

厚生労働の現場から－

**『確かな絆をすべての子どもに－
里親委託と特別養子縁組に関する調査』**

－愛知県・静岡市・福岡市における
里親委託と特別養子縁組の推進状況を中心として－

平成 30 年 4 月

**厚生労働省 政策統括官付政策評価官室
アフターサービス推進室**

《 目 次 》

第1 確かな絆をすべての子どもに

- 1. はじめに ----- P 1
- 2. 子どもへの相談支援と家庭養護の推進状況 ----- P 1
- 3. 調査の結果 ----- P 3
- 4. 課題と今後の展望 ----- P 6

第2 愛知県・静岡市・福岡市における里親委託と特別養子縁組の 推進状況

- I. 愛知県における里親委託と特別養子縁組の推進状況 ----- P 9
- II. 静岡市における里親委託と特別養子縁組の推進状況 ----- P 20
- III. 福岡市における里親委託と特別養子縁組の推進状況 ----- P 33

第 1 確かな絆をすべての子どもに

1. はじめに

児童相談所が、虐待を受けていた子どもを一時保護所に保護したというニュースを耳にしたことがあるだろう。しかし、子どもの安全確保のための一時保護は、支援の始まりに過ぎない。保護をした時点から児童相談所では、家庭や虐待の状況などを調査して、援助方針に基づき、保護者への指導や場合によっては子どもの里親委託や施設入所などの措置をとりつつ、親子の再統合を目指した支援を行う。日夜を問わず通告や相談が寄せられる中、児童福祉司や児童心理司たちは親子への援助と家庭環境調整などを通じて、子どもの権利と利益を護るために最善となる選択肢を追求している。

現在、全国 210 か所に設置された児童相談所が家庭への相談支援を行っているが、一時保護などの緊急対応と比べて里親委託の取組などは国民には見えにくい。里親制度の理念や仕組みが理解しづらいことも身近に感じられない要因の一つとして挙げられよう。

この報告書では、児童相談所における里親委託と特別養子縁組の推進状況に焦点を当てて取りまとめ、両制度の普及活動や地域でのネットワークづくり、里親支援のための取組などを紹介している。社会的養護の下にある子どもを「みんなで育む」という理念が、広がっていくことを願うものである。

2. 子どもへの相談支援と家庭養護の推進状況

(1) 報告書作成の背景

我が国の児童相談所では、子どもの知的・発達障害などに関する相談をはじめ児童虐待や保護者の死亡・失踪などに伴う養護相談、育児・しつけ、非行問題など子どもに関する様々な相談支援を行っている。このような相談への対応件数は、平成 20 年度から増加に転じ、28 年度には 457 千件に上った。このうち児童虐待相談の対応件数は 122 千件と 10 年間で 3 倍以上となっている。

また、保護者の死亡・失踪や警察からの通告などを受け、安全確保のために児童相談所が一時保護した子どもの数も年々増加して平成 28 年度は 40,387 人となり、このうち半数の 20,175 人が虐待を理由としたものであった。さらに、一時保護した子どもへの支援状況をみると表 1 のとおり 21,359 人が児童相談所の指導下などにある家庭へ帰宅している一方、8,495 人が児童福祉施設入所となり 1,369 人が里親委託されている。

表 1 一時保護した児童への支援状況（平成 28 年度）

保護後の支援	帰宅	児童福祉施設	里親委託	他機関移送	その他
40,387	21,359	8,495	1,369	1,842	7,322
(100.0)	(52.9)	(21.0)	(3.4)	(4.6)	(18.1)

（「福祉行政報告例」厚生労働省 単位：人、%）

我が国では、保護者の死亡・失踪や虐待などにより生まれた家庭で暮らすことのできなくなった子どもなどを公的に養育・保護しており、平成 28 年度末時点で表 2 のとおり 44,585 人の子どもが社会的養護を受けている。

