

里親制度の長期的動態と 展望

博士論文

首都大学東京大学院人文科学研究科

社会行動学専攻社会福祉学分野

2014年3月

三輪 清子

目次

第1章 問題関心と研究目的	1
1. 問題関心	1
2. 研究目的	3
3. 論文の構成と研究方法	5
第2章 児童福祉における里親制度の位置づけ	6
1. 児童福祉の動向	6
1.1. 児童福祉法と児童憲章の誕生	
1.2. 予防と自助努力に重点を置く政策—母子保健・障がい・非行・母子世帯—	
1.2.1. 母子保健	
1.2.2. 障がい児	
1.2.3. 非行	
1.2.4. 母子世帯	
1.3. 1990年代以降、変動があった政策—児童養護・保育・少子化・児童虐待—	
1.3.1. 児童養護	
1.3.2. 保育・少子化	
1.3.3. 児童虐待	
2. 里親制度の動向	15
2.1. 里親制度設立当初の懸念と期待	
2.2. 里親委託の減少と1987年改正	
2.3. 子どもの権利に関する条約と里親制度の改正	
3. 児童福祉における里親制度の位置づけ	19
3.1. 児童福祉の動向	
3.2. 里親制度の位置づけ	

第3章 里親委託の伸展を阻害する要因についての仮説とその再構成	22
1. 戦後から2000年代までの先行研究の動向	22
2. 里親委託の伸展を阻害する要因	24
2.1. 日本社会の文化的・社会的要因	
2.2. 里親制度の構造的な問題	
2.3. 検討の結果	
3. 仮説の再構成	44
4. 本研究で検証する仮説	47
第4章 里親委託と施設入所の長期的動態	48
1. 施設要因仮説の検証	48
1.1. 仮説	
1.2. 方法	
1.2.1. 変数の設定	
1.2.2. 分析の手順	
1.3. 里親委託率と各変数の長期的動態	
1.4. 分析1——里親委託率全体を対象にした分析——	
1.4.1. 階差を用いた回帰モデルによる推定	
1.4.2. プライス・ウィンステン (Prais-Winsten) 法による推定	
1.5. 分析2——各年の新規里親委託率を対象にした分析——	
1.5.1. 階差を用いた回帰モデルによる推定	
1.5.2. プライス・ウィンステン (Prais-Winsten) 法による推定	
2. 里親登録者不足仮説の検証	65
2.1. 仮説	
2.2. 方法	
2.2.1. 変数の設定	
2.2.2. 分析の手順	
2.3. 子どもに対する里親充足率と各変数の長期的動態	
2.4. 分析3——子どもに対する里親充足率を対象とした分析——	

2.4.1.	階差を用いた回帰モデルによる推定	
2.4.2.	プレイス・ウィンステン (Prais-Winsten) 法による推定	
3.	考察	71
第5章	2000年以降の里親委託の増加をもたらしたもの	76
1.	2000年以降の里親委託の動向	76
2.	児童虐待の増加と里親委託	77
3.	福祉司の増員と里親委託	79
4.	方法	82
5.	変数	82
6.	分析と結果	85
7.	考察	88
第6章	里親委託をめぐる状況は変わったのか	91
1.	福祉司と里親委託	92
2.	インタビュー調査の概要	93
2.1.	2007年調査	
2.2.	2012年調査	
3.	インタビュー結果の分析と考察	96
3.1.	福祉司の里親委託に関する意識	
3.2.	福祉司の多忙な業務	
3.2.1.	福祉司の多忙さ	
3.2.2.	里親専任職員の必要性	
3.3.	里親認定基準の曖昧さ	
3.4.	不調、被虐待児、養育困難な子どもに対応する里親への支援の不足	
3.4.1.	不調による措置変更を防ぐ支援の不足	
3.4.2.	被虐待児・養育困難な子どもに対応する里親への支援の不足	
3.5.	実親の同意拒否	

4. 考察	107
4.1. 2000年以降の里親委託率の上昇は、質的な変化を伴ったものか？	
4.2. なぜ福祉司は里親委託にリスクを感じるのか	
第7章 里親子関係の不調の際の福祉司の対応	112
1. 「不調」の定義と現況	112
2. 不調が発生しやすい時期と不調への福祉司の対応	114
3. インタビュー調査の概要	115
4. インタビュー結果の分析と考察	116
4.1. 現場での不調による措置変更に対するさまざまな反応	
4.2. 措置変更決定過程	
4.3. 子どもの尊重	
4.4. 里親と福祉司との信頼関係	
4.4.1. 里親を取り巻く状況からの判断	
4.4.2. 里親家族の状況	
4.4.3. 里親の資質	
5. 考察	124
5.1. 措置継続か措置変更かという見極め	
5.2. 福祉司の判断のために具体的に必要なこと	
第8章 里親と福祉司の信頼関係の形成はいかにして可能か？	130
1. 信頼関係と里親支援	130
2. インタビュー調査の概要	132
3. インタビュー結果の分析と考察	134
3.1. 福祉司による里親への信頼の形成	
3.2. 里親による福祉司への信頼の形成	
3.2.1. 手段的・表出的サポートによって里親からの信頼を獲得する	
3.2.2. 子どもの養育責任を共有する	

4. 考察	139
4.1. 信頼関係の形成パターン	
4.2. ニーズ，サポートと信頼関係	
4.3. 福祉司の役割	
4.4. 福祉司と里親の信頼関係に寄与する要因	
第9章 里親委託の展開に向けて	143
1. なぜ里親委託が伸展しなかったのか	143
2. なぜ，2000年以降，里親委託に変化が生じたのか	146
3. 2000年以降の変化は本質的な変化か	147
4. 里親への支援	147
5. 里親委託の長期的動態と展望	149
6. 今後の課題	152
【文献】	153
謝辞	163

第1章 問題関心と研究目的

1. 問題関心

わが国で、社会的な養護を受ける子どもの措置先は、施設入所か里親委託に大別される。

里親委託は、一般の家庭において子どもが公的な養育を受けるという意味で、公的な児童福祉としての側面と私的な家庭での養育という両義的な側面をもつ（白井 2013）。その特性ゆえに、子どもと特定のケア提供者との間に持続的で一貫した愛着関係の形成が可能であり、子どもの発達という観点から社会的養護のあり方として望ましいものであることが指摘されている（たとえば、庄司 2004,2007；梅澤 2004；松本・秋山 2007；森 2007；山口 2007）。

児童養護施設、乳児院等の施設も「家庭的な環境」を目指して、小規模化、グループホーム化が推進されており（厚生労働省 2011）、施設でも「持続的で一貫した愛着関係」の形成が目指されている。しかし、子どもとの個別的な関係の形成可能性という点では、里親のほうに軍配が上がらざるをえないだろう。その意味で、里親委託およびその社会的支援は、子どもの社会的養護にとって基本的な重要性をもつと考えられる。

もちろん、里親への委託は、子どもの養育の里親家庭への一任を意味するものではない。子どもが里親家庭でよき状態（以下 well-being とよぶ）を達成しえているかどうか、は常に公的な責任のもとに監督されねばならない。子どもの成長過程の途中からの中途養育、被虐待児などの対応の難しい子どもの養育を行う里親養育は、それゆえに、里親からの虐待、里親子関係の不調などのリスクを伴う。

こうした点を鑑みれば、子ども、里親双方が良好な well-being を達成できるように、公的な監督と支援が不可欠である。公的な支援は児童相談所を拠点とし、その職員である児童福祉司（以下、特に断りがない限り福祉司と略記する）等が担当するという形が典型となる。

周知のように、わが国において、里親に委託される子どもの比率は 2013 年現在で、わずか 13.5% にすぎず、ほとんどの子どもは施設入所となる。一方、国際社会においては、子どもが家庭で養育されることの望ましさが強調され、里親委託の比率が高い。図 1.1 は、2010 年前後における、里親等家庭委託率の国際比較である。図 1.1 から、欧米諸国では、50% から 90% 以上の子どもが里親に委託されているのに対して、日本では 12% にとどまっております。里親に委託されている子どもが極端に少ないことが看取できる。

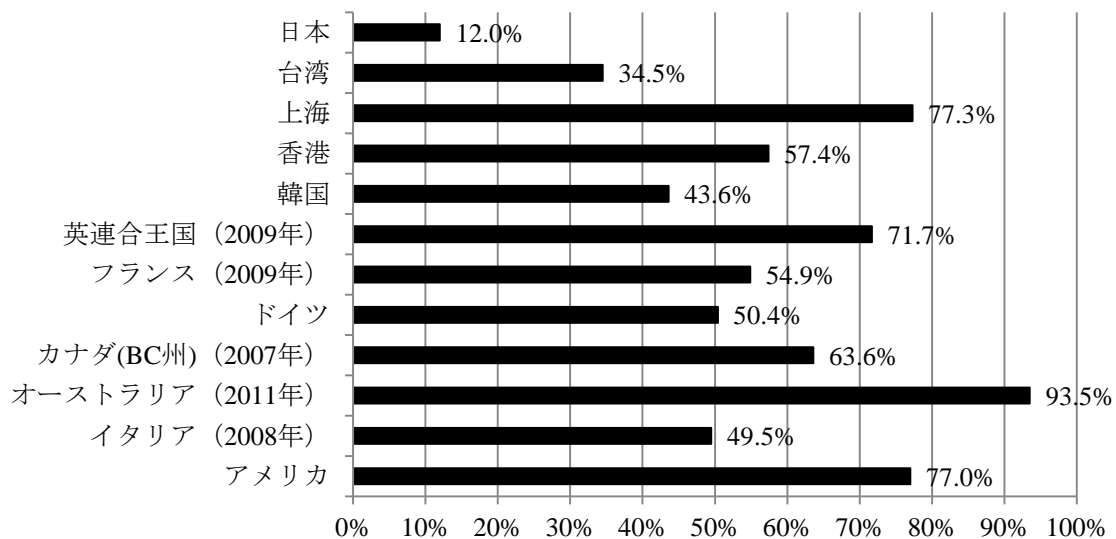


図 1.1. 里親等家庭委託率の国際比較 (2010 年)

【出所】開原ら (2012) 「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」平成 23 年度厚生労働科学研究費補助金研究事業総括分担研究報告書

このように、わが国では、子どもの社会的な養護において、施設入所が圧倒的に優位な位置を占めている。もちろん、虐待等の経験により家庭生活そのものにトラウマを抱えた子ども、里親の安全が保障されないほどの暴力行為に及ぶ子どもなど、治療的ケアを必要とするケースに対して、施設措置以外の対応は難しい。また自立性が芽生える思春期を迎える子どものなかには、里親家庭よりも施設を選択することを希望する子どももいるだろう。そうした点では、施設入所は否定されるべきではない。

しかし、日本では子どもの公的な養護の措置先が、国際的にみて異例ともいえるほど極端に施設に偏っている。里親委託に子どもの発達に関するさまざまな利点が指摘されているにもかかわらず、なぜ、日本ではこのような不均衡が生じているのだろうか。この問いが本研究の基本的な出発点となる。

わが国で、里親制度が創設されたのは、戦後直後のことである。しかしながら、図 1.2. のように、里親委託率は 1956 年をピークに、その後、2000 年を過ぎるまで、低下の一途をたどる。上述の問いに対するひとつの答えは、なぜ、日本ではこれほどの長い間、里親委託率が低下し続けたのか、という問いに置き換えることができる。

長期間、低下を続けてきた里親委託であったが、2000 年以降、それまでの傾向に変化が生じる。すなわち、相次ぐ里親制度の改正による制度的展開と 2000 年以前までは下降傾向

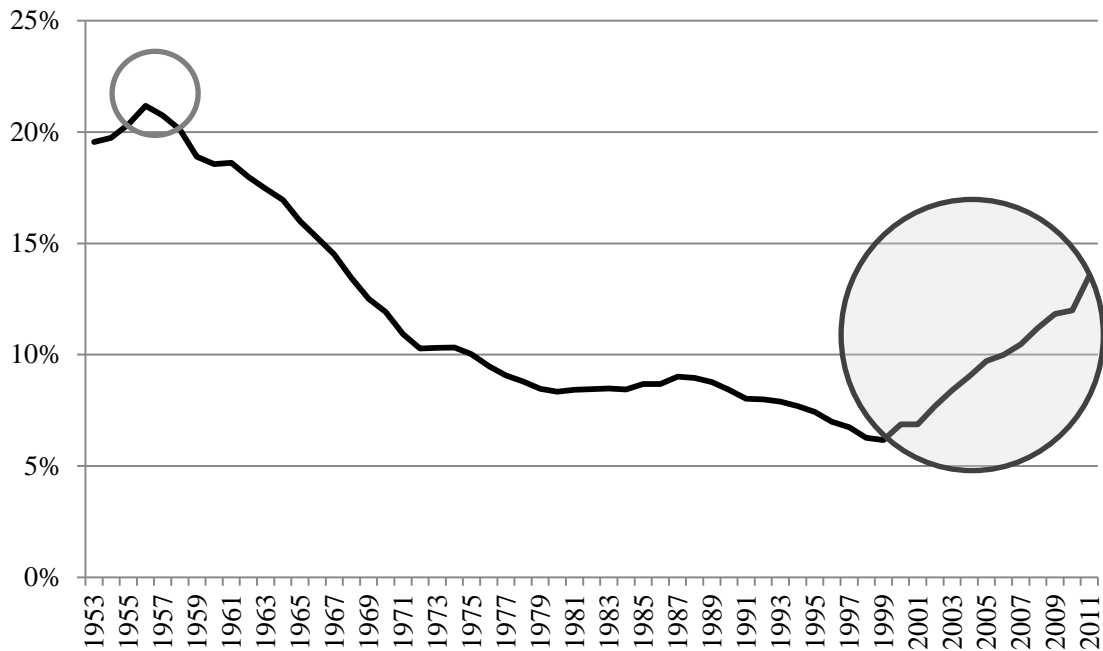


図 1.2. 里親委託率の推移

【出所】厚生労働省（厚生省）大臣官房統計情報部編（1953-2011）「社会福祉行政報告例」

にあった里親委託率の上昇（図 1.2.）である。里親委託率および制度的展開にみる変化は何によってもたらされたのだろうか。そして、それらは今後の里親委託の展開にどのように関わってくるのだろうか。またそれらの変化は里親委託のあり方に質的な変化が生じたことを意味するものなのだろうか。もし、そうでないとしたら、この変化は何を意味することになるのだろうか。

2. 研究目的

上記のような問題関心にに基づき、本研究では基本的に里親委託の伸展や停滞を里親委託率（社会的養護が必要な子どものうち、里親への委託措置がなされる比率）からとらえることにする。本来、里親委託の伸展や停滞を問題にする場合には、委託率のような量的な指標だけではなく、質的側面、すなわち、里親に対する支援のあり方や里親委託された子どもたちの発達状況などの評価指標も取り上げることがのぞましい。里親委託率という量的な変数の増減のみを扱うことは、里親委託をめぐる状況の全体を把握することにはならない。しかし、里親委託に関連して長期的に比較可能な統計的データはきわめて少なく、長期的な動態を問題にする本研究にとっては里親委託率を主要な指標とせざるを得なかつ

た。この点は本研究の限界ではあるが、しかし一方で里親委託率の変化自体は里親制度の伸展を検討する上で重要な指標であることもまた間違いはない。

このような前提に立ったうえで、本研究は以下の4つのリサーチクエスションを設定する。第一の問いは、「なぜ里親委託が伸展しなかったのか」である。すなわち、これまで里親委託の伸展を妨げてきた要因を明らかにすることである。既述のように、戦後から2000年ごろまで里親委託は低下を続けた。里親委託の普及・発展を阻む要因とは、逆説的には、その解消によって里親委託の伸展を可能にする要因である。本研究では、里親委託の伸展を阻む要因について言及する先行研究を整理し、そうした仮説を実証研究に接続しやすい形に再構成する。そのうえで、それらの仮説のうち、現時点で検証可能な仮説について経験的検証を行う。

第二の問いは、「なぜ、2000年以降、里親委託に変化が生じたのか」、すなわち2000年以降の里親委託をめぐる変化とそれをもたらした要因を明らかにすることである。2000年以降、それまで減少傾向にあった里親委託率が増加傾向に転じた。この変化を生み出した要因として、本研究では、児童虐待の増加に着目する。児童虐待の増加の直接効果と間接効果という、二つの仮説の検証を通じて、この問いを明らかにすることを試みる。

第三の問いは、「2000年以降の里親委託をめぐる生じた変化は、一過性の変化に過ぎないのか、質的な変化を伴うものなのか」である。ここでは量的変化の背景にある質的な変化に注目し、この問いを解明するためにインタビュー調査を行う。結論を先取りするならば、この変化は質的な変化を伴ったものであるとは言い難い。

第四の問いは、第三の問いから導かれる「里親委託を推進するためには里親へのどのような支援が必要とされるのか」である。本研究では、里親委託における危機的場面である里親と子どもの不調関係に注目すると同時に、里親と福祉司の信頼関係に焦点をあて、必要とされる支援は何なのかを検討する。

ただし、このように里親委託の長期的動態の詳細な検討は、国際的に見た日本の里親委託率の低さを説明する必要条件を明らかにすることはできても、十分条件を明らかにすることができるとは限らない。一貫して委託率を低い状態にとどめている要因がほとんど時間的に変化をしなければ、それは長期的な動態を検討しても検出しえない。十分条件を明らかにするには国際的なデータを使用する必要があるが、利用可能なデータは存在しないため、現時点では日本の里親委託をめぐる長期的な動態を明らかにすることで必要条件を明らかにする、という方法をとることにする。

3. 論文の構成と研究方法

本研究の構成と研究方法は以下の通りである。第1章（本章）では、問題関心と研究目的について述べる。

第2章から第3章までは、先行研究を用いた文献研究である。第2章については、里親委託をはじめとする子どもの社会的養護を大きく規定する児童福祉政策の制度的変遷を概観するために、主に厚生白書（昭和30年版～平成11年版）、厚生労働白書（平成12年版～平成24年版）を参照する。同時に児童福祉政策と里親制度の関連を概観するために、里親委託に関する先行研究を参照し、児童福祉制度の変遷のなかで里親制度がどのような位置づけを与えられてきたかを確認する。第3章については、里親委託の伸展を阻む要因に言及している先行研究をレビューし、それらを新たな仮説に再構成する。

第4章と第5章は、公開されている既存のマクロデータを利用し、経験的検討を行う。第4章では、第3章で再構成した、里親委託の伸展を阻害する要因についての仮説を、1953年から2008年までの日本一国を対象としたマクロ時系列データを用いた分析によって、検討する。検証の際、とくに施設入所と里親委託の関係についての仮説に着目し、検証する。第5章では2000年以降の変化を検討するため、2000年から2009年までの都道府県・政令指定都市を単位としたマクロパネルデータの分析を行う。このように、計量的な分析は、自治体や国を単位としたマクロな分析に限られたものとなる。

この点を補うために、第6章から第8章は、インタビュー調査によるミクロな質的研究を行う。2000年以降の里親委託をめぐって生じた変化の実態がどのようなものであり、それがどのように経験されているのかを、福祉司および里親へのインタビュー調査を通じて明らかにすることを試みる。第6章では、2000年以降の里親委託をめぐって生じた変化が、質的な変化を伴ったものであるのかについて、とくに検討する。既述のように、ここでの結論は、それ以前と比較して里親委託やその支援のあり方が質的に変化をしたとは言い難いというものである。それでは、里親への支援として何が求められるのだろうか。第7章では、里親と委託された子どもとの関係の不調に注目することで、第8章では、里親と福祉司の信頼関係の形成に焦点をあてることで、この問題を検討する。

第9章では、第2章から第8章を整理し、今後の課題を提示する。

第2章 児童福祉における里親制度の位置づけ

里親制度は戦後直後の1947年に制定された児童福祉法によって「制度」として創設された。そこで本章は、第2次世界大戦直後に児童福祉法が制定されてから現在に至るまでの児童福祉における里親制度の位置づけを確認することを目的とする。戦後、わが国の児童福祉において、里親制度がどのように捉えられてきたのか、どのような位置づけを与えられてきたのかを探ることは、里親制度の普及・展開を扱う本研究にとって基礎作業となる。その意味で、本章は研究目的で提示したリサーチクエスチョンに直接的に答えるものではないが、リサーチクエスチョンすべてに間接的に係わっている。まず、戦後のわが国の児童福祉政策の動向を概観し、次に里親制度の動向を概観する。そのうえで、里親制度が戦後、わが国の児童福祉政策の中でどのように位置づけられてきたかを確認する。

1. 児童福祉の動向

ここでは、戦後の児童福祉法制定から現在に至るまでの児童福祉政策の動向を概観する。具体的には、主として厚生白書を1955（昭和30）年から1999（平成11）年まで、厚生労働白書を2000（平成12）年から2012（平成24）年まで参照し、政策の変化を整理する。厚生白書および厚生労働白書は、政府の現状認識と政策についての公式見解である。そのため、政策動向を検討するには最も重要な素材であるが、それゆえの限界もある。

1.1. 児童福祉法と児童憲章の誕生

1945年8月15日、わが国は終戦を迎えた。終戦直後は、戦災で両親を失った孤児、引き上げ孤児であふれ、これらの孤児たちが浮浪して物乞いをするケースや、金品を強奪する事件が多発していた。当時、緊急の保護を要した児童は全国で12,700人（厚生省児童家庭局1978）と推計されたが、戦災の被害や、財政的窮迫に苦しんでいた民間児童福祉施設にとって、その対応は困難であった。

そのような状況の中、浮浪児対策、要保護児童対策として、1945年、1946年と相次いで児童保護のための政策が決定され、1947年、児童福祉法が制定された。児童福祉法は保護を必要とする特別な条件の下にある子どものみならず、すべての子どもに対して、健やかな育成を助長する為の法律として誕生した。既述のように、里親制度も、この児童福祉法と共に制度化された。児童福祉法は、その第一条に「すべて国民は、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。」とその理念を謳っている。

児童福祉法制定後の 1948 年以降は児童福祉施策の基盤の徹底、整備の為に様々な施策が決定され、実施された。しかし、依然として、法の理念に相反する困難な状況に置かれた子どもが多数存在し、多くの問題が発生していた。このような状況下で、家庭、学校、職場等における子どもの権利を守る規範として児童憲章が制定された（厚生省児童家庭局 1978）。児童憲章は日本国憲法の精神に基づき、1951 年に制定された児童の権利宣言である。児童憲章は、その前文において「児童は、人として尊ばれる。児童は社会の一員として重んぜられる。児童はよい環境の中で育てられる。」と謳う。

児童福祉法ならびに児童憲章は、すべての子どもを視野に入れたという点において非常に先進的な理念を持っており、その成立は意義深いものとして、評価できる。しかし、戦後 10 年間ににおける実際の状況はというと、戦災の後処理としての浮浪児、要保護児童の対策に終始した 10 年間であった。

1.2. 予防と自助努力に重点を置く政策——母子保健・障がい・非行・母子世帯——

1.2.1. 母子保健

1950 年代半ば以降の児童福祉において最も問題視されたことの 하나가、乳児死亡率、妊産婦の死亡率の問題であった。国は、母子保健法の成立（1965 年）をはじめとし、健康手帳、妊婦健診、乳幼児健診などの母子保健対策を徹底し、問題の予防に力を注いだ。その結果、1986 年版の厚生白書では「わが国の母子保健は世界の最高水準にある（厚生省大臣官房企画室編 1986）」との記述が登場するまでに至った。母子保健対策は、妊産婦および乳児死亡に対する予防、障がいの早期発見、という点においては、一応の成功をみたといえよう。

1.2.2. 障がい児

既述のように、1950 年代半ば以降、国は母子保健に力を注ぐようになり、乳幼児や妊産婦の健康診断、訪問指導などを実施し、障がいの早期発見と早期治療、つまり予防を重要視した。しかし、障がいを抱える子どもに対する施策は、施設入所、あるいは在宅ケアであった。在宅ケアにおける施策として、1962 年から通所施設が設けられたのは画期的ではあったが、補助として給付される手当は微々たるもので、十分ではなかった。

日本では、1973年に肢体不自由児童養護施設を設置するなど、1970年代半ばごろまでは、施設入所が主流であったが、オイルショック後の不況を契機に財政的な支出を抑制する必要が生じた。一方、1970年代に、コミュニティ・ケアやノーマライゼーションの理念が提起された。これは、アメリカで生まれた自立生活運動に見られるように、当時の世界的な潮流であった。日本において、コミュニティ・ケアが促進された要因は、古川（1996）も指摘しているように、一方では障がい児・者領域における施設収容主義に対する反発・批判であり、もう一方では、施設ケアによる対応の範囲を超えるほどの顕著な老人福祉ニーズの拡大により、施設が不足したことがあった。

このように、障がい児に対する政策的対応は、コミュニティ・ケアやノーマライゼーションという概念の台頭により、施設ケアから在宅ケアへと転換が図られた。この政策転換は、一面では、障がい児とその親の社会運動による圧力によって実現したという見方もできる。しかし、もう一方の側面に注目すれば、財政的な支出を抑える為に、家族の自助努力を奨励する必要があったという見方もできるだろう。

1.2.3. 非行

少年非行は、戦後4つの波を形作ってきたといわれる。「第一の波」（1951年前後）においては、終戦後の経済的窮乏や社会的混乱による窃盗、強盗、詐欺などの財産犯が多く、「第二の波」（1960年代）においては、急速な経済成長に伴う都市化、都市への人口集中により、少年非行の低年齢化、集団化傾向があり、女子の非行も増加した。そのため、1961年には女子の国立教護院（現在の児童自立支援施設）が設立された。「第三の波」（1970年代後半～1990年代初頭）は、低年齢化が進む一方で、万引き、オートバイ盗、校内暴力、暴走族等が増加した。「第四の波」（1990年代後半～2000年代）は、少年人口の減少もあり、少年非行は第三の波よりは減少しているが、増減を繰り返している。

厚生省による非行問題に対する対応は、当該時点で問題を起こしている子どもたちよりも、未来にそうした問題を起こすかもしれない子どもたちの発生を防ぐために予防的観点から対策が進められた。厚生省は、1960年代、健全育成対策の名の下に、すべての子どもを対象として、地域組織活動の推進、児童遊園・児童館の設置といった予防的施策を実施したが、そうした活動に対する政府の助成は微々たるものであり、実際は主に各地域の自主努力に任された。また、相談を含めた健全育成対策で予防しきれなかった子どもに対しては、施設に措置することで対応した。

近年では、健全育成対策は、少子化対策の一環としての次代を担う子どもたちの育成を意味する。有配偶女性の社会進出に伴い、子育てに対する施策がなければ、子どもを産み育てる家庭が減少の一途をたどるという危機感が、放課後児童健全育成事業の児童福祉法への位置づけなどの対策につながったと考えることができる。

1.2.4. 母子世帯

母子世帯については、1950年代半ばから、母子世帯に対する生活保護の適用状況が普通世帯の10倍を超えていることから、その経済的支援が必要であるとみられていた。当時、行われていた対策は、母子福祉資金の貸付や母子相談員による相談指導、母子寮への入所措置、公営住宅への入居措置、課税免除等であった。

母子世帯への支援の不足を補うため、1960年度から、母子福祉センターが各地に設置され始めた。母子福祉センターの業務は、母子家庭に対する生活、住宅、教育、事業等の相談に応ずることや職業訓練、内職の斡旋などだった。

当時、死別母子世帯に支給されていた母子福祉年金が生別母子世帯には支給されていないということも課題となっており、1961年に児童扶養手当法が制定された。この法律により、母子福祉年金などの公的な年金の支給を受けることができない生別母子世帯を対象として、1962年1月から、児童扶養手当が支給されることとなった。それ以後、支給額の引き上げ、支給対象児童の範囲の拡大などが行われている。

1964年7月、母子福祉法が制定され、母子福祉対策の総合的、一体的発展への体制のための整備が行われることになった。下夷（2008）は、この母子福祉法の制定（1964年）、また、母子福祉資金の貸付に関する法律の制定（1952年）、母子年金及び母子福祉年金の制定（1959年）、児童扶養手当法の成立（1961年）は、全国未亡人団体協議会の運動によるところが大きいことを指摘している。

2002(平成14)年11月に母子及び寡婦福祉法等が改正され、また2003(平成15)年7月には「母子家庭の母の就業の支援に関する特別措置法」が確立した。これらの法律に基づき、母子家庭への子育て支援、母の就業に関する支援、(父からの)養育費の確保、児童扶養手当の支給及び母子寡婦福祉貸付け等の経済的支援を行うとしている。その後も、2003年には、「母子家庭の母の就業の支援に関する特別措置法」が成立し、2005年、2008年、2009年と、母子家庭の母の就労を支援し、母子家庭の自立支援を推進する取り組みを行っている。

総じて、国が母子世帯に対して行っている経済的支援は、主として児童扶養手当の支給、貸付である。その一方で、自立支援、すなわち、相談を含む就労に関する就労支援には重点が置かれている。実際、山野（2008）が指摘するように、日本の母子世帯の母親の就労率は他国と比較して高い。しかし、それにもかかわらず、日本の母子世帯の母親は、就労していても、なお貧困な状態に置かれることが圧倒的に多い。そして、そうした状態に対する国の対応は、きわめて消極的である。

1.3. 1990年代以降、変動があった政策——児童養護・保育・少子化・児童虐待——

1.3.1. 児童養護

子どもが社会的養護を受けることになるその理由は実に多岐にわたっている。図 1.2.は 1977 年から 2007 年までの 5 年毎の児童養護施設に入所した子ども養護問題発生理由¹である。1977 年には、父母の死亡・行方不明・離婚などが多かったが、それらは近年になるにつれ減少し、父母の就労・放任・怠だ・虐待・酷使などが増加している。こうした変化の

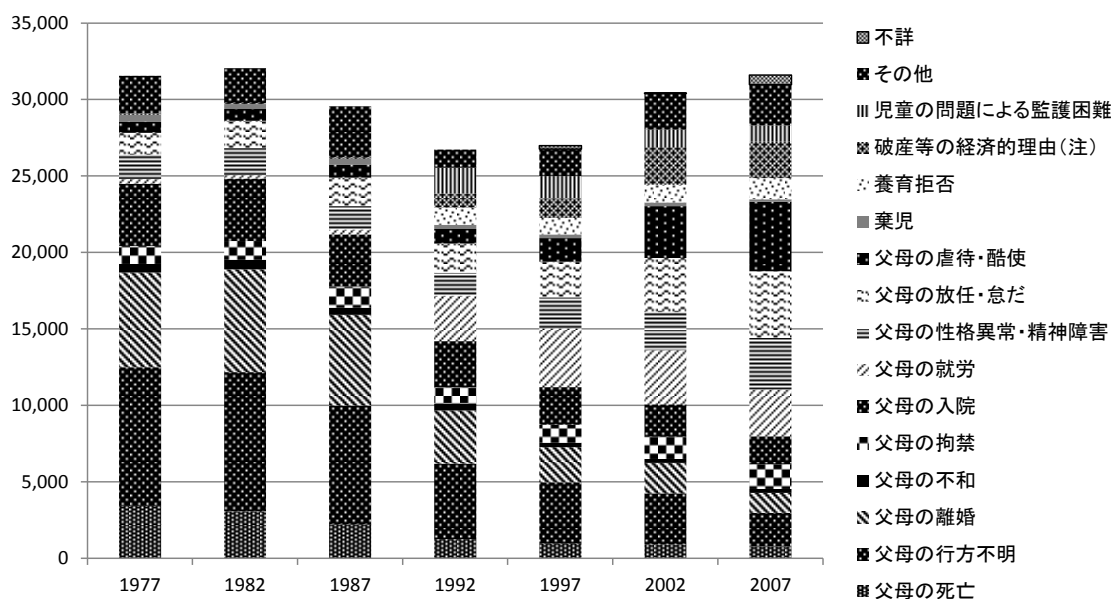


図 1.2. 児童養護施設に入所した子どもの養護問題発生理由

「養護児童等実態調査結果」（1972-1992）、「養護施設入所児童等調査結果」（1997）、「児童養護施設入所児童等調査結果」（2002,2007）

¹ 「養育拒否」「児童の問題による監護困難」については、1992 年から統計項目として扱われている。

背景には、家族の貧困問題が存在することを多くの研究者が指摘する（たとえば、山田 2008；山野 2008）。養護問題の成立の根底には、貧困家庭や労働者問題が存在するが、こうした問題は社会運動に結び付きにくく（増淵 2008；吉田幸恵 2008）、政策対象とはなりにくい。

このような何らかの事情により家庭で暮らせない子どもたちへの児童養護対策としては、児童養護施設への措置という処遇が一貫してとられてきた。この児童養護施設に対して、国は、1973年に特別育成費を設けて、養護施設入所児童にも高等学校に進学する道を開いたが、それ以外には、2000年前後に至るまで、積極的な対策を行っていない。

たとえば、近年まで、児童養護施設職員の最低基準は「少年概ね6人につき一人以上とする」とされていた。これは365日24時間休みなしで働いた場合の基準であり、労働基準法による職員の休日や勤務時間を考慮した場合、12人につき一人、あるいは18人につき一人となる可能性を多分に含んでおり、長年、児童養護関係者からは問題視されてきた²。

また、国は、1972年から暫定定員制を導入した。これは、定員と現員の差が17%を超える場合、是正措置として定員の改訂または暫定定員の設定を行うというものである。すなわち、定員と現在入所している子ども数の間に17%以上の差（現在では10%）が開くと、定員を変更、あるいは暫定定員（仮の定員）を設定し、その変更された定員あるいは暫定定員数に応じた事業費が国から支払われる。このことは、入所している子どもが規定以下に減少した場合、施設の事業費が減少することを意味し、極端な場合には、職員数を減じる必要が生じてしまう。そして、そのような場合には、緊急で入所してくる子どもへの対応が困難になる可能性や、職員自身の仕事へのモチベーションが低下する可能性が生じる。

児童養護については、国の対策はほとんど見るべきものがないばかりか、児童養護施設の最低基準や階差是正措置にみられるように、むしろ予算を抑制する方向で推移してきたと考えられる。国は、後述する里親制度についても抑制的であったことを鑑みると、児童養護問題全般についてきわめて消極的であったと考えられる。

しかし、後述するが、1990年代、児童虐待問題に注目が集まると、国は、里親制度を含む児童養護問題についても新たな取り組みを始める。2000年には、1施設に1カ所の地域小規模施設を設置することを制度化した。また、ケアの一貫性という観点から、乳児院に入所した子どもが児童養護施設へと措置変更されることが問題となっていたため、2004年

² 2012年から、それまで「少年概ね6人につき、職員一人」という最低基準を「5.5人につき、職員一人」に改正したが、わずか0.5人の増加では、状況が変わったとは言い難い。

の児童福祉法の改正によって、規定の緩和を図った。さらに、2011年には施設の居室面積、2012年には職員配置など、施設の最低基準の見直しが行われている。

1.3.2. 保育・少子化

保育所については、国は、戦後、その不足に悩まされ続けてきた。また、保育所自体が整備されても、その適正配置の問題、乳児保育のあり方をめぐる議論などの保育に関する問題があった。こういった保育所への要望の背景には、戦後の急速な経済成長、さらには大都市への人口の集中、家族構造の変化や有配偶女性の職場進出がある。これについて副田（2003）は、保育問題は、国が女性の声を無視できなかったことと財界、産業界の意向が大きく働いたために対策が取られた、と指摘する。

とはいえ、保育問題に対する国の取り組みは、積極的であったとは言い難い。たとえば、保育所不足に端を発した無認可保育所、ベビーホテル問題に対しては、国は社会問題として認知³されるようになって、初めて対応を図っている。保育所や乳児保育に関しては、とくに1960年代～1970年代前半にかけて、発達心理学等の理論を援用した母性神話⁴や3歳児神話⁵を利用して、母親の育児・養育責任を強調した。また、長時間の保育が、子どもの心身発達上好ましくない影響を及ぼすとして、その後も一貫して家庭内で保育を行うよう勧めており、保育の外部化に対しては抑制的に対処しようとした。

1970年代半ば以降、合計特殊出生率は低下傾向にあったが、1989年度には前年の1.66から1.57まで下降し、1966年の丙午の年の出生率1.58を下回ったことから、「1.57ショック」とよばれ、社会問題となった。少子化問題の出現である。これを契機として、国は少子化対策に本格的に乗り出した。

そのために重点が置かれたのが保育である。国は1991年から、子育ての悩みに対応する相談支援、また就労と育児を両立させるための支援として、事業所内保育、時間延長保育、

³営利目的で夜間保育、宿泊を伴う保育、乳幼児の一時預かり等を行うベビーホテルが都市を中心に増加し、その安全面や劣悪な環境が大きな社会問題となった。そのため、厚生省は、1980年にベビーホテルの実態調査を行い、1981年にはベビーホテルの安全衛生面等について一斉点検を実施し、改善指導を行っている。さらに、ベビーホテルを含む無認可の児童福祉施設に対する厚生大臣、都道府県知事の報告徴収、立ち入り調査の権限を設けた児童福祉法の一部改正が行われた。

⁴母性神話とは、女性にはもともと母性が備わっていると、子どもを産めば、自動的に母性がわいてきて、自然に子どもの世話をしたくなるという考えを指す。

⁵3歳児神話とは、子どもは3歳頃まで母親自身の手元で育てないとその子どもに悪い影響があるという考えを指す。

乳児保育などの促進、小学校低学年児童のための放課後児童対策の拡充などを行い、その後も、育児休業給付を実施する（1995年）など、体制の整備を図る。1.57 ショック以来、少子化が意識され始めたことにより、就労していても安心して子育てができる社会の実現へと、国は政策の転換を余儀なくされた。「少子化」という危機的状況によって、それまでの保育対策にみられるような、子どもは家庭の中で養育すべきといった言説は控えられ、十分とはいえないものの、乳児保育・延長保育・病児保育などの対策も実施されている。その後も、児童福祉法に放課後児童健全育成事業（いわゆる学童保育所）、低年齢児の保育需要の増加に対応する家庭的保育（いわゆる保育ママ）事業に対する補助、母子健康手帳の見直し、幼保一体型の機能と子育て支援を併せて行う「認定こども園」の設置など、現在に至るまで、さまざまな対策が実施されている。

1.3.3. 児童虐待

1994年に国は「子どもの権利に関する条約」に批准した。日本はこの国際条約に158番目に批准した。「子どもの権利に関する条約」は1959年に採択された「児童の権利に関する宣言」の30年後の1989年に国連総会で採択された国際条約であり、1990年に発効している。この条約では、全文にわたり、子どもの権利の尊重と、いかなる場合においても子どもの最善の利益を考慮することが強調されている。この条約批准の前後から注目を浴び始めたのが、児童虐待問題である。

戦前、児童虐待問題は「子どもの酷使」という観点から問題視され、1933年に「児童虐待防止法」が制定されたが、1947年の児童福祉法制定をもって、その一部を児童福祉法に統合する形で残し、廃止された。戦後、わが国では長い間、「虐待はない」と信じられていた（池田1987；武川2001）。1980年代末に至るまで、児童虐待はその存在を無視されてきたといってもいい。

DV（ドメスティック・バイオレンス：配偶者からの暴力）や児童虐待が問題化されるまで、私領域への公権力の介入は、プライバシーの尊重の名において忌避されてきた（上野千鶴子2003）。家庭外であれば、傷害罪、暴行罪が成立するような場合であっても、それが家庭内であることを理由に、公権力は介入を控える傾向にあった（福岡2006）。また、古川（1991）は、児童福祉法における「児童養育の責任」に関する規定についての行政解釈が、第一義的責任は保護者にあり、第二義的責任は国及び地方自治体にあると解釈している点の問題性を指摘する。このような解釈は、厚生白書においても随所に見られる。こ

うした児童福祉法の解釈により、国・行政は、家庭における子どもの養育には介入しなかった。

しかし、虐待問題は、その顕在化によって、政策対象となっていった。1989年に国連総会で「子どもの権利条約」が採択されたことを背景とし（川崎 2006）、1990年度から全国の児童相談所が報告すべき統計項目の一つに「児童虐待処理件数(のちに対応件数となる)」が加えられた。

国が、児童虐待問題に対する本格的な対策に乗り出すことになったその背景として、いくつかの要因が研究者によって指摘されている。吉田幸恵（2008）は、「子どもの権利に関する条約」への批准は、それによって、虐待の権利侵害性を強く認識した当時の児童福祉関係者に危機感を与え、それが契機となって民間団体を中心に児童虐待防止活動が開始されたとする。たとえば、1996年には「日本子どもの虐待防止研究会（後に「日本子どもの虐待防止学会」に名称を変更）」が医療・保健・福祉・教育・司法・行政などの実践家や研究者によって組織され、活動を開始した。また、日本弁護士会連合会等の団体も児童虐待防止活動の取り組みを始めた。

宮島（2007）は、「子どもの権利に関する条約」とリンクして繰り広げられたマスコミによる児童虐待防止に向けた大キャンペーン活動の影響が大きいと指摘する。これは虐待を社会問題化させる原動力となった。

さらに、吉田恒雄（2004）が述べるように、政府の施策としての少子化対策の中に児童虐待が組み込まれたということがあげられる。すなわち、それまで例外的な家庭の問題として認識されてきた児童虐待問題が、すべての子どもに関わる問題として、対策が実施されるべき対象に変化した。

その結果、2000年に「児童虐待の防止等に関する法律」をはじめとする児童虐待防止のための政策が実施された。この法律では、児童虐待は、保護者による身体的虐待、性的虐待、養育の拒否や怠慢（ネグレクト）、心理的虐待の4つのタイプに分けられている。その後も、国は、2004年、2006年、2007年と相次いで、法律を改正した。そこでは、児童虐待に関わる通告義務の拡大、警察署長に対する援助要請等が盛り込まれた。また、国は、生後4か月までの乳児のいる家庭の全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業）、育児支援家庭訪問事業の実施など、児童虐待の発生予防の推進、早期発見、早期対応に関する様々な対策を整備している。

わが国では児童虐待については、1980年代後半までその存在すら知られていなかった。

児童虐待は 1990 年代、急速に注目を集めていったが、国の児童虐待への具体的対策については、2000 年度の「児童虐待防止法」が制定されるまで待たなければならなかった。2000 年以降は、関連する法律の制定が行われ、とくに虐待の予防、発見についての施策の整備が行われている。このように児童虐待は、「子どもの権利に関する条約」への批准以降、政策的課題となったといえる。

2. 里親制度の動向

ここでは、児童福祉法に包摂される一領域である里親制度の動向を概観する。

2.1. 里親制度設立当初の懸念と期待

わが国における里親の歴史は長い。しかし、伝統社会においては労働力の獲得や家産・家名の存続のために血縁関係のない子どもを養子や里子に取ることはあっても、子どもの福祉のためにそうしたことをすることはなかった。そのため、戦前の里親は、何らかの事情を持つ親から個人的な契約によって、養育料あるいは労働力をあてにして子どもを預かることが多く、たとえば、明治の終わりから大正・昭和の初めにかけて、貰い子殺しが発生したり（宮島 2006）、虐待や酷使の事実があった（松本園子 1985）。

その一方、戦前のわが国では、多くの施設で子どもを施設から里親へ委託する取り組みを行っており、これについては石井十次の岡山孤児院などがとくに高い評価を受けていた。欧米からの影響もあり、当時の社会事業者らの多くは、家庭委託こそ保護を要する子どもにとって最善の方法であるとし、里親委託の際のケースワークについて詳細に記述する文献もみられる（たとえば、倉橋 1927）。

戦後直後、1947 年に制定された児童福祉法により、子どもへの福祉を目的とした「制度」として、里親制度が創始された。当時、児童養護施設東京育成園の園長であった松島(1950ab)は、「里親制度の現状分析」と題する論稿を発表し、里親制度を創設することになった理由について、①施設対象児の児童養護施設入所が戦災のため困難であったこと、②新憲法や児童福祉法における人権尊重の思想によって、施設の育成方法ならびにその技術が批判されたこと、③占領軍（GHQ）が里親委託を強力に推進したこと、④戦前すでに多くの施設が里親委託を行っていた実績があったこと、⑤国家財政的に里親委託のほうが経済的であったことなどをあげている。

里親制度が創始された翌年の 1948 年、厚生省発児第 50 号、厚生事務次官通牒「里親等

家庭養育の運営に関して」および別紙「家庭養育運営要綱」が通知された。この要綱は、里親等家庭養育の運営について詳細を定めており、とくに里親への直接指導にあたる福祉司の指導について具体的に指示している。さらに、この要綱では、社会的養護を受ける子どもの措置先として里親委託を強く推奨している。

開始当初の里親制度には、懸念と期待という二つの相反する立場があった。懸念とは、戦前の里親にみられた里親の子どもに対する虐待や貰い子殺しである。一方、松本園子（1985）が述べているように、制度発足にあたって、戦前から家庭委託に取り組んでいた社会事業関係者らは、国が里親重視を表明し、また児童福祉法によって里親が制度化されたことを歓迎し、大きな期待を寄せた（金城 1948；徳永 1950；小宮山 1951）。こうした里親制度を推奨する児童福祉関係者らの残した文献や、既述の「家庭養育運営要綱」に記載されているその内容は、現代の里親委託にも参考になる点が多々含まれている。

里親制度は児童福祉法の制定により、公の制度として発足し、翌年通知された「家庭養育運営要綱」より、社会的養護を受ける子どもの措置先として強く推奨されながらも、戦後の混乱期における児童養護施設の不足を補うという別の役割も担っていた。里親制度は、一方で、戦前からの里親による貰い子殺し、虐待という負のイメージを抱えつつ、他方では、社会的養護を受ける子どもにとって最善の処遇として支持されるという相矛盾した評価の中で発足した。こうしてスタートを切った里親制度は、この後、急速に衰退していくことになる。

2.2. 里親委託の減少と 1987 年改正

厚生白書では 1956 年版から 1959 年版にかけて里親養育が推奨されている。しかし、一方で里親制度の問題点として、里親登録数は増加しているものの、未委託、すなわち子どもを委託されずにいる里親が増加していることをあげ、その要因として、里親制度と養子縁組の観念の混同があり、里親側からの子どもに対する希望条件が厳しいこと、里親に支給される養育手当が少額であることが指摘されている。そして 1963 年版以降は、里親委託される子どもが減少傾向にあると報告されている。

この時期、田島（1958）が指摘するように、農家では受託した子どもに農業や家事等の労働を要請し、義務教育課程終了後もそれを継続させるというような御礼奉公的状況が、現実にはあった。そのため、福祉司は里親への不信感を募らせることになる。また福祉司は短期間で異動する場合が多く、そのために里親とのコミュニケーション形成が困難であ

り、こうしたことも里親委託への積極性を減じていった要因であるという（「養子と里親を考える会」編集部 1991・1992）。当時の記録からは、里親委託を行うには、福祉司の多大な熱意が必要であったことがうかがえる。

1960年代以降の国の動向としては、1967年、里親の租税負担の軽減を図るため、所得税法を改正し、受託した子どもを扶養親族とみなし、扶養控除の対象としたことがまずあげられる。1968年度からは住民税についても同様な適用がおこなわれた。また、毎年10月に里親および、保護受託者を募るための全国里親大会等を開催し、1970年、里親制度を推進させるべく研究会を発足させるとともに、里親の実態調査を実施し、里親制度運用について検討が始められている。1973年度からは、さらにその発展を図るべく、財団法人全国里親会を通じて里親促進事業が展開された。

続く1974年、国は、短期里親制度を導入した。短期里親とは、約1か月から1年という期間に限定し、子どもを受託する里親のことである。ただし、制度は導入されたものの、その実施については各自治体の任意に任されたため、結果的には、この制度は里親制度の発展にあまり寄与しなかった。

しかし、この時期、いくつかの自治体では独自に里親制度の推進が試みられている。たとえば、東京都の「東京都養育家庭制度」の実施、神奈川県の子親制度に関わる改革などがそれである。また、民間団体では「家庭養護促進協会」が、大阪や神戸で活動を展開している。そうした一部の自治体からは里親制度推進の動きが見られたが、全体的な伸展は見られなかった。

1987年、40年ぶりに里親制度の改正が行われた。国によれば、改正の目的は特定の篤志家のみで里親を推進する従来の理念を改め、より広く、一般に里親を求め、里親を育成するという新しい理念の下に、要保護児童の養育を推進することであるという（山本1988）。その主な内容は、里親認定基準の見直し、再認定に関する規定の明確化、委託対象児童の拡大、里親研修の実施などであった。具体的には、里親認定基準がより簡素化されたが、里親の再認定に関しては、5年毎と定められたものの厳密ではなく、委託児童については、虚弱児や障がい児等の里親への委託が推奨され、里親研修については、各都道府県が任意で実施する、という内容である。なお、このときの厚生省児童家庭局育成課児童福祉専門官である山本保は、里親を「ボランティア」として位置づけるという見解を示している。当時の里親手当は現在と比較して非常に少額であり、委託前の研修や委託後の支援も確立されていない状態であった。そのことを鑑みると、公的な制度として導入はされていても、

