

研究報告

家庭的養護の推進における里親養育の現状と課題についての一考察

阪 野 学*

A Study on the Current Situation and Issues of Foster Parenting in Promoting Home Care

Manabu Sakano

現在日本の社会的養護¹⁾では里親²⁾による家庭養護³⁾が推進されている。本件研究ではより良い子どもの権利養護に適った里親養育の在り方について考察することを目的としている。

まず、社会的養護の代替養護⁴⁾において施設養護に替わり里親による家庭養護が優先されるに至った経過について整理し、この間の10年に亘る里親養育の推進の成果について様々なデータから現状を確認している。また、併せて推進における課題について筆者の里親養育の実践及び先行研究などから明らかにするとともに考察を行っている。その結果から国が掲げている里親委託の数値目標に到達するためには取り組んでいかなければならない課題について明確にしている。そして、その課題の解決に向けて考察するとともに今後の里親による家庭養護の推進について展望している。

本研究において結論を導き出すことは容易ではなく今後も引き続き実践に基づいた研究を進めていくこととする。

Key words: 社会的養護 ニーズに基づいた実践 里親養育 家庭的養護の推進⁵⁾ 新しい社会的養育ビジョン

I はじめに

2011（平成23）年に「里親委託ガイドライン」（以下、「ガイドライン」と記す）が策定され社会的養護において里親委託優先の原則の取り組みが進められ10年目の節目を迎えた。現在、国は社会的養護においては家庭的養護の推進として里親の推進を優先課題とした。併せてこれまで社会的養護の代替養護の中核をなしてきた乳児院⁶⁾、児童養護施設⁷⁾等においても「家庭的養護推進計画」⁸⁾（以下、計画と記す）により小規模化⁹⁾、地域分散化¹⁰⁾等を推進している。

筆者は、乳児院を皮切りに児童養護施設、そして児童心理治療施設などでの勤務経験を通して社会的養護を必要としている子どもの養育に30数年来携わってきた。そして、同時に施設養護¹¹⁾だけでなく20数年前から週末里親を始めて以降近年で

は養育里親として里親養育に携わっている。現在では、施設の職を辞して特にこの4年半においては養育里親として里子の委託を受け家庭養護として里親養育を実践してきた。

この研究ノートはその実践から垣間見えた里親養育の現状と課題について検証と考察を行い、一里親としてだけではなく施設養護を含め社会的養護全体に携わってきた者として考えるところを書きだし整理を試みた。今後この研究がこれからの社会的養護を展望することに微力ながら寄与することができればと願っている。

II 里親養育の経過と現状

1. 里親養育に至る経過

ここで「ガイドライン」にある里親委託優先の原則の内容について確認しておく。以下の通りである。

* 四條畷学園短期大学 保育学科

里親委託優先の原則

家族は、社会の基本的集団であり、家族を基本とした家庭は子どもの成長、福祉及び保護にとって自然な環境である。このため、保護者による養育が不十分又は養育を受けることが望めない社会的養護のすべての子どもの代替的養護は、家庭的養護が望ましく、里親委託を優先して検討することを原則とするべきである。〈中略〉社会的養護が必要な子どもを里親家庭に委託することにより、子どもの成長や発達にとって、

① 特定の大人との愛着関係の下で養育されることにより、自己の存在を受け入れられているという安心感の中で、自己肯定感を育むとともに、人との関係において不可欠な、基本的信頼感を獲得することができる、

② 里親家庭において、適切な家庭生活を体験する中で、家族それぞれのライフサイクルにおけるありようを学び、将来、家庭生活を築く上でのモデルとすることが期待できる、

③ 家庭生活の中で人との適切な関係の取り方を学んだり、身近な地域社会の中で、必要な社会性を養うとともに、豊かな生活経験を通じて生活技術を獲得することができる、

というような効果が期待できることから、社会的養護においては里親委託を優先して検討するべきである。

もっとも、社会的養護を必要とする子どもの数に対して、必要な里親の数の確保は不十分であり、①また、様々な課題を抱える子どもに対して、対応できる里親も少ない現状から、施設養護の役割も大きいものがあり、里親の充実に努めるとともに、施設養護の質の充実に努めていく必要がある。

（「里親委託ガイドライン」2011（平成23）年より引用）下線は筆者による。

さらに、里親委託優先原則については同年厚生労働省において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及び社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会により「社会的養護の課題と将来像」（以下、「課題と将来像」と記す。）が取りまとめられその中にも以下のように明記されたのである。

（3）社会的養護の基本的方向

①家庭的養護の推進

・上記の子どもの養育の特質にかんがみれば、社会的養護は、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。

・このため、社会的養護においては、原則として、家庭的養護（里親、ファミリーホーム）を優先するとともに、施設養護（児童養護施設、乳児院等）も、できる限り家庭的な養育環境（小規模グループケア、グループホーム）¹²⁾の形態に変えていく必要がある。

・社会的養護が必要な子どもを、養育者の住居で生活をともし、家庭で家族と同様な養育をする里親やファミリーホームを、家庭的養護と呼ぶ¹³⁾。

・一方、小規模グループケアやグループホームは、施設養護の中で家庭的な養育環境を整えるものであるが、養育者が交代制である点で、家庭的養護とは異なる。しかし、「家庭的養護の推進」という言葉は、施設養護から家庭的養護への移行のほか、当面、施設養護もできる限り家庭的な養育環境の形態に変えていくことを含めて用いることとする。

（「社会的養護の課題と将来像」2011（平成23）年 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より引用）

まず、「ガイドライン」に里親委託優先の原則が明記されたことは社会的養護全体のことであるにもかかわらず全国養護施設協議会¹⁴⁾（以下、全養協と記す）を通じて所属する各地方自治体の社会的養護関係団体に周知が不十分であったことや下線部①の内容について何故に里親の「ガイドライン」に施設のあり方についてまで言及されなければならないのか、と感情的になる施設関係者もいた。このような事前の十分な周知や協議もない国の有無を言わせないやり方に対し全養協を始め施設関係者は不信感を抱くと共にこれまで代替養護の中核をなしてきた施設への配慮の無いやり方に不快感を露わにしたのである。しかし、一方でこの「ガイドライン」の策定に国の里親推進への並々な強い姿勢を垣間見ることができたのである。

そしてそのような中で前後して社会的養護の在り方として「課題と将来像」が発出された。その

中で改めて社会的養護の基本的方向性として里親委託優先の原則が示された。そして「ガイドライン」にもあるように施設の小規模化、地域分散化も併せて示されたのである。これは社会的養護全体を揺るがす大きな方向転換であった。

この方向性について全国里親会¹⁵⁾は（以下、全里と記す）は歓迎し政策推進に前向きな姿勢を示したが、各地方自治体の里親会は少なからず動揺し全養協を始め施設関係者から強い反発があったことは言うまでもない。里親会としては、委託優先の原則による里親の大幅な増加に伴い脆弱な体制の中で組織をまとめることができるのかという不安に駆られたことは容易に想像をすることができる。

また、施設においては、これまでの社会的養護の歴史の中で国の救済施策がほとんどなかった明治のころから民間の施設が孤児などの保護・救済を行ってきた経緯がある。特に戦後においては甚

に溢れる10万人を超えると云われた戦災孤児・浮浪児の多くを保護・救済したのは民間の施設であった。施設は時代のニーズに応じて献身と並々ならぬ努力をもって取り組んできたという自負がある。国の示した方向性はその施設の功績に対して余りにも配慮に欠けていた。さらには、独自に理念を掲げ先駆的な実践をしてきた施設に対して図2-1にあるように小規模化・地域分散化は是としても国が施設と里親の委託児童の案分を規定する施設にとってはこれまでの実践を否定するかのような受け止め難い内容であった。民間の施設にとって実践の理念としてきた社会のニーズに基づいた実践ではなく国主導という民間施設の存在の根幹を揺るがしかねない施設の価値が問われるものであった。このような国の一方的なやり方は施設には受け入れ難く「課題と将来像」を端から受け容れる考えの無い施設や法人も見受けられた程であった。

図2-1 施設機能の地域分散化の姿

<div> <div>本体施設</div> <div>グループホーム</div> <div>家庭的養護</div> </div>	本体施設	乳児院 児童養護	3,000人程度 11,000人程度 計 14,000人程度 (37%) ~ (32%)
	グループホーム	地域小規模児童養護 小規模ケアのグループホーム型	3,200人程度 9,000人程度 計 12,200人程度 (32%) ~ (28%)
	家庭的養護	里親 ファミリーホーム	7,100人程度 ~ 12,500人程度 5,000人程度 計 12,100人程度 ~ 17,500人程度 (32%) ~ (40%)
	児童数合計		38,300人 ~ 43,700人 (人口比例で1割縮小の場合) (縮小しない場合)

