

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

# 総合研究報告書

[平成13・14年度分の全体]

主任研究者 湯沢 雍彦

われわれは、平成13～14年の両年度にわたり、12の諸外国と日本とを取り上げて里親制度をめぐる法規制と行政施策ならびに運営の実態を調査し研究してきた。対象とした国へは数回以上出張して里親制度を調査見聞してきた研究者をあてて、その報告を全員で検討し、紙の上だけの資料による紹介に終わらないように努めたつもりである。

取り上げたのは、参加研究者の制約もあって外国は12に限られたが、ヨーロッパの6カ国、ロシア、アメリカ大陸のアメリカ合衆国とカナダ、オセアニアのオーストラリア、それに南アジアのシンガポールと香港であって、主要な国は一応網羅することができたと思われる。

各国ごとの細かい検討は、両年度の分担（個別）報告書にあるのでそれらに譲り、ここでは、全体を通観してまとめられる重要な事項にしぼって要約しておきたい。

### 1. 里子概念の多様な使われ方

対象とした12カ国は、いずれも日本で言う〈里親制度〉を持つ国と一応は言えるが、少しずれた概念で運営している国も少なくない。

日本では、児童福祉法の規定を受けて、「保護者のないまたは監護させることが適当でない児童を、一時的または継続的に預かって登録して養育する者を里親といい、委託された児童を里子という」ことが基本であるが、この概念に当てはまらない国々のことである。たとえば、

イギリス＝里親委託（Foster Care）、里親家庭（Foster Home）

ドイツ＝家庭養育（Familienpflege）

デンマーク＝里親制度（familiepflege）

イタリア＝養育委託（Affidamento Familiare）

ベルギー＝里親（parents d'accueil）

アメリカ＝里親家庭（foster homes）

カナダ＝里親制度（foster care）

シンガポール＝里母（foster mother）

香港＝里親ケア（foster care）

の諸国では、ほぼ日本と類似した用語が存在するが、

オーストラリアは、98年法から「家庭外ケア」（Out-of-home care）の一部としてのAuthorised

*Carer*と言われるようになり、

フランスでは、短時間保育する「保育ママ」*assistante maternelle*と、長期間受け入れる*familles d'accueils*「普通里親」の両者が一体となって運営されている。

また、4~5人までの小規模グループホームに委託された者も里子に含める地域もあったり、近親者への委託例を含めない地域があるなどするので、里親や里子の数を厳密な基準で集計することは不可能である。

## 2. 里子の存在比

しかしながら、このような制約はあるもののおおよその統計はどこの国でも発表しているので、里子と要保護児童の数値をまとめることができる。それが表1である。さてこの表は、いろいろなことを考えさせられるものを含んでいるのではないだろうか。

まず第一に、里子の実数が、国ごとに非常に大きく異なることである。最小はシンガポールの62人（2001年）から最大はアメリカの45万人強まで恐ろしいほどの開きがある。

もっともこれは、母集団となる各国児童総数に影響されるのだが、その数は容易に得られないでの、総人口1万人当たりで見たときの割合を示したものが表のeである。

それによると、アメリカとカナダ（ただしブリティッシュ・コロンビア州のみ）が非常に多く、アジアの3国とイタリアおよびベルギー（フランス語共同体のみ）の比率が非常に小さい。日本の割合（0.17）は、アメリカの割合（15.93）の実に88分の1でしかない。日本が少なすぎるのは確かだが、アメリカの存在比も異常と思われるほどに高い。存在比の多少で里子制度の盛衰を評価するならば、日本はまぎれもなく世界の最貧国である。しかし他方からみれば、保護を要する児童が（施設収容児を全部含めた場合でも2.82程度なので）そもそも少ない国なのだ、ということになろう。

第二に、保護を要する要ケア児童総数の中での里子の存在比を示すdをみると、日本の存在比6.0%は群を抜いて少なく、13カ国中の異例である。他の諸国は少なくとも3割（ドイツ・ベルギー・香港）以上あり、多い国は7割から9割もあるのである。