表 2 社会的養護の状況（平成 28 年度末）

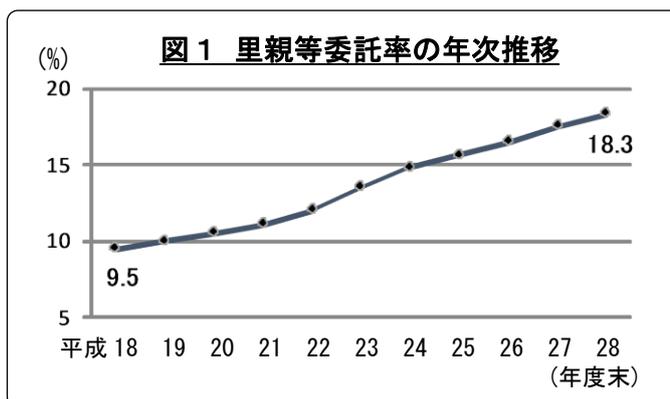
（単位：人）

里親	ファミリーホーム	乳児院	児童養護施設	児童心理治療施設	児童自立支援施設	母子生活支援施設	自立援助ホーム	合計
5,190	1,356	2,801	26,449	1,399	1,395	5,479	516	44,585
6,546（小計①）		29,250（小計②）		里親等委託率		18.3% = ① / (① + ②)		

（「社会的養育の推進に向けて」厚生労働省子ども家庭局（平成 29 年 12 月）より）

現在、我が国では、社会的養護の下にある子どもの多くが乳児院や児童養護施設などの施設¹で養護を受けている。施設で生活する子どもたちは、親子で食卓の「わが家の味」を囲むなど、家庭生活では当たり前とされることができないこともある。専門スタッフが子どもの養育に当たっているが、人員体制などの面から特定の大人との間で安定した人間関係を形成していくことが難しいケースもある。

このため、厚生労働省では、子どもに家庭と同様の養育環境を提供する里親とファミリーホーム²の充実に向けた環境整備に力を入れている。我が国の里親等委託率³は図 1 のように右肩上がりに上昇しているものの、平成 28 年度末で 18.3% と依然低水準に留まっている。このため、乳幼児期などの子どもにおける家庭養育の重要性に鑑み、平成 28 年の児童福祉法改正により、里親委託や養子縁組などの家庭養育（次ページの表 3 参照）を優先して検討することを法律上も明記した。この改正を受けて、家庭養育優先の理念などを具体化するため、平成 29 年 8 月に有識者による検討会議で「新しい社会的養育ビジョン」が提示された。



¹ 乳児院は、保護者の養育を受けられない 0 歳から 2 歳を中心とした乳幼児を養育する施設である。児童養護施設は、原則 18 歳までの児童を対象とし、児童の心身の健やかな成長とその自立を支援する。

² 平成 21 年度から「小規模住居型児童養育事業」として実施されており、養育者の住居において補助者とともに定員 5～6 人の児童を養育する。

³ 養育を受ける児童数に基づき（里親＋ファミリーホーム） / （乳児院＋児童養護施設＋里親＋ファミリーホーム）で算出する。

表3 社会的養護の下にある子どもへの選択肢としての（特別）養子縁組・里親制度

	養子縁組制度		里親制度 (養育里親の場合)
	特別養子縁組	普通養子縁組	
養育の 永続性	永続的な家庭養護(家庭裁判所の審判により離縁できるが、養親は請求不可)	養親と養子の同意により離縁できる。	18歳まで(20歳まで延長可)に実家庭への復帰、または自立
子ども の年齢	原則、6歳未満	年齢制限なし(養親より年下)	原則として18歳まで
成立 条件	実親同意の下、養親の請求に対し家庭裁判所の決定により成立	養親と養子の同意により成立	児童相談所からの委託
戸籍上 の表記	実親の名前は記載されず、養子の続柄は「長男・長女」等と記載	実親の名前が記載され、養子の続柄は「養子・養女」と記載	(実親の戸籍のままで変更なし)
実親と の関係	実親との法的な親子関係は終了する。	実親との法的な親子関係は終了しない。	(実親との親子関係は継続する)

(アフターサービス推進室作成)

(2) 報告書の目的と調査先

今回、里親委託と特別養子縁組を一層、推進するための手掛かりを得るため、表4のとおり愛知県、静岡市及び福岡市の児童相談所を調査先として各担当者などにヒアリングを行った。また、合わせて現地で連携し、関連事業などを受託しているNPO法人を同様に訪問した。

愛知県の児童相談所では、妊娠中から相談を受け、出産直後から特別養子縁組を行う⁴取組に関し、先駆的な実績を有している。また、静岡市、福岡市においては全国トップ水準の里親等委託率を達成している。

表4 ヒアリング訪問した調査先

調査訪問先	所在地
愛知県 中央児童・障害者相談センター	名古屋市中区三の丸
静岡市児童相談所	静岡市葵区堤町
NPO法人 静岡市里親家庭支援センター	同上
福岡市 こども総合相談センター	福岡市中央区地行浜
特定非営利活動法人 子どもNPOセンター福岡	福岡市中央区警固
特定非営利活動法人 キーアセット(福岡事務所)	福岡市中央区大名
特定非営利活動法人 SOS子どもの村JAPAN	福岡市中央区今川

