

児童養護における施設の重要性と里親委託の課題

ー施設現場職員へのアンケート・インタビュー調査からー

増山 貴子

I 問題の背景と本論の目的

わが国には、保護者のいない児童、被虐待児童など家庭環境上養護を必要とする要保護児童が、約4万5千人いると言われている。それらの子どもたちは、大別すると、里親、ファミリーホームなどの家庭養育と乳児院、児童養護施設などの施設養育を受けながら、それぞれ実親から離れて生活を送っている。

子どもは、より家庭に近い環境で養育されることが望ましいとされており、世界的には「脱施設化」が推進され、家庭養育が推奨されている。しかし、日本の現状は、圧倒的に施設養育が主体であり、日本の里親委託率は世界的にも稀な低水準である。平成18年3月末時点では9.5%と1割にも満たない低水準であったが10数年の年月をかけて徐々に数値を上げてきた。厚生労働省の調査に基づく平成30年3月末時点の里親等委託率

は、19.7%と2割に満たない数値を示している。

2010年前後の各国の要保護児童に占める里親委託児童の割合をみると(図1)、オーストラリア93.5%、香港79.8%、アメリカ77.0%、イギリス71.7%、カナダ63.6%、フランス54.9%、ドイツ50.4%、イタリア49.5%、韓国43.6%という数字が並ぶ中で、日本はわずか12.0%である(「家庭外ケア児童数及び里親委託率等の国際比較研究」主任研究者開原久代(東京成徳大学子ども学部)(平成23年度厚生労働科学研究「社会的養護における児童の特性別標準的ケアパッケージ(被虐待児を養育する里親家庭の民間の治療支援機関の研究)」))。19世紀末ごろから施設を閉鎖し、家庭養護を推進してきたイギリスやオーストラリアは非常に高い割合を示し、特にオーストラリアにおいては9割を超えている。香港、アメリカでも7割を超え、その他の国々も4割から6割であり、

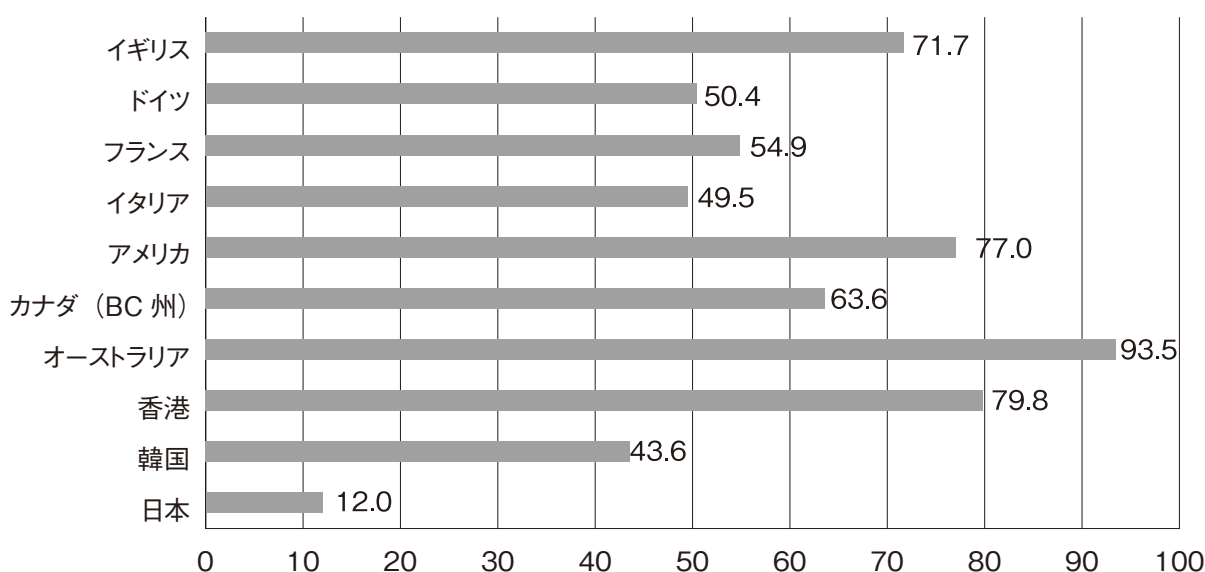


図1. 各国の要保護児童に占める里親委託児童の割合(2010年前後の状況)(%)

出典:「家庭外ケア児童数及び里親委託率等の国際比較研究」主任研究者開原久代(東京成徳大学子ども学部)(平成23年度厚生労働科学研究「社会的養護における児童の特性別標準的ケアパッケージ(被虐待児を養育する里親家庭の民間の治療支援機関の研究)」)

日本の12.0%という割合は国際比較の点から見て異様に低い数値であることがわかる。里親制度は、国により対象年齢や期間など制度に違いはあるが、基本的には何らかの事情により家庭での養育が困難となった子どもに対して、家庭環境の下で養育を提供する制度である。

「脱施設化」が推進される転機となったのは、19世紀後半イギリスのジョン・ボウルヴィ¹が「愛着理論」を提唱してからのことである。イギリスではこの影響を受け、1960年頃から施設を閉鎖し、子どもの代替養育環境として、施設入所から養子縁組や里親委託への転換が行われた。また、家庭の維持（母子分離の予防）や家庭養護を行うための地域サービスや里親を支援する里親養育機関が存在した。

