

論 説

児童虐待への対応における親族の位置づけ

——アメリカでの親族里親・養子縁組・

後見の動向を手がかりに——

原 田 綾 子

- 1 はじめに
- 2 親族への要保護児童の委託
- 3 親族による永続的養育
- 4 アメリカの児童虐待対応における親族の位置づけ
- 5 おわりに

1 はじめに

これまでの日本の児童虐待対応においては、子どもの守り手となるのは、通報者を除けば、それまで子どもと何の関係もなかった人々であるということが、暗黙の想定とされてきたように思われる。子どもの保護にやってくるソーシャルワーカーは子どもにとっては見知らぬ大人、施設は始めていくところ、里親は初めて出会う人である。親から引き離された子どもは、家庭を離れるだけではなく、しばしば住み慣れた地域や学校から離れることにもなる。このような状況が発生することが当然視されてきた。

しかし実際には、虐待を受けた子どもの保護やケアが、その子どもとつながりのある人物によって、子どもにとってなじみのある場所から離れることなく行われる可能性もある。そうした役割を担う可能性が最も高いのは、親族であろう。親族——ここでは主に、祖父母やおじおばなど、子どもとその親が日常的にかかわりを持つことの多い、比較的近い親等の親族

を想定する——は、しばしば、親を物理的・精神的に援助したり、子どもの一時的な養育者となる。親子の状況がある程度理解している親族が、児童虐待の予防や対応において重要なリソースとなることは十分に考えられるし、実際にそのような役割を果たしている親族は多いと思われる。

しかしその一方で、親族は、親子と近い関係性を有しているが故に、かえって子どもの守り手に徹しきれないおそれもある。実際、虐待の疑いのある子どもをいったん祖母が預かったものの、すぐにその子どもを親もとに戻してしまい、深刻な虐待が発生してしまったという事案もある⁽¹⁾。またより根本的に、親にとって親族そのものが子育てに負の影響を及ぼすストレス源となっている場合もある。児童虐待の背景には夫婦関係の問題が潜んでいることが多いといわれるが、それに加えて、親族間のもめごとやそれによるストレスが、子どもの虐待の原因となることもある。親自身が子ども時代に虐待を受けていたり、放置されていたことが、次の世代の子育ての困難につながるという、虐待の連鎖の可能性もある⁽²⁾。このような観点から見れば、親族を児童虐待対応の担い手とすることには、固有のリスクが含まれているのである。

このように、虐待を受けた子どもの守り手としてプラスとマイナスの二面性を含んだ親族は、児童虐待対応制度の中でいかに位置づけられうるのだろうか。これを検討することが、本稿の課題である。本稿は、アメリカ

(1) 例えば、2004年に栃木県小山市で発生した、父親の知人による幼い兄弟の虐待殺人事件では、いったん養護施設に預けられた兄弟の引渡しを父親が求めたため、祖母の家に移ることを条件に返したが、その後当該知人宅に父親と兄弟が戻ってしまった。児童相談所は祖母から、同居人が再び兄弟を虐待したことを知らされたが、「きつくしかつたら、謝った」と言われ、そのまま済ませたという。しかしその後兄弟は行方不明となり、遺体となって発見された（2004年9月17日朝日新聞朝刊）。

(2) 虐待のケースでは、親が自分自身の親や配偶者の親との葛藤を抱えているケースが多く、そうした親族を援助者とすることによって親がさらに追い詰められる場合がある。そうした状況の中で発生したネグレクト死亡事件の報告として、杉山春（2004）『ネグレクト：真奈ちゃんはなぜ死んだか』小学館、特に89-90頁。

の児童保護手続きにおいて親族がどのように位置づけられているのかについて、特に、親族里親、養子縁組、後見制度の動向を手がかりとして分析する。アメリカの状況は日本とは異なるものであるが、日本での状況や今後の制度のあり方を考える上でも興味深い示唆を与えてくれるものと思われる。

2 親族への要保護児童の委託

(1) 親族への委託の増加とその背景

アメリカでは、1980年代後半ごろから、虐待やネグレクトを理由に州のフォスターケアに措置された子ども（要保護児童）の委託先として、子どもの親族を活用する傾向が強まっている。2006年度のフォスターケアの全国推計を見ると、委託児童総数約51万人のうち、一般の里親家庭に委託された子どもは約24万人、親族の里親家庭に委託された子どもは約12万5千人である。フォスターケアに委託された子どもの四分の一近くが、親族の家庭でケアを受けているという計算になる⁽³⁾。

親族への委託の増加の背景としては、80年代にドラッグやエイズ問題が深刻化したために要保護児童が増加したにもかかわらず、里親のなり手が増えなかったために、州が子どものケアのリソースとして親族を利用するようになったということが指摘されている⁽⁴⁾。アメリカは、施設による子どものケアを、子どもの福祉の観点からも、また社会のコストの観点からも、受け入れていない。そのため、施設を増やして子どもの収容先を増や

(3) U. S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families, Children's Bureau, *The AFCARS Report, Preliminary FY 2006 Estimates as of January 2008* (14).

(4) Jill Duerr Berrick (2000) "What Works in Kinship Care," Miriam P. Kluger, Gina Alexander, Patrick A. Curtis (eds), *What Works in Child Welfare*, CWLA Press, Washington DC, pp. 127-134, 特に p. 127.

すという選択肢は採られなかった。里親が増えない中で、子どもの周りにあるリソースとして親族に注目するということにならざるを得なかったものと思われる。

といっても親族里親は、「一般の里親が足りないので仕方なく」という消極的な理由だけで推進されるようになったわけではない。児童福祉の領域において90年ごろから強調されるようになった「家族中心的服务 Family Centered Services」の一環として、親族の活用に大きな期待が寄せられるようになっていのである。家族中心的服务とは、ソーシャルワーカーが親子の分離を決定して本人にそれを通告・実施するという、アメリカで主流であったトップダウン式のソーシャルワークを見直し、親子への支援方法や子どもの委託先の決定においてできるかぎり親族や地域の関係者に加わってもらい、そうした人々の協力によって子どもの安全確保やケアを行うことを目指す実践である。具体的には、新しい取り組みとして、チーム決定会議 (Team Decision Making Meeting)⁽⁵⁾ や、家族グループ会議 (Family Group Conference)⁽⁶⁾ が各地で導入されている。アメリ

(5) ミシガン州では、親族や地域の人々を集めて話し合いを行い、子どもの保護や委託についての合意形成を図るためのチーム決定会議が導入されている。その実務について、原田綾子 (2008a) 『「虐待大国」アメリカの苦闘：児童虐待防止への取組みと家族福祉政策』ミネルヴァ書房、99-102頁を参照。

(6) Family Group Conference はもともと、マオリ族の子どもの児童保護において部族・親族のネットワークを活用すべく、親族による意思決定や会議への参加による保護計画の策定とその実施をめざしてニュージーランドで導入されたものであるが、それがマオリ以外の人々に対しても利用されるようになり、さらにオーストラリアやイギリス、アメリカなど他の国々に広がった。ニュージーランドのモデルでは、ソーシャルワーカーが退席して親族だけの話し合いをする時間を確保するなど、親族の自律性が強調されているようである (林浩康 (2004) 「ニュージーランドにおける効果的家族参画実践——児童虐待領域におけるファミリーグループ・カンファレンス」『北星論集』第41号、117-125頁)。アメリカでは、ニュージーランドのモデルに近い形で会議を実施している地域もあるが、親族だけの話し合いの時間は取らないなど、ソーシャルワーカーの監督を強化した形で実施している地域もある。Jesse Lubin (2009) “Are We Really Looking Out For the Best Interest of the Child? Applying

カでは、70年代後半ごろから、実親を支援してできる限り子どもを家庭から離さないようにするための家族維持サービスが提供されるようになったが、家族維持が不可能なら親子は分離され、子どもは見知らぬ里親のもとで暮らすことが多かった。こうした実践が子どもに劇的な生活環境の変化をもたらし、里親委託後に子どもが不適応を起こすことも多かったという反省からも、子どもと関わりのある親族や地域の人々に積極的に協力を呼びかけ、子どものケアの代替的な担い手となってもらうことを促進するようになったのである。

（2）親族への子どもの委託の優先についての州法の規定

このように、一般の里親を確保することが難しくなったという制度的理由に加えて、家族中心主義という新しいソーシャルワーク理念にも支えられ、親族への要保護児童の委託は、アメリカにおいて積極的に推進されるようになった。

親族への委託は、連邦政府の政策にもとづいて推進されている。1997年の『養子縁組と安全な家族に関する法律』⁽⁷⁾によって改正された、合衆国法律集第42編第7章第4項パートE『フォスターケアと養子縁組支援のための連邦の給付金』（一般に、Title IV-Eと呼ばれているので、以下そのように表記する。）において、連邦政府は、「親族養育者が、州の児童保護の基準をすべて満たしているなら、子どもの委託先の決定において、成人親族を非親族よりも優先するよう考慮する」ことを、各州に求めるようになった⁽⁸⁾。この規定によって、各州は、連邦からフォスターケアの運営資金を受け取るために、親族の優先を、児童福祉政策の基本方針として取り扱わなければならないようになったのである。2008年2月の時点で36の州が、州法に

the New Zealand Model of Family Group Conferences to Cases of Child Neglect in the United States,” 47 Family Court Review, pp. 129-147, 特に p. 133.

(7) Adoption and Safe Families Act of 1997, 105 Public Law No. 89.

(8) 42 U. S. C. 671 (a) (19).

