

(注)今回の骨子案について

今回の骨子案については、次のような考え方で作っています。

- 計画の目標と基本的な考え方(計画の理念)を明らかにする
- 具体的な取組については、現在、長野県で考えているもの的大まかな内容を示す

長野県社会的養育推進計画(後期計画)

骨子案

R6.9

長野県

目次

1	はじめに	3
2	この本(計画)の読み方など	5
3	計画を作り直すことについて	7
4	この計画が目指すもの	15
5	この計画に共通する基本的な考え方	29
	(1) こどもができるだけ「家庭で家族の一員として」育てられること	33
	(2) こどもが「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」のなかで育てられること	49
6	この計画が目指すものの先にあるものは？	63
7	長野県の特徴は？	71
8	こどもの思いや意見をきいて、おとながそれにこたえること	83
9	市町村がこどもや家庭のサポートをしていくために取り組むこと	93
	(1) 市町村が、これまで以上にこどもや家庭から相談を受け、サポートができるように県が取り組むこと	95
	(2) 市町村で、こどもや家庭をサポートするための事業がもっとできるために県が取り組むこと	99
	(3) 児童家庭支援センターがさらに活躍できるように取り組むこと	103
10	こどもを産む前からサポートが必要な母親へのサポートをするために取り組むこと	111
11	施設や里親の家などで生活しなければならないこどもの数は？	115
12	ひとりひとりのこどもに合わせた一時保護をするために取り組むこと	119
13	家族と離れて生活しなければいけないこどもが「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」を見つけるために取り組むこと	123
	(1) 児童相談所が「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」を見つけられるためのサポートをできるようにする	127
	(2) こどもと親が前向きなつながりを見つけられるサポートをするための取組	131
	(3) 新しい親子関係を作るためのサポート体制づくり	137

14	家族と離れて生活しなければいけないこどもが、できるだけ家庭と同じ環境である里親・ファミリーホームで生活できるように取り組むこと	141
15	施設が地域の中で進化していくために取り組むこと	147
16	施設や里親の家などで生活したことがある人たちが自立できるようにサポートするために取り組むこと	161
	(1) 施設や里親の家などで生活したことがある人でサポートが必要な人はどのくらいいて、今どうしているのか？	165
	(2) 家族と離れて施設や里親の家などで生活したことがある人たちの自立のためのサポート	169
17	児童相談所の働きをさらに高めるために取り組むこと	173
18	その他に取り組むこと	185

1 はじめに

ここは、長野県のどこかにある「こども福祉ミーティングルーム^(注)」。

長野県の一人でも多くのこどもたちが幸せに暮らせるよう、どんなことをすればよいか、いろいろな人たちと話し合いをしながら決めていく場所です。

長野県では、県内で暮らすこどもを社会全体で育て、こどもにとって最も良いこと行われる(こどもの最善の利益の実現)ために取り組んでいくことを決めた計画(「長野県社会的養育推進計画」)を作り直すことにしました。

令和2年に10年間(令和2～11年度)の計画を作り、たくさんの人たちと一緒にいろいろな取り組みをしてきましたが、今の計画による取り組みでは十分でないものがあることもわかり、こどものための法律(児童福祉法)も変わってきました。

これからしばらくの間、このミーティングルームでは、今後の5年間(令和7～11年度)に向けて、計画をどのように見直し、取り組んでいくのかを話し合い、決めていきます。

しかし、話し合うことがとても多くなり、時間もかかりそうなので、まずは、おおむねどのようなことをしていけばよいかということについて話し合い、決めていくことにしました。

(注)

「こども福祉ミーティングルーム」とそこに登場する人は、想像上(架空)の場所(空間)と人(人物)ですが、この本(計画)に書かれたことは、実際に長野県で話し合いなどをして取り組んでいくと決めたこと(今の時点では、決めようとしていること)です。

実際の計画の検討体制について

この本(計画)を作る(策定する)に当たっては、長野県が設置している「長野県社会福祉審議会児童福祉専門分科会」という組織で話し合っ(審議して)います。

普段は、大学の先生(学識経験者)をはじめとして、施設や里親の代表の人、弁護士などによって構成された組織ですが、この本(計画)を作る(策定する)に当たっては、市町村の代表の人と施設や里親の家での生活を経験した若い人(成人)にも特別に構成員として参加していただき、話し合っ(審議して)います。

2 この本(計画)の読み方



左のページ(奇数ページ)には、次のページで紹介する人たちが「子ども福祉ミーティングルーム」で話し合いながら、長野県で取り組んでいくことが書かれています。1ページにもあるとおり、話し合いは想像上(架空)のものですが、取り組んでいくことは、実際に長野県で取り組んでいくことです。

現在の計画が作られたいきさつ

長野県では、令和2年6月に「長野県社会的養育推進計画」を行いました(策定しました)。

この計画は、何らかの理由で施設や里親の家で生活しなげなければならない子ども(社会的養育が必要な子ども)が、できるだけ家庭的な環境で、安定した人間関係のもとで育てられることを目指して、平成27年3月に作った(策定した)計画(「長野県家庭的養育推進計画」)を全面的に見直し、新しく作った計画です。

令和2年に計画を見直し(新しい計画を作った)理由は大きく3つ挙げられます。

一つ目は、平成28年に児童福祉法が大きく改正されたことです。

- 平成28年の児童福祉法の改正により、
- ・ ことばには、子どもの福祉を保障される権利がある(子どもが権利の主体である)
- ・ ことばまでできるだけ家庭で育てられるようにする。それができない場合もできるだけ家庭と同じ環境で生活できるようにする(家庭養育優先原則)

ことなどが定められるとともに、国、都道府県、市町村の役割や責務、虐待発生の予防・虐待が発生したとき対応の強化を中心とした市町村・児童相談所の体制強化などが定められました。

二つ目の理由は、国(厚生労働省)が設置した検討会「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」が、平成28年に改正された児童福祉法の理念を具体化するため、平成29年に「新しい社会的養育ビジョン」をとりまとめたことです。そこでは、

- ・ 市区町村の子ども家庭支援体制の構築
- ・ 児童相談所の機能強化と一時保護改革
- ・ 実親への家庭的養育体制(ファミリーング機関)の拡充強化と里親制度改革
- ・ 系統の解法(バーマシーン-後継)としての特例養子縁組の推進
- ・ 乳幼児の家庭養育開始の徹底と、年限を明確にした取組目標
- ・ 子どもニーズに応じた養育の提供と施設の本数改革
- ・ 自立支援(リービングケア、アフターケア)

などの実施の在り方や工程等などが示されました。

三つ目の理由は、これまで説明した平成28年の児童福祉法改正や新しい社会的養育ビジョンを踏まえて、国(当時の厚生労働省)が平成30年に通知を出し、これまでに計画を全面的に見直すよう求めたことです。

これらは外的な理由ではありますが、こうした国での動きを踏まえ、長野県でも新しい計画が必要であると見え、県内の実情も把握しながら、長野県において社会的養育をどのように推進していくのかを考えながら、10年(令和2-11年度)に取り組みんでいくことを定めた計画を作り(策定)しました。

右のページ(偶数ページ)には、左のページ(奇数ページ)の内容について、より詳しく知りたい人や子ども福祉について専門的に知っている人などに向けた解説などを掲載しています。

この本(計画)に出てくる人たち

長	長野県	この本(計画)をいろいろな人と話し合いながら作る人 「子ども福祉ミーティングルーム」を運営する人
A	子どものAさん	長野県で生活する子どもの一人 家族と一緒に生活している (個人情報を守るため、本名は伏せています)
B	子どものBさん	長野県で生活する子どもの一人 施設で生活している (個人情報を守るため、本名は伏せています)
C	子どものCさん	長野県で生活する子どもの一人 里親の家で生活している (個人情報を守るため、本名は伏せています)
O	ケアラーバーOさん	小さいころから施設で生活したことのある若い大人 (個人情報を守るため、本名は伏せています)
P	ケアラーバーPさん	大きくなってから施設で生活したことのある若い大人 (個人情報を守るため、本名は伏せています)
Q	ケアラーバーQさん	里親の家で生活したことのある若い大人 (個人情報を守るため、本名は伏せています)
施	施設さん	長野県内の施設で、いろいろな理由で家庭で暮らせない子どもを育てている人の一人
里	里親さん	長野県内で里親として、いろいろな理由で家庭で暮らせない子どもを育てている人の一人
学	学者さん	子どもの福祉について研究している学者さん
弁	弁護士さん	子どもの権利を守るための活動をしている弁護士さん
市	市役所さん	県内の市役所で子どもや家庭をサポートする仕事をしている人の一人
町	町村さん	県内の村役場で子どもや家庭をサポートする仕事をしている人の一人 町や村は市に比べて人口も少なく、職員の数も少なめ

3 計画を作り直すことについて

長

これから、長野県の社会全体で、一人でも多くの子どもが幸せに育っていくために、どのようなことをしていけばよいか、いっしょに話し合いながら考えていきたいと思えます

A

どんなことを話し合うのですか？

長

まずは、なぜこの話し合いを始めることになったのかについて、話をしていきたいと思えます
途中でも、質問があれば、質問してください

A

わかりました。

長

長野県では、令和2年に、県内で暮らす子どもを社会全体で育て、子どもにとって最も良いこと行われる(子どもの最善の利益の実現)ために取り組んでいくことを決めた計画(「長野県社会的養育推進計画」)を作りました

長

皆さんは、「長野県社会的養育推進計画」を知っていますか？

B

知りません

O

聞いたことはあるけど、どんな内容かはよくわかりません

現在の計画が作られたいきさつ

長野県では、令和2年6月に「長野県社会的養育推進計画」を作りました(策定しました)。

この計画は、何らかの理由で施設や里親の家で生活しなければならない子ども(社会的養護が必要な子ども)が、できるだけ家庭的な環境で、安定した人間関係のもとで育てられることを目指して、平成27年3月に作った(策定した)計画(「長野県家庭的養護推進計画」)を全面的に見直し、新しく作った計画です。

令和2年に計画を見直した(新しい計画を作った)理由は大きく3つ挙げられます。

一つ目は、平成28年に児童福祉法が大きく改正されたことです。

平成28年の児童福祉法の改正により、

- ・ 子どもには、子どもの福祉を保障される権利がある(子どもが権利の主体である)
- ・ 子どもはできるだけ家庭で育てられるようにする。それができない場合もできるだけ家庭と同じ環境で生活ができるようにする(家庭養育優先原則)

ことなどが定められるとともに、国、都道府県、市町村の役割や責務、虐待発生の予防・虐待が発生したとき対応の強化を中心とした市町村・児童相談所の体制強化などが定められました。

二つ目の理由は、国(厚生労働省)が設置した検討会(「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」)が、平成28年に改正された児童福祉法の理念を具体化するため、平成29年に「新しい社会的養育ビジョン」をとりまとめたことです。そこでは、

- ・ 市区町村の子ども家庭支援体制の構築
- ・ 児童相談所の機能強化と一時保護改革
- ・ 里親への包括的支援体制(フォスタリング機関)の抜本的強化と里親制度改革
- ・ 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
- ・ 乳幼児の家庭養育原則の徹底と、年限を明確にした取組目標
- ・ 子どもニーズに応じた養育の提供と施設の抜本改革
- ・ 自立支援(リービング・ケア、アフター・ケア)

などの実施の在り方や工程などが示されました。

三つ目の理由は、これまで説明した平成28年の児童福祉法改正や「新しい社会的養育ビジョン」を踏まえて、国(当時の厚生労働省)が平成30年に通知を出し、これまでの計画を全面的に見直すよう求めたことです。

これらは外的な理由ではありますが、こうした国での動きを踏まえ、長野県でも新しい計画が必要であると考え、県内の実情も把握しながら、長野県において社会的養育をどのように推進していくのかを考えながら、10年間(令和2～11年度)に取り組んでいくことを定めた計画を作り(策定)しました。

そうかもしれませんね

本当は、こどもの皆さんのために作った計画なので、大人だけでなく、こどもの皆さんに知ってほしいと思っているのですが…

長

施

「当事者である子どもの権利が守られる」などの、5つの大きな項目(基本目標)を立てて、10年間で取り組んでいる計画ですね

さすがに、よくご存じですね

長

里

5つの大きな項目(基本目標)のもとで、長野県、市町村、施設、里親などが具体的に取り組んでいくことや、里親等への委託率などの目標値が決められた計画です

そのとおりです

長

C

それで、その計画(長野県社会的養育推進計画)が、どうしたのですか？

令和2年に計画を作って、いろいろな人たちと、いろいろな取り組みをしてきましたが、その後、法律(児童福祉法)がまた大きく変わったことや、今の計画による取り組みでは十分ではないことや、このままでは目標の達成が難しそうなことなどが出てきました

長

里

里親等への委託率もなかなか上がってきていませんね

長

そうしたことから、長野県では10年間の半分が過ぎる今年度(令和6年度)、今の計画を見直して、今後の5年間に向けた新しい計画を作って取り組んでいくことにしました。

用語解説	児童福祉法(昭和22年法律第164号)
	<ul style="list-style-type: none">・次代の社会の担い手となるこども(児童)の健全な育成、福祉の積極的な増進を基本精神とするこども(児童)についての根本的総合的法律です・これまでも時代の変化等に合わせた改正が行われており、近年では令和4年に大きな改正が行われています

現在の計画の5つの大きな目標(基本目標)

- ① 当事者である子どもの権利が守られる
- ② 地域や家庭で安心して暮らせる体制を作る
- ③ 家庭と同様の環境において養育される
- ④ 子どもの自立が促進される
- ⑤ 子どもの養育を地域で支える人材を育成する

用語解説	里親
	<ul style="list-style-type: none">・さまざまな理由で親などの家族と家庭で暮らせないこどもを、自分の家庭に一時的に又は長期に迎え入れ、育てる人のことです・現在の法律(児童福祉法)では、里親には4つの種類(養育里親・専門里親・養子縁組里親・親族里親)があり、それぞれ、都道府県の審査によって里親になることが適当であるとされた人が里親になることができます・なお、里親と一緒に暮らすことになっても、こどもとその親などの家族との親子関係などは変わりません(里親とこどもが法的に親子や家族になるものではありません)・里親への委託率など、里親などについて詳しくは「14 家族とはなれて生活しなければいけないこどもが、家庭と同じ環境である里親・ファミリーホームで生活できるように取り組むこと」で説明します

P

それで、この話し合いを始めることにしたということですか？

長

そのとおりです

そのために、皆さんにこのミーティングルームに集まってもらいました

施

でも、新しい計画について話し合うには、まず、

- ・ 今の計画がどうなっているのか
- ・ 取り組んできた結果はどうだったのか(どうなりそうなのか)

を見ていく必要がありますね

長

そうですね

ただ、今の計画による取組の状況については、この後の話し合いで詳しくお話していきたいと思います

里

そのうえで、これから取り組んでいくことを改めて考えていくということですね

長

もちろん、私も考えていきますが、皆さんもそれぞれの立場で考えていただいて、意見を出していただければと思います

学

わかりました

子どもや若い皆さんと一緒に考え、おとなが考えた子どものための計画ではなく、子どもとともにある計画になると良いですね

弁

私も、子どもの権利が守られるために一緒に考えていきたいと思っています

Q

私も、自分の経験をふり振り返りながら、一緒に考えていきたいと思っています

現在の計画の見直し(後期計画作り(策定))について

令和2年6月に現在の計画を10年計画(令和2～11年度までの計画)として作り(策定)しましたが、そのとき、計画期間を前期(令和2～6年度)と後期(令和7～11年度)に分けました。

そして、現在の計画を作ったとき、前期(令和2～6年度)計画の最終年度である令和6年度に、計画を作った(策定した)ときに定めた目標等がどこまで進んでいるか等について全面的にチェック(総合的な検証・評価)し、必要であれば、目標を含む計画の内容の見直しを行うこととしていました。

その後、現在の計画に基づく取組を進めてきましたが、様々な課題も見えてきました。

主な課題をいくつか挙げると

- ・ 家族と離れて生活しなければならない子ども(代替養育が必要な子ども)について、里親等への委託を進めてきたが、里親等への委託がなかなか進まない
- ・ 児童相談所での児童虐待に関する相談対応件数が多くなっているが、施設や里親などの家に預けるのではなく、子どもが家庭で生活し続けられるよう、子どもや家族をサポートしていくことが必要なケースも増えてきている
- ・ 市町村が行う子どもや家庭へのサポートが量として不十分といったものです。

こうした課題は全国的にも見られたことから、国では令和4年に児童福祉法を改正し、子どもや家庭に対するサポートを強化することや、施設や里親の家で生活したことのある人等の自立を支援するための新しい事業を法律の中に位置づけることなどの制度改正を行いました。

また、令和4年の児童福祉法の改正に先立ち(令和3年)、国(厚生労働省)が設置した専門委員会(令和3年度社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会)がとりまとめた報告書のなかで、

- ・ この計画は、子どもや家庭をサポートするための資源を整備するための計画にすること
 - ・ 計画・実行・評価・対策(改善)のプロセスを循環させること(PDCAサイクルの運用)
- などといった指摘もなされました。

国(子ども家庭庁)では、こうした児童福祉法の改正や国の専門委員会での報告などを踏まえ、各道府県・指定都市・児童相談所を設置している市に対して、現在の計画を見直し、新しい計画を作るよう通知を出しました。

長野県では、こうした国での動きも踏まえつつ、令和2年に現在の計画を作って(策定して)から取り組んできたことも振り返りながら、今後5年間で取り組んでいくことについて改めて考え、計画を見直す(後期計画を作る)ことにしました。

長

皆さん、ありがとうございます

長

これから、とても長い話し合いになると思いますが、よろしくお願ひします

長

今日は、最初ですので、ここまでにしたいと思ひます

この計画の期間について(いつからいつまでの計画か?)

前で説明したとおり、今の計画は令和2年度から令和11年度までの10年間の計画として作り、計画期間を前期(令和2~6年度)と後期(令和7~11年度)に分けました。

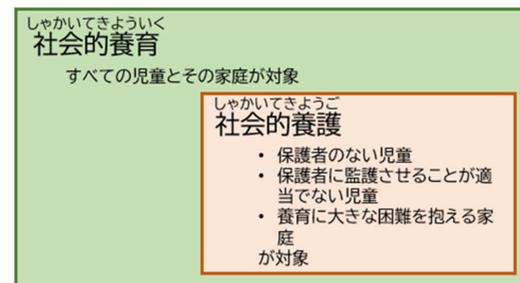
そして、これから考える新しい計画は後期(令和7~11年度)期間の計画となりますので、計画期間は令和7年度から11年度までの5年間となります。

用語解説 社会的養育と社会的養護

・「社会的養育」と「社会的養護」、似ている言葉ですが、対象となる範囲が異なります。

社会的養育の対象:すべての児童とその家庭

社会的養護の対象: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や養育に大きな困難を抱える家庭



平成28年の児童福祉法の改正以降、国の検討会等においても「社会的養育」という言葉が使われるようになってきました。

ところで、この計画は「長野県社会的養育推進計画」です。

この計画で決められている取組の内容は「社会的養護」に関するものも多いのですが、支援の対象は社会的養護の対象だけでなく、すべての児童とその家庭であると考えていることから、「長野県社会的養育推進計画」としています。

「社会的養育」の時代においては、「家庭で親や家族と一緒に暮らすこども」を起点にして、計画について考えたり、支援の体制を作ったり、また、実際の支援を行うことが求められています。(この後の「計画の基本的な考え方(計画の理念)」についての記述も参考にしてください。)

4 この計画が目指すもの—こどもが人として大切にされ、安心して育ち、自分らしく生きられること(こどもの権利を守ること)—

長

これから、新しい計画について話し合っていきたいと思いますが、今日は、新しい計画の具体的な内容について話し合う前に、まず、この新しい計画が目指すもの、いいかえれば目標について話し合っていきたいと思います

C

どういことですか？

長

長野県の社会全体で、一人でも多くのこどもが幸せに育っていくために、考えなければならないことや、取り組んでいくことはたくさんあります

里

そうですね

長

でも、これから皆さんといろいろな取り組みを考えていく前に、こうした取り組みがそもそも何を指すものなのかをはっきりさせておくことが必要だと思うのです

弁

確かに、そういったものは必要かもしれませんね

Q

でも、今の計画には、そういったものは無いのですか？

施

基本方針として「こどもの最善の利益の実現」というものはありましたよね？

この計画が目指すもの(この計画の目標)

新しい計画を考えていくに当たって、まず、この計画が目指すもの、言い換えれば、この計画の目標とするところを決めていきたいと思います。

その上で、その目指すもの(目標)に向けた様々な取組を考えていくことになります。

さて、現在の計画では、計画が目指すものとして、「こどもの最善の利益の実現」を基本方針としてきました。

この「こどもの最善の利益」は、こどもの権利条約(児童の権利に関する条約)の第3条で定められているものであり、こどもの権利条約における基本的な考え方の一つとされています。

「こどもの最善の利益」とは、こどもに関係することを決めて、行うときにはこどもにとって最も良いことは何かを考えて行わなければならないということです。

もちろん、「こどもの最善の利益」は重要な考え方で、こどものための取組を進めていくために考えなければならないものですが、今回、新しい計画を作っていくに当たっては、それも含めたより大きい、あるいは根本的なものを目指していきたいと考えています。

それは「こどもの権利を守る」(こどもの権利を保障する、実現する)ということです。

しかし「こどもの権利」やそれを「守る」とはどういうことでしょうか？

ここでは、そのことも含めて、この計画が目指す「こどもの権利を守る」ということについて、説明していきたいと思います。

確かに今の計画でも、子どもにとって最も良いことが行われる(子どもの最善の利益の実現)を基本方針としていました

長

それは、新しい計画が目指すものにしらないのですか？

C

新しい計画では、少し見直したいと思っています

長

どういうことですか？

里

もちろん「子どもの最善の利益の実現」は大切なことではありますが、「子どもの最善の利益の実現」も入ったより広いものを目指すようにできないかと考えているのです

長

それは何でしょうか？

B

少し難しい言葉になりますが、「子どもの権利を守ること」です

長

でも、それは、今の計画の基本目標の一つではありませんでしたか？

施

確かにあるのですが、その内容は「子どもの意見をきくこと」となっていて、それは大切ではありますが、「子どもの権利」の一部に過ぎません
そして、「子どもの最善の利益」も「子どもの権利」の一部なのです

長

国連の「子どもの権利条約(児童の権利に関する条約)」のことを考えていますね

施

子どもの権利の歴史

先ほど、新しい計画が目指すものとして、「子どもの権利を守る」ということを掲げました。

この「子どもの権利」という考え方ですが、国際社会では第2次世界大戦後から、その大切さが認識されるようになってきたといわれています。

その後、国連において1979年(昭和54年)ころから、子どもの基本的人権全体をまとめて守るための枠組み作りが本格化し、1989年(平成元年)11月の第44回国連総会において「子どもの権利条約(児童の権利に関する条約)」が採択され、1990年(平成2年)に発効しました。

日本では、1994年(平成6年)に国として条約に同意(批准)しました。

ところで、児童福祉法は1947年(昭和22年)に制定されました。

しかし、その当時は、第2次世界大戦後で国内が混乱していた時期であり、多くの戦災孤児や浮浪児がいることにどのように対応するかということから法律が考えられたため、子どもの「権利」を守るという考え方がなく、子どもは守り育てる対象であるとして、法律上も位置づけられていました。

その後、児童福祉法は時代に合わせながら何度も改正されてきましたが、子どもの「権利」という言葉は2016年(平成28年)に改正されるまで法律に入ってきませんでした。

もちろん、2016年(平成28年)に改正される以前から、法律の解釈として、子どもに「権利」があることは認められていましたが、これでは子どもに「権利」があることがはっきりしていないという指摘もなされてきました。

そして、2016年(平成28年)に児童福祉法が改正されたとき、「子どもの権利条約(児童の権利に関する条約)」を批准したことも意識し、第1条を改正し、児童福祉の原理として、全ての子どもには権利がある(子どもは権利の主体である)ということが明記されました。

さらに、2022年(令和4年)には、子どものための様々な法律やそれに基づく国や県・市町村等の取組(施策)の基本となる法律として、「子ども基本法」が制定され、2023年(令和5年)4月には、国に全ての子ども施策の中心となる「子ども家庭庁」が設置されました。

この「子ども基本法」は、日本国憲法と子どもの権利条約(児童の権利に関する条約)の考え方に基づいて、全ての子どもの権利が守られ、将来にわたって幸せな生活を送ることができる社会の実現を目指して、子ども施策を総合的に推進することを目的に制定されています。

そのとおりです

学

確かに、こどものための取組を考えるのであれば、それが、広い意味をもった「こどもの権利を守る」ための取組であるかということを考えなければいけないと思いますね

A

ところで、「こどもの権利」って何ですか？

里

それなら、弁護士さんに聞くのが良いと思います

弁

そうですね…

まず、「権利」という言葉は、なかなか難しい言葉ですが、少しわかりやすく言えば、「あたりまえに求めることができるもの」ということができるでしょうか

P

でも、何を求めても良いわけではないですよね？
いくら求めていたとしても、人のものを盗んだりすることはいけないことですよね？

弁

そのとおりです
なので、もう少し言葉を足して正確に言うと、「社会全体の基本的ルールを踏まえた(ほかの人の権利も大切に)うえて、あたりまえに求めることができるもの」ということができるのではないかなと思います

学

「あたりまえに」というところも重要ですね

弁

「〇〇すれば」とか「〇〇であれば」というような条件なしに「求めることができる」ということです

【こどもの権利に関する歴史】

1948年	国連で「世界人権宣言」採択 「すべての人は平等であり、同じ権利をもつ」と宣言
1959年	国連で「児童の権利に関する宣言」採択 「こどもはこどもとしての権利をもつ」と宣言
1979年	国際児童年 世界中の人がこどもの権利について考える機会になったといわれる
1989年	国連総会にて「こどもの権利条約(児童の権利に関する条約)」採択(1990年発効)
1994年	日本で「こどもの権利条約(児童の権利に関する条約)」批准
2016年	児童福祉法改正 すべてのこどもに権利があることが明記された
2022年	こども基本法制定 こども施策を社会全体で総合的・強力に実施するための包括的な基本法として制定

参考 こども基本法 第1条

この法律は、日本国憲法及び児童の権利に関する条約の精神にのっとり、次代の社会を担う全てのこどもが、生涯にわたる人格形成の基礎を築き、自立した個人としてひとしく健やかに成長することができ、心身の状況、置かれている環境等にかかわらず、その権利の擁護が図られ、将来にわたって幸福な生活を送ることができる社会の実現を目指して、社会全体としてこども施策に取り組むことができるよう、こども施策に関し、基本理念を定め、国の責務等を明らかにし、及びこども施策の基本となる事項を定めるとともに、こども政策推進会議を設置すること等により、こども施策を総合的に推進することを目的とする。

学

そして、こうした「権利」は「おとな」だけのものではなく、「子ども」にも同じようにあるということが「子どもの権利」の基本的な考え方です

長

弁護士さん、学者さん、説明、ありがとうございます

B

それでは、「子どもの権利」とは、具体的にはどういうものですか？

長

先ほど施設さんが言ってくれた、「子どもの権利条約(児童の権利に関する条約)」のなかでは、いろいろな権利が定められています

A

どんな「権利」があるのですか？

学

いろいろな権利がありますが、例えば、このようなものがあります

- 子どもにとって最もよいことを(子どもの最善の利益)
- 生きる権利・育つ権利
- 家族関係が守られる権利
- 表現の自由
- 生活水準の確保
- 教育を受ける権利

施

「休み、遊ぶ権利」というものもあります

C

そんなものもあるのですね

弁

子どもは、やがておとなになりますが、おとなに成長していくなかで、おとなによるきちんとした心配りなども必要になります

子どもの権利条約(児童の権利に関する条約)について

子どもの権利条約(児童の権利に関する条約)は、全部で 54 条(特に子どもの権利について定めているのは第1部の第1条～第 41 条)あります。

世界中の子どもたちが、人間らしく幸せに生活し、もって生まれた可能性を伸ばしながら育っていくために、守られるべき子どもの権利について定められています。

「子どもの権利条約」の持つ大きな意義は、子どもが「弱くておとなから守られる存在」として、おとなから守られる受動的な対象であるだけでなく、「ひとりの人としての権利(人権)を持っている」という考え方へ転換させたことです。

ところで人権は、義務と引き換えに与えられるものではなく、また、何かをしないと取り上げられるものでもありません。

それは、おとなにとつてだけでなく、子どもにとつても同じことです。

それと同時に、子どもはおとなへの成長過程にあるため、適切な保護・養育や配慮が必要という、子どもならではの権利も定めているというのが、子どもの権利条約の特徴であるといえます。

