

[学術論文]

## 里親制度における政策主体の意図

——1960年代から1980年代の社会福祉の政策展開に着目して——

An Intention of The Government in Foster Parent System  
—Focusing on The Trend of Social Welfare Policy in The 1960s~1980s—

貴 田 (左 高) 美 鈴

Misuzu KIDA (SADAKA)

---

*Studies in Humanities and Cultures*

---

No. 8

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 8号

2007年12月

**GRADUATE SCHOOL OF HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES**

NAGOYA CITY UNIVERSITY

NAGOYA JAPAN

DECEMBER 2007

[学術論文]

## 里親制度における政策主体の意図

——1960年代から1980年代の社会福祉の政策展開に着目して——

貴田(左高)美鈴

**要旨** 本稿は、里親制度不振をめぐる従来の議論への再考を目的とし、社会福祉の政策展開に着目して、政策主体による里親制度の位置づけとその意図を検討した。

1960年代には、政策主体は里親制度の意義を強調するも、その運用方法を図りかね、里親施策はほとんど進展しなかった。一方で、政策主体は養護施設の規模縮小など見直しに対する反対運動を受けるなか、1960年代末には、里親制度重視の方向性を弱めていった。また、1973年に東京都で「養育家庭制度」が開始され、要養護児童サービスにおいてコミュニティケアの具現化が提起されたが、政策主体は里親施策に反映させることはなかった。1974年以降には、社会情勢に即応した里親制度の効果的な運用として短期里親を新設したが、里親委託を全国里親会によって展開させ、公的責任を希薄にしていった。短期里親の運用は養護問題に対する政策主体の表向きの対応を示したに過ぎなかった。1983年以降、社会福祉政策に民間活力やボランティア活動が導入され、社会福祉が拡大されると、里親制度をボランティア活動と明言したのである。また、里親委託促進を全国里親会の役割に位置づけ、公的責任を縮小させている。すなわち、1960年代から1980年代の政策主体による里親制度の位置づけは、養護問題や運動に基づくものとはいいがたく、大筋では社会福祉の政策展開に連動したものであった。

**キーワード**：里親制度、児童養護、政策意図、高度経済成長期、臨調行政改革

### はじめに

わが国の里親制度は、1947年に、児童福祉法により、里親とは「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」（法第27条1項3号）と定義され、1948年に出された法令・通知により、里親制度体系が確立したことにより制度として始まっている。里親制度創設直後から戦後の窮乏と復興の中、戦災孤児や捨て子、浮浪児などを保護することに活用され、養護施設<sup>1</sup>などと共に児童保護としての役割を担った。しかし、1958年に里親委託児童数のピークを迎

えてからは減少を続け停滞状態にある。

このような状況は、里親制度の不振として問題視され、先行研究では1960年代当初から主に以下の三点が指摘されている<sup>2</sup>。第一に里親に関する法令や関係法制が十分に整備されていないこと、第二に児童相談所の専門性や職員配置が不十分であること、第三に人々の社会的養護に関する意識が低いことなどである。近年では、里親制度低迷の理由を踏まえ、現状における問題や課題への検討がなされている<sup>3</sup>。

しかし、社会福祉の政策展開や政策主体の認識という点から里親制度の位置づけを検討した研究はない。そこで、本稿は、里親制度不振をめぐる従来の議論への再考を目的とし、社会福祉の政策展開を背景に、里親への委託児童数が一貫して減少した1960年代から1980年代の里親制度における政策主体の意図を探ることにより、この時期の里親制度の位置づけを検討する。

研究方法は、里親制度の関係法令通知や厚生白書を中心とした資料分析と先行研究に基づく文献研究である。なお、本稿で使用する「政策主体」とは、政策立案側としての国、あるいは当時の厚生省の意味である。また、社会福祉の政策展開を、1960年代の高度成長期、1974年以降の福祉見直しへの転換期、1980年代を通じての臨調行政改革期と捉える。

## I 1960年代から1980年代を通じての養護問題と児童養護の実態

1960年代後半以降は、経済成長優先政策が生み出した多様な生活破壊・生活困難の顕在化と、住民の健康と生活を破壊に導く公害という問題を生むこととなる<sup>4</sup>。1969年版の厚生白書は、「生活障害・人間疎外等が増加する社会環境のなかで、若い父母から養育を放棄された幼児、交通遺児等が増加する傾向にある」として新たな養護問題の発生を示している。

厚生省による養護児童等実態調査の結果から、1961年と1970年を比較すると、養護施設入所理由は1970年では「両親の行方不明」が27.5%（前回：18.0%）、「放任・怠惰」が4.7%<sup>5</sup>、「虐待・酷使」が2.5%（前回：0.4%）とそれぞれ1961年より増加している。つまり、両親の死亡した子どもの比率が減少し、親はいても子どもの養育放棄や不適切な養育などの養護問題が増加しているのである。さらに、1977年には「両親の離別」が19.6%（1970年：14.8%）と増加している。このように1960年代後半から多様な生活破壊・生活困難の顕在化などが養護問題を生みだしていることが確認できる。

養護問題によって保護された児童は、里親委託あるいは養護施設や乳児院へ入所することになるが、それぞれの児童数の推移は、両者ともに1950年代末にピークが訪れている（図1-1、1-2）。そこで、1960年の児童数を100と指数化した年次推移を検討すると、1960年から1970年までの10年間に、養護施設入所児童は約10%減であるのに対して、里親委託児童数は約50%減少している（図1-3）。1980年までの20年間では、養護施設入所児童数は緩やかな減少傾向にあるが、里親委託児童数は大幅に減少している。乳児院については、当時は1歳未満の幼児を預かる

