

- ⑤ 2年以上香港に在住し、地域に溶け込んでいる者。
- ⑥ 犯罪歴のないこと。
- ⑦ 心身ともに健康。
- ⑧ 適切な居住環境（子どもには最低専用のベッドを）
- ⑨ 経済的に安定。
- ⑩ 共働きの場合、子どもの世話、監督が十分にできること。
- ⑪ 子育ての経験（実子のみでなくきょうだい、親戚の子どもの世話なども含む）

こうした条件に合う里親申込者は CFCU（あるいは里親ケア機関）に里親認定の申請書を提出する。CFCU は初回面接で簡単な説明を行い、担当ワーカーが家庭訪問をする。家庭訪問では可能な限り家族全員が揃うよう求められる。家庭調査のポイントは、里親候補者の家族史、夫婦関係、身体的・精神的・心理的側面、子どもの発達過程の理解度、家族（特に親としての）機能や実子の意向などを理解することである。担当ワーカーはこうした家族状況を深くアセスメントし、家庭調書を作成し、提出する。家庭調書はCFCUに保管され、里親家庭は待機リストに載せられ、子どもとマッチングされるのを待つ。

5. 里子の特徴とマッチング

里子は、孤児、棄児、親の病気（精神病が多い）や薬物使用、就労（中国本土から働きに来ている父子家庭に多い）などを理由に、実の家庭で養育困難な子どもである。虐待やネグレクトを理由に里親での養育を考慮されるケースもあるそうだが、裁判所命令による強制的保護で里親委託をする例はないという。CFCU の担当者によると、過去の実践から、実親とのパートナーシップは里親養護の基本であり、実親の同意のない里親委託は成功しないからということがその理由として挙げられた。

里子候補のケース照会を CFCU より受けた里親ケア機関は、個々の子どもにふさわしい里親をマッチングするために、子どものニーズを再度アセスメントする。里子の候補として好ましい子どもの特徴は以下のとおりである。

- ① 年齢が 16 歳以下であること（特に 6 歳以下の場合成功率が高い）。
- ② 子どもが一对一のケアを必要としており、家族の中に溶け込める可能性が高いこと。
- ③ 子どもは望んでいるにもかかわらず、長期的な関係作り（特に大人と）が苦手である。
- ④ 子どもの実親が威嚇することなく、性格的に偏りがなく、実親が子どもの里親ケアに同意していることが前提。
- ⑤ 子どもが里親のことを理解できる年齢に達している場合、子どもの同意を得る。

反対に、経験から以下のようなケースでは里親ケアは難しいとされている。

- ①子どもが精神的に障害を持っている。
- ②子どもの性格が、衝動的で抑えがきかず、問題行動に走ってしまう。
- ③子どもが特別に引きこもっており、他者と親しい関係を築くのが難しい。
- ④子どもが実親から離れられず、里親家庭に入ることを躊躇している。
- ⑤子どもが里親家庭よりさらに細かい指導を必要としている。

里親ケア機関が子どもに里親をマッチングする期間は、通常 1 ヶ月から 3 ヶ月以内である（最近の CFCU の統計によると、子どもの照会から里親家庭への委託に要する日数は平均 43, 2 日という）。一人の子どもに対して、3 つの里親家庭が候補に挙げられ、マッチングされる。里親家庭の決定は、専門家のみでなく当事者である子どもや実親も積極的に参加して行う。例えば、子どもは里親候補の家庭を 1, 2 件実親と訪問し、納得してから決められる。マッチングの時、特に考慮されるのは、子どもの住んでいる地域である。今までの学校や地域の友だち、親戚、知人から離すのは極力避けたいというねらいで、同じ地域に里親家庭を見つけるように努力する。次に考慮されるのは、里親家庭の実子の年齢、性別などである。香港の一般家庭は狭い公団住宅に住むことが多いので、里子を家族の一員として迎える条件を考慮するそうである。里子の個室を確保することはむずかしいが、里子専用のベッドは必要とされる。

里親が決まった場合、里親ケア機関は実親を呼んで同意書に署名してもらい、里親宅において、実親、ソーシャルワーカーの立会いの元に子どものプレイスメント（委託）が正式に行われる。その後、担当ソーシャルワーカーは毎月家庭訪問を行い、里子の適応、里親のニーズを確認する。必要に応じて、子どもにカウンセリング・サービス、里親にリリーフ・プレイスメントという休息も提供される。

6. 定期調査（レビュー）と実親との交流

子どもの家庭復帰へ向けた計画は、委託後 3 ヶ月、その後半年ごとに開かれる定期調査（レビュー）で審議される。定期調査（レビュー）には、関係機関、里親、里子、実親が参加し、子どもの処遇を話し合う。子どもを最初に里子候補として照会した「照会機関」のソーシャルワーカーは、実親の養育環境が整うように引き続き調整をはかる。

里親ケアの目的は子どもの家庭復帰であるので、里子と実親は積極的に交流するよう求められる。里子は、月に 1, 2 回、週末を「ホーム・リーブ」（帰宅）と言って、実親の元で過ごす。里親や実親の性格、特性にもよるが、多くのケースでは実親が子どもを迎えに里親宅を訪れる。又は、反対に里親が子どもを実親の家まで送っていくこともある。いずれの場合でも、里親は直接実親と直接会うことになり、実親に子どもの様子を報告し、実親の相談に乗ることもある。

このように、香港の里親ケアは実親と里親の立場を「フェアに」、対等に置くことを特徴

としている。CFCU の担当者によると、実親は一般に「駄目な親」というレッテルを貼られがちで、里親に対し負い目を感じることもあるが、できるだけ実親の地位を向上するようにして、子どもの家庭復帰を成功させたいとしている。「実親」「里親」に対し特に隠すようなことはなく、すべてを「オープン」にして、実親の協力を得たいと期待している。イギリスで盛んに導入されている、「パートナーシップ」モデルを実践していることに注目したい。

里親委託の期間は2年以内と決められており、子どもが実親家庭に戻ってしばらくは、「照会機関」のソーシャルワーカーの見守りが続けられる。

7. 里親開拓と里親支援体制

里親開拓は、CUFC により積極的に展開されている。第一の手段は、マス・メディアを通しての広報である。テレビ、ラジオの広報番組を通して、里親キャンペーンを放送で流すことで、広告費用はかからず、効果がある。第二の手段は、里親から直接誘いかけることである。里親が自分の良い体験を地域で語ることにより、仲間を増やしていく。

CUFC は現在、里親委託の数を上げようとしており、一層の工夫が望まれる。

里親への支援は、手当やリリーフ・ケアの他、研修の充実やレクリエーションなどを中心とした里親の会合がある。研修は、里親ケア機関でも積極的に提供されている。例えば、「香港ファミリー・ウェルフェア・ソサエティー」(Hong Kong Family Welfare Society) では、年間6回研修会を行う。その内容は、「子どもの感情の理解と対応」「効果的な躰」などがあり、新しいプログラムとして、「協力的な家庭が子どもを幸福にする」と題した実親と里親の協力関係を強めるための研修もある。その他、年末の「クリスマス・パーティー」や「イルカ・ショー」見学も里親・子どもの間の親睦を図るために、毎年企画されている。

