

## 論文

# 新たな「社会的養育」の浸透と取り組みについての検証 —都道府県社会的養育推進計画における市区町村の 子ども家庭支援体制の構築を中心として—

今村 篤史

Verification of the Penetration and Efforts of The New Social Care Concept:  
Focusing on Prefectures' Social Care Promotion

IMAMURA Atsushi

## 要 旨

2017年に「新しい社会的養育ビジョン」が提示された。ここでの「社会的養育」とは、これまでの社会的養護にとどまらず、すべての子育てと子育てを社会の責任として支援していくことを示した新しい考えである。そこでは、市区町村における子ども家庭支援体制の構築に向けた取り組みも大きな柱となっている。こうした新たな「社会的養育」はどのように捉えられているのか、また、市区町村における子ども家庭支援体制の構築はどのように図られようとしているのか。本稿は、「新しい社会的養育ビジョン」の実現に向けて都道府県等に策定が求められた「都道府県社会的養育推進計画」を整理・分析することによって、それらの現状と課題を明らかにするものである。

## キーワード

新しい社会的養育ビジョン      社会的養育      市区町村子ども家庭支援  
都道府県社会的養育推進計画

## 目 次

- I. 研究の目的
- II. 「新しい社会的養育ビジョン」と都道府県社会的養育推進計画
- III. 都道府県等社会的養育推進計画の分析
- IV. まとめと今後の課題

注

文献

## I. 研究の目的

2017年8月、厚生労働省子ども家庭局に設置された「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」は2016年改正児童福祉法(以下、改正児童福祉法)における理念を具体化することを目的として「新しい社会的養育ビジョン」(以下、「ビジョン」)を発表した。この「ビジョン」は、国連の児童の権利に関する条約(以下、子どもの権利条約)において示された子どもの権利を最上位の価値とし、それまで社会的養護の推進における指針となっていた「社会的養護の課題と将来像」(以下、「課題と将来像」)を全面的に見直すものであった。「課題と将来像」は、社会的養護において代替養育の対象となる子どもたちが暮らす場を「家庭的養育」とすることを指すものとして、2029年度末までに本体施設(児童養護施設は小規模ケア)、グループホーム、里親及びファミリーホームの割合それぞれ3分の1とすることとしたものであった。こうした社会的養護全体における政策が進められている最中に出された「ビジョン」においては、改正児童福祉法第3条の2に規定された「家庭養育優先原則」を実現すべく、里親への委託推進を明確に打ち出し、3歳未満については概ね5年以内、それ以外の就学前の子どもについては概ね7年以内に里親委託率を75%以上に、学童期以降の子どもについては概ね10年以内を目途に里親委託率を50%以上にすることとした。また、永続的解決(パーマネンシー保障)としての特別養子縁組を推進するとして、概ね5年以内に1,000人以上の特別養子縁組の成立を目指すこと、子どものニーズに応じた個別のケアを提供するための施設の抜本的改革として、概ね10年以内に小規模化(最大6人)・地域分散化を進めること、就学前の子どもについては、原則施設への新規措置入所を停止することとした。このような大変革は、児童養護施設や乳児院といった社会的養護関係者を中心に大きな波紋を広げることとなった。それは、施設対里親といった二分法によって表現され、施設養育を否定されたとするものであった<sup>注1</sup>。

一方、「ビジョン」においては新たに「社会的養育」という言葉を使い、これまでの代替養育が必要となる子どもを対象とした社会的養護だけにとどまらず、「社会的養育の対象は全ての子どもであり、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

の胎児期から自立までが対象となる」<sup>1)</sup>とし、すべての子どもを対象として社会全体で子育て・子育てを支援していくというパラダイム・シフトを目指したものであった<sup>注2</sup>。それは、まさに改正児童福祉法第1条「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する。」、同法第2条第3項「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。」、そして同法第3条の2「国及び地方公共団体は、児童が家庭において心身ともに健やかに養育されるよう、児童の保護者を支援しなければならない。ただし、児童及びその保護者の心身の状況、これらの者の置かれている環境その他の状況を勘案し、児童を家庭において養育することが困難であり又は適当でない場合にあっては児童が家庭における養育環境と同様の養育環境において継続的に養育されるよう、児童を家庭及び当該養育環境において養育することが適当でない場合にあっては児童ができる限り良好な家庭の環境において養育されるよう、必要な措置を講じなければならない。」といった子ども家庭福祉において明確に示された理念と子育て・子育てへの社会としての責任、家庭養育優先原則の実現に向けて取り組むために示されたものであった。

しかし、この「ビジョン」が出されてから耳目を集めているのは、先にも述べたような施設養育から里親養育への移行についてであり<sup>注3</sup>、「ビジョン」が示した子どもの権利を中心に据えてすべての子どもを社会的に養育していくという、子ども家庭福祉におけるパラダイム・シフトとその現状と課題についてふれているものは少ない。

「ビジョン」においては、その改革に向けて着手するものとして、①市区町村の子ども家庭支援体制の構築、②児童相談所・一時保護改革、③里親への包括的支援体制(フォスタリング機関)の抜本的強化と里親制度改革、④永続的解決(パーマネンシー保障)としての特別養子縁組の推進、⑤乳幼児の家庭養育原則の徹底と、年限を明確にした取組目標、⑥子どもニーズに応じた養育の提供と施設の抜本改革、⑦自立支援(リービング・ケア、アフター・ケア)、⑧

担う人材の専門性の向上など、⑨都道府県計画の見直し、国による支援を挙げているが<sup>2)</sup>、「ビジョン」が示したすべての子どもを対象とする新しい社会的養育という視点から見れば、①の市区町村の子ども家庭支援体制の構築はその基盤ともいえるべきものであろう。

社会的養育が包含している社会的養護の視点から見ても、施設養育であれ里親養育であれ、あるいは親子分離がなされ施設入所があったとしても家庭に戻り暮らしていくのは地域である。この点について松原は、「親子分離先が里親や養子縁組であっても在宅での子育て支援が必要となる」とし、「地域における在宅支援提供・利用が実現しなければ、『家庭養育』は結果的に養育を家族へ『丸投げ』することとなり、養育に関するプレッシャーが高まり」と述べている<sup>3)</sup>。また、子どもの虐待の予防的視点からも、子どもやその家族が暮らす地域における支援体制が構築されていなければ、改正児童福祉法によって示された子どもの最善の利益と、「ビジョン」によって示された新しい形としての社会における養育を実現することは難しいだろう。「ビジョン」に対し、「現場の意見が十分に反映されずに、今回のビジョンの数値目標や滞在期間の限定や家庭的養護の固定的観念の押しつけがなされようとしているところが今回の改革の一番の問題点である」と批判した全国児童養護施設協議会副会長であった武藤においても、「もっとも必要なことは、何といっても市町村の支援体制の強化策をもっと前面に打ち出し、虐待予防策に最も力を入れるべきと考えます」としている<sup>4)</sup>。つまり、施設対里親という二項対立ではなく、両者の暮らしの基盤となっている身近な市区町村という地域で展開される支援の充実が社会的養育の推進におけるポイントとなると考える。

そこで本稿では、この「ビジョン」における社会的養育という考え方への理解と市区町村における子ども家庭支援体制の構築に向けた取り組みの現状について明らかにし、そこから見えてくる課題について捉えていくことを目的とする。その方法として、「ビジョン」によって2019年3月までに各都道府県に策定が求められた「都道府県社会的養育推進計画」を整理・分析することによって、それらがどのように示されているのかを検証していくこととする。

## Ⅱ. 「新しい社会的養育ビジョン」と都道府県社会的養育推進計画

### 1. 改正児童福祉法と「新しい社会的養育ビジョン」

先述したように、「ビジョン」は改正児童福祉法における理念を具体化することを目的として出されたものである。実際、「ビジョン」においてはその意義について「この改正法の理念を具体化するため、『社会的養護の課題と将来像』（平成23年7月）を全面的に見直し、『新しい社会的養育ビジョン』とそこに至る工程を示すものである」としている<sup>5)</sup>。そして、この改正児童福祉法について、「子どもが権利の主体であることを明確にし、家庭への養育支援から代替養育までの社会的養育の充実とともに、家庭養育優先の理念を規定し、実親による養育が困難であれば、特別養子縁組による永続的解決（パーマネンシー保障）や里親による養育を推進することを明確にした」ものであり、「これは、国会において全会一致で可決されたものであり、我が国の社会的養育の歴史上、画期的なことである」と記している<sup>5)</sup>。「ビジョン」を提示した「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」の座長であった奥山真紀子（国立研究開発法人国立成育医療研究センターこころの診療部部長）も、「ビジョン」について「平成28年の児童福祉法の抜本改正を受け、その社会実装を目指したものである」述べている<sup>6)</sup>。

