

高橋 恵里子（日本財団 国内開発事業部チームリーダー）

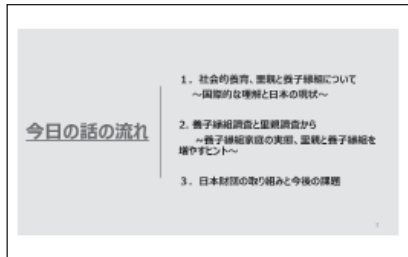
皆さんこんにちは。日本財団の高橋と申します。ちょっと中村先生の期待が大きすぎて、その期待に応えられるお話ができるかどうか自信がないのですが、40分ほどお話をさせていただきたいと思います。

私は日本財団に入りましてもう長いのですが、もともと海外の障害者の仕事をしておりまして、障害の世界でもいろんな方々に出会ってきました。子どもに関係する仕事をやりだしたのは、自分が子育てをしていたのがきっかけでして、その自分の子どもを育てている中で、じゃあ生みの親に育ててもらえない子どもってどうしているんだろうなっていうのが気になりまして、日本財団そのものは里親に対する支援というのは前からしていたのですが、こういったことを是非やりたいということで会社の中でプレゼンして、今の事業の取り組みを始めたということになっております。

まず初めに、このような機会をいただきました立命館大学人間科学研究所の松田先生、中村先生に大変ありがたく思っております。先生がおっしゃった通りフォスタリングソーシャルワーカーという教育講座を今年度からお願いしてやっただいているのですが、いろいろ考える中で例えば介護とか介護福祉士とか精神衛生福祉とか、そういう資格って日本にあるんですけど、子どもに特化した子ども福祉士みたいな仕事っていうのは今日本にないのです。本当はそういった国家資格が日本にあってもいいのではないかなと私は思っているのですが、今回はとりあえずフォスタリングというちょっと狭いですが、里親に関する部分の…でも、いま講座では里親だけではなくすごく広く取り組んでいただいているのですが、これから子どものこととか家庭支援とかそういった部分の、子どもにいろんな資格を持てるようなそういった講座を日本でも作っていただければいいのではないかなと思っております。今やっただいているのはその第一歩になるといいかなと思っております。それでは中身に入らせていただこうと思います。

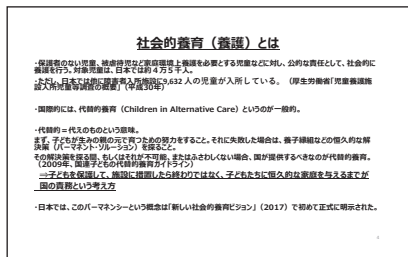
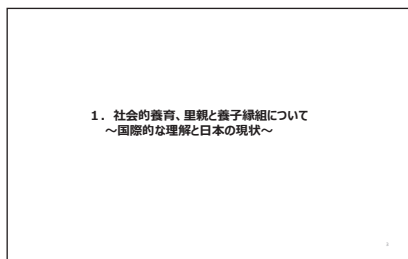
## 今日の話の流れ

今日の話の流れなのですが、まず社会的養育と里親と養子縁組についてお話をさせていただきます。それから日本財団でありました養子縁組調査と里親調査がありますので、その紹介をして、最後に日本財団の取り組みと今後の課題ということでお話をしていきたいと思っています。



### 1. 社会的養育、里親と養子縁組について

まず「社会的養育」と「社会的養護」という言葉なのですが、もともと社会的養護という言葉は非常に日本では使っていて、いわゆる生みの親と暮らすことができない分離された子どもたちのことに提供する用語を「社会的養護」と言います。「社会的養育」というのは、新しい社会的養育ビジョンというのが2017年に出まして、そのときから使われている言葉なのですが、分離された子どもだけではなくてもうちょっと広く、例えば母子で暮らしていても支援を必要とするような子どもたち、そういった子どもたちにもやっぱり支援を提供するというような考えから、「社会的養育」という言葉を使うようになっています。



こういった社会的養護を必要とする子どもは、いま日本に約45,000人おられますが、これは世界的に見ると非常に少なく、分離されている子どもは日本では少ないというのが実態です。ただ45,000人の中に日本では他に障害者入

所施設というのがあるのですけれども、ここに約 9,600 人の子どもがいますので、これも世界的に見ると「家にはいない子ども」ということで、やっぱり社会的養育に含まれるべきではないかと私自身は思っています。

国際的にはこれは代替的養育、Children in Alternative Care という言葉を使うのが一般的です。国連ではこういった言葉を使っています。この「代替的」というのはそもそも代えのものという意味で、本来は子どもって生みの親のもとで育つ努力をするべきであると。それに失敗した場合は、養子縁組などの恒久的な解決策を探るのが国家の使命である。その解決策を探る間、もしやそれが不可能な間に提供するべきなのが代替的養育ということで、あくまで代わりの養育というような定義になっています。でするので子どもを保護して施設に措置したら終わりではなくて、子どもに恒久的な家庭を与えるまでが国の責務というのが、本来の国連の考え方です。

日本ではこの「パーマネンシー」という考えはずっとなかったのですけれども、この「新しい社会的養育ビジョン」というのが出たときに、初めて国の方針として明示されています。

国際的な考え方なのですけれども、子どもの権利条約や障害者権利条約、それから国連子どもの代替的養育ガイドラインというのがあるのですけれども、ここで概ね「子どもには家庭で生活する権利がある」というふうにされています。

また EU がその地域政策として、EU でもこれまで障害者とかメンタルヘルスを持っている方々とか、あとは高齢者、子どもが隔離されていた施設というのがあったけれども、基本的にはこういったものは廃止して地域や家庭に根差したサービスに変更していくというようなポリシーを掲げています。

だからといっていわゆる施設が全部だめということではなくて、小規模で家庭的な施設については、家庭を基盤とする養育を補完するものとしてももちろん必要であると。英語では institution という言葉を使うのですけれども、明確

