

里親委託等を推進するための指標の在り方に関する考察

ヒラバヤシ ヒロカズ
平林 浩一*

目的 社会的養護を必要とする児童の養育について、平成28年の児童福祉法改正では、原則として里親や養子縁組といった家庭養護を優先して推進することとした。しかし、里親委託等の推進に係る現行指標である「里親等委託率」の定義（算出方法）には課題があり、養子縁組の成立が里親等委託率を低下させる要因となっている。本研究では、各都道府県の乳児院・児童養護施設の定員と里親委託等の状況を比較・分析し、その上で、特別養子縁組等に係る児童福祉法改正や民法改正の方向性を踏まえながら、里親委託等を推進するための指標（数値目標）の在り方について考察した。

方法 平成28年度「福祉行政報告例」のうち、乳児院・児童養護施設の定員・入所児童数、里親・ファミリーホームに委託されている児童数、里親数の統計データを用いて里親委託等の状況の比較・分析を行った。次に、各年度の「福祉行政報告例」のうち、里親委託解除理由の統計データにより、里親委託解除から養子縁組となった児童の状況等をもとに、現行指標の定義を見直し、里親委託等と養子縁組の両制度の成果を一つの指標とした場合について試算を行った。

結果 都道府県別の「乳児院・児童養護施設定員の要保護児童数に対する割合」と「里親等委託率」との相関をみると、施設定員が要保護児童数に比べて多い都道府県ほど、里親等委託率は低くなる傾向にある。また、指標の定義を見直し、現行の里親等委託率を構成する数値に、養子縁組成立により里親委託解除となった児童数を加え、里親委託等と養子縁組の両制度の成果を一つの指標とした場合、成果値は25.1%となり、現行（里親等委託率18.3%）よりも6.8ポイントの増加となった。

結論 現行指標の定義では、里親委託等と養子縁組との間に相殺関係が生じており、両制度を推進するとして国の方向性と齟齬がある。試算の結果、現行指標では成果値も過少となる。現行指標のままでは、例えば、妊娠中から児童相談所が相談に対応し、特別養子縁組を前提とした新生児の里親委託を行うなどの、地方公共団体の先進的取組の成果も十分に反映できないだろう。令和元年の民法改正により特別養子縁組の対象年齢が拡大となったが、これにより、今後さらに相殺の影響も拡大するだろう。このため、家庭養護優先の考え方を徹底し、現行指標の定義を改正して、里親委託等と養子縁組の両制度の成果を表す指標を採用すべきであろう。

キーワード 里親委託、養子縁組、特別養子縁組、家庭養護、指標、里親等委託率

I はじめに

現在、少子化により子どもの数が減少傾向に

ある中で、児童虐待の相談件数は増加している。平成29年度中に全国の児童相談所が対応した児童虐待相談件数は13万3,778件で、対前年度比109.1%（11,203件の増加）で過去最多となっている¹⁾。

*埼玉県福祉部福祉監査課主幹

こうした中、社会的養護を必要とする児童（要保護児童）について大きく注目されているが、施設入所児童について家族との交流状況を見ると、乳児院では19.4%の子どもが「交流なし」、児童養護施設においても18.0%の子どもが「交流なし」となっており、いずれも2割程度の子どもの実親等との交流が全くない状況にある。また、交流はあったとしても、年に1回の面会や電話・手紙といったケースも少なくないことから、実親と実質的な交流がなされていない割合はこれ以上に大きいであろう。さらに、今後の見通しについても、乳児院入所児童では「現在の乳児院で養育」が42.1%、児童養護施設入所児童では「自立まで現在の児童養護施設で養育」が55.1%と、家庭に戻ることが難しい子どもが少なくない状況にある²⁾。

実親との交流がほとんどなく、今後も家庭に戻ることが難しい、こうした子どもたちにとって、特定の大人と愛着関係を持ち、安定した家庭で安心して養育されることは喫緊の課題である。ここに里親制度の重要な意義がある。

