厚生労働科学研究

（子ども家庭総合研究事業）

里親委託と里親支援に関する国際比較研究

平成14年度研究報告書

平成15年３月

主任研究者　　湯　沢　雍　彦

「里親委託と里親支援に関する国際比較研究」

［目　次］

総括研究報告書（14年度分） ……………………… 湯沢雍彦 … 15

＊　＊　＊

分担研究報告書

Ⅰ　イギリス（イングランド中心）の里親制度（その２）……… 津崎哲雄 … 22

Ⅱ　ドイツの里親制度 ……………………… 高橋由紀子 … 53

Ⅲ　イタリアの里親制度 ……………………… 松浦千誉 … 68

Ⅳ　デンマークの里親制度（その２） ……………………… 湯沢雍彦 … 78

Ⅴ　ベルギー（フランス語共同体）の里親制度 ……………… 菊池　緑 … 85

Ⅵ　アメリカの里親制度（その３） ……………………… ヘネシー澄子 … 102

Ⅶ　カナダ（ブリティッシュ・コロンビア州）の里親制度 ……… 大谷まこと … 114

Ⅷ　オーストラリア（ニューサウスウェールズ州中心）の里親制度 …… 志田民吉 … 138

Ⅸ　香港（中国）の里親制度 ……………………… 平田美智子 … 169

Ⅹ　日本の里親制度 ……………………… 中川良延 … 179

ＸⅠ　イギリス（イングランド）における里親養護の法的規制 ……… 許　末恵 … 203

ＸⅡ　ドイツにおける里親委託の法的規制 ……………………… 鈴木博人 … 220

＊　＊　＊

総合研究報告書（13・14年度分の全体） ……………………… 湯沢雍彦 … 233

平成14年度厚生労働科学研究費補助金（子ども家庭総合研究事業）

里親委託と里親支援に関する国際比較研究

14年度総括研究報告書

主任研究者　湯沢　雍彦

〔1．研究要旨〕

本研究は、外国の里親委託と里親支援に関する法制度と運営の実態を明らかにして、一定の基準を見出し、日本の里親制度の振興に有益な寄与を行うことを目的とする研究である。

初年度である平成13年度は、ロシア・デンマーク・シンガポール・アメリカ（デンバー市とルーカス郡）・イギリス（イングランド）・フランスの6ヵ国を対象として研究した。歴史的・社会的背景を異にするため、さまざまな形態と方法があることが見出されたが、13年度分の分担報告書にあるように、それぞれに参考になることが多いことが判明した。

次年度に当たる平成14年度は、イギリス（その２＝イングランドおよび全国）、ドイツ、デンマーク（その２）、イタリア、ベルギー、アメリカ（その３＝サンフランシスコ市とニューヨーク市等）、カナダ（ブリティッシュ・コロンビア州）、オーストラリア（ニューサウスウェールズ中心）、香港（中国）の９つの外国と日本を取り上げ、合わせて、イギリスとドイツの法制度について別個に研究を行った。

全体を通して、各国の里親制度はさまざまな独自性を持つものの、不遇な児童の救済手段の一つとして熱心に取り組まれて発展していることが認められた。

とくに、里親の多様な種類ならびに措置手続きのあり方、行政と司法の関連組織、里子および実親の権利保障、里親に対する手当や研修方法などについて、イギリス・アメリカ・フランス・ドイツ・オーストラリアなどの制度と運営実態が非常に充実しており、今後の日本の運営に参考になる事項が数多くあることが確認された。

〔2．研究の方法と体制〕

〔研究の方法〕

主任が会代表となっている「養子と里親を考える会」の会員中から、以下の国の児童法・児童福祉学を専攻している研究者を選んで関連問題の研究を委嘱し、その研究の調査報告を研究者を交えたグループで討議検討して報告書にまとめた。

本研究のために、前年度を含めて６ヵ国へ出張したが、その他の国へも自費等で他年度に現地調査を行い、対象国全部を直接視察していることをとくに付記したい。

〔研究参加者〕（平成14年度）

研究者	氏　名	担当国	所　属
主任	湯沢　雍彦	デンマーク	東洋英和女学院大学
分担１	高橋由紀子	ドイツ	帝京平成大学
2	津崎　哲雄	イギリス	京都府立大学
3	松浦　千誉	イタリア	拓殖大学
協力１	桐野由美子	アメリカ	京都ノートルダム女子大学
2	大谷まこと	カナダ	東洋大学
3	中川　高男	フランス	平成国際大学
4	鈴木　隆史	アメリカ	立正大学
5	平田美智子	香　港	東海大学
6	稲子　宣子	ロシア	日本福祉大学
7	志田　民吉	オーストラリア	東北福祉大学
8	中川　良延	日　本	山梨学院大学
9	ヘネシー澄子	アメリカ	東京福祉大学
10	許　末恵	比較（イギリス）	青山学院大学
11	鈴木　博人	比較（ドイツ）	中央大学
経理	菊池　緑	ベルギー	養子と里親を考える会

〔3．平成14年度の研究結果の概要〕

各国の研究結果については、以下の分担報告書に詳細に報告するとおりであるが、最初にそれぞれの国で特色あるものを摘出して参考に供したい。

1．イギリス（その2）

・種類　親族里親……認定が簡単　　一般里親A……養育費のみ受ける里親
　　　　専門里親……資格レベル3の里親　　一般里親F……養育費と手当を受ける里親

・具体的分類　一般的里親　緊急里親　ブリッジ里親（有色人種の子が同一人種里親に委託されるまで預かる）
　　　　　　　永続的里親　計画中里親
　　　　　　　休養援助里親　養子準備里親

・全国統計（2000年）

総数	里親	施設	養子準備	親許その他
76,000人	45,600人	10,200人	3,700人	15,800人
	(60%)	(14%)	(5%)	(21%)