において親族への委託を優先することを定めている⁽⁹⁾。州法上の規定を持たない州でも、行政基準や実務基準において、親族の優先が定められているものと思われる。

実際に州がどのようなスキームによって親族を優先するかは、各州の政策にゆだねられている。ここでは、ニューヨークとカリフォルニア州法に注目し、親族委託の優先に関する規定をやや詳しく見てみることにしたい。

(a) ニューヨーク州

ニューヨーク州法は、児童保護を担当する州のソーシャルサービス担当局に、子どもの委託先となりうる親族の探知を義務づけている。親族の範囲としては、特に祖父母が明示されているほか、親が適切な援助者として示した親族、子どもが自分にとって重要な役割を果たしてきたと考えている親族が挙げられている。親族が子どもを引き受ける場合には、裁判所が子どもの保護や親子再統合などについて管轄を保持することを、親族は受け入れなければならない。すなわち、親族が子どもを引き受けた場合でも児童保護手続は継続され、親族はソーシャルワーカーの監督を受けながら、子どものケアや親子再統合の支援を行うことを求められるのである。以下に、条文の抄訳を挙げる。

New York Family Court Act § 1017 (抄訳)

- 1 裁判所が、子どもが自宅から分離されなければならないと決定する際に、裁判所は、(児童保護手続きの：筆者注)被告となっていない親、および子どもの親族を見つけるための調査を直ちにおこなうよう、ソーシャルサービスの地区担当長に命じなければならない(ここでいう親族は、子どもの祖父母

(9) 2008年2月時点での各州の立法状況については、U. S. Department of Health and Human Services, Child Welfare Information Gateway, *Placement of Children with Relatives*, www.childwelfare.gov/systemwide/laws_policies/states/placement.cfm. (last visited on September 25, 2009) を参照。

の全員、被告となっている親および被告となっていない親によって示されたすべての適切な親族および、5歳以上の子どもによって、子どもの人生において重要で積極的な役割を果たしてきた親族として明らかにされたすべての親族を含む）、そして、彼らに児童保護手続きが進行中であること、彼らが里親になる機会があること、子どもの監護またはケアを求める機会があること、そして、実親との再統合の試みが必要でない（と裁判所が決定した：筆者注）場合あるいは再統合の試みが功を奏さない場合には里親によって子どもが養子縁組される可能性があるということを知らせなければならない。—以下略—

- 2 裁判所は、親族探知の結果の報告を受けた上で、以下のいずれかの決定を行わなければならない。(a)裁判所が被告でない親または親族または適切な者と暮らすことができると決定する場合には、(i)その者に監護または後見の命令を与える、(ii)その者の監護に子どもを直接に委託し、裁判所が必要と考える調査を行う、(iii)ソーシャルサービスの地区担当長に子どもを委託し、子どもをその者と生活させ、その者の家庭を調査して里親として資格を認められるならそれを認めるよう地区担当長に対して命じる。—以下略—
- 3 親族やその他適切な者に子どもを委託する命令は、その者が裁判所が管轄を保持することに同意しない限り、認められない。裁判所は、児童保護手続きが進行している間、それらの者に、監督に服することを条件として子どもを直接に委託することができる。そうした（親族等への：筆者注）監督は、児童保護機関、ソーシャルワークの担当官、適切な権限を持つ機関によってなされなければならない。—以下略—

(b) カリフォルニア州

カリフォルニア州法の規定は、州の福祉局による親族の探知の義務づけに加えて、親族への委託を優先する際の考慮事項を具体的に規定しており、州が親族に期待する役割がニューヨーク州法よりも明確になっている。例えば親族には、子どもを養育することだけでなく、親子の再統合に向けた支援の担い手となることが要求されている。親子の再統合ができなかった場合に備え、親族が子どもの永続的な養育者となる意思があるかどうかも考慮される。また、親族に子どもを委託するかどうかの判断におい

ては、親族の養育能力に加えて家庭環境の安全性が重視されており、親族の家庭訪問や犯罪歴・虐待歴調査が行われる。以下が、関連条文の抄訳・概略である。

California Family Code 7950 (a) (抄訳)

フォスターケアの委託は可能な限り親族の家庭においてなされなければならない。ただしその委託が子どもの最善の利益にならない場合はその限りではない。適切な親族を見つけるために、熱心な努力がなされなければならない。—以下略—

California Welfare and Institutions Code 361.3 (a) (抄訳)

子どもが親の身上監護から分離されるあらゆるケースにおいて、子どもの親族への委託について、その親族によってなされた申し出に優先的考慮が与えられなければならない。親族への委託が適切であるかどうかを決定するに際しては、郡のソーシャルワーカーと裁判所は、以下のすべての要素を考慮しなければならない。ただし、考慮しなければならない要素はこれらに限られない。

- ① 子どもの最善の利益
- ② 親，その親族，子どもの希望
- ③ 親族への委託についての Family Code の規定（上記 California Family Code 7950 (a) を指す）
- ④ 同じ家族への兄弟または半血兄弟の委託
- ⑤ 親族および同居する大人の善良な道徳的性格
- ⑥ 子どもと親族の関係の性質と長さ，親族がその子どもをケアし，実親との再統合が不成功に終わった場合に子どもに法的永続性を与える意思
- ⑦ 親族が以下のことを行う能力
 - (A) 安全で安心できる，安定した環境を子どもに提供すること
 - (B) 子どもに適切で効果的なケアとコントロールを行使すること
 - (C) 生活に必要な家庭と物資を子どもに与えること
 - (D) 子どもをその両親から守ること
 - (E) 裁判所の命令に基づいて親と子どもの再統合の努力を行うこと
 - (F) 子どもと他の親族との面会を促進すること
 - (G) ケースプランのすべての要素の実施を促進すること

(H) 再統合が失敗した場合に子どもに法的永続性を与えること

(I) 必要であれば、適切で安全な保育のアレンジをすること

⑧親族家庭の安全性

California Welfare and Institutions Code 309(d) (概略)

親族の家庭は、子どもを引き受ける前に、州法で定められたプロセスと基準に従ってその適切性を承認されなければならない。生活環境の安全性を確認するための家庭訪問が実施され、養育能力の有無、親族とその同居家族の犯罪歴、児童虐待歴などが調査される。

これら二つの州の規定をみてわかるように、親族優先に関する法律上の規定は、州によって内容や力点が異なっている。しかし、各州の規定を概観してみると⁽¹⁰⁾、そこには一定の傾向があることもわかる。

まず、優先される親族の範囲としては、子どもの親から一定の親等内（おおむね3親等から5親等）の血族、姻族、養子縁組による親族という形で規定する州が多い。子どもの祖父母、おじおば、兄弟などを特に優先すると定める州もある。一部の州は、名付け親（godparent）、家族の友人（family friends）などの家族類似的人物を親族の定義に含めている。

親族優先の方法としては、親族からの要求や申立があったときにだけ優先するのではなく、州の福祉局が積極的に利用可能な親族を探知し、その希望を確認した上で、親族が適切であればその希望を優先するという仕組みを採っている州が多い。

注目したいのは、子どもとの間に親族関係があるという理由だけで、親族を優先的に取り扱うという方針を採っている州はないということである。どの州も、親族が優先されるためには、子どもの養育者として適切であり、養育の意思があることが認定されなければならない、子どもの安全性が確保できるかどうかも重視されている。全50州のうち23の州は、親族お

(10) 親族への優先的委託に関する各州の規定は、前掲 U. S. Department of Health and Human Services, Child Welfare Information Gateway, *Placement of Children with Relatives* の中に一覧として整理されている。

よび同居人の犯罪歴・虐待歴の調査を州法によって義務付けている。

(3) 子どもの受託のための資格とその承認要件

裁判所が虐待やネグレクトの事実を認定し、子どもを州の監護下においてフォスターケアに委託することが必要と判断した場合、その子どもの委託を親族が受けるためには、親族は、公的な養育者としての資格を認定される必要があるのだろうか。あるとすれば、その資格はどのようなものなのだろうか。こうした問いへの答えは、州によって異なっている。各州がどのような方針を採っているのかについては、アーバン・インスティテュート (Urban Institute) という調査機関が調査を行い、詳細な報告を行っている。その報告書を手がかりに各州の状況を概観することにしたい。

まず、要保護児童を親族に委託する場合に、親族に対して必ず、一般の人々と同じ基準によって里親資格を得ること（完全な里親資格認定）を要求する州は15州だけである。残りの州は、一般の人々よりも緩和した基準を満たせば親族に子どもを委託できるとしており、一般の人々よりも緩和した基準で里親資格を認定する仕組み（緩和された里親資格認定）、又は、里親資格のない親族のために別の基準を設け、それにもとづいて子どもの委託を行う仕組み（里親資格とは別個の承認プロセス）がとられている。

親族のために里親資格を緩和できるとしている州は23あるが、実際に緩和されることが多いのは、居住スペースの要件である。一般の里親に要求される広さを満たしていなくても、一定の広さがあれば里親として認められる。また、トレーニングを免除する州も多い。年齢や収入の要件を緩和する州もある。収入の要件は5つの州で免除されている⁽¹¹⁾。これらの州では、通常は里親として認められないほど高齢の人や、収入の少ない人でも、親族であれば里親として認定されうる。

(11) Amy Jantz et al. (2002) "The Continuing Evolution of State Kinship Care Policies," Assessing the New Federalism: An Urban Institute Program to Assess Changing Social Policies, Urban Institute, 特に pp. 12-13.