里親制度は児童福祉法に基づく制度であり、国の「里親委託ガイドライン」（平成23年3月30日付け雇児発0330第9号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）にあるように、実親の死亡や疾病、虐待など「何らかの事情により家庭での養育が困難又は受けられなくなった子ども等」の養育を、「温かい愛情と正しい理解を持った家庭」に委託する制度である。そして、委託先として適当と認められた者が「里親」である。里親の種類には、養育里親（専門里親を含む）、養子縁組里親、親族里親があり、里親と当該児童との間に法的な親子関係は生じない。

里親委託等の推進に係る指標としては現在、「里親等委託率」がある。これは、要保護児童のうち、里親やファミリーホーム（小規模住居型児童養育事業）に委託されている子どもの割合を示すものであり、算出式は、里親等委託率（%）＝（里親・ファミリーホーム委託児童数）／（乳児院・児童養護施設入所児童数＋里親・ファミリーホーム委託児童数）となる。

一方、養子縁組は、民法に基づいて養親と子

どもが法的な親子関係を結ぶものである。養子縁組の種類には普通養子縁組と特別養子縁組があり、普通養子縁組では実親との法的関係が残るが、特別養子縁組では実親との親子関係がなくなり、戸籍上も実子と同様の扱いになる。

平成28年の児童福祉法改正では、虐待等で社会的に保護が必要な子どもに対し、「家庭と同様の環境における養育の推進」を明記、原則として里親や養子縁組といった家庭養護を優先し、両制度を推進することとしている。

そして、この法改正において明確にされた理念等を具体化するため、厚生労働大臣の下に設けられた検討会（新たな社会的養育の在り方に関する検討会）において平成29年8月2日、「新しい社会的養育ビジョン」³⁾がとりまとめられた。

このビジョンにおいては、愛着形成に最も重要な時期である3歳未満児について概ね5年以内、それ以外の就学前の子どもについては概ね7年以内に里親委託率（里親等委託率）75%以上を実現し、学童期以降は概ね10年以内を目途に里親委託率（里親等委託率）50%以上を実現するとしている。また、特別養子縁組については、概ね5年以内に現状の約2倍である年間1,000人以上の成立を目指し、その後も増加を図るとしている。

しかし、現行指標である里親等委託率の定義（算出方法）には課題があると考えられる。里親子が養子縁組をした場合には、里親委託は解除となり、その分里親委託児童は減少する。当然里親等委託率にも影響し、委託率は低下することになる。児童福祉法改正により里親委託等と養子縁組の両制度を推進していく方向性にあるにもかかわらず、指標上は両制度の間に相殺関係が生じているのである。

そこで、本研究ではまず、現行指標を精査し、その構造等を理解する観点から、各都道府県の乳児院・児童養護施設の定員と里親委託等の状況を比較・分析し、その上で、特別養子縁組等に係る平成28年の児童福祉法改正や令和元年の民法改正（同年6月14日公布）の方向性を踏まえながら、里親委託等を推進するための指標（数値目標）の在り方について考察した。

II 方 法

平成28年度「福祉行政報告例」（29年3月末現在）の統計データのうち、都道府県別の乳児院・児童養護施設の定員・入所（在籍）児童数、里親・ファミリーホームに委託されている児童数、里親数の統計データを用いて、主に都道府県ごとの里親委託等の状況の比較・分析を行った。

次に、各年度の「福祉行政報告例」のうち、里親委託解除理由の統計データ⁴⁾により、里親委託解除から養子縁組となった児童の状況等をみるとともに、現行指標を見直し、平成28年度末における試算を行った。

現行指標の見直しに当たっては、全く新しい指標を設定することも考えられるが、ここでは、「里親等委託率」の定義を見直し、里親委託等と養子縁組の両制度の成果を一つの指標として示す算出方法を考えたい。具体的には、現行の「里親等委託率」を構成する数値に、さらに、養子縁組成立により委託解除となった里子のうち、当該年度末現在で18歳未満の子どもの人数を加える（養子縁組成立により里親委託等が解除となった場合にもその人数を抜かない）ことにより、養子縁組の実績を指標に反映していく。

