

我が国の家庭的養護の推進に関する研究

——里親委託の阻害要因——

西 川 勝 利*

A Study on Promotion of Family-like Care in Japan

——Factors That Hinder Foster Parent Entrustment——

Katsutoshi NISHIKAWA

Key words : 家庭的養護 Family-like Care, 里親委託 Foster Parent Entrustment, 阻害要因 Factors of inhibition, 低迷 Stagnation

1. 問題の所在

国連児童の代替養育に関するガイドライン (United Nations 2009)¹⁾ では、児童の最善の利益を保障するために家庭的養護を推進することが勧められている。我が国において家庭的養護を代表するものに里親制度 (里親委託) がある。この制度は、諸事情により家庭において養育が困難又は享受できない児童等に、温かい愛情と正しい理解を持った家庭環境の下での養育を提供するものである。家庭生活を通じて、児童が成長する上で極めて重要な特定の大人との人間関係の中で養育を行うことにより、児童の健全育成を図る有意義な制度である。この里親委託には、児童虐待や離婚等による要保護児童の増加等を背景に大きな期待が寄せられているが、諸外国と比較して大幅に遅れをとっている。欧米をはじめとする諸外国では、施設養護ではなく里親委託を第一の選択肢としている。各国の諸制度が微妙に異なるため、単純な比較はできないが、アメリカでは概ね80%、イギリスでは概ね70%、オーストラリアでは概ね90%が里親委託である。しかし、我が国の社会的養護の現状は、施設養護が概ね90%、里親委託等による家庭的養護の割合は概ね10%である。我が国では、里親委託率は低迷し、施設養護に大幅に偏り、比重がかかっている。では、何ゆえ我が国では里親委託が低迷しているのだろうか。これまでの研究を取り上げると、吉澤 (1987)²⁾ や庄司 (2001)³⁾ は、欧米と比較して、児童を社会的に護るという観念が文化的に根づいてはいないことや血縁を重視し家制度の

意識が強い文化があるためと述べている。また、我が国の里親委託への消極的姿勢、すなわち政策的な問題に要因があるとする指摘がある (木村 2007)⁴⁾。国が里親委託に対する政策に等閑視しているとする見方である。また、松本 (1991)⁵⁾ や櫻井 (2000)⁶⁾ は、児童相談所を対象とした調査研究から委託機関である児童相談所の里親に対する関わり方の消極的姿勢と業務体制の不備が生じているとしている。つまり里親委託に対する支援体制が充分整備していないとする見方である。これまで里親委託の阻害要因については多数の研究がなされてきたが、里親委託の伸展を阻む主要因についてまだ定論が確立していない。もちろん阻害要因は一要因ではなく複数要因が絡み合っている可能性が考えられるが、諸外国と比較して我が国だけ突出して低迷している状況は、我が国独自の主要な要因があるのではないかと考える。そこで本稿では、これまでの我が国の里親委託の動向を再検討し、我が国では里親委託の進展がどのような要因で阻まれているのか、その主要な阻害因子に絞って考察する。なお、本稿では、里親委託されている委託児童を「里子」、里子の親を「実親」と称する。

2. 里親の始まりから明治期

里親の起源は諸説あるが、『新撰姓氏録』にみられる大泊瀬幼武尊に仕えた少子部栖軽 (少子部連の祖) の養蚕復興の創氏説話であるといわれる。764 (天平宝字 8) 年恵美押勝の乱後には、下葛木連戸主の妻和気広虫が、83人の孤児を養育し、里親の祖ともいえる活動をした (鈴

* 広島文化学園短期大学保育学科

木 2011)⁷⁾。平安時代に入ると四条大納言藤原公任卿が息女を洛北岩倉村に預けたことを契機に、皇族公卿諸侯がその子弟を他人に預けるといふ貴族的慣習が広まり、それが武家・商人・一般庶民階級に及んだという。この頃には「里子に出す」「里に出す」といふ言葉が用いられ、村里に預けられた子どもを特に「里子」と呼ぶようになったといふ(坂田 1977)⁸⁾。このように我が国では、乳幼児を他人に委託して養育してもらふ、あるいは他人の子を引き取って養育するといふ活動は古来より行われていたことがわかる。

