社会的養護の自治体間格差の実態と要因に関する調査報告書

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2020-11-19 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 野辺, 陽子 メールアドレス: 所属:
URL	https://otsuma.repo.nii.ac.jp/records/6927

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.

社会的養護の自治体間格差の実態と要因に関する調査

報　告　書

2020（令和２）年 11 月

目次

１．調査の目的　（野辺陽子）..... 1
（１）調査の背景と問題の所在..... 1
（２）先行調査・研究..... 2
（３）リサーチクエスチョン..... 3
（４）対象と方法..... 3
２．日本の社会的養護の展開　（三輪清子）..... 5
（１）日本の状況..... 5
（２）日本における社会的養護関連の資源の配置..... 6
（３）日本の社会的養護の長期的動向..... 7
（４）2000 年以降の社会的養護..... 10
（５）社会的養護改革の現状と課題..... 25
３．新潟県・新潟市の社会的養護　（安藤藍）..... 30
（１）新潟県の特徴..... 30
（２）社会資源の量と配置..... 32
（３）社会的養護の長期的動向..... 34
（４）2000 年以降の社会的養護..... 38
（５）新潟県（新潟市以外）と新潟市それぞれの状況..... 42
（６）問いにこたえて..... 54
（７）社会的養護改革の現状と課題..... 70
４．北海道・札幌市の社会的養護　（野辺陽子）..... 73
（１）北海道の特徴..... 73
（２）社会資源の量と配置..... 73
（３）社会的養護の長期的動向..... 74
（４）2000 年以降の社会的養護..... 77
（５）社会的養護改革の現状と課題..... 87
（６）札幌市の特徴..... 89
（７）社会資源の量と配置..... 89
（８）2000 年以降の社会的養護..... 90
（９）社会的養護改革の現状と課題..... 98
５．京都府・京都市の社会的養護　（山口敬子）..... 101
（１）自治体の特徴..... 101
（２）社会資源の量と配置..... 101
（３）社会的養護の長期的動向..... 103
（４）2000 年以降の社会的養護..... 106

（５）社会的養護改革の現状と課題 111
６．高知県の社会的養護　（野辺陽子） 116
（１）高知県の特徴 116
（２）社会資源の量と配置 116
（３）社会的養護の長期的動向 119
（４）2000 年以降の社会的養護 123
（５）社会的養護改革の現状と課題 135
７．補論　児童養護施設は里親をどう捉えてきたのか　（由井秀樹） 137
（１）はじめに 137
（２）施設の限界と里親の拡張（1970 年代） 137
（３）推進対象ではなくなった里親（1980-90 年代） 140
（４）虐待問題の深刻化と施設定員の充足（2000 年代） 141
（５）家庭的養護重視への舵切りと施設の反応（2010 年代） 142
（６）おわりに 144
８．結論 146
（１）本調査の総合考察 146
（２）本調査の限界と今後の課題 151
資料　要保護児童数の変化（都道府県・政令指定都市） 152

１．調査の目的　（野辺陽子）

（１）調査の背景と問題の所在

本調査の目的は、社会的養護の自治体間格差の実態と要因を明らかにすることである。

2010 年代に入って、日本の社会的養護政策は施設養護から家庭養護へと大きく舵をきった。厚生労働省は、2011 年に「社会的養護の課題と将来像」を公表し、社会的養護は原則として、①家庭養護（里親、ファミリーホーム）を優先し、②施設養護（児童養護施設、乳児院等）はできる限り家庭的な養育環境（小規模グループケア、グループホーム）の形態に変えると同時に、９割が施設養護、１割が家庭養護である日本の社会的養護を、③３分の１を里親およびファミリーホーム、３分の１をグループホーム、３分の１を小規模化した児童養護施設にするという数値目標を示した。今後、各自治体は計画を策定して、社会的養護を家庭養護へ転換していくことが求められている[1]。

厚生労働省は続いて、2017 年に「新しい社会的養育ビジョン」を策定し、さらに強く自治体へ家庭養護への転換を求めた。同ビジョンでは、「代替養育における里親原則の実現を図る」ため、特に就学前の子どもは原則として施設への新規措置入所を停止するとし、「愛着形成に最も重要な時期である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」に、「学童期以降は概ね 10 年以内を目途に里親委託率 50%以上」にすると、数値目標を引き上げた。同時に、自治体に対して「里親のリクルートから支援及び永続的解決を図るフォスタリング機関事業による質の高い里親養育体制の確立」のため、2018 年に「家庭養育推進計画」を作成し、2020 年にフォスタリング機関事業を立ち上げることを求めた。

このように、自治体は近年の政策転換によって、計画的に社会的養護体制を家庭養護中心の体制に改革していくことが求められている。しかし、改革は全国で一様には進展していない。

過去においても、現在においても、自治体によって、里親委託の実績に格差があることが指摘されてきた（厚生労働省 2011; 松本 1994）。例えば、2018 年の時点で、里親委託率（社会的養護を受けている子どもに占める里親およびファミリーホームに委託されている子どもの割合）は、新潟市の 57.5%から秋田県の 9.6%まで大きな格差がある[2]。

なぜこのような自治体間格差が存在するのだろうか。格差の要因は何か。さらに近年の政策転換は格差にどのような影響を及ぼしているのか。これらを明らかにすることは、今後の社会的養護改革を進める上で非常に重要な論点となる。なぜなら、格差の実態や要因を分析しないまま、一律に自治体に数値目標を課しても、転換が上手く進まないことが当然予想さ

---

[1] 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長，2012,「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進について」https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/tuuchi-92.pdf, 2020.04.14 取得.

[2] 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課，2019,「社会的養育の推進に向けて」https://www.mhlw.go.jp/content/000503210.pdf, 2020.04.14 取得.

れるからだ。

そこで、本調査では、社会的養護の自治体間格差の実態と要因を検証することにする。

（２）先行調査・研究

自治体によって社会的養護の実態（ここでは施設養護と家庭養護の割合を指す）に差があることや、また、同じ自治体でも時期によって里親委託に変動があることについては従来から指摘されてきた（松本 1994）。

社会的養護の自治体間格差に関する調査や研究は、被説明変数を里親委託率とし、これを規定する様々な説明変数を定量的・定性的に検証してきた[3]。説明変数として、児童相談所の所長の熱意、人事異動のあり方、福祉司の学歴（松本 1994）や、児童相談所の姿勢（里親委託に積極的か否か）が指摘され（全国児童相談所長会 2011）、里親支援の充実に着目した調査では、里親委託率の上昇には児童相談所の業務量の減少が有効であると指摘している（伊藤 2017）。

社会的養護の格差の実態と要因の検証を目的とする本調査の視点から、これらの先行調査・研究の死角を指摘すれば以下の通りになる。第一に、里親委託率に着目する一方で、里親委託の中身に着目していない点である。例えば、里親委託率が増加したといっても、増えているのは里親なのかファミリーホーム（以下、FH）なのか、また、里親委託の中で中心となっているのはどの種類の里親（養子縁組里親／養育里親／親族里親／専門里親）なのかという違いもみるべきではないか。

第二に、構造的要因を見ていない点である。従来、社会的養護の自治体間格差の要因については、構造的要因よりも取り組みなどの政策的要因に注目が集まってきた。これは、構造的要因は変えることが難しいことに対して、取り組みは変えることがより容易だと考えられているためだと思われる。厚生労働省の「社会的養護の課題と将来像」でも、近年になって里親委託率を大幅に伸ばした自治体では「様々な努力が行われて」いるため、「適切な推進方策を講じれば、日本でも里親委託率を３割以上に引き上げることは十分可能である」と主張している。このように、里親委託事業に取り組めば、あるいは従来の取り組みを変えれば、里親委託率が上がるという想定がある。

しかし、先行調査では、里親支援の充実が必ずしも里親委託率の上昇に影響を与えるわけではなく、里親委託率が低い自治体の里親支援の取り組みが遅れているわけでもないため、里親委託率について取り組み以外の要因に着目する重要性もまた指摘されている。里親委託率に影響を与える取り組み以外の要因の具体的としては、「元々ある社会的養護施設の数、地域特性や文化、住宅事情など生活条件など」（伊藤 2017: 249）があげられており、その

[3] なお、日本全国について定量的に検証した研究では、里親委託率の独立変数として子どもに対する里親充足率（養護児数に対する里親登録率）、施設定員充足率（乳児院・児童養護施設の定員数に占める在所児数の割合）、伝統的養子観（三輪 2011）、2000 年以降は児童虐待の増加による要保護児童数の増加や児童相談所福祉司の増加を指摘している（三輪 2012）。

ため「各自治体の地域性や事情に応じた里親支援体制の構築や整備が必要」（伊藤 2017: 249)、だと指摘されている。これらの知見からも、社会的養護の自治体間格差に影響を与えている構造的要因にも着目する必要があるだろう。

第三に、第二の点とも重なるが、その自治体の保護を必要とする児童数に影響を及ぼすと推測される人口規模（都市か地方か）や、経済状況（子どもの貧困率の高低など）の地域性があまり考慮されていない点である。

このような先行調査の死角をふまえると、今後、自治体が実行可能な推進計画を策定するためには、里親委託の低調要因だけでなく子どもの要保護要因も地域構造（経済状況、人口規模、家族構造、社会資源、社会的養護に関わる制度の経路依存性など）などとあわせて検証することも必要であろう。

（３）リサーチクエスチョン

以上のことから、本調査では以下のリサーチクエスチョンを設定する。

(a) 自治体の政策転換前後の社会的養護の実態について、

a-1　なぜ要保護児童が多い／少ないのか

a-2　なぜ家庭養護が多い／少ないのか

a-3　家庭養護のなかでは、里親が多いか／FH が多いか

a-4　里親委託のなかではどのような里親が多いのか

(b) 近年の家庭養護への政策転換によってどのような課題が生じているか

（４）対象と方法

本調査では、自治体の事例研究を行う。具体的には、①福祉行政報告の分析、②現地調査の２つを行う。

現地調査を行ううえでは、家庭養護に影響する取り組み以外の構造的な要因に着目するため、もともとの社会的養護に関わる制度の経路依存性、社会資源の多寡と地理的配置、当該自治体の社会的養護の関係者に認識されている「地域性」などについて、重点的に調査を行う。

現地調査を行う自治体を選定するうえで、里親委託の低調要因だけでなく子どもの要保護要因にも着目することから、里親委託率に加えて、各都道府県の 18 歳未満人口に占める里親等委託児童数及び乳児院・児童養護施設委託児童数の合計の割合である「要保護児童率」の２つの指標で全自治体を整理し、類型化した。

具体的には、厚生労働省の「福祉行政報告例」「児童養護施設児童等調査」等から、社会的養護に関するデータを収集し、全治自体を要保護児童率と里親委託率でプロットし（x 軸、y 軸は全国平均で設定）、A 類型（要保護児童率が高く、里親委託率が高い）、B 類型（要保護児童率が高く、里親委託率が低い）、C 類型（要保護児童率が低く、里親委託率が低い）、D 類型（要保護児童率が低く、里親委託率が高い）の４類型に分類し、それぞれの類型に最

も顕著に当てはまる自治体をひとつ選定した（図１）。2000 年、2005 年、2010 年のデータを確認した結果、A 類型は北海道、B 類型は高知県、C 類型は京都府、D 類型は新潟県を選定した。また、現地調査の際には、政令指定都市がある北海道、新潟県、京都府については政令都市の調査も行った。よって、A 類型は北海道と札幌市、B 類型は高知県、C 類型は京都府と京都市、D 類型は新潟県と新潟市について現地調査を行った。

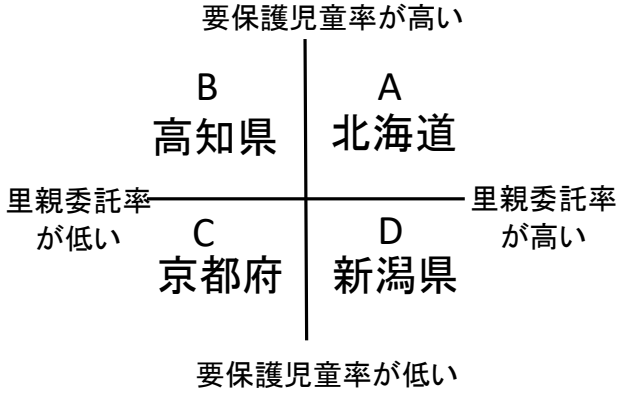


図１　自治体の類型

本調査では、この４つの自治体（北海道・札幌市、高知県、京都府・京都市、新潟県・新潟市）の事例から、社会的養護の自治体間格差の実態と要因を検証することで、今後の制度設計に資する基礎資料を提供したい。

〔引用文献〕

伊藤嘉余子編，2017,『「里親支援にかかる効果的な実践に関する調査研究事業」報告書』https://www.osakafu-u.ac.jp/osakafu-content/uploads/sites/428/satooya_houkoku.pdf, 2018/08/10 取得.

厚生労働省，2011,「社会的養護の課題と将来像」

厚生労働省，2017,「新しい社会的養育のビジョン」

松本武子，1991,『里親制度の実証的研究』建帛社.

三輪清子，2011「里親委託と施設委託の関係の長期的動態――1953～2008 年の時系列データの分析から」『社会福祉学』52(2): 43-53.

――――，2012,「2000 年以降の里親委託の増加をもたらしたもの――児童虐待の増加の直接的効果と間接的効果をめぐって」『社会福祉学』53(2): 45-56.

全国児童相談所長会，2011,『「児童相談所における里親委託及び遺棄児童に関する調査」報告書』http://www.zenjiso.org/wp-content/uploads/2015/03/ZENJISO091ADD.pdf, 2018/08/10 閲覧

２．日本の社会的養護の展開　（三輪清子）

児童福祉法が制定された戦後から概観すると，日本では長期的に施設養護が社会的養護の中心を担っており、それは現在においても変わらない．しかし，日本の社会的養護の改革，すなわち，2002 年度の里親制度の改正から始まった日本における里親委託の推進は、近年、より加速しているように見える．果たして，日本において，本当に社会的養護は改革されつつあるのだろうか．

本章においては，日本全体の長期的動向と里親委託推進が始まった 2000 年以降の動向を概観していく．

（１）日本の状況

最初に，社会的養護に関わる日本の状況について、ごく簡単に紹介する．

日本における子ども数全体にみる保護された子ども数の比率は，近年 0.15%から 0.18%を推移している．つまり、日本の子どもたち全体の中で、社会的に養護されている子どもはわずか 0.2%にも満たないことになる．

生活保護の被保護者総数は 207 万 1253 人，被保護世帯は 163 万 7003 世帯であり，保護率は 1.64%である（厚生労働省　2020 年 3 月 4 日速報値）．

図 2-1 に見るように，離婚率（人口千対）は，2017 年現在で 1.70%であり，2003 年から概ね減少傾向にある．韓国 2.1，アメリカ 3.2，スウェーデン 2.4，イギリス 1.8 より低く，イタリア 1.6 より高い水準となっている（厚生労働省 2019）．離婚件数は約 21 万 2 千件で，そのうち未成年の子どもがいる離婚件数は約 12 万 3 千件であり，全体の 58.1%となっている．

子どもの貧困率については，上村（2015）が各国の子どもの貧困率と社会的養護を受ける子どもの割合を散布図で示し分析している．日本の子どもの貧困率は，OECD 諸国の中では高い方だが，社会的養護を受ける子どもはわずか 0.2%に満たない．上村（2015）は，日本では子どもについての多くの問題が放置され，保護が必要であるにもかかわらず，保護されていない子どもが多数いる可能性を示唆している．

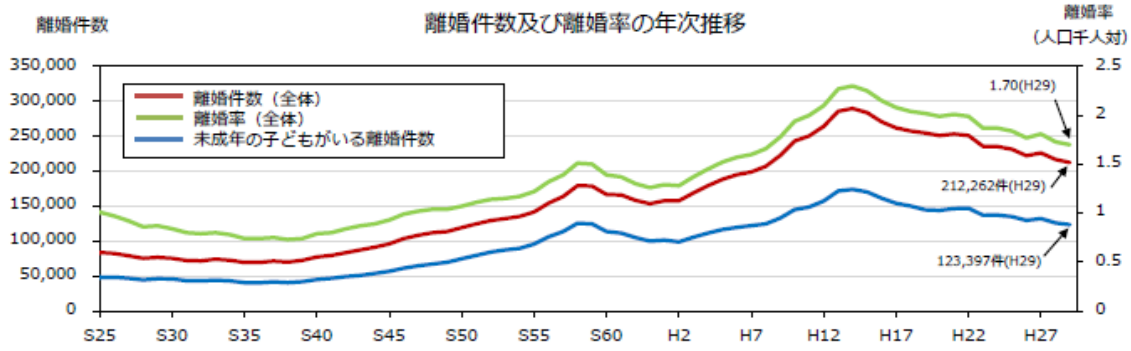


図 2-１　離婚件数及び離婚率の年次推移

出典：厚生労働省，2019「ひとり親家庭等の支援について」

表 2-1　各施設種別・里親・FH の数，定員数、現員数等

施設	施設数	定員	現員
乳児院	140か所	3,900人	2,706人
児童養護施設	605か所	32,253人	25,282人
児童心理治療施設	46か所	1,892人	1,280人
児童自立支援施設	58か所	3,637人	1,309人
母子生活支援施設	227か所	4,648世帯	3,789世帯（児童6,346人）
自立援助ホーム	154か所	1,012人	573人

里親	
登録里親数	11,730世帯
子どもを委託されてい	4,245世帯
委託児童数	5,424人
FH	
FH	347か所
委託児童数	1,434人

出典：厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課，2019「社会的養育の推進に向けて」
※児童自立支援施設・自立援助ホームの施設数・定員・現員は 2017 年 10 月現在のもの．それ以外は 2018 年 3 月末現在．

（２）日本における社会的養護関連の資源の配置

日本では，2019 年 4 月現在，215 か所に児童相談所が設置されている．児童相談所は，すべての都道府県および政令指定都市に最低 1 か所は配置（中核市にも設置可能）しなくてはならないことになっている．

社会的養護関連の施設としては，児童養護施設，乳児院，児童心理治療施設，児童自立支援施設，母子生活支援施設，自立援助ホームなどがあり，加えて，里親委託，ファミリーホーム（以下，「FH」と略記する）への委託がある．これらの施設の 2018 年現在（乳児院，児童養護施設，児童心理治療施設，母子生活支援施設，里親，FH），2017 年現在（児童自立支援施設，自立援助ホーム）における施設数や定員数，現員数は表 2-1 のとおりである．

里親委託を推進していくには，その受け皿となる里親家庭への支援を充実させる必要がある．里親家庭への支援体制については，伊藤ら（2017）が，全国の児童相談所を対象としたアンケート調査を実施している（159 児童相談所から回答があり，回収率は 70.0%である）．これによれば，児童相談所における里親関連事業の常勤専任職員を配置している児童相談所は 55 か所（34.6%），常勤専任職員の配置をしていない児童相談所は 104 か所（65.4%）だった．配置している児童相談所の中でも，1 人の配置は 45 児童相談所で，2 人の配置は 7 か所，3 人・4 人・5 人以上はいずれも 1 か所ずつだった．つまり，里親関連事業の常勤専任職員を配置している児童相談所は約 35%に過ぎず，また配置していたとしても、その多くで 1 人の配置に過ぎなかった．さらに，里親支援機関事業の外部委託を実施しているのは，66 児童相談所（41.5%）であり，実施していない 92 児童相談所（57.9%）が上回った（無回答 1 か所）．また，里親支援専門相談員については，児童相談所管内で配置しているとしたのは 124 か所（78.0%）であり，配置していないのは 34 児童相談所（21.4%）だった（無回答 1 か所）．配置人数は，割合でいえば，1 人が 25.8%，2 人が 16.1%，3 人が 18.5%，4 人が 12.1%，5 人以上が 25.0%だった．里親家庭への支援体制は徐々に整備され

ようとしているものの、いまだ十分とは言えないように思われる.

（３）日本の社会的養護の長期的動向

以下では, 1953 年から 2015 年までの日本における社会的養護[4]の長期的動向を概観する.

1）要保護児童の状況

図 2-2 は，1951 年から 2018 年までの要保護児童、すなわち，児童養護施設，乳児院，里親・FH に委託された子ども数の推移である．図 2-2 によれば，要保護児童は，1950 年代後半にピークを向かえ，その後減少傾向となる．1990 年代後半から再び増加傾向に転じるも、2009 年を境にやや減少傾向を辿る.

戦後にみられた戦災孤児等の保護が 1970 年代には落ち着きを見せ，その後，現在においても課題の一つとされている少子化等の社会状況によって，要保護児童は減少していった．しかし, 1990 年代には, 児童虐待が顕在化し始め, 保護された被虐待児の増加によって 1990 年代後半から 2000 年代初頭には要保護児童が増加傾向となったと考えられる.

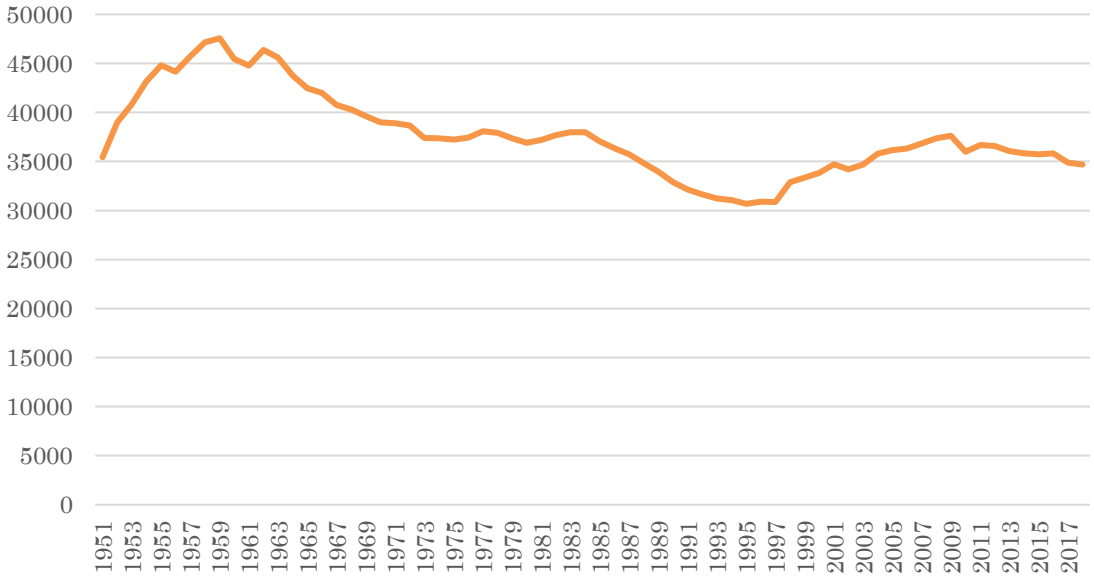


図 2-2　要保護児数の推移（1951 年～2018 年）

---

[4] 一般的には，保護された子どもは，児童養護施設、乳児院の施設入所か，里親かファミリーホームへの委託となる．既述のように，社会的養護関連の施設としては，児童自立支援施設、児童心理治療施設、母子生活支援施設、自立援助ホームなどもあるが，これらは特別なケアニーズを持った子どもであることを鑑み，ここでは，児童養護施設、乳児院，里親，FH の長期的なデータを概観したい．また，里親委託率については，厚生労働省では，里親委託率を児童養護施設、乳児院の施設入所児に対する里親委託児の比率としているため，ここでもそれに倣うことにする.

出典：福祉行政報告例各年度より作成

2）乳児院・児童養護施設の状況

日本全体の乳児院，児童養護施設を合わせた施設の入所率（施設の定員に対する入所している子どもの割合）は，1950 年代からおおむね減少傾向にあった（図 2-3）．1980 年代半ばから 1990 年代半ばにかけてはさらに減少したものの，1990 年代後半から 2000 年代初頭に増加する．しかし，2010 年代には再び減少傾向となった．

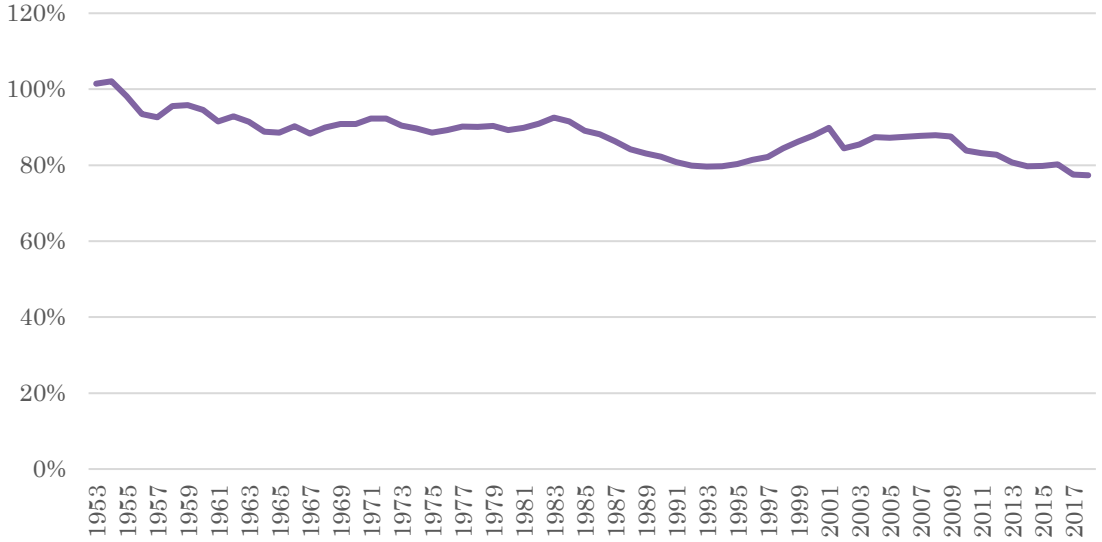


図 2-3　施設の入所率の推移（1951-2018）

出典：福祉行政報告例各年度より作成

3）里親の状況

一方，図 2-4 にあるように，里親委託率は，1950 年代後半にピークを迎え要保護児童の 2 割程度を里親委託が占めるようになるが，その後は減少を続け，1990 年代後半から 2000 年初頭にかけては，およそ 6%台にまで落ち込む．しかしその後，増加傾向に転じる．伸び率からみるとさほど大きな伸びではないが，2018 年現在においても，1 年に約 1%ポイントの増加を続けている．

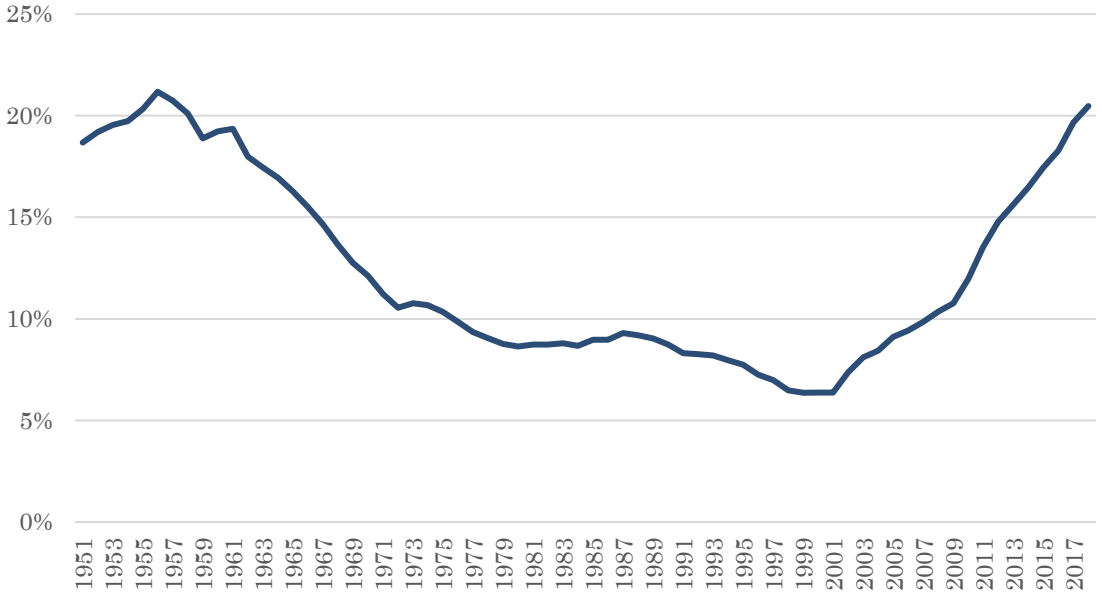


図 2-4　里親委託率の推移(1951 年～2018 年)

出典：福祉行政報告例各年度より作成

図 2-5 は，1951 年から 2018 年までの里親登録者数の推移である．里親として登録している人たちは，1950 年代から 60 年代半ばにかけて 2 万人近くいたが，その後減少し，2000 年代半ばごろから，増加に転じる．

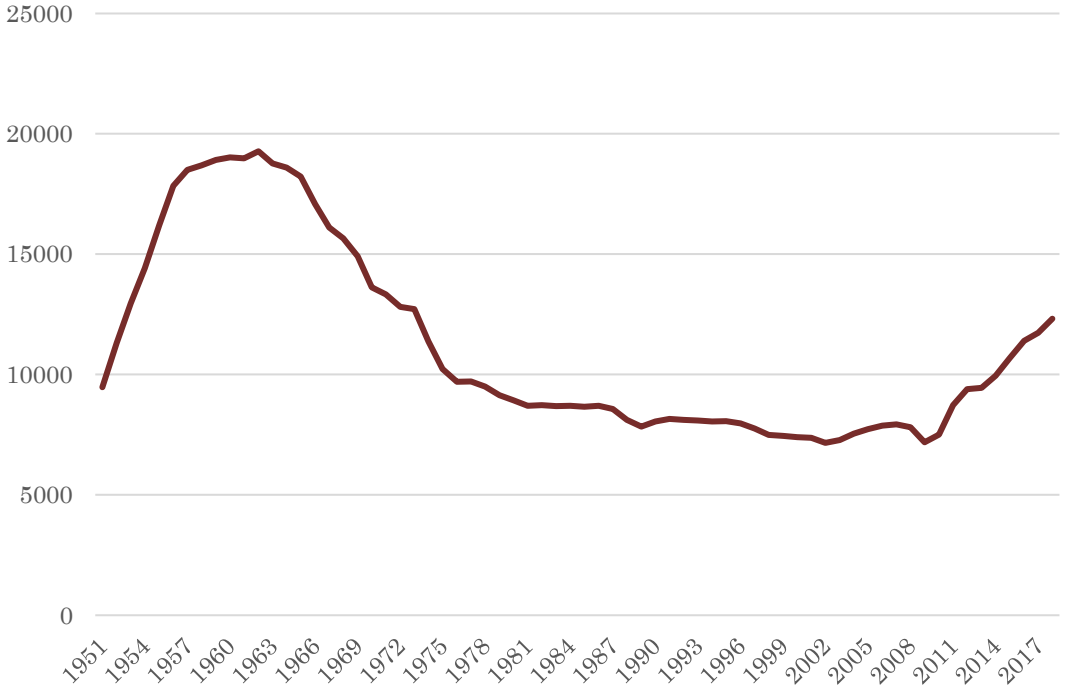


図 2-5　里親登録者数の推移(1951 年～2018 年)

出典：福祉行政報告例各年度より作成

図 2-6 は，要保護児童数に対する里親登録者数の割合である．これは里親登録者数を要保護児童数で割ったもので（里親登録者数/要保護児童数），要保護児童を里親に一人委託した場合，登録している里親がどのくらい要保護の子どもたちを充足できるかを示す指標となる．1950 年代半ばから 1960 年代半ばまでは，要保護児童のうち 40%程度は充足できる里親数が登録されていたが，その後若干の増減を繰り返しながらも，減少傾向にあり，2009 年を境に増回傾向に転じ，2018 年現在において，約 35%程度を充足できる里親数が登録されていると考えることができる．

ただし、あくまで保護された子ども一人につき里親家庭 1 世帯とした場合であり、現実には、子どもを受託していなかったり、2 人、あるいは 3 人の子どもを受託している家庭もある。また、里親登録者全体を対象としており、養育里親のみならず、親族里親、専門里親、養子縁組里親も含まれている点には留意が必要である。

ここまで日本の社会的養護の長期的動向を概観した．日本における社会的養護は、戦後一貫して施設での養育が主流である．里親委託が推進され始めた 2000 年以降，里親委託は従来とは比較にならない増加を見せてはいるものの，2018 年現在においても施設での養育が 8 割を占めている．

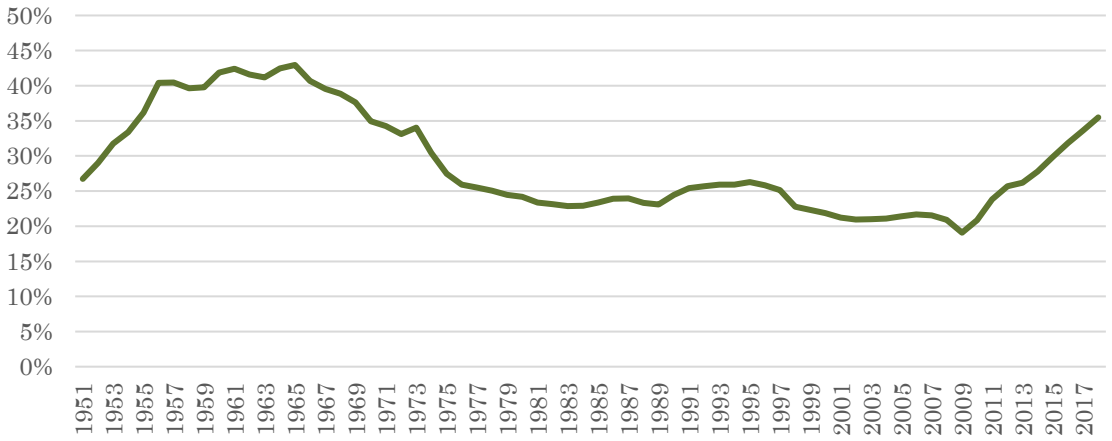


図 2-6　要保護児童に対する里親登録率の推移(1951 年～2018 年)

出典：福祉行政報告例各年度より作成

（４）2000 年以降の社会的養護

さて，ここからは，より近年，すなわち 2000 年以降の社会的養護の状況について，概観したい．

1）要保護児童の状況

図 2-7 は，2000 年以降の要保護児童数，すなわち乳児院入所児数、児童養護施設入所児数，里親委託児数，FH 委託児数の推移である．2000 年以降，要保護児童数は，若干の増減を伴いながらも，増加傾向にあった．すなわち，2000 年には 33,854 人であったが，2009 年には 37,627 人となり，約 9 年間で要保護児童が 4000 人近く増加したことになる．しかし，その後，緩やかながらも減少傾向を辿り，2018 年現在，34,702 人の子どもが保護されている．

児童養護施設の入所児がその多数を占めるという状況は一貫しているが，近年里親委託される子ども数がやや増加傾向にあり，要保護児童の全体数が減少傾向にあることと相まって，里親に委託される子どもの比率が増加しつつあることが読み取れる．

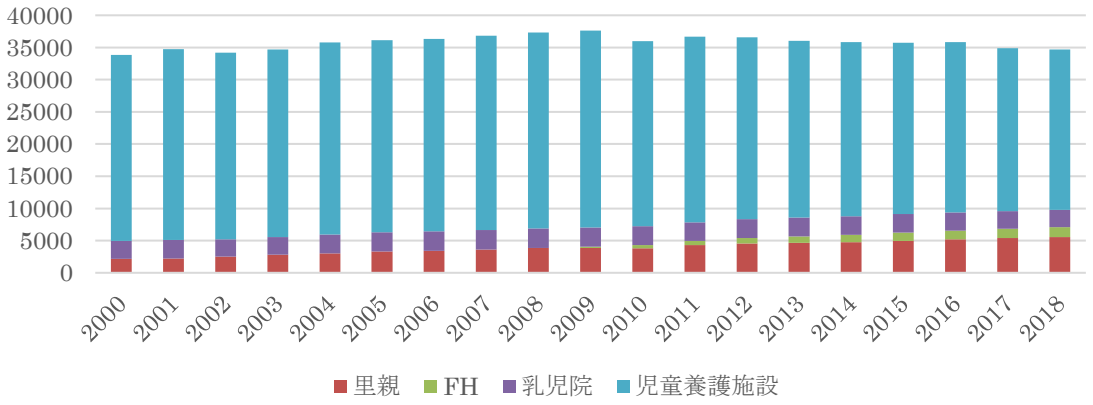


図 2-7　要保護児童数の推移（2000 年～2018 年）
出典：福祉行政報告例各年度より作成

2）児童虐待の状況

児童虐待の全体的な傾向としては，「児童相談所における児童虐待相談の対応件数」（図 2-8）が，分かりやすい．これによれば，統計がとられ始めた 1990 年から現在に至るまで急増し続けている．ただし，これは児童相談所のみのグラフとなっていること，またあくまで「児童虐待相談の対応件数」であり，児童虐待そのものの件数ではないことには注意が必要である．

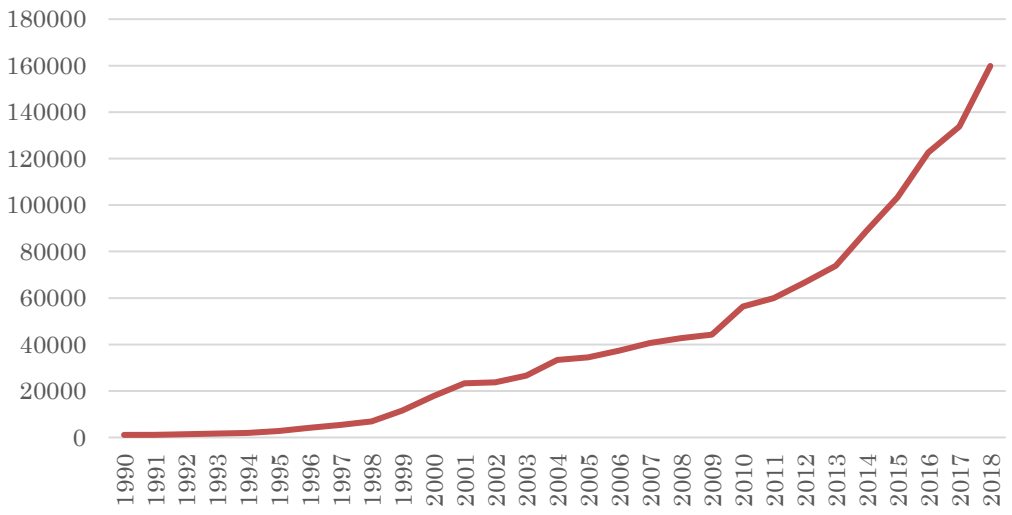


図 2-8　児童相談所における児童虐待相談の対応件数の推移（1990 年～2018 年）
出典：福祉行政報告例各年度より作成

表 2-2　児童相談所における対応件数及び未対応件数、相談の種類×対応の種類別（2018 年度）

2018年度　児童相談所における対応件数及び未対応件数，相談の種類×対応の種類別	対応総数	面接指導総数*6)	児童福祉司指導	他機関指導委託・送致等*7)	訓戒・誓約	児童福祉施設総数*8)	指定発達支援医療機関委託	里親委託	法第２７条第１項第４号による家庭裁判所送致	障害児入所施設等への利用契約	そ　の他	未対応件数
総　　数	504856	424508	6684	6368	1104	8565	26	1800	238	6935	48628	39150
養護相談総数*1)	228719	199316	5475	5123	135	7067	9	1650	・	93	9851	20818
保健相談	1644	1325	-	2	-	1	-	-	・	-	316	6
障害相談総数*2)	188702	154311	4	932	-	172	16	3	・	6823	26441	13231
非行相談総数*3)	13333	9832	736	17	961	600	-	26	238	1	922	1868
育成相談総数*4)	43594	40206	143	39	6	433	-	30	・	16	2721	2389
その他の相談*5)	28864	19518	326	255	2	292	1	91	・	2	8377	838

1）養護相談は児童虐待相談とその他の相談があり、このうち児童虐待相談が162,078件（71%）、その他の相談が66,641件（29%）である.
2）障害相談は、肢体不自由相談・市聴覚障害相談・言語発達障害等相談・重症心身障害相談・知的障害相談・発達障害相談である.
3）非行相談は，ぐ犯行為等相談・触法行為等相談である.
4）育成相談は、正確行動相談・不登校相談・適正相談・育児・しつけ相談である.
5）その他の相談は、いじめ相談・児童買春等被害相談（いずれも再掲）である.
6）面接指導には、助言指導・継続指導・他機関あっせんがある.
7）他機関指導委託・送致等には，児童委員指導児童家庭支援センター指導・指導委託、市町村指導委託、市町村送致、福祉事務所送致または通知（知的障
8）児童福祉施設には、入所・法第27条第1項第4号による家庭裁判所送致（再掲）・通所である.
9）児童相談所送致・知的障害者福祉司・社会福祉主事指導・助産または母子保護の実施に係る都道府県知事への報告については記載がなかったため省略した

出典：福祉行政報告例 2018 年度より作成

3）措置の状況

表 2-2 は，2018 年度における児童虐待相談の相談内容別受付状況である．児童虐待相談のみならず，児童相談所が対応したすべての相談件数と児童相談所がとった対応の内容は

表 2-2 のとおりである．なお，紙幅の関係により，それぞれの相談の内訳は（表下部に記載の通り）掲載せず総数でまとめている．また，面接指導や児童福祉施設（措置）も総数のみとし，他機関指導委託・措置等については，筆者が改変しまとめた．対応総数は 504,856 件であり，そのうち児童福祉施設入所措置は 8,565 件であり，総数のうち約 1.7%だった．里親に委託措置された件数は 1,800 件であり，総数のうち約 0.36%だった．つまり，対応総数のうち，児童福祉施設入所・里親委託措置件数の比率は約 2%（10,365 件）のみであり、その２%のうち、約 83%が施設に入所し、約 17%が里親に委託されていた．

同様の方法で算出した 2000 年以降の措置率（児童相談所における対応総数のうち，児童福祉施設入所・里親委託措置件数の措置された件数の比率）の推移を見ると（図 2-9），1990 年代後半から 2000 年代半ばごろまでは 5%前後を推移しているが，2010 年代以降は減少傾向にある．

また，措置における里親委託率は，多少の増減を繰り返しながらも、概ね増加傾向にある（図 2-10）．

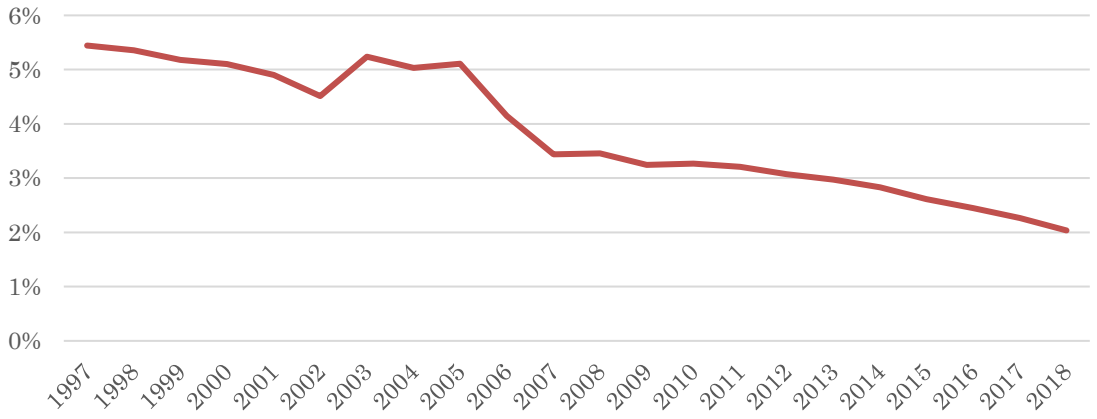


図 2-9　児童相談所の対応件数における措置率の推移（1997 年～2018 年）
出典：福祉行政報告例各年度より作成

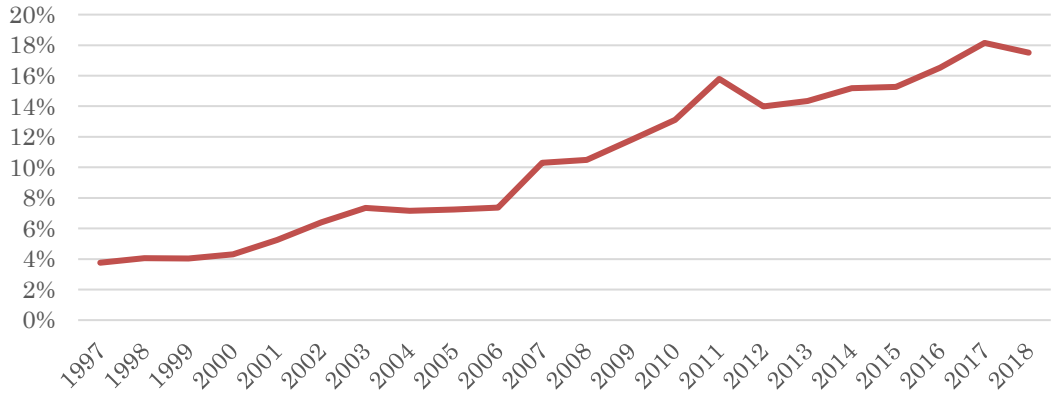


図 2-10　児童相談所の措置した件数における里親委託率（1997 年～2018 年）

出典：福祉行政報告例各年度より作成

4）乳児院・児童養護施設の状況

乳児院は，2000 年初頭と比較し、近年、在籍人数が緩やかに減少しており、定員数との差が開いているのがわかる（図 2-11）。

図 2-11　乳児院　定員数・入所児数の推移（2000 年～2018 年）
出典：福祉行政報告例各年度より作成

児童養護施設は、2000 年代初頭には入所児数が定員に迫る勢いを見せたが、近年では乳児院と同様、緩やかな減少傾向にあり、定員数との差が開きつつある（図 2-12）。

