

令和 5 年 5 月 31 日現在

機関番号：17102

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2017～2022

課題番号：17K04205

研究課題名（和文）広報戦略の観点からみた養育里親におけるリクルート手法の実態と可能性

研究課題名（英文）The reality and potential of foster care recruitment methods from the perspective of public relations strategies

研究代表者

田北 雅裕（TAKITA, Masahiro）

九州大学・人間環境学研究院・講師

研究者番号：20551550

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,200,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、まず、既往研究および文献から「広報」概念を整理し、里親リクルートを含めた子ども家庭福祉分野における広報の留意点を導き出した。その上で、海外の里親リクルート事例を調査し、特に米国における事例から、子どもを中心に据えたアプローチや里親登録前後のプロセスを包括的に位置付けたサービスデザインの観点等について指摘した。最後に、福岡市において官民協働で取り組まれてきた里親リクルートについて、関係者へのインタビュー調査・関連資料調査・筆者自身のフィールドノーツの分析を通して、広報戦略の観点からの福岡市における実践の独自性と、そこから示唆された里親リクルートの展望を指摘した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

施設で暮らす子どもに比して、里親家庭で暮らす子どもの割合が低い本国は、里親家庭が必要な子どもたちに適切な家庭環境を提供できずにいる。今後、養育里親の効果的かつ適切なリクルート手法のあり方が求められていく中で、里親養育に相応しい具体的な広報戦略を追究した研究は管見によれば見当たらない。里親養育を含めた子ども家庭福祉の文脈の中で、広報やサービスデザインの観点から論じられることが稀であり、それが本研究の社会的意義のひとつと言える。

研究成果の概要（英文）：This study first summarized the concept of Public Relations from previous studies and literature, and derived points to keep in mind regarding Public Relations in the field of child and family welfare, including foster parent recruitment. Then, we surveyed overseas cases of foster parent recruitment, particularly in the U.S., and pointed out the child-centered approach and the service design perspective that comprehensively positions the process before and after foster parent registration. Finally, the author analyzed the public-private collaboration on foster parent recruitment in Fukuoka City through interviews with related parties, research of related materials, and my own field notes, and pointed out the uniqueness of Fukuoka City's practice from the perspective of public relations strategy and the prospects for foster parent recruitment suggested by the practice.

研究分野：コミュニケーションデザイン

キーワード：養育里親 里親リクルート 広報 パブリック・リレーションズ サービスデザイン

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

2016年に改正された児童福祉法は、社会的養護の動向に大きな影響を与えた。そのひとつは、国・自治体の責務として、里親家庭等の「家庭と同様の環境」で養育していく家庭養護の推進を明確に位置付けた点にある。その理念を踏まえて翌年8月に厚労省より示された「新しい社会的養育ビジョン」は、里親家庭等で養育される児童の割合を示す里親等委託率¹⁾について、具体的な数値目標を掲げ、長らく施設養護に偏重していた国内の現状を、家庭養護へと大きく転換していくことを目指したものであった。そうした背景もあり、今後、養育里親のリクルート(以下、里親リクルート)のあり方が問われているが、国内の既往研究は、民間事業者との連携や専任職員の配置、広報に用いるイメージや媒体の種類等については言及があるものの、里親養育に相応しい具体的な広報の戦略まで議論が至っていない。

2. 研究の目的

本研究では、里親養育を含めた子ども家庭福祉分野において十分に議論されてこなかった「広報」概念の位置付けを試みると共に、里親リクルート手法の国内外の事例を広報戦略の観点から分析することで、今後の国内の里親リクルート手法に対して有用な視座を提示することを目的とする。

3. 研究の方法

本研究は、COVID-19感染拡大の影響を強く受けた。その結果、海外事例においては二次資料調査に留め、国内においては、筆者自身も関わってきた福岡市に着目した。福岡市は、全国の都道府県および政令市の中で、2016年から現在(2023年4月)に至る里親委託率の伸び率が全国1位であり、かつ2023年4月現在で委託率自体も全国1位の59.3%となった。先進事例として知られる福岡市を対象とした調査報告は散見するが、それは近年の実態を踏まえておらず、かつ、イベントの概要やチラシのイメージ等の記述に留まっているため、近年の取り組みを含め、広報戦略およびサービスデザインの観点から分析に取り組むこととした。

