

5 この計画に共通する基本的な考え方(計画の理念)

長

さて、前にお話ししたとおり、
今日は、新しい計画の具体的な内容について話し合う前に、
新しい計画での取組に共通する基本的な考え方、少し難しい言い方をすると「計画の理念」をどうしていくかについて話し合っていきたいと思えます

C

この前は聞けなかったのですが、どういうことですか？

長

この前、話し合った計画の目標に向かって考えなければならないことや、
取り組んでいくことはたくさんあります

里

そうですね

長

でも、これから皆さんといろいろな取組を考えていく前に、
こうした取組がそもそもどういう考え方によるものなのか、
言いかえると、これから話し合われる取組に共通する基本的な考え方(計画の理念)は何なのかということをはっきりさせておくことが必要だと思うのです

学

この本(計画)の目標に向けた取組の基礎となる考え方を整理しておきたいということですね

長

そのとおりです

弁

確かに、そういったものは必要かもしれませんね

5-1 新しい計画における基本的な考え方(計画の理念)について

現在の計画では、「子どもの最善の利益の実現」を基本方針として、以下の5つの大きな項目を設定し、様々な取組をしていくこととしてきました。

- ① 当事者である子どもの権利が守られる
- ② 地域や家庭で安心して暮らせる体制を作る
- ③ 家庭と同様の環境において養育される
- ④ 子どもの自立が促進される
- ⑤ 子どもの養育を地域で支える人材を育成する

しかし、現在の計画では、これらの項目を貫く基本的な考え方をはっきりとさせてきませんでした。

新しい計画では、(一人ひとりの)こどもの最善の利益の実現に向けて、この計画で決められたこどもや家庭を支援する様々な取組を、より具体的にどのような考え方に基づいて行えばよいのか、言い換えれば、この計画の「理念」となるものを明確にしておきたいと考えています。

この計画に基づく取組を進めていくためには、社会的養育に関わる様々な人たちの連携・協力による取組が必要になります。

そして、それらの人たちがそれぞれの場所で様々な取組を進めていくときに、その羅針盤(方位磁石)や道しるべになるような基本的な考え方(理念)を理解してもらうことで、より良い取組が進みと考えています。

そして、その結果として、今回の新しい計画の目標としている「こどもの権利を守る」ことにつながっていくと考えています。

こうしたことから、新しい計画においては、まず、この計画で決めていく様々な取組の全体を貫く基本的な考え方(計画の理念)を示すことにします。

Q

でも、今の計画には、そういったものはないのですか？

P

5つの大きな項目はありましたよね？

長

確かに今の計画でも、こどもにとって最も良いことが行われる(こどもの最善の利益の実現)ために、「当事者である子どもの権利が守られる」などの5つの大きな項目を立てて、いろいろな取り組みをしてきています

C

それではいけなかったということですか？

長

いけなかったということではないのですが、
今では、こうした取組がそもそも、どういう考え方(理念)のもとで決められ、行われているのかがはっきりしていなかったのではないかと考えているのです

施

なるほど
今の計画ではっきりとさせていなかった基本的な考え方(計画の理念)を、新しい計画では、はじめにはっきりさせておくということですね

里

確かに、はじめに、基本的な考え方(計画の理念)を決めておいてからのほうが、この後の話し合いがスムーズかもしれませんね

A

私もそう思いました

長

ありがとうございます
それでは、これからしばらく、この計画に共通する基本的な考え方(計画の理念)をどうするかについて、一緒に考えていきましょう

(1)こどもができるだけ「家庭で家族の一員として」育つこと(家庭養育優先原則)

長

それでは、前にお話したとおり、
ここでは、新しい計画に共通する基本的な考え方(計画の理念)について
話し合っていきたいと思います

P

わかりました

長

まず、今日はその一つについて、皆さんと話し合っていきます

市

ところで、長野県さんでは何か考えているのですか？

長

はい
新しい計画に共通する基本的な考え方(計画の理念)として、二つ考えて
いますが、
まず、一つ目として考えていることは
「こどもができるだけ「家庭で家族の一員として」育つこと」です

B

意味はだいたいわかるような気がしますが、
なぜ、それが新しい計画に共通する考え方(計画の理念)の一つになるの
でしょうか？

長

まず、こうした考え方の前提として、

- ・ 家族(家庭)がこどもの成長と福祉のための自然な環境であること
- ・ こどもがきちんと育っていくためには、家庭環境のもとで幸福、愛情、理解のある雰囲気の中で成長するべき

というものがあります

5-(1)-1 家庭養育優先原則

「家庭養育優先原則」という考え方が児童福祉法で明確にされたのは、児童福祉法が平成 28 年に改正されたときのことで、

平成 28 年の児童福祉法改正により、第3条の2が追加され、国や地方公共団体(県や市町村)の責務として、

- ① まずは、こどもが家庭(生まれ育てられている家)において健やかに養育されるよう、保護者を支援すること
- ② (それが困難または適当でない場合)家庭と同じ養育環境(「その他の家」)を継続的にこどもに保障すること
- ③ (それも適当でない場合)(施設において、)できる限り良好な家庭的環境で養育されるよう、必要な取組をすること

が定められました。

それ以前においても、こどもが家庭で育てられるように支援するための取組は進められてはいましたが、取り組みが不十分であったという反省を踏まえ、平成 28 年の児童福祉法改正において、こうした基本的な考え方を明確にし、取り組みを強化していくことになりました。

なお、こうした考え方の前提には、こどもの権利条約(児童の権利に関する条約)の前文にある

- 家族(家庭)が、社会の基礎的な集団として、並びに家族のすべての構成員、特に、児童の成長及び福祉のための自然な環境として、社会においてその責任を十分に引き受けられることができるよう必要な保護及び援助を与えられるべき
- 児童が、その人格の完全なかつ調和のとれた発達のため、家庭環境の下で幸福、愛情及び理解のある雰囲気の中で成長すべき

という考え方があり、こどもは、家族の一員として家庭環境下で養育され、成長する権利を持っていると言えます。

こうした前提のもとで、こどもの権利条約(児童の権利に関する条約)では、

- できる限りその父母を知りかつその父母によって養育される権利があること(第7条)
- その父母の意思に反してその父母から分離されないこと(虐待などこどもの最善の利益のために必要な場合を除く)(第9条)
- 父母には、こどもの最善の利益を踏まえ、こどもの養育及び発達についての第一義的な責任があり、こどもの権利を保障するため、国は適切にそのサポートをすること(第18条)
- 家庭環境がないこどもまたは最善の利益にかんがみその家庭環境にとどまることが認められないこどもには、特別の保護やサポートを受ける権利があり、国は、継続性に十分な考慮を払い、代替りの養育環境には、とりわけ里親委託や養子縁組、または必要な場合にはこどもにとって適切な施設への収容を含むことができること(第20条)

