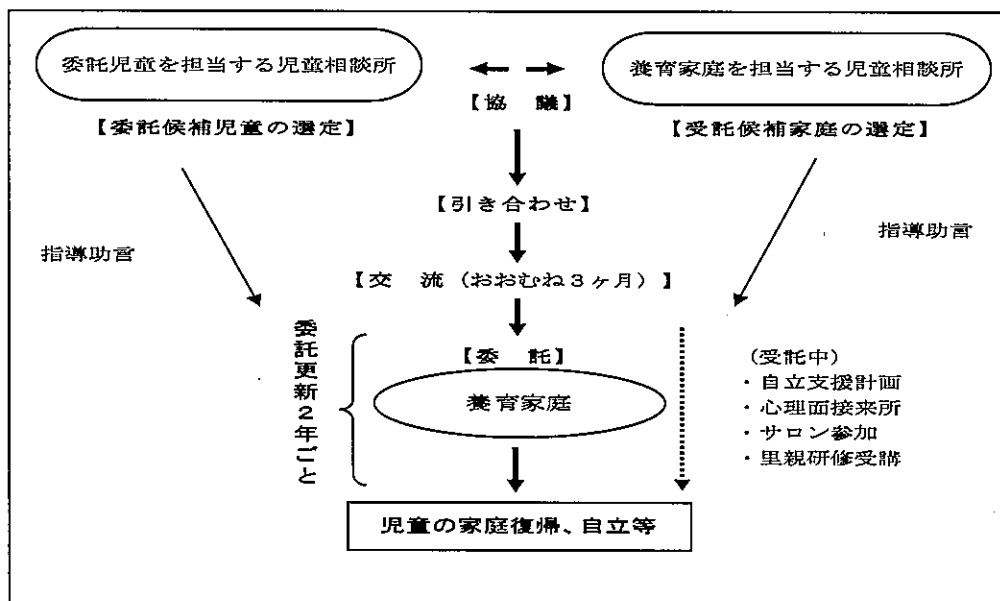
(注) 厚生労働省「社会的養護の現況に関する調査」の東京都分による

vi ファミリーサポート事業とは、区市町村が実施する子育て支援事業の1つで、同じ地域の住民同士が子育てを支援する事業をいう。

vii フレンドホーム制度とは、学校の休業期間などを活用して、児童養護施設又は乳児院に在籍する児童に家庭生活を体験させることにより、当該児童の情緒の安定や社会性の発達を促し、児童の健全な育成に寄与することを目的とする制度をいう。

- 乳児院や養育家庭に措置する場合、児童福祉法上、実親の承諾が必要である。しかし、養育家庭への委託措置については、実子と交流ができないのではないかと不安感等から、実親の同意が容易に得られない状況があり、このことが、乳児委託が進まない1つの大きな要因となっている。
- また、乳児院に入所措置した乳幼児について、実親との連絡が途絶えてしまい、養育家庭委託の承諾を得られない場合もある。
- 乳児期は、特定の大人との愛着形成に極めて重要な時期である。また、人見知りが始まると里親との交流が極めて難しくなる。そのため、できる限り早期に養育家庭委託に結びつけることが大切である。
- その一方で、児童の委託にあたっては、児童相談所の親担当児童福祉司^{viii}や子担当児童福祉司^{ix}、里親支援機関における里親委託等推進員、施設に配置している里親支援専門相談員等、多くの関係者が関与しながら、複数回の交流やケースカンファレンスを実施する等、丁寧かつ慎重なプロセスが求められる。そのため、委託までには、一定程度の時間を要することになる。

[児童の委託までのフロー（養育家庭）]



- また、夫婦共働きの養育家庭は、委託直後の関係性を築く大切な時期に、里親子が共に過ごす時間を十分に確保できない場合もある。養子縁組里親と異なり、養育家庭については、児童の委託を受けるにあたり育児休業を取得できる法体系が整備されていない。

viii 親担当児童福祉司とは、養育家庭の居住地域において、主に養育家庭に対する養育支援を専門に行う児童福祉司をいう。

ix 子担当児童福祉司とは、養育家庭への委託前の子どもの居住地域において、児童家庭相談全般に対応し、子どもやその家庭に必要な支援等を行っている児童福祉司のことをいう。

(2) 特別養子縁組を前提とした新生児委託

- 養子縁組制度には、6歳未満の児童について、実親子の法律上の関係をなくし、里親子の関係を実親子の関係に準じた関係とする特別養子縁組と、年齢制限なく、実親子の法律上の関係を維持したまま、戸籍上、養子、養女として里親と縁組を結ぶ普通養子縁組がある。
- 都における養子縁組里親への委託実績は、全ての年齢で見ると、全国実績に比して多いと言える。
しかしながら、特別養子縁組を前提とした新生児委託については、実績がない状況にある。

[養子縁組里親への委託実績（平成25年度末現在）]

(単位：人)

全国	227
東京都	26

(注) 厚生労働省「平成25年度福祉行政報告例」による。

[都道府県別の新生児の里親委託実績（平成25年度）]

(単位：人)

自治体	実績
北海道	8
福島県	3
栃木県	1
千葉県	5
長野県	3
岐阜県	2
愛知県	8
三重県	3
奈良県	1
和歌山県	2
愛媛県	2
佐賀県	3
長崎県	2
大分県	5
合計	48