親族は里親資格なしに子どもを受託できるとする州は20ある。これらの州では、里親に要求される条件の多くが親族には適用されない。親族の家庭調査を行うのは13州、収入のチェックを行うのは6州のみである。ただし、最低限のこととして、犯罪歴と児童虐待歴のチェックは行われている⁽¹²⁾。

以上のように、親族が要保護児童の委託を受ける場合には、①完全な里親資格認定、②緩和された里親資格認定、③里親資格とは別個の承認プロセス、のいずれかが必要になるが、①のみを認める州では、養育者として要求される基準が厳格なので、親族は子どもの委託を認められにくくなる。他方、②や③を認める州では、比較的容易に委託が認められることになる。

ただ、どの承認プロセスに基づいて子どもを預かったとしても、親族は私人としてではなく、公的な代替的養育の担い手として子どものケアを行うことになることには注意が必要である。アメリカのフォスターケアの法的スキームにおいては、委託児童の監護は州が保持し、里親は州との合意に基いて子どものケアや監護を行うにすぎない。里親が親族の場合でも、親族は州から委託を受けて子どもをケアすることにかわりはないので、子どもに必要な治療や教育、実親とのコンタクトなど、重要な事柄についての決定はあくまで州が行い、親族はそれにしたがって養育を行わなければならない。親族が里親資格を持たずに子どもを預かることを認めている州でも、州の福祉局が子どもの監護権を保持する 경우가ほとんどである。少なくとも、すべての州は、親族への委託後も児童保護ケースを終了せず、親族への監督を続ける。親族に預けたからといって児童虐待への対応を終了してしまうことはなく、ケースプランに従った親子への援助が実施され、親族にはそれへの協力が求められるのである⁽¹³⁾。したがって親族は、たとえ自分が祖母やおばであるからといって、自分の好きなように子ども

(12) *Ibid.*, p. 14.

(13) *Ibid.*, pp. 14-15.

の世話をしたり、親と子どもを勝手に会わせたりできるわけではない。ソーシャルワーカーの定期的な訪問により生活環境のチェックを受け、ケースプランにしたがって子どもが身体的・精神的な治療や特別教育を受けられるよう援助したり、事前に定められた方法で親子の面会を援助するなど、通常の里親に求められる役割が親族にも求められるのである。

ただ、実務においては、親族へのサービスやソーシャルワーカーの監督は十分に成されていないことが少なくなく、このことが大きな問題を生じさせている。この点については次節で詳しく論じることしたい。

(4) 親族への経済的給付と養育支援、および監督

里親の資格を得るかどうかに関わらず、州の監護下に置かれた子どもを親族が預る場合は、州の要保護児童のケアを行う公的な養育者として、州の福祉局から子どものケアに必要な援助を受け、またその監督に服する。ただし、州からの援助や監督の程度は、里親資格の有無や、里親資格が完全なものであるかどうかによって異なっている。

まず、経済的給付について見てみよう。

親族が完全な里親資格に基づいて子どもを預かっている場合には、一般の里親と同じ金額の里親委託費が支払われる。1979年の連邦最高裁判決 Miller v. Youakim⁽¹⁴⁾ によって、親族が州の里親資格要件を満たしている

(14) 440 U. S. 125, 99 S. Ct. 957 (1979). イリノイ州において、4人の子どもの親から分離されて一般の里親に委託されたのだが、そのうちの2人を子どもの姉夫婦が引き取ったところ、姉夫婦の家庭は一般の里親と同じ基準を満たしていると認定されたにもかかわらず、同州は「里親に親族は含まない」という方針を採っていたために、姉夫婦には里親委託費が支払われなかった。姉夫婦には、子どものいる貧困家庭への公的扶助 AFDC (現在は TANF) による給付金が支払われていたが、その額は里親委託費よりはるかに少額であり、残りの二人を引き取るには十分ではないと姉夫婦は考えた。そこで、姉夫婦と4人の里親委託児童が、一般里親と同じ基準を満たした親族に里親委託費の給付を認めないイリノイ州法は合衆国憲法第14修正の法のの平等保護事項に違反するとして、連邦法 (42 U. S. C. § 1983) に基づいてクラスアクションを起こした。それが最終的に連邦最高裁にたどり着いたものが本件である。連邦最高裁の法

場合、その親族には一般の里親が受給するのと同額の里親委託費の受給資格が与えられるということが認められ、その方針が現在まで維持されているのである。

しかし、一般の里親よりも緩和された基準で里親になった親族は、里親委託費を受けられず。子どものいる貧困家庭への扶助制度である TANF (Temporary Assistance for Needy Families) だけを受けることが多い。それは、完全な里親資格のない者への里親委託費は、連邦政府から償還されない⁽¹⁵⁾ので、州が全面的にそれを負担しなければならないためである。それと同じ理由で、里親とは別個の承認プロセスによって子どもを受託した親族も、多くの州で TANF の受給だけが認められている。

里親委託費に比べ、TANF の給付金は額が少ない。しかも、里親委託費は養育している子ども一人当たりの費用として支払われ、一人増えると新たに全額が加算されるのに対し、TANF では二人目以降は給付額が減額される仕組みになっている。したがって TANF しか受給できない親族は、里親委託費を受給できる親族よりも、経済的には苦しい状況になる⁽¹⁵⁾。

では、子どもの養育を援助するためのサービスについてはどうだろうか。

完全な里親資格を持つ親族は、一般の里親と同じ程度のサービス、例え

廷意見は、「(連邦政府が州に対する費用の償還を行う) フォスターケア・プログラムは、不適切な扱いを受けたために裁判所が家庭からの分離を命じた要保護児童に、最も適切な代替のケアを確保することを目的とするものである。フォスターケアの子どもの適切な治療的環境を与えるための金銭給付及びサービスに関連する加重的な資金の必要性は、親によるネグレクトの客体としての子どもの地位から生じるものであり、里親の地位から生じるものではない (p. 145)。」「従って、連邦のフォスターケアプログラムはネグレクトの法的認定に基づいて、州の里親家庭の資格要件を満たす親族に委託された子どもを含む (p. 146)。」と判示した。

(15) Anon. (1999) "The Policy of Penalty in Kinship Care", 112 Harvard Law Review, pp. 1047-1064, 特に pp. 1052-1053.

ば、レスパイトケアや保育サービス、衣料費や交通費の補助、サポートグループなどのサービスを受け取ることができる。いくつかの州は、親族里親のサポートグループなど、親族里親だけが受け取ることができるサービスも用意している。緩和された基準で里親となった親族も、一般里親と同じサービスを受け取ることができる場合が多く、一部の州では親族のための特別のサービスも提供されている。他方、里親とは別個の承認プロセスによって子どもの委託を受けた親族は、一般の里親が利用できるサービスへのアクセスが認められないことが少なくない。4つの州では、里親資格のない親族はレスパイトケアを利用できず、2つの州では保育サービスが利用できないとされている⁽¹⁶⁾。

このように、少なくとも一部の親族が、子どもの養育に必要な経済的サポートや養育のサービスを受け取れない状況にあるのだが、このことには大きな問題があると指摘されている。というのは、子どもを引き受ける親族の多くは祖母やおばであり、高齢であったり、収入が少なかったり、シングルであったりするため、子どものケアのサポートを必要とする場合が多いからである⁽¹⁷⁾。特に困難な状況におかれているのは、里親資格を持たずに要保護児童を預かっている親族である。そうした状況におかれた親族へのインタビュー調査によると、親族は、経済的な給付に加えて、子どもを一時的に預かってもらうレスパイトのサービスや、子どもの保育、サポートグループがあればよいと感じていることが明らかにされている⁽¹⁸⁾。

それでは、ソーシャルワーカーの訪問や監督についてはどうだろうか。

(16) Jantz et al., *op. cit.*, pp. 10-15.

(17) Rebecca Hegar and Maria Scannapieco (1995) "From Family Duty to Family Policy: The Evolution of Kinship Care," 74 *Child Welfare*, pp. 200-216, 特に p. 209.

(18) Beverly Davidson (1997) "Service Needs of Relative Caregivers: A Qualitative Analysis," *Families in Society: The Journal of Cotemporary Human Services*, pp. 502-510, 特に pp. 507-508.

親族が里親であれば、一般の里親と同程度の訪問や監督を受けるとする州がほとんどだが、緩和された資格で認定された親族里親に対しては訪問や監督の頻度を少なくしている州もある。制度上は非親族の里親と同じ程度の監督を行うとしている州でも、実務においては、親族への監督は少なくしているという場合もある。親族が里親ではない場合は、ソーシャルワーカーが訪問の頻度を下げる傾向がさらに強くなる⁽¹⁹⁾。

実務において、親族への監督をどのように行うかということは、ソーシャルワーカーにとっては悩ましい問題であるようだ。それは、ソーシャルワーカーが、子どもに関する親族の判断を尊重しようという思いと、福祉のプロとしての自己の判断との間で葛藤を感じるからである。しかし、親族の自律性に配慮する余り親族への監督の程度を下げてしまうことは、子どもの安全の観点から見れば問題があることである。親族に子どもが委託された場合、一般の里親よりも実親との交流が維持される傾向があるが、その反面、親族は、裁判所や福祉局によってアレンジされたのとは異なる方法で実親と子どもを面会させてしまう傾向があり⁽²⁰⁾、それゆえに、虐待をした実親が子どもに対して不適切な接近をしている可能性が相対的に高いからである。親族を監督せずに放置していると、こうした状況が見逃されやすくなってしまう。このような懸念から、親族と関わるソーシャルワーカーには、親族ケアに付随する状況に対応できるように特別のトレーニングを行う必要があると指摘されている⁽²¹⁾。

(19) Jantz et al., *op. cit.*, pp. 10-15.

(20) Jill Duerr Berrick, Richard P. Barth and Barbara Needell (1994) "A Comparison of Kinship Foster Homes and Foster Family Homes: Implications for Kinship Foster Care as Family Preservation," 16 Children and Youth Services Review, pp. 33-63, 特に p. 53.

(21) Rob Green and Jill Duerr Berrick (2002), "Kinship Care: An Evolving Service Delivery Option," 24 Children and Youth Services Review, pp. 1-14, 特に p. 7.