などが定められています。

学

こどもの権利条約の前文にある内容ですね

長

そのとおりです

まず、現在において、この前提はほとんどの人が賛成してくれているのではないかと考えています

C

そうですね

長

そして、この前提のもとでは、「こどもができるだけ「家庭で家族の一員として」育つこと」が最も優先すべきことになるのです

B

でも、すべての「家庭」がこどもにとって良い環境ではないわけですよね？

長

そうですね
もちろん、そのような場合もあるので、家庭でない場合でも「できるだけ家庭に近い環境で育てられること」を考えなければいけないのですが・・・

弁

その前に、まずは「こどもができるだけ「家庭で家族の一員として」育つこと」について話し合っていないませんか？

長

そうですね
それでは、先ほどもお話に出てきた「こどもの権利条約」に話を戻すと、前文の内容を踏まえて、こどもを育てる責任は、まずその両親(保護者)にあり、国はその手助けをすることとされています

現在、検討している新しい計画を考えるに当たっても、この前提のもとで考えていくことになります。

こうした前提に立てば、自らが生まれた家庭で、父母などの家族と一緒に生活し、育つことがこどもにとって一番良く、望ましいことであり、国や県・市町村はそのためにできる限り家庭をサポートすることが第一に求められています。

しかし、何らかの理由で家族がいない、またはいたとしても、虐待や親の障がいなどによって適切な養育が非常に困難であり、その家庭にとどまることが、そのこどもにとって良くない場合もあります。

こうしたことは、当然、想定されることであり、実際にも起こっていることですので、こどもの権利条約(児童の権利に関する条約)においても、条約を批准した国の制度によって、家庭に代わる環境を保障することとされています。

そして、その環境については、里親委託や養子縁組が優先して指定されており、必要な場合にはこどもにとって適切な施設への入所を含むことができるとされています。

また、家庭に代わる環境を保障する際は、こどもの養育における継続性への十分な配慮が求められています。

平成 28 年の児童福祉法改正において、第3条の2が加わりましたが、その意義は大きく以下の二つであると考えられます。

- 家庭が、こどもの成長・発達にとってもっとも自然な環境であり、こどもが家庭において心身ともに健やかに養育されるよう、その保護者を支援すること必要であることを法律に明記したこと
- 虐待などがあって、家庭で適切な養育を受けられない場合には、家庭の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ことが原則であることを法律に明記し、養子縁組や里親・ファミリーホームへの委託を一層推進することとされたこと

まとめると、「家庭養育優先原則」とは、まずはこどもが生まれ、育てられている家庭で健やかに養育されるよう、父母らの養育を最大限支援した上で、父母らによる家庭での養育が非常に困難または適当でない場合には、養子縁組や里親等による養育をこどもに保障していくことを原則とするものです。

わかりやすく言い換えれば、「家庭養育優先原則」とは、左のページにもあるとおり「こどもができるだけ「家庭で家族の一員として」育つこと」となります。

こうしたことから、今回の新しい計画においては、おとなへの成長過程にあるこどもの人格形成において、家庭環境で家族の一員として成長することが望ましいということを踏まえ、「こどもの権利を守る」ための取組に共通する基本的な考え方(計画の理念理念)の1つとして、「こどもができるだけ「家庭で家族の一員として」育つこと(家庭養育優先原則)」を掲げることにします。

学

こどもの権利条約の第 18 条ですね

はい

そしてこの考え方は、児童福祉法(第3条の2)にも取り入れられていて、国や県・市町村はこどもが心身ともに健やかに育てられるように、こどもの保護者をサポートしなければならないこととされています

長

里

平成 28 年に法律が改正されたときに追加されたものですよ

弁

「こどもができるだけ「家庭で家族の一員として」育つこと」というのは、まずは、「国や県・市町村が家族を最大限サポートして、こどもと家族が一緒に暮らせるようにすること」で、それが国や県・市町村が一番に優先して考えなければいけないことです

長

そのとおりです

もしかしたら、今は、こどもにとって生まれた家庭の環境があまり良くないとしても、その環境が良くなるように、国や県・市町村は家族を最大限サポートして、こどもにとって心身ともに健やかに育てられる家庭にしていくことが求められているのです

市

それが、一番に優先すべきことということですよ

長

そして、その最大限のサポートをしても、生まれた家庭がこどもにとって良い環境にならない場合も、実際にはあるわけですよ

参考	児童福祉法 第3条の2
	国及び地方公共団体は、児童が家庭において心身ともに健やかに養育されるよう、児童の保護者を支援しなければならない。ただし、児童及びその保護者の心身の状況、これらの者の置かれている環境その他の状況を勘案し、児童を家庭において養育することが困難であり又は適当でない場合にあ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。

参考	こどもの権利条約(抜粋)(政府訳)
	<p>第 8 条</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 締約国は、児童が法律によって認められた国籍、氏名及び家族関係を含むその身元関係事項について不法に干渉されることなく保持する権利を尊重することを約束する。 2. 締約国は、児童がその身元関係事項の一部又は全部を不法に奪われた場合には、その身元関係事項を速やかに回復するため、適当な援助及び保護を与える。 <p>第 9 条</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 締約国は、児童がその父母の意思に反してその父母から分離されないことを確保する。ただし、権限のある当局が司法の審査に従うことを条件として適用のある法律及び手続に従いその分離が児童の最善の利益のために必要であると決定する場合は、この限りでない。このような決定は、父母が児童を虐待し若しくは放置する場合又は父母が別居しており児童の居住地を決定しなければならない場合のような特定の場合において必要となることがある。 2. すべての関係当事者は、1の規定に基づくいかなる手続においても、その手続に参加しかつ自己の意見を述べる機会を有する。 3. 締約国は、児童の最善の利益に反する場合を除くほか、父母の一方又は双方から分離されている児童が定期的に父母のいずれとも人的な関係及び直接の接触を維持する権利を尊重する。 4. 3 の分離が、締約国がとった父母の一方若しくは双方又は児童の抑留、拘禁、追放、退去強制、死亡(その者が当該締約国により身体を拘束されている間に何らかの理由により生じた死亡を含む。)等のいずれかの措置に基づく場合には、当該締約国は、要請に応じ、父母、児童又は適当な場合には家族の他の構成員に対し、家族のうち不在となっている者の所在に関する重要な情報を提供する。ただし、その情報の提供が児童の福祉を害する場合は、この限りでない。締約国は、更に、その要請の提出自体が関係者に悪影響を及ぼさないことを確保する。