図 2-12　児童養護施設　定員数・入所児数の推移（2000 年～2018 年）
出典：福祉行政報告例各年度より作成

5）里親・FH の状況

一方、里親委託の状況は、2000 年以降、増加傾向にある。図 2-13 は、2000 年から 2018 年の里親委託率の推移であるが、2000 年～2001 年は停滞しているものの、その後は 1%ポイントずつ増加している。とはいうものの、2018 年現在においても 20%程度の里親委託率にとどまっていることには留意が必要である。

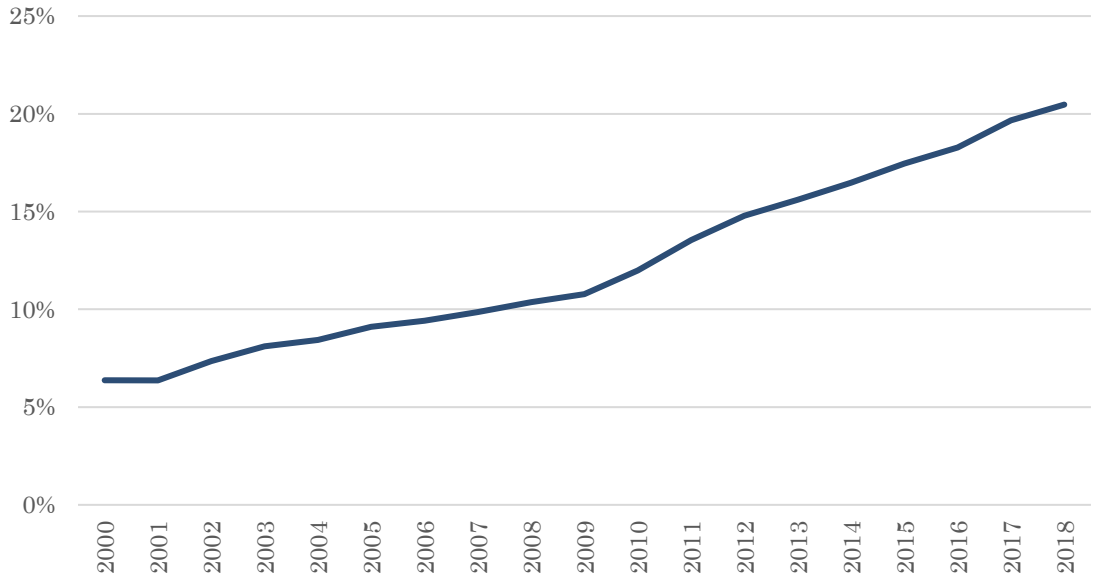


図 2-13　里親委託率の推移（2000 年～2018 年）
出典：福祉行政報告例各年度より作成

表 2-3 は、2018 年度における里親種別ごとの委託状況である。図 2-14 は、養育里親、専門里親、親族里親、養子縁組里親それぞれに委託されている児童について表 2-3 を基に比率で表した円グラフとなっている。これを見ると、養育里親に委託されている児童は全体の 76%を占め、専門里親に委託されている児童は 4 %, 親族里親に委託されている児童は 14%、養子縁組里親に委託されている児童は 6%となっている。一般的な里親の形態は、養育里親であり多数を占めるのはわかるが、専門里親に委託されている児童の比率が極端に低い。専門里親の活用の方法について、議論が必要なのではないかと思われる。

表 2-3　里親種別ごとの委託状況（各里親，FH）

里親に委託されている児童総数	5556
養育里親に委託されている児童	4235
専門里親に委託されている児童	223
親族里親に委託されている児童	777
養子縁組里親に委託されている児童	321
小規模住居型児童養育事業（FH）に委託されている児童　総数	1548

出所：厚生労働省，2018,「福祉行政報告例」

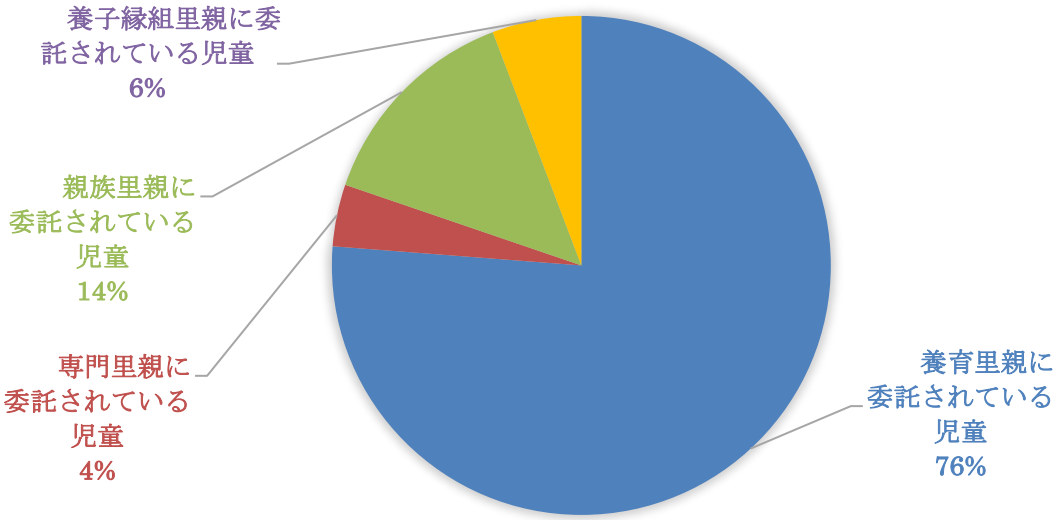


図 2-14　里親種別ごとに委託されている児童の割合

出所：厚生労働省，2018,「福祉行政報告例」

図 2-15 は，里親登録者のうち，子どもが委託されている里親の割合（里親受託率）である．2000 年以降，増加傾向にあったが、2009 年を境に緩やかな減少傾向となった．2018 年現在においては，約 35%程度の里親に子どもが委託されているにとどまる．

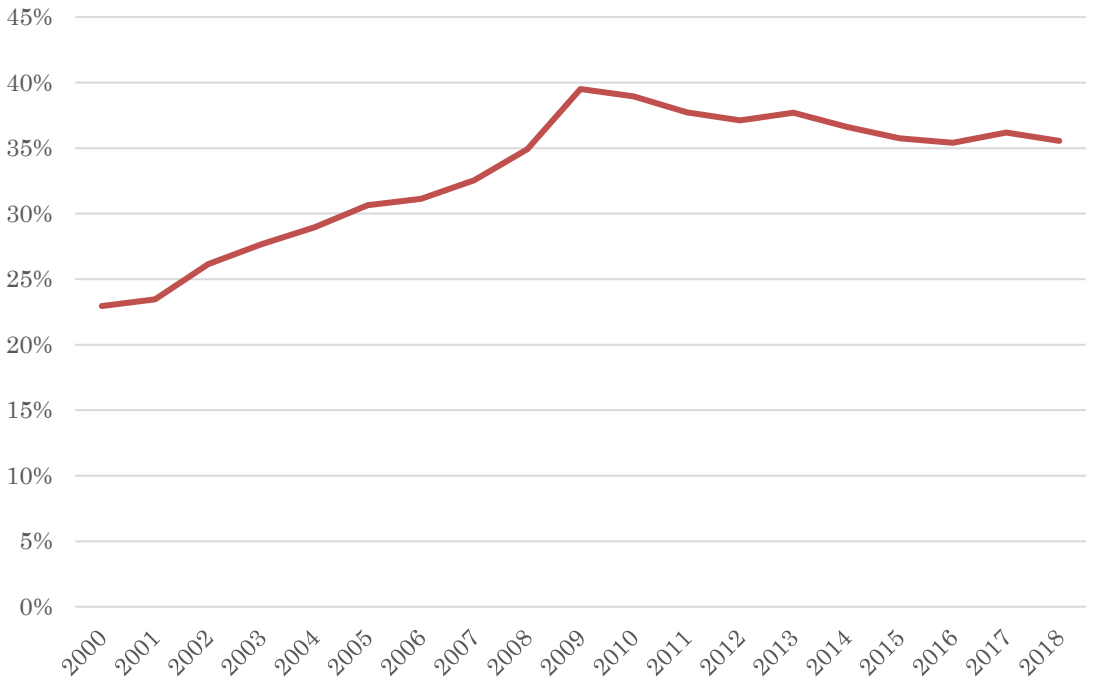


図 2-15　里親受託率の推移（2000 年～2018 年）
出典：福祉行政報告例各年度より作成

FH は，2009 年に FH 制度が創設されてから、定員数も委託児数も増加傾向にはあるが、近年では委託児数の伸びは微増であり、定員数との差が開きつつあることがわかる（図 2-16）.

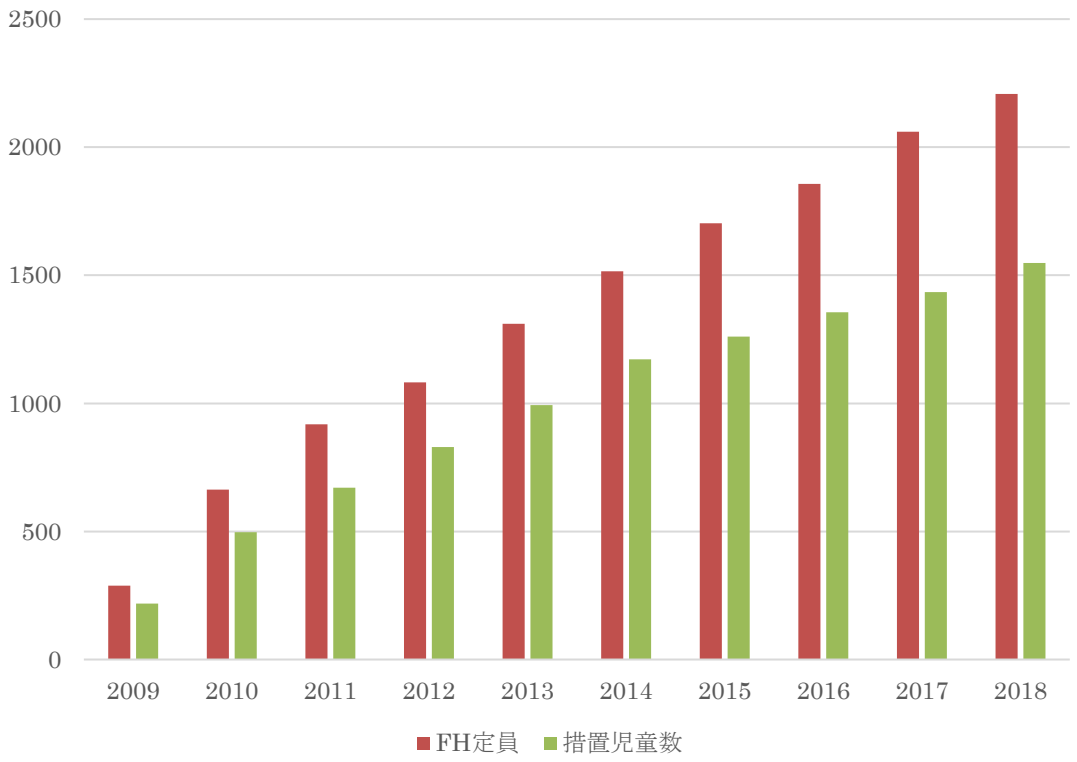


図 2-16　FH 定員数と委託児数の推移（2009 年～2018 年）
出典：福祉行政報告例各年度より作成

6）措置されている子どもの状況

ここからは、「児童養護施設入所児童等調査結果」から、乳児院、児童養護施設、里親、ＦＨの措置の状況を比較しながら概観する。まず、表 2-４は、それぞれに委託措置された子どもたちの養護問題発生理由別児童数である。一つ一つのケースには様々な理由が絡み合い複雑な背景がある中、委託措置されるに至ったと考えることができるが、表 2-4 で用いているのは「主な理由」であることに留意されたい。

表 2-4　養護問題発生理由別児童数（主な理由）～乳児院・児童養護施設～

	乳児院	児童養護施設	里親	FH
総数	3023	27026	5382	1513
父の死亡	3	142	126	14
母の死亡	14	542	583	45
父の行方不明	1	60	86	12
母の行方不明	40	701	362	51
父母の離婚	43	541	74	52
両親の未婚	84			
父母の不和	65	240	36	17
父の拘禁	10	284	25	6
母の拘禁	111	993	136	53
父の入院	2	104	30	4
母の入院	80	620	93	30
家族の疾病の付添	6	29	9	
次子出産	7	60	13	3
父の就労	24	579	50	19
母の就労	87	592	78	30
父の精神疾患等	6	208	27	6
母の精神疾患等	702	4001	675	211
父の放任・怠だ	30	544	68	24
母の放任・怠だ	474	4045	642	184
父の虐待・酷使	121	2542	212	112
母の虐待・酷使	188	3538	291	113
棄児	9	86	74	19
養育拒否	162	1455	826	205
破産等の経済的理由	200	1318	341	43
児童の問題による監護困難	4	1061	64	78
児童の障害	35	97	12	18
その他	501	2480	407	143
不詳	14	164	42	21

出典：厚生労働省子ども家庭局厚生労働省社会援護局障害保健福祉部（2020）「児童養護施設入所児童等調査結果の概要（平成 20 年 2 月 1 日現在）」

図 2-17 から図 2-20 は、養護問題発生理由別児童数をそれぞれ円グラフにしたものである。項目が多くあるため、表 2-4 では分けられている父と母は合計した．また一般的に虐待ではないかと思われる、「放任・怠だ」「虐待・酷使」「棄児」「養育拒否」は、「虐待・ネグレクト」として一つにまとめた。いずれも「虐待・ネグレクト」が 3～4 割を占めており、

特に児童養護施設では 45.2%が、FH でも 43.4%が「虐待・ネグレクト」を主な理由として措置されていることがわかる。そのほか、乳児院では「精神疾患等」が 23.4%を占め、児童養護施設や里親、FH と比較して「父母の精神疾患等」が多くなっている。

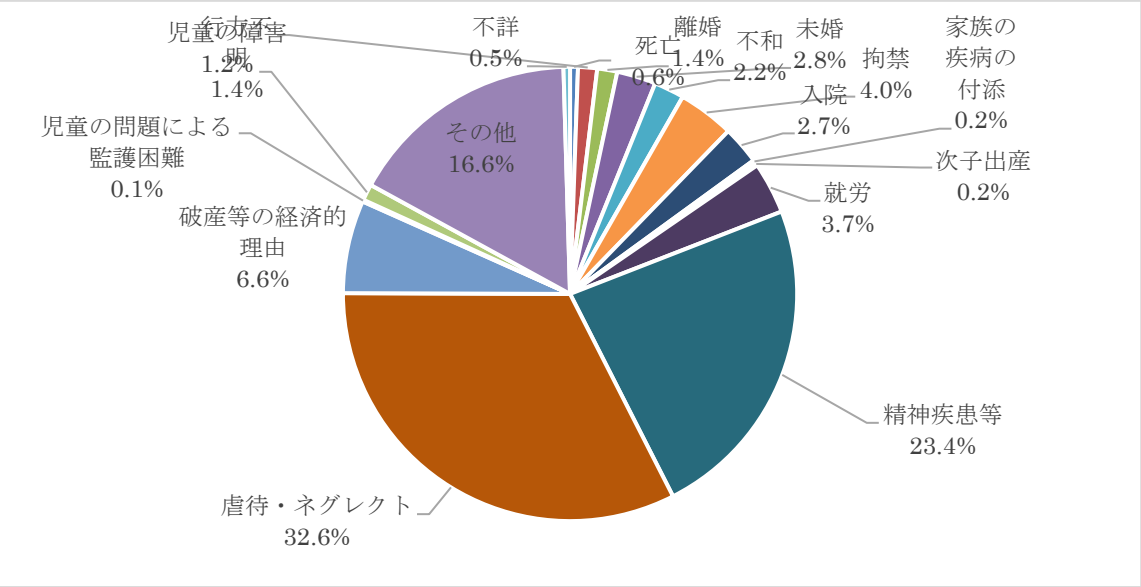


図 2-17　養護問題発生理由別児童の割合〈乳児院〉

出典：厚生労働省子ども家庭局厚生労働省社会援護局障害保健福祉部（2020）「児童養護施設入所児童等調査結果の概要（平成 20 年 2 月 1 日現在）」より作成

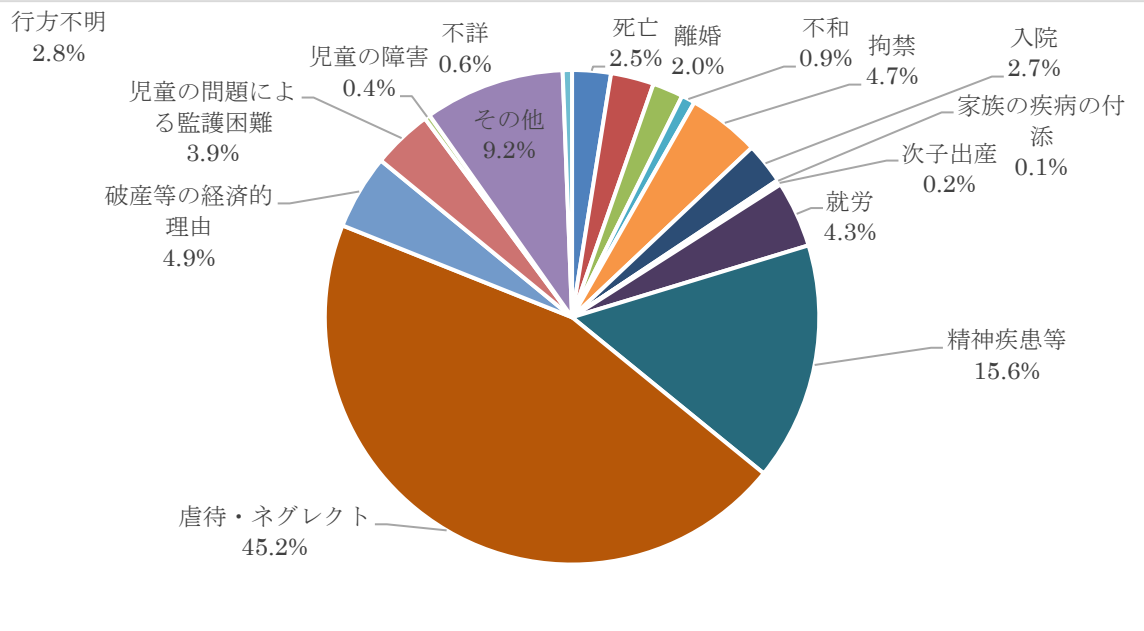


図 2-18　養護問題発生理由別児童の割合〈児童養護施設〉

出典：厚生労働省子ども家庭局厚生労働省社会援護局障害保健福祉部（2020）「児童養護

施設入所児童等調査結果の概要（平成 20 年 2 月 1 日現在）」より作成

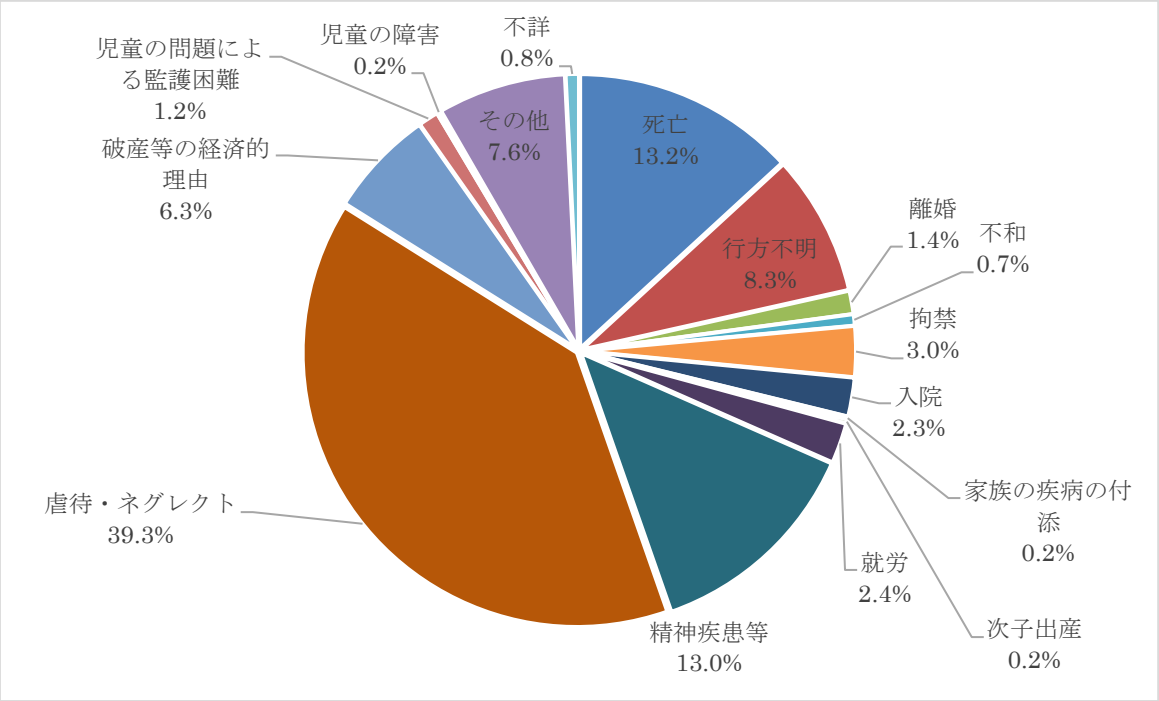


図 2-19　養護問題発生理由別児童の割合〈里親〉

出典：厚生労働省子ども家庭局厚生労働省社会援護局障害保健福祉部（2020）「児童養護施設入所児童等調査結果の概要（平成 20 年 2 月 1 日現在）」より作成

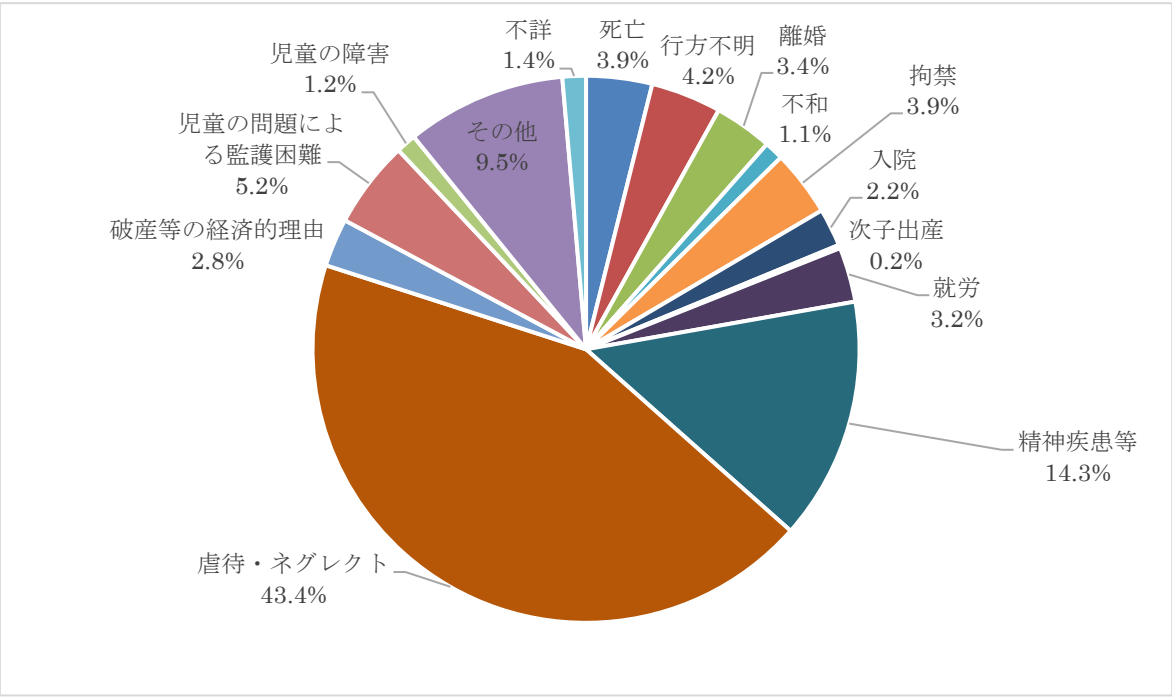


図 2-20　養護問題発生理由別児童の割合〈FH〉
出典：厚生労働省子ども家庭局厚生労働省社会援護局障害保健福祉部（2020）「児童養護施設入所児童等調査結果の概要（平成 20 年 2 月 1 日現在）より作成

委託時、または入所時の年齢によって委託先または入所先の決定がなされるということはあるのだろうか.「児童養護施設入所児童等調査結果」(1998 年から調査開始) によれば，里親、児童養護施設，乳児院，FH それぞれの委託時，または入所時の平均年齢は図 2-21 のようになる．この調査は，厚生労働省が 1998 年から 5 年ごとに行っている調査である．乳児院は，その特質上，概ね乳児が入所しており，図 2-21 を見ても入所時の平均年齢は，0.2 歳から 0.3 歳であり、ほとんど変化はない．児童養護施設は，6 歳前後を推移しているが，少しずつ年齢が上昇してきていることが分かる．里親は，国が里親推進にかじを切る前後（2000 年前後）よりも近年のほうが年齢が上昇してきているように見える. そして, FH は，里親や児童養護施設よりも年齢が上の 8 歳位が平均年齢となっている.

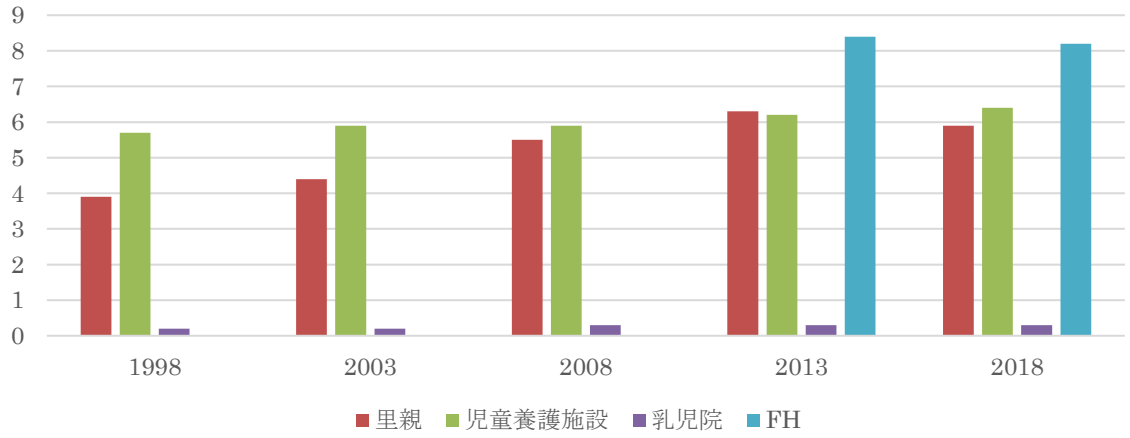


図 2-21　委託時または入所時の平均年齢
出典：厚生労働省子ども家庭局厚生労働省社会援護局障害保健福祉部（1998－2018）「児童養護施設入所児童等調査結果」より作成

図 2-22 は，同じ調査結果の「委託時または入所時の年齢別児童数」から 0-2 歳，3-6 歳，7 歳以上の区分に分けた里親委託率を算出した． 2017 年「新しい社会的養育ビジョン」(新たな社会的養育の在り方に関する検討会　2017) において，乳幼児の家庭養育原則の徹底が発表された. その際，3 歳未満 75%（概ね 5 年以内)，3 歳以上就学前 75%（概ね 7 年以内)，学童期以降 50%（概ね 10 年以内）という里親委託率の数値目標が明確にされた．2017 年の発表であるため，調査時点ではそれらが反映されたものとはなりえないが，発表前あるいは発表直後の時点での一つの目安とはなる．また，就学前の年齢は 6 歳ではあるが、就学後も 6 歳が含まれる点には注意が必要である.

図 2-22 を見ると，2018 年時点でもいずれの年齢も 20%に満たない．また，2003 年以前

は，乳幼児，とりわけ 3 歳未満の子どもの里親委託率のほうが 7 歳以上の学齢期以上の子どもよりも比率が高かったが，2008 年以降は乳幼児よりも学齢期以降の子どもが多く里親に委託されており，「新しい社会的養育ビジョン」の発表とは逆行している．

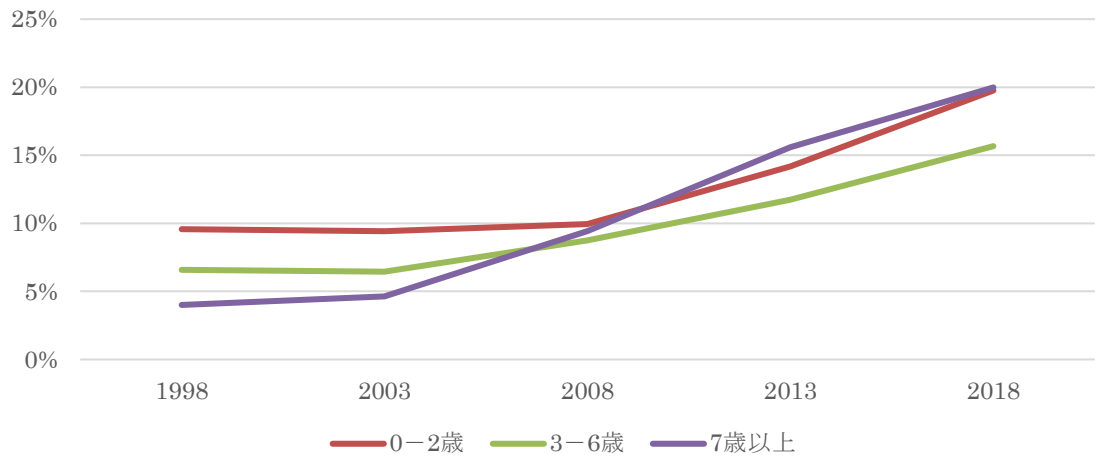


図 2-22　委託時の年齢別里親委託率
出典：厚生労働省子ども家庭局厚生労働省社会援護局障害保健福祉部（1998－2018）「児童養護施設入所児童等調査結果」より作成

図 2-23 は，委託児童あるいは入所児童の平均在所期間である．乳児院は 1 年前後を推移しており，児童養護施設は 4 年から 5 年を推移している．里親も同じく 4 年から 5 年を推移しているが，近年は児童養護施設よりも平均在所期間が短くなっている．里親というと、長期の里親をイメージすることが多いように思われるが，同調査で 0～3 年未満の在所期間となっているのは，里親に委託された子どものうち約 47%であり，半数近くが 3 年未満の比較的短期の委託となっている．10 年以上委託されているのは約 12%であり，10 年以上の長期の委託は里親委託された子ども全体の約 1 割にとどまる．

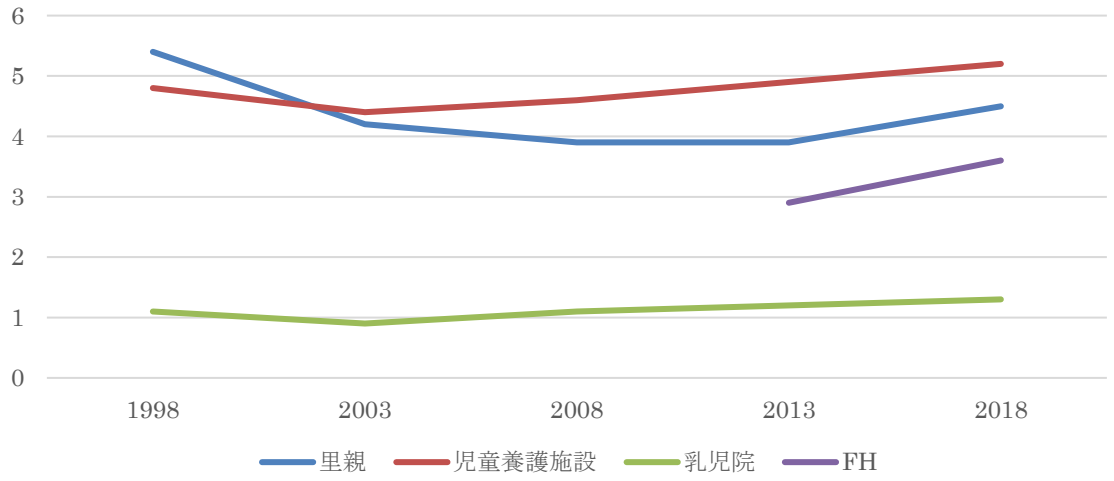


図 2-23　平均在所期間
出典：厚生労働省子ども家庭局厚生労働省社会援護局障害保健福祉部（1998－2018）「児童養護施設入所児童等調査結果」より作成

図 2-24 は，委託（在所）している児童のうち，両親又はひとり親がいる児童の割合である．これを見ると，乳児院は概ね 9 割前後，特に近年では 100%近く両親又はひとり親がおり，児童養護施設も 80～90%両親又はひとり親がいる．一方，里親に委託されている児童を見ると，両親又はひとり親がいる児童は過半数は常に超えるものの，50%から 60%台が続く．2018 年には 80%近くに両親又はひとり親がいるが，児童養護施設や乳児院などと比較すると，大きく差があるように見受けられる．

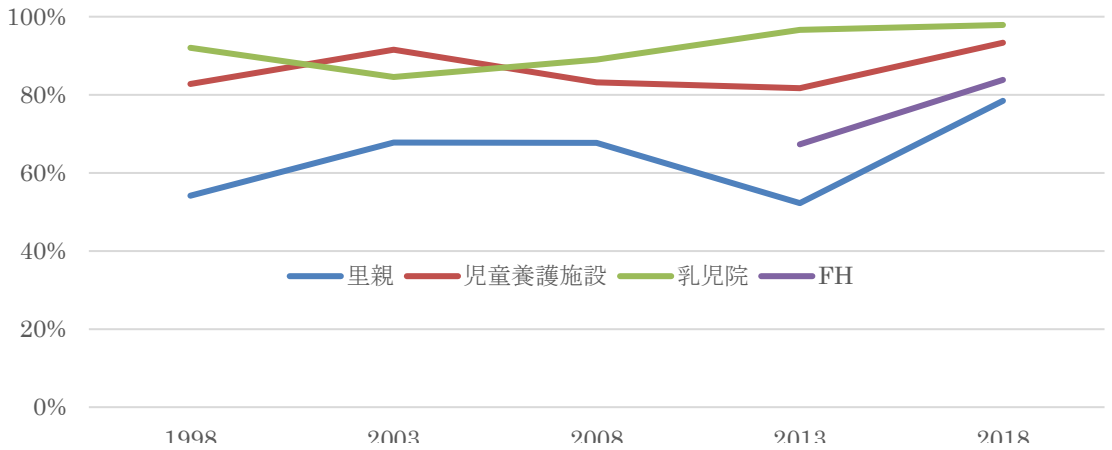


図 2-24　委託（在所）している児童のうち，両親又はひとり親がいる児童の割合
出典：厚生労働省子ども家庭局厚生労働省社会援護局障害保健福祉部（1998－2018）「児童養護施設入所児童等調査結果」より作成

図 2-25 は，同調査における「家族との交流関係別児童数」から，実家族と「電話・メール・手紙」「面会」「一時帰宅」など何らかの交流を持っている児童の割合をそれぞれ算出した．児童養護施設や乳児院では，概ね 70～80%の児童が何らかの交流を持っているが，FH では 50～60%の児童にとどまり、里親では概ね 20～30%の児童が交流を持つのみであった．

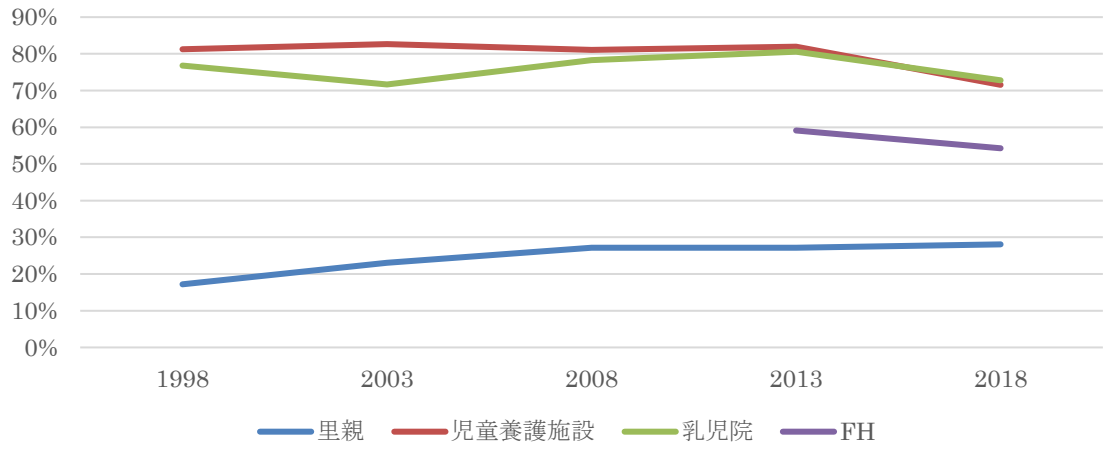


図 2-25　家族との交流「あり」の児童の割合
出典：厚生労働省子ども家庭局厚生労働省社会援護局障害保健福祉部（1998－2018）「児童養護施設入所児童等調査結果」より作成

5 年ごとの本調査のみでは明言はできないが，図 2-24，図 2-25 からは，2000 年代以降になってもなお，里親に委託される子どもはできうる限り両親ともいない，あるいは不明な児童，そして，さらにできるだけ実家族との交流可能性の低い児童が選択されている可能性はある．

（５）社会的養護改革の現状と課題

里親制度が創設されてから現在までの制度的動向を概観すると、表 2-5 のようになる。左側が戦後 1947 年に里親制度が創設されてから 2000 年以前の動向であり、右側が 2000 年以降現在までの動向となる。これを見ると、2000 年以前と以降とでは明らかに様相が異なり、2000 年以前は、里親制度は国からほとんど顧みられず、無視されてきたといっても過言ではないだろう。

しかし，1994 年の子どもの権利条約へ批准したことで，国連子どもの権利委員会から日本の社会的養護が施設養護に極端に偏っている点を指摘されたこと，また 1990 年代から社会問題化した児童虐待によって、1990 年代後半に保護される子どもが急増したことで施設が満員状態になったことなどから，里親制度が見直された．その結果，2002 年の里親制度改正から立て続けに制度改正やさまざまな見直し、ガイドライン等の策定がなされた。そして、2016 年の児童福祉法の改正において、里親委託優先の原則が明記され、2000 年以前とは比較にならないほど、制度的な発展を遂げている。このようにしてみると、2002 年の里親制度の改正から、国は、社会的養護の中でも里親委託を優先する方向に舵を切ったとみていいだろう。さらに 2010 年代後半には里親委託優先の原則が児童福祉法に明記されることで、従来の施設養護中心の政策から里親委託推進に完全に踏み切ったと考えられる。

特に、2017 年に発表された「新しい社会的養育ビジョン」では、従来の日本における社会的養護の常識を覆すほどのインパクトを持った数値目標をはじめとし、社会的養護関係のすべての施設の抜本改革、児童相談所、区市町村の社会的養護関連の改革など、社会的養護の多方面多分野の改革が迫られた。

「新しい社会的養育ビジョン」で示されたビジョンは，子どもの利益を最優先にするのであれば，必要な事柄であり，海外ではすでに取り組まれているようなことではあったが，日本の現状に照らせば，その実現のためには課題が山積しており，相当な困難が予想される．「新しい社会的養育ビジョン」で示されたことは多岐にわたるが，その一端を紹介すれば，市区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，里親家庭への包括的な支援体制などに加え，保護された子どもの措置先として徹底した家庭養護の優先と施設の抜本改革などがある．

表 2-5　里親制度の動向

2000年以前の動向			2000年以降の動向	
1947年	里親制度創設		2002年	里親制度改正（里親が行う養育の最低基準、レスパイトなど）
1967年	所得税法の改正		2004年	里親支援事業の追加
1968年	地方税法の改正		2005年	里親制度改正（里親の定義・義務を明確化）
1974年	短期里親制度導入		2008年	里親制度改正（養子縁組前提の里親と養育里親を区別、ＦＨ制度創設など）
1987年	里親制度改正		2011年	里親委託ガイドライン策定
			2012年	親族里親の要件の見直し、乳児院・児童養護施設に里親支援専門相談員の配置など
			2016年	児童福祉法の改正　里親委託優先の原則
			2017年	新しい社会的養育ビジョン発表

筆者作成

注）1967 年の所得税法の改正、1968 年地方税法の改正は里親の税負担軽減のために行われたもの。2008 年の里親制度の改正は、里親登録更新期間の設置と義務化なども含む。

特に注目されたのは，従来の施設入所措置ではなく，里親委託や特別養子縁組を優先した数値目標ではないだろうか．「新しい社会的養育ビジョン」が発表される前まで国の方針として示されていた数値目標は，本体施設とグループホームと里親・FH への入所、委託を 3:3:3 にするという方針だった．一方「新しい社会的養育ビジョン」で示されたのは，就学前の子どもの新規措置入所停止，3 歳未満の子どもを概ね 5 年以内・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%，学童期以降は概ね 10 年以内に里親委託率 50%，概ね 5 年以内に年間 1000 人以上の特別養子縁組成立というこれまでにない高い数値目標だった．

さらに，児童福祉施設の多機能化・高機能化・機能転換を目指すことも同時に盛り込まれた。従来は，施設に入所してきた子どもを養育することが児童福祉施設の中心となる機能だった．しかし，今後は保護された子どもたちの養育については，子どものケアニーズに合っ

た施設へ高機能化，機能転換していくために，施設の小規模化がこれまで以上に推奨された．またそれのみならず，子どもたちの親子関係改善に向けた親への支援，地域の子育て支援，また里親家庭や養親家庭への支援について地域で重要な役割を担うという多機能化・機能転換を推奨された．これらは，児童福祉施設等の児童福祉関係者らのこれまでとは全く異なる発想の転換を迫るものであり，これまでの施設や施設職員の努力を軽視していると児童養護施設関係者から批判された．さらに財政的根拠が不十分なことや，子どものニーズを優先したケアのために必要な人員配置の不足，あまりに高い数値目標への反発から，施設関係者や児童相談所，自治体関係者等，各方面からの批判が相次いだ．

表 2-6　2024 年度の里親委託率目標値

自治体名	目標値	自治体名	目標値	自治体名	目標値
国	75.0%	岐阜県	48.1%	長崎県	61.8%
北海道（札幌市）	33.6%	静岡県	45.0%	熊本県（熊本市）	45.4%
青森県	38.5%	愛知県	28.5%	大分県	75.0%
岩手県	34.8%	三重県	48.4%	宮崎県	36.0%
宮城県	38.5%	滋賀県	52.2%	鹿児島県	39.7%
秋田県	26.0%	京都府	26.7%	沖縄県	61.7%
山形県	57.5%	大阪府	47.0%	仙台市	38.9%
福島県	75.0%	兵庫県	37.5%	横浜市	33.1%
茨城県	70.0%	奈良県	27.0%	川崎市	75.0%
栃木県	53.1%	和歌山県	検討中	相模原市	75.0%
群馬県	33.8%	鳥取県	検討中	静岡市	50.0%
埼玉県（さいたま	36.0%	島根県	35.0%	浜松市	53.0%
千葉県（千葉市）	検討中	岡山県（岡山市）	75.0%	名古屋市	45.0%
東京都	計画に記載せず	広島県（広島市）	29.0%	京都市	74.3%
神奈川県	34.2%	山口県	33.3%	大阪市	25.5%
新潟県（新潟市）	53.0%	徳島県	60.0%	堺市	31.4%
富山県	48.7%	香川県	51.7%	神戸市	38.0%
石川県（金沢市）	40.0%	愛媛県	48.0%	北九州市	38.6%
福井県	33.0%	高知県	未公表	福岡市	77.1%
山梨県	52.3%	福岡県	52.4%	横須賀市	33.0%
長野県	未公表	佐賀県	53.6%	明石市	42.9%

出典：毎日新聞（2020.03.06　朝刊）

注）カッコ内は県と共同で計画策定する市．みどりの網掛けは国の目標値を満たす自治体．

このような批判を受け，国は，2018 年には，国としての目標は維持しつつも，都道府県の実施計画は「地域の実情は踏まえつつも（中略）国の目標を十分に念頭に置き、数値目標と達成期限を設定（中略）する」（厚生労働省 2018「『都道府県社会的養育推進計画』の策定について」）とし，都道府県に独自の目標設定を認めた．2019 年には，都道府県はそれぞれの地域の実情は踏まえながら，社会的養育推進計画を策定することになった．

こうして 2020 年 3 月，各都道府県の社会的養育推進計画が明らかになった．その結果，自治体ごとの 2024 年度末の 3 歳未満の里親委託率目標値（表 2-6）だけを並べてみても，国の目標値 75%を目標に掲げている自治体は 3 県と 3 政令指定都市のみにとどまった（毎日新聞 2020.3.6.朝刊）．検討中、記載なし、未公表の自治体もあり、目標値は 20%台後半から 60%と様々であり、自治体間の格差が窺える．

加えて，全体の自治体間の里親委託率の格差については，図 2-26 のとおりである．里親委託率が最も高いのは，新潟市で 55.9%，次いで静岡市 48.5%，福岡市 47.9%であるが，もっとも低い自治体は、熊本市 10.8%，次いで大阪府 11.6%，秋田県 12.2%となる．里親委託率が 50%以上の自治体から、10%程度の自治体があり，自治体間の格差が大きい．

自治体間の格差については，以前から課題となっていた．自治体間の格差は，要保護児童の数や地域の歴史，考え方などが影響を与えている可能性があり、今後，社会的養護の改革が進む中，さらなる自治体間の格差が生じる可能性がより高まっていると考えられる．

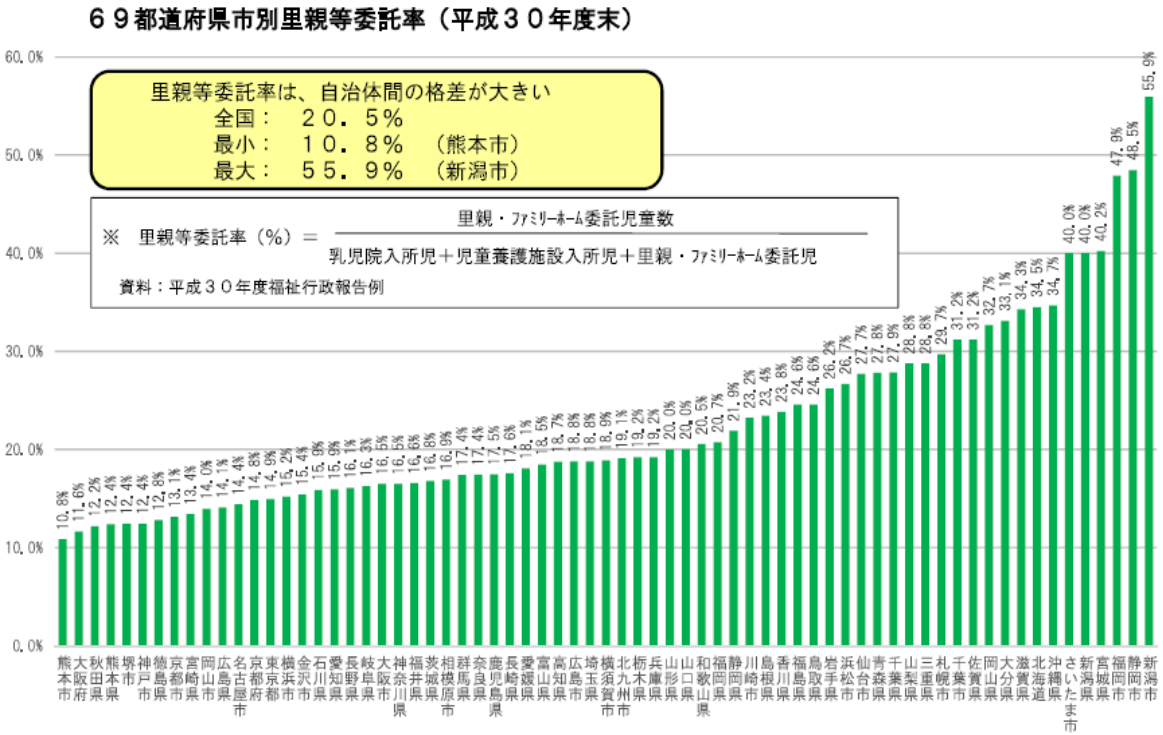


図 2-26　69 都道府県死別里親委託率（2018 年度末）

出所：厚生労働省，2020,「令和元年度全国児童福祉主管課長会議」

〔参考文献〕

新たな社会的養育の在り方に関する検討会，2017,「新しい社会的養育ビジョン」

伊藤嘉余子，2017,「里親支援にかかる効果的な実践に関する調査研究事業」『平成 28 年度厚生労働省　子ども・子育て支援推進調査研究事業報告書』大阪府立大学.

