

令和 2 年 6 月 24 日現在

機関番号：24302

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2017～2019

課題番号：17K13896

研究課題名(和文) 里親委託支援システム構築に関する研究-日英比較研究から-

研究課題名(英文) A Study on Fostering System :Comprehensive Research between England and Japan

研究代表者

山口 敬子 (YAMAGUCHI, KEIKO)

京都府立大学・公共政策学部・講師

研究者番号：60772176

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,400,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、民間機関を中心とした里親への支援体制を構築する上での課題を明らかにするために、国内での里親支援専門相談員による里親支援の状況、およびイギリスにおける実践状況について検証を行った。

調査の結果、里親支援専門相談員が里親委託を進めるうえでの課題として、委託実務における課題だけではなく、施設内部の課題や里親支援専門相談員の制度上の課題、里親や実親、児童相談所にも課題も明らかとなった。また、イギリスの実践についてのインタビュー調査では、今後の課題として、里親への支援の充実、専門職の養成、里親委託に関する明確な法規定を設けること、の3点が明らかとなった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

わが国の社会的養護において里親委託が推進されつつある状況に鑑みると、本研究の問題設定は非常に時宜を得たものであったといえよう。

本研究では、日本の里親委託推進における実務上の課題を明らかにすることができた。また、イギリスの里親支援の実践状況や、民間独立団体の総合的な実践について知ることができた。これらの調査を通して、日本の里親委託においてソーシャルワークを実践するうえでの課題を明らかにしたこと、および、ソーシャルワーカーの養成について示唆を得られたことが本研究の学術的意義である。本研究の社会的意義は、今後の日本のフォスターリング機関のあり方にかかわる示唆を得たことである。

研究成果の概要(英文)：In this study, I wanted to clarify the challenges in making a fostering support system by private agencies. Therefore, I investigated about ; 1) what kind of fostering support is provided by a foster care worker in Japan, and 2) what kind of fostering agency in England.

Through a survey of s the foster care workers, I found that they had internal difficulties. In addition, I found that they also feel the systemic issues of the foster care worker itself, and the foster parents, birth parents, and child guidance centers. And, through a survey in England, I clarified three future issues in Japan: (1) enhancing support for foster carers, (2) training professionals, and (3) establishing regulations, or standards about fostering.

研究分野：社会福祉学

キーワード：里親支援 里親委託 社会的養護

## 1. 研究開始当初の背景

近年、わが国の社会的養護において里親委託が推進されつつある。

平成 24 年度より乳児院・児童養護施設に里親支援専門相談員(里親支援ソーシャルワーカー)が配置され始めた。里親支援専門相談員の配置目的は、児童養護施設及び乳児院に地域の里親及びファミリーホームを支援する拠点としての機能をもたせ、児童相談所の里親担当職員、里親委託等推進員、里親会等と連携して、(a)所属施設の入所児童の里親委託の推進、(b)退所児童のアフターケアとしての里親支援、(c)所属施設からの退所児童以外を含めた地域支援としての里親支援を行い、里親委託の推進及び里親支援の充実を図ることである。主な業務内容は、里親の新規開拓、里親候補者の週末里親等の調整、里親への研修、里親委託の推進、里親家庭への訪問及び電話相談、レスパイト・ケアの調整、里親サロンの運営、里親会の活動への参加推奨及び活動支援、アフターケアとしての相談、である(厚生労働省通知 雇児発 0405 第 11 号)。

さらに、平成 28 年の児童福祉法改正では、子どもが権利の主体であることを明記するとともに、国や自治体の責務として、子どもの家庭養育優先原則の理念を規定した。また、実親による養育が困難であれば特別養子縁組による永続的解決(パーマネンシー保障)や里親による養育を推進することを明確にした。これは、わが国の社会的養護の歴史上、画期的なことである。そして、改正児童福祉法の理念を具体化するため、これまでの「社会的養護の課題と将来像」を全面的に見直し、今後の社会的養育のあり方を示すとともにそこに至る行程を示すために、「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」において「新しい社会的養育ビジョン」(以下、新ビジョン)が取りまとめられ、平成 29 年 8 月に公表された。