このように「ビジョン」につながる改正児童福祉法は、1947年に制定された児童福祉法において、「第一条の理念・趣旨規定に関して児童の権利に関する条約を引用し、子どもの権利主体性の観点から児童福祉法を再構築した点で実質的には全部改正と呼ぶにふさわしい」といった抜本的な改正であった<sup>7)</sup>。改正前においては、「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない。」（第1条）とされていたものが、「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する。」（第1条）



と改正され、子どもを主語とした条文となり、「児童の権利に関する条約」に触れ、子どもが権利の主体であることを前面に打ち出したものとなった。

また、第2条第1項では「全て国民は、児童が良好な環境において生まれ、かつ、社会のあらゆる分野において、児童の年齢及び発達に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮され、心身ともに健やかに育成されるよう努めなければならない。」とし、子どもの権利条約の原則のひとつである「子どもの最善の利益」が優先されることが規定され、第3条第1項においては「前二条に規定するところは、児童の福祉を保障するための原理であり、この原理は、すべて児童に関する法令の施行にあたって、常に尊重されなければならない。」としている。このように、改正児童福祉法には子どもの権利条約が大きく影響している。

子どもの権利条約は1989年に国連で採択され、わが国は1990年に署名、1994年に批准した。そのため、わが国は「子どもの権利条約に合わせた国内法の改正が求められることになる」が<sup>8)</sup>、わが国の子ども家庭福祉における中心法である児童福祉法においても、批准から20年以上を経てようやく子どもが権利の主体であるとして明記されたことになる。

この子ども権利条約第43条第1項には「この条約において負う義務の履行の達成に関する締約国による進捗の状況を審査するため、児童の権利に関する委員会を設置する。」とあり<sup>9)</sup>、この児童の権利に関する委員会(Committee on the Rights of the Child)は子どもの権利条約において認められる権利の実現のために締約国が行ったことの進捗状況について定期的に審査し、締約国における権利実現のための義務履行について締約国に勧告することができる。わが国はこれまで4度の審査(1998年、2004年、2010年、2019年)を受けており、改正児童福祉法以前の2010年第3回の同委員会総括所見においては、子どもの最善の利益の原則の実現の確保、子どもの精神的な面でのウェルビーイングの水準の低さについての研究と効果的な措置、子どもの権利に関する包括的な法律の制定、体罰の禁止や子どもに対する暴力の禁止、そして里親家庭や小規模集団の家庭環境のもとで社会的養護を提供することなどについて指摘・勧告がなされている<sup>10)</sup>。

なお、2009年には国連第65回全体会議において、

「児童の代替的養育に関する指針」が採択、発効され、そこでは「家族は社会の基本的集団であると同時に、児童の成長、福祉及び保護にとって自然な環境であるため、第一に、児童が両親(又は場合に応じてその他の近親者)の養護下で生活できるようにし、又はかかる養護下に戻れるようにすることを目指して活動すべきである。国は、家族がその養護機能に対する様々な形態の支援を受けられるよう保障すべきである。」とし、「児童が家族の養護を受け続けられるようにするための活動、又は児童を家族の養護のもとに戻すための活動を支援し、それに失敗した場合は、養子縁組やイスラム法におけるカフアーラなどの適当な永続的解決策を探ること。」「かかる永続的解決策を模索する過程で、又はかかる永続的解決策が実現不能であり若しくは児童の最善の利益に沿っていない場合、児童の完全かつ調和のとれた発育を促進するという条件の下、最も適切な形式の代替的養護を特定し提供するよう保障すること。」としており<sup>10)</sup>、子どもは家庭養育が原則であり、それが難しい場合は養子縁組など永続的解決を、それも難しい場合にのみ代替的養護を提供するとされた。

こうした児童の権利に関する委員会によるわが国への総括所見<sup>11)</sup>や児童の代替的養育に関する指針も当然に改正児童福祉法に影響を及ぼしている。

また、改正児童福祉法の背景には、右肩上がり増加を続ける子どもの虐待もある<sup>12)</sup>。実際に改正福祉法では、子どもの虐待の発生予防として、要支援児童等と思われる者を発見した施設、専門職等はその旨を市町村に情報提供するよう努めること(第21条の10の5第1項)、同時改正された母子保健法には、市町村は妊娠期から子育て期まで切れ目のない支援を行う子育て世代包括支援センター<sup>13)</sup>の設置に努めるものとする(母子保健法第22条)、また、子どもの虐待発生時の迅速・的確な対応として、市町村は児童及び妊産婦の福祉に関し、必要な支援を行うための拠点<sup>14)</sup>の整備に努めるものとする(第10条の2)、市町村の設置する要保護児童対策地域協議会の調整機関は専門職を置くこととする(第25条の2第8項)、政令で定める特別区は児童相談所を設置すること(第59条の4第1項)、児童相談所に弁護士配置又はこれに準ずる措置を行うこととする(第12条第3項)などが示された。

こうした改正児童福祉法に先立ち、厚生労働省社

会保障審議会児童部会に設置された「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」は2016年3月に報告(提言)を出しており、そこでの基本的な考え方として、①子どもの権利の明確な位置付け、②家庭支援の強化、すなわち子どもの虐待の予防的観点の明確化、③国・都道府県・市区町村の責任と役割の明確化、④基礎自治体(市区町村)の基盤強化と地域における支援機能の拡大、⑤各関係機関の役割の明確化と機能強化、⑥子どもへの適切なケアの保障、⑦継続的な支援と自立の保障、⑧司法関与と法的・制度的枠組みの強化、⑨職員の専門性の確保・向上と配置数の増加が挙げられた<sup>11)</sup>。

「ビジョン」は、子どもの権利条約と施設養護中心・虐待の増加といったわが国の子どもを取り巻く環境を反映した児童の権利に関する委員会による総括所見、児童の代替的養護に関する指針、それらに影響を受けた新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告(提言)の流れを汲んだ改正児童福祉法を受けて発出されたものといえる。

「ビジョン」では、その改正児童福祉法の理念を具体化するために、「課題と将来像」を全面的に見直すものとなっており、「新しい社会的養育ビジョンの骨格」のはじめに、「地域の変化、家族の変化により、社会による家庭への養育支援の構築が求められており、子どもの権利、ニーズを優先し、家庭のニーズも考慮してすべての子ども家庭を支援するために、身近な市区町村におけるソーシャルワーク体制の構築と支援メニューの充実を図らなければならない」としている<sup>12)</sup>。また、先述したように「ビジョン」の実現に向けて9つの改革の工程が挙げられているが、本稿で取り上げる市区町村の子ども家庭支援体制の構築においては、「市区町村子ども家庭総合支援拠点の全国展開と、人材の専門性の向上により、子どものニーズにあったソーシャルワークをできる体制を概ね5年以内に確保するとともに、子どもへの直接的支援事業(派遣型)の創設やショートステイ事業の充実、産前産後母子ホームなどの親子入所支援の創設、児童家庭支援センターの配置の増加と質の向上などの支援メニューの充実を平成30年度から開始し、概ね5年後までに各地で行える体制とする。」としている<sup>13)</sup>。

このように、子どもや家庭にとって身近な市区町村での支援の充実と、そこでのソーシャルワーク体

制の構築を大きく取り上げており、武藤が「家庭養護や家庭的養護の促進も必要ですが、その家族や家庭的環境をしっかりと地域や社会で支えながら子育てする環境を整えるための具体的方策を促進しないと、またその小さな集団で虐待や不適切養育等が蔓延してしまう可能性が大きくなる」といった指摘を見据えているものと思われる<sup>14)</sup>。

## 2. 都道府県社会的養育推進計画について

これまで見てきた「ビジョン」においては、先述したように、都道府県計画の見直しについて示している。そこでは、「従来の『社会的養護の課題と将来像』(平成23年7月)に基づいて策定された都道府県等の計画については、この『新しい社会的養育ビジョン』に基づき、平成30年度末までに見直し、家庭養育の実現と永続的解決(パーマネンシー保障)、施設の抜本的改革、市区町村の子ども家庭支援体制構築への支援策などを盛り込む。」とされた<sup>15)</sup>。「ビジョン」策定以前は、「課題と将来像」において示された児童養護施設等の小規模化と家庭的養護を推進するため、各施設に対しては「家庭的養育推進計画」の策定を、各都道府県は管内の家庭的養育推進計画を集約し「都道府県推進計画」を策定するよう求めていた。これらは2015年度を始期として2029年度までの15年間の計画であり、施設の本体施設、グループホーム、里親等の割合を3分の1ずつにする目標の達成を目指すものとなっていた<sup>16)</sup>、<sup>注10)</sup>。

