

雑誌『新しい家族』にみる里親支援の視角とその変遷

—委託前支援から委託後支援への着目過程—

二村 玲衣

1. 里親制度をめぐる問題状況と制度的展開

(1) 問題の所在

2017年8月に発表された「新しい社会的養育ビジョン」は、日本の社会的養護の家庭養育原則への切り替えを具体的な数値目標を示し提言したものである。わが国の社会的養護体制は里親委託の割合が低いことから国際的潮流への遅れが指摘されており、この提言を以てようやく日本は政策として家庭養育への転換に向け実際に動き始めたといえる。

この状況に対して、黒川は要保護児童の里親委託率が高い諸外国における里親委託中断・養育不調の多さと、不安定な里親養育下で育った元里子の生活状況の不安定さを指摘し、単に数値目標として里親委託率を引き上げることに警鐘を鳴らしている¹。日本では実質的な里親支援を各地区の児童相談所や里親会が担っており、特に里親委託後のフォロー体制について十分に整備されているとはいえない。必要な支援が得られなかった結果として、里親中断や虐待等の問題が発生している。こうした里親養育における諸問題を解決しないまま委託を進めることは、子どもの最善の利益を考えた社会的養育のあり方とはいえない。先行研究や調査報告を参照する限り、日本においては里親養育を支え諸問題を解決する援助体制が整っておらず、とくに社会教育学の立場からは里親自身の養育者としての育ち・主体形成を支援する体制・教育的支援が不十分に見受けられる。

里親に対する支援は、1990年代から研究対象として注目され始めた²。後に詳述するが、今日までに里親支援のあり方や具体的な方法については先行研究が蓄積されている。一方、里親支援そのものの史的変遷をたどった研究は管見の限り見当たらない。また、里親支援のあり方や方法はさまざまな角度から研究がなされているが、すべてではないものの同様の議論や指摘を繰り返す論稿が多くみられる。今後、里親支援について建設的な議論を重ねていくためにも、わが国における里親支援がどのように議論されてきたか整理する必要がある。

そこで本研究では、日本における里親支援の基礎研究として、現代的な里親制度が整備されてから今日に至るまで、研究者や実務家といった里親を取り巻く支援者が里親支援をどのようにとらえ、その認識がどのような変遷をたどってきたかを明らかにする。本研究は、里親制度の歴史的概観をまとめた上で、里親を中心的主題のひとつとして扱った雑誌『新しい家族』の創刊号から最新号まで網羅的に分析し、考察することにより遂行する。本章では本研究の課題と背景について述べ、第2章では研究意義と分析の方法を示し、第3章では分析結果を時期区分することで里親支援に対する視角の変遷を明らかにし、第4章で本研究の成果と今後の展望をまとめる。

(2) 日本における里親制度の動向

本節では、わが国の里親制度とその運用について戦後の法制化から今日までの歴史に沿って概観する。

①戦災孤児保護による里親委託の最盛期：戦後から1950年代末まで

戦災孤児保護の文脈から、1947年児童福祉法制定により里親制度は法制度化された³。翌年には「児童福祉法施行令」が発令、「児童福祉法施行に関する件」と「里親等課程養育の運用に関して」（別紙添付「家庭養育運営要綱」）が通知され、里親制度の運用方針が規定された。これ以降1952年まで相次ぐ各種通知や児童福祉法一部改正によって、里親委託による児童の労働搾取や人身売買を防ぐための対策がなされた。1958年には里親委託児童数が最多の9489人となり⁴、里親制度は1950年代末に興隆期をむかえた。

②制度の停滞と里親会を中心とした制度運用への転換：1960年代から1980年代末まで

1960年代には所得税法・地方税法の改正により里子を扶養対象とし、1970年代には短期里親制度を創設するなど法令・施策面での改善が進められたが、肝心の里親委託費や研修制度が拡充されず、登録里親数・委託児童数は減少し続けた。1973年から国庫補助のもとで全国里親会を実施主体とした里親促進事業が行われたが、里親委託された児童数の増加といった効果はみられなかった⁵。そして、1980年代に入ると第二次臨時行政調査会の答申等により福祉分野を含めた行財政改革が進み、福祉政策の運用に民間活力やボランティア活動が導入され始める。里親制度もボランティアという位置づけとみなされ、政府は里親制度の運用を公的なものの外に位置づけようとした⁶。1987年には特別養子縁組制度の導入や児童福祉施設の最低基準改正等の法改正に連動して「家庭養育運営要綱」が改正され、里親制度運用における民間活用の方向性が明言された。

④子どもの権利条約を発端とした2002年里親制度改正：1990年代から2002年まで

1990年代は、里親制度に関する改正がほとんど行われなかった。1994年に日本政府が子どもの権利条約を批准したのち、1997年に児童福祉法を改正したが里親制度に関する改正はなく、施設養護中心である現状に対して国連から数度の勧告を受けることとなった。ただ、政府内では児童福祉政策見直しの一環として里親制度を見直していく動きが起こっており、審議会等での検討が重ねられていた。このような流れから、2002年には「里親の認定等に関する省令」「里親が行う養育に関する最低基準」という2つの省令と告示、ほか6つの通知によって大幅な里親制度改正が行われた。

⑤制度の再構築と家庭養護の推進：2003年から現在まで

2004年には「子ども・子育て応援プラン」で里親委託率の数値目標が掲げられ、以降2009年まで毎年通知等の改正によって里親制度が拡充されていく。2008年4月には里親支援機関事業の実施が開始され、12月には児童福祉法一部改正により里親制度が改正された。政府が国連とのかかわりの中で、里親制度を整備し推進しはじめた時期である。

2010年代はこの動きがさらに加速していく。2010年1月に「子ども子育てビジョン」が閣議決定され、里親委託率の数値目標が出された。また、2011年には厚生労働省から

「里親委託ガイドライン」が出され、社会的養護における「里親委託優先の原則」が示された。同年には里親支援事業を一本化する通知も出され、続けて2012年4月には里親支援専門相談員制度の運用が開始し、公的な里親支援体制が整えられてきた。2016年5月には児童福祉法が改正され、社会的養護の子どもの養育環境について「家庭的」である必要性が強調され、里親など家庭養護の整備が盛り込まれた。この改正を受け、厚生労働省「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」は「新しい社会的養育ビジョン」を2017年8月に発表し、児童の年齢ごとの目標委託率を年限付きで掲げ、今後さらに家庭的養護を推進していく姿勢をみせている。国連子どもの権利委員会はこのビジョンを支持しつつ、迅速な執行を求めるとの統括所見を2019年3月に発表しており、今後も里親制度の推進・拡充は進んでいくものと考えられる。

