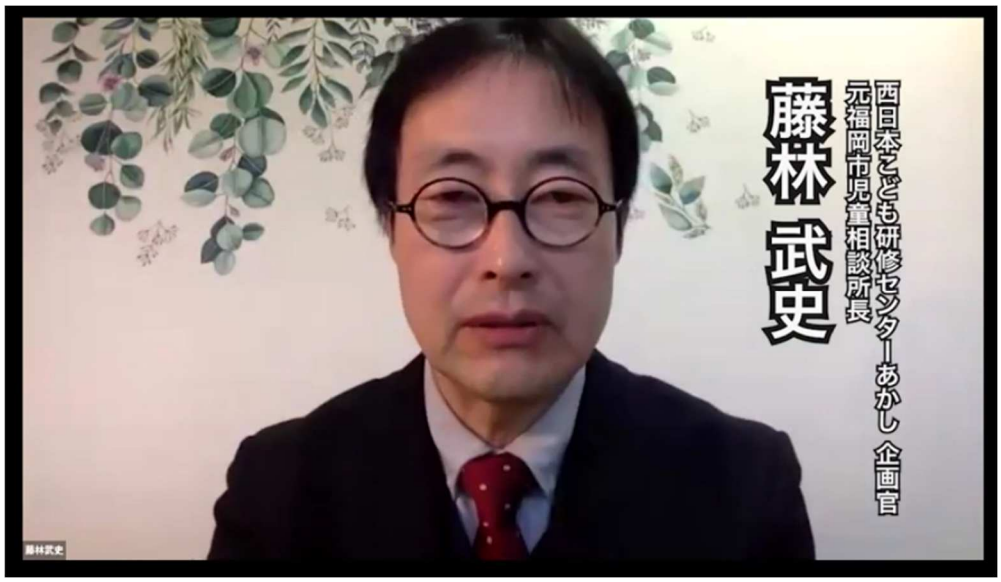
報告書

令和3年度（2021 年度）
子どもの家庭養育推進官民協議会 研修会　第2回

日時：2021 年 11 月 22 日（月）午後3時 30 分～5時
開催方法：ZOOMウェビナー
講師：藤林武史氏（西日本こども研修センターあかし企画官、
元福岡市児童相談所長）



日本財団公益事業部　高橋：第２回研修会にご参加いただきありがとうございます。さて皆さんご承知の通り、11 月５日の臨時総会にて、新しく本協議会の会長として三重県の一見勝之知事のご就任が決議されました。本日、一見会長にオンラインでご登壇いただきご挨拶をいただくことになりました。どうぞよろしくお願いいたします。

■新会長のあいさつ

新・子どもの家庭養育推進官民協議会会長　三重県　一見勝之知事：里親、ファミリーホーム、児童養護施設の皆様におかれましては日ごろから家庭的養育の推進にご尽力をいただきまして、誠にありがとうございます。

このたび私が会長に就任する運びとなり、身の引き締まる思いです。子どもの家庭養育推進をしっかりと考え、新型コロナウイルス感染症の流行による心身への影響などについても対応してまいります。子どもたちには未来があり、我々大人には子どもの未来を守る義務があります。それが日本の未来につながるのです。

平成 28（2016）年に本協議会が設立されてから５年が経過いたしました。この間、児童福

祉法が改正され、特別養子縁組の対象となる子どもの年齢は６歳未満から 15 歳未満に引き上げられるなど、制度改正が進みました。本協議会として提言を重ねてきた結果だと思っております。

とはいえ、全国の里親委託率は令和元（2019）年度末の時点 21.5%、依然として低調です。三重県では 28.8%ですが、社会的養護の子どもたちが約 500 人いる中で、里親の登録者数は約 320 世帯ですので、数が足りません。これを増やしていく必要があります。

三重県では 10 月 31 日にシンポジウムを開催し、里親および里親希望の方々にお越しいただいて熱心にお話をしていただきました。私は残念ながら予定がありビデオメッセージでの参加となりましたが、こうした取り組みが全国に広がり、子どもの家庭養育推進が実現していくことを心から願っております。

本日の研修が実りあるものとなること、里親の委託の推進や子どもの権利とその保護の取り組みが１日も停滞しないで前に進むことを祈念いたしまして私の冒頭のご挨拶とさせていただきます。

高橋：ありがとうございました。臨時総会では千葉県の加盟も承認されました。加盟団体は自治体と民間団体と合わせて 42 団体となりました。令和４（2022）年に予定されている児童福祉法改正では、家庭養育を推進していく体制がますます充実することが期待されています。一見会長にはぜひ本会を引っ張っていただく、これからどうぞよろしくお願いいたします。

それでは研修に移ります。本日は藤林武史先生に『福岡市の家庭養育推進の道のり～パーマネンシー保障と未就学児の里親委託率 75%の意味～』と題しましてご講演いただきます。

藤林先生は 18 年間に渡って福岡市の児童相談所長を務められ、現在は「西日本こども研修センターあかし」の企画官です。

福岡市と日本財団では、家庭養育推進自治体モデル事業について協定を締結しました。福岡市では、未就学児の里親委託率は令和２（2020）年度末で 76.1%となっており、家庭養育を推進してきた道のりについて皆様に大変参考になるかと思っております。よろしくお願いいたします。

■福岡市の家庭養育推進の道のり ～パーマネンシー保障と未就学児の里親委託率 75%の意味～

藤林武史氏：本日はこの官民協議会の研修会にお招きいただきありがとうございます。私が 18 年間福岡市で携わってきた里親養育と家庭養育推進についてお話しいたします。