施設であるため、措置から解除までの期間が短く養護施設とは違った推移をみせている（図1-3）。乳児院に特徴的なのは、在籍数が1975年まで増加し続けていたことであるが、その後は減少傾向にある。いずれにしても、施設入所児の減少率よりも、里親委託児童の減少率は大きく、社会的養護に占める里親委託の割合が低くなっていったことが確認できる。

この委託児・在籍児総数の減少は、戦後数多く保護された戦災孤児や棄児たちが成長し、里親委託や施設措置が解除されていったためである。つまり、1950年代末には、里親委託も施設措置も戦後児童保護事業としての終焉を迎えたことになる。里親の場合、児童の委託数に比例して登録里親数も減少していった（図1-1）。しかし、施設の場合、戦後、需要に合わせて施設定員数を増大させてきたため、要保護児童の減少により定員割れを来し、充足率低下という問題を抱えるようになるのである（図1-2）。

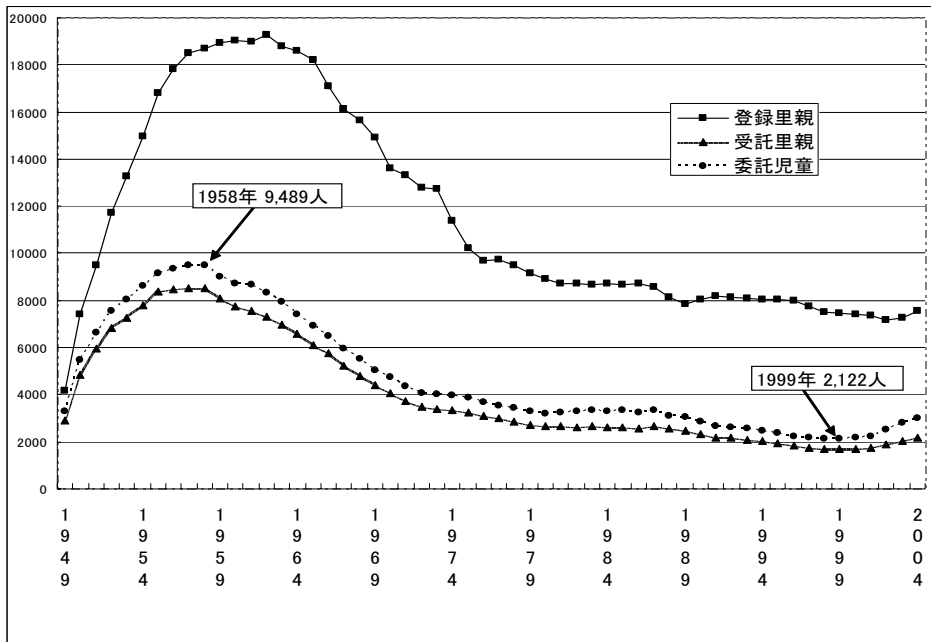


図1-1 里親委託児童数の推移

注) 各年度の福祉行政報告例より作成

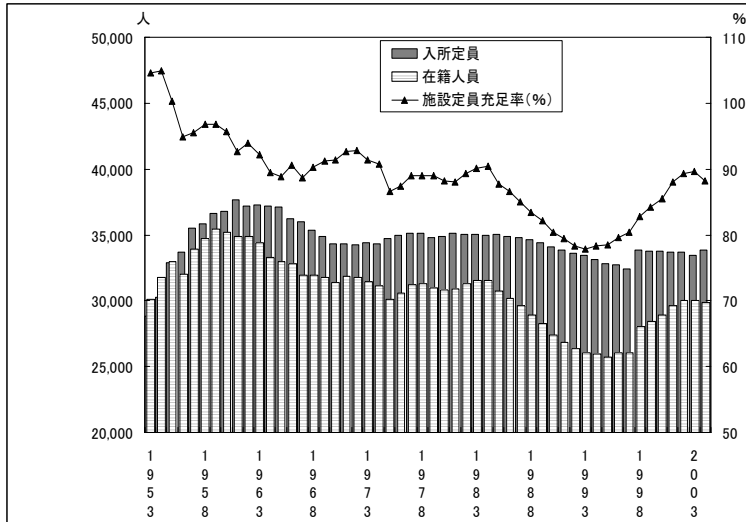


図1-2 児童養護施設在籍児童数等の変遷

注) 1953年～1994年：全養協（1996：28）<sup>6</sup>、1995年～2004年：厚生労働省各年度の社会福祉施設等調査を参考に作成

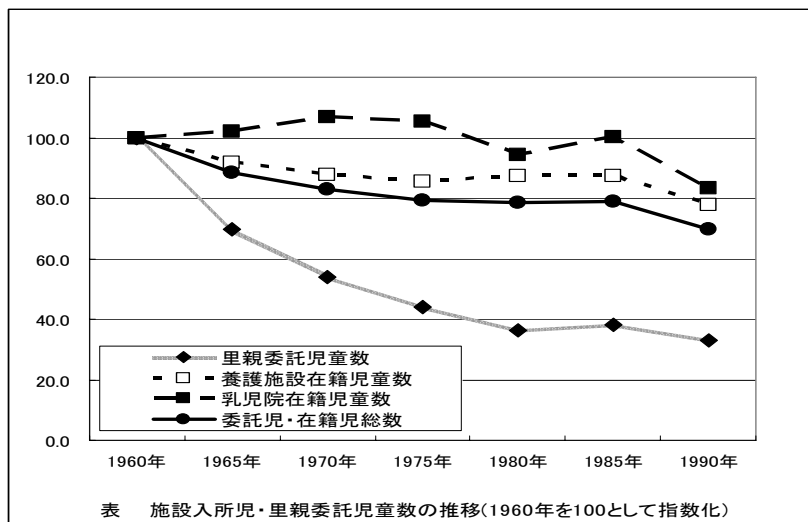


図1-3 施設入所児・里親委託児童数の推移

注) 大谷ほか編（1981：235）<sup>7</sup>、Goodman（訳：津崎，2006：95）<sup>8</sup>を参考に作成

## II 高度経済成長期の里親制度：1960年～1973年

### 1. 里親制度の意義が強調された時期

1960年には「国民所得倍增計画」が策定され、1960年代半ばには、社会保障制度体系が成立し「皆保険・皆年金体制」および「福祉六法体制」が確立した。政府は社会保障の充実と向上により福祉国家を目指していたかのようにみえた<sup>9</sup>。児童福祉においても、1961年に中央児童審議会に児童手当部ができ、児童手当制度の検討が開始された。また、1963年の中央児童福祉審議会で

は「家庭の機能を再確認し、児童と家庭を一体として把握する」方向性が示されている。

ここでは、このような子どもを抱える家族に対する経済支援策が進められるなか、政策主体による里親制度の認識をみていくことにする。まず、1963年に厚生省初代児童家庭局長に就任した黒木利克は、「里親制度は民間の篤志家の行うべき事業としてきわめて適当なものであり、またその効果のきわめて大きいものであるので、今後の発展が期待される」と里親制度重視の姿勢を示している<sup>10</sup>。また、「本来里親制度は、家庭環境に恵まれない児童にできるだけ家庭的生活をあたえるために設けられた制度である。児童福祉施設における生活は専門家による適切な指導を受けられるという点では大きなプラスであるが家庭生活という面では劣っている」と述べ、家庭生活の重要性を述べている<sup>11</sup>。さらに、黒木は養護施設についても家庭的な養護を重視していた<sup>12</sup>。

また、黒木は1963年に出版された三吉明編著『里親制度の研究』について、「これがわが里親制度の科学的研究についての契機となり、制度運営の効果に役立つことを信じる」<sup>13</sup>という序文を寄せている。このような、現役の児童家庭局長である黒木の言動は、厚生省の認識と受け取られ、民間養護施設経営者にとって脅威であったことは想像に難くない。