上村泰裕，2015,「国際比較から見た日本の子どもの貧困と社会的養護」『世界の児童と母

性』79,pp56-60.
厚生労働省，1951-2018,「福祉行政報告例」.
厚生労働省子ども家庭局厚生労働省社会援護局障害保健福祉部（1998－2018）「児童養護施設入所児童等調査結果」.
厚生労働省，2019,「ひとり親家庭等の支援について」
https://www.mhlw.go.jp/content/000539080.pdf　2020/03/10 取得.
厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課，2019,「社会的養育の推進に向けて」
https://www.mhlw.go.jp/content/000503210.pdf　2020 年 4 月 6 日取得.
厚生労働省，2020，https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hihogosya/m2019/dl/12-01.pdf　2020 年 3 月 4 日速報値.
毎日新聞（2020.03.06　朝刊）
厚生労働省，2020,「令和元年度全国児童福祉主管課長会議」,
https://www.mhlw.go.jp/content/11920000/000601755.pdf　2020/04/10 取得

３．新潟県・新潟市の社会的養護　（安藤藍）

４自治体のうち新潟県の位置づけは、要保護児童率は低く、里親委託率は高い自治体である。里親委託率の上昇が注目された自治体としては、たとえば福岡県や大分県などがよく知られている（全国里親委託等推進委員会 2013[5]）。しかし、新潟県は里親委託への大幅なてこ入れがあったわけではないにもかかわらず、かねてより里親委託の「進んで」いる自治体である。本章は新潟県と、2007 年分より新潟市の状況について述べていく。流れとしては、（１）で自治体の特徴、（２）で社会資源の量と配置をおさえ、（３）では社会的養護の長期的動向、（４）ではとくに 2000 年代以降の社会的養護改革期に注目する。（５）では、新潟県と新潟市を分けて述べる。（６）では、本プロジェクトの問いにヒアリングデータなどを主に用いながらこたえていき、最後に（７）で現状と課題をまとめる。

（１）新潟県の特徴

新潟県は、推計総人口 2,206,219 人（2020 年 4 月 1 日）[6]、15 歳未満人口は 254,000 人であり（2019 年 10 月 1 日）、県人口の 11.5%ほどにあたる[7]。水稲収穫量は全国 1 位（2019 年）、農家数は全国 4 位（2015 年 2 月 1 日）と言わずと知れた農業県である[8]。ただ、第一次産業従事者割合 5.9%（全国 4.0%、2015 年 10 月 1 日）は、10 年前の 2005 年 10 月 1 日時の 7.5%に比べて減少し、第 3 次産業従事者割合が増加している[9]。

社会的養護に入る可能性のある子どもが潜在的にどのくらいいるのか、関連があると考えられる指標をいくつかとりあげてみよう。新潟県の一人当たり県民所得は 2,826,000 円（2016 年度）で、同年全国平均の 3,087,000 円と比較すると低く、全都道府県で 27 位である[10]。生活保護受給世帯数は、2013 年度からは 15,000 世帯を超えるなど増加傾向にあり

---

[5] 厚生労働省 HP「里親等委託率アップの取り組み報告書～委託率を大きく増加させた福岡市・大分県の取り組みより～」（2013 年 2 月）https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/working1-01.pdf　2020 年 4 月 28 日閲覧

[6] 新潟県 HP「新潟県推計人口（令和 2 年 4 月 1 日）」
https://www.pref.niigata.lg.jp/site/tokei/jinkou20200401.html　2020 年 5 月 9 日閲覧

[7] 総務省統計局 HP「都道府県、年齢（3 区分）、男女別人口―総人口」
http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2019np/index.html　2020 年 4 月 23 日閲覧

[8] 新潟県 HP「第 130 回　新潟県統計年鑑　2019　（新潟県の主要指標）」
https://www.pref.niigata.lg.jp/sec/tokei/nenkanr1syuyoushihyo.html　2020 年 4 月 23 日閲覧

[9] 新潟県 HP「主要指標　都道府県・市町村別（第 13 章）労働・賃金」
https://www.pref.niigata.lg.jp/sec/tokei/1192724138705.html　2020 年 4 月 23 日閲覧

[10] 新潟県 HP「第 130 回　新潟県統計年鑑　2019　（新潟県の主要指標）」
https://www.pref.niigata.lg.jp/sec/tokei/nenkanr1syuyoushihyo.html　2020 年 4 月 23 日閲覧

（月平均）[11]、2018 年度で 16,298 世帯である[12]。ただ生活保護率は 0.93%（2018 年度月平均）[13]、同年度の全国保護率 1.66%[14]と比べると低い。子どもの状況に目を転じれば、新潟県内の生活保護世帯の 17 歳以下の人数は増加傾向にあり、2009 年度から 2014 年度の５年間で、約 1.3 倍に増加した[15]。新潟県の大学進学率は 2019 年 3 月卒生で 46.86%と全国平均 54.67%に及ばないが、高等学校等進学率 99.63%（全国平均 98.81%）と専修学校（専門課程）進学率 26%（全国平均 16.38%）は全国 1 位[16]であるのは興味深い。続いて家庭の環境をみてみる。共働き率は 55.1%で、全国平均の 47.6%を上回る。生活環境の特徴として、持ち家比率が 74%（2018 年 10 月 1 日）と全国平均 61.2%より高く、全国 7 位であることも挙がる[17]。一方、新潟県の離婚率（人口千対）は、2018 年度で 1.26[18]、全国の離婚率（人口千対）1.68[19]と比較して低い。全世帯に占めるひとり親世帯（ほかの同居者含まない）の比率も、全国が 1.63%、新潟県は 1.38%[20]（平成 27 年国勢調査）となっており、全国平均よりも低い。

---

[11] 新潟県 HP「第 130 回　新潟県統計年鑑　2019（第 19 章　社会保障）」
https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/100723.pdf　2020 年 4 月 23 日閲覧

[12] 新潟県 HP「令和元年福祉保健年報－2（３）生活保護」
https://www.pref.niigata.lg.jp/sec/fukushihoken/nenpo-reiwa102.html　2020 年 4 月 23 日閲覧

[13] 新潟県 HP「令和元年福祉保健年報－2（３）生活保護」3－2－2　被保護人員、扶助別人員及び保護率、市町村別ファイル
https://www.pref.niigata.lg.jp/sec/fukushihoken/nenpo-reiwa102.html　2020 年 5 月 2 日閲覧

[14] 厚生労働省、2020「生活保護の被保護者調査（平成 30 年度確定値）の結果」
https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hihogosya/m2019/dl/h30gaiyo.pdf　2020 年 5 月 2 日閲覧

[15] 新潟県 HP、2016「新潟県子どもの貧困対策推進計画」
https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/44526.pdf　2020 年 5 月 2 日閲覧

[16] 新潟県 HP「第 130 回　新潟県統計年鑑　2019　（新潟県の主要指標）」
https://www.pref.niigata.lg.jp/sec/tokei/nenkanr1syuyoushihyo.html　2020 年 4 月 23 日閲覧

[17] 新潟県 HP「第 130 回　新潟県統計年鑑　2019　（新潟県の主要指標）」
https://www.pref.niigata.lg.jp/sec/tokei/nenkanr1syuyoushihyo.html　2020 年 4 月 23 日閲覧

[18] 新潟県 HP「第 130 回 新潟県統計年鑑 2019　（第 2 章　人口・世帯）」
https://www.pref.niigata.lg.jp/sec/tokei/nenkanr1syou2.html　2020 年 4 月 23 日閲覧

[19] 「平成 30 年（2018）人口動態統計（確定数）の概況」
https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei18/dl/00_all.pdf　2020 年 4 月 23 日閲覧

[20] 「平成 27 年度国勢調査」https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200521&tstat=000001080615&cycle=0&tclass1=000001089055&tclass2=000001089057&tclass3=000001089072&stat_infid=000031474204&second2=1　2020 年 4 月 23 日閲覧

（２）社会資源の量と配置

まず、自治体の児童相談に関する基本情報を確認する。新潟県内には 6 児相が設置されている。うち新潟市の児童相談所は 2007 年開設である。なお、佐渡には佐渡駐在所があり、児童福祉司が 1 名常駐（2020 年度より 2 名）するほか、療育手帳の判定等で中央児童相談所による巡回相談がおこなわれており、2018 年度は 10 回実績がある（個別対応の出張除く。業務概要第 49 号より）。

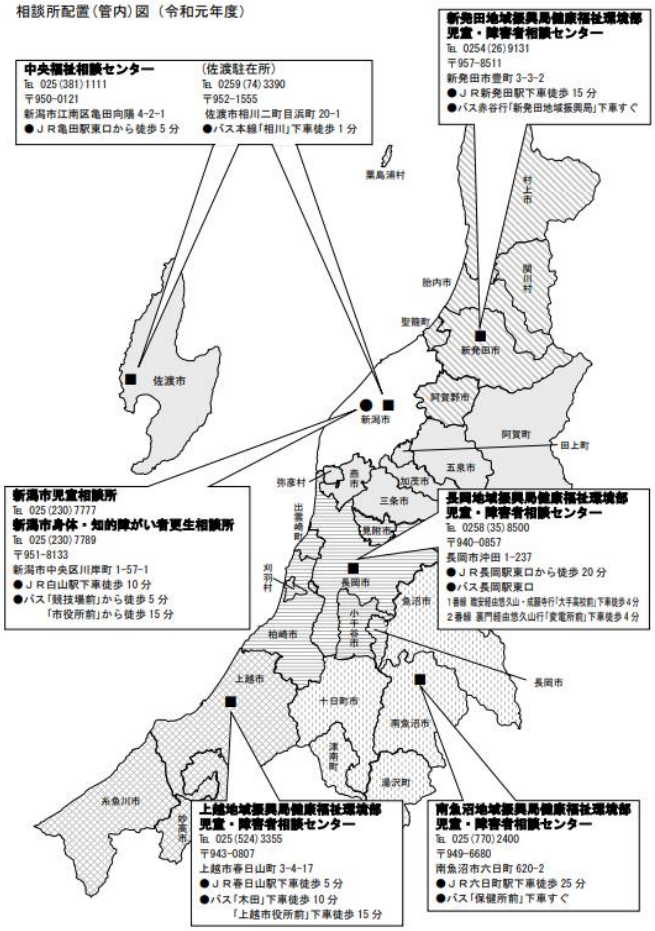


図 3-1　相談所配置図
出典：新潟県ホームページ「業務概要 第 49 号 平成 30 年度実績」p3
（2020 年 2 月 18 日更新）
（https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/life/120707_348514_misc.pdf　2020 年 4 月 23 日閲覧）

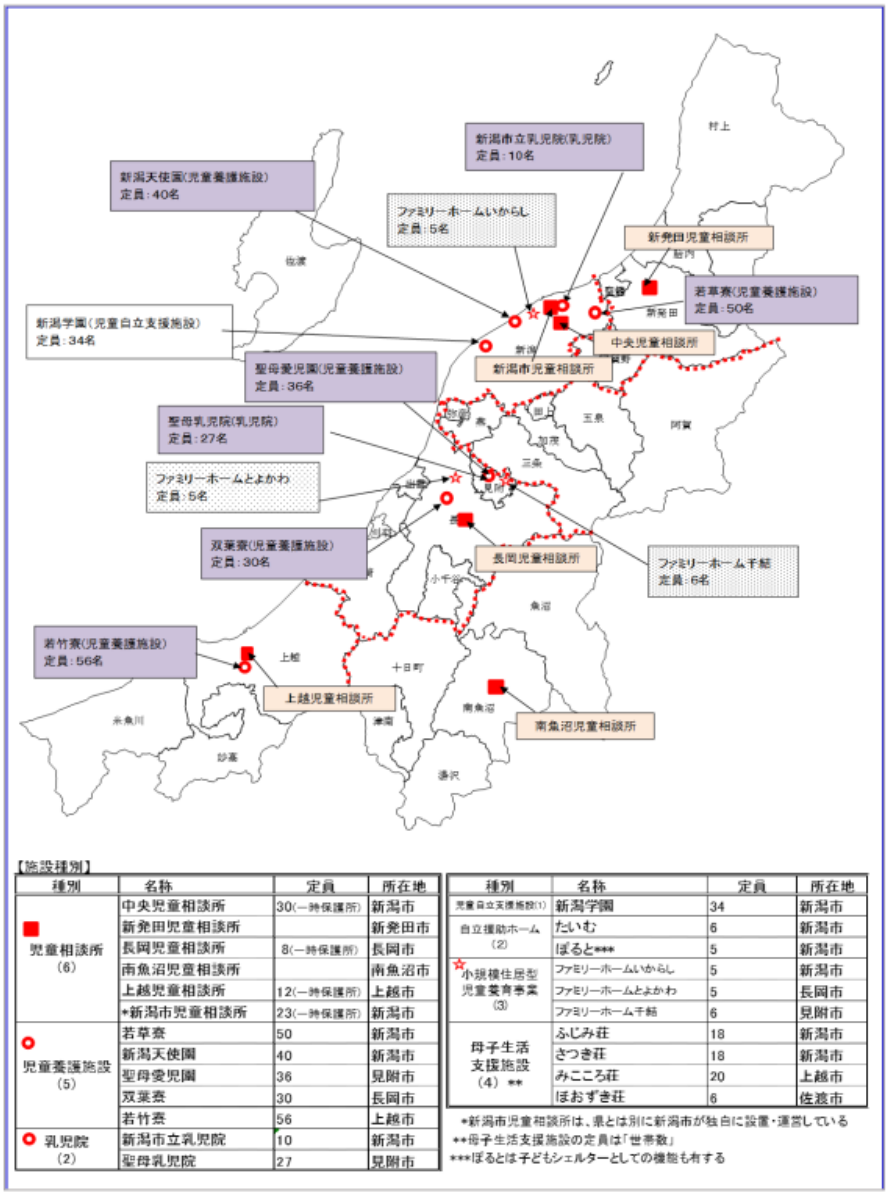
・中央児童相談所
管轄区域：三条市、加茂市、燕市、五泉市、佐渡市、弥彦村、田上町、阿賀町
・長岡児童相談所
管轄区域：長岡市、柏崎市、小千谷市、見附市、出雲崎町、刈羽村
・上越児童相談所
管轄区域：糸魚川市、妙高市、上越市
・新発田児童相談所
管轄区域：新発田市、村上市、阿賀野市、胎内市、聖籠町、関川村、粟島浦村
・南魚沼児童相談所
管轄区域：十日町市、魚沼市、南魚沼市、湯沢町、津南町
・新潟市児童相談所
管轄区域：新潟市全域

表 3-1　各児童相談所管轄地域
出典：新潟県ホームページ「児童についての相談」
（ http://www.pref.niigata.lg.jp/chuofukushi/1191342667216.html

新潟県の社会的養護施設のうち、以下は運営中の児童養護施設、乳児院、小規模住居型児童養育事業の定員や委託人数、登録里親などの概況である。平成 28 年 3 月に「家庭的養護推進計画が策定された際には、県内乳児院・児童養護施設の合計定員は 254 人（2015 年 4

月 1 日）であった。2015 年度に新潟市が 15 人定員のオールユニットケアの乳児院を開設したことで、県内初の本体施設の小規模化が実現したという[21]。平成 31 年 4 月時点で、小規模化または地域分散化している施設の定員は施設定員全体の 18.5%（40 人）であるという（新潟県社会的養育推進計画）。

①社会的養育関係施設数と定員、県内の配置状況



【施設種別】

種別	名称	定員	所在地
■ 児童相談所（6）	中央児童相談所	30(一時保護所)	新潟市
	新発田児童相談所		新発田市
	長岡児童相談所	8(一時保護所)	長岡市
	南魚沼児童相談所		南魚沼市
	上越児童相談所	12(一時保護所)	上越市
	*新潟市児童相談所	23(一時保護所)	新潟市
○ 児童養護施設（5）	若草寮	50	新潟市
	新潟天使園	40	新潟市
	聖母愛児園	36	見附市
	双葉寮	30	長岡市
	若竹寮	56	上越市
○ 乳児院（2）	新潟市立乳児院	10	新潟市
	聖母乳児院	27	見附市

種別	名称	定員	所在地
児童自立支援施設(1)	新潟学園	34	新潟市
自立援助ホーム（2）	たいむ	6	新潟市
	ぽると***	5	新潟市
☆小規模住居型児童養育事業（3）	ファミリーホームいからし	5	新潟市
	ファミリーホームとよかわ	5	長岡市
	ファミリーホーム千結	6	見附市
母子生活支援施設（4）**	ふじみ荘	18	新潟市
	さつき荘	18	新潟市
	みこころ荘	20	上越市
	ほおずき荘	6	佐渡市

*新潟市児童相談所は、県とは別に新潟市が独自に設置・運営している
**母子生活支援施設の定員は「世帯数」
***ぽるとは子どもシェルターとしての機能も有する

図 3-2　社会的養育関係施設数と定員、県内の配置状況

出典：新潟県，2020，「新潟県社会的養育推進計画」[22]

---

[21] 新潟県、2016，「新潟県における社会的養護の充実に向けて（新潟県家庭的養護推進計画）」https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/44548.pdf　2020 年 4 月 23 日閲覧

[22] 新潟県，2020，「新潟県社会的養護推進計画」https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/222205.pdf　2020 年 6 月 28 日閲覧

最新の福祉行政報告例によれば、新潟市も含めた県全体の乳児院は定員 37 人[23]、児童養護施設は定員 212 人、また業務概要によれば一時保護所の定員は 50 人（中央児童相談所定員 30 人、長岡児童相談所定員 8 人、上越児童相談所定員 12 人）である。児童相談所の職員配置のうち家庭養護関連をみると、中央児童相談所・長岡児童相談所・上越児童相談所に 2018 年度から里親等相談支援員 1 名ずつ配置されている。児童福祉司 D さん、E さんとのヒアリングでは、実際のところ専任で里親担当がいるのは中央児童相談所のみであり、ほかは地区担当との兼任であるという。

里親は 2018 年度には 275 人登録されており、うち 98 人にもとに 127 人の子どもが委託されている。ファミリーホームは 3 件で、あわせて 16 人の枠のうち 11 人が委託となっていた（いずれも 2018 年度末）。里親の活動のうち、里親会について取り上げておきたい。「新潟県里親会」は、2018 年 6 月に第 50 回記念大会がおこなわれるほどに歴史がある[24]。ヒアリングでは、里親会に入会しているのは「140～150 人ですかね、160 ぐらいかな」（里親 G さん）とのことで、里親登録者の半数強ほどが入会しているようである。中心的な役割を担うのは、長岡児相管内の里親だそうだ。上越支部では高齢化のため数年前から役員のなり手がおらず、活動を続ける人は中越支部に入る形になっているという（里親 G さん）。里親会の活動内容には、支部総会、勉強会、サロン、施設交流などのほか、未委託の人のみにお知らせを出してその方たちの思いを聞くようなひろばを毎年行っているそうである。なお新潟県に里親支援機関はまだない。里親であり FH 養育者でもある H さんは、ベテラン里親複数体制による、里親たちのための相談のしくみを作ろうとしているという。

（３）社会的養護の長期的動向

本節では、新潟県の社会的養護の長期的動向について、統計上の変化など福祉行政報告例のデータをもとにさらっておく。

１）要保護児童の状況

乳児院、児童養護施設、里親、FH 委託の要保護児童数をみてみよう。長期的動向としては、1980 年代後半から減少し、1990 年代半ばを底に再び上昇傾向が続き、2009 年頃以降は 300 人台前半で推移している。図 3-4 は乳児院・児童養護施設委託児童数と里親・FH 児童数の割合および家庭養護委託率の推移を示し、家庭養護委託率の上昇が確認される。

---

[23] （５）新潟県（新潟市以外）と新潟市それぞれの状況、の２）乳児院データも同様だが、2018 年度の福祉行政報告例の数値の誤記と思われ、27 名の定員が 37 名となっているため、ここでの乳児院の定員は実態に即した数を示している。

[24] 里親の G さんに閲覧させていただいた「萌木の会たより」（2019 年 1 月発行）はその記念大会特集で、その中の記事には里親、各児相所長、施設園長らのことばがよせられており、また第 1 回大会は 1966 年に新潟市で行われたこともわかる。

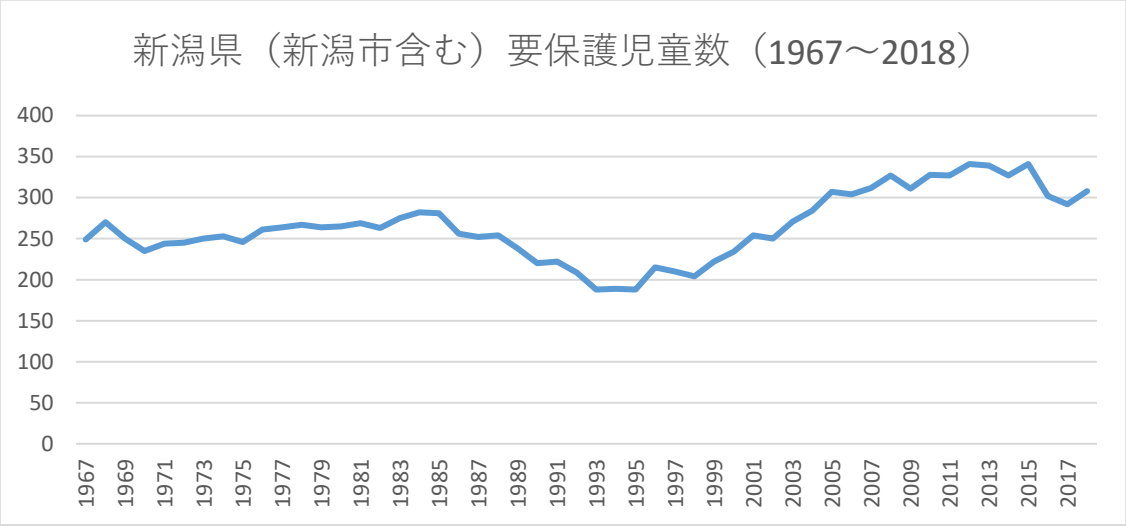


図 3-3　要保護児童数（新潟市含む）の推移

出典：福祉行政報告例および社会福祉施設等調査各年度より作成

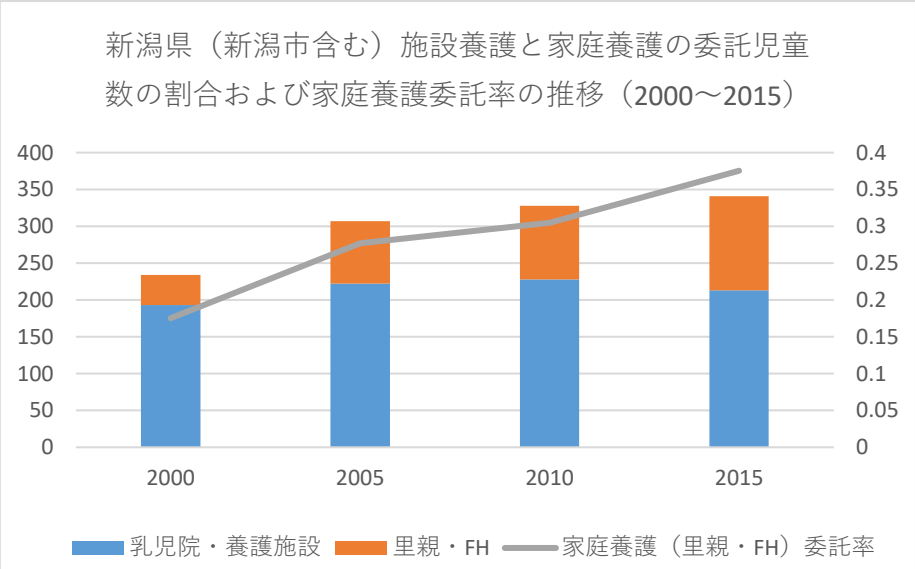


図 3-4　施設養護と里親・FH 委託児童数の割合および家庭養護委託率の推移

出典：福祉行政報告例各年度より作成

２）乳児院・児童養護施設の状況

新潟県（新潟市含む）の乳児院、児童養護施設の在籍者数合計を定員合計で割った「施設入所率」をみてみると、1970 年代から 80 年代、そして 2000 年代から 2015 年頃は 8 割を超えていた。しかし、要保護児童数が減少していた 1990 年代には 8 割を割り込む年が多く、2016 年以降も 6 割台である。

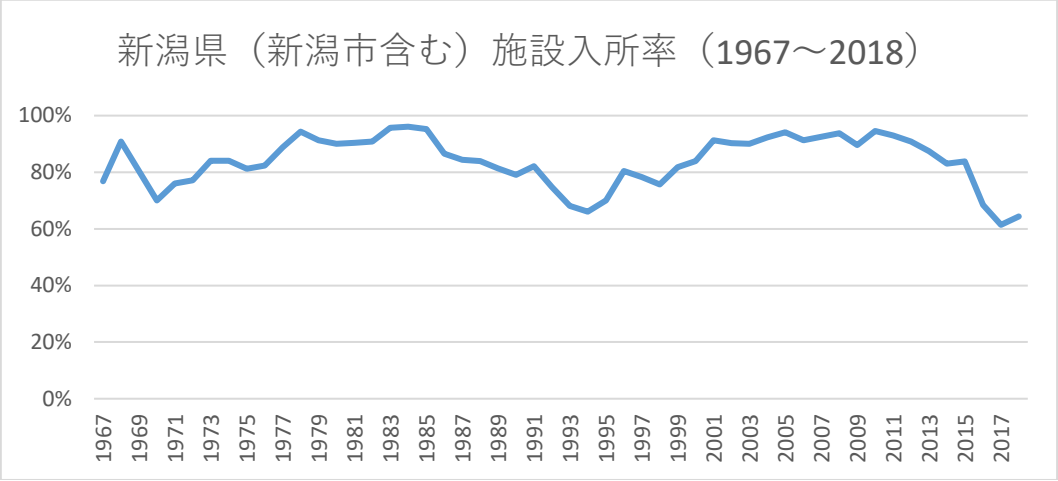


図 3-5　新潟県（新潟市含む）施設入所率

出典：社会福祉施設等調査各年度より作成

３）里親の状況

新潟県の里親委託率は、児童虐待の社会問題化等を背景に里親委託推進が政策的に謳われる以前から、全国と比較しても高さを維持していたのは特徴的である。

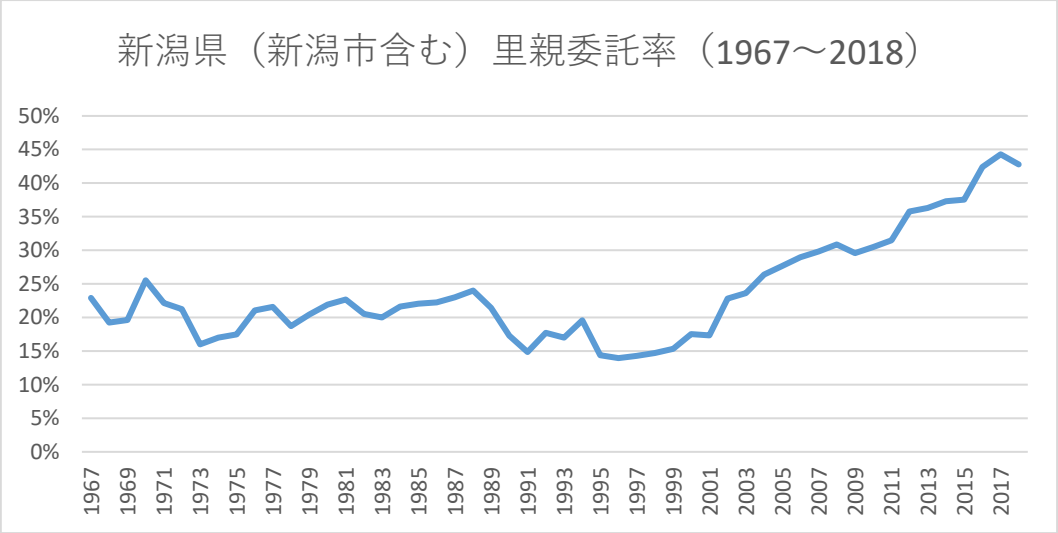


図 3-6　里親委託率

出典：福祉行政報告例および社会福祉施設等調査各年度より作成

長期的動向では、里親委託率は 1967 年～1990 年頃まで 2 割前後を推移していた。1990 年代半ばから後半にかけて 15%前後になったが、2002 年頃からは上昇傾向を続け、2016 年からは 4 割を超えた。直近をみると、2018 年は 42.7%と前年より 1.5%減っている。

里親登録者数の推移にうつろう。図 3-7 は新潟県の里親登録数、図 3-8 は要保護児童を 1

とした場合の里親登録者の割合である。

新潟県では、2016 年 4 月 1 日時点で、303 名が里親登録している。戦災孤児対策としての社会的養護が役割を終えた後、1970 年代以降も里親登録者は 1990 年代にかけて漸増をつづける。2000 年代は、全国的には里親登録者数は上昇の一途をたどっているが、新潟県の 2003 年、2008，9 年に減少している。2002 年と 2009 年の里親制度改正が何らかの影響を及ぼしているのかもしれないが、ヒアリングによれば里親登録の更新義務付けにより淘汰されたためではないかという。

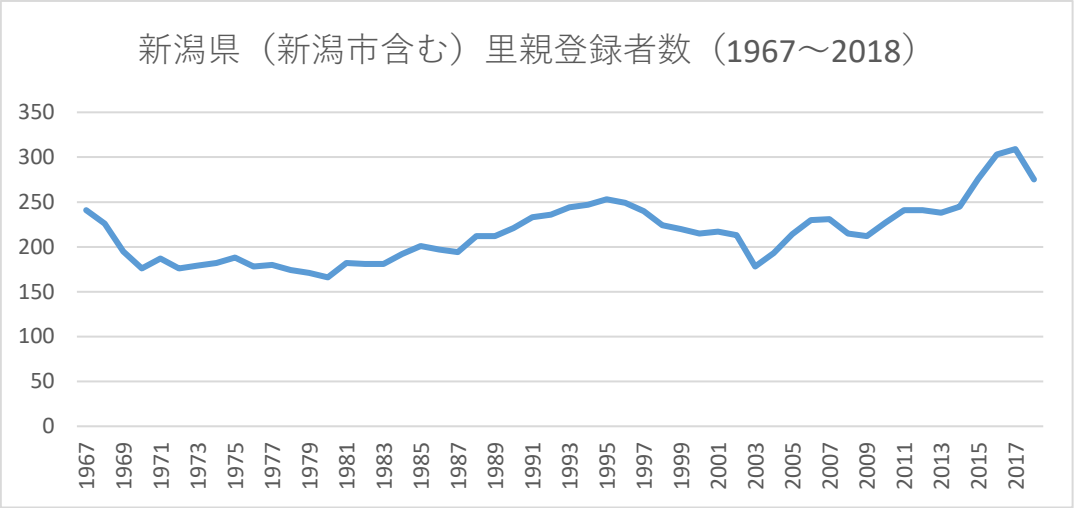


図 3-7　里親登録数

出典：福祉行政報告例各年度より作成

新潟県の特徴として、1990～1998 年の 9 年間、要保護児童数よりも里親登録数が上回っていた。つまり、まったく数の上の話であるが、すべての要保護児童が里親委託可能な里親が登録されていたのである。2000 年代に虐待事案が増加したことで要保護児童が増加し、里親登録者の増加がおいつかなかったが、2016 年と 2017 年には再び里親登録者数が要保護児童数を上回った（図 3-8 でいえば 1 を超えたということ）。

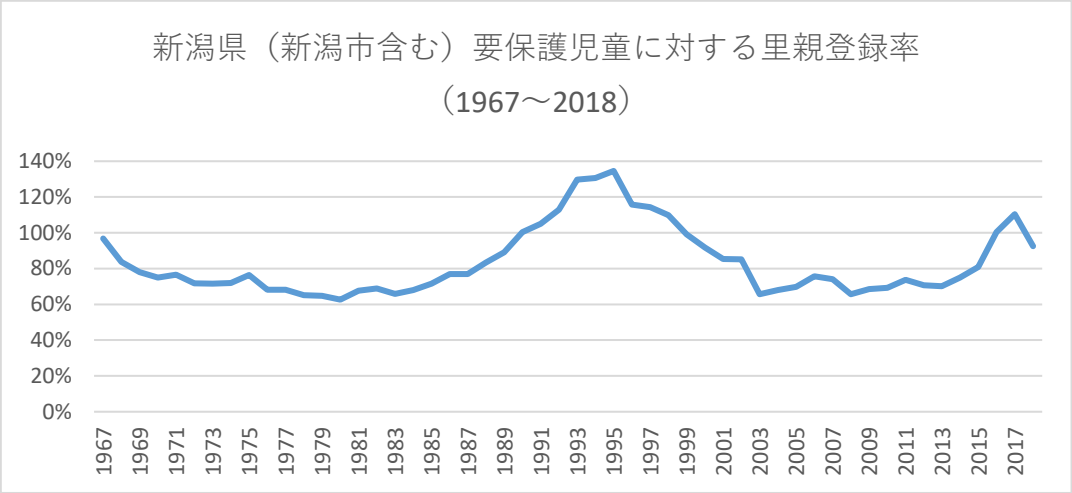


図 3-8　子どもに対する里親登録率

出典：福祉行政報告例および社会福祉施設等調査各年度より作成

（４）2000 年以降の社会的養護

2000 年以降の社会的養護改革の影響を鑑み、本節ではとくにこの時期について詳しくみていきたい。

１）要保護児童の状況

新潟県の要保護児童数は、2003 年頃まで 200 人台半ばほどだったが、2004 年頃から 300 人前後を推移している。里親委託率も 2016 年からは 40%を超えるようになってきた。

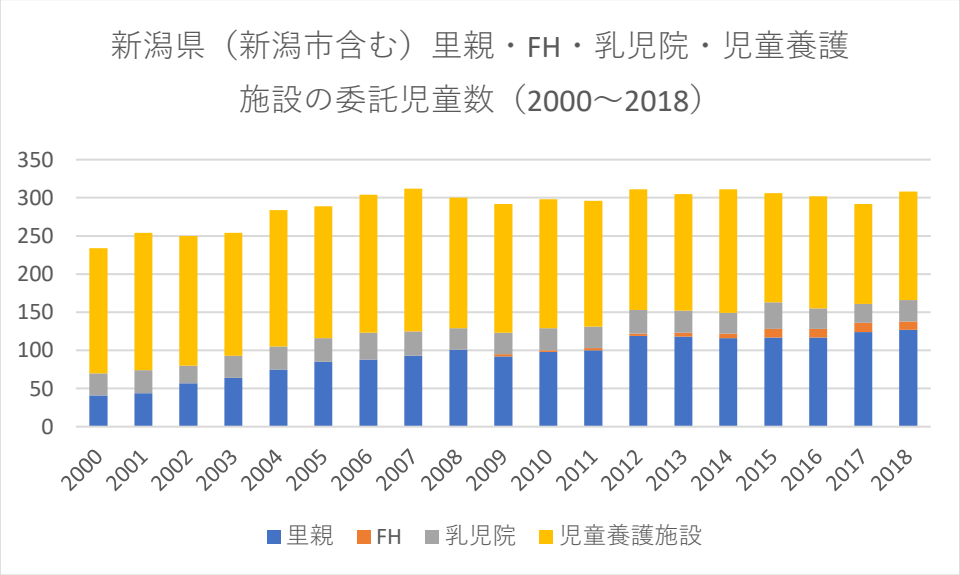


図 3-9　里親・FH・乳児院・児童養護施設の委託児童数の推移（2002 年～2018 年）

出典：福祉行政報告例各年度より作成

２）児童虐待の状況

つづいて児童虐待の状況についてである。まず図 3-10 をご覧いただく。新潟県ホームページによれば、県内の児童相談所（新潟市含む 6 児相）で対応された児童虐待相談対応件数は、平成 29 年度は 2,158 件であり、前年度の 1,845 件に比べて 313 件増加（対前年比 117.0%）し、平成 30 年度には 635 件増加して 2,793 件（速報値、令和元年 8 月 1 日報道資料）と、5 年連続で過去最多を更新したという。

図 3-11 の「児童相談所の児童虐待種類別対応件数の推移」から内訳をみると、最も多いのは「心理的虐待」が 1,586 件（56.8%）、「身体的虐待」718 件（25.7%）、「ネグレクト」464 件（16.6%）、「性的虐待」25 件（0.9%）とつづいている。また子どもの年齢別にみると、の「０歳～２歳」、「３歳～６歳」があわせて 1,158 件（41.5%）であり、小学校在籍となる「７～12 歳」は 1,008 件（36.1%）、「13～15 歳」420 件（15.0%）、「16～18 歳」207 件（7.4%）である。児童虐待相談の増加について県の業務概要によれば、虐待された児童だけではなくそれを目撃したきょうだいについても心理的虐待を受けたとして考え対応するように求められたこと（平成 25 年 8 月に厚生労働省より）、配偶者間暴力（DV）が子どもの前で行われる、いわゆる面前 DV が心理的虐待の増加にあたることから、面前 DV による心理的虐待が増加してきていること、などを一因として挙げている。

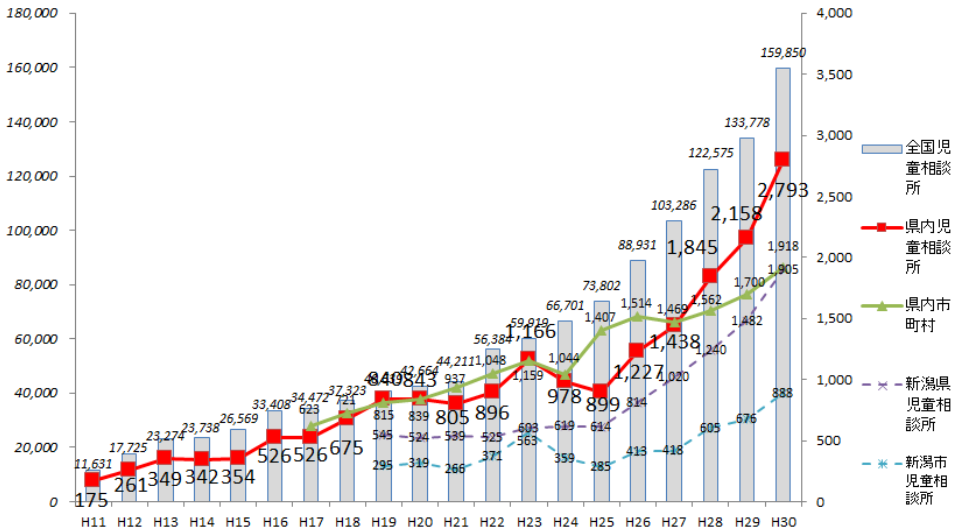
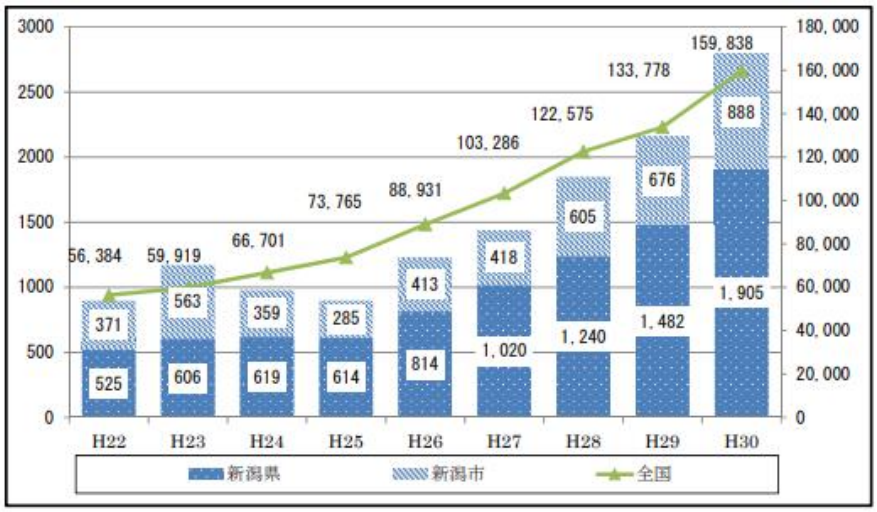