私人の家庭に、他人の子どもの養育をお願いするボランティア的要素の強い制度と位置づけられていたとしても無理からぬ側面がある。

里親制度は、制度化直後は「子どもの福祉のための制度」として、児童福祉関係者からは多大な期待を集めたが、一般的には、戦前の里子、貰い子といった伝統的制度として理解されていた側面も強く、子どもを選び好みする里親登録者や子どもに差別的な扱いをする里親も見受けられた。こうしたことが里親委託のケースワークの困難さと相まって、福祉司の熱意を削いでいった側面がある。一部の自治体では、里親制度を推進する試みがなされたが、それも一部に留まり、全体的な伸展はみられなかった。

既述のように里親制度制定以来、40年ぶりとなった里親制度の改正は、里親関係者からは多大な期待が寄せられたが、実際は里親制度制定の翌年に出された「家庭養育運営要綱」を簡素化したという程度の印象にとどまるものとなった。また、特定の篤志家に里親になってもらうのではなく、広く一般から里親を求め、一般市民を里親として育てていく、という理念は里親制度推進の観点からは評価できるが、里親はボランティアであるという認識は変わることがなかった。

2.3. 子どもの権利に関する条約と里親制度の改正

1994年、わが国は「子どもの権利に関する条約」に批准する。日本は条約批准を受けて、1997年に児童福祉法の改正を行ったが、里親制度についての改正は行われなかった。社会的養護を受ける子どもたちの措置先の圧倒的多数が、家庭養護である里親ではなく、大舎制を含む児童養護施設である現状について、日本は国連から度重なる勧告を受けることになる。

1999年には「里親活用型早期家庭養育促進事業」が実施された。これは児童養護施設入所中の子どもを、施設の援助のもと積極的に里親委託するというものである。さらに、里親委託中の子どもの保育所入所も可能となった。

結局、1990年代において、国は「子どもの権利に関する条約」に批准したが、里親制度に関する改正を、ほとんど行わなかった。しかし、このころから社会問題化した児童虐待により保護される子どもが急増し、児童養護施設の定員充足率が飽和状態となったため、要保護児童の受け皿としての里親制度に注目が集まり始めていた。

2002年の里親制度の大幅な見直しを皮切りに、2005年、2008年と里親制度の改正が行われた。2002年の改正の際には、里親が行う養育の最低基準、里親の支援、研修、養育相

談，レスパイトなどを定め，養育・親族・短期・専門里親の4種類の里親が設置された。2004年（平成16年）には「里親養育援助事業」⁶「里親養育相互援助事業」⁷が里親支援事業に追加された。

2005年には児童福祉法において「里親の定義（児童福祉法第6条の3）・受託中の児童についての監護・教育・懲戒に関して児童の福祉のための必要な措置を取ることができること・里子の就学義務」を明確にし，里親による職業指導の実施，専門里親の委託対象を非行等の問題を有する児童へ拡大することが決定された。

社会的養護体制を取り巻く現状と課題に対応するため，国は2007年2月から「今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する検討会」で検討を行ない，これを踏まえ，同年9月から「社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会」を開催した（同報告書2007）。この委員会では，里親制度の拡充が論点にあげられた。同年11月にそれを踏まえて提出された「児童福祉法等の一部を改正する法律案」では，養子縁組を前提とした里親と養育里親を区別すること，里親手当の増額，養育里親の要件として研修の義務化，里親支援の外部機関委託，専門里親，週末里親等の拡充，ファミリーホームの制度化（小規模住居型児童養育事業）などが盛り込まれた。この法律案は2008年12月に成立し，2009年4月からその多くが施行されている。

さらに，2011年には，「里親委託ガイドライン」が策定され，里親委託優先が強く打ち出された。2012年にも，親族里親の要件の見直し，乳児院・児童養護施設に里親支援専門相談員の配置などが決定されている。

こうして，2000年以降の里親制度の改正により，従来，里親関係者にとって長年の懸案であった里親手当の増額や研修の義務化，里親登録の更新，里親ファミリーホーム（小規模住居型児童養育事業となった）の制度化などの多くの事項が実現されることになった。何よりも，「里親委託ガイドライン」により「里親委託優先」が強く打ち出されたことは，里親制度にとって大きな伸展であると評価できるだろう。

3. 児童福祉における里親制度の位置づけ

3.1. 児童福祉の動向

既述のように，1980年代まで，国は児童福祉全般において，あまり積極的な動向を示さ

⁶「里親養育援助事業」とは，電話・家庭訪問などで行う養護相談や指導のことである。

⁷「里親養育相互援助事業」とは，里親サロン等の実施を指している。

なかった。唯一の例外は「母子保健」であろう。母子保健は、もともと乳児と妊産婦の死亡率が高かったことから、国が戦後、その整備に力を入れたものと思われる。その結果、1980年代半ばには、乳児と妊産婦の死亡率は著しく低いものとなり、一応の成功をみたと見える。

しかし、その他の児童福祉政策について、国は少なくとも1980年代までは、介入を避け、一貫して予防と自助に重点を置いている。

障がいについては、コミュニティ・ケア、ノーマライゼーションといった世界的潮流と、当事者およびその家族の要望に沿って、家庭での在宅ケアが推進され、家族の自助努力が推奨された。同様に、母子世帯についても一貫して、経済的支援よりも自立支援が行われ、自助努力が求められた。非行問題に関しても、国は、その発生の予防を地域の努力に任せている。

児童養護については、1980年代まで、児童養護施設に対しても、国の対応は非常に抑制的である。保育について、国は、家庭での子どもの養育を重視したが、女性労働者による社会運動と、安価な女性労働力の確保を求める財界、産業界の意向により、保育所は一般多数の子どものための施設として展開していった。

国が、児童福祉に注目せざるを得なくなったのは、1989年の合計特殊出生率の「1.57ショック」に端を発した少子化問題であると考えられる。少子化問題は、社会保障制度の維持存続を困難にさせるという意味で、国民全体に関わる問題であり、大きな政策的課題として取り上げられた。

この少子化対策の一環として、保育環境の整備が実施され、さらに、1994年の「子どもの権利条約」への批准によって、虐待問題への対策が取られるようになる。そして、増加する被虐待児の受け皿としての児童養護施設と里親制度についてもようやく関心が向けられるようになった。

3.2. 里親制度の位置づけ

里親制度について、本章では、ある程度詳細に国の動向を記述した。既述のように、国の里親制度に対する関与は2000年代に至るまで、積極的であるようには見受けられない。1980年代の国の見解は、「里親は少数の私的ボランティア」であり、他の政策と比較すると、取るに足らない問題と位置づけていた可能性が十分考えられる。

しかし、少子化問題と、「子どもの権利条約」への批准による児童虐待への関心、加えて

急増した要養護児童の受け皿の不足，世界的潮流により，国は里親制度に注目せざるを得なくなっていった．こうして最初に児童虐待問題が取り上げられてから，約 10 年間のタイムラグを置き，2000 年代に，里親制度はようやく注目を浴びるようになる．

2002 年度の里親制度の改正以降，国は，里親制度の改正や，里親制度に関する通知を毎年のように行っており，こうした点だけで判断するならば，里親制度は非常に注目され，期待されているように見受けられる．とくに，2011 年度の「里親委託ガイドライン」では里親委託優先が強く打ち出され，国は，将来的には，施設・グループホーム・里親委託の比率を 3:3:3 にするという方針も同時に示した（厚生労働省雇用均等・児童家庭局 2011）．戦後，わが国が，これほどまでに里親制度に関心を向けたことはなく，いまだかつてない里親制度への期待度の高さを表しているといっていいただろう．2008 年には，里親手当の大幅な引き上げ，研修の義務化などが決定され，2009 年にはそれらが実施されており，1980 年代までに見られたような「ボランティア」としての里親ではなく，「職業」としての里親を想定しているかのような動きもみられる．

しかし，一方で，戦後直後の里親制度がそうであったように，里親制度が不足する施設の代替でしかないものであるならば，里親制度への政策的理解が大きく進むことは考えられず，里親が置かれている状況も大きく変化するとは考えにくい．制度は大きく改正されつつあるが，課題が解決されているわけではない．たとえば，児童相談所は虐待相談の対応に追われ，里親委託へのケアが不十分であるのが実態であるように見受けられる．また，福祉司の配置体制は依然として不足しているように思われる．里親支援は民間機関に委託できることになったものの，まだ緒についたばかりで，整備されているとは言い難い．現状では，里親への支援が不足しているために，里親に委託される子どもが増加したとしても，措置変更や里親家庭での虐待が発生する可能性は否定しきれない．

本章においては，戦後，わが国の児童福祉政策の動向と里親制度の動向を概観し，里親制度が児童福祉政策の中で，どのように位置づけられてきたかを確認した．次章では，里親委託の伸展を阻む要因について言及している先行研究のレビューを行い，「なぜ里親委託が伸展しないのか」という問いに答える仮説の再構成を試みる．

第3章 里親委託の伸展を阻害する要因についての仮説とその再構成

本章では、「なぜ里親委託が伸展してこなかったのか」というリサーチクエスチョンに答えるため、その原因に関する仮説を再構成することを目的とする。そのため、第一に、里親委託の伸展を阻む要因に言及している先行研究について、戦後から現在までの範囲でレビューを行う。第二に、そうした先行研究において言及された仮説を整理したうえで、その経験的妥当性の検証の有無について検討する。第三に、こうして整理された仮説の再構成を試みる。最後にそのようにして再構成された仮説のうち、第4章、第5章において検証する仮説を明示する。

里親委託の伸展を阻む要因については、多くの先行研究が言及しているが、多くは印象論の域を超えるものではなく、経験的な検証はほとんどなされていない。本章では、先行研究で指摘された仮説を新たに再構成することによって、先行研究の主張を整理すると同時に、実証研究と接続しやすい形に整え、経験的検証への接続を試みる。

1. 戦後から2000年代までの先行研究の動向

以下では、里親委託の伸展を阻む要因に言及している、戦後から現在までの先行研究の動向を、便宜上10年ごとに区切って概観する。

里親制度創設以後から1950年代にかけては、児童福祉関係者にとって里親制度は大きな関心事であり、そこで示されている里親観および里親委託に関するケースワークの方法や理論（網野智 1948）には、現在でも通用する要素が見られる。50年代半ばまでは里親委託率も順調に伸びていたが、50年代後半からは未委託里親の増加が問題となった（飯原 1956）。未委託里親とは、里親登録をしているにもかかわらず、子どもを委託されていない里親のことである。その背景には、子どもを労働力として利用する里親や養子縁組を目的とした里親の存在があった（芦立 1954; 山本正憲 1952）。だが一方で、この時代の里親への支援は、もっぱら担当の福祉司一人のケースワークに任されていた。里親が子どもを養育するときの困難に着目し、里親を直接的に支援するような主張および研究は概して少なく、真実告知（伊福部 1951）、アフター・ケア（三吉 1959）、あるいはその他の問題についての少数の文献があるのみで、里親の経験する困難は里親個人の能力の問題であるとみなされ、制度的な対応が必要な問題としては認識されていなかったようである。児童福祉関係者は里親制度に大きな期待を寄せていたが、その理念ばかりが先行し、現実の里親養

育の困難性にあまり注意が払われなかったことがうかがえる。この1950年代における里親研究の視点は、里親養育の理念を重視する「理念先行型」であったといえよう。

1960年代、1970年代は、里親研究の停滞期であったが、それでも、三吉（1963）、小笠原（1967）、松本（1971, 1974）らが、里親委託の伸展を阻害する要因について精力的に研究を展開した。その結果、今日提示されている仮説の約半分ほどが、この時期に発表されている。しかし、この時期の研究者が指摘した問題点、とくに制度や法律の改正の要求は、結局は2002年以降まで持ち越された。60年代・70年代は、里親委託が伸び悩み始め、その要因に関する仮説が出現した。そのため、この時期の里親研究の視点を「里親委託不振への注目」と捉えることができるだろう。

1980年代は、都市化（浅井ら1983；吉澤1987）・核家族化（吉澤1987）・住環境の悪化（浦池1983；吉澤1987）・少子化（吉澤1987）などの社会・経済的変動や日本には欧米にみられるキリスト教のような宗教的背景がない（岩崎1986；吉澤1987）といった文化的理由についての指摘がなされた。これらの指摘は、そうしたことによって、里親登録者が不足していることが、里親委託の伸展を妨げているとする指摘である。また、実親のいる要養護児童の増加により、実親の里親委託への同意拒否の問題（長谷川1984；吉澤1987；須田1989）が里親委託の伸展を阻む要因として指摘されている。総じて80年代の里親研究の視点は、社会の変化が里親制度にも影響を及ぼすと考える、「社会変動への関心」として特徴づけられる。

1990年代以降は、それ以前に言及されてきた仮説がほぼ同様に主張されているほか、視点を若干変えた形の主張も見られる。90年代には、これまで「里親の養育能力不足」とされてきた里親の経験する困難が、「複雑な事情を背景とした子ども」に対応する里親への支援や研修が不足しているために構造的に生じたもの（浅井1991；庄司ら1998；櫻井1999）として、支援や研修の不足を指摘する仮説が登場してきたことが特徴である。90年代の研究の視点は、「里親に対する支援への関心」であると考えられる。

2000年以降には里親委託に関する研究がそれ以前に比べて増加したが、里親委託の伸展を阻害していると指摘された要因は、すでに指摘されていたものが多く、今までの仮説の繰り返しという感が強い。ただし、児童相談所側からの言及として、福祉司が里親に子どもを委託できない理由（宮島2002）なども提示され、児童相談所の置かれている困難な状況についての理解も促進された。加えて、以前から指摘されてきた家制度（庄司2003；、社会変動（湯沢2003；グッドマン2006；庄司2007；佐藤2009）、宗教的背景（庄司2003,2007）

といったマクロな社会構造的変動による里親登録者の不足についても、改めて指摘されている。さらに、2002年以降、里親制度の改正が幾度も繰り返され、里親制度は飛躍的に前進した。そのため、制度改正に関する評価、またさらなる課題についての指摘（和泉 2009；宮島 2009；津崎 2009）がなされている。総じて、2000年以降の研究は、「里親制度の問い直し」という視点をもつものといえる。

2. 里親委託の伸展を阻害する要因

以上に概観した戦後から現在までの先行研究においては、同様な仮説が再三登場している。以下では、それぞれの要因ごとに主張の内容について略述する。里親制度の伸展を阻む要因は、里親制度の抱える構造的な問題と日本社会の文化的・社会的要因の二つに大きく分けられる。

2.1. 日本社会の文化的・社会的要因

日本社会の文化的・社会的要因として、これまでの研究で言及されてきたものは、経済変動・社会変動や宗教的背景、社会への里親制度の啓発の不足による、里親登録者の不足、日本の伝統的家族観による里親制度への誤解、といった媒介要因を想定している。

これら日本の文化的・社会的要因についての指摘は、1960年代から2000年代に至るまで後を絶たない。確かに、こうした要因の影響を無視することはできないが、それに焦点をあてて検証した研究はほぼ皆無である。同時に文化的・社会的要因は、人々の意識や他の諸制度を規定することを通じて、制度・政策を媒介要因として影響を与えるというメカニズムも考えられる。

1) 里親登録者不足要因

1970年代後半から、社会変動の結果として生じた要因により、里親登録者が不足し、里親委託の伸展が阻害されているとする仮説が登場する。具体的には、住環境の悪化（吉澤 1987）、少子化（吉澤 1987；庄司 2008）、経済的に余裕のない生活実態（グレアム 1993）、女性の労働市場への参加（Goodman 2000=2006）、都市化・コミュニティの崩壊などによる子育ての負担感や育児不安の増加（グレアム 1993；庄司 2003）などの影響によって里親登録者が不足し、里親委託の阻害要因となっていると指摘する仮説である。これらの要因を要約すれば、そうした変動の結果、子どもをもつことに消極的にならざるを得ない人々が

増加したとするものであるが、個々の仮説は一般的な家族や女性のライフコースの変化から類推されたものであって、里親を対象とした経験的研究から構築された固有の仮説ではない。

さらに、日本には、欧米のキリスト教にみられるような「子どもは神からの授かりもの」という精神を基盤とした宗教的背景がないため、社会的な養育に関心が希薄であり、そのことが、里親登録者の不足を生じさせ、里親委託の伸展を阻んでいるという指摘（岩崎 1986；庄司 2003）がある。しかし、宗教的背景要因はそれぞれの論者の直観的な印象として語られているのみで、これも憶測の域を出ない。

里親委託が伸展しない原因を、里親希望者の不足に求め、さらにその原因を啓発の不足、すなわち里親の必要性について広く社会に周知し、里親希望者を募る努力の不足に求める研究者も多い（小笠原 1967；飯田 1996；ウィリアムス飯久保 2003）。また里親研究の不足（小笠原 1967；伊藤友宣 1977）、里親や里親制度に対する社会的認識や評価の低さ（瀬下 2001；花崎 2004；高瀬 2005）、里親を立派な篤志家であるとみなす考え方（グレーム 1993；Goodman,2000=2006；古川 2007）ゆえに里親希望者が増えないなどの指摘もある。これらは里親制度が社会に十分知られていない（佐藤 2009）ことの裏返しであり、里親制度についての啓発の不足に原因を求めるものとみなすことができる。

開原ら（2013）⁸の調査では、71.9%の里親が「里親の大変さが社会的に『理解されていない』と感じている」ことを報告しており、里親たちが日本社会における自分たちへの理解はあまり進んでいないと感じていることを明らかにしている。里親制度についての社会的認知・理解が進むことは、里親・里子双方にとって重要であろう。また、藤林（2011）が述べるように、里親制度の理解者を増加させていく中で、里親希望者が増加する可能性があるとも考えられる。

これらはいずれも、以上に述べたような日本社会のあり方や人々の意識を問題としており、その帰結として、里親希望者の不足が生じ、里親委託の伸展が妨げられているという指摘である。これらの指摘は直観的には妥当な印象を与えるが、これらの要因が実際にどのくらい里親委託の伸展と関係しているのかを実証的に検証している研究は見当たらない。

ただし、里親登録をしても、子どもが委託されない未委託里親も多数存在する。図

⁸ この調査では、「里親による里子養育の現状を明らかにすること」を目的として、全国の養育里親にアンケート調査を行っている（回収率 54.1%，アンケート送付期間は 2012 年 6 月から 7 月）。

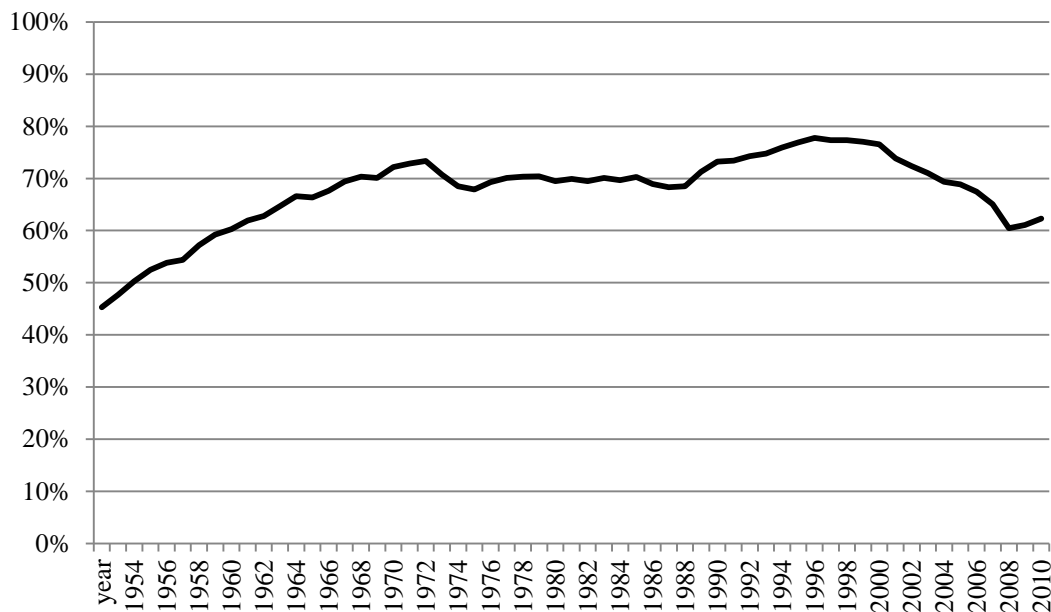


図 3.1. 未委託里親の推移

【出所】厚生労働省（厚生省）大臣官房統計情報部編（1953-2011）「社会福祉行政業務報告例」

3.1.は、未委託里親の占める比率を年次別に示したものである。これによると、1950年代には約50%、1960年代からは60~70%、1990年代には70~80%もの里親に子どもが委託されていない（社会福祉行政報告例）。2008年の制度改正をもって、里親登録には5年（専門里親の場合は2年）の期限が設けられ、更新が必要となった。しかし、2008年以前には、里親に登録しても更新が義務付けられていなかったため、高齢のために子どもを受託する予定のない里親も登録されたままであったことが問題となっていた（松本武子1971）。このことは、里親登録者の中に、受託予定のない高齢の登録者が含まれることを意味するため、実際に受託を希望しているにもかかわらず、未委託となっている里親をとらえようとする場合に正確な指標とはなりにくいことを意味する。

けれども、制度施行後2011年現在においてもなお、未委託里親は62.2%であり、6割を超す里親には子どもが委託されていないことになる。確かに、里親登録者が多い方が委託される子どもに適合する里親を見つけやすくなるかもしれないが、里親に登録していても委託されていない里親が多数存在することを考えると、里親希望者の不足が里親委託の伸展に直接的な効果をもつとは考えにくい。

2) 里親制度への誤解

家制度が残存しているために里親委託が阻害されるという指摘は、1960年代からみられる（三吉 1963; ;伊藤友宣 1977; 鶴飼 1977）が、1980年代以降もそうした指摘は繰り返されている（吉澤 1987; グレアム 1993; 庄司 2003）。先行研究では、「家」のために養子が欲しいという動機で里親が選択されるという伝統的家族観への指摘がなされる一方で、血縁を重視するために里親が選択されない、すなわち血縁主義的な考えが里親制度を阻害している（樽川 1994; 網野武博 1998; 庄司 2003）という相反する指摘が混在している。

「家」制度が重視されているためというこの見解に対して、反論もある。たとえば、小笠原（1967）は、これまでの議論は、推論的なものであって、それを裏付ける確かな活動の結果ではないとする。また、益田（1999）も、わが国の国民性、家族制度などが里親制度停滞の要因であるともいわれてきたが、それが、主な要因ではなく、一つの推論の域を出ないことは明確であると述べている。また、益田は浅田との共著（2001）の中で、質問紙調査の結果、社会的偏見の減少、家・血縁重視の意識が変化してきたことを示唆し、「家」制度が重視されているという見解は、実証的な研究がないままに、直観的に語られている「推論に過ぎない」ものとして批判されている。

しかし、日本特有の家族観が養子縁組制度と里親制度の混同という問題を生み出した可能性は十分に考えられる。この問題は、1950年代から里親制度の問題点として指摘されてきた。既述のように戦後から1950年代の時期において、労働や養子縁組することを目的とする里親ではなく、社会的養護という里親制度の本来の意味を理解している里親が必要であることを訴える文献が多くみられる（芦立 1954; 山本正憲 1952）。

養子縁組は、非血縁であっても恒久的・全面的に養親がその子どもの親となることを意味する。里親による養育の目的は、一定期間後に血縁関係のある実親のもとにその子どもを復帰させることである（岩崎 2009）。児童福祉法に定められたそうした里親の目的が、里親・里親希望者、そして時には福祉司にさえも正しく受け取られてこなかったことが様々な弊害を生み出してきたという。すなわち、里親には養子縁組の希望者が多く（櫻井 1999: 中川 2004: 花崎 2004）、子どもを選び好みする（松本武子 1974: 須田 1989: グレアム 1993: 森望 2001）などの指摘がそれである。こうした状況下では児童相談所側も、養子縁組を目的とする里親として里親委託をせざるをえない（飯田 1996）。その結果、里親の希望に合う子どもが見つからず（瀬下 1999: 庄司 2003: 佐藤 2009）、里親に子どもが委託されないことが多くなるというのである。

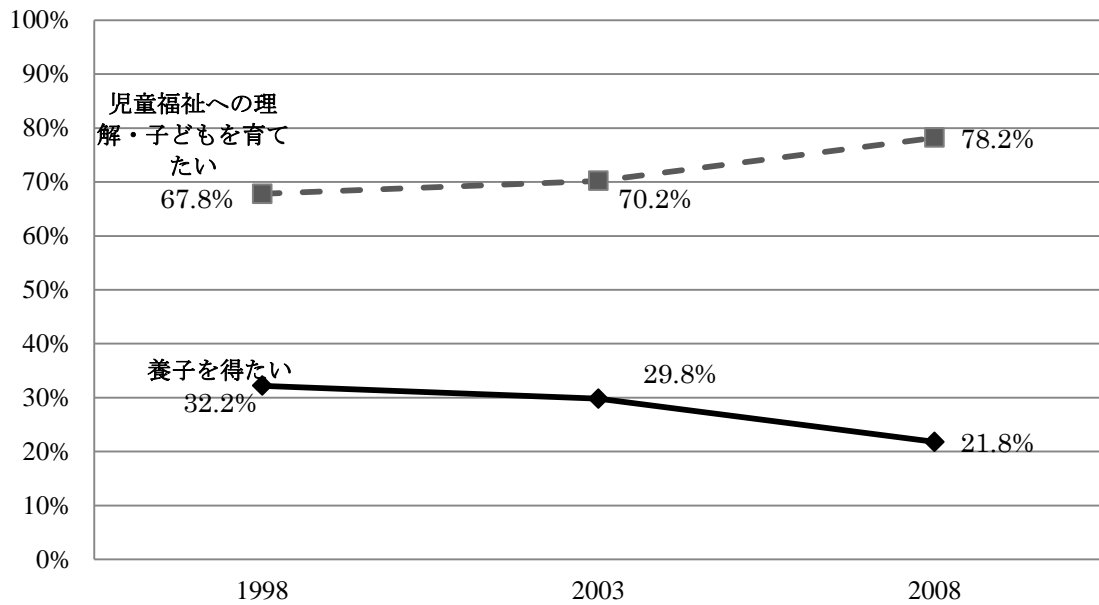


図 3.2. 里親申込みの動機

【出所】厚生労働省雇用均等・児童家庭局（1998.2003.2008）「児童養護施設入所児童等調査結果」

また、そうした「子どもを私物化している」里親の状況が里親制度の阻害要因であるとも指摘されている（吉澤 1987；宮島 2002）。養子縁組制度と里親制度は似て非なるものにもかかわらず、里親・養子縁組希望者のみならず、一般的にも、さらには時に福祉司でさえも両者を混同していることがあり、それを里親制度の伸展を阻害する要因として指摘する研究者は多い（たとえば、松本 1971,1974；飯田 1996；庄司 2008；佐藤 2009）。

鈴木（2012）は、里親委託の措置解除理由において、昭和 30 年代後半から徐々に「養子縁組」の割合が増加し、昭和 40 年代からは 3 割に、昭和 45 年には 4 割を超すことに着目し、昭和 30 年代半ば以後、里親委託される子どもが減少した理由の一つに、家庭での養育を目的とする里親の減少と、養子縁組を目的とする里親が増加したことをあげている。しかし、同時に、「近年では、養子縁組による里親委託解除の割合は減少し、ほぼ 4 分の 1 となり必ずしも里親委託=養子縁組という状況にはないことも明らかになった」と近年の変化についても指摘している。

この点を確認してみよう。図 3.2.は、厚生労働省が 5 年ごとに行っている調査報告（子どもを委託されている全里親家庭対象）のうち、「里親申込みの動機」について比較したものである。平成 10 年（1998 年）・15 年（2003 年）調査では、全体の約 3 割が「養子を得

たいため」を理由にしているが、平成 20 年（2008 年）調査では約 2 割に減少している。このことは、減少しているとはいえ、養子縁組目的のための里親希望者が依然として少なからず存在し、養子縁組と里親制度が混同されることが少なくないことを示している。一方で、鈴木（2012）の指摘も併せて考えると、養子縁組を目的とした里親希望者自体は減少を続けており、2008 年度の法改正によって養子縁組希望里親と養育里親が分けられたことを鑑みると、今後そうした混同は、減少していくと考えられる。

ただし、日本の伝統的な家族観が里親制度の伸展を阻害することを経験的に分析している文献は見あたらない。日本特有とされる家族観自体が、ある時代に「伝統的なもの」として構築されたものにすぎないのか、あわせて検討する余地はあるように思われる。

2.2. 里親制度の構造的な問題

1) 行政の里親制度への消極的姿勢の問題

先述のように、国は終戦直後から里親制度を創設し、里親への委託を推奨していたにもかかわらず、里親委託は低迷した。1960 年代に三吉（1963）は、その理由として養育手当の不足を指摘している。里親の受け取る養育手当は児童の養育に必要な技術や労働の対価として少額であり、それが里親委託の伸展を妨げているという指摘である。しかしその主張は、2008 年度の里親制度の改正に至るまで汲みあげられることはなかったため、同様の指摘がその後も繰り返されることになる（鶴飼 1977；浅井 1991；瀬下 2000；花崎 2004 など）。

1987 年、国は 40 年ぶりに里親制度の改正を行った。1990 年代に入ると、里親委託の伸展を阻害する要因として、国の政策面での消極的な姿勢が指摘されるようになる。具体的には、里親制度の理念や方針が曖昧であり、社会的養護の場として、里親を第一の選択とする理念がないこと（瀬下 1999；中川 2004；木村 2007）、社会的養護体制における里親の役割が曖昧であること（木村 2007；櫻井 1997）などの指摘である。また、里親の認定基準が曖昧であるために、児童相談所で里親として不適切であるという判断を下しにくいという里親認定の問題（浅井 1991；宮島 2002）も指摘されている。

里親制度創設から現在までを概観する限りでは、行政は里親制度の発展に概して積極的な関心を示さなかったことは間違いないだろう。先行研究もこの点については再三言及しており、1960 年代から 2000 年代に至るまで、法律面での遅れ（右田 1964；松本 1974；田中 2008）、消極的政策運用（松本武子 1971；吉澤 1987；庄司 2008）、推進体制の弱さ（伊

表 3.1. 里親制度の動向

年次	里親制度の動向	主な内容
1967 年	所得税法の改正	里親の租税負担の軽減を図るため、新たに里子についても扶養親族とみなし、扶養控除を行う。
1968 年	地方税法の改正	住民税でも扶養控除が適用。
1974 年	短期里親制度導入	約 1 カ月から 1 カ年の期間、子どもを預かる短期の里親制度導入（ただし、実施は各自治体の任意）。
1987 年	里親制度改正	里親認定基準の見直し、再認定に関すること、委託対象児童の拡大、里親研修の実施など（ただし、実施は自治体の任意）。
2002 年	里親制度改正	里親が行う養育の最低基準、里親の支援、研修、養育相談、レスパイトなど。養育・親族・短期・専門里親の 4 種類の里親を設置。
2004 年	里親支援事業の追加	「里親養育援助事業」（電話・家庭訪問などを行う養護相談・指導）、「里親養育相互援助事業」（里親サロン等）を里親支援事業に追加。
2005 年	里親制度改正	児童福祉法において里親の定義・義務を明確化（受託中の児童についての監護・教育・懲戒に関して児童の福祉のための必要な措置を取ることができること・里子の就学義務）、里親による職業指導の実施、専門里親の委託対象を非行等の問題を有する児童へ拡大。
2008 年	里親制度改正	養子縁組を前提とした里親と養育里親を区別すること、里親手当の増額、養育里親の要件として研修の義務化、里親登録期間の設置と更新の義務化、里親支援の外部機関委託、専門里親、週末里親等の拡充、ファミリーホームの制度化（小規模住居型児童養育事業）など（*2009 年度より実施）。
2011 年	里親委託ガイドライン策定	里親委託優先を強く打ち出す。
2012 年		親族里親の要件の見直し、乳児院・児童養護施設に里親支援専門相談員を配置など。

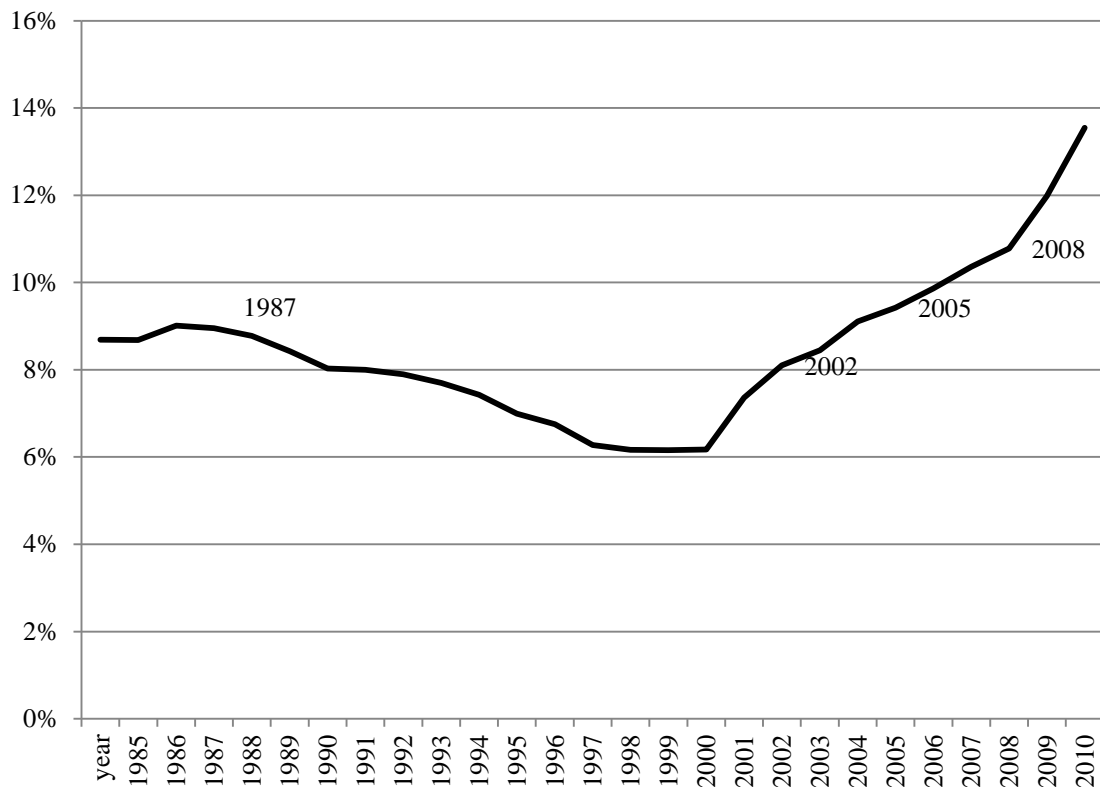


図 3.3. 里親委託率の推移 (1965-2011)

【出所】厚生省大臣官房統計情報部編 (1965-2008)「社会福祉行政業務報告例(厚生省報告例)」

藤友宣 1977：長谷川 1984：須田 1989) などの指摘がなされている。同時に、施設入所に重点を置く行政姿勢への指摘も存在する (中川 2004：辰巳 2008)。

既述のように、戦後の創設以降、大きな変化がほとんどみられなかった里親制度は、2002年の制度改正を皮切りに立て続けに改正が行われた。里親制度創設以後、里親制度は、表 3.1.のような変遷をたどる。2000年以降の改正により、それまで長年にわたり指摘されてきた懸案事項のいくつかは解消された。すなわち、国は、従来よりも里親制度を積極的に運用し、里親委託優先を強く打ち出し (里親委託ガイドライン 2011)、里親手当を引き上げ、里親の認定基準についてもいくつかの留意点を加え、里親登録を更新制にし、里親の役割をある程度明確にし、里親制度の法律面での整備を進めている。

ただし、問題となるのは、行政の里親制度への消極的姿勢が里親委託伸展を阻んでいるという仮説である。図 3.3.は、1985年から2011年までの里親委託率の推移である。1987年の改正、また、その後2000年以降に里親制度の改正があった年次と対照させると、里親委託率が上昇している2000年以降は、里親制度の改正も頻繁に行われており、制度の改正

と里親委託率の増加は関連があるように見えるが、こうした国の制度・政策が里親委託に及ぼす影響を経験的に検討することは容易ではなく、そうした研究は現時点では管見の限り見あたらない。

2) 施設と里親の緊張関係をめぐる問題

施設と里親の緊張関係とは、施設が自らの維持・存続を目的とした行動をとることで里親委託に消極的になること、および里親側による施設批判などの反施設的な姿勢を指す。

社会的養護は施設入所か里親委託に二分される。そのため施設入所と里親委託は密接な関係にある。里親委託の伸展を阻む要因の一つに施設と里親との関係をめぐる問題があることは長年指摘され続けてきた。

長谷川（1984）は、1960・70年代には里親委託された子どもが素行面の問題などで里親委託を解除（措置解除）となり、様々な情緒的問題を伴って施設に戻ってくるケースが多かったために、施設側が里親委託の促進に協力的にはなれなかったと指摘している。施設の里親委託に対する姿勢については、国による暫定定員制の導入の結果、施設には子どもを確保する経営上の必要が生じてしまい、この結果として入所児の里親委託に消極的とならざるを得ないという指摘がある（鶴飼 1977; 津崎 1993; 山川 2009）。既述のように、暫定定員制（開差是正措置）とは、定員と現員の開差の著しい施設については、その是正を図るため、暫定的な定員を設定する制度のことをいう。国・自治体から施設に支払われる事業費は施設の定員に応じて決定されるが、定員の充足率に一定の基準を設け、その充足率に達していない施設については事業費を削減するという制度である。暫定定員制は1968年から実施され、当時は80%に設定されていた基準が、1972年83%に引き上げられ、2004年には90%に引き上げられた。このことは、施設が、常に高い定員充足率を達成し維持する必要があること、さらに、その傾向が近年ほど大きくなっていることを意味している。

一方、里親による施設の養育への誤った認識や批判があるため、施設と里親の協働関係が阻害され、このために里親委託が伸展しないという指摘もなされている（鶴飼 1977; 長谷川 1984）。

施設と里親の関係については、海外の研究を参照することが有益である。海外での取り組みは日本とは大きく異なる。

アメリカでは、障がい者を中心として始まった1950年代からのノーマライゼーションの

広がりの中で、社会福祉領域における脱施設化が1960年代に起こった。この潮流の中で、要保護児童のための施設も次第に縮小され、社会的養護は、地域でのサービスを中心とした家庭外ケア、すなわち里親によるケア、また養子縁組による恒久的な家庭の提供（パーマネンシー）へと変遷していった（Dore&Kennedy1981；Stehre1986）。

Holman（1996=2001）は、イギリスのマンチェスターでは、1940年代末には、大多数の要養護児童が、大規模施設で暮らしていたが、1960年代には里親家庭や小規模施設で暮らすようになったことに言及している。その結果、大規模施設は廃止されるか治療専門施設として形を変えることを余儀なくされた。

横堀（1999）も、オーストラリアの児童養護について、入所施設ケアの縮小と、里親ケアの促進が、各州におおむね共通している傾向であることを紹介している。

小谷（2009）は、イタリアでは、脱施設化が進まず地域差も大きかったため、定員12名以上の入居型児童福祉施設を段階的に閉鎖していき、2006年末には全面閉鎖が決定されたことを紹介している。

里親制度の先進国といわれ、里親委託が伸展している国の多くにおいても、児童養護は、当初は、大規模施設における処遇が一般的であったが、里親委託を推進するためある程度の施設の撤廃を行っている。それと比較すると、現在なお定員100名を超える大規模施設を多数抱えるわが国においては、施設がその定員を充足するために里親委託に消極的にならざるを得ないという指摘も、ある程度あてはまるように思われる。しかし、そうした施設の里親委託への消極的な姿勢について、経験的な観点から分析を行った研究はなされていない。

3) 児童相談所にとっての里親委託決定の困難

里親委託の低調さは、児童相談所や福祉司のあり方に起因するという指摘も多くみられる。具体的には福祉司の専門性の低さ、福祉司の役割過重によって里親委託やその支援のための業務が保証されていないこと、里親と里子との不調のリスクを福祉司が回避せざるをえないこと、またそれを考慮した上での里親と里子のマッチングが難しいこと、などである。そして、これらの複数の要因が関することで施設措置を優先する傾向が生まれる、とされる。児童相談所は里親制度の普及啓発から里親の認定、里親への研修・委託・支援など里親関連のすべての業務を担う公的機関である。そのことを鑑みると、実親の同意拒否の問題（子の実親が子どもを養子にとられることを恐れて里親委託を拒否する問題）も、

実親に対して里親委託についての説明を行い同意を得る業務(里親委託ガイドライン 2011)を十分に行い得ていない問題といえる。また里親の抱える養育上の問題についても、児童相談所による里親制度についての説明・研修・支援の不足の問題(里親委託ガイドライン 2011)としてとらえられる。これらは里親をとりまく制度的環境の問題性を指摘する点で、制度論的な重要性をもつ。以下では、これらに関する指摘についてやや詳細にみていこう。

a) 児童相談所の施設委託優先

既述のように、児童相談所が里親への委託に積極的になれない多くの問題の存在が指摘されている。改めてそうした指摘を整理すると、以下の3点にまとめることができるだろう。

第一に、福祉司の専門性の低さ、第二に、福祉司の役割過重(role overload)⁹第三に、里親と里子の不調リスクの回避とそれを考慮した慎重なマッチング(組み合わせ)が行われること、である。以上の3点について、以下で詳述する。

第一の問題点である、福祉司の専門性の低さとは、すなわち里親業務を担当する専任職員が配置されている児童相談所が少ないことを意味する(吉澤1987;松本1991;櫻井1999)。また福祉司は異動が多く、里親業務のための研修もないために里親委託関連の業務内容が専門的に確立されていない、などの指摘もある(吉澤1987;瀬下1999)。

松本武子は、1970年代から1990年代の初頭にかけて、里親制度の研究を継続して行っている。彼女は、里親や児童相談所に直接インタビュー調査を行い、それをマクロな統計データと対照させながら分析を行った。松本の研究の成果の一つは、全国各地で調査を重ねたことで自治体間に顕著な差異があることを発見し、そこから、児童相談所とその職員である福祉司の専門性が里親委託に大きな影響を与えていることを指摘したことであろう。

また、湯沢ら(2004a)は、全国の児童相談所(回収率87.4%)と里親(回収率61.6%)を対象に「被虐待児受託里親支援に関する調査研究」を実施している。図3.4に、このデータにおける「児童相談所の里親専任職員の設置状況」を円グラフで表した。里親専任の職員を設置している児童相談所は、2003年時点で153児童相談所中35か所しかなく、全体の4分の1に満たない(約23%)。また、その中でも里親のみに従事する専任職員を置

⁹ Pearlin (1989) は、役割過重(role overload)について、役割期待が個人のエネルギーや体力の許容量を上回っているときに生じる状態であるとしている。

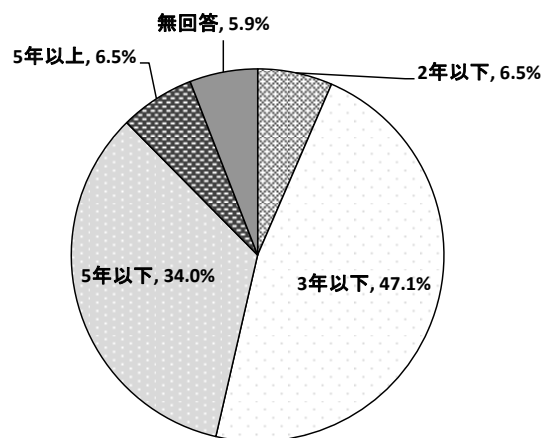
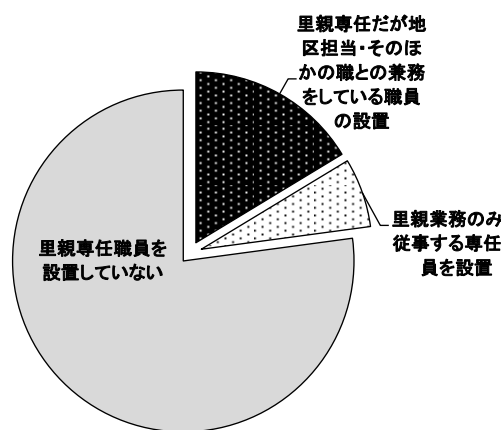


図 3.4. 児童相談所の里親専任職員の設置状況 図 3.5. 里親業務に携わる職員の異動年
 【出所】湯沢雍彦ら（2004a）「被虐待児受託里親支援に関する調査研究」財団法人こども未来財団

いている児童相談所は 10 か所しかない（全体の約 7%）。このように、里親専任の福祉司は極めてわずかである。このことは、里親委託に携わる職員が、里親に関する専門的知識を有しているとは限らないことを意味する。

異動が多いために専門性が育たない、という点について、同じ湯沢ら（2004a）のデータにおける児童相談所の職員に対する「里親業務につくと一般に何年ぐらい勤務するか」という質問に対する回答を図 3.5.（「里親業務に携わる職員の異動年」）に提示した。なお、児童相談所の職員の勤務年数は公表されておらず、同一の自治体でも年次間で相違があると思われる。こうした限界はあるものの、上記調査により、2003 年頃には里親委託に携わる職員のうち、約半数が 3 年以内に、約 80%が 5 年以内に異動していることがわかる。里親委託業務において、十分な専門性を備え経験を蓄積させながら、業務に携わっている職員はほとんどいないといえる。

ただし、これらのことと里親委託がどのような関係にあるのかは経験的には明らかにされていない。ここでは、里親委託に携わる職員に専門性があるとはいえないこと、また職員は一般的に短期の異動を経験しており、十分な専門性を育て、経験を蓄積させていくことができないシステムになっているという事実を確認できたに留まる。

第二の問題点は、福祉司は業務が膨大かつ多岐にわたり、役割過重（role overload）が発生するために、里親のための業務が十分に遂行しえないというものである（宮島 2002；菊

池 2007). このために、里親への研修が不足し(長谷川 1984; 庄司ら 1998; 佐藤 2009) , また里親への支援が不足する(庄司ら 1998; 伊藤嘉余子 2004; 佐藤 2009) ことが、指摘されている。

福祉司の業務が膨大かつ多岐にわたり、役割過重 (role overload) が生じている点について、既述の宮島 (2002) や西村 (2008) は、実際に福祉司の「ある週の業務」を提示し、福祉司がどのような時間配分によって業務を行っているのかを明らかにしている。この結果は、福祉司の業務が多忙を極めるものであることを如実に示している。児童相談所の相談内容は、統計的に取り上げられている相談内容だけを概観しても、養護相談 (児童虐待相談を含む)、障害相談、非行相談、育成相談など多岐にわたる。このほかに、学校、家庭、他機関への訪問、連絡、さらに諸種の事務処理業務などを行う中で、社会的養護が必要な子どもの措置先の決定等を行なっていることになる。菊池 (2007) は、海外の里親制度との比較から、日本では里親委託機関の業務体制が保障されていないため、リスクを避けて施設措置が選択されることを指摘している。しかし、このような福祉司の過重な業務が里親委託に与える影響を経験的に検証している研究は存在しない。

第三の問題点は、里親と里子の不調リスクの回避とそれを考慮した慎重なマッチング(組み合わせ)が行われることである(田中 2008)。委託不調により里子も里親も傷つく事例を福祉司が体験していることや、子どもの委託後、里親家族が分裂・解体(離婚、発病、死亡)する例が散見されることなどにより、福祉司が里親委託に消極的になることも指摘されている(宮島 2002)。このように、不調リスクの回避と里親委託とは理論上は関連すると思われるが、経験的にそれが裏付けられているわけではない。

以上の三つの問題を背景に、福祉司は里親より施設への委託を選択せざるを得ず(森望 2001)、里親委託は例外的措置に近いものとみなされてしまう(古川 2007)。以上のような児童相談所が消極的姿勢をとらざるを得ない点についての指摘は、他のいくつかの文献においてもみられる(庄司 2003; 中川 2004; 宮島 2006)。

b)実親の同意拒否の問題

1980年代から出現した仮説に実親の同意拒否問題がある。戦後直後とは異なり、要養護に占める実親のいる子どもの比率が上昇してきたことに伴い、実親が「子どもをとられる気がする」ために里親委託を拒否する傾向があることが指摘されている(長谷川 1984; 須田 1989; 森望 2001; 庄司 2003; 木村 2007)。

