

京 都 光 華 女 子 大 学  
研 究 紀 要 第 45 号 抜 刷  
平 成 19 年 12 月 5 日 発 行

# 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

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

木 村 容 子

## I. はじめに

昨今子どもの虐待が急増するとともに、家庭状況を主とする環境上の理由により、保護を要する子ども（以下、「要保護児童」とする）<sup>1)</sup>が増加している。その多くが児童養護施設や乳児院等の児童福祉施設に措置され、里親への委託は極めて少ない<sup>2)</sup>。諸外国では里親委託が主流である一方で<sup>3)</sup>、わが国の社会的養護<sup>4)</sup>は施設養護が中心となってすすめられてきた。

しかしながら、虐待による子どもの保護が増加するとともに、とくに都市部の施設が満ばい状態となっている。その受け皿として里親が期待され、また、個別的なケアによる特定の大人との愛着形成が重要とする認識が広まり、家庭的環境での養育、すなわち里親養育が再び注目されるようになった（庄司，2001）。そして、2002年9月「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、里親制度の大幅な改正を行った。

実の親がいる要保護児童が増える中、そのような子どもたちにとっての福祉を考えた時、里親制度がどのような理念・考え方のもとに、社会的養護の中にどう位置づけられ運用されるべきなのか。ここを明確にせずして子どもの福祉は護られるのかといった疑問が浮かぶ。里親制度が国民に理解され、要保護児童にとっての福祉に役立つよう普及、発展していくのであろうか。

本稿では、里親制度の歴史的変遷から、里親制度がどのような理念や方針をもってすすめられてきたのか、そして、時代時代においてどのような影響を社会に、児童福祉現場に与えたのかということについて、文献・資料をもって検

討し、子どもの福祉の視点に立つ里親制度のあり方について考える。

## Ⅱ．わが国での里親制度の変遷から

まず、わが国における里親制度のルーツと里親制度が法制上に規定されてから1990年代までの変遷をたどり、里親委託のとらえられ方や制度上の位置づけについてみていく。

### 1. 里親制度のルーツ

#### ①「里子」等の慣習

里親制度の起源は、皇族公卿諸侯がその子弟を預けるという貴族的慣習（「里預け」）からはじまり、武家・商人・一般庶民階級に広がったとされている（櫻井2000）。村里に預けられた子どもをとくに「里子」と呼ぶようになり、京都ではいくつもの里親村が相当な数の里子を預かっていたという（坂田1977，瀧口2003）。身寄りのない幼児の育成目的あるいは養子として奉公人の型をとる「養い子」、江戸時代には、大原遊学が武士階級における子弟教育の一環として提唱した「育て子」のようなわが国の擬制的慣習の中にある、一種の仮親制の形で受け継がれていたという。

このような慣習は、それを必要とする個人的要求や社会的要求があり合理的要素が存在していた（坂田，1977）。母乳不足、母親の病気や死亡、迷信、私生児の処置、貧困などの理由により、一定期間を定め養育料を支払って他人に子どもを委託するということが、室町時代より明治・大正時代慣行されていた（坂田1977，松本1977，瀧口2003）。しかし、人が労働力としてしか評価されなかった時代、親に育てられず他家で育てられる子どもたちの待遇は相当粗末なもので、子どもたちの奴隷化、労働力の搾取、虐待、養育料の搾取などの事実が多数あったといわれている。地方によっては、このような社会的イメージが、「里子に出されている子ども」のイメージとしていまだ残っているところがあるとも考えられている（家庭養護促進協会大阪事務所，2001）。

## ②児童保護施設による里親委託（院外委託）

明治時代中頃には、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されていた（松本1972，瀧口2003，櫻井2000）。たとえば東京都養育院の里親への院外委託は、施設での集団養護よりも家庭による個別養護がより望ましいという施設の処遇理念によるものであったが、実は、収容している子ども（主に棄児）を養嗣子として貰い受けたいとする希望者が多かったという背景があり、実親のない乳幼児が委託され養子縁組をする傾向にあった。他人の子どもを実の子として育てたいという大人側のニーズに見合う、実親のいない子どもが選ばれ、個別養護による成長発達が期待されるすべての入所児童に対し里親委託がスムーズに行われていたというわけではないというのが実情であった。

また、商人や職人家庭など、子どもを引き受け職業を教えながら養育してくれる家庭に修業目的で施設の子どもの委託をしていた。里子の成長に注意を払い、施設が里親を監督するさまざまな工夫がみとめられる当時の資料から、年長児の里親への委託に関しては、子どもに労働を酷使する問題も多く生じていたであろうと、瀧口（2003）は推察している。

