

# 里親支援政策における里親会の活用に関する一考察

—里親育成活動からチーム養育の一員へ—

\*二 村 玲 衣

1. 本稿における視座
  - (1) 里親支援における里親会の存在
  - (2) 教育福祉における当事者支援への注目
  - (3) 分析対象
2. 委託数減少への対応策としての活用—国庫補助による「里親促進事業」
3. 委託後支援への活用—「里親として育成」する方針への転換
  - (1) 里親研修における活用
  - (2) 「里親支援事業」における事業を限定した活用
4. 支援における民間活用の広がり—連携による支援体制の拡充
  - (1) 「里親支援機関事業」と関係機関の協働
  - (2) 官民連携によるチーム養育へ
5. まとめ—里親支援政策における里親会の活用

## 1. 本稿における視座

### (1) 里親支援における里親会の存在

里親養育は子どものウェルビーイングのため国際的に推奨されているが<sup>1</sup>、この目的を果たすには安定した継続的な里親養育であることが条件となる<sup>2</sup>。しかし、里親の多くは委託された子どもの養育にあたって大きな負担感をかかえており<sup>3</sup>、家庭復帰を望めない子どもを里親のもとでより継続的に育てるには、委託後の里親への養育支援が重要である。

里親支援とは、里親を被支援者にとらえ、児童相談所等里親を取り巻く人々が行う養育サポートを指す言葉である。日本における政策上の「里親支援」は、後述するように2002年制度改正を契機に拡充されはじめた。未だに支援体制は発展途上にあるものの、2017年に「新しい社会的養育ビジョン」が策定されたことで近年さらなる展開を見せている。この過程において支援の担い手も広がり、民間団体や児童養護施設・乳児院等の施設が里親支援の事業に活用されるようになった。

これら担い手の中でも、児童相談所とともに長らく里親支援を担ってきた存在として「里親会」がある。たとえば、2011年度に開原らが行った調査によれば、「里親支援機関事業」のなかでも普及啓発、養育里親研修、訪問支援では都道府県や児童相談所設置の市（以下、まとめて「都道府県市」とする）や児童相談所といった行政機関に次いで里親会が事業を実施しており、相互交流活動では里親会による実施の割合が最も高くなっている<sup>4</sup>。また、2013年に行われた里親サロン実施に関する全国アンケート調査でも、里親サロン活動の主催は60.7%が里親会となっており<sup>5</sup>、担い手が拡大されてきた後も里親支援において里親会が大きな役割を果たしている。

また、里親会は支援に関する制度・政策（以下、里親支援政策とする）が拡充される前から里親支援活動を行ってきた。たとえば、松本武子による北海道くみ里親会の研究<sup>6</sup>、埼玉県里親会の研究<sup>7</sup>等を参照すると、里親制度発足直後から里親会が普及啓発活動、互助的な意味を持つ相互交流、研修会の実施や経済的支援など多岐にわたる里親支援を担ってきたことがわかる。

\* 名古屋大学大学院学生

## (2) 教育福祉における当事者支援への注目

里親会は、当事者である里親によって構成される組織であり、里親制度創設後まもなくから組織されはじめ、全国へ広まった当事者団体である。各都道府県市に拠点をもつ地方里親会とそれらの全国組織である全国里親会がある。地方里親会は里親が法制化された1947年頃から各地で発足し、1954年にはその全国組織として任意団体「全国里親連合会」が創設された。同連合会は1971年には「財団法人 全国里親会」に改組、その後2011年に公益財団認定を受け、「公益財団法人 全国里親会」となって今日に至る<sup>8</sup>。里親に関わる当事者団体としては国内最大であり、政策文書等でも他の民間団体とは別に「里親会」と記されることが多い。

こうした当事者団体による支援については、福祉や医療、教育の分野で多くの研究がなされてきている。特に教育福祉に近接した研究では、当事者による互助的な支援として子育て支援<sup>9</sup>や障害者支援<sup>10</sup>等の文脈で調査研究がなされ、孤立防止や心理的安定・回復、エンパワメント等への効果が示されてきた。特に障害者に関する文脈では、1970年代以降の「青い芝の会」等の当事者団体によって行われた障害者運動として、行政の取組みの不十分さに対して支援者・当事者による学びあい・運動が行われ、福祉のまちづくりへと繋がってきた歴史がある<sup>11</sup>。これらのことから、当事者支援は当事者に対する効果・社会的な効果の両面から注目されてきているといえよう。

