

〔パトリック・トムリンソン氏と柏女霊峰氏の対談〕
日本の子ども家庭福祉の現状と困難事例
対象の治療的支援センターのモデル像

日時:2013年10月28日(月) 13:00~16:30

会場:東京大学伊藤国際学術研究センター小会議室

講師:パトリック・トムリンソン (コンサルタント協会事務所長)

柏女霊峰 (淑徳大学総合福祉学部教授)

通訳:辻 直美 (吉香通訳株式会社)

司会: 開原久代 (研究代表者 東京成徳大学)

陪席:記録編集:菊池 緑(研究協力者

養子と里親を考える会理事)

開原: 今日はお忙しい中を有難うございます。これから柏女先生のお話でスタートを切っていただき、上記のテーマで自由にディスカッションをすすめたいと思いますのでどうぞよろしくお願ひいたします。

柏女: トムリンソンさん、ようこそ日本へおいでくださいました。私は、淑徳大学で子どもの福祉を中心に担当しています。

今、日本では、社会的養護に関する大きな改革が始まっており、その審議会のメンバーとして私も携わっています。開原先生とは以前からの知り合いでして、今回、お声を掛けていただいて日本の子ども家庭福祉の改革についてお話をし、学べることを楽しみにしています。これから1時間くらい「日本の改革の動向」についてお話をしますが、随時、ご質問などございましたら、わかっていることをお話させていただきます。そして私からも英国の子どもの福祉の状況などについて伺いたいと思います。よろしくお願ひします。

1 日本の社会的養護に関する改革の動向

日本における社会的養護の状況

柏女: それでは、現在の日本の、特に社会的養護の状況についてお話をします。今、この分野では施設が約1100か所あります。

トムリンソン: それは児童養護施設という意味の施設ですか？

柏女: 児童養護施設、母子生活支援施設、乳児院、児童自立支援施設、情緒障害児短期治療施設、自立援助ホームを含みます。(資料4)

トムリンソン: 児童自立支援施設と自立援助ホームとはどんな施設ですか？

柏女: 児童自立支援施設は非行の子どもの特レーニング施設です。それから自立援助ホームは年長の子どもの自立支援ホームです。

柏女: これらの施設のほかに里親家庭が8000件、ファミリーホームが200か所あります。これが社会的養護の全体ですが、そのなかで現在、約46,000人の子どもがケアを受けています。そのうち、里親とファミリーホームに委託されている子どもが14%程度です。

トムリンソン: ということは、養護施設に入っている子どもがかなり多いということですね。

柏女: そうです。施設養護が全体の86%です。施設養護の多さに国連子どもの権利委員会から再三にわたって日本は勧告を受けています。

施設の成り立ち

なぜこうなってしまったのかについて少し歴史を遡ってお話をしなければなりません。

日本はもともと社会的養護を必要とする子どもたちは、いわば教会や寺院、あるいは個人の慈善事業家が自分の土地や田畑、建物を提供して、施設をつくり、そこで子どもを育てていくということで、民間の方々が子どもを育ててきました。

第二次世界大戦後の1948年に、日本の児童福祉の基本法となる児童福祉法が施行されました。そのときに、政府は戦災孤児などを受け入れているこうした民間の事業者あるいは教会やお寺の施設に補助金を出して、子どもを育てることを支援しようとした。しかし、戦後、私たちの国はGHQの支配下にありましたが、そのGHQのもとで作った憲法等によって、個人の慈善家や宗教関係の教

会やお寺に税金を投入することが禁じられました。ご存知かもしれませんが、それは、日本が国家神道というものを作り上げて、そこを中心にして日本が戦争に突入して行ったということがありまして、それを繰り返さないために、そうした措置が取られたわけです。そこで日本は1951年に社会福祉事業法を制定し、社会福祉法人という制度を作りました。そして教会や寺院、あるいは個人事業主たちは原則として家や土地、畑などの財産を社会福祉法人に寄付をして、その社会福祉法人がいわば公的な拘束を受けるという仕組みにしました。この公的拘束を受ける社会福祉法人に対して国は、補助金を与える制度を作りました。そのため、教会あるいはお寺の住職さん、個人事業主たちは、その法人の中の寄付をした建物に住むことになったのです。この法人を解散すると、その財産は国家に帰属することになってしまい、その個人のいわば土地や建物はすべて国家に没収されてしまうという仕組みになったからです。

こうしたことがあったので、社会福祉法人自体をつぶせなくなりました。そのことが、施設の固定化と世襲制、つまり2世、3世の息子や娘が施設を受け継ぐというシステムが生まれました。国家は入所する子どもの養育費などすべての費用を負担(国が8割、都道府県が2割)することになりましたが、今は都道府県と国が半々ずつ負担しています。いわば、入所児童を育てていれば、財源は安定的に供給されますので、改革しようという意識が失われていったと言えるのではないかと思います。このような制度に政府も依存することになりまして、施設養護が温存されてきたという経緯をたどりました。この日本の児童養護の経緯と現状については、英国のロジャー・グッドマンさんが素晴らしい本を書かれています。

社会的養護の仕組みを変えていかなければならないということは、以前から日本の政府も考えてはいましたが、その改革が始まったのは、今から

10年前です。それまではほとんど変わりませんでした。

今、日本には、虐待された子どもたちがどんどん増えていますので、その子どもたちの行き場である社会的養護の場のケアの質を変えなければならないという必要に迫られています。



社会的養護のグランドデザイン

柏女：2003年11月にそのグランドデザインができあがりました。それは施設を小規模化し、かつ地域のなかに地域小規模児童養護施設を分散させ、かつ里親を増やしていくという方向性で、その里親を施設が支援していくというものです。しかし、デザインはできたのですが、政府にお金がありませんので、新しい財源が確保されるときにこれを進めていくということに結果的にならざるを得ませんでした。

そのめどが2012年に立ちました。消費税を現在の5%から2015年に10%に上げるという政策が決まったので、消費税が10%になったときに、政府に入る財源を使って、この社会的養護の改革を推し進めることになりました。そのため、2003年に作られたグランドデザインを具体的な形で2011年7月末までに策定することが委員会に要請されました。この動きは遅く、私は、当時、この策定を計画する審議会の委員長をしていましたので、政府がなかなか動かないという状況が続いていたので、やきもきしていました。

そういうときに、2010年末から2011年にタイガーマスクを名乗る民間の匿名の寄付がなされるという動きが大きく報道されました。それは2010年12月25日に児童養護施設にランドセルが10個届けられたことから始まりました。

トムリンソン：それはいくらかのギフトに相当しますか？

柏女：1個1万5千円から2万円ぐらいじゃないですか？それが10個です。それはタイガーマスクを名乗る匿名の一人による寄付でしたが、瞬く間に全国に広まりました。そして児童養護施設や母子生活支援施設等に住んでいる子どもたちにランドセルやお金などがたくさん届けられるようになり、国会や政府を動かすことになりました。

政府は、私が委員長をしている委員会を動かして、2011年1月末から7月末までの半年でグランドデザインの具体化計画を立てることを要請してきました。そこから私は怒涛の日々が続くことになりました。

こうして2011年7月にできたのが、「社会的養護の課題と将来像」という計画になります。この計画はさまざまな会議で紹介されていくことになります。この計画では、家庭養護、つまり里親とファミリーホームに委託されている子どもの割合を、今は14%ですが、全養護児童の3分の1、33%にするというものです。3分の2は、つまり67%の施設ケアの半分は、5、6人の小規模なグループホームとして地域に出していくということです。そして残る3分の1をユニット化し、かつ専門化された施設として多様な専門職を置くという計画です。つまり、3分の1をユニット化された本体施設にするということになります。

トムリンソン：ユニット化とはどのようなことですか？

柏女：建物のなかに7、8人の子どものためのバス、トイレなど全部備えたユニットです。いわば完全なユニットです。それが4個ぐらい備えられる、というイメージです。

トムリンソン：一つの大きな施設のなかでグループ化をするということですか？

柏女：そうです。また、この計画では、ファミリーホームを1000か所にする計画も掲げられています。今200か所ですが...