つまり、こうした「子どもの権利」を守らなければならない(守る義務がある)のは、おとな(保護者や国・県・市町村を含む「おとな」)なのです。

条約にある内容(条文)は、以下の4つの基本的な考え方に基づいて作られており、それぞれ条文にも書かれているものです。

- ① 差別のないこと(差別の禁止)(第2条)
- ② 子どもにとって最もよいことを(子どもの最善の利益)(第3条)
- ③ 命を守られ成長できること(生命、生存及び発達に対する権利)(第6条)
- ④ 子どもが子ども自身に関わる事柄について意見を言い、それがおとなに考慮されること(子どもの意見の尊重)(第 12 条)

学

「子どもの権利」には、こうした幅広い意味が含まれています

O

「子どもの最善の利益」や「意見を表す権利」も「子どもの権利」の一部だということですね

長

はい

そして、「子どもの権利」の内容を見ていくと、「生きる権利・育つ権利」のような、生きていくために必要とされる基礎的な権利から、「表現の自由」のようなより高いレベルの権利まであります

Q

確かにいろいろな権利がありますね

こうしたものが含まれた「子どもの権利」を守るといことなのですね

P

そして、このことを新しい計画の目標としていきたいということでしたね

長

そのとおりです

里

子どものための計画であることを考えれば、「子どもの権利を守る」ことを目指すということについては、それでよいのではないかと思います

A

お話は、だいたいわかって、それでよい気はするのですが、もう少しわかりやすい言い方ができないですか？

弁

確かに「子どもの権利を守る」だけでは、わかりにくいかもしれませんね

子どもの権利を守るとは？

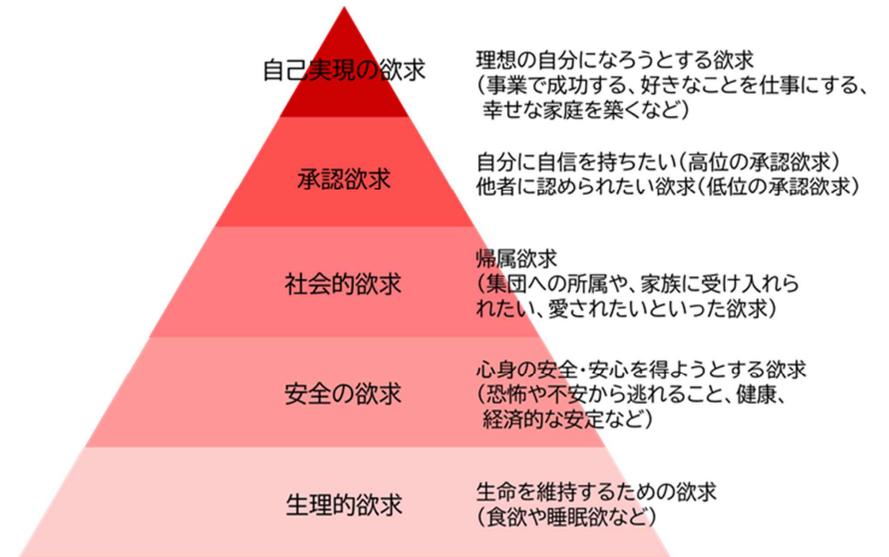
子どもの権利条約では、様々な権利が定められています。いくつか主なものを挙げると、

- 生きる権利・育つ権利(第6条)
- 名前・国籍・家族関係が守られる権利(第8条)
- 自分に関係のあることについて自由に自分の意見を表す権利(第12条)
- 表現の自由(第13条)
- 生活水準の確保(第27条)
- 教育を受ける権利(第28条)
- 休み、遊ぶ権利(第31条)

こうしたものを見たとき、子どもの権利には「生きる権利」や「生活水準の確保」といった生存や安全にかかわる、生きる上で必要不可欠な基礎的な権利から、「表現の自由」といった、主体性の発揮や自己実現といったより高次のことに関わるような権利まで包括的に定められていることがわかります。

ところで、アブラハム・マズロー(1908-1970)によれば、人間の欲求には5段階があり、人間は下位の欲求から満たされていくとされています。

【図：マズローの欲求5段階説】



(ここでは晩年に提唱したとされる6段階目の「自己超越欲求」は除いています)

学

ここまでの話のまとめると
「子どもが人として大切にされ、安心して育ち、自分らしく生きられること」
というのはいかがでしょうか？

長

なるほど、こういうことでしょうか

- 子どもが人として大切にされ・・・「権利」はおとなだけでなく、子どもにもあり、子どものための取組は「子どもにとって最も良いこと」であること
- 安心して育ち・・・生きる権利などの基盤となる権利を守る
- 自分らしく生きられること・・・安心して育つことをベースとして、表現の自由のような高いレベルの権利までを実現していく

弁

確かに、それであればわかりやすいかもしれませんね

B

私も、そうした目標であれば、わかりやすいように思います

Q

私もそう思いました

長

それでは、これから考える新しい計画の目指すところ(目標)については
「子どもが人として大切にされ、安心して育ち、自分らしく生きられること
(子どもの権利を守ること)」

ということにしたいと思いますが、よろしいでしょうか

里

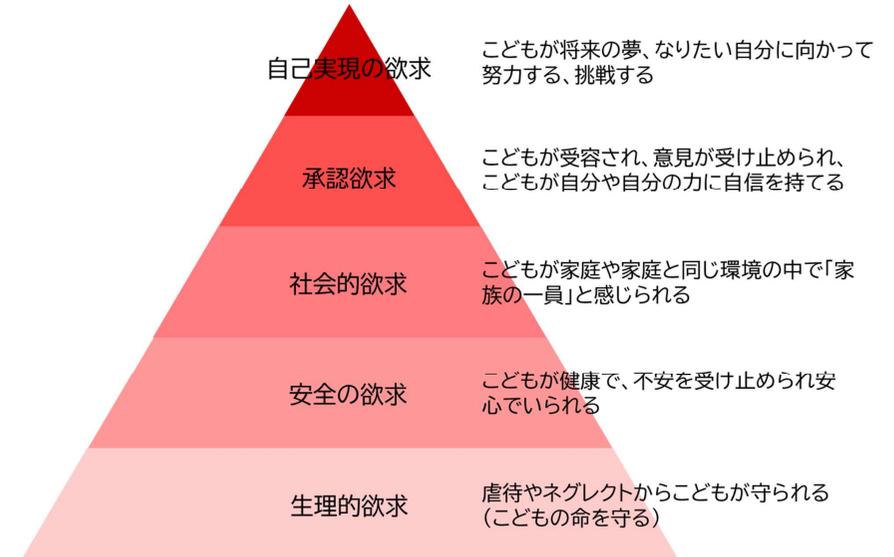
それで良いと思います

A

私も、良いと思いました

もちろん、マズローの5段階欲求説には多くの批判もあるわけですが、この説を踏まえながら、こどもにかかわる具体的な取組などを当てはめてみると、次のようになると考えられます。

【図：マズローの5段階欲求説とこどもに関わる取組等との関連づけ】



こどもの権利を守るということについて、このマズローの5段階欲求説を踏まえると、それは、ひとりの人として、命を守るという低位の生理的欲求から、なりたい自分になる(自分らしく生きる)という高位の自己実現の欲求までを満たしてあげることが保障することと考えることができます。

少しわかりやすい表現をすれば、左のページにもあったように、「こどもの権利を守る」とは、「子どもが人として大切にされ(子どもはおとなと同じ権利の主体であり、こどもの最善の利益を考慮しなければならない)、安心して育ち(生理的欲求から承認欲求を満たす)、自分らしく生きられるようにする(自己実現の欲求を満たす)」ことを保障することであると考えます。

こうしたことから、今回の新しい計画では、その目指すところ(計画の目標)を「こどもの権利を守る」、言い換えると「子どもが人として大切にされ、安心して育ち、自分らしく生きられるようにする」ことにしたいと考えています。

(参考)長野県社会福祉審議会児童福祉専門分科会における議論

長野県社会福祉審議会児童福祉専門分科会において、計画の基本的な考え方(計画の理念)について審議した際、長野県が当初示したのは、この後で出てくる

- ① こどもができるだけ「家庭で家族の一員として」育てられること
(家庭養育優先原則)
- ② こどもが「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」のなかで育てられること
(パーマネンシー保障)

の2つでした。

この2つは、こども家庭庁が発出した「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」にも明記されているものです。

しかし、分科会の審議において、「こどもの権利を守る」ということがこの計画の全体を貫くもう一つの軸であるという指摘をいただきました。

確かに「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」には、「こどもの権利を守ること」が計画の基本的な考え方(計画の理念)であるとは書かれていません。

しかし、平成28年の児童福祉法の改正により、第1条において、こどもが「権利の主体」であることが明確にされたことを踏まえて、現在の計画は作られています。

そうすると、「こどもの権利を守る」ということは、こどものための取組を考えるに当たっての目標とすることが妥当であると考えられます。

現在の計画では「こどもの最善の利益の実現」を基本方針としていたところですが、こうした分科会での議論なども踏まえ、今回の新しい計画では、基本方針を目標として設定しなおし、その目標も「こどもの最善の利益の実現」を含んだ「こどもの権利を守ること」にしていきたいと考えています。

※このセクションの記載は、以下のホームページを参考にしました。

公益社団法人日本ユニセフ協会

<https://www.unicef.or.jp/crc/principles/> (最終アクセス 令和6年8月16日)

<https://www.unicef.or.jp/crc/kodomo/> (最終アクセス 令和6年8月17日)

アムネスティ・インターナショナル・ジャパン ホームページ

「私たちの生活を支えている「人権」と「権利」

<https://www.amnesty.or.jp/humanrights/what-is-human-rights/our-life-and-human-rights.html> (最終アクセス 令和6年8月30日)

長

みなさん、ありがとうございます

長

新しい計画が目指すもの(目標)が決まったところで、
今日の話し合いはここまでにしたいと思います

学

ところで、次は、何を話し合うのですか？

C

新しい計画が目指すもの(目標)が決まったので
それに向けての取組を考えていくということですか？

長

はい

ただ、その前に、この新しい計画でこれから考えていく取組に共通する基本的な考え方(計画の理念)を決めておきたいと思っています

P

取組に共通する基本的な考え方(計画の理念)？

長

それについても、次の機会にお話ししていきましょう

P

わかりました

5 この計画に共通する基本的な考え方(計画の理念)

長
さて、前にお話ししたとおり、
今日は、新しい計画の具体的な内容について話し合う前に、
新しい計画での取組に共通する基本的な考え方、少し難しい言い方をすると「計画の理念」をどうしていくかについて話し合っていきたいと思えます

C
この前は聞けなかったのですが、どういうことですか？

長
この前、話し合った計画の目標に向かって考えなければならないことや、
取り組んでいくことはたくさんあります

里
そうですね

長
でも、これから皆さんといろいろな取組を考えていく前に、
こうした取組がそもそもどういう考え方によるものなのか、
言いかえると、これから話し合われる取組に共通する基本的な考え方(計画の理念)は何なのかということをはっきりさせておくことが必要だと思うのです

学
この本(計画)の目標に向けた取組の基礎となる考え方を整理しておきたいということですね

長
そのとおりです

弁
確かに、そういったものは必要かもしれませんね

新しい計画における基本的な考え方(計画の理念)について

現在の計画では、「子どもの最善の利益の実現」を基本方針として、以下の5つの大きな項目を設定し、様々な取組をしていくこととしてきました。

- ① 当事者である子どもの権利が守られる
- ② 地域や家庭で安心して暮らせる体制を作る
- ③ 家庭と同様の環境において養育される
- ④ 子どもの自立が促進される
- ⑤ 子どもの養育を地域で支える人材を育成する

しかし、現在の計画では、これらの項目を貫く基本的な考え方をはっきりとさせてきませんでした。

新しい計画では、(一人ひとりの)こどもの最善の利益の実現に向けて、この計画で決められたこどもや家庭を支援する様々な取組を、より具体的にどのような考え方に基づいて行えばよいのか、言い換えれば、この計画の「理念」となるものを明確にしておきたいと考えています。

この計画に基づく取組を進めていくためには、社会的養育に関わる様々な人たちの連携・協力による取組が必要になります。

そして、それらの人たちがそれぞれの場所で様々な取組を進めていくときに、その羅針盤(方位磁石)や道しるべになるような基本的な考え方(理念)を理解してもらうことで、より良い取組が進みと考えています。

そして、その結果として、今回の新しい計画の目標としている「こどもの権利を守る」ことにつながっていくと考えています。

こうしたことから、新しい計画においては、まず、この計画で決めていく様々な取組の全体を貫く基本的な考え方(計画の理念)を示すことにします。

Q

でも、今の計画には、そういったものはないのですか？

P

5つの大きな項目はありましたよね？

長

確かに今の計画でも、こどもにとって最も良いことが行われる(こどもの最善の利益の実現)ために、「当事者である子どもの権利が守られる」などの5つの大きな項目を立てて、いろいろな取り組みをしてきています

C

それではいけなかったということですか？

長

いけなかったということではないのですが、
今では、こうした取組がそもそも、どういう考え方(理念)のもとで決められ、行われているのかがはっきりしていなかったのではないかと考えているのです

施

なるほど
今の計画ではっきりとさせていなかった基本的な考え方(計画の理念)を、新しい計画では、はじめにはっきりさせておくということですね

里

確かに、はじめに、基本的な考え方(計画の理念)を決めておいてからのほうが、この後の話し合いがスムーズかもしれませんね

A

私もそう思いました

長

ありがとうございます
それでは、これからしばらく、この計画に共通する基本的な考え方(計画の理念)をどうするかについて、一緒に考えていきましょう

(1)子どもができるだけ「家庭で家族の一員として」育てられること(家庭養育優先原則)

長

それでは、前にお話したとおり、
ここでは、新しい計画に共通する基本的な考え方(計画の理念)について
話し合っていきたいと思います

P

わかりました

長

まず、今日はその一つについて、皆さんと話し合っていきます

市

ところで、長野県さんでは何か考えているのですか？

長

はい
新しい計画に共通する基本的な考え方(計画の理念)として、二つ考えて
いますが、
まず、一つ目として考えていることは
「子どもができるだけ「家庭で家族の一員として」育てられること」です

B

意味はだいたいわかるような気がしますが、
なぜ、それが新しい計画に共通する考え方(計画の理念)の一つになるの
でしょうか？

長

まず、こうした考え方の前提として、

- ・ 家族が子どもの成長と福祉のための自然な環境であること
- ・ 子どもがきちんと育っていくためには、家庭環境のもとで幸福、愛情、理解のある雰囲気の中で成長するべき

というものがあります

家庭養育優先原則

「家庭養育優先原則」という考え方が児童福祉法で明確にされたのは、児童福祉法が平成 28 年に改正されたときのことで、

平成 28 年の児童福祉法改正により、第3条の2が追加され、国や地方公共団体(県や市町村)の責務として、

- ① まずは、子どもが家庭(生まれ育てられている家)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
- ② (それが困難または適当でない場合)家庭と同じ養育環境(「その他の家」)を継続的に子どもに保障すること
- ③ (それも適当でない場合)(施設において、)できる限り良好な家庭的環境で養育されるよう、必要な取り組みをすること

が定められました。

それ以前においても、子どもが家庭で育てられるように支援するための取組は進められてはいましたが、取り組みが不十分であったという反省を踏まえ、平成 28 年の児童福祉法改正において、こうした基本的な考え方を明確にし、取り組みを強化していくことになりました。

なお、こうした考え方の前提には、子どもの権利条約(児童の権利に関する条約)の前文にある

- 家族が、社会の基礎的な集団として、並びに家族のすべての構成員、特に、児童の成長及び福祉のための自然な環境として、社会においてその責任を十分に引き受けることができるよう必要な保護及び援助を与えられるべき
 - 児童が、その人格の完全なかつ調和のとれた発達のため、家庭環境の下で幸福、愛情及び理解のある雰囲気の中で成長すべき
- という考え方があり、子どもは、家族の一員として家庭環境下で養育され、成長する権利を持っていると言えます。

こうした前提のもとで、子どもの権利条約(児童の権利に関する条約)では、

- できる限りその父母を知りかつその父母によって養育される権利があること(第7条)
- その父母の意思に反してその父母から分離されないこと(虐待など子どもの最善の利益のために必要な場合を除く)(第9条)
- 父母には、子どもの最善の利益を踏まえ、子どもの養育及び発達についての第一義的な責任があり、子どもの権利を保障するため、国は適切にそのサポートをすること(第18条)
- 家庭環境がない子どもまたは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子どもには、特別の保護やサポートを受ける権利があり、国は、継続性に十分な考慮を払い、代替りの養育環境には、とりわけ里親委託や養子縁組、または必要な場合には子どもにとって適切な施設への収容を含むことができること(第20条)

などが定められています。

学

こどもの権利条約の前文にある内容ですね

長

そのとおりです

まず、現在において、この前提は多くの人が賛成してくれるのではないかと
思っています

C

そうですね

長

そして、この前提のもとでは、
「こどもができるだけ「家庭で家族の一員として」育てられること」
が最も優先すべきことになるのです

B

でも、すべての「家庭」がこどもにとって良い環境ではないわけですよ
ね？

長

そうですね

もちろん、そのような場合もあるので、家庭でない場合でも「できるだけ家庭に
近い環境で育てられること」を考えなければいけないのですが・・・

弁

その前に、まずは「こどもができるだけ「家庭で家族の一員として」育てら
れること」について話し合っていないませんか？

長

そうですね

それでは、先ほどもお話に出てきた「こどもの権利条約」に話を戻すと、
前文の内容を踏まえて、
こどもを育てる責任は、まずその両親(保護者)にあり、国はその手助け
をすることとされています

現在、検討している新しい計画を考えるに当たっても、この前提のもとで考えていくことになります。

こうした前提に立てば、自らが生まれた家庭で、父母などの家族と一緒に生活し、育つことがこども
にとって一番良く、望ましいことであり、国や県・市町村はそのためにできる限り家庭をサポートするこ
とが第一に求められています。

しかし、何らかの理由で家族がいない、またはいたとしても、虐待などによってその家庭にとどまる
ことが、そのこどもにとって良くない場合もあります。

こうしたことは、当然、想定されることであり、実際にも起こっていることですので、こどもの権利条
約(児童の権利に関する条約)においても、条約を批准した国の制度によって、家庭に代わる環境を保
障することとされています。

そして、その環境については、養子縁組や里親委託が優先して指定されており、必要な場合にはこ
もにとって適切な施設への入所を含むことができるとされています。

また、家庭に代わる環境を保障する際は、こどもの養育における継続性への十分な配慮が求められ
ています。

平成 28 年の児童福祉法改正において、第3条の2が加わりましたが、その意義は大きく以下の二つ
であると考えられます。

- 家庭が、こどもの成長・発達にとってもっとも自然な環境であり、こどもが家庭において心身と
もに健やかに養育されるよう、その保護者を支援すること必要であることを法律に明記したこと
- 虐待などがあって、家庭で適切な養育を受けられない場合には、家庭の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ことが原則であることを法律に明記し、養子縁組や里親・フ
ァミリーホームへの委託を一層推進することとされたこと

まとめると、「家庭養育優先原則」とは、まずはこどもが生まれ、育てられている家庭で健やかに養育
されるよう、父母らの養育を最大限支援した上で、父母らによる家庭での養育が困難または適当でな
い場合には、養子縁組や里親等による養育をこどもに保障していくことを原則とするものです。

「家庭養育優先原則」とは、わかりやすく言い換えれば、左のページにもあるとおり「こどもができるだ
け「家庭で家族の一員として」育てられること」となると考えています。

こうしたことから、今回の新しい計画においては、おとなへの成長過程にあるこどもの人格形成にお
いて、家庭環境で家族の一員として成長することが望ましいということを踏まえ、「こどもの権利を守
る」ための取組に共通する基本的な考え方の1つとして、「こどもができるだけ「家庭で家族の一員とし
て」育てられること(家庭養育優先原則)」を掲げたいと考えています。

学

こどもの権利条約の第 18 条ですね

はい

そしてこの考え方は、児童福祉法(第3条の2)にも取り入れられていて、国や県・市町村はこどもが心身ともに健やかに育てられるように、こどもの保護者をサポートしなければならないこととされています

長

里

平成 28 年に法律が改正されたときに追加されたものですよ

弁

「こどもができるだけ「家庭で家族の一員として」育てられること」というのは、まずは、「国や県・市町村が家族を最大限サポートして、こどもと家族と一緒に暮らせるようにすること」で、それが国や県・市町村が一番に優先して考えなければいけないことです

長

そのとおりです

もしかしたら、今は、こどもにとって生まれた家庭の環境が良くないとしても、その環境が良くなるように、国や県・市町村は家族を最大限サポートして、こどもにとって心身ともに健やかに育てられる家庭にしていくことが求められているのです

市

それが、一番に優先すべきことということですよ

長

そして、その最大限のサポートをしても、生まれた家庭がこどもにとって良い環境にならない場合も、実際にはあるわけですよ

参考	児童福祉法 第3条の2
<p>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つ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つ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。</p>	

参考	こどもの権利条約(抜粋)(政府訳)
<p>第 8 条</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 締約国は、児童が法律によって認められた国籍、氏名及び家族関係を含むその身元関係事項について不法に干渉されることなく保持する権利を尊重することを約束する。 2. 締約国は、児童がその身元関係事項の一部又は全部を不法に奪われた場合には、その身元関係事項を速やかに回復するため、適当な援助及び保護を与える。 <p>第 9 条</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 締約国は、児童がその父母の意思に反してその父母から分離されないことを確保する。ただし、権限のある当局が司法の審査に従うことを条件として適用のある法律及び手続に従いその分離が児童の最善の利益のために必要であると決定する場合は、この限りでない。このような決定は、父母が児童を虐待し若しくは放置する場合又は父母が別居しており児童の居住地を決定しなければならない場合のような特定の場合において必要となることがある。 2. すべての関係当事者は、1の規定に基づくいかなる手続においても、その手続に参加しかつ自己の意見を述べる機会を有する。 3. 締約国は、児童の最善の利益に反する場合を除くほか、父母の一方又は双方から分離されている児童が定期的に父母のいずれとも人的な関係及び直接の接触を維持する権利を尊重する。 4. 3 の分離が、締約国がとった父母の一方若しくは双方又は児童の抑留、拘禁、追放、退去強制、死亡(その者が当該締約国により身体を拘束されている間に何らかの理由により生じた死亡を含む。)等のいずれかの措置に基づく場合には、当該締約国は、要請に応じ、父母、児童又は適当な場合には家族の他の構成員に対し、家族のうち不在となっている者の所在に関する重要な情報を提供する。ただし、その情報の提供が児童の福祉を害する場合は、この限りでない。締約国は、更に、その要請の提出自体が関係者に悪影響を及ぼさないことを確保する。 	

学

例としては、家族がいない子どもや、虐待などでその家庭にとどまることが良くないと考えられるような場合などが挙げられますね

B

その場合には、先ほど言っていた「家庭に近い環境で育てられるようにすること」という考え方が出てくるということですか？

長

その前に、生まれた家庭ではないとしても、子どもが「家庭と同じ環境で育てられること」を考える必要があります

A

「家庭と同じ環境」ですか？

長

もちろん、子どもにとっては、生まれた家庭で育てられることが一番望ましいわけですが、いろいろな理由によって生まれた家庭で暮らすことができない場合もあります

学

こうした生まれた家庭で暮らすことができない子どもであっても、「家庭と同じ環境」で、その「家庭で家族の一員として」育てられるように考えなければいけないということですね

弁

先ほどの児童福祉法(第3条の2)の続きですね
子どもの権利条約の第20条にもありますね

長

そのとおりです
そして、そのことも国や県などがするべきことになっているのです

第18条

1. 締約国は、児童の養育及び発達について父母が共同の責任を有するという原則についての認識を確保するために最善の努力を払う。父母又は場合により法定保護者は、児童の養育及び発達についての第一義的な責任を有する。児童の最善の利益は、これらの者の基本的な関心事項となるものとする。
2. 締約国は、この条約に定める権利を保障し及び促進するため、父母及び法定保護者が児童の養育についての責任を遂行するに当たりこれらの者に対して適当な援助を与えるものとし、また、児童の養護のための施設、設備及び役務の提供の発展を確保する。
3. 締約国は、父母が働いている児童が利用する資格を有する児童の養護のための役務の提供及び設備からその児童が便益を受ける権利を有することを確保するためのすべての適当な措置をとる。

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、イスラム法のカフアーラ、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。

A

ところで、「家庭と同じ環境」というのは何ですか？

学

具体的に、今の日本の制度で考えれば、こんなところですね

- ・ 家族との関係をなくして、新しい家族と親子関係を作り、その家庭のこどもとして育てられること(特別養子縁組)
- ・ 家族との関係は残しながら、新しい家族と親子関係を作り、その家族のもとで育てられること(普通養子縁組)
- ・ 家族との関係を維持・改善しながら、里親の家庭やファミリーホームで育てられること

長

学者さん、ありがとうございます

里

でも、いろいろな理由で元の家族と暮らせないこどもを育てるのは、本当に大変なことです

学

「家庭と同じ環境」でこどもを育ててくれる人たちをしっかりとサポートしていくことも必要ですね

長

そうですね
 そうしたサポートを考えるためにも、
 「こどもができるだけ「家庭で家族の一員として」育てられること」を
 新しい計画の基本的な考え方(計画の理念)の一つにする必要があると
 考えているのです

Q

なるほど

「家庭」とは？

「家庭」については、法律によっても意味(定義)が違ってきます。
 児童福祉法では、「家庭」とは何か(「家庭」の定義)を示していませんが、民法での親権者のほかに祖父母などの親族などによって育てられる環境も含まれるとされています。

家庭と同じ養育環境

もちろん、こどもがその父母らにより継続し、安定して育てられることが重要であり、そのことが最優先に考えられることは言うまでもありません。
 しかし、何らかの理由でそのように育てられないこどももいることも確かです。

そこで、こどもが生まれ、育てられている家庭(実家庭)に代わってこどもを育てるための環境として、実家庭そのものではないとしても、優先して考えられるものが「家庭と同じ養育環境」です。

「こどもの権利を守る」という目標を踏まえたとき、こどもがおとなになってからも社会の中で自分らしく生きていくうえで、特に乳幼児にとっては、特定のおとなとの愛着(アタッチメント)関係が安定して形成されることを保障することが非常に重要と考えられます。

そして、こどもが家族の一員として認められ、特定のおとなが(実家庭では父母らが)、こどもの気持ちに配慮した細やか(敏感)で、こどもがいつでも頼ることのできる養育、こどもを大切に受け止めて協調的な養育を行うことで、こどものアタッチメントは安定したものとなります。

前に、マズローの5段階欲求説について説明しましたが、こうした安定的なアタッチメントの形成は、「安全(安心)欲求」、「社会的欲求」、「承認欲求」が満たされることにつながるものと考えられます。

その後、学童期を経てこどもが自立に向けて自分らしく成長していく過程においては、こどもが夢や希望を抱き、熱中することを見つけるとともに、社会生活上の知識やスキルを身につけるために、家庭を含め、地域や学校において多様な体験や経験を重ねることも必要と考えられます。

安定したアタッチメント形成は、いわゆる「安心の基地」として、こどもにとって、様々な体験や経験を後押しする重要な機能を持つことはよく知られており、こうした経験が、こどもが将来的に自己実現を図ることにつながっていくと考えています。

こうした観点から、代替養育においても、「家庭」を基盤とする養育である「家庭と同じ養育環境」をできる限りこどもに保障していくことが重要であると考え、この計画が目指す「こどもの権利を守る」ための取組を考えるに当たり、基本的な考え方(計画の理念)の一つを、「こどもができるだけ「家庭で家族の一員として」育てられること(家庭養育優先原則)」としたいと考えています。

B

私は良いと思います

弁

ところで、先ほどお話した児童福祉法(第3条の2)には、
まだ続きがありますね

学

こどもが「家庭で家族の一員として」育てられることが難しいとしても、
こどもができるだけ「良好な家庭的環境」で育てられることですね

長

ありがとうございます
そのとおりです

弁

新しい計画の基本的な考え方(計画の理念)の一つにしようとしている
「こどもができるだけ「家庭で家族の一員として」育てられること」ではな
いと思いますが、
ここで、このことについてお話しておきませんか？

長

そうですね
さて、これもいろいろな理由はあるのですが、
こどものなかには、生まれた元の家庭や、家庭と同じ環境といった「家
庭」のなかで生活することが難しいこどももいます

学

こうしたこどもについては、さまざまな専門的な知識や力を持った人た
ちがチームで対応する施設でこどもをみていく必要がありますね

施

こうした「施設」でこどもが生活する場合でも
できるだけ「良好な家庭的環境」で育てられるようにすることが、児童福
祉法(第3条の2)の最後にあることですね

それでは、具体的に「家庭と同じ養育環境」とは何かというと、現在の日本の制度では、

- 特別養子縁組
- 普通養子縁組
- 里親(ファミリーホームを含む)への委託

が挙げられます。

なお、先ほども説明したとおり、特に乳幼児については、アタッチメント関係が確立する重要な時期で
あり、不安定ではなく、安定したアタッチメント形成を保障することがこどものその後の人生にとって大
きな意味を持つことから、乳幼児に代替養育を提供するに当たっては、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されています。