・児童福祉理念は、「社会的共同親／業」として浸透しつつある。
・半数の自治体は独立機関の里親委託サービスを購入している。その機関は里親選定もできる。

2．ドイツ

・各州・各郡・大都市の「少年局」が里親を認可し、監督する。
・里親関係の司法判断は、家庭裁判所と後見裁判所が行う。
・委託は、ふつうは民法上の私的養育委託契約、一部は監護権停止して強制委託。
・里親は、監護権と日常生活決定権を持つ（後見人または保護者になることあり）。
・里親には、養育手当と扶養料が児童の年齢に応じて月650～850ユーロ（約8～10万円、2001年）と保険料等の給付。里子育児期間は年金額に参入される。
・種類……短期里親（3～6ヵ月）、長期里親、治療里親、緊急里親（2ヵ月）、養子縁組里親もある。

3．イタリア

・里親制度は、2001年以降「養育委託」ということばに改められた。
・養育委託は一時的・経過的なもので実親家庭への復帰を目指す。不可能ならば養子縁組を目指す。
・2006年までに養護施設を全廃する。乳児院も廃止する。要保護児童は養育家庭もしくはグループホーム（4人まで）に委託する。
・実親もしくは4親等内親族は、最終段階まで参加して意見を表明できる。
・児童も判断力に応じて各段階で意見を聴取する機会が与えられる。

・養育者（里親）および施設長は、親権の行使について後見判事に申立できる。
・里親にも親権者に準ずる権利と義務が付与されるほか、宗教的慈善の伝統が濃いという特色がある。

4．デンマーク（その2）

2003年の制度改正を控えて、新聞紙上で次のことがさかんに論議されている。
・委託後の里親に対する監督指導はないに等しい。訪問はまれで、電話でも熱意がない。ソーシャルワーカーはもっと介入すべきだ。
・児童の意見を十分聞くために、枠をはずして12歳以下の者の声を聞くようにせよ。
・親族協議を優先的に取り入れたほうがうまくいく。
・転居した児童について自治体は連絡のとり方が乏しい。
・総じて、民間団体は熱意があるが、地方自治体は忙しいのか里親問題は後回しにされているのを改善すべきだ。

5．ベルギー（フランス語共同体＝ワロン地区の場合）

・1991年の児童援助に関するデクレ（連邦法）が中心。
・児童援助の優先順位……①親族・知人　②施設・児童　③養子縁組
・実数（2000年）里親委託＝13,244人（19.5%）
　　　　　　　　養護施設＝54,613人（80.5%）
・種類（どれも研修なし）　中期里親……原則1年、必要あれば数年継続
　　　　　　　　　　　　　短期里親……数日～3ヵ月、親の入院、住宅問題、家族問題
　　　　　　　　　　　　　緊急里親……15日以内
　　　　　　　　　　　　　季節里親……公的補助はないボランティア活動
・養護系施設は7種あって、専門化されている。しかし在所期間が7ヵ月以内と短い。
・里親認定の制度はなく、認定された民間団体に委任され、措置権は行政当局と裁判所にある。

6．アメリカ（その3）

A. 全国
・委託された子のニーズにより、必要な訓練をつんで専門性を高める制度になってきた。
・里子数……約50万人、その50%以上が広定義の親族里親家庭にいる。
　　　　（広定義親族とは、血族のみでなく、子の知人で将来を懸念する人を含む。）
・種類……短期里親、長期里親、緊急里親（一時保護）、知的・身体障害児里親、
　　　　精神障害児治療里親
・制限……里親家庭4人まで（実子含め8人まで）、グループホーム7人まで。

B. サンフランシスコ郡・市

・ソーシャルワーカー400人、虐待・放置の通報月平均900件。
・ホットラインが24時間対応、子の危険度で3分類して対応する。

7．カナダ（ブリティッシュ・コロンビア州の場合）

・里親は、一定期間、代替的且つ治療的なケアを提供する制度。

・種類　親族里親
　　　　一般里親
　　　　特別里親（レベル1・2・3）

・分類　短期ケア
　　　　長期ケア…裁判所命令
　　　　緊急ケア…14日まで
　　　　休養・救援ケア

・研修…53時間、14単位
・実態……18歳までの児童99万人、うち要ケアは10,088名、うち先住民族44%（2001年）
・措置……里親5,906人（59%）、グループホーム4,000人（40%）、養子150人（1%）
・里親委託期限……5歳未満＝12ヵ月、5～11歳＝18ヵ月、12歳以上＝24ヵ月

8．オーストラリア

・用語……里親はOut-of-home Care（略称OOHC）という語が対応する。
・実態

	ニューサウスウェールズ州	オーストラリア全体
親族ケア	4,800（57%）	7,439（39%）
里親ケア	2,795（35%）	9,668（51%）
施設ケア	289（3%）	1,057（6%）
自立ほか	317（4%）	552（3%）

・期間……57%が2年未満、28%が2～5年未満。
・専門里親はないが、それ（特殊問題をもつ里子の家庭）を支援する体制を専門化している。
・98年法から要ケア児童には児童後見人がつき、問題解決の権限をもたせる。

9．香　港

・施設よりも里親優先の理念が強い。
・社会福祉省の5つの民間団体に里親業務を委託する。
・18歳以下を対象とし、2年以内の通常里親と6週間以内の緊急里親があるほか、昼間里親を新設した。
・親族里親および乳児院はない。実親とのパートナーシップを重視し、同意を前提とするので、強制委託の例はない（問題性が高い子は、グループホームまたは養護施設に入る）。
・ワーカーは毎月家庭訪問をし、里子は月に1～2回実親宅に帰る。