8. 里親ケア機関と里親家庭訪問

(里親ケア機関訪問)

香港に5つある里親ケア機関の一つである「香港ファミリー・ウェルフェア・ソサエティー」(Hong Kong Family Welfare Society) を訪問した。この団体は、1938年、教会系の活動として発足し、1949年より独立してイギリスのソーシャルワークを導入し、以来、家族へのカウンセリングを中心に、家庭教育、スクールソーシャルワーク、里親サービス、虐待家族へのカウンセリング、精神保健サービス、老人配食サービスなど様々なサービスを地域に提供している。民間団体であるが、主な財源は「地域共同募金」の補助金、事業の委託費、寄付などによる。今回、訪問したのは「香港ファミリー・ウェルフェア・ソサエティー」の東九竜事務所であった。公団の高層住宅の一階部分にある事務所内は、新しく改装されており、2つの会議室の他、いくつかの面接室がある。この事務所の主なサービ

スは、カウンセリング部門と里親サービス部門で、緊急里親のケースも担当している。スタッフは、スーパーバイザーの他、資格のあるソーシャルワーカーが数名勤務していた（ソーシャルワーカーは専任で、給料は公務員に準ずるという説明であった）。

里親サービス部門は、18年の実績があり、香港全体で580の里親ケアのうち160里親ケースを担当している。2001年度には、43人の子どもが新たに里親家庭に委託された。子どもの中には、軽度の知的障害児が2名、健康面や発達上特別のニーズを持つ子どもが17名いた。一方、里親委託を解除になるケースは一年間で36名いたが、24名（66.6%）の子どもは家庭復帰を果たしていた。残りの5名は養子縁組し、7名は他の施設に措置変更になった³⁾。この結果からみて、香港の里親ケアは家庭の代替機能を担い、家族の再統合統合という目標を短期間に達成していることがうかがえる。

スーパーバイザーに困難なケースについて聞いたが、里親委託が不調に終わる例もいくつかあるそうである。主な要因に、子どもの問題行動、躰の問題、子どもに被虐待体験があり里親家庭になじまなかった、又、実親が里親に嫉妬して委託を取りやめた、などが挙げられた。

（里親家庭訪問）

「香港ファミリー・ウェルフェア・ソサエティー」の東九竜事務所が担当する、ある里親家庭をソーシャルワーカーと訪問した。香港郊外の公団アパートの22階に住む里親家庭であった。アパートは2DKで、決して広くはないが、ダイニング・ルームにベビー・ベッドが置いてあった。40歳位の里母のH夫人は、乳児の里親を5年間くらい務めている。里親の申し込みをしたきっかけは、2人の子どもが学校に上がり暇になったことと、子どもの世話が大好きだったことだという。手のかかる乳児の里親をいつも希望する理由は、乳児はめまぐるしく発達するので、里親にとってやりがいがあるという。すでに2人の里子を過去に引き受けた。現在委託されている里子は、1ヶ月半のときから現在の1歳になるまで育てている。実親が精神的に子どもを育てられないという理由で里子に出ている。H夫人は、実親に会い、又は電話で話すことにより、親の不安を取り除き、徐々に子どもを実の家庭に返そうと試みている。H夫人の家族は、会社員の夫と2人の中学生・高校生の男子である。家族全員が里子の養育に協力的だそうである。夫は毎日帰宅後、夕食を作り、子どもたちは里子の世話を交代でみるそうである。

実際に、里親家庭を訪問してみて、物理的には狭い空間でも、熱意があれば、十分に里親としての機能を果たせることが理解できた。夫が家事を手伝い、家族が協力することで、里母も終日の育児疲れから解放されることができるのであろう。担当ソーシャルワーカーの月一度の訪問も、里親にとっては精神的支えになるはずである。

9. 民間機関の里親調査より

「香港ファミリー・ウェルフェア・ソサエティー」は、里親ケアに関する調査⁴⁾を2002年に行い、実親、里親の視点からみた里親ケアの満足度と問題点を分析した。サンプルは

14 ケースとやや少ないが、実親や里親に直接聞き取り調査を行ったもので、今後の里親ケアのあり方に示唆を与えるものである。調査結果を要約すると、大きく次の 2 点が報告された。

- ① 実親に関しては、実親と里子の交流、実親と里親間のコミュニケーション、実親と里親の一貫した養育態度の 3 点が重要な点として挙げられる。これらの要因は、里子の情動や行動に直接影響力を持ち、うまくいかない場合は里親委託途中解除という結果を招く。
- ② 里親に関しては、過去の里親ケアの経験、里子に対する関心、里子の情緒的ニーズへの気づき、里子に対する基本的ケアの質の高さが重要であると指摘された。

調査結果から、92.2%の実親が里親ケアのサービスに満足しており、92.2%の里親が里親としての経験を満足いくものと回答していた。実親が問題点として挙げた事項は、里親の家が遠方である（50%）、最初に関わった照会機関のワーカーが変わって連絡がうまくとれない、里親とコミュニケーションを上手にとれない(28.6%)、さらに 2、3 人の実親は里親に歓迎されなかったと感じた、などである。里親側からの問題点は、スペシャル・ニーズの子どものケアを負担に感じた（14.3%）、実親と連絡を取るのに苦労した（35.7%）、自分の家庭の家事などと里親ケアの両立が難しい（21.4%）などであった⁵⁾。

調査結果を受けて、次の 6 点が改善策として提案されている。

- ① 里親家庭の開拓
 - ・ 質の高い里親家庭を確保しておいて、適切なマッチングができるようにする。
 - ・ スペシャル・ニーズの子どもの世話する里親には、手当て額を引き上げる。
- ② 里親の研修
 - ・ 子どもの委託を受ける前に、内容のある研修を受ける必要がある。
 - ・ 里親の中から、障害児やスペシャル・ニーズの子どもの世話できる「治療里親」を見つけ、研修を行う。
 - ・ 里親に子どもの「喪失」「離別」を扱う研修を行う。
- ③ 委託前の十分な情報交換（里子、里親、実親間の相互理解）
- ④ ケースレビュー（ケース定期調査会）の効果的持ち方
- ⑤ 実親と子どもの定期的連絡
- ⑥ 実親と里親のよい関係づくり

調査から伺えることは、里親ケアのソーシャルワークでは、実親と里親間の良好な関係を築くことが重要であり、その結果が子どもの精神的安定、家庭復帰、将来の自立に直接影響するということである。

おわりに

香港の里親ケアを調査した結果、以下の特徴がみられた。

- ① 民間団体と政府機関が相互に連携しながら、地域で決め細やかな里親ケア体制を確立している。
- ② 里親ケアの役割は、家庭代替の機能が主であるが、一定期間（2年以内）で家庭復帰を実現するように手続きがきめられており、定期調査（レビュー）が役立っている。
- ③ 家庭代替のみでなく、家庭補完の機能も求められるようになってきた。緊急里親、2003年3月にスタートする昼間里親はその役割を担う。
- ④ 家庭復帰を円滑に推進するには、子どもと実親の密接な交流が必要である。さらに、里親が実親と対等な立場で会い、子どもに関する情報を交換することは、子どもの里親家庭への適応、家庭復帰後の再適応に有益である。
- ⑤ 里親ケアでは、子どもの意見を積極的に取り入れ、定期調査（レビュー）では実親、子ども、里親がそれぞれ対等な立場で意見を述べる、「パートナーシップ・モデル」を実践している。

