

〔論 文〕

わが国における里親制度の基本問題

～宇都宮里子傷害致死事件に学ぶ～

津崎哲雄*

本稿では、戦後初めて全国的にメディアの注目をあびた栃木県宇都宮市における「里親による里子傷害致死事件」を素材に、現行里親制度・委託実務の現状を分析し、わが国における里親システムがいかなる特質をもつものであるか検討した。まず、わが国における里親制度のプロファイルを述べ、事件概要を紹介し、事件の要因分析をおこない、種々の側面からわが国の里親制度が諸外国のものとは著しく異なることを明らかにし、若干の他国のモデルと比較しつつ、今後の施策・実務課題や改善すべき点を明らかにした。具体的には、児童相談所の里親認定／調査の杜撰さ、委託後の指導／観察訪問が行われず、委託中の支援も皆無で、里親は全く研修を受けておらず、社会的孤立していたことが判明し、刑事裁判の判決（懲役4年実刑）が示唆するような容疑者個人に事件原因を収斂させることへの疑問を提示し、わが国の里親制度に巣食う根源的問題が真の原因であると結論づけ、今後改革を要する諸点を提示した。

「(せめてイギリスでいどに) 児童ソーシャルワークが定着した国々であれば、被告は里子を虐待せずにすんだであろう、実質的な里親支援が行政・民間機関の専門ワーカーからあったらから。しかしながら、そうした国々であれば、被告の里親として認定そのものが起こりえなかったであろう！」¹⁾

はじめに

筆者はかつて児童福祉施設内虐待事件を素材にこの国の児童福祉施設の構造を分析し、

施設内虐待を発生させる諸要因を探究したことがある¹⁾。最近、家庭内児童虐待に関しても政府が重い腰をあげて、虐待死亡事件の調査を行い、事件の教訓から現行制度・実務の欠陥と改善点を探究する姿勢を公表した²⁾。遅きに失したとはいえ、今後は児童の悲惨な死亡事件や深刻な傷害事件〔いわゆる全国メディアに報道されるようなハイ・プロファイルな児童虐待(死亡) スキャンダル〕への行政や第三者機関による事件調査が珍しくなくなるかも知れない。いかなる社会制度であれ、その制度の対象となる個人や集団の死(や深刻な傷害)の発生に対して、その原因(およびアカウンタビリティの所在)を確定する作

*つぎきてつお(京都府立大学福祉社会学部教授)

業が制度改革に不可欠であるからである。児童虐待死亡事件では、一人の子どもの命が奪われた原因がどこに、なに（だれ）にあるのか探究する責任が、児童福祉（児童虐待防止）施策主体者を含む政府・国家にあることは論をまたないといえよう。

ここにある社会制度があり、ほとんどの国民にはなじみのないものである。種々の理由により親・家族から離れて暮さなければならぬ児童の生活保障手段（社会的養護サービスとよばれる）の一選択肢を構成している。これを里親制度（foster care, fostering）といい、児童福祉法に児童入所施設制度と並んで規定（第27条第1項第3号）されており、1989年国連児童権利条約第20条では入所施設に優先すべきサービス選択肢として位置付けられている。本稿では、わが国における里親制度・委託実務がいかなる特質をもつものであるか、近年発生したある里子死亡事件を通じて検討してみたい。まず、わが国における里親制度のプロファイルを述べ、事件概要を紹介する。次に事件の要因分析をおこない、種々の側面からわが国の里親制度が諸外国のものとは著しく異なることを明らかにし、若干の他国のモデルと比較しつつ、今後の施策・実務課題や改善すべき点を考察する。

1. わが国における里親制度の概要

（1）法規定・実務指針・実務体制

わが国における現在の里親制度は、1947年児童福祉法により成立した。法第27条第1項第3号には、都道府県が取るべき措置の一つとして、社会的養護を必要とする児童を、各種の児童福祉施設への入所措置と並んで、「里親（保護者のない児童又は保護者に監護

させることが不適當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つて、都道府県知事が適當と認める者をいう）に一委託し」と規定している。法規定はこれのみであり、実際の実務は「里親等家庭養育の運営に関して」（1948年厚生次官通牒）およびその別紙「家庭養育運営要綱」に基づき実施されていた。この体制は1987年に1948年通牒・別紙（実務指針）が改正され、「里親等家庭養育の運営に関して」（1987年厚生事務次官通知）と別紙「里親等家庭養育運営要綱の実施について」（同年厚生省児童家庭局長通知）が実務指針となった。戦後期にしばらく高まりを見せた里親登録と里子委託が1960年前後をピークに年々減少に転じ、資源としての活用は不振・低調を極め、国際動向に逆行して80年代中頃の里子委託実績はピーク期の1/3ほどになってしまった。こうした動向に対処すべく、里親登録数拡大・里子委託数の増大を狙い、1987年実務指針改正が行われたのであった。

その後、1990年代に入り家庭内児童虐待問題が社会問題として発見され、その対応が主要政策課題となる90年代後半になると入所施設資源利用が限界となり、残された社会的養護資源として未委託里親の活用が施策課題となり、2000年児童虐待防止法制定と並んで、社会的介入の後に家族から離れて暮さざるを得ない児童の居住先を確保すべく2002年里親制度改革が実施されたのである。2002年改革は、児童福祉法規定はそのままに、主に「里親等家庭養育の運営に関して」（1987年厚生事務次官通知）と別紙「里親等家庭養育運営要綱の実施について」などに基づき実施されていた制度を、厚生労働省による新たな2省令・1告知・6通知および事務連絡による実施体制へと変えたのである。

新たな省令とは「里親の認定等に関する省令」(2002年厚生労働省令115号) および「里親が行う養育に関する最低基準」(同年厚生労働省令116号)であり、前者は里親の種類(養育里親、親族里親、短期里親、専門里親の4種類)毎に、認定・登録・届出・里子委託などに関して、後者は里親が行う養育に関し、一般原則・平等原則・虐待禁止・教育・健康管理・養育計画・秘密保持・記録整備・苦情対応・知事への報告・機関連携・委託人数/期間・家庭環境調整協力などを定めている。これらに併せて、「里親の認定等に関する省令第19条2号の厚生労働大臣が定める研修」(厚生労働省告示290号)と6つの厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知[『里親の認定等に関する省令』及び『里親が行う養育に関する最低基準』について]、「里親制度の運営について」、「専門里親研修制度の運営について」、「養子制度の運用について」、「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」]が出され、2省令・1告示・6通知体制となった。新たな通知「『里親の認定等に関する省令』及び『里親が行う養育に関する最低基準』について」により、1987年通知「里親等家庭養育の運営に関して」が、別紙「里親等家庭養育運営要綱の実施について」は、「里親制度の運営について」により廃止された。

この他に「里親制度に関する疑義及びこれが回答について」(厚生労働省均等・児童家庭局家庭福祉課事務連絡)が定められており、児童相談所や里親からの質問に答える体制を設けている³⁾。(以上の新制度実施は2002年10月1日であり、宇都宮事件の発生はその翌月であった。)

里親制度を運営する実務機関は全国に182か所存在する児童相談所である。児童相談所

はおおよそ次のような流れで、里親関連実務を行なっている。里親希望者が児童相談所に申し込むと、家庭調査が行われ、調査結果が都道府県知事(指定都市市長)に進達される。知事・市長は希望者の適格性を社会福祉(児童福祉)審議会に諮問し、審議会が答申する。問題がなければ知事・市長は里親希望者を里親と認定する。希望者は里親として知事・市長に登録申請し、登録される。委託に適当な児童がいれば、登録里親への委託が行なわれる。委託期間中には養育費[一般生活費・教育費・特別育成金(高校生のみ)その他]と里親手当が支給される。委託後は児童相談所職員などが委託家庭を指導、支援し、里子の福祉を確保する。(また里親は里親会・児童相談所の研修を受け、養育能力の向上に務め、問題があれば児童相談所や里親会へ支援を求めることになっている。)こうした一連の実務は児童相談所の児童福祉司(若干の自治体では里親委託専任福祉司)が担当するが、里親委託ソーシャルワークは児童ソーシャルワークの中でも、また公私ソーシャルワーク全般においても、最も伝統的かつ典型的なフィールド・ソーシャルワーク実践であり、高い専門性を要求される実務と欧米では位置付けられている。