表 3.2. 里親委託が進まない理由（複数回答）

里親委託が進まない理由	度数	割合
市民に血縁関係のないものを家庭に迎え入れることへの抵抗感がある	14	7.4%
市民に子どもの社会的な養育に参加しようという意識、関心が乏しい	35	18.4%
市民に社会的養育に参加することへの負担や困難を予想する思いが強い	41	21.6%
実親・親権者が里親養育を望まない（同意しないを含む）	149	78.4%
養子縁組を望んでいる里親登録者が多い	58	30.5%
里親への支援体制が不十分である	43	22.6%
里親へ支払われる委託費が不十分である	4	2.1%
児童相談所の職員が、施設入所のほうが望ましいと考えているから	4	2.1%
里親委託のほうが望ましいと考えつつも、養育経験が少ない里親希望者が多く、児童相談所の職員が消極的になる	73	38.4%
里親委託のほうが望ましいと考えつつも、委託後のサポートが充分にできない現状により、児童相談所の職員が消極的になる	50	26.3%
里親の要望と子どものニーズが一致しない	79	41.6%

【出所】児童相談所長会（2011）「児童相談所における里親委託及び遺棄児童に関する調査報告書」

この問題に関連し「里親委託ガイドライン」（2011）では、福祉司が実親の理解を得るためにすべき説明事項も明示されており、こうした説明が効力をもてば、今後、実親の同意拒否による困難性は減少していく可能性もある。

しかし、現実には、児童相談所の職員は、実親の同意拒否による困難性を感じているようである。「児童相談所における里親委託及び遺棄児童に関する調査報告書」（2011）は、各児童相談所の管轄地域の状況に関する質問紙調査の結果をまとめたものである（回収率94.6%）。これによると、「里親委託が進まない理由（複数回答）」（表 3.2.）についての項目では、194 か所の児童相談所のうち、149 か所 78.4%が「実親・親権者が里親養育を望まない（同意しないを含む）」を選択している（表 3.2.参照）。これは選択肢の中では、突出し

で高い数値を示している。このことは、全国の8割近くの児童相談所が、実親の同意拒否が里親委託を阻害する最大の要因とみなしていることを示している。だが、現実にどのくらいの実親が同意を拒否しているのかはデータとして明らかにはされていない。データの収集とそれに基づいた経験的研究が必要であろう。

c) 里親が養育上直面する課題

里親が養育上直面する課題として、対応の難しい子どもを養育することの困難さが指摘されてきた。そのために、一般家庭である里親家庭に子どもを委託することを福祉司が躊躇するという。

1950年代から1980年代ごろまでの期間中には、里親の養育能力が不足しているという指摘が再三なされている。1960年代～1970年代前半にかけて、発達心理学等の理論を援用した母性神話の影響下に、母親の育児・養育責任が強調されていたが、1990年代半ばころから、児童虐待問題などにより、母親への支援の必要性が認識され始める。里親への支援が必要だという指摘も、この時期以降発表され始めたことを考えると、里親の養育能力の有無を問う指摘は、当時の学問状況の時代拘束的な側面を示すものと考えられる。

そうした中で、三吉(1963)は、1960年代から、里親に委託された子どもにインタビュー調査を行い、委託された子どもたちはさまざまな問題を抱えていることが多く、その養育にあたる里親には、専門家によるアドバイス、研修、支援などが必要であることを指摘している。現在、こうした理解は当然のこととされているが、当時は里親の養育能力不足に原因を帰属させることが一般的であり、この点で三吉(1963)の功績は大きい。

子どもの養育において里親が直面する課題は、里親個人の養育能力の不足に帰されるものではなく、必要な支援、研修の不足、あるいは里親認定の問題(児童相談所が里親の適格性を判断できなかったという問題)の結果であるという指摘は、1990年代以降になされるようになる。たとえば、津崎(2005)は、2003年に起こった、いわゆる「宇都宮事件(里親による虐待によって委託されていた子どもが死亡した事件)」から、里親制度・委託実務の現状を分析し、諸外国のモデルとの比較・検討を行っている。その中で、津崎は、里親認定の粗雑さや、支援・研修の少なさゆえに里親の経験する社会的孤立などの問題を批判的に論じている。彼は、里親への支援の不足に起因する虐待の発生という因果連鎖を指摘し、かつ、イギリス等欧米のシステムならば、この里親は里親として認定されなかったであろうことを述べている。

子どもや関係者の話から、この子どもに『虐待』もしくは『親の養育放棄』や『過度の放任』などを思わせる状況があったと思うか

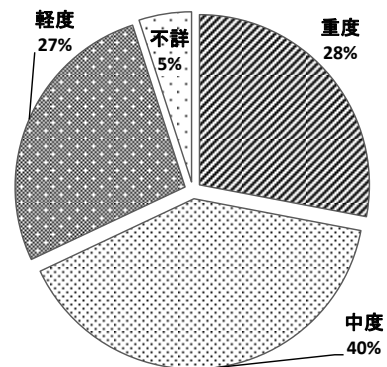
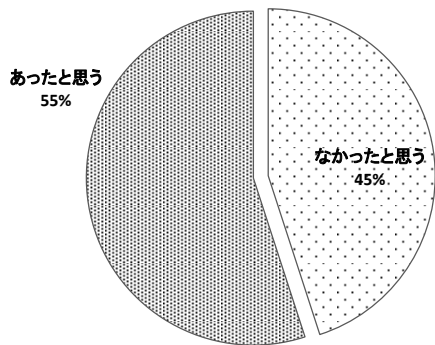


図 3.6. 被虐待体験を持つと思われる子ども 図 3.7.被虐待児が受けていた虐待の程度
【出所】湯沢雍彦ら (2004a)「被虐待児受託里親支援に関する調査研究」財団法人子ども未来財団

多くの場合、里親家庭は一般家庭から移行するが、複雑な背景をもつ対応の難しい子どもを預かり養育することは簡単なことではない。こうした虐待リスクを考慮すれば、既述の津崎 (2005) の指摘は妥当なものであると考えられる。

2004 年の湯沢らの調査では、里親に対して、受託した子どもについてのアンケート調査を行っている (回収率 63.2%) が、「子どもや関係者の話から、この子ども (が委託前) に『虐待』もしくは『親の養育放棄』や『過度の放任』などを (受けていたと) 思わせる状況があったと思うか」という質問に対して、里親の 55% が「あったと思う」と回答している (図 3.6.「被虐待体験を持つと思われる子ども」)。同調査で行われた児童相談所の職員に対する調査では、里親に委託された児童 (被虐待児) が受けていた虐待の程度は、「重度 28%」、「中度 40%」、「軽度 27%」(不詳 5%) と回答されている (図 3.7.「被虐待児が受けていた虐待の程度」)。

また、2008 年に厚生労働省が行った「児童養護施設入所児童等調査結果」(施設入所児童の全数調査)における、里親委託されている子どもの障がいの有無を図 3.8. に、里親委託された子どもの罹患傾向¹⁰の有無を図 3.9.に示した。里親委託されている子どもで障がい等のある子どもは 18%、罹患傾向のある子どもは 14%と少なくない数字を示している。

¹⁰ ここでの罹患傾向とは、「ひきつけたことがある」「下痢をしやすい」「よく熱を出す」「風邪をひきやすい」「湿疹が出やすい」に内訳されている。

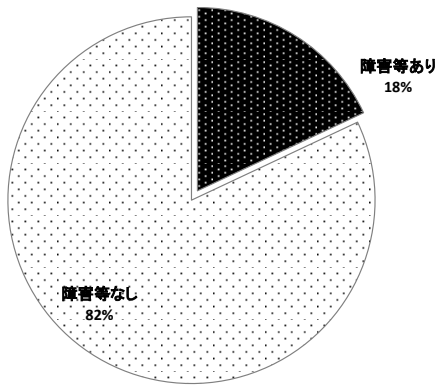


図 3.8. 里親委託児の障がいの有無

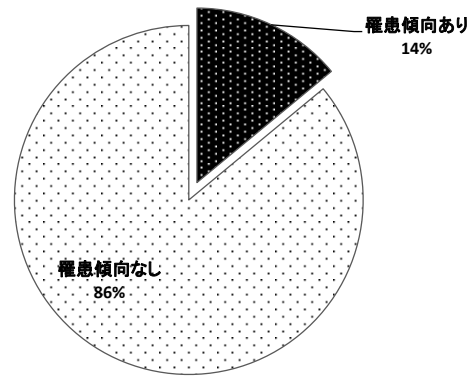


図 3.9. 里親委託児の罹患傾向の有無

【出所】厚生労働省雇用均等・児童家庭局（2008）「児童養護施設入所児童等調査結果」

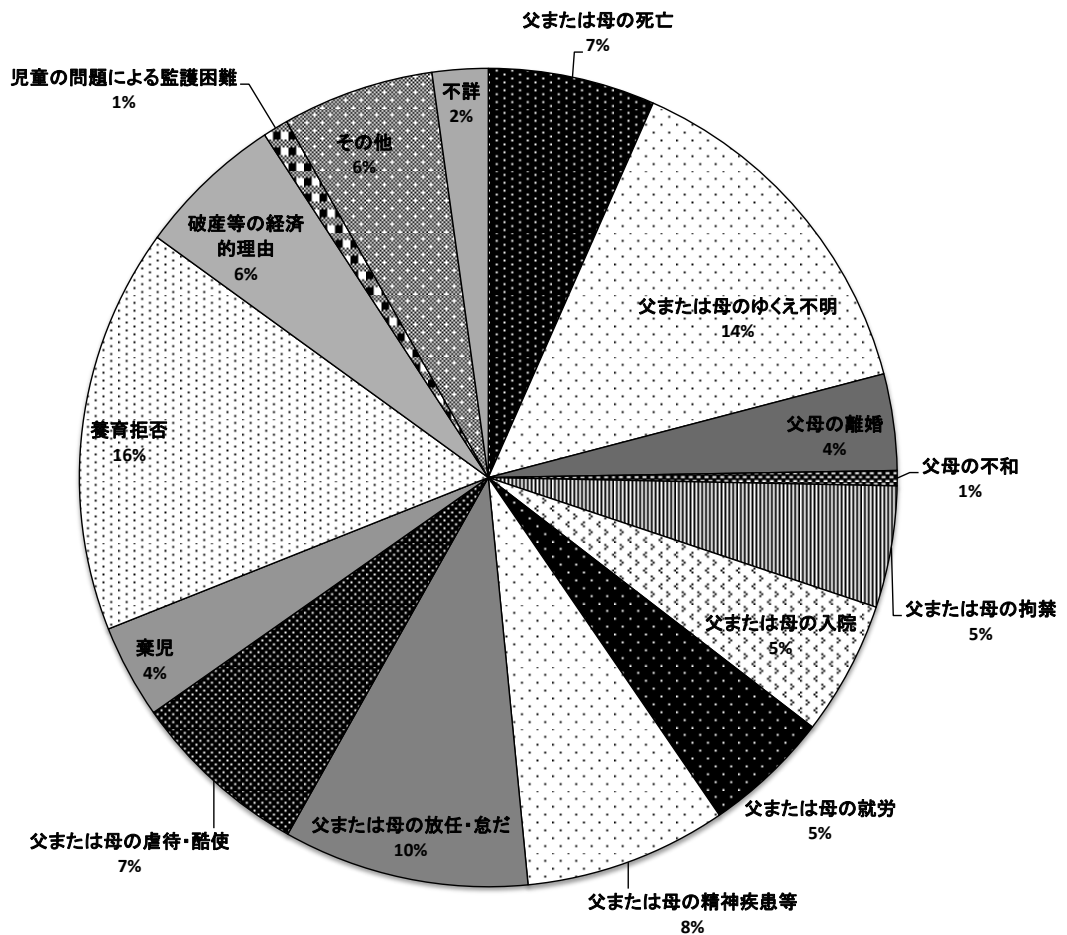


図 3.10. 里親に委託された子どもの養護問題発生理由

【出所】厚生労働省雇用均等・児童家庭局（2008）「児童養護施設入所児童等調査結果」

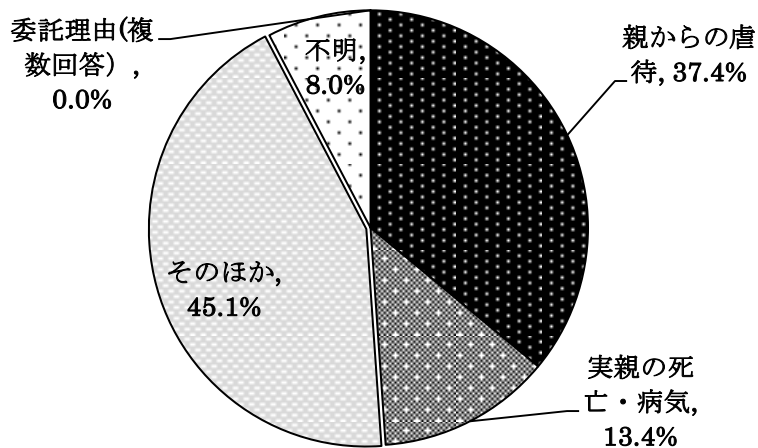


図 3.11. 委託理由

【出所】開原久代（2013）「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——」平成 24 年度厚生労働科学研究費補助金研究事業総括分担研究報告書

里親に委託された子どもの養護問題の発生理由は、図 3.10.に示した。子どもが保護され里親に委託されることになった背景は、養育拒否（16%）、父または母のゆくえ不明（14%）、父または母の放任怠だ（10%）、父または母の精神疾患等（8%）など多岐にわたっている。いずれの理由においても子どもは里親家庭に委託される以前に非常に複雑な家庭環境に置かれていたことが分かる。

さらに、既述の近年行われた開原ら（2013）の調査における「委託理由」（子どもが里親に委託された理由）を図 3.11.に示した。委託理由のうち「被虐待児」は 37.4%であり、そうした被虐待児は「物やお金を盗る」「約束を破る」といった傾向があることが明らかにされている。

以上の結果から、多くの里親が子どもの人生の途中からの養育を担うという困難を経験するだけでなく、非常に複雑な背景をもつ対応の難しい子どもを養育する、というさらなる困難を経験せざるを得ない状況にあることが理解できる。そして、そのことが福祉司にとって、里親委託を躊躇させざるを得ない要因となっていることは、容易に想像できる。2000 年以降、そうした里親が養育上直面する課題を解消するための支援のあり方についての研究は増加し、とくに事例調査やインタビュー調査などがみられるが、実際の里親に対する支援の効果を扱った経験的研究は、ほとんどみられない。

2.3. 検討の結果

ここまで検討してきた結果を整理しよう。先行研究によって示された里親委託の伸展を阻む要因をその相互の関連を考慮して図に表すと図 3.12.のように表現できるだろう。なお、図 3.12.の中の番号は、本章の節、項の数字に対応している。

まず、「1 日本社会の文化的・社会的要因」に対応する要因として、「1) 里親登録者の不足」「2) 里親制度への誤解」があげられる。「1) 里親登録者の不足」として言及された仮説は、里親のなり手が不足していることを里親委託の低迷の原因と考えるものである。具体的な要因は、いずれも経験的に効果の検証はなされていなかった。しかし、未委託里親も多数存在することを考えると、里親希望者の不足が里親委託の低迷をただちに説明するものではないと考えられた。

「2) 里親制度への誤解」としては、「家」制度に起因する養子縁組と里親制度の混同の問題があげられたが、この要因は近年ほど規定力が弱まっていることが理論的に予想された。その点では、現在もこの問題が里親制度の伸展を妨げているのかを検討する余地があると思われた。

次に「2 里親制度の構造的な問題」として、「1) 行政の里親制度への消極的姿勢」「2) 施設と里親の緊張関係」「3) 児童相談所にとっての里親委託決定の困難」の3要因があげられる。

「1) 行政の里親制度への消極的姿勢」に関しては、2000年以降の度重なる制度改正によって、それまで指摘されてきたいくつかの点についての改善が図られている。しかし、里親委託を阻害するほかの要因と比較して、この行政的要因の影響が相対的に顕著なものではないならば、行政が里親制度に対して積極的な姿勢に転じたとしても、里親委託の伸展にはあまり寄与し得ないことになる。ただし、こうした行政のあり方の効果の検証はそれほど容易ではない。

「2) 施設と里親の緊張関係」は、里親は施設を過度に批判し、施設はその定員を充足するために里親委託に消極的にならざるを得ないというものであるが、その経験的な検証は行われていない。

「3) 児童相談所にとっての里親委託決定の困難」は、さらに「a) 児童相談所の施設委託優先」「b) 実親の同意拒否」「c) 里親が養育上直面する課題」に分けられる。「a) 児童相談所の施設委託優先」のうち、福祉司の専門性については、データや先行研究から考えると妥当であり、さらに、児童相談所は福祉司の専門性を育てることが困難なシステムに

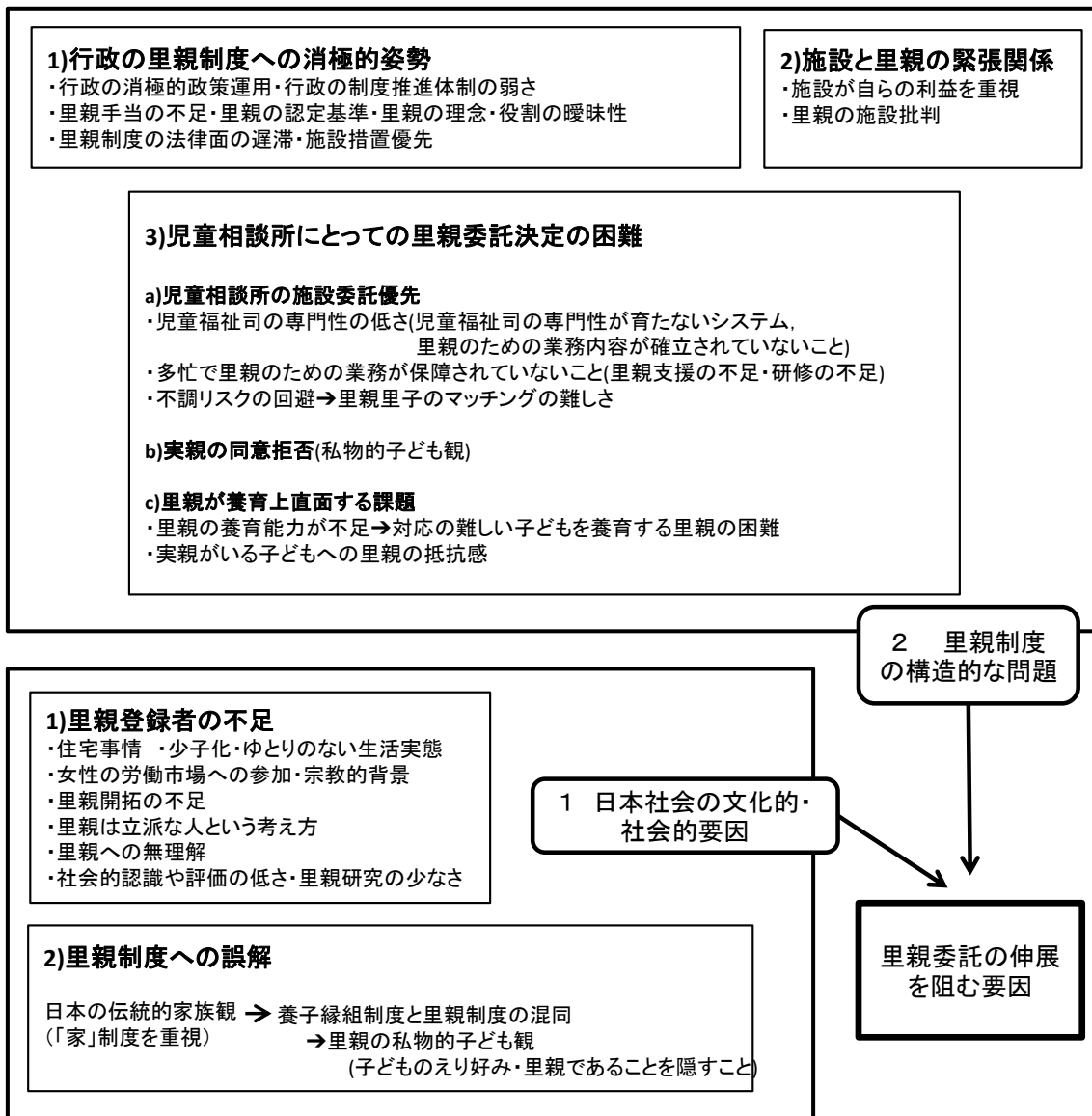


図 3.12. 先行研究が指摘する里親委託の伸展を阻む構造

なっていることが確認できた。ただし、それらのことと里親委託との関係はわからなかった。福祉司の役割過重が及ぼす問題については、その影響を経験的に検討した研究は存在しなかった。不調のリスクやそれを考慮した里親と里子のマッチングの困難についての指摘は、論理的には整合的であるが、経験的には検証されていなかった。

「b) 実親の同意拒否」については、アンケート調査などから、福祉司がこの問題ゆえに里親委託を困難と感じていることが多いことがわかった。しかし、実際に同意を拒否する実親の数と里親委託との関連についての経験的な分析は管見の限り見あたらない。

「c) 里親が養育上直面する課題」については、多くの里親が対応の難しい子どもを養育

することに困難を感じていることが先行研究のデータから明らかになった。しかし、そうした里親の困難を解消するための支援の効果を扱った経験的な研究はほとんど見られない。

3. 仮説の再構成

以上、里親委託のありようはさまざまな要因によって多角的に規定されており、先行研究が指摘する里親委託の伸展を阻害する要因も多岐にわたることが明らかとなった。ここで、これらの仮説をさらに整理し、4つの大きな仮説に要約・再構成したい。

第一に、里親登録者不足要因は、いずれも日本社会の人々の意識的な問題であるとされているもので、これらを統括する仮説およびその下位仮説を以下のように表現することができる。

仮説 1 日本社会特有の文化的・社会構造的理​​由、また里親制度の啓発の不足のため、里親登録者が不足したことによって、里親委託が伸展しなかった。(里親登録者不足仮説)

仮説 1-1 都市化に伴い住環境が悪化したので、里親委託が伸展しなかった。

仮説 1-2 女性の労働市場への参加が増加したので、子どもを養育する余裕が少なくなり、里親委託が伸展しなかった。

仮説 1-3 少子化が伸展したので、子どもを養育しようという意識が減少し、里親委託が伸展しなかった。

仮説 1-4 日本では、欧米にみられるキリスト教のように「子どもは神からの授かりもの」という精神を基盤とした宗教的背景がないため、社会的な養育に関心が希薄なので、里親委託が伸展しなかった。

仮説 1-5 里親制度の啓発が不足しているため、里親希望者や里親の理解者が少ないので、里親委託が伸展しなかった。

第二に、養子縁組と里親制度の混同について、以下のように再構成する。

仮説 2 日本の伝統的家族観により「家」制度が重視されたため、養子縁組希望を目的とした里親希望者が多く、養子縁組と里親制度が混同されたので、里親委託が伸展しなかった。(養子縁組混同仮説)

第一と第二の要因は簡単には変化しないため、この仮説が成立した場合には、今後も里

親委託をめぐる状況は簡単に伸展しないことを意味する。

第三に、行政の消極的姿勢の問題についても、以下の仮説に再構成することが可能であると考えられる。

仮説 3 国・行政の里親制度に対する消極的な姿勢によって、里親委託が伸展しなかった。
(制度・政策的要因仮説)

この仮説が成立した場合は、国の対応が変化することによって里親委託の伸展が大きく変化しうることを意味している。

第四に、施設と里親の関係をめぐる問題については、施設側と里親側それぞれの問題が指摘されているが、従来の指摘をもっともよく要約するのは以下の仮説だろう。

仮説 4 施設と里親の緊張関係が存在したことで、里親委託が伸展しなかった。(施設・里親コンフリクト仮説)

仮説 4-1 施設の里親委託に対する消極的な姿勢によって里親委託が伸展しなかった。

仮説 4-2 里親の施設に対する批判的な姿勢によって、里親と施設の関係が悪化し、里親委託が伸展しなかった。

第五に、児童相談所の問題は、以下の仮説に再構成できる。

仮説 5 児童相談所が施設措置を選択せざるを得ないので、里親委託が伸展しなかった。
(児童相談所要因仮説)

仮説 5-1 福祉司は必ずしも専門的知識を有する職員とは限らず、その上、異動等のため専門性の育成が困難なシステムになっているので、里親委託が伸展しなかった。

仮説 5-2 福祉司の業務が膨大かつ多岐にわたり役割過重が発生するので、里親委託が伸展しなかった。

仮説 5-3 福祉司は措置変更を最小限に抑えようとするため、複雑な事情を抱えている子どもと里親のマッチングが難しいので、里親委託が伸展しなかった。

仮説 5-4 実親の同意拒否傾向が強いため、里親に委託することが難しいため、里親委託が伸展しなかった。

仮説 5-5 対応の難しい子どもを養育する里親が直面する養育上の課題が解消されないため、里親委託が伸展しなかった。

この児童相談所要因仮説が成立した場合には、児童相談所のあり方や構造の変化が里親委託に伸展をもたらすということになる。この仮説が5つの下位仮説を抱えることからわかるように、これらの仮説の成立は、児童相談所のあり方が里親委託に強い影響力を持つことを意味する。

図 3.13.は、以上に述べた仮説間の関連を示したものである。里親登録者の不足や養子縁組の混同は、行政の政策に潜在的な影響を与えられられる。児童相談所および施設のあり方は、国の制度・政策に相当な部分を規定される。また、児童相談所と施設は、社会的養護を受ける子どもたちの処遇について相互に影響し合っていると考えることができる。そして国の制度・政策、児童相談所、施設の三者のあり方が、里親委託に影響を与えるだろう。里親登録者の不足や養子縁組の混同などが社会・文化的要因によって規定されていると考えると、それゆえに短期的な変化が困難な要因であるということになる。この要因を所与としたうえで、現実的には里親委託の変化は制度・政策的要因が、施設的要因と児童相談所要因の変化を媒介として生じるものと考えられる。

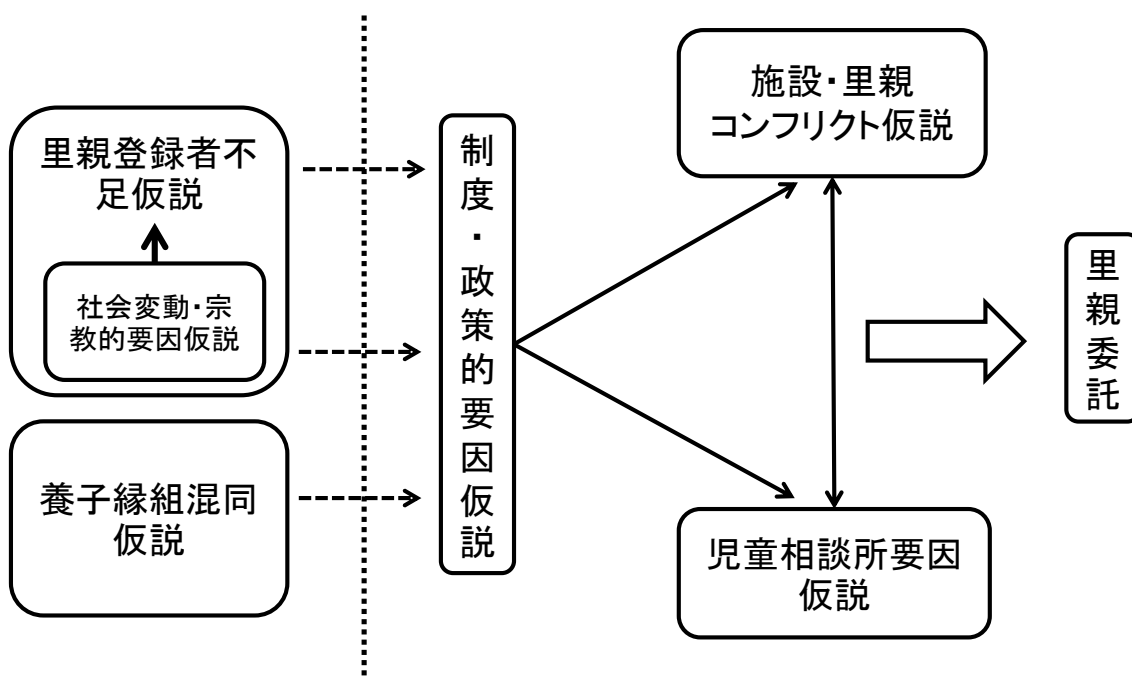


図 3.13. 仮説間の関連

4. 本研究で検証する仮説

本章においては、これまで里親委託の伸展を阻む要因として言及されてきた仮説を整理し、その仮説の再構成を試みた。本研究では、これらの仮説のうち、現時点でデータを用いて検証可能と思われるものについて実証的な検証を試みる。

まず、次章において検証する仮説は、里親登録者不足仮説（仮説 1-1：住環境の悪化、仮説 1-2：女性の労働市場への参加、仮説 1-3：少子化、）、養子縁組混同仮説、施設・里親コンフリクト要因仮説（仮説 4-1：施設の消極的姿勢）、児童相談所要因仮説（仮説 5-3：不調による措置変更リスク回避）である。

なお、仮説 3 の制度・政策的要因仮説については、制度・政策の効果を測定することは簡単ではなく、本研究においては、直接的な検証は行えない。しかしながら、結果を先取りして言えば、第 4 章・第 5 章で、他の仮説の検証を行っていく過程において、わが国においては、国の制度・政策が里親委託に及ぼす影響が大きいことが明らかにされる。

児童相談所的要因仮説（仮説 5-2：福祉司の役割過重）については、第 5 章で検証を行う。第 4 章において、この仮説の検証を行えなかったのは、2000 年以前の福祉司数などの児童相談所に関するデータについて、国単位で公開されているデータがなかったためである。

仮説 5-1 の福祉司の専門性と里親委託の関係、また仮説 5-5 の里親が養育上直面する課題の解消については、入手できる適切なデータが存在しないため、検証を行えないが、第 7 章と第 8 章でインタビュー調査を行い、間接的な検討を行う。

仮説 1-4 キリスト教のような宗教的背景は、諸外国と日本のキリスト教人口比率などを用いることが考えられる。また、仮説 1-5 啓発の不足は、各自治体における普及・啓発活動を指標とすることが考えられる。しかし、いずれの仮説も本研究で行う長期間の動態分析には適したデータが存在せず、検証は断念した。仮説 4-2 里親による施設批判については、そうした批判的な感情の有無とその影響に関しては仮説としての検証が困難なため、検討することができなかった。また、仮説 5 の児童相談所的要因仮説のうち、仮説 5-4 実親の同意拒否の問題については、実親の同意拒否に関するデータが現時点において存在しないため、同様に検証を断念せざるを得なかった。

第4章 里親委託と施設入所の長期的動態

——仮説の検証：1953-2008年の時系列データの分析から——

第3章では、里親委託の伸展を阻む要因について言及している戦後から現在までの先行研究についてレビューを行い、そうした仮説の再構成を試みた。本章においては、第3章で再構成した仮説の検証を試みることを目的とする。

まず、仮説4の施設要因仮説にとくに着目し、分析1と分析2でこの施設要因仮説を含めた4つの仮説を検証する。

次に、分析1と分析2では、仮説1の里親登録者不足仮説も検討するが、結果を先取りすれば、子どもに対する里親充足率（里親登録者不足仮説）は、分析1（すなわち、仮説1-1の検証）において、有意な正の効果を示す。そのため、この仮説の下位仮説である3つの仮説の検証を分析3で行う。

本章においては、長期にわたる関係をみるために、1953年～2008年までの時系列データを用い、経験的な検証を行う。

1. 施設要因仮説の検証

既述のように、ここでは、4つの仮説を検証するが、そのうち、仮説4の施設要因仮説にとくに着目する。その理由は、①前章の「仮説間の関連」（図3.13.）で見たように、施設と里親の関係は、国の制度に影響を受けていると考えられ、この仮説が成立した場合には、国の制度の変更によって、有効な影響を期待できるため、②分析に必要なデータが利用可能であったという現実的理由のためである。

1.1. 仮説

本章では、里親委託の伸展を妨げる要因について検証を行うため、従属変数には、以下の変数を設定する。

【従属変数】

本章での従属変数は、一つは「里親委託率」である。里親委託率は、社会的養護を必要とする子どものうち、里親に委託されている子どもの比率を示すものである。里親委託に関する全国的な統計データで、毎年データをとり、公開されているものは、数少ない。こ

の指標は、戦後直後の 1950 年代から現在まで、毎年一貫してとられている限られたデータの一つである。これは、厚生労働省が里親委託の数値目標に使用している指標であるほか、先行研究において、里親委託の伸展度を示す指標として頻繁に用いられている。そのため、本章でもこの指標を採用する。

さらに、本章では、「新規里親委託率」も従属変数として用いる。新規里親委託率とは、各年に新規に里親に委託された子どもの比率であり、当該年以外の統計量をその成分に含めない。そのため、当該年までの累積的な統計量である里親委託率よりも、より政策の動向を敏感に反映しやすいと考えられる。

本章で検証する仮説は、以下の通りである。

【仮説 1 里親登録者不足仮説】

日本社会特有の文化的・社会構造的理理由、また里親制度の啓発の不足のため、里親登録者が不足したことによって、里親委託が伸展しなかった。

第 3 章でみたように、先行研究においては、里親委託の伸展を阻害する要因として、日本社会特有の文化的・社会構造的理理由、また里親制度の啓発の不足が指摘された。これらは、その要因により里親登録者が不足したことによって、里親委託の伸展が阻害されたとするものである。

しかし、3 章で述べたように、未委託里親が未だ多く存在するなか、里親登録者の増加が直接的に里親委託の伸展に直接的な効果を持つのだろうか。ここでは、この点に着目し、里親登録者数と里親委託率の関係について検討を試みる。

指標としては、社会的養護を受けている「子どもに対する里親充足率」を置く。「子どもに対する里親充足率」とは、社会的養護を受けている子どもに対する現在登録されている里親の比率である。「子どもに対する里親充足率」が、里親委託率に対して有意な効果を持つならば、養護児数に対する里親登録者の増減が、里親委託率の増減に関わってくるといえる。本章では、仮説 1 を以下の操作的な仮説に置き換える。

仮説 1-1 子ども（養護児童数）に対する里親充足率の減少は、里親委託率の低下を引き起こす。

仮説 1-2 各年の子ども（養護児童数）に対する里親充足率の減少は、新規里親委託率の低下を引き起こす。

【仮説 2 養子縁組混同仮説】

日本の伝統的家族観により「家」制度が重視されたため、養子縁組希望を目的とした里親希望者が多く、養子縁組と里親制度が混同されたので、里親委託が伸展しなかった。

既述のように、日本特有の伝統的家族観により「家」制度が重視され、養子縁組制度と里親制度が混同されたことが指摘されている。その混同により、一定期間後、家庭復帰を果たすために子どもを受託するという里親養育の目的が正しく理解されず、養子縁組を希望し、子どもを選び好みする里親が多いとされる。また、福祉司も養子縁組希望の里親に合う子どもを選択しようとするため、子どもを委託できないなどの弊害が生まれた。それらが里親委託の伸展を阻んできたというのが、この仮説である。

こうした「伝統的養子観」は、国民の間にある価値観や意識を測定することで間接的に把握することが可能である。このため、本章では、統計数理研究所による『日本人の国民性調査』より、「子どもがいない場合に、養子をもらい家を継がせた方がよい」という意見の賛成比率を指標として使用する。本章で設定する仮説は以下のように定式化できる。

仮説 2-1 伝統的養子観の増加は、里親委託率の低下を引き起こす。

仮説 2-2 各年の伝統的養子観の増加は、新規里親委託率の低下を引き起こす。

【仮説 4 施設要因仮説】

施設の里親委託に対する消極的な姿勢によって、里親委託が伸展しなかった。

既述のように、里親委託の伸展を阻む要因の一つに、里親委託と施設入所の関係があることは、これまでたびたび指摘されてきた。鶴飼（1977）や津崎（1993）は、施設が経営上の理由のために子どもを確保する必要がある、この結果として里親委託に消極的となっていることを指摘する。経営上の理由とは、直接には暫定定員制（開差是正措置）を指している。暫定定員制の実施は1968年からであるが、当時、財政難であった国が、養護施設の入所児童数の減少によって定員を割る施設が増加したことを鑑み、経費節減のために導入したとされている（積 1971；浦辺 1977；竹中 1995；大谷 2009）。

浦辺（1977）や竹中（1995）は、この制度下では定員割れが生じることは、施設の存立にかかわる致命的な問題となり、職員の働きがい、さらには失業といった問題にまで発展する可能性があることを指摘し、こうした制度のあり方に疑問を呈している。また、積（1971：32）は、児童養護施設長であった自身の立場から、このような制度を打ち出した行政に対し「まことに姑息な行政対策」であると批判している。

だが、こうした国の政策への批判とは別に、先述の鶴飼（1977）は、児童養護施設が総じて里親の開拓に非協力的であり、自らの経営を優先する傾向にあることを指摘している。津崎（1993）も、児童養護施設をはじめとするサービス提供者側の利益や都合が子どものニーズよりも優先されていることを指摘している。

さらに、施設の里親委託に対する消極的姿勢についての批判的な指摘は、近年にも見られる。たとえば、津崎（2009）や山川（2009）は、日本の社会的養護体制は、施設とその職員組織の利益を国・自治体が守るというシステムであり、そのことが里親委託の伸展を阻害してきたという。

この仮説、すなわち施設入所が優先され、里親委託がその影響を受けたと仮定するならば、「施設定員充足率」が上昇する一方で里親委託が減少するという関係が予想される。一方、もし施設入所と里親委託が同じように伸展したならば、「施設定員充足率」の上昇と里親委託の増加は同時に生起すると考えられる。また、施設入所と里親委託がその時点時点でのランダムな要素によって決定されていたならば、両者には正・負の関連は見られず、独立な関係が予想される。なお、既述のように、里親による施設批判に関する仮説については、対応する長期時系列データが得られないため、ここでは検証することはできない。

本章では、以上の仮説を2つの操作的仮説に置き換えて経験的な検証を行う。

仮説 4-1 施設定員充足率の増加は、里親委託率の低下を引き起こす。

仮説 4-2 各年の施設定員充足率の増加は、新規里親委託率の低下を引き起こす。

【仮説 5 児童相談所要因仮説】

児童相談所が施設措置を選択せざるを得ないので、里親委託が伸展しなかった。

仮説 5-3 福祉司は措置変更を最小限に抑えようとするため、複雑な事情を抱えている子どもとその子どもに対応する里親のマッチングが非常に難しいので、里親委託が伸展しなかった。

既述のように、里親委託を行う上で、福祉司が懸念することの1つに措置変更がある。不調による措置変更は、子どもと里親の双方を傷つける可能性があるため、そのリスクを回避するために、福祉司が里親委託に消極的になるというのがこの仮説である。そこで、本章では、「措置変更率」を指標とする。この仮説が成立した場合には、「措置変更率」の増加が里親委託に負の効果をもたらすことになる。この仮説は、以下のような仮説に置き換えられる。

仮説 5-1 措置変更率の増加は、里親委託率の低下を引き起こす。

仮説 5-2 各年の措置変更率の増加は、新規里親委託率の低下を引き起こす。

以上の仮説を 1953 年から 2008 年までの時系列データを用いて検証を行う。

1.2. 方法

1.2.1 変数の設定

データは各年度を 1 観察対象とし、56 の年次から構成される日本一国についての時系列データ¹¹である。各年次について、以下のような変数を設定した。

なお、多くの変数で比率を用いているのは人口の影響を統制するためである。

【従属変数】

分析 1 と分析 2 の従属変数は、里親委託率と新規里親委託率の 2 つである。

里親委託率：里親委託率は、里親に委託されている子どもの数を養護児数（社会的養護を受ける子どもの総数。養護施設・乳児院・里親に委託された子ども数の総和）で割って算出した。これらのデータは、厚生労働省（厚生省）大臣官房統計調査部による「社会福祉行政報告例（厚生省報告例）」から求めた。里親委託率を y 、養護児数を r 、里親委託児数を m とすると、里親委託率 y は以下の式[4.1]で表すことができる。

$$y = \frac{m}{r} \quad \dots[4.1]$$

里親委託率は、分析 1 の従属変数として用いる。

新規里親委託率¹²：各年ごとに新規に養護児となった子どものうち、里親に委託された子どもの比率である。データの出所は、里親委託率と同じく、「社会福祉行政報告例（厚生省報告例）」である。新規里親委託率は、各年の新規里親委託児数を新規養護児数で割って算

¹¹ ここで扱っているデータは、1971 年までは沖縄県分は含まれていない。沖縄の本土復帰により 1972 年以降、沖縄県も調査の範囲に含まれた。

¹² 既述のように新規里親委託率は当該年以外の統計量をその成分に含めないために、当該年までの累積的な統計量である里親委託率よりも、より政策の動向を敏感に反映しやすいと考えられる。

出した。ここで各年の新規里親委託率を s とし、新規養護児数を o 、新規里親委託児数を q とすると、新規里親委託率は以下の式[4.2]で表すことができる。

$$s = \frac{q}{o} \quad \dots[4.2]$$

新規里親委託率は、分析 2 の従属変数として用いる。

【独立変数】

子どもに対する里親充足率：養護児数に対する里親登録者の比率であり、「社会福祉行政報告例（厚生省報告例）」から求めた。登録里親数を社会的養護を受けている子どもの総数で割り、算出した。ここで、子ども充足率を i 、養護児数を r 、登録里親数を g とすると子どもに対する里親充足率は、以下の式[4.3]で表すことができる。

$$i = \frac{g}{r} \quad \dots[4.3]$$

伝統的養子観：養子が必要だと思ふ人の比率によって指標化する。具体的には統計数理研究所の「日本人の国民性調査」データから、「子どもがいない場合に、養子をもらい家を継がせた方がよい」という項目の賛成比率を使用した¹³。「日本人の国民性調査」は、5年ごとに行われる調査であるため、データが得られない年次¹⁴については、直前・直後の年次のデータから平均値を求め、当該の年次の推計値とした。

施設定員充足率：これは施設定員の充足率のことであり、施設の定員に対する施設に委託された子どもの比率で表される。これらのデータは、1953年から1955年は「社会福祉統計年報」、1956年から1964年は「社会福祉施設等調査報告」、1964年から2008年は「社会福祉行政報告例（厚生省報告例）」から求めた。施設充足率を j 、乳児院・児童養護施設の定員数を k 、在所児数を l とすると、施設充足率は以下の式[4.4]で表すことができる。

¹³ 「日本人の国民性調査」データには、「子供がないときは、たとえ血のつながりが無い他人の子供でも、養子にもらって家をつがせた方がよいと思いますか？」という質問項目があり、1.継がせた方がよい、2.継がせないでもよい・意味がない、3.場合による、4.その他（記入）となっている。本章では、1.継がせた方がよい、の比率を賛成比率として用いた。

¹⁴ データが得られなかった年次は、1954年～1957年、1959年～1962年、1964年～1967年、1969年～1972年、1974年～1977年、1979年～1982年、1984年～1987年、1989年～1992年、1994年～1997年、1999年～2002年、2004年～2007年である。

$$j = \frac{l}{k} \quad \dots [4.4]$$

措置変更率：里親に委託された子どものうち、措置変更（子どもと里親との関係の問題等が原因で、里親委託を解除するなどの変更）をされた子どもの比率であり、「社会福祉行政報告例（厚生省報告例）」から求めた。措置変更率は、里親に委託された子どもの数に対する里親に委託後措置変更になった子ども数の比によって求めた。措置変更率を p とし、里親に委託されている子ども数を m 、里親に委託後措置変更になった子ども数 h とすると以下の式[4.5]になる。

$$p = \frac{h}{m} \quad \dots [4.5]$$

なお、措置変更した子どもの中には、里親家庭、子ども、実親にやむを得ない状況の変化が生じたために、措置変更に至った子どももあり、措置変更率として一括して数値を出すことは、その点が考慮されないという限界はある。ただし措置変更の多くは不調であると考えられているため、変数として使用する。

【統制変数】¹⁵

養護児数：乳児院、児童養護施設、里親に委託された子どもの総和を「社会福祉行政報告例（厚生省報告例）」から求めたが、変数の解釈を容易にするために 1000 でわったものを指標とする。統制変数として加えることで、養護児数の増減が里親委託率に及ぼす影響が統制されることになり、同時に養護児数の増減からは独立に施設定員の充足率が里親委託率に及ぼす効果の検証が可能になる。

新規養護児数：各年毎に新規に養護児となった子どもの数を用い、分析 2 においてのみ統制変数として使用する。データの出所は「社会福祉行政報告例（厚生省報告例）」である。養護児数と同様に変数の効果の解釈を容易にするために 1000 で割っている。

なお、分析 2 では、養護児数と次に述べる新規施設入所率は統制変数から除いた。養護

¹⁵ 統制変数のデータとなる「社会福祉行政報告例（厚生省報告例）」には乳児院・児童養護施設の各在籍人員、入所人員、里親委託児数等、本章で扱った各データが掲載されている。

児数の変化と新規養護児数，新規施設入所率と新規里親委託率はそれぞれ連動するためである。

新規施設入所率：各年に新規に養護児となった子どものうち，児童養護施設，乳児院に措置された子どもの比率であり，「社会福祉行政報告例（厚生省報告例）」から求めた．新規施設入所率を n とし，新規養護児数を o ，新規に施設に措置された子どもを w とすると，新規施設入所率は以下の式[4.6]で表すことができる．

$$n = \frac{w}{o} \quad \dots[4.6]$$

1.2.2. 分析の手順

最初に，時系列にそって独立変数，従属変数の動態を記述的に検討する．次に，2 つの仮説について，階差を用いた回帰モデルとプレイス・ウィンステン（Prais-Winsten）法による回帰モデル（Green2000；Ostrom1990）によって推定を行い，仮説の検証を試みる．分析は，統計ソフト STATAver.12.0 を用いた．

1.3. 里親委託率と各変数の長期的動態

まず時系列データから，里親委託率と各仮説の変数の長期的特徴を記述的に確認したい．

【仮説 1】里親委託率と子どもに対する里親充足率の関係

図 4.1.に，里親委託率と子どもに対する里親充足率の時系列データをグラフで表した．既述のように，子どもに対する里親充足率とは，1 登録里親家庭に一人の子どもが委託されると仮定した場合に，社会的養護を受ける子ども全体のうち，充足できる比率を示したものである．この図をみると，里親委託率と子どもに対する里親充足率は平行線で正の関係にあるように見える．

【仮説 2】里親委託率と伝統的養子観との関係

図 4.2.では，里親委託率と伝統的養子観「子どもがいないときには養子をもって家を継がせた方がよい」は，同じように減少傾向を示している．とくに「継がせたほうがよい」に関しては，1950 年代から急激に減少し，「継がせないでもよい，意味がない」は逆に増

