

のものであるとする里親が存在することを前提とし、養育費のみ受けるのか、報酬も受けるのか、里親自身が選択できるようにしていることにあり、治療技術 Therapeutic Skill をもつ専門職としての里親の存在は Foster Carer-Ace によって実現されている点である。このことは重要な問題ではなかろうか。養育費の向上や里親としての働きを報酬に見合う賃労働とみなしてゆこうとする大きな流れが増大しつつあることは確かに国際的な動向ではあるが、里親のなかには養育費の向上は願っても、報酬部分をもらうことをいさぎよしとしない者も存在するであろう。ダンディーの実践は、こうした現実問題にじつに合理的に対応していると言えるのではないか。

また、里親委託手当・報酬一覧（後出の表 4 参照）を見ればわかるように、ダドリー市のレベル 1 は、養育費のみ、レベル 2 とレベル 3 は養育費と報酬の両方を受ける里親であり、レベル 3 はダンディー市の Foster Carer-Ace に相当する職業里親と考えてよいであろう。月額にして、養育費約 144000 円に加え、里親としての労働対価を約 260000 円受けとっている。

いったん認定しても、時間の経過とともに認定調査の時点とは里親自身や家族あるいはその他の環境要因が異なってくることを想定し、絶えず相応しい里親資源を確保しておくためには、認定済み里親の定期再認定審査が重要な手順となってくる。里親認定の定期再認定審査については、いずれの地方でも、里親委託規則によれば、かなり頻繁に認定した里親の再認定を定期的に審査するように定めている。ダンディーを例にとれば、次のようになる（どこかの国のように何年も実際に委託を受けずに認定里親であり続けることは、連合王国では不可能である）。

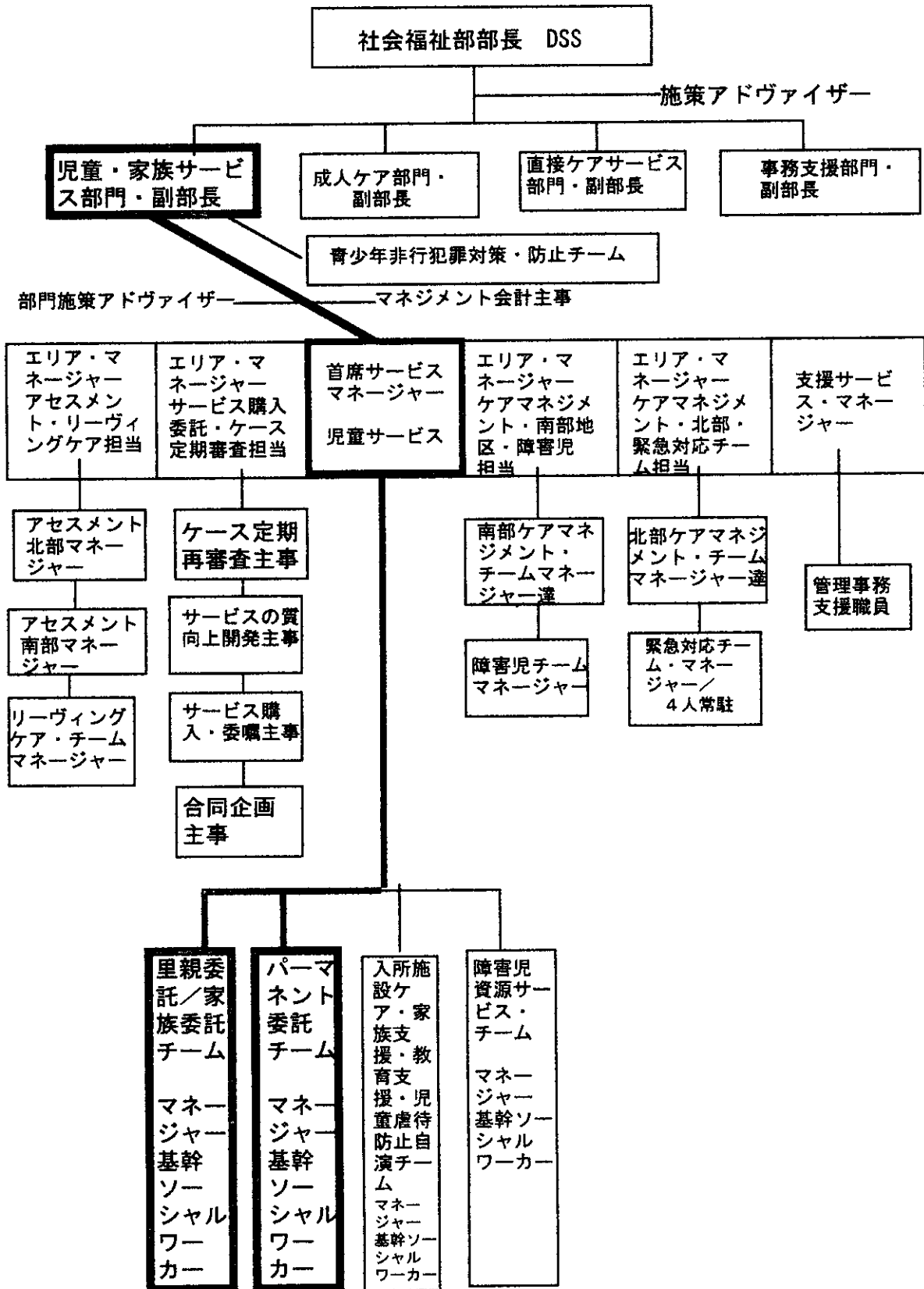
Foster Carer-Ace	-----	認定後 3 ヶ月後に、その後は半年毎に
Foster Carer-Allowance	-----	認定後 6 月後に、その後は年に一度
Foster Carer-Fee	-----	同上
Link Carer (親族里親)	-----	適宜、不定期

## 6 里親制度の組織構造／里親委託機関について

英国の里親委託は、1989 年児童法に規定された責任事務であるから、国家責任の一環として実施しており、中央・地方分業の規定で社会福祉サービスは地方自治体所管となっており、地方自治体社会福祉部がその実務を担っている。イングランドには社会福祉サービスに責任を負う地方自治体社会福祉部 (Social Services Department SSD) は、カウンティ (県)・ディストリクト (都圏市)・ロンドンバラ (特別区) の各カウンスル (議会) レベルで 150 存在している。各地方自治体社会福祉部は、住宅部や地域保健部と連合した部局となっているものや、名称をパーソナル・サービス部としているものや、その地方自治体の施策にしたがい組織構造は多種多様であるが、概ね所管地域を区分し、各地域の全般的ニーズに対応する地区サービス課 [多くは地区 (ジェネリック) ソーシャルワーカーチームの集合体である] を基盤に、利用者範疇を大別して大人サービス課と児童／家族サー

