

# なぜ日本の里親制度は普及しないのか

古川 隆幸

## Why Isn't the Foster Family System More Common in Japan?

Takayuki FURUKAWA

### 1. はじめに

児童の発達においては、乳幼児期の愛着関係の形成が極めて重要であり、できる限り家庭的な環境の中で養育されることが必要だといわれる。特に、虐待など家庭での養育に欠ける児童を、温かい愛情と正しい理解を持った家庭の中で養育する里親制度は極めて有意義な制度だとされている。

欧米を中心とした諸外国においては、要保護児童の過半数以上が里親によってケアが行われている。

そのような里親制度であるが、残念ながら日本では里親への委託、家庭での養護が普及しているとは言い難い。

日本の里親制度は、昭和22年の児童福祉法の制定によりとりあげられ、児童養護施設や、乳児院と同等に規定された。同法に基づく里親登録者数は、戦後の復興期という時代背景のもと、戦争孤児や浮浪児を救済しようという社会的使命感も手伝ってか、里親登録者数は毎年増加していたが、委託児童数は昭和32年を、里親数は昭和35年をピークに、減少の一途をたどっている。現在の日本においては、要保護児童の約6%が里親のもとで養育されているが、施設におけるケアに大きくウエイトがかかっている状況にある。

本稿では、なぜ日本では里親制度が普及しないのか、その原因について考えていきたい。

### 2. 日本の里親制度の概要

#### (1) 国際的な里親制度の定義

里親は国際的には、1996年で香港で開かれた国際福祉協議会の特別分科会で承認された「国内・国際養子縁組および里親家庭養育に関する実務ガイドライン」の「里親家庭養育に関するガイドライン」で次のように定義されている。

「『里親 foster family』とは、権限ある当局によって資格を与えられた成年者であり、子どもの最終的、恒久的な人生設計を支援するための、合目的かつ十分な計画に基づくサービスとして、

その子どもを自宅にあずかり、ともに生活しながら、一時的に身上監護、養育、情緒的支援を提供するものである」としている。

## (2) 日本における里親制度の定義

次に日本の里親制度の整理をしたい。平成17年1月1日に施行された児童福祉法の一部改正により、改正前の児童福祉法では、里親について、括弧書きの中で定義されているのみで、独立した定義規定の条文がなかった。改正後の児童福祉法では、定義の内容は同じだが、総則の中に、新たに里親の定義規定が設けられ、社会的養護における里親の重要性が明確にされたといえる。わが国における里親制度は、児童福祉法第6条の3において「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を養育するものを希望するものであって、都道府県が適当と認める者をいう」とあり、これが基本的な里親の定義となる。

なお上述した法律の中にある「児童」とは、その第4条で「満18歳に満たない者」をいい、細分すると、満1歳未満が「乳児」、満1歳から小学校入学までが「幼児」、小学校1年生から、満18歳未満までを「少年」と規定している。

このようなことから、知人や親類から子どもを単に預かっているだけでは、どれだけ長い時間子どもを預かっても里親－里子関係にはならない、また、親の再婚によって新しく継母子や継父子の関係になっても里子の関係とは言わない。

ちなみに、児童福祉法上の里親制度の対象となる里子という呼び方であるが、このことについて湯沢<sup>1</sup>は「この言葉は法律上存在せず、正式には『要保護児童』というべきです。だがそれでは、養護施設や、乳児院にいる子と区別がつかず困るので、正しくは『里親家庭に委託されている要保護児童』ということになります。しかしそれでは長すぎて不便なので『里子』ということになります。」と述べている。

## (3) 養子縁組と里親との違い

養子縁組と里親の違いであるが、養子縁組の場合は里親と異なり期限がなく、福祉関係の関与がないことにおいて大きな違いがある。

養子縁組は民法に基づき成立するものであり、普通養子と特別養子の2つがある。普通養子とは、民法(明治31年法律第9号)第792条以下において規定する養子縁組のことをいい、当時から家を絶やさないことを目的とする養子である。それに対し、特別養子は1998(昭和63)年に養子制度が大幅に改正され、養親となるべき者が居住地の家庭裁判所の審判により、養子と実方の父母及びその血族との親族関係を終了させる制度であり、養子となるべき者は基本的には6歳未満であることに違いがある。