櫻井（2000）は、これら院外委託が現在の里親制度の原型とみている<sup>51</sup>。一方で、院外委託の背景が、里親委託のイメージを、幼い子どもを預かり養子とするか、あるいは子どもが社会的に自立できるようになるまで長期間預かり育てるもの、と変えていったと考えている。これら施設の院外委託は、昭和に入って1932年救護法が施行され、集団教育重視の観点から禁止されたのを機に漸減していった。

## 2. 児童福祉法の制定

### ①児童福祉法制定と「家庭養育運営要綱」の公布

わが国が里親制度を公法上はじめて位置づけたのは、1948年に制定された児童福祉法の中であった。要保護児童に対するさまざまな保護措置の一つとして、

里親（「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な児童であると認められる児童を養育することを希望する者であつて、都道府県知事が適當と認める者をいう」）が児童福祉施設と並べられて規定された（第27条第1項3号）。里親は括弧書きの中で定義されており、ほかに独立した定義規定の条文はない。

児童福祉施設については児童福祉法第45条に基づき「最低基準」が設けられたが、里親制度については運営の基本方針を示した「家庭養育運営要綱」が公布された。里親の意義としてその前記には、「児童によっては、かわる個人家庭が適當なものであれば、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はより良く保護される場合が数多くあると思われる」と、家庭的養護が施設養護よりも良いとしながらも、それはケースによってと、家庭的養護と施設養護の位置づけははっきりと示さず、控え目な表現となっている。

当時の民生局長上平氏は、東京都民生局（1948）の「里子の研究」の中で、1909年米国ホワイトハウスにて開催された第一回全米児童福祉会議でルーズベルト大統領が提唱した「家庭生活は文明の最高にして最も優れた所産である。緊急已むを得ない理由でないかぎり、子どもから家庭生活をうばってはならない」の言葉を引用し、この声明こそが古今東西を超えた児童福祉問題を通じての真髓でなければならないと述べ（松本、1991：15-16）、里親制度推進に向けての意気込みを示している。欧米諸国では、1900年代初頭よりホスピタリズム論<sup>6)</sup>の影響を受け、ホワイトハウス会議では施設入所よりも里親委託を優先することが決議された。このアメリカでの動向がわが国の里親制度にも影響を与えたことは確かであるが、わが国の里親制度ひいては児童福祉法にこの優先性が反映されなかったことは残念である。

さらに、「実情として児童を養子として保護することが広く行われていることにかんがみ、本要綱は、たん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する」とした。これが里親制度における本来の里親（以下「養育里親」）と養子縁組希望者（以下「養子里親」）とを混同する原因となったと

考えられている（松本，1972）。

里親制度が児童福祉法に規定され、家庭養育運営要綱に家庭的環境の重要性が示されたことは評価に値する。しかしながら、児童福祉法においても家庭養育運営要綱においても、施設か里親か、それとも養子縁組かといった子どもの福祉における社会的養護のあり方の方向性までは示されなかった。そればかりか、子どもを養子として保護することが広く行われている実情を受け入れ、養育里親と養子里親を混在させたことで、前項で櫻井（2000）が指摘した里親の誤ったイメージを制度に具現化させてしまったともいえよう。

## ②里親委託の隆盛期

里親委託は順調に増えていった。1950年・1951年に里親制度に関する児童福祉法の改正もあったが<sup>7)</sup>、この背景には、戦後浮浪児等も多く社会的養護のニーズが高かった一方で児童福祉施設の整備が遅れ、里親に送らざるをえなかったこと、そして、1950年国際連合の社会事業部から派遣された児童福祉顧問アリス・K・キャロル女史の貢献があるとされる（菊池 2000，松本1991，津崎1995）。里親制度の運用は「里親等家庭養育の運用に関して」に基づき、都道府県によりそれぞれの方針と施策、それを受けての児童福祉司の判断により行われていたが、キャロル女史は児童相談所の各般の業務遂行について実地指導を行った。その内容がまとめられた『児童福祉マニュアル』には、要保護児童の処遇選択肢の中で里親委託について詳細に示されている。里親とは、その人あるいはその家庭にとって血縁、結婚、養子縁組等に関係のない子どもを養育する人または家族であるとし、健全な生活とその家庭と近隣社会との関係にある経験が子どもの成長に与える影響の重要性について教示した。

これらの影響により1950年代末にピークを迎え、児童委託里親数は1957年度8,537人、里親に委託された児童数は1958年度の9,489人、登録里親数はその頃18,500～19,000人で推移した（全国里親会，2007）。

