

「寄宿制学校」への措置がやや減少して、その分「社会教育的コレクティブ」が増加していることがわかる。

3. 里親以外の委託先

「養護施設」にはさまざまなタイプがあるが、ふつうの居住施設は 20 ないし 30 人の児童を入所させ、2 対 1 の割で職員がつけられる。

第一のタイプ…「チルドレンズ・ホーム」：問題性のない子が入り、地域の学校へ通学する。

第二のタイプ…「コミュニティ・ホーム」：重大な教育上の問題を抱えた子が入るので、敷地内にある学校へ通学する。

第三のタイプ…「治療ホーム」：解決困難な行動上・情緒的障害をもつ子どもが入る。学校も併設され、各クラスには 3～5 名という少人数で構成される。子ども一人ごとに集中的な治療プログラムが作られ、職員の数も多い。

第四のタイプ…「幼児用施設」：母親と一緒に、あるいは母親と分離されて措置され、児童の養育方法を母親に教えることを主目的としている。

「コレクティブケア施設」の意義としては、社会教育をともなう共同宿舎だが、一般の地域にある普通の家に児童と職員が住む。コレクティブ施設は私的に運営され、6～8 人の児童が入所する。職員は、心理判定員・ソーシャルワーカーあるいは教員としての専門的経歴をもつ人々で、ここでは、過去にかなり難しい情緒的・行動上の問題を持ち、他の施設では処置効果がなく転々とした年長の子に、専門的ケアを促進することが中心となる。地方自治体は、他の施設ケアの場合よりも、より高額の措置費を支出している。

「寄宿学校」は、主に、親の病気か、親子関係の悪化で子の発達に影響が起こりそうな場合に用いられる。

「シップケア」とは、15～17 歳の子を対象に、小さな船で生活させ、かつそこで労働させる。計画のほとんどは私的に運営される。

「個室」とは、15 歳以上の子が、職員の指導監督を受けながら（受けない場合もある）宿泊できる若者の部屋ないしアパートのことである。

これらは日本にはないユニークな存在といえる。

4. 里親ケア

次に、里親措置を中心に紹介しよう。

A. 歴史

困窮児童の処置は 17 世紀から始まっていたが、安い労働資源の供給者として都市の児童ハウスに収容するものであった。19 世紀には田舎の里親へ預けることが多くなったが、その子どもたちは、労働して生活費を稼ぐことが期待されていた。

20 世紀に入って、初めてその不適切性が認識され、1933 年に虐待児や非行児のケアのた

めの法が制定され、58年には「新児童ケア法」が成立した。

70年代には、ケア児童の数が増し、「里親ケアの方が施設ケアよりまさる」という調査結果が発表された。76年の社会保障法も、よりよい代替的ケアとして里親ケアを挙げていた。

80年代になると、伝統的な里親ケアや施設ケアに加えて、コレクティブケアやシッププロジェクトなどの手段が加わってきたのである。

B. 里親の資格

代表的な里親家庭は、実子をもつ夫婦あるいは、実子をもつ事実婚の夫婦である（デンマークでは、1995年現在で夫婦ペアのうち約25%が登録していない夫婦である）。

里親の職業は、有職の者も無職の者もいる。

一部の里親は、以前に児童福祉専門職として、心理判定員やソーシャルワーカーとしての、あるいはデイケアでの実務経験などをもっているが、他の多くの里親は、職業の経験はあるものの児童福祉には関係なかった人々である。

主に1人か2人の里子を養育している。

委託後も家庭外の仕事を続ける者もいるが、里子が問題を抱えていれば仕事を辞めて養育のために全力を注ぐことになる。

里子は、通常は一般の学校に通学するが、そこで特別の援助を受けることがある。たとえば、割増教員が特別配置されるときに、里子のいるクラスに配置されるとか、難しい情緒的・行動的傾向をもつ里子のクラスには、専門的訓練を受けた教員を配置するとかである。

さらに里親の資格については、1985年社会保障法が次のような制限を置いている。

- ・ 里親になる夫婦は、3年以上共同生活した経験があること。
- ・ 里親候補者はあまり高齢でなく、里子との間の年齢差が40歳未満であること。
- ・ 引き受ける里子の数は、4人以内であること。

一方、里子側の権利としては、

- ・ 12歳以上の子どもは、生活に影響する決定がなされる前に、自己の意見を表明する機会が与えられること。
- ・ 15歳以上の子どもには、措置決定がある前に、その子本人の同意を得ること。

また、実親の権利保護のルールもある。

C. 里親委託の経費

里親ケアの措置費は、子どものもつ問題性の大きさ（健常児か問題児かが中心）と、里親が児童福祉の専門家であるかどうかによって決定される。

一人1日について、68デンマーク・クローネ（2000年換算で1020円）から800クローネ（12,000円）の範囲である。しかし月額にすると、99年現在8,000～9,000クローネ（約13万円）前後がふつうのようである。

一般の養護施設（チルドレンズ・ホーム）の措置費は一人1日につき約1,000 クローネ（15,000 円）、治療ホームのそれは約2,500 クローネ（37,500 円）にもなるので、里親ケアが最も安いタイプであるといわれている。この費用は、福祉機関と市町村とが半分ずつ負担している。

D. 里親制度

日本のように、子どもの委託先として、施設か里親かといった大きな二大別がないことが感じられる。とくに養子を目的とする里親の制度はない。

保護に欠ける子どもの委託先として、チルドレンズ・ホームほか10種類以上にわたる各種の手段があり、そのうちのひとつとして里親があるという感じである。

「養子縁組」については、別に明確な法規や原則があって、「児童委託」の問題とははっきりとした一線を画している。里親制度は *familiepleje*（ファミリーエプライエ）と言い、里親は *プライエファミリーエ*（*plejefamilie*）と言う。全国には里親協会に当たるものが15あり、ファミリーエプライエン（いわば全国里親協会）がそれを統合している。

