

『真に』子どもにやさしい国をめざして

—社会的養育と大学、地域との連携—

塩崎恭久

(一般財団法人 勁草日本イニシアティブ代表理事・元厚生労働大臣・元内閣官房長官)

1. はじめに

ご紹介をいただきました塩崎恭久でございます。今日は、大学地域連携学会という私も初めてお聞きする学会でお話をさせていただくことになりました。実は、私の後にお話になれる大熊さんからある日、電話がありまして、「出てこい」ということなので、大熊さんに言われたら拒否はしないことにしているものですから、今日こうしてお邪魔をさせていただきました。実は、私は世田谷区とは関係がとても深く、父が大蔵省にいたものですから、大阪で生まれて、東京の祖師谷大蔵で育ちました。小学校は祖師谷小学校、中学は千歳中学校、高校は新宿高校でございました。中学の時に私はブラスバンド部をやっていました。その時の日大櫻丘高校のブラスバンド部はすごく「うまい」と我々は認識していて、時々見に来させていただいておりました。特にマーチングバンドで歩きながら演奏されるというのはすごくかっこよくて、本当に「ああいうふうになりたいな」と思って、日大櫻丘によくお邪魔させていたところでございます。話は脱線しますが、その時のブラスバンド部の一年下に坂本龍一君が所属しておりました。残念ながらこのあいだ亡くなってしまいましたけれども、「世界の坂本」と音楽を通じて知り合い、同じクラスにもなりました。実はアメリカに行った後、一年下がったものですから、彼と同じクラスになり、いろんなことをやって、楽しいひと時を誰よりも一緒に長い時間を費やしたということでございます。いずれにしても、私は世田谷というのはやっぱり特徴があって懐かしいな、やっぱり昔の景色だなあと、本当に懐かしく思ったところでございます。

今日は林理事長が聞いておられるというのでドキドキしちゃってこんなに緊張した講演はないと思います。実は私の家内は、山梨の甲府の出身です。さっきもお話申し上げておりましたが、こちらは昔から近いような気でいましたけれども、今日初めてお目にかかっていろいろ共通点もあるなということがよくわかりました。

さて、50分しかありません。昨日、大熊さんから「これだけの資料であなた大丈夫なの？」って、電話がかってきました。いや、その通りでありまして、2時間ぐらいは喋れるのですが、今日は50分で、お話をさせていただければと思います。

2. 当面の社会貢献課題

現在、私はいろいろと取り組んでおりますが、その中で当面の社会貢献課題があります。国会議員というのは別にバッチがついてなくてもやれることはいくらでもあります。よく皆さん、「猿は木から落ちて猿だ」けれども、「政治家は選挙に落ちたらただの人」とよく言いますよね。私は違うと前から言っておりました。つまり、どういう形で社会貢献するかというのが違うだけの話であってバッチをつけていたら議員として貢献するけれども、そうでないときは別の形でやればいだけの話です。だから、目的は議員になることではなくて社会貢献であるはずで。私はラッキーなことに一度も落ちませんでしたけども、たとえ落ちて同じことだろうというふうに思います。ですが、辞めても同じ頭の発想で、議員ではないという形で色々なことをやっているわけです。

そのなかで、大学というのはものすごく大事で、外国を見てみるとやはり大学中心に人材を輩出しています。そして文化も、そして経済も、社会も強くなっていると私は思ってまいりました。ハーバード大学に行ったときはやっぱりそうだと思います。サンフランシスコの近くにいったときも、Community College みたいな County の中の大学が、どれだけ貢献しているのかというのを見てみると、やはり大学は大事だなと思い、日本において国立大学改革とか学校法人改革とかいろいろと取り組んでまいりました。なかなかきついことを言うものですから、大学の人たちによく怒られますが、それは将来の日本を、あるいは、日本の経済社会を考えた時に必要だと思っているから言っているの

であります。そういうことで、大学の問題というのは私にとっては非常に大事なテーマであります。一方で、この社会的養育が必要な子どもさんたちの問題は、まさに地域そのもので、子どもは地域にいるわけですし、みんな地域に住んでいるわけで、そういう意味で今日、大学地域連携学会で取り上げていただくことは大変ありがたいことでもあります。

3. 「要保護児童の社会的養育問題」との出会い

「要保護児童の社会的養育問題」は、あまり皆さんご存知ない方が多いし、関心の割合も低い。正直言って、日本は子ども中心と今言っていますけれども、実は大人と男中心の社会国家ではないかと、私は思っています。これを本当に名実ともに子どもを真ん中にするには、相当いろいろなことをやらないといけないし、政治家がやはり臍を決してやっついていかないと無理ではないかと、私は正直思っています。

今日お話することも、私が厚生労働大臣（2014年-2017年）の時に、児童福祉法に関し戦後70年にして初めての抜本改革に取り組み、法改正をしました。一方で、児童福祉法は昭和22年にできた法律ですが、なぜできたかという、当時の浮浪児対策、戦争孤児対策ということだったのです。