日本の児童福祉の推移を振り返る（１）

その前に戦後からの児童福祉について振り返ります。1947（昭和 22）年に成立した児童福祉法において、当時は戦争孤児問題が中心でした。1960 年代になると、都市部を中心に疾病や離婚、経済問題などで養育できない子どもを保護して長期間施設入所するということが定着しました。1990 年代からは家庭の中の虐待が顕在化し、大きな問題となってきました。

日本の児童福祉の推移を振り返る（２）

戦後から2000年に至る日本の児童福祉の特徴として、厚生労働省としては、施設養育や里親養育を、どのような子どもに活用すべきかについて、2011（平成23）年まで、役割分担を明確にしてこなかった。その結果、施設養育が主流となる歴史が戦後から現在に至るまで続いたと言えます。

もう一つ、子どもの保護は基本的には都道府県の業務であり、市区町村は関与してきませんでした。裁判所の関与もほとんどなかった。児童相談所の子どもを保護して施設に措置する業務の担当は、多くは行政事務職になっていて、英米のように児童ソーシャルワーカーなどの専門職はほとんど発展してきませんでした。これらの特徴は、2000年前後だけでなく、今に至るまで続いている問題でもあります。日本の里親委託率は、戦後すぐは 20%ほどありましたが、その後10%以下でずっと経過してきました。基本的に日本の社会的養護は施設ケアが中心でした。

イギリスの児童福祉の始まり

では他の国ではどうなのでしょうか。参考までにイギリスの児童福祉の始まりについて、京都府立大学名誉教授の津崎哲雄先生のご著書から引用いたします。

イギリスにおいては1948年の児童法において「里親委託が施設ケアよりも優先する」ということが明記されました。日本よりも70年早いです。児童法を実現するため、ふさわしい里親を探して指導できるように、年間60人のソーシャルワーカーのトレーニングコースが作られました。1971年までに4,500人がトレーニングを受けて輩出されました。

児童ソーシャルワーカーは、専門職協会（Association of Child Welfare Officers）を設立して専門職化を目指してきました。これがイギリスの児童ソーシャルワークのチャイルドプロテクションの大きな流れになっています。

日本の児童福祉の推移を振り返る（３）

日本の社会的養護は施設ケアが中心で、児童相談所には専門性を持った児童ソーシャルワーカーが少ないという状況のまま、2000（平成12）年には「児童虐待防止法」が制定され、児童相談所を含めた通告システムが法定化されました。親の同意がなくても保護することになっていきました。

2004（平成16）年の児童福祉法改正では、市区町村に児童虐待の通告窓口が置かれ、要保護児童対策地域協議会が法定化されました。しかし、それを担う人材の養成や配置が伴わないまま始まってしまいました。虐待通告に追われて、家庭復帰に向けての取り組みが後回しとなり、家庭復帰ができずに施設入所期間が長期化していました。市区町村においても十分な人材が置かれなかったために在宅支援も少ない状況でした。

2000年前後の児童福祉システム

社会的養護については、施設職員の低い配置基準、職員の専門性の問題がありました。登録された里親はいても、里親を支援する体制が非常に脆弱でした。結果的に社会的養護の９割以上が大規模施設に長期入所している状態でした。

ニーズとサポート・ケアの大きなギャップ

保護される子どもの受け皿が整わないまま児童虐待防止法ができて、通告数が増えていったということが、今に至る背景です。虐待通告の件数に対して十分なケアやサポートができなかった。ここに大変大きなギャップがありました。そのため、その後虐待死、施設内虐待、里親の疲弊や不調などが発生しました。大人になった子ども達へのサポートがないため、虐待の連鎖

が続くという事態も発生しました。行政職員や施設職員、里親のバーンアウトといった問題も発生します。

問題は山積み「笑顔になれない えがお館」

私が児童相談所長になったのは、2000（平成12）年に児童虐待防止法が制定された３年後です。こうした不十分な体制の中で児童虐待防止法ができたことをあまり知らないまま、福岡市こども総合相談センター『えがお館』の所長に就任しました。問題は山積みで、職員は疲弊しており、多くの人が早く異動したいと思っていました。『えがお館』という名称の施設なのに「笑顔になれないえがお館」と言われていました。

※編集注：福岡市にあるこども総合相談センター「えがお館」…0 歳から 20 歳までの子どもや保護者を対象に、保健・福祉・教育分野から総合的・専門的な相談・支援を行う。

児童相談所や区役所の体制は脆弱でした。本来、専門性を持って子どもの保護またはその後の支援を行うべき児童福祉司は、ほとんどが行政事務職でした。区役所には、非常勤職員しか配置されておらず、十分な在宅支援は望めません。子どものケアニーズに即した社会的養護の体制になかったことも、大きな問題でした。

その中で虐待死亡事件や施設内虐待、子ども間の暴力事件などが次々と起こり、体制の改革よりも今目の前で起きていることに追われる日々が続きました。

子どものケアニーズに適合しない社会的養護

多くの子どもが、定員 90 人とか、120 人といった大規模施設に入所していました。乳児院も 2 か所ありました。０～１歳の赤ちゃんにとって 20 人や 40 人は大規模施設です。一時保護所も大規模で 30 人だったところに、増員して 40 人となりました。初めて保護される子どもにとって大人数の集団生活は非常にストレスの多い環境だったと思います。

一方で新規に登録される里親は少なく、従って里親に委託される子どもも少ないという実態でした。里親担当の専門の職員を１名置いていましたが、充分なことはできませんでした。児童福祉のほとんどが行政事務職ですから、里親委託ケースを持った経験の職員は非常に少なかったのです。