また、里親委託された子がそのまま里親の養子になるという措置もないようである。里子は一定期間の委託ののちは、実親のもとに戻るのが原則である。なぜならば、養子が国内生まれの子の場合は、大部分が配偶者の子（すなわち連れ子養子）であり、他人の子の大部分は外国生まれの4歳以下の乳幼児であって、その子たちは最初から養子縁組するので、里子の段階をふむ必要はないからである。

99年8月に訪問したオーデンセ市のファミリーセンター係員の説明では、「里親委託の目的は、良い環境を子どもに見せて、自分の親との環境を良くするのに役立つことにあります。何年かの委託の後には、本人の家族に戻ることが原則です。ただ、里親委託中は里親の責任になるので、施設での養育のようなスタイルにならないことが難点です」とのことであつた。

E. 最近の問題点

2002年2月12日付の新聞「ユランス・ポステン」に「移民の子どもたちは里親の家庭でうまく過ごせない」という記事が載った。地方自治体が、大した問題がないのに子を取り上げて強制的にプライエファミリーエ（里親）に預ける制度は理解できない、との訴えが各地で起こって問題になっているというものである。親子の問題になぜ役所がすぐに介入するのか理解できない、というのである。

デンマークへの移民は、2000年現在37.8万人だが、総人口の7.1%に当たるので決して小さな数ではない。いろいろな国から来ているが、過半数を占めるのはトルコ系（次はユーゴスラビア系）で、イスラム教徒が多いので文化的差異も大きく、言語の壁もあって里親とも良い関係になれないようである。

全国自治体連合会児童文化部のヘンリク・スコウダル氏は、「里親となってくれるような

移民家庭を探すことが解決に一番つながるのではないか」と言っている。

F. 養子縁組制度

最後に、里親・里子と一番関係が強い「養子縁組制度」のことにも触れておきたい。

子どもがいない夫婦、実子がいてもさらに子どもを欲しい人には養子縁組の制度があり、年間 1000 件以上利用されている（推移の統計は図表 4）。婚姻または同棲期間が 3 年以上、25 歳以上の健康者、年齢差 40 年以下の要件が国家アムト（日本の家庭裁判所に当たる）に認められれば良く、独身者でも良い。ただし、すでに養子がある場合、実子が 2 人以上いる場合は認められない。養子は養親の嫡出子の身分となり、養親の姓を称することは日本とまったく同じである。成年養子もある。

ある看護婦の話によると、「ピルや肉食による肥満が影響して不妊の人が多いのです。また中絶すると次の妊娠も早産になったりします。そして子どもがいてはじめて家族という考えの人が多くあることもあって、養子を迎える家族が多いのです」。ただ最近は生まれる子どもの数が多くなっているのと、人工授精などで子どもを持てるようになったため養子縁組は減ってきている。1997 年に届けられた養子縁組は 1127 件であった。ただその中の約半分 570 件は再婚相手の子どもを自分の子どもとする、いわゆる連れ子養子縁組である（図表 5）。

それまでまったく知らなかった子どもを養子にしたのは 547 件。この 547 件のうちデンマーク国内から子どもをもらう養子縁組はほとんどなく、国立社会調査研究所研究員のオットセンの話では、「アフリカ、コロンビア、韓国、中国、インド、中米から子どもをもらいます。ただソウルでのオリンピック開催後は、韓国からの養子が少なくなりました。外国からの養子は、顔が違うことでいじめられることはありませんが、移民の子どもを養子にした場合には移民の親が起こす問題に巻き込まれるケースはあります。子連れ再婚で新しく子どもが生まれた場合、養子を自分の子どもと同じように愛せないという問題は起こります。しかし初めは難しいが、いったん乗り越えれば絆は強いものになっていくものです」。

デンマーク国内で養護施設に入っている子どもはとても少ないので、孤児なのどことが社会問題とはなっていない。孤児が出ればほとんどの場合、親族の誰かが引き取る。児童担当官はまず親族の意思を尊重しなければならないことになっている。

養子には、はっきり養子ということを伝える（いわゆる「真実告知」する）のが一般的である。

なお、外国国籍の子どもを迎えるいわゆる「涉外養子縁組」の枠組みはこうである。

「外国籍の子どもとの養子縁組も、国家アムトの承認が必要である。デンマークでは、外国籍の子どもとの養子縁組が、年平均で 600 件ほどある。縁組に関する実務は、政府の認可を得た『養子縁組センター』、『ダン・アダプト』および『人間の大地』の三つの民間養子仲介機関が行っている。これらの機関は、アジア、南米、旧東欧、アフリカ諸国の関係

機関とのネットワークを通じて、養子となる子どもの選抜から必要書類の作成にいたるまで、養子縁組に関するすべての事務を代行している。航空運賃などを含めた旅費および手数料は、養親の負担となる。なお、養親は縁組に関して、児童手当、産休、育児休業などの公的サービスを受けることができる」（田口繁夫「デンマークの社会福祉サービス」）

外国の子どもとの養子縁組を上記の機関を通して行くと、32,212クローネ（約45万円）の一括金が支給される。子どもを受け入れた後、養子機関が養親のどちらかがある期間子どもとずっと家にいた方が良いと判断して、職場を休まねばならなくなった場合には、24週間の休暇が認められて、休暇手当が出る。額は1993年7月以来、1週間に最高2,556クローネ（約38,000円）である。この休暇と手当の制度は日本にないもので、養子の増加に寄与している。

