

福岡市における社会的養育のあり方について

令和元年 7 月

福岡市社会的養育のあり方検討会

目 次

第1 福岡市における社会的養育の現状

- 1 施設で養育される子どもの措置状況・・・・・・・・・・・・・2
- 2 虐待相談・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・4
- 3 当事者である子どもの権利擁護・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・6
- 4 里親等への委託の推進・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・7
- 5 一時保護の現状・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・8
- 6 自立支援・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・9
- 7 子ども家庭支援体制・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・10

第2 福岡市における社会的養育の課題

- 1 施設養育の小規模化の推進とケアの充実・・・・・・・・・・・・・12
- 2 家庭養育の推進・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・12
- 3 虐待通告への対応・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・13
- 4 当事者である子どもの権利擁護・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・13
- 5 パーマネンシー保障を視野に入れた養子縁組等の推進・・・・・・・・14
- 6 一時保護改革・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・15
- 7 自立支援・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・15
- 8 子ども家庭支援体制・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・16

第3 福岡市における社会的養育のあり方

- 1 社会的養育の体制整備の基本的考え方及び全体像・・・・・・・・・・18
- 2 当事者である子どもの権利擁護の取組（意見聴取・アドボカシー）21
- 3 子ども家庭支援体制の構築等に向けた取組・・・・・・・・・・・・・23
- 4 代替養育を必要とする子どもの数の見込み・・・・・・・・・・・・・26
- 5 里親等への委託の推進に向けた取組・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・28
- 6 パーマネンシー保障としての特別養子縁組等の推進のための支援体制の構築に向けた取組・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・29
- 7 施設の小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・30
- 8 一時保護改革に向けた取組・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・32
- 9 社会的養護自立支援の推進に向けた取組・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・33
- 10 児童相談所の強化等に向けた取組・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・34

参考資料 「子どもの声を聴かせてワーク」 実施報告書

はじめに

平成 28 年の児童福祉法改正により、子どもが権利の主体であること、子どもの「家庭養育優先原則」の理念が規定されるなど、社会的養育に関する抜本的な改正が行われた。

福岡市では、従前から N P O との協働による里親制度の普及啓発や民間フォスタリング機関と協力した里親委託による家庭養育推進を図ってきた。さらに、代替養育を担う乳児院や児童養護施設等との協働により、家庭復帰を含む家庭移行支援を進めた結果、里親委託率は全国的に見て高い水準となっている。

また、施設での代替養育においても、より良好な家庭的環境を提供するため、施設の小規模ユニット化の実施や一時保護の地域分散化を実践する等、子どもの権利に着眼した取組みを、市民や民間機関、行政が連携、協働して着実に進めてきたところである。

国は、法改正の理念のもと、「新しい社会的養育ビジョン」で掲げられた取組みを通じて、「家庭養育優先原則」を徹底し、子どもの最善の利益を実現する「社会的養育推進計画」の策定を求めており、その内容は、在宅での支援から特別養子縁組、普通養子縁組、代替養育や自立支援に至るまでを、一体的かつ全体的な視点をしっかりと持って進めていくものとされている。

これを受けて設置された「福岡市社会的養育のあり方検討会」では、まず、子どもの権利を尊重するという理念を中心に、「子どもの声を聴かせてワーク」を実施して当事者である子どもの意見を汲み取る取組みを行った。これは子どもが権利の主体であることを、正に具現化するものであり、子どもに関する施策決定にあたって、大きな意味をなすことであった。

次に、委員からは様々な視点からの意見書の提出を受け、検討会でも、それぞれの専門性を生かした活発な議論が交わされた。その中で、今までの福岡市における市民、民間機関、行政による社会的養育に関する協働の実践から、子どもだけでなく、その家族も含めた家庭を、社会全体でどう支えていくのかという幅広い検討を行うことができた。

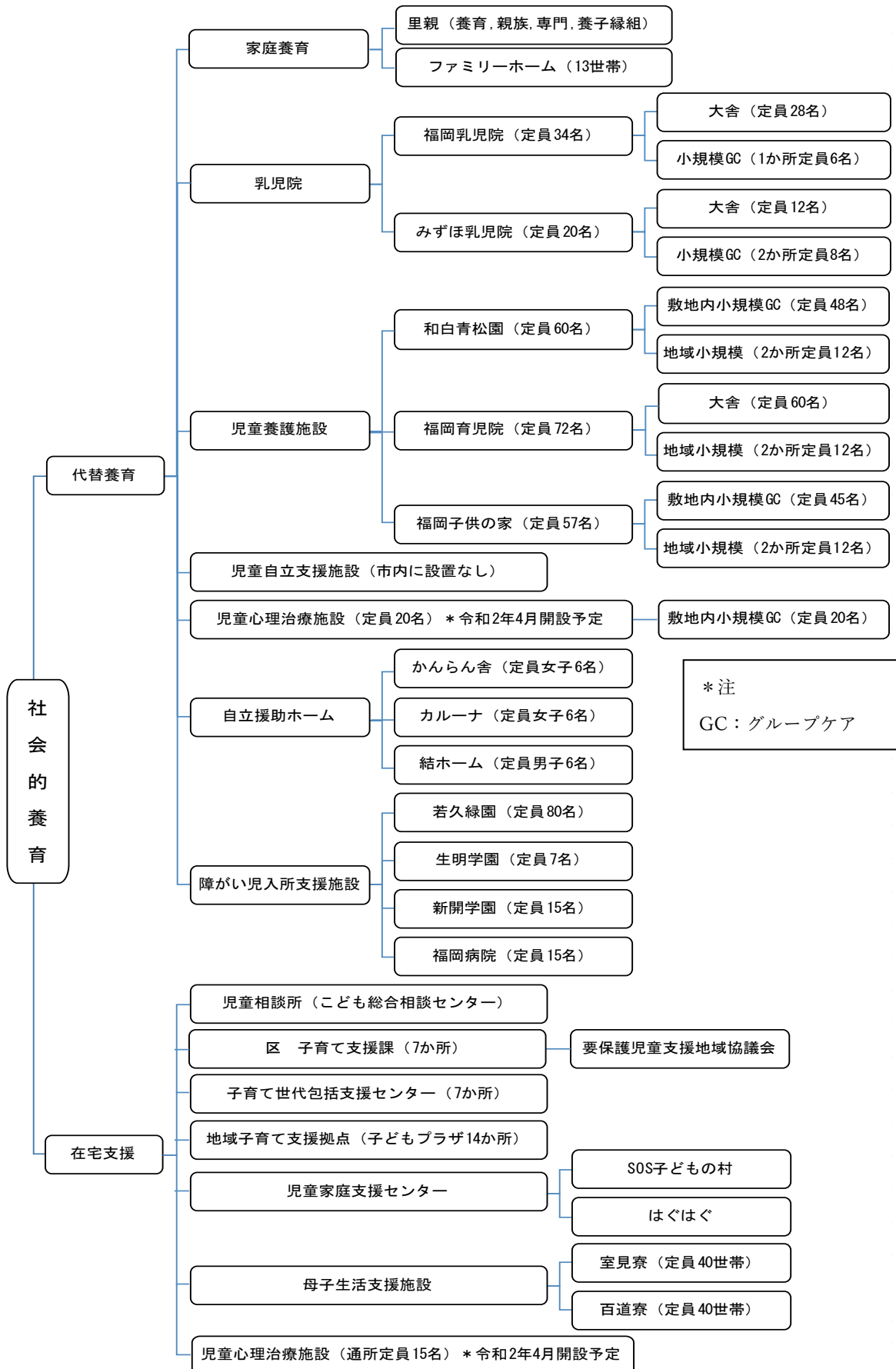
これを経て、今後、より一層社会全体で、すべての子どもを養育するという共通理解を広め、社会全体が協働し、支え合っていく仕組みの構築を進めていく必要があり、今回の議論が、福岡市の社会的養育における新たな福岡市モデルとなり、様々な施策に生かされることを期待したい。

令和元年 7 月

福岡市社会的養育のあり方検討会
委員長 増田 健太郎

第1 福岡市における社会的養育の現状

令和元年7月1日現在



1 施設で養育される子どもの措置状況

福岡市では、「家庭養育優先原則」のもと、児童養護施設や里親家庭などで養育されている子どもの数は、平成 25 年度の 545 人をピークとして、緩やかに減少している。

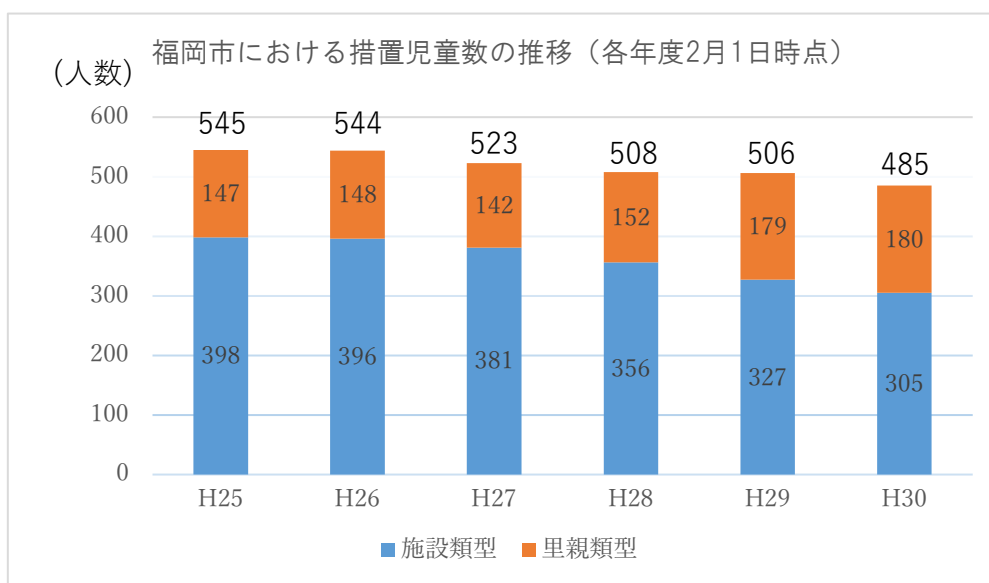
児童相談所においては、平成 27 年度に長期の措置児童を担当する「家庭支援・施設調整係」が設置されたが、同係は平成 28 年の児童福祉法改正と時を同じくして、係名を家庭移行支援係と変え、施設入所児童の家庭復帰や里親委託への措置変更がミッションとなった。翌 29 年の「新しい社会的養育ビジョン」により、「家庭養育優先原則」の流れは加速し、平成 30 年度には里親委託率は 42.7%（平成 31 年 2 月 1 日時点）まで上昇すると同時に、代替養育を受けている子どもの全体数も 485 人となった。

施設種別ごとの在籍児童数は、乳児院、児童養護施設については、軒並み減少し、市外の児童養護施設については、ほぼ横ばいである。また、福祉型障がい児入所施設についても、入所児童は減少しているが、近年は重度・最重度の障がいを持つ子どもよりも、中度・軽度の障がいを持つ子どもや虐待を受けた子どもが増加している傾向にある。