つまり、政策主体は、養護施設よりも里親制度の意義を強調し、「里親の養護技術の向上を図る必要がある」<sup>14</sup>として、表向きには里親養護への期待を示していたのである。しかし、里親に預けられる児童が急激に減少していく実態に対しては、ほとんど方策は講じられなかった。

このような政策主体の動向のなか、当時の里親制度の新たな展開は一部の自治体と民間団体の取り組みのなかに見出される。それは、1960年代初めから神戸市と大阪市の家庭養護促進協会によって始められた「家庭養護寮制度」である。「家庭養護寮制度」とは、児童相談所から委託される児童を2名以上里親家庭に委託するというもので、里親養育と施設養護の中間的機能をもつものであった。また、家庭養護促進協会は1963年から「愛の手運動」と呼ばれる新聞やラジオを媒体にした里親開拓運動を始めている。

このように民間団体が里親開拓・里親委託推進運動を始めた後、ようやく政策主体による里親支援策が講じられた。それが1967年に出された「里親に委託された児童（里子）に係る扶養控除の適用について」（児発第643号）である。この通知は里親委託児童が「所得税法」に規定される扶養親族とされ、扶養控除が適用されるというものであった。翌年には「地方税」に関しても適用となった。この通知に対して全国里親会の会長である渥美節夫は、「里親の所得課税についての大革新であり、大きな影響を与えることになった」<sup>15</sup>と評価している。しかしこの通達は、経済成長政策の下で、子どもを抱える家族に対する社会福祉政策の前進<sup>16</sup>に連動したものであり、前述した政策主体の里親制度重視の姿勢からすると里親支援策としては乏しいものであったといえる。

## 2. 養護施設の充足率低下をめぐる動向

児童養護政策の決定を規定する要因の一つとして養護施設の実態や全国養護施設協議会の要求・運動をあげることができる。そこで1960年代の養護施設の充足率低下をめぐる動向についてみていくことにする。

当時、養護施設は、地域差があるが全般的に在籍児童数が定員をかなり下回っている状況にあった(図1-2:P4)。厚生省は、「養護施設の実体を分析把握するとともに、施設の規模、運営形態、児童の指導方法などについて再検討を行なう必要がある」<sup>17</sup>とし、養護施設そのものの見直しを課題としていた。そこで、1964年に厚生省は、全国児童課長会議において、全国の養護施設で定員の1割が未充足状態にあり、入所児童の約2割が本来の養護施設対象児童ではないとの見解を示し、養護施設の定員削減や他業種への転換を指示している<sup>18</sup>。さらに、厚生省は1968年から「支弁定員払制」<sup>19</sup>を設定するという案を示して、それによって、より一層の締め付けが行われた。

このような状況は、民間施設経営者にとっては、施設存続への危機感を増大させるものであり、施設は施設養護の役割を強調していくことになる。1967年に中央児童福祉審議会は養護施設等における幼児処遇の改善について、「保護者はあっても養護に欠ける児童を積極的に養護施設に受け入れなければならない、これに対応して、施設規模、運営形態、児童の処遇方法などについて再検討をする必要がある」と厚生大臣に意見具申している<sup>20</sup>。

