

里親制度の活用に向けて

～ 中絶される生命を生かすために～

第三特別調査室 いわなみ なりゆき
岩波 成行

平成17年に生まれた子どもの数は約106万2,000人と5年連続で前年比マイナスを記録、一人の女性が生涯(15～49歳)に産む子どもの数を示す合計特殊出生率も1.25と過去最低を更新するなど、政府の少子化対策への努力にもかかわらず、少子化は一段と進行している。その一方で、我が国の出生数の3割近い件数の人工妊娠中絶が行われているが、この中には、何らかのサポートがあれば人工妊娠中絶をしなくてもいいケースも多数あると思われる。

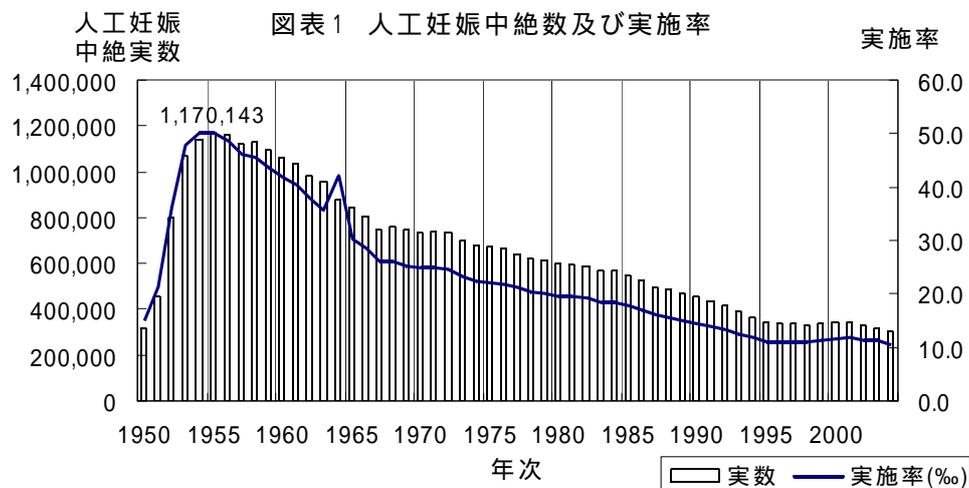
本稿では、少子化が叫ばれる中、これまで人工妊娠中絶されていた女性の胎内に宿った小さな生命を生かすための方策の一つとして里親制度を積極的に活用できないのかどうか、現行の里親制度が抱えている課題に触れつつ考えてみたい。

1. 人工妊娠中絶の現状と問題認識

(1) 中絶件数の動向

我が国の人工妊娠中絶(以下「中絶」という。)の件数は昭和30年の117万143件をピークに総じて減少傾向にあり、平成16年度¹は30万1,673件、女性人口(15～49歳)の千人当たり何人が中絶を行っているかの実施率もピーク時の50.2から10.6へとかなり低下してきている。しかし、統計に表れてくる以外の、いわゆるヤミによる中絶も行われているとされ、実際には統計数値の倍近い中絶が行われているのではないかともいわれている。

また、平成16年度の年齢階級別件数においては、20～24歳が74,711件と一番多く、次い



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集2006』より作成

で25～29歳61,881件、30～34歳61,628件、35～39歳46,878件、20歳未満34,745件となっており、前年度に比べ、すべての年齢階級で減少している。しかし、平成元年を100とした指数で見ると、他の年齢階級がすべて100を下回っているのに対し、20歳未満は117.1と増えており、また、実施率においても173.6と他の年齢階級に比べて大幅な伸びが見られることから、中絶の低年齢化の傾向がうかがえるところである。

図表2 年齢階級別人工妊娠中絶実施率の推移

	平成元年	5年	10年	15年度	16年度	平成16年度 指数(平成元年=100)
総数	14.9	12.4	11.0	11.2	10.6	71.5
20歳未満	6.1	6.6	9.1	11.9	10.5	173.6
20～24歳	19.5	17.8	17.7	20.2	19.8	101.7
25～29歳	20.4	16.8	14.5	14.8	14.4	70.8
30～34歳	26.4	20.4	14.9	13.3	12.7	48.1
35～39歳	23.5	19.2	14.7	11.6	10.9	46.4
40～44歳	10.8	8.3	6.8	5.4	5.1	47.0
45～49歳	0.9	0.8	0.6	0.5	0.4	46.5

