

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	我が国における社会的養護の現状と課題—里親制度・特別養子縁組を中心に—
他言語論題 Title in other language	Current Situation and Problems of Alternative Care in Japan: Foster Care and Special Adoption
著者 / 所属 Author(s)	牧野 千春 (Makino, Chiharu) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 社会労働課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	798
刊行日 Issue Date	2017-07-20
ページ Pages	47-70
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	児童虐待の増加を背景に、「社会的養護」への関心が高まっている。本稿では、特に里親制度と特別養子縁組に関する国や地方自治体、民間あっせん機関の活動の現状や課題について紹介する。

* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

我が国における社会的養護の現状と課題

—里親制度・特別養子縁組を中心に—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
社会労働課 牧野 千春

目 次

はじめに

I 社会的養護の全体像

- 1 社会的養護の定義
- 2 社会的養護の制度概要
- 3 社会的養護の現状
- 4 特別養子縁組
- 5 里親制度・特別養子縁組の課題

II 愛知県における里親委託の取組

- 1 特別養子縁組を前提とした新生児の里親委託
- 2 里親委託の現状と課題

III 社会的養護をめぐる行政と民間の連携

- 1 兵庫県と家庭養護促進協会の取組
- 2 横須賀市とベアホープの取組

IV 医療機関による特別養子縁組の仲介

- 1 実親支援の取組
- 2 養親支援の取組

おわりに

要 旨

- ① 児童虐待の相談対応件数の増加を背景に、実親が育てられない子どもを公的な責任において養育する「社会的養護」に注目が集まっている。子どもの代替的養育環境として望ましいとされているのは里親などの家庭で行われるものである。本稿では、こうした家庭での養育を推進するための国や地方自治体、養子縁組をあっせんする民間機関の取組について紹介する。
- ② 社会的養護の枠組みは、要保護児童を養育者の家庭に迎え入れて養育を行う里親などの「家庭養護」と、児童養護施設や乳児院などの施設で養育を行う「施設養護」に分けられている。国は、社会的養護に関する事項を議論する委員会を立ち上げて検討を行い、法律の制定や改正などによって家庭養護の促進に取り組んできた。また、民法上の制度である特別養子縁組を含む養子縁組について、その支援を児童相談所の業務に位置付けている。
- ③ 筆者は、地方自治体や民間あっせん機関による里親委託、特別養子縁組の仲介の現状や課題を知るため、現地調査を行った。特別養子縁組前提で新生児の里親委託を行う地方自治体の先駆けとして有名な愛知県では、社会的養護下にある子どもに1人でも多く家庭を与えるという目的の下、養育里親への委託や新生児以外の特別養子縁組にも積極的に取り組んでいる。
- ④ 地方自治体と民間あっせん機関などが連携して家庭養護の促進に取り組む動きもある。兵庫県は、民間あっせん機関に加えて医療機関とも連携し、実親の妊娠中から児童相談所が支援を行うことで、親子分離せざるを得ない場合は速やかに里親委託・特別養子縁組につなげる仕組みの構築を目指している。神奈川県横須賀市は、民間あっせん機関と連携し、同市ではそれまで実績がなかった特別養子縁組の仲介を実施した。その一方で、行政と民間がお互いの長所を生かして連携していくことの課題も浮上した。
- ⑤ 医療機関が特別養子縁組を仲介する例もある。あんしん母と子の産婦人科連絡協議会は、医療機関としての特性を生かし、実親や養親の支援を行いながら特別養子縁組を仲介している。
- ⑥ 法整備により、家庭養護を促進するための環境は整いつつある。しかし、児童相談所の里親専任職員の不在や実親、養親、里親への支援の不足、民間あっせん機関の活動に関する基準の不存在など、課題は残されている。里親委託や特別養子縁組を更に進めるためには、こうした課題を解決した上で、行政と民間が連携していくことが必要と考えられる。

はじめに

近年、児童虐待の相談対応件数は増加の一途をたどっている。平成 27 (2015) 年度中に、全国 208 か所の児童相談所が児童虐待相談として対応した件数は過去最多の 103,260 件となり、初めて 10 万件を超えた⁽¹⁾。こうした背景から、実親が育てられない子ども⁽²⁾を公的な責任において養育する「社会的養護」に大きな注目が集まるようになった。また、不妊に悩むカップルの増加とともに、養子になる子どもと実親の親子関係が終了し、戸籍の記載が養親の実子と同様になる特別養子縁組への関心も高まっている。

子どもの代替的養育環境については、施設よりも里親などの家庭の方が、子どもの成長発達、自立に良好な影響を及ぼすと指摘されており⁽³⁾、諸外国では家庭での養育が主流になっている。日本でも、里親などへの委託割合を高めていくための法整備や取組が行われているが、現状では、社会的養護の対象になる子どものうち、里親などの家庭に委託される子どもは 2 割にも満たない⁽⁴⁾。

家庭で暮らせる子どもを増やしていくために、どのような取組を行っていくべきか。本稿は、里親委託・特別養子縁組に取り組む行政と民間団体の活動を調査し、この問題に対する解決策を紹介・検討するものである。まず、社会的養護と特別養子縁組の制度概要や現状、課題を I でまとめた上で、特別養子縁組を前提とした新生児の里親委託に取り組む自治体として有名な愛知県の取組を II で、社会的養護の課題に官民連携で取り組んでいる兵庫県と神奈川県横須賀市の取組を III で、医療機関として特別養子縁組の仲介を行う、あんしん母と子の産婦人科連絡協議会の取組を IV で紹介する。

I 社会的養護の全体像

社会的養護に関して本格的な検討が始まった背景には、児童虐待の増加がある。平成 14 (2002) 年 12 月には、児童虐待への対応を議論するため、社会保障審議会児童部会に「児童虐待の防止等に関する専門委員会」が設置された。同委員会による報告書⁽⁵⁾は、児童養護施設に

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 29 (2017) 年 6 月 16 日である。本稿中の II、III、IV におけるデータ、情報等について特に典拠を明記していない場合は、平成 28 (2016) 年 11 月から平成 29 (2017) 年 2 月にかけて行った、兵庫県、愛知県中央児童障害者相談センター、神奈川県横須賀市、公益社団法人家庭養護促進協会神戸事務所、一般社団法人ベアホープ、一般社団法人あんしん母と子の産婦人科連絡協議会での現地調査によるヒアリングや入手資料に基づくものであり、関係者の方々から多くの御協力を得た。この場を借りて御礼申し上げる。

- (1) 相談対応件数とは、児童相談所が相談を受け、指導や措置等を行った件数を指す。児童虐待の相談対応件数は、統計を取り始めた平成 2 (1990) 年以降増加し続けている。平成 27 (2015) 年度の相談対応件数は、「児童虐待防止法」(平成 12 年法律第 82 号) が施行される直前の平成 11 (1999) 年度の相談対応件数と比較して、約 8.9 倍となった。(「平成 27 年度 児童相談所での児童虐待相談対応件数 (速報値)」2016.8.4, p.1. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000132366.pdf>>)
- (2) 本稿における「子ども」は、「児童福祉法」(昭和 22 年法律第 164 号) 第 4 条が定める「児童」(満 18 歳に満たない者) を指す。
- (3) 日本財団『社会的養護のアウトカムに関する系統的レビュー報告書』2017.1. <http://www.nippon-foundation.or.jp/what/projects/happy_yurikago/img/10.pdf>
- (4) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課「社会的養護の推進に向けて」2017.3, p.9. <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000154058.pdf>>

入所する子どもに虐待を受けた子どもが増えていることなどを指摘した上で、虐待を受けた子どもの保護・支援や、虐待をした親への支援が必要であるとした。

平成 15 (2003) 年 5 月には、社会保障審議会児童部会に「社会的養護のあり方に関する専門委員会」が設置され、こうした指摘を踏まえて里親制度や施設養護のあり方などに関する検討が行われ、国レベルでの社会的養護に関する議論が進んだ⁽⁶⁾。

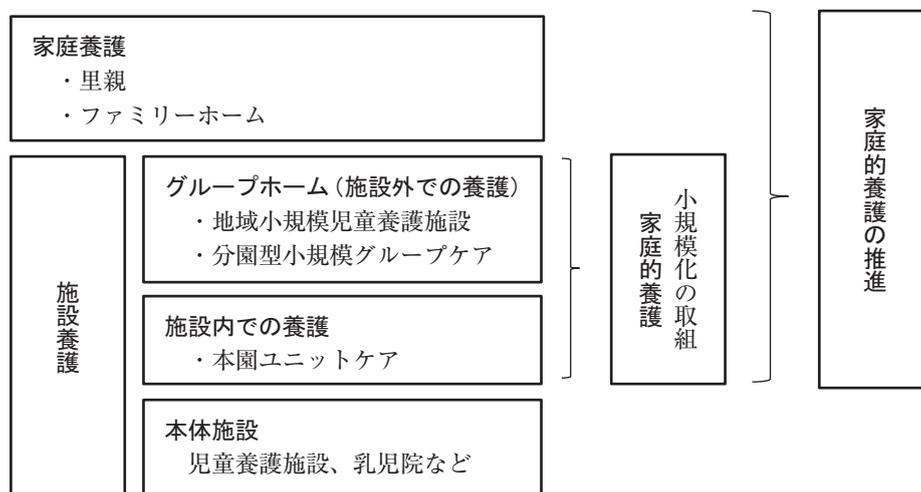
1 社会的養護の定義

平成 23 (2011) 年に「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」と「社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会」が合同で取りまとめた「社会的養護の課題と将来像」において、社会的養護は「保護者のない児童や、保護者に監護させることが適当でない児童を、公的責任で社会的に養育し、保護するとともに、養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行うこと」と定義されている。また、社会的養護の理念として、「子どもの最善の利益のために」と、「社会全体で子どもを育む」の二点が挙げられている。⁽⁷⁾