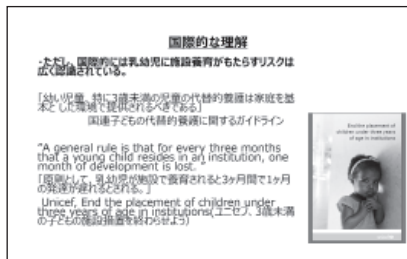
**国際的な理解**

- ・ 子どもの権利条約、障害者権利条約、国連子どもの代替的養育ガイドラインで子どもは家庭で生活する権利があるとされている。
- ・ EU では地域政策として、これまで障害者、精神障害者、高齢者、子どもなどが隔離されていた大規模な施設 (institution) を廃止し、地域や家庭に根差したサービスの実装 (Institutionalization) を掲げている。
- ・ ただし、国連子どものガイドラインでは、小規模で家庭的な施設については、家庭を基盤とする養育を補充するとしている。家庭 (institution) 的な養育がないが、社会的補填が大きい、地域から隔離されていない、個人のニーズに基づいたケアが可能ななどの特性を持つ施設を指す。即施設化 (De-Institutionalization) は大規模施設の小規模化や施設移行 (グループホームや専門的な治療を行う施設等) を含む概念であり、入居施設 (Residential Care) を否定しているわけではない。
- ※ アメリカでは Institution は 12 人以上。
- ・ これは「新しい社会的養育ビジョン」も同じ、小規模目標でも 6-18 歳の学齢期は施設養育が断絶とされている。
- ・ 大切なのは国民生活を向上させること。

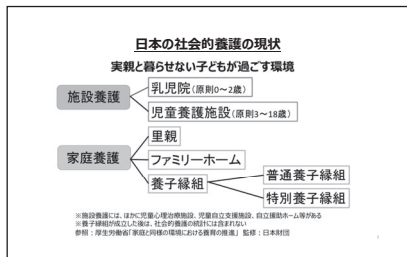
な定義はないのですが、比較的規模が大きめ、あとは地域から隔離されているとか、子どもとか高齢者の個別のニーズに基づいたケアができない、そういった性質を持つ施設を意味しています。このDIという意味は、ですから施設を全部なくすという意味ではなくて、そういった大規模な施設をグループホームみたいな地域に移行していくものとか、そういったものも含めた概念にして、いわゆる入居施設：Residential Careを全部否定するというものではありません。institutionという定義は国際的にはないんですけども、アメリカでは12人以上のものをinstitutionというふうに定義しています。

「新しい社会的養育ビジョン」というのが厚労省から出ているのですが、これでももちろん施設というものは否定しておらず、6歳から18歳の学童期は、施設養育が今は8割程度なのを5割まで認めましょうと、下げましょうと言っております。私自身は大切なのはやっぱり選択肢を増やしていくことかなと思っています。

ただ国際的に乳幼児に施設養育がもたらすリスクというのは広く認識されておりまして、国連のガイドラインでも幼い児童、特に3歳未満の養護は家庭を基本とした環境で提供されるべきというふうになされています。ユニセフが出している報告書があるのですが、こちらでも原則として乳幼児が施設で養育されると、3カ月で1カ月間の発達が遅れるとされていて、ユニセフなんかは3歳未満の子どもの施設措置を終わらせるというようなレポート出したりしています。

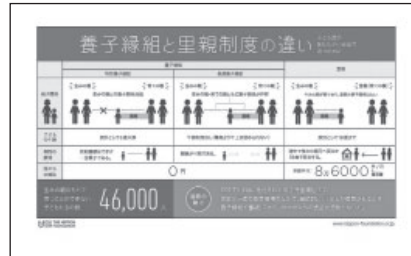


日本の社会的養護の現状なのですが、まず大きく分けて施設養護と家庭養護と先ほど言っているようなものがあります。ざっくり言うと乳児院という0歳から2歳までの子どもが入っているところと、3歳から18歳までの子どもが入っている



児童養護施設があります。家庭養護については里親、それからファミリーホームというのは日本独自の制度なのですけれども、5人から6人ぐらいの規模の子どもを見ているちょっと家庭が大きくなったものです。それから養子縁組については、これも日本では普通養子縁組と特別養子縁組という2つの制度がございます。

次に養子縁組との里親制度の違いなのですが、日本は割りと里親が養子縁組に近いようなイメージを持っている方が多くて、里親というと子どもを無償で大きくなるまで預かるみたいなイメージを持っている方が、日本財団の調査でも4割ぐらいいることが分かっていますが、制度的には明確に違います。



養子縁組は一言でいうと法律的に親子関係が発生するというのがありまして、それに対して里親は法律的な親子関係は発生しません。養子縁組の中でも特別養子縁組というのは比較的新しい、30年ぐらい前からできた制度なのですけれども、これは保護を必要とする子どものための制度として、生みの親との法的関係がなくなる養子縁組になります。それに対して普通養子縁組というのは、生みの親と育ての親とともに法的には親子関係が存在すると。けれども親権については育ての親に移動するという形になっています。

あとは、里親は原則として18歳までですけれども、養子縁組は基本的には養子縁組すればずっと親子関係が続くということと、里親については里親手当というのが支給されます。これは86,000円ですけれども今度から90,000円になります。それから2人目の手当が43,000円で、2人目はこれまで半額だったのですが、2人目についても90,000円支給されるということが最近決まりましたので、これも里親の方に力を入れていこうというような姿勢は一応出しております。でも施設の方もより手厚くしてって、より子どものケアを丁寧に行えるような手当を付けていくというような方針になっています。

では日本の養子縁組についてお話ししようと思うのですけれども、養子縁組の仲介は都道府県の児童相談所か民間の養子縁組団体が実施しています。児童

相談所の仲介を希望する場合は、養子縁組里親として登録することになっていまして、これはちょっと混乱して紛らわしいのではないかなと私は思っているのですが、養子縁組と里親の登録をきっかり分けている国というもあります。

**養子縁組について**

- ・ 養子縁組の仲介（あっせん）は児童相談所（児童福祉所）が民間の養子縁組団体が実施している。
- ・ 児童相談所での仲介を希望する場合は、養子縁組里親として登録する。  
 養子縁組里親登録数 3,781世帯  
 養子が登録されている世帯 299世帯（2019年3月末）
- ・ 里親に子どもを待っている夫婦の方が多い。委託される子どもの年齢は0歳-18歳まで可能。実際に多いのは0-3歳児。
- ・ 養子縁組あっせん法が2017年に施行され、民間養子縁組団体は許可制へ。登録団体は22団体（日本財団調べ）、民間団体の場合は、新生児の委託が多い。
- ・ 厚生労働省の調査で「特別養子縁組を選択して検討すべからぬに行っていない事案」は、298件。隣接となっていない事案としては、「実親の同意要件が205件（68.8%）」で最も多く、302件で年齢要件が46件（15.4%）。（「特別養子縁組に関する調査結果について」JAF）
- ・ 特別養子縁組制度についての民法が2019年に改正され、子の年齢が6歳未満から15歳未満へ。児童相談所が調査対象となることが可能となった。
- ・ 乳児院にいる3,023人のうち、651人は親との交流がなく、173人は親が不詳。こうした子どもたちを養子縁組や里親委託先に結びつけていくのが、今後の課題。

