

北海道における里親委託の現状と課題

今西良輔

I. はじめに

日本における親による養育が困難な子どもや共に暮らすことのできない子どもの社会的養護の現状は、主に児童養護施設を中心とした施設養護となっている。子どもたちの生活先については乳児院や児童養護施設などの施設養護、里親やファミリーホームなどで生活する家庭養護に概ね分けられている。2011年には国から「里親委託ガイドライン」を通達し、社会的養護における里親委託優先の原則が明記されたが、ガイドラインだけでは里親委託率は伸びず、2割を超えない程度となっている。

2016年の改正児童福祉法では、子どもの生活は家庭養護を原則と示している。2016年時点での日本の里親委託率は約18%、オーストラリア93%、米国77%などに比べると著しく低く示されている。日本の多くの社会的養護の子どもは施設養護の元で生活を送っている状況にある。一方、他国では、社会的養護の子どもに対して家庭養護が推奨されており、里親委託が進んでいる。依然、日本は里親委託が進まない現状に至っている。国の掲げている目標数値はあるが、各地域によって異なる状況や条件について触れておらず、具体的な里親委託について各自治体に任せられている状況にある。その中でも北海道は他の都府県に比べ広大な面積を有しており、9つの児童相談所を中心に管轄している。また、札幌市という政令指定都市が含まれているといった多様な地域性を有している特徴がある。

そこで本研究では、北海道の里親委託の推進を考えるために現状の課題から今後について検討したいと考えている。そのため、北海道および札幌市から発表されている里親制度の動向と北海道の里親に関する統計資料から整理する。次いで、里親に関する先行研究から北海道の里親制度と支援の課題を検討する。

II. 里親制度について

里親とは、虐待や養育拒否をする、病気や行方が分からないなどの理由から親が養育できない状況にある子どもを里親の家庭において養育する制度となっている。里親制度は、1948年の児童福祉法によって制度化された。第1条第1項で「すべての国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない」、同第2項「すべての児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」と理念を述べている。第2条では、「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童の心身とともに健やかに育成する責任を負う」と謳っている。このように児童福祉法では、子どもの育つ権利を明文化し、さらに社会的に恵まれない子どもは、保護者に代わって社会が養育の責任を持つことを明示している。

里親委託には、適切な家庭生活を体験する中で家族のありようを学び、特定の大人との愛着関係の下で養育されることで自己肯定感を育むことなどの効果が期待されている(厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課「社会的養護の推進に向けて(平成28年11月)」)。このことから、国は社会的養護に置かれた子どもを公的責任で子どもの養育や保護するために里親委託を優先して検討するように進めている。

1. 里親登録について

主な流れとしては、市町村または児童相談所へ相談→児童相談所へ「申請書」を提出する→職員が家庭調査のため訪問と里親研修を受講する→北海道知事または札幌市長の認定によって里親登録となる。(詳細は各自治体のHPを参照)

2. 里親の種類

1990年代以降からの児童虐待問題の深刻さから、家庭的な環境の下での個別的養育の必要性に注目が注がれるようになった。2008年の改正児童福祉法によって、主に里親の4つの種類に分けられた。それが、「養育里親」、「専門里親」、「養子縁組里親」、「親族里親」である(平成24年4月5日雇児発第0405第10号「里親制度の運営について」)。

4種類の里親の対象児童は、「養育里親」と「養子縁組里親」が保護を必要とする子ども(以下、要保護児童とする)

であること。「専門里親」は都道府県知事が認めたものであり、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のある児童を指している。「親族里親」は、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要保護児童となっている。

厚生労働省によると、「養育里親」が登録里親数9,073世帯、委託里親数3,180世帯、委託児童数3,943人。「専門里親」が登録里親数689世帯、委託里親数167世帯、委託児童数202人。「養子縁組里親」が登録里親数3,798世帯、委託里親数309世帯、委託児童数301人。「親族里親」が登録里親数526世帯、委託里親数513世帯、委託児童数744人(厚生労働省 里親制度(資料集)平成30年10月)。