前節で述べたように、里親会は里親支援政策が拡充される以前から里親支援の担い手であった。では、里親会が支援者として築いてきた支援の仕組みや、会員である里親が培ってきた支援のノウハウは、里親支援政策を進めるにあたって活かされてきたのだろうか。先行研究では、事例研究として里親会における支援を含めた活動を報告するもの<sup>12</sup>や、あるいは里親会の意義に触れた研究<sup>13</sup>はあるが、里親政策の展開における里親会の活用を連続的にみたまは管見の限りない。そこで本稿では、当事者活動の中でも特に支援面に焦点をあて、里親支援政策における里親会の活用を分析し、里親会と政策主体の関係性について考察する。

## (3) 分析対象

本節で、本稿における里親支援の定義、分析の時期や用いる資料について示しておく。

まず、里親支援の定義である。里親支援の態様は多岐にわたるため、狭義に相談援助等の直接的な養育ケアのみを支援ととらえる場合もあれば、広義に里親自身に間接的な利益をもたらす普及・啓発のような活動

まで含めて支援とする場合もある。本稿では里親支援という言葉を広義でとらえることとする。そうすることで、各時期の政策主体にとっての里親支援をより正確につかむことができると考えるからである。具体的には、児童福祉法第11条の2で里親支援業務とされている普及啓発、相談・情報提供・研修等援助、委託前里親と児童が交流する場の提供、委託前調整、養育計画の作成といった支援の態様を想定している。

分析の時期については、里親制度の始点である児童福祉法成立の1947年から今日までとする。上述の通り、里親支援政策が「里親支援」の政策として拡充され始めたのは2002年以降であるが、それ以前にも普及啓発事業や経済面での援助といったかたちで広義の里親支援にあたる制度改正や政策の提示が行われている。本稿ではこれらも「里親支援政策」としてとらえ、分析の対象とする。

資料としては、主に里親制度・政策に関する法令・通知等や、国民に向けて発信された政策文書を分析した。また、政策文書のみで里親会の位置づけを探ることは難しいため、厚生労働省等の検討会・審議会の議事録・資料や、民間団体等による刊行物に掲載された行政説明も適宜参照している。

次章からは、分析の結果として里親会の活用との関連がみられた里親支援政策を抽出し、時系列に沿って考察を交えながら述べていく。

## 2. 委託数減少への対応策としての活用—国庫補助による「里親促進事業」

日本では、1947年の児童福祉法制定によって里親が制度化された。しかし、同法では第27条第1項第3号に「里親」という言葉と定義が述べられたのみで、里親制度の詳細な内容は通知で規定された。各地の里親会が発足しはじめたのは同年頃からであるため、1948年に里親制度の具体的な運用方針として出された「家庭養育運営要綱」をはじめとした当初の法令・通知には里親会にかかわる文言がない<sup>14</sup>。

里親委託児童数は1958年に最多の9489人となった後減少へ転じ、続けて里親登録者数も減少し始めた<sup>15</sup>ことで、新規里親の開拓・未委託里親への委託促進が喫緊の課題とされ、厚生省は里親委託促進のために動きはじめる。委託促進をねらいに含んだ経済面での支援策<sup>16</sup>を制度化していった後、厚生省は1973年度に開始した「里親促進事業」で全国里親会ならびに地方里親会の活用を始めた。支援における里親会の活用が制度上で明確に示されたのは、同事業が最初である。

「里親促進事業」は全国里親会が各地方里親会での実

施をとりまとめ、その事業費に対して国庫補助がなされたもので、実質的には事業の民間委託である。当時厚生省児童家庭局育成課指導係長であった二川守は全国里親会発行の「里親だより」への寄稿で、事業創設の趣旨について「現在、児童相談所における里親制度の活用がかならずしも十分とはいえないこともあり、とくに、児童を里親に委託するまでには大変手数がかかることもあるので、里親制度に理解のある里親会の役員等を推進員として…（中略）…児童委託の促進を図るため」<sup>17</sup>と述べている。実施にあたっては、児童相談所単位におかれた推進員が里親としての経験をいかし、児童相談所と児童、新規里親・未委託里親等のパイプ役となって、主に委託までのプロセスを支援した<sup>18</sup>。