出典：厚生労働省「社会的養護の課題と将来像の推進に向けて」(概要) 2013年、P.32

しかし、国はより里親委託優先と施設の小規模化、地域分散化を推し進めるために2016（平成28）年に児童福祉法を改正し社会的養護における代替養護の在り方を規定した。第3条の2の条文中に「家庭における養育環境と同様の養育環境」として国連のガイドラインのfamily based careにあたる特別養子縁組¹⁶⁾ 里親、普通養子縁組¹⁷⁾ 里親、里親による家庭養護を代替養護の基本とした。そして、次いで家庭養護が叶わない場合に限り第3条の2において「できる限り良好な家庭的環境」として国連ガイドラインのfamily-like careもしくはresidential care（施設）にあたる地域のグループホームにおいて養護を行うと規定したのであ

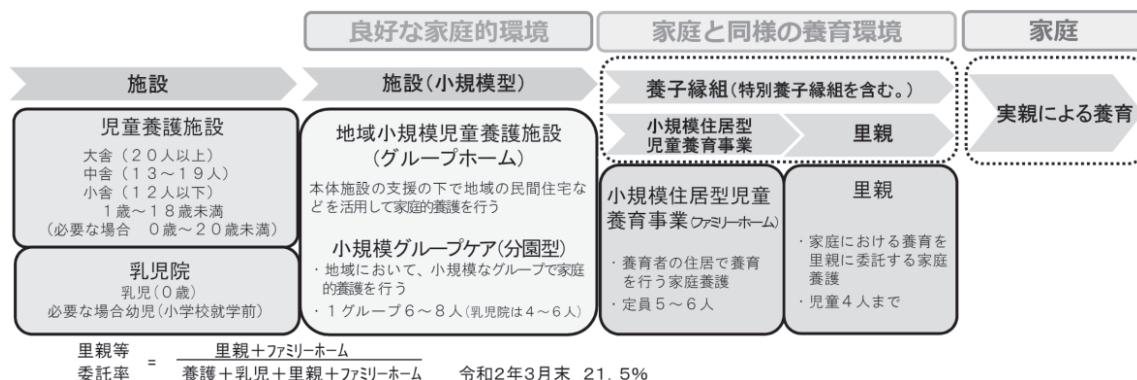
る。この法改正により「課題と将来像」で示された本体施設の小規模化（小規模グループケア事業¹⁸⁾）に沿ってユニット化を進めてきた施設は「計画」の見直しを迫られることとなったのである。

さらに、この法改正にある社会的養護の実現のために2017（平成29）年に厚生労働省より「新しい社会的養育ビジョン」(以下、「養育ビジョン」と記す)が発出された。図2-2にあるように子どもたちの養育にとって家庭が第一であり、次いで代替養護においては養子縁組を筆頭に里親等、小規模型のグループホーム等の順となっており、その他の形態の施設は代替養護からは周辺化されたのである。これまでの代替養護の中心であった施設

は里親へ委託されるまでの繋ぎとしてもしくは、ケアニーズが高い子ども¹⁹⁾たちの治療的支援の場所としてのみ役割を担い、乳幼児については原則施設への新規入所は行わずに里親委託とすると云うこれまでにない衝撃的なものであった。そして、このビジョンの推進にあたり具体的な数値目

標が掲げられ3歳未満児は概ね5年以内に、3歳児以上については概ね7年以内に里親委託率75%以上を実現し、学童以降は概ね10年以内をめどに里親委託率50%以上を実現するべきという画期的なものであった。

図2-2 家庭と同様の環境における養育の推進



出典：厚生労働省「社会的養育の推進に向けて」2021年、P.12

2. 里親委託の現状

その様な経過の中日本の社会的養護における代替養護として里親等に委託されている子どもの割合を見てみると表2-1のようになっている。

2002(平成14)年には7.4%だった里親委託率²⁰⁾が「ガイドライン」が策定された2011(平成23)年には10.8%と微増している。

表2-1 里親委託率の推移①

年度	児童養護施設		乳児院		里親等		合計	
	入所児童数(人)	割合(%)	入所児童数(人)	割合(%)	委託児童数(人)	割合(%)	児童数(人)	割合(%)
平成14年度末	28,988	84.8	2,689	7.9	2,517	7.4	34,194	100
平成15年度末	29,144	84.0	2,746	7.9	2,811	8.1	34,701	100
平成16年度末	29,828	83.3	2,942	8.2	3,022	8.4	35,792	100
平成17年度末	29,850	82.6	3,008	8.3	3,293	9.1	36,151	100
平成18年度末	29,889	82.3	3,013	8.3	3,424	9.4	36,326	100
平成19年度末	30,176	82.0	2,996	8.1	3,633	9.9	36,805	100
平成20年度末	30,451	81.6	2,995	8.0	3,870	10.4	37,316	100
平成21年度末	30,594	81.3	2,968	7.9	4,055	10.8	37,617	100

※「里親等」は、平成21年度から制度化されたファミリーホーム(養育者の家庭で5～6人の児童を養育)を含む。ファミリーホームは、平成21年度末で49か所、委託児童219人。多くは里親、里親委託児童からの移行

出典：厚生労働省「社会的養護の現状について(参考資料)」2011年、P.23

さらに、その後2011（平成23）年に「課題と将来像」が示され2016（平成28）年に児童福祉法が改正されそれを受けて2017（平成29）年に「養育

表2-2 里親委託率の推移②

年度	児童養護施設		乳児院		里親等※		合計	
	入所児童数 (人)	割合 (%)	入所児童数 (人)	割合 (%)	委託児童数 (人)	割合 (%)	児童数 (人)	割合 (%)
平成21年度末	29,548	80.8	2,968	8.1	4,055	11.1	36,571	100
平成22年度末	29,114	79.9	2,963	8.1	4,373	12.0	36,450	100
平成23年度末	28,803	78.6	2,890	7.9	4,966	13.5	36,659	100
平成24年度末	28,233	77.2	2,924	8.0	5,407	14.8	36,564	100
平成25年度末	27,465	76.2	2,948	8.2	5,629	15.6	36,042	100
平成26年度末	27,041	75.5	2,876	8.0	5,903	16.5	35,820	100
平成27年度末	26,587	74.5	2,882	8.0	6,234	17.5	35,703	100
平成28年度末	26,449	73.9	2,801	7.8	6,546	18.3	35,796	100
平成29年度末	25,282	73.9	2,706	7.8	6,858	19.7	34,846	100
平成30年度末	24,908	71.8	2,678	7.7	7,104	20.5	34,690	100
令和元年度末	24,539	70.5	2,760	7.9	7,492	21.5	34,791	100

※「里親等」は平成21年度から制度化されたファミリーホーム（養育者の家庭で5～6人の子どもを養育）を含む。
ファミリーホームは、令和元年度末で417か所、委託児童1,660人。

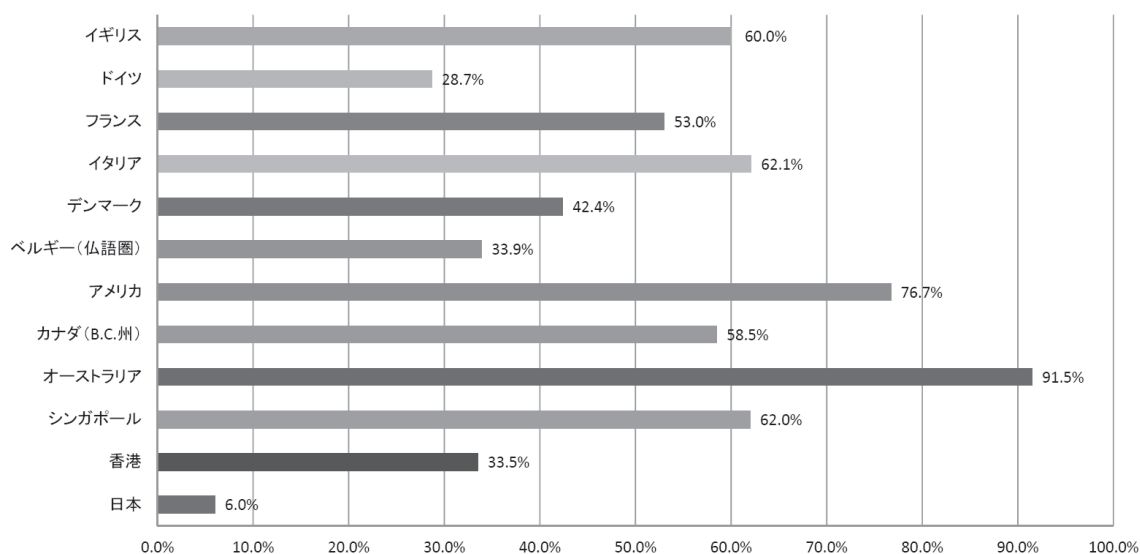
出典：厚生労働省「社会的養育の推進に向けて」2021年、P.24

その結果表2-2のとおり里親の委託率は2019（平成元）年には2011（平成23）年の2倍以上となり21.5%となっている。しかし、里親に委託されている子どもたちの数は全体の2割程度にしか過ぎず、多くの子どもたちは施設に養護されている

