

# 家族のかたち

---

## 里親制度の改定

日本大学 宮里尚三研究会 社会保障 B

中野翔平・内山貴大・古知屋博文・斉藤大介・斉藤望・後藤めぐみ・田沼由希子・宮川真実・矢野遥

2011年12月

# 家族のかたち

---

里親制度の改定

2011年12月

## 要約

全国 205 か所の児童相談所が受けた 2010 年度の児童虐待に関する相談件数は、前年度比 10,941 件 (24.7%) 増の 55,152 件に達したことが厚生労働省の調査で分かった。1990 年度の調査開始以来 20 年連続で過去最多を更新し、増加件数も最大となった。近年、児童虐待に関する問題は増加傾向を示している。平成 2 年に 1,101 人だった虐待件数が、平成 17 年には 34,451 人と約 30 倍へと著しい増加を見せた。被虐待児は、施設へと預けられるか里親へと委託される、また養子縁組を結ぶという場合があるが、施設へと委託される児童や養子縁組を結ぶことになる割合が圧倒的に多い。施設・里親制度・養子縁組といった被虐待児に対して三つの制度があるにも関わらず、里親へと委託される割合は低く、養子縁組対里親制度は 9 対 1 で圧倒的に養子縁組が多い。このように実際には里親制度が多く利用されていないという現状が見られている。年々、施設の収容率が上がり、施設に入所する児童の人数にも限界がある。施設へと入所する児童が増加した場合には、施設と職員の不足が考えられ、職員一人一人に対し負担が増え、重労働が続くと離職という流れに発展してしまう恐れがある。また、増設費用・人件費といった問題から財政困難に陥ることも考えられる。子供たちには本来あるべき家族関係、家庭環境を与えることが必要である。施設に入所してくる児童の半数は虐待を受けていて、その児童をケアしていくには集団による施設の養育では一般的な家庭環境を与えるのは難しい。そのため、各児童に対し細かな支援指導ができない施設へ児童を委託するのではなく、児童と 1 対 1 で接し家族間に役割分担をもうけ、家庭機能の習得を目指すことができる里親制度や養子縁組と言った制度を積極的に活用することで、施設のデメリットを補うことができる。現在、被虐待児が養子縁組を結ぶ割合は里親制度を利用するよりも圧倒的に高いため、養子縁組を結ぶ割合を上げるのではなく、里親制度のメリットである 1 対 1 で子供と接することができるなどと言った部分を伸ばし、支給手当の用途が不確定・金銭目的の里親の存在と言ったデメリットを改善していく必要がある。また、養子縁組だけではなく里親への委託を増やしていく必要がある。里親への委託率を上げることは、全体として施設への入所者数を減らすことに大きく繋がる事が考えられる。そこで、私達は里親制度の改定に重点を置き、それを問題意識として掲げたいと思う。施設・里親制度・養子縁組の現状を理解した上で、回帰分析を行って、有意な数値を用いた上でケーススタディーという形で、実際に各都道府県で実施され成果を得られた里親推奨政策とあまり成果が得られていない政策とを比較し、分析へとつなげる意向である。それらをもとに、学生独自の視点から本稿を論じ、里親制度のデメリットを補うことができる政策を提言したいと思う。

## 目次

### はじめに

### 第1章 要約

### 第2章 現状・問題意識

### 第3章 先行研究

第1節（1. 1）益田早苗「我が国の里親研究の動向と今後の課題」

第2節（1. 2）森口千晶「1948年から2008年の日本の養子縁組-比較による歴史上の分析」

### 第4章 仮説

### 第5章 分析

第1節（1. 1）回帰分析

第2節（1. 2）ケーススタディー

### 第6章 政策提言

第1節（1. 1）里親専門機関

第2節（1. 2）FCT

第3節（1. 3）まとめ

### 先行論文・参考文献・データ出典

## はじめに

---

現在私達が住む日本には、3月11日に起こった未曾有の大震災を筆頭に多岐にわたって様々な問題を抱えている。しかしながら私達がこの論文を作成するにあたって初めにテーマを決定する際「昔から注視されているのにも関わらず、大きな事件が比較的的存在せずマスメディアによって全国に発信されない問題がある。そして特にこの大震災のニュースで更に埋没されてしまっている可能性だってあるかもしれない。」と考へ、且つこれから自分達にも深く関わっていくかもしれないテーマにしようとする程度の幅を設けてみた。各々が媒体を通じてテーマを掲げてみて、満場一致で決まったのがこの里親制度についてである。

近年、我が国では児童虐待という問題が取り上げられている。なんと15年間で約30倍も虐待件数は増えている。児童養護施設に子供が流れ込んでいる現在の状況を考えると数十年も経てば施設の増設を余儀なくされるであろう。