以上、香港の里親制度を概観してみた。アジアの中で、住宅事情が悪く、「家意識」の強い香港であるが、里親制度は着実に根を下ろしつつある。要保護児童の約3割が里親に委託されているという事実にもみるように、地域社会の中に家庭での養育を肯定する考え方が広まっており、それを具現化しようという政府、民間機関の熱心な働きかけがある。

【註】

1) 仲村優一、一番ヶ瀬康子編集代表「香港の社会福祉」『世界の社会福祉』「アジア」（旬報社）1998年、339頁

2) Social Welfare Department, "Manual of Procedures for Foster Care Service", 2001, 19

3) Hong Kong Family Welfare Society, "Spreading Harmony & Happiness in Families" (Annual Report 2001-2002), pp.37-37

4) Hong Kong Family Welfare Society, "An Exploratory Study on the Outcomes of Foster Care Service: Emotions and Behaviour of Foster Children, Satisfaction and difficulties Experienced by Birth Parents and Foster Parents" 2002, p. vi

5) ibd., p. vii

X 日本の里親制度

中川 良延

1 はじめに

里親制度は、わが国では、1947（昭和22）年12月に公布された児童福祉法によって初めて国の制度として取り入れられた。乳幼児を他人に委託して養育してもらい、あるいは、他人の子を引き取って育てるという風習・慣行は、かなり古くから行われ、すでに平安朝時代に、「里子に出す」とか「里に出す」という言葉が使われていた。このような里子養育が行われた動機には、気の毒な状況におかれた子どもに愛の手をさしのべるというもののほかに、さまざまな動機（たとえば、後継ぎとなる子どもが欲しい、母乳を必要とする乳幼児を母乳の豊かな里の女性に委託するなど）があるが、子どもを労働力として働かせるという好ましくない事例も多く存在した。第二次大戦後の戦災孤児など悲惨な状態におかれた子どもたちを保護するために、国は児童福祉法を制定し、上記の慈善的動機にもとづく里子慣行に注目し、各種の児童福祉施設とともに、里親を、児童福祉のひとつの形態として制度化したのである。

しかし、里親制度がおかれたといってもそれは、児童福祉法（以下、児福法と略称）の規定の中に、「里親」という言葉とその定義らしきものが記されたというだけである。すなわち、児福法27条は要保護児童（「保護者のない児童又は保護者に監護させることが不相当であると認める児童」（25条））等に対して都道府県が採るべき措置のひとつとして「児童を里親に委託する」ことを認め、そこで「里親」について括弧書きで、「保護者のない児童又は保護者に監護させることが不相当であると認められる児童を養育することを希望する者であって、都道府県知事が、適当と認める者をいう。」と定めている（同条1項3号）。里親が国の制度として認められたということでは画期的な規定であるが、それ以上の詳しい規定はなく、実際の運用は管轄官庁である厚生省と、その指導の下にある各都道府県あるいは児童相談所に委ねるということで、きわめて中途半端な制度としてのスタートであったといえよう。

里親制度がスタートしてから55年を経過した。この間に制度面でも運用面でもいろいろな問題が提起された。たとえば、基本的な問題として、登録里親数が1960（昭和35）年をピークに以後漸減の一途をたどっているが、その原因は何か、あるいはこれと関連しているかもしれないが、欧米諸国においては要保護児童の過半が里親によってケアされているのに、わが国では里親への委託率が約6%と極端に低い現状をどう考えたらよいのか、といったことが挙げられる。

厚生労働省は昨年（2002（平成14）年）里親制度に関してかなり大幅な改善を図り、同年10月1日から「里親の認定等に関する省令」および「里親が行う養育に関する最低基準」が実施されているが、これが上に述べた現状にどのような効果をもたらすかが注目されている。

本報告は、諸外国の里親制度との比較研究というプロジェクトの趣旨にかんがみて、わ

が国の制度の枠組みおよび運用の実態をできるかぎり客観的に（比較可能な程度に）叙述することを中心とし、若干の問題点の指摘と（私見による）解決の方向性を示唆することを目的とする。

2 里親制度の名称と種類・タイプ

（1） 名称

前述のようにわが国では、乳幼児を実親以外の者によって養育する慣行はかなり古くから存在し、養育する者を里親、養育される乳幼児を里子と呼んできた。児童福祉法がこれを児童福祉制度として制度化するさいにも、使い慣れていた里親という呼称をそのまま踏襲したのである。この呼称が現在まで使用されているので、2点だけここで付け加えておきたい。

第1は東京都が1973（昭和48）年以来、「養育家庭」という独自の呼称を用いていることである。⁽²⁾これは従来の「里親」という呼称を否定しようというのではなく、これまでの里親制度は養子縁組を目的とする、どちらかというと親や家のための制度であったという認識に立って、そのような里親制度に加えて、養子縁組を目的とせず、養護に欠けている子どもの養育そのものを目的とした新たな里親制度を創設した。ここで養子縁組を目的とせず「養育」のために子どもをあずかる者を「養育家庭」と呼ぶことになったわけである。

第2に「里親」という呼称そのものにも今日まで異論が付きにくいことである。古くから使用されてきたが故に「里親という名称は古い」という受け止め方が最近強くなっている。⁽³⁾そしてさらに、「里親という名称を国家責任の分担遂行者として説明責任のともなう有給福祉従事者として実質を想起させる名称に変更すべきである」とする意見も現れている。この論者が挙げる名称には、「社会的養護者、共同養育者、公的養護職員（公的介護に倣い）、社会的養育分担者、個別養護者、家庭養護者、養育支援者」等があり、いずれにせよ「国家責任を施設職員と分担遂行している福祉従事者であるという含みがわかる名称に変更すべき」ではないかと主張している。⁽⁴⁾もちろんすでに呼称を変えている東京都の「養育家庭」という言葉にしてはどうかという意見もかなり強いようである。

（2） 種類とタイプ

里親制度が創設された当時の、厚生事務次官通知「里親等家庭養育運営に関して」（1948（昭和23）年10月4日）では、里親の種類とか類型（タイプ）についてとくに記していなかった。しかし運用の年を重ねるにしたがって、里親を希望する者の動機として、たんに養育するだけを目的とするものと、養育を通してその子を養子にしたいと望んでいるもののあることが明らかになってきた。これを養育里親と養子縁組里親とに区別し、里親委託の段階でも分けて扱うのがよいと考えられるようになった。先に指摘した東京都の「養育家庭制度」は養育のみを目的とする里親を特に切り離して制度化したものである。また厚生省は1974（昭和49）年に児童家庭局長通知「短期里親の運用について」を出し、