時代が近現代に入ると、孤児院や養育院といった児童保護施設を介して要保護児童が里親へ委託(院外委託)されていた(瀧口 2003)⁹⁾。岡山孤児院では、キリスト者である石井十次が、1887(明治20)年にイギリスのパーナード・ホームを参考にして、小舎制の養護施設を創設する一方、乳幼児を養育委託する里親事業を開始した。また、欧米の思想に精通した渋沢栄一は、院長を兼ねていた東京養育院において「里子預け」または「里流れ制」といふ独自方法を行っていた。この時期、日清戦争を契機として産業革命が起こり、その後、日露戦争が要因となり失業者や貧困層がさらに増大した。このような状況の中での養育事業にあつては、孤児や棄児の保護等を民間の宗教家や篤志家を中心となつて行っていた。櫻井(2000)は、このような院外委託、そして日露戦争の後処理のひとつとして行われた宗教家や篤志家による活動が、現在の里親制度の原型とみなしている。このような活動の中、1932(昭和7)年に救護法が施行されたが、施行当初から5年間は施設からの里親委託、すなわち院外委託は、日本的な集団教育重視の観点から禁止された。この救護法の縛りにより里親委託される児童は減少していった。明治時代になり、欧米の思想、特にキリスト教が盛んになり、その宗教的影響から一時里親委託が活発になったが、日本の思想すなわち集団教育重視の考え方導入により、法的に抑えられ里親委託が衰退して行くのである。

3. 戦後の隆盛期

戦後、連合国最高司令官総司令部(GHQ)の影響下、1947(昭和22)年、児童福祉法制定により、里親制度が措置として実施された。里親制度の運用については、翌年、事務次官通知「里親等家庭養育の運用に関して」により、都道府県それぞれの方針と施策、それを受けての児童相談所の判断により実施された。また、同年「家庭養育運営要綱」が通知された。この要綱は、里親等家庭養育の基本方針について定めたものであった。この中で里親の意義は、家庭養育の意義として、児童は両親のもとで保護されるのが最も良いと考えられる。事情によって児童をその家庭とは異なるところで保護しなければならない場合、児童を預かって保護するものとして各種の

児童福祉施設と個人家庭がある。児童によっては、預かる個人家庭が適当なものであれば施設による集団保護よりも個人家庭による養育によってより良く保護される場合が数多くあると考えられる。後者については、児童福祉法は里親の家庭すなわち家庭的養護を考へているのであるが、そのほかに実情として児童を養子として保護することが広くおこなわれていることに鑑み、本要綱は単に児童福祉法にいう里親の家庭について規定するだけでなく、民法にいう養親の家庭をも含めて広く個人家庭による児童の保護について規定したものであるとの趣旨である。当時児童養護施設の園長であった松島(1950)¹⁰⁾は、里親制度を創設することになった理由について、「児童福祉法に里親が明文化されたのは、第2次世界大戦までの長い間、施設収容第一主義でできたことが、戦後困難になったから」と述べ、さらに、「新憲法、児童福祉法の思想により、児童収容施設の育成方法が批判されたこと、戦前の施設による里親委託が成績をあげていたこと、里親委託の方が国家財政にとって経済的であるから」と述べている。1950(昭和25)年の児童福祉法改正では、児童福祉施設最低基準の流れを受け里親養育に関する最低基準を定めるという条項が追加され、翌年には保護受託者制度(通称「職親」)が児童福祉法の中に創設された。この頃、戦後の混乱のなか浮浪児等も多く、一方で児童福祉施設の整備が滞っていたため、Fig. 1のように登録里親数は増加し、委託児童数は1958(昭和33)年に9,489人となり、1950年代末に隆盛期を迎えることになる。これは、GHQによる指導監督すなわち欧米の思想的影響が大きいと考える。1946(昭和21)年9月に「世話と保護を要する児童」と題した覚書によれば、厚生省児童局が施行するプログラムの中に、①里親家庭に児童を送置する活発な計画、②里親家庭に対する、均一基準による適切な政府補償、③適当な里親の家庭が、容易に見つけられない児童の世話と処遇に関して、公的、私的にかかわらず、施設を適切に指導監督していくことが挙げられている。

