

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 6 月 5 日現在

機関番号：24403

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2017

課題番号：25380749

研究課題名(和文) 日本における「里親支援体制の近未来像」の構築～里親・施設・行政の有機的連携～

研究課題名(英文) Construction of "Future image of the foster care system" in Japan - Cooperation between foster parents, facilities and administration -

研究代表者

伊藤 嘉余子 (ITO, Kayoko)

大阪府立大学・人間社会システム科学研究科・教授

研究者番号：10389702

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,100,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、(1)里親を対象としたアンケート調査、(2)里親を対象としたインタビュー調査、(3)カナダ・ブリティッシュコロンビア州における里親支援体制に関するヒアリング調査の大きく3本の調査を実施した。その結果、養育受託中の里親だけでなく未委託里親への支援が課題であること、里親養育を地域に開くことが鍵であるが、里親養育を受け入れる地域をどうつくるかが鍵であること、里親レベルシステム導入の必要性等が明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：In this research, we conducted three large-scale surveys of (1) questionnaire survey targeting foster parents, (2) interview survey targeting foster parents, and (3) hearing survey on foster care support system in British Columbia, Canada. As a result, it is the key to support not only foster parents who are nurturing consigning foster parents but also unconditional foster parents, and it is the key to open foster care to the community, but it is the key to how to create foster care areas. The need to introduce foster-level systems, were clarified.

研究分野：社会福祉学

キーワード：社会的養護 里親 里親支援

1. 研究開始当初の背景

子ども虐待や親の死亡や行方不明などの理由によって家庭で育てられない子ども(要養護児童)の養育を「社会的養護」という。社会的養護は、児童養護施設や乳児院等の児童福祉施設が行う「施設養護」と一般の家庭で里親が行う「家庭的養護」と呼ばれる「里親養育」との2つに大別できる。日本の社会的養護の内訳は「施設9:里親1」となっており、これは欧米諸国とは逆転した現象となっている。また、日本の施設の約70%が大舎制とよばれる施設形態(1つのユニットに子ども15人以上)で運営されている。

国連の子どもの権利委員会は『「子どもに対する国家の暴力」勧告』(2000年)の中で、社会的養護下でケアされる子どもは、家庭的かつ小規模な施設環境で養育されるべきとの方向性と根拠を明示した。先進国の中で大舎制養護が主流である国は日本だけであり、社会的養護の養育形態の小規模化や里親養育の推進は喫緊の課題といえる。

こうした情勢を受け、日本においても「地域小規模児童養護施設制度化(2000年)」「小規模グループケア事業化」(2004年)と施設における養育形態の小規模化に向けた法的整備を進めるとともに、2004年以降の家庭的養護を促進するための里親制度改革以降、里親支援体制を充実させる等の対策を講じてきた。しかし、2012年現在もなお、日本の児童養護施設の約7割が大舎制という状況は変わっておらず、里親登録数や委託児童数の増加にもつながっていない。厚労省は2012年7月に「里親委託率30%」という目標値を設定し発表した。家庭的養護を推進したいという国の意図は理解できるが、なぜこれまで里親委託が増えなかったのか、その原因・背景の解明と、里親制度推進の阻害要因となっている課題の解決策について検証しないまま、数値目標だけが先行することに疑問と危惧をおぼえる。また新しく制度化された里親ファミリーホームへの具体的支援についても明らかにされていない。

申請者はこれまで、児童養護施設を中心に、日本の社会的養護のあり方について検討してきた。その中で、施設と里親とのパートナーシップ構築の困難さや里親が抱える不安、施設や児童相談所に対する不信感が明らかになってきた。日本で社会的養護全体を家庭的養護に変換させていくには、里親制度の発展が必要であり、そのためには里親支援体制の充実が不可欠である。

2. 研究の目的

上記の背景およびこれまでの研究成果をもとに、本研究では、日本における里親支援体制の近未来像を提示することを目的として研究を行う。研究期間内には以下のことを明らかにすることを目指し研究を進めた。