短期里親制度を設けた。ここで短期里親とは、1ヶ月～1年の短期間の里親を希望する里親である。ただし、短期里親の枠をおくことは都道府県の任意であった。

このような状態が1974（昭和49）年から数えても約30年間つづいた。このたび国は、里親制度をさらに充実させ、これを改めて積極的に活用していくことを目指し、「里親の認定等に関する省令」と「里親が行う養育に関する最低基準」についての省令を発したが（2002（平成14）年9月5日）、前者においてはじめて里親の種類を明記することになった。従来からあった養育里親と短期里親のほかに親族里親と専門里親の二つを新設し、計四つの種類を設けることになったのである。すなわち、

- ① 養育里親 「保護者のない児童又は保護者に監護させることが不相当であると認められる児童（以下「要保護児童」という。）を養育する里親として法第27条1項3号による認定（以下「認定」という）を受けた者」（省令4条）
- ② 親族里親 「1 当該親族里親の三親等内の親族であること。2 その両親その他要保護児童を現に監護する者が死亡、行方不明又は拘禁等の状態となったことにより、これらの者による養育が期待できないこと。」という「要件を満たす里親として認定を受けた者」（省令14条）
- ③ 短期里親 「1年以内の期間を定めて、要保護児童を養育する里親として認定を受けた者」（省令16条）
- ④ 専門里親 「2年以内の期間を定めて、要保護児童のうち、児童虐待の防止等に関する法律（平成12年法律第82号）第2条に規定する児童虐待等の行為により心身に有害な影響を受けた児童と養育する里親として認定を受けた者」（省令18条）

ここで注意すべきことは、上記の里親の種類のなかに養子里親が入っていないことである。厚生労働省（以下「厚労省」と略する）は養子里親に関する業務を児童相談所の里親業務からはずそうというのであろうか。しかし他方で厚労省は、前記省令と同日付で、「養子制度の運用について」という雇用均等・児童家庭局長名の通知を各都道府県知事宛に発している。この通知によると、養子里親を排除するどころか、「児童相談所は、要保護児童対策の一環として、保護に欠ける児童が適当な養親を見出し、適正な養子縁組を結べるよう努めること。」（第3）とし、さらに「児童相談所長が、児童及び養子縁組希望者について調査及び認定を行う場合には、原則として養育里親に関する調査、認定の場合と同様である」（第4-3）との記述からは、養子里親を養育里親に準ずるものとして扱おうという趣旨がうかがわれ、さらに一般的に、「里親が委託されている児童と養子縁組を希望する場合には、児童相談所長は、事情を十分調査した上、それをまとめるように努めること」と述べて、里親業務との連続性を考慮している。しかしこのような特別な通知にもかかわらず、里親業務の本体を定める省令のなかに養子里親が掲載されなかったこと、局長通知でいかに詳しく触れられたとしてもそれが児童相談所長の努力義務に留まるものであることが、現場に少なからずの混乱をもたらすことであろう。

3 里親業務に関連する行政・司法組織等

(1) 児童福祉行政組織

里親制度を運営しまたはこれに関与する組織ないし機関として、都道府県知事（政令指定都市市長を含む）、児童相談所長、福祉事務所長、児童委員および児童福祉施設の長がこれにあたる。このうち、都道府県知事は児童を里親に委託する権限を児童相談所長に委任することができ（児福法32条）、「児童相談所長は、福祉事務所長、児童委員、児童福祉施設の長、市区町村、学校等をはじめ、里親会その他の民間団体と緊密に連絡を保ち、里親制度が円滑に実施されるように努め」、また、「児童福祉施設の長は、里親とパートナーとして相互に連携をとり、協働して児童の健全育成を図るよう、里親制度の積極的な運用に努めること」とされている（「里親制度の運営について」平成14年9月5日厚労省雇用均等・児童家庭局長通知（以下局長通知と略する））（第2）。

(2) 関連児童施設

児童福祉法7条に規定されているすべての児童福祉施設が里親制度の運営に関連してくるだろう。助産施設、乳児院、母子生活支援施設、児童厚生施設、児童養護施設、知的障害児施設、知的障害児通園施設、盲ろうあ児施設、肢体不自由児施設、重症心身障害児施設、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設、および児童家庭支援センター。このなかでも特に、「乳児院に配置されている家庭支援専門員等は、里親への支援等に努めること」とされている（前掲局長通知「里親制度の運営について」第2-4）。

(3) 関連する司法組織

要保護児童を里親に委託する措置を採ることが「児童の親権を行う者または未成年後見人の意に反するときは、都道府県は」、家庭裁判所の「承認」を得た上でこの措置を採ることができる（児福法28条）。逆にいえば、親権者が反対しているときは家庭裁判所の承認がないかぎり、里親委託措置を採ることができないということである。

4 里親関連の認可団体

前掲局長通知「里親制度の運営について」は、「児童相談所は、・・・里親会その他の民間団体と緊密に連絡を保ち・・・」と述べている（第2-3）。

このうち「里親会」⁽⁵⁾は、はじめ各地の里親が困ったときに情報を交換し互いに励ましあうなどの必要から、市郡単位あるいは県単位で自然発生的に創られたが、1954（昭和29）年に「全国里親連合会」として全国的な組織になり、1966（昭和41）年に社団法人として認可され、さらに5年後（1971（昭和46）年）、「財団法人全国里親会」となって現在にいたっている。現在の全国里親会は、その目的を「児童福祉法の精神にのっとり、里親に委託されている児童及び里親に委託することが適当と思われる児童の福祉の増進を図るため、里親制度に関する調査研究、里親希望者の開発、里親及び里親に委託されている児童の相談指導等を行い、もって里親制度の普及発展に寄与すること」とし、そのための事業費を、日本財団や社会福祉・医療事業団などから受けるほか、各県の里親会からの

寄付金（分担金）、里親委託促進事業として国庫補助金（平成14年度約2000万円）などを得て、中央活動および地方の里親会の援助に当てている。

「その他の民間団体」として、家庭養護促進協会、日本国際社会事業団（ISS）、環の会などが挙げられる。このなかで、家庭養護促進協会は大阪と神戸に事務所を置き、1964（昭和39）年に厚生省から公益社団法人として認可され、里親探し専門の民間の児童福祉団体として活発な活動をつづけている。またISSは1959（昭和34）年に厚生省から社会福祉法人として認可を受け、環の会は1991（平成3）年に設立、翌年東京都から第2種社会福祉事業の認可を得て、2000（平成12）年に東京都からNPO法人として認証され、両者とも、それぞれ養子縁組の相談、斡旋活動を中心としながらも里親事業とも密接に関連する活動を行っている。

しかし里親委託斡旋業務等に従事することが公的に認可されていても、これらの民間団体には里親委託を決定する権限（いわゆる措置権）はない。措置権は都道府県知事（委任をうけている児童相談所長）に専属する。だから実際には、家庭養護促進協会のように、措置権を有する地方公共団体と事業契約を結び、児童相談所と協力して里親業務を行うことになる。

