

措置期限は最長 20 日である。7 施設が設置されている。

2000 年度では、年間平均在所日数は 15 日、措置児童は 587 人である。

- 6) 特別専門機関 service à statut special: 虐待を受けた子どもあるいはその疑いのある子どもを 15 人規模で受入れ、専門化された援助を行うセンター。措置期限が満了するとき、家庭復帰を目的として立てられた援助プログラムを実行する。センターは、実際、児童の監護を引き受ける者にソーシャルワーク的、心理的及び教育的援助しなければならない。措置期限は最長 6 ヶ月。同じ期限で措置を更新できる。1 施設が設置されている。

2000 年度では、年間平均在所日数は 174 日、措置児童数は 48 人である。

- 7) その他

2000 年度では、年間平均在所日数は 212 日、措置児童数は 6 人である。

これらの施設に関して注目したいのは、それぞれの施設が専門化されていることと、その年間平均在所日数の短さである。施設数も在所児童も最も多い“居住サービス”においても、平均在所期間が 206 日と一年に満たない。家庭外措置をいかに短期にしようとしているのかということはこの数字から見るができる。

## II 里親制度

家庭外措置のもう一つの形態である里親委託について以下では、制度の成り立ちから統計まで今回の調査でわかったことを報告したい。

### 1 里親委託サービスの発展

ベルギーのフラマン語地方には、精神障害者のための里親発祥地として知られる Geel という村があり、治療里親の分野では、中世からの継承されてきた成人のための里親委託の古い歴史がある。

児童福祉に里親委託が取り入れられたのは、1965 年の児童保護法からであった。フランス語地方で最初に組織され未成年者のための民間の里親委託機関は、1953 年に創設された l' Accueil Familial という団体である。その他の団体は 1970 年代に組織されている。

里親委託機関のベルギーの全国組織は 1974 年に創設されているが、連邦化以後は、言語別共同体ごとに組織された里親委託機関連合会がそれに替わっている。フランス語共同体の連合会は、1981 年から特定公益法人 (A.S.B.L) として認められた。現在、14 ある里親委託団体のうち 13 団体が、独自の歴史と特色を持ちながら、連合会の趣旨に賛同して加入している。

フランス語共同体には、日本にあるような里親会組織はなく、委託機関の連合組織が里親の意見も代弁しているということであった。

連合会は、団体間の協議、協力、里親と実親への支援、職員の継続的研修、研究調査への協力、外国の関係機関との交流、措置機関への代表の派遣などをその仕事としている。

里親委託機関の発展を示すステップには、つぎの事柄が挙げられている。70～80 年代に里親委託機関の職員基準の改善、1987 年から心理職と小児精神科医が職員に加えられた。さらに 90 年代には、連合会から共同体の各種の委員会に代表を送るようになったことである。

### 2 里親制度の特徴

フランス語共同体の里親制度の特徴は、以下の点にあるのではないかと考える。

- 1) 里親認定の制度がない。里親の選択は、委託団体の教育計画にもとづく裁量に委ねている。
- 2) 里親委託の実務は、措置機関では行わず、すべて認可された民間団体に委ねている。
- 3) 里親委託を決定する措置権は、地方行政当局及び裁判所にあり、里親委託機関にはない。
- 5) 大多数の里親は子どもをすでに預かっている家族（そのほとんどは児童の近親者）が追認されて里親になっている。追認された里親は、他の選ばれた里親とまったく同じ委託費をうけ、委託

機関からソーシャルワーク的支援を受けている。

6) 里親委託機関は、行政当局と裁判所から委任されるもののほかに、その他の機関からの委任も受けている。前者の場合、年間、受託できる児童定員はおよそ 1900 人、後者の場合は、約 600 人程度である。後者には、医療機関の決定する障害児の委託や AMO や COE などの行う予防福祉的委託が含まれる。これらの機関からの委託は、委託を決定した機関による医療的または育成的支援と監督が行われている。

### 3. 里親の定義

里親は、1991 年のデクレの第 1 条の 5° の用語説明でつぎのように述べられている。

「里親 (parents d'accueil) は、児童の親、審判機関または行政機関あるいは養子縁組団体から児童の監護 la garde を委ねられた者」

この説明では、前述の医療機関や開放的環境における援助機関からの里親委託は含まれていない。ここでいう里親委託は、特別援助の対象となる要保護児童の里親委託である。

用語説明では、里親を parents d'accueil という言葉で表現しているが、法文の中では、もっぱら Particularité (私人) という言葉で使われている。実務的には、famille d'accueil (受入れ家族) と一般に呼ばれている。用語説明では、「養子縁組団体から里親に委託される児童」という文言がある。これは、通常、養子縁組を前提として 2 か月の期限で乳児院に預けられていた子どもである。何らかの理由で、養親候補者への委託がその期間に行われず、養子縁組団体から里親に委託される場合であると考えられる。養子縁組の対象となる子どもは、特別援助を必要とする子どもとして里親委託の対象とされているのではないだろうか。

里親委託は、le placement familial の用語が行政的には用いられているが、l'accueil familiale とも呼ばれている。Placement という言葉が、物を扱うような冷たい感じがすることから、人を迎える、歓迎するという意味合いをもつ l'accueil という言葉を好む人々が増えているからである。

### 4. 里親の種類

フランス語共同体には、里親認定の制度がない。したがって、里親の種類も法律に規定されていない。ただし、実際には、大きく二つのタイプの里親がある。

一つは、委託児童と親族又は知人関係の全くない里親である。これを「古典的里親」とか「選ばれた里親」と呼ぶこともある。

もう一つは、里親になる以前から子どもを引き取ってすでに養育してきた拡大家族 milieu naturel élargi (近親者)、またはそれ以外の家族 (友人や知人) である。その家族が指導追認 reprise de guidance ケースとして、他の里親と同じ条件で委託費を受け、里親委託機関から育成的支援を受けている場合である。この家族も里親として扱われている。仮にこれを指導追認里親とする

この二つのタイプの里親がどのくらいの割合で存在するのかを表したものが表 1 である。追認型里親は少しずつ増え続けて 1998 年には新規に登録された里親の 82% を占めている。

指導追認里親とその他の里親に委託される児童の違いを示しているのが表 7 である。これは 2000 年度に新規に里親に委託された 374 人について、指導再認ケースと他の里親別に、委託前の状態と誰が里親委託に積極的であったのかを数字で示している。

指導追認ケースでは、委託前に施設にいた者はいない。それに対して、その他の里親に委託された子どもは、ほとんどが施設にいた子どもである。中でも、乳児院 pouponier に預けられていた子どもが最も多い。つぎに多いのがいわゆる養護施設である。乳児院は、フランス語共同体では、養子縁組を前提に新生児を預る <Petits Calins> と <Bout' Chou> と呼ばれる乳児院が 2 施設あるが、この施設は、養子縁組を前提に将来の養親が決まるまでの最初の二ヶ月を過ごせるところとされている。

### 5. 里親委託における裁判所の介入

つぎに表 7 から、誰が里親委託に積極的だったのかを見ることにしたい。

指導追認ケースの場合には、親が積極であったのが22件(7%)である。コンセイユは142件(47%)、児童判事が54件(18%)、ディレクターが83件(27%)である。

このように、指導再認ケースでも、親自らが里親となる養育者への委託を望んだケースは少ないことがわかる。約半数が、コンセイユの提案による。ディレクターの措置は、一度ならずコンセイユの提案が拒否されたために児童裁判所が介入し、強制措置がなされてきた場合である。それを児童判事のものと同合わせると45%は、裁判所の介入があったケースということができる。

これを他の里親においてみると、69件中44件(64%)は、コンセイユの最初の提案が拒否されて裁判所やディレクターによって里親委託が進められてきたものである。親の意向や合意を待っていたのでは、里親に委託することができなかったものということができる。

## 6. 里親委託の形態

里親委託には、中期、短期、緊急の3つの形態がある。現在、共同体が認可した里親委託機関は、全部で14施設あるが、その内、11施設が中期委託機関である。短期委託と緊急委託機関は、各1施設認可されている。連合会に加入していない一施設については情報がえられず、不明である。