昔、新宿のガード下の中に、傷痍軍人とともに浮浪児たちがいました。そういう子どもたちが餓死したり、凍死したりしないようにするために、まず児童福祉法ができたけれども、その当時は、親御さんはもう戦争で亡くなっている方が多いわけですから、まずは保護すればよかった。そして施設に入ればよかった。しかし、だんだんと社会が成熟し、核家族化し、離婚も増え、いろいろな複雑な問題になってきて、虐待が増えてきて、それでも同じパラダイムの浮浪児対策をやってきた。それが日本の児童福祉の歴史なのだというのを、私は実は大臣になるまでは実感としてわからなかった。そのため、大臣になる前はもっぱら施設に行っていました。児童養護施設とか乳児院等々ばかりに行っていましたが、やはり実はそうじゃないということが私にも段々とわかってきました。それは、やはり本来あるべき親がないのならば、それに変わる里親あるいは特別養子縁組というのが、子どもの健全な心身の育成にとって不可欠だということに気づいて、抜本改正をやったわけでありました。そのようなことで、国会議員をやめても、このことは続けなければいけない。私の地元である愛媛県はこの分野ではあまり成績のいいところではなかったのです。だから、里親委託率も後ろから10番目の中のどこかにいたというのが、常でありました。最近、真ん中辺まで来ていますけれども、真ん中まで来て、皆さん、世界は8割里親で2割施設なのに日本は逆で8割施設、2割里親。こういう真逆のことをずっとやってきた。その中で後ろから10番目か、真ん中なんていうのは、もうどんぐりの背比べです。世界から見たらどちらだって同じだろうというぐらい、あまりパフォーマンスが良くないことなのです。ここに、私の出会いがあるのですが、一つは児童養護施設の全国の会長だった人がたまたま愛媛県の人で、私もよく知っている方だったのです。その人に「勉強せい」と言われました。当時、児童養護施設に入っている子どもの半分以上が、虐待によって入っているということを聞いた。さすがに私もびっくりして、「これはいかん」ということで、勉強し始めたということでもあります。

2番目の大きな衝撃というのは、先ほど申し上げた浮浪児対策という言葉聞いて「そんな状態なのか」と私はわかったつもりでいたけれど、実は違っていたこと。保護すればいい、つまり子どもの育ちとか養育とかそういうものにはあまり光が当たっていなかった。私も当ててこなかった。それを反省するわけでありました。資料にも「保護から養育へ」とありますね。加えて、「権利の主体性と家庭教育養育原則へ」というパラダイムを大きく転換したのが平成28年の改正でありました。

もうひとつ。これは日本と外国。イギリスのロジャー・シングルトン卿さんを日本財団が引っ張ってきてくれました。この方が自民党本部の議連で喋ってくれて、今言った28年の抜本改正をしたのだから、あとは施設への新規入所を停止することだと言いました。日本の政治文化からいって、今まで施設ばかり入れて8割施設って言っている時に、原



則停止するって言ったら、これはえらいことになるというのが日本の社会ですよね。でもイギリスとか他の国はみな、考え方が間違っていたらバツと変えるんですね。日本はそれが、なかなか変えられない。「急に変えなくても、それでいいのだ」ということを、私は「すぐ変えろ」と言うものですから。そうすると、「あんたそんなやっただって社会はそんなには簡単に変わらないよ」、「まあゆっくりやればいいじゃないか」というのが大半の受け止めです。今日お話しする日本の現状も、実はその範囲内であまり変わっていないということでございます。

4. 愛着理論 (Attachment Theory)

そんなに難しいことではなくて、皆さん自分のお子さんと自分の関係を考えるとわかる。実は、正直私がこういう問題を本当に肌でわかったのは、自分の孫ができてからですよ。孫が母親に甘えている。この母親の愛がむしろ逆に、虐待されるとか無視されるとか、そんなことになったり、あるいはお母さんのパートナーが虐待をするというようなことになったりしたら、子どもはどういうショックを受けるだろうかと考えたらすぐわかりますよね。

私も孫ができて、本当によく理解をするようになりました。これは以前、アタッチメント (Attachment) つまり愛着が大事だと言われたのですが、正直「なんのこっちゃろうか」と思うぐらいでした。しかし、実はこれが決め手であって、これを基本に考えれば、大体物事の問題解決ができるのではないかと思うぐらいです。イギリスのボウルヴィという児童精神分析者が言っているように、愛着というのは人間の赤ちゃんが生き延びるために必要不可欠です。この不可欠なものがないというのが虐待であったり、逆境体験 (adverse event) であったりというのになるわけです。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て、甘えて安心しようとする愛着行動にきちっと応えてあげる。この応答が密なほど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、ということを行っているのがボウルヴィの Attachment Theory であります。それを、福井大学の児童精神医学の友田先生は「子どもが生まれてから5歳ぐらいまでに親や養育者 (里親含む)、あるいは養子とのあいだに愛着 (強い絆) を形成」と書いています。この前の7月に、松山で前日本産婦人科医会の会長さんが講演をされたときの資料にもありますが、「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」、タイムリミットってまで言っているわけですね。ということは、2歳までの間に、こういう特定の大人との関係ができない子どもは一生心身に影響が残ってしまいますよ、という意味だと考えざるを得ないわけであります。

5. 「逆境体験」と子どもの心身の発達課題

日本では、社会的教育問題というのは虐待という言葉しか出てこないのですが、実は虐待というのは、逆境体験のせいぜい7割ぐらいです。あとの3割には他のいろいろなことがあるわけです。親との離別、死別。例えば離婚というのは、それだけで離別です。親のどちらかと離別することがほとんどですよ。場合によっては両方から離別することもあるかも。それから、家族の病気、刑務所に入る、家庭内暴力、学校でのいじめとか。それから事件、事故、犯罪、災害、津波。今日、林理事長から東北の子どもたちとの交流をしているという話がありましたけども、自然災害の被害を受けた子たちには必ず心の中に、小児期逆境体験 (Adverse Childhood Experience) として傷が残っているはずですよ。