なお、網野武博氏らの全国の児童相談所を対象とする調査によると、「養育家庭制度、養子縁組制度を福祉的な視点から普及、促進、斡旋」する業務を主として行う組織は、養育家庭関係が13ヶ所、養子縁組関係が9ヶ所、このうち養育家庭・養子縁組をともに扱うものは6ヶ所、とのことである。⁽⁶⁾ もちろんこれらの組織・団体も公的に法人として認可されているかどうかに関係なく、里親業務の中で重要な役割をはたしていることはいうまでもない。

児童相談所の職員は最近増えている児童虐待ケースへの対応などで多忙をきわめている⁽⁷⁾ ようであり、里親制度を普及し発展させるためには民間団体の協力が不可欠と思われるが、民間団体を増やすためにはその認可基準や措置権者との関係などを明確にすることがぜひとも必要だと考える。

5 統計的実態の概観

ここでこれまでの里親制度運用の実態を統計によって概観してみよう。

(1) 登録里親数、児童受託里親数、委託児童数

まず全国の里親登録および児童委託状況の推移を見ると、表1のとおりである。

登録里親数が最も多かったのは1960（昭和35）年で19,022人、受託里親数は1955（昭和30）年が最高で8,283人、委託児童数も同じ1955年が最高で9,111人であった。もっともこの表からは分からないが、委託児童数の最高は1958（昭和33）年の9,618人であった。3つの数値はいずれも、1955年から1960年の間にピークがあって、以後ははっきり減少の一途をたどっている。また登録里親数に対する児童受託里親数の割合は、里親制度創設当初の70%から徐々に低下し、やはり1960年頃に50%を割って、現在は22～3%にまで下がっている。なお、短期里親について

は、1975（昭和50）年の創設以来、登録里親数は大きな変動がなく、むしろ近年増える傾向にあり、児童受託率もほぼ30%を保っている。

このような傾向をどう考えたらよいか。里親制度の運用の実態を詳細に調査研究された松本武子氏は、「戦後浮浪児等も多く社会的ニードが高かったこと、児童福祉施設の整備もおこなわれていたことに加え、アメリカより派遣されたキャロル博士の児童福祉施設への指導もあり、要保護児童の補導・救済にあたる児童福祉司の活動は活発であった」とのべている。⁽⁸⁾しかしその後の低調傾向を社会的ニードの低下や児童福祉施設の整備の拡充だけでは説明できない。長谷川重夫氏は、里親制度の「衰退」の背景として、「平和を手に入れ、物質的に豊かになったにもかかわらず、効率性・生産性ばかりを重視した結果、社会的な弱者を思いやる心が失われていったのではないのでしょうか？ 里親制度というコミュニティー・ケアに重点をおく施策をとりながら、行政はもちろん国民もこの制度の拡充を真剣に取り組んでこなかったのではないのでしょうか？」と慨嘆している。⁽⁹⁾

一方児童受託率の低さは何を意味するのであろうか。⁽¹⁰⁾これには、里親および要保護児童の事情、里親委託を斡旋する児童相談所の施策のあり方、そして児童福祉施設の整備状況などが関連する。里親については、養子縁組志向が強いと指摘されている。子ども側については、戦争孤児など親のいない子に代わって、親はいるが離婚をしていたり、親の虐待など親による監護養育が不十分な児童が多くなっている。施設等は不十分なながらも増設されてきている。児童相談所は、このような状況の中で里親委託に消極的になっているのではないか。いずれにせよ里親制度についての国の基本方針があいまいなままで運用を都道府県知事等にゆだねている現行体制の下では、児童相談所が施設入所措置よりも数倍の神経と労力を要する業務である里親委託措置に消極的になることも想像することができる。⁽¹¹⁾

（2） 都道府県（指定都市）別里親登録数および児童委託状況

表2は、2001（平成13）年度末現在の登録里親数、児童受託里親数、委託児童数および人口10万人に対する委託児童の人数である。

これらの数値のうちで最も重要なのは委託児童数である。だがこの数値の高いところから北海道、東京都、埼玉県と順位をつけてみてもあまり意味がない。都道府県（以下では指定都市も含む）によって人口が異なる、あるいはより正確にいうと、里親委託の対象となる年齢の児童数が異なるからである。この表は対象年齢児童数までは取り上げていないが、人口について10万人に対する委託児童数を算出している。これによって各都道府県の里親委託業務の実態がその結果から比較することができるであろう。

人口10万人対委託児童数では、高いほうから北海道（6.8人）、沖縄県（6.2人）、川崎市（5.8人）、宮崎県（4.6人）、島根県（3.2人）であり、東京都（2.0人）や埼玉県（2.5人）は平均（1.8人）より上であるがベスト5には入らない。一方低いほうでみると、京都府、奈良県、愛媛県、佐賀県が0.1人で並んでおり、大阪府がこれにつづいている。このような格差は地域性（あるいは県民性）では説明できず、それぞれの自治体、あるいは児童相談所の対応の違いを反映しているのではないだろうか。

なお、東京都が1973（昭和48）年に養育家庭制度という独自の制度を新設したことは前述のとおりである。この制度の特徴⁽¹²⁾として、第1に、公的委託費（措置費）について国の保障基準額に大幅な上乘せをおこなったこと、第2に、児童相談所の業務を軽減するために、養育家庭の専門窓口として九つの地域に養育家庭センターを設置し、各センター2名の専任ワーカーを置いたこと、第3に、委託の更新期間を2年と定めたこと、などがあげられる。これはいわば短期里親制度を認めたもので、翌1974（昭和49）年には国も短期里親を認めるに至った。東京都の実績は、表2で見るように、登録里親の8割が短期里親であり、登録里親数に対する受託里親数比率が48.4%と効率よく運用されているところに現れている。東京都はしかし、ここに留まらず、2002（平成14）年4月から、養育家庭制度の再構築⁽¹³⁾を行い、家庭的養護を中心としたシステムへの転換という画期的な改革を行った。同じ年の国レベルの見直しとともに、どのような成果をもたらすかが注目される。

（3） 児童福祉施設在所児と里親委託児

表3は、年度別里親委託児童数、児童養護施設および乳児院の在所児童の数と比率である。これで見ると、養護措置児童の数は年間ほぼ32,000人から45,000人の間で安定しているが、そのなかで里親委託児童数の比率は20%から徐々に低下して現在は6%台の前半を低迷していることに注目すべきである。そして里親委託児童の割合が減少した分は児童養護施設在所児童数の割合の増加によってカバーされていることも無視⁽¹⁴⁾できない。どうしてこのような変化がもたらされたのであろうか。それぞれの時代の社会経済的背景の移り変わりの影響もあるだろう。また国の福祉政策とくに児童福祉政策の考え方の変遷も関係しているのかもしれない。それらはいずれもそれとして考察の必要のあることはいままでもない。しかしここでは、里親制度運用の直接的担い手である都道府県ないし児童相談所のレベルになにか差異をもたらす要因がないかを探りたいのであるが、本報告では都道府県別の養護措置児童のなかで占める里親委託児童の割合を示す表を作成することができなかった。ただ先に引用した松本武子氏が1986（昭和61）年度末の都道府県別「里親委託児数と施設在所児数の比較」をおこなっている⁽¹⁴⁾ので、松本氏の意見とともに紹介しておこう。