2003～2004 年頃の里親委託率は 6.9%でした。大規模施設の乳児院、児童養護施設でケアされてきた子ども達がどうなっていったのか、児童相談所長を務める中で目の当たりにしてきました。

その結果、何が発生したのか

所長になって数年目から、施設の中でさまざまな問題行動を起こす子どもが見えてきました。その子ども達をつぶさに見ていくと、突然そのような問題が起きるのではなく、背景に「アタッチメントの形成不全」という問題があることがわかってきました。

本来、虐待やネグレクトといった問題がある場合、一対一の個別のケアによって安定したアタッチメントを形成する必要がありますが、集団養育のため、それが十分できないまま思春期青年期に入り、問題行動が起きてしまう。

施設の中で問題を起こす子どもたちと対峙しながら「アタッチメント形成が必要な乳幼児には、大規模な集団養育ではなく、一対一の里親委託が必要、子どもに里親養育のチャンスを届けたい」という思いが福岡市の児童相談所の職員に芽生えてきました。

当時は今のような里親委託率の数値目標があったわけではなく、純粋に「子どものために里親を見つけたい、里親家庭で育てたい」という思いからスタートしました。

その頃私は、小児科医の坂本雅子先生（元福岡市助役、えがお館名誉館長）とよく話をしました。精神科医である私も小児科医の坂本先生も「赤ちゃんがこんなに多く施設に入っていて里親委託されていないということを知らなかった。小児科の教科書にも載っていなかった」と。私も児童相談所長になるまで、日本の社会的養護の状況、アタッチメント形成が必要な多くの赤ちゃんが乳児院で集団養育を受けている事態を知らなかったことを恥ずかしく思いました。

市民参加型里親普及事業
「新しい絆プロジェクト」

その頃、坂本先生はカナダに視察に行かれました。カナダでは市民団体が里親制度の普及啓発に取り組んでいることを学び、「これを福岡市でもやりましょう」と言われました。

当時の福岡市には里親制度に詳しい市民団体などはなく、里親に関連する団体は大阪の家庭養護推進協議会しか知りませんでした。それもどちらかというと養子縁組です。私はそんなことができるのか疑問でしたが、坂本先生の「福岡にもそういう団体があります。やってみましょう！」というバイタリティに押されて始まりました。

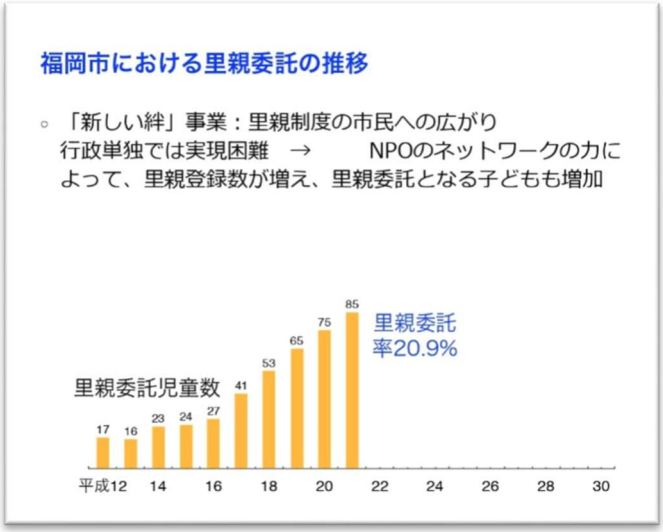
児童相談所の職員だけが、自分達だけで考えて悩んでいても仕方がない。もっと多く社会に広く知ってもらおうと。その中から新たな里親が見つかってほしいという期待がありました。

そのようにして 2005（平成 17）年から始まったのが市民参加型の里親普及事業「新しい絆プロジェクト」、行政と NPO による共働の普及啓発です。年２回のフォーラムと年十数回の出前講座、地元のメディアも活用して取り上げてもらうということになりました。その後、フォーラムは 30 回以上開催し、今でも続いています。全国の大学の先生、ベテランの里親さん、NPO の方や海外の講師を招いたり、元里子さんにお話しいただいたり、幅広く全国津々浦々、米国やイギリスからも外国の方にも来ていただきました。

また、福岡市の里親および里子さんにも経験談を語っていただきました。これは私も含めて福岡市の児童相談所職員、里親、区役所の職員、施設職員等多くの関係者にとって非常に多くのことを学ぶ場でした。またその中で理念であるとか里親制度の進め方について共有する場であったと思います。

福岡市における里親委託の推移

このような「新しい絆フォーラム」を年に２回行っていくことで、フォスターケア（里親制度）を市民に広げていきました。児童相談所だけでは限界があったのを、NPO のネットワーク力を活用して里親制度が知られていきましたし、その中で里親登録数が増えていったと思います。同時に里親委託になる子どもも増加していきました。



2005（平成 17）年から始まり、2009（平成 21）年には里親委託児童数は 3 倍ほどまでに増えていきました。

社会に知ってもらうというのは非常に大事だったと思いますが、それを児童相談所だけでな

く NPO と一緒にやっていたということが福岡市の取り組みの特長だったと思います。

初めから全員が「乳幼児はアタッチメント形成が必要、だから里親委託が重要である」と思っていたわけではありません。子どもが里親家庭で育つ様子を職員一人ひとりが見ることで「こんなに変わるのか」ということを実感し、意識が変わっていきました。

厚労省から里親委託の推進をするよう言われたわけでも、里親委託率の目標が示されていたわけでも、児童相談所の所長の「鶴の一声」があったわけでもなく、「子どもの育ちにとって里親委託・里親制度が重要なのだ」と職員に実感してもらえたことが、とても大きな要因になっていました。