新ビジョンは、改正児童福祉法の原則を実現するために、市町村を中心とした支援体制の構築、児童相談所の機能強化と一時保護改革、代替養育における「家庭と同様の養育環境」原則に関して乳幼児から段階を追っての徹底、家庭養育が困難な子どもへの施設養育の小規模化・地域分散化・高機能化、永続的解決(パーマネンシー保障)の徹底、代替養育や集中的在宅ケアを受けた子どもの自立支援の徹底などをはじめとする改革項目について、速やかに着手し目標年限を目指し計画的に進めるとしている。

新ビジョンでは、代替ケアについては、現在、要保護児童の 8 割以上が施設に入所している現状を踏まえ、里親委託の推進・里親委託率の向上を掲げている。具体的な数値目標として、3 歳未満については概ね 5 年以内に、それ以外の就学前の子どもについては概ね 7 年以内に里親委託率 75%以上を実現し、学童期以降は概ね 10 年以内を目途に里親委託率 50%以上を実現するという目標が示された。また、児童相談所については里親制度に関する包括的業務(フォスタリング業務)の質を高めるため、里親支援事業や職員研修の強化が行われるとともに、フォスタリング業務を民間団体も担えるよう、新たにフォスタリング機関事業の創設を行うとされた。加えて、児童相談所は特別養子縁組も視野にいれ、パーマネンシー保障を目指したソーシャルワークを行うこととされている。

## 2. 研究の目的

このように、里親委託の推進・支援の拡充がすすめられようとしているが、平成 28 年度末の里親等委託率は 18.3%であり、施設養護が大半を占めているという現状である。

里親委託を推進する上での課題の一つに、里親支援が挙げられる。

里親委託において必要な支援は、委託前の段階から相談ができる体制があり、委託する子どもについての情報提供がなされ、委託中は実親や地域との連絡調整や、子どもの変化や成長を共に確認しながらともに支援を行い、委託解除後も里親家庭とかかわりを持ち続けることができるような支援システムではないだろうか。

こうした問題意識から、本研究では、里親委託推進に向けた課題の一つとして挙げられる里親支援について、民間機関を中心とした里親への支援が実現可能なのか、また、その課題について検討を行った。これまでの研究においては、里親への研修や普及啓発については民間機関に多く委託されているものの、訪問支援や里親と候補児童のマッチング等の支援が民間機関に委託された例は少なく、今後も児童相談所中心に担う可能性が高いが、虐待対応に追われる児童相談所では里親支援を拡充することは難しいであろう。そこで、児童相談所に代わり、里親の開拓段階から委託終了後の支援まで包括的に行う体制を構築する上での課題を明らかにすることを試みたい。そのために、国内での里親支援専門相談員による里親支援の状況、およびイギリスにおける実践状況について検証を行った。

## 3. 研究の方法

本研究では、まず、国内における里親支援の実践状況について明らかにするために、里親支援専門相談員へのアンケート調査を実施した。

調査は、平成 29 年 11 月 18 日に開催された里親支援専門相談員研修会(主催:養子と里親を考える会)において、実施した。この調査は、実際に里親支援専門相談員が感じている里親委託推進・里親支援の課題を明らかにすることを目的として実施した。

主な調査項目は 回答者の所属施設種別、今年度の委託候補児童数及び実際の委託児童数、回答者が実際に行っている業務の内容、また、取組が難しい業務（ は複数回答）業務において課題と感ずること及び 里親支援・里親委託推進において課題と感ずること（ は自由記述）の6項目である。