図表1 家庭外に預けられている子どもの実数（1996年）

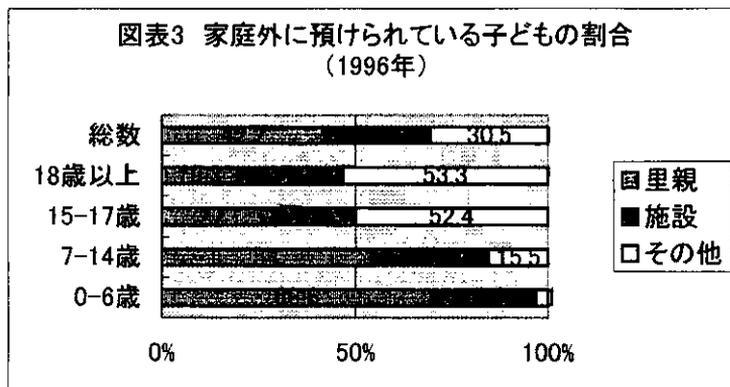
		0～6歳	7～14歳	15～17歳	18歳以上	総数
a 保 護 措 置	里親	1051	2490	1111	270	4922
	養護施設	413	1411	1044	382	3250
	社会教育的 コレクティブ	38	325	565	206	1134
	寄宿制学校	9	370	972	206	1557
	周辺の個室	-	6	384	323	713
	病院・船ほか	-	8	37	9	54
	計	1511	4610	4113	1396	11630
b	予防措置	1985	3387	2203	446	8021
合計		3496	7997	6316	1842	19651

注) Denmarks Statistik, 1998

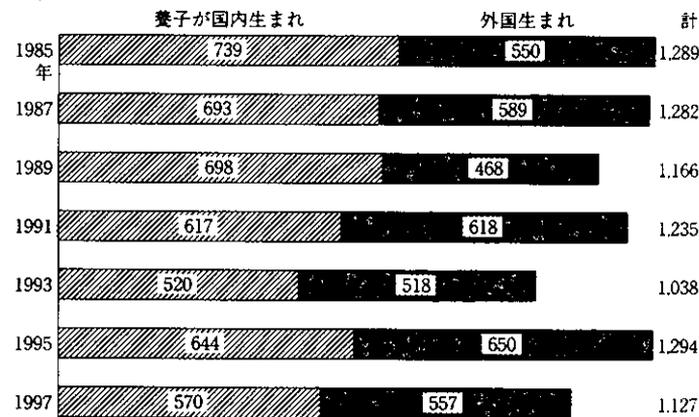
図表2 家庭外に預けられている子どもの割合（1996年）

	0～6歳	7～14歳	15～17歳	18歳以上	総数
里親	69.6	54.0	27.0	19.3	42.3
養護施設	27.3	30.5	25.4	27.4	27.9
社会教育的 コレクティブ	2.5	7.1	13.7	14.8	9.8
寄宿制学校	0.6	8.0	23.6	14.8	13.4
周辺の個室	-	0.1	9.3	23.1	6.1
病院・船ほか	-	0.2	0.9	0.6	0.5
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

図表3 家庭外に預けられている子どもの割合
(1996年)



図表4 養子縁組件数の推移



Denmarks Statistik, 1998

図表5 養子の性別・年齢別 (1997年)

	配偶者の子	他人の子	計
男	261	242	503
女	319	305	624
0～4歳	38	488	526
5～9	91	40	131
10～14	96	6	102
15～19	116	4	120
20歳以上	239	9	248
総数	580	547	1,127

Denmarks Statistik, 1998

IV シンガポールの里親制度

平田 美智子

はじめに

主に欧米で始まり発展してきた里親制度が日本で定着するか、その答えを模索すべく本研究では同じアジアであるシンガポールの里親制度に着目してみた。シンガポールはアジア諸国の中でも経済的に目覚ましい発展を遂げており、人口密度が高く住宅環境など決して贅沢ではないなど、日本に共通する部分がある。一方、多民族、多宗教の文化的背景やイギリスの植民地であった歴史的背景などは異なる。

シンガポールの里親制度は日本の厚生労働省にあたる**地域開発・スポーツ省 (Ministry of Community Development and Sports)**—以下MCDSと略す)で企画・実施されている。平成14年1月にシンガポール現地で聞き取り調査を行った。MCDSでは家庭児童保護支所、児童福祉課里親担当スーパーバイザーのペニー・タム氏から里親制度について詳しく説明を受けた。シンガポールの児童福祉について日本ではほとんど紹介されていないので、シンガポール国立大学のキム・クー・チュー助教授に最近の児童福祉政策について簡単な講義を受けた。さらに、実親や里親へのサポートなど里親制度を地域で支える貴重な社会資源である「ファミリー・サービス・センター」やソーシャルワーカーの研修を行う「ファミリー・リソース・トレーニング・センター」などの施設見学も行き、理解を深めた。

本報告書では、まず、シンガポールの里親制度を支える法制度、児童福祉政策と理念を簡単に紹介し、次に里親制度全般について要約する。最後に、日本の里親制度と比較考察し、日本に適用できる施策などを模索してみたい。

1. シンガポールの社会福祉政策

マレー半島の最南端にあるシンガポール共和国は、総面積 682.7 k m²(淡路島くらい)、人口は 401 万人(2000 年現在)で首都のシンガポールに 3200 万人が住み、人口密度は 5885 人(1 k m²あたり)と世界で最も高い。赤道から北 137km に位置している都市国家である。多民族国家、多言語国家で、1997 年には中国系が 77%を占め、マレー系(14%)、インド系(7.3%)と続く⁽¹⁾。1965 年 8 月 9 日にマレーシアから分離独立して以来、工業開発に力を入れており、1970 年代から 1980 年代にかけて、東南アジア諸国の中で経済的発展を遂げた。1 人あたりの収入は、アジアの中では日本に次いで 2 位となっている⁽²⁾。

急激な経済的成長の影響で、都市で働く者が増え、核家族化が進んだ(1990 年には全家族の 85%が核家族となった)⁽³⁾。さらには、アジアの中でもっとも高齢化が速く(日本より速い)、介護の負担が社会問題化するようになってきた⁽⁴⁾。

シンガポールの社会福祉制度に関しては、第二次世界大戦前のイギリス植民地時代にイギリスから社会福祉制度やソーシャルワークの技術が導入された。1949 年までは、イギリスで訓練を受けたソーシャルワーカーが社会福祉局に就職し、主に日本の生活保護のよう

