

子どもに「家庭」「家族」を：社会的養護の役割

大阪府立大学地域保健学域教育福祉学類教授 伊藤 嘉余子

編集者注：本稿は、広く地方公共団体の今後の施策に役立てていただけるようなコンテンツを提供すべく御執筆いただいたものです。

社会的養護を必要とする子どもたち

国連の児童の権利に関する条約において、子どもの養育・育成の第一義的責任は保護者にあるとされている。この条約に批准している日本でも、児童福祉法第2条第2項において「児童の保護者は、児童を心身ともに健やかに育成することについて第一義的責任を負う」とされ、子どもの養育の第一義的責任は保護者（親・家族）にあるとされている。

そのうえで、同法同条第3項には「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」とあり、子育ては、保護者だけの責任ではなく、社会全体で担うものだと示されている。

社会的養護とは、保護者による虐待や育児放棄、保護者の病気や拘留などといった様々な事情によって、家庭で育つことのできない子どもを保護者に代わって社会が養育する仕組みのことである。現在、社会的養護のもとで暮らす子どもたちは約45,000人（そのうち6,346人は母子生活支援施設で母親と一緒に生活している）である。日本では少子化が進んでいるが、社会的養護のもとで暮らす子どもの数はそれほど減少していない現状である。

社会的養護を必要とする子どもたちの多くが、保護者からの虐待など不適切な養育を受けてきた経験をもつ。その中には、身体的暴力以外にも、暴言等による心理的虐待や、適切な衣食住を経験できない等のネグレクトの経験も含まれる。特に近年は、面前DVによる心理的虐待に関

する相談件数が急増している。つまり、社会的養護のもとにやってくる子どもたちは、それまでの保護者との暮らしの中で「あたりまえの生活」を経験してこなかった子どもたちである。

「あたりまえの生活」とは何か。毎日の食事、季節にあった衣服、清潔に保たれた居住環境、保護者との心の通ったあたたかな会話、将来自立するために必要となるさまざまな生活経験……こうした経験は、子どもが将来社会人として自立した生活・人生を営んでいくために必要な経験である。社会的養護の重要な役割のひとつは、子どもたちに「あたりまえの安心・安全な生活」を提供することにあるといえる。

社会的養護としての里親制度

社会的養護は大きく2つのレパートリーに分けられる。1つは「施設養護」であり、乳児院、児童養護施設、児童心理治療施設、児童自立支援施設、自立援助ホーム、母子生活支援施設の6種類の施設がある。もう1つは「家庭養護」であり、里親家庭や養子縁組家庭がその役割を担う。

日本の里親制度のレパートリーには、以下の4種類がある。

養育里親：養子縁組を目的とせずに、要保護児童を預かり養育する里親

専門里親：虐待された児童や非行等の問題を有する児童、及び身体障害児や知的障害時児など、一定の専門的ケアを必要とする児童を養育する里親

養子縁組里親：養子縁組を前提に、要保護児童を預かり養育する里親

親族里親：3親等以内の親族（祖父母、叔父、叔母など）の児童の親が死亡、行方不明、拘禁、

入院や疾患などで養育できない場合の里親のこと。

また、里親とは別に、養育者の住居において要保護児童5～6人の養育を行う、小規模住居型児童養育事業（通称ファミリーホーム）がある。これはいわば「里親を大きくした里親型のグループホーム」である。

里親になるには、自身が居住している自治体（都道府県・政令指定都市）の児童相談所に相談し、研修や審査などのプロセスを経て、その自治体に里親として登録する必要がある。つまり里親の開拓、確保、育成などは自治体行政の役割であり責任だといえる。

家庭養護推進を軸とした社会的養護改革

日本の社会的養護はこれまで3度にわたって国連から改善勧告を受けている。改善の必要性を指摘されている内容の一つが、里親の少なさである。先述した、日本の社会的養護のもとで暮らす子どものうち、里親家庭で生活している子どもは約5,100人である。社会的養護のあり方を考える時の基準の一つとして「里親委託率」というものがある。これは、乳児院・児童養護施設・里親家庭・ファミリーホームで暮らしている子どもの人数を分母とした上で、里親家庭・ファミリーホームで暮らしている子どもの人数を分子として算出する。