このため、まず、各年度の特別養子縁組成立児童数（特別養子縁組成立により里親委託解除となった子どもの人数）を推計していくが、平成28年度「福祉行政報告例」では、里親委託解除理由が「特別養子縁組」の児童数が示されている一方、27年度までは「養子縁組」として普通養子縁組と一括の数字となっていることから、28年度の養子縁組全体に占める特別養子縁組の割合（81.2%）をもとに、27年度までの各年度の特別養子縁組成立児童数を推計した（表1（A）欄）。

その上で、平成28年度末時点で18歳未満である子どもに絞っていく。特別養子縁組は制度上原則6歳未満（審判申立時）の子を対象としてきた（6歳未満から事実上養育されていたと認められる場合は8歳未満まで可能）ことから、

表1 平成28年度末までに特別養子縁組成立により里親委託解除となった子どものうち同年度末時点で18歳未満である者の人数（推計）

（単位 人）

	里親委託解除理由(実績) ³⁾		特別養子縁組成立児童数推計(A)	(A)のうち18歳未満(B)
	特別養子縁組	普通養子縁組		
合計	4	630	3	761
平成28年度末	259	60	259(実数)	3
27	313		254	254
26	329		267	267
25	296		240	240
24	231		188	188
23	234		190	190
22	229		186	186
21	225		183	183
20	196		159	159
19	208		169	169
18	230		187	184
17	225		183	173
16	244		198	177
15	286		232	190
14	231		188	140
13	304		247	158
12	241		196	95
11	289		235	48

注 1) 児童虐待対応における司法関与及び特別養子縁組制度の利用促進の在り方に関する検討会（厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課）の「特別養子縁組制度の利用促進の在り方について」報告書参考資料に基づき、児童相談所の事案における特別養子縁組成立時の児童の年齢を、0歳児20.3%、1歳児28.2%、2歳児15.4%、3歳児10.8%、4歳児7.2%、5歳児7.4%、6歳児5.4%、7歳児3.6%、8歳児1.6%として推計した。
2) 平成19年度以降に特別養子縁組が成立した児童は、制度上の年齢要件から28年度末時点では18歳未満であるはずなので、(A)欄から(B)欄において人数を控除していない。
3) 厚生労働省、各年度「福祉行政報告例」

国の検討会資料⁵⁾において示された特別養子縁組成立時の児童の年齢ごとの割合（表1）をもとに、平成28年度末時点で18歳未満である子どもの人数を推計した。

さらに、この推計数を新たな算出方法に当てはめ、里親等委託率を試算した。

なお、今回の試算では、特別養子縁組制度の利用促進を目的とした民法改正がなされたことなどを踏まえ、特別養子縁組に絞って推計することとした。

III 結 果

(1) 里親委託等の現状

表2のように平成28年度末の里親等委託率は全国平均で、 $(5,190 + 1,356) / 35,796 = 18.3\%$ となっている。前年度末（17.5%）から0.8ポイント上昇しているが、依然として2割程度にとどまっており、低い水準にある。

(2) 施設定員と要保護児童数，里親等委託率の相関関係

乳児院・児童養護施設の定員（合計）と要保護児童数を比較してみると、表2のとおり里親等委託率が上位の都道府県では要保護児童数が施設定員を上回っている場合が多いが、逆に低率の都道府県では施設定員が要保護児童数を上回っていることが圧倒的に多い（施設定員が要保護児童数を上回る都道府県を、表2では網掛けとしている）。

さらに、都道府県別の「乳児院・児童養護施設定員の要保護児童数に対する割合」（表2における(C)/(D)に相当）と「里親等委託率」との相関をみると、図1のとおり相関係数は-0.51となり、施設定員が要保護児童数に比べて多い都道府県ほど、里親等委託率は低くなる傾向にある。