養親と養子の間には実の親子と同じ権利・義務関係が生じ、縁組解消をしない限りその関係は生涯つづくことになる。

里親制度は2002年10月に、被虐待児の専門里親や三親等以内の親族里親も加え、新たに生まれ変わった。それまでは、里親制度の運用については、1948年に「家庭養育運営要綱」、そして1998

なぜ日本の里親制度は普及しないのか（古川隆幸）

年からは「里親等家庭養育運営要綱」で運用されていた。1998年の要綱の里親等の「等」は何を指しているかという点と養子縁組制度における「養親」を指しており、養子縁組も家庭養育の一環として述べられてきたいきさつがある。

このような養子縁組と、里親制度について柏女<sup>2</sup>は「里親に関しては、現在の、養子縁組希望里親と養育里親とを同一の制度体制の中で運営していることの是非、里親に対するバックアップ体制の整備、制度発展に関する検討等抜本的な検討が望まれる。」と養子縁組と里親制度の曖昧さについて、養子を目的とした養子縁組希望里親と、社会的養護を目的とした里親制度とを完全に分けて考える必要性について指摘している。

#### (4) 日本における里親委託の傾向

里親登録数、児童委託状況の減少傾向について中川は「全国の里親登録者および児童委託状況の推移を見ると、登録里親数が最も多かったのは1960（昭和35）年で1万9,022人、受託里親数は1955（昭和30）年が最高で8,283人、委託児童数も同じ1955年が最高で9,111人であった。3つの数値はいずれも、1955年から1960年の間にピークがあって、以後はっきり減少の一途をたどっている。」<sup>3</sup>としている。

中川は、ピークを迎えるまでの戦後の里親の増加について、松本の研究から、戦後浮浪児などが多く社会的ニーズが高かったこと。児童福祉施設の整備が遅れていたこと。アメリカから来たキャロル博士の指導のもと、要保護児童の指導、救済にあたる児童福祉司の活動が活発だったこと。を理由に挙げている。

里親数がピークを迎えた後、なぜ減少していったかについては、難しい問題であるとしながらも、日本におけるコミュニティケアの遅れにより、施設による要保護児童のケアが重視され、里親制度自体の拡充について重要視されてこなかったことを原因に挙げている。

さらに、登録里親数に対する児童受託里親数の割合については、「里親制度創設当初の70%から徐々に低下し、やはり1960年頃に50%を割って、現在は22~23%にまで下がっている。これに対し、短期里親については、1975（昭和50）年の創設以来、登録里親数は大きな変動はなく、むしろ近年増える傾向にあり、児童受託率もほぼ30%を保っている。」<sup>4</sup>と述べている。

児童受託率の減少について中川は、里親及び要保護児童の事情、里親委託を斡旋する児童相談所の対応のありかた、児童福祉施設の整備状況が関連していると指摘し、「里親については、養子縁組志向が強いと指摘されている。子どもの側については、戦災孤児などの親のいない子に代わって、親はいるが離婚をしていたり、親の虐待など親による監護養育が不適当な児童が多くなっている。施設等は不十分ながらも増設されてきている。そこで児童相談所は、このような状況の中で里親委託に消極的になっているのではないか。」<sup>5</sup>とその原因について述べている。その一方で、短期里親はわずかながら増加傾向をたどっている。これについては後述するが、2002年の制度の改正によって、短期里親制度の弾力的な活用が可能になったことも影響していると考えられる。

## (5) 里親制度の改正

これまでの里親制度は児童福祉法に規定されてはいたが、認定基準や里親の養育についての基準は無く、今までの里親制度の根拠は、厚生省の次官通知で厚生省通知に取扱が記載されるにとどまっていた。

2002年10月より実施されている「里親の認定に関する省令」（平成14年9月5日厚生労働省令第115号）と「里親が行う養育に関する最低基準」の省令公布に伴い、新しい里親制度がスタートした。この改正により里親制度の根拠が厚生労働省令に格上げされ、法律上の里親名称は、養育里親、親族里親、短期里親、専門里親の4種類に決められた。