のが現状である。

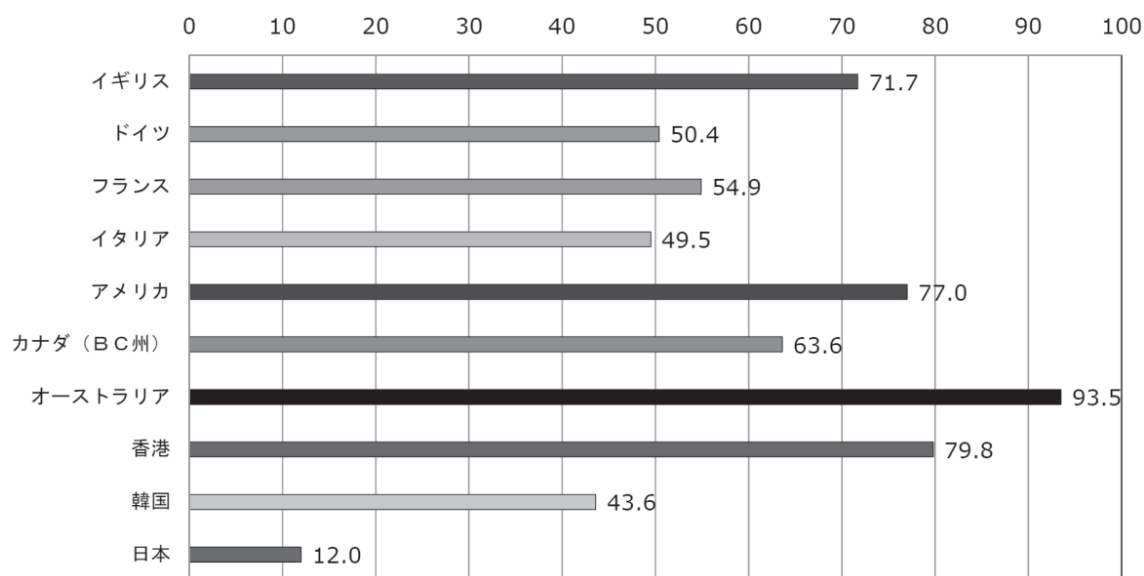
ここで、諸外国の里親委託率の国際比較²¹⁾を図2-3、2-4、2-5から行いその推移をみてみる。

図2-3 各国の要保護児童に占める里親委託児童の割合（2000年前後の状況）（%）



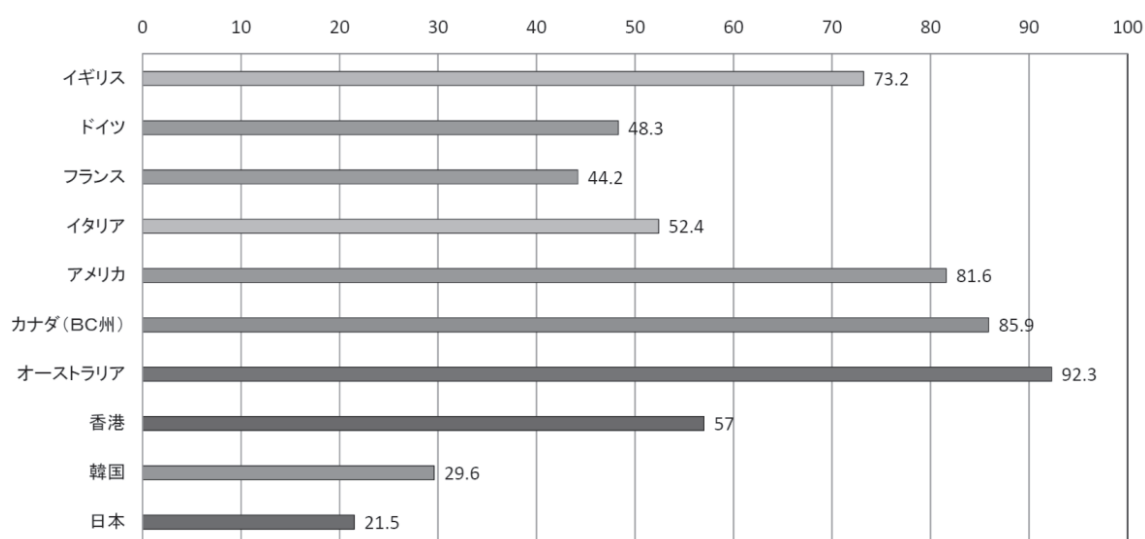
出典：厚生労働省「社会的養護の現状（参考資料）」2011年、P.24

図2-4 各国の要保護児童に占める里親委託児童の割合（2010年前後の状況）（%）



出典：厚生労働省「社会的養護の課題と将来像の実現に向けて（参考資料）」2013年、P.11

図2-5 各国の要保護児童に占める里親委託児童の割合（2018年前後の状況）（%）



出典：厚生労働省「社会的養護の推進に向けて」2021年、P.29

いずれの図も諸外国と比較して日本の里親委託率は著しく低い数値となっている。世界の多くの国々では施設での代替養護ではなく脱施設化²²⁾や家庭第一主義²³⁾の流れの中で里親による家庭養護が主流となっている。特に英語圏の国々イギリスやアメリカ、カナダ、オーストラリア等で里親委託率は高くなっている。それに比して英語圏ではない国々では総じて里親委託率は比較的低い数値となっていることが分かる。

さらに、英語圏ではない国々の里親委託率の推移を注目してみるとドイツでは、2000～2010年に

かけて20ポイント以上飛躍的に数値が伸びて50.4%となっていたが、2018年には頭打ちとなったのか数値を下げ48.3%となっている。また、フランスは2000年、2010年と50%超を維持していたが2018年には10ポイント以上数値を下げ44.2%となっている。さらに、イタリアにおいては2000年には62.1%であったが2010年には12ポイント以上も数値を下げ49.5%となり2018年にはわずかに盛り返して52.4%となっている。香港に至っては2000年から2010年にかけて30%台から80%近くまで数値が跳ね上がっているが、2018年には57%と大幅に落ち

込んでいる。韓国においては2010年に40%台であった数値が2018年は29.6%に落ち込んでいる。

このように諸外国の里親委託率の推移を分析すると脱施設化及び家庭第一主義の理念が世界的に通底しているからといって里親の委託率が一律に向上しないのは国ごとの独自の事情があると推察することができる。そして、性急な数値の変化はその後に反動があるなど一進一退を繰り返しており諸外国の里親委託の状況は一様ではない。里親委託率の向上のためにそれぞれの国々の社会的養護の歴史や成り立ちを踏まえニーズに基づいた実践をしないと継続的で高い数値の里親委託率は見込めないと考察することができる。そして何より大切なこととして小谷眞男（2007）は次のように述べている。「里親委託は行政や立法だけの問題ではない。むしろ市民社会の自発性、能動性こそが里親委託を支える」（小谷眞男，2007.「里親委託という主題—家族的養育委託に関するイタリアの研究動向より」『家族社会学研究』21（2）：206）小谷

が述べているように諸外国の国民性や宗教的なバックボーンを含め国の積極的な施策や啓発活動等と云った国民への働きかけをきっかけにした自発的な取り組みが浸透しているか否かによる。

これからの諸外国の状況は日本の今後の里親委託率の向上のための取り組みの参考になると考えられる。しかしながら、英語圏の里親委託率の高さに裏付けられた家庭養護が子どもの権利擁護に適った養育において成果を上げているとは一概には言えない。そのことについてはⅢで述べることとする。特に日本においては里親養育の推進が独自の子どものニーズではなく国際社会からの外圧によるものであり、それは腹からのニーズに基づいた実践と云うことではない。このことが今後の里親養育の推進においてどのような影響を及ぼすのか懸念されるところである。

次に里親数及び委託児童数の年次推移についてみてみる。以下の表2－3の通りである。

表2－3 里親数と児童数の推移

	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
登録里親数 (世帯)	8,729	9,392	9,441	9,949	10,679	11,405	11,730	12,315	13,485
委託里親数 (世帯)	3,292	3,487	3,560	3,644	3,817	4,038	4,245	4,379	4,609
委託児童数 (人)	4,966	5,407	5,629	5,903	6,234	6,546	6,858	7,104	7,492
委託割合	37.7%	37.1%	37.7%	36.6%	35.7%	35.4%	36.1%	35.5%	34.1%