2 社会的養護の制度概要

社会的養護は、子どもの養育を行う場の違いによって「家庭養護」と「施設養護」に分けられる。「家庭養護」は、保護の必要な児童を養育者の家庭に迎え入れて養育を行う里親及びファミリーホームを指す言葉であり、「施設養護」は乳児院や児童養護施設などの施設を指す(図1、詳細は後述)。

図1 社会的養護の枠組み



(出典) 「「家庭的養護」と「家庭養護」の用語の整理について」(第13回社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会資料3-1) 2012.1.16. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r985200000202we-att/2r985200000202zj.pdf>>; 「社会的養護の課題と将来像」(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) 2011.7, pp.8, 41. 同 <http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/syakaiteki_yougo/dl/08.pdf> を基に筆者作成。

(5) 社会保障審議会児童部会 『「児童虐待の防止等に関する専門委員会」報告書』2003.6. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/06/s0618-2.html>>

(6) 平成 15 (2003) 年 10 月には、社会保障審議会児童部会 『「社会的養護のあり方に関する専門委員会」報告書』2003.10. 同上 <<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/10/s1027-8.html>> をまとめている。

「児童福祉法」(昭和22年法律第164号)第27条第1項第3号は、要保護児童(保護者のない児童又は保護者に監護させることが不相当であると認められる児童)の報告を受けた都道府県⁽⁸⁾が採るべき措置の一つとして、ファミリーホームや里親に児童を委託すること、又は児童養護施設などの施設に入所させることを定めている。同法第32条においては、これらの措置を採る権限の全部又は一部を都道府県知事が児童相談所長に委任することができると定められており、実際の措置は児童相談所が担っている。

(1) 家庭養護

(i) 里親制度

里親制度は、要保護児童の養育を第三者等に委託する制度である。制定当初の児童福祉法において、里親は「保護者のない児童又は保護者に監護させることが不相当である児童であると認められる児童を養育することを希望する者であって、都道府県知事が適当と認める者」と規定された⁽⁹⁾。里親制度の運営の基本方針としては、昭和23(1948)年に「家庭養育運営要綱」が制定された。

昭和49(1974)年、従来の里親制度に加え、1年以内の短い期間で児童の養育を行う「短期里親」制度が導入された。これ以降、里親制度の大幅な改正はなされていなかったが、児童虐待の増加によって施設の入所率が高まると、施設以外の子どもの受け皿として、里親制度が注目されるようになった。この結果、制度の本格的な改革が進んでいった⁽¹⁰⁾。

平成14(2002)年、「里親の認定等に関する省令」(平成14年厚生労働省令第115号)及び「里親が行う養育に関する最低基準」(平成14年厚生労働省令第116号)が制定された。これにより、里親の種類が「養育里親」、「短期里親」、「専門里親」、「親族里親」の4類型となり(養育里親、専門里親、親族里親については表1を参照)、里親養育の最低基準が創設された。また、「里親支援事業の実施について」(平成16年4月28日雇発第0428003号)などの通知が発出され、研修や養育相談などの里親支援事業を実施することなどが定められた。⁽¹¹⁾

平成16(2004)年の児童福祉法改正時には、里親の定義と役割に関する規定が独立した条文として定められた。さらに、平成20(2008)年の児童福祉法改正で、短期里親を養育里親に含めて統合するとともに、「養育里親」と「養子縁組を希望する里親」(以下「養子縁組里親」という。)を区別することが定められた。⁽¹²⁾

こうした改正を経て、現在、里親は表1に掲げる①～④の4種類となっている。

(7) 「社会的養護の課題と将来像」(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)2011.7, p.3. 同上 <http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/syakaiteki_yougo/dl/08.pdf>

(8) 児童福祉法第59条の4第1項により、同法中の都道府県が処理する事務のうち政令に定めるものは、指定都市及び中核市(政令で指定する人口20万以上の市)並びに児童相談所を設置する市(特別区を含む。)として政令で定める市(以下「児童相談所設置市」という。)が処理することになっている。横須賀市及び石川県金沢市は、「児童福祉法施行令」(昭和23年政令第74号)第45条の2において、児童相談所設置市として定められている。

(9) 木村容子「子どもの福祉の視点に立つ里親制度のあり方に関する検討」『京都光華女子大学研究紀要』45号, 2007.12, pp.331-332.

(10) 宮島清「家庭養護の歴史・現状・これから—子どものための里親委託と養子縁組のために—」山縣文治・林浩康編著『社会的養護の現状と近未来』明石書店, 2007, pp.133, 143, 146.

(11) 同上, pp.146-147.

(12) 安藤藍『里親であることの葛藤と対処—家族的文脈と福祉的文脈の交錯—』ミネルヴァ書房, 2017, pp.16-18.

表1 里親の種類

①養育里親	②専門里親	③養子縁組を希望する里親	④親族里親
	<ul style="list-style-type: none"> 様々な事情により家族と暮らせない子どもを、一定期間自らの家庭で養育する里親。 委託の対象となるのは、要保護児童（保護者のない児童又は保護者に監護させることが不相当であると認められる児童）である。 		

(出典)「里親になりませんか？ あなたを待っている子どもたちがいます。」2015.8.28. 厚生労働省ウェブサイト <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/satooya_leaf_20150828_nyuko.pdf>; 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課「社会的養護の推進に向けて」2017.3, p.8. <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000154058.pdf>> を基に筆者作成。

児童の保護者が反対の意思を示している場合には、原則的に里親への委託はできない。ただし、保護者が児童を虐待するなど、保護者が児童を監護することが著しく児童の福祉を害すると判断される場合には、家庭裁判所の承認を得て、里親に委託することが可能となる（児童福祉法第27条第4項、第28条第1項）。

(ii) ファミリーホーム

ファミリーホームとは、平成20(2008)年の児童福祉法改正によって制度化された「小規模住居型児童養育事業」を行う住居のことをいう。小規模住居型児童養育事業は、委託児童を養育した経験のある養育里親などの養育者が、その自宅をファミリーホームとして、5人又は6人の要保護児童について委託を受けて養育を行うものである。⁽¹³⁾

(2) 施設養護

(i) 施設の種類の種類

表2は要保護児童の養護を行う施設の種類をまとめたものである。このうち、社会的養護の中心を担う施設は、児童養護施設である。児童養護施設は、保護者のいない児童や虐待されている児童、その他環境上養護を要する児童が入所する施設である。

(13) 「小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム）の運営について」（平成21年3月31日雇児発第0331011号）pp.2-3. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000161322.pdf>>

表2 要保護児童の養護を行う施設の種類

施設名	対象児童
乳児院	乳児（特に必要な場合は幼児を含む。）
児童養護施設	保護者のない児童、虐待されている児童その他環境上養護を要する児童（特に必要な場合は乳児を含む。）
情緒障害児短期治療施設	軽度の情緒障害を有する児童
児童自立支援施設	不良行為をなし、又はなすおそれのある児童及び家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童
母子生活支援施設	配偶者のない女子又はこれに準ずる事情にある女子及びその者の監護する児童
自立援助ホーム	義務教育を終了した児童であって、児童養護施設等を退所した児童等

（注）「乳児」とは、満1歳に満たない者、「幼児」とは、満1歳から小学校就学の始期に達するまでの者である。（出典）厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課「社会的養護の推進に向けて」2017.3, p.1. <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000154058.pdf>> を基に筆者作成。

（ii）家庭的養護の概要

施設養護については、子どもの養育を小規模なグループで行うなどの方法により、できる限り家庭的な養育環境に変えていく必要があるとの方針が示されている⁽¹⁴⁾。施設における小規模化の取組は、「家庭的養護」と言われている。なお、家庭養護と家庭的養護を合わせて言う場合には、「家庭的養護の推進」という表現が使われる（図1）。

本体施設の養護は、多くが大舎制や中舎制であり、大舎制が20人以上、中舎制が13人から19人の規模の養護であるのに対し、家庭的養護では、6人程度の小規模の養護が行われる。家庭的養護は、本体施設の外で養護を行うグループホームと、本体施設内で小規模グループケア⁽¹⁵⁾による養護を行う本園ユニットケアに分けられる。

グループホームは、児童養護施設などの分園という位置付けであり、更に地域小規模児童養護施設⁽¹⁶⁾と分園型小規模グループケア⁽¹⁷⁾に分類される。

3 社会的養護の現状

（1）社会的養護下にある子どもの数

社会的養護の対象となる児童は、平成28（2016）年3月末現在、約45,000人となっている。このうち、家庭養護において養育されている児童は6,234人（里親に委託されている児童が4,973

(14) 「社会的養護の課題と将来像」前掲注(7), p.5.