図 3-10　児童虐待相談対応件数（新潟県）

出典：新潟県 HP『新潟県における児童虐待相談対応件数の状況』[25]

[25] 新潟県 HP『新潟県における児童虐待相談対応件数の状況』（2019 年 8 月 1 日更新）（http://www.pref.niigata.lg.jp/jidoukatei/1356847046001.html　2020 年 4 月 20 日閲覧）



＊平成 22 年度の全国の件数は東日本大震災の影響により、福島県を除いて集計した数値である

図 3-11　児童相談所の児童虐待種類別対応件数の推移（県計）[26]

出典：新潟県ホームページ「業務概要 第 49 号 平成 30 年度実績」

３）措置の状況

他の自治体の章にも記載があるが、新潟県の児童相談所が様々な相談のうちどの程度を措置したのか、などを比べてみたい。次の図 3-12 は、児童相談所の相談件数（児童虐待相談件数ではなく、すべての相談件数であることに留意）のうち措置になった割合を示したもの、そして図 3-13 は措置のうち里親および FH に委託となった割合を示したものになる。

[26] 新潟県ホームページ「業務概要 第 49 号 平成 30 年度実績」p8（2020 年 2 月 18 日更新）（https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/life/120707_348514_misc.pdf 2020 年 4 月 20 日閲覧）

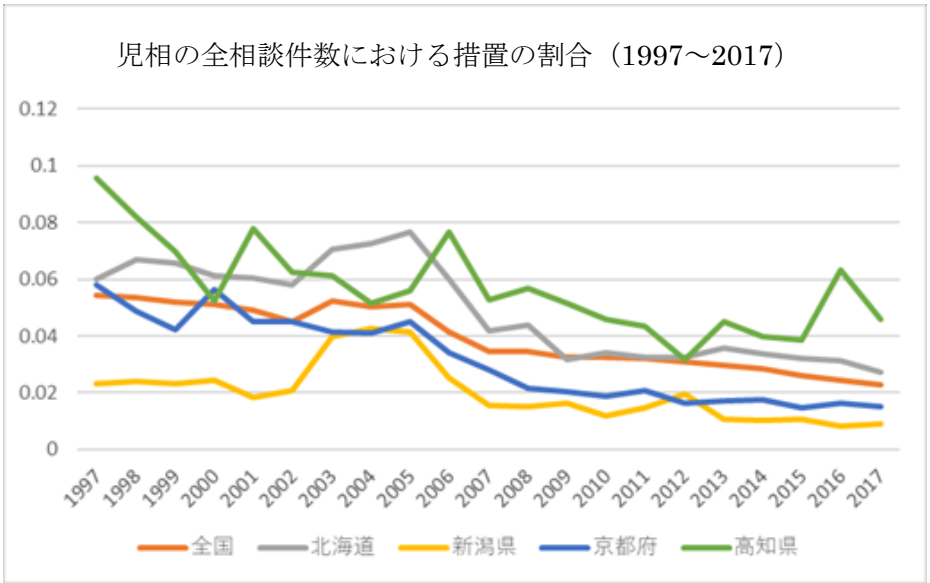


図 3-12　児相の全相談件数における措置の割合
出典：福祉行政報告例各年度より作成

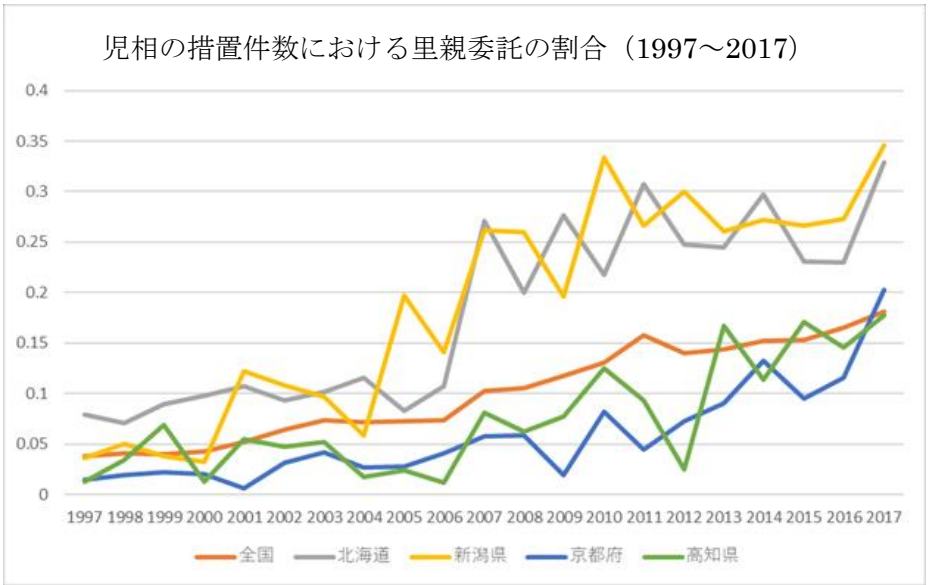


図 3-13　児相の措置件数における里親委託の割合
出典：福祉行政報告例各年度より作成

こうしてみてみると、新潟県はこの 20 年を通じて子どもを措置する割合が低く、措置した場合には里親委託の割合が高いことが確認される。（6）で詳述するが、新潟県がアセスメントの段階で特段他県と比した違いはないであろうこと、ただ親子を分離しない傾向はありえる、とのコメントもあった（元県福祉職 A さん）。ちなみに、ヒアリングした多くの

方から、里親委託の高さの大きな要因として施設養護のキャパシティの少なさに言及があった。新潟県は公営施設の多いことが特徴であり、公営では「出は出、入りは入り」で必ずしも入所児童数と施設運営は直結しないが、私営は事情が異なる。公営／私営別と入所率との関係をみてみると（図 3-14）、必ずしも一律に私営の方が公営に比べて入所率が高いわけではないものの、聖母愛児園は常に 9 割を超え、同じ新潟市内の新潟天使園（私営）と若草寮（公営）では常に天使園の方が入所率は高い。

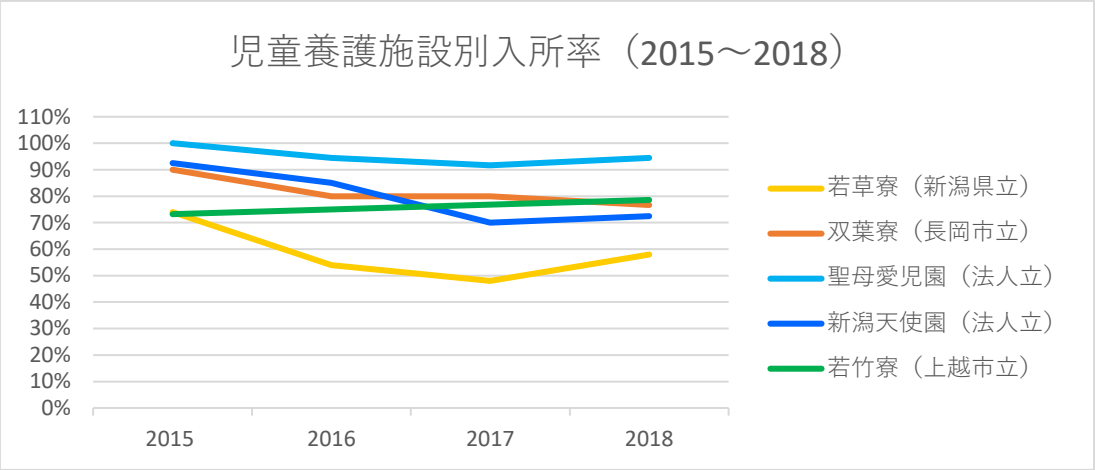


図 3-14 児童養護施設別入所率（2015～2018 10 月 1 日時点）
出典：A さんが独自に行った調査資料のご提供による

（５）新潟県（新潟市以外）と新潟市それぞれの状況

2000 年以降の社会的養護をひきつづきみていくのだが、新潟市が 2007 年より児相をもつようになったこともあって、（５）では、県と新潟市とでわけて概要をみていきたい。

１）新潟県（新潟市除く）の状況

新潟県では、2005 年 3 月、豊栄市が新潟市に編入合併されたことによって 1 施設が県から市へと移ったこと、新潟市児童相談所が 2007 年 4 月より開所となったことで、定員・在所人数に大きな変動があった。

新潟市の措置も含んでいたときには 300 人を超えた年もあった要保護児童数が、新潟市が別児相となった 2007 年を境に 100 人ほど減少した。ここ 4 年で 200 人を超える程度で推移する。2007 年以降、里親と FH 委託の割合は 3 割を割ることはなく、32～44%ほどを推移する。

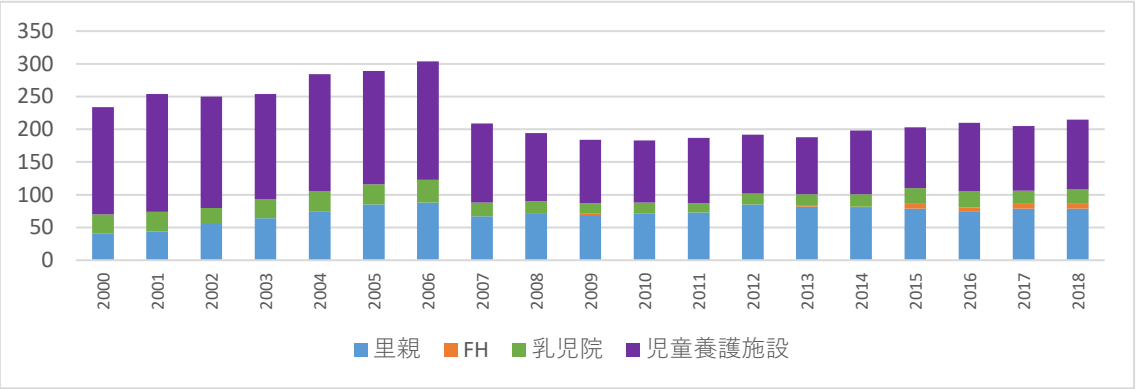


図 3-15 新潟県の要保護児童の委託先内訳

出典：福祉行政報告例各年度より作成

２）新潟県（新潟市除く）の施設養護の状況

新潟市を除いた地域では、2018 年度で乳児院 1 施設（定員 27）、児童養護施設が 4 施設（定員合計 172）ある。ここ 15 年間で定員の微増減もあるが、在籍者の変化が大きい。2007 年を契機に 100%近い年もあった入所率は一時半減した。しかし、2014 年頃から再び在籍者は増え、定員数が減じたこともあいまって入所率は増加傾向をみせていた。

―乳児院―

新潟県の乳児院は見附市にある「聖母乳児院」1 か所のみであり、2015 年に新潟市に市立乳児院が設立されるまで、県内唯一の乳児院として乳幼児の一時保護、措置を支えてきた。

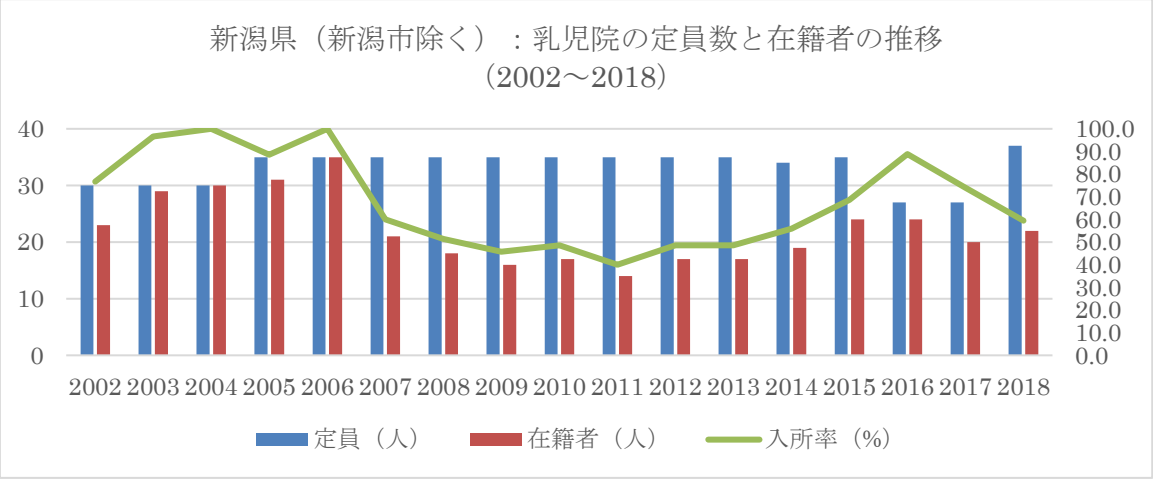


図 3-16　新潟県（新潟市除く）乳児院の定員数と在籍者の推移（2002～2018）[27]

出典：福祉行政報告例各年度より作成

[27] なお、既出の注でも述べたように、福祉行政報告例では 2018 年に県の乳児院定員が 37 名とあったが、定員がそのように増えた事実はない。他の章と合わせて福祉行政報告例からの作図を統一するため数値を直していないが、ここに記しておく。

図 3-16 のように、在籍者数は新潟市に市立乳児院が設立されたからといって目に見えて減少することはない。しかし、図 3-29 で後述するが、新潟市での 0 歳児里親委託、未就学児の里親委託が進んだことが、2007 年の在籍者の減少以降の動向と関連していると考えることはできそうである。なお実態としては、4）新潟市の施設養護の状況ともかかわるが、聖母乳児院と市立乳児院（はるかぜ）で、県の子どもを聖母乳児院に、市の子どもをはるかぜに、と分けて措置しているわけではなく、両施設で協定定員を決めて相互に利用しているという（E さんとのメール）。

―児童養護施設―

新潟県の児童養護施設の定員数はここ 15 年の間、一旦減少した後はほぼ横ばいである。2007 年の新潟市児童相談所開所で、206 名から 166 名へと定員が減少したと考えられる。2013 年 10 月に上越市の若竹寮移転にともなって定員が 6 名増加した（A さん提供資料、I さんとのメール）[28]。入所率を出してみると、2006 年までは 8 割をきることはなかったが、2007 年に減じてからは 5 ～ 6 割を推移している。

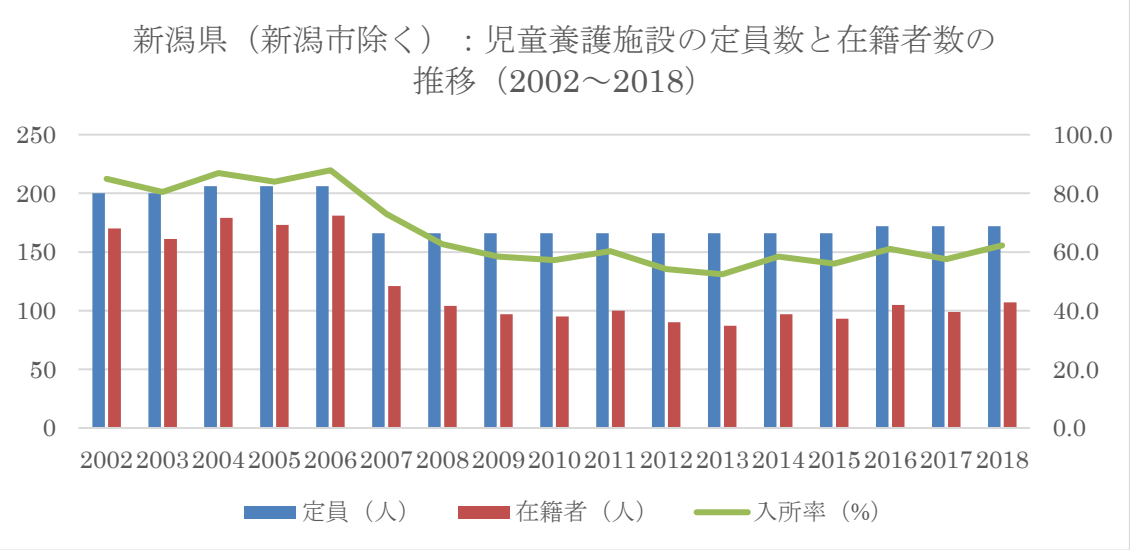


図 3-17　新潟県（新潟市除く）児童養護施設の定員数と在籍者の推移（2002～2018）
出典：福祉行政報告例各年度より作成

[28] 福祉行政報告例では、2016 年度から定員が 166➡172 名となっているが、実際の定員増は 2013 年である。これも図では福祉行政報告例の数値を修正していないが注記しておく。

３）新潟県（新潟市除く）の家庭養護の状況

ここからは家庭養護の状況に目を転じる。３）新潟市以外、４）新潟市、という流れですすめる。

新潟県（新潟市除く）の里親登録者数を種類別にみてみると、養育里親の割合が増加していることがわかる。注意が必要なのは、養育里親と養子縁組里親を重複登録しているケースが存在することだ。

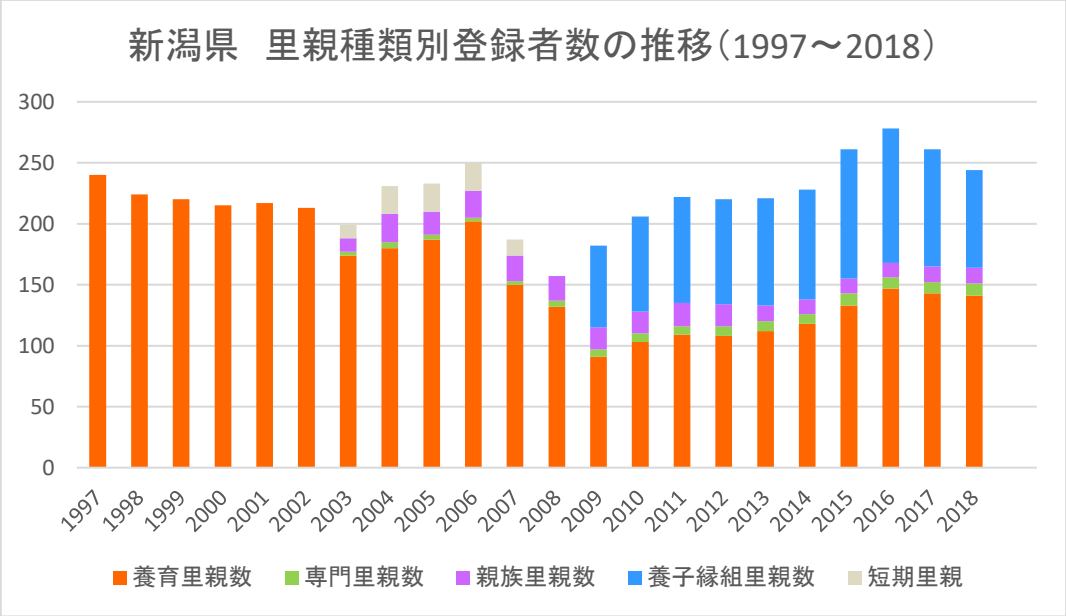


図 3-18　新潟県（新潟市除く）里親種類別登録者数の推移（1997～2018）
出典：福祉行政報告例各年度より作成

また、登録した里親のうち子どもが委託されている割合を示した受託率（図 3-19）をみると、受託率全体は、増減を繰り返しながらも右肩上がりの推移を示している。里親種類別の受託率は、養育里親は 3 割前後の受託であり、養子縁組里親は 2009，2010 年には 1 割を超えたもののその後は 5%以下を推移している。親族里親はほぼ 100%であるのは里親種別上当然でもあるが、専門里親は年によるばらつきが大きい。2018 年に受託率全体 4 割を超えたのは、登録があってもほとんど子どもの委託のない養子縁組里親の取り消しが 32 件あった一方、養子縁組里親新規登録は 14 件にとどまり（全国的には養子縁組里親の新規登録の方が取り消し件数の倍近く多い）、委託しやすい養育里親などの割合が増えたことが一因である。

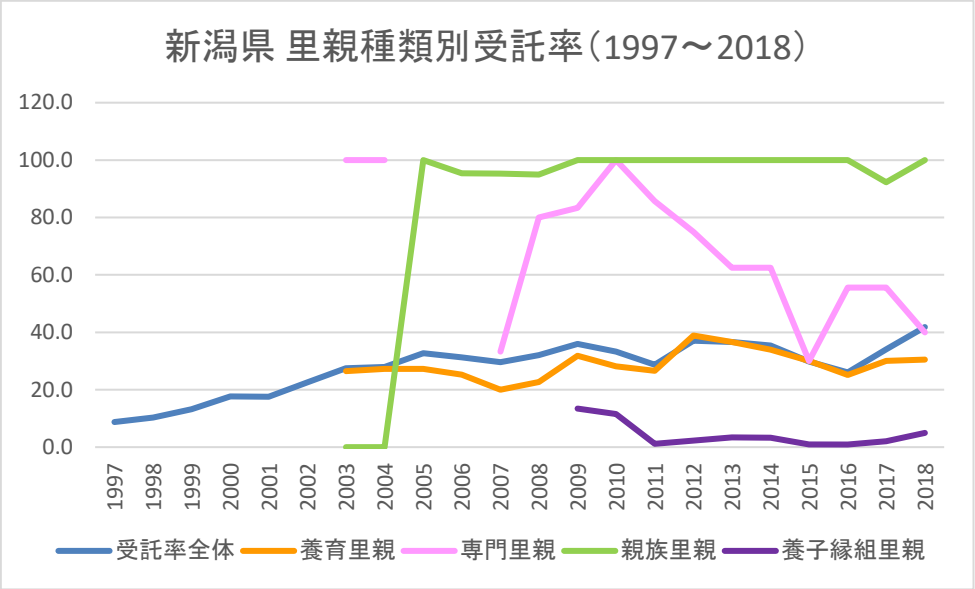


図 3-19　新潟県里親種類別受託率（1997～2018）
出典：福祉行政報告例各年度より作成

以下の図 3-20～22 は、里親委託、FH 委託児童の数とその年齢層を示した図である。

新潟県では 0 歳児委託はほとんど行われていない。これは児童福祉司 D さん、E さんへのヒアリングによれば、乳児を養育できる里親を探すのは本当に大変で、養育経験のない里親であればマッチングにきちんと期間をとるため、早くても 1 歳が限界ということであった。新潟県の地理的特徴もあいまって、隣県の富山県への委託を依頼することもあるという。

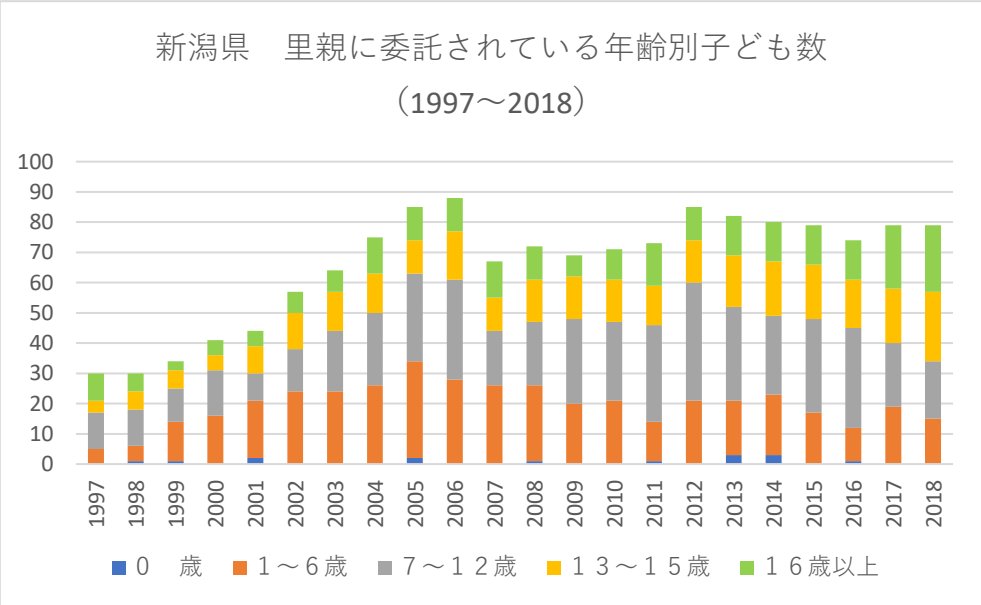


図 3-20　新潟県　里親に委託されている年齢別子ども数
出典：福祉行政報告例各年度より作成

FH は新潟県に 3 件あるが、うち 1 件は新潟市、ほか 2 件が県の管轄内にある。定員 11 人のところ、2015 年度から 7 人の委託が続いている。年齢層としては、1～6 歳の子どももいるものの、学齢期以上の子どもの割合が高い。

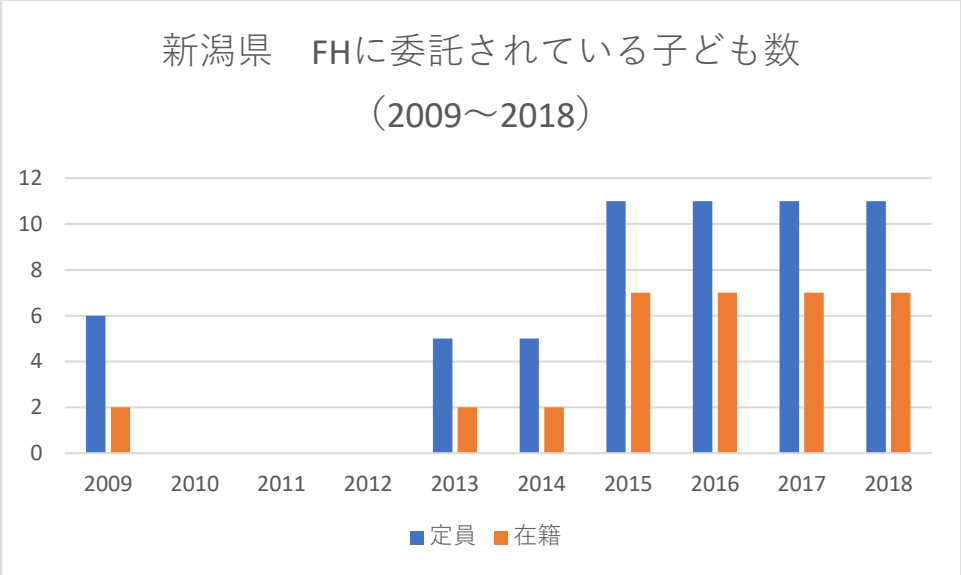


図 3-21　新潟県　FH に委託されている子ども数（2009～2018）[29]
出典：福祉行政報告例各年度より作成

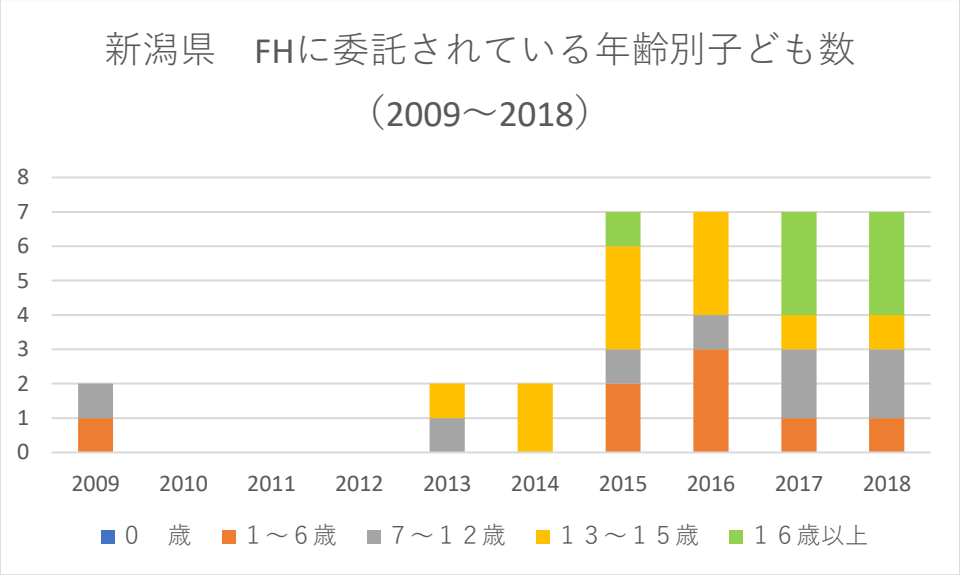


図 3-22　新潟県　FH に委託されている年齢別子ども数
出典：福祉行政報告例各年度より作成

[29] 2009 年、新潟県の FH 委託児数は年度末在籍時点で 4 名だったが、措置は 2 名で、年齢も措置児童のもののみ記載されていたため、「2 名」としている。

４）新潟市の状況

新潟市は、新潟県人口の 36%にあたる 793,138 人、年少人口の 37%にあたる 92,943 人（2020 年 4 月 1 日人口）が居住する[30]。県全体の人口構成比よりも老年人口の割合が 3 %ほど低く、その分生産年齢の割合が高いが、生活保護率において新潟市は 14.94%（人口 100 人あたり、2018 年度月平均）と県内で最も高い[31]。

図 3-22 のように、新潟市における要保護児童の委託先は、里親が最も多い。児童養護施設への委託児数より里親委託児数が上回ったのは、2016 年からである。69 都道府県市別里親等委託率（2018 年度末福祉行政報告例）では、新潟市は 55.9%と全国一位となっている。これは第二位の静岡市 48.5%に 7%ほど差をつけ、全国平均の 20.5%を大きく上回る[32]。

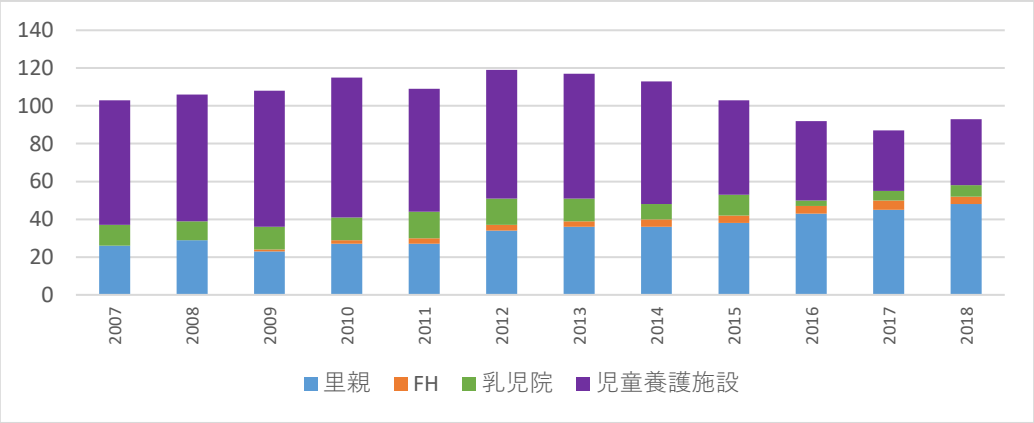


図 3-23 新潟市の要保護児童の委託先内訳　（人）

出典：福祉行政報告例各年度より作成

５）新潟市の施設養護の状況

―乳児院―

新潟市には、2015 年度より新潟市立の乳児院「はるかぜ（通称）」が 1 施設ある。先述のように、それまで県内の乳児院は見附市の 1 か所のみであった。「はるかぜ」が開設されてから、在籍者は多くないようにもみえるが、筆者がヒアリングのため 2020 年 1 月にうかがった際にはもっと多く、月齢の近い子どもが複数いるだけで手一杯になるということであった。市の乳児院がなかったのに在籍者がいた 2014 年度までについては、聖母乳児院への措置と考えられる（D さん、E さん、I さんとのメール）。

---

[30] 新潟県 HP「新潟県推計人口（令和 2 年 4 月 1 日現在）」
https://www.pref.niigata.lg.jp/site/tokei/jinkou20200401.html　2020 年 5 月 9 日閲覧

[31] 新潟県 HP「令和元年福祉保健年報－2（３）生活保護」3－2－2　被保護人員、扶助別人員及び保護率、市町村別ファイル
https://www.pref.niigata.lg.jp/sec/fukushihoken/nenpo-reiwa102.html　2020 年 5 月 2 日閲覧

[32] 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課，2020 年 4 月「社会的養育の推進に向けて」p25
https://www.mhlw.go.jp/content/000503210.pdf　2020 年 5 月 9 日閲覧

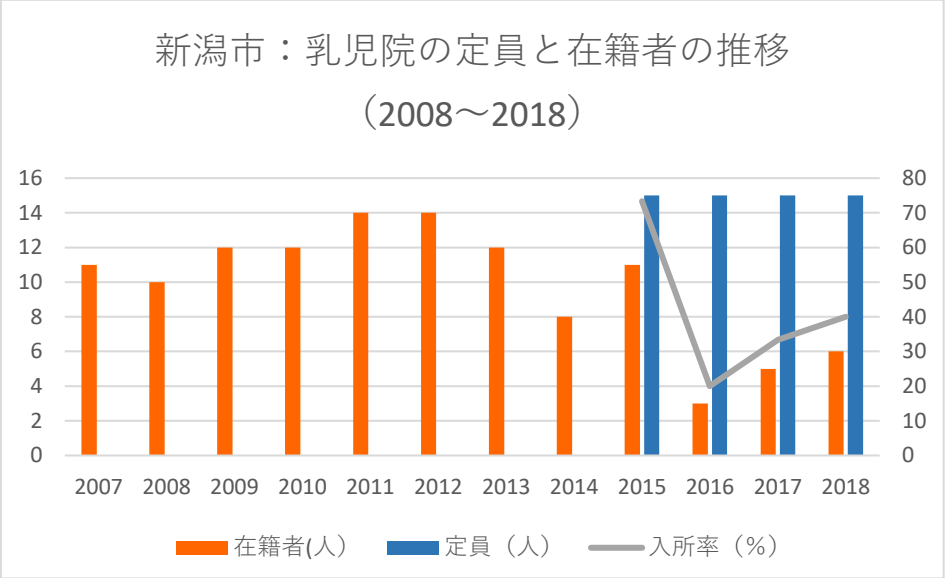


図 3-24　新潟市：乳児院の定員と在籍者の推移（2008～2018）
出典：福祉行政報告例各年度より作成

―児童養護施設―

新潟市の児童養護施設には、県立の「若草寮」（定員 50）、私立の「新潟天使園」（定員 40）がある。入所率は里親委託の増加と呼応するように減少している。図 3-14 に載せたように入所率を施設別にみると、新潟天使園は 2015 年から 2018 年にかけて 92.5%から 72.5%まで減り、公立の若草寮は 2015 年から 2018 年にかけて 74%から 58%にまで減っている。

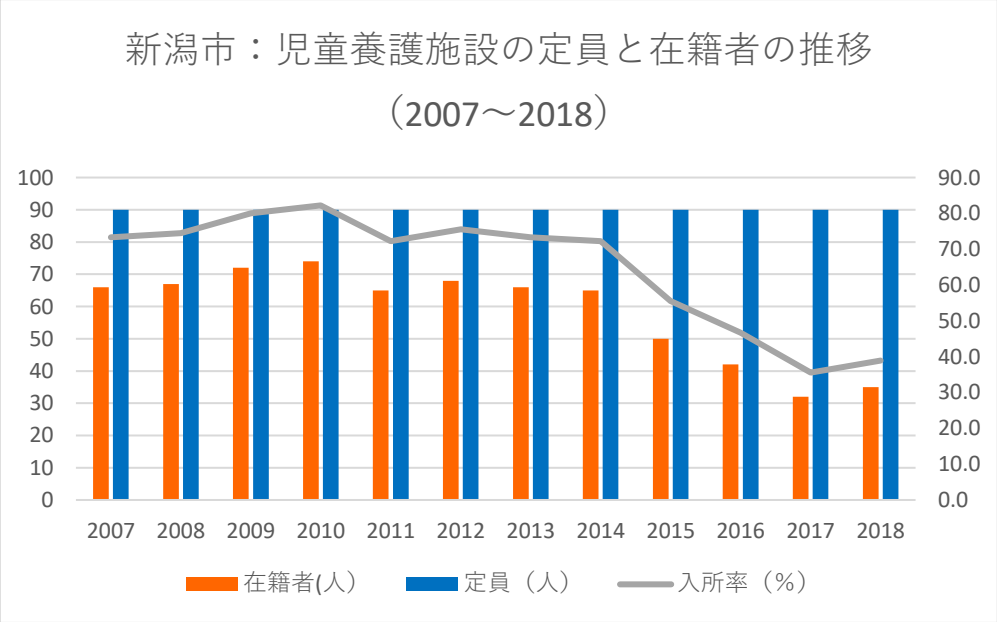


図 3-25　新潟市：児童養護施設の定員と在籍者の推移（2007～2018）
出典：福祉行政報告例各年度より作成

６）新潟市の家庭養護の状況

登録里親数は 2017 年から 2018 年にかけて減ったものの、増加傾向にある。養育里親と養子縁組を希望する里親を分けて登録するようになってから、養育里親が 2012 年頃から徐々に増えてきた。しかし、養子縁組里親も増加傾向で、2015 年から 40 人台を割らない。県のほうでは養育里親・養子縁組里親の重複登録がみられたが、福祉行政報告例を見る限り市では重複登録はない。

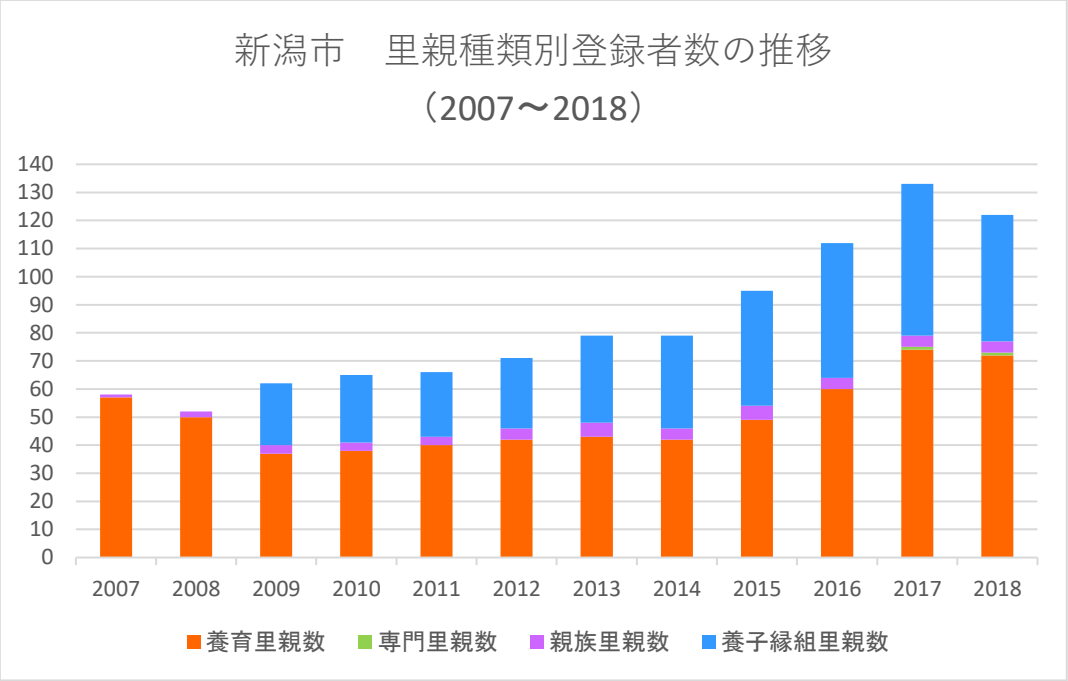


図 3-26　新潟市　里親種類別登録者数の推移（2007～2018）
出典：福祉行政報告例各年度より作成

子どもを委託されている里親数を里親登録者数で除した「里親受託率」を図 3-27 に示した。この値が大きければ、未委託の里親が少ないということである。受託率がここ数年で上昇しているわけではないことがわかる。そこで、それぞれの種別における受託割合を図 3-28 に続けて示した。みてみると、養育里親は 3 割～5 割であるのに対し、養子縁組里親は多い年でも 8.3%であり、5%を超えることは少ない。親族里親は新規・取り消しも動きがほとんどない。専門里親は登録が 1 名のみ、またこれへの委託はない。養子縁組里親が増えても、委託に至ることは少ないので、受託率がそれほどあがらないのではないか。

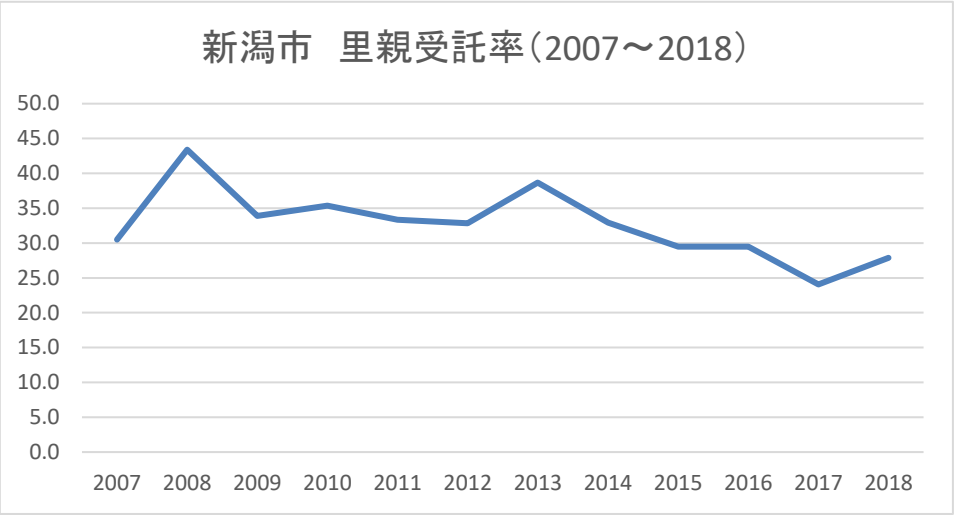


図 3-27　里親委託率の推移（FH 含まず）

出典：福祉行政報告例各年度より作成

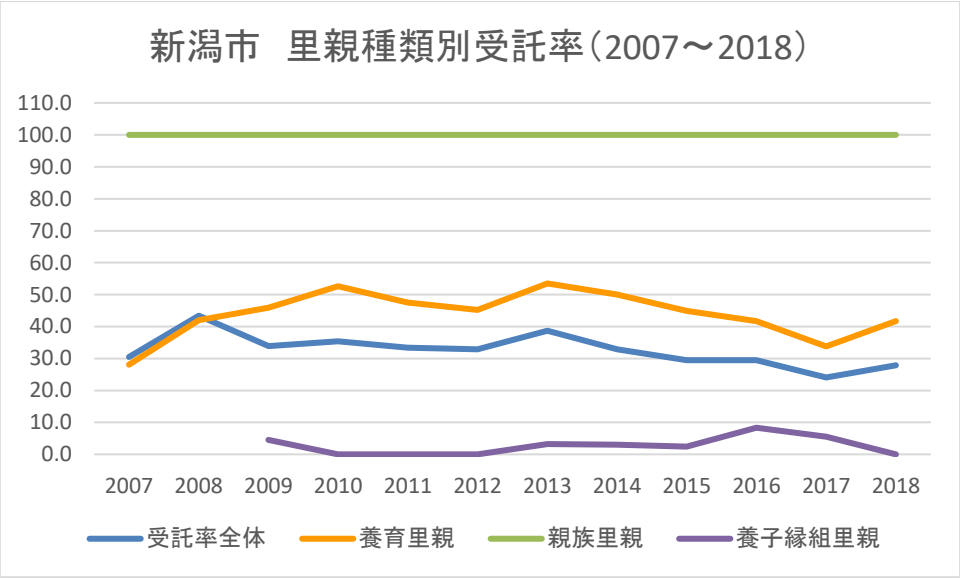


図 3-28　新潟市　里親種類別受託率（2007～2018）

出典：福祉行政報告例各年度より作成

それでは、里親委託となっている子どもたちをみてみたい。新潟市の里親委託を支える特徴のひとつに、新生児委託に対する積極的な姿勢があり、新潟県の方針とは異にしているところがある。新潟市立乳児院での K さん、L さんのヒアリングでは、新生児委託を検討すると生後 2 か月を過ぎなければ保育園に入れないため、仕事のある共働き家庭には委託できないが、新潟市には専業主婦やパートの家庭も多い（感覚的には、共働きと半々くらいという）ため、新潟県よりも即戦力になる里親がいるのではと話していた。乳児院からの里親委託で大変だったこととして、「お互いに疲労困憊ですよ。子どもも、こちらも、あちらも」