(注) 厚生労働省「新生児等の新規措置の措置先（都道府県市別）」による。

(注) 平成25年度に実績がある自治体を記載

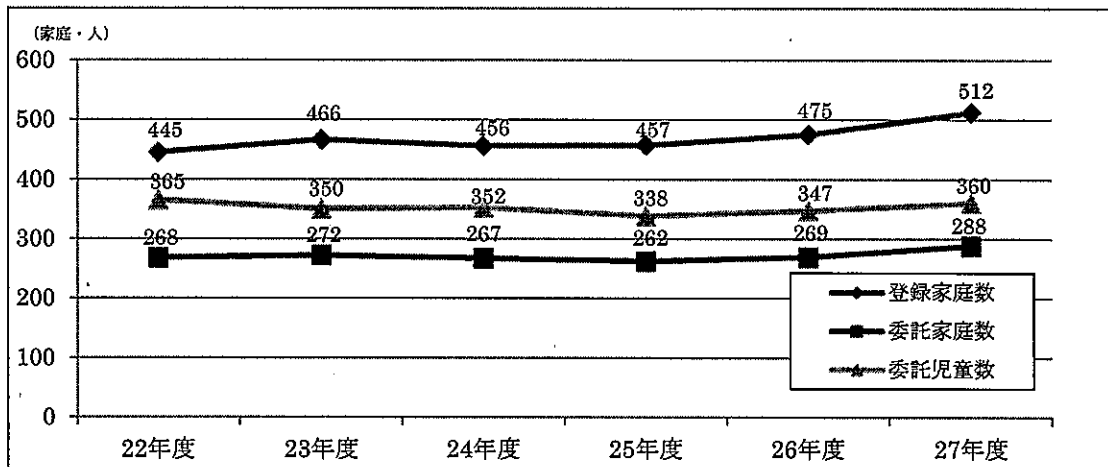
(注) 新生児とは生後28日未満を経過しない乳児をいう（母子保健法）が、1か月未満で調査

(3) 未委託の養育家庭への対応

- 養育家庭の登録数は緩やかながら増加し、平成27年度末現在で512家庭となり、5年前の平成22年度末（445家庭）と比較して、67家庭、約15%の増加となっている。

- 一方、委託家庭数は、平成27年度末現在において288家庭で、平成22年度末の268家庭と比較して20家庭、約8%の増加にとどまっている。
- 未委託の養育家庭は全体の約4割となっており、家庭的養護を一層推進するためには、こうした未委託の養育家庭の更なる活用が求められる。

[養育家庭の登録家庭数・委託家庭数・委託児童数の推移]



(注) 各年度3月末現在

- 現行では、未委託の養育家庭に対する都の定期的な関わりは、2年に1度の更新時研修のみである。
- その他に、里親支援機関事業における養育体験や、里親支援専門相談員が実施する施設実習等の制度はあるものの、これらへの参加は任意である。
- 未委託の養育家庭に対し、養育力の向上を図るための一層の取組が必要である。

3 養育家庭等への支援

(1) 各支援機関の連携

- 養育家庭等を支援する機関は、児童相談所をはじめ、里親支援機関、里親支援専門相談員を配置した施設、区市町村の母子保健部門や子供家庭支援センター等がある。しかし、一部支援内容が重複する等、それぞれの機関の特性が必ずしも活かされていない面がある。
- 養育家庭等からは、支援者は多くいるものの、支援の中心となる者が誰であるかわからず援助を頼みにくいとの指摘や、児童との交流を始めた時から自分たち里親に寄り添い、伴走する役割を担う支援者の存在が必要との意見もある。児童や養育家庭への日々の支援を、主に誰が担うのか改めて明確にする必要がある。

- これまでの里親子に対する支援体制は、委託児童と養育家庭を合わせて一つの支援対象としてとらえ、サポートを行うものであった。

しかしながら、養育家庭は、本来、社会的養護の担い手であり、今後は、養育家庭自らも児童を支援する側の立場に立ち、児童を支援の中心に置く必要がある。

(2) 実親への支援

- 施設に比べ養育家庭への措置委託には親の同意が得にくい状況を鑑みれば、養育家庭委託を促進していくためには、実親が抱く、実子と交流できないのではないかという思いや不安を軽減する取組が必要である。

(3) 委託措置解除後の支援

- 現行制度上は、委託措置解除後も、養育家庭が委託措置されていた児童を支援することは想定されていない。
- しかし、実態としては、委託措置されていた児童は、措置解除後も生活上困っていることを相談する等、養育家庭との交流を継続している。
- 委託措置解除後、児童が社会の一員として自立できるよう、組織的に支援するための体制の整備が求められる。

(4) 委託児童の権利擁護

- 国が定める「里親が行う養育に関する最低基準」では、委託児童に対する平等な養育、虐待の禁止、懲戒権の濫用禁止について規定されている。委託児童の権利が今後とも擁護されるよう、各関係機関による支援の充実が必要である。

(第五条：児童を平等に養育する原則)

里親は、委託児童に対し、自らの子若しくは他の児童と比較して、又は委託児童の国籍、信条若しくは社会的身分によって、差別的な養育をしてはならない。

(第六条：虐待等の禁止)

里親は、委託児童に対し、児童虐待の防止等に関する法律（平成十二年法律第八十二号）第二条に規定する児童虐待その他当該委託児童に有害な影響を与える行為をしてはならない。

(第六条の二：懲戒に係る権限の濫用禁止)