一方で、発達障がいを持つ子どもや虐待を受けた子どもへの支援として、児童心理治療施設における、より高度で専門的なケアが求められてきたが、これまで市内に設置されていなかったため、市外施設に頼らざるを得なかった。しかし、市外の児童心理治療施設への入所を検討しても、定員の問題で入所できないことや入所が可能であったとしても、退所時に、その子どもを取り巻く環境が大きく変わること、治療効果が薄れてしまうことへの危惧などもあり、結果的に、必ずしも子どもにとって安心・安全な環境を提供しているとは言えない状況にある。



出典:厚生労働省 資料集「社会的養育の推進に向けて(平成 31 年 4 月)」



施設種別ごとの在籍児童数（各年度2月1日時点）

		H 2 5	H 2 6	H 2 7	H 2 8	H 2 9	H 3 0
乳児院	市内	47	38	37	42	33	26
	市外	2	0	0	1	2	2
児童養護施設	市内	238	248	237	201	184	171
	市外	48	50	49	46	45	43
児童心理治療施設		5	6	4	7	7	9
児童自立支援施設		8	6	3	5	5	7
自立援助ホーム		4	4	7	11	11	6
障がい児入所施設	福祉型	42	39	39	35	32	30
	医療型	4	5	5	8	8	11
合計		398	396	381	356	327	305

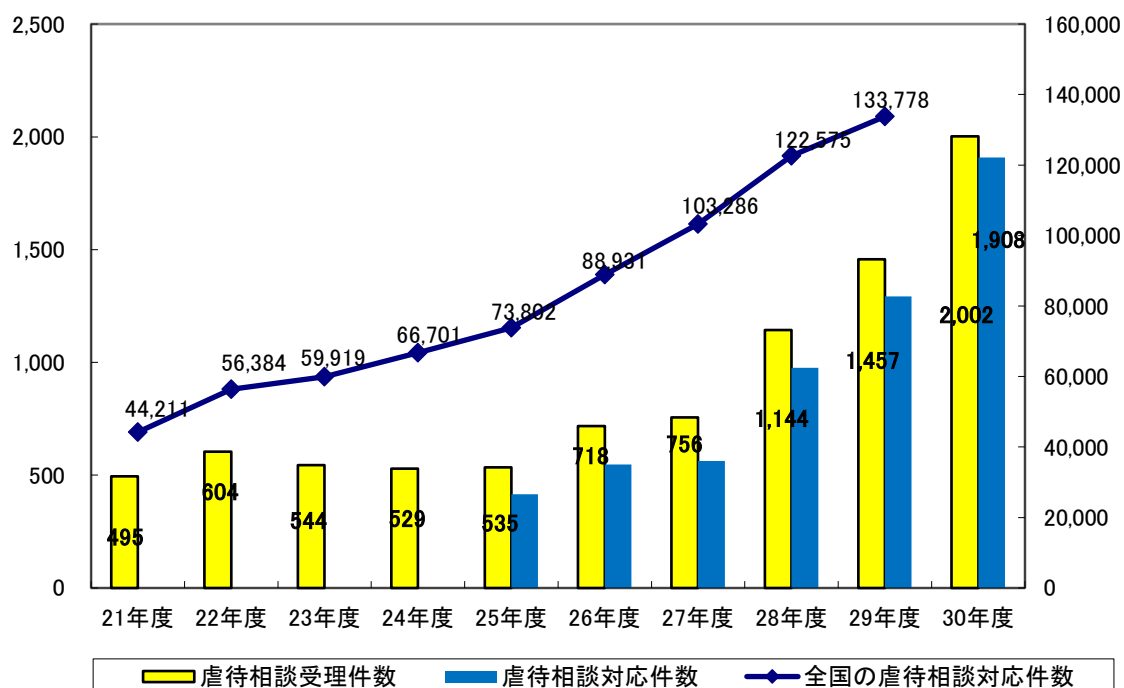
2 虐待相談

虐待相談対応件数については、全国的にも増加の一途を辿っており、福岡市の児童相談所においても、虐待相談対応件数は平成30年度に1,908件と平成28年度から倍となり、平成25年度の約4.5倍の2,002件が、平成30年度に受理されている。また、虐待相談件数も年々増加しており、虐待の種別としては、身体的虐待と心理的虐待が大きく増加している。中でも暴力の目撃などによる心理的虐待（面前DV）が、増加部分のほとんどを占めている。虐待相談については、区子育て支援課においても受け付けており、市全体として、虐待予防と虐待の早期発見、虐待対応への迅速な対応が求められている。

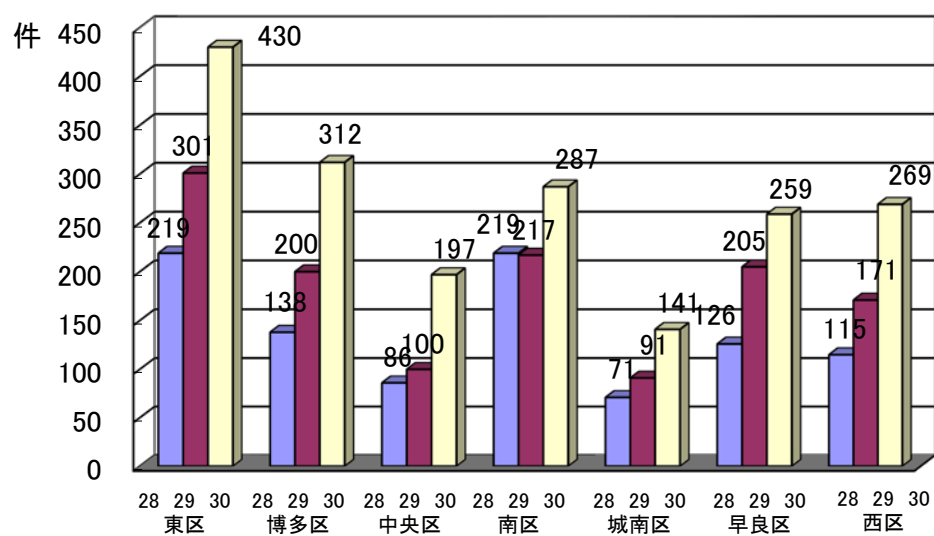
福岡市児童相談所における虐待相談種別（虐待相談対応件数）

年度	総数	身体的虐待	性的虐待	放任虐待	心理的虐待	暴力の目撃等によるもの(再掲)
28	976	215 22.0%	10 1.0%	201 20.6%	550 56.4%	246 25.2%
29	1292	247 19.1%	9 0.7%	209 16.2%	827 64.0%	583 45.1%
30	1908	390 20.4%	20 1.0%	297 15.6%	1201 62.9%	733 38.4%

福岡市児童相談所における虐待相談年度別受付状況



福岡市児童相談所における区毎虐待相談対応件数(年度ごとの推移)



3 当事者である子どもの権利擁護

平成 28 年の改正児童福祉法や「新しい社会的養育ビジョン」において、子どもが権利の主体であることが明確となり、社会的養育の対象はすべての子どもであり、家庭で暮らす子どもから代替養育を受けている子ども、その妊娠期から自立までが対象とされた。

福岡市においては、代替養育を受けている子どもに対して、「子どもの権利ノート」の配布、「安心ホットライン」の開設、「権利面接」の実施、「こどものキモチ便」などの取組みにおいて、子どもの声を聴く取組みを行っている。また、子どもの知る権利を保障する「ライフストーリーワーク」は、子どものニーズに応じて、代替養育に携わる者と児童相談所が連携し、適宜実施している。

その一方で、「未成年後見人制度」や「子どもの弁護士相談」などは、児童相談所が関わる子どもにおいて、積極活用が推進されている。

福岡市での子どもの権利擁護に関する取組み

対 象	取 組	内 容
代 替 養 育 を 受 け て い る 子 ど も す べ て の 子 ど も	○子どもの権利ノート	入所時に、児童福祉司より配布し、年 1 回の権利面接時に、必ず読み合わせを行い、子ども自身の権利意識を醸成する。
	○安心ホットライン	ホットラインの P R カードを事前に配布し、フリーダイヤルにて、子どもからの相談などを受容、傾聴して対応する。
	○権利面接	主に、担当児童福祉司が子どものところへ訪問、または、子どもが児童相談所へ来所し、年 1 回実施。聴き取った内容は、匿名で扱い、施設や里親等へフィードバックを行う。
	○こどものキモチ便	封筒と説明用のチラシを事前に配布し、生活場面での困りごとや児童福祉司や児童心理司への不満、意見などを書いて投函できる。宛先は児童相談所長や担当者、一時保護所職員など、子どもが選択できる。費用は無料。（料金後納）
	○ライフストーリーワーク	子ども自身が代替養育に至った経緯などを理解し、生き立ちやそれに対する感情などを代替養育に携わる職員や児童相談所職員などの信頼できる大人と一緒に整理し振り返る。
	○未成年後見人制度活用	親権者不在となった子どもに対して、未成年後見人が財産管理、身上監護を務める。児童相談所長が積極的に申立てを行い、後見人報酬についても、その一部を助成する。
	○子どもの弁護士相談	被虐待や犯罪被害児童に対する法的支援や触法調査の際の付添人など、法的相談全般を担う。児童相談所が福岡県弁護士会の子どもの権利委員会福祉小委員会に依頼し、担当する弁護士のもと、相談を行う。

4 里親等への委託の推進

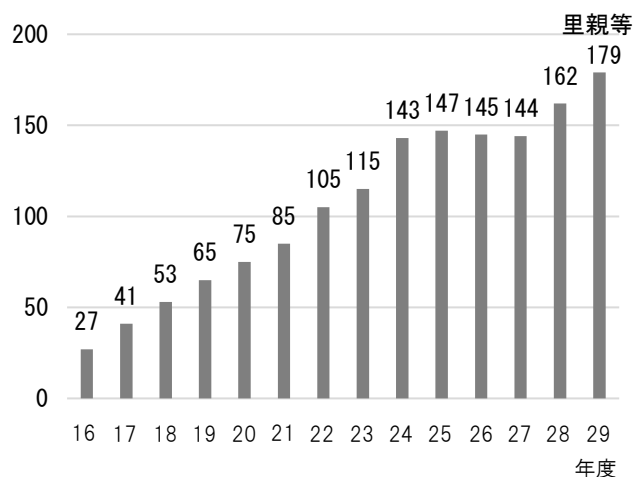
福岡市では、里親委託推進のため、平成17年から里親フォーラムを年2回開催し、市民全体に普及啓発を進めてきた結果、ファミリーホーム（現在13家族）も含めた里親委託児童数は徐々に増加してきた。加えて、児童相談所においても里親支援を担当する係を創設し、現在では、里親担当児童福祉司4名、里親対応専門員（嘱託員）3名を配置している。

