

わが国における今後の家庭養護推進

幼児教育選修 加藤美有

1. 研究の目的

保護者のない児童又は保護者に監護させることが不適當であると認められる児童（要保護児童）に対する社会的養護には「施設養護」（乳児院や児童養護施設）と「家庭養護」（里親、ファミリーホーム）がある。十数年前より日本では、家庭養護を推し進める方針が出されているが、現状は施設9割、里親1割である。

本研究では、子どもが家庭の中で育つことの意義について理解を深めるとともに、日本で里親委託が盛んではなく、施設養護中心であり里親委託が進まないのはなぜか、課題を探る。そして家庭養護推進のため、今後どうしていくべきなのかを模索する。

2. 里親制度について

(1) 里親制度とは

児童福祉法で規定された制度で、要保護児童を里親が家庭に迎え入れ、ある期間養育を行うもの。法的な親子関係を結ぶ養子制度とは異なり、里子は実親のもとへ帰ることが目指される。里親の種類には、養育里親、専門里親、養子縁組里親、親族里親、短期里親がある。2009年には、養育者2人（夫婦）と補助者で5~6人の子どもを家庭で養育する「ファミリーホーム」が制度化された。

(2) 里親委託の意義

- ・子どもが成長する上で極めて重要な特定の大人との愛着関係の形成ができる。
- ・家庭生活を体験することで、将来家庭生活を築く上でのモデルとできる。
- ・人との適切な関係の取り方を学んだり、地域社会の中で必要な社会性を養ったりできる。

(3) 里親委託の現状と目標

現状：2013年3月現在、登録里親数は9,392世帯（うち養育里親7,505世帯）で、委託児童数は4,578人である。社会的養護にいる子どもは約4万7,000人であるため、里親委託率は12.5%である。

目標：2014年度末までに里親委託率を16%に上げる。養育里親登録数を8,000世帯に増やす。今後

十数年の間に施設の本体、グループホーム、里親等の割合を3分の1ずつにする。

3. 文献調査から見えた課題

(1) 日本の家族形態の歴史

①家族の血縁関係の重視。

長きに渡って「家族とは血縁関係で結ばれたもの」という意識の中で暮らしてきたため、血のつながりのない子どもを家庭に迎えることに抵抗がある。

②子どもを生み育てることの必要性の低下。

産業の中心が農業であった頃は、子どもは労働力の再生産としての意味ももっていたため、子どもを何人ももつ必要があった。しかし高度経済成長期を迎え、産業形態が変わったことでその必要性は無くなった。核家族化や、子どもがいない家庭の増加が進んだことで、子どもがいないことが「普通」となり、子育てへの意欲や関心が薄れていった。

③子育ての孤立と他家庭の関心の低さ。

高度経済成長期以前は、共に暮らす家族人員が多かったため、子育てに何人もの人に関わる環境であった。しかし家族人員の縮小に伴い、親以外に日常的に子育てに関わる人が少なくなった。さらに地域のつながりの希薄化により、近所付き合いを通して子育て家庭を支えることが少なくなった。また他人の家庭事情には関与しないという風潮がある。

(2) 里親の歴史

①「里親とは、子どもをもらい自分の子どもとして育てるもの」というイメージがある。

1947年の児童福祉法で里親が取り上げられるまで「里親制度」というものは存在しなかった。制度化以前は「慣習」として行われており、「里子」とは違う、子どもを労働力としてもらい受け実子のように養育する「貰い子」も「里親慣習」に含まれ浸透した。現在も将来的に養子縁組を希望し里親登録

する人が多いことから、里親のイメージに「自分の子どもとして育てる」というものが根付いている。

②戦後に児童養護施設や乳児院を多く創設したこと。

長年日本の社会的養護を担ってきた施設の存在は大きい。里親に比べ実績をもつ施設が充実しているために、要保護児童は施設へ、という風潮を作った。

③施設養護と家庭養護の位置付けがあいまいなこと。

児童福祉法制定時、施設養護については施設種別に条文に位置づけたが、里親制度について定義や役割は独立した条文に盛り込まれなかった。また1948年の「家庭養育運営要綱」では施設養護と家庭養護のどちらを優先するのか、施設と個人家庭をどのように使い分けるのか、あいまいな記述をしている。さらに1987年の「里親等家庭養育運営要綱」でも里親養育の意義や役割について明確にしていない。そのため重要性が浸透していかなかった。これらのことが里親に対する世間の理解不足につながった。

④制度上、里親と養子縁組を混同して位置づけてきたこと。

里親制度と養子縁組制度は違うものであるが、2009年の児童福祉法改正以前は、児童の一時的な養育を目的とする里親と、将来的に養子縁組を行うことを前提に養育する里親が法律上区別されず、養育里親として置かれていた。60年以上もの間この2つの里親を明確に分けず位置づけたことで里親と養親（養子縁組による親）は同じと認識されてしまった。