図2 ダドリー市社会福祉部児童・家族サービス部門の組織構造図

出典：Dudley MB Council (2002) A Guide to the Social Services Department, p.16



ビス課に分かれ、前者は高齢者・障害者を担当、後者は子どもと関わる全ての社会福祉サ

ービスを担当し、地区サービス課と連携して実務にあたっている。イングランド中部のレスター市社会福祉部児童／家族サービス課の所管業務<sup>###</sup>には、次のようなものが列挙されている――養子縁組、ケア担当者支援、虐待防止、家庭保育者支援、子どもの権利擁護事業、入所施設、子ども／家族センター、子育て支援(family aid)、里親委託、ホームヘルプ、青少年非行犯罪防止、育成委託を離れた若者サービス、デイケア(家庭保育・プレイグループ・プレイスキーム・託児所)、一時休息ケア、障害児保育支援、ソーシャルワーク、福祉権保障(アルファベット順)。諸サービスの範疇は他の地方自治体でも共通しているが、これらは幾つかのサービスにグルーピングされ、例えば養子縁組と里親委託は家族委託(family placement)チームが担当していることが多い。家族委託チームはまた、養子縁組チームと里親委託支援チームに分かれていたり、アセスメント・サービス購入・委託・訪問・独立機関連携などのような機能別の各班に編成されることもある。筆者が訪問調査したダドリー市社会福祉部における児童・家族サービス部門の組織構造の概要を以下に掲げておこう(図2参照)。

最近の英国里親ケア協会調査<sup>\*</sup>によれば、同一地方自治体内における里親委託支援チーム設置数は、1から13であり、平均的地方自治体では4つの里親委託支援チームが存在している。同チームの職員構成は、主席あるいは上級ソーシャルワーカーの下に基幹ソーシャルワーカー数名が所属するというものであり、1チームのソーシャルワーカー数は常勤職2名から45名という大小の規模のものまであり、平均は1チーム6名強の常勤ソーシャルワーカーからなっている。里親委託(家族委託)チーム所属のソーシャルワーカーのケース担当数は、15ケース未満と16-20ケースの地方自治体がそれぞれ35%で合計70%、21-25ケースが16%、26-30ケースが6%、31ケース以上が7%であり、おおむねケース担当数の上限は20ケースという認識が浸透しており、国の監査委員もその数字を基準とするようになりつつある。しかしながら、後節で言及するような特別里親委託をケースとして抱える場合には、15ケース未満となって当然であるという認識も高まっている。ケース担当数は、地区チームの児童ソーシャルワーカーも(特に虐待担当の場合は)そうであるように、担当ケースの性格により平均的には論じられないようである。筆者が実際に2002年夏に訪問調査を行ったコベントリ市社会福祉部とダンディー市ソーシャルワーク部における里親委託支援チームのソーシャルワーカーのケース担当数は、それぞれ13-14ケースおよび12-13ケースであった。

参考までに、スコットランドの例ではあるが、以下にダンディー市ソーシャルワーク部家族託置課里親委託支援チームの構成を紹介しておこう。

<ダンディー市ソーシャルワーク部家族委託課・里親委託支援チームの職員構成(ダンディー市の人口は16万人)> 出所: Dundee City Council(2001) *Foster Care Strategy 2001*, p. 8

<sup>###</sup> <http://www.leicester.gov.uk/socialservice/>

<sup>\*</sup> National Foster Care Association (1997) *The Organisation of Fostering Services: a study of the arrangements for delivery of fostering services in England*, pp.17, 33, 37

家族委託課長（女性ソーシャルワーカー）の下 16 名のソーシャルワーカー（全員女性）が里親委託支援を担当

① 一時的里親委託支援チーム

- ・ 上級ソーシャルワーカー 1 名
- ・ 基幹児童ソーシャルワーカー 3 名

② 一般里親委託・非行少年地域内処遇里親委託支援チーム

- ・ 上級ソーシャルワーカー 1 名
- ・ 基幹児童ソーシャルワーカー 5 名

③ パーマネンス里親委託支援チーム

- ・ 上級ソーシャルワーカー 1 名
- ・ 基幹児童ソーシャルワーカー 2 名
- ・ 他にアセスメントを含む特殊ニーズに対応し、部内の複数の児童ケア・アセスメントチームとの連携専門ソーシャルワーカー 2 名

④ 里親採用・募集・（認定前・後）研修担当の 2 名のソーシャルワーカー（非常勤 2 名）

ところで、組織構造以上に問題となるのは、1990 年国営保健医療サービス（NHS）・コミュニティケア法（大人サービス対象）の影響を受けて、児童福祉サービスにもサービスの購入者と提供者を分離し、独立セクターが提供する里親委託サービスを地方自治体が購入し、行政事務を遂行するといういわゆる児童福祉の市場サービス化の動きが強まったことである。既に児童入所施設資源ではかなりの部分が独立セクターの提供するサービスを購入する体制となってきた。このことが里親委託制度に著しい変化をもたらしている。地方自治体内の里親委託支援チームも独立（民間の非営利／営利）里親委託機関と競争させ、アセスメントを行い資源投入効果／効率の高い方に委託を任せるために当該機関のサービスを購入するという形を取るという実務遂行方式が、近年浸透してきつつある。上記の英国里親ケア協会調査によれば、既に 1997 年の時点で約半数の地方自治体が既に独立機関の里親委託サービスを購入、利用している。現在ではもっと増大していることはまちがいないであろう。こうした動きの前提となる独立里親委託機関の存在は、近年著しく増加しており、約 250 の独立機関が既に業務を行っている。著名なソーシャルワーク系週刊誌(*Community Care*)の広告欄には、毎週 50-60 のそうした独立里親委託機関が広報宣伝を掲載し、各地方自治体が自機関の里親委託サービスを利用（購入）するように促している。前述したように、このような仕組みが可能となる大前提は、1991 年里親委託（児童）規則第 2 部の規定「地方自治体と同様、独立里親委託機関も里親認定ができる」という規定があるからであり、それぞれが認定する里親に何の法律上の違いもない。したがって、里親には地方自治体里親と独立機関里親の 2 種類が存在しており、里親自身がいずれの里親に属するか選択できるようになっている。しかし、里親手当の違いなどの理由で、そうした区別もまた深刻な問題となりつつある。全般に独立機関の方が里親により高い里親手当を支払うからであり、近年地方自治体里親から独立機関里親へと移るものが増大しており、

地方自治体はそれでも不足ぎみな里親資源の枯渇に直面させられ、苦境に立たざるを得なくなってきたからである。

## 7 里親認定の手順

里親候補者は、地方自治体社会福祉部かソーシャルワーク部（スコットランド）あるいは独立（民間の非営利か営利の）里親機関によって、認定を受けなければならない。認定の手順・基準は、どの地方でも基本法〔1989年児童法、1995年児童（スコットランド）法、1995年児童（北アイルランド）命令〕に基づく規則・指導指針によって詳細に規定されている。ここでは、イングランドのコベントリ市社会福祉部・家族託置チームの里親認定アセスメントの過程を一瞥してみよう。まず社会福祉部が様々な媒体を用いて、里親募集の広報宣伝を行うが、それに応じた市民を対象に社会福祉部の家族託置チームのソーシャルワーカーあるいは（ダンディーでは）リソースワーカーが家庭訪問を行う。その後の手順は以下の通りである。