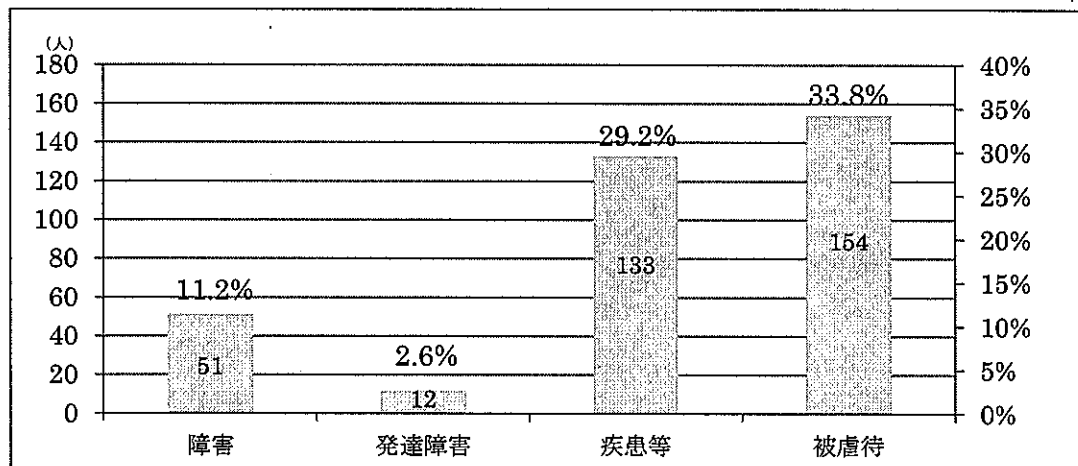
里親は、委託児童に対し法第四十七条第二項の規定により懲戒に関しその児童の福祉のために必要な措置を採るときは、身体的苦痛を与え、人格を辱める等その権限を濫用してはならない。

里親が行う養育に関する最低基準（平成14年厚生労働省令第116号）（抜粋）

4 養育家庭等の養育力

- 養育家庭の中には、社会的養護の担い手であることについての理解不足により、各支援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や、委託した児童と実親との交流に消極的な養育家庭もある。
- また、登録している養育家庭等の中には、子育て経験のない家庭も多く存在している。子育て経験がなく、かつ児童を委託されたことがない養育家庭等は、養育に対する具体的なイメージが持てないまま登録が継続されている状況にある。
- 養育家庭等の養育力の向上のためには、様々な内容の研修を受講してもらう必要がある。都は、現在、養育家庭等がそれぞれの状況に応じて選択し受講する課題別研修等を実施しているが、その受講率はあまり高くない。
- 社会的養護を必要とする児童では、情緒や発達等に何らかの課題を抱える児童が増加している。平成26年3月1日現在、乳児院在籍児童のうち約3割の児童の入所理由が被虐待である等、課題を抱えている状況にある。
- 養育家庭が、情緒的課題等を抱える乳幼児や体調管理が難しい乳幼児を養育するに当たり、専門的見地から支援を受けられる仕組みが必要である。

[乳児院在籍児童の障害等の状況（平成27年3月1日現在）]



(注) 厚生労働省「社会的養護の現況に関する調査」の東京都分による。

(注) 人数は実人数だが、障害等は複数回答可のため、重複している場合がある。

5 児童相談所の支援体制

- 都は、平成16年度から、主に養育家庭に対する養育支援を専門に行う親担当児童福祉司と非常勤の養育家庭専門員を各児童相談所に配置し、養育家庭を総合的に支援する体制を整備してきた。
- 養育家庭等への委託の更なる推進、委託後の支援の強化を図っていくためには、児童相談所の更なる体制の強化が求められる。

第3章 養育家庭委託等の更なる推進に向けて ～提言～

第2章では、養育家庭委託等の更なる推進に向け、都が直面している課題について考察してきた。

本章では、以下の三つの考え方にに基づき、養育家庭の一層の開拓や、委託の促進、支援の充実など実践的方策について提言を行う。

1 民間団体の更なる活用

養育家庭等の開拓をはじめとする里親支援に多くの実績を持つ里親支援機関や、実親子交流や児童への支援に多様なノウハウを有する施設等、様々な民間団体と連携し、その強みを活かしていく。

2 区市町村の子育て支援サービスの活用

養育家庭等が、居住している区市町村の子育て支援サービスを利用しながら安定した養育を継続できるよう、区市町村が他の支援機関と役割を分担しながら支援していく。

3 児童相談所の支援体制の強化

民間団体や区市町村と効果的に連携し児童の支援を行うため、措置機関である児童相談所が、コーディネイト機能やコンサルテーション機能を十分に発揮できる体制の整備・強化を図っていく。

1 養育家庭等の登録拡大に向けた取組の強化

【提言①】効果的な広報の実施

養育家庭等の登録数を拡大するため、養育家庭等制度について社会全体の理解を深めるとともに、直接登録につながる効果的な広報を展開すること

- 効果的な広報を実施するには、民間団体の持つ広報・普及啓発活動の幅広い知識や技術を一層活用していくことが必要である。特に、民間団体では、ロゴや配布文書のデザイン、メッセージの統一化を図る等、様々な工夫を凝らした広報活動を実践しており、こうしたノウハウを更に活用していくべきである。
- 地域の特性を踏まえた広報活動であるほど、効果が期待できることから、区市町村、里親支援機関、施設等の関係機関との連携を強化し、地域ごとに特色ある広報活動を展開することが必要である。特に、区市町村と連携し、強化地域を定めて重点的に広報活動を行うことや、出前講座のように、直接現場に出向いて行うような活動が求められる。
- 都が区市町村と連携して全都的に実施している養育家庭体験発表会は、養育家庭等制度を全く知らない都民にとっても効果的な広報活動であり、今後も継続的に実施していくべきである。

【提言②】対象を絞った開拓

養育家庭の開拓にあたっては、子育てへの関心や養育スキルを持つ者にターゲットを絞るなど、効果的な取組を行うこと

- 区市町村が実施しているファミリーサポート事業やショートステイ事業、一時預かり事業など、子育て支援事業の担い手に対し、区市町村と連携して養育家庭としての登録を働きかけることが有効である。
- フレンドホームについても、養育家庭としての登録を促す取組を行うとともに、特定の児童と長期的に交流を継続している場合には、状況に応じて養育家庭として受託できる仕組みを検討することも必要である。