10. 日　　本

・里子の存在そのものが微弱である上に、要ケア児童総数中の割合も12か国中最低である。

・国民全体に里親制度に対する関心が乏しく、行政側も養護施設優先の傾向が強い。

・里親問題を専門的に扱うワーカーがほとんどいない。

・2002年10月から、養育里親・親族里親・短期里親・専門里親の種類をはっきりさせ、研修や措置費の内容を強化するよう省令が改定された。

・しかし、里親登録者や里親専門のワーカーの大幅な増加がない限り、展望がみえてこない。

厚 生 労 働 科 学 研 究

（子ども家庭総合研究事業）

里親委託と里親支援に関する国際比較研究

平成14年度分担研究報告書

平成15年3月

主任研究者　　湯 沢 雍 彦

平成14年度厚生労働科学研究費補助金（子ども家庭総合研究事業）

I　イギリスの里親制度（その２）

「社会的共同親」理念・施策を実現するために

津崎　哲雄

はじめに：　英国（イングランドを中心とする）英連合王国概要

英連合王国(United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland ,UK)は、人口約5800万人で日本の半分、面積は25万㎢で本州より少し大きい程度。人口密度は約240人／㎢、政体は立憲君主国、元首はエリザベス２世、2002年現在労働党政府で首相はブレア、与党は労働党(Labour Party)、野党は保守党、自由党、スコットランド民族党で、額面では社会主義国とも言えるが実質は社会民主主義国。ＥＵのメンバーであるが通貨統合に未加入、戦後福祉国家（労働党）体制と新保守主義（70年代以降の保守党）体制を折衷させた第３の道（The Third Way-労働党政府のシンクタンクであるロンドン大学LSEのAnthony Giddens 学長-社会学者-の理念）に基づく社会政策／施策をあらゆる分野に実施しており、1997年労働党政権復帰以降はイングランドを除く、ウエールズ、スコットランド、北アイルランドの各地方はかなりの分権を認められ、分権議会・政府をもち固有の社会施策を行ってきている。連合王国機能は外交、軍事などに限定されている。

以上のように各地方は、それぞれ固有の社会制度を設けており、社会福祉制度・児童福祉制度・里親制度についても全地方の制度を網羅することは煩雑かつ不可能であり、本稿では主に人口の大部分（そして地方自治体育成委託児童の約8割-表1参照）を占めるイングランドの制度を主に記述する。なお関連する部分で他地方（特に2002年夏に筆者が訪問調査を行った関係でスコットランド[0]）の制度解説の必要があれば言及する。

本稿では、英国の里親制度を規定する行政・法制度を中心に、歴史的展開、里親委託組織機構、手当・報酬、里親委託手順、などに言及しつつ、里親認定、専門里親、親族里親（キンシップケア）・里親ケア最低基準の側面から、英日比較の視点に焦点を当てながらフォスター・ケア（フォスタリング・里親委託）制度について総合的に検討する。

1　地方自治体社会福祉支出と里親制度に関わる公的支出規模

里親制度の検討に先立ち、イングランドにおける2000年度里親関係予算（支出）について一瞥しておこう。我国における予算（施策）との比較が可能な統計であり、欧米並の里親委託促進施策には相応の資源配分が前提条件となることを予め認識しておいていただきたいからである。里親関係予算は、地方自治体社会福祉部(Local Authority Social Services Department)が所管する社会福祉サービス（Personal Social Services）を構成する児童・家庭サービスの範疇に属し、その中で統計上はデイ・在宅サービスに計上されている。ちなみに、英国では社会サービスの行政事務分担が国と地方で明確であり、所得保障（年金・生活保護など）・保健医療・雇用の諸サービスは国家（中央政府）直営、地

[0] スコットランドに言及する意義は、固有の児童福祉行政・司法制度（Children's Hearing System）の存在に併せて、英国の中で里親委託の割合が他地方に比べ相対的に低く、委託機関にしても独立（民間）機関の活用に消極的で営利目的の独立機関の活用が行われておらず、四地方の中では最も日本に近いからである。

方自治体は社会福祉・教育・住宅／環境整備などの諸サービスを所管し、地方税・政府補助金・その他の財源に基づいて運営している。表０にイングランドにおける 2000 年度の里親関連支出を提示している。これをどう読むか詳細な検討は本稿の枠外であるので別の機会に譲り、ただ数字のみ掲げておこう。2000 年度では 550（百万）ポンドが里親委託に関係する公的支出であり、これは５億５千万ポンドであり、当時の通貨換金比率（£＝約 200 円）によれば法貨で**約１１００億円**となる。ただしこれは英国の８割を網羅するイングランドだけであるから、英全体では**<u>約１３７５億円</u>**となる。

表０　イングランドにおける地方自治体社会福祉・児童／家庭・里親委託サービス支出（単位：百万ポンド）

児童／家庭	2860	22%	児童／家庭	2860 (100%)	デイ・在宅	1300 (100%)
高齢者	5900	46%	デイ・在宅	1300 (46%)	里親委託	550 (43%)
身体障害者	860	7%	アセスメント・ケアマネジメント	790 (28%)	家族支援センター／8歳未満児施策	250 (19%)
知的障害者	1750	4%	入所施設	780 (26%)	その他	480 (38%)
精神障害者	680	5%				
その他の利用者	670	5%				
戦略財源	130	1%				
合計	12850	100%				

出所：Department of Health (2002) *Personal Social Services Expenditure and Unit Costs : England 2000-2001*, pp.6-8

２　英国における児童養護施施策と里親委託の位置づけ

簡潔に定義すれば、**「里親委託とは実家庭から離れて暮す児童に地方自治体から提供される養育（ケア）の主な形態である」**[1] と表現できよう。英国では実家庭から離れて暮す児童を養育する国家（State）の責任と義務は、地方自治体の所管事務であり、そのことは法的には地方自治体による育成(Looking After by Local Authority)と表現されるようになっている。

1970 年代末以降、連合王国ではどの地域(イングランド、ウエールズ、スコットランド、北アイルランド)でも、地方自治体の育成を受ける児童数は減少してきているが、それは実際にはほとんど入所施設への委託（residential placement）の減少を意味している。その間、里親委託児童数は、北アイルランド（過去四半世紀に里親委託数は倍増、1975 年の約 800 人から 2000 年の 1610 人へ）を除いてほぼ一定しており、その結果、育成委託児童数に占める里親委託児童数は相対的に非常に高まって来ている。イングランドとウエールズ、スコットランド[2]、北アイルランド、いずれも育成委託児総数の約 6-7 割が里親

