

里親制度

児童虐待等の増加で、家庭で暮らすことのできない児童を家庭的環境の下で養育する里親制度の必要性が高まっている。都は、昭和48年から、養子縁組を目的としない里親制度「養育家庭制度」を設け、普及に取り組んできた。今回国会に提出された児童福祉法等の一部改正案においては、国も都の実施形態を踏まえ「養育里親」と「養子縁組里親」を分けることとしており、今後、都は、養育家庭の充実・拡大に向けた新たな仕組みづくりなど体制整備の構築が求められる。

1 社会的養護の現状

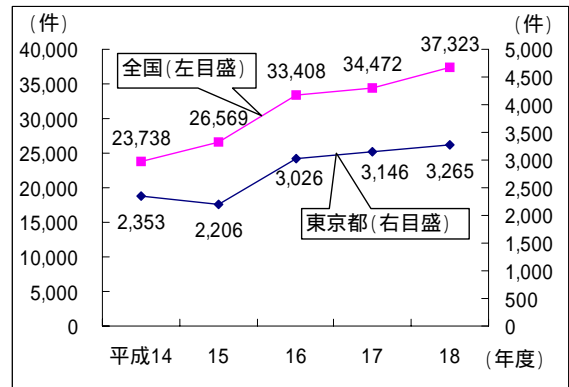
家庭で暮らすことのできない児童を家庭に代わって公的に養育する仕組みを「社会的養護」と呼ぶ。戦後の孤児対策など、両親がいない児童を対象に始まった社会的養護だが、近年、親の離婚や虐待等により家庭で暮らすことができない児童が増加しており、社会的養護を必要とする児童の対象は時代とともに大きく変わってきている。特に児童虐待については毎年、増加傾向にあり、社会的養護体制の整備にあたっては、児童虐待等への対応が重要な課題となっている

(図1)。

社会的養護は、「家庭的養護」と「施設養護」に大別される。特に児童虐待は、早期発見・早期対応が重要であり、虐待を受けた児童にとっては、一対一で愛されて安心や信頼の感情を持つことがその後の成長に何よりも大切であり、「家庭的養護」が望ましい。しかし、実態は、社会的養護を必要とする児童の約9割が「施設養護」となっており、「家庭的養護」への拡充が喫緊の課題である

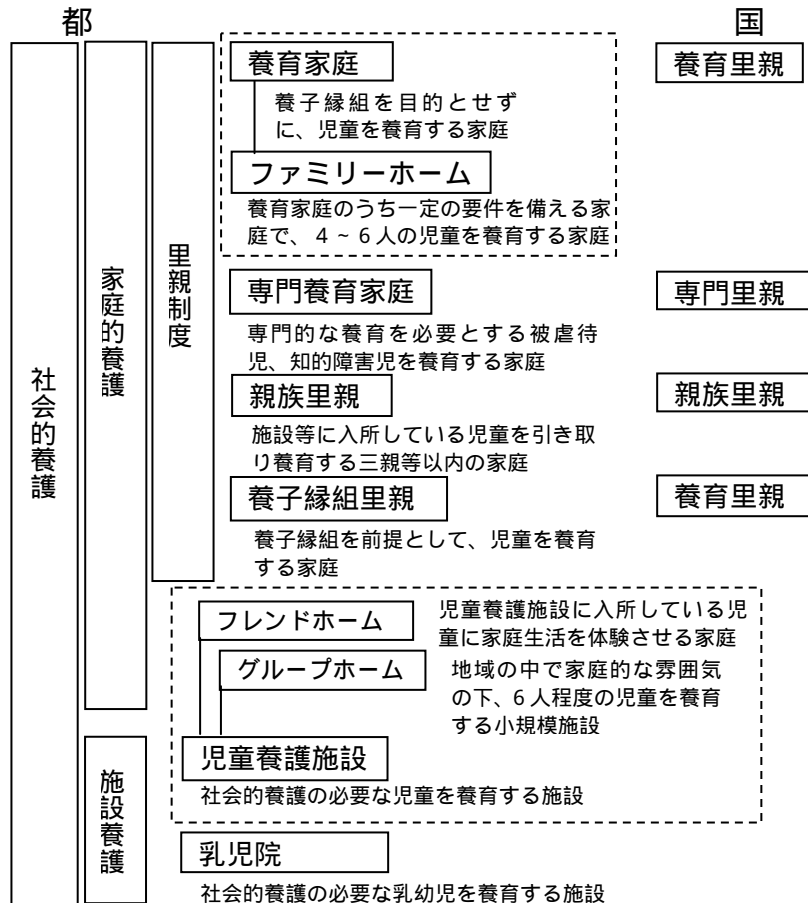
(図2)。

図1：児童虐待相談対応件数の推移



出所：厚生労働省、東京都福祉保健局資料より作成

図2：国と都の里親制度の比較



出所：東京都福祉保健局資料より作成

「家庭的養護」として、里親制度がある。里親制度は、児童福祉法に基づき保護者のない児童または保護者に監護させることが不相当であると認められる児童（要保護児童）の養育を、都道府県が事前に登録された里親に委託する制度である。里親には、「養育里親」、「親族里親」、「専門里親」などがある（図3）。