ただし、この次に説明する新しい計画における基本的な考え方(計画の理念)にかかわるのですが、
養親・里親の養育では、こどもを家族の一員として扱い、こどもが養親・里親と安定したアタッチメント
を形成できるよう養育することが重要ですが、同時に、こどもにとって実の父母ら家族との関係も大切
であることを尊重して、こどもと実の親や家族との関係が維持・継続され、また、ポジティブなものにな
るような配慮も求められます。

ようごかいせつ 用語解説	アタッチメント
	<ul style="list-style-type: none"> ・アタッチメントとは、文字どおり「くっつこうとする(attach)」こと。 ・こどもが危険を感じたときや、不安になったときなどに、自分を守ってくれる相手(親・養育者等)に「くっつき」、安心感を回復させたり維持させたりすることをいう。 ・こどもが親(養育者)に対して、安定的なアタッチメントを築いているとき、こどもは他者に対する信頼と自立心を育むことができる。 ・生後間もない時期につくられるこうした関係性は、身体や知能、心理的発達の基盤形成にも影響を及ぼし、その後の人間関係のひな型となるもの。

ようごかいせつ 用語解説	ファミリーホーム
	<ul style="list-style-type: none"> ・法律(児童福祉法)上の正式名称は、「小規模住居型児童養育事業」(第6の3第8項) ・平成20年の児童福祉法改正によって創設 ・里親型のグループホームとして、いくつかの都道府県で行われていた事業を法定化したもの ・里親登録をした養育者の家庭にこどもを迎え入れて、家庭における養育環境と同様の養育環境においてこどもを育てる家庭養護の一環として、こども同士の相互作用を活かしつつ、こ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、豊かな人間性や社会性を養い、こどもの自立をサポートすることを目的としている ・里親家庭との違いとして、2人の養育者と1人以上の補助者(あるいは1人の養育者と2人以上の補助者)を置き、5~6人までのこどもを養育することが挙げられる。

長

そうです

C

ところで、こどもが施設で生活する場合での「良好な家庭的環境」とはどのような環境なのでしょう？

学

現在では、主にこのような環境と考えられています
いずれも、家庭での生活のように

- 地域の中で生活できること
- 少人数での生活ができること
- 一人一人のこどもに丁寧に対応できること

です

C

「家庭」での生活ができないこどもでも
「家庭での生活のように」生活できるようにしていくことを考えなければいけないということですね

長

そのとおりです

ちなみに新しい計画でも、施設での生活が「家庭での生活のように」なるような取組も考えていきたいと思っています

長

さて、少し話がそれてしまいましたが、
ここまで、新しい計画の基本的な考え方(計画の理念)について話し合ってきましたが、
一つ目は、「こどもができるだけ「家庭で家族の一員として」育てられること」ということでよいでしょうか

できる限り良好な家庭的環境

何らかの理由でこどもを生まれ育った家庭で育てることが、こどもにとって良くない場合に、家庭に代わってこどもを育てるための環境(代替的な養育環境)として、「家庭と同じ養育環境」を優先的に考えなければなりません。

しかし、こどもによっては、「家庭と同じ養育環境」が適当でない場合もあります。

例えば、虐待をはじめとする不適切な養育が原因になって、こどもの行動上の課題や心理的な問題が深刻な状態で、養子縁組家庭や里親家庭といった「家庭と同じ養育環境」では対応ができません、こどもが家庭生活を営むことが不可能もしくは極めて困難なケースもあります。

こうしたケースでは、施設*において、虐待等によるトラウマへのケアなどができる専門知識や技術・経験のある複数の専門職が集団(チーム)でこどもを育て、支援することが必要になってきます。

また、こどもの年齢が高く、こども自身が家庭生活に強い拒否感を持ち、その意思がはっきりしている場合には、家庭以外の養育環境として、施設で養育することが望ましい場合もあると考えられます。

ただし、こうした施設であっても、「できる限り良好な家庭的環境」で育てられるようにしなければなりません。

かつて、施設は大人数のこどもが共同生活する形態(大舎制等)が多くありましたが、近年は施設の養育の単位の小規模化として、施設(本体)のユニット化が進められてきました。また、施設本体とは別の場所に小規模施設(グループホーム等)の設置も行われてきています。

現在、「できる限り良好な家庭的環境」とは、地域社会に根つき溶け込んだ、小集団を生活単位とした養育環境を意味しており、具体的には、地域小規模児童養護施設(グループホーム)や分園型の小規模グループケアを指すとされています。

施設であっても、一人一人のこどもに対して地域社会のなかで個別的な養育(ケア)が行われるよう、特別な場合を除き、できる限り、養育の単位を小規模で地域社会とつながりがあるものにしていく(小規模かつ地域分散化)ことが求められるとともに、特別な場合であっても、養育の単位は小規模にしていくことが必要とされています。

A

よいと思います

学

私も、それがよいと思います

長

ありがとうございます

弁

ところで、子どもにとって「家庭」で育てられることが最も良いことはわかりましたが、子どもがそうした環境で養育されるだけで、「子どもの権利」は守られるのでしょうか？

長

確かにそのとおりで、そのことは、私が考えていた新しい計画の基本的な考え方(計画の理念)の2つ目に関わってくると思います

長

ただ、今日のところは、新しい計画の基本的な考え方(計画の理念)の一つが整理できたところでもありますので、一旦ここまでにしましょう

弁

そうですね
この続きはまたにしましょう

※ここで想定している施設は以下のものです

- 乳児院
- 児童養護施設
- 児童自立支援施設
- 児童心理治療施設
- 母子生活支援施設

このほかに障がい児のための入所施設もあります。

(2)子どもが「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」のなかで育てられること(パーマネンシー保障)

長

今回は、新しい計画に共通する基本的な考え方(計画の理念)の2つ目について話し合っていきたいと思います

長

この前、弁護士さんは、子どもを家庭や家庭と同じ環境で育てるだけで、子どもにとって最も良いこと(子どもの最善の利益)になるのか、というお話をしましたね

弁

そうですね
子どもにとって「家庭」という環境が大切なのはわかります
でも、例えば、元の家庭で生活できない子どもを里親に預け、養育してもらえればそれで終わりなのでしょうか？

里

それだけでは十分ではないということですか？

長

確かに、「家庭」という環境が子どもにとって良い環境ではあると思います
でも、計画の基本的な考え方(計画の理念)としては、
子どもが「どこで」育っていくのが良いのか、だけでなく...

学

「どのように」育っていくのが良いのか、ということも必要ですね

長

そのとおりです
そして、それが新しい計画に共通する基本的な考え方(計画の理念)の2つ目になると考えています

パーマネンシー保障

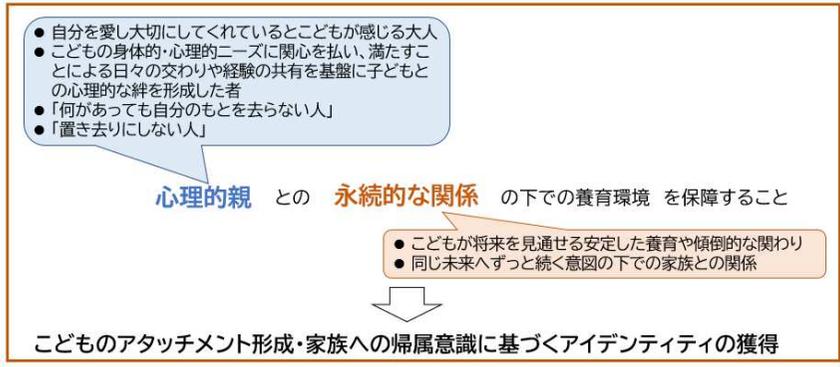
「パーマネンシー」という概念は、1970年代にアメリカの法律家たちによって示された概念です。そして、1980年代にアメリカの連邦法により制度化が行われました。

「パーマネンシー保障」という、いわゆる外国語由来のカタカナ言葉が日本に入ってきたのは1990年代といわれていますが、子ども福祉の関係者の中で一定の理解を得たのは最近のことのようです。

この「パーマネンシー保障」ですが、子ども福祉の関係者の中で一定の理解は進んできているようですが、いまだに様々な理解(あるいは誤解)をされているように思われます。

このようなことから、長野県がこの計画において「パーマネンシー保障」を計画の基本的な考え方(計画の理念)にするに当たっては、その必要性とともに、長野県としてこの概念をどのように理解しているのかを示す必要があると考えます。

「パーマネンシー」については、これまでも国内の専門家によって定義づけの試みがされているようですが、近年の代表的な定義としては「心理的親との永続的な関係の下での養育環境^{*1}」(畠山)が挙げられます。



「心理的親」とは、いろいろな言い方はありますが

- 子どもの心身のニーズに関心を払い、それを満たすことによる日々の関わりや経験の共有を基に子どもと心理的な絆を作ったおとな
- 自分を愛し大事にしてあげていると子ども自身が感じるおとな
- 何があっても自分のものを去らないと子ども自身が思えるおとな

であり、子どもの父母(実親)のほか、子どもとの生活をともにする祖父母らの親族や養子縁組をした養親、さらには子どもと実親との関係と同様の関係にある里親も心理的親になりえます。

Q

ところで、それは何ですか？

長

それは、
子どもが「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」のなかで育てられることです

A

わかるような、わからないような…

P

よくわかりませんね

長

まずここで、重要なのは「ずっと」という言葉です
つまり、ある期間(例えば、施設にいる間)だけとか、一時的にということではなく、「ずっと」ということです

施

でも、「ずっと」といっても、いつまでですか？
子どもがおとなになっても、「ずっと」ということですか？

長

そうです
ただし、この「ずっと」は、まずは、子どもの目線から見たときの「ずっと」なのです

弁

周りのおとなの視点からではないということですね

長

子どもにとって「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」を作ってあげることが、子どもの良い成長につながると考えています

まず理解すべきことは、こうした子どもと「心理的親」との永続的な家族としての関係、つまり同じ未来へずっと続く意図を持った関係が「パーマネンシー」となり、こうした関係のもとでの養育環境を子どもに保障することが「パーマネンシー保障」であるということです。

そして、ここで注意すべきことは、子どもの今いる環境が「心理的親との永続的な関係の下での養育環境」であるかどうかを判断するのは誰かということです。

養育者が、子どもの人生をずっと見守り寄り添うという意味のもと子どもを養育することが重要ですが、より重要なことは、子ども自身が安心を得られるものとしてその関係を大切に思い、突然に途切れることなく将来にわたり継続するものとして信頼できるかどうかです。

つまり、「パーマネンシー」が保障されているかどうかを判断するのは、他でもない子ども自身なのです。

もちろん、「心理的親との永続的な関係の下での養育環境」という定義においても、それが子どもから見たものであるという暗黙の了解はあると考えられますが、明記されていません。

子どもはおとなとしての自立に向けて、日々成長していきます。

新しい計画が目指すもの(計画の目標)のなかで触れたマズローの5段階欲求説を考慮したとき、子どもの成長の過程においては、子どもが安心した日々の生活を送ることをベースとしながら、信頼できるおとな(家族)との永続的な関係を見出すことが、安全(安心)欲求や社会的欲求がより安定して満たされ、自らのアイデンティティを確立する(承認欲求が安定して満たされる)ことにつながるのではないかと考えています。

その上で、はじめて、本当の意味で、子どもが自分らしく成長・発達し、自立していくという、自己実現に向けた道筋が見えてくると考えられるのです。

このように、子どもの健全な成長に当たっては、子どもが自己実現を図るうえで土台となる「安心感」や「所属感」、さらに「自己肯定感」を安定・確実なものとする機能を持つと考えられる「パーマネンシー」を保障していくことが大切な要素であると考え、この計画の基本的な考え方(計画の理念)にしていきたいと考えています。

さて、上記の「パーマネンシー」の定義から約8年後に、以下のような再定義の試みがなされています。

「子どもがこれからずっと続くと感じられる、将来の見通しを持った育ちの保障である。子どもが自分に対してコミットしてくれていると感じられる存在であり、そこに所属していると感じられ、いつでも戻れる場所であり、いつでも頼ることができる信頼できる1人以上の人との『つながり』である。それは周りの大人ではなく、子ども自身が定義するものであり、社会的・制度的に認められたものである。それはすべての子どもに対して社会が保障すべきものである*2」(畠山)

施

なるほど

学

こうした考え方は 1970 年代にアメリカで生まれ、1980 年代には子どもの福祉に関する制度の中に取り入れられました

長

「自分をずっと支え、つながってくれるおとなとの関係」を作るために、子どもをどのような環境で育てるかについて、目標の優先順位を定めたということですね

学

はい、具体的には順番に、

- ①家庭から切り離さない
- ②(切り離した場合も)できるだけ早く家庭に戻す
- ③それらができなければ特別養子縁組などという目標です

P

当時のアメリカではそうになっていたのですね
日本ではどうなのでしょう？

弁

今の日本の制度では、以下の順番になるでしょう

- ① 元の家庭で育つ
- ② (一度元の家庭から切り離されても)元の家庭に戻って育つ
- ③ 親せきや親の知人など、元の家庭とのつながりが感じられる家庭で育つ
- ④ 元の家族との家族関係をなくして、新しい家庭の子どもとして育つ
- ⑤ 元の家族との交流などは続けながら、里親家庭などで育つ

B

どこかで聞いたような気がするのですが・・・

ここでは、パーマネンシーについて、核心となる部分をより明確にしたうえで、「子ども自身が定義するもの」であることが明記されています。

繰り返しになりますが、子どもの視点が欠けると、「パーマネンシー保障」の理解があいまいなものになるように考えられます。

長野県ではこうした「パーマネンシー」概念の定義の試みも考慮しながら、この計画の基本的な考え方(計画の理念)の2つ目となる「パーマネンシー保障」について、できるだけ具体的にイメージできるよう、「子どもが「自分をずっと支え、つながってくれるおとなとの関係」のなかで育てられること」としています。

※1

畠山由佳子(2015)『子ども虐待在宅ケースの家庭支援―「家庭維持」を目的とした援助の実態分析』明石書店。

※2

畠山由佳子・福井充編著(2023)『パーマネンシーを目指す子ども家庭支援―共通理念に基づくケースマネジメントとそれぞれの役割―』岩崎学術出版社

現在の計画における「パーマネンシー保障」

現在の計画においても「パーマネンシー保障」という概念を示しています。

しかし、それは特別養子縁組による永続的に安定した養育環境を提供することという、いわばかなり限定的なものとして示しています。

もちろん、特別養子縁組による永続的に安定した養育環境を提供は、「パーマネンシー保障」につながるものではありませんが、前にも説明したとおり、「パーマネンシー保障」という概念は、おそらくそれよりも広い意味を持っている概念です。

言い換えれば、特別養子縁組はパーマネンシー保障のための取組の一部に過ぎないと考えることが妥当であると考えられるのです。

○

この前話し合った、1つ目の基本的考え方(計画の理念)に似ているような気がします

長

そうですね

確かに、この前話し合った、1つ目の基本的考え方(計画の理念)と、実際の取組において重なるところが多いのですが、別の考え方なのです

A

よくわかりません

施

1つ目の基本的考え方(計画の理念)は、こどもが育っていく場所(環境)として、どういう場所(環境)が良いのかということから、「こどもが家庭で家族の一員として育てられること」であるとしたのですね

長

そのとおりです

学

ここで大切なことは、こうした場所でこどもが、おとなとどのような関係にあることが良いかということですね

長

はい

その関係として、どのような関係が良いのかということとして、こどもが「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」が必要だと考えているのです

学

その関係は、こどもから見たときに、過去からも、今も、そして未来も続くと信じられる関係でなければなりませんね

パーマネンシー保障のための目標(パーマネンシーゴール)

前に説明したとおり、「パーマネンシー」という概念は、1970年代にアメリカで生まれ、1980年代にアメリカの連邦法により制度化が行われました。

それでは、実際にアメリカでどのように制度化されたかということですが、子どもにとって制限の少ない順に

- ① 家庭から分離しないこと(家庭維持)
- ② できる限り早く家庭に戻すこと(家族再統合)
- ③ 特別養子縁組

をパーマネンシー保障のための目標(パーマネンシーゴール)として設定し、必要な事業を創設するよう各州に求めました。

さて、今の日本の制度の中でパーマネンシー保障のための目標(パーマネンシーゴール)はどのように整理されるかということ、児童福祉法や国の児童相談所運営指針を踏まえると以下のように考えると考えられます。

- ① 家庭維持
- ② 家族再統合(親子分離後の家庭復帰)
- ③ 親族養育(親族里親等による養育を含む)
- ④ 特別養子縁組・普通養子縁組
- ⑤ 実家族との一定の交流や関与の下に、里親家庭等で養育

パーマネンシー保障のための目標(パーマネンシーゴール)は、こどもの意見や置かれた状況等を十分に考慮し、「こどもの権利を守る」という観点に立って周りのおとなが設定することになりますが、こどもとともにその実現を目指していくことが必要です。

また、前にも説明しましたが、パーマネンシーが保障されているかどうかを決める(判断)するのは、こども自身です。おとなが設定したゴールを実現することが、必ずしも「パーマネンシー保障」となるわけではないことに留意する必要があります。

長

こどもが成長し、自立していくなかでは、自分のことを認め、ずっと気にかけてくれる、言い換えれば、人生の「サポーター」として、ずっと応援してくれる「おとな」がいることがとても大切です

B

私は、大好きだった担当の職員さんが辞めてしまい、ちょうど児童相談所の担当さんも交代したとき、イライラしてばかりいました
今になって振り返ると、とても不安だったのだと思います

C

私も、里親さんのお家で楽しく暮らせていますが、ふとした瞬間に、いつまでここに居られるのか、不安になることがあります

長

お話してくれてありがとうございます
里親さんや職員さんが、こどもとよい関係を築けていても、それだけでは十分ではなく、その関係がこの先も続いていくとこどもの皆さんが思えることもとても大切なことだと考えています

P

私には、こどものころから、親や家族との関係にずっと苦労しました。
でも、高校の時に施設に入り、担当の職員さんにとってもお世話になりました。今でも自分のことを気にかけて、ときどき連絡をくれます

Q

こどもが小さなときだけでなく、常に、「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」ということを考えないといけないですね。

長

そのとおりだと思います

「家庭養育優先原則」と「パーマネンシー保障」

新しい計画の1つ目の基本的考え方(計画の理念)である「家庭養育優先原則」と、ここで議論している「パーマネンシー保障」ですが、この二つは、実践面において重複するところがありますが、概念として同じではありません。

先ほど、パーマネンシー保障のための目標(パーマネンシーゴール)について説明しました。
この目標を見ると「家庭養育優先原則」と共通するところもあるため、「パーマネンシー保障」と混同されて理解されることがあるようです。

「家庭養育優先原則」は、こどもが健全に育つための環境(家庭または家庭と同じ養育環境)、言い換えると、空間(場所)としての養育環境の提供を目的としています。

もちろん、「家庭養育優先原則」に基づき、家庭維持や特別養子縁組などによって適切な環境(空間・場所)を確保・提供することが、パーマネンシー保障の実現につながる場合もあります。

しかし、「パーマネンシー保障」は将来にわたる時間的な連続性を含んでいます。
左のページで「ずっと」という言葉を強調しているのは、こうした時間的な連続性を強調するためでもあります。

そのため、繰り返しになりますが、「里親委託」のように環境を提供することが、直接パーマネンシー保障の実現につながるものではありません。

さて、「空間」や「場所」というものは、具体的な場所(例えば「家」)が手掛かりとなってイメージしやすいように思われますが、「時間」をイメージすることは、具体的な手掛かりになるようなものが想像しにくく、そのことが「パーマネンシー保障」の理解を妨げているのではないかと考えられます。

しかし、ここでは、特にこども福祉にかかわる皆さんの理解のためにも、一つの試みとして、「時間」という観点も踏まえた「パーマネンシー保障」のイメージを示しておきたいと思います。

それは、以下のようなイメージです。

- ① こどもが「家庭」をはじめとした、こどもが健全に育つための環境で特定のおとなから適切な養育を受けること
- ② そのなかで、こどもが「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」を見出す「瞬間」があること
- ③ こうした時間的な点である「瞬間」が、次の「瞬間」、その次の「瞬間」においてもこどもに持続的にもたらされること
- ④ こうした時間的な点である「瞬間」が積み重なることで、持続的な時間の感覚がこども自身のなかに作られること
- ⑤ こうした過去からの持続的な時間が、未来に向けても持続していくという信頼できる予測をこども自身が作り出すこと

長

さて、ここまで、この計画の1つ目の基本的な考え方(計画の理念)からはじまって、「どのように」育ていくのが良いのかという観点から、2つ目の基本的な考え方(計画の理念)について話し合ってきました

弁

「子どもが「自分をずっと支え、つながってしてくれるおとなとの関係」のなかで育てられること」でしたね

長

「自分をずっと支え、つながってしてくれるおとなとの関係」のなかで育てられることによって、
子どもが、自分は誰であるかを確認し、そしてこの先どのように生きていくかについての見通しを持って、より良く成長していってくれると考えているのです

学

それは新しい計画の目標としている「子どもの権利を守る」ということにつながるということですね

B

確かにそうですね
そのためにも、新しい計画での取組この2つ目の基本的な考え方(計画の理念)が必要ということですね

長

そのとおりです
皆さん、いかがでしょうか

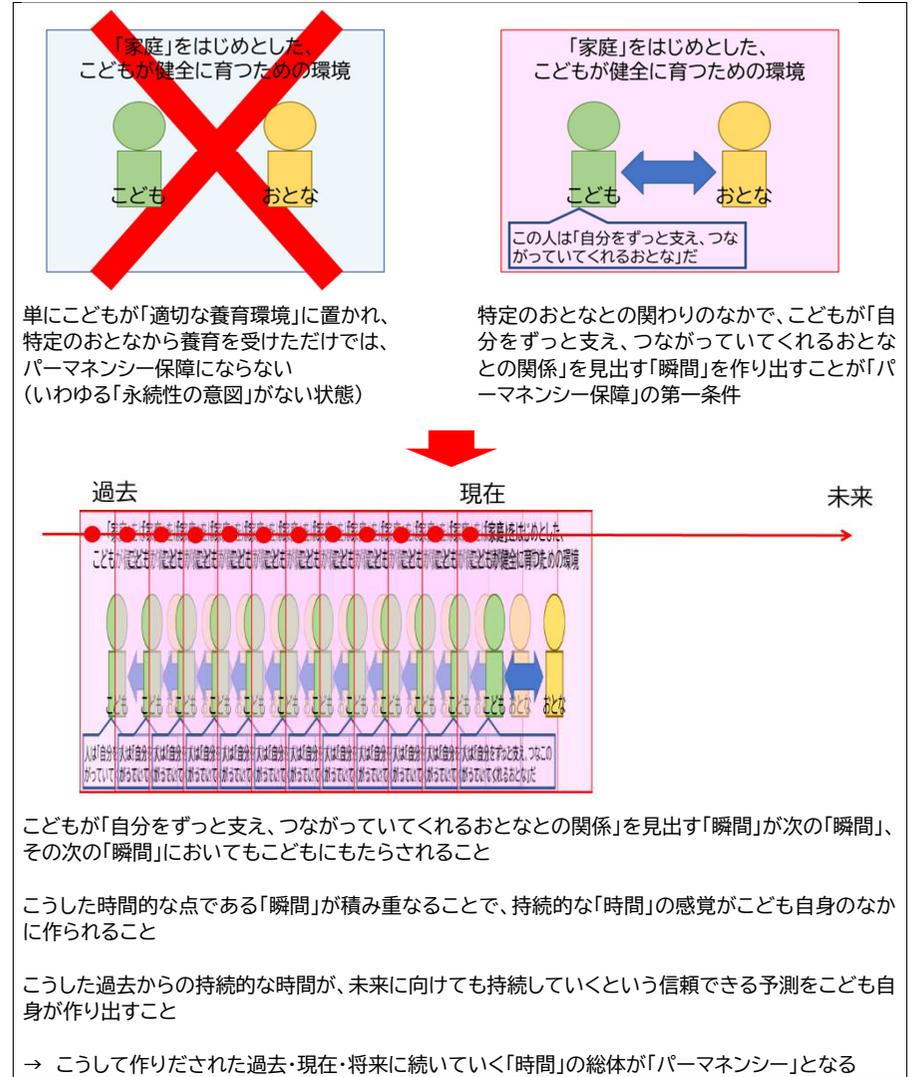
弁

私は2つめの基本的な考え方(計画の理念)として、良いのではないかと思います

B

私も良いと思います

【図:「パーマネンシー保障」のイメージ】



長

皆さん、ありがとうございます

町

ところで、新しい計画に共通する基本的な考え方(計画の理念)について
の話し合いは、いったんここまでになりますか？

長

そうですね

市

ここで、ここまで話し合ってきた新しい計画が目指すもの(目標)と、それ
に向けての取組に共通する基本的な考え方(計画の理念)をまとめませ
んか？

長

わかりました

今日は、そのまとめをして終わりにしましょう

【まとめ】

《新しい計画が目指すもの(目標)》

子どもが人として大切にされ、安心して育ち、自分らしく生きられること
(子どもの権利を守ること)

《新しい計画の取組に共通する基本的な考え方(計画の理念)》

- ① 子どもができるだけ「家庭で家族の一員として」育てられること
(家庭養育優先原則)
- ② 子どもが「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」のな
かで育てられること
(パーマネンシー保障)

「パーマネンシー保障」の手段は5つだけなのか？

さて、この前に「パーマネンシー保障の目標」(パーマネンシーゴール)として、5つの目標を示しましたが、どのような場合であっても、この5つの目標のいずれかをクリアしなければパーマネンシーが保障されないのでしょうか？

結論から言えば、そうではないと考えています。

家庭養育優先原則により、養育里親やファミリーホームで養育を受けていても、様々な状況や事情により、①～⑤の目標をクリアすることが難しい場合があったり、左のページの話し合いで発言があったように、高齢の子ども(若者)が里親委託や施設入所となる場合(自立に向けて支援する期間が短い場合)もあります。

また、パーマネンシーゴールの⑤により、実の家族との関係が維持・継続されたとしても、家庭の状況によっては、子どもがおとなになり、進学や就職をしたあと、支えとなってくれることがあまり期待できない場合も多くあると考えられます。

このように、血縁や公的な関係に裏打ちされたパーマネンシーの保障だけでは、様々な子ども・若者の自立を支援するには不十分です。

こうした血縁や公的な裏打ちのあるパーマネンシーが保障されずにおとなになっていく場合であっても、子どもや若者にとって、永続的なつながりのあるおとなや場所があることによって、その後の人生の安定性が高まるといわれています。

これも「パーマネンシー保障」の一つのかたちであり、専門家たちの間では「関係性のパーマネンシー」と呼ばれるものです。

例えば、以下のようなことはこれまでも実践のなかでなされてきたことであると考えられます。

- ・里親家庭やファミリーホームで家族の一員として生活し、自立した後も「実家」のように頼りにできるつながりが継続していく
- ・施設において、信頼できる職員がいて、自立した後もその職員と連絡を取り合い、いざとなれば「頼りにできるおとな(人)」としてつながりが継続していく

しかし、ここでも注意しなければならないこととしては、「関係性のパーマネンシー」であっても、それを決めるのは子どもや若者であって養育者や支援者ではないということです。

一方で、養育者や支援者としては、子どもや若者が「関係性のパーマネンシー」を見出せるように、意図的に養育や支援を行うことが必要になると考えられます。

この計画では、社会的養護を経験した人などに対する自立に向けたサポートについても考えていくこととなりますが、「パーマネンシー保障」を基本的な考え方(計画の理念)として念頭におきながら、考えていくこととなります。

6 この計画が目指すものの先にあるものは？

長

ここまで、新しい計画の目標と、それに向けた取組に共通する2つの基本的な考え方(計画の理念)について話し合っ、決めてきました

C

はい

O

そうすると、ここからは、具体的な取組について考えていくということになりますね

施

その前に、確認したいことがあります

長

何でしょうか？

施

新しい計画による取組で目指すものは「子どもの権利を守ること」だったと思います

長

そうですね

施

でも、なぜ「子どもの権利」を守る必要があるのでしょうか？

Q

確かにそうですね

市

言い換えれば、「この計画が目指すものの先にあるものは何か」ということでしょうか？

この計画が目指すものと基本的な考え方(計画の理念)

