

「新しい社会的養育ビジョン」にみる  
「家庭養育優先原則」とその課題  
— 支援における重層的な「親密圏」形成への視点から —

原 史 子\*

The “Principle of Prioritizing Care in Family Environment”  
in the “New Social Childcare Vision” and the Challenges :  
A Perspective on Establishment of Multilayered “Intimate Sphere” in Support

HARA Ayako

(Received 5 January, 2023; Accepted 20 February, 2023)

Abstract

The purpose of this paper is to examine the meaning of the “Principle of Prioritizing Care in Family Environment” stipulated in the Child Welfare Law revised in 2016, and to discuss the issues for the consideration of multilayered framework for municipal children and families support system and local supports for children and families in need of assistance and protection, based on the current status of the support for families with children as part of the ongoing social children care promotion system.

The author suggested the need to understand that the “Principle of Prioritizing Care in Family Environment” gave priority to “activities to make children rejoin their families and continuously receive care” over “care in foster parents and families”. And I also stated that the challenges to promote such activities were establishments of the municipal support system for children and families and the coordinated and multilayered supports.

---

\* 高崎経済大学地域政策学部地域づくり学科・教授

## 1. 問題の所在

現在、社会的養育施策は、厚生労働省が設置した「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」により2017年8月にとりまとめ公表された「新しい社会的養育ビジョン」(以下、「新ビジョン」)に基づいた施策の推進が各都道府県・政令指定都市・児童相談所設置市において進められている。新ビジョンとは、2016年の改正児童福祉法を実現するために策定されたものであり、従来の枠組みを超えた「新たな子ども家庭福祉」の実現に向けた在り方とその工程を示したものである。

厚生労働省は、新ビジョンに基づき2019年度末までに各都道府県・政令指定都市・児童相談所設置市に「社会的養育推進計画」を策定することを求めた。しかしながら、新ビジョンで示された数値目標のひとつである里親委託率は、約9割の自治体の「社会的養育推進計画」において、厚生労働省が掲げた目標値には及ばず、国と自治体との間に課題の認識に関わる大きな相違のあることが露呈した。

このような背景から、本稿ではまず、2016年の改正児童福祉法および新ビジョンにより提起された課題を確認する。そのうえで新ビジョンにより提起された課題に対する児童福祉施設等関係者や自治体の対応状況と課題認識について述べる。次に、新ビジョンの要点を整理し、要点に関わる先行研究における論点を精査する。さらに、市区町村子ども家庭支援体制に関わる社会的養育推進体制の現状と課題を踏まえ、親密圏という視点を提示し、最後に、「家庭養育優先原則」施策にみる地域における要支援・要保護児童と家族への支援の課題を考察する。

## 2. 2016年児童福祉法改正の背景と新ビジョンによる工程の提示

### (1) 2016年児童福祉法改正の要点

2016年児童福祉法改正により、1947年の同法制定以降初めて理念等が述べられている第1章総則が改正された。条文の詳細は表1を参照されたいが、改正の要点として筆頭に挙げるべきは、第1条に「子どもの権利を基盤とする」ということが明記されたことである。もう一つは、第3条の2に「家庭養育優先原則」が示されたことである。

家庭養育優先原則とは、具体的には、国および地方公共団体の責務が記された新設の第3条の2の内容を指す。第3条の2に記された国及び地方公共団体の責務は、まずは①「児童が家庭において養育されるよう児童の保護者を支援する」と家庭支援が記されている。そのうえで、この方法が困難もしくは適当でない場合には、②「家庭における養育環境と同様の養育環境を用意する」という次の方法が取られる。さらに、②の方法が適当でない場合には③「できる限り良好な家庭的環境を用意する」という方法が取られるというものである。

ここでいう②「家庭における養育環境と同様の養育環境」とは、具体的には、特別養子縁組や里親・ファミリーホーム委託であり、③の「できる限り良好な家庭的環境」とは、地域小規模児童養護施設(グループホーム)や小規模グループケア(分園型)という養育形態が該当することを厚生労働省は示している。これにより、児童虐待等により親元で生活することができない子どもは、原則として里親などの家庭で養育されることが国や自治体の責務として定められ

表1 2016年改正児童福祉法 第1章総則（一部）の新旧対照表

旧	新
<p>(旧) 第1章 総則</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	<p>(新) 第1章 総則</p> <p>第一条 <u>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。</u></p> <p>第二条 (新設) 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。</p> <p>② (新設) 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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>第1節 国および地方公共団体の責務</p> <p>第三条の二 (新設) <u>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つ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つては児童が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。</u></p>
* 下線筆者	

(出典) 福祉小六法編集委員会『福祉小六法』みらい、2016年・2022年版より筆者作成

たと解されている。

さらに2016年児童福祉法改正の背景には児童虐待の右肩上がりの増加があり、児童虐待の発生予防や児童虐待発生時の迅速・的確な対応についても改正児童福祉法に盛り込まれた。ここでは、本稿における議論に関係する改正点として、児童虐待発生時の迅速・的確な対応のために、市町村に児童等に対する必要な支援を行うための拠点整備に努めることが記されたこと、また、関連法の整備として母子保健法に、児童虐待の発生予防として、市町村に妊娠から子育て期までの切れ目のない支援を行う子育て世代包括支援センター（法律上は、「母子健康包括支援センター」）設置の努力義務が課せられたことを指摘しておく。

## (2) 児童福祉法改正の背景

2016年の児童福祉法が改正された背景には、1989年に国連で採択された子どもの権利に関する条約を日本が1994年に批准したことが大きく影響している。また、子どもの権利に関する条約の20周年にあたる2009年12月に国連総会が「児童の代替的養護に関する指針」を採択したことも背景にある。

子どもの権利条約第43条第1項には、子どもの権利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（国連子どもの権利委員会）を設置することが規定されている。委員会は、条約締約国の子どもの権利実現の義務履行の達成について進捗状況を定期的に審査し勧告等を行うことができる。

児童の代替的養護に関する指針は、子どもの権利に関する条約第20条（家庭環境を奪われた児童等に対する保護及び援助）を具体的に運用するにあたっての指針と捉えることができる。そしてその目的は、「児童の権利に関する条約、並びに親の養護を奪われ又は奪われる危険にさらされている児童の保護及び福祉に関するその他の国際文書の関連規定の実施を強化すること」であり、「本指針は政策及び実践の望ましい方向性を定める<sup>2)</sup>」とし、特に以下の(a)～(d)の事柄を狙いとする<sup>2)</sup>とされている。

- (a) 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、また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。
- (b) 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。
- (c) 各国を支配している経済的、社会的及び文化的状況を念頭に置きつつ、これらの点における責任および義務を政府がより良く実施することを支援し促進すること。
- (d) 市民社会を含む公共部門・民間部門の双方で社会的保護及び児童福祉に携わるすべての者の方針、決定及び活動の指針となること。(United Nations 2009=厚生労働省仮訳)