本研究ではまず、既往研究および文献から「広報」概念を整理、位置付けし、里親リクルートを含めた子ども家庭福祉分野における広報の留意点を導き出す。その上で、米国の里親リクルート事例の検証や、福岡市において官民協働で取り組まれてきた里親普及啓発事業の関係者(児童相談所および関連団体の職員、養育里親)へのインタビュー調査、関連資料の調査、筆者自身のフィールドノートを用いて分析し、今後の里親リクルートの展望を考察する。

4. 研究成果

(1) 「広報」の位置付け

日本における「広報」は、米国で発展してきた「パブリック・リレーションズ(Public Relations、以下PR)」が終戦直後に輸入され、定着した概念であることは、すでに上野²⁾らによって指摘されている。1947年にGHQが、当時の道府県に対して広報部門であるP・R・O(パブリック・リレーションズ・オフィス)の設置を求める等³⁾、戦時下の国家による恣意的な情報統制スキームの解体を目指し、それに代わる民主的な概念として位置付けられたのがPRであった。当時、PRの普及に努めた樋上⁴⁾は、PRについて「個人・官公庁・企業体などという主体が、それぞれの主体をめぐる公衆の意見や態度を知り、内面的には政策やサービスなどをみずから反省改善し、また対外的にはあらゆる表現を通じてこれを説明することにより、公衆の理解を深め、行為と信頼と協力とをえようとする計画的かつ継続的な方策と活動である」としている。つまり、「広報」の原義となったPRは、市民に向けた一方的な情報発信ではなく、市民側からの意見の応答に基づいた信頼と理解を基本に、サービスと一体となった良好な関係性を構築・維持していくための、つまりサービスデザインに資する技術と言える。一方で、現代の行政広報をはじめとした里親養育にまつわる広報は、この原義が踏まえられているとは言い難く、チラシやホームページ等による一方的な情報発信技術と理解されがちである。ではなぜ、このような現状に至ったのか。

先述した樋上⁵⁾はその理由を「P・R機構が設置された当初、多くこれを『広報課』と称したため『P・R即広報』という誤解が生じたからである」と述べている。当時の日本には、PRに該当する訳語が見当たらず、「渉外」や「弘報」等が用いられながら、最終的に「広報」に落ち着いた。つまり、本来PRが有していたコミュニケーションの双方向性やサービスとの一体性等の性質が、訳語として用いられた「広報」によって、限定的な意味へと変質していったことが示唆される。

また一方で、民間企業においては、1950年に電通がPR部を新設したことで、略語としてのPRが「宣伝(広告)」と同義であるように誤解される状況が生じ⁶⁾、今に至ったとされる。つまり、里親リクルートの業務を民間事業者に委託するケースが増加している現状において、広報概念の共通理解の有無が、里親や子ども、市民との関係性に大きく影響する可能性があり、留意すべきであることが示唆される。

また、米国における1800年代からのPRの形成過程を分析した白石⁷⁾は、公衆による理解と信頼関係を目指してPRが形成されていく一方で、第一次世界大戦下においては、ニュースを単なる「事実の伝達」とするのではなく「民衆の本能的反響を引き起こすために設計、伝達されるも

の」とする概念の変化があったとし、民衆が「操作の対象」として見立てられていった事実を指摘する。この時期に政府広報機関として設立されたジョージ・クリール広報委員会(CPI)は、その典型であり、国内のプロパガンダを目的にしたものであった。プロパガンダは、今でこそ「偏った情報や誤った情報を特定の団体や人物、多くの場合権力者や企業が大衆洗脳のために流布する行為⁸⁾」のようにネガティブな意味として解釈されているが、そもそも、キリスト教の布教活動で用いられていたラテン語の *propagare* に由来⁹⁾するもので、宣伝とほぼ同義の概念であった。しかし、CPI に象徴されるように、第一次世界大戦時に利用されたことで、その意味が変質していく。当時、CPI で実務を担当すると共に PR の理論化と普及に大きな貢献をしたエドワード・バーネイズは、プロパガンダの正当性を強調するために、著書「Propaganda(1928)」を出版する¹⁰⁾が、後に「Propaganda」は、ナチス政権で参照され、さらにネガティブな意味を帯びることになり、その結果、バーネイズは「Public Relations(1945)」を出版し、プロパガンダと PR との相違を強調していくことになる。現代の日本において PR にプロパガンダを重ねる人は少ないが、プロパガンダと PR、そしてその思想を下敷きにした広報は、本来は分かちがたい概念であった。その事実は、近年活発になってきた里親リクルートにおいて、広報・広告表現のインパクトや委託率の向上の成果主義へと収斂するリスクを含意すると共に、改めて PR の原義に立ち返り、人と人との豊かな関係性、そして当事者の権利と尊厳が担保された「広報」の在りようを追究していく必要を示唆している。

