

# 報告書

平成30年度

## 研修会 これからの社会的養育を考える

日時：平成31年1月29日（火）10：30～17：00

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 ①都道府県社会的養育推進計画策定にかかる情報交換（※行政会員限定）  
②各団体の活動状況、社会的養育推進計画、政策提言等についての意見交換（※民間団体限定）
- 第二部 ■講演①「社会的養育と子どもアドボカシー～英国と日本の取り組みから～」  
講師：大分大学 福祉健康科学部 栄留 里美 助教
- パネルディスカッション①  
テーマ「当事者の声から考える～アドボカシー制度の必要性～」  
パネラー：Children's Views and Voices (CVV) 榎 超 代表  
Children's Views and Voices (CVV) 中村みどり 副代表  
日本財団『夢の奨学金』奨学生  
コーディネーター：大分大学 福祉健康科学部 栄留 里美 助教
- 講演②「里親支援機関の設置に向けて」  
講師：静岡市里親家庭支援センター 眞子 義秋 理事長  
静岡市里親家庭支援センター 望月 秀樹 事務局長
- パネルディスカッション②  
テーマ「これからの社会的養育について ～新計画に求められるもの～」  
パネラー：厚生労働省 子ども家庭局 島 玲志 家庭福祉課児童福祉専門官  
全国里親会 相澤 仁 理事  
日本ファミリーホーム協議会 長谷川寛治 副会長  
里親支援センターなでしこ 森下 宣明 センター長  
Children's Views and Voices (CVV) 中村みどり 副代表  
三重県 子ども・福祉部 川邊 正樹 子ども虐待対策・里親制度推進監  
アドバイザー：長野大学 社会福祉学部 上鹿渡和宏 教授  
コーディネーター：日本財団 国内事業開発チーム 高橋恵里子 チームリーダー

## 講演①

# 社会的養育と子どもアドボカシー ～英国と日本の取り組みから～

大分大学 福祉健康科学部 助教 栄留里美



本日は『新しい社会的養育ビジョン』にも記されたアドボカシーについて、皆さんに知っていただき、今後の『都道府県推進計画』にしっかり根付かせていただければと思っております。

私は市町村で児童虐待相談員の活動をしていた時期がありますが、そのときに一時保護になった子どもが、「施設に行きたくない」と泣き叫んでいるのに連れて行かなくてはならないという経験を何度かしました。おそらく、虐待通報があれば、子どもの声を聞くことなく、大人が決めていたのだと思います。

「この状態が普通なのか？」と、疑問に思っていたところ、イギリスに行く機会があり、イギリスでは措置の過程で、子どもが会議に入って声を上げていることを知りました。単に子どもが意見表明をしているだけでなく、その隣に「アドボケイト」という、子どもの側に立って代弁してくれる人がいたのです。アドボケイトは各地域に居ることも分かりました。

それをきっかけに、私はアドボカシーの研究を始めました。すると、イギリスだけでなく、アメリ

カにも、カナダにもこうした人がいることがわかり、日本でも取り入れないといけないのではないか、という思いで研究を進め、現在は養成講座のテキストも作成しています。

本日は大きく4つ、まず「なぜ、今アドボカシーか？」、そして「イギリスの例」「日本での試行実践」「これからどうしていくか」というお話をしたいと思います。

## ■これからの子ども観と福祉

ご存知のように、2016年の改正児童福祉法は、「子どもの権利条約に則り」そして、「意見の尊重」という言葉が入りました。これは従来の「サービスの受け手」という子ども観から、「意見表明権を含む権利行使主体」へと転換した画期的なことです。

児童養護施設や里親、児童相談所の方々は「私たちは子どもの意見をきいていますよ」とおっしゃいます。しかし、考えていただくと「児童相談所に対する不服申し立て」はほとんどできていないのが現状です。

例えば、次のような事件。『相模原市の児童相談所で、児童相談所に「養護施設に保護してほしい」と訴えていたけど、児相対応として保護しなかったことがきっかけで、自殺に追い込まれたというケース』がありました。

また、『長崎で、母親や祖母から虐待を受けていたにもかかわらず、児相が一時保護を怠ったとして裁判。子どもが訴えたケース』がありました。

子ども側から児相に対する意見表明をするという仕組みがないことから、裁判という、子どもの側からすると非常にハードルの高い手段を選ばざるを得なかったのです。

### ■目黒の結愛ちゃん事件に学ぶ

目黒区の虐待事件について、奥山眞紀子先生も次のようにコメントされています。

『結愛ちゃんは香川県児相に一時保護された時「おうちに帰りたくない」と言った。4、5歳児のおおさんが訴えたということは重大なことです、重大なこととしてとらえてもらえなかった。アメリカやイギリスの福祉では、子どもの言いたいことを代わって伝える役目の大人、アドボケイトという人もいるし、アドボキッドという人もいる。今回はアドボケイトという言葉を使う。

現在、子どもの立場は低く、本当の気持ちを主張しにくい現状があります。結愛ちゃんの声も、アドボケイトが「子どもの意見表明だ」として伝えていけば、聞き流されなかったかもしれません。日本でも導入すべきです。アドボケイトという第三者が求められております。』

### ■子どもからの連絡・相談は5件

児童福祉審議会では、子どもの声を反映させようと動いていますが、昨年、私どもが厚生労働省の委託を受けて、子ども情報研究センターで研究を行ったところ、児童相談所に対して、不服申し立てをする機関がほとんど機能していないことがわかりました。

児童福祉審議会の子どもからの連絡・相談があったのは3自治体で計5件だけでした。しかも、そこから調査したり、勧告を出したり、ということはほとんどなかった。調整だけに終わっているのが現状です。

もちろん、子どもがそれ以上を望まなかったかもしれないかもしれませんが、そもそも子どもたちは児童福祉審議会を本当に知っているのか。そして、きちんと苦情申し立てができて、アドボケイトが隣に付いてくれているという仕組みがない限り、児童福祉審議会に対しては、本当にこのままで機能するのか、疑問があります。

### ■子どもアドボカシーセンターの必要性

私どもが昨年の厚労省から委託を受けて提案したのが、『子どもアドボカシーセンター事業の創設』です。イギリスでもそうですが、アドボケイト機関は独立しているのです。NPOが委託して、受託し、完全に独立した形で子ども側に立つ必要があります。

児童福祉審議会とは別に、権利啓発をしたり、定期的に面談をしたり、子どもから上がった声に対して、個別に子どもの代弁をしていくような仕組みをご提案していますが、いまの流れでは、児童福祉審議会が単体で対応していくことになりそうだと伺っています。

今後はアドボカシーセンターのようなところが必要になると思います。イメージ的にはフォスターリング機関のようなNPO組織が行うということが考えられます。

私たちが提案したのは、児相があるところに子どもアドボカシーセンターを設置すること。最低限、全国74箇所くらいに、1か所につき、5名程度、300人くらいのアドボケイトが居れば、世の中が変わってくると思います。

### ■新ビジョンに記されたアドボケイト

「新しい社会的養育ビジョン」にも「アドボケ

イト」9カ所、という言葉が入っています。アドボケイトは3つの文脈の中で記されています。一つは訪問アドボケイト事業。先ほどの定期訪問を来年度はモデル事業して実施しようとビジョンに書いてありますが、まだ動いていないと思いますので、皆さん後押しして頂きたいと思います。

また、いま児童福祉審議会に申し立てるときに、子どもの側に立って代弁すること。施設や里親家庭に定期的に訪問してくれること。そして、あらゆる意見表明の場に、措置の過程への子どもの代弁としてのアドボケイト。という3つが新ビジョンに「概ね5年以内に」と書いてあるので、皆さまの計画に反映して頂きたいと考えています。

また「都道府県推進計画」の策定項目の2番目に、「当事者である子どもの権利擁護の取り組み（意見聴取、アドボカシー）」という項目が入っています。やはり当事者がさまざまな審議会に入るという「当事者の参画」が必要ですし、それを推進するアドボカシーという第三者、このセットが必要です。

「市町村・都道府県における子ども家庭相談支援体制の強化等に向けたワーキンググループのとりまとめ」でも、「全ての子どもの意見表明権を保障するアドボケイト制度の構築を目指し」と書かれています。

よく「児相のOBや児相の人がアドボケイトの役割を担えばいいのではないか？」といわれますが、では児相に対する苦情はどうするのでしょうか？やはり第三者的な人が必要です。アメリカもイギリスもカナダもそうですが、第三者であることが重要とされています。

## ■アドボカシーとは？

英語のアドボカシーとは、ラテン語の“voco（コール）”に由来する言葉です。“voco”とは英語で、“to call”のことで『声を上げる』という意味です。アドボカシーとは権利を侵害されている当事者のために声を上げること。すなわち主張すること。

例えば、溺れている子どもがいたら、皆さん無視しないと思います。自分が助けられなくても、周囲に呼びかけますよね。いじめられている子に対してもそうかもしれませんが、アドボカシーは普段の生活のなかでもすでにされていることでもあります。

## ■「ケース」から「システム」へ

アドボカシー＝政策提言、というイメージもあると思います。これには2つの大きな流れがあります。子ども一人ひとり、個人の「ケースアドボカシー」ということから、それが集合体となり「システムアドボカシー」となる流れです。Aさんがこれに傷ついている、BさんもCさんも。ならば、それらを集約して政策提言していく必要があると。この二段階がとても大事です。ケースだけで終わってしまっただけで、システムだけがあってもだめ。どちらか一方だけでなく、両方が関連していることに意味があります。

## ■アドボカシージグソー

アドボカシージグソーという概念があります。これは本人の声を持ち上げるという意味で、カナダでは「エレベート」という言葉を使いますが、4つのピースがあるというこの図は、イギリス・ウェールズ地域のアドボカシージグソーです。

支援者の皆さんは、普段は「フォーマルアドボカシー」をなさっていると思います。里親さんは「インフォーマルアドボカシー」と「フォーマルアドボカシー」の間くらいでしょうか。そして「ケアアドボカシー」は友達や当事者同士のつながりです。

仮に、フォーマルアドボカシーが機能していない、あるいはここから権利侵害を受けているというような場合に、4つ目の「独立した専門アドボカシー」の出番となります。第三者の方がえらいとか、そういうことではありません。フォーマルアドボカシーが機能していない、あるいはインフ

オーマルアドボカシーから、虐待を受けている、といった場合に動くもの、という認識です。

重要なのは、当事者が真ん中にあることです。これを忘れると「あなたのために代弁してあげている」という、パターンリズムに陥ります。ですから、あくまでも本人が語れるように、本人が真ん中にいないと意味がありません。

「私たち抜きで私たちのことを決めないで」という言葉があります。“Nothing About us without us”、障害者運動の中心的テーマで、当事者主体です。本人が主体となるようなアドボケイトが大切です。「私があなたのことを知っている」では意味がないと思います。

ここで、アドボカシーのイメージがよくわかるカナダのオンタリオ州のビデオをご紹介します。

カナダには州ごとにアドボカシー事務所が置かれています。ここにはかなり権限を持ったアドボケイトがおり、政策提言から個別のケース救済まで幅広く行っています。

<ビデオ上映>

## ■イギリスのアドボカシー

イギリスでは 1999 年にウェールズの施設や里親宅で性的虐待を含む虐待が起き、内部告発によってそれが表面化しました。このことは政策の重要な転換期となりました。それ以前から子どもたちが苦情解決できる方法はありませんでしたが、「知らなかった」「自分は使いたくない」「報復が怖い」という理由で言えなかったのです。

1999 年に『ロストインケア』という報告書が出ましたが、これに基づいて、2001 年から 2005 年に各地に「子どもコミッショナー」が 4 か所でき、主にシステムアドボカシー（政策提言）を実施。個別救済をしているところもあります。

それと、地方自治体にはアドボカシーサービス提供が、あちらの児童福祉法に義務付けられています。それでチャリティーオーガニゼーションが、

日本で言う NPO が受託するというような形をとっています。

イギリスの定義には、「アドボカシーとは子どものために声を上げることである。子どもをエンパワーすることである。そのことによって、子どもの権利が尊重され、子どもの意見と願いが、いつでも聞いてもらえるようにする。アドボカシーとは、子どもの意見、願い、ニーズを意思決定者に対して代弁することである。そして、彼らが組織を運営するのを助ける」とあります。