(a)「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、または児童を家族の養護のもとに戻すための活動」を支援することが最も優先順位の高い位置づけになっていることに留意されたい。そして、「3. (前略) 国は、家族が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」とある。

一方、代替的養護に関しては、「21. 居住養護の利用は、かかる養護環境が個々の児童にとって特に適切、必要かつ建設的であり、その児童の最善の利益に沿っている場合に限られるべきである。」「22. 専門家の有力な意見によれば、幼い児童、特に3歳未満の児童の代替的養護は家庭を基本とした環境で提供されるべきである。(後略)」「23. (前略) 大規模な施設養護が残存する現状において、かかる施設の進歩的な廃止を視野に入れた、明確な目標及び目的を持つ全体的な脱施設化方針に照らした上で、代替案は発展すべきである。かかる目的のため各国

は、個別的な少人数での養護など、児童に役立つ養護の質及び条件を保障するための養護基準を策定すべきであり、かかる基準に照らして既存の施設を評価すべきである。（後略）」とされている（United Nations 2009=厚生労働省仮訳）。

日本はこれまで計4回国連子どもの権利委員会の審査を受け、1998年5月、2004年2月、2010年6月、2019年3月に総括所見が出されている。その内容の詳細については既に多々報告されているため（例えば、吉田2017、2018、貴田2019など）ここでは細かく触れないが、2016年児童福祉法改正後の第4・5回も含めたこれまでの総括所見のうち、複数回指摘されている事項は、①家族から分離される子どもが多数存在すること、②家庭環境に代わる代替的養護に関する政策の不足、③施設の水準が低く虐待が報告されていることである。

これら国連の指針や勧告は法的拘束力を持つものではないが、国は遵守する方向で進めており、2016年改正児童福祉法において家庭養育優先原則をはじめとする改正がなされた。

### （3）新ビジョンにおける工程とその課題

既に述べたが、2016年に改正された児童福祉法の理念を実現化するために、厚生労働省に設置された検討会である「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」がまとめた報告書が「新ビジョン」（2017年8月2日）である。新ビジョンが示す内容は、①市町村の子ども家庭支援体制の構築、②児童相談所の機能強化と一時保護改革、③代替養育における「家庭と同様の養育環境」原則に関して乳幼児から段階を追っての徹底、家庭養育が困難な子どもへの施設養育の小規模化・地域分散化・高機能化、④永続的解決（パーマネンシー保障）の徹底、⑤代替養育や集中的在宅ケアを受けた子どもの自立支援の徹底などをはじめとする改革項目について、速やかに2019年度から改革に着手し、目標年限を目指し計画的に進める、というものである。

その具体的工程として示された内容は、表2の通りである。そのうちの（5）「就学前の子どもは、家庭養育原則を実現するため、原則として施設への新規措置入所を停止する。」「愛着形成に最も重要な時期である3歳未満については概ね5年以内に、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75%以上を実現し、学童期以降は概ね10年以内を目途に里親委託率50%以上を実現する」および（6）「家庭では養育困難な子どもが入所する『できる限り良好な家庭的環境』である全ての施設は原則として概ね10年以内を目途に、小規模化（最大6人）・地域分散化」という内容が児童福祉施設関係者や自治体で争点となった。

全国児童養護施設協議会をはじめとする各関係団体による新ビジョンへの評価は割れ、肯定的な意見としては、全国里親会が「里親制度の普及促進を定めた新ビジョンを大変評価しているが、年次計画は無理が生じないか心配」と述べている。他方で全国児童養護施設協議会は施設養護と家庭養護の協働が大切であること、全国児童心理治療施設協議会は利用児特性による支援方法として小規模化が困難であること、全国乳児福祉協議会は職員配置基準の引き上げ、日本ファミリーホーム協議会はファミリーホーム養育者の厳格化を求めるなど、厚生労働省に対する意見・要望がなされた。特に社会的養護関係者を中心に、新ビジョンは施設対里親という二分法的に捉えられ施設を否定するものとして受け止められた。

自治体においては、2011年7月に児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会とりまとめの「社会的養護の課題と将来像」で



表2 「新しい社会的養育ビジョン」(2017)の実現に向けた工程として示された目標年限の例

(1) 市区町村の子ども家庭支援体制の構築	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>・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2018年から開始し、概ね5年後までに各地で行える体制とする。</li> </ul>
(2) 児童相談所・一時保護改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2016年改正法附則に基づき、施行後5年を目途に中核市・特別区による児童相談所設置が可能となるような計画的支援を行う。</li> <li>・パーマネンシー保障のための家庭復帰計画、それが困難な時の養子縁組推進を図るソーシャルワークを行える十分な人材の確保を概ね5年以内に実現する。</li> </ul>
(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	<ul style="list-style-type: none"> <li>・里親とチームとなり、リクルート、研修、支援などを一貫して担うフォスタリング機関による質の高い里親養育体制の確立を最大のスピードで実現し、2020年度にはすべての都道府県で行う体制とし、里親支援を抜本的に強化する。</li> <li>・フォスタリング機関事業の実施のため、2017年度中に国によるプロジェクトチームを発足しガイドラインの作成や自治体への支援を開始する。</li> <li>・ファミリーホームを家庭養育に限定するため、早急に事業者を里親登録者に限定し、一時保護里親、専従里親などの新しい里親類型を2021年度を目途に創設して、障害のある子どもなどケアニーズの高い子どもにも家庭養育が提供できる制度とする。併せて「里親」の名称変更も行う。</li> </ul>
(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	<ul style="list-style-type: none"> <li>・概ね5年以内に、現状の約2倍である年間1000人以上の特別養子縁組成立を目指し、その後も増加を図っていく。</li> </ul>
(5) 乳幼児の家庭養育原則の徹底と年限を明確にした取り組み目標	<ul style="list-style-type: none"> <li>・就学前の子どもは、家庭養育原則を実現するため、原則として施設への新規措置入所を停止する。このため、遅くとも平成32年度までに全国で行われるフォスタリング機関事業の整備を確実に完了する。</li> <li>・愛着形成に最も重要な時期である3歳未満については概ね5年以内に、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75%以上を実現し、学童期以降は概ね10年以内を目途に里親委託率50%以上を実現する(2015年度末の里親委託率(全年齢)12.5%)</li> </ul>
(6) 子どものニーズに応じた養育の提供と施設の抜本改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>・家庭では養育困難な子どもが入所する「できる限り良好な家庭的環境」である全ての施設は原則として概ね10年以内を目途に、小規模化(最大6人)・地域分散化、常時2人以上の職員配置を実現し、更に高度のケアニーズに対しては、迅速な専門職対応ができる高機能化を行い、生活単位は更に小規模(最大4人)となる職員配置を行う。</li> </ul>
(7) 自立支援(リービング・ケア、アフター・ケア)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2018年度までにケア・リーバー(社会的養護経験者)の実態把握を行うとともに、自立支援ガイドラインを作成し、概ね5年以内に、里親等の代替養育機関、アフターケア機関の自立支援の機能を強化するとともに、措置を行った自治体の責任を明確化し、包括的な制度的枠組み(例えば、自治体による自立支援計画の策定など)を構築する。</li> </ul>