(3) 定義見直し後の指標

IIのとおり推計の結果、平成28年度末までに特別養子縁組成立により里親委託解除となった子どものうち、同年度末時点で18歳未満である者の人数は3,260人となる（表1（B）欄）。

これにより、定義見直し後の成果値（里親等委託率）= $(3,260 + 5,190 + 1,356) / (3,260 + 35,796) = 25.1\%$ となる。

(1) のとおり、現行の定義では平成28年度末の里親等委託率は18.3%であるため、見直し後の指標は6.8ポイントの増加となる。

Ⅳ 考 察

(1) 施設定員と要保護児童数，里親等委託率の相関関係

都道府県別の状況については、総務省行政評価局の政策評価書においても、「児童人口千人当たりの児童養護施設及び乳児院の定員」と「里親等委託率」との相関関係をみているが、施設の定員が少ないほど里親等委託率が高くなる傾向がみられた⁶⁾としている。

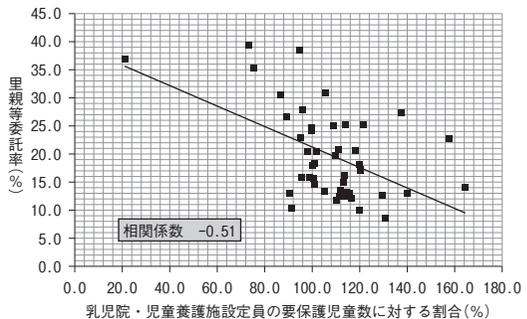
今回、Ⅲ（2）で示したように、里親等委託率が上位の都道府県においては、要保護児童数

表2 各都道府県における里親等委託率，乳児院・児童養護施設の定員，要保護児童数等（平成28年度末）

順位	都道府県	里親等委託率 (%)	里親委託児童数 (A) (人)	ファミリーホーム (FH) 委託児童数 (B) (人)	乳児院・児童養護施設定員数 (C) (人)	要保護児童数 (乳児院・児童養護施設入所、里親・FH委託) (D) (人)
1位	滋賀県	39.3	56	64	224	305
2位	新潟県	38.6	74	7	199	210
3位	宮城県	36.9	98	26	70	336
4位	沖縄県	35.5	153	47	424	564
5位	北海道	30.9	314	47	1 232	1 168
6位	大分県	30.6	97	46	405	467
7位	山梨県	27.8	72	14	296	309
8位	岡山県	27.3	67	12	397	289
40位	愛媛県	12.6	30	30	616	476
41位	茨城県	12.5	78	14	840	737
42位	広島県	12.4	47	10	511	458
43位	宮崎県	12.1	49	1	482	413
44位	岐阜県	11.7	44	22	624	566
45位	熊本県	10.3	36	14	442	485
46位	大阪府	10.0	100	45	1 734	1 448
47位	秋田県	8.5	16	-	246	188
全国	-	18.3	5 190	1 356	36 500	35 796

注 1) 網掛けの都道府県と全国計では (C) > (D) となっており、要保護児童数と比べて施設定員が多い。
 2) 里親等委託率 (%) = 里親・FH児童数 (A + B) / 乳児院・児童養護施設・里親・FH児童数 (D)
 3) 順位は里親等委託率に係る都道府県のみでの順位である。
 4) 児童数等には、「全国」欄を除き、各都道府県管内の児童相談所設置市分を含まない。
 出典 厚生労働省、平成28年度「福祉行政報告例」

図1 都道府県別の「乳児院・児童養護施設定員の要保護児童数に対する割合」と「里親等委託率」との相関（平成28年度末）



が施設定員を上回り、施設定員が比較的少ない傾向にある。一方、下位の都道府県においては、施設定員が要保護児童数を上回り、施設定員に比較的余裕がある分、施設に措置しようとする傾向がうかがえる。