ここまで、新しい計画の目指すもの(計画の目標)とこの計画における取組に共通する基本的な考え方(計画の理念)について議論してきました。

計画が目指すもの(計画の目標)	子どもが人として大切にされ、安心して育ち、自分らしく生きられること(子どもの権利を守ること)
計画に共通する基本的な考え方(計画の理念)	① 子どもができるだけ「家庭で家族の一員として」育てられること(家庭養育優先原則)
	② 子どもが「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」のなかで育てられること(パーマネンシー保障)

ここでは改めて、これらの目標や理念の関係について整理したいと思います。

「子どもの権利を守る」という考え方は、「子どもの権利条約」までさかのぼる児童福祉の原理です。子どもの権利が、子どもが人間らしく幸せに生活し、もって生まれた可能性を伸ばしながら育っていくためのものであることを踏まえ、この計画の中心となる基本的な考え方とし、この計画の取組を通じて目指していくものとしています。

その目標を踏まえ、様々な取組をしていくに当たって決めたことが、計画の基本的な考え方(計画の理念)です。

まず、子どもは、家族の一員として家庭環境のなかで養育されることが、子どものよりよい成長や発達につながるという「子どもの権利条約」に由来する考え方に立ち、「家庭養育優先原則」を1つ目の基本的な考え方(計画の理念)として掲げました。

次に、子どもが将来の自立に向けて安心して生活し、自分らしく成長していくためには、空間としての養育環境だけでなく、いつでも自分を受け入れてもらえると感じられる時間的な連続性を持った養育環境や人とのつながりを子どもに保障していくことが重要であることから、「パーマネンシー保障」を計画の2つ目の基本的な考え方(計画の理念)として掲げました。

これらをまとめると、「子どもの権利を守る」ために、「家庭養育優先原則」により望ましい養育環境をできる限り提供するとともに、「パーマネンシー保障」により将来にわたり子どもが自分を支えてくれると信頼できる人や家族とのつながりを確保していくという関係にあります。

なお、「家庭養育優先原則」と「パーマネンシー保障」は実践においては、大いに重なることが想定され、また、重なることも望まれますが、すでに見てきたとおり、理論上は別の概念であるため、この計画においてもそれぞれ考え方(理念)として整理しています。

○

そうですね、何なのでしょうね

学

せつかくの機会なので、今回はそこについて話し合っておきませんか？

長

そうですね

今回は、その部分について皆さんと考えてみましょう

弁

こどものためのあらゆる取組(施策)が目指すことは、
こども基本法をもとに考えると、
「こどもが将来にわたって(おとなになってからも)幸福な生活を送ること」ではないかと思しますので、これがこの計画が目指すものの先にあるものではないでしょうか

長

こども基本法第1条にある「将来にわたって幸福な生活を送ることができる社会の実現」という部分を、一人一人のこどもの視点からとらえ直したということですね

学

なるほど

良いとは思いますが、間違っ理解されるといけませんね

弁

どういことでしょうか？

学

「将来にわたって」という部分ですが、もちろんこの「わたって」には「今」も含まれるのですが、どうしても「将来」のこととして理解されやすいのではないかと思います

Q

「今」は幸福でなくても、「将来」は幸福になるようにということですか？

新しい計画の推進によって目指すものの先にあるものは？

これから、こうした基本的な考え方(計画の理念)を踏まえて、どのような取組をしていくのかということを考えていくわけですが、この計画の目指すこと(こどもの権利を守ること)の先にあるものは何でしょうか？

言い換えると、こどもの権利を守った先に、何が期待されているのでしょうか？

ここでは、そのことについて整理しておきたいと思います。

この計画による取組は、誰のための取組かと言えば、前にも説明しましたが、「すべてのこどもとその家庭」のための取組です。

それでは、こうしたこどものための取組(施策)が目指すものは何かということを見ると、「この計画が目指すものの先にあるもの」が見えてくるのではないかと考えます。

すでに「こどもの権利の歴史」のところで触れた、すべてのこどものための取組(施策)の基本となる法律として位置づけられる「こども基本法」の第1条を改めて読むと、条文の中に

「将来にわたって幸福な生活を送ることができる社会の実現を目指して」という言葉が出てきます。

参考	こども基本法 第1条
	この法律は、日本国憲法及び児童の権利に関する条約の精神にのっとり、 <u>次代の社会を担う全てのこどもが、生涯にわたる人格形成の基礎を築き、自立した個人としてひとしく健やかに成長することができ、心身の状況、置かれている環境等にかかわらず、その権利の擁護が図られ、将来にわたって幸福な生活を送ることができる社会の実現を目指して、社会全体としてこども施策に取り組むことができるよう、こども施策に関し、基本理念を定め、国の責務等を明らかにし、及びこども施策の基本となる事項を定めるとともに、こども政策推進会議を設置すること等により、こども施策を総合的に推進することを目的とする。</u>

この文言をもとに、視点を社会全体から一人一人のこどもに移して(一人一人が社会を構成する人だからです)、「こどもが将来にわたって(おとなになってからも)幸福な生活を送ること」を「この計画が目指すものの先にあるもの」として考えました。

日本国憲法の第13条においても、個人の尊重と一般的・包括的な基本的人権としての幸福追求権が規定されていることを考慮しても、こども自身が自分が幸せだと思える生活を送ることが、こどもの権利を保障することを目指すこの計画のその先にあるものとして、認識できることだと考えます。

学

もちろんそうではないのですが、どうしてもそのように誤って理解されるおそれがあるように思えるのです

町

こどもである「今」も幸福でなければならないということをはっきりさせなければならないということですね

学

そうです

長

そうすると、「この計画が目指すものの先にあるもの」とは「こどもがいまも、そしてこの先の未来においても幸福な生活を送ること」ということになるでしょうか

P

それであればわかりやすいと思います

B

でも「幸福」とか「幸せ」って何なのでしょう？

A

確かに「幸福」って、何となくわかるような気もしますが、一体、何なのでしょうね？

学

それでは、「幸福」とは何かについて、話し合っていきませんか？

長

そうですね・・・
できれば皆さんとも話し合っていきたいのですが、そうすると、この新しい計画について話し合う時間がなくなってしまうと思います

参考	日本国憲法 第13条
すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。	

しかし、この「将来にわたって」という文言は、もちろん「現在」も含まれるのですが、誤解を招きやすい表現でもあります。

つまり、「現在」が「幸福」でなくても「将来」が「幸福」であればよい、こどもである今は「幸福」でなくても「将来」おとなになった時に「幸福」なればよい、という誤解です。

もちろん、それは違います。

こどものための取組(施策)は、こどもである現在も、そしてその先の未来において(おとなになってからも)幸福であるためのものでなければなりません。

実際、児童福祉専門分科会においても、そのような議論がなされました。

こうした議論なども踏まえ、この新しい計画において、「この計画が目指すものの先にあるもの」とは、「こどもがいまも、そしてこの先の未来においても幸福な生活を送ること」と整理しました。

長

「幸福」とは何かについては、ここでは話し合わないで
皆さんそれぞれで考えていただくということでいかがでしょうか？

C

私たちへの宿題ということですかね

長

皆さんなりの答えが出てくるとうれいす
また、機会があれば話し合っていきたいと思いますが、
皆さんの周りの人たちとも話をしていても良いかもしれません

C

わかりました
私なりに考えてみたいと思います

長

ありがとうございます
今日は、ここまでしておきましょう

「幸福」とは？

ここでは、あえて「幸福」とは何かという議論(話し合い)をしていません。

「幸福」とは何かという問題は、重要な問題ではありますが、難しい議論(話し合い)になることが明らかだからです。

そうすると、新しい計画の具体的な取組を考える時間がなくなってしまうので、この新しい計画の中では、これ以上の議論(話し合い)に踏みこまないようにしたいと考えているところです。

もちろん、話し合わなくてもよい問題だとは考えていません。

この新しい計画のなかでは議論できませんが、別の機会があれば、関係する皆さんと議論できればと考えています。

また、周りの方とも議論していただければ幸いです。

5 長野県の特徴は？

長

さて、これから長野県の社会全体で「こどもの権利を守り」、一人でも多くのこどもが幸せに育っていくための具体的な取組を考えていくわけですが、その前に、もう一つ確認しておきたいことがあります

C

何ですか？

長

長野県の新しい計画として、こうした取組を考えると、長野県はどういうところか(長野県の特徴)を、皆さんで確認しておきたいのです

里

今の計画でも「長野県の特徴＝強み」が書かれていますね

長

さすがによくご存じですね

今の計画でも

- ① こどもや家庭を支援するための知識や経験を多く持っている施設が多い
- ② 住民にとって身近な市町村の数が多い

といった特徴(強み)を挙げています

学

それは、新しい計画でも同じように考えるということですか？

長

まずは、そのように考えていきたいと思っています

A

具体的にはどうということですか？

長野県の特徴について

新しい計画の具体的な内容に入る前に、現在の計画でも整理しましたが、長野県の特徴を改めて整理していきます。

現在の計画では、長野県の特徴＝強みとして2つのものを挙げています。

- ① 高度な専門性と機能を有する児童養護施設が数多く存在する
- ② 住民にとって最も身近な行政機関である市町村数が多い

「こどもの権利を守る」という目標に向けて、「家庭養育優先原則」と「パーマネンシー保障」を計画の理念としたところですが、これらはまだ抽象的なものです。

具体的な取組がなければ、こうした理念や目標は実現できません。

他方で、これらを長野県で実現していくための具体的な取組を考えるに当たっては、長野県の特徴を踏まえた上で検討する必要があります。

そのため、目標や理念を着実に実現していくための取組を考えていく前に、ここで、長野県の特徴を確認しておくこととします。

今回の新しい計画では、現在の計画も踏まえながら、以下の3つの特徴を考えています。

- ① 専門的な経験やノウハウを持つ乳児院・児童養護施設が多い
- ② 住民にとって最も身近な行政機関である市町村数が多い
- ③ 広い地域のなかで、地域ごとに風土に根ざしたつながりがある

長

まず、①についてですが、例えば、長野県内には「乳児院」が4施設、「児童養護施設」が14施設あります

施

そこでは、家庭で十分な養育を受けられない(育てられない)子どもや虐待を受けた子どもを育て、家族の相談にも乗ったりしています

長

こうした施設が長野県には多くあります

施

長野県は、同じような人口の県と比べても多いと思います

長

こうした施設の多くは昭和20年代に作られたものが多く、それぞれ時代も変わっていく中で、難しい問題を抱えた子どもやその家庭をサポートしました

学

施設には、これまでの子どもや家庭へのサポートの積み重ねから得られた専門的な知識や経験(専門性)を持つスタッフがいますと考えています

長

そして、こうした施設が持っている知識や経験などを、これから考える取組の中でも活かせるようにしていきたいと考えているところです

施

もう一つの特色は、市町村の数が多いということですね

市

県内には、19の市と58の町村をあわせて77の市町村があります

町

市町村数が最も多い都道府県は北海道(179市町村)ですが長野県はその次に多いのです

長野県の特徴① 一専門的な経験やノウハウを持つ乳児院・児童養護施設が多い

長野県には児童養護施設が14施設あります。

現在の長野県の人口はおよそ200万人ですが、人口200万人前後の他の県と比較しても、乳児院や児童養護施設の数が多いといえます。

○乳児院

都道府県	人口(R5.10)	R3施設数	R3定員数(人)
宮城県	2,264千人	2	85
福島県	1,767千人	1	40
栃木県	1,897千人	3	109
群馬県	1,902千人	3	50
新潟県	2,126千人	2	42
長野県	2,004千人	4	55
岐阜県	1,931千人	2	35
三重県	1,727千人	3	45
岡山県	1,847千人	1	35
熊本県	1,709千人	3	60

○児童養護施設

都道府県	人口(R5.10)	R3施設数	R3定員数(人)
宮城県	2,264千人	5	374
福島県	1,767千人	8	353
栃木県	2,126千人	11	482
群馬県	1,897千人	8	339
新潟県	1,902千人	5	212
長野県	2,004千人	14	537
岐阜県	1,931千人	10	480
三重県	1,727千人	12	410
岡山県	1,847千人	11	585
熊本県	1,709千人	12	602

乳児院は県内4地域(北信・東信・中信・南信)に1か所ずつ設置されており、他県と比べると数としては多く、児童養護施設も地域ごとに施設の数に偏りがありますが、他県と比べると、施設数が多いといえます。

これらの施設は、その多くが昭和20年代に設置され、これまで時代の変化の中で、社会的養護が必要な子どもを養育し、その家族をサポートしてきた長い専門的な経験と積み重ねてきたノウハウを持っていると考えられます。

長

その分、市役所や役場が住民の身近にあると考えています

弁

市役所や役場が住民の身近にあることのメリットは、虐待などの困難を抱えた子どもや家庭を早く見つけて、そうした子どもや家庭に必要なサポートに早くつなげていけるということでしょうか？

長

そのように考えています

里

そうならいけば良いですね

町

でも、市町村の数が多い分、小さい(人口が少なく、役場職員の数も少ない)町や村も多いので、市町村だけで十分なサポートができないのではないかと考えています

弁

小さい町や村では、役場と住民の距離がとて近くて、そのことで、逆に困難を抱えた子どもや家庭が相談しにくいということもあるようです

長

確かに、小さな町や村が多いことは、良い面もありますが、今言ってもらったような課題となる面もあって、特に、小さな町や村の職員を専門的にサポートしたり、一緒になって問題を抱えた子どもや家庭をサポートできるような仕組みを考えていくことも大切だと考えています

町

そうしてもらえると良いと思います

施

そうしていきたいですね

他方、新しい計画においては、「子どもの権利を守る」という目標のもと、「家庭養育優先原則」と「パーマネンシー保障」の基本的な考え方(計画の理念)を踏まえた、地域で生活する子どもやその家庭をサポートする取組や、養子縁組・里親家庭における養育を支える取組をこれまで以上に充実・強化していく必要があります。

こうした地域における子ども・家庭へのサポートや里親等へのサポートの取組は市町村や児童相談所等の行政機関だけでは不十分です。

こうしたことから、新しい計画においては、子どもや家庭などをサポートする体制づくりにおいて、乳児院や児童養護施設が持つ、専門的な経験や技術を積極的に活用することが必要と考えています。

用語解説	児童養護施設
	<ul style="list-style-type: none"> 児童福祉法に基づく施設の一つ(第41条) 保護者のいない子どもや、虐待などで保護者に育てさせることが適切でない子どもに生活の場を与えて、社会的に自立できるようにサポートし、育てていくための施設 上記のような子どもをこうした施設に入れるかどうかは、児童福祉法に基づき、都道府県が決める(措置する)こととなっている

用語解説	乳児院
	<ul style="list-style-type: none"> 児童福祉法に基づく施設の一つ(第37条) 乳児(1歳未満の子ども)、例外として幼児(1歳以上から小学校入学前までの子ども)を育てるための施設。また、退所した後の相談などのサポートも行う。 子どもを乳児院に入れるかどうかについても、児童福祉法に基づき、都道府県が決める(措置する)こととなっている

ところで、新しい計画では、もう一つ特色を加えたいと考えています

長

弁

そうなんですか？

P

それは、何ですか？

3つ目の特色として考えていることは、

③ 広い県のなかで、自然環境や文化などに基づいた、地域やエリアごとのつながりがある

というものですよ

長

里

長野県は、全国でも4番目に面積が広い県でしたね

こうした広い県のなかに山や盆地などがあって、こうした自然環境の条件の中で文化的なエリアや地域が分かれていて、それぞれのエリアや地域ごとのつながりが作られています

長

市

例えば、四信(北信・東信・中信・南信)ですね

そうですね

長

弁

10 地域(10 広域)というものもありますね

はい

県のなかには、こうしたエリアや地域が分かれていて、それぞれのエリアや地域の中で、風土に根ざしたつながりがあります

長

長野県の特徴② - 住民にとって最も身近な行政機関である市町村数が多い -

現在、長野県には 77 の市町村(19 市・23 町・35 村)があります。
市町村の数でいえば、長野県は北海道(179 市町村)の次に市町村の数が多い県です。

行政機関には、国の省庁や県庁などもありますが、市役所や町・村役場は、住民の皆さんにとって最も身近な行政機関といえます。

こうした身近な住民サービスを提供する市役所、町・村役場が数多くあることは、特に困難を抱えた子どもや家庭をサポートしていくに当たっては、サポートの窓口が近くにあることで、こうしたケースを把握しやすく、早期に様々なサポートを提供しやすい環境であるともいえます。

こうしたことから、新しい計画においても、身近な住民サービスを提供する市役所、町・村役場が数多くあることを活かした、子どもや家庭へのきめ細やかなサポートにつながるような取組を盛り込むこととしています。

他方で、特に町村については小規模な自治体が多く、サービスメニューの充実や専門的な人材の確保等に課題を持つことが少なくないと考えています。

また、保護者の中には、身近であるがゆえに、自分の住む町村からのサポートを受けることをためらう方もいるようです。

このように、身近な住民サービスを提供する市役所、町・村役場が数多くあることは、子どもや家庭の支援においてメリットがあります。

他方で、サービスメニューの充実や専門人材の確保等に課題を抱えている小規模自治体もあることから、市町村のバックアップや、地域における子どもや家庭をサポートする専門的な窓口づくりなどの取組を合わせて盛り込む必要があると考えています。

長

そして、新しい計画での取組を考えていくときには
こうした地域ごとのつながりも考えながら決めていきたいと思っ
ています

学

問題を抱えた子どもや家庭をサポートしていくときも、できるだけ地域の
中で解決できるように考えていきたいということですね？

そのとおりです

長

施

さて、ここで、今回の新しい計画で考えている「長野県の特徴」を整理し
ませんか？

そうですね

ここまでの話をまとめると次のようになります

長

- ① 子どもや家庭を支援するための知識や経験を多く持っている施設が多い
- ② 住民にとって身近な市町村の数が多い
- ③ 広い県のなかで、自然環境や文化などに基づいた、地域やエリアごとのつな
がりがある

長

新しい計画では、こうした長野県の特徴を活かした計画にしてい
きたいと考えていますので、よろしくお願いします

長野県の特徴③ 一広い県域のなかで、風土に根ざした地域ごとのつながりがある

長野県は、全国で4番目に広い面積(13,561.56km²)があり、南北で約212km、東西で約120km
の広さがあります。

その約85%が山地となっていて、残りの約15%の中に約50の盆地や谷底平野などが形成されてい
ます。

こうした地理的な背景から、県内の各地域では風土に根ざした主に2種類の生活圏が形成されていま
す

一つは、県内を4つのエリアに分けたもので、「北信・東信・中信・南信」という名称で県民に親しまれて
いるものです。

もう一つは、県内を10の地域に分けたものです(佐久・上田・諏訪・上伊那・南信州・木曾・松本・北ア
ルプス・長野・北信の10地域)。

長野県では、この10の地域ごとに地域振興局を置き、地域における県行政の総合的と推進と地域
の振興を図っています。

また、この10の地域には広域連合も置かれており、市町村の事務の共同化や広域的な観光振興を行
うことなどによって、地域内の市町村どうしが連携し、総合的・効率的な行政運営が進められています。

この計画の基本的な考え方である、「家庭養育優先原則」や「パーマネンシー保障」を実現していくため
には、子どもと家庭をできる限り身近な地域でサポートすることが重要と考えます。

子どもが家庭で生活することが難しい場合であっても、子どもの空間的・時間的な「つながり」を確保
していくことを考える必要があります。したがって、こうした場合も、特別な場合を除き、できるだけ地
域のなかでサポートが行われるよう考えていく必要があります。

こうしたことから、この計画における取組については、こうした地域ごとのつながりも考慮して検討し
ていくことになりますが、この計画による取組を具体的に進めていくに当たっては、それぞれの地域に
おいて、具体的な取組を考え、実施していくことを期待しており、県としてもそのためのサポートを進め
ていきたいと考えています。

8 こどもの思いや意見をきいて、おとながそれにこたえること(当事者であるこどもの権利擁護の取組)

長

さて、ここまで、新しい計画の目指すもの(目標)や基本的な考え方(計画の理念)などについて話をしてきました

長

ここからは、具体的にどのようなことに取り組んでいけばよいのかについて、皆さんと話をしながら決めていきたいと思います

里

やらなければいけないことはたくさんありそうですね

長

もちろん、時間はかかるとはと思いますが、順番に話をしていきましょう

C

そうすると、まずは何ですか？

長

まずは、新しい計画での取組の全体にかかわるような取組になると考えています

C

何でしょうか？

長

「こどもの思いや意見をきいて、おとながそれにこたえる」ための取組です

里

こどものための取組をしていくあらゆる場面で、求められるものだと思いますので、まずはそのことについて話し合うのは、良いことだと思います

「こどもの思いや意見をきくこと」と「こどもの権利を守ること」

現在の計画における取組の一つに「こどもの権利擁護」(こどもの権利を守ること)がありますが、その内容はこどもの意見をきく(意見聴取・アドボカシー)というものです。

ここで、検討していく取組はその延長の上にあるものとなります。

ところで、今回の新しい計画の目標は「こどもが人として大切にされ、安心して育ち、自分らしく生きられること(こどもの権利を守ること)」としています。

それは、前にも説明したとおり「こどもが人として大切にされ(こどもはおとなと同じ権利の主体であり、こどもの最善の利益を考慮しなければならない)、安心して育ち(生理的欲求から社会的欲求を満たす)、自分らしく生きられるようにする(承認欲求から自己実現の欲求を満たす)」とことで、こどもの権利を包括的に保障するということを目指すというものです。

それでは、なぜ現在の計画では「こどもの意見をきく」ことが「こどもの権利を守ること」になっていたのでしょうか？

そこについて、改めて説明をしておきたいと思います。

まず、「こどもの意見をきく」ことについては、「こどもの権利条約」の原則の1つとして、(こどもが権利の主体であることを前提としたうえで)「こどもがこども自身に関わる事柄について意見を言い、それがおとなに考慮されること」(第13条)があります。

つまり、「こどもの意見をきくこと」は、「こどもの最善の利益」(第3条)と同じ、「こどもの権利」の一つとなっています。

そして、このこどもの権利の一つである「こどもの意見をきくこと(意見聴取・アドボカシー)」が「こどもの権利を守ること(こどもの権利擁護)」としていた理由ですが、それは、平成28年の児童福祉法改正によって明記された、こどもが権利の主体であることを明確にすることためであると考えています。

こどもが権利の主体であるという考え方は、こどもが「弱くておとなから守られる存在」として、おとなから守られる受動的な対象であるだけでなく、「ひとりの人としての権利(人権)を持っている」という考え方への転換です。

しかし、未だにおとな側の考え方として、こどもはまだ未熟な存在で、おとなに教えられ、育てられ、導かれるべきだけの対象であって、こどもの意見はきく必要はないとか、こどもの言うことは無責任な意見だから耳を傾ける必要はないといったものが残っているように見受けられます。

おとなのこのような考えがあるからこそ、また、今でもおとなの側が無意識にでも、このような考え

Q

でも、具体的にはどんな取組をすればよいのでしょうか？

長

こどもの皆さんは
「こんな自分になりたい」・「こんな生活がしたい」・「こんなものがほしい」・「こんなことはいやだ」といった思いがありませんか？

A

新しいゲームソフトがほしいです

B

学校の勉強が嫌いなので、したくないです

C

将来は保育士になりたいなと思っています

長

ありがとうございます
もちろん、こどもの皆さんのそういった思いが、いろいろな理由でかなえられないこともあります

里

こどもの思いをすべてかなえるというのは難しいですし、それがこどもにとって良くないと思えるものもあると思います

長

確かにそうかもしれませんが
でも、そもそも、こうした思いを言えないような状況を考えてみるとどうでしょうか
例えば、こんな状況です

- ・ 言いたくても聞いてくれるおとなの人がいない
- ・ 言ったけれども何も答えてくれない(してくれない)
- ・ 周りのおとなが怖くて言えない

をもってしまふ傾向があるからこそ、おとながこどもの意見をきくということは重要なことであり、こどもの当たり前権利として、おとなが意識してこどもの気持ちや意見をきいていく必要があります。

こういった意図のもとで、現在の計画では「こどもの意見をきくこと(意見聴取・アドボカシー)」を「こどもの権利を守ること(こどもの権利擁護)」としていたと考えられます。

ポーランドの小児科医、児童文学者、教育者として知られるヤヌシュ・コルチャック(1878-1942)の考え方がこどもの権利や条約の考え方の背景にあることは知られています。コルチャックは、次のような言葉を残しています。

「こどもは、だんだんと人間になるのではなく、すでに人間なのだ。人間であって、操り人形ではない」

私たちがこの計画で目指しているものを実現していくためには、おとながこどもの意見をきいて、どうしたらこどもの幸せにつながるのか、こどもと一緒に考え、話し合っていく姿勢、取組が必要だと考えています。

「こどもの思いや意見をきき、おとながそれにこたえること」

さて、今回の新しい計画では目標を「こどもが人として大切にされ、安心して育ち、自分らしく生きられること(こどもの権利を守ること)」、言い換えるとこどもの権利を包括的に保障することとしています。

そのため、今回の新しい計画では、こどもの意見をきくための取組に関するタイトルを再検討しました。

こどもの意見をきくことは、こどもの権利の一つであり、目標との関係やこどもの権利条約第 13 条の内容を考慮し、現在の計画では「子ども自身もつ権利と権利擁護(意見聴取・アドボカシー)」としていたものを「こどもの思いや意見をきき、おとながそれにこたえること」とします。

そして、この「こどもの思いや意見をきき、おとながそれにこたえること」を取組のはじめに位置づけている理由は、こどもの権利にかかわるあらゆる場面(要求のレベル)においても共通することだからです。

特に困難を抱えてサポートを必要とするこどもが、安心して育ち(生理的欲求から承認欲求を満たす)、自分らしく生きられるようにする(自己実現の欲求を満たす)ため、おとなが「家庭養育優先原則」や「パーマネンシー保障」の考え方に基づいたサポートをしていくことが求められます。

しかし、こうした「こどものため」のサポートに当たっては、権利の主体であるこどもの意見や思いを踏まえ、サポートに当たるおとなはそれにこたえる(応答する)ことが求められています。

A

そんなことはイヤです

Q

私はこどものころ、親が怖くて、自分のしたいことやほしいものが言えないことがありました

O

施設や里親の家で生活したことがある人は、こうした自分の思いを言うことができないような状況を経験した人もいます

長

そうすると、「こどもの思いや意見をきいて、おとながそれにこたえる」ためにすることは…

P

- こどもが自分の思いや意見を自由に言える状況を作ること
- こどもが言った思いに対して答えてあげる(何かしてあげる)ことになると思います

B

私もそう思いました

長

そのとおりだと思います

長

皆さんがお話してくれたとおり「こどもの思いや意見をきいて、おとながそれにこたえる」ためにやっていかなければならないことは、

- こどもが自分の思いや意見を自由に言える
- こどもが言った思いに対して答えてあげる(何かしてあげる)

といった環境を整えていくということになります

こどもの意見をきくために必要なことは？

それでは、こどもへのサポートにあたって、こどもの意見をどのようにきいていけばよいでしょうか。

こどもが気持ち、意見、考え等を言うことのできる、場面や雰囲気、意見等をきくおとなの存在が必要であり、こどもが表明した気持ちや意見等が流されることなくおとなに受け止められ、実際に何らかの形でおとなの行動や支援に影響を与えることが大切です。

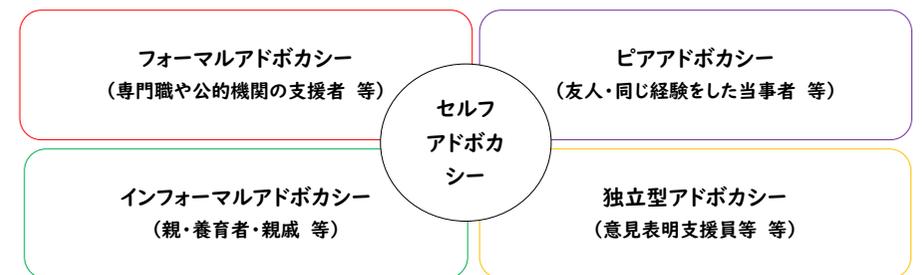
また、こどもの意見はそのこども自身の事柄に関するだけでなく、国や県・児童相談所、市町村の制度や施策を考える際にも、影響を与えるものでなくてはなりません。

意見を言う際には、その事柄(自分自身のこと、県の取組に関することなど)について、こどもが意見を表しやすいようわかりやすい情報を提供することや、意見をきいた結果について、きちんとこどもに報告することも大切です。

ところで、こどもが意見を言うことは必ずしも簡単ではありません。例えば、赤ちゃんが、自分の言葉で気持ちや意見を言うことは不可能です。

おとなは、こどもの声にならない気持ちや感じ方なども含めて、こどもの実際の発言だけではなく、態度やしぐさ、行動等からこどもが何を感じ、何を求めているのかを汲み取っていく必要があります。