- ①里親に関心を示す市民宅へソーシャルワーカーが予備家庭訪問し、関連事項を説明する。出来れば家族全員に同席してもらい、里親託置が家族全員の協力で行われる事を確認する。
- ②ソーシャルワーカーは子育て経験・家族の生活様式・動機などについて当該市民と話し合い、また社会福祉部が里親から期待すること、里親がそうした枠内で活動する事が出来るかどうか、というようなことについて話し合う。
- ③当該市民が里親となる潜在能力を有すると感じられる場合、「里親準備グループ」に招く。これは6回の研修セッションであり、里親が安全かつ「専門的」方法で期待される役割（課業）を遂行するための準備を行う事を目的としている。
- ④「里親準備グループ」での研修を終えれば、里親候補者には「専属の」ソーシャルワーカーが配置される。そのソーシャルワーカーが候補者の家庭を訪問し、家庭内研修（Home Study、自宅でのソーシャルワーカーとの勉強会）を行い、当該家庭特有の脈絡における里親ケアについて探求することを狙いとしている。これは通常約6回行われる。
- ⑤これが済むとこの専属ソーシャルワーカーは当該候補者家庭について総合評価報告書を（当該家庭と共に）作成し、里親認定審査会（Fostering Panel）に提出する。
- ⑥審査会は複数の社会福祉部上級職員、医療アドバイザー、市議員、養親、里親の各1名から構成され、提出された報告書について検討し、この時点で一つの勧告（結論）を出す。そして**社会福祉部のある上級管理職が里親認定に関する最終決定を行う**。市民が里親認定を申請してから6か月ほど時間をかけなければならない。複雑な問題が絡む場合はそれ以上時間を要することとなる。

里親認定に関する日英の違いは、主に2点を指摘できよう。第一は、英国では民間里親機関でも里親認定ができることである。民間機関のサービスを地方自治体が購入するシステムがイングランドを中心に浸透してきているが、その前提として民間機関が里親の募集・認定・採用・研修・委託という一連の里親委託のプロセスを実行できるようになっていないと、里親委託サービスの市場化はできないからである。

次に日英で異なる点は、認定の最終決定が英国では最終的には、ソーシャルワークの専門職のある上級職員が行う点にある。里親認定審査会がソーシャルワーカーの調査報告な

どに基づいて里親認定の勧告を出す。里親認定審査会そのものが認定するのではなく、最終的判断は特定の専門家個人が行うようになっている制度は、あくまでも専門的判断としての里親認定を前提としているのであろう。

## 8 里親委託の手順・流れ

里親委託手順の説明に入る前に、英国における里親委託ニードが毎年どのくらいあるか、概数を示しておこう。最近の英国保健省の調査\*によれば、概数で次のとおりである（但し、以下の数字はウェールズを含む）。18歳未満の児童が11,400,000人いるが、その内600,000人がニードを持つと考えられる。その内の250,000人はいかなる機関にも送致されない。160,000人は保健医療機関及び教育機関へ送致される。社会福祉機関へは190,000人が送致され、その内で30,000人が育成委託（look after）される。その中で15,000人が長期育成委託されるが、9,500が里親委託のみ、3,500人が入所施設託だけに委託、750人は里親・施設の両方に委託される。一方、短期育成委託も15,000人あり、その内11,000人が里親委託のみ、3,200人が入所施設のみ委託、150人が両方の委託、となっている。そして育成委託児童総数のうち4,000人が、諸種の理由でまた新たにもう一度社会福祉部の育成委託を受けることになっている。従って長期短期併せて、おおむね延べ21,400人の児童が里親委託されているということになる。この数字はかなり意味があろう。

さて、地方自治体社会福祉部が里親委託を行う場合の、一般的な手順のフローチャートは、『2001年度報告書』に紹介したので参照していただきたい。手順の概略は以下の通りである。地方自治体社会福祉部が「ニードをもつ児童」（Children in Need）を発見した場合、地区チームのソーシャルワーカーが面接・訪問を通じて、あるいは児童アセスメント・センターに来所してもらい（自治体によっては、宿泊施設付きファミリー・センターに数週間親子-多くは母子-を滞在させ）、当該児童及び親・親族など関係者の社会的／医学的／心理的アセスメントを行う。児童の育成委託（Looking After by Local Authority）ニーズの存在を確認したならば、それが任意であれ強制的なものであれ、児童のニードを最もうまく充足する資源を活用し、児童の自立を支援する育成委託計画を立案し、委託先候補／委託機関の選定や定期審査計画などを決められ、部内の所定の手続をへて承認される。この育成委託計画が里親委託となれば、家族委託委員会（family placement panel）にはかり、里子と里親のマッチング（委託先）を承認、委託準備／訪問同行を経て、児童委託を行う。

委託に際し、里親と委託機関は、認定時に交わした里親認定にかかわる諸条件を明記したもの（Foster Care Agreement）と同様、委託里子に関する合意書（Foster Placement Agreement）を交わす。委託する里子に応じた諸条件を明記した合意書であり、里親はこの合意書記載された内容で里子の養育にあたることになるのである。合意書の内容は2002年規則に詳細に規定されている。\*

\* Dartington Social Research Unit (2000) *Caring For Children Away From Home*, Department of Health, p.12

\* Foster Care Agreement では、認定条件・里親への支援／研修・里子委託手続・委託合意書に含む内容・苦情手続・その他が合意内容

委託後は 2002 年規則に基づいて訪問（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）して委託状況をモニターする。また、独立機関のサービスを購入して、委託をおこなったケースについては、地方自治体社会福祉部から訪問して、委託状況をモニターする。その後は最長 6 ヶ月の間隔でケース再審査を行い、現行委託が里子にとって最善の利益であるか関係者（里子・里親・実親を含む）で検討し、委託終結・委託変更・リーヴィングケア対応となるか、同じ委託をもう半年継続するか、決定する。

## 9 里親委託における養育手当・報酬手当

里親委託にかかる費用支弁については、里子の生活・教育・文化に係る部分（養育手当）と里親への労働対価部分（報酬）とは、永い間英国では明確に分離されていなかったが、近年では多くの地方自治体が英国里親ネットワーク（前・英国里親ケア協会）の勧告に沿って、手当と報酬を明確に分けているようである。元来、救貧法時代より、里親委託は報酬を目的とした職業というより、むしろコミュニティにおける篤志行為として位置づけられてきており、報酬なしのボランティア活動として社会的には認識されてきた。しかしながら、特に 1980 年代以降、独立機関による里親委託が浸透してくるにつれ、里親資源確保のために報酬部分の増額が進行してゆき、里親業務の専門職業化が意識されるに伴い、その傾向はますます高まりつつある。もちろん、それだけではなく、地方自治体の側にも、1970 年代からいわゆる特別里親(Specialist Foster Carer)に対する報酬部分の承認とその積み上げが連綿と続いてきており、一方では篤志家同様の里親がいれば、他方には高度に専門化した高報酬を稼いでいる特別里親が存在するというような、里親のスペクトラムが出来上がっている。これは、国の施策の影響ももちろんあるが、むしろ里親施策をめぐる地方自治体のそれぞれの施策が生み出したものといえるであろう。