(3) 「里親支援」の範囲

里親への支援の態様は多岐にわたり、一様にはとらえがたい。2008年に改正された児童福祉法では、第11条2で都道府県が里親に関して行わなければならない業務を5項目あげており、一般にいずれも里親支援業務として認識されている。以下、児童福祉法第11条2より引用する。

へ 里親に関する次に掲げる業務を行うこと。

(1) 里親に関する普及啓発を行うこと。

(2) 里親につき、その相談に応じ、必要な情報の提供、助言、研修その他の援助を行うこと。

(3) 里親と第二十七条第一項第三号⁷の規定により入所の措置が採られて乳児院、児童養護施設、児童心理治療施設又は児童自立支援施設に入所している児童及び里親相互の交流の場を提供すること。

(4) 第二十七条第一項第三号の規定による里親への委託に資するよう、里親の選定及び里親と児童との間の調整を行うこと。

(5) 第二十七条第一項第三号の規定により里親に委託しようとする児童及びその保護者並びに里親の意見を聴いて、当該児童の養育の内容その他の厚生労働省令で定める事項について当該児童の養育に関する計画を作成すること。

本研究では上に示した制度上の範囲をもとに「里親支援」としてみなす範囲を定める。前節で示した問題意識の通り、筆者は里親支援のなかでも特に里親自身の養育者としての育ちを支える、里子委託後の直接的なフォロー体制に着目したいと考えている。ただ本研究は、里親の育ちを支える支援が里親制度やそれを取り巻く活動の中でどうとらえられてきたか、また里親支援自体がどのようなものとして認識されてきたかを明らかにすることを目的としているから、上記引用中の(1)から(5)のすべてを里親支援の定義に含むものとして扱うこととする。ただし、「(1)里親に関する普及啓発」は(2)から(5)の里親に対する直接的な援助と異なり、社会に働きかけることにより里親が養育しやすい環境を整えていく間接的な支援であることから、以下では間接的支援として取り扱うこととする。なお、上の引用は本来都道府県が行うべき事柄を示したものであるが、ここでは

里親支援として取り扱う範囲を示すために参照している。本研究においては支援の主体を都道府県に限定せず、国や市町村やそれらに付随する機関、民間団体等も含むこととする。

2. 先行研究と研究方法

本章では、里親支援に関わる先行研究の整理から本研究の意義を示したうえで、分析対象とする資料と時期について述べる。

(1) 里親支援に関する研究の動向

里親に関わる論考は内容が多岐にわたるため、本節では里親支援を主題としている先行研究のみについて整理を行う。里親研究全体の動向において「里親支援」が研究の題材として注目され始めたのは、1990年代である⁸。庄司・谷口・安藤や櫻井等の研究者によって、これまで里親の能力不足やマッチングの問題とみなされてきた養育不調等の困難が、里親への支援や研修の不十分さから生じているという論考が出された⁹。この流れを受け、2000年代には里親支援のあり方に関する研究が急増した¹⁰。平田のようにミクロな視点で里親支援の方法を検討する論考もあるが、多くは制度分析、事例検討、量的調査をもとに里親支援のあるべき姿を追究したものである。2010年代は制度研究や事例研究のほか、里親のニーズにもとづいた支援¹¹や他機関連携等による地域での養育¹²を検討するもの、心理学的見地から支援の実践や実証的研究を行ったもの¹³等が目立つ。

上述してきたように、1990年代以降から今日までの研究をたどる限りでも、里親支援に対する視角の変化がみてとれる。ただ、多様な角度から研究が積み重ねられている一方、これら研究には、先行研究と同じような議論や成果が繰り返し提示しているものも多くある。今後、里親支援について建設的な議論を重ねていくために、本研究では研究者や実務家といった支援者が里親支援に対してどのような視角で臨んできたか、その変遷を明らかにする。里親制度に対する史的研究は数多くなされてきているが¹⁴、里親支援や支援に対する認識に関わる史的研究は管見の限り見受けられない。そこで、本研究によってこれまでの里親支援に関する論考の整理をする必要がある。

(2) 研究方法

里親支援を主題とした研究は年代ごとの十分な蓄積がないため、本研究では、「養子と里親を考える会」が発行する会誌『新しい家族』の記事を分析する。里親に関する記事を多く取り扱った雑誌には、ほかにも『里親と子ども』（『里親と子ども』編集委員会）や『世界の児童と母性』（資生堂社会福祉事業財団）があるものの、前者は発行が2006年からと新しく、かつ2015年の第10号以降発行されていないこと、後者は1990年代後半以後里親に関する記事が多くみられるものの、それ以前の記事数が非常に少ないことから本研究では分析対象としなかった。ただ、年代は限定されているものの、この2誌にも里親支援に関する記事が掲載されているため、本研究の成果にあわせてこれらの記事を検討することは今後の課題となる。

本会誌は、養子・里親制度に関心をもつ市民・研究者・実務家により結成された「養子と里親を考える会」によって、同会発足と同年の1982年より発行しており、2020年1月時点で第62号まで発行されている¹⁵。記事は同会研究会等での講述を書き起こしたも

のと、投稿によるものがある。内容は政策・法令に関する解説・議論、各種国内外会議等のレポート、養子や里親に関連するテーマの論文、里親子自身による生活記録などさまざまである。記事の執筆者は福祉学・法学・心理学等を専門とする研究者や行政職員・施設職員等の実務家が多く、支援者からみた里親支援の視角の遷移を読み取ることに適していると考えられる。本誌の特徴は、児童福祉学と同等かそれ以上に法学研究の色が強いことであり、第37号巻頭言では、「本会の特色の一つは、児童福祉（児童家庭福祉）の研究者・実務家と法律の研究者・実務家が、同じ机に向かって議論をする場を提供しているところにある。本会の歴史を振り返ってみると、当初は特別養子制度の法制化に力点が置かれていた。そして、民法改正によって、特別養子制度が導入された後も途切れることなく研究活動・情報交換を続けている」と述べられている¹⁶。

