

[学術論文]

児童相談所における里親制度運営に関する一考察

——全国と岐阜県の里親委託・支援状況に着目して——

A Study on Services for Foster Parents in Child Guidance Centers

左 高 美 鈴

Misuzu SADAKA

Studies in Humanities and Cultures

No. 7

名古屋市立大学大学院人間文化研究科『人間文化研究』抜刷 7号

2007年6月

GRADUATE SCHOOL OF HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

NAGOYA CITY UNIVERSITY

NAGOYA JAPAN

JUNE 2007

[学術論文]

児童相談所における里親制度運営に関する一考察

——全国と岐阜県の里親委託・支援状況に着目して——

左 高 美 鈴

要旨 本稿では、児童相談所における里親制度の運営体制確立を見据え、岐阜県の里親委託と児童相談所における里親支援の問題と課題を検討した。

まず、2002年度から2005年度までの福祉行政報告例より里親に関する統計値を分析し、全国との比較から検討した。その結果、岐阜県では2005年度になり、全国的傾向からやや遅れて里親委託率・里親受託率が上昇したが、それは全国値より低かった。また、岐阜県では登録里親数は減少傾向にあり、短期里親の登録者は皆無であった。一方、岐阜県は全国との共通点として、短期里親の登録者の一人もいない15都道府県等の一つであること、里親が一時保護委託先として活用されていないこと、専門里親登録者が十分に活用されていないことがあげられた。

次に、岐阜県下3ヵ所の児童相談所の管轄区域におけるフィールドワークから、レスパイトケアの利用、里親サロンの活動、里親担当者の配置を検討した。その結果、レスパイトケアは委託児童に適切であるのか疑問を指摘した。一方、里親サロンは今後、期待される活動であった。また、里親担当者については、短期間での異動などの問題点があった。

以上、岐阜県の里親委託・支援状況を考察し、提言として(1)社会的養護への姿勢を明確にした里親委託の推進、(2)一時保護機能をもつ短期里親の開拓、(3)里親事業へのモニタリングと里親活動への後方支援、(4)里親担当者の専門性と継続性の必要性を述べた。

キーワード：児童養護、里親制度、児童相談所、里親支援

はじめに

本稿の目的は、岐阜県の里親委託状況と里親支援状況から、児童相談所¹⁾における里親制度運営の問題と課題を考察し、その運営体制が確立されていくための提言をすることである。

「子どもの権利条約²⁾」(Convention on the Rights of the Child)には、親による養育が適わない場合の代替養護として、特に里親委託、養子縁組などがあげられており、必要な場合には子どもの養護に適した施設への措置を含むことができる(第20条3項)として、里親委託と養子縁組は施設

措置よりも優先することが示されている。ところが、わが国の場合2005年度現在、里親に委託されている児童は全国で3,293人であり、要保護児童36,151人に占める里親委託率は1割にも満たない。すなわち、代替養護の9割以上が施設への措置であり、里親委託が施設措置よりも優先されているとはいえない。

わが国では「子どもの権利条約」の批准と児童虐待の顕在化を背景にして、2002年、戦後初めての里親制度改革がなされた。その後、さまざまな里親委託推進策、里親支援策が通知として各都道府県等³に発出され現在に至っている。しかし、これらの通知は里親制度を運営する児童相談所によって運用されなければ里親委託推進策・支援策とはなり得ない。そこで、「子どもの権利条約」を基盤とし、里親制度が子どものための社会的養護として構築されていくためには、児童相談所における里親制度運営の体制が確立されていくことが必要である。

児童相談所の里親運営に関しては、近年になって、全国的な実態調査が多く実施されている⁴。一方、質的な研究としては、1970年代から1990年代初めにかけての松本武子の一連の研究があげられる⁵。松本は、わが国の里親委託児童数が児童福祉施設児数との対比で少なく、さらに地域差があることに着目し、各地域の児童相談所を訪問して、所長や職員に面接調査を行い、地元の里親にも話を聴いている。その結果、里親制度利用の活発・不活発は、各児童相談所の制度運営や担当職員の姿勢・専門性によることを指摘している。松本の調査対象地域の選定は、里親委託児童数などから里親委託が活発あるいは里親運営が特徴的な地区として東京都、大阪市、宮城県、埼玉県、徳島県、横浜市、神戸市、秋田県、神奈川県、愛媛県、北海道、札幌市、島根県、沖縄県を取り上げ、これらと対照的な地区として新潟県、富山県、福井県を取り上げている。

本稿では、これまで里親制度運営について研究対象に含まれていない岐阜県を取り上げる。まず、2002年度から2005年度の福祉行政報告例⁶より、全国との比較から岐阜県の里親制度に関する統計値を分析し、全国との共通点や相違点を明らかにする。次に、2006年1月から2006年8月にかけて行った児童相談所、里親研修会、里親サロンでのフィールドワーク⁷から、岐阜県の里親支援状況を検討する。

I. 里親制度の変遷⁸

里親制度は、1947年に「児童福祉法」第27条1項3号に里親の定義⁹がなされたことに端を発し、翌1948年の「児童福祉法施行令」「児童福祉法施行規則」によって運営方法が規定され里親制度が始まっている。里親制度創設直後においては戦災孤児・浮浪児保護対策の一翼を担い里親に委託される児童は急増し、1958年には全国で9,489人となり、そのピークを迎えた。しかし、その後はさまざまな社会的要因を背景に一貫して漸次減少を続けた。ところが、2000年からは一転して、わずかであるが委託児童数は増加傾向になっている。その背景は、一つには1990年代後半以降、児童虐待の顕在化により児童相談所の一時保護所や児童養護施設の定員が一杯になり、