養子縁組里親の登録は3,781世帯に対して、養子が委託されている世帯が300世帯ぐらいということで、基本的には子どもを待っている夫婦の方が多いというのが日本の現状でして、里親登録に来る人のほとんどが養子縁組を希望している方が多いというふうに聞いています。

委託される子どもの年齢は、0歳から18歳まで理論的には可能なのですが、実際に多いのは3歳ぐらいまで。養子縁組あっせん法というのが2017年に施行されまして、民間の養子縁組団体はそれまで届け出れば誰でもできるという感じだったのですけれども、このときから許可制になりました。やっぱり金銭的な問題ですとか、あとは養子さんの研修ですとか、そういったいろいろな問題がありまして許可制になったというのが実態です。

登録している団体はいま日本で22団体。民間団体の場合は、ほとんどが新生児の委託が多いです。児童相談所と一緒にやっているいくつかの団体については、児童相談所と同じ扱いなので少し上の年齢の子もいます。

この養子縁組というのが、日本ではパーマネンシーという意味でなかなか児童福祉として使われていなかったというのが、私なんかは問題と思っております。これをもっと児童福祉として位置づけるべきだという運動を日本財団の方ではしばらくやっておりました。厚生労働省さんの方でもこういった制度をもう少し日本で増やしていこうというような取り組みをしてくださいます。調査をしたときに特別養子縁組を選択肢として検討すべきなのに行っていない事案、要は子どもの親がほぼ交流がないのに養子縁組ができていないという事案については、調べたところ2年間で298件。なぜできないかということ、その実親の同意要件が205件。つまり実親が同意しないという要件が一番多かったと。それから年齢が6歳未満までしか特別養子縁組はできなかったの

すけれども、それが46件というような結果が出ておりました。

こういった部分を解決しようという  
ことで、特別養子縁組についての  
民法が2019年に改正されまして今年  
の4月から施行になります。特別養  
子縁組になる子どもの年齢が6歳未  
満から15歳未満になりまして、児童  
相談所所長が家裁に申し立てること

（特別養子縁組による養育開始から6年以内の子どもの世帯別養育機関別件数推移（平成25年度以降は2019年度までの推定値を記載する）

養育機関	事業年度
1	児童福祉施設
2	児童福祉施設
3	児童福祉施設
4	児童福祉施設
5	児童福祉施設
6	児童福祉施設
7	児童福祉施設
8	児童福祉施設
9	児童福祉施設
10	児童福祉施設
11	児童福祉施設
12	児童福祉施設
13	児童福祉施設
14	児童福祉施設
15	児童福祉施設
16	児童福祉施設
17	児童福祉施設
18	児童福祉施設
19	児童福祉施設
20	児童福祉施設
21	児童福祉施設

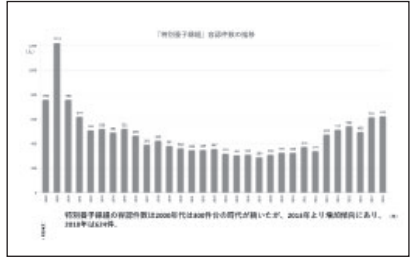
※平成25年度、高1種施設も含む。児童福祉施設、児童福祉施設、児童福祉施設

が可能になったというのは、ちょっと説明すると長いのですが、養子縁組というのは基本的に実親さんが同意しなければまずできない。当たり前です。だけど例えば親が子どもを施設に預けっぱなしで行方不明になったとか、全く会いにこなくて養育する気持ちがない。それにも拘わらず養子縁組に同意しないというようなケースについては、児童相談所の所長さんがこの子はもう養子縁組に行くべきだというふうに家裁に申し立てれば、家裁の許可を得て養子縁組機関に委託できるというような、つまり実親側の親権を制限するような制度ができました。これは今年の4月から施行になります。

厚労省が5年ごとに社会的養護に行く子どもたちの調査をしているのですが、最近その報告があったのですけれども、いま日本は乳児院に3,000人ぐらい子どもがいますが、そのうち650人は親との交流がない。173人は親が死亡。こういった子どもたちを養子縁組や長期里親委託につなげていくのが今後の課題ではないかと、私は思っております。

これは民間の許可を得ているあっせん団体の一覧で、いま厚生労働省のホームページでも見ることができます。

それから特別養子縁組の容認件数の推移なのですけれども、制度ができたときは駆け込みで1,000件以上件数があったのですが、2000年代に入ってからはいきたい年間300件ぐらいで、社会的養護にいる子どもの数から考えると非常に低い割合で推



移してきました。しかし2013年ぐらいから少しずつ増え出しておりまして、2018年が600件で2倍ぐらいにはなってきているというような状況です。

里親制度について非常にざっくりとした説明なのですけれども、これは都道府県が実施しているもので、養子縁組とは違って民間がすることはできません。

### 里親制度について

- ・ 都道府県（児童相談所）が実施している。
- ・ 養育里親、専門里親、養子縁組里親、親族里親などの種類がある。 他にファミリーホーム制度がある。
- ・ 子どもの年齢は原則として0歳から18歳まで。
- ・ 原則半額で、子どもの生活費が支給される。

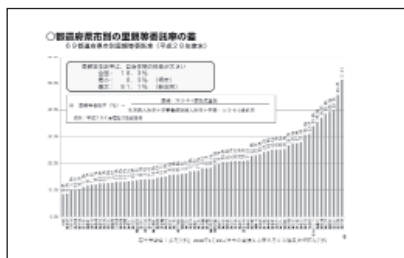
種別	認定における児童数(単位:人)	認定件数	認定児童数	認定児童数	ファミリーホーム認定の児童数(単位:人)
全国	11,700	5,200	5,000	5,000	1,000
東京	1,500	1,000	1,000	1,000	500
大阪	1,000	800	800	800	400
福岡	800	600	600	600	300
北海道	500	400	400	400	200
沖縄	200	150	150	150	100