(出所)厚生労働省「衛生行政報告例」(平成16年度)より作成

(2) 中絶の理由

中絶については、母体保護法に基づいて、身体的又は経済的理由により母体の健康を著しく害するおそれがあるもの及び暴行又は脅迫によって妊娠したものについて認められている。統計上からは母体の健康を理由とする中絶件数が99%強を占めているが、このうち身体的理由と経済的理由とがそれぞれどの程度の割合を占めているのかについては明らかではない。実際には身体的、経済的理由以外にも希望しない妊娠、職業上の理由、相手との将来を描けない²などの様々な理由により行われているのが実態である。

(3) 若年世代への支援が重要

中絶に関しては、リプロダクティブ・ヘルス/ライツ(性と生殖に関する健康と権利)の観点から、現行刑法の墮胎罪を廃止し、中絶を女性の権利として認めるべきであるとの論もみられる。その是非は別として、近年の女性の晩婚・晩産化に伴い、特に高齢での妊娠・出産は妊娠率の低下や流産率の増加等をもたらすことの懸念が産婦人科の領域からも指摘されるところであり、結婚に適齢期はないが、妊娠・出産には適齢期があるといわれることから、若い世代での中絶はまさに“もったいない”ともいえる。中絶を余儀なくされる中には必要なサポートがあれば出産にこぎつけるケースもかなりあると考えられ、特に経済的基盤が確立できていない若い世代へのサポートにより、中絶される生命を生きしていくことは重要な少子化対策の一つとして考えられる。そのためにも、出産時のみならずその後の子どもの養育のサポートとして里親制度の活用が考えられる。

2. 里親制度の現状と課題

(1) 里親制度の概要

里親については、児童福祉法第6条の3において、「保護者のない児童又は保護者に監

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）を養育することを希望する者であって、都道府県知事が適当と認めるもの」と規定されており、具体的には「里親の認定等に関する省令」や「里親が行う養育に関する最低基準」等に基づいて運用されている。

現在、里親の種類としては、養育里親、親族里親、短期里親及び専門里親の4種類があり³、里親を希望する者は、原則としてその居住地の都道府県知事に申請を行うが、心身ともに健全であること、児童の養育についての理解、熱意及び児童への豊かな愛情を有していること、経済的に困窮していないこと、虐待等の問題がないと認められることなどの要件を満たしていることが必要で、都道府県知事から認定を受けた里親は登録をしなければ要保護児童の委託を受けられない。なお、専門里親については前記要件に加えて、養育里親として3年以上の委託児童の養育の経験があること、社会福祉事業に3年以上従事したことがあることなどが求められる。

児童の委託を受けた里親へは里親委託費が支給されるが、この委託費は一般の生活費と里親手当からなり、一般の生活費については児童福祉施設に委託される金額とほぼ同額の月額47,680円（乳児は48,080円）であり、この他に児童が通う学校等に応じて加算される。里親手当は養育里親、短期里親については月額33,000円、専門里親については月額90,200円（いずれも平成18年度）であり、親族里親については里親手当は支給されない。

（2）里親数及び里親委託児童数

次に、里親の登録状況や里親に委託されている児童数の状況であるが、今日の里親制度が確立された昭和23年の児童福祉法の制定以降、登録里親数が一番多かったのは図表3にも示したとおり昭和37年度の19,275であり、これをピークにその後は明らかに低減傾向がみられ、平成14年度には7,161にまで落ち込んでいる。15、16年度については増加の傾向がみられるが、これは14年の里親制度の改革により、専門里親制度が創設されたことなどによるものとみられる。

図表3 登録里親数等の推移

	昭和 24年度	30	32	33	37	40	45	50
登録里親数	4,153	16,827	18,498	18,696	19,275	18,230	13,621	10,230
委託里親数	2,909	8,370	8,537	8,526	7,332	6,090	4,075	3,225
委託児童数	3,278	9,169	9,478	9,489	8,337	6,909	4,729	3,851
	55	60	平成 元年度	5	10	14	15	16
登録里親数	8,933	8,659	7,841	8,090	7,490	7,161	7,265	7,542
委託里親数	2,646	2,628	2,472	2,083	1,697	1,873	2,015	2,184
委託児童数	3,188	3,322	3,069	2,561	2,132	2,517	2,811	3,022