本研究では、本誌の全号について記事一覧を作成したうえで里親について述べている記事を抽出し、抽出した記事から日本における里親支援に関する記述があるものを再抽出した。そして、これらの記事を整理することで里親支援の遷移について時代区分した。

（3）分析対象とする時期

本研究では、研究対象の時期を『新しい家族』創刊の1982年から今日までとする。前節で述べた通り、1960年末までに戦災孤児の保護としての里親制度の活用が収束し、現代のように虐待等の事由によって実親の養育下にいることが不相当と判断された子どもの委託が中心となった。1970年代半ばから里親関連事業の一部が全国里親会を通じて展開されるようになり、里親会が里親制度運用の中心的存在となった。この体制は今日まで同様である。また、第一次オイルショックを契機として1970年代から80年代にかけて福祉行政の見直しがなされ、第二次臨時行政調査会答申に基づいた行政改革・福祉関連法の改正を背景として1987年に里親制度の改正がなされた。戦後期の社会背景のもとで創設された制度を時代の変化を踏まえ改正した里親制度の転換点である。したがって、『新しい家族』が創刊された1982年は里親制度にとって、戦後期の体制から今日に通ずる現代的な体制へ変化するさなかであるといえる。次ページに示した表は『新しい家族』の号数と主な里親関連制度の改正を対応させた年表である。創刊時から最新号までの記事を分析することで、里親制度が現代的な体制となってから今日までの里親支援について網羅的に把握することができる。次章では、分析から得られた里親支援の視角の展開を4つに時期区分し詳述する。

表 「『新しい家族』号数と里親関連制度改正等の対応」(筆者作成)

| 年 | 月 | 号数 | 年 | 月 | 制度改正等 |
|------|----|----|------|----|---|
| | | | 1945 | 9 | 東京都教育局「戦災孤児等保護対策要綱」 |
| | | | 1947 | 12 | 児童福祉法成立・里親制度の法制化(第27条3)。 |
| | | | 1948 | 10 | 「里親等家庭養育の運営に関して」(厚生省発児第50号・添付別紙「家庭養育運営要綱」) |
| | | | | | |
| | | | 1967 | 10 | 「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」(児発第643号) |
| | | | | | |
| | | | 1973 | 4 | 全国里親会を事業主体とした里親促進事業への国庫補助開始。 |
| | | | 1974 | 9 | 「短期里親の運用について」(児発第596号) |
| 1982 | 6 | 1 | | | |
| | 12 | 2 | | | |
| 1983 | 6 | 3 | | | |
| | 1 | 4 | | | |
| | 7 | 5 | | | |
| | 2 | 6 | | | |
| 1985 | 10 | 7 | | | |
| | 2 | 8 | | | |
| | 8 | 9 | | | |
| | 2 | 10 | | | |
| | 7 | 11 | 1987 | 5 | 「児童福祉施設(児童家庭局所管施設)における施設機能強化推進費について」(児発第450号) |
| | 2 | 12 | | 10 | 「里親等家庭養育の運営について」(児発第138号・添付別紙「里親等家庭養育運営要綱」) |
| 1988 | 7 | 13 | | | |
| | 2 | 14 | | | |
| 1989 | 7 | 15 | 1989 | 11 | 国際連合総会「子どもの権利条約」採択。 |
| | 2 | 16 | | | |
| | 7 | 17 | | | |
| | 2 | 18 | 1991 | 4 | 「父子家庭等児童夜間養護事業の実施について」(児発第385号) |
| | 7 | 19 | | | |
| | 2 | 20 | | | |
| | 8 | 21 | | | |
| | 2 | 22 | | | |
| | 7 | 23 | | | |
| | 2 | 24 | 1994 | 5 | 日本政府が国連「子どもの権利条約」批准。 |
| | 7 | 25 | | | |
| | 2 | 26 | 1995 | 4 | 「子育て支援短期利用事業の実施について」(児発第374号) |
| | 7 | 27 | | | |
| | 2 | 28 | | | |
| 1996 | 10 | 29 | 1996 | 12 | 中央児童福祉審議会基本問題部会「少子社会にふさわしい児童自立支援システムについて」中間報告。 |
| | 5 | 30 | | | |
| | 10 | 31 | | | |
| | 5 | 32 | 1998 | 2 | 「児童養護施設等における児童福祉施設最低基準等の一部を改正する省令の施行に関する留意点について」(児家第6号) |
| | 10 | 33 | | 6 | 国連子どもの権利委員会「第一回政府報告書に基づく総括所見の公表、日本に対し家庭養育への転換を求める勧告。 |
| | 5 | 34 | 1999 | 4 | 「里親活用型早期家庭養育促進事業の実施について」(児発第420号) |
| | 10 | 35 | | 8 | 「里親に委託されている児童が保育所へ入所する場合の取扱いに係る留意点等について」(児家第51号) |
| | 5 | 36 | | | |
| | 11 | 37 | | | |
| | 6 | 38 | | | |
| | 10 | 39 | | | |
| | 5 | 40 | 2002 | 9 | 省令と告示・通知による里親制度改正。 「里親の認定等に関する省令」「里親が行う養育に関する最低基準」が発令されたほか、これらを運用するための告示、6つの通知が発出した。 |
| | 10 | 41 | | | |
| | 5 | 42 | | | |
| | 10 | 43 | | | |
| | 5 | 44 | 2004 | 4 | 「乳児院における早期家庭復帰等の支援体制の強化について」(児発第422号) |
| | 10 | 45 | | 6 | 「子ども・子育て応援プラン」を閣議決定。 |
| | | | | 12 | 児童福祉法一部改正による里親制度改正。 |
| | 5 | 46 | 2005 | 3 | 「専門里親制度における非行等の問題を有する子どもへの対象拡大について」(雇児福発0325001号) |
| | 11 | 47 | | | 「里親家庭への保護を要する子どもの委託の促進について」(雇児福発0325002号) |
| | 5 | 48 | | | |
| | 11 | 49 | 2006 | 4 | 児童家庭局児童福祉課長通知「里親家庭への保護を要する子どもの委託の促進について」の一部改正について」(児福発0403002号) |
| | | | | | 児童家庭局長通知「里親委託推進事業の実施について」(雇児発0403001号) |
| 2007 | 10 | 50 | | | |
| 2008 | 9 | 51 | 2008 | 4 | 児童家庭局長通知「里親支援機関事業の実施について」(雇児発0401011号) |
| 2009 | 9 | 52 | | 11 | 児童福祉法一部改正による里親制度改正。 |
| 2010 | 9 | 53 | 2010 | 1 | 「子ども・子育てビジョン」を閣議決定。 |
| 2011 | 10 | 54 | 2011 | 3 | 厚生労働省「里親委託ガイドライン」発表。 |
| 2012 | 10 | 55 | 2012 | 4 | 児童家庭局長通知「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0405011号) |
| 2013 | 10 | 56 | | | |
| 2014 | 10 | 57 | | | |
| 2015 | 10 | 58 | 2015 | 3 | 内閣府が「少子化社会対策大綱」を策定。 |
| 2016 | 10 | 59 | 2016 | 5 | 児童福祉法一部改正による里親制度改正。 |
| 2017 | 10 | 60 | 2017 | 8 | 厚生労働省「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」が「新しい社会的養育ビジョン」を公表。 |
| 2018 | 10 | 61 | | | |
| 2019 | 10 | 62 | 2019 | 3 | 国連子どもの権利委員会から日本の第四回・第五回同定期報告に対する総括所見を発表。 |