図3：里親の種類

	養育里親	親族里親	専門里親
要件	心身ともに健全であること 児童の養育についての理解、熱意があること 経済的に困窮していない（親族里親は適用外） 児童虐待等を起こしたことがない 児童福祉法等の規定により罰金以上の刑に処せられたことがない		養育里親の要件 加え、養育里親として3年以上の委託児童の養育経験または3年以上の児童福祉事業に従事経験等あり 専門里親研修の課程を修了
登録有効期間	5年間	登録制度なし	2年間
委託児童の最大人数	実子、里子を合わせて6人	人数制限なし	2人
委託期間	原則として児童が18歳になるまで		原則として2年

出所：厚生労働省資料より作成

里親になるためには、児童相談所を経由して都道府県知

事に申込書を提出し、知事は児童相談所の行った調査に基づき、都道府県児童福祉審議会の意見を聴取の上、里親の適否を決定する。「家庭的養護」の充実・拡大のためには、児童相談所を中心とした地域における諸機関との連携の強化を図ることが必要である。

2 国の取組

(1) 報告書「社会的養護体制の充実を図るための方策について」

厚生労働省は、社会的養護体制の整備のための具体的施策について検討を行うため、平成19年8月に「社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会」を設置し、「社会的養護体制の充実を図るための方策について」の報告書（同年11月）をとりまとめた。

報告書「社会的養護体制の充実を図るための方策について」社会的養護関連部分の概要

1 子どもの状態に応じた支援体制の見直し

家庭的な環境のもと、愛着関係を形成し、地域の中で児童一人ひとりの年齢や状態に応じた自立支援・生活支援や心理的なケア等を行う観点からの施策を推進する。

(1) 家庭的養護の拡充

里親制度の拡充

小規模グループ形態の住居による新たな養育制度の創設

施設におけるケア単位の小規模化等、家庭的養護の推進

(2) 施設機能（児童養護施設・乳児院等）の見直し

2 社会的養護に関する関係機関等の役割分担と機能強化及び地域ネットワークの確立

家庭復帰後の支援など、地域において家庭を支援することができる体制を整備する。

(1) 児童相談所のアセスメント（評価）機能の強化

(2) 地域における家庭支援機能の強化

(2) 児童福祉法改正案の提出

厚生労働省は平成20年3月、「児童福祉法等の一部を改正する法律案」を第169回国会に提出した。改正案において、里親制度の改正では、都が先駆的に実施してきた事業である養子縁組によらない養育家庭制度（後述）を全国的に展開することとなった。

児童福祉法等の一部を改正する法律案 社会的養護関連部分の概要

1 里親制度の改正

養子縁組を前提とした里親と養育里親を区別し、養育里親の要件として研修の履修等、里親制度を見直す。養育里親について里親手当の引き上げ（児童1人につき3.4万円 改正後：1人目7.2万円 2人目以降3.6万円加算）。

里親に対する支援及び普及啓発等、都道府県の業務の明確化。

2 小規模住居型児童養育事業（仮称）の創設

要保護児童の委託先として、養育者の住居において要保護児童を養育する事業（ファミリーホーム）を創設する。

養育者の要件等事業に関する要件を定めるほか、都道府県の監督等必要な規定を設ける。

3 要保護児童対策地域協議会（ 1 ）の機能強化

要保護児童対策地域協議会の協議対象を、養育支援が特に必要である児童・保護者・妊婦に拡大する。要保護児童対策調整機関（ 2 ）に、一定の要件を満たす者を置く努力義務を課す。

4 家庭支援機能の強化

児童家庭支援センターについては、一定の要件を満たす医療機関やNPO等、地域で相談支援を行う機関が児童家庭支援センターになることを可能とする。

- 1 子ども家庭支援センターを中心とした地域支援ネットワークのこと。
- 2 事務の総括及び関係機関間の連絡調整を行う機関。

3 都の取組

（1）都の「養育家庭制度」

里親制度には、養子縁組に基づく里親と、養子縁組によらない里親がある。従来、国はこれらを区別することなく総称して里親制度と称していた。今回の児童福祉法等一部改正案では、養子縁組に基づく里親と、養子縁組によらない里親を区別するものになっている。

こうした動きは、都においてはすでに、昭和48年から養子縁組を前提としない

「養育家庭制度」を創設し、一人でも多くの児童が家庭的な環境の中で養育されるよう、養子縁組によらない「養育家庭制度」の推進を図り、実施してきている。

都では登録里親数に対する委託里親数の割合が6割以上であり、全国平均（30.6%）を大幅に上回っている（図4）。しかし、児童虐待相談対応件数が3,000件を超える実態からも、今後は、里親制度の前提となる登録里親数をさらに増加させていくことが課題である。福祉保健局ではその一環として、養子縁組によらない養育家庭を、都民に親しみやすく、より多くの都民に覚えてもらうため、平成18年度に愛称を公募し、養育家庭を「ほっとファミリー」と呼ぶなど啓発に取り組んでいる。