里親が子どもの保護先として見直されたことである。さらには、わが国が1994年に「子どもの権利条約」を批准し、国内の児童福祉施策への反映という観点から、社会的養護において里親制度の見直しを迫られたという事情もあった。

里親制度は、児童福祉施策として長年停滞していたが、2002年に「里親の認定等に関する省令」、「里親が行う養育に関する最低基準」等が発令され、戦後初めて里親制度が大きく改定された。変更の一つとして、里親の種類に親族里親と専門里親が加えられ、4種類に区分された(表1-1)。さらに、2004年には児童福祉法の一部が改正され、委託児童が20歳に達するまで委託が継続できることや里親の権限の強化等が明文化されている。

表1-1 里親の種類

養育里親	何らかの事情により、保護者がいないまたは保護者に監護させることが不適当な子ども（要保護児童）を養育することを希望し、資格要件に該当して認定・登録された者。委託期間は原則として児童が18歳に達するまで。実子、里子あわせて6人まで委託可。登録期間は5年間。
親族里親	三親等以内の親族であり、児童の両親その他監護する者が死亡、行方不明、拘禁等の状態となった場合に委託される里親。登録制ではなく、委託人数の制限もない。
短期里親	要保護児童を1年以内、預かり養育する里親。児童養護施設に入所している子どもを週末や長期の休みの間に預かることができる。委託児童の人数制限はない。登録期間は5年間。
専門里親	児童虐待等の行為により心身に有害な影響を受けた要保護児童を預かり養育する。委託人数は養育里親に準ずるが、委託児童は2人までである。委託期間は原則として2年以内だが、弾力的に運用される。登録期間は2年間。養育里親の要件に加えて、①3年以上の養育里親の経験者、②3年以上の児童福祉事業経験をもつ適格者、③これらと同等以上の能力を持つ者、のいずれかの資格要件を満たし、専門里親研修を受けた上で認定・登録される。

注) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課(2003)20-21頁より作成

II. 岐阜県の里親委託

1. 養護相談と一時保護児童への対応

岐阜県は、総人口2,101,856人¹⁰、児童人口が306,850人¹¹であり、5ヵ所の児童相談所が各区域を管轄している(以下、それぞれA、B、C、D、E児童相談所と記す)。児童相談所は児童福祉法に基づき「相談・判定機能」、「措置機能」、「一時保護機能」を有している¹²。

2005年度、岐阜県の児童相談所への相談総数は4,647件であった(表2-1)。岐阜県は全国と比して、障害相談が占める割合は高いが、養護相談が占める割合は低い。養護相談別の対応件数は、岐阜県も全国も虐待が最も多く、相談全体に占める虐待相談の割合は岐阜県が全国よりも若干高いが、それ以外は、総じて岐阜県は全国と比較して相談別構成比に特徴的な違いはみられない(表2-2)。

表2-1 児童相談所への相談別受付件数

(2005年度)

相談区分		養護	保健	障害	非行	育成	その他	計
岐阜県	件数	786	10	2,820	170	770	91	4,647
	%	16.9	0.2	60.7	3.7	16.5	2.0	100
全国	件数	75,253	4,426	163,597	17,518	61,053	28,026	349,873
	%	21.5	1.3	46.7	5.0	17.5	8.0	100

注) 2005年度福祉行政報告例より作成

表2-2 児童相談所における養護相談別対応件数

(2005年度)

相談区分		総数	家出 (失踪)	死亡	離婚	傷病 (入院)	環境		その他
							虐待	その他	
岐阜県	件数	799	12	8	18	45	470	240	6
	%	100	1.5	1.0	2.3	5.6	58.8	30.0	0.8
全国	件数	75,668	1,299	401	1,391	7,443	34,531	20,653	9,950
	%	100	1.7	0.5	1.9	9.9	45.6	27.3	13.1

注) 2005年度福祉行政報告例より作成

(同一ケースについて対応が2つ以上行われた場合は複数計上されている)

養護相談により、岐阜県で2005年度中に児童相談所に一時保護されたのは135件であった(表2-3)。岐阜県では一時保護のうち84件が児童福祉施設に措置されており、里親には6件が委託されている。岐阜県は児童福祉施設での対応が6割以上を占め、全国値の2倍以上であるのが特徴的である。

表2-3 児童相談所における所内一時保護児童の対応別種類

(2005年度)

区分		児童福祉施設	里親委託	他児相・他機関	家庭裁判所送致	帰宅	その他	計
岐阜県	件数	84	6	3	—	42	—	135
	%	62.2	4.5	2.2	—	31.1	—	100
全国	件数	3,915	376	407	11	7,771	978	13,458
	%	29.1	2.8	3.0	0.1	57.7	7.3	100

注) 岐阜県は『児童相談』14頁、全国は2005年度福祉行政報告例より作成

2. 里親委託目標と里親委託状況

以上のような養護相談・一時保護状況において家庭分離が決定した要保護児童に対して、里親委託は、その要請に応じているのであろうか。2005年度末現在、全国の里親に委託されている児童数は3,293人で、要保護児童に占める委託児童の割合(以下、「里親委託率」と記す)は9.1%である(表2-4)。そこで、厚生労働省は2009年度末までに里親委託率を15%にするという目標¹³

を設定している。つまり、「子どもの権利条約」の勧告¹⁴を受ける形で社会的養護における施設依存率を低くすることを目標にしているといえる。

一方、岐阜県の里親に委託されている児童数は34人で、里親委託率は5.6%である(表2-4)。こうした状況を受け、2005年3月策定の「輝けぎふっ子！アクションプラン¹⁵」では、2009年度末までに登録里親に占める児童委託里親の割合(以下、「里親受託率」と記す)を27.7%¹⁶とする目標を掲げている(表2-5)。つまり、岐阜県は、里親委託率目標を掲げていない。このように国と岐阜県は里親委託に関する目標の設定が異なっている。