### ③里親委託の衰微

1960年代に入って、里親委託は徐々に減少し始める。1970年代には、短期里親の設定（母親の出産や病気・入院・拘禁等の理由によりおおむね1ヶ月から1ヵ年の短期間要保護児童の委託を受ける里親）、全国里親会の設立や養育に関する経済的支援等の施策を導入するも、里親委託の衰退に歯止めはかからず、里親数はピーク時の半分10,000人を割り、委託児童数も半減の3,000人台となる（全国里親会，2007）。

松本（1972）の12の児童相談所を対象とした調査では、里親登録数や要保護児童の委託率と里親制度の運用における自治体間格差の実態や、里親制度と養子縁組制度の混用による里親制度そのものの評価分析の困難性などが明らかとなった。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、また、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ことを示唆している。また、児童福祉法の施行機関である児童相談所が、児童福祉法の里親の意義を十分に理解しておらず、その本質を管内住民に対し十分解明していないことなどを指摘している。

また、1980年代半ばには吉澤（1987）が児童相談所100ヶ所（全数164）と全国の里親1,024名（全数8,698）を対象とした実態調査を行っている。里親に対する調査からは、里親の登録の動機は養子を得たい、子どもを育てたいといった里親のエゴ的傾向が強く、養子希望の理由においても里親側の理由がほとんどで、子どもの福祉の視点に立った里親が多くはないことが明らかとなった。受託児の見通しについても、子どもが自立するまでの長期養育と養子縁組で9割程を占めている。児童相談所に対する調査からは、松本（1972）の調査同様の消極的な様子が浮かび上がった。児童相談所も里親にも、里親の役割は養子縁組か長期養育という認識が根づいており、里親制度と養子縁組制度とを判然と混用していたことを裏打ちしている。里親制度に関する国への要望では、施設措置との関係における改革や明確な国の方針をあげる等の要望は少数で、ほとんどが委託費や里親認定における運用上の要望であった。特別養子縁組法案<sup>8)</sup>



の発表を受けての意見では、養子縁組可能なケースは積極的に縁組をすすめる姿勢を3割強が示しているが、その一方で、里親制度との関係における位置づけや縁組の時期をいつ決めるか等についての課題も少数ながらあげられていた。

### 3. 「家庭養育運営要綱」の改正

「家庭養育運営要綱」制定以来の社会情勢の変化への対応、「民法等の一部を改正する法律」による特別養子縁組制度の施行や、福祉関係法の改正による都道府県の権限強化などを受け（山本，1988）、「家庭養育運営要綱」が改正され「里親等家庭養育運営要綱」が1987年制定された。改正の一番のポイントは、特別の篤志家や資産家に里親になってもらうという従来の理念を改め、広く里親を求め、普通の人を立派な里親に育てていくという新しい理念へと変わったことであった。しかしながら、里親制度そのものの意義や運用を抜本的に改正したものではなく、大筋では「家庭養育運営要綱」と共通している。

この改正においても、社会的養護における里親制度と養子縁組の位置づけははっきりと示されなかったが、その点について、当時の厚生省児童家庭局育成課児童福祉専門官である山本氏は、里親養育のボランティア性にふれ、児童福祉施設とは違ったものという認識や対等ではない状況が実際にはあると説き、今後どういう育て方（社会的養護）がよいのか検討していく必要がある、と述べるに留まっている（山本，1988）。

## Ⅲ. 近年の社会的養護における国際的潮流を受けての動向

1980年代には欧米を中心に子どもの権利意識が高まり、また家庭環境による子どもの成長に関する研究の成果から、社会的養護における法的整備が諸外国ではぐんとすすんだ。これらのわが国での影響はどのようなものであったのか、1990年代以降の動向をみる。

## 1. 国際的潮流

### ①「児童の権利に関する条約」の批准

1989年に国連で採択され、1994年にわが国が批准した「児童の権利に関する条約」では、「子どもの最善の利益」（第3条）が謳われている。第20条は家庭的環境において成長する子どもの権利についての条文であり、家庭的環境を欠く子どもに対し代替的監護を確保すべきことを国に義務づけている。その第3項では、代替的養護のうち、まず里親委託と養子縁組を取り上げ、次に必要な場合には施設への収容を含むとし、子どもの養育には継続性が望ましいとした。これは、施設養護を例外的なもの、すなわち、施設養護よりも里親委託等が優先されると解釈されている。

### ②パーマネンシー・プランニング

児童の権利条約ともう一つ、社会的養護に関し今や普遍的ともなりつつある考え方として、パーマネンシー・プランニング（permanency planning）がある。パーマネンシー・プランニングとは、社会的養護が必要な子どもに対し、永続的な家庭環境を保障するために規定された法的手続きを指す。その原則は、子どもはフォスター・ケア（foster care）の下に無期限にいてはならず、子どもは「正当な期限内に」（通常、1年か2年以内）家庭復帰、あるいは安全な新しい永続的な家庭に委託しなければならないというものである。その援助手続きは、まず家庭にとどめるための援助を行う。子どもを家庭外に措置しなければならなくなった場合、里親への短期を目指した措置を行い、家族再統合への努力をする。それでも家庭維持が不可能と判断される場合は養子縁組を行うというものである。