これに対して、日本はどの程度の対応をしているのか？ 多分、ほとんどの場合が出たところ勝負で対応しているだけ。そのため、ラッキーな子どもがいればラッキーではない子どももいて、傷が残ったままで心身に十分な発育にならないことも十分あり得る。そういう性格のものと理解すべきだと、私は思い至ったところであります。

子どもが逆境に合うとどういふ問題が起きるのか？ ここで大事なことは、生涯にわたる心身の問題を持ってしまうということです。アメリカはやはり大したものだなと。いろいろ問題ありますけども、このCDCは感染症の中心のところだと思ったら、ところがどっこい。別にCDCは感染症だけではなく、1995年からずっと同じサンプルを追いかけている。つまり、逆境体験を受けた子どもたちを追いかけて調べている。それが大人になったら、どういふふうになっているのかを研究して、今も続いていてしっかりやっている。日本ではこういうのは残念ながら一切やっていません。だから、ちっともエビデンスベースのポリシーメイキングになっていないというのが、特に子どもではひどいと思うところであります。

6. 幼児教育の経済学 (Giving Kids a Fair Chance)

アメリカというのは、やはりこういう発想するのだな。一言で言えば、逆境体験を受けた子どもがちゃんと健全に育たないと何が起きるかということ。結局タックスペイヤーにならないでタックスイーターになる。つまり税金を使うようになる。例えば、生活保護とかですね。それから犯罪を犯す。性感染症になったことがある等、だんだん犯罪に近づいていくわけですね。ドラッグなんかもその典型です。肥満のような体の問題もある。また逮捕歴とかですね。結局、健全に育ってちゃんと働いて稼いで税金を納める人間になるか、あるいは結局、生活保護になるとか罪を犯して刑務所入る人間になるのか。後者は皆さんの税金を喰っていくことになってしまう。このことをヘックマンが「幼児教育の経済学」という本にしています。原題は「Giving Kids a Fair Chance」ですから、これは学校教育だけ、あるいは幼稚園の教育だけを言っているのではなくて、fair chanceを小さい時から与えるかどうかで、えらい違いが出てくるよ、ということを行っている本であります。この人はノーベル経済学賞を取った人ですけど、計量経済学者にもかかわらず、こういうことをおやりになっている。ちょっと日本の経済学者にはいないですね。日本でもこういう感じの方がおられたら、後で教えてください。

7. なぜ日本だけ「保護される児童」が少ない？

それでは日本の特徴をさっと申し上げると、何しろ虐待相談対応件数はうなぎ上りです。令和4年、約22万件になりました。本当は100万件くらいあるのではないかと、いう説もあるぐらいです。しかし、保護されている子どもの数はほとんど変わっていない。これが日本の特徴です。

なぜ日本だけ保護される児童の数が少ないのかという少し前の論文があって、他の国では児童人口1万人当たりの保護児童数が100人とか、50人～100人ぐらいの間になっているのに、日本だけ17人。圧倒的に少ない。これはこの分野に関わっている人の常識、世界の常識になっています。日本は保護されるべき児童を保護していない国として有名な国なんですね。これはなぜか？これ言えばすべきことが決まってくるわけです。ひとつは児童相談所が少ない。ドイツは16万人に1か所、イギリスは37万人に1か所あるけれども、日本には55万人に1か所しかないです。網の目がクジラも逃げるほど大きい。それから、対応人数がものすごく少ない。数が少なければ働く人も少ない。おまけにその専門性が低い。専門性が低いということが問題なのです。

8. 「里親委託率」が低い日本では多くが施設へ

里親委託率は日本だけは23%。例えば、アメリカ81%、カナダ、オーストラリア90%台。特別養子縁組も日本は二桁ぐらい少ない。そういう国際比較であります。

これはこども家庭庁が出してきた総括表みたいなものです。少し前まで厚労省が出していました。これを見るとここに「保護者のない児童非虐待児など家庭環境上養護を必要とする児童などに対し、公的な責任として社会的に養護を行う」とあります。この決意表明はとてもいいと思います。大問題なのは、対象児童は4万2千人。こう言い切っていること。私、これは渡辺長官に「やめたほうがいい」と言っているのです。なぜかと言えば、「これだけが問題なのだ」と取られちゃうよ」と。第一に、この中に特別養子縁組が入っていない。私が「これ特別養子組が入っていないじゃないか」と言ったら、「あれは司法統計に載っています」と。その程度の扱いになっている。

けれど、社会的に養育されなくてはいけない、保護されなくてはいけない子どもは、里親に行くか養子に行くか、ちょっとした差でどちらに行くか決まってしまうわけですね。里親の場合にはこの統計に入る。養子に行ったら、もうハッピーエンドだから関係ない。だけど、出自を知る権利に基づいて真実告知を子どもにしたら、だいたい子どもは大変ショックを受けて、心千々に乱れていろいろなことが起きる。ということは、やはりサポートをしてあげないといけないのに、もうこの中から外れてしまうというのが、今の日本の発想。だから、子ども真ん中なんて言っているのに、ちっとも真ん中じゃない。こども家庭庁を作ったのは、省庁横断で子どもを守って育てられるからだと言っていたのに、司法統計ですからと、トップの人が言うのはやはり大問題だと私は思っています。おまけにこの数値は社会的養育が必要な児童の数を示しているのではなくて、保護され措置された児童の数の合計ですから。これだけ見せてもまったく意味がないということです。