その背景には、多くの子ども達が、乳児院、児童養護施設等に措置されているという現実がある。児童の発達においては、乳幼児期の愛着関係の形成が極めて重要であるといわれており、そのためにはできる限り早期に家庭的な環境の中で養育されることが必要であるとされていることから、国が集団養護より家庭養護にメリットがあることを認め、里親制度の活用やグループホーム（地域小規模児童養護施設）の設置を考え始めたこと、子育て機能の低下による社会的養護の必要な児童の増加、特に被虐待児の増加が改正を後押ししたようだ。

特に今回の改正では、虐待を受けた子どもに対し、専門的なケアを提供する里親として「専門里親」（委託期間は原則として2年以内）が創設されたことと、後述する短期里親の委託期間の弾力化が、里親の社会養護性を強く打ち出しているといえるだろう。

### 1) 弾力化された短期里親制度

短期里親は1年以内の期間を定めて要保護児童を養育する里親で、新しい短期里親制度では、以前にあった省令の委託期間の記載が「・おむね1か月から1年の期間・」の「1か月」が削除された。それにより、実際には短期間の委託を断続的に行う場合も含まれるようになったため、今までは無償のボランティアで行われていた正月や、夏休みの季節里親、土日の週末里親、3日間だけの3日里親などもこれに含まれることになった。そのことで、子どもの生活費や里親手当ても日割り計算で受け取れるようになり、弾力的な利用が可能となっている。

### 2) 短期里親とレスパイトケア

短期里親に対し期待されている機能として、里親家庭が一時的に休息をとるための援助制度であるレスパイトケアの効果が挙げられるだろう。

レスパイトケアについては2つの捉え方がある。1つ目は制度としてのレスパイトケア、2つ目は制度外のレスパイトケア、いわゆる「親しい親族や友人」といった関係を利用するものである。

1つ目のレスパイトケアは制度を利用して里親家庭が一時的に休息をとるための援助である。ここで述べるレスパイトケアとは息抜きのために、委託された子どもを別の受入先にゆだねるもので、児童相談所を介して児童相談所内の一時保護所、乳児院や、養護施設、別の里親が預かり先になるものである。レスパイトケアの期間は1つの里親家庭につき年7日以内と規定されている。

なぜ日本の里親制度は普及しないのか (古川隆幸)

制度としてのレスパイトケアについて、調査<sup>6</sup>によると「積極的に活用したい」は13%、逆に「あまり感じない」「必要ない」という利用に関し消極的な里親は27%となっている。また、「必要な状況が生じたら検討したい」は52%となっており、あまり関心がない様子が伺える。

制度的なレスパイトケアに対して関心がない理由のひとつとして、里親の40%が子どもの預け先として、2つ目のレスパイトケアである「親しい親族や友人」を挙げていることに着目したい。この「親しい親族や友人」は制度としてのレスパイトケアではなく、あくまでインフォーマルな繋がりの中でのレスパイトケアであるため、制度的なレスパイトケアに比べ使いやすいことが特徴だろう。

制度としてのレスパイトケアを利用するための問題は、地域の里親資源の少なさも関係しているのではないだろうか。そのためには子どもの校区内に「短期里親」が必要であるし、制度の周知と里親希望者の発掘も重要な課題であると考ええる。

### 3. 日本の里親制度はなぜ普及しないのか

日本の里親制度はなぜ普及しないのか。その問題について、湯沢は諸外国と日本の里親制度を比べ、日本の里親委託数が年々減少傾向にあることに触れ「欧米先進国の傾向とは全く逆の傾向をたどっている」<sup>7</sup>としている。さらに里親という制度が成り立つ前提として「里親制度は一応の経済的余裕のある成人がかなりいなくては成り立たない制度である」<sup>8</sup>とし、社会情勢や経済が、ある程度安定した状況が必要であるとしている。経済的な視点で見た場合、日本の場合にはその条件は十分クリアしているように感じる。それならば、なぜ日本では里親制度が普及していかないのか、そのことについて考えていきたい。

