

立法を通じ、家庭、地域、国の形を変える

「真に」子どもにやさしい国を目指して

公益財団法人 日本財団 における勉強会

2025年 6月10日

元 厚生 労働 大臣
元 内閣 官 房 長 官
(NPO) 子どもリエゾンえひめ アドヴァイザー

塩崎 恭久

<目次>

1. 立法により、国のかたちを変える	2
2. 乳幼児期の「愛着形成」こそ「健全養育」の礎	12
3. 「浮浪児対策の延長」と「過少な保護児童数」の日本	23
4. 「家庭養育優先原則」へ大転換。されど、変化の加速なし	29
5. 「親の同意」よりも、「子どもの健全養育」を	39
6. 「タックス・イーター」でなく、「タックス・ペイヤー」を社会で育む	47
7. 家庭養育の加速は待ったなし。パーマネンシー保障も重要	52

<目次>

1. 立法により、国のかたちを変える	2
2. 乳幼児期の「愛着形成」こそ「健全養育」の礎	12
3. 「浮浪児対策の延長」と「過少な保護児童数」の日本	23
4. 「家庭養育優先原則」へ大転換。されど、変化の加速なし	29
5. 「親の同意」よりも、「子どもの健全養育」を	39
6. 「タックス・イーター」でなく、「タックス・ペイヤー」を社会で育む	47
7. 家庭養育の加速は待ったなし。パーマネンシー保障も重要	52

塩崎やすひさが方向性を決定付けた主な **政府提出法** 一覧

(2021年10月現在)

年	法律名等	概要
1997	「日本銀行法」改正	旧日銀法(1942年制定)を半世紀振りに全面改正、政策目的(①物価安定、②金融システム安定)を明確化、かつ政府・政治からの「独立性」や、「透明性」を明定。
2003	「公認会計士法」改正	我が国の資本市場に対する投資家の信頼向上と市場の活性化に向けて、公認会計士の使命および職責の明確化、公認会計士等の独立性の強化に向けた規定を改正法に明記。
2005	「独占禁止法」改正	カルテルや談合事件の抑止力を強化するために、課徴金の大幅引き上げ、自己申告により課徴金を減免する制度(リーニエンシー制度)の導入等、法改正により、抜本改革が実現。
2014	「学校教育法等93条」改正	大学が人材育成・イノベーションの拠点として、教育研究機能を最大限に発揮するため、教授会は教育研究に関する決定機関ではなく、学長の諮問機関であることを明確化する等、学長のリーダーシップを強化し、戦略的に大学を運営できるガバナンス体制を構築。
	コーポレートガバナンスの強化に向けた「会社法」改正	日本企業に対する国内外の投資家の信頼を確保するべく、経営者から独立した社外取締役を「少なくとも一人選任」することを事実上義務付け、改正案成立。
2015	「女性活躍推進法」	女性が輝く社会の実現に向けて、大企業に対し、数値目標を盛り込んだ行動計画の策定・届出・公表や女性活躍に関する情報の公表を義務化。
2016	「外国人技能実習法」	実習生の活躍の場、期間を拡充するとともに、母国を離れて来た実習生が劣悪な環境で働くことのないよう、規制強化を通じて労働環境を整備。
	GPIFの新たなガバナンスを定めた「年金改革法」改正	国民の大切な年金保険料を預かり、運用するGPIFのガバナンス強化のため、理事長の独任制を改め、運用方針等の重要事項について、外部の有識者からなる合議制の経営委員会が意思決定を行う仕組みへ転換、意思決定・監督と執行を分離。
2016、2017	「児童福祉法」改正	「子どもの権利」、「家庭養育優先原則」などを法律上、初めて明記。さらに在宅養育への司法関与も導入するなど、異例の2年連続改定により、児童福祉を抜本改革。
	「雇用保険法」改正	一度目の改正は65歳以上の方への雇用保険の適用拡大、非正規社員の育休取得要件緩和、介護休業の柔軟化などを新たに規定。二度目の改正においては、企業の生産性向上を後押しすることを目的に、雇用関係助成金の理念に「労働生産性」の概念を初めて明記。
2017	特定機能病院の機能強化に関する「医療法」改正	医療事故の防止に向け、特定機能病院のガバナンス等を格段に強化。 例えば、病院長の選出は選挙を禁止し、「経験」や「指導力」等、必要な資質を明示の上、選考委員会が選出。また、病院運営の重要事項は合議による決定を義務付け。
	医務技監を創設する「厚生労働省設置法」改正	少子高齢化社会の到来、ゲノム解析やAI等の技術革新、エボラ出血熱等の国境を越えた公衆衛生危機等の社会情勢変化に対応すべく、国の医療・保健政策の司令塔となる、次官級の「医務技監」を新設。
	「精神保健福祉法」改正 ＜未成立＞	精神障害者に対する医療は、人権を尊重し、病状の改善を目的とすることなどを国に義務付け。また、措置入院した患者が退院後も継続的な医療的、福祉的、就労等支援を受けられ、社会復帰を容易化する仕組みを整備する法案。
2019	社外取締役設置義務化のための「会社法」改正	上場会社等に関しては、社外取締役を置くことを法定義務化。

大蔵省改革を機に、独立性強化等の日銀法全面改正が56年振りに実現 (1997年)

新旧日本銀行法の比較

	新日銀法(1998年施行)	旧日銀法(1942年施行)
目的	- 物価の安定を通じ、国民経済の健全な発展に寄与 - 決済システムの円滑・安定的な運行を通じ、金融システムの安定に寄与	「国家経済総力ノ適切ナル發揮」、「国家目的ノ達成」等、戦時立法色が濃厚
独立性	金融政策の独立性、業務運営の自主性を明記	政府に広範な業務命令権
政府による役員解任権	なし (破産申告時や刑事処分時は例外)	総裁・副総裁は内閣、理事・監事・参与は主務大臣が、解任権
政策委員会の権限	- 最高意思決定機関としての位置づけを明確化 - 議決事項を拡大 9名の委員は、国会同意人事 - 政府代表委員は廃止 (議決権なき政府からの出席はあり)	- 政策委員会とは別に役員集会が存在 7名の委員のうち2名は政府代表委員
透明性の確保	議事録等公表、国会への報告、業務概況書等公表等を通じ、透明性を確保	主務大臣が、日本銀行に対して業務・財産の状況を報告させる等の権利を有する

「金融行政をはじめとする大蔵省改革プロジェクトチーム」

1996年2月16日設置

自由民主党	社会民主党	新党さきがけ
山崎 拓 金子 一義 与謝野 馨 斉藤 文夫 水野 清 関根 則之 佐藤 信二 <u>塩崎 恭久</u> 柳沢 伯夫 町村 信孝	伊藤 茂(座長) 永井 哲男 早川 勝 細谷 治道 山元 勉 伊藤 基隆	渡海 紀三朗 小沢 鋭仁 五十嵐 ふみひこ 田中 甲

アライアンス先：自民党3役、社民党、さきがけ
情報・アイディア：民間、海外

同左「日銀法改正ワーキンググループ」

自由民主党	社会民主党	新党さきがけ
与謝野 馨 柳沢 伯夫 <u>塩崎 恭久</u>	伊藤 茂(座長) 永井 哲男 早川 勝	五十嵐ふみひこ

日本経済強化のため、「社外取締役」選任を義務化へ

(2014年、2019年)

2014年会社法改正で、少なくとも一名の社外取締役設置（説明責任付き努力義務）

2014年会社法改正では、社外取締役の独立性確保がより強く求められた。具体的には、会社法上の独立性要件が明確化され、親会社や関連会社の従業員などが社外取締役として選任されることを禁止する内容を追加。

- ・ 独立性要件の明確化：少なくとも一人の社外取締役を置くこと。
- ・ 親会社・関連会社との関係性の制限
- ・ 社外取締役設置義務の拡大
- ・ 社外取締役設置の理由説明：置かない場合、定時株主総会で置かない方が良い理由の説明を義務付け。
- ・ 設置義務化を含めた5年後見直し条項（附則）。

アライアンス先：自民党改革派、民間、法務省
情報・アイデア：民間、法務省

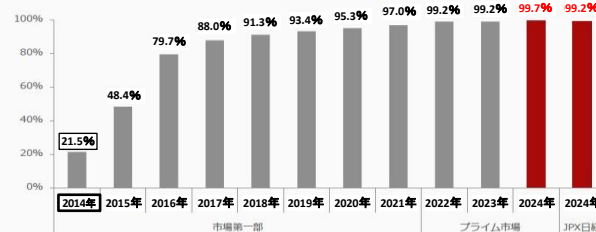
図表1：独立社外取締役選任上場会社（市場第一部）の比率推移



1. (1) 2名以上の独立社外取締役の選任状況

- 2名以上の独立社外取締役を選任する上場企業の比率は、
 - ✓ プライム市場では、99.7%（前年比+0.5pt）
 - ✓ JPX日経400では、99.2%（前年比+0.3pt）

【2名以上の独立社外取締役を選任する上場会社（プライム市場）の比率推移】



(出所)日本取引所グループホームページより

経団連は、社外取締役義務化には、一貫して反対

経団連は、社外取締役の選任義務化は、形式的なルールとしての一律導入には合理性がないと主張。また、企業によって状況が異なるため、自社の経営状況や事業内容に応じて、自主的に社外取締役を選任するかどうかを決定すべきだと一貫して主張。

2019年会社法改正で、漸く一名以上の社外取締役を義務化

アライアンス先：法務省

- 2019年会社法改正で、上場会社等において社外取締役の設置を義務化。これにより、監査役会設置会社で、有価証券報告書を提出している会社は、社外取締役を1名以上設置することを義務付け。

平成28年 児童福祉法抜本改正における基本姿勢

(2016年)

- 「百万人の敵あれども、我一人行かん。」
—— 腹を据え、動じず、妥協しない。
- 信頼する外部専門家と緊密に議論の上、自ら方針決定。
—— 「**大臣指示**」を7回連発。
- 先手必勝。
—— 審議会等には、改革に積極的な人材を大臣が選考、任命。
—— 法改正前年9月の審議会で、「来年通常国会へ法案提出」と自らの判断で決意表明。
- 法案提出期限(3月中旬)を使った「時間切れ作戦」は、お断り。
—— 提出期限を正式に延長の上、国会提出(2007年公務員制度改革法案は、4月下旬に国会提出の後、成立させた実績)。

アライアンス先：全会一致
情報・アイデア：民間、海外

塩崎やすひさが方向性を決定付けた主な議員立法一覧

(2022年6月現在)

年	法律名等	概要
1995	「科学技術基本法」	科学技術振興を国家戦略として初めて位置づける法律。新人議員として、逐条作成。
1997	「ストックオプション法」	本邦初のストックオプション(従業員に自社株を一定価格で購入する権利を与える)制度を導入。
1998	「金融再生法」	金融国会において「政策新人類」として、「一時国有化」など新たな銀行破綻処理制度を、与野党を超えて創設。
1999	「コミットメントライン法」	いつでも一定限度額まで借り入れ可能とする銀行等の「コミットメントライン(特定融資契約)」制度の創設。
2001	「健全銀行不良債権買取法」	健全銀行による整理回収機構(RCC)への不良債権買取り申し込みを可能とする制度創設。
2003	「医療観察法」	重大犯罪を犯した精神障害者を、特別の治療施設に収容、治療し、健康回復と犯罪再発防止を目指す法律。閣法の議員修正、答弁を一手に担当。
2004	「犯罪被害者等基本法」	犯罪被害者やその家族等のための施策を、総合的・計画的に推進し、権利利益の保護を図る。個人の尊厳が重んぜられ、それに相応しい処遇保障の権利などを規定。
2005	「継続的開示義務違反課徴金法」	西武鉄道事件と同様、有価証券報告書上の虚偽記載による継続的開示義務違反への課徴金制度導入。
2009	「改正児童ポルノ禁止法」 ＜2014年6月成立＞	所持罪(自公案)、取得罪(民主案)の対立を「単純所持罪の新設」により、その他事項への課徴金制度導入。
2010	「幹部公務員法案等」 ＜未成立＞	内閣人事局を設置し、審議官以上の幹部を一般公務員と分け、省庁横断的に内閣が管理。若手、民間人などの幹部への抜擢を推進。国家の司令塔強化の一環。
2011	「国会原発事故調査委員会法」	福島第一原発事故の原因究明等のため、憲政史上初めて国会に民間専門家による独立調査機関を設置。国政調査権並みの権限付与。
2012	「原子力規制委員会設置法」	国民の信頼回復のため、IAEA安全基準に合致した、独立性、専門性の高い、一元化された新たな原子力規制組織を創設。政府は塩崎案をほぼ「丸のみ」。
2013	「公正競争条件確保法案」 ＜未成立＞	国が公的資金による私企業救済を行う際、市場の競争原理を歪めないためのガイドラインを公取委が設ける法案。11月、衆議院に提出。
	「がん登録法」	努力義務であった地域がん登録を法定化し、全国がん患者の診察情報等を一元集約化し、罹患分析や治療法の向上に貢献。自公及び、民主党を除く全野党の共同提案による議員立法。12月衆参で可決され成立。
2015	「改正瀬戸内法」 (2021年通常国会にて、閣法として再改正)	瀬戸内海の漁獲量や藻場・干潟の減少等を受け、その価値・機能が最大限に発揮された「豊かな海」に生まれ変わらせることを目的とする。瀬戸内海再生議員連盟の会長として議連を超党派化し、自民・公明・民主・維新の4党の共同提案で提出、成立。
2016	「成年後見制度改革法」	成年後見人が、被後見人宛て郵便物の転送を受け、適正に管理する事を可能とし、加えて被後見人死亡後の成年後見人の権限を明確化。公明党が推進する成年後見人の利用促進案に加える形で、自公共同提案として提出、成立。
2021	「子ども基本法」 (「こども基本法」として2022年成立)	子どもの権利条約に基づき、子どもの権利を常に保障するための総合的な施策を推進するための法律を「子ども庁(仮称)」設置に合わせ導入。

1998年「日本発世界金融危機」は、「政策新人類」が金融国会で阻止。 (1998年)

★1998年7月参院選で自民党惨敗、参議院で単独過半数割れに。衆議院では単独過半数。いわゆる「ねじれ国会」へ。
★橋本内閣即日退陣、小渕内閣に。「自・自連立」→「自自公連立連立」へ。

1. 与党案と野党案の対立構造(1998年7月～9月)

政府与党案(自民党)	野党案(民主党・新党平和・自由党)
・ブリッジバンク(継承銀行)制度の導入 ・破綻銀行の資産を「良い銀行」と「悪い銀行」に分離 ・預金保険機構による資金援助(出資法5条に基づく)	・特別公的管理(一時国有化)制度の創設 ・破綻銀行を預金保険機構が直接管理 経営責任の徹底追及と株主責任の明確化

2. 立法プロセスの転換点(1998年8月～9月の展開)