加えて、児童養護施設の入所期間が長すぎますよね。そして、児童養護施設の「小規模かつ分散化」が少なすぎる。

平成 28 年の抜本改正した時に、小規模かつ地域分散型の施設へと原則言っているのに、いまだに施設に措置されている子どもの 17% くらいしかまだ行っていないということでもあります。

9. 都道府県別の里親等委託率の差

これが先程ドングリの背比べと言った、各県あるいは児童相談所を持っている自治体ごとのグラフです。残念ながら、まだ世田谷区は入っていないけれど、一番上は福岡市です。ここは約 6 割と世界とあまり変わらないぐらい素晴らしい成果を出していて、特に乳幼児は 9 割に近いぐらい。愛媛県は真ん中ですけれども、どこも 10% ~ 20% ぐらい。平均で 23.5% ですから、まあ知れているということでもあります。私がやった法改正で、一応「家庭養育優先原則」に大転換をしたのだけれど、変化の加速はないというのが現状であります。

10. 「平成 28 年改正児福法」における理念既定の抜本見直し

これが平成 28 年の法律です。改正前の古い児福法第 1 条の条文は、「すべて国民は児童が心身共に健やかに生まれ、かつ育成されるよう努めなければならない」「すべての児童は等しくその生活を保証され愛護されなければならない」何だかペットみたいな扱になっているわけですね。そこを、我々は「子どもの権利条約」というのに批准しているのだから、子どもの権利というのはちゃんと謳うべきだとし、「すべての子ども児童は健全な養育を受ける権利を有する」という児童が権利を持っているという書き方に変えた。改正前は国民が主語ですよ。改正後は、児童が権利を持っているのだと。そして、子どもの最善の利益を追求・優先しないとイケないのだとした。そして、第三条に家庭養育優先原則という順番を書く際、厚労省は大抵抗しましたが「ダメだ、やれ」と言って書いてもらった。けれど、非常に中途半端な書き方なので、「これじゃ意味わからないじゃないか」ということで、相当の期間 2 ヶ月ぐらい押し問答を繰り返しました。最後は向こうも降りないものですから、「じゃあこの表現でいくのなら、これがどういうことを意味するのかを、ちゃんと厚生労働省の局長通知で全国に知らしめろ」ということで握ったわけであります。それで、①家庭、②家庭における養育環境と同様の養育環境、③できる限り良好な家庭的環境、こういう順番をはっきりさせた。これは何かというと、実の親の家庭が一番、それがダメならば養子か里親。それでもダメな場合に施設。施設はできる限り良好な家庭的環境。家庭環境ではなくて家庭的環境。家庭的な環境の施設でということ。そのため、小規模の地域に分散化された施設までで、1 ヶ所 6 人までということになったわけであります。

11. 社会的養育の形態と政府数値目標

その 1 年後に、今世田谷区の見相に関わっている奥山先生を中心に、新しい社会的養育ビジョンをまとめました。ここで里親委託率の目標というのを、3 歳未満は概ね 5 年以内に 75% 以上にした。それ以外の就学前 3 歳 ~ 5 歳は 7 年以内に 75% 以上、学童期以降、学校に行った子どもたち以上のところは概ね 10 年以内に 50% を目標にした。これからは、施設は先程言った小規模の地域分散化されたもので。施設では特に難しい子を見てもらって、早く里親に出せるようにするという整理をしたわけであります。

12. 都道府県社会的養育推進計画の策定要領

あの法律（平成 28 年改正児福法）が通って翌年の 8 月に私が退任する前日、「新しい社会的養育ビジョン」がとりまとめられ、現在の社会的養育政策体系の全体像が明確に示されました。そしてその翌年、都道府県社会的養育推進計画の 10 年計画を作るときのガイドラインというべき策定要領を厚労省が出して、各児童相談所設置自治体にこのようにしてくださいと書いている。ここに今申し上げたような 75% 以上の話とか、数値目標についても書いている。

実はこの策定要領の文案作成の過程において、厚労省とは大バトルをしました。子どもの権利、最善の利益は地域に関係なく大事なことからです。数値目標を国家として持っていますが、地域はその実情に応じてやらせてくれという。それに応えてそのように書いてあったのを、私が「これまでの地域の実情は踏まえるけれど、今後は子どもの権利、最善の利益の原則とか数値目標を踏まえてそれぞれの地域で作ってください」とした。こうするまでにえらい苦労した。結愛ちゃん事件というのがあり、その時の事件の影響で国民が味方についてくれた。それでやっと通った。

誰が大抵抗したかという点、児童相談所と児童養護施設など施設の人たち。やはり、これをされると子どもが来なくなるので困るみたいなことで。残念ながら子どもは自分で発信をしないので、それに抵抗することは我々が代わってやらないと。要するに、声の大きい少数マイノリティが、サイレントマジョリティに打ち勝ってしまうということが起きるところだった。それでやっとなんとか策定要領に書き切ったのです。実は今これの見直しの時期に来ていて、この間1回目議論を議員連盟でしました。案の定ですね、こども家庭庁の方たちが出してきたのには、この数値目標は全部消えていました。「これを消すなんてことはあり得ない」と私は言っていますが、大抵抗している勢力がやはり引き続きあるということだと思います。