とはいえ、全国的に基盤となる里親手当は、毎年、英国里親ネットワークが刊行する『里親委託経費指針』で提示される「モデル手当」（表 4 参照）を基準に、各地方自治体及び独立機関が決められている。同指針には、基準となる一般市民の生活水準、特に子ども養育経費を基礎に割り出した通常の里親手当だけではなく、里子の特殊ニーズに基づいた特別里親委託費加算の実例一覧が提示されており、どのような地方自治体がどのような特別里親を実施しており、どれ位の手当を出しているか、一目瞭然となっている。なお、通常の里親委託手当は、同協会の試算では一般家庭の養育経費の約 50%増として算出されている。加えて、里親は実際に里子が委託されていない時期にも、緊急対応の資源として確保される(retainer)目的で、最低年齢区分（0-4 歳）の通常手当の約 6 割分を毎週支給されるようになっている。これもまた、英日間の大きな違いのひとつであろう。

一般里親手当とは、里子自身が何ら心身に、教育上、行動上、社会生活上、問題を抱え

---

であり、Foster Placement Agreement では、里子の委託目標／養育計画・里子の諸特性・養育手当／報酬・医療処置・旅行や遠足・ケース定期審査訪問・実親との接触などを合意内容としている。The Fostering Network (2002) *Foster Care Placement : Regulations and Guidance : Information for Foster Carers*, pp.9-15

ていない場合をいう。例えば、里子が病児(エイズ罹患児も含む)・障害児、不安定な思春期、裁判所の拘置処分や学校から放校処分を受けている場合、行動・情緒に問題が著しい場合、妊娠している場合、母子である場合、十代である場合、自立支援を必要とする若者である場合、などには、特別里親委託として、相応に加算・増分が伴う。また、このよう

表3 英国里親ケア協会(現在 Fostering Network)が勧告する里子年齢別一般里親手当額基準\*

年齢区分	2001年4月以降の週給里親手当額	一般特別増額分
0-4	92.82ポンド	有給で2週間休暇旅行
5-10	111.29ポンド	クリスマス/他宗教行事に1週間分加算
11-15	143.43ポンド	里子の誕生日に1週間分加算
16以上	185.78ポンド	

に里子の属性だけではなく、里親委託が以上のような機能を目的とせず、特殊な機能を持つ場合、例えば、緊急一時保護、アセスメント、レスパイトのような場合でも相応の手当が支給される。英国里親ケア協会の『里親経費指針』に掲げられている各地方自治体の里親手当の実際一覧(2000年6月現在)によれば、里親手当といっても非常な格差が存在していることがわかる。ロンドン・バラの一つであるウエストミンスター区社会福祉部の手当基準\*は、里親に備わった専門技能の程度に応じて、手当は6段階に設定されており、最低は特殊ニードを持たない低年齢児の120ポンド、最高は非常に深刻な行動障害を伴った16歳以上の若者の委託に535.75ポンド支払われるようになっていた。前者は月に約9万円程度であるが、後者は月に40万円以上になる。

しかしながら、これで驚いてはいけない。『同指針』に記載された入所施設委託経費と里親委託の比較\*\*を見ると、1996年度のイングランドにおける全地方自治体の平均で、前者は週に757ポンド、後者は128ポンドとなっており、前者は月にすると約58万円となり、後者は9万円強であり、その比率は約6対1となる。つまり、里親委託の方が1/6しかかからない、ということになる。そして、前述のウエストミンスターの数字に帰ると、一番処遇困難な若者の里親委託経費が40万円であり、それでも入所施設委託よりはるかに安いこととなる。しかも、ウエストミンスターの数字は2000年の数字であり、比較に用いている『指針』の数字は1996年の数字である。2000年の数字を検討すれば、特別里親であれもっとその格差はおおきくなるであろう。このような数字が、いうまでもなく18年間の保守党政権下に実施された財政的理由による「里親委託優先施策」と並んで入所施

\* National Foster Care Association (2001) *Foster Care Finance: Advice and Information on the Cost of Caring for a Child*, Part 3 - Page 5 なお0-10の年齢区分における手当を約100ポンドとすれば、英国では週に約2万円となり、月に8万円。しかし、日常生活物資は日本よりはるかに安いし、ほとんどの里親委託には様々な加算が付くので、実質的には日本より好待遇といえるであろう。

\* NFCA, Ibid., Part 9 - page 2

\*\* Ibid., Part 7 - page 4



表4 グドリー市社会福祉部の里親委託・養育手当と報酬一覧表/2000年4月より適用

	里子の年齢	手当額 (ポンド) 適当り (円)	日当額 (ポンド)
レベル1 養育手当	0-4	87.74 17548	12.82 2564
	5-10	111.44 22288	15.92 3184
	11-15	138.67 27734	19.81 3962
	16-18	179.62 35924	25.66 5132
レベル2 養育手当	0-4	87.74 17548	12.82 2564
	5-10	111.44 22288	15.92 3184
	11-15	138.67 27734	19.81 3962
	16-18	179.62 35924	25.66 5132
レベル2 報酬	0-4	59.85 11970	8.55 1710
	5-10	74.34 14868	10.62 2124
	11-15	92.47 18494	13.21 2642
	16-18	119.77 23954	17.11 3422
レベル3 養育手当	0-4	87.74 17548	12.82 2564
	5-10	111.44 22288	15.92 3184
	11-15	138.67 27734	19.81 3962
	16-18	179.62 35924	25.66 5132
レベル3 報酬		320.32 64064	45.76 9152

設資源の急激な閉鎖をもたらしてきたのである。

参考までに、養育手当と報酬を里親の技能水準によって3段階に区別しているダドリー市の里親委託における養育手当・報酬の一覧(表4)を前頁に提示しておく。レベル3の職業里親で、16-18歳の思春期の若者を委託していれば、現在の法貨換金率(£=200円)で計算すると、養育手当が週で約36000円、月額約144000円、報酬が週に約64000円、月額256000円であり、合計約40万円支給されることとなる計算である。これは職業としての子育て業であり立派な専門職といえよう。これでも入所施設による支援よりはるかに安価である。おそらく、同じ若者を施設でケアすれば100~150万円はかかるであろう。

## 10 専門職業化および親族里親

ダンディー市ソーシャルワーク部やダドリー市社会福祉部のように、里親を一般里親と特別里親に2分法で分けず、里親経験年数や専門的的力量に関係する職業体験、および里親研修に応じて3段階を設定し、それぞれの段階に相応しい里子を委託して、その里子のニーズを充足してもらい、それに従って手当の額が決められるというのが、現在の多くの地方自治体や独立機関の手当支給方式になっているようである。両市のように里親の経験・修得技能別に段階づけることは、フォスタリング・ネットワーク(前・英国里親ケア協議会)の共通認識であり、概ね3段階に区別することを基盤に各地方自治体が固有に区分を行っている。したがって、里親研修は直接間接に里親の専門性と連動することになるわけであり、篤志家の奉仕活動ではなく、専門研修を受けた社会的ケアサービスの担い手として、里親も位置づけられることになる。このことを如実に示しているのが、国家職業訓練資格(NVQ)\*の社会的ケア資格の初級レベルには里親ケアが実務経験として位置づけられているという事実であろう。里親認定に伴う研修受講を端緒にして、理論的には里親は地方自治体児童ソーシャルワーク職員に求められる専門職ソーシャルワーク資格(Dip. SW)、およびこの資格取得後の上級研修受講への機会が開かれていることになる。つまり、里親としての直接的に要請される研修が、社会的ケアの担い手の専門職研修に通じているわけで、このことは里親業務の専門職業化をめぐる将来展望として制度的にもかなり意味をもつことになろう。