同時期の昭和34（1959）年に、国際連合（以下、国連と記す）において、「児童の権利に関する宣言」が採択された。平成元（1989）年には、採択から30周年という節目に合わせ、「児童の権利に関する条約（子どもの権利条約）」（以下、子どもの権利条約という）が採択された。さらに、平成21（2009）年12月、第64回国連総会において、「児童の代替的養護に関する指針」が採択された。主要な目的は、児童の権利条約、親の養護を奪われまたは奪われる危険にさらされている児童の保護、および福祉に関するその他の国際文書の関連規定の実施強化、また代替的養護に直接または間接的に関わる全ての部門に幅広く普及させることであった。世界的に浸透していかない「脱施設化」を後押しするためと考えられる。

日本においては、敗戦後の戦災孤児、引揚孤児などの該当浮浪児に対する応急的浮浪児対策が児童福祉法制定の近因となり、昭和22（1947）年12月12日に「児童福祉法」が制定された。この法律は、戦災孤児など、保護を必要とする子どもに対する応急的な対策だけではなく、全ての子どもたちの福祉を実現することを目的としており、初めて「福祉」という言葉が用いられた法律である。その後、平成6（1994）年には日本も1989年に国連で採択された子どもの権利条約を批准し、平成9（1997）年には、50年ぶりに「児童福祉法」を大きく改定した。その後、幾度となく改定を重ね、平成28（2016）年の児童福祉法改正で、

漸く子どもが権利の主体であることが明確にされた。家庭への養育支援から代替養育までの家庭的養育の充実とともに、家庭養育優先の理念を規定し、実親による養育が困難である場合は、特別養子縁組による永続的解決や里親による養育を推進することが明確となった。そして、平成29（2017）年には、児童福祉法改正の理念を具体化するために、「社会的養育の課題と将来像」（平成23（2011）年）を全面的に見直し、「新しい社会的養育ビジョン」（以下、「新しいビジョン」という）とその工程が公表された。

しかし、この「新しいビジョン」に関して批判的な意見があった。「新しいビジョン」の作成プロセスにおいて批判的な意見が出てきた背景には、現場の関係者が不在であったことに起因する問題意識が共通していた。

筆者は、施設現場関係者が「新しいビジョン」をどのように受け止めたのか、ビジョンの問題点や課題を明らかにするために、令和元（2019）年5月に栃木、茨城、千葉、埼玉、群馬、山梨、長野、新潟の8県の乳児院30施設、児童養護施設施設105施設の計135施設を対象に、職員に対する質問紙調査を実施してその結果をまとめた（増山 2020）。有効回答は54件であった。その結果、施設関係者は、「新しいビジョン」そのものに反対はしていないものの、その工程および目標値に無理を感じていることが明らかとなった。また、あまりにも短期間に高い目標を達成させる工程に強く批判する意見もあった。「新しいビジョン」は段階的に取り進めることが重要であるとともに、優先順位をつけるべきであり、公表どおりの工程に沿って急ぎ足で進めると新たな問題が起こる危険性があるとの意見が多く出された。全体的には、「新しいビジョン」に基づき、施設養育から家庭養育へ移行する、つまり脱施設化を推進するためには家庭養育の主となる里親委託の里親への支援が重要であること、里親への委託が困難で多様化する子どもたちが存在する以上、施設養育は依然として重要であることを主張する意見が主流であった。

本稿では、以上の調査結果を踏まえ、児童養護における施設の重要性和り親委託の課題を具体的に明らかにすることを目的とする。2つのデータ

を使用する。1つは、先の質問紙調査で実施した「子どもの権利」と「脱施設化」に関する自由記述による回答結果である。この2つの事項に対する回答結果の整理は本論の課題分析にとって重要だが、増山（2020）では、「子どもの権利」に対する回答結果は整理しておらず、「脱施設化」については、個々の記述の内容に踏み込んだ整理をしていない。

もう1つは、質問紙調査の記述式設問から得られた回答を基に行ったインタビュー調査結果のデータである。質問紙調査の際、26施設からインタビュー調査に対応可能と回答があった。このうち、3施設を訪問し、インタビュー調査を行った。調査期日は、A施設2019年9月22日、B施設2019年9月25日、C施設2020年3月23日である。インタビュー調査は半構造化面接法で実施し、3施設において、施設担当者（施設長または担当者）1名および筆者の他、指導教員の同席のもと実施した。なお、倫理的配慮に関しては、インタビュー調査を実施するにあたり、口頭にて研究目的および情報の取扱い等について説明し、同意を得てから実施した。また、インタビュー調査では個人に係る情報は求めておらず、一般的な考え、感想を伺うものであり、ヒト自身に係る調査ではないことから倫理審査を必要としないと判断した。

Ⅱ 「子どもの権利」と「脱施設化」

「子どもの権利」

日本は平成6（1994）年に「子どもの権利条約」を批准し、平成28（2016）年に改正された児童福祉法第2条で「子どもの権利」について謳っている。現場で直接子どもと向き合われている立場から、「子どもの権利」についてどのように思うか意見を聞いた。54施設から49の回答（回答率90.7%）があった。