(2) 里親制度の動向と家庭内児童虐待問題対応

1947年児童福祉法に規定された里親制度は、戦後しばらくの間は入所施設資源が相対的に少なかったことから、1960年前後まで、登録里親数(最高は1962年の19,275)、受託里親数(1958年8,646)、委託児童数(同年9,618)と、それぞれ増大するが、その後は、2000年前後に至るまで減少の一途をたどっている(表1)。2000年前後からの受託里親

表1 登録里親数等の推移

(社会福祉行政報告例 各年度末現在)

(年度)	1955	1965	1975	1985	1995	1999	2000	2001	2002
登録里親数	16200	18230	10230	8659	8059	7446	7403	7372	7161
受託里親数	8283	6090	3225	2627	1940	1687	1699	1729	1873
委託児童数	9111	6909	3851	3322	2337	2122	2157	2211	2517

数・委託児童数の微増は、90年代初頭に発見された家庭内児童虐待問題への対応により、出生率低下などの影響から80年代まで未充足定員を多く抱えていた児童福祉施設が90年代を通じてほぼ定員充足するようになるとともに、都市部の施設では定員を超えて措置が行われるようになったという実情を背景としている。加えて、表1からもわかるように、登録里親で児童を受託しない割合が極めて高く(近年では2/3～3/4も)、未受託里親が利用可能な資源として注目を浴びるようになってきたのである。そもそも、里親になる動機がわが国の場合は養子縁組を目的とする者がほぼ過半数と多く、その準備期間として里親登録が行われており、登録里親数と委託児童数が別統計として計上されることも、実に奇妙な現実である。諸外国では里親数と委託数は後者が前者を上回るかほぼ近似値となっている⁴⁾。里親とは他人の子の福祉のために他人の子を預かるという名実が一致しているからである。とにかく、2000年の児童虐待防止

法制定などを契機にますます増大する一方の家庭内児童虐待相談数への対応として、親子分離した児童の措置／委託先の確保が緊急施策課題となり、里親委託が脚光を浴びる資源として浮上し、児童虐待防止施策のインフラ整備の要の一つとして位置付けられてきた。こうした流れの中で、これまで以上に児童相談所や児童福祉司に対し里親委託の活用促進が奨励され、制度的未整備や人的資源への意味合いをほとんど無視した形のまま全国規模で里親委託を強行する動きが強まっていたのである。こうした中で悲劇は生じた。

2. 宇都宮里子傷害致死事件の概要

2002年11月3日、栃木県宇都宮市である里子女児が里母から身体的虐待を受け死亡した。本事件の内容および事件後の一連の動きはおおよそ次のとおりである。⁵⁾

1999年9月、李夫妻(妻は韓国人、夫は日本人)が「子どもが出来なかったから」と(養子縁組を見込んで)栃木県に里親認定を申請。

2000年2月、韓国での9年間の幼稚園教諭経験を主たる理由に認定され、里親登録。

2001年12月、夫妻は当該死亡女児の兄(4歳)を乳児院より引き取り受託。

2002年3月、「兄妹そろって生活した方がよい」との児童相談所の判断で夫婦に当該女児(3歳)委託を働きかける。同年7月当該女児を受託。同11月1日、児童相談所担当職員が7月12日の委託後初めて里親家庭訪問(この間111日、3か月と20日児童相談所職員による指導・観察・支援のための訪問なし)、約1時間の訪問面接、当該里子は里母のひざに乗るなどなじんでおり、外見上は痣も見あたらず、被虐待兆候はうかがえなかった、という面接での印象(公判証言)。同11月3日、午前1時ごろ、里母が当該里子の頭を素手で数回殴り、約1時

間後に死亡。県警は、容疑者（里母43歳）を傷害致死の疑いで逮捕。死因は暴行による急性硬膜下血腫、里子兄には被虐待兆候はなかったが、遺体には全身に旧傷を含め10カ所以上の痣を確認。同11月4日、児童相談所は、再発防止のため早急に児童福祉司による委託直後の訪問を月に1回程度義務化し、里親家庭への訪問回数を増す方針および電話連絡等の活性化を発表。同日、傷害致死容疑で里母の身柄を宇都宮地検に送検。同月6日、県は受託里親全員に実態調査を開始。同月22日、県児童家庭課は事件を受け、県内58受託里親対象の調査結果を発表。地検は里子傷害致死罪で里母を地裁へ起訴。

2003年2月6日、初公判、被告は起訴事実を全面的に認め、弁護人は「慣れない育児や日本での生活などによるストレスで事件当時、心神耗弱状態だった」と主張。同年3月18日、第2回公判。同月26日、県は4月から児童相談所に常勤・非常勤の2人体制で全県域をカバーする専任里親支援担当職員の配置を発表。5月6日、第3回公判（被告質問）。6月12日、県は新規里親に3日間の研修義務化。同月17日、第4回公判（被告質問）。7月28日、第5回公判、検察6年求刑、理由は「里親里子関係を解消することも容易であったのに夫や児童相談所などに相談せず、養育ストレスを募らせて暴力へ転化させ、情状酌量の余地はない。里親制度に与えた衝撃度は計り知れない」。同10月7日、判決公判、懲役4年の実刑。理由「——敢えて被害児を里子として引き受けたからには、忍耐力と寛容の精神をもって養育に務め、適切な養育に不安や疑問を感じた場合には、夫ないしはその親族はもちろんのこと、特に委託を受けた児童相談所に相談を持ち掛けて解決策を探り、打開困難と判断した場合は、速やかに児童相談所に連絡して、被害児を戻すことを含めて、指示を仰ぐことが、里親としての責任ある対応として求められていたといわなければならない。——結果論的には、被害児の委託時期はもとより、弁護人が指摘するように、少なくとも委託後の児童相談所の対応が適切であったかどうかに関して、疑問が残らないではない。——弁護人指摘の酌むべき一切の事情を最大限考慮しても、本件は、刑の執行を猶予するのが相当な事案とは到底考えられず、主文の刑をもって臨むのが相当である。（求刑懲役6年）」

2004年2月、直接的には執行猶予を求め、間接的には現行里親制度の問題点を洗い出すべく事実究明を行なうため控訴を決断し訴訟弁護団を結成、控訴審趣意書提出。3月、第1回控訴審、5月、第2回控訴審、6月10日、控訴審判決：棄却。上告。8月12日、上告取り下げ、結審、刑確定。

以上が宇都宮里子傷害致死事件の概要である。一審で里母は懲役4年の実刑（検察求刑6年）、被告は弁護団の支援の下、執行猶予を求めて控訴したが棄却され、上告したものの取り下げ、2004年8月に結審した。我が国において初めて全国的にメディアの注目をあびた「里親による里子傷害致死事件」である

6)。一審判決や検察起訴状を読む限り、判事も検察も事件の原因をほぼ全面的に里母個人の人格・資質・養育態度・責任感に帰しており、わが国の里親制度・実務が抱える基本問題に全くふれていない。若干の判例（註6に紹介）を忠実に踏襲した判決であり、悲惨な環境に陥っていた里母（と間接的にではある