3 親族による永続的養育

(1) 永続的養育のオプションとしての親子再統合・養子縁組・後見

アメリカにおける児童保護システムは、虐待やネグレクトを受けた子どもの安全を一時的に確保するだけでなく、その子どもが永続的な養育の場を持てるよう支援することも、重要な課題としている。子どもが親族に委託された場合でも、最終目標は、子どもを永続的な養育へと移行させることである。

子どもの永続的な養育の場として最も優先されているのが、実親の家庭である。子どもの安全のために親子を分離しなければならない場合でも、子どもが安全な状態で実親の家庭に戻ることができるよう、州が親子再統合の援助を行うという仕組みになっている。

親子再統合の支援は、以下のように、児童保護手続の枠組みの中にしっかりと組み込まれている。まず、虐待やネグレクトが法的に認定され、子どもが親から分離されると、州の福祉局によって再統合に向けたケースプランが作成される。そしてその後、プランの実施状況が定期的な裁判所によって審査される。実親子の再統合支援を行うことは、連邦政府のフォスターケアプログラムの下で、各州に義務付けられている。前述の『フォスターケアと養子縁組のための連邦の給付金』(Title IV-E)において、州が家族の再統合のための『合理的な努力』を行うことが、連邦からフォスターケア経費の償還を受けるための条件とされているのである⁽²²⁾。

ただし同法は、一定の場合に、州は再統合のための合理的な努力の義務を負わないと定めている。それは、実親が、拷問や性的虐待などの特に深刻な虐待に子どもをさらした場合や、実親が本児とは別の子どもを殺害あるいは殺害を幫助した場合、本児または別の子どもに重罪となる暴行を行

(22) 42 U. S. C. 671 (a) (15).

い深刻な身体的被害を負わせた場合、そして子どもの兄弟の親権が強制的に終了されている場合である。このような場合には州は再統合の努力義務を負わない。

また州は、いつまでも再統合の努力義務を負うわけでもない。その期間は原則として12ヶ月間とされている。Title IV-Eにおいては、子どもがフォスターケアに入った日から12ヶ月以内に、子どものための永続的養育の計画（Permanency Plan）を決定するためのヒアリングを裁判所が行わなければならないとされており、永続的養育のオプションとしては、①実親との再統合、②親権を終了して養子縁組、③法的後見（Legal guardianship）、④その他の計画された永続的生活のアレンジメント、があげられている。②において、養子縁組と親権終了がセットになっているのは、実親と子どもの法的親子関係を断絶するいわゆる完全養子だけがアメリカでは認められているからである。養子縁組を成立させるためには、養子縁組に先立って実親の親権が終了され、それによって実親及び実方親族との法的関係が断絶されていなければならない。③の法的後見（Legal Guardianship）は、Title IV-Eにおいて、「子どもと養育者の間に司法の決定によって形成された関係であり、子どもに関する以下のような親の権利——子どもの保護、教育、ケア、コントロール、その子どもの監護、および決定権——を養育者に移転することによって、その関係が永続的かつ自立的であることを意図するもの」と定義されている⁽²³⁾。後見は、親としての権利を親から他の者へ永続的に移転するものであるもので、法的な親子関係は断絶されないが、「永続的かつ自立的な」法的養育関係を形成する手段とされている。④の「その他の計画された永続的生活のアレンジメント」は、長期的な里親委託や施設でのケアを意味する。Title IV-E では、④の「その他のアレンジメント」は最も望ましくないものとされている。そのため、①②③のいずれもが子どもの最善の利益にならないという切実な理由

(23) 42 U. S. C. 675 (7).

(Compelling reason) があることを州の裁判所に示した場合にしか認められない⁽²⁴⁾。

このような枠組みのもとで、フォスターケアの開始から12ヶ月経過後に実親子の再統合の見込みが立たなければ、①の再統合はもはや目標とはされなくなる。④は最後の手段であるから、②養子縁組と③法的後見が次のオプションとして検討される。Title IV-E は、養子縁組と法的後見のいずれがより優先されるかを明確には定めていない。但し、Title IV-E は、養子縁組の件数を増加させた州に報奨金を与えているのに対し、後見にはそうした財政的なインセンティブを与えておらず、また後述のように、養子縁組と後見のあいだで、家庭への補助金等の利用可能性に差異が設けられていることから、政策としては後見よりも養子縁組のほうが優先されているといえる⁽²⁵⁾。

Title IV-E (42 U. S. C. 675 (5) (E)) は、養子縁組推進のためのより具体的な枠組みも定めている。子どもが過去22ヶ月中15ヶ月フォスターケアに委託されている場合、乳児が遺棄された場合、親が本児とは別の子どもを殺害、あるいは殺害を幫助した場合、本児または別の子どもに重罪となる暴行を行い深刻な身体的被害を負わせた場合には、州はその子どもの親の親権を終了する申立を行い、それと同時に、養子縁組の資格のある家族を

(24) 42 U. S. C. 675 (5) (C).

(25) フォスターケアからの養子縁組を促進する連邦の政策は、1980年の『養子縁組の支援と児童福祉に関する法律』Adoption Assistance and Child Welfare Act (Public Law No. 96-272) において導入されたものであるが、1997年の『養子縁組と安全な家族に関する法律』Adoption and Safe Families Act によってその方針がより明確になり、養子縁組件数が増加した州への報奨金制度が設けられた。フォスターケアから養子縁組された子どもの数は、1995年に約2万6千人であったものが2000年には5万人を超えるまでに増加し、その後も5万人から5万2千人で推移している。U. S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families, Children's Bureau (2008) *Adoptions of Children with Public Child Welfare Agency Involvement By State, FY 1995-FY 2006*.

探知し、リクルートし、手続きを行い、承認を求める申立てをしなければならぬと定めているのである。この規定には、フォスターケアに長期間とどめられている子どもや特に深刻な虐待を受けた子どもについては、実親との再統合よりも、養子縁組によって新しい家庭を得ることを支援するという連邦政府の政策が示されている。

ただしこの親権終了申立義務の規定には、重要な例外がある。Title IV-Eは、①子どもが親族のケアを受けている場合、②ケースプランにおいて親権終了の申立が子どもの最善の利益にならないという判断するに足る切実な理由があると州の福祉局が示した場合、③子どもを安全に戻すために必要なサービスを州がまだ提供していない場合には、州は親権終了の申立義務を負わないとしているのである。

（2）親族による養子縁組

それでは、連邦法が設定する永続的養育の枠組みにおいて、要保護児童をケアする親族は、どのように取り扱われるのだろうか。

前節で説明したように、連邦法によると、子どもが親族のケアを受けている場合には、委託期間が長期化しても、実親が深刻な虐待を行った場合でも、州の福祉局は親権終了を申し立てなくてもよいとされている。親権終了を申し立てなくてもよいということは、その子どもを養子縁組の対象としなくてもよいということを意味する。しかし統計を見ると、親族が要保護児童を養子にするケースは少なくなく、しかも、年々増加の傾向を示している。フォスターケアから養子縁組された子どものうち、親族によって養子縁組された子どもの割合は1998年には16%であったが2002年には24%に⁽²⁶⁾、2006年には26%に増加しているのである⁽²⁷⁾。

(26) U. S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families, Children's Bureau, *The AFCARS Report, Final Estimates for FY 1998 through FY 2002* (12).

親族は、一般の里親に比べて、年齢の高い子どもを養子にする傾向があり、また兄弟と一緒に養子にする傾向がある。親族はそうした、養子縁組先が決まりにくい子どもたちの受け入れ先となっているといわれている⁽²⁸⁾。ただ、親族たち自身は、養子縁組を必ずしも積極的に望んでいるというわけではないようである。実際には、養子縁組が唯一選択可能なオプションだから、仕方なしにそれを受け入れているというケースが多いことが指摘されている⁽²⁹⁾。というのは、各州は、連邦法に基づく養子縁組支援制度 (Adoption assistance) によって、養子縁組家庭に補助金や医療サービスを給付しているのに対し⁽³⁰⁾、他の方法を選択した家庭にはそうした支援は与えてこなかったからである。経済的にゆとりのない親族は、補助金やサービスがなければ子どもの養育を続けられない。親族が里親である間は、州からさまざまなサポートを受けられるので何とかやっていけるが、永続的養育が制度目標である以上、いつまでも里親のままでいることは許されない。そこで、子どものケアを続けるために、仕方なく養子縁

(27) 前掲 U. S. Department of Health and Human Services, *The AFCARS Report, Preliminary FY 2006 Estimates as of January 2008* (14).

(28) Wendy Koch, "Relative open hearts, homes to foster-care children," *USA Today*, March 19, 2006.

(29) Sacha Coupet (2005) "Swimming Upstream against the Great Adoption Tide: Making the Case for "Impermanence"," 34 *Capital University Law Review* pp. 405-458, 特に p. 414.

(30) 養子縁組支援制度は、1980年の連邦法『養子縁組の支援と児童福祉に関する法律』Adoption Assistance and Child Welfare Act によって安定した財政的基盤が与えられ、全州で導入されるようになった。その制度趣旨は、医療的・教育的な特別ニーズがある子どもの養育負担を軽くし、それによってフォスターケアからの養子縁組を促進しようということである。ベネフィットの内容は、月々の養子縁組給付金 (Adoption Subsidy)、保育・レスパイト・カウンセリングなどのソーシャルサービス、養子縁組を成立させるためにかかった費用の給付、子どもの公的医療保険 (メディケイド) などである。具体的な給付額やサービスの内容は、子どものニーズと家庭の状況に応じて、養親となる者と州の合意によって決められる。Seth A. Grob (2003) "Adoption Subsidies: Advocating for Children with Special Needs," 7 *UC Davis Journal of Juvenile Law & Policy*, pp. 83-115, 特に pp. 86-87, pp. 96-105.