子どもの権利について、児童福祉法第2条で謳われている内容について、称賛し、賛同すると明確に記載されている記述は10件（20.4%）あった。具体的には、「第2条は、まったくもって賛同する」、「良い内容だと思います」、「やっと法律に明記されたという感じ」、「「子どもの権利条約」自体そのものには、大いに賛成です」、「条約の内容

は、我々支援者が目指す究極的な『夢・願い』であり、実現に向けて全力で取り組みたいこと」、「子どもの権利は、児童福祉に携わる者の専門性の基盤として持つておかなければならない価値観であり、疑う余地はない」などであった。

「子どもの権利」に対する反対意見は皆無であった。ただし、「子どもの権利」について理解しつつも、「子どもの権利」が守られていない実情が記載された回答がほとんどであった。

- ・「児童より、大人、親の考え、意見、利益が優先されているような風潮が子育てにあるように見えます」
- ・「全ての国民がこの条文を正しく理解・実践することが必要と思います」
- ・「条文の内容と日本の社会的システムの現状が、かけはなれすぎている」
- ・「措置制度の下では、施設や里親を選ぶことができない。措置の段階で『児童の意見は尊重され』てはならず、また、各施設や里親の条件が違いすぎるため『最善の利益が優先して考慮され』ているとは思えない」
- ・「子どもの最善の利益より、親の利益、機関の都合が優先されている」
- ・「意見は尊重されても、気持ちは考慮されないことが多い」

いくら法律で謳われていても実際には「子どもの利益」は守られていない現実が突きつけられる意見が述べられていた。

また、少数意見としては、「権利は、全ての国民が持っているもので、自分の意見は必ず通るものではないという点は、子どもの内から躰の中で教えて行かなければなりません」というような、子どもの権利は認めつつも、子どもを養育する立場として、子どもの権利だけではなく、世の中の秩序として全ての国民に権利があることを学ばせるという使命感的な回答もあった。

「脱施設化」

「脱施設化」について自由記述で回答を求めた結果、54施設から52（回答率96.3%）の意見が寄せられた。脱施設化に対して、「大いに賛同する」と言うような前向きな回答は52件中0件であり、

一方で脱施設化に反対する意見も0件で、反対はしないが難色を示す意見がほとんどであった。特に目立つ内容としては、脱施設化、つまり施設養育をしない場合の代替養育として里親委託が考えられるが、その里親委託に問題があるという回答が、52件中17件(32.7%)と多かったことである。具体的には、以下のような回答であった。

- ・「実感として、里親不調により施設入所するケースが増えている感じがする」
- ・「現況の里親さんのスキルと知識では対応が難しいケースが増加している」
- ・「障害児や医療ケアを必要とする児の里親委託を進めて行くのが難しい現状です」
- ・「里親との関係が悪くなった時に簡単に違う里親に変更することは難しいし、できても、里親を何度も変える弊害は大きい」
- ・「養育しにくい子ども、精神疾患を抱える親、それらを里親(ただ子どもが欲しいだけの方)が見きれないわけではない」

このように、3割以上の回答者が里親委託に問題があり、現状のまま里親委託を進めて行くことに問題を感じていることが伺えた。

施設の必要性あるいは重要性についての回答は、52件中25件(48.1%)あった。しかし、いずれも現状の施設について語られたものではなく、施設も充実或いは変化していくべきであるという意見が多かった。具体的には、以下のような回答であった。

- ・「施設養育を不必要と考えることが本当に正しいのか疑問。子どもの特性にあった社会的養育を考えるべき。30年くらい前なら家庭的支援は有効であったように思うが、現在の児童の課題が、多様化している中では施設養育(治療)は必要であると思う」
- ・「施設は決して長くいて良い所ではないが、短期間(せいぜい1~2年)親子が困ったときに利用するには良い養育資源だと思う。施設の良さの社会的発信も必要」
- ・「脱施設化というよりも、施設機能の専門化により、サービス提供の質と幅を拡充するこ

とに意味があると思う」

- ・「施設養育にも課題はあるが、『子どもの群れ』がもつ様々な能力、効力は何にも代え難いと思う」
- ・「施設を無くし、家庭で代替養育を目指すのは現実的に難しいと思うので、施設がもっと家庭養育に近づけるよう各施設で努力していく事が必要だと思う」
- ・「施設を無くしていくということではなく、施設の役割を変えて行く必要があると思います。多機能化・機能転換により、子どものニーズに応じられる事業に取り組んで行かなければならないと思います」
- ・「脱施設ではなく、施設の機能を有効に活用すべきである。家庭養育の優先は理解できるが、里親制度で全てが解決できるわけではない。子どものニーズを正しく把握し、施設の機能を活用すべきときは、躊躇せずに活用すべきである」

Ⅲ インタビュー調査の結果

質問紙調査の結果を総括すると、脱施設化そのものに反対というよりは、脱施設化を推進するためには里親支援が欠かせない、そして、里親への委託が困難で多様化する子どもたちが存在する以上、施設養育は依然として重要であることを主張する意見が主流であった。特に、「新しいビジョン」の優先順についての質問紙調査の結果からは、「里親への包括的支援体制(フォスタリング機関)の抜本的強化と里親制度改革」と「子どものニーズに応じた養育の提供と施設の抜本改革」が上位を占めていることから、里親支援と施設の改革を重要視していることが分かる。このような意見は、日本における里親養育の不調や困難さに対する現状認識に大きく基づいていると思われる。