- ① 中期委託は、一年を期限に委託が計画される。ただし、必要があれば、数年継続できる。0～6歳の児童を対象とするが、年長児の委託も行われている。
- ② 短期委託は、数日から3か月を限度に行われている。親の入院、住宅や家族問題等を理由に、身近に頼れる家族のない者や家族関係を断っている一人親などで、近隣に頼れる家族のない者に活用されているという。
- ③ 緊急委託は、養育中の子どもの養育問題を解決する目的で数日から15日を限度に(一度だけ更新可能)、18歳以下の子どもを受入れている。多くは、子どもがパニックを起こしているとき、その日のうちに受入れる。緊急里親は、子どもに問題から距離を置く時間を与え、滞在期間中に子どもとともに生活のあり方を考え、問題解決を図ることが目指されている。施設は一か所ある。  
(緊急里親は、2000年12月現在で、52人の里親が登録し、40人の子どもが里親に、6人が縁故者に委託された。コンセイユの措置が25件、児童判事の措置が8件、親からの委託が13件を数えた。)
- ④ 季節里親 *le parrainage* : これは公的里親制度の枠外にあるボランティア委託で、同じ子どもと継続的にかかわり、週末と長期休暇などに委託される。施設に入所する子どもで家族との交流のない子どもや困難な状況にある親子(とくに一人親が多い)で近隣に援助者の無い場合に利用されている。非婚のカップルや独身者も季節里親になれる。子どもの生活経験と人間関係を豊かにすることが目的とされている。季節里親委託を専門とする団体が一施設ある。*Parrainage* の語源は *Parrain* (キリスト教の名づけ親) に由来している。

## 7. 里親委託機関の認可要件

里親委託機関の認可に関する規則は、1999年3月15日の“1991年3月4日のデクレ第43条が対象とするサービス機関に関する認可と補助金授与の一般的要件を規定したフランス語共同体政府のアレテ”および“里親委託機関の認可と補助金授与に関するフランス語共同体政府のアレテ”に示されている。里親委託機関の業務に関する一般規定は、後者のアレテ第2条に定められている。その中の第3条は中期委託に関する措置機関の任務と里親委託団体の協力すべき業務を定めている。第9条と10条は短期又は緊急委託を受ける機関の認可条件を規定している。これらの条件を満たすとき、里親委託機関として認可される。

### (1) 里親委託団体の任務(アレテ第2条)

- 1) 家族の生活環境を離れて“特別援助”を必要とする児童を受け入れる里親家庭による児童の育成を支援する。
- 2) 児童を受け入れる里親を選択する。
- 3) 里親に対するスーパービジョンと教育的およびソーシャルワーク的支援体制を保障する。
- 4) 子どもと両親並びに兄弟姉妹の個人的関係の維持を図る。ただし、それが不可能又は子どもの利益

- に反する、と措置決定機関が認めたときは、その限りではない。
- 5) 里親家庭の滞在期限が満了するとき、子どもをその本来の生活環境に再統合する目的の援助プログラムを実行する。万が一それが難しいときは、子どもの利益にかなうすべての代替的解決を実行する。
  - 6) 職業秘密を守る義務及びデクレ第 11 条の措置機関との間の秘密保持の義務を損なわない範囲で、子どもの健康と尊属に関するすべての情報、委託の理由とその目的を里親に伝える。

## (2) 措置機関の任務と中期委託団体の協力関係 (第 3 条)

- 1) 里親委託機関は、1991 年のデクレ及び 1965 年の児童保護法の枠内で、児童援助当局のコンセイユ、児童保護当局のディレクター及び児童裁判所から受ける委任状 *mandat* に従って業務を遂行する。
- 2) 委任状には、提供すべき援助の内容、フォローする目的、児童の養育を委任する理由及び委託の期間を明確にする。委任状は一人ひとりの子どもについて作成される。

措置機関は、里親の児童の受入を準備するために、2か月を期限とする委任状を出すことができる。

- 3) 里親委託機関は、その委任状を受けてから 2 か月以内に報告書を作成し、関係する措置機関に送付する。報告書には、措置機関の要求と、時には、利用者の要求を明記し、当該の援助プログラムを明らかに示して、その進行状態を分析する。

里親委託機関は、6ヶ月ごとに、あるいは措置機関から求められるたびに補足的報告書を作成し、関係措置機関に送付する。

里親委託機関が、裁判所から委任されるときには、報告書のコピーを児童保護当局にも送付する。

報告書のコピーは、機関と機関の間で保持されるべき秘密保持の規定を損なわない範囲で、里親にも送付される。

- 4) 里親委託機関が年間受託できる児童数(定員) *le nombre de situations* は、里親委託機関の教育計画 *le projet pédagogique* によって定められ、承認を受ける。教育計画とは、サービス機関の総合的な目的とその目的を達成するための手段を明示するもので、少なくとも年 1 回定期的に再評価される。サービス機関の実務が要求されることに応えられるものかどうか、あるいはその教育計画が必要とされるものに応えられるどうかを明らかにするためである。

里親委託機関が同時に取り扱える平均的受託児童数は話し合っただけ承されなければならない。受託児童の実数は、委託機関が受ける委任状の数とする。受託開始は委任状に示された日付である。

(2003 年 2 月 1 日の連合会のホームページによると、11 の中期委託団体が、年間に措置機関から委任される児童数は 1900 人である。これは 1 年 365 日の機関で委任される児童である。)

- 5) 里親は、児童を 3 人以上受託できない。ただしその子どもの兄弟姉妹をすでに受け入れている場合はその限りではない。

## (3) 緊急委託機関の認可要件

- 1) 15 日を期限に里親による児童を受入れる教育計画を持つ里親委託機関を緊急里親委託機関として認可する。委託期限は再審査後に 1 ヶ月を限度に更新できる。期限満了のときには、関係措置機関に報告書を提出する (アレテ 9 条)。

2) 緊急委託はアレテの定める措置機関の委任状なしに 48 時間を限度として 18 歳未満の子の受入れを個人の申請によって受けることができる。委任状なしの受託は同じ子どもに対し、一期に一度だけ認められる。“開放的環境における援助機関”又は“育成介入援助機関”からの委任は正当な理由にもとづいて、検事正 *Procureur du Roi* に申請することで行える。(アレテ 10 条)。

措置期限満了のときに、里親委託機関は、児童を委任した機関に報告書を提出する。

## (4) 短期委託機関の認可要件

教育計画を伴う 3 ヶ月を限度とした短期の委託を目的に選ばれた里親への委託を行う機関を短期里親委託機関として認可する。委託期間は、再評価後に 2 回だけ更新できる。短期委託機関は、措置期限の満了する時に、委任を決定した機関に宛てて報告書を提出する (アレテ 9 条)。

## 8. 里親委託機関の補助金授与の要件

### 1) 一般的要件

①里親委託機関の認可と補助金授与の対象とする団体は、非営利公益法人 association である。非営利公益法人は、アレテ 2 条の定める任務に専ら従事するものでなければならない（アレテ 4 条）

②認可される団体は、1991 年 3 月 4 日のアレテの定める措置機関以外の審判機関から委任される児童も受託しなければならない。その数は認可団体の教育計画が対象とする受託児童定員の枠内で認められる（アレテ 4 条）。この受託に関する人件費及び事業費の補助金の授与は、一括請負の形では認められない。

### 2) 事業費の補助

仮の補助金は、前年 10 月末日に確認される児童の委任件数を基準に仮に定められる。補助金は当該年度の児童の委任数によって確定される。上記の仮の補助金を正当化する年間支出は、前記のアレテ 3 条 § 1 が示す措置機関から受けた委任の日数に応じて算出される。前記アレテ 3 条に記された措置機関以外からの委任が、里親委託機関の教育計画の対象とする定員を越えるときには、その委任は人件費と事業費の補助金計算には入れられない（アレテ 5 条 § 2）。

人権費に関する年間の仮の補助金は、認可団体の教育計画の対象となる定員に応じて、以下の基準で認められる。

#### ① 中期委託機関に補助される人件費は、以下の基準に基づいて行われる。

- ・委任数が 120 件以下の機関には、ソーシャル・アシスタントまたは心理士が 0.25 人、120 件以上では、0.5 人とする。
- ・そのほかすべての認可団体に対し、委任数 15 件につきソーシャル・アシスタント又はソーシャル・ワーカー補助又は 1 級児童指導員を 0.5 人及び事務員を 0.25 人  
委任数 45 件につき所長及び心理士をそれぞれ 0.25 人、  
委任数 60 件につき医学博士又は心理学博士 0.25 人を補助する。医師への謝礼は人件費として考慮し、物価指数に応じた時給 1255 ベルギーフランとする。
- ・サービス機関と契約のある医師に対する人件費は職員の人件費として扱う（アレテ 7 条）。職員および技術者の待遇は付表 3 の基準による。
- ・事業費に関する年間の仮の補助金は、教育計画ごとに物価指数にもとづく 22, 127 ベルギーフランとして機関に補助する（アレテ 8 条）。