（出所）厚生労働省「福祉行政報告例」より作成

登録里親数のうち、児童が委託されている里親数は昭和32年度が8,537と一番多く、平成16年度は2,184、また委託されている児童数は昭和33年度の9,489が一番多く、平成16年度は3,022であり、この1、2年を除き総じて低減傾向にあることは登録里親数の動向と

一致している。

(3) 里親制度が抱えている課題

近年、児童虐待等による要保護児童が増大する中で、施設での養育よりも家庭的環境の下での養育の必要性が求められているが、その受け皿となる里親の登録数はなかなか増えていない。政府も、里親家庭の負担軽減のために、訪問による生活援助や相談援助を行う「里親養育援助事業」の実施や施設職員OBやボランティア登録者への働き掛け等による里親候補者の掘り起こしなどを行っているが、家族制度や血縁関係を重視する我が国の風土や文化、欧米のような宗教的背景を持たないことによる社会的な養育への関心の乏しさとともに、社会的養護における里親の位置付け、児童相談所の里親委託に対する姿勢、さらには里親に対する支援体制等の問題も里親が普及しない原因として指摘されるところである⁴。

平成16年12月に策定された子ども・子育て応援プランにおいては、児童虐待防止対策の一つとして、今後5年間に平成15年度の要保護児童の里親への委託率8.1%を15%までに引き上げる目標が掲げられている。現在の委託率は平成以降に限ってみても7~8%程度でしかなく、15%という数値実現のためにはかなりの努力が求められるが、それでも諸外国に比べればまだまだ低く、これまでの施設養護重視の考え方を転換するまでには至っていない。

また、要保護児童の里親への委託業務は都道府県知事から委託権限を委任された児童相談所が行っているが、里親制度の推進のためには、児童相談所とりわけ児童福祉司の果たす役割が重要となる。しかし、現在の児童相談所は、増大し続ける児童虐待の相談や調査、保護等の対応に追われている。平成16年度の児童虐待に関する相談対応件数は33,400件余であり、平成2年度に比べ30倍強の件数の増大がみられる。これに対し児童福祉司は1,989人(17年10月現在)で、その配置基準の見直しにより増員対応が行われてきているものの、虐待への対応に手一杯で、里親への十分な対応ができないのが実情である。

平成16年11月の児童福祉法改正によって、市町村が第一義的な児童相談を受けることになり、児童相談所の一極集中是正が図られることになったことから、その状況を見守る必要はあるが、現在の児童相談所の体制の下でどの程度里親への対応に業務を振り向けることができるのか決して楽観はできないと思われる。

さらに、里親支援については児童相談所との関係もさることながら、里親同士の横のつながりがほとんどないことも問題となる。一般に子どもは生まれて数年の間に養育者(親)との親密な接触等により「愛着」という愛情に基づく情緒的絆を築いていくといわれるが、養育者が欠けるなどによって愛着を形成できない場合には、対人関係が形成できないなどその後の成長にマイナスの影響が及ぶことが指摘されている。里親に預けられる子どもの多くは愛着障害を持っているとされ、そのような子どもの養育の難しさは多くの里親経験者が指摘するところである。自らの意思に基づいて里親になることを希望したゆえに、里親であるという社会的責任を強く感じれば感じるほど孤立化に陥りやすいともいわれており、そのようなときに横のつながりがあることがどんなに精神的にも楽であるかは想像

に難くないところである。

加えて、児童福祉司等の児童相談所担当者の数年での人事異動も里親との信頼関係が途切れやすいことから、里親支援にとっては大きなマイナスとなる。

この他、子どもの保護者が里親よりも施設への委託を望む傾向があることなどによる保護者と里親との関係等、里親制度が抱える課題は多い。

3. 里親制度の活用に向けて

それではこのような課題を抱えている中で、中絶される生命を生かすために里親制度を活用するにはどのようなことが考えられるのだろうか。以下、2点について触れておきたい。

第1点は、里親制度の社会への周知であり、特に中絶すべきかどうか悩む女性に、出産して養育が困難な場合でも里親制度等の社会的養護の途があることを知ってもらうことである。

例えば、産婦人科医に里親制度を十分理解してもらった上で女性に対して制度の説明を行い、産むことを決意した場合には児童相談所につないでいくようなシステムも考えられる。そのためには産婦人科医の協力はもとより、児童相談所の里親についての相談・業務体制の強化が必要となるが、前述したような児童相談所の業務の現状を踏まえるなら、里親を専門に担当する職員をできれば複数配置していくことが求められる。