「ビジョン」においてはこの計画を全面的に見直し、各都道府県に新たに「都道府県社会的養育推進計画」の策定を求めた。厚生労働省子ども家庭局長通知「「都道府県社会的養育推進計画」の策定について」(平成30年7月6日子発0706第1号)においては、「児童福祉法等の抜本的な改正を受けて、平成29年8月に『新たな社会的養育の在り方に関する検討会』において、今後の社会的養育の在り方を示す『新しい社会的養育ビジョン』が取りまとめられた。改正児童福祉法等の理念のもと、『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していくことが求められている。このため、改正児童福祉法等を受けて、既存の都道府県推進計画を全面的に見直し、



新たに都道府県社会的養育推進計画を策定いただきたい。」とした<sup>17)</sup>。同通知別添の「都道府県社会的養育推進計画策定要領」(以下、策定要領)においては、「『社会的養護の課題と将来像』を基に、各都道府県で行われてきた取組については全面的に見直し、子どもの権利保障のために、できるだけ早期に、こうした平成28年改正児童福祉法の理念のもと、『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していくことが求められている。」と都道府県社会的養育推進計画の位置づけについて述べ、「平成28年改正児童福祉法が求める子どもの権利を保障するためには、できるだけ迅速に、数値目標を盛り込んで、計画を全面的に見直すことが求められている。」とし、2019年度末までに新たな計画を策定するよう求めた。この策定要領が示されたことにより、「都道府県には、これまでの地域の実情を踏まえつつも、計画期間中における具体的な数値目標と達成期限を設定し、その進捗管理を通じて取組を強化することが求められた」のである<sup>18)</sup>。なお、計画期間は2029年度を終期とし、2020年度から2024年度、2025年度から2029年度の各期に区分して策定することとなっている。

策定要領においては、(1)都道府県における社会的養育の体制整備の基本的考え方及び全体像、(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)、(3)市区町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた都道府県の取組、(4)各年度における代替養育を必要とする子ども数の見込み、(5)里親等への委託の推進に向けた取組、(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、(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、(8)一時保護改革に向けた取組、(9)社会的養護自立支援の推進に向けた取組、(10)児童相談所の強化等に向けた取組、(11)留意事項を計画の記載事項として求めているが、先述したように里親等委託の推進に関連する(4)や(5)の数値に大きな注目が集まっている。

たとえば、安部は毎日新聞社と協力して児童相談所を設置している65の自治体の新計画の内容と策定作業の進捗状況を調査し、「①自治体の数値目標に5年後の75%、10年後の50%を掲げているから優秀、

それに達していないと不適切とは簡単に言えないのではないか、②厚生労働省が掲げる目標委託率達成には、現状の委託率を2~4倍にする必要がある、③各自治体の掲げる独自の数値目標ですら、達成には現状の里親委託率の大幅な上昇が必要である、④それでも現状に比べて、里親委託率は向上する計画である、⑤各自治体の数値目標達成への道のりは不明確である、⑥3歳未満児の委託率の向上が、ビジョン実現の中心課題となる」としている<sup>19)</sup>。

また、片岡は社会的養育推進計画において特に注目されている里親委託率について各自治体が目標値を示して国の掲げる値と比較するとともに、実践現場のからの事例報告をふまえ、「里親等委託率目標値として示された値には各自治体の実態に即した目標値の根拠があり」、「自治体や実践現場の自治や自主性を尊重せず、『(とにかく)年限までに数値目標を達成する』ということを強く求めていること」に懸念を提起している<sup>20)</sup>。

さらに、柿田は長崎県社会的養育推進計画を福岡県、熊本県の計画と比較し、里親等委託率について中心に分析している。そこでは3県計画の比較においてもばらつきが見られることを明らかにしている<sup>21)</sup>。

このように、都道府県社会的養育推進計画については、やはり里親等への委託率の数値目標に注目が集まっており<sup>注11)</sup>、そこでの現状と課題について分析しているものについては見ることができる<sup>注12)</sup>。

一方で、本稿の視点である新しい社会的養育といった考え方を各自治体がどのように捉えているのか、また、その考え方を推進するための基盤として求められている市区町村における子ども家庭支援体制の構築について都道府県社会的養育推進計画から分析したものはみられない。しかし、先にも述べたように、社会的養護とも連続性をもった新しい社会的養育という考え方への理解、身近な暮らしの場である市区町村におけるソーシャルワークの展開と支援体制が構築されることがなければ、「ビジョン」が示した子どもの権利とニーズを優先したすべての子ども家庭の支援を具現化していくことはできないだろう。

そこで、次章では都道府県社会的養育推進計画の記載事項である(1)都道府県における社会的養育の体制整備の基本的考え方と(3)市区町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた都道府県の取り組みの内容について分析していく。これにより、ビジョン

が示した新しい社会的養育がどの程度理解されているかを明らかにし、ひいては改正児童福祉法における理念の具体化に向けた現在地と課題についてひとつの知見を提示していきたい。

策定要領において、(1)については「平成28年改正児童福祉法の理念及び『新しい社会的養育ビジョン』で掲げられた取組を通じて、『家庭養育優先原則』を徹底し、子どもの最善の利益の実現に向けて、各都道府県における社会的養育の体制整備の基本的考え方と全体像を策定すること。」としており、留意点として、子どもの最善の利益を優先すること、計画の進捗を評価できるように、評価指標を把握すること、都道府県内の社会資源及び子ども家庭の状況を把握し、各都道府県内の社会的養育の体制整備の全体像を記載すること、計画策定は、幅広い関係者の参画の下に行うこと等を示している。

(3)については、さらなる市区町村における子ども家庭支援を促進していくための方向性を示すものとして、①市区町村の相談支援体制等の整備に向けた都道府県の支援・取組、②児童家庭支援センターの機能強化及び設置促進に向けた取組の2点について盛り込んだ内容を含めて策定することを求めている。そして、①では子育て世代包括支援センターの普及について、市区町村子ども家庭総合支援拠点の普及について、市区町村の支援メニューの充実について(ショートステイ、トワイライトステイ事業等)、母子生活支援施設の活用について、子ども家庭支援に携わる職員の人材育成支援策に関する計画(都道府県が行う取組)を策定すること、②では児童家庭支援センター<sup>注13</sup>の機能強化の計画及び設置に向けた計画(設置時期・設置する地域)を策定することとしている。

なお、坂田はこうした地方自治体で作成される計画について、「作成当局の政策を計画という形で表明したものである」としている<sup>22)</sup>。であるならば、本稿で分析する社会的養育推進計画には新しい社会的養育という政策の実現に向けた各自治体の本気度が表われていると捉えることができるだろう。

## Ⅲ. 都道府県等社会的養育推進計画の分析

### 1. 分析の方法

ここでは、各都道府県・指定都市・児童相談所設置市の社会的養育推進計画における社会的養育の体制整備に向けた基本的考え方と、市区町村の子ども家庭支援体制の構築に向けた取り組み内容について分析していく。社会的養育推進計画はそれぞれの自治体のホームページに公表されているものを収集し(2021年8月～9月)、その記載事項について確認を行い、該当する内容について抽出・整理した。なお、宮崎県、千葉市、横浜市、福岡市、横須賀市については入手することができなかったため、46都道府県、17指定都市、2児童相談所設置市を分析の対象とする。以下、各自治体における社会的養育の体制整備に向けた基本的考え方と市区町村の子ども家庭支援体制の構築に向けた取り組みについて分析していく。

### 2. 社会的養育推進計画にみる社会的養育の体制整備の考え方

社会的養育推進計画の多くは独立した計画となっているが、自治体によっては他の計画と一体となったものもみられる。ここでは各自治体の計画における、策定要領の(1)社会的養育の体制整備の基本的考え方についての記述について俯瞰し、整理していく。そのことによって、各自治体が新しい社会的養育という考え方をどのように捉え、なにを重視しているかについて見てとれると考える。とくにここでは、本稿の視点である、社会的養育はすべての子どもを対象としているという考え方について示されているか、また、身近な市区町村における子ども家庭支援体制の構築について、それぞれの計画の基本的考え方に据えられているかに注目する。

表1は、各自治体における社会的養育推進計画における考え方について、「ビジョン」に関連する内容をキーワードとして抜き出したものである。これを見ると、多くの自治体において改正児童福祉法の目玉となった「子どもの権利」や「子どもの最善の利益」についてふれられていることがわかる。また、「家庭養育優先原則」とそれに関連する「代替養育を

