

児童の養護と未来を考える議員連盟 緊急提言

令和 8 年 6 月 18 日

問題意識

社会的養護を必要とするすべてのこどもに対する「家庭養育優先原則」が定められた平成 28 年改革から 10 年が経過したが、重要な政策指標の一つである里親委託率の改善スピードは全く加速しなかった【資料 1 参照】。その深刻な事態を受けて、昨年の『議連提言』【資料 5「要旨」参照】では国による家庭養育支援の強化や施設改革の加速化等の抜本的な政策変更や実施強化策を打ち出した。

その最たるものが、児童福祉法の改正である。

なぜなら、平成 28 年の児童福祉法の改正、翌 29 年の「新しい社会的養育ビジョン」、各種行政通知等において社会的養育の新しい方向性が示されたにも拘わらず、肝心の児童福祉施設に関する児童福祉法上の条文(および施設の運営方針)が、「家庭養育優先原則」(乳幼児においては「家庭養育原則」)の導入前の施設養育中心時代のまま漫然と据え置かれたことにより、肝心の児童相談所を中心とするこども家庭福祉の現場における意識改革も行動変容も遅々として進まなかったからである。

昨年の『議連提言』についても、二つの専門委員会(①ケアニーズに応じた支援や措置費の在り方、および②社会的養育の一形態としての特別養子縁組支援の在り方)が設置された以外は、この一年で殆ど進展が見られなかった(今年の『議連提言』参照)。

このままでは、現行の『都道府県社会的養育推進計画』(以下、『推進計画』)の期限である令和 11 年までに、国の定めた目標(※)を達成することは不可能である。とくに、「家庭養育優先原則」の徹底に責任を持つべき都道府県はじめ児童相談所(以下、児相)設置自治体間で改革実行における格差が際立つ現状を、これ以上看過することはできない【資料 2、3 参照】。

※「国においては、遅くとも令和 11 年度までに、全ての都道府県において、乳幼児の里親等委託率 75%以上、学童期以降の里親等委託率 50%以上を実現するための取組を推進する。各都道府県においては、こどもの権利やこどもの最善の利益はどの地域においても実現されるべきものであることから、個々のこどもに対する十分なアセスメントを行った上で、代替養育を必要とするこどもの数の見込み等を踏まえ、全ての都道府県において、乳幼児 75%以上、学童期以降 50%以上の里親等委託率となるよう、数値目標と達成期限を設定する。」

このような深刻な現状を根本的に打開するため、すべてのこども家庭福祉の大本である児童福祉法に改めて着目した結果、この 10 年にわたり「平成 28 年改革」の実現を妨げてきた最大の要因は、現行の児童福祉法そのものにあることを突き止めた。すなわち、同法の乳児院や施設等の目的規定が極めて抽象的なものにとどまり、家庭養育への移行を推進する自治体やこども家庭福祉の現場の役割が明確に定められていない(※)、との認識に至ったのである。

(※)現行「児童福祉法」の条文

【乳児院】

第37条 乳児院は、乳児(保健上、安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合には、幼児を含む。)を入院させて、これを養育し、あわせて退院した者について相談その他の援助を行うことを目的とする施設とする。

【児童養護施設】

第41条 児童養護施設は、保護者のない児童(乳児を除く。ただし、安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合には、乳児を含む。以下この条において同じ。)、虐待されている児童その他環境上養護を必要とする児童を入所させて、これを養護し、あわせて退所した者に対する相談その他の自立のための援助を行うことを目的とする施設とする。

児相を中心とするこども家庭福祉の現場の意識改革や行動変容を本格的に促すためには、幾つもの政府文書を発出するのではなく、その大本である児童福祉法を別紙のとおり改正することによって、現場の職員はじめ全てのこども家庭福祉関係者に直接働きかけるしかない、との結論に達したのである。

本議連が目指す新たな児童福祉法改正のポイントは、次の 3 点である。

1. 乳児院を「乳幼児総合支援センター」として機能転換する【第 37 条】
2. 新たな施設の役割である「高機能化、多機能化」の定義を明確化し、それらへの転換を加速する【第 27 条、第 41 条、第 45 条】
3. 里親支援センターにおける里親支援事業に対し支弁される費用は、事業の実績に応じて算定する【第 50 条】

以下、本法改正の趣旨について述べるが、その大前提として明確にしておきたいことは、本改正がこども家庭福祉の現場に対して全く新しいことを求めるものではない、という厳然たる事実である。なぜなら、本改正の内容は、悉くこれまでの政府方針(平成 28 年法改正、「新ビジョン」、累次にわたる局長通知、里親委託ガイドライン、『推進計画』策定要領等)を忠実に反映したものに他ならないからである。