イタリアのように「2006年までに児童養護施設は全廃する」と法律で宣言した国があるように、多くの国では「施設から里親へ」の流れを辿っている。児童発達上の肯定的・積極的意味づけと財政的な有利さを基礎として集団の中で保育されるよりも、特定の大人の許で養育される方がより人間的である、との理念が行き渡っているからである。その中で、ひとり日本のみ、里子の割合が減少の一途を辿っており、その傾向も数値も異色がありすぎる。この面でもまた日本は、世界の最貧国と言わざるを得ない。

## 3. 里親委託

里親制度は、ほとんどの国で地方自治体の福祉関係部局に置かれた児童（少年）局が管轄している。

一定の基準をクリアして登録されている里親に対して、任意または強制で里子が委託されるこ

表1. 各国の里子数とその存在割合（2000年前後）

	a. 総人口 2000年前後	b. 要ケア 児童数	c. 里子総数	d. bに対する 里子の割合	e.aに対する 里子の割合 (人口1万人当たり)
1 イギリス	万人 5,942	人 76,000	人 45,600	% 60.0	% 7.6
2 ドイツ	8,202	136,305	39,072	28.7	4.8
3 フランス	5,924	111,400	59,000	53.0	10.0
4 イタリア	5,753	3,922	2,436	62.1	0.4
5 デンマーク	533	11,600	4,922	42.4	9.2
6 ベルギー (フランス語地域)	1,014	5,847	1,984	33.9	2.0
7 ロシア (1997)	14,549	105,534	73,026 (養子を含む)	69.2	5.0
8 アメリカ (2001)	28,323	588,000	450,914	76.7	15.9
9 カナダ (ブリティッシュ・コロンビア州)	414	5,906	5,906	58.5	14.3
10 オーストラリア	1,852	18,880	17,271	91.5	9.3
11 シンガポール	401	100	62	62.0	0.2
12 香 港	666	2,000	670	33.5	1.0
13 日 本	12,710	35,800	2,157	6.0	0.2

とは各国共通しているが、細かい条件や事情は国ごとにかなり異なる。大きな国では、措置を含めて非営利の民間組織へ委託することが多いが、日本やシンガポールでは措置決定についての民間委託はない。

多くの国では、監護権者と（12歳程度以上の）児童の同意を得ての「任意委託」が中心だが、実親が虐待や放任を続けながら児童局の指示に従わない場合には、裁判所（家庭、児童）の決定を得て「強制委託」が行われている。しかしその割合は、1～2割程度であることがふつうだが、アメリカのデンバー市では、虐待の8割が親権停止、親権剥奪も年百件前後あるとされる。

#### 4. 里親の種類

緊急里親（2週間ないし2ヶ月間で）の制度を持つ国は、ドイツ、ベルギー、イギリス、アメリカ、カナダ。6ヶ月までの短期里親を置く国は、ドイツ、ベルギー、イギリス、カナダ、シンガポールなどを数多い。その他特色あるものとして、季節里親（夏休み、正月など）、休養援助（レスパイト）里親（イギリス、カナダ）、同一民族の里親に委託されるまでのブリッジ里親（イギリス）などがある。

専門里親も多くの国にある。知的・身体的・障害児里親と明記したり、治療里親とのみ言う国もある。虐待を受けたり、放任された児童の里親もここに入る。オーストラリアには〈専門里親〉という名称はないが、特別な問題を抱える児童の里親には、支援体制を専門化している。

#### 5. 親族里親制度の存在

祖父母ないしはおじおばなどの親族が里親として委託される制度、すなわち親族里親は、多くの国にある。その統計がはっきりしている国は少ないが、アメリカ合衆国では約45万人といわれる里子の中の50%以上が、広い定義の親族里親家庭に入るとの推定されている。