学

例としては、家族がいない子どもや、虐待などでその家庭にとどまるのが良くないと考えられるような場合などが挙げられますね

B

その場合には、先ほど言っていた「家庭に近い環境で育てられるようにすること」という考え方が出てくるということですか？

長

その前に、生まれた家庭ではないとしても、子どもが「家庭と同じ環境で育てられること」を考える必要があります

A

「家庭と同じ環境」ですか？

長

もちろん、子どもにとっては、生まれた家庭で育てられることが一番望ましいわけですが、いろいろな理由によって生まれた家庭で暮らすことができない場合もあります

学

こうした生まれた家庭で暮らすことができない子どもであっても、「家庭と同じ環境」で、その「家庭で家族の一員として」育つことができるように考えなければいけないということですね

弁

先ほどの児童福祉法(第3条の2)の続きですね
子どもの権利条約の第20条にもありますね

長

そのとおりです
そして、そのことも国や県や市町村がすべきことになっているのです

第18条

1. 締約国は、児童の養育及び発達について父母が共同の責任を有するという原則についての認識を確保するために最善の努力を払う。父母又は場合により法定保護者は、児童の養育及び発達についての第一義的な責任を有する。児童の最善の利益は、これらの者の基本的な関心事項となるものとする。
2. 締約国は、この条約に定める権利を保障し及び促進するため、父母及び法定保護者が児童の養育についての責任を遂行するに当たりこれらの者に対して適当な援助を与えるものとし、また、児童の養護のための施設、設備及び役務の提供の発展を確保する。
3. 締約国は、父母が働いている児童が利用する資格を有する児童の養護のための役務の提供及び設備からその児童が便益を受ける権利を有することを確保するためのすべての適当な措置をとる。

第20条

1. 一時的若しくは恒久的にその家庭環境を奪われた児童又は児童自身の最善の利益にかんがみその家庭環境にとどまることが認められない児童は、国が与える特別の保護及び援助を受ける権利を有する。
2. 締約国は、自国の国内法に従い、1の児童のための代替的な監護を確保する。
3. 2の監護には、特に、里親委託、イスラム法のカフアーラ、養子縁組又は必要な場合には児童の監護のための適当な施設への収容を含むことができる。解決策の検討に当たっては、児童の養育において継続性が望ましいこと並びに児童の種族的、宗教的、文化的及び言語的な背景について、十分な考慮を払うものとする。

A

ところで、「家庭と同じ環境」というのは何ですか？

学

具体的に、今の日本の制度で考えれば、こんなところですね

- ・ おじいさんやおばあさんなどの親族に育てられること
- ・ 家族との関係をなくして、新しい家族と親子関係を作り、その家庭のこどもとして育てられること(特別養子縁組)
- ・ 家族との関係は残しながら、新しい家族と親子関係を作り、その家族のもとで育てられること(普通養子縁組)
- ・ 家族との関係を維持・改善しながら、親族の家庭や里親の家庭・ファミリーホームで育てられること

長

学者さん、ありがとうございます

里

こどもでもおとなでも、やっぱり「家庭」での暮らしが一番だと思います
でも、いろいろな理由で自分の家族と暮らせないこどもを育てるのは、
本当に大変なことです

学

「家庭と同じ環境」でこどもを育ててくれる人たちをしっかりとサポートし
ていくことも必要ですね

長

そうしたサポートを考えるためにも、
「こどもができるだけ「家庭で家族の一員として」育てられること」を
新しい計画の基本的な考え方(計画の理念)の一つにする必要があると
考えているのです

Q

なるほど

5-(1)-2 「家庭」とは？

「家庭」については、法律によっても意味(定義)が違ってきます。
児童福祉法では、「家庭」とは何か(「家庭」の定義)を示していませんが、民法での親権者のほかに祖
父母などの親族などによって育てられる環境も含まれるとされています。

5-(1)-3 家庭と同じ養育環境

もちろん、こどもがその父母らにより継続し、安定して育てられることが重要であり、そのことが最優
先と考えられることは言うまでもありません。
しかし、何らかの理由でそのような育てられないこどももいることも確かです。

そこで、こどもが生まれ、育てられている家庭(実家庭)に代わってこどもを育てるための環境とし
て、実家庭そのものではないとしても、優先して考えられるものが「家庭と同じ養育環境」です。

「こどもの権利を守る」という目標を踏まえたとき、こどもがおとなになってからも社会の中で自分ら
しく生きていくうえで、特に乳幼児にとっては、特定のおとなとの愛着(アタッチメント)関係が安定して
形成されることを保障することが非常に重要と考えられます。

そして、こどもが家族の一員として認められ、特定のおとなが(実家庭では父母らが)、こどもの気持
ちに配慮した細やか(敏感)で、こどもがいつでも頼ることのできる養育、こどもを大切に受け止め、こ
どもと協調的な養育を行うことで、こどものアタッチメントは安定したものとなります。

前に、マズローの5段階欲求説について説明しましたが、こうした安定的なアタッチメントの形成は、
「安全(安心)欲求」、「社会的欲求」、「承認欲求」が満たされることにつながるものと考えられます。

安定したアタッチメント形成は、いわゆる「安心の基地」として、こどもにとって、様々な体験や経験を
後押しする重要な機能を持つことはよく知られています。生まれただけの乳児であっても、周りの環
境(人や物な、音やにおいなど)に興味を持ち、いろいろな物に触れ、目で見て、耳で聞いて、いろい
ろなことを学びます。

学童期を経てこどもが自立に向けて自分らしく成長していく過程においては、こどもが夢や希望を抱
き、熱中することを見つけるとともに、社会生活上の知識やスキルを身につけるために、家庭を含め、
地域や学校において多様な体験や経験を重ねることも必要と考えられます。こうした経験が、こどもが
将来的に自己実現を図ることにつながっていくと考えています。