日本は種類については養育里親と専門里親と養子縁組里親と親族里親などがありますが、親族里親はまだ少なめで、養育里親それから養子縁組里親がメインでしょうか。それから先ほど申し上げたファミリーホームという5人から6人の子どもを受け入れる制度があります。子どもの年齢は0歳から18歳までで、里親手当てや子どもの生活費が支給されるというふうな状況です。

社会的養護の現状として国際的な里親委託を比べた表で、これは非常に古い2010年のものなのですが、これしか今のところ公式に出ているものがないのですが、イギリスとか今日お話しいただくフランスだと50パーセントぐらいです。イギリスだと7割ぐらい、アメリカも7割ぐらいということに比べて、日本の里親委託率はこのとき12パーセントで、今は19パーセント、20パーセント弱ぐらいまで一応きています。そういう中でやっぱり国際的にも施設が果たしてきた役割は非常に多く、家庭に委託するという児童福祉がなかなか無かったというような状況になります。



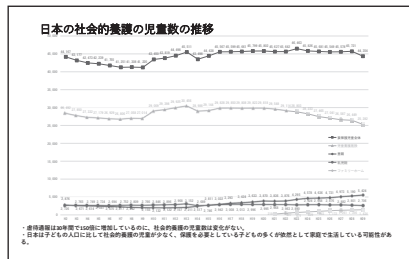
都道府県別の里親委託率の差が非常に大きくて、最大の新潟が51パーセントに対して最小は8.3パーセントと。だから児童相談所の気持ちと





か地域にある施設の数とかによって変わってくるということだと思います。この間イギリスから来た研究者の方が言っていたのが、日本は小学校の教育なんかはどこの地域に行っても都会でも同じなのに、どうしてこんなに委託率が違うのですかと質問されたのですが、やっぱり子どもが家庭で育つ権利というものが認識されていないのかなど。教育を受ける権利というのはきちんと認識されているのだと思うのですが、そういうようなことを私は思いました。

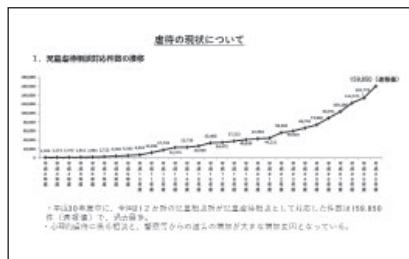
それから日本の社会的養護の児童数の推移なのですが、一貫してほとんど変わっておらず45,000人ぐらいです。緑のラインが児童養護施設なので、ちょっと上がったたり下がったりという感じで、トータルで見ると里親とファミリーホームが少しずつですが、本当に年間1パーセントずつぐらい増えているというような状況にあります。



海外ですと、虐待の通報が増えだしたころから社会的養護に入ってくる子どもというのは一般的に増えているのですが、日本の場合は虐待通報はすごく増えているのに社会的養護の数が変わっていないというのが特徴で、やっぱり本来はおそらく保護されるべき子どもが、まだ家庭にいるという状況があるのかなというふうな印象を持っています。

これは虐待の現状なのですから、30年前は1,000件ぐらいだったものが今は160,000件というような状況になっています。

社会的養育のこれまでの主な経緯なのですが、先ほど申し上げた通り、施設での養育が基本的にずっと多かったです。2011年に里親委託ガイドラインというのが出まして、里親優先の方針というのがここで一応厚労省から示されています。



2016年の改正児童福祉法というのが大きかったのですが、児童福祉法というのはできてからずっと40年ぐらい理念が変わっていませんでした。このときに理念の部分で当時の塩崎さんという厚生労働大臣の方が変えまして、ここに

「子どもの権利」という言葉を入れたのと、子どもの家庭養育の優先というのを理念に書き込んだというのが大きかったです。

あとは養子縁組というのが、それまでは児童相談所の業務としては明確には書いていなかったのですが、それが児童福祉法の中に書かれたということで、児童相談所の業務として位置づけられました。その前に児童相談所がどのぐらい養子縁組の業務をしているかという調査をしたところ、6割ぐらいはやっていたけれども4割はやっていなかったというような調査がありました。

同じ年に先ほど申し上げた養子縁組あっせん法が成立しまして、それから2017年に新しい社会的養育ビジョンというのが発表されます。これは改正児童福祉法の理念を実現に移すための手段として作られたものでして、いろんな部分で、いろんなものが入っているのですが、一番話題になったのが里親委託率と特別養子縁組あたりの数値でして、5年以内に3歳未満の子どもたち、それから7年以内に未就学児の子どもたちの里親委託率75パーセントを目指す。特別養子縁組は5年間で倍増の年間1,000件の成立を目指すということで、目標値が一応出ております。

2019年に特別養子縁組に関わる民法改正が成立して、今年施行です。先ほどのビジョンに基づいて今年の3月に、都道府県が社会的養育推進計画を策定することになっておりまして、それぞれまた数値目標というものを都道府県が出すことになっています。そして4月からこの計画がスタートするということなので、今年はずごく節目の年になるなあと感じています。

この「新しい社会的養育ビジョン」の内容なのですが、非常に幅広いです。里親委託のところはずごく話題になるのですが、大きいのは市区町村が子どもの養育に責任を持ってねというような部分を書きまして、家庭支

社会的養育の経緯	
・	日本では戦後から一貫して施設での養育が中心
・	2011年 里親委託ガイドライン 里親優先の方針が示される。
・	2016年 改正児童福祉法の成立 子どもの家庭養育の優先を原則とする。養子縁組が児童相談所の業務として位置づけられる。
・	養子縁組あっせん法成立
・	2017年 「新しい社会的養育ビジョン」発表 5年以内に3歳未満の、7年以内に未就学児の里親委託率75%を目指す。 特別養子縁組は5年間で倍増の年間1000件の成立を目指す。
・	2019年 特別養子縁組にかかわる民法改正が成立
・	2020年3月までに、都道府県は社会的養育推進計画を策定。

援総合拠点というのを作ってくださ  
いと言ったのが、実は非常に大きい  
のではないかなと感じております。  
それが1番です。それから2番目に、  
児童相談所の改革と一時保護所の改  
革。児童相談所の専門性の向上と、  
いま児童相談所の職員さんって介入