4. 里親制度の低迷

戦後、1950年代に隆盛期を誇つたが、1960年代に入り、里親委託児童数は徐々に減少に転じ、衰退が始まることになる。その要因を検討する。

神戸市は1959(昭和34)年に「家庭養護寮制度」を始め、翌年には大阪でも同様の制度が開始された。「家庭養護寮制度」とは、児童相談所から委託される児童を2名以上里親家庭に委託するという制度で、いわば里親養育と施設養護の中間的機能をもつ制度であった。この新しい制度をより発展させるために1961(昭和36)年、里親開拓する民間団体「家庭養護促進協会」が発足した。この「家庭養護促進協会」は1963(昭和38)年から「愛の手運動」と呼ばれる新聞やラジオを媒体にした里親開拓

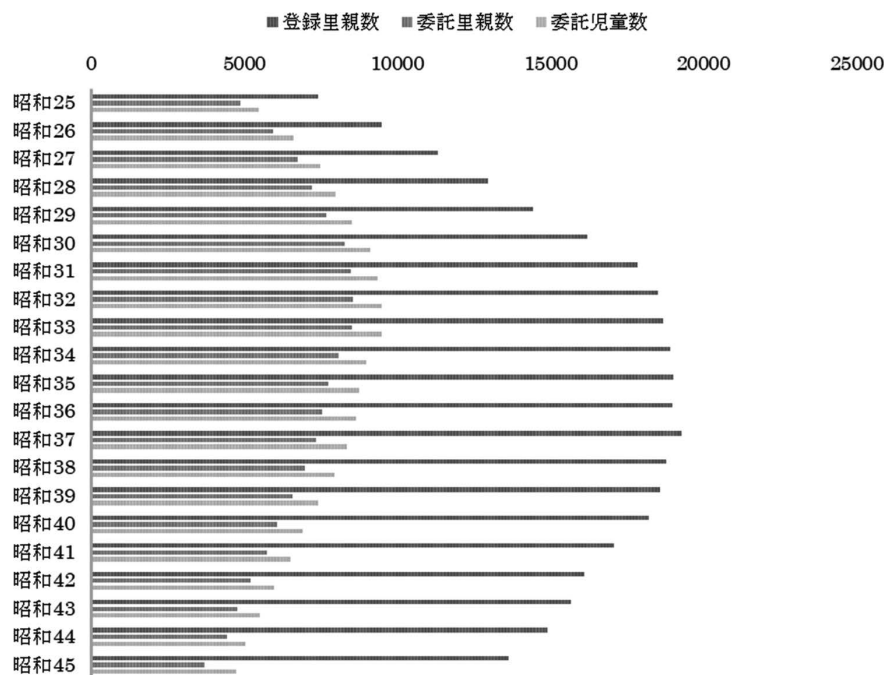


Fig. 1 登録里親数、委託里親数、委託児童数の年次別推移
資料：厚生労働省「福祉行政報告例」（各年度末現在）

運動を始めた。里親委託の民間団体も発足し新たな局面に入った。しかしながら、里親委託数は減少していたため1967（昭和42）年「里親に委託された児童（里子）に係る扶養控除の適用について」により、里親の租税負担の軽減を図るため、所得税法を改正し、受託した子ども（里子）を扶養親族とみなし、扶養控除の対象とした。翌年度からは、地方税法の改正により、住民税についても扶養控除の適用が行われた。これにもかかわらず、里親制度の衰退に歯止めはかからず、1960年代には、登録里親数はピーク時より5,000人以上減少し、里親委託児童数も半数以下となった。では、なぜ里親委託が減少していったのか。それには施設養護の隆盛と関係があると考えられる。端的に言えば、要保護児童が里親委託から施設養護に流れていったことによる。養護施設の入所者数は1960年代にピークを迎え、これに伴って里親の委託児童数においても、1950年代のピーク時より3割減少している。これには家庭的養護から施設養護へ移行をもたらした政策的問題があったといえる。つまり要保護児童の収容数を増加させるという政府の政策的なねらいがあったが、そのことがかえって施設増加に拍車をかけてしまったと考える。実際、先述のように1967（昭和42）年に「児童福祉法」改正により、里親に委託された児童（里子）に係る扶養控除の適用を図るものの、同時に児童福祉施設を新設する場合、社会福祉法人に限り補助金の対象とされることとなり、民間の養護施設は次々と社会福祉法人化され、急増していったと考える。また、この当時GHQの影響がなくなり、我が国独自での政策が施行され、集団主義養護論すなわち施設での集団的力学は児童にとっ