#### (1) 施設措置に偏った児童養護

要ケア児童に対する社会養護の処遇についてはあまりにも施設措置に偏っているため、里親委託は例外的な扱いとみなされ、全体の体制が確立できないようだ。

この問題については現在の児童養護の方向性として施設規模あるいはその生活範囲の小規模化があげられているが、そのことについて林<sup>9</sup>は「社会養護体制のあり方についても、十分合意が得られず、入所児童が増加し里親が減少するなかで、施設自体を小規模化することは困難である」と指摘し、その代替として行われている近年の児童養護施設のユニット化（大舎制から小舎制への変更）について、谷口<sup>10</sup>の研究をもとに以下のようなコンセプトをまとめている。

- 1) 子どもと職員との関係を密にすることによる愛情関係の充実
- 2) 生活の営みを学べる体制作り
- 3) 各子どもの居場所ともいえるプライベート空間の保障
- 4) ケアの連続性
- 5) 子どもとのかかわりの柔軟性

このユニット化の効果について林は「実際に、職員はこうしたコンセプトを子どもとのかかわりのなかで実感しているようである」としているが、同時にそのデメリットについても「大舎に比べ、拘束時間が長い」など職員の負担増加について、現行最低基準での小舎制の運営の困難さも指摘している。柏女はこのような困難な状況について「子どもの真のウェルビーイング保障を図るための社会的養護体系の検討が必要である。将来的には、里親及びグループホーム養護を社会的養護の基本形とし、施設養護がそのバックアップを図るといった体系が望ましいのではないだろうか。」<sup>11</sup>として社会的養護体系のあり方について述べている。

## (2) 里親は社会養護として里親制度をどうとらえているか

では、里親は社会養護としての立場をどのように捉え里子を受託しているのだろうか。また、実際に子どもを預かり養育する里親の受託はどのような傾向で行われているのだろうか。ここでは厚生労働省雇用均等・児童家庭局によって、平成16年に発表された児童養護施設入所児童等調査<sup>12</sup>（以下、調査と略）のデータをもとに考察していく。

### ① 里親申し込みの動機

日本の里親の場合、里親の過半数は里子をそのまま養子にしたいと願っていると指摘がなされることが多い。

では里親申し込みの動機はどうだろうか。里親申し込みの動機を調査から見ると「子どもを育てたいから」（33.6%，前回37.6%）、「児童福祉への理解から」（32.3%，前回27.1%）、「養子を得たいため」（29.8%，前回32.2%）となっており、平成10年の前回調査と比較すると養子を得たいための割合が下がり、「児童福祉への理解から」の割合が上がっている。

この調査結果からいまだ多くの里親が、養子を得たい、子どもを育てたいと考えて里親の受託をしているものの、児童福祉への理解から里親の受託をしている者も3分の1以上いることがわかる。

### ② 里親の年齢と価値観の変化

調査によると、里親の年齢の割合は、前回調査と比べると「50歳代の里父（42.2%，前回39.5%），里母（37.4%，前回29.3%）」「60歳以上の里父（16.1%，前回12.3%），里母（11.5%，前回8.5%）」が増加し、「30歳代の里父（5.5%，前回7.5%），里母（10.1%，前回12.4%）」「40歳代の里父（31.5%，前回37.9%），里母（39.8%，前回48.1%）」が減少している。

また、里親の年間所得について調査結果を見ると、里親家庭の平成13年度の年間所得（税込み）は一般家庭と比較してみると「平均所得金額」は里親家庭で726万2千円、一般家庭で602万円（一般家庭は「平成14年国民生活基礎調査」より）となっている。

さらに、里親家庭の住宅所有状況は、「自家・一戸建て」が77.9%、「自家・集合住宅」が6.9%となっており、あわせると自家を持つ里親の割合が、全体の84.8%を占めている。

この傾向にはいくつかの理由が考えられると思われる。まず、50～60代の里親の増加傾向について考えてみると、50～60歳代の里親は30～40歳代の里親に比べると生活の基盤が安定しており、子どもを預かる精神的なゆとりも出てくる年齢だと思われる。