から支援から全てを担当して非常に大変なのですが、そういった部分を  
それぞれ専門性を分離して向上させること。そして3つ目が里親支援です。  
フォスタリング機関…民間のフォスタリング機関もしくは児童相談所でもいい  
のですが、そういったものをきちんと都道府県に作るということと、里親  
制度を変えていくこと。それから4つ目が、長期的な家族関係の提供というこ  
とで、これが先ほど申し上げたパーマネンシー保障ということで、家庭復帰計  
画を立てて子どもたちが家庭に帰れるように遂行すると。家庭復帰を目指す。  
これがなかなか日本では今できてないなというふうには私は思っています。それ  
が不可能なときには特別養子縁組に移行するというような考え方です。

5つ目が、乳幼児家庭養育の徹底  
ということで、先ほど申し上げたよ  
うに未就学児は基本的に家庭養育を  
目指すというところ。それから6つ  
目が施設改革。子どものニーズが施  
設にある場合は、もちろん原則とし  
て少人数で地域の中で家庭的に暮ら  
せる場を提供していくということ。それから自立支援です。社会的養護を経て  
きた子どもたちの後が厳しいことはよく知られておりますので、こうした子ども  
たちを支えるためにはどうしたらいいか。それから8番目が、専門家の人材  
育成と専門性の向上。そして9つ目に都道府県計画の見直しと国による支援と  
いう、非常に幅広い内容のビジョンになっています。

今の里親委託率と施設のパーセンテージを出してみた図がこちらで、この下  
の部分がビジョンの数値目標を果たしたらどうなるかを示したものです。6歳

#### 新しい社会的養育ビジョンの内容

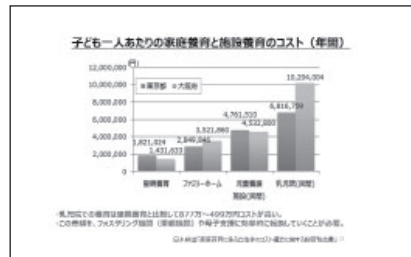
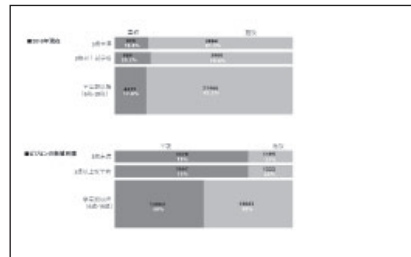
1. 市区町村における、子ども家庭のニーズに応じた支援の確保  
- 相談窓口の充実と、教育等の充実の中で未就学児までの子ども家庭支援  
- 児童福祉施設・子ども・子ども家庭社会支援拠点、等の施設、児童相談所と協働して支援する方法
2. 児童相談所改革、一時保護所の改革  
- 専門性の向上、介入と支援を分化して、それぞれの専門性を向上させるなど
3. 里親支援（フォスタリング機関）や里親制度の改革  
- フォスタリング機関を各都道府県に設置
4. 長期的な家族関係の提供（パーマネンシー保障）  
- 家庭復帰計画を立てて遂行し、家庭復帰を目指すのが、それが不可能な時は特別養子  
縁組に移行

#### 新しい社会的養育ビジョンの内容

5. 乳幼児家庭養育の徹底  
- 乳幼児は原則里親、特に3歳未満は5年以内、就学齢子供は7年以内に、里親委託率75%を  
達成する目標
6. 施設改革  
- 子どもニーズが施設にある場合（家庭で養育に困難、家庭では自己や他者を継続する危険  
性がある行動の問題を持つ子ども）、原則として少人数で地域の中で家庭として暮らせる場の提供
7. 自立支援（リビングケア、アフターケア）
8. 人材育成、専門性の向上
9. 都道府県計画の見直し、国による支援

以下は家庭が多く、それ以降は一応半分ぐらいを目指しましょうというような目標に今のところはなっています。

これは日本財団がやった調査で、日本の子ども1人あたりの家庭養育、施設養育のコストを調べたものなのですが、数字が出ているのが東京都と大阪府で、そちらの方の数字を使いました。東京と大阪でたぶん提供の仕方が違うので数字も違ってきてしまっているのですが、里親養育ですとだいたい年間140万円から180万円ぐらい。ファミリーホームですと280万円から350万円ぐらい。児童養護施設が450万円から470万円ぐらい。乳児院になりますと、大阪府ですと1,000万円ぐらい子ども一人あたりに掛かっているような試算になりました。



これを見ますと、家庭養育の方がコストが安いということなのですが、もちろん安ければいいということではなく、もし例えばこれから里親養育に移っていった場合、コストが削減されてよかったのではなくて、里親を支えるためのフォostリング機関ですとか研修ですとか、そういった制度にここの差額を充てていくことが非常に必要だと思っておりまして、そしてもちろん母子支援をすることで社会的養護、いわゆる分離される子どもを減らしていくということも必要だと思っています。

## 2. 養子縁組調査と里親調査から

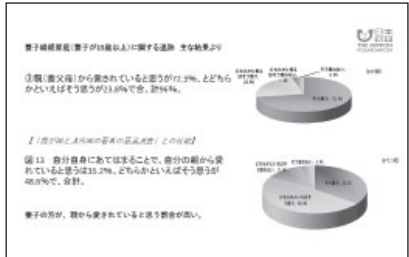
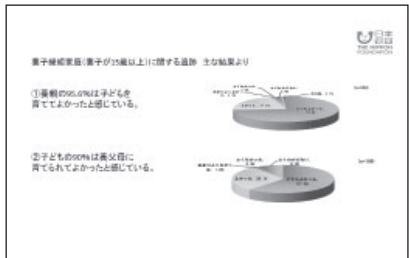
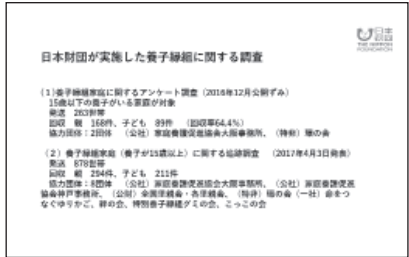
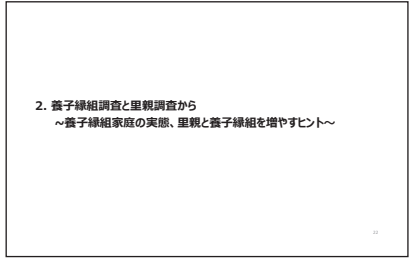
では、日本財団が実施した養子縁組に関する調査をご報告したいと思います。養子縁組家庭ってなかなか一般の家庭になってしまうので、あとを追う調査というものが難しく、これまで民間団体がやったものはあったのですが、いくつかの民間団体ですとかもしくは里親とか児童相談所を経た養子縁組