里親委託状況を判断する場合、里親委託率と里親受託率はどのように理解すればいいのであろうか。まず、里親委託率は2003年から2005年まで、全国値では一貫して上昇している(表2-4)。岐阜県は2004年まで低下し続けて、2005年度に5.6%と上昇している。とはいえ、全国の里親委託率9.1%に比較するとかなり低い。全国値と比較して岐阜県は施設依存率が高いといえる。

次に、里親受託率は2002年以降、全国値では一貫して上昇し続けている(表2-6)。岐阜県は2002年から多少の増減はみられるが、2005年度に里親受託率は18.5%と上昇傾向にある。しかし、全国の里親受託率30.6%¹⁷に比較すると低い。すなわち、全国と比較して岐阜県は登録里親が十分に活用されていない。また、岐阜県の里親受託率は、2003年以降の登録里親の減少が影響しており、必ずしも児童委託里親の増加だけによるものではない。つまり、里親受託率は登録里親数の増減によってコントロールできるのである。

表2-4 里親委託率の推移

(各年度末現在)

年 度	委託児童数(A)		要保護児童数 ¹⁸ (B)		里親委託率(A/B)	
	岐阜県	全 国	岐阜県	全 国	岐阜県	全 国
2002	27	2,517	525	35,248	5.1	7.1
2003	28	2,811	564	35,571	5.0	7.9
2004	25	3,022	581	35,792	4.3	8.4
2005	34	3,293	605	36,151	5.6	9.1

注) 各年度の福祉行政報告例より作成

表2-5 岐阜県の里親制度に関する目標

(各年度末現在)

年 度	2003	2005	2009
専 門 里 親	3人	3人	10人
登録里親に占める 児童委託里親の割合	14.8%	17.9%	27.7%

注) 「輝けぎふっ子！アクションプラン」より引用

表2-6 里親受託率の推移

(各年度末現在)

年 度	登録里親数(A)		児童委託里親数(B)		里親受託率(B/A)	
	岐阜県	全 国	岐阜県	全 国	岐阜県	全 国
2001	165	7,372	19	1,729	11.5	23.5
2002	168	7,161	24	1,873	14.3	26.2
2003	156	7,285	25	2,015	16.0	27.7
2004	151	7,542	22	2,184	14.6	29.0
2005	151	7,737	28	2,370	18.5	30.6

注) 各年度の福祉行政報告例より作成

3. 登録里親の状況

里親への児童の委託は、児童相談所によって実施される。その内容は(1)里親になりたいという相談を受け、調査し、認定、登録に導く、(2)措置機能に基づき子どもに最もふさわしいと思われる里親を紹介し、調整し、委託する権限と責任、(3)里親の支援者、(4)里親に関する啓発、研修の実施や協力、であるとされている¹⁹。このように、児童相談所の里親委託に際しては、まず登録里親という存在が前提となる。

登録里親は、全国では2003年から増加しているが、岐阜県では逆に減少傾向にある(表2-7)。それは、全国では毎年一定数の登録取消があっても、それ以上に新規登録者が増加しているためである。一方、岐阜県は、2003年と2004年に登録取消者が一定数あった²⁰が、それを補う数の新規登録者は開拓されていない。

表2-7 登録里親数等の推移

(各年度末現在)

年 度	登 録 里 親		新 規 登 録 ²¹		登 録 取 消 ²²	
	岐阜県	全 国	岐阜県	全 国	岐阜県	全 国
2001	165	7,372	22	670	10	701
2002	168	7,161	15	788	12	997
2003	156	7,285	10	839	22	719
2004	151	7,542	12	813	17	558
2005	151	7,737	10	923	8	628

注) 各年度の福祉行政報告例より作成

以上、2002年～2005年まで、全国では、おおよそすべての統計値が上昇・増加傾向にあったが、岐阜県は、全国の動向とは必ずしも一致していないことがわかった。岐阜県に特徴的なのは2005年度になり、全国よりも遅れて比較的大幅な児童委託里親と委託児童の増加がみられたことである。その結果、2005年度に里親受託率と里親委託率が上昇している。

これらの統計値の推移は、2002年度の里親制度改定により里親委託推進の気運が高まったこと

が要因の一つである。もう一つの要因は、児童養護施設の入所率の増加であると考えられる(表2-8)。全国では、児童養護施設の入所定員は増加傾向にあるが、入所児童は減少傾向にあるため、入所率もやや低下傾向にある。一方、岐阜県は、2003年以降入所定員数は一定であるのに、入所児童が増加しているため、入所率は一貫して上昇している。さらに、報告資料によれば、岐阜県では他県からの措置児童を含んだ児童養護施設の入所率は、2003年度に90%を超え、2005年度は約99%となっている。すなわち、全国的傾向から遅れて2005年度に岐阜県の里親委託率が上昇したのは、2005年度に児童養護施設が、ほぼ満杯状態になったことも背景にあったといえる。

表2-8 児童養護施設の入所率の推移 (各年度末現在)

年 度	入所定員数		入所児童数		入所率 (%)	
	岐阜県	全 国	岐阜県	全 国	岐阜県	全 国
2002	580	33,651	472	30,042	81.4	89.3
2003	592	33,474	504	30,014	85.1	89.7
2004	592	33,812	520	29,828	87.8	88.2
2005	592	33,983	536	29,850	90.5	87.8