意見具申後、厚生白書1969年版では、「生活障害・人間疎外等が増加する社会環境のなかで、若い父母から養育を放棄された幼児、交通遺児等が増加する傾向にある」と述べられ、乳児院は「医学的健康管理が重視されている」、養護施設は「被虐や養育放棄をされた児童や保護者が病気の児童を養育する施設である」と両施設の役割が具体的に示されている。ところが、里親制度の対象児童は「家庭環境に恵まれない児童」と従来と変わらず、「里親制度を推進させるためには、その運営方法を社会情勢の変化に即応させるなど、効果的な運用を図る必要がある」といった曖昧な表現に留まっている。

前節で述べたように、1960年代、政策主体は里親制度の意義を強調し、さらに、同時に施設への規模縮小を指示していた。そこで、厚生省の方針に反対する全国養護施設協議会は要求や運動を強めていったのである。その結果、1967年の中央児童福祉審議会の意見具申を経て、黒木が児童家庭局長を退官した1969年頃を境にして、政策主体の認識は里親制度重視から施設の存在意義を示す方向へ変化し始めるのである。

## 3. 里親養育と施設養護—それぞれの立場からの主張：1970年代初め頃

高度経済成長のひずみとして養護問題が深刻化しているなか、児童養護政策の動向としては、1960年代後半に引き続き、養護施設への合理化攻勢が進められていくことになる。1970年代初め

には、養護施設の充足率は、70%近くにまで落ち込んでいたのである。1971年1月、厚生省は養護施設に対して、前年度の児童定員充足率が85%以下の場合、暫定定員を設けて事務費を支払うという開差是正措置のための開差15%案を発表した<sup>21</sup>。一方、里親制度に関しては、「最近増加しつつある養護に欠ける幼児を養育する方法として有効なものである」<sup>22</sup>としながらも、里親委託児童数が減少し続けるなか、1967年に所得税、1968年に地方税の扶養控除適用が通達された以降、里親施策の進展はほとんどなかった。

次に、以上のような状況を背景として、1971年から72年にかけて、東京都児童福祉審議会が行った2度の意見具申についてみていくことにする。東京都では当時、毎年秋から3月まで養護施設や緊急に対応すべき児童相談所が一杯となり「待機児」が生じるなど<sup>23</sup>、社会的養護への対応が緊急課題とされていた。また、東保守都政から美濃部革新都政へ転換したことにより福祉政策前進への期待が強まっていたのである。

そこで行われた一つめの意見具申は、1971年の「児童収容施設特に養護施設における児童処遇のあり方について」である。このなかで、「児童の成長の基盤である家庭養護のあり方を問うと同時に」と前置きをし、「施設養護の存在意義を、従来以上に強調すべき時期にきている」、「集団の圧力を活用することが肝要である」として施設における集団養護の意義について述べている。

二つめの意見具申は、翌1972年、東京都児童福祉審議会の里親制度専門分科会による「東京都における里親制度のあり方」である。このなかで、「養育里親」<sup>24</sup>を積極的に開拓、指導してゆくために、養護施設にもその窓口を設置すると同時に、両者は積極的に相互連携をはかる必要があるとして、「養育家庭制度」が提案されている。また、「養育里親はコミュニティーケアの考え方を具現化するものとして意味あることを確信したい」と述べている。

それぞれの意見具申は、前者は「集団養護」を重視する立場であり、後者は「里親と施設の連携」を重視する立場からの主張であったといえる。そこで、東京都は里親専門委員会の提案を受け、1973年に「養育家庭制度」を創設し、里親の開拓や支援を始めた<sup>25</sup>。全国的に里親制度が低迷しているなか、東京都がこうした取り組みを始めたのは、革新派知事の下、里親専門委員会メンバーに松本武子や大谷嘉朗という研究者が集められ、そこに政治的な力関係のダイナミズムが働いた結果であるといえる。

この東京都の「養育家庭制度」については、「わが国の里親養護衰微傾向に一石を投じた東京都の養育家庭制度が、今後他の自治体の里親制度推進にいかになる影響を与えうるかである。地域に根ざした社会的養護実践の最も望ましい方法の一つとしてもっと注目されてよい」<sup>26</sup>と肯定的な評価と期待が寄せられている。

一方で、東京都の「養育家庭制度」を意識したものか否かはさだかではないが、行政の動向に対して、「施設における集団的社会的養護を否定する家庭養護論が行政職員を支配していて措置費節減の思想的武器に利用されているのではないか」<sup>27</sup>という意見があった。さらに、「すでに



母性的養育を喪失した子どもに対して、家庭養護を強調することは、客観的には、施設否定につながり、延ては施設改善を阻む役割を果たすことになる。養護施設を見直すことこそが、母性養育を失った児童の権利を守ることである」<sup>28</sup>など、家庭養護を強調することへの批判とともに養護施設の重要性が主張されたのである。

以上述べてきたように、1970年代初めに、里親養育と施設養護のそれぞれを重視する立場から、政策主体や行政に主張や批判が向けられている。その背景には、養護問題が深刻化するなか、社会的養護の理念や方針を明確に示すことができない政策主体への、「いらだち」が感じられるのである。

さて、このような1970年代当初の児童養護の動向は、1973年の福祉見直し<sup>29</sup>への転換を経てどのように変化し、里親制度はどのように位置づけられていくのか、次にみていくこととする。

### Ⅲ 福祉見直し期の里親制度：1974年～1982年

1974年以降の里親制度についてみていく前に、ここで、1970年代後半から1980年代を通しての政治・経済動向について概観しておきたい。

1979年には「新経済社会七カ年計画」策定され、効率のよい政府が適正な公的福祉を重点的に保障するという「日本型福祉社会」が提案された。1980年代に入ると、国の赤字財政体質のため、社会福祉の国庫負担割合を低め、都道府県や市町村の負担を高めることが政策課題となった<sup>30</sup>。その取り組みが、1981年に発足した臨時行政調査会（臨調）である。