## なぜ日本の里親制度は普及しないのか (古川隆幸)

里親の高齢化を考えるとさらに、前述したとおり、里親になったきっかけとして「児童福祉への理解から」という理由が増加したことも、上述したような事が関係していると考えられることができるのではないだろうか。結論を出すにはさらに詳しい調査が必要だと思えるが、自分たちの子育てや、定年などにより一つの節目を迎えた里親たちが、さらに社会のために役立とうと考える姿勢がうかがえる。

逆に30代～40代の里親が、減少していることについては、その要因の一つとして現在の少子化傾向に現れているように、若い世代の子どもを持つことへの価値観の変化が影響しているとも考えられる。柏女はこうした意識の問題について、「ともすると、子どもを産み育てることは私的な出来事とされ、高齢者や、障害者の介護ほどには公的・社会的支援は行われていない。このため、インフォーマル・ネットワークの弱体化とともに子育ての孤立化、負担の増大化が進行し、そのことが親による子どもの私物化をさらに進め、また、結果的に出生率の低下をもたらすこととなった。子育てに対して公的な支援が行われないことと同様に、子どもの福祉を本来必要とされる家庭への介入も抑制的となり、このことが多くの子どもの犠牲を生み続けている。」<sup>13</sup>と述べ、社会全体が「私物的わが子観」から「社会的わが子観」へと子どもの養育に関する考え方を変える必要があるとし、子育ての社会的支援の必要性を挙げている。

福島県では、上述した現状に対して、社会的養護の視点から以下のような取り組みを行っている。

<b>中絶希望者に里親案内の新制度、福島県が今春から</b>
--------------------------------

人口減に悩む福島県が、従来の「里親制度」を、人工妊娠中絶を減らし、出生率を高めるための施策として活用していく方針を決めた。新年度から新たに「里親コーディネーター」を配置し、出産を迷う妊婦らにも制度を紹介する。女性の「産む、産まない」の選択権が狭められないかなどの論議も予想されるが、同県は「中絶を考えている人に産んでもらい、社会で子育てを担いたい」としている。

里親制度は、虐待などで親との同居が難しくなった子どもを一般家庭で育てる仕組み。各都道府県が所管しているが、厚生労働省によると、出産前に制度を紹介するのは異例だ。

福島県によると、まず産婦人科医に依頼し、出産を迷う妊婦のうち希望者に里親制度など子育て支援策を紹介するパンフレットを配布。問い合わせに応じて児童相談所が詳しく説明し、出産後、実際に子育てが困難な場合には里親を紹介する。里親は、原則18歳まで育てる「養育里親」を想定している。

県は新年度当初予算に約2000万円を計上、新たに里親コーディネーターと心理嘱託員を4人ずつ雇い、児童相談所に配置する。コーディネーターは親と里親の間をとりもち、心理嘱託員は紹介後も継続して親や里親の心のケアなどを担う。

福島県の人工妊娠中絶実施率（女性の人口千人あたりの件数）は04年度で15.8。全国平均の10.6を大きく上回った。15～19歳では17.7とさらに高率だ。一方で県の人口は97年の約213

万人をピークに減り続け、今年1月1日の推計で約209万人に。

里親コーディネーターらの配置は、児童相談所の児童福祉司不足を補うのが目的だったが、予算案を詰める際に中絶実施率の高さを問題視する声上がり、里親制度の幅広い活用が論議された。

川手晃副知事は「妊娠中絶を考えている人に『産む』という選択肢も提示した上で、できるだけ産んでもらい、社会で子どもを育てようというのが狙いだ。倫理的な問題を指摘する声があるかもしれないが、出生率の低下や中絶の問題は深刻だ」と話している。

朝日新聞 2006年02月24日

福島県の選択した方法には賛否両論はあるであろうが、新しい取り組みとしてその動向を注目していきたい。

### (3) 里親委託期間の長期化により困難になる家庭復帰

日本の場合、里子委託期間が外国に比べて長いケースが多く、3分の1が5年以上で、10年を越すケースも珍しくない場合が多い。

そのため、委託の時には乳幼児が過半であっても実際には学齢児や中高生の方が多くなる。さらに外国に比べ、高年齢の里子が多いため、家庭との結びつきが希薄になり、復帰が困難になるという問題点がある。