B

私は良いと思います

弁

ところで、先ほどお話した児童福祉法(第3条の2)には、
まだ続きがありますね

学

こどもが「家庭で家族の一員として」育つことが難しいとしても、
こどもができるだけ「良好な家庭的環境」で育てられることですね

長

ありがとうございます
そのとおりです

弁

新しい計画の基本的な考え方(計画の理念)の一つにしようとしている
「こどもができるだけ「家庭で家族の一員として」育つこと」ではないと思
いますが、
ここで、このことについてお話しておきませんか？

長

そうですね
さて、これもいろいろな理由はあるのですが、
こどものなかには、生まれた家庭や、家庭と同じ環境といった「家庭」の
なかで生活することが難しいこどももいます

学

こうしたこどもについては、さまざまな専門的な知識や力を持った人た
ちがチームで対応する施設でこどもをみていく必要がありますね

施

こうした「施設」でこどもが生活する場合でも
できるだけ「良好な家庭的環境」で育てられるようにすることが、児童福
祉法(第3条の2)の最後にあることですね

以上のような、特定のおとなとの安定したアタッチメントの形成、こどもの成長を促す様々な機会や
体験の重要性を踏まえ、代替養育においても、「家庭」を基盤とする養育である「家庭と同じ養育環境」
をできる限りこどもに保障していくことが重要であると考え、この計画が目指す「こどもの権利を守る」
ための取組を考えるに当たり、基本的な考え方(計画の理念)の一つを、「こどもができるだけ「家庭で
家族の一員として」育つこと(家庭養育優先原則)」としています。

それでは、具体的に「家庭と同じ養育環境」とは何かというと、現在の日本の制度などを踏まえると、

- 親族(祖父母やおじ・おば等)による養育(親族里親を含む)
- 特別養子縁組
- 普通養子縁組
- 里親(ファミリーホームを含む)への委託

が挙げられます。

なお、先ほども説明したとおり、特に乳幼児については、アタッチメント関係が確立する重要な時期で
あり、不安定ではなく、安定したアタッチメント形成を保障することがこどものその後の人生にとって大
きな意味を持つことから、乳幼児に代替養育を提供するに当たっては、養子縁組や親族養育、里親・フ
ァミリーホームへの委託を原則とする必要があります。

繰り返しになりますが、代替養育における養親・親族・里親の養育では、こどもを家族の一員として迎
え、こどもが養親・親族・里親と安定したアタッチメントを形成できるよう、意識的に養育することが重
要です。

ただし、この次に説明する新しい計画における基本的な考え方(計画の理念)に関係することとして、
代替養育のなかにおいても、こどもにとって実の父母ら家族との関係が大切であることを尊重して、こ
どもと実の父母や家族との関係が維持・継続される、さらには、ポジティブなものになるような配慮も
求められています。いわば、こどもが実の家族の一員でもあり、里親等の家族の一員でもあるというこ
とを保障していくことが望まれます。

用語解説	ファミリーホーム
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 法律(児童福祉法)上の正式名称は、「小規模住居型児童養育事業」(第6の3第8項) ・ 平成 20 年の児童福祉法改正によって創設 ・ 里親型のグループホームとして、いくつかの都道府県で行われていた事業を法定化したもの ・ 里親登録をした養育者の家庭にこどもを迎え入れて、家庭における養育環境と同様の養育環境に おいてこどもを育てる家庭養護の一環として、こども同士の相互作用を活かしつつ、こどもの自 主性を尊重し、基本的な生活習慣を確立するとともに、豊かな人間性や社会性を養い、こどもの 自立をサポートすることを目的としている ・ 里親家庭との違いとして、2人の養育者と1人以上の補助者(あるいは1人の養育者と2人以上の 補助者)を置き、5~6人までのこどもを養育することが挙げられる。

長

そうです

C

ところで、こどもが施設で生活する場合での「良好な家庭的環境」とはどのような環境なのでしょう？

長

現在では、主にこのような環境と考えられています

いずれも、家庭での生活のように

- 地域の中で生活できること
- 少人数での生活ができること
- 一人一人のこどもに丁寧に対応できることです

C

「家庭」での生活ができないこどもでも

「家庭での生活のように」生活できるようにしていくことを考えなければいけないということですね

長

そのとおりです

新しい計画でも、施設での生活が「家庭での生活のように」なるような取組も考えていきたいと思っています

長

さて、少し話がそれてしまいましたが、

ここまで、新しい計画の基本的な考え方(計画の理念)について話し合ってきましたが、

一つ目は、「こどもができるだけ「家庭で家族の一員として」育つこと」ということでよいでしょうか

用語解説	アタッチメント
	<ul style="list-style-type: none"> ・アタッチメントとは、文字どおり「くっつく(attach)」こと。 ・こどもが危険を感じたときや、不安になったときなどに、自分を守ってくれる相手(親・養育者等)に「くっつき」、安心感を回復させたり維持させたりすることをいう。 ・親(養育者)の養育のスタイルにより、こどものアタッチメントは安定したもの(又は不安定なもの)となる。 ・こどもが親(養育者)に対して、安定的なアタッチメントを築いているとき、繰り返し安心を維持・回復してもらうことで、こどもは自己肯定感や他者に対する信頼感、また、感情のコントロール・ストレス耐性や共感性を育むことができ、これらがこどものよりよい人間関係の基盤となっていく。 ・また、こどもは、日々の養育の積み重ねの結果、恐怖や不安を感じる状態になっても親(養育者)のところに戻れば安心が得られるという確信が持てる(親(養育者)が「安心の基地」となる)ことで、遊びや他者との関わり、勉強・スポーツなど様々な対外的な活動(探索行動)に取り組むことがよりよくなる。 ・生後間もない時期につくられる、こどものこうした特定のおとなとの関係性は、脳の機能や生理的な機能にも影響を及ぼす。 ・2歳までがアタッチメント形成の感受期とされ極めて重要である。 ・ただし、仮に不安定なアタッチメントが形成されたとしても、その後の養育の望ましい変化により、安定したアタッチメントの形成は可能と考えられている。こうした変化は、こどもの年齢が小さければ小さいほどよい。

5-(1)-4 できる限り良好な家庭的環境

何らかの理由でこどもを生まれ育った家庭で育てることが、こどもにとって良くない場合に、家庭に代わってこどもを育てるための環境(代替養育のための環境)として、「家庭と同じ養育環境」を優先的に考えなければなりません。

しかし、こどもによっては、「家庭と同じ養育環境」が適当でない場合もあります。

例えば、虐待をはじめとする不適切な養育が原因になって、こどもの行動上の課題や心理的な問題が深刻な状態で、養子縁組家庭や親族家庭、里親家庭といった「家庭と同じ養育環境」では対応することができず、こどもが家庭生活を営むことが不可能もしくは極めて困難なケースもあります。