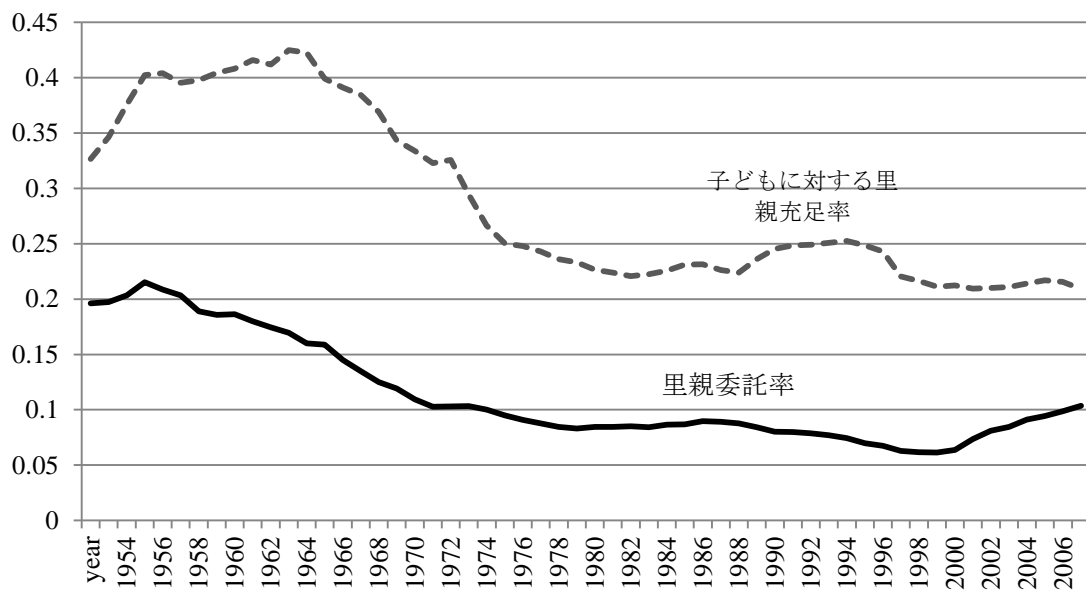


図 4.1. 里親委託率と子どもに対する里親充足率

【出所】厚生労働省（厚生省）大臣官房統計情報部編（1953-2008）「社会福祉行政業務報告例（厚生省報告例）」

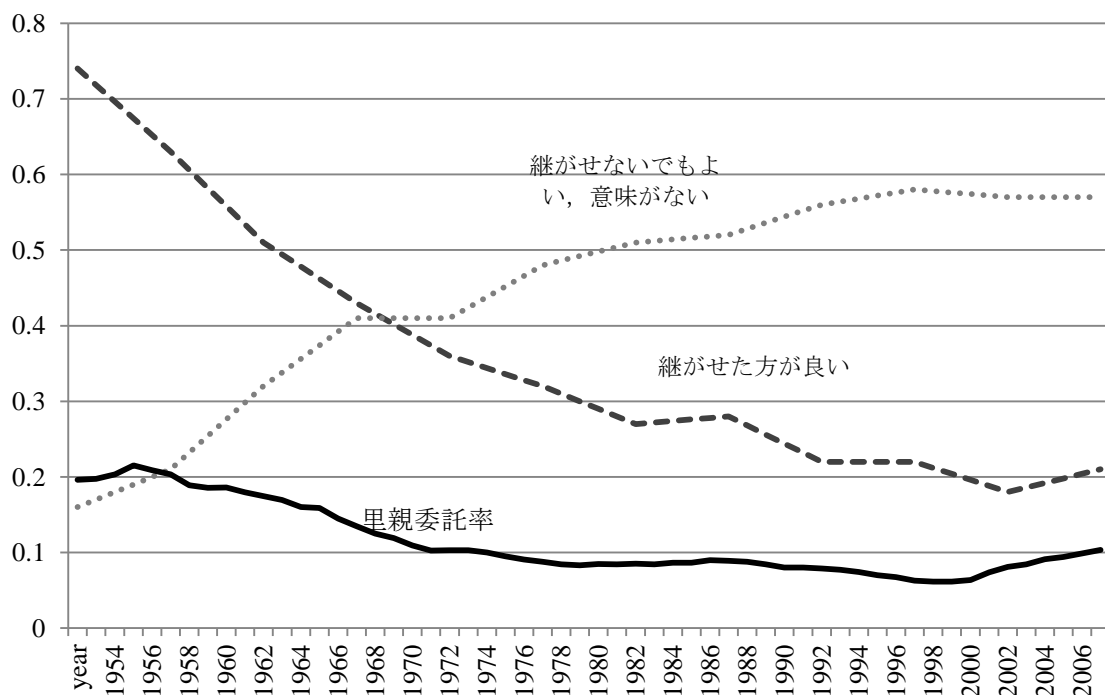


図 4.2. 子どもがいないときには養子をもって家を継がせた方が良いと思いますか

【出所】厚生労働省（厚生省）大臣官房統計情報部編（1953-2008）「社会福祉行政業務報告例（厚生省報告例）」／統計数理研究所「日本人の国民性調査」

加している。里親委託率と伝統的養子観（継がせたほうが良い）は、正の関係にあるように見え、里親委託率と「継がせないでもよい、意味がない」とは、負の関係にあるように見える。

【仮説 4】 里親委託率と施設定員充足率の関係

図 4.3.は、1953 年から 2008 年までの里親委託率、施設定員の充足率、養護児数（実数）の時系列上の態様を示したものである。養護児数（点線）は 1959 年をピークに減少し、それに伴って里親委託率、施設定員の充足率（実線）も緩やかではあるが減少している。1990 年代に入ると、養護児数が過去最低を記録し、施設定員の充足率と里親委託率も一定のラグを示しながらも全期間中最低の値を取る。すなわち、1992 年から 1997 年の間に養護児数は 3 万 2 千人前後にまで減少し、1992 年から 1995 年までの間、施設定員の充足率は、80%を記録する。里親委託率は 1998 年から 2001 年の間、6%台となる。その後、どのグラフも 1990 年代末頃から、順次漸増していく。

里親制度に関する政策動向を略述すれば、既述のように、1947 年に里親制度が設立されて以降、1974 年に短期里親制度の導入、1987 年に里親制度の改正、また 1994 年には児童の権利条約の批准が行われている。その後は、2002 年の里親制度の改正を皮切りに、2005 年、2008 年と立て続けに里親制度の改正が行われている。このように里親制度は、いくつかの変遷を経ているが、里親委託率および施設定員の充足率の変化を見る限り、2002 年度以前は制度の変化の影響はほとんど看取できない。しかし、2002 年度の改正を機にそれまで減少傾向にあった里親委託率が増加に転じている。

【仮説 5】 里親委託率と措置変更率の関係

以下に示した図 4.4.は、里親委託率と措置変更率の時系列的変化を折れ線グラフで図示したものである。措置変更率は、里親委託をされた子どものうち、措置変更となった子どもの比率である。

このグラフをみると、里親委託率は全体的に減少傾向にあり、措置変更率は増減を繰り返しつつも、増加傾向にあり、両者は負の関係にあるかのように読み取れる。しかし、はっきりした規則性自体は、グラフからは読み取れない。関連性の強さがどのくらいなのか判断することができない。さらに、どのくらいの時間（ラグ）をおいて影響が表れてくるのかも問題である。

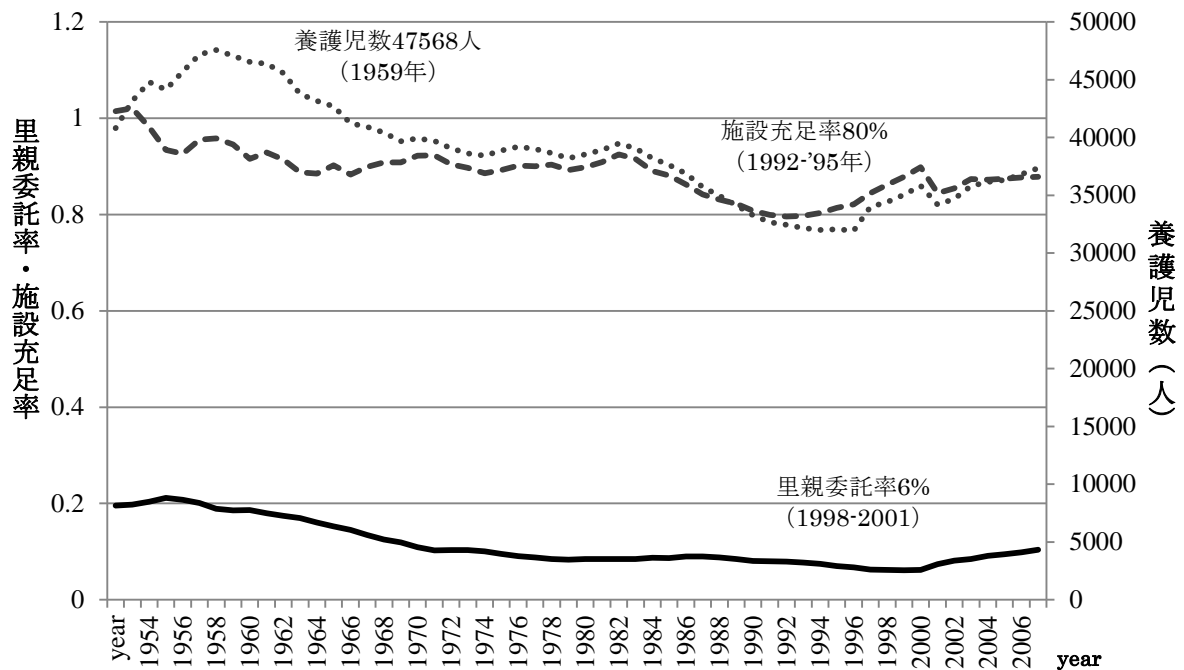


図 4.3. 里親委託率と施設定員の充足率，養護児数の時系列データ

【出所】厚生労働省（厚生省）大臣官房統計情報部編（1953-2008）「社会福祉行政報告例（厚生省報告例）」

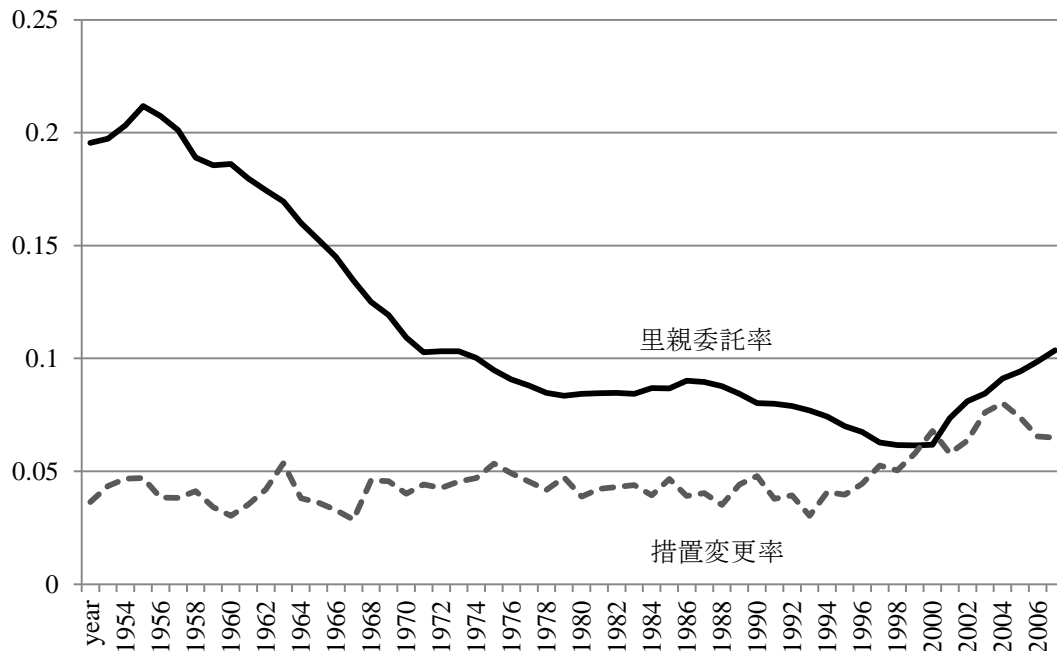


図 4.4. 里親委託率と措置変更率

【出所】厚生労働省（厚生省）大臣官房統計情報部編（1953-2008）「社会福祉行政業務報告例（厚生省報告例）」

1.4. 分析 1——里親委託率全体を対象にした分析——

以下では、それぞれの仮説の検証を行う。分析 1 で行う仮説を改めて提示すると以下のようになる。

仮説 1-1 子ども（養護児童数）に対する里親充足率の減少は、里親委託率の低下を引き起こす。

仮説 2-1 伝統的養子観の増加は、里親委託率の低下を引き起こす。

仮説 4-1 施設定員充足率の増加は、里親委託率の低下を引き起こす。

仮説 5-1 措置変更率の増加は、里親委託率の低下を引き起こす。

本章のはじめに述べたように、分析では、とくに里親委託率と施設定員充足率の関係に注目する。施設要因は、国の政策的な影響を受けるため、仮説が成立した場合には、政策の変更によって里親委託の状態を大きく改変することが可能であると考えられるからである。

前節の分析で、養護児数が継時的に減少していることが明らかにされた。このため、以下では、とくに施設定員充足率の増加が里親委託率の低下を引き起こすという仮説（仮説 4-1）の検証を中心として、分析 1 では里親委託率全体を従属変数とした分析を、分析 2 では新規里親委託率を従属変数とした分析をそれぞれ行う。

分析に使用する変数間の相関係数は、表 4.1. に示した通りである。時系列データであるために変数間の相関が高く、系列相関や階差を考慮した分析が必要とされることが分かる。

表 4.1. 分析 1 で使用する各変数間の相関係数

	1	2	3	4	5	6	7
平均値	.114	38.771	.9003	.287	.356	.889	.046
標準偏差	.046	4.400	.033	.077	.16	.049	.011
1.里親委託率	—						
2.養護児数	.891***	—					
3.新規施設入所率	-.780***	-.592***	—				
4.子どもに対する里親充足率	.878***	.833***	-.442***	—			
5.伝統的養子観	.960***	.868***	-.671***	-.492***	—		
6.施設定員充足率	.719***	.815***	-.581***	.524***	.789***	—	
7.措置変更率	-.344**	-.317*	-.131	-.492***	-.454***	-.114	—

*p<.05 **p<.01 ***p<.001

1.4.1. 階差を用いた回帰モデルによる推定

分析においては、まずは通常の時系列モデルを設定して最小二乗法（OLS）による推定を行ったが、ダービンワトソン比から系列相関が生じていると判断されたため、階差を用いた回帰モデルによる推定を行った。このモデルは数学的には、自己相関係数（残差の相関）を1とおいたときの自己回帰モデルということになる（Ostrom1990）。モデル式は、以下の通りである。

$$\Delta Y_t = \alpha + \beta_1 \Delta X_{1t} + \beta_2 \Delta X_{2t} \dots + e_t \quad \dots[4.7]$$

式からも明らかのように、すべての独立変数・従属変数について、時点 t とその1年前との階差（変化量）をとり、階差どうしを回帰させて最小二乗法によって推計を行ったモデルである。

結果を表4.2.に示す。施設定員充足率の β 値（偏回帰係数）は、 $\beta = -0.121$ ($p < 0.01$)であり、施設定員充足率の増加が、里親委託率の有意な減少をもたらすことが分かる。また、伝統的養子観と子どもに対する里親充足率は、里親委託率に対して有意な正の効果を持っていた。伝統的養子観には、有意な効果を示したが、仮説とは逆の結果が示された。子どもに対する里親充足率については、仮説が支持された。

1.4.2. プライス・ウィンステン（Prais-Winsten）法による推定

引き続きプライス・ウィンステン（Prais-Winsten, 以下とくに断りがない限りPW法と

表4.2. 里親委託率に対する階差を用いた回帰モデルによる推計結果

独立変数	β	(SE)
cons	.001	(.001)
Δ 養護児数	.002 **	(.0006)
Δ 新規施設入所率	-.228 **	(.047)
Δ 子どもに対する里親充足率	.120 **	(.037)
Δ 伝統的養子観	.223 **	(.043)
Δ 施設定員充足率	-.121 **	(.034)
Δ 措置変更率	-.073	(.057)

Durbin-Watson=1.761

R²=.750

n=55

+p<.10 *p<.05 **p<.01

表記) 法による回帰分析を行ったが、ほぼ同様の結果が得られた。PW 法とは、残差の自己相関係数をデータから推計して、残差から系列相関を除去するモデルである (Ostrom1990)。この方法では、誤差の相関をモデル中に仮定して自己相関係数の推計を行うため、統計学的には、一般性が大きく、階差モデルの方が特殊性が強い。自己相関が 1 に近ければ、階差モデルと PW 法のモデルの結果はほぼ同様のものとなる。PW 法のモデル式は以下の通りである。

$$Y_t = \alpha + \beta_1 X_{1t} + \beta_2 X_{2t} + \dots + u_t, u_t = \rho u_{t-1} + e_t \quad [4.8]$$

結果は、表 4.3. に示したとおりである。

施設定員の充足率は里親委託率に対して有意な負の効果を有しており、前節の階差モデルとほぼ同様の結果が得られた。ここでも仮説は支持されたことになる。伝統的養子観、子どもに対する里親充足率はともに里親委託率に対して有意な正の効果を示した。伝統的養子観はここでも仮説とは逆の結果を示した。また子どもに対する里親充足率は仮説を支持した。分析 1 の階差を用いた回帰モデルによる推定においても、この PW 法による推定においても、里親登録者不足仮説 (子どもに対する里親充足率についての仮説) が支持されたため、分析 3 において、子どもに対する里親充足率を従属変数とした分析を行う。なお、このモデルでは決定係数が非常に高く、説明力は階差モデルよりもはるかに高い。

図 4.5. は、PW 法による年次ごとの残差 (実測値と予測値の差) をグラフで表したものである。実測値と予測値が一致していれば残差は 0 をとり、実測値が予測値より大きければ

表 4. 3. 里親委託率に対する Prais-Winsten 法による推計結果

独立変数	β	(SE)
cons	.289 **	(.046)
養護児数	.002 **	(.0006)
新規施設入所率	-.244 **	(.046)
子どもに対する里親充足率	.106 **	(.036)
伝統的養子観	.179 **	(.025)
施設定員充足率	-.123 **	(.034)
措置変更率	-.068	(.057)

Durbin-Watson(transformed)=1.68

R²=.893
n=56

+p<.10 *p<.05 **p<.01

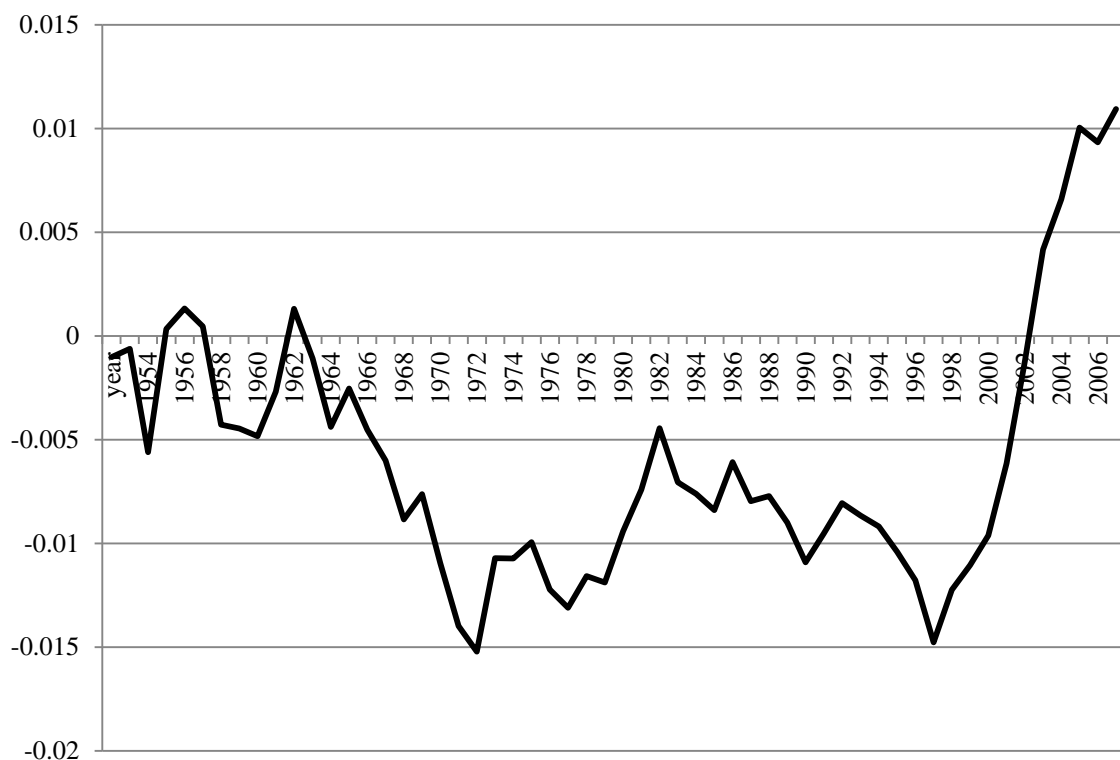


図 4.5. 分析 1 残差分析 (Prais-Winsten 法)

ば正の方向に、小さければ負の方向に残差は大きくなる。いわば正の残差は過小な予測を、負の残差は過大な予測を意味している。

残差分析では、1970年代と1995年ごろから2001年ごろまで負の方向に残差が大きく、1972年と1997年には-0.015と突出している。これは、この時期の実測値は予測値を大きく下回っており、この時期が特殊な時期であること、他の時期よりもこの時期に里親委託が伸展しなかったことを意味している。また、2003年以降、正の方向に残差が大きくなっており、この時期、里親委託が予測よりも伸展したことを示している。

1.5. 分析 2——各年の新規里親委託率を対象にした分析——

分析 2 で行う仮説を改めて提示すると以下ようになる。

仮説 1-2 各年の子ども（養護児童数）に対する里親充足率の減少は、新規里親委託率の低下を引き起こす。

仮説 2-2 各年の伝統的養子観の増加は、新規里親委託率の低下を引き起こす。

仮説 4-2 各年の施設定員充足率の増加は、新規里親委託率の低下を引き起こす。

表 4.4. 分析 2 で使用する各変数間の相関係数

	1	2	3	4	5	6
平均値	.100	38771	0.889	.046	.356	.287
標準偏差	.033	4400.01	0.049	.011	.16	.077
1.新規里親委託率	—					
2.新規養護児数	.509***	—				
3.子どもに対する里親充足率	.442***	.840***	—			
4.伝統的養子観	.671***	.883***	.849***	—		
5.施設定員充足率	.581***	.845***	.524***	.789***	—	
6.措置変更率	.131	-.282*	-.492***	-.454***	-.114	—

*p<.05 **p<.01 ***p<.001

仮説 5-2 各年の措置変更率の増加は、新規里親委託率の低下を引き起こす。

分析 2 では、主に、養護児数を一定とすれば、各年の施設の定員充足率の増加は、各年ごとの新規里親委託率の低下と連動するという仮説 4-2 の検証を行った。したがってここでの従属変数は、各年ごとの新規里親委託率である。使用する変数間の相関係数を表 4.4. に示す。

1.5.1. 階差を用いた回帰モデルによる推定

階差を用いた回帰モデルによる推計結果を表 4.5. に示す。

表 4.5. から明らかなように、施設定員充足率は里親委託率に有意な負の傾向を有しており、ここでも仮説は弱いながらも支持されたといえる。また、伝統的養子観については、里親委託率に対して有意な正の傾向があり、仮説とは逆の結果が示された。

表 4.5. 新規里親委託率に対する階差を用いた回帰モデルによる推計結果

独立変数	β	(SE)
cons	.002	(.002)
Δ 新規養護児数	.002	(.003)
Δ 子どもに対する里親充足率	-.028	(.110)
Δ 伝統的養子観	.329 *	(.130)
Δ 施設定員充足率	-.168 +	(.087)
Δ 措置変更率	.262	(.176)

Durbin-Watson=1.72

R²=.179

n=55

+p<.10 *p<.05 **p<.01

表 4.6. 新規里親委託率に対する Prais-Winsten 法による推計結果

独立変数	β	(SE)
cons	.203 +	(.091)
新規養護児数	.009	(.003)
子どもに対する里親充足率	-.074	(.106)
伝統的養子観	.191 *	(.078)
施設定員充足率	-.171 +	(.088)
措置変更率	.295	(.177)

Durbin-Watson(transformed)=1.617

R²=.302
n=56

+p<.10 *p<.05 **p<.01

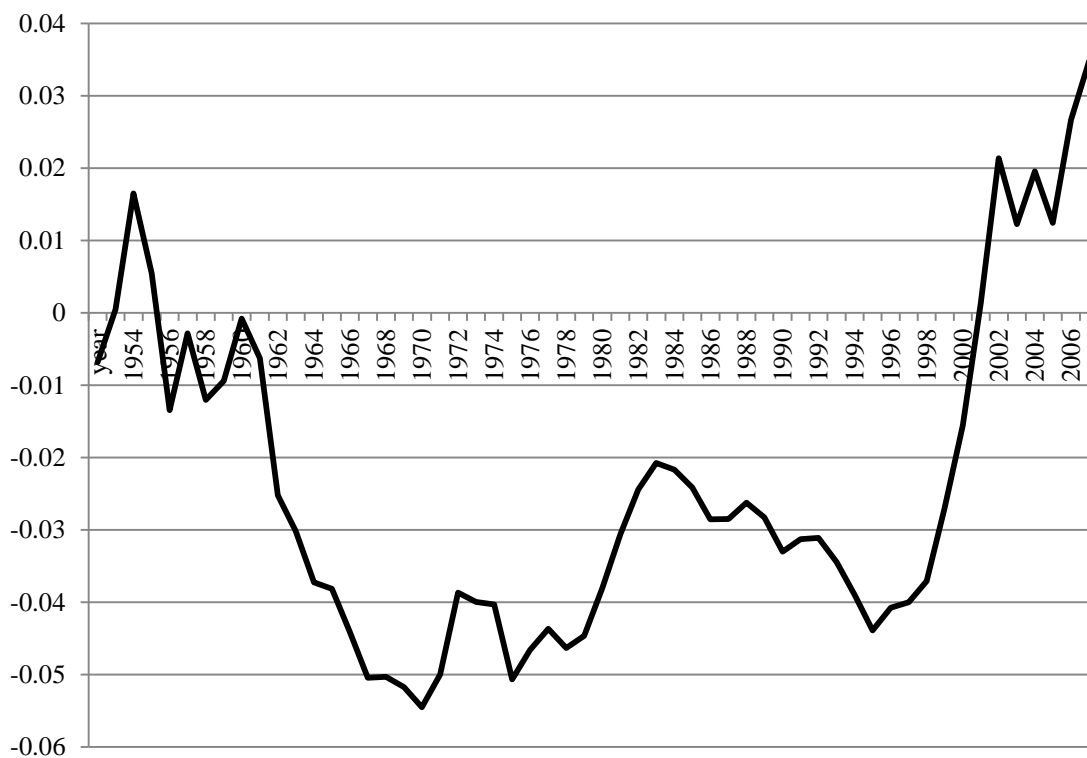


図 4.6. 分析 2 残差分析 (Prais-Winsten 法)

1.5.2. プライス・ウィンステン (Prais-Winsten) 法による推定

PW 法による結果は表 4.6. のようになった。

ここでも、階差を用いた回帰モデルによる推定と同様に、施設定員の充足率は新規里親委託率を有意に低める傾向が示された。仮説は弱いながらも支持されたということになる。伝統的養子観は、有意な正の効果を示した。伝統的養子観については、仮説とは逆の結果が示された。

図 4.6. に示すのは、分析 1 と同様に、分析 2 について PW 法による残差をグラフに示したものである。ここでも 1960 年代後半から 1970 年代、1995 年前後に負の方向に大きな残差が示され、また 2002 年以降、正の方向に大きな残差が示されている。2002 年前後は従来のモデルが当てはまらず、新規里親委託が予測よりもはるかに増加していることを示している。前節でも同様にこの時期に正の方向に残差を示しており、この時期に従来とはかなり異質な形で、急激に里親委託が進んだことがわかる。また 1994 年ごろから 2000 年ごろは 1998 年をピークに、里親委託は予測よりも低い値を推移したことを確認することができる。

2. 里親登録者不足仮説の検証

子どもに対する里親充足率は、分析 1 (すなわち、仮説 1-1 の検証) において、有意な正の効果を示した。先行研究においては、里親登録者の不足の要因として、都市化に伴う住環境の悪化、女性の労働市場への参加、少子化、キリスト教のような宗教的背景、里親制度の啓発の不足が指摘された。そのため、分析 3 として、里親登録者が不足する要因の仮説の検証を行う。既述のように、キリスト教のような宗教的背景と里親制度の啓発の不足に関しては、利用可能な長期時系列データが存在しないため、分析を断念した。

2.1. 仮説

ここでは、里親登録者が不足する要因について検証を行うため、従属変数には、前節で独立変数として使用した、「子どもに対する里親充足率」を用いる。

ここで検証する仮説は、以下の通りである。

仮説 1-1 都市化に伴い住環境が悪化したので、里親委託が伸展しなかった。

仮説 1-2 女性の労働市場への参加が増加したので、子どもを養育する余裕が少なくなり、里親委託が伸展しなかった。

仮説 1-3 少子化が伸展したので、子どもを養育しようという意識が減少し、里親委託が伸展しなかった。

先行研究においては、1970年代後半から、都市化、女性の労働市場への参加、少子化といった社会・経済変動に着目し、子どもを持つことに消極的にならざるを得ない人々の状況から、人々が里親として子どもを受託することにも消極的にならざるを得ないという仮説が提示され始める。しかし、この仮説について実証的に検証しているものはなく、憶測の域を出ない。ここでは、住環境の悪化の指標として、日本人一人あたりの居住面積を指標とし、女性の市場参加の指標として女性労働力率、少子化の指標として合計特殊出生率を用いる。そのため、分析3では、以下の操作的な仮説を設定する。

仮説 1-3 一人あたりの居住面積の減少は、子どもに対する里親充足率の低下を引き起こす。

仮説 1-4 女性の労働力率の増加は、子どもに対する里親充足率の低下を引き起こす。

仮説 1-5 合計特殊出生率の減少は、子どもに対する里親充足率の低下を引き起こす。

2.2. 方法

2.2.1. 変数の設定

前節と同様に、データは各年度を1観察対象とし、56の年次から構成される日本一国についての時系列データ¹⁶である。各年次について、以下のような変数を設定した。

【従属変数】

子どもに対する里親充足率:これは、前節で用いた独立変数「子どもに対する里親充足率」と同様の変数である。既述の通り、養護児数に対する里親登録者の比率であり、「社会福祉行政報告例（厚生省報告例）」から求めた。登録里親数を社会的養護を受けている子どもの総数で割り、算出した。

¹⁶ ここで扱っているデータは、1971年までは沖縄県分は含まれていない。沖縄の本土復帰により1972年以降、沖縄県も調査の範囲に含まれた。

【独立変数】

居住面積：日本人一人あたりの居住面積を指標とし、「日本の住宅・土地統計調査」（総務省統計局）から求めた。「日本の住宅・土地統計調査」では、2 畳=3.3 m²としている。そこで、より分かりやすくするために、一人あたりの畳数を平方メートルに換算し、一人あたりの居住面積を算出した。なお、「日本の住宅・土地統計調査」は5年ごとに行われている調査であるため、データが得られない年次¹⁷については、その直前・直後の年次のデータからその平均値を求め、当該の年次の推計値として使用した。

女性労働力率：ここでは指標として、40歳から44歳の女性の労働力率を用いる。労働力率を利用する場合、高齢者人口の増加などの影響を排除するために、特定の年齢層に限定して指標を作成する必要がある。また、里親登録は有配偶者であることが（基本的には）前提とされるため、有配偶率の高い40歳から44歳に年齢を限定した。データは、総務省統計局統計調査部国勢統計課労働力人口統計室の「労働力調査年報」のうち、「19-5 年齢階級、男女別労働力人口比率」を用いた。ただし、1953年と1954年のデータのみ不明であるため、その年次については、直前・直後の年次のデータから平均値を求め、当該の年次の推計値とした。

合計特殊出生率：合計特殊出生率は、15歳から49歳までの女性の年齢別出生率を合計したもので、一人の女性が仮にその年次の年齢別出生率で一生の間に産むとした時の子ども数に相当する。ここでのデータは、内閣府共生社会政策統括官が発行する「平成23年版子ども・子育て白書」に所収されているデータを使用した。

2.2.2. 分析の手順

前節の分析と同様に、最初に、時系列にそって独立変数、従属変数の動態を記述的に検討する。次に、仮説について、階差を用いた回帰モデルとプレイス・ウィンステン（Prais-Winsten）法による回帰モデル（Green2000；Ostrom1990）によって推定を行い、仮説の検証を試みる。分析は、統計ソフト STATAver.12.0 を用いた。

¹⁷ データが得られなかった年次は、データが得られなかった年次は、1954年～1957年、1959年～1962年、1964年～1967年、1969年～1972年、1974年～1977年、1979年～1982年、1984年～1987年、1989年～1992年、1994年～1997年、1999年～2002年、2004年～2007年である。

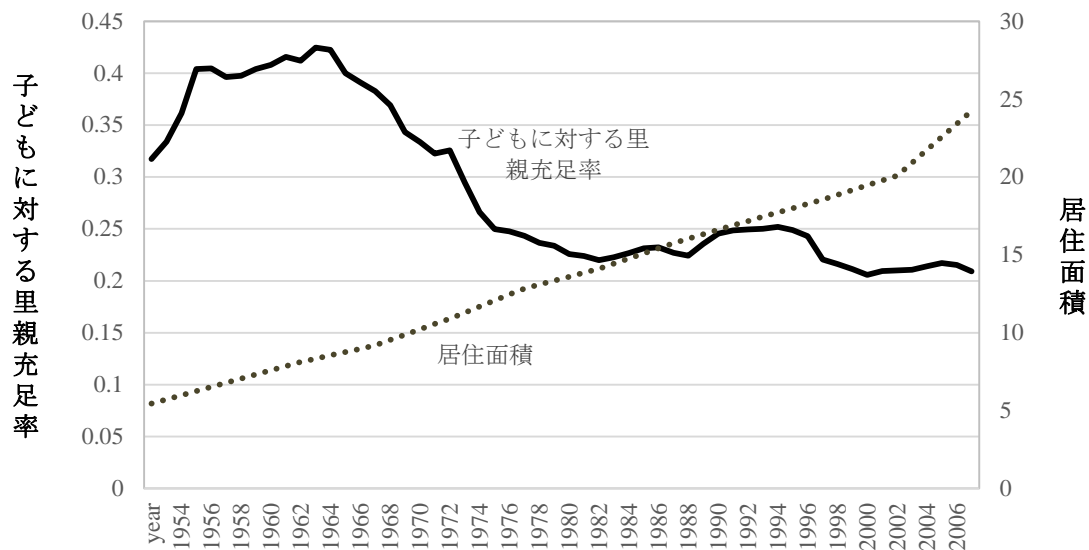


図 4.7. 子どもに対する里親充足率と一人あたりの居住面積

【出所】厚生省大臣官房統計情報部編 (1953-2008)「社会福祉行政業務報告例(厚生省報告例)」
 ／総務省統計局統計調査部国勢統計課「住宅・土地統計調査」

2.3. 子どもに対する里親充足率と各変数の長期的動態

まず時系列データから、子どもに対する里親充足率と各仮説の変数の長期的特徴を記述的に確認したい。

【仮説 1-3】 子どもに対する里親充足率と居住面積の関係

図 4.7 は、子どもに対する里親充足率と一人あたりの居住面積の 1953 年から 2008 年までの時系列データを折れ線グラフで図示したものである。この図をみると、子どもに対する里親充足率と一人あたりの居住面積とは、負の関係にあるように見える。

【仮説 1-4】 子どもに対する里親充足率と女性労働力率の関係

図 4.8.に、子どもに対する里親充足率と女性労働力率の 1953 年から 2008 年までの時系列データを示した。これをみると、子どもに対する里親充足率と女性労働力率はわずかに負の関係にあるようにも見えるが、この図だけでは、どのような関係にあるのかはわからない。

【仮説 1-5】 子どもに対する里親充足率と合計特殊出生率の関係

子どもに対する里親充足率と合計特殊出生率の時系列データを図 4.9.に図示した。子ど

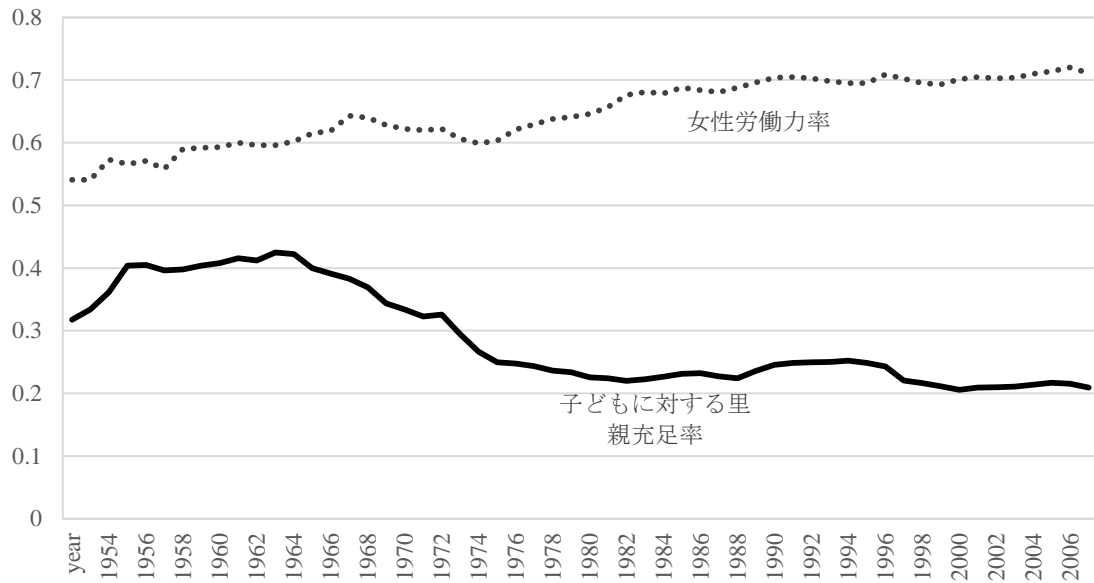


図 4.8. 子どもに対する里親充足率と女性労働力率

【出所】厚生省大臣官房統計情報部編 (1953-2008)「社会福祉行政業務報告例(厚生省報告例)」

／総務省統計局統計調査部国勢統計課労働力人口統計室「労働力調査年報」

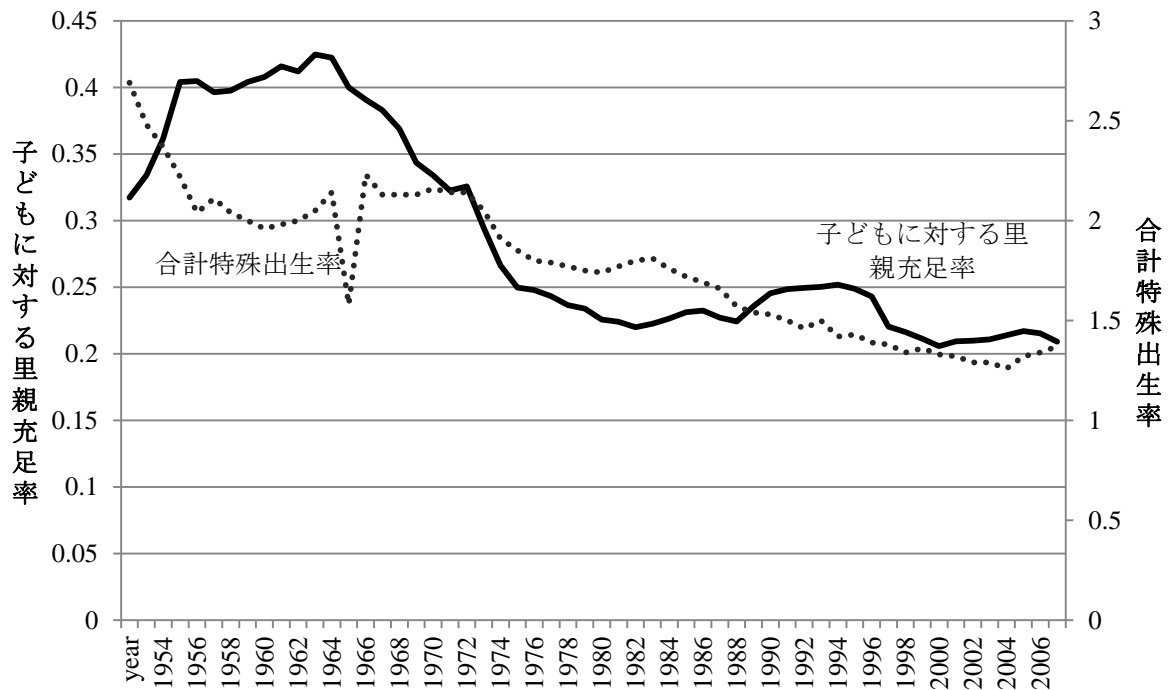


図 4.9. 子どもに対する里親充足率と合計特殊出生率

【出所】厚生省大臣官房統計情報部編 (1953-2008)「社会福祉行政業務報告例(厚生省報告例)」

／内閣府共生社会政策統括官「平成 23 年版子ども・子育て白書」

表 4.7. 分析 3 で使用する各変数間の相関係数

	1	2	3	4
平均値	.287	13.51	.648	1.777
標準偏差	.077	5.129	.052	.349
1.子どもに対する里親充足率	—			
2.居住面積	-.086***	—		
3.女性労働力率	-.793***	.940***	—	
4.合計特殊出生率	.736***	-.919***	-.895***	—

*p<.05 **p<.01 ***p<.001

もに対する里親充足率と合計特殊出生率は、1972 年ごろまでは負の関係にあり、それ以降は正の関係にあるように思われる。

2.4. 分析 3——子どもに対する里親充足率を対象とした分析——

以下では、それぞれの仮説の検証を行う。分析 3 で行う仮説を改めて提示すると以下のようになる。

分析 3 において、子どもに対する里親充足率は、里親委託率に対して、有意な正の効果を持っていた。そのため、子どもに対する里親充足率を媒介として里親充足率に影響を及ぼすとされる下位仮説の検証を行う。

分析 3 で行う仮説を改めて提示すると以下のようになる。

仮説 1-3 一人当たりの居住面積の減少は、子どもに対する里親充足率の低下を引き起こす。

仮説 1-4 女性の労働力率が増加は、子どもに対する里親充足率の低下を引き起こす。

仮説 1-5 合計特殊出生率の減少は、子どもに対する里親充足率の低下を引き起こす。

分析 3 では、各変数の減少または増加は、子どもに対する里親充足率の低下と連動するという仮説 1 の下位仮説の検証を行った。したがって、従属変数は、子どもに対する里親充足率である。使用する変数間の相関係数を表 4.7. に示す。ここでも、変数間の相関が高く、系列相関や階差を考慮した分析が必要とされることが分かる。

2.4.1. 階差を用いた回帰モデルによる推定

階差を用いた回帰分析の結果を表 4.8. に示す。

女性労働力率は子どもに対する里親充足率に有意な正の効果を持っており、仮説とは逆の結果が示された。

表 4.8. 子どもに対する里親充足率に対する階差を用いた回帰モデルによる推計結果

独立変数	β	(SE)
cons	-.003	(.003)
Δ 居住面積	-.0005	(.010)
Δ 女性労働力率	.355 *	(.172)
Δ 合計特殊出生率	.002	(.013)

Durbin-Watson=.972

R²=.079
n=55

+p<.10 *p<.05 **p<.01

表 4.9. 子どもに対する里親充足率に対する Prais-Winsten による推計結果

独立変数	β	(SE)
cons	.176	(.121)
居住面積	-.008 **	(.004)
女性労働力率	.322 +	(.166)
合計特殊出生率	.003	(.013)

Durbin-Watson(transformed)=.975

R²=.371
n=56

+p<.10 *p<.05 **p<.01

2.4.2. プレイス・ウィンステン (Prais-Winsten) 法による推定

PW 法による結果は表 4.9.のようになった。

居住面積は、子どもに対する里親充足率に対して有意な負の効果をもっていた。女性労働力率は弱いながらも有意な正の傾向にあり、ここで主仮説とは逆の結果が示された。

3. 考察

【仮説 1 子どもに対する里親充足率と里親委託率の関係】

子どもに対する里親充足率と里親委託率の関係は、分析 1 では有意な正の関係にあった。子どもに対する里親充足率が増加すれば、里親委託率も増加する。登録里親が多ければ多いほど、里親に委託される子どもも増加することを示している。

既述のように、未委託里親は里親登録の更新が必要となった 2011 年現在においても 62.2%と多数存在するが、ここでは里親登録者が増加することが里親委託率の上昇にもつながるという結果が得られた。里親登録者のうちの半数以上が、いまだに子どもを委託されていない里親であるにもかかわらず、このような結果が得られたことは、一考を要する。里親を希望し登録する人が少ないために里親委託の伸展が妨げられている、という仮説と

この事実は矛盾することになるからである。分析2では、これらの変数間に有意な効果が示されなかったため、登録里親の増加の効果は短期的なものではなく、累積的な効果であると考えられる。結局、この理由は登録里親が少なくて「なり手がいない」というよりは、登録里親が多くても「その中から委託することのできるなり手を探すことが難しい」という結果ではないか。それはおそらく、里親登録から里親委託までにある程度の時間を要することと対応する。里親登録者が増加しても、子どもとのマッチングに時間がかかるため、後述のようにすでに委託経験があり、信頼できる里親に優先的に委託がなされる。登録里親の多さは、そうした委託経験のある里親の多さを大きく反映しており、実質的には「委託経験のある里親」の増加や減少が委託率の変動に影響を与えているものと考えられる。

とすれば、単純な「里親登録者不足仮説」ではなく、「里親経験者不足仮説」と言い換えるべきなのかもしれない。それは里親登録者が不足しているというよりは、それだけ児童相談所が委託に慎重な対応をとっていること、その背景にはマッチングや里親への支援に児童相談所が十分な時間的・人的資源を投入することが難しいことがあると考えられる。このように、里親登録者が足りないというよりは、里親登録者に委託を行うための環境が十分でないことが背景にあると考えることができる。

【居住面積・女性労働力率・合計特殊出生率と子どもに対する里親充足率の関係】

分析1において、子どもに対する里親充足率が里親委託率に、有意な正の効果を有していた。そのため、分析3では、子どもに対する里親充足率を従属変数として、居住面積、女性労働力率、合計特殊出生率を独立変数とした分析を行った。その結果、合計特殊出生率については、有意な結果は示されなかった。少なくとも、子どもに対する里親充足率の変化を合計特殊出生率の変化で説明する仮説は、この分析からは支持されない。

階差モデルを用いた推計では女性労働力率が有意な正の効果を有していたが、PW法でも弱いながらも有意な正の傾向を示していた。この結果は、女性労働力率が増加すると、里親委託率も増加するという仮説とは逆の結果であった。このため、ここでは仮説が検証されたということとはできない。女性労働力率の上昇と里親希望者の増加との関連性は再検討が必要であるが、ここでは解釈を保留する。

また、居住面積については、PW法の分析で有意な正の結果が得られた。居住面積が増加すると里親委託率も増加するという関係である。直観的には政策的に居住面積が大きくなるよう支援すれば里親委託が増加する、とは考えにくい。住宅の狭小さが里親希望者に登録を思いとどまらせたり、児童相談所が里親委託に消極的になることでこうした結果

が生まれたと考えれば、その意味は小さくはないだろう。ただし、このようなメカニズムを考えると、居住面積と里親委託の関連は里親登録者の不足や児童相談所の消極性といった、別の仮説の中に吸収されてしまう可能性がある。

今後、社会・経済的要因仮説の他の仮説も検証するなかで、この仮説が成立するメカニズムをより明らかにしていく必要があるが、里親登録者数の増減を社会の変化に直観的に対応させることの問題もあるように思われる。

【仮説 2 伝統的養子観と里親委託率の関係】

「養子に家を継がせた方がよい」と思う人の比率と里親委託率の関係は、すべての分析において、有意な正の関係にあった。養子に家を継がせた方がよいと思う人の比率が増加すると里親委託率も増加するという関係である。想定されていた仮説は、養子縁組を希望する里親が多いために里親委託が伸展しないというものであり、その意味では支持されなかったということになる。

分析 1 において、子どもに対する里親充足率と里親委託率の関係にも有意な正の効果が見られたことを併せて考えると、養子縁組希望者の増加は、里親登録者の増加をもたらし、その結果として里親委託率の増加をもたらした、という可能性が考えられる。図 4.2 のグラフを見ると、「養子に家を継がせたほうが良い」と思う人の比率は、1950 年代から急激に下降している。「養子に家を継がせたほうが良い」と思う人の比率が過半数を超えていた時代は、戦後から 1960 年代半ばごろまでであり、それ以降も一貫してこの比率は減少を続けている。つまり、伝統的養子観と里親委託率との関連は、1960 年代半ばごろまでにみられた両変数間の強い関連の影響を大きく受けた結果だと考えられる。そしてその関連は、この時代には養子縁組目的での里親登録者が多く、それゆえに里親委託が行われていたことが推察できる。このことは、皮肉なことに養子縁組型の里親のほうが、本来の里親（養子縁組のない養育里親）よりも社会的に受け入れられやすいものであることを暗示している。

【仮説 4 措置変更率と里親委託率の関係】

措置変更率については、有意な結果は示されなかった。ここでの検討においては、里親委託率の低下に対して大きな影響を与える要因とはいえないという結果が得られた。

【仮説3 施設定員の充足率と里親委託率の関係】

本章で行った2つの分析の結果、分析1では、施設定員の充足率は里親委託率に負の効果をもつことが示された。また、分析2では、施設定員の充足率と新規里親委託率の関係においても、同様に施設定員の充足率が負の効果を有する傾向が示された。つまり、施設定員の充足率が増加すると里親委託率・新規里親委託率は減少する関係にある。分析1、分析2を通じて仮説はおおむね支持されたことになる。

【残差分析】

残差分析では、2002年以降は、従来のモデルが当てはまらず、とくに新規里親委託が予測よりもはるかに増加していることが示された。これは、1990年代末頃から被虐待児が注目されたことにより、養護児童が急増し、施設への委託が増加したこと、さらに2002年の里親制度の改正以降、里親への委託が増加した結果であると考えられる。またこの時期には、社会的養護全般の施策に関しても、2000年の地域小規模児童養護施設の制度化を皮切りに、2004年に小規模グループケアが設立され、2008年には、里親ファミリーホームを原型とする小規模住居型児童養育事業が開始されるなど大きな変化が生じている。このように、社会的養護全般の施策において、2002年前後から施設の小規模化への潮流が生まれており、施設養育と里親養育は相互に協力していく関係へと転じつつある（安川 2003）と考えられる。つまり、この時期には、施設入所と里親委託がトレードオフではない状態が生まれたと考えられ、施設入所と里親委託の関係が大きく変化したことを示唆している。