これは簡単にいうと、「マイク」です。子どもの声は小さいという表現だけでなく、「子ども差別」と言いますが、アダルトイズムという言葉がありますよね。聞いてもらえない声を大きくして伝えていく。ある人が、「マイクのスイッチは子どもが持っている。子どもが言いたいことだけを言う。そういうことが大事だ」と言われましたが、まさにそういう形です。

ジェーン・ダリンプル先生はアドボカシーを推進してきたイギリス人で、私もお世話になっています。「エンパワメント」「子ども主導」「独立性」「守秘義務」の 4 原則があると述べています。

「エンパワメント」、いろいろ定義はありますが、ここでは本人の力。本人が話せるようにということです。

「子ども主導」は、大人が考える最善の利益ではない。子どもの声なので。子どもの声主導という意味です。

「独立性」は、どこにも所属していないから、子どもの場合に立てる、という意味ですね。

「守秘義務」は、一番大事なことです。「チクられたくない」ということです。私が言ったことを、他の児相の人とかに言ってほしくない。子どもが「伝えて」と言ったことだけ。これが他の専門職とは異なるところです。共有しませんので。

もちろん、虐待などの重篤な問題がある場合は、出来るだけ本人の同意を得て、通告することもある

る。それは、最初の面談の時に言うておく。それを理解したうえで話して頂きます。

### ■英国アドボカシーサービスの主な種類

「苦情解決におけるアドボケイト」は、苦情申し立てへの参画支援、先ほどの児童福祉審議会のような仕組みの中で、子どもの側に立ってやっていく参画支援です。

「意思決定におけるアドボケイト」は、各種会議に子どもたちが参加する権利がイギリスにはあります。

「訪問アドボケイト」は、イギリスのセキュアユニットという施設には自傷他害のリスクがあり、各所にカギがかかっています。こうした施設すべてに、訪問アドボケイトは行っていますけど。チルドレンズホームや障害施設にも定期的に訪問。セキュアユニットには週1回。ほかは2週間に1回、で訪問アドボケイトを実施しています。

### ■意思決定におけるアドボケイト

イギリスでは、6歳くらいのお子さん、もっと小さい子も会議に参加します。いきなり子どもが意思決定の場に参加しても、大人の前では発言しにくいことから、子どもが会議に参加する前にアドボケイトが3回くらい子どもと会って話をします。これはスターチャートというのですが、星の上に、大切な人の名前を書いて、言いたいことを書く、というようなことですね。子どもから見たら大切ですが、大人があまり考えないようなことがありますよね。例えば飼い犬のことなど。それを会議のなかでどうとりあげるか、子どもから見たら大切な存在をどのように子どもの周りに置くか。これらを会議の中で反映させることができます。

この事例においては、継父とのつながりがあり、双方に「会えなくて寂しい」という気持ちがありました。ソーシャルワーカーはそのことを知らなかった。子どもの声から分かったこと。こうした思いで一緒に会議に参加して、声を反映していきます。

イギリスの会議に参加するアドボケイトは、子どもが参加した会議で、子どもの声に反応を示さない議長に対してこのように言います。

「よろしいですか？この子がいま言った声に対して、ちゃんとレスポンスをしてもらえることを見届けるまでは、この会議は終わらせませんからね」と。単に横に居るだけでなく「反映させる」ということが目的です。

### ■日本におけるアドボカシー

私たちは2015年に3カ所の児童養護施設でそこに暮らす子どもたち25人に「既存の子ども権利擁護について」インタビュー調査を実施しました。

その中には、施設職員に対して「声をかけてくれてうれしかった」というものもあれば、「まるめこまれる」という声もよく聞きました。何か主張をしても、「でもね」と言われて「わかるけど、それはルールとしてできないよ」と言われてしまうということです。

児童相談所のワーカーもたびたび担当が変わることへの不信、「第三者委員って何ですか？知らない」という声も出てきました。

また、この3つの施設ではアドボケイトをテーマにした寸劇をしました。そして「劇のような、声が出せない子どもはいますか」と聞くと、「言えない子がいっぱいいる」と。「アドボケイトが居ると言えない子は助かるのではないかと」。

「施設への要望とかを言ったら圧がかかる」「ケースワーカーは他の人に言うから、そういう守秘義務を守ってくれる人がいたらいい」などもありました。

「真ん中の立場に立つ人は、先生とか誰でもできるやん。でも自分の味方をしてくれるのってあまりおらんやん」「アドボケイトは必要だと思います。子どもだけだったらねつけられるけど」という高校生の声もあり、子どもたちは味方を求めているのかと思ったところです。

## ■日本でのアドボケイト実践

これを受けて、私どもは、昨年度から試行実践を行っております。これは毎日新聞に掲載されたものです。「施設の子の声、市民が代弁」と書かれています。

私たちは児童養護施設とそれから障害児施設、それから障害者施設の3つの分野に、市民が関わっていく訪問型アドボカシーを行っております。どの分野も当事者が半分くらい入ってもらっています。施設経験者もアドボケイトとして入ってもらっています。

今回は施設で行いましたが、里親も同様にアドボケイトが必要です。里親は密室化していくなかで、より必要になってくるというお話も聞きます。これからの虐待予防も含めて大事ではないかと思えます。

この実践事例は、大阪の子ども情報研究センターというところで行っています。私はコーディネーター役として、度々大阪に出向いています。アドボケイト派遣団体。子ども情報研究センターのなかで、1週間に1回、訪問させていただいています。

私のような研究者がスーパービジョンを月1回、行いまして、権利ワークショップなどもやりながら、子どもの声を聞き届ける。また「システム検討会」という、施設に対する意見申し立てというか、職員研修も併せて、行っているところです。

施設には子どもに向けたポスターを貼り、そこには「子どもの気持ちを一緒に考えます」とか「秘密を守ります」と書いています。

私たちアドボケイトが1年間、毎週来てどうだった？ という調査を2018年の10月に行いました。そこでこういう意見がありました。

1年生のAさん。一人でお話をしてくれた。一人でアドボケイトと遊べた。職員さんは忙しくて、話を聞いてもらえない、と。聞いてくれることがうれしいとか。

「アドボケイトさんは話を聞いてくれますが、他は聞いてくれない」とか。「話を聞いてと言っても、順番があるからと言われた」とか。Cさんは、中学生ですが、「家の話を聞いてくれた、真剣さが違う」という声がありました。

こういう話をすると、アドボケイトに職員さんが「子どもたちを取られた」と思われるかもしれませんが、そういうことではありません。職員さんは別の役割を担いながら彼らを守っています。例えば、アドボケイトはグチが言える人。「アドボケイトにグチを言いに行こう」という感じです。

現在は訪問を続けて1年半、最初は子どもたちもボランティアさんとの違いが分からなかったようです。徐々にグループ毎に話を聞いたり、学年ごとのスペシャルルームを開いたり、個別の対応をしています。時間はかかりましたが、アドボケイトという言葉も浸透していきました。

グループインタビューでは「アドボケイトどうだった？」と質問しても、最初はシーンとしました。なぜでしょうか。それはアドボケイトではなく、やはり「人」として見ているのです。「Aさんは好きだけど、Bさんは嫌い」ということはどなたにもありますよね。それと同じで、アドボケイトが選択できることも必要だということがわかりました。そのためには、多様な人材が必要です。個別面談をした子どもたちは、「本当に真剣に聞いてくれた」という感想でしたが、個別に関わらなかった人たちとは、私たちが昼に行っている、会えなかった人たちも多かった。やはり夜間に伺うべきかと思えます。地域小規模施設には夜間に行っています。そうするとじっくり話せているようです。ある施設経験者はアドボケイトが来れなくなったとき「辞めてしまった時に悲しかった」といった子もいました。施設経験を持つアドボケイトが求められていると感じています。

## ■自立支援計画に子どもの声を反映

私たちが取り組んでいる「自立支援計画に子ど

もの声を反映させる」というプロジェクトです。この施設では、かつて、大人が勝手に決めて、大人が子どもの声を聞かずに自立支援計画を作っていました。そういう施設は多いと思います。

こうしたなか、アドボケイトが子どもの声を聞くプロセスを行いました。施設と準備して、子どもの意見表明、モニタリングをして、子どもの声を反映できているのか、ということを確認するまで、一人ひとりに対して行っています。

例えばDさんのケース。知的障害があつて要望を言わない小学校高学年です。職員さんは、「子どものために何をしたらいいのか？」と思索していました。他のお子さんと同じように親子交流は昼食を食べて終わりという状況でした。そこで、スターチャートとか、いろんなツールを使いながら試行錯誤したところ、この子の場合は「話す」より「書く」、例えばタブレットが大好きなので、「家族に伝えたいこと」を書いていくことにしました。言っていることは「○」、職員に言っていないことは「×」と、パワーポイントで作ったところ、書いてくれました。

その結果、家族とスポーツをしたいということが分かりました。職員さんも考えてくれて「親子で参加できるスポーツの大会に出ることになった。その後、それまでとは違う良い親子交流を出来るようになったということです。

要望を言わない、知的障害のあるお子さんと、アドボケイトが5回面談をして話し合った。職員さんはこの子がタブレットに入力できるのだ、ということに驚かれましたし、私がモニタリングの時に聞いた話で。もちろん、職員さんとかから許可を得てお話をしているのですが、「子どものために何をしたらいいのだろうか？」ということも考えておられましたが、このことを通して「子どもが思っていることは何だろうか？」という方向性に変化してきた、とおっしゃっていました。その後、子どもの声を聞いてどんどん活動に反映されました。

職員が変わるということは、こういうことなのかと思いました。私自身も勉強しているところです。『漠然から「エンジン」がかかった』と書いてありますが、この意味は、私がこの話を聞いたときに、「子どもの声を聞こうとエンジンになった」と言っていました。

さきほどの4つのアドボカシーに戻ると、フォーマルやインフォーマル、ケアアドボカシーの全体を動かすエンジンにアドボケイトがなれるのではないかと思います。アドボケイトというと、職員さんから最初は怖がられます。でも、何回も丁寧に説明会を開き、アドボケイトを実践した結果、最近は、「子どもの思っていることが分かった」という職員も増えてきました。

## ■たくさんいる、アドボケイトになれる人

アドボケイトのお話をする、行政の方は「民間でアドボケイトになれるような人はいない」とおっしゃいます。しかし、私はたくさんいらっしゃると思います。

何故かという、日本には子どもの権利を伝えるCAP(キャップ)が全国にあります。チャイルドラインには子どもの話を聞ける大人が約2,000人います。ほかにもプレパークや「子どもの居場所」を運営している人など、子どもに関わる民間の支援者の方はたくさんいます。

こうした方々にステップアップとしてアドボカシー養成講座を受けていただき、スーパービジョンも実施すると、民間で対応できることは大いにあると考えています。

この養成講座はモデルとして40時間ですが、イギリスの場合は専門だけで135時間確保されています。

いま、アドボカシーブームといえますか、広がりを見せており、大阪、名古屋、福岡、大分で実施をしています。福岡でアドボカシー養成講座を行ったときは110名参加しています。現段階で300人くらい、アドボケイトを養成しています。来年



は東京、広島でも開催が予定されています。

来年は養成のしくみ作りや、協議会の立ち上げを考えております。夢物語ではなく、実現できると思っております。

## ■「社会的」養育社会へ

今後は、いろいろな市民を巻き込み、プロフェッショナルな市民にアドボケイトになっていただく必要があると思います。社会的養育は、「子どもの声を中心としたもの」であることが大事です。

東京で社会的養護の当事者の中心となって活動されている方が、「アドボカシーシステムは四方（4つの方向）で、良いよね」と言われました。一つは子どもの参画を推進できる。二つは当事者（経験者）参画を進められる。社会的養護の経験者がアドボケイトを子どもたちも求めています。ただ、サポートは必要です。