て良好な影響があるとの考えも盛んに唱えられた。このことから、この時期、施設養護は肯定的な処遇と考えられ、それに偏っていったと考える。

このように全国的に里親委託が低迷している中、東京都は1973（昭和48）年に独自方式の「養育家庭制度」を創設し、里親の開拓や支援を始めた。1974（昭和49）年「短期里親の運用について」により、各自治体の任意ではあるが、「保護者の疾病、傷害、拘禁等の理由により、1ヵ月から1年の期間、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」を預かる短期里親制度が実施された。しかし、里親に対する委託費は依然として乏しく、里親の研修制度の整備もされなかった。貴田（2007）¹¹は、「1974年以降の厚生白書では、全国里親会を通じて里親制度を展開したことが中心的な施策として記述されており、公的責任の手を離れたかの印象である」「里親委託を里親同士の助け合いの下に行う事業として、全国里親会に委託し、里親をボランティアと位置づけたといえる」と述べている。第14回中央児童福祉審議会基本問題部会において、厚生省児童家庭局の企画課長は「昭和60年ごろ方針転換をいたしまして、里親というものの位置づけはボランティアであるという位置づけで行われています」と明言している（厚生労働省「中央児童福祉審議会基本問題部会第5回議事録」1996）。1987（昭和62）年、「里親等家庭養育運営要綱」により、里親制度の改正が行われた。これは「家庭養育運営要綱」が改正されたものであり、その主な内容は、里親認定基準の見直し、再認定に関する規定の明確化、委託対象児童の拡大、里親研修の実施などであった。新聞では、「特別の篤志家に里親に

なってもらってきたこれまでの考え方を改め、普通の人に立派な里親になってもらうのが狙い」と報道され、新しい里親像が示された。改正後の里親数は、一時微増したが、すぐに減少に転じ、児童委託里親数についても委託児童数についても改善はしなかった。つまりこの時期、我が国では、里親はボランティアで行うものされ、里親も里親同士で助け合えば良いといった考えであり、国による里親への関わりは手薄いものであったといえる。実際に支援を行うのは児童相談所であるが、そこにおいても里親同士の支援を頼りにし、里親に対する支援体制が整っていない。これには里親の専門職を養成していないという問題もあったと考える。

5. 90年代以降の里親制度

1989（平成元）年第44回国連総会において「児童の権利に関する条約（Convention on the Rights of the Child）」採択された。この条約は、世界の多くの児童が、今日なお、飢え、貧困等の困難な状況に置かれている状況に鑑み、世界的な観点から児童の人権の尊重、保護の促進を目指したものである。我が国は5年後の1994（平成6）年に批准した。この条約批准を受けて、1997（平成9）年に児童福祉法の改正に着手した。保育施設の見直し、児童自立支援施策、母子家庭施策の充実等についての改正が行われたが、里親制度についての改正は行われなかった。この後我が国は、社会的養護を受ける児童の措置先の圧倒的多数が、家庭的養護である里親ではなく大舎制を含む児童養護施設である現状について、国連から度重なる勧告を受けることになった。そして、ようやく1999（平成11）年に「里親活用型早期家庭養育促進事業」が実施され、施設に入所している児童のうち、里親委託が望ましい児童を、施設の援助の下、積極的に里親委託することを打ち出した。これにより1999（平成11）年

で下がり続けた委託児童数は、Fig. 2のように翌年から徐々に増加をはじめた。

2002（平成14）年「里親の認定等に関する省令」および「里親が行う養育に関する最低基準」が公布され、里親制度の大幅な見直しを行った。里親の支援、研修、養育相談、レスパイトケアなどを定め、養育里親・親族里親・短期里親（2009年廃止）・専門里親の4種類の里親が設置された。養育里親とは、都道府県知事が行う研修（養育里親研修）を修了する等の要件を満たし、養育里親名簿に登録された者で、要保護児童を養育する里親である。一般的に里親というとこれが該当するだろう。親族里親とは、要保護児童の3親等内の親族（祖父母、叔父、叔母など）であり、両親その他、その児童を現に監護するものが死亡、行方不明または拘禁等の状態により、養育が期待できない児童を養育する里親である。創設の時点では、扶養義務のある親族が養育する等の理由により、里親手当が支給されなかったが、2012（平成24）年に親族里親の要件が見直され、叔父・叔母等に養育里親として里親手当が支給されることになった。短期里親とは、一年以内の期間を定めて、要保護児童を養育する里親であるが、6年後にこの区分は撤廃され、養育里親の中に含まれるものとなった。また、専門里親とは、養育里親としての要保護児童の養育経験を3年以上有する等の要件を満たし、専門里親研修を修了した養育里親で、要保護児童のうち、児童虐待等の行為により心身に有害な影響を受けた児童および障害がある児童を養育する里親であった。また、同年に公布された「里親制度の運用について」では、里親が個人的な養育ではなく「社会的養育」であることを示した。さらに、「専門里親研修制度の運営について」「里親支援事業の実施について」「里親の一時的な休息のための援助の実施について」という3つの局長通知も発出された。これらは里親に対する指導・援助