アドボカシー(権利擁護)はジグソーパズルだと言われています。様々な場面で、様々な形で、様々な立場の人が、こどもの気持ちや意見をきき、察し、受け止め、総合的にこどもの声を把握しようとしていくことが求められているのです。



もちろん、こどもの意見とこどもの最善の利益(例えば、わかりやすいことと言えば命を守ること)が一致しないことも考えられます。

アドボカシーとは「対話」だと言われています。こどもが意見を言えるようにし、それを受け止め、意見の実現に向けてこどもとおとなが人として話し合いをしていくことが必要です。

弁

こうした「こどもの思いや意見をきいて、おとながそれにこたえる」ということが、この計画での取組の中心となるであろう
難しい問題を抱えたこどもや家庭に対するサポートをしていくときにも大切なことだということですか？

長

そのとおりです

例えば、難しい問題を抱えたこどもが元の家族との生活を続ける場合でも、こうしたこどもがどのようなサポートを必要としているのかをきちんと聞いて、サポートに当たるおとながそれにこたえること
また、いろいろな理由で元の家族から引き離さなければならない場合でも、こどもの思いや意見をきいたうえで、サポートに当たるおとなはそれにこたえていくことが求められています

字

それに関しては、令和4年に法律(児童福祉法)が変わって

- こどもを施設や里親の家に預けると決めるときなどには、その決定にかかわるおとなは、こどもの思い(意見)を聞かなければならない(意見聴取等措置の義務化)
- 都道府県は、こどもが思い(意見)を出すことができるようにサポートして、その思い(意見)をもとにこどもに必要なサポートをする取組をする(意見表明等支援事業)

ことなどが入ってきましたね

長

こどもや家庭をサポートしていくときには、計画の取組に共通する考え方(計画の理念)に沿ったサポートをしてほしいと思いますが、そうしたサポートをする場面での「こどもの思いや意見をきいて、おとながそれにこたえる」という取組を進めていきたいと考えているところです

現在の計画による取組について

「こどもの思いや意見をきき、おとながそれにこたえること(当事者であるこどもの権利擁護の取組)」について、現在の計画では、以下のような取組を進めてきました。

- こどもアンケートの実施
- 社会的養護下にあるこどもへの「子どもの権利ノート」の配布
- 一時保護所や一時保護所への意見箱の設置
- こどもの意見表明を第三者がサポートするための事業(意見表明等支援事業)の実施(モデル実施)

B

私も、今の生活や将来についての自分の思いや意見をきいてもらって、おとながそれにきちんとこたえてくれるような取組をしていってほしいです

O

今、困っているこどものためにも、こうした取組が進むと良いと思います

Q

ところで、「こどもの思いや意見をきき、おとながそれにこたえる」ための取組として、どのようなことを考えているのですか？

長

具体的には、このあと、皆さんと話し合っていきたいと思いますが、このようなことを考えていきたいと思っています

【長野県で考えていること(主なもの)】

- こどもを施設や里親の家などに預けると決めるときなどには、その決定にかかわるおとなは、こどもの思い(意見)を聞くこと
- こどもが思い(意見)を出すことができるようにサポートして、その思い(意見)をもとにこどもに必要なサポートをする取組をすること
- こうした取組をしていることをこどもやおとなに知ってもらうこと

新しい計画における取組

具体的な内容については、今後、検討を進めていきますが、

- こどもへの意見聴取等措置
 - ・ 児童相談所においてこどもの処遇を決める際(措置決定時)に、そうした処遇をする理由やこどもが置かれた状況等、必要なことを丁寧に説明し、こどもがその説明を理解できたことを確認した上で、処遇を行うこと
 - 意見表明等支援事業(本格実施)
 - ・ 社会的養護下にあるこどもの意見表明を第三者がサポートするための事業
 - こどもの意見表明が進むための環境整備
 - ・ 社会的養護に関わる人々に対する研修などを通じた、「こどもの思いや意見をきき、おとながそれにこたえる」ための仕組みの啓発や理解の促進
- 等を考えているところです。

新しい計画における評価指標と目標として考えているもの

前で説明したような取組を進めていくに当たって、以下のような評価指標や目標を立てていきたいと考えています。

現時点で決まっていない評価指標や目標についても、今後、関係する皆さんとも話し合いながら、検討していきます。

評価指標として考えているもの	令和6年度の現状	令和11年度の目標
社会的養護に関わる人々や子どもに対する、子どもの権利や権利擁護に関する研修等の実施回数	(調査中)	(検討中)
社会的養護に関わる人々や子どもに対する、子どもの権利や権利擁護に関する研修等の参加者数	(調査中)	(検討中)
施設や里親の家庭などで生活するこどものうち、意見表明等支援事業を利用可能な子どもの割合	(調査中)	(検討中)
施設や里親の家庭などで生活するこどものうち、実際に意見表明等支援事業を利用した子どもの割合	(調査中)	(検討中)

9 市町村が子どもや家庭のサポートをしていくために取り組むこと(市町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた県の取組)

長

さて、この前は子どもが自分らしく生きられるようにするための取組(子どもの権利擁護のための取組)について考えてきました

C

そうですね

市

次は何でしょうか？

長

そうですね
次に考えていきたいことは、子どもができるだけ家庭で育てられるようにするための取組の一つです

長

これについては、今のところ、大きく3つ考えています

- ① 市町村に「子ども家庭センター」が置かれ、子どもや家庭へのサポートが充実するようにすること
- ② 市町村が子どもや家庭をサポートするための事業がもっとできるようにすること
- ③ 児童家庭支援センターがさらに活躍できるようにすること

学

主に市町村なのですね

長

そうですね
なので、長野県としては、①～③のための支援を考えていくことになりませんが、順番にお話ししていきましょう

市町村の子ども家庭支援体制の構築等

現在の児童福祉法において、市町村は「基礎的な地方公共団体」として、子どもの福祉に関するサポートを適切に行うこととされています。

児童福祉法において、このような市町村の役割が定められたのは、平成 16 年の法改正にさかのぼります。

それ以前においては、児童虐待対応は児童相談所の業務とされており、子どもの福祉に関する相談への対応は福祉事務所の業務とされていました。

しかし、児童虐待が急増し、児童相談所において子どもや家庭への専門的な対応などが必要となるケースが増える一方で、子育てへの不安などから、住民に身近な自治体による支援や虐待の予防の重要性が増してきました。

こうした背景のもとで、平成 16 年に法改正が行われ、子どもの福祉に関する相談や児童虐待の予防のための対応などについては、まずは市町村の役割であり、児童相談所は専門的な知識や技術を必要とする相談への対応や市町村への援助等を行うこととされました。

さて、平成 16 年の法改正により、子どもの福祉における市町村と児童相談所の役割が定められましたが、具体的な役割分担が明確とはいえませんでした。

こうしたことから、平成 28 年の法改正により、子どもの福祉全体に関する国・県・市町村における役割分担の基本的なあり方について明記されました(第3条の3)。

この平成 28 年の法改正により、市町村は「基礎的な地方公共団体」として位置づけられるとともに、子育て短期支援事業(ショートステイ事業)等の子育て支援事業の実施に努めることとされました。

そして、令和4年の法改正において、市町村は、サポートが必要とされた子どもや家庭に対して家庭支援事業を利用するよう勧め、利用できるような支援をしなければならないこととされました。

こうした法改正により、市町村には、住民に最も身近な行政機関として、虐待などの課題を抱えた子どもや家庭に対する虐待防止に向けたサポートをはじめとした、家庭維持(子どもを家庭から分離しない)のためのサポートが求められています。

この計画においては、こうした市町村による子どもや家庭へのサポートがより進んでいくようにするための県の取組について、考えていくことになります。

(1)市町村が、これまで以上に子どもや家庭から相談を受け、サポートができるように県が取り組むこと(市町村の相談支援体制の整備に向けた県の支援・取組)

長

まずは、市町村が、これまで以上に子どもや家庭から相談を受け、サポートができるようにするための体制づくりとして市町村に「子ども家庭センター」が置かれるようにすることです

C

「子ども家庭センター」?

長

令和4年に児童福祉法が改正されたときに、新しく作られたものです

市

市町村で、子どもや家庭のサポートを行ってきた

- 母や母になる人、生まれてくる子どもの健康を守るための仕事をするとところ(母子保健部門の組織)
- 子どもや家庭からの相談などのサポートをするための仕事をするとところ(児童福祉部門の組織)

の2つを1つにしたものですね

長

そうです

もともと関わりの深い部門でしたが、この2つを1つにすることによって、市町村の子どもや家庭へのサポートがより良くなるようになることが期待されているのです

町

そのためにも、県内の市町村に「子ども家庭センター」が置かれるようにしたいということですね

長

そのとおりです

子ども家庭センターの設置に向けた取組

令和4年の児童福祉法改正により、

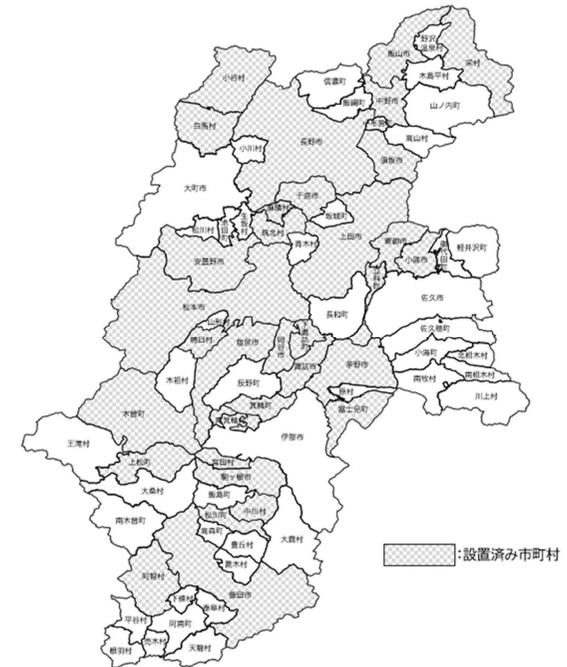
- 母子保健部門の業務を担う「子育て世代包括支援センター」
- 子どもの福祉に関する支援業務を担う「子ども家庭総合支援拠点」

の2つの組織が見直され、この2つを1つにした、すべての妊産婦、子育て世帯、子どもに対する一体的な相談機能を持つ「子ども家庭センター」の設置が、市町村の努力義務(設置しなければならないわけではないが、設置するよう努めること)になりました。

こうした法改正も踏まえ、市町村に対しては「子ども家庭センター」による、子どもや家庭からの相談への対応やサポートを通じて、家庭支援事業などの必要なサポートを提供して、虐待に至らないような予防的な支援などを行うことが求められています。

こうしたことから、長野県では市町村において「子ども家庭センター」が設置されて、サポートが必要とされる子どもや家庭へのより良いサポートが提供されるための取組を進めていきたいと考えています。

【図:県内市町村の子ども家庭支援センター設置状況(令和6年4月時点)】



○

長野県ではどのような取組を考えているのですか

長

そうですね
今のところ、このようなことをしていければと考えています

【長野県で考えていること(主なもの)】

- 「こども家庭センター」が市町村に置かれるような支援をする
- 「こども家庭センター」で、より良いこどもや家庭へのサポートができるような勉強の機会などを作る

長

具体的な内容や目標については、また改めて皆さんと話し合っ決めていきたいと思いますので、よろしくお願いします

現在の計画における取組

近年の児童福祉法の改正を通じて、市町村には、住民に最も身近な行政機関として、虐待などの課題を抱えたこどもや家庭に対する虐待防止に向けたサポートなどの役割が求められているところです。

こうしたことから、現在の計画では、市町村において

- 母子保健部門の業務を担う「子育て世代包括支援センター」
 - こどもの福祉に関する支援業務を担う「こども家庭総合支援拠点」
- の2つが設置されるための取組を進めるとともに
- 市町村・県・民間団体が連携して、問題を抱えるこどもや家庭を地域で包括してサポートするための「こども家庭支援ネットワーク」の体制構築を進めてきました。

新しい計画における取組

具体的な内容については、今後、検討を進めていきますが、

- 市町村に「こども家庭センター」が設置されるような支援(他の市町村の取組の共有、人材育成のための研修の実施など)
- 「こども家庭センター」で、サポートが必要なこどもや家庭などのための支援計画(サポートプラン)が適切に作られるための支援等を考えているところです。

新しい計画における評価指標と目標として考えているもの

前で説明したような取組を進めていくに当たって、以下のような評価指標や目標を立てていきたいと考えています。

現時点で決まっていない評価指標や目標についても、今後、関係する皆さんとも話し合いながら、検討していきます。

評価指標として考えているもの	令和6年度の現状	令和11年度の目標
「こども家庭センター」を設置している市町村数	33	(検討中)

(2)市町村で、こどもや家庭をサポートするための事業がもっとできるために県が取り組むこと

長

次に考えていることは、
「市町村がこどもや家庭をサポートするための事業がもっとできるようにすること」です

B

「こどもや家庭をサポートするための事業」とはどのようなものがあるのですか？

長

例えば、保護者が病気などで、少しの間(一時的に)こどもを育てられないような場合に施設などでこどもを預かる「子育て短期支援事業」等があります

里

なぜ、こうした取組が必要なのでしょう？

長

市町村で「こどもや家庭をサポートするための事業」(家庭支援事業)が、そうした事業を必要とするこどもや家庭に十分届けられるようにすることで、問題を抱えるこどもや家庭であっても、できるだけ地域で生活し続けられるようになって考えているからです

学

計画の基本的な考え方(計画の理念)を形にするための取組の一つということですね

長

そのとおりです

町

どのような取組を考えていますか？

市町村における家庭支援事業の推進に向けた取組

平成 28 年の児童福祉法改正では、市町村は、地域においてこどもが健全に育てられるよう「子育て支援事業」が着実に実施されるよう、必要なことをするよう努めることと(努力規程)されました。

そして、令和4年の児童福祉法改正では、上記の「子育て支援事業」についての努力義務を残しつつ、市町村は支援が必要なこどもや家庭に対して、「家庭支援事業」が利用できるようにサポートしなければならない(義務)こととされました。

また、家庭支援事業については、事業を使うように勧めても利用に至らないような場合には、(対象となるこどもや家庭の意向にかかわらず)事業を提供することができることとされています。

さて、「子育て支援事業」と「家庭支援事業」については、内容としては重複する事業もありますが、おおむね以下のように整理できると考えます。

	子育て支援事業	家庭支援事業
児童福祉法上の根拠	第 21 条の 9	第 21 条の 18
対象	地域のすべてのこどもや家庭	市町村や児童相談所においてサポートが必要とされたこどもや家庭
主な事業	放課後児童健全育成事業 子育て短期支援事業 乳児家庭全戸訪問事業 養育支援訪問事業 地域子育て支援拠点事業 一時預かり事業 病児保育事業 子育て援助活動支援事業 子育て世帯訪問支援事業 児童育成支援拠点事業 親子関係形成支援事業	子育て短期支援事業 養育支援訪問事業 一時預かり事業 子育て世帯訪問支援事業 児童育成支援拠点事業 親子関係形成支援事業

なお、子育て世帯訪問支援事業・児童育成支援拠点事業・親子関係形成支援事業の3事業は、令和4年の児童福祉法改正により、新たに位置づけられた事業です。

こうした令和4年の児童福祉法改正を踏まえ、市町村においては、これまで以上にサポートを必要とする子供や家庭に対するサポートの提供体制を作っていくことが求められています。

また、県としても市町村の体制づくりのために、必要なサポートを考えていく必要があります。

具体的なところは、これから皆さんと話し合っていきたいと思っておりますが、今のところ、このようなことを考えています

【長野県で考えていること(主なもの)】

- 市町村が必要な家庭支援事業を実施できるように、こうした事業を任せられることができる施設等を見つけられるようにサポートすること
- 特に「子育て短期支援事業」については、こどもの預け先として里親などが活用されるように進めていくこと

現在の計画における取組

現在の計画では、具体的な取組を定めていません。

新しい計画における取組

具体的な内容については、今後、検討を進めてきますが、現在、

- 家庭支援事業を担うことができる施設などの地域資源とのつながりを作ること
 - 子育て短期支援事業の委託先として里親、ファミリーホーム、児童家庭支援センターが活用されるようにすること
- 等の取組について検討しています。

新しい計画における評価指標と目標として考えているもの

前で説明したような取組を進めていくに当たって、以下のような評価指標や目標を立てていきたいと考えています。

現時点で決まっていない評価指標や目標についても、今後、関係する皆さんとも話し合いながら、検討していきます。

評価指標として考えているもの	令和6年度の現状	令和11年度の目標
市町村において「子育て短期支援事業」を委託している里親・ファミリーホーム・児童家庭支援センターの数	(調査中)	(検討中)

(3) 児童家庭支援センターがさらに活躍できるように取り組むこと

長

突然ですが、
こどもの皆さんやケアラーの皆さんは
「児童家庭支援センター」を知っていますか？

A

知りません

O

私も知りません

P

「こども家庭センター」とは違うのですか？

B

よく覚えていませんが、私がまだ家にいたころに、そこから相談員の人
が来ていたような気がします

学

もちろん、私を含めたこどもの福祉にかかわったことのあるおとなは知
っていると思いますが、
それ以外の人にはあまり知られていないように感じています

長

そうですね
でも、「児童家庭支援センター」は「こども家庭センター」とは違うもので、
新しい計画の中でも大事な役割が期待されているのです

P

どういうことですか

施

その前に「児童家庭支援センター」について、説明してもらいましょうか

児童家庭支援センター

児童家庭支援センターは、平成9年の児童福祉法改正により、相談支援機関として法律上位置づけられた施設です。

その当時は、いわば児童相談所の業務を補完する施設(児童相談所のブランチ)として、

- ① 地域や家庭からの相談への対応
- ② 児童相談所からの受託によるこどもや家庭への指導
- ③ 関係機関との連絡調整

といった役割を持つ施設として位置づけられていました。

その後、平成16年の児童福祉法改正により、こどもの福祉に関する相談や児童虐待の予防のための対応などについては、まずは住民に身近な市町村の役割であるとされましたが、市町村での対応に当たっては、専門的な知識や技術の確保の面で課題がありました。

こうしたことから、平成20年の児童福祉法改正により、児童家庭支援センターの役割として

- ① 地域や家庭からの相談のうち、専門的な知識や技術を必要とする相談への対応
- ② 市町村の求めに応じた専門的なアドバイス
- ③ 児童相談所からの受託によるこどもや家庭への指導
- ④ 関係機関との連携

といった見直しが行われました。

こうした法改正を経て、「児童家庭支援センター」は、専門的な知識や技術によって市町村をバックアップする役割を持った施設であることが明確にされ、現在に至っています。

【「児童家庭支援センター」と「こども家庭センター」】

	児童家庭支援センター	こども家庭センター
児童福祉法上の根拠	第44条の2	第10条の2
設置主体	地方公共団体又は社会福祉法人等 (県による認可が必要)	市町村(努力義務)
主な業務内容	<ul style="list-style-type: none"> ●こどもや家庭からの相談のうち、専門的な知識や技術を必要とするものへの対応 ●市町村の求めに応じた技術的助言などの援助 ●児童相談所から受託されたこどもや家庭への指導(サポート) 	<ul style="list-style-type: none"> ●支援を必要とするこどもや家庭に対する相談やサポート ●サポートプランの作成

学

市町村でも、こどもや家庭からの相談を受けていると思いますが、「児童家庭支援センター」は、そうした地域のこどもや家庭からの相談のうち、専門的な知識や技術が必要な相談を受けるところです

施

例えば、こども自身の育ちに課題があるような場合や、家庭の環境で虐待などの問題があるような場合には、専門的な知識や技術を持った職員が相談を受けた方が良いことがあって、そうした相談を受けたりしていますね

町

市町村の「こども家庭センター」などで、こどもや家庭からの相談を受けるときに、「児童家庭支援センター」から専門的な立場からアドバイスをお願いすることもあります

長

他にも

- 児童相談所が指導をお願いしたこどもや家庭への訪問や指導
 - こどもや家庭への支援にかかわる組織との連携
- などの役割も持っています

施

現在、長野県には6か所の「児童家庭支援センター」があります

C

ところで、「児童家庭支援センター」については、ある程度わかってきましたが、それがどうしたのですか

長

こうした「児童家庭支援センター」が、長野県のなかでさらに活躍してほしいと考えています
特にサポートが必要なこどもや家庭において、こどもが家族から離れずに生活していくための専門的なサポートができる場所だからです

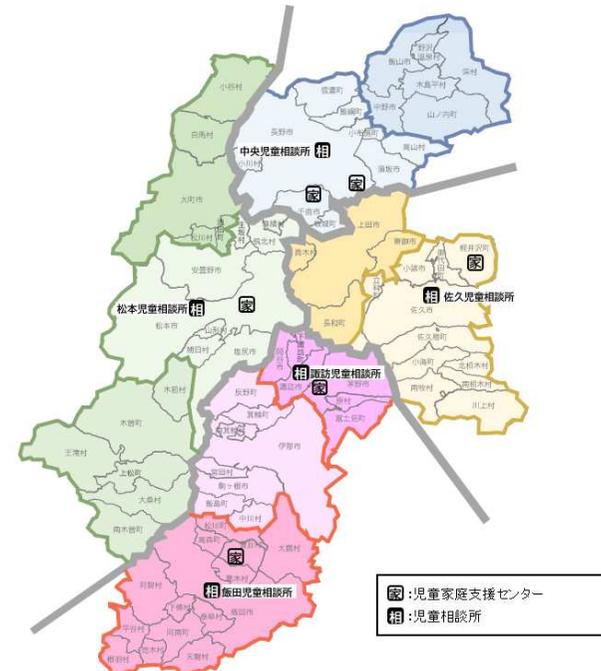
長野県における「児童家庭支援センター」

令和6年4月時点で、長野県内には6か所の「児童家庭支援センター」があり、県内の児童相談所の管轄地域に1か所以上は設置されている状況です。

これは、現在の計画より前に作った計画（「長野県家庭的養護推進計画」）において、県内の「児童相談所の管轄圏域ごとに1箇所のセンター整備」を目標とした取組を進めてきた結果です。

それぞれ、地域に密着し、こどもや家庭からの相談のうち専門的な対応が必要な相談への対応や、児童相談所・市町村などと連携した対応に当たっています。

【図：長野県内の児童家庭支援センター設置状況】



施

「児童家庭支援センター」がある地域の市町村からも、
専門的なアドバイスなどができるところということで、喜ばれていますね

Q

それでは、「児童家庭支援センター」が活躍するための取組として、どのよ
うなことを考えているのですか？

長

具体的には、このあと、皆さんと話し合っていきたいと思いますが、
このようなことを考えていきたいと思っています

【長野県で考えていること(主なもの)】

- 長野県内で「児童家庭支援センター」を増やしていきたい
- 「児童家庭支援センター」を増やす場合、どのくらい増やせばよいか？
- 市町村や児童相談所と「児童家庭支援センター」の連携について

児童家庭支援センターの機能強化及び設置促進のための取組

子どもができるだけ家庭で育てられるようにするため、専門的な知識や技術をもって市町村のバックアップができる「児童家庭支援センター」の役割の重要性は高まっていると考えています。

しかし、県内の児童家庭支援センターの状況を伺っていると、現在6か所ある児童家庭支援センターにおいて、すべての市町村のバックアップ機能が果たしているかという、そうではない状況がうかがえます。

もちろん、児童家庭支援センターが設置されている近隣の市町村との関りは、ある程度できてきており、そうした市町村へのバックアップ機能などはできてきていると考えられますが、児童相談所の管轄する市町村すべてをバックアップできる体制にはなっていないという課題が出てきています。

また、児童家庭支援センターには、児童相談所からの在宅指導委託や市町村の家庭支援事業の担い手としても期待がされているところです。

こうした現状を踏まえ、長野県としては児童家庭支援センターを増やし、さらに活躍してもらえるような取組を進めていきたいと考えています。

しかし、児童家庭支援センターを本当に増やす必要があるのか、増やすとしたらどのくらい増やせばよいのかということ等については、今後検討していきたいと考えています。

現在の計画における取組

現在の計画では、具体的な取組を定めていません。

新しい計画における取組

具体的な内容については、今後、検討を進めてきますが、

- 地域ごとの児童家庭支援センターの設置促進
- 在宅での支援を進めるための市町村・児童相談所・児童家庭支援センターの連携強化等の取組を考えているところです。

新しい計画における評価指標と目標として考えているもの

前で説明したような取組を進めていくに当たって、以下のような評価指標や目標を立てていきたいと考えています。

現時点で決まっていない評価指標や目標についても、今後、関係する皆さんとも話し合いながら、検討していきます。

評価指標として考えているもの	令和6年度の現状	令和11年度の目標
児童家庭支援センターの設置数	6箇所	(検討中)
児童相談所からの在宅指導措置の委託件数	(調査中)	(検討中)
市町村からの家庭支援事業を受託している児童家庭支援センター	(調査中)	(検討中)

10 こどもを産む前からサポートが必要な母親へのサポートをするために取り組むこと
(支援を必要とする妊産婦等の支援に向けた取組)

長

子どもができるだけ家庭で育てられるようにするために、もう一つ考えていることは、
こどもを産む前からサポートが必要な母親へのサポートをするための取組です

学

望まずに妊娠したり、お金がなかったり、心に病気を持っていることなどの難しい問題を抱えながら妊娠して、こどもを産む母親がいますが、こうした母親や生まれてくるこどもをサポートするための取組ですね

長

そのとおりです

市

市町村でも妊娠した母親の家庭の訪問をしたり、こどもが生まれた後の母親やこどものケアなどをしてきていますが、
地域で妊娠した母親や生まれたこども全体に対する働きかけ(ポピュレーション・アプローチ)が中心です

町

それはそれで大事なことなのですが、
先ほど学者さんが言ったような、難しい問題を抱えた母親やこども一人一人に対するサポートが十分できているとはいえないように思います

長

こうした問題を抱えた母親やこどもをさらにサポートするため、令和4年に法律(児童福祉法)の改正が行われて、一人一人に合ったサポートを行うための事業(妊産婦等生活援助事業)が作られました

支援を必要とする妊産婦等への支援について

新しい計画における基本的な考え方(計画の理念)を具体的なものにしていくに当たっては、サポートを必要とするこどもや家庭に対するサポートを進めていくための取組も必要ですが、こどもが生まれる前から問題を抱えているような家庭や特に母親(妊婦)については、妊娠期からのサポートが重要になると考えられます。

望まない妊娠であったり、経済的な困難、精神的な課題など、生活に困難を抱えたまま妊娠・出産を迎え、その後、生まれたこどもを育てられなくなり、生まれたこどもが施設や里親に預けられていくということができるだけ少なくなるようにしていく必要があると考えています。

つまり、こうした困難を抱えた妊婦やこうした母親から生まれてくるこども(特定妊婦等)が、地域の中で生まれた家庭から離れることなく一緒に生活できるためのサポートを妊娠期から行っていくことが必要と考えています。

令和4年の児童福祉法改正により、生活に困難を抱える特定妊婦等に一時的な住まいや食事を提供し、出産後の子育てに関する支援や医療機関などとの連携を行う事業である「妊産婦等生活援助事業」が法律上の事業として位置づけられました。

長野県では、これまで「にんしん SOS ながの」により、望まない妊娠をした方や出産後の生活に不安を抱えた方たちからの相談を受け、サポートしてきましたが、こうしたサポートをさらに進めるため、令和6年4月から「妊産婦等生活援助事業」を県内1か所で開始しています。

里

長野県としても、こうした事業を進めていく必要があるということですね

長

長野県では令和6年度から、問題を抱えた母親や子ども一人一人に合ったサポートを行うための取組(妊産婦等生活援助事業)を始めたところですが、こうした取組をさらに進めていきたいと考えています

施

こうした取組によって困難な問題を抱えた母親から生まれた子どもであっても、親子が家庭で生活できるようなサポートをしていくということですね

長

そのとおりです
具体的な取組については、今後、皆さんと話し合っ決めていきたいと思いますが、今のところ、このようなことをしていきたいと考えています

【長野県で考えていること(主なもの)】

- 問題を抱えた母親や子ども一人一人に合ったサポートを行うための事業(妊産婦等生活援助事業)をさらに進めること
- 県や市町村などとの連携を進めていくこと

現在の計画における取組

現在の計画では、具体的な取組を定めていません。

新しい計画における取組

支援を必要とする妊産婦等の支援に向けた取組については、既に始めているものもありますが、今後の取組の具体的な内容については、以下のようなことを考えています。

- 妊産婦等生活援助事業のさらなる展開
- 助産制度(経済的困難を抱えた妊婦の出産に係る費用を援助する制度)の周知
- 市町村や関係機関との連携

詳しい内容については、今後、検討を進めていきたいと考えています。

新しい計画における評価指標と目標として考えているもの

前で説明したような取組を進めていくに当たって、以下のような評価指標や目標を立てていきたいと考えています。

現時点で決まっていない評価指標や目標についても、今後、関係する皆さんとも話し合いながら、検討していきます。

評価指標として考えているもの	令和6年度の現状	令和11年度の目標
妊産婦等生活援助事業所の数	1か所	(検討中)