里親委託の子どもが増えていくと、里親を支援する体制も必要となり、十分な専門性や経験が必要になります。1948 年のイギリスと同様に、専門のソーシャルワーカーが多数必要になってくるのです。

そこで福岡市は「里親係」という専任の係を作り、そこに心理職・福祉職・保育士など多様な職種を配置していきました。係長一人に加え、常勤職員、会計年度職員と、７人体制を徐々に作って行ったわけです。

このように行政が NPO と共に普及啓発をして職員の意識も変わり、また、児童相談所の中でも里親支援体制も整えていくと同時に、さまざまなソーシャルアクションが発生してきます。私が「こういうことをしてください」と言わずとも、それぞれの団体が自由に様々な発想でやってきました。これができたのは、福岡市だからなのか、他の地域でも起こり得ることなのか分かりませんが、すごいことだったと思います。

2009（平成 21）年、福岡市に「（特）SOS 子どもの村 JAPAN」（以下「子どもの村」）が開設しました。また、里親会もさまざまな活動を始めるようになりました。児童家庭支援センターも里親支援に取り組むようになりました。同時に色々なマスコミが取材に来る、研究者が視察に来る、外国人の来客もありました。福岡市というエリアにさまざまな活動、交流や出会いが生まれていきました。

ソーシャルアクション：多様な展開

いくつか紹介します。子どもの村は、積極的に多様な活動を始めていくのですが、その一つが、「国連子どもの代替養育に関するガイドライン」の翻訳・出版です。この翻訳を子どもの村が行ったことは、福岡市にとっても非常にインパクトがありました。

本書には国際的なスタンダードが書かれており、いかに日本や福岡市が遅れているかということを感じていくというプロセスがあったと思います。

その後、子どもの村は「フォスタリングチェンジ・プログラム」を導入しました。上鹿渡和宏先生が福岡市に注目されて、イギリスのプログラムをまず福岡市で始めることになったのでした。

多様な取り組みを福岡市で展開していただくのは、児童相談所長としてはとてもありがたいことです。そのうちに子どもの村は「子どもショートステイ」を福岡市で展開すべく、さまざまなプロジェクトを始めました。

福岡市里親会もさまざまな取り組みをしました。例えば 2013（平成 25）年に開催したキャンプ。これは子どものためだけでなく、里親がリフレッシュするためのキャンプです。その後も続けていますが、とても良いイベントです。たくさんのボランティアに子どもをみてもらっている間に、里親はキャンプ場でゆっくり過ごすことができます。

また「おむすび会」という特別養子縁組の養親のグループがあり、年３回から５回ほど特別

養子縁組が成立した家庭を繋ぐ会を開催されています。これには施設の里親支援相談員も協力し、本当に良い会だなと思っています。私は参加する機会がないまま退職してしまったのが残念なのですが。

ホームページには養親さんの様子が載っています。とてもよい文章で、読んでいるうちにホロリとします。里親会が独自のキャンプをしたりホームページを作って発信したりするなど、アクティブに活動しているのはすごいと思います。勢いは止まらず、とうとう先々月、全国里親大会まで開催しました。

このように里親会ではさまざまな新しいことに取り組んでおり、里親会の間でモッキンバードバードファミリーモデルの話も出るなど、現在もチャレンジが続いています。

※編集注：モッキンバードバードファミリーモデル…アメリカの NPO が開発した里親家庭支援プログラム。

また、NHK が里親啓発の DVD 制作の取材で福岡市に来てくれました。これに関連したシンポジウムを福岡市内で開催し、タレントのサヘル・ローズさんにもお越しいただきました。

平成 20（2008）年にはオックスフォード大学のマイクさんが来日され、博士論文の研究テーマで半年間滞在されました。マイクさんとのディスカッションは有意義かつ刺激的でした。

フォスターケアの発展の仕方は、それぞれの都道府県によって異なると思いますが、児童相談所だけ、特定の NPO だけではなく、多様なアクションがあって、その中でユニークな発想が出てきたことが、フォスターケアの発展に役立ってきたと振り返ります。

こうした動きがありながらも平成 24（2012）年から４年間、里親委託児童数が増えず、委託率は 33%で止まってしまいました。

５～６年前になりますが、日本財団からお招き頂いてロンドンに研修に行きました。研修の一環で、オックスフォードの方々のお話を聞きました。オックスフォードでは児童相談所の里親係と民間の里親機関があるという話をしていました。

それまで文献は読んでいましたが、実際に現地の人々にお話をお聞きすると、専門性の高いフォスタリング業務を行政も民間も担っていることがよくわかりました。オックスフォードの公務員の方々は、民間のフォスタリング機関に一定のリスペクトを持ちつつ、自分たちも頑張っているという自負心をお持ちです。行政と民間が切磋琢磨している姿が印象的でした。

国内で最初の民間フォスタリング機関の導入

国内でもフォスタリング機関が広がっていると思いますが、それぞれの自治体のやり方があり、全面的にフォスタリング機関に委託をするという都道府県もあると思います。

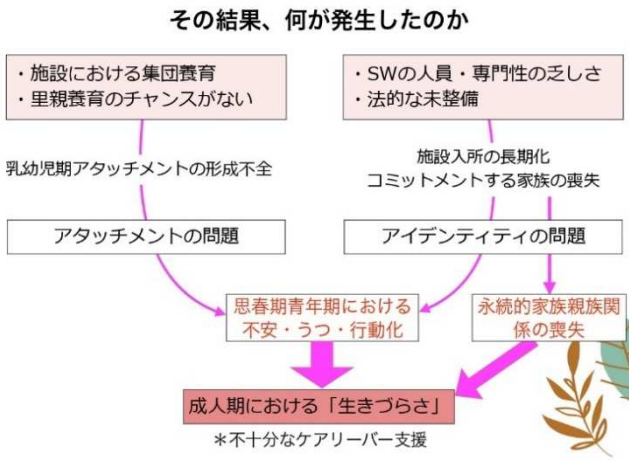
一方、福岡市は児童相談所と民間のフォスタリング業務をそれぞれ両方残し、お互い情報交換し、切磋琢磨しながら発展させていく方法を取りました。