※委託児童数はファミリーホームを含む。

出典：厚生労働省 「里親制度等について」HP及び「社会的養護の現状」
2015年、2014年、2013年、2012年より筆者作成

登録里親数について「ガイドライン」及び「課題と将来像」が出された2011（平成23）年には8,729世帯であったが2015（平成27）年には約1.22倍そして2019（令和元）年は約1.54倍に増加している。これらの数字を見た時に案外登録数は伸びていないという印象を受ける。「平成30年福祉行政報告例」（2020年）を見てみると2018（平成30）年に里親の新規登録者は1,688人であった。しかし、それに対して同時に里親登録を取り消す里親が1,093人いた。里親の啓発が進み新規に登録する里親が増えたとしてもその分多くの里親が登録を取り消している現状がある。これは単純に里親の高齢化による取り消しだけでないと推察することができ

る。一体どのようなことが里親に起こっているのかまた、それが里子にどのように影響しているのかについてもⅢで述べることとする。

委託里親数は、2011（平成27）年は3,292世帯であったが2015（平成27）年には約1.16倍、2019（令和元）年には約1.4倍に増加している。子どもの委託を受けている里親は表2－3の9年間で一度も4割を超えないばかりか委託里親率はこの三年ほど下がり続け2019（令和元）年には34.1%になっている。翻ると約66%の里親に委託がされていないということになる。これは里親の推進が言われる中で何故このように登録里親に対して委託が行われないのか一見すると不可解なことである。その

検証及び考察についてもⅢで行う。

2019（令和元）年には7,492人となり約1.51倍に増加

委託児童数については2011（平成23）年に4,966 している。この数字は、上記の登録里親数及び委託里親数と比例している。

表2-4a 子どもの年齢階層別里親等委託率

自治体名	3歳未満児			3歳以上～就学前			学童期以降			合計		
	代替養育が必要な児童数	里親等委託児童数	里親等委託率	代替養育が必要な児童数	里親等委託児童数	里親等委託率	代替養育が必要な児童数	里親等委託児童数	里親等委託率	代替養育が必要な児童数	里親等委託児童数	里親等委託率
北海道	71人	51人	71.8%	131人	75人	57.3%	873人	238人	27.3%	1,075人	364人	33.9%
青森県	30人	7人	23.3%	27人	13人	48.1%	255人	67人	26.3%	312人	87人	27.9%
岩手県	39人	6人	15.4%	59人	16人	27.1%	276人	81人	29.3%	374人	103人	27.5%
宮城県	14人	0人	0.0%	36人	13人	36.1%	210人	86人	41.0%	260人	99人	38.1%
秋田県	19人	3人	15.8%	26人	10人	38.5%	159人	14人	8.8%	204人	27人	13.2%
山形県	17人	6人	35.3%	47人	9人	19.1%	209人	36人	17.2%	273人	51人	18.7%
福島県	39人	27人	69.2%	68人	29人	42.6%	314人	62人	19.7%	421人	118人	28.0%
茨城県	74人	12人	16.2%	109人	28人	25.7%	533人	76人	14.3%	716人	116人	16.2%
栃木県	76人	14人	18.4%	86人	21人	24.4%	460人	86人	18.7%	622人	121人	19.5%
群馬県	64人	19人	29.7%	83人	12人	14.5%	339人	60人	17.7%	466人	91人	18.7%
埼玉県・さいたま市	179人	33人	18.4%	322人	75人	23.3%	1,325人	304人	22.9%	1,826人	412人	22.6%
千葉県	110人	35人	31.8%	205人	86人	42.0%	791人	208人	26.3%	1,106人	329人	29.7%
東京都	431人	65人	15.1%	578人	125人	21.6%	2,812人	407人	14.5%	3,821人	597人	15.6%
神奈川県	89人	11人	12.4%	109人	46人	42.2%	459人	61人	13.3%	657人	118人	18.0%
新潟県	25人	8人	32.0%	22人	8人	36.4%	181人	73人	40.3%	228人	89人	39.0%
富山県	14人	0人	0.0%	24人	4人	16.7%	94人	19人	20.2%	132人	23人	17.4%
石川県・金沢市	22人	5人	22.7%	35人	8人	22.9%	223人	30人	13.5%	280人	43人	15.4%
福井県	10人	1人	10.0%	30人	6人	20.0%	191人	30人	15.7%	231人	37人	16.0%
山梨県	34人	17人	50.0%	49人	24人	49.0%	222人	66人	29.7%	305人	107人	35.1%
長野県	69人	21人	30.4%	56人	14人	25.0%	484人	76人	15.7%	609人	111人	18.2%
岐阜県	52人	20人	38.5%	100人	22人	22.0%	378人	45人	11.9%	530人	87人	16.4%
静岡県	48人	17人	35.4%	69人	16人	23.2%	314人	83人	26.4%	431人	116人	26.9%
愛知県	102人	25人	24.5%	210人	45人	21.4%	760人	125人	16.4%	1,072人	195人	18.2%
三重県	53人	15人	28.3%	81人	31人	38.3%	387人	107人	27.6%	521人	153人	29.4%
滋賀県	22人	10人	45.5%	31人	7人	22.6%	240人	90人	37.5%	293人	107人	36.5%
京都府	24人	3人	12.5%	41人	3人	7.3%	233人	37人	15.9%	298人	43人	14.4%
大阪府	132人	30人	22.7%	255人	43人	16.9%	1,010人	120人	11.9%	1,397人	193人	13.8%
兵庫県	98人	18人	18.4%	131人	25人	19.1%	835人	180人	21.6%	1,064人	223人	21.0%
奈良県	28人	5人	17.9%	49人	5人	10.2%	250人	52人	20.8%	327人	62人	19.0%
和歌山県	28人	3人	10.7%	47人	12人	25.5%	264人	48人	18.2%	339人	63人	18.6%
鳥取県	22人	1人	4.5%	38人	11人	28.9%	201人	54人	26.9%	261人	66人	25.3%
島根県	25人	8人	32.0%	34人	5人	14.7%	124人	33人	26.6%	183人	46人	25.1%
岡山県・岡山市	40人	14人	35.0%	49人	15人	30.6%	365人	85人	23.3%	454人	114人	25.1%
広島県・広島市	56人	7人	12.5%	128人	20人	15.6%	587人	99人	16.9%	771人	126人	16.3%