必要とする子ども数の見込み」、「里親等委託率の目標設定」についてふれている自治体もあることがわかる。実際に、計画の基本的考え方において「子どもの権利」や「子どもの最善の利益」に言及しているのは、対象となる65自治体においてそれぞれ30自治体(46.2%)、42自治体(64.6%)となっている。また、

「家庭養育優先原則」や家庭における養育環境と同様の養育環境、あるいはできる限り良好な家庭的な環境で養育するという「代替養育」について言及している自治体はそれぞれ24自治体(36.9%)、22自治体(33.8%)となっている。

表1 都道府県等社会的養育推進計画における社会的養育体制整備の基本的考え方

自治体名	一体／独立 <sup>※1</sup>	記載事項(1)考え方	共同 <sup>※2</sup>
北海道	一体(行・支・保・自)	子どもの最善の利益の実現	札幌市
青森県	一体(行・支・保)	子どもの最善の利益の実現	
岩手県	独立	子どもの権利保障／子どもの家庭養育優先原則の実現／子どもの最善の利益を実現	
宮城県	独立	子どもの権利を保障する取組／家庭養育優先原則に則した取組	
秋田県	独立	児童の権利に関する条約の精神にのっとり	
山形県	独立	権利の主体である子どもを中心に位置付け／「家庭養育優先原則」の徹底を図る／在宅支援を推進／家庭における養育環境と同様の養育環境／できる限り良好な家庭的環境	
福島県	独立	子どもの最善の利益の実現／代替養育を必要とする子ども数の見込みを算出／里親等委託率の目標を設定	
茨城県	一体(行・支・貧)	子どもの権利や子どもの最善の利益の実現	
栃木県	一体(行・支・保・貧・自・若)	子どもの権利保障と家庭養育優先原則を実現／当事者である子ども(社会的養護経験者を含む。)の意見等を適切に反映／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まで、切れ目ない支援を社会全体で取り組む	
群馬県	独立	社会的養育を必要とする子どもの最善の利益の実現／子どもが権利の主体／家庭養育優先原則を徹底	
埼玉県	一体(行・支・保・貧・自)	すべての子供の最善の利益／地域全体での子育て支援	さいたま市
千葉県	一体(条)	全ての子どもが虐待から守られ、幸せを実感しながら、成長できる	千葉市
東京都	独立	子供の最善の利益を確保する観点／在宅での支援から特別養子縁組、代替養育や自立支援など、一体的かつ全体的な視点	
神奈川県	独立	子どもの意見が尊重され、子どもの最善の利益が実現	
新潟県	独立	地域における在宅での支援から代替養育の提供や自立に向けた支援／一体的かつ全体的な視点／全ての子どもが権利の主体として尊重／家庭的な環境で健やかに育まれる地域社会の実現	新潟市
富山県	独立	子どもの最善の利益の実現	
石川県	一体(行・支・保・自・貧・若)	一人ひとりの子どもの健やかな育ちを支える／状況に応じたきめ細やかな支援体制づくり／家庭と同様の養育環境の整備／児童養護施設等を退所する子どもの自立支援等	金沢市



福井県	独立	子どもが権利の主体／子どもの最善の利益を優先／家庭養育優先の原則	
山梨県	独立	児童福祉法等の理念の浸透／家庭養育を優先する支援体制の強化／地域における子ども家庭への支援は市町村が中心／専門的な知識及び技術が必要な要保護児童がいる家庭への支援は児童相談所が中心／要保護児童への自立支援	
長野県	独立	家庭で暮らす子どもから里親や施設等で代替養育を受けている子ども／子どもの最善の利益の実現／子どもの権利擁護／子どもが家庭で暮らすための支援／家庭と同様の環境における養育の推進／子どもの自立支援の推進／子どもの養育を地域で支える人材の育成	
岐阜県	独立	家庭での養育支援から代替養育までの社会的養育の充実／家庭養育優先原則を徹底／子どもの最善の利益の実現	
静岡県	独立	子どもが権利の主体であり、子どもの最善の利益を実現／社会全体で子どもを育む／子どもの権利擁護の推進／子どもが地域で安全に暮らすための取組の推進／家庭と同様の環境における養育の推進／子どもの自立支援の推進	静岡市・浜松市
愛知県	一体(行・支・保・自・貧)	子どもの主体的な権利の保障／家庭養育優先の理念の実現	
三重県	独立	どのような家庭環境で育った子どもであっても、等しく愛情を受けて心身ともに健やかに成長し、夢と希望を持って未来を切り開いていける社会を目指す／出産前から就学期までの切れ目のない支援体制を整備／児童虐待を未然に防止／家庭的養育を基本／家族再統合の支援／切れ目のない支援／子どもの権利擁護や里親制度への理解／必要な人材確保や人材養成	
滋賀県	一体(虐)	子どもの人権と最善の利益を尊重／虐待が起こらない、虐待を見落とさない社会／虐待を受けた子どもが、安全・安心に暮らせる社会／地域の多様な主体の参画／家庭的な養育環境／子どもの自立を見据えた切れ目のない支援	
京都府	一体(行・支・自)	子育ての基本となる全ての家庭への支援／地域全体で見守り、支え合う取組／切れ目のない総合的な支援／子どもの権利が尊重されるとともに、その最善の利益が考慮	
大阪府	独立	あらゆる子どもが権利の主体として尊重／子どもの最善の利益／市町村の子ども家庭支援体制の構築／子ども家庭支援センターの体制強化／一時保護機能の拡充／家庭における養育環境と同様の養育環境とできる限り良好な家庭的環境の推進／施設退所児童等に対する自立支援の充実／子どもの権利擁護の充実	
兵庫県	独立	子どもの最善の利益	
奈良県	独立	健やかに育まれる社会の実現／社会的養育を必要とする個々の子どもにとって一番ふさわしい選択ができるよう養育環境を整える	
和歌山県	独立	児童一人一人の人権を尊重し、児童の最善の利益を実現する視点／家庭養育優先原則の視点／社会全体で子育てを支援／児童の健やかな発達を保障／児童の成育過程にあわせた切れ目のない支援	
鳥取県	独立	子どもの権利保障と子どもの最善の利益を実現／在宅での支援から代替養育や子どもの自立支援	

島根県	独立	子どもの最善の利益の実現／代替養育を必要とする子ども数を算出するとともに、里親等委託率の目標を設定	
岡山県	独立	子どもの「意見を聴かれる権利」を保障／参加を実現するシステムの構築／市町村の体制強化／里親と支援機関がチーム／質の高い家庭的養育の展開／児童相談所の機能強化、子どもが永続的に安定した養育環境(養子縁組等)で育つ支援体制の充実／自立支援の推進	岡山市
広島県	一体(行・支・保・自・貧)	権利を擁護	広島市
山口県	独立	「家庭養育優先原則」を徹底／子どもの最善の利益を実現	
徳島県	独立	子どもの権利擁護や家庭養育優先原則を実現／子どもの最善の利益	
香川県	独立	子どもの最善の利益の優先／在宅で生活している子どもと家庭への支援／適切な保護養育が行える体制整備／子どものニーズに応じた代替養育／代替養育を受けている子どもの自立支援	
愛媛県	独立	子どもの最善の利益／家庭支援を実施／家庭養育優先原則	
高知県	独立	子どもたちを守り育てる環境づくり／夢や希望を持てる社会の実現	
福岡県	独立	子どもが権利の主体／家庭への養育支援の充実／家庭養育優先の原則の徹底／子どもの最善の利益を実現／子どもの自立支援の推進	
佐賀県	独立	子どもの最善の利益の実現	
長崎県	独立	子どもの最善の利益／子どもの家庭養育優先原則の実現	
熊本県	独立	子どもの最善の利益の実現／代替養育を必要とする子ども数の見込みを算出／里親等委託率の目標を設定／子どもの権利擁護の取組み(意見聴取・アドボカシー)／里親等への委託の推進／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／社会的養護自立支援の推進／児童相談所の強化等	熊本市
大分県	独立	家庭養育優先原則／子どもの最善の利益	
宮崎県	不明		
鹿児島県	独立	子どもの最善の利益の実現	
沖縄県	独立	全ての子どもの育ちを保障／家庭養育優先の理念を実現／永続的解決や里親による養育を推進／子どもの最善の利益の実現	
指定都市			
札幌市			北海道
仙台市	独立	具体的記載なし	
千葉市	不明		
さいたま市			埼玉県
横浜市	不明		
川崎市	独立	専門的支援を必要とする児童・家庭への支援の充実／代替養育を必要とする児童への支援の充実／代替養育体制の確保と家庭養育の推進	