松本氏によると、「里親委託児数人口比の高位県では、大体、施設在所児数が里親委託児数の3～4倍であり、里親委託児数の少ない県では概して施設在所児数が多い。」「全国⁽¹⁴⁾の状況が地方公共団体によって極めてまちまちである。里親委託児数少ない県では要養護児少なく里親委託児数の多い県では要養護児が多いということでもない。各地方公共団体の児童福祉施策が里親制度に重点をおいているかいないかによって里親委託児数と児童福祉施設在所児数の比較状況が相違しているとみられる。欧米諸国とわが国の里親委託状況を比較して何故日本が低調であるかを問題とする前に、何故同じ日本の地方公共団体の中で、里親委託児数が児童福祉施設児数との対比でかくも異なるかを明白にしたいと思うのである。それは児童福祉行政に関する見解の相違ならびに施策の相違によってしょうじる現象

であろう。⁽¹⁵⁾ 松本氏が10年以上前に述べられた状況は今日においても基本的に変わっていないといつてよいであろう。2002（平成14）年10月に里親制度は創設以来最も大きな改訂がなされたが、これがこれまでの状況にどんな変化をもたらすかを注視していきたい。

（４） 里親委託と措置解除状況

厚生労働省は厚生省時代から毎年、全国の年間の里親委託措置と措置解除等（措置変更を含む）の内容を発表している（福祉行政報告例）。2001（平成13）年度の報告によると、年間委託児数は総数991人（内短期里親委託145人）で、児童福祉施設⁽¹⁶⁾（多くは乳児院）からの受託345人（内短期里親42人）、家庭からの受託592人（内短期里親97人）であった（その他54人）。他方、措置解除と措置変更はそれぞれ780人（内短期里親85人）（83.8%）と150人（内短期里親30人）（16.2%）である。措置解除のうち、「保護の必要がなくなり帰宅」は最も望ましいことであるが、325人（内短期里親68人）で、解除・変更全体の35%を占め、つぎに「養子縁組」が304人（内短期里親2人）で全体の33%であり、実親の許に帰るか、新しい親の許で暮らすことになるか、いずれにせよ安定した親子関係に復帰した子どもが全体の3分の2になり、しかも養子縁組も里子の解除後の着き先として無視できない選択肢であることがわかる。しかし措置変更によって「児童福祉施設に入所」する子どもが110人、「他の里親に委託」された子が27人、全体の約18%いることも看過することはできない。

次に里親制度の運用の担い手である児童相談所等の業務体制を見ることにしよう。

6 里親委託の業務体制

里親委託業務は各都道府県に設置されている児童相談所によって行われているが、「都道府県は、児童相談所を設置しなければならない」と児童福祉法は都道府県に児童相談所の設置義務を課している（15条）。そして里親委託業務は都道府県の措置事項とされ（27条1項3号）、他方都道府県知事はこの措置権を児童相談所長に委任することができ（32条1項）実際にも委任が行われているので、児童相談所が里親委託業務を行うことになる。

児童相談所は、人口50万人に最低1ヶ所程度設置することが必要であり、各都道府県の実情（地理的条件、利用者の利便、地域の特殊事情等）に応じて設置されることが適当であるとされている（厚生労働省『児童相談所運営指針』（平成12年11月改訂版、才村純監修）に9頁。以下、運営指針と略する）。

児童相談所の扱う業務は児童の福祉に関する問題の全般に及び、はたすべき機能としては相談機能、一時保護機能および措置機能の三つに分けられる。里親委託は措置機能のひとつであり、児童相談所の全体の業務・機能のほんの一部にすぎない。そして職員数については、『運営指針』（49頁）によると、「地域の実情、各児童相談所の規模等に応じて適正と認められる人員とする。」（ほぼ人口10万人に1人）管轄区域の人口数が基礎になるであろうが、その中で里親業務に携わる人員と時間は当然限られてくる。「里親業務は大多数の

児童相談所で児童福祉司によって主に担われているが、児童福祉司以外の児童相談所の職員や他機関の職員が、里親希望者の相談受付から委託後の指導、支援まで関わっているところがわずかながらある。」とのことである。⁽¹⁷⁾そしてすこし古いが網野武博氏らの調査研究によ⁽¹⁸⁾ると、「里親に関する業務を事務分掌として担当する職員」について、専任職員がいるというのが、4.4%と少なく、最も多いのは、児童福祉司・相談員の中から兼務が83.1%を占め、他の職員の中から兼務が8.1%、合わせて91.2%が兼務という体制をとっている。いずれにせよ、全国的に見ると、大半の児童相談所では、里親業務の専任職員は配置されていないというのが現状のようである。⁽¹⁹⁾

職員の研修について、前掲『運営指針』によると(56頁)、「児童相談所は、都道府県、政令指定都市の児童福祉主管課と連携しながら、職員に対する研修の実施、充実に努める。研修の企画に当たっては、職種別の研修や実務経験に応じた研修等、体系的な研修に努める。」とされている。業務の一部にすぎない里親委託業務についてどの程度の質と量の研修を行うのかは不明であり、あまり多くを期待できないとあってよいであろう。⁽²⁰⁾

首都圏のある児童相談所に勤務する児童福祉司の一週間の業務の実態を見ると、とくに最近児童虐待ケースが増えてきたこともあって、多忙をきわめている実情がうかがわれる。かりにA氏とすると、A氏は、まず月曜日の午前、触法通告をされた少年および父親と所内で面接、定例の役付会(約1時間)、知的障害のある子どもと両親に所内で面接、午後は、養護施設に入っている子どもの家庭訪問が2件、火曜日の午前、母親に精神疾患のある母子家庭のケースで、施設と協議、母親の主治医を訪問、その後、午前から午後にかけて里親委託をした子どもの住民票を里親宅へ移す手続で市民課と協議、虐待を受けた子どもと養護施設にいる子どもについてそれぞれ家庭訪問、水曜日の午前中に、養護・家庭訪問、火曜日に住民票移動手続をした子どもの里親と面接、午後は父親が暴力をふるうケースで家庭訪問・学校訪問、木曜日は毎週1回の児童相談所の会議(受理会議、診断会議、処遇会議。半日強の時間をかけて)、午後は関係者研修と担当内会議、金曜日はたまたま面接もなく記録の整理、午後に県の虐待リスク・アセスメント・モデル作成の検討委員会に出席するため他の児童相談所へ出かける。この一週間のあいだでは、A氏は里親業務に火曜日の午前中と水曜日の午前中の2回携わったが、これは同一のケースであって、委託後の里親支援業務ということになろう。多忙な一週間の中でのほんのわずかな時間でしかない。

この度の里親制度の改革によって、児童相談所の体制が整備されることになった。すなわち、第1に、「児童相談所に、里親担当の児童福祉司や非常勤職員を配置」し、第2に、「児童福祉司等の児童相談所職員に里親に関する研修を実施して意識変革を図り、里親委託を促進する。」(厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課)里親委託業務をめぐる状況が大きく変わることを期待したい。