出典：厚生労働省「社会的養護の推進に向けて」2021年、P.27・28

表2-4b 子どもの年齢階層別里親等委託率

自治体名	3歳未満児			3歳以上～就学前			学童期以降			合計		
	代替養育が必要な児童数	里親等委託児童数	里親等委託率	代替養育が必要な児童数	里親等委託児童数	里親等委託率	代替養育が必要な児童数	里親等委託児童数	里親等委託率	代替養育が必要な児童数	里親等委託児童数	里親等委託率
山口県	31人	2人	6.5%	47人	14人	29.8%	396人	96人	24.2%	474人	112人	23.6%
徳島県	24人	9人	37.5%	42人	1人	2.4%	190人	23人	12.1%	256人	33人	12.9%
香川県	23人	6人	26.1%	27人	6人	22.2%	140人	27人	19.3%	190人	39人	20.5%
愛媛県	43人	5人	11.6%	57人	14人	24.6%	378人	68人	18.0%	478人	87人	18.2%
高知県	28人	1人	3.6%	68人	20人	29.4%	274人	54人	19.7%	370人	75人	20.3%
福岡県	86人	13人	15.1%	119人	24人	20.2%	511人	122人	23.9%	716人	159人	22.2%
佐賀県	35人	18人	51.4%	36人	19人	52.8%	192人	55人	28.6%	263人	92人	35.0%
長崎県	28人	9人	32.1%	51人	6人	11.8%	373人	63人	16.9%	452人	78人	17.3%
熊本県	20人	0人	0.0%	57人	8人	14.0%	293人	37人	12.6%	370人	45人	12.2%
大分県	35人	19人	54.3%	78人	37人	47.4%	358人	106人	29.6%	471人	162人	34.4%
宮崎県	38人	1人	2.6%	71人	11人	15.5%	336人	43人	12.8%	445人	55人	12.4%
鹿児島県	68人	16人	23.5%	112人	15人	13.4%	554人	110人	19.9%	734人	141人	19.2%
沖縄県	43人	26人	60.5%	93人	38人	40.9%	376人	112人	29.8%	512人	176人	34.4%
札幌市	60人	23人	38.3%	121人	51人	42.1%	555人	150人	27.0%	736人	224人	30.4%
仙台市	23人	4人	17.4%	52人	22人	42.3%	161人	58人	36.0%	236人	84人	35.6%
千葉市	13人	4人	30.8%	23人	10人	43.5%	127人	42人	33.1%	163人	56人	34.4%
横浜市	86人	18人	20.9%	108人	18人	16.7%	501人	64人	12.8%	695人	100人	14.4%
川崎市	50人	9人	18.0%	55人	20人	36.4%	255人	54人	21.2%	360人	83人	23.1%
相模原市	26人	8人	30.8%	35人	13人	37.1%	128人	21人	16.4%	189人	42人	22.2%
新潟市	16人	11人	68.8%	5人	5人	100.0%	80人	45人	56.3%	101人	61人	60.4%
静岡市	16人	9人	56.3%	15人	10人	66.7%	101人	41人	40.6%	132人	60人	45.5%
浜松市	19人	12人	63.2%	18人	6人	33.3%	93人	25人	26.9%	130人	43人	33.1%
名古屋市	93人	16人	17.2%	150人	26人	17.3%	543人	65人	12.0%	786人	107人	13.6%
京都市	38人	8人	21.1%	56人	6人	10.7%	312人	45人	14.4%	406人	59人	14.5%
大阪市	159人	8人	5.0%	214人	46人	21.5%	799人	149人	18.6%	1,172人	203人	17.3%
堺市	33人	11人	33.3%	55人	12人	21.8%	240人	21人	8.8%	328人	44人	13.4%
神戸市	47人	7人	14.9%	66人	11人	16.7%	349人	32人	9.2%	462人	50人	10.8%
北九州市	44人	10人	22.7%	72人	13人	18.1%	328人	79人	24.1%	444人	102人	23.0%
福岡市	24人	16人	66.7%	49人	35人	71.4%	287人	138人	48.1%	360人	189人	52.5%
熊本市	27人	5人	18.5%	51人	10人	19.6%	229人	24人	10.5%	307人	39人	12.7%
横須賀市	9人	0人	0.0%	19人	4人	21.1%	111人	25人	22.5%	139人	29人	20.9%
明石市	3人	1人	33.3%	9人	1人	11.1%	63人	16人	25.4%	75人	18人	24.0%
合計	3,444人	822人	23.9%	5,396人	1,414人	26.2%	25,991人	5,248人	20.2%	34,831人	7,484人	21.5%

出典：厚生労働省「社会的養護の推進に向けて」2021年、P.27・28

次に子どもの年齢別里親委託率をみてる。表2-4a及び表2-4bの通りである。3歳未満児は23.9%であり、自治体別にみると「ビジョン」に示された75%を超えている自治体は何処もなく北海道71.8%、福島県69.2%、沖縄県60.5%、新潟市68.8%、浜松市63.2%、福岡市66.7%が近い数値となっている。3歳以上から就学前については、26.2%であり同じく75%を超えている自治体は新潟市100%（措置児5人）のみ、次いで静岡市66.7%、福岡市71.4%の順となっている。そして学童以降については20.2%となっており同じく50%を超えている自治体は新潟市56.3%のみ、次いで宮城県41.0%、福岡市48.1%の順となっている。

この子どもの年齢階層別里親等委託率は児童相談所（以下、児相と記す）の里親委託優先の原則に対する真剣度が問われている。虐待対応に追われ余力のないのは程度の差はあれ何処の児童相談所も同じである。高い数値が上がっている自治体はフォスタリング業務²⁴⁾をNPOなど民間に委託してフォスタリング機能の整備を積極的に取り組むと共に併せて生みの苦しみとして里親への委託を様々な課題にも懲りずに進め里親支援を行った成果である。

Ⅲ 里親養育の課題と考察

1. 養育里親の実践における課題

筆者は、2017（平成29）年より養育里親として登録をして里子の委託を受け実践を行ってきた。その実践の中で実際に体験した課題について挙げ考察を行う。

まず、里親養育の責任の所在についてである。先述の通り筆者は、社会的養護の施設において長らく勤めてきた。施設での子どもの養育は所謂仕事として責任をもって従事してきた。しかし、里親養育は仕事ではなくあくまでボランティアが制度化されたものであり仕事として位置付けられているものではない。それが養育者の責任として里子と施設の子どもの決定的な相違である。一里親の類の中でもファミリーホーム²⁵⁾だけは第二種社会福祉事業であり措置費が支弁されている。従って、行政指導監査や第三者評価の受審も必要であり施設の責任と同等であり里親とは明らかに相違している。この研究レポートにおいて里親養育とは、ファミリーホームは除き含めない―里親制度の場合里子の責任は養育者である里親では

なく措置権者でもある児相長にあるのである。施設では子どもの親権代行権は施設長にあり、里子の場合は里親ではなく児相長にある。そういう意味では、里親は里子に対する親としての権限はなく、委託期間中において養育者の役割を担うのみと云うことになる。

いざ、実際に里子の養育を始めると児相への連絡のための架電するにしても仕事の合間に行くことになる。CWも家庭訪問等留守が多いため繋がらず、折り返しの電話を受けても仕事のため出することは容易ではない。また、里子のことで児相と話し合いの日程を設定するにしても仕事を休まなければならない。さらに、里親会の会合や研修会も全てが平日であり仕事を休まなければならないがそうそう休みも取れず参加ができないことが多い。里親による里子の養育は、ボランティアであり仕事ではないと改めて認識させられた次第である。

その様な中筆者は、里子の大学進学に際して連帯保証人を立てなければいけないという課題に直面した。里子は運よく入学時の2020（令和2）年より創設された日本学生支援機構の授業料・入学金の免除・減額と給付型奨学金の支給により大学進学が叶った。しかし、里子の大学入学に際して連帯保証人を立てなければいけなかった。児相は連帯保証人を親権者にはさせられないと云う判断から里親である筆者に連帯保証人になるようにと依頼してきた。筆者は、里親がそのような重い責任を負うことは制度上おかしいと断ったが、大阪府として再度検討した結果、やはり里親にやるようにとの見解であった。筆者は里子の関係性も考え納得はいかなかったが不承不承承諾した。しかし、それは里子が20歳になり委託が解除された以降も大学の在籍期間中において連帯保証人をやると云うことを意味していた。また、全国社会福祉協議会の保証人確保対策事業²⁶⁾の申請も児相長名でなく里親名で申請するようにとのことであった。また、併せてアパートの賃借の連帯保証人についても同様に引き受けることになり、今後は里子の就職の際の身元保証人についても道義上引き受けることは必至であると予測される。

このことを筆者の所属する大阪府里親会に相談したところ、メンバーの多くが養子縁組里親であると云うこともあり、筆者に対して「連帯保証人を引き受けないのは里親としての覚悟が足らな

い」また、「他の里親はそんなことは何も言わず黙ってやっている」と制度上の課題としての受け止めではなく、筆者の里親としての心構えの不十分さと云った属人的な問題として捉えられてしまい議論にも至らなかった。しかも、児相の里親担当のケースワーカー（以下、C Wと記す）からも婉曲に里親会と同様なことを言ってくる始末であった。

保証人の問題は社会的養護において解決できていない課題であることは筆者もよく承知している。しかし、これからの里親養育の推進を考えた時改善に向けて一石を投じておく必要があると考えた。また、本件の様な事案について百歩譲って里親の属人的な対応により解決できたとしても、もし解決できなかった場合には子どもが不利益を被ることになる。委託先の里親によって対応が異なることは公的な里親制度において相応しいとは言えない。里親への負担と子どもへの不利益と云った両面から問題を整理して里子や里親希望者に委託前に良い面ばかりを伝えるのではなく何らかの形で現実的な課題についても知らせておく必要がある。公的な責任において行われている制度である以上は公的な責任において全うするのが当然のことである。社会的養護における制度の不備を里親の属人的な善意により埋め合わせていたのでは制度の改善によるより良い支援は望めない。

本件について相談したある児相長は「そのような重い責任を里親に担わせるのは如何なものか」と率直な感想を口にしていたのが印象的であった。その児相長は属人的には筆者の言う通りだと思ったとしても、いざ自分が里子の措置権者としての児相長と云う立場になればそうとばかり言っておられなくなるであろう。

このような経過の中で児相の里親制度の支援の在り方について検証しておくことが必要である。この度児相は何の権限もない里親に養育を超越した責任を求めてきた。里親制度の場合児相は措置権者である共に親権代行者でもある。子どもへの権限も責任も全て児相にある。施設の場合は、措置権は児相にあるが子どもの親権代行は施設にある。そういう意味では里親は児相と対等に責任あるやり取りする立場にないといえることができる。そのことから考えると里親は児相でなく第三者的な施設やN P O法人などのフォスティング機関の里親支援専門相談員（以下、里専と記す）の方が