11 施設や里親の家などで生活しなければならない子どもの数は？(各年度における代替養育を必要とする子ども数の見込み)

長
ここまでは、子どもができるだけ家庭で育てられるようにするための取組について考えてきましたが、
ここからは、何らかの理由で子どもを家庭から引き離れたときの子どもや家庭に対するサポートについて考えていくことになります

C
私は今、里親のところで暮らしていますが、
私たちのような子どもたちのためのサポートということですね

長
そのとおりです

里
その前に、長野県ではどのくらいの子どもの施設や里親の家で生活しているのでしょうか？

長
令和6年3月末の時点では、550 人でした

学
今後、こうした施設や里親の家などで生活しなければならない子どもの数はどうなりそうですか？

弁
新しい計画の中での取組を考えるためにも、数の見込みが必要かもしれませんね

長
一旦、現時点の仮のものですが、新しい計画の期間である令和7～11 年度については、以下のように見込んでいます

各年度における代替養育を必要とする子ども数の見込み

これまで、「子どもができるだけ家庭で育てられるようにする」という目的のための取組について扱ってきました。

ここからは、虐待などの家庭環境や子ども自身が抱えている問題などの、何らかの理由によって家庭で育てられなくなった子どもやそうした家庭への支援について検討していくことになります。

こうした子どもや家庭に対する支援をしていくに当たって、まず、施設や里親の家で生活している子どもの数が今後どのように変わっていくのか(代替養育を必要とする子どもの数の見込み)を考える必要があります。

こうした見込みを行うことで、こうした子どもや家庭を支援するための資源(里親や施設における受け入れ体制)をどれだけ整備していかなければならないかといったことを考えていくことができます。

なお、現在の計画を作る時にも、こうした子どもの数の見込みを行いました。その後の県内の子ども人口の動きや、今後の見込み、最近の代替養育を必要とする子どもの数などを踏まえて、改めて施設や里親の家で生活している子どもの数の見込み(代替養育を必要とする子どもの数の見込み)を出していくことにしています。

おおむね、次の方法で見込んでいます(今の時点では仮の見込み)

- ① まず、18歳未満のこどもの数の見込みを出します
- ② ①で出した見込みと、これまで施設や里親の家で生活してきたこどもの数などをもとに、令和7～11年度に施設や里親の家で生活するであろうこどもの数を見込む

【施設や里親の家などで生活しなければならないこどもの数(仮の見込み)】

①県内の18歳未満のこどもの数

(単位:人)

	R7年度	R8年度	R9年度	R10年度	R11年度
0-2歳	34,416	34,218	34,057	33,952	33,846
3-6歳	52,329	51,162	50,734	50,258	49,749
7-17歳	182,850	178,269	173,365	168,884	164,732
0-17計	269,595	263,649	258,156	253,094	248,327

※各年の10/1時点見込み

②施設や里親の家で生活するこどもの数の見込み

(単位:人)

	R7年度	R8年度	R9年度	R10年度	R11年度
0-2歳	45	45	45	45	45
3-6歳	62	60	60	59	59
7-17歳	411	401	390	380	371
0-17計	518	506	495	484	475

※各年度末の見込み

これらは、あくまで現時点での仮の見込みです

今後、市町村で対応しているケース数や児童相談所で家庭に戻せると考えられるケースなども参考に、見込みを確定していく予定です

各年度における代替養育を必要とするこどもの数の見込み(暫定値)

新しい計画の骨子案を示すに当たって、以下の方法によって、各年度における代替養育を必要とするこどもの数の見込みの暫定値を出しました(結果は左のページにあるとおりです)。

① 県内の18歳未満のこどもの数の見込み

以下のデータをもとに、各年度の年齢別の人口を推計し、年齢区分(3歳未満、3歳以上の就学前、学童期以降)ごとに積上げました。

なお、国立社会保障・人口問題研究所が公表した推計人口が10月1日時点のものであることから、ここでのこどもの数の見込みも各年の10月1日時点のものとして推計しました。

- 国立社会保障・人口問題研究所が令和5年12月に公表した都道府県別の人口推計
- 平成16年～令和6年までの県内人口の推移(いずれも10月1日時点の人口)

現時点では、令和6年の県内人口については令和6年4月1日時点の人口を用いているため、令和6年10月1日時点の人口が公表された後、改めて推計を行い、見込みの確定を行う予定です。

② 18歳未満人口に対する、施設や里親の家で生活しているこどもの数の割合

令和元年度～令和5年度の各年度末における、18歳未満人口(10月1日時点)に対する施設や里親の家で生活しているこどもの数の年齢区分ごとの割合を年度ごとに算出し、平均値を出しました。

③ ①と②をもとに、年齢区分ごとに、施設や里親の家で生活するこどもの見込みを算出しました。

これらは、現時点における暫定値(仮の見込み)です。

今後、例えば、以下のようなケースがないか等についても検討しながら、見込みの数を確定させていく予定です。

- 市町村で在宅支援しているが、代替養育が必要になると考えられるケース
- 施設や里親で生活している、児童相談所として家庭に戻ることが適切と考えられるケース など

12 ひとりひとりのこどもに合わせた一時保護をするために取り組むこと

長

さて、何らかの理由でこどもが家庭で生活できなくなると、多くの場合、まずはこどもが家庭から切り離されて「一時保護」をされることになります

A

「一時保護」?

B

今の施設に入る前に一時保護所にいたことがあります

学

関わりのない人にとっては、知られていないものかもしれませんね

弁

児童相談所や県が、「必要であると」判断したときにこどもを家庭などから、ある程度の期間だけ(一時的に)預かる(保護する)ものです

学

ちなみに「必要であると」判断するのは、次のようなときです

- こどもやこどもの周囲の安全を急いで確保しなければいけない
- こども自身が抱える生活上の問題などを解消するために短期間での支援が有効
- こどもの心身の状況や、こどもが置かれている環境を把握し、虐待がないかなどの判定をする(アセスメント)

長

そのとおりです
「一時保護」は、児童相談所や県が、法律(児童福祉法)に基づいて、こうした目的をもって、こどもを家庭などから引き離して、一時的に預かるものです

一時保護について

一時保護は児童福祉法に基づき、児童相談所又は県が行うことができるもの(第33条)ですが、長野県では児童相談所が行うこととしています(第32条第1項)。

なお、一時保護制度の大まかな内容を示すと、以下のようになります。

一時保護の主な目的	<ul style="list-style-type: none"> ● 緊急保護(虐待などからこどもの安全を急いで確保し、適切に保護する) ● 短期入所指導(こどもの抱える課題を短期的なサポートによって改善させていく) ● こどもの状況や置かれた環境を把握する(アセスメント)(こどもを親から離して調査しなければ虐待かどうか判断できないような場合や施設に預ける必要があるかどうかを判断する場合)
一時保護で主に対象になるこども	<ul style="list-style-type: none"> ● 保護者がいないこども ● 保護者にこどもを育てさせることが適当でないと判断されたこども(虐待等の保護者側に原因がある場合と、こども自身に障害などがあって保護者では専門的なケアが難しいような主にこどもの側に原因がある場合があります) ● 14歳未満で刑罰法令に触れることをしたこども
一時保護をするところ	<ul style="list-style-type: none"> ● 児童相談所が設置している一時保護所 ● 児童養護施設、乳児院、里親の家 等
いつまで保護するか?(主なもの)	<ul style="list-style-type: none"> ● こどもを家庭に戻し、児童相談所などによるこどもや家庭への専門的な指導を始めるまで ● こどもを施設や里親に預けるときまで ● こどもを家庭に戻し、市町村による必要なサポートを受け始めるまで

一時保護は「こどもができるだけ家庭で育てられるようにする」ための関係者の努力があっても、「それができないとき」に行うものです。

もちろん、こうした一時保護は、こどもの心身の安全の確保という面で有効なものではありません。

しかし、こどもがそれまで過ごしてきた環境(家庭、地域、学校など)から切り離されることになるため、こども自身にとって負担が大きいものであることも確かです。

また一時保護されている間に、ひとりひとりのこどものあったサポートが十分に行われてきたかという課題も出てきています。

そのため、この先、一時保護をどのように行っていくのが望ましいのかということは、こどもの福祉を考えるうえで、この計画においても一つの課題となっています。

市

子どもにとっては、元の生活から引き離されるので大変ですね

長

もちろん、一時保護にならないように努力することが最も大切ですが、それでも一時保護をしなければならない場合もあります

町

一時保護が必要などときがあるのはわかりますが、そうした一時保護は保護される子どもにとっても良いものでなければいけませんね

長

そうですね

なので、この一時保護をどのようにしていけば良いのかということが、次のテーマとしてここで話し合っていきたいこととなります

P

具体的な内容は、今後話し合っていくのだと思いますが、長野県では、どんなことを考えているのでしょうか？

長

今のところ、今の計画で取り組んできたことをさらに進めていくということも含めて、このようなことに取り組んでいきたいと考えていますが、Pさんの言うとおり、具体的なところは、今後、皆さんと話し合って決めていきたいと思っています

【長野県で考えていること(主なもの)】

- 一時保護においても、家庭に近い環境で子どもを預かること
- 県の一時保護所のあり方
- ひとりひとりの子どもに合わせた一時保護をするための取組
(例えば、一時保護する期間をできるだけ短くすること、できるだけ元の学校に通えるようにすること、施設内のルールをできるだけ少なくすることなど)

現在の計画における取組

現在の計画では、以下のような取組を行ってきました。

- ひとりひとりの子どもに合わせた一時保護をするための取組
 - ・ ひとりひとりの子どもに合わせた日課
 - ・ 適切な教育が受けられるようなサポート
 - ・ 一時保護の期間を短くする 等
- 一時保護できる施設などを増やすこと
 - ・ 里親などへの一時保護委託を進めること
 - ・ 児童養護施設などへの一時保護専用施設の設置を進めること

新しい計画における取組

具体的な内容については、今後、検討を進めていきますが、これまでの取組を踏まえながら、以下のような取組をしていきたいと考えているところです。

- できるだけ家庭に近い環境で一時保護するための取組
- ひとりひとりの子どもに合わせた一時保護をするための取組
- 上記の取組をするための県の一時保護所における取組

新しい計画における評価指標と目標として考えているもの

前で説明したような取組を進めていくに当たって、以下のような評価指標や目標を立てていきたいと考えています。

現時点で決まっていない評価指標や目標についても、今後、関係する皆さんとも話し合いながら、検討していきます。

評価指標として考えているもの	令和6年度の現状	令和11年度の目標
児童養護施設などが設置している一時保護専用施設の数	4箇所	(検討中)
一時保護委託が可能な里親やファミリーホーム	(調査中)	(検討中)
一時保護所の平均入所日数	(調査中)	(検討中)

13 家族と離れて生活しなければいけない子どもが「自分をずっと支え、つながってくれるおとなとの関係」を見つけるために取り組むこと(代替養育を必要とする子どものパーマネンシー保障に向けた取組)

長

ここからは、何らかの理由で家族と離れて、施設や里親の家で生活しなければならない子どもへのサポートについて考えていくことになります

C

私やBさんのような子どもに対するサポートということですね？

長

大まかには次の3つを考えています

- 児童相談所などによるサポートのあり方を変えていくこと
- 施設より里親家庭やファミリーホームで生活する子どもを増やすこと
- 施設のあり方を変えていくこと

弁

まずは、児童相談所などによるサポートのあり方を変えていくことからですね

長

そうです

今日は、そのことについて少し話をしたいと思います

施

サポートが必要な子どもを施設や里親に預けることを決めるのは児童相談所で、その児童相談所による子どもや家庭へのサポートのあり方を変えていくということですね

長

そのとおりです

家族と離れて施設や里親の家庭などで生活しなければならない(代替養育を必要とする)子どものパーマネンシー保障のための取組

パーマネンシー保障については、新しい計画の基本的な考え方(計画の理念)としているわけですが、ここでは、その具体的な取組の一つについて考えていくことになります。

子どものパーマネンシー保障のための手段として、まずは考えるべきことは、子どもが「できるだけ家庭で育てられるようにする」ための努力であり、市町村における家庭支援事業はそのための取組となります。

さて、児童相談所は、児童福祉法などに基づき、専門的な知識や技術をもって、子どもや家庭などからの相談に応じ、必要なときは子どもを一時保護し、更には子どもを施設や里親の家に預けることを決めることができます。

もちろん、児童相談所であっても、問題を抱えた子どもや家庭への相談に対応するときも、まずは子どもが「できるだけ家庭で育てられるようにする」ためのサポートを考えていくことになります。

しかし、児童相談所では、何らかの理由で子どもを家族から引き離して、施設や里親の家に預けることが子どもにとってより良いと判断することがあります。

そうした判断によって、子どもを施設や里親の家に預けることで、子どもの安全の確保などが図られるため、それはそれとして意義があることですが、これまでの児童相談所におけるケースマネジメントは、そこで終わってしまう傾向がありました。

子どもにとって最も良いこと(子どもの最善の利益)は、子どもの置かれた状況によって変わってきます。子どもを保護した時点などにおいては、施設や里親の家に預けることが子どもにとって最も良いことであったとしても、その後もそうであるとは限りません。

そうした観点に立つと、子どもを施設や里親の家に預けた後の、子どもや家庭に対するサポートが十分に行われてこなかったのではないかと考えられるのです。

そうしたサポートが行われなかった結果として、施設での生活を経て大人になった人で、施設を出た後、孤独で誰も頼れないという状況に追い込まれた人もいと聞いています。

こうした反省の上で、児童相談所では子どもや家庭に対するこれまでのケースマネジメントやサポートのあり方を変えていくことが求められていると考えています。

弁

それで、どのように変えていきたいと考えているのですか？

長

以前、皆さんで話し合った、新しい計画の2つ目の基本的な考え方(計画の理念)を覚えていますか？

A

「子どもが「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」のなかで育てられること(パーマネンシー保障)」でしたね

長

そうですね
そして、児童相談所によるサポートについては、この2つ目の基本的な考え方をかたちにできるようなサポートに変えていくことが必要で、そのため
の取組を考えていかなければいけないと思っています

B

どういうことを考えているのですか？

長

児童相談所などによるサポートのあり方を変えていくということの中でも大まかに3つのことを考えています

- 児童相談所が「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」を見つけられるためのサポートをできるようにする
- 子どもと親の関係が前向きなものになるようなサポートをする
- 必要な子どもについては特別養子縁組などを進めていく

B

ここも3つなんですね・・・

長

そうですね
色々ありますが、一つずつ、お話ししていきたいと思います

(1)児童相談所が「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」を見つけられるためのサポートをできるようにする(児童相談所におけるケースマネジメント体制の構築に向けた取組)

里

先ほどの話については、逆から言えば、これまで児童相談所では「子どもが「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」のなかで育てられること(パーマネンシー保障)」ができるようなサポートができていなかったということですか？

学

長野県に限ったことではありませんが、例えば、児童相談所は、子どもの安全の確保のために、子どもを一時保護したり、施設や里親の家に預けるということをします

〇

私もそうでした

学

それはそれで必要なことなのですが、こうして家庭から切り離されてしまった子どもが「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」を見つけるためのサポートが十分できてこなかったのではないかとことです

長

厳しいですが、そのとおりだと考えています

P

施設に入ってから、親との関わりがないまま大きくなり、施設を出てからも孤独で誰も頼れない人がいるという話も聞いたことがあります

長

そうしたことで、繰り返しになりますが、長野県としても、このままではいけないと考え、児童相談所によるサポートのやり方を見直したいと思っています

児童相談所におけるケースマネジメント体制の構築に向けた取組

これまで、県内に限らず、多くの児童相談所のケースマネジメントの目的の中心にあったものは、子どもの安全の確保だったと考えられます。

例えば、虐待を受けている子どもを保護し、施設や里親の家などに預けることで、その子どもの安全を図るというものです。

児童福祉法が制定された第2次世界大戦直後の時代であれば、子どもの命を守り、安全を確保することが重要な課題だったと考えられます。

もちろん、子どもにとって安全な場所や環境を提供するためのケースマネジメントも重要です。しかし、今の時代において、それだけで児童相談所のケースマネジメントは十分だといえるのでしょうか？

この計画が目指す「子どもの権利を守ること」を目的としたとき、今の時代においては、こうした安全の確保だけを目的としたケースマネジメントでは不十分であることがわかつています。

安全の確保のためとはいえ、施設や里親の家に預けられる子どもは、元の家族や地域などでの様々な「つながり」から切り離されます。

児童相談所では、長年、このようにして切り離された「つながり」を元に戻す、あるいは子ども自身が新たな「つながり」を見出せるようなサポートを十分にこなかつたのではないかと指摘されています。

その結果、長年、施設で生活した後に18歳で退所した若者が、元の家族とのつながりが途絶えたまま自立をしなければならず、その後も誰も頼ることができず孤独な生活を送っているというケースもあると聞いています。

こうした、子ども自身が求める「つながり」や「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」を一緒に見つけていくためのケースマネジメントは、何か「新しいこと」を行うことではなく、「これまでやらなければいけなかったが、できてこなかった」ことを行っていくことであると考えられます。

特に、何らかの理由によって子どもを家族から引き離して保護し、施設や里親の家などに預ける権限を持つ児童相談所では、そうしたケースマネジメントを行うことがより必要とされています。

現在の児童相談所に求められるケースマネジメントは、「子どもが自分らしく生きられる」ことを可能にするためのケースマネジメントであり、そのための体制(仕組み)づくりをしていく必要があると考えています。

○

それで、どんなことをしていこうとしているのですか？

長

やはり、具体的な内容については、今後、皆さんで話し合っ
て決めていきたいと思いますが、
今のところこのようなことに取り組みたいと考えています

【長野県で考えていること(主なもの)】

- 児童相談所で、一人一人の子どもや家庭に合わせた専門的なサポート(ケースマネジメント)をするため体制や仕組みを作る
- 子どもはできるだけ「家庭で家族の一員として」で育つようにするためにも、施設で生活する期間をできるだけ短くする

現在の計画における取組

現在の計画では、具体的な取組を定めていません。

新しい計画における取組

具体的な内容については、今後、検討を進めていきますが、以下のような取組をしていきたいと考えているところです。

- 一人一人の子どもに合わせたパーマネンシー保障のためのケースマネジメントを行う専門の担当者又は担当チームの設置
- 施設で生活する期間をできるだけ短くするためのケースワークの推進

新しい計画における評価指標と目標として考えているもの

前で説明したような取組を進めていくに当たって、以下のような評価指標や目標を立てていきたいと考えています。

現時点で決まっていない評価指標や目標についても、今後、関係する皆さんとも話し合いながら、検討していきます。

評価指標として考えているもの	令和6年度	令和11年度の目標
パーマネンシー保障のためのケースマネジメントを行う専門の担当者又は担当チームの設置	なし	(検討中)

(2)子どもと親が前向きなつながりを見つけられるサポートをするための取組(親子関係再構築に向けた取組)

長

児童相談所によるサポートを変えていくための2つ目の取組と考えることが、
「子どもと親が前向きなつながりを見つけられるサポート」をしていくことです

弁

令和4年に法律(児童福祉法)が変わった時に、法律の中でも県としてやることになったものですね

長

そのとおりです

B

なんとなくわかるような気もするのですが、
一体、どんなサポートをしようとしているのですか？

長

そうですね…少し順を追ってお話しすると、
児童相談所は、子どもの安全の確保のために、子どもを一時保護したり、
施設や里親の家に預けるということをする、というお話があったと思います

学

話しました

長

こうした方法で、児童相談所は、子どもを親や家族から引き離すわけですが、なぜそうするのかといえば、色々な理由があるのですが…

パーマネンシー保障のための「親子関係再構築」の必要性

令和4年の児童福祉法の改正により、県は、子どもが健やかに育つことや施設や里親の家などを出て自立していくことができるためのサポートとして、「親子再統合支援事業」が着実にできるように努めることとされました。

(児童福祉法での「親子再統合」と、この計画での「親子関係再構築」は同じことです。)

前にも説明しましたが、児童相談所では、子どもの安全を図る必要などを判断して、子どもを家庭から引き離して、一時保護をすることや、施設や里親の家などに預ける(措置する)ことがあります。

こうしたことは、子どもの安全を確保するため等に必要と判断して行うわけですが、こうして親元から引き離した子どもを、いつまでもその親から引き離したままにしておくことが望ましいといえるでしょうか？

言い換えれば、ネガティブ(不適切・破滅的・否定的)な関係にあったために元の家庭から引き離した子どもと親の関係を、ポジティブ(適切・前向き・建設的・肯定的)な関係にしたうえで、子どもを元の家庭に戻すような努力が必要ではないでしょうか？

家庭養育優先原則やパーマネンシー保障という基本的な考え方を踏まえれば、こうした取組が必要となることが理解できると考えます。

これまで、児童相談所では、虐待への対応などに多くの時間が割かれ、こうしたサポートをするための十分な体制がとってこれなかったことも事実ですが、家庭養育優先原則やパーマネンシー保障のためのケースマネジメントを行っていくうえで、こうした、子どもと親の関係をポジティブなものにするためのサポートをしていくことが求められていると考えています。

児童相談所がかかわるケースにおける子どもと親の問題には、親自身が育ってきた環境(親自身も子どものころに適切に育てられてこなかった等)等の複雑な背景があります。

こうしたネガティブなものとなっている子どもと親の関係の原因や要因を理解し、取り除き、ポジティブな関係にしていくためのサポートができるための体制、仕組みづくりが必要です。

ところで、こうした取組の結果、元の家庭に戻り、子どもが親とのポジティブな関係のなかで育っていくことができれば、このサポートの結果としては最も望ましいものと考えます。

しかし、何らかの理由で子どもが元の家庭に戻ることができずに、施設や里親の家などでの生活を続けていかなければいけない場合も考えられます。

そうであったとしても、そういった条件のもとでも、子どもと親の関係をポジティブなものにしていけ

施

わかりやすく言うとなると、
「子どもと親や家族とのつながり(関係)が、子どもが家にいてはいけない
と考えられるくらい良くない」からということができると思います

長

はい、ありがとうございます
そして、今言っていたいた、
子どもと親や家族との「良くない」つながり(関係)を、
「良い」つながり、「前向きな」つながりにしていくためのサポートというも
のが、ここで話していきたいものになります

弁

それは裏を返せば、これまででは、できていなかったということですか？

長

十分ではなかったと考えています

学

長野県に限ったことではありませんが、
児童相談所では、虐待などのあった家庭の子どもや親の対応に忙しく、こ
うしたサポートをする余裕がなかったともいわれていますね

長

はい
でも、こうしたサポートがしっかりできれば、一度は親や家庭から離され
た子どもでも、元の家庭に戻ることもできるかもしれません

市

そうすると、親との「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなと
の関係」もできていくかもしれませんね

長

そのためにも、こうしたサポートをしていくための取組が必要と考えてい
るので

するような取組を進めていく必要があります。

そして、こうしたサポートをしていくに当たっては、ネガティブな関係の要因となっているものと取り
除くための様々なサポートが必要となってきます。

そのため、児童相談所だけでなく、市町村や児童家庭支援センター、施設などの様々な関係機関が連
携して、提供できるサポートを複合的に、さらには継続して提供していく必要があります。

現在の計画における取組

現在の計画では、具体的な取組を定めていません。

新しい計画における取組

具体的な内容については、今後、検討を進めていきますが、以下のような取組をしていきたいと考
えているところです。

- 児童相談所における親子関係再統合支援のための体制づくり
- 地域において親子関係再統合支援のためのサポートを複合的に行うための児童相談所をはじめ
とした関係機関との連携体制づくり
- 親を支援していくためのプログラム(保護者支援プログラム)の実施

新しい計画における評価指標と目標として考えているもの

前で説明したような取組を進めていくに当たって、以下のような評価指標や目標を立てていきたいと
考えています。

現時点で決まっていない評価指標や目標についても、今後、関係する皆さんとも話し合いながら、検
討していきます。

評価指標として考えているもの	令和6年度	令和11年度の目標
児童相談所における体制整備(専任の 担当者やチームの設置)	なし	(検討中)
保護者支援プログラムの実施	なし	(検討中)

施

こどもが元の家庭に戻るためのサポートということですか？

長

こどもと親の前向きなつながりを見つけた結果として、元の家庭に戻っていくことができれば一番良いのですが、
例えば、どうしても元の家庭には戻れずに施設や里親の家などで生活を続けることになるとしても、そこで暮らすこどもと親が前向きにつながっていけるためのサポートということも考えられます

P

もしかしたら、私の親もサポートしてくれていたら、いっしょに生活できていたかもしれないと思うと、
今や将来の子どものためにもやらなければいけないことだと思いました

Q

そうですね
ところで、こうしたサポートをするためにどんな取組をしようと考えているのですか？

長

具体的な内容や目標については、また改めて皆さんと話し合っ決めていきたいと思いますが、次のようなことを考えています

【長野県で考えていること(主なもの)】

- 児童相談所で、こどもと親が前向きなつながりを見つけられるサポートをするための体制(仕組み)を作る
- 問題を抱えた親に対する専門的なサポートをしていくための取組
- 児童相談所だけでなく、市町村や児童家庭支援センターなどとの協力によるサポート
- 施設や里親の家で生活しなければならないこどもと親が前向きなつながりを見つけられるための、施設や里親などとの協力

(3)新しい親子関係を作るためのサポート体制づくり(特別養子縁組等の推進のための支援体制の構築に向けた取組)

長

児童相談所によるサポートを変えていくための取組の最後(3つ目)に考えていることは、
「新しい親子関係を作るためのサポート体制づくり」です

A

新しい親子関係？

弁

「特別養子縁組」や「普通養子縁組」をすることですね

長

はい
前に学者さんに説明していただきましたが、改めて説明します

- 元の家族との家族関係をなくして、新しい家庭の子どもとして育てられること(特別養子縁組)
- 元の家族との関係は残しながら、新しい家族と親子関係を作り、新しい家族のもとで育てられること(普通養子縁組)

里

どちらにしても、新しい家族関係を作っていくということで、いろいろなハードルもありそうですね

学

もちろん、実の親との関係などの難しい問題も出てくるわけですが、例えば、親や親せきがない子どもや、様々な事情で実の親によって育てられることができなくなった小さい子どもがいるような場合は、こうした方法によって、子どもに新しい家族を作ってあげるようなことも考える必要があります

町

この計画の基本的な考え方にも合った取組ということですね？

特別養子縁組等の推進のための支援体制の構築

家庭養育優先原則やパーマネンシー保障の基本的な考え方を踏まえれば、サポートが必要な子どもや家庭に対しては、まずは、子どもと親との関係がポジティブなものになるようなサポートを行っていくこととなります。

しかし、こうしたサポートによっても、子どもと親の関係が改善されないようなことも考えられます。例えば、

- いわゆる「捨て子」
- 保護者が死亡していて、他に育てられる親せきもない
- 保護者が行方不明
- 新生児や乳幼児で実の親によって育てられる見込みがない

といった場合です。

こうした場合に、子どものために考えられる方法の一つが、新しく子どもの親になってくれる人と新しい親子関係を作ることです。

新しい親子関係を作る具体的な方法としては、特別養子縁組と普通養子縁組があります。

これらは、児童福祉法ではなく、民法上の手続きによって法的な親子関係を作るものにはなりませんが、家庭養育優先原則やパーマネンシー保障という基本的な考え方を踏まえたケースワークを行っていくうえでは、有効な手段であると考えられています。

もちろん、特に特別養子縁組については元の家族との関係が完全になくなるわけなので、こうしたことの必要性を判断することは容易なことではないと考えられます。

しかし、子どもの健やかな育ちを保障する環境を整えるために必要であれば、こうした方法が検討できるようにしておかなければなりません。

長

新しい家族のもとで、こどもが「自分をずっと支え、つながってくれるおとなとの関係」のなかで育てられるということができると考えています

長

もちろん、ハードルは高いのですが、こどもにとって必要なのであれば、こうした方法をとることができるような体制や仕組みは作っておかなければいけないと考えています

○

こうした取組も必要なんだということがわかったように思います

○

それで、こういったことに取り組んでいこうと考えているのでしょうか？

長

やはり、具体的な内容については、今後、皆さんで話し合っ決めていきたいと思っていますが、今のところこのようなことに取り組みたいと考えています

【長野県で考えていること(主なもの)】

- 児童相談所において、特別養子縁組などが必要と考えられる場合に、特別養子縁組などが進められるような取組
- 民間で、特別養子縁組を希望する家庭と特別養子縁組を必要とするこどもの間に入って、特別養子縁組をすすめている組織(民間あっせん機関)との協力
- 特別養子縁組などをした後の家庭へのサポート