それが平成 28（2016）年から始まった民間フォスタリング機関「（特）キーアセット」の導入です。キーアセットはロンドンに本部を置く機関で、フォスタリング機関としてのノウハウを充分持っています。日本の、福岡市の児童相談所における里親業務とは質が異なっているところがあり、リクルートの仕方、研修、里親委託後の支援についても専門性が高いものです。キーアセットの手法に学びながら、福岡市児童相談所の里親業務も改善、変更していくことができました。

ソーシャルアクション、民間フォスタリング機関を導入しつつ、福岡市内のフォスターケアの内容は深まり、広まっていきました。

パーマネンシー保障を意識した取り組み

（家庭養育推進において）もう一つ大切なことは、パーマネンシー保障を意識した取り組みであるということです。思春期・青年期における不安・うつ・行動化は、一対一の個別のケアが必要であるにも関わらず、集団養育のためにアタッチメント（愛着）形成ができないまま起こる経路だけでなく、もう一つの経路があることに徐々に気づきました。以下の図の右側の経路です。



施設に長く入所するということが、子どもの精神状態、情緒的な安定さに影響を及ぼす、その後の人生にも大きな影響を及ぼすということがだんだんとわかるようになってきました。

福岡市のみならず、全国的な児童相談所のソーシャルワーカーが少ない・専門性が乏しいためにより早い段階での家庭復帰が進まず、養子縁組も進みませんでした。こうした法制度の未整備に基づく、施設入所の長期化という問題です。施設入所が長期化していくと、家族がコミットメントする機会が減り、そして、深く関わる親族や家族が少なくなります。面会や外泊などを通して交流することがなくなり、子どもだけが施設に取り残される事態となります。

そうなると子どもは「なぜ自分は施設にいるのか、どうなったら施設から家庭に戻っていけるのか、自分の親はどうしているのか、自分にはきょうだいはいるのか」というようなことを知らされないまま、アイデンティティの問題を抱え、情緒的に不安定になっていきます。

児童相談所の職員も施設の職員も子どもに十分に説明できないまま、思春期を迎え、情緒的な問題を表してくるようになりました。

永続的な家族親族関係を失ったまま成人になっていく方々も大勢います。このような方々に対する支援もない中で、大人になっていった彼らは大変な生きづらさを抱えながら、その後の人生を送ることになりました。永続的な家族親族関係を早い段階で保障することが重要なのだということに我々は気付き始めました。

詳しいことは 2017（平成 29）年に私が編集発行した『児童相談所改革と協働の道のり―子どもの権利を中心とした福岡市モデル』に記されていますが、ある青年のストーリーをご紹介します。

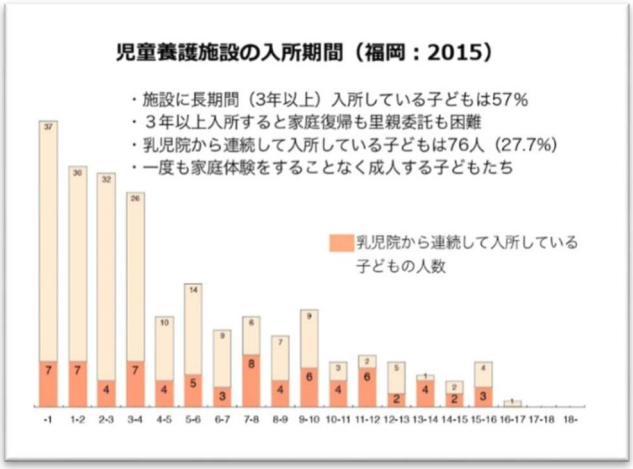
> 青年は
> **「お前らのせいで俺は一匹狼なんじゃ」**
> と言いました。

赤ちゃんのときに児童養護施設に入所して、16 歳で高校生を中退して施設を出るまでに、彼は「母親」や「家族」というものを知らずに過ごしました。施設を出たとき、頼る家族も親族もいない、一匹狼になってしまったというご自身の境遇を、生活保護課のケースワーカーにぶつけました。施設に長期入所するということは、このような事態を生んでしまうということを、我々は突き付けられたのです。

児童養護施設の入所期間

福岡市において児童養護施設に入所している子どもの調査をしたところ、３年以上入所している子どもは 57%でした。調査を進めるうちに、入所が３年以上になると、家族との面会交流も減り、家庭に居場所がなくなり、その後家庭復

帰も、そして、里親委託も困難になることがわかってきました。



乳児院から連続して入所している子どもは76人で、全体の27%もいました。特に乳児院から連続して何年も経つと、家庭復帰も里親委託の可能性も減ってきます。

一度も家庭での体験をすることなく大人になっていく子どもがたくさんいることを、客観的な数字で目の当たりにすることになりました。

早期パーマネンシー保障への取り組み

児童相談所は、子どもの福祉のため、子どもの幸せのために虐待環境から子どもを救い出し、施設や里親に措置してきました。しかし、その後の十分な家庭復帰や家族との交流を保障しなかった場合、以上のようなことが起きてきます。後になってから家族や親族の交流を進めてもなかなか上手くかないわけです。