と、人見知りが始まってからの里親候補者との面会を挙げた。これも早期の里親委託を目指す動きにつながっている。

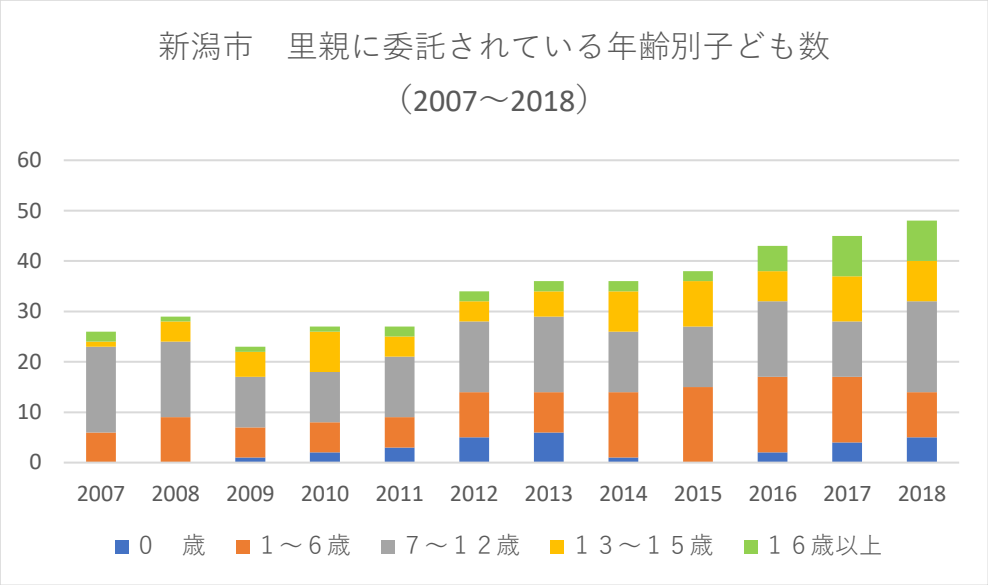


図 3-29　新潟市　里親に委託されている年齢別子ども数
出典：福祉行政報告例各年度より作成

近年、新潟市の FH１軒には、定員５名のうち４，５名が委託になっている（図 3-30）。開設時から学齢期以上の年齢の子どもが委託されていることがわかる（図 3-31）。新潟市を含めて新潟県全体で３軒の FH はいずれも児童福祉領域での職務経験の長い方が開設しており、今回の各所のヒアリングの中でも、様々な子どもにニーズに対応できる委託先として FH が信頼されている印象をもった。

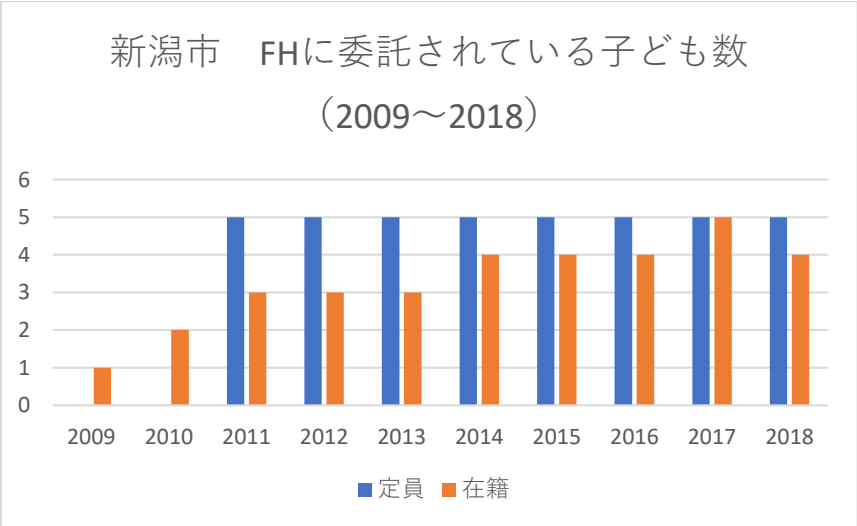


図 3-30　新潟市　FH に委託されている子ども数（2009～2018）
出典：福祉行政報告例各年度より作成

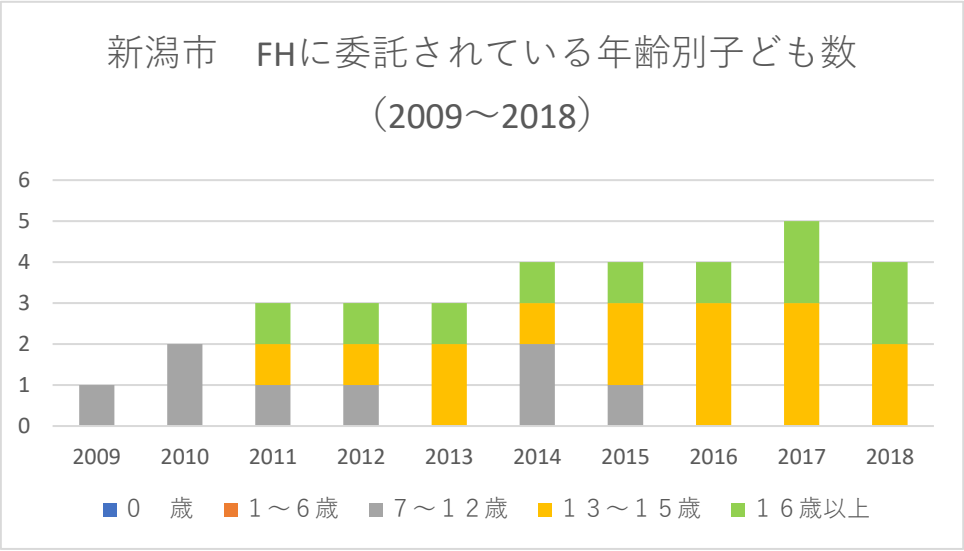


図 3-31　新潟市　FH に委託されている年齢別子ども数
出典：福祉行政報告例各年度より作成

（６）問いにこたえて

ここまで自治体の特徴と社会的養護の概要を述べてきた。ヒアリングでは 90 年代の児童虐待対応の変化のインパクトが大きく、本節では 90 年代以降から 2000 年代にかけての変化に目配りして、新潟県における要保護への考え方や里親委託率の高さについて掘り下げていきたい。

１）要保護児童の多少について

１）-a 要保護児童のアセスメント、家族分離に関する考え方

長年県福祉職員として勤務し、現在は教育研究職にある A 氏によれば、子どものなんらかのニーズの把握から社会的養護下に入るまでのプロセスで、新潟県に独自性があるとは認識していないものの、仮に他県と比較して新潟県に何らかの違いがあるとすれば、児童相談所をめぐる複数の歴史的事実が「ニーズ・キャッチ」から社会的養護下に入るまでのプロセスにおける判断に、何らかの影響を及ぼしている可能性を排除できない、と述べている。

質問に対する A 氏のメール回答によれば、まず、①新潟県は、児童相談所、精神保健福祉部門（保健所等）、県立病院の医療ソーシャルワーカー、県立福祉施設等に配置する福祉専門職（福祉行政職）を、全国的にも珍しく 1964 年度という早期から「公開公募（選考採用ではなく一般採用）」で採用している経過があることである。そして、②虐待対応が先鋭化する 2000 年代に入るまでは、1990 年に「児童相談所運営指針」が示された後も、「児童相談所執務提要（1977）」をベースに行政実例や通知などで補完した県独自の「ガイドライン（「新潟県児童相談所執務提要」」を実務上の判断の指針として活用していた経過がある。要支援（非分離）と要保護（分離）を区分する基準についても上記のとおりであり、情報収集、アセスメントから援助方針（プラン）の決定までのプロセスに独自の基準や方法を用いているわけではない。ただし、親子非分離を選好する傾向はあるという（ここまで質問に対する A 氏のメール回答より）。

おなじく県福祉専門職 OB である B 氏は、複数回児童相談所勤務となったが、90 年代初期と 2000 年代では保護基準がまったく異なっていたという。すなわち、虐待による保護者の意向に沿わない保護の増加である。

> *B さん：（初めて虐待ケースを扱ったのは）たぶん 1991 年。当時先輩の児童福祉司から、「虐待ケースを扱うということは、何十年児童福祉司やってもそうそう数があるわけじゃないから、ちゃんと勉強しなさい」と言われた*

そのケースも、保護者が子どもを帰せというと、帰してしまったという。調査協力者はその後保護者を説得して、当該児童を養護施設に措置したのだという。「命に関わるというようなもんでない限り、保護者の意に反して保護するなんてとんでもない」という風潮だったそうである。命にかかわるとはたとえば以下のようなものだ。

B さん：（平成 5，6 年頃に）私が保護したその子に関していえば、義理の父親にモデルガンで殴られて、頭がぱっくり割れたと。それで登校してくるんだからね。で、先生青くなって、それを連れて医者へ連れてって、縫ってもらって、とてもうちに帰せないって言って、相談所に電話が来たっていうケースだから。（平成初期当時は）そのくらいでないと保護って判断にはならない。だから一晩確か先生が、どこか宿かなんかに泊めたんだよ、確か相談所に通報する前に。

もちろん、あくまで「当時の見方で虐待と言われるケースはということです。今の、たぶん見る基準でいえば、虐待に該当するケースはそれなりの数あった」と B 氏も口にしている。このように、虐待概念の変化、保護の判断基準の引き下げにより、かつて保護に至らなかったケースも保護するかどうかの土壌に上ってくるようになった。新潟に限った話ではなかろう。しかし、一時保護所の定員の少なさ、乳児院の少なさなどから、保護に至らないケースは現在もある。

1）-b 一時保護数と一時保護入所取り下げケース

A 氏が述べるように「親子非分離を選好する傾向」があったとして、施設の空きがないなどの理由から、やむをえず保護できないケースについても聞かれた。訪問した乳児院が平成 30 年度に独自に調べたデータによれば、一時保護した 31 人（うち 5 人は措置入所）よりも一時保護・入所取り下げケースの 35 人のほうが多かった。乳児院の C さんによれば、保護の必要がなくなって取り下げるケースばかりでなく、満床で断ったケース、立て続けの一時保護で先に入った子どもが落ち着かないため後の子どもを断ったケースなどがあるという。しかし、取り下げになったケースと受け入れたケースで、決定的な違いが存在するというよりも、そのときのタイミングによるといえるそうである。とくに新生児～0 歳児で「ベッド満床」「医療的配慮を要する」ため取り下げが 7 ケース、主訴に父から母への DV があるものの「保護できず」「連絡なし」で取り下げも 3 ケースあったといい、一例を示すと以下のようなケースがある。

・新生児～0歳で「満床」「医療的配慮要」で断ったケースは7

例

新生児	未婚母子世帯。母が慢性アルコール疾患で入院することになり養育者不在となる。	ベッド満床にて受け入れ不可

・DVを主訴とするも「保護できず」「連絡なし」で取り下げケースは3

例

出産予定	DV離婚した母が、接近禁止命令が解かれた後に父と復縁し第●子妊娠	出生後連絡なし

出典：C さん勤務の乳児院が独自に収集したデータのご提供による

C さんによれば、「その後が心配なケースもあるが、その後どうなったかなと思いながら、次々と新しいケースが入ってくるので、その後を追えていない」とのことである。要保護児

童にもなっていない、後を追えないケースの潜在的な多さともいえるのではないだろうか。

それでは一時保護所の方はどうなっているのだろうか。新潟県の一時保護所体制は、中央児童相談所 30 名、長岡児童相談所 8 名、上越児童相談所 12 名、新潟市児相で 23 名である。先の福祉職 OB の B さんは、「*枠が少ないし、職員体制が全くなってない。上越保護所、キャパ 12 ですけど、それに対する職員は、正規職員が 2 人。それから臨時職員が 6 人ぐらい。要するに宿直員ですよね。ぐらいの状況。私いた頃はもっとひどかったですよ。*」と振り返った。キャパシティが少ないうえに、一時保護所の併設のない児相が 2 つ（南魚沼、新発田）ある。南魚沼児相は長岡児相の、新発田児相は中央児相のブランチ的な位置づけにある。保護所の併設のある児相まで行こうとすると、たとえば魚沼児相の場合は長岡児相まで 2 時間、上越児相までやはり 2 時間ぐらい要し、保護しづらいのだという。

B さん：魚沼と新発田は、保護してくれって言われて、断られたらそれっきりっていうのがあるから、よほど準備万端やっていかないと、保護してきたはいいけど行き先がありませんってことになりかねないから、そうなると、ケースによっては里親さんに一時保護委託をしたりとかしなきゃいけないんだけれども、使える里親さんはほとんど使っちゃってる状況だからね。だから赤ん坊なんか、しょうがないから、当時の子育て支援相談員、元子育て支援相談員の元保育園長に無理を言って、一晩でいいから預かってって。一時保護委託は必ずしも里親でなくてもいいことになってるから、とにかく明日までに何とか自宅切り離すから一晩・・・。

1）-c 母子保健との連携、保育園活用

かならずしも子育て支援の社会資源が多いわけではないものの、現役児童福祉司の D 氏、E 氏によれば、保健師の定期訪問や保育園活用について挙げられていた。

D さん：結構、特定妊婦からも支援が始まるようになってるじゃないですか。市町村のほうも、母子保健のほうで。それをきちんと、要対協事務局のほうが管理をしてるっていう体制は、〇〇市とか●●市なんかもしっかりできていて。その段階で、この子もしかしたら、生まれてきたらこっちが保護かな、とかっていうふうに、こちらも想定はしてるけれども、生まれてみたら病院のほうもちゃんとアセスメントしてくれて、手技も何とかで、在宅もいけるかなって、在宅でいってからも経済的な問題があったり、お母さんの能力的な問題があったり、親族が何も協力得られないとか、<u>いろんな要因が絡んで保護になりそうなケースっていうのもそこからまた出てくるんですよね。出てくるけれども、実際に保護になるかっていうと、ほとんどならないんです。</u>

D さん：保健師さんも定期的に訪問したりしてるケースが多いですかね、やっぱり。早々に、あと、<u>保育園を使ってみましょうと。でもそんなもんですよね。社会資源って</u>

いっても。訪問の見守り、保育園。ファミリーサポートとかあまり使わない。ないですしね。

E さん：大抵、親族なんかもちょっと疎遠であったりとか、使える所は使うでしょうけれども。…略…民生委員さん使えないしね。

D さん：使わないですね。やっぱり保育園ですね。（生後）2 カ月超えると、保育園、預かってくれる所が多いので。

E さん：保育園に必ず入れようよっていう話ですよね。

加えて県内都市部では、保育園事情も厳しいという。「*児相がどうしても入れたいケースとか、〇〇市が、要対協事務局のほうで『危ないケースは何とか保育園に』って言うんですけど、なかなか厳しい。厳しいですけれども、それで見てることによって、預けなくて済むというか。何とか。…略…乗り切っていくのが多かったですね。*」（D さん）と振り返っていた。また、里親でありファミリーホーム養育者でもある H さんは、現居住自治体とは別の市でかつて家庭児童相談員として活動していた。その経験から、基礎自治体の体制によっては、家庭児童相談員が気になる保護者への日常的な訪問等でカバーしている側面がうかがい知れた。そこで、以下ではもう少し保健師や医療機関からの虐待相談の変化をみてみたい。

1）-d 保健師、医療機関からの虐待相談

新潟県の要保護児童率は他の自治体と比して低いものの、県内の要保護児童数の経年変化は図 3-2 で見た通り、2000 年代においては右肩上がりである。その増え方についてヒアリングでは、児童虐待防止法制定（2000 年制定）から要対協設置（2004 年児童福祉法改正）、特定妊婦の規定（2008 年児童福祉法改正）といった一連の母子保健、医療サイドにおける乳幼児虐待へのまなざしの強化を仮説として挙げていた（A さん、I さん、J さん）。つまり、特定妊婦という概念の生成により、リスクのある子どもが可視化されたのではないかということだ。今回は、保健、医療サイドの対象者へのアクセスはかなわなかったが、福祉行政報告例から児童虐待相談の対応件数を経路別にみてみると以下のようになる。

県（図 3-32）では、データのあった 2007 年度から 2018 年度の間、最も伸びた相談経路は「警察」である。2007 年には 50 件だったが、2018 年には 590 件と 10 倍以上の伸びであり、総数に占める割合も 9.2%から 31%になった。ついで、「学校」が 2007 年の 65 件から 2018 年の 269 件と増え、総数の 14%（2018 年度）を占めるまでになった。注目していた医療や母子保健関係の経路では、「保健所」からの相談は数に変化はみられなかったが、「医療機関」からの相談は 2007 年で 10 件から 2018 年には 46 件とかなり増加したものの、年によってばらつきもあり、総数に占める割合にはほとんど変化ない。

新潟市では、県と同様に「警察」からの相談が最多となり、2018 年度は総数の 35%を占め、次いで「学校」が 12%とある。こちらも医療機関からの相談は年による上下がありつつ、多い年でも 3%代を占める程度である。

図 3-32　新潟県（新潟市含まない）の児童虐待相談の対応件数　相談経路別
出典：福祉行政報告例各年度より作成

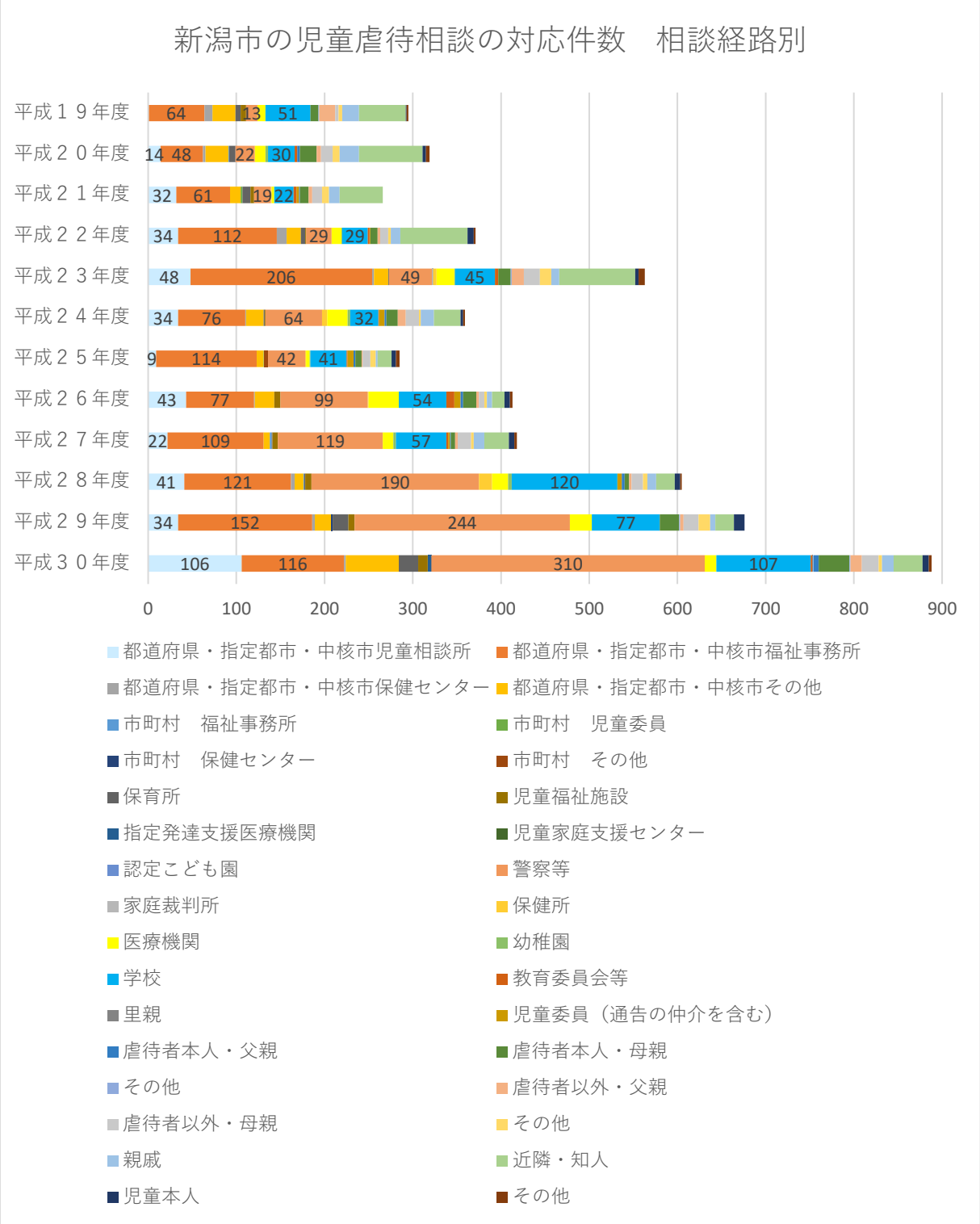


図 3-33　新潟市の児童虐待相談の対応件数　相談経路別

出典：福祉行政報告例各年度より作成

ただし、地域で母子保健を担う保健師らの相談や通告がどの経路としてカウントされているのかは現時点で確認できていない。[33]

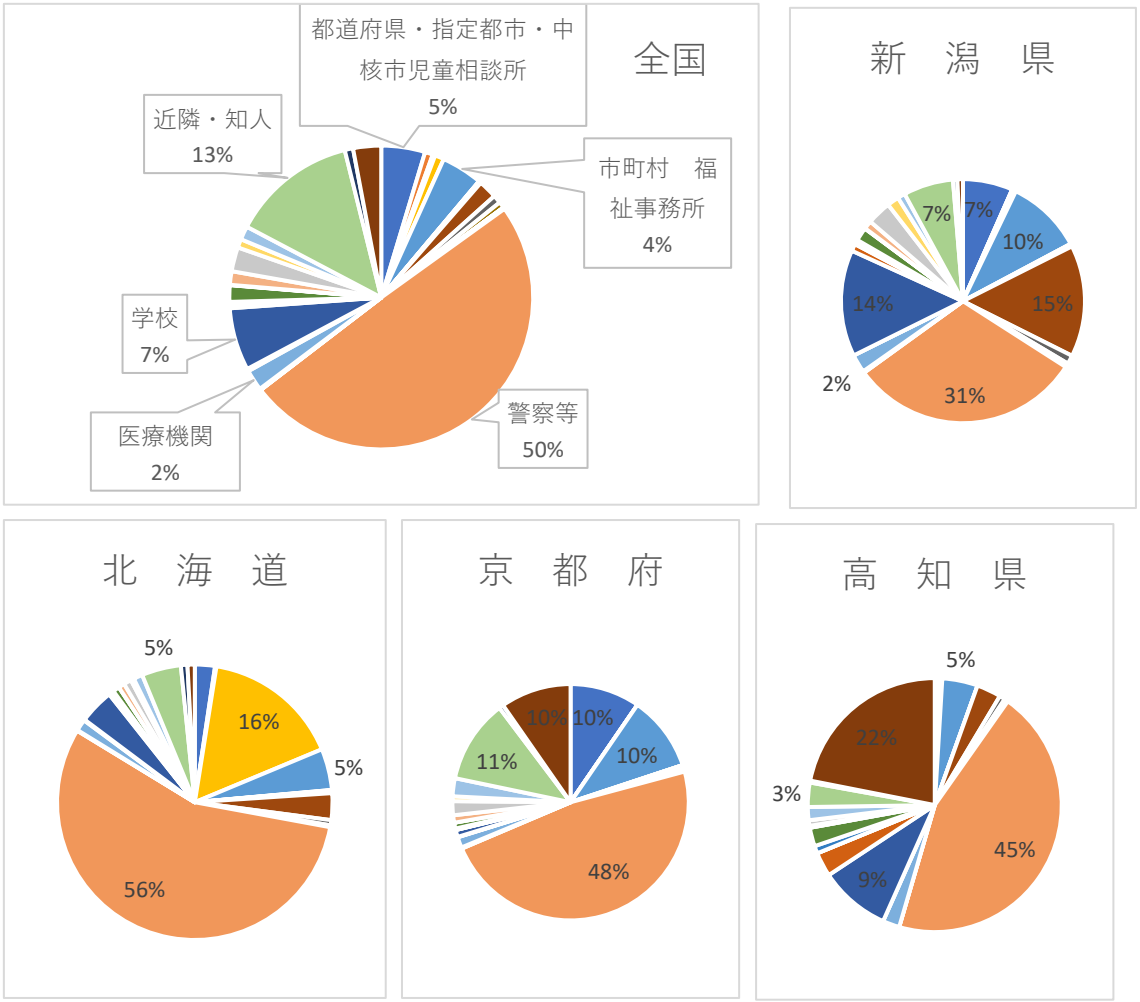


図 3-34　4 道府県児童虐待相談対応件数（経路別）

出典　福祉行政報告例

ちなみに、本報告書で扱った 4 道府県（新潟市、札幌市、京都市は除く）と全国で同様に児童虐待相談の対応件数を相談経路別に比較すると、新潟県は「警察」の割合が低く、「市町村その他」（15%）、「学校」（14 %）などが多い。北海道「都道府県・指定都市・中核市その他」（16%）、京都府「その他」（10%）と高知県「その他」（22%）とも全国と比して占める割合が大きいことがわかる。北海道は「警察」（56%）が半数以上、京都府は「学校」（1%未満）からの相談が少ないが「近隣・知人」（11%）や「児相」「福祉事務所」からは多い、

[33] A さんとのやり取りでは、母子保健は市町村の保健師によって担われているため、保健師からの虐待相談や通告は市町村からの件数にカウントされているのではないかとのことで、報告書執筆時では確認の段階にある。

などの特徴はあるようだ。いずれにしても、「医療機関」「保健所」からの相談は合わせても1～2%台にとどまっていた。この理由は、とくに県の保健所所属の保健師の相談が主に精神保健領域にあるためだという（A さんによる関係者への聞き取り）。A さんの調べによれば、市町村の保健師による相談や通告は、ほぼすべて要対協で受理される。その後、その市町村の要対協運営を担う部署に応じて、市町村のうちのどの下位経路に計上されるかが異なってくるという。たとえば、要対協運営部署が「市の福祉課」であれば「市の福祉事務所」にカウントされ、「市町村保健センター」であれば「市の保健センター」のようになるという。以下の表は業務概要第 49 号より引用した児童相談経路別児童受付である。先の図 3-32 では県全体の経路別図を示したが、各児相別にするとその特徴もみえる。A さんによると、上越児相が市町村（とくにその他）からの受理件数が多いのは、「伝統的に管内３市（上越市、妙高市、糸魚川市）の保健師との連携が密であり、保健師から寄せられる個別の相談・通告を「その他」にカウントしている。結果的に「その他」の件数が突出して多い」ためだという。新発田児相のみ「保健センター」にカウントがあるのは、管内の聖籠町の要対協が保健センター主導で運営されているためだそうである。

表 3-2　児童相談経路別児童受付

児童相談所統計

表1　児童相談所経路別児童受付　（福祉行政報告例第43表）

		都道府県				市町村				児童福祉施設・指定医療機関			児童家庭支援センター	児童相談所	警察等	家庭裁判所	保健所及び医療機関		学校等			里親	仲介を含む児童委員（通告のみ）	家族・親戚	近隣・知人	児童本人	その他	計	（再掲）			
		児童相談所(1)	福祉事務所(2)	保健センター(3)	その他(4)	福祉事務所(5)	児童委員(6)	保健センター(7)	その他(8)	保育所(9)	児童福祉施設(10)	指定医療機関・発達支援医療機関(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	保健所(16)	医療機関(17)	幼稚園(18)	学校(19)	教育委員会等(20)	(21)	(22)	(23)	(24)	(25)	(26)	(27)	措置変更(28)	期間延長(29)	巡回相談(30)	電話相談(31)
県計	男(01)	127	11		10	996	2	18	378	92	40		1	1	381	4	5	43	17	439	23	6	1	641	85	47	47	3,415	11	7	12	491
	女(02)	84	11		8	611	3	21	344	100	29		1	3	327	5	4	28	13	464	19	7		441	98	25	27	2,673	6	8	8	340
中央	男(01)	14				258		1	9	4	6		1	1	95	1		5		44	1		1	239	22	38	12	752		1	12	225
	女(02)	11	3		1	159			12	7	1		1	1	96	2		2		40	3			148	15	12	4	518		1	8	134
新発田	男(01)	38	3		6	174	2	17	24	26	6				75		1	3	5	111	4	2		110	21	4	11	643	2			45
	女(02)	36	6		2	97	3	21	22	29	8				59		1	7	6	87	2	3		70	27	3	2	491	2			36
長岡	男(01)	26	4		3	339				45	15				104	1		20	11	135		2		137	24	1	9	876	6	3		99
	女(02)	17	1		5	203			2	40	10				89	2		12	5	170	1			106	32	1	14	710	3	2		84
南魚沼	男(01)	23	4			67			131		7				40	2	2	9	1	35	6	2		59	3			391		3		51
	女(02)	4	1			39			98	4	2				35	1	1	2	1	32	1	4		47	2	7	2	283		4		39
上越	男(01)	26			1	158			214	17	6				67		2	6		114	12			96	15	4	15	753	3			71
	女(02)	16				113			210	20	8			2	48		2	5	1	135	12			70	22	2	5	671	1	1		47

出典　新潟県業務概要第 49 号平成 30 年度実績　児童相談所統計表 1「児童相談所経路別児童受付」

ここまで 1)を振り返れば、虐待概念の変化や保護の判断基準の引き下げにより、相談対応件数自体は確かに増加していた。また福祉行政報告例の虐待相談経路、業務概要にみる保健師、医療機関の児童虐待相談等について、他県の内情の詳細がわからないため推測の域をでないものの、上越児相の例のように、保健師が要対協を通じて児相とつながりを強く持つ場合には、より力が発揮される可能性もある。相談対応件数の増加も一背景に、近年満床などの理由から乳児院で保護できない事案のあることは気がかりである。ただヒアリングからは、保育園活用や（地区にもよるものの）熱心な保健師・家庭児童相談員の訪問などにより、気になりつつも保護に至らないケースが明らかにされた。実際に要保護となったケースについては、新潟県には児童心理治療施設がないため、本来ならば児童心理治療施設が適切なケースも児童養護施設、里親への委託になるなど、要保護層が概して困難度の高い層になっていることがうかがえる。新潟県社会的養育推進計画の「社会的養護のニーズの全体像（見込み数）及び目指す姿」では、児童人口の減少の一方で親子分離に至らない潜在ニーズ数を含めた要保護児童像を想定しており、そこでは平成 28～30 年度に児相が把握したケース数の平均値から推計されていた。そうした潜在的なケースが顕在化しうるかどうか、受け皿によるところもあるのではないか。

２）高い里親委託の内実

２）-a　一定の養子縁組希望者とそれを支えたもの

養子縁組を希望する里親がかねてより多かったため里親登録者は一定数確保されていたこと、一部地域にはコンスタントに里親希望者がいること、一方で虐待が社会問題化してからは養子縁組希望は未委託里親の多さにもつながっていることなどをしめす。

・児相複数の語り、里親だより記事、各児相の里親登録時記録 などから

まず、現在入手可能な児童相談所の「業務概要」第 49 号（平成 30 年度実績）をみると、県の種類別登録里親数は以下のようになっている。（　）内は委託中の里親数とした。なお合計が 153 人（世帯）であるが、養育と専門、養育と養子縁組、のように重複登録しているため、単純合計では 153 にならない。

表 3-3　児童相談所「業務概要」第 49 号（平成 30 年度実績）

種別	養育里親	専門里親	親族里親	養子縁組里親
登録数	141(43)	10(4)	13(13)	80(4)

出典：認定および登録里親数（福祉行政報告例第 56 表）より作成

養子縁組希望里親は多いものの、ほとんど委託はない。しかしこうした縁組希望者はかねてより多かったことが複数から聞かれている。「*後継ぎが要るっていう感覚っていうのは、たぶん平成の一桁時代にはかなり強くあったと思います*」（B さん：福祉司）「*家業っていう*

より、やっぱりうちを継いでっていうのはすごく多かったですよね。だから、当然、跡継ぎになれないような子だったらいらないし、ちょっとでもリスクがあるというか、障害の可能性とか、そういうことが少しでもあろうものならもう絶対駄目だとか。それは多かったですし」（D さん：福祉司）など複数の児相職員、元福祉職員から聞かれた。

B さん（福祉司）：入り口は基本的には養育じゃなくて、養子縁組目的の里親が 8 割、9 割占めてたと思っていいんじゃないでしょうかね。…略…そういう人から養育里親になったっていう人はそれなりの数いますけれども、要するに自分の子どもが欲しくて里親になったんだけども、で、子ども預かったんだけども、里親制度というものの中身がだんだん分かってくるにつれて、もう 1 人育てたいんだけども、それは養子縁組でなくてもいいとか。

F さん（福祉司）：特に私たちのような、新潟のようなこういう地域でいうと、実子がいなくて、おうちの跡を取ってほしいとか、そういうところから始まる里親登録っていうのが圧倒的に多いと思います、伝統的に多い。そういうのもあると思います。

G さん（里親）：（里親会に入らない人についての話題で）里親会で名前が、お便りが来るのが嫌だというぐらいの人もいるぐらいだから、そんな会に入って活動はしないと。やっぱり養子縁組が多いですよ。

・「審議会受け」するような指導も

昔から養子縁組希望者が多数いたことは資料からもわかっている。全国里親会発行資料（1995）には地域里親会活動として新潟県も掲載されている。そこでも当時の中央児相企画指導課長の「当県においても、養子縁組を希望する里親が多いことは事実ですが、」という前置きのあとに社会的子育てであることが理解されることを期待する文言がつづく。こうした見解は、施設側にもあったようだ。平成 5 年に県内の乳児院、養護施設に在籍する児童を対象とした施設長へのアンケート調査では、里親制度の活用を何らかの形で必要としている児童は全体の 4 割におよぶが、実際に里親委託やボランティア的利用が進まない背景には、登録里親の大半が養子縁組を希望する里親である、という要因が横たわるとのべられている（ibid.）。上越児相の長部氏は「里親登録の際の申込書に「養子希望」とは書かぬようにと指示していたのは、昭和 40 年代後半かであろうか。これはひとり上越児童相談所のみではなくほとんどの相談所のとらえ方だったと思われる」「（昭和 24 年から 61 年 3 月 31 日までの上越児相の登録里親 210 名の動機のうち）児童福祉審議会受けするように、養子里親の旨を記さないことがかつての指導であったから、跡取りが欲しいとストレートに出てこないのは当然であろうが、子どもが好きだから・淋しいからなどとある言外に跡取り的な考えも含まれているのであろう」とのべている。

・昭和の終わり～平成初期の「大阪里子」

ややそれるが、平成に入るころ要保護児童数は減少傾向にあり、里親委託は一時低調気味になった時期であった。当時の状況について、乳児院の入所率の低さゆえに「当時の（乳児院）院長はパンフレットを持って産婦人科を回って、ご用命の節はぜひご相談をと言って回ったという。それでも全然増えなかったが、本当にぎりぎり厳しい状況が続いていたようだ」（B さん）という。

しかし、養子縁組を希望する里親はたくさんいたわけである。そこに浮上したのが、数が多く委託先が不足していた、大阪の乳児院から新潟への措置である。いわゆる「大阪里子」で、児童虐待が先鋭化するまで続いた（表 3-4 参照）。これは統計上新潟県の里親委託児童とカウントされていない。

表 3-4　大阪市中央児童相談所からの委託里子の状況

年度	S55	56	57	58	59	60	61	62	63	H元	2	3	4	5	6
人数	3	4	2	3	4	3	4	4	5	3	5	4	5	0	3

出典：全国里親会（1995）p50

1990 年代の新潟県の 1 年間の新規委託里子数は 6~15 人程度であったから、大阪里子をかりに新潟の里子として数えれば、里親委託率の 90 年代の「谷」は埋まっていたかもしれない。ただこの大阪里子のマッチングは短期間で行われたりと無理もあったそうで、トラブルも起きていたという。

> *A さん（メール）：特別養子縁組した子どもが思春期に「荒れた」ことから「特別養子縁組を解消したい」「大阪に返したい」と訴える相談を複数の元里親から受けた経験はある*

「*委託先でいろいろトラブルが頻発するようになって、もう一つは、もうちょっと先になると、今度自分ところの子どもを預ける里親がいなくなるという現象が起こったから、自然消滅*」（B さん）、現役の児童福祉司の D さん・E さんによれば、「*大阪里子、最近は少ないですけどね。昔は本当にたくさんあって、多かったです*」とのことだが、今も大阪からの紹介自体はあるという。

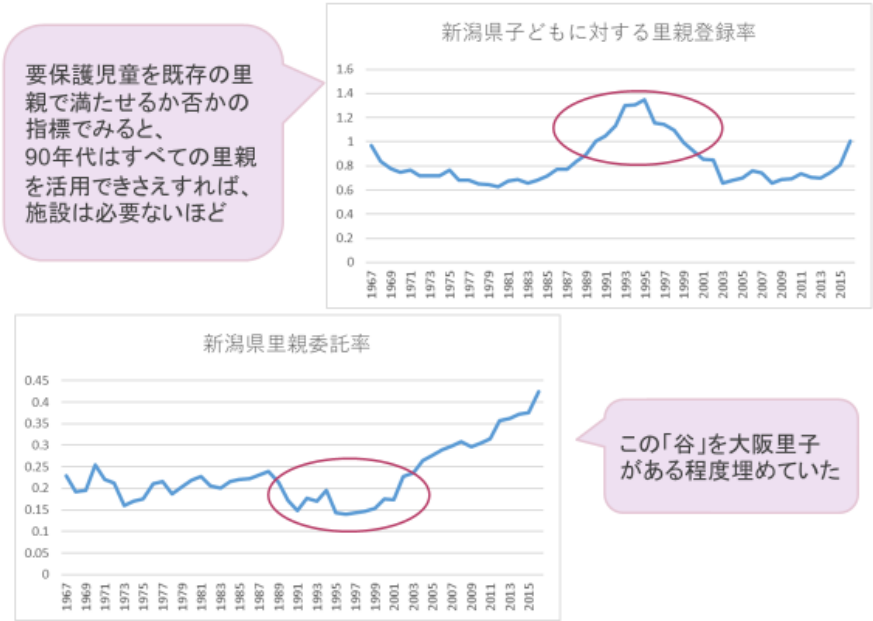


図 3-35　新潟県子どもに対する里親登録率と新潟県里親委託率の対比
出典：福祉行政報告例各年度より作成

・養子縁組あっせん機関との関係？

民間あっせん機関による養子縁組あっせんに係る児童の保護等に関する法律が平成 30 年 4 月 1 日施行され、これを経てくるひとは多い。そもそも里親リクルートは里親体験発表のようなオープンなものより、口コミのほうが主流である。

> *D さん：多分、30 代ぐらいで本当に子どもが欲しいっていう方は、別に里親登録しなくても、養子縁組のあっせん団体に行かれるんですよね、皆さん。そちらに行かれるほうが多いと思います。民間団体も年齢制限があるので。その年齢制限に引っ掛からない方はとにかくそちらに行って、そちらが駄目だったから里親に戻ってくる方っていますよね。*

乳児院職員や児福司によれば、「不妊治療をやめたわけじゃないんだけれども、縁があればと、不妊治療と並行して里親も登録される方もいた」（C さん）と並行するパターンも聞かれた。実際の所、養子縁組あっせん機関による縁組となれば児相に同居児童の届け出をすることになるわけであるが、D さんの管内では年に 1，2 件だというので、数自体は多くなく、里親とトレード関係とまではいえなそうである。しかしもしあっせん機関による縁組が増えることがあれば、里親登録につながらない層もいるということだ。

・未委託里親の多さ 、里親希望者の幅のひろがり

養子縁組希望は、子どもがいれば一定成り立ったが、他方では縁組をもとめない子どもの増加・委託にむかない里親の存在があることで未委託里親をかなりうむことになる。里親希望者は縁組希望者ばかりかというと、それは主流であるけれども、最近はバリエーションもでてきたようである。

C さんによれば、乳児院では里親登録の前の基礎研修をおこなっており、里親登録希望者に動機をふくめた自己紹介をしてもらうのだという。一番多いのは不妊治療を経ても子どもを授からず、子育てをしてみたいという方が一番数としては多いというが、すこしずつ「*あんまり傾向っていう感じでは、それこそ、すそ野が広がるっていうのかな、数が増えてるわけじゃないんですけど、いろんなパターンの方がいらっしゃる*」と感じているという。

> *C さん：中には、知人や親戚が里親なのでっていう方もいらっしゃったし。あと、子育てを終えたけれどうちに広いスペースが空いているし、ニュースでいろんな話を聞くと、自分がそれで役立てることもあるんじゃないかと思ってっておっしゃる方も、それほど少なくはないというか、いらっしゃるような印象を私は持っているので。そういう養育型を最初から希望されている方っていうのは、前よりは増えてるんじゃないかなって。*

・子ども側の背景

近年の要保護児童の傾向として、全国的にもそうだが、実親と完全に接触のない子どもは少ない。当然、養子縁組を希望する里親とニーズはあわない。

> *F さん（福祉司）：最近の相談の内容とかを見てくと、さっきのデータのとおり、長期にわたって親子分離必要なケースってそう多くないんです。養子縁組を希望している里親さんと、家庭に条件が整えば帰られる大多数の子どもたちっていうとこでいうと、必然的に養子縁組を希望してる里親さんへの里親委託っていうのは、限りなく数が減っていく。それが最近の大きな流れです。*

> *D さん（福祉司）：養子縁組でお願いするって、そもそもそういう子がいないという。養育か、親族かという選択肢で、長期委託になるパターンが多くて、里親さんの所から専門学校行ったり大学行ったりっていうお子さんは、20 歳まで延長してっていうのもある。*
>
> *D さん：（養育から復帰っていうのはあまりない？という問いかけに）難しいですね。*

乳児院の調べでも、退所にあたって（S53～H30 平均で）家庭復帰率 46%、里親委託率 28.1%と、乳児院から家庭に帰れなさそうな場合は里親委託が検討されている（次項と関連）。

本項をまとめれば、里親登録者が絶えない背景には養子縁組の希望があり、かつ「ハードルは高くないんです、里親登録の」（F さん）ということばもあるように登録自体はそれなりの数が保たれていた。一部親族の多い地域もあるようである。里親登録の入口は縁組希望でも制度の主旨を理解していくパターンや、いつでも子どもを受け入れられる経験豊富な一部里親への偏りがみられる一方、里親会にも入らず縁組したらやめていく里親がいたのも事実である（D さん・E さん・F さん）。次項では委託方針についてみてみたい。

2）-b　委託の方針 ～ 前提としての施設の少なさと措置ルート

・前提としての施設の少なさと乳児の行先不足

福祉司の D さん・E さんは「*乳児を本当に信頼してみていただける里親さんを探すっていうのは本当に大変。*」「*やっぱり養育経験ないとおっかないですよね。いきなり（預けられない）。*」と述べ、結果的に、養育経験のある、安心して預けられる人に偏ってしまい、「疲れすぎちゃって」「つぶれちゃった」里親もあったと聞いたそうだ。ほか、新生児だと宗教関係も委託候補にあがる。「*養育経験あり、すぐに見てくれる、昼間も、すぐに保育園預けられなくても見てくれるって人。*」「*結構大人の手が多いっていうね。宗教さんの所は*」（D さん、E さん）

里親である G さんも最近は一時保護委託が多いと言い、「*私なんか小さい子の、誰でも平気ですし。…略…仕事もしてないでしょう？（安藤：じゃあ、今日夜いいですかって言っても）そう、大体そうです。『これから連れて行ってもいいですか』*」といわれると述べていた。