親族里親については、英国の状況はなかなか複雑である。英国は日本(2002年9月までの)やオーストラリア\*\*のように親族ケアには育成費用を支払わないという制度はとっていない。むしろ、里親委託先としては親族(kinship)を優先するソーシャルワーカーの実務方針が設定されているものの(実際に認定された里親の4~5人に1人は里子の親族であるという数字もある)、なかなか徹底せず、従来のように篤志家のような奉仕活動としての見方が連綿として続いており、親族による里親委託に法定委託費全部が支払われ

\* National Vocational Qualification, NVQ: 国家があらゆる技術職に対して行う職業技能の国家認定制度であり、技能レベルに従って資格の段階付けが違ってくる。ソーシャルワークなど専門職研修にはいる前段階の資格として普及してきている。Ann Weal(2001) *The Foster Carer's Handbook*, Russell house Printing, pp.14-15

\*\* Nigel Spence(2002) *Relative Neglect: The Letter from New South Wales*, *Community Care* 28/2-6/3 2002, p.40

なかったり、短期と長期の委託で委託費に差をつけたりする地方自治体の施策が、欧州人権規約に反するとの判決\*\*\*がでたり、いまだ十分に親族ケア委託への認識が専門家のレベルでも不徹底なようである。だが他方では、ダンディー市ソーシャルワーク部のように、親族にある種の含み資産を想定し、親族であるがゆえに里子に対してあかの他人よりは愛着をもってケアするという前提にたち、積極的に親族里親委託を推進しており、その目的のために特別なソーシャルワーカー（リンク・ワーカーと呼ばれている）を雇用している地方自治体も少なからず存在している。要するに地方自治体の育成委託を必要とする児童のためにあらゆる創意工夫を行い、育成委託児童にどのようにして愛着を保障する大人との人間関係を提供できるか、「社会的共同親」として総力をあげて尽力する、これが児童福祉サービスの前提であるという認識が英国の特長といえることができるのではなかろうか。

## 11 「社会的共同親」(Corporate Parent) 理念と里親委託制度

イングランドでは、Quality Protects 計画の一環として里親委託制度を見直す制度再検討委員会が設置され、スコットランドでは Scotland's Children 計画、ウェールズでは Children First 計画、北アイルランドでも同様の規模の児童サービス計画が設定され、英連合王国は国家をあげて、社会が責任を負うべき地方自治体による育成委託児童の処遇を大改造する国家的計画を設定してきている。その一環として、社会的ケアとしての児童サービスの見直しが行われ、地方自治体育成委託経験者が社会的排除の犠牲者となることを防止する国家的大プロジェクトが進行しつつある。そうした流れの中で、公私の施策・実務の両方のレベルで、里親委託の重要性がますます強調されてきている。こうした国家的な里親委託推進のながれを支える児童福祉理念は、「社会的共同親/業」(Corporate Parent/ing)として、各地方自治体の育成委託児童への諸サービスを基礎づける理念として浸透しつつあり、多くの地方自治体の児童サービス施策文書に明記されつつある。たとえば、ダンディー市ソーシャルワーク部ではそれを次のような施策文書に明示し、「社会的共同親/業」を定義している。

「社会的共同親/業」(Corporate Parent/ing)という考え方は、地方自治体育成に委託された児童に対し、地方自治体が十分に優れた親業を提供する際の集成的責任 (collective responsibility) を強調している。短期であれ、長期であれ、子どもを家族から引き離すという重大で難しい決定をひとたび地方自治体が行ったなら、その子どもの福祉を守りかつ促進することは、地方自治体全体の義務である。地方自治体全体とは、ソーシャルワークだけではなく、地方自治体サービスのすべてを含むことを意味している。

ダンディー市では、社会的共同親業に関与する諸個人の範囲は非常に多様であり、子どもの視点から見れば、圧倒されるように広範多岐にわたっている。本市における社会的共同親業の担い手としては以下のような人々が含まれる——市会議員、親自身、教育部・ソーシャルワーク部・近隣関係サービス部・余暇/公園

\*\*\*マンチェスター市など多くの地方自治体社会福祉部がこうした実務を行っており、関係者から裁判を起こされ、敗訴している（許教授からの資料提供による）。Kinship Careについては、Bob Broad ed.(2002) *Kinship Care*, Russell House Printing が最も詳しい。Ann Weal ed.(2000) *The Companion to Foster Care*, Russell House Printing, pp.99-107 によれば、英国ではネットワーク・ケアという用語が通常もちいられているようである。

サービス部・住宅部の上級職員と管理職、学校長、ソーシャルワーカー、入所施設職員、里親、教員、学校心理療法職員、学校教育支援/事務職員、里親委託・家族託置マネージャー、児童権利擁護主事。<sup>5</sup>

こうした社会的共同親としての役割は、地方議員が資源配分においてその責任を遂行し、実際には共同親としての里親が直接養育責任を担うというのがほぼ英国での施策となりつつある。中央政府の先導施策（英国児童福祉再建5ヶ年計画：クオリティ・プロテクト計画）<sup>†</sup>にもそのことが強く謳われている。

## 12 里親委託の基盤となるケア基準など

公私の里親委託機関を認定・管理・査察・監督指導する機関についてもふれておこう。この種の機関は、過去の種々の不祥事からの反省として、公私の機関からは独立した規制機関が英国の全ての地方で設けられてきた。イングランドでは The National Care Standard Commission (England & Wales) が、The Care Standard Act 2000 に基づいて設置された。社会的な一切のケアの水準を規制・管理する独立機関であり、所管区域を6つに分け、各区管事務所を拠点に、民間機関は言うに及ばず、地方自治体の里親委託機関をも規制統括し、The National Care Standards: The Minimum Standard for Foster Care 2000 にもとづいて、里親委託サービスの水準を確保するようつとめている。スコットランドでは、同じく The Scottish Commission for the Regulation of Care (The Care Commission) も The Regulation of Care (Scotland) Act 2001 に基づいて設置されたものであり、National Care Standards: Foster Care and Family Placement Servicesなどを基準に、地方自治体ソーシャルワーク部の里親委託機関と民間里親委託機関の規制・管理・監督を行っている。この他、英連合王国すべてに対応する基本指針としての里親委託基準が、The UK National Standards for Foster Care (NAFC, FN) 1999 として策定されており、各地方の里親ケア基準とともに遵守すべき指針として重要視されてきている。