13. 施設改革が進んでいない

平成28年の法律で、良好な家庭的環境つまり施設は、地域小規模児童養護施設（グループケア）と小規模グループケア（分散型）までですよ、と言っている。いわゆる従来の施設というのは、もうこれからは施設ではないですよ、とはっきりあります。メインは里親と、ファミリーホームという定員6人までの里親。今はこれを4人にすべきではないかと言っているのですが。そのことを、きちんと厚労省も作っていたし、こども家庭庁も作っているということですから、そこを守ってもらわないといけない。

これが、数値目標の通りに各都道府県が目指しているかどうかを並べたものです。3歳未満、3歳以上就学前、学齢期、いずれも目標値を満たそうとしているところはほとんどないですよ。一番大事なのはやはり3歳まで。それなのに、そこ見るともう全然そんな感じではないと。これを厚労省が放っておくのが、今はこども家庭庁ですけども、問題だと私は思っています。

14. 里親委託率の推移

では、現実の里親委託率の実績値を見てみるとどうなのか？確かに平成28年に抜本改正しました。その後、改善はしていますが、抜本改正前5年間と改正後5年間それぞれの変化率を見ると、変化のスピードはほとんど変わっていないのではないかと。おまけに0～2歳までが最も大事だと言いながら、実はこの統計すらない。こども家庭庁は0～2歳の里親委託率のデータを、令和2年からしか持っていないわけです。変化を見るためには、過去から見なければいけないのに。各自治体に言えば、全部出てくる話なのにやっていない。そんなことになっています。0～2歳が大事だということでありながら、例えば福井県とか横須賀、金沢は0%。ちゃんとやっている浜松85%、新潟73%とか福岡72%とかもあります。全然やっていないところもいっぱいある。こんな現状をどうして放っておくのだ。

15. 「親の同意」よりも、「子どもの健全養育」

里親に出せない理由を聞くと、親の同意が取れないからと児童相談所はよく言います。だけど、それ本当かと。やはり大事なのは子どもの健全養育がどうなるかであって、親の同意ではない。虐待している親の同意を取ることよりも、子どもの健全養育を優先することを児童相談所はやらなければいけないのではないかと、申し上げたいわけがあります。これは法律問題だと言っているわけです。何よりも問題なのは、実親の同意は本当に里親に出さない理由になるのかということ。それを聞きたい。

これ条文自体です。保護が必要だと児童相談所が認知したときに、何をしなければいけないのかということ、里親に委託するか施設に入所させるか。児童相談所はそれができていることになっているのです。だから、行政が身柄を確保することができます、ということです。ところが、27条に「その親権を行うもの、または未成年後見人の意に反してこれを採ることはできない」と書いてあって、つまり親の同意がないと行政としての執行ができません。入所させるか里親に出すかというのは、親権者の同意がいります、と一見読めますよね。確かにそう書いてありますけれど、28条に子どもの福祉に反するような場合には、家庭裁判所の承認を得て、27条の三号措置、つまり里親か施設に入所させることができます、と書いてあるわけです。だから、子どもの福祉にとって良くないと思ったら、やはり親から引き離していくことになるわけです。28条でそうしてもいいと書いてあることは、すぐに裁判所に訴えてやるべきなのに、親の賛成が得られないということで、子どもはずっと施設に入れられる。施設ならばいいという親が多くて、里親はダメだということが多いようでもあります。結局それで、里親委託が進まないことになる。

では、福岡市みたいな里親委託率が高いところはどうしているのか？実は同意書のフォーマットを自分たちで考えて作成しています。福岡市は私が大臣の時も、常勤常駐の弁護士さんが課長クラスでいました。それで「里親委託か施設入所は児童相談所に任せてください」「わかりました。それに従います」ということを同意してもらう。同意書はそういう紙なのです。そうするためには親の気持ちを和ませて、子どもを取られてしまうわけではないし、戸籍から剥がされるわけでもないのだ、ということをよく理解してもらおう。それが大事だろうと思います。福岡市は、0～6歳までほぼ9割里親へ行っています。施設に預かっている子どもが、ドーンと減っている。なぜかといえば、家庭移行支援係を平成28年に作ったからです。子どもを施設に入れたらそのまま、というのが全国的にはほとんどなのですが、福岡市は施設から出そうとした。そして里親に行かそう、あるいはよかったら親のところに戻そうと。そういうことで、多くは里親か養子に行ったわけです。それでどんどん施設入所が減って、例えば、この乳児院というのは一時50人近くいたのに今5人しかいない、ということになっています。

16. 「乳幼児期は家庭教育」は28年法改正以降、我が国の大原則

28年改正で、もう完全に「乳幼児期は家庭養育」だということは日本が決めた大原則なのです。平成28年改正後直ちに、交付通知というのを出しています。その中で、これからは養子や里親やファミリーホームを推進するよと。交付通知には「特に就学前の乳幼児期は愛着関係の基礎をつくる時期であり、児童が安心でき温かく安定した家庭で養育されることが重要であるということから、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」と書かれています。原則なのだから、まずはこれを考えなければいけない。けれども先ほど話したように、親の同意が得られないからと、すぐ諦めて施設に入れて、あとは次の案件が忙しいし、児童相談所の職員も少ないので、もうそのままになっているというのが現状だと思います。