出典) 厚生労働省 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」より筆者作成

示された将来像(今後十数年をかけて、3分の1を里親・ファミリーホーム、3分の1をグループホーム、3分の1を本体施設:児童養護施設は全て小規模ケア)に基づき策定が求められていた都道府県推進計画期間途中(推進期間は2015年を始期とし、2030年までの15年間)での抜本の見直しが求められたことになる。また、各施設でも都道府県からの要請に基づき同じ推進期間で「家庭的養護推進計画」を策定し都道府県に届け出ており、小規模ケアに向けた施設の建て替え等が児童養護施設を中心に進められていた。

このような経緯もあり、最終的に厚生労働省は、数値目標を自治体に強制することはせず、「これまでの地域の実情を踏まえ」、国の数値目標を「十分に念頭に置き」、目標と達成年限を設定するよう求めるに留めた。

このような背景のもと、各自治体は「社会的養育推進計画」を策定したが、厚生労働省は『『都道府県社会的養育推進計画』の『見える化』について』において「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まで、かなりのばらつきがある状況にあります。」と記している<sup>5)</sup>。2020年3月6日付けの毎日新聞においては、新ビジョンを基に厚生労働省が定めた目標の「3歳未満は24年度末までに75%以上を里親委託に」について、数値を満たす目標を掲げた自治体は6自治体にとどまったことが報道されている。また、計画策定で困難だったことについて、東京都は「児童養護施設に（虐待や障害などで）ケアニーズが高い児童が多く存在する」、目標値を未公表とする長野県は「措置費など国の制度設計が明確に示されない中で数値目標を設定することは非常に不安」、浜松市は里親の確保が難しいことを挙げ「数値目標に追い立てられ拙速にことを運ぶと、委託後の不調が急増する懸念がある」など、自治体の懸念が報じられている<sup>6)</sup>。

さらに、2020年3月21日付けの朝日新聞デジタルでは、東京都（育成支援課）の「里親を増やし、スキルアップや里親を支援できる体制を整えることが先、いきなり目標は定められない」、大阪府（家庭支援課）の「一番大事なのは、委託率の向上ではなく、子どもにとって施設か里親かの選択肢を増やすこと。数字だけ追い求めて里親委託後にうまくいかないことがないように、まずは里親の数を増やして、その上で相性などを見て委託を増やすことを目指したい。」というコメントを紹介している。

自治体からすれば、「社会的養護の課題と将来像」に基づき計画を策定し進めてきたなかで、全面的に見直すことを求められたという形になったこと、また子どもが里親家庭を転々とせざるをえないフォスターケア・ドリフトを避けるためにも、まずは体制整備が必要という課題認識は、実際に里親や児童養護施設等に子どもを委託する社会的養護の権限を持つ自治体側の懸念としては理解できるものである。

しかしながら、耳目を集めたのは施設養護から里親養護への移行と里親委託の数値目標等であり、その他の新ビジョンの内容についてはほとんどふれられていない。厚生労働省は、前述したように2020年8月までに公表された全都道府県の社会的養育推進計画について、取り組み状況をレーダーチャートで可視化してホームページに掲載している。そこからは里親等委託推進にむけた取り組みの自治体間格差が顕著であることが確認できるが、示されている内容は、里親等委託率の数値目標や里親等委託推進に向けた取り組みのみであり、その他の社会的養育推進計画の策定要領に記載事項として示された事柄<sup>7)</sup>についてはふれられていない。

### 3. 新ビジョンに関する論点

#### (1) 「家庭養育優先原則」の理解にみられるずれ

「社会的養育」という用語が新しく公的な資料に用いられたのは、新ビジョンを検討した検討会の名称（新たな社会的養育の在り方に関する検討会）からである。しかし、「社会的養育」の定

義は新ビジョンにおいて十分になされているとは言い難い。新ビジョンでは、社会的養育の対象と原則が述べられている。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。」とされており、原則は、「新たな社会的養育という考え方では、そのすべての局面において、子ども・家族の参加と支援者との協働を原則とする。」(新たな社会的養育の在り方に関する検討会 2017: 6-7)と記述されている。

貴田美鈴は「すべての子どもを対象とする『社会的養育』という枠組みから、議論していこうとしたことは理解できる」が、『『社会的養育』という用語の定義が必要であろう」(貴田 2019: 198)と指摘し、浅井春夫は『『社会的養護』において『子ども・家族の参加と支援者の協働』が追究されてきた歩みと実績がある」と述べ、「明確に定義と用語解説をすべきである」と述べる(浅井 2018: 23-25)。

ここで改めて新ビジョンが 2016 年改正児童福祉法の理念(または原則)を実現するために策定されたものであることを思い起こしてみたい。第 3 条の 2 を再確認すると、国及び地方公共団体の責務は、まずは①「児童が家庭において養育されるよう児童の保護者を支援する」と家庭支援が記されているのである。そのうえで、この方法が困難もしくは適当でない場合には、②「家庭における養育環境と同様の養育環境を用意する」という次の方法が取られる。さらに、②の方法が適当でない場合には③「できる限り良好な家庭的環境を用意する」という方法が取られるというものである。

また、先述したが、2016 年改正児童福祉法の背景にある国連「児童の代替的養護に関する指針」のねらいの冒頭には、「(a) 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、また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。」とある。

つまり、「児童が家庭において養育されるよう、または、児童を家族の養護のもとに戻すための活動」が筆頭に位置づけられているということである。そして、新ビジョンにおいてもその内容の冒頭は、「①市区町村の子ども家庭支援体制の構築」であり、市区町村における家庭支援の方途として子ども家庭総合支援拠点の全国展開やソーシャルワークをできる体制確保、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が実現に向けた工程に示されている。

これらのことから、2016 年改正児童福祉法および新ビジョンが示した「家庭養育優先原則」とは、「里親等家庭」優先ということではなく、「児童が家庭の養護を受け続けられるようにするため、児童を家族の養護のもとに戻すための活動」が優先とされていると捉える必要がある。特に、先述した社会的養育が「家庭で暮らす子どもから代替養育を受けている子ども」の「胎児期から自立まで」を対象とするという対象規定は極めて重要である。

## (2) 市町村におけるソーシャルワーク体制の構築

新ビジョンは就学前の子どもの新規措置入所の停止や里親委託率の高い数値目標が児童福祉施設関係者や自治体に衝撃的に受け止められ、すべての子どもを対象とする「市区町村の子ども家庭支援体制の構築」についての議論は少ない。しかし、児童福祉サービスを基礎自治体で