双方の関係性と云う意味においては支援を受けやすいと考えることができる。児相は里子の絶対的な責任者としてあり、里親子支援のソーシャルワーク業務を民間に積極的に委託してより充実した支援へ向けて取り組みを進めていくべきである。

さらに、今回の件について里親会の在り方についても触れておきたい。現時点において筆者の所属する里親会の区域での養子縁組里親の拠り所は当該の里親会しかない。今回の件で養子縁組里親がその他の里親を真の里親として認めていないことが露見した。委託費を貰って児相のC Wや里専から支援を受けている軟弱な里親として筆者ら里親子に対して寄り添えなかった。筆者の所属する里親会は、養子縁組里親中心であるためその拠り所としては十二分に機能していると言える。しかし、行政に法制度の不備についての要望を挙げるなど里親制度の改善に向けて対応を求める組織的な機関としての機能は整っていない。当該里親会は、自分たちが法制度の不備の隙間を埋めていくという正にボランティアな姿勢に存在価値を見出しているが、行政と切磋琢磨しながら子どもたちの権利擁護に向けて連携しながら協働していくと云う役割を果たせていない。しかし、大阪の場合は里親会任意の参加による当事者団体であり、行政からの支援もなく組織として未整備で脆弱な体制であるためできることは限られており致し方のないところである。

次は、里親の里子へのアフターケアについてである。先述の通り筆者は元里子のために保証人確保対策事業の申請を大学卒業まで毎年大阪府を通じて行う必要があり、委託が解除された里子の対応をボランティアとして行わなければならない。それは、もし筆者が行政との連携が上手くいかず事業の申請を怠ったり、元里子の学費の納入が滞ることがあれば連帯保証人である筆者が個人として未納の学費を埋め合わせることになる。公的な制度として委託を受けた里子の委託解除後の責任も個人として負い続けると云うことが起こっている。現在の里親制度では里親がアフターケアを担う責任は法律にもガイドラインにも謳われていない。敢えてあるとすれば行政からアフターケアの業務を委託されている里専もしくはフォスティング機関である。ちなみに、筆者の担当の施設の里専からは2019（令和1）年に前任の里専に替わり

担当してから、他のケース対応に忙しいのか特に大きな問題のない筆者の元里子は元より里親である筆者にも生活の様子確認の連絡すら一度もない現状である。

里親に委託される子どもたちの委託理由をみると養育拒否、母親の精神疾患等、母の放任・怠惰、母の死亡（厚生労働省「児童養護施設入所児童等調査の概要」2018年）の順であり親の後ろ盾のない里子でありアフターケアのニーズは高いと言える。里親には高齢者も多く行政の手の及ばない不確かな里親の属人的なボランティアではなく、公的な責任による里子のアフターケアを行う専門機関を早く整備して対応を担っていく必要がある。櫻井奈津子（2012）は以下のように述べている。

児童の自立について有効な支援策が乏しいなかで、里親の家庭を「帰ることのできる家」として位置づけられてしまうことは、社会的施策の貧困さのツケを里親等に押し付けることになりはしないだろうか（櫻井奈津子、2012.「これからの里親委託と里親支援機関の在り方・方向性」『里親と子ども』7:29）

櫻井の考え方は妥当である。現状は里親制度自体がボランティアでもあり里親のボランティアな対応による実家機能に多くのアフターケアの役割を押し付けている。しかし、ボランティアに責任を求めること自体が無責任であり、行政として責任を果たしていないばかりか子どもたちの権利を擁護していると言えない。

最後に里子へのアドボケイトについて述べておく。筆者に委託されている里子にコロナ禍以前には毎月児相の担当のＣＷと心理士が家庭訪問をして里子から生活の様子について聞き取りを行っていた。それが2020（令和２）年からコロナ感染予防を理由にして家庭訪問は無くなった。今年度に至っては予算が付き里子とリモートにより面談を行うということでＰＣの機材は届けられたが、４月以降一向に実施される気配がない。ただでさえ里親養育は第三者の目が入らず、閉鎖的且つ独善的でもすれば恣意的で不適切な養育に陥ってしまうリスクが高い。そのため唯一のチェック機能として児相のＣＷと心理士が里子と面談を行いアドボケイトすることは欠かすことができない。

さらに、昨年度は大阪府から訪問調査と子どもの生活経過記録の提出について里親会で説明があったにもかかわらず、その後児相からは訪問調査の実施及び生活記録の提出について何の連絡もない。また、昨年度は筆者に委託されている里子が施設からの措置変更の際に子どもの権利ノートが渡されていなかったため児相から新しいものをもらうことになった。また、里親手帳が新しく改訂されていたにもかかわらず手元にないことが分かったので依頼をして届けてもらうこともあった。児相の里子の担当のＣＷも施設の里専も担当ケースが増え多忙なのであろうが、決められた最低限の対応はおろか里親から申し出なければあたりまえの対応もないなど里子のアドボケイトについての能動的な対応は望むすべもない。つまり、里親が働きかけなければ現状の里親制度において里子の権利擁護の確認は何もなされないということである。それは、里親を信頼があるのか云うことではなく措置権者として親権代行者として里子の権利擁護における責任を果たさなければならない。委託されている里親子としては放置され見放されていると受け止め、言い換えれば行政からネグレクトされているとさえ感じる。現状としては里子の権利擁護のためのアドボケイトすら出来ない状況の中で、今後里親養育を優先して家庭的養護を推進していくことに大きな懸念を禁じ得ない。

厚生労働省では里親の孤立を予防しより適切な子どもの養育のためにチーム支援を掲げているが、このような状況では心許ない限りである。何処にチームがあるのかと言いたい。里親制度には施設にあるような苦情解決や第三者委員といった権利擁護の仕組みもなければ実習生やボランティアも来ることは無く外部の目は一切入らない。そのような中でどのような形で子どものアドボケイトを行っていくことができるのか、子どもたちから意見を吸い上げる仕組みを早急に整備することが求められる。どの里親子も取り残さないよう支援していくために整備されつつあるフォスティング機能の委託を有能なＮＰＯ法人などへ積極的に委託を行い取り組みの充実を図っていくことが喫緊の課題である。

2. 里親制度における課題

先述のとおり筆者の養育里親の実践から見えて

きた課題について挙げ検証するとともに考察を行った。ここでは、里親制度の在り方とその課題について考察を試みる。

まず、未委託里親についてであるが、Ⅱの2.で述べたように未委託里親の割合は登録里親の65%を超えている。これは、里親養育の推進において大きな課題となっている。では、何故このようなことが起こっているか以下に分析してみる。

例えば、筆者の所属する里親会では会員のほとんどが養子縁組里親である。縁組の手順としては、まず養子候補の子どもが児相より紹介され、交流・マッチングが順調に進み里親宅での生活にも慣れ里親子の関係が安定してきたと判断されて初めて縁組の成立に至る。そして、養子縁組が成立するとその直後に養子縁組里親とその養子は児相の支援の対象から外れる。その分里親会では、養子縁組里親により養子たちの真実告知や日々の生活様子について熱心に情報交換され里親たちにとって里親会が貴重な拠り所となっていることが窺える。そして、その様な養子縁組が成立した里親からの相談以上によくあるのが養子縁組希望里親を始めとした里親たちへの未委託の苦情である。研修も受け審査を経て認定され里親会にも入会しているにもかかわらず養子・里子候補の紹介・委託が児相から一向にないのである。中には何年も亘り待たされ業を煮やしたり、何年間かの不妊治療を経てから里親となり年齢的にも後がなく焦りを感じている里親も少なくない。そのような紹介・委託を待っている里親には子どもの年齢や男女等の希望等をだしている人もいれば、希望を出していない人もいる。そうであれば、希望を出していない里親には先に紹介・委託があっても良さそうものであるがそれもないというのである。このような苦情が多く聞かれ、やがて未委託里親は紹介・委託の無い里親は里親会にも参加し辛くなり足が遠のきやがて退会していく。

児相のCWにしてみると被虐待の子どもたちやその他ケアニーズの高い子どもたちが多くなっている状況の中で里親に縁組・委託をすることの難しさがある。縁組においては縁組後継続してフォローができないため尚更紹介には難しさが伴う。

まず、CWは縁組・委託のプロセスにおいて子どもと里親の双方のニーズを勘案し絞り込みを行う。そして紹介の後双方の合意の元マッチングとして交流を開始する。面会や外泊を何度か繰り返