(15) 小規模グループケアとは、大舎制や中舎制の施設形態の中で、6人程度の小規模のグループを作って養護を行う形態のことを言う。それぞれのグループには、専任の職員が付くことになっている。虐待を受けるなどした児童のうち、施設に入所している他の児童への影響が懸念されるなど、手厚いケアを必要とする児童に対して、小規模グループによるケアを行う体制を整備することで、児童養護施設のケア体制の小規模化を推進することを目的としている。（小木曾宏ほか編『よくわかる社会的養護内容 第3版』ミネルヴァ書房, 2015, p.164.）

(16) 地域小規模児童養護施設とは、児童養護施設における本体施設の分園のうち、「地域小規模児童養護施設設置運営要綱」の基準に適合するものとして都道府県知事等の指定を受けたものをいい、本体施設とは別の場所で地域の民間住宅を借りるなどして、6人までの児童を養護するものである。（「地域小規模児童養護施設の設置運営について」（平成12年5月1日児発第489号）p.2. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000161323.pdf>>）

(17) 小規模グループケアの分園型とは、小規模グループケアを本体施設の敷地外でグループホームとして行う形態である。地域小規模児童養護施設とは、定員の設定などが異なる。

人、ファミリーホームに委託されている児童が 1,261 人)にとどまっております(表 3)、施設養護の下に置かれている児童の方が圧倒的に多い。施設の中でも多数の児童が入所している乳児院と児童養護施設では、平成 28 (2016) 年 10 月 1 日時点で、乳児院に 2,901 人、児童養護施設に 27,288 人が入所している(表 4)。(18)

表 3 里親・ファミリーホームの数、委託児童数

	養育里親	専門里親	養子縁組里親	親族里親	計
登録里親数	8,445 世帯	684 世帯	3,450 世帯	505 世帯	10,679 世帯
委託里親数	3,043 世帯	176 世帯	233 世帯	495 世帯	3,817 世帯
委託児童数	3,824 人	215 人	222 人	712 人	4,973 人
ファミリーホーム					
ホーム数	287 か所				
委託児童数	1,261 人				

(注 1) 里親数には重複がある。

(注 2) 里親数・委託児童数は平成 28 (2016) 年 3 月末現在、ファミリーホーム数は平成 28 (2016) 年 10 月 1 日現在の数値。

(出典) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課「社会的養護の推進に向けて」2017.3, p.1. <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000154058.pdf>> を基に筆者作成。

表 4 施設数、施設への委託児童数

	乳児院	児童養護施設	情緒障害児 短期治療施設	児童自立支援 施設	母子生活支援 施設	自立援助 ホーム
施設数	136 か所	603 か所	46 か所	58 か所	232 か所	143 か所
委託児童数	2,901 人	27,288 人	1,264 人	1,395 人	5,479 人	516 人

(注) 施設数は平成 28 (2016) 年 10 月 1 日現在、委託児童数は平成 28 (2016) 年 3 月末現在の数値。

(出典) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課「社会的養護の推進に向けて」2017.3, p.1. <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000154058.pdf>> を基に筆者作成。

(2) 社会的養護に関する国の動き

(i) 家庭的養護の推進

1 で紹介した「社会的養護の課題と将来像」は、子どもの養育について「できる限り家庭的な養育環境の中で、特定の大人との継続的で安定した愛着関係の下で、行われる必要がある」とし、社会的養護においては原則として里親及びファミリーホームを優先すると述べた(19)。その上で、社会的養護下にある子どもの委託先については、将来的に①里親及びファミリーホーム、②グループホーム、③施設(児童養護施設は全て小規模ケア)をそれぞれ 3 分の 1 ずつにすることを目標として掲げた(20)。

この目標を達成するため、社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会は、平成 24 (2012) 年 10 月に取りまとめた「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進のために」において、施設の小規模化や家庭養護の支援を進める方策などを記載した「家庭的養護推進計画」を各施

(18) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課 前掲注(4), p.1.

(19) 「社会的養護の課題と将来像」前掲注(7), pp.3, 5.

(20) 同上, p.41.

設に策定させる方針を示した。この方針を通知した「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進について」(平成24年11月30日雇児発1130第3号)は、目標の達成時期を平成41(2029)年度末とし、平成27(2015)年度から平成41(2029)年度末までの15年間で推進期間に設定した。その上で、都道府県知事に対して、家庭的養護推進計画と整合性が図れるように各施設の小規模化の計画や定員規模の設定、改築・大規模修繕の時期などについて調整を行った上で、「都道府県推進計画」を策定するよう求めた。⁽²¹⁾

(ii) 児童福祉法の改正

平成27(2015)年には、社会保障審議会児童部会の下に「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」が設置され、児童福祉法の理念の見直しや、児童虐待の予防及び初期対応、社会的養護の充実強化策などについて議論がなされた。

同委員会の議論をまとめた報告書⁽²²⁾に基づき、平成28(2016)年に児童福祉法の大幅な改正が行われた。このうち、社会的養護に関する事項としては、次のような内容が規定された。

- ①児童福祉法の理念を明確化するため、子どもが適切な養育を受け、健やかな成長・発達や自立等を保障される権利を有することが明記された。(第1条)
- ②家庭と同様の環境における養育を推進するため、保護者により虐待が行われているなど家庭で適切な養育を受けられない場合には、子どもが家庭と同様の環境において継続的に養育されるよう、国及び地方公共団体が必要な措置を講じることが定められた。(第3条の2)
- ③都道府県(児童相談所)の業務として、里親の開拓から児童の自立支援までの一貫した里親支援、特別養子縁組を含む養子縁組に関する相談・支援が位置付けられた。(第11条第1項第2号)
- ④養子縁組里親への研修の実施や欠格要件の新設が行われた。(第6条の4第2号、第34条の19～21)

さらに、改正法の附則には施行後速やかに特別養子縁組制度(詳細は後述)の利用促進のあり方を検討することが定められた。その具体的な内容を議論するため、同年7月からは厚生労働省雇用均等・児童家庭局が「児童虐待対応における司法関与及び特別養子縁組制度の利用促進の在り方に関する検討会」を開催し、特別養子縁組の年齢要件や成立要件、養親子家庭への支援、民間あわせん機関の連携のあり方などについて議論が行われている⁽²³⁾。

4 特別養子縁組

(1) 特別養子縁組制度

特別養子縁組は「民法」(明治29年法律第89号)上の制度であり、社会的養護の枠組みの中に

(21) 社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進のために」2012.10, p.33; 「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進について」(平成24年11月30日雇児発1130第3号)厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/tuuchi-92.pdf>>

(22) この報告書は、社会的養護の充実強化にとどまらず、就学前の保育・教育の質の向上、特定妊婦への支援、児童相談所の強化など、「子ども家庭福祉」に関連する事項について広く提言を行ったものである。(社会保障審議会児童部会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(提言)」2016.3.10。同上 <http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000116161.pdf>)

(23) 「児童虐待対応における司法関与及び特別養子縁組制度の利用促進の在り方に関する検討会」同上 <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-koyou.html?tid=368216>>

は明記されていない。しかし、子どもへの永続的な家庭の保障という観点から、特別養子縁組制度は社会的養護を必要とする子どもにとって極めて重要な意味を持つものであるとされ⁽²⁴⁾、前述したとおり、平成 28 (2016) 年の児童福祉法の改正によって、特別養子縁組を含む養子縁組に関する支援が児童相談所の業務として位置付けられた。

特別養子縁組制度創設のきっかけとなったのは、昭和 48 (1973) 年の「菊田医師事件」である。産婦人科医院を営む菊田昇医師は、妊娠中絶手術を希望する女性を説得して出産させ、子どもに恵まれない女性(養親)に仲介した上、虚偽の出生証明書を作成して養親の実子としていた。この事件を受けた世論の高まりによって、民法の一部改正という形で特別養子縁組制度が創設され、昭和 63 (1988) 年から施行された。⁽²⁵⁾

特別養子縁組は、父母による監護が著しく困難であるなど、子の利益のため特に必要があると認められるときに行われる。この点や、委託に際して原則として実親の同意が必要になる点などは里親制度と共通である。一方、実親との親子関係、里親・養親との親子関係については違いがある。子どもの養護が委託されても、子どもと実親との法律上の親子関係は存続し、子どもと里親との法律上の親子関係は発生しない里親制度に対して、特別養子縁組の場合は、子どもと実親との法律上の親子関係は終了し、子どもと養親の間には実親子に準じる親子関係が発生する。また、対象となる子どもの年齢も異なる。里親に委託される対象となるのは要保護児童であり、年齢としては満 18 歳未満の者となる。これに対して、特別養子縁組の対象となるのは、原則 6 歳未満の者である。

養子縁組には、特別養子縁組のほかに、普通養子縁組という制度がある。普通養子縁組は、対象が要保護児童に限定されない跡取りの確保などの一般的な目的で使われる制度でもあり、特別養子縁組と比較して、養親や子の条件が緩やかである。実親の同意が必要な特別養子縁組に対し、普通養子縁組は原則として実親の同意は不要⁽²⁶⁾である。ただし、15 歳未満の者と普通養子縁組をする場合は、法定代理人(多くの場合は実親)の同意が必要になる⁽²⁷⁾。表 5 は、これらの制度の共通点や相違点を整理したものである。

里親が、委託されている子どもと養子縁組を行う場合⁽²⁸⁾、子どもの年齢などの条件を考慮して、特別養子縁組と普通養子縁組のどちらを選ぶか検討する。子どもと里親との養子縁組が成立すると、児童相談所によって里親委託が解除され、公的な金銭支援は停止される。

(24) 社会保障審議会児童部会新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会 前掲注(22), p.24.

(25) 菊田昇「特別養子制度の積み残した課題」『ジュリスト』894号, 1987.10.1, p.62; 吉田一史美「特別養子制度の成立過程—福祉制度の要請と特別養子制度の設計—」『立命館人間科学研究』19号, 2009.8, p.83.