里親の委託期間の長期化については、後述する児童相談所の実親に対する指導の不徹底さなども、この傾向を助長する一因であることも、あわせて考える必要があるが、日本の里親の特徴として湯沢は「里子と実親との交流が乏しい、放任したままの実親が多く、また里親も実親と交流させたい傾向が強い」<sup>14</sup>と指摘している。

里子委託期間についてだが、調査によると、児童が委託されている里親家庭の登録期間は、「5年未満」が(38.8%, 前回36.2%)と最も多く、以下、登録期間が長くなるに従い減っていくが、「15年以上」も(18.5%, 前回15.4%)ある。この結果からすると短期、長期どちらの里親委託期間も増加していることがうかがえる。

また、外国に比べ、高年齢の里子が多い問題について、林<sup>15</sup>は今の小規模ホームのあり方を「施設による小規模ホームの拡充が望ましい選択であるかについて十分に議論する必要がある」とし「今後の社会的養護の方向性としては大規模な生活単位での生活を廃止し、中高生を中心とした子どもたちに小規模ホームを提供し、小学生以下の親子分離が長期化する子どもたちには、原則として里親を提供することが必要である」と児童の年齢によってケアの方向を考えるべきだと主張している。

### (4) 他児養育に対する思想の問題

日本での里親委託数の少なさの原因について、多くの研究者が国民全体の(養子縁組を含めて)他児養育の思想の乏しさを挙げている。

なぜ日本の里親制度は普及しないのか（古川隆幸）

思想の問題とは長い時間を経て形成されるものではないかと私は考えている。では、制度として規定される前の里親・里子はどのようなものだったのだろうか。一説によると起源は、平安時代中期までさかのぼることができるといわれている。

里親、里子の関係は、金銭の授受により子どもの養育を他者に委ねるというケースもあったが、それよりも、その多くが、相互扶助的なものだったとされている。里親の里子養育の対価はすなわち里子の労働力であった。例えば、困窮しているうえに子どもが多く、やむを得ず口減らしのため、お寺の小僧や、裕福な家庭の子守役として家から出される—というのは聞いたことのある話ではないだろうか。では、このような発足をした日本は他の国と比べ特別だったのだろうか。

里親の発足についてイングランドの例と比較してみると、現在イングランドの里親委託対施設委託の比率は養子縁組準備のための委託も里親の比率に入れば9対1（2001年）となっている。しかしながら、もともとイングランドの里親制度の始まりも17世紀の救貧法時代からといわれるが、その発足理由は、孤児など家族と生活できない児童を救貧院で預かるには国費がかさむため、徒弟奉公に出したり、篤志家に養育を委託する制度（Boarding Out）として発足したものであった。他の国に関しても里親制度の発足については同様の過程を経ており、他の国とさほど変わりはないように思える。

その後、日本では里親が、里子を酷使するケースがたびたびあり、1948年の「家庭養育運営要綱」で子どもの酷使を防止するため、里親認定基準が厳しく設定された。その後の改定により認定基準は緩和されたものの、養育里親とは、かなりの名士や篤志家でなければなれないというイメージが定着してしまっただけではないだろうか。

里親という名称についても古くから使用されており、東京都では1973年以来これまでの里親制度が養子縁組を目的とする親や家のための制度であったという認識に立って、そのような里親制度に加えて、養護に欠けている子どもの養育そのものを目的とし、子どもをあずかる者を「養育家庭」と呼び、独自の名称を用いることにより、差別化を図っている。

## (5) 児童相談所のかかわりの問題

### 1) 多忙な児童相談所

平成15年度に行われた全国里親会の調査<sup>16</sup>によると、委託児童状況は地域によりかなりのばらつきがあることがわかる。例えば、里親委託率（全国平均26.1%）を見ると、上位の東京都53.8%、徳島県52.4%に比べ、下位の長野県5.8%、佐賀県2.8%ではかなりの差がある。

委託児童数に地域によってばらつきがあるのは、果たして地域性の違いだけなのだろうか。

中川はその違いについて、「このような格差は地域性（あるいは県民性）だけでは説明できず、なんらかの程度において、それぞれの自治体、あるいは児童相談所の対応の違いを反映している」<sup>17</sup>と推測している。