トムリンソン：ところで、ファミリーホームの定義では、ホームには必ず結婚しているご夫婦もしくはパートナーと一緒に住んでいる人たちじゃないと、ファミリーホームを運営できないのですか？雇用されるスタッフがファミリーホームを運営することは可能なのでしょうか？

柏女：基本はご夫婦、単身でも構いません。夫婦でなくてもいいということです。今、ほとんどが夫婦ではないかと思います。そこにスタッフを雇用して運営するという形になります。このシステム改革のために必要な財源として、政府は消費税から200億円拠出すると約束しています。

今、社会的養護のために使われているお金は約1000億円ですが、それに200億円を消費税財源から追加投入して、それに基づいた計画を作成できるということです。

トムリンソン：1000億プラス200億ですね。

柏女：1200億です。

トムリンソン：それは子どもの社会的養護のためにということですね。

柏女：そうです。そのために今ある1100か所の施設を先ほど言った理由から潰すことはできないので...。つまり供給者の人たちが昔、土地や建物を寄付しているので、それを潰せないのが、施設の機能を変えるということを考えています。つまり施設の外で子どもたちを社会的養護の対象として育てる。そして施設本体は重装備化して、里親やファミリーホームの支援をしていく。そういう機能を備えるようにするということです。

もう一つは、里親やファミリーホームにおいて養育困難な子どもたちを施設で育てていくというふうに施設の機能を変えていくことを目論んでいます。

施設による里親への支援とは？

トムリンソン：里親さんが育てている子どもたちを施設が支援するという事は、具体的にどのような支援なのですか？

柏女：それは専門的な支援あるいはレスパイトですね。そうした支援が中心になるかと思います。そのモデルを今、開原先生が厚生労働省の補助を受けて研究をしていることとなります。そこでトムリンソンさんからいろんな有益な情報を得たいと願っています。

開原：米国で使われていたレスパイト・ケアという言葉が昭和45年ごろ初めて知った時、障害児を養育する母親たちにほっとする休息を与えるという意味でしたが、日本でも、里親さんをホッとさせる、休ませるケアと考えられています。イギリスでは、里親家庭で窮屈に暮らしている子どもがちょっとリラックスできるケアだと伺いましたけれど、トムリンソンさんに確認したいのですが、いかがでしょうか。

トムリンソン：通常は、やはり里親のもとでケアをされている子どもと里親さんの両方に休んでいただくということです。非常に緊張感を伴う環境のなかで過ごしているために、両方の意味があると思います。ときに子どもためのレスパイトだったり、ときに里親のレスパイトだったり、力点の置かれているところが違うということもありますが、両方のためだと思えますね。

開原：日本では、あまり子どものことは言わないですね。

柏女：子どもの視点があまりないですね。

トムリンソン：イギリスでも同じような状況だと思います。主眼を置いているのは里親ですね。子どもの中には、新しい場所に行くことや移されることをあまりよく思わない抵抗感を持つ子どもも多いと思います。その他、例えば、子どもたちは、休日に海辺で過ごしていたり、乗馬をしたり、子どもたちを楽しませてくれるお休みの日にそういうサービスを提供する組織もあります。それから

子どもたちも休養できて、同時に里親さんも休養が取れるという家もあります。

施設による里親支援モデル

柏女：里親やファミリーホームの支援を施設がしていくというモデルがあります。その一つを開原先生が中心になって作ろうとしておられるわけです。このプロジェクトではそのモデルの一つとして、鳥取子ども学園の藤先生とトムリンソン先生のシンポジウムが10月30日に予定されておりますね。そこでモデルの一つが提示されることになるかと思えます。

この方法には、大きな課題があります。それは先ほど申し上げたように、施設に入所している子どもを経営上の問題から減らしたくないと思うことがあります。つまり自分たちの子どもを里親に出していくことに抵抗を感じたり、自分たちの役割を変えることに抵抗が起こることが考えられます。他の都道府県政令都市でも、児童養護施設が里親を支援するという試みを始めていますが、あまりうまくは行っていません。それは、里親支援に熱心になればなるほど自分たちの子どもを外に出すことにつながり、自分たちの経営がひっ迫することに直結するからです。

NPO 法人による支援

そこで、政府はもうひとつのモデルに着目しています。このモデルが大事であることは間違いのないのですが…。それは福岡のSOS子どもの村のことで、SOS子どもの村インターナショナルによって行われている実践です。その国際機関からポッシュ博士がまもなく来日されて、シンポジウムが開かれる予定です。そこに政府関係者を含めて様々な方が参加することになっています。

これは都道府県から里親支援機関として委託を受けたNPOが近くの里親やファミリーホームを支援していくという形態です。施設ではなく、NPO法人が支援するというシステムです。

このシステムにも、デメリットがあります。それはレスパイトがなかなかできないことです。つまり施設ではないので、そこに子どもをお願いすることがなかなかできないということです。

冒頭に申し上げた計画を実現していくために、政府は15年間かけると言っています。その間にこうしたモデルを探しながら、日本に合ったシステムを作り上げていこうとしています。

これで、私からの報告は終わりにしたいと思います。

開原：ありがとうございました。それでは、今の柏女先生のお話をもとにトムリンソンさんから関連したお話をさせていただいて、最後に、SOS子どもの村やキーアセットについてのコメントもお願いしたいと思います。

日英の児童養護の比較

トムリンソン：非常に興味深いお話をありがとうございました。様々な背景的知識やこれまでの経緯が大変よくわかって大変参考になりました。もう少し理解したいので、私の意見を申し上げますと共にいくつか質問をさせていただきます。

まず、比較対象としてイギリスの状況について申し上げます。イギリス、大体人口6千万人のうち、養護を受けている子どもたちが6万人、そのうちの10%のみが養護施設での養護を受けています。残りの90%は、大体、里親家庭で暮らしています。日本との大きな違いはそもそも養護を受けている子どもの数が、日本では4万6千人と非常に少ないということです。日本の人口は1億2千万人以上であることを考えますと、人口比でも養



護児童が非常に少ないというイメージです(2010年度で、人口1万に当たり日本の家庭外ケア児童は2.8人、英国は13.5人)、それでいて養護施設に入っている子どもの割合が大変高いという印象を受けます。

柏女：その通りです。大体、英国と比較して、約3分の1位の入所率ではないかと思っています。

トムリンソン：人口に対する割合ですね。

柏女：はい。

トムリンソン：昨今の日本で最も取沙汰されるのは虐待の問題ですね。将来的に養護を受ける子どもたちの中で虐待を受けた子どもの割合が上がってくる可能性は高いですね。

柏女：そういう想定で今考えています。したがって施設の割合も今の86%から3分の2にしたとしても、入所する子どもの数はそんなに変わらない。つまり、将来的に増えていくだろうから、数的には変わらないと私たちは考えています。