(26) 表 5 にも記載したとおり、15 歳未満の者と普通養子縁組をする場合、法定代理人(多くの場合は父母)の同意が必要になる。また、法定代理人のほかに「養子となる者の父母でその監護をすべき者であるもの」がいる場合は、その同意も必要になる。(民法第 797 条第 1 項、第 2 項)

(27) 法定代理人のほかに「養子となる者の父母でその監護をすべき者であるもの」がいる場合は、その同意も必要になる。(民法第 797 条第 2 項)

(28) 養育里親が委託されている子どもと養子縁組を希望する場合、児童相談所長は、具体的に養子縁組に向けた手続きなどを始める時点で、養育里親から養子縁組里親に変更手続きを行うこととされている。〔養子制度等の運用について〕(平成 14 年 9 月 5 日雇児発第 0905004 号) p.4. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/tuuchi-24.pdf>>

表5 特別養子縁組、普通養子縁組、里親制度の比較

		特別養子縁組	里親制度	普通養子縁組
養親・里親	配偶者	必要（民法第817条の3）	不要	不要
	年齢	原則25歳以上の者（ただし、夫婦の一方が25歳以上ならば、片方は20歳以上で可：民法第817条の4）	法律上の制限なし（ただし、地方自治体が独自に年齢制限を定めている場合がある）	成年に達している者（民法第792条）
子		原則6歳未満の者（民法第817条の5）	要保護児童である者（児童福祉法第6条の4）	尊属又は養親より年長でない者（民法第793条）
実親の同意		必要（ただし、父母による虐待など養子となる者の利益を著しく害する事由がある場合は同意がなくても可：民法第817条の6）	必要（ただし、保護者が児童を虐待するなど、著しく当該児童の福祉を害する場合は、家庭裁判所の承認を得れば委託可：児童福祉法第27条第4項、第28条第1項）	不要（ただし、15歳未満の者を養子とする場合は法定代理人が代わって承諾できる：民法第797条第1項）
成立条件		家庭裁判所の審判によって成立（民法第817条の2）	児童相談所が里親に子を委託することで、養育関係が成立	当事者の合意の上、市区町村役場に届出を行って成立
実親との親子関係		終了する（民法第817条の9）	存続する	存続する
養親・里親との親子関係（戸籍上の扱い）		実親子に準じた関係が発生（戸籍には実子と同様に「長男」、「長女」等と記載され、身分事項欄には「民法817条の2」と記載される）	親子関係は発生しない（子は実親の戸籍に入ったまま里親に委託される）	養親子関係が発生（子は「養子」、「幼女」と記載され、身分事項欄には「養子縁組」と記載される）
養親・里親と子の関係の解消（離縁）		養親による虐待など養子の利益を著しく害する事由があり、実父母が相当の監護をできる場合に、養子・実親・検察官が離縁を請求できる（民法第817条の10）	家庭復帰、養子縁組の成立、社会的自立などにより委託が必要でなくなった場合又は委託を継続し難い事由が発生した場合に都道府県知事（又は権限を委託されている児童相談所長）が委託を解除する（児童福祉法第27条第5項、第6項）	当事者間の協議で離縁できる（民法第811条）
公的な金銭支援		なし	あり	なし

（出典）民法、児童福祉法の各規定；厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課「社会的養護の推進に向けて」2017.3, p.85. <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000154058.pdf>>; 「里親制度の運営について」（平成14年9月5日雇児発第0905002号）厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000167405.pdf>>; 「里親委託ガイドラインについて」（平成23年3月30日雇児発0330第9号）同 <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000161321.pdf>> を基に筆者作成。

（2）民間あっせん機関

特別養子縁組を担う機関には、児童相談所のほかに民間あっせん機関がある⁽²⁹⁾。民間あっせん機関とは、18歳未満の子どもを養子に出すことを希望する実親と養親になることを希望する者の相談に応じ、子どもと養親とのマッチングを行うなどして養子縁組を仲介する団体や個人

⁽²⁹⁾ いずれの機関も、年齢などの子どもの状況に応じて、普通養子縁組の仲介を行う場合がある。

のことである。この事業を行うに当たって必要な第2種社会福祉事業⁽³⁰⁾の届出を行っている民間あっせん機関の数は、平成28(2016)年10月1日現在、23となっている⁽³¹⁾。民間あっせん機関の多くは法人であるが、その法人格は一般社団法人や公益社団法人、NPO法人、医療法人など様々で、それぞれの団体が独自の運営方針に沿って養子縁組の仲介に当たっている。

5 里親制度・特別養子縁組の課題

国は各種制度や法律の整備を進めてきたが、家庭養護を推進するための課題は多く残されている。ここでは、本稿の主なテーマである里親制度と特別養子縁組の課題についてまとめる。

(1) 里親制度の課題

児童の養育環境として家庭を優先する方針の下、里親委託を推進したことで、里親等委託率は平成15(2003)年の8.1%から、平成28(2016)年3月末には17.5%まで上昇した。しかし、都道府県市別の里親等委託率は最少で7.5%、最大で46.9%と幅があり、自治体間で里親委託への取組に格差が生じていることがわかる。⁽³²⁾

里親委託が進まない自治体がある理由の一つに、児童相談所職員の人材不足や多忙な状況が挙げられる。この点について、児童相談所には子どもの里親委託から委託後の支援までを行えるような人員は配置されていないという職員の意見があるほか、児童相談所職員は児童虐待の対応に追われており、施設に入所させるよりも手続などの手間がかかる里親委託に消極的になってしまうという有識者の指摘もなされている。⁽³³⁾

里親委託に対する実親の同意が取りづらいことも、里親委託が進まない一因となっている。実親は、里親に実子を取られてしまうという思い込みや、将来的には再び家族で暮らしたいという希望から、里親委託に同意しない傾向が強い。このため、施設に入所したままの子どもが多くなっている⁽³⁴⁾。一方、児童相談所の本務は、実親との相談を通じて信頼関係を築き、子どもと最善の関係を構築できるようにサポートすることであり、実親の意向を無視した里親委託はトラブルを招くとして、早急な里親委託には慎重な姿勢を示す児童相談所職員もいる。

また、虐待を受けた子どもや障害を抱える子どもには、専門的な知識を持つ職員のケアが必要であるとして、施設養護も不可欠だとする意見もある。⁽³⁵⁾

(2) 特別養子縁組の課題

(i) 児童相談所による特別養子縁組の課題

厚生労働省は、平成23(2011)年に定めた「里親委託ガイドライン」の中で、特別養子縁組を

⁽³⁰⁾ 養子縁組のあっせん事業は「社会福祉法」(昭和26年法律第45号)第2条第3項で定める第2種社会福祉事業のうち、「児童の福祉の増進について相談に応ずる事業」に該当する。第2種社会福祉事業の開始に当たっては、同法第69条において都道府県知事への届出が義務付けられている。

⁽³¹⁾ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課 前掲注(4), p.89.

⁽³²⁾ 里親等委託率とは、里親・ファミリーホームに委託されている児童数を、乳児院及び児童養護施設に入所している児童数と、里親・ファミリーホームに委託されている児童数を足したもので割って求められる数値である。(同上, pp.9-10.)

⁽³³⁾ 「施設と里親は車の両輪」『毎日新聞』2016.9.16.

⁽³⁴⁾ Human Rights Watch『夢がもてない—日本における社会的養護下の子どもたち—』2014.5, p.45. Human Rights Watch ウェブサイト <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/japan0514jp_ForUploadR.pdf>

⁽³⁵⁾ 『毎日新聞』前掲注(33)

前提とした新生児の里親委託について、「未婚、若年出産など予期せぬ妊娠による出産で養育できない・養育しないという保護者の意向が明確な場合には、妊娠中からの相談や出産直後の相談に応じ、出産した病院から直接里親の家庭へ委託する特別養子縁組を前提とした委託の方法が有用である」と言及した⁽³⁶⁾。しかし、子どもの障害など発達状況を見極めるには一定の期間が必要であるといった理由や、一度特別養子縁組を行えば離縁は容易にできないため、里親の見極めに慎重にならざるを得ないといった理由から、こうした方法による特別養子縁組に取り組む児童相談所は少数にとどまっている。⁽³⁷⁾

実親の同意要件が障壁となり、特別養子縁組に至らない事例も多く存在する。厚生労働省が全国の児童相談所を対象に行った調査によれば、長期間実親との面会交流がないなど特別養子縁組を検討すべきであるものの、特別養子縁組に関する障壁により特別養子縁組が行えていない事案が、平成 26 (2014) 年度と平成 27 (2015) 年度の 2 年間に 298 件あった。これらのケースで障壁となっている事由については、実親の同意要件を挙げる回答が 197 件と最も多かった。⁽³⁸⁾

(ii) 民間あっせん機関による特別養子縁組の課題

営利を目的として養子縁組のあっせんを行う行為は児童福祉法で禁止されている⁽³⁹⁾が、営利目的で特別養子縁組を仲介したとして事業停止命令を受けた民間あっせん機関もある⁽⁴⁰⁾。このような事業者を排除し、質の向上を図るため、平成 28 (2016) 年に「民間あっせん機関による養子縁組のあっせんに係る児童の保護等に関する法律」(平成 28 年法律第 110 号。以下「特別養子縁組あっせん法」という。)が定められた。同法は、養子縁組あっせん事業を都道府県知事による許可制とし、民間あっせん機関の業務の適正な運営を確保することで、適正な養子縁組あっせんの促進を図ることを目的としており、一部の条項を除き、公布日から 2 年以内に施行される。

しかし、特別養子縁組あっせん法が施行されても解決されない問題がある。例えば、ある民間あっせん機関では、養親希望者を職業や収入、育児支援者の有無などで点数化してスコア順に表示するシステムを導入し、実親がこれを閲覧して子どもの養子縁組先を選んでいる。最終的な判断は同団体が行うものの、こうした手続で養子縁組を仲介することに対しては、養父母に最も大切な人柄は、収入や職業を点数化して推し量れるものではないなどの批判の声が上がっている⁽⁴¹⁾。このような手法が許されるか否かについては、特別養子縁組あっせん法では定められていない。

⁽³⁶⁾ 「里親委託ガイドラインについて」(平成 23 年 3 月 30 日雇児発 0330 第 9 号) p.13. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000161321.pdf>>

⁽³⁷⁾ 「赤ちゃん縁組に自治体挑む」『朝日新聞』2015.6.20.