構築していくという「市区町村の子ども家庭支援体制の構築」は、児童福祉分野においては極めて重要な課題である。児童福祉サービスは1947年児童福祉法制定以来、都道府県（指定都市）と児童相談所を中心に展開されてきた。1990年福祉関係八法の改正の際に高齢者・障害者分野の分権化は進んだが、児童福祉においては限定的なものにとどまった。その理由として、児童福祉の取り組むべき課題は養護問題にみられるようにニーズが多様で複雑かつ高度であり市町村化になじみにくいという指摘があったというが、「行政組織の側面からいえば、市町村化が見送られた最大の理由は、児童福祉サービスが一貫して都道府県（指定都市）と児童相談所を基軸として展開されてきたという事実で尽きる」、「保育所、助産施設、母子寮にかかわる部分を除けば、児童福祉サービスと市町村、特に町村との関係は希薄なものであり、その状況で市町村化を推進することは、もともと無理があったというべきであろう」と古川は述べている（古川2012：208）。

その後、2003年の児童福祉法改正においてようやく市町村が子育て支援事業を実施することとなり、2004年の児童福祉法改正において、市町村が児童家庭相談に応じることを業務として法律上明確にし、住民に身近な市町村において虐待の未然防止・早期発見を中心に積極的な取り組みが求められるようになった。しかし、社会的養護施策はこんにちにおいても措置制度が維持されており、児童相談所を中心に展開されている。

これを利用者サイドから捉え児童養護施設に入所した子どもを例にすると、在宅での支援は市町村が対応し、その後は児童相談所の措置により一時保護として一時保護所に入所し、その後、児童養護施設入所となり、ほとんどの場合は学校も転校せざるを得ず居住地域から切り離されるという形になっている。また、児童養護施設から自宅に戻る場合もあれば、児童養護施設退所後はまた異なる地域での生活となる。そのため、地域における子育て支援施策と社会的養護施策の連携が極めて重要であるが、現状では十分になされているとは言い難い。

新ビジョンでは、「新しい社会的養育ビジョンの骨格」の冒頭に「すべての子ども家庭を支援するために、身近な市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はから

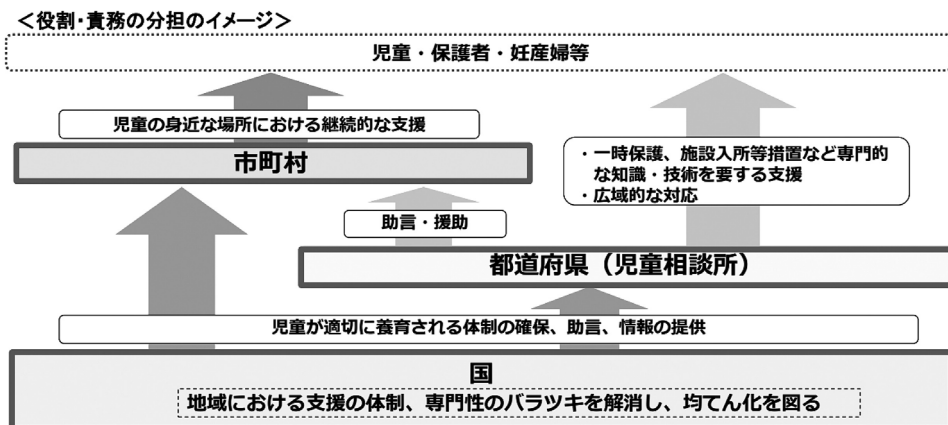


図1 国・都道府県・市町村の役割と責務の明確化

（出典）厚生労働省ホームページ「全国児童福祉主管課長等会議資料」2. 資料、2016年6月17日より引用 <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/280617rinen.pdf>（閲覧日2023年1月1日）

なければならない」、「虐待の危険が高いなどで集中的な在宅支援が必要な家庭には、児童相談所の在宅指導措置下において、市区町村が委託を受けて集中的に支援を行うなど在宅での社会的養育としての支援を構築、親子入所機能創設などのメニューも充実させて分離しないケアの充実を図る」と記されている（新たな社会的養育の在り方に関する検討会2017:1）。市区町村におけるソーシャルワーク体制の構築や、市区町村が措置委託を受けて支援を行い在宅での支援を構築するなど、これまでの児童福祉サービスをドラスティックに変えようとする内容なのである。

以下では、新ビジョンの「市区町村の子ども家庭支援体制の構築」に関わる研究の論点を整理し課題を明らかにする。

### （3）自治体における子ども家庭支援体制構築の取り組み状況と在宅支援の重要性

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から、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むけた取り組み内容について、厚生労働省が示した都道府県社会的養育推進計画の策定要領に記された記載事項に基づき分析（対象65自治体）した今村篤史の研究では、次の点が明らかにされている。①「子どもの権利」や「子どもの最善の利益」、「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る。②社会的養護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い。③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、全国展開がすでに方針として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指標とともに計画として位置づけられている。④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（指標の設定もしくは具体的取組の記述あり4自治体）、児童家庭支援センターの機能強化と普及（同10自治体）、人材育成支援策（同10自治体）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いない。⑤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いない（16自治体に記載あり）、等である（今村2021:29-39）。

また、2016年改正児童福祉法に影響を与えた「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」報告書を委員長として取り纏めた松原康雄は、「親子分離を前提としたものではなく、いかに子どもの源家族を支援し、虐待を再発させない養育を実現するかにこそ、重点を置くべきと考える」と在宅での支援の強化を訴えるとともに、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ことを指摘している<sup>8)</sup>。さらに、周囲の気づきが重要で、社会的発見が機能しなければ「潜在化」している児童虐待が減少することはないと述べる（松原2020:66-67）。

つまり、地域における在宅支援が重要であるが、自治体の社会的養育推進計画では新ビジョンにおける市区町村の子ども家庭支援体制の構築について積極的に取り組まれている自治体は多くないということである。市区町村においてはこれまで子育て支援の実績があり、2015年に内閣府を実施主体として創設された子ども・子育て支援新制度において10種類の地域子ども・子育て支援事業が準備され実施されている<sup>9)</sup>。しかし、後に詳述するが、要支援・要保護児童の利用は極めて少ない現状がある。

#### （４）市区町村子ども家庭支援体制構築の重要性

一方、新ビジョンについて乳児院・児童養護施設職員に質問紙調査を実施した増山貴子の調査では、「新ビジョン」で掲げられている内容について優先順位の高いものから順に3択で回答を求めた結果は、「市町村の子ども家庭支援体制の構築」が55.6%で最も多く、次いで「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」と「子どものニーズに応じた養育の提供と施設の抜本的改革」が各々46.3%であったことが示されている（増山2020：179）。