3. 里親支援に対する視角の変遷

本章では、里親支援に対して支援者がもつ視角の変遷を明らかにするため、雑誌『新しい家族』の記事分析から里親支援の時期区分を行う。

(1) 第1期：法制度の拡充による里親の委託前支援への要請

第1期は、『新しい家族』創刊から第11号発刊までの1982年から1987年半ばまでであり、「家庭養育運営要綱」改正の直前期にあたる。この時点の里親制度運用は、1947年成立の児童福祉法と1948年の通知「里親等家庭養育の運営に関して」で出された「家庭養育運営要綱」に基づいて行われている。

当時は里親制度が停滞していたこともあり、里親関連記事の内容に特定の傾向はみられないが、里親支援については、普及啓発にむけた里親の権利義務等の法整備と、里親研修制度確立を要請する意見が目立つ。

まず、里親の普及啓発に向けた法制度の拡充については、里親制度の利用が低調であるという問題意識から、低調である原因のひとつとして法整備の不十分さを指摘する記事が複数掲載されていた。ここで求められている法制度整備の要点は、里親や里親制度自体の位置づけ、権利義務の曖昧さに集約される。例えば、松本武子は日本とくに東京都における里親制度の衰退の原因のひとつとして里親登録の期間を限定できないなど粗略な登録体制をあげている¹⁷。養護施設東京育成園¹⁸の長谷川重夫は、日本の里親制度が進展しない制度的問題として、「家庭養育運営要綱」が1948年通知以来改正されず、行政に里親制度拡充の熱意が乏しく施策が貧弱であること、措置費が十分でないこと、里親認定基準が法令化されておらず都道府県により異なること等、行政による里親・里親制度への認識・位置づけに苦言を呈しながら法整備の不十分さを指摘している¹⁹。ほかに、法学研究者の米倉明は当時の里親制度問題の「最も大きなもの」のひとつとして、「現在ではまだ明らかとなっていない里親の権利義務をはっきりさせ、とくに子供の養育にふさわしくない実親の親権を制限する、場合によっては親子の法的関係を終了させることについても、立法がなされる必要がある。ここまでしないと里親になってくれと頼まれる方もちゅうちょするだろう」と述べている²⁰。このように、さまざまな立場の支援者によって各々の角度から法令等の不備が指摘されるとともに、これらの不備は里親制度の普及が進まない理由としても認識されている。

また、里親研修の整備が要望されている。当時は法令や通知上に里親研修についての定めがなく、実施は自治体や里親会の任意とされていた。実際の状況について長谷川は「登録が済んだ後の児童委託前ならびに委託後の研修は、一部の都道府県を除いてほとんど行われていないようである。また、行われていても実態は満足すべきものが多いとは言えない状況と推察される」と述べ、「研修体制は、相談体制とともに、極めて不備な状況にあり、委託解除を防止できたと思われるケースを解除に追いやっていることがある」と指摘している²¹。また、当時すでに里親支援事業等制度運用において中心的存在となっていた全国里親会でも里親研修を求める声があがっており²²、全国里親大会では「里親会などの組織が里親研修のあり方をもっと検討しなければならない。里親会はそのためにある、と

いっても過言ではない」との発言も出ている²³。全国里親会を含め支援者は研修制度の必要性を確信し、制度化を求めている。

第1期における里親制度は、戦後直後に法定された大枠に沿い各自治体で活用されていた。そのなかで支援者たちは、里親支援として法令等整備と里親研修の制度化を求めた。里親支援の土台となる法令や制度の整備に焦点が当てられていた点が、第1期の里親支援への視角の特徴である。

(2) 第2期：委託前支援の充実と委託後支援への気づき

第2期には、第12号から第29号までが該当する。ただし、第12号発刊は1988年2月であるが、里親支援の視角が変化する契機となったのは1987年10月の「家庭養育運営要綱」改正と考えられるから、年月で表せば1987年10月から1996年までの期間である。当時は、1987年の「家庭養育運営要綱」改正を機に、一方では制度改正の不十分さが指摘され、他方では里親制度拡充が進展するのではないかと支援者の間で期待が高まった²⁴。1990年代に入ると、児童福祉政策見直しの動きのなかで、政府審議会等により里親制度についても検討されるようになった。停滞していた里親制度が再び注目されはじめた時期といえる。

第12号から第29号においては、里親支援を主題とした記事はないものの、文中で支援について述べた記事が増えている²⁵。また、記事の傾向として自治体における里親制度運用や海外の里親制度を解説する記事が多く、里親関連記事²⁶40件中16件で国内外の行政機関による里親制度が記事の主題とされている。海外の里親制度を題材とした記事では、特に法制度の仕組みや、制度を運用する機関に注目する傾向がみられた。また里親支援について、第1期では皆無であった委託後支援に関する記述があらわれている。具体的な支援内容としては経済的援助、養育指導・養育相談の拡充を求める記述が目立った。

