

報告書

2019年度

これからの社会的養育を考えるシンポジウム

(子どもの家庭養育推進官民協議会 研修会)

日時：2019年（令和元年）年11月23日（土）10：30～16：30

場所：日本財団 2階 会議室（東京都港区赤坂1-2-2）

主催：子どもの家庭養育推進官民協議会

<プログラム>

第一部（一般公開）

■講演「弁護士が児童相談所にいることの意義 ～福岡市の取り組みから～」

福岡市こども総合相談センター こども緊急支援課長 久保 健二 弁護士

■パネルディスカッション

「フォスタリング機関の整備に向けた官民連携の取り組みについて」

ファシリテーター：早稲田大学人間科学部 上鹿渡 和宏 教授

●明石市

明石市こども局明石こどもセンターさとおや課係長 溝口 和子 氏
あかし里親センター所長兼公益社団法人家庭養護促進協会事務局長
橋本 明 氏

●高知県

高知県 地域福祉部 児童家庭課 児童福祉担当 主幹 村山 真一氏
高知聖園ベビーホーム施設長 武樋 保恵 氏

●宮城県

宮城県保健福祉部子ども・家庭支援課 主任主査 高橋 学 氏
みやぎ里親支援センターけやき センター長 ト蔵 康行 氏

第二部（会員のみ）

① 都道府県社会的養育推進計画・フォスタリング機関に係る情報交換

（※行政会員限定）

② 各団体の活動状況、社会的養育推進計画、政策提言、フォスタリング機関

等についての意見交換（※民間団体限定）

弁護士が児童相談所にいることの意義 ～福岡市の取組みから～

福岡市こども総合相談センター こども緊急支援課長 久保健二 弁護士



私は福岡市の児童相談所「福岡市こども総合相談センター」に在籍している常勤弁護士です。センターの愛称は「えがお館」。お子さんと親御さんにも笑顔になっていただきたいという思いが込められています。たいへんな職場ではありますが、職員も笑顔になれる場面が増えてきていると思います。

■福岡市に児童相談所常勤弁護士を置いた経緯

平成 20～21 年当時も、全国で児童虐待の件数が増加していましたが、福岡市でも虐待死亡事例が続発しました。平成 20 年には児童相談所の権限強化として、裁判官の令状を持って強制的に住居に立ち入ることができる制度が導入されました。

しかし、児童相談所の職員の専門性はいまだ不十分でした。今でこそ福祉職の方が増えてきましたが、当時は一般行政事務の方が児童福祉司として業務を行うことも多々ありました。慣れない業務の中で保護者との厳しい対峙を強られるなど当時の職員は疲弊していました。

当時から弁護士が月に 2 回法律相談に来ていま

したが、迅速な対応は十分ではありませんでした。

そこで、迅速かつ的確な対応、法的な権限を適切に行使する策として、弁護士を配置しようということになり、平成 23 年に全国で初めて福岡市の児童相談所に常勤弁護士が配置されました。

■福岡市における常勤弁護士の役割

常勤弁護士の役割は、以下となります。

1. 職員からの法律相談対応
2. 一時保護、立入調査等の法的権限行使場面への同行
3. 法的説明を要する保護者との面接への同席
4. 裁判関係書類の作成、資料整理
5. 手続き等の適正性の担保・職員の法的対応力強化

中でも常勤弁護士が配置されることで重要なのは、5 番目です。児童相談所の弁護士は児童相談所のために働いていますが、基本はあくまでも子どもの権利擁護のためです。もし、児童相談所が子どもの権利擁護にならない手続きを取ることがあれば、しっかり指摘いたします。

■職員からの法律相談対応

普段の業務の多くを占めるのは職員からの法律相談です。特に多いのは「父親が認知した時に誰が親権者になるのか」「子どもに医療が必要だが親権者が同意しない場合、どのような法的対応が可能か」など、親権に関する相談です。養子縁組や里親委託に関する相談や個人情報の開示の是非などの相談もあります。

親権に関する相談について、私が就任当時から申し上げているのは、「子どもの権利を害する親権行使は許されない」ということです。

「親権」には、「子育てについて国や自治体や他人からとやかく言われない」という権利の側面もありますから、親権者の主張や思いに対しては一定の配慮・尊重は必要です。とはいえ、「子どもの権利」の側面からは、親権は、子どもに対する責任（および義務）であり、また、平成 23 年の改正民法では「子の利益のために」という文言が入っており、親権は親の権利と書いていますが、親のための権利ではなく、子どものための権利ですので、「親権は子どもの利益のために行使しなければならない」ということを忘れてはなりません。

そのため、親権者であっても、しつけに際して体罰を加えることは許されませんし、親権者であることを理由に虐待にかかる暴行罪等を免れることはできません。

虐待事案への対応については「親権者に対して弱い」「親権が大きすぎる」と言われますが、福岡市の虐待事案を担当する職員には、「子どもの利益を害するような親権行使は許されない」ということをしっかり伝えています。

■家庭養育優先原則

家庭養育優先原則は、改正児童福祉法の中でも大きく取り上げられています。優先順位は、まず子どもを家庭で育てることができるように、保護者への支援が必要です。それが難しいなら、家庭と同様の養育環境（厚労省によれば、養子縁組や

里親・ファミリーホーム）において養育し、それでも難しいのであれば、できる限り良好な家庭的環境（厚労省によれば、小規模施設）で養育されると法律上明確にされています。

福岡市では法律が制定される前から、家庭移行支援係を設置し、長期に施設に入所しているお子さんの家庭復帰を促し、それが難しければ次の段階として養子縁組や里親委託を推進しています。

また、家庭養育優先を進める方策として、里親リクルート事業等の里親制度の推進を 2015 年秋から官民一体となって進めているところです。

■特別養子縁組制度の改正

福岡市では、永続的解決に向けた方策として特別養子縁組を推進しています。これまで、養子となる子の年齢の上限、同意が撤回される問題、養親が審判手続きをしなければならなかったため、養親の個人情報を実父母に知られてしまうという不安がありました。

こうしたなか、2019 年 6 月に民法が改正され、対象年齢を 15 歳（例外として 18 歳）までに引き上げられ、父母の同意については一定の手続きをとれば撤回が制限されるようになり、手続きも 2 段階に分けることで、できる限り養親の負担を減らすことができるというように、特別養子縁組が活用しやすいような制度に改正されました。

この改正により、直ちに養子縁組が増えるわけではなくとも、間口は広がったと思います。『新しい社会的養育ビジョン』では、現状の年間 500～600 件の縁組成立から、年間 1000 件以上の成立を目指すことが提言されています。

これはあくまでも、子どもにとって特別養子縁組が最適な方策であれば、それを検討するということです。安易に施設入所を選択しないようにということですので、何が何でも特別養子縁組を選択するというものではありません。

とはいえ、これまでの特別養子縁組が最適と判断できるお子さんも多くいましたので、今後おそ

らく年間 1,000 件以上の成立は可能であると思います。福岡市でも、どうしても家庭に帰れないお子さんの場合は、まず特別養子縁組の検討を助言しています。

これまでの児童相談所が関わる特別養子縁組は、養子縁組成立の流れとして実親さんの同意があることを前提に、まず養親候補者にお子さんを委託して、試験養育を行い、その結果マッチングができれば審判申し立てをして、特別養子縁組成立の審判が確定してようやく縁組成立でした。このような手続きは長ければ 1 年を要していました。この間に実親の同意撤回という事態になると、実親にお子さんを返さなければならなくなることが多いため、お子さんにとってもつらいことになりますし、養親さんは不安を抱えながら試験養育期間をすごしていました。

改正後は、同意撤回については、家庭裁判所での同意手続き後、2 週間経過で、撤回不可となります。もし実親さんの同意がない場合、そのお子さんにとって特別養子縁組が最適だという判断ならば、まずは児童相談所長が家裁に特別養子適格の確認審判の申し立てをして、その審判が確定したら 6 ヶ月以内に、次は養親さんが特別養子縁組成立の審判の申し立てをする、という二段階の流れで特別養子縁組成立に向けて手続きを進めていくこととなります。

2017 年における福岡市の里親委託の割合は、就学前の子どもでは 50% を超えてきていますが、全体では 40% を超えたところです。全国では 20% 弱です。今後のさらなる推進が求められています。

■一時保護、立入調査等の

法的権限行使場面への同行

「中学生のお子さんが長期間学校に登校せず、学校や児童相談所が自宅に訪問しても、保護者が全く応答しない」という事例です。

児童相談所に弁護士が常勤していれば、こうしたケースの相談が入った当初から関わることで

きます。もしかしたら、「強制的権限行使」が必要になる場合のことを見越して資料を収集し、教育委員会や学校など関係機関との連携についても助言しやすくなります。

この事例では、お子さんが特に怪我をしている様子はないと周辺調査で分かっていましたが、学校に行かせていないことについて、連絡や忠告をしても保護者から何の応答もありませんでした。

教育委員会からは保護者に就学の督促状を送付していただいたのですが、それにも応答がありませんでした。いよいよ最終的な強制的な立ち入りが必要か、ということになり、手続きを進めました。手続きを進める際も職員に「このような資料を準備してください」と助言をしておりました。