さらに、子どもたちの養護・教育にかかわる自主的な研究会として長らく活動している全国児童養護問題研究会は、『『新しい社会的養育ビジョン』に対する意見』において「社会的養護」の多様な選択肢が必要であることや里親委託の拡充についての意見等を表明している。その最後に、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システム（社会的養育）全体の役割や機能を発展させる必要がある」とし、そのためには『『ビジョン』が提言する『市区町村の子ども家庭支援体制の構築』が不可欠であり、地域子育て支援センターや保育所における一般的な子育て支援機能を強化することに加え、高機能化された施設を地域子育て支援における専門的支援拠点に位置づけつつ、地域に開かれた施設づくりを進めていく取り組みが求められます」と述べている（全国養護問題研究会2017：6）。

また、全国養護施設協議会は新ビジョンが出された2年後の2019年に「児童養護施設のあり方に関する特別委員会」を立ち上げ、2021年6月に「今後の児童養護施設に求められるもの—児童養護施設のあり方に関する特別委員会最終報告書」を公表している。報告書には児童養護施設の柱となる3つの機能として「個別養育機能」「支援拠点機能」「地域支援機能」を設定し、それぞれに下位機能を位置づけている。そして、「子どもの養育、家族等の支援に必要な場」として「地域支援においては、本園が支援拠点の1つとなることが重要である」と述べ、要保護児童等予防的支援として、すでに一部の施設で実施されているショートステイ、一時保護、フォスタリングの機能を展開できる環境を整える必要があるとしている（全国児童養護施設協議会2021：2, 15）。

このように社会的養護を担う児童養護施設等関係者は市区町村の子ども家庭支援体制の構築の重要性を認識し今後の方向性を探っていることが見て取れる。

#### 4. 地域における要支援要保護児童と家族への支援—重層的な「親密圏」の形成

本稿では、2016年の改正児童福祉法および新ビジョンの内容を確認し、両者における家庭養育優先原則の最優先事項は「児童が家庭の養護を受け続けられるようにするため、児童を家族の養護のもとに戻すための活動」と捉える必要があることを確認した。そして、その活動を推進していくための「市区町村の子ども家庭支援体制の構築」に関して、社会的養育推進計画において記述がなされている自治体が極めて少ないこと、一方で児童養護施設関係者はその重要性を強く受け止めていることを指摘した。

しかし、支援拠点が整備され、支援メニューが充実すれば支援体制が構築されるのだろうか。

松原は、在宅支援の課題として次の5つを挙げている。①支援の提供は名目上開始されているが、その周知が子育て家庭に普及していない。②各施策が地域住民や支援対象家庭にとってわかりにくい。③支援利用のためには、利用希望者が「動き回る」必要があり、施策利用に向けての提供者側のリーチアウトが存在しない。社会的養育支援が必要な家族のなかには、そもそも社会的支援にアクセスし、利用することが不得手な家族が一定数含まれ、意図的な利用支援システムの構築が課題となる。④供給量不足という課題がある。現状では、一時保育、ショートステイ、保育所も量的に不足しており、ニーズに対応できないこともある。⑤子育て支援や在宅支援メニューが近年充実してきたとはいえ、まだ種類が豊富に準備されていない。そして、「一般の子育て支援のアクセスビリティを向上させるとともに、要保護・要支援家庭へのリーチアウトを在宅支援利用場面でも行っていくことが重要である」と述べている(松原2020: 72-76)。しかし、社会的養育が「胎児期から自立まで」を対象とするならば、より長期的なスパンで、重層的、かつ、「依存の脱・私事化」を担保する支援の構築が必要なのではないだろうか。「依存の脱・私事化」とは、「ケアの社会化」という言葉が「依存」をめぐる関係性のなかにある豊かな営みを社会化という言葉で外部化されないために、それを家族の場に取り戻すという意味も込められている(金井2011: 54)。

そして、社会的養育が「家庭で暮らす子どもから代替養育を受けている子ども」を対象とするならば、特に代替的養護を受けている子どもにとっては、定位家族のある地域において、親密圏の維持・再構築・形成という視点が必要であると考えられる。ここでいう「親密圏」とは、「生活に必要なケアが継続的に提供される空間であり、それは具体的な他者の生/生命への配慮・関心によって形成・維持される他者との間の弛やかではあるが安定的な関係を意味する」ものである。子どもの育ちには、アリス・ミラーのいう「助けてくれる証人」が必要なのである。「助けてくれる証人」とは、「ひどい目に遭わされている子どもの見方となり、(たとえごくたまにでしかなくとも) その子に支えを与えてくれる人」(Miller, A. 2001=2004: ii)である。

村上靖彦は、大阪市西成区北部の釜ヶ崎の子育て支援にかかわるなかで、「NPO 法人子どもの里」、「わかくさ保育園」、「にしなり☆こども食堂」、子ども家庭支援員、助産師などが、その実践によって重層的に重なり合い有機的につながり、この地域の子育て支援全体を成り立たせていることを描きだしている。助産師による家庭訪問、困難を抱えた家庭への送迎支援、学校教員やソーシャルワーカーの訪問など多層にわたるアウトリーチとそのネットワーク、そして、存在を肯定してくれる複数の居場所の存在などである。さらに、個々の実践者は「子どもの最善の利益・子どもの意見表明権」(子どもの権利条約)「誰も取り残されない社会」という理念を共有しているという(村上2021a)。

そして、一人ひとりの顔と声から社会を作り直していく試みとして次の4つの要点を挙げている。①SOSのケイパビリティ(サインを出す当事者の力と権利と、それをキャッチし聞き取る支援者の力)、②すき間に追いやられて見えなくされている人を探すアウトリーチ、③生活を可能にするアウトリーチ、④複数の居場所、である(村上2022: 113-114)。

村上は、ケアは「コミュニケーションを絶やさない努力だ」という。「キャッチする人がいればそれはサインとなり、キャッチすること自体がケアとなる」そして、「当事者のサインがなんとか受け止められ、試行錯誤のなかで対応されたとき、ケアがはじまる。「困難を乗り越え、