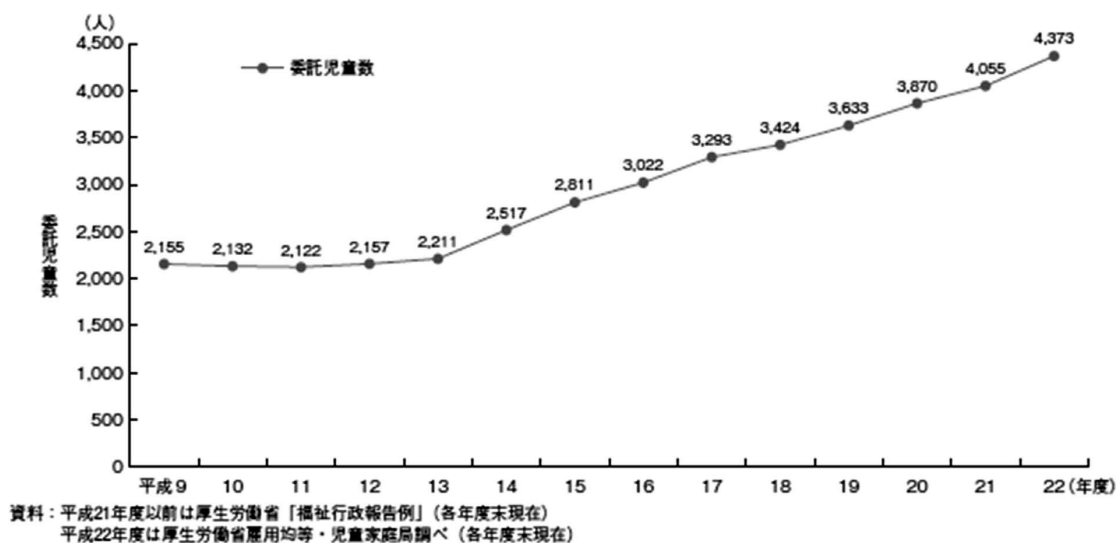


Fig. 2 委託児童数の年次別推移

の重要性が国レベルにおいても認識されてきていることの表れであるといえる。

2004（平成16）年には「里親養育援助事業」（電話・家庭訪問などを行う養護相談・指導）と「里親養育相互援助事業」（里親サロン等）が里親支援事業に追加された。翌年の里親制度の改正では、児童福祉法において、受託中の児童についての監護・教育・懲戒に関して児童の福祉のための必要な措置を取ることができること、里子の就学義務を明確にし、里親による職業指導の実施、専門里親の委託対象を非行等の問題を有する児童へ拡大することが決定された。同年には児童福祉法に里親の定義（児童福祉法第6条）が条文に位置づけられ、里親を「養育里親及び厚生労働省令で定める人数以下の要保護児童を養育することを希望する者であって、養子縁組によって養親となることを希望するものその他のこれに類する者として厚生労働省令で定めるもののうち、都道府県知事が第二十七条第一項第三号の規定により児童を委託する者として適当と認めるものをいう」と規定された。また、少子化対策の「子ども・子育て応援プラン」が策定された。「子ども・子育て応援プラン」は、少子化社会対策大綱の掲げる重点課題、①若者の自立とたくましい子どもの育ち、②仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し、③生命の大切さ、家庭の役割等についての理解、④子育ての新たな支え合いと連帯の4つに沿って、国が、地方公共団体や企業等とともに計画的に取り組む必要がある事項について、2005（平成17）年度から2009（平成21）年度までの5年間に講ずる具体的な施策内容と目標を掲げていた。これまでのプラン（エンゼルプラン及び新エンゼルプラン）では、保育関係事業を中心に目標値が設定されていたが、子ども・子育て応援プランは、少子化社会対策大綱に基づき、若者の自立や働き方の見直し等も含めた幅広い分野で具体的な目標値を設定していた。画期的なことは、この中で里親制度が初めて国家計画に取り上げられたことである。この計画では、要保護児童の中で里親委託される子の割合を8%から15%にするに掲げられた。