現在の計画における取組

現在の計画では、特別養子縁組等の推進のための支援体制の構築に向けて、以下のような取組を進めてきました。

- 特別養子縁組や普通養子縁組を進めるためのサポート体制づくり
 - ・ 市町村・産科医療機関等との連携強化
 - ・ 民間あっせん機関との連携の検討
 - ・ 児童相談所単位の里親委託等推進委員会の設置
 - ・ 特別養子縁組後の家庭へのサポート体制の検討 等

新しい計画における取組

具体的な内容については、今後、検討を進めていきますが、これまでの取組も踏まえつつ、以下のような取組をしていきたいと考えているところです。

- 特別養子縁組や普通養子縁組を進めるためのサポート体制づくり
 - ・ 児童相談所における検討体制づくり
 - ・ 民間あっせん機関により養子縁組を希望する世帯への手数料の補助
 - ・ 特別養子縁組後の家庭へのサポート体制の検討

新しい計画における評価指標と目標として考えているもの

前で説明したような取組を進めていくに当たって、以下のような評価指標や目標を立てていきたいと考えています。

現時点で決まっていない評価指標や目標についても、今後、関係する皆さんとも話し合いながら、検討していきます。

評価指標として考えているもの	令和5年度	令和11年度の目標
児童相談所がかかわった特別養子縁組の成立件数	3件	(検討中)
民間あっせん機関を通じた特別養子縁組の成立件数	8件	(検討中)

14 家族と離れて生活しなければいけない子どもが、できるだけ家庭と同じ環境である里親・ファミリーホームで生活できるように取り組むこと(里親・ファミリーホームへの委託の推進に向けた取組)

長

次は、何らかの理由で家庭から離れて、施設や里親の家で生活しなければいけない子どもへのサポートのうち、2つ目についての話です

C

「施設より里親家庭やファミリーホームで生活する子どもを増やすこと」でしたね

長

そのとおりです
よく覚えていましたね

C

私も、今、里親の家で生活しています

長

長野県では、
これまでも、家族と離れて施設や里親の家などで生活しなければいけない子どもが、できるだけ家庭と同じ環境である里親・ファミリーホームで生活できるような取組を進めてきましたが、
新しい計画でもその取組をさらに進めていきたいと考えています

学

子どもが何らかの理由によって家庭で育てられない場合でも
できるだけ家庭と同じ環境で育てられるようにするための取組ですね

P

新しい計画の基本的な考え方(計画の理念)の2つ目でしたね

長

そうです

里親・ファミリーホームへの委託の推進に向けた取組

子どもが何らかの理由によって元の家庭で生活できなくなったとき、児童福祉法では、家庭における養育環境と同じような養育環境を子どもに保障することとされています。

前にも説明したとおり、現在の日本の制度において、家庭における養育環境と同じような養育環境として考えられるものは、

- 特別養子縁組
- 普通養子縁組
- 里親(ファミリーホームを含む)への委託

が挙げられます。

このうち、「特別養子縁組」と「普通養子縁組」は、実の親とは別に親になる人(養親)と子どものとの間に法的な親子関係を作り出すものです。

こうした新しい親子関係を法的に作ることは、それが必要な子どもにとって家庭養育優先原則やパーマネンシー保障のために有効な方法となります。

しかし、元の家庭との関係を考えて、簡単にできるものではないと考えられます。

それに対して、「里親」は、「特別養子縁組」や「普通養子縁組」とは違い、里親と預けられる子どもの間に法的な親子関係はできません。

あくまで、「里親」の家は施設と同じで、子どもを「預かって育てる」ところに過ぎません。

家庭そのものでないとしても、里親の家のような家庭的な環境のなかで愛情や子どもへの理解のある雰囲気の中で生活し、様々な経験をすることは、子どものその後の健全な成長・発達につながります。

特に乳幼児期は、おとなとの愛着関係の基礎が作られる時期であり、こうした時期に特定のおとなとの愛着関係を築き、安心できる、温かく安定した家庭環境で育てられることが重要になってきます。

こうしたことから、子どもが何らかの理由によって家庭で生活できなくなったときの代替養育先を検討するときには、まずは里親やファミリーホームへの委託を検討することが求められています。

しかし、実の親から見ると「子どもを取られてしまう」もの(養子縁組)というイメージがあることも確かです。

そのため、里親制度について理解が深まるような説明が必要とされています。また、里親やファミリーホームへの委託後の実親との交流などにより、実の親が子どもと離れていて暮らしていても子どもの成長と一緒に感じられ、里親制度(養育)について理解が得られるような取組も必要になります。

こうした里親制度ですが、里親やファミリーホームへ委託したにもかかわらず、やむを得ない事情により委託解除となり、里親の家やファミリーホームから離れざるを得なくなる子どもが一定数います。

○

これまで、どのようなことに取り組んできたのですか？

- 主なものになりますが、このようなことに取り組んできました
- 児童相談所ごとに、こどもをできるだけ里親に預けるための取組を進める組織を置き、地域ごとに取り組む
 - 里親の制度を多くの人に知ってもらう取組
 - 里親を増やすための取組
 - 里親が勉強する機会や、里親同士が交流する機会を作ること

長

P

それで、里親やファミリーホームで生活しているこどもは増えたのでしょうか？

今の状況はこのようになります

長

【里親・ファミリーホームへの委託率※】

	令和6年度の目標	令和11年度の目標	令和元年度の状況	令和5年度の状況
3歳未満	40.7%	75.0%	30.0%	38.3%
3歳～小学校入学前	36.4%	67.7%	25.0%	37.3%
小学生以上	19.7%	36.5%	15.7%	16.7%
合計	23.8%	44.1%	18.2%	21.5%

※里親・ファミリーホームで生活するこどもの数/施設や里親の家などで生活するこどもの数×100

弁

令和元年度よりは増えてきていますが、令和11年度の目標から見ると、まだまだですね

こうしたことが起こらないように委託することが望ましいですが、こうした委託解除があった場合は、その原因を分析し、同じようなことが起こらないようにしていくことも求められています。

用語解説	里親(その2)
	<ul style="list-style-type: none"> ・現在の児童福祉法において、里親には4種類あるが、いずれも県における審査によりそれぞれの里親名簿に登録されることが必要 ・「養育里親」 <ul style="list-style-type: none"> 一定の研修を受け、保護が必要なこどもの養育に理解があることなどが認められた人 ・「専門里親」 <ul style="list-style-type: none"> 養育里親のうち、一定の研修を受け、虐待や非行、障害などの理由により専門的なケアが必要なこどもを養育することができる里親 ・「親族里親」 <ul style="list-style-type: none"> こどもの親族関係のあるおとなのうち、養育里親と同等の条件によってそのこどもの里親になることが認められた里親 ・「養子縁組里親」 <ul style="list-style-type: none"> 養子縁組によって養親になることを希望する人のうち、一定の研修を受けたうえで、里親名簿に登録された里親

現在の計画における取組

現在の計画では、里親やファミリーホームへの委託を進めるための取組として、主に以下のような取組を進めてきました。

- 児童相談所単位の「里親委託等推進委員会」の設置
 - ・児童相談所ごとに里親会や施設などの関係者によって構成される推進委員会を設置
 - ・目標達成に向けた課題の検討などを行う
- 里親制度の普及・啓発
 - ・メディアによる広報、イベント開催などによる制度の普及
- 里親のリクルートからこどもの委託後まで一貫して支援する体制(フォスタリング体制)の整備

長

そのとおりだと思います
それでも、何らかの理由によって家庭で生活できないこどもであっても、
そういったこどもの一人でも多くが里親やファミリーホームのような「で
きるだけ家庭と同じ環境」で生活できるような取組を、これまで以上に進
めていきたいと考えています。

弁

ところで、長野県では令和2年にファミリーホームで重大な虐待が起こり
ましたね？

長

はい
ここでは詳しく話せませんが、そうした虐待があったことを踏まえ、今後
どのような取組をするのかを考えてきましたので、そうしたことも新しい
計画の中に取り入れていきたいと思っています

C

具体的にはどのような取組をしていくのですか？

長

今のところ、このようなことを考えています
具体的な内容や更なる取組が必要かどうかなどについては、今後、話し
合って決めていきたいと思っています

【長野県で考えていること(主なもの)】

- 小学校入学前のこどもは里親やファミリーホームに預けることを基本にする
- 里親を増やすための取組(里親になりたい人を多く見つける)
- 里親やファミリーホームの活躍の場を広げるための取組(市町村の「子育て短期支援事業」の担い手など)
- 里親のサポートをさらに進めるための取組

新しい計画における取組

具体的な内容については、今後、検討を進めていきますが、これまでの取組も踏まえつつ、以下のよ
うな取組をしていきたいと考えているところです。

- 児童相談所において、代替養育が必要な乳幼児については、里親・ファミリーホームへの委託を
原則とすること徹底する
- 里親のリクルートの推進
 - ・ 里親制度の普及・啓発や市町村との連携による里親の「なり手」の確保
- こどもの長期委託だけでなく、里親の様々なあり方(活躍の機会)の検討
 - ・ 子育て短期支援事業の担い手
 - ・ 一時保護の委託先
- 里親のリクルートからこども委託後・委託解除後までの一貫した支援体制の構築
 - ・ 里親支援センターの設置促進
 - ・ 児童相談所における里親等支援体制の整備

用語解説 里親支援センター

- ・ 児童福祉法の令和4年改正により、新たに法律上位置づけられた施設
- ・ 里親のリクルート、里親研修の実施、委託児童の養育に当たっての相談・サポートなど、里親に対
するサポート全般を行う

新しい計画における評価指標と目標として考えているもの

前で説明したような取組を進めていくに当たって、以下のような評価指標や目標を立てていきたいと
考えています。

現時点で決まっていない評価指標や目標についても、今後、関係する皆さんとも話し合いながら、検
討していきます。

評価指標として考えているもの	令和6年度の現状	令和11年度の目標
代替養育を必要とするこどもの里親・フ ァミリーホーム委託率	21.5% (令和5年度末)	(検討中)
登録里親数	255 (令和5年度末)	(検討中)
里親支援センターの数	2	(検討中)

なお、「代替養育を必要とするこどもの里親・ファミリーホーム委託率」の目標については、国の「都道
府県社会的養育推進計画の策定要領」において、乳幼児 75%以上、学童期以上 50%以上とすること
とされていることから、こうした国の目標も踏まえながら検討していきます。

15 施設が地域の中で進化するための取組
(施設の小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組)

長

何らかの理由で家庭から離れて、施設や里親の家で生活しなければならない子どもへのサポートの3つ目になります

B

施設のあり方を変えていくことでしたね？

私がいる施設についてもあてはまるということですよね？

長

そのとおりです

O

そういえば、長野県にはどのくらい施設があるのですか？

長

子どもが生活する施設としては、専門用語が入ってしまいますが、

- 乳児院 4施設
- 児童養護施設 14施設
- 児童自立支援施設 1施設
- 児童心理治療施設 1施設
- 母子生活支援施設 3施設

があります

※障がいをもった子ども(障がい児)専用の施設は除きます

O

それから、長野県ではどのくらいの子どもが施設[※]で生活しているのですか？

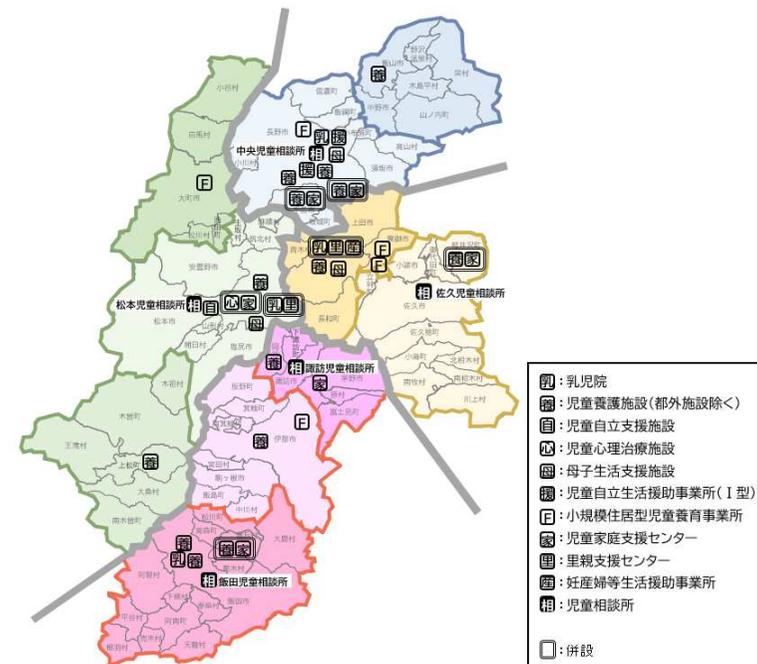
県内の施設

左のページでも説明しましたが、現在、県内には

- 乳児院 4施設
- 児童養護施設 14施設
- 児童自立支援施設 1施設
- 児童心理治療施設 1施設
- 母子生活支援施設 3施設

があります(障がい児専用の入所施設を除く)。

【図 県内の施設(図にはファミリーホーム・児童自立生活援助事業所を含む・都外施設は除く)】



第2次世界大戦後における、いわゆる戦災孤児を育てるために設立された施設が多く、児童福祉法の改正などにより制度が変わってきてはいますが、現在に至るまで、それぞれの地域に根ざした運営を行っています。

乳児院・児童養護施設については、県内の社会福祉法人が設置・運営、児童自立支援施設は県が設置・運営、児童心理治療施設については県が設置・社会福祉法人が運営しています。

長

令和6年の3月末の時には、432人のこどもが施設で生活していました

※児童養護施設・乳児院で生活しているこどもの数

学

今後は、どのようになっていくのでしょうか？

長

この前にお話した、「施設や里親の家などで生活しなければならないこどもの数」をもとに、里親やファミリーホームで生活するこどもの数も見込ながら、施設で生活しなければならないこどもの数を見込んでいく予定です

施

ところで、「施設のあり方を変えていく」ということですが、今の計画でも取り組んでいますよね？

長

はい
これまでも取り組んできたところです

学

施設については、(施設だけでも)大まかに2つありましたね？

施

- ① 施設での生活を家庭に近い環境にする
 - ② 施設が地域のこどもや家庭をサポートできるようにする
- の2つですね

長

ありがとうございます
そのとおりです
そして、新しい計画でも、今の計画で進めてきた取組をさらに進めていきたいと考えているところです

用語解説	児童自立支援施設
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 児童福祉法に基づく施設の一つ(第44条) ・ 次のようなこどもを入所(又は通所)させて、必要な指導をし、自立に向けたサポートをするとともに、退所した後のサポートも行う施設 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 不良行為(刑罰法令に触れる行為などのほか、深夜はいかい等の自分や他人の道徳意識を害する行為)をした、または不良行為をするおそれのあるこども ➢ 家庭環境の問題などで、日常生活をしていくうえで最低限必要な生活習慣などが身につけていないことなどから、生活指導などのサポートが必要なこども ・ 歴史としては、明治時代の「感化院」にさかのぼり、その後、法律の改正などにより「少年教護院」「教護院」と名称を変え、現在の「児童自立支援施設」に至っている ・ 上記のようなこどもをこうした施設に入れるかどうかは、児童福祉法に基づき、都道府県が決める(措置する)こととなっている

用語解説	児童心理治療施設
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 児童福祉法に基づく施設の一つ(第43条の2) ・ 昭和36年の児童福祉法改正により法律上位置づけられた施設で、当初は「情緒障害児短期治療施設(通称「情短」)」と呼ばれていたが、平成28年の児童福祉法改正により、現在の「児童心理治療施設」という名称となっている。 ・ 家庭環境や学校での人間関係などの環境的な理由で社会生活への適応が難しくなったこどもを対象に、短期間入所(又は通所)させて、心理的な治療や生活指導を行うとともに、退所した後のサポートも行う施設 ・ 上記のようなこどもをこうした施設に入れるかどうかは、児童福祉法に基づき、都道府県が決める(措置する)こととなっている

施設での養育が必要なこどもの数の見込み

施設のあり方について考えていくに当たっては、今後、施設で生活しなければならないこども(施設での養育が必要なこども)の数を見込む必要があります。

現在の計画においてもこうした見込みを行っていますが、今回の新しい計画を作るに当たり、改めて推計を行います。

推計については、現在進めているところですが、代替養育が必要なこどもに対して、里親等への委託が必要なこどもの数を見込みながら行っていく方針です。

長

まず、①の「施設での生活を家庭に近い環境にする」については、児童福祉法(第3条の2)にあった、子どもができるだけ「良好な家庭的環境」で育てられるための取組になります

学

かつては、施設で生活することも大きな集団で生活することが普通でしたが、最近では少ない人数で生活する施設が多くなりました

長

今の計画より前の計画から取組を進めてきたなかで、多くの施設で施設本体の中での少ない人数でのグループ化(ユニット化)が進みました
また、施設本体とは別の場所で子どもの生活する場所(グループホーム)が作られるなどの動きも進んでいます

B

私は、大きな集団での生活と少ない人数でのグループ(ユニット)での生活の両方を経験しました

施

少ない人数でのグループ(ユニット)になってみて、どうでしたか？

B

それぞれに良いところはありましたが、少ない人数でのグループの方が、家事をしている様子などを見られたりして、おとなになって自立していくときには良いのかなと思いました

弁

長野県ではこうした取組を今後も進めていくということですか？

長

「できるだけ家庭に近い環境」ということを考えると、「施設本体の中での少人数のグループ化(ユニット化)」よりも、「施設本体とは別の場所で子どもの生活する場所(グループホーム)が作られる」ような取組を進めていきたいと考えています

施設の小規模かつ地域分散化

かつて、乳児院や児童養護施設では、多くの子どもが集団で生活する形式が一般的でした(いわゆる大舎制)。

その後、虐待を受けた子どもの入所が増えてきましたが、こうした子どものケアに当たっては、それまでの大規模な集団によるケアでは限界があり、できる限り家庭的な環境のなかで職員との個別な関係を重視したきめ細かなケアが必要であるという指摘がなされました。

こうしたことから、児童養護施設等における小規模グループによるケアの取組が進められてきました。

そして、平成28年の児童福祉法改正により、第3条の2が追加され、国や地方公共団体(県や市町村)の責務として、

- 家庭における子どもの保護者を支援すること
- (それができなければ)家庭における養育環境と同じような養育環境を子どもに保障すること
- (それもできない場合でも)(施設などで)できる限り良好な家庭的環境で養育されるよう、必要な取り組みをすること

が定められ、施設については、できる限り良好な家庭的環境で養育されるよう、必要な取り組みをすることが法律上も求められました。

平成28年の児童福祉法改正以前から、本県でも現在の計画の前の計画である「長野県家庭的養護推進計画」に基づく取組のなかで、各施設において、施設本体の少人数グループによるユニット化を中心とした取組のほか、少人数で生活する分園やグループホーム(地域小規模児童養護施設)の設置によるケア単位の小規模化が進められてきたところです。

こうしたケア単位の小規模化が進められてきたところですが、施設で生活する子どもが「できる限り良好な家庭的環境で養育される」ために、今後は、小規模化だけでなく、施設本体から離れた場所における「小規模かつ地域分散化」に向けた取組を行っていく必要があります。

なお、「小規模かつ地域分散化」を進めていく中で、当面ユニットでの生活となる場合でも、生活単位を独立させることや地域との良好な関係構築を行うことなどが求められています。

ただし、「小規模かつ地域分散化」の例外として、ケアニーズが非常に高い子どもに専門的ケアを行うために心理職などによる即応体制が必要なことから、施設本体で子どもを受け入れる場合が想定されます。

しかし、こうした場合においても、「できる限り良好な家庭的環境で」十分なケアができるよう、できるだけ少人数の生活単位にすることが求められています。

長

もちろん、施設の皆さんの協力なしにはできないことですので、施設の皆さんと今後の計画について一緒に相談しながら取組を進めていきたいと考えています

施

自分たちの施設をどうしていくのかということも考えなければならないと思いますが、具体的にはどのような取組を考えていますか？

具体的な内容は今後話し合っていきたいと思いますが、今のところこのようなことを考えています

長

【施設での生活を家庭に近い環境にするための取組として長野県で考えていること(主なもの)】

- 施設本体とは別の場所でこどもの生活する場所(グループホーム)が多く作られるよう、グループホームを建てる時に必要となるお金の補助が必要な場合は優先して補助する
- 高度な知識や経験による対応と、何かあった時の迅速な対応など、高度な専門的な対応が必要なこどもについては、施設本体で生活することになってもできるだけ少ない人数での生活になるようにする

P

①の「施設での生活を家庭に近い環境にする」については、いったん、ここまでということですね

長

はい
次は②の「施設が地域のこどもや家庭をサポートできるようにする」ことです

施

今の計画でも取組が進んできてはいるところですね

施設の高機能化及び多機能化・機能転換

「家庭養育優先原則」に基づく取組を進めていくと、施設や里親の家などで生活しなければならないこども(代替養育が必要とされるこども)については、里親家庭やファミリーホームへの委託が優先的に検討されます。

その結果として、代替養育が必要なこどもの割合があまり変わらず、このまま少子化が進行すれば、施設に入所するこどもの数は減っていくだろうという推測が成り立ちます。

実際、施設や里親家庭などで生活しているこどもの数の全体は減少傾向にあり、各施設においても入所定員の見直し(減少)が進んでいます。

もちろん、里親やファミリーホームへの委託を進めていく中で、代替養育が必要なこどもの受け皿となる定員は確保していく必要がありますが、今後、入所するこどもが減れば、施設は必要なくなるでしょうか？

もちろん、そうではないと考えています。

各施設は、これまでの地域に根ざした運営の中で、入所したこどもやその家族をサポートしてきました。こうした施設には専門的な人材、経験、設備などがあります。

こうした専門性を入所したこどもやその家族のサポートだけでなく、地域の家庭で生活しているこどもや家族へのサポートに活かしてほしいと考えています。

つまり施設には、代替養育が必要なこどもの入所施設としての機能だけではなく、地域で生活するこどもや家庭のための様々なサポートを提供する機能等を持つこと(多機能化)や、そうした機能に特化して入所施設としての役割を終えること(機能転換)が期待されているのです。

さて、もう一つの「施設の高機能化」ですが、長野県としては、これまで説明してきた「小規模かつ地域分散化」と「多機能化・機能転換」を踏まえた2つの方向性を考えています。

- ケアニーズが非常に高いこどもに対する家庭的かつ専門的なケアができる施設への「高機能化」
- 多機能化や機能転換を進める中で施設のもつ専門性を高める「高機能化」

いずれにしても、施設については、時代の変化や各地域のニーズに合わせた「進化」が求められていると考えています。

県としても施設がこうした「進化」をとげるためのサポートを進めていきます。

長

そうですね
例えば、「市町村が、これまで以上に子どもや家庭からの相談を受け、サポートができるように県が取り組むこと」のなかでお話した「子育て短期支援事業」については、取組が進んできていると思います

施

こうした取組をさらに進めていくということですね？

長

そのとおりです
この前に、市町村で「子どもや家庭をサポートするための事業」がもっとできるようにしたいというお話をしたのを覚えていますか？

施

覚えています

長

こうした市町村による「子どもや家庭をサポートするための事業」は他にも色々ありますが、こうした事業を施設にお願いしてやってもらえるようなサポートをしていきたいと考えています

長

そこで、今の話も含めて、今のところ「施設が地域の子どもや家庭をサポートできるようにする」ための取組として次のようなことを考えています

【施設が地域の子どもや家庭をサポートできるようにするための取組として長野県で考えていること(主なもの)】

- 市町村が必要としている家庭支援事業を行うことができるようにサポートすること
- 児童家庭支援センターや里親支援センターを運営する施設を増やすこと
- 一時保護専用棟を設置する施設を増やすこと

P

具体的な内容は、今後話し合っ決めていくということですね？

現在の計画における取組

施設の小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換については、現在の計画でも取組を進めてきています。

主な取組は以下のとおりです

- 施設が小規模や地域分散化を進める際の施設整備への補助金交付
- 人材確保や育成のための取組
- 一時保護委託先としての一時保護専用施設の設置推進
- 「市町村要保護児童対策地域協議会」への参画をはじめとした市町村との協働の推進
- 心理療法担当職員などの専門職員の配置の推進

用語解説 要保護児童対策地域協議会

- ・ 児童福祉法(平成 16 年改正)に基づき、地方公共団体が設置するよう努めることとされている組織(第 25 条の 2)
- ・ 名称が長いので、略称として一般的に「要対協」と呼ばれる
- ・ 虐待を受けている子どもなどの「要保護児童」などの早期発見や適切な保護のためには、関係機関[※]による地域ネットワークが不可欠であることから、こうした地域ネットワークを法律上位置づけたもの
- ・ 県内のすべての市町村に設置されている
- ・ 法律上、県も設置できるが、地域ネットワークとしての役割があることから、市町村が設置した協議会に児童相談所が構成員に加わっている

※市町村の児童福祉や母子保健担当部署、児童相談所、福祉事務所、(児童養護施設や乳児院を含む)児童福祉施設、教育委員会、学校、警察、民生・児童委員 など

新しい計画における取組

具体的な内容については、今後、検討を進めてきますが、現在の計画から引き続き取組を進めていくものも含めて、

- 施設が「小規模かつ地域分散化」を進める際の施設整備への優先的な補助金交付
- 一時保護専用施設の設置促進
- 児童家庭支援センターの設置促進
- 施設におけるサポート機能を強化するための専門職員の配置の推進
- 施設におけるサポート機能を強化するための事業実施の推進
- 施設による、里親支援センターをはじめとした里親支援事業実施の推進
- 市町村が実施する家庭支援事業の受託の推進

等を考えているところです。

長

そのとおりです

学

ところで、少し話が変わりますが

- 児童自立支援施設
- 児童心理治療施設
- 母子生活支援施設

については、他の施設とは違った取組が必要かなとも思うのですが、いかがでしょうか？

長

そうですね

「児童自立支援施設」と「児童心理治療施設」は、極めて専門的な対応が求められる子どもが生活しているところで、こうした施設のあり方についても考えていく必要がありますが、今のところ、今回の新しい計画では、他にも考えることが多くあって、考える時間がとれそうにありません

学

そうなんですか？

長

もちろん、考えなければいけないことなので、今回の計画では取組が決められないとしても、その後で考えていきたいと思っています

施

それでは、「母子生活支援施設」についてはどうですか？

長

様々な問題を抱えた母親とその子どもが、一緒に生活しながら自立に向けたサポートを受けることができる「母子生活支援施設」は、親と子どもを離さずに一緒にサポートできるという特徴があります

新しい計画における評価指標と目標として考えているもの

前で説明したような取組を進めていくに当たって、以下のような評価指標や目標を立てていきたいと考えています。

現時点で決まっていない評価指標や目標についても、今後、施設をはじめとした関係する皆さんとも話し合いながら、検討していきます。

評価指標として考えているもの	令和6年度の現状	令和11年度の目標
グループホームの数	14	(検討中)
施設で生活する子どものうち、グループホームで生活する子どもの割合	(調査中)	(検討中)
一時保護専用棟の数	4	(検討中)
市町村の家庭支援事業を委託されている施設の割合(事業ごと)	(調査中)	(検討中)

児童自立支援施設・児童心理治療施設について

児童自立支援施設(長野県では「波田学院」と児童心理治療施設(長野県では「松本あさひ学園」)には、ケアニーズが非常に高い中学校卒業までの子どものサポートに当たっています。

これらの施設は、ケアニーズが非常に高い子どもが入所していることから、「地域分散化」を図ることは難しいと考えますが、こうした子どもに対しても「できる限り良好な家庭的環境で」十分なケアができるよう、できるだけ少人数の生活単位とすることが必要となると考えられます。

しかし、こうした高度な専門性を持った施設の「高機能化」や「多機能化」等については、国においても検討を進めているところです。

そのため、現時点では、上記の2つの施設に関する取組については、今回の新しい計画においては、具体的に触れませんが、今後の国の動向を見ながら、必要な取組を検討し、進めていくこととします。

学

母と子を離さずにサポートできるということは、
子どもにとっては、「自分をずっと支え、つながってくれるおとな」になっ
てくれるであろう「お母さん」と一緒に生活できるという良さがあります
ね

長

そのとおりです

「母子生活支援施設」は、もともと、住むところがない母親とその子ども
に生活する場所を用意するために作られた施設ですが、今、その働きが
見直されていると思います

学

「母子生活支援施設」がさらに活躍できるような取組については、考えて
いくのですか？

長

はい

「母子生活支援施設」については、計画の基本的な考え方(計画の理念)
の実現のためにも、皆さんで話し合いながら決めていきたいと考えてい
ますので、よろしくお願いします