[1] Hill M.(1999) *Signposts for Fostering: Policy, practice and Research issues*, BAAF, p.67

[2] 地方自治体ソーシャルワークの機能が他の地方と違い、統計上の比率は低いが施設委託との対照では他の地方よりは低いものの、里親委託が２倍以上ある。表１の注記参照。

委託で占められている。在宅指導委託を除き、養子縁組準備委託を加えれば、ほぼ８割から９割前後が広義の里親委託であり、残り 1～２割前後が入所施設委託とみなしうるであろう。そして、この入所施設委託はどの地域も対象が問題行動を抱えた思春期児童となっており、施設そのものも極めて小規模（定員も３名程度から多くて 8～10 名程度）であり、日本の児童養護施設のように多様な児童が多数委託される（平均の施設規模は 50-60 名）ことはない。日本の児童養護施設の話（規模、職員数）を英国の関係者にすると、多くは「ヴィクトリア期の孤児院」(Victorian Orphanage)を連想するようである。

里親委託がほぼ全面的に支持採用される背景には、国連子どもの権利条約２０条規定は言うに及ばず、施設委託との比較における家族委託(family placement)の児童発達上の肯定的・積極的位置／意味づけに勝るとも劣らず、財政的な有利さ（廉価）についてのコンセンサスが存在しており[3]、さらに養子縁組が里親委託ほど児童養護問題対応として十分に利用されていないこと、などがあげられている。[4]

３　英国の里親制度の全体的展望

筆者は、本研究の『2001 年度報告書』において、英国の里親制度を構成する理念・制度・実践の展望をおおまかに四つの次元で描いている（同報告書参照)。四つの次元とは、①里親制度に関する国際基準、②国家施策を体現する国内法規、③国内法規を実務に移す施策／実務／手順の指針・規則およびサービス基準／最低基準など、④地方自治体における里親委託機関の組織・管理運営および委託実務、である。

国際基準に関しては、英国はほとんどの基準を承認し、それらの国内実施を努めている。枚数の関係で詳細に論じられないので、主なものを列挙しておく---1989 年国連児童権利条約（前文／３最善の利益、18 資源確保、20 家族委託優先、21 養子縁組、25 定期審査などが、特に関係する)、1986 年国内及び国際養子縁組並びに里親委託に特に関係ある子の保護と福祉についての社会的及び法律的諸原則に関する国連宣言（養子と里親を考える会訳)、1996 年国際養子縁組及び里親家庭養育に関する（国際社会福祉協議会）実務指針（同会訳)。

４　英国の里親制度に関する国家施策・方針・法律

１）里親施策の歴史の概要

英国の里親制度は、その根源をたどれば 17 世紀の救貧法時代に遡り、孤児あるいは家

---

[3] しかしながら、地方自治体ソーシャルワークが発達している国における里親委託の低コストは、そうではない国における里親委託のコストとは単純に比較はできない。そうであるからこそ、日本では施設偏重の児童養護施策からは簡単に抜け出ることができないのである。

[4] Hill, op. cit.

表１　英連合王国における地方自治体育成委託児童の処遇類型別統計

(Copyright-津崎哲雄　2002)

	育成委託児童総数	里親委託児童数	入所施設委託児童数（5類型の施設）	養子縁組準備委託児童数	その他の委託児童数（親許委託他）	特記事項
イングランド 2001/3	58900 100%	38400 65%	8700 14%	3400 6％	8400 14%	ケア命令65% 任意32% その他3% 18未満人口1万人当り51.4人
スコットランド 2000/3	11309 100%	3058 27%	1585 14%	123 1%	6543＊ 57%	親許委託5270 地域内委託 9724　86% 18歳未満人口1万当り最高190人から最低40人まで 78%は強制委託
ウエールズ 1998/3	3400 100%	2550 75%	321 9%	87 3%	442 13%	18未満人口1万人当り約50人 286親許 156　他
北アイルランド 2000/3	2422 100%	1610 66.5%	286 11.8%	NA	525 21.7%	18未満人口1万人当り52.6人 親許19.5%
連合王国合計	76000 100%	45600 60%	10200 14%	3700 5% （北アを仮りに70とすると）	15800 21％ （北アを仮りに70とし、引くすると）	里親+養子準備＝実質的に里親委託とすると65%となり施設15%とすると里親81％ 施設19％

＊スコットランドの親許委託が極端に高いのは、地方自治体ソーシャルワーク機能が他の地方とは違い、保護観察制度が存在せず、それらを地方自治体ソーシャルワーク部が担っており、強制的指導監督命令が在宅指導でだされるとすべて地方自治体育成委託の範疇に入るからである。

出典：Department of Health(2002) *Children looked after in England:2000/2001*
Scottish Executive(2001) *Children Looked After in the Year to 31 March 2000*
Wales Office(2000) *Promoting Health for Looked After Children*
Northern Irelnd Office(2001) *National Statistics:Children's Services;Looked After Children*

族と生活できない子どもを救貧院で預かる施策では国費が必要になるので、徒弟奉公に出したり、あるいは一般の篤志家の家において養育してもらう制度（boarding out）として発足した。その後、1908 年児童法、1933 年児童青少年法など法的基盤を明確にしながら、第２次世界大戦中に里子の虐待死（デニス・オニール事件、1945 年）が国民的関心を呼び起こし、制度改革を迫るまで、350 年間ほぼ変化なく、入所施設ケアと並んで存在してきた。この里子虐待死亡事件は、里親制度のみならず、入所施設ケア制度における児童処遇の低劣さと所轄行政機関の混乱によって起こる養護児童の不利益を解消すべく予定され

