

里親制度国際調査
- 考察および日本への提言 -

2025 年 2 月

日本財団 子ども支援チーム

調査の考察と日本への提言

【1】「施設」で養育される乳幼児はごくわずか

今回調査を行った国・地域では、**実親が育てることのできない乳幼児は母子施設、または親族や里親など、家庭に措置することが基本**とされていた。イタリアでは6歳未満の子どもは家庭環境に措置するべきという法律があり、ドイツのノルトライン・ヴェストファーレン州では、0～3歳の子どもは施設には入れるべきではないという州の勧告が出ていた。乳幼児を「施設」に措置するのは、特に専門的なケアが必要な場合や、虐待などの経験により家庭的な環境（大人との親密な関係）にいたることがトラウマになっているようなケースであった。

デュセルドルフ市では3歳未満で里親委託されている子どもは124人、他は緊急一時保護施設に3人だった（里親委託率97%）。ミラノ市は4歳未満の子どもの145人が母子施設、26人が子ども単独の施設、また6歳未満の38人が里親委託と、母子施設の割合が高かった。

ヨーロッパでは母子施設が施設としてカウントされているため、乳幼児の里親委託率が実態より低く出ている可能性がある（母子施設を除いた国レベルの統計は本調査では見つけられなかった）。また、6人以上の里親家庭、日本でいうファミリーホームも施設として分類される国も多く、統計上の里親委託率より、家庭環境で生活する子どもは実態としてはより多いと考えられる。

措置先となる里親家庭を探している間に子どもを施設措置する場合でも、米国では「乳幼児が滞在できるのは23時間まで」といった制限があり、可能な限り乳幼児が施設に滞在する時間を短く使用する取り組みも把握された。

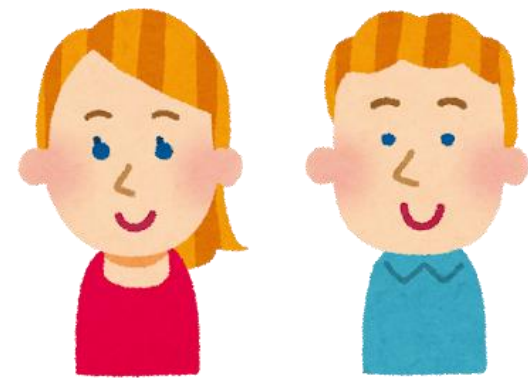
— 日本への提言① —

子どもの最善の利益を優先し、乳幼児、特に3歳未満の子どもの家庭養育の徹底をはかり、乳児院の機能転換をすすめること。

調査の考察と日本への提言

日本では、3歳未満の子どもの里親委託率は依然として25%にとどまる。原因は様々であると考えられるが、良く挙げられるのが、「実親が里親委託に同意しない」という理由である。この点について、デュッセルドルフ市の担当者からは、以下のようなコメントがあった。

■ デュッセルドルフ市の担当者より



“デュッセルドルフ市にも「子どもを里親には入れたくない。施設のほうがいい」と言う実親もいます。しかし、特に3歳以下の子どもにとって必要なものは家庭です。家庭的な環境で安心して育つことが子どもにとって一番大切です。子どもに必要なものを提供することは私達の支援の一番のポイントです。実親のリクエストを叶えることではありません。”

“実親には「なぜこういったプロセスを辿る必要があるのか」、「なぜ子どもが家族的な枠組みの中で支援されなければいけないのか」について説明し、一緒に協働してもらわなければいけません。これは支援の大前提です。実親が「嫌だ」と言っても、3歳以下の子どもの権利が侵害されている状態です。先ほど国連の勧告や、国連の勧告を踏襲したドイツの勧告についてお話しましたが、「3歳未満の子どもは施設ではなく、家族的な環境で育てられなければいけない」というこれらの勧告を家庭裁判所が引用する形で、子どもは施設ではなく里親家庭のところへ預けられます。実親が「知らない家庭に子どもを預けるのは嫌だ」と言うのであれば、実親が信頼できる人物に子どもを預ける（親族里親やネットワーク里親）という形で解決策を探っていきます。実親の気持ちは大切ですが、こういった案件で子どもが保護される場合、子どもの安心・安全が一番優先されるべきなので親の気持ちはある程度制限されます。”