2 委託の促進に向けた体制の強化

児童の年齢に関わらず、一人ひとりの児童の状況に応じて養育家庭等委託を促進することが大原則である。

しかし、都では乳児委託の実績が低いことから、ここでは乳児委託を促進するための方策を中心に提言を行う。

【提言③】 乳児委託の一層の促進

乳児院の機能をより一層活用することにより、乳児委託を促進すること

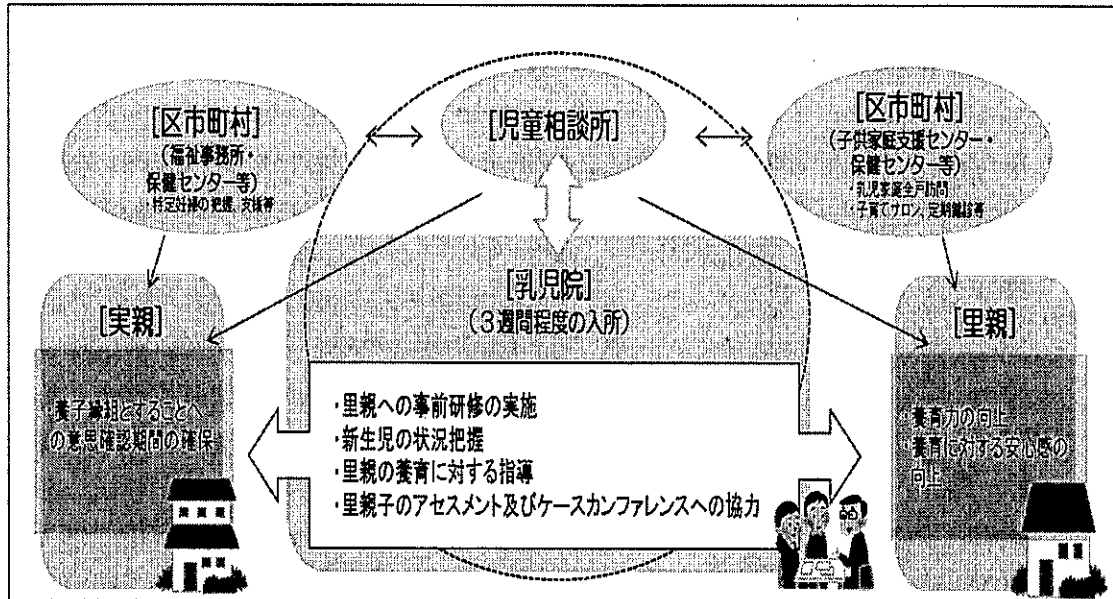
- 養育家庭等への委託について実親の同意を得るため、乳児期から養育家庭の里親との愛着関係を育むことが、実親子の愛着形成の土台にもなることを、より丁寧に伝えていくことが重要である。
- 乳児院入所措置から、児童の状況に応じて養育家庭委託措置に円滑に移行できるよう、施設への入所措置の際に、一定期間実子との面会がない場合等は、養育家庭委託措置への移行することについても承諾を得る等、実親の同意を得るための工夫が必要である。
- また、できる限り乳児期の早い時期に委託できるよう、措置権者としての児童相談所が、コーディネート機能を一層発揮するとともに、交流中のアセスメント、委託後のフォロー等、現在児童相談所に集中している役割を乳児院にも担ってもらうことも求められる。
その際、乳児院が、新たな役割を確実に遂行できるよう、専任職員の配置など体制整備の必要性についても検討すべきである。
- 乳児院では、実親子交流を、実親の実子に対する思いを汲みつつ、児童の体調や生活リズムに配慮して実施している。そうした乳児院の実親子交流のノウハウを活用して、養育家庭委託後もサポートを継続することが必要である。
- 加えて、養育家庭が育児休業を取得し、里親子が良好な関係を築いていけるよう、引き続き国への働きかけていくことが必要である。

【提言④】 特別養子縁組を前提とした新たな委託体制の構築

養子縁組が最善と判断した場合に、できるだけ早期に養親子を結びつけられるよう、新たな体制を整備すること

- 実子の養育経験がない養子縁組里親が抱く、新生児を養育することに対する不安を軽減するため、乳児の養育の専門機関であり、養育に対する的確なアドバイスが可能な乳児院を有効に活用し、養育に関する助言や指導などを行っていくべきである。
- また、乳児院の協力の下、養育に対する助言や指導、里親子関係のアセスメント等を短期間で行い委託に結びつけることが求められる。
- 区市町村の母子保健機関が、妊娠中からの相談や出産直後の相談に応じる中で、養育の意思が見受けられない実親を把握した場合、早期に特別養子縁組に結びつけられるよう、関係機関同士の連携を強化していくことが重要である。

[特別養子縁組を前提とした新生児委託体制イメージ]



【提言⑤】 未委託の養育家庭への対応

未委託の養育家庭に対する委託を一層促進するため、各家庭の生活状況や、その家庭の持つ強み、弱みを把握した上で、きめ細やかに支援すること

- 未委託の養育家庭が、児童相談所の支援を受けながら短期間の一時保護委託を積極的に受託し、実践的な養育体験を重ねることにより、長期の委託に結びつけるようにすべきである。その際、児童相談所は、家庭訪問等、措置委託時と同様の支援を行うことが求められる。
- また、未委託の養育家庭が、安心して児童を受託できるよう、実践的かつ個別的な研修を実施することも必要である。