しかし、行政の力だけで里親を育成し、さらに拡充していくことへの限界もあり、平成28年度からNPOに包括的な委託を行い、乳幼児里親リクルート事業を開始した。これは、乳幼児期が大人との愛着関係を形成する大切な時期であり、できる限り家庭と同様の養育環境を確保するために、乳幼児専任の里親の開拓を図ったことを契機としている。この事業では、民間の力を最大限活かして、積極的なリクルートを図ったことにより、登録里親数も確実に増え、乳幼児の里親等委託率の上昇にも繋がっている。

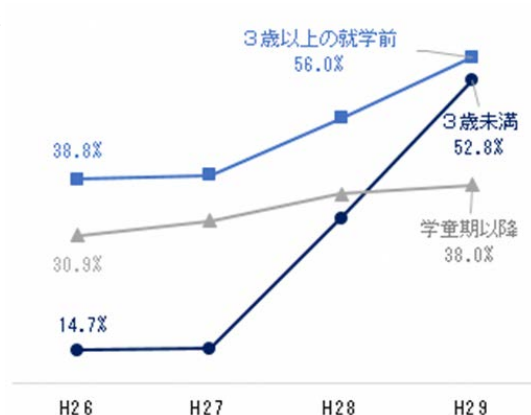
里親・ファミリーホーム委託児童数と里親等委託率（各年度2月1日時点）

	H25	H26	H27	H28	H29	H30
里親	81	78	65	81	101	114
ファミリーホーム	66	70	77	71	78	66
合計	147	148	142	152	179	180
里親委託率	30.5%	30.6%	30.5%	34.4%	40.4%	42.7%

里親等の委託児童数の推移（年度末）



年齢区分別里親等委託率（年度末）



5 一時保護の現状

一時保護は、「新しい社会的養育ビジョン」でも示されているように、子どもを一時的にその養育環境から切り離す行為で、子どもにとって負担の大きいことであり、子どもに安心感をもたらすような、十分な共感的傾聴を基本とした個別化された丁寧なケアが不可欠とされている。同時に、一時保護もまた、代替養育であり、ここにも「家庭養育優先原則」が適応されるべきとされた。

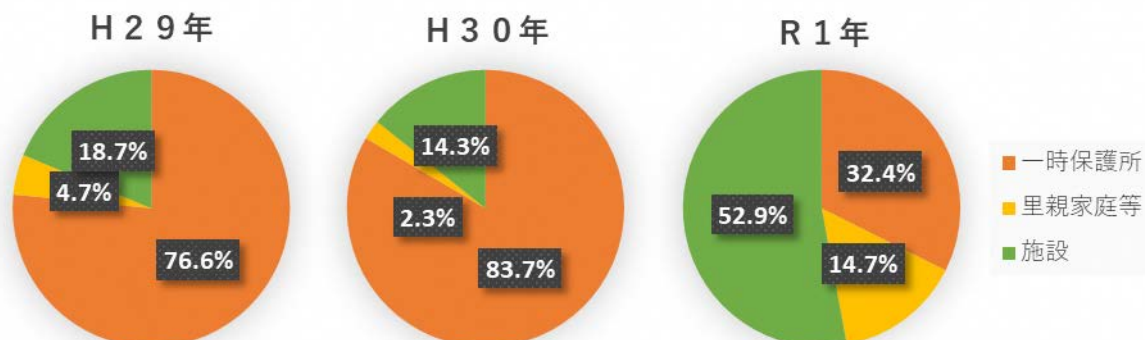
しかしながら、福岡市の一時保護所においても、定員 40 人といった大規模な集団養育の場であることや一時保護する期間の長期化など様々な課題が指摘されてきた。そこで平成 30 年度から、積極的に一時保護委託を行うこととし、さらには、平成 31 年度より、一時保護所の定員を減らし、その対象を緊急一時保護に限定した。また、一時保護する期間についても、子どもの権利保障の観点から、閉鎖的空間での一時保護は、子どもの安全確保のために要する必要最小限とされた。

これにより、通常の一時保護でも乳幼児の一時保護については、原則、里親による一時保護とし、学齢期以降の子どもについても、登校機会の確保も併せて検討することで、里親もしくは地域の乳児院、児童養護施設における一時保護へ転換することとなった。

過去 3 年分 6 月 1 日時点での一時保護（委託）児童数と割合

	H 2 9			H 3 0			R 1		
一時保護所	幼児	12	49	幼児	11	36	幼児	0	11
	小学生	16		小学生	16		小学生	4	
	中学生以上	21		中学生以上	9		中学生以上	7	
里親家庭等	乳幼児	3	3	乳幼児	1	1	乳幼児	4	5
	小学生	0		小学生	0		小学生	0	
	中学生以上	0		中学生以上	0		中学生以上	1	
施設	乳幼児	7	12	乳幼児	1	6	乳幼児	3	18
	小学生	2		小学生	1		小学生	2	
	中学生以上	3		中学生以上	4		中学生以上	13	
合計	乳幼児	22	64	乳幼児	13	43	乳幼児	7	34
	小学生	18		小学生	17		小学生	6	
	中学生以上	24		中学生以上	13		中学生以上	21	

* 一時保護所では原則乳児の一時保護は受けておらず、乳児院にて対応



6 自立支援

代替養育から自立した子どものみならず，社会で生活している子ども全般の中には，家庭やその他の事情により，やむを得ず自立せざるを得なくなった子どもも少なくはない。この問題は社会全体の課題と言えるが，代替養育や在宅指導などを経験した子どもの自立支援については，取り急ぎ対応が求められる。

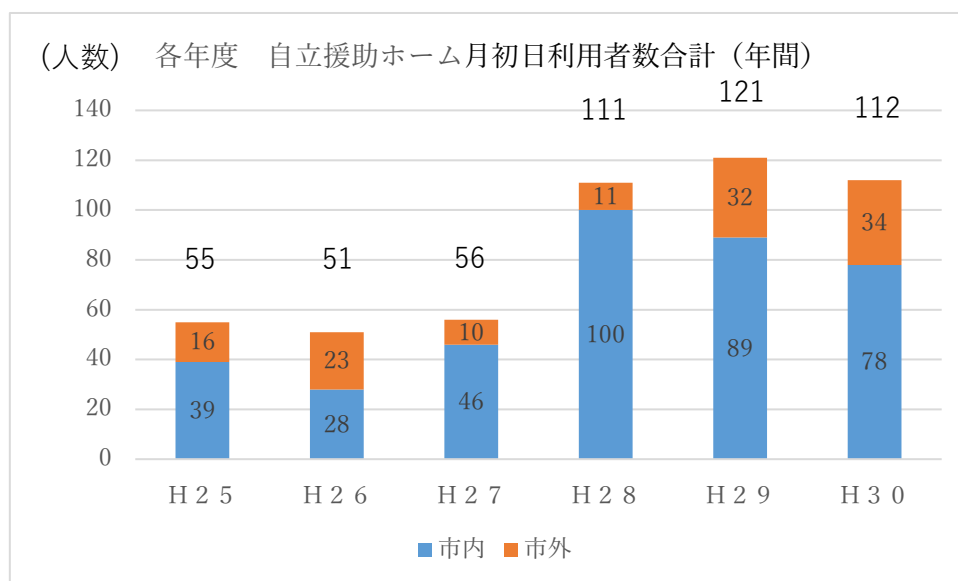
これらの子どもの中には，就労する力以前に，生活する力自体が十分に備わっていないまま，自立を強いられる子どもも含まれる。このような子どもの支援を目的とした児童自立生活援助事業における自立援助ホームは，現在，市内に3か所（男子1，女子2）設置されており，生活全般の相談，援助，就労に向けた指導を行っている。

利用者数は，平成27年12月に市内に新たな自立援助ホームが設置されたことから，全体数が倍増した。また平成29年以降，市外の自立援助ホームの利用者数も伸び，平成31年4月に市内3か所目となる女子専用のホームが設置された。

利用する子どもの傾向として，これまでは，就労して自立に備えるための生活の場として活用する子どもがほとんどであったが，近年は就学している利用者や障がいや医療のサービスを並行して受けている利用者の割合が増加している。

各年度 自立援助ホーム 月初日利用者数合計（年間）

	H 2 5	H 2 6	H 2 7	H 2 8	H 2 9	H 3 0	合計
市内	39	28	46	100	89	78	380
市外	16	23	10	11	32	34	126
合計	55	51	56	111	121	112	506



7 子ども家庭支援体制

(1) 体制

子ども家庭を支える仕組みとして、まず、妊娠期から子育て期にわたるまで切れ目のない支援を行うための、子育て世代包括支援センターは、区役所健康課、地域保健福祉課、子育て支援課3課で構成し、現在各区1か所ずつの7か所に設置している。

次に、子育て中の親子が気軽に集い、相互交流や子育ての不安、悩みを相談できる場として展開されている子どもプラザ（地域子育て支援拠点）は、市内14か所に設置している。

なお、児童虐待防止対策体制総合強化プラン（平成30年12月18日付）において、「全市町村に設置する」とされた、子ども家庭総合支援拠点は、子どもとその家庭（里親及び養子縁組を含む）及び妊産婦などを対象に、地域におけるソーシャルワークの展開を求められているが、現時点では市内に設置されていない。

この子ども家庭総合支援拠点の役割の一部は、現在、各区役所の子育て支援課が担っている状況であり、ここでは、要保護児童支援地域協議会（学校、SSW、警察、民生委員など）の調整機関を担っている。この区の役割を強化し、専門性を維持し、さらに高めていくことが求められており、義務研修や外部研修への参加、スーパーバイザー派遣研修などを実施して、人材育成に努めている。

一方で、福岡市の児童相談所は、「こども総合相談センター」と称し、子どもに関するあらゆる相談を受けている。そのため、近年、急増している虐待相談への迅速な対応が求められる以外にも、様々な子どもや家庭にまつわる相談への対応も求められており、その内容は多岐にわたる。これらの相談に対応する児童福祉司や児童心理司は、一定の増員を続けてきたが、人材の確保や専門性の強化という課題を抱えている。

この区子育て支援課と児童相談所の相談機能の補完を目的とした児童家庭支援センター（子ども家庭支援センター）は、現在、中央区と南区の市内2か所に設置している。ここでは休日、夜間の相談を主として、里親支援やアウトリーチ機能などの地域における子ども家庭支援のソーシャルワークを展開している。

(2) 支援メニュー

各区の子育て支援課では、ショートステイや養育支援訪問事業といった支援メニューを柱として、在宅支援サービスを展開している。

また、社会的養育の対象が家庭で暮らす子どもから代替養育を受けている子

ども、その妊娠期から自立までのすべての子どもとされる中で、福岡市では、平成 28 年 12 月から産後ケア事業を開始し、翌 29 年 1 月からは特定妊婦を想定した運用制度が設けられた。