（里親委託機関連合会の 2003 年 2 月 1 日付のホームページによれば、現在、11 の中期委託機関には、143 人の職員（100 数名が常勤）が配置されている。うち 7% が所長職、61% がソーシャルワーカー、9% が心理職、2.25% が医師、20.75% が事務職である。）

#### ② 緊急又は短期委託機関における人件費の補助

常勤の所長を 1 人、アシスタント・ソーシャルを 2 人、書記を 1 人の人件費。

そのほか短期委託機関には 796, 268 ベルギーフラン、緊急委託機関には、912, 699 ベルギーフランを補助する。

（2000 年度の全里親委託機関の職員数は、合わせて 179 人、うち 163 人（91%）の人件費は共同体が支弁している。里親業務に携わる職員は、ソーシャルワークを高等専門学校や大学で専攻した者が多い。また 6 年以上の勤続年数の職員が過半数を占められていた。）

## 9. 里親委託機関と里親に支払われる委託費

里親と委託児童に DGSJ の里親会計管理課から直接支払われる委託費は、“1991 年 3 月 4 日のデクレ第 43 条が対象とするサービス機関のための認可と補助金授与の一般的要件に関するフランス語共

同体政府の“アレテ”の付則に基準が定められている。

#### 1) 里親委託に支援体制を保障する機関へ支払われる事業費の補助

- ・面接と育成支援への通常経費として、
  - 6歳以下の子どもには、316フラン(7.83ユーロ)
  - 6～12歳では、339フラン(8.4ユーロ)
  - 12歳以上では、406フラン(10.06ユーロ)
- ・子どものこずかい、月額にして
  - 6～8歳では、186フラン(4.61ユーロ)、8～12歳では、360フラン(8.92ユーロ)
  - 12～14歳では、744フラン(18ユーロ)、14～16歳では、1,116フラン(27.66ユーロ)
  - 16歳から、1,457フラン(36.12ユーロ)

#### 2) 里親に直接支払われる補助金

- ・里親への委託費、日当として(円は1ユーロ116.40円のレートで換算)
    - 6歳未満では、509フラン(12.62ユーロ)、月額にして約44000円
    - 6～12歳では533フラン(13.21ユーロ)、月額にして約46000円
    - 12歳以上では、584フラン(14.48ユーロ)、月額にして約50000円
- この委託費には、衣食費、洗濯代、薬代、洗面用品代、整髪代、補習授業料を含む教育費、学外及び野外クラス活動費、交通費、休暇、予後治療費、教会又は倫理活動費、こずかいが含まれる。

#### 3) 里親への報酬(手当)

里親養育の労力に対する対価としての報酬は支払われていない。

#### 4) 家族手当の支給

里親は、一般の子どものいる家族に支給される家族手当を受けることができる。それは、委託された子の身分、里親家庭における子の順位、年齢、障害の有無、孤児であるかどうか、あるいは家族手当受給者の社会的地位や職業によって支払われる額が違っている。

たとえば、13歳と10歳の実子のある里親が7歳の子どもを委託される場合、第1子には、86,56ユーロ、第2子には、150,37ユーロ、委託児童には212,79ユーロ(24700円)が支払われる例がある。家族手当はさまざまな条件によって割引かれるからである。ただし、障害のある子どもを受け入れる家族には、その割引がなく、支給される。

#### 5) 委託児童が親の家に滞在する費用

措置機関が定める援助プログラムに帰宅が含まれるとき、その滞在費は1日当たり最低3.47ユーロが里親の委託費から差引かれて実親に支払われる。

#### 4) 特別経費

通常の委託用のほかに、里親が特別に使った費用は一定の条件と限度額の範囲で払い戻される。

- ・事前の許可を要しないものに、治療中の医療費、500ユーロを超えない入院費がある。
- ・事前の通知を要するものに、500ユーロを超える入院治療費、高額なまたは長期の医療費及び薬代、パラメディカルの治療費、99.15ユーロを限度とするメガネの修理と取替え、補聴器、障害者用機器、50%を限度とする学校の寮費、月223,10ユーロを上限とする自立住宅の家賃などがある。

里親への委託費において、注目したいのは、里親への報酬(手当)がないことである。委託児童に対する家族手当がそれを代替しているとも考えられなくはないが、家族手当の趣旨から見れば、それは報酬には当たらない。里親委託期間が短期化し、家族の再統合が目指されている現状では、里親の仕事はより複雑になっている。里親養育に対する労働の対価を認めていない里親の社会的地位の低さは、フランス語共同体において選ばれた里親を確保することの困難につながっているのではないだろう。

うか。

連合会の会長によれば、フランス語共同体では、委託機関の職員に対する研修はよく行われているが、里親に対する研修はほとんど行われていないということも付け加えておきたい。

## 10. 里親委託に関するその他の統計

### 1) 委託期間

家庭外委託を例外的措置とするフランス語共同体では、里親委託が、委託期間の最も長い処遇である。その里親委託における委託期間をみると、中期里親委託機関に措置された子どもの委託解除時に知られる委託期間は、1998年度では、3年以下が、57.5%、3～6年未満が26.5%、6年以上が16.2%である。このように委託が短期化する傾向が見られた。(表3)

### 2) 措置解除時の進路

それでは、里親委託の期間の短期化が進められる中で、子どもの家族再統合は増えているのかをみると、措置解除時の進路はつぎのようである。

1998年度に、家族再統合をはたした子どもは、323件中の88件(27%)である。

最も多い進路は、居住施設への入所120件(37.1%)である。特に中高生の男子にその傾向が見られる。おそらく自立支援型施設への入所ではないだろうか。次いで、18歳年齢の満年73件(22.6%)と養子縁組20件(6.2%)がそれに続いている。(表6)

この進路から考えられることは、中期里親に委託される子どもには、やはり家庭復帰の困難な子どもが少なくないということである。里親委託は、そういう子どものために多く活用されている。

このほかに、措置機関の決定によらず予防福祉的に短期的に実践されている里親委託がある。その実態は今回の調査では、情報が得られなかった。新しい形態として今後の研究を期待したい。

## 11. 考察

フランス語共同体では、特別援助を必要として家庭外に措置される児童の3人に1人が里親家庭で生活している(2000年度では、居住サービスの在所児童は3892人、中期里親への委託児童は1984人)。この里親養育は、11機関の職員143人と1636人の里親によって実現されている(2000年度では居住施設の職員は4124人)。居住施設には高度に専門化された施設も含まれているので、里親委託と施設の経済性を比較することは困難であるが、1989年に行われた児童福祉会計行政担当官の試算では、居住サービスでは、子ども1人に1日にかかる費用は2800フラン、里親委託の場合は、950フランと算出している。この結果からみると、里親養育は施設養育の3分の1の費用で行われていることになる。

施設養育と里親養育は、措置期間の長さによる違いが大きい。年間平均在所期間では、前者が最も長い場合で212日、後者は短くても一年、長くて14年以上である。措置解除時の進路でみると、中期の里親委託児童の約70%は家庭復帰の困難な子どもである。他方、施設に入所した子どもが短期に措置を解除されるのは、家庭外託置を例外的措置とし、措置機関による定期的調査と措置の見直しがきめ細かく、時には、強制的に行われているからではないだろうか。それを可能にしているのは、子どもを家庭に帰しても、その後を支援する各種の民間団体の援助が期待できるからではないだろうか。

施設に措置された子どもの中には、里親委託に措置変更される者が存在する。その反面、里親に養育されてきた子どもが、16又は17歳になると、施設に入所する傾向も見られる。おそらく自立支援型の施設への入所と考えられる。施設と里親の活用の仕方が日本とは大分違っている。日本のように0歳や3歳で措置された子どもが18ないし20歳まで施設で継続して養護されていない。施設養護は、財政的にも負担が大きいこともあり、限られた予算の中で、いかにして子どもと家族の福祉を主眼とした児童養護を行えるのかどうか、総合的に検討され、このような施設養護と里親養育の割合が定

