

日本の要保護児童の現状からみた 里親制度の位置付けと役割に関する一考察

益田早苗¹⁾ 浅田豊²⁾

Discussion Concerning the Position and Role of the Foster-parent System Taking the Present Status of Children Requiring Protection into Consideration in Japan

Sanae Masuda¹⁾, Yutaka Asada²⁾

Abstract

The characteristics of juvenile family problems in the 1990s include: (1) further acceleration of a decrease in the number of children; (2) an increase in child abuse; and (3) an increase in divorce. In light of these circumstances, this paper discusses: (1) roles that the foster-parent system can play, as child welfare measures, for children with such backgrounds that need protection; and (2) the expected position and roles of the foster-parent system in the future. Characteristic of children needing protection in recent years has been an increase in the number of children who are not given appropriate care in spite of the presence of their parents, which has resulted in an increase in the complexity and variety of juvenile problems. In Japan, 90% or more of the children that need protection are accommodated in children's homes and child-care institutions and less than 10% are entrusted to foster parents. However, in order to guarantee a child's right to be brought up in a domestic atmosphere, it is necessary to promote entrustment to foster parents. This paper takes into consideration the present status of children requiring protection as mentioned and discusses problems to be solved to promote the foster-parent system and its prospects from the aspects of roles and the position of foster parents in childcare.

(J.Aomori Univ. Health Welf. 2:133-143, 2000)

キーワード：要保護児童、里親制度の役割と位置付け、里親の開拓と育成
children needing protection, role and position of the foster-parent system,
development and training of foster parents

要 旨

1990年代の児童家庭問題の特徴として、①少子化のさ
らなる促進、②児童虐待の増加、③離婚の増加などが挙
げられる。こういった状況を踏まえ本稿では、このよう
な背景をもつ要保護児童に対して、児童福祉施策として
の里親制度がどのような役割を果たせるか、そしてさら
に、里親制度は今後どのような位置付けと役割が期待さ
れるか、という点を明らかにした。近年の要保護児童の
特徴として考えられることは、親が存在していても適切
な養護が受けられない児童が増加した結果、養護問題が
複雑化・多様化してきているということである。日本の

要保護児童の90%以上は乳児院や児童養護施設に収容さ
れ、里親委託は10%に満たない現状である。しかしなが
ら、児童が家庭的環境で育つ権利の保障をするためには、
里親委託を促進していくことが必要である。本稿では、
児童福祉における里親の役割や位置付けという側面か
ら、前述のような要保護児童の現状を踏まえて里親委託
を促進していくための課題と展望について提言した。

はじめに

近年の子どもをとりまく環境や家族の問題、社会や里
親の意識、児童福祉改革による児童福祉施設の役割等の

1) 青森県立保健大学健康科学部看護学科 Department of Nursing, Aomori University of Health and Welfare

2) 青森県立保健大学健康科学部人間総合科学科目 Division of Human Sciences, Aomori University of Health and Welfare

変化から、里親制度の役割を改めて見直す必要性が生じてきている。日本の里親制度が諸外国と比較してまだ十分に発達・整備されていないという状況について、数値的な側面からのみ検討するのではなく、要保護児童¹の背景の変化や日本の社会的・文化的要素をふまえた社会的養護のあり方などを明確にしていく必要があると考えられる。そしてまた、里親を必要とする児童の背景や状況を十分に把握することは、社会的養護における里親委託をすすめていく際に必要不可欠となることは言うまでもない。

どのような社会的・家庭的背景に基づいて要保護児童が発生し、要保護児童たちはどのような福祉ニーズを持ち、どのような支援を必要としているかを見極めた上で、里親委託を選択していく必要がある。しかしながら、近年の日本の要保護児童の状況の変容過程や要保護児童のニーズを認識した上での、里親の資質向上に関する政策課題や、里親委託後の支援体制のあり方を検討した先行研究は非常に少ない^{2・3}。つまり、多様な要保護児童の状況を踏まえ、そういった児童に対応可能な里親の開拓・育成についても十分な議論がなされていない。

このような問題意識から本稿では、①近年の社会環境と家族関係の変化をふまえたかたちでの、近年の日本の要保護児童の状況変容、②日本の要保護児童に対して、児童福祉施策としての里親制度がどのような役割を果たせるか、③里親制度の運用において、里親委託を促進していくための課題と展望、を明らかにすることを目的とする。

I 近年の児童家庭問題の変容とその特徴

1 社会環境の変容とその影響

近年の要保護児童問題の変容は、戦後の社会環境の変化、いわゆる高度経済成長に伴う産業構造の変化が大きな要因であるとされている。日本の経済の高度成長期は戦後10年にあたる1955年頃から開始し、1973年のオイルショックの頃までは順調に経済成長をとげている。オイルショックで一時的経済停滞がみられるものの、1992年のバブル経済崩壊までは経済成長が続いていた。このような経済成長は、産業構造を著しく変化させることになった。また、かつての農業中心の産業から、製造業、あるいはサービス業へと産業形態が変化することにより、労働人口の農村から都市部への移動がみられた。その結果として雇用が促進されたことにより、共稼ぎ家庭が増加し、既婚女性の就労率の上昇がみられるようになった⁴。これらの社会環境の変化は家族関係にも影響を及ぼすことになる。

産業構造の大きな変化による農村からの労働人口の移動は、都市人口の増加をもたらし、その結果、住環境や

雇用形態の影響を受け、核家族・単身家族の増加という変化が見られはじめた。核家族化・単身家族化により、家族の構成人数が少なくなり、家族間で支えあい、助け合う等の機能が低下する結果となってきた。平均世帯人数は、1955年においては4.68人であったが、約40年が経過した1996年には2.85人まで減少している⁵。また、1990年代後半においては、子どものいる世帯の約7割において子どもの人数が1～2人となっている。さらに、都市化・核家族化という現象は地縁・血縁ネットワークの脆弱化を招き、家族の孤立化という現象も引き起こしやすくなっている。