この様な質問紙調査の結果を基に実施したインタビュー調査の結果を踏まえて考察を加える。本項ではインタビュー調査実施順に回答を整理し、最後に全体的に考察を加えることとする。

1. 施設 A

(1) 基本的な考え方

自分たちが社会的養育全体で、手を差し延べ

なくてはならない子どもたちはもっと多いと思う。社会的養育の支援を必要としている子どもたちは減っていく、何故なら少子化だからです。子どもが減っていくのに準じて、分母が減っていくと言う考え方が多いが、そうではなく、自分たちがもっと、高機能化・多機能化すれば、手をさし伸べる、支援できる子どもたちは増えていくと思っている。

自分が思う理想の在り方は、里親さんも増えて、施設はこれ以上定員が増えると難しいので、定員はこのままにでもっと高機能化・多機能化をどんどん積み上げて行き、どちらとも委託されたり措置されたりする子どもたちが増えていくと言うイメージでありたい。

里親さんには施設の今までのノウハウをもっと知ってもらい、スキルを上げてもらいたい。逆に里親さんにしかできないこと、例えば個別化やそれに近い環境を、どれだけ反映できるのかをお互いに連携強化しながら、進んでいきたい、というのがこれからの社会的養育の推進計画に書きたいと言う思いである。

乳児院も高機能化・多機能化をしていきますし、里親さんが小さいころから預かると思うのはやはりいいことだと思うので、そこはお互い手を取り合う環境がいいかなと思います。

高機能化・多機能化することでより多くの子どもたちを支援できるようになること、里親独自の役割があること、施設として里親支援の環境づくりや連携強化が重要であると語っている。

(2) 里親委託について

里親委託について、現実的に駆け足で進めると不調が増えると考え。うちの特徴的な考え方として、子どもたちのパーマネンシーの確保として特別養子縁組は進めて行きたい。希望的な観測も含めて、養子縁組の方は達成して欲しいという思いがある。

やはり、施設内だけでも2件の不調を受けて

いて、県内でも高齢の委託での不調が、ここ数年で出てしまっている。そういったことから、養育里親の難しさを感じています。その他にも養育困難の話は外で聴いている。そういったことから、養子縁組で実の親子になるというのは、大変なハードルをいくつも抱えているとは思いますが、しかし、子どもにとって同じ養育者がずっと一緒にいて生活をしていくというのは、実家庭から離れた子どもにとっては、すごく理想的な環境だと思う。うちは、里親支援室をやっているが、やはり子どもにとって一番の環境というのは、社会的養育の現場では、養子縁組かなとは思っている。

施設Aでは、里親委託について当該施設内でも不調の案件を抱えており、里親委託の難しさを感じていた。里親委託を急いで進めると不調が増えると言いき、「新しいビジョン」で掲げられた目標値、目標年限には難色を示している。今以上に増えることを懸念している。また、養子縁組は子どもにとって理想的な環境であるとしながらも、大変なハードルがあると指摘されている。

(3) 施設の高機能化・多機能化について

私たち児童養護施設は、措置制度が残っているのすごく受け身になってしまいがちです。社会福祉なんかで使われるアウトリーチという外に仕掛けたり発信することはなかなか難しいですが、アウト型リーチの施設になりたいと思っています。ショートステイなんかをたくさん行ったり、サロン活動などの地域貢献活動はすでにやっていますが、こういう機能を高めていきたい。その際の合言葉が「いつでも、どこでも、だれでも」です。「いつでも」は、一時保護もそうですが、24時間、時間を問わずということです。「どこでも」は、どこでも相談に乗れたりとか、どこでも子どもたちに手を差し伸べられる環境を作りたいという意味です。これらも多機能化に入ってくると思います。あえて分けると、「だれでも」を可能にするのが高機能化だと思います。

うちでは現在、心理職2名と看護師1名に入っ

でもらっていますが、なぜかという、発達障害の子どもがどんどん増えているというのが現状でして、そういった子どもたち（本来、児童養護施設でお預かりするような子たちではないかもしれませんが）、そういった子たちでも自分たちで支援できるようにしたいという意味を込めて「だれでも」という言葉を使っています。医療的ケアを含めた高機能化として取り組んで行きたいなと思っています。

施設 A では、「新しいビジョン」にも掲げられている施設の高機能化・多機能化について、積極的な取り組みをしている。施設には措置制度が残っているが、施設 A では独自の取組を取り入れ、施設機能を変えて行くことの重要性を訴えている。

具体的に、施設 A では、2013 年度に小規模委員会を発足させ、「群れが子どもを育てる」を反映させたハイブリットケアを可能とする生活環境の充実に取り組んでいる。多機能化に向けた取組として、専門職の積極的配置による事業の展開（上記の心理職と看護師の配置）、緊急対応への積極的受入（一時保護、ショートステイ、レスパイトケア等）や、地域貢献事業（施設開放のサロン活動等）、生活困窮者対策支援事業（学習支援事業等）を展開している。そして、2019 年度には「里親支援室&自立支援室」を開設している。