なお、母子生活支援施設は親子を分離することなく支援ができる施設であり、市内に 2 施設あるが、ここ数年入所者が減少し、入所期間についても短縮傾向にある。

第2 福岡市における社会的養育の課題

1 施設養育の小規模化の推進とケアの充実

- ・ 集団養育による様々な制約
- ・ 障がい児入所施設における措置入所と契約入所の混在

現在、市内の児童養護施設では、地域小規模児童養護施設も市内に 6 か所設置され、児童養護施設本体は 2 施設がユニット化されるなどにより、施設の小規模化が進められている。小規模化に対する当事者である子どもの意見としては、賛成の声が多く寄せられているが、それでも集団生活のため、多くのルールや制約があることに不満の意見も聞かれた。また、子ども一人ひとりのプライベートスペースが十分に確保されていないという課題がある。

また、医療的ケアが必要な子どもや虐待を受けた子ども、被虐待児童や二次障がいを生じている発達障がいを持つ子どもなど、ニーズに応じた個別のケアを提供することが求められるが、人員体制やその専門性の点で、現状として追いついていない状況にある。

さらに、福祉型障がい児施設では、児童相談所からの措置入所の場合は、入所前に児童相談所によるアセスメントを基に入所が決定し、子どもの支援についても施設と児童相談所が連携、協働して行っている。それに対して障がい福祉サービスを利用して契約入所している子どもは、施設が保護者から直接聴き取った情報を基に、単独で子どもの支援を行うことになり、その間には情報量だけでなく、支援体制にも差が生じてしまうことが課題となっている。加えて施設本体が児童養護施設のように小規模化が進んでいないという現状も課題である。

2 家庭養育の推進

- ・ 家庭移行支援（家庭復帰、親族養育、里親委託）
- ・ 情報共有と情報管理
- ・ 里親のリクルートと質の向上

福岡市では、家庭養育の推進は積極的に図られているものの、これを継続して行うためには、現在、児童相談所や乳児院、児童養護施設が協力して進めている、施設入所児童の親族も含めた家庭復帰や里親への措置変更を含む家庭移行を、より一層推進していく必要がある。そのためにも、実親との交流をどうやって調整していくのか、その機会をどう保障するのか、家庭復帰については、どう判断し、進めていくのかなどの課題がある。

加えて、里親に委託されている子どもについても、親族を含めた家庭復帰を推

進していく必要がある。そのために、委託されている子どもについての情報を里親と児童相談所が共有し、協働していくことが求められるが、情報管理の課題も付随する。

なお、代替養育における「家庭養育優先原則」から里親委託をさらに進めていくためにも、里親の質と量の確保という課題が挙げられる。この部分をどう組織的に捉え、どこが担っていくのかという課題がある。

近年、里親のリクルートからアセスメント、研修、コーディネートや委託後の支援などの包括的里親支援（フォスタリング）の重要性がうたわれ、福岡市でもその取り組みは進められている。現在、民間のフォスタリング機関への包括的な委託により、登録里親数は伸びているものの、子どものニーズに応じて委託可能な里親を継続的にリクルートしていく必要がある。

また、現行ファミリーホームは、その定員が 6 名という単位で運用されているが、適正な人数のあり方については課題である。

3 虐待通告への対応

- ・泣き声通告や暴力の目撃等による心理的虐待（面前DV）への対応
- ・区の相談体制（マンパワー、専門性）

虐待相談対応件数は、全国同様、福岡市においても、ここ数年大幅に増加しており、特に泣き声通告や暴力の目撃等による心理的虐待（面前DV）への対応については急務である。泣き声通告については、児童相談所職員以外でも、子育て見守り訪問員による安全確認のための訪問が行われている。しかし、膨れ上がる虐待通告に対し、対応策を講じることは必要であり、身近な区単位での相談、支援の体制整備が求められているが、マンパワー不足や専門性の向上などが課題となっている。

同時に泣き声通告をはじめ、虐待通告を受けた際の判断基準は、今後児童虐待に対応するすべての者に対して、広く共有されるべきである。

4 当事者である子どもの権利擁護

- ・子どもへの十分な情報提供と決定への参画
- ・アドボケイト機能の強化（声を上げられない子どもへのアプローチ）
- ・第三者機関による権利擁護への取り組み
- ・知る権利の保障と一貫した情報管理と情報伝達

今回、「子どもの声を聴かせてワーク」を実施し、子どもが不安となっていることに自らの将来のことが挙げられた。これには周囲の大人が、すべての子どもに対して十分な情報提供を行い、子どもがそれを理解した上で自らの将来の決定へ参画していくことが求められる。

そのためにも、当事者である子どもの意見をしっかりと聴くことは重要であるが、意見を自ら発することができる子どもについては、様々な権利擁護の取り組みを始めているものの、声を上げられない子どもに対するアプローチをどうしていくのかは課題である。

現在、代替養育を受けている子どもに対して養育の状況などを聴く権利面接を行っているが、直接、その子どもの措置に関わる職員が行っているため、中立性が担保されているとは言い難い現状がある。さらに、この代替養育を受けている子どもにとって、ライフストーリーワークは知る権利を保障する大切な機会であるが、これまで支援してきた施設職員、児童相談所職員の異動、退職に伴って、家族情報などが不鮮明となる場合もあり、この面での情報管理や伝達については、将来にわたって継続した課題であるとも言える。

そもそも、権利の主体は代替養育を必要とする子どもだけでなく、子ども全体であることから、社会全体として子どもの権利を擁護する仕組み、土壌をどう創出していくのかというところは、今後も検討していかなければならない。

また、様々な権利擁護の取り組みがある中で、それが、子どもにとってアクセスしやすいものか、使いやすいものかという、使う側の視点に立って、取り組みを構築、または見直すことも必要になる。

5 パーマネンシー保障を視野に入れた養子縁組等の推進

- ・親族養育の推進
- ・養子縁組等の推進
- ・養子縁組成立後の親子支援

実親による養育が困難となった場合には、里親や施設などの代替養育への措置をとる以前に、親族による適切な養育が可能かどうかの十分な調査は必須である。さらには、措置されて以降もその可能性は常に模索すべきだが、現在は親族との交流が希薄な家庭も多いため、子どもとその親族双方に対する十分な情報提供を行い、交流機会を確保して、親族による養育への移行を進めていく必要がある。

また、今回、特別養子縁組における養子の年齢対象が、15歳まで引き上げられたこともあり、子どものパーマネンシー保障として、実親や親族への家庭復帰

が困難な子どもに対して広く、特別養子縁組等を推進していく必要がある。現在のところ、児童相談所では、養子縁組成立後の親子支援までは十分対応できておらず、養子縁組成立後の年齢に応じた様々な養子、養親のニーズに対応するための支援展開が求められるため、同一支援者による、長期にわたる支援が可能なシステム構築が求められる。

6 一時保護改革

- ・アセスメントと情報共有
- ・一時保護受け入れ側の質の確保

一時保護の地域分散化は、平成31年4月より進められており、実施後4ヶ月が経過した。児童相談所内の一時保護は、緊急一時保護に限られ、アセスメントを目的とする一時保護は、乳児院や児童養護施設、里親などに一時保護委託するという流れとなっている。緊急一時保護は増加傾向にあり、緊急に一時保護を必要とする安全確保の基準を警察などの関係機関と協議、調整を図る必要がある。

次に、乳児院や児童養護施設では、子どもの生活援助にとどまらず、行動観察などによるアセスメントが必要になり、一時保護される施設によってばらつきが出ないように留意する必要がある。同時にアセスメントには、児童相談所との役割分担と情報共有が重要になる。そのため、情報の管理を含め、どう共有し、円滑に進めていくかについては、児童相談所と一時保護受け入れ機関の協力のもと検討しなければならない。

また、児童相談所内における一時保護は、そもそも集団養育の場であり、なおかつ長期間学校などにも登校できず、閉鎖的空間で過ごすこと自体が課題としてあり、それを経験した子どもによれば、閉鎖的で管理的な部分があると言われている。そのため、第三者の目が入ること、第三者評価を受審することを通じて、一時保護のケアの質の向上を図るべきである。

そもそも、一時保護は短期間ではあるが、代替養育であり家庭復帰を見越して、多角的に支援することも求められる。子どもの養育に携わる関係者向けの研修は各所で開催されているが、一時保護についても計画的に研修を行い、受け入れる側の質の確保に努めていく必要がある。

7 自立支援

- ・社会的養護自立支援事業や就学者自立生活援助事業の活用
- ・リービングケア、アフターケアの充実

これまでは、18 歳という年齢到達により、支援が途切れてしまうことが多かったが、現在は、社会的養護自立支援事業や就学者自立生活援助事業により、支援を延長して受けられるという仕組みが整ってきた。しかし、実際のところ、経済面や住居面での子どものハンディキャップは大きく、どうこの仕組みを活用していくかは課題である。まずは、インケアのうちに子ども達に十分な情報提供をしておくことが大前提となる。

また、代替養育を受けた子どもが、家庭に戻る際や自立する際のリービングケア、アフターケアについては、これまで施設職員などの裁量に任せられてきたところがある。しかし、自立に関する相談や自立してからの相談を施設職員などにはしづらいつと感じる当事者もあり、NPOなどの支援団体や当事者グループ、若者支援機関などを含め、当事者がアクセスしやすい様々なオプションが存在することが望ましい。

これまで、支援を身近に受けてきた子どもが、自ら求めなければ、支援を受けることが困難な社会で自立生活するとなると、これまでの生活とのギャップが大きく、ハードルは高い。そのため、このリービングケア、アフターケアをどう機能的に展開するかを検討していかなければならない。

8 子ども家庭支援体制

- ・地域における相談体制の強化（区、子ども家庭支援センター、学校など）
- ・児童相談所の強化
- ・在宅支援サービスの充実

(1) 体制の強化

社会全体で、子どもとその家庭を支援していくためにも、身近な地域での支援体制の構築は必要であるが、市民にとって、子育て世代包括支援センターなどの窓口がわかりにくく、区の体制整備が求められる。区では人員体制に加え、面接室などの相談を受ける場所の確保が難しい。家庭訪問などのアウトリーチも行っているが、在宅支援メニューが乏しいという課題がある。

一方で、児童相談所は、児童福祉司を人口 3 万人に 1 人配置する基準が適用され、今後、継続的に増員が必要であるが、専門性が必要な上、どのようにしてその人材を確保していくのか、また、その質を担保していくのか、さらには、国が定めているスーパーバイザーをどう確保し、養成していくのかといった様々な課題がある。そもそも児童相談所では、軽微な相談から重篤な相談までを対応することにより、相談の一極集中による業務肥大が起きている。今後は、児童相

談所には子どもの保護や措置、分離後の親子関係再構築などの介入・支援業務を充実強化するとしても、より子どもや家庭に身近な、地域での相談支援の展開が求められる。

これら児童相談所と区役所の相談機能を補完する児童家庭支援センターは、市内に 2 か所のみの設置ということで、アクセスのしづらさもあり、相談体制の地域差が生じている。