トムリンソン：養護児童の数が増えていくなかで、こういったグランドデザインもできた。そういう非常に大きな変革期に日本は今あるといえるのだと思います。

英国の変革とその抵抗勢力

トムリンソン：英国でも1960年頃から大規模な大舎制の施設からのシフトが起きました。以前は、承認された規律のなかで厳しく規律を通すような形の養護施設が多く、しかも、非常に大人数な規模の施設養護でした。そこからより治療的な養護を目指して、マスターホームという形での移行がなされました。

イギリスでも、システムが別のシステムにとって換わる際には、多くの場合、やはり抵抗勢力が必ず出てきます。そういう意味でできるだけ時間をかけてじっくり、じっくり新しいやり方に周りを巻き込みながら、周りがついていけるペースで実現していくというやり方もあるだろうと思います。他方、思い切って決断して新しいやり方で断行しようとすることもあります。そのため、昔

からある場所に施設がなくなってしまう状況もあるかもしれません。一気に変えてしまおうということによって、それまで存在していた養護施設が消えてしまうということもあり得ますし、そういう変化に対する強い抵抗勢力がいつまでもあり続けると思います。徐々に、徐々にといっても、イギリスにも、今ある状況にしがみつこうとして古いやり方を踏襲し続けようとする勢力はなかなか無くなりません。それが収まるまで待とうとすると、ものすごく長い時間がかかってしまいます。

特に先ほど、養護施設と里親との連携がなかなかうまくいかないというお話があったように。また、実際に小さなグループホームと里親と大規模な養護施設において必要とされるスキルや職員のプロフィールもかなり違っているのではないかと思います。

私の経験で申し上げますと、大きな施設で働いてきた人は、他の形態で、他のやり方を取ることがあまりうまくいかないことが多いと思います。というのは、これらの人は、非常に組織だったやり方で物事を進めようとするので、別の形態でサポートをすることがうまく機能しないのではないかと思います。また、養護施設の職員で里親の支援をする場合、適任でない者も多いのではないかと、あるいは考え方が多少ずれてしまうこともあるのではないかと思います。

ここまでのところで私が申し上げたことを大体ご理解いただけましたでしょうか？

柏女：はい、理解できます。

トムリンソン：ところで、日本では、里親やグループホームもしくは大きな養護施設にそれぞれの基準（スタンダード）が決まっているのでしょうか？ 英国ですと、40項目位の基準がありまして、それぞれの形態でサービスを提供するにあたって、一貫してその基準を守らなくてはいけないというスタンダードがあります。日本にもそういう基準がありますか？

柏女：日本には、建物、施設、設備そのもののスタンダードはこれまではあったし、最近それが強化されました。2点目のケアのスタンダードは、昨年3月にできあがったばかりです。つまり、里親のためのスタンダード、ファミリーホームのためのスタンダード、そして施設のためのスタンダード。施設それぞれのスタンダードが、昨年3月に初めて作られたのですが、まだ十分に浸透しているとは言えません。

施設の評価基準、検査システム

柏女：そして今、そのスタンダードを項目に落として、大体90項目から100項目位の評価スキルのもとで昨年度、今年度、来年度の3年間で全施設を第三者によって評価してもらい、その結果を公表することにしています。

トムリンソン：それは検査みたいなものですか？

柏女：そうです。人的な基準とか設備の基準については監査ですが、それは国が強制的に行ってききましたが、質の検査についてはこれまで行われていなかったの、いわばブラックボックスに当たります。

それなのでそれを明確化して、見えるようにしていくために第三者評価という検査システムを取り入れたこととなります。

トムリンソン：これだけの大きな改革となると骨組となる構造がしっかりしていないと、やはりうまく機能しないのではないのでしょうか。そのため、こういう検査を行うときの明確な基準が周知されなければならないでしょう。例えば、1000人単位の里親が該当することになると、このシステムのなかでうまく機能できるような形の本当に明確でわかりやすい基準といったものが必要になってきます。また、これだけの大きな変化を実現させると、それにどれだけのリソースが必要とされるのか、どれだけのシステム変更になるのかということを見ると、場合によっては混沌とした状況にもなり得ると思います。

柏女：言葉不足で申し訳ありません。第三者評価が入るのは、社会的養護の1000か所の施設です。里親、ファミリーホームは、現在、そこに入れるまでには至っておりません。それは今おっしゃったような混乱が生じたり、莫大な人的リソースが必要になるということもあって、今後の課題となっています。今も第三者評価をするための機関の評価調査者の養成などに尽力しているところです。本当に評価調査者が施設のケアのガイドラインに基づいてしっかり評価できるのかどうか、という現場からの意見や評価調査者からの意見も出ていますので、それらの意見を突き合わせながら対応しなければならぬと私たちは考えています。私は、いまそちらの委員長もしています。

トムリンソン：ファミリーグループホーム等にかなり大量の子どもたちを移すということは大変リスクが高いことなのではないかという気がします。今、施設で養護を受けている割合が86%から将来的には30%台位までもっていきたいというお話でしたが、そうすると60%強がモニタリングされていないような状況で養護を受けることとなりますね。

柏女：モニタリングされるのは、3分の2になります。つまりファミリーホーム、ご夫婦がやるものについてはまだ考えられていません。しかし、グループホーム、すなわち、施設の分園型の小規模ホームは施設の職員が携わっているものですので、これについては第三者評価が入ることになりますので、3分の2がモニタリングされることとなります。

外国の支援形態を直接取入れることへの危惧

トムリンソン：イギリスでもここ10年から15年の間、いろいろな小規模の変化もありましたが、ただリソース面での想定が甘かったといえますが、きちんと計画されていなかったがために、新しい規制が入るたびに大変混沌としたような状況になって問題化されました。

イギリスの経験上、私たちもこれまで見ていた状況では、キアセットとか、SOSの話について私の意見を申し上げますと、やはり日本は歴史的にも非常に特異なユニークな文化をもっていますので、独自の文化と歴史の根ざしたところで自らのモデルを独自に作り上げるべきだと思っています。ですからほかの国とはかなり異なる文化ですので、そのまま外国のモデルを踏襲できるかという、ちょっと無理があるのではないかと思います。ただ、代替的なモデルとして参考にされるのはよいと思います。このSOSやキアセットが大きな組織になると、できる限りいろんなところに入り込もうという姿勢が見えるので、私自身は日本でそのまま彼らにお任せするのはあまり好ましいやり方ではないと思います。もちろんいろんな考えを取り入れるということはいいことだと思いますが、すべて問題解決をそれらに任せちゃうのはいかなものかだと思います。

柏女：私も、まったくその通りの考えをもっています。SOS子どもの村福岡も、SOSインターナショナルの考え方に沿いながらも、システム自体は日本のシステムを導入しています。例えば、育親さんについては里親、そしてホームはファミリーホームという制度を使い、かつ本体施設の村長さんについては、日本の児童家庭支援センターとして認可をするという形で日本のいくつかのシステムを組み合わせて、そういうパッケージとして再生し、日本独自のやり方に当てはめていこうとして、その実験が続けられています。

トムリンソン：独立した法人形態をもったモデルで、里親とかファミリーホームをサポートするのは良い考え方だと思います。

養護施設と里親の間には、利害が一致しない部分がありますので、主に養護施設に頼るような形で里親へのサポート、もしくはグループホームのサポートをお願いすることには、やはり無理があるのではないかという気がします。そういった意味で、別の組織で里親とかファミリーホームの支