現在、日本の里親委託率は約20%であるが、これは欧米の先進国と比べると極めて低い数値である。

2009（平成21）年の国連による「児童の代替的養護に関する指針」では、社会的養護のあり方について、施設養護と家庭養護が相互に補完しながら子どものニーズに対応することを踏まえつつ、①施設養護は必要な場合に限られること、②乳幼児の社会的養護は原則として家庭養護で提供されるべきこと、③大規模な施設養護は廃止していくべきこと、等が示された。

こうした状況を受け、国は2017年に「新し

い社会的養育ビジョン」を発表し、その中で、里親委託率の大幅な向上と各自治体における子ども家庭支援体制の抜本的強化を目標に掲げた。

この新ビジョンを踏まえ、2020年3月末までに全国の各自治体（都道府県・政令指定都市）では、新しい社会的養育推進計画を策定することとなっている。

国が出した「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」における「里親やファミリーホームへの委託子ども数の見込み」について、以下のように書かれている。

国においては、「概ね7年以内（3歳未満は概ね5年以内）に乳幼児の里親等委託率75%以上」、「概ね10年以内に学童期以降の里親等委託率50%以上」の実現に向けて、取組を推進する。都道府県においては、これまでの地域の実情は踏まえつつも、子どもの権利や子どもの最善の利益はどの地域においても実現されるべきものであること、及び上述した数値目標を十分に念頭に置き、個々の子どもに対する十分なアセスメントを行った上で、代替養育を必要とする子どもの見込み等を踏まえ、数値目標と達成期限を設定する。

つまり、2020年4月以降には、全国の各都道府県・政令指定都市における「里親委託率」の数値目標が明らかになる予定である。各自治体で、自らが立てた計画に基づいて着実に家庭養護の推進をはじめとする子どもを地域社会全体で育てることのできる子ども家庭支援体制の整備と向上を実現していくことが望まれる。

里親推進における「量」と「質」の保障

里親委託率を上げるということは、里親家庭で生活する子どもの数を増やすことである。そのためには、里親家庭を増やす必要があり、そのための広報・啓発は非常に重要である。里親制度に関する広報・啓発は、新たに里親になる人を開拓するだけでなく、里親制度や社会的養

護の制度そのものに対する理解や、里親など社会的養護を必要とする子どもの理解にもつながるといふ点で意義がある。また、里親制度や社会的養護について正しい理解を促すような工夫も重要になってくる。

里親になる人を増やしたい一方で、里親の担い手は、どんな人でもいいわけではない。社会的養護としての里親制度という理解や、社会的養護を必要とする子どもの理解、中途養育の難しさや特性などについて理解した上で、子どもの養育に前向きに取り組める人が里親として必要である。また里親を認定する各自治体において、こうした理解を促すような里親希望者への働きかけも非常に重要である。

また、なぜ里親になろうと思ったのか、その動機も重要である。社会的養護に理解や関心があり里親になろうと考える人が増えている一方で、不妊治療を経て「子ども/跡継ぎが欲しい」「子育てがしてみたい」という動機の人も一定数いることが5年に一度行われる厚生労働省の調査でわかっている（厚生労働省：児童養護施設入所児童等調査）。たとえきっかけが「子どもが欲しい」という大人主体の動機であっても、里親登録前の研修や児童相談所の担当ワーカーとの面談の中で、里親制度や社会的養護に対する理解が里親希望者の中で深まるような働きかけの工夫が必要である。

里親家庭への子どものマッチング

里親登録後、実際に子どもを委託する時のマッチングも非常に重要である。子どもの性格や特性、家族背景などから子どもの支援ニーズについて多角的に検証した上で、最も適切と思われる里親家庭への委託を検討しなければいけない。そのためには、行政が個々の里親家庭の特性をしっかりと理解しておくことも必要である。具体的には、里親家庭の実子の有無や年齢も含めた家族構成、里父・里母の性格やライフスタイル、地域特性などと、委託したい要保護児童

がもつ支援ニーズとのマッチングを丁寧に行い「なぜ、この子をこの里親家庭に委託するのか」が明確に説明できなければいけない。

さらに、委託時に里親に対して「何のためにこの子を里親に委託するのか」など、里親委託の目的や里親の養育に期待することを伝えるとともに、委託する子どもの支援目標や今後の見立て（何年ほど養育するのか、家庭復帰のめどはあるのか等）についても里親と児童相談所とで共有することが望ましい。こうした行政の姿勢を示すことで、里親養育が「私的な養育」ではなく、「社会的養護としての公的な養育」であることや、里親がひとりで抱え込むのではなく社会全体で一緒に子どもの養育に取り組むのだという「チーム養育」としての意識が里親に伝わりやすくなる。