- ① 長銀救済案(住友信託銀行との合併)が破綻
- ② 野党三党が共同で「金融再生関連 4 法案」を提出(9/15)
- ③ 自民党内の若手議員(石原伸晃、塩崎恭久ら)が野党案支持
- ④ 小渕首相が野党との党首会談で事実上の丸呑みを表明(9/25)

3. 政府案と野党案を合体し、金融再生法が成立(10/12)

項目	政府案要素	野党案要素
破綻処理	ブリッジバンク	特別公的管理
管理主体	民間金融機関	預金保険機構
資金源	従来枠(7兆円)	新規 25兆円枠
刑事責任	経営者追及なし	背任罪適用明記

4. 新たな連立の枠組みが水面下で進む中、「政策新人類」は外され、早期健全化法が成立(10/16)

- 「健全」な銀行への優先株購入(7.5兆円規模)
- 不良債権買取機構(RCC)の業務拡充
- 自己資本比率 8% 以上を公的資金注入条件

アライアンス先：野党 民主党
野党 公明党
情報・アイデア：民間、海外

世界の不良債権処理に通じた
「政策新人類」による議員立法。

自民党：石原伸晃、塩崎恭久ら
民主党：枝野幸男、古川元久ら

多くの大企業は、「コミットメントライン」を活用してコロナ不況を生き抜いた。 (1999年)

コミットメントラインとは？

コミットメントライン、または融資枠とは、銀行などの金融機関が、企業に対して一定の期間・一定の融資枠を設定し維持することをいう。有償であり、その対価は、コミットメントフィーと呼ばれる。

問題点

コミットメントフィーは、枠の設定料という名目であるが、実質は信用の許与ではないかという疑問があり、その場合元本が存在しないことから、利息制限法、出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律（出資法）違反ではないかという議論（「みなし利息」という「違法性のグレーゾーン」問題が存在）。

<利息制限法3条>

…金銭を目的とする消費貸借に関し債権者の受ける元本以外の金銭は、礼金、割引金、手数料、調査料その他いかなる名義をもってするかを問わず、利息とみなす。

<出資法第5条の4>

…金銭の貸し付けを行うものがその貸付に関し受ける金銭は、…礼金、手数料、調査料その他いかなる名義をもってするかを問わず、利息とみなす。

なぜ政府は動かなかったか？

- 1990年代は、「事前規制行政」から「事後チェック型行政」への転換期。しかし、多くの霞が関官庁は、「現状維持」を選択。
- 刑事罰付き「出資法」は法務省、利息制限法は金融庁、との縦割り行政から、双方とも動こうとしない「国民不在」。

大企業限定適用の議員立法「特定融資枠契約法」が問題解決。

- ・第3条（適用除外規定）
（利息制限法等の適用除外）

第三条 利息制限法第三条及び第六条並びに出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律
第五条の四第四項の規定は、特定融資枠契約に係る前条第一項の手数料については、適用しない。

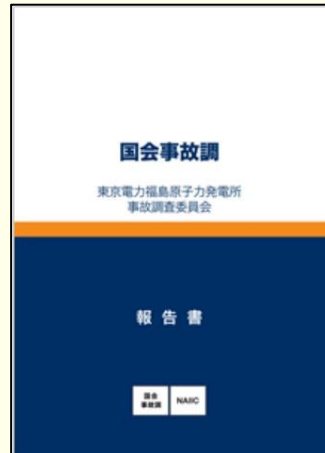
アライアンス先：特になし
情報・アイデア：民間、海外

議員立法により、憲政史上初の国会原発事故調査委員会を設置。

「福島原発事故は人災だった。」

(2011年)

アライアンス先：与党民主党
情報・アイデア：民間、国会
サポート部隊：弁護士
衆議院法制局
国会図書館
与党民主党
自民党・公明党
政策秘書、
民間有識者等



「原発事故は人災」国会事故調が報告書決定官邸の過剰介入を批判
2012年7月5日 13:35日本経済新聞

国会の東京電力福島原子力発電所事故調査委員会(黒川清委員長)は5日、事故の原因や対応の改善策などを盛り込んだ最終報告書を決定し、衆参両院の議長に提出した。午後に公表する。報告書は首相官邸の対応について「発電所への直接的な介入は指揮命令系統の混乱を拡大する結果となった」と明記。当時の菅直人首相らの初動対応を批判している。



横路衆院議長(右)に
福島原発事故の調査
報告書を手渡す国会
事故調の黒川清委員
長(5日午後、国会内)

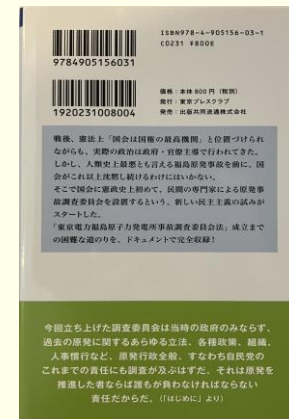
構成員(10人)

委員長

- 黒川清 (医学博士、東大名誉教授)

委員

- 石橋勝彦 (地震学者、神戸大名誉教授)
- 大島賢三 (元国際連合大使)
- 崎山比早子 (医学博士、元放医研主任研究官)
- 櫻井正史 (弁護士、元名古屋高検検事長)
- 田中耕一 ((株)島津製作所フェロー、ノーベル化学賞受賞)
- 田中三彦 (科学ジャーナリスト)
- 野村修也 (中央大学大学院法務研究科教授、弁護士)
- 蜂須賀禮子 (福島県大熊町商工会会長)
- 横山禎徳 (社会システム・デザイナー)



日本財団の周到なリーダーシップで成立した「こども基本法」

(2022年)

- 2019年から「子どもの権利を保障する法律（仮称:「子ども基本法」）および制度に関する研究会」を開催、2020年9月に提言書発表。
- 2020年10月「児童の養護と未来を考える議員連盟」（塩崎恭久会長）でのプレゼン。複数の議員が賛成を表明。
- 日本財団「子ども基本法プロジェクト」ホームページ開設
- 2021年1月から本格的なロビーイングを開始。自民党の子ども問題に関心を持つ議員約20名に説明に回る。
- 2021年4月から自民党有志国会議員約10名（塩崎恭久代議士中心）と勉強会を6回実施。衆議院法制局と法案の骨子案を作成する。
- この間、公明党、内閣府等とのヒアリングも実施。
- 2021年12月、スコットランドの子どもコミッショナーを招へい、日本子ども虐待防止学会で日本財団セッション実施。
- 子ども家庭庁設置を提案した山田太郎議員、自見はなこ議員と協力し、鳥取県、福岡市、山形市、東京でシンポジウムを開催。
- 自民党有志勉強会で作成した骨子案が、自民党「子ども若者輝く未来実現会議」に提供され、こども家庭庁設置法案と合わせこども基本法案も平場の議論になる。自民党保守派の慎重論は強かったが、推進派議員が何とか説得。「子どもコミッショナー制度」は未実現。
- 2022年6月15日（会期末間際、「こども家庭庁設置法」と「こども基本法」が同時に成立。）

アライアンス先：与野党
情報・アイデア：民間、海外

<目次>

1. 立法により、国のかたちを変える	2
2. 乳幼児期の「愛着形成」こそ「健全養育」の礎	12
3. 「浮浪児対策の延長」と「過少な保護児童数」の日本	23
4. 「家庭養育優先原則」へ大転換。されど、変化の加速なし	29
5. 「親の同意」よりも、「子どもの健全養育」を	39
6. 「タックス・イーター」でなく、「タックス・ペイヤー」を社会で育む	47
7. 家庭養育の加速は待ったなし。パーマネンシー保障も重要	52

じじ、ばば、里親になる！ 2022年9月～

里子ちゃんたちが我が家にやってきた！

「週末里親」
年に数回



かつて私は、子育ても余り
しなかったけど…

いっしょにごはんをつくって
いっしょにたべて 片づけて

普通の家庭の当たり前の日常

認定NPO法人子どもリエゾンえひめ ～つなぐ、愛ある未来を～

VISION
ビジョン

すべての子どもが愛されて育つ社会の実現

MISSION
ミッション

子どもの健やかな育ちのために
里親養育を普及・推進

2023年1月 NPO法人子どもリエゾンえひめ発足

2024年8月 里親支援センター子どもリエゾン開設
11月 認定NPO法人に

愛媛県の委託を受け令和6年8月開所



里親支援センター
子どもリエゾン



子どもリエゾンえひめ～つなぐ、愛ある未来を～



NPO法人役員

(敬称略)

理事長	西崎 眞理	小児科 医師
副理事	山内 幸春	里親支援センター 子どもリエゾン センター長 元児童相談所 所長、社会福祉士、養育里親
副理事	射場 和子	弁護士
理事	石丸 世志	元児童福祉司、公認心理師
理事	塩崎 千枝子	社会福祉士、保護司、養育里親
監事	寺坂 史子	愛媛県女性保護対策協議会 副会長
アドバイザー	塩崎 恭久	前衆議院議員、元厚生労働大臣、養育里親

19

里親を広げる



茶話会

松山市内のカフェでお茶を飲みながら里親制度についてお話しする会を行っています。



重点地区を中心にチラシの全戸配布を行いました。



茶話会を通して約10名の方が里親登録に進まれています。

講演会

NPO設立記念講演会 (2023年6月)

基調講演

「おねがいゆるしてゆるしてください」ゆあちゃんのSOSから社会で子どもたちを守るために私たちにできること



講師: 木下 あゆみ氏
(西松山こどもと大人の医療センター
小児アレルギー科医長 育児支援課室長)



参加者: 250名



22

里親を広げる



子どもリエゾンえひめフォーラム

第1回(2023年9月)

基調講演

里親養育・フォスターケアはどこに向かうのか
～福岡市における18年間の道のりを踏まえて～



講師: 藤林 武史氏
(西日本こども研修センター・あかしセンター長
精神科医)



参加者: 180名



第2回(2024年9月)

基調講演

子ども中心社会での養育を考える
～家庭と社会が協働して子どものニーズに応えるために～



講師: 奥山 真紀子氏
(子どものこころ専門医、日本子ども虐待防止学会 理事、
前 国立成育医療研究センター 統括部長)

パネリスト
パネリスト

質の高い社会的養育を目指して
奥山 真紀子 氏
大葉 洋平 氏(元里子)
立川 葉子 氏(里親)

コーディネーター

西崎 眞理 (NPO法人子どもリエゾンえひめ 理事長)

23

里親と子どもとの出会いを支える



里親と子どもに寄りそい、支える

リエゾンカフェ



里親さんや里親に関心のある方が集い、おしゃべりをしたり里親さんの悩みを聞いたりして広く里親さんたちとつながっていく会です。

令和5年度には計10回開催し、約40名の方が参加くださいました。

25

これからの子どもリエゾンえひめ



第3回 子どもリエゾンえひめフォーラム

テーマ

「大分県における家庭養育推進の取り組み」
～里親等委託率全国ワースト5からの軌跡～ (仮題)



2025年

2/22(土)

河野 洋子 氏

(前大分県中央児童相談所長、NPO法人chields代表理事)

会場

河原医療大学校 8階 講堂

(愛媛県松山市花園町3-6)

27

お気軽にお問い合わせください



NPO法人

子ども リエゾン えひめ

公式HP

〒790-0807

愛媛県松山市平和通2丁目1-2 大萩ビル201

☎089-993-8727

HP: <https://liaison-ehime.com/>



理事によるコラム「つながる」更新中です！

Instagram



フォロー、いいねをお願いします！

LINE



X(twitter)



Facebook



15

28

里親養育とは？

○ 子どものための里親制度

- ・ 子どもの成長には、家庭で暮らす時間や経験がとても大切です。
- ・ しかし、親の病気、離婚、虐待、地震・津波等自然災害など様々な事情で自分の家庭で暮らせない子どもたちがたくさんいます。
- ・ 児童福祉法に基づき、こうした子どもたちを自分の家庭に迎え入れ、温かい愛情と理解で支える**子どものための制度**が「里親制度」です。

○ いろいろな里親さんがいます

養育里親 …短期預かり、緊急一時保護、長期里親、養子縁組へ
専門里親
親族里親
養子縁組里親

○ 里親になるには？

特別な資格は要りません。里親研修を受けて県が審議→認定→登録

- 里子・里親には、公的な財政支援(里親手当・生活費支援＜約15万円／月＞、医療費・教育費は無料等)があります。

「要保護児童の社会的養育問題」との出会い

- 1990年代央：宇和島市の児童養護施設「みどり寮」・谷松豊繁理事長（全養協第6代会長）の導き。

——「施設入所の子ども達の半数強は虐待が原因。」

- 「NAISグループ」勉強会⇒自民党内勉強会⇒自民党議連⇒超党派議連

- 2015年4月：「戦後の要保護児童福祉政策は、浮浪児対策（戦争孤児対策）の延長線上で来てしまった。」（衆・赤坂宿舎での勉強会）

⇒「保護パラダイム」から「養育パラダイム」へ

⇒「権利主体性」と「家庭養育原則」へ

- 2016年：「平成28年抜本改正後の日本の行うべきことは、施設への新規入所を原則停止すること。」
（英国バーナードス元CEO ロジャー・シングルトン卿）

子どもの健全な発育には、特定の大人との愛着形成が不可欠。

「愛着理論 (Attachment Theory)」

- 「愛着は人間の赤子が生き延びるために必要不可欠なものである」
- 「愛着行動とは、子どもが不安な時に、親や身近にいる信頼できる人に訴え、甘え、安心しようとする行動」
- 「訴えや要求に対する応答が密な程、安定した愛着が形成され、小児期以降に安定した対人関係の礎となる。」

➡ 子どもの健全な発育は、特定の大人との愛着形成の下で実現。

英国の児童精神分析者ジョン・ボウルビィ(1907-1990)が提唱。

「子どもは生まれてから五歳ぐらいまでに、親や養育者とのあいだに愛着(強い絆)を形成し、これによって得られた安心感や信頼感を足がかりにしながら、周囲への世界へと関心を広げ、認知力や豊かな感情をはぐくんでいくという成長過程をたどります。」

出典: 友田明美著「子どもの脳を傷つける親たち」NHK出版新書

「生まれてから1歳半くらい、せいぜい2歳までが、愛着が成立する上でのタイムリミットである」

出典: 木下勝之 前日本産婦人科医会会長 愛媛県医師会における講演(2023年7月30日)資料

「小児期逆境体験」は、子どもの心身の発達に大きく影響。

虐待は、

小児期逆境体験(ACEs: Adverse Childhood Experiences)のひとつ

小児期逆境体験(ACEs: Adverse Childhood Experiences)とは

- 身体的虐待、心理的虐待、性的虐待
 - ネグレクト
 - 親との離別・死別
 - 家族の病気、家族の収監、家庭内の暴力
 - いじめを受ける
 - 被害者になること: 事件・事故、犯罪、災害など
 - 社会的に劣悪な情勢: 戦闘・戦争下、テロ、難民など
- このことで、これらは子どもの発達の順行を妨げる要因となる。