2008（平成20）年の児童福祉法改正により里親制度は、養子縁組を前提とした里親（養子縁組里親）と養育里親を区別することが盛り込まれた。養子縁組里親とは、保護者のない児童や実親が親権を放棄する意思が明確な場合において、養子縁組によって養親になることを前提とした里親である。また、この改正では里親手当が増額された。これにより里親に支給される手当は、①里親手当（1人月額）養育里親72,000円（2人目以降36,000円加算）、専門里親123,000円（2人目以降87,000円加算）、②一般生活費（食費、被服費等）、③その他（幼稚園費、教育費、入進学支度金、就職、大学進学等支度費、医療費等）となった。しかし、養子縁組里親は、研修の受講は要件とされないため、里親手当は支給されなかった。他にも

養育里親の要件として研修の義務化、里親登録間の設置と更新の義務化、里親支援の外部機関委託、専門里親・週末里親等の拡充などが示された。

2008（平成20）年の児童福祉法改正によりファミリーホーム（小規模住居型児童養育事業）が制度化された。ファミリーホームとは、家庭的養護の一類型として、養育者の住居において児童5～6人の養育を行う児童養育事業をいう。理念としては里親制度の延長と位置づけられる。2010（平成22）年の「子ども子育てビジョン」では、このファミリーホームも含めて、2009（平成21）年に10.4%だった里親委託率を、2014（平成26）年には16%にするという目標値が打ち出された。これは、児童虐待を防止するとともに、里親やファミリーホームの促進、施設のケア単位の小規模化など家庭的養護の拡充、虐待を受けた児童へのきめ細やかな対応等により社会的養護の充実を図る目的であった。また、里親支援を担う里親支援専門相談員（里親支援ソーシャルワーカー）が創設され、その3年後には乳児院、児童養護施設での配置が決定した。そして、国の政策としてより一層の里親制度の推進を図るために、2011（平成23）年「里親委託ガイドライン」が策定された¹²⁾。この中で、里親委託等の家庭的養護が、「児童の最善の利益」に適うという立場を共有することを確認した上で示された「里親委託優先の原則」が示されている家族は、社会の基本的集団であり、家族を基本とした家庭は児童の成長、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児童の代替的養護は、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。特に、乳幼児は安定した家族の関係の中で、愛着関係の基礎を作る時期であり、児童が安心できる、温かく安定した家庭で養育されることが大切である。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、児童の成長や発達にとって、次のことが重要である。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び、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児童数に対して、必要な里親数の確保は不十分であり、また様々な課題を抱える児童に対して、対応できる里親も少なく、またそれを支援でき

る専門職も少ない現状から、施設養護の役割は依然大きいものがあると考えられる。相互の連携を高め、里親の充実に努めるとともに、施設養護のケアの充実に努めていく必要があると考える。

6. 考 察

里親委託の歴史的動向を概観すると、低迷している主要因は、以下の三点にあるのではないかと考える。第一に我が国の思想的背景の要因、第二に政策的な要因、第三に里親に対する支援の要因である。それぞれの要因ごとに考察する。

(1) 思想的背景の要因

諸外国と比較して、我が国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他児養育の思想的の乏しさを挙げている。吉澤 (1987) や庄司 (2011)¹³⁾ は、欧米と比較して、児童を社会的に護るという観念が根づいてはいないことや血縁を重視し家意識が強い文化があるためと考察している。三輪 (2012¹⁴⁾、2014¹⁵⁾ が指摘しているように我が国の思想的・社会的背景に要因があるとする考えである。欧米と比較してキリスト教の伝統を基盤とした相互援助の精神が根づいていないという見解もある (吉澤 1987)。思想的に我が国は、欧米にみられるキリスト教のような宗教的背景が乏しい。つまり、キリスト教のような児童を社会的に護るという観念が薄く根づいていないのではないかと考える。我が国では児童を護るというより家意識 (家制度) すなわち自分の子ども特に長男が家を継ぐという考え方が強いがゆえに、里親委託を利用するより養子縁組が多い。これは、里子では自分の子どもとはならず、家を継げないゆえである。家制度は戦後民法上廃止されているが現代においてもその考えは残っていると考える。またこれとは別にわが子を自分で育てたいという考えも強い。わが子は親に所属するという考え方で、我が国では諸外国ではみられないような親子心中等も起こる。つまり実親が自分の血縁関係を重視し、他人に自分の子どもを委託することに同意しない傾向がある。実親の里親委託への同意拒否の問題が存在するのである (吉澤 1987)。したがって、里親と実親の双方とも里親制度の利用に消極的な傾向が存在すると考えられる。