里親の斡旋、里親に対するケア、さらには、里親に出さざるを得なかった実親に対する指導、助言など里親の制度に関する児童相談所の役割は多岐にわたる。湯沢は「斡旋機関である児童相談所は、里親担当職員（児童福祉司）の絶対的不足から、委託後の里親に対し訪問・

援助・指導等をあまりしないため、里親は里親同士の話し合いの方を頼りにしている。」<sup>18</sup>とその現状について述べている。

さらに斡旋機関である児童相談所における里親担当職員（児童福祉司）の絶対的不足の問題については、残念ながら児童相談所のかかわりの地域格差は認めざるを得ないようである。児童相談所の状況について、竹中<sup>19</sup>は、児童相談所の数を「慢性的欠乏状態」とし、児童相談所の設置基準が、人口50万人に最低1箇所必要であるとされており、本来ならば254箇所されなければならない児童相談所が、2003年現在で182箇所しか設置されていない状況であること、現場で働く児童福祉司も「児童福祉法施行例」によって、人口おおむね10万から13万人を標準として定められているが、実際には「業務実態からすると、児童福祉司は人口5万人に1人は必要（倍増）ということが多くの児童相談所員の実感であろう。」と分析している。

里親制度の登録の申し込みから終了までを、行政機関である児童相談所が行っているが、全国の都道府県と政令指定都市には、2005年現在208箇所<sup>20</sup>の児童相談所（相談センター、子どもセンター、子ども相談センター、などと名乗るところもある）があり、その里親担当のケースワーカーが相談や援助にあたっている。しかしながら、里親家庭は全国に一様に存在するわけではなく、2003年3月現在の委託数を見ると、多い地域で東京都305人、北海道288人、少ない地域では、石川県・大分県各5人、奈良県4人、佐賀県1人とかなりの違いがある。もちろん人口、児童の比率などもあるので数字だけで判断することはできないが、湯沢はこのことについて「ほとんどの庁では里親係専任のワーカーがいないのが普通で、他の仕事と兼任しながら里親業務を担当しています。できたら東京都や大阪市のように専任のワーカーがいるとよいのですが、なかなか拡大できないでいます。」<sup>21</sup>と地域格差について述べている。

このような多忙な児童相談所の現状が、前述した登録里親数に対する児童受託里親数の割合の低さについても影響を及ぼしているように感じられる。

## 2) 自立支援計画

「里親が行う教育に関する最低基準」の第10条には「自立支援計画の遵守」がある。それには、児童相談所長があらかじめ、ケアの導入から終了にいたるまでの自立支援計画を作成し、里親はそれに従い児童を養育しなければならないとされている。

しかしながら、この自立支援計画のあり方についても多少の問題があるようだ。湯沢<sup>22</sup>は児童自立支援計画の作成の現状について以下の①～③の問題点を挙げている。

- ① 児童自立支援計画を児童のことをよく知らない児童相談所が立てること。
- ② 里親に児童自立支援計画の周知がなされていない。
- ③ 児童自立支援計画を作成していない児童相談所がある。

①については計画を立てる際に里子になる以前に生活していた施設の担当者、親族、新しく委託される里親の考えなどを取り入れる必要があると考えられる。②、③については、2003年に行われた調査<sup>23</sup>によると半数以上の里親が、児童自立支援計画のことを知らない（68%

なぜ日本の里親制度は普及しないのか（古川隆幸）

の親は「知らない」と答えた) こと, 作成責任のある児童相談所自体も過半数以上は作成していない(「作成した」は41%, 「検討中」は56%) という結果だった。

#### 4. 終わりに

以上, 日本においてなぜ里親制度が普及していないかについて考察を行ってきた。日本の里親制度そのものについては, 2002年の制度改正によって, 細かい点での課題は残されているものの, 従来のものと比べ利用しやすい制度となったといえる。特に短期里親や, 専門里親の制度化については今後の要援護児童の処遇に対し効果が期待されるものであろう。