小児期の逆境体験が、後年どのような影響を与えるかの研究

ACEs Study

アメリカ疾病予防管理センター 2016)

- 1995年に始まり、現在も継続的に行われている追跡研究
 - 18歳までに逆境体験(ACEs)
心理的虐待、身体的虐待、性的虐待、家庭内暴力、家庭内での薬物濫用、
家庭内の精神障害、親との離別や離婚、家族の収監
があると
- ①精神疾患のリスクを高める: PTSD、抑うつや不安障害、精神病症状、
薬物乱用など
 - ②知的な発達や学習能力へ影響する
 - ③慢性身体疾患のリスクを高める
- ★それらは逆境体験数に比例している

【出典】田中究: 児童青年精神医学とその近接領域vol. 57 (2016)

虐待など逆境に育つ子ども達に起こる問題

- 発達に応じた、適切な養育を受けられない → 体も心も育たない。
 - 乳幼児期: 保護され、世話をされ、アタッチメント(愛着)が育つ時期
 - 学童期: 知的好奇心をもち、守られながらの活動・力試し・仲間関係の体験をする時期
 - 思春期: 仲間関係の発展、心身機能の充実、アイデンティティ確立の時期
- これらの発達課題をこなせない。
- トラウマを負う
- 生涯にわたる心身の問題をもつ

虐待などの逆境に育つ子どもが示す症状

- 乳幼児期: 栄養不良、成長阻害、ことばの遅れ、夜尿・遺尿、便秘、食行動異常、アタッチメント(愛着)の障害、睡眠障害、多動など
 - 学童期: (上記に加え) 多動・衝動性、注意集中困難、学習の遅れ、不安・恐怖、解離、身体化、ルールに従えない、嘘をつく、給食をむさぼる、不潔、身なり不整、情緒不安定、自傷、不穏・興奮など
 - 思春期: (上記に加え) 情動コントロールができない、衝動行為、対人関係上の問題(相手に近づきすぎる・振り回す、人を信じられない、適切な助けを求められないなど)、うつ、希死念慮、自殺企図、依存症、非行・反社会的行動、PTSD、複雑性PTSDなど
- * 症状は多岐にわたり、どの症状も虐待だけにみられるものはない。→ 専門的見たてを要する。
- * 幼い頃の体験であっても、長期間にわたり、重大な症状が波のように繰り返される。→ 長期の治療が必要。

出典: 「児童精神科医療の現状と課題」 全国児童青年精神科医療施設協議会

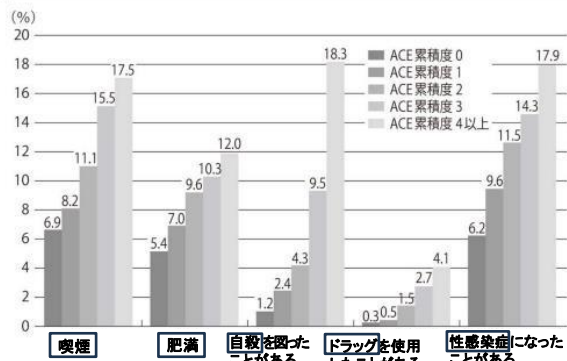
自民党「児童の養護と未来を考える議員連盟」及び超党派「児童虐待から子どもをも守る議員の会」合同総会(2023年2月22日)資料より

「幼児教育の経済学」 ("Giving Kids a Fair Chance")

2000年 ノーベル経済学賞受賞 経済学者
ジェームズ・ヘックマン 著

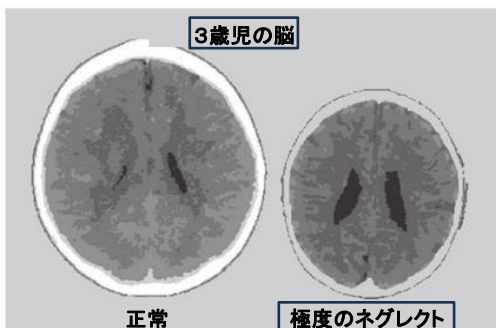
健康問題

図2 逆境的小児期体験(ACE)が成人後にもたらす健康問題



(出所) Robert Anda, "The Health and Social Impact of Growing Up With Alcohol Abuse and Related Adverse Childhood Experience: The Human and Economic Costs of the Status Quo." National Association for Children of Alcoholics, 2006.

図3 幼少期にネグレクトされた子どもの脳の発達異常



(注)左は健康な3歳児の頭部スキャン画像で大きさは標準的。右は極度にネグレクトされて育った3歳児の頭部。脳の大きさが標準より著しく小さく、側脳室拡大と皮質の萎縮が見られる

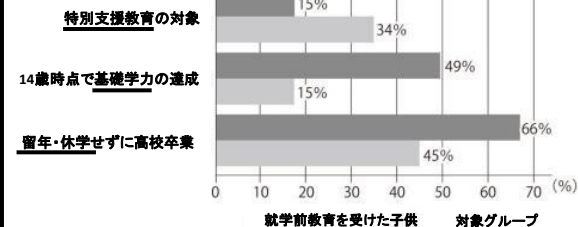
(出所) B. D. Perry, "Childhood experience and the expression of genetic potential: what childhood neglect tells us about nature and nurture." *Brain and Mind* 3: 79-100, 2002.

脳の発達

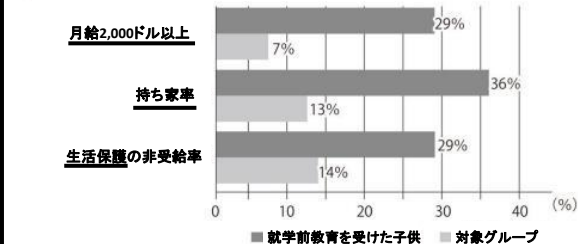
「子どもの健全な養育政策作り」には、
「科学的エビデンス」が必要。

図4.1 ペリー就学前プロジェクトの効果

教育的効果



40歳時点での経済効果

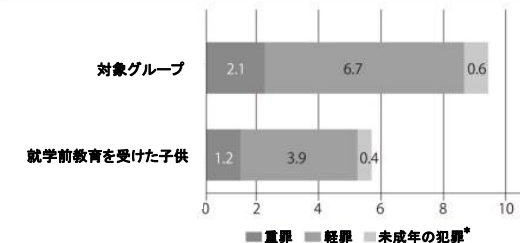


教育

(学力・学業継続)

経済力

図4.2 40歳時点での逮捕者率



(出所) W. S. Barnett, "Benefit-Cost Analysis of Preschool Education." 2004.
*19歳未満の逮捕

犯罪

日本の児童精神科医は圧倒的に少ない（日米比較）

	未成年人口 【18歳未満】	児 童 精 神 科 医 数			
			未成年10万人あたり 児童精神科医数	港区だったら？ 【未成年人口4万人】	児童精神科医1人あたり 未成年人口
	(百万人)	(人)	(人)	(人)	(千人)
米国	75	11,422	15	6	6.5
日本	17	721	4	1.6	24

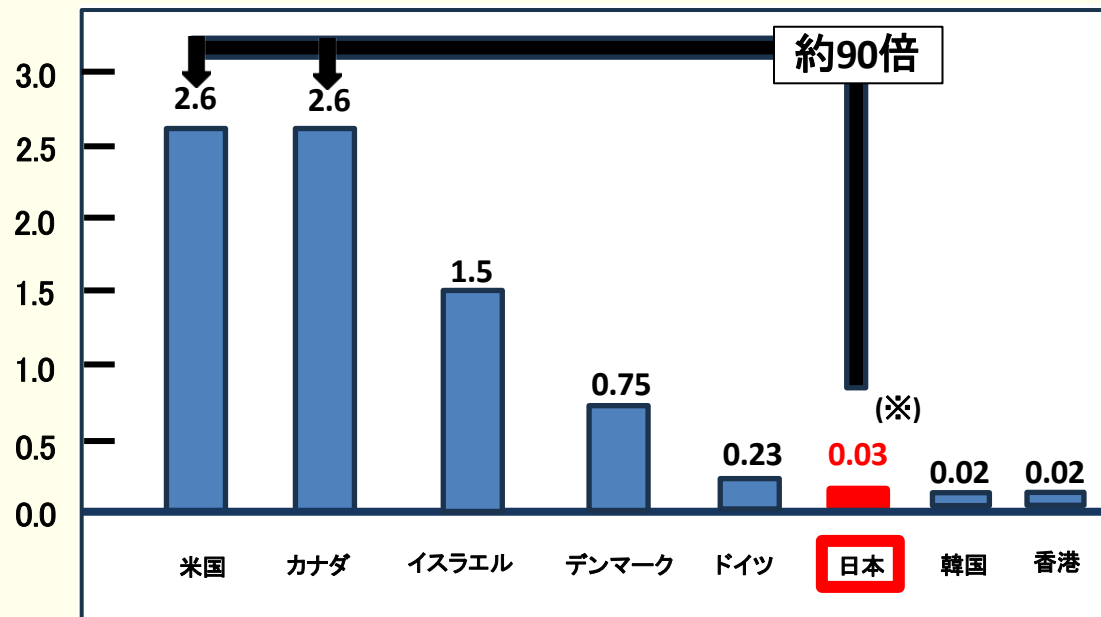
下記資料より塩崎恭久事務所にて作成

- 日本 医師数：2024年、未成年人口：2024年
出典：日本児童青年精神医学会認定医、総務省統計局
- 米国 医師数：2022年、未成年人口：2022年
出典：The American Academy of Child and Adolescent Psychiatry

米国は日本の約4倍！
それでも米国児童青年精神医学会は
「まだ足りない」と訴えている。

社会的養護・養育予算各国比較：余りに少ない日本

名目GDPに対する社会的養護費用(予算)の割合(%)



出典:「2014年度厚労省児童福祉問題調査研究事業『社会的養護制度の国際比較に関する研究』」

(※) ただし、日本に関しては、

内閣府(2022)「国民経済計算(GDP統計) 566.5兆円(名目GDP)」

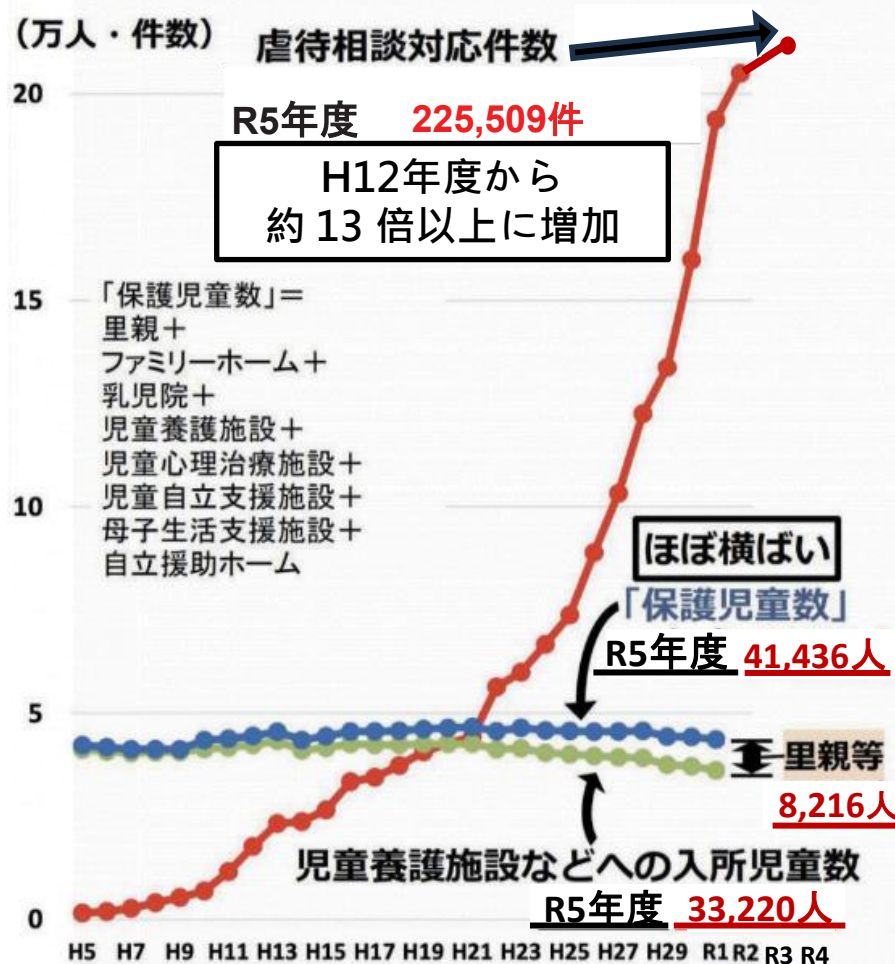
令和5年度(2023)こども家庭庁支援局家庭福祉課 社会的養護関係予算額 1,691億円
(支援局虐待防止対策課の社会的養護関係予算を含む)

<目次>

1. 立法により、国のかたちを変える	2
2. 乳幼児期の「愛着形成」こそ「健全養育」の礎	12
3. 「浮浪児対策の延長」と「過少な保護児童数」の日本	23
4. 「家庭養育優先原則」へ大転換。されど、変化の加速なし	29
5. 「親の同意」よりも、「子どもの健全養育」を	39
6. 「タックス・イーター」でなく、「タックス・ペイヤー」を社会で育む	47
7. 家庭養育の加速は待ったなし。パーマネンシー保障も重要	52