オーストラリアでは約40%が親族里親であり、区分がなかったデンマークでも、親族委託を優先すべきだと声が強くなってきている。

#### 6. 里親の権限

里親委託によって実親の親権を完全に失うとする国は見当たらないが、ロシアでは、里親は後見人としての権利と義務を持つので、親権喪失の状況に近くなる。アメリカは、児童裁判所が親権の停止、もしくは喪失の判決を出しているが、その割合は不明である。イタリアでは、里親および施設長は、実親の親権行使について後見判事に訴えて制限を得ることができる。ドイツでは、里親が監護権と日常生活決定権を持つので、トラブルはかなり回避できそうである。

#### 7. 里親に対する研修

研修は、ほとんどの国で規定されている。アメリカのルーカス郡では、委託前に27時間、委託後は84時間もの時間をかけている。フランスでは、非永続里親は5年間につき60時間以上、永続里親は130時間以上の研修があり、受けないと資格更新が不可能となる。シンガポールでは、1回15

時間の研修を年2回受ける義務がある。しかし、ベルギーのように、研修規定がない国もある。オーストラリアのように、法規上はないが民間機関が熱心に行っている国もある。

### 8. 委託の手当と養育費

ドイツでは、手当＝報酬と児童養育費とが明確に区分され、合計して7歳以下は月602ユーロ、15歳以下は763ユーロ（2002年）支払われる。ただし、治療里親や緊急里親は専門の知識や資格があるため、この2倍以上となる。その他の個別の費用は別に支払われるほか、里親の育児期間は年金額へ加算される。オーストラリアでは、最近、領収書を付けた立て替え払い制であったものを、2週間ごとに350ドルの基礎手当に付加給付をつける前払い制に改正した。

### 9. その他の注目点

日本を含む13カ国の中で、最も異色ある形をとるのはフランスである。普通里親以外で里親に近似する言葉はアシスタント・マテルネルで、これは〈保育ママ〉という表現に近い。ほとんど女性となり、継続的な里親と、昼だけ、放課後だけ、1日だけの断続的な里親タイプとがある。そして、個人か、司法人か公法人と労働契約を結び、労働組合法が適用される職業となる。したがって、有給休暇もあり、失業保険も適用される。そのため、約38万人が資格を持ち、78万人の里子を受け入れることができる。

イギリスでも、夏と冬に2週間程度の有給休暇を取るよう、里親を援助している。

イギリスでは、ワーカーの里親訪問が頻繁に行われる。（1年目は1週間以内に、その後は1ヵ月半毎に、2年目からは3ヵ月毎に）が最低基準として決められているので、昨年度の栃木県里子虐待死事件などは起こりにくい体制がとられている。これらの訪問援助体制は、日本でも取り入れたいものである。

ところで、アメリカ・カナダ・オーストラリア・イギリスなどでは、種類や専門職員やソーシャルワーカーの数が多くてたしかに里親制度が充実していると言えるが、日本とは里子の存在割合があまりにも違うので、そのままのシステムを日本に移行しても直ちに有効に働くとは思われない。日本では、施設入所児童への対策と合わせた日本型の里親制度を再構築するほかないであろう。しかしそのためにも、各国の経験と智恵を充分学びとる必要があるのである。

\* \* \*

以上の詳細については、それぞれの国についての分担報告書をお読み頂きたい。ただ、それそれがかなり詳細なので、一覧表に要約することを一部の国について試みてみた。しかし、時間の制約もあって全部を用意することはできなかったが、オーストラリアとシンガポールの場合のみを参考として最後に掲出した。