【2】「母子を分離しない」という選択

ヨーロッパでは母子施設がどこの国にもあり、妊娠期からも入居が可能なところもあった。スウェーデンでは、母親が子どものケアをできるかどうかを調査するために、出産後は母子で母子施設に入所させてモニタリングを行い、その後の支援方針を決定するという取り組みも行われていた。イタリアのミラノ市では、社会的養護が必要な乳幼児の場合には、子どもだけを施設に入所させるのではなく、**母子で施設に入所し、母子に対して支援を行う**ことを優先していた。ミラノ市は社会的養護下の4歳未満の子どものうち145人が母子施設、26人が子ども単独の施設、また6歳未満の38人が里親委託されており、母子施設にいる割合が高い。ドイツのデュッセルドルフ市やその近郊でも、母子を一緒に受け入れ、母親が子どもを育てることができるような支援も行われていた。今回の調査で訪問した母子施設では、24時間のモニタリングを行う施設から、自立に向けた準備のための施設に移行してから自立するという段階的な取り組みが行われていた。

また、**親子を受け入れる里親**である親子里親の制度も、スウェーデン、イタリア、アメリカなどで確認できた。日本にも母子生活支援施設は以前からあるが、妊娠期や産後すぐに入居でき、支援を受けることができる施設は極めて限られていた。2024年に妊産婦等生活援助事業が開始された意義は大きく、今後の拡充を期待したい。

— 日本への提言② —

支援を必要とする妊婦や生後すぐの母子が入居できる施設の拡充や、母子が委託できる親子里親の開拓を進めること。

調査の考察と日本への提言

【3】緊急里親、短期里親、親子里親など様々な里親類型

ヨーロッパでは親族里親（子どもの知人を含む）、短期里親、長期里親、緊急里親、治療里親、親子里親などの類型が見られた。類型がしっかりしていることで、長期の里親は無理でも短期間や週末は可能など選択の幅が広がる。特に**緊急里親は、乳幼児を保護する際に必要とされている制度**であり、訪問したスウェーデン、イタリア、ドイツ、カリフォルニア州で類型があった。

緊急里親の手当について、ドイツでは子どもの委託がない期間の支払いはないが、ほとんどすぐに子どもが委託されるので、未委託の期間が少ない。イタリアは緊急里親も里親も養子縁組家庭も、子どもが新しい家庭に入ったら育児休暇が取れ、企業ではなく国が給与を補填しているため給与をもらいながら親の一人は家にいて里親をすることができる。スウェーデンでは、今回訪問したストックホルム市、ソレントューナ市も、里子が措置されない期間中も月給が支払われる代わりに子どもの受け入れを断ることはできない、または子どもがいない期間は月給は出ないが子どもを断ることができる、という契約形態が選択可能であった。

カナダのブリティッシュ・コロンビア州では、親族以外の里親家庭は、契約の中に「いつでも里子を受け入れられるよう、一定のスペースを確保しておく」という内容が含まれ、里子が措置されていない期間中も里親手当の満額が支払われる（60日間子どもの受け入れを断り続けたら契約解除）という取り組みが行われていた。このように、それぞれの国で緊急時でも里親を確保することができるような仕組みに工夫が見られた。

— 日本への提言③ —

里親類型を見直し、緊急里親や短期里親などの創設を検討すること。

調査の考察と日本への提言

【4】多様な里親がおり、子どものニーズに応じた手当が設計されている

訪問国ではいずれも同性カップルやシングルなど**多様な里親**を認め、実際に活用していた。ミラノ市は、同性カップルはとても丁寧に子どもをみてくれるが、実親の理解を得にくいのが課題という意見もあった。

本調査でお会いした里親さんはシングルもカップルも仕事をしながら里親をしていた。ドイツでお会いした里親さんは同性カップルで、養子縁組前提の赤ちゃんを育てているので一人が育休中だった。イタリアでは未婚の女性で自身の親と同居しながら里子を育てている方もおり、多様な家族の在り方を感じることができた。

里親手当については、多くの国で**年齢や支援ニーズ（身体、発達、精神など）に応じて違い**を設けていた。一般に、年齢が高く、発達や精神などの課題が大きい子どもの方が里親手当は高い。