が里父)を道徳的に裁くことによって、一件落着としようとする姿勢が顕著である。司法という社会正義執行制度の実践という観点からも問題が残るといわざるをえない。

3. 宇都宮里子傷害致死事件の発生原因の検討

本事件の里母が里子を虐待し死に至らせた原因を究明することは、制度改善に不可欠であり、社会的影響を考えれば、本来国による公式事件調査 (public inquiry by State) が行なわれてしかるべきだが⁷⁾、他の児童福祉スキャンダル同様、厚生労働省は動かず、調査は当該自治体の (事後処理的な) 内部対応に任された。したがって、その対応は十分なものではなく、実態としては原因を徹底的に究明する公式事件調査ではなく、事後対応的改善策の模索作業の類いであろうが、原因の構成要因を関係者がおおまかに鳥瞰するような内容となっており (詳細は公判証言に裏打ちされることになるが)、唯一の行政による事件関連調査報告であり、原因究明につながるヒントを提供している。それで先ず本調査の結果を一瞥し、主要因の分析検討を他の行政資料・新聞報道・公判証言などを用いて行なうこととする。

(1) 栃木県調査勧告にみる里親制度改善志向の検討

栃木県は11月3日の事件発生後、メディア報道や関係者の関心の高まりに対応するため、1か月後の12月6日に、県児童家庭課、児童相談所、福祉事務所、里親連合会、乳児院、児童養護施設、市町村の各代表者からなる里親支援検討班を設置した。検討班による調査検討は原因究明自体を目的とはしていないが、結果としては、現行の制度・実務の問題点を洗い出す作業であり、結果を勘案して、「二度とこのような不幸な事件が起こらないよう、里親認定時の調査、委託里親の選定、委託後の指導や研修、相談のありについて検討し、里親への支援体制の強化に資するため」、調査結果 (改善点具申を含む) を2003年3月に発表した。里親支援検討班は、先ず、全受託家庭 (委託児67名) を対象に担当児童福祉司による訪問調査 (11月6日~18日) を実施し、里親・委託児に面接、養育状況の把握や里親の悩み等のほか、児童相談所への要望について聴き取りを行なった。次に栃木県里親大会 (11月14日) で里親から今回の事件に関する意見や県・児童相談所への要望等を聴取した。この2種の聴き取り調査の結果を勘案の上、里親委託実務の3つのプロセス (認定・登録、委託決定・委託、委託後の指導・観察・支援) をふまえ、以下のような意見具申 (主なもののみ)⁸⁾ を行なっている。

(a) 認定について

▽里親認定申請時に行う調査で、里親の健康度調査 (適性検査) を行なうこと。▽認定の適否を調査するアセスメント基準を作ること。[調査：子育ては夫婦が協力して行うことが何よりも大切であることから、里親申込者が夫婦の場合には、夫婦同伴の面接調査とする。調査項目の中に、里父の育児参加への意向確認を加える (里父の勤務状況等を参考にする)。近隣との係わりや地域活動の有無を確認するため、担当民生・児童委員からの聞き取り調査を行う。] (認定基準：現基準は門戸を広げ極めて幅広い表現となっている。その結果受託率は低

い。平成15年度に児童相談所が中心で里親認定の判断基準づくりを行なう。)

(b)委託・研修について

▽認定直後すぐ情熱のあるうちに研修を行うこと。▽養育に関する実務的な研修を行なうこと。▽里親研修受講を義務化すること。▽受託前・受託後にわたり体系的研修が必要、カリキュラム化と受講義務化(単位制化)を導入すること(受講者に優先的に委託)。▽養育里親と養子縁組里親の研修は別にすること。▽研修歴を記す里親手帳を作り参加を促すること。▽委託後半年～1年後を目途に研修を行うこと。(委託前研修:委託前の研修を充実する。特に、里親委託の意味や子育てする際に押えておくべき親としての態度や姿勢等について5段階、5回の体系的研修カリキュラムを組んで必修研修とし、この研修を履修しないと委託することができないものとする。また、児童委託後の研修についても受講することを約束させる。)

(c)委託後の指導・支援(フォロー)について

▽児童相談所は委託後4ヶ月間月1回の頻度で家庭訪問すること。▽児童相談所は定期訪問すること。▽受託児童の生育歴等詳しく里親に通知すること。(訪問:新規委託後、数ヶ月が最も不安定なので、不安定な時期を上手に乗り切ることにより養育の意欲や愛情が深まるので、児童相談所は委託後4カ月までは最低月1回は訪問を行い、里親の信頼関係を深めるよう努める。委託後1年間は、児童相談所が継続的に関わることで里親の安心感を醸成し、委託児との安定した関係が築かれるよう援助していく。このため新規委託里親は4カ月経過後、児童相談所実施の研修会(里子養育に関する質疑応答を含む)に必ず出席するよう事前に取り決める。相談窓口の一本化:児童相談所の担当職員がすぐ代わってしまうので信頼関係が持てないとの意見があり、児童相談所に専任職員の配置等を行い相談窓口の一本化を図る。)

以上が検討班の分析の結果と改善勧告である。事件に関わる詳細な原因究明ではなく、現行里親制度の問題点を事件と関わらせて、受託里親および里親会から聴取し、問題点とその改善への課題を、里親認定(と調査)、委託前・後の里親研修、委託後の里親指導・支援に焦点化して意見具申している。すなわち、そうした観点から宇都宮事件を構成する問題は、里親認定(と調査)が杜撰で、里親が研修を受けおらず、委託後の里親訪問(指導・支援・観察)が適切になされなかったこと、になる。こうした3つの課題は、里親委託制度を構成する3大要素であり、それらすべてが機能していなかったことになり、里親委託実務の基本事項が行なわれていなかった

ことになる。一番で判事は特に第3点について「委託後の児童相談所の対応が適切であったかどうかに関して、疑問が残らないではない」と指摘しているが、弁護団が控訴趣意書で訴えているように、認定も研修も深刻な問題を孕んでいたものであり、これら3点は相互に関連していることは、以下の分析から明白といわざるをえないであろう。

(2) 宇都宮事件に見る里親委託施策・実務の諸問題

里親委託は法による措置であり、措置権者である知事・市長が行う行政責任事務としての社会的養護サービスの一環である。里子も施設入所児と同様に最善の利益を保障される権

利を有するものである。ところが、今回の事件の公判の過程で（あるいは県検討班の調査で）判明している通り、里子委託後ほぼ3か月と20日間もの長きにわたり県（直接には児童相談所）による委託後訪問指導がなされておらず、その他、里親へ委託した後、死亡するまで（実際には2日前まで）実質的には里親への支援および里子の育成状況のチェックが行われていない。ほとんど、県による里親への「丸投げ」に近いものであろう。残念ながら、全国的にもこの「丸投げ」が常態であり、児童養護施策における里親委託の著しい不振と入所施設偏重の主要因のひとつとなっている。里親支援には、委託中の一時休息（レスパイト）事業を含め、種々の次元の支援（親族や友人／近隣のインフォーマルな支援、里親会による里親同士の自助グループ活動、あるいは各地に存在している虐待防止センターや保健センター／病院が行う同種のグループ・カウンセリングなど）があるが、宇都宮事件で最も注目されるのは、委託後訪問指導と委託中の支援（養育相談）の欠落であった。加えて、委託里子に関する情報提供問題と里親研修（という形での支援）不在の問題があり、さらに里親認定（の調査）の問題が、避けて通れない問題として浮上している。