3. 調査の結果

調査先の児童相談所及びNPO法人の担当者などが、これまで市民と接したり、実親や里親などとの関係づくりを通じて得た気づき及び業務の中で課題解決のため工夫している点などを報告する。

⁴ 特別養子縁組は、実親の同意の下、養親になることを希望する者が請求し、家庭裁判所が子どもを6か月以上監護した状況を考慮して認められれば成立する。

(1) 里親委託と特別養子縁組に対する理解の促進

各調査先では、県民・市民に里親委託や特別養子縁組に関する以下のような点についての理解を促して、制度の普及を図っていた。

ア 里親委託や特別養子縁組は、大人の「子育てがしたい」「子どもが欲しい」という希望を満たすための制度ではなく、社会的養護が必要な子どもの権利と利益を護るための制度であること

イ 幼児期・青年期に限らず、新生児から乳児期の養育環境も極めて重要であり、健やかな心理的な発達のために一日でも早く家庭養護を提供すること

里親制度などに対する正しい理解を広げるため、それぞれの調査先で工夫がされている。愛知県や静岡市では問い合わせを受けた里親候補者との面接において、担当者が社会的養護の理念や考え方を丁寧に説明し、理解を促している。

一方、福岡市では、市民のネットワークづくりに実績を有するNPO法人と共働して、市民感覚を大切にしながら視点に基づき里親制度の普及啓発を進めている。堅苦しい表現ではなく、実現したい里親制度の理念・ビジョンを市民の感受性に訴える言葉（造語）やデザインに表して伝え、市民の認識やイメージを刷新し、市民フォーラムなどへの参加者増加などにつなげていた。

また、乳幼児の短期間の里親委託などテーマを絞った身近で具体的な提案として届けることにより、市民から「私にもできるかもしれない」という共感を得ていた。



(市民フォーラムの開催案内 (抜粋))



(乳幼児の短期里親委託を呼びかけるチラシ (抜粋))

このようにイメージ戦略や身近な活動として伝えることにより市民の関心を広く喚起し、このうち問い合わせを受けた里親応募者に対して、担当者が改めて社会的養護の理念や制度の仕組みなどの詳細を説明していた。同市においては、NPO法人との共働による取組を進めた結果、平成28年度末の登録里親数は163世帯とこの10年余りでほぼ3倍になっている。

(2) 長期的な里親支援の体制づくり

各調査先によると、近年、支援対象となる子どもの中で虐待などによる心理的影響や発達障害などが認められる、関わり方の難しい子どもの割合が高くなっているという。里親委託においては里親子の関係の不調から委託解除を招くことは里親子の双方に大きなダメージとなり、最も避けたい事態である。このため、里親が孤立して里子の養育に関する悩みなどを一人で抱え込むことがないように、長期にわたる支援の体制づくりがますます重要となっているとのことであった。

各調査先では、里親委託後に担当者が里親家庭を定期的に訪問し、里親と子どもの育

ちを分かち合うとともに相談を受けて、支援を提供している。また、虐待による心理的影響のある子どもの増加などを踏まえて、里親へ養育スキルに関する研修を実施し、必要に応じて児童心理司が心理的ケアの提供や「試し行動⁵」と問題行動の見極め、対処方法の指導などに取り組んでいる。

さらに、里親サロンなど交流の場を設け、里親同士がわだかまりなく家庭内の出来事や子どもとの関わり方などを話し合い、共通の悩みの解決などにつなげている。

静岡市では、長期的に寄り添った支援が必要となる里親支援業務全般をNPO法人に委託する独自の体制を取っている。また、同法人では、専任者に加えて養育経験の豊富な里親が相談員として担当の里親家庭を訪問し、身近なサポーターとして里親ネットワークを支えていた。

里親サロンについては、市内3か所に在る経験豊富な里親が自宅を会場とし周辺地区の里親を招く形式を取っており、参加した里親子が昼食を囲み、互いの近況や子どもの様子などを話し合っていた。また、子どもたちも顔なじみになり、支え合える仲間としての関係を築き上げていく場となっていた。



(里親の自宅を会場とした里親サロンの様子)

このように静岡市においては「みんなで育む」との理念を実践し、里親が安心して一歩を踏み出せるような仕組みづくりを進めることにより、高水準の里親稼働率（登録里親数のうち実際に子どもを受入れている割合）を達成している。