三つ目が、職員の質を変えられる。子どもの側に立たれることで、嫌がる人もいるかもしれませんが、でも職員も勉強になり、変われます。そして四つ目に市民の参画を促せる。私も四方良いということまで考えていませんでしたが、本当に四方に良いことであると思います。

## ■まとめ

子どもの声をあげられる環境を作るには、子どもが声を上げてもいいと思えるような権利啓発や広報、子どものもとに行くアウトリーチ、そして味方になってくれるアドボケイトが求められます。子どもの味方になって、一緒に苦情を申立ててくれるアドボケイトのようなシステムがなければ、今後も苦情はあがらずに泣き寝入りする子どもは増える一方だと思えます。

さらには、就学前や障害のあるお子さんには意見表明の合理的な配慮として、アドボケイトを付けるべきです。障害者の権利条約7条で、障害児の子ども声は支援する必要がある、と書かれております。必ずやるべきことです。

求められているのは、子どもの声を中心とした社会的養育の構築です。「都道府県推進計画」には、第三者のアドボケイトの養成やアドボカシーセンターの設置、ということを書いていたかと思えます。

第二部 パネルディスカッション①

当事者の声から考える ～アドボカシー制度の必要性～

パネラー : Children's Views & Voices (CVV) 榎 超 代表  
Children's Views & Voices (CVV) 中村みどり 副代表  
日本財団『夢の奨学金』奨学生  
コーディネーター: 大分大学 福祉健康科学部 栄留里美 助教

※パネルディスカッション①の内容につきましては、本報告書への記載を省略いたします。  
何卒ご了承ください。

## 第二部 講演②

# 里親支援機関の設置に向けて

講師 静岡市里親家庭支援センター 眞子義秋 理事長  
静岡市里親家庭支援センター 望月秀樹 事務局長



### 【前半】里親支援機関の設置に向けて

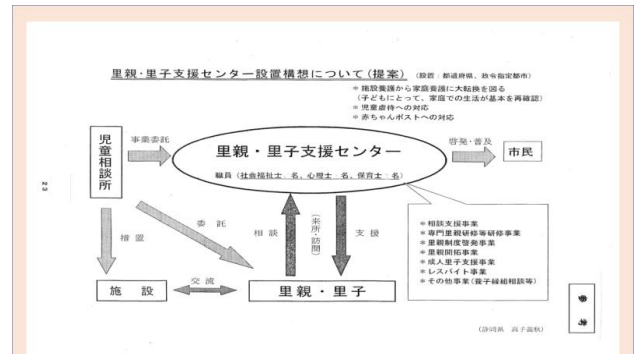
望月秀樹 事務局長

まず、静岡市里親家庭支援センターが誕生した当時の「里親支援機関構想」の背景についてお話しいたします。1つ目は、皆さんも同じだと思いますが、「子ども一人ひとりに向き合う家庭養護の重要性」です。

2つ目は「児童相談所における支援の限界」です。そのなかに児童虐待に追われて里親支援に手が回らない。それから、所長によって里親支援の方針が変わる。職員の異動により、里親里子との信頼関係が築けない。

3つ目は、児童相談所に代わって、里親支援を専門的に実施する機関が必要。これらの着想を得て、構想が描かれました。

この図は平成16年に当時静岡県こころと体の相談センターの所長だった眞子さんが描いたイメージ図です。真ん中に「里親・里子支援センター」が描かれています。そこに各専門職員がいて、児童相談所から委託されて里親・里子の支援を行っています。相談支援から研修、制度の普及啓発、リクルート、それから成人里子の支援、レスパイト、その他いろいろなことがここに含まれています。



まさに、今、当センターが取り組んでいることを越えるものが、この時点ですでに盛り込まれていたのです。

この提案の最上部には、「施設養護から家庭養護に大転換する」「児童虐待対応」そして「赤ちゃんポストへの対応」が方針として書かれていますが、本当に先駆的な構想でした。

### ■静岡市里親家庭支援センター誕生の経緯

平成17年の4月、静岡市里親会が発足。それまで、静岡県中部里親会に静岡市の里親、清水市の里親が一緒に入っていましたが、17年4月に、静岡市が政令指定都市になり、静岡県中部里親会から分離独立して、静岡市里親会ができました。眞子さんが初代会長になり、この頃から児相に任せただけじゃなく「自分たちでやっつけよう」と言っていました。

平成18年の4月には「里親促進事業推進員」を設置しました。これはベテラン里親さんが、児童相談所に代わって里親宅を訪問し相談を聞いてきます。ベテラン里親さんであってもお宅を訪問するのは難しいものですから、里親便りを作り、それを持って「お届けに来ました」と訪問しました。児童相談所は忙しく、なかなか家庭訪問できない

ので、そのパイプ役を果たしてきた。

## ■独立したNPO法人を作ろう

平成18年の5月、里親さんからの提案で里親サロンを開設しました。国も平成16年から里親サロンを推奨し、全国的に普及していました。

平成20年4月には乳幼児の里親さんのお悩みに対応するため、乳幼児に特化したサロンとしてちびっこサロンを開設しました。

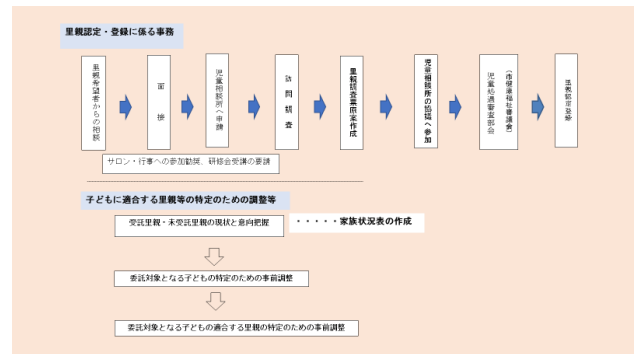
平成21年12月はNPO法人設立となりました。これは里親会の役員会のなかで眞子さんが、「里親によって里親支援を行っていくために、NPO法人を里親会で作ろう」という提案をしたのです。当時の役員はNPO法人も知らなければ、里親支援機関も知らないので、この提案についてはチンプンカンプンであったと聞いています。ただ、静岡県の退職者のなかで、事務に詳しい方がいたことから、その里親にお願いをし、設立準備の事務所を立ち上げ、設立準備を進めました。

平成22年の10月には法人登記しました。静岡市児童相談所と交渉の結果、23年4月、里親支援業務の一部委託を受け、研修と普及啓発、里親サロンと、里親相談員の訪問などを行いました。2年の実績を経て、25年4月から里親支援業務の全面委託が行われました。

当センターは「啓発」「研修」「相談・支援」の3つを活動の柱にしています。これらの事業は一つの支援機関が一貫してセットで行うことが重要であると考えています。

## ■里親認定登録に係る事務

里親認定登録に係る事務は、通常、各自治体では児童相談所が行っている事務ですが、静岡市の場合は全面委託により、当センターが行っています。児童相談所へ原案をあげながら協議して、見相で決定していく、という形をとっています。



「里親認定・登録に係る事務」の特徴は3つあります。1つは面接。相談があると、当センターで里親希望者に対して3回の面接を行います。

1回目に、「子どものための制度であること、子どもの特性、里親養育による影響の大きさ、私的養育ではなくて公的養育」などの説明をします。なぜ面接を3回やるかですが、1回目が終わりと、一度帰って夫婦で話し合いをしてもらいます。親族にも了解をとっていただき、「もう一回話を聞きたい」ということになれば、申し込みいただき、2回目の面接に進む。こうして3回行うことで最終的に子どもの人生をまるごと自分たちが引き受けるというような覚悟と決断いただく目的です。

2つ目の特徴は、里親希望者にも「里親サロンや行事、研修会に出てください」とお願いしています。里親サロンで、他の里親さんの養育の状況を知ることにより、養育のイメージがつかめます。お子さん連れの里親さんの明るい表情を見ることで里親になることに「背中を押された」という感想もありました。

3つ目は、里親さん同士のつながりです。仲間がいるという安心感。自分が困った時相談できる。これらが後押しとなり、申請までの流れになっています。

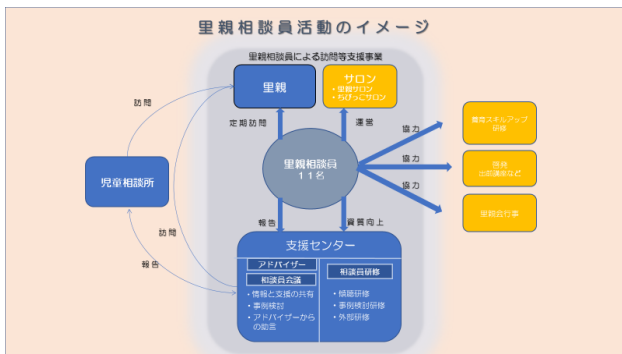
訪問調査の結果、審議会にかかる調査票の原案を作っています。原案を作り、児童相談所と協議をして、審議会に出る説明。質問に対して答えるところまで当センターの職員が行っています。

このように面接から里親希望者と顔を合わせて、信頼関係を築いていけるのは、非常に大きなこと

です。里親さんの特性、強さ、課題などをこの間に把握することもできます。

そうすると、マッチングのとき、児童相談所から「こういうお子さんがいる」という照会があったとき、その子に合うような里親さん3～4組ほどの候補者をあげることができます。そこから児童相談所と協議して、里親さんを決めていきます。

## ■里親相談員の活動のイメージ図



現在 11 人いる里親相談員が里親のところへ定期訪問します。当センターの職員が同行するのは、新規の里親さん、何らかの気がかりな里親さんや、一時保護の里親などです。こうした里親さんに対しては 2 週間に 1 回、2 か月間訪問しています。緊急性を要する里親さんにも職員が随時訪問しています。

養育が安定している里親さんに対しては、里親相談員が、年に 1 回から 2 回、訪問するという形を取っています。二人一組で訪問し、一人は聞き役、一人は記録担当。訪問した結果をお互いに話し合っけて記録します。そして、当センターに報告します。この報告により「専門的な支援を行う必要がある」ということになると、センターの職員、または児童相談所に報告をして、児童相談所が訪問します。

このように、里親相談員の訪問がシステム化されていることによって、最初のうちは「なぜ里親がうちに来るのか」と不信がっていた里親さんも、相談したことで、その後の対応に反映されていることを分かって頂けて、評価してくれるようにな

りました。

相談記録は、センターの方に報告を上げてもらうと同時に、相談員会議も行います。ここで情報の共有、事例検討、報告、そして、元児童相談所のアドバイザーにも入ってもらって、アドバイスも頂いています。訪問しっぱなしではなく、相談員会議の中できちんと検討していきます。

さらに、研修もあります。以前はベテラン里親さんがご自分の経験だけで相談に対応していましたが、それだけでは不十分だということで、専門的な研修を行ってくれる団体をお願いをして、年 4 回傾聴研修を実施。さらに事例検討研修の他に、任意で外部の研修を必ず年 2 回は受けて頂き、資質向上にも努めています。相談員の方々は、先ほどの里親サロンの企画運営に協力して頂き、普及啓発、それから養育スキルアップ研修、あとは里親会の行事にも協力してもらっています。

## ■里親サロンは里親の自宅で開催

3 つ目は静岡市の「里親サロン」です。里親サロンの会場は、里親さんがご自宅を開放してくださっています。そこで食事を作り、みなさんと一緒に語り合う。和気あいあいとした雰囲気の中、本音で相談できるということです。区域ごとに 2 回ずつ計 6 回開催をして里親さんが希望するどこのサロンでも参加できるような仕組みになっており、参加者もととても多いです。里親サロンは、最初は児童相談所の職員も参加していましたが、なかなか本音で話をできないということになり、里親会がルールを作って自ら運営されています。

また、ちびっこサロンと里親サロンを合同で行う「合同サロン」もあります。地域のクリスマス、キャンプ、餅つき大会、お花見などに親子で揃って参加できるサロンで、里父さんも参加しやすいように、土日開催にしています。里親さん同士だけの交流ではなく、里親子での交流が出来て、子ども同士のつながりができており、里子さんたちも楽しみにしているとのことでした。