日本の里親制度が普及しない大きな原因は湯沢<sup>24</sup>が指摘するように日本人の里親制度への意識が, 外国が基本とする「実親へ戻すまでの短期間保育型」ではなく, 「長期間保育による里親家庭取り組み型」となっているためと思われる。

そのことが, 子どもは社会の共有の財産であるという意識の薄さを生みだしているのではないかと私は考える。社会養護制度としての里親制度の認識の希薄さと, 里親の養子縁組志向の強さに示されているように, 社会の子どもの養育に関する考え方が, 柏女のいう「私物的わが子観」から「社会的わが子観」へと変化しておらず, それが, 地域で子どもを育ててゆくという, コミュニティケアの遅れにつながり, 要保護児童への施設ケア重視という現状を引き起こしたのではないだろうか。

児童をめぐる環境が厳しさを増しているが, こうした問題の発生予防, 早期発見, 早期対応そして適切なケアのためには, コミュニティにおける子育て支援セーフティネットの整備を図ることが緊急の課題となるだろう。それと同時に, 計画的な援助計画の作成を含めた現業機関である児童相談所の新たな展開も問われてくるだろう。

子どもの社会養護の在り方として, 施設か里親かという二者択一的なとらえ方ではなく, 両者がそれぞれの役割を果たしながら, パートナーとして相互に連携をとり, 協働して「児童の最善の利益」を目指した子育て支援が極めて有効であるという認識の下, それぞれの機能の拡充が図られることが必要だと考える。

#### 参 考 文 献

- 1 湯沢雍彦編著『里親入門』(ミネルヴァ書房, 2005) 2頁
- 2 柏女霊峰『児童福祉の近未来』(ミネルヴァ書房, 2001) 195頁
- 3 湯沢雍彦編著『里親制度の国際比較』(ミネルヴァ書房, 2004) 309頁
- 4 松本武子『里親制度の実証的研究』(建帛社, 1991)
- 5 湯沢雍彦編著『里親制度の国際比較』(ミネルヴァ書房, 2004) 309頁
- 6 養子と里親を考える会『被虐待児里親の支援に関する調査研究』(子ども未来財団刊, 2003)
- 7 湯沢雍彦編著『里親制度の国際比較』(ミネルヴァ書房, 2004) ii 頁
- 8 湯沢雍彦編著『里親制度の国際比較』(ミネルヴァ書房, 2004) iii 頁

- 9 林浩康『児童擁護施策の動向と自立支援家族支援』（中央法規，2004）16頁
- 10 谷口剛義「ケアの個別化，ケア単位の小規模化」『第57回全国児童養護施設施設長研究協議会』（全国社会福祉協議会，2003）
- 11 柏女靈峰『児童福祉の近未来』（ミネルヴァ書房，2001）194頁
- 12 厚生労働省雇用均等・児童家庭局『児童養護施設入所児童等調査』（厚生労働省雇用均等・児童家庭局，2003）  
※前回調査とは平成10年に行われた同調査のことを指す
- 13 柏女靈峰『児童福祉の近未来』（ミネルヴァ書房，2001）15頁
- 14 湯沢雍彦編著『里親入門』（ミネルヴァ書房，2005）20頁
- 15 林浩康『児童擁護施策の動向と自立支援家族支援』（中央法規，2004）17頁
- 16 全国里親会『平成16年度里親制度関連予算・統計』より
- 17 湯沢雍彦編著『里親制度の国際比較』（ミネルヴァ書房，2004）310頁
- 18 湯沢雍彦編著『里親入門』（ミネルヴァ書房，2005）20頁
- 19 竹中哲夫，垣内国光，増山均編著『新・子どもの世界と福祉』（ミネルヴァ書房，2004）57頁
- 20 平成17年度全国児童相談所長会議資料（平成17年6月20日・21日）
- 21 湯沢雍彦編著『里親入門』（ミネルヴァ書房，2005）20頁
- 22 湯沢雍彦編著『里親入門』（ミネルヴァ書房，2005）20頁
- 23 養子と里親を考える会『被虐待児里親の支援に関する調査研究』（子ども未来財団刊，2003）
- 24 湯沢雍彦編著『里親制度の国際比較』（ミネルヴァ書房，2004）331頁