また、昭和60年から養育家庭制度の一環として「ファミリーホーム」を実施しているが、今回の法改正でも「小規模住居型児童養育事業」としてその趣旨が反映された（図2参照）。

なお、「養育家庭」と「ファミリーホーム」の相違点は、養育家庭は委託児童数が3人ま

図4：里親家庭の登録数等の推移（単位：人）

		平成14	15	16	17(年度)
全国	登録里親数	7,161	7,285	7,542	7,737
	委託里親数	1,873	2,015	2,184	2,370
	委託児童数	2,517	2,811	3,022	3,293
	登録里親数に対する委託里親数の割合	26.2%	27.7%	29.0%	30.6%
東京都	登録里親数	318	339	355	386
	委託里親数	194	195	224	250
	委託児童数	278	300	316	349
	登録児童数に対する委託里親数の割合	61.0%	57.5%	63.1%	64.8%

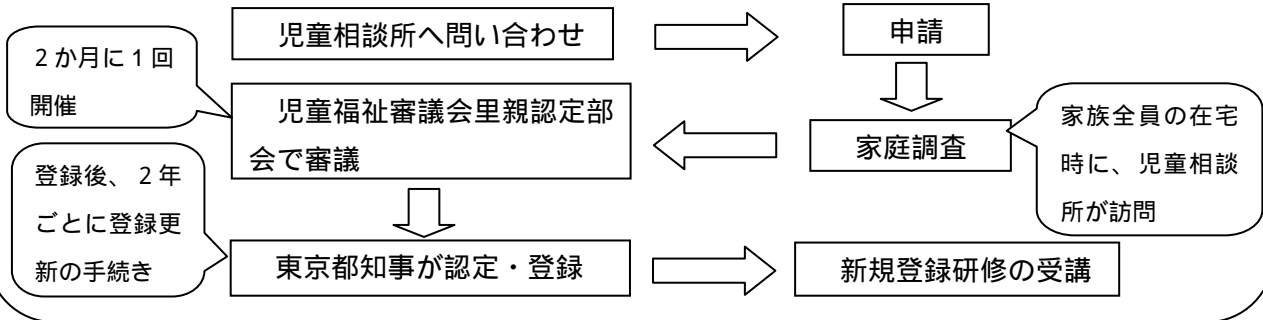
出所：厚生労働省、東京都福祉保健局資料より作成



「ほっとファミリー」のロゴ

であるのに対し、ファミリーホームは4人以上となっている点である。

養育家庭(「ほっとファミリー」)の申請から登録までの手続き



(2) 養育への支援

養育家庭に対しては、養育に必要な一定の経費(養育委託費)を支払っている。都では従来からこれら経費について、国の基準を上回る支給を行い、家庭的養護を支援している(図5)。

図5：養育委託費の種類

請求が不要な経費	里親手当、一般生活費、生活指導訓練費(おこづかい)等
請求が必要な経費	学校給食費、教科書教材費、高校の授業料等

出所：東京都福祉保健局資料より作成

(3) 養育家庭体験発表会

養育家庭で育てられている児童の状況把握と、養育家庭についての普及啓発を図るため、各区市町村と協力し、養育家庭の経験者による養育家庭体験発表会を開催している。体験発表会では、初めて児童に出会ったときのことや交流中の出来事、里親委託後の児童の退行行動(赤ちゃん返り)や問題行動への対応などの様子、真実告知や実子との関係など里子を育てることの感動や悩みなどについて語られている。平成19年度は、都内47地区で実施し、2,205人の参加を得た。

NHK連続テレビ小説「瞳」で東京都の養育家庭制度を紹介

子どもや家族をめぐる様々な問題が起きている現代社会を背景に、平成20年度前期のNHK連続テレビ小説(平成20年4月~放送)は、東京都の里親制度「養育家庭制度」を取り上げている。

札幌でダンサーを目指すヒロイン・瞳は、祖母の死をきっかけに上京し、「養育家庭」として3人の里子を育てている祖父・勝太郎との生活を共にすることとなる。瞳は若い里親として3人の里子たちと向き合い、心を通わせる中で、家族は与えられるものではなく作るものだと気づくストーリーとなっている。

(NHK出演者発表資料 企画意図より)

4 今後の課題

社会的養護を必要とする児童のためには、養育家庭(ほっとファミリー)の充実・拡大が必要不可欠である。これまで都は先駆的に養子縁組によらない養育家庭に着目して事業を推進してきたが、今後も養育家庭の充実・拡大が最大の課題となる。今回の法改正を受け、里親制度に対する都民の理解を深めていくとともに、区市町村における子ども家庭支援センターや児童相談所等と連携する中で、養育家庭の充実・拡大に向けた新たな仕組みづくりなど体制整備の構築が求められる。