組に進むのである。

親族が養子縁組を望まないのは、その前提として実親の親権を終了しなければならないからである。実親が再統合をあきらめ、子どもを親族に託そうと自ら決意したようなケースならまだよい。そのような場合には、親権が自発的に放棄され、それによって親権終了の裁判を回避することができるし、縁組後の交流や情報交換の取り決めを行うこともできる。アメリカでは、縁組後も実親との交流が続く「オープンな養子縁組」が行われることが増えているが⁽³¹⁾、親族であれば、その取り決めや実施がスムーズにいく場合も多いと思われる。難しいのは、実親が子どもとの法的関係を失うことに強く反対していたり、それに深い悲しみを感じている場合である。そのような実親の気持ちを知りつつ養子縁組に進むことは、親族にとっては大きな精神的負担になる。実親に親権を放棄するように説得することは親族にとってはつらいことであるし、説得ができずに親権終了の裁判に進み、法廷で州の福祉局によってその非を徹底的に追及される実親の姿を見るのは、親族にとってはなおさら耐え難いことなのである。

問題となるのは、実親子の法的関係の喪失ばかりではない。養子縁組は親族に「不自然でラディカルな家族の結びつきの再編成」を強いるものでもある⁽³²⁾。例えば、曾祖母が子どもを預かっているケースでは、子どもが曾祖母の養子となった場合、その子どもは法律上、実母の「おじ」になってしまう。親族は親族である以上、すでに子どもとの法的な家族関係を有しているから、曾祖母なら曾祖母のままで子どもとの暮らしをやっていたらそれでいいと思っている。子どもも「ひいおばあちゃん」が「お母さん」になる必要を感じていない。しかし曾祖母が養子縁組によって「お母さん」にならないかぎり、子どもの身の回りの世話に必要な経済的支援

(31) アメリカにおけるオープンな養子縁組の展開については、原田綾子(2008b)「養子縁組のオープンネス——アメリカにおける「オープンな養子縁組」を中心に（特集 養子制度の国際比較研究）」民商法雑誌138巻4・5号、547-568頁。

(32) Coupet, *op. cit.*, p. 450.

や保育サービスを受けることができないのである⁽³³⁾。養子縁組によって、なぜわざわざ奇妙な法的な家族関係を生み出さなければならないのか、納得ができなくても、子どものケアに必要なサポートを受けながらケアを続けていくための唯一の選択肢として、親族は養子縁組を選ばざるを得ないのである。

こうした状況に追い込まれる人々の多くが、貧困コミュニティの有色人種、特にアフリカ系の人々の家庭であるために、養子縁組を事実上強制する制度が彼らへの不当な抑圧として機能する面があるということも問題になっている。アメリカにおいては、児童虐待は貧困の問題と結びつき、そして貧困は人種差別と結びついているため、結果として、貧困なアフリカ系の人々のあいだで虐待の発生率が高くなっている⁽³⁴⁾。そのため、フォスターケアを必要とする子どもにはアフリカ系の子どもが多い。アフリカ系の人々にはもともと、奴隷制度、解放後の差別や貧困を、拡大家族ネットワーク（そこにはしばしば近隣者や友人などの擬似親族 *fictive kin* も含まれる）の共助によって生き抜いてきたという伝統があり⁽³⁵⁾、現在も、拡大家族が彼らにとって重要な社会的リソースとなっている。実際、アフリカ系の家族においては、祖母やおばなどの身近な親族が、子どものケアの担い手となることが多い⁽³⁶⁾。ただ、アフリカ系家族における子育ては、本来

(33) *Ibid.*, p. 451.

(34) アメリカにおける児童虐待と貧困の関係については、前掲原田（2008a）204-222頁を参照。

(35) Sonia Gipson Rankin (2002) “Why They Won’t Take the Money : Black Grandparents and the Success of Informal Kinship Care,” 10 *Elder Law Journal* pp. 153-185, 特に pp. 158-159.

(36) アフリカ系家庭では、実親による養育が困難な場合に、祖母が子どもの養育者となることが多い。人生のどこかの時点で少なくとも6ヶ月以上、孫を養育する主な責任を担ったことがある人の割合は、アフリカ系祖母で30%、アフリカ系祖父で14%である。すべての人種を含む祖父母全体ではその割合は10.9%である。Esme Fuller-Thomson and Meredith Minkler (2000) “African American Grandparents Raising Grandchildren : A National Profile of Demographic and Health Characteristics,” 25 *Health & Social Work*, pp.

多元的で流動的なものであり、実親を排除するものでもない。それに対し養子縁組を推奨する州の児童保護システムは、実親を家庭から排除して自分が唯一の親になることを親族に要求するものである。それゆえに、アフリカ系の人々は、児童保護システムを自分たちの文化的パターンを尊重しないものとして受けとめることになるのである⁽³⁷⁾。

(3) 補助金つきの後見

このような、いわば養子縁組の強制のような事態が生じないようにするための方策としてアメリカで注目されているのが、補助金つきの後見（Subsidized Guardianship）である。先述したとおり、アメリカの後見制度は、実親の親権を終了することなく子どもの監護やケアの権限を後見人に移す制度であり、劇的な家族関係の改変を生じないので、親族にとっては養子縁組よりも望ましいオプションとなりうる。そこで、子どもを永続的に養育したいと考える親族が、養子縁組ではなく後見を選択できるように、養子縁組補助金のような補助金を後見にもつけるべきだ、という考えが実務家の間で広がっていったのである⁽³⁸⁾。そこで連邦政府は、州が補助金つき後見制度の試験的導入にかかる費用の償還を連邦に求めることができるという仕組みを1995年に設け、その申請を促した。さらに1997年の『養子縁組と安全な家族に関する法律』によってこの仕組みが拡大され、より多くの州が利用できるようになった。2005年3月の段階で、10州が補助金つき後見のプログラムを導入している⁽³⁹⁾。それ以外の州も、さまざまな財源を利用して同種のプログラムを導入するようになっている。

109-118, 特に p. 109.

(37) Coupet, *op. cit.*, pp. 453-454.

(38) Mark F. Testa (2005) "The Quality of Permanence-Lasting or Binding? Subsidized Guardianship and Kinship Foster Care As Alternative to Adoption," 12 Virginia Journal of Social Policy & the Law, pp. 499-534, 特に p. 505.

(39) *Ibid.*, p. 507.

補助金つき後見制度の実態については、Children's Defense Fund という児童擁護団体が各州の制度について報告書をまとめており、それを手がかりとしてその概略を知ることができる。

まず、補助金つき後見のプログラムを持つ州は2004年8月の時点で35州（およびワシントンDC）である。ひとつの州が複数のプログラムを実施していることがあるので、プログラム数は全部で39となっている。プログラムの規模はさまざまで、数千人の子どもを対象とする大規模なものから、かなり少ない人数の子どもを対象とする小規模なものもある。

補助金給付の対象となる子どもの年齢については、原則として18歳未満とするプログラムが多いが（25）、12歳以上とするもの（11）、15歳未満とするもの（1）もある。給付対象を12歳以上の子どもだけに限定するのは、比較的年齢の高い子どもについてのみ後見を促進するという方針の表れであろう。なお、大半のプログラム（31）は、後見の補助金を受ける前に、子どもが州のケアを受けていることを給付の条件としている。これらの州では、子どもが実親家庭から直接に親族家庭に移り、後見を申し立てたというケースでは、補助金つきの後見は利用できない。

後見人となる者を親族、名付け親（Godparent）、身近な家族の友人とする州が多いが、非親族里親やその他の資格を認められた者を含めるプログラムもある。24のプログラムは、後見の補助金を受ける前に子どもがその親族と同居していることを要件としており、その期間は最低でも6ヶ月とする州が多い。またほとんどのプログラムは、養育者が子どもに対して永続的なコミットメントを持つことを要求している。とりあえずしばらくは子どもをあずかるという短期的な養育意思ではなく、子どもが成人するまでは自分が責任を持つという長期的な養育意思が必要とされるのである。20のプログラムでは、子どもの年齢が高い場合には、補助金つき後見を永続性のオプションとして選択する前に、子ども本人の意見を聞かなければならないとしている。

給付される後見補助金の額は、16のプログラムは里親委託費よりも少な

く、9のプログラムは里親委託費を超えない範囲で、11の州は里親委託費と同じでなければならないとしている。ほとんどのプログラムは、後見補助金を受け取っている子どもにメディケイドなどの医療保険も提供している。またほとんどのプログラムは、定期的な再調査を受けるよう、後見人に義務付けている。具体的には1年おきに児童福祉局が家庭状況を確認するというものが多い。再調査では、子どもが今もその後見人と一緒にいるか、経済的状況が変わっていないか、後見を継続させるために必要なサービスやサポートを受け取っているかどうか、といったことが確認される。里親委託中のように毎月ソーシャルワーカーが訪ねてくるということとはなくなるが、一定期間ごとに状況確認が行われる仕組みになっているのである⁽⁴⁰⁾。

補助金つき後見の制度設計において最も大きな議論になっているのは、養子縁組が不適切であるとソーシャルワーカーや裁判官が認めた場合にだけ後見を認めるという仕組みにするか、あるいは後見と養子縁組のいずれかを親族が自由に選択できる仕組みにするか、ということである。大半のプログラムは、養子縁組が不適切と認定された場合にのみ、補助金つきの後見を認めている。つまり補助金つき後見を導入した州においても、後見と養子縁組を同等に扱う州は少なく、全体としては、依然として後見よりも養子縁組のほうが、優先的なオプションとされているのである。

先述のように、Title IV-Eにおいては、親子再統合の次の永続的養育のオプションとして、養子縁組と後見の優劣は明示されていない。にもかかわらず、このように多くの州が養子縁組を優先する仕組みをとっているのは、養子縁組のほうが後見よりも法的な拘束力が強く、それゆえに養育者と子どもとの関係が壊れにくいので、永続的な養育を確保しやすいという考え方が根強いためであると指摘されている⁽⁴¹⁾。

(40) Children's Defense Fund (2004) *States' Subsidized Guardianship Laws at a Glance*, available at www.childrensdefense.org (last visited September 29, 2009), 特に pp. 1-4.