こうしたケースでは、施設*において、虐待等によるトラウマへのケアなどができる専門知識や技術・経験のある複数の専門職が集団(チーム)でこどもを育て、支援することが必要になってきます。

また、こどもの年齢が高く、こども自身が家庭生活に強い拒否感を持ち、その意思がはっきりしている場合には、家庭以外の養育環境として、施設で養育することが望ましい場合もあると考えられます。

A

よいと思います

学

私も、それがよいと思います

長

ありがとうございます

弁

ところで、子どもにとって「家庭」で育てられることが最も良いことはわかりましたが、子どもがそうした環境で適切に養育されるだけで、「子どもの権利」は守られるのでしょうか？

長

確かにそのとおりで、そのことは、私が考えていた新しい計画の基本的な考え方(計画の理念)の2つ目に関わってくると思います

長

ただ、今日のところは、新しい計画の基本的な考え方(計画の理念)の一つが整理できたところでもありますので、一旦ここまでにしましょう

弁

そうですね

この続きはまたにしましょう

ただし、こうした施設であっても、「できる限り良好な家庭的環境」で育てられるようにしなければなりません。

かつて、施設は大人数の子どもが共同生活する形態(大舎制等)が多くありましたが、近年は施設の養育の単位の小規模化として、施設(本体)のユニット化が進められてきました。また、施設本体とは別の場所に小規模施設(グループホーム等)の設置も行われてきています。

現在、「できる限り良好な家庭的環境」とは、地域社会に根つき溶け込んだ、小集団を生活単位とした養育環境を意味しており、具体的には、地域小規模児童養護施設(グループホーム)や分園型の小規模グループケアを指すとされています。

施設であっても、一人一人の子どもに対して地域社会のなかで個別的な養育(ケア)が行われるよう、特別な場合を除き、できる限り、養育の単位を小規模で地域社会とつながりがあるものにしていく(小規模かつ地域分散化)ことが求められるとともに、特別な場合であっても、養育の単位は小規模にしていくことが必要とされています。

※ここで想定している施設は以下のものです

- 乳児院
- 児童養護施設
- 児童自立支援施設
- 児童心理治療施設
- 母子生活支援施設

このほかに障がい児のための入所施設もあります。

(2)子どもが「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」のなかで育つこと
(パーマネンシー保障)

長

今回は、新しい計画に共通する基本的な考え方(計画の理念)の2つ目について話し合っていきたいと思います

長

この前、弁護士さんは、子どもを家庭や家庭と同じ環境で育てるだけで、子どもにとって最も良いこと(子どもの最善の利益)になるのか、というお話をしましたね

弁

そうですね
子どもにとって「家庭」という環境が大切なのはわかります
でも、例えば、生まれ育った家庭で生活できない子どもを里親に預け、養育してもらえればそれで終わりなののでしょうか？

里

それだけでは十分ではないということですか？

長

確かに、「家庭」という環境が子どもにとって良い環境ではあると思います
でも、計画の基本的な考え方(計画の理念)としては、
子どもが「どこで」育っていくのが良いのか、だけでなく…

学

「どのように」育っていくのが良いのか、ということも必要ですね

長

そのとおりです
そして、それが新しい計画に共通する基本的な考え方(計画の理念)の2つ目になると考えています

5-(2)-1 パーマネンシー保障

「パーマネンシー」という概念は、1970年代にアメリカの3人の法律家、小児精神科医、発達心理専門家によって示された概念です。

そして、1980年代にアメリカの連邦法により制度化が行われました。

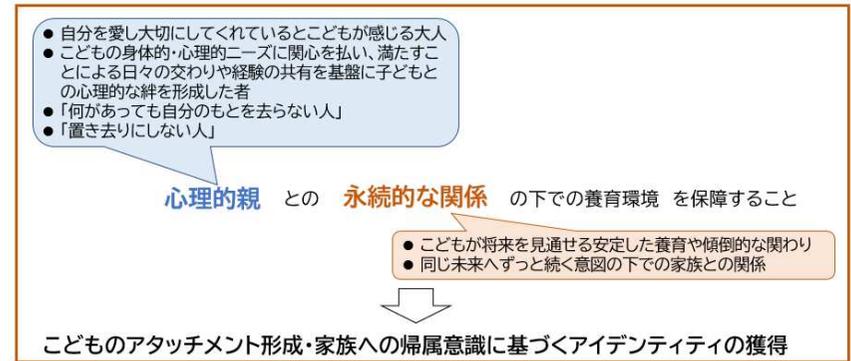
「パーマネンシー保障」という、いわゆる外国語由来のカタカナ言葉が日本に入ってきたのは1990年代といわれていますが、子ども福祉の関係者の間で一定の理解を得たのは最近のこのようです。

この「パーマネンシー保障」ですが、子ども福祉の関係者の間で一定の理解は進んできているようですが、いまだに様々な理解(あるいは誤解)をされているように思われます。

このようなことから、長野県がこの計画において「パーマネンシー保障」を計画の基本的な考え方(計画の理念)にするに当たっては、その必要性とともに、長野県としてこの概念をどのように理解しているのかを示しておきたいと思います。

「パーマネンシー」については、これまでも国内の専門家によって定義づけの試みがされているようですが、近年の代表的な定義としては「心理的親との永続的な関係の下での養育環境^{*1}」(畠山)が挙げられます。

【図表 5-1:「パーマネンシー」の近年の代表的な定義】



「心理的親」とは、いろいろな言い方はありますが

- 子どもの心身のニーズに関心を払い、それを満たすことによる日々の関わりや経験の共有を基に子どもと心理的な絆を作ったおとな
 - 自分を愛し大事にしてあげていると子ども自身が感じるおとな
 - 何があっても自分のもとを去らないと子ども自身が思えるおとな
- であり、子どもの父母(実親)のほか、子どもとの生活をともにする祖父母らの親族や養子縁組をした養

Q

ところで、それは何ですか？

長

それは、
子どもが「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」のなかで育てられることです

A

わかるような、わからないような…

P

よくわかりませんね

長

まずここで、重要なのは「ずっと」という言葉です
つまり、ある期間(例えば、施設にいる間)だけとか、一時的にということではなく、「ずっと」ということです

施

でも、「ずっと」といっても、いつまでですか？
子どもがおとなになっても、「ずっと」ということですか？

長

そうです
ただし、この「ずっと」は、まずは、子どもの目線から見たときの「ずっと」なのです

弁

周りのおとなの視点からではないということですね

長

子どもにとって「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」を作ってあげることが、子どもの良い成長につながると考えています