(1)現在、日本で里親登録している里親が抱えるニーズや必要としている支援を明らか

にする。

日本の里親には「専門里親」「養育里親」「養子縁組里親」「親族里親」が制度として存在する。またこれら以外に、自治体ごとに設定している「季節里親」や「週末里親」といったものがある。里親が抱えるニーズ(不安や悩み等)や必要としている支援について、里親種別ごとの相違点や共通点にも着目しながら分析し、必要な支援体制のあり方について考察する。

(2)日本で展開されている里親支援の内容や自治体ごとの支援体制の現状を把握する。

日本における里親支援機関としては以下の社会資源が挙げられる。

- 全国の児童相談所
- 全国里親会および
- 各自治体の里親会支部
- 家庭養護促進協会
- (神戸事務所・大阪事務所)
- その他、民間機関
- (NPO、社会福祉法人等)

現在行われている里親支援の内容や頻度等は団体及び自治体ごとに格差があることが推察される。全国で展開されている里親支援について現状を明らかにした上で、地域間格差を是正していくために必要な方策について考察する。

(3)里親支援が充実している先進国の実態調査から、日本での導入に必要な条件等について検証する。

これまで申請者は「世界のフォスターケア」の翻訳(2008)「厚生労働科学研究:児童福祉分野における職員の専門性及びその国際比較に関する研究(主任研究者:高橋重宏)」(2001-2002)等を通して、日本以外の国における里親制度を含めた社会的養護に関するレビューを行ってきた。その中で、カナダが歩んできた歴史(施設養護中心からの脱却、親子分離1:在宅支援9の援助方針等)が日本の現状に非常に近いことが明らかになった。また、今回調査先に選定した2つの州は、児童福祉司の業務過多や資格要件等の専門性確保の問題等、日本の児童相談所が抱える課題と同様の課題に直面し克服してきた歴史をもつ。そこで本研究では、カナダにおける里親募集、研修、育成、相談等の里親支援体制について検証し、日本への導入の有効性や導入に際して必要な条件整備等について考究する。

(4)日本における「里親支援体制の近未来像」を提示する。

上記(1)~(3)の研究結果を踏まえた上で、最終的には「日本における里親支援体制の近未来像」を作成し提示することを目的とした。里親支援の内容、どの機関が担うかの役割分担、支援を担う職種、連携する機関等を含め

具体的な将来像を示すことを目指した。

3. 研究の方法

本研究では、4年間で以下の4つの研究を行った。

研究(1) 里親を対象とした、里親が抱えるニーズに関するアンケート調査と分析

研究(2) 各地・各機関で展開されている里親支援に関する実態調査と課題分析

研究(3) カナダにおける里親支援の実態と課題に関する分析

研究(4) 日本における「里親支援体制の近未来像」の作成・提示

4. 研究成果

(1) 里親アンケート調査

研究1年目である2013年度は、近畿圏内で登録している里親を対象に、里親支援に関するアンケート調査およびインタビュー調査を実施した(回収数319件、回収率54.5%)。まず、アンケート調査結果から「里親が今後もっと必要だと考える里親支援」として、里親家庭への養育支援の充実(里子の学習支援、里親の専門性向上につながる研修、レスパイトケアを利用しやすくする工夫など)、

児童相談所の里親支援機能強化、20歳までの措置延長やアフターケアの充実を中心とした支援、養子縁組後の支援や里親登録手続きの簡素化・迅速化といった里親制度そのものの改善、の4点が挙げられた。

アンケート調査協力者の中からインタビュー協力者を募り、インタビュー調査を実施し、質的分析を行った。その結果、里親の成熟プロセスに影響を与える要素として、児童相談所等の専門機関との関わり、里親同士の関わり、里親の家族との関わり、地域との関わり、の4つがあることが確認されるとともに、今後の改善や充実が必要な点として、以下の3点が示唆された。里親に対する受容・共感的な関わりと具体的な承認・評価、里親にとって複数の理解者・支援者の存在、里子の子育てにおける専門的かつ具体的な支援。

(2) 里親インタビュー調査

里親支援のあり方について検証するため、以下の2つのインタビュー調査を実施した。

1) 里親支援機関職員を対象とした「里親のコンピテンシー」に関するインタビュー調査

この調査では、日頃里親支援を行っている機関職員を対象に「里親に求めるコンピテンシー(資質や能力など)は何か」について尋ねるインタビュー調査を実施した。その結果、里親として「子どもとしっかり向き合う力や動機づけ」のほか「困った時にsosを出せる力」「他の人からの助言や支援を受け入れることのできる力」が里親には必要だと考えられていることが明らかになった。里親は我が