最終的に、裁判官に令状を請求して、その令状に基づいて強制的に立ち入り、お子さんを一時保護できました。すべての段取りにおいて、常勤弁護士が関わりました。

医療機関から情報が入ることもあります。飛び込み出産後、積極的に赤ちゃんのお世話をしないというケースです。「このまま退院させると不安」というような相談もあります。こうした際も、常勤弁護士として関与しました。所内の会議を踏まえ、医療機関や関係の行政機関と協議を行う場に、児童相談所弁護士として同席します。その場では、一時保護ができない法的説明なども行います。

■一時保護について

改正児童福祉法では、子どもの安全確保や状況把握という目的があり、児童相談所長が、必要があると認めるときに、一時保護できることが示されています。ただ、あくまで必要があると児童相談所長が認めればできる、というところは変わっていませんので、児童相談所長の権限行使の裁量の範囲は改正後もとても広いと言えます。

一時保護をしますと、多くの児童相談所では、一時保護所でお子さんを保護しますが、福岡市では『新ビジョン』や先ごろ出された、厚労省の『一

時保護ガイドライン』にそって、一時保護所の定員をそれまでの40名から10名、4分の1に縮小しました。

縮小した30名については、里親宅や児童養護施設に、地域分散化することで、できる限り同じ学校に登校できるように努めています。学校に通えて、最低限の学習の保障ができるのは、お子さんにとってはよいことです。ただし、次々と一時保護になるお子さんはいますので、10名の定員では厳しいですし、職員の負担はあると思います。

■一時保護された子ども等への法的支援

福岡市では、一時保護された子どものうち、非行少年や被害少年、自立に支援が必要な子、通常法律相談を受けたいという子について、できる限り弁護士に依頼できるような体制を進めています。私からではなく、ケースワーカーから、直接福岡県の弁護士会の窓口になっていただいている弁護士に、依頼書を送付し、どなたか受けていただける弁護士を紹介していただいて、お子さんとの引き合わせしております。併せて、親権者がお亡くなりになったとか、行方不明になっており、里親委託や施設入所となっているお子さんについて未成年後見人の選任も積極的に進めています。

こうした取り組みは子どものアドボカシーの保障という意味で進めています。『新ビジョン』のなかでも、アドボカシーの保障が提言されていますが、これまでは親権者が亡くなられても、施設長が親権代行をするということで未成年後見人の選任手続きはなかなか進んでいませんでしたが、例えば財産管理等の必要はなかったとしても、子どものアドボカシー保障のために、未成年後見人の選任を進めています。

また、面会交流についてのご相談もあります。児童虐待で一時保護した子どもを虐待した保護者に面会させるべきではないという考えがあります。

子どもの権利条約では、子どもの最善の権利に反する場合を除き、父母の一方または双方から分

離されている子どもが定期的に父母のいずれとも、人間関係および直接の接触を維持する権利が保障されています。以前は、この原則と例外が逆転していました。ケースワーカーのなかでも、会わせることが一般化しており、「会わせる理由は何ですか？」と訊かれたことが多々あります。原則は、面会交流をさせる、例外として親子の面会で酷い言葉を投げかけられたり、連れ戻しのおそれがあったり、お子さんが面会を拒否していたりして、お子さんの利益に反するという事になれば面会交流を制限することになります。

また、お子さんに「(非親権者の)父親に会いたい」という希望があれば、意見表明権の保障として、子どもの意見も十分に尊重した上で進めていくべきです。「親権者が非親権者に会うことに反対だから、会わせられない」ということではなく、子どもにとって父親に会うことが最適であれば、親権者に説明した上で、一方の親御さん(非親権者)に面会させるということは十分あり得ることです。

■子どもの意見表明権

子どもの権利や意見表明権と聞くと「子どもに権利を認める必要はない」「権利を認めると子どもがわがままになる」などと懸念を示す方もいます。

意見表明権というものは、子どもが言った通りにする、何でもかなえるわけではございません。意見の内容、子の年齢、成熟度に応じてきちんと考慮されます。まずは「話を聞く」という姿勢が必要です。その上で、できないことは出来ないと伝え、その理由をきちんと話すことが大事です。

2019年に国連の子ども権利委員会から出された意見では、日本における意見表明権の保障について懸念が表明されたり、その機会が確保されていないと指摘されたりしています。

今年改正された法律の改正附則では意見表明権の機会の確保ということで、今後、検討が進められるようになっていくところであります。

今後、意見表明権、アドボカシーの保障につい

ては、きちんと制度を構築していくべきだと考えています。福岡市では子どものアドボカシーを保障するための取り組みを始めています。

■法的説明を要する保護者との面会への同席

一時保護の際、親御さんのなかには「なぜ保護したのだ」「誘拐じゃないか」「早く返してくれ」「お前たちが、子どもを死ぬまで面倒を見るのか」などと言ってくる方もいます。

そうした方には、威圧的ではなく、きちんと法的な説明として「体罰が許されるものではない」ということや一時保護についての説明をしています。その際、「弁護士です」と言うと、身構えてしまう方もいますので、私は現在課長職でもありますので「課長です」と、ケースによって使い分けることもあります。こうした親御さんへの説明も、職員の方だけでも説明ができるようになり、私が介入するケースは少なくなっています。

■裁判書類等の作成、資料整理

まさに弁護士の出番かなと思いますが裁判書類の作成や審問期日に出席するというようなこともさせて頂いております。

行政不服審査請求の手続きに関する書類も作成しています。これらを全て弁護士が請け負うと、職員の力が落ちるのではないかという声もあります。ただ私が全部、裁判のように代理になって全部やりますよ、という形にはしておりません。基本的には資料の収集であったりとか、裁判所のやり取りだったりとか、そういったところは職員にもやっていただいております。単に法的な主張の整理だけを私の方でさせて頂いて、職員も一緒に共同で裁判手続きにあたっています。職員が弁護士に丸投げではありません。ですから職員の力が落ちるとは思っておりません。餅は餅屋ということで裁判書類等の作成は弁護士に、ということも考えています。

裁判書類等の作成では、医療ネグレクトへの対応

事例がありました。子どもに必要な医療について親権者が同意しないため、児童相談所の方に通告があり、私も医師や親権者から話をお聞きし、法的な説明をさせていただきました。それでも同意できないと親権者が申されたことから、「親権停止の方向に進みます」という説明をして、親権停止の申し立てをしました。

この時の手続きは、通告を受けた翌日には申立をしておりますが、なかなか一般の弁護士相談の中でそこまで緊急な対応ができたかどうかは、分からないところです。ただ私が最初の通告から関わっていましたので、経緯を分かった上で手続きを進められました。

裁判所の方にもかなり説明をし、速やかな処置が必要であると強調したところ、裁判所にもご理解いただき、翌日には審判が出されて、数日のうちに手術を含む医療を受けて無事命が助かった例がありました。やはり内部に弁護士がいることで、迅速な対応ができたのだと思っています。

■手続き等の適正性の担保・職員の法的対応強化

児童相談所に常勤弁護士を置くことのもっとも重要といえる点についてです。

児童相談所の内部に居ると、色々な会議に出席できます。会議のなかで、職員が気づかないような法的な問題を指摘できます。職員のためや児童相談所のためにとということではなく、子どもの権利擁護のために「これは適正な手続きではない」という指摘ができることが重要です。

また、関係者協議の場で職員が疑問に思った法的問題に対して即座に助言ができるという利点もあります。

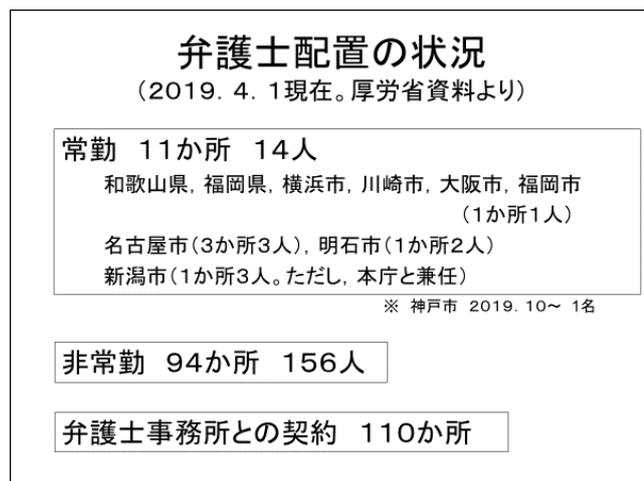
それから、一時保護所内では子どもの権利委員会を設けていますが、一時保護所の運営や子どもとの関わり方についての問題点を指摘することもしています。残念ながら福岡市でも、過去、お子さんに暴力を振るったり、個室に入れて出さなかつたりするなどの扱いがあったようです。

もしお子さんがその特性で興奮をしたりとか、暴力を振るってしまいそうになったりした時には、クールダウンのために、集団から離れたところに子どもを一旦離す、という方法もあると思います。その際、別室に入らせていただくこともあります。それはあくまでもクールダウンであって、反省や懲罰のためのものではありません。きちんと話をし、落ち着けばまた集団に戻っていただきます。

反省するまで何日も部屋に閉じ込めたり、懲罰的に運動場を走らせたり、そのようなことは一切させません。

他には、所内で基礎的な法知識を伝えることも職員の法的対応力向上のために行っていました。

■弁護士配置の状況



弁護士配置の状況についての厚労省の資料です。明石市のように児童相談所1か所に2人いる所もあれば、名古屋市のように3か所にそれぞれ一人ずついる所もあります。また、広島県には非常勤であっても月から金までフルタイムで児童相談所にいるという、常勤的な非常勤の方もいらっしゃいます。