したがって、今回の結果は、総務省行政評価局の政策評価書の内容と整合していると言える。

なお、図1の左端のデータ（点）は宮城県で

あるが、同県では、東日本大震災の影響により親族里親への委託児童（震災孤児等）の割合が高い一方、県所管の施設が1カ所のみ（児童養護施設）であるため、表2のとおり施設定員数が少ないことなどから、この位置にある（里親等委託率が高い）と考えられる。

（2） 現行指標における里親委託等と養子縁組の相殺関係

先述のとおり現行指標（里親等委託率）においては、養子縁組の成立が委託率を低下させる要因となり、指標上は両者に相殺関係が生じている。このため、地方公共団体において家庭養護の推進に努めたとしても、試算結果からわかるように、相殺の結果、現行指標では成果値は過少となる。

特に、将来的に養子縁組によって子ども（里子）の養親となることを希望する「養子縁組里親」の場合、里親委託の時期は養子縁組に向けた途中経過的な期間でもあることから、里親等委託率が変動しやすい要因になっていると考えられる。鈴木も、「養子縁組を前提とした里親は結局は養子縁組成立により里親委託は解除されることになるので里親委託率の上昇に顕著に寄与するわけではない」と指摘している⁷⁾。

一方、Ⅱのように定義を見直した場合、こうした問題は生じない。里親委託等と養子縁組の両制度の成果を反映することができ、現行の「里親等委託率」における両者の相殺関係という課題を解決できることとなる。

また、里親委託等と養子縁組の両制度を統合した指標を採用することは、こうした家庭養護を優先するとした児童福祉法改正の方向性とも合致する。地方公共団体ごとの取組の成果についても、法改正の方向性に沿って比較することが可能となる。

さらに、平成28年度中に里親委託解除となった児童1,045人のうち、表1のとおり、特別養子縁組259人、普通養子縁組60人の計319人が養子縁組を理由とした解除であり、その割合は全体のおよそ3分の1になる。このため、指標の定義見直しを機に、継続的に養子縁組の実績を

まとめることは、養子縁組成立により委託解除となった多くの里親子に対して、これまで以上に児童相談所が継続的にかかわる契機になり得るだろう。

かつて国では、ファミリーホームの制度化（平成21年度）により、それまで「里親委託率」としていた指標について、新たにファミリーホーム委託児童数を加えた上で委託率を算定することとし、指標名も「里親等委託率」に改正した前例もある。

今回も、現行指標（里親等委託率）の定義自体を改正し、さらに、指標名についても、例えば「里親委託・養子縁組率」「家庭養護率」などと改めることも可能であろう。

ところで、愛知県では、出産後子どもを育てることができない実親に対して、妊娠中から児童相談所が相談に対応し、特別養子縁組を前提とした新生児の里親委託を行っており、地方公共団体の先駆的取組として広く知られている⁸⁾。

都道府県における近年の登録里親の増加数をみると、平成25年度末から28年度末までにおいて、埼玉県が全国1位（115世帯増）、千葉県2位（94世帯増）、東京都3位（89世帯増）、兵庫県4位（87世帯増）、愛知県5位（68世帯増）となっており、これに鹿児島県・沖縄県（各65世帯増）が続いている。

これに対し、平成28年度末の里親等委託率について、愛知県は47都道府県中32位（14.5%）であり、低位となっている⁹⁾。

このように、特別養子縁組を前提とした里親委託を積極的に進めている愛知県では、登録里親は大きく増えているものの、里親等委託率は低位にとどまっている。現行指標のままでは、こうした先進的取組の成果も十分に反映できないだろう。

（3） 特別養子縁組制度の改正

養子縁組の中でも特別養子縁組は、子の福祉を積極的に確保する観点から、民法に基づいて設けられた制度である。保護者のない子や実親による養育が困難な子に対して永続的な家庭を保障し、その養育の法的安定性を与えることに

より、子どもの健全な育成を図る重要な仕組みである。

国ではこの特別養子縁組制度の利用促進のため、同制度の見直しについて法制審議会に諮問し¹⁰⁾、その答申を踏まえ、令和元年に民法において、養子となる者の上限年齢を「原則6歳未満」から「原則15歳未満」に引き上げる改正を行った。