(3) アメリカの社会的養護との比較

①実親と里親の直接的な交流がないこと。

日本では、実親と里親が直接会って情報交換をするアメリカと違い、児童相談所の職員により実親や里親に関する情報収集を行い、それを双方に伝えるが、実親と里親の直接的な交流の場は設けられない。児童相談所を介した情報しか与えられないため、どのような人なのか、本当に安心して預けられる相手なのかといった不安を実親は里親に対して抱く。直接会ったこともない他人に自分の子どもを託すこと

に抵抗があるために、実親の里親委託への理解が得られにくい。

②児童相談所のみが里親委託業務を行っていること。

アメリカでは里親委託業務を公的機関（州・郡・市）だけでなく民間機関も担っている。それにより委託やその後の支援にかかる負担の分散化や、里親の普及啓発につながっている。日本では基本的に都道府県及び児童相談所設置市が措置権をもつ。児童相談所は里親業務のみを行う機関ではなく、児童に関する様々な業務のうちの1つとされている。最近では児童虐待の相談件数が急増しているため、人手が足りない状況にある。職員が十分に里親業務にあたれていない。

③里親への委託期間が長期であること。

アメリカでは子どものパーマネンシー（永続性）を最優先するため、里親への措置期間を有期限化しできるだけ早く永続的な養育の場を確定するようにしている。委託期間は平均1.8年である。それに対し日本では、家庭復帰が困難な児童を里親へ委託する傾向があるために委託期間が平均3.9年と長い。委託期間の長さがますます養子縁組と混同されることにつながりかねない。「何年も養育しなければならぬ大変なもの」という認識をされている可能性もある。里親に興味があっても躊躇してしまう人もいと考えられる。

④実親の親権の効力が強く、里親委託や養子縁組が行えないこと。

アメリカでは実親に対して、再び子どもと暮らせる状態にするまでにかかることの出来る期間（長くても12ヶ月）が決められている。その期間を過ぎた場合は、養子縁組を行うために親権を終了されることが多い。日本では血縁関係のある親子のつながりを重視するため、養育能力に欠くと思われる場合でも、親権喪失が認められることは少ない。そのため実親との親子関係を断絶することが条件である特別養子縁組はなかなか成立しない。その結果、養子縁組里親は一定数いるものの、養子となる子どもが少ないという状況が生まれている。

里親委託の際も、実親の了解なしには行うことができないため、実親に自身の親権を主張されれば里

親委託は難しくなる。生みの親が子どもに対して有する権利が強く、かたく守られているために、里親委託が円滑に進まない。

4. インタビュー調査から見えた課題

(1) 調査対象と日時・方法

- ・ファミリーホーム M (2014年10月31日)
 - ・ファミリーホーム S (2014年11月13日)
- ホームを訪問し、養育者へインタビューを行った。

(2) 質問内容

1. 里親になった動機について。 2. 里親の認知度、委託率の低さについて。 3. 里親、ファミリーホーム普及のためにしていること。 4. 現在の里親制度について思うこと。 5. 里親の喜びや苦勞について。

(3) 里親の意義

- ・特定の大人が関わることで信頼関係が生まれ、子どもの笑顔や言葉が増える。
- ・子どもが家庭を「自分の居場所」とすることができ、精神的に安定する。

(4) 課題

①一般的な認知度が低く、里親になる人が限定的であること。

施設職員として社会的養護に携わっていたり、宗教の教えから「困っている子どもを助けたい」と考えたり、実子に恵まれない夫婦が子育てをしたいと思ったり、といった事情のある人が里親になる場合が多い。社会的養護にふれるきっかけのない人の里親に対する関心は低く、ペットの「里親」の方が社会に浸透しているといえる。

②措置費が十分でないこと。

ファミリーホームは、複数の子どもの一つの家庭で養育することで子ども同士の相互作用を生む、個人の里親には不安感を持つ保護者の理解を得られやすい、など利点が多く新たな制度として期待されている。しかし、措置費が十分でなく、経済的に厳しいホームもある。里親やファミリーホームを始めたという思いがあっても、経済的な不安からなかなか踏み出せない。

③実親の理解が得られないこと

「里親に預けると養子にとられてしまう」という間違った考えをもっていたり、「里親と自分を比べ

られるのは嫌だ」という実の親としてのプライドがあったりすることで、委託に積極的になれない。実親の反対によって委託が円滑に進まないこともある。

5. 今後の家庭養護推進のために

①里親制度に対する社会的認知度を高め、養育里親数を増やす。

里親についてより深く知ってもらうための説明会や里親が体験談を語ったり質問に答えたりするような会を積極的に開くことも必要である。しかしまずは、「里親になりたい人」よりも「里親のことを知っている人」を増やすことが先決である。認知度を高めるためにはまず、不特定多数の人が生活の中で「里親」という言葉を見たり聞いたりする機会が増えるようにする。例えば、里親についての簡単な説明や募集の呼びかけを書いた掲示物（ポスターやリーフレットなど）を、電車やバスなど公共交通機関の中吊り広告として設置したり、都道府県、市町村、学校、その他子どもや子育ての関係機関などに配布したりする。また、将来家庭を持つことになる学生への普及を目的として、オープンキャンパスや学園祭などで、ボランティアサークルや有志などによる、里親を知ってもらい興味を持てるような企画を行う。このような活動が盛んに行われるようにするため、行政機関が依頼をしたり資金の援助をしたりする。