パーマネンシー・プランニングが発案された背景には、アメリカにおいて1970年代子どもの虐待が増加し、親から引き離され保護された子どもが、虐待した親への援助がないために親の元へ帰れず、施設や里親を転々とするドリフト現象が起こったことがある（芝野，2005）。そして、ゴールドステインらの調査研究（1973）により、子どもにとって、特定の大人、必ずしも実親でなく

ともその者との安定した心理的関係を結べる環境が必要であることが裏づけられ、オレゴン・プロジェクトによって、集中的な援助により子どもを家庭にとどめたり家庭復帰させたりできることが明らかにされた (Pike, 1976)。そして、1980年制定された連邦法「養子縁組援助と児童福祉法 (Adoption Assistance and Child Welfare Act)」によって、パーマネンシー・プランニングが導入され推し進められたのである。

## 2. わが国での影響

### ①研究の活発化と里親関連団体による里親制度改革へ向けての提言

わが国では1987年の「里親等家庭養育運営要綱」公布以降、里親数は1987年度8,565人から一時の微増を除いて衰微し、児童委託里親数についても委託児童数についても漸減傾向はとどまらず、一向に改善はしなかった。この背景には、わが国においても児童虐待が顕在化し始め、要保護児童の多くが実親のある子どもとなってきたことも大きく影響している。すなわち、子どもの親が里親委託を嫌がる、また養子縁組の対象ともならないということが起こってきたのである。しかしその一方で、被虐待児の処遇について施設養護では個別的ケアを提供する困難が指摘され始め、要保護児童の様相の変化に対応していくことが求められ出した。

前節での国際的な流れやわが国での要保護児童の変化に伴い、1997年の児童福祉法の大改正を機に、「養子と里親を考える会」では「養子縁組および里親制度の観点からみた児童福祉法改正に対する提言」を出した。養子縁組を児童保護制度として児童福祉法上に里親制度と区別して位置づけ、里親制度においても多様な種類の里親をカテゴリー化するなどを提言したものであったのであるが (菊池, 1997)、改正された児童福祉法では里親制度に手は何もつけられなかった。その後、里親制度に関する種々の実態調査が次々となされ、里親制度の問題点や改善点が提案されるとともに<sup>9)</sup>、里親関連団体らにより里親制度の改革における提言が次々となされている<sup>10)</sup>。そこには、「子どもの最善の利益」、「社会的養育」、「(広義の)子育て支援」、「子どものニーズに答え得る多様な里

親」というような内容が見うけられる。

この間、児童福祉施設最低基準が改正され、児童養護施設等に家庭環境の調整の役割を新たに義務づけ、「里親活用型早期家庭養育促進事業の実施について」では、施設に入所している子どものうち里親委託が望ましい子どもを、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。また、「里親に委託されている児童が保育所へ入所する場合等の取り扱いについて」では、子どもの最善の利益の観点から養育の継続性を確保するために、里親が何らかの事情で日中里子の保育に欠ける状況になった場合、保育所や障害児通園施設等に通所することができるようにした。

## ②2002年の里親制度の改革

被虐待児の増加を受け要保護児童の様相が変わってきた中、施設養護で対応しきれなくなってきたところに里親制度見直しの機運は高まった。そして、2002年9月里親制度は大きな改革を迎える。「里親の認定等に関する省令」と「里親が行う養育に関する最低基準」という二つの省令が出された。これにより、これまでの養育里親、短期里親に加え、親族里親と専門里親が創設された<sup>11)</sup>。里親制度が「省令」として位置づけられたことは、里親制度の基盤をより強くしたといえよう。その趣旨にみられるように、「子どもの発達においては乳幼児期の愛着関係の形成が極めて重要であることから、できる限り家庭的な環境の中で養育されることが必要」との認識を示し、また、省令に基づき公布された「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」であることを示している。

一方で、施設養護と里親養育の関係性は示されていない。趣旨の中では、施設養護偏重の現況にふれ、上記の里親制度の意義を強調するにとどまっている。また、里親の種類間においても、養育里親と短期里親の関係や、専門里親の2年期限についての説明がなされていない。短期里親には、施設に入所している子どもに家庭的経験を与えるための週末里親や季節里親も含まれ、子どものニーズに応じ得る多様な里親を確保する意図がより濃く出ている感がある。さら