相模原市	独立	子どもの最善の利益の実現／児童虐待の発生予防、未然防止、早期対応等の強化／社会的養育が必要な子どもへの支援の充実／社会的養育推進体制の強化	
新潟市			新潟県
静岡市			静岡県
浜松市			静岡県
名古屋市	独立	子どもが権利の主体／家庭養育優先原則／子どもの最善の利益の保障	
京都市	一体(行・支・保・自・若・障児)	家庭養育優先の原則／子どもの最善の利益	
大阪市	独立	家庭養育優先原則／こどもの最善の利益を実現	
堺市	独立	子どもの最善の利益の実現	
神戸市	独立	「家庭養育優先原則」を前提	
岡山市			岡山県
広島市			広島県
北九州市	一体(行・支・保・自・貧・若)	家庭養育優先原則／家庭における養育環境と同様の養育環境／できる限り良好な家庭の環境	
福岡市		不明	
熊本市			熊本県
児童相談所設置市			
横須賀市		不明	
金沢市			石川県
明石市	独立	子どもの家庭養育優先原則／健やかな育ちと自立を実現／切れ目ない支援／子どもの意見	

※1 各自治体の社会的養育推進計画が独立して策定されたものか、同自治体の他の計画と一体として策定されたものかを示している。なお、「行」は次世代育成支援対策推進法にもとづく行動計画、「支」は子ども・子育て支援法にもとづく子ども・子育て支援事業(支援)計画、「保」は「母子保健計画の策定について」(平成8年5月1日児母第20号厚生省児童家庭局母子保健課長通知)にもとづく母子保健計画、「自」は母子及び父子並びに寡婦福祉法にもとづく自立促進計画、「貧」は子どもの貧困対策推進法にもとづく子どもの貧困対策計画、「若」は子ども・若者育成支援推進法にもとづく子ども・若者計画、「障児」は障害者総合支援法および児童福祉法にもとづく障害児福祉計画、「条」は自治体の条例にもとづく計画を表している。

※2 都道府県と指定都市もしくは児童相談所設置市が共同で策定したかを表している。

一方で、本稿が着目している社会的養育というすべての子どもを対象として捉えるという新しい考え方について、計画の基本的な考え方としてふれている自治体は多くない。実際には、長野県、岐阜県、京都府、沖縄県のわずか4自治体のみとなっており、分析対象自治体の6.2%にとどまっている。

また、「ビジョン」で示されているような在宅での支援から代替養育を受けている子どもの支援まで一体として捉えることや市区町村の子ども家庭支援

体制の構築について言及している自治体も、それぞれ神奈川県、新潟県、新潟市の3自治体、山梨県、大阪府、岡山県、岡山市の4自治体とわずかである。新潟県と新潟市、岡山県と岡山市は共同で計画策定を行っているため、それぞれ2自治体と3自治体というのが実質的な数字である。

ここではさらに、社会的養育という新しい考え方について、そもそも計画上定義をしているかどうかについても確認をした。その結果、分析対象となる



65自治体のうち、社会的養育について定義づけをしているのは18自治体にとどまっていた<sup>注14</sup>。そこでは、多くが社会的養育について「すべての子どもの養育に対し社会が責任を持つことと」示されているが、「ビジョン」によって、社会的養護も包含しすべての子育て・子育てを社会として支えていくという新たな考え方が示され、その実現に向けて取り組んでいくためには、社会的養育というその新しい考え方自体の定義を確認したうえで、計画は策定されるべきであろう。

### 3. 市区町村における子ども家庭支援体制の構築に向けた取り組みについて

つぎに、策定要領の(3)市区町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた都道府県の取組について俯瞰し、そこに書かれている内容について分析していく。この(3)においては、先に見たように子育て世代包括支援センターや子ども家庭総合支援拠点の普及、市区町村の支援メニュー(ショートステイ、トワイライトステイ事業等)の充実、母子生活支援施設の活用、子ども家庭支援に携わる職員の人材育成支援策、児童家庭支援センターの機能強化及び設置といった具体的な内容を策定するよう求められている。そのため、これらについての各自治体の具体的な取り組みや計画推進の評価のための指標を設定して

いるかについても着目することとする。

また、先述したように、「ビジョン」においては身近な市区町村におけるソーシャルワーク体制の構築を図らなければならないとし、その体制を概ね5年以内に確保することを求めている。このことから、各社会的養育推進計画における市区町村の子ども家庭支援体制の構築に向けた取り組みにおいてソーシャルワークについて言及されているかもみていくこととする。

表2は各自治体の社会的養育推進計画に記載されている市区町村における子ども家庭支援体制の構築に向けた取り組みの内容についての一覧である。ここでは、ソーシャルワーク体制の構築、子育て世代包括支援センター及び子ども家庭総合支援拠点の普及、支援メニューの充実、母子生活支援施設の活用、児童家庭支援センター機能強化と設置、人材育成支援策の7つについて、それぞれの社会的養育推進計画のなかで政策表明として言及されているか否か、言及されているのであれば具体的な取り組みや指標を設定しているか否かを示している。なお、ほとんどの計画においては、「現状」→「課題」→「取り組み」という流れでの記述がなされているが、分析においては、その「取り組み」の部分において上述の7つについて言及されているか、具体的な取り組みや指標が示されているかを抽出している。

表2 都道府県等社会的養育推進計画における市区町村の子ども家庭支援体制の構築に向けた取組について

自治体名	市区町村の子ども家庭支援体制構築記載内容						
	SW	子育て包括	支援拠点	支援メニュー	母子生活	児家セン	人材育成
北海道	—	○	—	○	△	△	△
青森県	—	○	○	○	△	△	△
岩手県	有	○	○	△	—	△	△
宮城県	—	○	○	—	—	△	△
秋田県	—	○	○	—	○	○	△
山形県	—	○	○	△	△	△	○
福島県	—	○	○	△	△	△	△
茨城県	—	○	○	—	—	○	△
栃木県	有	○	○	△	△	○	△
群馬県	—	△	△	△	△	△	○

埼玉県	一	△	△	△	△	△	△
千葉県	一	○	○	○	一	○	△
東京都	一	△	△	△	△	△	△
神奈川県	有	△	△	一	一	一	△
新潟県	一	○	○	△	△	△	△
富山県	有	△	○	△	△	○	△
石川県	一	△	○	△	△	△	○
福井県	一	○	○	一	△	△	一
山梨県	一	△	○	△	△	△	○
長野県	一	○	○	○	△	△	△
岐阜県	有	○	○	△	△	△	△
静岡県	一	○	○	△	△	○	△
愛知県	一	○	○	○	△	△	△
三重県	一	△	△	一	△	○	○
滋賀県	一	済	○	○	一	△	△
京都府	一	△	△	○	一	一	一
大阪府	一	○	△	○	△	△	○
兵庫県	有	○	○	△	△	△	○
奈良県	有	△	○	△	△	△	○
和歌山県	一	○	○	○	△	△	△
鳥取県	一	済	○	△	△	済	○
島根県	一	○	○	△	○	△	△
岡山県	有	○	○	△	△	○	△
広島県	一	△	○	△	一	○	△
山口県	一	○	○	一	△	△	△
徳島県	有	○	○	△	△	○	△
香川県	一	△	△	△	△	△	△
愛媛県	有	△	○	○	△	△	△
高知県	一	一	○	一	一	○	△
福岡県	一	○	○	△	△	△	△
佐賀県	一	○	○	○	△	△	△
長崎県	一	○	○	△	△	○	△
熊本県	有	○	○	一	△	△	○
大分県	有	○	○	○	△	△	△
宮崎県	不明						
鹿児島県	一	△	△	一	△	△	△
沖縄県	有	○	○	△	△	○	△

指定都市							
札幌市							
仙台市	—	済	○	△	△	△	—
千葉市	不明						
さいたま市							
横浜市	不明						
川崎市	—	△	○	△	○	△	—
相模原市	—	△	△	△	△	—	△
新潟市							
静岡市	—	○	○	△	△	△	△
浜松市	—	○	○	△	△	△	△
名古屋市	有	済	△	—	△	△	—
京都市	—	済	済	△	△	—	△
大阪市	—	済	済	○	○	△	△
堺市	—	済	○	△	△	△	△
神戸市	—	済	△	△	△	△	△
岡山市							
広島市							
北九州市	有	△	△	△	△	—	—
福岡市	不明						
熊本市							
児童相談所設置市							
横須賀市	不明						
金沢市							
明石市	有	済	△	○	—	△	△