・要保護児童の措置ルート

前項でもあったように、乳児院から家庭復帰は一定あるものの、復帰が難しい場合は乳児院から里親委託、または児童養護施設に入所すると長期化、というパターンがみられ、児童養護施設や里親への委託の後の家庭復帰は見込みにくい傾向があるようだ。施設が空いているからということで、隣県富山への措置もみられるという。

乳児院のしらべでは、乳児院から里親委託になったケースで、子どもに「特記事項」がとくにないのは 3 分の 1 程度で、なんらかの特性がある子が多いものの、半数近くは特別養子になっている。

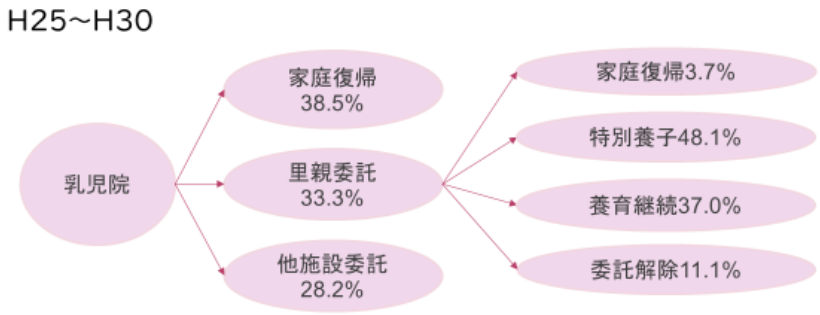


図 3-36
H25～30 聖母乳児院の家庭復帰・里親委託・他施設入所の割合

出典：聖母乳児院提供資料

・各児相の委託方針の違い

2002 年に親族里親制度が創設されると、ある児相の親族里親が非常に多く、県の里親委託率にも影響していた時期があった。というのも、児相のカラーというのは一定あると聞く（B さん、D さん）。とくに親族里親が急増した時期に児童福祉司であった F さんの考えは以下のようなものだった。

F さん：親族里親という制度ができて、そのときの職員の考え方にもよるんでしょうけれども、私、個人的には血のつながったおじいちゃんなり、おばあちゃんなりのところで養育されることのほうが、孫、子どもの適応もいいですし、環境の変化も最低限度でとどめられるというところがあるので、血のつながった親族里親の制度っていうのは、里親制度の中でも一番子どもにとって負担の少ない、いい制度だなっていうふうに感じます。

F さん：（一般にイメージしがちな子ども像とちがい、）あるとき、関係がまずくなるので、血がつながってないとこらえ切れないのが、またそれが生の人間かなと思うので。だから私は、最初の話に戻るけど、親族のほうが持ちこたえられる（と考えている）。

しかし、一児相の特定種別の里親の急増には、慎重な意見もあった。

B さん：要は虐待絡みでどんどんと養護ケースが増えていって、児童養護施設がかなりぱんぱんになってきて、…略…里親委託をしたんでしょうけども、その中にかなり無理な親族里親委託が混ざっていたように思います。要するに本当は親がその辺にいるらしいんだけれども、行方不明ということで、祖母に委託してあったり。

異動により親族里親の増加は 2010 年代になるとおさえられていく。そのときの担当者の判断に裁量があったともいえるし、一方では少数の判断でも新潟県の新規里子数自体が少ないため、数人の親族里親委託が県全体の数値に影響するほどになったということである。

３）新潟県の社会的養護体制

（1）～（5）を踏まえ、ヒアリングによる（6）から里親委託率の高さ等の実態について述べてきた。それらの背景には、新潟県の特徴的な社会的養護体制がある。そこで、①県の福祉行政職採用方法が公開公募である、②施設も公立公営である、とはどのようなことかを検討してみたい。

まずひとつには、福祉行政職員がそれぞれのキャリアパスの中で矜持をもち、ソーシャルワークにあたれると考えられる。

B さん：よその県のように、要するに素人さんが入ってくっていうことは、基本的にはないので、そういう意味ではそれなりにきちんとした処遇はしてきたつもりではありますけどね。…略…福祉職としての誇りみたいなのがあるから、変なことはできない。そういう部分は多少はあるかもしれないですね。

児童養護にかんしていえば、県立施設と児相という異なる立場から子どもの成長にかかわる機会を得ることで、施設養護の影響／里親委託をはじめとする家庭養護の効果を実感し、里親委託への動機づけにつながってきたと指摘する声もあった。

A さん（メール）：児童相談所と県立の社会的養護施設の双方に勤務した福祉専門職の多くは、異動によって施設養護下に入った子どもの成長過程を長期スパンで観察する機会を得ており、結果的に長期の施設養護が子どもに与えるネガティブな影響が小さくはないことを実感している。

また、公立施設の入所率と私立施設の入所率は異なり、前者は低くおさえられる。つまり、公立施設が多いということは、県の施設入所率全体もおさえられる傾向にあることを指し、実際 5～6 割である。これについて G さんも以下のようにのべていた。

G さん：△△なんかも、○○寮っていうのは市立なので、人件費とか全部、市の職員になって、市と県も折半なところあるから、（入所児童が）少なくてもそんなに問題はないけど。ある程度の団体だとやっぱり措置費で運営するから、マックスの人員に対応できるような職員配置になってるから、やっぱり子どもがいないっていうことは、運営に影響してくるから

児童養護施設が満杯なので里親へ…という図式があてはまらない場合があるのである。これとかかわるかもしれないが A さんの指摘では、児相職員と公立施設職員の関係性において特徴があるといえる。

A さん（メール）：例えば、児童相談所職員にとっての◇◇（県立施設）職員は、昨日までの「上司、同僚、部下」である例もあるわけですから、一般的な児童相談所と児童養護施設の関係における非対称性が、◇◇の場合はみられません。

児相と県立児童養護施設と双方の事情とを理解し、顔のみえる関係であるため、一般的な児相と施設の緊張関係のような関係性とは質を異にしているのであろう。そのほか、依然として児童相談所と障害者相談所との兼務（B さん）、乳児院のファミリーソーシャルワーカーと主任の兼務（C さん）のように、人手不足から兼務の実態も語られていた。児童福祉司

らは、里親委託の経験を振り返り、悩みながら自己評価をおこなっていたのが印象的である。

B さん：それなりのお金をかけて里親を開拓したわけじゃないわけですよ、やむにやまれずやってきたわけで。なおかつじゃあそれに相応する職員の配置とか、ケアの体制とかをつくってきたかといったら、そんなものは何にもないわけですよ。そうするとどういうことが起こるかというと、委託したら最後、何が起こってるか分かんないみたいな話になっちゃうわけです。よからぬこともたぶん起こってると思うんですよ、把握されてないだけで。

（7）社会的養護改革の現状と課題

最後に、2000 年代以降の社会的養護改革のただなかで、新潟県の社会的養護は今どこに位置づくのだろうか。ヒアリングからは、評価の一方で数値目標の難しさも語られた。効果的な面では第一に、里親支援専門相談員（2012～）への評価が挙がる。

E さん：いろんな所に積極的に出てくださっているし、訪問も一緒にしてくれてるんですよね。

D さん：訪問も、委託前のマッチングの段階も訪問しますし、委託後も訪問してくれますし。結構関わりが以前より多くなったような気がします。もっと、えいやっていう感じで委託してた。

このように、現役児童福祉司からは、里親支援専門相談員の配置によってそれ以前よりも里親委託を丁寧に、細やかに行えるようになったという意見があった。

第二に、ビジョンについてである。社会的養育ビジョンに関して、「（数値目標に対して）申し訳ないですけど、そこまで意識してやっていないですよね」（E さん）といった声、「特別養子を前提とした里親制度の普及っていうのは、そこは反対っていうか、リスクが大きいんで。現実に実務家としてそれを選択するかっていうと、 私はしないです。国の方針なんで反対とまでは言わないけど」（F さん）など慎重な意見もあった。とはいえ、実際は「数」を意識していないにせよ、里親委託をまず検討する姿勢は共有されている。

以上を踏まえて本プロジェクトの目的に立ち戻れば、新潟県の里親委託の高さ、社会的養護改革下の現状について、以下の 3 点にまとめた。

① 近年の一連の社会的養護改革は、数値目標等においては現場の困惑もあるものの、丁寧な委託につながるといった変化もみられた。しかし、不調など表面化しにくい弊害も確かに存在している。

② 新潟県の里親委託率の高さは、社会的養護制度改革の効果によるものもあるが、年代と児相によって複数の要因が―時にははからずも―出現したり消えたり、重なりあうことに

よってもたらされている（養子縁組の根強い希望＋大阪里子、乳児院の里親委託ルート、地理環境、一部児相の親族里親活用、一定の地域性をふくみつつ養育型などの裾野の広がりなど）と推察された。ただし新潟市に関しては、十分ヒアリングできていないことは申し添える。
③ やむにやまれず行った里親委託についても、ヒアリングした児童福祉関係者にとっては、必ずしも「よい」と思えない一面があることも見えてきた。

令和 2 年 4 月「新潟県社会的養育推進計画」が公表され、里親等委託率が「家庭的養護推進計画」策定時よりも 5.8%増加したほか、県全体の里親等委託率は 44.8%（新潟県：40.0%、新潟市：55.9%、いずれも平成 31 年 3 月末）など高い委託率が改めて確認されている。課題として挙げられるのは、年齢別のニーズの受け皿や地域ごとのサービスバランス、さらなる里親数増加や未委託里親支援などである。ここで受け皿の総量は現状では足りているとあったが、（6）でみたような保護したくてもできなかったケースなどを思い返せば、十分といってよいかはやや疑問も残る。しかし、ヒアリングに協力してくれた多くが、里親たちの内実の変化、すなわち少しずつ養親希望よりも養育里親を希望する者の増加傾向に言及していたように、研修での意識変容やこれまでと違う層の開拓の兆しも感じられる。
今回のヒアリングで最も印象的なのは、（6）の2）3）で述べてきたように、里親委託率の高さの陰にある現場の葛藤であった。里親委託率の高さだけでは測れない、里親養育の内実の充実度をどうはかっていくか。子どもの意見表明権の保障や里親の不安感といった指標をどう包括的に政策と実践に反映させるのか、検討の余地があるように感じられた。新潟県・新潟市を一事例として、地方自治体の規模、児童福祉サービスに限らない社会福祉資源の配置の全体像、福祉職の採用等の仕組みで類似点をもつ他の自治体にも示唆を得られないかなど、今後の筆者の課題でもある。

[引用・参考文献]
全国里親会、1995『里親読本シリーズ第 45 集 地域里親会活動実践事例集 10』p10-59.
新潟県保健師活動研究会，2018『保健師が行う家庭訪問 第 2 版』やどかり出版.
平成 27 年度 国勢調査
各年度福祉行政報告例

［謝辞］
本プロジェクトにあたってヒアリングにご協力いただきました皆様に、記して御礼申し上げます。

仮名	性別	所属等	ヒアリング日	備考
A さん	男性	元新潟県福祉職員	2018 年～度々	
B さん	男性	元新潟県福祉職員	2019/8/1	
C さん	女性	乳児院施設長	2019/8/8	
D さん	女性	児童相談所福祉司	2019/6/18	D さん、E さんは同席
E さん	女性	児童相談所福祉司	2019/6/18	
F さん	男性	児童相談所福祉司	2019/8/7	
G さん	女性	新潟県里親	2019/8/6	
H さん	女性	新潟県里親、FH	2019/10/9	
I さん	男性	児童養護施設所長	2020/1/20	I さん、J さん、A さんと座談会形式
J さん	男性	児童養護施設所長	2020/1/20	
K さん	女性	乳児院施設長	2020/1/21	K さん、L さんは同席
L さん	女性	乳児院職員	2020/1/21	

４．北海道・札幌市の社会的養護　（野辺陽子）

北海道は、全国的に要保護児童率が高く、里親委託率も高い自治体である。北海道の里親委託率の高さについては、先行研究でも指摘されてきた（松本 1991）。では、なぜ里親委託率が高いのだろうか。また、北海道および札幌市は、どのように社会的養護の体制を改革しているのだろうか。また、その過程でどのような新しい課題が出てきたのだろうか。

（１）北海道の特徴

北海道の子どもの貧困率は高い。その背景には北海道の経済状況と家族形態がある。北海道の一人当たり県民所得[34]は低く 261 万 7 千円で、全国平均の 321 万 7 千円と比較して低い（2016 年度）[35]。北海道の離婚率（人口千対）は 1.90%で、全国の 1.68%より高い（2018 年度）[36]。ひとり親世帯は、2010 年の国勢調査によると全世帯に占める割合は 2.27%となっており、全国の 1.63%を 0.64 ポイント上回っている[37]。

（２）社会資源の量と配置

北海道（札幌市を除く）では、2019 年現在、８ヵ所の児童相談所が各区域を管轄している。児童養護施設は 18 か所あり、多くが大舎制である。乳児院は函館に 1 ヶ所しかない（表 4-1）。なお、福祉行政報告（平成 28 年）から算出したところ、未成年人口に占める児童養護施設の定員数は、全国の 68 都道府県・政令都市のなかで、北海道は全国 16 位であり、施設の収容力は相対的に高いほうである。

表 4-1　北海道の乳児院・児童養護施設[38]

---

[34] 県民所得は、県民雇用者報酬、財産所得（非企業部門の財産所得の純受取）、企業所得（企業の財産所得の純受取を含む）を合計したものであり、個人の所得水準を表すものではなく、企業利潤なども含んだ各都道府県の経済全体の所得水準を表している（https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kenmin/files/contents/pdf/gaiyou.pdf, 2020.06.07 閲覧）。

[35] 内閣府経済社会総合研究所，2018,「平成 28 年度県民経済計算について」（https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kenmin/files/contents/pdf/gaiyou.pdf, 2020.06.07 閲覧）。

[36] 厚生労働省，2020,「人口動態調査」

[37] 「北海道子どもの貧困対策推進計画」http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/sky/kyouikukaigi/h27_3_shiryou4s.pdf, 2020.09.19 閲覧.

[38] 札幌市では、2012 年から札幌乳児院、興正学園、羊ヶ丘養護園が里親支援を行っている。

北海道　　2020年3月16日現在

施設名		設立年	定員
乳児院	さゆり園	1878年	20
児童養護施設	岩内厚生園	1898年	55
	歌葉洗心学園	1950年	70
	旭川育児院	1921年	70
	黒松内つくし園	1956年	80
	櫻ヶ岡学園	1951年	84
	天使の園	1923年	74
	北海愛星学園	1949年	65
	北海暁星学園	1950年	40
	ふくじゅ園	1949年	50
	北光学園	1952年	45
	美深育成園	1946年	50
	函館国の子寮	1953年	60
	富良野国の子寮	1952年	75
	くるみ学園	1900年	75
	わかすぎ学園	1973年	28
	十勝学園	1963年	45
	光が丘学園	1963年	30
	釧路まりも学園	1956年	63

出典：北海道保健福祉部子ども未来推進局

児童相談所の里親担当職員は 2020 年度から各児童相談所に児童福祉司（里親委託等調整員と兼任）が 1 名ずつおり、児童養護施設 18 か所のうち、9 か所が里親支援専門相談員を置いている（北海道里親会連合会ヒアリング。以下、括弧内はヒアリング先を示す）。

里親会は 1958 年に設立され、2012 に「一般社団法人北海道里親会連合会」となった。

（３）社会的養護の長期的動向

北海道の社会的養護がどのように変化してきたのかを確認したい。なお、里親制度の改革が行われ、政策による家庭養護へのシフトが始まった 2000 年以降の変化については、北海道（札幌市を除く）と札幌市に分けて動きを確認していく。

１）要保護児童の状況

北海道（札幌市を含む）の要保護児童数の推移を確認すると、少子化で子どもの数が減少しているにもかかわらず、要保護児童数は微減・横ばいである（図 4-1）[39]。

[39] 北海道（札幌市を除く）と札幌市の要保護児童数の長期的動向は巻末の資料参照。

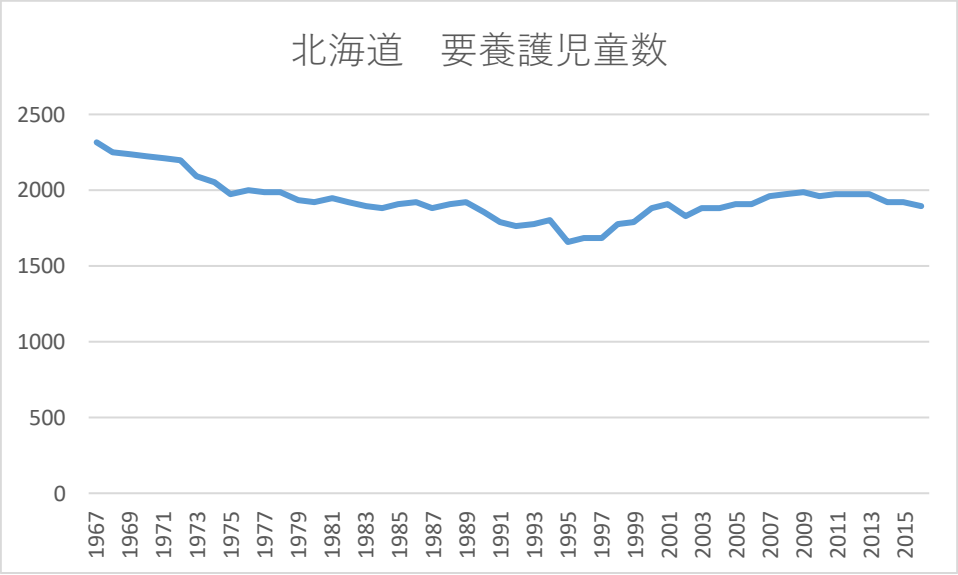


図 4-1　北海道（札幌市含む）要保護児童数の推移

出典：福祉行政報告例および社会福祉施設等調査各年度より作成

２）乳児院・児童養護施設の状況

北海道（札幌市を含む）の施設の入所率（施設の定員数に対する在籍児童数の割合）は、80 年代終わりから 90 年代にかけて若干減少したのち、2000 年代に入って上昇し、2009 年以降は再度、減少している（図 4-2）。

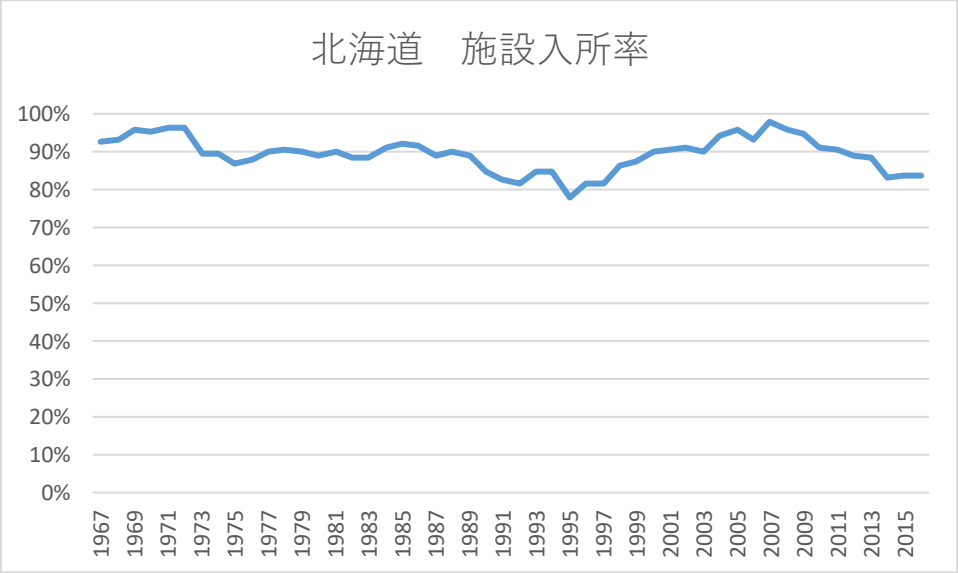


図 4-2　北海道（札幌市含む）施設入所率の推移

出典：社会福祉施設等調査各年度より作成

３）里親の状況

北海道の里親委託率が高い方であることは以前から指摘されてきた（松本 1991）。北海道（札幌市を含む）の里親委託率は、2000 年以降上昇傾向にある（図 4-3）。

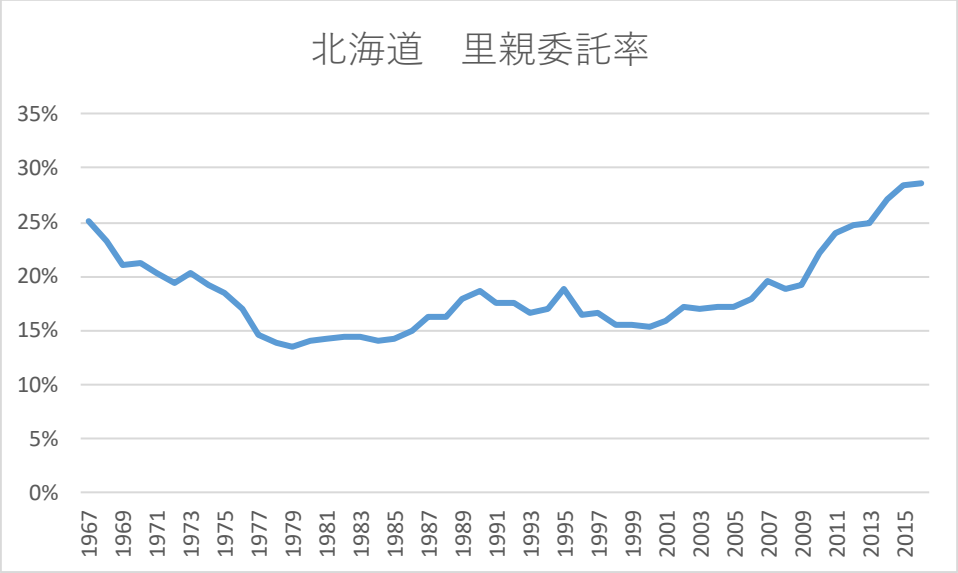


図 4-3　北海道（札幌市含む）里親委託率の推移

出典：福祉行政報告例および社会福祉施設等調査各年度より作成

里親登録数は 1970 年代にゆるやかに減少したのち、1980 年代～1990 年代半ばに微増し、その後ゆるやかに減少し、2009 年以降、増加している（図 4-4）。

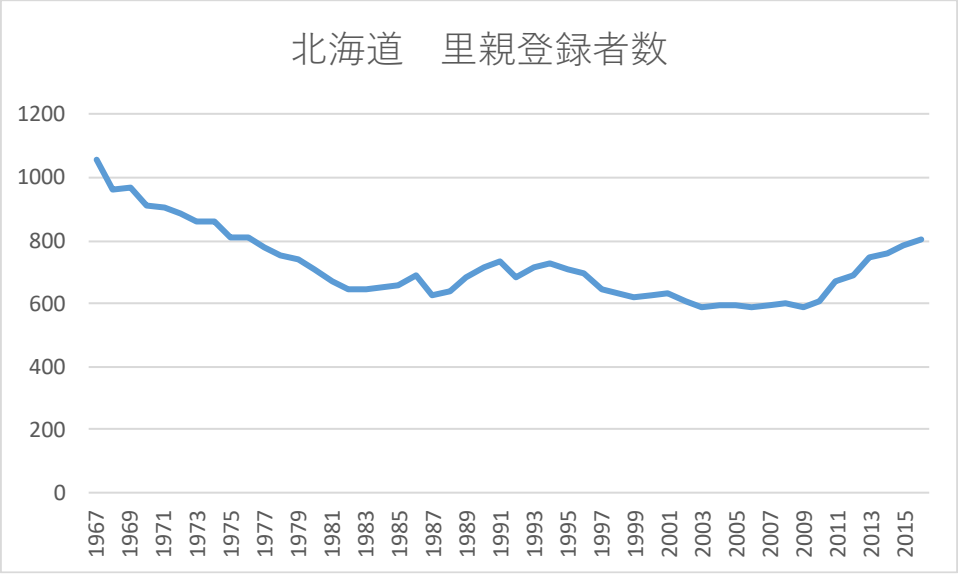


図 4-4　北海道（札幌市含む）里親登録数の推移

出典：福祉行政報告例各年度より作成

要保護児童数に対する登録里親数の割合（要保護児童に対する里親登録率）は、1980 年代に減少するものの、1990 年代に上昇し、さらに 2000 年代以降減少するが、2009 年以降は増加している（図 4-5）。

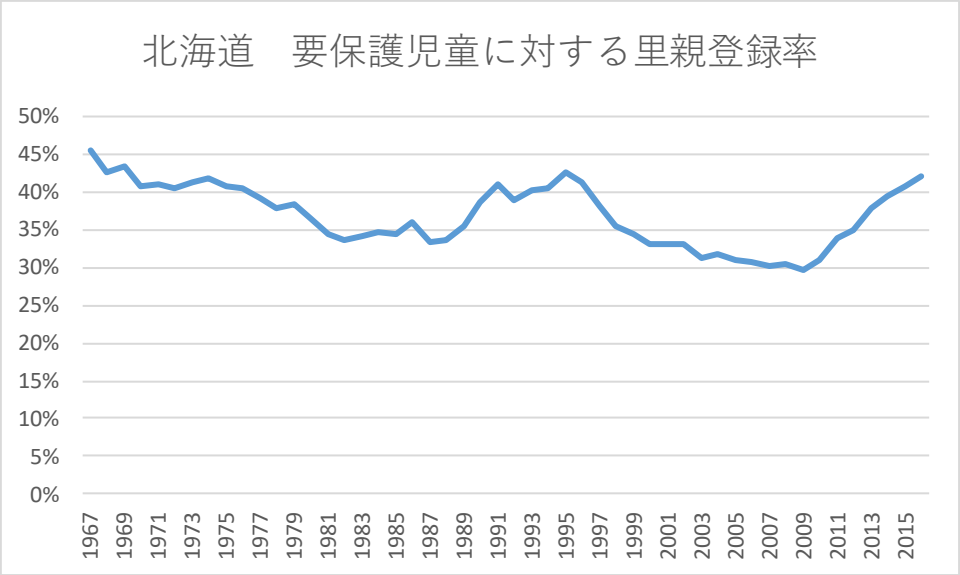


図 4-5　北海道（札幌市含む）要保護児童に対する里親登録率の推移
出典：福祉行政報告例および社会福祉施設等調査各年度より作成

（４）2000 年以降の社会的養護

ここからは 2000 年代以降の北海道（札幌市を除く）の動向をみていきたい。

１）要保護児童の状況

北海道（札幌市を除く）の要保護児童数は、2009 年以降減少傾向にある（図 4-6）。これは未成年人口が減少しているためである（北海道庁）。

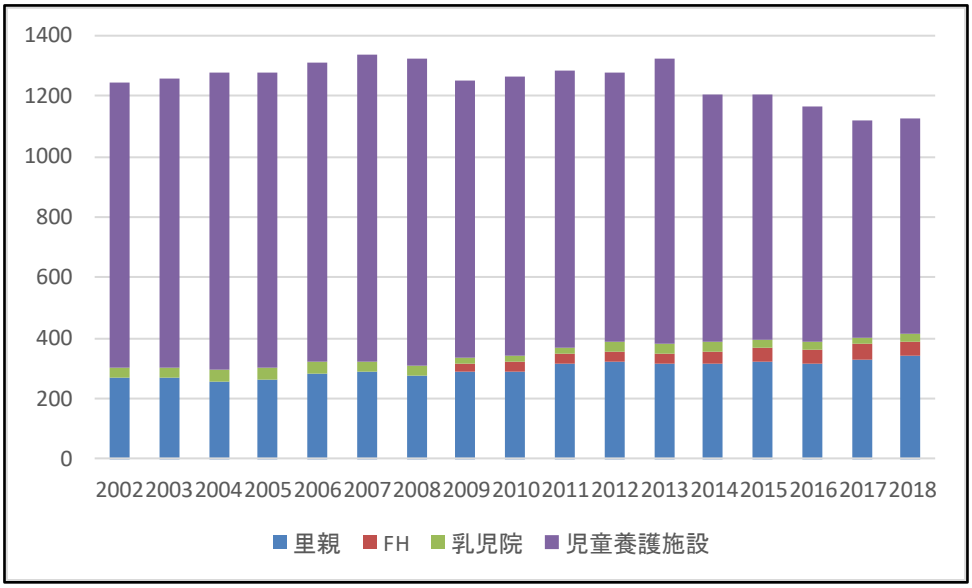


図 4-6　北海道（札幌市を除く）要保護児童数の推移
出典：福祉行政報告例各年度より作成

２）児童虐待の状況

次に、要保護児童の発生要因の多くを占める児童虐待について確認しよう。児童虐待相談の対応件数は全国的に増加傾向にあり、北海道（札幌市を除く）では、2012 年以降、急激に増加している（図 4-7）。

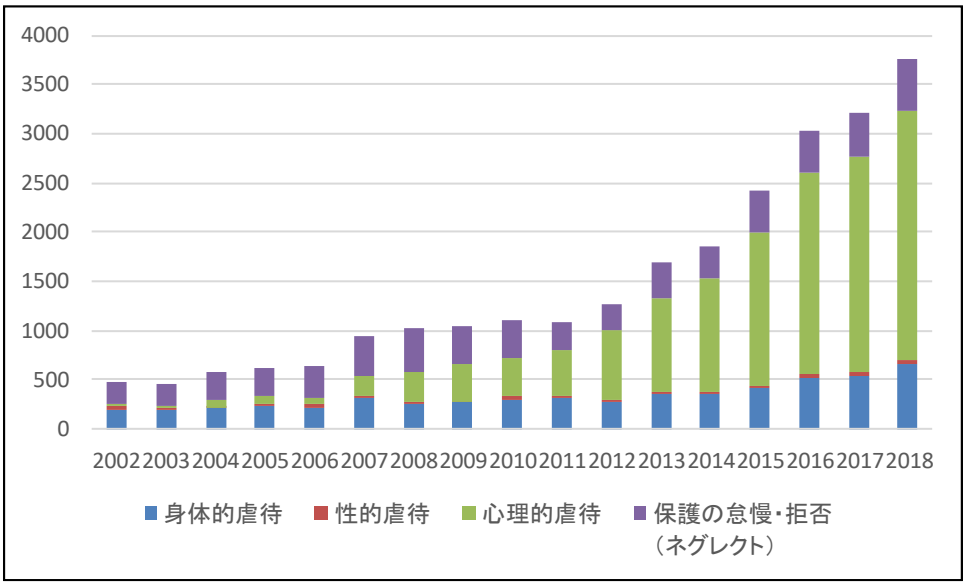


図 4-7　北海道（札幌市を除く）児童虐待対応件数の推移
出典：福祉行政報告例各年度より作成

３）措置の状況

北海道で、児童相談所の対応件数を分母として、措置になった子どもの割合をみると（図 4-8）、全国よりも措置率が高い。

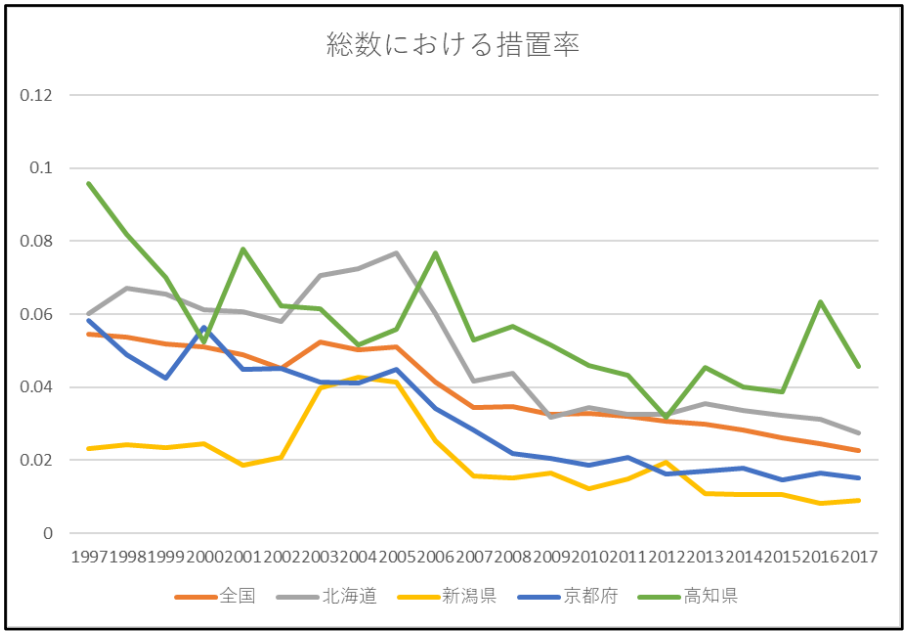


図 4-8　児童相談所の対応件数における措置率
出典：福祉行政報告例各年度より作成

また、措置になった子どものうち、里親委託される子どもの割合は全国よりも高く、新潟県と同水準である（図 4-9）。

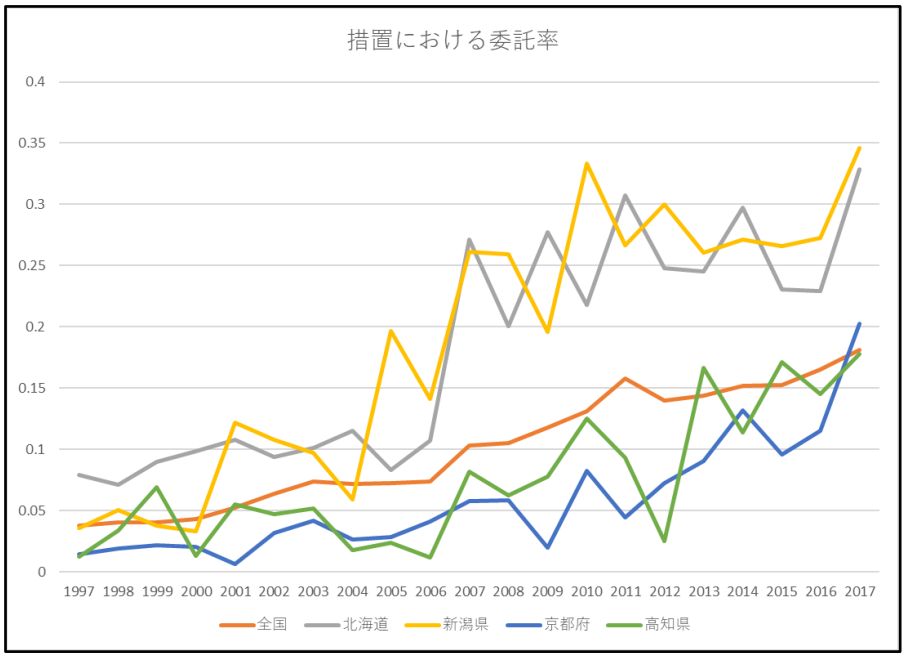


図 4-9　児童相談所の措置における里親委託率
出典：福祉行政報告例各年度より作成

では、要保護児童が措置となった場合、どのように施設と里親に分かれるのだろうか。

里親委託については、児童相談所のスタンスの変化について、「里親委託ガイドラインが出て、ようやく児相の目が里親に向いてきた」（北海道ファミリーホーム協議会）、「乳幼児は里親に、という雰囲気は昔より強くなっている」（北海道里親会連合会）と現場では感じられていた[40]。

北海道には児童相談所が８つあり、児童相談所の管内に少なくとも１か所は児童養護施設があるが、施設まで車で３時間かかることところもあり、その場合里親委託になることが多い（北海道庁）。例えば、中央地区は施設が多く７つあるが、他の地区は施設は１～２つしかない。施設が多い地区は未委託の里親が多い（北海道里親連合会）。施設まで何百キロもあると校区の里親を探す（北海道庁）。また、小さい子は（乳児院のある）札幌まで車で２～３時間かけて運ばないので里親が預かることが多い（北海道里親連合会）。

北海道では、このように施設の満床化ではなく、施設までの距離が里親委託のプッシュ要因となっていた。

同様に、実親にとっても施設・里親までの物理的な距離は重要であるようだった。実親も施設を選好するが、最終的には里親委託に同意する（北海道里親連合会）。遠くの施設より近くの里親を好むためである（北海道里親連合会）。札幌市でも、札幌市周辺の施設に預けるとなったら、実親は市内の里親の方を好む（北海道里親連合会）。実親の同意に地理的要

[40] 北海道庁としては、「里親を支援しようという流れは前からあるので、特に変化は感じない。施設も里親支援に力を入れている」とのことであった。

因が指摘されたのは本報告書で取り上げる４つの自治体のなかでは、北海道・札幌市のみである。

児童養護施設は３歳以下と 18 歳以上の子どもは受け入れたがらず（ファミリーホーム協議会）、また、小学校高学年で施設が受けない子どもが里親委託になると、里親が苦労する（北海道里親連合会）里親は短期で預かったり、一時保護も対応している（北海道里親連合会）。

４）乳児院・児童養護施設の状況

乳児院の定員数は、全国では微増傾向で在籍者は横ばいであるため、入所率は低下傾向にある。北海道（札幌市を除く）には乳児院が２つあったが、そのうち道立の乳児院を札幌市に民間移譲したため（北海道庁）、北海道の乳児院の定員数は全道で函館の乳児院の 20 名しかない[41]（図 4-10）。在籍者数は 20 人を超えることもあり、入所率は 100%を超えている。

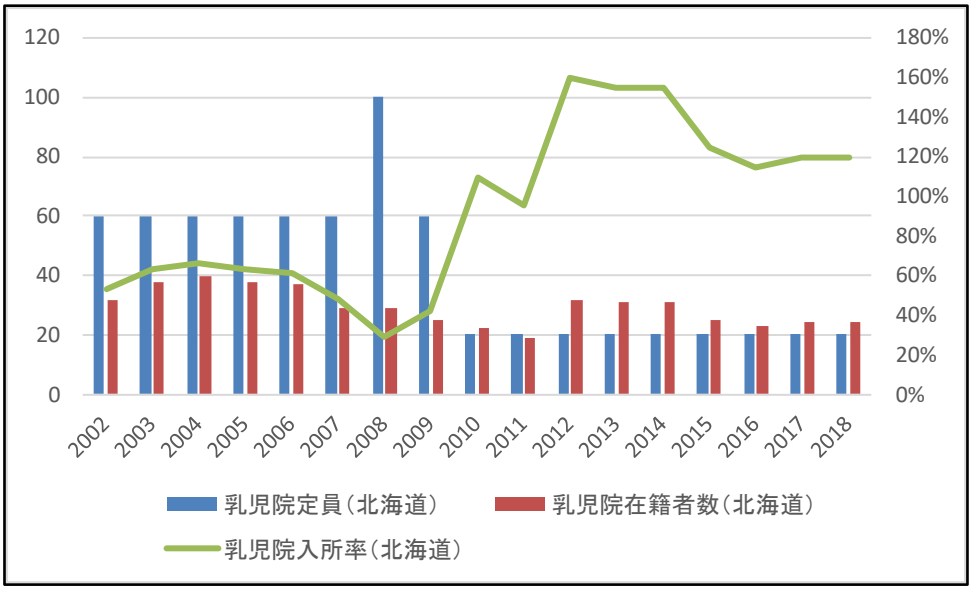


図 4-10　北海道（札幌市を除く）乳児院の定員数と在籍者数
出典：福祉行政報告例各年度より作成

全国では児童養護施設の定員数も在籍者数も減少しており、入所率も減少している。北海道（札幌市を除く）の児童養護施設の定員数は微減している。一部の児童養護施設は防災のために改築したタイミングで小規模化し、それによって定員が減少している（北海道庁）。在籍者数は 2009 年を境に減少しており、入所率も減少傾向にある（図 4-11）。

[41] なお、乳児院の在籍者が定員を超えているのは、北海道庁によれば、間違い（ダブルカウント）か、一時保護の子どもをカウントしているかではないかとのことであった。

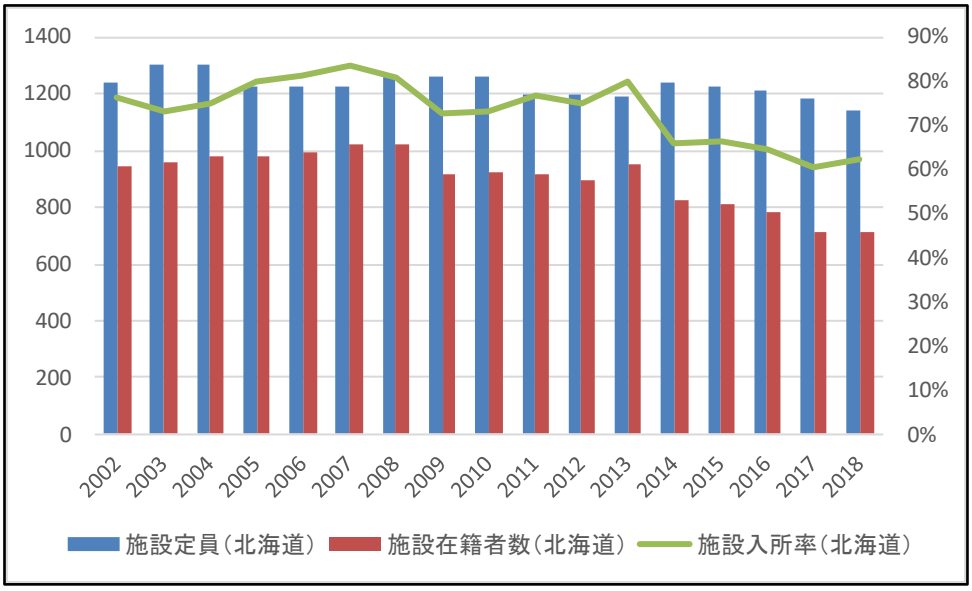


図 4-11　北海道（札幌市を除く）児童養護施設の定員数と在籍者数
出典：福祉行政報告例各年度より作成

５）里親・FH の状況

北海道（札幌市を除く）では、2018 年 3 月 31 日現在、241 組の里親に 341 名の子どもを、11 ヶ所の FH に 48 名の子どもをそれぞれ委託しており、合計 389 名の子どもが家庭養護を受けている。2018 年の里親委託率は 34.5%である。

2002 年～2015 年の期間、里親委託率は、全国、北海道、札幌市ともに、上昇傾向にある（図 4-12）。北海道はもともと全国より 10%以上高く、上昇し続けている。

北海道の里親委託率の高さについては、ヒアリングでは、前述した①社会資源の配置（乳児院・児童養護施設が管轄内にない・遠い）に加えて、②道民の気質から説明された。

道民の気質については、「地域的には開拓者の土壌なので、子どもを預けても、預かっても、地域的にうるさく言われない」「里親も“できることはやってあげよう”という感じで、頼る方（子どもを預ける方）も“親戚の顔がつぶれる”とかない」（北海道ファミリーホーム協議会）「もともと北海道は開拓民でなりたっているので、他人に子どもを預けたり、預かったりすることに抵抗感がない」（札幌市児童相談所）、「本州と違って、北海道では要保護児童を親族がそれほど面倒をみない。離婚して生活に困った場合に、施設か里親に預ける。抵抗が少ない」（北海道里親会連合会）と、親族によるサポートや干渉が薄いことが他の地域と比較した北海道の特徴として語られた。

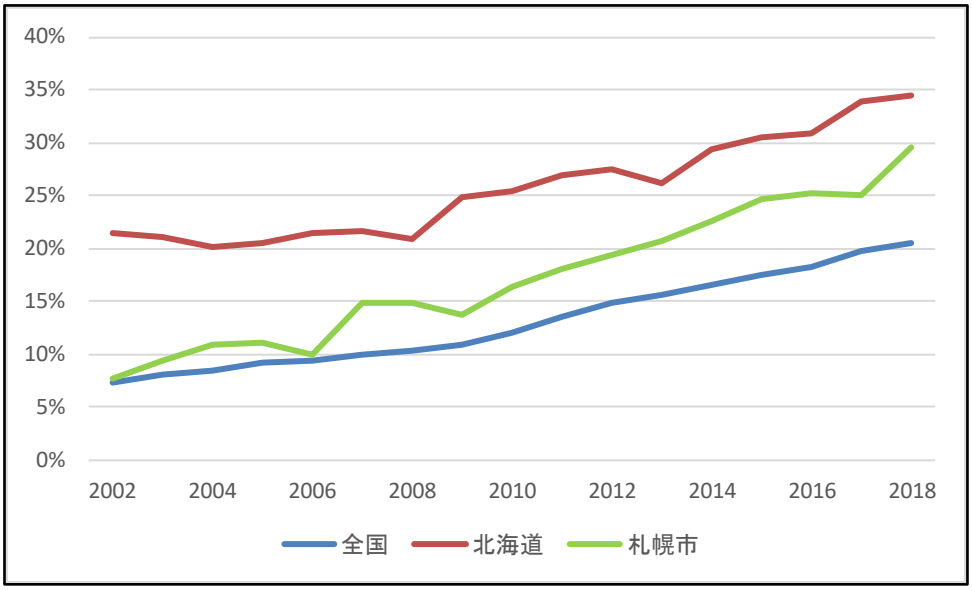


図 4-12　全国・北海道（札幌市を除く）・札幌市の里親委託率の推移
出典：福祉行政報告例各年度より作成

登録里親数は、北海道（札幌市を除く）では 2009 年に短期里親を廃止し、養育里親に一本化したため一度減少したが、2010 年以降は増加している（図 4-13）。なお、北海道もかつては養子縁組を希望する里親が多かったが、登録しても子どもが委託されないため、養育里親にも登録するようになった（養育里親と養子縁組里親両方の登録ができる）（北海道里親連合会）。