そこで、最初の段階から、措置したその日からパーマネンシー保障を意識したケースワークを行う、という取り組みを2016（平成28）年から始めました。

家庭移行支援係を設置し、３年以上入所をしている子どもを対象にケースワークを行い、家庭復帰または親族を探してそこに帰れるように進めてきました。養子縁組に移行できる可能性がある場合は、遠方まで出かけて実親に同意を取りに行くこともありました。

また、長期入所にならないように、新たに措置された子どもには、家族との交流が途絶えないよう積極的にケースワークを行いました。令和２（2020）年、民法が改正されたので、特別養子縁組がふさわしい場合は、改正民法を活用して積極的に児童相談所長による申し立ても行ってきました。

ただ里親家庭に長期に委託している子どもについては、私が在職中には取り組みができませんでした。今後福岡市では、長期に里親家庭にいる子どもに対しても、早期パーマネンシー保障をしていく予定と聞いています。

長期入所の子どものケースワークを進めていくためには、在宅支援も重要になってきます。さまざまな在宅支援のプログラムを児童家庭支援センターに事業委託したり、NPOを活用した子どもへの支援プログラムを作っていただいたり、里親ショートステイを始めたりしました。あるいは母子生活支援施設における「産前産後母子支援事業」のように、そもそも初めから分離にならないようなサービスの提供を児童相談所だけではなく、本庁の児童福祉主管課とも協働しながら進めてきました。

また、本年度からはそもそも分離に至らないように、家庭が維持されるような取り組みとして、区役所における支援型ソーシャルワークを本格的に実施しています。

早期パーマネンシー保障を始めて約５年の結果がこの図です。（※次ページ）

2015（平成27）年、里親委託率は33.3%ですが、2019（令和元）年には52.5%まで、わずか４年間で20%増加しました。里親家庭に委託された子どもは40人です。乳児院・児童養護施設への入所は117人減っています。ですから里親委託の子どもが増えたから委託率が20ポ

イント上がったのではなくて、そもそも施設や乳児院に入所している子どもが少なくなりました。要するに委託率の分母の部分が小さくなったために、委託率が５割を超える数値になったわけです。

117 人減少した子ども達はどこに行ったのでしょうか。里親家庭に行った子もいますが、多くは実親家庭の元に戻り、あるいは親族の家庭に移り、また少ないですが特別養子縁組になった子ども達もいます。

このようにパーマネンシー保障と里親委託推進を進めていく。どちらも家庭養育推進なのですが、この両方が重要であることを経験してきました。

民間フォスタリング機関を導入して５年。パーマネンシー保障を意識したケースワーカー家庭養護支援を導入して５年。その結果が令和元（2019）年度の里親委託率 52.5%です。令和２（2020）年度には里親委託率は 56.9%。乳幼児里親委託率が 75%に至りました。

当初から数値を目指したわけではなく、社会的養護が必要な子どもに家庭を保障したいという取り組みが、また、より早い段階でパーマネンシー保障を進めていくことを重視した取り組みが、里親委託率 56.9%になったのだと思います。

福岡市の家庭養育推進の道のりと課題

私が児童相談所長を務めた 18 年間をお伝えしました。この道のりを振り返ると、考え方やアクションの原点にあったのは子どもや当事者の「思い」や「声」だったと思います。

社会的養護の当事者は、上手く意見を表明できないこともありますが、子どもを担当するケースワーカーや心理士が子どもの思いを代弁する形で「子どもには家庭が必要なのだ」ということを皆が共有して進めていくことができました。職員たちは、早期パーマネンシー、永続的で安心や安全な家族を保障したいと強く思うようなった。

ただ、それだけでは社会全体の理解に広げることは難しかったでしょう。「新しい絆フォーラム」のような福岡市内の関係者や関係市民が同じ思いを共有していく仕組みや仕掛けも重要でした。それが様々なアクションとして展開していったのだと思います。

我々は、どうしても従来のやり方や日本のシステムや法律に捉われがちですが、どこかで発想を転換していかないといけない。前例に捉われず、発想や方法を転換するためには、オープンな発想で進めていくことが大事だと思っています。

私は、たまたま精神科医療や精神保健という、従来の児童福祉とは異なった分野から児童相談所長なったからこそ、オープンな発想ができたと思いますし、坂本雅子先生も小児科医でいらしたことが、オープンな発想につながったと思います。前例にとらわれないオープンな発想があることで、国内の他の自治体や諸外国、研究者や経験者に学ぶことができ、大学の研究者や民間機関の協働も進めていけたと思っています。

よく「外国はキリスト教文化があるから」とか「日本とイギリスやアメリカは違う」と言われますが、異なる文化であっても、その中に共通する部分もあり、学べるところは学んでいくことが大事だと思います。国内で他の都道府県

に学ぶように、他国のいいところを学んでいく。同時に、他国で失敗したことや間違った方向に進んでしまったことなども学びながら同じ過ちを繰り返さないようにする。早い段階で気づいて次の方向に向かうことも重要です。

子どもに安心・安全な家庭を届けたい、パーマネンシー保障を進めたいと願っても、実現するのはなかなか難しい。子どもの家庭養育推進のためには、児童相談所、市区町村、児童家庭支援センターこの三つの機関のソーシャルワークの専門性が重要だと思います。

子どもを担当するケースワーカーがどのような発想をし、どのようにケースワークを行い、どのような目標を持ち、子どもや保護者の意見をしっかり聴き、援助方針を出していくのか、ということが重要です。早期パーマネンシー保障のために、家庭復帰をどのように、養子縁組をどのように進めていくのか、というソーシャルワークの専門性も非常に重要です。