## ■養育スキルアップ研修

昨年は 15 講座、26 回の研修をしました。以前は 1 回限りの座学が中心でしたが、内容を見直して、ロールプレイ、グループワーク、持ち帰って実習できるような内容に切り替えています。

子どもの発達段階、養育者の経験年数などに合わせて、少人数でシリーズ化していく方向性で進めています。

未受託里親さんのフォローアップ研修、そして未受託さんのスタート研修、安心感の輪研修は乳幼児養育者対象、フォスタリングチェンジ・プログラム研修は幼児から小学校高学年くらいまでを対象。養育スキルアップ研修とCCPという小学校高学年から中学生までの養育者を対象にした研修もモデル的に始めています。

「未受託里親のフォローアップ研修」により、静岡ではほとんど未受託里親さんがいない状態。一時保護、レスパイトも含めて、いろいろな形で養育に携わっています。一時保護、レスパイトも含めて、いま非常に効果が上がっています。

「里親スタート研修」は「親になる」「自分とは何なのか」「子どもがどういう関わりをしたらいいのか」ということを委託前にイメージできるような3回の研修を行っています。これも非常に効果がありました。「安心感の輪」は、愛着形成アタッチメントに特化した研修。DVDも使いながら6回の研修を行っています。

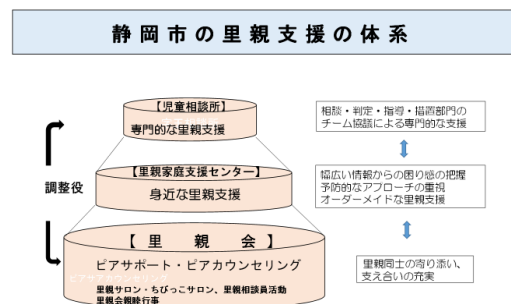
## ■静岡市の里親支援の体系

一般的には、里親支援機関がないと、児童相談所と里親さんが向き合うような二者関係になると思われます。この二者関係は、どうしても措置権の絡みから、緊張関係といえますか、対立関係になりやすいと言われます。

里親さんは「24時間、大変な養育をしている中で児童相談所からいろいろなことを言われる」という思いもあると思います。一方、児童相談所は

「子どものために里親さんに言いにくいことも言わざるを得ない」こともあります。

ですから、その間に里親支援機関が入ることで仲介役になることができます。特に当センターの場合は、できるだけ里親さんのニーズを理解し、気持ちに配慮したうえで、児童相談所に代わって話をする。また、児童相談所からの要望を里親さんに伝わりやすい言葉にしています。ある意味で「通訳」の役割を担っているとも言えます。



この体系図では、一番下の里親会が非常に分厚くなっています。これは、里親サロン、ちびっこサロン、里親相談員の活動。それから里親会の行事が非常に潤沢にあり、こういう中でのピアサポート、ピアカウンセリングが充実していることを表しています。

3つの機関がつながり合うことで支援の考えが行き届きやすい仕組みになっています。

## ■静岡市里親委託推進の理由

最後に里親委託推進の理由として、4つあげています。

1つ目は児童相談所の里親支援の取り組み。児童相談所は平成17年に出来たばかり。里親委託の推進を積極的に行ってきたのは、児童虐待で忙しい中で、児童養護施設と乳児院がひとつひとつつかない、ということで、委託は里親にお願いするしかないという関係もあったということです。

2つ目には里親会の取り組み。先ほどから、非常に積極的なかわりがある。

3つ目に NPO 法人のセンターの活動。包括的

なケア。うちの特徴なのですが、児童相談所の非常勤をやっていた職員がスライドをして、平成25年からやってきたので非常に円滑に仕事ができるようになったということがあります。

4つ目、児童相談所、里親会、センターの緊密な連携ができています。センターの事務所が児童相談所のなかにある。委託前まで、児相に里親会の事務局があり、児相と一体的に活動を行ってきたということにつながりがあります。それから里親会が母体となって、センターを作ってきたことから、センターへの支援も里親会の役割としてあります。

静岡市の特殊な事情ではございますが、この中から1つ言えることは、包括的な支援機関がぜひ必要だ、ということはあると思います。

それから2つ目に、里親会との連携が大切、ということです。里親会と緊張的な関係になりますと、「里親会は要望だけを言う」という風になりやすいです。ところが、自分たちが少しでも里親支援の一翼を担うという役割を果たすようになりますと、それを前向きに考えながら、「自分達も協力してやっていこう」というような形になります。特に静岡市の場合は、それが顕著でした。里親会を巻き込むスタイルが必要です。

3つ目として、里親会、児童相談所、里親支援センターの三者が連携をしていく、というような仕組みづくりが大切です。ご参考にして頂ければ有難いです。

## 【後半】里親支援機関の設置に向けた提言

眞子義秋 理事長

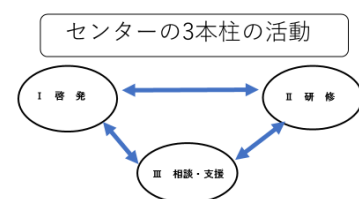
望月事務局長から支援センターの概略説明をしました。我々の取り組み、そして課題も見えたと思いますが、私からは里親支援機関の必要性、何をすればいいのか、5つにまとめてお話しします。

### ■ 1. フォスタリング機関（里親養育包括支援機関）

もっとも大きな課題です。現在の里親支援機関のあり方は、施設でやってみたり、センターでやってみたりと各地でバラバラです。2018年7月に、里親包括支援センターのガイドラインが示されました。その中でも「一貫した継続的支援をやる」とありますので、これまでのようなバラバラな対応では、継続的支援はできません。

#### 1 フォスタリング機関（里親養育包括支援機関）

一貫した体制で継続的支援を行う



これら3本柱の事業は、セットとして行うことが重要！

ではどのようにやっていくのか。まず、児童相談所が責任を持って行うことがガイドラインにはあります。児相でできない場合は、民間の方に委託してもいいが、基本的には児相。

私は児童相談所に長くいましたが、児相が一貫して支援ができるのか。不可能に近いと思います。人材確保の面からも、児相で包括的支援をするのは困難であろうと。ならばどうするか、やはり民間の力を借りて行うことが一番良いと思います。

しかし、「そんな民間機関はないよ」と返されます。静岡市はやっているわけでございます。そのやり方そのままではなくても、方法としては、児童相談所単位のなかで、児童養護施設も、乳児院

も、里親会もありますから、こうした既存の関係機関が一度集まって「里親の包括的支援センターをどう立ち上げていこうか」という話し合いをすべきだと思います。それをしない限り、おそらくですが、「熱心な施設に補助金を出せばいいのではないか」と、児相は考えているかもしれません。しかし、一貫して継続支援するとはどういうことなのか、と考えるときに、バラバラではやっていけないということは、はっきり言えると思います。

静岡市は里親会が発足し、支援センターも自分たちで作ってきましたが、他の地域の皆さんが力を合わせてやっていけば、さらに良いものができると思います。メンバーとして集まった人たちで、「統括するところを一か所作る」ということをまずはやらないといけない。

どうやっていくのか、何からやればいいのか。皆さん迷っているし、このままいけば、補助金のばらまきではありませんが「お金を出したけどできなかった」という心配もあります。

## ■ 2. 児童相談所との連携

里親包括支援センターを作るならば、そこには児童相談所も入って作る必要があると思いますが、その設置場所をどこにするのか。施設が部分的、補助的に行う機関ではなく独立してやれるようにしないと、目標の50%は達成できないでしょうし、いろいろな不都合も起きてきます。

静岡では、支援センター事務所は、児童相談所の建物の中にあります。「そんなことできないよ」と思われるかもしれません。里親支援はどこが責任を持つのか、児童相談所が持つわけですよね。支援機関は仕事を引き受けるわけですから、「場所くらい保証していいのではないか」と強く打ちだすべきです。「一部屋貸してください」と。そのくらいの申し出をしていく必要がある。

静岡では毎日、支援センターと児相とケースワーカーが話し合いをしています。「子どもを一時保護しました」と、わざわざ電話をかけて「どうしま

しょうか」ではなく、直接話ができます。

児相の中に事務所を置くのがベストですが、それが無理であれば、独立した機関として、児相から歩いていける場所を借りればよいです。

問題ケースが発生した際に、「それは施設で対応します」「児童家庭支援センターでやります」「今日来てください」「いま行けない」という状況にならないように、近くにいる必要がある。

子どものためですから、諦めない。危機感を持つということが、今回のガイドラインでも提示されていることです。

一貫してやるための体制作りは、今から取り組んで、5年以内くらいには構築できればいいと思います。そうしないと、補助金があってもできない。児童相談所との連携のなかで、その地域のものを作っていく必要があると思います。

児童相談所の職員の中には他の部署から移ってきて、「里親のことをよく知らない」という方もおられますが、やはり児相には責任が児相にはあるのだ、という自覚を児相長や職員には持って頂き、「里親包括支援センター」を選択した場合は「どのような仕事をどのように委託しようか」ということを話し合い、支援機関の職員養成も必要ですから、児相の協力を得ながら、職員の養成をする必要があります。

近年は問題ケースもたくさんあります。専門のケースワーカーを養成していくために、児相に勉強に行く、相談に行く必要があります。また、支援機関のアドバイザーになってくれるような児童相談所経験のあるOBがいると思います。そういう人がいないか、支援機関を作るときに訊いてみてください。いれば協力をしてもらえればいいし、自分達だけではなく、外部からの人材も仲間に入れながら、支援センターを作ることが必要ではないかと思います。

「専門的なケアの提供」とは、児童心理士などです。お子さんの問題行動などは起きますから、支援センターのなかに専門的ケアをどう提供して



もらうか、連携が必要だと思えます。

「里親会との連携のための関与」とは、やはり児相と里親会の連携をすることでかなり上手く回ります。今あるものをきちんと機能させていかないと、いきなり新しいものを作っても回っていきません。

### ■ 3.里親会との連携

里親会の中には、児相とトラブルを起こしているところもありますけれど、里親会に向かって、「あなたたちにこれをやってほしい」と呼びかけ、「自分達がやろうじゃないか」とやり気を起こすような里親会にしていかななくてはなりません。

その時に情報公開し、「いまこういう流れになっていますよ」ということとお話しして、里親会が支援機関の一員として中に入って頂ければ、きっと変わります。

ベテラン里親さんにも参加して頂きたい。参加してもらうにはどうすればいいのか、静岡市は里親相談員を置いて、情報機関誌「なでしこ通信」を毎月持って行って、里親さんを訪問してコミュニケーションをとる。「ベテラン里親も里親会の仲間として一緒になって考えてほしい」とお伝えしないと何も変わりません。里親会の役割は大きいですから、里親さんにそういう伝達をしていくようなベテラン里親さんがお宅を回りながら、サポートしてくれる。そういうことを里親会にお願いすれば、できるかもしれない。里親さん同士だから言える悩みがありますから、聞いてもらう、という人をつけると。話し合いをしながら「あなたたちの役割がありますよ」ということをしていけば、「そんな役割あるのかと」ということで変わっていくのだと思います。やはり児相と里親会は切っても切れないような仲だと思えます。

あとは、里親さんの出前講座で里親体験を話して頂くのは、非常に貴重なものですから、そこも一緒になって啓発活動に参加して頂く役割も必要だと思えます。

### ■ 4.里親支援の独立性

児童相談所からの全面委託を視野に入れながら、「自分たちで組織を作って運営する」ということが必要です。

子どもたちのためになら、「役所がやらなくてもできる」という意気込みがあると、民間なら本当にいろんなものを取り込めるのです。

施設からの独立性の確保も必要です。施設だけで支援機関の一貫した運営はできません。研修から相談から、リクルートまで。これまでなら、里親相談業務はできたかもしれない、しかし一貫したものは難しいでしょうから、施設から独立してNPO法人、または、包括的支援センターをつくっていく方向に向いていけばよいと思っています。

いま、児童家庭支援センターで里親支援に取り組んでもらっているところもありますが、里親の仕事までできるのかどうか。施設は施設の方の子どもの問題が中心ですよね。それが施設の仕事であり、その仕事の中でお願いをするということでは、独立性がない。