次に、海外の里親支援の実践状況について調査するために、イギリス（イングランド）の fostering agency（里親機関）への訪問調査を実施した。里親委託が社会的養護の主流である欧米の国々では、民間機関が競い合って里親を開拓し、研修を行い、認定していることが、里親委託を増加させてきた要因の一つともみなされている。本研究では、平成30年9月4日～9月7日と、令和元年8月18日～8月24日の2回に分けて fostering agency 及び関連する機関のソーシャルワーカーに対し、半構造化されたインタビュー調査を実施した。

平成30年時調査では、fostering agency である Barnardo's（独立型民間機関）と、ロンドン自治区の一つであるヒリンドン自治区（London Borough of Hillingdon）で里親委託を実践しているソーシャルワーカーに対して、半構造化されたインタビュー調査を実施した。

令和元年時調査では、Barnardo's が所管するミッドランド地域の fostering agency、Family Centre（地域の子育て支援）、Adoption Plus（養子縁組団体）を訪問し、ソーシャルワーカーに半構造化されたインタビュー調査を実施した。

なお、本調査の実施に際し、調査結果を学会などで公表すること、その際回答結果に自治体名、施設名、個人名などが特定されないように配慮することを説明し、承諾を得た。

#### 4. 研究成果

##### 里親支援専門相談員へのアンケート調査

調査を実施した研修会の参加者は69名であり、アンケート回答者は54名であった（回収率78.3%）。回答者の所属は、児童養護施設が多かった。

##### (1) 支援の状況

平成29年度の委託候補児童数及び実際の委託児童数について、回答者の施設種別ごとに整理した結果、平成29年度の委託児童候補数については、乳児院（回答数；15/19）は最高15名、最低1名であり、児童養護施設（回答数；16/32）では最高4名、最低0名であった。また、実際に里親委託となった児童数については、乳児院は最高11名、最低2名、児童養護施設は最高3名、最低0名という結果であった。この結果から、里親委託に対しては、施設によって取り組み状況に差があるといえる。また、児童養護施設では乳児院よりも里親委託が進みにくい状況であることが窺える。

里親支援専門相談員が実施している業務及び取り組みが困難な業務については、厚生労働省が示した里親支援専門相談員が担う業務のうち、回答者が実際に行っている業務は、「里親委託後の支援」が最多であり、次いで里親への研修、新規開拓という順であった。一方で、実親との交流や実家庭復帰は実施数が少なく、家庭支援専門相談員との役割分担があることが推測される。取組が難しい業務内容については「委託推進」が最も多く、次いで「里親の新規開拓」「委託後の支援」「アフターケア」という順であった。

##### (2) 里親支援専門相談員が課題と感ずること

自由記述項目において回答者より得られた「課題と感ずること」についての記載を文章ごとにカード化し、KJ法を用いて大カテゴリとそれに関連するサブカテゴリに分類した。

その結果、里親支援専門相談員が里親委託推進・里親支援において感ずる課題として、里親委託・里親支援を行ううえで感ずる課題、施設が抱える課題、児童相談所の課題、里親支援専門相談員という職種の課題、入所児童の委託に関する課題、里親に感ずる課題、の6カテゴリ（大カテゴリ）に整理できた。

里親支援専門相談員が里親委託・里親支援の実務を行ううえで感じている課題では「実親の同意」「チーム支援体制づくり・ネットワークング」「すみわけ」「なり手不足」「養育里親のリクルート」「委託に至るまでの時間」「マッチング」「里親制度についての理解・普及啓発」「地域の理解」がサブカテゴリとして挙げられた。施設が抱える課題のサブカテゴリには「里親委託への消極性」「専門性の向上」「施設の里親への理解不足」の3つが挙げられた。児童相談所の課題では「情報共有・連携」「自治体ごとの対応の違い」「児童相談所主導の体制」「児童相談所との連携」が指摘されている。里親支援専門相談員という職種の課題では、里親支援専門相談員という職種が抱える課題として、役割の不明確さや、活動が制限されること、そして人員不足による体制面の問題が指摘されていた。入所児童の委託に関する課題では、子ども自身の抱える課題が複雑であるため、ケアを行える里親が見つかりにくいこと、高年齢児の委託先が見つかりにくいといった課題が明らかとなった。里親に感ずる課題では、里親の養育力や、里親の意向と子どもの状況をふまえたマッチングの難しさ、養子縁組希望の里親へのかかわりの難しさ等がある。このほか、里親支援専門相談員がほかの里親に委託したいと考えていても、ほかの里親を知る機会がないために、「限られた里親」に委託することになり、結果として「ケア資源としての里親の偏り」が生じることが判明した。