家でわが子として要養護児童を養育するため、里親だけで問題解決しようとするなど、里子の養育を抱え込みすぎる傾向にあるという。しかし、里親養育は「社会」的養護を担うものであり、里親家庭だけで個人的に抱え込むべきものではなく、里子を養育するプロセスにおける悩みや喜びを含め、広く地域社会と共有・協働していく必要があると考えられていた。

2) 里親を対象とした「必要とする里親支援」に関するインタビュー調査

この調査では、里子を養育している里親を対象に、里子養育にあたっての支援ニーズや各支援機関に期待すること等についてインタビューを実施した。その結果、発達障害や知的障害などかなり養育が難しい子どもの委託が増えているため、専門的な助言指導を求める里親が多いことが明らかになった。また、里親の中には「相談しづらさ」を抱えている里親が多いため、相談しやすい環境づくりの必要性も指摘された。

(3) カナダ・ブリティッシュ・コロンビア州における視察およびインタビュー調査

平成28年度は、カナダのブリティッシュ・コロンビア州において以下の3本のインタビュー調査を実施した。(1) 里親/施設等の社会的養護出身者で活動する当事者支援団体 Federation of BC Youth in Care Network (以下、FBCYCN)におけるインタビュー調査、(2) MCFD (Ministry of Children & Families: 日本の児童相談所に該当する機関)の里親ソーシャルワーカーを対象としたインタビュー調査、(3) BCFFPA (BC federation of Foster Parent Association: 日本の家庭養護促進協会に該当する機関)の里親ソーシャルワーカーを対象としたインタビュー調査。

上記3つの調査結果から、主に以下の内容が明らかになった。(1) 里親認定前研修の時間数は日本とBC州とでほとんど変わらないが、認定後、養育委託後の義務研修数については、カナダBC州は日本よりも倍以上多いこと、(2) 里親レベルシステムが導入されている。里親自身の希望、里親としての経験等からレベル分けされており、レベルに応じた里子が委託されることになっている。これによつて的確なマッチングや、不調ケースの回避を目指しているとのことである、(3) 里親家庭で育った子どもは27歳くらいまで行政の支援を受けることができる。それ以降は、社会的養護のもとで暮らす子どもの支援者として活動することが期待されており、持続可能で息の長い「当事者支援ネットワーク」をカナダ全域で展開できるよう行政がバックアップしている。

(4) 総括

以上の研究成果を踏まえ、考察と今後の課題として、以下の4点について述べる。

1) 里親支援機関間の役割分担

調査結果から、里親会は啓発活動やサロン活動、研修等において力を発揮しており、里親委託後の訪問支援については施設が担っていることが多いことが明らかになった。NPOなどの民間機関は里親支援機関事業の委託を受けてリクルートから委託後支援まで一貫した支援を担うことが多い。インタビュー調査においても、このような全体的な傾向はある程度確認されたが、役割分担にはそれぞれの自治体のこれまでの取り組みや関係性が大きく影響している。したがって、今後、里親支援機関間の役割分担を検討している自治体においては、それぞれの機関がこれまで果たしてきた役割を整理したうえで、それぞれの得意分野とそれに応じた緩やかな役割分担を検討していくことが望ましい。

厚生労働省は「里親支援体制の充実方策について(概要)」(平成24年4月)における「里親支援機関の役割分担について」の中で、以下のような例示を出している。

里親会・・・里親サロン等の相互交流、里親経験を生かした訪問支援、里親によるレスパイトなど

児童家庭支援センター・・・専門職員による養育相談、電話相談など

児童養護施設や乳児院・・・施設から里親への移行支援、里親への訪問相談、電話相談、レスパイトなど

しかし、この例示のみでは、各機関の強みや特性を活かした機関間の役割分担を具体的にイメージすることは少し難しい印象を受ける。例えば、里親のレベルアップのための研修や日常的な支援はどかが担うのか等、里親の支援ニーズに照らし合わせると、支援メニューの不足がみえてくる。