これからの里親委託率は上がっていきませんが、この状態で子どもたちを本当にサポートできるのか。いまあるところに委託をと、単純に考えているならそれはストップして、そのためにどうするのかということ、地域の中で集まって考える。

「児相の中に里親支援センターを5年めどに作る」という具体的な目標設定をしないと、進まないのではないかと思います。

繰り返しますが、子どもたちが何を求めているのか。「施設から家庭へ」ということを実現しようとするのなら、実施機関が本当にしっかりして、子どもたちを支えていくのだという意気込み。「できない」ではなく「やらなくてはならない」ということを念頭に置いて、官民一体で話し合いながら進めていかないといけないのかなと思っています。

## ■5.里親支援機関の段階的な構築

全面委託を受けるという前提で考えていけば、職員の権限とか体制の問題について段階的に検討しないとイケません。職員の育成を児童相談所と連携しながら行い、スムーズにできるような体制を作っていく必要があります。

児相との連携の確保は、全面的委託の場合は、児童相談所の近くに事務所を置く。児童相談所と一緒にしないと、子どもの指導はできません。どこかに任せるのであれば、近くに部屋を探せばいいわけですから。NPOを作ることができるかわかりませんが、方向性だけでも作って「何年計画でやっていこう」という見通しを立てて仕事を進める。

静岡市は何もない所から初めて、人数は少ないけれどもできている。やろうと思えばできる、やるかやらないかの問題だと思います。

## ■そこに居るのは自分の子ども

最後に。私は長年、児童相談所に勤め、施設にもいましたが、子どもたちは家庭を求めていること

を痛感しています。児童養護施設を訪ねると、お子さんたちがどんどん後をついてくる。それを思うと、1日も早く里親さんに託して頂かないといけません。そういうシステムを作る必要があるし、そうしていくのが大人の責任だと思います。

里親推進の意義はわかっているけれど、「時間がない」とか「うちはできない」と諦めてはいけません。子どもには罪はない、子どもは家庭を求めている。

私がいつも心に留めているのは「自分の子どもがそこにいるのだ」と思って仕事をする事です。そう思ったとき、最高のことをやってあげたいと思うじゃないですか。どうすればいいか、結論はおのずと出てくる。

社会的養護のお子さんが成長して将来ご結婚するという事まで考えると、やはり家庭体験はとても重要です。このことは40年間、私の頭から離れませんでした。だからこそ、支援センターの必要性を痛切に感じて作ってきました。ぜひできるところから、皆で始める、という動きになることを願います。有難うございました。

## パネルディスカッション②

### これからの社会的養育について ～新計画に求められるもの～

パネラー：厚生労働省 子ども家庭局 島 玲志 家庭福祉課児童福祉専門官  
全国里親会 相澤 仁 理事  
日本ファミリーホーム協議会 長谷川寛治 副会長  
里親支援センターなでしこ 森下 宣明 センター長  
Children's Views & Voices (CVV) 中村みどり 副代表  
三重県 子ども・福祉部 川邊 正樹 子ども虐待対策・里親制度推進室監  
アドバイザー：長野大学 社会福祉学部 上鹿渡和宏 教授  
コーディネーター：日本財団 国内事業開発チーム 高橋恵里子 チームリーダー



#### ■パネラー自己紹介

**高橋** コーディネーターの日本財団の高橋です。本日はよろしくお願ひします。

**上鹿渡** アドバイザーという役割で一緒させて頂きます。午前は行政と民間に分かれての意見交換、午後はアドボカシーの講演と当事者の方のお話、静岡の里親支援機関の取り組みと、本当に貴重な話を頂きました。今、まさにこの2つが、新計画策定についての課題だと思います

**川邊** 官民協議会では幹事長を仰せつかっております。午前の行政の意見交換では、皆さんから新計画策定についてさまざまな課題が出ました。官民協議会の場を通じて、我々も共有しながら、す

でにある先進事例を皆さんで吸収しながら、より良いものを作りたいと思っています。

**相澤** 家庭養育、家庭養護の推進は非常に重要な課題です。すべてを包括的に推進していく必要がありますので、多様な関係機関の方々と、どのようにタッグを組むか、まさに官民一体で取り組み、少しでも前進する方向性が見えたらありがたいと思っています。

**長谷川** まず、ファミリーホームについてですが、「大きな里親」ともいわれ、当初全国各地域で里親としてベテランの方が、ファミリーホームになりました。6人までの子どもを育てていますので、大変な場合もありますが、家庭養育推進のために、

新計画においても、できるだけ大きな役割を果たしていきたいと考えています。

**森下** 今日は里親支援センターなでしこのセンター長として出席していますが、全国乳児福祉協議会の副会長もしております。家の方では家内が専門里親をしており、私自身は養育里親でもあり、和歌山県里親会の事務局長です。

**中村** 先ほど CVV の説明をしていなかったのですが、社会的養護の経験者の若者たちの居場所活動を大阪でしております。

**島** 平成 28 年の児童福祉法改正は、児童福祉法が始まって以来の大きな改正でした。最も大きな変化は「子どもを権利の主体」と理念を明確に位置づけた中で、厚生労働省で設置した検討会において家庭養育優先の原則の方向性を具体化のご提言をいただき、昨年 7 月に通知という形で「都道府県社会的養育推進計画策定要領」をお示しいたしました。今日はお集まりの皆さま、パネリストの方々からご意見を伺い、我々としても具体的にどのように進めていくべきか検討するにあたって参考にしたいと思います。

#### ■新計画策定にかかる情報交換—行政

**高橋** まず午前中の報告として、行政の方を川邊さんと上鹿渡先生お願いします。

**川邊** 現在の計画策定状況をご出席の 9 県と 2 市にご報告いただき、厚労省からも加藤係長からご助言を頂きながら議論いたしました。都道府県計画は大きく分けて 10 項目の策定が求められています。以前の家庭養護推進計画に比べて、幅広の計画になっており、各都道府県においても計画が難しい面があります。国からは来年中の策定が求められているところですが、まだ事前準備や調整が多く、実施できていない自治体もあれば、ある

程度議論が進んでいたところもありました。

10 項目中の課題として 1 点目はアドボカシー。先ほどの講演会は私も目から鱗でして、とても有意義なお話をお聞きできました。行政サイドとしては「どのように話しを聞いたらいいいのか」と構えてしまいがちですが、そうではなく「聞かして頂くもの」であり、「聞かせて頂く方法をどう考えていか」ということが、よりよい計画にしていくなために必要だということを感じました。

福岡市の藤林さんから、福岡市は 2 名の社会的養護の経験者に委員会に入って頂いていると教えて頂きました。新計画の中で「アンケート調査をしながら計画を反映していく」とありますが、そのアンケートも行政は「どう作ろうか」と悩んでしまっていますが、当事者の方や NPO の方に作って頂くとか、そういった形で、皆で力を合わせながら、計画を進めていくとのことでした。

2 点目は、社会的養護を必要とする数の見込み方。厚労省からもさまざまな数値の出し方を示されていますが、過去からの伸び率を考えていくと、社会的養護を必要とする数の見込みがとんでもない数値になるなど、混乱している現状があります。

児童虐待は約 10 年で 3 倍ほどに増加していますが、社会的養護を必要とする子どもの数はほぼ一定。国の試算では、全国で 4 万 5000 人、若干減少傾向があると。そうした中で社会的養護を必要とする子どもの数をどう見込んでいくか。数値は計画を考える上で、考え方の基本となります。各都道府県から答えはあまり出ませんでした。浜松市は静岡県と静岡市とでいろいろな数値を出しました。その中で、「養護相談の伸び」が 3 者で統一していて、同じような傾向を示したことから、これを反映するのが適切か、というご意見を頂いています。試行錯誤をしながら検討していく必要があります。

3 点目、フォスタリング機関についての考え方。静岡市は平成 16 年から先行事例もない中で築かれており、やっとな時代が追い付いてきました。「で

きない」ではなく、こういう先行例を参考にする必要があります。

フォスタリング機関は、都道府県となると、施設との関係、児童家庭支援センター、先ほどの先生の話とずれるかもしれませんが、既存の社会資源を活かし、子どものための体制を作っていくのが大事。各都道府県のこれからの検討課題だと思います。

もう一つ、施設との関係。社会的養育推進計画を作る中で、各都道府県の児童養護施設に、家庭的養護推進計画を作って頂いており、それを今回の新しい計画に沿った形で議論をしていかないといけない。トータルの社会資源を活用し、新しい取り組みをしていく中でどう考えていくか。やはり子どもへの支援はとても大事ですので、子ども当事者が不利益を被らないように計画を作ることが大前提です。

**上鹿渡** 今回の策定要領には、アドボカシーという、皆さんがこれまであまり想定していなかったような内容が突然入ってきて「これをどうにかしないといけない」というニーズは非常に高まっています。本日の栄留先生や当事者のお話を聞けば、なぜこれがこれほど必要なのか、ご理解いただけたと思います。

栄留先生からは、アドボカシーのセンターの創設、アドボケイトの養成講座ができたというお話がありましたが、これは今後、計画の中に具体的に入れられると思います。

福岡市では今回の計画を立てる委員のなかにすでに2名の当事者がいらっしゃる。他の県は、来年には決めなくてはならない委員会に当事者に参加まで一気にできるかどうかは分かりませんが、今回の計画を立てる中に「アドボカシーセンターの設置、アドボケイトの養成講座を来年度から始める」と入れて頂くことで、これから先の大きな変化の種が蒔かれるような気がします。まずは一度でも当事者の方を委員会にお招きし、一緒に

いろいろお話を聞くだけでも大きく進むと思いますし、すべての自治体でそれができれば、法改正のその効果として一番大きいものがアドボカシーの導入、ということにもなるかもしれません。

**川邊** 追加で、里親委託率の問題です。今回の計画の大きなポイントである里親委託率 75%を考えるなかで、例えば、措置委託だけに限らず、一時保護やショートステイなどのさまざまな里親さんの活躍がこれから期待されるところです。こうした短期的な里親さんも含めて「里親活躍率」というのを考えてはどうかと。里親委託率だけでなく、里親活躍率という考え方で、里親さんにいかにして活躍いただけるような計画にするか、というのも大事です。

#### ■政策提言等についての意見交換—民間

**高橋** では民間の意見交換会についてのご報告です。まず、今回の社会的養育計画について「画期的である」「子ども目線に立っている」というご発言がありました。フォスタリング機関についてもさまざまな話題が出ました。静岡市からも「包括的であることが大事」と繰り返されましたが、他県の例では、やはりバラバラであると。例えば研修だけ、相談業務だけ、委託されているようなところがあり、それが一般競争入札で、毎年違ったりする。それはでは民間としてはやりにくい。包括的である必要があるというご意見がありました。

県の家庭福祉課の考え方と児童相談所の考え方が一致していない、現場でのやりにくさがある。また、行政は情報を基本的に持っているので、その情報をどこまでその民間に渡してくださるか。このあたりの信頼関係をどう構築していくか考えていく必要がある。それぞれの地域により、持っている資源が異なるので、里親、施設、児童家庭支援センターなどがきちんとネットワークを組んで計画を作っていくと、絵に描いた餅になってしまう。この部分をぜひお願いをしたいというご

意見がありました。

フォスタリング機関への支援については、補助金だと都道府県で頑張ってもらえないと国からの予算が付かないという仕組みになっている。やはり施設への措置費のような、フォスタリング機関が里親を抱えていて、そこに子どもが委託されたら、事務経費でいくら、と下りるような予算にしてほしいという声がありました。

では、官民協議会のアドバイザーである里親会の本ノ内さんからも、民間について一言頂き、パネルディスカッションに移ってまいります。

**木ノ内（会場）** 私は千葉県里親家庭支援センターで活動していますが、県と市の単位の違いを感じます。例えば、1つの児童相談所なら上手いといっても、千葉県には6つの児相があり、数や規模が変わると上手いかない部分も出てきます。

また、担当の業務も、相談業務、マッチング業務、自立支援計画、この3つがありますが、毎年競争入札です。なおかつ、それ以外のリクルートの問題など、みなバラバラになっている。県として取り組む公益の部分は、その辺りの考え方をどうするのか、しっかり考えておく必要がある。静岡市のようにこじんまり、と言いますか、1児童相談所に対して1フォスタリング機関という設定にしないと、業務を受けられないのではないかと県にも伝えています。