17. 乳児院からの措置変更先：施設ウエイトは変わらず

乳児院からの措置変更つまり、行き先を変えた場合どこに行っているかを見た場合、確かに多少里親のウエイトも高くなってきましたが、施設を見るとほとんど変わらない。横ばい。相変わらず乳児院から施設に行く方が多くて、里親、ファミリーホーム、養子縁組に行くのは少ないということ。里親委託ガイドラインというのがあって、厚労省は「できるだけ早い時期に、家庭における養育環境と同様の養育環境で、特定の大人との愛着関係のもとで養育されることが子どもの心身の成長や発達には不可欠である」「不可欠であることから、原則として里親委託の措置変更を検討する」と書いているわけです。だから乳児院から動かすときは、まず里親を考えなければいけない。なぜなら愛着形成にとってこれは不可欠だから、と言っているのに、その通りにやっていない。

18. 一時保護時も「家庭養育優先原則」だが、全く不徹底

今日おいで頂いている世田谷で里親なさっている方が、一時保護の里親もなさっていると聞きました。実は里親の一時保護の中でも、家庭養成優先原則が貫徹しているはずなのですが、全く不徹底。なぜかといえば、里親の一時保護全体に占める割合はまだ9%にしかなっていない。9%にしかです。おまけに厚労省はですね、子ども家庭庁もですけれど、この一時保護委託つまり自分の児童相談所の中で一時保護をするのではなくて、外に委託をしている場合を分母にして計算している。だからこの数字、私が計算し直しました。全体に占める里親の割合だと9%なんですね。省庁の計算だと22%ぐらいになるんですね。だから、政府は「里親も増えています。5分の1は里親です」って言っているけど、実際は一割も行っていない。そういうことになっています。

19. 「健全な養育を受ける権利」を真に守る「子どもまんなか政府」への期待

これが10月11日の福祉新聞。ついこの間ですね。ここに残念な子ども家庭庁局長の記事がありました。そこでなんて発言しているかという、「里親委託を進めることは重要ですが…」とひっくり返しているんですね。局長がですよ。「中には、特定の大人との関係づくりが苦手な子どももいます。気持ちにしっかりと耳を傾け…」子どもの意向に耳を傾けることがいいことだと、なぜか思っているんですね。だから、子どもの養育にとっていいか悪いかで

はなくて、子どもがそう言っているのだから聞いてやればいけないかという程度。エビデンスベースのポリシーメイキングになっていない。「子どもが自分に合う支援メニューを選べるのが重要です」子どもが施設だと言っているのだから、それでいいじゃないかと言っているんですね。では、健全養育にとっていいのか悪いのかはどこに行ったの？というぐらい何も考えていない。「…施設も役割を果たしてもらいたいと考えています」これが局長が言っていることだから恐ろしいことですよね。

本来はこう言うべきだと私は考えました。こども担当大臣やこども家庭庁幹部に言っていたきたいことは、乳幼児と学齢期で少し違うのです。「小さい子ども（乳幼児）が、乳児院を含む施設で長く暮らしていると、特定の大人との関係作りが苦手な子どもになってしまいます。だから、特定の大人との関係づくりが苦手な子どもにならないように小さい子どもは全員ゼロ歳児からを含め、できるだけ小さい時から里親を選べるようにしましょう」「大きい子ども（学齢期）も、特定の大人との関係作りができる子どもになるためにも、里親家庭とはとても大事な環境です。里親さんはこういった子どもと関係を作るのが大変なので里親支援センターを中心として、地域のみんで里親子を支援しましょう」今日の一つのテーマである地域のことですけども、里子だけじゃなくて里親も支援してあげないと、この里親の家庭は回ってかないということでもあります。「そして、どうしても里親家庭での養育が困難なケアニーズの高い年長の子どもの場合、濃厚で温かい専門的ケアを施設が十分提供し、一日も早く里親家庭にいけるようにしていただきたい。年長の子どもは受けません。などと言わずに、施設も平成28年児童福祉法改正で明示された新しい時代にふさわしい高い専門性を発揮する新しい役割を子どもたちのために果たしてもらいたいと思います」このように子ども家庭庁の人たちは言わなければいけない。それなのに、子どもが施設がいいと言うならそれでいいと、子どもにとっては恐ろしいことを幹部が言っているのだから、私もこの記事を見てびっくりしたところでもあります。

20. フォスターリング機関による里親等支援

これは里親の財政的支援の実態です。里親手当が9万円。プラス生活費で5万円～6万円くらいだから14万円ぐらい出て、あと医療費も教育費もすべて無料になる。そういうことで、里親は経済的な負担よりも、やはり子どもとどういう人間関係を作りながら、子どもの発育を健全なものとして確保していくかということが大事なのだと思います。原則として就学前の子どもは施設への新規入所を停止すると、ビジョンに書いていただいたのだけど、なかなか抵抗勢力が強い。

里親を応援することが大事だということで、ずっとやってきたのは「フォスターリング」という里親を支援する機能です。本来は児童相談所がすることなのですが、民間に出しても委託してもいいですと。何をやるかという、里親をリクルートし、トレーニングし、マッチングをして、その後のアフターフォローまでやる。私たちもそれを地元愛媛でやろうとしています。