子どもの生活環境をみると、都市化によって自然環境が少なくなったことによって、自然環境や外で遊ぶことが少なくなり、子どもたちの心身の発達へ影響を及ぼしている。また、受験戦争や学歴が重視されることにより、このような現象により拍車がかかる傾向がある。

2 家族形態およびその機能の変容

日本ではかつて、社会のあらゆる構造単位である「家」という、旧民法に支えられた制度のもとで家庭生活が営まれていた。このような「家」とは、家長を中心とし、家産に基づいて家業を営むところに成り立つ、日本の伝統的家族の一歴史的形態である。家名と家産を守り、子孫が代々これを守るという直系家族制を重視し、家長は絶大な権限を持ち家成員のあらゆる行動に対して決定権を持つとされていた。

しかしながら、親子の愛情や家族相互の慈しみといった「現代家族」の理念も徐々にではあるが浸透しはじめてくるようになり、1947年の民法の改正による「家」制度の法的な廃止によって、戦後のわが国の家族形態を「現代家族」である夫婦家族制へと変容していき、「現代家族」の急速な台頭を促すことになる。1970年頃までの「現代家族」は企業戦士である夫を支える妻の専業主婦化が進み、子育てを主に母親が担当するようになり、男女の固定的役割分業が強化され、既婚女性の就業率の上昇とともに、家事労働の社会的分業化も進んでいくことになる^{6・7}。

このような経過を経て、新たな動向である「新現代家族」へと変容していくことになる。「新現代家族」は「平等主義的共働き家族」であり、親役割は男女が共に等しく引き受ける役割として位置づけられるようになった。しかしながら、一方では男女が共に就業して自己実現を追求することが求められ、他方では家族形態が小規模化していくことによって、家族成員による親役割の支援が得られ難いという状況をまねく結果となった。この状況は父親にとっても母親にとっても、親役割の遂行には困難を伴う結果となっている。

3 近年の児童家庭問題の特徴

近年の児童家庭問題は、前述した社会環境や家族形態の変容が大きく影響している。社会環境や家族形態の変容により、家庭の養育機能の低下という問題が生じてきており、その対応や対策の変容が求められている。前述したような家族相互の支えあう機能の低下や、血縁・地縁ネットワークの脆弱化は児童の養育能力の低下を招きやすく、養育の困難さを増長していくこととなる。児童家庭問題の1990年代の動向として、本稿ではとくに、①少子化のさらなる促進、②児童虐待の増加、③離婚の増加、について着目し考察していく。

①少子化のさらなる促進：育児の困難さを回避しようという傾向の表れとして、少子化、晩婚化あるいは非婚化という現象を挙げることができる。少子化は親の過干渉を招きやすく、子ども同志の関わりやふれあいを減少させるなど、児童の健全な成長・発達への影響が懸念される。このような現象は、児童家庭問題にとどまらず、日本の高齢化社会の大きな要因でもある。出生の動向をみると、1950年の特殊合計出生率⁸・9は3.65であったが、1997年には1.39と大幅に減少してきており、今後少子化は避けられない現状となってきた。子どもを産むこと、育てることに消極的になっている今日において、里親として要保護児童を育てることに少なからず影響が出てくるものと思われる。

②児童虐待の増加：育児の困難さは子どもへの不適切なかわり（child maltreatment）である養育放棄などを含む虐待という現象としてあらわれてきている。日本の児童虐待の定義は未だ統一されたものがなく、いくつかの定義が提唱されている。そこで本稿では、里親や児童虐待から育児不安に至るまで児童福祉問題・児童家庭問題に関する幅広い学術的研究の集積がある日本総合愛育研究所（現在は日本子ども家庭総合研究所に名称変更）による児童虐待に関する定義¹⁰を使用することにする。この定義によれば、まず、不適切な関わり（maltreatment）という概念を上位概念においている。そして、身体的虐待・性的虐待に分類される狭義の虐待（abuse）や、不適切な養育・保護・無関心・怠慢（neglect）、心理的に不適切な関わり（emotional maltreatment）が下位概念として捉えられている。

また、『養護児童等実態調査』¹¹では、児童虐待を上記の abuse として分類しており、neglect である放任・怠惰・棄児・養育拒否は別項目で分類している。これらを総合的観点から捉えなおし、広義の虐待である不適切な関わりに着目するならば、不適切な関わりは今日の日本の養護問題発生理由全体の2割近くを占めることになる¹²。

日本の児童虐待の件数に関する統計資料は決して十分

であるとはいえず、正確な実態はなかなか把握しにくい状況にある。その際、虐待相談件数を把握するためのひとつの指標として、厚生省児童家庭局企画課による調査報告が意義深い。その調査報告によると、1990年度の相談件数は1,101件であり、1998年度は6,932件となりこの8年間で約7倍に急増している。しかしながら、このような児童虐待は近年になってからのみ増加しているわけではなく、存在はしていたが表面化もしくは顕在化していなかったものとみられている。近年に増加していると指摘されはじめた要因の一つには、児童虐待に対する社会一般の認識や関心が高まっていることも挙げることができる。児童虐待への認識が深まることによって、虐待の発見・通報率が上昇する傾向にあるのである。

近年の増加傾向が顕著であり、かつ児童虐待の中でもとりわけ介入に関する緊急性の高いものに身体的虐待があるが、身体的虐待は問題が発見されずに放置されれば、児童の生命を脅かすことにもなりうる。そして、児童への心理的なダメージも大きい。