臨調は、「第1次答申」で「当面の改革課題」を提示した後、1983年5月に最終答申にあたる「第5次答申」を提示した。具体的課題として、児童福祉に関するものでは、児童手当の低所得世帯への限定、保育所の費用徴収基準の負担能力に応じた強化、保育所新設の抑制、ボランティア活動等民間活力の活用等が提示されたのである<sup>31</sup>。

#### 1. 「短期里親」運用の意図

福祉見直しへと転換した翌年である1974年に、「短期里親の運用について」（児発第596号）が通達された。この通知では、短期里親の対象児童は「保護者の疾病、傷害、拘禁等の理由により、1か月から1年の期間、保護者に監護させることが不相当であると認められる児童」とされた。また、短期里親活用の趣旨については、「最近の都市化、核家族化の進行の中で、母親の病気等のため家庭での養育に欠ける児童が増加している状況に対処するため」<sup>32</sup>とされている。

事実、1970年に実施された養護児童等実態調査では、養護施設入所児童の措置理由のうち多い順に、「両親の行方不明」（27.5%）、「父（母）の長期入院」（15.7%）、「両親の離別」（14.8%）であった。また、ベビーホテルが大都市を中心に急増し、養護に欠ける児童が劣悪なベビーホテルに長期間に渡って預けられている実態が社会問題化されていた。

したがって、短期里親の新設は、1960年代末に、「社会情勢に即応した里親制度の効果的な運用方法を検討する必要がある」<sup>33</sup>ことを示した政策主体にとって、里親制度の効果的な運用という認識であったと考えられる。通知の内容としては、肯定的に評価できる点<sup>34</sup>もあるが、里親に対する委託費は依然として乏しく<sup>35</sup>、里親の研修制度の整備もされなかった。

ところで、厚生白書の1971年～1977年版では、「里親制度は幼児の養護にはきわめて有用な制度である」として、里親制度の対象児童をこれまでの「家庭に恵まれない児童」から「幼児」に限定している。また、1960年代に比べて1970年代は、厚生白書から里親制度の意義などの記述が徐々に少なくなり、里親重視の主張は確実にトーンダウンしていることが確認できる。さらに、1974年以降の厚生白書では、全国里親会を通じて里親委託を展開したことが中心的な施策として記述されており、公的責任の手を離れたかの印象である。

このような1970年代の動向に対して、「里親制度は、施設処遇の代用や補充という消極的な意味のものではなく、独自の意義をもつものであるのに、ボランティア活動という美名のもとに委託費が少なすぎる。財政的援助や専門性向上のための研修制度の整備などが必要である」<sup>36</sup>と指摘されている。

以上から、短期里親の運用とは、政策主体が養護問題の中から短期的なものを切り取り、その社会的資源として里親の活用を図ったものといえる。そして、短期里親の対象児童として「家庭に恵まれない児童」の中から「幼児」を切り取ったのである。すなわち、短期里親の運用は、表面的には政策主体が養護問題に対応していることと里親制度の効果的な運用を図っていることを示したものであったといえる。1970年代には公的責任が希薄になっていった里親制度は、1980年代にはどのように展開していくのか次にみていくことにする。

#### IV 臨調行政改革期の里親制度：1983年～1989年

##### 1. 民間団体とボランティアの活用

1986年4月「在宅心身障害児（者）の療育事業等について」（児発第358号）が出されている。この通知では、児童が委託されていない里親、里親を希望している者等（以下「里親等」という）に対して児童の委託を促進する事業を加えることが記されている<sup>37</sup>。また、別紙「在宅心身障害児（者）療育事業等実施要綱」では、具体的な事業内容を以下のア～オと示している。

- ア 児童相談所等の公的機関及び児童福祉施設と連絡を密にし、委託対象児童の状況を適確に把握する。
- イ 里親等の家庭を訪問し、希望及び意見を聴取するとともに委託対象児童の状況及び委託手続等を説明し、必要な助言指導を行う。
- ウ 里親等と委託対象児童とを面接させるとともに意見の調整を図る。
- エ 短期里親候補者等に対して、制度の趣旨、里子養育の実際及び短期里親の登録手続等を説明し、必要な助言指導を行う。
- オ 未委託里親を養護施設等の行事に参加させ児童との交流を通じ委託の促進を図る。

これらア～オの内容は、専門的な社会福祉援助技術を必要とするものであり、本来は児童相談所が担う事業であると考えられる。しかし、政策主体は里親促進事業を全国里親会に委託するという民間団体の活用に向かったのである。すなわち、政策主体は公的機関である児童相談所の役割強化など、そのあり方を改善するのではなく、全国里親会に委託することで、結果的に児童相談所の里親委託推進という役割を縮小させたと考えられる。

ところで、委託をされる全国里親会は都道府県等に地区里親会をもっているが、1970年代から、地域によって規模、活動、組織力はまちまちである<sup>38</sup>と指摘されており、1980年代当時も前述した委託業務に関する実績があったわけではない。したがって全国里親会への委託は、里親委託業務の民間団体への「丸投げ」といえる。