また、同じく残差分析においては、1960年代後半から1970年代にかけて、また1990年代から2000年代初頭ごろまで、里親委託は予測よりも低い値を推移していた。前者については、1968年から暫定定員制が実施され、施設が定員充足を図らざるを得ない状況に陥った可能性が指摘できる。後者については、最初に時系列データの長期的特徴で確認したとおり、1992年から1997年まで、養護児数が過去最低に減少し、1992年から1995年まで、施設定員の充足率の平均値が80%台にまで落ち込んだ。1990年代から2000年代初頭ごろまでの残差分析で里親委託の実測値が予測値よりも低い値を推移していたということは、養護児数が減少し、施設定員の充足率も減少したこの時期、養護児数や施設定員の充足率を統制しても、なお、他の期間以上に里親委託が低迷したことを意味する。つまり、この時期はとくに施設入所が強化された時期であったと考えられ、通常よりも施設入所が優先され、里親委託が伸展しなかった時期であったと考えられるのである。

もちろん、本章の分析では、先行研究が指摘するような「社会的養護が必要な子どもの施設入所が優先された」という意図の有無自体を直接に検証することはできない。しかしながら、少なくとも2002年以前の時期については、暫定定員制によって施設定員の充足率を高めることが国から要求され、自治体も施設もそのために施設入所を優先したというメカニズムにはきわめて整合的な結果が得られたことになる。データからは施設の定員充足率の変化が里親委託率の減少と連動しているのみならず、社会的な養護を必要とする子ども数の減少期（'70年代、'90年代）や、急増期（2002年以降）にはこうしたモデルの当てはまりが悪くなることが示された。前者については、「社会的養護が必要な子どもの施設入所が優先されたために、里親委託は伸展しなかった」という先行研究が示した仮説と非常によく対応する。後者は、2002年以降の時期が、里親委託と施設入所の関係が大きく変質した時期であることを物語っている。

（付記）本章で用いたデータは厚生労働省から公開されている年次別のマクロデータおよび、既存の統計資料の2次利用である。

第5章 2000年以降の里親委託の増加をもたらしたもの

——仮説の検証：児童虐待の増加の直接的効果と間接的効果をめぐって——

第3章では、これまで先行研究で指摘されてきた里親委託の阻害要因について、仮説を再構成した。第4章では、再構成した仮説のうちのいくつかを検証した。その結果、仮説1 子どもに対する里親充足率、仮説1-3 伝統的養子観に有意な効果がみられた。また、とくに着目した里親委託と施設措置の関係では、施設の定員充足率が増加すると、里親委託率が減少するという仮説に整合的な結果が得られた。ただし、2003年前後から、このモデルの当てはまりが悪くなることが同時に明らかになった。このことは、2000年頃からの養護児童の急増、里親と施設の協働といった政策的な変化の中で、それ以前に見られた施設入所と里親委託の関係が変化している可能性を示唆している。

第4章で、すでにみたように、1950年代半ばから一貫して減少傾向にあった里親委託率は、2001年から増加傾向に転じている。本章では、2000～2009年までの10年間の都道府県・政令指定都市からなるパネルデータを利用して、里親委託の増加をもたらした要因に関する仮説の検証を行うことを目的とする。併せて、先行研究から再構成した仮説5-2 福祉司の役割過重の問題についての仮説の検討も行う。

1. 2000年以降の里親委託の動向

それでは、本章が扱う2000年から2009年の期間の里親委託率と施設定員充足率の全国的推移を「社会福祉行政報告例」（2000-2009年）と「社会福祉施設等調査」（2000-2009年）に基づいて、見てみよう（図5.1.）。

図5.1.から、里親委託率（実線）は2001年から一貫して増加傾向にあることがわかる。施設定員充足率（点線）は、2000年以後も増加を続けていたものの、2006年の91%をピークに減少傾向にあり、2009年には約88%にまで減少した。施設定員充足率は、この3年間で約3%ポイント減少したことになる。

さて、施設定員充足率と里親委託率との関連が問題となる。2000年以降、里親委託率と施設定員充足率は、それまでには見られなかったような変化を示している。第4章では、2000年以降、従来のモデルがあてはまらず里親委託の促進・抑止に関連する要因に変化が生じていることが示唆されている。なぜそのような変化が生じたのか？2000年以降の里親委託率の上昇をもたらした要因は、どのようなものなのだろうか？

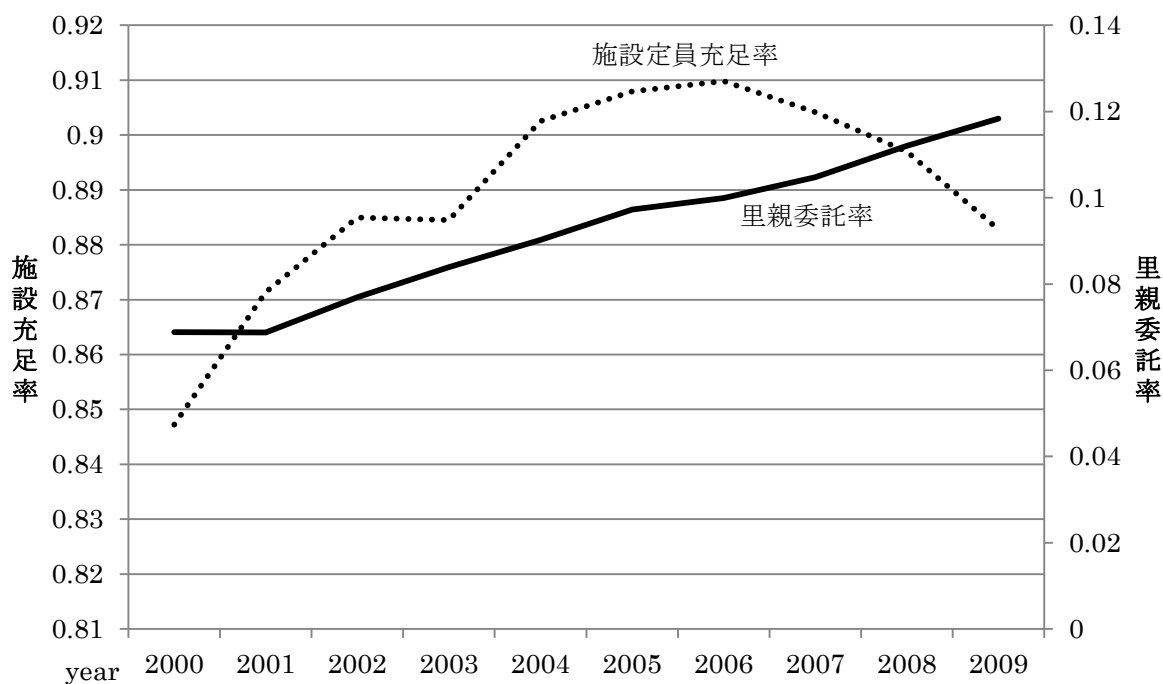


図 5.1. 里親委託率と施設定員充足率の推移 (2000-2009 年/全国)

【出所】厚生労働省大臣官房統計情報部編「社会福祉行政業務報告例 (厚生省報告例)」/厚生労働省大臣官房統計情報部編「社会福祉施設等調査」

2000 年以降の大きな変化をもたらした要因として児童虐待の増加の直接的・間接的効果に関する二つの仮説が考えられる。一つは、児童虐待の増加により、要養護児が増加した結果、里親委託が増加したという、児童虐待の直接的な効果に関する仮説である。もう一つは、児童虐待への対応を図り実施された 2000 年以降の福祉司の増員が里親委託を可能にしたという、児童虐待の間接的な効果に起因すると考える仮説である。この仮説の検証と同時に、先行研究により示された仮説 5-2 について検証を行うことが可能となる。本章では、2000 年以降の里親委託の変化をめぐるこの 2 つの仮説の検証を行う。

2. 児童虐待の増加と里親委託

わが国で児童虐待が大きく取り上げられ始めたのは 1990 年度のことである。1990 年度、「社会福祉行政報告例」の統計項目として「児童虐待処理件数 (のちに対応件数)」が加えられた。この「児童虐待処理 (対応) 件数」は 1990 年度当初、1101 件であったが、2000 年度には、17,725 件に激増した (「社会福祉行政報告例」)。2000 年以降については、図 5.2. に示したように、一貫して増加傾向にあり、2009 年にはなんと 44,439 件を記録している。

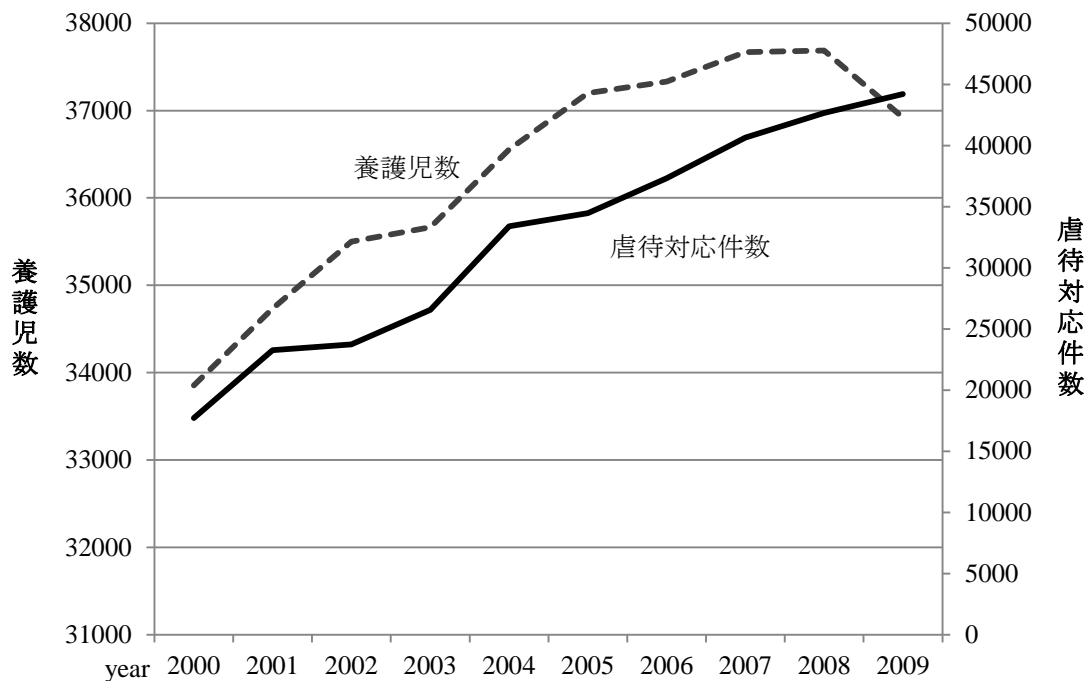


図 5.2. 児童虐待対応件数と養護児数の推移（2000-2009/全国）

【出所】厚生労働省大臣官房統計情報部編「社会福祉行政業務報告例（厚生省報告例）」

養護児数も 2007 年までは一貫して増加傾向にあり、養護児数と虐待対応件数は、正の関係にあるように見える。相関係数は、0.93 と高い。

児童虐待の増加と里親委託の関係について、先行研究においては以下のような指摘がなされている。すなわち児童虐待の増加により要養護児童が急増し、児童養護施設が満員状態となったため、要養護児童の受け皿を拡大する必要があり、里親制度の拡充が図られた（吉田幸恵 2008；宮島 2007）。このように里親委託の増加は、里親の努力、里親の啓発、里親の理解が進展したからでは必ずしもなく、児童養護施設の満床化が大きく影響しているという（柏女 2010）。さらに被虐待児への対応には少人数での養育が望ましいため、里親委託推進の潮流が生まれたという（吉田恒雄 2005）。これらの指摘は、いずれも示唆に富んだものであるが、被虐待児の増加による要養護児童の増加が、里親委託の伸展をもたらした、という点では共通していると考えられるだろう。以上のことを鑑み、「2000 年以降の里親委託の増加は、児童虐待の増加によって、要養護児数が増加したため生じた」という仮説（仮説 5-1）を設定する。

3. 福祉司の増員と里親委託

周知のように、児童相談所は保護の必要な子どもたちを里親か施設かに措置する措置権を持っている。また、里親制度の普及・啓発から里親の認定、里親への研修・委託・支援などの業務を担う、里親委託の根幹をなす機関である。そうした業務を担うのは、いうまでもなく福祉司であり、福祉司は児童相談所で子どもに関する各種の相談の受理、社会的養護が必要な子どもの措置先の決定などを行う。

第3章で既述のように、児童相談所の相談内容は、統計的に取り上げられている相談内容だけを概観しても、養護相談（児童虐待相談を含む）、障害相談、非行相談、育成相談など多岐にわたる。このほかに、学校、家庭、他機関への訪問、連絡、さらに諸種の事務処理業務などを行っている一方で、社会的養護が必要な子どもの措置先の決定等を行なっていることになり、その業務量はきわめて多い。たとえば、愛知県の場合、児童相談所での里親委託に関する業務は、福祉司の全体の業務の中の1割程度を占めるのみであり、業務時間の9割は里親委託以外の業務に割かれざるを得ないという（村田 2011）。

参考までに諸外国についてみるならば、アメリカ合衆国では、ソーシャルワーカーは一度に28人以上のケースは管理できず（栗津 2006）、イギリスでは、児童問題の担当ソーシャルワーカーは人口約4000人に一人であり（峯本 2001）、70%の自治体で里親委託担当ワーカーのケース担当数は12～20件程度に抑えられている（津崎 2004）という。もちろん、これらの数字を単純に日本の状況と比較することはできないが、日本では里親委託に特化した常勤で専任の福祉司を配置している児童相談所はそう多くはなく、2011年9月時点においても里親委託業務を他業務と兼務で行っている福祉司が多いこと（厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課 2011）を鑑みれば、福祉司が里親委託に多くの時間を割くことは簡単ではないと推察できる。

児童相談所と里親委託の関係について、既述のように、先行研究においては、里親委託を阻害する要因のひとつに児童相談所の消極的な姿勢が指摘されている。消極的姿勢を生み出す構造的要因としてあげられているのは、主に次の3点である。第一に、福祉司の専門性が低く、里親委託関連の業務内容が専門的に確立されていないこと（吉澤 1987；松本武子 1991；瀬下 1999；櫻井 1999）。第二に、福祉司の業務が膨大かつ多岐にわたり、役割過重（role overload）が発生することで、里親のための業務が十分に遂行しえないこと（宮島 2002；菊池 2007）。第三に、措置変更を回避するために里親と子どものマッチングに慎重になること（田中 2008；宮島 2002）。以上のことを考慮して、トラブルの発生を回避す

のために里親より施設への措置が選択されやすいこと（森望 2001）が指摘されている。

第一の点については、福祉司の専門性と里親委託との関連を検証できるような適切な指標の設定が困難であり、また、福祉司の専門性を示す長期時系列データは公開されていないため、本章で検証することはできない。しかし、既述のように、第7章と第8章でインタビュー調査を行い、間接的にこの問題を検討する。

第三の点については、第4章で、検証した結果、仮説は支持されなかった。2000年以降、里親委託率の上昇に伴い、措置変更率も増加傾向にあるが、措置変更率に関する都道府県政令指定都市別の年次データは公開されていないため、ここで検証を行うことはできない。

そこで、本章では、第二の「福祉司の業務が膨大かつ多岐にわたり、役割過重が発生する」つまり、福祉司の業務量の多さが里親委託への消極性をもたらすという点に着目する。いわば、福祉司には役割過重状態が生じており、委託前後をふくめて、里親家庭のための支援業務を行う十分な時間と機会が保障されていないとする指摘である。この状態は、里親への研修が不足している（長谷川 1984；浅井 1991；庄司ら 1998；佐藤 2009）、里親への支援が不足している（庄司ら 1998；櫻井 1999；伊藤 2004；佐藤 2009）などの事態を生み出す。こうして役割過重状態は十分な支援なき里親委託を生み出す可能性が高く、福祉司が里親委託を避けるという帰結が予想される。役割過重の解消には、福祉司の労働環境を改善するという課題が浮かび上がる。

ところで、児童虐待の激増という社会現象への現実的対応として、国は、2004年に児童福祉法を改正し、市町村の業務を法律上明確にした。すなわち、市町村には、児童相談への対応、虐待の未然防止・早期発見などの取組みを求め、児童相談所には市町村の後方支援をする役割、専門性の確保・向上、相談機能の強化、医療・法律その他の専門機関や職種との連携を求めている（児童虐待防止対策支援事業実施要綱）。これらが、急増する児童虐待への対応を図るものであることは、平成17年2月14日通知の雇児発第0214002号「市町村児童家庭相談援助指針について」、ならびに、平成17年5月2日通知の雇児発第0502001号「児童虐待防止対策支援事業実施要綱」等に明記されている。さらに、2005年、国は、福祉司の配置基準を大幅に改善した。かつては人口10～13万人に福祉司一人を基準としていたが、2005年には人口5～8万人に一人という基準に改正された（児童福祉法施行令第二条）。これはすなわち、2倍の増員が図られたことを意味する。

加えて、国は、2008年度に里親支援機関事業を創設した。これにより里親委託関連の児童相談所業務を民間機関に委託することが可能となった。里親支援機関事業は、措置を除

くすべての里親委託関連業務を当該団体に委託することができるようになったので、理論上は里親委託が効率的に促進されることになる。しかし、現状では、民間機関への委託は未だにあまり進んでいない（開原ら 2012）。また、2012 年度から全国の乳児院・児童養護施設に里親支援担当の職員を配置することも発表されている。

図 5.3.に福祉司の配置員数（点線）と福祉司一人あたりの相談対応件数（実線）の推移を示した。福祉司の配置員数は 2000 年から一貫して上昇しており、この結果として福祉司一人あたりの相談対応件数は減少している。福祉司の人件費は、配置基準分が全額地方交付税から支出される。福祉司の配置基準が改正されたのは、2005 年であるが、2000 年ごろから交付税の配置基準の比率が高まってきたため、各自治体は徐々に福祉司の増員を始め、現在に至るまで福祉司の配置員数が増加傾向にあるものと考えられる（全国児童福祉主管課長会議資料 2000）。福祉司一人あたりの相談対応件数は、2000 年には 300 件を超えていたが 2009 年には 189 件にまで減少した。このように、福祉司の業務環境自体は 2000 年以降明らかに、それ以前に比して改善されている。

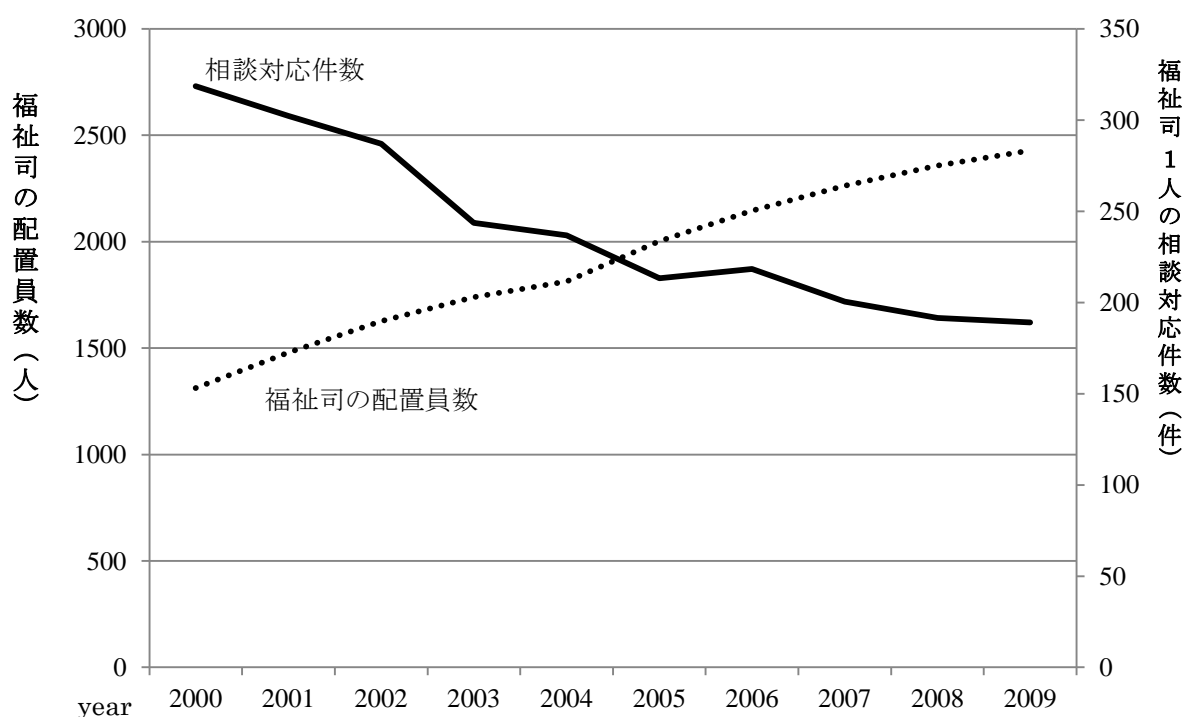


図 5.3. 福祉司の配置員数と福祉司一人あたりの相談対応件数の推移(2000-2009年/全国)

【出所】社会福祉法人恩寵財団母子愛育会日本子ども家庭総合研究所「日本子ども資料年鑑」/厚生労働省大臣官房統計情報部編「社会福祉行政業務報告例（厚生省報告例）」

こうして、本章では「2000年以降の里親委託の増加は、福祉司の増員によって、福祉司の役割過重が軽減されたことで生じた」という仮説（仮説 5-2）を設定する。この仮説は、第 3 章で再構成した仮説 5-2、すなわち「福祉司の業務が膨大かつ多岐にわたり役割過重が発生するため、里親委託が伸展しない」という仮説を逆方向から表現したものである。つまり、この仮説が成立した場合には、2000年以前の里親委託が伸展しなかった要因の一つに、福祉司の役割過重があったことを間接的に示すものと考えられる。

2000年以降の福祉司増員および福祉司の業務の軽減化は、直接的には急増する児童虐待への対応を図ったものであると考えられる。しかし、そうした福祉司の環境整備は、国の里親委託推進の政策と相まって、里親委託についても意図せざる結果をもたらした可能性がある。

4. 方法

都道府県政令指定都市（以下、自治体と記す）を単位とした 2000 年~2009 年の 10 年間のパネルデータを用いて 2 つの仮説の検証を行う。データは、自治体を単位とした 2000 年から 2009 年の 10 年間のパネルデータである。

都道府県は 47、政令指定都市は 12 であり、各年の標本数は 59 である。それぞれの自治体について 10 年間のデータを用いるため、データの総数（自治体数×年数）は 590 となる。あらためて本研究が扱う仮説を整理すれば、以下のようなものとなる。

仮説 5-1. 児童虐待増加の直接効果：2000 年以降の里親委託の増加は、児童虐待の増加によって、要養護児数が増加したため生じた。

仮説 5-2. 児童虐待増加の間接効果：2000 年以降の里親委託の増加は、児童相談所の福祉司の増加によって、福祉司の役割過重が軽減されたために生じた。

以下の分析においては、統計ソフト STATAver.12.0 を用いた。

5. 変数

本分析においては、都道府県政令指定都市別のパネルデータを使用するため、4 章で用いた変数のすべてを適用することはできない。また、本分析は、2000 年以降の動態を分析対象とするため、それ以前の年次のデータは扱わない。各年次について、以下のような変数を設定した。

【従属変数】

里親委託率：第4章で既述のように、里親委託率は、社会的養護を必要とする子どものうち、里親に委託されている子どもの比率を示す。第4章と同様に、里親に委託されている子どもの数を養護児数（社会的養護を受ける子どもの総数・養護施設・乳児院・里親に委託された子ども数の総和）で割って算出した。これらのデータは、厚生労働省大臣官房統計情報部による「社会福祉行政報告例」から求めた。里親委託率を y 、養護児数を r 、里親委託児数を m とすると、里親委託率 y は以下の式[5.1]で表すことができる。

$$y = \frac{m}{r} \quad \dots[5.1]$$

なお、里親に委託された子ども数には、小規模住居型児童養育事業に委託された子どもたちも含まれている。

【独立変数】

施設定員充足率：第4章で既述のように、施設定員充足率とは施設の定員充足率のことであり、施設の定員に対する措置された子どもの比率で表される。この変数は、検証対象となる2つの仮説には対応しないが、第4章では里親委託率に対するその強い効果が明らかにされているため、基準となる最初のモデルにはまずこの変数を投入し、2000年以降のパターンがそれ以前と比較して異質かどうかを確認する。また、この変数の効果を統制したうえで既述の2つの仮説の検証を行うという意味もある。データは、厚生労働省大臣官房統計情報部による「社会福祉施設等調査」から求めた。施設充足率を j 、乳児院・児童養護施設の定員数を k 、在所児数を l とすると、定員充足率は以下の式[5.2]で表すことができる。

$$j = \frac{l}{k} \quad \dots[5.2]$$

虐待対応件数（対2000年比）：被虐待児の増加を測定する指標としては、本来であれば、養護児数に占める被虐待児の比率を変数として設定するべきだが、自治体レベルでこれに相当する統計は見当たらなかった。把握できるのは児童相談所の虐待対応件数であるが、この指標は当該自治体の人口規模（正確には児童数）の影響をうける（児童数の大きな自治体ほど虐待件数も大きくなり、変動も大きくなる）ので、その影響を統制するために、最初の2000年を1として、各年の虐待対応件数の対2000年比をとった。データは「社会

福祉行政報告例」より求めた。

福祉司数(対 2000 年比)：仮説 2 に対応する福祉司数を指標とした。虐待対応件数に倣い、福祉司数も対 2000 年比で算出した。データは、社会福祉法人恩寵財団母子愛育会日本子ども家庭総合研究所の「日本子ども資料年鑑」から求めた。

福祉司一人あたりの相談対応件数比¹⁸：福祉司の役割過重を測定する指標として用いる。この指標は役割過重を直接測定するものではないが、もっとも業務量の多くを規定すると思われる相談対応件数を代理指標として用いた。

福祉司一人あたりの相談対応件数比は、各自治体ごとに児童相談所の相談対応件数を福祉司の配置員数で割って算出した。これらのデータは、「社会福祉行政報告例」と日本子ども家庭総合研究所による「日本子ども資料年鑑」から求めた。福祉司一人あたりの相談対応件数比を s 、各自治体ごとの福祉司の配置員数を o 、児童相談所の相談対応件数を q とすると、福祉司一人あたりの相談対応件数比は以下の式[5.3]で表すことができる。

$$s = \frac{q}{o} \quad \dots [5.3]$$

【統制変数】

政令指定都市ダミー：データは都道府県と政令指定都市から構成されるため、両者の差異を統制するために都道府県を 0、政令指定都市を 1 としたダミー変数を設定した。

養護児数：養護児数の絶対量の変化自体が結果に影響を及ぼす可能性があるために、その効果を統制する。養護児数は、乳児院、児童養護施設、里親に委託された子ども数の総和を 1000 で割った数であり、厚生労働省大臣官房統計情報部による「社会福祉行政報告例」

¹⁸ なお、この指標は、そのまま福祉司の業務量を正確に表しているとは言えない。児童相談所の対応件数 (q) には、1 回の電話相談で終了するものから、虐待など深刻かつ重篤なケースまで、あらゆる相談対応が含まれているが、一つのケースに対して何度面接を重ねたとしても件数は 1 件としか換算されないためである。ただし、そうした不完全性にもかかわらず代替しうる指標は存在しないため、次善の指標として用いることにする。

から求めた。里親に委託された子ども数には、小規模住居型児童養育事業に委託された子どもも含む。1000 で割ったのは、パラメータ推計値の効果を明確にするためである。

各変数間の相関は表 5.1.に示した。いずれの独立変数も従属変数である里親委託率に対して有意な相関を示していることがわかる。

6. 分析と結果

従属変数である里親委託率の標準偏差を年次別に算出して図 5.4.に示した。里親委託率の標準偏差は、ほぼ一定の値で推移しており、平均値の代表性があまり変化していないことがわかる。すなわち、2000 年から 2009 年までの 10 年間の期間中に、自治体間の里親委託率の高低についての変動（分散）はそれほど変化しておらず、いわゆる分散の均一性という条件が満たされていることを意味している。

本研究が扱うデータは自治体を単位とした 10 年間のパネルデータである。パネルデータを用いることで、各自治体間の時点間の変化量どうしの関連が分析されるため、自治体固有の効果を統制でき、モデルの推計がより誤差の少ないものとなるという利点がある。加えて、時間的な変化を評価することができるので因果関係の検証に適している (Green 2000; 稲葉 2002)。なお、一国を対象とした時系列分析では、大標本法を用いるのであれば、一般的には 40 以上の標本が必要であり、2000 年以降のパターンだけを扱うことはできない。本研究では自治体を対象とした 10 年間のデータを用いることで、この期間中の分析を行うことができる。

表 5.1. 各変数間の相関係数

	1	2	3	4	5	6	7
平均値	.203	615.458	.882	1.870	1.497	210.201	.092
標準偏差	.403	529.503	.074	.914	5.030	90.226	.071
1.政令指定都市(=1)	—						
2.養護児数	-.137 ***	—					
3.施設定員充足率	.070	.215 ***	—				
4.虐待対応件数比(対 2000 年比)	-.052 *	.015	.118 **	—			
5.福祉司数(対 2000 年比)	-.139 ***	.009	.241 ***	.461 ***	—		
6.相談対応件数比(対福祉司比)	.032	-.054	.037	-.289 ***	-.356 ***	—	
7.里親委託率	.174 ***	-.113 **	.170 ***	.108 **	.144 ***	-.238 ***	—

*p<.05 **p<.01 ***p<.001

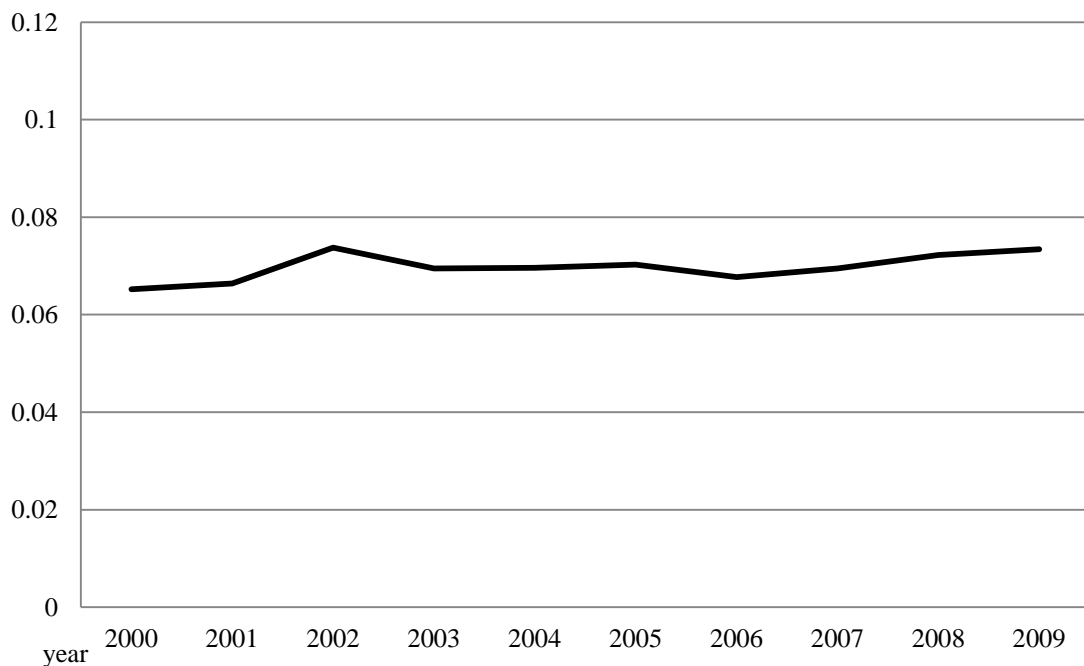


図 5.4. 里親委託率の標準偏差 (2000-2009 年/全国)

【出所】厚生労働省大臣官房統計情報部編「社会福祉行政業務報告例（厚生省報告例）」

仮説を検証するにあたっては、固定効果モデル・ランダム効果モデルを用いた重回帰分析による検証を行う。使用するモデルは以下の式[5.4]で表現できる。

$$y_{it} = \alpha + \alpha_i + \beta_1 \chi_{1it} + \beta_2 \chi_{2it} + \beta_3 \chi_{3it} + \beta_4 \chi_{4it} + \beta_5 \chi_{5it} + \beta_6 \chi_{6it} + e_{it} \quad \dots[5.4]$$

このとき、 y は里親委託率、 i は各自治体、 t は各年を表す。 α は切片、 χ は各独立変数、 e_{it} は攪乱項である。 α_i は、固定効果モデルを採択するか、ランダム効果モデルを採択するかで、想定の仕事が変わってくる。すなわち、固定効果モデルを採択した場合、 α_i は時間に関して不変である自治体固有の効果を示す。一方、ランダム効果モデルを採択した場合、観察不可能な自治体固有の効果 α_i はランダムな確率変数として扱われることになる。

ランダム効果モデルは、個体間の差異と個体内の時点間の差異の両方がモデルに投入されているために、統計学的には固定効果モデルより望ましい（稲葉 2002）。ただし、このモデルは自治体固有の効果がランダムであるという強い仮定が置かれており、この仮定が成立しない場合には適用することはできない（Green 2000）。固定効果モデルは、個体間の差異を固定効果によって生じたものとみなし、個体内の時点間の差異（変化量）どうしの

表 5.2. ランダム効果モデル・固定効果モデルを用いた里親委託率を従属変数とした分析の結果

独立変数	model1 (固定効果モデル)		model2 (固定効果モデル)		model3 (ランダム効果モデル)	
	β	(SE)	β	(SE)	β	(SE)
_cons	-.1063 ***	(.0342)	-.0346	(.0237)	.0227	(.0241)
政令指定都市(=1)	(omitted)		(omitted)		.0341	(.0212)
養護児数	.2367 ***	(.0342)	.0635	(.0347)	-.0021	(.0147)
施設定員充足率	.0600 *	(.0247)	.0389	(.0226)	.0525 *	(.0217)
虐待対応件数比(対養護児数比)			.0046 *	(.0020)	.0054 **	(.0019)
福祉司数(対 2000 年比)			.0300 ***	(.0039)	.0182 ***	(.0051)
相談対応件数比(対福祉司比)					-.0001 ***	(.0000)
R ²	.0112		.0003		.1024	

*p<.05 **p<.01 ***p<.001 n=590

関連のみをモデルで扱うためにランダム効果モデルよりは望ましくない。

分析においては、まず、固定効果モデルとランダム効果モデル、それぞれの推計を行った。次にどちらのモデルを採択すべきかを判断するために、Hausman 検定を行い (Green2000, 浅野・中村 2002), どちらのモデルを採択するかを決定した。

モデルの推定結果を表 5.2.に示す。最初に 4 章で得られたモデルを基準とするため、4 章で関連が認められ、今回の都道府県政令指定都市別のデータが得られた変数である「養護児数」「施設定員充足率」を独立変数として投入するモデルを設定した (model1)。

次に、そこに仮説 1 の虐待増加の直接効果を検証するため、「虐待対応件数比」を投入し、「虐待対応件数比」の直接効果とその投入に伴う「養護児数」の β の変化を検討した。さらに仮説 2 の、福祉司の増員の直接効果についても検討するため、「福祉司数」を投入した (model2)。

最後に、福祉司の増員による役割過重の軽減効果を検討するため、「相談対応件数比」を投入し、その直接効果と福祉司数の β 値の変化を検討した (model3)。

model1 では、Hausman 検定の結果、固定効果モデルが採択され ($\chi^2(2) = 45.68, p < .001$), 施設定員充足率と里親委託率には有意な正の関連があることが示された。つまり、2000 年以降、施設定員充足率と里親委託率の間には、それまでとは異なる関係が生じたということになる。

次に、model2 では、虐待対応件数と福祉司数を投入し、それぞれの変数が里親委託率に与える影響を検討した。固定効果モデルが採択され ($\chi^2(4) = 11.45, p < .001$), 虐待対応件数と福祉司数はともに里親委託率に対して有意な正の効果を示した。なお、福祉司数の効果の方が虐待対応件数の効果よりも大きいことが示された。

最後の model3 では、福祉司一人あたりの相談対応件数比を投入し、福祉司の役割過重の

媒介効果を検討した。ランダム効果モデルが採択され ($\chi^2(4) = 7.84, p = n.s.$)、施設定員充足率に有意な正の関連がみられた。また、虐待対応件数の有意な正の効果はやや増加したが、福祉司数の効果は有意ではあるものの大きく弱まった。相談対応件数比は有意な負の効果を示し、福祉司一人あたりの相談対応件数比が減少すると、里親委託率が増加するという結果が示された。

7. 考察

modell1 では、施設の定員充足率と里親委託率に有意な正の関連が示された。1953年から2008年までの分析を行った第4章では、両者に負の関連が見られていたので、2000年以降の施設の定員充足率と里親委託率の関係には大きな変化が生じているということになる。

modell2 では、虐待対応件数比（対2000年比）と里親委託率は正の関係にあった。虐待対応件数比が増加すると、里親委託率も増加するという関係である。「児童虐待の増加の結果、里親委託が増加した」という仮説を支持する結果となった。また、*modell1* で有意な効果を示した施設定員充足率の効果は消失している。これは、被虐待児の増加により養護児数が増加し、その結果、里親や施設に委託される子どもが増加した結果と考えられ、施設定員充足率の増加の効果は被虐待児の効果でほぼ説明される。また福祉司数（対2000年比）と里親委託率も有意な正の関係にあり、「福祉司の増員が里親委託の伸展をもたらした」という仮説と整合的な結果を得た。

modell3 で相談対応件数比を加えると、*modell2* で示された福祉司数の効果が減少し、相談対応件数比に有意な負の効果が示された。相談対応件数比の効果は、福祉司の増員の効果が、福祉司一人あたりの相談対応件数を媒介として生じた、すなわち従来よりも役割過重が軽減されたことで生じた効果である、という仮説を支持する結果である。ただし、福祉司数の効果はそのすべてが役割過重の軽減化による媒介効果で説明されるわけではなく、独自の効果が最終的なモデルでも維持されている。この「役割過重の軽減化」では説明しつくせない効果としてどのような効果が考えられるのだろうか。

わが国は1994年に「子どもの権利に関する条約」に批准したが、社会的養護体制が家庭的環境としては不十分である点で、国連子どもの権利委員会から再三にわたる勧告を受けた。そうしたことを受けて、2002年度の里親制度改正以降、国は里親委託の推進を強く打ち出したと考えられる。湯沢ら（2004a）が全国の児童相談所を対象に行った「被虐待児受託里親支援に関する調査研究」では、里親専任職員を設置していると回答したのは35か所

の児童相談所のみ、それも里親業務のみに従事する専任職員を置いている児童相談所はわずか10か所にすぎなかった。しかし、厚生労働省が2011年度に都道府県政令指定都市・中核市を対象に行った調査では、すべての自治体に里親担当職員が置かれている（厚生労働省雇用均等児童家庭局2012）（ただしこれは、里親業務のみの専任職員だけではなく、兼任の場合も含めており、かつ、両者の調査対象は同じではない）。このことは、2000年以降里親専任職員の設置が進んだことを如実に示している。福祉司の増員は「里親担当」とされる福祉司の設置を伴っており、この里親担当職員の設置が里親委託の伸展に効果をもたらした可能性がある。

役割過重の軽減化の効果は、福祉司の置かれた環境が劣悪なところでは、里親委託が伸展しない状況があることを意味している。この点で福祉司の置かれている環境の改善を図ることは重要であり、とくに自治体ごとの格差を解消していく必要は大きいと考えられる。福祉司の労働環境の改善は、個別のケースに由来よりも時間を割くことを可能にしたと考えられるが、それでもなお福祉司の業務量が過重である可能性は高く、今後も福祉司の労働環境に注目していく必要は大きいだろう。

本章の分析においては、2000年以降の里親委託の伸展をもたらした要因は、児童虐待の増加の直接的・間接的な効果であることが示された。児童虐待が増加したことにより養護児数が増加し、その結果として施設への入所も里親への委託もともに増加した。けれども、児童虐待の間接的な効果である福祉司数の増加とその労働環境改善の効果は、児童虐待の増加という直接的な効果よりも大きい。これは里親委託にとって国の政策の果たす役割が大きいことを意味するが、国が社会的養護を受ける子どもの福祉の発展のために理念的に政策を変更したというよりは、国が現実の問題（児童虐待の急増）に対応した結果、意図せざる結果として生じた可能性がある。児童虐待の社会的増加によって、さらに言えば、それにより発生した急務の課題に対応せざるを得なくなった国の政策的対応によって、結果的には、里親委託が増加したという可能性は否定できない。

2000年以降、里親委託率は増加したが、施設措置と比較すると、それでも国内の社会的養護を受ける子どものうち1割強を占めるにすぎない。その比率は、先進諸外国の中では、いまだに比較にもならない程度の比率である。2000年以降の里親委託率の増加が、里親委託の質的な転換を示すものであるのならば、今後も里親委託が伸展していく可能性は十分にあるが、そうでないのであれば、里親委託が再び減少していくことも考えられる。里親委託は質的な変化を遂げつつあるのだろうか。この問題について、次章からは、福祉司や

里親へのインタビュー調査を通じて、本質的な伸展なのか否か、また本質的な意味で変化を妨げていることは何かを検討していきたい。

(付記)本章で用いたデータは厚生労働省から公開されている年次別のマクロデータ及び、既存の統計資料の2次利用である。

第6章 里親委託をめぐる状況は変わったのか

第5章の分析では、少なくとも2000年～2009年の10年間について、福祉司の増員により役割過重が軽減されたことが、2000年以降の里親委託の伸展をもたらしたという仮説に支持的な結果が得られた。2000年以降、里親委託率は、飛躍的に増加し、2011年現在では13.5%と、2001年の約2倍近くまで増加している。また、既述のように、2002年以降は、国による里親制度の改正も相次ぎ、国の政策として里親委託優先が強く打ち出されている。これらが本当に里親制度の質的な転換を意味するものであれば、里親制度は今後も発展し、里親委託率も上昇していく可能性が多分にある。しかしながら、これらの変化は、質的な変化を伴うものといえるのだろうか。

ここで、「質的か」が意味するものは、この変化が、質的な変化を伴った量的な変化なのか、あるいは質的な変化を伴わない量的変化なのか、の識別と等しい。「量的」とは、構造そのものの変化ではなく表面的な変化を指し、いわゆる「変容」に対応する。「質的」とは、里親委託をめぐる構造そのものが変化することを意味し、「変動」に対応する。里親制度に「本質的」な変化があったとすれば、そこにはこの「質的」な変化を伴われている必要がある。本研究においては、具体的な「質的な」変化を、それ以前に見られなかった里親への十分な支援とそれを可能にする制度的環境の整備、と考える。

里親はその性質上、多くの場合、子どもの成長過程の途中からの養育を担当し、その上、対応の難しい子どもを委託される場合も少なくない。そうした一般的な子育てとは異なる側面を持つ養育を行う里親には、専門的な機関による支援が不可欠である。この意味で、里親委託の成否、——すなわち、保護を要する子どもが里親に委託されることによって利益を受けるか否か、——は、里親支援が有効に機能するか否かにかかっているといえる。

里親への委託の増加は、こうした里親への支援の充実を伴ったものでなければならない。既述のように、里親に関する業務を専門的に担当するワーカーは多くの児童相談所には存在せず、里親への支援は概して低調であった。それゆえに、児童相談所は里親委託に慎重にならざるを得ず、里親登録者の多くが未委託のままであった点は否定できないだろう。その意味でも、2000年以降の里親委託率の増加は、これまで十分ではなかった支援を伴ったものである必要があり、それには、里親や福祉司のあり方の「質的な変化が伴われている」必要がある。

そこで、本章を含める第6章から第8章では、インタビュー調査を行うことで、これら

の変化の実際を現場の生の声から明らかにする。インタビュー調査を採用した理由は、以下の3点による。第一に、里親支援が有効に機能しているかどうかに関する統計的な指標を定めるのは困難であること、第二に、里親委託に関する全国統計は多くはなく、適切なデータがないため、計量的分析を行い得なかったこと、第三に、何よりも、質的な変化を見極めるためには、より詳細なインタビュー調査のほうが、実際の状況をよりの確にとらえることができると考えたためである。

まず、本章では、筆者が2007年と2012年に福祉司に対して行った、2つのインタビュー調査の比較により、この間に里親委託や里親支援をめぐる状況に質的な変化が生じているのか否かを検討する。もし質的な変化が生じていないのであれば、なぜ変化は生じないのか、を明らかにしたい。

第7章、第8章においては、里親委託および里親支援に対して何が求められているのか、何が必要なかを明らかにしていきたい。第7章では、里親にとっての最大の危機である、里親子関係の不調が生じた際の福祉司の対応に焦点をあて、不調の解決や不調時の支援に何が必要なかを検討する。第8章では、日常的な里親支援において重要な意味をもつ、里親と福祉司の信頼関係に焦点をあてる。第7章、第8章で扱う問題は、いずれも里親委託をめぐる重要な論点であるにもかかわらず、これらに焦点をあてて研究されたものは、ほとんどない。こうした検討から、有効な里親支援を行うために、具体的に何が必要かをより際立たせることができると考える。

1. 福祉司と里親委託

現行の里親制度においては、児童相談所が社会的養護を受ける子どもの措置権を持っている。社会的養護を受ける子どもにその措置先を決定する際、福祉司が、子どものために採択できる選択肢は「施設養護」あるいは、里親養育である「家庭養護」の二つである。少なくとも現在のわが国においては、当事者である子ども自身が、いくつかのメニューのなかから、自ら自分の行き先を選択することができるという状況は非常に乏しい。

なぜ、わが国では里親委託が採択されることが、施設入所と比較して極端に少ないのだろうか。第3章と第5章で既述のように、日本において里親委託が伸展しない要因のひとつは児童相談所の福祉司が里親委託に消極的なことにあるとされてきた。

児童相談所が里親委託に消極的であるという点について、宮島清（2002）は「所属の考えではなく個人の考え」と断ったうえで、「児童相談所が里親委託できない」理由を述べて

いる。宮島（2002）は、児童相談所では多くの職員が、里親委託のほうがより個別的な愛情関係を構築できるという点で、施設入所と比較して良いという認識を持っていると述べる。しかし、それにもかかわらず、児童相談所が里親委託できない理由があるという。宮島（2002）はその理由を16の項目として提示している。しかし、それを大別すると、次の5項目にまとめられるだろう。

- (1) 今までの歴史的な文脈のなかで、必ずしも福祉司が里親委託を優先していない。
- (2) 多忙な福祉司にとって里親委託は委託前後も時間をとられ、神経を使うコストのかかる措置であり、このために委託は簡単ではない。
- (3) 里親認定の基準が曖昧であり、認定されたすべての里親に必ずしもマッチする子どもがいないため、里親委託が難しい。
- (4) 不調、被虐待児、養育困難な子どもに対応する里親への支援が不足していること等から、里親の養育に対して、福祉司が懐疑的になっている。
- (5) 実親が、里親委託に同意を拒否することが多いため、福祉司が相当な熱意を持って説得しなければ、里親委託は行い難い。

これまで、福祉司が里親委託に消極的であることは、指摘されてきたものの、現場の福祉司の立場から福祉司の置かれている状況を明らかにしたという点で、宮島の業績は高く評価できる。

2. インタビュー調査の概要

本章においては、筆者が福祉司に対して2007年および2012年に実施した調査にもとづいて、2000年以降の里親委託および里親支援の状況の変化がどのようなものであるのかを中心に検討する。

2007年調査は、宮島（2002）から5年後に実施した。2002年から2007年の5年間で、里親委託率は、全国的に見て7.4%から9.9%へと、2.5%ポイントの増加となった。この間の制度的な変化を略述すれば、2002年には里親制度の大幅な改正が行われ、2004年には里親支援事業の追加、2005年には再び制度の改正が行われている。2002年は、里親委託の推進が具体化して現れた最初の年であり、その後、里親制度推進の潮流が生まれている。

2007年から2012年までの5年間で、里親委託推進の社会的潮流はますます強まり、2008

表 6.1. 本章で対応する項目と注目する「質的」な変化

本章で対応する項目	注目する「質的」な変化
3.1. 福祉司の里親委託に関する意識	福祉司の里親委託優先に関する意識の変化
3.2.福祉司の多忙な業務	
3.2.1. 福祉司の多忙さ	福祉司の業務量に対して福祉司自身が感じる変化
3.2.2. 里親専任職員の必要性	里親専任職員の必要性に対する意識の変化
3.3. 里親認定基準の曖昧さ	里親認定に関する指標の変化
3.4. 不調・被虐待児・養育困難な子どもに対応する里親への支援の不足	
3.4.1. 不調による措置変更を防ぐ支援	不調による措置変更を防ぐ支援の不足が解消されたか否かという変化
3.4.2. 被虐待児・養育困難な子どもに対応する里親への支援	被虐待児・養育困難な子どもに対応する里親への支援の不足が解消されたか否かという変化
3.5. 実親の同意拒否	実親の同意拒否という課題が解消されたか否かという変化