また、虐待の中でも性的虐待は身体的虐待以上に心理的ダメージが深刻であるといわれており、両者ともに、回復のための専門的なアフターケアが必要である。

③離婚の増加：個人のライフスタイルの尊重や家族機能の低下から、離婚という現象の増加も近年の特徴である。離婚の状況¹³をみると、1965年以降から離婚の件数が増加しはじめている。1965に離婚件数が約77,000件、離婚率は約0.8%であったものが、それから30年が経過した1995年には離婚件数が約199,000件に増え、離婚率は約1.6%に上昇してきている。このうち親権を行う子ども（満20歳未満）のいる夫婦の離婚は、1995年でみると、全体の離婚件数の61.3%をしめており、離婚に巻き込まれる子どもの数が年々増えていることが伺える。

このような離婚によって単身家庭が発生し、母子家庭では主に経済的困難という問題を抱え、父子家庭では養育困難という問題を抱えやすくなり、要保護児童発生の要因となっている現状がある。戦後の昭和20年代（1945～）の養護問題は貧困、孤児、浮浪児等、親の死亡や棄児という親のいない児童への対策が主なものであったが、近年ではこのような問題は減少の一途をたどっており、反対に親はいても離婚であるとか、養育放棄、虐待等のいわゆる養育能力の低下が顕著になってきているという特徴がある。また、養育能力の低下だけではなく、児童家庭問題における背景の多様化、複雑化も特徴的になってきている。

II 要保護児童の状況

前節で述べたように、現代の要保護児童の特徴を端的に言えば、親は存在していても適切な養育が受けられな

いということであろう。

本章では、乳児院、児童養護施設、里親委託という児童の処遇（措置）別に、それぞれの状況を考察していくことにする。

要保護児童は児童相談所による処遇の判断を経て措置が決定される。日本の要保護児童数は『養護児童等実態調査』によると、1993年の段階で総数32,096人、そのうち里親委託が2,678人、児童養護施設に26,725人、乳児院に2,693人という状況であり、それぞれの児童数そのものは年々わずかながら減少傾向にある。家庭的養護である里親委託は施設養護に比し一割にも満たないという現状である。以下では同調査に基づいて論を進めていく。

1 乳児院入所児童の状況

1993年段階での施設数は117（公立23、私立94）となっており、1歳未満の乳児を対象としているが、事情によっては2歳未満までの幼児をも含んでいる。乳児院児の発生理由を多い順にあげると、両親の未婚、父母の行方不明、父母の入院、父母の就労、父母の性格異常・精神障害となっている。

近年の入所児童の特徴としては、①親のいる児童の増加、②心身の障害を持つ児童が多くなっている、③乳児院規定年齢超過児童が多くなっている、などがあげられる。

①親のいる乳児の増加：両親又は片親のいる児童は乳児院入所児童全体の90%以上¹⁴であり、その内訳は実父母ありが40.9%、実父のみ11.5%、実母のみ46.2%となっている。しかしながら、児童の今後の見通しは、保護者のもとへが29.1%と低く、現在の乳児院でそのまま養育が32.8%、児童養護施設へ措置変更が19.7%、養子縁組または里親委託が12.1%となっており、大半が社会的養護を継続していかざるを得ない状況である。

②心身の障害を持つ児童の増加：乳児院児童は、児童養護施設入所児童および里親委託児童と比較して心身の障害を持つ割合が高くなっている。障害を持つ児童の割合は、18.6%であり、児童養護施設入所児童は9.5%、里親委託児童は6.0%となっている¹⁵。

③規定年齢超過児童の増加：児童の平均年齢は1.4歳であり、乳児院収容児童の原則である1歳未満を超えている状況である。最も多いのが1歳であり、次いで0歳、2歳となっており、2～5歳が全体の21.9%を占めている¹⁶。

2 児童養護施設入所児童の状況

1993年段階での施設数は527カ所（公立68、私立459）であり、乳児を除いた満1歳から18歳まで（必要な場合は20歳まで延長できる）の児童を対象としている。問題

の発生理由を多い順にあげると、父母の行方不明、父母の離婚、父母の入院、父母の就労、父母の放任・怠惰となっている。近年の児童の特徴は、①高年齢児童の増加、②問題を持つ児童の増加、③親のいる児童の増加、④児童の在所期間の長期化等があげられる。

①高年齢児童の増加：平均年齢は11.1歳であり、少しずつ高年齢化の傾向が見られている。そのうち中学生以上が全体の42.1%をしめており、児童の高年齢化を示している¹⁷。

②問題を持つ児童の増加：1993年の同調査から、養護問題発生理由の中に「児童の問題による監護困難」6.2%が加えられたが、その内容は不登校、非行、発達遅滞などであり、その後も増加傾向にある。

③親のいる児童の増加：両親又は片親のいる児童は86.9%であり、そのうち実父母ありは24.5%、実父のみは37.7%、実母のみは31.0%となっている¹⁸。約90%に親がありながら、ここでも乳児院と同様に、今後の見通しで親のもとに帰ることのできる児童は23.8%しかなく、自立まで現在のままで養育が69.2%と最も多い。養子縁組・里親委託は極端に少なく、0.9%という状況である¹⁹。

④児童の在所期間の長期化：在所期間は平均4.7年であり、厚生省による1987年の同調査と比べてわずかに長くなっている。自立まで現在のまま養育という見通しの児童が69.2%という現状と、入所児童の低年齢化をあわせて考えた場合、児童の在所期間の長期化はますます避けられない状況となっていくものと思われる。

3 里親委託児童の状況²⁰

里親委託児童の養護問題の発生理由を多い順にあげると、養育拒否、父母の行方不明、その他、父母の離婚となっているが、広義の虐待である放任・怠惰、虐待・酷使、棄児、養育拒否を総計すると、広義の虐待は養護問題発生理由において非常に大きな割合を占める²¹。

その他、乳児院や児童養護施設とは異なる特徴として、①親のいない児童が多い、②年齢層が低い、③情緒や行動が比較的安定している、④委託期間の長期化等があげられる。

①親のいない児童が多い：両親または片親のいる児童は69.8%であり、乳児院、児童養護施設よりも低くなっている。反対に両親ともいないが17.3%、両親とも不明が12.8%であり、両者をあわせると30.1%となっており、乳児院および児童養護施設よりも多くなっている²²。そのため今後の見通しでは、親のもとへ帰るは4.7%とかなり少なく、養子縁組などが35.4%と多くなっている。