ていた「養護児童処遇に関する省庁間協力公式調査委員会」(カーティス委員会)の立ち上げを、促進させることとなった。

この公式調査委員会の報告書(『カーティス報告』1946 年)は、戦後英国児童福祉の青写真となり、1948 年児童法でほとんどの勧告を法制化した。所轄行政機関の統合化(中央では内務省、地方では児童部)や児童処遇専門職研修の促進とともに、里親委託優先施策や入所施設小規模化(ファミリーグループホーム制度化)を中核とする児童養護施策の改善が実現された。この施策の中心となったのが里親委託優先施策であり、1948 年児童法１３条には次のように規定され、その後の地方自治体児童福祉の原則となっていった。

「地方自治体はそのケアに責任を負う子どもに住居(アコモデーション)や扶養(メンテナンス)を提供するに際し、(a) 里親委託することによって――あるいは(b)里親委託がしばらくの間不可能であるか、望ましくない場合には、児童ホームに入所させることによって、その責任を果さなければならない。」

このように、「里親委託は児童養護施策において優先目標となったのであり、有用な資源として施策上評価されることになったのである」。* 地方自治体に新たに設置された児童部(Children's Departments)は、ある意味でこの原則を遂行する行政機関として(1948 年法に基づく専門教育研修から養成される児童ケア主事という専門ソーシャルワーカーに支えられ)、この里親優先原則をいかに効果的に計画/実施し、中世の牢獄のような大規模な児童入所施設から、不幸な子どもを里親家庭へ、あるいは家庭により近似したファミリー・グループホームへと救い出す「十字軍」の役割を担ったのであった。

この施策がいかに地方自治体レベルで有効に遂行されたか示す内務省児童局の統計を見れば、以下のように一目瞭然である。

表 1　児童養護施策における里親委託比率の上昇(イングランド 1949-1963)**

年度	1949	50	51	52	53	54	56	57	58	59	60	61	62	63
里親委託比率%	35	37	39	41	42	44	45	45	45	47	48	48	51	52

このように、さしあたり実施困難で、望ましくない場合を除き、養護児童の委託は里親家庭とすべきとする地方自治体児童ソーシャルワークの原則は、1960 年代末には法規には明示されなくなったが、それ以降も、実質上児童ケア原則として地方自治体社会福祉部(児童部の後身)の現場に生き続けてきた。1970 年代初めに非行少年処遇施設(内務省認可学校)が一般の児童ホームと統合され、コミュニティ・ホーム制度が導入されてから、相対的に入所施設資源の比率が上昇した。しかし、70 年代末の保守党政権確立を契機に、社会サービス予算の縮小や地方自治体弱体化施策に影響を受け、主に財政上の理由で入所

* John Stroud ed.(1973)*Services for Children and Families*, Pergamon Press, P.78

** Home Office(1964) *The 9th Report on the Work of the Children's Department 1961-1963*.HMSO, P.3　こうした内務省の里親委託推進の具体的動向に関しては、ボブ・ホンルマン『社会的共同親と養護児童:イギリスマンチェスター市の児童福祉実践』(津崎・山川訳)明石書店、2001 年、pp.150-159 に詳しい。

施設は次々と閉鎖され、非常に無理をしてまで養護児童の里親委託が行われることになった。2001 年度ではおおまかに、地方自治体育成委託児童数約 58900 人中、里親委託が 38400 人、施設が 8700 人、親許での試験監督委託が 6900 人、養子縁組準備委託が 3400 人、その他が 3800 人という割合となり、里親委託対施設委託の比率は 81%対 19%となっている。そして、養子縁組準備委託を里親委託と併せ、広義の家族委託比率とすれば、施設委託の比率は、11.3%となり、ほぼ家族委託と施設委託の比率は 9 対 1 となり、我国の比率を逆転させたものとなり、いかに家族委託が英国で児童福祉処遇の常態となっているか認識できるであろう。親許委託を含めれば尚更一層そうであると言える。

2） 現行主要法規の概要

1948 年児童法以来の里親委託優先原則は、現在の里親関係法規にも脈々と生き続けている。現在イングランドにおける里親関係の主要法規は、1989 年児童法である。1948 年法以降、様々な時代の要請に呼応し、次々に各種法規が成立／修正されて存続してきたが、1970 年代末から特に、各法規間の整合性が調整されず、それが子どもの権利保障・擁護に必ずしも寄与してこなかったことが反省されるようになり、社会福祉下院特別委員会（ショート委員会）が子ども関係法規を公法／私法とも根源的に調整・統合するよう勧告した結果うまれたのが、1989 年児童法であり、大法官をして画期的と言わしめたものである。本法の里親規定はいくつかの条項に関わるが、特に中心的な 23 条を以下に紹介する。

1989 年児童法第 23 条［地方自治体が育成する子に対するアコモデーションと扶養の提供］

（1）(a)子がケアにいる場合には、子にアコモデーションを提供すること、及び(b)アコモデーションの提供を除いた他の点で子を扶養することは、子の育成を行う地方自治体の義務とする。

（2）地方自治体は、次に掲げる方法により、育成している子へのアコモデーション及び扶養の提供を行うものとする―

(a)（第 5 項の規定及び国務大臣により制定された規則に服しつつ）子を―

（ⅰ）家族(family)、（強調は筆者）（ⅱ）子の親族、又は （ⅲ）その他の適当な者に、当局による支払いに関する条件、及び、その他の点では当局の定めた条件によって、委託する、 (b)子をコミュニティ・ホーム*において扶養する、(c)子を民間ホーム**において扶養する、(d)子を登録児童ホームにおいて扶養する、 (e)国務大臣がその時々で決定する条件により、第 82 条 5 項に基づいて国務大臣によって［なされた手配に従って］[1] 提供されるホームにおいて子を扶養する、(f)（ⅰ）地方自治体に適当と思われ、かつ、（ⅱ）国務大臣により制定された規則に従いその他の手配をする。

（3）前項 a 号に基づいて子が委託された者は、本法において、第 4 項に該当する場合を除き、**地方自治体里親**（強調筆者）とされる。

（4）［次に掲げる者は］本項に該当する― (a)子の親、 (b)子の親ではないが、子の親責任を有する者、又は、（c）子がケアにいる場合において、ケア命令が出される直前に子に関して有効な居所命令があったときには、その居所命令の下された者。（5）子が地方自治体のケアにいる場合には、その地方自治体は、国務大臣の制定する規則に従う時に限り、 前項に該当する者と子が同居することを認めることができる。