注) 各年度の福祉行政報告例より作成

次に、登録里親の種類別推移を全国との比較から検討する。前述したように、全国では登録里親全体が増加していたが、4種類の登録里親すべてがそれぞれ増加している(表2-9)。一方、岐阜県では、登録里親全体が増加傾向になく、種類別の登録里親も親族里親が毎年1人ずつ増えている以外は増加傾向にない。しかも、短期里親の登録者は2002年度以降1人もいない。他の種類の登録里親は、全国値に対して岐阜県でも一定の人数が登録されているのに対して、短期里親だけが全国値との格差が大きい。しかし、岐阜県の他に短期里親登録者がいない15の都道府県等がある²³。反対に短期里親登録者の多い5つの都道府県²⁴で全国の短期里親登録者数の5割以上を占めており、極端な地域差がみられる。この地域間格差については今後その実態を明らかにする必要があると考える。

表2-9 種類別登録里親数 (各年度末現在)

年 度	養育里親		短期里親		親族里親 ²⁵		専門里親	
	岐阜県	全 国	岐阜県	全 国	岐阜県	全 国	岐阜県	全 国
2002	168	7,161	0	*1,092	—	—	—	—
2003	153	6,802	0	1,804	2	90	2	145
2004	146	6,955	0	2,040	3	144	3	254
2005	147	7,056	0	2,176	4	203	3	322

注) 各年度の福祉行政報告例より作成

*2002年度の短期里親数は養育里親数の内数である

ところで、短期里親は、将来養子縁組をするという目的をもたない、より社会的養護としての性格が明確な里親である。委託期間は1年以内と短いことから、一時的な緊急保護を期待されている²⁶。そこで、児童相談所が委託した一時保護児童の委託状況を見ると、2005年度に岐阜県で一時的保護委託された児童は84人で、そのうち里親家庭への一時保護委託は5人(6.0%)であった(表2-10)。全国では616人が里親に委託されているとはいえ、一時保護委託全体に占める割合は9.8%である。岐阜県の里親が一時保護委託の役割を担っていないのは全国と同様である。特に岐阜県では短期里親登録者がいないため、里親家庭への一時保護委託はより難しいと考えられる。

一方、児童養護施設への委託は、岐阜県が約5割、全国でも約4割を占めている。岐阜県の児童養護施設への委託延日数は812日(表2-10)であり、1人の子どもが平均18日間滞在していることになる。このように施設は入所率が高いなかでも一時保護委託を受け入れられる状況にあり、短期里親の必要性は緊急な問題として捉えられていないと考えられる。

表2-10 児童相談所における委託一時保護児童の委託件数

(2005年度)

	委託先	警察等	児童福祉施設						里親	その他	計
			児童養護施設	乳児院	児童自立支援施設	*情短	障害児関係	その他の施設			
岐阜県	人数	—	45	14	—	9	3	—	5	8	84
	%	—	53.5	16.7	—	10.7	3.6	—	6.0	9.5	100
	延日数	—	812	410	—	75	81	—	40	99	1,517
全国	人数	552	2,751	1,252	126	98	275	138	616	472	6,280
	%	8.8	43.8	19.9	2.0	1.6	4.4	2.2	9.8	7.5	100

注) 岐阜県は『児童相談』15頁、全国は2005年度福祉行政報告例より作成

*情緒障害児短期治療施設

以上、短期里親の登録状況を一時保護委託の役割という視点で検討したが、次に、専門里親について検討する。2005年度現在、専門里親登録数は全国で322人、岐阜県は3人である(表2-9)。厚生労働省は、専門里親登録者総数を2003年度の146人から2009年度に500人に増加させるという目標を設定しており²⁷、岐阜県でも専門里親を2005年度の3人から2009年度には10人に増加させる目標を掲げている(表2-5)。

しかし、実際に専門里親に委託している児童数は全国で80人、岐阜県は0人である(表2-11)。全国も岐阜県も専門里親登録者が十分に活用されていない。これは、専門里親の場合、子どもの受託は2人までという制度上の規定が影響している。岐阜県の専門里親登録者3人は、養育里親としてすでに子どもを2人以上受託しているため、専門里親として受託できない状況にあった。全国的に養育里親が被虐待児童を受託し、専門里親が被虐待児以外の子どもを受託している実態

があり、養育里親と専門里親の住み分けは充分ではない²⁸。

表2-11 里親に委託されている児童数(里親種類別) (2005年度)

	総 計	養育里親	親族里親	短期里親	専門里親
岐阜県	34	29	5	0	0
全 国	3,293	2,447	314	452	80

注) 2005年度福祉行政報告例より作成

Ⅲ. 岐阜県の里親支援

以下では、岐阜県下3カ所の児童相談所の管轄区域におけるフィールドワークから明らかにされたレスパイトケアの利用、里親サロンの活動、里親担当者の意識と配置について検討する。

1. レスパイトケアの利用状況

レスパイトケア²⁹とは、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里親委託児童の養育を行うことを目的としている。実施施設は、都道府県等があらかじめ定めた乳児院、児童養護施設等又は里親とされており、預けられる期間は年7日以内である。その後、都道府県の実施する研修に参加するために必要とする場合には、年7日を超えて利用できるようになった³⁰。

岐阜県では2005年に3世帯の里親がレスパイトケアを実際に利用した日数は、合計しても19日である(表3-1)。また、児童の受け入れ先として、2004年に里親家庭が4日間利用されている他は、ほとんど児童養護施設が占めている(表3-2)。

表3-1 レスパイトケア利用状況 (各年度4月1日現在)

