

アドボカシーの視点による里親制度の必要性と課題

米山 宗久

はじめに

1. 子どもの育ちの変化と社会的背景
2. 社会的養護
3. 里親制度の現状
4. 各種里親制度に関する意識調査の考察
5. 意識調査から見えてきた里親制度の課題

おわりに

はじめに

現在の日本社会は、少子化が進行して子どもが身近な存在という意識が少なくなっている。また、乳幼児の育ちは、基本的な生活習慣や生活態度、他者とのかかわり、自己肯定感、規範意識、運動能力など様々な要素が複合的に絡み合っており、人間形成を行うこととなる。しかし、近年では、生活習慣や態度が身につけていない、他者とのかかわりが苦手、自己中心的耐性が十分に育っていない、さらに体を動かすことが苦手であるなどの課題が指摘されている。さらに、小学校などのクラスでは、学習に集中できない、教員の話が聞けずに授業が成立しないなど学級がうまく機能しない状況が見られる。加えて、近年の子どもたちは、多くの情報に囲まれた環境にいるため、世の中についての知識は増えているものの、その知識は断片的で受け身的なものが多く、学びに対する意欲や関心が低いとの指摘もある。

そのため国では、2012（平成24）年8月に子ども・子育て関連3法（「子ども・子育て支援法」、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律」、「子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」）に基づき「子ども・子育て支援新制度」を制定した。また、この制度の実施のため、社会保障・税一体改革の一項目として、消費税率の引上げによる財源の一部を得て実施され、2015（平成27）年4月から施行されている。

地方自治体である市町村においては、地域における幼児教育・保育及び子育て支援についての需要を把握するための調査を順次実施し、その需要に対する子ども・子育て支援の提供体制の確保等を内容とする「市町村子ども・子育て支援事業計画」を策定し、その実施に取り組んでいる。また都道府県においても、市町村子ども・子育て支援事業計画の数値を集計したものを基本として、各年度における需要の見込みと確保方策等を記載した2015（平成27）年度から5か年の「都道府県子ども・子育て支援事業支援計画」を策定した。その内容は、認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付である「施設型給付」と、小規模保育、家庭的保育等への給付である「地域型保育給付」を創設した。さらに地域の子ども・子育て支援として、保育が必要な子供のいる家庭だけでなく、全ての子育て家庭を対象に地域のニーズに応じた多様な子育て支援を充実させるため、保護者が地域の教育・保育、子育て支援事業等を円滑に利用できるよう情報提供・助言等を行う利用者支援事業や、子育ての相談や親子同士の交流ができる地域子育て支援拠点、一時預かり、放課後児童クラブなど、市町村が行う

事業を新制度では「地域子ども・子育て支援事業」として法律上に位置付け、財政支援を強化・拡充を図ることとしている。

このように新制度は、質の高い幼児期の学校教育・保育を総合的に提供し、地域の子ども・子育て支援を充実させ、全ての子供が健やかに成長できる社会の実現を目指すものである。

一方、近年では児童虐待やDV（ドメスティックバイオレンス）の問題が顕在化し、家庭内で心身を傷つけられる子どもの割合が増加している。社会的養護が必要な子どもは、児童養護施設や乳児院等の施設で支援が中心となっており、入所する子どものニーズが変化し、大規模集団養育に対する国際社会からの批判もあり、より小人数の家庭に近い環境での子どもが生活習慣などを習得することの重要性が見直されている。

このようなことから、子どものアドボカシー（権利擁護）の視点から家族養護としての「里親制度」の認知や意識について、東京都など各種団体が行った里親制度に関する意識調査から検証し考察する。

1. 子どもの育ちの変化と社会的背景

少子化、核家族化、都市化、国際化、情報化などに伴って子育ての環境も急速に変化を受けている。さらに人間関係の希薄化や生活様式の多様化も影響している。一方、社会の傾向は、人の価値観の相違から利己的や排他的意識の増大、地域コミュニティ意識の衰退、経済性、効率性や便利性を重視する傾向、子どもよりも大人優先の考え方などの傾向があることが指摘されている。

1.1 親の子育て環境の変化

子育て環境の変化として、「世帯」の構成の変化がある。「世帯」とは一般的に「住居と生計を共にする人々の集団」である。これに対して「家族」とは、血縁関係と婚姻関に基づく集団」と捉えられている。世帯について見てみると、子育て家庭は核家族世帯が最も多く、離婚、未婚により一人親世帯も増えている。さらに就労状況に伴い、父親・母親のワークライフバランスの実現の問題もある。

このような社会状況が、地域社会などにおける子どもの育ちを巡る環境や家庭における親の子育て環境を変化させている。

1.1.1 家族形態による協働力の低下

多世代同居から核家族に形態が変化している。法的な制度として「戸籍法」がある。大日本帝国における1871年の戸籍法では、家族の定義を戸主の親族でその家に在る者とその配偶者と規定されている。つまり、「家」制度を中心に経済的な扶養を担う集団として結束力や協働力を保持していた。

一方、戦後の1947年全面改正の戸籍法では、家族の定義を夫婦及び氏を同じくする子どもと規定している。つまり、「親子二世帯」の核家族の形態としている。家族関係は、パートナー・シップの形成が低く、夫婦関係よりも親子関係を重視する特徴が見られる。また、就労形態の変化により単身赴任などが見られる。さらに、DV（ドメスティック・バイオレンス）や児童虐待などの家庭内の暴力が増加している。家族について、ゲレス（RJ.Gelles）は、社会における最も暴力的な社会制度とみなされるべきであると述べている。さらにその特徴として次のことをあげている。①家族間の時間の長さが葛藤を生みやすくしている。②家族員との相互作用が大きい。③家族介入の度合いが強く、その裁き切りの反動も生む。④家族間の興味は多様で葛藤が起こりやすい。⑤価値や態度や行動などが絶対的な権力として押し付けられる。⑥世代間や性別間の争いが起こりやすい。⑦年齢や性別により役割や

責任を持つ。⑧プライバシーが高く、統制は低い。⑨子どもは集団から離れたりする意識を持った場合葛藤が起こる。⑩出産、育児、高齢化の変化があり、不安定である。

このように家族形態の変化により、協働力は低下している。

1.1.2 家庭の教育力の低下

教育が行われる一つの場としての家庭における子育てについても、その状況などが変化している。

子育てとは、子どもに限りない愛情を注ぎ、その存在に感謝し、日々成長する子どもの姿に感動して、親も親として成長していくという大きな喜びや生きがいをもたらすものである。親は、子どもができなかったことが少しずつできるようになったことで、子どもの成長が感じられたとき、子どもが楽しそうに夢中になることで子どもの笑顔を見たときなどに、特に喜びを感じるなど自分の子育てに満足している親は多くを占めている。しかし、一方で核家族化の進行や知人友人のつながりの希薄化などを背景に、自分の子を自らの手で育てたいと思っているにもかかわらず、子どもにどのように関わっていけばよいかわからず悩み、孤立感や孤独感を募らせ情緒が不安定になっている親も増えている。

九州女子短期大学 大島まなは、家庭の教育力低下の現状を、しつけや子育てに自信がない親、無責任・無関心な親、過保護・過干渉な親の増加を挙げている。また、その背景と要因は、①子育てを支える地域のしくみの崩壊と子育ての孤立化・母親への負担、②父親の育児参加が困難と働く女性の困難、③価値観や基準の多様化、④過保護と体験の欠損を述べている。

1.2 子どもの環境の変化

子どもが育つためには、育つ環境や地域力が重要な意味となっている。たとえば、都市部のように公共交通機関が発達している環境と自動車がないと通学が困難な環境がある。また、地域社会との関係性の深さにより教育や学習の機会にも影響している。たとえば、子どもクラブや育成会活動により、地域住民との交流や保護者との関係、子ども間の協働意識の向上など子どもの環境整備は成長に大きな役割を果たしている。しかし、人口減少や住民同士の関係性の希薄化により環境にも変化が表れている。

1.2.1 環境に対する適応力の低下

物質的・情緒的に豊かで快適な社会環境の中で育ち、合理主義や競争主義などの価値観の中で育った者が多い今の親世代にとっては、必ずしも効率的でも、楽でもなく、自らが努力してもなかなか思うようにはならないことが多い子育ては、困難な体験であり、その喜びや生きがいを感じる前に、ストレスばかりを感じてしまいがちであるとの指摘もある。

また、子どもたちも自分自身のことよりも、地域に溶け込むことや人間関係の円滑化に心を砕かなければならないことでストレスを感じていることもある。つまり親も子どももストレスの中で暮らしていることとなる。

本来ならば、児童相談所や相談支援センターなど相談する環境や保育士や子育てコンシェルジュなど支援する環境が存在しているにもかかわらず、それを活用せずに「本人や家族だけで解決しなければならない」という価値観が優先されている。

子どもが成長し自立する上で、成功などのプラス体験、葛藤や挫折などのマイナス体験も含め、多様な体験を経験することが不可欠である。しかし、人口減少、少子化、核家族化が進行することで、子ども同士が集団で遊び、互いに影響しあって活動する機会が減少するなど、様々な体験の機会が失

われている。

また、都市化や情報化の進展によって、子どもの生活空間の中に自然や広場などといった遊び場が少なくなる一方で、テレビゲームやインターネット等の室内の遊びが増えるなど偏った体験を余儀なくされていることも環境への適応力の低下が見られる。