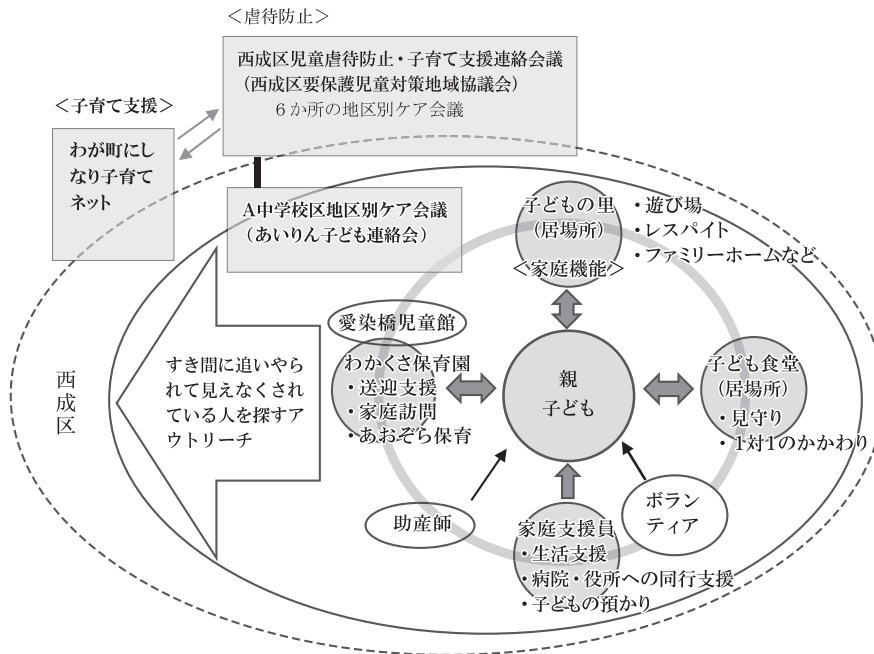


図2 釜ヶ崎の子育て支援

(出典) 村上靖彦 (2021a) 他をもとに筆者作成

つながるための強い意志と技術がケアの現場を支える」と述べる（村上2021b:3）。児童相談所の利用者像を松原は次の4つに分類している。①「問題解決にあたって児相を社会資源の一つとして自らの力で動員し、利用できる世帯」、②「児相の援助機能を主として利用することによって問題解決を図っていく世帯」、③「養育機能が低下していることに加えて、養育には関心が薄く、子どもの養育について『切迫した状況』にある世帯」、④「問題が潜在化している、あるいは顕在化している場合でも、『児童や親にその認識がない世帯』である（松原2020:75-76）。これらの世帯は、要保護・要支援児童とその家族に当てはまり、特に後者2つの類型は支援にあたっての困難が想定されるが、その支援は「コミュニケーションを絶やさぬ努力」、「SOSをキャッチすること」、「試行錯誤」、「つながるための強い意志」、「技術」により支えられる。そして、「重層的なアウトリーチでケアしケアされること、複数の居場所が利用可能であること、このような場が熟成したときに一人ひとりの声が聴き取られる」（村上2022:114）のだ。

## 5. 考察

本稿においては「家庭養育優先原則」について「里親等家庭」優先ということではなく、「児童が家庭の養護を受け続けられるようにするため、児童を家族の養護のもとに戻すための活動」が優先とされていると捉える必要のあることを確認した。前節で述べたように代替的養護を受けている子どもにとっては、定位家族のある地域における親密圏の維持・再構築・形成という視点が必要である。そのため市区町村における子ども家庭支援体制構築および地域にお



ける要支援・要保護児童と家族への支援について検討するにあたっての第一の課題は、体制の整備である。児童相談所への虐待相談のうち95%以上が在宅支援となっている現状を考慮しても、これまで見てきた通り、市区町村における子ども家庭支援体制の構築は喫緊の課題である。以下にこのことを踏まえての現時点における課題について考察しまとめたい。

2016年改正児童福祉法において、市町村に児童等に対する必要な支援を行うための拠点整備(子ども家庭総合支援拠点)に努めること、また、関連法の整備として母子保健法に、児童虐待の発生予防として、市町村に妊娠期から子育て期までの切れ目のない支援を行う子育て世代包括支援センター(法律上は、「母子健康包括支援センター」)設置の努力義務が課せられたことを述べた。

前者の子ども家庭総合支援拠点とは、「管内に所在するすべての子どもとその家庭及び妊産婦等を対象とし、その福祉に関し、必要な支援に係る業務を行い、特に要支援児童及び要保護児童等への支援業務の強化を図るものである」とされ、子育て世代包括支援センターは、「主として妊産婦及び乳幼児並びにその保護者を対象とし、妊娠期から子育て期にわたり、母子保健施策と子育て支援施策を切れ目なく提供するため、実情を把握し、妊娠・出産・育児に関する各種の相談に応じ、必要に応じて支援プランの策定を行う」とされる。両者の関係は、「子育て世代包括支援センターにおいて把握した要支援児童及び要保護児童等に対して、切れ目のない支援を提供し、かつ子育て支援施策と母子保健施策との連携、調整を図り、より効果的な支援につなげるために、同一の担当機関が、市区町村子ども家庭総合支援拠点と子育て世代包括支援センターの2つの機能を担い、一体的に支援を実施することが求められる」と説明されている<sup>11)</sup>。

2022年6月に成立した改正児童福祉法により、2024年4月以降を目指し「こども家庭センター」設置の努力義務が盛り込まれた。こども家庭センターは、「子ども家庭総合支援拠点(児童福祉)と子育て世代包括支援センター(母子保健)の設立の意義や機能は維持した上で組織を見直し、全ての妊産婦、子育て世帯、子どもへ一体的に相談支援を行う機能を有する機関(こども家庭センター)」とされ、「こども家庭センターは、これまで子ども家庭総合支援拠点や子育て世代包括支援センターにおいて実施している相談支援等の取組に加え、新たに妊娠届から妊産婦支援、子育てや子どもに関する相談を受けて支援をつなぐためのマネジメント(サポートプランの作成)や、民間団体と連携しながら、多様な家庭環境等に関する支援体制の充実・強化を図るための地域資源の開拓を担うことで、更なる支援の充実・強化を図るもの」と説明されている<sup>12)</sup>。

この転換についての議論は社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会で行われており、2021年度報告書には、「組織や物理的な場所が異なる中では、母子保健と児童福祉の連携・協働は個々の職員に負荷をかけるものでもあることや、情報の共有等が成されにくいことから、効率的かつ効果的に母子保健と児童福祉の連携・協働を図ることができる環境の整備を考える必要がある」と記されている(社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会:2022:8)。子ども家庭総合支援拠点も、今後新しくなるこども家庭センターも要支援・要保護児童等への支援を担う場であり高度なソーシャルワーク機能が求められる。

先に取り上げた今村の研究によれば、都道府県社会的養育推進計画では全国展開がすでに方針<sup>13)</sup>として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、多

くの自治体で設置数という具体的指標とともに計画として位置づけられていることが指摘されている。

2021年4月時点の設置状況を表3で確認すると、子育て世代包括支援センターは、どの児童人口規模の自治体においても概ね設置されている状況である。一方、子ども家庭総合支援拠点の設置率は2021年4月時点で36.5%（1,741自治体中635自治体）と低く、特に児童人口規模概ね0.9万人未満の自治体における設置率は26.4%（1313自治体中347自治体）と設置が進んでいない<sup>14)</sup>。

表3 子ども家庭総合支援拠点と子育て世代包括支援センターの設置状況（2021年4月時点）

	子ども家庭総合支援拠点	子育て世代包括支援センター
小規模A型 (児童人口概ね0.9万人未満)	26.4% (347/1313)	89.9% (1181/1313)
小規模B型 (児童人口概ね0.9万人以上1.8万人未満)	61.6% (132/214)	98.1% (210/214)
小規模C型 (児童人口概ね1.8万人以上2.7万人未満)	71.2% (62/87)	98.9% (86/87)
中規模型 (児童人口概ね2.7万人以上7.2万人未満)	80.4% (78/97)	99.0% (96/97)
大規模型 (児童人口概ね7.2万人以上)	53.3% (16/30)	100.0% (30/30)