また地域においての支援を考える場合は、学校との連携も求められる。市内の特別支援学級（情緒学級）は不足しており、学校での不適応が、子どもの家庭での不安定を助長しているということもあるため、教育面での支援の充実も求められる。

これらの支援を包括的に展開していくためにも、支援のためのアセスメントにおける情報共有をどう図るかという課題は鮮明である。

（2）在宅支援サービスの充実

在宅支援サービスとして、ショートステイや養育訪問支援事業が挙げられる。ショートステイは、そもそも、施設定員の枠内で受け入れており、十分な受け入れ枠が確保できないことがある。その上、利用受付が先着順のため、優先度が高くても利用ができないことも多々ある。また、利用できる場所が限られていることで、アクセスの問題を含めて、本当に必要な時であっても、利用を断念せざるを得ない状況も見受けられる。一方で、養育訪問支援事業は、利用できる期間や支援が限定されており、継続して支援が必要とされる家庭には、利用しづらい部分もある。これらのサービスの柔軟な利用と拡充を図ることが今後求められ、同時に、多様な在宅支援サービスのメニューの拡充についても検討しなければならない。

次に、社会的養育の対象が、家庭で暮らす子どもから代替養育を受けている子ども、その妊娠期から自立までのすべての子どもとされる中で、産後ケア事業については展開されているものの、産前から産後にかけての母子に対する継続的支援は課題とされる。さらには、母子が分離することなく、支援を受けながら生活できる場としての母子生活支援施設では、多くの入所者を抱えながらも、人員配置の問題から、一人ひとりの個別ニーズに合わせた支援の展開が困難で、母子生活支援施設だけで支援を展開していくには限界があるため、これを解消して母子の個別ニーズに合わせて支援する体制の再構築が求められる。

第3 福岡市における社会的養育のあり方

1 社会的養育の体制整備の基本的考え方及び全体像

○電話相談・通告窓口の一元化

社会全体で子どもとその家庭を包括的に支えていく仕組みの構築には、より多機関が連携した体制整備が必要である。また、子どもや子育てに関する相談をはじめとして、緊急性を要する虐待の相談まで多岐にわたる相談に的確に対応していくことが求められ、加えて、これらに適切に対応するためには、個々の通告や相談の内容に応じた対応が可能な機関が、迅速に対応することが重要になる。

福岡市では、来所相談について、区役所や児童相談所、または児童家庭支援センターなど、相談を受けた機関が対応している。その一方で、電話相談については、相談窓口が複数であったり、複数の通告先が設定されていることで、市民が自らの判断で相談窓口・通告先を、選択しなければならず、どこが適切な窓口なのかがわかりにくく、市民が相談をし直す必要があったり、相談を受けた機関から適切な相談機関への情報の共有が限定的であるという課題があった。

そこで、福岡市では、市民サービスの向上とひいては児童虐待の予防、迅速・的確な対応を目的として、電話相談における複数の相談窓口・通告先を一元化し、受けた相談に対して、助言や施策を紹介する以外に子育て相談や児童相談、児童虐待通告に至るまで幅広く対応し、相談内容や通告内容に応じて、適切な窓口への的確に繋ぐ。

○社会的養育に携わる人材

社会的養育に携わる人材についての課題は、その人材の確保と専門性の強化が挙げられる。

最初に、人材の確保については、社会全体として取り組むべき課題であり、教育機関との連携や社会的養育の業務を可視化して、社会全体の理解を促進する必要がある。

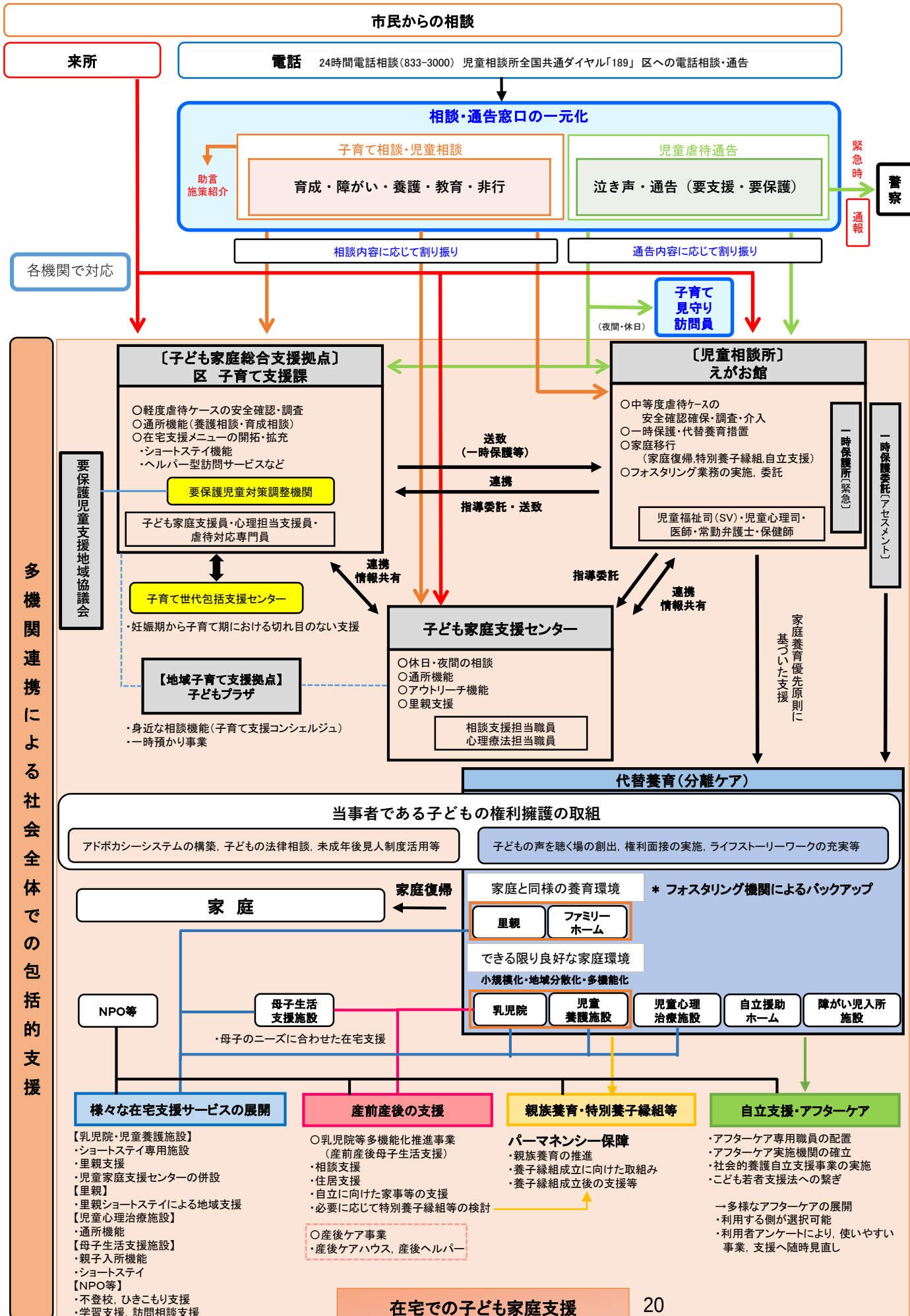
次に専門性の強化については、経験に応じた研修内容を含む計画的な研修の実施に加え、スーパーバイザー機能、OJT機能の効果を最大限発揮する仕組みの構築が求められる。また、ワークライフバランスの充実は急務であり、携わる人材が長く働き続けることができる労働環境を提供していく。

○多機関連携による社会全体での包括的支援

子どもが権利の主体であること、さらに子どもだけでなく、その家庭を支援していくことを念頭に、社会全体で包括的に支援を展開することが求められる。こ

ここでは、連携が重要となるが、子どもの愛着形成支援をはじめ、発達の段階ごとに社会的養育に携わる者が官民協働でチームとしてネットワーク化して支えていく。これには、代替養育を担う社会福祉法人や区役所・児童相談所などが、それぞれの役割を果たすのはもちろん、里親養育や在宅支援、自立支援などを担うNPOの活動も積極的に支援し、協働して取り組むことが求められる。なお、この連携、協働による支援は、子どもの最善の利益のために、展開されるもので、子どもやその家庭に関する情報の共有は不可欠である。この情報の管理は元より、チームとしての支援に活用していく仕組みを検討する。

社会的養育体系図(目指すべき方向性)



2 当事者である子どもの権利擁護の取組（意見聴取・アドボカシー）

○子どもの意見表明の権利の保障（子どもの声を聴く場の創出）

代替養育を受けている子どもにとって、発言の機会の確保は重要である。現在権利面接の実施は、直接その子どもの措置に関わっている児童福祉司が行っているが、より中立性を確保し子どもの声をしっかりと聴くため、第三者の独立型のアドボカシー機関による面接の実施を基本とし、現在の養育に関するだけでなく、子ども自身が、現在とられている、またはこれからとられる措置やその解除（家庭復帰など）に関する意向、家族や生い立ちに関わる疑問など、幅広い意見表明の支援を行う。また、代替養育に限らず、今後、子どもに関する新たな施策を検討する際には、子どもの意見を聴く「子ども若者委員会」を設け、当事者の意見を施策に反映していく。

まずは、現在実施している子どもの権利擁護についての取組みを、利用者アンケート（利用者評価）によって見直し、使う側の子どもがアクセスしやすく、使いやすい取組みに改善していく。

○アドボカシーシステムの構築

まず、電話や手紙といった手段を問わず、子どもが声を上げられる機会の確保と、意見表明した後の対応、手順については再検討し、子どもの意見表明が尊重され、子どもの権利を擁護する仕組みについて整備、確保する。

次に、声を上げられない子どもへのアプローチという課題がある中で、子どもの発言を「待つ」のではなく、大人からアウトリーチし、「聴く」という機会を創出することも並行して取り組む。このための「独立アドボケイト」を養成し、その活動を支援する市民のアドボカシー機関を設置する。

代替養育を受けている子どもをはじめ、福岡市で暮らすあらゆる子どもを視野に入れた子どもアドボカシーシステムの構築を目指して、「子どもアドボカシー研究会」を立ち上げ、代替養育の経験者や当事者、学識経験者といった市民ネットワークと学校や児童相談所、区役所などの行政が協働し、これらの取組みを進めていく。

○子どもの知る権利の保障（ライフストーリーワークの充実）

ライフストーリーワークは、代替養育を受けている子ども自身が、自分の生い立ちやそれに対する感情に向き合い、将来に向けて進んでいく大切な機会である。そのためには、安心できる大人と一緒に進めていくことが不可欠であり、これには、直接養育に携わる者や児童相談所職員などが当たる。子どもが安心できる環境を作ることと同時に、仮に携わる者が替わっても、その子どもの情報を一貫して把握しておくことが必要であり、情報の管理や伝達、方法、実施する年齢