虐待相談対応件数・「保護児童数」・施設入所数

なぜ日本だけ「保護される児童」が少ない？

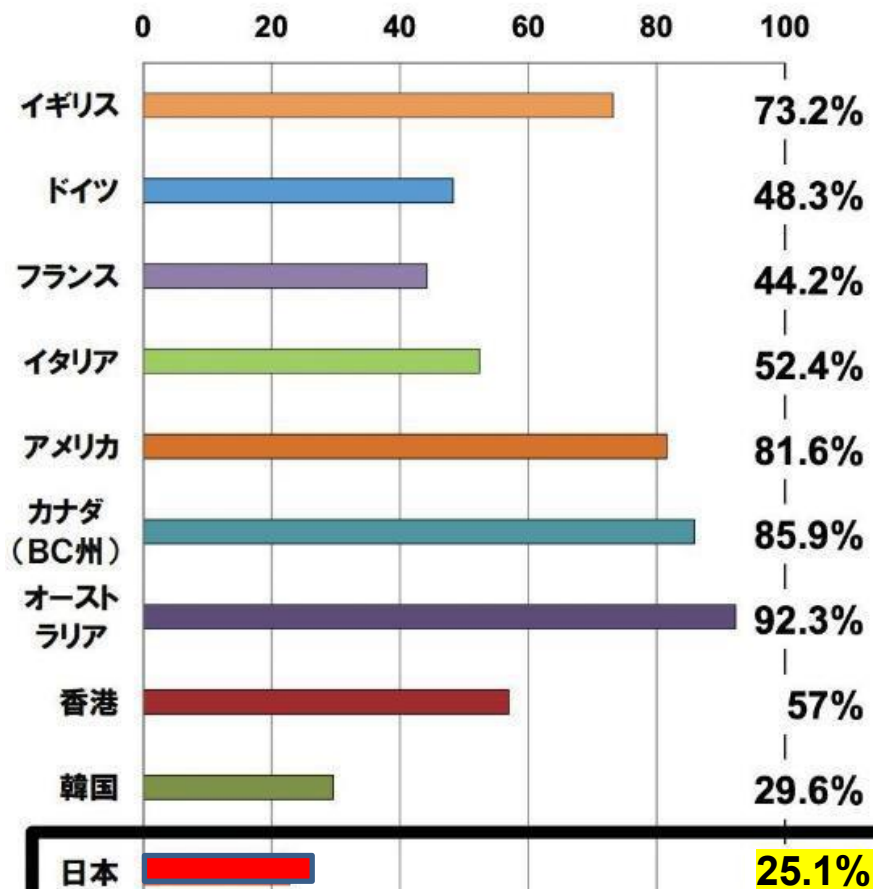


(出典) 厚労省・子ども家庭庁資料より塩崎恭久事務所作成

国名	児童人口 (千人)	保護 児童数 (千人)	児童人口 1万人当たり 保護児童数 (人)
フランス	13,427	137	102
ドイツ	14,829	110	74
イギリス	13,243	73	56
スペイン	7,550	38	51
デンマーク	1,199	13	104
ノルウェー	1,174	8	68
スウェーデン	1,911	12	63
ニュージーランド	1,006	5	49
オーストラリア	4,836	24	49
カナダ	7,090	76	109
アメリカ	74,000	489	66
日本	23,046	38	17

(出典) June Thoburn (2007) "Globalisation and child welfare: Some lessons from a cross-national study of children in out-of-home care"より抜粋

「里親委託率」が低い日本では多くが施設へ



(註) 2010年前後の値、日本のみ 2024 年 3 月末。

※「家庭外ケア児童数及び里親委託率等の国際比較研究」主任研究者 関原久代(東京成徳大学子ども学部)(平成23年度厚生労働科学研究「社会的養護における児童の特性別標準的ケアパッケージ(被虐待児を養育する里親家庭の民間の治療支援機関の研究)」)

「特別養子縁組」が殆ど活用されない日本

国名	人口 (百万人)	成立件数	人口10万人 当たり件数
ドイツ	81	3,805	4.69
フランス	62	3,964	6.41
イギリス	56	4,734	8.44
アメリカ	314	119,514	38.0
日本	124	587	0.48

(註) ドイツ：2014年 フランス：2007年 イギリス：2011年 アメリカ：

2012年 日本：(出典) 2023年、人口推計、司法統計年報

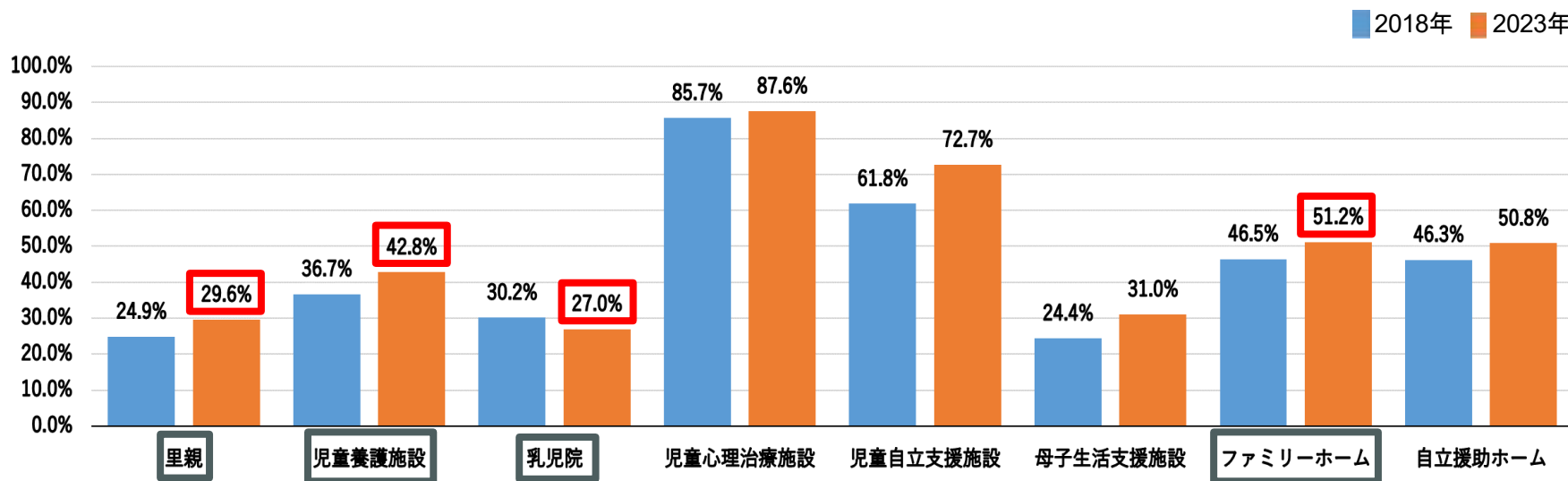
※イギリスはイングランドとウェールズのみ。

○障害等のあるこどもの増加

→ 子どものケアニーズに応じた支援・措置費制度
と里親等の能力担保制度の導入が急務。

社会的養護を必要とするこどもにおいては、全体的に障害等のあるこどもが増加しており、里親においては29.6%、児童養護施設においては42.8%が、障害等ありとなっている。

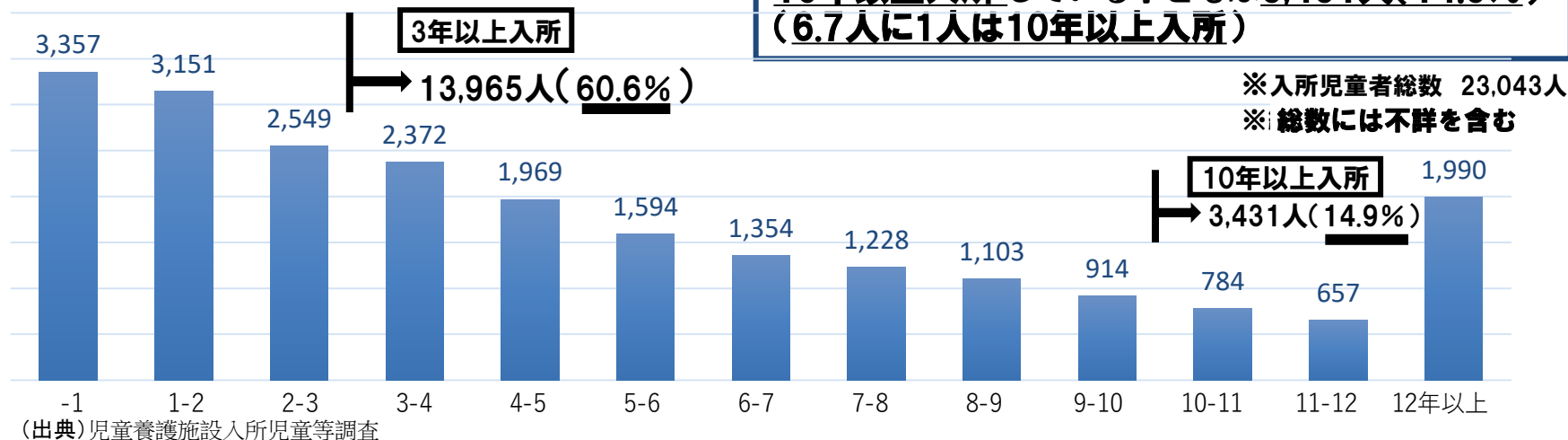
○社会的養護を必要とするこどものうち、障害等のあるこどもの割合



(出典) こども家庭庁： 「児童養護施設入所児童等調査結果（各年2月1日現在）」

長過ぎる児童養護施設の入所期間（令和5年2月1日現在）

3年以上入所している子どもは**13,965人(60.6%)**
10年以上入所している子どもは**3,431人(14.9%)**
(6.7人に1人は10年以上入所)



少な過ぎる児童養護施設の「小規模かつ地域分散化」（令和6年10月1日現在）

〈入所児童数ベース〉

	入所児童 総数	敷地内施設				小規模かつ地域分散型施設 （「できる限り良好な家庭的環境」）		
		0.2	大舎等	「小規模グループケア」			分園型	地域小規模 児童養護施設
				「本体施設内」	「別棟」			
人数 (構成比(%))	22,342 (100.0)	17,170 (76.9)	7,592 (34.0)	7,943 (35.6)	1,635 (7.3)	5,172 (23.1)	1,859 (8.3)	3,313 (14.8)

(出典) こども家庭庁支援局調べ

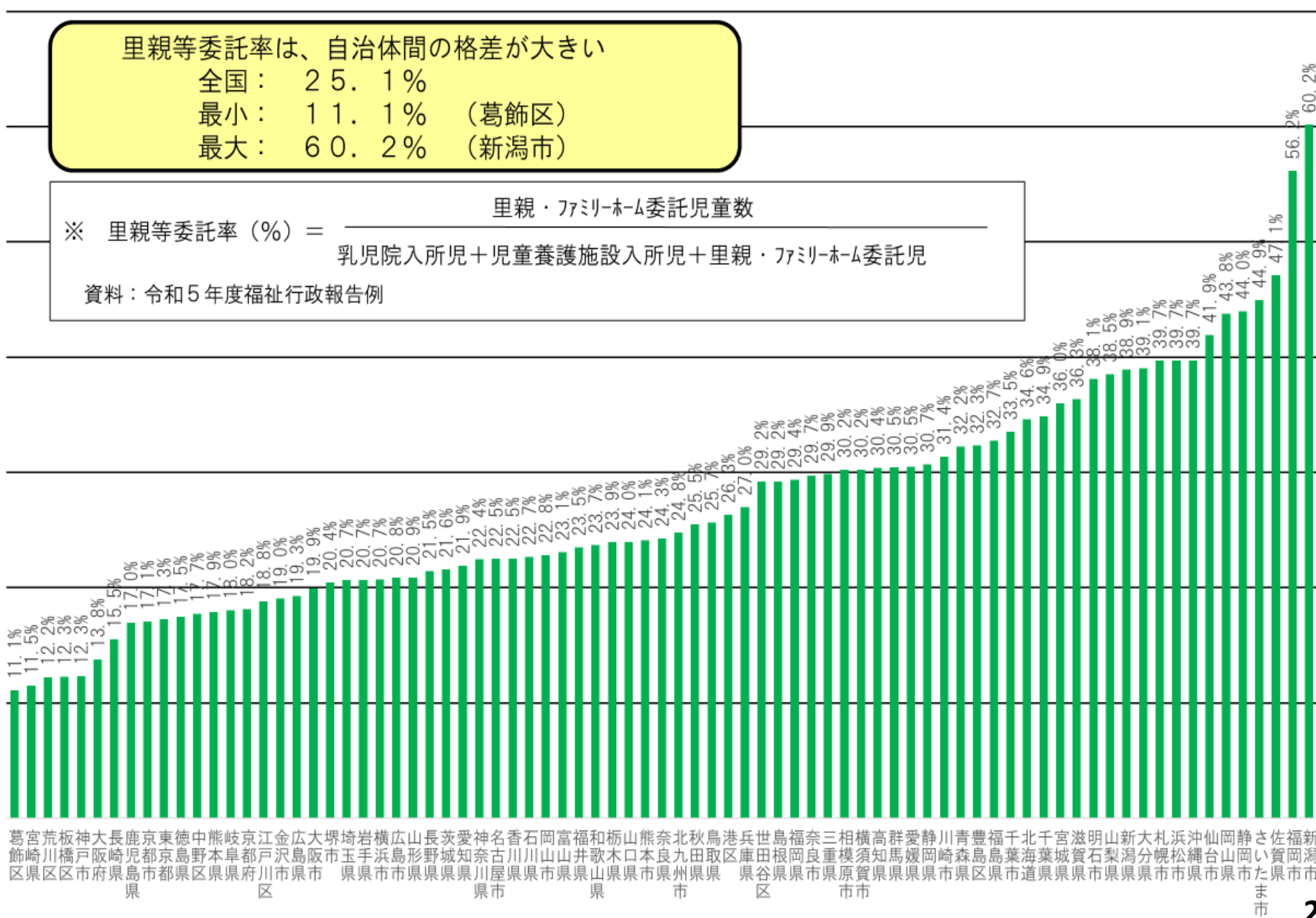
(児童養護施設数 606か所)