これが、私が立ち上げた「子どもリエゾンえひめ」です。ここに発起人とかNPO役員の理事の名前があって、私もアドバイザーになっています。児相の経験者、小児科の医者、女性弁護士、それからこの人は児童相談所経験の県庁出身の人。これは私の家内、社会福祉士の資格を持っている。これは愛媛ユネスコ協会事務局長、この人学校の先生です。こういう方々に中心になってもらい、観光協会とかいろいろところが応援をしてくれて、今までいろいろやってきております。

21. 令和4年児福法等改正における前進と足踏み

去年できた法律で「里親支援センター」というのができました。来年何とかこれになろうと、我々努力をして、県との契約を結べるように今頑張っているところでもあります。去年の改正で「里親支援センター」に、措置費として児童養護施設などと同じような児童福祉施設扱いで、ちゃんとお金が出るようになることは良かった。それからすべての市町村に「こども家庭センター」というのを設けて、サポートプランを作ってくださいとした。これもいい。「親権者非同意の場合の一時保護開始時の審査導入」司法関与を一時的に入れるというのも、一歩前進。一部親が同意しない場合は裁判所の許可が必要、ということになった。本当は同意があろうとなかろうと、全部司法審査を通すべきだというのが世界の常識。我々だって逮捕されるときには、裁判所の許諾がないと逮捕されませんよね。ところが、子どもの場合は行政の判断だけで司法は噛んでいないままで、私の28年改正までずっと来てしまった。そのように、

子どもについて日本は極めて遅れているということ。

「子ども家庭福祉士（仮称）」という資格を、私は28年改正から作ろうとしてきました。つまり、国家資格として本当にやる気のある人を全国どこでも証明できる、ということです。実は、子どものソーシャルワークは日本にはないのです、分野として。高齢者の福祉、障害者の福祉はありますし、精神障害の場合には精神保険福祉士が国家資格としてある。けれども、子どもについては学校でもあまり教えていない。ですから、大学の先生方には、ぜひ子どものソーシャルワークという分野をもっと充実してもらいたい。そして、この資格を認めてもらいたい。なぜかという、かつて養成校が大反対の旗を振ったんです。それで潰れちゃったんです。ぜひ今日おいで大学の先生にはご協力いただいて、早く子ども専門のソーシャルワークの資格を作っていただきたい。今はどうなっているかという、児童相談所にいる間だけの児童福祉司という資格で、そこ離れたらただの人になるという。いかに子どもが軽く扱われているかということです。

22. 今後の課題

課題はまだまだ沢山あり、是非、私が資料に明記したリストを後程見ていただきたい。いくつか言うと、先程言った通り、児童相談所の数が少なすぎる。愛媛県の松山市は中核市ですがけれども、ここの市長が絶対に児童相談所を作らないと言っているようです。私は法律で義務化すべきと。保健所は義務化していますから、もう有無を言わず作らないといけない。児童相談所の場合、日本はそうっていない。子どもの命にかかわるのだから、これは義務化してもいいのだということが、地方分権のメルクマールとして明確に書いてあることであります。

あと、里親がなぜ進まないのかということ、やはり児童相談所にそうした専門の係がないから。愛媛県はなんと130万人の人口で里親担当がたった一人しかいない。3つ児童相談所があって、1か所にしかない。そこに一人いるだけ。子どもたちにとってはなかなか厳しい状況です。

それから、やはり難しい子どもと難しくない子どもがいる。例えば、医療的ケア児を里親で預かる、ダウン症の子を預かるとか養子にもらうとか。そのときに全く手当に差がない。やはり、ケアニーズが高い子どものときは、それなりの措置費を出していくべきだし、支援も必要だ。特別養子でも縁組ができると、さようなら、になり、政策からは関係ない立場になってしまう。これは違うだろということでもあります。

あと問題なのは、やはり能力担保。とても大事なものは児童相談所の人も、それから他の施設とか里親とか、あるいは養子縁組の養親とか、そういう人たちはやはり専門性を持っていないといけない。なぜかということ、子どもたちの逆境体験というのは、目に見えないけれども、やはり心に傷が入っているわけです。親と一緒にいれないのですから。それは相当です。私も児童養護施設に入っている子どもを時々預かっていますが、ものすごく難しい問題があるのだということがわかりました。

そして、特別養子縁組。児童相談所取り扱いの特別養子縁組件数すら、子ども家庭庁は全国データを持っていないのです。信じられないことです。

あと、児童精神医学。先程言った心の傷というのは、やはり医学的に見ていかなくてははいけない。けれど、点数がすごく低いので医者や病院が診ようとしません。だから子どものことは後回し。大人の精神科、統合失調症などの方がずっとお金になるということで、敬遠される子どもたち。今もう3ヶ月待ちとか、予約が待てないで困っている子どもがたくさんいます。

23. 子どもには、スピードこそ決定的に重要

最後に申し上げますと、子どもたちは発達途上、つまり発育して育ち盛りです。心も体も。そういう途上の子どもの一日というのは、成熟した大人の一日の重みとは全く違うわけですね。大人は今日も明日もだいたい同じようなものですが、子どもの明日は、今日とは全く違う。それは発育しているからです。だから、子どもの1年というのは大人の10年にも匹敵することであって、大人は待っても大差はない場合が多いけれども、子どもは待てない。