そこで現行の里親制度ではなく、私達が新たに改正した里親制度を多くの良心的な家族に適用してもらい、日本の家庭環境を大きく変えていこうと私達は考へている。

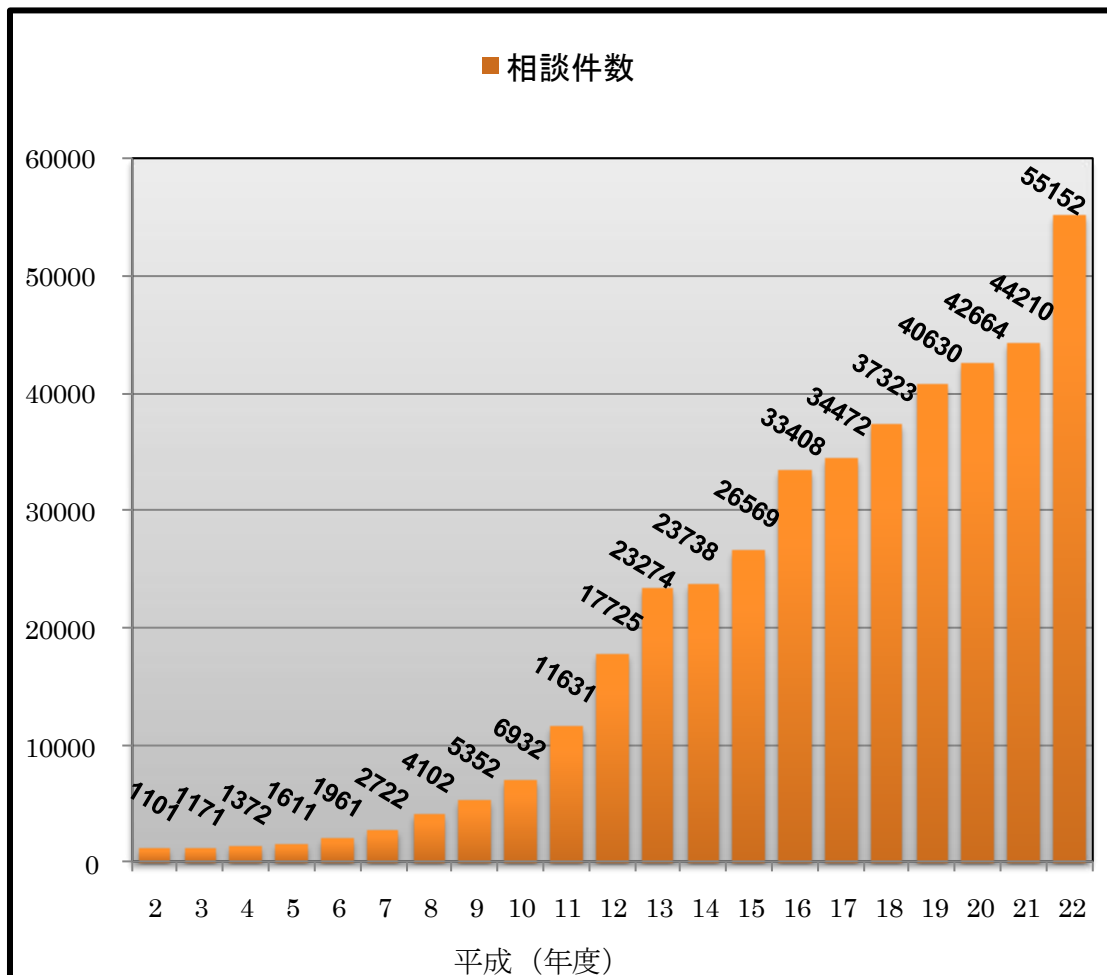
以降の章からもっと具体的に里親制度について調べていきたい。

## 第2章な要約

全国 205 か所の児童相談所が受けた 2010 年度の児童虐待に関する相談件数は、前年度比 10,941 件 (24.7%) 増の 55,152 件に達したことが厚生労働省の調査で分かった。1990 年度の調査開始以来 20 年連続で過去最多を更新し、増加件数も最大となった。近年、児童虐待に関する問題は増加傾向を示している。平成 2 年に 1,101 人だった虐待件数が、平成 17 年には 34,451 人と約 30 倍へと著しい増加を見せた。被虐待児は、施設へと預けられるか里親へと委託される、また養子縁組を結ぶという場合があるが、施設へと委託される児童や養子縁組を結ぶことになる割合が圧倒的に多い。施設・里親制度・養子縁組といった被虐待児に対して三つの制度があるにも関わらず、里親へと委託される割合は低く、養子縁組対里親制度は 9 対 1 で圧倒的に養子縁組が多い。このように実際には里親制度が多く利用されていないという現状が見られている。年々、施設の収容率が上がり、施設に入所する児童の人数にも限界がある。施設へと入所する児童が増加した場合には、施設と職員の不足が考えられ、職員一人一人に対し負担が増え、重労働が続くと離職という流れに発展してしまう恐れがある。また、増設費用・人件費といった問題から財政困難に陥ることも考えられる。子供たちには本来あるべき家族関係、家庭環境を与えることが必要である。施設に入所してくる児童の半数は虐待を受けていて、その児童をケアしていくには集団による施設の養育では一般的な家庭環境を与えるのは難しい。そのため、各児童に対し細かな支援指導ができない施設へ児童を委託するのではなく、児童と 1 対 1 で接し家族間に役割分担をもうけ、家庭機能の習得を目指すことができる里親制度や養子縁組と言った制度を積極的に活用することで、施設のデメリットを補うことができる。現在、被虐待児が養子縁組を結ぶ割合は里親制度を利用するよりも圧倒的に高いため、養子縁組を結ぶ割合を上げるのではなく、里親制度のメリットである 1 対 1 で子供と接することができるなどと言った部分を伸ばし、支給手当の用途が不確定・金銭目的の里親の存在と言ったデメリットを改善し、また、養子縁組だけではなく里親への委託を増やしていく必要がある。里親への委託率を上げることは、全体として施設への入所者数を減らすことに大きく繋がるのが考えられる。そこで、私達は里親制度の改定に重点を置き、それを問題意識として掲げたいと思う。施設・里親制度・養子縁組の現状を理解した上で回帰分析を行い、有意な数値を用いた上でケーススタディーという形で、実際に各都道府県で実施され成果を得られた里親推奨政策とあまり成果が得られていない政策とを比較し、分析へとつなげる意向である。それらをもとに、学生独自の視点から本稿を論じ、里親制度のデメリットを補うことができる政策を提言したいと思う。

## 第3章 現状・問題意識

近年、我が国では児童虐待という深刻な問題と向き合っている。児童相談所に寄せられる児童の虐待件数はこの20年足らずで50倍超に膨れ上がったと言われている。児童養護施設で暮らす子どもの半分以上が被虐待児であるという現実がある中で、幼少の頃に保護者から受けた児童の心身の傷は容易には癒えることはなく、児童を保護し養育する重要な役割を朝昼夜、平日休日問わずに児童に付き添う施設の職員の仕事は、想像以上に過酷である。しかし現状は職員の人手不足の問題もあり、児童一人一人に対して世話が行き届かない。このような現状にも関わらず、2010年度中に全国の児童相談所が対応した児童虐待の件数は55,152件で、虐待の増加傾向にあるのは下のグラフで分かる。



児童虐待の背景には、母親の育児ストレスが挙げられる。実際に虐待行為の6割は母親によるもので、夫や父母（両親）の助けを十分に得られなかったり、近所付き合いがなく家

庭内で孤立していたりする中、子どもに関わる時間が最も長く、子育てが思い通りにいかずに一人で悩んでいるケースが多い。従来は地域の中で、親族や近隣同士が協力し合って子育てに関わってきたが、核家族化に伴い、地域社会における交流の場が減り、子育てに対する不安や悩みを解決できず孤立してしまう現状がある。昨今、虐待に関する社会の関心は高まっているとはいえ、実態が正確に把握できていない。保育園や学校、病院や近隣住民からの通報を受けて初めて明らかになる。家庭内での虐待はなかなか発見することは難しい上に、虐待と躰の一貫の区別が難しい。児童相談所では、それぞれのケースを調査し、親に対するアドバイスや援助を行う。また、必要な場合には、児童養護施設、里親、養子縁組などの措置をとる。

そこで、児童養護施設・里親・養子縁組について説明したいと思う。まず、児童養護施設から説明する。

#### ① 児童養護施設

児童養護施設とは、乳児を除く保護者のいない児童や虐待されている児童などを入所させて養護、または家庭における養育が困難で保護を必要としている子どもを入所させて養育、その他環境上養護を要する児童を入所させ、あわせて退所した者に対するその他の自立のための援助を行うことを目的とする施設である。入所対象者は、1歳以上18歳未満の幼児（満1歳から、小学校就学の始期に達するまでの者）及び少年（小学校就学の始期から、満18歳に達するまでの者）である。場合によっては20歳まで延長できる。入所してくる子どもは、父母が死別した児童、父母に遺棄された児童、家庭環境不良の児童（父母の行方不明、長期入院、拘禁、離婚、再婚、心身障害など）保護者がいても児童虐待を受けている児童、以上のように「保護者の健康上・経済上の理由などで監護を受けられない児童・保護者の下で生活させるのが不適当な状況にある」と児童相談所が判断した児童である。

児童養護施設は国と自治体が半額ずつ負担する「措置費」によって運営されており、学用品費や医療費、食費や職員の給料まで全てこの措置費で賄われている。措置費は入所または委託後の保護または養育について児童福祉施設最低基準を維持するために要する費用のことで、都道府県や市町村が児童福祉施設に対して毎月委託費として支払いする経費のことである。措置費の中の子ども一人当たりの月額や日額などの単価を保護単価と呼ぶ。措置費は主に事務費と事業費に分けられ、事務費は施設を運営するために必要な人件費などを指し、事業費は直接子どもに使われる経費となる。

全国には30,000人以上の子どもたちが約575の児童養護施設にて生活をしていて、東京都では約3,000人が60余りの施設で生活している。各児童養護施設形態の内訳は、全国で大舎制が327施設（56.9%）を占め、次に小舎制が112施設（19.5%）、中舎制が65施設（11.3%）、またグループホームは190ヶ所。その他が71施設（12.3%）である。以下の表は施設の形態・特徴を平易にまとめたものである。

#### 施設の形態・特徴

施設形態	特徴
大舎制	1つの、大きな建物内で、大人数の子どもたちが共に生活する。20名以上の子どもたちが共同生活。一部屋5人～8人、男女別・年齢別にいくつかの部屋がある。
中舎制	大きな建物の中を区切りながら小さな生活集団の場を作り、それぞれに必要な設備を設けて生活する。マンションや団地のような、大きな建物の中において、各部屋で子どもたちが少人数で生活する。13名～19名ほどで共同生活する。