な経済的援助、公的扶助の業務を行っていた。やがて、シンガポールでもソーシャルワーカーの養成が行われるようになり、民間の社会福祉サービスも展開されるようになった。しかしその後、シンガポールはイギリスやヨーロッパの福祉国家とは異なる社会福祉政策の道を選んでいる。イギリスのような福祉国家制度を達成するだけの財源がないこともあるが、そもそも福祉国家は労働者の勤労意欲や自助努力を失わせると批判的である⁽⁵⁾。シンガポール政府は税金を主に国の経済発展に使い、住宅政策を始め国民全体の生活水準を引き上げる政策を推し進めてきた。保護の必要な高齢者、障害者、児童、貧困者など本来家族がケアすべきであるが、それを補足するものとして保健福祉サービス、教育などの援助が必要であるとしている。政府は家族の役割を強化しようと、家族のもつ5つの主要な価値観を普及させてきた。それらは、思いやり (love, care and concern), 孝行心 (filial responsibility), 支え合い (commitment), 話し合い (communication), 相互尊重 (mutual respect) である⁽⁶⁾。

シンガポールの社会保障は、政府が実施するもの、CPF (中央俸約基金) によるもの、民間福祉団体によるものの3種類に区分される。中でも、CPFは社会保障の中核となっており、実際の社会福祉サービスはCPFからの助成金を受けた民間の社会福祉団体が主導的役割を果たしている。CPFは1955年に設立され、当初は勤労者の退職後の所得保障制度であったが、次第に住宅保障、医療保障、財産形成制度(住宅、土地の購入)、教育費(高等教育)などを含む包括的な社会保障制度に発展した。労使双方から保険料をとり、拠出金は各加入者個人の「口座」に利子付で積み立てられていく強制積立基金である⁽⁷⁾。

2. 児童福祉政策と法制度

シンガポールは日本同様、少子高齢化社会であり、1986年には特殊合計出生率が1.43になった。政府は少子化を食い止める方策を積極的に打ち出し、出生率が1990年には1.86まで回復したが⁽⁸⁾、2000年では1.58と再び下降している。家族の機能が強調されているが、婚姻率は徐々に減少し、逆に離婚率が上昇している(1000カップルに対し6.7の離婚)⁽⁹⁾。家族が崩壊したり、ひとり親家庭が増加する傾向にある。こうした現象は、青少年の非行化——強盗、秘密結社への関与、薬物依存など——に結びつくとして懸念する声もある。さらに、親の愛情を十分に受けられず、虐待される子どもも増加しつつある。

児童福祉はシンガポール政府の地域開発・スポーツ省(MCDS)の管轄である。児童福祉政策は要保護児童の保護から予防策へと重点を移している。政府は、高齢者と同様、児童の養育は基本的には家族の役割として、家族の機能を強化することを推進してきた。家族の養育能力は子どもの成長・発達に重要な役目を担うとして、家族を支援する様々な施策を展開してきた。第一に親の養育能力を高めるため、親業クラスやセミナー、親の自助グループを展開する民間団体を助成し、指導者の養成を行ってきた。シンガポール市内に33ヶ所ある「ファミリーサービスセンター」は、子どもから老人まで家族が気軽に相談に通える地域の重要な通所施設である。第二に保育制度であるが、働く女性が増えている

ため（女性の 55%が就労）保育施設（保育所）の拡充に努めてきた。公立の保育所という
と以前は保育の質がよくないと敬遠されていた。そこで、MCDS は子どもが対人関係の基
礎を学び、豊かに発達できるような保育メニューを整えた。さらに、雇用者には被雇用者
がそれぞれの家族の中で機能を十分に果たせるように理解と支援を求めている。地下鉄の
乗り場など公共の場には「家族に優しい職場を」という広報が掲げられている。第三に、
非行少年・少女をリハビリテーション（更正）施設（在宅、入居型）に措置したり、家庭
で虐待を受け世話されない子どもを児童養護施設や里親に保護するサービスを行っている。
シンガポールには全部で 15 の児童養護施設があり、6 つの施設はイスラム教系の施設であ
る。このように、直接のサービスは主に「チルドレンズ・ソサエティ-Children's Society」
などの民間団体がを行い政府は補助金を出す。日本の乳児院のように乳児を預かる施設はな
い。

MCDS は独自に家族や個人に対し電話でカウンセリング・サービスを提供している。里
親や養子縁組サービスは直接 MCDS が行っている。

児童に関する法律は「児童・青少年法」(Children and Young Persons Act, 1993, amended
2001) が日本の児童福祉法に相当する法律である。その他、「児童ケア・センター法」(Child
Care Centre's Act) (保育所、学童保育など施設に関する法律)、「女性憲章」(Womens'
Charter) 等がある。

「児童・青少年法」(Children and Young Persons Act, 1993, amended 2001) では、
14 歳未満を「子ども」、14 歳から 16 歳未満を「青少年」と定義している。シンガポールで
成人は 21 歳以上をさす。この法律では、国は児童の身体的・知的・情緒的・社会的・行動
面での発達を保障することを目指すべきであるとしており、親から保護を受けられずに虐
待されたり放置されている子どもを、MCDS の大臣が責任を持って保護するように義務づ
けている。虐待・放置が深刻で子どもの安全が脅かされていると通告を受けた場合、MCSD
は医師の診断などにより親の意思に反しても子どもを安全な場所に保護できるが、3 日以内
に裁判所（青少年裁判所）で審議されなくてはならない。その際、親や年長の子どもは意
見を述べる機会を与えられる。裁判所は場合によっては、親にカウンセリングや心理療法
など治療を義務づけることもあり、地域のファミリー・サービス・センターなどに通うこ
ともある(費用は政府が持つ)。親の養育能力が高まるまで、子どもは親戚、教師、里親など
適切な人 (a fit person) の保護の元に置かれるか、ふさわしい施設で保護される。青少年
の場合、非行や家出に走らないように親の養育能力を高め、子どもを的確な施設や機関で
治療していくプログラムを地域に用意している。