児童福祉法の改正は3年に1回だけです。私は2年連続で改正し、さらに3年目もやろうと思ったけれど、これは特別養子縁組の法律だったので、法務省の管轄でできませんでした。そしてその後、私の後には誰も連続的には法改正をやっていない。3年に1回だけ、それじゃダメだろう。全てにおいてスピードが大事なので頑張らなければいけ

ないと思います。

24. おわりに

そんなことで少し長くなりましたが、大熊さんの時間を取ると富山に行けなくなってしまうので、この辺で終わりたいと思います。大学の皆さん方、そして地域の皆さん、やはり里親も里子も地域にいるわけで、そこがベースです。みんなが理解を深めてみんなが助け合って、社会的に養育をしていくことで、タックスイーターではなくてタックスペイヤーを作って、本人にとっても社会にとってもより良くしていくことが我々の責務だと思っています。これからもまた頑張っていきたいと思いますので、よろしくお願いします。

質疑応答

(フロアからの質問)

塩崎先生、今日は貴重なお話をありがとうございました。

塩崎先生が社会的養護の必要な子のために家庭養育を推進する活動をたくさんなさっていることを聞き、本当に感動いたしました。私は世田谷区で里親をしており、自分が里親になったら里親を増やす運動をしようとか、里親制度について周知を広めようと思っていました。ですが、自分が里親であるということを小学校の人には言わないようにと言われてまして、そのような活動ができないでいます。小学校以外でも色々なところで、まずは里親という人がいることを広く知ってもらいたいと思っています。その上で、里親制度についても広く周知したいと思っています。意見力がない私個人にもできるような里親制度を周知する方法などがもしありましたら伺いたいです。よろしくお願いします。

(回答)

ありがとうございます。ご自分でもうすでに里親をなさっているということなので、大変素晴らしいというふうに思います。それで、やはりみんなに知ってもらうためには、まず国が率先してわかりやすくどういふのがあるのかを示す必要がある。みんなやっぱり里親なんて無理だよっていう人が多いのですけれど、実はそれぞれのできる能力の範囲内でできることっていうのが里親でもあって。例えばさっきも話がありましたけど、一時保護みたいに一時期だけとか、週末だけ夏休みだけとか、いろんな形でお手伝いをする、里親をする。そういうことはいくらでもパターンはあり得るので、そういうことをちゃんと国も、例えばテレビの夜のゴールデンアワーの政府コマーシャルでもできるわけですから、そういうところでわかりやすく。私も厚生労働省の中で職員と時々愛媛県人会で食事しながら話をする機会がありましたけれども、そういう人たちに「里親手当っていうのを知ってるか？」と聞いたら、まず第一に知らない人が多い。いくらでるかというのもほとんど知らない。知らない、里親っていうのは全額自分で払わなきゃいけないと、多分思っているんだろうと思うんですね。そうじゃない。だって14万円ぐらいは最低でも出るし、教育費も医療費も全額出る。問題は特別養子縁組の場合には何にも出ませんから、全部自腹ですよ。18歳まで里親だったら教育費も医療費も全額タダになるけれども、養子だったら全額自己負担。だからおかしいって言っているんだけど。そんなようなことで、まず政府が頑張る。だけど、政府だけに言っても杓子定規のことを言うのがだいたい政府だから、やっぱり我々のような民間の立場でもやっていかなくてはいけないと思って、我々街頭で時々リーフレットを配ったり、積極的にリクルート活動などを行っています。先週も松山市の隣町であった健康イベントで、歯科医師会がブースを少し貸してくれてそこでやりました。やっぱり地域で知ってもらうことが大事なので、どうやって地域に伝えるかというのを我々もっと考えなくてはいけないなと思って。だから我々は地域の皆さんに届くように織り込みでパンフレットを配っていくとか、そういうこともやっています。

もう一つはやはり学校でもっと教えていただくということは大事で、小学生から里親っていうのをやってもらう。今国会議員になった私の長男がアメリカのハーバードの幼稚園に行っていた時に、こういうことがありました。「パパ、目の見えない人はどうやってミルクが溢れないようにミルクを入れることができるか知ってるか」と言われたんで、なんで息子からこんな質問を受けるんだろうかと思ったら、「幼稚園で今ブラインドウィークっていうのをやっているんだよ」と。5日間、目の見えない人と一緒に朝から夕方まで幼稚園にいて、昼飯食べるのも一緒。それで学ぶ。

自然な形で、そういう人たちと一緒にいるということが、どういうことを意味するのかがわかるように教育をやっている。素晴らしいなというふうに思います。ですから、日大でもぜひやっていただいて、里親会あるいは我々のような里親を応援するNPOなんかも交流していただいて、どんどんみんなに知ってもらって試しにやってみてもらおう。知ると、「私でもできるのね」と言ってやってくれる人もたくさんいる。まず、シングルだったらできないと思っているけれど、それも違って。年齢についても、私も年齢制限があるのかなと思ったら、ないってということで、じゃあ登録しようと思って家内と一緒に登録したということでもあります。そんなことでいろんなチャンネルでみんなに知ってもらって、さっき言ったように、保護される子どもの数が圧倒的に少ない日本ですから。これやはり子どもにとっては災難ですよ。災難。やっぱりみんな未来の担い手をタックスペイヤーとして育て上げるということをしなくてはいけないと思いますので、皆さん一緒に頑張りましょう。よろしくお願いします。