小舎制	同じ敷地内に、独立した建物が何棟かあり、その中で、8～12名ほどで生活する。
ユニット制	マンションや団地のような施設で生活する。原則として定員6名である。
グループホーム	一般的に地域社会の住宅を利用して6人を基準に少人数の児童と職員が入居して生活する。

主な施設のメリットとしては、多くの子ども、大人と関わりを持つことができ、対人関係が構築され、集団適応能力の向上を図ることができることや、多くの職員による視野の広い養育ができる。また職員間のフォローや意思統一がしやすいなどが挙げられる。逆にデメリットは、1人1人の子どもに応じた細かい支援・指導ができず、家庭的な雰囲気を出せない。また生活技術を身につけることが難しい。そして、プライバシーや学習環境を十分に保障できないなどを挙げることができる。このことから、子どもにとって最良な環境を与えることが今後の重要な課題となってくるのがわかる。最近は大規模施設主体のケアからグループホーム（小規模で家庭的な環境で子どもに目が届きやすい）ケアに切り替えているが、グループホームで働く職員はほぼ住み込み状態で交代制の体制で勤務している。新たな施設を増加しても職員不足なので重労働は変わらない。しかし現状の施設状態ではとても仕事が捗るわけがない。児童は増加しているのに職員不足では配置基準以上の子どもの面倒見なければならない。実際は一年365日間休みなく、24時間フルに働くことを前提とした基準である。つまり、住み込みによる完全な拘束を前提としているため、学童の場合6:1という基準も、現実的には、職員が二交代制ならば12:1となる。また、職員の研修会への参加や学校などの対外行事への参加、職員の病欠等々の諸事情がこのほかに入った場合、一人の職員が見なければならない子どもの数も、さらに増えることになる。労働基準法を遵守できる職員配置が必要である。また、小舎制やグループホームのように比較的人数が少ない施設だと職員配置が難しいので、大舎制の方が児童の面倒、職員担当が管理しやすい。

#### 児童福祉施設職員配置基準

施設長	1人 ただし、定員30人未満の場合は、児童指導員の兼務
事務員	定員150人未満1人 150人以上2人
児童指導員・保育士	3歳未満児2人につき1人 3歳～小学校就学の始期4人につき1人 小学校就学の始期～18歳未満6人につき1人
職業指導員	職業補導設備のあるところは、別に定めるところにより人員を加算
栄養士	定員41人以上1人
調理員等	定員90人未満4人 以下30人ごとに1人加算
嘱託医	1人

(1) 中学校卒業後の進路（平成21年度末に中学校を卒業した児童のうち、平成22日5月1日現在の進路）

	進学				就職		その他	
	高校等		専修学校等					
児童養護施設児 2,509 人	2,305 人	91.9%	64 人	2.6%	62 人	2.5%	78 人	3.1%
里親委託児 209 人	197 人	94.3%	9 人	1.9%	3 人	1.4%	5 人	2.4%
全中卒者 1,228 千人	1,203 千人	98.0%	5 千人	0.4%	5 千人	0.4%	14 千人	1.2%

児童養護施設児と里親委託児と全中卒者の高校進学率を比べても、あまり差がなく進学率は高いと言える。

(2) 高等学校等卒業後の進路 (平成 21 年度末に高等学校等を卒業した児童のうち、平成 22 年 5 月 1 日現在の進路)

	進学				就職		その他	
	大学等		専修学校等					
児童養護施設児 1,444 人	187 人	13.0%	146 人	10.1%	969 人	67.1%	142 人	9.8%
里親委託児 175 人	47 人	26.9%	34 人	19.4%	75 人	42.9%	19 人	10.9%
全高卒者 1,069 千人	581 千人	54.3%	246 千人	23.0%	167 千人	15.7%	75 千人	7.1%

全高卒者の大学進学率と児童養護施設児と里親委託児の大学進学率には、かなり差がある。この最も大きな理由として挙げられるのは、経済的な理由である。18 歳で児童養護施設を離れた後、就職せざるを得ない環境にあることや、たとえ進学できたとしても、生活費を含めた就学費用を支払うことが困難であるという現状がある。

全国の施設に入所している子どもたちの 53.4%が家族からの虐待経験があり、4 人に 1 人が知的障害や自閉症といった広汎性発達障害がある。施設の子どもたちは「虐待」「貧困」という環境の家庭が多く、学習の環境がなかったため、自尊心が育まれにくい。基礎学力が不足しているため、授業についていけなくなり、周りができることができなくなる。これは、さらなる「自己否定感」が進み、学ぶことに対する劣等感・拒否感を生じてしまう可能性がある。施設の職員不足が深刻な問題であるのに、施設の子どものケアを十分にできるわけがない。それでも児童相談所は里親委託よりも児童養護施設に子どもを預けている理由として、「実親の同意が難しい」児童相談所の職員は里親委託を嫌う親を説得できる専門性がない。

「過去に里親委託が不調となって途中で引き上げるなどの経験から、里親委託そのものに対して良いイメージを持ってない」といった家庭内で虐待を受けた子どもが再び里親による虐待を受け施設に戻るといった事例があるため、児童相談所が里親委託に対して消極的になっている。

「里親専任の職員配置がない、知識が少ない」というように、里親専門の機関がないことや「里親が病气も障害もない健全な子どもが欲しい、〇〇歳の女の子が欲しい」などの子どもの条件を希望して、選り好みする里親の存在も多い。

もともと日本における里親制度は、里親のボランティア精神に頼り、里親に対して十分な研修も支援もなされてこなかった。社会的養護としての位置づけが薄かったため里親委

託された子どもの権利についても、子どもの側に立って意識されることはあまりなかった。

里親制度が、ただ子どもが欲しい里親側の事情で作られているようで、「子どもに必要な環境」ではなく「自分に好都合かどうか」で親に決めさせている。

現在、里親の里子に対しての虐待事件が多数報告されている。子どもへの安易な同情などで養育するのは良くない。今後、里親への委託が増えれば、虐待等の事件は増加されると予想される。単に里親の委託率を上げるのでは虐待を未然に防げなく、子どもの意見や権利は失われたままである。今後は子どもを尊重することが重要である。

次に、養子縁組についてである。養子縁組とは、親子としての血縁関係がなくても、縁組を行うことによって法的な親子関係を作り出すことをいう。養子縁組は、2種類あり手続きの仕方や条件がそれぞれ異なっている。その2つの方法とは、普通養子縁組と特別養子縁組である。

#### ① 普通養子縁組

普通養子縁組の場合には、養子と実親との親子関係が存続する。当事者同士の間合意が必要であるほか、手続きとして届出と一部の場合に家庭裁判所の許可を得ることが必要である。養親の資格としては20歳以上であることが求められ、養子は養親よりも年下であることと、尊属でないことが必要である。尊属とは、自分より上の世代の親族のことを指しており、例えば親や祖父母、叔父、叔母はこれに該当する。養子が15歳以上になれば、血縁上の両親の許可や同意がなくとも、縁組の手続きを行うことは可能である。縁組をしたことが戸籍に残り、実親との遺産相続の関係や扶養義務についても継続するのである。離縁についても原則的に自由に行うことができ、関係を解消できる。全体的に簡単な手続きと、緩い要件でも行うことができるのが特徴である。

#### ② 特別養子縁組

特別養子縁組は、実親との親族関係が切れるため、より厳格な条件や手続きが要求される。そのため、簡単に行えるものではなく、本人同士が望んだとしても、要件を満たさないために却下される場合もある。しかし、戸籍を見ても実子との違いが分かりにくく、本当の親子に近い関係となるのが特別養子縁組である。手続きのためには、家庭裁判所の審判が必要であり、当事者の届出だけでは行うことができない。また、試験的な養育期間が半年以上必要とされており、原則としてすぐに縁組をすることはできないのである。養親の資格としては、年齢が25歳以上で配偶者がいること、つまり結婚していることが求められている。特別養子は5歳以下が原則であるが、養親に看護されている場合に限り7歳までは許されている。つまり、普通養子の場合に比べて特別養子縁組は年齢の制限が厳しく定められているのである。