児童相談所の里親部門とフォスタリング機関の専門性がベースにあり、その上にプラスして里親、ファミリーホームのケア力が高まっていくような研修だとか日々の支援も重要と思っています。

また、施設職員のケア力もとても重要です。子どもの家庭養育を進めていくには、委託先の里親が見つかり、里親支援をして、里親のケア力がついていくだけで進んでいくとは思えない。一時保護所、児童養護施設や児童自立支援施設などさまざまな施設が、子どもの非常に難しい問題行動とか行動化に対して、しっかりとケアができるような、そういう施設職員のケア力も重要だと思っています。

できれば短期間でケアができて、その後また家庭に帰っていく。実親に戻ることもあれば里親家庭に戻ることもあります。里親のフォスターケアと施設ケアとがうまく協働しながら子どもが、永続的な家庭で暮らせる目標に向けて共に連携して協働していくことがとっても重要です。

以上、福岡市家庭養育推進の道のりであり、同時に課題でもあります。フォスタリング機関の専門性、児童相談所・市区町村ソーシャルワークの専門性、または里親・ファミリーホームと施設との連携協働はまだまだゴールに至ってはいません。今後どのように進めていくのか重要な課題です。

また、首長のリーダーシップはとても重要です。福岡市においては髙島市長のリーダーシップが我々の大きな後押しになっていました。同時に市議会でも、度々里親制度について質問をして頂きまして、それも後押しになりました。

さらに、メディアも里親養育についてポジティブな報道をしていただいたことも大きなファクターだと思っています。

以上 18 年間を駆け足で説明してまいりました。ご清聴ありがとうございました。

■参加者より質問

高橋：藤林先生ありがとうございました。ご質問をいただいておりますので、順次ご回答をお願いします。まず「里親ショートステイについて教えてください」とのご質問です。

藤林：里親ショートステイは私が退職してから進めています。里親ショートステイは子どもの村、九州大学の田北雅裕先生の「みんなで里親プロジェクト」がきっかけです。里親ショートステイは、行政が最初に思いついたのではなく、民間や大学などが思いついたということが重要です。

実際にモデル事業として福岡市の西区と子どもの村が協働して、ショートステイ専用の里親さんのリクルート、相談会、登録という流れができました。

そのうちに厚労省も里親をショートステイ先に認めるようになってきました。重要なのはショートステイ専用の里親と実際にそれを必要とする家庭のマッチングです。それを子どもの村児童家庭支援センターがマッチングしたというところも良かったと思います。

子どもにとっては、遠くの施設ではなく、ショートステイ先は身近な家庭です。保護者のレスパイトケア目的で顔なじみのショートステイ里親に行ける、というのはとても安心なことだと思います。

全国の自治体の中には、児童養護施設や乳児院がないところもありますが、ショートステイの専門の里親がいることによって、子どもが遠くの施設に行かなくても、身近な地域で安心して過ごせることは意味がありますし、保護者の方も安心されるのではないかと思います。現在私が勤務している「西日本こども研修センターあかし」のすぐ裏に明石の児童相談所があります。明石でもショートステイ里親を実施されており、先日の福岡市の里親フォーラムには明石市の方にも参加していただき、明石市と福岡市のショートステイ里親同士の交流もありました。今後も広がっていくとよいと思います。

高橋：ありがとうございます。続きまして「三重県では里親登録数が増えていますが委託率が伸び悩んでいます。里親委託の推進にあたって施設との調整はどのようになさいましたか？未委託里親の状況や活用方法なども教えてください」という質問です。

藤林：未委託里親の中には、マッチングがうまくいかないまま年月が経っている方もいらっしゃいます。

そういう方には一時保護委託や短期間の里親委託を打診しています。最初から長期の委託は里親も児童相談所の方も不安なところがあります。長期になればなるほど、子どももさまざまな行動を表しますので、それに対応できるかどうか、里親の強みも弱みもわからないので、まずは一時保護委託のような短期間の里親養育を経験していただきながら、児童相談所と養育里親とが相互理解を深めていく中で、長期養育をお願いする、と段階を踏む必要性もあります。

もう一つは先にも述べましたが、児童相談所職員が「里親養育が必要である」という意識を持つことが重要です。福岡市では「乳幼児は原則里親」と、皆が思っています。例えば産婦人科で赤ちゃんが生まれ、実の親御さんは色々な事情があって養育できない場合、ほぼ養育里親で、乳児院という発想はありません。

「思春期で問題行動を示している子を受け入れる施設がないから里親にお願いする」という考え方ではなく、なるべく乳幼児から里親養育を優先して進めていくということを進めて欲しいですね。そのほうが不調のリスクも少ないですし、養育里親もやりがいを感じていただけると思います。

施設との調整についてですが、児童養護施設・乳児院も里親養育の重要性を長い年月の中でお互い理解しあっているので、特に何のストレスもなく「この子は短期間での家庭復帰が難しいので、この年齢であれば養育里親、あるいは養子縁組前提の里親委託をしましょう」ということが円滑に合意できるようになってきたと思います。

高橋：「養育里親・ファミリーホームからのパーマネンシー保障はどのような形がありますか？」というご質問です。

藤林：これについては、私が実践できないまま退職してしまいました。このご質問に対するしっかりとした答えは、数年後に私の後任の児童相談所長がするのではないかと期待しています。

里親家庭に長期委託して18歳や20歳で措置解除してその後の人生が円滑に進んでいくという方も確かに大勢いらっしゃいます。

一方で、実親との交流が乏しくなったり、措置解除後に実親との交流が完全に途絶えてしまったりしている子どもの場合、もっと早い段階、里親委託中に実親や親族との交流を進めておけば帰ることができたかもしれないという子どももいます。