援に特化した形で、適正なスキルとか考え方をお持ちの方を採用したほうがやはりよいのではないかと、できる限りそういう方向でいったほうがよしいのではないかと思います。

施設の機能を変えることは可能なのか？

トムリンソン：複雑な話になりますが、今の児童養護施設をそのまま施設として維持する必要性、必然性があるのかどうかということですが、例えば、その箱モノはそのまま維持して、その機能とか目的は同じとしても、機能を変えていくことは可能なのでしょうか？ 例えば、NPOが運営する組織で、ファミリーホームとか里親の支援をするための中心的な役割を果たすハブのような位置付けに変えるという。例えば、レスパイト・ケアのために、今あるベッドを、そのままある程度維持して、あとは事務的なセンターという形で里親のトレーニングを行ったり、会議を行ったり、さまざまな支援活動を行う施設にしていくというような機能の変更は可能なのでしょうか。

柏女：今度報告される、例えば、鳥取子ども学園のような施設であれば、あるいは可能ではないかと、私は期待したいと思います。他の多くの施設の場合は、目の前でケアをしている子どもたちをどう育てるか。そこに今一生懸命になっていますので、その子どもたち以外のところに、例えば、里親を支援しているNPOとか、あるいは児童家庭支援センターとか、そういうところと組んで、その児童養護施設がキーセンターになって、ハブのような形でやっていくことは、やはり現実的には難しいのかなという気はしています。というのは前にも申し上げたように、施設が抱えている構造的な問題、それが意識面でも強く影響するのではないと思うからです。一つの面白い方法だとは思いますが。

トムリンソン：私が考えていたのは、完全にいくつかの養護施設を閉鎖して、新しく再生させるた

めに施設職員も入れ替えるという考えをもっていたのですが、不可能かもしれませんね。

柏女：これは、菊池さんがずっと里親制度の研究を支援してこられたので、何かご意見があれば、どうぞ。

菊池：私は、日本では児童相談所をなぜ改革できないのかと不思議に思います。フランスやイギリスでは、親子分離や処遇を決定するのは、児童裁判所や地方の行政当局ですが、里親委託業務と委託後の支援を行うのは、そのための機能と体制をもつ専門的な実務機関です。それを児童相談所に相当する地方当局の内部又は外部の行政組織あるいは民間組織として整備していますが、日本ではなぜそれが出来ないのでしょうか？ その専門化された組織があれば、里親支援を一般の児童養護施設や乳児院に頼らなくても可能です。里親のリクルートから子どものマッチング、委託後の支援をそこで一貫して行えるからです。レスパイトについても、どんな里親がそこに所属しているのかが分かっていますので、その機関に所属する里親家庭に子どもを一時的に預けることができます。里親は子どもを施設に預けるより里親仲間に預けることを望んでいます。フランスでは、現にレスパイトについては主にそのように対応しています。

私は、施設を里親の支援機関とすることについては、その施設がどういう機能をもつ施設なのかによるのではないかと思います。大勢の子どもを預かっているような一般的な養護施設では、それだけで手一杯ですから、里親への支援を求めることはナンセンスだと思います。それに、一般に施設の職員は家庭養護のソーシャルワークをよく知らないのではないのでしょうか。

トムリンソン：レスパイト・ケアについていいますと、イギリスでは、長期に子どもを預かれないけれども、短期の間であれば預かれるという場合に、その里親さんがレスパイト・ケアを受けるといったケースもあります。

イギリスでも、日本と同じような状況がありましたけれども、一つの大きな懸念として、これだけの大きな変革が訪れようとしているときに、養護施設のほうで、施設で働かれている職員さんも、自らのキャリアもすべて養護施設で成り立ってきたということで、その職が失われるかもしれないという懸念をもつ方も多いと思います。ただ、柏女先生がおっしゃったように、絶対数として、施設に入る子どもの数は変わらないであろうということも考慮しなければならぬと思います。ただ、私の予測では、今後5年後に同じような状況ではいられないと思います。最終的には、施設の数はいくら減っていく、閉鎖する施設が多くなっていくかと思っています。そしてまた、変化に対する抵抗勢力も存続するのではないかと思います。

多くの国で、養護施設で養護されていた子どもの4割から5割ぐらいが、最終的に5から10%ぐらいまでに減っている国が多いからです。それが何を意味するかというと、当然、その影響を受けるのは養護施設です。閉所して、そこで仕事をしている人たちの職が失われる。若しくは、非常に児童数が少なくなってしまう。ただ、養護施設と里親間のやり取りでは、問題の解決や問題回避にはあまりならないと思います。これはあくまでも私からの問いかけという意味で、申し上げるのですけれども。

開原：施設には、里親支援専門員というソーシャルワーカーを配置するようになりましたね。

今、施設が里親支援をするのはおかしいという意見がありましたが、それについて柏女先生はどう思われますか？

柏女：菊池さんがおっしゃっていたことですね。つまり、そもそも家庭養護をよく知らない施設の職員が里親を支援するということは、論理矛盾ではないかということだろうと思いますが、それはまさにそのとおりではあるのですね。それで先ほど私が申し上げたことは、施設を中心として支援

するシステムを進めていくためには、かなりの課題があるということです。

トムリンソン：そこまで強く私は申し上げないのですけれども、ただ、多くの施設職員は大きな組織のなかで働いてこられた方が多いので。ある施設を訪れたときに、まるで病院のようなところでして、とてもホームといえるようなところではありませんでした。そのような大規模施設で働いている職員は家庭養護がなぜ必要なのかをおそらく知り得ないと思いますね。

柏女：今、モデルとして考えているのは、児童養護施設のケアワーカー自身が、あるいはレジデンシャルワーカー自身が里親を技術的に支援することは考えにくいところだろうと思います。ただ、児童養護施設が、いわばレスパイトを行うことは可能ですし、そこにはサイコロジストがいたり、あるいは児童精神科医が非常勤等で勤務していますので、そういう人たちのチームで里親を支援していくというモデルは、やれないことはないとは思っておりますので、私は、開原先生が研究されていることは、一つの大事なモデルだろうと思います。ただ、このモデルだけでは、十分ではないと思います。

トムリンソン：調布学園は、ファミリーホームとか里親の支援をするセンターとして、同時に児童養護施設としても、うまく機能できる例ではないかと思っています。ただ、これは、開原先生のプロのサポートを得て実現可能なモデルではないかと思うのです。ほかの場所に関しては、全くそういった基礎がないところでセンターを作るとなると、それは非常に難しいと思います。それぞれの施設の質を十分評価して個別に判断する必要が出てくるかと思っています。

柏女：先ほど、菊池さんが、日本の行政機関である児童相談所の改革がどうして進まないのか。それを進めていくべきではないかとおっしゃっていましたが、私も、それは大賛成なんです。

日本のシステムの一つの問題点は、児童相談所という行政組織が県にあって、入所を決定する権限も、サポートする権限も、一時保護する権限もみんな一つのところに抱え込んでしまっているという点が非常に大きな問題です。ここを変えていかなければならないのですけれども、これについては、今回の改革では全く触れられていないんですね。それはなぜかということ、都道府県や市町村自体も、その改革に否定的なのですね。児童相談所本体も否定的です。そうすると、これは民間の施設ではないので、つまり自治体そのものが反対しているものには手を付けられないということがあって、現在のところは手を付けられていない。でも、私は、ここが一番改革すべきだと思います。