元児童福祉司の飯島富美は当時（1964年～1972年頃）の児童相談所の実態として、次のように回想している。「各区担当の児童福祉士は一名くらいしかいなかった。たとえば足立とか葛飾とか、あんな大きな問題の多発地帯であっても、児童福祉士は一人だから、里親の方なんてとても手がまわらないですよ」<sup>19</sup>。この語りは東京都内の一部地域を指したもので全国的な状況とはいえないが、地域によっては里親業務に手が回らない状況であったことがわかる。里親促進事業導入の経緯について詳しい文献は筆者の調べた限りではないが、新規里親の開拓・未委託里親への委託促進をめざす事業の実施自体は以前から全国里親会が厚生省へ要望してきたことであった<sup>20</sup>。ただ、その実施に里親会の活用が盛り込まれた経緯は明らかでない。同事業は今日であればケースワーカーが担当する内容を含んでおり、里親会の活用は、実質的に人手、特に専門職の人員不足を補う形で導入された可能性がある。

### 3. 委託後支援への活用—「里親として育成」する方針への転換

#### （1）里親研修における活用

1987年に改正、1988年1月1日から適用された「里親等家庭養育運営要綱」は、1948年の通知以来40年間里親制度運営の基礎となっていた「家庭養育運営要綱」を改正したものである。里親等家庭養育運営要綱では、篤志家ではない普通の人々を育てることで立派な里親とするという方向性が示され、里親は篤志家となるものというこれまでの位置づけが制度上改められた<sup>21</sup>。

育てていくという方針に沿うように、同要綱では里親研修が規定された。研修については、以前から児童相談所や里親会により独自に行われていたが、通知上

規定されたのはこれが初めてである。厚生省児童専門官であった山本保は「養子と里親を考える会第34回研究会」（1991年5月11日）において、改正後里親研修に関して厚生省が行ったこととして、88年度創設の「家庭養育推進事業」による費用補助、里親研修用資料の作成・配布等をあげ、「研修会の実行は、里親会などに委託をしようとしております。新しい里親とか、里親希望者を里親会や児童相談所が開拓してその方に研修を行ってくださいということでありまして」と述べており<sup>22</sup>、里親会の活用を前提としている様子が見える。

#### （2）「里親支援事業」における事業を限定した活用

2002年の里親制度改正では、「里親の認定等に関する省令」（厚生労働省令第115号）及び「里親が行う養育に関する最低基準」（厚生労働省令第116号）と1つの告示、6つの通知によって大幅な制度改正がなされた。里親支援について特筆すべきは、「里親制度の運用について」（雇児発第0905002号）で「第七 里親への支援」という項目が設けられた点である。これにより里親は支援される存在として明示され、「里親支援」が制度化された。また、他の通知でレスパイト・ケアが制度化されるなど、次段落で述べる「里親支援事業」を含め、継続的な養育のための委託後支援がより充実したといえる。

同日に通知された「里親支援事業の実施について」（雇児発第0905005号）は、都道府県市が実施主体となって支援事業を行うと規定したもので、当初の事業内容は「里親研修事業」と「里親養育相談事業」であった。里親研修については前節の「家庭養育推進事業」によって実施されていたが、本通知では相談援助が加えられ、委託後の支援の実施が規定された。また、2004年の改正では新たな事業内容として、委託された子どもや里親自身に関する養育相談を行う「里親養育相互援助事業」、訪問による生活援助や相談援助を行う「里親養育援助事業」が加えられた<sup>23</sup>。「里親支援事業」は研修等を里親会を含む民間団体に委託できるとされており、実際に各地の里親会が里親研修事業や里親養育相互援助事業を行っていたことが報告されている。ただ、里親研修の制度化と同様に、こうした活動は必ずしも里親支援事業により始められたわけではなく、事業創設以前から一部の里親会で自主的に行われていた。このことを踏まえると、各地方里親会で行われていた互助の取り組みが制度化され、里親会はその担い手として活用されていったと捉えることができる。