まず経済的援助については、記事件数としては扱いが多くないものの、次にあげる調査や引用から当時注目されていたと見受けられる。その一例として、1988年に埼玉県で民生・児童委員や市町村関係者、学校教員等2615名から回答を得たアンケート調査では「里親の経済的負担を軽減するような措置を充実する」(1420名)という答えが最も多く、次点の「里親の指導援助体制を充実強化する」(1209名)に大差をつけている。また、1991年発刊の第18号に掲載された公開座談会²⁷では、里親登録者を増やす方策や里親への報酬のひとつとして里親への経済的支援が言及されており、具体的には養育補助費、損害保険の充実があげられていた。

また、里子委託後の養育指導・養育相談の拡充については、記事の本題部分ではなく質疑応答の部分で議題としてあげられているケースが多い²⁸。1992年発刊第20号には、元児童相談所職員から、「どのように里親さんが相談に行ったらいいか、その辺、気軽に相談できるシステムがまだ確立していないのではないかと思います。…(中略)…よく『里親不調』という形でよばれていますけれど、そういうことを少しでも少なくしていくための相談システムは、例えば人事異動の問題もありますし、…(中略)…児童相談所だけのフォローはかなり限界にきている部分があると思うんです」と意見が出され、それに対して松本武子は里親が多い地区では互助も可能であるが、「里親さんが多くないところでは、

やっぱり児童相談所の専門職が中心となって相談相手をしなければならないんじゃないかなと思います。」と述べている²⁹。同号の別記事では、養育指導・養育相談の整備について、神奈川県国府実修学校の大須賀力が、（里親への乳児院の相談援助は）「乳児院がいくつかある中で、…（中略）…選んでお願いしているのが実態で、どの乳児院でもそういうことが可能かという、そうではないと思います」と養護相談を行える施設が限られている現状を語っている³⁰。ほかにも同号では、元児童相談所職員が、里親の指導のため児童相談所に里親専門職員を配置すべきではないかと提起している³¹。当時神奈川県では県が里親に委嘱する「里親相談員制度」がすでに導入されていたが、各児童相談所と十分に連携できず活用できていないうえ、児童相談所の里親担当は専任でないため他の業務との兼ね合いで里親業務をしたくてもできない状況がある、と語っている³²。

第2期は40年ぶりの里親制度改正を機に、委託前支援から委託後支援へと里親支援に対する視角が広がった時期であった。ただし、委託後支援については体制が整っておらず実践の蓄積もないため、必要性が提起されるにとどまった。

（3）第3期：委託後支援への展開

第3期は第31号発行から第52号発行までの1997年から2009年までにあたる³³。前半は子どもの権利条約を経て、大幅な里親制度改正に向け動いた時期である。2002年に里親制度が改正され、2004年の「子ども・子育て応援プラン」で委託率の数値目標が示されてからは2009年まで毎年通知や児童福祉法の一部改正による里親制度の拡充が行われていった。

里親について述べた記事としては、第2期に引き続いて国内外の事例報告記事もあるが、里親支援を含めた制度運用・養育実態について調査研究した記事が微増している³⁴。また、第31号では、創刊以来はじめて里親支援を主題とした記事が掲載された。以降第52号までに里親関連記事66件中、「里親」と「支援」もしくは「援助」を含んでいる記事は12件ある³⁵。支援内容としては、委託前・委託後の里親研修や養育相談といった、委託後の養育支援のあり方やその問題点について検討している記事が急増している。第2期では委託後養育支援について体制構築の必要性など形式的な面で述べられていたのに対し、第3期では形式面と同程度に支援の質が重視されるようになった。また、質の重視に関連して、行政機関では足りない部分を地域の里親・里親会や民間団体の活用等で補うべきという意見もみられた。第48号では、実例として地域の里親の活用による里親支援として、里親相談員制度の報告がある³⁶。

1997年実施の「里親業務と養子縁組あっせんに関するアンケート」調査では、委託後の里親支援・指導を平常時どのように行っているかという設問に対し、「里親からの電話や来所で報告を受け、随時相談に応じている」80%、「里親会への参加を勧めて里親相互の交流と研修を勧める」77%、「里親の家庭を定期的に訪問し随時相談に応じている」55%、「問題がなければ特別なことはしない」14%となっており³⁷、この結果に対して森和子は支援の消極的さを指摘している³⁸。一方、里子養育中の里親家庭を対象として2003年に実施された「被虐待児受託里親の支援に関する調査研究 里親家庭に関するアンケート調査（B票）」では、56%の里親が児童相談所に対して「悩みや問題が生じたときに連絡し相

談する」と答えている。そのうえで児童相談所に対する意見として、専門性というより人間性にたいする要望が多くみられ、相談に対応する職員の姿勢として受容、共感、傾聴が求められていた³⁹。森和子はこの調査結果と2001年実施の児童福祉士を対象とした調査を参照し、児童相談所の人員等体制的な問題から、現場は充実した支援を行いたくても行なえない状況であろうと推察している。また、同調査では、新設の『レスパイト制度』や厚生労働省で予算化された『里親養育訪問援助事業』や『里親養育相談援助事業』などの実施率の低さが明らかになっており、制度化された事業が普及していない、展開できていない様子が示されている。上記の調査から、里親支援の中心である児童相談所の業務量や人員等の体制的問題を一因として、里親支援の質が保たれず積極的な支援事業の展開がなされていない状況が読み取れる。

このような状況に対して櫻井奈津子は、今後里親養育を活用していく上で必要なことのひとつとして、「こうした里親登録や委託後の指導に関わる機関を児童相談所に限定しないで、福祉事務所とか民間団体、施設に併設されたセンター等のように、地域の中に里親の登録から委託後の支援体制までをバックアップする組織を増やしていくこと、そしてそれらが連携をとっていくことが必要」と述べている⁴⁰。また、当時すでに対応策を実践した報告も残されている。当時所沢市児童相談所職員であった森和子は、所沢市では1992年から里親サロンによるグループ指導を開始したことで、業務量過多や配置職員数不十分等の体制的問題からくる委託後指導の不足を補っていると述べている⁴¹。