に短期里親の期限が1年なら、養育里親についてはどの程度をさすのか。また、専門里親の2年期限の根拠は何なのか。専門里親が被虐待児の養育にあたるとは分かっても、何をを目指すのか、そのために何をするのかといった専門里親の役割も、宙に浮いた状態になってしまっている<sup>12)</sup>。

このように、施設養護との関係性だけでなく、多様化した里親制度内においてもその役割が明らかにされてはおらず、どのような子どもにとって最善の利益とは何なのか、どのような養護形態になり得るのかについては不明確なままであることは否めない。

#### Ⅳ. 考察

里親制度の歴史的経緯を追いながら、これまでの里親制度における理念や意義等と、それが社会や児童福祉現場に与えた影響についてみてきた。以下、3点にわたって考察する。

##### 1. 里親制度の理念・考え方をもつ重要性

わが国の里親制度にみる、要保護児童の福祉の視点に立つ主要な考え方は、個別ケアの必要性と、子どもの成長における家庭的環境の重要性である。この意義に異論は見あたらないが、社会的養護の位置づけ、すなわち子どもの福祉にとって何が提供されるべきかについての理念なり考え方なりは、国レベルから児童福祉現場レベルまでほとんど明確にはもっていない、示せていない状況が、制度制定以来ずっと続いてきた。これが里親制度の伸びない要因の一つであることは確かであろうし、もし制度上や児童福祉法上でその位置づけも明確にしていくならば、どのような里親制度のあり方がよいのかについて、施設養護や養子縁組制度との関連を含め、しっかりとした論議が必要であろう。

しかしながら、国が示す制度における社会的養護の中の里親制度の考え方・理念の不透明さにかかわらず、民間施設・機関や行政機関といった一機関レベルでの取り組みで推進状況が大きく異なることに、より注目すべきと考える。

明治・大正時代に行われていた施設に入所している子どもの院外委託の隆盛は、実践を通じ集団処遇の弊害に気づき、徹底して個別養護を図ることを目指したことに起因する。また、松本武子の長年における研究から示唆されてきたように、どの時代にも里親制度の実施状況に地方間格差があるが、それは各自自治体の養育理念や方針によるところが大きいとの見解がある。里親委託がなされるか否かは、根拠となる知見や理論が異なれど、里親養育が子どもの福祉にとってよいとする理念や方針の持ちようによるということである。

これと同様の事が、里親制度の実施機関だけでなく、里親についても求められる。岩崎（1985）は、里親養育により目指す目標を実現させるには、里親に、こうする事が自分の役割なのだという信念がなければならぬと主張し、信念をもつことを里親の専門性の一つととらえている。また、一般住民を対象とした里親に関する意識調査では、里親肯定派は、里親制度の周知度や里親養育を望ましい養護形態とする意識が里親否定派よりも高かったことがわかっている（花村・豊福・二階堂，1991）。

これらのことから、里親制度の不振の要因はいろいろな側面から検討されてはいるが、いかに里親制度実施機関が里親養育における理念・考え方を打ち出し、ワーカー、里親、そして一般住民がそれらを適確に受けとめその真意を習得するかが、里親制度推進の第一義的な要素となると考えられる。

## 2. 里親委託は長期か短期かについて

子どもの福祉は、最近では「子どもの最善の利益」という子どもの権利の視点をもってとらえられるようになっていく。わが国の里親委託では、施設養護同様、養子縁組しない場合は、18才になって社会的自立をはたせることを目標とする長期養育がほとんどであるというのが現状である。一方、パーマネンシー・プランニングは、家庭維持や家族の再統合を目指し里親委託は短期間でなされる。社会的養護の中における里親制度のあり方として、どちらが子どもの福祉、最善の利益となるのかについて、わが国ではほとんど論議されてこなかった。また、長期里親養育が子どもに与える影響等についての研究は、わが国

では極めて少ない。

現在日本でただ一つ里親さがしを目的とする、民間の社会福祉団体である家庭養護促進協会も、1961年の設立当初は、施設で長期化しやすい子どもにとって個別養護の必要性があった故、長期にわたる養育を引き受けてくれる家庭を探すことを目的としていたという（岩崎，1992）。児童相談所や里親も「長期養育里親」こそが里親であると考えていたとのことである。すなわち、集団生活の長期化よりは個別の里親委託の方がよいということであった。

しかし、長期養育里親に委託された子どもたちのケースを通じ、その子どもたちが思春期を迎えるようになると、自分自身のアイデンティティーを確立していくのに実親と里親の狭間で揺れ動き、何方へも信頼関係が築き難く、いろいろな問題を引き起こしてその不安な感情を表出するしかないようであることに気づいたという。この知見は、協会で実施した「成人里子の生活と意識」調査における養子と長期里子の比較分析から客観的により明らかとなった（米沢，1992）。