などについて、よりシステマティックに展開していく。

また、このライフストーリーワークの実施には、親権者が反対したり、親権者の意向を尊重することにより、実践できなかつたりすることもある。こういった場合の打開策の経験を関係者の間で蓄積し、子どもの知る権利を最優先としたライフストーリーワークの考えを周知徹底する。

3 子ども家庭支援体制の構築等に向けた取組

地域での子ども家庭支援を検討していくためには、子どもとその家族のニーズを把握した上で、必要に応じて支援機関が単独で対応するだけでなく、専門性を持つNPOや教育機関（学校、SSWなど）、地域コミュニティの社会資源との協働など多機関連携支援に取り組んでいく。

○区役所の体制強化

子ども家庭総合支援拠点を区役所の子育て支援課を中心として、7区に設置する。ここでは、要保護児童支援地域協議会（学校、SSW、警察、民生委員など）と連携を進め、子育て世代包括支援センターの機能を活性化し、より連携を密にしていく。さらには、軽度の虐待ケースの安全確認や調査だけでなく、子どもの育成相談など親子が通所相談できる人員体制、相談できる場所を確保し、ワンストップで対応できる仕組みを整える。

また区役所の体制強化には支援メニューの拡充を行い、より支援に繋ぎやすい体制を構築することが求められており、中でもショートステイは、利用申し込みの受付にあたって、その状況を可視化して各区で把握する取組を行う。そもそも、ショートステイは、虐待防止と、親子分離予防に繋がるため、利用にあたって、関係機関での情報共有を十分に図り、ニーズに応じることができる十分な受け入れ枠を確保する。

また、現在は西区において、児童家庭支援センターと区役所が協働し、里親を受け皿としたショートステイを地域密着型で展開している。子どもの生活環境をできるだけ変えることなく展開できるため、送迎の機能を付加し、市全体でも里親等を受け皿とした地域密着型のショートステイを進める。

さらに、現行の養育支援訪問を、利用者のニーズに沿って、家事援助型のサービスや子ども訪問支援機能などを追加し、より利用しやすいサービスに拡充する。

○子どもプラザ（地域子育て支援拠点）の増設

市内14か所に設置されている子どもプラザ（地域子育て支援拠点）を増設し、身近な子育て相談や一時預かりなどの支援を提供する。さらに、子育て支援コンシェルジュの機能を強化し、要保護児童支援地域協議会とは別の支援ネットワークを構築し、子どもを身近で支えられる地域づくりを推進する。

○母子生活支援施設の強化

母子生活支援施設は、母子が分離することなく支援を受けながら生活できる貴重な場であり、社会的養育を担う重要な機関として、より母子のニーズに即し

た形での親子支援サービスを提供する。

ここには、虐待防止の観点からも、特定妊婦へのアプローチは重要であることから、産前産後の母子支援にまで支援を拡充し、より在宅生活を維持させる取り組みを行う。

○子ども家庭支援センター（児童家庭支援センター）の増設

子ども家庭のニーズに合わせて、休日、夜間に相談が可能な子ども家庭支援センター（児童家庭支援センター）を各区に設置し、相談者が身近で相談できる体制を整備していく。ここには相談を受ける側の専門性が求められることから、乳児院、児童養護施設、母子生活支援施設、障がい児入所施設をはじめ、専門的な支援を展開しているNPOなどの社会的養育に対するノウハウを持った機関が、積極的に参入することが望まれる。

さらに、センターの機能として、アウトリーチ機能を拡充し、体制強化を図ることで、早期に情報をキャッチし、具体的な支援に繋げるという効果も期待できる。

○多機関連携による様々な在宅支援サービスの展開

既存の在宅支援サービスについては、拡充とより利用しやすい運用への変更に努め、さらには、多機関連携にてサービスの支援メニューを増やす。

まず、ショートステイについては、従来から、乳児院、児童養護施設で実施しているが、ここにショートステイ専用施設を設置し、入所している子どもとの混合養育を避ける。里親においては、地域密着型のショートステイや里親相互のレスパイトの受け皿として、在宅支援を展開する。また、母子生活支援施設においても、人員や場所といった受け入れ体制を整えた上でショートステイに取り組む。

このショートステイのマッチングは、先述のとおり、区役所の子育て支援課が担っているが、児童家庭支援センターにおいてもコーディネートを行うことで、より地域に密着した支援の展開が期待できる。

次に、親子を分離することなく支援を受けながら生活できる施設として母子生活支援施設があるが、産前産後の時期に限らず、養育力に不安のある家庭に対する親子入所支援について乳児院もこれを担っていく。

さらには、親子で通所して相談できる機関として、児童相談所、先述の区の子ども家庭総合支援拠点、児童家庭支援センターがあるが、令和2年4月に開設予定の児童心理治療施設においても、当該施設を退所した子どもだけでなく、在宅の子ども、さらには代替養育を受けている子どもに専門的な心理治療が必要となった場合の通所機能を併設する。

また、専門性を持つNPOにおいては、不登校、ひきこもり支援や学習支援の他にも、一時保護の解除後、もしくは措置解除後の子どもへの訪問相談支援といったアウトリーチ型の支援から居場所型の支援までその活動は多岐にわたる。社会全体で切れ目のない支援を考えた場合に、このNPOの活動は重要であり、例えば、里親や施設などと協働し、措置されている子どもの不登校支援に協力して取組んだり、一時保護の解除や措置解除後の支援のため、代替養育を受けている間から子どもとその保護者に対して、継続して関わったりといった伴走型の支援を展開する。

○産前産後の支援

福岡市における産後ケア事業とは別に、乳児院等多機能化推進事業のもと、産前産後の母子生活支援を乳児院、母子生活支援施設にて、下記の内容で実施する。

- ・相談支援、養育支援
- ・住居支援
- ・自立に向けた家事等の支援
- ・必要に応じての特別養子縁組等の検討

4 代替養育を必要とする子どもの数の見込み

現在、代替養育を受けている子どもの数は、年々減少しているものの、必要とする子どもの数は減少しているとは言い難い。これは、代替養育に至らないまでも、様々な支援機関における在宅での家庭支援によって、子どもが家族や地域から分離されることなく生活できているということが考えられる。

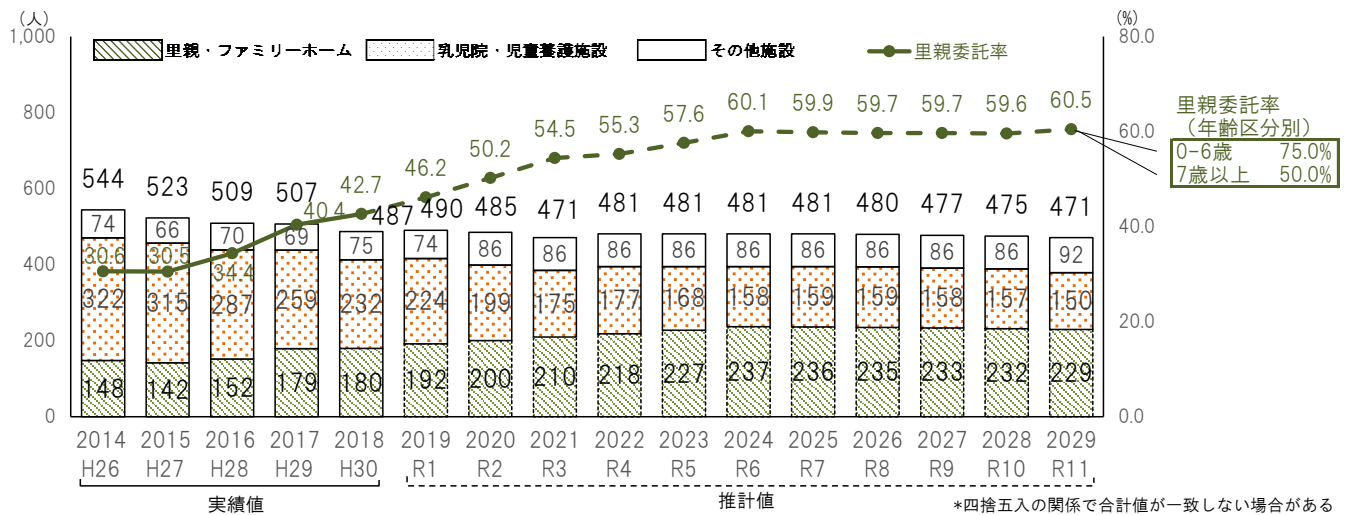
在宅での家庭支援のプロセスにおいて、一時的であっても代替養育を必要とする家庭は潜在的に多いと推測される。例えば、医療的ケアが必要な子どもや虐待児、二次障がいを生じている発達障がいを持つ子どもなど、ケアニーズの高い子どもについては、その子どもの状況を客観的な指標を用いて適切にアセスメントを行い、ニーズに応じた代替養育を提供しながら、家庭支援や親子関係再構築支援などを展開する必要がある。

各年度における代替養育(措置)を必要とする子ども数の見込み

●代替養育(措置)を必要とする子ども数総数見込み

(算式1) 代替養育を必要とする子ども数＝将来推計子ども人口(年齢別)×代替養育が必要となる割合

・代替養育が必要となる割合年齢別割合は、近年の実績をもとに、年齢別の変化率を加味して、2019年以降の年齢区分別割合を算出し、該当年齢の将来推計人口に乗じて算出



代替養育(措置)を必要とする子ども数の見込み表

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
代替養育必要児童総数	490	485	471	481	481	481	481	480	477	475	471
里親委託	192	200	210	218	227	237	236	235	233	232	229
里親委託率	46.2	50.2	54.5	55.3	57.6	60.1	59.9	59.7	59.7	59.6	60.5
0-6歳	51	52	53	54	54	55	52	50	49	47	45
里親委託率	57.2	61.0	64.7	68.2	71.6	75.0	75.0	75.0	75.0	75.0	75.0
里親7歳以上	141	148	157	165	173	183	184	185	185	185	184
委託率	39.4	41.6	43.7	45.8	47.9	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0
施設	224	199	175	177	168	158	159	159	158	157	150
施設入所率	53.8	49.8	45.5	44.7	42.4	39.9	40.1	40.3	40.3	40.4	39.5
乳児院	31	27	24	24	23	22	22	22	22	22	21
児童養護施設	193	171	151	152	144	136	137	137	136	136	129
その他施設*	74	86	86	86	86	86	86	86	86	86	92
施設等総数	298	285	261	263	254	244	245	245	244	243	242

*その他施設…児童心理治療施設・児童自立支援施設・障がい児入所施設・自立援助ホーム

母子生活支援施設	80世帯	80世帯	80世帯	80世帯	80世帯	80世帯	80世帯	80世帯	80世帯	80世帯	80世帯
----------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

5 里親等への委託の推進に向けた取組

新しい社会的養育ビジョンにおいて、乳幼児の家庭養育原則の徹底と、年限を明確にした取組み目標である、「里親委託率 乳幼児 75%, 学齢児 50%の達成」が示されており、この達成に向けて下記の取組みを行う。