着しているのではないだろうか。

里親の内実を見ると、委託児童と里親が他人同士である関係は非常に少なくなっている。できるだけ、近親者に養育を担ってもらおうという姿勢が強く打ち出されている。その代わりに子どもを引き受ける近親者や友人・知人に、里親と同じ支援を金銭的あるいはソーシャルワーク的にしていこうとしている。近親者による里親養育は、従来型の里親養育とは異なる難しさがあるといわれている。里親自身が児童の実親に近い生活状況に置かれていることもあるからである。にもかかわらず、その家族を支援しようとするのは、近親者だから持てる肉親の愛情や養育力を社会的支援を保障することで引き出そうとしているからではないだろうか。

里親への委託は、ベルギーでも保護者の抵抗が強い。里親委託においても、強制措置によって里親委託にいたったものが少なくない。それは、施設において長期的養護が行えなくなっている現実と無関係ではないだろう。施設で長期に養護できなければ、家庭的養護に頼らざるを得ないからである。それを選ばれた里親への委託に制限せず、近親者や友人・知人への委託という方向で押し進めている。

里親委託では、コンセイユの提案を拒否していた家族が、強制措置を経験した後に、里親委託に合意するケースが半ばを占めている。実務的に見ると、家族再統合の援助と家族との交流が関係機関によって積極的に支援されていることが、家族の拒否を思い直させる効果をもたらしているのではないだろうか。かつて里親は、子どもの家族とは関係なく、子どもだけに関わる“親代わり”として位置づけられてきた。その実務が子どもと家族を中心に大きく見直されている。里親は、“親代わり”から“家族への援助者”としてその援助機能が求められているからである。

しかしながら、問題なのは、里親が依然として単なる善意のボランティアという地位に置かれていることである。里親委託の理念は大きく変わっているのに、里親の地位は変わっていない。そのあたりに選ばれた里親を確保できなくなっている問題と課題が潜んでいるのではないだろうか。

#### [参考とした文献資料]

##### ○児童援助の法制度に関して

1. Ministère de la Communauté française : La Décret '91, Les nouveaux chemins de l'aide à la jeunesse et la protection de la jeunesse. Décret relatif à l'aide à la jeunesse.
2. Ministère de la Communauté française, Direction générale de l'aide à la jeunesse : Arrêtés du gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999 relatifs aux conditions générales d'agrément et d'octroi de subventions pour les services d'aide à la jeunesse.
3. Direction générale de l'aide à la jeunesse : L'administration de l'aide à la jeunesse en communauté française.

##### ○児童援助の統計に関して

4. Direction générale de l'aide à la jeunesse : Rapport d'activités en 1999. Rapport d'activités en 2001.
5. Direction générale de l'aide à la jeunesse : Arrêtés du Gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999 relatives aux conditions générales d'agrément et d'aide à la jeunesse.

##### ○里親統計資料等

6. Pierre Sans: Accueil et placement familial. Edition et société.1988.
7. Fédération des services de placement familial: Situation spécifique du placement familial. 1999. Accueillir un enfant: une autre solidarité.(里親案内書),Vade-mécum du placement familial juin 2001.(里親委託の手引き), Fédération des Services de placement Familial のホームページは <http://www.plaf.be>
8. Service O.N.E. Adoption: Parlons d'adoption un dossier de ONE Adoption.
9. Marinette Dupont-Tytgat: La réforme des Service du Secteur de l'aide à la Jeunesse Fiche n°4. Journal des Procès N° 402. 17 nov. 2000.
11. 菊池緑「ベルギーの児童援助実施体制と里親制度」『新しい家族』第41号、p.33以下、2002年



フランス語共同体の里親委託機関連合会の資料から

表1 連合会加入の11法人の年度別里親数と委託児童

区分	1995	1996	1997	1998	2000*
支援されている里親	1426	1483	1546	1592	1636
委託児童数	1750	1776	1840	1929	1984

Rapports d'activité 1997 des service privé agréés par l'Aide à la Jeunesse

表2 タイプ別年度別新規登録里親

里親のタイプ	1995	1996	1997	1998	2000*
指導再認型里親	277(76.9%)	297(78.5%)	340(80%)	295(82%)	305(81.5%)
選ばれた里親	85	81	84	65	69
計	362	378	424	360	374

表3 里親委託と施設入所児童の新規措置時の年齢

	里親委託児童*		養護系施設入所児童**	
	実数	比率(%)	実数	比率(%)
3歳未満	78	21	89	9.4
3～12歳	180	48	372	39.2
12歳以上	116	31	488	51.4
合計	374	100	949	100

\*Service du placement familial 2000年1月1日現在の資料

\*\*2001Rapport d'activités de DGAI, Tab 123 のデータを基に作成.

表4 里親機関への委任児童定員

Services	Cap. agréée
Accueil Familial	585
Accueil et Solidarité	60
En Famille	135
L'Espoir	105
La Famille Retrouvée	75
Fam. d'Accueil (Ver)	90
Fam. d'Accueil (Bxl)	75
La F.A. Odile Henri	330
Plac. en Fa.d'Accueil	135
La Sauv. Familiale	90
Alternatives Familiales	183
Total	1863

(年間365日以上を養護する児童の数)

表5 措置解除時における児童の委託期間

Durée de prise en charge des enfants à la sortie du service	1995	1996	1997	1998
- de 1 an	63 (23%)	79 (23%)	110 (34%)	73 (22.5%)
1 à 2 ans inclus	68 (25%)	69 (20%)	70 (21.5%)	107 (33%)
3 à 4 ans inclus	52 (20%)	59 (17%)	42 (13%)	49 (15%)
5 à 6 ans inclus	29 (11%)	49 (14%)	35 (11%)	37 (11.5%)
6 à 7 ans inclus	20 (7.5%)	28 (8%)	23 (7%)	18 (5.5%)
8 à 9 ans inclus	6	14	12	13 (4%)
10 à 11 ans inclus	11	17	13	13
12 à 13 ans inclus	6	12	7	7
Plus de 14 ans	11	17	12	12

\*Service du placement familial 2000年1月1日現在の資料

表7 2000年度の新規里親委託児童の状況

	里親のタイプ	
	指導再認	里親委託
委託児童 受入れ前の 児童の生活環境	305	69
実親		
拡大家族	232	
拡大家族以外の の家族	73	
養護系居住施設		25
家族的ホーム		4
乳児院		27
受入れセンター		5
その他		2
計	305	69
委託を進めた者 /機関		
実親	22	1
準後見人	1	
後見人	2	
児童判事	54	17
SPJ のディレクター	83	27
SAJ のコンセイユ	143	19
社会扶助公共センター		3
その他		2
計	305	69
調査計画	525	253

表6 措置解除時の進路

Orientation à la fin du mandat du service	1995	1996	1997	1998
Réintégration 家族再統合	76(28.5%)	76(22%)	68(21%)	88(27%)
Autonomie 自立	4	20	59	16
Majorité 満年	43	53	34	73
Adoption 養子縁組	38	39	29	20
Marriage 結婚			4	
Home d'hébergement 居住ホーム	65	91	89	120
Décès 死亡	1		1	1
Jeunes majeurs encadrés	1	29	6	2
Autres : その他	38	36	34	3

\*Service du placement familial 2000年1月1日現在の資料

Jeunes majeurs encadrésは里親委託が継続され支援を受けることとなった18～21歳未満の成人

## VI アメリカの里親制度（その3）

ーサンフランシスコ・デンバー・ニューヨークの例ーヘネシー澄子

### はじめに

アメリカにおける里親制度は、19世紀の「孤児列車」から始まった。アイルランドやイタリアなどからの大量の移民が東海岸の都市に殺到し、長い間の栄養失調や辛い船旅から病気になるに死にいたる親が多く、残された孤児が巷に溢れた。この孤児たちを列車でアメリカ中西部の農場に送り込み、働き手として養ってもらう運動であった。これと同時代に各宗教団体が孤児院や、養い親・里親制度を独自に作り上げて孤児を救済するようになった。20世紀に入ると、孤児問題よりも家庭の貧困から児童の労働が社会問題として浮き上がってきて、児童労働禁止法が、いくつかの州で施行され、またイリノイ州やミネソタ州では公的な寡婦年金で寡婦と子どもの家庭の救済を図った。だが1929年に全米が経済大恐慌に陥ると、州だけでの努力では貧困問題の解決にいたらず、1935年に連邦政府がはじめて「社会保障法」を施行して、年金制度と生活保護制度を確立し、全米の家族の最低生活の権利を保障した。だが親の病気や失踪で養育を必要とされる児童の問題は、州や郡や市の行政に任せられ、児童養護施設に措置するか、宗教団体や私立の児童福祉団体の協力を得て里親を募り、訓練し、里親資格を与え、養育を任せるなど、地域によって様々だった。児童福祉の対象はこの時代までは、「親の無い子、または養育の責任を迫行できない親を持った子」であった。