---

* 地方自治体が直接間接に設置運営に関わる児童入所施設で、非行児を対象にした園内教育付き施設も含まれる。

** 民間ホームは非営利、登録児童ホームは営利、とおおよそ区別できる。

[1] Court and Legal Services Act 1990, s.116, Sch.16, para.12(1)により追加。

［(5A)前項に関しては、子は、２４時間をこえる継続的な期間、ある者のもとにとどまる場合には、子は、その者と同居するものとみなされる。］[2)]

（６）本項に関して国務大臣により制定されるいかなる規則にも服しつつ、子を育成するいかなる地方自治体も、子が―

(a) 第４項に該当する者、又は、(b) 親族、友人、若しくは子とつながりのあるその他の者と同居できるように手配するものとする。ただし、それが、相当に実際的でないとき、又は子の福祉と調和しないときを除く。

（７）地方自治体が育成している子のためにアコモデーションを提供している場合には、地方自治体は、本部の規定に服しつつ、かつ、相当に実際的で子の福祉に調和する限り、次に掲げることを確保するものとする―

(a)アコモデーションが子の家庭の近くであること、及び、(b)その地方自治体が子の兄弟姉妹にためにもアコモデーションを提供するときには、彼らは一緒にアコモデートされること。（強調筆者）

（８）地方自治体が育成している子のためにアコモデーションを提供している場合において、その子が障害児であるときには、地方自治体は、相当に実際的な限り、そのアコモデーションが子の特定のニーズに不適切なものでないことを確保しなければならない。

（９）附則２第Ⅱ部に規定は、地方自治体によって育成されている子に関して、特に、第２項ａ号及びｆ号並びに第５項に基づいて制定されうる規則に関して、さらに規定をする目的で、抗力を有する。[3)]

この 1989 年法の実施に際しては、非常に詳細な『1989 年児童法指導指針・規則第 3 巻 家族委託』（特に 33-44、131-142 頁）が定められているが、これについては次節で触れるとして、イングランドの里親制度を直接に規定する基本法（1989 年児童法）以外の法規としては、次のようなものがある（詳細は略）。

1970 年地方自治体社会福祉法（地方自治体社会福祉サービス提供組織規定）

1999 年児童保護法（児童関係就職志望者犯罪歴照会チェック義務）

2000 年ケア基準法(いかなる組織からも独立したケアサービス規則・最低基準+社会的ケア評価査定機構)

国家里親委託最低基準（2001）＊／国家養子縁組規則及び最低基準（2001）

2000 年リーヴィングケア（児童）法（育成委託を離れる／た者への各種サービス提供義務／裁量）

しかしながら、以上の諸法規よりはるかに直接的に里親委託を規定しているのは 2002 年里親委託規則＊＊であり、法制上はスタチュートリ・インスツルメント Statutory Instrument と呼ばれるものである。1989 年法の規定を実務に適用する際のいわゆる施行規則の類いであり、里親委託実施にかかわる大枠を国家として定めているものである。以下にその規定のうちの主要なものの概略を掲げる。

2002 年里親委託規則（Statutory Instrument 2002No.57 Fostering Services Regulations 2002）

Ⅰ部は総則、規則の適用範囲、里親委託機関の目的提示など規定、Ⅱ部は公私里親委託機関の設置要件・責

---

2) Court and Legal Services Act 1990, s.116, Sch.16, para.12(2)により追加。

3) 許末恵訳「英国・1989 年児童法」第 23 条全文『英国・スウェーデン・デンマークの児童家庭福祉関連諸法集成』日本総合愛育研究所、1993 年、pp.22-23。ただし、訳語において「地方当局」を「地方自治体」に、「世話」を「育成」に変えている。

＊ National Care Standards Act 2000 の施行に伴い 2002 年里親委託規則 The Fostering Services Regulations 2002(Statutory Instruments 2002 No.57 Social Care, England, Children and Young Persons, England)と共に Fostering Services：National Minimum Standards が設定され、公私里親委託機関を規制するようになっている。

＊＊ National Care Standards Act ： The Fostering Services Regulations 2002(Statutory Instruments 2002 No.57 Social Care, England, Children and Young Persons, England)

任者などについて規定、Ⅲ部は委託機関の諸義務につき里子の福祉遵守／虐待防止手段／里子行動規制／接触推進／里子の保健・教育・雇用・余暇活動／里親研修・支援・情報提供／苦情処理／人的配置／職員の適正／ケース記録作成、記録保存などについて規定、**Ⅳ部は認定の規定**であり、里親認定に関する規定では、その必要性、**地方自治体同様独立機関も認定可能**、他機関で認定された里親は認定不要、他機関からの意見聴取、申請者から2名のレフェリーを指名、レフェリーとの面接意見聴取、申請者と家族に関する情報入手、認定は特定の子対象／里子数／年齢層／特定のニーズ、認定の通知、認可不可の理由通知、委託ケース記録作成、記録保存・守秘義務などを定めている。Ⅴ部：委託に関する規定は、委託責任自治体の義務、委託実施、委託後指導監督、短期・緊急・圏外・独立機関委託などを定め、**委託後訪問指導監督では、第1年目は委託1週間以内、その後は6週間以内の間隔で、2年目以降は3ヶ月以内で、必要な助言を里親に提供すること、緊急委託の場合は少なくとも週に1回、訪問員は必要なら里子だけと面接すること、**訪問記録文書作成、など規定されている。その他、委託終結、地方自治体と独立機関の取り決め、短期委託、区域外委託、緊急／直接委託、について定めている。**Ⅵ部は独立機関委託児への地方自治体訪問**を規定、所管内で独立機関委託された里子すべてに訪問主事を指名、委託後28日以内／要請があれば14日以内／里子の福祉に問題ある場合との情報があれば7日以内に、問題がなければその後6ヶ月以内に／訪問すること、地方自治体は訪問時に里子と直接会うこと、里子不在の際は速やかに里子と会える取り決めを行うこと、独立機関による本訪問業務代行、等を定める。-----------------以下略。