3. 里親制度（表 1 参照）

a. 里親制度の目的

シンガポールの里親制度は 1956 年に MCDS（当時は社会福祉局）の管轄下で開始され

た。現在は MCDS 中の児童保護・福祉サービス課 (The Child Protection and Welfare Service) が里親業務を担当している。

対象となる子どもの年齢は、乳児院がないので 2 歳までであったが、次第に引き上げられ 1976 年には 18 歳までになり、知的障害児も含まれるようになった。里親制度の目的は、第一に親の病気、不在、離婚、虐待などの理由から家庭で生活できない子どもに一時的に代替家庭を提供する事にある。第二に、子どもにとって最もふさわしいパーマネント (永続的) な養育先(実親、養子縁組、施設など)を考え、その橋渡しを行う。つまり、養子縁組のように新しい親と法的な親子関係を結ぶことは原則的に考えていない。

シンガポール政府は、家庭の代替として、施設の養護より里親のような家庭的養護を子どものニーズを満たす上でより好ましいものとみている。「長い間、親の愛情や温かい世話を受けられずに育った子どもの代替的ケアには、施設の養護は最も好ましいものとは考えられてこなかった。施設自体は素晴らしい場所であるかもしれないが、子どもにとって一般の家庭が提供する一对一のケア、愛情、安全、温かみが得にくいとされる。こうした家庭の資質こそ子どものパーソナリティの健全な発達に重要な影響を及ぼすものとされるからである」というのが MCDS の理念である⁽¹⁰⁾。

里親は、委託期間により短期里親 (全体の 20%) と長期里親 (80%) に分けられる。短期里親は、親や家族の病気、入院などで一時的に親が世話できない子どもを必要な期間預かる里親である。当然のことながら、子どもは里親家庭にあっても実親と緊密に連絡をとる必要がある。長期里親は、子どもの家庭復帰がすぐに望めないケース (例えば、親が離婚したり、精神病を患っているなど) の里親で、委託期間が長期化したり、場合によっては養子縁組に移行することもある。最近の傾向として、長期里親より短期里親のニーズが増加している。これは、長期里親を必要とする子どもは最初から養子縁組のケースに回されること、さらに親の出産、入院時に親族のサポートが得られないなどの理由による。

里親と里子のマッチングは、里子のニーズに合わせて最もふさわしい里親を選別する。MCDS は、年少の子どもは母性的な里親を必要とし、年長児で自己が確立されるようになると、子どもの背景やパーソナリティに合った里親を見つける必要があるという方針に基づき判断する⁽¹¹⁾。

里親 (foster mother) という言葉は法律には明記されていないが、「児童・青少年法」第 49 条第 1 項で青少年裁判所は保護を要する子ども・青少年をまず親元に留めるとし、そしてそれが難しい場合は「(b) 裁判所が判断する一定の期間適切な人物 (a fit person) のケアに付すよう命令する」とある。この適切な人物として、MCDS の里親担当のソーシャルワーカー、ペニー・タム氏は里親を挙げた。里親以外に、親族、教師などがこの適切な人物のカテゴリーにあてはまる。適切な人物の他、第 3 の選択として認可されたホーム (施設) に保護することを定めている (第 49 条第 1 項 (c))

一般的に保護を必要とする子ども・青少年に対し、第 49 条第 2 項で子ども・青少年の安

全とウェルビイングをまず考慮し、同第3項で子どもの親（又は監護人）の聴聞を保障している。判断の材料として、第49条第5項で子ども・青少年の最善の利益を扱えるように家族史、一般的行動、家庭環境、学校の成績、医学的背景、発達などに関する情報を得られるように努力し、的確にアセスメントするとある。さらに、第7項で、5項のアセスメントを行った結果は報告書（written report）の形で裁判所に提出するとしている。こうした専門家による手続きを踏むところは、子どもの権利条約の精神にのっとりしている。

c. 里親委員会

MCDS の里親制度を運用する際に重要な役割を担う委員会として、里親委員会（A Committee for Fostering）がある。委員会の委員は、人種的に異なるグループから選出され、ソーシャルワーカー、心理学者、医師、教師、法律家など子どもの専門家からなる。委員会は定期的（3ヶ月ごと）に開かれ、子どもを里親にマッチングし、個々のケースを点検・再評価する。

d. 統計的資料

シンガポール政府は国全体の要保護児童の統計などは公表していないが、MCDS の家庭児童保護支部、児童福祉課里親担当スーパーバイザーのペニー・タム氏に概数を提供してもらった。年間、家庭外での保護を要する子どもの数は約100名である。その内年長の子どもや青少年は日本の児童自立支援施設に似た施設に入所するので、里親を必要とする子どもは毎年30名くらいだという。2001年度は、24人の子どもが新たに里親に委託された。

過去のケースを合わせると、2001年現在計62名の里子が42の里親家庭に委託されている。里子は健康な子どもが大半だが、16人が身体障害・知的障害などのスペシャルニーズの子どもである。年齢は、2歳未満が19人、2歳から6歳以下が20人、7歳以上12歳以下が15人、13歳以上が6人で、16歳以上18歳未満の手当のつかない子どもが2人いる。男女の性別はそれぞれ半数くらいである。里親養護になる理由として、母親の病気や収監、遺棄、親からの虐待などを挙げた。

日本と比較するのは困難であるが、シンガポールと同じ人口規模である横浜市と里親養護の統計を比べてみた。横浜市では、平成12年現在、55名の里子が29の里親家庭（うちファミリー・グループ・ホームが7件）に委託されている。シンガポールは62名の里子が委託されているので、数の上では日本より多い。しかも、日本の場合、養子縁組を前提とした里親委託が多く含まれるため、シンガポールのような養育のみの里親委託はずっと少なくなる。

e. 里親の資格・認定（表2参照）

MCDS の里親募集のパンフレットには、里親の資格に次のような条件が挙げられている。年齢が30歳から60歳の既婚女性（未亡人や独身女性もケースによっては考慮）で、専業