②年齢層が低い：里親委託児童の平均年齢は、平均年齢は9.6歳となっているが、委託時の平均年齢が4.4歳であ

ること、就学前と小学生の割合が全体の65.9%をしめており、児童養護施設よりは年齢が低い層であるという特徴がみられる²³。

③情緒や行動が比較的安定：施設入所児童よりも、障害を持っている割合が少ないことや、学業成績が比較的よいこと、特に指導上留意する点のある割合が少ないことなどから、比較的安定していると推察される。

④委託期間の長期化：今後の見通しにおいて、自立まで現在のままで養育が55.0%と最も多いことから、委託期間の長期化が増加する傾向にあると考えられる。

以上、要保護児童の状況とその特徴について述べてきたが、統計上は現れていない状況をも読み取ることが必要である。養護問題の発生要因においては、主たる問題が表面に出てきているという点を考慮すれば、複数の要因が絡み合っているという解釈も必要になると思われる。たとえば、虐待や放任・怠惰、棄児、養育拒否それぞれの数値は多くないが、広義の虐待である maltreatment として総合的に見た場合には全体の20%を占めるに至る。要保護児童は、里親委託や施設入所といった措置を受けるはるか以前から、長期にわたって不適切な家庭養育を受けていたということが推察される。不適切な家庭養育とは、換言すれば、広義の児童虐待であるという点を十分認識していく必要がある。養護問題の発生の多くは、社会問題を基盤とした家族・家庭の問題に起因していると捉えることができるのである。

Ⅲ 里親制度の役割と位置付け

本章では、近年の要保護児童に対して、児童福祉の一施策としての里親制度において里親はどのような役割を果たせるのか、またはどのような役割を期待されているのかについて考察する。

1 里親の意義と目的

日本の里親制度は、1947年に制定された児童福祉法によりはじめて法制度化された。その運営の基本方針は、翌1948年に通知された『家庭養育運営要綱』²⁴に定められている。そのなかで里親の意義は家庭養育の意義として次のように述べられている。

「児童は両親のもとで保護されるのが最も良いと思われる。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、児童をあず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思われる。

後者については児童福祉法は里親の家庭を考えているのであるが、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かんがみ、本要綱はたんに児童福祉法という里親の家庭について規定だけでなく、民法と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。」

この『家庭養育運営要綱』の里親の意義について、菊池は「施設による集団保護と個人家庭における養育を並列して認め、子どもによっては家庭でより良く保護されるものもあるという理念が個人家庭に委託する理由として記されているが、どのような場合に施設と個人家庭を使い分けるのは明確になっていない」²⁵と指摘している。

このように、『家庭養育運営要綱』では里親の役割や目的が明確に表現されていなかったが、しかしながらその当時、里親の意義が明確に記されているものが存在していた。それは1951年に厚生省児童局によって日本語に訳された『児童福祉マニュアル』である。

敗戦直後の日本の福祉政策はSCAPの支配下であり、児童福祉施策も当然その影響を受けていた。当時の児童福祉施策と実践において重要な役割を果たしたのがアリス・K・キャロル博士である。キャロル博士は1949～1950年にかけて、SCAPの特別顧問として国連から派遣され、主に厚生官僚に児童福祉の政策立案等について講演や視察を行った。その日本での行動等をまとめたものが“Manual for Child Welfare Workers”であり、『児童福祉マニュアル』はその日本語訳である。その中の里親の定義は次のように述べられている。

「里親とは、その人或いはその家族にとって血縁、結婚、養子縁組等による関係のない子を養育する人または家族である。

里親家庭を使用する理由。児童を落ちついた有能な大人に成長させるに必要な建設的な影響力の経験は、健全な家庭生活とその家庭と近隣社会との関係にある。理想をいえば一人一人の児童がその生まれた家庭で自分の家族とともにこの経験を持つべきである。何らかの理由で児童がこの機会を失った場合、里親がその代替となって、家庭生活の経験と、近隣社会の活動への正常な参加の機会を与えるのである」²⁶としている。そしてこの『児童福祉マニュアル』は、このような里親委託をするためには、児童の十分なケースワークが必要であることを強調している。

当時の里親制度は、キャロル博士によるアメリカの影響を強く受け継ぎ発展していったものと考えられる。このような『児童福祉マニュアル』が存在しながらも、1958年をピークに里親制度が徐々に停滞していくことになる。

この『家庭養育運営要綱』は1987年の里親制度改正に

伴い、現行では『里親等家庭養育運営要綱』²⁷となっている。『児童福祉マニュアル』において明確にされていた里親の意義は、改正後の『里親等家庭養育運営要綱』にはあまり反映されていなかった。『里親等家庭養育運営要綱』における里親制度の意義は次のように述べられている。

「里親制度の意義は家庭での養育に欠ける児童にその全人格を養護、育成するための暖かい愛情と正しい理解を持った家庭を与えることにより、児童の健全な育成をはかるものであること」

この意義に対して菊池は、「文中の2番目の『家庭』を『施設』と入れ替えても通用するような文であり、なぜ里親養育なのかという点がわかりにくい」²⁸と指摘している。

このように、日本の里親制度は法律や運営要綱にその意義や目的が明確に示されていないという傾向がある。このような定義をもとに全国の各自治体が里親制度を運用することは、その解釈が多用にならざるを得ず、自治体間での運用の格差が大きいのが現状である。

とはいえ、里親制度は家庭的養護の重要性を認識している関係者によって支えられてきている。最近では1994年に日本もようやく批准した（世界で158番目）「児童の権利に関する条約」によって、国としても里親や養子縁組による家庭的養護を推進するように求められている。