また、里親委託が長期化することで里親との関係が円滑にいく子もいますが、長期の委託の中で思春期年齢にとても不安定になるケースもあります。

そう考えると、里親家庭の子どもにおいても実親や親族家庭との交流を行い、可能であれば、家庭復帰を積極的に進めていくことも大事です。施設に長期入所をしている子どもに対して、早期パーマネンシー保障と同じように里親家庭にいる子どもにもパーマネンシー保障が必要だと思います。

里親家庭にいて実親も親族もいない方については、養子縁組という選択肢も重要になってきます。その場合に、現在委託されている里親との養子縁組ができるのか。できないのであれば養子縁組ができる養親を探すという選択肢もあると思っています。

ただ難しいのは、長期里親委託をしている子どもが、パーマネンシー保障の考えのもとで実親との交流を再開するとか、家庭復帰を進めるとなると、それぞれが悩みを抱えます。

子どもさんはやっと見つかった実親家庭に帰れるかもしれない。でも不安である。外泊して帰ってくる。里親がどう思っているのか気になる。里親も理屈の上では実親の元に帰るのは望ましいと思いながらも、本当にこの実親で大丈夫だろうか、あるいは子どもが実親の方に気持ちが移っていくことに対する寂しさ、または実際に家庭復帰が目前になってくると様々な感情が湧き起こってきます。

実親も同じです。今まで里親にお願いしてきた手前、里親に対する負い目があったり、子どもが帰ってくることに対する喜びもあれば不安もあったりする。実親、里親、子ども、それぞれが家庭復帰に至るにあたってさまざまな感情の揺れがあります。

これは世界共通の課題です。この揺れをどのように解決していくのか、非常に難しい課題です。一つひとつ丁寧に子どもの気持ちや意見を聞いて進めていくことが大事で、一気に進めていくものではないと思います。

高橋：私からもお聞きいたします。藤林先生は15年かけて家庭養育を推進し、特に小さな子どもを家庭で育てることを中心に取り組まれ、委託率も75%となりましたが、他の自治体がこれから５年ほどでそこまで行こうとするなら、どのようにすればよいかアドバイスお願いします。もう一つ、児童相談所とキーアセットでそれぞれフォスタリング業務をなさっていますが、どのようにすみ分けをなさっているかということ。キーアセットはいわゆる包括的なフォスタリング業務をなさっていると思いますが、包括的であることが重要なのかどうか。そうではない自治体もあると思いますので、その辺りのお考えがあればお聞かせください。

藤林：５年で同じようなことを達成するためには、私が最後の方にまとめたような一つひとつのポイントを意識しながら進めてくださることかなと思います。

一つは児童相談所の職員の意識の変革です。「子どもが家庭で暮らすことは子どもの権利なのだ、どんな子どもであってもそうなのだ」ということを理屈ではなく、誰かが言ったからで

もなく、職員自らが本当にそうだと実感していただくことが原点だと思っています。

問題行動がある場合、里親家庭は難しいと思いますが、そうでない場合は里親を探す。実親への家庭復帰がすぐには難しいなら、小学校４年生でも高校１年生でも、里親を探すわけです。

そうなると、先ほどの未委託里親は存在しないのです。福岡市では、即戦力になるような里親さんが登録されると、児童相談所の職員の間で取り合いになりますね。児童相談所所長としてこの取り合いになる支援会議が苦しくて、公平に判断しなくてはいけないわけですが、なかなか難しかったりします。

それぐらい「子どもにとって家庭で暮らす権利を保障したい。この子どもにマッチするいい里親さんを見つけたい」という思いを児童相談所職員が持って取り組むことが一番重要です。

２番目が社会全体の理解です。そしてもう一つは専門性です。児童相談所職員のケースワークの専門性も同時に必要ですが、フォスタリング機関、あるいは児童相談所内部の里親係に従事する職員の専門性はとても重要です。

そのためにはさまざまな学ぶ機会を活かして、高い里親ソーシャルワークを身につけていただけたらと思いますし、フォスタリング機関の皆さん方も高いソーシャルワークの専門性を身につけてほしいと思います。

公的な児童相談所の里親業務と民間フォスタリング機関とのすみ分けについて。当初は「乳幼児はキーアセット、それ以外は児童相談所」と分けていましたが、途中から年齢での分け方もなくなり、それぞれが独自に里親リクルートをしています。

キーアセットは独自の手法で街へどんどん出かけて行って登録を進めていきます。児童相談所の方は口コミなどで集めてきます。すみ分けというより、それぞれが開拓して養育里親候補者の方に責任をもってアセスメントをして、登録して支援をしていくようになりました。キーアセットと児童相談所の里親係という２つのラインがお互いに意見交換したり、少しライバル視したりしながら高め合っていくことが大事だと私は思っています。

リクルートからアセスメント研修、その後の支援、場合によっては措置解除後のアフターケアも含めて包括的であることで、フォスタリングケアの専門性が高まっていきます。高い専門性を持った里親業務を行う機関が、民間と自治体と二つのラインがある。こんな望ましいことはない。誰にとって望ましいのか、それは子どもにとって望ましいわけです。児童相談所の里親係だけでは決して見つからない里親もいたり、または十分なケアをできない里親もいたりしますが、もう一つのラインである民間機関があることによって、また別のタイプの里親さんが見つかるかもしれないし、別のサポートができるかもしれません。

さまざまなタイプの方が里親登録されていくことで、子どもによってうまくマッチングした里親さんが見つかる。これは子どもにとって望ましく、重要なことです。

高橋：本日は貴重なアドバイスをありがとうございました。