3. 里親に対する手当

里親手当は、これまで養育里親への手当が児童1人あたり月額3万4,000円、専門里親への手当が児童一人あたり月額9万2,000円であった。2008年の改正児童福祉法によって、養育里親、専門里親の手当は引き上がった。養育里親への手当は、児童一人目が月額7万2,000円、二人目以降は月額3万6,000円加算となった。専門里親への手当は、児童一人目が月額12万3,000円、二人目以降が月額8万7,000円加算となった。その後、2016年の改正児童福祉法によって、養育里親への手当は、児童一人目が月額8万6,000円、二人目以降は月額4万3,000円加算となった。専門里親への手当は、児童一人目が月額13万7,000円、二人目以降が月額9万4,000円加算となった。

里親手当以外には、一般生活費(食費、被服費など)として、乳児は一人月額5万8,570円、乳児以外は一人月額5万800円が払われている。その他として、幼稚園費、教育費、入進学支度金、就職支度費、大学進学等支度費、医療費、通院費などがある。

Ⅲ. 社会的養護の現状とこれから

2018年時点での社会的養護の子どもたちは、日本全国では約4万人おり、その内の約8割が施設で生活し、残りの約2割が里親などの家庭養育を受けている。北海道での社会的養護の子どもは、児童養護施設入所が69.5%(児童数1,320人)、里親等が28.7%(児童数545人)、乳児院が1.8%(児童数35人)と施設養護が中心となっている(福祉行政報告例2017)。

里親委託については、1950年代から始まり現在までの約60年あまりの歴史がある。様々な流れの中で変化はあるものの、近年の家庭養護を中心とする考え方、子どもの権利の保障するにより2011年の里親委託ガイドラインの周知と2016年改正児童福祉法により、施設養護からの転換が謳われるようになってきた。2015年度からは、15年間かけて中・大規模施設、小規模施設(グループホーム)、里親(ファミリーホーム)の3つが概ね3分の1ずつなるよう長期的な家庭養護へ向けた方向性も示されている。

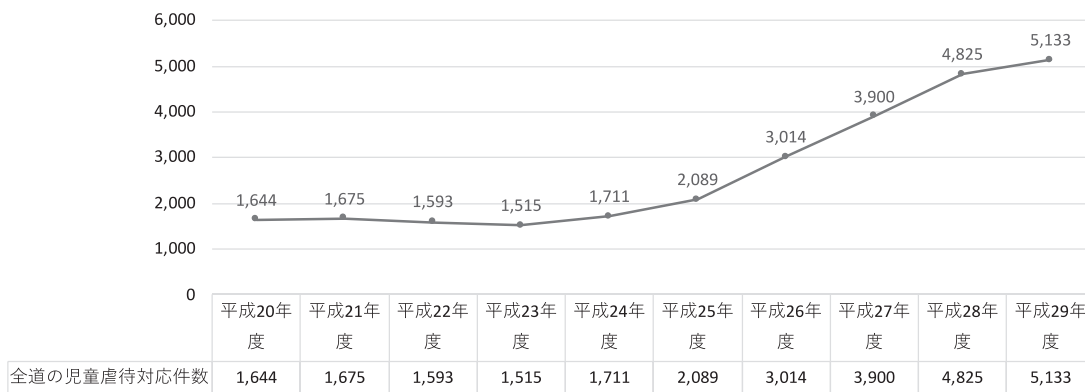
厚生労働省は、2016年6月の通知で「就学前の乳幼児期は愛着関係の基礎を作る時期であり、児童が安定した家庭で養育されることが重要であることから、養子縁組や里親・ファミリーホームへの委託を原則とする」と乳幼児の家庭養育を強調した(厚生労働省 雇児発0603第1号平成28年6月3日)。また、厚生労働省は2017年8月に、社会的養護の将来像を示す「新しい社会的養護ビジョン」を発表した。そして、7年以内に6歳以下の未就学児の75%を里親委託し、5年間で特別養子縁組の成立件数を1,000件とする目標を掲げている。これは、子どもに永続的な家庭というパーマネンシーの保障を子どもの福祉の目標にしていることからでもあり、特別養子縁組については一つの選択肢と位置づけた。

ここでのパーマネンシーの保障は、2009年に国連総会で採択された「児童の代替的養育に関するガイドライン」において「児童が家族の養護を受け続けられるようにするための活動、又は児童を家族の養護のもとに戻すための活動を支援し、それに失敗した場合は、養子縁組やイスラム法におけるカフアーラなどの適当な永続的解決策を探る」となっている。現在の日本では要保護児童への対応として、施設養護中心から家庭養護という里親委託を進める一方で、限られた年齢までの養育よりも生涯に渡って親子関係が続き、安定した環境で生活をできるような子どもの永続的な家庭環境、養育環境を目標に養子縁組や特別養子縁組を推奨するようになってきている。