都道府県市別の里親等委託率の差

79 都道府県市区別里親等委託率（令和5年度末）

里親等委託率は、自治体間の格差が大きい
全国： 25.1%
最小： 11.1%（葛飾区）
最大： 60.2%（新潟市）

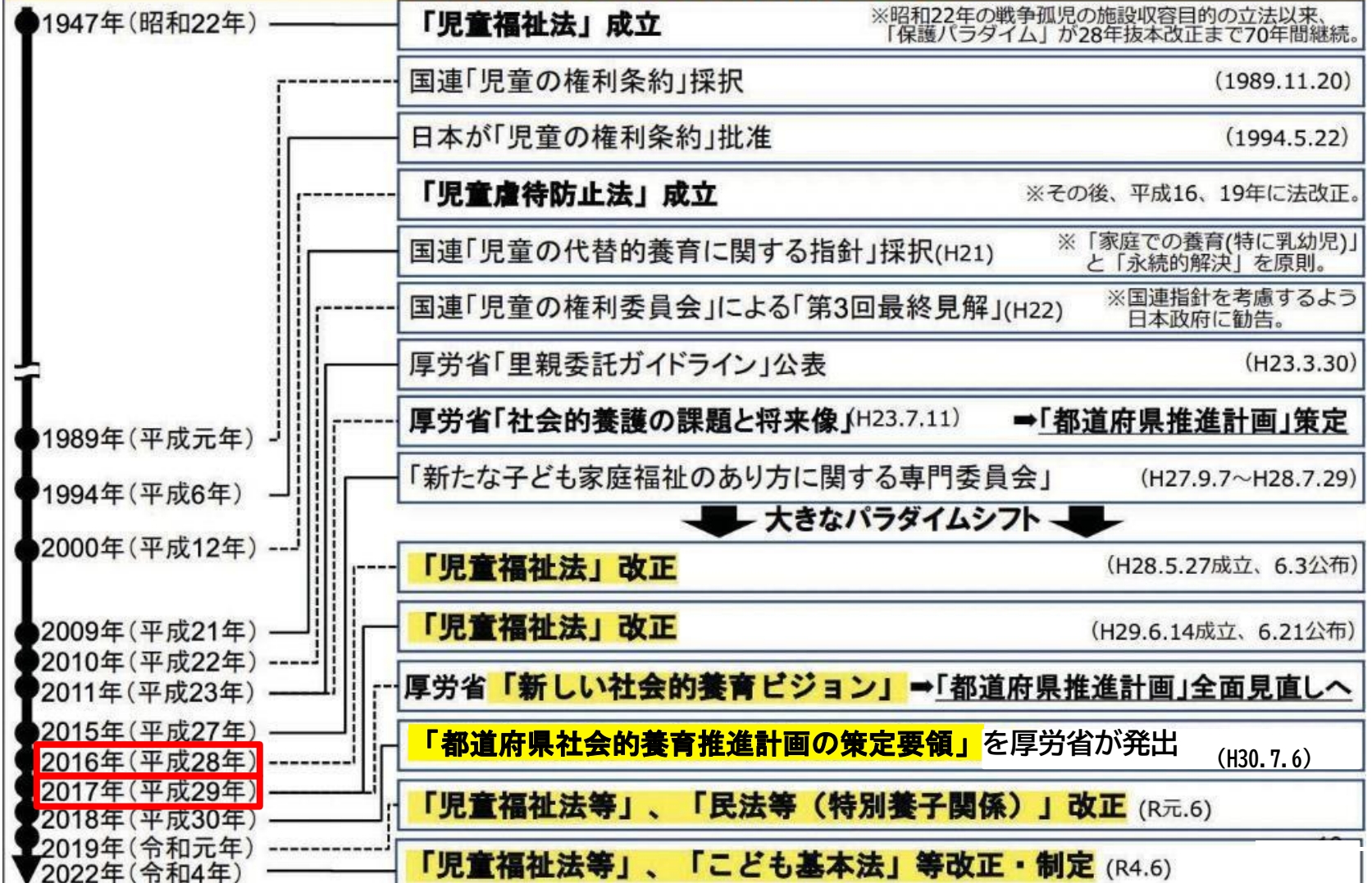
※ 里親等委託率（%）＝ $\frac{\text{里親・ファミリーホーム委託児童数}}{\text{乳児院入所児} + \text{児童養護施設入所児} + \text{里親・ファミリーホーム委託児}}$
資料：令和5年度福祉行政報告例



<目次>

1. 立法により、国のかたちを変える	2
2. 乳幼児期の「愛着形成」こそ「健全養育」の礎	12
3. 「浮浪児対策の延長」と「過少な保護児童数」の日本	23
4. 「家庭養育優先原則」へ大転換。されど、変化の加速なし	29
5. 「親の同意」よりも、「子どもの健全養育」を	39
6. 「タックス・イーター」でなく、「タックス・ペイヤー」を社会で育む	47
7. 家庭養育の加速は待ったなし。パーマネンシー保障も重要	52

社会的養育関連政策の推移



2023年4月 「こども家庭庁」発足

2024年3月 「改訂版『策定要領』をこども家庭庁が発出(2024年3月12日)

2025年4月 「都道府県社会的養育推進計画」(後期)スタート

「平成28年改正児福法」における理念規定の抜本見直し

改正前の条文

第一条 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。

② すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない。

第二条 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。

第三条 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、この原理はすべての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。

【参考】民法(明治29年法律第89号、第820条及び822条は平成23年改正)(抄)

(親権者)

第818条 成年に達しない子は、父母の親権に服する。

(監護及び教育の権利義務)

第820条 親権を行う者は、子の利益のために子の監護及び教育をする権利を有し、義務を負う。

第822条 親権を行う者は、第820条の規定による監護及び教育に必要な範囲内でその子を懲戒する事ができる。

改正後の条文

第一条 (**子どもの権利**)

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、その心身の健全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。

第二条 (**子どもの最善の利益優先原則**)

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の程度に応じて、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。

② 児童の保護者は、児童を心身ともに健やかに育成することについて第一義的責任を負う。

③ 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。

第三条の二 (**家庭養育優先原則**)

国及び地方公共団体は、児童が①**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、(中略)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②**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③**できる限り良好な家庭的環境**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。

家庭と同様の環境における養育の推進【公布日施行（平成28年6月3日）・児童福祉法】

課題

- 児童が心身ともに健やかに養育されるよう、より家庭に近い環境での養育の推進を図ることが必要。
- しかしながら、社会的養護を必要とする児童の約9割が施設に入所しているのが現状。
- このため、児童相談所が要保護児童の養育環境を決定する際の考え方を法律において明確化することが必要。

改正法による対応

○ 国・地方公共団体（都道府県・市町村）の責務として家庭と同様の環境における養育の推進等を明記。

- ①まずは、児童が家庭において健やかに養育されるよう、保護者を支援。
- ②家庭における養育が適当でない場合、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、必要な措置。
- ③②の措置が適当でない場合、児童が「できる限り良好な家庭的環境」で養育されるよう、必要な措置。

※ 特に就学前の児童については、②の措置を原則とすること等を通知において明確化。

良好な家庭的環境

家庭と同様の養育環境

家庭

施設

児童養護施設

大舎（20人以上）
中舎（13～19人）
小舎（12人以下）
1歳～18歳未満
（必要な場合 0歳～20歳未満）

乳児院

乳児（0歳）
必要な場合幼児（小学校就学前）

施設（小規模型）

地域小規模児童養護施設（グループホーム）

本体施設の支援の下で地域の民間住宅などを活用して家庭的養護を行う

小規模グループケア（分園型）

- ・ 地域において、小規模なグループで家庭的養護を行う
- ・ 1グループ6～8人（乳児院は4～6人）

養子縁組（特別養子縁組を含む。）

小規模住居型児童養育事業

里親

小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム）

- ・ 養育者の住居で養育を行う家庭養護
- ・ 定員5～6人

里親

- ・ 家庭における養育を里親に委託する家庭養護
- ・ 児童4人まで

実親による養育

$$\text{里親等委託率} = \frac{\text{里親} + \text{ファミリーホーム}}{\text{養護} + \text{乳児} + \text{里親} + \text{ファミリーホーム}}$$

平成30年3月末 19.7%

社会的養育の形態と政府数値目標

「社会的養護の課題と将来像」 (2011年7月)

「新しい社会的養育ビジョン」 (2017年8月)

〔家庭的養護〕

- ・里親
- ・ファミリーホーム

今後十数年をかけて
概ね **1/3**

〔できる限り家庭的な 養育環境〕

- ・小規模グループケア
- ・グループホーム

今後十数年をかけて
概ね **1/3**

〔施設養護〕

- ・児童養護施設
 - ・乳児院等
- (児童養護施設はすべて
小規模ケア)

今後十数年をかけて
概ね **1/3**

① 〔家庭〕 実父母や親族等

② 〔家庭における養育環境と同様の養育環境〕

里親委託率

3歳未満
それ以外の就学前
学童期以降

概ね **5年以内に75%以上**
概ね **7年以内に75%以上**
概ね**10年以内に50%以上**

特別養子縁組成立数

概ね**5年以内に年間1,000人以上、その後も増加**

③ 〔できる限り良好な家庭的環境〕 小規模かつ地域分散型施設、まで

〔施設の新たな役割〕

施設入所は、措置前の一時的な入所に加え、高度専門的な対応が必要な場合が中心。
高機能化、多機能化を図り、地域で新たな役割を担う。

「28年改正児福法」、「29年新ビジョン」による子ども家庭支援の基本的考え方

家庭養育優先原則（障がい児、一時保護児を含む）

- ①実親
- ②特別養子縁組、里親、ファミリーホーム（「家庭と同様の環境」）
- ③「地域分散型小規模施設」までの施設（「家庭的環境」）

今後の施設の在り方

抜本改正の前

- 乳幼児期から成人(20歳)まで
- あらゆるケアニーズの子ども
- 大規模施設
- 長期間入所

「高機能化」

（施設での高度ケア）

「多機能化」

（地域での在宅支援）

抜本改正の後

- 学齢期以降（思春期など）
- ケアニーズの高い子ども
- 小規模施設
（地域分散型、「4人×4ユニット」）
- 短期間入所

- 妊婦、実親、里親、養親支援
- 一時保護委託・通学支援
- ショートステイ（子、親子）
- アフターケア
- 家庭支援、ペアレンティング、等々

平成28年抜本改正以降、施設は家庭養育推進の担い手に生まれ変わった。

(平成30年7月6日付け厚生労働省子ども家庭局長通知 *より抜粋)

* 「『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」

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

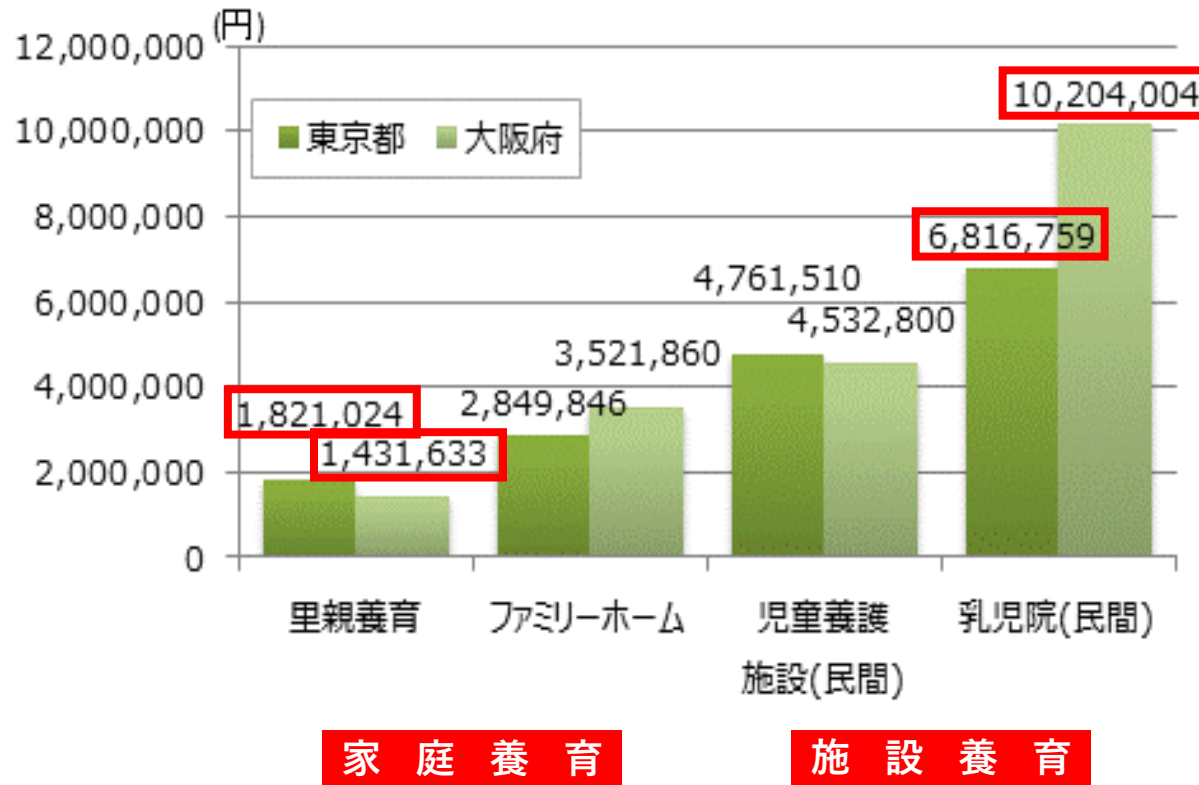
- ・ これまで乳児院や児童養護施設が培ってきた豊富な体験による子どもの養育の専門性を、施設養育の高機能化により発展させていくことはもとより、社会的養育を充実・強化するための地域社会における貴重な資源として、在宅支援や里親支援などの多機能化・機能転換を図る中でも発揮していくべきである。

(略)

- ・ 各施設の実施には、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ティ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

日本の子ども一人あたりの家庭養育と施設養育のコスト比較（年間）



- 乳児院では、子ども一人にかかる経費は年間で1千万円。
施設（特に乳児院）を里親・ファミリーホームに転換していけば、コストも安くなる。

日本財団「家庭養育に係る自治体のコスト構造に関する調査報告書」2018年

都道府県社会的養育推進計画（後期）において設定している里親等委託率

【令和7年6月5日時点】

- 国が示す目標値は、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
- **38自治体[49.4%]**が、全ての年齢区分（3歳未満、3歳以上の就学前、学童期以降）において国が示す目標値以上で設定
- 年齢区分別の国が示す目標値以上での設定は、**3歳未満：51自治体[66.2%]**、**3歳以上の就学前：47自治体[61.0%]**、**学童期以降：43自治体[55.8%]**

自治体名	3歳未満	3歳以上 ～就学前	学童期 以降
北海道	75.0%	75.0%	50.0%
青森県	76.0%	75.8%	50.2%
岩手県	42.1%	46.2%	51.1%
宮城県	75.0%	75.0%	50.0%
秋田県	75.0%	75.0%	50.0%
山形県	52.6%	75.0%	31.7%
福島県	75.0%	75.0%	50.0%
茨城県	70.0%	70.0%	70.0%
栃木県	75.0%	75.0%	50.0%
群馬県	75.0%	75.0%	50.0%
埼玉県	49.2%	52.2%	38.2%
千葉県			
東京都	50.5%	50.5%	33.6%
神奈川県	48.8%	55.2%	21.1%
新潟県	60.0%	75.0%	50.0%
富山県	75.0%	75.0%	50.0%
石川県	75.0%	75.0%	50.0%
福井県	75.0%	65.0%	35.0%
山梨県	75.0%	75.0%	50.0%
長野県	75.0%	75.0%	50.0%

自治体名	3歳未満	3歳以上 ～就学前	学童期 以降
岐阜県	78.0%	68.8%	33.3%
静岡県	67.0%	59.0%	48.0%
愛知県	55.9%	45.7%	30.2%
三重県	60.0%	60.0%	40.0%
滋賀県	80.0%	80.5%	55.7%
京都府	65.0%	60.0%	40.0%
大阪府	54.0%	27.0%	23.0%
兵庫県	70.0%	60.0%	50.0%
奈良県	75.0%	75.0%	50.0%
和歌山県	75.0%	75.0%	50.0%
鳥取県			
島根県	75.0%	75.0%	50.0%
岡山県	75.0%	75.0%	50.0%
広島県	62.8%	45.2%	32.8%
山口県	75.0%	75.0%	50.0%
徳島県	75.0%	75.0%	50.0%
香川県	75.0%	75.0%	50.0%
愛媛県	83.3%	76.9%	51.7%
高知県	75.0%	75.0%	50.0%
福岡県	75.0%	75.0%	50.0%