図1は、里親の支援ニーズを整理したものである。今後、里親支援のあり方について考究していくにあたって、里親固有のニーズだけでなく、一般的な子育て支援ニーズへの対応についてもあわせて考えていく必要がある。現在、制度上は保育所等の一般の子育て家庭と同じ資源を里親も利用することが可能となっているが、実際には周囲の理解の不足や偏見、里親自身の情報不足や理解不足等により、積極的なサービス利用につながっていないケースも少なくない。

また、里親の支援ニーズを整理しながら、どこの機関がどの部分を担うとより効果的な支援になるのかという視点からの検証も今後は必要になるといえる。

2) 乳児院・児童養護施設等の施設の役割

第2は、乳児院・児童養護施設等の施設の役割である。NPOなどの民間機関はすべての自治体にあるわけではなく、多くの自治体では乳児院・児童養護施設等の施設が大きな役割を果たしていくことが期待される。これは、「社会的養護の課題と将来像」(2011年7月)で謳われている「施設の高機能化、多機能化、地域支援」の方向性にも合致する。鳥取県の「里親支援とっとり」(鳥取こども学園)、和歌山県の里親支援センター「なでしこ」(和歌山乳児院)など、県内の里親支援を一手に担っている施設もあるが、一般的には施設の里親支援専門相談員がそれぞれの役割を果たしていくことになる。第3章の考察においても施設の里親支援専門相談員の役割について述べているが、今後、乳児院や児童養護施設の里親支援専門相談員の担うべき業務の整理と他機関との役割分担を明確にしていく必要がある。

また、政令指定都市によっては、乳児院をもたない自治体もある。今回のヒアリング調査では堺市が該当する。その他の自治体においては、実子の子育て経験のない里親や未委託里親のトレーニングとしての施設ボランティアの受入や、乳児院から里親への移行支援、養子縁組里親への支援等において乳児院の里親支援専門相談員が果たしている役割の大きさが調査の中でうかがうことができた。乳児院がない政令指定都市においては、属する都道府県との連携も重要になる。都道府県サイドも、都道府県内の施設偏在などの状況を十分把握した上での里親支援ネットワーク構築を心がける必要がある。

インタビュー調査において、児童養護施設の里親支援専門相談員の役割が不明確との意見が複数の自治体で出された。その理由として、乳児院と比して、施設から里親へ移行する子どもが少ないこと、乳児院が「子どものアフターケアとしての里親訪問支援」を行いやすいのに対して、児童養護施設ではそうではない里親家庭への訪問支援を担うことが多いこと等が挙げられた。

児童養護施設の強みを活かした里親支援、という視点で考察すると、長期養育を担う里親の子育て相談(特に思春期、不登校、非行など)や進路相談において児童養護施設が果たすことのできる役割は大きいと考えられる。つまり、先述した図の「一般的な子育て支援ニーズ」と「専門的助言・支援ニーズ」に該当するニーズへの支援である。

乳児院と児童養護施設、それぞれの強みを活かした里親支援のあり方をそれぞれの自治体で今後より積極的に検証することが期待される。

3) 里親支援機関間のパートナーシップ構築の課題

第3は、里親支援機関間のパートナーシッ

プ、とりわけNPOなどの民間機関と他機関のパートナーシップの構築である。いくつかの自治体において、NPOは里親のリクルートから委託後支援まで一貫した支援を担っている。例えば、キアセットは、福岡市、川崎市、堺市、大阪府（東大阪管内）などで里親支援機関事業の委託を受けて活動している。このような比較的新しいNPOと里親会のような従来から活動を担ってきた機関との連携が難しいとの意見もあった。この点については、NPOが活動実績を積み重ねていくなかである程度解消されていく部分もあると思われるが、里親委託等推進委員会などを活用して情報共有、役割分担の明確化を図っていくことが必要である。

また、里親支援機関間のパートナーシップにおいては距離も重要な要素となってくる。和歌山県では里親会の事務局を里親支援センター「なでしこ」と同じスペースに設置することで強固な連携関係を構築しているように、比較的、里親支援機関間の距離が近いところは連携が円滑に進みやすい傾向にある。施設の偏在など自治体の状況によっては難しい面も多いが、このような距離を意識することは里親支援機関間のパートナーシップを構築していく上で重要となる。