## 4. 支援における民間活用の広がり―連携による支援体制の拡充

### (1) 「里親支援機関事業」と関係機関の協働

2008年12月には、児童福祉法の一部改正による里親制度の改正が行われた。この改正により、養育里親の研修受講が義務化・里親欠格事由や取消事由が明確化され、社会的養育としての里親養育、という位置づけが補強された。また、都道府県による里親支援が義務化され、それを里親支援機関に委託できるとしたことで、「里親支援機関」という名称が法律上に明記された。

この委託に関しては、同法改正の検討が進められるなか通知された「里親支援機関事業の実施について」(2008年4月1日、雇児発第0401011号)ならびに添付別紙「里親支援機関事業実施要綱」で具体的に述べられている。同要綱では、「里親支援機関事業」として制度の普及促進や研修実施、委託前の調整、里親家庭への訪問等による相談支援等の業務を総合的に実施すると定めた。「里親支援機関事業」は、実施主体である都道府県市が事業を里親会を含む民間団体へ委託できる点は「里親支援事業」と同じだが、ほぼ全ての事業を委託できるようになり、民間団体を活用できる幅が広がられた。また同要綱は、現状として十分に活用されていない里親委託を推進するため、児童相談所、里親及び乳児院等の児童福祉施設が相互理解を深め、共通の認識を持つことを求めている。

これに先立ち行われた「今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会」の中間とりまとめでは、現状の社会的養護に関する資源の提供量は不十分であり、多様かつ複雑なニーズに対応できるようなものになっていないと現状を評価し、その対応策のひとつとして民間団体の活用を含めた体制整備、地域ネットワークの構築をあげている<sup>24</sup>。また、同検討会の座長である柏女霊峰は、同時期のインタビューで「開拓や里親支援を行う民間機関が、児童相談所と組んで活動をするような仕組みがほしいと思います。…(中略)…児童相談所は虐待で手一杯ですから、民間機関がもう少し丁寧なマッチングが行えるように仕組みを作っていく必要があるだろうと思っています」と答えている<sup>25</sup>。里親制度運用の中核となる児童相談所は、2000年頃から急増してきた虐待対応により里親業務を担うことがより困難になってきていた。児童相談所の体制改善は検討されつつも、それとともに施設を含む民間機関の活用・連携を図ることで里親支援を進める方針が打ち出されたのである。

里親支援機関事業の通知を発端に、児童養護施設等の施設を含めて連携していくことを重視する里親支援政策が、2011年「里親委託ガイドライン」、2012年「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」(雇児発第040511号)、2015年「少子化対策対策大綱」と次々と出されていった。

なお、「里親支援ガイドライン」は発出翌年に改正され、里親会は里親の孤立化防止のために重要な公益的団体であり里親支援機関とすることが望ましいという文言が追加された。施設を含む民間活用が広がる中で、政策主体が里親会の重要性を強調したことは注目すべきであるが、この位置づけは以降の制度改正において特に生かされていないように見受けられる。

### (2) 官民連携によるチーム養育へ

2016年の児童福祉法の一部改正等による里親制度改正では、里親の開拓から研修や支援を含めた里親業務が都道府県の責任として規定された。改正後、厚生労働省では「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」が行われ、主な議題のひとつとして包括的な里親養育事業に関する議論が行われた。ここで児童相談所の担っていた業務やそれに関する権限を民間団体に拡げていく方向性が検討され<sup>26</sup>、これが次に示す(民間)フォスタリング機関の制度化へとつながっていった。

これを受けて発出された2017年「新しい社会的養育ビジョン」では里親養育の今日の問題として未委託里親や里親不調をあげ、この防止のために「フォスタリング業務が専門性の高いソーシャルワーク組織として成熟していくことが必要である」(p.33)とし、「児童相談所が行う里親制度に関する包括的業務(フォスタリング業務)の質を高めるための里親支援事業や職員研修を強化するとともに、民間団体も担えるようフォスタリング機関事業の創設を行い」(p.2)、「里親とチームとなり、リクルート、研修、支援などを一貫して担うフォスタリング機関による質の高い里親養育体制の確立を最大のスピードで実現し、平成32年度にはすべての都道府県で行う体制とし、里親支援を抜本的に強化する」(p.3)としている。なお、同ビジョンでは全体を通して、里親会そのもののあり方やフォスタリング機関に対する位置づけなどは示されなかった。

2018年7月6日に定められた「フォスタリング機関(里親養育包括支援機関)及びその業務に関するガイドライン」(子発0706第2号別添)では、「各地域におけるNPO法人、児童福祉施設、児童家庭支援センター、