年 度	2003	2004	2005
レスパイト利用(世帯)	2	3	3
受け入れ施設(数)	2	4	3
実施日数(日)	9	20	19

注) 岐阜県健康福祉部子ども家庭課報告資料より

表3-2 レスパイトケアの施設別利用日数

年 度	2003	2004	2005
児童養護施設	4	16	21
乳 児 院	0	0	5
他の里親家庭	0	4	0
そ の 他	0	0	0

注) 聴き取り調査結果より作成

表3-1との2003、2005年度の数値の不整合は、岐阜県の調査方法が異なっていたためである。

岐阜県においてレスパイトケアが十分に利用されていないのは、委託児童を児童相談所や児童養護施設などへ預けることへの里親の抵抗感が一つの要因であるといえる³¹。すなわち、短期間であっても委託児童が児童相談所や施設に預けられることによって、里親と子どもとの信頼感が損なわれたり、子どもが不安定になったりすることを里親自身が懸念しているのではないかと推察される。このような里親の意識とレスパイトケアのあり方の間には、「ずれ」があるといえる。

2. 里親サロンの活動状況

岐阜県では、5ヵ所の児童相談所のうち2ヵ所において里親サロンが実施されている。里親サロンは、里親支援事業³²のなかで里親養育相互援助事業³³に位置づけられ、里親相互の交流や地区里親会の取り組みを支援するものである。この事業は予算事業とされる前から特定の地域で先駆的に行われてきたものであり、岐阜県だけでなく全国的に里親サロンという名称で実施されているところが多い。それを国が参考にして相互援助事業としたという経緯がある³⁴。

D児童相談所では、2ヵ月に1回里親サロンが開かれている。里親、養親、子どもが里親へ委託された経験のある親、ボランティアなど、それぞれの養育体験が語られ、相談に対しては助言など情報交換が行われていた。要保護児童の親は里親に委託することを嫌がり、施設入所を選択するケースが多いことから、子どもが里親へ委託された経験者へ、里親委託への抵抗感や里親に何を配慮して欲しいかを聞くなど、里親サロンで里親と実親が相互理解することは重要な意義があると考えられる。また、乳幼児や高校生など委託されている子どもたちも参加しており、子どもと大人との触れあいの場でもあった。一方で、里親から行政の担当者へ質問をしたり、里親支援活動や研究をしている人から発言があったり、内容は多岐にわたっていた。

以上のように、これらの話し合いは、常に里親主導で行われており、時にはピアカウンセリング³⁵を感じさせる場面がみられた。2回のフィールドワークからは多様な人たちの参加によって里親制度の啓発や、里親とその他の人たちの相互理解が少しずつなされていると考えられる。児童相談所の里親担当者であるF氏³⁶は、里親からあまり相談を受けることがない一方で、里親同士で話がしたいという希望を里親から聞いていた。里親たちは、里親担当者には相談しづらく、安心して話せる場を求めている³⁷ことから、里親サロンは実態に即した意義のある活動であるといえる。

3. 里親担当職員の意識と配置

F氏へのインタビューでは「一概には言えないが、子どものことを考えると家庭の中で、密に愛情を注いでいただいで生活するのがよいと思うのですが、人と人との係わりなので簡単ではない」、「施設だと安心して長年の経験からすぐお願いできる部分もある。里親も自分が知っている人ならよいが、里親を知らない人をお願いするというのは子どもを一人施設にお願いするより労

力を要する。実際の委託が進まないのは児童相談所の職員の姿勢が問われる部分がある。それでは本当はいけない、子どもにとってよい方向に動かないといけないのですが」と、里親委託を進めていきたいと感じながらも、個人の家庭に子どもを委託することへの困難さが語られた。こうした里親担当者の思いは全国的に共通している³⁸。

近年、岐阜県では社会福祉や心理の専門教育を受けた人材が専門職採用され、児童相談所に配置されている。さらに、兼務とはいえ各児童相談所に里親担当者が配置され、2006年度からは非常勤の里親対応専門員³⁹がA児童相談所に1名配置されている。また、児童虐待相談の窓口が市町村に移行したが、岐阜県においては児童相談所の職員が減らされることはなかった⁴⁰。しかし、F氏はその後異動となり、児童相談所で里親担当をしたのは2年間であった。

IV. 岐阜県の里親制度運営の問題と4つの提言

(1) 社会的養護への姿勢を明確にした里親委託の推進

岐阜県は、2005年度現在、全国値より里親受託率も里親委託率も低く、社会的養護の施設依存率が高い。その要因の一つとして、2002年の里親制度改定により、里親の登録・委託が活発になった全国的傾向に対して、岐阜県では、その取り組みがやや遅れたのではないかと考えられる。つまり、児童養護施設の充足率が上昇し、ほぼ満杯状態になった2005年度から全国的傾向に遅れて里親制度の利用が増加しているのである。

そこで、岐阜県においても、全国と同様に里親委託率を目標として掲げ、里親委託推進を図ることが必要である。社会的養護全体のなかで里親制度をどのように活用するのかを示すことで、「子どもの権利条約」の要請に児童相談所がどのように応えるのか、その姿勢が明確に表れると考える。

専門里親の委託については、岐阜県では2005年度現在、3人の登録者がいるが、専門里親として子どもの委託をされていなかった。せっかく専門里親研修を受講し、専門里親に登録されても、適切に運用されなければ要保護児童のための制度とはならない。専門里親登録者は里親としての意欲や資質が一定レベル以上であると捉えられ、児童養護にとって重要な社会的資源であると考ええる。専門里親が実際に被虐待児の養護に携わり、子どもの成長や発達の保障に寄与できるように、児童相談所は専門里親の柔軟な運用と専門里親への支援体制の確立に努めることが必要である。

(2) 一時保護機能をもつ短期里親の開拓

岐阜県では、2003年からは全国動向とは逆に登録里親は減少傾向にある。社会的資源として登録里親を増加させ、要保護児童への選択肢を広げ、より適切な里親委託を図っていくために、里親の開拓が重要課題であるといえる。