※「SW」はソーシャルワーク、「子育て包括」は子育て世代包括支援センター、「支援拠点」は子ども家庭総合支援拠点、「母子生活」は母子生活支援施設、「児家セン」は児童家庭支援センターのことである。  
 ※表中の「有」はソーシャルワークについて言及されているものの、「○」は指標の設定もしくは具体的取組の記述があるもの、「△」は事項について言及があるものの指標の設定や具体的取組の記述がないもの、「—」は記述がないこと、「済」はすでに設置されていることを示している。

表からわかるように、まず市区町村におけるソーシャルワーク体制の構築について言及している自治体は18にとどまっており、多くの自治体では「ビジョン」で示された「社会による家庭への養育支援が求められており、子どもの権利、ニーズを優先し、家庭のニーズも考慮してすべての子ども家庭を支援するために、身近な市区町村におけるソーシャルワーク体制の構築」についての理解と取り組みが設定さ

れていないことがわかる。

また、市区町村におけるソーシャルワーク体制の構築について言及している自治体の計画を見ても、「ソーシャルワークの体制の構築を図る」や「ソーシャルワーク機能を強化する」、「ソーシャルワークを可能とする体制整備を支援する」、「子どものニーズに合ったソーシャルワークをできる体制の確保」といった記述にとどまっており、その取り組みにつ



いては具体性に欠くものとなっている。

一方、多くの自治体では子育て世代包括支援センターと子ども家庭総合支援拠点の普及について、具体的な指標を設けており、多くの都道府県では全市町村での設置を目標として設定している。実際、子育て世代包括支援センターについては65自治体中35自治体が、子ども家庭総合支援拠点については45自治体がその設置について具体的な指標を設定している。このことは、国の方針としてそれらの全国展開を目指すことがすでに示されていることによるものであろう<sup>注15</sup>。

他方、市区町村の支援メニューの充実や母子生活支援施設の活用、あるいは児童家庭支援センターの機能強化及び設置、人材育成支援策については、政策として表明されているものの、つまり言及されているものの、具体的に何をどれだけ充実、活用し、設置していくのかを明確にしている、あるいは指標を示している自治体は少ないことがわかる。分析対象65自治体のうち具体的取り組みを示している、あるいは指標を設定しているのは、市区町村の支援メニューの充実と児童家庭支援センターについては15自治体、人材育成支援策については12自治体となっており、母子生活支援施設の活用については4自治体にとどまっている。一方、具体的取り組みや指標を示していない自治体の計画を見てみると、「充実を図る」、「検討する」といった表現にとどまっており、今後これらの取り組みに向けて自治体がどれだけのエフォートを注いでいくのかがみえてこない。

また、そもそも支援メニューの充実や母子生活支援施設の活用についてふれられていない自治体も多く、すべての子どもを対象とし、家庭で暮らす子どもから代替養育を受けている子どもまで、その胎児期から自立までを一体的に捉えていく社会的養育というものの実現に向けては大きな課題といえるだろう。柿田は社会的養育推進計画が策定される意義について「新計画は、従来の社会的養護から社会的養育への視点の拡大、転換を包括し、すべての子どもを対象として、住み慣れた地域の家庭環境で暮らすこと、及び、健やかな成長・発達・自立する権利を保障するというインクルーシブなコミュニティケアをめざした大きなパラダイムシフトとなっていると考える。」と述べているが<sup>23)</sup>、各自治体の計画を俯瞰するかぎり、そのパラダイム・シフトは十分なもの

とはなっていないように思われる。

## IV. まとめと今後の課題

これまで、「ビジョン」によって示された新しい社会的養育というものについて、その考え方がどのように捉えられているのか、また、その新しい考え方で示されたすべての子どもを対象とし在宅から代替養育までを一体的に社会として支えていくということを実現していくためにも必要となるソーシャルワークの展開を含んだ市区町村の子ども家庭支援体制の構築に向けての取り組みについて、各自治体の社会的養育推進計画を整理・分析することによってみてきた。

自治体それぞれの社会的養育推進計画においては、改正児童福祉法の目玉でもあり、それを引き継いだ「ビジョン」においても示されている「子どもの権利」や「子どもの最善の利益」、あるいは「家庭養育優先原則」については多くの自治体で基本的考え方として示されていたが、社会的養育を含むすべての子どもを対象とするとしたパラダイム・シフトについて、社会的養育体制整備の基本的な考え方として示している自治体は少なかった。このことは、計画における用語としての社会的養育を定義づけている自治体が少ないことからみとれた。

また、市区町村の子ども家庭支援体制の構築に向けた取り組み内容についても、全国展開がすでに方針と示されている子育て世代包括支援センターや子ども家庭総合支援拠点については、設置数という具体的な指標とともに計画として位置づけられているが、市区町村における子ども家庭支援のメニューの充実や母子生活支援施設の活用、児童家庭支援センターの機能強化と普及、人材育成支援策については、多くの自治体の計画において具体的取り組みや指標は設定されておらず、その内容としては不十分なものとどまっていると言わざるを得ないだろう。

さらには、「ビジョン」において提示されたソーシャルワーク体制の構築については、多くの自治体においてふれられておらず、また記述があったとしても抽象的なものにとどまっていた。もちろん、すでに市区町村の子育て家庭支援においてソーシャルワークは展開されており、また、社会的養育推進計画において多くの自治体はその設置目標を示した子育て

世代包括支援センターや子ども家庭総合支援拠点はソーシャルワークを展開する組織として期待されている。しかし、ただセンターや拠点を設置するだけでなく、松原が「身近な場所で、使いやすい支援が提供されてこそ、児童虐待発生予防や、再発生のリスクの軽減などを図ることができる。今後の児童虐待対応においては、在宅支援の充実こそが鍵となるであろう。」述べ<sup>24)</sup>、また、鈴木が「日々子どもとその地域で衣食住を共にする里親からすれば、身近な地域で常に相談できる方が好ましい」と述べているように<sup>25)</sup>、そこでのソーシャルワークを展開できる専門職の配置の充実と質の向上がなされなければ、虐待予防を含めた在宅支援から代替養育を含めたすべての子ども家庭への支援の充実はみられないだろう。

はじめに述べたように、「ビジョン」が発出されてからは施設対里親という構図が意図せずして作られ、また里親等への委託率の数値目標のみがひとり歩きし、本来「ビジョン」が提示した子どもが権利の主体であるという理念とすべての子どもの育ちを社会全体で保障するという改正児童福祉法のあり方を具体化するための一体的かつ全体としての取り組みというものが<sup>注16</sup>、歪んだかたちとして捉えられているきらいがある。施設対里親という形ではなく、どちらの子どもにとってもより良いものにしていかなければならない。そのためにも、本稿で取り上げた社会的養育という新しい考えの浸透とそれを実現していくための子どもや家庭にとって身近な市区町村における支援体制の構築が図られなければならない。

全国児童養護問題研究会は「ビジョン」に対して団体としての意見を表明したが、そこでは「今後の社会的養護のあり方について、子どものウェルビーイングを保障する地域づくりの観点から、社会的養護をはじめとする社会的子育て(社会的養育)全体の役割や機能を発展させる必要があると考えます。」とし、「そのためには『ビジョン』が提言している『市区町村の子ども家庭支援体制の構築』が不可欠」だとしているが<sup>26)</sup>、それらは各自治体における政策目標として、新たに策定が求められた社会的養育推進計画においてその具体的な取り組みや指標をもって盛り込まれなければならなかったであろう<sup>注17</sup>。

なお、本稿においては計画策定対象自治体の社会

的養育推進計画の内容について網羅することによって、そこに記された社会的養育への理解や市区町村における子ども家庭支援体制の構築への取り組みについて、いわば鳥瞰的に分析してきた。そのため、各自治体における取り組みを足元から詳細に分析していくことも必要である。また、今後そうした計画において政策表明として示された取り組みと指標がどのように実現されていくのかについても注視していかなければならない。

策定要領においては、「都道府県においては、これまでの地域の実情は踏まえつつも、子どもの権利や子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」と示している。この文言は、里親等委託率の数値目標について述べるなかで出てくるものであるが、これは里親等委託率に限らず、すべての子どもにとっての身近な市区町村における暮らしのなかにおいても言えることである。奥山はこの点について、「子どもの権利保障について地域格差があってはならないという考え方が示されているのである」としている<sup>27)</sup>。今後、こうした社会的養育への理解度や市区町村における子ども家庭支援の充実における地域格差についても検証していく必要がある。