登録里親数が増加しているとはいえ、「地域で里親になってくれる人が減っている。新しく里親になる人よりやめる人の方が多い」「今までは里親さんの口コミで里親をリクルートしていたが、もうそれでは無理なので、どうやってリクルートしていくか」「里親会の運営が難しくなっている」点などが課題として語られた（北海道里親会連合会）。

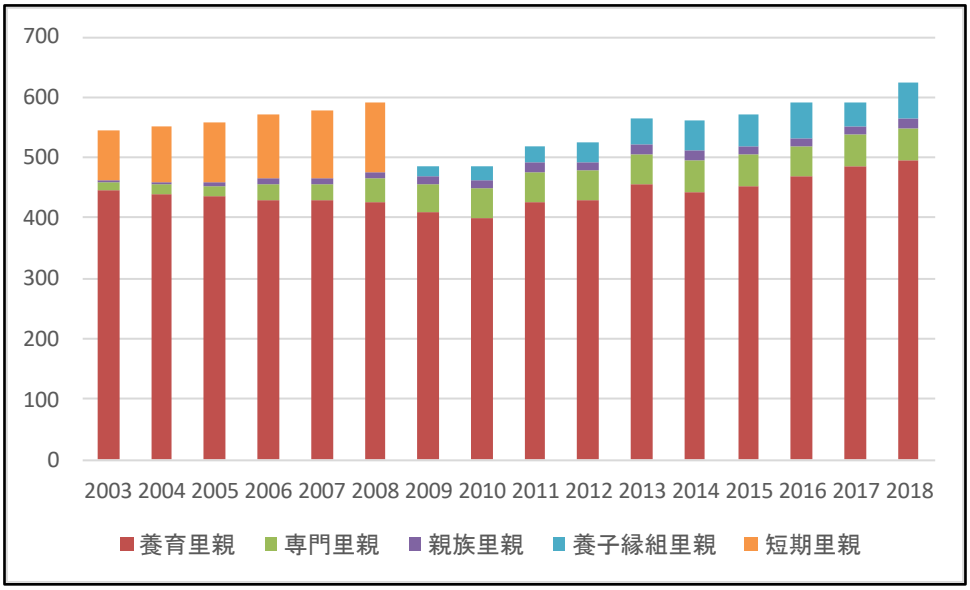


図 4-13　北海道（札幌市を除く）登録里親数
出典：福祉行政報告例各年度より作成

里親受託率（登録里親のうち子どもが委託されている里親の割合）は、2002 年以降、全国では一貫して上昇し続け、2009 年以降はゆるやかに下降している。北海道（札幌市を除く）は、2010 年までは上昇傾向にあったが、それ以降は減少し、2016 年以降また漸増傾向にある（図 4-14）。

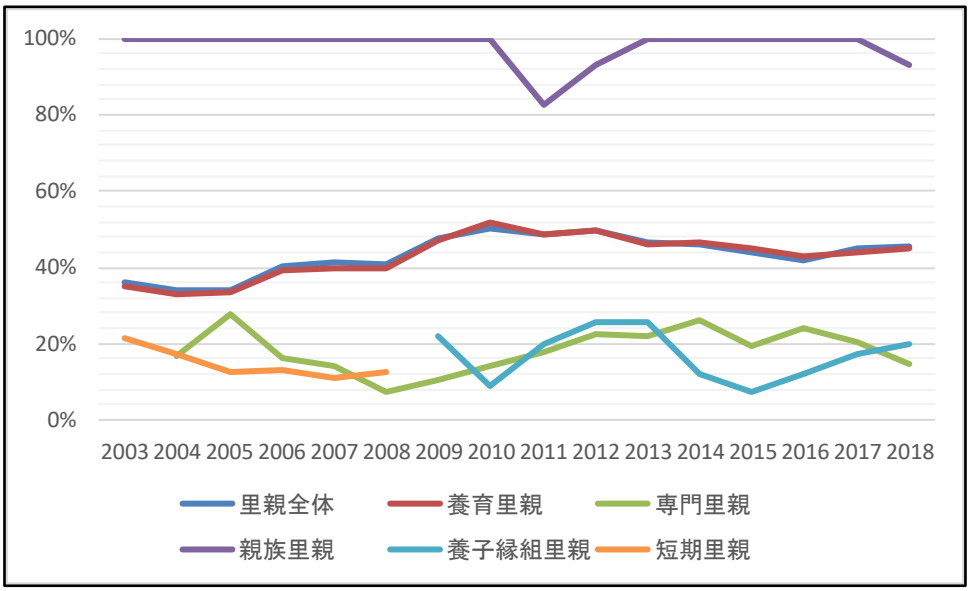


図 4-14　北海道（札幌市を除く）里親受託率
出典：福祉行政報告例各年度より作成

里親に委託されている児童数は、全国は増加しており養育里親の割合が多い。北海道（札幌市の除く）でも増加傾向にあり、ほとんどを養育里親が占めている（図 4-15）。

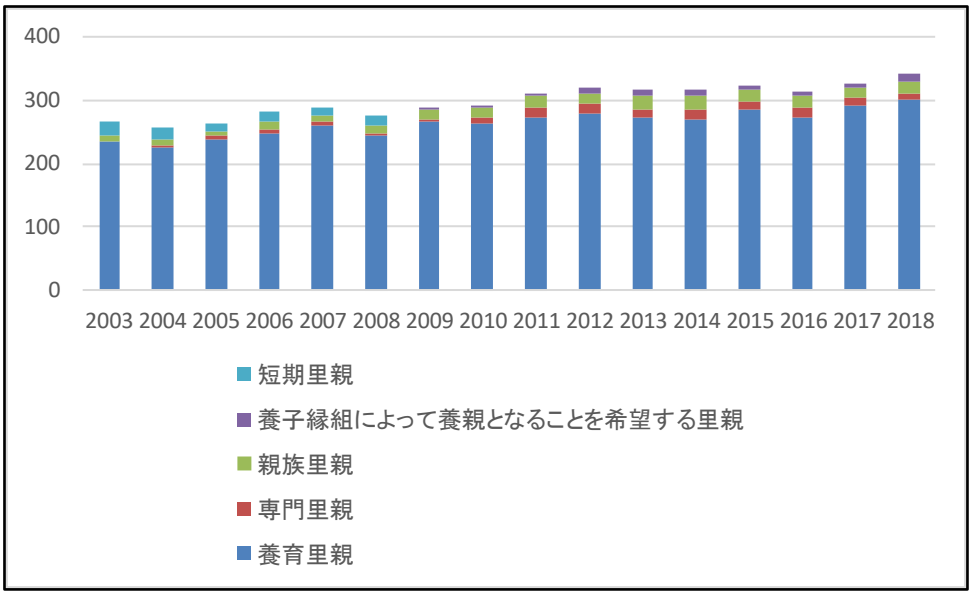


図 4-15　北海道（札幌市を除く）里親に委託されている児童数
出典：福祉行政報告例各年度より作成

委託中の児童の年齢を見ると、6 歳までの児童は横ばいなのに対して、7 歳以上の児童が増加していることがわかる（図 4-16）。

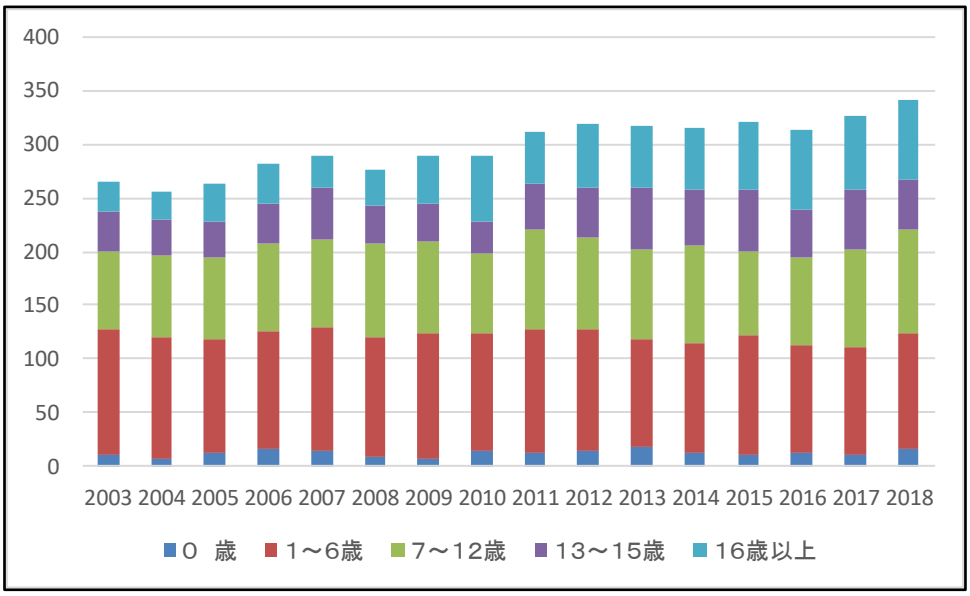


図 4-16　北海道（札幌市を除く）里親に委託されている児童数
出典：福祉行政報告例各年度より作成

FH に委託されている児童数は、全国では増えており、FH の定員数も増えている。また、北海道（札幌市を除く）の FH の定員は増加傾向にあり、委託されている児童数も増加傾向にある（図 4-17）。北海道としては、「ファミリーホームを特に勧めてもいないし、抑えてもいない」とのことである。

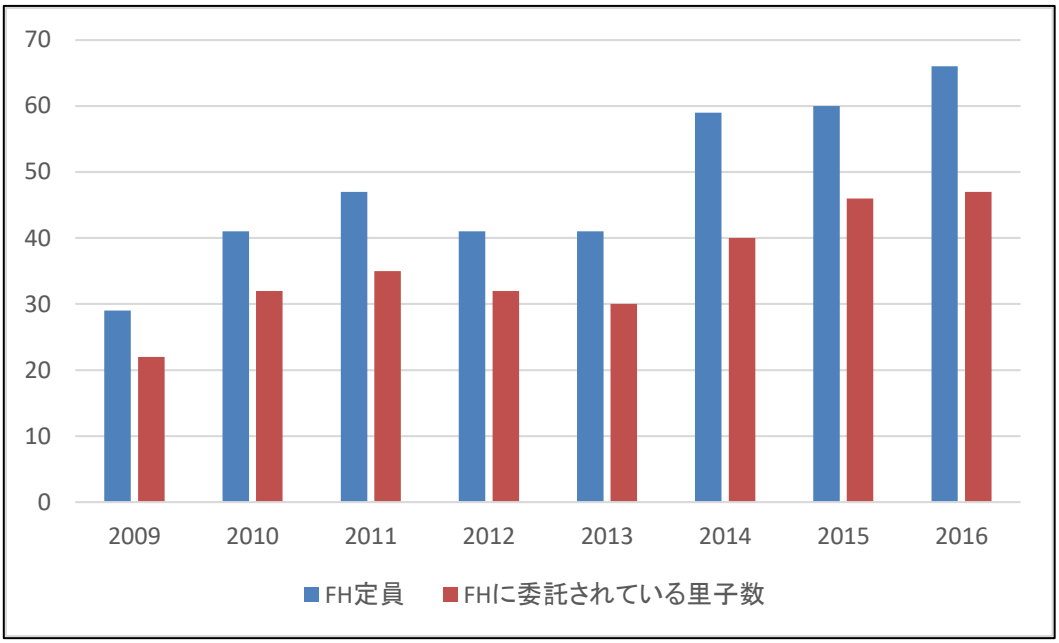


図 4-17　北海道（札幌市を除く）FH に委託されている児童数
出典：福祉行政報告例各年度より作成

委託されている子どもを年齢別に見ると、FH でも 7 歳以上の児童の割合が多い（図 4-18）。

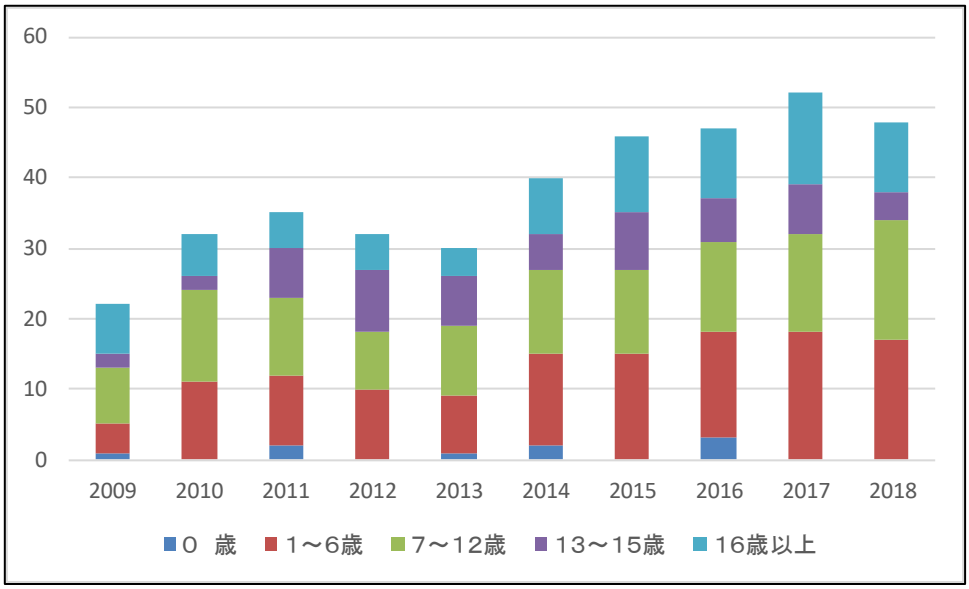


図 4-18　北海道（札幌市を除く）FH に委託されている児童数
出典：福祉行政報告例各年度より作成

ここからは、里親支援について見ていこう。児童相談所は「北海道里親養育包括支援事業」として、①普及啓発事業、②養育里親等研修事業、③専門里親等研修事業、④里親とのマッチング、⑤委託前養育等支援事業（令和２年度から）、⑥自立支援計画の作成、⑦家庭訪問支援事業、⑧養育援助事業、⑨相互援助事業、⑩親子の再統合に向けた面会交流支援、を実施している。

また、北海道庁が北海道里親会連合会に委託している事業（児童相談所からの委託ではなく、道庁からの委託）として、①地区別里親研修事業、②委託里親交流・自立準備支援事業、③里親安心サポート事業、がある。

道庁が児童養護施設に委託している事業はなく、児童養護施設と乳児院は、施設職員として里親支援専門相談員を配置し、里親支援を行っている。乳児院２か所は里親支援専門相談員を配置しているが、児童養護施設は配置がある施設とない施設がある。2020 年度は、北海道全体（札幌市所管施設含む）で乳児院２か所を含む 16 か所に里親支援専門相談員を配置している。

（５）社会的養護改革の現状と課題

北海道の地域性として「広いこと、移動に時間がかかること、地方は過疎化が進み、人口が少ないこと」「北海道の端のほうは人口も資源も人材もない」（北海道庁）ことが語られた、この地理的に広域で社会資源が偏在しているという地域性は、近年の社会的養護改革にも影響を与えていた。

まず、里親支援体制を構築する北海道独自の難しさが語られた。第一に、移動に時間がか

かるため（これはある意味で、施設までの距離の遠さが、里親委託を促進するプラスの方向に働いていたが）、里親支援に赴く物理的な難しさになっていた。「札幌市なら、すぐに里親の支援に行けるが、郡部は距離的に難しい」（北海道庁）、「北海道は管轄の範囲が広すぎて、1件家庭訪問したら、1日が終わる」「北海道は、児相の受け持ち面積が広い。端から端まで車で３～４時間が当たり前。往復すれば、６～８時間かかる」「冬は（雪が積もるので）もっと大変。よその自治体より経費がかかる」（北海道里親会連合会）とその難しさが語られた。

現在では、里親委託率を上げるために、厚生労働省から里親の支援体制の構築が求められている。それまでは、「バックアップをしなくてもやってくれるのが里親さん」であり、「研修もなく、“実子を育て終わったから大丈夫だろう”と、技術・テクニックもないまま」養育していた。しかし、近年では特別なケアを必要とする子どもの委託も多く、とくに障害を持った子どもの委託について、「里子の３割以上が障害を持っている」「発達障害のある子どもも里親に行っている。発達障害は個別にケアするとよいというが、対応が大変。里親さんもお願いされればたいてい断らないので、無理して預かっている」（北海道里親会連合会）という点が指摘された。

さらに、施設の小規模化の流れの中で、「小学校高学年で、施設が受け入れない子どもが里親委託になると、里親さんが苦労している」と、養育が難しい子どもが里親委託される状況も指摘された。このようなことからも、里親支援の必要性が増しており、「フォスタリング機関をできるだけ早く作ってほしい」（北海道里親会連合会）、「フォスタリング業務が求められている」（北海道ファミリーホーム協議会）という現場の声が聞かれた。

里親支援体制を構築する北海道独自の難しさは、第二に人材の確保であった。「郡部は人がいないので、里親支援専門相談員を募集しても人がこない。雇えない」（北海道庁）、「施設は本体施設の人材確保を優先するので、施設の職員から里親支援専門相談員を出さない」（施設は16か所中、9か所が里親支援専門相談員を置いている）（北海道里親会連合会）という点は、都市部とは異なる、地方特有の課題であろう。

このような事情があるため、「道内８つの児相ごとにフォスタリング機関があるとよい」（北海道ファミリーホーム協議会）と、フォスタリング機関は求められているものの、一方で、引き受ける機関・団体がないことが課題として浮上していた。「道内一か所にフォスタリング機関を作っても、道内すべてを賄えないし、フォスタリング機関の成り手もいない」（札幌市児童相談所）、「国はフォスタリング機関を作れというが、北海道では民間で手を挙げるところがない」「フォスタリング機関を民間委託しようとしても、里親会が手を上げられない。職員育成に3年間くらいかかるので、軌道に乗るまで時間がかかるだろうから、すぐに業務を始められない」「フォスタリング機関の北海道バージョンが必要」（北海道里親会連合会）と、北海道特有の事情があるなかで、どのようにフォスタリング機関を立ち上げるのか、課題となっていた[42]。

---

[42] その他の課題として、「児童精神科医がいる病院がない」「障害児の通園施設も車で1時

（６）札幌市の特徴

ここからは札幌市について検討していきたい。1972 年に政令指定都市となった札幌市は、高齢化と過疎が進む北海道と異なり、北海道全体の人口の約 4 割弱が集中する大都市である（ただし、札幌市も少子高齢化は進んでいる）。

なお、札幌市の離婚率（人口千対）は、2.31％で、全国の 1.81％よりはるかに高く（2015 年）[43]、札幌市は「札幌市ひとり親家庭等自立促進計画」を策定し、ひとり親世帯の課題に取り組んでいる[44]。

（７）社会資源の量と配置

札幌市には中央区に児童相談所が１か所ある[45]。乳児院は１ヶ所、児童養護施設は５か所あり（表 4-2）、うち２か所が小規模グループケア化した（札幌市児童相談所）。

福祉行政報告（平成 28 年）によれば、未成年人口に占める児童養護施設の定員数は、全国の 68 都道府県・政令都市のなかで、52 位となっており、全国的にみると札幌市の施設のキャパは小さいといえる。

表 4-2　札幌市の乳児院・児童養護施設[46]

札幌市　　2020年3月16日現在

施設名		設立年	定員
乳児院	札幌乳児院	2009年	40
児童養護施設	札幌育児院	1906年	53
	興正学園	1945年	45
	羊ヶ丘養護園	1956年	45
	柏葉荘	1959年	88
	札幌南藻園	1952年	48

出典：札幌市児童相談所

児童相談所の里親担当職員は３名（専任２名、兼任１名）で、そのうち１名が里親委託等

間はかかる。そこではいろんな子どもを受けている代わりに専門的ではない」などの社会資源の問題、「関係機関はたくさんあるのに、ばらばらに動いている」という関係機関の連携の問題、児童相談所の福祉司の人数の少なさの問題よりは経験の問題が課題として語られた（北海道里親会連合会）。

43 「札幌市及び全国のひとり親家庭数等の状況」
https://www.city.sapporo.jp/kodomo/kosodate/documents/siryou1_4.pdf, 2020.09.18 閲覧.

44 「札幌市ひとり親家庭等自立促進計画（素案）」
https://www.city.sapporo.jp/kodomo/kosodate/documents/soan_29_3.pdf, 2020.09.18 閲覧

45 札幌市は南区の社会資源が手薄であることが指摘されている（伊藤 2017: 194）。

46 札幌市では、2012 年から札幌乳児院、興正学園、羊ヶ丘養護園が里親支援を行っている。

推進員（会計年度任用職員）を兼ねている。里親支援専門相談員は、2012 年（平成 24 年）は札幌乳児院、興正学園、羊ヶ丘養護園の 3 か所が配置、2019 年（令和元年）度は札幌乳児院、興正学園、羊ヶ丘養護園、柏葉荘の計 4 か所が配置し、市内 10 区を分担している（札幌市児童相談所、興正学園）。

札幌市の里親会は 1966（昭和 41）年に設立された。おしゃべり会などの行事や、養子縁組対象の会、おとまり行事や、機関誌の発行（年 2 回）など活発に活動している（興正学園）。

なお、札幌市には様々な専門性をもった機関がある。児童精神科の中に、児童家庭支援センターの分室もある（興正学園）。

（８）2000 年以降の社会的養護

ここからは 2000 年代以降の札幌市の動向をみていきたい。

１）要保護児童の状況

北海道（札幌市を除く）と同様に札幌市でも児童人口は減少しているが、都市部の特徴として札幌市の要保護児童数は 2000 年以降上昇傾向にある（図 4-19）。

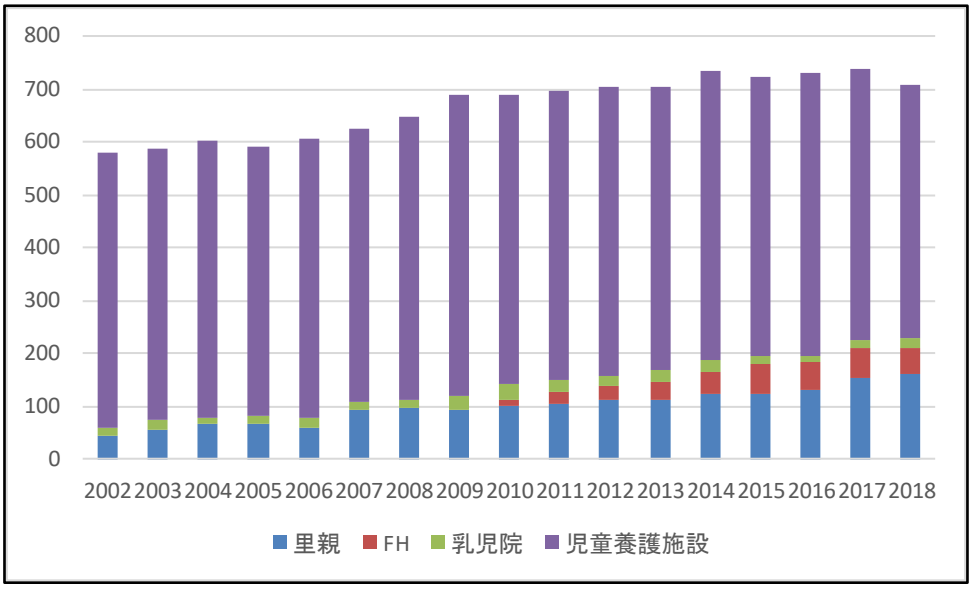


図 4-19　札幌市　要保護児童数の推移
出典：福祉行政報告例各年度より作成

２）児童虐待の状況

次に、要保護児童の発生要因の多くを占める児童虐待について確認しよう。札幌市では 2014 年以降、児童虐待相談の対応件数が急激に増加している（図 4-20）。また、虐待の種

別については、全国と比較するとはネグレクトの割合が多い。これは、離婚率の高さと核家族の多さが背景にあると考えられる（札幌市児童相談所）。

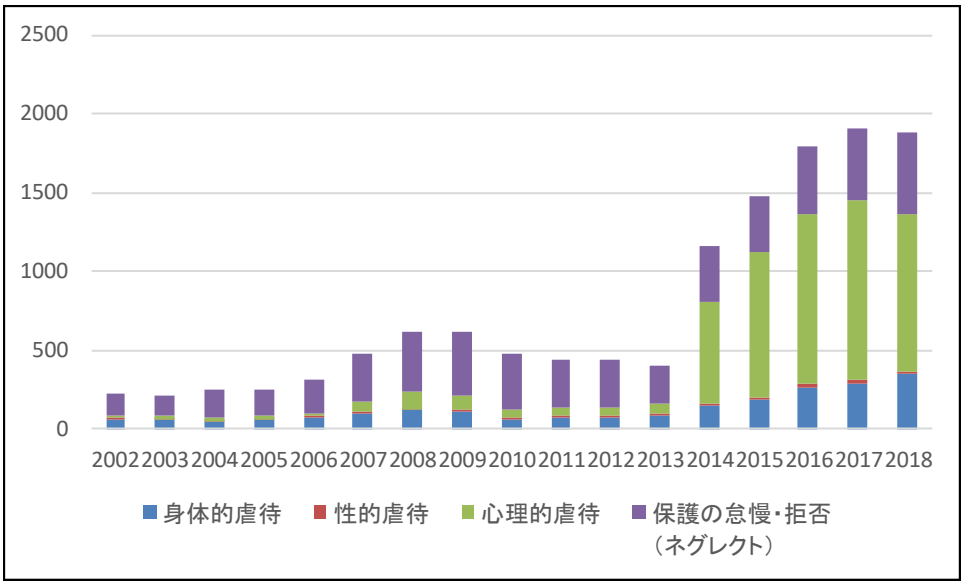


図 4-20　札幌市　児童虐待相談対応件数の推移

出典：福祉行政報告例各年度より作成

３）措置の状況

措置のあとの施設か里親かの判断だが、国から里親委託ガイドラインがでているので、それにそって委託している。児童相談所内で援助方針会議を開き、調査をして、保護者の問題の認識や意欲などに応じて措置先（施設か里親）を決めている（札幌市児童相談所）。保護者の課題が複雑な子は施設入所している（興正学園）。道内では乳児院は札幌市 1 か所、函館市 1 か所に設置されているが、遠距離となる地域では、出産後に保護を要する場合は里親への一時保護委託を経ることが多い（麦の子会）。昔は里子は乳幼児が主だったが、最近では学齢児も里親委託している（札幌市児童相談所）。「市内の児童養護施設では家庭引き取りの難しい子どもに対する永続的解決への視点・方法が見えづらい」（麦の子会）が、現場では児童相談所もまず「里親のところに行けないかな」と里親委託を探っているように感じていた（興正学園）。

現在、市内の受け皿より措置児童の方が多く、札幌市の児童養護施設は満床化している（札幌市児童相談所、麦の子会）。そのため、ケアニーズの高い子どもが児童自立支援施設、児童心理治療施設、障害児施設から措置変更され麦の子会の里親や FH に委託されている（麦の子会）。

実親の同意は 27 条 1 項措置で、実親から書面で同意を取っている。まれに 28 条を使って措置をしている（札幌市児童相談所）。札幌市は端から端まで 2 時間くらいの距離なので、その距離に実親も住んでいる。実親が子どもを転校させたくないと、同じ校区の里親に委託

する（興正学園）。

４）乳児院・児童養護施設の状況

札幌市の乳児院は、2008 年から定員が 40 名であり、在籍者数は 10 人～30 人の間で増減を繰り返しており、入所率は減少傾向にある（図 4-21）。また、「札幌市の乳児院は子どもを里親委託に積極的に取り組んでおり、子どもと家庭そして里親の支援にあたっている」（麦の子会）。

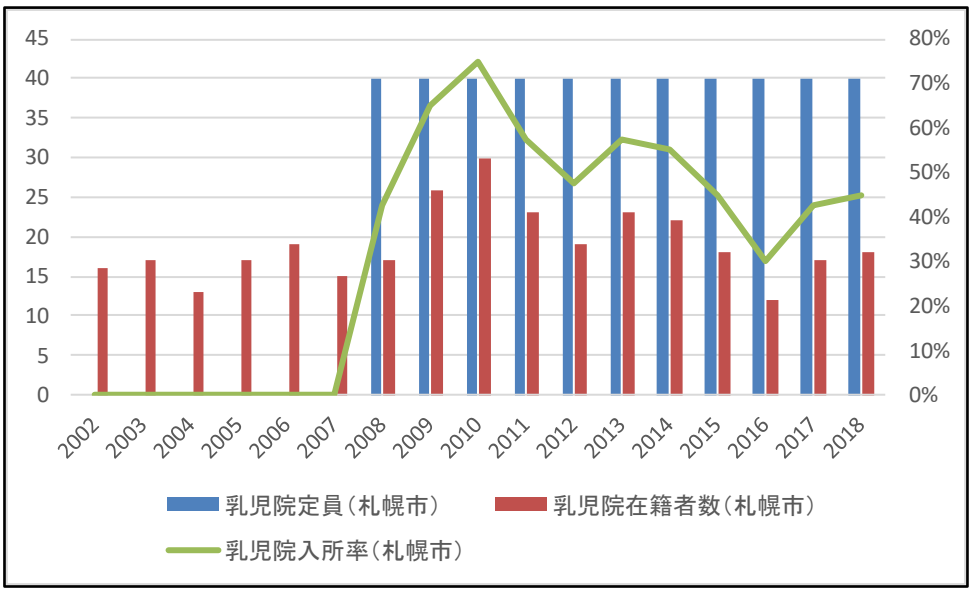


図 4-21　札幌市　乳児院の定員数と在籍者数
出典：福祉行政報告例各年度より作成

札幌市には５か所施設があり、うち２か所が小規模グループケア化した。今後、小規模グループケア化する予定だが、「資金繰りや、小規模化すると職員数だけではなく職員のスキルも必要になり、人材育成に時間がかかることから、2029 年までという予定が前後するかもしれない」（札幌市児童相談所）。

札幌市の定員数は一定であるが、2002 年以降、定員数を超える在籍者が入所しており、入所率は 130%～155%に達している。札幌市の児童養護施設の定員数は一定であるが、満床化しており（図 4-22）、市内の受け皿より措置児童の方が多い。定員数を超える要保護児童がおり、それらの児童は市外の施設に入所しているため、数字上、入所率は 130%～155%になっている（札幌市児童相談所）。

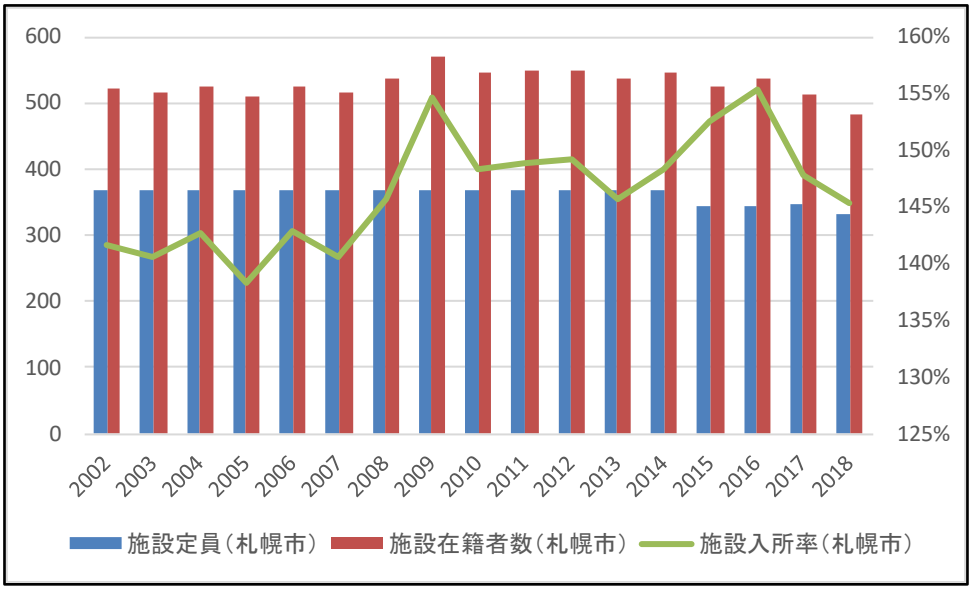


図 4-22　札幌市　児童養護施設の定員数と在籍者数
出典：福祉行政報告例各年度より作成

５）里親・FH の状況

札幌市は、2018 年現在、118 組の里親に 160 名の子どもを、11 ヶ所のファミリーホームに 50 名の子どもをそれぞれ委託しており、合計 210 名の子どもが家庭養護を受けている。2018 年の里親委託率は 29.6%である。里親委託率は上昇傾向にある（図 4-23）。2006 年ごろまでは全国とそれほど変わらなかったが、その後里親委託率が上昇し、北海道との差が縮まってきている。

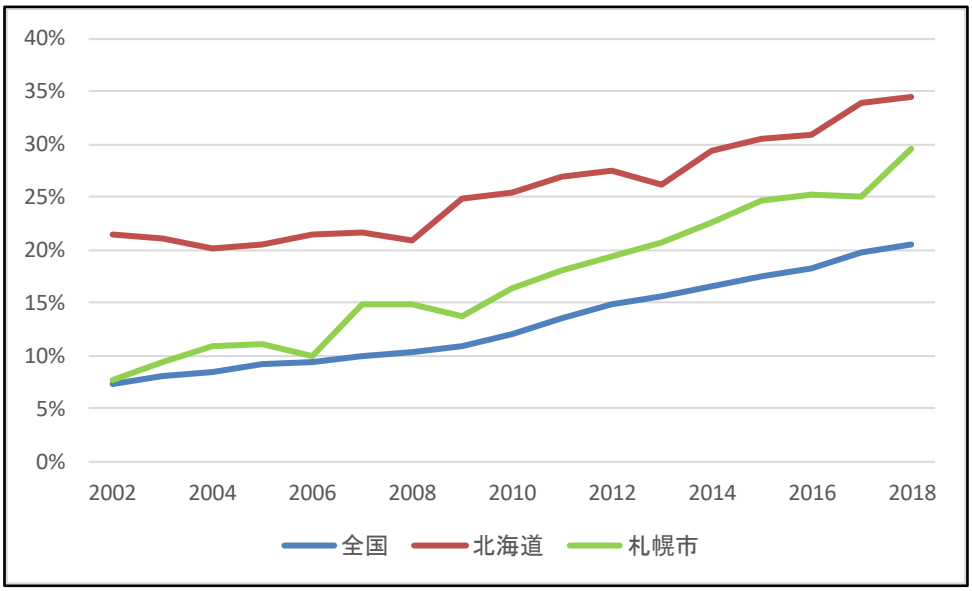


図 4-23　全国・北海道（札幌市を除く）・札幌市の里親委託率の推移（再掲）
出典：福祉行政報告例各年度より作成

2008 年頃から登録里親数が増加しているが（図 4-24）、「里親はなり手が足りていないので、里親の量と質が課題」（札幌市児童相談所）「児相から“里親さんいませんか”と委託の依頼がくる。その意味では里親さんの数が足りていない」状態である（麦の子会）。

札幌市は、北海道と比較すると、里親希望者は養子縁組希望者が圧倒的に多く、8 割は養子縁組希望者で、夫婦二人の世帯で 30 代後半から 40 代前半の実子のいない夫婦である（札幌市児童相談所）。子どもの委託を待っている人が多いと聞いて、養育でも登録する人もおり、札幌市では養育里親・養子縁組里親の両方登録している人もいる（興正学園）。

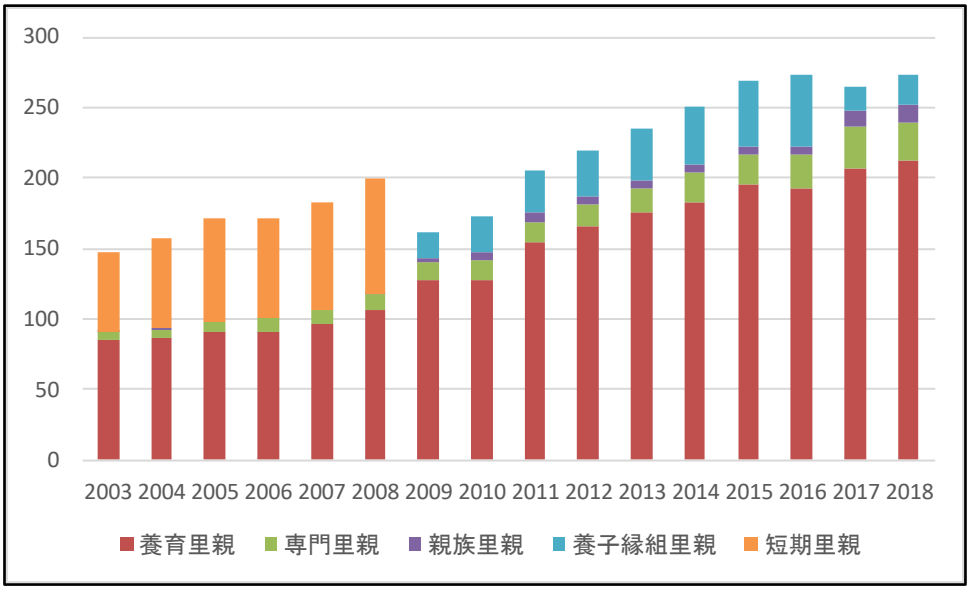


図 4-24　札幌市　登録里親数
出典：福祉行政報告例各年度より作成

里親受託率（登録里親のうち子どもが委託されている里親の割合）は、2002 年以降、全国では一貫して上昇し続け、2009 年以降はゆるやかに下降している。札幌市は、2009 年までは増加傾向にあったが、それ以降は減少傾向にあり、2015 年以降は上昇している（図 4-25）。

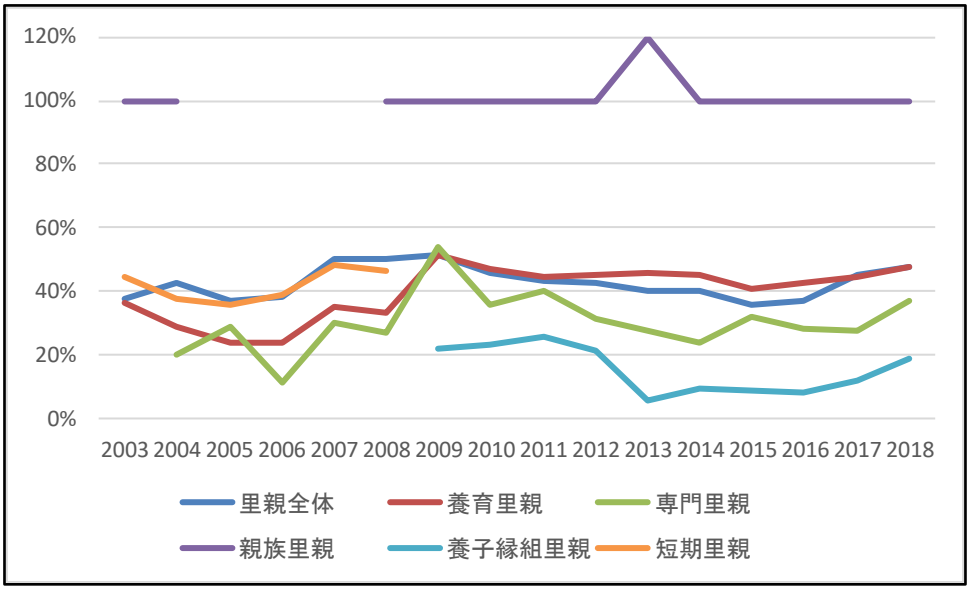


図 4-25　札幌市　里親受託率
出典：福祉行政報告例各年度より作成

里親に委託されている児童数は、全国は増加しており養育里親の割合が多い。札幌市でも増加傾向にあり、ほとんどを養育里親が占めている（図 4-26）。

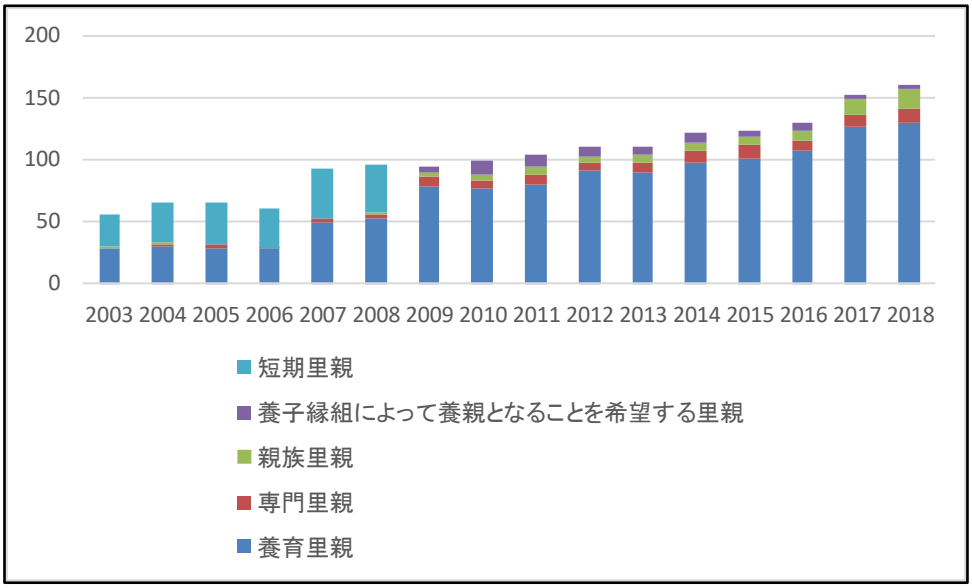


図 4-26　札幌市　里親に委託されている児童数
出典：福祉行政報告例各年度より作成

委託中の児童の年齢を見ると、6 歳までの児童は若干減少しているのに対して、7 歳以

上の児童が増加していることがわかる（図 4-27）。

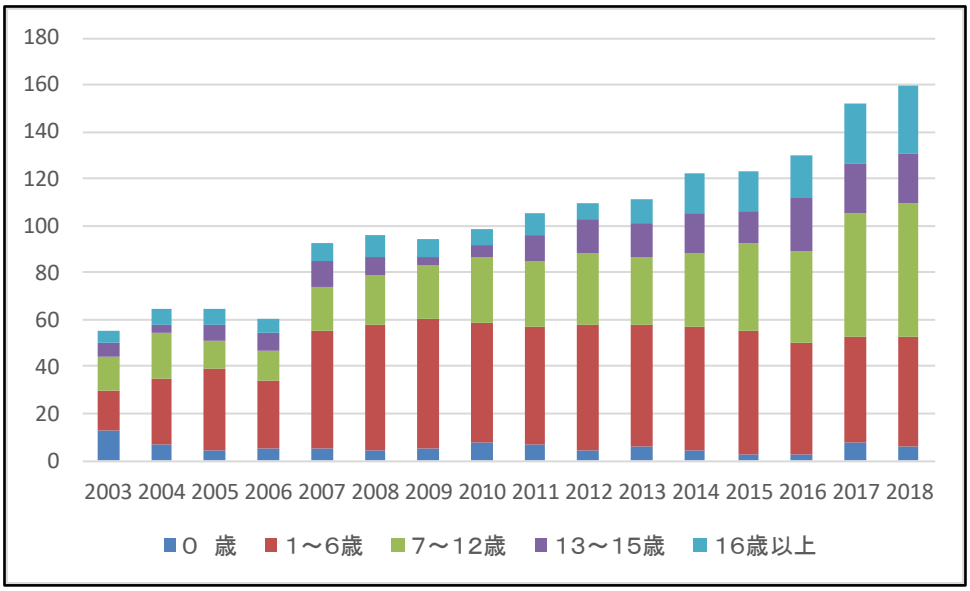


図 4-27　札幌市　里親に委託されている児童数
出典：福祉行政報告例各年度より作成

札幌市では、ファミリーホームは北海道よりも急激に増加している（図 4-28）。

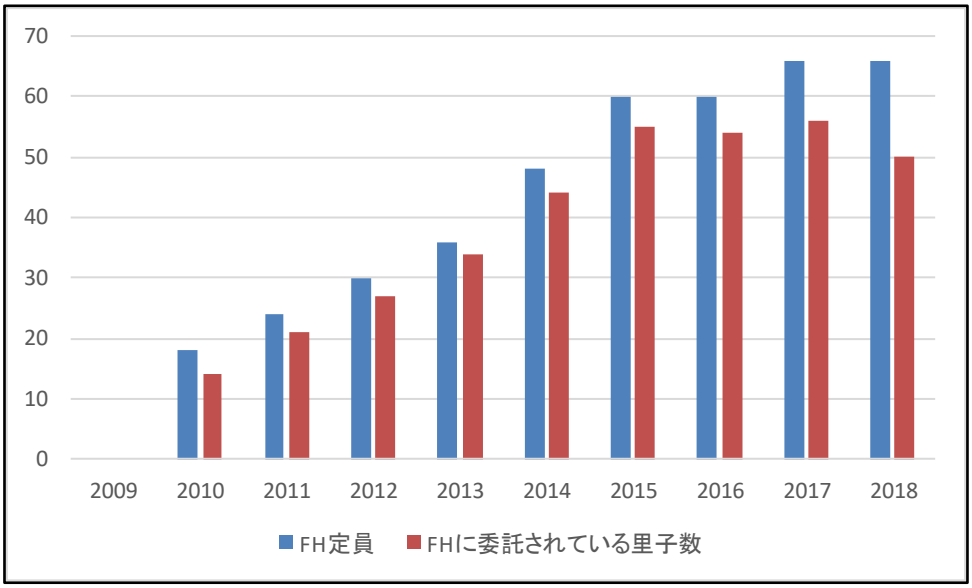


図 4-28　札幌市　FH に委託されている児童数
出典：福祉行政報告例各年度より作成

2019 年現在、ファミリーホームは市内に 11 か所ある。「札幌市の児相はファミリーホームを増やそうとして」おり（麦の子会）、「FH は自立支援施設や児童養護施設の職員など専門職がやっているパターンと、経験を積まれた里親さんが開設するパターンがある」（興正学園）。また、「里親さんをしていた人や、障害児支援をしている麦の子会が運営している」（札幌市児童相談所）。