IV. 統計からみる北海道の社会的養護と里親委託の現状

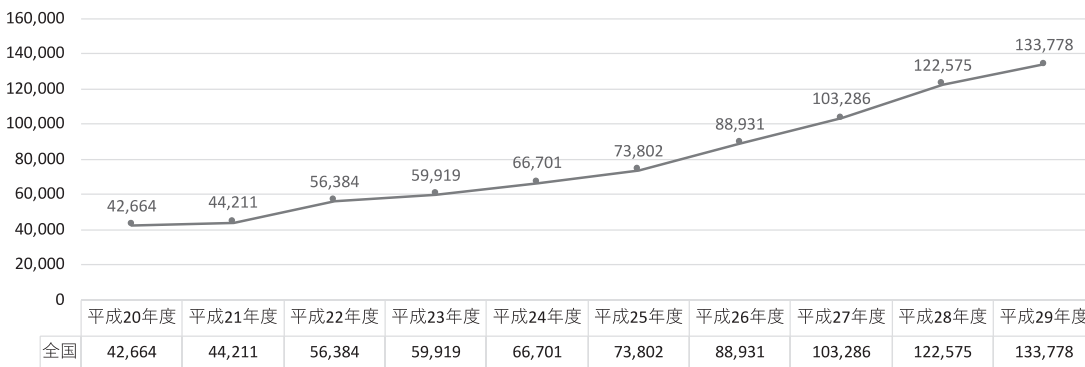
現在の北海道における児童虐待対応件数(図1)を見ると、平成25年から急激に右肩上がりとなってきた状況にある。全国の児童虐待対応件数(図2)については常に右肩上がりとなっている状態が続いている。日本の子ども虐待相談は年々増え続けている状況にあることがわかる。

図1 全道の児童虐待対応件数



(厚生労働省 福祉行政報告例より筆者作成)

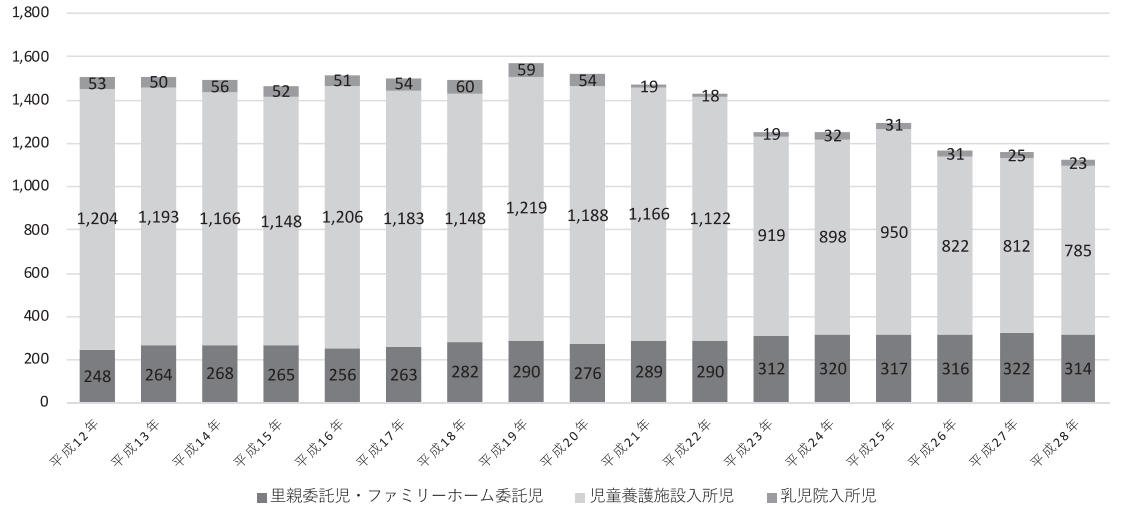
図2 全国の児童虐待対応件数



(厚生労働省 福祉行政報告例より筆者作成)