(3) 特別養子縁組の推進

各調査先では、特別養子縁組を社会的養護が必要な子どもに永続的な家庭養育を提供し、確かな愛着関係を築くことができる制度として捉えている。近年、不妊治療に行き詰り「子どもが欲しい」という動機からの応募者が増えているとのことで、各調査先とも子どもの利益を最優先する社会的養護の理念に対する正しい理解を促した上で、慎重に養子縁組を前提とした里親の認定登録を進めていた。

愛知県では、予期しない妊娠などで親が育てることができない場合、妊娠中から相談を受け、特別養子縁組のための新生児の里親委託を行う「新生児里親委託⁶」に先駆的に取り組んでいる。この取組により、新生児の養育放棄や遺棄事件⁷を防止する効果も期

⁵ 子どもが、新しい環境の中で赤ちゃん返りなど理解しがたい言動をすることがあり、「この養育者が本当に自分を受け入れてくれるのか」確認しているかのように見えることから、一般的に「試し行動」と呼ばれる。

⁶ 平成23年3月に厚生労働省からの通知「里親委託ガイドライン」において「新生児里親委託の実際例について（愛知県における取り組み例）」として、事例や手順などが紹介された（雇児発0330第9号平成23年3月30日厚生労働省）。

⁷ 平成15年7月～28年3月までの調査では、心中以外の子どもの虐待による死亡数678人のうち313人(46%)が0歳児、さらにこのうち124人が生後0日の嬰兒である。「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について（第13次報告）」（社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会）。

待できるとしている。

同県では、配置された2人の里親委託等推進員が里親制度の浸透とともに、予期しない妊娠などについて産婦人科病院、市町村保健センター及び学校などと早期発見・早期対応のネットワークづくりを進めている。特に職務上、出産に携わる一方で不妊に関する相談を受けることもある助産師への情報提供に力を入れており、里親制度や新生児里親委託の仕組みなどの説明と合わせて、リーフレットの配布を依頼している。リーフレットは不妊治療を行う産婦人科病院でも配布しやすいよう工夫しており、県助産師会のほか総合病院や医療センター、助産師養成機関などへ個別に説明・依頼をすることもあるという。また、特別養子縁組を前提とした新生児里親委託の説明では、単なる制度案内としてではなく新生児遺棄などの防止に有効な制度であることを喚起し、周知している。



(活用しているリーフレット(抜粋))

なお、愛知県(名古屋市を除く)においては、平成24~28年度の5年間に新生児里親委託による特別養子縁組が62件成立している。

4. 課題と今後の展望

我が国における社会的養護の推進状況は表5のとおりである。家庭養護を推進して里親等委託率の向上を実現するためには、登録里親数の増加とその稼働率の向上、そして里親子の関係の不調による委託解除の防止に取り組むことが課題となる。社会的養護の理念を国民の間に広く深く浸透させていくとともに、上記3のような里親支援の体制づくりや里親委託推進のための地域ネットワークづくりを進めていく必要がある。

表5 家庭・施設養護児童数と登録里親数などの年次推移

(単位: %, 人)

(年度末)	平成18	平成19	平成20	平成21	平成22	平成23	平成24	平成25	平成26	平成27	平成28
里親等委託率(%)	9.5	10.0	10.5	11.1	12.0	13.5	14.8	15.6	16.5	17.5	18.3
①家庭養護児童数	3,424	3,633	3,870	4,055	4,373	4,966	5,407	5,629	5,903	6,234	6,546
②施設養護児童数	32,821	32,819	32,813	32,516	32,077	31,693	31,157	30,413	29,917	29,469	29,250
登録里親数	7,882	7,934	7,808	7,180	7,504	8,726	9,392	9,441	9,949	10,679	11,405
委託里親数	2,453	2,582	2,727	2,837	2,922	3,292	3,487	3,560	3,644	3,817	4,038

(※里親等委託率は「①÷(①+②)」で算出。「社会的養護の推進に向けて」厚生労働省子ども家庭局)

また、特別養子縁組を社会的養護の下にある子どもの権利と利益を護るための有力・有効な選択肢として、国民への制度周知や児童相談所との連携の仕組みづくりを進めていく

ことも重要な課題として挙げられる。

今回の調査では、子どもの心理的な発達において、出生直後から特定の保護者としっかり愛着関係を築き上げていくことの重要性を指摘する声が多く聞かれた。家庭養育優先の原則に基づき、子どもたちにより多くの手が差し伸べられることを期待する。