主婦であること。また、生活保護に当たる公的扶助を受けていないこと、里親手当を主な収入源に考えないことなど、経済的に安定していることが付け加えられている。

里親委員会は以下にある基準を用いて注意深く里親を選別する。その基準とは以下のとおりである。

①人格的資質 (personal qualities)

温かく、思いやり深く、子どもに見返りを期待せず愛情と世話を提供する人。

②里親の人種と宗教

可能な限り、里子となる子どもと同じ人種、宗教的背景を有すること。

③他の子どもの年齢など

5歳以下の幼児が2人いる家庭は里親になれない。

④経済状態

家族の人数に応じた妥当な収入があること。公的扶助を受けていないこと。

⑤住居

家族の人数に応じた適切な居住環境。最低基準として2LDKを挙げている。

⑥婚姻

既婚夫婦が子どもにノーマルな家族生活を提供するのに適しているが、未亡人や独身女性(年配の)も個々のケースにより考慮する。

⑦家族関係

家族関係が健全で安定していることが前提であり、家族間に緊張や疎外がないこと。

⑧健康状態

里親は身体的・精神的に健康であること。

⑨年齢

30歳から60歳までが好ましい。

こうした基準に従って、里親委員会や児童福祉サービス課の副課長 (Assistant Director) が検討し、適当と判断された里親申込者夫婦は健康診断を受け、MCDSの里親として認定・登録される。3ヶ月間に認定を受けた里親家庭は15家庭(申し込みは60家庭)であった。

現在の平均的な里親は、里母の年齢が36歳から51歳で、中流階級で実子(12歳以上)が2人位いる。今のところ、里母は家の外では働いていない。里親を希望する動機として、子どもが好きであること、地域の福祉に貢献することなどを挙げている。

f. 里子の種類・特徴

MCDSが分類する里子のカテゴリーは：

- ①親が望まなかった子ども、ないしは非嫡出子で、子どもは「保護係」により保護され養育を受けている。
- ②棄児で後見人のいない子ども

- ③親からのネグレクト、虐待、拒否により家庭外での保護と養育を必要とする子ども
- ④生活保護家庭、失業者の家族の子ども
- ⑤親の入院や病気で養育を受けられない子ども
- ⑥その他社会福祉部長が承認した子ども

である。

里子の年齢は 16 歳未満であるが、18 歳までは里親の元で暮らすこともある(手当は出ない)。

g. 里子・里親のマッチングと委託

里子・里親のマッチングはあくまで子どものニーズにより決定される。里親を必要とする子どものケースが出てきた場合は、里親委員会もしくは MCDS の副所長 (assistant director) により審議・決定される。その際、里親にその子どもを養育する能力があるか、子どもの年齢、人種、ニーズ、性格、宗教など合うかが考慮される。早期に家庭復帰をめざす場合、実親が子どもに会いに来る便宜上、同じ地域の里親が考慮される。シンガポールの特徴として、子どもの食事 (マレー系の場合イスラム教徒が多く豚肉を食べない) などの理由から出来る限り人種を合わせるようにしている。きょうだいの子どもはなるべく同じ里親に委託する。

候補の里親が決まった後、里親にその子どもを受け入れる意思があるか電話で問い合わせる。子どもを里親に委託する前に、ワーカーは子どもの実親に会って子どもが里親家庭に入ることを承知する同意書をとる。

子どもの引き渡しは、赤ん坊の場合、病院で行われる。その他の場合は MCDS の事務所において、実親の立ち会いのもとで行われる。里親は里親としての責任と MCDS の援助について説明を受ける。子どもの出生証明書、健康手帳、病院の予約カードなどが里親に手渡される。年長の子どもの場合は、適応が難しいので里親家庭を何度か事前に訪問するようにして、里親委託をスムーズに行うように計画する。また、養子縁組になる可能性の高い子どもは、医学的な検査を受け、治療もできるだけ完了しておく。

委託後、里親へ里子の養育に要する費用 (里親手当) が支給される。手当は、子どもの年齢やニーズにより異なる。3 歳以下の子どもは月 \$ 500 (シンガポールドル、1 ドル=70 円位)、4 歳から 18 歳までが月 \$ 450 と教育費として \$ 130 から \$ 200 が支給される。身体的・知的障害児を養育する里親には月 \$ 600 と教育費が \$ 108 から \$ 130 支給される。里子が就学年齢に達している場合は、教育費の支給を受けられるように手配する。医療費は無料になる措置がある。こうした里子にかかる費用の一部は可能な限り実親に負担してもらうようにしている。

h. スーパービジョン

里親家庭に子どもが委託されてから、2 週間以内に MCDS のソーシャルワーカーは家庭

訪問を行う。このスーパービジョンは、第一に里親のケアが子どもの発達を保障するような満足のいくものであるか確認すること。第二に、将来的に子どものパーマネントケアをどこで行うか計画することである。

委託直後では、子どもの適応が良好であるか、里親が問題を抱えていないかなどをアセスメントする。里親と子どもとの関係、子どもがリラックスしているか、緊張しているかなどを観察する。子どもの食欲、偏食や衣服の清潔さなどにも注意する。子どもが2歳以下の場合、健診の結果、予防接種、子どもの発達、しつけや育児上の問題などを聞く。年長の子どもの場合は学校の成績や問題行動がないかなどが話し合われる。家庭訪問後、子どもの様子や情報をワーカーは実親や関係機関に知らせる。

その後の家庭訪問では、次第に実親と子どもの交流、子どもの家庭復帰の可能性など将来の計画を立てる。家庭訪問は出来る限り様々な時間帯と場面を選ぶ努力をしている。時には、子どもの不安や問題行動（攻撃、多動、うそをつく）が明るみになる場合もある。必要な場合は、子どもを児童精神科医などに受診させる。