専門性とチームアプローチを重視する施設が、里親支援を始め、担うことが出来る機能や役割を追求していると言える。

2. 施設 B

(1) 施設の高機能化・多機能化について

結局、施設内に残る子どもは、ケアニーズが必要な子ども。ケアニーズの子どもは里親には行けない子とした場合、うちの子は 8 割が里親に行けない子どもということになり、ほぼ残ることになります。

今現在、うちに入っている職員も保育士の資格を持って入職してきているが、里親のフォスタリング機能といった場合、専門性が必要になってきます。果たして、保育士だけの知識で

それが賄い切れるのか。やはり、養成学校などでそういう里親委託をするための勉強が必要になるのではないかと思います。

里親委託率が上がっていくことによって、施設の入所者が減ってくるので、施設として他の機能に力を入れて行けるということと同時に進行で考えています。結局、多機能化と言うのは、職員のスキルアップも必要になってくるので、やはり保育士の資格だけでは、一時保護の機能も保育士の力だけでは不足してしまう。保育園もそうですが、保育士が慢性的に不足している状態で、うちは一応 20 名定員なのですが、職員が結婚や退職し、減っているのも、実際は 17 名くらいしか受け入れられない状況です。なかなか人材もいないし、人材をスキルアップさせるための時間もないし、養成学校から卒業して 1 年目のでばかりの職員さんに、今日からあなたは専門家ですよと言われて、その里親のことが出来るかといったらそうもいかないし、その養成学校の中でそういう研修まで入っているのか、卒業してからそういう研修があるのか、まあどちらにしても卒業してから 2 年か 3 年は、学ぶ期間がはいってしまうので、プロとしての活躍は出来ないと思います。

このままでは、施設自体の必要性がだんだんなくなってくるのだと思う。しかし、施設自身が残るためには、機能を高めないといけない。虐待件数だったりとか諸々のことを考えたときに、国が乳児院や児童養護施設をどういう位置づけで考えているのか。今のままだと児童相談所の下請けみたいな感じがある。印象的に強い。里親委託するためのフォスタリング機能を児相（児童相談所）だけでは賄いきれないから、各施設にその機能を持たせて、施設でやりなさい。一時保護も各施設でと言うような、下請け機関の様な印象が自分の中では強いです。

施設 B は、ケアニーズの子どもたちは施設本体に残ることになり、要保護児童の現状を踏まえ、今後も施設は必要になると訴えている。国からは、高機能化・多機能化が求められてはいるが、国の

方針が定まらない中で推進していくことは難しいと難色を示している。今後の施設運営について、戸惑いを感じている様子が伺えた。

(2) 里親委託について

里親がすごく少ない。また、欧米は福祉の精神が強くて、親御さんがいない子を育ててあげなくてはと言う気持ちが強いのかなと思います。恐らくその宗教的な、キリスト教の、多分その福祉の精神が強いのかなと思います。日本はどちらかというと、後継ぎとして里親さんをしたと言うのがほとんどです。それに加えて、障がいを持っていたり、年齢が少し高くなってしまった子どもたちの里親委託率はぐんと下がります。4歳になるとぐんと下がってしまう。かと言って、赤ちゃんで引き取っても、大きくなって、発達の遅れがあると、「やっぱり里親やめたいんです」と言ってくるような問題がある。まずは、里親さんの絶対数が少ないと言うのが問題。あとは里親さん自身に対する補償、金銭的な補償、権利的なものが重要です。

養子縁組だと親としての権利がありますが、養育里親さんには、親権がないので、例えばその子が大きくなってアルバイトを始めたときに、その子を止めさせることが出来ない。結局、親権者ではないので、ただその子が問題行動や犯罪を犯したときに、刑事罰だけは親御としての責任はある。その養育里親に責任がある。このような問題が発生してしまうというあたりで、なかなか負担としては大きいのかなと思います。その子が一寸危ないと思うアルバイトを始めてしまっても止めさせることはできない。だけど、実際に問題が起きると、養育している親がちゃんと見れないのだということで、罰の対象になってしまう。本当に責任が重いんですけど、じゃあ、金銭的な支援があるかということ、里親さんはそんなに金銭的な支援はないので、本当に限られた人しか里親さんにはなれないのかなと思います。

うちでも実際4歳の男の子が里親委託が決まっていたんですが、その前日に、「やっぱり女

の子が良い」といって断ってきたケースがありました。その子は、一度親に捨てられているのに、更に里親にも捨てられると言う二重の苦しみ。そうすると、児童養護施設に移動した後に、結構、問題行動が多くなるようです。後から。後は、里親さんの選り好みみたいのが出てきてしまうのも問題なのかな。

後は、親権問題に強いものがあって。どう考えてもこのお母さんは育てる気がないだろうなと思っても、そのお母さんは「いつかは育てる」といって、里親への委託を出してもらえない。結局、里親に行くことができない。恐らくそこから辺り里親委託率が進まない原因なのだろう。うちにいる子も里親に行けたらいいのになあとと思う子は何人もいますが、お母さんとかお父さんが、「大きくなったら育てる」といって委託に出しません。