また、協会が取り扱ったケースのうち家庭復帰できたケースについて委託期間と措置後の様子をみると、2年以内が70%弱で、措置後の親子関係も良好であった。残りのケースでは、その後養子縁組になったり、3年以上かかって家庭復帰したケースの1/3は親子関係がうまくいっていなかったということである（岩崎，1985）。そこから、家庭養護促進協会は、養育里親の委託期間は長くても2年以内という基準をもち、援助計画をその期間で立てる実践を行っている。

上記の結果が示唆するところは、パーマネンシー・プランニングの根拠となっているところと合致するところが多い。このような子どもへの影響をみる実証的研究を積み重ね、子どもの福祉、最善の利益の視点からどのような養護がよいのかについての理念・考えの根拠を明らかにしていくことが必要である。

### 3. 施設養護か家庭的養護かの優位性

わが国においては、児童福祉法上に里親を規定し、「家庭養育運営要綱」が



施行されて以来、里親制度の拡充と推進を図る改正を二度行ってきた。にもかかわらず、依然施設養護が主流である現況がある。本稿は里親制度の変遷を中心にみてきたが、施設養護の歴史的経緯との関連に少し踏み込んでおくと、その背景には施設存続の危機<sup>13)</sup> にまつわる、集団主義理論や積極的養護理論<sup>14)</sup> といった論議が影響しているとの見方もある（津崎，1995）。それが、里親委託や養子縁組の家庭的養護と施設養護という、処遇選択肢における優先性の考え方をはっきり示すことができてこなかった一因とも考えられている。

1987年の「家庭養育要綱」の改正時期にしても、2002年の大改正時期にしても、厚生省児童家庭局の児童福祉専門官は、施設養護や里親養育がどのような子どもに活用されるべきか等、施設と里親の役割分担を明確にしてこなかったことについては言及している（山本 1991，森 2000）。制度上家庭的養育の重要性を打ち出している一方で、施設養護と里親養育は子どものニーズにおいて判断されているはずとし、欧米の研究成果や実施状況のようにわが国でも里親養育の方が良いとは単純にはいえないと述べ、施設養護と里親養育に優先性をつけた社会的養護の展開というよりは、施設体系あるいは機能の見直しを図り、施設と里親の協働を図る方向を示唆している。

近年、児童養護施設等の機能に関する調査研究や、施設が里親に提供できる支援についての調査研究などが活発に行われている。また、2003年には社会保障審議会児童部会に「社会的養護のあり方に関する専門委員会」が設置され、その方向性と具体的施策が検討され展開されてきた。その流れは、「今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会」へ引き継がれ、今年5月中旬のとりまとめを行っている。目下、社会的養護は、地域における子どもの養育を支える体制も含めてとらえられ（広義の社会的養護）、予防から発見、措置、措置解除後というプロセスの中での体制が検討されている。施設養護と里親養育の関係に関しては、家庭的養育環境を重視することから里親委託を促進し、児童養護施設等はケア単位の小規模化・地域化を推進していく方向である。また、親子分離に伴う不安等個々の子どもの状態に応じた生活支援・自立支援ができるよう3つのレベルでの支援体制を検討中である。

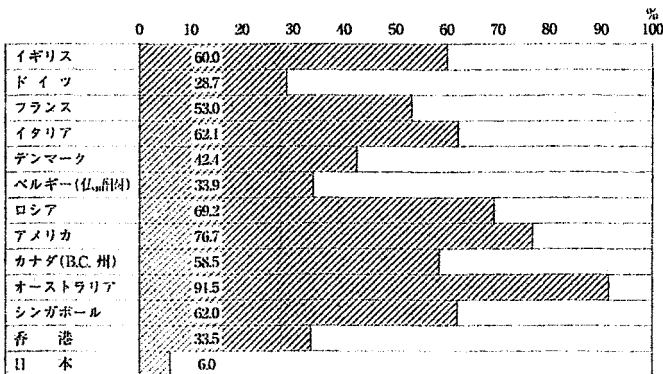


調査研究の分析結果が得られるにともなって、現在のわが国における社会的養護のあり方、里親制度の位置づけと役割がより明確にされ、そのための体制づくりに移行していくことであろう。体制づくりは運用上大切なものであるが、すべての子どもの福祉、養護を要する子どもの福祉のとらえ方とともに、社会的養護のなかの里親制度の理念・考えにおける論議を充分にしていくことが望まれる。それらを児童福祉現場に社会に浸透させてこそ効力が発揮されるということ忘れてはならない。