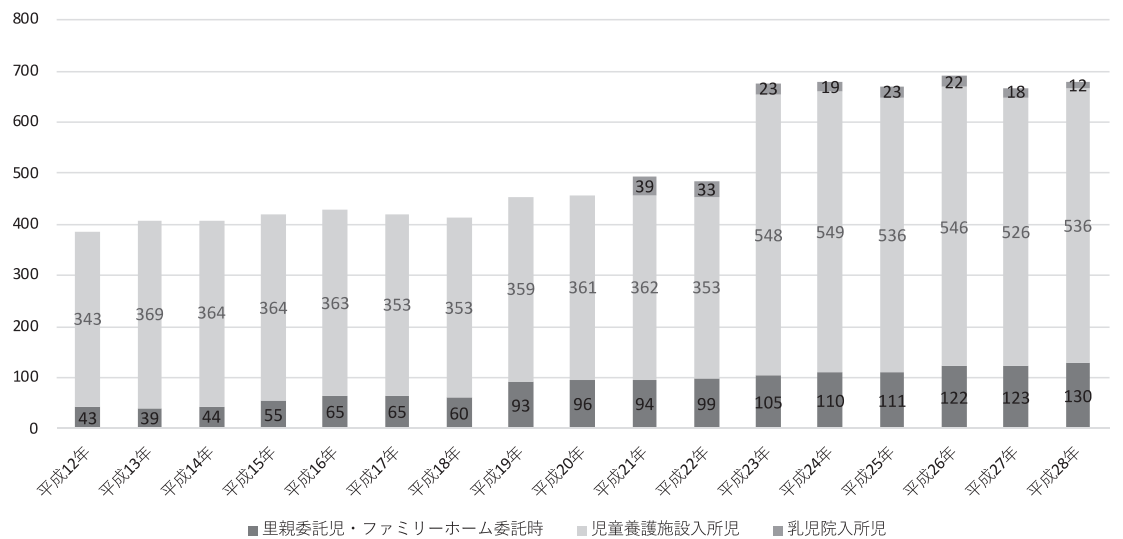
2000(平成12)年の児童虐待防止法成立後からの北海道(表3)と札幌市(表4)における社会的養護の措置人数を示す。北海道の方では、年々措置人数は徐々にではあるが減少傾向が数字上から見受けられる。札幌市については、平成23年度に増加し、その後一定程度を保っている状況がわかっている。双方とも里親委託児童・ファミリーホーム委託児童が徐々に増えている傾向が見受けられた。

図3 北海道(札幌市を除く)の社会的養護の措置人数



(厚生労働省 福祉行政報告例より筆者作成)

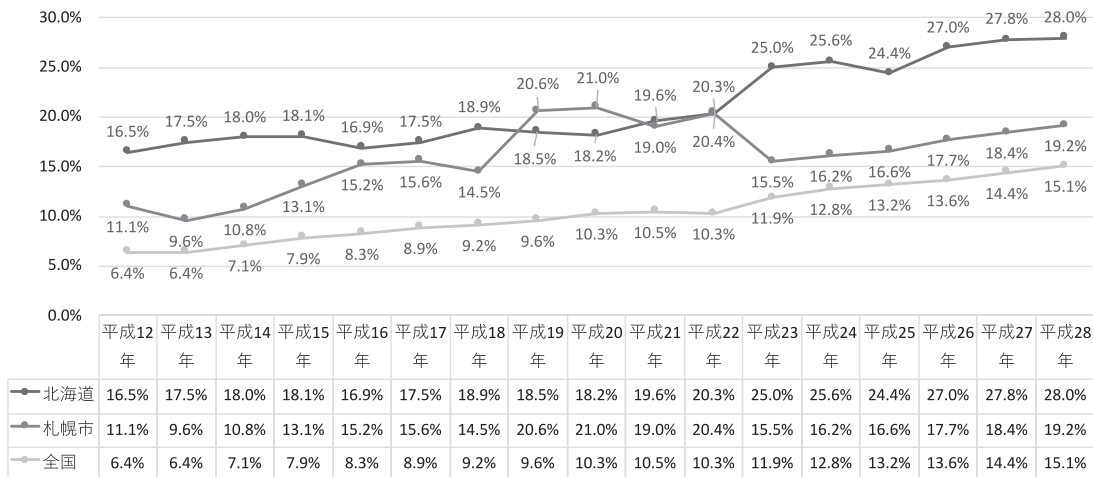
図4 札幌市の社会的養護の措置人数



(厚生労働省 福祉行政報告例より筆者作成)