短期里親については継続的に登録者がおらず、他の15の都道府県等と同様に岐阜県の特徴である。C児童相談所の研修会資料⁴¹には「緊急時における一時的あるいは期限を設定して委託に即座に対応できる里親の開拓」を目指すことが記載されていた。ここに示された里親とは、短期里親に他ならないと考える。しかし、短期里親開拓への具体的な取り組みは、行政報告や聴き取りからはみえてこなかった。

岐阜県では施設で一時保護委託を受け入れられる状況にあり、短期里親の必要性は緊急課題と捉えられていないと考えられる。一時保護は施設より里親の方がよいとは必ずしもいえないが、児童福祉施設での集団的な一時保護が適さない要保護児童も当然想定される。したがって、子どもの状況に合わせた緊急一次保護要請に応えるためにも短期里親の開拓が必要であると考ええる。

(3) 里親事業へのモニタリングと里親活動の後方支援

岐阜県ではレスパイトケアは十分に活用されていなかった。レスパイトケアが里親や委託児童にとって、必要で望ましい制度であるのか、どこに・誰に預けられるのがよいのかを議論していく必要がある。そのためには、児童相談所として、レスパイトケアの利用後のモニタリングを里親や施設に対して実施することが必要であろう。さらに、レスパイトケアだけでなく、里親に必要な支援は何であるかを里親との意見交換によって実態把握に努め、里親が必要としている里親支援策を採用していく必要がある。

里親サロンについては、児童相談所の管轄地区2ヵ所で開催されており、里親や委託児童という当事者が中心になり、その他の関係者も集い相互交流できる場として評価できる。今後は、実施されていない3つの児童相談所管轄区域においても、児童相談所による里親サロン実施への働きかけが望まれる。ところで、「施設職員は里親のことを知らない⁴²」という里親の意見がある。そこで、里親サロンを里親と施設職員との相互理解の場にするという可能性も考えられる。今後、施設側に対して里親サロン参加への働きかけを、児童相談所が行うことも考えられる。また、里親サロンは通知により、その目的が「里親の精神的負担の軽減を図る」とされている。里親サロンで里親の精神的負担がどのように軽減され、エンパワメントされているかを、今後モニタリングする必要があると考えられる。里親サロンは新しい試みであり、その発展のために児童相談所は后方支援をしていかねばならない。

(4) 里親担当者の専門性と継続性

岐阜県の児童相談所における職員配置は、「約半数が行政職で専門職採用ではない⁴³」という全国的な状況と比べて改善されていると考えられる。

ところで、「里親担当職員は、経験年数が上がれば、専門里親ないし家庭的養護にリスクを認める傾向が低くなる⁴⁴」ことが示されている。また、松本は、宮城県児童相談所が、かつて「日

本最高の里親県」であったのは「当時宮城県の児相の人事には他県一般のように定例的な異動がなかったこと」が要因であると指摘している⁴⁵。したがって、里親委託促進にとっては短期間での異動は望ましくないといえる。しかし、A児童相談所の里親担当者F氏は2年の経験で異動となり、「里親担当者の児童相談所での経験は5年未満が約70%を占めている⁴⁶」という全国的傾向と同様であった。

F氏のように福祉の専門職として採用された里親担当者であっても、里親との信頼関係を築く十分な時間がなければ、里親委託の推進を図っていくことは難しいと考える。里親担当者は、要保護児童を里親に委託するという責任の重い業務に関わる。里親支援を継続的に行っていくためには、専門性をもつ職員が一定期間以上、里親担当を行うこと、あるいは里親との信頼関係を保ち継続的支援を行える工夫が児童相談所において必要である。

おわりに

本稿では、岐阜県の里親委託状況と、児童相談所の里親制度運営の問題について明らかにした。これらを踏まえ、岐阜県の里親制度運営への提言として（1）社会的養護への姿勢を明確にした里親委託の推進、（2）一時保護機能をもつ短期里親の開拓、（3）里親支援へのモニタリングと里親活動の後方支援、（4）里親担当者の専門性と継続性の必要性を述べた。

本稿は、岐阜県を取り上げた事例研究であるが、里親が一時保護委託先として活用されていない、専門里親の登録者が十分に活用されていない、短期里親がない15都道府県等の一つである、レスパイトケアの利用が十分されていない、里親担当者は児童相談所での経験年数が短いなど、他の都道府県等との共通点を含んでいたといえる。したがって、本稿は、岐阜県の里親制度運営への参考資料となり、さらには里親制度運営に関する研究の積み重ねとして貢献できると考える。

今後の研究の課題としては、短期里親登録者数の極端な地域間格差について実態を明らかにしたい。また、里親制度を研究するにあたっては、里親制度が十分に活用されていないから里親委託を推進・支援するというのではなく、子どもの権利の保障、発達の保障を児童福祉施策として里親制度がどう応えていけるのかを基本的問題として取り組んでいきたい。