年には、それまで児童福祉関係者から指摘されてきた懸案事項のほとんどが改正されるに至った(2009年施行)。国は、里親委託優先を強く打ち出し(里親委託ガイドライン2011)、里親委託率も2007年時点で9.9%だったものが13.5%に上昇、3.6%ポイントの増加が示されている。

後述のように、2007年調査・2012年調査のいずれにおいても、調査対象者である福祉司は、「施設への措置よりも里親委託のほうが望ましい」という認識を示したが、同時に里親委託が非常に困難であることも述べている。里親委託が困難である理由としてあげられた要因は、前述の宮島(2002)が述べた5項目の大枠を外れず、同様なものであった。そこで、本章では、この5項目に回答を対応させ、分析を進めていくことにする。具体的に、本章で対応する項目とそれぞれの項目ごとに注目する「質的」な変化は表6.1のようになる。

以下、それぞれの調査の概要を述べる。

表 6.2. 2007 年調査対象者の基本属性

調査対象者	調査時期	調査対象者の基本属性
A さん	2007 年 7 月 3 日	元福祉司里親担当・女性
B さん	2007 年 10 月 15 日	福祉司里親担当・女性
C さん	2007 年 10 月 19 日	福祉司・男性
D さん	2007 年 10 月 31 日	福祉司・男性

2.1. 2007 年調査

2007 年調査は、2007 年 7 月から 10 月の間に行った。調査対象者は 4 名、いずれも関東地域の児童相談所に勤める福祉司および元福祉司であり、機縁法に基づいて調査への協力を依頼した。実査においては、事前にメールで調査の趣旨を説明し、調査の際には、質問を筆者が提示し、その質問に関連したことを自由に述べてもらうという半構造化面接の方法をとった。主な質問は「なぜ里親への委託に消極的になるのか」である。1 ケースあたりの所要時間は 1 時間から 2 時間程度であり、許可を得た上で IC レコーダーを使用しつつメモをとった。調査後にそれを逐語録におこし、さらにフィールドノートにまとめた。

また、本調査においては、対象者の名前はすべて仮名とし、個人が特定できるような情報は提示しないなど、倫理的配慮を行っている。なお、調査対象者、調査時期、調査対象者の基本属性は、表 6.2. に示した。

2.2. 2012 年調査

2012 年調査は 2012 年 4 月から 7 月の間に行った。調査対象者は、いずれも関東地域の福祉司あるいは里親支援機関の職員であり、機縁法にもとづいて調査への協力を依頼した。

実査においては、事前にメールで調査の趣旨を説明し、調査の際には質問を筆者が提示し、その質問に関連したことを自由に述べてもらうという半構造化面接の方法をとった。主となる質問は 2007 年調査と同様、「なぜ里親への委託に消極的になるのか」である。加えて、2000 年以降の里親委託率の上昇を鑑み「里親委託推進による変化はあるか」、また、第 5 章での福祉司の役割過重が軽減されたという仮説が支持された結果から「福祉司の負担が軽減されたという実感はあるか」も併せて質問した。さらに、2008 年度に実施となった里親支援機関事業（里親支援を総合的に実施することを目的とし、これまで児童相談所

表 6.3. 2012 年調査対象者の基本属性

調査対象者	調査時期	調査対象者の基本属性
E さん	2012 年 4 月 30 日	里親支援機関・女性
F さん	2012 年 5 月 21 日	福祉司 2 年目・女性
G さん	2012 年 6 月 30 日	福祉司 1 年目・ただし 5 年前にも福祉司の経験あり・男性
H さん	2012 年 7 月 6 日	福祉司里親担当 4 年目・男性
I さん	2012 年 7 月 9 日	福祉司 9 年目・男性

が担ってきた業務を含めて、里親支援事業の全部または一部を民間機関へ委託できるとするもの) についても質問を行った。

2012 年調査の対象者には、勤続 2 年目と経験の浅い福祉司も含んでいるが、以前の状況と比較をする場合には、職場で上司や先輩から聞いている話も含めて回答してもらった。1 ケースあたりの所要時間は 1 時間から 1 時間半程度であり、許可を得た上で IC レコーダーを使用しつつメモをとった。調査後にそれを逐語録におこし、さらにフィールドノートにまとめた。

本調査にあたっては、事前に筆者の所属機関の研究安全倫理委員会に研究倫理審査を申請し、許可を得た（承認番号 24-14）。聞き取り調査においては、事前に対象者に、調査への「参加説明書」を用いて調査についての説明を十分に行い、調査結果の発表についても「同意書」への署名をもって許可を得た。また、本調査においては、対象者の名前はすべて仮名とし、個人が特定できるような情報は提示しないなど、倫理的配慮を行っている。なお、調査対象者、調査時期、調査対象者の基本属性は、表 6.3. に示した。

3. インタビュー結果の分析と考察

以下、調査対象者 9 名の聞き取り結果について分析を進める。ただし、個人が特定されることを避けるためにいくつかの重要でない表現を抽象化した。また、発言によっては「児童相談所」を「児相」、「児童養護施設」を「施設」と略記し、発言の内容については、紙数の関係上、内容の変更を伴わない範囲で一部簡略化して表現した。なお、[] で表記されている部分は内容の理解のために筆者が補ったものである。

3.1. 福祉司の里親委託に関する意識

【2007年調査】

社会的養護が必要な子どもの措置先を考えるときに、長年その地域の施設に子どもが措置されており、「問題がない」という実績と評価があれば、その施設への委託を優先することがあったとしても不思議はない。

B：今までも何十年と続いてきた、親のない子は施設に行って施設が面倒見るっていう感じで、その意識かなあ。

D：措置していくという行政のステップのなかで、仕組みとして、それ[里親委託]が実現されないようになっていっている中で、里親より施設かな、って。

2007年調査時点では、従来から続いている歴史的な文脈のなかで、福祉司には里親委託優先の意識があまりなく、前例に基づいて子どもの措置先を考え、施設入所を行うことが「ごく自然なこと」であると捉えられていることがうかがえた。

【2012年調査】

しかし、既述のように、2011年に通達された「里親委託ガイドライン」は、里親委託優先を強く打ち出している。こうした里親委託推進の風潮のなか、福祉司は、里親に委託することに対してより積極的にならなければいけないというプレッシャーを感じているのだろうか。

H：あります。一つは数字、委託率です。[中略]かなりプレッシャーが児相側にはある。

F：うちの児相は、とくにそうなのかもしれないけど、「委託をするように」とは、しょっちゅう言われています。[中略]施設よりは里親に、と組織的に頑張ってもらおうという空気は感じますね。

H：実際、実感としては[里親委託を優先しろといわれても]「厳しいかな」とは思います。親の同意だけでなく、子どもの状況、里親さんの環境や人柄も含めて、よっぽど条件が整っていないと[里親委託は難しい]。

G：言葉としては「推進」と言われるけど、現場としては[里親委託は]「無理だよな」という感じ。[中略]推進の流れは太くはなっている感じはしますけど。

I：正直言って、ぼくはあまり感じないですね。里親さんがいるから施設ではなく[里親に委託する]とは感じない。

回答は二極化した。里親委託を行わなくてはならないとプレッシャーを感じている児童福祉司と、そうした感覚を感じていない福祉司がおり、児童相談所によって、里親委託推進についての捉え方が異なることがわかる。

【2007年調査と2012年調査の比較】

2012年調査時点では、2007年調査時点よりも、福祉司の里親委託優先の意識が高まっているように見え、福祉司の里親委託に関する意識は若干の変化があったといえる。しかし、2007年、2012年いずれの調査においても、里親委託は、現場の実感としては難しいと考えられていた。

3.2. 福祉司の多忙な業務

3.2.1. 福祉司の多忙さ

【2007年調査】

里親委託には、福祉司が委託前後に常に関わる必要がある。このために、そうした時間を確保できない場合には、福祉司が里親委託に慎重になることは想像に難くない。

D：里親さんのほうがいいというのは、[意識として]絶対ありますよ。でも、措置した後も里親さんへのフォローはすごく大変だから、相当慎重になるんですよ。

A：福祉司は、たいてい一人百数十件のケースを抱えているし、そのケースもただ相談とかではなく、虐待ケースが多いんですよ。いけないんだろうけど、里親までどうしても手が回らないというのが、現状になっちゃっているんですよ。

役割過重などで里親に対して時間を確保できない場合、福祉司は委託には消極的になることがわかる。

【2012年調査】

第5章の計量的な分析の結果からは、福祉司の増員により役割過重が軽減されたことが、

2000年以降の里親委託の伸展をもたらしたという仮説に支持的な結果が得られたが、現場の福祉司の実感としてはどうなのだろうか。

G: 実感感覚として、[福祉司が増えて]楽になったということではなくて、手続きが煩雑になっていると思う。里親委託にしても、手続きがより煩雑になって[ますます忙しくなった印象がある]。

F: 職場では[福祉司が増えたという感じはしないかも。[中略]結局、分母（保護を要する子どもの数）が増えちゃうから、負担数は変わらない。

E: 本当に業務量が半端じゃないですね。[以前より]もっと大変になっていると思います。ケースそのものが[より重篤]大変になっているので。

I: [里親委託に関しては]片手間にはいかないなかで、実際手が回りにくい。

以前と比較すると、むしろ重篤なケースが増えたこと、手続きが煩雑になっていることにより、実感としてはより厳しい労働環境になっているという声が聞かれた。

【2007年調査と2012年調査の比較】

両調査において、福祉司は多くのケースを抱え、非常に業務量が多いことが語られたが、2012年調査では、業務がより煩雑になり、多忙さが増したという発言が多く、福祉司の多忙さはより増加したと考えられる。

3.2.2. 里親専任職員の必要性

【2007年調査】

2007年調査では、インタビュー対象となったほとんどの福祉司から、4、5年以上継続して里親に関わるる里親専任の常勤福祉司が必要だと語られた。

【2012年調査】

里親専任福祉司の必要性と児童相談所の異動の多さという点については、2012年調査の対象者も同様に苦慮していた。

E: 専任で「[里親]しかやらない」という人が増えないと.... 結局忙しいから、手が回らなくなる。

F:「里親さん専門の部署が増えるべきだよ」って皆[=同僚福祉司]言うよね。[中略][里親委託は]片手間ではできないから、「里親だけを」やれる人が増えないと。

H: 里親さんから言われるのは、「児相は、人、変わっちゃう[異動がある]よね」って。「Hさんもそうでしょ」って。

F: 児相の職員も入れ替わりが激しいから、みんな経験があまりない。2、3年で中堅とか言われちゃうから。

H: [自分は里親専任の福祉司だからいいけど]地区担当をやりながら、とかだったら[里親委託のために]こんなに手間をかけてられない、と思うかもしれない。

すぐに異動があるため、里親との信頼関係の構築もできず、経験も蓄積されていかないという状況が2012年時点でも存在することがわかる。多くの福祉司は里親専任ではないために、ほかのより緊急な（例えば虐待などの）ケースに、時間を割かざるを得なくなってしまうのが実情のようである。このように、福祉司の置かれている状況は、2007年と比較して改善されたとは言い難い。一方で、里親専任の福祉司は、非専任の児童福祉司と比較すると、里親委託に対して「大変」という印象は持っていないようだった。

——里親支援を児童相談所以外の外部の機関に委託することをどう思いますか？

E: 風通しがよくなったり、外部だからこそ動きやすい面があったり、児相[の職員]だけを増やすより、外部に委託することは大事なことだと思います。

F: 外部に委託してもいいから[里親支援を]「充実させたほうがいい」と職場で言っている。

G: アウトソーシングしちゃうというのも一つ[の考え方としてよい]ですよ。

児童相談所にとって、里親支援の外部委託は初めての試みであるため、里親支援機関との連携については、まだ課題があるようではあったが、外部機関への委託そのものに対しては肯定的な発言が多かった。

しかし、里親への支援を外部に委託し、里親支援機関事業を設置したり、施設への里親支援専門相談員を配置（2012年から実施）したところで、それらを動かす中心の核となる力が児童相談所がないことが指摘された。

G:[それらを動かす中心となる]司令塔がいれば回ると思うんです。誰かが核になって、いろいろあるかもしれないけど、みんなで応援しようというGOサインを出せるような役割の人がいないんです。

E：里親支援機関事業が加わり、施設にも専門相談員さんが置かれ、重層的になっていますよね。それをコーディネートする力が、児相にもどこにもなくて、十分良い回転になっていないところに、さらにいろいろな事業が加わってきて、誰がそれをどう回すのかというところできてない。

制度として様々なメニューを準備しても、それを中核で指示し、効率的に動かしていく人材が不在であるために、結局里親支援が行えないという、非常に非合理的な状態に現在の里親委託が置かれていることが語られた。すなわち、里親専任で、かつ様々なメニューを動かしていく人材が必要であるということである。

【2007年調査と2012年調査の比較】

両調査において、里親専任職員の必要性が語られていた。2012年調査時点では、里親支援を外部委託できるようになったが、それを中核で指揮する人材がないという指摘があり、両調査時点間で、里親委託をめぐる福祉司の置かれている状況に質的な変化をみることは難しい。

3.3. 里親認定基準の曖昧さ

【2007年調査】

2007年調査時点においては、里親希望者は里親申請の後、児童福祉審議会での審議を経て里親として認定され（里親登録前の研修は自治体の任意）、里親登録される形式をとっていた。

D：里親さんのニーズに合わせている感じですよ。里親さんは、キャパ[許容量]はそんなになくて、すごく限られた条件でオーダーを出してくるという風に思っているわけですよ、児相側は。それにピタッと合いそうな子という感じで合わせていますよ。

C：基準が曖昧なので、[登録したいと]来て下さった方に対して、断りにくい。人格否定にもなりかねないし、「あなたには養育能力がない」ということにもなりかねない。

訴えられた時に児相としては何の申し開きもできないということになるんです。

里親登録基準はそれほど厳格なものではなく、むしろ曖昧であるため、その対応にはどの児童相談所でも苦慮しているようだった。

【2012年調査】

2012年調査時には、里親希望者は、研修の受講、里親申請、児童福祉審議会での審議を経て、里親として認定され、里親登録されるという手続きに変更されている。2009年の制度改正により、認定前の研修受講が義務付けられた。2012年調査時点では、里親登録者に何か変化は生じたのだろうか。

E: この前、登録前研修に参加させていただきましたが、不十分だと思いましたね。...[中略]...認定するとき、里親さんになるための考え方を、面接をする側が分かっていたのかなと感じますね。[当該]家庭が里親にふさわしいかどうかは、簡単にわかることではないけど、そこを深く、面接しながら引き出すという力が児相のほうになると、せつかく里親をやりたいと希望を出してきても[それを生かせないですね]。

H: 「やむを得ず登録をしたけど、とても[子どもを]預けられない」という場合もありますね。...[中略]...[里親の適性診断といったチェックシート方式の方法]をはっきり打ち出してもいいような気がする。

F: 口コミで「このおうち、とっても良かったよ」というところに[委託を]お願いするという構図ができちゃって、だから、新規で登録しても進まないというのは、どうしても児相側も「本当に大丈夫かな」と慎重になりすぎちゃって[いるところがある]。

里親支援機関職員であるEさんからは、新たに行われるようになった研修や認定前の面接が不十分であるということ、また、そうした面接の際に里親認定の可否を判断するための適切な指標が不在であることが、批判的に語られた。2009年施行の制度改正から、調査時点で約4年であることを考えると、改正の成果が出るにはまだ時間がかかるということなのかもしれない。しかし、里親希望者が認定され、登録されているにもかかわらず、子どもの委託に関して、福祉司が不安を感じ委託できないという状況が継続していることは問題である。里親認定の方法が福祉司にとって十分に信頼可能であるものでなければ、新

規の里親に対する慎重な姿勢はこれまでと変わらず存続していくことになる。そうした里親に対する不安の背景には、次項で述べる不調の問題が大きな影響を及ぼしていると考えられる。

【2007年調査と2012年調査の比較】

2012年調査時点では、里親の研修受講の義務化という制度変更が行われていたが、里親認定は依然として適切な指標が不在のままだった。

3.4. 不調、被虐待児、養育困難な子どもに対応する里親への支援の不足

3.4.1. 不調による措置変更を防ぐ支援の不足

【2007年調査】

B: [里親家庭で子どもをみる]大変さを今の日本の児相はカバーする体制がない、里親が全面的にそれを引き受けているのに近いような。それも、細かいサポート体制が、子どもに対しても里親に対してもない、できていない。そういう中で子どもをお願いするというのは難しいですね。

B: 里親さんだと最初は小さい子を引き受けて「最後までみる」と言っているけど、返す比率が高いでしょ。...施設だって絶対にうまくいっているというわけではない...けど目立たない。

D: [里親委託は]気を遣う措置なんですよ。それはなぜかという、不調が出たときに子どもへのダメージも大きいということなんですけど。

被虐待児や養育困難な子どもに対応する里親に対して、支援が不足しているため、里親委託した子どもと里親との間に不調関係が生じることを考慮して、福祉司が委託に慎重になり、その結果、施設への措置を選択することは、3章でも述べたとおりであり、このことは2007年調査でも明らかであった。この問題は、次のように2012年調査においても、同様に示されている。

【2012年調査】

G：[不調は]多い，多い．[支援がないので]多いですよ．

F：結構，里親家庭の不調もある．施設では，何人もの大人が[子どもを]みているから，様々な見方ができるし，経験の長い職員もいるから，相談することもできる．里親さんと比較すると，抱え込みにくい構造があるから，一人一人の[職員の]負担は楽だよね．里親さんは「自分のうちに来たからには，なんとか自分でやらなくちゃ」と空回りすることが多いのかなという気がするし，家のルールに子どもが乗れなかったりすると，どうしたらいいのか分からなくなるというところもあると思う．

F：簡単には[里親委託できない]．やっぱり難しすぎる子は任せられないし．…[中略]…[子どもが]施設から里親さん，[不調で]里親さんからまた同じ施設に[措置変更になった]．本人がすごくショックだったみたいだから…．[中略]不調があったりすると，子どもが傷つくとか，そういうことを考えると，施設ではなく，あえて里親にというのは，[児相側としても]結構チャレンジなんですよ．

施設は，組織であるため，複数の職員，またスーパーバイザー的な立場の職員が存在するが，里親には，そうした支援者が少ないという構造的な相違がある．里親と子どもとの不調関係の結果としての措置変更は，子どもにとっても大きな負の影響を与える．こうして，福祉司が，里親委託に慎重になることはやむを得ない側面がある．

【2007年調査と2012年調査の比較】

里親への支援の不足による不調とその結果としての措置変更の問題は，2007年時点でも2012年時点でも強く意識されており，支援の不足がその原因の一端であると福祉司たちは認識している．里親への支援の不足は2000年以降解消されたわけではないのである．

3.4.2. 被虐待児・養育困難な子どもに対応する里親への支援の不足

【2007年調査】

委託される子どもが被虐待児などの養育困難が予想される子どもである場合，福祉司は委託により慎重になることが予想される．こうした状況は，2000年以降どのように変化しているのだろうか．

D：私人(=里親宅)の家に委託するという感じなので、役所としてはどうしても、注意のレベル、ハードルが上がってしまうというか、そういうところはあるかもしれないですよ。[施設のような組織に措置するほうが]無難ですよ。

D：[里親委託は]選択肢としてないという感じですよ。子どもがこれだけダメージを受けていたら里親さんの家じゃ大変だろうなというような配慮なり、児相なりの経験則というところでの判断。

A：児童福祉の視点から見れば里親委託だけど、施設でも小舎[小さなグループホームのような単位になればなるほど]は虐待のリスクはアップするし、里親ならもっと.... 今の子は虐待を受けてきている子も多いし....

2007年時点では、組織である施設と比較して、里親には対応の難しい子どもの養育、虐待のリスクに対する信頼度が低いことが表明されている。2012年調査においても、この点にほとんど変化はなく、養育の難しい子どもを里親へ委託することについて、福祉司は不安を感じていた。

【2012年調査】

G：里親をやっていくというのは[推進の潮流として言われているけれど、里親には]監視者ばかり増えているという感じ。これは私の主観的な感覚だけど、本当に里親さんを応援するというのが伝わらない。

I：お任せできる、養育できる里親さんがいるのかというところで、[里親委託は]なかなか進まないという感じですかね。

F：[これから子どもを受託する里親には]ペットを飼うみたいな感覚でいてほしくないし、希望通りにいかないことのほうが多いわけだから、それなりに覚悟は持ってほしいけど、あまり思い詰めすぎると潰れちゃうし。だから、バランス感覚のある人が貴重....

福祉司によれば、里親には、「この里親で大丈夫か？」という懐疑的な目が向けられるだけで、支援する体制が整っていないと認識されている。こうした状況下では、里親による養育の成否は里親のパーソナリティや能力に大きく依存することになり、支援の有無以上

に、里親の養育能力の質が問題にされてしまうのである。こうした構造を有するがゆえに、福祉司が里親委託に慎重になる側面も大きいと考えられる。

【2007年調査と2012年調査の比較】

里親への支援が十分にできないために、福祉司が里親委託に慎重になり、里親の養育能力の質が、委託を選択する重大な要素となるというその構造が、2000年以降に変化した形跡はみられない。

3.5. 実親の同意拒否

実親の里親委託への同意拒否は、第3章でも取り上げたように、福祉司にとって「里親に委託できない」大きな理由の一つである。この点について、2000年以降変化はみられるのだろうか。

【2007年調査】

C：実親としては、施設か里親かといったら、施設なんですよね。具体的には、子どもを里親にとられるのではないかと、とか、そういうことを心配して、やっぱり施設でということに....

D：子どもだけを見れば、それ[＝里親委託]がベストだというのはあるんですけど、片っぽには、親の論理というのがあるんで、同意をとるときに里親に預けるといふ風になると「ほかの家の子になるのか」という話になるんですよ、実親としては。

【2012年調査】

I：[実親が里親委託を]「子どもを取られる」と思っていれば[里親家庭と子どもの]関係ができることへの抵抗感[がある]。施設よりも濃密なわけだから「施設はいいけど、里親は[だめ]」という人はいますよね。...[中略]...[福祉司は]里親委託という提案について、保護者から同意をもらうようなことは、ちょっと弱いかな。

F：[実親によく説明しても]「自分の家と比べられるのがいや」というのが多数で、施設のほうが抵抗が薄いですね。...[中略]...施設だと別枠という感じがするけど、[実親が言うには、里親家庭だと]同じ家と家なのに[子どもから]「なんでこんなに違うの」と言われるのがいやなんだって。

H：[里親家庭にいる子どもと]実親との交流を積極的に持っていきこうとするときの[里親と実親との関係における]難しさとその手間を感じます。

既述のように里親委託の推進の程度は、児童相談所によって異なるようである。里親委託を積極的に行っている児童相談所では、里親家庭にいる子どもの家庭復帰に向けた取り組みも行われているが、そうした先駆的な取り組みが行われている児童相談所では、新たな課題が生じていた。

【2007年調査と2012年調査の比較】

実親の同意拒否については、2007年、2012年いずれも同様に大きな問題であることが語られている。ただし、2012年調査では、里親専任の福祉司からは、「実親と里親家庭に委託された子どもとの交流における手間」という新たな課題が指摘された。

4. 考察

以上、2007年調査と2012年調査の結果を検討した。福祉司の里親委託に関する意識については、児童相談所によっては、推進にむけて努力するという意識の変化が見られた。しかし、福祉司の業務量は、むしろ増加したという認識が示され、業務量を軽減するための里親支援の外部委託も軌道に乗っていない。その理由としては、外部委託をしてもそれを中心で「コーディネート」できる里親専任職員の不在が指摘され、里親専任職員の不在の問題も解消されていない。里親認定についても、制度変更により認定前研修が義務付けられたが、依然として課題が残り、質的な変化は実感されていない。不調による措置変更、被虐待児などの対応の難しい子どもを受託する里親への支援の不足によって、福祉司が里親委託に慎重になるというその構造に変化は見られない。実親の同意拒否についても、継続して課題がみられた。実親と子どもとの交流に取り組む児童相談所もあるが、そこでは新たな課題が生じている。

このように、政策的変化によって福祉司の意識に少しずつ変化がみられ、新たな取り組みを始めている児童相談所もある。しかし、総じて、福祉司の業務量の多さ、里親認定の課題、不調による措置変更、被虐待児などの対応の難しい子どもを受託する里親への支援の不足などの点で、実務上の変化はほとんど見られず、質的な変化が生じたとは言えないのではない。

これらの結果から、里親委託率の伸展は里親支援などの質的な変化を伴った結果であるのか否か、もし質的な変化を伴ったものでないのならば、何が不足しているのかを検討していきたい。

4.1. 2000年以降の里親委託率の上昇は、質的な変化を伴ったものか？

2007年調査、2012年調査いずれにおいても、福祉司は、社会的養護を受ける子どもの措置先として、施設入所よりも里親委託のほうが望ましいと考えていた。しかし、それにもかかわらず、彼ら／彼女らによって実際に選択されるのは施設入所が圧倒的に多い。その原因は、2012年調査でも、2007年調査でもほぼ同様であり、宮島（2002）の指摘する「児童相談所が里親に委託できない理由」の大枠を外れているものではない。

より理論的に整理してみよう。福祉司には、社会的養護を受ける子どもの措置先を決定する際に二つの選択肢がある。2007年・2012年調査いずれにおいても、まず基本的に、里親委託は成功すれば、施設入所よりも望ましいと考えられていた。そこで、里親委託（A）が成功したときに、仮に+10の利益があるとし、施設入所（B）が成功した場合には、仮に+5の利益があるとしよう。ここでの利益とは、子どもの福祉の実現状態とする。

しかし、仮に里親委託が失敗した場合、そのリスクは施設入所よりも高いと考えられている。そこで、里親委託（A）が失敗した場合¹⁹、仮に-10の損失が発生し、施設入所（B）が失敗した場合²⁰には、仮に-5の損失が生じると仮定しよう。こうして福祉司が、措置先

表 6.4. 福祉司が措置先の選択を行う際の利得行列

措置先 \ 帰結	成功	失敗
里親（A）	+10	-10
施設（B）	+5	-5

¹⁹ ここで、里親委託の失敗とは、不調による措置変更を意味する。

²⁰ ここで、施設入所の失敗とは、子どもとその施設の担当職員との間に不調が生じた場合を意味する。施設であれば、組織で対応できるため、ほかの職員が介入する、あるいは交代することが可能である。その意味で、施設入所は失敗したとしてもそのリスクは低くなる。

の選択を行う際の利得行列は、表 6.4. のようなものとして想定することができる。

この利得行列からは、委託が成功したときは、里親委託のほうがより利益が高く、失敗したときには、施設入所のほうがより高い利益があることになる。成功した際にもたらされる利益の大きさを優先させる戦略は、マクシミン戦略 (maximin) と呼ばれ、失敗した際に生じる損失を可能な限り抑制しようと試みる戦略は、ミニマックス戦略 (minimax) と呼ばれる。つまり、マクシミン戦略を採用したときは、里親委託が選択され、ミニマックス戦略を採用したときは、施設入所が選択されることになる。すなわち、成功したときに子どもにもたらされる利益を優先させた場合 (=マクシミン戦略の採用)、施設よりも里親が選択され、失敗したときのリスクの大きさを考慮した場合 (=ミニマックス戦略の採用)、里親よりも施設が選択される。

これらを整理すると、以下のようにいえるだろう。得られる利得について、最低水準で 2 つの選択の比較を行ったときには、里親委託によりリスクが大きいと判断される。この最悪のケースを想定した場合は、施設入所が選択される (ミニマックス戦略)。これとは逆に、最高水準で 2 つの選択の比較を行ったときには、里親のほうが利益が大きく、里親委託が選択される (マクシミン戦略)。いわば里親はハイリスク・ハイリターン、施設はローリスク・ローリターンということになる。

選択の際に子どもにとって、成功したときの利益の大きさを優先するか、または失敗したときのリスクの小ささを優先するかは、福祉司の判断に任されている。公的な立場にある福祉司が、リスクの小ささを優先させることは、当然ともいえる。結局、現状では、ほとんどの児童相談所が最悪のケースを想定して、リスクの低い施設措置を選択していると考えられる。

2007 年調査と 2012 年調査を比較した結果、後者において状況に多少の質的な変化が看取できるものの、福祉司は、里親委託に対してリスクを感じており、そのために里親委託に消極的になるという点に関しては、2 時点間の大きな変化は見られない。こうした観点からすれば、2000 年以降、里親委託率は上昇しているものの、里親委託に関する質的な変化は伴われていないということになる。

4.2. なぜ福祉司は里親委託にリスクを感じるのか

では、福祉司が里親委託に対してリスクを感じる要因は何か。

既述のように宮島 (2002) は「①今までの歴史的な文脈のなかで、必ずしも福祉司が里

里親委託を優先していない」という。これは、里親委託や里親支援をめぐる状況に変化がないために、福祉司は責任をもって里親委託を進めることができなかつた、と理解すべきである。福祉司は里親委託を優先したくとも、そうした選択を可能にする構造的な条件をまったく有しておらず、施設措置が優先されざるを得なかつた。こうした構造が長年続いてきたことは、近年に至るまで、里親委託に関する専門的知識の蓄積が児童相談所においてなされてこなかつたことを意味する。

里親支援については、2012年調査時には、里親認定前に研修が義務付けられたものの、不十分であるという指摘があり、課題は残っているといえる。里親を支援する体制に不備があるために、里親にはより高いハードル、すなわち、子どもの養育に対する高い能力、バランスのとれた優れたパーソナリティが求められる。そうした里親でなければ、現状では、多くの業務を抱えた福祉司が、安心して委託をすることはできない。このことは里親登録者に占める未委託里親の高い比率を説明するものでもあるだろう。

また、いずれの調査においても、里親と委託された子どもとの不調関係が発生することに、福祉司はリスクを感じていた。そうした里親を支援する体制が整っていないことで、福祉司は施設入所か里親委託かという選択をする際に、里親委託にリスクを感じている。福祉司には、里親への支援を行うための業務を割く余裕がほとんどなく、2012年調査では、実感感覚としての「忙しい」という感覚はより増していた。たとえ、制度的に推進の潮流があるとしても、変化のない、あるいは以前より悪化していると評価されることさえある現場の状況では、福祉司が里親委託に慎重になることは無理もないといえる。

加えて、2012年調査においては、そうした支援体制を確立していくために重要なこととして、里親への支援を専任業務とし、かつ里親・委託される子ども・その他関係機関など里親委託の全体を見て、コーディネートする存在が必要であることが語られた。また、その際、福祉司の異動が多すぎるという、長年懸案となっている問題も指摘された。現状ではすべてのシステムを「子どものために」有効に働かせる制度的な中心的担当者が不在であるために、個々の福祉司、あるいは個々の里親の力量に里親委託の成功も失敗も帰されるという事態が生じていると考えられる。この点で、里親支援業務を外部委託したとしても、福祉司の果たす役割は大きく、外部委託するからこそコーディネーターとしての役割は、より大きなものとして要求されることになると考えられる。

2000年以降の一連の国の里親委託の推進政策は、従来とは異なり、国の里親制度に対する積極的な姿勢を示すものである。しかし、現況のような福祉司や里親個人の力量に委託

の成否が帰されるような、質の伴わない里親委託の推進はかえって児童福祉の理念に反したものだといえるだろう。数字上の委託率の上昇だけを求めて、その中核に不備があることを放置することは非合理的であるだけでなく危険である。支援なき里親委託は、結果的には里親委託の伸展を阻む要因ともなりかねない。

児童福祉の理念に沿った里親委託の伸展を期待するのであれば、里親への支援の充実がまず望まれる。支援が不足しているために、福祉司は里親への委託に慎重になり、里親登録者が存在するにもかかわらず、里親委託を選択できない。福祉司が最もリスクを感じるのは、里親への支援が不足していること、そして、そのことにより里親と子どもの不調関係が悪化し、措置変更（あるいは措置解除）となることだと考えられる。そこで、次章では最も支援が要される「不調」時における福祉司の判断に焦点をあてることで、里親への支援として何が必要かを検討したい。

第7章 里親子関係の不調の際の福祉司の対応

第6章では、2000年以降の里親委託率の上昇は、それ以前の里親委託のあり方からの質的な変化を伴ったものとはいえないこと、現場ではあくまでも里親への手厚い支援が求められていることが指摘された。支援の不足は、福祉司に里親への委託を躊躇させる。こうした躊躇を生み出す最大の要因は、里親－子ども間でのコンフリクト、すなわち不調の発生である。

不調は、さまざまな難しさをもつ里親子関係において、不可避に発生する側面をもつ。不調が解決に至らない場合は、最終的に措置変更（あるいは措置解除）という形で里親子関係が解消されることになるが、これは里親、子ども双方の心理的な面を大きく傷つけることになる（宮島 2011）。6章で詳述したようにこの措置変更こそ福祉司がもっとも避けたい事態にほかならない。逆に言えば、里親委託の推進にとって、こうした不調への対応体制の確立は最重要課題のひとつであり、その確立は里親委託に関する質的な変化のひとつと云うるだろう。こうした観点から、本章では、里親子関係の不調時における福祉司の対応に着目し、里親への支援のなかでもっとも重要な不調時の支援のありかたを検討していきたい。

不調時において、里親への支援が重要であることはいうまでもない。さらに言えば、福祉司は、委託の継続か解消かという少なからず重大な判断を適切に下すことが求められる。そこでは不調が発生するメカニズムや過程を理解しつつ、その困難が解消される可能性を見極め、判断することが必要とされる。福祉司による委託継続の可否の決定は、子どもにとっても里親にとっても非常に重大なことからであるにもかかわらず、それ自体に焦点を当てた研究はほとんど存在しない。

本章においては、まず、先行研究から不調の定義を明確化したうえで、不調が発生しやすい時期とその際に福祉司が行うべき支援を概観する。そのうえで、福祉司へのインタビュー調査を通じて、委託継続の可否がどのように判断されているのか、どのような条件の存在が不調の解決にとって重要なのかを探ってみたい。

1. 「不調」の定義と現況

里親の経験する困難は、これまで関係者によって「不調」と呼ばれてきた。櫻井・鈴木・戸田（1992：53）は「不調とは、広義で捉えれば『児童の委託ニーズに応じることのでき

ない状況』である」とし、宮島（2011：6）は「不調」を「委託を継続できない状態・状況」と述べ、措置変更に至ることを「不調」とする。一方でより広範囲に「不調」をとらえ、「委託解除に至る手前で発生する早期の不調（藤林 2011：18）」というように、里親と子どもとの間の関係の悪化を「不調」とする立場もある（たとえば、森 2011）。また櫻井・鈴木・戸田（1992：53）によれば、従来、子どもや実親の状況の変化や里親の病気、死亡、介護問題といったやむを得ない状況による措置変更と「不調」とは区別して用いられてきたという。本章においては、「不調」を「のちに措置変更をもたらす可能性のある里親子関係の非良好状態」と暫定的に定義する。

図 7.1.は、1951 年から 2011 年の期間、里親に委託された子ども数のうち措置変更となった子ども数の比率の推移である（「社会福祉行政報告例」）。なお、ここでは「措置解除」ではなく「措置変更」のみを抽出している。「措置解除」は「保護の必要がなくなり帰宅」「満年」「死亡」「就職」などの場合が該当し、「措置変更」とは区別される²¹。この措置変更比率の推移のうち、2009 年に数値が突出して高いのは、2008 年に小規模住居型児童養育事業

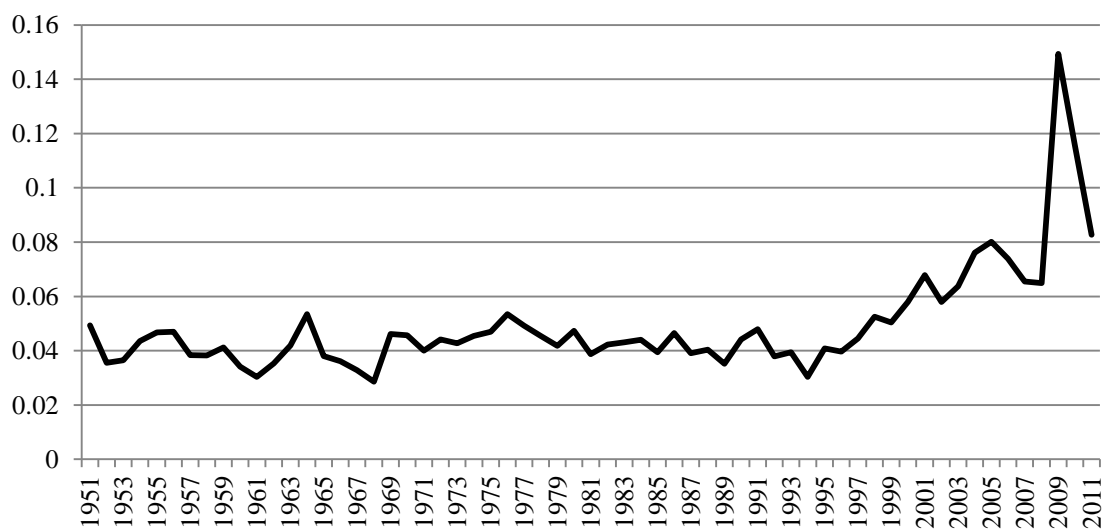


図 7.1. 里親に委託された子ども数のうち措置変更となった子ども数の比率

【出所】厚生労働省（厚生省）大臣官房統計情報部編（1951-1955）「社会福祉統計年報」／厚生労働省（厚生省）大臣官房統計情報部編（1956-2011）「社会福祉行政報告例（厚生省報告例）」

²¹ 「措置変更」は、そのすべてが不調によるとは限らないが、多くの場合、不調が関係していると考えられる。

(ファミリーホーム) が設置され、2009 年から施行となり、里親の中に小規模住居型児童養育事業に移行した家庭があったためと考えられる。措置変更率は、2000 年ごろまでは一貫して 5%前後で推移しているが、2000 年を境に 6%を上回り、その後は徐々に増加し、2011 年には 8.2%にまで上昇した。2000 年以降、措置変更は着実に増加しているということになる。

戦後、里親制度が創設されてから約 60 年間、措置変更がゼロになったことはない。里親委託において、不調の発生は不可避であると考えられる。たとえば、藤林 (2011 : 18) は「里親養育の不調は必ず起こるもの」とし、森 (2011) は、平成 19 年度「予定していなかった措置変更のため委託解除となったケース」(庄司 2009) を参照し、庄司 (2009) の調査の専門里親の半数近く (46.3%) に委託解除の経験があったことから、経験が豊富な里親でも乗り越えられない状況が、里親子関係にはあることを指摘する。

2000 年以降、里親委託率は、それまでの低迷状態と比較すると驚異的な伸展を遂げているが、不調もまた同様に、2000 年の 5.7%から 2011 年の 8.2%へと上昇している。里親への委託の推進は重要であるが、それと同時に進行する不調への対応はより重要であろう。

2. 不調が発生しやすい時期と不調への福祉司の対応

既存の研究では、第一に、子どもの成長過程の途中から生活を共にし、子どもを養育していくという里親特有の親子関係の難しさが指摘されている (たとえば、庄司 2006 ; 2007 : 森 2001)。

また、里親養育の困難さは、主に委託初期と委託された子どもが思春期になった時期の議論に集中する傾向がある。

里親養育においては、委託の開始からその子どもがある程度落ち着くまでの初期の期間、および思春期以降の時期に、とくに里親と子どもとの関係性が揺らぎやすい (櫻井 1997 : 庄司 2006 : 森本 2007)。思春期以降の時期は、子どもが里親の理解の範囲をはるかに超えた態度や行動をとることが少なくなく、きわめて対応の困難な状態が発生しやすいことが指摘されている (御園生 2007 : 愛沢 2012)。さらに、こうした特定の時期に発生する問題に加え、子どもの発達上の障がい、子どもの実親との関係上の問題、あるいは里親家庭の実子との関係上の問題、里親の子どもの行動に対する許容範囲の問題など、様々な問題が複雑に絡み合い、その結果として、里親は自信の喪失や心理的疲弊を経験すると考えられる。

先行研究においては、そのような里親の抱える困難な状況に対する福祉司の対応として主に次の3つの点が重要であることが指摘されている。すなわち、不調を防止するための、委託前のマッチング（子どもと里親の適合性の診断）（櫻井 1997：藤林 2011）と委託後の支援（森 2001：坂本 2003：杵淵 2003：兼井 2007：江崎 2009：奈良・阿部・鈴木 2011：藤林 2011）、さらに不調による措置変更後の子どもや里親の成長を助長するような支援（藤林 2011）である。

不調は、発生を完全に予防することは難しく、その発生は不可避であると考えざるをえない。このため不調発生後の支援が重要となるが、「不調の存在を前提にしつつも、その慢性化をふせぎ、措置変更が適切かどうかを考慮しながら不調の解消にむけて支援を行う」、という支援のあり方は簡単ではなく、その支援を実現させる福祉司には、常識的に考えて、多くの経験と専門的な知識が必要とされる。しかし、実際に不調が発生し、措置変更を行うべきか否かという決断を迫られたときに、福祉司がどのように判断を行うのか、行うべきなのか、という点を扱った研究は皆無である。

森（2011）は、ソーシャルワークの視点から、ケースワーカーは不調の発生が、里親子関係の中でどのような意味をもつものなのかを見極める必要があり、こうした検討を経ずに安易に措置変更を決定することを批判する。具体的には、不調に直面した時に配慮すべきこととして、①不調が固定した状態ではなく一時的なものである、あるいは変化していくものであるという認識をもつこと、②ケースによっては、不調は親子関係形成の過程で移行的に起こる現象であるというポジティブな認識をすること、という2点を指摘している。基本的には不調を過度におそれるのではなく、その存在を認めながら対応すべきであるということになる。そうであれば、福祉司には、不調が回復可能であり支援継続が望ましいのか、回復不可能であり措置変更するべきかを見極め、判断する能力が必要となる。

では、現実に児童相談所の福祉司は、どのように委託の継続か措置変更かを見極めているのだろうか。本章では、委託継続か措置変更かの判断を迫られる局面で、福祉司が行う判断に着目する。そこで、以下では福祉司に対するインタビュー調査をもとに、これらの問題について考察していきたい。

2. インタビュー調査の概要

調査は2012年5月から2013年6月の間に行った。調査対象者は、いずれも関東地域の福祉司であり、機縁法にもとづいて調査への協力を依頼した。実査に先立って、事前にメ

表 7.1.調査対象者の基本属性

調査対象者	調査時期	調査対象者の基本属性
Jさん	2012年5月21日	福祉司2年目・女性
Kさん	2012年6月30日	福祉司1年目・ただし5年前にも福祉司の経験あり・男性
Lさん	2012年7月9日	福祉司9年目・男性
Mさん	2012年7月6日／ 2013年5月19日	福祉司里親担当4年目 福祉司里親担当5年目・男性
Nさん	2013年5月30日	福祉司8年目・女性
Oさん	2013年6月10日	福祉司7年目・男性
Pさん	2013年6月10日	福祉司7年目・女性

ールや電話で調査の趣旨を説明し、実査の際には質問を筆者が提示し、その質問に関連したことを自由に述べてもらうという半構造化面接の方法をとった。主な質問は、「実際に不調が発生した際に、どのような基準で判断しているのか」「措置変更か委託継続かを判断する際、どのようなことで判断を下すのか」である。1ケースあたりの所要時間は1時間から1時間半程度であり、許可を得た上でICレコーダーを使用しつつメモをとった。調査後に、それを逐語録におこし、さらにフィールドノートにまとめた。

本章のインタビュー調査にあたっては、事前に首都大学東京の研究安全倫理委員会に研究倫理審査を申請し、許可を得た(承認番号:24-1/25-20)。聞き取り調査においては、事前に対象者に、調査への「参加説明書」を用いて調査についての説明を十分に行い、調査結果の発表についても「同意書」への署名をもって許可を得た。また、本調査においては、対象者の名前はすべて仮名とし、個人が特定できるような情報は提示しないなど、倫理的配慮を行っている。なお、調査対象、調査時期、調査対象者の基本属性は、表7.1.に示した。

3. インタビュー結果の分析と考察

以下、調査対象7名の聞き取り結果について分析を進める。ただし、個人が特定されることを避けるためにいくつかの重要でない表現を抽象化した。また、発言によっては「児

童相談所」を「児相」,「児童養護施設」を「施設」と略記し,発言の内容については,紙数の関係上,内容の変更を伴わない範囲で一部簡略化して表現した.なお,[]で表記されている部分は内容の理解のために筆者が補ったものである.

3.1. 現場での不調による措置変更に対するさまざまな反応

不調発生の際,福祉司は委託の継続か解消かといった適切な判断をすることが本当に可能なのだろうか.実際の現場では少なからぬ混乱がみえる.

実際に不調が発生した際,Jさんからは,児童相談所としては不調を回避したいため,里親に「何とか頑張らせようとする」ということが語られた.

J: 施設も[定員]いっぱいなのと,[不調は]あとから出てくるともあるからわからないけど,1回預けちゃうと,かなり追い詰められないと,引き上げられない[措置変更をできない].結局「委託率を上げろ上げろ」という一方で「委託が不調で終わりました」とは,やらせたくないんだよね,児相も.そういうマイナスな話を出したくないから[里親に]「なんとか頑張らせろ」みたいな風になりがち.

里親委託を増やせ,という2000年以降の方針は,結果として里親の不調に対して簡単に措置を解除しない,という対応を招いているようだ.他方で,不調によって関係がこじれ,里親にとっても子どもにとっても最悪の,たとえば虐待などの局面を避けるために,不調を察知したときには,すぐにでも措置変更を行うことが必要である,ともされている.

K: 合わなかったらこじらせる前にさっと上げた[措置変更する]ほうがいいっていうのは,全体の理論としてはありますよね.「こじらせる前に引き上げる[措置変更する]というのも技術だよね」という理論は出ている.

関係をこじらせる前にすぐに措置変更をするべきだという意見が大多数である場合,福祉司は,本当にすぐに措置変更してよいのか判断に迷う.