全国の里親等委託率と北海道および札幌市の推移(図5)から、全国平均に比べると北海道と札幌市は高く示されている。北海道は、施設養護：家庭養護(ファミリーホーム含む)が概ね7:3という状況にあり、札幌市は、概ね8:2という比率になっている。各児童相談所の里親委託の現状(表1)から、北海道の児童相談所における里親委託の現状から登録里親数に対して委託児童数では、概ね4割～5割の委託状況となっている。ただし、他児相の管轄からの委託児童数が含まれているという状況があるため、数値に若干の変動があると思われるものの、登録世帯の半数が未委託状態となっている。未委託状態が一度も未委託なのか、過去に委託されたことがあるのかどうかはわからなかった。

図5 里親等委託率(ファミリーホーム含む)



(厚生労働省 福祉行政報告例より筆者作成)

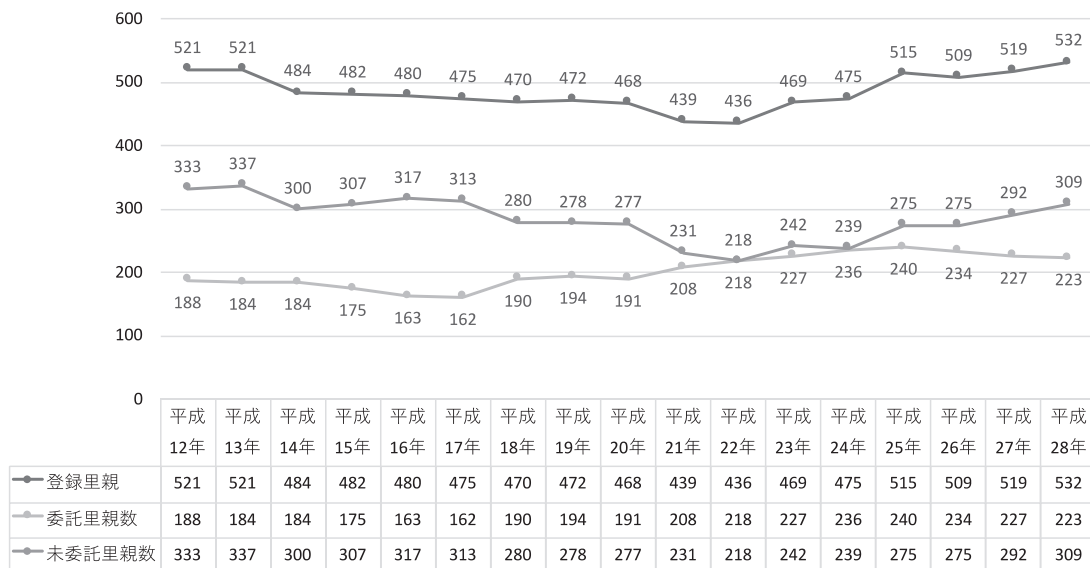
表1 北海道の児童相談所における里親委託の現状

	登録里親(組)	委託里親(組)	里子(人)	里親委託率
北海道中央児童相談所(平成28年度)	149	64	67	43.0%
北海道旭川児童相談所(平成29年度)	67	29	40	43.3%
北海道帯広児童相談所(平成29年度)	63	32	39	50.8%
北海道釧路児童相談所(平成28年度)	80	42	62	52.5%
北海道函館児童相談所(平成29年度)	48	22	33	45.8%
北海道岩見沢児童相談所(平成28年度)	48	24	36	50.0%
北海道室蘭児童相談所(平成29年度)	67	24	41	35.8%
北海道北見児童相談所(平成29年度)	58	23	30	39.7%
札幌市児童相談所(平成29年度)	236	106	153	44.9%

※他の児相管轄の里親に委託した児童が含まれている
(各児童相談所業務概要から筆者作成)