上記の規則において特筆すべきは、第2部の里親認定及び委託に関する規定である。公的なサービスであるとはいえ、地方自治体だけではなく、独立（民間非営利／営利）里親委託機関も独自に里親認定が行え、自機関の資源として確保できるという仕組みは、里親委託後の訪問指導規定とともに、英日の制度上の最も大きな違いであろう。もっとも、公私機関における専門職としての児童ソーシャルワークの発達の格差がインフラとしてその違いの基盤となるであろうが。

3）公的実務規則・手順などを定める公文書（ドキュメント）

以上の法規を実務機関が実施するに際し方向付けをする指導指針・実務規則／基準がいくつか存在している。主なものでは、『1989年児童法指導指針・規則第3巻家族委託』**、1999年全国里親ケア基準***、及び2001年国家里親ケア最低基準がある。また地方自治体社会福祉部は、以上の指針・規則・基準に則り、それぞれ独自の「社会福祉部家族委託手続指針」#をもっており、併せて英国里親ケア協会(NFCA　現在はフォスタリング・ネットワーク Fostering Network)や英国養子縁組里親機関協会(BAAF)が、多くの地方自治体が

** Department of Health(1991) *The Children Act Guidance and Regulations : Volume 3 Family Placements*, HMSO

*** The UK National Standards for Foster Care 1999 これは関係者が集まって作成した基準であり、法的拘束力はない。が、里親実務を支える初めて目標基準として画期的であった。

例えば、Oxfordshire Social Services Department (October 2001) The Procedural Guidelines for Placement with Foster Carers には、家族委託チームのソーシャルワーカーが里親委託実務を行う際の手順の詳細が規定されており、里親ソーシャルワーク実務マニュアルといえるものである。

利用する「里親認定調査書式」[##]や『里親手当水準規定』[###]を発行している。

4）スコットランドにおける里親制度の法的・実務基盤

以上のようなイングランドとウエールズにおける法的・実務的基盤は、概ね他の地方のものと共通している。詳細に記述する余裕はないが、スコットランドにおける法規あるいは地方自治体社会福祉の施策文書に基づく様々な実務のための枠組みも、参考までに、以下に掲げておこう。筆者が 2002 年夏に調査訪問したダンディー市ソーシャルワーク部の『児童サービス実施手順』の第３部３項により列記すると、スコットランドの例では、次のようになる。

> **・法律**：The Children (Scotland) Act 1995, Section 17（児童を育成する地方自治体の責任・義務）/The Children (Scotland) Act 1995, Section 25（居所の提供），26（里親委託）（地方自治体に育成される児童への居所の提供と里親委託）/The Regulation of Care (Scotland) Act 2001(里親委託機関の規制)
>
> **・規則**：The Fostering of Children(Scotland)Regulation 1996（認定／訪問等）/The Arrangement to Looked After Children (Scotland) Regulations 1996（レスパイト時の里子支援）/スコットランド省指導指針：The Children (Scotland) Act 1995 Regulations and Guidance; *Scotland' s Children,* Vol.2 pp.46-69, pp.134-135/
>
> **・ダンディー市施策／実務手順文書**：ソーシャルワーク委員会報告書 11/1996（『養子縁組・里親認定審査会』）/ソーシャルワーク委員会報告書 659/2000（『ダンディー市のニードを抱える児童のための協働体制』養子縁組・里親認定審査会）/ソーシャルワーク部長報告 291/2000（『社会的共同親戦略』）/ソーシャルワーク委員会報告書 192/2001（『里親委託戦略』）
>
> **・ケア基準文書**：The UK National Standards for Foster Care (NAFC,FN)1999 /The Scottish National Care Standards: Foster Care and Placement Services 2002
>
> **・主たる実施責任者**：サービス・マネージャー（Family Placement）/ Family Placement Team の職員/上級ソーシャルワーク主事（Fostering and Adoption）

5　里親の名称・分類・格付け・昇格制度など

1）親の名称

英国における里親もしくは里親家庭の名称はどのように表現されているのであろうか。歴史的には Boarding Out が里親委託という言葉が永い間使われてきて、第２次世界大戦後に里親委託優先施策が行政に浸透してくるにつれて、里親を Foster Parent/s, 里親家庭を Foster Home, 里親委託を Foster Care と 呼ぶようになってきが、最近では里親 Foster Care あるいは Fostering, 里親を Foster Carer と表現するのが通常となってきている。そして、里親の属性から、一般里親　Mainstream Foster Carer、親族里親

[##] 英国養子縁組里親機関協会は両サービスに携わる独立機関の連合体であり、重要な施策／実務改善の拠点となっており、関係書類形式を定め、地方自治体二利用してもらっている。例えば Form E は認定調査用紙として著名である。