7 里親の認定と研修

(1) 里親の認定等

意向

里親となるためには都道府県知事の認定をうけなければならないが（児福法27条1項3号）、従来から里親の申込を受けた児童相談所長が一定の項目について調査した上で都道府県知事に送付し、知事が都道府県児童福祉審議会の以降を聴いて申込者を里親として認定するまたは認定しないと決定していた。この仕組みは基本的には新制度の下でも変わらず、ただ里親の種類ごとにやや詳しく定められることになった（「里親の認定等に関する省令」平成14年9月5日厚生労働省令第115号）。ただしこれまでは里親と認定されると当然に里親名簿に登録されたが、改正後は認定を受けた里親からの申請をまとめて登録が行われる点が異なる（省令3条、9条参照）。

以下で里親の種類ごとに特徴的な要件（認定基準）を掲げる。

① 養育里親

- ア 心身ともに健全であること。
- イ 児童の養育についての理解及び熱意並びに児童に対する豊かな愛情を有していること。
- ウ 経済的に困窮していないこと。
- エ 児童の養育に関し虐待等の問題がないと認められること。
- オ 児童福祉法及び児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律の規定により、罰金以上の刑に処せられたことがないこと。

なお、登録の有効期間は5年で、登録更新の申請をしないかぎり、有効期間の満了によって登録は取り消される。

② 親族里親

- ア 要保護児童が当該親族里親の三親等内の親族であること。
 - イ 両親その他要保護児童を現に監護する者が行方不明又は拘禁等の状態となったことにより、これらの者による養育が期待できないこと。
 - ウ 養育里親の要件は、ウを除き、親族里親に準用される。
- 認定は要保護児童と三親等内の親族であるという個別的具体的関係において行われるが、親族里親希望者が申請をする場合には、その必要が生じたときにあらかじめ児童相談所長の許可を得ておく必要があるとされている（局長通知）。

③ 短期里親

養育里親の要件、認定、登録等の規定はすべて準用される。

④ 専門里親

- ア 次に掲げる要件のいずれかに該当すること。
 - (ア) 養育里親名簿に登録されている者であって、養育里親として3年以上の委託児童の養育の経験を有するものであること。
 - (イ) 3年以上児童福祉事業に従事した者であって、都道府県知事が適当と認めたものであること。
 - (ウ) 都道府県知事が（ア）及び（イ）に該当する者と同等以上の能力を有すると

認定した者であること。

イ 専門里親研修の課程を修了したこと。

ウ 委託児童の養育に専念できること。

エ 養育里親の要件ア、イ、ウ、エ、オを備えていること。

養育里親における認定、登録等の規定は原則として準用される。ただし、専門里親希望者の申請は専門里親研修終了後2年以内になければならず、また、専門里親の登録の有効期間は2年である点が異なる。

(2) 里親の研修

里親委託前の研修と委託後の研修に分けられる。後者については里親への援助のひとつとして後述する。

未委託里親（新規登録里親）への研修については、1987（昭和62）年の「里親等家庭養育運営要綱」（第8）で、「都道府県知事は、児童相談所等を通じて、現に児童を委託されている里親のみならず児童を委託されていない里親に対しても、児童の養育方法等の研修を行い、又は研修を受けるよう指導に努めること。」とされ、当時の厚生省は「家庭養育推進事業」として昭和63年度の予算に900万円を計上した。もともとこれは「県に対するお願い⁽²¹⁾」ということであって、この研修が実際にどの程度実施されていたかについては疑問があった。「養子と里親を考える会」が全国の児童相談所を対象にして行なった調査によると、対象となる里親がいなかった（その年度に当該児童相談所管内で新規里親登録を受けた者がいなかった）ことも考えられるが、1996年度に、新規登録里親のための研修を「特に行っていない」が7%あった。その他では、「里親会主催の研修に参加するように勧める」が28%、「児相の研修とともに里親会主催の研修に参加を勧める」が35%となっている。また開催の頻度でも里親会研修のほうが頻度が高いと報告されている。多くの児童相談所が里親会研修を頼りにしたり、重視していることがうかがわれる。

2002年改正の新制度の下でも、「里親支援事業実施要綱」（局長通知、平成14年9月5日）を定め、里親研修事業を基礎研修と専門里親研修とに分け、前者は認定・登録後に里親制度や子どもの養育についての基礎的な知識等の習得のための研修であり（2、3日間）、後者は条件を満たした専門里親を希望する者に対する専門的な研修とした。とくに後者は専門里親の認定を受けるための要件のひとつとされ、研修の方法や科目が厚生労働省告示によって定められており、研修期間は概ね3ヶ月以上となっている（告示第290号）。

8 里親委託手続

里親委託は児童福祉法27条1項3号による措置として実施されるが、委託の実際的手続は児童相談所を通じて行なわれる。要保護児童は発生すると児童相談所はその児童の処遇方針を決める。処遇の方法は大きく分けて施設入所か里親委託かである。そこで里親委託の方法が選ばれると、里親登録名簿に登録されている里親とのマッチングが行なわれ、施設等で面会をした上で交流を開始し、外出・外泊などにより両者の適合性を確認し、正

式な委託にいたる。このような手続は、新制度の下では里親の種類によって若干の違いはあるが、基本的には変わらないであろう。

ところで一つの問題は処遇方針を決めるところにある。厚生労働省の家庭福祉課は次のように述べている。すなわち、「施設か里親かという二者択一的なとらえ方ではなく、両者がそれぞれの役割を果たしながら、パートナーとして相互に連携をとり、協働して『児童の最善の利益』を目指した子育て支援が極めて有効であるという認識の下、それぞれの機能の拡充をはかることとする。」⁽²³⁾と。基本的な構えとしてはそのとおりであるが、具体的に実際に決定をするにあたっては難しい問題が多くあるであろう。個々の児童の年齢や心身の状態だけでなく、実親（保護者）の意向、たとえば、「施設に入れるのはいいが、里親委託は反対だ。あとで子どもを返してもらえなくなるから。」というような意向は無視⁽²⁴⁾できない。実親との面接にあたる児童福祉司が、里親委託のほうが当該「児童の最善の利益」に適うと考えても、それをどれほどの熱意と時間と労力をかけて説得するかが重要になってくる。「施設より里親委託へ」という里親優先の原則をはっきり宣言していないわが国の里親制度の下では、現場の決定は極めて難しいと言わざるを得ない。なお、親権者等の児童の保護者が反対している場合、法的手段に訴えてでも措置を強行する方法があるが（児福法28条1項1号に基き、家庭裁判所の承認、など）、里親委託措置にはほとんど活用されていない。⁽²⁵⁾児童相談所の実務では施設入所優先に傾いているようである。⁽²⁶⁾

委託手続を複雑にしている要因は、もうひとつ里親側にもある。前に述べたように里親希望者にはその子を養子にしたいと考えて里親申込をしているものもかなりいるからである。委託手続を進めていく過程で、ある段階では、養子里親を養育里親から切り離して、養子縁組斡旋手続に切り替える必要があるかもしれない。しかも一方で、実親側の生活環境が改善され、実親も子どもの家庭復帰を望んでいるとき、家庭復帰がその子の「最善の利益」に適う場合のあることも、子どもにとっての重要な選択肢として、残されていなければならない。非常に抽象的な言い方だが、決め手になるのは、子どもの利益とか意向の尊重、というほかはないであろう。