さて、翌1987年5月に「児童福祉施設（児童家庭局所管施設）における施設機能強化推進費について」（児発第450号）が通達されている。この通知の別表には、施設機能強化推進費事業内容として数種類の事業があげられているが、その中の一つに「施設入所児童家庭生活体験事業」が設けられている。この事業は、児童養護施設等の入所児童を夏季休暇等の連続した休暇の期間、里親あるいはボランティア家庭等におおむね3～5日間程度宿泊させ、家庭生活を体験させることにより、入所児童の社会性の涵養、情緒の安定、退所者の自立を促進するものとされている。これは、施設での集団生活では家庭生活が体験できないという施設養護の限界に対して、里親やボランティア家庭を利用して社会的養護施策の未整備を補おうとするものであり、まさにその意味で「施設機能強化」であった。

確かに、入所児童と一般家庭の交流は意義あることであるが、このような「施設機能強化」によって、児童の社会性の涵養、情緒の安定、退所者の自立を促進することを目指すという社会的養護施策のあり方は対症療法的であるといわざるを得ない。このようなボランティア家庭の活用は、社会福祉政策がボランティアを取り込んだことを背景に、社会的養護の公的責任や公的負担を減少させたまま行われたものであった。

これまで述べてきたことから、政策主体は1980年代当初から行政改革の流れを受け、里親委託を里親同士の助け合いの下に行う事業として、全国里親会に委託し、里親をボランティアと位置づけたといえる<sup>39</sup>。これは、民間活力の活用や相互扶助という社会福祉政策の動向を反映し、ボランティア活動が社会福祉政策に導入されたことに連動したものであった。1982年以降は、厚生白書から里親制度に関する記述がなくなっており、里親制度は国や自治体の責任として果たすべき社会的養護であるという位置づけがますます希薄になっていったのである。

## 2. 里親制度が40年ぶりに改定された理由

1987年、「里親等家庭養育の運営について」（発児第138号）の通達によって、里親制度の運営要綱が変更され、里親制度の40年ぶりの改定となった。運営要綱変更の理由は、民法等が改正に

なり、養子制度に1988年から特別養子縁組が加えられることや、1987年から福祉関係の法律が改正になり、児童福祉においても都道府県へ運営を委任したこと、児童福祉施設の最低基準が改正されたことに連動したものであった<sup>40</sup>。

この運営要綱の変更は、新聞で大きく取り上げられ、「特別の篤志家に里親になってもらってきたこれまでの考え方を改め、普通の人に立派な里親になってもらうのが狙い」<sup>41</sup>であるとか、「厚生省は『里親等家庭養育運営要綱』を1月に全面改正した」<sup>42</sup>などと報道された。

主な改正点は、里親の理念の変更、民間団体の活用、里親の認定条件を「ひとり親」でも認めたこと、5年ごとの再認方式を導入したこと、毎年1度の里親研修の導入、里親と通所施設への二重措置を認めたことなどであった。加えて、里親制度の対象が虚弱児や知的障害児に拡大された。さらに、特別養子縁組の創設により、児童相談所における養子縁組制度の運用に特別養子縁組が含まれるようになったのである<sup>43</sup>。

この改定に対して、全国里親会会長である渥美は「40年ぶりに厚生省が変わったことは画期的。私たちが一貫して主張してきたことがやっと実った。オイルショック以降、各国とも財政事情が厳しいこともあり、社会福祉の見直しから、児童は里親のもとで、というのが世界的な傾向になった。新制度にぜひ、魂を入れてほしい」と訴えている<sup>44</sup>。この言葉からは、全国里親会として運営要綱改正を評価し、今後は諸外国のように要養護児童は里親のもとで育てるという方向へ変わることへの大きな期待が読みとれるのである。

しかし、1948年の「家庭養育運営要綱」には規定されていた委託後の児童福祉司による訪問指導が改正後は削除されている<sup>45</sup>。これは、訪問指導という業務を1986年に全国里親会に委託したためであったと考えられる。また、40年間改正されなかったため、時代的にそぐわないところ、例えば乳児を預かる里親は母乳がでることが望ましいなどの部分を削除したり変更したりするための改定であったともいえる。

このように、1987年の里親制度改定は、社会情勢の変化を背景に、臨調答申に基づいた行政改革の流れの中で他の福祉関係の法律改正に連動したものであり、必ずしも政策主体の公的責任と公的負担を強化させたものとはいえなかった。事実、改定後も里親委託児童は増加することなく、里親委託を推進する人々の期待は裏切られたのである。

## V まとめ

政策主体による里親制度の位置づけは、大筋では社会福祉の政策展開に連動したものである(表5-1)。また、その政策主体の意図は、以下の3点にまとめられる。

第一に1960年代を通じて、政策主体は里親制度の重要性を強調するも、社会情勢に応じた里親制度の運用方法を図りかね、里親施策はほとんど進展しなかった。ようやく、委託児童への扶養控除適用という若干の経済支援のみを行ったが、これにしても、経済成長政策の下で子どもを抱

える家族に対する政策動向に連動したものであった。一方で、養護施設の充足率の低下を背景に、政策主体は養護施設の規模縮小など見直しに対する反対運動や要求を受け、1960年代末には里親制度重視の方向性を弱めていった。また、東京都で開始された「養育家庭制度」により、要養護児童サービスについてコミュニティーケアの具現化が提起されたが、政策主体は里親施策に反映させることはなかった。

第二に1974年以降には、社会情勢に即応した里親制度の効果的な運用として短期里親を新設し、対象児童を幼児に絞った。しかし、里親委託促進策を全国里親会によって展開させるなど公的責任を希薄にさせ、短期里親の運用は養護問題に対する政策主体の表向きの対応を示したに過ぎなかったといえる。

第三に1983年以降は、社会福祉政策に民間活力やボランティア活動が導入され、社会福祉が拡大されたことに連動して政策主体は里親制度をボランティア活動と明言するに至った。また、里親委託促進を全国里親会の役割に位置づけ、児童相談所の公的責任を縮小させた。