「児童の権利に関する条約」の第20条では、「家庭環境にとどまることができない児童に対する特別な保護として、最初に里親があげられ、必要な場合には適切な施設への収容を含むことができる」と定められている。これは児童がその人格の完全なかつ調和のとれた発達のため、家庭環境のもとで幸福・愛情および理解のある雰囲気の中で成長すべきであることを認めたことに基づいている。

里親制度は要保護児童の養育に愛情と理解を有する里親に児童を委託し、そのあたたかい愛情となごやかな家庭の中で適切に養育させることを目的とするものである。

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、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重要であり、里親はその目的を達成しうるものである。まさにこの点が児童に家庭的養護が必要な最も重要な根拠である。どれほどケアの行き届いた施設であっても、集団的な養護ではこの目的を達成することはかなり困難であろう。また、里親は専門家ではないという欠点を指摘されることもあるが、日常生活においては子育ての専門家によって養育される必要はなく、ごく一般的な家庭での養育が児童にとって最も必要なものである。里親家庭の親子関係に準じて個別的な育成が行なわれることで、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といえよう。

2 近年の要保護児童と里親制度の役割

近年の要保護児童の特徴は、親は存在しても適切な養護が受けられない児童が増加し、養護問題は複雑化・多様化していると前章で述べてきた。

里親制度が法制化された当時は、孤児、浮浪児、棄児が養護問題の大半を占め、施設の不足という社会情勢を背景にして発展したが、近年の要保護児童の特徴から里親制度は今後どのような役割を期待されているのであろうか。ここでは①親のいる要保護児童と里親の役割、②被虐待児と里親の役割、③里親の限界という視点から述べていくことにする。

①親のいる要保護児童と里親の役割

乳児院で90%以上、児童養護施設でも90%に近い割合で児童の両親または片親が存在している。このような場合は、実親が再度児童を養育できるような処遇方針が必要であり、実親をサポートし児童の家庭復帰を促すことが最良であろう。しかしながら、実親の状況が整うまでにはある程度の期間が必要であり、そのあいだの児童の保護は必要である。親のいる児童の家庭復帰までの養育には里親が最も適しているはずである。

親のいる要保護児童の増加は里親の必要性が増していると考えられるのであるが、一向に委託が進んでいないのが現状である。その背景には、里親委託が親の承諾を必要とするシステムにあるものと思われる。親の承諾という「親権」の制限がいまだ十分でなく、実際的には児童の利益より、親の意思の方が優先されている。実親は児童が里親になじむことを快く思わなかったり、養子縁組との混同により里親委託になかなか同意せず施設入所を希望することが多いといわれており、大谷もこの「親権」が養子縁組と里親委託において重要な問題であると指摘している²⁹。

また、実親の引き取りの見通しが確定できない場合も里親委託を困難にしている。最初は引き取る意志を表明して施設入所を希望し面会にも来ているが、次第に疎遠になり、そのうち行方不明になり、親の同意が得られず里親委託ができない結果となることが多い。その際、行方不明等により親の同意が得られない場合は後見人を立てることができるのだが、そこまで積極的にすすめられることはかなり少ないというのが現状である。

さらに、乳児院入所児童の約50%、児童養護施設入所児童の約70%は行き先がなく、そのまま施設入所が継続されている。その結果、施設入所から自立まで一度も家庭的養護の機会がないという児童も少なくない。児童自身が大きな問題を抱えていないにもかかわらず、里親制度がありながら一度も家庭的養護の経験がない児童の存在

は何を意味しているのでしょうか。これは親が同意をしないという問題とともに、児童のケースワークの不充分さの表れではないだろうか。家庭的養護の機会を何度も検討するケースワークのシステムが必要であり、児童の処遇方針の定期的な見直しが望まれる。

親のいる要保護児童の養育には里親委託が最も適していると考えられるが、その里親の役割を十分に活用できていないのが現状である。

②被虐待児と里親の役割

被虐待児への対応は、発見・通告・調査・保護までは年々整備されてきているが、保護をした後のアフターケアの実施は、高橋らの研究によれば全体の1割にも満たないということが明らかにされている³⁰。一般的に被虐待児は身体的なダメージはもとより、心理的なダメージがかなり深刻である。被虐待児は感情のコントロールがうまくいかなかったり、問題行動を伴うことが多く、他の要保護児童に比較して養育の困難性があると捉えられている。専門家によるカウンセリングや系統的なアフターケアのプログラムが必要であり、深刻な被虐待児は里親委託ではなく児童養護施設での専門的ケアを集中的に受けることが大切である。それゆえ系統的なアフターケアのプログラムが必要とされているが、現状ではこれからシステムやプログラムを整備していく段階である。

広義の虐待ともいえる養育放棄や放任・怠惰を背景とした児童は現状でも比較的多く里親に委託されている。このような養育能力の低下を背景とした要保護児童は、実親に対する信頼感、安定感を形成することが難しい場合が多い。そのような児童に対し、里親家庭でのあたたかい保護を与えることにより、情緒的な安定と回復に大きな役割を果たせるものと思われる。

③里親委託の限界

里親委託が児童の処遇にとってメリットだけではなくデメリットがあることも明確にしておく必要がある。

まず第一に、里親の役割は一時的なものであり、児童のパーマネンシーを保障するものではないことがあげられる。里親はあくまでも一定期間親との生活ができない子どもを預かり、最終的には家庭復帰を促すことにある。それゆえ、家庭復帰の可能性がない養子縁組対象の児童には適切とはいえない。

第二に、一般的に里親は家庭的な環境を提供し子育てに協力してくれる人ではあるが、専門的家としての対応ができるわけではないということがあげられる。それゆえ集中的で専門的なケアが必要な児童にはむかないといえる。