欧米なんかは、通告が入った時点で、親権を停止、取り上げることが出来る。保護してから、お父さんやお母さんがそういう言うプロセスをこなせば、家庭に戻したり、無理な場合は里親に委託とか、強制的に介入する力があるのですが、日本の場合は、強制的に介入する力がないので、その疑わしき家庭に家庭訪問や郵便物を出すなどしています。

引き取る気がある人は来ますけれど、大体の親は会にすら来ないです。つい最近、2歳になる男の子のお母さんが、漸く里親委託に納得したのですが、その2年間は、「私引き取るから引き取るから」といって、2回しか来なかった。それで、2歳の誕生日の時にやはり育てられないといっって、里親委託がようやく決まった。2歳になると、だいたいわかるようになってくるので、里親とのマッチングの時間は、ちょっと長くなるのかなと思う。

施設Bは、里親委託について、里親委託率が伸びない原因のひとつには、欧米と比較して里子に対する考え方に違いがあると言っている。欧米は、宗教的なことも含まれるが福祉の精神がもと

もと備わっており、親のいない子ども達を「育てあげなくては」という気持ちで子どもを受け入れるが、日本の多くの場合は、家の後継ぎとして子どもを受け入れたいと言うところに大きな違いがあると述べている。その要因に加え、後継ぎとして受けれることを前提にしていることから、障がいを持つ子どもを受け入れないケースが多いことも委託率が伸びない要因の一つと言う。

また、もう一つの大きな要因としては、親権に問題があると言う。親権がある以上、親の承諾がない限り、里親に委託することが出来ず、親はいつか引き取ると言いながらなかなか承諾しないのが現状である。この点も、欧米との大きな違いの一つである。

3. 施設C

(1) 里親委託について

日本は、欧米諸国と比較して、圧倒的に家庭養育がしっかりしており、代替的養育、代替養育を受けている要保護児童は極めて少ない。1万人当たりの要保護児童数の値をみると、恐らく欧米は日本の10倍くらいの比率であろう。日本と諸外国との違いは、里親と施設と言った場合、施設で暮らす子が多いことが指摘されているが、実は施設で暮らす子どもの人数で比較した場合、日本は圧倒的に少なくない。所謂、錯覚なのである。日本の場合は、家庭がとても頑張っており、親が養育しきれず施設で暮らすことになる子どもは問題を抱えており、その様な子どもを、里親が養育するのはとても難しいと考えられている。

私も施設養育より、里親養育の方が良いと思うが、今の要保護児童は難しい子が多く、5割くらいは養育困難児であり、里親に委託できるかが問題な状況である。むしろ日本が一番批判されていることは、子どもが施設に長く居ることである。長期間入所していることが問題視されており、日本は、欧米とは違い3年以上いるのが当たり前の状況である。

施設Cは、里親委託について、昨今の要保護児童の状況から、里親に委託するには困難な子ど

もが多く委託率が上がらない理由の一つという。施設関係者も、施設で育つより里親養育の方が良いこと理解しつつも委託できない状況をもどかしく感じている。しかし、日本の場合、里親委託率が低く、圧倒的な施設養育に依存する日本の現状に世界からバッシングを受けているが、それについては、錯覚であり、施設養育している子どもの数から比較しても日本は圧倒的に低く、むしろ施設養育の長期化が問題だと述べる。

(2) 施設の高機能化・多機能化について

施設より里親養育の方が、子どもにとって良いことはわかるが、施設から里親に委託すると、養育困難な子どもがドリフト状態になり、パーマネンシーの保障はされなくなる。その施設の機能を活かしながら、里親の養育をどのように支援していくかが課題である。施設が里親を支援していくには、まず施設がバックアップする枠組みを作ることが重要であり、施設と里親が一体化していくことが良いと思う。施設から里親に委託する子ども、その子どものところに定期的に様子を見に行き、里親が大変そうな場合には、施設で一旦預かり、里親を休ませる。また、思春期の大変な時は施設で預かるなどの支援が必要であろう。しかし、施設は養育する機能を持っているので、基本は里親養育として、里親がだめだったら施設に一旦戻り、違う里親をお願いするなど、施設をベースにして里親支援をしていく。施設を子どもが帰えるところとして確保しながら里親養育をしていくのも、施設の高機能化や多機能化の一つであると考ええる。施設が関わることによって、パーマネンシーの保障が保たれるということもある。

施設Cは、現状のまま「新しいビジョン」に基づき里親委託を推進した場合、養育困難な子どもがドリフト状態になることを懸念している。里親委託率を上げるためには、里親を支援する取り組みを先に進めるべきであり、その支援のシステムを構築し、バックアップしていくことが重要であると訴える。そして、施設と里親が一体化していく事が良いとしている。その里親支援の充実が正に施設の高機能化・多機能化に当たると言う。

そして、その様な意味合いからも施設の重要性を訴える。

(3) パーマネンシーの保障について

パーマネンシーの観点から見ると、養子縁組であれば保障されるが、里親委託がパーマネンシーの保障になるかということとそこも微妙である。施設は、ここにあり続けると言うことを考えるならば、パーマネンシーの保障は、養育里親と施設のどちらが良いかと言われたら、もしかしたら施設の方が保障しうるのかもしれない。