特別養子の場合には原則として離縁をすることが認められていない。しかし、当事者間の協議による離縁はできないものの、著しく子の利益を害する事情があり、実父母の看護が可能で、家庭裁判所が離縁の必要を認定した場合のみ親子関係の解消が認められている。法律的な手続きによって実際の親子関係に近い関係を創出するものであるため、特別養子縁組の仕方は簡単ではなく、離縁についても厳しく制限されている。

最後に、里親制度について説明する。里親制度は、要保護児童の養育を都道府県が里親に委託する制度のことである。（要保護児童…保護者のいない児童、または保護者に看護させることが不相当だと認められる児童を指す。）里親とは、児童福祉法に基づき家庭に恵まれない児童を自分の家庭に預かり、養護することを希望する者を示し、心身ともに健全で子供の養育に理解や熱意・愛情を持っていること、経済的に困窮していない、子供の養育に関して虐待などの問題がないと言った要件を満たしてれば特別な資格等は必要とされていない。また、里親の申請から登録までには約3カ月から6カ月程度かかる。

【申請から登録まで：東京都の例】

・児童相談所へ問い合わせをし、申請要件の確認し認定前研修の申し込みと受講を 2 カ月に 1 回実施する。

・その後、必要書類をそろえて児童相談所に申請し、児童商談書の職員による家庭訪問を行い、2 カ月に 1 回児童福祉審議会里親認定部会で審議、東京都知事が認定・登録を行う。

里親には養育里親・短期里親・専門里親・親族里親の 4 種類がある。

- ① 養育里親…要保護児童を養育する里親として認定を受けた者を指す。養子縁組を希望する里親の場合、縁組完了までは養育里親として養育する。
- ② 短期里親…一年以内の期間を定め、要保護児童を養育するものとして認定を受けた者を指す（実母の入院など）
- ③ 専門里親…原則二年以内の期間を定め、要保護児童のうち児童虐待防止等に関する法律第二条に規定する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を養育する里親として認定を受けた者を指す。その他被虐待児のほかに非行問題を有する児童や障害児、一定の専門的ケアを必要とする児童も含んでいる。
- ④ 親族里親…（1）当該親族里親の三親等内の親族であること（2）両親、その他要保護児童を言に看護するものが死亡・行方不明・拘禁等の状態になったことで、これらの者による養育が期待できないこと、といった要件を満たす要保護児童を養育する里親として認定を受けた者を指す。

里親制度を結んだ場合には、1 対 1 で子供と接することができ、家族に役割分担があるため家庭機能の習得ができる。また、家族が集合する場所があり支給手当等があるといったメリットがある。

被虐待児童に対して児童養護施設・養子縁組・里親制度と言った措置をとっているが、現状として里親制度は多く利用されておらず、養子縁組を結ぶ割合が高い。しかし、登録から委託に時間がかかる・支給手当の用途が不確定なことによる金銭目的の里親の存在・里親の虐待といった里親制度のデメリットを改善することで、養子縁組だけではなく里親への委託を増やしていく必要があり、結果としてこれらが里親への委託率の増加だけではなく施設入所者数の減少にも繋がることが考えられる。

## 第4章 先行研究

### 第1節 益田早苗「我が国の里親研究の動向と今後の課題」

欧米をはじめとする諸外国における社会的養護は、里親・養子縁組を優先させることを原則としており、施設養護より家庭的養護の割合はるかに多く、アメリカでは要保護児童の約8割、イギリスでは約6割が里親委託である。我が国の里親制度は諸外国に比し著しく遅れをとっており、先進諸国はもとよりアジア地域に比しても低い状況である。里親制度が停滞し活性化しない要因としては、いくつか挙げられているが、根本的には里親に関する調査や研究が少ないという事が指摘できる。里親制度と里親研究は双方ともに発展していないという現状である。里親制度は児童福祉法(1947年)第27条1項3号による措置として実施されている。里親委託までの流れは、まず里親を希望するものが居住地の管轄の児童相談所に相談・申し込みをし、児童相談所は申込者の家庭調査を行い都道府県知事へ送付する。その後児童福祉審議会を経て里親の認定および登録がなされる。その後委託児童とのマッチングを経て、正式な委託に至る。

児童養護には大きく分けて2つあり社会的養護と家庭養護である。社会的養護とは、国や地方自治体が要保護児童に対して、家庭養護に代わって児童の養育を行うことであり、その内容は家庭的養護と施設養護に分かれており、里親はこのうちの家庭的養護の中心的役割を担っているといえる。家庭的養護は特定の大人との安定した人間関係や信頼関係を持つことが可能であり、一般家庭での個別的な育成が行なわれることによって、人間関係能力と将来の家庭モデル、役割獲得および形成を促すことが期待できる。また、家庭的な環境で養育されることは一人の児童が健全に成長し人格を形成していくためには最も重要なことであり、里親はその目的と役割を達成しうるものである。我が国の里親制度は他児養育という慣習が約1,000年前という古くからあったにも関わらず、児童の立場に立った児童福祉という理念の上に成り立ったものではなかったため、長い間法制化されていなかった。里親が法制度のもとに整備されるのは、第二次大戦後の昭和22年(1947)の児童福祉法制定によってである。この児童福祉法は戦後の孤児・浮浪児対策が急務という状況の中で、連合国最高指令機構の監視指導のもとに制定されたものであり、わが国の児童福祉の理念を大きく変容させ、里親制度を児童養護の重要な施策として位置づけた。

その後の里親制度は児童・家庭・社会等の情勢を反映しながら変遷してきている。

日本の里親制度の運用は、1957～1958年をピークに漸次減少の傾向を辿っている。委託児童数は1958年の9,489人が最も多く、その後は減少を続け1990年以降は3,000人を切り、1995年以降は2,000人を切っており、ピーク時の5分の1まで減少している。1997年の登録里親数は7,760人であり、そのうち児童の委託を受けている里親は1,725人、委託児童は2,155人であり委託率は22.2%に留まっている。我が国の里親制度に関する総合的な研究は、1947年の児童福祉法によって里親制度が制定されてから10数年を経過するまで本格的

になされていなかった。里親制度自体は児童福祉法に制定されてから、社会的ニーズや熱心な行政の働きかけもあり発展していくが、この時期は研究面においてはまだ不十分だった。当時、国内の里親制度の調査研究は制度の紹介的な論文や、単発的な里親・里子の実態報告が主なものであり、総合的・体系的なアプローチには至っていない。しかしながら1950年代中ごろからは実態調査に加えて外国の里親制度の紹介やケースワーク事例などの研究がされるようになってきており、里親制度を形式的に整えると同時に、発展のみられた時期であり、研究のレベルは初歩的な段階であったといえる。1990年代に入ってようやく里親制度についての問題点や課題の議論が活発化してきたといえる状況になってくる。その背景には、1994年の「国際家族年」にわが国が「児童の権利に関する条約」を批准したということがあげられる。この条約では、要保護児童に対し家庭的養護として里親や養子縁組を優先的にあげており、条約を批准した我が国も家庭的養護の推進に積極的にならざるを得なくなってきたからである。子どもの権利を尊重することで、家庭的養護（里親と養子縁組）の必要性が再認識され始めていると言える。これに伴い、研究の方向性も津崎による子どもの権利に着目した内容や、養護理念の欠如という指摘がなされるようになってくる。このような流れに続き、全国レベルの調査研究として、厚生行政科学研究事業として児童相談所に対する調査が行われている。里親の意識調査としては、北海道里親連合会が里親と里親業務関係者を対象に行っており、関係者間の意識の違いを明らかにしている。また「養子と里親を考える会」も、プロジェクト研究を組み、児童相談所、民間団体、里親などを対象とした総合的な研究に着手するに至っている。このような調査研究においてようやく里親制度を取り巻く実態が多方面から検討されはじめ、研究手法にも進展が見られるようになってきている。