1.2.2 地域社会の教育力の低下

地域社会などにおいて子どもが育つ環境が変化している。それは子どもが活動する場面が減少したことと、子どもを支援する組織が減少していることの2つが考えられる。

1つ目の子どもが活動する場面としては、「子ども会」がある。公益社団法人全国子ども会連合会によると、子ども会の源流は、その呼び方にとられることなく遡れば、徳川時代における会津藩士の師弟の「遊びの仕」や薩摩の郷中教育、または庶民を対象とした寺子屋にまで至ることができる。しかし、今日の子どもの多くは、昭和20年の終戦を境にした価値観の変動、物質的窮乏の中で生まれたとしている。さらに、昭和21年10月19日引き続き社会教育局長から出された「児童愛護班結成活動に関する通知」が子ども会結成の大きな役割を果たしたとも述べている。

子ども会の活動は、地域内で子どもたちが自分で考え、主体的に活動している。具体的には、季節の行事や廃品回収、清掃活動などの活動を行ったりしている。さらに地域を基盤とした異年齢交流を通じて子ども達は、(1)自主性や(2)協調性、(3)社会性や(4)創造性といった人間形成過程に不可欠な学び得ることができる。

しかし、最近では、少子化の影響で複数の自治会で合体したり、小学校区単位で活動している。子ども会活動は、身近な地域社会における仲間集団の形成と活動により社会生活の基本を学ぶということでもあり、現代社会のように人間関係が弱くなっている状況では、非常に貴重な体験を与えるものといえるが、そもそも加入自体は任意であるため、子ども会団体数の減少、加入率の減少など、多くの課題を抱えている。

2つ目の子どもを支援する場面としては、「育成会（保護者の会）」がある。育成会は、子ども会活動をサポートするための集団である。子ども達による自主的な運営が基本となる子ども会だが、活動には親や地域に住む大人によるあたたかな見守りが必要である。育成者や指導者の立ち位置としては、子ども会を上から引っ張っていくのではなく、間接的な関わりを通じて、子ども会が本来の目的に添った活動ができるように活動の場を構成していくことが求められている。子どもにとって、親や学校の先生以外の大人との関わりは貴重な学びの時間であり、地域の子供達は地域全体で見守り育むことが、育成会の役割となっている。

しかし、子ども会の減少、親も就労環境により減少傾向にあり、地域で子どもを育てる教育力は低下している。さらに、人間関係の希薄化等により、地域社会の大人が地域の子どもの育ちに関心を払わず、積極的にかかわろうとしない、または、かかわりたくてもかかわり方を知らないという傾向が見られる。

2. 社会的養護

厚生労働省による社会的養護の定義は、「保護者のない児童や、保護者に監護させることが適当でない児童を、公的責任で社会的に養育し、保護するとともに、養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行うこと」としている。また理念を「子どもの最善の利益のために」と「社会全体で子どもを育む」

として行われている。社会的養護の対象となる子どもは、約45,000人いる。かつては、石井十次の「岡山孤児院」の入所児童に見られるように、自然災害による飢饉に伴う養護、戦後の親を亡くした「戦争孤児」の養護など救済的・恩恵的な事後処理的、補完的な福祉により取り組みがされていた。

しかし、今日では、児童虐待や貧困が要因となる児童の予防や問題を防ぐ支援的な福祉による取り組みが中心となっている。こうした状況の中、児童相談所における虐待に関する相談処理件数も増加している。

2.1 施設における養護

児童相談所の相談件数の増加に比例するように、児童養護施設や乳児院などの児童福祉施設に入所する子どもも増加傾向にある。戦後「孤児院」として設立された児童養護施設は、現在では保護者がいても家庭で養育を受けることが適切でない子どもを養育・支援する役割を担っている。

具体的に児童福祉法に規定する児童福祉施設を見ていくと、①乳児を入院させて、養育する乳児院、②保護者のいない児童、虐待されている児童その他環境上養護を要する児童を入所させて、養護する児童養護施設、③配偶者のない女子又はこれに準ずる事情がある女子及びその者の監護すべき児童を入所させ、保護・自立の促進をする母子生活支援施設、④不良行為をなし、又はなすおそれがある児童及び家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童を入所させ、個々の児童の状況に応じて必要な指導・自立を支援する児童自立支援施設、⑤家庭環境、学校における交友関係その他の環境上の理由により社会生活への適応が困難となった児童を、短期間入所させ、社会生活に適応するために必要な治療や生活指導を行う児童心理治療施設、⑥義務教育終了後、児童養護施設、児童自立支援施設等を退所したのち、子どもの暮らしの場を提供する自立援助ホームの6種類がある。

社会的養護を必要とする子どものうち、施設への委託が約9割を占めている。

近年では、施設への入所に対して、子どもの育ちに影響を及ぼしている要因になっているものとの考えや子育ての喜びや生きがいは、家庭や地域社会の人々との交流や支えあいがあるこそ実感できるものであるという考えから施設の小規模化が推進されるようになっている。

2.2 里親における養護

日本では、親子関係を形成する方法として、実子以外に養子縁組と里親制度がある。様々な理由によって家庭でケアを受けることが難しい子どもが増えており、社会全体でケアしていくことが求められている。養子は民法において親子関係が定められている。普通養子と特別養子があり、前者は養親の「養子」となり、後者は戸籍上の実親との関係が断たれて養親の「実子」となる制度である。普通養子は、家の継承や家業の労働力確保など成人にも広く使われている制度である。また特別養子縁組は、人工授精、体外受精、代理出産などの生殖補助技術を利用しても子どもを授かることができない場合に活用されている。諸外国では国際的な養子縁組が活発に行われており、政府が積極的に支援しているのは、イギリス、フランス、ドイツや北欧諸国である。

一方、里親制度は、育てられない親の代わりに一時的に家庭内で子どもを預かって養育する制度で、里親と子どもに法的な親子関係はなく、実親が親権者となる。この制度は、養子とともに古くから慣習として行われている。

また児童福祉法第27条第1項第3号において明記されている。なお、2017年4月に改正児童福祉法が施行され、生みの親が養育できない子どもは、養子縁組や里親・ファミリーホームなど家庭と同様の養育環境で、継続的に養育されることが原則となった。

養子縁組と里親制度の違い

子ども達が
あたたかい家庭で
育つために

	養子縁組		里親
	特別養子縁組	普通養子縁組	
法的な親子関係	<p>生みの親との親子関係消滅</p>	<p>生みの親・育ての親ともに親子関係が存在</p>	<p>生みの親が親であり、里親(育ての親)はない</p>
子どもの年齢	原則として15歳未満	年齢制限なし(養親より年上は認められない)	原則として18歳まで
関係の解消	原則離婚はできず 一生親子である。	離婚が可能である。	途中で生みの親元へ戻るか 18歳で自立する。
国からの補助	〇円		里親手当: 9万円/月 + 養育費

生みの親のもとで
育つことができない
子どもたちの数

45,000人

最新
動き

2017年4月に施行された改正児童福祉法で、
家庭と同様の養育環境のなかで、継続的に、子どもが養育されるよう
養子縁組や里親、ファミリーホームへの委託が原則となった。

THE NIPPON 公益財団法人
©2020年4月現在 www.nippon-foundation.or.jp

2.3 地域における養護

2012年に成立した子ども・子育て関連3法に基づき、子ども・子育て新制度が幼児教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的にする制度として2015年から施行されている。

その中で「地域の実情に応じた子ども・子育て支援の充実」事業としてさまざまな取組みが挙げられている。具体的には、①利用者支援事業は、子育て家庭や妊産婦の困りごと等に合わせて、幼稚園・保育所などの施設や、地域の子育て支援事業などから必要な支援を選択して利用できるように、情報の提供や支援の紹介をする。②地域子育て支援拠点事業は、地域の身近なところで、気軽に親子の交流や子育て相談ができる場所で、公共施設や保育所など、様々な場所で、行政やNPO法人などが担い手となって行う。③妊婦健康診査は、妊婦の健康保持及び増進を図るため、妊婦に対する健康診査として、妊娠期間中の適時に応じた医学的検査を実施している。④乳児家庭全戸訪問事業は、乳児のいる全ての家庭を訪問し、子育て支援に関する情報提供や養育環境などの把握を行う。⑤養育支援訪問事業は、養育支援が特に必要な家庭を訪問し、養育に関する指導・助言などを行う。⑥子育て短期支援事業は、保護者の出張や冠婚葬祭、病気などにより、子どもの保育ができない場合に、短期間の宿泊で子どもを預かるショートステイと平日の夜間などに子どもの保育ができない場合に、一時的に子どもを預かるトワイライトステイがある。⑦ファミリー・サポート・センター事業は、乳幼児や小学生等の子育て中の保護者を会員として、子どもの預かりなどの援助を受けることを希望する方と、援助を行うことを希望する方との相互に助け合う活動に関する連絡、調整を行う。⑧一時預かり事業は、急な用事や短期のパートタイム就労のほか、リフレッシュしたい時などに、保育所などの施設や地域子育て支援拠点などで子どもを預かる。⑨延長保育事業は、保育時間を延長して保育を行う。⑩病児保育事業は、病気や病後の子どもを保護者が家庭で保育できない場合に、病院・保育所などに付設され



たスペースで預かる。⑪放課後児童クラブ事業は、保護者が昼間家庭にいない児童（小学生）が、放課後に小学校の余裕教室、児童館などで過ごすことができるようにしている。このように多様な保育ニーズに応える事業を展開する事業と在宅の子育て家庭に対する支援を展開する事業に分けることができる。

特にファミリー・サポート・センター事業は、乳幼児や小学生等の児童を有する子育て中の労働者や主婦等を会員として、児童の預かりの援助を受けることを希望する者と当該援助を行うことを希望する者との相互援助活動であり、里親制度に共通する面もある。

3. 里親制度の現状

3.1 里親制度

里親制度が昭和23年に発足して以来、既に73年を経過している。厚生労働省によると保護者のいない、又は保護者に監護させることが不相当であると認められる「要保護児童」は、18歳未満の児童数の減少に伴い、若干減少しているものの、平成30年度、全国で4万4,258人である。(18歳未満の児童全体の約0.2%) 一方、登録里親の数は令和元年度、13,485世帯に過ぎず、ファミリーホーム数も417ホームである。