親、さらには子どもと実親との関係と同様の関係にある里親も心理的親になりえます。

まず理解すべきことは、こうした子どもと「心理的親」との永続的な家族としての関係、つまり同じ未来へずっと続く意図を持った関係が「パーマネンシー」となり、こうした関係のもとでの養育環境を子どもに保障することが「パーマネンシー保障」であるということです。

そして、ここで注意すべきことは、子どもの今いる環境が「心理的親との永続的な関係の下での養育環境」であるかどうかを判断するのは誰かということです。

養育者が、子どもの人生をずっと見守り寄り添うという意思のもと子どもを養育することが重要ですが、より重要なことは、子ども自身が安心を得られるものとしてその関係を大切に思い、突然に途切れることなく将来にわたり継続していくものと感じられているかどうかです。

つまり、「パーマネンシー」が保障されているかどうかを判断するのは、他でもない子ども自身なのです。

もちろん、「心理的親との永続的な関係の下での養育環境」という定義においても、それが子どもから見たものであるという暗黙の了解はあると考えられますが、明記されていません。

子どもはおとなとしての自立に向けて、日々成長していきます。

新しい計画が目指すもの(計画の目標)のなかで触れたマズローの5段階欲求説を考慮したとき、子どもの成長の過程においては、子どもが安心した日々の生活を送ることをベースとしながら、信頼できるおとな(家族)との永続的な関係を見出す^{※2}ことが、安全(安心)欲求や社会的欲求がより安定して満たされ、自らのアイデンティティを確立する(承認欲求が安定して満たされる)ことにつながるのではないかと考えています。

その上で、はじめて、本当の意味で、子どもが自分らしく成長・発達し、自立していくという、自己実現に向けた道筋が見えてくると考えています。

このように、子どもの健全な成長に当たっては、子どもが自己実現を図るうえで土台となる「安心感」や「所属感」、さらに「自己肯定感」を安定・確実なものとする(子どものアイデンティティの獲得につながる)機能を持つと考えられる「パーマネンシー」を保障していくことが大切な要素であると考え、この計画の基本的な考え方(計画の理念)とすることとしました。

さて、上記の「パーマネンシー」の定義から約8年後に、以下のような再定義の試みがなされています。

「子どもがこれからずっと続くと感じられる、将来の見通しを持った育ちの保障である。子どもが自分に対してコミットしてくれていると感じられる存在であり、そこに所属していると感じられ、いつでも戻れる場所であり、いつでも頼ることができる信頼できる1人以上の人との『つながり』である。それ

施

なるほど

学

こうした考え方は 1970 年代にアメリカで生まれ、1980 年代にはこどもの福祉に関する制度の中に取り入れられました

長

「自分をずっと支え、つながってくれるおとなとの関係」を作るために、こどもをどのような環境で育てるかについて、目標の優先順位を定めたということですね

学

はい、具体的には順番に、

- ①家庭から切り離さない
- ②(切り離した場合も)できるだけ早く家庭に戻す
- ③それらができなければ特別養子縁組などという目標です

P

当時のアメリカではそうになっていたのですね
日本ではどうなのでしょう？

弁

今の日本の制度では、以下の順番になるでしょう

- ① 元の家庭で育つ
- ② (一度元の家庭から切り離されても)元の家庭に戻って育つ
- ③ 親せきや親の知人など、元の家庭とのつながりが感じられる家庭で育つ
- ④ 元の家族との家族関係をなくして、新しい家庭のこどもとして育つ
- ⑤ 元の家族との交流などは続けながら、里親家庭などで育つ

B

どこかで聞いたような気がするのですが・・・

は周りの大人ではなく、子ども自身が定義するものであり、社会的・制度的に認められたものである。それはすべての子どもに対して社会が保障すべきものである^{※3}」(畠山)

ここでは、パーマネンシーについて、核心となる部分をより明確にしたうえで、「子ども自身が定義するもの」であることが明記されています。

繰り返しになりますが、こどもが定義するものであるという視点が欠けると、「パーマネンシー保障」の理解があいまいなものになるように考えられます。

なお、長野県ではこうした「パーマネンシー」概念の定義の試みも考慮しながら、この計画の基本的な考え方(計画の理念)の2つ目となる「パーマネンシー保障」について、できるだけ具体的にイメージできるよう、「こどもが「自分をずっと支え、つながってくれるおとなとの関係」のなかで育てられること」としました。

※1

畠山由佳子(2015)『子ども虐待在宅ケースの家庭支援―「家庭維持」を目的とした援助の実態分析』明石書店

※2

多くの一般の家庭においては、こどもはこうしたおとな(親や家族)との関係があまりにも当たり前存在するため、意識することはほとんどないと考えられます。

一方で、社会的養護下にあるこどもなど、親や家族、その他の養育者との関係や生活の基盤が不安定な場合には、養育者との関係や生活の基盤は、自覚の有無にかかわらず、むしろ、いつ途切れるかわからない、信じるのが難しい関係や基盤であると認識されていることが多いと考えられます。

※3

畠山由佳子・福井充編著(2023)『パーマネンシーを目指すこども家庭支援―共通理念に基づくケースマネジメントとそれぞれの役割―』岩崎学術出版社

○

この前話し合った、1つ目の基本的考え方(計画の理念)に似ているような気がします

長

そうですね

確かに、この前話し合った、1つ目の基本的考え方(計画の理念)と、実際の取組において重なるところが多いのですが、別の考え方なのです

A

よくわかりません

施

1つ目の基本的考え方(計画の理念)は、こどもが育っていく場所(環境)として、どういう場所(環境)が良いのかということから、「こどもが家庭で家族の一員として育てられること」であるとしたのですね

長

そのとおりです

学

ここで大切なことは、こうした場所でこどもが、おとなとどのような関係にあることが良いかということですね

長

はい

その関係として、どのような関係が良いのかということとして、こどもが「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」が必要だと考えているのです