4) 里親支援を担うソーシャルワーカーの確保と養成の必要性と課題

里親支援を充実させていくためには、里親ソーシャルワークを中心とする里親支援の援助技術の向上が必要とされる。厚生労働省は「家庭支援専門相談員、里親支援専門相談員、心理療法担当職員、個別対応職員、職業指導員及び医療的ケアを担当する職員の配置について」(雇児発0405第11号、2012年)において、児童養護施設および乳児院に配置される里親支援専門相談員を「里親支援ソーシャルワーカー」として位置づけている。

施設の里親支援専門相談員の役割と課題については、第3章の考察でも述べているように、里親支援専門相談員の業務内容としては9つ挙げられているが、これらを整理していくことが必要とされる。とりわけ児童養護施設の里親支援専門相談員の役割を明確にしていくことが重要である。乳児院と児童養護施設では、それぞれの施設から里親委託される子どもの数としては、圧倒的に児童養護施設は少ない。今後、児童養護施設の里親支援専門相談員は、週末里親や季節里親を実施している自治体ではその支援者としての役割が期待されるとともに、現状では実施率の低い里親トレーニング事業の実施者としての役割も検討課題となる。さらに、児童養護施設のみならず、乳児院に配置されている里親支援専門相談員であっても、自らが所属する施設から委託された子どもではない里親家庭への訪問支援をどのような形で推進していくのが検討課題として挙げられる。

また、施設内における里親支援専門相談員

の位置づけについても検討が必要である。多くの施設の里親支援専門相談員は子どものケアワークの経験を積んできた職員であり、ソーシャルワークを学んでいなかったり、里親支援専門相談員の役割を十分理解していなかったりする状態で配属されていることもある。里親支援専門相談員自身だけでなく、施設の管理者側にも里親支援専門相談員の位置づけや役割がわかっていないことがあり、施設の里親支援専門相談員が固定されず、児童相談所と意識のギャップが生まれていることもある。

したがって、施設の里親支援専門相談員の個人の努力に頼るだけでなく、里親支援専門相談員の研修体制を整備していくことが重要である。里親支援専門相談員の勉強会や、里親委託等推進員会での情報共有など各自治体で徐々に取り組みが始まっており、このような取り組みを広げていくことが期待される。また、大阪府が検討しているような施設の里親支援専門相談員を児童相談所が受け入れる形式の研修も一考に値する。

里親支援を担うソーシャルワーカーの配置場所として、児童家庭支援センターの機能について再考が求められる。そもそも児童家庭支援センターの事業内容のひとつに里親等への支援がある。岐阜県や堺市の取り組みにもあるように、里親支援機関としての位置づけとこれまでの地域の子どもの福祉に関する相談援助を組み合わせれば大きな可能性を持っていると考えられる。具体的には、地域を基盤とした里親支援ソーシャルワークが展開される拠点としての可能性がある。

5) 未委託里親への支援の課題と展望

研究全体を通して、多くの自治体において、未委託里親への支援が十分に実践できていない現状が明らかになった。

2016(平成28)年度に始まった「里親トレーニング事業」の実施自治体はわずか3か所であった。今後、本事業を実施する自治体が増加することが予想できるが、どのような内容・形式で実施していくことになるのか、他の自治体の情報を集めて判断しようとしている自治体も少なくないと考えられる。

インタビュー調査の中では、「不十分ながらも」と前置きしながらではあるが、未委託里親への支援や研修の必要性を感じ、試行錯誤しながら取り組んでいる実践事例をいくつか把握することができた。

しかし、その支援内容は自治体によって格差の大きいものであった。例えば「未委託里親に対する受託の意向調査」のような状況把握はほとんどの自治体でも行っているが、鳥取県のような「半年に1回」という自治体もあれば、5年に1回(里親登録更新のタイミング)という自治体もあり、その実施頻度には幅がある。また、少ないが、未委託里親の状況把握を全く行っていない児相もあることが調査では明らかになっている。