第三に、委託を通して情緒的な結びつきが強くなることによって、措置解除時に里親・里子間に離別のつらさや、里親のやりがいに関心が残りやすいこともあげられ

る。

最後に、最も大きな問題として、努力しても里親と里子がうまく行かない場合は、措置変更がなされるということがあげられる。この措置変更は双方にダメージを与えやすく、特に里子はそれまでに何度か親に見離される体験や分離体験をしており、このような措置変更により再度同様の体験を重ねることによって、心理的に大きなダメージを受けることになりやすい。また、里親は失敗感を持ちやすく、つぎの委託に際して消極的になることもある。それゆえ児童相談所は里親委託に消極的であるとさえ言われている。

以上のように児童にとって里親委託が必ずしも最善でない場合もあり、その児童の背景や状況によって里親委託がマイナスとなりうることもある。しかしながらそれは、里親と里子の問題だけではない。櫻井の報告によると里親委託におけるケースワークや支援体制の問題であることも多く³¹、一概に里親委託本来のデメリットとはいいきれないこともあるので、この点を明確にした上での検討が必要である。

Ⅳ 今後の課題と展望

I章からⅢ章までに得られた知見をまとめれば、要保護児童の中で乳児院や児童養護施設に入所している児童には親がいる児童が増加している。また、乳児院や児童養護施設には長期に入所をする傾向にある。その一方で、里親委託の児童の背景として、親がいない児童が増加している。つまり、親のいる児童が短期間里親と一緒に生活し、その後に親のところへ児童が戻っていくというプロセスが里親制度本来の役割なのであるが、親のいる児童の多くが施設に入所し、本来養子縁組などの処遇が適切な親のいない児童の多くが里親に委託されているという状況が今日の実状である。里親の目的や役割を最大限に生かす制度の運用がなされていないのである。そこで、本章では里親制度の本源的な目的や役割が生かされるような運用を推し進めるための諸課題を考察する。

1 里親制度の目的と役割の普及

里親の登録に際して重要なことは、里親となる夫婦が里親制度の目的と役割を十分に理解しているということである。そのためには、里親候補者に対して申請・登録の前段階から体系的な研修を行うことが効果的である。近年では、「子どもがいないから里親になりたい」という里親本位とも捉えられることができる理由から里親になることを決断する人々も徐々に多く観察され始めている。よって、体系的な研修を実施することによって、そういった人々に里親の目的と役割を認識してもらうことが求め

られる。

たしかに、子どもがいないので里親になりたいと希望することは、ごく自然な発想である。ただし、里親が第一に考えなければならないことは要保護児童の利益であり、要保護児童の利益を満たした上で、里親が養育によって満足感や充実感を達成できればなおさら好ましいこととなるのである。それは、里親の満足感や充実感が児童の養育に積極的な影響を与えるということからも推察できよう。

つまり、里親の資質としては、子どものいない人がまず子どもをこれから育てたいと思う気持ちをも大切にしつつ、里親の意義や役割を比較的早い段階から学習していく姿勢が求められる。そういった姿勢を持続し、里親の意義や役割を正しく認識する里親がより増加していくことで、里親の児童福祉としての機能が、より高まりを見せるのである。

ただし、最初から里親として完成されたものを求めることは困難な側面もあるため、里親制度に少しでも関心を寄せてくれる人々をより多く発見し、そういった人々に対して、里親登録の以前に時間をかけてじっくりと里親制度の理解を促していく方策についても同時に考える必要性がある。

以上述べたように、里親登録の以前に里親制度の目的や意義を理解することで、委託や運用がスムーズに進み、里親本位の目的を少しでも是正することができると考えられる。

2 里親への研修・支援体制の充実

a 研修の意義と必要性

里親制度の運用上の諸問題の中で重要な点は、里親への研修及び支援体制の不備である。研修体制は、里親の資質を高めることにおいて必要なものであり、よりいっそうの充実が求められる。今日、1987年の里親制度改正において未委託里親をも含めた研修体制の充実を義務づけられ、児童相談所とそれぞれの里親会が協力して実施することが求められている。児童相談所の開催では、関東近郊の地域の多くでは年2回前後、新規里親研修と一般里親研修にわかれることが多い。新規里親研修の場合は、里親制度や養育の基本的な内容が多く、一般里親に対しての内容はそれぞれの地区によって多岐にわたっている。多少体験談等も盛り込まれるが、知識を与えるという目的のことが多い。しかしながら実際には、里親研修は効果的になされているとはいえなかった。年2回前後で、半日から一日くらいの研修では資質の向上をはかることは難しいと思われ、研修の回数や時間数など今後充実させていかなければならない。

b 里親の資質の向上

一般里親に対しては、里親各々の関心やニーズ、里親の経験年数等が多岐にわたるため、ひとつの研修内容では資質の向上に寄与することは困難である。できれば、各々の里親のレベルに合わせた研修内容が準備され、選択して研修が受けられるようにすると良い。

従来の研修内容は知識を得ることが主であったが、今後は里親の自己研鑽の場と捉え、自己の養育を客観的に判断する場としての活用が期待される。里親も常に学習していくという姿勢が必要であり、それによって里親の資質を向上させるという意識が必要であろう。