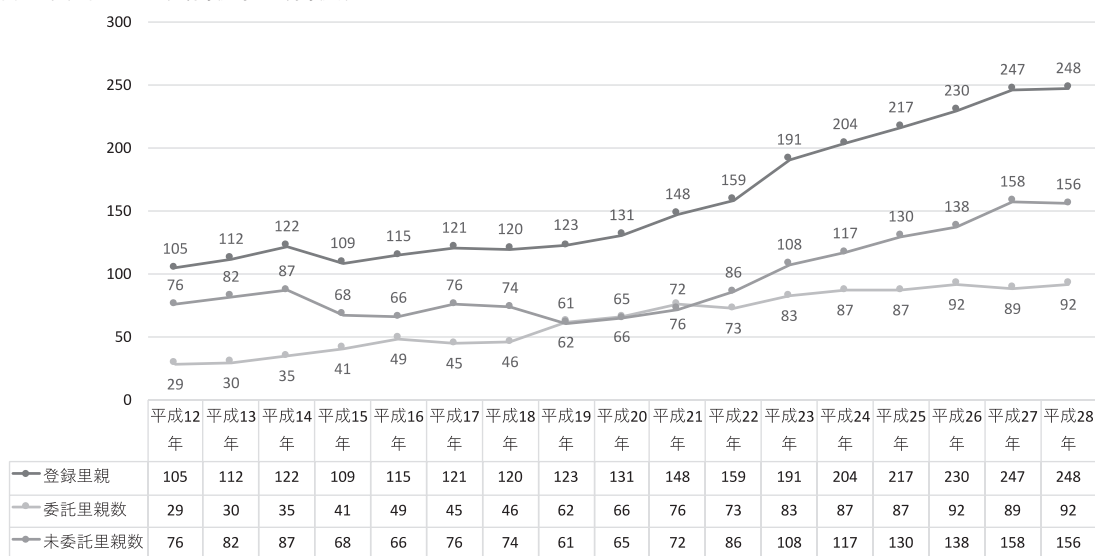
2000(平成12)年の児童虐待防止法成立後からの北海道(図6)と札幌市(図7)における養育家庭等の登録家庭数の推移を示す。ファミリーホームを抜いた数値となる。平成29年度時点では、北海道の方では登録里親532組、委託里親数223組、未委託里親数309組となっている。札幌市の方では、登録里親243組、委託里親数92組、未委託里親数156組となっている。先ほどの北海道の児童相談所における里親委託の現状(表1)比べると登録者と共に委託者も増えていることがわかる。実際には、里子数が多いことから、一里親に複数名の子供が預けられている。それが、きょうだいであることも考えられるが、要保護児童とのマッチングが高い里親もしくは対応力に幅がある里親がいると思われる。ただし、数値上では半数が未委託ということがわかっているものの登録里親の居住地と要保護児童との条件が合わないことも予想される。また、養護事情が発生しやすい地域なども影響しているだろう。

図6 北海道における養育家庭等の登録家庭数



(厚生労働省 福祉行政報告例より筆者が作成)

図7 札幌市における養育家庭等の登録家庭数



(厚生労働省 福祉行政報告例より筆者が作成)

北海道には、里親を支援する役割としての里親会が8つの地区里親会とそれを束ねる一般社団法人北海道里親会連合会、札幌市には札幌市里親会が1つである(表2)。北海道の8つの里親会は、8つの児童相談所と繋がって活動している。

表2 北海道内の里親会

里親会団体名	管轄児童相談所名
中央地区里親会	北海道中央児童相談所
空知双葉里親会	北海道岩見沢児童相談所
胆振はまなす里親会	北海道室蘭児童相談所
道北双葉里親会	北海道旭川児童相談所
くるみ里親会	北海道北見児童相談所
十勝地区里親会	北海道帯広児童相談所
函館地区里親会	北海道函館児童相談所
釧根地区里親会	北海道釧路児童相談所
札幌市里親会	札幌市児童相談所

里親委託を受けている里親に対して①レスパイト：里親の事情により子どもの養育を一時的に休みたい時、施設や他の里親に一時的に預かってもらうことができる。②里親養育援助事業：里親が家事や育児を援助してもらい時や、養育について相談したいときに援助を受けることができる。援助を受ける時は、援助者が里親宅に訪問することになっている。③里親養育相互援助事業：里親が相互に交流し、子育てなどについて話し合うことができる、などの支援をしている。今後は、里親支援機関事業による支援の充実化が図られるようになっている。