(2) 米国の事例からみた里親リクルートのあり方

米国の里親リクルートの全体像が掴める事例のひとつに、「CHAMPS(Children Need Amazing Parents)」がある。CHAMPS とは、質の高い里親養育を促進していくために全米で展開された政策キャンペーンであり、2020-24 年度の 5 ヶ年計画として策定された計 42 州の「Foster and Adoptive Parent Diligent Recruitment Plan(里親・養親のリクルート計画)」を分析し、そこで得られた知見が公開されている。CHAMPS では、これからの効果的な里親リクルートを支える 6 つの視点が整理されているが、ここでは紙面が限られているため、日本において特に重要だと思われる一部のみ言及する。

まず、養育対象となる子どもと家族のニーズをリクルートの方針決定の中心に据えることを意味する、子ども中心のアプローチ(CHILD CENTERED)の視点である。日本においても、子どもの最善の利益を追求することは自明であるが、それがケースワークだけでなく、リクルート戦略に反映していた。日本において、一般的な里親希望者の心理的なハードルを下げることを企図して「短期養育」等のメッセージが用いられても、当該エリアの子どものニーズという視点から戦略が形づくられるケースは管見によれば見当たらない。里親の増加を企図して見出されたメッセージは、応募に至る里親希望者の動機の偏りに影響することは、本研究のインタビューでも明らかになった。そこでここでは、当事者のニーズが高いにも関わらず、国内で不足している「多人数の兄弟姉妹」や「高年齢児」を預かる里親を対象とした実践に着目する。

例えばニュージャージー州¹¹⁾では、対象となる兄妹姉妹の 80%が共に暮らすことを目標に掲げた「Siblings in Best Settings」なる取り組みがある。ケースワーカーや専門スタッフのアセスメントを経て、4人以上の兄弟姉妹を預かる場合、1人あたりの委託費に 100 ドルが加算される。さらに、兄弟姉妹を養育する際に生じやすい課題に焦点を当てたプログラムや支援機関によるサポートが提供されている。高年齢児を対象とする取り組みは、例えばハワイ州では、リクルートした里親のうち 25%の里親が 10 代の若者の養育を担うことを目標に、地元の財団である「Partners in Development Foundation」と高校の保護者組織が連携をしたり、多様なメディアを活用した 2 ヶ月間の集中的な募集キャンペーン等に取り組んだりしている。

CHAMPS では、先述の 6 つの視点を踏まえた上で、計画名称の変更も提案されている。従来の「Foster and Adoptive Parent Diligent Recruitment Plan(里親・養親のリクルート計画)」から「Foster and Adoptive Family Partnership Plan(里親・養親家族のパートナーシップ計画)」への変更である。2018年に米国にて可決された「Family First Prevention Services Act」や児童局が推進してきたビジョン「Foster Care as a Support to Families, Not a Substitute for Parents(親の代わりではない、家族のサポートとしての里親)」にも連なる「生みの家族」との関係を含意した提案である。子どもの最善の利益を踏まえた際に、里親は子どもの「親」としての役割よりも「生みの家族の重要なパートナー」としての役割に重きを置いた提案であり、在宅支援・子育て支援に里親を活用するケースが増えている日本においても親和性のあるアプローチであると言える¹²⁾。

また、米国や英国においては「retention(リテンション)=里親の維持」を里親リクルートの一環と位置付けているケースが少なくない。登録に至った里親は、その時点で幾つもの心理的・環境的ハードルを乗り越えているため、新規に開拓するよりも、登録里親との関係性を育み、その維持を促した方が里親の確保につながるという視点である。名称変更の提案は、そうした包括的な観点に里親リクルートを位置付ける目的もあったと考えられる。さらに、包括的な観点は、登録後だけではない。広報の最初の認知ポイントから登録後のフォローに至るまで、登録希望者のモチベーションとチーム感を維持しながら、連続的な体験を包括的にデザインしていくサービスデザイン・システムが重要であることが指摘されている。例えば、オクラホマ州では、事務処理の合理化、オンラインでの事前研修の導入等、里親希望者のニーズをもとにサービスの改善に取り組んだ結果、大幅な里親家庭の増加が見られたことが報告されている。登録前から連なる