我が国の里親制度停滞は里親制度に関する研究が少なかったことがまず挙げられ、次に研究の視点や分析・考察の方法が画一的であったためと思われる。そして、このような状況の背景には、安易に国民性や社会的風潮が里親制度を受け入れないと原因づけたことにより、本質的な問題が覆い隠されたのではないかと考えられる。このようなことを避けるためには、わが国の里親の意識や実態および里親制度運用の実態を丁寧に分析していくことが求められ、それによって、わが国の実情に合った里親制度を発展させることができるものと考えられる。また、里親制度は里親だけの意識が問題ではなく、児童相談所、乳児院、児童養護施設が里親に対してどのような意識を持っているかを把握し、それぞれがもつ意識の相違点について明確にしていくことも必要である。従来このような調査は大変少なく、最近になっていくつか手がけられるようになってきたという状況である。その他に必要な調査研究として、里子の意識について、里親委託によりどのようなメリットがあるか、未委託里親の意識やニーズについて、社会一般・地域社会の意識を検討し明らかにすることが求められる。このようなことからみて、里親の調査研究はいまだ不十分であり、多くの側面からのアプローチが必要であるといえる。里親制度は従来、福祉の分野に限定されて取り扱われてきたが、本質的には児童の成長発達を助ける育児という問題でもある。また、当時から我が国の国民性、家族制度などが里親制度停滞の要因であるともいわれているが、それが主な要因ではなく、ひとつの推論の域を出ていないということは明確にされていた。多領域が総合されたものであり、学際的な研究が不可欠な領域である。また、児童の権利、親権の停止、養子縁組等においては法律的な検討も不可欠である。このようなことから、今後は里親に関する研究方法の再検討をし、実態調査にとどまらない理論的・構造的な研究へと発展させていく必要がある。

## 第2節 森口千晶「1948年から2008年の日本の養子縁組 - 比較による歴史上の分析」

本稿では、里親制度の改定によって、里親への委託率を上げるために何が必要かということ論じていきたい。里親の委託率が上がらないことに関しては、社会全般における子育て意欲の低下に加え、里子の人生を引き受けることに関する不安や負担感があることなど、里親になることへのハードルの高さが関係していると考えられる。そして何より、現在の日本では施設養護が主流であり、里親養護などの家庭養護は一般的ではない。これには先述の、里親になることへのハードルの高さももちろん関係していると思われるが、実親側の感情も関連している。具体的には、実親が施設入所には同意しても、里親委託は「子どもを取られる」感覚からか同意しないケースなどが報告されている。ここで、里親養護とは異なるが、形態としては同じ家庭養護である養子縁組について、森口千晶氏の「1948-2008年の日本における養子縁組」を見ながら、里親委託の問題点とその解決策について考察したい。

養子縁組は出産の代替として、アメリカでは家族を形成する際に広く用いられている。しかし、日本では、まれである。1950年代の初頭までは日本もアメリカも同じくらいの養子縁組の割合だったが、日本ではその後50年にわたり割合が連続的に減少している。森口氏は、この減少の理由を調査するため、需要サイド（養子縁組をしたい人々）の要因を探索し、日本において養子縁組の動機となっているものは何であるのかを調査するとしている。本稿では1950年以降の養子縁組の連続的な低下の理由及び日本の養子縁組の動機付けとなっているものは何であるのかを探った上で、同じ家庭養護である里親養護の問題点と解決につなげ、里親の委託率を上げるための方法を考えたい。

日本の養子縁組についての研究で注目すべきなのは、行われている養子縁組の数は少ないこととは対照的に、家族を必要とする子どもの相当数が国家の福祉施設に配置されていることである。養子縁組は両親を必要とする子ども達と、子どもを望んでいる親の関係を取り持つ主要な方法であることを考えると、養子縁組は子ども達にとって幸福な家庭を得るための潜在的な手段であると言えることができるだろう。しかしながら、実際にはこのような子ども達が養子縁組を行って幸せに暮らすことはあまりなく、施設に預けられる場合が多いのである。日本において養子縁組が浸透しているとはとても言い難い。同じ家庭養護の形態をとる里親についても、同じことが言えるだろうと考えられる。冒頭でも述べたように、この背景には里親養護に対する実親の複雑な心情も関係しているが、森口氏の論文によれば、生物学上の子ども、つまり血縁関係のある子どもに対する特別な感情も関係している。ただこれについては、生物学上の息子がいなかった場合に、跡取りとして成年の男性を養子として迎えることで家族の継承をしようとするなどの慣習が日本において存在してきたことを考えると、一概に里親や養子縁組などの委託率が伸びていないこと理由としてこの生物学上の子どもに対する特別性をあげることは難しい。しかしながら、日本において、特に近年、養子縁組に対するスティグマがあるのは事実である。現在日本に比べて養子縁組がさかんなアメリカにおいてすら、20世紀の初めには養子になった子どもが社会的に不名誉なことと関連付けられることがあった。1940年代にアメリカでは養子縁組の社会的な受け入れが徐々になされるようになり、倫理上の合法性を得始めたが、やはり養子縁組に対する世間の目には厳しいものもある。日本において里親委託が進まない背景には、生物学上の子どもに対する特別さに加え、里親養護（養子縁組の理論を、同様の形態を持つ里親養護にあてはめたものである）に対するスティグマが関係していると考えられる。

森口氏は、1950年代からその後50年にわたる日本の養子縁組の割合の低下や高い施設保護を考慮する際に、Hayes と Habu によってリストアップされた、育児の専門家によって最も頻繁に提示された3つの説明を示している。これは、

- (i) 子どもに養父母を探す困難さ
- (ii) 養子縁組のために子を放棄する実親の不本意
- (iii) 財源不足と公的機関が養子縁組の準備を追求すべき誘因である。

(i) については、子の要求の不足が日本において養子縁組が進まないことの主な要因であるかもしれないことを示唆する。また、なぜ日本で養子縁組が行われるのか、養子縁組が時間をかけて変化してきたことにはなにか理由があるのかを考えるために、森口氏はさらに3つの親の動機付けをあげている。これは、実用的な養子縁組、感情的な養子縁組、そして利他主義の養子縁組である。実用的な養子縁組では、主として家事、野良仕事、老齢扶助、姓、ビジネス、財産のメンテナンスを含む子の肉体的な貢献が、養父母に有益であると考えられる。また感情的な養子縁組では、子と情緒的な契約を形成し、仲間関係を受け取ることで養父母が経験的子育てから利益を得ると考えられる。そして利他主義の養子縁組では、不運な子を助けて子の福祉を改善することが養父母にとって有益であると仮定される。利他主義の養子縁組は実用的や感情的な養子縁組に比べて、孤児になったり遺棄されたりした子の存在によって引き起こされた要求をよりかなえるものである。また、実用的や感情的な養子縁組はさらに生物学上の子の需要をかりたてているのに対して、利他主義の養子縁組は、養子縁組に特有の動機であると言えることができる。この日本での3つの動機の相対的重要度を調査するため、1988年の日本における養子縁組の法改正への考察を森口氏は用いている。