## イギリスの fostering agency に関する調査

イギリスでは、フォスタリングに関する法規がいくつか定められている。前提となる根拠法は1989年児童法である。この1989年児童法に基づいてRegulation(規則)が策定され、Regulationに基づいて実務レベル向けにStandardsや規定等の解説に相当するGuidance作成されている。すべてのfostering agencyはこれらの法規に基づいてフォスタリングを実践している。

今回、インタビュー調査への協力を得ることができたのは、独立民間団体であるBarnardo'sとロンドン自治区の1つであるヒリンドン自治区のソーシャルワーカーである。

平成30年時調査では、Barnardo'sにおいてフォスタリング部門のマネジメントを行うソーシャルワーカーにインタビュー調査を実施した。Barnardo'sは1866年にイギリスでドクターパナードスによって設立されたパナード・ホームに端を発している。かつては大規模な施設を多く運営していたが、現在は里親委託および支援、養子縁組支援、障害児支援、地域の子育て支援など子どもの福祉に関する種々のサービスを提供している民間チャリティ団体であり、政府や自治体からの委託料や補助金、寄付などで財源を確保している。また、自治体が行うフォスタリングについては、ヒリンドン自治区のソーシャルワーカーにインタビュー調査を行った。イングランドのロンドン最西端に位置する地域であり、自治区内にはヒースロー空港やブルネル大学の本拠地がある。農場や空港がある地域であるため、面積は32のロンドン自治区の中で2番目に大きいものの、ロンドンの自治区のなかでみると人口密度の低い地域である。

令和元年時調査では、Barnardo'sがミッドランド地域で実践している支援をみることもできた。ミッドランド地域のBarnardo'sでは、fostering agencyのほか、フォスタリングにつながる前の実家庭への支援や、パーマネンシー保障のための養子縁組を行う団体を訪問することができた。Barnardo'sが所管するChildren's Centreは、早期介入と予防を目的としており、ケアが必要なケース、あるいは必要になりそうなケースを対象としていた。支援と対象となるのは、妊娠期から出産後子どもが5歳頃までの家庭である。Children's Centreのミッションは健康、幼児教育、ファミリーサポートの3点である。センター内には助産師や保健師も配置されているが、助産師や保健師は自治体や公衆衛生局からの派遣として配属されており、センター内で他機関連携がとりやすい体制となっていた。

Adoption Plusは、深刻なトラウマ経験のある子どもや、障害のある子どもの養子縁組を行うエージェンシーである。養親-養子の支援だけでなく、養子縁組成立後にもつながりをもてるよう、縁組が成立した親子を対象としたイベントも行っていった(Keep in touch dayと呼ばれていた)。また、養子に出した実親への支援も行っていった。この支援については、裁判所命令等で強制的に受けるものではないため、実親も最初は拒否することもあるという。この機関では、実親の気持ちの変化に寄り添うためにも、3か月ごとに連絡をして状況や様子を確かめていた。連絡を取り続ける中なかで、支援を受けたいという希望が出てくることもあるという。

平成30年時調査において、独立民間団体と自治体、それぞれのソーシャルワーカーから共通して語られた特徴として、独立型民間団体と自治体の協働体制がとられているという点がある。ヒリンドン自治区においても、要支援状態にある子ども家庭(edge of careという)のケースでは、なるべく地域で生活できるよう、ヒリンドン自治区とBarnardo'sのワーカーが協働して支援を行うこともあるという。また、里親委託においても、自治体ですべての子どもに里親を見つけることは難しいので、独立型民間団体に委託するケースもあるという。