児童虐待・放置を最初に社会問題にしたのは、コロラド州立大学医学部の教授であり小児科医であったヘンリー・ケンプ博士であった。それまで子どもは親の責任下であり、親は躰のためなら、肉体的制裁を課しても当たり前と思われていた。ケンプ博士は、1950年代に、躰を通り越して、繰り返し加虐的暴力の被害を受けている子どもの例や、性的虐待をうけた幼児の例を研究し、加害者である親は、自分自身そのような虐待をうけた成育歴を持つことを学会で発表した。そして虐待を予防するため、コロラド大学病院小児科で、**High Risk Mothers Program**（要注意の母親に、育児の経験のあるボランティアのサポートを付けるプログラム）を1955年から実施した。このプログラムは後に実験研究され、1970年に発表されたところによると、サポートのあった母親達25名（A群）と無かった母親達25名（B群）に比べて、前者はたった一人赤ちゃんに軽度の虐待がみられたが、B群には虐待・放置が80%の児童にみられたという。ケンプ博士はまた、小児科医を訓練して、虐待や放置の見分け方を教え、医療関係者のチームをつくって、郡や市の社会福祉局からの相談に乗るなど活躍した。彼の努力が実って、1960年の後半には、虐待や放置の被害者である児童を保護する法律や、児童虐待を犯罪とする法律がいくつかの州で提案され、1970年の初めには施行されるようになり、児童福祉の対象が貧困児から、被虐待児に移行していった。このケンプ博士の生涯を記念してコロラド州デンバー市に創立されたケンプ・チルドレン・センターでは、今でも被虐待児への精神治療・研究・医療関係者の訓練・モデルプログラム実験・児童虐待防止国際会議などの活動でリーダー的存在であり、その中での新しい試みが、被虐待児をケアする里親達の訓練とサポートである。

アメリカ連邦政府は1976年にそれまで各州に任せていた児童保護政策を全国一律にす

るために「児童虐待・放置防止と治療法」を施行した。この法律は、児童虐待と放置を定義し、各州に虐待・放置問題に対処する責任の所在地(例えば州の社会福祉局または郡の対人援助局など)を定め、そこに虐待と放置の通報を受けるホットラインの設置を設けることを指令した。また児童の福祉や教育に携わる職種、医療や公安に携わる職種を名指して、そこで働く人々に児童虐待・放置を目撃したときにホットラインに通報する義務を課した。それと同時に、保護された児童が出来るだけ早く永久的な家族関係(実親宅または養子縁組による永続的な親子関係)に復帰できるように、「永久計画(Permanency Plan パーマネンシー・プラン)」を立てることを各州に指令した。この連邦法は改正のたびに児童が家庭で養育される大切さを強調し、児童虐待の通報の義務を怠った職業人には、資格が取り上げられるなどの強い罰則が決められ、一時保護から児童の家庭復帰や養子縁組を実施するまでの期間を短縮してきた。現行法は1997年度に施行された「養子縁組と児童虐待予防法」で、ホットラインへの通報を受けて、児童を保護してから48時間以内に家庭又は児童裁判所の介入を指令し、家庭復帰または養子縁組を目的とする「永久計画」の作成を18ヶ月から12ヶ月に短縮した。また州ごとに児童に関するあらゆる公的機関の連携と、私立の児童関係の機関や市民を交えて、児童虐待・放置の予防対策委員会を設立し、州としての児童福祉の長期・短期計画を連邦政府に毎年提出することを義務付けた。州の自主性を尊重して、連邦法で最低基準だけ指定するアメリカの立法制度からみると、児童虐待・放置に関する法律は、微に入り細にわたって命令している点で、異例といっても良い。それでも、児童福祉に力を入れている州(ミネソタ、オレゴン、カリフォルニアなど)では連邦法を「最低基準」として受け取って、「永久計画」を立てる期間をさらに短縮したり、里親制度の改革を目指したりなど独特の努力をしている。たとえばミネソタ州では、家庭復帰が望めない児童のために、3ヶ月以内に親権を剥奪し、養子縁組を目的にする「永久計画」を立て、カリフォルニア州サンフランシスコ郡/市では6歳以下の児童の場合6ヶ月以内に「永久計画」をたてて実施するなどである。またオレゴン州では、画期的な児童虐待予防プログラムを実施している(付録で詳述)。

このように児童福祉の対象が貧困児から被虐待児に移行するにつれ、里親の役割も「親代わりになって子どもを育てる」から、「心の傷をもった子どもの治療」をし、更に「実親に、親としての行動を教える」までに広がってきている。このため里親も、一時保護の緊急里親、知的・身体障害児専門里親、精神障害児(精神病・愛着障害・PTSDなどを含む)治療里親、家庭復帰を目指して児童と親とともにケアする短期養育里親、家庭復帰や養子縁組が望めず自立までケアする長期養育里親などがあり里親の専門性が要求されているが、日本のように異なった「資格」をもうけているのではなく、委託された子どものニーズにより、その時々に必要な訓練を積んで専門性を高めるという、子ども中心の制度である。「資格」は里親個人に与えるのではなく、家族や成育環境を含めた「家庭」に与えられ、委託される子どもの数で4人まで(実子を入れて8人まで)が「フォスターホーム(里親家庭)」で、7人までが「(里親経営の)グループホーム」と分かれている。

現在アメリカには、50万人の子どもが、里親家庭で生活していて、保護を必要とする子どもの数が年々増加している。それに反比例して、他人の子どもを養育しようとする里親家庭は減少している。その問題の解決になっているのは、親族里親の制度である。歴史的に祖父母(特に祖母)が麻薬や犯罪に走った息子や娘の子どもを、生活保護を受けながら養育するケースが多かった。1980年度までは、子どもに対する生活保護費が里子に支払われる養育費より安く、またそのような祖母に対する子育ての訓練や支援が無かった。そこで祖(父)母を「親族里親」として承認しようという動きが1980年度に盛んになった。自分の子どもを育てるときは自分も若く、子育てに失敗したが、孫を育てるころは40歳代の後半か、50歳代の前半で、しっかりした判断力や実行力ができて、現に多くの孫を引き取っているということは事実であった。それ以上に、「里親」として認可されることにより、このような祖母に自尊心が生まれ、里親訓練やサポートの会に参加し、里親を支えるソーシャルワーカーの在宅支援を利用して、孫の養育の質があがり、「親族里親制度」は成功であった。また子どもにとっても、顔見知りの人々から養育されるほうが、全然知らない人、特にアメリカでは人種・宗教・文化の異なる里親に育てられるより、子どもの精神保健にプラスであるということから、州によっては、「親族」を血族に限らず、「子どもを知っていて、子どもの将来を懸念している人」というように定義している。現在アメリカの里親の50%以上がこの広定義の「親族里親」であり、委託されなければならない「その子ども」だけの里親である。

アメリカでは児童保護の責任の所在の公的機関が州行政であったり(オレゴン州やワシントン州)、郡や市であったり(ニューヨーク州、カリフォルニア州、コロラド州など)画一でない。また児童保護の実践は州、郡、市またはその州や郡/市と契約する私立の児童福祉団体であったりして、複雑である。全米50州について書くことは不可能なので、2002年の秋に資生堂社会福祉財団主催児童福祉研修団に同行して学んだ、幾つかの州や郡/市の具体例をここに紹介したいと思う。

#### カリフォルニア州サンフランシスコ郡/市の例

カリフォルニア州では、児童保護の実践責任を郡に委託し、州が監督するという制度をとっている。人口724,000人のサンフランシスコ郡/市(郡と市の境界線が同じ)では、対人援助局(前社会福祉局)の家族・児童課に400人余りのソーシャルワーカーが児童の保護にあたっている。ここで連邦政府の法律の指令を守るために作られた被虐待児の保護の過程を説明しておく。