すなわち、この時期の里親制度の位置づけは、養護問題や運動に基づくものとはいいがたく、政策側の目的に合致したものでのみ展開されたのである。

表5-1 各時期の里親制度の位置づけ

時代区分		1960年～1973年	1974年～1982年	1983年～1989年	
		高度経済成長期	福祉見直し期	臨調行政改革期	
位置づけ	里親	民間の篤志家			普通の人 (1987～)
	制度的性格	家庭環境に恵まれない児童に家庭環境を与える	対象を幼児に限定した短期間の養護問題への対応策	ボランティア活動	
	対象児	家庭環境に恵まれない児童（養護に欠ける児童）			障害児へ拡大 (1987～)

## おわりに

本稿は、里親制度不振をめぐる従来の議論への再考を目的とし、社会福祉の政策展開に着目して、政策主体が里親制度をどのように規定したのかを考察した。

ところで、政策主体については「政策主体を規定する社会的要因を社会福祉の対象である社会問題としての生活問題と、そこから生み出される要求・運動と、政策主体の社会的・政治的性格の三つの相互関連のフレームからみる」<sup>46</sup>ことができる。しかし本稿は、里親家庭の実態や全国里親会の要求・運動などとの関連に触れなかったため、この三つのフレームを満たしていない。この点については今後の課題としたい。

さて現在、社会的養護は、集団的な施設中心施策からグループホームや里親など養育形態の小規模化への移行が課題となっている。本来、養育環境とは子どもを主体とし、子どもの状況に応じた養護を保障できる場であることが必要である。里親制度が、その選択肢の一つとして充実し拡大することが、今後の社会的養護の再構築という課題のなかで求められていると考える。本稿は、1960年代から1980年代までの里親制度について検討した。今後、さらに、里親制度の黎明期、及び1990年以降の里親制度の展開と背景についても明らかにしたい。

## 注

- 1 現在の「児童養護施設」のことである。1997年の児童福祉法改正により、養護施設は児童養護施設と改称されている。
- 2 三吉明は、児童が家庭の中で保護されなければならないという原則の実践が里親制度であるにもかかわらず、養護事業は施設偏重のなかに経過してきたことを指摘した（『里親制度の研究』日本児童福祉協会、1963年）。松本武子は、里親委託状況の都道府県格差は、地方自治体の施策のあり方や児童相談所の専門性に起因することを指摘した（『児童福祉の実証的研究』誠信書房、1972年。『児童相談所と里親制度』相川書房、1980年。『里親制度の実証的研究』健帛社、1991年）。家庭養護促進協会は、里親制度をコミュニティ・ケア・サービスとして捉え、地方自治体と住民とのパートナーシップがなければ、里親制度は発展しないと指摘した（右田紀久恵・ほか『里親開拓のための「城東区民の児童福祉（特に里親制度）に関する」意識調査』家庭養護促進協会、1978年）。
- 3 網野武博・柏女霊峰・宮本和・ほか「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、1999年、181-208。湯沢雍彦・ほか『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、2004年。庄司順一『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』全国社会福祉協議会、2004年。澁谷昌史・才村純・庄司順一・ほか「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、2005年、43-61。木村容子・芝野松次郎「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）、2006年、16-30。
- 4 宮田和明（2002）「高度経済成長期の社会福祉政策」『国民生活と社会福祉政策』かもがわ出版、151頁。
- 5 1961年の調査では、「放任・怠惰」と「父（母）の精神疾患」を合わせて、5.7%であった。
- 6 全国社会福祉協議会・全国養護施設協議会〔編〕（1996）『養護施設の半世紀と新たな飛翔－第50回全国養護施設長研究協議会記念誌－』。
- 7 大谷嘉朗・斎藤安弘・浜野一郎〔編〕（1981）『新版 施設養護の理論と実際』235頁。
- 8 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）。
- 9 高島進は、「国民所得倍增計画」は、「高成長・高福祉の欺瞞」と指摘している（高島進「革新自治体における福祉政策の視点」『ジュリスト』572、1974年、380頁）。
- 10 黒木利克（1963）『児童福祉事業概論』全国社会福祉協議会、35頁。
- 11 前掲書35頁。
- 12 黒木は養護施設について、「児童そのものに問題はなく、ただその児童をめぐる家庭環境などに問題があるために入所するのであるから、養護施設は何か特殊な保護を加えるというよりも、一般家庭において児童に与えられている保護を与えることを目的とするものである」と述べている（前掲書75頁）。