非常勤も月に1回とか月に2回ですとか、もしくは曜日ごとに交代されるなど様々です。

常勤と非常勤にはそれぞれメリットとデメリットがあります。常勤のメリットとしては、すぐに動けるということです。職員と一緒に動き、気軽

に相談ができます。通告の最初から関わることもできるので、一貫した対応が可能です。

常勤のデメリットとしては、人材が見つからない、常勤が一人だけでは後継の育成ができない、自治体側としては一人だけには任せられない、ということがあります。

また、専門分野の対応が不十分という指摘があります。最近の弁護士業務は医療、建築、企業法務など、専門的な分野別に深くかかわることが多くなっていますので、子どもに関する分野以外の様々な専門分野まで十分な対応が難しいという面はあります。

非常勤のメリットは、後継の育成がやりやすくなる、とか、弁護士と関係の継続ができます。

デメリットは、いつもすぐに対応ができるわけではないことです。月に1、2回の相談で、あとは電話相談である程度対応できるかも知れませんが、すぐに対応できるかどうか、わかりません。

また、児童相談所外部の弁護士だと、児童相談所の職員は、困った時、例えば裁判になると思われるような時になってから「どうしましょうか」とか、「親権者がこう言っていますが、どう対応しましょうか」などと相談します。

相談する、しないについて、児童相談所で選別しているので、児童相談所の職員の方でも気づかないような法的な問題について、弁護士が知ることができない、ということが起こります。

この点については、他の常勤弁護士からも「これはちょっと大丈夫なのか？」とヒヤリとするような事例もあると聞いておりますので、やはり内部にいるというのは児童相談所のためではなくて子どものために必要なのだと痛感しています。

常勤、非常勤も置かず、弁護士事務所と契約する場合は、さまざま弁護士に相談できるメリットがあり、発生した事案に応じて、その専門分野に詳しい人に依頼することもできます。ただし、いつでも対応できるわけではない、児童相談所内部の法的問題の把握が難しいなど、非常勤弁護士と

同様のデメリットもあります。

ここからは私の個人的な意見ですが、弁護士配置に常勤、非常勤、協力弁護士、どれか一つにこだわる必要はないと思います。メリットとデメリットがあるなら、それらの併用を検討すべきです。福岡市では、私が常勤ですが、非常勤弁護士もいます。私は課長職となり、手が回らない部分もあるので、月4回、週1回、2人の非常勤弁護士に交代で来ていただいて、職員からの法律相談を受けて頂いております。

また、裁判関係については、協力弁護士として契約をしていただいた方々にご依頼しようと考えています。こうした体制であれば、常勤のデメリットはかなり軽減されると思います。

人材育成ができないというデメリットについては、私も常勤として入所した当初は、ほとんど知識はありませんでした。児童福祉法 28 条についても詳しく知りませんでした。

そもそも弁護士の中に児童福祉法を勉強している弁護士はほとんどいません。それでも、3ヶ月、4ヶ月と一緒に職員の方と動いていると、急速に知識を吸収していきます。一定のレベルの弁護士であれば現場で経験することで成長していけます。

「配置後に育成する」という考え方もありだと思います。また、常勤弁護士同士、協力弁護士同士でサポート体制をつくることで育成に十分対応できるのではないかと考えています。

なお、児童相談所の業務は法令に基づいて、市民の権利制限となる行政処分も行われます。そうしますと、法令の的確な解釈や実施が必要になりますので、弁護士の存在は必須であるといえます。

しかし、常勤弁護士はいまだ少数、児童相談所が 215 か所ある中の 11 か所 14 人程度です。

一方で警察官の児童相談所配置は年々増加しています。平成 31 年 4 月で全国 260 人（OBも含む）、現役は 44 人です。そのうち 5 人は児童福祉士として働いております。

本来、児童相談所は名前の通り、相談機関です。

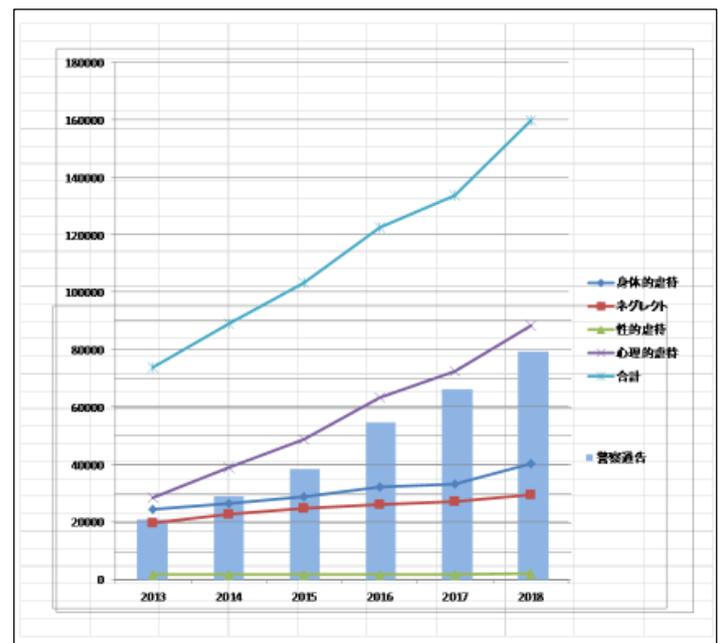
そこに警察官を配置しなければ虐待対応に支障をきたす、という事であれば、そもそもシステムに問題があるのではないかと考えています。

■急増する虐待通告件数

ご存知の通り、虐待通告件数が急増しており、平成 29 年度と 30 年度で、年間 13 万件から 15 万件に増加しています。児童福祉司を 2020 年までに 2,000 人程度増やすとされていますが、それでも虐待通告件数の増加と比べて多いとは言えない数であり、限られた資源を有効に活用すべきです。

「子どもに暴力を振るい逮捕されました」という報道は後を絶ちませんし、虐待が起きるのを待っているような、「この家庭は危ないのではないかと監視しているような社会の現状があります。虐待通告件数の急増と限られた資源（人員）という状況の中、強権的な対応だけでは限界が来ると思います。家庭支援による虐待予防をもっと重視すべきであると考えます。そして、虐待予防を実現するには、システムから見直していく必要があると私は思っております。

■虐待相談対応件数と警察通告の年次推移



虐待相談対応件数の全体の数はどんどん増えています。特に増えているのは心理的虐待です。棒グラフが警察からの通告です。警察の通告が伸びると、心理的虐待が増える。そして全体が伸びるという状況です。

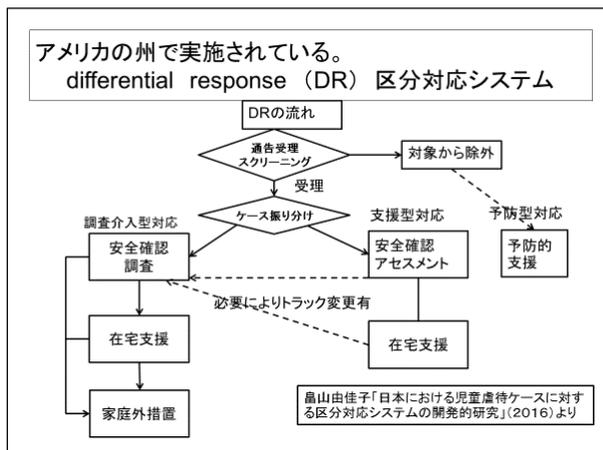
いわゆる「面前DV」というものが、心理的虐待として計上されており、それが全体を押し上げています。

この他に、通告の増加の理由は、近隣知人から「何か心配だ」ということで、ご相談を受けることが多くなっており、ただ、「近くで赤ちゃんが泣いています」という通告もあります。場合によっては「あそこに赤ちゃんがいるはずだが泣き声が聞こえない」という通告もあります。

いわゆる泣き声通告のほとんどが、赤ちゃんの夜泣き、2～3歳のイヤイヤ期が理由で泣いている、というような特段問題のないもので、99%がそうです。虐待そのものが増えているよりも、通告が増えていると認識していただけたらと思います。

■アメリカの州で実施されているDR

アメリカの一部の州で実施されている「DR：differential response」という虐待対応のシステムがあります。

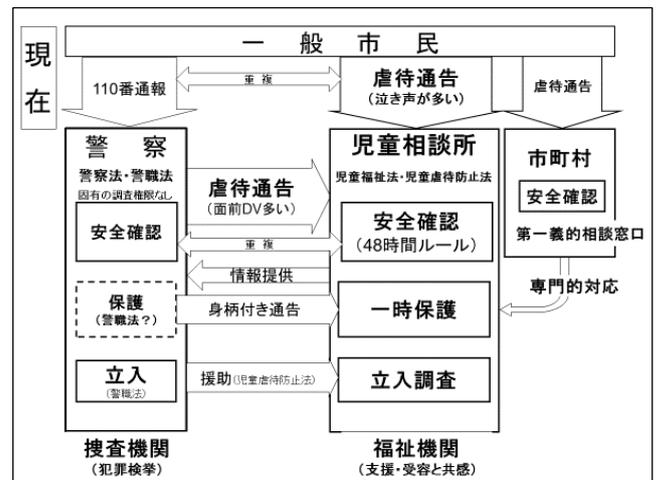


この資料は神戸女子短期大学の畠山由佳子先生からご紹介いただきました。

アメリカでも虐待通告件数が増えてしまったため、システム変更の対策として考えられたのがDR

です。元々、アメリカでも強権的に調査介入する虐待対応が多かったと聞いております。しかし、それではいけないということで、虐待通告を受理してからケースを振り分けるようになりました。単なる振り分けではなく、しっかりとした支援を入れることによって、虐待予防につなげていくという考えに切り替わっていったとのこと。