児童福祉法（昭和22年法律第164号）は、こうした児童を含め、全ての児童は適切に養育され、生活を保障され、その自立が図られるなどの権利を有するとし、国、地方公共団体は、家庭における児童の養育が困難又は適当でない場合、家庭と同様の環境における児童の養育を推進する責務があるとしている。しかし、日本の社会では子育ての価値観が変化しており、特に児童虐待相談件数が年々大幅に増加している。虐待を受けて育った子供たちの養育には実に難しいものがあり、里親への研修が行われている。つまり適切かつ積極的な里親支援がなければ里親の増加は見込むことができない。

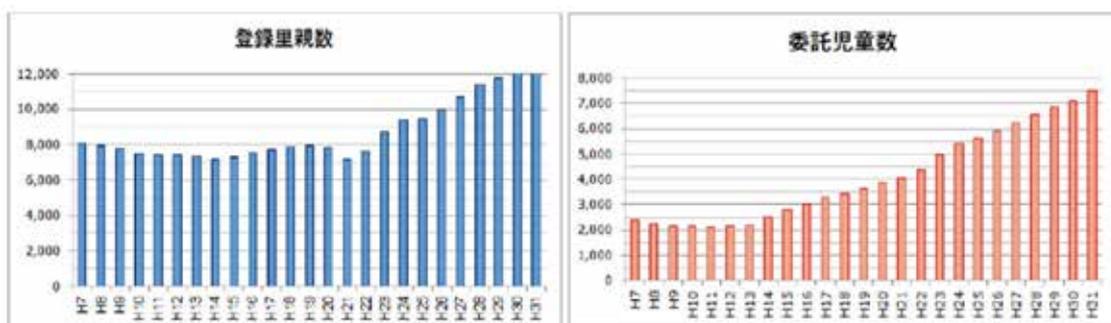
里親数と児童数の推移を昭和30年と令和元年を比較すると登録里親数は2,715世帯、委託里親数は3,674世帯減少している。しかし、登録里親数と委託里親数に乖離がある。また、委託児童数は、平成26年度からファミリーホームの新設により増加傾向になっている。

里親数と児童数の推移

	昭和30年	40年	50年	60年	平成27年	28年	29年	30年	令和元年
登録里親数 (世帯)	16,200	18,230	10,230	8,659	10,679	11,405	11,730	12,315	13,485
委託里親数 (世帯)	8,283	6,090	3,225	2,627	3,817	4,038	4,245	4,379	4,609
委託児童数 (人)	9,111	6,909	3,851	3,322	4,973	5,190	5,424	5,556	5,832
					-6,234	-6,546	-6,858	-7,104	-7,492

(注) 平成26年度以降委託児童数の()はファミリーホームを含む。

出展 厚生労働省 福祉行政報告例 各年度末現在



令和元年度の年齢別委託児童数を見てみると、小学生(7～12歳)が2,237人(29.9%)、幼児(1～6歳)が2,019人(26.9%)、高校生(16歳以上)が1,640人(21.9%)、中学生(13～15歳)が1,322人(17.6%)、乳児(0歳)が274人(3.7%)である。

年齢別委託児童数

0歳	1～6歳	7～12歳	13～15歳	16歳以上	計
263人 (274人)	1,703人 (2,019人)	1,685人 (2,237人)	961人 (1,322人)	1,220人 (1,640人)	5,832人 (7,492人)

(注) () はファミリーホームを含む。

出展 厚生労働省 福祉行政報告例 各年度未現在

3.2 里親の役割

里親は、何らかの事情により家庭での養育が困難又は受けられなくなった子ども等に、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者である。

厚生労働省によると、次の効果が期待でき、社会的養護においては里親委託を優先して検討することとしている。

- 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んだり、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、推進を図っている。

また、里親制度としては、養育里親、専門里親、養子縁組希望里親、親族里親の4つの類型がある。さらに児童福祉法改正等に伴い、新たな里親の創設や見直しが行われている。

平成14年度：専門里親、親族里親の制度の創設、里親支援事業、里親の一時的な休息のための援助（レスパイトケア）の制度化

平成16年の児童福祉法改正：里親の定義、監護・教育・懲戒等

平成20年の児童福祉法改正：養育里親を養子縁組里親と区別して法定、里親研修の義務化、欠格事由の法定化等

平成20年度：里親手当の倍額への引上げ、里親支援機関事業の実施

平成23年4月：「里親委託ガイドライン」を策定

平成29年度：里親の新規開拓から委託児童の自立支援までの一貫した里親支援を都道府県（児童相談所）の業務として位置付けるとともに、養子縁組里親を法定化し、研修を義務化

里親制度の概要

種類	養育里親	養子縁組里親		
		専門里親	養子縁組里親	親族里親
対象児童	要保護児童	次に挙げる要保護児童のうち、都道府県知事はその養育に関し特に支援が必要と認めたもの ①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 ②非行等の問題を有する児童 ③身体障害、知的障害又は精神障害がある児童	要保護児童	次の要件に該当する要保護児童 ①当該親族里親に扶養義務のある児童 ②児童の両親その他当該児童を現に監護する者が死亡、行方不明、拘禁、入院等の状態となったことにより、これらの者により、養育が期待できないこと
登録里親数	9,073世帯	689世帯	3,798世帯	526世帯
委託里親数	3,180世帯	167世帯	309世帯	513世帯
委託児童数	3,943人	202人	301人	744人

出展 厚生労働省 子ども家庭局 家庭福祉課

3.3 諸外国の養子状況

諸外国では国際的な養子も含めて養子縁組が活発に行われている。海外養子縁組については、ハーグ条約がある。外務省の資料によると、世界的に人の移動や国際結婚が増加したことで、1970年代頃から、一方の親による子の連れ去りや監護権をめぐる国際裁判管轄の問題を解決する必要性があるとの認識が指摘されるようになった。そこで、1976年、国際私法の統一を目的とする「ハーグ国際私法会議(HCCH)」(オランダ/1893年設立)は、この問題について検討することを決定し、1980年10月25日に「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約(ハーグ条約)」を作成した。2019年10月現在、世界101か国がこのハーグ条約を締結している。

国境を越えた子の連れ去りは、子にとって、それまでの生活基盤が突然急変するほか、一方の親や親族・友人との交流が断絶され、また、異なる言語文化環境へも適応しなくてはならなくなる等、有害な影響を与える可能性がある。ハーグ条約は、そのような悪影響から子を守るために、原則として元の居住国に子を迅速に返還するための国際協力の仕組みや国境を越えた親子の面会交流の実現のための協力について定めている。

日本においては、日本の法制度との整合性、子の安全な返還の確保等について検討が行われ、2013年6月に「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約の実施に関する法律」が成立した。条約及び実施法の承認・成立を受け、2014年4月にハーグ条約が発効された。

湯沢によると、諸外国では、政府が積極的に養子縁組を支援している。具体的には、イギリス、フランス、ドイツや北欧諸国、特に実数が多いのはアメリカであると述べている。

4. 各種里親制度に関する意識調査の考察

4.1 意識調査概要

4.1.1 令和元年度 東京都里親制度に関する都民の意識調査(東京都福祉保健局)

調査目的 都民の里親に関する認知度や、里親になることに関心を持ったとしても何を弊害と感じるかといったことを調査し、今後の里親の広報や里親に対する支援策を検討する基礎資料とする。

調査項目 里親制度の認知度、里親の印象、里親への関心、里親制度が普及しない要因、有効な広報

調査対象 東京都全域に住む満20歳以上70歳未満の男女個人

標本数 3,000標本 有効回収標本数 1,360標本(45.3%)

4.1.2 2020年度 乳幼児の里親委託推進等に関する調査研究報告書（三菱UFJチサーチ&コンサルティング）

調査目的 全国の児童相談所における里親委託、特に乳幼児の里親委託の現状や課題を把握するとともに、里親制度の課題のひとつとして指摘される未委託里親の現状と課題について把握し、里親委託推進の検討材料とすることを目的とした。