開原：児童相談所のイメージですけど、私はトムリンソンさんに local authority という言葉でお話したりしましたが、児童相談所のイメージをどういうふうにトムリンソンにお伝えできるのか、英国の local authority がどんなものなのか、それについてもお聞きしたい。

菊池：柏女先生、どうして県や児童相談所は児童相談所の改革を拒むのですか？

柏女：市町村にその権限を委譲していくことについては、市町村が反対なのですね。そうすると、いわゆるクリニック機能と、local authority の決定機能を分離することができないので、そこがくっついたままだと、里親さんはそこで弱音を吐けないですよ。児相に弱音吐いたら子どもを取り上げられちゃいますので。そういう状態がずっと続いているという感じです。だから、権限を分けないといけないと思います。

トムリンソン：何と何の権限を分けるんですか？

柏女：プレイスメントの機能とクリニックの機能です。それから一時保護、テンポラリー・ケアのシステムが、日本の児相の場合は全部一緒になっているんですね。これは、世界にほとんどないシステムで、ここが全部自己完結でやってきているのですが、それを崩すことができない。

トムリンソン：私のコメントは、シンプルにとどめさせていただきます。あまり詳細に理解できていませんので...

イギリスの例を申し上げますと、国家レベルで、中央政府が基本的なスタンダードとどんなサービスを提供すべきなのかを全部決めていますので、地方自治体は、それに従わざるを得ないわけです。それで地方当局は中央当局へ報告をする仕組みです。ですから、国家レベルのスタンダードは、どこへ行っても同じ、検査のプロセスもどこに行っても一貫した同じものが使われています。

英国のやり方について申し上げますと、施設に関しては、調布学園を例にとりますと、同じようなシステムを踏襲できるんじゃないかと思います。つまり、国家レベルでいろいろなスタンダードを決めて、それがうまく機能しているかどうかを評価します。スタンダードが満たされていないという場合は、閉所に追い込まれることもあります。突出していい施設であると認められた場合には、新しいシステムを導入する際に、そこをパイロット・プログラムのような形で、いいという評価を受けた施設が先導して新しいシステムを導入していくようなやり方をとることができます。

そういった意味では、国のシステムとして、スタンダードは国の統一したものが使われていますが、そういう形で、各施設ごとに評価し、どこをお手本にしていくかということを決めています。

開原：ありがとうございます。

それでは15分くらい休憩を挟んで、もう1度講義をお二方をお願いしたいと思います。

治療的支援センターのモデル像

開原：それでは後半に入らせていただきます。後半は、日本では、どんな支援モデルを作ればいいのかというところで、柏女先生の構想とトムリンソン先生からの助言などをいただきながら、お話しさせていただきます。

これまでに達成できたもの

柏女：前半に申し上げたとおり、私たちは、限られている社会資源のなかで、また、日本の固有の条件のなかで、システムを作っていかなければいけないという問題に直面しています。そんななかで、まず、これまでに到達したものということで考えてみたいと思います。

一つは、いわゆるファミリーホームを制度化できたことです。これは、家庭養護の新しいタイプ、つまり、里親という個人だったものを、ファミリーホームという事業者、そこで行う人は夫婦が原則ですけれども、そういう事業者も可能にして、家庭養護の種類を増やし、かつ、キャパを増やしていこうと考えたということが一点目です。

もう一点は、里親を支援する機関、これを必ず都道府県は作らなければいけないという形で法定化し、かつ、里親支援をする機関を全国に広げようという計画を作ったということが二点目です。

三点目は、児童相談所という日本の行政機関が、子どもの措置、入所の決定を行うときに、まず里親を考えなければいけないという里親委託優先の原則という指針を出したということです。

これらの改革は、2009年度から2010年度に行いました。そのうえで、先ほど申し上げた「社会的養護の課題と将来像」を2011年7月に作りまして、施設の役割と機能そのものを変えていこうとしたことです。

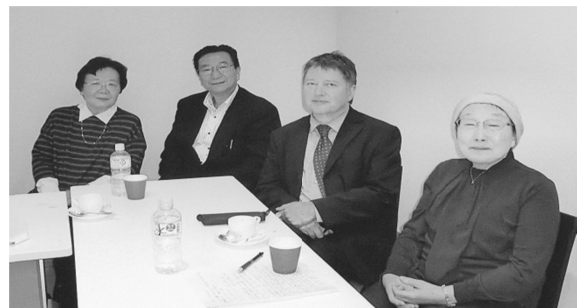
行政機関の再構築、これについても課題としては認識されてはいますが、現在のところは手を付けられていません。こうした条件の中で、もちろん、これをもっとドラスティックに変えるということであれば、行政システム全体を組み直すことが必要なのはわかっていますが、今の限られた条件のなかでやるとすれば、どういう支援モデルを作っていくかということになるかと思っています。

考えられる2つのモデル

そのときに浮かんでくるのが二つのモデルということになります。一つは、開原先生が考えてお

られる施設を中心として、その施設に里親支援機能をしっかりと付けていくという方法になるかと思っています。もう一つは、いわゆる独立した里親支援機関、つまりそれが、NPOや社会福祉法人であったり、あるいは児童福祉施設に併設された児童家庭支援センターであるのかもしれませんが、そうした相談援助、里親支援を本来用務とする団体を立ち上げて、その団体が支援していくという方向があるかと思っています。

前半に、SOS子どもの村福岡のお話をしましたが、その子どもの村福岡のセンターハウス、これが持っている機能、これを二番目の支援形態の一つのモデルと、私は考えています。そのような機関は、施設でやるにせよ、独立型でやるにせよ、機能としては、レスパイトやスーパービジョン機能、コンサルテーション機能等を具備したものでなければならないだろうと思っています。レスパイト機能を、施設型でないところで具備できなければ、先ほどトムリンソンがおっしゃったように、そうしたレスパイトができる里親さんをハブとして持っている、そういったことが考えられると思います。それぞれのタイプ、施設併設型、独立型それぞれにメリット、デメリットがあって、一挙にどちらかだけで進むとは、私は考えておりません。この二つのタイプが核になって、児童相談所という行政機関としっかりと結び付いて支援していくということが考えられると思っています。



雇用に関する文化的背景

トムリンソン：関連した質問ですが、日本の状態について伺いたい。イギリスの場合は、何かこう

いうふうに変えていくという決定がなされた段階で、そのように動いていくわけですが、ある意味、そこで不安定さが生まれるというマイナスの部分もありました。雇用を守るということに対する意識が日本ではどういうものなのか、お聞きしたい。日本の文化の中で、仕事を辞めざるを得ないとか、リストラされるという事態がどのようにとらえられるのか、それによって、どれだけ職を失うことに対する懸念が日本において強いのかということをお伺いしたいと思います。

英国では、整理解雇のような場合に、通常行われることですが、施設で働き続けるとしても、仕事の内容そのものが違ってしまいうので、再度そこに申請して、新たに職を得るような場合でも、全く同じ職務内容ではなくなりますので、再度トライしなくてはならないという状況になりました。その雇用文化的なところが英国と日本でどれだけ違うのかをお伺いしたい。