また、未委託里親を対象としたサロンや研修の開催、乳児院でのボランティアや実習等といった取り組みも複数の自治体でなされていた（札幌市、福岡市など）。しかし、どの自治体においても「未委託里親にサロンや研修への参加を呼びかけても、なかなか応じてもらえないのが現状」との回答が多かった。自治体として「里親として適格である」と認定、登録したのであれば、里親養育を必要とする子どものためにも、登録里親の多くに「子どもを養育する里親」として活躍してもらえよう支援したり働きかけたりする必要があると考える。そのためにもより積極的な未委託里親への支援を展開することが強く期待される。

例えば、長崎県では今後の課題として「未委託里親支援における担当制の導入」を今後の課題の一つとして挙げている。滋賀県では、未委託里親の家庭訪問による掘り起しや啓発を2017年度の重点事業の一つとして掲げている。委託中の里親支援が重要なことはもちろんであるが未委託里親支援のあり方についても、今後、各自治体で積極的に検討することが望まれる。

ただ、ひとくちに「未委託里親」といっても、「里親として認定された後、なぜ未委託のままなのか」その理由や背景は多様であり、その背景に応じた支援が必要である

そのためまずは、未委託里親に関する適切な状況把握とアセスメントが必要といえる。さらに言うならば「未委託里親」の類型化や定義のし直しが必要だといえよう。そのうえで、それぞれの事情や背景に応じた支援を展開することが重要だと考える。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計3件)

伊藤嘉余子(2015)「里親の成熟プロセスに影響を与える里親支援」『子ども家庭福祉学(日本子ども家庭福祉学会誌)』(14), pp.13-23, 査読有。

伊藤嘉余子(2016)「里親の支援ニーズと支援機関の役割:里親アンケート調査結果からの考察」『社会福祉学(日本社会福祉学会誌)』57(1), pp.30-41, 査読有。

伊藤嘉余子(2016)「『社会で育てる』・『地域と育てる』ための里親支援」『季刊児童養護』47(3), pp.24-27, 査読無。

〔学会発表〕(計4件)

伊藤嘉余子(2015)「里親の支援ニーズと支援機関に求める役割」日本社会福祉学会

伊藤嘉余子(2015)「里親種別による支援ニーズの差異に関する検証」日本子ども家庭福祉学会

伊藤嘉余子(2016)「里親支援の現状と課題」兵庫県里親連合会

伊藤嘉余子(2016)「知ろう・考えよう、

これからの社会的養護」大阪市里親会シンポジウム基調講演

〔図書〕(計1件)

伊藤嘉余子・澁谷昌史編著(2017)『子ども家庭福祉』ミネルヴァ書房(総215頁)

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

取得状況(計0件)

〔その他〕なし

6. 研究組織

(1)研究代表者

伊藤嘉余子(ITO, Kayoko)

大阪府立大学・人間社会システム科学研究科・教授

研究者番号:10389702

(2)研究分担者

なし

(3)連携研究者

福田公教(Fukuda, Kiminori)

関西大学・健康福祉学部・准教授

研究者番号:20342264

石田賀奈子(ISHIDA, Kanako)

立命館大学・産業社会学部・准教授

研究者番号:50551850

(4)研究協力者

永野咲(NAGANO, Saki)

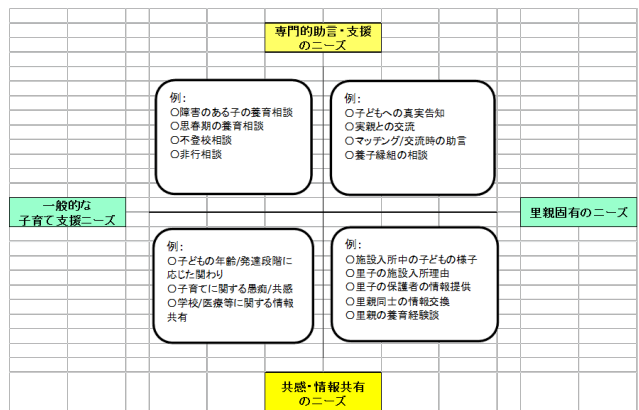
日本子ども家庭総合研究所・非常勤研究員

研究者番号なし

指方直美(Sashikata, Naomi)

Douglas College・事務スタッフ

研究者番号なし



(図1) 里親の支援ニーズの整理

(出典)伊藤嘉余子(2016)『『社会で育てる』『地域と育てる』ための里親支援』『季刊児童養護』(47)3, p.26.