各国で物価が違うため、手当の多寡を比較することは難しい。ただ共通した見解として、どこの国でも里親は不足しており、共働き世帯が増えているため、赤ちゃんや子どもの受け入れ時など1人は家にいること求められる場合は、職業の保障となる金額が必要とのことだった。

— 日本への提言④ —

ニーズに応じた里親手当について検討すること。

【5】里親に対する支援が多様で厚みがある

訪問調査の際には、「**里親に対する支援を手厚くすることで、子どもを支えている**」といった発言が多く聞かれた。特に里親当事者からは、「**里親同士の横のつながり**が非常に重要なサポートである」との声は、どの国でも聞かれた。アメリカのモッキンバードは、ハブとなる家庭を中心として親戚のように集まったり子どもを預けあったりしており、里親が辞めていくという損失を減らすにも役立っていた。イタリアでも1か月に1回里親同士が集まり、そこに心理士やソーシャルワーカーがつき、困りごとを相談できる機会を設けていた。里親からは、自治体のソーシャルワーカーへの不満（実親家庭への復帰を急ぎすぎる、里親への理解不足等）も多く聞かれたが、里親同士が情報交換したり、悩みを共有し合ったり、国によっては必要な時にお互いの里子を預け合うといった形で助け合っていた。

アメリカでは自治体は毎月、民間機関は毎週里親宅を訪問するなど、定期的な訪問も実施していた。里子を受け入れた場合に里親が育児休暇を取得できる国が大半であった。育休利用の対象となる里子の年齢や育休期間中の所得補償の有無、育休期間などは国ごとに様々であったが、育休制度があることで、勤労世代や共働き世帯などに里親の裾野を広げるための工夫がみられた。

育児休暇以外にも、里子を養育するにあたっては、里親が休息やリフレッシュをしたり、里子から離れて必要なことをやるための時間を確保できることが非常に重要であるという声も多く聞かれた。ただ実子と同じように親族や友人に子どもを預けることが基本であり、里親の認定プロセスの中でも、助けてくれる親族ネットワークを重視している国もあった。日本のような施設によるレスパイト制度はなかった。

— 日本への提言⑤ —

里親への支援をよりきめ細かく拡充すること。

【6】 親族里親の活用

今回訪問した国では、親族または知人など子どもとの関係がある里親に委託したほうが、子どもの安定にも育成にも良く不調も少ないというエビデンスがあることから、**親族里親（子どもの知人を含む）を積極的に活用**している。多くの国で、親族や知人の場合には、里親になるための要件を緩和したり、里親資格がなくても一定の支援を提供するといった取り組みを行っていた。アメリカでは、子どもを保護したらまず子どもを引き受けることができる親族がいなか、確認しなければいけない法律がある。ワシントン州でキンシップ里親への委託は2018年の46%から2024年に57%まで増加、デュッセルドルフ市でも、2018年から2023年までの15年間で、親族里親が長期里親に占める割合が30%から69%まで増加したなど実績がでていた。

— 日本への提言⑥ —

親族や知人など子どもとあらかじめ関係がある里親への手当や委託の条件などを見直し、積極的な活用を図ること。また児童相談所が子どもを保護した際に、その親族や知人が養育できないか優先的に探す仕組みをつくること。

調査の考察と日本への提言

【7】 地方自治体と民間里親機関の役割分担

すべての訪問国で**民間里親機関**が存在した。自治体も民間機関もそれぞれ自前の里親をかかえており、里親は民間か自治体のどちらか一つを選んで登録する。スウェーデンのみ、2012年頃のシリア難民流入により里親が足りなくなり、里親が複数の自治体や民間機関に登録するようになった。結果として混乱が生じており、今後、制度改革を予定しているとの話であった。

地方自治体は自治体登録の里親か民間登録の里親に子どもを委託する。デュッセルドルフ市は自治体の里親が47%、民間の里親が53%だった。ミラノ市の場合はほとんどが自治体の里親だったが、より小さな自治体は自前で里親を確保できないため、民間機関に里親関連業務を依頼している。スウェーデンでは自治体が8割の里親業務を行ない、残りの2割を民間に委託している。アメリカのワシントン州では73%が州の里親、27%が民間登録の里親であった。