現在のところ、里子の適応は全般的に見て順調である。就学児の場合、里親とうまく愛着（アタッチメント）関係をもつことができず、家出を繰り返し解除になることもある。

i. 実親との交流・一時帰宅

里子が実親と親子の絆を維持できるように、里親に委託されている間に実親と交流することが望まれる。実親との交流に際しては、①実親のパーソナリティ（精神的に安定しているか）②里親の受け入れ体制が整っていることなどが考慮される。実親が精神的問題を抱える場合、ソーシャルワーカーがMCDSの事務所で親子の交流を行う。交流の頻度や場所は子どもが実親との交流を望んでいるか、里親家庭の状況、実親の能力などによって異なる。

実際の交流は、一ヶ月に一度位、子どもが実親の元に1、2泊する形で進められているケースが多い。里親は実親に対して直接接触するが、ケースによって里親は実親のよき母親のモデル役になることもある。一時帰宅中の子どもと実親の関係をソーシャルワーカーが観察に行き、家庭復帰の時期を決める場合もある。

j. 定期調査（レビュー）

1年に最低1度はすべての里子ケースが定期調査される。特に、子どもが家庭復帰できるケースは実親の現在の状況を再度アセスメントする。見直す項目は以下の通りである。

①里親の家族状況・人間関係（新しい家族メンバーなど）

②実親の結婚・離婚、身体的・精神的健康状態

子どもに対する関心、養育能力

③実親の親族で子どもの世話を援助できるか

④他の育児支援は利用できるか

以上を検討して、家庭復帰計画を立てる。計画は実親、里親、里子の理解を得て、家庭復帰実現へ向けて段階的に手続きを踏む。家庭復帰が当分期待できないケースは、養子縁組なども積極的に考慮される。

k. 里親支援事業（研修、交流、開拓）

里親への研修は、MCDS が 2000 年から企画して行っている。心理学者の講義を聞いたり、事例を通して勉強をしている。研修期間、内容など十分整っていないので現在、必修の研修カリキュラムを検討中である。

里親支援グループは正式な形では組織されていないが、毎年里親・里子一緒の交流会を年末パーティーとして開催している。インフォーマルな里親のグループ（人種別）があり、里親同士で連絡を取り合っている。

里親の開拓は広報活動と里親自身を通してと 2 つの方法が考えられている。MCDS のスーパーバイザーは、里親たちが自分たちの肯定的な体験を語り、里親に誘うのが里親開拓に最も効果的であると述べていた。きょうだい 4 家庭で里親を行っている例もあるという。マスメディア（TV）で 26 年間 38 人の里子を育て上げたという有名な里親を取り上げたことにより、一般の人の里親に対する関心も高まってきた。

1. 新企画・今後の課題

新しい試みとして注目したいのは、「家族ケア制度」（family care scheme）である。これは、子どものおじ・おばなど親族に子どもを養育してもらい、里親と同額の手当てを支給する制度である。親と別れ里親家庭に入る子どもは、トラウマが大きいという調査結果が出された。子どもにとってなじみのあるおじ・おばの家庭でのケアが子どもの安定に良いと考えられるようになった。おじ・おばは里親と違い、レントゲン写真など健康審査を受けなくてもよいとされる。

MCDS のスーパーバイザーは、今後の課題として次の四点を挙げている。第一に、里親研修を充実させる。現在、MCDS は 15 時間の研修を年に 2 回企画している。子どもの情緒的ニーズに気付くため心理学者の講義を受けたり、子どもの性的虐待を見抜くため看護婦の話聞く。MCDS のソーシャルワーカーはこの里親研修を企画するためオーストラリアに海外研修に出かけている。

第二に、里親手当額を上げること。

第三に、里親事業は現在 MCDS のソーシャルワーカーがすべて行っているが、将来的には民間の社会福祉団体（チルドレンズ・ホーム・ソサエティ、ファミリーサービスセンターなど）に里親事業を委託していくこと。

第四に、これは里親担当スーパーバイザーの私見だそうだが、里親のケア基準の評価システムを作ること。里親として、質の良いケアは何であるか、指針を作りたいということ

である。

4. 考察

シンガポールの里親制度を概説してきたが、日本と比較して以下のような相違点が挙げられる。

- ① 要保護児童の保護先として施設養護より里親など家庭的養護を優先しており、子どもの対人関係の基礎を作ることを重視している。

特に幼少期において1対1の関わりが重要と見ており、乳児院は設置されてこなかった。いかに施設の設備が整っていても、子どもの発達のためには個別の対応が必要であり、施設養護では十分なケアは難しいというのがシンガポール政府の見解である。日本にはこうした子どもの保護先に優先順位をつける政策はなく、里親など家庭的養護を推進する政策誘導がなされてこなかった。

- ② 里親は養子縁組と明確に区別されている。里親を子どものパーマネントな家庭とはみなしてはいず、そこまでの通過点と見ている。

かつてのイギリスやアメリカの実践では、養子を希望する里親は里子の家庭復帰に非協力的になるのではないかと懸念され、里親はあくまで養育里親のみとされた。シンガポールもこうした流れを受けていると思われる。現実には、長期里親が家庭復帰できない里子を養子縁組するケースもあるという。子どもにとっては、最初から同じ里親に養育される方が安定、一貫性という点でよいので、今後は日本の養子縁組里親のような柔軟な対応が望まれると思う。

- ③ 家族維持政策がとられ、家族の機能を高めるため、地域で親業クラスや夫婦、子どものカウンセリングなどが手軽に受けられる社会資源（ファミリー・サービス・センターなど）が整っている。

里親制度を成功させる施策の一つに、実親へのカウンセリングや親業クラスなどがあり、子どもが家庭復帰できるか否かは実親や実家庭の環境の改善次第である。シンガポールでは、強制的に子どもを保護した場合、裁判所命令で実親がカウンセリングなどを受ける義務がある。ファミリー・サービス・センターなどで専門のカウンセリングを受けたり、親グループでよい親になることを学ぶ（費用は裁判所命令の場合、無料である）。日本には、こうした社会資源が整備されていないので、子どもを里親家庭で保護してもなかなか実親の家庭引き取りが進まず、里親委託期間を長期化させたり、子どもを不安にさせることに