■現在の日本の状況



一般市民からは、いわゆる「泣き声通告」が多いのですが、今はとにかくどんな通告であっても48時間以内の安全確認を重視しています。児童相談所に対する虐待通告も重ねて110番通報もする、という方もいます。110番通報を受けた警察も安全確認をします。警察が通告を受けると、面前DVであっても、両親を警察に呼び、子どもの衣服の下に打撲跡や傷がないか確認します。普通の夫婦喧嘩で、どちらも手をあげていない口論だけでも、こうした確認をしております。

警察は110番通報を受けて対応した虐待事案をさらに児童相談所に虐待通告をしています。通告はどんどん児童相談所に集約されて虐待通告件数だけがさらに増加していくことになります。そして、児童相談所から一定の事案については警察に情報提供しています。

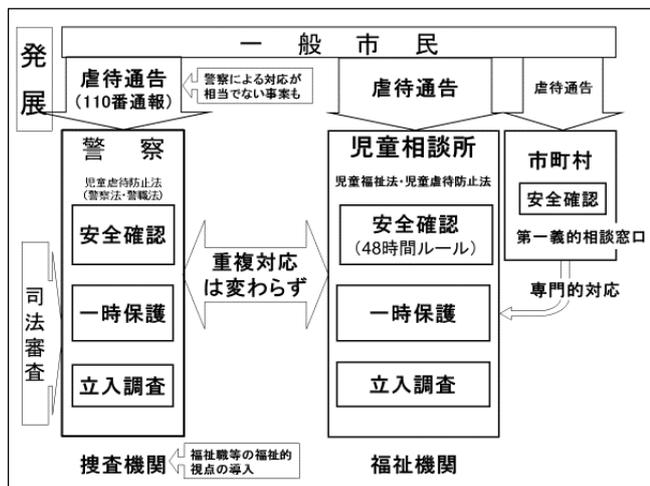
市町村も第一次的な窓口として、虐待通告を受理しています。

現在の虐待対応は主に児童相談所が担っていますが、児童相談所は福祉機関であり、相談者に対して受容と共感を旨として対応しています。

一方で、警察は捜査機関であり、その目的はあくまで犯罪検挙です。現在の虐待対応について、警察は警察法や警察官職務執行法に基づいて行っており、児童虐待防止法上の虐待対応の固有の調査権限はありません。札幌の例で警察に通報があっても安全確認が断られて、それ以上の調査権限がなかったため、踏み込めなかったということがありました。確かに法律で明確に定められた警察の調査権限はありません。

一時保護の権限は児童相談所長にあります。警察は警察官職務執行法に基づいて保護するなどして、子どもの身柄と一緒に児童相談所に通告することがあります。いわゆる身柄付き通告と言われるもの児童相談所ですが、法律上明確な根拠がある手続きではありません。

■発展——警察を通告先機関に



すでに虐待事案に関して相当数の110番通報を警察が受けて安全確認をしていますし、警察は本来犯罪検挙を目的として強権的な活動も行っており、児童相談所に警察官を配置する必要があるとか、児童相談所の職員が警察活動のような研修まで受けて、令状を持って強制的に立ち入りが必要なのであれば、個人的な見解ですが、警察を通告

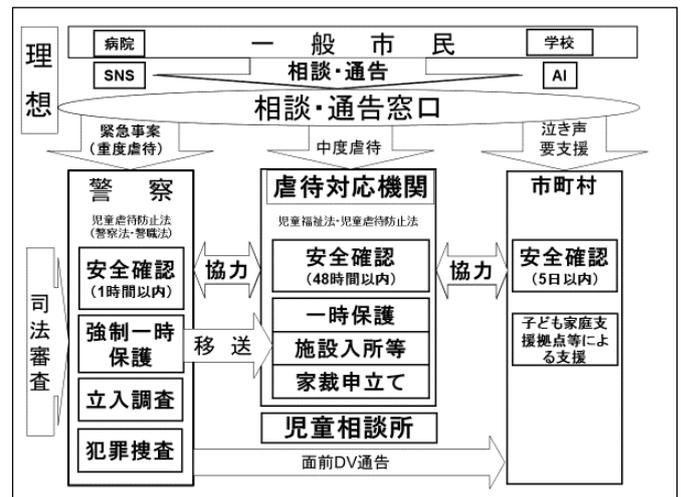
先機関にしてはどうでしょうか。併せて、警察を児童虐待防止法上の虐待対応機関として調査できるようにしたら良いと考えます。そうすれば、警察が明確な法的根拠をもって虐待対応として安全確認も一時保護も立ち入り調査もできます。ただ警察が行う以上は権限乱用も心配ですので、きちんと裁判所の審査を経る必要があります。

また、家庭に入っていくとき、単に警察のようにどんどん入るのではなく、福祉的な視点で対応していくチームが警察の中にも必要ではないかと思えます。

それでも、このままだと児童相談所も警察も二重に対応することになります。「二重に対応するのはよいこと」と考える方もいますが、どんな通告でもしらみつぶしに二重に対応する人的な余裕はないと思えます。

また、警察を通告先機関にして福祉分野に警察が入っていくのは許されない、警察を福祉に介入させても家庭支援にはならない、というご意見もあります。

■理想——通告窓口を一元化



そこで、アメリカのDRを参考に、虐待通告の窓口を一元化して、通告を適切な機関にそれぞれ割り振っていくという方法が理想的であると私は考えます。福岡市では、現在こうした通告窓口の一元化についての調査に協力しております。モデル事業としてこうしたシステムが可能か、検証し

ているところです。

現在の 48 時間ルールについては、48 時間を待たずに緊急に対応すべき通告もある反面、泣き声通告のように 48 時間以内でなくてもいいケースも多々あります。例えば、泣き声通告だった場合、深夜に訪問して「お子さんに合わせてください」という状況は、ただでさえ子育てに悩んでいるお母さんに、「お宅は虐待家庭だと思われています」と伝えに行くようなことになりかねません。また、所属の保育園や学校で確認すれば済むこともあります。こうした対応でも可能なケースは、電話でも判断できると思います。

そこで、通告窓口を一元化して、通告の緊急度に応じて、緊急事案については警察に振り分けて、例えば 1 時間以内に、そうではない事案については、虐待の内容に応じて、児童相談所や市町村に振り分けて、例えば、3 日以内とか、1 週間以内に、などと整理していくことが考えられます。

189 は通告窓口一元化の実現の可能性を窺わせるものですが、現在は、あくまでコールセンターのようなもので、電話がかかってくれば、管轄の児童相談所に流すだけです。実際に通告窓口一元化を図るときは窓口担当の方の専門性が十分なければ実現するのは難しいと思います。

なお、自治体によっては、児童相談所と警察と情報の全件共有を行っているところもあります。虐待の情報を警察と児童相談所がやりとりしたほうがいいという考えだと思います。全件共有とは、前述の通り、そのほとんどに特段問題がなく、赤ちゃんが泣いているだけでも近隣者が「何か心配」として通告する、いわゆる泣き声通告も全て警察に情報を流し、警察に登録されるということです。

しかも、個人情報を対象者に知らせずに警察に流す、それでいいのでしょうか。知らないうちに「この家は虐待家庭かもしれない」という情報が、警察のデータベースに載ってしまうことの是非を、そのことが虐待防止にどれほどの有用性があるのかどうかも含めて一般市民にもきちんと説明して、

よく検討すべきだと思います。

ちなみに、アメリカには児童虐待や育児放棄の通報に対して対応する政府機関「CPS : Child Protective Services」という機関があります。

日本の児童相談所と同じと言われることもありますが、アメリカの CPS が虐待対応に特化した機関です。一方、日本の児童相談所は、親が入院して子どもを監護する者がいないとか、子どもの不登校、家庭内暴力、非行、障がいをお持ちのお子さんの相談など様々な相談を受けています。虐待対応だけをやっているイメージがありますが、虐待対応は件数ベースで全業務の 3 割程度で、他にも業務はたくさんある点でまったく異なります。

また、アメリカでは警察と共同して虐待対応にあたっているのも CPS です。

児童相談所はあくまで支援に特化した機関として専門的な福祉機関の役割を担っていくことが大事だと思います。

さらに、窓口一元化の理想的な運用としては、一般市民の方だけからでなく、病院や学校からの通告も受けて、対応することを検討すべきです。また、お子さんからの相談は SNS を介することや AI の活用も検討すべきです。