自治体名	3歳未満	3歳以上 ～就学前	学童期 以降
佐賀県	75.0%	75.0%	50.0%
長崎県	75.0%	50.9%	40.3%
熊本県	76.9%	76.9%	35.6%
大分県	75.0%	75.0%	35.0～ 50.0%
宮崎県	55.0%	44.0%	35.0%
鹿児島県	44.9%	64.4%	36.5%
沖縄県	75.0%	75.0%	50.0%
札幌市	75.0%	75.0%	50.0%
仙台市	76.9%	76.0%	52.1%
さいたま市	49.2%	52.2%	38.2%
千葉市			
横浜市	50.2%	43.7%	33.3%
川崎市	76.0%	75.0%	50.0%
相模原市	75.0%	76.0%	50.0%
新潟市	75.0%	85.0%	75.0%
静岡市	75.0%	65.0%	44.7%
浜松市	75.0%	70.0%	50.0%
名古屋市	70.0%	50.0%	30.0%
京都市	75.0%	75.0%	50.0%
大阪市	42.9%	45.0%	34.0%

自治体名	3歳未満	3歳以上 ～就学前	学童期 以降
堺市	75.0%	75.0%	33.0%
神戸市	65.0%	65.0%	33.0%
岡山市	75.0%	75.0%	50.0%
広島市	62.8%	45.2%	32.8%
北九州市	75.0%	75.0%	50.0%
福岡市	75.0%	82.1%	48.3%
熊本市	76.9%	76.9%	38.1%
港区	75.0%	100.0%	50.0%
世田谷区	75.0%	75.0%	35.1%
中野区	80.0%	50.0%	24.6%
豊島区	35.7%	66.7%	32.9%
荒川区	22.2%		
板橋区	75.0%	76.9%	27.2%
葛飾区	23.1%		
江戸川区	52.4%	53.1%	34.4%
横須賀市	75.0%	75.0%	50.0%
金沢市	75.0%	75.0%	50.0%
豊中市	75.0%	75.0%	50.0%
明石市	100.0%	100.0%	70.3%
奈良市	81.8%	75.0%	50.6%

※千葉県、千葉市については、令和7年6月中に、鳥取県については、令和7年8月中に計画を策定する予定であるため、現時点では「空欄」としている。

里親等委託率の推移

0～2歳児の里親委託率目標「75%」達成には、
このままだと、あと80年かかる!?

$$\frac{48.1\% (75.0\% - 26.9\%)}{0.6\% (26.9\% - 25.0\%) \div 3} \div 80\text{年}$$

○里親制度は、家庭的な環境の下で子どもの愛着関係を形成し、養護を行うことができる制度

○里親等委託率は、平成24年度末の14.8%から、令和5年度末には25.1%に上昇

年度	児童養護施設		乳児院		里親等※			合計	
	入所児童数 (人)	割合 (%)	入所児童数 (人)	割合 (%)	委託児童数 (人)	割合 0～2歳 (%)		児童数 (人)	割合 (%)
平成23年度末	28,803	78.6	2,890	7.9	4,966	—	13.5	36,659	100
平成24年度末	28,233	77.2	2,924	8.0	5,407	—	14.8	36,564	100
平成25年度末	27,465	76.2	2,948	8.2	5,629	—	15.6	36,042	100
平成26年度末	27,041	75.5	2,876	8.0	5,903	—	16.5	35,820	100
平成27年度末	26,587	74.5	2,882	8.0	6,234	—	17.5	35,703	100
平成28年度末	26,449	73.9	2,801	7.8	6,546	—	18.3	35,796	100
平成29年度末	25,282	73.9	2,706	7.8	6,858	—	19.7	34,846	100
平成30年度末	24,908	71.8	2,678	7.7	7,104	(27.7)**	20.5	34,690	100
令和元年度末	24,539	70.5	2,760	7.9	7,492	(28.9)	21.5	34,791	100
令和2年度末	23,631	69.9	2,472	7.3	7,707	25.0	22.8	33,810	100
令和3年度末	23,008	69.4	2,351	7.1	7,798	25.3	23.5	33,157	100
令和4年度末	22,578	68.7	2,306	7.0	7,968	26.2	24.3	32,852	100
令和5年度末	22,162	67.8	2,316	7.1	8,216	26.9	25.1	32,694	100

児童福祉法抜本改正。

「乳幼児期は里親等への委託が原則」との基本方針はどこに!?

変化は全く加速していない!!

里親等委託率

38

※「里親等」は、平成21年度から制度化されたファミリーホーム（養育者の家庭で5～6人の児童を養育）を含む。

ファミリーホームは、令和5年度末で487か所、委託児童1,810人。

（資料）福祉行政報告例（各年度末現在）※ 平成22年度の福島県の数値のみ家庭福祉課調べ

※※（）内は0～6歳。

— は、乳幼児期の里親等委託率のデータが存在しない事を示す。

<目次>

1. 立法により、国のかたちを変える	2
2. 乳幼児期の「愛着形成」こそ「健全養育」の礎	12
3. 「浮浪児対策の延長」と「過少な保護児童数」の日本	23
4. 「家庭養育優先原則」へ大転換。されど、変化の加速なし	29
5. 「親の同意」よりも、「子どもの健全養育」を	39
6. 「タックス・イーター」でなく、「タックス・ペイヤー」を社会で育む	47
7. 家庭養育の加速は待ったなし。パーマネンシー保障も重要	52

「実親の同意なし」は、里親委託でなく施設措置する理由にならない。

第二十七条 都道府県は、前条第一項第一号の規定による報告……のあつた児童につき、次の各号のいずれかの措置を採らなければならない。

(中略)

三 児童を小規模住居型児童養育事業を行う者若しくは里親に委託し、又は乳児院、児童養護施設、障害児入所施設、児童心理治療施設若しくは児童自立支援施設に入所させること。

(中略)

④ 第一項第三号又は第二項の措置は、児童に親権を行う者(第四十七条第一項の規定により親権を行う児童福祉施設の長を除く。以下同じ。)又は未成年後見人があるときは、前項の場合を除いては、**その親権を行う者又は未成年後見人の意に反して、これを行うことができない。**

(中略)

第二十八条 保護者が、その児童を虐待し、著しくその監護を怠り、その他保護者に監護させることが著しく当該児童の福祉を害する場合において、第二十七条第一項第三号の措置を採ることが児童の親権を行う者又は未成年後見人の意に反するときは、都道府県は、次の各号の措置を採ることができる。

一 保護者が親権を行う者又は未成年後見人であるときは、**家庭裁判所の承認を得て、第二十七条第一項第三号の措置を採ること。**

二 保護者が親権を行う者又は未成年後見人でないときは、その児童を親権を行う者又は未成年後見人に引き渡すこと。ただし、**その児童を親権を行う者又は未成年後見人に引き渡すことが児童の福祉のため不相当であると認めるとき**は、家庭裁判所の承認を得て、第二十七条第一項第三号の措置を採ること。

「乳幼児期は家庭養育」は28年法改正以降、我が国の「大原則」のはずだが！？

- ドイツでは就学前まで、英国では小学校卒業まで、「里親・養子家庭養育」が原則。

———いずれも、施設入所は家庭養育が困難で、特別な専門的なケアが必要なケースに限定。

- 日本でも、平成28年児福法改正論議開始時から、「乳幼児期は施設入所でなく、原則『家庭養育（里親・養子）』との法律上の明記を、「大臣指示」により繰り返し主張。

➡ 結果、改正法公布時の「局長通知」において、「乳幼児期における家庭養育原則」を「国の原則」として児相設置自治体に明確に発信。

平成28年6月3日、厚労省雇・児局長通知＜改正児福法公布通知＞

（「里親ガイドライン」にも同様に明記）

「・・・養子縁組や里親・ファミリーホームへの委託を積極的に推進することが重要である。**特に就学前の乳幼児期は**、愛着関係の基礎を作る時期であり、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。」

国際標準では、3歳未満児は家庭養育が大原則。施設養育は例外。

国際的な指針

国連子どもの代替的養育ガイドライン(2009年)

子どもの権利条約を補完するものとして国連で採択された。

- まず、子どもが生みの親の元で育つための努力をすること。それに失敗した場合は、養子縁組などの恒久的な解決策(パーマナンスー)を探ること。
- 幼い子ども、特に3歳未満は原則として家庭で養育すべき。
- 入居施設 (Residential Care) はそれが子どもの最善の利益にかなう時に限るべき。
- 入居施設 (Residential Care) は家庭養育を補完するもの。ただし、大規模な施設 (Institution) は戦略的に撤廃していくべき。

国連機関の報告書

こうした研究結果のエビデンスをもとに、国連人権高等弁務官事務所やユニセフでは特に3歳未満の子どもは施設での養育をするべきではないという報告書を作成している。

2011年 国連人権高等弁務官事務所ヨーロッパオフィス
”弱い立場にある3歳未満の子どもへの権利:施設措置の終焉”

2012年 ユニセフ
”3歳未満の子どもたちの施設措置を終わらせよう”

「原則として、乳幼児が施設で養育されると3ヶ月間で1ヶ月の発達が見失われる。」

”A general rule is that for every three months that a young child resides in an institution, one month of development is lost.”

2024年度 日本財団 里親国際調査

今回調査を行ったドイツ、スウェーデン、イタリア、アメリカ、カナダでは、実親が育てることのできない乳幼児は母子施設、または親族や里親など、家庭に措置することが基本とされていた。イタリアでは6歳未満の子どもは家庭環境に措置するべきという法律があり、ドイツのノルトライン・ヴェストファーレン州では、0～3 歳の子どもは施設には入れるべきではないという州の勧告が出ていた。

乳幼児を「施設」に措置するのは、特に専門的なケアが必要な場合や、虐待などの経験により家庭的な環境(大人との親密な関係)にいたることがトラウマになっているようなケースであった。イタリアでは養子縁組・里親を待っているケースもあり。

- スウェーデン(ストックホルム市)・・・単独で施設にいるのはおおむね12歳以上、病気が重い子どもでも5歳くらい。
- ドイツ(デュセルドルフ市)・・・3 歳未満で里親委託されている子どもは124 人、他は緊急一時保護施設に3 人だった(里親委託率97%)。
- イタリア(ミラノ市)・・・4 歳未満の子どもの145 人が母子施設、26 人が子ども単独の施設、また6 歳未満の38 人が里親委託と、母子施設の割合が高かった。
- アメリカのカリフォルニア州の3歳未満の里親委託率は97%。

愛着形上最も大切な0～2歳児の里親委託率の改善は遅く、大きなバラツキも。 令和5年度末

○ 全国の合計では、「3歳未満児」が26.9%、「3歳以上～就学前」が33.8%、「学童期以降」が23.1%となっている。

自治体名	3歳未満児		
	代替養育が必要な児童数	里親等委託児童数	里親等委託率
北海道	59人	34人	57.6%
青森県	31人	6人	19.4%
岩手県	19人	1人	5.3%
宮城県	12人	1人	8.3%
秋田県	14人	2人	14.3%
山形県	16人	4人	25.0%
福島県	25人	21人	84.0%
茨城県	66人	8人	12.1%
栃木県	70人	26人	37.1%
群馬県	46人	18人	39.1%
埼玉県	178人	32人	18.0%
千葉県	84人	44人	52.4%
東京都	259人	37人	14.3%
神奈川県	65人	9人	13.8%
新潟県	19人	0人	0.0%
富山県	14人	2人	14.3%
石川県	10人	0人	0.0%
福井県	13人	5人	38.5%
山梨県	22人	12人	54.5%
長野県	49人	19人	38.8%
岐阜県	36人	18人	50.0%
静岡県	40人	9人	22.5%
愛知県	79人	27人	34.2%
三重県	32人	8人	25.0%
滋賀県	15人	3人	20.0%
京都府	24人	4人	16.7%
大阪府	102人	19人	18.6%
兵庫県	48人	7人	14.6%
奈良県	17人	2人	11.8%
和歌山県	12人	3人	25.0%
鳥取県	19人	1人	5.3%
島根県	19人	4人	21.1%
岡山県	18人	11人	61.1%
広島県	22人	8人	36.4%
山口県	23人	3人	13.0%
徳島県	19人	3人	15.8%
香川県	18人	8人	44.4%
愛媛県	27人	8人	29.6%
高知県	20人	6人	30.0%
福岡県	54人	17人	31.5%
佐賀県	11人	7人	63.6%

自治体名	3歳未満児		
	代替養育が必要な児童数	里親等委託児童数	里親等委託率
長崎県	53人	10人	18.9%
熊本県	33人	7人	21.2%
大分県	27人	18人	66.7%
宮崎県	29人	5人	17.2%
鹿児島県	47人	9人	19.1%
沖縄県	23人	13人	56.5%
札幌市	48人	26人	54.2%
仙台市	22人	7人	31.8%
さいたま市	23人	8人	34.8%
千葉市	13人	4人	30.8%
横浜市	67人	19人	28.4%
川崎市	22人	12人	54.5%
相模原市	21人	7人	33.3%
新潟市	15人	8人	53.3%
静岡市	14人	8人	57.1%
浜松市	19人	14人	73.7%
名古屋市	78人	23人	29.5%
京都市	21人	3人	14.3%
大阪市	138人	10人	7.2%
堺市	14人	6人	42.9%
神戸市	38人	5人	13.2%
岡山市	10人	2人	20.0%
広島市	28人	5人	17.9%
北九州市	36人	5人	13.9%
福岡市	21人	13人	61.9%
熊本市	29人	13人	44.8%
横須賀市	5人	0人	0.0%
金沢市	10人	2人	20.0%
明石市	3人	1人	33.3%
奈良市	9人	2人	22.2%
港区	5人	1人	20.0%
世田谷区	5人	0人	0.0%
中野区	17人	3人	17.6%
豊島区	13人	3人	23.1%
荒川区	5人	0人	0.0%
板橋区	11人	1人	9.1%
葛飾区	15人	4人	26.7%
江戸川区	16人	1人	6.3%
合計	2,729人	735人	26.9%
(参考) 令和4年度末	2,730人	714人	26.2%

国の目標は75%以上

最低0%～最高84.0%
＜50%到達している自治体＞

福島県	84.0%
浜松市	73.7%
大分県	66.7%
佐賀県	63.6%
福岡市	61.9%
岡山県	61.1%
静岡市	57.1%
沖縄県	56.5%
北海道	57.6%
山梨県	54.5%
川崎市	54.5%
札幌市	54.2%
新潟市	53.3%
千葉県	52.4%
岐阜県	50.0%

令和3年度末 8自治体
令和4年度末 14自治体
→ 令和5年度 15自治体

一時保護時も「家庭養育優先原則」だが、全く不徹底。

- 令和3年度の児童虐待が理由の一時保護件数は30,814件であり、そのうち一時保護委託件数は14,684件で、児童虐待を理由とする一時保護総数の約47.7%を占めている。また、一時保護委託先内訳では、乳児院・児童養護施設への委託が合計で6,694件と約45%を占めている。