柏女：日本の場合は、しばらく前までは、終身雇用が根強く残っていました。最近は崩れてきているので、解雇してもいいという話になるとは思いますが、そこをすぐに割り切って、仕事が変わるからあなたの仕事は終わりですよ、とはなかなか言いづらいところがあるのではないかと思います。

トムリンソン：非常に参考になりました。これまでいろいろとお伺ってきたお話の背景的なところが理解できたので、それが足かせになっているということもわかりました。

そういう文化的背景があって、一方でそれが安定性を生み出していたという部分もあると思いますが、他方で、何かを変えていくときの難しさもそこにあるかと思えます。

ご存知かもしれませんが、英国の場合、政権交代が5年おきぐらいに起こりますので、そのたびに政策も変わるので、専門職の方々も仕事の内容が変わったり、辞めざるを得なくなったり、再度雇用先を探さなくてはならない状況になります。ある意味、ちょっと不安定過ぎるというマイナス

面もあるのですが、もし政府がこういう政策決定をしたということであれば、それが断行され、ときには、数千人ものリストラを伴ったり、再雇用という形で仕事を探さなくてはならないという状況に陥ることもあります。

何を支援の対象とするのか？

トムリンソン：どういうモデルにすべきか、という前に、どういう支援をするのか、何が支援の対象になるのかということをお明確にする必要があります。その支援に含まれるべき内容なのかですが、先ほど出たレスパイト・ケアとかスーパーバイズですね、それから、コンサルテーション、相談をする役割のほかにトレーニングも加えたいと思います。こういった支援が必要なのかという詳細の内容はそれぞれの状況によって変わってくると思います。

たとえば、里親に対する支援なのか、小規模なグループホームに対する支援なのか、また、子どもがどういうタイプの子どもなのかということですね。情緒障害を抱えている子どもなのかということのように、それぞれの状況に合わせて異なった支援が必要になってくると思います。もちろん、そういうサービスの定義をしていくということでは、すでに定義はなされているのかもかもしれませんけれども、例えば、短期的な里親では、実親のもとに帰るまでの数カ月間預かるような里親への支援とか、非常に重度のトラウマを負った子どもを対象にした里親や学習障害を持った子どもを対象になっている里親では、それぞれのサービスを定義していくことが必要です。施設養護であれば、危機的な状況になったときに介入することとか、長期的に養護施設に入るという選択肢もあるかと思えます。そのため、入所の段階、措置をする段階で、子どものニーズがどういうものなのかを評価し、把握していくということが重要ではないか。これは、里親の好みで決められてはいけないと思いますので、あくまでも子どもがどういうニーズを持

っているのか、こういったサービスを受けるのがその子にとって適正なのかということです。里親委託という選択肢は、ほとんどの子どもにとっては最も望ましいと思いますけれども、必ずしもそうではない子どももいますので。

理想的な状況を上げると、それぞれのサービスの定義をきちりスタンダードも付けてしっかりと押さえていくことと、それに対する適正な評価のシステムを設けて、きちんとしたサポートシステムが正しい形で運営されているかどうかを評価すること。これは、里親養護であれ、施設養護であれ、きちんとしたサービスが正しい形で、子どものニーズに合わせた形で提供されているかどうかを確認していくことだと思います。

各サービスの定義と、評価システムがなければ、きちんとしたサポートシステムの運営は、絶対にできないと思います。ある意味で焦点がブレてしまって、いろんなニーズを持った子どもがバラバラに、正しい場所に措置されずに、いろんなところに混在しているという状況では、その仕組みとして成り立たないと思います。

イギリスの例で上げると、最初の子どもの適切な評価ができなかったがために、本来であれば施設に入所すべきところを里親に委託したことで、危機的な状況に陥ってしまうということがありました。サポート機関自体も支援にならずに、単なる危機管理のような状況になってしまい、子どもはまた別の場所に委託されるという状況になることもあります。

開原：日本の現状は、似たような状況なので、そこについて、私どもは、アセスメントも支援も、一時保護もできるサポートセンターを考えています。それを今度の報告書にまとめる予定です。

先ほど、柏女先生から現在の動きを教えてくださいましたが、日本では、まだレスパイトにしてもスーパーバイザーにしてもトレーニングにしても十分に行われていないのではないのでしょうか。

柏女：里親支援機関としてのシステムのなかに、トレーニングは入れてなかったと思います。

スーパービジョンについて

開原：スーパービジョンは誰が行うのですか？スーパービジョンをする人はどういう人ですか、という質問があるのですが、厚労省の見解では、どうなっていますか？

柏女：里親支援機関事業の実施要綱を見ていただくとわかると思いますが、特に人を定めてはいないと思います。ただし、児童家庭支援センターが、里親支援を行うことになっている場合は、そこに置かれる人材は、児童福祉司の資格をもつ者、いわゆるソーシャルワーカーとサイコロジストの二職種の方ですね。

開原：その方がスーパーバイザーに？

柏女：スーパーバイザーとして、訪問も含めてやると。里親のスーパービジョンですね。それをやる形に制度上はなっています。里親支援機関のときも、おそらくは、臨床心理士とソーシャルワーカーがする。もっとお金を使えば、児童精神科医、あるいは小児科医という形になるんじゃないかと思います。そのくらいではないですか。

菊池：昨年度の聴き取り調査でわかったことですが、フランスでは、児相に相当する機関のスーパーバイザーはその主任ソーシャルワーカーが担当していました。その方はソーシャルワークの分野で若い頃から長年働いたあと、さらに上級の国家資格を取得して、スーパーバイザーの機能をもつ主任となられたと話していました。心理士や医師は大抵非常勤なので部分的に介入してコンサルテーションをする役割を担っていました。民間の里親支援機関でも同様にソーシャルワーカーとして実務経験の長い方が主任ソーシャルワーカーとしてスーパーバイザーの役割を担っていました。民間機関では、長い実務経験のある幹部職員が共同でスーパーバイズしているところもありました。

里親の種類

柏女：日本では、里親の種類は4種類あります。先ほどおっしゃった重度のトラウマを抱えている子どもたちの支援を行うのは専門里親、それから一般的な養育里親、これには短期里親も含まれます。それから親族里親、これはキンシップ・ケアの親族の方が里親になるということです。最後の4種類目が、養子縁組を希望する里親さんです。それぞれによって、認定の仕方やトレーニングの研修のシステムや、国や自治体から支給されるお金の額が異なります。

したがって、今トムリンソンさんがおっしゃったように、サービスのメニューは形式的にはわりと整っていますが、それをもとに、今まで里親支援を行ってきた実践の積み重ねが十分ではないため、また、里親を支援すること自体が新しい概念であるために、誰に何をしたいのかわからないというのが、現状ではないかと私は考えています。

開原：柏女先生には英国の里親のリクルートに関するトムリンソンさんの資料をお送りしましたが、里親の種類は、日英で似ていますけれども、英国には、レスパイト里親があるのですね。

入所措置や里親委託の決定について

トムリンソン：ところで、専門里親に委託される子どもたちが本当に重度のトラウマを負っているかという評価はどのようにして行われているのでしょうか？

柏女：日本のシステムでは、入所の決定を行うのは児童相談所という県の機関ですが、そこに医師やサイコロジスト、ソーシャルワーカーがいて、そうした重度のお子さんですと、児童相談所にテンポラリー・ケアという一時保護所がありますので、そこで保護したうえで行動観察を行いながら、アセスメントを行うシステムになっています。