を横断的に追ったものはなかったの  
で、ぜひそういったものをやってみ  
たいなということで、思いつく限り  
の団体さんに声をかけて、あとは全  
国里親会にも声を掛けてこの調査を  
2016年にいたしました。

この調査の結果ですけれども、養  
親の95パーセントは子どもを育てて  
よかったと感じている。それから子  
どもの9割は養父母に育てられてよ  
かったと感じているという結果にな  
りました。それから「親から愛され  
ていると思う」という数字も高く、  
いわゆる一般の子どもたちに比べて  
も、養子縁組みした子どもの方が「親  
から愛されていると思う」という割  
合が高いという結果が出ました。

それから子どものうち26パーセン  
トですから、4分の1ぐらいは養子  
であることで嫌な思いをしたことが  
あって、そういった意味ではなかな  
かこの養子縁組というものが日本の  
中で少し特殊なのかなという気がし  
ます。

あとは調査に答えてくれた子ども  
については、少なくとも92パーセン  
トが養子であることを知ってしまし  
て、子ども自身の83パーセントは  
「真実告知を受けてよかったと思っ  
ている」というような数字になりました。  
よくないと言った人もいたので、どうしてよくないと思ったのかは、少しこれ

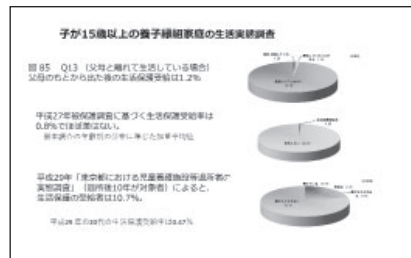
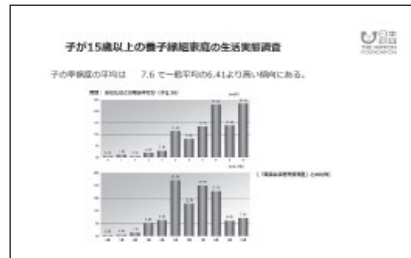
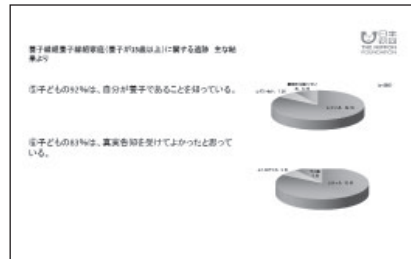
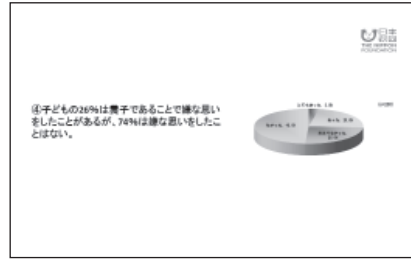


から掘り下げられるといいなと思います。

あとは子どもの幸福度を聞いてみたのですが、10が幸福で0が幸福でないという方ですが、「幸福」というふうに答える割合が、一般の世代と比べると養親の方が高いというような結果になりました。

この調査に答えてくれた養子たちは、15歳以上であれば非常に年齢の高い50代の方もいたのですけれども、そういった方々に生活保護を受給しているかという質問をしたところ、受給しているのは1.2パーセントで、いわゆる今の調査と比較してもほぼ差はないというような状態になりました。

これに対して児童養護施設を退所した方たちの東京都における実態調査を比較しますと、生活保護の受給者は10パーセントになります。施設を出て10年の方が対象なので、だいたい20代の子どもたちがこういことになっているということなのだと思うのですが、一般の20代の生活保護受給率は0.47パーセントですので、比較しますとやっぱり児童養護施設を出た子どもたちが非常に厳しいという状況が分かるかと思います。



それ以外にもいろいろ制度やアフターケアについての要望を聞いたのですが、共通して言えるのは、相談する場がほしいですとか、当事者の交流がないとか、あとは生みの親や施設に関する情報提供の仕組みがない。それから養子側は、やっぱり相談できる人がほしいとか、その生い立ちを知るような仕組みがほしいというような要望が出ていました。

これは養子縁組をした親たちの声なので全部読みませんが、日本財団のホームページにもこの調査がまとめてありまして、後ろの方に自由記述もありますので、もしご興味があれば読んでいただければと思います。

因みにこれは里親に関する調査なのですけれども、里親の幸福度というのが実は非常に高く、平均は8.22で、里親のこの調査を見ますと、すごくいろいろ苦労したというようなコメントがあるんですけども、それでも幸福度は高い。やっぱりそれなりにやりがいのあることをやっているというふうに感じている方が多いのではないかなと思っています。

日本財団がやりました里親「意向」に関する意識・実態調査をご紹介します。これは10,000人を対象にインターネットでやった調査なの

**子が15歳以上の養子縁組家庭の生活実態調査**

制度やアフターケアについての主要な要望

【養親側】

- ・養子縁組が成立すると児童相談所などからのサポートがなくなるが、養育里親と同じような支援が欲しい。
- ・当事者の交流が大切だが、交流の場が少ない。
- ・生みの親や出自に関する情報提供の仕組みが必要。

【養子側】

- ・継続的なフォローが必要。悩みを相談できる人や機関が欲しい。
- ・生い立ちを知ったり、生みの親にあたりやすい仕組みが欲しい。

**養子縁組した親たちのこえ**

どの親も同じだと思うが、やはり一番苦労したのは子どもの反応期であったと思う。悩んでも無理しても反応しなかったり、仲介して来たけどまた拒絶したり、養育費を確保している親も色んな苦労をいたしました。

ほんとうの親になりきれず悩んだこともあり、親戚と意見交換したこともありましたが、成長するにつれて話かかると、心も開いていってあげたいという気持ちになりました。

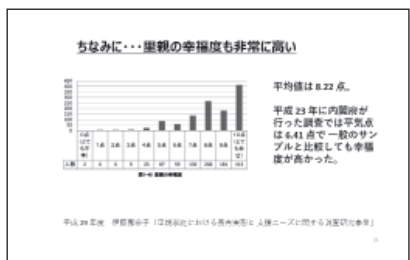
親になれた喜び、子育てしながら自分も成長していき、子どもも成長する喜び、子どももたくさん家族で遊べる喜び、毎日笑い合える幸せを感じる。