	平成28年度	平成29年度	平成30年度	令和元年度	令和2年度	令和3年度	令和4年度	令和5年度
一時保護所内	12,556 (62.2%)	13,152 (61.8%)	14,468 (57.2%)	16,853 (46.1%)	15,800 (57.7%)	15,203 (55.7%)	15,937 (54.1%)	16,130 (52.3%)
一時保護委託	7,619 (37.8%)	8,116 (38.2%)	10,845 (42.8%)	13,411 (53.9%)	11,590 (42.3%)	12,107 (44.3%)	13,518 (45.9%)	14,684 (47.7%)
児童養護施設	2,960 (14.7%)	2,860 (13.4%)	3,868 (15.3%)	4,872 (16.1%)	4,113 (15.0%)	4,445 (16.3%)	4,702 (16.0%)	4,871 (15.8%)
乳児院	1,274 (6.3%)	1,501 (7.1%)	1,591 (6.3%)	1,857 (6.1%)	1,639 (6.0%)	1,598 (5.9%)	1,745 (5.9%)	1,823 (5.9%)
里親	1,161 (5.8%)	1,408 (6.6%)	1,890 (7.5%)	2,658 (8.8%)	2,228 (8.1%)	2,454 (9.0%)	3,083 (10.5%)	3,497 (11.3%)
その他	2,224 (11.0%)	2,347 (11.0%)	3,496 (13.8%)	4,024 (13.3%)	3,610 (13.2%)	3,610 (13.2%)	3,988 (13.5%)	4,493 (14.6%)
一時保護総数	20,175	21,268	25,313	30,264	27,390	27,310	29,455	30,814

* ()は、一時保護総数に占める割合。

※平成22年度は、東日本大震災の影響により、福島県を除いて集計した数値

出典：福祉行政報告例

乳幼児短期緊急里親(モデル事業)

大分県

- 背景: 児童相談所が乳幼児を緊急で一時保護した場合、受け入れ可能な里親を探すことは難しい。
定 員超過や感染症対策のため、乳児院等での受け入れが困難なこともある。
県内には乳児院が1カ所。遠隔地からの移送は子どもの負担が高かった。
- 概要: 家庭養育推進自治体モデル事業として、NPO法人chieldsは「乳幼児短期緊急里親事業」を開始(R3.7～)
chieldsと契約した里親は、毎月定額の報酬を受け取り、原則、24時間365日、児童相談所から依頼があれば、乳幼児の一時保護委託に応じる。 (全国初の取組)
- 役割分担
chields: 契約事務等(報酬支払い)、里親の待機可能日把握、緊急時の必要物品支給
研修等の企画・運営、待機中の里親に対する情緒的サポート(訪問・電話)、意見交換会等の開催
児相: 委託打診連絡、移送、委託中の養育支援(ケースワーク)、児童措置費の支払い
- その他: 乳幼児短期緊急里親は養育里親から選定
地域バランス、養育経験など、募集時の要件を法人・県・児相で協議して決定
- フロー: 法人が児相に案内発出を依頼→**該当地域の登録里親に児相が案内通知発出**→説明会→里親が申込み→選考委員会(法人・学識経験者・県・児相)→選考決定通知→契約締結会→事業開始
- 選考状況
R3: 大分市2 別府市1 中津市1 日田市1 計5家庭
R4: 大分市3 別府市2 中津市1 日田市1 計7家庭
R5: 大分市3 別府市2 中津市1 計6家庭(通年)
大分市4 別府市1 中津市1 計6家庭(年末年始12/28-1/4限定)

出典: 2024.4.23 児童養護施設連&子どもを守る議員の会合同総会

「乳幼児短期緊急里親の制度化に向けて～大分県の家庭養育推進の道のりを振り返る～」

大分大学福祉健康科学部社会福祉実践コース (前大分県中央児童相談所所長) 河野 洋子

家庭養育推進には、手厚い人員配置が必要。

(2024年4月現在)

	里親・家庭移行支援部署		配置人員合計			研修生等	〈参考〉 人口 (2025年2月現在)
			常 勤	非 常 勤	人		
福岡市	里 親 係		7	4	3	—	166
	〈参考〉 地区担当の児童福祉司 (中学生以下の家庭移行を担当) (自立支援係<旧：家庭移行支援係>)		52 (9)	37 (6)	15 (3)	— (一)	
大分県	里親・措置児童支援課	企画・里親推進班	15	10	4	1	108
		措置児童支援班	6	6	—	—	

<目次>

1. 立法により、国のかたちを変える	2
2. 乳幼児期の「愛着形成」こそ「健全養育」の礎	12
3. 「浮浪児対策の延長」と「過少な保護児童数」の日本	23
4. 「家庭養育優先原則」へ大転換。されど、変化の加速なし	29
5. 「親の同意」よりも、「子どもの健全養育」を	39
6. 「タックス・イーター」でなく、「タックス・ペイヤー」を社会で育む	47
7. 家庭養育の加速は待ったなし。パーマネンシー保障も重要	52

2024年改訂版「策定要領」（社会的養育の基本的考え方）

「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」（2024年3月12日）

（その1）

2. 基本的考え方

（1）都道府県における社会的養育の体裁整備の基本的考え方及び全体像

●こどもの最善の利益を図るための「永続的な家族関係をベースにした家庭という育ちの場の保障、いわゆるパーマネンシー保障」（「新しい社会的養育ビジョン」（平成29年8月2日新たな社会的養育の在り方に関する検討会）より引用。以下同じ。）のためには、まず、市区町村において、家庭支援事業等を活用した予防的支援による家庭維持のための最大限の努力を行うべきである。

●そして、代替養育を必要とするこどもに対しては、児童相談所は、家庭養育優先原則に基づき、まずは親族里親、養子縁組里親、養育里親若しくは専門里親又はファミリーホームの中から、こどもの意向や状況等を踏まえて代替養育先を検討する。これらのいずれも代替養育先として適当でない困難な課題のあるこどもについては、小規模かつ地域分散化された施設又は高機能化された治療的なユニットへの入所の措置を行うとともに、家庭養育優先原則とパーマネンシー保障の理念に基づくケースマネジメントの徹底や積み重ねを継続していく必要がある。

●各都道府県においては、このことを念頭に置いて、こどもの最善の利益を実現するため、市区町村、児童相談所、里親・ファミリーホーム、施設等の体制強化、体制整備のための計画として、現行計画を見直して新たな計画を策定する必要がある。

里親等への委託推進:一時保護時、障害児、数値目標、措置変更

「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」 (2024年3月12日)

(その2)

2. 基本的考え方

(8) 里親・ファミリーホームへの委託の推進に向けた取り組み

● 代替養育を必要とするこどもに対しては、一時保護時や何らかの障害のあるこどもも含め、「家庭と同様の養育環境」である里親・ファミリーホームへの委託を原則として検討する必要がある、特に就学前の乳幼児期は、愛着関係の基礎を作る時期であり、こどもが安心できる、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、「児童福祉法等の一部を改正する法律の公布について」(平成28年6月3日付け雇児発0603第1号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知。以下「平成28年改正児童福祉法公布通知」という。)に基づき、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。

● 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。

(中略)

3. 項目ごとの策定要領

(8) 里親・ファミリーホームへの委託の推進に向けた取り組み

なお、上述した国の数値目標を既に達成している又は達成する見込みのある都道府県にあっては、(ii)～(iv)を確実に実行するとともに、国の数値目標を超え、100%を目指した目標を設定すること。

(中略)

(iv) 施設入所が長期化しているこどもについては、こどもの課題に応じて早急に自立支援計画の見直しを行い、里親等委託を検討する必要がある。特に乳児院に入所しているこどもについては、できるだけ早い時期に家庭における養育環境と同様の家庭環境で、特定の大人との愛着関係の下で養育されることがこどもの心身の成長や発達には不可欠であることから、原則として里親等委託への措置変更を行う必要があること。

施設の小規模化等今後のあり方、新設抑制

「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」(2024年3月12日)

(その3)

3. 項目ごとの策定要領

(9) 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

● 全ての都道府県において、里親等委託を推し進めることにより生じる施設の必要定員数の減少を踏まえ、安易に定員増を伴う施設の創設を行うことなく、地域のニーズを的確に捉えた上で、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について以下の①・②について計画を策定すること。

(中略)

(x) 就学前の乳幼児期は、養子縁組や里親・ファミリーホームへの委託が原則であることから、特に乳児院においては、入所児童が低減していくことを見据え、家庭復帰が見込まれない場合や、効果的な実親支援に影響しないことなど、こどもにとって不利益にならない範囲において、児童相談所の管轄区域に関わりなく広域での調整による入所も選択肢の一つとして検討するなど、安易に定員増を伴う創設を行わないとともに、これまで培ってきたアセスメントの専門性を活かし、妊産婦のほか、在宅で不適切な養育をされている乳幼児や実親、里親・里子に対しても総合的に支援を実施できる社会資源として、一層の機能転換を図る必要がある。

(中略)

(vi) 既存の施設内ユニット型施設についても、概ね5年程度を目標に、確実に小規模かつ地域分散化を行うための人材育成計画を含めた計画を立てる。その際、既存ユニットは一時保護やショートステイのための専用施設や里親のレスパイト・ケアなど、多機能化・機能転換に向けて、積極的に活用を進めていくことが求められる。また、下記のような心理職や医師、看護師などの即時対応ができるケアニーズが非常に高いこどもへの専門的なケア形態への転換を図ることも可能である。

(中略)

(vii) 小規模かつ地域分散化の例外として、ケアニーズが非常に高いこどもに専門的なケアを行うため、心理職や医師、看護師などの専門職の即時の対応が必要な場合には、生活単位が集合する場合もあり得る。このような場合においては、十分なケアが可能になるように、できるだけ少人数(将来的には4人まで)の生活単位とし、その集合する生活単位の数も大きくならない(概ね4単位程度まで)ことが求められている。

2024年改訂版「策定要領」 特別養子縁組への支援の強化

「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」(2024年3月12日)

(その4)

(7) 代替養育を必要とするこどものパーマネンシー保障に向けた取組

③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

iii 縁組成立後の支援について

特別養子縁組については、児童福祉法により都道府県の業務として、養子、養親、父母その他養子縁組に関する者への支援が規定されている。^{第11条}「児童相談所運営指針」に沿って、縁組成立後少なくとも半年間は、児童福祉司指導等による援助を継続するとともに、それ以後も必要な状況把握や情報提供、助言その他の援助を行うこと。

(注) 児童福祉法からの抜粋

第十一条 都道府県は、この法律の施行に関し、次に掲げる業務を行わなければならない。

(中略)

二 児童及び妊産婦の福祉に関し、主として次に掲げる業務を行うこと。

(中略)

チ 養子縁組により養子となる児童、その父母及び当該養子となる児童の養親となる者、養子縁組により養子となつた児童、その養親となつた者及び当該養子となつた児童の父母(特別養子縁組により親族関係が終了した当該養子となつた児童の実方の父母を含む。)その他の児童を養子とする養子縁組に関する者につき、その相談に応じ、必要な情報の提供、助言その他の援助を行うこと。

<目次>

1. 立法により、国のかたちを変える	2
2. 乳幼児期の「愛着形成」こそ「健全養育」の礎	12
3. 「浮浪児対策の延長」と「過少な保護児童数」の日本	23
4. 「家庭養育優先原則」へ大転換。されど、変化の加速なし	29
5. 「親の同意」よりも、「子どもの健全養育」を	39
6. 「タックス・イーター」でなく、「タックス・ペイヤー」を社会で育む	47
7. 家庭養育の加速は待ったなし。パーマネンシー保障も重要	52

「児童の養護と未来を考える議員連盟」(超党派)の当面の議題案

(2025年3月現在)

1. 「ケアニーズに応じた里親・FH・養親支援、施設措置費制度」と里親等社会的養育関係者の能力担保制度の導入、強化について。
2. 現行「乳児院」のあり方の抜本見直しを含む、「乳児(0～2歳児等)の家庭養育の本格徹底」について。乳児院の新たな役割は児福法に明記すべく改正。

———— 「施設における集団養育(group care)は、子ども、特に乳幼児にとって有害(harmful)であることはエビデンスから明らかであり、…子どもの一生に影響を与えてしまう。」

(2024年12月6日、キャロル・ショーファー 米国 QPI プログラム弁護士)

———— 「赤ちゃん里親」、「乳幼児短期緊急里親」等、乳幼児里親、FHの格段のキャパビル、養成強化。

3. 「社会的養育の一形態としての特別養子縁組」等への継続的支援の抜本強化と財政支援の新規導入。
4. 施設の「高機能化、多機能化・機能転換、小規模かつ地域分散化」の抜本強化と改革支援策の推進。新たな役割を児福法に明記すべく速やかに法改正。
5. その他

「ケアニーズに応じた支援」検討に参考となる米・ワシントン州のケア提供者報酬体系

Phase 1 – Caregiver Support Level Payments for Licensed Caregivers

Implementation January 1, 2024

	LEVEL 1	LEVEL 2	LEVEL 3	LEVEL 4	LEVEL 5	LEVEL 6	LEVEL 7
New Support Levels	Basic Maintenance Foster Care	Support Needs: Adolescent Low Needs	Support Needs: Chronic Physical Health	Support Needs: Developmental Disability	Support Needs: Developmental Disability & Chronic Physical Health	Support Needs: Moderate Mental Health	Support Needs: Complex Mental Health
Rates for Caregiver Support Levels Based on Age– <i>Levels 2-7 rates include Basic</i>							
Age: 0-5	\$722	N/A	\$1,407	\$1,749.50	\$2,092	\$2,434.50	\$2,777
Age: 6-11	\$846	N/A	\$1,531	\$1,873.50	\$2,216	\$2,558.50	\$2,901
Age: 12+	\$860	\$1,202.50	\$1,545	\$1,887.50	\$2,230	\$2,572.50	\$2,915



米国連邦議会、NGOは、家庭養育推進、パーマネンシー保障重視を牽引

米連邦議会は、グループ(施設)ケア支援は極めて抑制的

★米国連邦法 Family First Prevention Services Act of 2018 によって改正されたSocial Security Act 中の、Foster care maintenance payments program には、連邦政府の支援対象となる施設には、以下のような要件を賦課し、抑制するとともに、治療的施設等に限定することを明確化。

- ① Foster care maintenance payments 支払いの対象となる child-care institution (施設)は、「養育する子どもは25人以下」であること。
- ② しかし、子どもが6人を超えるグループケアに2週間以上措置されると、その子どもの分に関し、連邦政府からの州政府への支援は停止。
- ③ 3週目以降も25人以下の施設で連邦政府支援継続の例外は、Qualified Residential Treatment Program (QRTP)と呼ばれる治療的施設等のみ。

NGOは、マルトリートメント抑止、里親推進、パーマネントな家庭養育・養子重視が主流



オフィシャルウェブサイトより

(<https://adoptioncouncil.org/article/foster-care-and-adoption-statistics/>)

It is important to remember that an increase or decrease in the number of children entering foster care should not be our measure of success.