法的拘束力と養育の永続性を結びつける考え方が明確に表れているのが、全米少年・家庭裁判所裁判官協会が2000年に発表した『養子縁組と永続性に関するガイドライン』である。このガイドラインによると、子どもを預かっている親族が養子縁組を拒み、後見を希望している場合、子どもを養子にしたい家庭が別に見つかれば、そちらに子どもを移して養子縁組を成立させるほうが、親族による後見を成立させるよりも望ましいとされているのである⁽⁴¹⁾。

しかし、法的拘束力の観点から養子縁組を優先する考え方に対しては、「親族が子どもを預かる場合には、強力な法的拘束力がなくても養育関係が安定的に続いていく場合が多いので、特に養子縁組にこだわる必要はないのではないか」という疑問も一部の研究者により表明されている。例えば、イリノイ州の補助金つき後見制度の効果検証を行った研究者は、「後見と養子縁組のあいだで、意図、所属感、継続性の指標に基づく永続性の質に実質的な差異はないので、永続性のオプションの選択においては、ケースワーカーや裁判官の意見よりも、子どもと親族の選好を重視するのが適切であるように思われる」と述べている⁽⁴³⁾。

連邦政府は、全米各地で実験的に導入された補助金つき後見制度の動向をふまえて、2008年に『成功のためのつながりの形成と養子縁組の増加に関する法律』Fostering Connections to Success and Increasing Adoptions Act⁽⁴⁴⁾を制定、それにより Title IV-E を改正し、後見支援制度

(41) Testa, *op. cit.*, pp. 508-509.

(42) The National Council of Juvenile and Family Court Judges (2000) *ADOPTION AND PERMANENCY GUIDELINES: Improving Court Practice in Child Abuse and Neglect Cases*, the National Council of Juvenile and Family Court Judges, Reno, Nevada, 特に pp. 14-15.

(43) Testa, *op. cit.*, p. 531.

(44) Public Law No. 110-351. この法律は、養子縁組の更なる促進をも目標とするものであり、1997年の『養子縁組と安全な家族に関する法律』によって Title IV-E に導入された養子縁組成立一件あたりの州への報奨金額を倍増するなどの措置も盛り込んでいる。

(Guardianship assistance) を新たに設けた。後見支援制度は、養子縁組支援制度と同じように、州が後見人との合意に基づいて援助を提供し（金銭給付だけでなく公的医療保険メディケイドなども含む）、その費用が連邦から州に償還されるという仕組みになっている。償還条件としては、第一に、子どもが家庭から分離され、6ヶ月以上親族による里親ケアを受けていたこと、第二に、再統合も養子縁組も子どもにとって適切な永続性のオプションではないこと、第三に、子どもが親族に強い愛着を持っており、親族が子どもを永続的にケアするコミットメントをもっていること、第四に、14歳以上の子どもにはその意見を聞くこと、である⁽⁴⁵⁾。

この改正により、各州は、後見を支援するための財政的な基盤を得、補助金つき後見の制度をより安定的に運営していくことができるようになった。ただこの法律は、後見支援の要件を養子縁組支援の要件よりも厳しくしているうえに、後見支援は養子縁組が不適切な場合に限り認めるとしている。このことが今後、永続的養育としての後見の意義をめぐってさらに議論を呼ぶことになるのではないかと思われる。

4 アメリカの児童虐待対応における親族の位置づけ

(1) 「受け皿」としての親族

以上、アメリカにおける児童虐待対応における親族の利用について、その制度的な展開を概観してきた。この作業を通じて、アメリカの児童虐待対応における親族の位置づけには三つの側面があるということが明らかになったように思われる。

ひとつが、「受け皿」としての親族、という側面である。

アメリカでは、80年代後半から、フォスターケアを必要とする子どもの数が一挙に増加した。これは、先述したとおり、この時期に著しく深刻化

(45) 42 U. S. C. 673(d).

した都市中心部でのドラッグ問題やエイズの広がりや深い関係を有している。これらの問題を抱える親たちが子どもの育児を放棄したり、子どもを虐待してしまうというケースが激増する中で、行き場のない子どもたちの受け皿として期待されるようになったのが、親族なのである。各州は、子どもの養育者として適切で意欲のある親族を積極的に探し、彼らに子どもを委託するようになった。

ただ、親族に子どもの受け皿になることを期待するといっても、自分たちの力だけで子どもを引き受けて育ててもらうことまではとても期待できないという現実には各州は直面した。フォスターケアを必要とする子どもは貧困な家庭出身の子どもが多いので、その親族も経済的にゆとりのない人が多い。彼らが子どものための受け皿として機能できるかどうかは、彼らが子どもの養育に必要なサポートが得られるかどうかにかかっている。問題は親族をどのように、またどの程度サポートするかである。

親族が一般の里親と同じ基準によって里親の資格を得て子どもを養育している場合には、一般の里親と同じサポートを提供するというのが、連邦と州の基本的な方針である。親族も、里親になることができれば、月々の里親委託費と、子どもの医療費、特別教育の補助、保育、レスパイトケアなどを受けることができる。問題は、州の監護下にある要保護児童を、緩和された里親資格によって、あるいは里親資格を持たずに養育している親族へのサポートが必ずしも十分ではないということである。彼らは少なくとも、子どもの委託を受けられる程度の適格性があり、また子どもの養育意欲もあるとされた人々なのであるが、里親としての経済的養育支援的サービスが受けられないことが多く、相対的に苦しい状況に置かれている。

このような状況が発生するのは、州の児童保護システムが、里親資格を満たせないような親族であっても「受け皿」として子どもを引き受けてもらいたいという切迫した状況におかれているからである。できるかぎりフォスターケアのコストを下げたいという財政的な思惑もそこには働いている⁽⁴⁶⁾。しかしこのような実践は、子どもが誰に委託されるかによって州

から受けられるサービスが異なるという不公平な状況を生じさせることになる。こうした観点から、たとえ完全な里親資格がなくても、親族が子どもの養育者として適切であると判断したうえで子どもの養育をゆだねる限りは、州の責任においてその養育の支援を行うべきであると批判されている⁽⁴⁷⁾。親族が「受け皿」として機能しうるのは確かではあるが、その「受け皿」に子どもを丸ごと引き受けさせられる状況では決してない。こうした認識の下に、子どもを引き受けた親族へのサポートをどう行っていくかということが新たな制度課題になっているのである。

（2）「つながり」としての親族

親族は、単に子どもの「受け皿」として、生活の場を提供するだけの存在ではない。親族は、虐待やネグレクトを受けた子どもが、既存のつながりを失うことなく安全で永続的な生活環境を得ることを可能にする存在でもある。この「つながり」の守り手としての役割ゆえに、親族は子どもにとって固有の価値をもつ存在として、児童保護制度の中に位置づけられるようになっていく。

親族が子どもをケアすることによって保持されるつながりにはいくつかのものがある。そのうちもっとも重要視されているのが、実親と子どものつながりである。前述のとおり、アメリカの児童保護手続きにおいては、

(46) 要保護児童の委託先として親族を利用することは、一般の里親を利用するよりも安上がりである。里親資格のない親族に子どもを委託すれば、一般の里親に委託する場合にかかる里親委託費を払わずにすむので（TANFを支払ったとしても）支出を抑えられる。里親資格のある親族に対しては一般の里親と同じサポートをしなければならないが、親族を利用すれば里親のリクルートのためのコストはかからないし、親族だと委託後の措置変更が起りにくいのでやはりコスト削減になる。親族ケアの利用が広がったのは、要保護児童の増加の中で、社会サービスの支出を抑制しなければならないという状況に直面した州が、親族ケアを一般の里親より安価なオプションとして利用しようとしてきたからだとも指摘されている。Hegar and Scannapieco, *op. cit.*, pp. 211-212.

(47) Geen and Berrick, *op. cit.*, p. 5.

実親と子どもとの関係を維持し、再統合を支援することが第一の目標とされている。実親と親族の関係が良好であれば、子どもがまったくの他人の家に預けられている場合よりも、子どもと実親の定期的な交流が維持されやすい⁽⁴⁸⁾。また、もし再統合ができないという状況になったとしても、親族が引き続き子どもを養育すれば、実親との関係性は完全に切れることはない。永続的養育として親族が養子縁組をする場合でも、親族は実親と子どもが交流する機会を持たせやすいし、養子縁組ではなく後見を選べば、実親子の法的関係を断絶することなく、親族が子どもを永続的にケアすることができる。

実親との再統合が不可能な場合でも、実親子の関係を何らかの形で維持することが、アメリカにおいて肯定的に捉えられるようになったのは、実親子の関係を断絶させてしまう完全養子の制度が、フォスターケアの子どもの永続的養育の方法としてはうまく機能しない場合があるということが認識されるようになったためである。子どもは、たとえ虐待やネグレクトを受けても、実親を自分にとって大切な存在として思い続ける。また、子どもは自己中心的なものの見方をするので、親と別れてしまったことを自分の責任だと感じることもある。他方、子どもは物事を過大に考える傾向もあるので、親の欠陥を実際よりも過大に感じてしまう場合もある。このような極端な反応は、子どもが親との別れを受け止めつつ、自尊心を保つ力を阻害してしまう⁽⁴⁹⁾。こうした問題を避けるために、実親との再統合が難しい場合でも、実親との交流の可能性を維持したほうが子どもの利益になる場合があるという考え方が受け入れられるようになってきたのである。再統合ができない場合にも実親とのつながりを維持することが永続的養育におけるメインストリームになったというわけではないのだが、少な

(48) Berrick, Barth, and Needell, *op. cit.*, p. 53.

(49) Marsha Garrison (1996) "Parents' Rights vs. Children's Interests: The Case of the Foster Child," 22 New York University Review of Law and Social Change pp. 371-396, 特に p. 382.