調査項目 里親登録数、里親支援、里親委託の子ども

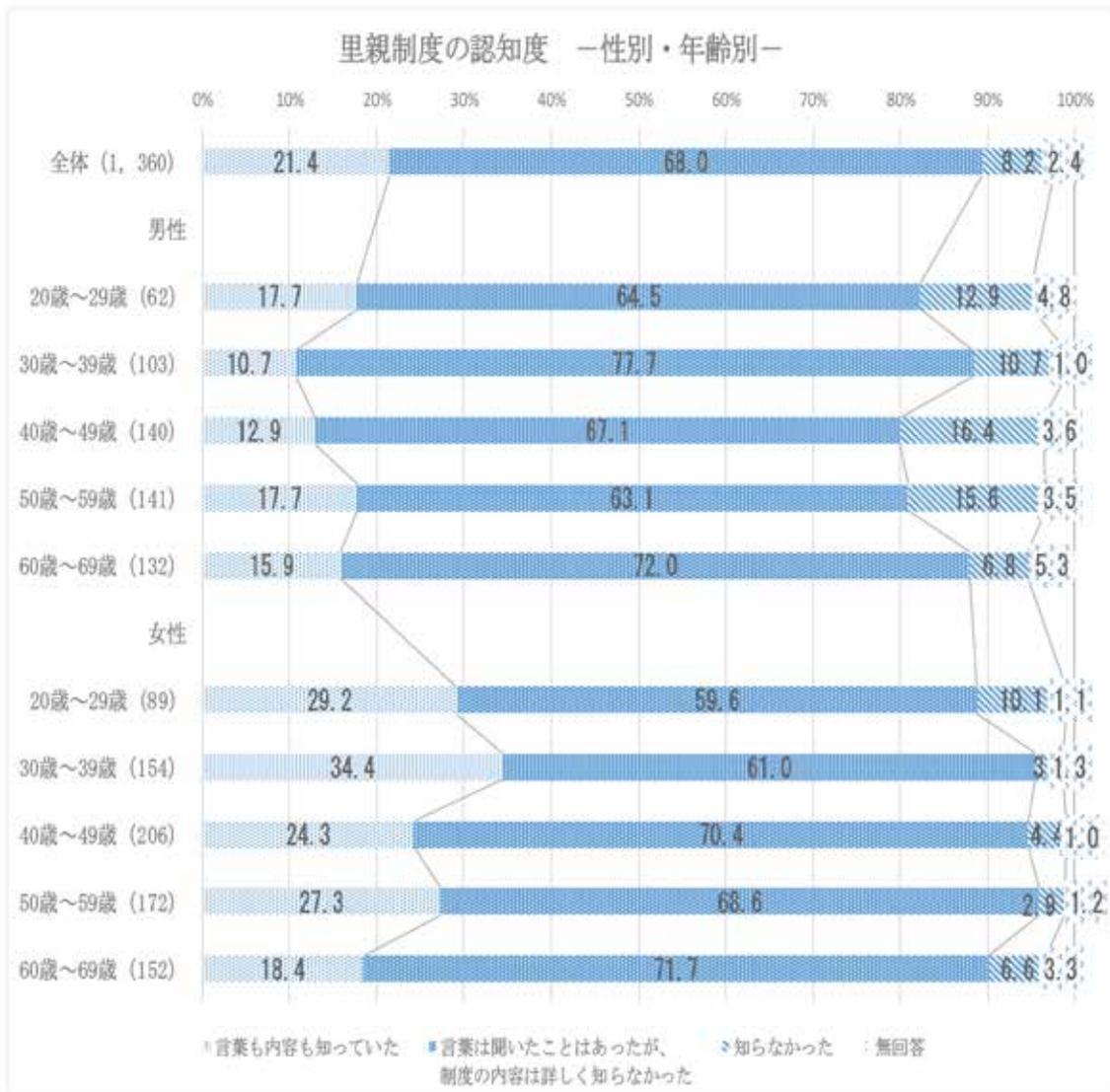
調査対象 全国の児童相談所 220 か所 有効回答数 188 か所（回収率 85.5%）

4.2 意識調査結果

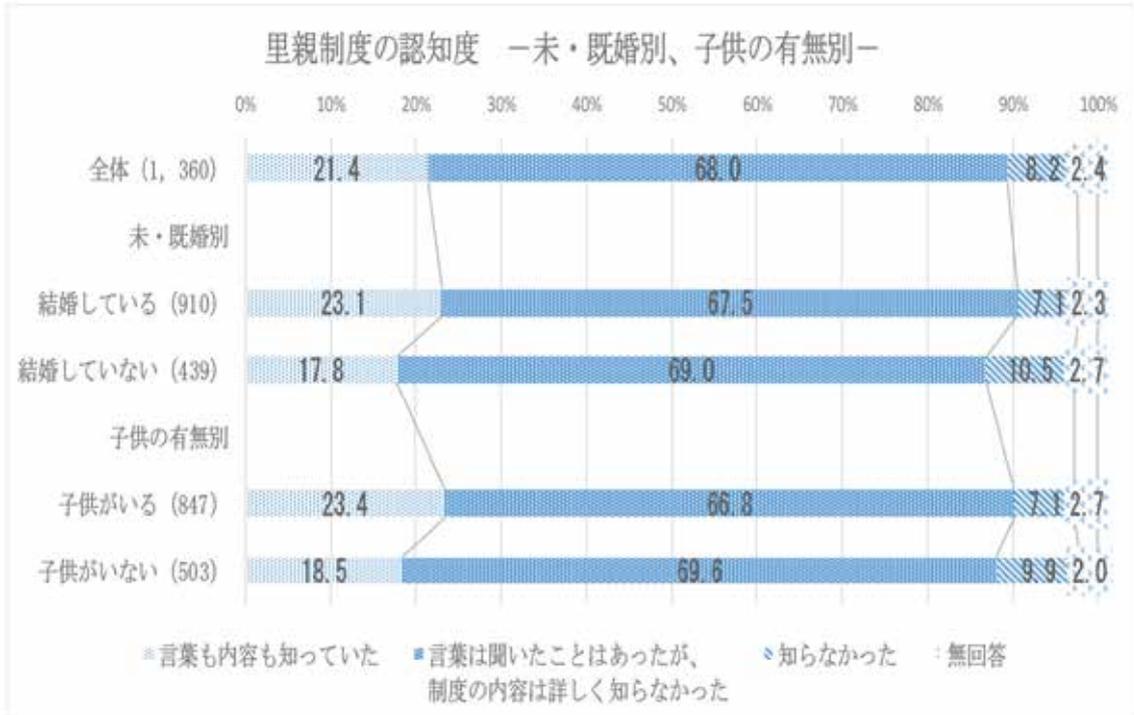
4.2.1 東京都里親制度に関する都民の意識調査結果

東京都里親制度に関する都民の意識調査から一部を抜粋して調査結果を記述する。

「里親制度の認知度」では、「言葉は聞いたことはあったが、制度の内容は詳しく知らなかった」が68.0%と最も高く、次に「言葉も内容も知っていた」が21.4%である。性別・年齢別に見てみると、男性では「言葉も内容も知っていた」は「20代と50代」がともに17.7%、「言葉は聞いたことはあったが、制度の内容は詳しく知らなかった」は「30代」が77.7%と高い。女性では「言葉も内容も知っていた」は「30代」が34.4%、「言葉は聞いたことはあったが、制度の内容は詳しく知らなかった」は「60代」が71.7%と高い。

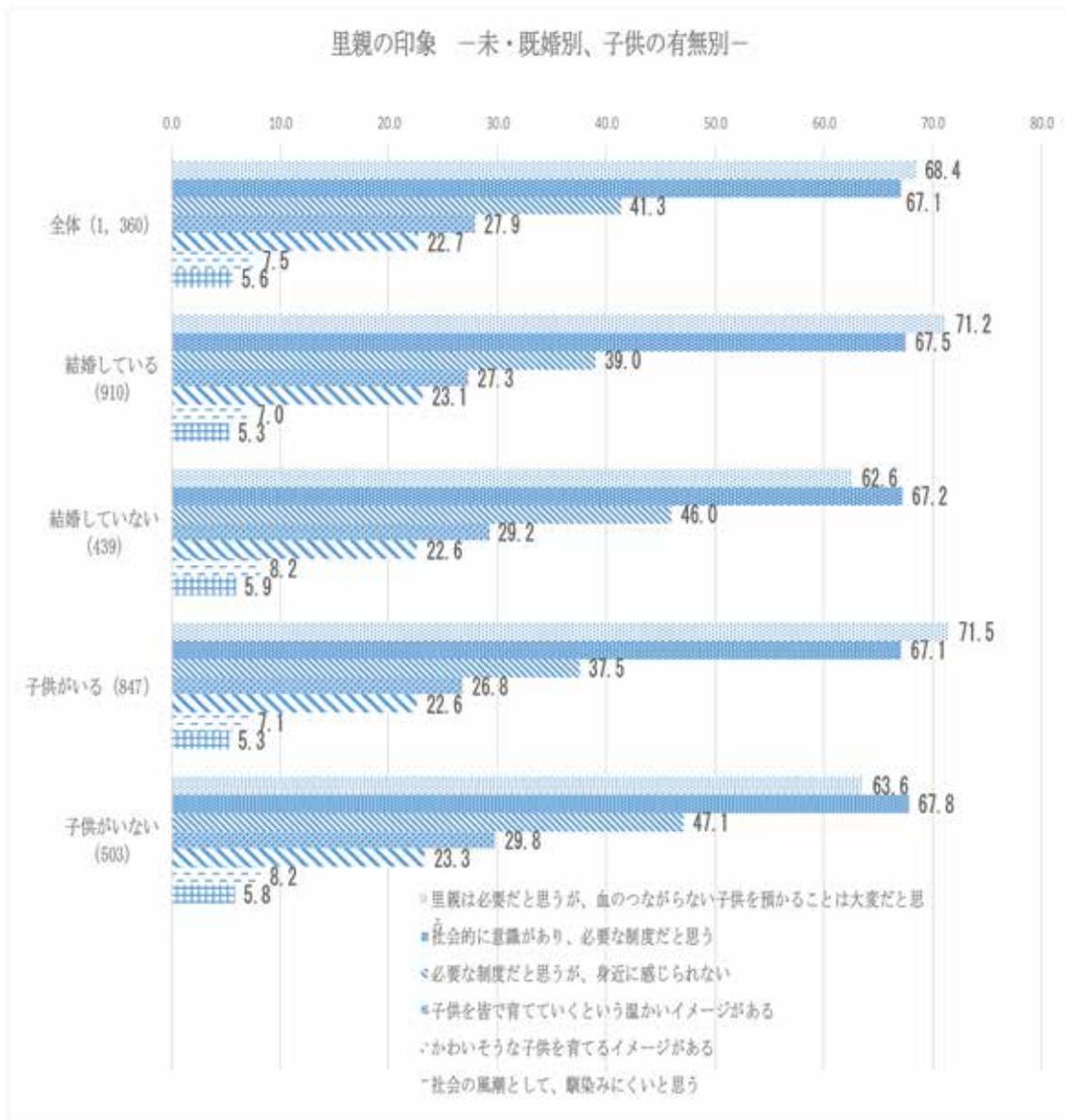


未・既婚別に見てみると、「言葉も内容も知っていた」は「結婚している」が23.1%、「言葉は聞いたことはあったが、制度の内容は詳しく知らなかった」は「結婚していない」が69.0%と高い。子供の有無別に見てみる、「言葉も内容も知っていた」は「子供がいる」が23.4%、「言葉は聞いたことはあったが、制度の内容は詳しく知らなかった」は「子供がいない」が69.6%と高い。