もう一つ、千葉県における社会的養護の在り方に関する研究会、平成18年で古いのですが、柏女霊峰先生が座長で私が副座長で、10年単位で要保護児童の乳児がどれくらい増えるのか、それに対してどういう受け皿をしたらいいのか、議論してきました。インターネットに報告書に載っていますので、ぜひお目通しください。

参考) 社会的養護を必要とする子どもたちのために  
～千葉県における社会的資源のあり方について 答申～  
<https://www.pref.chiba.lg.jp/jika/kenriyogo/toushin/index.html>

## ■フォスタリング機関の活動がキーとなる

**高橋** ここからパネルディスカッションのテーマである「新計画に求められるもの」について、民間の相澤先生と長谷川さんと森下さんと中村さんからお願いします。

**相澤** フォスタリング機関は児相と里親会、児相と里親さんの調整をするような、包括的な役割を担っていく意味でもこれからキーになる機関だと思います。各児相に1つフォスタリング機関が欲しいということでしたが、私もそう思っています。

全国里親会からは、社会的養護を推進する上での要望ということで、要望書を出しました。その3番に「フォスタリング機関などによる包括的な支援体制の構築」と書いております。

「全国どこに居住していても、いつでも里親チームとなって養育に参加・支援し、個々の子どものニーズへの対応や、里親養育への支援を受けることができるように、24時間365日、何かあったら相談援助からレスパイトまで、複数の子どもや里親から同時の要請に対応できる」、そういうフォスタリング機関がないと、里親さんをリクルートして、多様なお子さんを養育していただく時、後押しをする体制がないと、子どもの利益に反する場合がないとは言えません。手厚い支援体制を整えていくことがいちばん重要だということです。

先ほどもありましたが、補助金の2分の1負担が都道府県に重荷になるということで、個人給付の負担金になるような、例えば自立支援計画を策定するとか、個人に特化したフォスタリング機関を担って、負担金できちんと対応できるような仕組みを作っていくことが必要ではないか。同時に里親会としては、フォスタリング機関と協力し、フォスタリング機関の一部を担うようなことも必要だと思います。やはり支援のネットワークをきちんと作るのが重要で、木ノ内さんがおっしゃるように、リクルート、マッチングなど、バラバラな支援機関があるなら、包括的にネットワークを

組み、その調整はフォスタリング機関が行うことで、体制を強化していくことが重要です。

**長谷川** 今回の策定要領を見せて頂いて、いままで里親への支援は本当に脆弱であったと痛感しています。やはりフォスタリング機能は児童相談所が持つべきもの、当然持っていないといけないもの。現在、社会的養護の2割ほどの家庭養護を大幅に増やすのであれば、包括的なフォスタリング機関を抜きにしては考えられません。

北海道でも計画策定の委員会が立ち上がったので、私もそこに意見を出しております。しかしながら、今まで脆弱な中でやってきていて、フォスタリング機関の必要性が、行政内部の上の方まで伝わっているかというところ、残念ながら伝わっていない。伝わっているところもありますが、現状ではそうでないところが多い。

こうした状況で、各都道府県に今回の策定要領が示されても、それだけで本当に進むのかと。各児相の担当者もしくは児童福祉課の担当の人で、使命感を持って進めている方もいますが、なかなかそれが全体に浸透するところに至っていない、という思いがします。

したがって、フォスタリング機関の立ち上げに向けて、都道府県がどこまで気合を入れてやれるか、3年、5年という数値はあるかと思いますが、少しでもいいから、とにかく前に進めること。そういう実行性のある各都道府県計画をお願いしたいと思います。

**森下** 私が一番気になったのは、要保護児童数の推移です。ここ25年くらい4万5000人を維持していますが、要保護児童の中で特に虐待の状況等が重い子どもたちが施設や里親さんに預けられています。虐待の相談件数は増えている状況下で、他の子どもたちはどうしているのか。ほとんどが在宅で、非常に危ない状況の中で生活しているのではないかと考えています。他国と比較しても日

本の要保護児童が少ないのは、日本が家庭の中で支援をしている面があるのかもしれませんが。

そのような子どもたちが、まだ増えていくことを考えると、施設の定員を減らして里親を増やすのではなく、里親をどんどん増やしながらか施設の定員が目立たなくするような状況へ進めることがベターだと思います。

また、一時保護が増えていますが、一時保護されたこどもの6割、7割が、元の家庭に復帰している。家庭調整をして、家庭復帰している状況もあるのです。こうした家庭復帰への支援も施設の中で重要な役割です。要保護になる前に、予防的に施設のショートステイを利用する、一時保護もそうですが、少しでも楽になってもらって家庭に戻るといった方法もあると思います。

里親支援ですが、和歌山県は児童相談所ごとに、里親支援機関が出来ました。いま2か所の里親支援機関が活動しています。

2か所で里親研修も分担し、1回目は「なでしこ」の方でして、2回目は「ほっと」で行う。年2回ですが研修も分担しています。

フォスタリング機関には程遠い内容ですが、幅広くいろいろなことに手を出して、職員の人数が少ないのに「そこまでやっていいのか」とよく言われます。1か所は乳児院に併設しています。もう1か所は和歌山県福祉事業団の本部に併設している状況です。

なでしこでは、乳児院の職員が電話相談に応じることもありますが、里親さんは、なでしこ職員でないと相談しにくいこともあるので「里親さんから電話があったよ」ということを伝えています。24時間体制まではいきませんが、土日も昼間だけ相談を受けられるようにしています。

また、さまざまな養育の悩みに対応できるように、児童心理士も採用していただき、心理相談も受けられる体制にしています。いまは複雑な相談が多く予約制にしています。また家庭訪問も心理士と相談員が一緒に行く形をとっています。

## ■子どもの声を聞くということについて

中村 都道府県推進計画策定に関するアドボカシーの部分について、2つが一緒になっているかもしれないので、改めて2つの視点をお伝えします。1つは都道府県推進計画、に際して、当事者、経験者、またはいま生活している子どもたちの意見を反映するということです。

もう1つは、各都道府県政令市の推進計画の中に、アドボカシーシステムというものを構築しようというものです。

実際にすぐ必要なのは、都道府県推進計画の委員に経験者を配置するのか、それとも別途、子どもの意見をアンケート聴取するか、この2点があるかなと思っています。アンケートはあまり賛成ではありません。

私は都道府県推進計画の委員として2つの自治体に参画し、発言させて頂いています。先ほど登壇した経験者3人と、打合せのときに、「そもそも子どもたちは里親家庭を必要としているのか」という話題になりました。施設経験者の中には生活する前から「施設が大好き」という経験者もいないけど、かといって「里親大好き、里親がいい」という経験者もないわけです。なぜなら、子どもたちはそうせざるを得ない状況の中、大人の決定によって里親、施設で生活せざるを得ないからです。ここを押さえる必要があります。保護されたら、施設か里親かという選択になり「里親の方が良いよね」「施設がいいよね」ということを誰が決めているのか、現状の状況をも含めて、これからの都道府県推進計画の策定の時に経験者の声を入れて頂きたいと思っています。

私は CVV の活動を通じて、今でこそ「経験者の声を聞こう」とか「いま生活している子どもたちの声を聞こう」と社会が動いていますが、CVV 設立当初は、先ほどの経験談でもありましたように、子どもの権利は「わがまま」になる。「子どもの権利がある、ということは義務も生じさせないといけないのでは」という議論もされてきました。

国からの策定要領の中には「経験者の声を聞く」とはなっていますが、本当に支援者として、「子どもたちの声を真摯に受け止められるか」と改めて考えないといけない。私自身は里親子の支援者でもありますので、両方の立場から考えなくてはならないと思っています。

もし意見聴取した時に、施設で生活している子どもがなんと言うか、里親家庭で生活している子どもはなんと言うか、その声をきちんと受け止められるか、という部分が大切です。支援者にとっては、聞きたくない話が出てくると思います。でもそれも子どもたちの、経験者の声として政策に反映させて欲しいと思っています。

すると、子どもたちが「里親はいらない」「施設は嫌だ」と言ったらどうするのか、という意見が出ますが、そういう意見も踏まえて、まずは「声を聞く」ということが今回のスタート地点だと思います。子どもたちにとっての「嫌」という背景に、単純に嫌なのか、本当はもっと複雑な思いがあるのかを聞く必要があります。良いか、悪いか、という話では決してなく、子どもたちの育ちにとってどうなのか、ということ話し合っていく必要があります。

声を聞くシステムを各自治体でどうすれば作っていけるのか、考えていかないといけない。おそらく、経験者に委員として参加してもらって、意見聴取をすることは、さほどハードルは高くないと思います。自治体の中にアドボカシーシステムというよくわからないものを、どう位置づけたいのか。ここは専門家の声も入れる必要はあると思います。現在委員をお願いしている方の中には「アドボカシーと言われても良くわからない」という方は結構おられるのではないかと思います。

先ほどおっしゃっていた実行性、まずはやってみる、というところまで落とし込んで頂けると、10年後には「アドボカシーなんて当たり前」「なかった時代が信じられない」というところまで動くことができると思います。



## ■なぜ今この計画を作るのか

**高橋** ありがとうございます。これらの民間のご意見に対して川邊さんをお願いいたします。

**川邊** いま計画策定中ですので、各都道府県や市で、計画を作る時に反映させて頂く、ということしか今の時点ではお答えできないのですが。ただ今回の主旨、なぜ今この計画を作らないといけないのか、ということをよくよく考えて進める必要がある。抽象的な言い方ではありますが。「家庭養育優先原則」や「子どもの権利主体」といろいろありますが、これまでの経緯があり、今その通過点、ひとつの区切りとしてこの計画があるのだな、ということ意識して、計画策定に携わらなくてはいけないなと思いました。

**高橋** 厚労省の島専門官コメントをお願いします。

**島** 頂いたご意見を私なりにまとめさせて頂きます。どなたからも上がっていたのは、フォスタリング機関が担うべき役割の重要性と、それに向けて体制を構築していくことの難しさを実感されている声だったと思います。

また、計画を策定するにあたって、数の見込み方、特に要保護児童の数、施設・里親をどのように、率ではなく数で見込んでいき、体制を構築していくかというお声がありました。

さらに、やはり当事者の参画。具体的にはアドボカシーの体制をどう作るかということと、その段取りを計画の中で構成していくわけですが、計画に当事者の参加をどのように担保していくか。以上の3点、どれも非常に大きな問題です。一方で、現場や行政の実務担当、それから、支援の最前線にいらっしゃる方の意識として、策定要領の10項目の中から注目度の高い部分を取り上げて頂いた、という重要な3点だったかと思っています。

要保護児童数と一時保護児童数、施設・里親委託児童数の推計はどうなっているのか、都道府県

の計画を策定するにあたって、各自治体における実情を分析する必要があると考えています。よく言われるのは、児童虐待対応における早期対応が社会に浸透したおかげで、虐待が比較的深刻化する前に対応がなされて、在宅保護や一時保護の段階で踏みとどまっているのではないかという指摘があります。

ただし、その意見が、本当にその自治体において、正しいと言えるのか、実際の児童相談業務として読み取れるかどうかを分析する必要があります。その分析を行った上でないと、要保護児童数の推計というのは成し得ないのではないかと思います。手法について、自治体によっては、一時保護児童の実情を分析することで、推計に役立てようとするところもあるように伺っています。自治体同士の取り組みが共有できるように、厚労省でもいま自治体からヒアリングを行っており、その内容を各自治体にお返ししたいと考えています。

続きましてフォスタリング機関の体制をどう構築するか。皆さん既にご承知だと思いますが、来年度の予算要求においては、児童相談所ごとにフォスタリング機関を設置することができる予算計上をしており、案としてお示ししている状況です。一定の財政的な裏付けは我々として進めているところです。