Rather, our goal should be to reduce child maltreatment rates, reduce time spent outside permanent family care, and reduce timeframes and numbers of children awaiting adoption.

パーマネンシー保障重視から、特別養子縁組支援は抜本強化の要。

- ★ 平成28年児福法改正により、特別養子縁組は児童相談所の正規の業務化。しかし、制度自体は裁判所所管であるなどから、「児童相談所取扱い特別養子縁組件数」の全国データすら存在しない状態。結果、養子成立後は「普通の親子」と整理され、養親、養子の社会的養育としてのケアニーズを充たしていない。
- ★ 今こそ省庁縦割りの弊害を克服し、「こども家庭庁」が創設されたことも踏まえ、制度、扱いを「個々の子ども」の健全な養育実現、「社会的養育の一形態」との観点から一元的に、さらに大きく見直す要。

- 特別養子縁組関連諸統計の整備、一元把握、公表(児童相談所・民間団体扱い、双方)
- 養子縁組成立後、養子が18歳到達までの養子家庭へのケアニーズに応じた支援、養親研修の義務化、等支援を充実するとともに、児相の人員体制を強化する。
 - 養子家庭へのケアニーズに応じた支援・経済的支援提供を義務付けるとともに、養親への研修等広く支援をフォスタリング業務の対象として、より明確化。
 - 医療費の無料化、高等教育就学支援制度の対象化など、里親制度との整合性確保。
 - 民間団体関与ケースも、社会的養育である限り、児童相談所の適切な関与により、同等の扱いへ。
- 養子縁組成立後の養子を含め、子ども全般が利用可能な、独立した相談窓口の設置(3桁番号の新設等)。
- 養子縁組データの国による集中管理により、「出自を知る権利」を保障するとともに、国際養子の適切性を審査、データ管理。

(参考)

『里親支援センター及びその業務に関するガイドライン』について」から抜粋
(こども家庭庁支援局長通知、2024年3月29日)

こうした事を議論するため、こども家庭庁に「**特別養子縁組支援充実とパーマネンシー保障のあり方検討会**」を速やかに立ち上げるべき。

- また、養子縁組成立後の養親及び養子への支援についても、都道府県(児童相談所)の業務として法第11条第1項第2号に規定されていることから、
 - 都道府県(児童相談所)及び里親支援センター等が、フォスタリング業務に連続するものとして、養親及び養子への支援を実施することや、
 - この支援について、フォスタリング業務に付随するものとして、当該里親支援センター等以外の機関に委託することも考えられるが、いずれの場合においても、支援の連続性が確保されることが望ましい。なお、養子縁組成立後の支援については、多機能化した乳児院・児童養護施設や養子縁組民間あっせん機関を積極的に活用することも検討すること。

特別養子縁組の制度先進国では、「社会的養子」への公的支援が手厚い。 (ChatGPT調べを中心に)

支援項目 国名	ケアニーズに応じた 養育費等支援	カウンセリング等	縁組成立時助成金	縁組成立時助成金 等の税制優遇	その他
米国	- ケアニーズに応じた支援 * (含む「ゼロドル合意」) - 里子から移行する養子の94%が対象 - 里親手当と同額まで支援	- 養親・養子向けカウンセリング - レスパイトケア	手続き費用の一部公的補填	- 所得税控除 (16,810ドルまで) - 州税控除 - 助成・手当は非課税	大学奨学金や授業料免除プログラムあり
カナダ	- ケアニーズに応じた支援 - 養親の所得審査あり - 里親手当と同額まで支援	- カウンセリング - レスパイトケア - 歯科矯正	民間機関による縁組に対し6000ドル支援	18,210ドルまでの控除+15%控除 - 州税控除 - 助成・手当は非課税	- 最大69週の育休給付を18歳未満まで - 委託前休業(給付なし)7週間利用可能
英国	- ケアニーズに応じた支援 「ケア理由でフルタイム就労不可」には手当あり - 養親の所得審査あり - 里親手当と同額まで支援	- 心理療法等年間5000ポンド - アセスメント費用2500ポンド	受託準備助成金	- 助成・手当は非課税 - 養子縁組裁判等に要した費用及び医療費は非課税	- 最大39週の育休給付 - 委託前14日前から育休利用可能 - 公立学校入学優先措置 - 教育環境整備費 (要ケア児受入校向け)
日本	—	—	(注) 極めて限定的な「手続き費用の一部公的補填」	一時所得として課税の可能性あり	育休給付は受託時から原則満一歳まで

(注) 児童相談所を設置する79自治体のうち、7都道府県、1市、9区、合計17自治体(22%)においてのみ実施するに止まっている。

出典：ChatGPTへの「G7諸国の特別養子縁組に対する支援は？」との質問への回答をベースに塩崎恭久事務所にて、補足して作成。

*「ゼロドル合意(A zero-dollar agreement)」とは、ケアニーズ発生時に支払うことを約束する連邦政府による社会的養子への補助金制度。

現行児童福祉法上、施設の目的は「入院・入所」、「養育・養護」と「退院・退所後支援」のみ。

➡ 高機能化、多機能化等新たな役割を明記する法改正を。

(乳児院)

第三十七条 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)

第四十一条 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要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。

子ども家庭福祉の実務者の専門性の向上（6．関係）

出所：厚生労働省(2022年2月)

- 子ども家庭福祉の現場にソーシャルワークの専門性を十分に身につけた人材を早期に輩出するため、まずは、**一定の実務経験のある有資格者や現任者**について、国の基準を満たした認定機関が認定した**研修等を経て取得する認定資格**（※）を導入する。

※社会的養育専門委員会（審議会）の報告書では「子ども家庭福祉ソーシャルワーカー（仮称）」とされているが、名称は今後検討

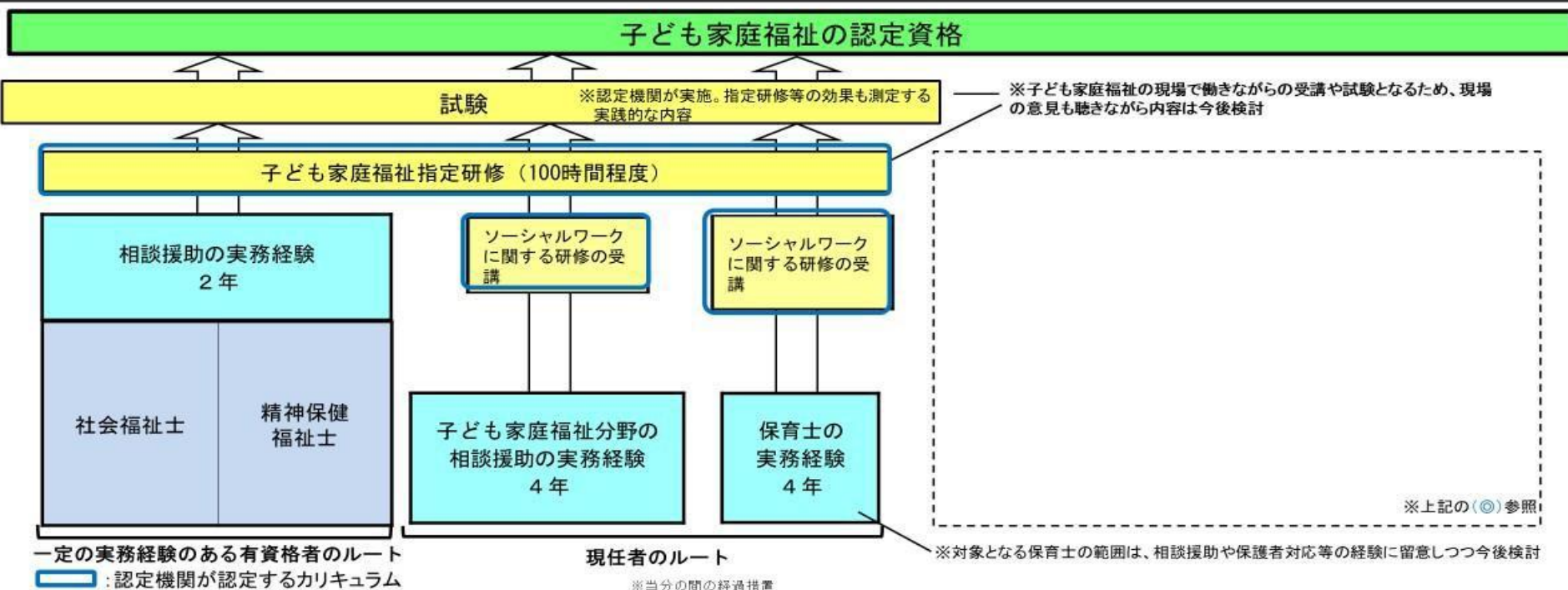
- この新たな認定資格は、児童福祉司の任用要件を満たすものとして**児童福祉法上位置づける**（※1）。また、現場への任用が進むよう、児童相談所のスーパーバイザーになりやすい仕組み（概ね5年→概ね3年の実務経験（※2））や施設等に配置するインセンティブを設定する。

※1：児童虐待を受けた児童の保護等の専門的な対応を要する事項についての確な措置を実施するのに十分な知識等を有する者として規定し、認定機関の認定の枠組み等は下位法令等に規定。

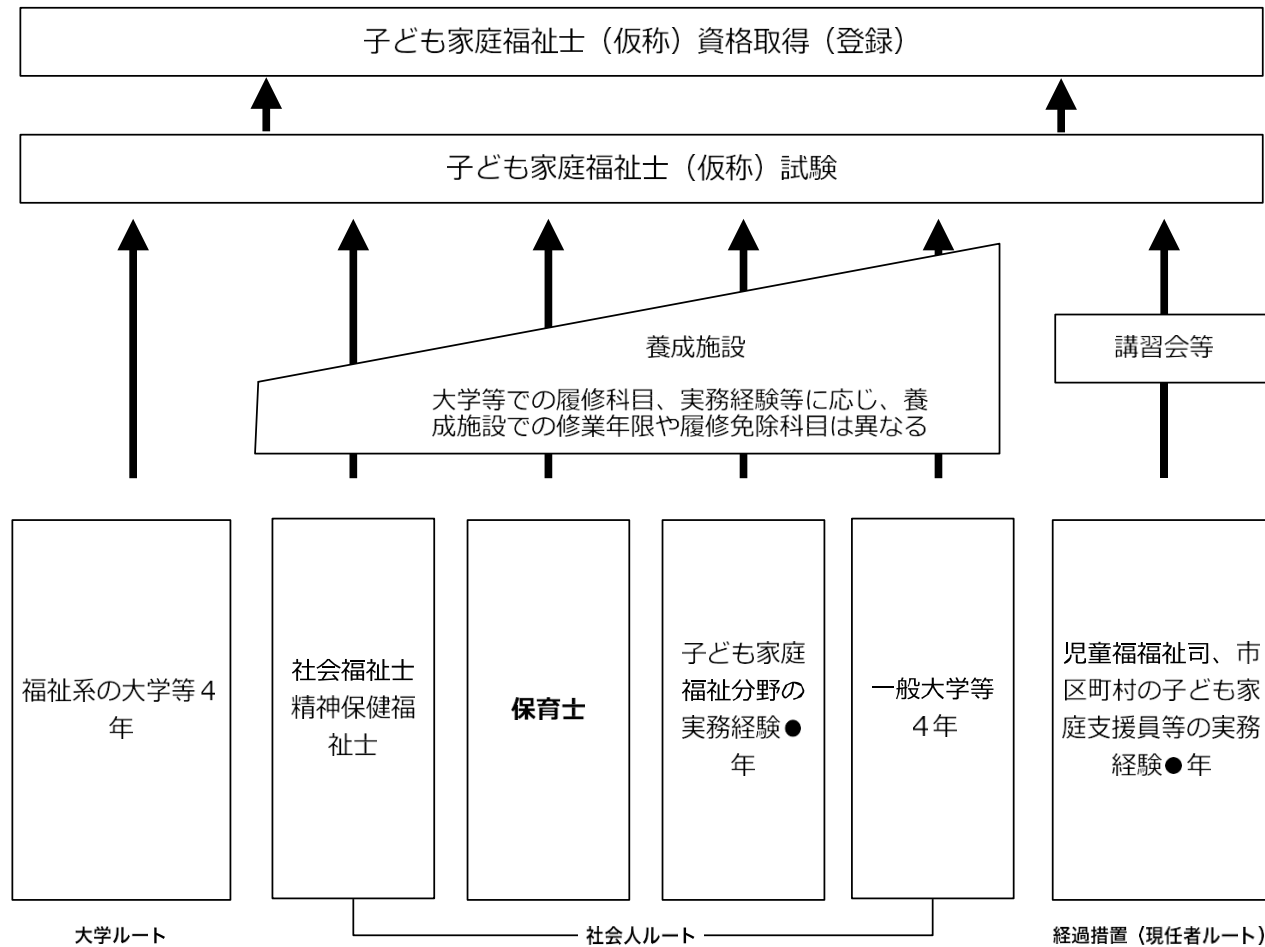
※2：要件の短縮は、他のソーシャルワークの現場での経験があるなど、子ども家庭福祉の実践的な能力がある場合に限ることとする。

- 新たな認定資格の取得状況その他の施行の状況を勘案するとともに、下記（※）の環境を整備しつつ、児童の福祉に関し専門的な知識及び技術を必要とする支援を行う者に関して、その能力を発揮して働くことができる組織及び**資格の在り方について、国家資格を含め、認定資格の施行(R6.4)後2年を目途として検討を加え、その結果にも基づいて必要な措置を講ずる。**（◎）

※その者が実施すべき業務の内容、必要な専門的な知識・技術や教育課程の内容の明確化、養成するための必要な体制の確保、その者がその能力を発揮して働くことができる場における雇用の機会の確保



「子ども家庭福祉（仮称）」資格取得ルートのイメージ



「こども真ん中」社会に向けての社会的養育のパラダイムシフト

●「保護パラダイム」

(施設養育)



「養育パラダイム」

(里親など家庭養育)

●「虐待等からの救出」

(「保護」、「安全確保」で完結)



「逆境体験の克服とパーマネンシー保障」

(「心のケア」、「健全な発育、人格形成」重視)

●「大人の都合優先」

(サプライサイド偏重)



「子どものニーズ最優先」

(ディマンドサイド重視)

●「里子は可哀そう」

(事実の隠蔽)



「里子等、子どもは皆で育てよう！」

(社会全体で子ども家庭支援)

●「タックスイーターを容認」

(世代間連鎖)



「タックスパイヤーを育む」

(自立の促進)

子ども、とりわけ乳幼児期の発育は、一生を決める。

●発育しつつある「子どもの一日」と、
「大人の一曰」の重みには、雲泥の差。

●大人は、「今日も明日も殆ど同じ」だが、
子どもの「明日は今日とは全く違う」。

●「子どもの1年」は、「大人の10年」にも匹敵。

●「大人は待っても大差ない」が、「子どもは待てない」。



子どもには、スピードこそ決定的に重要。