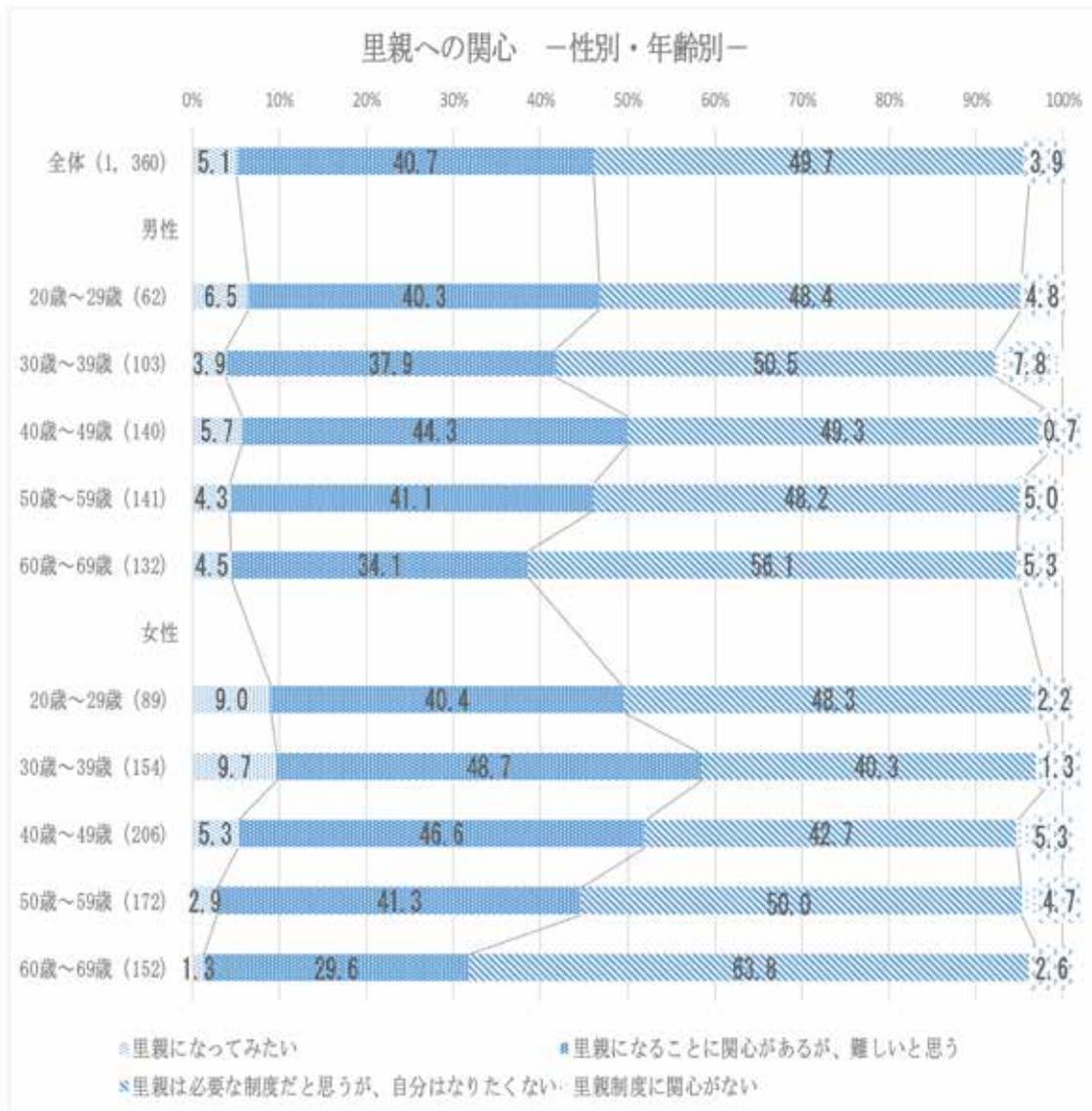
「里親制度の印象」では、「里親は必要だと思うが、血のつながらない子供を預かることは大変だと思う」が68.4%と最も高く、次に「社会的に意識があり、必要な制度だと思う」が67.1%、「必要な制度だと思うが、身近に感じられない」が41.3%である。

未・既婚別に見てみると、「里親は必要だと思うが、血のつながらない子供を預かることは大変だと思う」は「結婚している」が71.2%、「社会的に意識があり、必要な制度だと思う」は「結婚していない」が67.2%と高い。子供の有無別に見てみると、「里親は必要だと思うが、血のつながらない子供を預かることは大変だと思う」は「結婚している」が71.5%、「社会的に意識があり、必要な制度だと思う」は「結婚していない」が67.8%と高い。



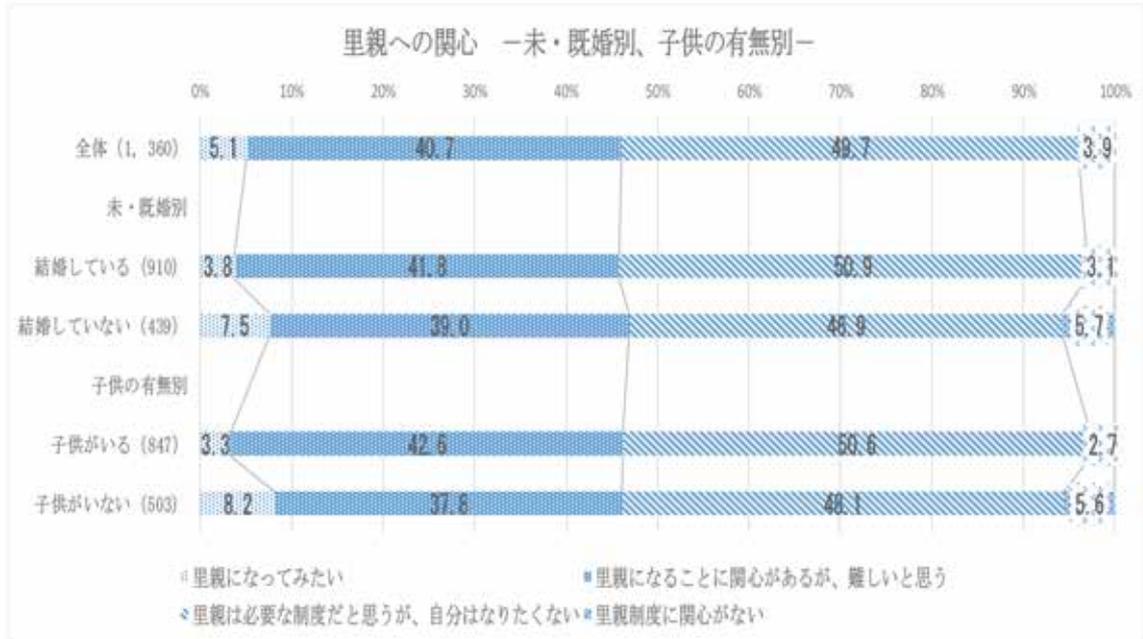
「里親への関心」では、「里親は必要な制度だと思うが、自分はなりたくない」が49.7%と最も高く、次に「里親になることに関心があるが、難しいと思う」が40.7%である。

性別・年齢別に見てみると、「里親は必要な制度だと思うが、自分はなりたくない」は、男性は「60代」が56.1%、次に「30代」が50.5%と高い。一方、女性では「里親になることに関心があるが、難しいと思う」は「30代」が48.7%、次に「40代」が46.6%と高い。



未・既婚別に見てみると、「里親は必要な制度だと思うが、自分になりたくない」は「結婚している」が50.9%、「結婚していない」が46.9%と高い。子供の有無別に見てみると、「里親は必要な制度だと思うが、自分になりたくない」は「子供がいる」が50.6%、「子供がいない」が48.1%と高い。