シンポジウム

フォスタリング機関の整備に向けた官民連携の取組みについて

パネラー：・明石市より

明石市 こども局 明石こどもセンターさとおや課 係長 溝口和子 氏

あかし里親センター所長 兼 公益社団法人家庭養護促進協会 事務局長

橋本明 氏

・高知県より

高知県 地域福祉部 児童家庭課 児童福祉担当 主幹 村山真一 氏

高知聖園ベビーホーム施設長・

里親家庭サポートセンター結いの実 センター長 武樋保恵 氏

・宮城県より

宮城県 保健福祉部 子ども・家庭支援課 主任主査 高橋学 氏

みやぎ里親支援センターけやき センター長 ト蔵康行 氏

ファシリテーター：早稲田大学 人間科学部 上鹿渡和宏 教授



・明石市の発表

明石市 こども局 明石こどもセンター

さとおや課 係長

溝口和子 氏

■明石市の概要・措置児童・里親家庭

明石市はこの4月に児童相談所を開設したばかりです。開設にあたり児童相談所やその他さまざまな機関の方にアドバイスをいただきました。明石市は兵庫県の南部にあり、隣には神戸市があります。昨年中核市に移行したばかりです。人口30万人、二十歳未満の人口が5万5,000人位。

合計特殊出生率が1.64人で、全国平均および兵庫県平均よりやや高いです。市内の児童福祉施設は、一般の社会福祉法人運営の乳児院が1カ所、児童養護施設が1カ所。県立の児童心理治療施設が1カ所、児童自立支援施設が1カ所あります。現在の市内の里親登録の世帯数は37世帯です。

明石市の措置児童の状況は、今年の5月1日時点で78人、そのうち里親委託されている方が18人です。里親委託率は23.1%です。

明石市は里親啓発を児童相談所開設する前から

取り組んでおり、力を入れ始めた2年前から増加傾向にあります。2017年は当初23組でしたが、2018年には14組増加。現時点で37組です。今年度中に登録世帯は増える予定です。トータルで50前後が里親家庭になる予定です。

■明石市の総合的子ども支援の展開

明石市は子どもをまちづくりの核と考えており、総合的な子ども支援展開のひとつとして社会的養育の充実を置いています。

その中で、明石子どもセンター（児童相談所）を設置し、あかし里親100%プロジェクトという目標に取り組んでいます。里親推進は児童相談所の設置以前から啓発に取り組んでいましたが、児相を設置することによって、啓発だけでなく里親登録および里親委託後の支援を一連で進めることができるようになりました。

■明石子どもセンター（明石市児童相談所）概要

明石市はすべての子どもを地域みんなで本気で応援することをモットーに、街づくりの中核機関として、この児童相談所を設置しました。

東西に長い地形の市ですが、子どもセンターは、そのほぼ中央に位置しており、最寄りのJRの駅から徒歩3分です。近隣には大型のマンションやショッピングセンターも建ち並ぶ市街地で、当センターには児童相談所の機能のみならず、子育て支援センター、子ども図書館なども併設しています。

■明石子どもセンターの運営基本方針

明石子どもセンターの運営基本方針、基本姿勢をご覧ください。

明石子どもセンターは必ず子どもに会うこと、子どもの意見を聴くこと、子どもの立場に立つことを基本に取り組んでいます。

親御さんと向き合うときに迷うことがあっても、この基本姿勢に戻ることを意識しています。

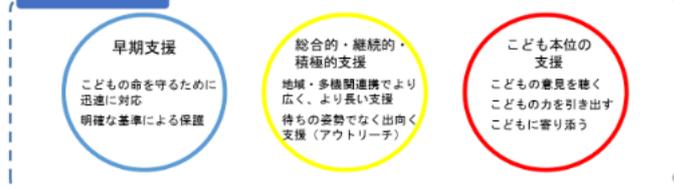
■明石子どもセンターの運営基本方針

明石子どもセンターは、「すべての子どもを地域みんなで本気で応援する」まちづくりの中核機関として、すべての子どもの命を守り、すべての子どもの幸せを実現することを目指し、全力で取り組みます。

1. 基本姿勢

- 何よりも「子どもの幸せ」を優先し、
- 一、子どもに必ず会うこと・・・時間を逃さず迅速・適切に
 - 二、子どもの意見を聴くこと・・・声なき声にも耳を澄ます
 - 三、子どもの立場に立つこと・・・親目線、大人目線ではなく、子どもひとり一人に寄り添い、それぞれに応じた最適な支援をする

2. 基本方針



組織体制は所長、副所長、その下に5つの課があります。中核市が設置する児童相談所として、市町村の子育て支援に関する業務も併せもっているのが特徴です。

緊急支援課は、通告が入ったときに初期介入で対応する部署です。児童福祉司、児童心理司、弁護士、警察OB、教員がいます。緊急対応の後、継続的に支援を行う部署として、子ども支援課があります。ここが児相機能と子育て支援機能を併せ持つ部署です。次に子ども保護課は一時保護所の運営、総務課では児相全般の運営管理を行っています。

私が所属している「さとおや課」は、明石市のフォスタリング業務の全般を担っている部署です。課長以下5名の体制です。児童福祉司および保健師などで構成されています。それぞれ里親家庭や登録前の家庭を全て担当しており、各職員に担当の里親がおります。

センター内の他の課や様々な関係機関と連携しながら里親家庭を支援しています。

明石市には、児童相談所を開設する前から設置しているあかし里親推進連絡会議があります。里親推進に取り組む場合、行政だけでできることは限られますので、各関係機関と連携して里親さんに本当にマッチした支援を考えるために、平成29年度、児相開設の2年前から設置しました。

構成員は明石市の里親、市内にある児童養護施設や乳児院の施設長、里親支援専門相談員の先

生、あかし里親センター、また、明石にはこども食堂などの地域の子ども支援活動を推進する一般財団法人あかし子ども財団という財団がごぞいます。そのようなメンバーで構成されています。

児相を開設する前の段階においては、兵庫県や明石市の管轄である兵庫県の中央こども家庭センターの方にも参画していただいております。

ここでは明石市のフォスタリング機関のあり方や里親推進のための具体的な取り組み、役割分担などを検討してきたところです。

その中で明石こどもセンターが包括的にフォスタリング業務を担いながら、それぞれの機関の強みを活かしつつ連携して里親養育を推進していく。明石市の里親支援は、みんながフォスタリングのチームになるという形で取り組んできたという経緯があります。

またこの連絡会議の中で様々な意見をいただきました。

市民の方にもっと里親制度を知って頂きたいとか、里親や里親になりたい人が、児相以外にも気軽に相談でき、養育のスキルや資質の向上が計れる部署が必要だというご意見のもと、あかし里親センターが開設されました。

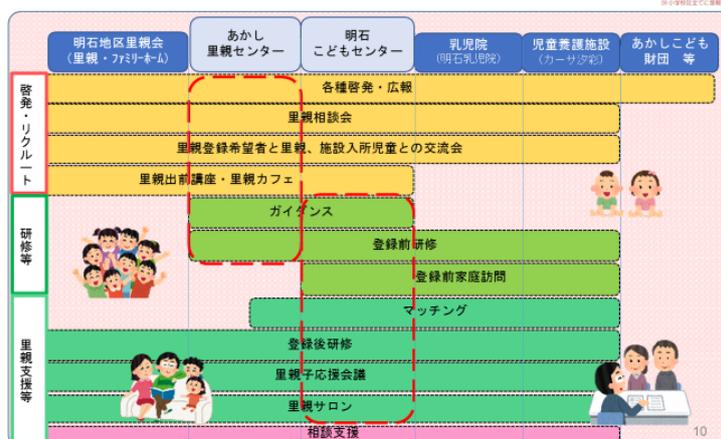
■あかし里親 100%プロジェクト

この連絡会議では、子どもたちが出来る限り家庭と同じ環境で暮らしていけるように、乳幼児の里親委託率 100%を目指す取り組みを開始しています。100%とは明石市には 28 校の小学校がありますが、その小学校区全てに里親家庭が有ることも目指しています。

現在 28 校区中 18 校区までできており、もうすぐ登録を予定している校区が 5 校区あります。

■明石市のフォスタリング体制の概略

■明石市のフォスタリング体制の概略



あかし里親推進連絡会議において、明石はフォスタリングのチームになっていこうということになりました。横軸が明石市のフォスタリングチームのメンバーです。明石地区の里親会、里親センター、明石こどもセンター、乳児院、児童養護施設、そしてあかしこども財団がチームとなってさまざまな取り組みをしています。

明石こどもセンターは全てに関わり、それぞれの強みを活かしながら里親子を支えていく形になっています。

細かい内容は後ほど里親センターからご説明しますが、取り組みが始まって半年、いろいろな所が協力し合って進めています。

主にあかし里親センターさんが啓発から、登録、研修に向けて力を入れ、そして明石こどもセンターは現に、里親委託されている家庭への支援、また、その前に里親登録を目指されている方などへの支援に力を入れる形になっています。

今後、里親さんがもっと増え委託児童も増えていく中で、この体制は適宜見直しをしながら、里親子さんにとっていい形となるように、柔軟に変えていければいいなと思っています。

■これからのフォスタリングの体制

私どもとしてはフォスタリングのチームとなっている様々な機関が関わることによって、支援をしていきたい。最後に今後に向けての課題としま

しては、さらなる里親の啓発です。適切なマッチングのためにも里親数はまだまだ明石市では足りていません。まだ始まったばかりの児相です。職員の専門性の向上ですとか今後どのように事業を展開していくか、またスーパーバイズの体制づくりも大切ですので、皆さまのご支援をいただきたいと思います。