くともそうした方法が、有効な選択肢の一つとして認知されるようになってきている。親と子どもの両方と関係を有している親族は、こうした新しいタイプの永続的養育の担い手として期待されているのである。

親族が維持できる「つながり」は、実親とのつながりだけではない。親族は、子どもの周りにある拡大家族のネットワークを維持することにも役立つ。子どもにとって、身近な人が自分を引き取ってくれるということは、それ自体がうれしく、安心できることであろう。実際に、親族に委託された子どもは「自分は愛されている」と感じやすく、養育者に対する満足度が高いことが報告されている⁽⁵⁰⁾。それに加えて、親族は子どもとその兄弟と一緒に引き取ることが多い⁽⁵¹⁾。その場合、子どもは兄弟と離れなければならないという寂しさや不安を味わわずにすむのである。

もうひとつ、親族が維持できる「つながり」がある。それは、人種的・文化的なつながりである。子どもが非親族の里親に委託される場合、里親が子どもと同じ人種であるとは限らない。里親や養子縁組のあっせんにおいて同人種であることをマッチングの条件とすることは連邦法により禁止されているからである⁽⁵²⁾。しかしこの同一人種に限定したマッチングを禁止する政策に対しては、人種的マイノリティ、特にアフリカ系の人々の

(50) Wilson らが行った自宅外ケアの子どもへのインタビュー調査によると、親族ケアに委託されている子どものうち94%は「自分は養育者に常に愛されている」と答えているのに対し、非親族に委託されている子どもでそのように答えた者の割合は84%、グループケアに委託された子どもでは、その割合は46%にまで下がる。Leslie Wilson and James Conroy (1999) "Satisfaction of Children in Out-of-Home Care," 78 Child Welfare pp. 53-69, 特に p. 60

(51) Berrick らの調査では、親族ケアを行っている親族のうち、二人以上の子どもを預かっている者は68%、そのうち、預かっている子どもにきょうだいが含まれている者が95%である。非親族の里親を見ると、二人以上の子どもを預かっている者の割合は68%であり、これは親族の場合と同じ割合なのであるが、預かっている子どもにきょうだいを含む者の割合は52%と親族に比べると低い。また、親族は4人以上の子どもを預かることが非親族の里親に比べて多いという結果も報告されている。Berrick, Barth, and Needell, *op. cit.*, pp. 45-47.

(52) 異人種の里親委託と養子縁組に関する連邦の政策については、前掲原田(2008a) 112-114頁を参照。

あいだで反発が強い。同一人種に限定したマッチングが許されなければ、実親の元を離れた子どもは異人種（特に白人）の家庭で育てられる可能性が高くなる。そうすると、アフリカ系としてポジティブな人種的なアイデンティティを構築することが難しくなってしまうと懸念されているのである。

従来より、アフリカ系の人々のあいだでは、児童保護システムは人種差別的なものとして捉えられてきた。それは、アフリカ系の家庭に過剰に介入して子どもを取り上げ、十分な再統合支援もしないままに親権を終了して子どもを法的な孤児（Legal orphan）にし、そのままフォスターケアに放置するか白人中流家庭に養子として送り込んでしまうものとして、否定的に受け止められてきたのである⁽⁵³⁾。しかし、もし子どもが親族に委託され、永続的にそこで育てられるなら、それによってアフリカ系の拡大家族が維持されるばかりでなく、アフリカ系文化の中で子どもが成長していくことも可能になる。このような観点から、児童保護における親族の活用は、アフリカ系のコミュニティにおいてポジティブに評価されているのである⁽⁵⁴⁾。

もっとも、アフリカ系の人々は、基本的には、州の児童保護システムに対して強い警戒心を持っていることにも注意する必要がある。実親が育児放棄した子どもを、アフリカ系の親族がインフォーマルに預かっている場合に、その親族は里親になりたいとは必ずしも考えないという。それは、

(53) このような視点からのアメリカの児童保護システムへの批判として、Dorothy Roberts (2002) *Shattered Bonds: The Color of Child Welfare*, Basic Civitas Books, New York.

(54) 全米黒人ソーシャルワーカー協会は、親族ケアの価値として、「親族ケアは、家族をケアし、サポートし、文化的継続性を与えるというアフリカ系の人々の伝統の延長にあるものであること」、「親族ケアは実親と暮らせない子どもに文化的・歴史的継続性を与えるものであること」、「親族ケアはアフリカ系の子どもにとって、家族維持、再統合、永続的養育の重要な構成要素となること」を挙げている。National Association of Black Social Workers, *Kinship Care Position Paper*, <http://www.nabsw.org/msserver/KinshipCare.aspx> (last visited September 30, 2009)

州からの援助と引き換えに、家庭生活への介入を受けることを恐れるからである。子どもが虐待やネグレクトの認定を受けて州のフォスターケアシステムに入ると、子どもの監護権は、実親でも親族でもなく州が握ることになる。親族は、ソーシャルワーカーに家庭生活の内情を事細かに探られ、家族関係や子どもの育て方を監視される。州の基準を満たすような養育ができなければ、子どもを分離されてしまう可能性もある。実親を家庭から排除するよう要求される可能性もある。いったん里親になってしまうと、親族としての「つながり」が公的監視とコントロールの下に置かれ、その自立性が奪われるおそれがあるのである⁽⁵⁵⁾。子どもをケアする親族の多くは、そうした州の介入を避けるために、フォスターケアに頼ることなく自力で子どもを育てようとするのだといわれている⁽⁵⁶⁾。

（3）「リスク」としての親族

親族が、ほかに行き場が見つかりにくい子どもの「受け皿」となり、しかも子どもにとって大切な「つながり」を保持する存在であるなら、親族への委託は子どもにとってよいことばかり、ということになるのだろうか。アメリカの制度においては、必ずしもそのような捉え方はされていない。親族が、子どもの守り手として機能しない、あるいはむしろ有害な存在となるという「リスク」も、同時に認識されているからである。

まず親族が、子どもに無関心であったり、子どもに悪影響を与えるような人物である可能性がある。このような認識から、各州の親族優先の規定や子どもの委託条件に関する規定では、親族の中でも養育の意欲があって適切な者だけが優先されるとしており、単に親族であるというだけで子どもの委託を受けられるというわけではない。一般の里親と同じように犯罪歴調査や児童虐待歴調査を行う州が多いのも、親族であっても子どものケアに適さない人物には子どもを委託はしないという方針が徹底されている

(55) Roberts *op. cit.*, pp. 261-262.

(56) Rankin *op. cit.*, pp. 173-176.

ことの表れである。

こうした養育者としての基本的な適切性の問題に加えて、親族には親族に固有のリスク要因がある。例えば国連児童基金（UNICEF）は、世界規模で親族による代替的ケアが広がりつつあるという現状認識のもとで、親族ケアの国際基準策定に向けた検討を行っているが、そうした作業の中で明らかになった親族ケアのリスクファクターとして、以下のようなものをあげている。

- ・ 親族の中には、自分が子どものケアをすると主張して家庭内の摩擦を生じてしまう人がある。また、許可がないのに子どもと実親のコンタクトを許してしまう恐れがある。
- ・ 親族の中には、実親と同じ「トラブルを抱えた」家族の出身であるがゆえに、虐待またはネグレクトをしてしまう傾向がある人がある。
- ・ 実親が得られるよりも高い給付金を親族が得られる場合、子どもを実親に戻す経済的なディスインセンティブが生じ、それが原因で、非親族の里親の場合よりも、子どもが親族ケアに長くとどまる可能性がある。
- ・ 子どもは非親族の里親に預けられる場合よりも、サービスを受け取る可能性が低くなる。
- ・ 親族は、非親族の里親よりもサービスとサポートを必要とするかもしれない。
- ・ 親族と実親の間で、責任や決定権限の分担が不明確になったりそれがもとで紛争が生じたりし、それによって家庭内の摩擦が生じるかもしれない。
- ・ 子どもが親族と実親の間の紛争の被害者となる可能性がある。親族が実親をネガティブに描くために、子どももそのように認識するようになったり、子どもと実親の再統合のための努力がほとんどなされないこともある。
- ・ 子どもが祖父母によって、実親の兄弟のように育てられているよう

な場合には、子どもが自分自身を一定の出自的、生物学的レベルに位置づけることに困難を感じるというリスクがある⁽⁵⁷⁾。

UNCEF は、「このような懸念から、親族ケアの好ましさを総体として疑問視する研究者もいるが、そうした見方をしてしまうと、リスクと問題を認識して対処すれば親族ケアが多くの子どもにとって有益なものとなりうるということを見逃すことになる」と論じている。その上で、親族ケアのよいところと悪いところを判断するための科学的な研究や、親族ケアが本当に子どもの最善の利益になるかどうかをアセスメントするための基準がないことが親族ケアの有効な利用を妨げているとし、そうした基準の構築の必要性を強調している⁽⁵⁸⁾。

アメリカにおいても、親族の「リスク」を踏まえたアセスメントやサポート、そして監督の必要性が認識され、親族ケアが不調に終わったケースの原因を探るための調査なども行われるようになっていく。そうした調査では、実親との交流が子どもにとって有害であるのにそれを理解できずに安易に会わせてしまったり、虐待を受けた子どもには独自のニーズがあることを親族がなかなか理解できないために子どもの行動に対応できなかったり、親族が高齢であるために健康上の理由で子どもの養育の継続が困難になってしまう、といった事態が生じていることが明らかにされている⁽⁵⁹⁾。

アメリカでも、親族のリスクを重く見て、親族への子どもの委託そのものに懸念を示す研究者もいるが⁽⁶⁰⁾、里親不足が続くアメリカの児童保護システムの状況を見る限り、親族ケアの利用は今後も続くことが予想され

(57) International Social Service and UNICEF (2004) *Improving Protection for Children without Parental Care: Kinship care: an issue for international standards*, p. 3.