付記

本稿をまとめるにあたって、資料提供や聞き取りにご協力していただいた皆様に感謝申し上げます。

註

- 1 岐阜県では、児童相談所の名称を「子ども相談センター」としているが、本稿では児童相談所とする。
- 2 日本政府は「児童の権利に関する条約」と訳しているが、日本弁護士連合会では「子どもの権利条約」と訳している。本稿では、一般的に使用されている「子どもの権利条約」を用いる。「子どもの権利条約」は1989年に国際連合総会で採択され、わが国は1994年に批准している。この条約の前文には、児童は家庭環境の下で成長するべきであることも明記されている。
- 3 通知の発出先は、都道府県知事、指定都市市長、中核市市長、民生主管部局長などがある。
- 4 「わが国における里親制度の現状と問題点」(吉澤：1987)「里親制度及びその運用に関する研究」(網野・ほか：1999)、「被虐待児受託里親の支援に関する調査研究」(湯沢・ほか：2004)、「専門里親及び親族里親の実態と課題に関する研究」(澁谷・ほか：2005)である。
- 5 松本により、『児童福祉の実証的研究』(1972)、『児童相談所と里親制度』(1980)、『里親制度の実証的研究』(1991)が刊行されている。畠中(1989)は、「児童福祉分野において里親制度に関する研究は少なく、実証的な研究となると一段と少ない」と指摘しているが、松本の研究は「数少ない実証的な研究」と評価している。
- 6 福祉行政報告例の調査担当部局は大臣官房統計情報部社会統計課であり、厚生労働省統計表データベースに公表されている(http://www.dbtk.mhlw.go.jp/IPPAN/ippan/scm_k_1chiran)。
- 7 フィールドワークの詳細は以下に記す。(1) 2006年1月にC児童相談所主催の児童虐待防止地域組織促進専門研修会に出席し、講演会後にC児童相談所の児童福祉司へ若干の聴き取りを行った。研修会は『ぶどうの木ー10人の“わが子”とすごした、里親18年の記録』(幻冬舎、2003年)の著者である坂本洋子氏の講演会と、「里親を地域の子育て支援の中核に」というC児童相談所の児童福祉司からの説明で構成されていた。(2) 2006年4月に、A児童相談所の里親担当者(以下、F氏と記す)へ約2時間の半構造化面接(インタビュー)を行った。面接場所はA児童相談所の面接室で、F氏の了解を得て録音を行った。A児童相談所を選択したのは、岐阜県の県庁所在区域を管轄しており、県内5ヵ所の児童相談所のなかでも中心的な役割を担っているからである。F氏は、福祉の専門職採用であり、障害者福祉に関する部署を経て1年前に児童相談所へ配属されている。(3) 2006年6月と8月にD児童相談所管内の里親サロンに参加し、他の参加者から聴き取りを行った。参加者とは、養育里親、ボランティアとして無償で一時的に里親をしている人、里親に委託されている子ども、養子縁組や特別養子縁組をして養親となった人、子どもを里親に預けたことのある人、里親への支援活動及び研究をしている人、岐阜県健康福祉部子ども家庭課の担当職員などである。
- 8 里親制度の変遷については、筆者の修士論文で社会的要因との関連から詳しく述べている(左高2007)。
- 9 里親は次のように規定された。「児童を里親(保護者のない児童または保護者に監護させることが不適当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、都道府県知事が適当と認める者をいう。)」
- 10 2006年4月1日現在。
- 11 児童人口については国勢調査実施のため2005年7月1日現在である。
- 12 相談・判定機能とは、子どもに関するあらゆる相談を受け、調査、診断、判定し、援助の方針を決め、実行する機能。措置機能とは、都道府県知事等から委任された行政としての権限に基づき、子どもを児童福祉施設に入所させる、里親に委託する等の機能。一時保護機能とは、子どもを児童相談所の内の一時保護所に保護する、または施設や里親などに保護を委託する機能である(厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課、2003)。
- 13 「子ども・子育て応援プラン」のなかに盛り込まれている。
- 14 1998年6月に、国連子どもの権利委員会からわが国が受けた「第1回政府報告書に基づく最終見解」には、「施設に入っている児童の数が多く、特別な援助、養護及び保護を必要とする児童のための家庭環境に代わる手段を提供する枠組みが不十分である」ことが主な懸念事項としてあげられている。

- 15 「岐阜県次世代育成支援対策推進行動計画」のことである。
- 16 里親受託率27.7%という目標値は、2003年度末の全国の里親受託率が27.7%であることから、岐阜県としては、まず全国値を目指そうとしたと推察できる。
- 17 全国の里親受託率30%も低いという見方もある。しかし、登録里親の中には養子縁組あるいは特別養子縁組のみを希望する人や、高齢のために受託の意志がない人が含まれる。聴き取りから、すでに特別養子縁組をして、これから里親になる意志はないが、行政にお世話になったことからなにか貢献したいという理由で登録里親として名前だけを残す人の存在も明らかになった。全国調査では、登録里親のなかで実際に子どもを預かる意志のある里親は約55%であり(庄司ほか1999)、子どもの状況によって委託できる登録里親は限定されることを考慮すると、全国的な里親受託率30%は妥当であると考えられる。
- 18 この要保護児童数は、児童養護施設、乳児院、里親に措置されている児童の合計数である。
- 19 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課[監](2003)『子どもを健やかに養育するために一里親として子どもと生活をするあなたへ』日本児童福祉会より。
- 20 2003年度以降の里親登録者取消数の増加は、2002年の里親制度改定を受け、従来、子どもの受託の意志に関係なく漫然と登録を更新していた状況が見直され、実際に委託できる里親が登録更新をするように改められたことが要因にある。岐阜県でも2002年の里親制度改定をきっかけに、登録里親でありながら子どもを委託できない人や、里親会の会費を払っていない人を整理したという事情があった。
- 21 新規登録するためには、都道府県あての申請書を提出し、児童相談所において調査がおこなわれ、児童福祉審議会の意見聴取を経て認定される。認定後に知事(市長)に里親登録の申請を行い、児童相談所によって里親名簿に記載されることが必要である。
- 22 登録取消とは、一方的に取り消されるというよりは、登録者が自ら登録を継続しない結果、登録名簿から抹消されることである。したがって、岐阜県の資料では登録辞退という表現をしている。
- 23 2005年度福祉行政報告例より。
- 24 東京都386人、兵庫県226人、神奈川県178人、栃木県151人、長野県103人、北海道102人(2005年度福祉行政報告例より)。
- 25 親族里親については登録制ではないため、実際の受託者数を記している。
- 26 「里親制度の運営について」(雇児発第0905002号)の改正では、短期里親に児童を委託する場合、緊急を要するケースが予想されるため、児童相談所長への電話連絡などによって仮委託として処理できるなど、弾力的な運営が可能になった。
- 27 「子ども・子育て応援プラン」のなかに盛り込まれている。
- 28 澁谷昌史・オ村純・庄司順一・ほか(2005)「専門里親及び親族里親の実態と課題に関する研究」『日本子ども家庭総合研究所紀要』41, 43-61。
- 29 2002年9月「里親の一時的な休息のための援助の実施について」(雇児発0905006号)に基づく施策。
- 30 2006年4月「里親の一時的な休息のための援助の実施」の一部改正について(雇児発第0403019号)による。
- 31 里親を対象に「子ども連れて出かけられない時の子どもへの対応」をどうしたいかというアンケート調査では、「家庭内でやりくりする」を選択した里親は8割以上、「同居家族以外の親族に頼む」が半数以上であった。「他の里親に頼む」あるいは「児童相談所に頼む」は約1割程度で、「児童養護施設等の施設に頼む」は約5%であった。このように、里親は、他の里親や児童相談所、特に児童養護施設に委託児童を預けたいとは思っていないことが示されている(兼内2004)。
- 32 2002年9月の「里親支援事業の実施について」(雇児発0905005号)に、里親支援事業実施要綱が示されている。
- 33 里親サロンは、国の補助金が付く事業であるが、岐阜県では予算化していないため、現在は各児童相談所と里親会が任意で行っている。国の里親支援事業の補助基準単価は、1ヵ所あたり、510,000円(補助率国1/3、県2/3)となっている。