⁽³⁸⁾ 障壁となっている事由についての調査は複数回答可とされている。(「特別養子縁組に関する調査結果について(平成 29 年 1 月 13 日現在)」(第 10 回児童虐待対応における司法関与及び特別養子縁組制度の利用促進の在り方に関する検討会資料 3) 2017.1.16, pp.23, 25. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000148753.pdf>>)

⁽³⁹⁾ 児童福祉法第 34 条第 1 項第 8 号は、「成人及び児童のための正当な職業紹介の機関以外の者が、営利を目的として、児童の養育をあつせんする行為」を禁じている。

⁽⁴⁰⁾ 「養子仲介業者 強制捜査」『毎日新聞』2016.11.17.

⁽⁴¹⁾ 「問われる「子を持つ覚悟」特別養子縁組の厳しさ」『週刊東洋経済』6669 号, 2016.7.9, pp.72-73; 「ネット養子縁組 賛否」『読売新聞』(大阪版) 2016.6.19.

II 愛知県における里親委託の取組

I では社会的養護に関する現状と課題を概観した。実際に里親委託や特別養子縁組に関わる児童相談所や民間あっせん機関は、どのような取組を行い、どのような課題を抱えているのか。以下では、平成 28 (2016) 年 11 月に行った現地調査に基づき、愛知県の児童相談所が取り組む里親委託の現状と課題を報告する。

愛知県は、新生児を病院から直接里親に委託する「特別養子縁組を前提とした新生児の里親委託」を全国に先駆けて始めた自治体である。この形式の里親委託は「愛知方式」とも呼ばれ、特別養子縁組への関心の高まりとともに注目を集めるようになった。

しかし、愛知方式による里親委託は、あくまで愛知県の取組の一部に過ぎない。愛知県では、1 人でも多くの子どもを家庭に迎え入れてもらうために、養育里親への委託や、新生児に限らず特別養子縁組を行える状況にある子どもの特別養子縁組の実現にも注力している。

1 特別養子縁組を前提とした新生児の里親委託

(1) 概要と現状

愛知方式とは、特別養子縁組を前提として新生児（生後 4 週間に満たない乳児）の里親委託を行うことをいう。愛知方式の特徴は、児童相談所が実親の妊娠中から相談に乗ること、子どもが病院から直接里親家庭に引き取られること、特別養子縁組を前提とした里親委託であることの三点が挙げられる。⁽⁴²⁾

愛知県産婦人科医会は、前述した「菊田医師事件」をきっかけに、「赤ちゃん縁組無料相談」⁽⁴³⁾として、新生児の養子縁組の仲介を始めた。こうした取組を愛知県の児童相談所に所属する児童福祉司が学び、児童相談所で養子縁組を前提とした新生児の里親委託を実施するようになったことが愛知方式の源流である。愛知県では、児童相談所で最初にこの取組を行った昭和 57 (1982) 年から平成 27 (2015) 年度末までの 34 年間に、195 人の新生児を里親に委託している⁽⁴⁴⁾。

愛知方式における里親の条件は、特別養子縁組が子どもの利益のための制度であることを前提に設定されている。条件の具体例としては、①年齢はおおむね 40 歳まで、②子どもの性別は選ばない、③子どもに障害がある可能性も受容する、④特別養子縁組の成立までは、実親の翻意（特別養子縁組への同意を撤回する）の可能性があることを了承する、⑤適切な時期に自分たちが生みの親でないことを告げる、いわゆる真実告知を行うことなどがある。⁽⁴⁵⁾

①の年齢条件は、子どもの成長の過程に応じ、気力や体力、経済力に余裕を持たせることを考えて設定されている⁽⁴⁶⁾。②や③は、子どもは里親が選別するものではないこと、胎児期の成育環境や家庭環境などに不利な状況を抱える子どもには何らかの問題が起こる可能性があることを受け入れた上で里親になってもらうための条件である。

(42) 萬屋育子「児童相談所による特別養子縁組前提の新生児里親委託」『周産期医学』44(1), 2014.1, p.119.

(43) 愛知県産婦人科医会では、昭和 51 (1976) 年に開始した「赤ちゃん縁組無料相談」という事業の中で、新生児の養子縁組の仲介などを行っていた。この事業は平成 9 (1997) 年に終了し、愛知県に引き継がれている。

(44) 特別養子縁組制度が創設される昭和 63 (1988) 年以前は、普通養子縁組を前提にしていた時期もある。

(45) 萬屋 前掲注(42), p.120.

(46) 年齢が 40 歳以上でも特別養子縁組を希望する里親には、幼児であれば特別養子縁組を行える可能性があると考えている。また、養育里親として協力してもらえるよう依頼も行っているという。

(2) 新生児の里親委託の課題

子どもを里親に委託しても、その措置を解除しなければならない場合がある。愛知県によれば、それは一般に不調⁽⁴⁷⁾が少ないとされる新生児の里親委託でも同様で、少数ではあるがうまくいかないケースも発生しているという。

不調の発生には、里親の離婚や妊娠、親子関係がうまくいかなかったなど様々な理由があるが、愛知県において、定期的に発生しているのが実親の翻意である。前述のとおり、特別養子縁組には実親の同意が必要である上、民法第817条の8には、特別養子縁組が成立するには養親が子どもを6か月以上監護した状況を考慮しなければならないと定められている。そのため、特別養子縁組が成立するまでには最低でも6か月以上の時間がかかり、その間、実親は同意を撤回し、子どもを取り戻すことができる。また、同意が書面の形でなされていても、同意書には法的拘束力がないため、実親が自分で育てたいと主張すれば、子どもは実親の元に戻ることになる。

子どもを委託するに当たって、里親には実親の翻意の可能性について説明しているものの、委託後の翻意による措置解除は、子どもの心にも里親の心にも負担がかかる。現在の制度の下でこうした事態の発生を防ぐためには、実親の気持ちを見極め、しっかりと決心が固まってから里親委託を行うという、児童相談所のきめ細かな対応が求められる。

このほか、子どもの障害を原因とした不調も発生している。愛知方式で里親委託を受ける場合、子どもに障害がある可能性を受容することが条件となっているが、それでも、養育の過程で子どもに障害があることがわかり、里親がどうしても育てられないとして、措置解除となるケースがあるという。

2 里親委託の現状と課題

(1) 里親数・里親委託の現状

愛知県の登録里親数⁽⁴⁸⁾は、平成27(2015)年度末現在、349世帯となっている。愛知県では、養育里親と養子縁組里親を区別せずに同一の研修を実施した上で⁽⁴⁹⁾、養育里親と養子縁組里親の両方に登録するよう推奨している。そのため、349世帯の中には、養育里親が323世帯、養子縁組里親が213世帯含まれている。里親に委託されている児童数は、平成27年度末現在で127人である。⁽⁵⁰⁾

なお、平成27(2015)年度の愛知方式による新生児の里親委託数は、14件であったのに対し、新生児以外の乳幼児の里親委託数は21件となっており、愛知方式による里親委託数を上回っている。この背景には、愛知県下の四つの乳児院に里親支援専門相談員⁽⁵¹⁾を置き、乳児院にいる間に里親委託を推進するという取組によって、乳児院から児童養護施設への措置変更を減らした成果も反映されている。

(47) 里親委託した子どもが措置解除され、児童養護施設などに戻ることをいう。

(48) 指定都市として自ら児童相談所を設置している愛知県名古屋市の登録里親数を除く。

(49) 平成20(2008)年の児童福祉法改正で、養育里親の認定要件として、基礎研修・認定前研修の受講が義務付けられた。一方、養子縁組里親には研修を受講する義務がなかったため、養子縁組里親への研修については、自治体によって対応が分かれていた。しかし、平成28(2016)年の児童福祉法改正により、養子縁組里親にも研修の受講が義務付けられることとなった。

(50) 愛知県『児童・障害者相談センター・児童相談センター業務概要 平成28年度版(平成27年度実績)』2016, p.33.