②養育里親という名称を、誤解を生まない親しみやすいものに変える。

「里親」という言葉そのものに古くからのイメージが付いているうえに、ペットに対しても使われている。また養子縁組里親と表記が似ているように感じる。親しみやすく温かみがあり、なおかつ養子縁組里親と区別できるような愛称をつけると良いと考ええる。

③地域の子育て体制を整え、地域で子どもを育てる、という意識を高める。

里子を育てるうえで、地域の支援を受けることは非常に大切である。地域のつながりを作り、子育て家庭が暮らしやすい環境を整えることで、地域で里親家庭を支えていこうという意識につながると考える。里親家庭にとって過ごしやすい社会をつくる必要がある。

④児童相談所の里親担当員を増やし、委託件数向上を目指す。

他業務との兼任ではなく、里親業務専任の職員を配置することが委託数を増やしたり里親へのきめ細かい支援をしたりするために必要である。

⑤措置費を見直し、経済的支援を十分に行う。

里親はボランティアではない。虐待経験のある子どもを養育することも多いため苦勞も多い。子どもの福祉に沿った養育を行うためにも、里親家庭の安定した経済的環境の保障が必要である。

⑥委託までの過程で実親と里親が直接会う機会を設ける。

事情により一緒に暮らすことができないとしても、自分の子どもを大切に思う気持ちはあるだろう。里親への不信感から里親委託を拒否している実親も、直接里親と会って話をするので安心して、里親委託に前向きになることも考えられる。

⑦親権制度を見直し、子どものパーマネンシーを優先する親権終了や特別養子縁組を前向きに検討する。

逆に子どもの福祉に沿わなくなることも考えられるため、安易な親権喪失は良くない。だが、養子縁組里親が多くおり特別養子縁組への需要は少なからずある。親権や特別養子縁組について議論されていくことが、家庭の重要性を考えることにつながり、家庭養護推進にも良い影響を与えるのではないか。

⑧ファミリーホームを有効的に活用する。

ファミリーホームは、里親や児童養護施設等の経験がある者が養育者となるため、養育能力は高いと言える。そのため家庭養護への信頼を高めることに貢献すると考えられる。また、委託児童が複数であり養育者である夫婦の他に補助職員が配置されることから、家庭養護でありながらも施設のような面ももつ。そのため個人の里親には抵抗のある実親に対しても有効であると考えられる。

⑨里親の養育能力を向上させたり、組織化したりして信頼と実績をつくる。

家庭養護の発展には、政府が現在の制度を改正し、里親の開拓に本腰を入れて取り組むことが必要になる。そのためには、里親に対する信頼を高め、家庭養護の価値が認められなければならない。里親にな

るためには特に資格はいらないため、子どもの養育に関する専門性に欠ける。里親の養育能力を高め、子どもに適切な援助ができるようにすべきである。そのために、里親会（都道府県、指定都市にある会員制の里親の集まりであり、研修会や親睦会、要望のとりまとめと提出などを行う組織）が中心となり、里親の相互交流を通じてより良い子どもとの関わり方を模索していくことが望ましい。また里親は各家庭で孤立しがちで、政府機関との連携や内部の情報公開もしっかりしている施設に比べ外部とのつながりが乏しい。養育実績や要望などを社会に発信するためにも、里親会でまとまり組織化することが大切である。

子どもが家庭で育つことの大切さと里親の重要性が認められ、日本全体が里親を応援し、家庭養護を推進する機運が高まることが望ましいと考える。

6. まとめ

特定の大人との愛着関係形成や、子どもが安心できる居場所の確保をする等、家庭養護の利点は多い。政府の方針や家庭養護推進のための取り組みに行政がどれだけ力を入れるかによって、現在の状況は大きく変わると考えられる。これから普及を目指していく領域として前向きに開拓するべきである。

子どもが育つ場として「家庭」は非常に大切である。しかし、ただ子どもに家庭環境を与えれば良いということではない。今後、様々な議論や調査から、日本では施設養護のほうが子どもにとって良い、という結論に至ったのなら、それはそれで良いのではないかと思う。子どもにとっての幸せと、最善の措置を考えることを忘れず、常に福祉の原点にかえる意識をもつことが大切である。

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・社会保障審議会 児童部会 社会的養護専門委員会「社会的養護の現状について」、2014年。
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長「里親委託ガイドライン」、2011年。
- 関口裕子・鈴木国弘『日本家族史』、1989年。
- 木村たき子『里親制度と地域社会』、2003年。
- 原田綾子『「虐待大国」アメリカの苦悩―虐待防止への取組みと家族福祉政策』、2008年。