（a）里親委託後訪問指導制度の問題

里親委託後に里親を訪問し、里子の安全確認および里親支援を行なう委託後訪問それ自体は、法的にはその回数・頻度を国が規定していない。「…委託する場合、…児童福祉司の中から一人を指名して当該里親の指導をさせ…」(『里親制度の運営について』第4-1-①-オ)、「…里親に対し、指導担当者を定期的に訪問させるなどにより、児童の養育につ

いて必要な指導を行なう…」(同第6-1)とだけ規定しており、当該自治体の裁量に委ねられており、宇都宮事件の場合も法律違反は問えなかった。しかし、公判の過程で判明したように、発達上多くの問題を抱えた3歳児の委託後、3か月と20日もの間、訪問指導が一切なかったことは、合法ではあっても専門実務としては常軌を逸していると判断せざるをえない。このことが実際に事件の鍵となったことは、事件直後に県が緊急に「委託後1月以内の訪問指導を制度化」したことだけではなく、事件後には国の指導があり、多くの自治体がそれまで訪問していなかった受託里親への訪問を始めたという事実からも伺えよう⁹⁾。委託後に集中的にソーシャルワーカーが里親を訪問することは、里親委託ソーシャルワークの初歩原則である。新たな環境におかれた里子の観察・支援が必要であるし、新たな養育課業に直面している里親への指導・支援は不可欠である。例えば、イングランドでは、2000年国家ケア基準法による2002年里親委託規則で、委託後訪問指導（里子の安全チェックも含め）は、委託後は1週間以内に、その後1年間は6週間に1度、2年目以降は3か月毎に一度、と規定している¹⁰⁾。

ところで、この委託後訪問の回数・頻度の法規定は、実はかつてわが国にも存在していた。1987年に改定されるまで実務指針であった「家庭養育運営要綱」第7-2には、委託後の児童福祉司などの訪問指導を義務づけ、「前項の訪問は、児童が委託された直後の2か月間は2週に1度、その後の2か月間は1月に1度なされなければならない」と規定されていた。おそらく、この規定は1947年児童福祉法や1948年「里親家庭養育の運営に関して」(と別紙「家庭養育運営要綱」)ができた当時のアメリカ関係者による戦後わが国の児

童相談所・児童福祉実務への影響と無関係ではなかろう。実際、1951年にその影響下で児童相談所職員用に作成された『英語マニュアル』と同訳本には、里親委託について極めて詳しく解説しており、「**委託後訪問の量と質が委託成功の鍵である**」と明示している¹¹⁾。このマニュアルはその後何度も改定され、現『児童相談所運営指針』になっている。

なにゆえにこの規定が1987年改定で抹消されたか究明する作業は今後の課題であるが、現時点で考えられることは、1987年改定の目的が里親拡大にあったこと、それには（おそらく実質上は実施されてはいなかった）委託直後・委託中の訪問についての児童相談所職員の心理的負担感を減らし、容易に委託を進められるような実務指針を関係者が構想したのであろう。なぜなら、委託後訪問頻度の法定化は里親委託を担当する児童福祉司（主要人的資源）の業務量に密接に関連しているからである。それでなくても過重負担の現場を利する自治体裁量というかたちで規定し、訪問指導なしですむ里親への委託推進を前提にしていたからであろう¹²⁾。

（b）受託里親への養育指導・支援

受託里親への支援がほとんどなかったことも、事件の一要因であるが、それは栃木県が事件後里親支援職員を2名採用したこと、厚労省が2002年に「里親家庭養育支援事業」を制度化したことからも伺えよう¹³⁾。このように、児童相談所職員とは別の人材を里親家庭へ支援派遣することは無意味ではないが、やはり養育支援の要は児童福祉司と制度上想定されている。ところが、多くの里親によれば、児童福祉司は「困ったらいつでも相談して」と里親に伝える。しかしこのメッセージは、里子の諸問題に直面した里親が積極的に福祉

司に相談するという建て前で発せられているものの、里親の側からすれば逆拘束を伴うメッセージである。すなわち、今回の事件も例外ではないが、養子縁組希望が多いわが国の里親にとって、委託された里子に養育困難を抱えていると児童相談所に伝えることは、養親候補としての適性や未熟里親としての判断材料と扱われるかも知れず、心理的には相談しにくいのが現状であるという。換言すれば、児童相談所には業務用語（リップサービス）に近い含みがあり、里親側が養育困難に際し率直に相談できない（しない）ことを前提にしたメッセージとなっている。加えて、こうした相談があったとして、的確に助言できる専門性を備え、かつ専門的助言を求められるような人間関係を里親との間に樹立しつつ実務に従事している児童福祉司が、全国1,800名強のうちどれほどいるであろうか。宇都宮事件の場合、公判での証言によれば、死亡事件の2日前の訪問指導で「愛情不足では？そのうち問題はなくなりますよ」とか、「来年にはレスパイト制度ができるのでそれまで我慢して」と児童福祉司が指導したとのことであるが、既に過度なストレスで血尿すらもよおしていたという里母への支援には程遠い現実が存在していたといわざるをえない。

（c）里親認定の問題

里親委託後訪問および里親支援の問題の次には、里親認定の問題が立ちふさがる。新聞報道や公判記録で知る限り、県が当該夫婦を里親認定した理由として、里母の韓国での幼稚園教諭経験が唯一の根拠であった。里親委託は夫婦で行うのであるが、世帯全体を視野に適性アセスメントは行われていなかった。外国籍の里母の置かれた困難な立場について十全にアセスメントを行えば、国策とはいえ、

容易に里親認定すべきであったのかどうか疑念は残る。とりわけ、主たる養育担当者となる（里母候補である）妻の意思疎通（日本語会話）能力と社会的孤立が認定に際し十分検討された形跡はない。里母と夫の会話は韓国語で、児童相談所からの連絡は常に夫にあり、夫から里母に伝わっていたという。それゆえ里母は夫以外との人づきあいがなく、社会的に孤立していたと、夫は公判で証言している。問題のある里母を認定してしまったという栃木県の里親経験者の指摘もあながち的外れではなかろう。「ハイリスクな親」に「ハイリスクな子」を委託し、支援が皆無であったことが原因であるとする認識¹⁴⁾はかなり説得力がある。県の検討班も、「現在の（認定）基準は、門戸を広くするために、極めて幅広い表現となっており」、多くの未受託里親存在の原因であると分析する（前出）。自身が里親である我が国の代表的研究者も「現実には認定の基準は厳しくないようで、申し込みがあれば、その多くは里親に認定されるようである」¹⁵⁾と指摘する。また里親委託実績で著名な児童福祉関係者によれば、「里親資源に枯渇している現場では、里親認定の申請があれば原則としてそれを拒否できない、つまり「よほど顕著な事情——たとえば明らかな経済的、健康上の問題（メンタルヘルス問題は申告がなければチェックがかりにくい）——がない限り」すべての申請を一応は認定してしまう傾向があり、イギリス流の認定審査のためのアセスメントなどは存在してはおらず、里親希望者の適性について専門的アセスメントなど実施されてはいない」¹⁶⁾という。この問題は、児童相談所の専門性とも密接に関連し、かつ里親資源確保の問題とも無関係ではなかろう。

ところで、この資源確保問題で指摘してお

かなければならないのは、わが国の里親関係者にもこの認定（と調査）問題に対する認識が不十分であるという事実である。厚労省・自治体関係者はもちろんであるが、民間里親組織の代表格で地方里親会の統括団体である全国里親会なども例外ではない。たとえば、同会が近年の施策動向に対応すべく設置した「里親委託促進のあり方に関する研究委員会」と「里親制度の拡充・整備に関する研究会」のいずれの報告書（2003年）にも、里親認定や認定調査（アセスメント）に関する言及は皆無である¹⁷⁾。これはおそらく現時点において、諸外国のような里親認定・調査を実施すれば¹⁸⁾、ほとんど新規里親認定・登録はなくなってしまうという危惧が暗黙の前提にあり、まともな里親認定実施への提言は審査を厳しくすることにつながるという意識の反映であろう¹⁹⁾。