3 養育家庭等への支援の充実

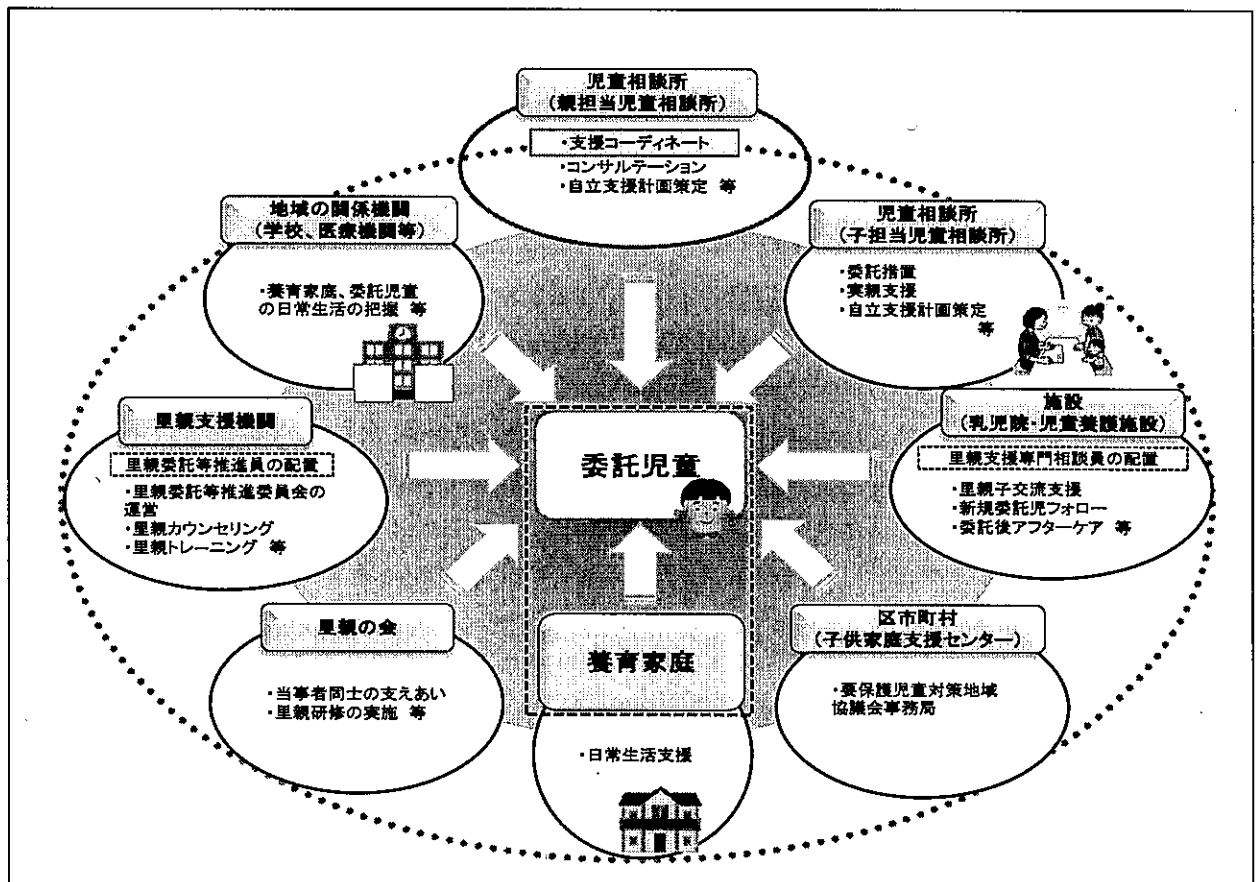
【提言⑥】 チーム養育体制の整備

養育家庭が地域で孤立することなく児童を養育していけるよう、関係機関の役割を整理し、チームで養育を行う体制を強化すること

- 要保護児童対策地域協議会の枠組みなども活用しながら、児童相談所がチームのコーディネーターとしての役割を担い、チームが効果的に機能するよう各機関と調整を図ることが必要である。
- また、養育家庭も、社会的養護が必要な児童を支援するチームの一員として、様々な支援機関と連携して児童を養育していくことが求められる。

- 養育家庭がチームに帰属感を持てるようにするためには、関係機関が日々里親子に寄り添い、的確なアドバイスを行いながら支援をしていくことが重要である。そのためには、民間の機関と連携し、その機能を効果的に活用していくべきである。
- 養育家庭をきめ細かく支援するため、各家庭の養育経験や職歴等それぞれの特性を把握（アセスメント）し、これを踏まえながらチームの構成員の役割を確認することも重要である。
- また、区市町村の母子保健事業や子育て支援事業等と、養育家庭を結びつけていくことも求められる。
- 児童の委託に際しては、支援者による合同会議を行い、支援の方向性や役割の分担を十分に協議することが必要である。

[チーム養育体制イメージ]



【提言⑦】 実親への支援の充実

実子と交流できなくなるのではないかという実親の不安感を解消するため、養育家庭への委託後も実親子の交流が円滑に実施できる仕組みを構築すること

- 実親子の交流については、児童相談所が、里父母の協力の下、休日の交流も含めてコーディネート機能を一層発揮すべきである。
- 併せて、面会交流のノウハウを持つ施設の里親支援専門相談員等も、積極的に活用していく必要がある。

【提言⑧】 委託措置解除後の支援の充実

養育家庭委託措置の解除後に自立する児童に対する支援を充実すること

- 児童の自立にあたっては、措置解除後も児童を継続的に支援している養育家庭に対し、養育家庭等自立援助事業^xで引き続きサポートしていく必要がある。
- また、施設に配置した里親支援専門相談員が、自立支援コーディネーター^{xi}と連携し、施設のノウハウを有効に活用できる仕組みを検討することが求められる。
- さらに、経済的支援や他の福祉サービスに結びつける等のアフターケアの在り方についても検討が必要である。

【提言⑨】 委託児童の権利擁護

委託児童の権利擁護について十分配慮すること

- 委託児童の権利擁護については、権利ノートの活用や児童相談所による児童面接など、これまでの取組をより着実に実施するとともに、養育家庭が支援者の1人として地域に開かれた養育を行い、各関係機関と連携したチーム養育の中で児童の権利を守っていく必要がある。