ヒリンドン自治区の場合、調査実施時での要養護児童数は300人程度であった。このうち30人は地域に2か所ある小規模グループホームに委託されていた。残りの270人は里親・養子縁組・親族里親に委託されているが、ヒリンドン自治区に登録している里親数は80-90程度であり、ヒリンドン自治区の里親だけではですべての子どもに里親を見つけることが難しいため、独立民間団体にケースを委託するという。

また、Barnardo'sのソーシャルワーカーへのインタビュー調査において、自治体との「住み分け」についても指摘されていた。自治体の里親機関も5-6年前から里親業務に積極的に取り組むようになってきたが、自治体の里親機関では、高年齢の子どもや、問題行動のある子ども、障害のある子ども、きょうだいの多い家庭の子ども、人種的マイノリティの子どもなどといった、いわゆる「委託困難児」の委託が困難であるという。たとえば、一つの自治体に要養護児童が300人いた場合、上述のような付加的なニーズを持つ子どもは5人程度である。この場合、こうした付加的なニーズを持つ子どものための里親を自治体が養成するよりも、スキルのある民間独立団体のサービスを購入することのほうがコスト的にも時間的にも合理的であるため、このようななかたちでの住み分けがなされているという。

また、共通して語られた課題として、里親の確保が挙げられる。調査時、UK全体で286の独立型民間団体が存在していたが、これらは殆どが里親数が20ほどの小規模な独立型民間団体であった。UKでは、里親数が20~50の独立型民間団体がほとんどであり、50~100という独立民間団体は少ない。近年、要保護児童は増加しているが、里親をする人は減少しており、よい里親は自分のところに来てほしいという思いが、自治体・独立民間団体ともにある。こうした状況は日本とも類似しているといえる。なお、イギリスの里親は、一つのfostering agencyで里親の認定を受けて登録をすると、そのfostering agencyの里親となり、他のfostering agencyと同時に登録できない。

令和元年時調査では、Barnardo's におけるフォスタリングについて、さらに詳細な話を聞くことができた。Barnardo's では、里親の種類を、Generic (一般里親; 短期/長期委託、レスパイト含む)、Remand (逮捕・勾留された子どもで、保護観察状態にある子どもを対象とした里親)、Short Break (里親の一時的な休息/ショートステイのための里親) の大きく3つに分けている。このGenericは日本の養育里親に該当する類型であると考えられるが、このRemandは日本の里親制度では見られない類型である。Remandは更生保護の目的が強く、Remandで問題を起こして対応できなくなった場合は鍵のついたグループホームか少年院に収監される。Remandでは15~17歳の子どもを3か月~15か月の期間で預かることとなっているが、Remandでの対応になるかどうかは裁判所が判断するという。また、Remandケースの子どもは足にタグをつけて居所を確認できるようにするという。

このShort Breakは、1泊以上の宿泊を伴うショートステイ型の里親の類型である。日本の短期里親と異なる点として、里親家庭で暮らす子どものレスパイトやショートステイだけでなく、要支援状態の実家庭で暮らす子どもも対象となる点であろう。なお、後者の対象となる子どもは、何らかの重度の障害を持つ子どもであるという。

Barnardo'sでは、こうした里親に子どもを委託し、支援を行っている。里親と委託児童の関係性の悪化等、ケアが困難な状況が生じた場合は、まずソーシャルワーカー(以下、ワーカー)が訪問し、どのような状況なのか、自身が把握しているニーズは何かを尋ねる。また、ワーカーは、里親が何か問題を抱えているのか、里親自身が何かトラウマを抱えているのではないかとアセスメントを行い、必要な資源や研修等につなげるという。