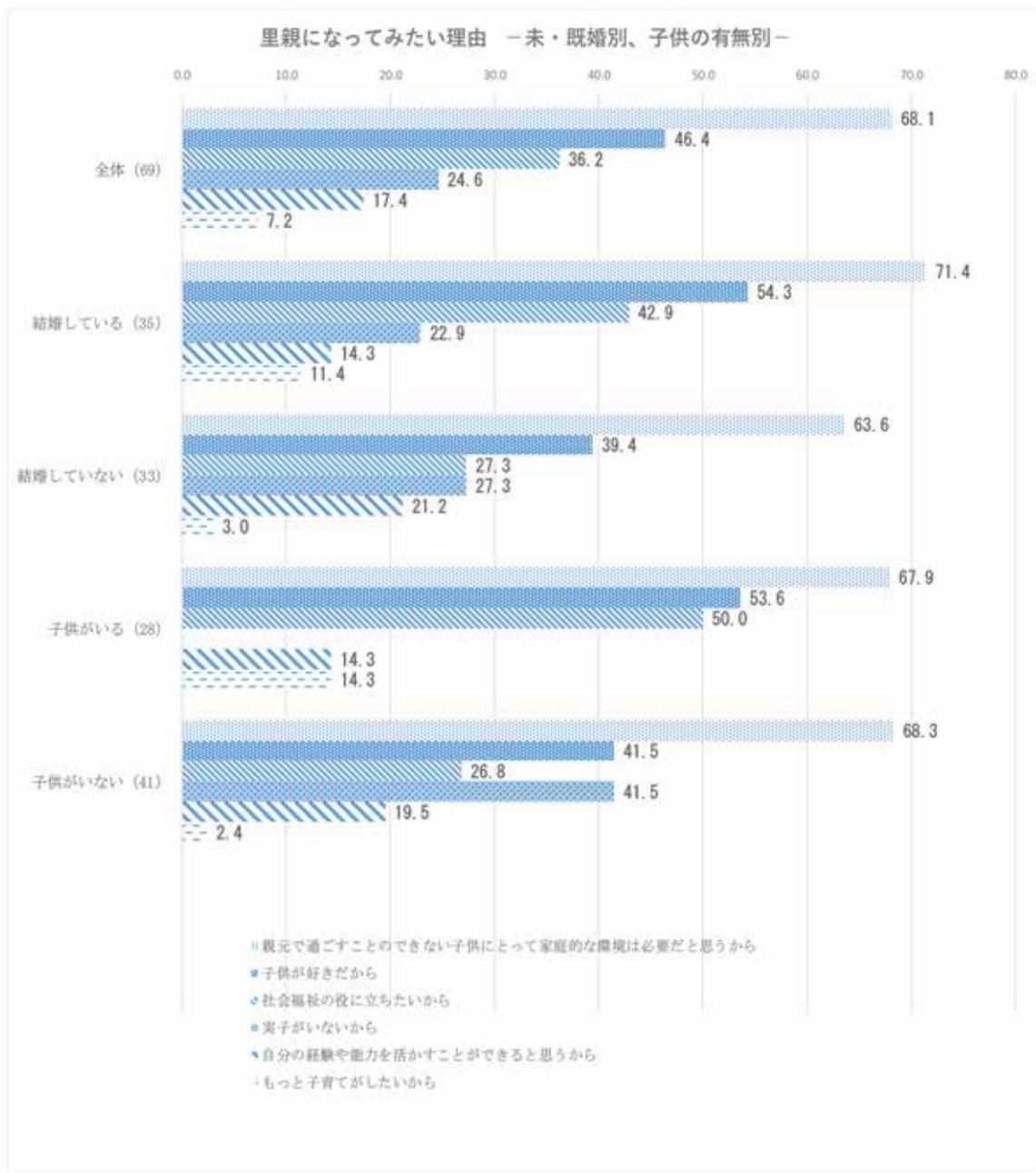
一方、「里親になってみたい」は、「子供がいない」が8.2%、「結婚していない」が7.5%と高い。



「里親になってみたい理由」では、「親元で過ごすことのできない子供にとって家庭的な環境は必要だと思うから」が68.1%と最も高く、次に「子供が好きだから」が46.4%、「社会福祉の役に立ちたいから」が36.2%である。

未・既婚別に見てみると、「結婚している」では「親元で過ごすことのできない子供にとって家庭的な環境は必要だと思うから」が71.4%、「子供が好きだから」が54.3%、「社会福祉の役に立ちたいから」が42.9%と高い。

子供の有無別に見てみると、「親元で過ごすことのできない子供にとって家庭的な環境は必要だと思うから」は「子供の有無」では差異がない。しかし、「子供がいる」では、「子供が好きだから」が53.6%、「社会福祉の役に立ちたいから」が50.0%と高い。

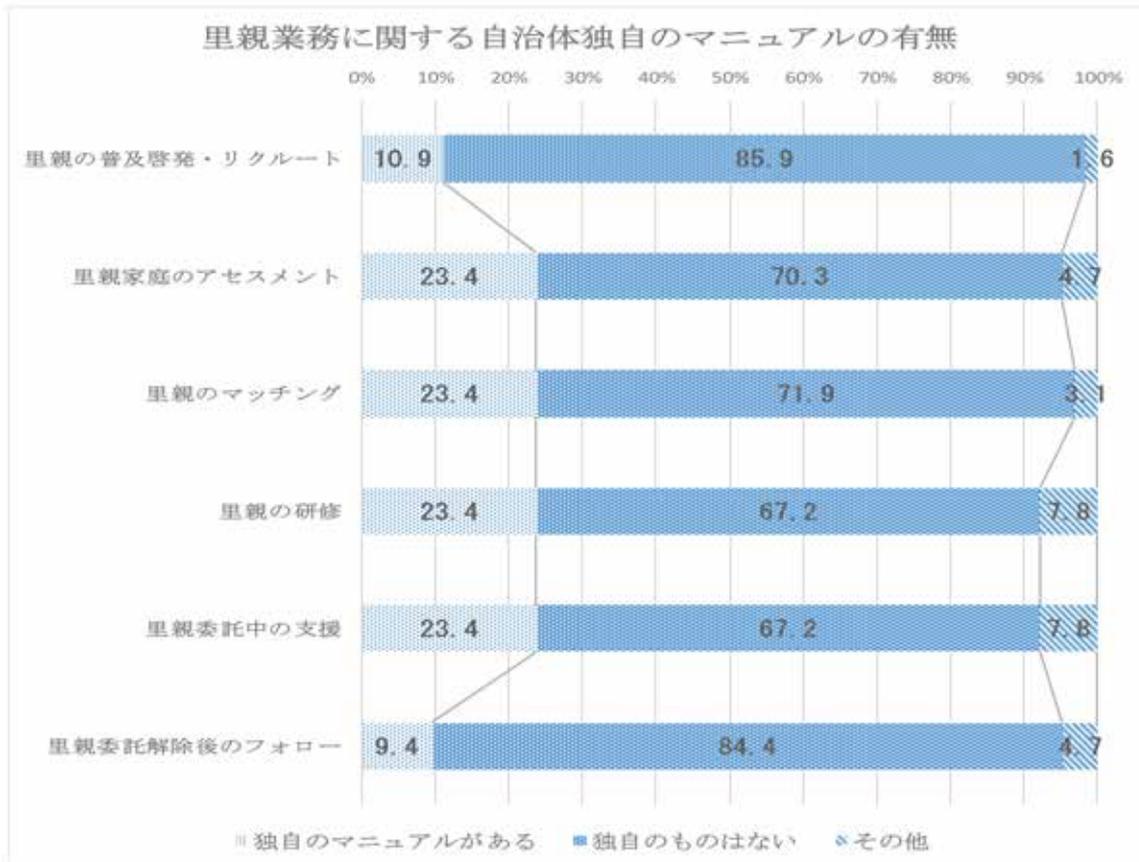


4.2.2 乳幼児の里親委託推進等に関する調査研究報告書結果

児童相談所アンケート調査から一部を抜粋して調査結果を記述する。

里親業務に関する自治体独自のマニュアルの有無では、「里親家庭のアセスメント」「里親のマッチング」「里親の研修」「里親委託中の支援」がともに23.4%がマニュアルを作成している。一方、マニュアルを作成していない割合は概ね70%を超えており、特に「里親の普及啓発・リクルート」が85.9%、「里親委託解除後のフォロー」が84.4%である。

マニュアルを作成していない状況は見られる。



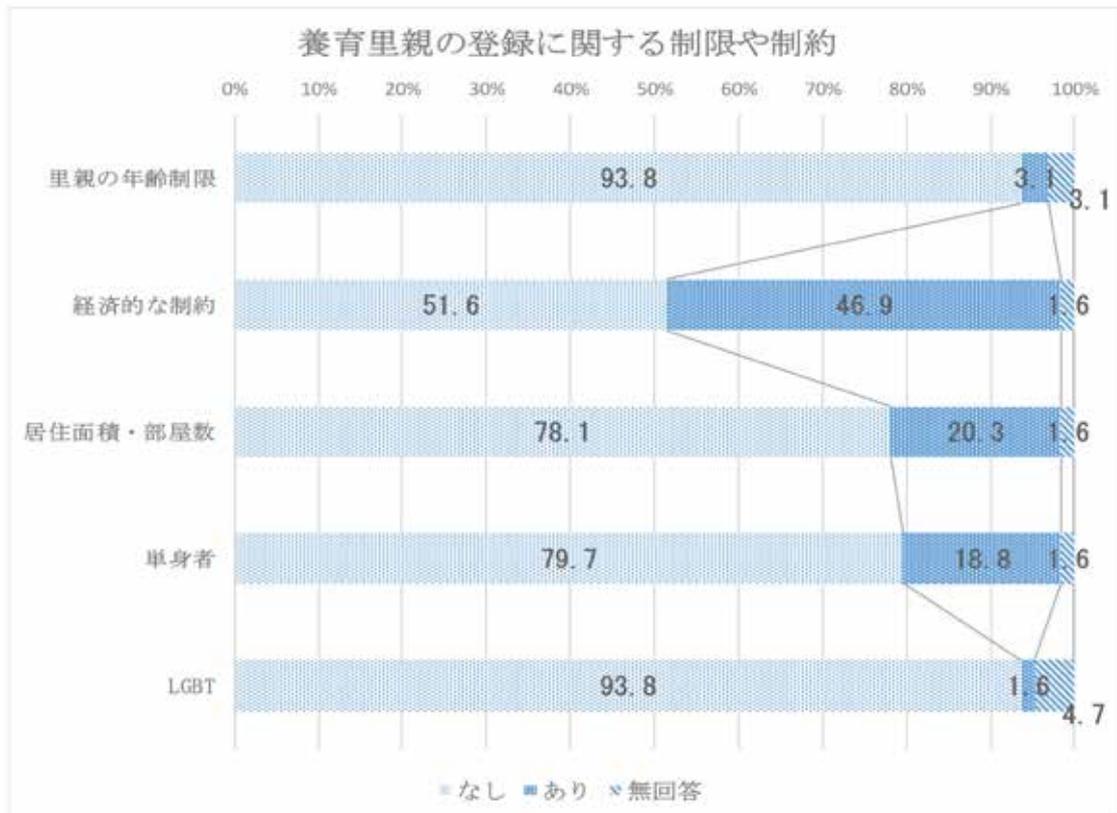
里親家庭の子育て支援サービスでは、「里親のレスパイト」（里親の一時的な休息のための援助）は、委託児童を養育している里親が一時的な休息のための援助を必要とする場合に、乳児院、児童養護施設等又は他の里親を活用して当該児童の養育を行うことが59自治体で実施している。次に「保育所等利用の2号認定」（満3歳以上で保護者が「保育を必要とする事由」に該当し、保育を必要とする子ども）が54自治体で実施している。また、「学童保育」（共働き世帯の子どもを放課後や長期休み中に預かる支援）が50自治体で実施している。