なる。

④ 里親制度をおじ・おばなど親族にも適用する柔軟な姿勢がみられる。

アメリカなどでは盛んにおじ、おばや祖父母を里親に認定する動きがある。シンガポールでも、子どもが親から引き離されたという心理的喪失に苦しむことを少しでも軽減しようと、「家族ケア制度」が導入されることになった。日本では民法上、親族に扶養義務があるため、親族を里親として活用できない。しかし、親から引き離された子どもの心理的動揺を少しでも押さえ、安心でき、アイデンティティを保障する場として親族の里親を考慮してもよいのではないか。

⑤ MCDS の中に専門教育を受けたソーシャルワーカーが里親担当専門で数人配置されている。オーストラリアに研修に出かけたり、海外の実践を取り入れようと努力している。

里親業務は政府機関が行うが、児童保護課の中に里親担当のチーム（スーパーバイザーと 7 人のソーシャルワーカー）が配置されている。日本では、児童相談所の中で里親業務を専任する児童福祉司はほとんどいない（横浜市の場合は 3 つの児童相談所に各 1 名兼務で配置）。里親制度を実施するには、専任のソーシャルワーカーを手厚く配置する必要がある。

⑥ 地域住民にボランティア精神がある。（福祉団体への寄付、教会活動）

里親制度が根づくのは、その地域の社会福祉に対する理解度にもよる。シンガポールでは、それぞれの人種別の信仰活動や寄付活動が活発である。例えば、シンガポールの主な企業で働く従業員は、あらかじめ自分の所属する人種の社会福祉団体に登録しておき、毎月の給料から自動的に寄付金が天引きされるようになっている。このように、社会福祉に対して国民の理解があり、またボランティア精神で里親を引き受ける家庭も多い。

シンガポールの里親制度を日本と比較してまとめてみた。制度全体をみると、歴史的に里親制度が早くから発展した欧米と比べ、里親の機能や資質に関して今後検討すべき余地はある。例えば、里親の研修を充実し、年長児の情緒的ニーズに対応できる専門的な里親を増やしていく。里親手当を増額し、昼間働いている里母を資格要件に加える。さらに、養子縁組を望む夫婦のため養子縁組里親のカテゴリーを追加するなどである。

シンガポールは、イギリスの里親制度をモデルに出発したが、最近では地理的にも、移民の国という特徴からも近いオーストラリアから多く学ぼうとしている。日本との類似性では、住宅環境が考えられる。シンガポールでは国民の 8 割以上が高層アパートに住むが、

里親になることをためらう理由として住宅問題は挙げられなかった。何といても、血縁関係を重視し、親族扶養の伝統の強いアジア諸国の中で、ボランティア精神のある里親が多いことには注目したい。

以上、シンガポールの里親制度を日本や欧米と比較しながら、今後の発展を考察した。小国ながらアジアの中ではめざましい経済発展を遂げたシンガポールは、社会福祉制度に関して欧米を見習い、さらにシンガポール独自の政策を打ち出してきた。社会福祉の専門教育を受けたソーシャルワーカーの働きぶりにも目を見張るものがある。ボランティア精神の強い地域において、シンガポール独自の文化に合う里親制度を発展させてほしい。

シンガポールの例から見て、日本の里親制度を発展させるのは決して非現実的なことではないと思われる。里親制度の問題として、これまで日本で言われてきた血縁関係の重視や住宅の狭さの問題は、条件の似ているシンガポールではとりたてて問題とはされてこなかった。シンガポールの強みは、地域ぐるみで里親などボランティアをサポートしようという体制や文化があることである。日本でも、里親経験者を中心にネットワークを組み、地域や身近な人々に里親を理解してもらうことが何よりも里親制度の発展につながると思う。

(参考文献)

-
- (1) 阿部 裕二：「シンガポールの年金改革の動向－少子・高齢化の進展における CPF 政策－」、『海外社会保障研究』、126号、83頁（1999年）、国立社会保障・人口問題研究所
 - (2) 前掲書、86頁
 - (3) 萩原 康生訳・編「シンガポールの社会福祉」、仲村優一、一番ヶ瀬康子編集代表：『世界の社会福祉 アジア』239頁～240頁、旬報社、(2000年)
 - (4) 前掲書、234頁
 - (5) 前掲書、240頁
 - (6) ジョン・アン著、桂良太郎監訳：『シンガポールの高齢化と社会福祉政策－アジア型社会福祉から学ぶもの』15頁、川島書店、(1998年)
 - (7) 阿部 裕二、前掲書 84頁～86頁
 - (8) 萩原 康生、前掲書 236頁
 - (9) <http://www.gov.sg/mclds>
 - (10) MCDS, “Fostering Scheme – Structure and Scope of the Scheme”, p. 2
 - (11) *ibid.*, pp. 2–3

(表1)

シンガポールの里親制度

目的	家庭代替機能、パーマネントな家庭への橋渡し
法的根拠	「児童・青少年法」第49条第1項の「適切な人物」
呼称	里親 (foster parent)
実施機関	地域開発・スポーツ省 (the Ministry of Community Development and Sports—MCDSと略す)
保護の権限	MCDS
委託決定者	裁判所、MCDS、実親
保護の理由	親の入院、病気、失業の理由で親から養育されない子ども、親から虐待・ネグレクトを受け保護の必要な子ども、棄児、望まなかった妊娠の子ども等
費用負担	MCDS、実親
里親の条件	30歳～60歳、既婚女性、専業主婦、経済的に安定
里親の種類	短期里親（実親の入院など必要な期間のみ預かる） 長期里親（家庭復帰がすぐには見込めないケース）
里親の認定	MCDS
里親と子どものマッチング	里親委員会（人種的に異なるグループのメンバーのソーシャルワーカー、心理学者、医師、教師、法律家など専門家からなる）もしくはMCDSの副所長
スーパービジョン	MCDSのソーシャルワーカー
定期調査	里親委員会（最低年に一度）

(表 2)

里親業務の流れ

(シンガポール社会開発・スポーツ省)