ワーカーには専門的な知識等が必要となるため、自治体および独立民間団体ではワーカーの研修も実施されているという。Barnardo'sでも同様であり、所属ワーカーが受講できる研修は、ライフストーリーワーク(LSW)や、トラウマインフォームドケア(TIC)など、多岐にわたっていた。また、スーパービジョンも定期的実施しているという。

## 考察

アンケート調査から、里親支援専門相談員が里親委託を進めていくことが困難な状況として、委託実務における課題だけではなく、施設内部の課題や里親支援専門相談員の制度上の課題、里親や実親、児童相談所にも課題を感じていることが明らかとなった。

また、イギリスの実践についての調査からも、今後の課題が明らかとなった。まず第一に、里親への支援の充実がある。インタビュー調査のなかで、Barnardo'sでも里親委託を開始した当初は里親へのサポートも整っておらず、寄り添いや傾聴がメインのアプローチを行っていたという語りがあった。しかし、様々な問題が起こり、里親資源を失うわけにもいかないことから支援の必要性を認識し、現在の体制を創り上げていったという。里親は普通の地域の人である。そして、子どもにとっては「普通の」家庭生活を経験できる資源である。そのため、里親は資源として重要な意味を持つので、日本においても十全な支援体制づくりは必要であろう。

第二に、専門職の養成が挙げられる。里親支援を行うためには、実際に支援を担うソーシャルワーカーの研修体制の充実も必要であるが、まずは児童ソーシャルワークを行うことのできる専門職が必要なのではないだろうか。里親支援におけるソーシャルワーカーの役割としては、実親から離れ、里親家庭を拠点とした生活を開始する子どもが里親家庭での生活に適応し、本来その子ども自身が持っている潜在能力を十分に発揮できるよう、里親とともに支援しつつ、実親が抱える生活課題の解決を支援し、子どもとの関わりを適切に持てるようになるのを助け、子どもを受け入れることによって変動する里親と里親家庭のメンバーの支援を同時に行い、それぞれの支援の関係を調整し統合すること、が挙げられる。フォスタリング機関は今後、児童相談所との積極的な協働のもと、これらの支援を提供する児童ソーシャルワーク機関へと発展していくことが重要な課題である。さらに、実際の委託推進・支援においては、里親の新規開拓が必要不可欠であろう。また、里親家庭への支援の充実なども課題である。特に支援においては、継続性と一貫性のある支援とチームでの支援が重要となるだろう。

第三に、里親委託をさらに推進していくためには、里親委託に関する明確な法規定を設けるなど、制度面の課題もある。現在のところ、日本では里親支援事業に関しては厚生労働省通知において規定されているものの、フォスタリング機関に対する規定や支援の実施基準等は明らかになっていない。今回のインタビュー調査において、自治体と民間独立団体の協働について語られていたが、こうした協働を行ううえで、里親委託・里親支援に関わる公的/民間機関および専門職が行う業務内容の整理や、明確な法的基準を設けることが必要となるだろう。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 山口敬子	4. 巻 19
2. 論文標題 里親支援専門相談員へのアンケート調査にみる里親委託の課題	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 福祉社会研究	6. 最初と最後の頁 55-70
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計4件（うち招待講演 0件/うち国際学会 0件）

1. 発表者名 山口敬子
2. 発表標題 里親委託推進における課題についての一考察～里親支援専門相談員へのアンケート調査から～
3. 学会等名 日本子ども家庭福祉学会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 山口敬子
2. 発表標題 里親委託支援システム構築に関する一考察 -英国における実践から-
3. 学会等名 日本子ども虐待防止学会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 山口敬子
2. 発表標題 里親委託推進における課題についての一考察～里親支援専門相談員へのアンケート調査から～
3. 学会等名 日本子ども家庭福祉学会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 山口敬子、安藤藍、久保樹里
2. 発表標題 英国民間児童福祉支援団体 パナードス(Barnardo's)の取り組み
3. 学会等名 英国児童福祉調査報告会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計0件

〔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
--	---------------------------	-----------------------	----