この点に関し、福島県は今年度から、中絶を減らし、出生率を高めるための施策として里親制度を活用することとし、産婦人科医に依頼して出産を迷う女性の希望者に里親制度等の子育て支援策を紹介するパンフレットを配布するとともに、「里親コーディネーター」を児童相談所に配置して親と里親の間を取り持つ取組を始めたとの報道もなされており⁵、その取組の行方が注目されるところである。

第2点は、里親制度の基本的な課題である里親数の絶対数の確保についてである。

現在、里親への委託時の児童の平均年齢は4.4歳であるが、虐待を受けた児童の養護に比べて中絶される生命を生かすために里親を活用する場合には、生後間もない期間内に児童（乳児）を養護することが求められる。現在里親に委託されている要保護児童のうち、0歳児は11%程度であるが、登録・委託里親数が総じて低減傾向にある下で、中絶対策に見合う里親数が確保できるのかどうかについては強い懸念が生じるところである。そのためにも養育里親及び短期里親を中心に里親そのものの底辺を上げていく努力が求められるところであり、政府の里親制度拡充に向けての取組はもとより、現在の里親登録要件についても今一度検討してみることも考えられる。

一例として、平成13年の里親家庭の税込年間所得は726.2万円であり、一般家庭の602.0万円に比べて2割程度高い。この数値はあくまで平均値としても、経済的な観点からはいわゆる一般家庭では意欲があったとしてもなかなか里親になりにくいことがうかがえる。また、所得が高いということは当然里親の年齢にも反映しており、40～59歳の里父が74%、里母が77%を占めている。実際の里親認定にあたっては経済的要件のみならず他の要件を

含めて総合的に判断していると思われるが、いたずらに要件緩和を図ることは避けるべきとしても、もう少し幅広い世代に里親が普及するよう里親委託費の増額を含めた対応が望まれるところである。

なお、本稿ではその現状なりについては触れてこなかったが、里親制度と密接なつながりを持つ養子縁組制度の活用も必要となる。

里親の申込みについては、養子縁組を前提に行われることも多く、現に児童を委託されている里親家庭の約3割が養子を得たいとの動機によって里親の申込みを行っている。養子縁組には普通養子縁組と特別養子縁組があるが、中絶対策としての養子縁組を考える場合には特別養子縁組の活用が図られるべきであろう。この場合、特別養子縁組は家庭裁判所の審判によるとはいえ、実方の父母やその血族との親族関係を終了させることになることから父母の同意が前提になるが、父母の養育困難あるいは養育不適當に加えて、子どもの利益のために特に必要があると認められるときという縁組成立要件もあることから、生まれてくる子どもの利益をまず考えた対応も必要である。

◇ ◇ ◇

若年世代、とりわけ10代を中心とした中絶を語る場合、その前提として望まない妊娠を回避するための性教育の在り方や生命の尊さについての教育の重要性が指摘される。その指摘は当然のことであるが、約30万件に及ぶ中絶が行われているという現実立っての考察であり、中絶対策にとどまらず児童虐待対策としても里親制度が広く国民に普及し、活用されることは要保護児童の健全な発達のために必要不可欠なことである。そのために、省令や最低基準に基づいて運用されている現状を一步前進させ、社会的養護としての里親の位置づけを明確にする観点から、里親制度の推進に関して新たな立法も視野に入れた検討も考えられる。

なお、中絶される生命を生かすための里親制度の活用が望まない妊娠を助長することになってはならないことは言うまでもないことである。

-
- 1 「母体保護統計報告」により報告を求めていた平成13年までは暦年ベース、「衛生行政報告例」に統合された平成14年からは年度ベースである。図表2についても同様である。
 - 2 『第2回男女の生活と意識に関する調査報告書』（平成16年度厚生労働科学研究費補助金研究）130頁
 - 3 「養育里親」は従来から里親と呼ばれていた一般的な里親であり、「親族里親」は両親等現に監護する者が死亡、行方不明又は拘禁等により養育ができない場合に要保護児童の3親等内の親族が養育するものであり、「短期里親」は1年以内の期間を定めて要保護児童を養育するものである。「専門里親」は親族里親とともに平成14年から制度化されたもので、主に児童虐待等により心身に有害な影響を受けた児童を2年以内の期間を定めて養育するものである。
 - 4 庄司順一編著『Q & A 里親養育を知るための基礎知識』（明石書店 平成17.8）43頁
 - 5 『朝日新聞』（平18.2.24）