里親会その他のフォスタリング業務を行いうる民間機関の状況を踏まえ、民間フォスタリング機関への委託についても積極的に検討し、地域の実情に応じた最も効果的なフォスタリング業務の実施体制を選択する必要がある」(p.6)とあり、里親会を民間フォスタリング機関として活用することが視野に入れられている。しかし、里親会の体制を考慮すると、その多くはフォスタリング業務を一括して担うことは困難であろう。上述の検討会の議論においても里親会についてはあまり触れられておらず、フォスタリング機関として活用する民間団体としては、主に児童養護施設といった施設等の専門的な支援を行える団体が想定されていると考えられる。

また、同ガイドラインの「チーム養育」の項において里親会は、里親とフォスタリング機関が協働して養育を行う「チーム養育」における「応援チーム」<sup>27</sup>の一員に位置づけられている（pp.8-9）。里親会が分類された「応援チーム」は、里親・フォスタリング機関を含む「養育チーム」<sup>28</sup>の支援を行う機関である。「応援チーム」には、ほかに子どもに関係する市区町村の部局、保健センター、乳児院や児童養護施設等（里親支援専門相談員を含む）、教育委員会、学校や、保育所等、医療機関、児童家庭支援センター、児童発達支援センター、民生委員・児童委員があげられており、これまで里親支援に深くかかわってきた機関から、これまであまりかかわりのなかった機関まで含まれている。

これらのことから、今後フォスタリング機関制度が活用されていく際、里親会以外の団体が支援事業を包括的に担った場合、これまで里親支援の中心付近に存在していた里親会が、周縁的な存在へと変化していく可能性もある。近年指摘されている里親会の存続困難等の諸問題<sup>29</sup>を考慮すればなおさらである。

## 5. まとめ—里親支援政策における里親会の活用

最後に、分析結果の全体に対する考察と今後の課題を述べ、本稿のまとめとする。

各地の里親会は、里親支援政策が実施される前から児童相談所とともに里親支援活動を行っていた。政策主体は、里親会が行っていた支援活動を後から追うかたちで制度化してゆき、事業委託の体制をとることで里親会等による支援活動を支えた。ただし、視点を変えれば、政策主体は里親会等の活動に頼り、委託という手段を使うことによって公的機関で里親支援を行える体制構築を怠ってきたとみることもできる<sup>30</sup>。こうした関係性は1（2）で例示した障害者支援の当事者

団体と異なる動向であり、里親支援政策の展開の特徴のひとつであるといえる。

里親会を活用できる制度上の範囲は拡大の一途をたどってきたものの、他機関活用の拡大や支援に求められる専門性の高まり等を考慮すると、今後実質的な活用の幅は縮小していくことが考えられる。里親支援政策上の活用は1973年「里親促進事業」の普及啓発や委託促進といった委託前支援にはじまり、1987年改正での制度化とともに里親研修が追加され、2000年代には相互援助や訪問による相談援助などの委託後支援へと広がった<sup>31</sup>。ただ、これから全国的な実施がはじまるフォスタリング機関制度<sup>32</sup>は、基本的にひとつの機関が里親業務を包括的に担うことになるため、支援全般における里親会の位置づけが変化していくものと予想される。フォスタリング機関として施設等の民間団体が多く起用されれば、里親会以外の民間団体の活用が増加し、里親会は「チーム養育」の一員に属しながらも里親支援において周縁化されていく可能性も大いに考えられる。

ただ、国政との直接的なかかわりはないため本論では紹介しなかったが、全国里親会ならびに地方里親会は他機関との連携関係をもつことで活動の幅を広げている。2016年に日本全国の有志の自治体<sup>33</sup>および全国里親会を含む民間団体によって「子どもの家庭養育推進官民協議会」が設立された。同会では官民連携による里親支援等の取組みの共有や学習、それらをもとにした政策提言活動などが行われている。直接的な支援活動における周縁化の可能性等といった憂慮すべき点はあるが、里親会は今後も自治体や他の民間団体と連携して里親支援全般の改善のために活動していくものと考えられる。