上記「改革のポイント 1-3」の概要は、以下の通りである。

1. 乳児院改革:乳幼児に対する「家庭養育原則」の徹底(※)

- 乳児院の入所機能を廃止する。
- 従来の入所機能に替え、「乳幼児ファミリーホーム(仮称)」(昨年の『議連提言』参照)を運営ないし運営支援し、家庭養育を推進する。
- 専門知識や経験豊富な職員が、里親となる、もしくはファミリーホームを運営することを推進、支援するとともに、新たなセンターが自らファミリーホームを運営することを推奨する。
- 養子縁組の成立支援、フォローアップ支援を推進する。

(※)平成28年改正児童福祉法の「公布通知」(平成28年6月3日付厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知)では、乳幼児については下記のごとく「家庭養育優先原則」ではなく、ダイレクトに「家庭養育原則」を貫徹すべきことが明記されている。

「特に就学前の乳幼児期は、愛着関係の基礎をつくる時期であり、児童が安心できる、温かく安定した家庭で養育されることが重要であることから、養子縁組や里親・ファミリーホームへの委託を原則とすることとする。」

2. 施設改革:「家庭養育優先原則」の例外として、新たな機能を担う(※)

- 施設への入所措置は、「家庭養育優先原則」の例外とする【資料7参照】
- 同措置は、期間を限定する(満3歳以上の幼児にあつては6月、少年にあつては一年、特別な支援が必要な少年にあつては3年を超えない必要最小限の期間に限る)【現状について、資料12参照】
- 措置変更の場合は、先ず養子縁組、次にファミリーホームまたは里親に委託する措置を採るものとする
- 施設は、高度な専門性を活かし、里親等では養育が困難な子どもを家庭的な環境において養育する施設として生まれ変わる
- 具体的には、施設の高機能化、多機能化、地域分散・小規模化を推進する

(※)施設が家庭養育推進の担い手に生まれ変わるべきことについては、下記のごとき平成30年7月6日付厚生労働省子ども家庭局長通知「『乳児院・児童養護施設の高機能化及び多機能化・機能転換、小規模かつ地域分散化の進め方』について」により、既に明らかとなっている。

1. 高機能化及び小規模かつ地域分散化のあり方

・ 今後、乳児院・児童養護施設においては、家庭での養育が困難な子ども及び年長で今までの経緯より家庭的な生活をすることに拒否的になっている子どもに対する専門性の高い施設養育を行う体制を整える必要がある。

・ 改正児童福祉法に基づく家庭養育優先原則を進めるに当たっては、乳児院・児童養護施設においては、こうした子どもの呈する情緒・行動上の問題の解消や軽減を図りながら生活支援を行う専門的な養育に取り組むことにより、早期の家庭復帰や養子縁組、里親委託等へとつなげていくことが求められる。

・ また、「できる限り良好な家庭的環境」、すなわち小規模かつ地域分散化された施設である地域小規模児童養護施設や分園型小規模グループケアが、高機能化に当たっての原則となる。

(略)

2. 多機能化・機能転換のあり方

・ これまで乳児院や児童養護施設が培ってきた豊富な体験による子どもの養育の専門性を、施設養育の高機能化により発展させていくことはもとより、社会的養育を充実・強化する

ための地域社会における貴重な資源として、在宅支援や里親支援などの多機能化・機能転換を図る中でも発揮していくべきである。

(略)

・各施設の取組には、様々なバリエーションが考えられるが、以下に求められる機能とその意義及び課題を示す。

①一時保護委託の受入体制の整備

②養子縁組支援 やフォスタリング機関の受託をはじめとする里親支援機能の強化

③市区町村と連携した在宅支援や特定妊婦の支援強化

3. 里親支援センター改革:委託児童数に応じた措置費の支弁

現行の登録里親世帯数に応じた里親支援員の加配では、里親委託推進には繋がらないばかりか、委託が難しい家庭を登録して未登録里親が増加することも考えられる。あくまでも、委託児童数(一時保護を含む)とケアニーズの実態に応じた措置費とする。

以上、社会的養護を必要とするすべてのこどもに対する「家庭養育優先原則」の徹底を実現するため、新たな児童福祉法改正についての黄川田大臣の深甚なるご理解と、格別のリーダーシップを発揮していただくことを切に願う。

以上