ところで子ども本人の意向は、里親委託手続や措置変更手続のなかで、どのように聴取され、また、どの程度尊重されているのであろうか。児童福祉法には規定がない。ただ『児童相談所運営指針』には「児童、保護者等に対する処遇を行うに当たっては、その意向、意見を十分に聴くよう配慮する。」（前掲「運営指針」57頁）と一般的に述べ、また「里親制度の運営について」（局長通知）では、「都道府県知事は、児童福祉法第27条第1項第3号の措置又は措置の変更をしようとするときは、児童相談所長、児童福祉施設の長、児童又はその保護者の意見を十分聴き、里親制度の活用を図るように努めること。」（第4）と書かれている。しかし実際に子どもの意見や意向がどの程度処遇決定やその変更決定に生かされているのかはあきらかでない。

9 里親への指導・支援等

児童委託後の里親への指導、支援等が必要であることはいうまでもない。1987（昭和62）年「里親等家庭養育運営要綱」（次官通知）や「要綱」の実施についての児童家庭局長通知は、都道府県知事に対して、児童を委託されている里親への指導や研修を行うこと、当該里親の指導に指名した児童福祉司等に定期的に里親家庭を訪問させるなどによって指導にあたらせることなどを定めていた。網野武博氏らの調査によると、まず、指導・支援の実施機関は、児童相談所のほかに、里親会、里親の普及・促進・斡旋を行う機関などがあり、また、児童相談所が行う指導・支援の内容としては、里親の家庭訪問による指導・支援が最も多く、ついで里親会への参加や里親交流の奨励、委託里親研修の実施、児童相談所でのグループ・個別の指導・支援、電話や来所があった場合のみの指導・支援の順であった。

2002（平成14）年の改正による新制度の下では、「里親が行う養育に関する最低基準」（省令）が定められたこともあり、里親に対する指導・支援がいっそう重要になってきた。「里親制度の運営について」（局長通知）の中で、「里親等への指導」（第6）、「里親への支援」（第7）、「里親への研修」（第8）というように、個別の項目を立てて詳しく書かれているのみならず、「専門里親研修制度の運営について」、「里親支援事業の実施について」、「里親の一時的な休息のための援助の実施について」という三つの局長通知は本格的に実施することへの国の意欲をしめすものといつてよいであろう。このなかでもとくに、「里親の一時的な休息のための援助」（いわゆるレスパイト・ケア）を制度化したことは、里親会などからの要望にこたえたものとして評価することができる。

また「里親等への指導」（第6）のなかで、「6 都道府県知事は、指導担当者に定期的に児童の保護者と連絡させるなど、児童の家庭復帰が円滑に行われるよう努めること」という項目は注目していく必要がある。里親の許で養育されながら実親の家庭へ復帰する途が残されている、そしてそのための調整がおこなわれるということは、「子どもの最善の利益」に適うことが多いと思うからである。

里親への支援としてもうひとつ重要な柱は経済的支援である。里親委託が開始されると、里親に措置費（委託措置費）が支給される（児福法49条の2参照）。この措置費は里親手当と生活諸費からなり、ちなみに平成14年度の予算では、里親手当が児童1人当り月額29,000円（平成13年度は28,000円）、生活諸費が基本的には月額約48,000円（これに学校教育に関する授業料、給食代、通学費等が加わる）、その額は国からの支給分と、各都道府県が独自に加算したものを合わせて支払われており、おおむね7,8万円から10,11万円ぐらいまでと、都道府県によって差がある。なお平成14年度に新設された専門里親は、月額90,200円である。一般の里親手当の約3倍になっているが、これは、専門里親の行うケアが専門的なケアであるという前提で、それに見合う手当を支給するのが妥当だとの考えに基く。他方、親族里親には児童の生活費等のみが支給され、里親手当は支給されない。一般の里親手当29,000円はいかにも低い。里親のボランティア性は養育労務に対しての相当な報酬の支払いを否定するものではないと思う。全国里親会から、「里親

手当を児童養護施設に対する事業費を勘案して引き上げられたい」という要望がでて⁽²⁸⁾いる。養育里親希望者を増やし、里親制度の運用を活発化させるために、この要望に応えるべく検討することが必要である。

10 里親委託の法律関係

最後に里親委託をめぐる法律関係に触れておく。これは里親委託によって里子、実親、里親に、それぞれどのような権利義務の変動があるのかということである。実際的な問題として、実親から子の返還を請求された場合、里親はこれを拒むことができるか、というのが、里親側にとって最も切実な問題とあってよい。児童福祉法にはもちろん、関連する民法の親子法にも里親の権限を定めた直接の規定がないため、判例・学説が混乱しているのが現状とあってよいであろう。

裁判例としては、里親側が民法766条1項の類推適用による監護者指定の申立をした事件で、仙台高等裁判所は里親側にはそもそも本条の申立権がないとして、⁽²⁹⁾門前払いの決定を下した。

学説⁽³⁰⁾上は、知事の委託措置の実質は委託の斡旋にすぎず、実質的には親権者と里親との法的関係は委任契約関係であって、結局は親権者の意思が里親の意思に優先するという説、知事の委託措置という行政処分によって一方的に里親に里子に対する身上監護権が創設され、この措置が解除されないかぎり親権者の監護権は停止するという説、知事の委託措置によって親権者の監護権が一時停止され、監護権は知事ないし児童相談所長に帰属するという説、知事による委託措置には公法的側面と私法的側面とがあり、私法的側面では、強制措置委託の場合は家庭裁判所による承認審判を要するが、これを得れば同意委託措置と同一のレベルで扱うことができ、知事は親権者の代理人として里親委託をし、その結果、親権者と里親との間に里親委託＝準信託契約上の効果が発生し、第一順位親権者＝里親、第二順位親権者＝親権者となる（併存的債務引受の関係となる）（親権＝債務説を前提）という説などがあり、いまだいずれも定説化していない。

里子の権利、その最善の利益を考慮して、里子、里親、実親三者間の妥当な法的関係を確立するため、さらなる解釈論・立法論を展開することが緊急の課題である。

11 今後の課題

これまでに述べてきたことを踏まえて、里親制度の今後の課題をいくつか挙げてみよう。

第1に、国として「施設より里親へ」という原則を里親制度運用の基本方針として宣明すべきである。「児童の発達においては、乳幼児期の愛着関係の形成が極めて重要」⁽³¹⁾だとは児童家庭局家庭福祉課が専門里親制度導入の理由として述べているところである（「里親制度の拡充と新たな児童福祉の展開」1-（3）参照）。しかしこのことは専門里親の対象となる被虐待児のみならずすべての要保護児童について言えることである。たしかに児童相談所の職員にとって里親委託は施設入所の数倍の苦勞を要することであろう。しかし、⁽³²⁾里親委託のほ