以上のことをまとめると、本稿の分析と考察から明らかになった点について、次の2点を指摘できる。1点目は、政策主体は里親会が行っていた支援活動を追う形で制度化し、実施を委託することで里親会のもつ人的資源や支援のノウハウを活用してきたこと。2点目は、支援における里親会の活用範囲は制度上では拡大の一途をたどったことである。ただ、実質的な活用の範囲については、支援に求められる専門性の高まりや、施設等活用拡大の影響から、狭まっていく可能性がある。

本稿では、当事者団体である里親会が里親支援政策のなかでどのように活用されてきたかを分析することで、里親支援政策における里親会と政策主体の関係性について考察した。ただ、今回検討したのは制度上の里親支援における里親会の活用動向であり、支援制度

の導入前後で、里親会が行ってきた里親支援の実態がどのように変化したかについては追究する余地がある。今後は、里親会活動を記録した資料等の分析や、フォスタリング機関制度の動向を注視することによって、里親支援の実態において里親会が果たしてきた役割の変化を明らかにする。また、本稿では当事者団体として里親会の活用に着目したが、当事者団体がもつ当事者の活用に対する認識については触れていない。当事者支援の実態を明らかにするうえでは、外面的な実態だけでなく、里親会が里親支援における自身の役割をどのようにとらえてきたかという内面的な実態に関しても調査していく必要がある。

### 〔注〕

- <sup>1</sup> ただし、Courtney, M. E. and Iwaniec, D, Residential Care of Children: *Comparative Perspectives*, Oxford University Press, 2009 (マーク・E・コートニー、ドロータ・イワニーク、岩崎浩三・、三上邦彦監訳『施設で育つ世界の子どもたち』筒井書房、2010年)等によって里親養育に適さないケースが指摘されてきており、施設の役割を見直す向きもある。
- <sup>2</sup> 社会的養護における里親委託が進んでいる欧米諸国では、里親による養育不調や、ひとつの里親家庭で継続的な養育を受けられず里親宅を転々とするフォスターケア・ドリフトによる影響と、委託終了後の不安定な生活実態との関連性を示唆する結果が出ている(資生堂社会福祉事業財団「第41回(2015年度)資生堂児童福祉海外研修報告書」2016年、黒川真咲「諸外国における里親制度の実態から考える—社会的自立はどう保障されているか」浅井春夫・黒田邦夫編著『施設養護から里親制度か』の対立軸を超えて』明石書店、pp.61-78、2018年)。したがって、安定した継続的でない里親養育は、かえって子どもの成育に悪影響をもたらす可能性がある。
- <sup>3</sup> 江崎伸介「里親の養育親に関する一考察—里母の心理的葛藤とソーシャルサポート形成の視点から」(『臨床心理学研究』第7号、pp.53-71)、深谷昌志・深谷和子・青葉紘宇『虐待を受けた子どもが住む「心の世界」—養育の難しい里子を抱える里親たち』(福村出版、2016年)、引土達雄・水木理恵・前川暁子・柳楽明子・辻井弘美・若松亜希子・奥山真紀子「医療機関による支援に関する里親へのニーズ調査」(『小児の精神と神経』第56巻第4号、pp.361-374、2017年)等。
- <sup>4</sup> 研究代表者開原久代「社会的養護における児童の特性別標準的ケアパッケージ(被虐待児を養育する里

親家庭の民間の治療支援機関の研究)厚生労働科学研究費補助金 行政政策研究分野 政策科学総合研究(2011年~2013年度)の報告書「〈資料4〉2011年度『里親支援機関事業に関する調査』の集計結果まとめ」より。自治体67ヶ所に送付、59ヶ所回収(回収率88%)。