フォスタリング機関事業の「包括的」という部分と、事業を個別に実施できるようにメニューを選択性に行っていることの是非についてもご指摘頂きました。取組が進んでいる静岡市のようないくつかの自治体については、取組を更に後押しするべきだという一方で、「まだこれから」というところもあります。そうしたところに、いきなり「包括的でないとだめだ」となると、スタートが切りにくくなると考えた上で、個別の事業ごとに実施できるようにしています。

一方、来年度の予算要求の中で我々が主張してきたことが反映されているのが、フォスタリング機関を包括的に実施する場合には、統括的な役割

をする職員を配置することができる、ということです。このことをインセンティブとして、包括的な実施に向けて取り組めるようにすると共に、財政的な裏付けを行っています。

先ほど頂いた、措置費のように事務的経費にするのはなかなかハードルが高い問題で、私ではお答えできませんが、「予算の裏付けは、事業を取り組むにあたって、必須」というご指摘であろうと考えております。他の点でも計画の実行性ということが出てきました。ここでも、予算の裏付けをしっかりと担保することで、実行性を保証していくことのご指摘だったと受け止めております。

次に、アドボカシーについてです。本日のご講演で、社会的養護を経験されている方から直接、率直なお話をお伺いできました。非常にありがたいことだと思っています。こういっては何ですけれども、子どもたちは子どもたちなりに、児相の限界というものを感じているところはあるのではないかと思います。そういう意味で、意識的にせよ、無意識的にせよ、子どもたち自身が自分の気持ちを押し込めていた部分も、ひょっとしたらあったのではないかと、お話をお聞きしながら感じました。

それを踏まえれば、アドボカシーを計画に反映するにあたり、計画を策定する自治体において、きれいな意見ではなくて、実感としての意見をどれだけ汲み取ることができるかが、肝なのではないかと考えております。

続いてアドボカシーシステムをどう導入していくか。これまで日本になかった制度です。個人情報などを考えると、事業型でそのまま進めてしまっても良いのか。つまり法改正まで考えないといけないのかどうか、我々としても研究していく必要があると考えております。

時間がかかって恐縮ですが、一昨年度、栄留先生や中村さんもお参画された調査研究事業から引き続き、来年度も調査研究事業を実施するべく、我々としても議論をしているところです。

以上、私の考えの整理、ということで述べさせて頂きました。

**上鹿渡** 先ほど中村さんから子どもの声が「里親は嫌だ」ならどうするのかというお話がありましたが、支援者側は子どもの声を聞かないと分からないことがあると思います。

私も児童精神科医として児童相談所に居たとき、子どもから、その子が家で同居男性から虐待されるから一時保護というとき「何で私が家を出ないといけないのか」と言われたのです。「なぜあの方が家に居て、私だけ出るのか」と言われると本当にその通りですが、その時のルールで彼女を守るためには、なぜかわからないけれど、何も悪いことしていない彼女だけ家から出して、学校にも行けなくなるなど、酷い目に遭っている。

こうしたことも、既存のやり方に沿っている限りは、支援者側は思いつかないのです。当事者が言ってくれたら、「できないかも」ではなく、そういう場合にはその子は家に居られて、同居男性が家を出るということだって、「できなくはない」と思うのです。それが子どもの最善であれば、目指すべきだと思います。今回の都道府県の計画が上がってきた時点で、アドボカシーセンターや養成講座が「追い付かなかった」「資源にたどり着かなかった」となっても、それで終わりではなく、それが出来るように、もう一度ガイドラインを作るなりして、すべての自治体にアドボカシーセンターができるようになるまで、全県に行き届くようにして頂きたいと思います。

#### ■4つのアドボカシーを構築するために

**高橋** ここからは今回の大きなテーマであるアドボカシーサービスと、当事者参画、フォスタリング機関について議論を深めていきたいと思います。まず、アドボカシーサービスと当事者参画について、中村さんにお聞きしますが、実際に当事者を委員に入れるときに、どうやって選ぶのか。社会

的養護当事者のネットワークを昨年立ち上げたそうですが、そうしたところや CVV さんからご紹介していただくことはできるのですか。

**中村** 多分できると思います。ネットワーク自体は、まだ組織というほどではないゆるいつながりですが。最近私よりもしっかり意見をもっている経験者にお会いします。あとは施設に「どなたかいませんか」と訊ねていただければ候補者がいらっしゃるかもしれません。

気を付けて頂きたいのは、事前に説明をすることです。とりあえず会がありますので、「来てくれますか」「はい」ではなく、丁寧な関わりが必要です。こうした委員会などは初めての方が多いいと思いますので。

**相澤** 一番大事なのはセルフアドボカシーですよ。子どもが自分の意見をきちんと言えようシステムにしていくということが重要。そこに周りの4つのアドボカシーをどう構築していくかということが、とても重要だと思っています。

私も、施設長をしていましたが、施設や里親家庭の中で、きちんと子どもの意見を聞くような日常のアドボカシーが重要なわけです。そういうことの繰り返しのなかで、自然に子どもが意見を言っている時に、何気ない子どもの会話の中に、本音が見えたりする。そうしたアドボカシーの意識変革を、実は社会的養護関係者自身がやっていかなくてはならない。そうでないとシステムは根付いていかないと思います。

私は、アンケートはあまり賛成ではないけれど、施設では年に2回、必ず権利擁護のアンケート聴取をしました。それとは別に、日頃の生活の中でもできるだけ早く子どもの意見を聞くことが大事で、その上で、どう総合的なアドボカシーシステムを作っていくか、というのが我々の課題だと思います。

それと同時に、第三者的な独立したアドボカシ

ーシステムをきちんと作る。誤解してはいけないのは、栄留先生からあったように、制度的アドボカシー、非制度的アドボカシー、ピアアドボカシーとは異なる、第三者の独立したアドボカシーをきちんと作らないといけないということを念頭に置く。でないと、児童相談所も施設も里親家庭も「アドボカシーはやっているのではないか」となる。それとは異なる、4つのジグゾーが絡み合った上で「アドボカシーシステム」ができあがることを理解して作っていくことが必要だと思います。

**中村** アンケートについては、私たちが消極的ですが、絶対だめということでは決してありません。できる範囲で声を聞くためには、アンケートでしか聞けないのならば実施してほしい。本当は生の声を聞くのが一番いいとは思っています。

アンケートは、配って、書いてもらって、それをまとめたら終わり、ではなく、前後にはきちんとした説明が必要です。

**長谷川** 少し視点が違うかもしれません。アドボカシーとフォスタリング。今回の児童福祉法の改正のなかで、社会的養護が社会的養育と変わりました。これまで社会的養護というところで線引き、特に福祉や障害も線を引いてきたのですが、社会の中で、各家族、家庭それぞれについて、濃淡はあっても、基本的にすべての家庭を支援していくことだろうと思います。

親子分離をしなければならない場合は里親や施設になりますが、法的にも在宅措置という家庭の中に介入していく部分もある。ならば、フォスタリングの各機能、例えばアセスメントやモニタリングなどは普通の家庭にも必要なのです。アドボカシーもそうです。

私は家庭養護という里親側にいますから、里親家族の時は、どういうアドボカシーというか、どういう風にやればいいのか考えます。施設とかなにか、というのは非常に分かりやすいのです。た

だ、家庭そのものにアドボカシーの機能はあるのか。本来はなくてはだめなのですが、本来の家族、家庭の在り方、家族から何を子どもたちは吸収して、どんな形で成長していくのか。家庭養護の目的は、家族モデルを吸収して成長するためだという。本当にそれだけなのか。もう少し違うものもあるのではないかと、とも思っています。

**相澤** 私は里親家庭の実子で育ちましたが、アドボカシー、ピアアドボカシーを考えると、いわゆる委託児童の里子さんと、実子の関係って、ある意味、調整役みたいなところがあるのです。あの子はこういうことを考えている、ということを経験者に伝えるのか。里親さんの考え方を要するに委託児童とかに伝える。そういう意味では家庭全体で子どもを養育する。実子であるお子さんも「あの子はうちの子じゃない」ということではなく、一緒に生活する感覚を持ってスタートしますから。こうした家庭の中でのアドボカシーというのはどうあるべきか、今後はきちんと考えないといけない。

**高橋** 栄留先生にもご意見を伺います。里親家庭と家庭でのアドボカシーをこれからどうしていくか。島さんからは法律改正も念頭に置いて考えていけないといけないということでしたが、これから都道府県計画にアドボカシーサービスを入れていくにはどうすればいいと思われませんか。

**栄留** 里親家庭については、去年厚労省委託の時の提案としては、里子のサロンなどにアドボケイトが行って、当事者の里子経験者の方がファシリテートしながら話を聞いて、アドボケイトを理解してもらった上で、あとは自宅から、SNSとか、いつでも相談できて、何かあれば里親家庭にすぐ行けるようなシステムを考えたい、と調査では提案しています。

**高橋** 一般の家庭でもアドボケイトというのは、これからは必要という考えですか？

**栄留** そうですね。名古屋の「子どもフォーラム」ではアドボカシーの講座を受けて、学習支援の場にアドボケイト派遣を行っています。社会的養護だけでなく、かなり汎用性のあるはあると言われます。私も社会的養護のことを中心に考えていましたが、一般の家庭や学校でのいじめの問題など、幅広く使える、まさに社会的養育に使えるツールになるのではないかと期待しています。

**高橋** 虐待を受けているお子さんも、アドボカシーサービスにアクセスできるようなことが必要ですし、領域を広げていく必要があるのかなと思いました。法律については、他の国ではそれが法律できちんと位置づけられているのでしょうか。

**栄留** そうです。イギリスでは児童福祉法の中にアドボカシー提供が義務付けられていますし、カナダでも州ごとの法律の中に入っています。オンブズマン系のところにはほとんど法律に入っていますので、ゆくゆくは法律にしていく必要があると思っています。

## ■フォスタリング機関を作るにあたって

**高橋** 続きまして、フォスタリング機関。先ほど静岡市から先駆的な取り組みのお話を頂きましたが、中村さんも福岡のキーアセットで、赤ちゃん里親のリクルートをなさっていますね。

**中村** NPO 法人キーアセットの福岡事務所に勤務し、乳幼児短期の里親をリクルートしています。もちろん、中身としてはほぼ静岡市里親家庭支援センターさんと同様に包括的に、リクルート、アセスメント、審査会に出て、認定、その後の支援まで行っています。

福岡市の場合は、基本的には乳幼児は原則、里

親家庭。一時保護でも里親家庭に行くことが多いですし、措置での利用も進んでいます。私が福岡に来て2年半で、20 家庭の里親登録になり、ほとんどの里親さんがレスパイトも含め、里親活動をした経験があります。

里親さん同士のピアの関係性を作るため、「ベビー会」など、地域の人たちの顔つなぎをすることでかいうことを積極的にしています。

**森下** 和歌山で新しく取り組んだことを紹介します。和歌山には児童相談所が2箇所あります。そのうちの一か所の紀南児童相談所管内の2市8町1村の全部の11市町村ですが、そこの首長さん、教育委員会、小学校とか中学校のPTAの方など、地域の団体すべてにお声をかけて、紀南里親支援連絡会を1月23日に発足しました。

最大の目的は、里親制度を知ってもらうこと。里親さんが相談に行った時の窓口の方を各市町村に作って頂くこともできました。小学校や中学校も里親制度に対する理解が乏しいので、それを払しょくするため、体験発表の機会も検討しています。

また、県を超えた連絡会がなかったことから、近畿の府県では2年前に里親支援の連絡会も立ち上げています。キアセットの渡邊さんに代表をお願いし、兵庫県の家庭養護促進協会の神戸事務所、それから滋賀県の小鳩乳児院、京都の里親サポートセンター青い鳥、それから大阪のつむぎとリーフ、それから和歌山県の「なでしこ」と「ほっと」が加盟して、2か月に1回ほどの会合、年2回の研修会を行っています。