1988年の法改正では、特別養子縁組が導入された。この法改正は、一時的に養子縁組を促進させることに効果をもたらした。しかし、この効果は長くは続かず、特別養子縁組の数は減少を続ける結果となってしまった。特別養子縁組が導入されたことによって、改正前に子どもを引き取ったかなりの数の親が特別養子縁組に再申請しているが、改正前の普通養子縁組から特別養子縁組に転向した場合も、新たに特別養子縁組に申し込んだ場合も共に数が減っている。このことから、現代の養子縁組の法の改正は、日本において養子縁組が増加することについて少しの効果しかもたらさなかったと言える。特別養子縁組は普通養子縁組と異なり独占的な親の権利を保証するものであることを加味すれば、日本において養子縁組の割合が低いのは、この独占的な権利の欠如が主な原因だったわけではないことがわかる。

しかし同時に、法は親と特別養子縁組にふさわしい子どもに比較的強い制限を課し、それが需要創造効果を減少させるかもしれないということを述べるべきである。以上は全て養子縁組に関することだが、里親には養子縁組の親に比べて与えられる権利が少ないことを考えると、親の独占的な権利は委託率を上げることにはほとんど関係しないというこの結果と、里親委託が進まないことについては関連性があると言えるのではないだろうか。1950年代からその後50年にもわたって養子縁組の割合が下がったことについては、様々な要因が複雑に関係しており、社会的にもまだまだ養子縁組への理解がされていない部分が多い。養子縁組や里親養護などの家庭養護が一般的になることでスティグマ感も減ると予想される。そのためには、施設委託に代えて家庭養護を浸透させる必要があると考えられる。そのためにはどうしたらよいかをこれからの章で詳しく見ていく。



# 第5章 分析

## 第1節 回帰分析

ここまでの現状・データを踏まえた上で、私達は今回、里親委託率の増加に繋がると考えられる要因を挙げ、それらが里親委託率に与える影響を計量的に求めていく。また、分析結果を用いて仮説の有意性を考え、それに基づき政策提言へと繋げていきたい。

私達は仮説から、委託率との相関関係をもつと思われる二つの要因を考えた。まず一つは里親並びに里親制度への信頼度、二つ目に里親専門機関の存在である。

信頼度を図る代理変数として、一人当たりの県民所得と、児童虐待率をそれぞれ都道府県別に調査した。現状で触れたように、現行の制度では里親へ一定額の支給がされるため、金銭目的の登録里親の存在という懸念材料がある。また、里親制度は家庭的な要素を含むがゆえに、里子への虐待が危惧される。より多角的な視点から分析するため、金銭面・家庭環境というふたつの要素をもって信頼度とし、回帰分析にかけていく。また、里親専門機関としては、全国の各都道府県にある里親会という施設を専門機関として考える。

今回、以下の通り二つの式に分けて分析を行った。推計される式は被説明変数として左辺に里親委託率、説明変数として右辺に a) 一人当たり県民所得、里親会数 b) 児童虐待率、里親会数 をいずれも都道府県別にとり、その数値を加えた数式である。

式は以下のようになる。

$$Y = \alpha_0 + \alpha_1 \cdot X_{1i} + \alpha_2 \cdot X_{2i} + \epsilon_i$$

被説明変数：Y

定数項： $\alpha_0$

$\alpha_1$ ： $X_1$ の係数

$\alpha_2$ ： $X_2$ の係数

被説明変数である里親委託率は、受託里親数／登録里親数 によって算出した。具体的な説明変数は以下のとおりである。

- ・  $X_1$ ：一人当たり県民所得・児童虐待率（相談対応件数／人口）
- ・  $X_2$ ：里親会数

\*被説明変数・説明変数共に都道府県別のデータを使用

それぞれの数値のデータは以下から参照した。

都道府県別登録里親数・受託里親数：厚生労働省

都道府県別一人当たり県民所得：総務省統計局  
 都道府県別里親会数：全国里親会  
 都道府県別児童相談所虐待相談対応件数：厚生労働省  
 都道府県別人口：総務省統計局

## 実証結果

### a) 式の場合

#### 概要

回帰統計	
重相関 R	0.35328872
重決定 R <sup>2</sup>	0.12481292
補正 R <sup>2</sup>	0.08503169
標準誤差	0.0986626
観測数	47

分散分析表					
	自由度	変動	分散	観測された分散比	有意 F
回帰	2	0.06108245	0.030541225	3.13748254	0.05323776
残差	44	0.428309602	0.009734309		
合計	46	0.489392052			

	係数	標準誤差	t	P-値	下限 95%	上限 95%
切片	0.15337895	0.093836765	1.634529398	0.10928333	-0.03573662	0.34249452
<b>県民所得</b>	2.8293E-08	3.55893E-08	<b>0.794976236</b>	0.43089484	-4.34329E-08	1.00018E-07
<b>里親会</b>	0.03901418	0.018832204	<b>2.071673674</b>	0.0441898	0.001060368	0.076967993

### b) 式の場合

#### 概要

回帰統計	
重相関 R	0.40120027
重決定 R <sup>2</sup>	0.16096166
補正 R <sup>2</sup>	0.12282355
標準誤差	0.09660354
観測数	47

分散分析表					
	自由度	変動	分散	観測された分散比	有意 F
回帰	2	0.078773357	0.039386679	4.22049429	0.021047462
残差	44	0.410618695	0.009332243		
合計	46	0.489392052			

	係数	標準誤差	t	P-値	下限 95%
切片	0.16924333	0.045114062	3.751454037	0.00051074	0.078321913
虐待率	201.099108	125.8125413	1.598402717	0.11711082	-52.4594049
里親会	0.0440139	0.01776088	<b>2.478137389</b>	0.01711563	0.0082192

以上の分析結果から、提言へ向け考察を加えていく。

まずは信頼度についてであるが、これはいずれも有意な値を得られなかった。しかし、一人当たり県民所得は実証数値としてこそ不十分ではあるが正の値が出たことから、少なくとも所得の多い、金銭面に余裕のある家庭・都道府県ほど結果として里親委託率は高いということがわかる。一方、児童虐待率に関しては私達の仮説に反し、正の値が出る結果となった。この理由として私達は以下のように考えた。虐待率の低下→委託率上昇と考えた私達の仮説では、あくまで「虐待率の低さ」を家庭環境におけるひとつの「信頼度」としたが、この場合の分析においては虐待率が「貧困」の代理変数として機能し、今回のような正の値が出たものではないか、という可能性である。本稿ではあまり触れなかったが、児童虐待の主な発生要因のひとつとして問題視されているのが家計の貧困問題である。児童虐待には金銭問題を含むその他様々な要因が関連しているため、単に虐待率によって委託率上昇につながる信頼度は導くことができなかったといえる。しかしいずれの結果も、金銭的要因を排除するという点までは及ばない。そのため、より登録里親の信頼度を上げるためにも現行制度の金銭面に関する点に改善の余地があるのではないかと考えた。

次に専門機関の存在であるが、これは有意な値が得られた。この結果に関しては、里親制度は児童養護施設等に比べあまり広く認知されておらず、国のサポート体制も未だ完備されていないため、里親家庭にとって希少な支援施設であるためと捉えた。

## 第2節 ケーススタディー

今回の回帰分析により里親専門機関の必要性が窺えたが、私達は分析内で用いた参照データから、都道府県ごとにその数値にばらつきがあることに着目し、ケーススタディーとして実際に里親制度を推奨すべく取られている各都道府県の政策についてもみていこうと考えた。

まず、各都道府県別の児童委託率のデータから、委託率上位・下位3県ずつの都道府県の推奨している政策を挙げ、上位3県の取り組みに関してはその意図並びに結果を見ていき、下位3県に関しては委託率が伸びない原因を考えていきたいと思う。【児童委託率は受託里親数/登録里親数（数値データは2007年度のもの）によって算出したものである。】