(2) 我が国の政策的な要因

我が国の里親委託への消極的姿勢すなわち政策的な問題に要因があるとする指摘がある (木村 2007)。我が国の要保護児童に対する社会的養護の処遇については欧米と比較しておおよそ9割が施設養護と大幅に施設措置に偏っているため、目指すべき社会的養護体制が確立できない。林 (2004)¹⁶⁾ 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」と指摘している。社会的に十分なコンセンサスを得ることが困難な現状がある。つまり国民の里親委託に対する考え方が国の政策に反映しているといえる。一方我が国では、社会的養護の整備量の将来像として、今後、十数年をかけて、概ね三分の一が、里親及びファミリーホーム、概ね三分の一が、グループホーム、概ね三分の一が、本体施設という姿に変えていくとしている (厚生労働省 2011)¹⁷⁾。里親の推進を図るが、施設養護に偏った社会的養護の現状が打破できないといえる。

(3) 里親養育に対する支援の不足の要因

櫻井 (2000) や庄司 (2001) は、里親養育に対する支援の不足を指摘している。櫻井 (2000) は、児童相談所を対象とした調査研究から委託機関である児童相談所の消極的姿勢と業務体制の不備が生じているとしている。松本 (1991)¹⁸⁾ は、里親制度の意義の徹底に欠けているために地域間格差が生じること、里親委託状況は行政当局もしくは児童相談所の施策の方針やその施行形態と努力により大きく影響されているとしている。2003 (平成15) 年度に行われた全国里親会の調査によると、委託児童状況は地域によりかなりのばらつきがみられる。中川 (2003)¹⁹⁾ 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」と述べている。湯沢 (2004)²⁰⁾ 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。」と述べている。児童相談所の置かれている困難な状況といえる。湯沢 (2005)²¹⁾ は「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、なかなか拡大できません。」と指摘している。さらに里親に対する支援の問題がある。里親養育に対する支援体制が整っていないとの見方もある (櫻井 2000)。里親への支援や研修が不足しているために構造的に生じた問題 (庄司 2003²²⁾ ; 櫻井 1997²³⁾) といえる。また、実際に児童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。これには、子育て支援全体の問題が存在すると考える。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のデータをみると、とくに30代40代の里親が、減少していることについては、若い世代の子どもを持つこと、子育てをすることへの価値観の変化が影響していると考えられる。では、どのような価値観の変化が生じているのか。柏女 (2001²⁴⁾、2010²⁵⁾) はこうした意識の問題について、子どもを産み

育てる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、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、このことが多くの児童の犠牲を生み続けていると指摘している。里親支援を含めた社会全体の子育て支援の不足があると考えられる。

7. ま と め

本稿では欧米と比較し我が国において里親委託が低迷している要因は何かを論じてきた。結果、我が国の思想的・宗教的背景の要因、政策的な問題の要因、里親に対する支援の問題の要因の三点があると考えられる。これらの中で特に我が国において里親委託が普及を阻むと考えられる主要因は、日本人の里親委託に対する従来からの意識、児童は社会の共有の財産であるという意識の薄さにあるためとみなすことができる。つまり国民全体で他の児童を養育するという思想の乏しさにあると考える。このため国の政策も消極的なものとなり、里親に対する関わりの問題も生じ、里親委託の推進が図られないという悪循環が生じていると考えられる。今後は制度改善と共に社会啓発が必要と考える。地域や学校での教育も必要であろう。しかしながら、本稿は、文献および制度から得た結論でインタビュー調査やヒアリング等について議論の枠から外しているため、これでもって主要因が明らかになったかについては疑問の余地が残される。これらを含め里親委託の阻害要因に関してはさらなる検討が必要である。