**養子縁組した子どもたちのこえ**

子どもたちは誰もか愛されたい。時には反抗したりする時もありますが、それも全部受け止めてほしい。自分たちも大人になってから、自分たちも家族で遊べる喜び、毎日笑い合える幸せを感じる。

自分の心はあくも開きませんが、私にとっては、自分の親でいるのが、本当に大好き。養子縁組の上で、自分の親でいるのも、小さいながらも開いてくるといい。自分の心も開き、自分も開き、育ててもらったので、多く開き、育ててもらった。命を預けられたことに感謝しています。

養子だからといって、はずかしいこと、差別などもないと思う。差別も開き、開きかけてくれる。自分たちも開き、自分たちも開き、育ててもらったので、多く開き、育ててもらった。命を預けられたことに感謝しています。



ですけれども、全国的には6.3パーセントが「里親になってみたい」「どちらかという里親になってみたい」と回答しました。6.3パーセントというのは少ないと思うかもしれませんが、世帯数で考えますと、だいたい日本で約100万世帯にあたるので、100万世帯が潜在的に里親になる気持ちがあるというふうに推定されます。

問題なのは、その里親制度についてほとんどの人が正確に理解していないという点でして、例えば生活費として養育費が支給されるとか、2カ月の短期間でもできるとか、結婚してなくてもできるなどがございます。「日本では里親を必要としている子どもが30,000人いるということを知っている」と答えた方は非常に少なく、例えば短期間の里親もあるし、経済的な手当もあるんだと言うと、自分でもできるかなということで里親意向が高まる層があるということが分かりました。

これがその現状を知ったことで里親意向がどのくらい高まるかというのを、アンケートで答えて知ってもらった後にもう1回聞いたのですけれども、そうすると里親になってもいいかなと思う層が増える。里親にやっぱりなれないと思う層もいたんですけれども、なってもいいなという層もいまして、統計的には最終的な意向者は12パーセントという推計になりました。ですからやはりその制度を正しく知ってもらうことが重要だと思います。

**「里親」意向に関する意識・実態調査**

- 2018年1月発表
- 調査意図**  
潜在的な里親候補者が日本にいるのか？里親を増やすための効果的なリクルート手法は何か？どのようなターゲット層に働きかければよいのか？
- 調査結果**
  - 全国では6.3%が「里親になってみたい」「どちらかという里親になってみたい」と回答。
  - 30代～60代の大人が2人以上いる世帯は約1,781万世帯。その6%にあたる約100万世帯が潜在的な里親意向者であると推定。

**「里親」意向に関する意識・実態調査**

里親制度について、ほとんどの人が正確に理解していない。

里親制度について	知っている割合
里親には子どもの生活費として養育費が支給される	1.9%
2ヶ月などの短期間でもできる	2.6%
結婚してなくても、大人が2人以上住んでいればできる	2.7%
日本には里親を必要としている子どもが3万人いる	3.2%

短期間の里親もある、経済的な手当があるなどの事実を知ると里親意向が高まる層（30代、40代女性）がある。里親制度についての周知が必要。

現状や里親制度について知ることで里親への興味が高まる

調査項目	意向あり	意向なし
現状や里親制度について知る前	6.3%	93.7%
現状や里親制度について知った後	12.1%	87.9%

- 日本には里親を必要とする子どもが3万人いる
- 世界と比べて日本は里親率が高くない
- 経済的に余裕でなくても里親になれる
- などを知ると、意欲になる里親意向者は12.1%（推計）。



その中でも最も里親意向が高まったのが、やっぱり子どもの写真と紹介でした、これは実際の子どもではないんですけども、この子が家庭を必要としているのだと思うことで、やっぱり自分にもできるかなと思う気持ちが高まるということがあります。

ちょっと先進自治体の取り組みを紹介したいなと思ったのですけれども、明石市が去年から児童相談所を設置しまして、中核市としては3つ目です。ここは「明石里親100%プロジェクト」という、未就学児については里親100パーセントを目指すというすごい取り組みを始めてまして、28小学校区に既に18校区里親がいるということで、小学校は全国に20,000ぐらいありますので、こういうふうにやっていったらすごく広がる可能性があるなと思って、このあいだ話を聞いて感心していました。

ここはさらに本屋と提携してブックカバーを作ったりとか、広報誌を作ったりとか、それだけではなく児童相談所の方で里親の登録をする研修を年に6回とか4回とかやっていて、やっぱりそういう地道なことをやっていけば、必ず里親登録は増えていくものだと思います。

### 3. 日本財団の取り組みと今後の課題

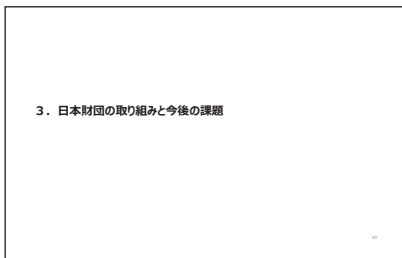
では、日本財団の取り組みと今後の課題をご紹介します。「全



ての子どもにあたたかい家庭を」をモットーに、特別養子縁組や里親養育などの普及推進をしております、それ以外にも妊娠SOSの支援などもあります。政策提言をしたり要望を書いて持っていったりとか、あとは研究をして提言書をまとめたりとかそういったこともしております。あとは4月4日は養子の日としてイベントをしたりとか、フォスタリングマークという里親推進フォスタリングマークを作って、それを使って活動したりそんなことをしています。今年の4月4日には、東京なのですからけれどもまた養子縁組のイベントをいたします。

あとはフォスタリング機関、いわゆる里親をリクルートからアセスメントから研修から支援まで全部一括的にやるという事業です。ビジョンでは2020年度までに都道府県に設置を目指すとしているのですけれども、長野県のうえだみなみ乳児院というところが3年ぐらい前からフォスタリング機関への機能転換を目指してやっています、里親世帯はどんどん増えていると。それ以外にもいま10団体ぐらいモデルとして支援してやっています、日本財団で研修をしたりとかネットワーク会議を実施したりしています。




あとは人材の育成ということで、先ほどからお話している立命館大学での講座、それからフォスタリング・チェンジという里親さん向けの12週連続の研修がありまして、このファシリテーターを100人既に養成したので、この方々がいま全国で里親さんを対象とした講座を開いていらっしゃる。そし