以下にスコットランドの里親ケア・家族委託サービス基準の目次とその一部を紹介する。英国と日本の里親に関するケア基準・最低基準の設定の仕方の違いがわかるであろう。

### National Care Standards: Foster Care and Family Placement Services

#### 『スコットランド・ケア基準：里親ケア・家族委託サービス基準』目次

##### 里子へのサービス（基準1-4）

- 1 情報提供と意志決定
- 2 優れたケア水準の里親委託の促進
- 3 個人としての里子への支援
- 4 里子の意見表明

<sup>5</sup> Director of Social Work(2000) *Report on The Working for Dundee's Children In Need-Corporate Parenting*, SWD Report No.291/2000, p.4

<sup>†</sup> クオリティ・プロテクト計画：1997年に復帰した新労働党（ブレア）政権の社会福祉近代化策の一環として、18年間の新保守主義政権が大幅に後退させた児童福祉制度を再建する国家計画のこと。1998年から5年間に8億8千5百万ポンド（約1770億円）投入、育成委託児を社会的排除の犠牲者にならない自治体施策の目標達成（委託変更削減、愛着経験保障、育成選択肢増大、ケアリーヴァー支援、育成委託児の教育達成改善等）を支援、実績が評価された。

### 里親へのサービス（基準 5-12）

- 5 里親の調査と認定    6 認定申請を仕上げる    7 情報提供と助言指導  
8 実務的支援    9 里親手当と経費支弁    10 報酬    11 ケースの定期再審査  
12 里親認定委員会

### 管理運営と職員配置（基準 13）    13 里親委託機関の管理運営と職員配置

付録 A・用語の定義／付録 B・ケア基準はどのように役立つか／付録 C・有用な情報源

## 13 英国における里親制度の課題と展望-里支援・親族／私的里親・チョイス・プロテクト計画

以上、様々な視点から英国における里親制度の現状と課題について垣間見てきたが、とりわけ里親委託制度の促進充実には里親支援のあり方が重大かつ不可欠な要因となっており、そうした里親支援のための行政対応の要は、地方自治体ソーシャルワークの組織構造や人員配置のあり方であることの一部が検証できたといえよう。

里親支援は地方自治体における里親委託に不可欠な機能であり、英国ではレスパイトから有給休暇旅行、24 時間電話相談や自助会まで様々な支援が行われ、育児ストレス・実親対応・里子の問題行動・緊急対応などで里親を支えている。先進事例には、ブラッドフォードの「里親支援ケアサービス」（危機状況回避のための早期ホームヘルプ派遣事業）、リヴァプールの「福祉・保健・民間非営利の各機関と里親」協働チームによる情緒・行動障害児委託事業、ストックポートの「法外年長里子用住宅建増補助事業」・「夜間外出を保障する認定子守派遣事業」、ウオリクシャーの「国家職業資格取得里親支援事業」等枚挙に暇がない。i

英国では委託先としてまず親族を含む家族（family）考慮するよう法律が謳い（89 年法 23 条）、実際認定里親の 20-25%は親族である。しかし、親族里親は篤志里親待遇から脱皮できず、法定養育費全部を支払わぬ方針や短・長期委託で養育費に差をつける自治体策が、欧州人権規約違反に問われたり ii、未だ親族委託への認識が専門家レベルでも徹底していない。他方、クオリティ・プロテクト計画が奨励する育成選択肢増大に親族委託が貢献する可能性は非常に高く、自治体の多くが親族委託促進専属ソーシャルワーカー（Kinship Care Development Worker）を任用し始めている iii。他の課題は私的里親委託問題（private fostering）iv である。近年で最大の虐待死事件が私的里子に起こった影響であろう。とはいえ、保育所資源対策への緊急対応（昼間里親制度の導入と衰退をみればわかるように）および最近の過密児童入所施設状況への対応としてしか里親制度を扱ってこなかった日本とは違い、英国は戦後一貫した優先策として里親制度を積極的に位置づけてきた。5年間のクオリティ・プロテクト計画完了し、ブレア政権は「里子により安定した生活を保障することを目指した新たな国家プロジェクト」たるチョイス・プロテクト（Choice Protects）計画 v を策定、開始した。同計画は里親の募集採用・報酬・研修・支援、独立委託機関、里親の役割と位置づけなど制度の基盤を戦後最大の規模で徹底的に見直ししており、新たな英国の児童福祉に貢献する里親制度の青写真を描き出すこととなるで

あろう。

<sup>1</sup>Department of Health (2002) *Choice Protects : Major Review of Fostering and Placement Services*, pp.2-3

<sup>1</sup>マンチェスター市など少なからぬ自治体がかかる方針を実施、裁判を起こされ敗訴している（青山学院大学法学部許末恵教授からの資料提供）。Kinship Care については、Broad B.ed.(2002) *Kinship Care*, Russell House Printing が最も詳しい。Weal A. ed.(2000) *The Companion to Foster Care*, Russell House Publishing, pp.99-107 によれば、英国ではネットワーク・ケアという用語も使われている。

<sup>1</sup> Broad B. op. cit., p.159

<sup>1</sup>私的里親研究には最近刊行された次の2冊が優れている。Bob Holman(2002) *The Unknown Fostering*, Russell House Printing, Terry Philpot(2002) *A Very Private Practice*, British Agencies For Adoption & Fostering

<sup>1</sup> Department of Health (2002) op. cit., p.15

<補遺>参考資料- (23-24 頁にある基準の内容の一部を訳出) *National Care Standards: Foster Care and Family Placement Services*

『スコットランド・ケア基準：里親ケア・家族委託サービス基準』の例示

#### 里子へのサービス (基準 1-4)

**基準 1 情報提供と意思決定：**里子となる、あるいは里子であるあなたが、利用者として、あなたやあなたの家族が里親委託サービスを使うかどうか意思決定するのに役立つように、里親委託サービスや里親の役割について必要な全ての情報を提供されているように、里親委託機関は、確保しなければならない。

① あなたには里親委託サービスについてはっきりと説明した情報が提供されている。全ての情報は、あなたが十分に理解できるように、英語あるいはその他の言語で、分りやすくしかも読みやすい形式で書かれている。そうした情報には次のようなものが含まれる。

- ・ 里親委託サービスの目的
- ・ サービス利用法
- ・ 里親や家族委託ケア担当者の役割
- ・ サービスで利用できるもの
- ・ 接触すべき担当者の名前、電話番号
- ・ 苦情手続き
- ・ 危機管理や事故・不祥事の通告・記録に関する方針や手順
- ・ 国家ケア委員会による当該里親委託機関への監査報告書の最新版

② 里親委託機関は、現在及び将来にわたり里親委託・家族委託により利益を受けることができると判断されたあなたや他の子ども・青少年の文化的・宗教的ニーズを最も適切に充足できる広範多岐にわたる里親を募集採用しようとつとめている。