- 13 三吉の前掲書, 3頁。
- 14 『厚生白書』1963年、1964年、1967年版。
- 15 網野武博・ほか(2003)『資料でみる新しい里親制度』全国里親会, 5頁。
- 16 同時期に、母子福祉資金貸付等に関する法律改正で対象拡大、限度額引き上げ、児童扶養手当法公布、手当の引き上げ・対象の拡大、母子福祉法公布、重度精神薄弱児扶養手当法公布などが実施されている。
- 17 『厚生白書』1964年版。
- 18 全国社会福祉協議会・全国養護施設協議会〔編〕の前掲書, 45頁。
- 19 前掲書, 45頁。充足率90%に満たない施設に対して、過去一年間の入所人員の月平均人員に一割加算した人員を新年度の「支弁定員」に設定し、措置費の支払いを行うもの。これに対して全国養護施設協議会は、反対の立場で、要望書を提出し、結局厚生省は「支弁定員払制」を断念した。
- 20 『厚生白書』1968年版。
- 21 これに対して全国養護施設協議会は、暫定定員制では即職員の減員につながるとの危機感から暫定定員制撤廃を要求し、児童福祉緊急全国代表者会議を開催するなど反対運動を起こした。その結果、1972年度からは入所率83%以下の施設に対して暫定定員が設けられることになった(全国社会福祉協議会・全国養護施設協議会〔編〕の前掲書参照)。
- 22 『厚生白書』1971年～1972年版。
- 23 鈴木政夫(1974)「養護施設、精薄児施設、情緒障害児短期治療施設—現状を変革するための課題」『ジュリスト』, 572, 133頁。
- 24 「養育里親」とは、児童の養育のみを目的とする里親で、養子縁組を希望する里親(「養子里親」と区別した)。
- 25 1973年から厚生省は、全国里親会を通じて里親促進事業を展開した(厚生白書1974)。しかし、「養育家庭制度」では、養育家庭センターを養護施設や乳児院に委託し、里親委託を専門機関の仕事と位置づけ、里親の開拓や里親支援を行ったのである。
- 26 豊福義彦による記述(大谷の前掲書, 1981年, 240頁)。
- 27 浦辺 史(1973)「児童福祉」『ジュリスト』537, 226頁。
- 28 前掲書, 226頁。
- 29 革新自治体が積極的に福祉施策に取り組み、全国的な自治体革新化の潮流が生み出される中で、国政の上でも社会福祉施策の充実が改めて政治的な争点の一つとなった。1972年末に行われた総選挙では、自民党は翌73年を「福祉元年」とするという政治的スローガンを打ち出した。しかし、同年、第1次石油危機を迎えたため、社会保障や社会福祉見直しへと方向転換することになった。
- 30 坂田周一(2000)『社会福祉政策』有斐閣, 119頁。
- 31 横山壽一(2002)「現代の政策動向と日本的特質」『国民生活と社会福祉政策』かもがわ出版, 166頁。
- 32 『厚生白書』1975年～1980年版。
- 33 『厚生白書』1968年～1969年版。
- 34 該当児童を地域内の家庭に委託するために、福祉事務所ごとに、地域の実情に即した数名の短期里親登録があることが望ましいとし、コミュニティケアの視点がみられた。また、短期里親への委託が緊急を要する場合は、児童相談所長への電話連絡で了解を得ることにより仮委託できるようになった。
- 35 1974年度の国の里親関係予算によると、里親に毎月支給される主な費用は、一般生活費が月額14,864円、特別育成費が月額6,000円、里親手当が月額3,000円、医療費や給食費は実費であった(全国里親会『里親関係資料』64頁)。
- 36 清水 寛(1973)「精神薄弱」児者福祉の現状と課題『ジュリスト』537, 1973年, 246頁。
- 37 この通知の別紙「在宅心身障害児(者)療育事業等実施要綱」では、在宅心身障害児(者)療育相談事業の一部を社会福祉法人全日本精神薄弱者育成会及び社会福祉法人全国重症心身障害児(者)を守る会に

委託できること、精神薄弱児（者）施設職員通信教育事業を財団法人日本精神薄弱者愛護協会に委託できるとされた。したがって、里親の対象児童は在宅心身障害児とは関係がないが、財団法人である各関係団体に事業を委託するという共通点から里親促進事業もこの要綱に入れられたと考えられる。

- 38 松本は、都道府県の里親会は、部落できわめて堅固な会を組織して里親委託に熱心なところもあるが、里親の大体が養子縁組のため、児童福祉司の来訪をも喜ばない所では里親会の連繋も弱いと里親会の組織力や活動状況に差があることを指摘している（松本前掲書、1972年、455頁）。
- 39 1996年11月、第14回中央児童福祉審議会基本問題部会において、厚生省児童家庭局の企画課長は「昭和60年ごろ方針転換をいたしまして、里親というものの位置づけはボランティアであるという位置づけで行われています」と明言している（厚生労働省「中央児童福祉審議会基本問題部会 第5回議事録」  
<http://www1.mhlw.go.jp/shingi/0612-1.html2.2006.11.29>）。
- 40 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、49-61。1987年11月に、第20回養子と里親を考える会で、厚生省児童家庭局児童福祉専門官の山本保は「家庭養育運営要綱」の改正について講演し、里親制度は基本的にはボランティアの家庭に児童を委託することであるため、施設の最低基準のような命令は出さず、1948年の「家庭養育要綱」が、里親制度の最低基準の代わりになっていたと述べている。
- 41 朝日新聞朝刊、1987年11月6日。
- 42 朝日新聞朝刊、1988年7月20日。
- 43 従来から「家庭養育運営要綱」には、「児童相談所長は、保護に欠ける児童が適当な養親を見出し、適正な養子縁組を結ぶよう努める」ことが定められている。
- 44 朝日新聞朝刊、1988年7月20日。記事によると、1988年7月12日、岐阜市で約150人の関係者が参加して行われた東海・北陸ブロック里親研修会で渥美が述べている。
- 45 訪問は、児童が委託された直後の2か月間は2週に1度、その後の2か月間は1月に1度なされなければないと規定されていた。津崎は、訪問指導の規定が削除された理由について「1987年改定の目的が里親拡大にあったことから、訪問指導なしですむ里親への委託推進を前提にした」と指摘している（津崎哲雄「わが国における里親制度の基本問題：宇都宮里子傷害致死事件に学ぶ」『福祉社会研究』4（5）、2005年、1-19）。
- 46 真田 是（2002）「戦後社会福祉の政策展開と展望（1）—政策批判の視点から」『戦後社会福祉の総括と二一世紀への展望 III政策と制度』ドメス出版、23-24頁。