里親の立場からすれば、里親自身が**自分に合った民間機関か自治体を選ぶことができる**のは大きなメリットである。民間機関が複数あれば、その中から自分に合った団体を選ぶことができる。民間機関と自治体ではサービスに違いがあり、アメリカでは自治体のソーシャルワーカーが月に1回訪問するのに対し、民間機関のソーシャルワーカーは週1回訪問するとのことであった。また民間機関への委託費は、子どもの委託数に応じて月額や日割りで支払われており、地方自治体と里親手当が同額な国も（ドイツ）、民間機関のほうが高い国もあった（スウェーデン）。

— 日本への提言⑦ —

里親支援センターへの措置費について、委託された子ども一人当たりの支払いの導入を検討すること。また、里親が支援機関を選べる仕組みの導入や、地方自治体と里親支援センターの役割分担について引き続き検討を続けること。

調査の考察と日本への提言

【8】里親関連業務を担う職員の専門性

地方自治体でも里親機関でも、資格のあるソーシャルワーカーや教育士（エデュケーター）など、**専門的な教育やトレーニングを受け、子どもにかかわった経験のある職員**が里親支援業務を行っている。また、訪問した国では、1人のソーシャルワーカーが子どもの保護、里親の認定、マッチングや措置後のフォローの全てを担当するのは負担が大きすぎるとして、分業態を敷いている。また、ワシントン州では里親の認定は違う部署が担当するなど、部署ごとに業務を分担し、複数のソーシャルワーカーが1つのケースに連携して対応していた。

また、里親や養子縁組などを担当する職員は複数配置されていた。ソーシャルワーカーが担当するケース数は国によっても違いがあるが、**おおむね1人当たり10～35件程度**であった。

— 日本への提言⑧ —

地方自治体の児童保護や社会的養護を担当する職員は資格を持つ専門職として勤務できる体制を構築する。また里親や養子縁組業務を担当する職員を増加し、担当ケースの削減を図ること。

調査の考察と日本への提言

【9】 社会的養護を担うチームの一員としての里親の地位向上

子どもを中心とした支援を行うには、里親がスキルを向上させるだけでなく、**里親が社会的養護を担うチームの一員である**という認識を社会的養護に関わる全員が認識することが重要である。例えばカリフォルニア州では質の高い養育プログラム（Quality Parenting Initiative: QPI）を州の方針として採用し、里親と実親が協同したり、里親が子どものケアに関する意思決定プロセスに参加したりできる取り組み行われていた。

イタリアやドイツなどは**子どもが里親家庭を離れた後も、関係性を維持できる権利を認めている**。スウェーデンでは、**里親家庭に里子が2年以上滞在すると、親権の移譲（custody transfer）が可能となる**。子どもが実家庭に戻ることが難しい場合、里親が親権を持つことで里親は医療的な決断やパスポートの作成などが可能となる。子どもにとっても良いということで、以前までは3年以上だった期間が最近2年に短縮され、この仕組みは民間機関や里親にも好評なようであった。他にも実家庭に戻った里子のメッセージを自治体の記録に残すことができる（成人した里子が見たら会いに来てほしい等）仕組みもあった。

子どもや実親の情報について、**ドイツでは子どもの情報はすべて里親に伝えられる**。また**個人情報保護法はあるが、養育に必要と認められれば実親の情報（例えばアルコールや薬物に関する情報等）も里親に伝えられる**。

— 日本への提言⑨ —

子どもの最善の利益を第一に考慮したうえで、社会的親としての里親の権利の保障や支援の在り方を検討すること。

【10】 裁判所の介入

多くの国で子どもの保護や親子分離には裁判所がかかわっている。イタリアは基本的に未成年裁判所の命令に基づいて社会的養護の子どもに対する支援が提供される。スウェーデンの措置はほとんどが任意（ボランティア）だが、そうしなければ強制分離されるという前提がある。アメリカでも子どもの分離を決定するのは裁判所である。子どもにとっての最善の利益について、関係者（実親、ソーシャルワーカー、里親等を含む）が意見を述べる機会が与えられ、裁判所が関与し判断する。そのための裁判官へのトレーニングも行われている。子どもの権利を守るためには、福祉だけでなく、**司法が子どもの権利を尊重して適切に関与**すること、そのための研修や体制を整えることも重要である。