**普及啓発**

- 「全ての子どもにあたたかい家庭を」をモットーに、特別養子縁組や里親養育などの推進
- 妊娠SOSなども支援
- 政策提言、調査研究、普及啓発、助成事業など

「ハッピーベリカプロジェクト」 「フォスタリングマークプロジェクト」  
4月4日は養子の日 フォスターファミリー

2018年8月 シンポジウム  
「すべての子どもにもあたたかい家がある未来を」  
特別養子縁組の推進 養育センター（茨城県）

2020年4月4日（土）にステーションコンファランス東京6階でイベント開催します

**フォスタリング機関（里親養育包括支援機関）のモデル事業づくり**


児童相談所に代わり、里親リクルート、研修、アセスメント、支援を包括的に担う担い手。

ビジョンでは2020年度までに都道府県に設置を目指す。

先行事例がうえだみなみ乳児院（は乳児院からフォスタリング機関への機能転換を目指している）

すでに里親家庭の帰属16世帯が登録手続中。

日本財団では、これまでに10団体程度をモデルとして支援し、研修やネットワーク会議を実施。



で先ほど申し上げた通り、フォスタリング機関向けの研修なども行っています。

調査研究と政策提言ということで、先ほどまでの里親意向調査ですとか養子縁組調査などさまざまやっております、Happyゆりかごプロジェクトというホームページに載っておりますので、もしご興味があれば見ていただけたらと思います。

それから今やっているのは「里親・ファミリーホームに関する研究会」ということで、5人から6人の子どもたちを受け入れるファミリーホーム制度、そういったものが例えば海外にあるのかとか、里親の種別ですとかそういったところを少し調べて、日本に合ったものを提言していきたいなと思っています。

あとは「子どもの権利を保障する法律と制度に関する研究会」というのもやっております、これは後でディスカッションのときに話せるかと思うのですが、子どもの権利というものを日本でもう少しきちんと法律に書くような取り組みをしたいなと思っています。

今後の課題なのですが、家庭で暮らすことが子どもの権利であるということを広めていく、皆さんに理解してもらうことがまず重要ななと思っています。あとは児童相談所と民間フォスタリング機関の増員です。それから専門性を増やしていくこと。それからやっぱり予算がないとできませんので、民間フォスタリング機関でも補助金という形で出ていますけれども、施設の場合は措置費として子ども1人

### 人材の育成

●立命館大学でのフォスタリング・ソーシャルワーク養成講座（2019～）年間20人を対象に半年の養成講座を実施し、リーダー養成を目指す。

●フォスタリング・チェンジ研修の実施  
イギリスで成果を挙げている里親委託後の研修。2015年～2018年でファシリテーター100人を養成  
全国で里親さんを対象とした講座を実施中。

●フォスタリング機関向け研修  
助成団体と自治体を対象とした研修を実施。



### 調査研究と政策提言

●これまで里親意向調査、養子縁組意向調査などを実施。

●現在、「里親・ファミリーホームに関する研究会」「子どもの権利を保障する法律と制度に関する研究会」設立の調査による研究会を準備中。2020年度に報告書を作成予定。



### 今度の課題

1. 家庭で暮らすことが子どもの権利であり、国の方針であるという認識を広める。
2. 児童相談所と民間フォスタリング機関の増員と専門性の強化
3. 民間フォスタリング機関への義務経費の投入  
…施設のように、子どもの人数に応じて定額が支払われる仕組みが必要。補助金では地域格差が生じうる。運営が立ち行かない。
4. 特別養子縁組の支援や出自を知る体制の充実。
5. 実親支援の強化。
6. 子どもの権利についてのエビデンスの検証。

あたり必ず決まった金額が来る。だけどフォスタリング機関は補助金で、子どもが何人増えても金額が決まっている上、必ず出るという保証がないということで、この辺の予算のやり方はやっぱりよくないと思っているので変えていく必要があるなと思っています。

それから特別養子縁組とかを増やしていくなら、出自を知る体制などを充実させていく必要がありますし、5番にはさらっと「実親支援の強化」と書いてありますけれども、これはビジョンの中でもあんまり進んでいないというか、ぜんぜん進化が今のところないので、この部分はもうちょっとちゃんとやらなければなと思っています。

それから子どもの育ちについてのエビデンスの検証。日本ってすごくエビデンスがないのです。エビデンスがない中で「あれがいい、これがいい」みたいな話になっているので、そこをきちんとやっぱり検証して行ってほしいなと思います。以上でございます。ありがとうございました。

中村 高橋さんありがとうございました。あとでまた本格的なシンポジウムにしますけれども、何か事実確認的な質問なりありましたら新鮮なうちにございませんでしょうか。どうぞ。

質問者 単純な質問ですみません。今日はありがとうございます。学校法人立命館一貫教育部で小学校と中学校と高校を担当している者です。単純な質問なのですみません、私が知らないだけで。「日本の社会的養護の児童数の推移」というのが最初の方のグラフであったかと思うのですが、これは実数でいってるということなので、少子化なのにこのグラフだということで理解してよろしいですか、というのが1点目の質問です。

2つ目は、子ども1人あたりの家庭養育の施設養育のコストが、乳児院だと高いというお話があったのですが、これは人件費的な問題で高いことになっているのかという、この2点についてお願いします。

高橋 ありがとうございます。1点目は、おっしゃる通り少子化ですが、ニーズは変わっていないです。ですから人数割合でいくと、ちょっと上がって

いるということにはなるとは思います。

それから2点目ですけれども、人件費はもちろんなのですが、施設さんですので建物の維持とか人件費とか諸々のものを含めて、全てを含めて大阪府さんなんかはたぶん割り出した数字だと思います。そうなるとう施設の方が掛かるというふうに理解しております。

中村 もうお一方です。昨日到着されました。フランスから安發さんです。簡単な紹介はここに書いてありますが、パリを拠点にフランス一円でこの社会的養育のリサーチをされています。国の事情も社会制度も違うので、単純には比較できないかもしれません。その背景のお話をさせていただけると思います。『親なき子』という書物を書かれていまして、このときは「島津あき」という名前です。内容は北海道の家庭学校のルポです。2000年代に書かれた本なのです。日本の福祉は進んでいるのかどうなのかという問い掛けをされて、そしてスイスに行ったというところで書物は終わっているのです。そのスイスに行かれたあとさらにフランスに行かれたようで、その遍歴も含め、そしてそうした知見から日本を照射するとどういふふうに見えるかということも含めて、トータルに社会的養育について国際比較と日本への問題提起として話をさせていただければと思います。どうかよろしく申し上げます。