トムリンソン：いろいろと専門家の方が集まって、ご意見が出されるということですが、特に全

国一貫したフォーマットみたいなものが決まっているのでしょうか？

柏女：フォーマット自体は決まっていますが、判断基準は決まっています。入所の決定に至るためにどんなプロセスをたどるべきなのかは、つまり、医者が参加し、ソーシャルワーカーが参加し、サイコロジストが参加して何をやるかなどの手続きは決まっていますが、どのような状況であったときに専門里親への委託になるのか、どのような状況なら児童養護施設委託なのか、それらについての基準は、日本では決まっています。

英国の児童法の第2条だだと思いますけれども、措置の決定を行うときに配慮すべき事項が7点くらい上がっていたかと思いますが、それと同じようなことを条件として決めるということは、日本では、合意として明文化はされていません。しかし、子どもの最善の利益を判断するための基準として、それが、おそらく、かなり浸透しているのではないかと思います。

トムリンソン：英国で、10歳になるまでの子どもで、20か所から30か所ぐらいを転々と委託された子どものケースがありました。そういうケースを見ると、どうしても評価段階から深刻な問題が生じていたはずだと思わざるを得ないのですね。そこまで何度も過ちを繰り返すということは、子どもにとっても大きなダメージが生じていると思います。これだけ変更しているわけですから、やはり、里親委託を実施する前はかなり詳細に詰めていかないとうまくいかないと思います。

里親の仕事と支援する者に必要なスキル

まず、里親の支援を誰が行うべきかという議論を行う前に、里親の仕事がどのようなタスクなのかということをしっかり定義して、詳細にわたってそこを詰めたうえで、その仕事を支援するに当たって、こういったスキルや経験が必要なのかということに目を向ける必要があると思います。

そのために、里親の仕事が、どういう具体的なタスクなのかを定義し、そのためにどういうスキルや経験や資格を持った人たちが支援することができるのかということを考えてみます。

英国の場合は、個人の具体的な特性に関して、雇用要件を詰めて検討します。そして、その要件にかなう者に募集をかけて、申請してもらっています。バックグラウンドが心理士であるのか、精神科医であるのか、ソーシャルワーカーであるのかに関係なく、本当にその応募してきた人が、必要とされるスキルを持っているのかどうかということで、もしそれがなければ、そのギャップを埋めるためのトレーニングを施さなくてはならないということで、里親を支援する方々の必要とされるスキルをまず押さえる必要があります。

施設養護であれ、里親であれ、実際に子どもたちの世話をしている方々に対する支援が、やはり欠けている部分です。そもそもどういうスキルが必要なのか、どういう業務なのかという理解が十分でないところに、そういったお世話をしなくてはならない立場に置かれてしまった方がやる気を失ったり、往々にして離職につながったり、あるいは里親をやめてしまうということは、どこの国でも起こり得ることではないかと思えます。そうなるとうまくと非常にコストも高いですし、子どもにもダメージが生じてしまいますので、初期の段階で、ここの部分に投資をすることは大変価値があることではないかと思えます。

そのため、はじめから質の高い支援体制を整える。そして、そもそもできない仕事に就かせないということも、最初の段階で目を向けるべきことではないかと思えます。

開原：この点を日本の厚労省では、どこまで考えているのでしょうか？

柏女：とても大事なご指摘をいただいたなと思います。制度論からきて、形からまず入っているということは確実に言えると思います。つまり、里親支援機関が何をすべきか、という形できている

し、かつそこに対応するには、今の専門職であれば、どういう職種が必要だろうかという規定の仕方をしているのが日本の現状になるかと思えます。

本当に大事なものは、今おっしゃったように、里親が何を必要としているのか。その前に、里親は何をする専門職なのか、職種なのか。そのなかで、支援を必要とするものは一体何なのか。その支援をできる人はどういう人なのか。つまり、そういう組み立て方は、今の日本のシステムの中ではできていないと思います。それが、現場の混乱をもたらしていると考えられるのではないかと思います。

日本の場合は、先ほど申し上げました里親及びファミリーホームの国の養育指針は、去年の3月、昨年度末に出ています。それに基づいた評価はまだ行われていません。里親やファミリーホームの前に施設の評価を行うと言っていますが、里親やファミリーホームは、メインである施設のいわば調整弁のような役割を担ってきたことから、そのことが、里親に対するケアの標準化をまた遅らせているのだろうと、私は今感じました。

制度が重要か、エビデンスが重要か？

開原：私もずっと児童相談所で仕事していた頃から感じてきたことですが、厚労省から出された文書はとてもわかりづらいということです。具体的ケースの実態を全く考えずに、いろいろな文書が出されますが、外国の専門書を見ると、非常に具体的でわかりやすい。この違いは何だろうと思っていました。日本では、何でも制度論からスタートしているのとやっていくということだったのだと今わかりました。トムリンソンさんに伺いたいのですけれども、英国は制度論ではなくて、エビデンス論なのではないでしょうか？

トムリンソン：制度論というのはどういう意味ですか？

開原：system から考えるということでしょうか？

トムリンソン：英国では、1989年に児童法ができてから、制度論よりもエビデンス論といいますが、結果重視のアプローチに変わってきました。まず、どういうリソースがあってそれをどう活用しようかということよりも、まず、子どものニーズはどういうものなのか、それに合わせてどう対応すればいいのかということにシフトしているのですね。

ですから、サービスがベースと言いますか、どういうタスクがあって、結果としてどういうものを求めているのかということありきということで、必要なサービスが決められてきたということになります。逆のアプローチをとってしまうと、こういう人材がいるので、このソーシャルワーカーやカウンセラーをどこに配置すればいいのかということから始まってしまいます。そうすると、本来、必要のない人材の配置も出てきてしまうのではないかと思います。

柏女：その通りだと思いますね。私も政府にいましたので、その視点から言えば、日本の場合、特に社会的養護の分野ですが、子育て支援等の分野に比べて、工夫が非常に少ない分野です。それは、先ほど申し上げましたように、子どもを育てていればお金は潤沢とは言えないけれども、自動的に入ってくるというシステムになっています。これを英語に訳せない、日本の措置費制度を。通訳の方から、それは何だといつも聞かれますが、措置費制度とは、つまり、100%税で賄われるという制度です。そうすると、なぜ民間施設なのか、児童養護施設の職員は公務員ではないのかと、よく言われます。その説明ができないのです。それで sochihi-seido と英語にして説明しています。その制度では、いわば改革に対するインセンティブが働かないということが一番大きな問題ではないかと思います。

したがって、それを動かしていくためには、制度から動かしていくというやり方、つまり、新しい仕組みを作っていくことによって、現場の工夫を促していく。そういう手法が歴史的に採られて

きた。あるいは採らざるを得なかったのではないかと、私は、今考えています。

もう一点として、私たちの政府も反省すべきところがあります。例えば、英国に学んだ場合、ワグナー・レポートもそうですけれども、そのほかにも、虐待で死亡した子どもの詳細なレポート(マリア・コーウェル・レポート等)を作って、そこから学び、そこから制度を作っていきますが、日本はそれをしていない。日本は、まず検証をなさいと言って、検証する仕組みを作って、それから検証を始めるというように、システムが最初にあって、そのうえで制度を改善する。そこからノウハウを積み重ねるという手法を採っているわけです。その制度を作るための詳細なレポートを作成していない。ここが日本の一番大きな課題だろうと思います。