（d）里親研修の問題

以上の他に里親研修の問題がある。里親認定前／委託前／委託中／待機中における里親研修が委託の成否を左右する前提条件の一つであることは諸外国では常識である。虐待やネグレクトの心的外傷体験を抱える里子、本事件のごとく幼少期の施設集団養護の弊害から生じる愛着障害に苦しむ里子など、発達上の当然のニードや行動様式（試し行為や退行、攻撃性やパニックなど）への理解や対処法についての研修は、あらゆる里親委託のための必須要件である。宇都宮事件の里親は研修体験皆無であった。養子縁組を希望している里親の熱心さ・一途さに便乗し、里子の生活歴すら知らせず行なう登録里親への委託が不調をきたすのは当然であろう。最初からカリスマ性か（宗教的動機に基づく）忍耐力を受託里親に求めているともいえよう。せめて2002

年改正で専門里親に課した程度の研修受講を全里親（と認定申請者）に義務化することが、認定や委託実施の最低条件である。事件後に栃木県は早急に里親認定申請者や認定者を対象とする研修を義務化・体系化した。が、事件当時の里親研修の実質的不在を証しするものであろう。

里親は自然に存在するものではない。里親は生来里親なのではない。里親は貴重な児童福祉資源として、養護児童のために入所施設よりも優先すべき資源として（国連児童権利条約20条）行政が育成・支援すべきものである。里親は研修や支援を受けて初めて里親になるのである。わが国の里親認定調査が希望者の家庭環境や外的諸条件、せいぜい夫婦関係や近隣関係のチェックでお茶をにごしているも、こうした里親育成・支援の姿勢に基本的に立っていないからである。里親資源を確保しようとするれば、それ相当の資源投入が必要となる。これは里親の認定前研修や里親担当ソーシャルワーカーの認定前支援にも多額の税投入を要することを意味している。2002年、イギリスの Fostering Network は、新たに一人の里親希望者を一人前の里親として認定するまでの募集・研修・認定にかかる社会的経費は約11,500ポンド（約230万円）と発表している²⁰⁾。こうした計算によれば、わが国の新規里親認定の社会的経費はどの程度になるであろうか。宇都宮事件の公判で栃木県児童相談所による認定・登録に際しての里親調査の実態が明らかになったが、原則的に調査訪問は1回で約2時間程度であった。これでは申請書の内容の確認程度のことしか実際には行ない得ないものであっただろう²¹⁾。ただほど高いものはないということにはならないかもしれないが、相当な格差が両国の間にあることだけは間違いなからう。

（3）宇都宮里子傷害致死事件におけるその他の若干の問題

枚数の関係で詳細に論じられないが、本事件後に問題となった他の懸念材料は、里子選択・委託におけるインフォームド・コンセント手続き不在（または里子に関する情報提供という形の支援）の問題であった。この国の里親委託が「丸投げ」になっている現実、里親支援・研修がないこと²²⁾、里親認定調査が杜撰なことに加え、里子選択や委託におけるインフォームド・コンセント（十分な説明を受けて受託を承諾すること）手続きが、制度的・実務的に存在しない現実である。形式的に謳う自治体はあろうが、実際には全く無視されているか、優先順位は著しく低く、養育する里子についての十分な情報が提供されぬまま、里子が委託されるという行政実務が何の疑問もなく戦後半世紀以上続いている。この手順は、里子に関する情報提供という形ではあるが、里親支援の前提となる必要不可欠な準備であり、これなくしては里子養育に不可欠な生育歴など基本情報を欠落させたまま受託させることは「丸投げ」委託と言われてもしかたがなかろう。同じ児童が施設措置（委託）される場合には、児相が作成した児童票（ケース記録）のほぼ全体の写しが送られるが、里親へは例外的な若干の自治体（筆者の知識では大阪府・市／北海道／岡山など）が別の簡略様式ではあるが、比較的まとまった関連情報を送っているという（『児童相談所運営指針』には委託児に関する情報提供を適宜おこなうことと記述されおり、当然のことであろうが）。このことは、施設長は法的に親権を代行しており、里親にはそれがないという社会的養護担当者としての法的地位の違いを理由とするにしても、施設措置に

比べ明らかに里親委託の養育条件をより困難なものにしており、里子と施設児の間に不平等な取扱いがあると考えざるをえない。子育てカリスマ里親や宗教的篤志家里親への委託だからということでは理由にはならない。

このことは特に宇都宮事件では決定的であった。(出生直後から乳児院での集団養護を受け)愛着障害をもって満3歳に達し、乳児院を出なければならなくなった被害女兒は、通常であれば県下のいずれかの児童養護施設に措置変更されるのだが、その発達(実際は愛着)障害の故に県下に引き受ける施設はなく、2度にわたり他の里親から受託を断られていたのである。こうした里子の発達上のニーズに直接関わる情報(ソーシャルワークの対象となるクライアントの生活歴・養育経験・養育環境・人間関係などを知らずに社会的養護を担当することなど、通常の専門職実践ではあり得ないことであるが)を提供せずに委託していたという。これではいかなる意味においても児童ソーシャルワーク実践と称することはできない。栃木県だけではない。多くの児童相談所関係者や里親によると、ほとんどの自治体が栃木と同じ手法で肅々と「丸投げ」委託を続けてきているのである。

そうした里親委託実務が連綿として継続されている背景には、児童相談所問題がある。これは前述した諸問題以上に根源的かつ深刻である。なぜなら、里親委託制度の根幹は委託機関(児童相談所)の専門ソーシャルワーカーによる里親支援(の質と量)であるという認識が、わが国にはほとんどなかった(現在も全く不十分だ)からである。

ところで、90年代末から今日まで、児童相談所のソーシャルワーカー問題は、家庭内児童虐待死亡事件や虐待防止対策を論じる際にマスコミなどから手厳しく指弾され続けてき

ている。第一線で実務に従事する児童相談所のソーシャルワーカー(児童福祉司)の数(と質)が余りにも低すぎるというメディア批判は、死亡事件が繰り返されるたびに児童相談所批判の常套手段化してきており、既に珍しくもなくなっている。最近では、最近栃木県小山市で起こった兄弟虐待死事件後に判明した報道に拠れば、栃木県には地方交付金の基準によれば29-30人の児童福祉司がいるはずであったにもかかわらず、実際には25人であった²³⁾(宇都宮事件当時はより少なかったが)。虐待問題の深刻化に対応する児童福祉司増員をしなかったからである。現場の福祉司不足は同県だけではなく、基準をクリアーしている自治体(都道府県・指定都市)は青森県や大阪府・京都市など20の自治体に過ぎず、基準定数を割る自治体が6割である²⁴⁾。こうした状況認識は筆者も関与した大阪府による岸和田事件調査でもほぼ同じ結論であり、同報告書ではさらに一歩進めて、児童福祉司人数の決め方を従来のように自治体人口比ではなく、実際の児童問題発生数(即ちケース担当数)で行なうべきであると勧告している²⁵⁾。これが国際常識であり、普遍的な児童ソーシャルワーカー任用方式である。虐待のみならず、里親委託でも全く事情は同じである。児童相談所における里親担当専任の児童福祉司任用が里親募集・認定・委託・支援の促進につながり、わが国の里親制度の近代化に資する基本条件であることは、数は少ないがいくつかの貴重な先行研究で確認されている²⁶⁾。このことを国・地方レベルで施策化してこなかったことが、今回の悲劇の遠因のひとつといわざるをえない。