(58) *Ibid*, p. 3, 7.

(59) Toni Terling-Watt (2001) “Permanency in Kinship Care: An Exploration of Disruption Rates and Factors Associated with Placement Disruption,” 23 *Children and Youth Services Review*, pp. 111-126, 特に pp. 117-122.

る。そのため、今後の親族ケアをめぐる議論は、実際のケースにおいて親族をどのようにアセスメントするか、そして親族に対してどのようなサービスやサポートを提供するか、ということに焦点を当てたものになっていくのではないと思われる。親族ケアを支持する研究者の間でも、親族のニーズを踏まえた支援体制の構築が重要な課題として論じられている⁽⁶¹⁾。単に安上がりの「受け皿」として親族を利用するのではなく、親族であるが故の「リスク」を踏まえたアセスメントやサービスを行いながら、「つながり」の保持という親族のメリットが発揮できるように支援していくという、親族に対する州のより積極的な関わりが展望されているのである。

5 おわりに

アメリカにおいては、他の先進国と同様に⁽⁶²⁾、保護を必要とする子どもの増加に対して里親の供給が追いつかず、親族を子どもの委託先として活用することが避けて通れない状況になっている。そうした状況を前提として、子どもにとって親族ケアの固有の意義とは何か、それを生かしていくためにどのような法的な枠組みや社会的支援が必要になるか、という側面からの議論が展開されつつある。

翻って日本の状況を見てみると、現在のところ、児童虐待への対応にお

(60) Elizabeth Bartholet (1999) *Nobody's Children: Abuse and Neglect, Foster Drift, and the Adoption Alternative*, Beacon Press, Boston, 特に pp. 158-159.

(61) Christina A. Zawisza (1998) "Protecting the Ties that Bind: Kinship Relative Care in Florida," 23 *Nova Law Review*, pp. 455-477, 特に pp. 457-460; Coupet, *op. cit.*, pp. 425-426.

(62) オーストラリアにおいても近年親族里親の急激な増加が見られると報告されている。オーストラリアの親族里親制度の状況やその問題点について、詳しくは渡邊守 (2008) 「オーストラリアの親族里親制度」『里親と子ども』Vol. 3, 121-129頁を参照。

いて親族を活用しようとする動きはあまり見られないようである。2002年には厚生労働省令（里親の認定等に関する省令）により、「親族里親」という新しい里親のカテゴリーが設けられ、従来は民法上の扶養義務の存在を根拠として原則的に禁止されていた三親等内の親族の里親認定が認められるようになった。しかし、三親等内の親族を里親に認定するための条件として、「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」が要求されており、現に監護する者が物理的不在の状態にある場合でなければならないという、かなり限定的な制度になっている。それでも、親族里親の委託はある程度進んでおり、2007年3月31日時点で里親に委託されている子ども3,424人のうち384人が、親族里親に委託されている。ただ、「親族里親制度の活用は自治体によって大きく異なり、また親族里親になったのはどのような人か、委託理由は何か、どれくらいの期間委託され、転帰（outcome）はどうなのか、明らかにっていない」という状況である⁽⁶³⁾。

このような状況をふまえて最近実施された親族里親利用に関する実態調査によると⁽⁶⁴⁾、児童相談所においては、親族里親の意義として「子どもの生活環境があまり変化しないですむ」「子どもになじみがある生活、文化を保障できる」ことが認識されている一方で、「親族里親の体力や疾病などが不安」「委託の意図を理解してもらえない」「研修などに参加しない」「かかわりがもちにくい」といった問題点が指摘されている。親族里親の実態としては、その半分以上は祖父母であり、おじおばがそれに続く。親族の年齢は、60代、50代が半数を超え、高齢な人が多い。親族里親

(63) 庄司順一(2008)「親族里親制度とは」『里親と子ども』Vol. 3, 101-107頁、特に102頁。

(64) 子ども家庭総合研究所(2008)『社会的養護体制に関する諸外国比較に関する調査研究』の一環として行われた日本の親族里親に関する調査。本調査の概要として、林浩康・兼井京子「親族里親制度の現状と課題」『里親と子ども』Vol. 3, 108-114頁を参照。

の場合には里親手当が支給されず、事業費のみが支給されるという制度設計になっているが、独自に手当を加算している自治体は数%にすぎず、金額も数千円程度である。親族への研修を実施していないところが66.7%に上り、親族里親のみを対象とした研修を実施しているところは皆無である。児童相談所における親族里親の活用状況としては、親族里親を「あまり活用していない」と回答した児童相談所が55.6%、「活用している」が40.7%であり、今後の活用認識については「積極的に活用したい」が40.7%、「その他」が29.6%、「積極的に活用することは考えていない」が27.8%となっている。この調査からは、大半の児童相談所が親族里親の活用にはあまり積極的ではなく、親族を対象とするサポートの仕組みもほとんど構築されていないということがわかる。

このように日本では、少なくとも現在のところ、欧米のように親族里親が積極的に活用される状況にはなっていないようだが、これは、欧米の児童保護システムと日本の児童保護システムの状況基本的な違いがあるためだと考えられる。

まず欧米では、親族の利用が非常に差し迫った制度的な要請となっているのに対し、日本ではそうした認識はされていない。欧米では、保護を必要とする子どもの数が増えても、委託先として施設を増やすという選択肢はとりにくい。そのため、里親の数が足りなくなれば、子どもには行き場がなくなってしまう。子どもの親族の利用は、こうした切迫した状況の中で、最後の「受け皿」として利用されるようになったものなのである。日本でも、児童虐待問題の広がりにより要保護児童が増加し、社会的養護のキャパシティ拡大が喫緊の課題になっているが、当面の受け皿としては児童養護施設やグループホームが想定されており、養育里親の開拓にも強い関心が寄せられている。このような制度環境の下で、少なくとも今の段階では、親族に頼らなければ児童保護制度を運営できないとまでは考えられていないのである⁽⁶⁵⁾。

また欧米と日本の違いは、親族ケアを既存の児童保護制度のオルタナテ

ィブとして位置づけ、支持する勢力が社会内に存在するかどうかである。アメリカでは、年間30万人の子どもが虐待やネグレクトを理由に家庭から分離され、そのうちの6万人は実親の親権が終了され、5万人が養子縁組によって新しい家庭に移されている。このような状況を前提として、児童保護手続きの対象となることの多い貧困層や有色人種層の間で、州の児童保護手続きはあまりに介入主義的・強権主義的であるという反感が生じているのである。専門家や研究者のあいだでも、子どもの保護と家族の維持という二つの課題の間でどうバランスを取るかということが大きな問題として意識されている。そうした中で、親族は、国家介入によって分断の危機にさらされる家族や地域、さらには人種の「つながり」を保持しながら子どもを守ることができる存在として期待され、支持を受けているのである。これに対して日本では、そもそも児童相談所が、家族に対して強権的かつ過剰に介入しているという認識が一般化していない。子どもの分離はほとんどの場合親の同意に基づいて行われるし、子どもが施設や里親に委託されても、それが親権の喪失や養子縁組に結びつくケースはほとんどなく、子どもと家族の絆は（少なくとも法的な問題としては）危機にさらされない。そのため親族には、いわば「親子や家族の絆を危機にさらす児童保護制度への対抗策」としての価値は認められず、それゆえ社会内に強力な支持基盤を持たないのである。

このように日本では、親族を「受け皿」として使わなければならないという制度上の切迫感がなく、「つながり」を守るという親族ならではの役割もそれほど必要とされない状況であるために、親族が重要なオプションとしては認識されにくい。その中で、親族の「リスク」が突出して意識され、児童福祉の現場は親族里親の利用に消極的になっているのではないか

(65) ただし一部の児童相談所は、利用可能な施設がないことを理由として親族を委託先として活用するようになっている。木ノ内博道「児童相談所・里親会の親族里親への取り組み：インタビューを中心に」『里親と子ども』Vo. 3, 115-120頁、特に116-119頁。

と思われる。

しかし日本においても、虐待やネグレクトによって親と暮らせなくなった子どもにとって、親族は重要な資源のひとつであることに違いはない。そう考えると、監護者の死亡・行方不明・拘禁等の物理的不在状況を親族里親委託の条件とすることにはさほど合理性がないように思われる。里親として子どもを受託できるかどうかは、養育者としての適格性や児童相談所と協力して親子をサポートする意思など、実質的に養育と関わる観点から判断されるべきであろう。すでに里親となって子どもの養育に当たっている親族が相当数存在することから考えても、親族里親への子どもの委託に関する基本的なルールやサービス体制の構築は、日本においても喫緊に取り組むべき課題といえる。虐待のトラウマを抱えた子どものケアは、子どもの特別なニーズの理解と現実の対応力を必要とするものであり、民法が想定する親族の扶養義務をはるかに超えた福祉的営みである。それは、親族が自分で任いきれものではない。したがって、親族に要保護児童を委託するに当たっては、児童福祉の専門家による子どものニーズの把握、それを踏まえた親族へのアドバイスやトレーニング、養育のサポートや監督が不可欠になるのである。

このような方向に歩を進めていく中で、親族によるケアの公的性格と私的性格をどう調和させるかというより大きな問題に、日本も直面することになる。虐待を理由に親から分離された子どもを親族に委託する場合、親族によるケアは福祉制度的、すなわち公的なものとして実践されることになるが、同時にそれは、親族共助に基づく私的なケアの側面も有するものである。親族が、児童福祉の任い手として公的なコントロールを受けつつも、子どもとの間で、時には実親も含めたケア関係を自律的に作り上げていく可能性をどう確保できるかということが、児童虐待対応における親族の位置づけを考える上でより本質的な問題として立ち表れてくるのである。本稿ではこの問題に対する考察に十分に立ち入ることはできなかった。自身の今後の課題とし、本稿の議論はここで終えることとしたい。