民間機関による里親の採用

菊池：先ほど里親業務を専門的に行う機関を民間にも組織している国があると申しましたが、その場合、民間機関が自ら里親(ケアラー)をリクルートできるということに注目したいと思います。日本では、児童相談所は、そこに登録された里親さんに子どもを委託する権限を一手に握っておりますが、委託後の支援が他の業務で忙しくてできなければ、部分的な支援事業を民間機関に委ねられるようになったわけです。しかし、それでは民間機関は里親に対して委託後の部分的支援は多少できるとしても、子どもに対する一貫した支援ができないのではないかと思います。民間機関がもし里親の採用から子どもとのマッチングを行えるならば、子どもとその親および里親の状態を把握することが可能になりますし、親を支援することも可能です。従って委託後の支援をより適確に行えるのではないかと思います。そのためには、民間機関も多職種専門職の配置が必要になるわけですが…。私は、せっかくできた里親支援機関事業ではありますけれども、子どもへの支援という観

点から見れば、民間の部分的支援だけでは一貫した里親養育の支援は難しいのではないかと思います。そして、民間機関を活用しようとするならば、子どもに必要とされる里親を適切に確保できなければ、里親養育をより適切に支援することは難しいのではないかと思います。

開原：私どものモデルセンターの構想では、里親の採用やマッチングまでは考えていないのです。児童相談所がありますので。菊池さんが調べられたフランスの民間機関はどこでもそうなっているのですか。

菊池：はい。

開原：今日は、とても大事な視点からのお話がありました。社会的養護制度がどのように始まったのかとか、フランスの話や、措置費に関するお話も。それから、実は、措置費で賄うからということで、確か去年のディスカッションで、イギリスも子どもの数でお金が入るのですけれども、日本のように、措置費にそんな支配されていないのはどうしてなのでしょう。

柏女：外国では、すべてのお金が国や地方自治体から来るわけではなく、限界があるわけです。だからこそ、寄附金をたくさん集めたり、あるいは特色を出していくわけですね。日本は、all or nothing ですから、全額くるわけです。修学旅行に行くお金もランドセルのお金もきています。そういうところが全然違うのではないのでしょうか。

結果を重視する 2004 年の児童法改正

トムリンソン：1989 年の児童法が主眼を置いているところは、システムの改正でした。ですから、何かものすごくドラスティックなことをやろうとしたわけではなくて、システム自体の改善に焦点を当てていました。

それとは違う新しい法制が、2004 年にできましたが、これは、すべての子どもたちが重要だ (Every Child Matters) とする法改正でしたが、ここで、やはりシステムそのものを強調するのではなく、最

終的に子どもたちにとってどういう結果を求めているのかということに視点がシフトしたと言えるかと思います。どういう結果かということに関して、5つの分野に分けて定義がされています。

全国レベルでの国家的基準がきちんと設けられて、スタンダードができあがりましてけれども、自治体レベルで、具体的にどういう結果を求めるのか、やり方ではなくて、結果そのものがスタンダードに基づいて決められたということになります。ですから、各自治体が、もちろん国家予算から資金を得ている部分もありますが、各自治体レベルの地方税によって賄われる資金の調達ということもありますので、各自治体にある程度の裁量が任されたということです。かなりクリエイティブにそれぞれ自治体レベルで、子どもにとって望ましい結果を得るためにどうやって対処すればいいのかということ、自治体ごとにシステムそのものがかなり違ったものになってきています。

例えば、自治体によっては、すべてその地域内の児童養護施設は全部閉所してしまって、民間からサービスを受けるという形態に移行した自治体もあります。

クリエイティブかどうかという問題では、よりクリエイティブなやり方を採ったほうが、人に命令調でこうするべきだと指示することよりも自治体にある程度任せて、自由に決定できるような仕組みにしたほうが、結果を重視するような流れができるのではないかと思います。

ですから、自治体レベルで、こういう結果を子どもたちにもたらしたいということ、まず決めて、それに合ったシステムとはどういうシステムなのかというアプローチを採る。英国の場合は、いろんな選択肢、いろんなシステムがありますので、日本の場合も、どういうシステムを作るべきなのかということから入るべきなのか、それとも、もっとバランスを取って、子どもたちにとって、どういう結果を求めるのかということを見ながら、システムを話し合うべきだと思います。

自治体による社会的養護計画の作成

柏女: 今伺ったことはとても大事なことで、実は、今年の8月に、国のほうで社会的養護を自治体に計画を作ってもらう形にしました。それぞれの自治体には、過疎的な地域もあれば、過密な地域もあり、児童養護施設が足りないところもあれば、余っているところもある。つまりそんな地域の状態に応じて、小規模化を進めていくための計画を作ってもらおうということです。そのために、国が基本指針を作るということにしました。それに基づいて家庭的養護の推進や子どもの自立支援、里親支援などについての計画を作ってほしいという通知を政府から告示を出したところです。

トムリンソン: その場合に、システムのほうに目が行って、システムを変えるということで施設数を減らしたり、小規模化を図るということは実現できるかもしれません。しかし、それが子どもにとってメリットがなければ意味がないこととなります。それが重要なポイントだと思います。子どもにとって望ましい結果とはどういうものなのかということに主眼を置いた制度計画が必要になるのではないのでしょうか。

柏女: その通りだと思いますね。来年度中に、全都道府県でこの計画を作らなければならないことになっています。

それは、政府が15年間で実現するといったものの最初の5年間の計画になっています。その計画作りが、今、都道府県で始まろうとしているということです。そういう状況のなかで、大変よいお話を伺いました。その計画で何を実現するのか、一人ひとりの子どもに何を成果としてシステムを考え、作るのか、ということですね。それは、県ごとに違うはずですので、県ごとにディスカッションをしっかりとさせていただきたいと思います。

基本としては、すでに里親・ファミリーホームの指針、児童養護施設の指針・ガイドラインがで

きていますので、それに基づきながら、地域の特殊性を出ししてもらえればと思っています。

開原: 本当に貴重なご意見をたくさんいただきまして、ありがとうございました。私は、これからもトムリンソンさんからいろいろなご意見をメールでお伺いしたいと思います。

トムリンソン: 本日は、大変参考になる情報をいただいたので、私の理解も深まったと思います。ありがとうございました。

柏女: こちらこそ、ありがとうございました。開原先生にもお声を掛けていただいて、ありがとうございました。今回のお話を伺って、これから政府として考えなければいけない点が見えてきたような気がします。一歩でも前に進めるようにしていきたいと思います。

開原: ありがとうございました。

《終了》

参考資料:

1. 柏女 霊峰(2011)『子ども家庭福祉・保育の幕開けー緊急提言 平成期の改革はどうあるべきか』誠信書房
2. 柏女 霊峰(2013)『子ども家庭福祉論[第3版]』誠信書房
3. 子ども・子育て支援法に基づく基本指針(案)(2013.8.6 内閣府)(抄)
4. わが国の社会的養護の体系図(柏女氏提供)
5. 英国における里親のリクルート(トムリンソン氏提供、開原久代邦訳)(本報告書掲載)
6. インタビュー調査《特別里親委託センター・ルレアレジアの里親のリクルートとフランスの里親の国家資格》(林浩康/菊池緑・開原久代)(本報告書掲載)
7. 《パリ県を中心とした里親委託の現状と課題: 関係機関のインタビュー調査を通して》(林浩康/菊池緑)『厚生労働科学研究平成24年度報告書(研究代表者 開原久代)』140頁以下