愛知県は、2か月に1回、愛知県下にある10の児童相談所の担当者を集めて里親・里子情報を交換するための会議を開催している。この場では、新生児や乳幼児はもちろん、児童養護施設に入所している子どもの情報についても共有し、里親に委託できそうな子どもや委託先となる里親候補などについて確認する。このように、愛知県は必ずしも特別養子縁組に限定することなく、社会的養護下にある子どもに家庭を与えることを目的とした取組を行っている。

(2) 里親委託の課題

(i) 養育里親の不足

愛知県において、社会的養護下にある子どもは、平成28(2016)年4月1日現在1,551人である⁽⁵²⁾。このうち、里親とファミリーホームに委託された子どもを除く約9割は、乳児院や児童養護施設などの施設で養育されている。

施設に入所する子どもの増加を食い止め、施設に入所している子どもに家庭を見つけるためには多くの里親が必要になる。しかし、愛知県の登録里親数は前述したように349世帯であり、既に127人が委託されていることから、施設養護の子どもへの委託を増やすには数が足りない。

その中でも、養育里親の不足は深刻な状況にある。この背景には、登録する里親の多くが特別養子縁組を希望しており、養育里親として社会的養護に携わろうと考える里親はごく少数にとどまっているという事情がある。さらに、乳児院だけで保護しきれない乳幼児の一時保護を養育里親に依頼せざるを得ない現状が、長期の里親委託の妨げになっているという。

養育里親の不足という課題に対し、愛知県は、特別養子縁組を希望している里親候補者にも、研修で社会的養護の意義や養育里親を求める子どもが多くいることを説明し、養子縁組里親に加えて養育里親の登録も併せて行うよう依頼することで、養育里親の増加を図っている。

(ii) 里親委託後の支援

国が定める「里親委託ガイドライン」では、児童相談所の職員などが「委託直後の2か月間は2週に1回程度、委託の2年後までは毎月ないし2か月に1回程度、その後は概ね年2回程度訪問する。そのほか、里親による養育が不安定になった場合などには、これに加えて必要に応じて訪問する」と規定されている⁽⁵³⁾。里親の中には、子どもの養育についての悩みを自ら児童相談所に相談できない者もあり、家庭訪問によって直接子どもと里親の状況を確認することは、良好な親子関係の構築を支援する上で重要になる。しかし、里親委託直後の時期を過ぎると、家庭訪問よりも電話で状況を確認することが増えるなど、児童相談所の支援が弱まる傾向にあり、継続的な支援は課題の一つと言えよう。

(iii) 里親委託専任職員の不足

愛知県の児童相談所で里親委託に関わる職員は、ほとんどが虐待対応などの他の業務と兼務

51) 里親委託の推進及び里親支援の充実を図ることを目的として、里親支援を行う児童養護施設及び乳児院に配置される。里親支援専門相談員の業務としては、里親の新規開拓や里親委託の推進、里親家庭への訪問及び電話相談、里親サロン(里親等の相互交流の場)の運営などがある。「家庭支援専門相談員、里親支援専門相談員、心理療法担当職員、個別対応職員、職業指導員及び医療的ケアを担当する職員の配置について」(平成24年4月5日雇児発0405第11号) p.3. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/tuuchi-70.pdf>>

52) 愛知県 前掲注50, p.41.

53) 「里親委託ガイドラインについて」前掲注36, p.17.

しながら里親に関する業務を行っている。そのため、緊急性の高い虐待対応を優先して行わなければならない、虐待対応の間は里親担当者間の情報交換ができない、実親や里親と話をすることが取れないという状態に陥ることが多い。こうした状況が、里親委託の遅延や実親・里親への支援の弱まりを招いている。児童相談所が里親委託業務をより積極的に行える環境を整備することも課題である。

Ⅲ 社会的養護をめぐる行政と民間の連携

特別養子縁組あっせん法案に対する衆議院厚生労働委員会の附帯決議⁽⁵⁴⁾では、児童相談所及び民間あっせん機関が、「本来の」家庭における養育が困難な児童に対し、家庭における養育環境と同様の養育環境の継続的な提供に資する観点から、可能な限り連携を図りながら相互に協力するため、政府に適切な措置を講ずることを求めている。

児童相談所では養子縁組を希望する里親が順番待ちをしている一方で、民間あっせん機関の中には、あっせんを行いたくても条件を満たす養親候補者が少ないと感じている団体もあり、児童相談所と民間が連携して養親候補者を探していくことを求める声がある。また、児童相談所よりも高いレベルのノウハウを蓄積している民間あっせん機関があるとも指摘されており、養子縁組を推進していくためには、児童相談所と民間あっせん機関が連携する仕組みの構築が必要になっている。⁽⁵⁵⁾

こうした課題に取り組んでいる先進事例として、現地調査を平成 28 (2016) 年 12 月に行った兵庫県と公益社団法人家庭養護促進協会神戸事務所（以下「家庭養護促進協会」という。）、平成 29 (2017) 年 1 月に行った横須賀市と一般社団法人ベアホープ（以下「ベアホープ」という。）の活動を取り上げる。

1 兵庫県と家庭養護促進協会の取組

(1) 里親委託における連携

兵庫県では、昭和 37 (1962) 年から子どもの里親探しを家庭養護促進協会に依頼しており、家庭養護促進協会は、「愛の手運動」として里親探しの活動を続けてきた。この活動によって里親に委託された子どもは、昭和 37 (1962) 年から平成 28 (2016) 年 3 月末までの間に 1,095 人となり、そのうち 691 人は養子縁組を完了している。⁽⁵⁶⁾

「愛の手運動」では、毎週 1 回、児童相談所から里親探しを依頼された子どもの情報を新聞やラジオ放送によって広報し、里親を募集する。募集される里親の種類は、養子縁組里親、養育里親、週末里親⁽⁵⁷⁾であり、里親希望者は、自分になりたい里親の種類と子どもの情報を勘案して、その子どもの里親を希望する旨を家庭養護促進協会に申し込む。

家庭養護促進協会では、夫婦双方に子どもを育てていくことについて決意があるか、周囲の

⁽⁵⁴⁾ 「民間あっせん機関による養子縁組のあっせんに係る児童の保護等に関する法律案に対する附帯決議」第 192 回国会衆議院厚生労働委員会議録 平成 28 年 12 月 7 日 p.17.

⁽⁵⁵⁾ 「養子あっせん法案 成立へ 事業者の質向上狙う」『毎日新聞』2016.12.8.

⁽⁵⁶⁾ 家庭養護促進協会には、神戸事務所と大阪事務所があり、同じ「愛の手運動」を行っている。上記の里親に委託された子どもの数、養子縁組を完了した子どもの数は神戸事務所単独での数値である。(家庭養護促進協会提供資料)

⁽⁵⁷⁾ 施設で養育されている子どものうち、保護者の面会や帰省の機会が少ない子どもなどを、週末に家庭に迎えて交流する里親をいう。

親族の理解は得られているか、養子縁組制度が子どもの利益のための制度であることを理解しているかなどの観点から、グループ研修や家庭調査を通して審査を行う。これらの審査によって1組に絞り込まれた里親候補者は、児童相談所に推薦され、児童相談所内での検討で認められて初めて、その児童の里親候補者となる。

その後は、家庭養護促進協会や児童相談所、子どもが養育されている施設の職員から支援を受けながら、里親候補者と子どもとの交流が始まる。里親候補者は、子どもの入所する施設での交流、外出、自宅に連れ帰っての外泊といった段階を踏みつつ、子どもとの関係を築いていく。

(2) 兵庫県の新たな取組

家庭養護促進協会による里親探しの対象となるのは、既に施設に入所している要保護児童である。そこで兵庫県は、家庭養護促進協会と協力して行う取組に加え、要保護児童となる子どもを減らすこと、やむを得ず要保護児童となった子どもを早期に里親や養親に託すことを目的として、妊娠期からの実親支援と早期委託のための体制作りを始めた。

この取組を推進するため、平成28(2016)年8月に里親・養子縁組推進会議(以下「推進会議」という。)が設置された。推進会議は、児童相談所や県の担当部署、医療機関、児童養護施設、里親会、家庭養護促進協会などの担当で構成され、各機関が協力しながら新たな仕組みの構築に関する検討を行っている。

これまで、兵庫県では、予期しない妊娠をした実親の情報が医療機関から地域の保健機関に伝えられ、実親が育てられないと決まった時点で子どもの情報が児童相談所に連絡されていた。そのため、児童相談所が情報を把握した時点で既に子どもは生後3か月ほどになっており、そこから里親委託などを検討することが多かったという。

こうした状況の改善に向けて、兵庫県は、推進会議の枠組みに医療機関を含めて協力体制を構築した上で、児童相談所が予期しない妊娠をした実親の情報を早期に把握し、相談に応じられる仕組みを整えようと検討している。実親の妊娠中から児童相談所が子どもの養育などについての相談に応じることができれば、本意でない妊娠中絶や出産後の児童虐待の予防が可能になる。また、実親自身による養育を検討しつつ、どうしても育てられない場合には速やかに里親委託や特別養子縁組につなげられるというメリットもある。

制度の具体化を目指し、現在は県内の医療機関への協力要請や、里親・特別養子縁組制度を周知するリーフレット⁽⁵⁸⁾の配布などを行っている。特に、里親制度の認知度向上は大きな課題である。里親に預けたら子どもを取られるという誤解から、里親委託に同意しない実親は多い。リーフレットには、こうした誤解を解き、出産や養育に困難を抱える実親に、「一時的に里親に委託し、自分の生活が安定したら子どもを迎えに行く」という選択ができることを知らせるといった狙いがある。

このように、兵庫県では様々な機関が連携しながら、実親への支援を起点とし、必要な場合には、早期に里親委託・特別養子縁組を実施する体制作りが進んでいる。

⁽⁵⁸⁾ リーフレットは、産科・小児科の医療機関や、各市町の母子保健担当部署などに配布されている。兵庫県里親会連合会・兵庫県「里親・特別養子縁組制度のご案内」<<https://web.pref.hyogo.lg.jp/press/documents/rifuretto.pdf>>