- 34 梶原 敦(2005)「今回の児童福祉法改正について行政の立場から－児童虐待防止策について」『新しい家族』47, 2-25.
- 35 よく似た背景、育ちの歴史、共通の体験をもつ者同士が、互いに支えあう関係を前提としたカウンセリングのこと(現代社会福祉辞典, 有斐閣, 2003年)。
- 36 註7(2)参照のこと。
- 37 里親を対象にしたアンケート調査では「委託児童の養育支援に対する要望」について、「子どものことや問題について安心して話せる場があること」を選択した里親は約75%を占めている(兼内2004)。
- 38 全国調査でも「社会的養護を充実するための考え方」について、里親担当職員の多くは「子どもの権利を考えると家庭的養護を重視すべき」であるが「家庭的養護は理想であるが現実にはリスクが高い」、「里親確保が困難なため施設養護にせざるを得ない」と思っていることが示されている(澁谷ほか2005)。
- 39 里親対応専門員の主な役割は里親開拓や里親委託の推進である。里親への電話相談やメール相談を実施している都道府県もある。
- 40 愛知県で問題となる児童虐待事件があったことが影響した(聴き取りより)。
- 41 註7(1)に示した研修会資料である。
- 42 C児童相談所主催の児童虐待防止地域組織促進専門研修会における里親からの発言である。
- 43 澁谷昌史・才村純・庄司順一・ほか(2005)「専門里親及び親族里親の実態と課題に関する研究」『日本子ども家庭総合研究所紀要』41, 43-61。
- 44 前掲書。
- 45 松本武子(1991)『里親制度の実証的研究』健帛社。
- 46 註43の前掲書。

引用・参考文献

- 網野武博・柏女霊峰・宮本和・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.
- 岐阜県子ども相談センター(2006)『児童相談』平成18年度版(平成17年度実績).
- グッドマン, R(2006)『日本の児童養護－児童養護学への招待－』(津崎哲雄訳), 明石書店 (Roger Goodman 2000 Children of the Japanese State : The changing Role of Child Protection Institution in Contemporary Japan, Oxford University Press.)
- 島中宗一(1989)「わが国における里親制度の現状と課題」『中国短期大学紀要』20, 99-109.
- 波多野里望(2005)『逐条解説 児童の権利条約』[改訂版], 有斐閣.
- 梶原 敦(2005)「今回の児童福祉法改正について行政の立場から－児童虐待防止策について」『新しい家族』47, 2-25.
- 兼内京子(2004)「里親家庭に関するアンケート調査(B票)の結果と考察(2)養育への支援」『新しい家族』46, 15-26).
- 木村容子・芝野松次郎(2006)「里親の里子養育に対する支援ニーズ『専門里親潜在性』の分析に基づく専門里親の研修と支援のあり方についての検討」『社会福祉学』47(2), 16-30.
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課[監](2003)『子どもを健やかに養育するために－里親として子どもと生活をするあなたへ』日本児童福祉会.
- 松本武子(1972)『児童福祉の実証的研究』誠信書房.
- 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』健帛社.
- 森本美絵・野澤正子(2006)「里子Aの成長過程分析と社会的支援の必要性－里親家庭Cへの継続的なインタビューを通して－」『社会福祉学』47(1), 32-45.

- 左高美鈴(2007)「児童養護における里親制度の対象と役割－社会的要因との関連から－」名古屋市立大学大学院人間文化研究科2006年度修士論文.
- 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.
- 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編『養子・里親幹旋問題の再検討と改革の提言』 地域社会研究所, 193-241.
- 澁谷昌史・才村純・庄司順一・ほか(2005)「専門里親及び親族里親の実態と課題に関する研究」『日本子ども家庭総合研究所紀要』 41, 43-61.
- 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.
- 湯沢雍彦・ほか(2004)『被虐待児受託里親の支援に関する調査研究』 子ども未来財団.
- 全国社会福祉協議会(2004)『児童福祉施設による里親支援のあり方の調査研究事業報告書』.

(研究紀要編集部は、編集発行規程第5条に基づき、本原稿の査読を論文審査委員会に依頼し、本原稿を本誌に掲載可とする判定を受理する、2007年5月8日付)。