## 里親制度に関する行政的・法律的保護と援助の方法

オーストラリア（NSW州）の場合

担当者 志田民吉

<b>A. 里親制度の名称</b>	
1. 関係法律	Children and Young Persons (Care and Protection) Act 1998 No.157 (以下「1998年法」)
2. 名称	Out-of home care (以下「OOHC」) (家庭外ケア)
3. 種類	OOHCには ① home-based care(家庭ケア) ② facility-based care(施設ケア) ③ independent living(自立生活)。 ①には relative/kinship care、foster care、other home-based care に細分類可。
4. タイプ	用語上では、short term care, interim care, permanency placement の分類可
<b>B. 行政組織</b>	
1. 児童福祉行政組織	Department of Community Services (以下“DoCS”)
2. 児童に関する裁判所	Children's Court (ごく希に Family Court)
3. 児童関連施設	① facility-based care(施設ケア)としての family group home、supported residence、facility-based arrangement ② independent living(自立生活)としての private boarding arrangement
<b>C. 里親関連行政当局と認可団体</b>	
1. 設置基準と認可基準、民間団体の措置権	担当行政機関は DoCS の主として Director-General (長官) OOHC の提供者は Authorised Care に限定
2. 配置基準と当局及び民間団体の数	必要性と予算を勘案。福祉関連の出先機関として Community Services Centres (CSC) が州内 84 配置され、これに 8 つの Area Offices、それらを Central Office (シドニー近郊 Ashfield が統括
3. 民間と行政当局の連携に関する規定	あり (1998年法 § 17、§ 18、§ 19)
<b>D. 統計的実体と内容</b>	
1. 登録里親数、委託里親数、里子数、里子の年齢	(1) OOHC の利用は、NSW 州・92% (オーストラリア全体・91%) が home based care であり、facility-based care 又は residential care は NSW 州・3% (オーストラリア全体・6%) である。“Foster care”は、NSW 州・35% (オーストラリア全体・51%) (2) OOHC 利用者数 NSW 州 8,084 人 (オーストラリア全体 18,880 人, 2002.6 末) (3) OOHC 利用者の年齢、性別 (オーストラリア全体) 10-14 歳 (31%)、5-9 歳 (30%)、5 歳以下 (24%)、15-17 歳 (16%)、男女の別では 52% が男性 (4) OOHC 利用期間は、NSW 州・53% (オーストラリア全体・57%) が 2 年未満。2 年以上 5 年未満が NSW 州・28% (オーストラリア全体・24%)、5 年以上 NSW 州・20% (オーストラリア全体・19%)。以下 NSW 州では、1 年以上 2 年未満が 17%、6 ヶ月以上 1 年未満 11%、1 ヶ月未満 14%、1 ヶ月以上 6 ヶ月未満 9% である。

2. 里親の内容（配偶者関係、年齢、職業、親族か否かなど）	里親(foster carer)は、法の定める所定の手続きを踏めば、何人ものができる。
E. 里親（OOHC）業務態勢 1. 政府、民間  2. NSW 州で里親（OOHC） 業務に関わる職員：職員構成  3. 里親（OOHC）業務担当職員の配置基準  4. 職員養成、現任者訓練、研修制度など  5. スーパーバイザー制度の有無 6. 担当職員のケース量	<p>1) 行政機関 “Department of Community Services”</p> <p>2) 民間機関 Designated agency/Authorised Carer、その協会が“NSW Foster Care Association”、Carer側面的協力機関に“The Foster Parents Support Network” “The Association of Children's Welfare Agencies”等がある。</p> <p>1) 男女別構成：女性 94%、男性 6%</p> <p>2) 学歴：75%が大卒</p> <p>3) (里親（OOHC）業務の) 平均勤務年限：4.3 年</p> <p>4) (同上) 平均勤務時間：22 時間〔1週〕</p> <p>5) サービス機関の 39%がボランティア(約 275 名)、平均勤務時間 4.6 時間〔1週〕</p> <p>特別規定なし</p> <p>DoCS、Designated Agency。代表的な民間機関に“The Association of children's Welfare Agency(ACWA)”ある DoCS による Foster carerに対するサポート制度</p> <p>①初級研修(initial トレーニング)「Foster Carer training package」がある。</p> <p>②専門里親ワーカー(Specialized Foster Care Worker)による支援体制。</p> <p>あり。Designated Agency の任務(§ 140)</p> <p>一人の Foster Carer が担当するケースの量は大体 2 名。</p>
F. 里親（OOHC）業務機関を監督する機関と委託児童の権利擁護機関	<p>(1) NSW Department of Community Services (D o C S)</p> <p>(2) D o C S を監督する制度及び機関としては、</p> <p>1) NSW Ombudsman Act 1974 (No.64)</p> <p>2) Children's Court(児童裁判所)</p> <p>3) Children's Guardian(児童後見人)</p>
G. 里親（OOHC）委託手続 <委託委任の場合>  <強制委託の場合>	<p>“temporary care arrangement”(親の同意必要、3ヶ月以内・特別事情 6ヶ月まで延長可能、但し親の要求で終了)</p> <p>“voluntary care arrangement”(21日間を限度、Children's Guardian に通告、当該児童のケアプラン、家庭への復帰プランの作成義務)</p> <p>長官(D-G)による児童裁判所に対する申立、NSW 州では OOHC の 89%が強制命令による。命令の形は、例外的に emergency care and protection orders(緊急ケア命令と緊急保護命令)があるが、それ以外はケア命令の申立ては原則として D-G により、ケア命令には、Interim order(暫定命令)と Final order(最終命令)の形で行われる。</p>
H. 児童の権利と義務	児童の権利章典の作成(§ 162)、ケア提供者に関する情報開示の希望考慮義務(§ 143(2), § 145)、事故の情報に対するアクセス権(§ 168, 169)
I. 実親の権利と義務	<p>(1) 委託中の自分の子と交流する権利と義務に関する規定</p> <p>(2) 措置計画、養育計画に参加する権利と義務に関する規定</p>