2 横須賀市とベアホープの取組

(1) ソーシャル・インパクト・ボンドによる特別養子縁組の試行

横須賀市には、平成 27 (2015) 年度末現在、社会的養護下にある子どもが 176 人いる。横須賀市の登録里親数は 20 世帯で、そのうち 13 世帯が子どもを委託されている。

前述のように、国は「社会的養護の課題と将来像」の中で、社会的養護は原則として里親及びファミリーホームを優先するという方針を示した。この方向性を踏まえ、横須賀市は平成 27 (2015) 年 2 月に「横須賀市社会的養護推進計画」を策定し、里親への委託や施設の家庭的な養育環境への改善などを推進することとした。

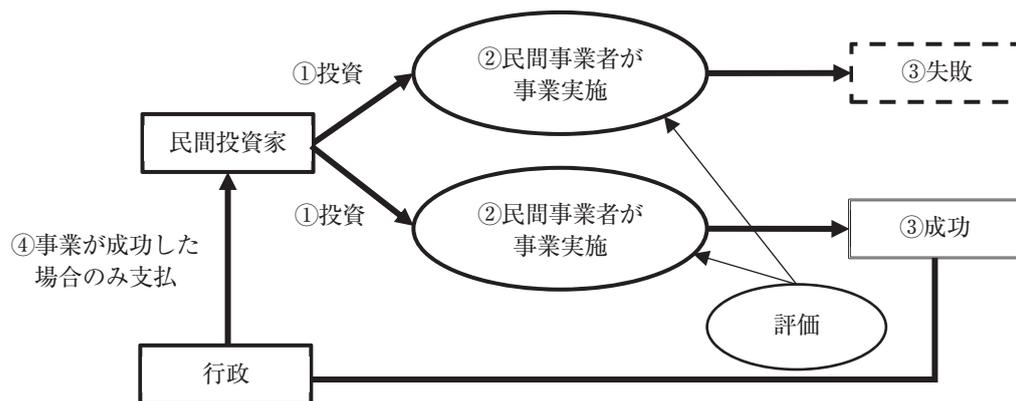
こうした取組に加えて、横須賀市は、社会的養護下にある子どもを家庭に近い環境で養育するための選択肢の一つとして、特別養子縁組にも着目した。そして、平成 27 (2015) 年度にソーシャル・インパクト・ボンド (Social Impact Bond: SIB) の手法を用いた特別養子縁組の実証事業を実施することを決定した。

SIB とは、社会的課題の解決と行政コストの削減を同時に目指す、官民連携による事業委託システムのことを言う。投資家が民間事業者に事業資金を提供し、民間事業者はその専門性とノウハウを活用したサービスを提供する。そして、事前に合意した成果が達成された場合のみ、行政が投資家に成功報酬を支払う仕組みとなっている (図 2)。

横須賀市の実証事業において投資家の役割を担ったのは、公益財団法人日本財団である⁽⁵⁹⁾。サービスを提供する事業者は、妊娠相談を始めとする実親支援、特別養子縁組の仲介、養親や養育里親の養育支援などの事業を行っている民間あっせん機関のベアホープが担った。

こうした体制の下、1 年間に 4 組の特別養子縁組を成立させることを目標として、実証事業が行われた。

図 2 SIB の仕組み



(出典) 「SIB の仕組み」『別添資料 ソーシャル・インパクト・ボンドとは』 p.1. 日本財団ウェブサイト <<http://www.nippon-foundation.or.jp/news/pr/2015/img/40/40.pdf>> を基に筆者作成。

平成 27 年度の実証事業の結果、特別養子縁組が 1 組成立し、特別養子縁組を前提として子どもの養育を開始したケースが 2 組出た。4 組とした当初の目標は達成されなかったものの、それまで特別養子縁組の実績がなかった横須賀市においては大きな成果であった。また、特別養

⁽⁵⁹⁾ SIB の本来の仕組みでは、成果に応じて民間投資家に事業費と成果報酬を支払うが、横須賀市の取組はパイロット事業であるため、自治体からの支払は生じていない。

子縁組の手法を学べたこと、ベアホープのネットワークを通じて横須賀市外の養親と縁組できたことにより、実親と子ども、養親が接触してしまうリスクが比較的高い横須賀市内での縁組を避けられたことなどは、横須賀市にとってメリットとなった。

(2) 実証事業の課題

その一方で、課題となる点も少なからず存在した。主な課題のうちの一つは、児童相談所とベアホープの役割分担が不明確であったことである。実施事業を開始する前の計画では、特別養子縁組候補ケースの選定や実親支援、養親と子どもとのマッチングなど特別養子縁組に関する一連の業務をベアホープが中心となって行い、児童相談所は広報や啓発活動、養子縁組の相談など、一部の業務のみを担う予定であった。しかし、実際に実証事業が始まると、児童相談所も大きく関与せざるを得ない状況が発生した。

例えば、特別養子縁組候補ケースの選定や該当ケースの妊娠相談を含む支援は、ベアホープを中心に、市の母子保健担当課と児童相談所を加えた三者で行う計画であった。これが、実証事業では、実親から相談を受けた児童相談所が特別養子縁組候補ケースであるという判断を行った後で、特別養子縁組を行う段階に入ってからベアホープが関わり始めることになった。そのため、通常ならば、妊娠段階から実親の相談に応じ、特別養子縁組の仲介に限らず、実親支援を含む幅広い支援を行っているベアホープには、大きな戸惑いが生じた。

実証事業において、児童相談所は、特別養子縁組候補ケースの判断や実親の相談対応に留まらず、実親の妊婦健診への動向や、養親との面接への同席なども行っていた。このように、当初の計画と実証事業開始後の役割分担にずれが生じた要因には、児童相談所の「行政としての責任」がある。児童相談所が一つのケースを扱う場合には、行政として業務を遂行する責任が生じる。特別養子縁組候補ケースの判断や実親の相談対応でいえば、いったん児童相談所が実親と相談関係を築いた場合、実親への対応をベアホープに一任して児童相談所の関与をなくすことは、行政としての責任から困難であった。

こうした理由から、係属した特別養子縁組候補ケースの業務全てをベアホープに一任することには無理があった。そのため、実証事業は横須賀市が当初想定していた「特別養子縁組を民間に委託し、その手法を見て学ぶ」という形ではなく、「民間と協働して特別養子縁組を行う」という形で進んでいった。

民間と行政とが協働で事業を行うことで、民間の長所である自由な取組に制限が生じた側面もある。例えば、ベアホープは実母の自立に向けた支援のため、若者向けの集団生活ができる施設を紹介し、一定期間滞在させるという取組を行っているが、横須賀市からは、市の予算で実施することは難しいという意見が挙がる状況であった。⁽⁶⁰⁾

横須賀市では、この実証事業で得られた特別養子縁組のノウハウを生かし、平成 28 (2016) 年度から単独で養子縁組里親の養成と特別養子縁組の取組を始めた。単独で取組を行うと決めた背景には、行政としての責任という観点から、児童相談所が民間に特別養子縁組の業務全てを委託するのは困難であるとわかったことがある。一方、横須賀市内で養親候補者が見つからない場合に養親の紹介を依頼するという範囲に限定して、ベアホープとの連携を行うことになった。

(60) 学校法人日本社会事業大学・SIB 評価研究チーム「ソーシャル・インパクト・ボンド (SIB) を活用した横須賀市特別養子縁組実証事業：第三者評価報告書」(2015 年日本財団委託事業 (第三者評価) 報告書) 2016.10, pp.37, 39. <<http://www.nippon-foundation.or.jp/news/articles/2016/img/63/2.pdf>>

横須賀市とベアホープの連携による特別養子縁組の実証事業は、行政が民間から特別養子縁組のノウハウを学び、特別養子縁組推進に向けて踏み出したという良い影響があったものの、連携の範囲や方法には課題が残る結果となった。

(3) ベアホープの事業

実証事業では妊娠段階からの実親支援に関わることができなかったものの、ベアホープが独自に行う事業では、実親に妊娠中から出産後まで関わり、多様な方法で支援している。また、養親候補者に対しても、社会的養護下にある子どもを養育できる力量をつけていくために必要な支援を行っている。

(i) 実親に対する支援

ベアホープは、社会福祉士や助産師、保健師、元児童福祉司や心理職など、資格を持つメンバーで構成されており、それぞれの知見を生かして実親の個別ニーズを勘案しながら支援計画を作成する。支援を行うに当たっては、実親の意思決定を支援するという方針の下、実親に対して採り得る選択肢や得られる支援について説明し、本当に自分では子どもを育てられないのか、育てられないとしたらどこに託すのかを実親と一緒に考えていく。そして、実親が出産すると決めれば病院の紹介や妊婦健診への付添いを行い、養子縁組をすると決めれば、子どもの状態や実親の意向を勘案して養親を探す。

特別養子縁組を行って子どもを手放した実親は、児童相談所の支援対象から外れ、行政の支援を受けられない状況に陥る⁽⁶¹⁾。ベアホープでは、行政の支援の枠組みから外れてしまった支援が必要な者に対して柔軟にアプローチできることが、費用や手段の制約が少ない民間団体の強みであるとして、出産後まで実親支援を続けることがある。横須賀市と連携した事業で行おうとした実母の自立支援は、この一環である。これらにかかる費用は、公費からの支援がないため、寄付やクラウドファンディングなどによって自力で確保した費用で賄っている。