学

その関係は、こどもから見たときに、過去からも、今も、そして未来も続くと信じられる関係でなければなりませんね

5-(2)-2 現在の計画における「パーマネンシー保障」

現在の計画においても「パーマネンシー保障」という概念を示しています。

しかし、それは特別養子縁組による永続的に安定した養育環境を提供することという、いわばかなり限定的なものとして示しています。

もちろん、特別養子縁組による永続的に安定した養育環境を提供は、「パーマネンシー保障」につながるものではありませんが、前にも説明したとおり、「パーマネンシー保障」という概念は、おそらくそれよりも広い意味を持っている概念です。

言い換えれば、特別養子縁組はパーマネンシー保障のための取組の一部に過ぎないと考えることが妥当であると考えられます。

5-(2)-3 パーマネンシー保障のための目標(パーマネンシーゴール)

前に説明したとおり、「パーマネンシー」という概念は、1970年代にアメリカで生まれ、1980年代にアメリカの連邦法により制度化が行われました。

それでは、実際にアメリカでどのように制度化されたかということですが、子どもにとって制限の少ない順に

- ① 家庭から分離しないこと(家庭維持)
- ② できる限り早く家庭に戻すこと(家族再統合)
- ③ 特別養子縁組

などをパーマネンシー保障のための目標(パーマネンシーゴール)として設定し、必要な事業を創設するよう各州に求めました。

さて、今の日本の制度の中でパーマネンシー保障のための目標(パーマネンシーゴール)はどのように整理されるかというと、児童福祉法や国の児童相談所運営指針を踏まえると以下のように考えると考えられます。

- ① 家庭維持
- ② 家族再統合(親子分離後の家庭復帰)
- ③ 親族養育(親族里親等による養育を含む)
- ④ 特別養子縁組・普通養子縁組
- ⑤ 実家族との一定の交流や関与の下に、里親家庭等で養育

パーマネンシー保障のための目標(パーマネンシーゴール)は、こどもの意見や置かれた状況等を十分に考慮し、「こどもの権利を守る」という観点に立って周りのおとなが設定することになりますが、こどもとともにその実現を目指していくことが必要です。

長

こどもが成長し、自立していくなかでは、自分のことを認め、ずっと気にかけてくれる、言い換えれば、人生の「サポーター」として、ずっと応援してくれる「おとな」がいることがとても大切です

B

私は、施設の大好きだった担当の職員さんが辞めてしまい、ちょうど児童相談所の担当の人も交代したとき、イライラしてばかりいました
今になって振り返ると、とても不安だったのだと思います

C

私も、里親さんのお家で楽しく暮らしていますが、ふとした瞬間に、いつまでここに居られるのか、不安になることがあります

長

お話ししてくれてありがとうございます
里親さんや施設の職員の方が、こどもとよい関係を築けていても、それだけでは十分ではなく、その関係がこの先も続いていくと、こどもの皆さんが思えることがとても大切だと考えています

P

私は、こどものころから、親や家族との関係にずっと苦労しましたが、でも、高校の時に施設に入り、担当の職員の方にとてもお世話になりました
今でも自分のことを気にかけて、ときどき連絡をくれますし、自分からその職員に会いに行くこともあります

Q

こどもが小さいときだけでなく、おとなになってからも、「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」が必要です
私は子育てが大変だったとき、いつも里親さんが助けてくれました

長

そうですね
おとなになっても「助けて」と言える、そういう関係も必要ですね

また、前にも説明しましたが、パーマネンシーが保障されているかどうかを決める(判断)するのは、こども自身です。おとなが設定したゴールを実現することが、必ずしも「パーマネンシー保障」となるわけではないことに留意する必要があります。

5-(2)-4 「家庭養育優先原則」と「パーマネンシー保障」

新しい計画の1つ目の基本的考え方(計画の理念)である「家庭養育優先原則」と、ここで議論している「パーマネンシー保障」ですが、この二つは、実践面において重複するところがありますが、概念として同じではありません。

先ほど、パーマネンシー保障のための目標(パーマネンシーゴール)について説明しました。
この目標を見ると「家庭養育優先原則」と共通するところもあるため、「パーマネンシー保障」と混同されて理解されることがあるようです。

「家庭養育優先原則」は、こどもが健全に育つための環境(家庭または家庭と同じ養育環境)、言い換えると、空間(場所)としての養育環境の提供を目的としています。

もちろん、「家庭養育優先原則」に基づき、家庭維持や特別養子縁組などによって適切な環境(空間・場所)を確保・提供することが、「パーマネンシー保障」の実現につながる場合もあります。

しかし、「パーマネンシー保障」は将来にわたる時間的な連続性を含んでいます。
左のページで「ずっと」という言葉を強調しているのは、こうした時間的な連続性を強調するためでもあります。

そのため、繰り返しになりますが、「里親委託」のように環境を提供することが、直接パーマネンシー保障の実現につながるものではありません。

さて、「空間」や「場所」というものは、具体的な場所(例えば「家」)が手掛かりとなってイメージしやすいかもしれませんが、「時間」をイメージすることは、具体的な手掛かりになるようなものが想像しにくく、イメージが難しいかもしれません。

「パーマネンシー保障」が時間的な連続性を含んでいるという点についてのさらなる説明については、専門家によるさらなる見解を待ちたいところですが、現時点では、概ね以下のように説明できると考えられます。

家庭をはじめとしたこどもが健全に育つことができる環境において、そうした環境で生活を共にしながらこどもをサポートしてくれるおとなを、こども自身が「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとな」と感じることがあった時、そうした「時」が一時的なもの、一場面だけのものでは、時間的な連続性は生まれません。

さて、ここまで、この計画の1つ目の基本的な考え方(計画の理念)からはじまって、「どのように」育っていくのが良いのかという観点から、2つ目の基本的な考え方(計画の理念)について話し合ってきました

長

弁

「子どもが「自分をずっと支え、つながってしてくれるおとなとの関係」のなかで育てられること」でしたね

長

「自分をずっと支え、つながってしてくれるおとなとの関係」のなかで育てられることによって、
子どもが、自分は誰であるかを確認し、そしてこの先どのように生きていくかについての見通しを持って、より良く成長していってくれると考えているのです