同時期、委託後支援をさらに後押しする調査結果もでている。委託児童の状態、問題についてみた調査から、「委託後3年を経過しても、半数以上の項目（筆者注：子どもの問題に関する項目）において、50%以上の子どもの状態が改善されていない」という結果が得られており、これに対して櫻井奈津子は「里親に委託すればそれで充分であるというわけではなく、...(中略)...里親への継続的な支援が必要であることを示しています」と考察している⁴²。

第3期は、里親支援の制度面が形式的に整い始めていたことから、支援の質へ着目されていった時期であった。さまざまな調査から支援の実態や効果が示され、支援拡充のための実践や研究が進められていった。また、行政の体制的問題を補うため、民間団体等の地域資源の活用を検討する方向性も示された。

（4）第4期：里親支援実践の発信と新しい担い手への期待

第4期には第53号から最新号までが該当し、2010年から現在までにあたる。2010年代に入ると、里親制度拡充の動きはさらに活発になった。里親支援については2011年に里親支援の一元化、2012年に里親支援専門相談員制度実施と公的な支援制度が拡充されている。また、2011年の「里親委託ガイドライン」、2016年の児童福祉法改正、2017年の「新しい社会的養育ビジョン」等において、国家的に里親制度を推進する方向性が示されるようになった。

第53号以降は、里親関連記事の中で里親支援を主題とした記事の割合がさらに高くなっている。里親関連記事45件中、「里親」と「支援」もしくは「援助」を含んでいる記事は28件ある。また、第53号「里親家庭への支援を考える」（pp.2-33）、第54号「こ

れからの里親支援の課題」(pp.42-137)、第57号「里親支援機関職員・里親支援専門相談員の研修会講演記録」(pp.66-86)、第60号「里親支援専門相談員の活動」(pp.76-114)、第61号「里親支援とチーム養育」(pp.81-116)、第62号「里親支援体制と不調ケースの研究」(pp.75-126)など、講述録として掲載されているセミナーやシンポジウムのテーマに「里親支援」を含むものが連発している。また、第55号では巻頭言ではじめて里親支援について具体的な言及がなされており、里親支援に対する注目度の上昇がうかがえる。

この時期の里親支援に関する記事には、2つの特徴的な内容がある。ひとつは、里親家庭へ地域のチームアプローチにより支援できるような体制を構築すべきという内容である。それから、里親支援機関・里親支援専門相談員による公的な支援体制の実践を伝える内容である。

前者については、2010年代に入り家庭的養育を積極的に推進し始めた背景から、社会的養護を家庭化することによって養育が密室化する危険性があるため、地域での支援体制を構築すべきと考えられている⁴³。しかし、現状として児童相談所と連携する里親支援機関は乳児院・児童養護施設が多く、NPOや民間機関との連携は少ない⁴⁴。加えて、各自自治体の児童福祉主管課を対象とした2012年の調査では里親支援機関事業について、すでに委託している機関に業務を増やしてもらおう意向はみられるものの、新たに委託先を増やし事業を拡大する準備のある自治体はないという結果が出ている⁴⁵。児童相談所と里親支援機関としての施設、里親会といった一部での連携はみられるが、NPOや学校等まで巻き込んだ事例の具体的報告はなく、全国的には地域でのチームアプローチは未だ提言の域を出ていないように思われる。

後者は、里親支援機関事業が2008年に創設・2011年に一本化されたことや、2012年度から児童養護施設や乳児院に里親支援専門相談員が配置されたことの影響であろう。講述録形式の実践・調査報告では、実践上の問題点やその解決法について共有したのち、質疑応答で支援の方法を学びあう様子がみられた。一方、これらの報告からは多くの課題が指摘されてきている。支援機関と児童相談所間における個人情報の共有や業務委託後も結局児童相談所が手伝わなければいけない状況、ノウハウが蓄積されていない里親ソーシャルワークの標準化の必要性、実親との交流のケースマネジメントなど、体制から支援実践まで多様であり⁴⁶、今後の公的支援体制に関する記事はより細分化されたテーマになることが予想される。

第4期は里親支援の新しい担い手に注目が集まった時期であり、第3期で検討された民間団体等の活用が、地域におけるチーム養育の提言へと発展した。また、制度改革を契機に公的支援体制の実践や調査が報告されるようになった。

4. まとめ

前章では、雑誌『新しい家族』をもとに里親支援の時期区分をすることにより、里親支援に対する支援者の視角の変遷を明らかにした。最後に、本研究から明らかになった変遷の過程をまとめ、残された課題と今後の展望について述べる。

前章でみてきたように、1980年代前半から1987年までは主に法制度の拡充が里親支援の課題とされていた。法制度が注目されていた理由は、1987年までほぼ戦後期に制定されたままの里親制度によって運用されていたことが根本的な要因であろう。制度改正がなされなかったことにより、戦後から80年代までの急激な社会の変化の中であらわれてきた権利義務等の問題が放置されていた。また、今日ではその重要性が知られている里親研修の実施が任意であり、ほとんどの地域で実施されていない状況であった。支援者たちはこのような事態を、委託後の養育生活を困難にする原因であるだけでなく、里親制度の利用が低調である原因とも考えていた。また、当時の委託後支援への着目については、本章第1節で引用した長谷川の発言に「委託後の研修」「相談体制」という言葉が含まれていることから、第1期（1982年～1987年）にも一部の支援者は委託後支援の必要性を認識していたといえる。しかし、当時は法制度整備の不十分さに注目が集まっていたため、委託後支援についてはほとんど言及されなかったと予測される。

その後1987年に里親制度が改正されたものの、様々な面で不十分な改正であったことから、引き続き法制度の拡充を望む声もみられ、特に経済的援助への言及が目立った。また、1990年前後には委託後の直接的な支援、養育指導・養育相談が話題としてあげられるようになっていく。当時は記事の本題ではなく質疑応答部分で言及されていることがほとんどであったが、この理由としては、報告者からみると事例報告の一部としてあげるほど体系的な整備や成果の蓄積がなされていないものの、聞き手側は関心を持ち始めている時期にあったことが考えられる。この視角の遷移は、先行研究整理で述べた1990年代の「里親支援」への注目とも整合性があるといえる。特に、90年代末頃までは支援体制の構築など形式面の拡充を求める意見が多くみられた。