児童委託率上位・下位3県の都道府県は以下のとおりである。

上位	登録里親数	受託里親数	児童委託率
徳島	42	23	0, 5476
香川	40	20	0, 5
東京	575	275	0, 4783

以下、福岡、神奈川、北海道、千葉、宮崎…と続く。

下位	登録里親数	受託里親数	児童委託率
山形	117	13	0.1
石川	40	4	0.1111
富山	64	7	0.1093

以下、愛媛、和歌山、長野、滋賀、静岡…と続く。

次に、最近5年間で委託率の増加幅の大きい都道府県データについてのデータを見ていく。データは平成16年度末から21年度末までの集計によるものである。

増加幅の大きい順に、福岡(市)、大分、宮城、静岡、栃木、香川、滋賀、福岡(県)、佐賀、新潟、山梨…と続く。

ここで、上記の児童委託率が上位であり且つ委託率増加傾向にある都道府県をいくつか挙げ、その推奨政策に焦点をあてていきたい。

まずは委託率増加幅が最も大きく、実質委託率も上位である福岡県(福岡市も同内容を含む)から見ていく。推進した取り組みとして、里親研修、児童相談所の職員(専門員)確保、NPO法人との連携などがある。その中でも、効果的であった取り組みとして相談所の人員拡充や市町村・NPO法人との協働支援、委託率を伸ばした要因として相談所の体制強化や職員の里親委託性有効性の理解、里親同士が相互支援できる里親サロンの充実などが挙げられる。

次に、委託率が全国2位であり増加傾向にもある香川県である。推進した取り組みとして、里親制度説明会や里親相談会を計画的に連動して開催、里親委託が望ましいと思われる児童のリストを作成・登録里親への意向アンケート実施などを行っている。中でも効果があったとされる取組みは、新たな里親開拓について市町村へ協力・依頼を行うロコミ案内、福祉センターなど住民利用の多い場で具体的な話し合いを行うなどが挙げられる。委託率につながった要因としてはリーフレット作成やDVD作成上映、里親経験者による体験談講演などの里親制度の普及啓発活動、そして児童相談所が児童養護施設ばかりでなく里親への委託推進を方針にしたことなどがある。

最後に山梨県の例を見ていきたい。山梨県では、定期的な里親委託等推進委員会の開催や、里親経験者の講演会・里親制度説明会などによる里親制度の「周知」を目的とした取組みが見られる。実際に効果的であったのは、リーフレットの作成・配布、未受託里親と施設入所児童に対するマッチングの場の提供、里親委託等推進委員会設置などの取組みである。委託率を伸ばした要因としては、推進委員から里親登録者へのコンタクト、施設が一定の条件下の場合、里親へ積極的に委託、「家庭的な環境で養育できないか」ということを考慮し処遇検討を行った、などが挙げられる。

以上、委託率が高く、且つ増加傾向にある各都道府県の効果的な取り組みとその要因について触れた。

そして、上位県と比較しあまり委託率の増加に成果が見られていない下位3県の里親推奨政策を見ていく。最も委託率が低い山形県は、平成20年度から里親支援機関(児童家庭支援センター)に里親推進員を配置し、里親制度の普及や要保護児童の里親委託を進めた。また、平成22年度の課題としては里親支援機関による里親フォーラムの開催を通じて里親制度の普及を努めると共に、児童を委託した里親への訪問支援が挙げられている。要保護児童の里親委託率は目標であった11.5%を達成し、平成22年度の取り組みにより里親制度の理解が進み、登録里親数が増加など一定の効果が表れている。

次いで委託率が低い石川県では、里親から相談・支援を求められた際に速やかに適切な対応をすることを掲げ、里親同士が集まり話し合い、悩みを語り合う情報交換の場として里親会を設置している。また、里親の一時的休息のための援助として、子供を養育している里親が一時的な休息の援助を必要とする場合に、乳児院・児童養護施設または他の里親

に里子を一時的に預けると言ったレスパイトケアを行っている。これらと同様に里親の専門性を高めるために、研修会や講習会も開催されている。

最後に、富山県の例を挙げてみる。富山県では被虐待児や非行などで要保護児童を施設や里親のもとで養育すると共に、養育にあたり小規模グループケアの実施や里親委託による家庭的養護を推進している。里親を求める運動月間である 10 月を中心に、里親制度の広報・啓発に取り組み、里親推進機関と連携し里親を委託している。また、被虐待児の心身のケアと、その保護に対する相談・指導を行うことで早期の家庭復帰を目指した政策もとっている。

委託率が増加傾向にある上位 3 県は、下位 3 県に比べ、取り組み内容が明確であり、上位 3 県は下位 3 県が取り組んでいる政策にプラスして県独自の政策を採用し、委託率増加に努めていることがわかる。県独自の里親推奨政策が委託率の増加に繋がったと考察する。委託率を増加させているその他の都道府県の取り組みと合わせて見ていくと、以下の点が委託率増加の鍵となっていると考えられる。

### 1) 里親制度の認知度をあげる・理解を深める

リーフレットの作成・配布などの広報活動や里親経験者からの知識伝達・交流の場をつくるほか、里親説明会を公共の場で行うことなどで里親制度自体を広く知らせることが重要である。また、児童相談所に里親制度について知識・理解のある里親専門員を配属させることで、児童養護施設ばかりでなく未受託里親への児童委託を積極的に行うことも可能となる。今日の日本では養育環境を要する児童の多くは、児童相談所を通して施設や里親の元へ預けられるため、大半の児童の児童養護施設・乳児院委託の風潮から里親委託への移行を図るには児童相談所の方針・検討の変化が重要なポイントである。さらに、児童相談所の里親制度への体制強化により里親会などとの連携を取り易くなり、里親制度の懸念される一因、児童虐待の防止・早期発見にもつながると考えられる。登録里親の研修会実施や経験者の講演会なども、受託前にイメージがわき易くなるため、想像と現実とのギャップも少なくなり安易な考えでの里子受け入れの減少の効果が見込める。

### 2) 里親制度施行の上での地域・機関の協力・支援

これは上記(1)と重なる部分もあるが、里親制度の周知から、各地域・団体の相互支援や協働へとつなげていくことで、より里親・里子が充実した生活を送りやすい環境造りが行える。また、公共施設や機関が里親制度への協調姿勢となることでさらに里親制度への認知度・理解が深まる、プラスの連鎖へと繋げていくことも可。里親委託専門委員などが設置される地域もある中、未だ充分とは言えない里親会や児童相談所への国からの処遇・位置づけをかんがみても、市町村などによる代行事業・援助は大切な役割を担っている。

### 3) 里親委託後の支援体制の充実

里親委託後、里親と里子の関係を定期的に役員が把握することは里親・子、両者にとって重要であり、これにより適切な養育が行われているか・虐待発見などの情報収集へと繋がる。里親経験者による講演・児童相談所への相談も有効ではあるが、今回各都道府県別の取り組みで効果的だったとされるものに、里親同士の交流・情報交換の場(里親サロン)の必要性が挙げられていた。里親同士が交流でき、悩みを共有できるなどの相互援助の場は育児の上でも不可欠であり、近年の児童虐待の要因の一つとして、地域の希薄化が挙げられている。近隣の人との結びつきが弱まることで、周りに相談しても助けを求められず育児に対して孤立してしまうためである。また、核家族化の傾向からも、祖父母からの育児の知恵を受ける機会が減少し、育児を手伝ってもらうことが困難になるなどの問題が生じている。これらのことから、里子養育の上での知識などを享受できる講演会や、気軽に里親同士が交流できる場の必要性が窺える。また、レスパイトケアなどの支援事業も行われているが、親ばかりでなく子の側になったときに必要とされる取り組みについても十分留意されたい。