児童相談所問題は人的資源問題につきない。その組織機能自体が国際的な社会機関の常識からみて異常である。つまり、設置数

(182か所) が少ないこと以上に、求められ果たすべき機能・役割が肥大化し過ぎているのである。日米の児童相談機関を比較検討した専門家によれば、日本の児童相談所は、アメリカの8つの別の社会機関が果たしている役割を遂行する役割を期待されているという²⁷⁾。昨今はほとんど児童虐待防止相談に業務が集中しており、養護・非行・保健・障害・健全育成(性格行動)相談に割ける時間は極めて少なく、このままでは機関機能不全を起こし、やがては解体せざるを得ないのではないかという現状認識が高まりつつある。そうした懸念は、2003年6月の児童相談所所長会の『児童虐待防止対策にむけての要請』にも強調されており、さらに、11月の厚生労働省施策文書『社会保障審議会児童部会報告：児童虐待への対応など要保護児童及び要支援家庭に対する支援のあり方に関する当面の見直しの方向性について』で勧告されている市町村への児童相談所機能(軽微な児童虐待業務と虐待対応・非行業務以外の業務)の大幅な移管や市町村児童虐待防止ネットワーク促進などへの流れに反映されている。こうした一連の動きは、市町村の専門性などへの疑問を抱く関係者からは批判されてはいるが、おおむね妥当な方向性であろう。多くの機能を担う児童社会機関が、社会的ニーズに対応できなくなり、機能の縮小・特化・限定に向かい、本来の任務を果たしうよう復活再生する事例は国際的にも決して珍しくはない²⁸⁾。(しかしこの問題にこれ以上は立ち入れない。)さらに、児童相談所の組織構造に伴う問題点も切実であり、避けては通れない課題である。が、ここでは里子を担当する児童福祉司が属する部署と里親(資源)の募集・認定・支援を担当する家族委託(里親・養子縁組)専任部署は別建てであることが必要であることの

指摘に留めておこう。つまり里親委託には通常複数のソーシャルワーカーが関与する体制が国際的には普通なのである。もちろんこうしたシステムには膨大な人的資源が要請されようが²⁹⁾、これも里親制度の根幹は里親委託に関わるソーシャルワーカーの量と質の問題に収斂することを違う側面から表現することに他ならないであろう。

結語

宇都宮里子傷害致死事件は、わが国の里親制度と委託実務がいかに国際基準からかけ離れたものかあぶり出すリトマス試験紙であった。里親がいれば里親委託ができるという神話が依然として浸透(支配)していること、専門的ソーシャルワーク支援に基づく社会的養護サービスとしての里親委託制度は実質上わが国には存在していなかったという現実の開示(デスクロージャー)が、この悲劇のもたらした教訓であった。さらに、国連児童権利約に基づく国内法・制度の実施状況に関する政府報告を審査した国連児童権利委員会の2度に亘る勧告(1999年と2004年)に見る通り、わが国の児童養護施策には著しい構造的偏り(圧倒的施設サービス偏重)があり、是正勧告にも一向に実効的対応がなされてきていない。利用者の声(サービス評価)が施策策定・実務のあり方にほとんど反映されない児童養護分野は、精神医療と同様、民間事業者(病院/施設経営者)保護を優先してきたサービス供給者援助主義³⁰⁾を軸として戦後半世紀以上存続してきたのであり、この構造の改変は容易ではない。高度な政治課題であるから。そうした構造の結果、里親委託制度は入所施設資源の補完程度にみなされてきたのであった³¹⁾。1990年代初頭に発見された

家庭内児童虐待問題がもたらした施設資源不足に対応する最近の里親施策改編もこの脈絡からも理解しておく必要がある³²⁾。

以上のように国際的に際立っている名ばかりの里親制度・委託実務のゆえに、的確な里親認定アセスメントも行われず、里親研修も受けず、愛着障害児を「丸投げ」委託され、児童相談所からの委託後訪問指導や委託中支援が皆無で、インフォーマルな支援（夫や親族／里親仲間など）をも受けられず、異国の孤独な生活環境で血尿を出すまで苦しみつつ、（養子としたい）里子を死に至るまで虐待せざるをえなかった韓国籍里母が懲役4年実刑に処された。これが事件の全容である。真に裁かれるべきは誰であろうか。事件が投げかけた重い課題を風化させず、今後も問い続けてゆかなければならない。

<注>

- 0) 筆者の友人である英国人社会人類学者（日本の児童福祉・教育制度研究者）から宇都宮事件について尋ねられ、筆者が答えた事件についての率直な感想。
- 1) 津崎哲雄、1992、「福祉スキャンダルと施策・実務改善努力：英国児童ケアを素材に」『佛教大学社会学部論叢』25、2003、「Abuse In Care防止の視点：児童福祉施設を素材として」『佛教大学社会学部論集』33。
- 2) 京都新聞（共同通信）、2004、[9月30日]「虐待死検証の専門委員会設置へ：相談所の質も点検」。
- 3) 2004年に入り、児童虐待防止法改正が行われ、それと並んで児童福祉法改正が政治日程に上っており、里親の条文規定や若干の親権代行的な里親の権利規定が盛り込まれそうであるが、事件が発生した2002年11月には現行法規に基づく委託であったので、本稿ではふれないことと

する。

- 4) 湯沢雍彦編、2004、「国際比較一覧」『里親制度の国際比較』ミネルヴァ書房、332-341頁。
- 5) 以下の事件の要約は、東京都養育家庭連絡会、2003、『こんにちは！ 通信』101、に掲載された「事件経過表」を参考に筆者が作成。
- 6) 昭和40年代に2度にわたり「里親による里子の死亡事件」が発生しているが、1990年代初頭に家庭内子ども虐待問題が発見されてから以降では、1990年代中頃に埼玉県で里父による里子女児（3歳）の傷害致死事件が起こっており、いずれも懲役4-5年の判決が出ている。したがって宇都宮事件は勿論我が国におけるこの種の初めての事件ではないが、里親制度や児童福祉制度における改革気運が高まった時期に発生したこと、全国的にメディアに注目されたこと、刑事裁判の判決が懲役刑（4年）実刑であったこと、および事件によって里親制度の根源的欠陥が明らかになったこと、制度改革への動きに重要な影響を与えた（今後の展開によっては与えうる）こと、などを考えれば、1945年1月にイギリスで起こったデニス・オニール事件に非常に類似しているといえる。オニール事件に関しては、津崎哲雄『ソーシャルワークと社会福祉：イギリス地方自治体ソーシャルワークの成立と展開』明石書店、65-70頁参照。
- 7) たとえばイングランドでは、基本法であるChildren Act 1989の精神に基づき、『児童虐待協働介入実務指針』（Dept. of Health et al, 1998, *Working Together*, HMSO, 英国保健省他、2002、『子ども保護のためのワーキングトゥゲザー：児童虐待対応のイギリス政府ガイドライン』松本他訳、医学書院）8章「児童虐待事件のリビュー規定」118-129頁に、すべての児童虐待死事件は地方自治体が、社会的に深刻な影響を及ぼす事件は、中央省庁レベルで事件調査を行ない、悲劇から教訓を学び、施策改革に生かすよ

う定めている。イギリスの里親制度については、拙稿、2004、「イギリスの里親制度」湯沢編、前掲、1-29頁、2003、「英国における里親制度の現状と課題」『世界の児童と母性』54：53-57頁、参照。