### 註

- 1) 児童福祉法第25条では、「保護者のない児童又は保護者に監護させることが不相当であると認める児童」と規定している。
- 2) 5年ごとに調査される厚生労働省雇用均等・児童家庭局の最近（平成15年2月）の「児童養護施設等調査結果」では、児童養護施設の入所児童30,416人、乳児院3,023人に対し、里親委託児童は2,454人であった。
- 3) 湯沢ら（2003）の調査では、2000年前後の諸外国の里親委託率は、下のとおりである。日本が6%であるのに対し、他国では30%前後から90%までとその差は歴然である。

表 各国の要ケア児童数中の里子の割合



出典：湯沢幸彦編『里親委託と里親支援に関する国際比較研究』平成13・14年度厚生科学研究報告書、2003年。

- 4) 庄司（2003：18-19）は、社会が用意した、生来の家庭に代わる養育として制度化された仕組みを「社会的養護」とし、その体系は家庭的養護（里親、養子縁組）と施設養護（乳児院、児童養護施設などの養育系の入所施設）に大別している。
- 5) 櫻井（2000）は、明治・大正時代の岡山孤児院や東京都養育院の乳幼児の院外委託のほかに、日露戦争後の処理として宗教家や篤志家が行っていた活動を現在の里親制度の原型と考えている。
- 6) ホスピタリズムとは、乳幼児期に何らかの事情により長期に渡って親から離れ施設に入所した子どもに見られる情緒面や身体的な発育の遅れなどを総称したものであり、「施設病」とも呼ばれる。
- 7) 1950年の児童福祉法改正では、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たが、これは2002年の大幅改正まで実現されなかった。1951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（第27条第1項第3号）。松本（1972）の12の児童相談所の調査研究では、義務教育修了者は企業に積極的に迎えられる状況であったため、障害のある子どものケースを除いてほとんど活用されていないという実態が浮かび上がった。2005年の児童福祉法の一部改正で保護受託者制度は廃止され、一定の要件を満たす里親が、養育とあわせて職業指導を行えることになっている。
- 8) 特別養子縁組制度とは、民法において、実親による養育よりも養親による養育が子どもの福祉のために有益であると認められる場合、実親との関係断絶、原則縁組不解消の形態をとるという、もっぱら子どもの利益を図るための養子縁組制度である。
- 9) 東京都養育家庭制度における措置変更243ケースの分析（櫻井，1997）、全国の児童相談所を対象とした「里親業務と養子縁組斡旋に関するアンケート」（岩崎・櫻井，1999）、里親制度運用の実態と里親から児童養護施設へ措置変更したケースの分析をした「里親制度のあり方に関する研究」（網野武博・柏女霊峰・宮本和武ほか，1999）、里親研修の実態調査をした「里親への支援のあり方に関する研究」（庄司ほか，1999・2000）、「里親の意識および養

育の現状について」(庄司ほか, 2000) などがある。

- 10) 1999年の全国里親会の里親制度検討会「里親制度の改善に関する提言」・里親推進事業検討会「里親事業推進のための提言」(庄司 1999, 網野 2001)や養子と里親を考える会の「養子斡旋問題の再検討と改革の提言」(養子と里親を考える会, 1999) がある。
- 11) 親族里親は、両親その他要保護児童を現に監護する者が死亡、行方不明又は拘禁等の状態となったことにより、これらの者による養育が期待できない場合に、三親等内の親族で当該要保護児童を養育する里親として認定を受けた者。専門里親は、2年以内の期間を定めて、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を養育する里親として認定を受けた者である。
- 12) ただし、期限が来た時点で必要と認められれば継続することができるとあるし、再委託の制限として、委託児童を他の者に委託することが適当と認められる場合等以外は、他の者に委託してはならないとしており、子どもが継続性をもって養育されることには配慮がなされてはいる。
- 13) 戦後混乱期に施設整備を急進し戦災孤児らの保護に対応したものの施設入所児童が次第に退所しはじめた1960年代半ば、養護問題が増大しつつ家庭の養育責任を強調する政策が推進され、「養護施設転換論」により養護施設の定員削減が目指された(堀場, 2006)。
- 14) 1970年代においては、ホスピタリズム論を受けての家庭的養護論が提唱されていた一方で、施設のもつ社会性や集団生活の特性を積極的にとらえた集団主義理論や、施設での個別ケアによる子どもの自我の確立や社会性の向上を図るところに施設養護の意義、役割を求めた積極的養護理論が展開された(藤原, 2006)。