V. 北海道における里親支援の現状と課題

1. 家庭養護優先という捉え方

日本の現状の制度や指針では、現家庭で生活することの難しい要保護児童に対して家庭養護を勧めるように考えられている。特に乳幼児は原則、家庭養護への委託という里親委託中心に考えられている。しかし、地域によって養育体制の状況により、委託先の十分な確保や対応ができない場合もあるだろう。基本的には、各自治体で里親委託と現状の里親支援体制をどのように検討し、活用するかということになってしまう。里親委託数と未委託数では、里親支援機関事業の1つとして平成27年度より里親トレーニング事業が開始されている。そこでは、新規・未委託里親への支援を取り上げており、その方々へ委託に向けたトレーニングが実施されている。実際に北海道内の未委託里親が半数ほどいるため、委託数を増やすための手立てと理解することができる。ただ、実際に未委託数の中にも様々な里親登録者がいると思われるため、統計上の未委託数だけで考えることはできないだろう。今回の統計や先行研究からすると、家庭養護とされる里親養育を進めるための課題としては、委託先の確保や養育体制、支援体制など様々なことを考える必要がある。諸外国に比べ日本の社会的な養育体制の不十分さから考えると、一般世帯と言われる人々や地域住民の理解、そもそも日本という国柄、文化的価値観などが不十分さを生み出している可能性もあると考えられる。制度設計や体制の充実化を図ることは重要なことであり、取りかかる必要性はある。しかし、それ以上に家庭は地域の中にあることから、その地域作りをどのようにするのかという働きかけが家庭養護を推進することになるのではないかと考える。さらに遡ると、日本は、家庭養護を勧めると児童福祉法成立の時代から明文化されているものの実際には施設養護に傾いていった。そのようなことから、すでに要保護児童に対して日本国民における文化や価値観、意識が影響を及ぼしている可能性があるという見方をすると、その影響が社会的な養育体制を不十分にさせる要因と考えられ、大きな課題と思われる。

2. 里親委託と居住地域について

里親家庭の元での生活は、社会的養護の子どもに対して家庭での養育下で生まれることが子どもにとって望ましいとされている。里親への委託は、そのような狙いからすると里親と要保護児童のマッチングを重視しながら検討される。その委託には、子どもの年齢や発達段階など様々なものを考慮しながら進められ、安心かつ安全な環境を整えるように調整されている。また地域について考えてみると、要保護児童が小学校や中学校などに在籍している場合、現在過ごしている地域を変えずに生活を送ることが適しているのか、変えた方が適しているのかということも検討される。里親とのマッチングと同様に地域と要保護児童がどのような生活をしているのか、存

在なのかなどをアセスメントする必要が出てくる。そこに地域を変えないで生活という選択肢を残すことになれば、もしかすると実親も生活している地域と一緒に生活を送るという状況も出てくる。逆に、虐待などの問題が潜んでいるとなれば、子どもの安全を考慮し、地域から離れることも選択肢としてあげられるだろう。仮に子どもが地域を離れたくないという意思表示をしても、その意思を反映した生活を確保する難しさがある。なぜならば、地域において里親家庭は一個人であり、様々なことを里親自身が行わなければならないという実情がある。もし、仮にその地域に児童養護施設があるとなれば、もしかすると子どもの意思表示を汲み取った結果になったかもしれない。家庭養護である里親家庭は、研修を受けた個人でしかないのである。その個人を支援するための専門職者や機関はあるものの、里親家庭は地域の中にあるため身近な近所の支えなくして、厳しい状況の子どもを養育する安心安全を確保することは難しいと思われる。

里親の取り巻く体制が基本的に里親家庭周辺の地域で理解し、一緒に育てるという部分が整わなければ、前述したような子どもの意思表示を汲み取る結果を実現させることは難しいのではないかと考える。現状では、やはり、家庭養護である里親自身のマンパワーに頼るしかない現状であり、地域を組織的として考えられるような状況が整わなければ、虐待などの問題を抱えた要保護児童の生活は厳しいままであろう。

虐待相談対応が増えている中で、厳しい状況に立たされている子どもが家庭養護の元で過ごし、地域で見守られる安心が繋がる社会環境を目指さなければならない。そのようなハイリスクな子どもの受け皿となる里親を増やしつつ、それぞれの地域が一緒に良さを出しながら作り出していくことが必要なかもしれない。社会的養護の子どもの何を優先に考えつつ、何を大切にしながら包括的な状況を作り出すかを考えなければならない。