また、本稿で取り上げた市区町村における子ども家庭支援体制は当然ながらすべての子どもの子育て・子育て支援における基盤となるものであり、「ビジョン」において耳目を集めた里親等への委託や特別養子縁組の推進、児童相談所の強化や一時保護改革、社会的養護自立支援の推進等とも一体のものとして考えていかなければならない。そのため、それぞれにおける現状と課題についてのみではなく、それらの交互作用はいかなるものかについても検証していくことがすべての子ども家庭支援のあり方の検討につながっていくと思われる。非常に大きなテーマではあるが、今後の課題として少しずつであるが取り組んでいきたい。

## 注

注1

全国児童養護施設協議会の会長であった桑原は「新ビジョンは、施設否定を前提に作業が進められたと私は受け止めています。」とし、「私たち児童養護70年余の歩みを一括りにして、施設そのものが、子どもの発達を阻害してきた要因として片づけられ、施設が愛着障害の場であるとさえ批判されたわけです。」と述べている。また、杉山は「『課題と将来像』の検証をおろそかにして『ビジョン』の拙速な達成は『施設不要論』を引き起こし、施設養護の改善の道を閉ざすのではないかと心配します。」と述べている。さらには、浅井は「ビジョン」の問題点として「第1は、事実と現実とに立脚した提言とは言えない点である。たとえば里親先進国といわれる国々の実際を見ても“フォスターケア・ドリフト問題”(里子の頻繁な移動が里親間で行われる現実)は、さまざまな対策がとられているにもかかわらず解決していない。(中略)第2に、「ビジョン」は、その強引な推進方法もきわめて問題である。本当に「子どもの最善の利益」を求めて制度改革をすすめるのであれば拙速で強引な手法ではなく、関係団体、社会的養護利用者の当事者、専門職、研究者、行政の担当者などの総力を結集して、徹底した議論を踏まえて方向を提示すべきである。第3に、もう1つの大きな問題は、わが国の施設養護の運営と実践の積み重ねの歴史を正当に評価した上での検討がほとんどなく、子どもたちにとって“よい里親制度とわるい施設養護”という先入観・思い込みを前提にしている点もリアリティの欠ける認識といわざるをえない。」としている。桑原教修「新しい社会的養育ビジョンと都道府県社会的養育推進計画の策定要領に関する経過報告」『児童養護』第49巻第3号、全国児童養護施設協議会、p.8(2018)、杉山隆一「『新しい社会的養育ビジョン』の波紋ととまどい」『季刊保育問題研究』291号、全国保育問題研究協議会編集委員会、p.120(2018)、浅井春夫「いま、なぜ『新しい社会的養育ビジョン』なのか」、浅井春夫・黒田邦夫編著『〈施設養護化里親制度か〉の対立軸を超えて―新しい社会的養育ビジョン』とこれらかの社会的養護を展望する』、明石書店、p.4(2018)。

注2

遠藤は、この点について「『ビジョン』では、『社会的養育』への『哲学の転換』が主張されたと表現しており、また奥山はこうした「パラダイム・シフトの意味するところの一つは、不適切な養育の子どもだけでなく、すべての子どもを対象に全体を考えることになる」としている。遠藤由美「『新しい社会的養育ビジョン』と養育研の姿勢」『子どもと福祉』Vol.11、p.1(2018)、奥山真紀子「深刻化する子どもの養育環境と子育て支援のための家族政策―新しい社会的養育ビジョンの意義―」『世界平和研究』No.218、p.30(2018)。

注3 西澤哲・浅井春夫・藤林武史・黒川真咲・奥山真紀子「社会的養護の今後を考える―『新しい社会的養育ビジョン』が示した方向性を中心に―」『子どもの虐待とネグレクト』第21巻第2号(2019)では、「ビジョンが提示した里親養育の促進および児童養護施設等の改革に焦点を当て、ビジョンを支持する立場の専門家と、ビジョンに批判的な立場を取る専門家が、それぞれの視点でビジョンについて論考する」として特集が組まれているので参照されたい。

注4 「ビジョン」においては、「課題と将来像」の見直しの必要性として、家庭的養護の推進が不十分であること、在宅支援の在り方が提示されていないこと、永続的解決の保障について提示されていないこと、その永続的解決を担う児童相談所を中心としたソーシャルワークの在り方に言及されていないこと、一時保護の在り方が提示されていないこと、子どもの真のニーズに合わせた改革となっているか疑問があることなどを挙げている。

注5 山縣は児童の権利に関する委員会のわが国への第3回までの総括所見から求められる取り組みとして、①在宅福祉・地域福祉重視、②一時的ケア・短期ケア重視、③家庭養護の重視、④施設の小規模化の推進、⑤親子関係の回復的支援もしくは養子縁組によるパーマネンシー保障、⑥社会的養護における人権擁護、⑦子どもの意見の尊重、⑧サービスの質の管理をあげている。山縣文治「新しい社会的養育ビジョンの背景とその実現のための課題―代替養育のあり方を中心に―」、黒田研二・狭間香代子・福田公教・西川知亮編『ポスト・ソーシャル時代の福祉実践』関西大学出版部、p.87(2021)。

注6 2019年には、国連児童の権利に関する委員会第4・5回総括所見が出されたが、2016年の児童福祉法改正により児童の意見の尊重に言及していることは留意しつつも、「その児童に影響を与える全ての事柄について自由に意見を表明する権利を保障し、また、児童の意見が正当に重視されることを確保するよう要請する。」としている。また、家庭を基盤とする養育の原則を導入した2016年の児童福祉法改正や「新しい社会的養育ビジョン」の承認に留意するとしつつも、「児童を家族から分離するべきか否かの決定に関して義務的司法審査を導入すること、児童の分離に関する明確な基準を定めること及び親からの子の分離が最後の手段としてのみ、それが児童の保護のために必要かつ子どもの最善の利益に合致する場合に、子及びその親の意見を聴取した後に行なわれるよう確保すること。」「明確なスケジュールに沿った『新しい社会的養育ビジョン』の迅速で効果的な執行、6歳未満の児童を手始めとする児童の速やかな脱施設化及び里親機関の設置を確保すること。」「児童相談所において児童を一時保護する慣行を廃止すること。」「財源を施設から里親家族等の家族的环境に振り直すとともに、全ての里親が包括的な支援、



- 十分な研修及び監視を受けることを確保しながら、脱施設化を実行に移す自治体の能力を強化し、同時に家庭を基盤とする養育体制を強化すること。」などが要請された。外務省「児童の権利委員会 日本の第4回・第5回政府報告に関する総括所見」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100078749.pdf>(2021年9月1日閲覧)。
- 注7 武藤は「そもそもこのビジョンの発出の前提となる児童福祉法改正は、児童虐待問題や子どもの貧困問題の実態などから、子どもを取り巻く現状における制度改善がまったく追いついておらず、早急に法改正して抜本的対策を講じるべきと児童福祉法改正に至ったことが目的や趣旨でした」としている。武藤素明「新しい社会的養育ビジョンの動向と課題」『子ども福祉』Vo.11, p.80(2018)。
- 注8 子育て世代包括支援センターは2016年母子保健法改正によって規定された。法律上の名称は「母子健康包括支援センター」であり、原則すべての妊産婦、乳幼児とその保護者を対象とし、妊娠期から子育て期にわたるまでの総合的相談支援の実施、保健師等の専門職がすべての妊産婦等の状況を継続的に把握し、必要に応じて関係機関と協力して支援プランの策定などを行っている。
- 注9 この拠点は「子ども家庭総合支援拠点」と呼ばれており、2016年児童福祉法改正によって規定された。この拠点においては、ソーシャルワーク機能を担い、すべての子どもと妊産婦等を対象に、福祉に関する支援業務を行うとされた。2017年3月には『『子ども家庭総合支援拠点』の設置運営要綱』が出され、おもな業務として①子ども家庭支援全般に係る業務、②要支援児童及び要保護児童等並びに特定妊婦等への支援業務、③関係機関との連絡調整が挙げられており、拠点の形態としては子どもの人口に応じて小規模型(A・B・C)、中規模型、大規模型に区分されている。
- 注10 厚生労働省が発表した「児童養護施設等の小規模化及び里親等への委託を推進するために各都道府県が定める『都道府県推進計画』の内容等に関する調査結果」によると、2015年9月末時点において全69自治体のうち、62自治体(89.9%)が都道府県推進計画を策定済、7自治体(10.1%)が策定中であり、「本体施設入所児童の割合」、「グループホーム入所児童の割合」、「里親・ファミリーホームへの委託児童の割合」の計画最終年度(2029年度)に見込まれるそれぞれの割合は47.2%、23.3%、29.5%となっており、目標に満たないものとなっていた。<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11905000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Kateifukushika/0000105687.pdf>(2021年9月1日閲覧)。
- 注11 厚生労働省は2020年8月に、「『都道府県社会的養育推進計画』の『見える化』について」と題して、「各都道府県等の里親等委託率の目標については、国で掲げる目標に近いものから現状