まず24時間・週7日間機動しているホットラインに、虐待か放置の通報が平均月900件ほど様々な出所から寄せられる。9人のソーシャルワーカーが対応し、リスクアセスメント表を使って危険度を計り、緊急対応部にケースをまわす。

**緊急対応部(Emergency Response Unit)**では危険度により次の3つの対応をする。

- 1) 2時間以内にソーシャルワーカーが警察官同伴で(危険度が高いときは警察官だけ)

家庭訪問し、子どもの安全が確保できないと判断すると彼(等)を保護して、サンフランシスコ市立病院の隣にある**児童保護センター (Child Protection Center)** に收容する。平均月 60 人がここに送られる。

- 2) 10 日以内に家庭訪問して、虐待・放置の事実確認し、両親の背景(犯罪歴や麻薬・アルコール依存度、親自身が虐待・放置を受けて育ったかなど)を親族・近隣・教育機関から集める。この段階で、子どもを保護することもある。ほとんどが、**家庭保存プログラム(Family Preservation Program)**を 3~6 ヶ月提供し、24 時間・7 日間体制で子育て支援だけでなく、家族一人一人に対する対人援助(就労、居住、医療など)を包括的に行い、虐待・放置の繰り返しを防ぐ。
- 3) 危険度がほとんどゼロの場合記録に残すのみ。危険度が少しあるときには、家族に地域にある私立の**家庭資源センター (Family Resource Center)** 紹介し、ここで親になる教育や、怒りの管理方法を受けられるよう指導する。ただこの場合強制ではない。

上述の 1)に当たる子どもたちが、連邦政府の児童虐待・放置防止法の対象になり、次に記述する時間帯は、法律で定められていて全米で守られている。サンフランシスコ郡/市の場合それを守るため、特別な部を設定している。これからは、被虐待児として親から引き離された子どものためのサービスである。

**児童保護センター(Child Protection Center)**は 24 時間・週 7 日間体制であるが、シェルター(一時收容所)ではない。ここに連れてこられた子どもたちを、サンフランシスコ市立病院の医療チームが肉体的・精神的・性的虐待の形跡をしらべるため、多様で包括的な検査をし、健康手帳が作成する。夜 11 時すぎはこの医療チームが機能していないので、その場合だけ、子どもはこのセンターで一泊する。昼間来た子どもたちはセンターのソーシャルワーカーたちが一時的に安全な家庭を見つけて、医療検査が終わり次第子どもを委託する。「安全な家庭」とは、離婚した両親の場合虐待歴の無い他方の親、信頼が置ける親族・知人・近隣の人、緊急里親(特に乳幼児)やグループホーム(年上の子ども)をいう。子どもたちはこのような脱施設的环境下で、児童裁判所の決定を待つ。

**裁判所管轄部(Court Dependency Unit)**48 時間以内に保護された子どものケースは家庭裁判所内にある児童裁判所に提出し、子どもを親から離したことに對する許可を受け、家族の再統合に向けての計画が審理される。この時間帯を守り、裁判所での審理を援助するため、サンフランシスコ郡/市の対人援助局では特別に裁判所管轄部を設け、経験を積んだ 6 人のソーシャルワーカーに 10 人以上の事務サポートを置いている。ここでは家庭調査に行ったソーシャルワーカーが作成した報告書が規定を満たすものであるか、裁判に必要な書類が全部そろっているか事務職員が調べ、裁判の予定表に子どものケースを載せ、虐待した親、その弁護士(親が自分で雇えない場合は、裁判所が無料で弁護士を親に提供する)、被虐待児を代表する弁護士(裁判所が提供する)、調査したソーシャルワーカーと対人援助局の弁護士など、その場にいなければならない人たちに連絡する。

**児童裁判所(Children's Court)**家庭裁判所内に二つ法廷を持つ。ここで裁判所管轄部のソーシャルワーカーが司会の役目を行い、前述の人々を裁判官に紹介し、虐待・放置の調査報告を担当したソーシャルワーカーに発表させる。親が事実を認め改善に協力であり子どもの安全が保障される場合、子どもを親に戻し、家族治療が命令され、3ヶ月毎に裁判所でヒアリングが行われる。子どもの安全が保障されない場合、裁判官は親権を一時停止し、子どもが更に親から離れて生活することを許可する。もし、子どもがすでに委託されている家庭が安全で、長期に子どもを預かることが出来るなら、子どもの環境をむやみに変えることを控え、家族再統合まで(一年以内)の短期養育里親または親族里親として継続的に使用することを計画に盛られる。子どもが必要とする医療や精神治療も討議され、裁判官から許可をうける。虐待した親が薬物乱用したり家庭にDVがあつたりしたら、ソーシャルワーカーの紹介する治療を受け、親となる教育をうけ、精神的カウンセリングを受けるなど、ケース・バイ・ケースの計画を「裁判官の命令」という形で、親に承認させる。親が非協力的だとこれが親権剥奪につながると警告する。子どもが委託されている家庭が継続して子どもを保護養育できないときには、3日以内に短期養育里親か、ほかの親族を探すことが裁判官から対人援助局に命令される。

親が虐待を認めない場合、調査や医療検査を基に裁判官が決定を下すか、もう一度違うソーシャルワーカーによる調査を命令し、他日審理することもある。このときも裁判所が親権を一時停止し、この間子どもが親から離れて暮らすことを許可する。ということは、裁判所が親権を停止しなければ、子どもを親から48時間以上引き離す権利は対人援助局には無いということであり、親と子の人権をこのようにして守っている。(これは全米共通)

いずれにしても、ケースは3ヶ月毎に裁判所で再審理され、家族再統合に向けての計画が順調に進んでいるか、親権剥奪するかの方向性が12ヶ月以内(6歳以下の児童の場合は6ヶ月以内)に定められる。この過程を、永久プランを立てる(Permanency Planning)といい、連邦法で12ヶ月以内に行うよう指令されている。「永久計画」には(1)親権剥奪して子どもを自由(free)の身にして、新たに養子縁組で永久的親子関係に入れるか、(2)法的後見人を立てて親権を失った実親元に返すか、(3)長期養育里親に委託するかが決められている。

**養子縁組**：ほとんどが今まで子どもを養育していた里親(親族も含めて)が養子として受け入れてくれることが多い。生活が苦しい場合、または子どものニーズが高い場合、子どもの養育費を郡が続けて支給し、ソーシャルワーカーの支援も継続される。子どもが家庭から家庭に盤回しされないように、出来るだけ愛着関係を結べた人たちの元で生活できるように、あらゆる配慮がされている。

**法的後見人**：ひどい虐待のケースでなく、実親が障害や精神病で放置した場合、親権を剥奪した後で子どもを親元に返し、法的後見人が子どもが18歳になるまで家庭を監査し、子どもの養育の一切の決定をする。

**長期養育里親制度**は、養子縁組が難しい子どもに使われる。年長の子ども、障害児、少数民族、兄弟一緒に委託しているケースがこれに当たる。短期養育里親が継続して長期の

委託に同意することがほとんどで、子どもの発達に沿って必要な訓練を毎年受ける。これも子どもの環境をできるだけ変えない配慮で、制度自体を柔軟にして、子どもにニーズに合わせている。

サンフランシスコ郡／市は、アニー・E・ケーシー財団から、3年間 Family to Family 運動を実施するための助成金を受けている。この運動の目的は、保護された子どもが育った地域や種族・宗教・生活環境・文化からできるだけ引き離さず、里親をその地域内で見つけ、家庭復帰を最短限で行う努力をすることである。このため、サンフランシスコ対人援助局は、家庭・児童課の支部を保護された子どものケースの多い、低所得地帯であるベイ・ビュー地区(Bay View Neighborhood で市の南東にある)のショッピングセンターに設けており、本部のホットラインからまわされてくるこの地区のケースを取り扱っている。このショッピングセンターには、精神保健センターや私立の家庭資源センターなど、問題を抱えた親に対する支援の資源がそろっていて家族支援の様々なサービスを、家族が行きやすいところで提供している。