(出典) 厚生労働省ホームページ「令和3年度社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会報告書(2022年2月10日)」p.46より引用。https://www.mhlw.go.jp/content/11920000/000896223.pdf (閲覧日2022年12月17日)

図3をみると、要支援児童、要保護児童が一時預かりやショートステイ、養育支援訪問事業等の子ども子育て支援事業に実際には繋がっていないことがわかる。多くの自治体においては要支援・要保護児童への支援は緒についたばかりといえよう。

○ 支援の供給量としては、令和元年度実績を見ると、一時預かり事業については約521万人日、子育て短期支援事業のショートステイにあつては約9万人日、養育支援訪問事業は約18万件となっている。  
 → 要支援児童・要保護児童1人あたりでは、ショートステイは約0.39日/年、養育支援訪問事業は約0.78件/年の利用にとどまっている。  
 ※ 未就園児(182万人)1人あたりでは、一時預かり事業は約2.86日/年、ショートステイは約0.05日/年、養育支援訪問は約0.1件/年

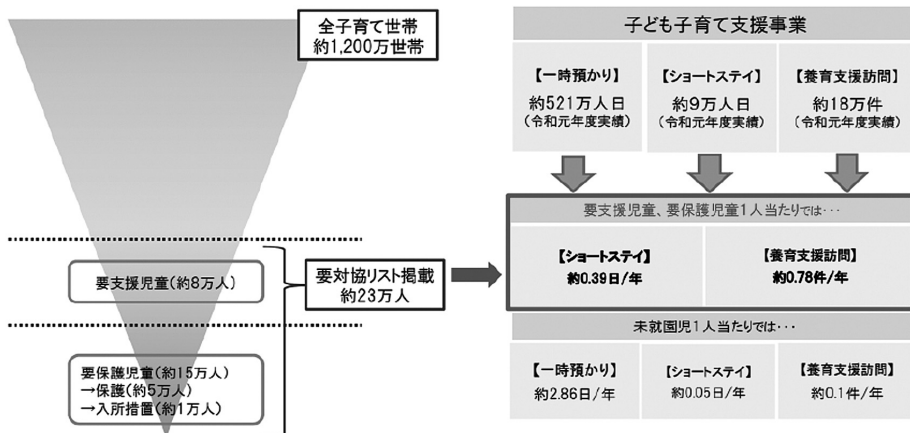


図3 子育て支援の利用状況

(出典) 厚生労働省ホームページ「令和3年度 社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会報告書(2022年2月10日)」p.46より引用。https://www.mhlw.go.jp/content/11920000/000896223.pdf (閲覧日2022年12月17日)

そのようななかで、市区町村子ども家庭支援体制構築の重層性および地域における要支援・要保護児童と家族への支援について検討するにあたっての第1の課題は、再度述べるが、体制の整備である。先に2022年改正児童福祉法におけるこども家庭センターについて触れたが、他にも地域子ども・子育て支援事業に、訪問により生活支援を行う「子育て世帯訪問支援事業」、学校や家以外の子どもの居場所支援のための「児童育成支援拠点事業」、親子関係の構築に向けた支援である「親子関係形成支援事業」が新設され、これらを含む家庭支援の事業について市区町村が必要に応じ利用勧奨・措置を実施することが盛り込まれている。そして2022年改正児童福祉法施行の2024年に向けて社会的養育推進計画の見直しも予定されている。また、子ども家庭福祉分野の新たな資格が創設されるが、ソーシャルワークを担えるスタッフの配置も急がれる。これらはハード面の課題といえよう。一方で、前節で述べてきたようなソフト面の課題ともいえる有機的・重層的な支援の構築はハード面の課題以上に重要である。支援に携わる人々が共通の理念を共有し時間をかけて創っていくという性質のものであるかもしれないが、母子保健・子育て支援・社会的養護の連携・協働は急がれる。かかわる人びとの強い意志が求められよう。

現行の社会的養育推進体制における家族の支援のありかたについて、本稿で論じた現状と課題を踏まえ、family-like care と family based care についての論点を明らかにしつつ、要支援・要保護児童の生活過程に即し、定位家族のある地域における親密圏の維持・再構築・形成という視点からのあり方を提示していくことを今後の課題としたい。

#### 〔注〕

- 1) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長「児童福祉法等の一部を改正する法律の公布について（通知）」p.3（雇児発0603第1号）平成28年6月3日。<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/h28kouhu.pdf>（2022年12月16日閲覧）
- 2) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課仮訳「児童の代替的養護に関する指針」<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000018h6g-att/2r98520000018hly.pdf>（2022年12月16日閲覧）なお、児童の代替的養護に関する指針の構成は次のようである。Ⅰ. 目的、Ⅱ. 一般原則及び展望（A. 児童とその家族、B. 代替的養護）、Ⅲ. 指針の範囲、Ⅳ. 代替的養護の必要性の予防（A. 親による養護の促進、B. 家族への復帰の促進）、Ⅴ. 養護の提供の枠組み、Ⅵ. 最適な養護の形態の決定、Ⅶ. 代替的養護の提供（A. 政策、1. 非公式の養護、2. あらゆる形態の公式の代替的養護に当てはまる一般的な条件、B. 児童に対する法的責任、1. 公式の養護を担当する機関及び施設、2. 里親による養護、C. 施設養護、D. 検査及び監視、E. アフターケアに対する支援）、Ⅷ. 児童の通常居住する国以外での養護提供（A. 児童の海外への養護委託、B. すでに海外にいる児童への養護提供）、Ⅸ. 緊急事態における養護（A. 指針の適用、B. 養護の取り決め、C. 追跡及び家庭への復帰）
- 3) 外務省ホームページ「人権外交 児童の権利条約」に掲載のされている各回の「同報告審査後の同委員会の総括所見（仮訳）」による<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/index.html>（2022年12月16日閲覧）