**高橋** 民間の方でも「フォスタリング機関の連絡会が必要だ」という話が出ていました。ぜひ、近畿の例に倣って、他のところでもできてくればと思います。上鹿渡先生から、うえだみなみ乳児院のフォスタリング機関について一言お願いします。

**上鹿渡** 長野県のうえだみなみ乳児院では、多機能化の一つとしてフォスタリング機関を始めていますが、その課題についてお話しいたします。始めようと思った時「乳児院の施設ケアしかやっていないのに、そんなことが出来るのか」ということで、キアセットのコンサルティングを受けました。キアセットの方法論で、うえだみなみ乳児院のスタッフを再トレーニングしていただき、里親リクルートについても上田で講義を受けて大阪で実地訓練をして、また上田で商店街を回る、というようなこともいたしました。

静岡市からは里親ソーシャルワーカーの佐野さん、二葉乳児院の長田さんというベテランの方などに来て頂き、すでに実施しているところから情報を頂き、分からないところを相談している状況です。日本財団でも今年度フォスタリング機関として活動したいところを集めて、イギリスから講師を呼んで研修もしています。

新しいことですから、始めようと思っても分からないところがあると思いますので、この協議会に加盟している静岡市も教えてくれると思いますし、うえだみなみ乳児院もいまできている範囲をお伝えしながら、一緒にやっていくことが大事だと思います。

厚労省でもフォスタリング機関のガイドライン作成時の委員の中から何名かを選んで、自治体から要請があった場合に派遣し、具体的にフォスタリング機関とはどのようなものか、どのような準備が必要なのかなど説明をできるように体制を整えてくれています。いろいろなサポートを最大限に利用して「できない」ではなく、「やるしかない」のだと思います。

このような取り組みを進めるなかでの課題としては、先ほど千葉の話がありましたが、施設がやりたいと思っても、本庁が委託してくれているのですが、児相もいくつかあり、児相長の考えと本庁の考えが統一されていないということがどこでも起こりうると思います。

現場で判断し責任を取る立場の児相長と、新しい体制に変えていかなければ、変えたいと思っ  
ているところとのずれもあります。児童相談所の考  
え方や委託する際の手順やシステムも新しく変わ  
らないと、新しい受け入れ先（フォスタリング機  
関と養育里親）だけ作っても、なかなか思った通  
りに使えない、ということが起こってくると思  
います。民間に委託するのであれば、民間と児相と  
本庁との思いを一緒にして進んでいけるような調  
整が最初から必要だと思います。

あとは里親会との関係です。実はフォスタリ  
ング機関として新しく養育里親を募集しチームと  
して協働しようとするなかで里親会ともぶつかる  
ことがあります。特に未委託里親さんが、「なぜ私  
たちがいるのにフォスタリング機関を施設に委託  
して新しく作るのだ」と思われてしまうこともあ  
ります。いくつかの地域でこのような話を聞きま  
した。静岡の場合はもともとの里親さんが始めら  
れているので、そういうことはないとのこと。

ですから、里親会にどういう役割を担って頂  
くか、これはとても大事です。例えば、「県ではこの  
部分を施設や NPO に任せるので、里親さんは里  
親でなければできないピアサポートの部分をお願  
いしたい」など、県によって体制は異なると思  
いますが、初めにしっかりと役割の方向づけが  
あれば、一緒にやって行けると思います。

里親会と県がこれから新しく考える方向とず  
れることもあり得ますので、きちんと聞き出して「何  
ができるか」「どうすれば子どもたちのためになる  
か」という調整がないと、現場で進めにくくなる  
ことも考えられます。

静岡の話をお聞きしてすばらしいと思ったのは、  
最初から「里親・里子支援」を意識されていた点で  
す。今回の「フォスタリング機関」という新しい言  
葉、厚労省がつけてくれた日本語訳は「里親養育  
包括支援機関」です。「里親」支援ではなく「里親  
養育」支援です。ここに大事な意味が込められて  
いて、今回のフォスタリング機関は里親さんの支

援ではありますが、その元にある子どもの養育と  
いうものを支援する機関です。ガイドラインにも  
子どものための、子どもの状況をよくするための  
機関であると書いてあります。静岡市では最初か  
らそのような考えで取り組みを始めてくださっ  
ていた。そして、これから増やそうとしているフォ  
スタリング機関も、そのような機関である、とい  
う認識で進んでいかななくてはと改めて思いました。

## ■里親支援の役割分担をどう考える

**高橋** 児童相談所およびフォスタリング機関がこ  
れから増えていきますが、現在、里親支援専門相  
談員という方がいらっしゃいます。その役割分担  
はこれからどうなるのか。例えばうえだみなみ乳  
児院では、福岡ではどうなのかお話しいただけ  
ると参考になるかなと思います。

**上鹿渡** 長野県はすでにある広域支援センターを  
中心としたシステムの中で里親支援をしていた中  
でのフォスタリング機関の導入でしたので、おそ  
らく最初は非常に混乱されたと思います。今後の  
方向として県がどのような計画を策定するのかま  
だわかりませんが、私の考えとしては施設が多い  
長野県の場合は施設の多機能化と合わせて、各児  
相に民間フォスタリング機関への委託ができると  
家庭養育優先原則を実現しやすくなるのではない  
かと思います。

**森下** 和歌山県は児童養護施設が8か所あり、ま  
だすべてに里親支援専門相談員を置いていません  
が、置いている施設は月に1回児童相談所に集ま  
って、地域割りをして支援をしています。それか  
ら上鹿渡先生のところのフォスタリングチェン  
ジ・プログラムのファシリテーター養成講座を受  
けた職員が児童養護施設と乳児院におり、その職  
員で里親対応の研修をきちんといたしました。  
そのおかげで、里親さんたちのつながりができ、  
いろいろ情報交換をなさっています。

里親会は、以前は県に1カ所でしたが、4つの地域に分けて、その地域支部ごとにサロンを開いています。行事もその支部ごとに行っています。里親と施設の里親支援専門相談員が1か月に1回、サロンで会えることで、いろいろな顔つなぎが出来ています。

**中村** 福岡市にはさまざまな関連団体があります。まずキアセットより前に、子ども NPO センター「SOS 子どもの村 JAPAN」が、すでに里親啓発の土壌を耕してくださっており、そこに私たちが新参で入っていきました。施設には里親支援専門相談員の先生方もおられます。子ども NPO センターが啓発に積極的です。

市民の方々も入ったファミリーシップという地域の会議にキアセットも加盟させていただき、そこで役割分担を話し合っています。キアセットは「乳幼児短期里親の開拓」というところに集中して行っています。

里親支援専門相談員の先生方とは、実習の調整とか、連絡会も今後はやっていきたい。

**望月** フォスタリング機関としての役割として、里親に対していろいろな関わりを持っていくと思いますが、子どもとの関わりをどうしていくか、ということも改めて考える必要があると思います。

児童相談所は、子どもに対しての責任が非常に大きいことから、「児童相談所が基本的に子どもに係る、里親のことはフォスタリング機関に委託します」という形で役割分担があると。この2年間、センター独自事業として、心理職による心理相談を設けたのですが、そこも児相と役割分担をして、子どもは直接児相と関わる、センターは里親家庭に関わるという役割分担。ところが、実際に里親の話聞いてくると、ほとんどが子どもの問題なのです。子どもの特性なり、状況なりが全部わかってくる。今はとりあえずそれを報告書として心理の先生に書いてもらい、それを児相にあげて、

児相の方で繋げてもらっている状況です。

しかし、場合によってはうちの心理の先生が、トラウマの治療もできるので、そういうことも含めて、やれるのではないかと。また逆に里親さんと子どもとの養育上の指導ということもセットで診る必要があるのではないかと。今は、親だけ、子どもだけ、個々に分かれています、場合によっては里親子の養育の状況を見ながらいろいろな指導、助言をしていくというのもありではないかと、という気がしています。そういうことも含めて考えると、児相との役割分担をどうするのか、という検討ができればと思います。

**中村** 乳幼児短期というところもあり、子どもの心理や発達のことはキアセットには限界があり、児童相談所をお願いしないといけない。やはりそこは、機能が異なるので役割分担です。ただ赤ちゃんたちなので、親子は一緒に話を聞きながら、私たちは児相に報告していく、という形にしています。そこには実子さんもいて、私たちは実子ケアにも力を入れています。その辺も含めて、自治体で違うかなと思います。

**高橋** 最後に島専門官にコメントをお願いします。

**島** 望月さんから、フォスタリング機関が子どもに対してどう接するべきかというご質問を頂きました。フォスタリング機関ガイドラインにおいて目指しているのは、里親養育全般の支援ということですが、当然ながら子どものアセスメント、そして子どもと里親の関係についてアセスメントが重要になり、実親と子どもとの関係に対してのアセスメントということも射程に入っています。

ところが、ご承知のように、計画策定要領の流れは 2020 年度までに当面の体制構築をお願いしております。そうすると、それまでにいま申し上げた射程のところまで成立させるのは非常に難しい。まずは児童相談所がフォスタリング機関とし

での役割を担っていく自治体があると思われま  
す。ただ、措置権がある児童相談所には、里親さんが  
意見を率直に相談しにくいということを解決する  
ためには、民間フォスタリング機関の役割が重要で  
あることも、同じくガイドラインでお伝えしてい  
ます。ですから、ゆくゆくは民間フォスタリング  
機関が里親委託された子どもの委託後支援につ  
いて担っていくことを念頭に置いたものです。だ  
だし、一朝一夕にはいかないと思っています。

続いて2点目。未委託里親について貴重なご  
意見を頂きました。静岡市の取り組みの中で、未  
委託里親がほぼいない、何らかの実績のある里親  
さんばかり、ということがありました。福岡市では、  
新規に登録された里親のほとんどに活動実績があ  
るということをご紹介頂きました。

ここは2つ要素があると考えております。1つ  
は、特に福岡市の場合だと、乳幼児にターゲット  
を絞っている。地域のニーズに応じたリクルート  
からの支援につなげていっているというのが大き  
いのではないかと考えています。もう1つの静岡  
市の場合は、里親を研修する、里親の力を高める  
取り組みをしっかりとなさっているのではないかと  
感じております。そのあたり、むしろ私の方が  
お聞きしたかったところです。

国においても、里親支援機関の職員を対象とし  
た研修を、現在、国立武蔵野学院で行っておりま  
して、今年は2回実施しました。そこから、全国を  
ブロックにわけて実施できるように新規予算要求  
をして、案として認められているところでござ  
います。そこで何を研修するかということが非常に  
重要です。そのため、今日発表頂いた静岡市里親  
家庭支援センターの職員の方にも調査研究事業に  
入って頂いて、研修の中身を作り上げていると  
ころです。各自治体に共有できるように広められ

る具体的なツールとして、提示できるものにし  
たいと考えています。

最後に、当事者の方が、どのように感じている  
のか意見を聞いて、その結果をまとめあげること  
も重要なのですが、日本においては、今日の3人  
の方のお話を伺っていて、「まずは意見を聞いても  
らった実感」といいますか、そこを感じる場  
面を作ることから、始めなければいけないのでは  
ないかと感じた次第です。

場面をいかに作るか、ということを見ると、  
里親家庭においても、アドボカシーというのは  
欠かすことができない視点だと考えております。  
フォスタリング機関とアドボカシー、児童相談  
所の関係ということで、施設以上に複雑なところ  
は生じてくるのですが、いま厚労省のなかでも、  
議論しているアドボカシーの調査研究に何を  
取り組んでいくか、ということについて今日の  
意見を持ち帰り、議論の参考にしたいと  
考えております。

本日はありがとうございました。

**上鹿渡** 本日は貴重なお話をお聞きでき  
まして、この場があって本当に良かったと思  
います。児童福祉法改正、新ビジョンと  
続き、都道府県計画策定要領が出され  
ました。実際に計画を作る段階にな  
って、「どう作るのか」というご質問  
がたくさん出ました。すべてにお答  
えできてはいないと思いますが、す  
でに進めている地域や機関の実  
践から様々な具体的示唆が得られ  
たのではないかと思います。これ  
から皆さんが策定する計画は、こ  
れからの子どもたちの人生を大  
きく変えていく計画になります。  
10年、20年先を見据えて、この  
ような重要な役割を担っている  
ことに誇りと責任をもって、一  
緒に取り組んでいきましょう。  
ありがとうございました。