- 8) 以下は、栃木県里親支援検討班、2003、『宇都宮養育里親傷害致死事件・里親支援に関する報告書』栃木県、1-6頁の筆者による要約。
- 9) 事件後はそれまでほとんど訪問がなかった児童福祉司が頻繁に訪問してくるので、その理由を里親が尋ねたら、「宇都宮事件のようなことが起こっても責任を問われないように訪問してアリバイを作っておけと上司から指示されたから」と（ばか）正直に答える福祉司がいたという。そのような本当の話もあるくらいである。また筆者は、2002年の省令等の策定の責任者である厚労省専門官に委託後訪問頻度を規定条項に入れるべきであると何度も進言したが全く応答なしであった。
- 10) National Care Standards Act 2000 : The Fostering Services Regulations 2002 (Statutory Instruments 2002 No.57 Social Care, England, Children and Young Persons, England) なお、イングランドでは戦前から委託後訪問頻度の法的規定は存在し、「委託後1月以内に訪問し、その後は3月毎に訪問する」としていた (Children and Young Person's Act 1939の施行規則)。オーストラリア・ヴィクトリア州でも、委託後半年間は、2週間に1度訪問することが義務付けられている (Mr. Watanabe Mamoru, Monash University MA, からの情報による)。
- 11) Children's Bureau, Ministry of Health and Welfare, 1951, *Child Welfare Manual*, p.82, 厚生省児童局、1951、『児童福祉マニュアル』84-85頁 (「ソーシャルワーカーによって与えられる訪問指導・監督の量と質が委託の成功を決定する。

里親に対する訪問は、委託の初期においては頻繁でなくてはならない。委託の初期には、子どもも里親もたがいによく理解しあおうとしている時であるから、児童福祉司の度々の訪問を希望する。ソーシャルワーカーは、いつでも相談に応じられることを里親に正確に確信させなくてはいけない、最初の数カ月にまとめて相談に応じることによって、多くの危機がさけられる。相談の目的は、里親が子どもを理解するようこれを援助し、かつ両親代りとしての仕事をしてゆけるように助けることである。」

- 12) こうした姿勢は別の側面でもうかがえる。たとえば、1987年改定により単身者が里親になれるようになったが、国（厚労省）はこうした改正によりどのような成果があがったか検証することもなく、単身里親の統計すら取っていない。
- 13) 毎日新聞、2003、「里親制度：厚労省が支援検討：養育の悩み相談など」[11月28日] もっともこれらの事業による3種類の支援事業も国の想定した半数の自治体しか実施していない。国が予算を1/3しか出さないので自治体が二の足を踏んでいるという。毎日新聞、2004、[10月23日]
- 14) 小田和枝、2004、『里親の未来：トラウマをもつ子どもの里親養育』とちぎ教育ネットワーク、79頁。
- 15) 庄司順一、2004、『フォスターケア：里親制度と里親養育』明石書店、217頁。
- 16) 杉岡一郎氏（現・京都市南区福祉事務所児童・母子福祉現業員、元・京都市児童相談所児童福祉司）の情報提供による。
- 17) 全国里親会・里親委託促進のあり方に関する研究委員会、2003、『里親委託促進のあり方：里親委託促進のあり方に関する研究委員会報告書』、全国里親会・里親制度の拡充・整備に関する研究会、2003、「里親制度の拡充・整備に関する研究会の提言」『資料で見る新しい里親制度』全国

里親会、108-113頁。

- 18) 筆者はイギリス・カナダ・ニュージーランド・オーストラリア・アメリカなどの里親認定調査について調べたが、州毎に違っている後者3か国ではなく、原則的に全国共通にほぼ等しい前者2ヶ国のものを紹介する。先ずイギリスでは、自治体社会福祉部の家族委託課里親係（法的には民間と区別のない里親機関）の里親認定過程を紹介する。コベントリ市の里親認定アセスメントの過程；まず社会福祉部が様々な媒体を用い親募集の広報宣伝を行い、応じた市民に家族委託チーム・ソーシャル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、関連事項を説明。出来れば家族全員を同席させ、里親委託が家族全員の協力で行われる事を確認。②ソーシャルワーカーは子育て経験・生活様式・動機など当該市民と話し合い、社会福祉部が里親から期待すること、そうした期待の枠内で活動出来るか話し合う。③里親となる潜在能力があると感じられれば「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、安全かつ「専門的」方法で期待される役割（課業）を遂行する準備を行う事を目的とする。④「里親準備グループ」研修を終えれば、候補者に「専属」ソーシャルワーカーを配置。同ワーカーが候補者宅を訪問、自宅研修（Home Study、自宅でのソーシャルワーカーとの勉強会）を実施、当該家庭に特有な里親養育のあり方の探求を狙いとし、通常約6回実施。⑤この後専属ワーカーは候補者家庭の総合評価報告書を（候補者と共に）作成、里親認定審査会（Fostering Panel）に提出。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、養親、里親の各1名で構成、提出された報告書を検討、この時点で勧告（結論）を出す。

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。

次に、こうした過程を通じて里親委託担当ソーシャルワーカーが里親希望者の適性をチェックするのであるが、そのチェック指標はほぼ全国的に次のようなFostering Networkのものが使われている。これらの指標は、地方自治体社会福祉（ソーシャルワーク）部の家族委託チームのソーシャルワーカーが里親募集に応じた認定申請候補者の適性を評価するためのアセスメント・チェック指標であり、面接・家庭訪問・応募者家庭内研修・申請準備研修・参考人調書（レファレンス）・グループ研修など、一連の認定申請のための全過程を通じて応募者の適性を審査する基礎情報を作成する枠組となっている。最終的に担当ソーシャルワーカーが作成し、里親認定審査会に提出する報告書の内容の枠組（最終的にはアセスメントの過程を縦軸とするマトリックスとなるが）もこれである。こうした認定アセスメントの枠組を全英里親会から発展した民間組織であるFostering Networkが作成し、地方自治体が活用しているのである。毎年刊行される里親委託手当勧告の冊子などとともに、イギリス里親制度の公私関係における重要な一面である。[Source : National Foster Care Association (Fostering Network), 2000, *Assessing Foster Carers : A Social Workers' Guide to competency assessments*, pp.19-28]

イギリス里親認定アセスメントにおける里親能力適性チェック指標

1 子ども（里子）を養育する能力

1-1 他人の子に健全な身体・情緒・性的発達および十分な教育達成を遂げさせる高水準な養育を提供する能力

1-2 里子の実家族や里子にとって大切な他の人々と協働できる能力

1-3 躰と虐待を区別する能力および体罰や不適切な関わりを行わずにそうした躰の範囲内で里子の行動を管理／規制する能力

1-4 子どもの正常な発達に関する知識をもち、里子の年齢や理解力に相応しい仕方で里子の言葉に耳を傾け、意思疎通を行う能力

2 安全かつ安心できる生活環境を提供する能力

2-1 危害・虐待の起こらぬ安全で安心できる家庭環境で里子が養育される体制を確保する能力

2-2 里子自身が危害・虐待から身を守り、安全が脅かされる場合は自ら助けを求める方法を知っているよう支援する能力

3 チームの一員として協働する能力

3-1 他の専門職と協働し、地方自治体社会福祉（ソーシャルワーク）部の里子委託計画に貢献する能力

3-2 効果的に意思疎通を行う能力

3-3 知りえた情報の守秘義務を遂行する能力

3-4 社会における個人や集団の平等・多様性・権利を促進する能力

4 里親自身の職能開発能力

4-1 個人としての体験が自分自身や家族にどのように影響を与えてきているか、里子を委託されることが家族員全員にどのような影響を与えるか認識する能力

4-2 支援を提供してくれる人々や結びつき（連携）を共同体内でもつ能力

4-3 里子を養育する技能を高めるため様々な研修の機会を活用する能力

4-4 ストレス状況にさらされても（里子と）積極的な人間関係を保ち続け、里親として有効に機能し続ける能力

存在である Ottawa Children's Aid Society の里親認定アセスメントに使用される里親希望者の適性チェックリストの見出しは次の通りである。（Source: Ottawa Children's Aid Society, 2002, *Foster Carers' Assessment Checklists*, p.2）。