あかし里親センター 所長 兼 公益社団法人家庭養護促進協会 事務局長 橋本明 氏
--

■あかし里親センターの概要

あかし里親センターは、神戸と大阪の2カ所に事務所がある家庭養護促進協会が、明石市から委託を受けて、昨年10月から運用しています。2019年（平成31）年の4月3日から、あかし里親センターとして、オープンしました。若い職員とベテラン職員が二人体制で週5日頑張っています。あかし里親センターと明石こどもセンター（児童相談所）はすぐそば、1分で行ける距離にあります。

■あかし里親センターの重点的な役割

①地域に根付いた小学校区単位の里親制度の啓発

自治会回覧や市広報紙、新聞の折り込みチラシ、目的に応じたさまざまなチラシ（年間約20万枚）等を通じて認知度の向上に努めています。同じようなチラシを何回も見ると、自分とは関係ないと思っていた里親のことを身近に感じてくるようになります。そこに、職員が小学校に向いて啓発する、書店と協力して啓発のブックカバーとしおりを作成・配布するなど、さまざまな工夫をしております。

小学校区に複数の里親家庭を置くことを目指していますが、校区に一人も里親がいらないところに啓発に行きますと、参加者から「うちの校区にはまだひとりも里親がいないのですか

…、この校区の恥ですね」という声も聞かれました。こうした意識を持っていただけるためにも、啓発を何度も何度もやっていくことの大切さを感じています。

②ターゲットを絞ったリクルート

今年の夏からショートステイ里親ということで一週間以内、2～3日だけ預かってくださるような養育里親を増やしていこうとターゲットを絞って今必死に活動しています

③里親や里親希望者（登録前）等への相談支援

いろいろな場所にチラシを配布するなどの啓発をしていますので、いろいろな相談も入ってきます。里親相談会は毎月開いています。予約不要で、どなたでも思い立った時にお越しいただけるという形式です。これまで毎月開催しまして、一人も来なかったということが一度もありませんでした。必ず複数の参加があります。

④里親希望者と里親との交流

里親会が明石市にもありますので、里親希望者の方が里親さんの話を直接聞くことで、少し前向きに進めていこう、という気持ちになっていただけることが大きいように思います。

⑤長年の経験を活かした、里親の研修、アセスメント

里親希望者への研修は、年に基礎研修6回、2ヶ月1回開いています。登録前研修が3か月に1回、計4回あります。更新研修も年に3回開催されています。以上が5つの重点的な役割です。

■里親登録前からの支援・顔の見える関係づくり

その他の里親支援です。研修を受講していただく際の交通費への支援や、初めて子どもを迎え入れた時の経済的支援なども行っています。そして何よりも、子どもに関わる支援者の顔が見える関係づくりに力を入れています。

例えば、里親登録前の家庭を訪問します。児相の方は調査で訪問されると思いますが、その時に児相だけでなく、里親支援専門相談員と一緒に家

庭訪問しています。一緒に訪問することによって、そのご家庭の強みや今度どのような支援があればこのご家庭でお子さんを預かっていただけるか、などの話ができます。そして何より、里親さんが里親支援専門相談員に相談しやすい関係ができます。

次に里親子応援会議というのも開催しています。これは里親さんに子どもを委託する時に開いているものになります。全てのケースで里親を含む子どもに関する支援者が顔を合わせ支援の方向性を共有します。困った時に助けてということではなくて困る前からこの子どもにはこんなに色々な支援者が関わっているのだ、何かがあれば話し合いができるという形を作っております。

上鹿渡：新しく児童相談所を作るからこそできる画期的な実践ですね。中学校区に里親家庭を置くという目標はよくありますが、小学校区に置くことは大事です。ベストな目標を掲げて実践されていると思いました。

・高知県の発表

高知県 地域福祉部 児童家庭課 児童福祉担当
主幹 村山 真一氏

■高知県の特長

高知県は東西に長い地形で、人口が約70万人です。東京都江戸川区と人口は同等ですが、面積が7103平方kmで江戸川区の142倍。広い土地に分散しているというイメージです。特徴は、一人親世帯、共働き世帯が多いです。6才未満のお子さんが居るご夫婦のうち、高知県は共働き世帯が62.5%、全国平均が48.5%高い割合です。また、ひとり親世帯の割合も全国トップ10に入る高さで、高知県は2.11%で、全国は1.57%です。

また、入所施設が多く、人口当たりの児童養護施設の定員数は全国1位で8施設あります。人口10万人当たりの病床数も、高齢者の施設・居住

系サービス利用率も全国1位となっております。理由としては、土地が広いため在宅型のヘルパーサービスのような通所サービスが成立しにくい、結果として施設入所という形になっていると思われます。こういった背景もあり、里親制度が根付きにくい、広がりにくいという面があります。

■これまでの里親支援事業の経過

高知県の里親支援事業は、平成28年度から普及啓発の事業と養育里親の研修事業を高知聖園ベビーホームに委託をさせていただきました。それからどんどん委託事業が増えて参りました。翌年度29年度には養子縁組里親の研修。あと委託後の訪問支援もお願いするようになっております。平成30年度に、これまでは乳児院の中で事業としてやっていたものを、「里親サポートセンター結いの実」という名称で、新たに立ち上げました。また、事業としては委託後の研修を追加し、結いの実で里親さんの自立支援計画の策定も開始させていただきました。

平成31年度に、「里親家庭サポートセンター結いの実」と名称変更しました。「家庭」という文字を追加し、委託後の訪問支援の強化を行っております。

高知聖園ベビーホーム施設長・里親家庭サポートセンター結いの実センター長 武樋 保恵 氏

■里親家庭サポートセンター結いの実

スタッフはセンター長とスタッフ6名です。高知県のフォスタリング事業が対象とする地域は高知県全域になっています。先ほど東西に長いと申し上げましたが、まず人口の47%の約半分が高知市に集中しています。さらにその高知市と周りの市町を含めると約70%が中心部に集まっている状況です。

そのため対象地域を高知市周辺と限定してしまうと、残りの地域をやるだけのスケールメリット

がないため、他の機関が参入できず空白地域となってしまう。そのため、高知県全域を対象としてくださいとお願いしております。

支援対象も「結いの実」がリクルートしたかどうかに関わらず、それまで登録していた里親も区別せずに高知県で登録している里親さんはすべて「結いの実」で支援する対象と考えております。これは県の事業として県予算で委託させていただいているので、県の事業とする以上、県内すべての子どもと里親家庭がその事業の利益を享受すべきという考え方によるものです。

■児童相談所と「結いの実」の役割分担

昨年の7月に出されたフォスタリング機関のガイドラインでは、フォスタリング事業は基本的に児童相談所の業務として位置づけられ、その一部または全部を委託できると書いてあります。高知県では児童相談所の業務として、子どもと里親家庭のマッチングを残し、それ以外の3つの事業を結いの実に委託しています。ただし、それぞれ児童相談所、それ以外の関係機関とも連携して業務を行っております。

普及啓発については、多様な媒体を使って一般の方への啓発を行っております。

高知市内に新しくオープンしました県立図書館の一角を使いまして里親啓発のパネル展を実施しております。大型書店でも同様のパネル展を行っております。

高知市内には路面電車が走っておりまして、車体の外側に啓発のパネル広告「広げよう いろいろな家族のかたち 絆でつながる里親家族」を貼っております。高知空港内にパネル、アーケードでも中吊り広告、県庁4階ベランダに横断幕を張っております。

■登録前、登録後及び委託後の里親研修

登録前登録後及び委託後の里親研修について

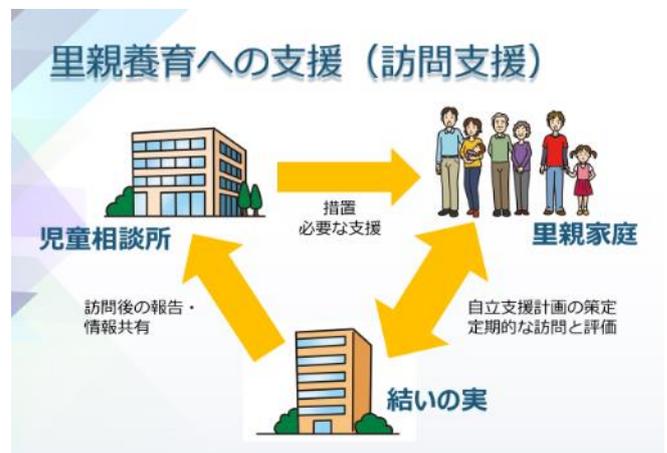
は、法定研修を委託しています。このほか来月からは委託後にフォスタリングチェンジ・プログラムを里親向けに実施する予定です。

このプログラムを導入する前から、里親向けにペアレント・トレーニングやペアレント・プログラムを実施しようというアイデアがありましたが、その前に里親同士が交流できる研修の場があった方が良いということで、就学前の里子さんを養育する里親を対象に月に1回里親さん里子さんに来ていただき、親子教室のような形で研修しております。内容は、絵本の読み聞かせやクッキング教室など、親子が一緒に楽しめるような研修にしています。

こうした機会に里親同士のつながりや同年代の子どもをあずかる里親のグループを作り、後にフォスタリングチェンジ・プログラムにつなぐことができると思っています

■里親養育の支援

里親養育の訪問支援の部分です。



自立支援計画は基本的に児童相談所が策定する援助指針をもって自立支援計画とされておりありますが、なかなか内容も多岐にわたっておりますので、もっとシンプルに里親さんにわかりやすいように自立支援計画を立ててはどうかということで、結いの実が児相の援助指針をもとに、里親さんと話し合いながら簡素な自立支援計画を策定しております。それをもって定期的な訪問をし