- 4) これらの評価については福祉新聞 2017 年 10 月 23 日, 11 月 7 日, 12 月 1 日, 12 月 15 日, 2018 年 1 月 1 日付け記事や『児童養護』第 49 巻第 3 号, 全国児童養護施設協議会, p. 8 に詳しい。
- 5) 厚生労働省ホームページ「『都道府県社会的養育推進計画』の『見える化』について」2020 年 8 月 7 日より。 [https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_12886.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_12886.html) (2022 年 12 月 28 日閲覧)
- 6) 毎日新聞 2020 年 3 月 6 日朝刊。この記事によると, 毎日新聞は 2020 年 2 月に都道府県と政令市, 児童相談所を開設する中核 3 市の計 70 自治体を対象に計画策定についてアンケートを実施したことが報じられている。結果は, 2024 年度までの 3 歳未満の目標委託率を 20 ~ 30 % 台とする自治体が 4 割を占め, 里親の確保や子どもとのマッチングの難しさといった課題が指摘されたと述べられている。
- 7) 「都道府県社会的養育推進計画の策定要領〈概要〉」に示されている記載事項は, (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, である。
- 8) 同様の指摘は (伊藤 2018: 58) によってもなされている。
- 9) 子ども・子育て支援新制度における 10 種類の地域子ども・子育て支援事業とは, 利用者支援事業, 地域子育て支援拠点事業, 妊婦健康診査, 乳幼児家庭全戸訪問事業, 養育支援訪問事業, 子育て短期支援事業, ファミリー・サポート・センター事業, 一時預かり事業, 延長保育事業, 病児保育事業である。
- 10) この定義は, 齋藤純一『公共性』p. 97, pp. 103-104, 2000 年を参考に筆者が作成した。
- 11) 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課 児童相談係・虐待防止対策推進室「自治体向け FQA」2017 年 8 月 17 日。 <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukinto-ujidoukateikyoku/0000174845.pdf> (2022 年 12 月 28 日閲覧)
- 12) 厚生労働省子ども家庭局「改正児童福祉法について (第 1 部)」 <https://www.mhlw.go.jp/content/000994207.pdf> (2022 年 12 月 28 日閲覧)
- 13) 子育て世代包括支援センターは, 2014 年度から実施されている妊娠・出産包括支援事業と, 2015 年度から開始された子ども・子育て支援新制度の利用者支援や子育て支援などを包括的に運営する機能であり, 「ニッポン 1 億総活躍プラン」(2016 年 6 月 2 日閣議決定) において 2020 年度までに全国展開を目指すこととされてきた。
- 14) 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング「児童家庭支援センターと自治体の連携に関する調査研究 報告書」(厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課委託事業, 2022 年 3 月) によると, 1997 年の児童福祉法改正で法定化された児童家庭支援センターは, 地域における家庭からの

相談等に応じるとともに、児童相談所からの指導措置を受託して保護者等への指導を行うほか、市町村からの求めに応じた必要な援助や、里親等への支援、これらの業務に伴う関係機関との連絡調整等の役割を担っているが、全国で158か所（2021年12月時点）の設置にとどまっている。<https://www.mhlw.go.jp/content/000940248.pdf>（2022年12月28日閲覧）

#### 〔参考文献〕

- 朝日新聞デジタル「伸びぬ里親の委託率 国の目標満たす自治体、1割未満に」2020年3月21日付。<https://www.asahi.com/articles/ASN3G3TYZN39UTIL04N.html>（2022年12月10日閲覧）
- 浅井春夫・黒田邦夫編著（2018）『＜施設養護か里親制度か＞の対立軸を超えて－「新しい社会的養育ビジョン」とこれからの社会的養護を展望する』明石書店。
- 古川孝順（2012）『福祉改革研究－回顧と展望』誠信書房。
- 外務省ホームページ「人権外交 児童の権利条約」に掲載のされている各回の「同報告審査後の同委員会の総括所見（仮訳）」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/index.html>（2022年12月16日閲覧）
- 伊藤龍仁（2018）「新ビジョンよ、何処へ行く」『社会的養護とファミリーホーム』Vol. 8, pp. 32-39, 創英社。
- 今村篤史（2021）「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－」『教育総合研究』第5号, pp. 1-19, 松本大学。
- 金井淑子（2011）「親密圏と家族の間－＜子ども＞と＜老いと死＞の位相から」『哲学』62号, pp. 35-56, 日本哲学会。
- 貴田美鈴（2019）『里親制度の史的展開と課題－社会的養護における位置づけと養育実態』勁草書房。
- 厚生労働省（2011）「社会的養護の課題と将来像」
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長「児童福祉法等の一部を改正する法律の公布について（通知）」p. 3（雇児発0603第1号）平成28年6月3日。<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/h28kouhu.pdf>（2022年12月16日閲覧）
- 厚生労働 新たな社会的養育の在り方に関する検討会（2017）『新しい社会的養育ビジョン』
- 厚生労働省（2018）「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」
- 厚生労働省 社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会（2021）「報告書」
- 厚生労働省（2022）「社会的養育の推進に向けて」
- 厚生労働省ホームページ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課仮訳「児童の代替的養護に関する指針」<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000018h6g-att/2r98520000018h1y.pdf>（2022年12月19日閲覧）
- 毎日新聞社「里親委託、悩む自治体 国の目標『3歳未満は5年以内に75%』計画6カ所どまり」『毎日新聞』2020年3月6日。



- 増山貴子（2020）「新しい社会的養育ビジョン」に対する施設養育現場の受け止め方『社会医学研究』第37巻2号，pp. 176-190，日本社会医学学会。
- 松原康雄（2020）「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巻，pp. 61-78，明治学院大学。
- Miller, A. (2001) *Evas Eewachen:Uber die Aufiosung emotionaler Blindheit*, Suhrkamp Verlag Frankfurt un Main. (=2004, 山下公子訳『闇からの目覚め—虐待の連鎖を断つ』新曜社)。
- 村上靖彦（2021a）『子どもたちがつくる町——大阪・西成の子育て支援』世界思想社。
- 村上靖彦（2021b）『ケアとは何か—看護・福祉で大事なこと』中公新書。
- 村上靖彦（2022）「ケアから社会を組み立てる」『世界』1月号，pp. 107-114，岩波書店。
- 齋藤純一（2000）『公共性』岩波書店
- 吉田幸恵（2017）「社会的養護に関する制度・政策展開の検討—子どもの権利に関する国際的潮流の影響と『児童福祉法』改正（2009年～2016年）—」『子ども学研究論集』，pp. 65-80，名古屋経営短期大学子ども学科子育て環境支援研究センター。
- 吉田幸恵（2018）『社会的養護の歴史の変遷：制度・政策・展望』ミネルヴァ書房。
- 全国児童養護施設協議会ホームページ 全国養護施設協議会「今後の児童養護施設に求められるもの—児童養護施設のあり方に関する特別研究会 最終報告書」2021年6月。  
[https://www.zenyokyo.gr.jp/whatsnew/210721\\_houkokusho.pdf](https://www.zenyokyo.gr.jp/whatsnew/210721_houkokusho.pdf)（2022年12月26日閲覧）
- 全国児童養護問題研究会ホームページ 全国養護問題研究会『「新しい社会的養育ビジョン」に対する意見—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』『個と集団の育ち会い』の観点にたつ制度改革を求めます—』2017年9月4日。<http://youmonken.org/vision.pdf>（2022年12月26日閲覧）

<謝辞> 本稿はJSPS科研費JP22K02004の助成を受けた研究成果の一部です。