- 水準にとどまるもので、かなりのばらつきがある状況にあります。このため、今般、策定された各都道府県等の「都道府県社会的養育推進計画」について、計画に記載された里親等委託率の数値目標、里親等委託推進に向けた取組等を取りまとめ、「見える化」をしましたので、公表します」と報道発表がなされた。ここでは、各自治体における里親委託率の数値目標や里親推進に向けた取り組みをレーダーチャート化し、計画内容に見える化したものとなっている。[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_12886.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_12886.html)(2021年9月1日閲覧)。
- 注12 安部は「新計画についてはマスコミ等で報道される程度で学術研究は少ない」と述べており、都道府県社会的養育推進計画を分析対象とした研究が蓄積されていくのはこれからだと思われる。安部計彦「都道府県社会的養育整備計画に見る里親委託率の上昇」『西南学院大学人間科学論集』第16巻第1号、p.129(2020)。
- 注13 児童家庭支援センターは、児童福祉法第44条の2に「地域の児童の福祉に関する各般の問題につき、児童に関する家庭その他からの相談のうち、専門的な知識及び技術を必要とするものに依り、必要な助言を行うとともに、市町村の求めに応じ、技術的助言その他必要な援助を行うほか、第26条第1項第2号及び第27条第1項第2号の規定による指導を行い、あわせて児童相談所、児童福祉施設等との連絡調整その他厚生労働省令の定める援助を総合的に行うことを目的とする施設とする。」と規定されている。全国児童家庭支援センター協議会会長の橋本は、この児童家庭支援センターの役割について、「市町村子ども家庭総合支援拠点を創設して展開を図らんとしているファミリーソーシャルワークの一翼をも担っていくべき」とし、「これまで虐待を伴う重篤な要保護ケース⇒親子分離⇒施設養護」をメインルートとして狭隘に設定されていた社会的養護制度の守備範囲を、要支援家庭ケースや生活困窮家庭ケース、特定妊婦や成人後の青年層まで拡大させるとともに、施設ケア中心の保護・収容パラダイムシステムから、地域在宅ケアを核とする新しい社会的養育システムへの構造転換をいざなうこととなろう。」と述べている。橋本達昌「児童家庭支援センターのあゆみと展望」、橋本達昌・藤井美憲編著『社会的養育ソーシャルワークの道標—児童家庭支援センターガイドブック』日本評論社、p.21(2012)。
- 注14 青森県、山形県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、神奈川県、新潟県、山梨県、愛知県、大阪府、奈良県、広島県、香川県、愛媛県、鹿児島県、堺市、神戸市である。
- 注15 子育て世代包括支援センターは2016年母子保健法改正により新たに規定され、市町村は設置するよう努めなければならないとされたが、同年6月2日閣議決定の「ニッポン一億総活躍プラン」において2020年度末までに全国展開を目

指して取り組むこととされた。また、子ども家庭総合支援拠点についても、2016年児童福祉法改正により拠点の整備に努めることとされたが、2018年12月18日児童虐待防止対策に関する関係府省庁連絡会議決定による「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」(新プラン)によって全市町村に設置することが求められた。

<sup>注16</sup> 柏女は、社会的養育について「私的養育を支援することから家庭で養育できない程度に応じた子どもの養育を社会的・公的に代替する代替養育までも含めて、社会全体で子どもを養育するシステムの体系」であるとし、「それは、私的養育から代替養育までの連続的な支援の営みであり、かつ、代替養育から家族再統合や特別養子縁組等により、再び私的養育につながる循環的な営みでもある」と定義づけており、これからの社会的養育を考えるうえで有用な視座を与えてくれるものと思われる。柏女 霊峰『これからの子ども・子育て支援を考えるー共生社会の創出を目指して』ミネルヴァ書房、p.230(2017)。

<sup>注17</sup> 当然ながら、各自自治体が政策目標を立てていくためには、国による財政措置が充実されなければならない。こうした点について、奥山は「子ども家庭総合支援拠点は国から二分の一が支出される事業である。『事業費』は不安定な財政である。児童家庭支援センターが子ども家庭総合支援拠点を兼ねることも可能であるのだが、実際に行われた仕事に応じた費用が安定的に提供されなければ、息の長い子ども家庭支援が地域で構築されることが不可能になる。早急な対応が必要がある。」と言及している。奥山真紀子「新しい社会的養育ビジョンが目指したものと現状」『子どもの虐待とネグレクト』第23巻第1号、p.13(2021)。

## 文献

- 1) 新たな社会的養育の在り方に関する検討会、「新しい社会的養育ビジョン」、p.6(2017)。
- 2) 前掲、p.2-5
- 3) 松原康雄、「社会的養育における在宅支援の現状と課題」『明治学院大学社会学・社会福祉学研究』155、p.66、72(2020)。
- 4) 武藤素明、「新しい社会的養育ビジョンの動向と課題」『子ども福祉』Vol.11、明石書店、p.83、86(2018)。
- 5) 新たな社会的養育の在り方に関する検討会前掲、p.1。
- 6) 奥山真紀子、「新しい社会的養育ビジョンが目指したものと現状」『子どもの虐待とネグレクト』第23巻第1号、p.8(2021)。
- 7) 鈴木秀洋、「社会的養育推進計画に求められる児童相談所と市区町村の関係ー要保護児童対策地域協議会を中心にー」『子どもと福祉』Vol.13、p.22(2020)。
- 8) 山縣文治、「新しい社会的養育ビジョンの背景とその実現のための課題ー代替養育のあり方を中心にー」、黒田研二・狭間香代子・福田公教・

西川知亮編、『ポスト・ソーシャル時代の福祉実践』関西大学出版部、p.81(2021)。

- 9) 外務省、「児童の権利に関する条約」全文、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/zenbun.html>(2021年8月30日閲覧)。
- 10) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局、「児童の代替的養護に関する指針」(仮訳)<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000018h6g-att/2r98520000018hly.pdf>(2020年9月1日閲覧)。
- 11) 社会保障審議会児童部会「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告(提言)」(2016)<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu-Shakaihoshoutantou/0000116161.pdf>(2021年9月1日閲覧)。
- 12) 新たな社会的養育の在り方に関する検討会前掲、p.1。
- 13) 新たな社会的養育の在り方に関する検討会前掲、p.2。
- 14) 武藤前掲書、p.81。
- 15) 新たな社会的養育の在り方に関する検討会前掲、p.5。
- 16) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知(雇児発1130第3号)「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進について」(2012)。
- 17) 厚生労働省子ども家庭局長通知(子発0706第1号)「『都道府県社会的養育推進計画』の策定について」(2018)。
- 18) 橋本達昌、「児童家庭支援センターのあゆみと展望」、橋本達昌・藤井美憲編著『社会的養育ソーシャルワークの道標ー児童家庭支援センターガイドブック』日本評論社、p.16(2021)。
- 19) 阿部計彦、「都道府県社会的養育整備計画に見る里親委託率の上昇」『西南学院大学人間科学論集』第16巻第1号(2020)。
- 20) 片岡志保、「社会的養育推進計画の課題と児童福祉実践の展望」『子どもと福祉』Vol.13、p.29(2020)。
- 21) 柿田多佳子、「長崎県における社会的養育の将来像ー長崎県社会的養育推進計画の評価と課題ー」『純心人文研究』第27号、p.101-109(2021)。
- 22) 坂田周一、「社会福祉計画論の系譜」、定藤文弘・坂田周一・小林良二『社会福祉計画』有斐閣、p.6(1996)。
- 23) 柿田前掲書、p.107。
- 24) 松原前掲書、p.77。
- 25) 鈴木秀洋、「新しい社会的養育ビジョンにおける市区町村子ども家庭支援体制構築の検証と展望」『子どもの虐待とネグレクト』第23巻第1号、p.67(2021)。
- 26) 全国児童養護問題研究会、「『新しい社会的養育ビジョン』に対する意見ー子どもたちと支援者の現実から出発した『子どもが主人公』『個と集団の育ちあい』の観点に立つ制度改革を求めます」『子どもと福祉』Vol.11、明石書店、p.102(2017)。
- 27) 奥山前掲書、p.11。