^x 養育家庭等自立援助事業とは、18歳に達した日以降に委託措置が解除された児童の相談等に応じる養育家庭への支援事業をいう。

^{xi} 自立支援コーディネーターは、児童養護施設に配置され、入所児童の就職や進学に向けた準備、施設退所後の継続的な支援等を行っている。

4 養育家庭等の養育力の向上

【提言⑩】 研修の充実

社会的養護の担い手である養育家庭等の養育力を向上するため、研修を充実すること

- チーム養育体制の必要性や考え方について養育家庭が十分に理解できるよう、社会的養護の担い手としての意識を高める研修の実施が必要である。
- 養育家庭等のうち、特に未委託の家庭や養育経験の浅い家庭については、安心して児童を受託できるよう、実践的かつ個別的な研修を実施することが求められる。(再掲)
- 各養育家庭等の状況に応じたオーダーメイド型の研修を実施するほか、各家庭が自ら選択して受講した民間の研修を、都の研修に準ずるものとして認める仕組みを導入するなど、研修メニューの充実を図るべきである。
- 里父母双方の養育力の向上のため、現在の研修の内容を改めて確認し、里父母が一緒に受講することが適切な研修科目については、両者の受講を義務化することも必要である。

5 児童相談所における支援体制の強化

【提言⑪】 支援体制の一層の強化

児童相談所が中心となりチームとしての支援をコーディネートできるよう、体制を強化すること

- 家庭的養護を推進するためには、児童相談所が、チーム養育の中心となり、里親との信頼関係を構築するとともに、ケース全体のコーディネーターとしての役割と、関係機関に対するコンサルテーションを行う役割を的確に果たすことが重要である。
- そのためには、親担当児童福祉司を専任で配置する等、児童相談所の支援体制の強化を図ることが必要である。

おわりに

- 本審議会では、昨年8月以降、約1年3ヶ月にわたって、「家庭的養護の推進について」をテーマに議論を重ね、今回の提言をとりまとめた。
- 特に、養育家庭への乳児委託の一層の促進や、特別養子縁組を前提とした新生児委託について集中的に議論し、委託の促進に向け、乳児院が持つノウハウを一層有効活用していく方向性を打ち出した。

今後、各乳児院が、児童相談所やその他の支援機関と連携を図りながら、乳児や新生児の委託促進の中心的な役割を果たしていくことを期待する。
- ここでは、審議の過程において、様々な議論があった以下の四点について述べておきたい。
- 第一に、里親認定基準についてである。

単身世帯の養育家庭の認定要件については、児童の多様性に応じて養育家庭の認定要件も多様性が求められており緩和すべきという意見があった。一方で、養育家庭制度は、行政が責任を持って児童を委託する制度であり、多様性を過度に強調するのは疑問であるという意見や、委託児童の養育は実子の養育と比べて神経を使い、ストレスも多く、両者を同レベルで考えることには慎重であるべきという意見も出された。

また、例えば居室の広さ等、現行の認定基準はこれで十分かなど、認定要件については、緩和だけではなく厳しくする方向性も必要ではないかという意見もあった。

そのため、今回の提言では、里親認定基準について新たな方向性を示すまでには至らなかった。
- 第二に、行政が関わる新生児の養子縁組についてである。

第6回専門部会において、新生児の養子縁組について有識者へのヒアリングを行った。

その中では、新生児を委託する際に産院から直接養親の元に託す取組の紹介と、その意義についての意見表明があった。一方、国際的に見ると、出生後一定期間の同意取得は禁止することが一般的であり、出生直後の委託は極めて慎重であるべきという見解も示された。

本審議会では、実親と実子の関係は最も重視されるべきものであること、実親と里親の意思確認を丁寧に行っていく必要があること、里親の養育力や里親子関係の評価は、一定の期間をかけて、丁寧に行う必要があること等を踏まえ、児童の最善の利益を大前提に新たな委託体制を構築すべきという考え方で合意を得た。

今回の提言では、こうした考え方にに基づき、行政が行う新生児委託の仕組みとして、乳児院を活用し、実親里親の双方に丁寧に対応するとともに、できる限り早期に委託できる体制の構築を提言することとした。
- 第三に、民間の養子縁組あっせん機関との連携の在り方についてである。

一部の委員からは、養子縁組に関する相談・支援に関して、民間の養子縁組あっせん機関との連携を推進すべきという意見が出されたが、現在、民間の養子縁組あっせん機関については、国において法制化の動きがあり、事業を行う場合は都道府県知事の許可制にすることや、

具体的な業務内容等について議論がなされている。

そのため、本審議会としては、今回は提言としてとりまとめなかった。

- 第四に、都の推進計画の目標値についてである。

国は、社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会等によりとりまとめられた「社会的養護の課題と将来像」（平成23年7月）において、今後10数年の間に、施設の本体施設、グループホーム、里親等の割合を3分の1ずつにしていく目標を掲げた。

一方、都における推進計画では、平成41年度において、社会的養護に占める家庭的養護の割合が概ね6割となるよう施策を推進していく、という目標が掲げられている。

都は、児童の状況に合わせた養育の場という観点から、情緒的問題や健康上の問題など課題を複数抱える約4割の児童には施設における専門的ケアが必要と判断し、その他の児童については、一人ひとりの状況に合わせて適切な措置委託先を判断することが必要なため、家庭的養護（養育家庭等、ファミリーホーム、グループホーム）全体での目標を設定したとしているが、本審議会としては、家庭養護の目標を定めることが望ましいと考えている。