て、この計画を基に評価をしてその結果を児童相談所に報告をしていきます。その報告を基に援助指針の変更をして必要な支援をしていく流れです。

訪問の頻度につきましても委託の期間により分けております。委託して間もない頃には2週間に1度という頻度で訪問、委託して何年か経てば、年に3回程度訪問しています。

この訪問については結いの実が単独で行うこともございますし、児童相談所のケースワーカーも一緒に訪問することもあります。

■今後の課題

里親家庭を支援するためのチーム作りが今後の課題と捉えています。児童相談所だけでも結いの実だけでも里親家庭の支援はできません。既存の児童養護施設に配置されている里親支援専門相談員、児童相談所には専任の里親支援の担当ケースワーカーを置いていませんので、今後児童相談所の体制もどう強化していくか。

また、市町村の支援がなければ普及啓発は十分にできていきませんので、市町村を巻き込んでいくかという課題があります。

里親連合会とも一緒になってどうやって里親さんを支えていくか、どうチームを作っていくか課題として捉えております。

2019年の11月3日に高知市内で「カーニバル00in高知」というイベントがありました。

高知県在住の映画監督の安藤桃子さんが中心となって、市内中心部を中心に50近くのいろいろなテーマのトークセッションがありました。

安藤さんが大阪府のはぐくみ映像コンペの審査員をされた経緯があって、里親制度に非常に興味を持っていらっしゃる関係で、トークセッションとこういったブースを設けさせていただいております。



実際の会場には安藤桃子さんと妹の安藤さくらさん、ミュージシャンの湘南乃風の若旦那も来てくださりまして、里親制度を含めた「みんな地球の子」というテーマで、子どもについて語り合っていました。

普及啓発の方法も課題です。どのような層をターゲットにして、網を広げていくか。関係者だけで話をしても関係者しか集まらないということが起きてきます。

今回のイベントのような全く違う切り口から、この課題を知らない層にアプローチをしていくことで、すそ野をひろげていく啓発活動も必要だと考えています。

高知県はありがたいことに児童相談所、県庁の担当の方も積極的に相談に乗ってくださいます。度々ミーティングや相談しながら進めていますので、心強い限りです。この輪が広がっていくこと、既存の資源を使って新しい展開をしてということが高知県のこれからの課題だと考えています。

上鹿渡：乳児院を中心とした既存の資源を使って、新しく展開していくという形を示してくださいました。

里親普及啓発やリクルートの広告も積極的に展開されているのは、児相と民間が連携しているからこそできること。こうした方法が全国に広がると良いと思います。

・宮城県の発表

宮城県 保健福祉部 子ども・家庭支援課

主任主査 高橋学 氏

■児童相談所設置数及び人口・児童人口の状況

宮城県ではみやぎ里親支援センターけやきという県から相談業務を委託している機関があります。設置の経緯や概要についてご説明し、その後センターの詳細についてはセンター長にご紹介いただきます。

宮城県内には仙台市を除いて児童相談所が3カ所、支所が1カ所ございます。人口約125万人のうち、子どもの数が19万人で、児童相談所、児童養護施設、乳児院、そして後ほどご紹介するみやぎ里親支援センターけやきが里親支援事業に取り組んでいます。

■里親支援センター事業の概要

宮城県においても他の都道府県と同じように要保護児童の安定した生活環境を提供するために、里親制度の普及啓発を進めています。そうした中で、みやぎ里親支援センターが設置された大きなきっかけとなったのが、平成23年の東日本大震災です。

県内では死者が9,500人程度、現在行方不明は1,200人ほどおられます。大きな人的被害を受けた震災でご両親を亡くしてしまった震災孤児の数が129人、当時の十八歳を超えた高校3年生も含めて、139人のお子さんが震災孤児となりました。

このとき、多くの児童が児童養護施設への入所が必要になるのではということで、他県から「宮城のお子さんたちを引き受けます」という申し入れをいただきました。

しかし、最終的には県内の児童養護施設に入所したお子さんはごくわずかで、ほとんどは祖父母や伯父叔母など親族の家庭に引き取られて養育していただいています。

親族宅で生活するお子さんたちがみな里親制度を利用するわけではありません。しかし、平成23年に親族里親の定義変更が行われ、叔父や叔母についても養育里親が適用されることになりました。これにより制度の利用が促進され、23年度末には宮城県64人、仙台市15人の震災孤児が里親制度を利用し里親委託を受けています。

震災孤児の多くが親族里親に養育されることになりましたが、当然ながら祖父母はご高齢の方が多く「このまま養育を進められるかどうかかわからない」「自分の子育てが終わってから期間が空いているので、子どもと関係係関との関わり方が変わってきて対応が難しい」というお話も多く聞かれるようになりました。

ご親族宅で継続的に生活していくことについても、やはり里親支援が不可欠であることが、けやきを設置する大きなきっかけになりました。

平成28年の12月、震災から少し時間が経ちましたが、仙台市内で児童養護施設、乳児院などを運営する社会福祉法人に、この里親支援業務を委託しています。

■平成29年1月に「けやき」を設置

「みやぎ里親支援センターけやき」の運営自体は委託先の社会福祉法人ですが、実際はその社会福祉法人と里親会（宮城県なごみの会）が一緒に運営をしています。

センター設置当時の事業内容としては、里親制度の説明会や啓発物の作成など制度普及。2つ目が里親さんの相互理解、研修会などの里親支援強化事業。3つ目が里親委託の推進。4つ目が震災孤児養育世帯の支援事業でした。

今年度から新たに里親マッチング事業も委託しました。委託前の子どもと里親候補の方の交流の場にセンター職員が同席して、相性や関係性の評価、委託成立した後はその後のフォローを一緒に行って頂いております

また今年度からの試みですが、センターと児童

相談所の連携強化を目的として、センターの職員を1名、県内の児童相談所に駐在という形で配置をしてもらっています。センターの職員が児童相談所で仕事をするということです。

児童相談所では管内の里親支援事業を行っていますが、センターのほうでは従来の里親支援事業をより強化するというこゝに加えて、管轄を飛び越えた県内全体を見渡しての効果的な活動をしていただくということにしています

児相とセンターの役割について、表向きは区分けがありますが、実際にはあまり分かれておらず、一緒に活動しており、児相とセンターが同行して行くこともかなり増えています。

設置の目的としては委託をして児相が身軽になるとか楽になるということではなくて児相がやっているものにプラスしてセンターでやってもらうということです。活動を肉厚にするということを目的にしているのです。

こうしたことを意識しながら、財政課の方にもセンターは児相が楽になるためではなく、全体の底上げのために行っているの、児相関係の予算をできるだけ減らさないようお願いしています。センターの予算を付けても、児相の予算は減らない、ということ意識して動いています。

みやぎ里親支援センター けやき
センター長 卜蔵 康行 氏

■フォスタリング機関の整備に向けた

官民連携の取組みについて

私からは実際の事業についてご説明します。当事業は宮城県の事業として「里親等支援センター事業」という公募事業で始まりました。

まず平成28年5月に県の方から里親会、施設など関係機関の方に当事業計画の説明がありました。里親会では説明を聞いて、どのように取り組むのか役員会の中で話し合いました。

里親にかかわる支援ですので、里親会がそこに

関わっていく必要があるということになりましたが、里親会単独ではとても請け負いきれない事業なので、児童養護施設・乳児院・児童心理治療施設を持つ仙台キリスト教育児院という社会福祉法人と相談し、共同で応募し、受託をして、事業開始したという経緯があります。里親会と施設との共同で運営されています。

里親会自体は会員が120世帯で、県内に4つの支部（仙南、中央、北部、東部）があります。

■4つの事業

従来は児童相談所の方で里親制度説明会を行っていましたが、現在はすべてけやきで開催しています。

制度説明会は県内の市町村で年間14回程度開催しています。制度説明と体験談、けやきで制作したビデオを見ていただきます。それが終わった後に個別相談をします。

現在は、ホームページを見ての問い合わせが非常に多いです。電話相談や来所相談もあります。月に1、2回相談日を予約制で行っています。さらに、年に2回のフォーラムを開催しています。あと出前講座とありますが、民事協の定例会やあるいは研修に呼んでいただき、里親制度の説明や体験談を盛り込んで講座を開催しています。

施設の方に見学研修に来ていただいて、その中で里親制度を説明しています。年間の新規登録世帯数は30世帯強となり、増加傾向にあります。

新しく里親になる方の状況としては「不妊治療をしているけれど、なかなか授からない」という理由で、40代前半から45歳位までの方が非常に多いです。

他には、自分の子どもを育て上げて、社会に恩返しをしたいということで50代すぎた方々。ここ1、2年くらいは、30代～40代でご自分のお子さんがまだ小学生、学齢前という方の中に、里親になりたいという方も増えてきています。

■里親支援強化

昨年度の実績ですが、研修会と里親サロンは17回開催し、里親子交流事業を年間10回開催。臨床心理士の相談会を年間3回行っています。それとは別に、「けやきサロン」という、テーマを設定した勉強会を年間4回～5回実施。里親サロンと里親子交流事業は、里親会の各支部が企画して実施しています。このように、毎月2カ所ほど、どこかで何かを実施しています。