	(3) 受任ケアラーの身元開示を受ける権利(§ 148) (4) 自分の子の発達及び成長に関する情報に対する親の権利(§ 163)
J. 里親 (OOHC) (家庭)について  1. 里親認定に関する “CYP Act 1998” の規定  1) 里親 (OOHC) に関する調査基準 2) 里親 (OOHC) 認定基準  2. 研修に関する規定  3. 里親 (OOHC) の権利と義務  4. 措置解除に関する里親 (OOHC) の権利と義務  5. 委託の諸経費、里親 (OOHC)、その他への援助	Authorised Carer (Designated Agency の Officer または Designated Agency に Authorised Carer と認められた人または機関) と認定されない限り、out-of-home care を引き受け、その任に携わることはできない。また、Designated Agency とは、a department of the Public services が認めた Organization that arranges the provision of out-of-home care である。  1) 2) をまとめて、 ① 申請：責任ある行動がとれる人、寛容 (Tolerant) と柔軟性 (Flexible) のある人、安定した注意の行き届いた家庭環境を提供できる人であれば、誰でも申請ができる。 ② 申請先：NSW Department of Community Services 及びその出先機関と関連機関及び Authorised された民間機関（例：Barnados Australia 等）。 ③ 認定過程：申請者は、上記の政府機関や関係機関及び民間機関において、Policy-Check (形式審査) と面接 (set-up in-depth assessment interview) 徹底的な調査のためのインタビューの仕組み) によって Screen (選別) され、決定される。さらに、民間機関で受け付けられ、選定された Carer は、その民間機関の、その機関の Carer として、a member of team として活躍することになり、Allowances (手当) を受給することになる。 ④ “1998 法”には、里親 (OOHC) 研修に関する規定はない。 ただし、Carer に対する研修は、民間機関を主とした Designated Agency を東ねる役割を担う Association (例えば、The Association of Children's Welfare Agency<ACWA>) 等が積極的に実施している。 里親 (OOHC) 認定基準、その後の教育、研修により民間機関、Carer、その Authorization を維持する必要があることから、積極的に研修を実施しているものと推測される。 1) 委託機関と里親 (OOHC) との一般契約 2) 児童などに関する情報を受ける権利 (§ 137(2)(c)(ii)、§ 143) 3) ライフブックの作成など あり (§ 160 記録の保管) (解除後の児童などについての生活) プラン作成義務 (§ 166(1)) \$ Nil to \$60 per child per weekend for respite care \$175 to \$254 per child per week for crisis care \$250 to 500 per child per week for specialist or adolescent (青年期) care foster carer については、One Carer につき、\$ 350 a fortnight (2週間毎に) 支給されていることになる。この基礎手当に 50%、100% の付加給付制度がある。これは委託される児童の持つニードによって配分される (2000.6 改正)。
K. 委託終了態様の種類と統計	(1) 2000-01 年に、委託が終了した数は、全オーストラリアで 8,799 であり、委託が認められた数は 12,030 人。 委託終了原因は家庭への回復、養子、年齢など