#### コロラド州デンバー郡／市の例

デンバー郡と市の境界は同じであるので、いつも the City and County of Denver とよばれている。市の人口は 467,600 人で、デンバー対人援助局の児童家族課には、約 400 人のソーシャルワーカーが働いている。緊急電話ラインと呼ばれるホットラインには、年に 1 万 1 千件、月に約 800 から 1000 件の虐待・放置の通報が入ってくる。その 60% は 0 歳から 12 歳までの児童に関する通報で、40% が 13 歳から 18 歳までの子どもに関するものである。通報は義務を課されている職種の人々、親族、友人、知人などから寄せられ手いる。対応基準は子どもに対する危険度が「高い」時は即座に警官が赴き子どもを保護して、乳幼児の場合は緊急里親へ、年長児は対人援助局の隣に新しく建てられた家庭危機センター(Family Crisis Center)に送る。「中度」の時は 24 時間以内にソーシャルワーカーが調査に赴き、「低い」時は 2 日以内、「受容可」の時は 4 日以内に調査と決められている。全部のケースは朝の係長会議で、緊急里親や家庭危機センターに送られた児童のケースを検討し、前日に来たほかの電話内容を確認し、インテーク・ソーシャルワーカーにケースをわりふる。

インテーク・ソーシャルワーカーは該当する子どもに関する虐待歴や過去のホットラインデータを調べ、被虐待児を面接し、家庭調査、近隣での聞き取り、加害者と疑われる親を面接などからケースプランを作成して児童裁判所に弁護士とともに 48 時間以内に出頭する。

デンバーにはサンフランシスコのように、裁判所管轄部はないが、デンバーには、児童裁判所が家庭裁判所の一部でなく独立しており、ここに勤める 3 人の裁判官は 20 年から 30 年以上児童保護に携わっているベテランである。裁判所で審理されるケースは月約 400

件から 500 件で、緊急電話ラインに入ってくるケースの半数に当たるといふ。(サンフランシスコの 60 件に比べて、非常に多い。サンフランシスコでは、48 時間内にもっと緻密なサービスを行い、裁判所に送られるケースを極力少なくしている努力が顕著であり、デンバーはサンフランシスコに比べて「田舎」という印象を受けた。) 48 時間では必要な情報が充分集まらなると裁判官が親権を一時停止し、調査を続けるため 2 週間の猶予を与え、2 週間後の出頭を命じる。(これもデンバーの効率の悪さを現している。) 裁判官がインターク・ソーシャルワーカーの提供した調査報告、分析、家庭改善プランをみて、1) 両親が協力的で子どもの安全が保障できる場合、親権を親に返しデンバー対人援助局が監督する、2) 親権を一時停止し、法的後見人をつけ、子どもを家庭にもどして在宅治療を行う、または 3) 親権を一時停止し子どもに年齢とニーズに応じて親族を含む里親宅、里親経営のグループホーム、居住精神治療センターなどに措置する、のいずれかの指令を下す。ケースは 3 ヶ月毎に裁判官に状況報告し、12 ヶ月以内に親権剥奪するか、親権を一時停止したまま親の治療を継続するか、親権を返して家族再統合して、対人援助局が一年間の監督をするか決定するための永久プランの検討(Permanency Planning)が行われ、裁判官が決定する。(これはサンフランシスコと同じである。)

デンバーで力をいれているのが、永久プランを立てる過程で、特別に近親部(Kinship Unit)を設け、子どもを知っている多くの人々にプランの作成に参加してもらうことである。この過程を家族グループ会議(Family Group Conference)といふ、そのモデルはニュージーランドの家族課で実践されている。この過程で、親権剥奪に意見が一致した場合、誰が後見人になるか、誰が養子縁組をして養親になるか、または長期里親として養育に携わるかなど決めてもらう。このプランを裁判所に提出する。参加者は「近親」としているが、親族だけでなく、教師、医者、セラピスト、子どもの弁護士、子どもの友人の両親、年長なら子ども自身も参加する。ソーシャルワーカーが立てるプランより、子どものニーズが良く考慮され、資源も充分活用でき、オリジナルでユニークなプランが立てられ、子どものための支援の輪ができるという。

デンバーでは、時間の余裕があり、もう少し深く里親制度を勉強できた。乳幼児を緊急時に預かる緊急里親は、看護師や保母などの経験者が多く専門化している。裁判所でケースの方向性により、短期で家庭復帰できる場合 90 日まで乳幼児を預かり、ここから実親元に復帰させる。養育期間が 90 日より長くなると決まり次第、乳幼児は養育里親宅(親族を含む)に移される。年長の子どもは家庭危機センターから、子どものニーズによって養育里親家庭(4 人まで、親族里親を含む)、里親経営のグループホーム(7 人まで)、または居住精神治療センター(12 ヶ月まで)に措置される。家庭危機センターには 2 週間以上滞在することは無い。

サンフランシスコと同様、大半の里親は永久計画が立てられる 12 ヶ月まで、「短期里親契約」で子どもの委託を受け、永久計画後にその子を養子にしたり、長期里親として 18 歳



まで養育する。里親募集、資格検定、資格更新、訓練と支援は郡単位で行っているが、コロラドには州から認可され契約している私立の児童福祉機関が 90 以上あり、全州で郡及び私立機関に登録している里親家庭が 4000 軒ある。私立機関も州の規定に沿って里親募集、家庭調査、事前指導、資格検定と更新、年間の訓練と支援を行っている。私立の機関は宗教や人種、障害、病気(AIDS など)等特別な使命を持っているのが多い。郡のソーシャルワーカーは子どものニーズによって、自郡に登録している里親家庭が適当で無い場合、該当機関と契約し、その機関に登録している里親家庭を使用できる。その際、郡が子どもの公的後見人として最終の責任を負うが、個々の里親家庭の監督は機関にまかせる。私立機関に登録している里親家庭は養育している子ども達一人一人異なった郡に属していることがあり、各郡の規定が微妙に異なっているので、それを覚えるのが大変だと言っていた。

### 里親認可の過程

- 1) **申請・家庭調査・事前研修**：郡対人援助局または私立児童福祉機関の里親募集に応募して、申請書を提出すると、局又は機関からソーシャルワーカーが家庭調査に来宅し、里親宅が里子にとって安全な環境かを、家族と子育てに参加する全員の指紋をとり、過去に児童虐待や、児童に関する犯罪歴の存在を調べ、家族全員に面接し、里親家庭になる動機や、里子が家族に加わることにどのように感じているか話してもらう。また、学校を訪れ、実子の学校生活や、教師の家庭に対する印象を聴く。里親候補は、自分(たち)を 1 年以上知っている 4 人の人から、人格や親としての能力について推薦状を郡や機関に送ってもらう。

事前研修の内容は 27 時間までが基礎研修で連邦政府と州が定めている。郡や私立機関で該当する必要事項を足すこともある。

基礎研修は 8 時間の救急医療(人口呼吸など)研修、発達心理学、児童心理学、児童虐待・放置予防に関する連邦法と州法、法廷に関する知識、治療薬に対する知識と服用方法、記録の方法、人種・宗教・その他の文化の多様性の理解、里子の背景と里親宅に措置される理由、里子が家族に加わることで家庭におこる変化(ダイナミックス)とストレス、問題の解決方法、支援の所在と形態などが盛り込まれている。

郡は対人援助局の組織、家族・児童課の役割、年間の訓練、里親会などを加え、障害児や病弱児を専門とする私立機関は、障害や、病気に関する知識や資源を勉強させる。

- 2) **里親資格の取得・資格更新**：家庭調査に合格し、27 時間プラスの研修を終えた里親は「里親家庭」「(里親経営の)グループホーム」としての資格を取得し、郡か私立機関に登録する。この資格は、一年毎に更新される。更新に先駆けて、里親宅を担当するソーシャルワーカーからの推薦と健常児の場合は 20 時間、障害児や病弱時の場合は 32 時間の勉強を完了し、試験にパスしておかなければならない。この勉強はインターネットで出来、いくつかのテーマから里子に関係のあるものを選んで自習し、付随している試験問題に答えて、登録している郡か機関にメールで送る。テーマは

とつが4時間単位なので、里親は5項目から、8項目勉強することになる。テーマは「児童のADHDについて」「思春期の子どもの鬱」など様々であった。

3) **里子の委託過程**：親権を停止され、家庭外措置が必要となった子どものケースが郡のソーシャルワーカーから郡に登録されている里親宅に紹介される。又は近親が新たに里親家庭として調査され、資格を与えられる。特別なニーズのある里子は、この過程を通らず、私立児童福祉機関に紹介され、該当する里親家庭を探して委託してもらう。