— 日本への提言⑩ —

親子分離や子どもの措置について司法が子どもの権利を尊重して適切に関与する体制を整え、また子どもの権利や福祉について裁判官への研修が提供されること。

調査の考察と日本への提言

【11】社会的養護の子どもを養育する「施設」について

調査した国・地域では、社会的養護の子どもを養育するための「施設」であっても、そのほとんどは小規模化されていた。

イタリア	法律で12人以上の施設は禁止
米WA州	制度的には5歳～18歳の子どもが入所可能だが、大多数は12歳以上、最大定員6人
米CA州 サンディエゴ郡	グループホームにいる子どもの最低年齢は9歳、最大定員は5人。同郡にはパランスキー・チルドレンズ・センター（シェルター施設）があり、時期によっては6歳以下の子どもが滞在することもある。同センターの滞在日数は最大10日間と定められているが、低年齢児の場合は滞在日数が6～8日間と変動する。
加BC州	乳幼児や低年齢児はグループホームには入らない。グループホームの最大定員は青少年（Youth）5人

— 日本への提言⑪ —

児童養護施設の小規模化、地域化を早急に進めること。

【12】 青少年の措置

すべての訪問国において、子どもは家庭に措置されることが基本となっている一方で、一部の国においては、青少年は必ずしも里親に委託されず、家庭的な環境の施設も措置先の選択肢とされていた。しかし、施設への措置であったとしても、小規模で家庭的な環境が整備されている。デュッセルドルフ市においては、子どもについては、家族的な支援を非常に重視しているが、青少年については、ケースによっては施設への措置のほうがうまく機能することがあることを認めている。デュッセルドルフ市の青少年のための保護施設のコンセプトは、「施設ではあるけれど、できる限り家庭的で愛着形成のできるような環境を作ること」である。また、イタリアの民間団体であるCAMは市の財源により、「ベッドアンドブレックファースト」という取り組みを行っており、15歳～18歳程度の子どもたちが暮らす寮のようなものを運営している。「施設にはいたくないけれど養子縁組で家庭に入るのも嫌だ」と思っている青少年のための施設であり、そこから仕事や学校に行くことができる。またカナダのブリティッシュ・コロンビア州には、青少年のためのグループホームがあるが、環境は家であり、子ども1名に対してスタッフ2名でケアしている。定員は最大で5名であるものの、多くのグループホームでは子どもは1～2名が暮らしており、家庭的な環境である。措置先の決定については、子どものニーズに応じて、多様で柔軟な措置先の検討が必要である。

— 日本への提言⑫ —

青少年の措置先は、ケースに応じた柔軟な検討を行い、施設に措置する場合においても、家庭的で愛着関係を形成できる環境を整えること。

【13】 社会的養護に入る前の予防的支援の強化

今回の調査では、社会的養護だけでなく、**子どもが社会的養護に入ることを予防**するための取り組みに注力しているといった声が聞かれた。イタリアは、社会的養護に入る子どもの対人口1,000 人比が他国に比べて低いのは、予防的支援に注力していることの表れであるとしていた。また、米国では、2018年に家族維持サービス優先法（Family First Prevention Services Act：FFPSA）が成立し、これまで社会的養護に限定されていた連邦政府の資金を予防的支援に使えるようになった。予防支援として使えるサービスやプログラムはエビデンスがあるものに限定され、子どもが保護される前の「予防」としての取り組みを数多く行っている。

また里親は基本的に社会的養護の制度であるが、各国では親子分離前の要支援家庭を、個人や家庭が支援する制度も見受けられた。イタリアでは実家庭から週末だけ預かる週末里親がある。スウェーデンにはコンタクトパーソンとして要支援家庭に個人が訪問する、またコンタクトファミリーとして月に数日子どもを受け入れる家庭がある。いずれも行政が仲介する。

日本でも2024年からの改正児童福祉法の施行により、養育訪問支援事業や親子形成支援事業などが開始するが、社会的養護と比較すると予算の規模は小さく、さらなる予算の拡充が求められる。

— 日本への提言⑬ —

子育てに困難をかかえる家庭に親子分離を防ぐ予防的支援をさらに拡充すること。また、週末里親やスウェーデンのコンタクトパーソンに類似の制度など、家庭が予防的にかかわる仕組みを検討すること。

ご清聴ありがとうございました