90年代後半から2000年代は、国連勧告などを受けて大幅な里親制度改正が行われた時期であった。養育相談をはじめとした委託後支援についての記事が急増し、支援の実践や研究が重ねられてきたことで、制度面の形式的な拡充だけでなく支援の質についても言及されるようになった。ただ、支援者の間では児童相談所の業務量過多と配置人員不足が以前から周知の事実となっていた。そこで、地域の里親や里親会、民間団体等を活用し、行政では担いきれない支援を補うべきという意見も見られるようになった。

2008年には里親支援事業が開始され、2012年度から里親支援専門相談員が児童相談所・乳児院へ配置されるようになった。公的な里親支援制度の拡充が進むなか、本誌では里親支援を主題とした記事が里親関連記事の中心となっていく。2010年代に入ると、児童相談所・里親会・保育所・学校・病院・他行政機関等のチームアプローチによる地域での養育支援が提案され、自治体や委嘱を受けた民間団体が行う里親支援事業、児童養護施設・乳児院に配置された里親支援専門相談員の支援実践が注目された。これらはいずれも児童相談所職員以外の新たな里親支援の担い手であり、2000年代に着目された民間活力の導入という視角が、新設の公的制度を取り込んで発展した形であるといえる。

本研究では支援者が里親支援に臨んできた視角について、上記のような変遷が明らかになった。里親支援には民間組織や地域の活用のひとつとして、里親相談員や里親サロンなどピアサポートを広く取り入れられており、近年公的支援が拡充されるなかでも変わらず活用され続けている。したがって、本研究では支援者からみた視角の変遷をみてきたが、

当事者である里親からみた里親支援についても追究していく必要があると考えられる。また、本研究は里親支援について今後研究していくための基礎として行ったものであり、筆者が里親支援の問題として意識している里親の養育者としての育ち・主体形成について言及するに至らなかった。今後は、筆者自身の問題意識と関連させながら、当事者からみた支援についての検討を試みたい。

-
- 1 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『＜施設養護か里親制度か＞の対立軸を超えて』明石書店、2018年、pp.61-78。
 - 2 益田早苗「わが国の里親研究の動向と今後の課題」『青森保健大紀要』第1巻第1号、1999年、pp.91-97。
 - 3 丹羽正子「戦後の児童問題に関する一考察—里親制度」愛知新城大谷短期大学『愛知新城大谷短期大学研究紀要』第2号、2003年、pp.35-47。
 - 4 厚生労働省「福祉行政報告例」各年度末現在。
 - 5 貴田美鈴『里親制度の史的展開と課題—社会的養護における位置づけと養育実態』勁草書房、2019年、p.115。
 - 6 同上、p.120。
 - 7 児童福祉法第27条第1項第3号は、「第二十七条 都道府県は、前条第一項第一号の規定による報告又は少年法第十八条第二項の規定による送致のあつた児童につき、次の各号のいずれかの措置を採らなければならない。…（第1項第1号、2号は中略）…三 児童を小規模住居型児童養育事業を行う者若しくは里親に委託し、又は乳児院、児童養護施設、障害児入所施設、児童心理治療施設若しくは児童自立支援施設に入所させること。」と定めている。
 - 8 注2に同じ。
 - 9 庄司順一・谷口和加子・安藤朗子「里親への支援のあり方に関する研究」（『日本子ども家庭総合研究所紀要』第35号、1998年、pp.33-39）や櫻井奈津子「里親養育の支援のあり方に関する研究—里親制度の活性化を求めて」（『和泉短期大学研究紀要』第21号、1999年、pp.11-20）等。
 - 10 たとえば、櫻井奈津子「里親養育への支援のあり方に関する研究—里親制度の活性化を求めて」（『和泉短期大学研究紀要』第21号、2000年、pp.11-20）、益田早苗・浅田豊「現代日本の里親意識と児童養育・支援の今日的課題」（『青森県立保健大学紀要』第3巻第2号、2002年、pp.177-190）、福地成・前垣よし乃・氏家武「事例検討による里親支援・里親制度に関する一考察」（『日本小児心身医学会雑誌』第12巻第2号、2005年、pp.125-132）、木村容子・芝野松次郎「里親の里子養育に対する支援ニーズと『専門里親潜在性』の分析に基づく専門里親の研修と支援のあり方についての検討」（『社会福祉学』第47巻第2号、2006年、pp.16-30）、平田美智子「アタッチメントに配慮した里親支援」（『和泉短期大学研究紀要』第27号、2007年、pp.25-34）、左高美鈴「児童相談所における里親制度運営に関する一考察：全国と岐阜県の里親委託・支援状況に着目して」（『人間文化研究』第7号、2007年、pp.93-109）等の研究がある。
 - 11 宮里慶子・森本美絵「養育里親の『不確実性の引き受け』による問題対処と支援ニーズ」（『千里金蘭大学紀要 2011』、2011年、pp.28-39）、伊藤嘉余子・高田誠・森戸和弥「児童福祉施設と里親とのパートナーシップ構築に向けての課題—児童養護施設・乳児院職員のインタビュー調査結果からの考察」（『社会問題研究』第63巻、2014年、pp.27-38）、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、2016年、pp.30-41）、山口敬子「里親支援の現状と課題に関する一考察」（『青山学院女子短期大学紀要』第70号、2016年、pp.159-172）、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・奥山眞紀子「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、2017年、pp.361-374）等。
- 12 中村直樹「里親開拓と里親養育支援：地域で支える里親養育」（『人文論究』第84号、2015年、pp.111-120）、藤林武史「虐待被害からの回復を促す社会的養護環境とは」（『児童青年精神医学とその近接領域』第57巻、2016年、pp.758-768）等。
- 13 福丸由佳「里親に向けた心理教育的介入プログラム CARE(Child-Adult Relationship Enhancement)の実践」（『白梅学園大学・短期大学紀要』第47号、2011年、pp.1-13）、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巻、2011年、pp.47-54）等。
- 14 2000年代以降だけでも、益田早苗「わが国の里親研究の動向と今後の課題」（『青山県立保健大学紀要』第1巻第1号、2000年、pp.91-97）、丹羽正子「戦後の児童問題に関する一考察—里親制度」（『愛知新城大谷短期大学研究紀要』第2号、pp.35-47）、貴田美鈴「里親制度における政策主体の意図—1960年代から1980年代の社会福祉の政策展開に着目して」（『名古屋市立大学大学院人間文化研究科人間文化研究』第8号、2007年、pp.83-97）、吉田祐一郎・吉川知己「我が国の里親制度の歴史的考察と里親支援への試論—養子縁組里親を視座として」（『帝京平成大学紀要』第22巻第1号、2011年、pp.89-96）、等多くの歴史研究がなされている。
- 15 1982年から2006年までは1983年を除き毎年2回発行されていたが（1983年は第3号の1回のみ発行）、2007年から今日に至るまでは年1回の発行となっている。
- 16 鈴木博人「巻頭言 法律学と児童福祉学の共同」『新しい家族』第37号、2000年、p.1。
- 17 松本武子「日本の里親制度とその問題点 実証研究を通して」『新しい家族』第4号、1984年、p.6。
- 18 同園は、当時から養育家庭センターを併設し里親委託支援の取り組みを行っていた。
- 19 長谷川重夫「そして東京都の養育家庭制度」『新しい家族』第4号、1984年、pp.23-25。
- 20 米倉明「日本の養子・里親問題—その現状と問題」『新しい家族』第5号、1984年、p.29。
- 21 長谷川重夫「そして東京都の養育家庭制度」『新しい家族』第4号、1984年、p.25。
- 22 鹿島敏「養親・里親作りの大切さを思う」『新しい家族』第3号、1983年、p.14。
- 23 稲永幸男「全国里親大会報告 30年を竹のふし目に」『新しい家族』第6号、1985年、p.40。
- 24 当時の全国里親会会長渥美 は、第33回全国里親大会のパネルディスカッションで次のように述べた。「今回新しく40年後に初めて運営要綱を改正される場合には、現状の里親制度について考えると共に、将来の里親制度に対するビジョン（新しい発想）というものを、里親制度の運営要綱の中に、政府も盛り込んでいただくことを、ぜひお願いしたいものである。という事を、私はここで申し上げたい。新しいビジョンを持った里親等運営要綱が発せられる事を、皆様と共に大いに期待したいと思います」（全国里親会発行「里親だより」第39号 p.29）
- 25 第1～11号では里親関連記事24件中、里親研修を含む直接的里親支援について述べている記事は3件あるのみであった。
- 26 里親関連記事数には、条約や法令等の原文・邦訳を載せているのみの記事、図書や研究大会等の紹介記事を含めていない。また、記事数は目次に従って計数しているため、たとえば討論会報告などで討論の記事と質疑応答の記事が目次上分かれて記載されている場合、まとめて1件とはせず、2件に分けて数えている。以降に出てくる記事件数も同様のルールで計数している。