近年では、研修形式についての要望として、「体験談」、「グループ討議」を希望する里親も多いことから、養育の問題に対して当事者間で悩みや問題を話し合い、解決策を自らが発見していくというプロセスが求められていると考えられる。これに対しては、里親会活動の発展がその機能を担うのではないと思われるが、現状では里親会活動への参加があまり積極的ではないといわれている。里親会がより活発になり、参加しやすい形式で機能することが大切であり、里親会の開催回数を増やしたり、近隣地域を小グループ化するなど、日常生活に密着した活動への転換が必要であろう。

c 委託後の支援体制の充実

委託後の養育の相談や指導、あるいは養育困難に落ちいった時の支援については、児童相談所がその機能を果たすことになっているが、現状では児童相談所の職員数の不足や職員の資質等から十分な機能を果たしていない。児童相談所は委託後の里親支援として、里親家庭の訪問を1、2回実施するが、形式的になされることが多く、里親側から見れば必要となきに支援を受けているとはいえない。委託後に児童相談所との関わりがほとんどなくなってしまい、養育を里親任せにしてしまうことや、委託不調ケースでは措置変更によって問題を解決することも多い。特に委託不調ケースは、委託前および委託後のケースワークが十分になされることにより、発生を未然に防ぐことがある程度可能であり、担当の児童福祉司やケースワーカーと継続的なやり取りが可能な体制づくりが必要である。そのためにはまず、専任であり専門性を持った里親担当職員を配置し、委託児童の養育計画を作成し、里親と常に養育計画を共有していくことが必要であろう。

また、児童相談所は措置権者であり、それゆえ児童相談所に対する意見は差し控えられる傾向が強かった。たとえば里親は、委託児童の養育問題が生じて、養育できなければ委託を取り消されるような心配があり、なるべく相談を控えるという傾向があった。その結果、里親が委託児童の養育を個人的に抱え込んでしまい、養育の社会化・客観性を欠くことになり、問題を深刻化させる

こともあった。このようなことを避けるためにも、児童相談所と他の機関がパートナー的な関連性を維持することが必要ではないだろうか。

養育の支援内容は、日常の養育問題や技術、専門的な支援内容に分類されるが、日常の養育問題等は里親会が、専門的な支援内容や養育計画は児童相談所が対応する支援体制が適切であると考えられる。

3 多様な要保護児童の実状に対応可能な里親の開拓と育成

前述のように、一般的に里親の役割は、家庭復帰の可能性が高い要保護児童の一時的な養育を求められるが、その養育形態が適する児童ばかりではなくなってきたということも、実態の一つとして指摘できる。また、里親についてもその動機や意識、経験年数、資質等は実に多様であり、能力差も大きいのが現状である。このような状況のもとで、要保護児童の家庭的養育の保障をするためには、養育の目的別に里親の育成をすることがひとつの対策となりうると考えられている。里親は現行制度において養育里親と養子里親とに分類されているが、さらにまた養育里親の分類や専門化、多様化を実現することによって、養育の目的を果たせるようにしていく必要がある³²。

ここで、里親委託促進のさらなる可能性を鑑み、Ⅱ章において詳しく論述した要保護児童の状況のうち乳児院・児童養護施設に入所している児童の状況を、総合的な見地から類型化すると、次のようになる。

- ①児童自身が抱える問題が比較的少なく、養育上の問題が特にならない
- ②実親はいるが長期にわたって家庭復帰の可能性がない児童
- ③被虐待児や、行動上の問題が多い児童で専門的なケアが必要なケース
- ④心身に障害のある児童
- ⑤自立に向けての思春期および高年齢の児童

①については一般的な里親委託が可能であるが、②～⑤の児童の養育にはその養育に必要な知識・技術・資質を備えた里親の育成が必要である。このようなケースは従来では施設養護が中心であり、家庭的養育を受ける機会が他の要保護児童に比しても極端に少なかった。しかしながら、このような児童こそ家庭的養育によってダメージを回復させ、心身の発達を保障してやらなければならないといえる。要保護児童の背景によってその対応や対処法が異なる場合も多く、それゆえ目的別の里親の育成が必要である。里親によっては委託の形態や委託可能な児童の条件や希望が多様であることから、目的別の里親育成は可能であると思われる。そして、里親か施

設かといった二者択一にこだわらずに、施設入所児童であっても週末里親の利用を定期的に活用したり、里親委託においても一時的に施設入所を活用するなど、柔軟な取り組みも行っていく必要があるだろう。

また、従来の季節里親、一時的・緊急的里親、週末里親、短期里親や専門里親であるグループホーム（里親型・施設併設型）を継続して充実することによって、里親の裾野は確実に広がるものと思われる。いわゆる旧来型の里親観にとらわれず、さまざまな形態で里親を実践していくことで、里親の層も厚くなり、より児童のニーズに的確に対応できるものと思われる。里親の裾野が広くなることによって一般的理解もすすむと考えられ、結果的には家庭的養育を受ける要保護児童が増えることにつながるであろう。

まとめ

これまで論述・考察してきたように、1990年代の児童家庭問題の特徴としては、①少子化のさらなる促進、②児童虐待の増加、③離婚の増加などが挙げられる。また、近年の要保護児童の特徴として考えられることは、親が存在していても適切な養護が受けられない児童が増加しているということである。そのような児童の増加に伴って、養護問題が複雑化・多様化してきている。さらに、現状では日本の要保護児童の90%以上が乳児院や児童養護施設に収容されており、その10%未満が里親委託となっている。このことを換言すれば、里親制度が近年の要保護児童に対して家庭的養護の機能と役割を十分備えていながらも、施設養護が中心となり、里親委託が十分にされていない状態であると捉えることができる。このような現状の背景には、里親委託の意義と目的が社会的に明確に規定されていないという側面が存在する。里親制度の意義と目的をより明らかにし、それらを社会的に浸透させていくためには、児童の立場に立った社会福祉制度づくり・処遇決定の重要性を改めて振り返るとともに、要保護児童にとっての身体的・心理的成長発達を最優先に考え、家庭的養護を重視するという基本理念を明確に構築することが求められる。里親委託を促進し、家庭的養護に重きを置くという理念を明らかにすることは、児童が家庭の環境で育つ権利の保障にも繋がっていくはずである。

また、先にも述べた養護問題の多様化・複雑化に対応するために、そしてまた、今後の要保護児童のニーズに対応可能な多様な里親委託を実現していくために、画一的な里親役割にとどまらず、多様な能力・資質を有する里親の開拓と育成が、社会的に広く求められている。