○里親リクルートの拡大

現在も福岡市では、児童相談所と民間のフォスタリング機関が二本立てで里親のリクルートを行っている。今後は、この取組みをさらに拡充し、あらゆる手法を駆使して、組織的に里親のリクルートを継続し受け皿を拡大していく。

○里親等にて代替養育を受けている子どもの家庭復帰推進

「家庭養育優先原則」のもと、乳児院や児童養護施設で生活している子どもの家庭復帰支援は、近年積極的に進められているが、同時に里親等にて代替養育を受けている子どもの家庭復帰支援も進めなければならない。そのためには、里親委託されている子どもと実親の交流を促すなどの支援体制の構築を図る。

○里親支援体制

里親養育は基本的には、中途養育であり、子どもが新たな養育環境に馴染むプロセスの中で様々な問題や課題が発生するのは必然であり、ニーズに応じた支援は不可欠である。

そこで、児童相談所における里親支援の他にも、フォスタリング機関による専門的なバックアップ支援を強化していく。

○研修の体系化

里親委託が推進されていく中で里親にも質の高い里親養育が求められる。現在、里親に対する研修は、児童相談所や子ども家庭支援センター、NPOなどで広く行われているが、ニーズに応じた研修体系の構築が求められる。

6 パーマネンシー保障としての特別養子縁組等の推進のための支援体制の構築に向けた取組

○親族養育の推進

子どものパーマネンシー保障を念頭に置いた時に、十分な調査の上、親族による養育をまず優先して検討することが必要である。ただし、子どもと親族の関係が希薄となっていることも考えられるため、まず、双方にしっかりとした情報提供をした上で交流を行い、子どもの意見を聴きながら親族養育が可能かを判断していく。

加えて、親族養育もまた中途養育のため、利用できる在宅支援サービスや相談機関についての情報を事前に提供し、必要時にはバックアップを行う支援体制を構築する。

○民間機関との協働

子どもにとって、永続的に安定した養育環境を提供することは重要であることから、児童相談所だけでこの取組みを進めていくには限界があり、ここにも民間あっせん団体などとの協働を視野に入れ、幅広く展開する。また、乳児院等多機能化推進事業での産前産後の母子支援とも連携して進めていく。

○養子縁組制度の啓発

今回の特別養子縁組における養子の年齢対象が、原則 15 歳まで引き上げられたことを受け、これを広く周知、啓発していく。また、代替養育を提供する側もパーマネンシー保障の理念を念頭に、実親や親族への家庭復帰が困難な子どもに対して、里親から養子縁組へ移行する必要があるか、現在委託されている里親との将来的な養子縁組の可能性がないかなどを含めて検討し、すべての子どもにおいてパーマネンシー保障がなされるよう取り組む。

○養子縁組成立後の親子支援

養子縁組が成立した後は戸籍上も家族となり、これまで、里親家庭として受けてきた里親支援は一旦終結することになる。そのため、他の家庭と同様に在宅支援サービスを受けていく訳であるが、養子縁組は性質上、中途養育となることも多く、「育ての親である」ことを伝える真実告知や思春期における課題などへの対応を含め、親子に対して、同一支援者による長期にわたる支援のシステムを構築する。現在、養子縁組成立後の支援については、児童相談所を主として進められているが、長期的かつ包括的に支援していくためには、乳児院や児童養護施設といった代替養育の機関によるバックアップも検討する。

7 施設の小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組

施設養育を受ける子どもの数は近年減少しているが、今後、医療的ケアが必要な子どもや虐待を受けた子ども、二次障がいを生じている発達障がいを持つ子どもなどのニーズは減らないと予測される。そのため、専門性を強化した乳児院、児童養護施設が必要となる。また、この高機能化を実現するために小規模化かつ地域分散化した施設と本体施設の小規模ユニットケアがネットワーク化していくことで、包括的な支援を展開するための基盤を構築する。

○乳児院

本体施設を乳幼児総合養育支援センターとして多機能化し、養育部門の他に親子関係構築・再構築支援、フォスタリング業務、乳児院等多機能化推進事業における産前産後の母子支援を展開する。

また、本体施設と別に小規模グループケアを各区に設置するとともに、一時保護機能やショートステイ機能を強化する。

○児童養護施設

「家庭養育優先原則」により、代替養育を必要とする子どもの中で、ケアニーズの低い子どもは里親等での養育が原則となる。その一方で、児童養護施設では、里親やファミリーホームでの養育が困難とされるケアニーズの高い子どもの入所が予測される。また、自立援助ホームでの自立支援が困難な就労・通学までに時間の要する中学校卒業後の子どもの入所が予測される。現在、児童養護施設では小規模ユニット化が進められており、これを継続するとともに、ケアニーズの高い子どもへの治療的・心理的ケアといった専門性を必要とする部分を積極的に担っていく。

また、本体ユニットとは別に、現在、各児童養護施設で2か所ずつ設置している地域小規模児童養護施設を増設する。但し、分散化することにより、そこに配置される職員には、高いスキルも求められることから、人材育成も併せて計画的に進めていく。

なお、施設機能を一時保護やショートステイの利用を含んだ施設で生活する子どもの直接支援部門とそれをスーパーバイズや連絡調整などでバックアップを行う間接支援部門に分け、本体施設はセンター化して間接支援を担う。これにより、一時保護やショートステイといった予防的な支援を補強していく。

○福祉型障がい児入所施設

近年は、代替養育を受けている子どもの中で障がいのある子どもの割合が

年々増加しており、児童養護施設や里親等での生活に馴染めなかった子どもが、福祉型障がい児入所施設へ移行してくるケースもある。しかし、福祉型障がい児入所施設の人員体制の整備は課題とされており、さらには他施設と同様に小規模ユニット化による支援環境整備を行う。

また、「家庭養育優先原則」のもと、福祉型障がい児入所施設からの実親、親族家庭及び里親・ファミリーホーム、養子縁組等への家庭移行の推進を図る。

加えて、以前からの課題とされている入所している幼児が、保育所や幼稚園などを利用して社会性を育む発達保障についても、子どもの権利の観点から検討を行う。

○児童心理治療施設

令和2年4月（予定）から福岡市に開所する児童心理治療施設では、入所機能と通所機能を併せ持ち、入所期間をできるだけ短くして、できるだけ家庭での生活を送れるように通所支援でサポートしていく

また、児童養護施設などの多機能化へのスーパーバイザー機能、オーガナイザー機能を付与し、ケアニーズの高い子どもを児童心理治療施設だけでなく、ユニット化された児童養護施設でもケアできるよう体制強化していく。

8 一時保護改革に向けた取組

一時保護は、児童相談所に附設された一時保護所における緊急一時保護と里親や児童養護施設などへの一時保護委託によるアセスメント一時保護に分けて実施している。これを基に以下のことを実践していく。

○アセスメントと情報共有の徹底

福岡市では平成31年4月より、一時保護の地域分散化が進められており、乳児院や児童養護施設において、アセスメント一時保護を展開しているが、児童相談所と一時保護受け入れ機関による今まで以上の密な協働が求められる。まずはアセスメントに必要な役割分担や情報共有は当然として、その管理の仕組みを構築する。また、本来は情報の面でも対等な関係であるように、当事者である子どもとも共有していくことが望ましい。

○地域分散化一時保護の運用

現在、一時保護の運用を行う中で通学や男女混合養育など、実施の状況を見て課題点を導き出し、より子どもに負担のない形での実施を進める。

○一時保護受け入れ側の質の向上

一時保護が地域に分散化されて行われることから、その養育については、それぞれの特色があると考えられる。しかし、一時保護も代替養育であることから、一時保護に携わる者合同での研修を実施し、受け入れ側の質を均一化し、さらなる向上を図るとともに、子どもにとって、よりよい環境を提供できるよう取り組む。

○児童相談所における一時保護機能の見直し

職権保護が増加する中で児童相談所における一時保護は原則、緊急一時保護に限って実施することになっているが、身柄を伴う通告の増加もあり、安全確保が必要かどうかといった判断基準については、警察などの関係機関と児童相談所において十分な協議検討を行う。

さらに、緊急保護がより閉鎖的、管理的にならないかという危惧がある。一時保護所は代替養育における入口の役割も担うため、しっかりとした第三者評価を行い、その透明性を確保するとともに一時保護所におけるケアの質の向上を図る。

9 社会的養護自立支援の推進に向けた取組

○自立援助ホームの活用と拡充

児童自立生活援助事業における自立援助ホームは、市内 3 か所に設置され、入所者の生活全般の相談や援助、就労に向けた指導を行っているが、近年は就学している利用者や障がい福祉、医療のサービスを並行して受けている利用者の割合も高くなっており多角的な支援が求められている。そのため、市内に 2 か所目となる男子ホームを増設し、子どもの特性に合わせた支援の展開を行う。

○機能的なアフターケアの展開

代替養育を受けてきた子どもへのアフターケアは、一部での実施に限られ、主にこれまで携わってきた施設職員などの裁量に任されていた。本来アフターケアは、代替養育を受けてきた子ども全体に対して行われるべきであり、里親、ファミリーホーム、福祉型障がい児入所施設についてはどこが担うのかを明確にし、より機能的に展開していく。

また、伴走型の支援として、ステップハウスのように、支援を受けながら段階的に自立を目指す機能を強化し、子どもが安心して社会に出ることができるような移行支援を検討する。

他にも、代替養育からの自立支援に特化した相談窓口を設置するとともに、若者支援などを展開している団体や当事者グループと協働することが有効であり、そのための行政の役割として、それらの支援団体やグループの多様な活動を支援し、互いの連携を推進する仕組み作りやその中核となる機関の整備、アウトリーチの充実が求められる。施設においては、アフターケア専属職員の配置を行い、インケアの時期から社会から孤立させない生活のための情報提供や外部の支援者との関係構築を行い、子どもが 18 歳を過ぎても様々な形でのアフターケアを選択できる仕組みを構築する。

○実態把握の実施

自立支援の相談窓口設置にとどまらず、より当事者のニーズに即した自立支援を展開するため、福岡市における代替養育の措置解除後の実態把握調査を行い、その結果を関係機関で共有し措置解除後のアフターケア、自立に向けたインケアの充実を図る。

10 児童相談所の強化等に向けた取組

○業務の特化による専門性の強化など

虐待相談をはじめ、福岡市の児童相談所では、様々な相談を受けており、養護相談や育成相談などの通所機能も併設していることで相談内容は多岐にわたり、業務が肥大化している。

今後は虐待や家庭内暴力で保護などの介入が必要なケースや非行相談、代替養育を受けている子どもの家庭復帰、養子縁組等のパーマネンシー保障に向けた支援、里親支援などに業務を特化することで、専門的支援が必要なケースに十分に対応する体制を構築する。

一方で区の子ども家庭総合支援拠点には、虐待対応も含めた幅広いソーシャルワークの展開が求められることから、児童相談所との人事交流を行うことで、職員の専門性の強化を図る。