母子生活支援施設について

母子生活支援施設の法的な位置づけは、世界大恐慌の頃に制定された救護法(昭和4年成立)により、
市町村において救護を必要とする母子を救護することが定められたことから始まります。

その後、母子保護法(昭和12年成立)により、母子生活支援施設の前身となる「母子寮」が法律に位置
づけられ、第2次世界大戦後に成立した児童福祉法(昭和22年成立)により、「母子寮」が母子を保護
する施設として位置づけられました。

こうした「母子寮」は、当初、不況や戦争によって家や家族を失った母子を保護し、住む場所を提供す
るという目的で設置されました。

しかし、時代が高度経済成長以降に入ると、母子家庭をめぐる問題も、それまでとは異なり、複雑で多
様なものとなってきました。

こうした母子家庭をめぐる背景の変化を踏まえ、平成10年の児童福祉法改正により、法律上の名称
が「母子寮」から「母子生活支援施設」に改められるとともに、施設の目的として、自立の促進のための
生活支援が加えられ、平成16年の児童福祉法改正では、施設退所後の支援が施設の目的に追加され
ました。

そして、平成28年の児童福祉法改正においては、「家庭養育優先原則」が法律上位置づけられ、令和
4年の児童福祉法改正によって「妊産婦等生活援助事業」が法律上位置づけられました。

こうした制度の変遷を経ながら、現在の子ども福祉の分野において、「母子生活支援施設」は、ドメス
ティック・バイオレンス(DV)被害等の困難な問題を抱えた母子の緊急避難先としてだけでなく、経済
的問題や病気などの様々な問題を抱えた母子を分離させることなく入所させ、家庭養育のなかで自立
に向けた生活支援を担う施設として、すなわち、新しい計画の基本的考え方(計画の理念)である「家庭
養育優先原則」と「パーマネンシー保障」を実現するための施設として、その役割が見直されています。

さて、県内では、最も多い時には7か所の母子生活支援施設がありましたが、時代の変化とともに施設
数が減り、現在では3か所となっています。

県では、現在残されているそれぞれの母子生活支援施設において、子どもの「家庭養育優先原則」と
「パーマネンシー保障」が実現されるための母子へのサポートが行われるよう、必要となる取組を関係
者の皆さんとともに検討していきたいと考えています。

16 施設や里親の家などで生活したことがある人たちが自立できるようにサポートするために取り組むこと(社会的養護自立支援の推進に向けた取組)

長

ここからは、話が変わって施設や里親の家などで生活したことがある人などが、その後、おとなになって自立していくためのサポートについて考えていくことになります

Q

私たちのような人たちに対するサポートということですか？

長

そうですね

B

自分もそのうち「おとな」になるのかなとは思っているのですが、いつからが「おとな」なのかよくわかりません

長

どうなれば「おとな」といえるのかは、それはそれで難しい問題ですが、今の日本の法律(民法)では18歳以上がおとな(成年)です。令和4年に20歳以上から18歳以上になりました

学

児童福祉法では、ずっとこども(児童)は18歳未満となっていますね

長

施設や里親の家などで生活している人たちは、18歳になったので施設や里親の家を出て一人暮らしを始めるような人たちを見てきたと思います。

C

私が暮らしている里親の家では、今年の3月に、いっしょに生活していた高校3年生のお姉さんが出て行って、近くで仕事をしながら一人暮らしをしています。

社会的養護を経験した人たちの自立支援について

家庭で生活していることも同じように、児童養護施設や里親家庭などの社会的養護の下で生活しているこどもたちも、いつかはおとなになり、自立する時期を迎えます。

こうした児童養護施設や里親家庭などの社会的養護の下での生活を経験し自立していった人の中には、自立していく中で様々な問題に突き当たり、おとなとして自立した生活が難しくなるような人もいます。

もちろん、家庭で生活しているこどもの中にも、経済的な問題や周りの人との関係に問題等を抱えながら成長し、やがて自立していかなければならないこどもたちもいます。

しかし、児童養護施設や里親家庭などの社会的養護の下で生活を経験した人の中には、

- 元の家庭からの経済的なサポートが得られない
- そもそも、元の家庭には実家として帰ることもできず何も頼ることができない
- 自分自身が抱える発達上の課題によって、周囲との人間関係に悩んでいる

等といった困難を抱えながら孤立してってしまう人たちがいます。

自立した人たちがかつて生活していた施設や里親等によるサポートも行われていますが、それぞれ善意によって行われている部分が大きく、十分なサポート体制を作ることが求められています。

こうした背景を踏まえて、この計画では、こうした児童養護施設や里親家庭などの社会的養護の下で生活を経験した人たちが、困難な問題に直面しても、自立した生活を送ることができるようなサポートについても考えていきます。

18歳でおとな(成年)？

平成30年に民法が改正され、民法上の成年年齢が20歳から18歳に引き下げられました(令和4年4月施行)。

民法における成年年齢の引き下げのきっかけとしては、日本国憲法の改正手続きに関する法律(いわゆる「国民投票法」。)において満18以上の者が国民投票の投票権を有すると定められたことなどによります。

それまで、民法上の成年年齢は、明治29年(1896年)に民法が制定されてから、満20歳とされてきました。

P

でも、こうした施設や里親の家などでの生活を経験して自立していく人たちの中には、親から学費や生活費などのサポートを受けられなくて、経済的にも苦しい中で自立した生活をしなければいけない人もいます

弁

最近では、虐待などによって、育ちの問題を抱えたままおとなになって、周りの人との関係に悩んで、大学に通うことや、仕事を続けることが難しくなっている人もいますね

長

そのとおりです

里

私の家で育った里子のためにできることはしてあげたいとは思っているのですが、個人ではどうしても限界があります

施

施設としても、できるだけことはしていますが、新しく入ってくる子どもたちも見なければならぬので、十分な時間が取れていないと感じています

長

施設や里親の家などで生活したことのある人たちのなかには、おとなになって自立していく中で、こうした問題を抱えている人たちがいます

学

こうした人たちへのサポートを考えなければいけないということですね

P

自分のためにも、どんなサポートが必要か考えたいと思います

長

そうですね
一緒に考えていきましょう

これは、明治9年(1876年)の太政官布告において成年年齢を20歳としたものを引き継いだものといわれており、当時の欧米諸国における成年年齢などを参考にしたものと考えられています。

民法における成年年齢は、単独で契約を締結することができる年齢という意味と、親権に服することがなくなる年齢という意味を持っており、太政官布告から約140年の間、20歳とされてきました。

さて、児童福祉法は昭和22年に制定されましたが、制定当時から児童は「満18歳に満たない者」とされています(第4条)。

すると、なぜ児童福祉法では18歳未満を児童としたのかという疑問が生じると思いますが、そこはあまり明確ではないようです。

児童福祉法が制定される以前の戦前の児童の保護に関する法制においては、児童を13歳以下(救護法)、14歳未満(児童虐待防止法)としており、こども福祉の対象としてサポートする対象児童の年齢は現在より低いものでした。

その後、児童福祉法の制定過程の中で、児童の対象年齢を引き上げようという検討をした結果として、18歳未満を児童とすることで決着したようですが、民法の成年年齢に合わせるという意識はなかったものと推測されています。

こうした民法における成年年齢20歳と、児童福祉法における対象児童の年齢18歳未満という不整合は、18歳以上になればこどもの福祉の対象からは外れるにもかかわらず契約の当事者になれないまま自立をしなければならない、20歳までは親権に服さなければならないため、虐待した親の親権が制限されなくなってしまうといった弊害を引き起こしてきました。

現在では、民法上の成年年齢と児童福祉法上の児童の年齢は、18歳という基準で整合が図られています。

ところで、18歳になったとたんに、おとな(成年)として契約の当事者となり、親権に服することもなくなるのだから、こどもの福祉によるサポートを受けられなくなるのかといえば、必ずしもそうではなく、児童福祉法では、第31条などにおいて、民法上の成年年齢が引き下がられる前から、18歳以上になっても、必要であれば20歳になるまで施設入所が可能とされるなどの措置がとられてきました。

それでは20歳になれば、こども福祉によるサポートは全く必要なくなるのかといえば、もちろん、そうではないと考えます。

いつまでもサポートを続けることもできませんが、年齢で線引きをしないこども福祉も必要であり、その一つとして、社会的養護を経験した人の自立をサポートするための取組が求められていると考えています。

(1)施設や里親の家などで生活したことのある人でサポートが必要な人はどのくらいいて、今どうしているのか？(自立支援を必要とする社会的養護経験者数等の見込み及び実情把握)

市

ところで、施設や里親の家などで生活したことのある人の中で、サポートが必要な人がいることはわかりますが、実際、長野県にはどのくらいいるのでしょうか？

長

正直に言いますが
今のところよくわかっていません

学

長野県に限ったことではないですが、施設や里親の家などを出ていった人が、その後どうなっているのかをあまり調べてこなかったということですね

長

そのとおりです

弁

それで、どうするのですか？

長

令和6年6月から7月に、施設や里親などの皆さんにも協力していただき、施設や里親の家などでの生活したことがある人たちを対象にしたアンケート調査(長野県社会的養育に関する実態調査)を行いました

学

アンケートの結果はどうでしたか

長

今、アンケートの結果の集計や分析をしているところですが、対象としていた人たちのうち10%くらいの人たちから回答がありました

自立に向けたサポートが必要な社会的養護経験者はどのくらいいるのか？

社会的養護を経験した人の中で、どのくらいの人が自立に向けたサポートを必要としているのかについては、現在、把握できていません。

こうしたことから、県では令和6年6月から7月に行った「長野県社会的養育に関する実態調査」において、施設や里親の家などでの生活を経験したことのある人(ケアリーバー)を対象としたアンケート調査を行いました。

現在、アンケートの結果を集計し、分析を進めているところですが、こうしたアンケートの結果を踏まえながら自立に向けたサポートが必要な社会的養護経験者の数の推計を行っていく予定です。

弁

アンケートの集計や分析の結果をもとに、サポートが必要な人などを見込んでいくということですか？

長

具体的な方法はこれから考えていきますが、そうしていきたいと考えています

P

私も回答しましたが、
こういったアンケートは、またやるんですか？

長

施設や里親の家などで生活したことがある人が、今どうしているのかということについては、こうした人たちへのサポートを考えていくためにも必要と考えていますが、今回のようなアンケートをやるのかについても、これから考えていきたいと思っています。

学

ひとまず今回はここまでということですね？

長

はい
またアンケートの結果などが整理できたところで、また、皆さんと話し合っていきたいと考えています

社会的養護経験者の実情把握

令和4年の児童福祉法改正により、都道府県は施設や里親の家などで生活したことがある人等の実情を把握し、その自立のために必要なサポートをすることが義務付けられました(第11条第2号ヌ)。

こうした法改正も踏まえ、先ほど説明した「長野県社会的養育に関する実態調査」において、施設や里親の家などでの生活を体験したことがある人を対象としたアンケート調査を行ったところです。

今後も、定期的に施設や里親の家などで生活したことがある人の実情を把握するための取組を行っていく必要があると考えていますが、具体的な取り組み方針や内容については、今後、検討していく予定です。

(2) 家族と離れて施設や里親の家などで生活したことのある人たちの自立のためのサポート(社会的養護経験者等の自立に向けた支援)

長

さて、施設や里親の家などで生活したことのある人たちの自立のためのサポートについては、今の計画でも取り組んできたものがありますが、この前お話ししたアンケートの結果もみながら考えていくことになります

学

法律(児童福祉法)が変わって、こうした人たちへのサポートが色々できるようになってきましたね

長

はい
そうしたことも考えながら、取組を考えていくことになります

施

最近、中学校や高校に入ってから施設で生活するようになったこどもが増えてきています
こうしたこどもに対するサポートが18歳になって終わると自立までのサポートが十分にできないと感じているので、できるだけ長くサポートできるような形にしていってほしいと思っています

長

そうですね
特に、様々な理由で、こどものときに「自分をずっと支え、つながってくれるおとなとの関係」が抜け出せないまま自立する時期を迎えた人たちが、こうした関係を見つけ出すことができる取組を考えたいと思っています

P

新しい計画の基本的な考え方(計画の理念)の2つ目ですね？

長

そうです

社会的養護経験者等の自立に向けたサポート

前に説明したものを含めて、令和4年の児童福祉法改正において、施設や里親の家などで生活したことのある社会的養護経験者等に対するサポートについては、次のような改正が行われました。

- 県は、施設や里親の家などで生活したことのある社会的養護経験者等に対するサポートを行うこと
- 児童自立援助事業について、児童養護施設などの施設や里親・ファミリーホームでも実施が可能となった
- 児童自立援助事業について、対象年齢を20歳まで(大学などに通学している場合は22歳まで)としていた年齢制限を弾力化(県が必要と判断すれば22歳以降も引き続きこの事業によるサポートが可能)
- 施設や里親の家などで生活したことのある社会的養護経験者等がお互いに交流するとともに、自立に向けた情報の提供や相談、関係機関との連絡調整などを行う「社会的養護自立拠点事業」を法律に位置づけ

こうした法改正なども踏まえつつ、令和6年6月から7月に行った「長野県社会的養育に関する実態調査」の結果も考慮しながら、必要な取組について検討を進めていきます。

現在の計画における取組

施設や里親の家などで生活したことのある社会的養護経験者等に対するサポートについては、現在の計画でも取組を進めてきました。

主な取組は以下のとおりです

- 自立支援事業の充実や周知
 - ・ 施設職員が退所者のアフターケアを行うための経費の支援(児童養護施設退所者アフターケア促進事業)
 - ・ 普通自動車免許取得費の給付等の経済的支援
- 身元保証(国の補助制度を活用した、賃貸住宅入居時などに施設長や里親などが身元保証となった場合の保険料負担)

市

ところで、施設や里親の家などでの生活を体験しなかった人の中にも、親との関係に問題を抱えていて、自立する中で親からのサポートが受けられないといった人もいないのでしょうか？

長

そのとおりだと思います

なので、そうした人もサポートする取組も考える必要があります

学

今のところ、どのようなことを考えていますか？

長

やはり、具体的な内容については、これから皆さんと話し合いながら決めていきたいと思っていますが、このようなことを考えています

【長野県で考えていること(主なもの)】

- 中学卒業以降のこどもなどが就職して自立を目指すときに生活の指導や相談などのサポートをする「児童自立生活援助事業」を実施できる施設を増やすとともに、18歳を過ぎてもサポートができるようにする
- 施設や里親の家などでの生活をしたことがある人をはじめとした自立に向けたサポートを必要とする人たち同士の交流や相談・サポートなどを行うための拠点(社会的養護自立支援拠点)を作ること

新しい計画における取組

具体的な内容については、今後、検討を進めてきますが、現在の計画から引き続き取組を進めていくものも含めて、

- 児童養護施設などにおける児童自立生活援助事業の実施の推進
- 社会的養護自立支援拠点の整備
- 社会的養護経験者等をサポートするための体制整備
- 社会的養護経験者が自立していくための経済的支援

等を考えているところです。

新しい計画における評価指標と目標として考えているもの

前で説明したような取組を進めていくに当たって、以下のような評価指標や目標を立てていきたいと考えています。

現時点で決まっていない評価指標や目標についても、今後、皆さんとも話し合いながら、検討していきます。

評価指標として考えているもの	令和6年度の現状	令和11年度の目標
児童自立生活援助事業の実施箇所	2	(検討中)
社会的養護自立支援拠点の整備数	なし	(検討中)

用語解説 児童自立生活援助事業

- ・ 児童福祉法に基づく事業の一つ(第6条の3第1項)
- ・ 「自立」という言葉が入っているので、以前の用語解説で説明した「児童自立支援施設」とまぎらわしいが、法律上の位置づけも事業の内容も別なもの
- ・ 義務教育を修了した(中学校卒業後の)こどもなどを対象に、就業のサポートや自立に向けた生活援助などを行うとともに、この事業によるサポートが終了した後のアフターケアを行う
- ・ 令和4年の児童福祉法改正以前は、義務教育が修了したこどもから20歳未満(20歳なる前からこの事業の対象となっていて、大学や専門学校等に通学している場合は22歳未満)までという年齢制限があったが、令和4年の法改正により、この年齢制限の弾力化が行われ、20歳(あるいは22歳)を過ぎてもこの事業によるサポートを受けることが可能となった(通学の要件も撤廃された)
- ・ また、令和4年の児童福祉法改正に合わせて児童福祉法施行規則の改正が行われたことにより、現在は、従来の「自立援助ホーム」(Ⅰ型)に加えて、児童養護施設等(Ⅱ型)や里親・ファミリーホーム(Ⅲ型)もこの事業を実施することが可能となっている(第36条の4の2)。

17 児童相談所の働きをさらに高めるために取り組むこと
(児童相談所の強化等に向けた取組)

長

ここからは、
これまでも名前だけはよく出してきましたが、「児童相談所」についての話になります

A

すいません
いまさらですが、「児童相談所」という名前は、よく聞くのですが、実はどういうところかあまりよくわかっていません

長

確かに、ここまで説明をしませんでしたね
知っている人もいますが、改めて説明したいと思います

長

児童相談所は
法律(児童福祉法)によって、県が置かなければならないこととされている、子どもの福祉に関する専門的な対応をする組織で、
長野県には5か所あります

里

法律(児童福祉法)では中核市も置けるのですかね？

長

平成 18 年に法律(児童福祉法)が変わった時にできるようになりました

A

ところで、児童相談所は、どんな仕事をしているのですか？

長

主なものを簡単にまとめると次のようになります

児童相談所について

この本(計画)の中で当たり前のように出てくる「児童相談所」について、ここで改めて概要を説明したいと思います。

児童相談所は、児童福祉法に基づいて県が設置しなければならない子ども福祉のための行政機関の一つで、昭和 22 年に児童福祉法が制定されたときから法律に位置づけられている行政機関です。

現在の児童福祉法において、児童相談所の主な業務は以下のとおりとされています。

- 市町村の子どもや家庭への支援に関する市町村間の連絡調整や、市町村への情報提供などの市町村に対するサポート
- 子どもに関する、子ども本人や家族、学校などからの相談(虐待や非行、子育てなどに関する相談)の受付
- 相談を受けた子どもや警察などの他の関係機関から調査の依頼などがあった子どもについての調査(面接、家庭への立入など)・判定(子どもの状態の総合的な診断)
- 調査や判定に基づく、子どもや家庭への助言や指導(児童相談所による指導・児童家庭支援センターなどに委託しての指導など)
- 調査や判定によって、施設や里親の家などに子どもを預ける必要がある場合に、そうしたところに子どもを預ける(措置)
- 保護が必要な子どもの一時保護

県では昭和 20~30 年代に児童相談所の設置が進められ、現在、県内5か所に児童相談所を設置しています。

なお、平成 16年の児童福祉法改正(平成 18 年施行)により、中核市でも児童相談所が設置できるようになりました。

用語解説	中核市
	<ul style="list-style-type: none"> ・人口 20 万人以上で国が(政令により)指定した市 ・平成6年の地方自治法改正により創設(第 252 条の 22) ・住民に身近な市町村でできるだけ行政を行うことができるようになるため、指定都市(人口 50 万人以上で国が(政令により)指定した市)に次ぐような規模や能力を有する都市の事務と権限を充実させるという観点から創設されたもの ・中核市になることで、通常は県が担うこととされている事務の一部を担うことが可能となる(代表的なものとして、保健所の設置) ・平成 16年の児童福祉法改正(平成 18 年施行)により、中核市でも児童相談所が設置できることとなっている ・長野県内では、現在、長野市(平成 11 年4月~)と松本市(令和3年4月~)が中核市となっている

【児童相談所の主な仕事】

- こどもに関する家庭などからの専門的な知識や対応が求められる相談の受付
- 相談を受け付けたこどもに関する調査(虐待や非行がないか、など)
- こどもや家庭に対する専門的なアドバイスや指導など
- 施設や里親家庭などに預ける必要があるこどもを施設などに預ける
- こどもの一時保護(一時保護については前に説明しました)
- 市町村のこども福祉に関する業務のサポートなど

A

いろいろな仕事をしているようですが、
例えば、こどもに関する相談って、どのくらい来ているのですか？

長

だんだん増えてきていますが、最近では、1年間でだいたい 5,000～6,000 件くらいです
そのうち、虐待に関する相談が半分くらいになります

学

単純に計算すれば、1日の平均で 15 件ほどの相談になるのですが、
毎日、こうして相談を受けたこどもについて、
ひとりひとり調査をして、専門的なアドバイスをしたり、必要な場合は一時保護をしたり、施設や里親に預けたりして、その後もこどもの様子を見ながらサポートを続けていくわけです

弁

ある程度長い間にわたって、こうしたこどもにかかわる必要があるので、
児童相談所の仕事は増え続けているといえますね

長

そして、最近では、家庭の中での問題だけでなく、こども自身の特性に原因がある問題など、様々な困難を抱えたこどもや家庭からの相談も増えてきて、これまで以上に専門的な知識や対応も求められています

【図】県内の児童相談所と管轄市町村



児童相談所名	設置時期
中央児童相談所	S23.4
松本児童相談所	S24.5
飯田児童相談所	S39.4
諏訪児童相談所	S25.5
佐久児童相談所	S36.4

施

増え続ける相談にきちんと対応していくためにも、そして、難しい問題を抱えている子どもや家庭をサポートするためにも、児童相談所による地域の中での更なる働きが求められていますね

そのとおりです

そういうことから、ここでは児童相談所がそれぞれの地域の中で、その働きをさらに高めていくための取組について考えていきたいと思っています

長

児童相談所の強化等について

全国的にも同じ傾向にあります。長野県でも少子化が進み、こどもの数は年々減ってきていますが、児童相談所に寄せられる相談は量と質において増大してきています。

まず、量的な面では、児童相談所への相談件数は横ばいから増加傾向にあります。

それに比例するかたちで、児童相談所での児童虐待相談対応件数も増加傾向にあります。これは、児童虐待に対する社会的関心の高まりや、関係機関による理解が進んできたことが背景にあるものと考えています。

そして、質的な面では、相談内容が上記の児童虐待をはじめ、複雑かつ困難で、高度な専門性が求められる相談も増えてきています。

こうした児童相談所に対する社会的ニーズの高まりがあるなかで、児童相談所はそれに応えていく必要があり、そのためには、児童相談所の機能を量的な面と質的な面でも強化していく必要があると考えています。

したがって、ここでは、こうした児童相談所の強化などについて考えていくことになります。

弁

それでは、ここからは、県の児童相談所がそれぞれの地域の中で、その働きをさらに高めていくための取組について考えていくことになります

今の計画でも取り組んでいますね？

そうですね

- 専門的な知識や技術を持つ職員を増やし、育てる
 - 市町村、警察、児童家庭支援センターなどのこどもの福祉にかかわる組織との協力関係を強化する
 - 県内の児童相談所の配置を考え直す
- といった取組をしてきました

学

職員は増えてきましたか？

令和元年度と比べると、令和6年度の始めでは1.5倍ほどに増えましたが、経験の少ない職員も増えたことで、こうした職員をいかに早く一人前にするかという問題も出てきました

里

そういえば、児童相談所の配置も考え直したのですね

結果としては、いったん、これまでと同じになっていますが各児童相談所が受け持つ地域(管轄地域)のあり方について、令和3年度に国が新しい基準(参酌基準)を示したことから、この先の長野県の人口の見通しなどの状況を見ながら考えました

長

長

長

長

県における児童相談所の強化等のための取組

児童相談所に対する社会的なニーズが高まっているなかで、県としても児童相談所の強化に取り組んでいく必要があります。

複雑かつ困難な相談などに対応するためには、児童相談所では様々な専門的な知識や技術を持った職員が必要となります。

こういった職員が必要になってくるかというといえば、国の基準などを踏まえると、主なものとして、

- 児童福祉司(専門的な技術によって、こどもや家庭に対する指導を行う人)
- 児童心理司(こどもの心理学的診断や心理療法など、心理に関する指導を行う人)
- 医師
- 弁護士
- 保健師

が挙げられます。

こうした職員の確保等を進めていくことと同時に、特に、新たに確保した児童福祉司や指導心理司については経験が浅いことから、その育成についても取り組んでいく必要があります。

もちろん日々の業務のなかで経験を積んでいくことも重要ですが、研修の機会などを設けることで経験の浅い職員の成長の機会を確保していくことが求められます。

また、今後は関係機関との連携(協力)もさらに重要となってきます。

もちろん、児童相談所では、これまでも関係機関と連携しながらケースワークを行ってきました。

しかし、例えば、児童虐待ケースで、それまで市町村がかかわっていたものが、児童相談所による一時保護や施設入所などのいわゆる「児童相談所ケース」になったとたんに、市町村とそのケース家庭との関係が途切れるといったことが見受けられるようです。

しかし、この計画の基本的な考え方(計画の理念)を踏まえたケースワークを行えば、一度は家庭から分離したこどもが地域に戻ってくるケースも今後増えていく(増やさなければならない)と考えています。

こうしたことから、いわゆる「児童相談所ケース」になった後も、そのこどもや家庭の状況について市町村をはじめとした関係機関との情報共有などの連携がさらに必要となってくると考えています。

また、児童相談所の配置のあり方(管轄区域)については、児童虐待相談などにきめ細かく対応していくという観点から、令和3年の児童福祉法施行令の改正により管轄人口が基本としておおむね50万

学

「いったん」ということは、また考えるということですか？

長

これからも県内の人口は減る予想となっていて、こうした人口が減っていく状況も見えながら、児童相談所がいくつ・どこにあればよいのかについて、この先も考えていくこととなります

施

今の話も含めて、新しい計画ではどういう取り組みをしようと考えているのですか？

長

具体的などころは、これから皆さんと話し合いながら決めていきたいと思いますが、今のところ次のようなことを考えています

【長野県で考えていること(主なもの)】

- これまで増やしてきた職員を育てる
- 経験の浅い職員の指導ができる職員(スーパーバイザー)を増やす
- 関係する組織との協力関係を強化する
- 児童相談所の配置のあり方を考えていく

人以下であるようにすることとされました(第1条の3)。

なお、県で児童相談所の管轄区域を決めるに当たっては、令和3年の児童福祉法施行令に合わせて国から出された通知※において、区域内の児童人口や将来の人口の見通し、地理的条件、交通事情等を含めた総合的な考慮をすることとされています。

県としては、こうした基準などを踏まえつつ、引き続き、必要に応じて児童相談所の配置のあり方を検討していく必要があると考えています。

※「児童福祉法施行令及び地方自治法施行令の一部を改正する政令」の公布について(通知)(令和3年 7 月 21 日付け子発 0721 第 2 号各都道府県知事・各指定都市市長・各児童相談所設置市長あて厚生労働省こども家庭局長通知)

現在の計画における取組

現在の計画では、県における児童相談所の強化等のための取組として、以下のような取組を進めてきました。

- 専門職員の確保・育成
 - ・ 国の基準に基づいた専門職員の確保・育成
 - ・ 指導的立場を担える職員(スーパーバイザー)の育成
- 関係機関との連携強化
 - ・ 市町村、警察、施設、学校、里親などの関係者との情報共有や役割分担
 - ・ 児童家庭支援センターの設置促進と連携の強化
- 国の基準を踏まえた児童相談所の配置のあり方の検討

新しい計画における取組

具体的な内容については、今後、検討を進めていきますが、これまでの取組も踏まえつつ、以下のような取組をしていきたいと考えているところです。

- 専門職員の確保・育成
 - ・ 専門職員を中心とした児童相談所職員の確保・育成
 - ・ 指導的立場を担える職員(スーパーバイザー)の育成
 - ・ こども家庭ソーシャルワーカーの資格を持った職員の確保
- 関係機関との連携強化
 - ・ 市町村、警察、施設、学校、里親などの関係者との情報共有や役割分担
 - ・ 児童家庭支援センターなどへの指導委託の推進
- 国の基準を踏まえた児童相談所の配置のあり方の検討
 - ・ 人口減少を見込んだ設置数の検討
 - ・ 必要に応じた管轄地域の検討

新しい計画における評価指標と目標として考えているもの

前で説明したような取組を進めていくに当たって、以下のような評価指標や目標を立てていきたいと考えています。

現時点で決まっていない評価指標や目標についても、今後、関係する皆さんとも話し合いながら、検討していきます。

評価指標として考えているもの	令和6年度	令和11年度の目標
児童福祉司の数(定数)	79人	(検討中)
児童心理司の数(定数)	37人	(検討中)
こども家庭ソーシャルワーカーの資格を持った職員の数	なし	(検討中)

18 その他に取り組むこと

長

この計画では、ここまで話し合ってきたことの他に、
今後、次のような取組についても話し合い、考えていく予定です

- 障がいをもった子ども(障がい児)が生活する施設についても、子どもができるだけ「良好な家庭的環境」で育てられるようにすること
- 新しい計画の取組を進めていくための人材を育てること