	(2) OOHC の利用終了の支援策 25歳までを原則とし、その後も、Minister(大臣)の裁量判断によって適切な援助が継続(§ 165)
L. その他の特記事項	養子縁組については、NSW 州は力を入れており、DoCS は養子縁組についての独立機関を設置し(Adoption Services Branch)、NSW 州の養子縁組サービスの 80 %を扱っている。 関連法律に Adoption Act 2000, Adoption Regulation 2002

注：里親を(OOHC)と(foster care)の2つの使い方をした。わが国の児童福祉法の里親の意味（広義）では、里親(OOHC)がオーストラリアの制度上の用語として相応しいが、“foster care”的意味で里親（狭義）の用語を使う場合には、表の中では里親(OOHC)と里親(foster care)のような表記の仕方にした。

諸外国の里親制度の内容と行政的・法律的保護・援助の方法

シンガポール 国の場合

担当者：平田 美智子

<b>A. 里親制度の名称と種類</b>	里親 (Foster Parent, Foster Mother が一般的) 家族ケア制度 (新企画) 短期、長期
<b>B. 行政組織</b>	Ministry of Community Development and Sports(MCDS) 地域開発・スポーツ省 青少年裁判所 児童養護施設 (Children 's Home) (乳児院はない)
<b>C. 里親関連行政当局と認可団体</b>	里親業務は MCDS の児童保護部・福祉サービス課と里親委員会 (ソーシャルワーカー、心理学者、医師、教師、法律家などから構成) 民間団体に委託はしていない。
<b>D. 統計的実態と内容</b>	シンガポール全体の要保護児童は約 100 名 (年間) 1. 委託里親数：42 里子：62 名 (0-2 歳：19 人、2 歳以上-6 歳-20 人、6 歳以上-12 歳以下-15 人、13 歳以上-16 歳：6 人、16 歳以上-18 歳：2 人) 正規の里子は 18 歳まで 2. 里親は 30 歳以上 60 歳までの既婚者 (独身者も考慮)。専業主婦が望ましい。健康で経済的に安定していること。5 歳以下の子どもが 2 人以上いないこと。 3. 里親と里子の人種的背景を揃えるのが望ましい
<b>E. 里親業務体制 (当局の場合・民間の場合)</b>	当局のみ 1. 専任のチーム (数人のソーシャルワーカーにスーパーバイザー) 2. オーストラリアなどに研修を受けに行く 3. 有 4. 不明
<b>F. 監督機関</b>	監督機関ではないが、里親委員会 ((A Committee for Fostering) が 3 ヶ月ごとに開かれ、里親の認定、マッチング、定期調査を行う。
1. 里親業務機関を監督する機関 2. 委託児童の権利擁護機関	

<b>G.委託手続き</b>	1. 親の病気、入院、離婚、などを理由に親からの任意の委託 2. 虐待・ネグレクトなどを理由に少年裁判所の決定
<b>H.児童の権利と義務</b>	1. (不明) 2. 実親のパーソナリティーと里親の同意をもとに進める (1ヶ月に一度位、帰宅。1, 2泊する)
<b>I.実親の権利と義務</b>	1. 交流できる 2. 不可
<b>J.里親（家庭）について</b>	1. 人格的資質、人種と宗教、実子の年齢、経済状態、住居、婚姻、家族関係、健康状態、年齢 2. 年2回（一回は15時間） 3. 里子の受託後2週間以内にスーパービジョンを受ける義務 里親支援として、年末パーティーあり。 4. 5. 6. 3歳以下（月\$500（シンガポールドル）4歳から18歳（\$450）
<b>K.委託終了態様の種類と統計</b>	
<b>L.その他の特記事項</b>	定期調査（レビュー）が一年に最低一度あり