(ii) 養親希望者に対する支援

ベアホープは、養親となることを希望する夫婦を養親として登録するに当たり、独自に設定した養親の要件に適合するかどうかを面談や家庭訪問などによって審査している。ただし、審査時点で要件に適合しなければ、養親登録をすぐに断るわけではない。ベアホープが何らかの支援を行えば養親になれるような「伸びしろ」があると判断した場合には、課題となっている部分を改善するための支援も行う。課題を改善するための取組は、養親希望者に自身の課題に関するデータを記録してもらい、それをベアホープが確認してアドバイスするというやり取りによって行われる。長い場合には、1年にわたってやり取りを続けることもある。

こうした養親希望者への支援を行うのは、ベアホープが「養子縁組を希望する夫婦は支援される側としての性格を持つ」と考えているためである。養親となることを希望してベアホープに連絡してくるのは、ほとんどが不妊治療を経験し、心身ともに苦しんできた夫婦である。そうした夫婦が、自分たちで子どもを育てたいという切実な希望を持って訪れてくるのに、要件

(61) 平成28(2016)年の児童福祉法改正において、特別養子縁組によって養子となった子と法律上の親族関係が終了した実親に対しても相談や助言を行うことが、都道府県の業務として新たに位置付けられた(第11条第1項第2号ト)。今後、こうした支援の実効性が高まることが期待される。

に当てはまらなければ養親登録を断って終わりにはしたくないという。

ただ、不妊治療を終えて特別養子縁組を望む夫婦の中には、社会的養護や特別養子縁組に関する理解が不足しているために養親登録を断られ、更につらい経験をする夫婦もいる。ベアホープは、そうした夫婦が少しでも減るように、社会的養護や特別養子縁組の意義を多くの人に知ってもらい、不妊治療を経た夫婦が民間あっせん機関に養親登録を申し込むべきかどうかを自己判断できるようにしていきたいと考えている。

IV 医療機関による特別養子縁組の仲介

産科などの医療機関は、予期しない妊娠をした実親と接触する機会が多いと考えられ、特別養子縁組の推進に当たって重要な存在である。しかし、特別養子縁組に関わる医療機関は、まだ少数にとどまっている。

一方で、積極的に特別養子縁組を支援している医療機関も存在する。「あんしん母と子の産婦人科連絡協議会」(以下「あんさん協」という。)は、そうした支援を行う全国22の医療機関で構成される協議会である。基本方針として、「第一に考慮すべきは子の幸せであり、次に実母の心のケアを大切にする」、「虐待防止の視点から必要に感じて養子縁組を行うもので、養子縁組が優先するのではない」、「実母、養親いずれからも謝礼や寄付金などを取らない。医療の一環として扱う」⁽⁶²⁾などの理念を掲げ、特別養子縁組希望者への相談対応や、特別養子縁組の仲介に取り組んでいる。また、予期しない妊娠の相談に応じる機関を増やすため、講演や研修を行うなどの活動も行っている。

ここでは、あんさん協の事務局を務め、会員として実際に特別養子縁組の仲介を行っているさめじまボンディングクリニック(所在地:埼玉県熊谷市)の取組について、実親支援と養親支援に焦点を当てて紹介する。

1 実親支援の取組

さめじまボンディングクリニックでは、相談に来た実親に対し、看護師と助産師の2名が担当として付いて支援を行う。あんさん協の理念に沿い、様々な選択肢があることや、妊娠中に結論を出す必要はないことなどを伝え、支援を行いながら実親の気持ちが固まるまで待つ。実親が未成年である場合には、妊娠したことを周囲に気づかれないよう出産までクリニックに入院させる、当人の両親と話し合う機会を持てるよう手助けするなどの支援を行うこともある。

予期しない妊娠をした実親は、妊娠した現実から目を背けがちであり、子どもの存在に否定的であることが多い。そうした状態は子どもの発達に悪い影響を及ぼすという考えから、子どもに愛情を持てるよう、実親が子どもと向き合うための支援も行う。また、出産直後に母子分離は行わず、希望に応じて実親に新生児の世話を行わせているのも、さめじまボンディングクリニックの特徴である。

こうした支援を通じて、実親の子どもに対する感情が前向きになる、実親の両親が協力的になるなどの変化が生じたことで、当初は特別養子縁組を希望していたものの、最終的には自ら

⁽⁶²⁾ ただし、出産費用の実費は原則として実親の負担としている。また、養親の家庭訪問調査にかかる交通費の実費などについては、養親の負担となっている。

育てることを希望した実親も出ている。そうした選択をした実親の割合は、あんさん協が平成25(2013)年9月に発足してから平成29(2017)年4月末までの3年7か月の間で、31.9%に上る。子どもを自分で育てると決めた実親に対しては、行政と連携して支援を続けていく。

2 養親支援の取組

さめじまボンディングクリニックでは、突然子どもを迎える養親の戸惑いや不安を緩和するため、養親がクリニックに宿泊して子どもの世話について学ぶ「教育入院」を実施している。教育入院は2泊3日のプログラムで、子どもの抱き方から沐浴(もくよく)、授乳の方法など、育児で必要になる知識について学ぶ。学習に入る前には、分娩室で誕生のセレモニーを行ったり、クリニックがお祝い膳を用意したりするなど、子どもとの親子関係を築くためのプログラムもある。

特別養子縁組の成立後も養親の支援を続けていくため、特別養子縁組をした家族の交流会を開催するほか、スマートフォン用のアプリケーションであるLINEのグループやメーリングリスト機能を使って職員と養親、養親同士が気軽に話し合える仕組みを整えている。ここでは、育児に関する悩みや不安の相談など、毎日のように交流が行われている。

おわりに

何らかの理由で実親と暮らせない子どもを、里親委託や養子縁組などによって家庭に近い環境で養育することは、世界的な潮流になっている。我が国においても、児童福祉法の改正や特別養子縁組あっせん法の成立などを通じて、里親委託や特別養子縁組を推進するための制度の整備が進められてきた。児童相談所の業務として里親委託や養子縁組の支援が法的に位置付けられたことで、これまで消極的だった児童相談所でも、これらの支援が正式に行われることになる。また、特別養子縁組あっせん法の施行後は、営利目的の悪質な民間あっせん機関が排除され、民間あっせん機関が質的に向上することが期待されている。今後は、横須賀市とペアホープの連携による実証事業で課題として浮上した、行政と民間あっせん機関の連携の範囲や方法を検討していくことが求められよう。

ただし、里親委託や特別養子縁組の仲介だけに注力するのでは、子どもの利益の実現という制度本来の目的からは離れるおそれもある。子どもの幸せのためには、まず、実親支援によって実親と子どもが一緒に暮らしていける方法を探ることが求められる。どうしても親子分離を行わなければならない場合には、適切な手段で子どもを里親や養親の家庭に託し、委託後の支援などを充実させていくべきだと考えられる。

今回、現地調査を行った行政や民間あっせん機関は、いずれも親子分離を防ぐために力を尽くしていた。兵庫県では、児童相談所が出産前から実親に関わることで、実親自身が子どもを養育する手段と一緒に考えていく仕組みを作ろうとしている。妊娠段階から実親の支援を行っている民間あっせん機関では、実親が自分で子どもを育てるという選択肢を含めて、実親の意思決定を支援している。さめじまボンディングクリニックは、実親に対して十分な情報の提供と心のケアを行い、後悔のない意思決定ができる環境を整えた上で、最終的な決断の時期を出産後にすることで、実親の3人に1人は最終的には自分で育てる選択をした。また、このような丁寧なプロセスの結果、養親への委託後に翻意したケースはなかったという。

里親委託後の支援は、長年里親委託に取り組んできた愛知県でも課題となっている。委託後の支援に十分な時間が割けない一因としては、児童相談所職員の多忙さがある。現地調査でも、「とにかく職員が多忙であり、里親に関する業務が後回しになりがちである」という意見が聞かれた。こうした状況を改善し、里親の養育不調を減らすためには、里親業務専任の職員を置く、里親支援専門相談員の充実を図るなど、児童相談所が余裕をもって業務に当たれる体制を整える必要があるだろう。

民間あっせん機関では、それぞれが設定する養親の要件に照らして、子どもを養育できる親を選定する。ベアホープのように、養親希望者が抱える課題の克服に関わり、養親となるために必要な力量を高めるために支援している団体もある。子どもを委託した後の支援については、さめじまボンディングクリニックのように、特別養子縁組が成立した後も養親が気軽に相談できるような仕組みを整えている団体が多い。今後、児童相談所が養子縁組の相談や助言を行っていくに当たっては、民間あっせん機関が持つこうしたノウハウを共有していくことも求められる。

妊娠中から実親支援を行うことは、親子分離を防ぐために重要となる。実親と離れざるを得ない場合にも、実親が胎児期の子どもに愛情を注げるようにケアを行っていけば、子どもの健やかな発達につながる。その上で、出産後に適切なマッチングによって里親委託や特別養子縁組を行い、里親や養親への支援、委託された子どもへの支援によって環境を整えていくことで初めて、実親と離れざるを得なかった子どもの幸せが実現するのではないだろうか。

このような観点での取組は、既に始まっている。里親制度と特別養子縁組の推進に当たっては、そうした取組の経験を広め、浮上した課題に対処していくことが求められている。

(まきの ちはる)