包括的な体験を通して醸成された信頼関係が、その後のリテンションのあり方に寄与すると考えられ、その効用は複数の研究でも指摘されているところである¹³⁾。

(3) 福岡市における里親リクルートの実践

国内事例へと視座を移す。福岡市において 2004 年から続く官民協働の実践はすでに高く評価されており、先進事例として論じられることも少なくない。しかし、その切り口は、2014 年以降（図 1：第 2 期）の具体的な取り組みを踏まえ、広報戦略の観点から論じられたものは、管見によれば見当たらない。委託率上昇には、児童相談所である福岡市総合相談センターえがお館（以下、児相）の体制改善や家族再統合の推進など、複数の要因が影響していると考えられるが¹⁴⁾、本研究では、第 1 期を経て第 2 期から展開した広報戦略の詳細を分析した。本報告書では紙面に限りがあるため第 1 期の分析は割愛するが、第 2 期は、里親等委託率が頭打ちになり、フォーラムを軸としながら市民に広く知らしめていくだけでなく、広報の戦略が必要になってきたフェーズと言える。ちなみに、2004 年から官民協働で市民参加型里親普及事業（現：里親養育支援共働事業）を担ってきた実行委員会「ファミリーシップふくおか」について、筆者は 2013 年からそのメンバーとなり、2019 年より代表を務めている。

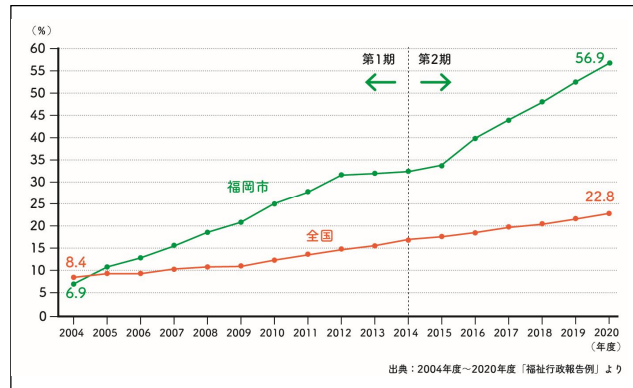


図 1: 福岡市および全国の里親等委託率の推移

第 2 期から始まる新しい展開の契機となったのは、里親制度の普及を目指した DVD 制作であった。当初、児相は市の登録事業者を対象とした入札制度で制作予定であったが、プロポータルに変更する等の工夫に取り組み、里親家庭の日常に焦点を置いた DVD『あたりまえのことは、いちばん大切なこと。』が 2014 年 5 月に完成に至る。紙面が限られているので割愛するが、DVD 制作時においても、子どもの声を尊重した「子どもの権利」に接近するデザインの工夫がなされていた。さらに、今後の広報展開を鑑み、イラストの二次利用が可能なシステムにしたことで、広報予算の確保が困難な児相において、持続的な広報を定着させると共に、官民協働の営みの中で、一貫した包括的な体験を促していくためのデザイン・システムの構築が目指されていた。その結果、2014 年の児相のウェブサイトのリニューアル時にもこのイラストが活用され、里親に関する充実したページが完成し、全国的にも珍しい児相のウェブサイトとして、様々な媒体で紹介引用されていくことになる。また、媒体だけでなく、ファミリーシップふくおか主催のフォーラムの参加者が、里親登録に至る次の行動に促されるように、イラストを用いたプレゼンテーションの機会を設け、登録に至る包括的な体験づくりが目指されていった。さらに、校区に少なくともひとりの里親登録を目指す「校区里親運動」がこの時期に始まった。後に「みんなで里親プロジェクト」と改称されて展開した運動は、多様なタッチポイントの創出を目指す戦略のもとで、地域で里親の理解者を増やしていくコミュニティ・リレーションズが意識され、市民参加型の広報が展開された。広報媒体では、「短期」「ときどき」といったメッセージの浸透が目指されていき、その結果、後の「里親ショートステイ事業」や全国の里親普及運動である「フォスタリングマーク・プロジェクト¹⁵⁾」のサービスデザインへとコンセプトが受け継がれていった。