- <sup>5</sup> 全国里親委託等推進委員会「里親支援専門相談員及び里親支援機関の活動、里親サロン活動に関する調査報告」2014年。調査実施は2013年7-8月、全国69都道府県市の里親会支部・地区182ヶ所が対象、125ヶ所から回収した(回答率68.7%)。なお、60.7%という数字は、調査中の児童相談所ごとに組織されている里親会(45.3%)と都道府県市の里親会(15.4%)の数を合わせたものである。なお、このアンケートは里親会を対象に実施されていることに留意されたい。
- <sup>6</sup> 松本武子「北海道の里親制度—くるみ里親会と芭露部落—」『社会福祉』第17号、pp.2-18、1974年。
- <sup>7</sup> 松本武子「第七章 埼玉県の里親制度」『里親制度の実証的研究』建帛社、pp.195-239、1991年。
- <sup>8</sup> 木ノ内博道「里親による里親の支援—里親会の実情と課題」(『世界の児童と母性』第69号、pp.55-58、2010年)、公益財団法人全国里親会「概要と沿革」<https://www.zensato.or.jp/zensatokai/about-us> (最終閲覧2020年5月12日)。
- <sup>9</sup> 横川和章・小田和子「子育てでサークルへの参加による子育て意識の変化」(『兵庫教育大学研究紀要』第40号、pp.19-27、2012年)や、越智祐子「ソーシャルサポートとしてのピアサポートに関する一考察:育児マイノリティの実践から社会的包摂を展望する」(『名古屋学院大学論集 社会科学篇』第52巻4号、pp.189-199、2016年)等。
- <sup>10</sup> 池田望・関戸美子・谷口英治・齋藤利和「『べてるの家』のフィールドワークを通じて—精神障害者の地域リハビリテーション第一報—」(『札幌医科大学保健医療学部紀要』第1号、pp.43-49、1997年)や柏倉秀克「障害者地域生活支援センターにおける“ピア・サポート”に関する一考察—名古屋市中区障害者地域生活支援センターの中途視覚障害者相談記録の調査分析から—」(『社会福祉学』第46巻1号、pp.86-95、2005年)等。
- <sup>11</sup> 野村欽「障害者運動からみた福祉のまちづくり」『リハビリテーション研究』第91号、pp.39-43、1997年。
- <sup>12</sup> 眞保和彦「里親会が中心となってすすめる包括的な里親支援(特集 里親養育のケースマネジメント)」(『里親と子ども』第10号、pp.78-83、2015年)や、

- 森本美絵・宮里慶子「滋賀県の里親会の現状と課題—市郡里親会の実態調査を踏まえて—」（『京都橋大学研究紀要』第39号, pp.157-177, pp.2013）等。
- <sup>13</sup> 伊藤嘉余子「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』第57巻第1号, pp.30-41, 2016年）、奈良隆正・阿部好恵・鈴木幸雄「里親のソーシャルサポートと情緒的疲弊に関する実証的研究」（『帯広大谷短期大学紀要』第48号, pp.47-54, 2011年）、伊藤嘉余子「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』第57巻第1号, pp.30-41, 2016年）年。
- <sup>14</sup> ただし、同要綱が添付された「里親等家庭養育の運営に関して」（1948年10月4日、発見第50号）では、里親制度の普及について「婦人団体、青年団体、女子学校同窓会、医師会、助産婦部会等の協力を得て里親の発見普及に努めること」とあり、地域団体の協力を得ることは想定していたようである。
- <sup>15</sup> 各年度の厚生労働省「福祉行政報告例」より。
- <sup>16</sup> 1961年度より里親委託支度費補助金が予算に計上され、1967年には「里親に委託された児童（里子）に係る扶養控除の適用について」（1967年10月18日、発見第15号）によって、里子を扶養親族とみなし所得税上の扶養控除が行なわれることとなり、翌年には住民税にも適用された。また、1973年度には里子の高校就学援助資金が新設されている。
- <sup>17</sup> 財団法人全国里親会「里親だより」第5号, p.6, 1973年。
- <sup>18</sup> 財団法人全国里親会「里親だより」第6号, p.10, 1973年。
- <sup>19</sup> 松本武子・松本園子・米倉明・菊池緑「東京都の里親業務はどのように行われてきたか」『新しい家族』第15号, p.31, 1989年。
- <sup>20</sup> 財団法人全国里親会「里親だより」第5号, p.3, 1973年。
- <sup>21</sup> 当時厚生省児童家庭局育成課長であった田代實は、同要綱改正の目的として「里親は、特別な篤志家、人格高潔にして立派な方だけに限られておったというのが、従来の理念であったかと思えますけれども、今回は、これを改めまして、広く里親を求めまして、一般の方々を立派な里親として育成していこうというような理念のもとに要保護児童の養育を一層推進することとした次第でございます」と説明している（財団法人全国里親会「里親だより」第39号, p.3, 1988年）。
- <sup>22</sup> 山本保「里親制度に関連する施策の現況」『新しい家族』第19号, pp.51-54, 1991年。
- <sup>23</sup> なお、これらの活用を促すため「里親委託推進事業の実施について」（2006年4月3日、雇見発第0403001号）では、第六（3）で「里親研修事業を活用するなどにより、里親の資質の向上に努めるとともに、里親養育相談事業、里親養育援助事業及び里親相互援助事業を合わせて実施することにより、里親への委託後の支援にも力を注ぐこと。」と定められている。
- <sup>24</sup> 厚生労働省「今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会中間とりまとめについて（2007年5月29日）」、<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/05/s0529-5.html>（最終閲覧2020年5月9日）。
- <sup>25</sup> 財団法人全国里親会「里親だより」第76号, p.4, 2007年。
- <sup>26</sup> 例えば、同検討会第2回では全国児童養護施設協議会から「措置権は児童相談所が持ちつつ、里親開拓や支援、援助、育成など、ここは施設を始めとした民間に任せて行うことがとても重要ではないかと思っております」という意見が、第4回では日本ファミリーホーム協議会から「実際には児童相談所による支援というのは限界が現実にあります、そこをどこが補うのかということが大きな課題になってくると思います。乳児院や児童養護施設の持つノウハウを生かした里親支援、あるいは他の里親支援機関による支援の充実ということを期待したいところですけれども、そのためには児童相談所が持つ機能を民間に移していくことも必要だと思います」といった意見が出され、他にも第7回、第16回等で議論が深められていった（厚生労働省「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」[https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-kodomo\\_370523.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-kodomo_370523.html)（最終閲覧2020年5月9日））。
- <sup>27</sup> 里親会がフォスタリング機関となった場合には「養育チーム」に区分される。
- <sup>28</sup> 「養育チーム」には、里親とフォスタリング機関のほかに、児童相談所の担当児童福祉司及び児童心理司があげられている。
- <sup>29</sup> 吉田菜穂子「福岡県里親会の現況と今後の課題」（『新しい家族』第53号, pp.126-131, 2010年）等の報告から、里親会活動の衰退がみてとれる。
- <sup>30</sup> ただし、政策主体や児童相談所は里親会へ強引に委託してきたのではなく、各里親会は児童福祉への信念と互助の精神で積極的な活動を行ってきている。また、里親会は政策主体へ要望書を出し、政策主体