学

それは新しい計画の目標としている「子どもの権利を守る」ということにつながるといことですね

B

確かにそうですね
そのためにも、新しい計画での取組この2つ目の基本的な考え方(計画の理念)が必要ということですね

長

そのとおりです
皆さん、いかがでしょうか

弁

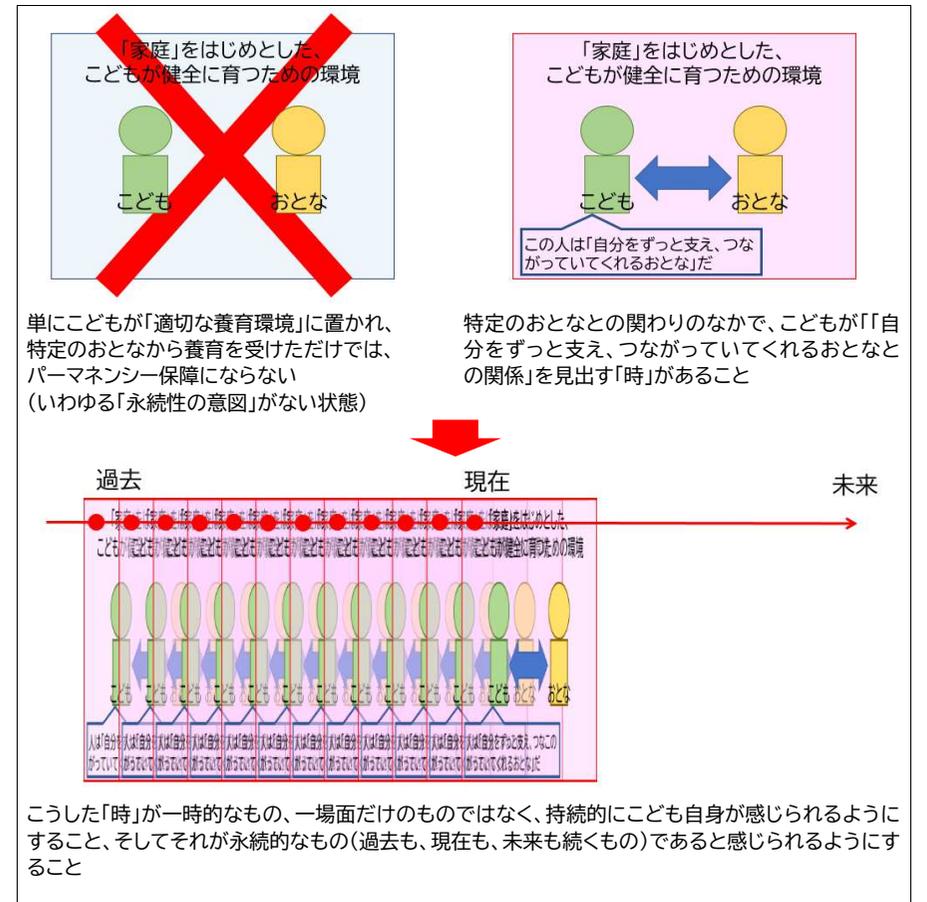
私は2つめの基本的な考え方(計画の理念)として、良いのではないかと思います

B

私も良いと思います

こうした「時」を一時的なもの、一場面だけのものではなく、持続的に子ども自身が感じられるようにする、そしてそれが永続的なもの(過去も、現在も、未来も続くもの)であると感じられるようにすること、それが「パーマネンシー保障」と考えられます。

【図表 5-2:「パーマネンシー保障」のイメージ】



長

皆さん、ありがとうございます

町

ところで、新しい計画に共通する基本的な考え方(計画の理念)について
の話し合いは、いったんここまでになりますか？

長

そうですね

市

ここで、ここまで話し合ってきた新しい計画が目指すもの(目標)と、それ
に向けての取組に共通する基本的な考え方(計画の理念)をまとめませ
んか？

長

わかりました

今日は、そのまとめをして終わりにしましょう

【まとめ】

《新しい計画が目指すもの(目標)》

子どもが人として大切にされ、安心して育ち、自分らしく生きられること
(子どもの権利を守ること)

《新しい計画の取組に共通する基本的な考え方(計画の理念)》

- ① 子どもができるだけ「家庭で家族の一員として」育つこと
(家庭養育優先原則)
- ② 子どもが「自分をずっと支え、つながっていてくれるおとなとの関係」のな
かで育てられること
(パーマネンシー保障)

5-(2)-5 「パーマネンシー保障」の手段は5つだけなのか？

さて、この前に「パーマネンシー保障の目標」(パーマネンシーゴール)として、5つの目標を示しましたが、どのような場合であっても、この5つの目標のいずれかをクリアしなければパーマネンシーが保障されないのでしょうか？

結論から言えば、そうではないと考えています。

家庭養育優先原則により、養育里親やファミリーホームで養育を受けていても、様々な状況や事情により、5つの目標達成が難しい場合や、高齢の子ども(若者)が里親委託や施設入所となる場合(自立に向けて支援する期間が短い場合)もあります。

また、パーマネンシーゴールの⑤により、実の家族との関係が維持・継続されたとしても、家庭の状況によっては、子どもがおとなになって、進学や就職をしていくときに、支えとなってくれることがあまり期待できない場合も多くあると考えられます。

このように、血縁や法的な家族関係に支えられた5つのパーマネンシーゴールによるパーマネンシーの保障だけでは、様々な事情を抱えたすべての子ども・若者の自立を支援するには不十分です。

こうした5つのパーマネンシーゴールによるパーマネンシー保障がされずにおとなになっていく場合であっても、子どもや若者にとって、永続的なつながりのあるおとなや場所があることによって、その後の人生の安定性が高まるといわれています。

これも「パーマネンシー保障」の一つのかたちであり、専門家たちの間では「関係性のパーマネンシー」と呼ばれるものです。

例えば、以下のようなことは、法令に基づく公的な養育や支援が終わった後も、これまでも実践のなかでなされてきたことであると考えられます。

- ・里親家庭・ファミリーホームで家族の一員として生活し、自立した後も「実家」のように頼りにできるつながりが継続していく
- ・施設において、信頼できる職員がいて、自立した後もその職員とは連絡を取り合い、いざとなれば「頼りにできるおとな(人)」としてつながりが継続していく

しかし、ここでも注意しなければならないこととしては、「関係性のパーマネンシー」であっても、それを決めるのは子どもや若者であって養育者や支援者ではないということです。

一方で、養育者や支援者としては、子どもや若者が「関係性のパーマネンシー」を見出せるように、意図的に養育や支援を行っていくということも考えられます。

また、この計画では、社会的養護を経験した人等に対する自立に向けた支援についても考えていくこととなりますが、「パーマネンシー保障」を基本的な考え方(計画の理念)として念頭におきつつ、子どもの頃にそういった関係を見出すことが難しかった場合を想定した取組も考えていくこととなります。