元々この里親等支援センター事業は、里親会が県からの里親支援事業として実施していたものです。それを平成29年度より里親等支援センター事業に統合した形です。

里親子交流事業は、非常に活発で年間に里親子を中心に約800人の参加があります。他には、けやき文庫ということで本を貸し出しています。

里親委託推進としては、未委託の里親さん向けの勉強会を行っています。昨年度からは児童相談所から依頼を受けて未委託里親の家庭訪問も行っています。現在は2つの児童相談所から里親さんのリストを頂いて、そこについてけやきの職員が2名家庭訪問をしています。

親族里親の支援は、平成23年から県の委託事業として行なっているものです。親族里親サロンは石巻市、東松山市、気仙沼市本吉の3つの市で、年間8回続けています。お子さんが措置解除となっているところも増え、参加者は年々減ってきてはいますが、参加者から好評をいただいております。

■今年度からの新たな展開

里親マッチング業務をこれまでの委託事業に加えて、受託しました。元々平成30年度に事業化されて他の法人で実施していたものですが、平成31年度からけやきで受託してやっております。里親候補者の選定は児童相談所で行いますが、それが進んでいく段階で、里親さんに同席したり、施設でのマッチングの際も同席したり、家庭訪問

したり、ということを行っています。

児童相談所にはけやきの職員が駐在し、里親委託調整員として里親支援業務に従事しています。実際には、児相の職員の一人という役割です。

児童相談所は異動があり、担当が代わってしまっていますが、担当者が代わることのない支援ができます。

一時保護対応里親の登録も進めています。今年度は、全国の状況と同様に宮城県は虐待通告の件数が増えており、一時保護が増加したため、一時保護所が満員という状況になっています。

その状況を解消し、子どもが学校に通う権利を保障するため、里親委託も利用することを前提に説明会をして、対応可能な方に登録をしていただいて、そのリストを児童相談所にお届けします。

他には、児童相談所の里親担当の合同研修なども行なっております。

■今後の展開と今後の課題

フォスタリング機関に向けては、児童相談所との強固な信頼関係の基盤のもと、里親登録希望者との面談・研修に取り組んでいきたいと思えます。里親候補者の選定から一貫した支援を行い、児相との十分な協議・連携をしていきたいと思えます。また、関係機関の繋がりをしっかり持って、さらに進めていきたいなと思っています。

上鹿渡：里親会と施設が取り組まれているという、これもまた違った形で、ほかの地域にも参考になると思いました。

また、民間に委託しても児童相談所は減らないという部分は、とても大事なところだと思います。ガイドラインの中にも委託したとしても、最終的な責任は児童相談所であると書いてあります。民間の部分を充実させることで、どちらも減らさずに実現することは可能であると思いました。

——パネルディスカッション——

上鹿渡：これまでの里親支援事業とこれからのフォスタリング事業で最も異なるのは「包括的である」という点だと思います。ガイドラインには包括的な支援を行うためには、民間機関を育成する必要性も書かれています。本日までご発表いただいている自治体は、“官民セット”でお越しいただいています。包括的ということ、どのような考えで、どのような計画に基づき、どのような形で実現なさろうとしているのでしょうか？



溝口：明石市では、フォスタリング機関に対して全ての里親業務を一括して委託するという考えはありません。というのも、明石市規模の中核市は人口 30 万人です。子どもたちの数も 55,000 人ほど。対象となるすべての子どもたちに目が届くように、児相が中核機関となり、フォスタリング業務を児相が包括的に担っていくことが、私どもの規模であればベストであると考えます。

また、合わせて里親センター、市内の施設の里親支援専門相談員、市内の関係機関に積極的にご協力いただいております。それぞれの強みを活かしてつないでいくことが求められています。そこでさらに切れ目のない支援をするということが、包括的な支援になるのではないかと考えています。

上鹿渡：すでにできることをメンバーに入れることで、最初から包括的になっているという感じでしょうか。

溝口：児相中心でフォスタリング業務を進めていくのは明石里親推進連絡会議でも皆さんの総意のもとで決められました。乳児院や児童養護施設も、それぞれで里親への支援を強めて行こうと独自で動いてくださっています。それを、私どもがサポート、協力してお互い高めあっていくことで、包括的で切れ目のない支援ができていくのではないかと思います。

上鹿渡：児童相談所自体が新しいからこそ、こうした体制を取りやすい面もあると思います。初めから各機関に力の差がある場合は、なかなか難しいかもしれません。今回も新しく児童相談所を設置する自治体が来ていると思いますので、こうした形も一つの方法としてご参考になると思います。

村山：高知県では、結いの実というフォスタリング機関で包括的にやっていただくイメージを持っています。児童相談所はどうしても異動で人が変わってしまうのと、今はに里親支援専属の児童福祉士の配置ができておりません。やはり包括的なガイドラインの目的としては、最初にリクルートをした人が最後の訪問支援までずっと関わっていきけるというのが包括的という部分だと捉えております。結いの実にリクルートしてもらって、登録前の研修から委託後の訪問支援までずっと同じ機関、同じメンバーでサポートして、里親さん自身に安心感を与えていく。その周辺には、児童養護施設の里親支援専門相談員など、いろいろな機関がそれぞれのできる役割で支えていくという仕組みを考えています。

武樋：結いの実は、同じ建物の中に、乳児院、里親支援サポートセンター、児童家庭支援センターと3つの機能がありますので、包括的な仕組みを作りやすいという土台があります。また、それにプラスして、児童相談所や児童家庭課、市町村と

も、以前から強いつながりがありますので、結いの実が中心となって各関係機関と強い連携のもと行っていくというイメージです。今後は、その連携に小学校や保育園、地域の方々ともつながり、さらには児童養護施設ともしっかりと連携していく必要があると考えています。



宮城県：宮城県の場合は大部分のところを里親センターと児相で一緒に行っています。ただ、初めからそうだったわけではありません。平成 28 年度の開始の頃は、児相に事業の構想を説明すると、「相談でこじれたりすると困る」という心配がありました。広報と研修だけならよいけれど、実際のケースに触るのは少し控えめにしてほしいと言われていました。

とはいえ、研修だけを委託する意味はないと思ったので、センターの仕様を書くときも、「簡単な相談には乗ってもいいけれど、難しい話になったらその都度児相に連絡してくれますか」と、問題が拗れる前にそこから手を引いてくださいという形でやっていました。

そうすると、徐々に簡単な相談や制度に関する相談であれば、センターの方できちんと受けていただけていることが児相にも伝わります。そこで少しずつ、「未委託の里親さんにはなかなか児相で把握できないのでセンターでお願いしたい」とか、一時保護対応里親では、これも児相のほうから持ちかけて「一時保護をしてくれる里親さんはいませんか」ということで相談をしています。

いきなり包括的といっても、すでに児相と里親

会のつながりのある機関であっても、少し抵抗があったり、おっかなびっくりであったりしますので、少しずつ進めて 4 年ぐらいで今の形になってきました。

ト蔵：児童相談所の方では最初はおそろおそろだったのではないかと思います。本来は平成 28 年度の後半から 10 月から実施予定でしたが、児童相談所との協議の中で時間がかかりました。民間との連携については、児童相談所はやはり躊躇される部分はあるだろうと思います。

最初は家庭訪問なども、里親さんから児童相談所に「家庭訪問してください」という要請があった時も、こちらで勝手に判断せず、児童相談所にまず報告して、その上で了解を得て行ってくださいと。あと児相の職員が同行するというような形から始めて、色々な事業を展開するなかで、児童相談所からの信頼も増してくるようになり、ご要望も増えてきました。

「里親委託できるけど里親候補が見つからない」場合に、けやきの方に、「どなたかいないでしょうかとか」など、こちらは里親会が関わっているで里親さんを大体把握しているので、「〇〇の児童相談所に、候補の方がいますよ」ということをお伝える。児童相談所からマッチングや里親対応のことで相談を受けるようなケースもあります。宮城県のやり方で児相の里親業務を十分手厚くすることができていると思います。

上鹿渡：『新ビジョン』が出されたときも、自治体の乳児院への委託の期待度は低かったです。施設側はそうしたいと思っても、自治体側はできると思っていない。そこをどのように包括というところまで持っていけるか、色々課題もあるかと思っています。

上鹿渡：最後にまとめさせていただきます。先の明石市の発表にありましたように、困った時に応

援会議を組むのではなくて、最初からそこに登場していたチームが、困っていないときから一緒に進める体制であれば、困ることが少なくなると思います。

フォスタリング体制については、静岡市や福岡市などが先んじて進めており、その実践を参考に始められるところも多いです。先発の自治体の経験から学んだ後発の自治体の取り組みを、さらにまた先発の自治体が参考にして取り入れる。このような研修会で共有して学び合うことが大事な役割だと思います。

本日は各自治体、「官・民」でお越しいただきました。基本的には委託された民間側がどうがんばって、どう育っていくか、というお話になりますが、「民」が育っていくためには、育てている「官」も変わっていかないと、なかなか育たな

い、先に進まないということもあると思います。

リクルートで沢山数を増やしていく中で、それをさらに進めて行こうと思ったら、県がしている登録の会議の数を増やすとかいろいろなことが、実は民間だけでは限界があって、両方とも変わっていくということがとても重要だと思います。本日はありがとうございました。