これにより、これまで以上に特別養子縁組制度は広がり、里親委託解除から特別養子縁組となる児童が増加し、相殺の影響はさらに拡大するだろう。そして、指標に与える影響も増大し、里親等委託率への反映は限定的になるだろう。

さて、今回の試算では、先述のとおり特別養子縁組に限定して試算した。しかし、同制度の年齢要件の制約から、もともと特別養子縁組を希望しながら、普通養子縁組となる事例もある。また、「社会的養護の現況に関する調査」(厚生労働省)によれば、平成27年度中に乳児院措置解除から養子縁組となった児童が、特別養子縁組53人、普通養子縁組33人の合計86人、児童養護施設措置解除から養子縁組となった児童は、特別養子縁組12人、普通養子縁組12人の合計24人となっており、乳児院・児童養護施設からも計110人の児童が養子縁組となっている¹¹⁾。

児童相談所がかかわったこうした児童も含めて考えた場合には、新たな定義(算出方法)に基づく数値はさらに高くなる。

なお、社会的養護を必要とする児童の置かれている状況は様々であり、保護者の養育を全く望めない場合もあれば、逆に将来実親の引取りが見込める場合もある。児童の福祉の保障という観点から、実親との親子関係が終了してしまう特別養子縁組について、必ずしも最優先に考えていくわけではない。このため、特別養子縁組成立件数自体は単独の指標としてなじまないだろう。

V おわりに

家庭養護の割合を高めることは喫緊の課題である。今後さらに里親委託等や養子縁組(特に

特別養子縁組)を進めていくためには、児童福祉法改正や民法改正の方向性も踏まえ、里親委託等だけではなく、養子縁組も含めた成果を示す指標を採用すべきであろう。

ただし、関係機関の体制整備も十分に行われないまま、短期間で過度に高い数値目標の達成を求めることは「質より量」の対応になりかねない。児童相談所では現在、急増する児童虐待対応に業務の多くを割かれるため、家庭養護推進に向けた取組を十分に行うことができない状況もある。

このため、里親委託・養子縁組専担組織を設け、専任の職員を配置するなど体制整備を進め、養親候補者と子どもとの交流や調整を十分に図りながら里親委託等を進める必要があろう。

なお、本考察の中での見解はすべて個人の見解であり、所属機関の見解を示すものではない。

文 献

- 1) 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課。子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について(第14次報告)。平成29年度の児童相談所での児童虐待相談対応件数及び平成29年度「居住実態が把握できない児童」に関する調査結果(https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000173365_00001.html) 2018.9.8.
- 2) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局。児童養護施設入所児童等調査結果(平成25年2月1日現在) 2015:12-3.
- 3) 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課。新しい社会的養育ビジョン(<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000173868.html>) 2019.7.11.
- 4) 厚生労働省政策統括官付参事官付行政報告統計室。各年度福祉行政報告例(報告表57)。
- 5) 児童虐待対応における司法関与及び特別養子縁組制度の利用促進の在り方に関する検討会。「特別養子縁組制度の利用促進の在り方について」報告書参考資料 2017.
- 6) 総務省行政評価局。児童虐待の防止等に関する政策評価書 2012:141.
- 7) 鈴木博人。親子福祉法の比較法的研究 I 養子法の研究。中央大学出版社 2014:309.
- 8) 横堀昌子。非血縁の「家族」の養育とその支援をめぐって。総合文化研究所年報 2016:24:39-40.
- 9) 厚生労働省政策統括官付参事官付行政報告統計室。平成25年度・28年度福祉行政報告例(報告表56・57)。
- 10) 法務省ホームページ。法制審議会第181回会議(平成30年6月4日)配布資料・議事録(<http://www.moj.go.jp/shingil/shingi03500031.html>) 2018.9.1.
- 11) 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課。社会的養護の現状について(参考資料) 2017:50.