但し、里親さんがどのような思いを持ってその子を育てるか、里親さんによっては、ずっと面倒を見るんだという気持ちで子どもに関わる人もいる。養子縁組をしなくても、ずっといてもいいんだよという気持ちで関わる人もいる。現実問題として、里親さんも高齢になり、体の具合が悪くなればやれなくなり、また、里親さんが転居する場合もある。その様なことから、パーマネンシーの保障が確実に出来るのは施設の方ではないかと思う。その様な考えからすると、施設が里親を支えていくことが良いのではないだろうか。保険みたいな形で、施設があり続ける。里親に委託しても、難しい子は必ず戻ってきてしまうので、私は、施設で子どもと関わるときには、その様な考えでいる。

施設Cは、「新しいビジョン」においても、家庭養育を優先としていることから、施設養育より里親委託を優先しているが、子どものパーマネンシーの保障を考えた場合、里親より施設かも知れないと訴える。施設はその場にあり続けるが里親さんはいずれ高齢になり、転居することもあるなどのことから、パーマネンシーの保障を考えると、里親より施設の方が良いと考えている。養子縁組の必要性や重要性を認めたくえで、さらに施設の重要な役割も訴えている。

発達保障とパーマネンシーの保障は重要である。子どもの発達の保障を児童養護施設で担保できるかという疑問はある。やはり家庭の方が良いと思う。施設で発達の保障が出来る、と自信を

持って言える人は少ないと思う。施設では、養育者がとっかえひっかえ時間で変わっていくのである。やはり、養育は一貫して同じ人間が関わっていくと言うことは非常に重要なことである。発達保障ということだけを考えた場合、やはり家庭養育の中で養育者が一貫して関わっていくことが重要だと思う。だから、家庭養育は原則なのである。そう考えた場合、やはり養子縁組ということになる。

現実的には、発達保障だけを考えれば、里親委託であるが、里親には大きな差が存在するという問題もあり、そこは世界中どこでも同じである。里親はある意味、組織ではないので、その里親を支えていく仕組みというのが、里親支援のための組織が重要である。

施設運営に長年従事してきた施設長の証言は、ジョン・ボウルヴィが提唱した「愛着理論」と子どもの発達保障の関係性や、欧米の里親養育が直面しているドリフトの問題が、日本の児童養護においても等しく重要な課題となっていることを示唆している。里親は、より家庭に近い環境で養育することが望ましいとして推進されてきたが、インタビュー調査の証言を整理すると様々な課題や限界が提起されている。

里親との親密な関係を維持する社会的相互作用と、施設の高機能化・多機能化した支援が相補するハイブリッドケアな枠組み作りが、児童養護のパーマネンシーを保障する一助となるであろう。

IV 論点の整理

3施設に対するインタビュー調査の結果から、里親委託に関する共通の課題として、①里親のなり手が少ない、②委託困難な子どもが増加している、③親権の問題が挙げられた。①については、「福祉の精神」や里親に対する補償の在り方が大きく関係するであろう。②については、日本の場合、障がいを抱えていたりADHD等の行動に問題のある子どもが増加傾向にあると言われる。今の要保護児童は難しい子が多く、5割くらいは養育困難児であるとの発言もあった。養育困難児は専門里親でないと委託が難しいのが現状であるが、しかし、専門里親だから全てうまく行くわけ

ではない。里親だけに養育を任せるのではなく、施設のこれまでのノウハウを踏まえた支援が必要である。③に関して、要保護児童の親権は実親にあり、実親が里親委託を承諾しない限り里親に委託することが出来ない。しかし、要保護児童の親は、自分では養育できないにもかかわらず、里親に預けることを極端に拒否する傾向が強い。施設Bの回答にもあるように、「いつかは引き取る」と言いながら、2年間に2度の面会しかなかったと言う。この様な状況から、親権の在り方、或いは、ある一定の養育の意思がみられない場合の委託措置などを検討すべきではないかと考える。また、親権のない里親に「責任」だけが問われる現状も問題視されていた。

今回のインタビュー調査の結果から、親権の強さが大きな問題として改めて浮かび上がっている。また、子どもの権利についての回答では、「児童より、大人、親の考え、意見、利益が優先されているような風潮が子育てにあるように見えます」、「措置制度の下では、施設や里親を選ぶことができない」、「措置の段階で児童の意見は尊重されてはならず、各施設や里親の条件が違いすぎるため最善の利益が優先して考慮されているとは思えない」、「子どもの最善の利益より、親の利益、機関の都合が優先されている」などの回答内容から、「子どもの権利」より実親の「親としての権利」の方が優先されていることが問題視されている。社会的養育の現場では、理念としては、何よりも子どもの最善の利益が最優先とされながらも、現実的には親の都合に子どもが振り回されている状況があることは否定できない事実であると思われる。

インタビュー調査の結果から、施設の重要性について、①施設と里親が協働で養育していくことが重要、②養育困難な児童が増えている現状から施設は必要である、③パーマネンシーの保障、発達保障の意味でも施設は重要という3点を確認することが出来る。世界の潮流として「脱施設化」が推奨されているが、施設は必要不可欠のものであり、むしろ今後の施設運営については、これまで以上に機能の充実、多岐に渡った支援の充実などが求められていると言える。