③ 里親委託機関は、里子宣伝や里親募集キャンペーンの際にあなたに関する情報を使う場合、個人としてのあなたの権利を尊重する倫理綱領をもっている。

#### 里親へのサービス (基準 5-12)

**基準 5 里親の調査と認定：**あなたは里親として認定される前に里親委託機関から十分なアセスメントを受ける。

① 里親は育成委託にある里子やその他の子どもあるいは青少年の保健・教育・個人的・社会的発達を促進する能力についてのアセスメントを受ける。

② 里親委託機関は、分りやすい文書の形で刊行された里親をアセスメント・認定する方針や手順を備えている。

③ 里親委託機関は、里親のためにはっきりと定義されたケア基準を設けている。

④ アセスメントは、児童ケア・里親委託・家族委託サービスに熟練した有資格ソーシャルワーカーにより行われる。

⑤ アセスメントや認定の過程には、里親委託されている、あるいはかつて里親委託されていた子どもや若者など世帯構成員全員が関わっている。

- ⑥里親委託機関は、里親志願者が研修や経験豊富な里親との接触を通じて、里親委託についての理解を深める機会を提供している。
- ⑦ 里親委託機関は、里親志願者の適性を決定するために、犯罪歴を含む必要なチェックをすべて行っている。こうしたチェックは少なくとも隔年ごとにくり返し行われている。
- ⑧ 里親として適切な専門職資格のあるソーシャルワーカーから指導（スーパーヴィジョン）や支援を受ける。里親指導・支援ソーシャルワーカーは法令に基づき里親を訪問している。この訪問には、少なくとも一回は予告無し訪問が含まれる。
- ⑨ 里親としてのあなたについての次のような記録の詳細を里親委託機関は保持している。
  - ・ 認定された里親であるかどうか
  - ・ 認定が取り消されたことがあるかどうか
  - ・ 認定申請をしてやめたことがあるかどうか

### 管理運営と職員配置（基準 13）

**基準 13 里親委託機関の管理運営と職員配置：**里親委託機関の管理職や基幹職員は、効果的な里親委託サービスを提供するのに必要とされる専門職訓練・研修を受け、適切な技能に熟練した人物である。

- ① 里親委託機関のマネージャー・基幹職員／ヴォランティアの募集と採用は、（虐待防止に関わる）安全な職員採用方式を遵守したプロセスを経て、行われなければならない。そうした採用方式には次のような作業が伴う。
  - ・ 犯罪記録チェック
  - ・ 前の雇用主への照会
  - ・ 複数の人物保証証明（レファレンス）
  - ・ スコットランド社会福祉協議会あるいは他の諸専門職組織の登録記録簿に対する総合的チェック
- ② 里親委託機関職員は期待される役割遂行に相応しい専門職資格・訓練を受けている。また職員能力開発戦略が存在しており、全職員に対し実のりある年次研修計画が立てられている。
- ③全職員が最新の専門知識や最善の指導指針を反映させた実践方法を活用しており、管理職は常に里親委託実践の改善につとめている。
- ④職員はスーパーヴィジョンおよび業務遂行評価を受けている。職務遂行に際し、指導や支援を受けられるような体制が確立している。里親委託機関の管理職や基幹職員の役割と業務分担が利用者に分かりやすくなっている。
- ⑤ 里親委託機関の全職員が法律相談サービスを利用できるようになっている。
- ⑥里親委託機関は効果的な記録・情報システムを備えている。重要な接触・訪問や出来事はすべて記録されている。
- ⑦定期的な実務吟味作業に基づいて里親委託実践の質を向上させるシステムが存在している。サービスの質を向上させる計画には、可能な限り里親・里子・実親を関わらせている。分かりやすい情報媒体（例えば機関年報のような）が作成、刊行され、機関の業務遂行情況が説明されている。
- ⑧里親委託機関の財政は適切に管理されている。財務・出納記録の監査は毎年確実に行われ、報告されている。職員がいかなる金銭出納に関わる場合でも、慎重な記録が残されている。そうした財務管理は国家ケア基準委員会の監査方式にしたがったやりかたで実施されている。
- ⑨（日常の管理運営業務に関わらない）外部理事が、里親が機関から受けるサービスのモニターを行っている。機関の業務の質や遂行情況、業務遂行方式、各方面からの意見表明あるいは苦情は、記録され、モニターされている。
- ⑩外部理事あるいは第三者理事は、たしかに機関の責任者（所長）が適任者であることを確認している。

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)

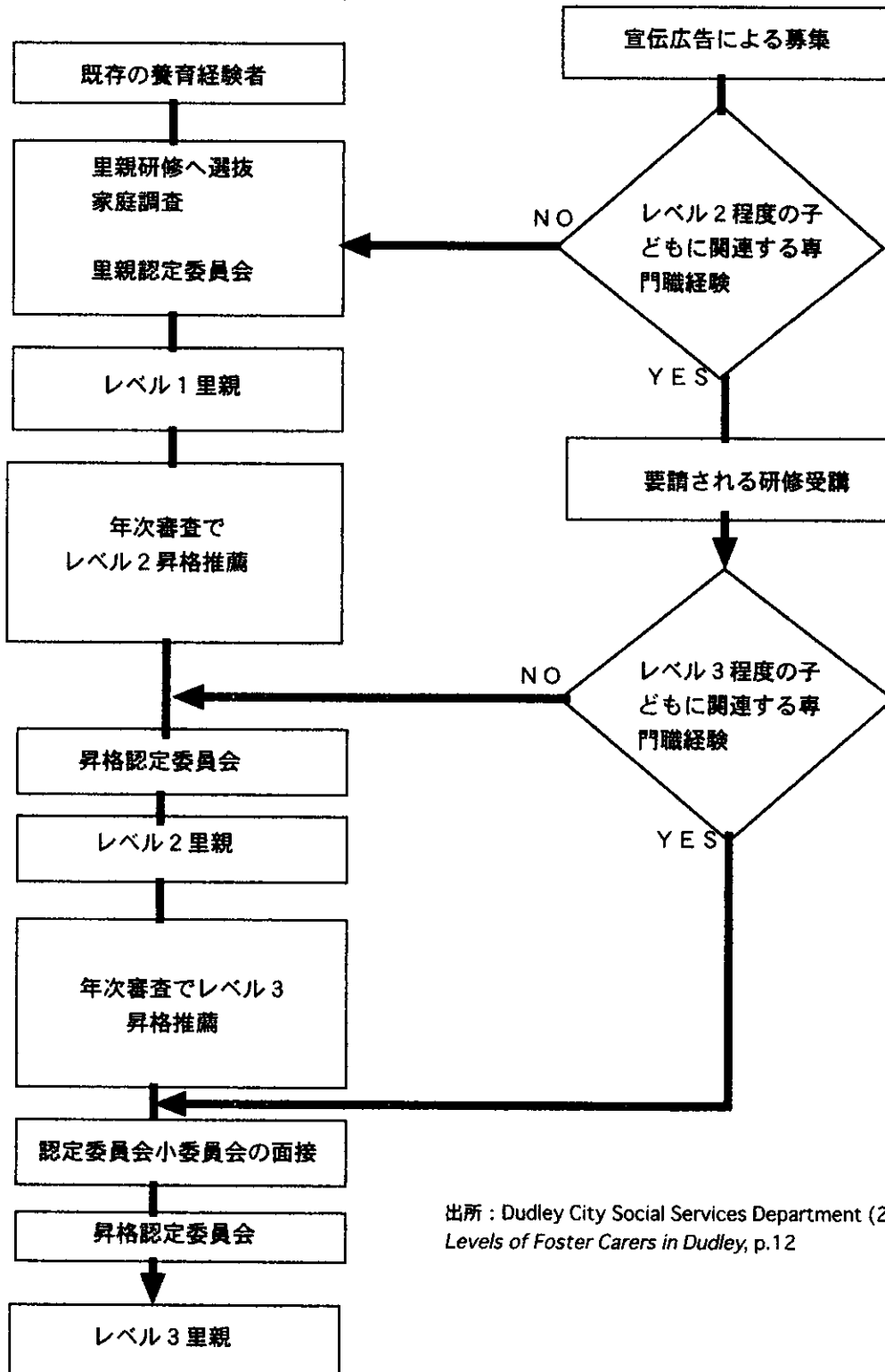
	育成委託児童総数	里親委託児童数	入所施設委託児童数 (5種類の施設)	養子縁組準備委託児童数	その他の委託児童数 (親許委託他)	特記事項
イングランド 2001/3	58900 100%	38400 65%	8700 14%	3400 6%	8400 14%	ケア命令65% 任意32% その他3% 18未満人口1万人 当たり51.4人
スコットランド 2000/3	11309 100%	3058 27%	1585 14%	123 1%	6543* 57%	親許委託5270 地域内委託 9724 86% 18歳未満人口1万 当り最高190人から最 低40人まで 78%は親許委託
ウェールズ 1998/3	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な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 Ireland Office(2001) *National Statistics:Children's Services;Looked After Children*