「はじめに」でも述べたように、平成28年6月に改正児童福祉法が公布され、児童が家庭で適切な養育を受けられない場合には、家庭養護である養育家庭等、ファミリーホームにおいて養育を行うことが原則とされた。

また、国は、現在、「社会的養育の在り方に関する検討会」を立ち上げ、新たな社会的養育の在り方の検討を行い、都道府県推進計画策定にあたっての基本的方向性として示した「社会的養護の課題と将来像」を全面的に見直すこととしている。検討会では、家庭養護と家庭的養護の定義の明確化等についても議論される予定となっている。

こうしたことを踏まえ、都は、家庭養護の目標を定め取組を進めていくことが必要と考える。

- なお、本提言では、未委託家庭を対象とした里親トレーニング事業やグループホーム・ファミリーホームの設置支援など、昨年本審議会が行った緊急提言に基づき、すでに取り組んでいる事項については取り上げていない。緊急提言に基づき新たに開始した取組については、引き続き推進することを要望する。
- 新たな子ども家庭福祉の実現に向けた制度改革の検討が進められている中、今後、都においては、本審議会提言した内容の実現に向け、国の動向を踏まえながら、養育家庭制度を中心に、家庭的養護の一層の推進に向けた施策の充実を図っていくことを期待する。

参 考 资 料

東京都知事 舛添 要一 殿

東京都児童福祉審議会
専門部会（家庭的養護の推進）
部会長 柏女 靈峰

家庭的養護の推進に関する緊急提言

都は、これまで、養育家庭、ファミリーホーム、グループホームなどの家庭的養護を推進しており、社会的養護に占めるその割合は、15年前の約1割から、約3割となった。

こうした取組を一層強化・充実させるため、本年4月に「東京都社会的養護施策推進計画」を策定し、15年後の平成41年度において、家庭的養護の割合を概ね6割まで引き上げる目標を新たに掲げた。

当部会は、この目標の実現に向けた具体策を検討するため、本年8月に設置されたものであり、今後、子供一人ひとりの状況に合わせた養育環境を提供するための課題や方策について、約1年の期間をかけて専門的見地から議論する予定である。

しかしながら、この間においても、社会的養護の下にある子供達が、一人ひとりの状況に合わせた、より適切な環境で養育されるよう、以下の事項については、当部会の議論を待たず、早急に取り組むよう提言する。

記

1 養育家庭の登録数の拡大

養育家庭の登録数の拡大を図るためには、より多くの都民に制度を浸透させるとともに、登録への動機付けとなる広報が必要である。

そのため、区市町村、里親支援機関、里親会などの関係機関との連携を強化し、各地域における取組の充実を図るとともに、都内全域で統一的な広報を展開すること。

実施にあたっては、民間団体等の幅広いノウハウを活用すること。

2 養育家庭等の養育力の向上

社会的養護を必要とする子供の中には、情緒的・発達的問題など何らかの課題を抱える子供が増えている。

そのため、養育家庭等のうち未委託の家庭や経験の浅い家庭においても、子供一人ひとりの状況に応じた養育ができるよう、実践的かつ個別的な研修を実施するなど、養育家庭等の養育力の向上を図ること。

また、体調管理が難しい乳幼児や情緒的な問題等を抱える子供への対応について、養育家庭等が

専門的な見地から継続的に支援が受けられる体制を整備すること。

3 グループホーム及び法人型ファミリーホームの設置促進

社会的養護が必要な子供に、できる限り家庭的な養育環境を提供するためには、引き続きグループホームや法人型ファミリーホームの設置を促進する。

そのため、大都市東京の実情を踏まえ、グループホームや法人型ファミリーホームの開設に必要な経費を支援すること。

また、少人数体制のグループホーム等では、職員は孤立しやすいため、職員育成体制の充実や、本体施設からの支援機能を強化すること。

4 児童相談所の体制整備

家庭的養護を充実するには、委託後の支援はもとより、委託前から子供一人ひとりに対し、児童相談所がきめ細かな支援を一貫して行うことが重要である。

そのため、児童福祉司及び児童心理司を更に増員するなど、児童相談所の相談支援体制の強化を図ること。

養育家庭等に係る制度等の変遷

	都	国
昭和23年		○里親制度を児童福祉法に規定
昭和48年	○養子縁組を前提とせずに児童の養育を委託する制度として、養育家庭制度を創設 ○養育家庭を希望する都民の相談窓口として、養育家庭センターを乳児院や児童養護施設に設置	
昭和57年	○「東京都ファミリーグループホーム」試行開始	
昭和60年	○東京都ファミリーグループホーム制度の本格実施(ファミリーホーム、グループホームの前身)	
昭和61年	○「子どものためのショートステイホーム制度」開始	
昭和62年		○民法が改正され、特別養子縁組制度が導入
平成4年	○「子どものためのショートステイホーム制度」を「フレンドホーム制度」に改め、実施主体を児童養護施設とする。	
平成11年		○委託措置児童の保育所の利用が承認
平成12年		○地域小規模型グループホーム制度開始
平成14年	○養育家庭センターを廃止 ○東京都ファミリーホーム制度を開始 ○東京都養護グループホーム制度を開始	○里親制度の一体系として、専門里親や親族里親の制度を創設
平成15年	○専門養育家庭、親族里親、養育家庭(短期条件付)、養育家庭(レスパイト限定)の制度を開始	
平成17年	○里親研修業務をNPO法人東京養育家庭の会へ委託	
平成20年		○児童福祉法において、養育里親と養子縁組里親を分離して法定化 ○里親支援機関事業開始
平成21年	○里親支援機関事業を1児相で開始 ○東京都ファミリーホーム事業を開始	○児童福祉法において、要保護児童対策地域協議会の協議対象が、養育支援を必要とする児童やその保護者、特定妊婦に拡大 ○小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)を創設
平成23年		○社会保険審議会において「社会的養護の課題と将来像」がとりまとめられる ⇒社会的養護の基本方針や施設等種別ごとの課題、将来の整備量等が示される
平成24年	○平成20年度よりモデル的に開始した里親支援機関事業の全児童相談所における実施 ○乳児院や児童養護施設への里親支援専門相談員の配置を実施 ○要保護児童対策地域協議会において、地域ネットワークの連携による養育家庭等への支援を充実	○厚生労働省通知「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進について」 ⇒都道府県推進計画を策定する旨の通知
平成27年	○東京都社会的養護施策推進計画を策定 ⇒平成41年度において、社会的養護に占める家庭的養護の割合を概ね6割とする方針を明確化	
平成28年		○児童福祉法改正 ⇒要保護児童について、家庭と同様の環境下で養育されることを原則とする施設で養育する場合、できる限り小規模で家庭に近い環境で養育することが必要な旨明記される ○民間の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制化の動き