[###] 里親手当はどの程度であるべきか毎年勧告している（後出の特別里親の手当に関する言及参考）。

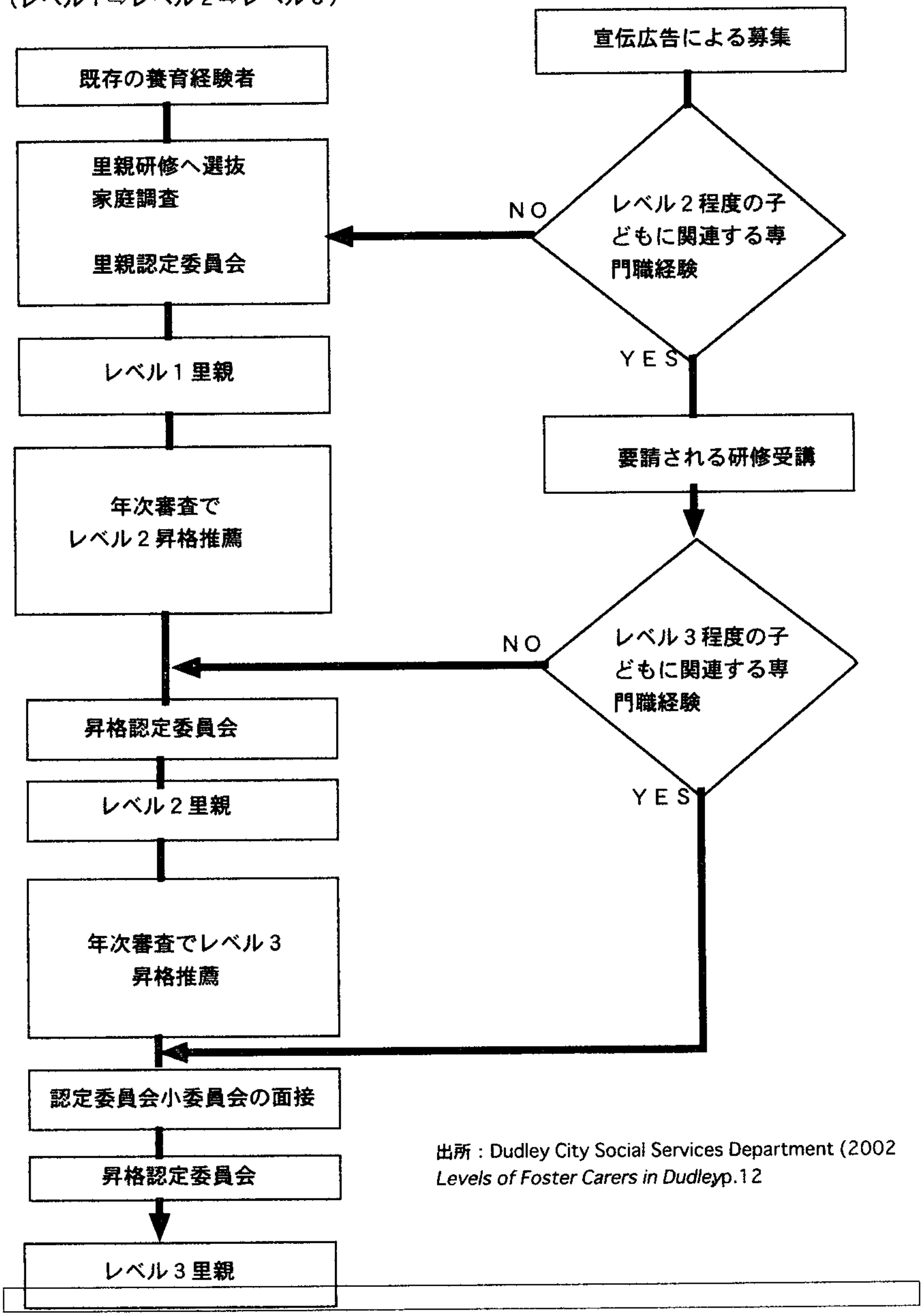
Kinship Foster Carer or Kinship Carer、専門里親 Specialist Foster Carer、委託(placement)の分類からは,Emergency Placement／Respite Placement／Short-term Placement / Intermediate Placement ／Long-term Placement／Permanent Placement、または、専門里親委託のクライエントに着目して、Teenagers, Children with disabilities, Children with challenging behaviours, Children / young persons on remand : Alternative to custody, homeless young people, single mothers, 里親委託の機能に従って、Emergency provision(a roof over head),Temporary care, Respite, Assessment, Remand/Alternative to custody, Preparation for adoption, Treatment, Long-term or Permanent placement, Bridge to independence / Leaving care support など、様々な呼称法や分類が行われている。こうした里親委託の呼び方は、各地方自治体の里親委託施策を反映しており、里親委託の名称が当該地方自治体の里親委託施策や制度そのものを如実に示していることも珍しくない。地方自治体社会福祉部／ソーシャルワーク部による具体的な分類例２、３の例をあげて説明してみよう。筆者が 2002 年夏に調査訪問した イングランドのダドリー市社会福祉部では、Temporary Foster care ／Respite Foster Care／Permanent Fostering や Emergency Placement／Planned Placement／Pre-Adoption Placement／Bridge Placement (有色人種の子が同じ人種の里親に委託されるまでに預かる里親委託) というような呼び方がつかわれていたが、特に注目すべきは、里親自体が３つの水準に格付けされており、それぞれの水準の間に昇級制度が設けられており、レベル１、レベル２、レベル３と里親の志向や努力では、いわゆるヴォランティア活動としての里親（レベル１）から職業里親（レベル３）まで昇級できるようになっているのである。レベル２と３には、養育費に当る手当てに加えて、報酬が支払われるようになっている（**図１参照**)。

次に里親委託比率が英連合王国の中では一番低く、今後の発展を期待できるスコットランドの地方自治体ソーシャルワーク部を一つ例に取り上げてみよう。スコットランド・ケア基準協会がその中央本部を置いているダンディー市（人口約 15 万人）を見ると、里親は大別して、正規認定を必要とする３種類と認定は必要とするが、３種よりも簡略化された手順で認定される１種類とに分けられる。それらをまとめると、以下のようになる。

Foster Carer-Ace（国家職業資格-SVQ Level 3-を持つ専門里親） Foster Carer-Allowance(養育費のみ受ける里親) Foster Carer-Fee（養育費と報酬の両方受ける里親）
Link Carer（親族里親-上記３類形の里親より認定が簡単でソーシャルワーカーも特別のリンク・ワーカーが担当する）

ダンディー市の制度の特質は、養育そのものに貢献し、里親としての報酬は養育経験そ

図１　ダドリー市社会福祉部における里親レベル昇格流れ図
（レベル１⇨レベル２⇨レベル３）



出所：Dudley City Social Services Department (2002
*Levels of Foster Carers in Dudley*p.12