し、経過が良ければ里親の下での生活を試行する。ここで縁組・委託を急ぎ対応を丁寧に行わないと縁組・委託した後に所謂里親不調²⁷⁾に陥ってしまうことに繋がる。このような手順により縁組・委託に至るが、縁組の場合はさらに半年程度の試行期間を経た後家庭裁判所の家事審判により縁組が認められれば成立という運びになる。その間CWは子ども・里親双方の意思確認や様々な調整を行い家庭裁判所に提出する書類の作成など多くの労力を要する。しかしながら、紹介・マッチングの段階で交流不調となる場合も少なくなく、それまでの努力は徒労に終り振出しに戻ることになる（例えば、東京都社会福祉協議会児童施設部会の「平成28年度養育家庭・養子縁組家庭委託に関する調査」では、前年度に施設が挙げた候補児70人から里親委託となった児童は10名、養子縁組に至った児童は1名、ちなみにその内18歳満年齢で措置解除された子どもはわずか2.7人であった）。

養子縁組とは実親との親子の縁を切り新たに里親と縁を結ぶことになり子どもにとっては人生の岐路である。そのためCWにはより慎重な判断が求められ失敗は許されない。その責任は重くプレッシャーには大きなものがある。CWにとって子どものニーズだけ考えれば良い施設の場合とは異なり里親の縁組・委託のコーディネートにはソーシャルワークにおける力量及び労力を要し、特に縁組においてはこれまでにない重い責任を負荷されるのである。

しかしながら、多くの児相が虐待対応に追われ里親ソーシャルワークに時間と労力を割けない状況にある。そして、その上に更にCWは里親への縁組・委託したケースの里親不調の後始末に追われることになる。その結果CWは、それらの業務量を勘案して里親への縁組・委託を手控え、里親に比べ措置不調²⁸⁾の少ない施設への措置を選択するようになる（厚生労働省「社会的養育の実現に向けて」2021年P.233・224によると里親等の措置解除における施設等への措置変更は約38.4%、同じく児童養護施設の他施設への措置変更は約14.6%）。

里親不調によりただでさえ実親からの見捨てられ感や親不信を抱いている里子たちに二重の傷つきを与えてしまうことになる。また、里親不調は子どもたちが傷つくだけでなく里親たちにも取り返しのつかない深刻なダメージを与える。里親不調により自信を喪失した里親たちは児相からのそ

の後のフォローもなく里親登録を取り消してしまうことになる。

さらに、度重なり傷ついた子どもたちの受け皿である施設からは、「当初から施設に措置しておけば良かったのではないか、社会的養護として本末転倒であり子どもの権利擁護になっていない」と里親委託についての疑義が呈されるのである。

これらが未委託里親の委託が進まない要因とし

て考えることができる。家庭的養護の推進のためにまず第一番目に改善していかなければいけない大きな壁であると言える。その解決のための考察は次の3. で述べることとする。

そして最後は、里親不調の状況について述べる。まず、最初に表3-1の養育里親の措置の状況と委託解除理由についてみてみたい。

表3-1 養育里親による措置の状況と措置解除理由

	家庭復帰	養子縁組	18歳満年齢解除	17歳以下解除	措置変更	解除総数
2011	382 (38.7%)	83 (8.4%)	62 (6.2%)	142 (14.4%)	317 (32.1%)	986
2017	270 (26.6%)	95 (9.3%)	104 (10.2%)	217 (21.4%)	327 (32.2%)	1,013
2018	297 (27.4%)	72 (6.6%)	120 (11.1%)	217 (20.0%)	375 (34.6%)	1,081
2019	259 (23.0%)	67 (5.9%)	133 (11.8%)	215 (19.1%)	414 (36.8%)	1,124

出典：厚生労働省福祉行政報告例より筆者作成

表2-5において注目すべきは、17歳以下解除と措置変更の合わせた数値及び18歳満年齢解除の数値である。前者は、養育里親の措置不調の割合を示しておりそれぞれ、46.5%、53.6%、54.6%、55.9%と推移しており里親数の増加に合わせて増加していることが窺える。近年では半数を超える里子が里親不調に陥っていると推察することができ由々しき状況であり里親養育の難しさを露呈していると言える。また、18歳満年齢解除の数値についてであるが約1割の里子しか措置が継続されて18歳満期による解除に至っていないというのが現実である。これはパーマネンシー保障を謳っている里親養育にとっては大きな矛盾であり里親養育の不安定さを露呈している。この里親不調は、先述の通り子どもと里親に多大なダメージを与えると共に措置変更先の施設にとっても大きな負担となっている。

繰り返しになるが、施策を進めてきた中で現時点においては、里親養育が子どもの権利擁護の観点から社会的養護の本来の役割を果たしているとは言い難い状況にあることは明確である。

2. 養育里親の実践における考察

2011（平成3）年より里親養育優先の施策が取

り組み始められ10年目を迎えた。その間様々な法制度の見直しが行なわれ目まぐるしく変化して進展を果たしてきた。しかし、その成果はまだまだ出ていない現状にある。今後もこれまでの実践における課題をしっかりと直視し子どもの真の権利擁護のための取り組みを社会的養護の責任において進めていかなければならない。

厚生労働省児童養護施設等調査（平成30年2月1日現在）において里親申込の動機について統計には、児童福祉への理解が41.7%、子どもを育てたい30.8%と養子を得たいため10.7%、その他・不詳16.7%となっている。現在の日本の里親養育における里親の意識は、子どもの福祉のために里親をしている人と里親自身の都合で里親をしている人が半々なのである。つまり、まだまだ社会的養護の理解から醸成していかなければいけない状況にあると言える。外圧による不純な動機による施策の推進でなく、社会的養護の真の理解から醸成されたニーズに基づいた実践でなければ内実が伴わず様々な課題を露呈し齟齬を来すことになる。

海外の里親養育が決して上手くいっているとは言い難い。表3-2の通りである。

表3-2 委託解除後のアメリカと東京都の比較

	アメリカ中西部3州の里子 23歳と24歳時点（約600人）	東京の児童養護施設 22歳～24歳（190人）
教育	高校卒業は54%、大学卒業は6%	高校卒業85.5%、大学卒業15.3%
就労	職のある当事者は50%に満たない	就労73.7%（不明を除く90.3%）
ホームレス	25%がホームレスになっている	ホームレス経験有り1.6%
妊娠	75%以上の女子が、システムを離れてから任意の経験を持つ	妊娠経験有り25.2%
不法行為	60%以上の男子が有罪判決を受け、80%以上が逮捕歴を持つ	逮捕歴1.6%

出典：『施設養護から里親制度への対立軸を超えて』2018年、P.218より引用

結果が全てでないが、余りにもその差は歴然としており見ての通りである。上手くいっていない先行事例が諸外国に多くある。それを後追いで模倣するのは余りにも芸がない。ビジョンに示されている性急で拙速な数値目標に翻弄され一喜一憂することなく、海外の事例とこれまでの日本の社会的養護の評価をしっかりと行いつつ、同じ轍を踏まないように里親養育の優先における課題をあからさまにして常に意識し日本独自の社会的養護の在り方を模索し続けなければならない。そして、家庭養護の推進を社会的養護全体として推し進めていかなければならない。

【註】

※1 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。対象児童は、約4万5千人。

※2 公には、施設と同じように措置（委託）により子どもを養育する養育里親、知的障害や非行、被虐待児を専門に預かる専門里親、養子縁組を希望する養子縁組里親、扶養義務のある親族による親族里親との4つのタイプがある。その他に新生児を専門に預かる新生児里親、週末に預かる週末里親、長期の休暇に預かる季節里親等がある。

※3 社会的養護を必要とする子どもたちを家庭で養育を行う里親及びファミリーホームのことを指す。

※4 親に替わり子どもの養育を行うこと。施設養護と家庭養護に大別される

※5 これまでの施設での集団養護を変換して家庭養護として里親等を推進すると共に家庭的養護として本体施設の少人数によるユニット化、地域のグループホームで子ども養育を推進していくこと。

※6 0～1歳（法的には就学前までの在籍可能）まで

の乳児の代替養護を行う施設。国連の権利委員会をはじめ諸外国から乳児の集団養護が批判的となっている。

※7 2～18歳（22歳までの在籍可能）までの代替養護を行う施設、乳児院同様虐待を受けて親と暮らせない子どもたちの受け皿となっている。

※8 家庭的養護の推進として里親等、施設の小規模化・地域分散化を進めていく計画。国は並行して「里親委託・施設地域分散化等加速化プラン」の提出を求め「子どもの最善の利益の保証」と「各地域の実情を踏まえる」としながらも助言とは名ばかりの強固な指導により政策誘導を徹底して進めようとしている。

※9 施設における子どもの生活単位を少なくユニット化して家庭的にしていくこと。児童養護施設では1ユニット6～8人施設の定員を45人の実現に向けて政策誘導がなされている。

※10 施設を地域に分散化してグループホーム化していくこと。1グループ子ども4人として職員配置1：1を可能とした。小規模化と合わせてこの10年間での実現を目指している。令和1年度現在児童養護施設においてユニットケアで生活している子どもは全体の約37%、同じくグループホームで生活している子どもは約13.5%となっている。