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

図2 ダドリー市社会福祉部児童・家族サービス部門の組織構造図

出典：Dudley 市 Council (2002) A Guide to the Social Services Department, p.16

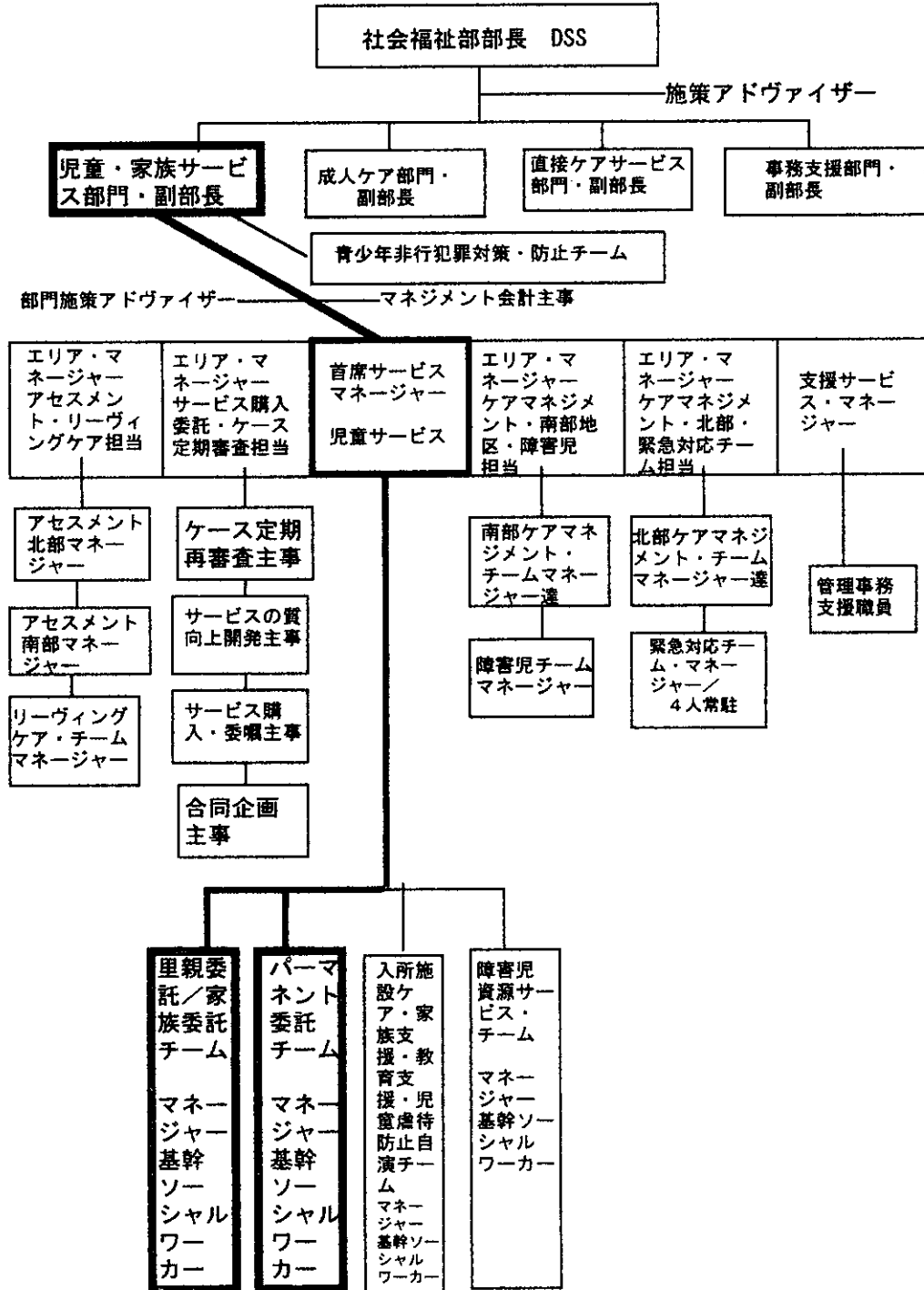


表4 ダドリー市社会福祉部の里親委託・養育手当と報酬一覧表/2000年4月より適用

	里子の年齢	手当額 (ポンド) 週当り (円)	日当額 (ポンド)
レベル1 養育手当	0-4	87.74 17548	12.82 2564
	5-10	111.44 22288	15.92 3184
	11-15	138.67 27734	19.81 3962
	16-18	179.62 35924	25.66 5132
レベル2 養育手当	0-4	87.74 17548	12.82 2564
	5-10	111.44 22288	15.92 3184
	11-15	138.67 27734	19.81 3962
	16-18	179.62 35924	25.66 5132
レベル2 報酬	0-4	59.85 11970	8.55 1710
	5-10	74.34 14868	10.62 2124
	11-15	92.47 18494	13.21 2642
	16-18	119.77 23954	17.11 3422
レベル3 養育手当	0-4	87.74 17548	12.82 2564
	5-10	111.44 22288	15.92 3184
	11-15	138.67 27734	19.81 3962
	16-18	179.62 35924	25.66 5132
レベル3 報酬		320.32 64064	45.76 9152

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・		家族支援センター	
知的障害者	1750	14%	ケアマネジメント	790 (28%)	／8歳未満児施策	250 (19%)
精神障害者	680	5%	入所施設	780 (26%)	その他	480 (38%)
その他の利用者	670	5%				
戦略財源	130	1%				
合計	12850	100%				