#### 参考文献

網野武博・柏女霊峰・宮本和武・ほか(1999)「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35, 181-208
- 網野武博 (2001) 「里親」世界の児童と母性50, 50-51
- 藤原里佐 (2006) 「児童養護理論の変遷」, 山縣文治・林浩康 (編) 『よくわかる養護原理 第2版』ミネルヴァ書房
- Goldstein, J., Freud, A. & Solnit, A. J. (1973) *Before the Best Interests of the Child*, Free Press, 島津一郎 (監修) (1990) 『子の福祉を超えて』岩崎学術出版社
- 花村春樹・豊福義彦・二階堂ひさ子 (1991) 「里親家族に関する研究 (第4報)」和泉短期大学研究紀要13, 41-57
- 堀場純矢 (2006) 「児童養護施設の歴史と自立支援」, 望月彰 (編) 『子どもの社会的養護 一出会いと希望のかけはし』建邦社
- 家庭養護促進協会大阪事務所 (2001) 『家庭養護とは何か キーワードで綴る愛の手運動のあゆみ』家庭養護促進協会大阪事務所
- 菊池緑 (1997) 「これからの里親制度と児童福祉法改正」季刊児童養護27 (3), 2-3
- 菊池緑 (2000) 「里親家庭の子どもたち」, 平湯真人 (編) 『子どもの人権双書 ② 施設でくらす子どもたち 第3版』明石書店
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局 (2004) 「児童養護施設入所児童等調査結果」
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課 (2007) 「今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会中間とりまとめについて」厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課
- 岩崎美枝子 (1985) 「養育里親について」, 家庭養護促進協会 (編) 『家庭養護の理論と実践 20周年記念論文集』家庭養護促進協会
- 岩崎美枝子 (1992) 「家庭養護促進協会の活動とあゆみ」大阪市中央児童相談所紀要1992, 43-54
- 岩崎美智子・櫻井奈津子 (1999) 「児童相談所における里親委託業務 ―児童相談所へのアンケート調査の分析」新しい家族35, 2-23.
- 松本武子 (1972) 『児童福祉の実証的研究』誠信書房

- 松本武子（編）（1977）『里親制度 ―その実践と展望―』相川書房
- 松本武子（1980）『児童相談所と里親制度』相川書房
- 松本武子（1991）『里親制度の実証的研究』建帛社
- 森望（2000）「里親制度と社会的養護のあり方をめぐって」新しい家族37, 33-45
- Pike, V. (1976) “Permanent Families for Foster Children : The Oregon Project” Children Today, Vol.5, 1976, 22-25
- 坂田澄（1977）「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
- 櫻井奈津子（1997）「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
- 櫻井奈津子（2000）「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
- 芝野松次郎（2005）「子どもの最善の利益の証（エビデンス）を求めて―ソーシャルワークにおけるリサーチとプラクティスを繋ぐ」先端社会福祉研究第2号, 359-399
- 庄司順一（1999）「里親制度をめぐる動向」子ども家庭福祉情報15, 15-16
- 庄司順一・益田早苗・谷口和加子・ほか（1999）「里親の意識および養育の現状」, 養子と里親を考える会『養子斡旋問題の再検討と改革の提言』地域社会研究所
- 庄司順一・谷口和加子・安藤朗子・ほか（1999）「里親への支援のあり方に関する研究」日本子ども家庭総合研究所紀要35, 35-39
- 庄司順一・谷口和加子・高橋重宏・ほか（2000）「里親への支援のあり方に関する研究（2）」日本子ども家庭総合研究所紀要36, 59-71
- 庄司順一（2001）「里親制度の発展に向けて」季刊児童養護32, 2-3
- 庄司順一（2003）『フォスターケア ―里親制度と里親養育』明石書店
- 瀧口桂子（2003）「里親の変遷と里親制度の改革」世界の児童と母性Vol.54, 2-

- 東京都民生局（1948）「里子の研究」東京都民生局，松本武子（1991）『里親制度の実証的研究』建帛社
- 津崎哲雄（1995）「児童養護と大人の既得権益－里親託置不振と施設偏重の背景を考える－」新しい家族27，2-20
- 山本保（1988）「「家庭養育運営要綱」の改正－40年ぶりの里親制度改正・「里親を育てる」に－」新しい家族12，49-60
- 山本保（1991）「里親制度に関連する施策の現況」新しい家族19，50-69
- 湯沢雍彦（編）（2003）「里親委託と里親支援に関する国際比較研究」平成13・14年度厚生科学研究報告書
- 米沢普子（1985）「長期里親委託と親権の諸問題」，家庭養護促進協会（編）『家庭養護の理論と実践 20周年記念論文集』家庭養護促進協会
- 吉澤英子（1987）「わ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)，157-193
- 養子と里親を考える会（1999）「養子斡旋問題の再検討と改革の提言」地域社会研究所
- 全国里親会（2007）「里親制度関連予算・統計 平成19年度」財団法人全国里親会