なお、この実践のためには、区の子ども家庭総合支援拠点、児童家庭支援センターのそれぞれの役割を明確にし、一体となって進めていくことで市全体で子ども相談支援体制の強化を図る必要がある。

○適切な人員配置

児童福祉司や児童心理司は、今後も増員が求められる中で、その人材をどう確保し、どのように養成していくのかということについて組織的に検討されるべきである。

また、児童福祉司として 5 年以上の経験と法定研修の受講が求められるスーパーバイザーの養成も重要な課題である。これは児童心理司のスーパーバイザーも同様である。これらは、区の子ども家庭総合支援拠点の人員配置と併せて、計画的に進めていく必要がある。

委 員 名 簿

氏 名	所属等	備 考
天久 眞理	福岡市里親会 会長	
荒川 美沙貴	九州大学大学院 人間環境学府	
石井 美栄	西区保健福祉センター 所長	～平成31年4月14日
大谷 順子	子どもNPOセンター福岡 代表理事	
河浦 龍生	福岡市子ども家庭支援センター「はぐはぐ」センター長	
北園 雄二郎	福岡市乳児院児童養護施設協議会 幹事	
小坂 昌司	福岡県弁護士会 子どもの権利委員会 委員	副委員長
坂本 雅子	SOS子どもの村JAPAN 常務理事	
柴田 亮	青少年の自立を支える福岡の会 副理事長	
園田 紀子	西区保健福祉センター 所長	平成31年4月15日～
取違 辰郎	社会福祉法人 福岡県母子福祉協会 事務局長	
永田 充	まちづくりLAB 理事長	
中村 隆	若久緑園 園長	
中村 みどり	Children's Views and Voices 副代表	
藤林 武史	福岡市こども総合相談センター 所長	
古川 和良	福岡市民生委員児童委員協議会 常任理事	
増田 健太郎	九州大学大学院 人間環境学研究院 教授	委員長
松崎 剛	福岡市乳児院児童養護施設協議会 会長	
松崎 佳子	ふくおか・こどもの虐待防止センター 運営委員	
山縣 文治	関西大学 人間健康学部 教授	
山下 洋	九州大学病院 子どものこころ診療部 特任准教授	

* 敬称略 50 音順

検 討 経 過

回	日 程	検 討 内 容 等
第 1 回	平成31年1月24日（木）	・福岡市社会的養育推進計画の策定に係る検討事項について
第 2 回	平成31年3月14日（木）	・各年度における代替養育を必要とする子どもの見込み ・里親等への委託の推進に向けた取組 ・施設の小規模かつ地域分散化，高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組
第 3 回	平成31年4月19日（金）	・里親等への委託の推進に向けた取組 ・施設の小規模かつ地域分散化，高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組
第 4 回	令和元年5月31日（金）	・子ども家庭支援体制の構築に向けた取組 ・児童相談所の強化等に向けた取組
第 5 回	令和元年7月19日（金）	・子どもの権利擁護 ・特別養子縁組等の推進 ・一時保護改革 ・社会的養護自立支援の推進
第 6 回	令和元年7月26日（金）	・福岡市における社会的養育のあり方について（まとめ）

福岡市社会的養育のあり方検討会における 「子どもの声を聴かせてワーク」実施報告書

実施対象：福岡市内児童養護施設・障害児入所施設・里親家庭で暮らす子ども
実施時期：2019年6月～7月上旬
対象年代：小学生～高校生
対象人数：15名
実施者：中村みどり、荒川美沙貴
事務局：特定非営利活動法人 子ども NPO センター福岡

■実施概要

福岡市社会的養育のあり方検討委員会内で設定されたテーマに沿って、ヒアリングを実施した。

対象の子ども達へは、5つのテーマにおける意見と個人的な3つの願いについて、パワーポイントのハンドアウトをもとに、説明と聴き取りを行った。説明と聴き取りは上記実施者2名が対応し、事務局は筆記での記録を行った。

聴き取りにあたっては、会場に自由に食べられるお菓子や飲み物を用意し、一緒に名札をつくって自己紹介するなどして、互いの緊張感を緩め受容的な雰囲気づくりを行った。

後日、事務局による記録と子どもたち自らが書いた3つの願いのポストイットを元に、実施者と事務局で分類・まとめを行った。

■ヒアリング結果

以下に、ヒアリング結果を6点にまとめ報告する。

1.児童相談所について（児童相談所の強化等に向けた取り組み・一時保護改革）

Q. ケースワーカーをもっと増やしたほうがよいか

- ・少なくてもいい。
- ・いいと思う。沢山(会いに)来てくれたらいい。
- ・1か月に1回来てくれたらいい。

Q. 一時保護所の改革について思うこと

- ・一時保護所は自由に入出入りできない。
- ・(保護所の子は)学校いけんのは大変。6年生で入ったら中学校に行けん。
- ・人に触ったらダメといわれた。説教された。
- ・寝ころがっていたら、ちゃんと立てといわれた。
- ・今一時保護所にいる子に話を聴いてあげてほしい。

◆一時保護所に関してはエピソードがあふれんばかりといった多くの意見が出、それぞれに強い思いを持っていることが伺えた。

2.当事者である子どもの権利擁護の取り組み

- Q. 何かを決めるときに子どもの声を聴きたい。大人が勝手に決めない。
- ・ いいと思う。
 - ・ いうときもあるけど、いうとおかしいことになるけんいえん。
 - ・ (相談したら、他の人には) いわんっていつてもいわれるときがある。大人でもいつてほしくないことあると思うのに。
 - ・ 文句あるとき、言うけど、聞いてくれん。
 - ・ 子どもだけで決めたい。
 - ・ 里親にいく、いかないも自分で決めたい。里親さんも自分で選びたい。でもいいにくい。

◆ 不満や意見があっても、日常的に接する職員などには気を遣っていけない子どもたちの様子が垣間見えた。第三者の立場に向けてこそ出た意見が多かったと思われる。

3.里親等への委託の推進に向けた取り組み

- Q. 里親をもっと増やすことについて、どう思うか

<賛成意見>

- ・ 施設よりも自由に遊べるから、増やした方がいいと思う。

<懸念する意見>

- ・ 書類で名前が変わるのはみんなから変に思われる。前に里親家庭にいた時は思わなかったけど、大きくなってからだと思えると思う。
- ・ 最初はいいかもやけど、ずっと大事に思ってくれるかは分かん。
- ・ 里親さんに負担かけることにならないかな。
- ・ 里親に虐待や暴力うけなければいいけど。

- Q. どんな里親さんだったらいい?

- ・ 頼りになる、やさしいひと。
- ・ 自分のことを受け入れてくれるひと。
- ・ 家庭の特色(宗教など)が強い家庭ではなく、普通の家庭がいい。

◆ 里親推進そのものに対してよりも、里親家庭での生活や距離感のイメージがつかないことからの懸念が多く聞かれた。

4.施設の小規模かつ地域分散化

- Q. 4～6人で生活する小さなお家を作ろうという動きがあることについて、どう思うか

- ・ そうしたい！テレビとか見れるから。
- ・ 賛成。4～6人になればケンカが少なくなると思う。大人数のときはすごい。
- ・ (自分はもう大きいのであまり関係ないが、次の子たちのためには) いいと思う。
- ・ 最大でも10人くらい。一人部屋がいい。うるさくて頭が痛くなる。
- ・ 小規模になったら大人の負担が減る。子どもは自分のやりたいことができる。
- ・ (立地について) わーわーなってもあんまり聞こえないところがいい。苦情が来るとめんどくさい。

Q. 今の施設での生活について思うこと

- ・自分の部屋がほしい、1人になりたい。
- ・ルールが多い、厳しい。
- ・子どもが多すぎてストレスがたまる。部屋とかお風呂とか大変。
- ・なんでこんなところにいるんやろうとかおもう。
- ・同室がイヤな人と一緒になっただけでつまらない。
- ・同年代と同じ部屋がいい。
- ・夕食づくりをいっしょにやりたい。
- ・外出が自由にできないのがイヤ。
- ・部活したい。
- ・迷惑をかけない、餌代などは自腹の条件でペットを飼いたい。
- ・大人になったらもらえる、貯めてあるお金（児童手当？）をちょっとだけ使いたい。

◆小規模化そのものについては、ほぼ賛成の意見がきかれた。

施設での生活については、様々な制約のなかで生活していることが伺え、
たくさんのエピソードがあふれるような様子だった。

5.社会的養護自立支援の推進に向けた取り組み

Q. ここを出たあとに困るなあと思うことはあるか

- ・お金のこと、友だちのこと
- ・なんもない

Q. 自立後に困ったら誰に相談するか

- ・施設の先生（次の子が入ってくるから忙しいかも…との懸念もありつつ）
- ・里親や実親
- ・一緒に住む友だち

Q. 自立後の生活でのぞむこと

- ・一人暮らししたい
- ・自分で料理洗濯したり、友だちを呼んでパーティしたい
- ・夜更かししたい

◆自立後の生活そのものが、まだあまりイメージできてない様子がうかがえた。

基本的には、年代があがるにつれて、切実な問題となっていく様子だった。

6.その他（3つの願いの中で出た意見）

- ・もう少し大きくなったら親のもとに帰りたい。親の手伝いができるから。
- ・きょうだいの名前をしりたい。
- ・芸能人に会いたい、ゲームがほしいなどの一般的な願い

■まとめ

これまで、関係者からの聴取（権利面接等）について、子どもの暮らしに関する聴取は実施されてきたが、社会的養育に関する制度についての聴取は初めての試みといえる。将来的に子どもの声を聴くシステムの導入においての可能性を広げる第一歩となった。

施設関係者からの好意的な受け入れがあり、当ヒアリングへの実現に至った。

特に印象に残った事は、聴き取りに参加してくれた子ども達の多くが、大人（養育者や施設関係者等）へ気を遣う発言があった点である。また、当日初めて顔を合わせた大人でありながら、これまで話せなかった思いを吐露する子ども達も見られた。

聴き取りを通じて、施設で生活する子ども達からは、自身の生活がもっと変わって欲しいという思い、里親家庭の子ども達からは、生活に特に不満はないが施設で生活している子どもたちに対する思いを受け取る事ができた。

子どもたちからの「いうと、おかしいことになる」「文句あるとき言うけど、聴いてくれん」と言った声からも、改めて、決定に関与しない第三者が子どもの声を聴く事の意味を強く感じた。また、施設関係者からは、継続的なヒアリングのニーズが聞かれた。

今後、社会的養育のあり方を検討する際は、関係する子どもの声を継続的に聴いていく「子ども委員会」の様な仕組みを制度に位置づける必要があると考える。今後、子どもの意見を聴く事で、子どものニーズに合った制度設計と養育者・施設関係者の思いも盛り込まれた総合計画が作られていく事が望まれる。（報告：中村みどり、荒川美沙貴）