さらに、障害児通所支援の一つで、小学校就学前の6歳までの障害のある子どもが主に通い、支援を受けるための施設です。日常生活の自立支援や機能訓練を行ったり、保育園や幼稚園のように遊びや学びの場を提供したりといった障害児への支援を目的にしている「放課後等デイサービス」が52自治体で実施している。

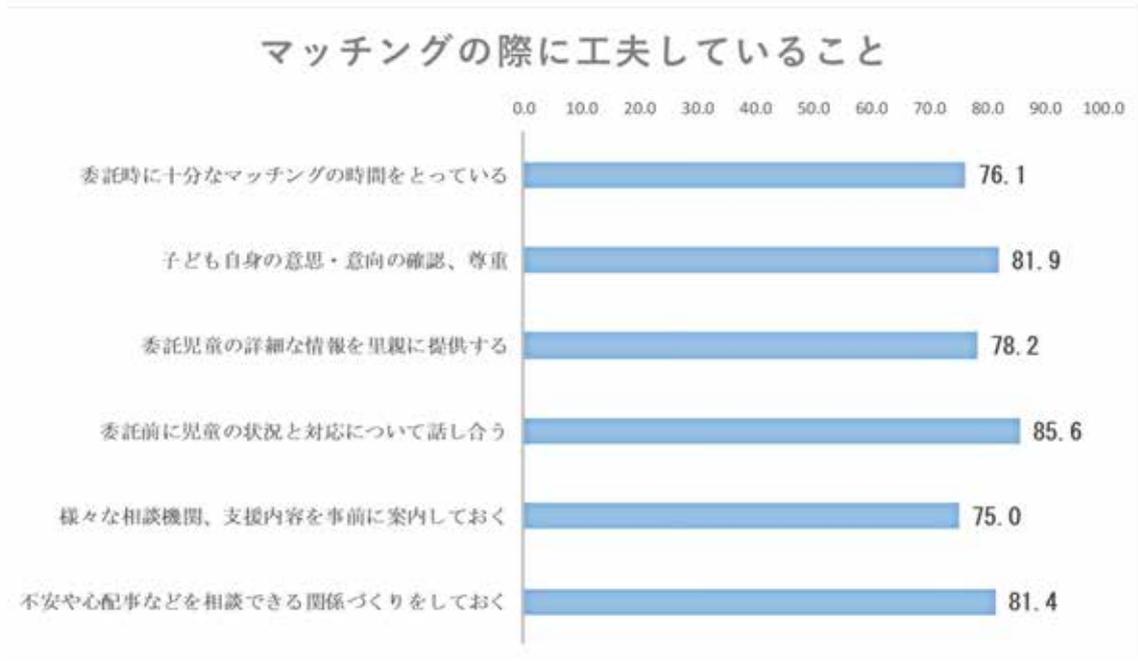
里親家庭の子育て支援サービスの利用実績 (令和元年度)

		令和元年度の里親の利用実績	
		実利用人数	延利用日数
保育所等の利用	2号認定	344人/54自治体 (平均6.4人)	平均169.2日/人
	3号認定	125人/48自治体 (平均2.6人)	平均216.4日/人
放課後等デイサービスなどの児童発達支援		272人/52自治体 (平均5.0人)	
学童保育		144人/50自治体 (平均2.9人)	
ショートステイ		5人/41自治体 (平均0.1人)	平均5.6日/人
里親のレスパイト		1126人/59自治体 (平均19.1人)	平均4.8日/人

養育里親の登録に関する制限や制約では、「経済的な制約」が46.9%と最も高く、次に「居住面積・部屋数」が20.3%、「単身者」が18.8%である。一方、「里親の年齢制限」と「LGBT」がともに93.8%で制限・制約は少ない。



マッチングの際に工夫していることでは、すべての設問について、概ね7割以上となっている。特に工夫しているのは、「委託前に児童の状況と対応について話し合う」が85.6%で最も高く、次に「子ども自身の意思・意向の確認、尊重」が81.9%、「不安や心配事などを相談できる関係づくりをしておく」が81.4%、「委託児童の詳細な情報を里親に提供する」が78.2%である。一方、「様々な相談機関、支援内容を事前に案内しておく」が75.0%である。



4.3 意識調査の考察

4.3.1 東京都里親制度に関する都民の意識調査結果

「里親制度の認知度」では、子育て世代である20代から50代で見ると、「言葉も内容も知っていた」は、女性が全体的に認知度は高い。特に30代、20代、50代、40代の順にある。一方、男性は30代、40代の順に認知度は低い。このことから男性と女性における子育て意識の乖離が見られる。また、未・既婚別や子供の有無別において見ると、「既婚者」や「子供のいる」方が、「言葉も内容も知っていた」割合は高い。

「里親制度の印象」では、「里親は必要だと思うが、血のつながらない子供を預かることは大変だと思う」と考えている割合は、「既婚者」や「子供のいる」方が高い。このことから子育てを経験している人は、子育ての大変さを把握していることがわかる。

「里親への関心」では、「里親になってみたい」と考えている割合は、女性の20代と30代が高く、さらに「結婚していない」「子どもがいない」割合も高い。若い女性は子供を授からなかった場合は、選択肢の1つとして里親も考えていることがわかる。一方、「里親になることに関心があるが、難しいと思う」と「里親は必要な制度だと思うが、自分はなりたくない」の割合は高く、里親に関しては理解しているが里親となることまでは考えていないことが伺える。

「里親になってみたい理由」では、「親元で過ごすことのできない子供にとって家庭的な環境は必要だと思うから」と考える割合は、「子供の有無」に関係なく「結婚している」方は、家庭の重要性を理解している。さらに「子供が好きだから」では、「結婚している」や「子供がいる」方の割合が高い。このことから、結婚しており、子供のいる方は、児童福祉施設よりも家庭的な環境で子育てすることが必要と考えていることが伺える。

4.3.2 乳幼児の里親委託推進等に関する調査研究報告書結果

里親業務に関する自治体独自のマニュアルの有無では、「里親のアセスメント」から「里親委託中の支援」まではマニュアルが作成されている。これは里親登録をしている者を基本対象としているため、新たな里親の募集への方法が示されていない。このことが「里親の普及啓発・リクルート」のマニュアルが作成していない割合が高い要因ともなっている。里親の普及活動を積極的に行わなければならない根拠にもなっている。

里親家庭の子育て支援サービスでは、里親の子育ての悩みや癒しのために必要不可欠なサービス提供である。これは里親に限ったサービスではなく、普通の子育て家庭でも利用できるサービスである。特に特徴なものは、「里親のレスパイト」事業である。様々な状況に置かれていた子ども（被虐待児童など）を養育するためには、心身ともにリフレッシュすることが必要となっている。さらに発達障害を持っていたり、身体障害・知的障害を持っている子どもを養育する場合は、専門職の支援も必要のため「放課後等デイサービス」の活用も多い。

養育里親の登録に関する制限や制約では、「経済的な制約」が最も高い。これは、要保護児童の背景を見てみると、貧困（絶対的貧困や相対的貧困）が大きな要因となっていることから、当然の結果と考えられる。「居住面積・部屋数」は、保育に適した居住面積や部屋数を確保されていることも、子どもの成長段階に応じて配慮しなければならない。「単身者」は、仕事の関係で様々であるが、残業や出張がある場合には保育に欠ける状態が継続すると、子どもが孤独や孤立になることが想定され、心身ともに不適切な状況に至ることも考慮している。一方、「里親の年齢制限」や「LGBT」は、保育に関する経験や意思が明確であれば、年齢や性別は考慮することは少ない。

マッチングの際に工夫していることでは、「子ども自身の意思・意向の確認、尊重」が一番高いことが望ましいことである。しかし最も高いのは、「委託前に児童の状況と対応について話し合う」である。子ども本人が同席して話し合うのであればよいが、児童相談所の専門職の観察や指導が優先されることも考えられる。また、里親の子育てしやすい状況を作り出すため、「不安や心配事などを相談できる関係づくりをしておく」や「委託児童の詳細な情報を里親に提供する」が行われている。里親が安心して子育てをするための情報共有やいつでも相談できる体制を構築している。「委託時に十分なマッチングの時間をとっている」や「様々な相談機関、支援内容を事前に案内しておく」は、児童相談所が配慮しなければならないことである。特に「様々な相談機関、支援内容を事前に案内しておく」の割合が低い。本来ならば、相談機関である児童相談所が第1番目の相談先であり、その後他の専門機関へつなぐことが必要と思われる。

5. 意識調査から見えてきた里親制度の課題

女性の社会進出が一般的になり、仕事と子育ての両立のための支援が進み、社会環境が変化する中でも、仕事に専念する人、子育てに専念する人がいる。子育てに専念することを選択したものの、そのような生き方で良いのか不安を覚え、子育ては「自分の人生にとってハンディキャップではないか」と感じてしまう親もいる。

また、経済状況を取り巻く環境が依然として厳しい中、労働時間の増加や過重な労働などの問題が生ずる傾向にあり、親が子どもと一緒に食事を取るなどの子どもと過ごす時間が十分ではなくなり、これも親の子育て環境に影響を与えている要因であるとの指摘もある。