はそれに応じて政策を改善してきた事実もあり、互酬的な面もある。歴史的にみて、政策主体である厚生労働省（厚生省）と全国里親会、児童相談所と里親会は双方向的に求め応え合う協同関係であったといえよう。このような関係性は、本稿で幾度か引用した財団法人全国里親会「里親だより」に見て取れる。

<sup>31</sup> なお、これらの支援は制度上委託できるだけであって、実際には児童相談所や児童養護施設等の民間団体で実施されていることも多いため、各里親会がこ

れらすべての支援を担っているわけではない。

<sup>32</sup> 『『都道府県社会的養育推進計画』の策定について』（2019年7月6日、子発0706第1号）では、2019年度末までに各都道府県で社会的養育推進計画を策定することが要請されている。この計画の策定に際して、フォスタリング業務の実施体制の構築に関する計画を盛り込むこと、また2020年度までにフォスタリング業務の包括的な実施体制を構築することが求められている。

<sup>33</sup> 2020年5月時点で14県11市が参加している。

## A Study on Utilization of Foster Parent Associations in Foster Care Support System: From Foster Parent Training to the Member of Team Parenting

Rei FUTAMURA\*

This paper describes the relationship between foster parent associations and policy maker in Japan through analysis how the foster care support system utilizes foster parent associations. This research investigates the law and regulations, the policy documents regarding foster care support, available from the establishment of the foster care system in 1947 to the present.

This analysis reveals two findings. The first finding is that the policy maker tended to institutionalize foster care support by making systemic the foster parent training performed by the associations. In fact, the policy maker entrusted implement to foster care associations in order to utilize the associations' practical knowledge and human resources. The second finding is that the scope of utilization of associations continues to expand institutionally. However, the use of association is contracting actually, because greater expertise for foster care support is required and 'team parenting' is promoted at present.

Since this research mainly focused on the institutional aspect, the role played by foster parent associations in practical aspect requires further research.

---

\* Student, Graduate School of Education and Human Development, Nagoya University