K: [里親から]「限界」って言われたときに「あ,限界なんですね,一時保護ですね」ってやる人もいるし,「大変だけど,今ようやく出し始めてる局面かもしれないから,

みんなで応援するから、もう少し頑張りましょうね」と言って様子を見て、「ちょっといい循環にはいりました」というパターンもあるとは思うんですよ。

里親が困難を訴える場合でも、子どもの養育に真摯に取り組んでいる場合、生じた問題を適切に見極め、子育てを支援することが必要であるというのが K さんの主張である。

このように、現場で実際に対応する福祉司は、措置変更すべきか、安定した関係に向かう前の過渡的な段階であると判断して委託継続すべきか、という 2 つの判断に迫られる。そのため、福祉司は、判断に迷うことも多い。

3.1. 措置変更決定過程

不調が発生したときに措置変更をするのか、継続するのかという見極めについて、児童相談所の中での明確な基準はないという。

M:今の時点で児童相談所の中で明確な基準というのはない、ほかのところではわからないですけど。

少なくとも今回の調査でインタビューを行った限りでは、当該自治体、および児童相談所の中で、委託継続か否かということを決める明確な基準を持っているケースはなかった。

既述のように、措置変更の比率は、里親に委託されている子どもの 6~8%程度であり、数にするとそれほど多くはない。全国に散らばっている児童相談所で 1 年に 10 回も 20 回も不調を経験するところはほとんどないだろう。多くの児童相談所が年に 2~3 回、経験するかどうか、というところではないだろうか。異動の多い福祉司は、1 年で異動することもあり、実務担当中に不調を経験する福祉司は非常に少数であり、誰もが少ない経験の中での判断を余儀なくされている。

M:そんなにたくさん不調に関わったわけじゃないので、何とも言えないところもある。

N:私が担当した里親さんは、幸い、みなさん、とても頑張って下さっていて、あまり[不調を]経験することはないですね。

里親専任や里親家庭に子どもを委託していることが多い福祉司でさえも、不調によ

る措置変更の経験は少ない。そのため、不調の際の措置変更に関する経験的な知識の蓄積が困難であることが予測できる。

児童相談所、あるいは自治体としての明確な基準がなく、体系的な理論もなく、さらに経験的な知識の蓄積もない中で、措置変更はどのように決定されるのであろうか。児童相談所における不調の決定過程について、Oさんは以下のように詳細に述べる。

O：決定する会議というのは毎週必ずある、それは援助を決める最終的な決定機関ですけど、それ以外に、自分のブロック、担当地区で係長や所長が参加して、個別の協議をするということはやっているんですよ。それが中間にあり、それから最終決定がある。たとえば何か不調のような状況が発生したときに、里親さんから連絡をいただきますよね。そうすると、少数でも集まってその場で「実はこういう状況が起きているんだけれども、どう対応していくか」という話をする。あるいはそれが何回か蓄積していて、いよいよ「ここは厳しい」という最終的な SOS が里親さんから来たときに集まって「どうするか」という小さな所内協議みたいなものをします。一人で判断するということはできないですね。

措置変更をする際は、「あくまで」児童相談所という組織全体の決定事項となるため、福祉司の私見のみで決定するということは、あり得ない。

M：最終的には児相としての組織判断ということにはなるので、「個人で」ということではないですけど、決める材料として、福祉司の「見立て」というのは重要なので、大事なところだと思いますけれども。

N：あくまで児童相談所としての判断ということですね。担当しているのは福祉司なので、何かあったら、その「見極め」というか「見立て」をするのは福祉司ですけれども。

最終的な判断は、児童相談所組織全体の決定となる。ただし当然のことながら、担当として関わっている福祉司の「見立て」は、もっとも重要な判断材料の一つとなる。

措置変更を迫られるような重篤な状態になる場合には、以前から問題が頻発している可能性があるという。最初に気づいたことを、気づいた時点で、どのように捉えるかという

ことが重要であるようだ。そして、「気づく」ためには、福祉司の経験年数や当該ケースと関わった年数が関係してくる。

O: [小さな問題を]キャッチしているか否かというのが大きいと思う。[そうした問題は]里親さんにとっては日常的なものなので、「たいしたことないのよ」と言ってしまうことが多いと思うんです。里親さんがそう思っているとしても、私たちは、「ほかのケースでは[それが大きな問題に発展したことが]あったな」と照らし合わせながら考えるというのは、あると思いますね。それは、福祉司の経験、ケースに関わっていた経験もある、「見立て」というのはそこかな、と思いますね。

P: 最初の「気づき」がどこかということなのでしょうね。そこをどういう風に問題としてとらえるかというところで随分違ってくる気がしますね。最初の「気づき」は、その福祉司の「目」というのが大きいかもしれませんね。

基準・理論・経験的な知識の蓄積が不在であるなかで、最終的には「あくまで」形式的に組織決定を行う。しかしながら、その実質的な「見立て」「見極め」をするのは、福祉司であり、担当の福祉司の裁量はきわめて大きいと考えられる。したがって、福祉司自身のそれまでの経験や福祉司自身が当該ケースに対して持っていた印象を基盤とした、「名人芸」「職人芸」的な判断で見極めが行われており、「誰でも同じような決定ができる」ものとはなっていないのが実情であるようだ。

3.2. 子どもの尊重

不調の発生を受けて、委託継続か措置変更かの判断を迫られる場合、福祉司はどのような判断基準を用いているのだろうか。今回のインタビュー調査での回答を参照すると、明らかに措置変更が必要な場合と状況が曖昧で難しい判断を迫られる場合とに二分されるように思われる。

明らかに措置変更が必要な場合とは次のような場合である。

L: 子どもから「もういられない」と電話があつて、[そのときのその状況では]その時点で[子どもに直接]そう言われると、それしか[選べない]。

M: 子どもにかなり重篤な被害が起きていて、里親さんのところで生活することを子ど

も自身が明確に拒否しているとか、怖がっているとか、その場合には継続する余地がないという風には考えます。

N：具体的な生活自体は、福祉司には見えないけれども、それでも明らかに不適切な養育があるとき。あと、大きくなっていけば[高年齢児の場合は]子どもの意思かな。

P：子どもはどう感じているか、子どもが「ここでは生活できない」と言ったというのがあると....

明らかに措置変更が必要な場合として判断されるのは、子どもから里親宅ではもう生活できない、という明確な SOS の意思表示があり、その事実関係を確認できたとき、また里親から子どもへの不適切な養育が明白に確認できたときだ。

では、より曖昧な状況で難しい判断を迫られるときは、何を基準として措置変更が判断されるのだろうか。これは最終的には「子どもにとって里親委託を継続することがよりプラスになるか」「ほかの場所のほうが良い効果が見込めるか」というところで判断されるという。ただし、個々のケースの状況は全く異なるため、一律に明確な基準を置くことは困難であるという。

M：子どもを分離することと[しないこと]を天秤にかけて、分離させないほうがまだ傷が少ないだろうというときは、続ける[委託を継続する]。分離させるよりもそこ[里親家庭]にいたほうが傷つきが大きくなるだろうし、それは今ある資源とか相談環境では変えられないだろうというときは、引き上げ[措置変更]になる。明確な基準というのも作りにくいのかなという気はしますけどね。

N：里親家庭の状況や将来的な安定度を見通して、子どもにとって継続がプラスになるかどうかを最終的に判断しますね。

福祉司は子どもの利益を追求する立場にあるため、当然のことではあるのだけれど、当該の状況の継続が子どもにとってプラスになるかどうかの問題となる。委託の継続か否かを判断する際に、子どもの状態が里親の状態よりも優先されるのである。

3.3. 里親と福祉司との信頼関係

福祉司は、措置継続か否かの判断を迫られたとき、そしてそれが曖昧な状況であるとき

に何を判断材料とするのだろうか。

4.4.1. 里親を取り巻く状況からの判断

P: 里親さんが自分で、「このままの状態です[子どもの養育をして]いってどうなのか」という風に疑問を持ったとき、私たちが里親さんの状況を関係機関に聞いたり、いろいろな調査をする中で、というのが一つの流れだと思う。[中略]あとは、なるべく子どもの本音と里親さんの本音みたいのを分けて聞くというか。たとえば一緒の場ではなく、なるべく分けて聞いて。

まず、主観的なバイアスを取り除くために、学校・幼稚園・地域の支援機関など、当該里親が関係している機関に、子どもと里親の状況を聞くなどの調査を行い、より客観的な視点から判断することに努めるという。また、子どもの本音と里親の本音を別々の場所で聞くことによって得ることも判断材料の一つになる。しかし、そのような場合、里親と福祉司、あるいは、子どもと福祉司との間に信頼関係があるかどうか、重要な意味を持つことになるだろう。このことは、里親や子どもが福祉司に本音を言えるのか、また、里親と子どもの話の内容が食い違ったとき、どちらを信じるのか、あるいはより客観的な立場から考えられるのか、といった問題と密接に関連する。

また、実際には辛くても、それを里親から言い出せない場合もあり、そうした場合には福祉司が察してあげる必要性もあるという。

M: 里親さんは、自分で「もう無理です」って言えない場合が多いんじゃないかと思う。自分が受けた以上は「そういうことを言うてはいけないんじゃないか」って。それは、里親としての責任を放棄しているとか。この子に対して申し訳ないとか。[だから]最後は児相が「この子は、違う環境に移すことにします」と決めて、言ってあげなきゃいけないのかなという気はします。

里親自身が、委託の解除を申し出ることは容易ではない。しかし、そうした里親の心情を、福祉司が察知できた場合、里親と福祉司との新たな信頼関係を形成する土壌生まれる可能性はあるだろう。

4.4.2. 里親家族の状況

他方では、里親家族の従前の問題も、福祉司による判断の材料となる。里親自身のもともとの家族関係が、子どもを加えたことによって、崩壊することが予測された場合、また、もともと夫婦間にあった問題が、子どもの受託によって顕在化した場合、それも一つの判断材料になる。

M：里親さんのほうから「この子どもはどうしたらいいか」という SOS が出て、継続するか否かという判断をするときに、実子がいる場合もあると思うんですけども、里親さんのもともとの家庭が、その里子を継続して育てることで「壊れちゃう」というようなことが予測されるときには、里親と里子の関係が良くても、一つの材料になるかな。

M：隠れていた夫婦の問題が一人[子どもを]加えることによって吹き出してしまって、
[中略] もともとあった問題が整理されないまま子どもを受けてしまったということで、このまま継続して大丈夫なのか、ということはある。

里親がもともと抱えている問題が顕在化しているかの判断は、当該福祉司と里親の関係性によっても左右される問題だと考えられる。

4.4.3. 里親の資質

もう一方には、里親自身が、噴出している子どもの問題を「問題」として捉えることができるか、という能力の問題がある。

O：抱えてしまう里親さんっていう場合もあるし。すごくマイペースで受け入れられる方だったり、それは様々だと思うんですけど、[里親が問題を]キャッチをしているか否かというところで我々が判断するっていうところもあるかもしれないですね。

問題を問題として認識するためには、里親の「能力」や「人間性」、すなわち、いわゆる「里親の資質」が関わってくると考えられる。そうした部分で、子どもの問題に対してアンテナを張れるかどうかは里親としての適格性の重要な要素となるようだ。

また、**M**さんは、里親が児童相談所の指導を了解・理解してくれるかどうか判断材料の一つになるという。

M：里親さんが「不適切」あるいは「このままでは難しい」ということをどの程度、了解・理解して、自分たちの側も「何かしら変えなければいけない」というような姿勢でいてくれるかどうか、というところかな、と思うんですよね。何回か経験した中で、2パターンあって、「児相に指摘されるまで、自分たちのこの問題は自分たちの中では問題ではないと思っていたけれども、指摘をされて、『あ、そうなんだ』っていう風に思いました。この子とこれからも一緒に生活をしていきたいと思うので、そのやり方については考え直します。引き続き指導を受けます。」という姿勢の方と「間違っていたのはわかるけれども、そんなの今まで児相は言ってくれなかったじゃないか」というタイプの方と[がいます]。両方とも直すという意味では、言われれば直すというところでは一緒なんだけれども、指摘されたことへの怒りがうまく収められないというか、児相に言わないと気が済まないという場合は心配かなと。また違う問題で変容を迫られたときに変えるということが「難しいんじゃないかな」というのが一つありますよね。そもそも「変えるつもりがない」と言われちゃったら、「難しいかな」というところですけども、「変えるけどもさ」という「[変える]けど」の後に続く里親さんの気持ち[本音が重要]というか、[それが]いろんな材料の一つとしてはある。

自分の養育の仕方を批判・否定されたときに、素直に児童相談所の指導を了解・理解できるのか否か、に判断のポイントがあるという。了解するものの児童相談所に対して怒りを表出するタイプの里親は、次に変容を迫られたときに、修正することが難しい、つまり、自分の養育を否定されたときにそれを受け入れる許容範囲が狭いと予測されるという。

しかし、そうであるならば、委託継続か措置変更かを判断する際には、福祉司が里親のパーソナリティ、あるいは里親の養育能力、資質といった部分をどのように評価するかが大きな意味を持つことになると考えられる。そして、そのような里親に対する評価は、里親と福祉司との信頼関係によって大きく影響を受けるものと考えられる。

4. 考察

以上、不調による措置変更か委託継続かという重大な決定場面における福祉司の判断に焦点をあて、インタビュー調査の結果を検討してきた。不調による措置変更の決定は、明確な基準がないが、形式的には児童相談所内の会議にかけられ、児童相談所組織としての決定となる。しかし、実質的には、担当福祉司の気づき、見立てが重要な判断材料となる。

その判断材料としては、まず子どもの尊重があげられており、次いで里親への信頼感が影響していることが明らかになった。

以下では、さらに考察をつづけよう。

4.1. 措置継続か措置変更かという見極め

これまで述べてきた里親の状況と委託された子どもの状況を類型化し、図で示すと、図 7.3. のようになる。図 7.3. は、4 つの象限に分かれており、縦軸は子どもの状態、横軸は里親の状態である。なお、図 7.3. における状態の評価は、客観的で中立な立場から判断されていることを前提とする。

第一象限（右上）は、子どもの状態も+（良い）、里親の状態も+（良い）であり、里親と子どもの関係性が良好な場合である。すなわち、委託を継続することに支障のない状況である。

第二象限（左上）は、子どもの状態は+（良い）が、里親の状態は-（悪い）という場合である。

こうした状況においては、里親は自分から「委託解除」を切り出すことが、容易ではない場合が多い。里親から SOS が出ても、「委託解除」を望む直接的な意思表示がなく、子どもの状態が良いという、このような場合、児童相談所は、委託の継続に向けて、里親に対して「もう少し頑張る」ことを、要求する傾向にあるように思われる。

第三象限（左下）は、子どもの状態も-（悪い）、里親の状態も-（悪い）という場合である。このような場合には、里親の状態の悪さというよりも、子どもの状態の悪さや、子どもの意思が最優先にされ、措置変更となる可能性が高くなると考えられる。

第四象限は、子どもの状態は-（悪い）が、里親の状態は+（良い）場合である。この場合には、児童相談所の介入が考えられるが、子どもの状態の悪さを里親が認識し、報告しなければこの状態はなかなか発覚しないと考えられる。また、状態がこのように認識された場合、福祉司が里親を信頼していれば、委託の継続となる可能性もあるが、そうでない場合には、措置変更となる可能性が高いと考えられる。

実際の状況は、一つの象限に留まるとは考えにくい。基本的にはすべての類型は他の類型に移行する可能性を有している。たとえば、当初は第一象限（委託継続）の位置にある場合でも、第二象限（子ども+、里親-）や第四象限（子ども-、里親+）に移行し、さらに第三象限（子ども-、里親-）に移行していくなどのパターンが考えられる。また、

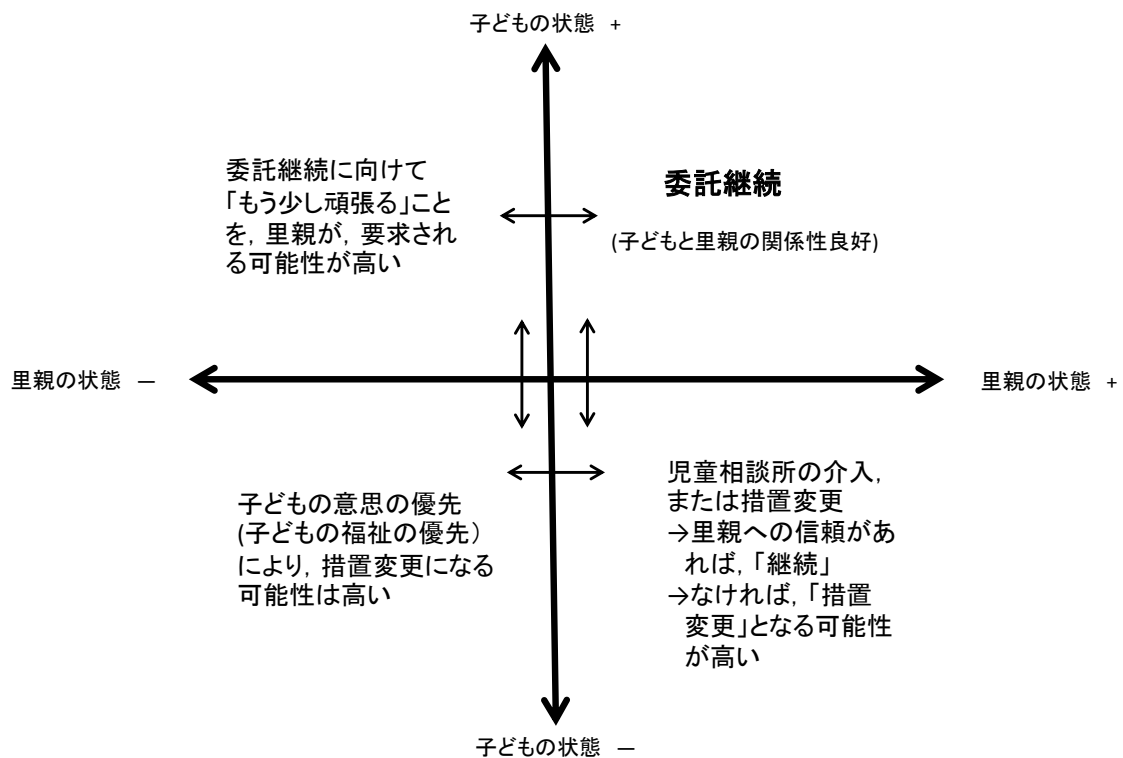


図 7.3. 里親と委託された子どもの状態のモデル

逆の経過をたどり、第三象限（子ども－，里親－）から，第二象限（子ども＋，里親－）や第四象限（子ども－，里親＋）に移行し，さらに第一象限（委託継続）に移行するというパターンも考えられる。子どもの実親との関わり，子どもの年齢的な発達，委託の年数，また子どもと里親をとりまく環境など様々な要因によって，子どもと里親の状況は流動的に変化していくと考えられる。

第二～第四象限のいずれにおいても，子どもの意思は，一般的に重要視される。また，子どもの状態の絶対的な悪さのほうが，それ以上に優先的な事項となり，決定的な基準として扱われる。つまり，里親が出す SOS よりも，子どもが出す SOS により重点を置かれると考えられる。ただし，それは子どもが明確に意思を表示し，自分の置かれている状況を説明すること，里親もまた子どもの状況を正確に福祉司に伝えている場合に成立する話であり，そうでない場合には問題そのものが検出され得ないことになる。

曖昧な状況下において，委託継続か措置解除かを判断しなければならない場合の福祉司の判断材料は，「客観的な調査により，修復が図れるか」否か，「里親のもともとの家族の崩壊危機」があるか否か，「子どもが委託されるよりも以前から里親家庭にあった問題が子

どもの受託によって顕在化」したか否か、また、「子どもが悪い状態であることに里親が気付けるか」否か、「里親が児童相談所の指導を了解・理解して修正できるか」否か、といったものであることが、今回の調査により明らかになった。

しかし、これらの判断材料は、いずれも見極めることが非常に難しいと思われる。少なくとも今回行ったインタビュー調査では、児童相談所には、措置変更に関する共通の基準はなく、体系的な理論が用いられているわけではない。さらに、異動が多いため、経験的な知識の蓄積も多いとはいえない。そのような中では、こうした判断材料を「見極め」ることは、困難であると思われる。実際、個々のケースにおいては福祉司が、自分の個人的な経験にもとづいて判断を下しているが、それらは当然「誰でも同じような決定ができる」ものではない。その福祉司個人の「名人芸」「職人芸」的な判断、つまり、「福祉司の力量」、
「福祉司の資質」といったものに大きく影響されているのである。

この結果、結局は「里親のパーソナリティ」「里親の養育能力」、つまり「里親の資質」を見極めるという部分が委託の継続・解除の決定を大きく左右することになる。そうした資質の存在は、福祉司が当該の里親に一定の信頼感を持つことになり、里親の意見を大きく採用した決定を下すことになると考えられる。不調時でも里親が委託継続を望めば、福祉司は支援的・協力的な対応をすると考えられる。また、同様に、委託された子どもに対しても、福祉司が一定の信頼感を持っているか否かが、委託継続・解除の判断の決定を大きく規定すると考えられる。子どもに対して信頼感がある場合には、福祉司は、子どもの意見をより大きく採用した結果を下すと考えられる。

このように、信頼は必ずしも、委託継続という決定につながるとは限らないことに注意が必要である。信頼している里親からの SOS、信頼している子どもからの SOS に対して、福祉司はそれぞれの意思を優先する傾向がある。つまり、信頼関係がある場合には、相手の希望や主張を受け入れるという決定がなされやすいため、委託継続のみならず措置変更の意向に従った決定がなされることも多いと考えられる。

以上からすると、結局、「里親委託」とは、里親の資質に大きく依存している側面があることは否定できない。里親制度は、「子どもの福祉のために家庭養護が必要である」、としながらも、そのために、里親家庭を支えてくようなシステムは、十分に用意されているわけではない、ということができる。

4.2. 福祉司の判断のために具体的に必要なこと

不調が発生した際の、福祉司の判断を困難にしている要因として、少なくとも本調査で明らかになった点は、第一に、曖昧な状況下であるにもかかわらず、(明らかな不適切な養育以外には) 委託継続か措置変更かという明確な基準がないこと、第二に、そのための体系的な理論も構築されていないこと、第三に、そのための知識の経験的蓄積が困難であることである。

今回の調査では、自治体にも児童相談所にも措置変更か否かを決定する明確な基準はないということだったが、このことは逆に言えば不調による措置変更についての知識の経験的蓄積の不足や理論形成の困難の結果であると考えられる。措置変更か委託の継続かという判断を迫られたときに、そうした明確な基準が欠如していることにより、現場において、混乱が生じるであろうことも予測できる。

既述のように、不調に起因すると思われる措置変更は、2011年現在 8.3%である。日本全国にある児童相談所で里親委託における不調を経験するのは多くとも1年で2~3回程であろう。場合によっては3年~5年に一度経験するか否かという児童相談所もあるだろう。その上、福祉司は異動が多く、早いときには1年で異動になるという。

異動が多く、長期間当該児童相談所に勤務し続けることが困難であるという現状は、体系的な理論の構築、経験的な知識の蓄積を困難なものにしている。既述のように、不調の存在を前提にしつつも、その慢性化を防ぎ、措置変更が適切かどうかを考慮しながら不調の解消にむけて支援を行う福祉司には、多くの経験と専門的知識が要求される。そのため、頻繁な異動は好ましくなく、より長期間にわたり、里親委託に携わることのできる福祉司の配置が望まれる。

Mさんが語ったように、里親と子どもの置かれている状況はケースによって異なり、出現する問題も異なるため、一律な基準を作ることは難しい。個々のケースによってさまざまな相違があるにも関わらず、その相違を考慮しない基準を設定することは危険である、という見方もあるだろう。しかし、現実には、措置変更か委託継続かを判断する理論がほとんど皆無であるために、個々の福祉司はそれほど多くない経験に基づく知識に頼らざるを得ない。そうしたことを考慮すれば、一定の判断材料の確保とそれを用いた理論の形成は必要であろう。

本調査からは、里親と福祉司との信頼関係が、委託継続か措置変更かを決定する局面においても、重要な要素となることが明らかにされた。福祉司と里親の間に信頼関係があれ

ば,措置変更も委託の継続もよりスムーズに,かつより良い状況で進行すると考えられる. そうしたことを鑑みて,次章においては,里親と福祉司との信頼関係の形成をテーマに,有効な里親への支援を行うために具体的に何が必要なのかということについて,さらに考察を試みたい.

第8章 里親と福祉司の信頼関係の形成はいかにして可能か？

第7章では、近年の里親委託の増加が不調の増加を伴うものであること、それに対する抜本的な対応が不可欠であり、そこでは福祉司と里親の間の信頼関係の形成が求められること、したがって信頼関係を構築できるような制度的環境を整えることが、何よりも必要であることが示唆された。また、不調発生時以外にも里親と福祉司との信頼関係の重要性は指摘されており（渡邊 2010b；河野 2012；里親委託ガイドライン 2012）、第3章で示した仮説 5-5 にあるような里親が養育上直面する課題を乗り越えていくためにも、信頼関係の形成は重要な要素となるだろう。

これまでの分析からも明らかのように、現状においてはその信頼関係の形成は非常に困難であると言わざるを得ない。里親からは児童相談所への批判ともとれるような声が聞かれ、逆に児童相談所は里親に対して懐疑的となる場合も多いという。たとえば森（2003）は、児童相談所による職員を交えた里親との話し合いという試み自体が里親からネガティブに評価されたという事例を紹介している。また、開原ら（2013）は、福祉司に養育の相談をした結果、委託を解除され、福祉司に不信感をもつに至った里親の事例を示している。一方、児童相談所側も、委託不調や里親による子どもの私物化ともとれるような場面に遭遇することで、里親に懐疑的となる場合があるという（宮島 2002）。

里親が福祉司に不信感を抱いている場合、養育に関する問題の福祉司への相談や報告が遅れるであろうことは、想像に難くない。逆に、担当福祉司が里親に対して懐疑的である場合、不調発生時に必要以上に早く子どもの措置変更が決定されることもあり得るだろう。そのように考えると、里親と福祉司との信頼関係の欠如は、委託された子どもにとっても大きな不幸であるといえるだろう。

なぜ、里親と福祉司との信頼関係の形成が困難なのだろうか？信頼関係の形成にはどのような要因が必要とされるのだろうか？本章では、こうした問題関心に基づき、里親と福祉司双方に対するインタビュー調査を通して、両者の信頼関係の構築を可能にする方法を考えたい。

1. 信頼関係と里親支援

どのような要因が里親と福祉司との信頼関係の形成を可能にするのか？里親支援についての先行研究は少なくないが、里親と福祉司との二者関係における信頼関係の形成に特化

した研究は、管見の限り存在しない。

しかし、福祉司が、里親にとって有効な支援を提供できるならば、それが里親と福祉司との間の信頼関係の形成に寄与するであろうことは想像に難くない。とくにこうした点に留意して先行研究を概観してみよう。

既述の藤林（2011）は、里親支援における最重要課題は、里親と福祉司との信頼関係の形成であるとし、福祉司側が「必要な時や緊急の時の電話相談や家庭訪問、保育園や学校との連絡調整、子どものメンタルケア、里親のレスパイト、危機介入。里親や子どものニーズにタイミングよく的確にこたえる（藤林 2011：18-19）」ことによって里親と福祉司間の信頼感が醸成されていくと述べる。岩崎（2010）は、里親に「寄り添う関係」が必要であるとし、福祉司が里親の辛さに共感し、その労をねぎらうことの大切さを指摘している。これらは、里親の手段的・表出的なニーズにみあった支援（サポート）²²の提供が信頼感の形成につながる可能性を示唆している。

それでは里親のもつ手段的・表出的なニーズはどのようなものなのだろうか。佐藤（2010）は、福祉司の定期的な家庭訪問による、里親と子どもの状況把握と相談援助によって、里親の負担は減少すると述べる。奈良・阿部・鈴木（2011）は、秘密を打ち明け気持ちに通じ合うというサポートを児童相談所から得ることができるかどうか、里親のストレスの高低に影響を与えることを指摘している。宮島（2010）は、里親が必要としているのは、現在ある里親の負担軽減型の支援メニューよりも、①委託する子どもについての情報の提供、②実親や地域との調整、③子どもの成長の共有、④養育の過程で有用な援助をその地域で見つけ繋げてもらうこと、⑤様々な出来事や悩みについて打ち明けることができ、⑥ともに考え、有用な情報の提供やアドバイス・時には厳しい指摘をしてくれること、⑦自分たちが懸命に取り組んでいることを認め、それを支持してくれること、といったサポートであると指摘する。里親の直面する養育の困難は、湯沢（2004a）や開原ら（2013）の統計調査によっても明らかであり、里親はこうした養育上の問題という手段的なニーズと、そこから派生する悩みや孤独感といった心理的な問題に代表される表出的なニーズの2つを抱えていることがわかる。里親がこうしたニーズに対応した支援を得られる関係は限られており、担当福祉司に自己の内面を開示し、具体的なアドバイスを求めることが重要な

²² 手段的サポートとは、手伝い・実態的な援助などを指し、表出的サポートとは、一緒に楽しく時を過ごせる・悩みを相談できる・自分を評価してくれるなどのサポートを指す(稲葉 2007)。

意味をもつと考えられる。そうした支援が有効に作用することによって里親と福祉司との間の信頼関係が構築されていくことが予想できるのである。

最近の新しい考え方として、渡邊（2010b）は、里親と福祉司という二者だけでなく、より広く里親・子ども・児童相談所などの複数の主体間の信頼関係について述べ、子どもの利益のために信頼関係の構築が必要であると述べる。そして、「子ども中心」をキーワードの一つとし、その信頼関係の構築のために「子ども中心」の里親支援という共通理解が重要であると指摘している。こうした視点は、重要ではあるが、渡邊の議論は抽象的なレベルでのそれにとどまっているため、具体的に何が子ども中心の里親支援となっているのかが明確ではない。

必ずしも子ども中心の支援として概念化されているわけではないが、庄司（2010）は、民間団体等による子どもへの具体的な支援について、当事者組織による活動、子どもの自立への支援、ライフストーリーワーク（自分史を再構成する作業）があることを紹介している。また既述のように藤林（2011）は、子どものメンタルケアおよび子どものニーズにタイミングよく的確にこたえることをあげている。このように里親に対しての支援のみならず、子どものニーズに直接対応した支援も存在し、そうした支援が里親と福祉司の信頼関係の構築に結び付くことが可能性としては考えられる。本稿ではこの可能性もあわせて検討したい。

以下では、里親型ファミリーホームの里親4名と児童相談所の福祉司4名へのインタビュー調査に基づき、里親と福祉司との信頼関係の構築に向けて何が必要かを検討する。具体的には、①福祉司が里親を信頼する要因、②里親が福祉司を信頼する要因を検討する。

2. インタビュー調査の概要

調査は2013年5月から2013年7月の間に行った。調査対象者は、いずれも関東地域の小規模住居型児童養育事業の事業者（里親型ファミリーホームの里親）もしくはその配偶者、および福祉司であり、機縁法にもとづいて調査への協力を依頼した。

なお、里親と福祉司との信頼関係の形成に主眼を置いているため、里親も福祉司も、実際に二者間に信頼関係の形成を経験したことがあると思われる者のみに対象者を絞った。

また、対象者である小規模住居型児童養育事業の事業者は、元里親または元施設職員であり、2009年度実施の制度改正により、小規模住居型児童養育事業に移行した里親である。そのため、以下では「里親型ファミリーホームの里親」、あるいは「里親」と表記している。

表 8.1. 調査対象者の基本属性

調査対象者	調査時期	調査対象者の基本属性
Q さん	2013 年 5 月 15 日	里親型ファミリーホームの里親
R さん	2013 年 5 月 22 日	里親型ファミリーホームの里親
S さん	2013 年 7 月 23 日	里親型ファミリーホームの里親・D さんの夫
T さん	2013 年 7 月 23 日	里親型ファミリーホームの里親・C さんの妻
U さん	2013 年 5 月 19 日	福祉司里親担当 5 年目・男性
V さん	2013 年 5 月 30 日	福祉司 8 年目・女性
W さん	2013 年 6 月 10 日	福祉司 7 年目・男性
X さん	2013 年 6 月 10 日	福祉司 7 年目・女性

一般の養育里親と比較して里親型ファミリーホームの里親のほうがより多くの子どもを委託される。このため、より多くの福祉司と接する機会があり、結果として福祉司のかかわりについて豊富な情報を有していると考えられる。一般的な里親とはズレが生じる可能性があることは否めないが、里親として相対的に経験が豊富な対象者を選択するメリットのほうが大きいと判断し、里親型ファミリーホームの里親を対象とした。

実査においては事前にメールや電話で調査の趣旨を説明し、調査の際には質問を筆者が提示し、その質問に関連したことを自由に述べてもらうという半構造化面接の方法をとった。主な質問は、里親に対しては「福祉司を信頼できると感じたのはどのようなときか」「福祉司を信頼できないと感じたのはどのようなときか」であり、福祉司に対しては、「里親を信頼できると感じたのはどのようなときか」「里親に信頼されていないと感じたのはどのようなときか」「里親に信頼されていると感じたのはどのようなときか」である。1 ケースあたりの所要時間は 40 分から 2 時間程度であり、許可を得た上で IC レコーダーを使用しつつメモをとった。調査後にそれを逐語録におこし、さらにフィールドノートにまとめた。なお、調査対象、調査時期、調査対象者の基本属性は、表 8.1. に示した。

調査にあたっては、事前に筆者の所属機関である首都大学東京研究安全倫理委員会に研究倫理審査を申請し、許可を得た（承認番号 25-20）。聞き取り調査においては、事前に対象者に、調査への「参加説明書」を用いて調査についての説明を十分に行い、調査結果の発表についても「同意書」への署名をもって許可を得た。また、対象者の名前はすべて

仮名とし、個人が特定できるような情報は提示しないなど、倫理的配慮を行っている。

3. インタビュー結果の分析と考察

以下、調査対象者8名のインタビュー結果について分析を進める。ただし、より理解を容易にするためにいくつかの重要でない表現を抽象化した。また、発言によっては「児童相談所」を「児相」、「児童福祉司」を「ワーカー」と略記し、発言の内容については、紙数の関係上、内容の変更を伴わない範囲で一部簡略化して表現した。なお、[]で表記されている部分は内容の理解のために筆者が補ったものである。

3.1. 福祉司による里親への信頼の形成

福祉司はどのように里親を信頼するのだろうか。

V: [委託した子どもを]見ていて、一生懸命やっただけしているということを実感すれば[信頼できる]

V: 自分自身の子育ても大変ですから、[里親さんは]よくやっだらっしゃるなど。すごく一生懸命やっただけで、できないこともしていただいていると思います。「社会的養護」と言いつつ、やっただけしているところ[無理をしてくれている里親さん]にお願いしているようなところがあると思う。

十分な支援を保証できない状況下においては、委託された子どもの養育に熱意を持ち、公的制度の範囲では難しいこともやっただけのける里親に信頼感を抱くことは不思議なことではない。

V: 里親さんのなかには、私たちが訪問すると、身構える方もいますよね。

U: [里親さんに]会ったときに「大丈夫ですよ」って言われるとなんかちょっと大丈夫...?[と不安になる]

W: 家庭訪問でお会いするときに「お困りのことないですか」と[福祉司が]聞くんですね。その時に「いやないです」と言われてしまうと心配。

X: [里親]サロンとかに来ていただいている方のほうが、安心感ありますよね。

里親が率直に養育の悩みについて語ることで、福祉司は里親に安心感を持ち、その里親を信頼する。

U: [年月も]関係してるかなと思いますね。

V: 異動しないで、ある程度長い期間が必要、1年ごとに変わる[異動する]というのはね、施設の方も[あまりに異動が早すぎると]おっしゃっているから。

福祉司が里親に信頼を抱くのは、(また里親が福祉司に信頼を抱くのは) ある程度の期間が必要だが、福祉司の異動の多さがそれを困難にしているという。

総じて、福祉司が里親に信頼を置くためには、里親が子どもに熱意があること、里親が養育の悩みを打ち明けること、が必要であり、またある程度の期間があるとよいことが語られていた。いささかトートロジカルではあるが、福祉司は、里親から信頼を寄せられることで、里親との信頼関係の形成に手応えを感じるということになる。しかし、それ以上に、委託された子どもが里親家庭で熱意を持って養育されていることを実感できれば、それは里親への直接的な信頼感につながると考えられる。

3.2. 里親による福祉司への信頼の形成

では、里親はどのように福祉司を信頼するのだろうか。

3.2.1. 手段的・表出的サポートによって里親からの信頼を獲得する

先行研究においては、里親は、手段的・表出的なニーズを抱えており、そうしたニーズに見合った支援を行うことが重要であることが指摘されていた。そして、そうしたニーズに対応した支援が有効に作用することで、里親と福祉司の信頼関係が形成されていくことが予想された。里親に、どのような福祉司を信頼するのかを尋ねたところ、以下のような回答があった。

Q: [家庭]訪問だよ、子どもに会ってもらいたい、私ともいろいろ話してもらいたい。

R: コミュニケーションです、愚痴にも対応してくれるし、ワーカーさんとは意思の疎通も報告も、いいことも悪いことも全部共有できるという認識がある[と信頼できる]

R：難しい子の場合でも、児相のワーカーさんが[Rさんとは信頼関係が形成されているので]「この子は難しい子だけど、Rさんのとこだったら、情報の共有が出来るから一緒にやっっていけるかなと思って、[委託を]お願いした」と言われると、「がんばらなきゃな」と思いますよね。

里親は、福祉司と養育の苦勞を含めた情報の共有を凶れたときに福祉司との信頼関係を感じるという。とりわけ養育に関する情報共有がより重要であると考えられている。

一方で里親は、養育の苦勞を肯定的に評価されるときに福祉司に信頼を感じる。以下の語りは、里親であるRさんが、福祉司を信頼できると感じた事例である。

R：[福祉司が]「私たちは1週間に1回面談をしたり、ちょっと様子を見に行くぐらいだけど、[里親が]24時間、毎日毎日その子を見てくれているのは想像を超える」って言って下さったのは、「嬉しいなあ」って[思った]。それだけで救われて、また「この子と向き合おう」と思える。忘れないですよ、そういう言葉って。

このように、福祉司から里親の養育の苦勞を評価されることは、里親にとって非常に重要な側面を持つ。いわば、ケアの担い手である里親へのケアである。

いずれにせよ、福祉司は、里親に具体的な支援を行うことによって、信頼を獲得することができる。しかし、多忙な福祉司が、里親が望むときに常に対応できるとは限らない。そのような場合、ほかの機関が里親に関わることによって、代替・補完することも可能である。たとえば、里親は、子どもの養育上に必要となる様々な手続きがわからずに困ることがある。

X：児童相談所に里親さんから電話があったときに、私たちは、出かけていて対応できなかったんですけども、[子どもが幼稚園で]怪我をしちゃったんです。[里親さんは]「お金のこととか幼稚園での対応をどうしたらいいかわからなかった」って。でも、そのあと、私が里親さんに電話したら「幼稚園で対応してくれて安心したんです」という感じなんですよ。福祉司がいつもいるわけではないので、里親家庭に何かあったときに、頼れる人が複数いて、里親さんを地域の中で支える体制を作るというのが、すごく大切だなと思いますね。

ふだん生活している中で生じるさまざまな問題には、急を要するものも多い。それに対する迅速な支援を行い得るか否かが、その後の信頼関係の形成とつながる。そうした問題に対して、福祉司のみならず地域で協力・協働する体制をつくることは、里親の「自分には利用可能な支援がある」という認識を高め、日々の養育の中での細かな問題から、ストレスが発生する可能性を減じることができる。このことは、福祉司の支援を代替・補完する関係の存在が、福祉司と里親との信頼関係の維持を可能にすることを意味する。ひとたびこうした信頼関係が形成されると、里親はそれゆえにさまざまな問題に対して動揺することなく自分で対処することが可能になっていく。

3.2.2. 子どもの養育責任を共有する

里親は、通常の業務の範囲を超えても、子どもを気にかけてくれる福祉司に対して、「仕事」を超えて「子どものことを本当に思っている」と感じ、そこに信頼感を抱く。

R：子どもが3、4日一時保護所にいたことがあったんですが、ワーカーさんが、自分の休日に時間を取って、わざわざその子と話をしに一時保護所に通って下さったり。そうするとこちらもね、この人がやって下さることになって[信頼を置く]。

Qさんは、進路決定に際し、福祉司が懸命に子どもと関わってくれたことで、その福祉司と信頼関係を形成できたという経験があった。

Q：彼女の福祉司さんは、ハローワークも一緒に行ってくれたり、夜7時過ぎにうちに来て、9時、10時ぐらいまで、この進路はどうとか、こうとか.... そうというのが何回もあって。私たちに丸投げということは一切なく、本当に一生懸命やってくれた。

進路選択という子どもの人生全体に関わる大きな岐路で、子どもの養育に対して責任感を持って関わってくれる福祉司に対して里親は信頼感を持つ。

実親と子どもとの関わりは、子どもにとって非常に重要であるが、一般に実親と里親との関係は難しく、里親だけで対応することは手に余るものとされる。**R**さんは遠方の他県にいる実親と子どもとの交流のため、実親を訪ねて奔走した福祉司の通常の役割期待を超えた対応に、感謝と信頼の念を抱いていた。

R : その頃は兎相とも 1 週間に何回も行き来して、子どもは部活から遅く帰ってくるのですが、そのワーカーさんは子どもが帰ってくる時間に来てくれて話をしてくれて、子どものお母さん[実親]は遠方の他県にいますけど、わざわざ行って、お母さん[実親]にその子どもたちが書いた手紙と思いをキチンと面と向かって伝えて帰ってきてというのを 2 回ぐらいやって下さって....

S さん・T さんの家庭では、実親と子どもとの関係調整を非常に重要視している。

S : [実親の]家庭調整がうまくできるとか、いつどのタイミングで帰そうか[家庭復帰]と[子どものことを気に掛けてくれる]福祉司だったらやりやすい。

T : 子どもは [一度実親と向き合えば]自分で、「では次の地[ステップ]へ」って思えるんですけど、そのまま[実親と向き合う機会がないと]「なんで俺は[実親のところへ]行けないんだ」って。

実親と子どもとの関係調整は子どもにとって、またその後の子どもの人生にとって重要な課題となるだけに、福祉司がそれを理解し、子どものことを気にかけてくれることを里親は期待する。そして、そうした期待に応えようとする福祉司に信頼を寄せるのである。

Q さんは、連絡のない実親の調査を継続的に行ってくれる福祉司に信頼を置くという。連絡のない実親の調査は、福祉司の仕事とされているが、大変な手間とエネルギーを伴う。

Q : 福祉司さんが何回もお母さん[実親]のところに訪問にいつてくれてね、いつも不在で一度も会えてないが、[それでも何回も行って]細かく報告してくれた。

Q さんは、実親の情報を知ることができてから、子どもが大きな変化を遂げ、投げやりだった進路を真剣に考えるようになった、という経験をしている。子どもにとって、それまで不明だった実親の情報を得ることは、アイデンティティの形成に関わる重要な点である。そうした子どものニーズに応えるために、手間とエネルギーをかけてくれる福祉司に里親は信頼を抱く。

福祉司が子どもの養育責任を共有すること、それは子どもにとって必要なニーズを里親と協力しながら充足していくことでもある。主体的にそうしたニーズの充足に努める福祉

司に対して里親は信頼感をもつことができる。また、同様に、子どもの養育責任を共有することは、福祉司にとっても里親との信頼関係の構築に重要である。

W: 私はたまたまその[信頼関係が里親とできた]ケースは長くお付き合いしていたので、それは大きいとは思いますが。[子どもに起こったことを]良いことも悪いことも含めて[里親と]共有しているので、[子どもが]明らかに成長していることを共感したので。福祉司は、異動がついて回る仕事なので、1年で変わってしまう里親家庭もあるんですよ。子どもに問題が発生しているときに担当になって、そのときに児相としてどう対応したか、担当としてどう里親さんと子どもと向き合ってきたかというのが、関係を作るという意味では、大きなポイントかもしれないですね。

里親は子どもの養育責任を共有している福祉司に対しては、信頼感をもつだけでなく、子どもと福祉司との間に信頼関係を構築するための努力を行うことができる。こうして、福祉司・里親・子どもの間の信頼関係が形成されていくことになる。

Q: [子どもが]頑張ったこと、よく出来たことは、まず[福祉司に]伝える。そうすると問題が起きたときでも、「今は大変だけど、この子は]この前頑張っていたじゃないか」と思えたりする。そういう目線を[福祉司に]持ってほしいなと思って。[中略]子どもにも「なぜ児童相談所のワーカーさんが[うちに]来るの?」ということや「児童相談所が[あなたたちが]どこに委託されるかということを決めたり、お母さんやお父さん[実親]とも連絡を取ってくれたり、卒業するまで一緒に考えてくれるんだよ。うちでいやなことがあって、私たちにはどうしても話せないことがあったら、ワーカーさんには言っていていいんだよ」と、子どもにちゃんと伝えて[いる]。ワーカーさんというのは「自分たちの生活の一部」ということを子どもにも自覚してもらいたいから。

4. 考察

4.1 信頼関係の形成パターン

以上の結果から、福祉司の里親に対する信頼感をもたらす要因は、子どもに熱意を持って養育するといった子育てへの誠実さ、および養育の悩みを開示するといった里親の福祉司への信頼感の表明であった。一方、里親の福祉司に対する信頼感をもたらす要因は、養

育上の問題に福祉司またはその代替機関が即応してくれること (X さんの事例), 福祉司が里親に対して心理的なケアを提供してくれること, 養育責任を共有し, 子どものニーズの充足に主体的に努めてくれること, であった. 養育上の問題や子どものニーズといった手段的な問題としては, 子どもの進路相談 (Q さんの事例), 実親との関わり (R さん・S さん・T さんの事例), 実親の探索と情報の提供 (Q さんの事例) といったことが示された. 心理的ケアは, 里親の身になってその苦労を理解してくれること (Q さん・R さんの事例), 里親の努力に対して評価をしてくれること (R さんの事例) が相当した.

里親が福祉司に信頼を寄せると, 福祉司も里親を信頼する. どちらが先かは確定しえないが, インタビューの結果では福祉司の対応によって里親が福祉司を信頼し, 信頼の結果として養育の悩みが開示され, そのことで福祉司が里親を信頼する, という信頼関係の確立過程が垣間見えた.

また, 里親が委託された子どもを誠実に, 熱意を持って養育していることが福祉司に実感されると, そのことは, 福祉司から里親への信頼を生み出していた. 福祉司が信頼を寄せる里親には, 子どもの委託も行われやすい (V さんの事例). 支援体制が充分ではない現況においては, 里親への信頼が子どもの委託を決定する重要な一因となっているのである.

4.2. ニーズ, サポートと信頼関係

先行研究においては, 里親は, 手段的・表出的ニーズを抱えており, そうしたニーズに見合う支援を福祉司が行うことが重要であると指摘されてきた. とりわけ, 里親が悩みを開示できることが里親の負担を軽減する効果を持つことを, ほとんどの研究が指摘していた. これらの事実は本章の調査でも確認することができた. しかし, 里親は, それ以上に福祉司との子どもに関する情報の共有がより重要であると考えているようだった (Q さん・R さんの事例). 具体的には, 進路相談 (Q さんの事例), 子どもと実親との関係性 (R さん・S さん・T さんの事例), 実親についての情報探索・情報提供 (Q さんの事例) といった情報の共有および支援である.