4) **養育費**：里親には、日本の里親手当てに該当する費用は支払われないが、全米一律の養育費用が連邦政府が州政府に支払われ、それに州政府が州の生活レベルに鑑みて加算し、里親が登録している郡か機関を通して里親に支払われる。コロラド州では、子どもの扱いの難しさによって養育費が次の4段階に分かれている。

難しさ0(心身健常児)は月\$369、1度\$600、2度\$800、3度\$1000

このほかにメディケイド医療保険(精神保健にも利く)が子どもにつき、里親が低額で買い物出来るセンターなどがあり、食費や衣類費を節約できる。

5) **里親支援**：里親宅担当のソーシャルワーカーが里親の公的支援者であり、1ヶ月1回必ず訪問し、里親の「心に寄り添い」、質問に答えたり資源を紹介したりする。委託された子ども一人一人には担当ソーシャルワーカーがいて、子どもの代弁をしたり、子どもと里親を治療や医療に繋げたり、子どもの法廷のスケジュールを告げてくれる。現在家庭再統合がほとんどの子どもの長期目標(12ヶ月)になっているので、里親たちは、実親の具体的指導者の役割をすることが多い。

里親たちはソーシャルワーカーの支援より、同僚の里親のサポートが一番大切だと口をそろえて言っていた。里親会は、郡単位または私立機関単位であり、毎月会合がある。この個々の会が州里親会に統合され、各州の里親会が全米里親会に属している。州里親会は年に1回3泊4日がかりの講習会を開き、全米レベルでも1年1回の講習会を開いて、里親同士の交流や研修を促進している。共通の課題を持った里親が互いに支えあうのが理想であるという。

コロラド州里親会は、NPOであり、里親、養親にソーシャルワーカーなどが会員になっている。前記の研修会のほかにインターネットに全国各地の研修情報をのせ、ニュースレターを年4回発行し、行政機関へ里親の意見を伝え、里親里子の代弁をする。5月の「里親の月」には広報活動をしたり、里親とソーシャルワーカーの表彰を知事宅で行うなど多彩である。

6) **養子縁組**：非協力的な実親の親権が剥奪され、里子が「自由」になり養子縁組ができる状態になると、「自分の家庭を通して、子どもにこの地域に根を下ろさせたい」と養子縁組を希望する里親が多い。これが出来るのは、以前は養子縁組をすると絶たれた養育費と医療保険を、現在は18歳まで、障害や要治療の子どもには21歳まで、継続して支給されるからで、「永久的関係作り」の目的を果たしている。

7) 里子自立サービス：連邦政府の現行法で強調しているのが里子の自立支援である。州は連邦政府からそのための助成金を受ける。コロラド州の場合、児童保護の最終責任が郡にあるので、それを郡に分与している。郡はアパートをいくつか里子のために確保して、17歳で自立を希望する里子の支援をしている。自立支援部のソーシャルワーカーが里子と学校に通う時間や就労の時間の契約を結び、月 \$ 500 の奨学金を与える。アパートの費用は郡が半額払い、里子はアパート代の半額を払った残額とアルバイトの収入で自立生活の練習をする。フルタイムで学校に行っている場合は21歳まで、そうでない場合は18歳でこの支援は終了する。

里親宅に住みながら、自立プログラムに参加することもできる。各郡には、ライブ・プログラムという里子自立自助グループがあって、自立支援部のソーシャルワーカーが16歳になった里子を集め、週2回財政管理、アパート契約、健康管理、医療保険制度、料理や洗濯、賢い消費者になる方法などを学ぶグループワークを実践している。参加のご褒美として生活用品(鍋や皿)をもらい、これを、アメリカの花嫁が結婚にむけて生活用品を集めて入れておく「ホープチェスト」にちなんで、「希望の箱」とよばれる大箱にいれ、18歳で里親宅を出て行くときに持っていく。このとき里親がさらに必要な生活用品を「希望の箱」に加えるという。

#### ニューヨーク州ニューヨーク市の例

公的社会福祉が始まる100年も前に、アメリカ東海岸、特にボストン市やニューヨーク市では様々な私立の対人援助機関が児童や寡婦の援助にあたっていた。そのため、現在でもこのような私立機関が健在で、市が契約し私立機関がユニークな児童保護と治療プログラムを展開している。AIDSのウィルスに感染している乳幼児のための里親を募集し訓練している機関、重態の障害特に脳性まひの子どもたちのデイプログラムが中心になって、家庭外措置の必要な子どものために里親や養子縁組の機会を探索するサービス、精神障害の子どもたちの治療を地域でするため、治療里親を養成し、精神病院から早期退院した子どもを委託し臨床チームが24時間体制で里親宅を支援するなど、創造的であり専門性の高いサービスが行われている。この際、子どもの最終責任があるニューヨーク市対人援助局は、ケースマネジメントと監査だけを行っている。

#### 終わりに

以上が児童虐待・放置から児童を保護する連邦法に基いてサンフランシスコ郡/市とデンバー郡/市とニューヨーク市の対策と里親制度である。前述したように、連邦政府は各州に基礎的な指令を与え、それ以上は州や地域の自主性に任せている。そのため、州や私立機関で新しいプログラムの試みがおこなわれている。この論文の枠を外れるが、言及に値するものを、「付録」として書いておく。

## 付録

### オレゴン州の虐待・放置予防プログラム

首都ワシントンにある連邦政府の「児童局」に、現在最も児童福祉に進歩的な州はと尋ねると、オレゴン州であると答える。オレゴン州は、対人援助の責任を郡にまかせず、州が実践する形を取っている。これは、ユタ州、ワシントン州、ジョージア州など、少数の州が行っている。

オレゴン州には、連邦政府の法律に沿って被虐待・放置児童を保護する対人援助局の「家族・児童課」の支部が各郡に置かれている。しかし、虐待が起こってから行動するより、この悲劇を予防したほうが、子どもにも親にも、そして州全体にも良いということで、1993年「児童と家族の委員会」を設置し、虐待と放置問題をどのように予防するか検討した。各郡にもその支部ともいえる「児童と家族地域委員会」を設け、児童と家族の問題に興味をもつ地域のリーダーや企業の責任者、専門職及び一般の市民の参加を募り、いろいろな予防対策のアイデアを提出させた。その結果「健康な出発」というプログラムが企画され、オレゴン州の3分の1に当たる13の郡で試験的に実施された。これは要注意の母親の育児支援を1対1で行うもので、まず産院で看護婦やソーシャルワーカーが初めて赤ちゃんを産んだ母親全員に「新しい赤ちゃん、ようこそ訪問」を行い、子育てについての情報や「音楽の力で赤ちゃんの脳を作れ」というソニーの子会社が作ったCDなどが入ったプレゼントを渡し、新しいお母さんの為の育児教室や、電話相談の番号などを教える。その上で母親をインタビューし、アンケートに答えてもらう。アンケート用紙は13郡画一で、研究調査につながっており結果が州の研究機関に送られ、手早く分析されて、データが「健康な出発」機関に報告される。この時点で「要注意」の要素を持った母親が浮かび上がってくる。要注意の要素は、母親が非常に若く(10代)ほかに支援がないこと、未婚、虐待や放置をされた成育歴を持っていること、薬物乱用を自分または家族がしていること、家庭内暴力(DV)があること、生まれた子どもに障害があるか未熟児であるなどである。

母と子が家に帰った時点でソーシャルワーカー(病弱児の場合は看護婦)が、アンケートで「要注意」の要因があがった親に「健康な出発」のスタッフが訪問し、そのときのインタビューで再度「要注意」の懸念を確認する。要注意の母親には週一回一年間の子育て支援訪問を無料で提供する。これは強制ではないが、提供された親の80%がこのサービスを利用するという。子育て支援訪問で、スタッフは乳児の抱き方、授乳のしかた、愛着関係の形成に必要な相互性や同時性を体験させる母と子の接し方などを1対1で教えるとともに、母親の心のサポートをする。子どもが2歳になると訪問は隔週になり、3歳では一ヶ月一度になるが、この頃には、子どもが保育園に行くようになるので、母親に対する支援の輪が自然に広がるので、ソーシャルワーカーや看護婦の1対1の指導や訪問が必要でなくなる。

過去9年間のデータから、「健康な出発」サービスを利用した親はサービス利用しなかつ