また、2016 年から、乳幼児を対象にした里親リクルートについて、福岡市が NPO 法人 A に委託し、普及啓発から研修、登録後のフォローまで包括的に一団体 (= フォスタリング機関) が担うことが可能となった。広報の最初のタッチポイントから登録後のフォローに至るまで、登録希望者のモチベーションとチーム感を維持しながら、連続的な体験を包括的にデザインしていくサービスデザインとしてのシステムが、一団体が容易に可能となったのである。例えば、里親登録のための児相の研修は年に 4 回と決まっており、仕事の都合などで参加できなかったり、モチベーションが続かず、登録をあきらめる人がいたことが、インタビュー調査で明らかになっている。しかし NPO 法人 A においては、研修を登録希望者のニーズを優先して少人数で開催し、登録希望者に伴走していく工夫がなされていた。その包括性が担保されたコミュニケーションが、リクルートに効果を発揮したと言え、2017 年から毎年、10 世帯前後の里親登録世帯を生み出し、委託率向上に少なからぬ貢献をしている。

(4) 今後の里親リクルートの展望

以上の分析を踏まえ、本研究では、民間フォスタリング機関の一団体による里親リクルートの「民間一元型リクルート」も、みんなで里親プロジェクトのように、児相や市区町村、民間団体が協働していく里親リクルートを「協働養育型リクルート」と定義した。全国の自治体の里親リクルートは、概ねこの2つのタイプに分類される。最初のタッチポイントから包括的なサービス体験を創出する

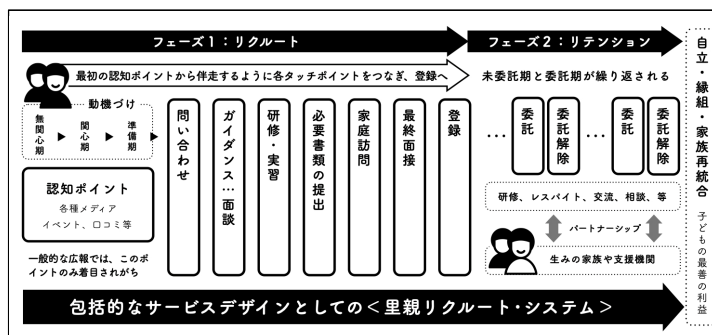


図2: これからの里親リクルート・システム

ためには「民間一元型リクルート」が効率的であり、実際に福岡市においては、成果が出ていた。しかし、児童相談所がフォスタリング機関として機能する限り「協働養育型リクルート」は各地で継続していく。つまり、それぞれの特質を踏まえた包括的な広報戦略およびサービスデザインの創出（図2）が、今後の里親リクルートの大きな手がかりになるはずである。

「協働養育型リクルート」に該当するみんなで里親プロジェクトは、2018年より里親ショートステイ事業を進めている。NPO法人Bが調整機関となり、区と連携しながら里親委託を行っている。里親がショートステイの受け皿としても機能し始めたことで、里親と協働すべき主体がさらに増えることとなった。こうした動きは、福岡市に限ったことではない。親子分離後の措置先ではなく、親子を共に支える在宅支援の資源として養育里親が位置付けられている例が少なくない。より多様な主体と協働関係を結ぶ必要性から、「協働養育型リクルート」における包括的なサービスデザインの在りようが、強く求められる時代となっている。また、2022年の児福法改正以降、子どもの意見表明に関する制度設計も進められている。子どもの意見を聴取する機会が増加する中で、PRの原義である双方向のコミュニケーションが不可欠になってきているのである。

国内における里親リクルートは、この数年で特に活発になり始めた。政策としては付加的・副次的な営みと位置付けられがちな広報は、その原義である双方向性を担保することで、当事者の声を聴き、当事者の権利と尊厳を保障するアプローチのひとつとして位置付けられる。また、里親のリテンションへのまなざしは、より望ましい養育と効果的なリクルートとの接点にあり、そうしたまなざしを携えることが、子どもの最善の利益に適った、これから望まれる<里親リクルート・システム>のヒントとなり得ると考えられる。