この点について, 櫻井 (1997) は, 里親の支援として, 「福祉司が取って代わって里子を育てることではなくて, 里親が里子を育てやすいように福祉司が寄り添っていくこと (櫻井 1997: 83)」を強調する. 福祉司が養育の前面に出ることは, 里親の主体的な取り組みや動機付けを低下させてしまう危険性があるからだ. こうして先行研究は総じて「里親の悩みを聞く」に代表される後方支援が重要な支援であることを指摘する. しかし, これら

の重要性は否定されるものではないが、これまでの研究ではこうした後方支援があまりにも強調されすぎていたように思われる。そのために、福祉司と子どもとの関係は、福祉司と里親に匹敵するくらい重要な関係であることに、あまり注意が払われてこなかったのではないだろうか。

4.3 福祉司の役割

本章においては、里親自身が、子どもの養育責任を児童相談所の福祉司にも協働して担ってほしいと考えていることが示された。里親家庭にすべての責任を帰属させるのではなく、里親家庭外の福祉司もその養育責任を協働して担っていくという、より新しい、複数の関係者がケアを行う開放的な養育が必要となってきたと考えられる。

だが、現況では、福祉司のこうした対応は限られた人的・時間的資源ゆえに困難であり、役割過重を生み出す。本章では、子どもへの支援において、福祉司が業務の範囲を超えて尽力することで、里親と福祉司との間に信頼関係が生じることが報告された（Qさん・Rさんの事例）。しかし、そうした福祉司の献身によってのみ、信頼関係が支えられるとすれば、それは福祉司にあまりにも多くの負担を強いるものといえる。

福祉司が、通常の業務の範囲内で里親と子どものニーズに応え、子どもの養育責任を里親と共有するために、考えられうる制度的な解決策は、(1) 地域との協働による養育、(2) 福祉司の異動を減じること、(3) 里親専任の福祉司の増員であろう。

(1) の地域との協働による養育は、里親養育を支えていく支援体制として、近年その必要性が叫ばれている。たとえば、宮島（2010）は、里親への支援はソーシャルワーカーがひとりで担うのではなく、地域や専門職と連携し、多職種的なチームを作る必要があることを力説する。また、渡邊（2010b）も市区町村単位でのチームワークが重要だと述べる。また、今回の調査においても、他機関の協力により、里親の不安を和らげ得ることが示唆された（Xさんの事例）。地域に里親を理解し、支援する機関が多いほど、里親は子どもの養育を行いやすくなり、子どもの成長にとってもプラスになると考えられる。また、多くのサポートを得ることで、サポートが常に利用可能であるという認識は増すだろう。

しかしながら、福祉司の業務の負担を軽減するにせよ、里親に関わるすべての資源を有効に活用し、里親と信頼関係を形成し、子どもを支援する、その中核となるのは現況においては、福祉司である。(2) 福祉司の異動を減じること、(3) 里親専任の福祉司の増員、については本研究でもたびたび触れてきた。福祉司の異動が多く、1人の福祉司が長期間、

同じ里親家庭に関わるのが難しいために、里親との信頼関係を築くことが困難であることは、今回のインタビュー調査でもほとんどすべての対象者が指摘していた。また、現状において、福祉司は、役割期待に応えるために、業務時間外の時間帯に支援業務を行わなければならないことも多い。これらの点を考慮すれば、里親専任の福祉司を複数配置する必要があると考えられる。

加えて、子どもの養育責任を里親と共有するために、福祉司は子どもの置かれている状況や変化についての情報を常に把握している必要がある。里親は子どものふだんの様子を福祉司に伝えることによって、このニーズに応えることができる。そして、子ども自身も福祉司が自分に対して果たしている役割を知る必要があるだろう。2000年以降の里親委託の増加は、こうした制度的な変化を伴ったものではない。こうした制度の導入こそ里親委託の質的な変化と言いうるものであり、その積極的な導入が待たれる。

4.4. 福祉司と里親の信頼関係に寄与する要因

総じて、里親と福祉司との信頼関係の形成に寄与する要因は、里親にも福祉司にもそれぞれ存在した。その最大公約数を述べるならば、それは、福祉司・里親双方が子どもの養育に熱意と責任感をもつことである。その責任感とは、子どもの福祉の実現を常に考えていることに他ならない。

里親と福祉司の信頼関係の形成は、質の高い里親養育の実現のために重要であると考えられる。しかし、そのために、福祉司が通常の業務の範囲を超えた勤務を要求されることになってしまうなら、そのこと自体が、信頼関係の形成を妨げている一要因になってしまう。調査では、現況において、多くの場合、十分な支援の体制がないために、「質の高い」里親への「偏った委託」とならざるを得ないという側面が語られていた。それを解決するためには、里親専任福祉司の複数配置や異動の制限、また地域との連携などが考えられた。

以上に提示したような制度的な環境の導入をもって、里親委託をめぐる質的な変化ととらえることは十分可能だろう。こうした制度的な環境を整備することなく、里親委託率だけを上昇させることはむしろ望ましいこととは言えない。2000年以降の里親委託をめぐる変化はこのように評価されるべきである。

第9章 里親委託の展開に向けて

第1章において、以下の4つのリサーチクエスチョンを提示した。

- 1) なぜ里親委託が伸展してこなかったのか。
- 2) なぜ、2000年以降、里親委託に変化が生じたのか。
- 3) 2000年以降の里親委託をめぐって生じた変化は、一過性の変化に過ぎないのか、質的な変化を伴うものなのか。
- 4) 里親委託を推進するためには里親へのどのような支援が必要とされるのか。

本研究の目的は、これらの問いに答えることである。そのために第2章から第8章まで研究を進めてきた。最終章となる本章では、これらのリサーチクエスチョンに対する本研究における答えを整理する。

1. なぜ里親委託が伸展しなかったのか

このリサーチクエスチョンに答えるために、主に第3章と第4章において、先行研究で里親委託を阻む要因として述べられてきた仮説を再構成し、検証した。第3章で再構成した仮説は、以下の5点である。

仮説1 里親登録者不足仮説

仮説2 養子縁組混同仮説

仮説3 制度・政策的要因仮説

仮説4 施設・里親コンフリクト仮説

仮説5 児童相談所要因仮説

これらの仮説は、第3章の「仮説間の関連」(図 3.13.)で図示したように、文化的・社会構造的要因である「里親登録者不足要因」と「養子縁組混同要因」を所与とし、現実的には「制度・政策的要因」が、「施設・里親コンフリクト要因」と「児童相談所要因」を媒介として、里親委託に変化を与えるという関係にあると考えられた。

表 9.1.に、再構成した仮説の概略と本研究における結果などを整理した。これらの仮説のうち、第4章で行ったマクロ時系列データを用いた分析によって支持された仮説は、仮説1(子どもに対する里親充足率と里親委託率の関係)、仮説4-1(施設定員充足率と里親

表 9.1. 再構成した仮説の概略と本研究にける結果

仮説の概略		変数名	本研究における結果
1	里親登録者不足仮説	子どもに対する里親充足率	仮説を限定的支持.
1-1	住環境の悪化	居住面積	仮説を支持.
1-2	女性の社会市場への参加	女性労働力率	仮説と逆の結果.
1-3	少子化	合計特殊出生率	仮説は支持されず.
1-4	宗教的背景 (キリスト教)	検証不可.	
1-5	里親制度の啓発の不足	検証不可.	
2	養子縁組混同仮説	伝統的養子観	仮説と逆の結果
3	制度・政策的要因仮説	4章・5章での検証を通じて、里親委託に大きく影響を与えることが示唆された.	
4	施設・里親コンフリクト仮説		
4-1	施設の消極的姿勢	施設定員充足率	仮説を支持
4-2	里親の批判的姿勢	検証不可.	
5	児童相談所要因仮説		
5-1	福祉司の専門性・異動	6～8章で間接的に検討。重要な要因であることが示唆された.	
5-2	福祉司の役割過重	福祉司数, 相談対応件数比	仮説を支持 (5章での検証により)・
5-3	措置変更	措置変更率	仮説は支持されず.
5-4	実親の同意拒否	検証不可.	
5-5	里親が養育上直面する課題の解消	6～8章で間接的に検討。有効な支援の提供が不足している可能性が示唆された.	

委託率の関係)である。検証にあたっては、とくに「施設要因仮説」に着目した。

「里親登録者不足仮説」については、子どもに対する里親充足率が増加すると、里親委託率も増加するという関係にあることが示された。ただし、有意な効果は分析1のみで示されたため、登録里親の増加の効果は長期的・累積的な効果であると考えられた。未委託の里親登録者の比率が5割を超えることを鑑みると、この効果は里親登録から里親委託ま

で、すなわち、子どもと里親のマッチングにある程度の時間を要することと対応する。つまり、里親登録者が少ないという「なり手がいない」問題ではなく、里親登録者の中で「安心して預けられる人」すなわち信頼できる里親経験者の数が里親委託率に影響を与えていると考えられた。「啓発が不足している」「里親に対して社会の理解がない」というよりは、里親に十分な支援が難しい福祉司が里親委託に慎重な対応をとらざるを得ず、人的資源を十分に生かし得ない制度的・組織的な問題と考えたほうがよいようだ。

「施設要因仮説」については、分析の結果、施設の定員充足率が増加すると、里親委託率・新規里親委託率は減少する関係にあることが示された。残差分析からは、社会的養護を必要とする子どもの減少期(1960年代後半から1970年代、1990年代から2000年代初頭)と急増期(2002年以降)にモデルのあてはまりが悪くなることが示された。前者は、「社会的養護が必要な子どもの施設入所が優先されたために、里親委託は伸展しなかった」とする先行研究の仮説と整合的であり、後者は、その時期、里親委託と施設入所の関係に変化が生じたことを示唆していた。

第5章では、次節で述べる2000年以降の変化を検証したが、その際、「福祉司の業務が膨大かつ多岐にわたり役割過重が発生するので、里親委託が伸展しなかった。」(仮説5-2)という仮説を逆方向から検証した。その結果、2000年以降の変化の要因の一つに福祉司の増員があったという仮説が支持された。そのため、2000年以前まで、里親委託の伸展を妨げてきた要因の一つに、福祉司の役割過重があった可能性が示唆された。

児童相談所要因仮説(仮説5)のうち、福祉司の専門性の問題(仮説5-1)と里親の養育の困難性の解消の問題(仮説5-5)については、適切なデータがなく、本研究で直接的な検証はできなかった。しかし、第6章から第8章にかけてのインタビュー調査においては、里親の養育の困難性の解消のために有効な支援の提供が必要であり、それが必ずしもなされていないこと、その支援の提供のために、里親専任の福祉司が必要であること、異動を減じる必要があることなどが示唆された。すなわち、里親委託の伸展を阻む要因の一つに里親の養育の困難性と福祉司の専門性の問題があったと考えられた。

制度・政策的要因仮説(仮説3)については、本研究においては、直接的な検証は行えなかったが、第4章と第5章を通じて、国の制度・政策が里親委託に大きな影響を与える可能性が示唆された。国が、里親は「ボランティア」であると認識し、制度的にほとんど進展のなかった時代には、里親委託自体も低迷を続けていた。しかし、2000年以降の里親委託率の増加をもたらした要因として、福祉司の増員があるという仮説が支持された。里

親委託推進を目的とした福祉司の増員ではなかったにせよ、結果的には、国による福祉司の増員が、里親委託にも影響を与えた可能性は否定できない。また、第2章・第3章で詳述したように、国が、2000年以降、里親制度推進を打ち出し、里親制度を改正してきたことも、2000年以降の里親委託の変化とは無関係ではないと考えられる。

総じて、本研究においては、里親委託の伸展を妨げてきた要因は、施設が里親委託に消極的であったこと、福祉司の役割過重や里親専任職員の不在、里親が養育上直面する課題などの要因により児童相談所が里親委託に消極的であったこと、など児童福祉をめぐる制度的構造の問題として要約することができる。したがって、国がそうしたあり方を作り出してきたことは、否定できないように思われる。

2. なぜ、2000年以降、里親委託に変化が生じたのか

一貫して、減少傾向にあった里親委託率が、2000年以降増加に転じた。第4章において、2000年以降、養護児童の急増、里親と施設の協働といった変化のなかで、それ以前にみられた施設の定員充足率と里親委託率の関係に変化が生じている可能性が示唆された。2000年以降のこうした変化を引き起こした要因を明らかにするため、第5章では、以下の仮説を設定し、検証を行った。

仮説 5-1 2000年以降の里親委託の増加は、児童虐待の増加によって、要養護児数が増加したため生じた（児童虐待増加の直接効果仮説）。

仮説 5-2 2000年以降の里親委託の増加は、児童相談所の福祉司の増加によって、福祉司の役割過重が軽減されたために生じた（児童虐待増加の間接効果仮説）。

その結果は以下ようになった。

- ① 施設の定員充足率と里親委託率に有意な正の関連が示され、2000年以降、変化が生じていることが示唆された。
- ② 虐待対応件数比と里親委託率は有意な正の関係にあり、「児童虐待の増加によって、要養護児が増加した」結果、里親委託が増加したという仮説が支持された。
- ③ 福祉司数と里親委託率は有意な正の関係にあり、「福祉司の増加によって」里親委託が増加したという仮説が支持された。
- ④ 相談対応件数比を加えると福祉司数の効果は減少、相談対応件数比と里親委託率は、

有意な負の関係にあり、福祉司の「役割過重が軽減」されたために里親委託が増加したという仮説が支持された。

- ⑤ 児童虐待の間接的な効果である福祉司数の増加と役割荷重の軽減は、直接的な効果である児童虐待の増加よりも大きい。

この結果から考えられることは、福祉司の労働環境を改善していくことによって、里親委託を促進できる可能性があること、また、里親委託にとって、国の政策の果たす役割が大きいということである。だが、福祉司の増員という政策は、基本的には急増する児童虐待への対応策としてとられたものであり、里親委託の増加自体は、意図せざる結果として生じたものとして解釈された。国は、2000年以降、里親委託を推進しているが、里親委託率は、国内においてもいまだ1割強にとどまり、先進諸外国のなかでは、際立って低い数値を示していることに変わりはない。国が、里親委託に有効な政策を見極め、その実現に向けて取り組もうとしているのかどうか、今後の里親委託のあり方に大きな影響を及ぼすと予測される。

3. 2000年以降の変化は質的な変化をともなうものか

3つめのリサーチクエスションは、「2000年以降の里親委託をめぐって生じた変化は、一過性の変化に過ぎないのか、質的な変化を伴うものなのか」である。この問いに対して、本研究では、第6章において、現場の児童相談所職員にインタビュー調査を行った。調査は、2007年調査と2012年調査を実施し、比較・検討を行った。

里親委託をとりまく支援体制や福祉司の置かれている状況は、それ以前に比して改善されているわけではなく、むしろより過酷な状態に置かれていることが報告された。里親への支援が不足しているために、福祉司は里親委託にリスクを感じており、こうした状況は里親委託をめぐり状況が質的に変化したとは言い難いものであった。

4. 里親への支援

最後のリサーチクエスションは「里親委託を推進するためには里親へのどのような支援が必要とされるのか」である。

第7章では、里親子関係の不調が生じた際、委託継続の可否が、福祉司によってどのように判断されているのかという点に着目し、里親支援に対して、何が必要なのか探ることを試みた。その結果、少なくとも本研究で行ったインタビュー調査では、児童相談所には、

措置変更の可否に関する共通の基準はなく、体系的な理論や技法が用いられているわけではないことが示された。また、異動が多いために、個々の福祉司には経験的な知識の蓄積も多くない。このことは、福祉司の対応は、福祉司個人の個人的な資質や経験に大きく依存していることを意味する。必要とされる判断の中でもっとも重視されるのは、結局のところ、里親の資質の見極めであり、里親、あるいは子どもとの信頼関係によって、そうした評価が左右されることがうかがわれた。こうした点から、里親と福祉司との信頼関係の形成が重要であること、福祉司がその個人的資質や経験に依存しないために、措置変更に関する一定の理論の構築などが必要であることが示された。

第8章では、里親への重要な支援となる、里親と福祉司との信頼関係の形成に焦点をあてた。その信頼関係の形成には、福祉司・里親双方が子どもの養育に熱意と責任感を持つことが重要であることが指摘された。具体的には、福祉司の里親に対する信頼感をもたらす要因は、里親の子育てへの誠実さ、里親の福祉司への信頼感の表明であることが示された。里親の福祉司に対する信頼感をもたらす要因は、子どもの養育責任の共有および子どものニーズの充足、里親の心理的ケア、具体的な養育上の問題への即応であることが示された。子どもの養育責任の共有および子どものニーズの充足の具体的事例として、本研究においては、子どもの進路相談、実親との関わり、実親の探索と情報の提供が示唆された。里親の心理的ケアは、里親の養育の苦労を理解し、里親の努力を評価することであることが示唆された。しかし、現状では、そのために、福祉司は業務の範囲を超えた労働を余儀なくされてしまうことが多い。信頼関係の形成は、質の高い里親養育を目指すうえで重要な要素となるが、そうであるならば、里親専任福祉司の複数配置と、里親専任福祉司の異動の制限、また、地域との有効な連携を確立するなどの制度的環境整備の必要が示唆された。

以上の結果は、現状では里親委託が、福祉司個人や里親個人の力量や資質に、大部分を依存していることを示している。そのような状況では、里親希望者が増えたとしても、福祉司と信頼関係を形成できるのはその一部に過ぎず、また委託される里親は「質の高い」里親に限定されてしまうだろう。未委託里親は、いまだに高い比率を占めるが、この事実はこうした文脈から理解すると整合的である。こうした状況下では、里親と委託された子どもに不調関係が生じたときには、多くの場合、里親の力量に合わせて措置変更が決定されざるを得ない。そうでなければ、質の高い福祉司の「職人芸」的なスキルや、業務の範囲を超えた超過勤務などの「自己犠牲」によってのみ、すなわち、福祉司の「ボランティ

ア」によってのみ、里親委託が成立することになってしまう。

里親委託を推進するためには、「質の高い」里親のみに依存するのではなく、広く里親を支援していくことが重要であり、その里親に対する支援として、里親との信頼関係を構築していくことが求められる。具体的には、子どもの養育責任の共有および子どものニーズの充足、里親への心理的ケアがそれである。そして、そうした具体的な支援を行っていくためには、ごく一部の福祉司の力量やボランティア精神に頼るのではなく、その職務の範囲内でそうした業務が可能となるよう制度的な整備を行うことが望ましい。そのためには、一定の体系的な理論に基づいた福祉司の人材育成や研修を確保することで、福祉司の力量を高めることが必要になる。また里親専任の福祉司の複数配置とその異動を制限することが重要となる。

2000年以降の国の里親委託の推進政策は、国の里親制度に対する積極的な姿勢を示すものとして評価できる。しかし、里親委託率の数字上の上昇だけを求めて、質的な里親委託の改善を放置している現状では、結局のところ、質を伴わない里親委託が増加するのみで、結果として里親委託の衰退を再び招くことにもなりかねない。

5. 里親委託の長期的動態と展望

最後に本研究の意義を確認しながら、里親委託の長期的な動態と展望についてあらためて述べたい。

本研究では、戦後に刊行された里親関係の著作、論文等をレビューし、仮説を再構成することで、経験的な研究への接続をはかった。そして、これまで直観的な印象や断片的な情報に基づいて言及されていた里親委託の阻害要因に関する仮説の真偽を計量的なデータを用いて明らかにした。本研究に意義があるとすれば、まずこの点を指摘できるだろう。

分析の結果、「里親のなり手がいないから里親委託が進まない」という仮説が必ずしも成立せず、「児童養護施設が経営上の理由から定員を確保する必要があり、里親委託に消極的であった」という仮説が成立する、ということが示された。

以上のふたつの結論は、児童福祉をめぐる制度的・環境的要因が里親委託を阻んできたことを示すものに他ならない。

また、2000年以降の里親委託率の上昇は児童虐待の増加の直接的な効果と、それによる福祉司増加の間接的な効果でかなりの部分が説明されてしまうことを明らかにした。これにより、近年の里親委託率の上昇が見かけ上の変化である可能性が大きいことを示した。

さらに、2000年以降の里親委託をめぐる状況を児童相談所の児童福祉司、里親などの関係者へのインタビュー調査をもとに探索的に明らかにした。実態としては児童虐待の増加により現場はより過酷な状況にあること、里親への支援が十分にできないために福祉司が里親への委託に慎重にならざるをえないことなど、ここでも児童福祉をめぐる制度的・環境的要因が解決されていないことが明らかになった。里親委託が進まない理由はいくまでも制度的要因にその多くが求められるのであり、これらは里親研究にとって重要な知見であると考えている。

その上で、今後里親委託を推進していくために、必要な課題について、不調に対する児童福祉司の実際の対応や措置解除の判断について、聞き取り調査から明らかにした。支援に十分に時間をとれない現状では、里親への信頼感が委託の解除・継続を決定する大きな要因になっていることを明らかにした。つまり、里親委託の継続の可否は里親の個人的な資質から判断されるところがきわめて大きく、信頼関係を形成することが簡単でない状況下では、児童福祉司が概して委託に慎重にならざるを得ない現状が明らかにされた。現状の児童福祉をめぐる制度的環境を考えれば、児童福祉司の対応はやむを得ない部分もあることになる。

また、里親への支援として最も重要な児童福祉司—里親間の信頼関係の確立のメカニズムについて、やはり聞き取り調査から明らかにした。この問題もけっして新しい問題ではないが、児童福祉司が里親とともに子どもの養育にかかわることが重要であり、そうした環境を整える必要があるという結論は児童福祉にとって新しい観点を提示できたと考えている。

2000年以降、里親委託率は上昇を示した。しかし、結局のところ、里親制度とそれを取り巻く状況は、あまり大きくは変化していないという結果が示された。第3章では、仮説間の関連を図示し(図3.13)、社会・文化的要因を「里親登録者不足要因仮説」「養子縁組混同仮説」として整理した。そして、国の政策のあり方は、この社会・文化的要因から潜在的に影響を受けることを示した。その意味では、里親委託があまり変化していないという結果自体が、社会・文化的要因の結果であるとも考えることもできる。これを説明する社会・文化的要因があるとすれば、それは、われわれの社会の家族についての観念がきわめて固定的である、というところにしか求められないのではないだろうか。

親の離婚後の子どもの親権が単独親権であることに代表されるように、わが国では子どもが同時に複数の家族に所属することを認めていない。親の離婚に伴い、子は親権を取得

したどちらか一方の親と暮らし、その親が再婚すれば、親・継親・子が新たな家族を形成することを前提としている。

こうした家族のあり方と、里親制度のあり方は整合しない側面が大きい。里親委託された子の多くには実親が存在する。子どもは里親委託された場合、自分の実親との関係と、里親家庭での関係の二つに同時に所属することになる。養子縁組をしない限り、現時点で子どもが生活を共にしている家族的関係は法的には家族ではない。子にとって里親家庭が自分の家族として意識されているかどうかは、もちろん個別のケースによって異なるが、家族として認識されていることも多いだろう。その場合、子どもは同時に複数の母親や父親を持っていることになる。結局、こうした複数の家族的関係に同時に子どもが所属する、という家族のあり方が十分に社会に理解されておらず、受け入れられていない結果が長期的な里親委託の不振という現象なのではないか。

本来里親制度は、里親に対する長期的かつ頻繁な支援を要するものであり、けっして財政的に安上がりな方法ではないはずだ。むしろ、構造的な難しさを抱える里親子関係の形成は、長期的かつ専門的な支援を必要とする。里親委託を推進するならば、こうした支援体制を十二分に構築する必要がある。

2000年以前に一般的であった施設措置の優先は、要養護児童に対してこうした手間をかける必要性を行政が感じていなかったことが最大の理由だと考えられるが、その背後にはこうした家族のあり方への理解が社会的に共有されていなかったことがあると考えられる。それは、多くの国民が単一の家族に所属していた結果でもあり、その結果としてそうした家族を離れて暮らす子どもたちへの感度が低かったからとも考えられる。

2000年以降里親委託率が上昇を示したが、もちろん、その背景にこうした家族のあり方に対する理解が深まったという変化は観察しえない。制度的な環境の整備は遅々として進まない中で、里親委託率だけが上昇していく。里親委託は一部の福祉司の献身的な努力に支えられている一方で、支援の不足に起因する措置解除も増加している。

人々が自分の親と離れて生きていく子どもたちに対して関心をむけること、そうした関心の結果として子どもたちを社会が育てていくという考え方を共有すること。そうした子どもたちの養育に社会全体で時間と労力と費用を惜しまず十分な手間をかけること。これらが何よりも里親委託の推進の根底に要求されることではないか。

6. 今後の課題

今後の課題として、以下の3点を考える

第一に、海外の文献を参照し、日本では、未検証である実証的な研究を取り入れる必要がある。本研究では、日本一国を対象とした分析であったため、諸外国との比較については禁欲せざるをえなかった。また、これまでの先行研究においても、諸外国の里親制度や、里親委託の実態に言及する研究や文献は散見されるものの、里親制度や里親委託についての諸外国の研究について言及するものは少ない。今後、それらを参照することで、新たなアプローチと方法の導入をはかりたい。

第二に、里親子関係における不調関係への対応に関する問題、里親と子どもの適合性（マッチング）の問題をより詳細に検討していきたい。これらの課題は、第7章で述べたように、相互に関連しており、どちらも里親支援において重要な課題である。本研究では、第7章で福祉司にインタビュー調査を行うことにより、不調の際の福祉司の判断について焦点をあててこの問題を検討した。福祉司の不調への対応は、不調の気づき、多様な情報収集、それらを総合的に積み重ねた上での判断など、様々な観点からより一層の検討が必要であると考えられた。第6章のインタビュー調査でも福祉司から指摘のあった点であるが、先行研究では、里親のコンピテンシィ（能力、資質、適合性等）のチェックシートを使用している国があることが紹介されている。そうした諸外国における不調に関する取り組みの有効性と問題点を学ぶことも、適切な対応を可能にすると考えられる。

第三に、実親の同意拒否の問題、実親と里親の関わりの問題である。これらには、里親委託を妨げてきた要因として仮説化されており、里親委託に関する重要な論点であると考えられるが、本研究ではデータの制約もあり詳細に検討することができなかった。しかし、第8章では、里親への支援のためにも子どもの実親についての情報の収集と探索が必要であることが示唆された。これに関連して実親の里親委託への同意を取得するための交渉、里親委託された子どもが実家族に復帰をするための取り組み、あるいは実親と子どもの関係を断絶されないための取り組みなども重要である。これらについても、諸外国での取り組みを参照することからはじめて、経験的な研究を行っていきたい。

先行研究では、里親に委託された子どものアイデンティティの確立のためにライフストーリーワークを取り入れる方法や、里親・子ども・実親・専門職が参加するカンファレンスを行うなどの方法が紹介されている。実証的な研究等を試みるなかで、それらの有効性の検討も進めていきたい。

【文献】

- 芦立光之（1954）「里親・里子の問題」『社会事業』37（4）, 9-20.
- 愛沢隆一（2011）「思春期の荒れとそれに直面する里親家庭を支える」『里親と子ども』6,34-39.
- 網野智（1948）「里親制度の運営について」『社会事業』31（11,12）, 22-36.
- 網野武博（1998）「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.
- 浅居喜代治・白澤政和・和多田淳三（1983）「里親開拓の可能性について」『大阪府立大学紀要, 人文・社会科学』,31,145-162.
- 浅井春夫（1991）『児童養護論論争』あいわ出版.
- 浅野哲・中村二郎（2002）『計量経済学』有斐閣.
- 栗津美穂（2006）『ディープ・ブルー——虐待を受けた子どもたちの成長と困難の記録』太田次郎社.
- Appathurai,Carol・Lowery,Grant・Sullivan,Terry（1986）*Achieving the Vision of Deinstitutionalization: A Role for Foster Care?* Child and Adolescent Social Work,3（1）,50-67.
- Dore, Martha M. Kennedy, Karen Guberman（1981）*Two Decades of Turmoil:Child Welfare Service;1960-1980*.Child Welfare League of America,60（6）, 371-382.
- 江崎伸介（2009）「里親の養育観に関する一考察——里母の心理的葛藤とソーシャルサポート形成の視点から——」『臨床心理学研究』7,53-71.
- 福岡久美子（2006）「国家の家庭への介入—児童虐待とドメスティック・バイオレンス—」『憲法論叢』13,87-109.
- 藤林武史（2011）「福岡市における里親支援——里親支援と里親家庭「応援団」——」『里親と子ども』6,17-22.
- 古川孝順（1991）『児童福祉改革—その方向と課題—』誠信書房.
- 古川孝順（1996）「戦後社会福祉の拡大過程」『東洋大学社会学研究所年報』, 31,37-84.
- 古川隆幸（2007）「なぜ日本の里親制度は普及しないのか」『佐賀女子短期大学研究紀要』41, 77-88.
- Green,William H（2000）*Econometric Analysis*（4th edition）.Prentice-Hall.
- Goodman,Roger（2000）*Children of the Japanese State; The Changing Role of Child Protection*

- Institutions in Contemporary Japan*: Oxford University Press. (津崎哲雄訳 (2006)『日本の児童養護』明石書店) .
- グレアム・メロディ (1993)「日本の里親についての考察——エコロジカルな視点から」『社会福祉』34,97-106.
- 花崎みさを (2004)『家族を創る——アジアの子たちの里親として』草の根出版会.
- 長谷川重夫 (1984)「わが国の里親制度の問題点と東京都養育家庭制度」『新しい家族』4, 19-30.
- 林浩康 (2012)「社会的養護改革と里親委託推進のあり方」『里親と子ども』7,9-18.
- Holman,Bob (1996) *The Corporate Parent; Manchester Children's Department 1948-1971: National Institute for Social work*. (津崎哲雄・山川宏和訳 (2001)『社会的共同親と養護児童』明石書店) .
- 伊福部敬子 (1951)「里親委託問題二, 三」『社会事業』34 (9) ,29-33.
- 飯田幹雄 (1996)「里親制度の現状と課題」『新しい家族』29,15-37.
- 飯原久弥 (1956)「里親制度の現状と問題点」『社会事業』39 (10) , 60-64.
- 池田由子 (1987)『児童虐待—ゆがんだ親子関係—』中央公論社.
- 稲葉昭英 (2002)「Pooled time series モデル」『家族社会学研究』14, 5-10.
- 稲葉昭英 (2007)「ソーシャル・サポート, ケア, 社会関係資本」『福祉社会学研究』4,61-76.
- 伊藤嘉余子 (2004)「日本における里親支援の在り方に関する研究——英国の里親支援体制との比較からの検証」『福島学院大学研究紀要』36,51-60.
- 伊藤友宣 (1977)「里親ケースワーカーの立場から」松本武子編著『里親制度——その実践と展望』相川書房,143-146. (再録: (2008)『児童福祉文献ライブラリー シリーズ 2 児童養護第 20 巻』日本図書センター) .
- 岩崎美枝子 (1986)「日本におけるグループホーム, 里親・養子制度の展望」『月刊福祉』69 (16) ,68-77.
- 岩崎美枝子 (2009)「2008 年里親制度改正と民間機関の役割および養子縁組里親の諸問題」『新しい家族』52,123-138.
- 和泉広恵 (2009)「里親家族支援は進むのか——児童福祉法改正と里親支援事業の未来」『子どもと福祉』2,38-43.
- 開原久代ら (2012)「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——」平成 23 年度厚生労働科学研究費

- 補助金研究事業総括分担研究報告書,195-210.
- 開原久代ら (2013)「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——」平成 24 年度厚生労働科学研究費補助金研究事業総括分担研究報告書.
- 兼井京子 (2007)「里親支援を考えるー東京都の養育家庭制度を通して」『子どもの人権連』子どもの人権連事務局.
- 金城芳子 (1948)「東京都における里子制の変遷と現状」『社会事業』 3-9.
- 柏女霊峰 (2010) 「新しい里親制度の可能性」『世界の児童と母性』 69,2-8.
- 河野洋子 (2012)「大分県における里親委託推進の取り組みについて」『子どもの虐待とネグレクト』 14 (2) ,228-233.
- 川崎二三彦 (2006)『児童虐待ー現場からの提言ー』岩波新書.
- 菊池緑 (2007)「日本で里親制度が利用されない理由とは？——国際比較研究を通して言えること」『子どもの虐待とネグレクト』 9 (2) ,145-155.
- 杵渕紀子 (2003)「里親が望む支援と研修」『世界の児童と母性』 55,38-41.
- 木村容子 (2007)「子どもの福祉の視点に立つ里親制度の在り方に関する検討」『京都光華女子大学研究紀要』 45,329-348.
- 小宮山主計 (1951)「里親制度に関する考察ーチャールズ・ブレースの里親制度を中心として」『社会事業の諸問題；日本社会事業短期大学研究紀要』 1,24-40.
- 小谷眞男 (2009)「里親委託という主題——家庭的養育委託 (affidamento familiare) に関するイタリアの研究動向より」『家族社会学研究』 21 (2) ,201-207.
- 厚生省児童家庭局 (1978)『児童福祉三十年の歩み』。(再録：(2006)『児童福祉文献ライブラリーシリーズ1 児童福祉基本法制 17』日本図書センター) .
- 厚生省 (1948) 厚生省発児第 50 号厚生事務次官通牒『里親等家庭養育の運営に関して』『家庭養育運営要綱』 ぎょうせい.
- 厚生省 (1955ー1999)『厚生白書 昭和 31 年版ー平成 11 年版』 ぎょうせい.
- 厚生労働省 (2000ー2011)『厚生労働白書 平成 12 年版ー平成 24 年版』 ぎょうせい.
- 厚生労働省 (厚生省) 大臣官房統計情報部編 (1953-2011)『社会福祉行政業務報告例 (厚生省報告例)』 .ぎょうせい.
- 厚生労働省 (2000)「全国児童福祉主管課長会議資料」
(http://www1.mhlw.go.jp/shingi/s0003/s0309-1_18.html ,2012.1.19) .

- 厚生労働省大臣官房統計情報部編（1951-1955）『社会福祉統計年報』 ぎょうせい.
- 厚生省大臣官房統計情報部編（1956-1964）『社会福祉施設等調査報告』 ぎょうせい.
- 厚生労働省大臣官房統計情報部編（2000-2009）『社会福祉施設等調査』 ぎょうせい.
- 厚生省児童家庭局（1972-1992）『養護児童等実態調査結果』 ぎょうせい.
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局（1998）『養護施設入所児童等調査結果（平成10年2月1日現在）』 ぎょうせい.
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局（2003・2008）『児童養護施設入所児童等調査結果（平成15・20年2月1日現在）』 ぎょうせい.
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局（2011）『里親委託ガイドライン』 財団法人全国里親会.
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局（2011）『第57回全国里親大会行政説明 社会的養護の課題と将来像について』 ぎょうせい.
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局（2012）「第14回社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会資料」
- （<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000025o5n-att/2r98520000025ohl.pdf>,2012.5.14）.
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長（2012）『里親委託ガイドライン（一部改正）』 ぎょうせい.
- 厚生労働省社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会報告書（2007）「社会的養護体制の充実を図るための方策について」 ぎょうせい.
- 倉橋惣三（1927）『社会的児童保護概論』.（再録：（1927）『児童問題文献選集 8』 日本図書センター,7-91.）
- 増淵千保美（2008）『児童養護問題の構造とその対策体系—児童福祉の位置と役割』 高菅出版.
- 益田早苗（1999）「わが国の里親研究の動向と今後の課題」『青森保健大紀要』1（1）,91-97.
- 益田早苗・浅田豊（2001）「現代日本の里親意識と児童養育・支援の今日的課題」『青森保健大学紀要』3（2）,177-190.
- 松本園子（1985）「社会的養護の方法としての里親制度の検討（1）—原稿里親制度の発足の事情と問題点」『淑徳短期大学研究紀要』24,81-93.
- 松本武子（1971）「里親制度の運用に関する比較研究」『日本女子大学紀要文学部』21,116-143.
- 松本武子（1974）「北海道の里親制度——くるみ里親会と芭露部落」『社会福祉』17,2-18.

- 松本武子（1991）『里親制度の実証的研究』建帛社.
- 松本佑子・秋山修子（2007）「子どもにとっての里親制度促進に関する一考察」『児童学研究；聖徳大学児童学』9,9-16.
- 松島正義（1950a）「里親制度の現状分析（その1）」『社会事業』,33（3）.9-17.
- 松島正義（1950b）「里親制度の現状分析（その2）」『社会事業』,33（4）.4-9.
- 峯元耕治（2001）『子どもを虐待から守る制度と介入方法—イギリス児童虐待防止制度から見た日本の課題』明石書店.
- 御園生直美（2007）「里親養育における家族関係の形成—社会的養護と家庭環境—」『家庭教育研究所紀要』29,84-93
- 宮島清（2002）「児童虐待防止法施行後の児童相談所と里親制度の今後について」『新しい家族』40,25-49.
- 宮島清（2006）「里親委託・養子縁組の歴史・現状・これから—子どものための「家庭養護」を構築するために—」『社会事業研究所年報』42,1-81.
- 宮島清（2007）「子ども虐待の本当の姿と家族支援の在り方を考える—ソーシャルワークの立場から—」『日本社会事業大学研究紀要』54,219-242.
- 宮島清（2009）「里親支援機関の可能性と課題——質の高い里親支援機関作りへの提言——」『里親と子ども』4,107-112.
- 宮島清（2010）「里親支援ソーシャルワーク——支援の実質化のために——」『世界の児童と母性』69,46-49.
- 宮島清（2011）「特集にあたって——子ども，里親が不幸にならないために——」『里親と子ども』6,6-8.
- 宮里慶子・森本美絵（2011）「養育里親の「不確実性の引き受け」による問題対処と支援ニーズ」『千里金蘭大学紀要』8,28-39.
- 三吉明（1959）「里子のアフター・ケア施設について」『生活と福祉』38,20-21.
- 三吉明編（1963）『里親制度の研究』日本児童福祉協会.
- 森和子（2001）「養子縁組里親・里子の親子関係形成への援助に関する事例研究—児童相談所の里親委託における援助システムの構築に向けて」『生活社会科学研究』8,57-71.
- 森和子（2003）「親子づくりのための支援——埼玉県所沢児童相談所「里親サロン」実践の取り組み」『世界の児童と母性』54,18-21.
- 森和子（2007）「虐待を受けた子どもの受け皿としての里親制度」『小児科臨床』60

- (4) ,773-778.
- 森和子 (2011) 「養育の不調をどう捉えるか——研究者／支援者の立場から——」『里親と子ども』 6,9-16.
- 森望 (2001) 「児童養護問題の現状と課題——子育ての社会化の視点から」『小児の精神と神経』 41 (55) ,327-334.
- 森本美絵 (2007) 「里子の養育家庭における課題と社会的支援—近畿地区里親の養育に関するアンケート調査を通して—」『名古屋短期大学研究紀要』 45,163-173.
- 村田一木 (2011) 「児童相談所が新生児里親委託を行なう意義——萬屋育子さん（前刈谷児童相談センター長）に聞く——」『里親だより』 89,6-9.
- 内閣府共生社会政策統括官 (2011) 「平成 23 年版子ども・子育て白書」
- 中川良延 (2004) 「日本の里親制度——どこにどんな問題があるか、解決の方向を探る」湯沢雍彦編著『里親制度の国際比較』ミネルヴァ書房,303-324.
- 奈良隆正・阿部好恵・鈴木幸雄 (2011) 「里親のソーシャルサポートと情緒的疲弊に関する実証的研究」『帯広大谷短期大学紀要 開学 50 周年記念号』 48,47-54.
- 西村武士 (2008) 「児童相談所の仕事とスタッフ／福祉司の一日と一週間」『里親と子ども』 3,明石書店,13-21.
- 小笠原平八郎 (1967) 『里親保護——その研究と実践』川島書店。(再録; (2008) 『児童福祉文献ライブラリーシリーズ2 児童養護 第19巻』日本図書センター) .
- 奥田秀宇 (1997) 『人をひきつける心——対人魅力の社会心理学』サイエンス社.
- 大谷誠英 (2009) 「児童養護施設の変化から取り残された職員配置と任用要件——財源問題を背景にした児童養護施設の小規模化における問題点」『社会福祉士』 16,126-33.
- Ostrom, Chales.W., (1990) *Time Series Analysis: Regression Techniques*.CA: Sage.
- Pearlin,Leonard I., (1989) *The Sociological Study of Stress*,*Journal of Health and Social Behavior*,30,241-256.
- 坂本和子 (2003) 「市民としての里親」『世界の児童と母性』 54,36-38.
- 櫻井奈津子・鈴木佑子・戸田朱美 (1992) 「養育家庭制度の現状と課題」『児童福祉研究』 20,35-56.
- 櫻井奈津子 (1997) 「養育家庭への児童委託——措置変更ケースを通して里親養育への支援を考える」『新しい家族』 31,67-87.
- 櫻井奈津子 (1999) 「里親養育の支援のあり方に関する研究——里親制度の活性化を求めて」

- 『和泉短期大学研究紀要』 21,11-20.
- Sandra M Stehro (1986) *Family-centered Child Welfare Services: New Life for Historic Idea, Child Welfare*, 65 (3) 231-238.
- 佐藤隆司 (2009) 「里親制度と児童相談所——里親と「協働」する里親制度」『子どもと福祉』 2,26-31.
- 佐藤隆司 (2010) 「児童相談所による里親支援——里親支援の基本は里親と児童相談所の信頼関係」『世界の児童と母性』 69,70-73.
- 積惟勝 (1971) 『集団養護と子どもたち』 ミネルヴァ書房. (再録: (2008) 『児童福祉文献ライブラリーシリーズ2 児童養護 第16巻』 日本図書センター.)
- 瀬下祐紀子 (1999) 「里親政策の現状と課題——埼玉県の事例を中心に」『上越教育大学幼児教育研究』 13,34-37.
- 瀬下祐紀子 (2000) 「里親政策の現状と課題」『暁星論業』 47,39-70.
- 瀬下祐紀子 (2001) 「里親政策の現状と課題 (2)」『暁星論業』 49,45-66.
- 下夷美幸 (2008) 『養育費政策に見る国家と家族—母子世帯の社会学』 勁草書房.
- 白井千晶 (2013) 「現代日本で里親であることは——公共的に児童福祉を担うことと家族という私事性の両義性——」『里親と子ども』 8,32-38.
- 総務省統計局統計調査部国勢統計課労働力人口統計室 (2011) 「労働力調査年報」
- 須田恒雄 (1989) 「里親制度の現状と今後の展望」『月刊福祉』 72 (9) ,40-43.
- 社会福祉法人恩寵財団母子愛育会日本子ども家庭総合研究所 (2002-2008) 『日本子ども資料年鑑』 KTC 中央出版.
- 庄司順一 (1998) 「里親への支援のあり方に関する研究」『日本子ども家庭総合研究所紀要』 35,33-39.
- 庄司順一 (2003) 『フォスターケア』 明石書店.
- 庄司順一 (2004) 「虐待を受けた子どもの里親養育」『そだちの科学』 2,89-94.
- 庄司順一 (2006) 「里親とのきずな」『そだちの科学』 7,49-54.
- 庄司順一 (2007) 「里親養育とアタッチメント」『乳幼児医学・心理学研究』 16 (1) ,35-42.
- 庄司順一 (2007) 「里親制度の現状と課題—里親制度を発展させるために—」『子どもの虐待とネグレクト』 ,9 (2) ,162-169.
- 庄司順一 (2008) 「我が国の里親制度の現状と課題——外国と比較して」『教育と医学』 56 (7) ,672-679.

- 庄司順一（2010）「里親支援の今後の展望」『世界の児童と母性』69,9-12.
- 庄司順一ら（1998）「里親への支援のあり方に関する研究」『日本子ども家庭総合研究所紀要』35,33-39.
- 須田恒雄（1989）「里親制度の現状と今後の展望」『月刊福祉』,72（9）,40-43.
- 鈴木博人（2012）「他児養育制度としての里親制度の特色——養子制度との比較も視野に入れて——」『法学新報』119（5・6）,37-68.
- 副田あけみ（2003）「社会福祉と家族—児童養育政策に見る「脱家族化」の過程—」古川孝順編『現代社会福祉の争点（上）—社会福祉の政策と運営—』中央法規出版,59-92.
- 総務省統計局統計調査部国勢統計課（1953-2008）『住宅・土地統計調査』ぎょうせい.
- 田島一郎（1958）「農家里親の現況と問題点」『社会事業』41（1）,46-49.
- 高瀬礼子（2005）「里親」『母子保健情報』50,62-64.
- 武川正吾（2001）『福祉社会—社会政策とその考え方』有斐閣.
- 竹中哲夫（1995）『現代児童養護論（第2版）』ミネルヴァ書房.
- 田中久子（2008）「特定課題の調査研究—社会養護としての里親制度の役割と限界——里親制度と養子縁組制度の比較を通じて」『獨協ロー・ジャーナル』3,89-124.
- 樽川典子（1994）「里親たちの親子関係序論—親子関係の解釈装置—」『筑波大学社会学研究室—社会ジャーナル』19: 133-144.
- 辰巳隆（2008）「児童養護における里親」『聖和大学論集』36,105-112.
- 徳永寅雄（1950）「児童福祉の機構」. 川嶋三郎編著『児童福祉の諸問題』港出版合作社,21-76.
- 統計数理研究所『日本人の国民性調査』
<http://www.ism.ac.jp/kokuminsei/index.html>,2010.10.28）.
- 鶴飼正男（1977）「養護施設長の立場から」松本武子編『里親制度——その実践と展望』相川書房,104-115.（再録：（2008）『児童福祉文献ライブラリー—シリーズ 2—児童養護—第20巻』日本図書センター.）
- 津崎哲雄（1993）「子供の意見表明権と施設養護改革」『社会福祉研究』57,42-47.
- 津崎哲雄（2004）「イギリスの里親制度（1）」湯沢雍彦編著『里親制度の国際比較』ミネルヴァ書房,1-29.
- 津崎哲雄（2005）「我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』4,5,1-19.
- 津崎哲雄（2009）「この最後の者にも：社会的養護施策と被虐待児童等虐待防止——里親制

- 度への意味合い」『子どもの虐待とネグレクト』11 (2) ,154-63.
- 右田紀久恵 (1964)「里親の監護教育権能について」家庭養護寮促進協会『家庭養護の諸問題——創立三周年記念論文集』日本生命済生会社会事業局,53-68. (再録：(2008)『児童福祉文献ライブラリー シリーズ 2 児童養護 第12巻』日本図書センター).
- 上野千鶴子 (2003)「市民権とジェンダー—公私の領域の解体と再編—」『思想』955,10-34.
- ウィリアムス飯久保蔦枝 (2003)「里親制度について——日英の法制・家族のあり方の比較から」『東京家政学院大学紀要』43,77-83.
- 梅澤彩 (2004)「里親制度の現状とその現代的課題——里親委託の促進と適切なマッチングの実現にむけて——」『大阪府立大学国際公共政策研究』9 (1) ,87-102.
- 浦辺史 (1977)「児童の施設養護の発達」浦辺史・積惟勝・秦安雄編『新版 施設養護論』ミネルヴァ書房,20-33.
- 浦光博 (2005)「対人関係」唐沢かおり編著『社会心理学』朝倉書店,89-110.
- 蒲地清弘 (1983)「里親制度の概要と現状」『家庭裁判月報』,35 (5) ,176-193.
- 渡邊守 (2010a)「海外の社会的養護はどうなっているのか」『子どもと福祉』3,63-65.
- 渡邊守 (2010b)「子ども中心の里親支援ソーシャルワーク確立を目指して」『子どもの虐待とネグレクト』12 (1) ,99-107.
- 山田勝美 (2008)「児童養護施設における子どもの育ちと貧困——社会的不利におかれた子どもの「あてのなさ」——」浅井春夫・松本伊智朗・湯沢直美編『子どもの貧困——子ども時代の幸せ平等のために——』明石書店,136-153.
- 山縣文治 (2011)「社会的養護の現状と国連ガイドラインの影響および課題」特定非営利活動法人 子どもの村福岡編『国連子どもの代替養育に関するガイドライン——会的養子どもの村と福岡の取り組み——』福村出版,131 版出版岡の
- 山口敬子 (2007)「要養護児童のアタッチメント形成と里親委託制度」『福祉社会研究』8,65-79.
- 山川宏和 (2009)「里親ケアの新展開」『華頂短期大学研究紀要』54,81-87.
- 山本正憲 (1952)「養子と里子—民法と児童福祉法との交錯—」『神戸法学雑誌』2 (1) ,52-86.
- 山本保 (1988)「『家庭養育運営要綱』の改正—『家年ぶりの里親制度改正・『里親を育てる』に—」『新しい家族』12,49-60.
- 山野良一 (2008)『子どもの最貧国・日本—学力・心身・社会に及ぶ影響—』光文社.
- 安川実 (2003)「施設養護と里親養護——二者択一からパートナーシップへ」『世界の児童と

母性』54,14-17.

横堀昌子（1999）「オーストラリアの児童養護と我が国の課題」『青山女子短期大学紀要』
53, 127-147.

吉田幸恵（2008）「社会的養護の動向と課題に関する研究—2000年から2007年までを中心に—」『名古屋市立大学大学院人間文化研究科人間文化研究』,10,61-76.

吉田恒雄（2003）「児童虐待防止法改正をめぐる動向」『新しい家族』42,34-40.

吉田恒雄（2005）「児童福祉法改正と里親制度」『新しい家族』46,50-67.

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.

養子と里親を考える会編（1991）「元群馬県中央児童相談所保護課長・河崎清松さんにきく
—群馬県の里親委託と児童相談所」『新しい家族』19,37-47.

養子と里親を考える会編（1992）「元群馬県中央児童相談所一時保護課長・河崎清松さんに
きく —群馬県の里親委託と児童相談所—その2」『新しい家族』20,67-83.

湯沢雍彦（2003）「里親制度の不振と打開の方向」『世界の児童と母性』,54,6-9.

湯沢雍彦ら（2004a）『被虐待児受託里親支援に関する調査研究』財団法人こども未来財団.

湯沢雍彦編著（2004b）『里親制度の国際比較』ミネルヴァ書房.

全国児童相談所長会（2011）「児童相談所における里親委託及び遺棄児童に関する調査」財
団法人全国里親会複製.

謝辞

本研究にあたり、多くの方々に協力して頂きました。すべての方をあげることはできないかもしれませんが、ここに記して感謝の意を表したいと思います。

まず、本研究の聞き取り調査に快く応じてくださった、里親の方々、児童相談所関係者の方々、里親支援機関職員の方々に衷心よりお礼を申し上げます。その職務上、どのように語るべきか難しい部分も多かったと推察できますが、社会的養護を受ける子どもの未来のため、また里親制度のために、本音で語っていただけたと感じられました。過去のことを含め、日々の日常のことを語っていただくということは、簡単なことではない中で、誠実に本音で語っていただけたと信じております。

また、様々な場所で出会った里親の方々、里親関係者の方々、里親研究者である院生や先生方からも様々なご示唆を頂けたことは、本研究にあたって大変有益なものとなりました。心よりお礼を申し上げます。

具体的な研究にあたっては、審査にあたって下さった、堀江孝司先生、長沼葉月先生には、心よりお礼を申し上げます。多忙を極める中、丁寧に本稿を読んでもくださったうえで、非常に鋭いご指摘をいただきました。このことは、これからの研究にとっても大変大きな財産になったと感じています。

さらに、学部の卒業論文のときから、本研究に至るまで、ご指導いただいた稲葉昭英先生に心より感謝申し上げます。稲葉先生には、研究の方法について、最初から最後まで丁寧に教えて頂きました。研究の方法や方向性に対するご指導については言うまでもなく、研究者としての姿勢についてもご指導いただけたと思っております。ありがとうございました。

最後に、里親でもある私の両親、父・二郎、母・利江、また里親家庭である私の家族になってくれた子ども達すべてに心から感謝しています。研究にあたって重要な示唆を受けたと同時に、私が研究を行っていくうえで、非常に大きなモチベーションとなりました。また、何よりも子どもたちと共に時を過ごすことによって、人間として成長させてもらったと思っています。同様に、私の夫・真穂も、日常のなかで、研究に悩んだ時にも、常に私を支えてくれ、時には研究に関する議論にも応じてもらいました。ありがとうございました。

私の研究は、私の研究を支え、また、さまざまな示唆をくださり、ご指導くださった、その思いに十分に答えるものとはなっていないかもしれませんが、今後も研究を継続し、

より成果を出していくことで、その思いに応えるような研究を行うことができることを願っております。関わって下さったすべての方々に心からの感謝を申し上げます。

三輪清子