3. 北海道における里親支援の現状と課題

施設入所の現状から家庭養護への転換を図ることになれば、北海道の児童相談所が管轄する範囲が広いこと、細やかなケアをするためには現状では難しい。現状では、里親への支援をするための専門職や専門機関に限りがあること、里親登録者の意向と里親委託先の条件や地域による偏りなど、物理的にも人的な面でもその比率がミスマッチな状況になっていると考えられる。地域が広いということがメリットにもなり、デメリットにもなることから、北海道での里親委託と支援のためには、改めて、地域の風土や家柄、特徴、伝統というものを理解し、要保護児童への理解を広げていかなければならない。そのためにも北海道と札幌市の児童相談所に加えて、支援可能な施設、民間団体との連携を重ねながら、里親と地域が新たな仕組みを作っていく必要があるだろう。

基本的に北海道内での里親委託業務は児童相談所が行っており、民間団体はほぼ参入していない状況である。一部、特別養子縁組などに取り組んでいる民間機関はあるが、パーマネンシー保障など子どもの養育を整えることを視野に入れると、里親に関する業務においてより行政と民間での協力体制の模索が必要になってくるかもしれない。

VI. 今後の課題

今後は、北海道の委託先の地域資源の偏在などそれぞれの児童相談所が抱える課題を明らかにすることが必要と考えている。要保護児童は、家庭養護に委託した後も継続的に見守りやアセスメントをすることが必要不可欠になる。そのようなことを可能にするためにも地域の実態把握をすることが課題と思われる。

また、家庭養護が子どもに対して適切なものとなっているのかどうかを十分に検討されておらず、諸外国の動きなどだけに左右されるのではなく実際に日本の里親家庭で生活する子ども達がどのような影響を受けて育ち、自らのことを考え、感じているのかを明らかにすることが大切だと考えている。これからの要保護児童になりうる子ども達のためにも、現在里親家庭で生活する里子の実態に着目して検討を進めたいと考えている。

本研究は、平成 29 年度科学研究費助成事業(課題番号：17K13895)を受けた「里子のレジリエンスと時間的展望—今後の家庭的養護のあり方の検討」の調査に向けた基礎資料をまとめたものである。

参考文献

- 1) 新たな社会的養護の在り方に関する検討会(2017)「新しい社会的養育ビジョン」(平成 29 年 8 月 2 日)。

- 2)北海道中央児童相談所(平成28年度) 業務概要.
- 3)北海道旭川児童相談所(平成29年度) 業務概要.
- 4)北海道帯広児童相談所(平成29年度) 業務概要.
- 5)北海道釧路児童相談所(平成28年度) 業務概要.
- 6)北海道函館児童相談所(平成29年度) 業務概要.
- 7)北海道岩見沢児童相談所(平成28年度) 業務概要.
- 8)北海道室蘭児童相談所(平成29年度) 業務概要.
- 9)北海道北見児童相談所(平成29年度) 業務概要.
- 10)厚生労働省(2012)「里親制度の運営について」(平成24年4月5日).
- 11)厚生労働省(2017) 福祉行政報告例.
- 12)厚生労働省(2000～2016) 福祉行政報告例 里親数及び里親に委託されている児童数, 都道府県-指定都市-中核市別(平成12年～平成28年).
- 13)厚生労働省(2000～2016) 福祉行政報告例 小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)事業所数, 定員, 入所人員, 退所人員, 年度末在籍人員及び小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)に委託されている児童数, 都道府県-指定都市-中核市別(平成12年～平成28年).
- 14)厚生労働省(2000～2016) 福祉行政報告例 児童福祉施設(助産施設及び母子生活支援施設を除く)施設数, 定員及び在籍人員, 都道府県-指定都市-中核市別(平成12年～平成28年).
- 15)厚生労働省(2018) 里親制度(資料等)(平成30年10月).
- 16)宮島ら(2017)「子どものための里親委託・養子縁組の支援」明石出版.
- 17)札幌市児童相談所(平成29年度) 業務概要.
- 18)園井ゆり(2013)「里親制度の家庭社会学」ミネルヴァ書房.