※11 児童養護施設、乳児院、児童心理治療施設、児童自立支援施設、母子生活支援施設、自立援助ホーム等の社会的養護を行う施設を指す。さらに、障害児入所施設もその入所児童の多くは措置による入所となっており実質は措置施設と位置付けることができる。筆者が評議員をしている障害児入所施設月の輪学院では、2021（令和3）年12月現在入所児童の89%が措置でありその措置理由のほとんどが虐待である。

※12 規模グループケアとは本体施設において、8人までの子どものユニット（世帯）毎に生活が完結できるように食堂や浴室の設備を備え養育を行うこと。また、グループホームとは施設の敷地外の住居において6人まで

の子どもの養育を行う生活形態を指す。いずれも家庭的な養育環境を目指した事業である。

※13 当時厚生労働省の定義では、家庭的養護は里親やファミリーホームのことを指していたが、2013年に見直しがされ、里親及びファミリーホームを家庭養護、施設の小規模グループケアや小規模グループケア分園型、地域小規模児童養護施設を指して家庭的養護とした。

※14 全国の全ての児童養護施設が所属する組織、都道府県などを基礎的な単位として8ブロックから構成されている。各都道府県や政令指定都市などの社会福祉協議会に事務局を置き組織的に運営されており都道府県や国とも連携・協働を図っている。

※15 里親会の全国組織、各都道府県などを基礎的な単位として6つのブロックからなる。里親の里親会への参加は任意となっている。事務局は児童相談所内にあるが、近年は自主運営を迫られNPO法人化するなどして運営している里親会も少なくない。

筆者の所属する大阪府里親会は2020年にNPO法人化した。特に財政面で運営が厳しく、組織としての体制は脆弱であり行政との連携・協働についても十分でない。また、全国里親会から会費の負担と各都道府県での里親保険の創設により近年脱会している。

※16 養親の戸籍に子どもを入籍し法律上親子となる制度。15歳までに養子縁組を行う場合を特別養子縁組とし原戸籍には何の記録も残らない。さらに、養子は縁組されると社会的養護の子どもではなく支援の対象からは外れる。

※17 15歳以上の子どもの養子縁組のこと。原戸籍には除籍の記録が残る。

※18 本体施設において家庭的な少人数のユニットによるケアのこと。子どもの人数は8人までとなっている。

※19 被虐待や不適切な養育の後遺症、発達障害、知的障害、身体障害、精神障害、疾病、不登校、非行などのニーズを有している子どもたちのこと。

※20 日本の里親委託率は里親等委託児童数を児童養護施設・乳児院・里親等の児童数で割ったもので児童立支援施設や児童心理治療施設、母子支援生活施設、自立援助ホーム、障害児入所施設などを除いているため実際の委託率はさらに低くなる。

※21 里親の概念は諸外国によって範囲は異なり、親族が子どもを預かる場合や短期間子どもを預かる場合、小規模なグループ形態で子どもを養育する場合を里親に含むか否か等まちまちである。

※22 ノーマライゼーションの理念のもと利用者を施設で収容・隔離するのではなく地域社会で分け隔てなく生

活ができるように保障する考え方

※23 子どもたちの養育にとって家庭が第一であると云った考え方。ボウルビイの愛着理論のもと1909年アメリカの第1回ホワイトハウス会議で宣言された。

※24 里親のリクルート、研修・トレーニング、マッチング、委託後支援・交流などの里親支援を行う機関。2016年の児童福祉法改正の附則に2021年度までにフォスタリング機関を整備することが記されており大阪府でも6か所の子ども家庭センターごとに6か所のフォスタリング機関が整備された。そして2021年9月には16もの項目の業務が委託されている。

※25 第2種社会福祉事業として6人までの子どもを措置することができる家庭養護。措置費が支弁され行政指導監査もあり第三者評価も受審する。里親型と社会福祉法人などが住居を提供し職員を養育者とする法人型とある。制度化された当時のファミリーホームの協議会の会長は「ファミリーホームは施設ですよ。ボランティアも受け入れている。」と言っていた。

※26 社会的養護の大きな課題として保証人の問題がある。行政が措置した子どもであるが連帯保証人及び身元保証人を地方自治体の首長になることは無い。施設の場合は、施設長や理事長になる。施設長の場合は職位に人格はなく個人として保証人になり退職した後もその責を負わなければならない。

保証人確保のために保証をしなければいけない事態に陥った場合その損害を補填するために全社協が窓口となり保険をかけることができる。その契約者は施設長、児相長、里親などである。ある児相長は、「里親にそんな重い責任を負わせるべきではない」と言うが他に方策がないのが現状である。

※27 里親に委託された子どもが何らかの理由により委託が解除されることを云う。子どもたちは実親だけでなく更なる養育者からの見捨てられ感を強くし傷つく。そして、里親も大きなダメージを受け里親としての自信を喪失する。児相のCWも紹介・マッチングなどの苦労が徒労に終わり里親委託を手控えるようになる。

※28 この場合は施設に措置された子どもの不適応による措置解除を指す。施設の場合は、要因の多くは子どもにあるが、里親の場合は里親側の養育者としても未熟さなど養育者側にあることが少なくない。

【参考・引用文献】

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「社会的養護の課題と将来像」(概要) 2011年

厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課「社会的養護の現状について」(参考資料) 2011年

厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課「社会的養護の課題と将来像の実現に向けて」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(平成23年7月)の概要とその取組の状況 2013年

厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課「社会的養護の現状について」(参考資料) 2016年

厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課「社会的養育の実現に向けて」2020年

厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課「社会的養育の実現に向けて」2021年

厚生労働省「里親ガイドライン」2011年

厚生労働省「新しい社会的養育ビジョン」2017年

厚生労働省平成23年度福祉行政報告例 「里親及び小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)に委託された児童数、里親の種類×解除の理由-変更別」2011年

厚生労働省平成29年度福祉行政報告例 「里親及び小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)に委託された児童数、里親の種類×解除の理由-変更別」2017年

厚生労働省平成30年度福祉行政報告例 「里親及び小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)に委託された児童数、里親の種類×解除の理由-変更別」2018年

厚生労働省令和元年度福祉行政報告例 「里親及び小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)に委託された児童数、里親の種類×解除の理由-変更別」2019年

厚生労働省第6回児童虐待防止対策に関する関係府省庁連絡会議幹事会資料2-2「フォスタリング機関及びその業務に関するガイドライン(案)の概要①」2018年

厚生労働省厚生労働省子ども家庭局長通知「里親養育包括支援(フォスタリング)事業の実施について」2019年

森本美絵(2017)：滋賀県の里親支援の現状と課題～里親アンケート調査から～ 日本児童養護実践学会『児童養護実践研究』, 7, 17-29

御園生直美(2001) 千葉大学社会文化科学研究科研究プロジェクト報告書 83, 20-36

櫻井奈津子(2012)「これからの里親委託と里親支援機関の在り方・方向性」『里親と子ども』 7:25-30

小谷眞男(2007)「里親委託という主題-家族的養育委託に関するイタリアの研究動向より」『家族社会学研究』 21(2), 201-206

安藤藍(2017)『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

藤間公太(2017)『代替養育の社会学施設養護から〈脱家族化〉を問う』 晃洋書房

上鹿渡和宏(2016)『欧州における乳幼児社会的養護の展開』 福村出版

マイケル・ラター(上鹿渡和宏訳)(2012)『イギリス・ルーマニア養子研究から社会的養護への示唆』 福村出版

伊藤嘉余子他(2020)『子どもを支える家庭養護のための里親ソーシャルワーク』 ミネルヴァ書房

庄司順一(2003)『フォスターケア』 明石書店

浅井春夫他(2018)『施設養護から里親制度への対立軸を超えて「新しい社会的養育ビジョン」とこれからの社会的養護を展望する』 明石書店

園井ゆり(2013)『里親制度の家族社会学養育家族の可能性』 ミネルヴァ書房

湯沢雍彦他(2004)『里親制度の国際比較』 ミネルヴァ書房

野沢慎司他(2021)『ステップファミリー子どもから見た離婚・再婚』 角川新書

庄司順一他(2013)『里親養育と里親ソーシャルワーク』 福村出版

奥田晃久他(2021)『それでも児童相談所は前へ』 都政新報社

財団法人全国里親会(2010)『新しい里親制度ハンドブック』

財団法人全国里親会(2010)『養育里親研修テキスト』

大西雅裕他(2021)『事例で学ぶ社会的養護』 八千代出版

安藤和彦他(2020)『社会的養護演習』 建帛社

- 2021.11.29受稿、2021.11.29受理 -