2011年厚生労働省から「社会的養護の課題と将来像」が提言され、社会的養護の形は大きく変化し

ている。養育ビジョンでは、家庭養育優先の原則の方向性が示され里親委託や特別養子縁組をより強力に推進することが明示されている。たとえば、未就学児童は施設への新規入所を原則停止している。については、子育てをする親の視点と里親を支援する側の視点から課題をまとめることとする。

①子育てをする親の視点

1つ目は、子育て世代では、女性よりも男性が里親制度の認知度が低いことが課題である。その背景を考えると、妊娠は必ずできるという意識が男性にはあるのではないだろうか。不妊の原因は女性にあり生殖補助医療を行うことにより子どもは授かると考える傾向がある。生殖補助医療は人工授精や体外受精がありその成功率を過信している。また、生殖補助医療は、技術的なものとその技術を適用するのが配偶者間か非配偶者間にも分類されているけれど、配偶者間のみを考えていると思われる。

一方、生殖補助医療を使う女性は、技術の安全性、経済的な問題、技術の不確実性、第三者の介入による親子関係の複雑さ、卵子や身体の商品化、男性不妊の状況など不安要因を抱えている。最終的な方法として里親も視野に入れている傾向がある。

さらに、女性と男性では子育てに対する意識が乖離も考えられる。女性は、妊娠から出産まで自分自身のお中で子供の成長を実感でき、子育てに関する考え方を培っていく。しかし、男性は、子どもが出産してから子育ての現実を体感することができる。このことから男性は、里親に対する認識が少ないことが考えられる。

2つ目は、若い世代は子どもを抱くことや子どもと遊ぶことを経験していないことが問題である。意識調査から「既婚者」や「子供のいる」方が、里親の言葉も内容も知っていた割合は高い傾向にある。この背景には、結婚することにより、子育てをしたいという意識も強くなる傾向がある。また、他者の子どもにも興味を持ち話しかけたり、触れたり、遊んだりして子どもの興味を引こうとする行動をする。また、子どものいる親は、子育ての楽しさを実感しているため、子どもと遊ぶことを積極的に行っている。さらに同じ趣味を持つことで一体感や共感を分かち合うことにもなっている。しかし、未婚者や子どもがいない親は、子どもと遊ぶことが少ない。特に未婚者は子どもとの年齢差も大きく、子どもと触れ合うことも少ない傾向にある。このことから里親については意識が少ない傾向が考えられる。

3つ目は、里親に関する誤った考えがあることが問題である。意識調査からもわかるように、里親制度は、血のつながらない子供を預かることは大変だと考えている割合が高い。この背景には、「血のつながりは何にもまして重要である」という考え方が伺える。従前は「家の存続」のためや「血筋」を絶やさないように後継者を維持するために血族からの養子縁組を基本としていた。現在でも家制度を守ろうとする傾向が見られるが、子どもの数が少ないことから家制度を継続できない現実もある。世界的に見てみると、里親は養育里屋が中心であるが、日本では血族を尊重する観点から「親族里親」制度もある。このことから里親は血のつながりのある親族が行うことが適当と考えられる傾向が残っている。

4つ目は、子育て経験や能力を活かすことができないことが問題である。意識調査でも「自分の経験や能力を活かすことができると思うから」の割合は2割と少ない。里親になってみたい理由は、「親元で過ごすことのできない子供にとって家庭的な環境は必要だと思うから」や「子供が好きだから」は割合が高い。子育て経験は、保育士などの専門職ばかりでなく、子供が好きで意欲のある方においても実践できるものと思われる。しかし、子育てにブランクがある方もいて、不安から里親に踏み出せないことも想定されるので、児童相談所などの専門機関が研修会を開催するとともに、いつ

でも相談できる体制を整えておく必要がある。このことから、里親は、子育て経験を生かした方に対して情報提供や周知を行う必要がある。このことにより養育里親の増員にもつながるものと考えられる。

②里親を支援する側の視点

1つ目は、里親の普及啓発活動が少ないことが問題である。調査研究報告から「里親の普及啓発・リクルート」はマニュアルが策定されていない割合が高い。一般的に里親に関心がある人がポスターやパンフレットを積極的に見る。しかし関心のない人はポスター掲示をされていても見ることはない。少しでも関心がある人・関心があまりない人など分類して広報啓発活動を行うためのマニュアルが必要となってくる。広報活動では、ラジオ番組やテレビスポットCM、新聞・雑誌の広告などの各種媒体を活用するとともに、インターネットの活用（政府広報オンライン、政府インターネットテレビ）などを通じて、広く国民に幅広く紹介していくことが必要である。このことにより里親の増員にもつながるものと考えられる。

2つ目は、里親委託解除後の検証や指導を行っていないことが問題である。里親を解除した理由を検証する必要がある。年齢に関する問題なのか、養育に関する問題なのか、専門職の支援に関する問題のかなど「里親委託解除後」のマニュアルが作成されていない割合が高い。今後里親になる希望がある者への不安要因を解消するためにアフターフォローは重要な要素である。

3つ目は、里親家庭の子育て支援サービスが、里親の悩みや癒しのために機能しているのかという問題である。子育てサービスには、子ども自身へのサービスと保護者や里親を対象とするサービスがある。子どもを預けるサービスが中心となっており、保護者や里親の癒しや相談を一緒に行う必要がある。

4つ目は、養育里親の登録に関する制限や制約の問題である。経済的制約は、子どもの今後の生活安定には欠かせない条件である。相対的貧困家庭が増える中で一定の経済状況を勘案することは必要である。しかし、単身者の制約は肝要であるが、里親が体調不良を起こした場合、子どもにも影響が多い。このことから、子育ての悩みを相談できる支援者を確保することができれば、単身者でも里親になることは必要と考える。

5つ目は、子ども自身の意思・意向の確認、尊重されたマッチングの工夫がされているのかという問題である。子どもの年齢にも関係することであるが、子ども自身が将来のことをどのくらい考えることができる環境に置かれて、マッチング対応できたことが挙げられる。本人のいないところでマッチングが行われることは控えるべきである。マッチングに立ち会う専門職がどれくらい子どものアドボカシーとなれるかが必要である。

③総括

子どもの多様なニーズに応え、子どもの生活の場や養育の場を整備すること、子どもの権利保障や健全な発達保障を実現することが社会的養護の最終目標と考える。社会的な弱者である子どもの権利を擁護するアドボカシーの視点は重要である。里親のマッチングは将来の子どもの幸せを第一に考えて行っている。そのためには子どもの意見を尊重することは重要である。子どもの意見を尊重すること理解している里親ともマッチングは、不安や悩みを引き起こすことは少ないものと考えられる。

日本の社会的養護は施設養護と里親養護の2つの方法を実施しているが、本来ならば施設養護は児童養護形態の最終手段であり、子どもは、家庭的な環境で養育されることは最も望ましいことである。

さらに、家庭の中で里親という特定の大人に、個別に愛情を受けて養育を受けることは、被虐待や実親との離別体験による傷つきからの回復、侵害された権利の回復を図るうえで有効であり、効果がある。

また、里親にとっては、子育ての方針が明確であれば、子どもとの信頼関係を構築することが子育ての自信にもつながるばかりでなく、再度里子を養育したいという意識も向上することが考えられる。しかし子育ては悩みや心配ことなど様々な要素を含んでおり、里親へのサポート体制は不可欠である。

おわりに

家庭環境や地域社会の変化により、子育て環境を改善し、家庭や子育てに夢を持てる社会を実現するため、子育て支援の取組が行われている。

しかし、その取組の結果として、親や企業の際限のない保育ニーズも受け入れ、単なる親の育児の肩代わりになってしまうことがあると懸念する声もある。

特に低年齢児では、人を愛し、人を信じる心など、人との関係性の根幹を形成する上で必要となる信頼できる大人とのふれあいによる絶対的な依存関係を確保することが難しくなっている。そのようなふれあいがないと子どもの健やかな成長にとって何らかの影響があるのではないかと懸念される。

したがって、「父母その他の保護者が子育てについて第一義的責任を有する」という少子化対策における基本理念を踏まえ、親の育児を単に肩代わりするのではなく、親の子育てに対する不安やストレスを解消し、その喜びや生きがいを取り戻して、子どものより良い育ちを実現する方向となるような子育て支援を進めていくことが必要とされている。

その際には、親は子どものアドボカシーを尊重できるように、普段から子どもとのコミュニケーションを取っておくことが必要である。

加えて、親が、子どもを育て、その喜びや生きがいを感じながらも、仕事やボランティア活動等、様々な形で社会とのかかわりを持つことで、子育ての他にも様々な活動を通じて自己実現を果たせる環境を整備することも求められている。

今後の計画としては、里親へのヒアリングを実施して、里親になろうとした動機、子育てで不安なこと、楽しいこと、里親を増やすための考えなど意見を聴いていく。このことで子どもたちが未来に希望を持てる生活を送れるような里親制度にしていきたい。

参考文献

浦田雅夫 (2020) 『新・子ども家庭福祉』 教育情報出版

平成 27 年度少子化社会対策白書 (内閣府) https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2015/27webhonpen/html/b1_s2-2.html

岩間暁子・大和礼子・田間泰子 (2015) 『問からはじめる家族社会学－多様化する家族包摂に向けて』 有斐閣

木下謙治 (2016) 『第3版家族社会学－基礎と応用－』 一般財団法人九州大学出版会

湯沢雍彦 (2007) 『要保護児童養子斡旋の国際比較』 日本加除出版

吉田幸恵、山縣文治 (2019) 『新版 よくわかる子ども家庭福祉』 ミネルヴァ書房

加藤邦子、牧野カツコ、井原成男、榊原洋一、浜口順子 (2016) 『子どもと地域と社会をつなぐ 家庭支援論』 福村出版

東京都福祉保健局 (2019) 『令和元年度東京都里親制度に関する都民の意識調査』

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング (2021) 『乳幼児の里親委託推進等に関する調査研究』