（受理日：平成12年12月12日）

註及び参考文献

- * 1 要保護児童の定義については、本稿では里親に委託される児童、児童養護施設や乳児院に入所している（養育する親がいなかったり、親が適切な養育をできない状況下にある）児童として捉え、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設、母子寮等に入所している児童は含まないこととする。
- * 2 庄司順一他「児童福祉施設等におけるケアのあり方とマンパワーに関する研究」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第35集、日本子ども家庭総合研究所、1999年、33～40頁、においては、里親への支援の在り方について考察されている。
- * 3 網野武博他「里親制度及びその運用に関する研究」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第35集、日本子ども家庭総合研究所、1999年、181～208頁、においては、里親制度の今日的課題について考察されている。
- * 4 経済企画庁『国民生活白書 平成9年版 働く女性—新しい社会システムを求めて』大蔵省印刷局、1997年、において、女性の職場への進出と法制度・社会システムとの関係について、多角的に分析されている。
- * 5 厚生統計協会『国民衛生の動向・厚生指標 臨時増刊』第44巻第9号、厚生統計協会、1997年、41頁。
- * 6 森岡清美『現代家族変動論』ミネルヴァ書房、1993年。
- * 7 正岡寛司・望月嵩『現代家族論』有斐閣、1988年。
- * 8 厚生省大臣官房統計情報部人口動態統計課『人口動態統計の概況』1998年。
- * 9 厚生統計協会、前掲書、44頁。
- * 10 日本総合愛育研究所『大人の子どもへの不適切な関わり』日本総合愛育研究所、1996年。
- * 11 厚生省児童家庭局家庭福祉課『養護児童等実態調査』厚生省、1993年。
- * 12 同上、9頁。
- * 13 厚生省『厚生白書』（平成10年版）ぎょうせい、1998年、76～81頁、及び、厚生統計協会、前掲書、68～70頁。
- * 14 厚生省児童家庭局家庭福祉課、前掲書、10頁。
- * 15 同上、5頁。
- * 16 同上、2頁。
- * 17 同上。
- * 18 同上、10頁。
- * 19 同上、12頁。
- * 20 本稿において引用文献として用いている厚生省児童家庭局家庭福祉課『養護児童等実態調査』は、1993年の調査以降では1998年に継続的に調査がなされている（厚生省回答）が、その詳しい結果等を掲載した報告書は、2000年9月の時点ではまだ発行されていない。また、厚生省大臣官房統計情報部『社会福祉行政業務報告』1997

年、によると、1997年段階での登録里親数は7,760人である。登録を済ませた里親のうち児童を委託している里親数は1,725人である。委託児童数は2,155人であり、委託率は22.2%にとどまっている。

* 21 厚生省児童家庭局家庭福祉課、前掲書、9頁。

* 22 同上、12頁。

* 23 同上、2頁。

* 24 厚生省『家庭養育運営要綱』、1948年10月4日通知。

* 25 菊地緑「里親家庭の子どもたち」『施設でくらす子どもたち』明石書店、1997年、131頁。

* 26 厚生省児童局『児童福祉マニュアル』日本少年教護協会、1951年、81頁。

* 27 厚生省『里親等家庭養育運営要綱』、1987年10月31日通知。

* 28 菊地緑、前掲書、131頁。

* 29 大谷まこと「要保護児童をめぐる施策についての一考察」『東洋大学大学院紀要』第33集、1996年、213～228頁。

* 30 高橋重宏他「児童要施設における被虐待、ネグレクト体験児童に関する研究」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第34集、1998年、23～33頁。

* 31 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』第31号、養子と里親を考える会、1997年、67～87頁。

* 32 「養子と里親を考える会」では専門的里親の育成を提言している。その内容については、「児童福祉法改正に対する提言（試案）」『新しい家族』第26号、1996年、に詳しい。

・古川孝順他『児童福祉の成立と展開』川島書店、1975年。

・松本武子『児童相談所と里親制度』相川書房、1980年。

・藤田和夫他「要養護児童の多様化・複雑さをめぐって」『児童養護』13巻1号、1982年、8～11頁。

・広瀬清蔵「里親制度振興の一考察」『月刊福祉』66巻5号、1983年、60～65頁。

・青木孝志「児童相談所における施設入所措置の現状と問題 - 乳児院・養護施設について」

『子どもと家庭』20巻5号、1983年、19～24頁。

・松本武子「日本の里親制度とその問題点 - 実証研究を通して」『新しい家族』第4号、養子と里親を考える会、1984年、2～18頁。

・梶尾勲「離婚に伴う養護問題の現状と福祉的対応」『子どもと家庭』22巻8号、1985年、32～37頁。

・古川孝順「日本における家庭の変容と対応」『世界の児童と母性』27号、1989年、18～22頁。

・高橋利一「子どもと養護問題」『子ども家庭福祉情報』

創刊号、1990年、44～47頁。

・古川孝順『児童福祉改革』誠心書房、1991年。

・坂本健「養護相談の推移と課題」『日本総合愛育研究所紀要』第29集、1992年、151～154頁。

・竹中哲夫『現代児童養護論』ミネルヴァ書房、1993年。

・小田兼三・豊山大和『児童ソーシャルワーク－保育・教育・福祉の連携と展開』相川書房、1994年。

・坂本健「養護系施設入所児童の推移」『日本総合愛育研究所紀要』第31集、1994年、173～178頁。

・岩崎美枝子「里親・養親」『子ども家庭福祉情報』第9号、日本総合愛育研究所、1994年、37～43頁。

・庄司順一他「乳児院入所児童の入所理由と経過」『日本総合愛育研究所紀要』第32集、1995年。

・全国里親会『地域里親会活動実践事例集（11）』里親読本シリーズ第46集、1996年。

・平湯真人編『施設で暮らす子どもたち』明石書店、1997年。

・木下成幸・浅井春夫『児童養護の変革』朱鷺書房、1997年。