以上の二つの分析結果をもって、私達は養育環境を必要とする児童の行き場を、児童養護施設に偏らず里親制度の元へと移行していくことができないかと考えた。次章では、分析内で有意性があると思われた点を考慮しつつ、里親制度の拡充を図る政策を提言していきたい。

## 第6章 政策提言

### 第1節 里親専門機関

まず1の里親専門機関について説明しようと思う。

この機関は各都道府県にある児童相談所の中に新しい部署として設立する。もともと存在する児童相談所内に設立することで、設立費をほぼカットすることが出来る。その機関で従事する人は元から相談所で働いていた人に加え、里親制度のプロフェッショナルな人間（主に元里親などの経験者）にも協力してもらおう。こうすることで現状の問題にもある実親を説得する際でも、説得する立場に専門性が加わり効果が上がると考える。一見経験者を加えたことで人件費が上がっているように感じるが、それはあくまで一過性のものに過ぎず、ロングスパンで見ると結果的に里親制度を利用する家庭へ委託率が増えていき、相談員を今後増やす必要はなくなり人件費はかからないと我々は考える。

主にこの部署で行うことは、

- 1-1、里親同士で話す機会をつくる
- 1-2、里子で集めて遊ぶ機会をつくる
- 1-3、親子間に虐待がないか調査を行う

1-1、はその言葉のままであるが、自分たちの家庭から最寄りの相談所に足を運んでもらいそこで会話をすることが大きな狙いである。従来、里親家族というものは近所の家庭環境とは違い、独特の家庭ならではの問題を抱えストレスを感じていた家庭もあっただろう。問題意識に戻ってしまうが、その溜めてしまったストレスを発散できずに自身の子供に虐待をしてしまうケースも多くみられていた。しかし里親専門機関内で定期的に会合を実施し里親同士が集まることでそれぞれ抱えていた悩みについて相談できるし、現在考えていなくともこれから起こりうることなどの情報共有をすることも出来るだろう。ペースとしては月2回ほどで強制的に行うものではない。

しかし、全く来ない場合は相談員が家庭訪問を行い、閉鎖的な家庭環境をつくらないようにする。

1-2、は現代に移るにつれて希薄になった複数人の子供同士で遊ぶ機会を提供することができる。これも月2回ほどを考えており、里親同士が話し合っている間に子供同士で遊んでもらうことを考えている。

1-3、は1-2、で子供が遊んでいる時間内に里親専門機関に従事している人が子供と一緒に遊んだり、簡単な質問や会話を介したアンケート（例えば「昨日の晩御飯は何を食べたの？」等）を行い、子供たちとコミュニケーションをとることで現在その家庭内に虐待が存在しているのかいないのかを調査してもらおう。こうすることで従来家庭訪問や周りの家

庭からの通報などでしか気づかなかった虐待の実態を早期段階で発見することが出来るだろう。

## 第2節 FCT

2のFCTとは、FOSRTER CHILD TICKETの略である。現在、里親に対し、里親手当として月額約12万円が支払われている。私達が注目した養育里親の手当の内訳としては月額72,000円、2人目以降は更に36,000円、それとは別に一般生活費として乳児の場合54,980円、乳児以外でも47,680円の手当が支給されている。さらには、ランドセルなど入学に際して必要なものに対しては、入学支度金という形で支援もされている。このように里親には公費で様々な手当が出ているため、里子にかかるお金が足りないというのは考えにくい。しかし、里親手当にも問題視しなければならない点がある。それは、手当に対して用途明細が不確定、また手当を里子に使わないで自分の娯楽のために使用するといった金銭目的の里親の存在という点である。そこで、この問題を対処すべく私達は2つ目の政策であるFCTを提言したいと思う。

FCTとは、支給手当の一部をチケットに変更することである。支給手当の一部（チケットとして支給する部分）として考えたのが、一般生活費54,980円のうちの半額程度と入学支度金など教育に必要な部分である。里親手当は月額12万円で、育てるのには十分な手当がある。これに、さらにチケットが支給される形だと手当が十分すぎるため、金銭目的の里親を減らすことはできないであろう。それを踏まえて考えると、入学支度金などの教育費だけでなく、一般生活費の半額もチケットにすることにし、用途を限定した手当という形にしていきたい。

ここからFCTの使用方法について説明する。FCTは、まず1で述べた里親専門機関が里親に対しFCTを配布する。次に里親は里子に対しての買い物がある場合に、該当するFCTを店頭で使用し、FCTと商品を交換する。最後に店側が里親専門機関と連絡を取り合い専門機関はFCTを回収するシステムである。

さらにシステムを詳しく見ていくと、まず、どこの店と提携するのかということが重要である。私達は、全国で使えるチケットではなく、その地域でのみ使えるチケットを考えている。そうする際に注意しなければいけないことは、ここの地域の店は品数が少ないなどといった差別が生まれにくいことである。そこで全国に店舗を構えている企業へ協力を要請したいと考えている。そして地域ぐるみとした理由については、全国で使えるチケットにしてしまうと、回収に手間がかかってしまうためである。また、地域に設定することで、児童相談所と店の間での連携がスムーズに取りやすくなることを見込める。

次にFCTの使用範囲について具体的に述べると、既述のように、里親手当として支給されている一般生活費の半額程度（光熱費・食費などは現金支給のまま）と、入学支度金や塾、習いごと、教科書などの教育費、そしておむつ、哺乳瓶といった養育費をチケットに変更する。

FCT制度を導入することで、以下のような3つの効果をもたらすことができると考えられる。まず、1つ目に、従来現金で支給していた里親手当を一部チケットへと変更することにより、里親は該当する商品にのみチケットを使用するため、金銭目的の里親の減少に繋がる。2つ目に、里親専門機関が最終的にチケットを回収するため、用途明細が不確定であるという問題を解消できる。そして3つ目として里親の質が上がることに繋がる。これは、今まで里親への委託を渋り、施設へ頼ることが多かった児童相談所も、金銭目的の里親などの懸念材料が減り、里親への委託をしやすくなると思われる。これらの点から、里親のデメリットとして①金銭目的の里親の存在③支給手当の用途明細の必要性の2点は解消することができるため、里親の委託率上昇に効果的である。



## 第3節 まとめ

本稿では、現在抱えている児童養護施設の問題点を考えるとともに家庭養護の必要性を見直し、その一つである里親委託が促進されるためにはどのような制度改定が必要かを考えてきた。里親委託が進むためには、里親制度の認知度を上げるとともに、里親制度施行上での地域・機関の協力・支援、さらに里親委託後の支援体制の充実が必要である。未だに里親委託は一般的ではなく、金銭目的の里親が存在するのも事実である。里親制度の改定を通して里親への信頼度が上がり、家庭的な環境を必要としている子供が少しでも里親に委託されることを願っている。

## 先行論文・参考文献・データ出典

### 《先行論文》

益田早苗 (2000) 「我が国の里親研究の動向と今後の課題」

森口千晶 (2010) 「1948年から2008年の日本の養子縁組 - 比較による歴史上の分析」

### 《参考文献》

厚生労働省「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第3回議事次第」配布資料3

厚生労働省「里親等委託率を大きく増加させた自治体における里親推進の取組事例」資料3

### 《データ出典》

全国里親会ホームページ <http://www.zensato.or.jp/>

全国児童養護施設協議会 <http://www.zenyokyo.gr.jp>

養子縁組.com <http://www.souzoku-kobe.net/yousi/>

富山県里親委託率

[http://www.pref.toyama.jp/cms\\_sec/1002/00008810/00317650.pdf#search=](http://www.pref.toyama.jp/cms_sec/1002/00008810/00317650.pdf#search=)

石川県里親委託率

[http://www.pref.ishikawa.lg.jp/kosodate/satooya/2/h21\\_4\\_2p.html](http://www.pref.ishikawa.lg.jp/kosodate/satooya/2/h21_4_2p.html)