-
- 27 岩崎美枝子・樋口範雄・米倉明「里親制度の運用の実態—岩崎美枝子さんにきく」『新しい家族』第 18 号 pp.26-52。
- 28 第 12～29 号で養育援助・養育相談について述べられている記事は 7 件あり、うち 4 件は質疑応答部分での記載だった。
- 29 松本武子「私の里親制度の研究—とくに『里親制度の実証的研究』について」『新しい家族』第 20 号、1992 年、p.14。
- 30 大須賀力「ケース事例よりみた養護相談の親子」同上、p.24。
- 31 松本園子・矢満田篤二「元群馬県中央児童相談所一時保護課長、河崎清松さんにきく 群馬県の里親委託と児童相談所（その 2）」同上、p.83。
- 32 渡辺幸江「神奈川県の子親制度」『新しい家族』第 26 号、1995 年、p.62-63,65。
- 33 『新しい家族』第 30 号は時期区分の境目であり、かつ里親に関連する記事がなかったため、いずれの時期区分にも該当しないものとしている。
- 34 里親を主題とし、かつ質的・量的調査をもとに書かれた記事は創刊号～第 30 号までに 8 件、第 31 号～第 52 号では 11 件ある。
- 35 「里親」と「支援」もしくは「援助」をタイトルに冠したセミナー・シンポジウム等の講述録で、記事が複数に分かれる場合、いずれの記事にもそのタイトルが冠されているものとして計数した。たとえば、第 57 号には「里親支援機関職員・里親支援専門相談員の研修会講演記録」として「その 1 里親支援と治療的ケア」（p.66-77）、「その 2 鳥取子ども学園の取組みと社会的養護の課題と将来像」（pp.78-86）という 2 つの記事が掲載されているが、いずれも「里親」と「支援」もしくは「援助」を主題とした記事として扱っている。
- 36 清水三和子「里親同士の資質向上、支援策である里親相談員の役割について」『新しい家族』第 48 号、2006 年、pp.15-25。
- 37 同調査は、全国 175 か所の児童相談所が対象で回収率は 63.4%、111 か所から回答を得たものである。岩崎美智子「児童相談所における里親委託業務—児童相談所へのアンケート調査の分析」『新しい家族』第 35 号、1999 年、p.10。
- 38 森和子「児童相談所の里親委託における援助システムの構築と委託後グループ指導の取組み」『新しい家族』第 40 号、p.15。
- 39 森和子「（1）里親の全体状況と児童相談所の現状との関係」『新しい家族』第 46 号、2005 年、p.7。記事中の調査は 1930 世帯対象、回収率は 61.8%、1189 世帯から回収。
- 40 櫻井奈津子「児童相談所における里親委託業務—児童相談所へのアンケート調査の分析」『新しい家族』第 35 号、1999 年、p.18。
- 41 森和子「児童相談所の里親委託における援助システムの構築と委託後グループ指導の取組み」『新しい家族』第 40 号、pp.20-21。
- 42 櫻井奈津子「委託児童の状態、問題について」養子と里親を考える会編『新しい家族』第 46 号、2005 年、p.44。
- 43 林浩康「ミニシンポジウム：社会的養護における家庭養護とは何か 報告 1 社会的養護における家庭養護とは何か」『新しい家族』第 56 号、2013 年、p.10。
- 44 伊藤嘉余子「効果的な里親支援体制の検討—児童相談所および主管課へのアンケート調査結果から」『新しい家族』第 62 号、2019 年、pp.75-92。
- 45 三輪清子・山口敬子「日本の里親支援機関の実態調査研究報告」『新しい家族』第 57 号、2014 年、pp.61。
- 46 同上や三輪清子「里親支援専門相談員の調査研究結果」『新しい家族』第 60 号、2017 年、pp.80-81。