<補注・引用文献>

- 1) 里親等委託率とは、児童養護施設・乳児院・里親・ファミリーホーム（主要な施設養護と家庭養護を含めた社会的養護）の下で養育されている児童のうち、里親・ファミリーホーム（家庭養護）で養育されている児童の割合のこと
- 2) 上野征洋「行政広報の変容と展望」、津金澤聡廣・佐藤卓己編『広報・広告・プロパガンダ』ミネルヴァ書房,2003
- 3) 北野邦彦「『広報・弘報・PR』の語源に関する一考察」帝京社会学 (21),2008,p.122
- 4) 樋上亮一「P.R.」日高六郎編『マスコミュニケーション講座 第5巻 現代社会とマス・コミュニケーション』河出書房,1955,p.124
- 5) 上掲書 4,p.129
- 6) 井之上喬「パブリックリレーションズ 第2版」株式会社日本評論社,2015,p.77
- 7) 白石陽子「歴史にみる行政パブリック・リレーションズ概念の形成」政策科学 13-1,2005,pp.69-82
- 8) エドワード・バーネイズ著,中田 安彦訳「プロパガンダ」成甲書房,2010,p.15
- 9) 佐藤卓己「『プロパガンダの世紀』と広報学の射程」、津金澤聡廣・佐藤卓己編『広報・広告・プロパガンダ』ミネルヴァ書房,2003, p.5
- 10) 上掲書 8,p.17
- 11) OFFICIAL SITE OF THE STATE OF NEW JERSEY | Siblings in Best Settings (SIBS): https://www.nj.gov/njfofosteradopt/documents/SIBS_Flyer.pdf (参照 2022.10.20)
- 12) 田北雅裕「親にならない も必要」、西日本新聞朝刊 論説,2019
- 13) Delfabbro, P., Borgas, M., Vast, R., Osborn, A., The effectiveness of public foster carer recruitment campaigns: The South Australian experience. Children Australia, 33(3), 29-36,2008
- 14) 藤林武史 編著「児童相談所改革と協働の道のり 子どもを権利を中心とした福岡市モデル」明石書店,2017
- 15) フォスタリングマークプロジェクト <https://fosteringmark.com> (参照 2022.10.20)

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計0件

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 田北雅裕（九州大学）、松崎佳子（認定NPO法人SOSこどもの村JAPAN・広島国際大学）、永井里美（福岡市子ども家庭支援センターSOSこどもの村）、大原三枝（福岡市西区子育て支援課）、瀬里徳子（福岡市子ども総合相談センター）
2. 発表標題 里親を受け皿とした協働養育ショートステイのしくみづくり
3. 学会等名 日本子ども虐待防止学会第25回学術集会ひょうご大会 シンポジウム
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 田北雅裕
2. 発表標題 コミュニケーションデザインから考える
3. 学会等名 日本外来小児科学会（招待講演）
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 田北雅裕
2. 発表標題 子どもの権利とコミュニケーション・デザイン
3. 学会等名 日本子ども虐待防止学会（招待講演）
4. 発表年 2022年

〔図書〕 計6件

1. 著者名 広報会議編集部	4. 発行年 2021年
2. 出版社 宣伝会議	5. 総ページ数 144
3. 書名 月刊広報会議2021年10月号	

1. 著者名 広報会議編集部	4. 発行年 2021年
2. 出版社 宣伝会議	5. 総ページ数 144
3. 書名 月刊広報会議2021年11月号	

1. 著者名 公益財団法人 全国里親会	4. 発行年 2021年
2. 出版社 公益財団法人 全国里親会	5. 総ページ数 16
3. 書名 季刊里親だより第130号 (2021秋号)	

1. 著者名 公益財団法人 全国里親会	4. 発行年 2022年
2. 出版社 公益財団法人 全国里親会	5. 総ページ数 16
3. 書名 季刊里親だより第131号 (2022冬号)	

1. 著者名 公益財団法人 全国里親会	4. 発行年 2022年
2. 出版社 公益財団法人 全国里親会	5. 総ページ数 16
3. 書名 季刊里親だより第133号 (2022夏号)	

1. 著者名 公益財団法人 全国里親会	4. 発行年 2022年
2. 出版社 公益財団法人 全国里親会	5. 総ページ数 16
3. 書名 季刊里親だより第131号 (2022秋号)	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------