委員名簿

○ 委員名簿（平成28年10月 日現在）

※敬称略、委員、臨時委員ごとに五十音順

区分	氏名	現職
委員長	松原 康雄	明治学院大学学長
委員	秋山 千枝子	医療法人社団千実会 あきやま子どもクリニック院長
委員	朝比奈 和茂	弁護士
委員	石阪 丈一	町田市長（市長会代表）
委員	石崎 朝世	公益社団法人発達協会 王子クリニック院長
委員	磯谷 文明	弁護士
委員	犬塚 峰子	大正大学人間学部教授
委員	今井 克治	弁護士
委員	大木 幸子	杏林大学保健学部教授
委員	大竹 智	立正大学社会福祉学部教授
委員	小野 和哉	東京慈恵会医科大学精神医学講座准教授
副委員長	柏女 霊峰	淑徳大学総合福祉学部教授
委員	加藤 尚子	明治大学文学部准教授
委員	木村 一優	医療法人社団新新会多摩あおば病院医師
委員	久保 豊子	公認会計士
委員	駒村 康平	慶応義塾大学経済学部教授
委員	市東 和子	東京都民生児童委員連合会副会長
委員	白井 菜穂子	公募委員
委員	白川 佳子	共立女子大学家政学部教授
委員	高橋 利一	社会福祉法人至誠学舎立川顧問 法政大学名誉教授
委員	都留 和光	社会福祉法人二葉保育園 二葉乳児院院長
委員	成澤 廣修	文京区長（区長会代表）
委員	野田 美穂子	弁護士
委員	林 浩康	日本女子大学人間社会学部教授
委員	正木 忠明	東京都医師会理事
委員	町田 修二	公益財団法人東京都防災・建築まちづくりセンター元理事長
委員	三浦 昌恵	公募委員
委員	村井 美紀	東京国際大学人間社会学部准教授
委員	山下 敏雅	弁護士
委員	山本 恒雄	愛育研究所客員研究員
委員	山本 真実	東洋英和女学院大学人間科学部准教授
委員	横堀 昌子	青山学院女子短期大学子ども学科教授
委員	渡邊 淳子	弁護士
臨時委員	青葉 紘宇	特定非営利活動法人東京養育家庭の会理事長
臨時委員	宮島 清	日本社会事業大学専門職大学院准教授
臨時委員	武藤 素明	社会福祉法人二葉保育園 二葉学園統括施設長 東京都社会福祉協議会 児童部会 副部会長
臨時委員	渡邊 守	特定非営利活動法人キーアセット代表

○ 退任された委員（役職は在任中のもの）

氏名	現職	在任期間
遠藤 守	東京都議会厚生委員会委員長	26.12.10～27.10.7
柴崎 正行	東京家政大学子ども学部教授	26.12.10～28.10.10
斉藤やすひろ	東京都議会厚生委員会委員長	27.11.9～28.10.12

○ 専門部会委員名簿

	氏名	現職
部会長	柏女 霊峰	淑徳大学総合福祉学部教授
副部会長	駒村 康平	慶応義塾大学経済学部教授
委員	青葉 紘宇	特定非営利活動法人東京養育家庭の会理事長
	磯谷 文明	弁護士
	都留 和光	社会福祉法人二葉保育園 二葉乳児院院長
	宮島 清	日本社会事業大学専門職大学院准教授
	武藤 素明	社会福祉法人二葉保育園 二葉学園統括施設長 東京都社会福祉協議会 児童部会 副部会長
	山本 恒雄	愛育研究所客員研究員
	横堀 昌子	青山学院女子短期大学子ども学科教授
	渡邊 守	特定非営利活動法人キーアセット代表
オブザーバー	松原 康雄	明治学院大学学長

※敬称略、五十音順

審議経過

開催日	会議	審議内容
平成27年8月3日	第2回本委員会	○今期審議テーマについて ○専門部会の設置について
平成27年8月27日	第1回専門部会	○家庭的養護の現状等について
平成27年9月8日	第2回専門部会	○養育家庭の開拓と資質の向上について ○養育家庭等への委託推進に向けた体制強化について
平成27年10月16日	第3回専門部会	○家庭的養護の推進に向けた課題整理について ○緊急提言案について
平成27年11月16日	第4回専門部会	○家庭的養護の現状等について（有識者ヒアリング） ○養育家庭等の認定要件について
平成28年1月27日	第5回専門部会	○委託促進と支援のシステムづくりについて
平成28年4月15日	第6回専門部会	○行政が関わる新生児の養子縁組について （有識者ヒアリング）
平成28年6月27日	第7回専門部会	○行政が関わる新生児の養子縁組について
平成28年7月29日	第8回専門部会	○提言（骨子）について
平成28年10月26日	第9回専門部会	○提言（案）について
平成28年11月28日 （予定）	第4回本委員会	○提言（案）について