里親家庭への支援の充実

子どもの養育を里親家庭に委託した後の継続した里親子支援も行政の役割として非常に重要である。特に、初めての委託の時には特に丁寧な説明や、きめ細やかな相談支援が必要である。また、委託後の支援は里親に対してだけでなく、委託された子どもへの支援も含まれる。行政の役割として「里親支援」という言葉がよく用いられる。家庭における子育て支援と同様、「里親を支えることで、里親子関係が安定し、子どもも安定する」といえるが、里子の様子をきちんと確認したり、里子から定期的に意見や要望を聴取したりするような取り組みを今後さらに整備していく必要がある。

里親の育成やステップアップ

里親の確保だけでなく、里親の育成も行政が担うべき重要な役割である。

里親の育成として、まず「未委託里親」の課題が挙げられる。2018（平成30）年度末現在、全国の里親登録数は11,730世帯であるが、そのうち実際に子どもを養育している里親は4,245

世帯であり、約6割が未委託となっている。未委託の理由は多様であるが、「登録してから何年も自治体から委託の打診の連絡がない」という里親の声も耳にする。一方、自治体からは「制度上は問題がないから里親として認定したものの、実際に子どもを委託するとなると不安な里親もいる」という声が聞かれることも少なくない。こうした「意欲はあるが、子どもを委託するには不安」というレベルにある未委託里親に対するトレーニング事業が今後の課題である。具体的には、乳児院や児童養護施設などの協力を得て、法定外の実習という形で、里親に子どものかかわりに慣れてもらったり、具体的な育児手技スキルを習得してもらったりするような取り組みが考えられる。

また、現在、養育里親として活躍している里親を専門里親にステップアップさせるような取り組みもこれまで以上に積極的に展開すべきである。被虐待児や障害のある子など支援ニーズの高い子どもを専門に養育することが想定されている専門里親は全国にわずか702世帯しかない。しかもそのうち実際に子どもを養育しているのは196世帯のみである。

では、支援ニーズの高い子どもは196人しか里親委託されていないのか。そうではない。本来なら専門里親に委託されるべき支援ニーズの高い子どもが養育里親に委託されているケースが多いと推察できる。

自治体として、専門里親を計画的かつ着実に育成し確保していくことが、今後の家庭養護推進でも重要になってくる。

多様な家族が住みよい地域社会の創造

子どもには家庭・家族が必要である。実親と一緒に暮らせなくなり社会的養護を必要とするようになった事情や理由、背景について、子どもには何の責任もない。しかし、里親家庭や施設など社会的養護のもとで暮らす子どもたちへの社会のまなざしは必ずしも温かいものばかり

ではない。進学や就職で不利益や制限が生じることもある。就学上の手続き等で、家庭の子どもよりも複雑な手続きを要求されることもある。

実親と離れて社会的養護のもとで暮らす子どもが肩身の狭い思いをして育つことのない地域社会にしていかなければならない。

里親など家庭養護を推進していくにあたって、施設のようにわかりやすい形ではなく、地域でひっそりと暮らしている里親家庭の子どもたちに温かいまなざしが注がれるような地域にするための施策の検討は重要である。名字が違って、血がつながっていないくても、里親家庭のメンバー一人ひとりが「私たちは家族としてここで暮らしている」と堂々と胸をはって明るく暮らせるような地域社会をつくっていききたい。

著者略歴

大阪府立大学地域保健学域教育福祉学類教授
伊藤 嘉余子（いとう かよこ）

専門は、子ども家庭福祉学、社会的養護。

同志社大学大学院文学研究科博士前期課程修了。日本社会事業大学大学院社会福祉学研究科博士後期課程修了。博士（社会福祉学）

福島学院大学講師、埼玉大学准教授等を経て、2017年より現職。

他に、大阪府/大阪市/堺市児童福祉審議会委員、尼崎市子ども・子育て審議会委員、兵庫県児童虐待対応アドバイザー等を務める。