- awareness of policies and procedures; compliance with licensing requirements - physical environment (includes neighbourhood, floor plan, accessibility to recreation, safety) - self awareness of family - family system (physical description, medical or health problems, personality of family members, structural, dynamic, stage of development, separation and loss, religious beliefs, values and practices, current routines) - support system (formal, informal, instrumental) - psychological development of caregivers (includes intellectual, literacy, employment, emotional, social, psychosexual, victimization, dealing with losses, substance or alcohol abuse) - family of origin (including being fostered or adopted, maltreatment, protective factors) - awareness of child development and management - stress management (conflict resolution, problem solving, coping, life events, wellness habits) - working with systems (with external systems, managing conflict) - motivation (to foster or adopt, of all family members) - ability to integrate non-biological children (best match criteria) - appreciation of previous caregivers (sensitivity to issues of loyalty, separation, ongoing contact, cooperation with natural family, significant others) - supplemental

カナダのものについては、民間里親機関の代表的

19) 名誉ある例外はわが国で里親開拓の先駆的民間組織である家庭養護促進協会(大阪事務所・神戸

事務所)である。同協会ではほぼ諸外国なみの認定調査アセスメントを行なっている。したがって児童相談所の調査で里親希望者がほぼ全員認定されると違い、(わが国は諸外国と違い民間里親機関自体が認定権限を持ってはいない—これがわが国の里親制度の特筆すべき特異性でもあるが) 認定のための調査アセスメントを実施する過程で、少なからぬ希望者が認定を辞退するという。イギリスでは認定前研修を受ける10～20%程度の希望者しか認定されないという(米沢普子、1996、「ロンドン1994年-里親・養子情報」『新しい家族』29、養子と里親を考える会、10頁、Fostering Network, 2004, “Fostering News” *ChildrenNow*, 20-26 August Issue, Haymarket Publishing, p.13)。

- 20) Barratt, S., 2002, “Fostering care: the child, the family and the professional system” *Journal of Social Work Practice* 16-2, p.25.
- 21) 宇都宮里親傷害致死事件弁護団(代表平湯真人)、2004、『宇都宮里親傷害致死事件控訴趣意書・平成15年(ラ)第2796号』8頁。
- 22) この点からの強い指摘は、汐見稔幸(2001、『里親を知っていますか』岩波ブックレット)に代表されよう。ちなみに「丸投げ」という表現は、宇都宮里親傷害致死事件弁護団、前掲趣意書、4頁に出てくる。
- 23) 毎日新聞、2004、(10月17日)「児童相談所の人手不足：5000件以上を福祉司26人で／福島」。朝日新聞 2004、(10月31日)「児童虐待防止へ工夫：人員増強・弁護士に業務委託」
- 24) 朝日新聞、2004、(10月6日)「社説・虐待防止：自治体は何をしている」。
- 25) 大阪府児童虐待問題緊急対策検討チーム、2004、『子どもの明日を守るために：児童虐待問題緊急対策検討チームからの緊急提言』8、12頁。ちなみに大阪府は事件後現在迄に10名の児童虐待防止専任の児童福祉司を増員したが、焼け石に

水であり「どこまで職員数を増やせばいいのかわからない」という声が漏れる、という。前掲、朝日新聞、2004、(10月31日)。

- 26) この点から、最近の自治体調査の結果は無残なものであった。自治体のほとんどは里親委託専任児童福祉司を置く(増やす)意向をもっていない。毎日新聞、2004、(12月20日)「60自治体調査：制度普及に腰重く」。さらに戦後の研究動向においては、1960年代の代表的研究である三吉明編、1963、『里親制度の研究』日本児童福祉協会、を読むと、ほとんど児童相談所ワーカー問題にふれられていないことがわかる。「里親＝里親制度」神話型の典型である。「里親制度＝里親担当ソーシャルワーカーの量と質」論は専ら松本武子の一連の研究に負うところが多い。松本武子、1972、『児童福祉の実証的研究』誠信書房、1977、『里親制度：その実践と展望』相川書房、1980、『児童相談所と里親制度』相川書房、1991、『里親制度の実証的研究』建帛社。
- 27) 小野によれば以下のように対応するという(小野善郎、2003、「アメリカの Child Guidance Clinic と日本の児童相談所」『厚生科学研究報告書2003年度』16頁。

＜児童相談所の業務に対応するアメリカの機関＞

児童相談所の業務	対応するアメリカの機関
養護相談 虐待相談	児童保護局 Child Protection Service 児童権利擁護センター Children's Advocacy Center
非行相談	少年審判所 Juvenile Court
保健相談	小児病院 Children's Hospital 地域保健センター Community Health Center
障害相談	精神遅滞／発達障害委員会 Board of MR/DD 教育委員会 Board of Education
育成相談 (性格行動相談)	Child Guidance Clinic

- 28) 著名な一例としては、オーストラリア・クイーンズランド州の児童家庭部が、里親家庭(施設はないので虐待児ケアの主資源)での性的虐待事件に対応できず、事件調査報告の勧告を受けた自治体組織改革により、子ども安全保障部

- (Dept. of Child Safety) に変わり、専ら児童虐待防止に集中できるようになっていることがあげられよう。Queensland Government Crime and Misconduct Commission, 2004, *Protecting Children: An inquiry into abuse of children in foster care*, Dept. of Child Safety, 2004, *A Blueprint for implementing the recommendations of the January 2004 Crime and Misconduct Commission Report* in CD-ROM.
- 29) この点に関しては拙訳『現代里親委託開発戦略：地方自治体による里親委託促進のために；英国ダンディー市ソーシャルワーク部の施策と実践』英国ソーシャルワーク研究会翻訳資料シリーズNo.15, 2003を参照。人口15万の同市のソーシャルワーク部児童サービス課には家族（家庭）委託チームが3つあり、常勤換算で16名のソーシャルワーカーたちが、里親資源開発（認定アセスメント／研修担当でリソースワーカーと呼ばれる）と里親支援（委託後訪問指導など支援担当でリンクワーカーと呼ばれる）に携わり、100世帯を越す里親家庭（最大150名の里子委託）を児童育成サービスの一環として支援している。里子を担当するのは児童サービス課地区担当チームのソーシャルワーカーである。同上書8-9頁。
- 30) 星野信也、2000、『「選別的普遍主義」の可能性』海声社、270-272、290-296頁。
- 31) この事実の一例に「昼間」里親制度がある。保育所資源不足の1950-70年代には「昼間」里親制度（保育ママ制度・家庭福祉員制度などと呼ばれ、現在でも若干の自治体が実施しているが、いわゆる英国等にみられるチャイルドマインダー制度のこと）という変則的応用制度として一時期脚光をあびて、一応国の制度として位置付けられていた。が、保育所数が充足するとただちに解消され、主要資源と位置づけられてきた入所施設不足のガス抜きの役割を担わされてきた。
- 32) 厚生労働省は年内にまとめる「新新エンゼルプラン」で、養護児童の里親家庭に委託する割合を現行の7.4%から2009年度までに10%に引き上げる方針を発表したが、これは本論文で指摘した里親制度の構造的問題に手をつけずに何とか達成できる数字であろう。こうした目標設定は、国が本気で里親制度に力を入れる姿勢の現れであるというよりも、国連児童権利委員会勧告に対する安易な対応策として位置づけた方がよからう。毎日新聞、2004、[10月19日夕刊]「要保護児童：里親委託率10%に」。