先の質問紙調査の結果も踏まえ、児童養護にお

ける施設の必要性と里親委託の課題に関して、暫定的に以下のようにまとめておく。

乳児院および児童養護施設に対する質問紙調査から、「脱施設化」の急速な展開を推進する「新しいビジョン」の理念そのものに対する批判的な意見は少なかったものの、家庭養育を推進する上で、その担い手となる里親の課題が様々な観点から明らかとなった。記述式回答からは、近年の子どもの実態から、里親委託が困難な子どもが多いこと、里親不調の現状などの具体的な問題点も明らかとなった。また、インタビュー調査の語りからは、施設の重要性、また施設の高機能化・多機能化の必要性が強く主張されている。

施設か里親（家庭養育）の二者択一ではなく、施設と里親が連携して子どもを養育するシステムを構築することが重要であると考えられる。その基盤となりうるのは、これまで子どもの養育をチームワークと専門性を軸に取り組んできた乳児院、児童養護施設である。「新しいビジョン」では家庭養育の推進が強調されているが、施設という基盤なしでは子どもの利益に応える社会的養育は成しえないことであると多くの現場関係者は認識している。ただし、施設現場関係者は、既存の施設保護に満足するのではなく、里親を支援する役割を担うなど高機能化・多機能化を通じた施設保護改善の必要性も共通に認識している。

本論は、調査対象が乳児院および児童養護施設を対象としていたことから、一側面からの限られた視点による考察に止まる。今後の研究課題としては、児童養護の領域において最も重要視されている里親、あるいはファミリーホーム関係者に対する調査を実施したいと考える。多角的な視点から考察を加え、より子どものニーズに応えられる児童養護の在り方を明らかにしていくこととしたい。

¹ 英: John Bowlby は、イギリス出身の医学者、精神科医、精神分析家で、専門は精神分析学、児童精神医学。精神医学に動物行動学(エソロジー)的視点を取り入れ、愛着理論をはじめとする早期母子関係理論を提唱した。

参考文献

浅井春夫 黒田邦夫 (2018) 『〈施設養護か里親制度か〉の対立軸を超えて - 「新しい社会的養

育ビジョン」とこれからの社会的養護を展望する』明石書店。

池谷和子 (2014)「アメリカにおける里親制度」『東洋法学』東洋大学法学会 57 巻 2 号、81-90 頁

伊藤嘉余子・渋谷昌史 (2017)『子ども家庭福祉』ミネ ルヴァ書房

厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課 (2019.3)「社会的養育の推進に向けて」

小谷眞男 (2017)「イタリアにおける「脱施設化」－児童施設の現状分析を中心に－」『社会保障研究』2 巻 2・3 号、249-262 頁

資生堂社会福祉事業財団 (2018)『2017 年度 第 43 回 資生堂児童福祉海外研修報告書～ルーマニア・ドイツ児童福祉レポート』公益社団法人資生堂社会福祉事業団

波田埜英治 (2018)「児童福祉法の理念改正と新しい社会的養育ビジョン」『聖和短期大学紀要』4 巻 47-50 頁

福祉新聞 web 版 2017.10.23 付記事: [online]2017 年, 福祉新聞. [2019 年 8 月 24 日検索] < <https://www.fukushishimbun.co.jp/topics/17454> >

細井勇 (2016)「ドイツの児童福祉と日本の児童福祉－ドイツ児童・青少年援助法と児童福祉施設－」『福岡県立大学人間社会学部紀要』25 巻 1 号 1-21 頁

細井勇 (2017)「国際的観点から見たドイツにおける家族政策と要保護児童対策」『社会保障研究』2 巻 2・3 号 233-248 頁

増山貴子 (2020)「新しい社会的養育ビジョン」に対する施設養育現場の受け止め方」『社会医学研究』37 巻 2 号

武藤素明 (2018)「新しい社会的養育ビジョンの動向と課題」『子どもと福祉』11 巻 80-86 頁

Importance of Childcare Facilities and Issues in Foster Parent Entrustment: A Survey of Facility Staff

MASHIYAMA Takako

Abstract

The 2011 revision to the Child Welfare Law clarified that children are entitled to certain rights. The “New Social Care Vision” announced in 2017 sought to materialize this revised idea. I investigated how the “New Social Care Vision” was perceived by the manager of a childcare facility, and identified the issues with the new vision. The study was conducted in two parts: first, facility staff answered an open-ended questionnaire; second, on the basis of the answers to the questionnaire, the staff were interviewed for further clarification.

Although no direct criticism of the new vision was detected in the questionnaire, the results revealed an issue with foster care placement and highlighted the importance of childcare facilities. On the basis of the questionnaire results, I interviewed the facility staff further, implementing the “New Social Care Vision” to clarify specific and important issues.

The results revealed problems with foster parent entrustment; specifically, there are few available foster parents and the enrollment process is difficult, while the number of children in need of foster care increases. Ultimately, the results emphasize that facility care is indispensable as long as foster parent entrustment remains problematic, and for ensuring permanency.

(2020年6月1日受理)