要 約

本稿では、我が国の里親制度の歴史的動向から、里親制度が低迷している要因に関して検討した。結果として、我が国の思想的・宗教的背景の要因、政策的な問題の要因、里親に対する関わりの問題の要因があると考えられる。中でも最も主要な要因は、我が国の思想的・宗教的背景にあると考える。我が国では児童を護るというより「家」意識が強いがゆえに、里親委託を利用するより養子縁組が多い。また、血縁関係を重視し自分の子どもを養育したいという心情も強い。したがって、里親委託の利用に消極的になる傾向が考えられる。

文 献

- 1) United Nations: Guidelines for the Alternative Care of Chil-

- dren (General Assembly A/RES/64/142) (子どもの村福岡編『国連子どもの代替養育に関するガイドライン』福村出版) (2009)
- 2) 吉澤英子「我が国における里親制度の現状と問題点」『東洋大学社会学部紀要』24(2), 7-193 (1987)
- 3) 庄司順一「里親の意識および養育の現状について」『新しい家族』38 (2001)
- 4) 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」『京都光華女子大学紀要』45, 329-348 (2007)
- 5) 松本武子「里親制度に関する調査研究」『研究紀要』19, 125-144 (1986)
- 6) 櫻井奈津子「施設養護と里親制度」北川清一(編)『新・児童福祉施設と実践方法 養護原理のパラダイム』中央法規出版, 179-192 (2000)
- 7) 鈴木 力「里親養育の歴史的な流れ」庄司順一・鈴木 力・宮島 清(編)『里親養育とソーシャルワーク』福村出版 (2011)
- 8) 坂田 澄「里子の語義」松本武子(編)『里親制度—その実践と展望—』相川書房 (1977)
- 9) 瀧口桂子「里親の変遷と里親制度の改革」『世界の児童と母性』54, 2-5 (2003)
- 10) 松島正儀「里親制度の現状分析(その1)」『社会事業』33(3), 9-15 (1950)
- 11) 貴田(左高)美鈴「里親制度における政策主体の意図: 1960年代から1980年代の社会福祉の政策展開に着目して」『人間文化研究』8, 83-97 (2007)
- 12) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局『里親委託ガイドライン』財団法人全国里親会 (2011)
- 13) 庄司順一「里親制度の概要」庄司順一・鈴木 力・宮島清(編)『里親養育とソーシャルワーク』福村出版 (2011)
- 14) 三輪清子「2000年以降の里親委託の増加をもたらしたものの: 児童虐待の増加の直接的効果と間接的效果をめぐって」『社会福祉学』53(2), 45-56 (2012)
- 15) 三輪清子『里親制度の長期的動態と展望』首都大学東京博士論文 (2014)
- 16) 林 浩康『児童養護施策の動向と自立支援家族支援』中央法規, 16 (2004)
- 17) 厚生労働省「社会的養護の課題と将来像」(2011)
- 18) 松本武子『里親制度の実証的研究』建帛社 (1991)
- 19) 中川良延「日本の里親制度」平成14年度厚生労働科学研究(子ども家庭総合研究事業) 報告書 (2003)
- 20) 湯沢雍彦『里親制度の国際比較』ミネルヴァ書房 (2004)
- 21) 湯沢雍彦『里親入門—制度・支援の正しい理解と発展のために—』ミネルヴァ書房 (2005)
- 22) 庄司順一『フォスターケアー: 里親制度と里親養育』明石書店 (2003)
- 23) 櫻井奈津子「養育家庭への児童委託—措置変更ケースを通して里親養育への支援を考える—」『新しい家族』31, 67-87 (1997)
- 24) 柏女霊峰『児童福祉の近未来』ミネルヴァ書房, 15 (2001)
- 25) 柏女霊峰「新しい里親制度の可能性」『世界の児童と母性』69, 2-8 (2010)

Summary

This paper aims to discuss the factors behind the sluggish foster parent system based on the historical trends of the foster parent system in Japan. As a result, it is considered that there are factors of Japan's ideological and religious background, factors of policy problems, and factors of involvement with foster parents. The most important factor among the factors is the ideological and religious background. In Japan, there are more adoptions than using foster parent placement because of the strong "home" consciousness rather than protecting children. We also have a strong desire to raise our own children. Therefore, it is conceivable that they will be reluctant to use foster parent placement. For this reason, Japan's policies have become reluctant, and the problem of assistance to foster parents has arisen, creating a vicious cycle in which foster parent entrustment cannot be promoted.