障害児の支援から始まった社会福祉法人の麦の子会は、法人の職員が里親となり、麦の子会がファミリーホームを 2 か所行っている。里親（職員、卒園児の家族）が 19 組おり、36 名の里子が委託されている。「児童相談所の“麦の子さんだと安心”“誰か里親さんになってくれませんか”という依頼により、職員に声をかけて、手を挙げた職員が里親になった」「職員（卒園児の家族）は障害や多動の子どもを育てたので、障害のある里子の養育ができるのではと、考えられた」「児童養護施設の満床化で、ケアニーズが高く措置変更などにより麦の子会に委託されており、麦の子会では、愛着障害の子どもへ社会的スキルが獲得できるよう支援している」「麦の子会では障害の子を療育できる資源があり、職員は 24 時間体制で里親を支援している」「児童相談所の窓口になっていて、里親の悩み相談も受けている」（麦の子会）。

年齢別に見ると、FH では 7 歳以上の児童の割合が多い（図 4-29）。

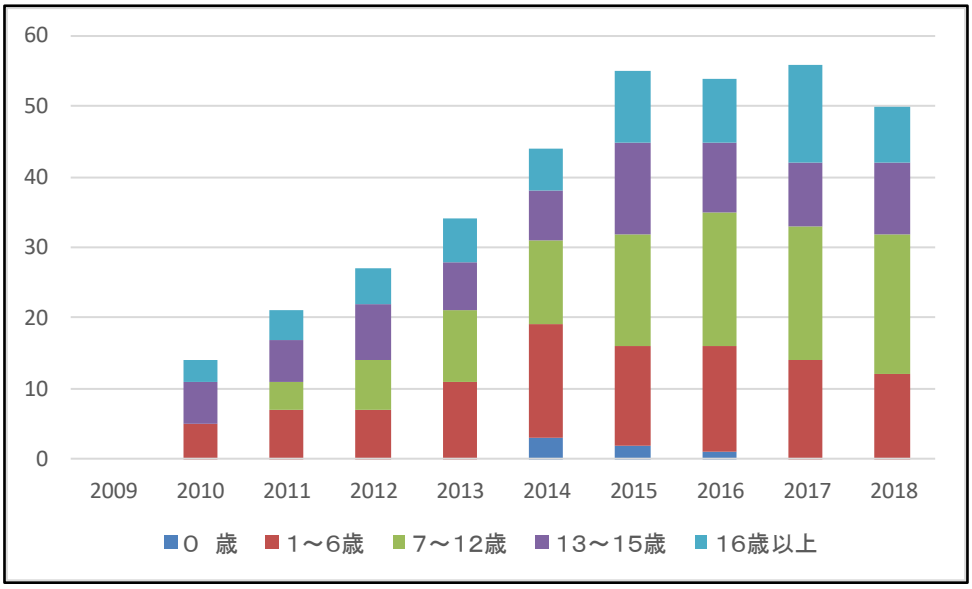


図 4-29　札幌市　FH に委託されている児童数
出典：福祉行政報告例各年度より作成

ここからは、里親支援について見ていこう。

児童相談所は里親支援として、里親担当が年 2 回委託家庭の定例訪問をしている（札幌市児童相談所）。また、里親会に委託して、里親サロン、年 1 回のフォーラム、ベテラン里親

による家庭訪問などを行っている（札幌市児童相談所）。

里親会は 1966 年に設立され、加入率は高く、８～９割である（札幌市児童相談所）。かなり活発に活動していて、おしゃべり会などの行事や、養子縁組対象の会、おとまり行事や、機関誌の発行（年２回）などを行っている（興正学園）。

里親支援事業は 2012（平成 24）年から始まり、市内の施設の里親支援専門相談員が４名おり、里親支援にあたっている。現在、札幌市にフォスタリング機関はなく、乳児院と３つの児童養護施設（興正学園、羊ヶ丘、柏葉荘）が里親支援に手を挙げて、市内 10 区を手分けして支援している。配置されている相談員はそれぞれ専門性・強みがある（興正学園）。里親トレーニング事業を、平成 30 年は麦の子会が、平成 31 年（令和元年）は興正学園が委託して行っている。また、レベルアップ研修もやっており、未委託の里親対象の研修、委託解除後のケア、更新研修、専門里親の更新研修（事例検討会）、フォスタリングチェンジプログラムなどを行っている（興正学園）。

（９）社会的養護改革の現状と課題

札幌市は、市内も端から端まで２時間程度（興正学園）であり、市内に「いろんな専門性をもった機関がある」（興正学園）ため、北海道とはかなり異なる課題が語られた。

里親委託については、「札幌には施設があり、社会資源があるので、委託率を上げるためには里親の数が必要で支援する必要がある」（札幌市児童相談所）。「里親はなり手が足りていないので、量と質が課題」札幌市児童相談所）であるが、里親希望者のほとんどは養子縁組希望であるため[47]、「里親の分母は多いようで少ない」（興正学園）。「今までは里親は主に乳幼児を長期で養育していたが、これからは今まで施設が担当してきた 48 条家族再統合に里親も加わり、実親に返す心構えをもってもらう必要がある」（札幌市児童相談所）、「社会的養護の子どもを受けるということを理解していないと、実親との交流や子どもの家庭復帰後の喪失感が大きく、いろいろ軋轢が起きる」（興正学園）、「養子希望の里親は子育て経験がないので、支援が必要」（札幌市児童相談所）という課題があった。現在、札幌市では、「実親の引き取りや真実告知の重要性をわかってもらったうえで受託してもらうように、未委託の里親に社会的養護のこと、権利擁護のことを説明して理解してもらう」ため、「未委託の里親の支援を手厚くしている」（興正学園）[48]。

障害児などの養育が難しい子どもを受託している麦の子会では、「児相から“里親さんいませんか”と委託の依頼がくる。その意味では里親さんの数が足りていない」「愛着障害を持ったお子さんを受け入れる里親さんが足りない」「社会的養護の部分と障害の部分、両方の理解と支援が必要」「里親さんがヘルプを出すと、“里親さんの力が足りない”と思われが

---

[47] 札幌市では、子どもの委託を待っている人が多いと聞いて、養子縁組希望だが養育でも登録する里親がいる（養育・養子の両方で登録できる）（興正学園）。

[48] その他の課題として「社会的養護の認知度を高めることも必要」「市内の区役所では里親制度についてよく知らないので、里親希望者が手続きを無駄に待たないよう、周知する必要がある」という点が語られた（札幌市児童相談所）。

ちなので、里親支援を整備することが必要。自立支援プログラムも必要」（麦の子会）と語られた。

里親の不足については、共働きという地域性も語られた。「札幌市では共働きが 6 割なので、共働きの夫婦が子育てに参加しようとするか？生活や気持ちの余裕はあるか？という気はしている。また、保育園に入れるようにする必要がある。幼稚園、認定こども園等に子どもを預けても、仕事を休まなければならないこともあると思うので、里親をやろうと思うだろうか？という気もする」（札幌市児童相談所）という地域性に加えて、現代の共働き社会の現状についても語られた。

一方、増加しているファミリーホームについては、「中高生が委託になることも多く、課題が複雑な子も措置されている」（興正学園）ことが語られた。

里親支援については、現在、「乳児院と 3 つの児相養護施設（興正学園、羊ヶ丘、柏葉荘）が里親支援に手を挙げて、市内 10 区を手分けして」（興正学園）支援している。「相談員の連携も密で“ワンチーム”という感じ」「里親さんが勉強する場はたくさんある」「足りないもの（資源）は連携して作っている」「機関連携して、どのように動いていくか」「里親支援はやろうとすればするほど、職員が必要になると思う。保健師さんがいたら良いと思う」と語られた（興正学園）。

今後の里親支援の課題としては、「里親支援が手薄なので、拡充して、チーム養育体制をどう築くか」（児童相談所）、「札幌市には資源はあるので、それをどう使うか、どう関係性を結ぶかが課題」「里親委託率 33%はクリアできるが、50%、75%をどう達成するか」「フォスタリング機関が必要」（麦の子会）という点である。現在、札幌市にフォスタリング機関はないが、北海道とは異なり「札幌市はフォスタリング機関については、やりたいといくつかの施設が手を挙げている」（札幌市児童相談所）[49]。

一方、施設については、「家庭養護優先の政策になってから、施設も小規模ケア化したので、今まで数人で大人数を見ていたのが、１人で８人くらいをみることになり、子どもとの距離が近くなるのはメリットではあるが、職員のストレスと負担が大きい」「施設は個別化することで、人手が必要になるが、福祉の人材不足が課題。保育士でさえ、なり手がいないので、児童指導員はもっとなり手がいない」「建物の小規模化は国から支援があり、その点については現場からあまり不満は聞かれないが、人材の採用・育成・配置については、現場

[49] その他の支援の課題として、特別養子縁組家庭と親族里親への支援の難しさについて語られた。「特別養子縁組は大きくなってから不調が結構多い。特別養子で施設入所になった子もいる。告知しておらず、実子として育てているので、里親支援ではないからセンターでは支援できない」「親族里親はどこに支援をつないでいいかわからない」（興正学園）。また、児童相談所でコーディネートやスーパーバイズできる人材の育成も現場で感じる課題として語られた。「職員数だけ増やして、スーパーバイズできる人がいなければしょうがない」「児相が資源のコーディネートできればいいが、職員の 75%は２～３年で異動するので、難しい」「最近は制度が頻繁に変わり、児童福祉法も毎年のように改正されるので、少し現場を離れると、浦島太郎になってしまう」という課題が語られた（麦の子会）。

から不満の声が聞こえる」と、人材面についての困難が、また「医療ケアなど専門的ケアが必要な乳幼児もいる。乳児院では突然死を気を付けて、15～20 分に 1 回は乳幼児を確認しているが、里親家庭ではそれは無理」という特別なケアを必要とする乳幼児のケアについての不安が語られた（札幌市児童相談所）。

また、里親委託のパイが広がらない状態で、施設の定員を減らすことに対する不安も語られた。「自治体によっては、児童人口が減っているので、要保護児童人口も減少すると機械的に推計するところもあるようだが、札幌市では今後数年間は要保護児童は増えるだろうと考えている」「社会的養護が必要な子どもは増えているので、施設を 4 ユニットにすると、必要な社会的養護が受けられない子どもが出てくる恐れがある」「ドラスティックに変えるのではなく、実態に合わせて変えていく必要がある」と認識されていた（札幌市児童相談所）。

[参考文献]

伊藤嘉余子，2017,「４）札幌市：児童相談所と里親会の強固な連携を中心とした里親制度推進」『平成 28 年度 厚生労働省子ども・子育て支援推進調査研究事業課題番号 1「里親支援にかかる効果的な実践に関する調査研究事業」報告書』194-199.

松本武子，1991,『里親制度の実証的研究』建帛社.

[謝辞]

ヒアリングにご協力くださった以下の機関に記して深謝申し上げます。

北海道庁 保健福祉部 子ども未来推進局（2019 年 9 月 2 日）

北海道里親会連合会（2019 年 9 月 4 日）

北海道ファミリーホーム協議会（2019 年 9 月 4 日）

札幌児童相談所（2019 年 9 月 5 日）

社会福祉法人 麦の子会（2019 年 9 月 3 日）

社会福祉法人 常徳会 興正こども家庭支援センター（2019 年 9 月 2 日）

５．京都府・京都市の社会的養護　（山口敬子）

（１）自治体の特徴

京都府の地形をみると南北に長く、北は日本海に面し、東は福井県、滋賀県、三重県と接し、西は兵庫県、南西は大阪府、南は奈良県に接する。

京都府の総人口は平成 31 年 4 月 1 日時点で 2,581,783 人であるが、そのうちの半数以上が京都市に集中しており（1,463,996 人）、他の地域（福知山市、舞鶴市、綾部市、宇治市、宮津市、亀岡市、城陽市、向日市、長岡京市、八幡市、京田辺市、京丹後市、南丹市、木津川市、乙訓郡、久世郡、綴喜郡、相楽郡、船井郡、与謝郡）の人口は少ないという状況である。

（２）社会資源の量と配置

児童相談所設置状況について概観すると、京都府内には、家庭支援総合センター・宇治児童相談所（南部家庭支援センター）・福知山児童相談所(北部家庭支援センター)の 3 児童相談所に加え、宇治児童相談所京田辺支所の 1 支所が設置されている。京都市内には、京都市児童相談所（京都市児童福祉センター）と京都市第 2 児童福祉センターの 2 児童相談所が設置されている。

それぞれの児童相談所の位置および管轄する区域は下図の通りである。

図 5-1　児童相談所の位置および管轄する区域

出典：京都府家庭支援総合センター事業概要（2017 年度）

表 5-1　児童相談所の位置および管轄する区域

京都府の児童相談所	所管
家庭支援総合センター	亀岡市・向日市・長岡京市・南丹市・乙訓郡・船井郡
宇治児童相談所	宇治市・城陽市・久世郡
宇治児童相談所　京田辺支所	八幡市・京田辺市・木津川市・綴喜郡・相楽郡
福知山児童相談所	福知山市・舞鶴市・綾部市・宮津市・京丹後市・与謝郡
京都市の児童相談所	所管
京都市児童相談所	京都市（南区及び伏見区を除く）
京都市第二児童相談所	京都市南区及び伏見区（深草及び醍醐支署管内を含む）

出典：京都府家庭支援総合センター（2020）「令和元年度業務概要」および児童虐待防止ウェブサイト「あした笑顔になあれ」（https://www2.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/kodomosos/）をもとに筆者作成

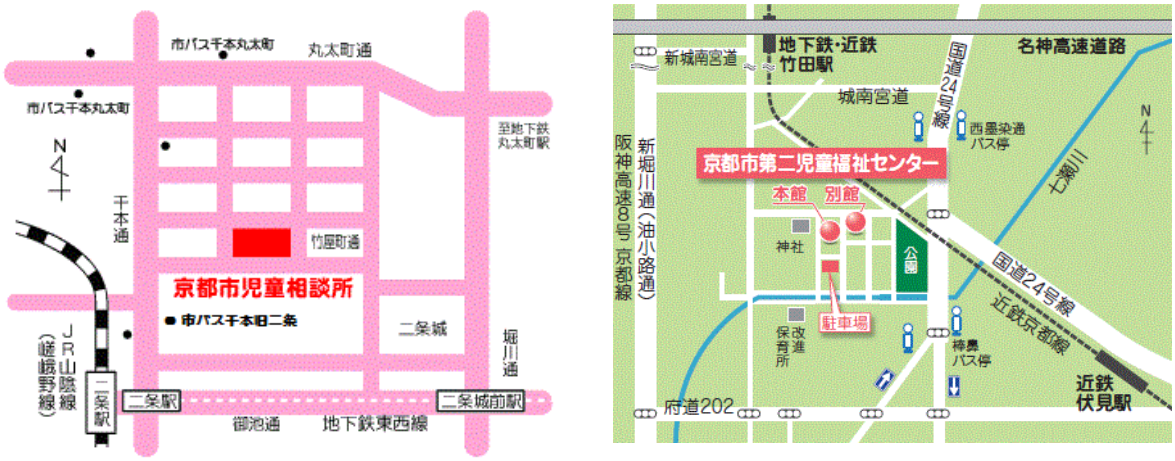


図 5-2　児童相談所の位置

京都市児童福祉センター（2016）「子どもの相談」

京都府には 2 か所の乳児院と 6 か所の児童養護施設がある。戦後の戦災孤児・浮浪児・引揚げ孤児の保護を目的として開設された施設が多く、当時は大舎制が多かったが、こうした施設の新設・建て替えに伴い、施設本体での小規模グループケアや地域小規模児童養護施設の設置が推進されている。

京都市には 2 か所の乳児院と 7 か所の児童養護施設がある。それぞれの定員に対する入所率は概ね 8～9 割で推移している。

表 5-2　京都府内の児童養護施設及び乳児院の位置と府立／市立の別

乳児院

名称	所在地
京都大和の家	京都府精華町
峰山乳児院	京都府京丹後市
平安徳義会乳児院	京都市西京区
乳児院積慶園	京都市西京区樫

京都府の施設
京都市の施設

児童養護施設

名称	所在地
舞鶴学園	京都府舞鶴市
舞鶴双葉寮	京都府舞鶴市
青葉学園	京都府亀岡市
てらす峰夢	京都府京丹後市
京都大和の家	京都府精華町
京都聖嬰会	京都市北区
和敬学園	京都市上京区
迦陵園	京都市左京区
平安養育院	京都市東山区
府立桃山学園	京都市伏見区
つばさ園	京都市西京区
積慶園	京都市西京区
平安徳義会養護園	京都市西京区

（３）社会的養護の長期的動向

１）要保護児童の状況

京都府および京都市の社会的養護の特徴として、京都府は要保護児童率も里親委託率も低い状況であり、京都市については要保護児童率は高いものの里親委託率は低いという点がある。

２）児童虐待の状況

京都府・京都市ともに、全国的な状況同様、虐待対応件数は年々増加している。

３）措置の状況

後述するが、京都府・京都市ともに 1990 年代から継続して児童養護施設および乳児院に措置される子どもが多い状況であり、代替ケアが必要な子どもに提供される主な資源は施設養護となっているのが現状である。

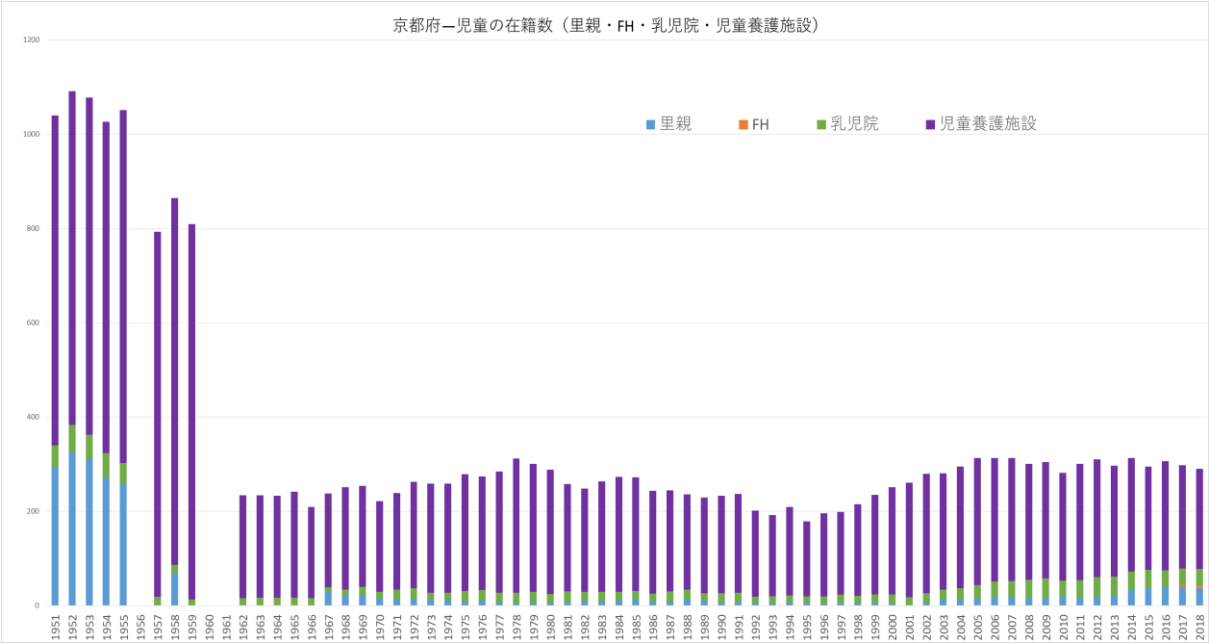


図 5-3　京都府（京都市を除く）の状況

出典：福祉行政報告例各年度より作成

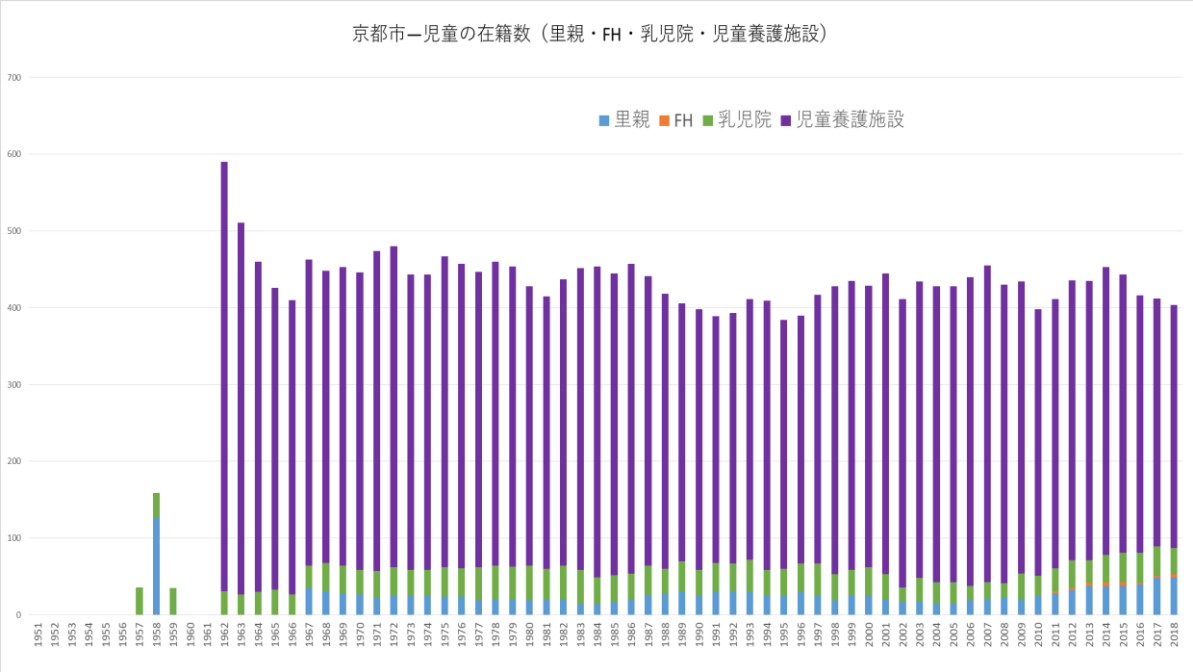


図 5-4　京都市の状況

出典：福祉行政報告例各年度より作成

4）乳児院・児童養護施設の状況

既述した通り、京都府の乳児院及び児童養護施設は、戦後の戦災孤児・浮浪児・引揚げ孤児の保護を目的として開設された施設が多く、当時は大舎制が多かった。しかし、現在は戦

後間もなく開設された施設の新設・建て替えに伴い、施設本体での小規模グループケアや地域小規模児童養護施設の設置が推進されている。

京都市が所管する乳児院・児童養護施設はユニット化（小規模グループケア化）未実施の施設も多く、少人数での養育ができていない状況にある。また、居室の個室化も進んでいないため、児童相談所が施設入所の必要があると判断した児童であっても、性別や年齢への配慮から受け入れができないケースも見受けられる。

表 5-3　京都府の乳児院・児童養護施設の状況

施設種別	施設名	設立年	定員	形態
乳児院	京都大和の家	2004	20	小規模 GP ケア
	峰山乳児院	1950	20	小規模 GP ケア
児童養護施設	舞鶴学園	1952	70	小舎制
	舞鶴双葉寮	1948	70	2018 年建替え
	青葉学園	1947	60	小舎制
	てらす峰夢	1950	25	小舎制
	京都大和の家	2004	60	ユニットケア

出典：施設資料を元に筆者作成

表 5-4　京都市の乳児院・児童養護施設の状況

京都市所管施設における小規模グループケアの実施状況

施設種別	実施施設数	実施箇所数
乳児院（2施設）	2施設	3箇所（本体施設内1箇所，分園型2箇所）
児童養護施設（7施設）	5施設	8箇所（本体施設内7箇所，分園型1箇所）

※　2014（平成26）年4月1日現在

京都市所管施設におけるグループホームの設置状況

施設種別	グループホーム設置施設数	グループホーム数	内訳
乳児院（2施設）	1施設	2箇所	分園型小規模グループケア　2箇所（8名）
児童養護施設（7施設）	3施設	4箇所	分園型小規模グループケア　1箇所（6名） 地域小規模児童養護施設　3箇所（17名）

※　2014（平成26）年4月1日現在（括弧内の人数は，入所児童数）

出典：京都市未来こどもはぐくみプラン（2020）

５）里親の状況

京都府および京都市の里親委託率は全国的な委託率よりも低い状況である。

（４）2000 年以降の社会的養護

１）児童虐待の状況

全国的な状況と同様に、京都府・京都市においても近年虐待対応件数は増加している。

児童福祉法等の改正に伴い、平成 28 年度以降は子どもの面前で行われた配偶者間の暴力、ドメスティック・バイオレンス（いわゆる面前 DV）による警察からの心理的虐待通告が大きく増加している。

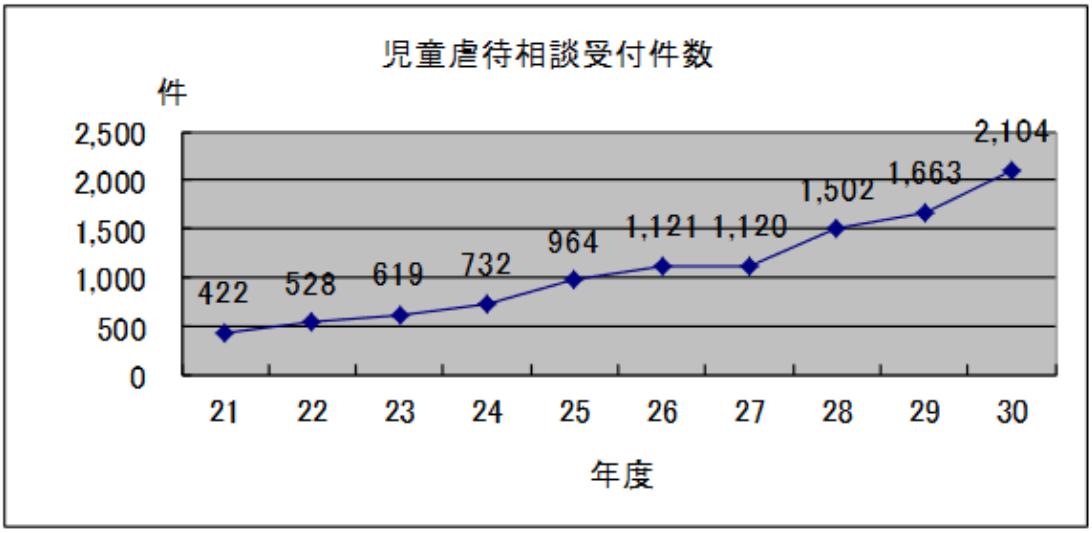


図 5-5　京都府における児童虐待相談対応の状況

出典：京都府家庭支援総合センター（2020）「令和元年度業務概要」

表 5-5　京都市における児童虐待相談対応の状況

相談・通告件数及び認定件数の推移(京都市)

相談・通告件数及び認定件数の推移

年　度		平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	令和元（平成31）年度
京都市	相談・通告件数	1,279	1,543	1,716	2,128	2,693
	認定件数	913	1,145	1,328	1,670	2,051
	（認定割合%）	71%	74%	77%	78%	76%

【広報資料】令和元年度（平成31年度）における児童虐待相談・通告等の状況及び被措置児童等虐待の状況について
（https://www.city.kyoto.lg.jp/hagukumi/page/0000271927.html）
に基づいて筆者作成

２）乳児院・児童養護施設の状況

以下の図 5-6、図 5-7 にも示すように、2000 年以降も、京都府・京都市ともに児童養護施

設および乳児院に措置される子どもが多い状況であり、代替ケアが必要な子どもに提供される主な資源は施設養護となっているのが現状である。

京都府の状況

乳児院の利用状況については、施設定員数に比して在籍人員数が多い状況である。2004年に乳児院が新設されるまでは府内に 1 か所のみであったため、市内の施設に管外委託という形式をとることも多かったという（京都府家庭支援総合センターの児童福祉司へのヒアリングより）。現在は府内の要保護児童は基本的に府内の施設に措置されることになる。乳児院の入所率も高く、新たな乳児院が新設された 2004 年時点からの数年を除くと、8 割以上の入所率となっている。年度によっては入所率が 100%を超える年度も存在している。

児童養護施設については、乳児院ほど在籍人員数が多いという状態ではないが、入所率は漸次減少傾向にあるものの、平均すると 8 割程度となり、比較的高い状況である。施設の小規模化によって定員数が減じた 2002 年度は入所率も 100%に近い状況であったが、2004年に新たな施設が設置されたことにより減じている。

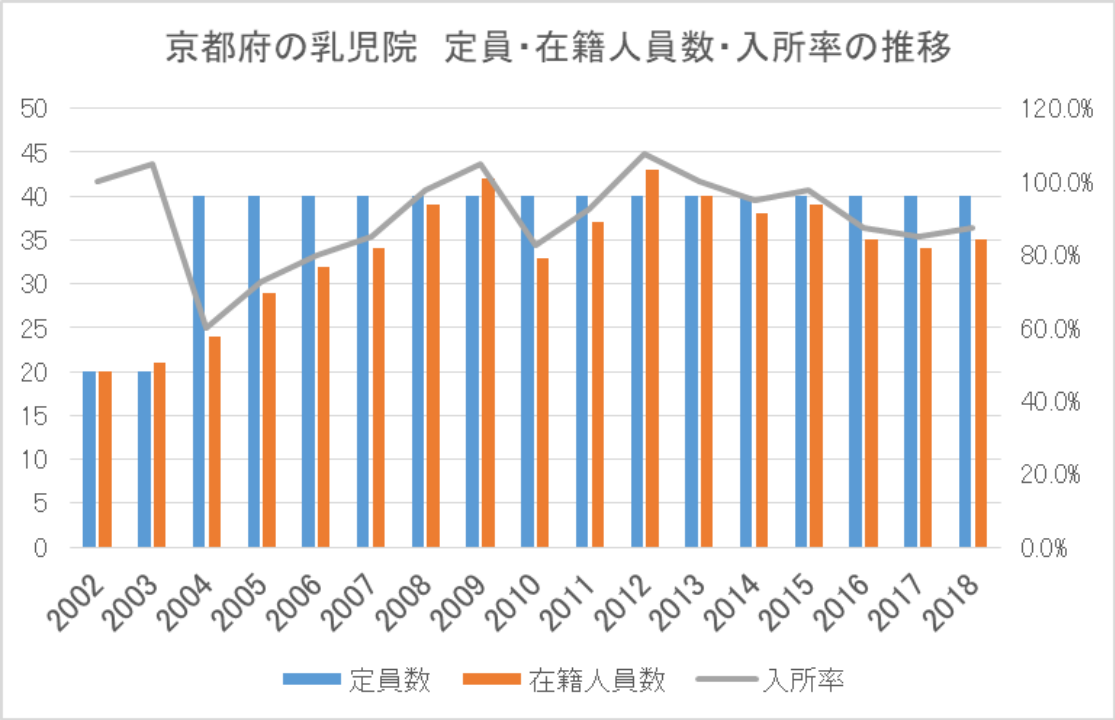


図 5-6　京都府（京都市を除く）の乳児院の状況

出典：福祉行政報告例各年度より作成

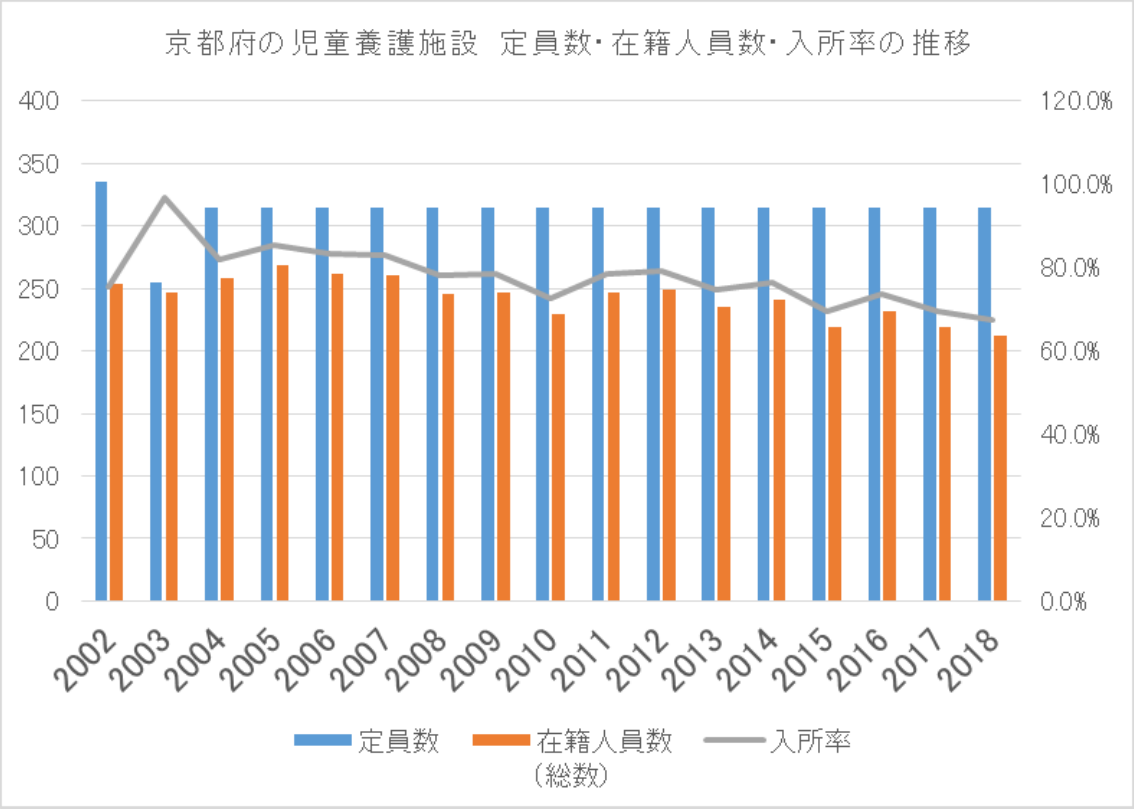


図 5-7　京都府（京都市を除く）の児童養護施設の状況

出典：福祉行政報告例各年度より作成

京都市の状況

京都市には 2 か所の乳児院と 7 か所の児童養護施設がある。それぞれの定員に対する入所率は概ね 8～9 割で推移している。

既述したが、京都市が所管する乳児院・児童養護施設はユニット化（小規模グループケア化）未実施の施設も多く、少人数での養育ができていない状況にある。また、居室の個室化も進んでいないため、児童相談所が施設入所の必要があると判断した児童であっても、性別や年齢への配慮から受け入れができないケースも見受けられる。

社会的養護の施策動向を踏まえ、国が推進しているケア単位の小規模化を進めていくことや、グループホームの設置を進めていくことが求められよう。

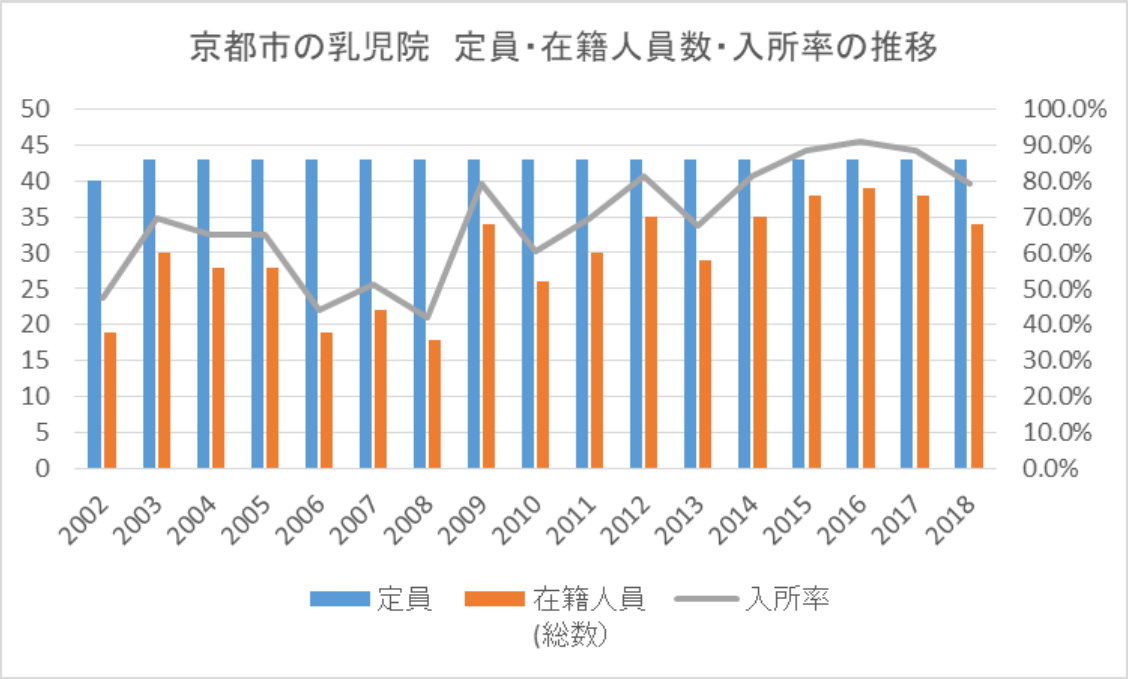


図 5-8　京都市の乳児院の状況

出典：福祉行政報告例各年度より作成

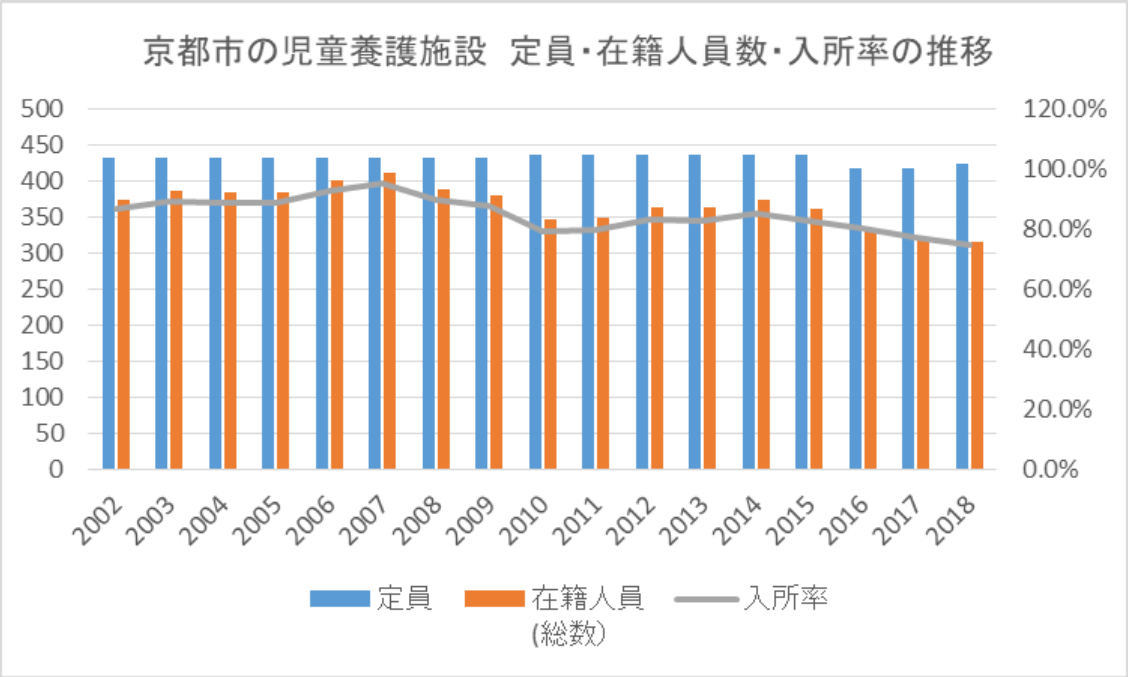


図 5-9　京都市の児童養護施設の状況

福祉行政報告例各年度より作成

３）里親・FH の状況

京都府の状況

表 5-6 に示すように、里親の登録数については 2006 年ごろには減少傾向にあったものの、近年は上昇傾向にある（表 5-6）。里親等への委託率も一時期は 4%を下回ることもあったが、近年は里親委託率も 1 割を超える状況となっているが、全国的にみるとまだ低い状況である（表 5-7）。

表 5-6　京都府（京都市を除く）登録里親数

京都府	全体	養育里親	専門里親	親族里親	養子縁組里親
2002	76				
2003	77	74	2	2	
2004	74	70	2	3	
2005	74	68	2	5	
2006	66	58	1	6	
2007	67	59	1	6	
2008	58	51	0	5	
2009	49	31	2	5	13
2010	57	38	2	5	14
2011	64	45	2	3	16
2012	65	50	2	4	17
2013	74	58	2	3	22
2014	86	60	1	3	23
2015	92	61	2	2	28
2016	101	67	2	3	30
2017	97	67	2	2	26
2018	105	71	3	2	29

出典：福祉行政報告例各年度より作成

表 5-7　全国の里親等委託率との比較（京都府　※京都市を除く）

里親等委託率	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
全国	7.4%	8.1%	8.4%	9.1%	9.4%	9.9%	10.4%	10.8%	12.0%	13.5%	14.8%	15.6%	16.5%	17.5%
京都府	2.5%	4.6%	4.4%	4.8%	6.1%	5.8%	5.3%	5.2%	7.1%	5.6%	5.8%	7.4%	10.9%	12.5%

出典：福祉行政報告例各年度より作成

京都市の状況

表 5-8 に示されるように、近年の京都市における里親登録数は増加傾向にある。里親登録を希望する人の多くは養子縁組を希望する里親への登録であったが、里親制度の説明の際に「何らかの事情により実家庭での生活が困難になった子どものための制度」であることを丁寧に説明したり、養子縁組を希望する里親としてのみ登録するのではなく、養育里親としても登録することを勧めてきたことがヒアリング調査から明らかになった。こうした取り

組みの結果、近年は養育里親・養子縁組を希望する里親双方に登録する人が増えており、これが登録数の増加にもつながっていると考えられる（表 5-8）。

こうした取り組みが実施され、登録里親数は増加しているものの、里親等委託率は 2015 年で 9.7%となっており、年次推移でみると増加してはいるが、全国平均を依然として下回っている状況である（表 5-9）。

表 5-8　登録里親数（京都市）

京都市	全体	養育里親	専門里親	親族里親	養子縁組里親
2002	64				
2003	65	62	2	1	
2004	57	53	2	2	
2005	58	53	2	3	
2006	59	53	3	3	
2007	63	53	4	6	
2008	69	57	5	7	
2009	79	35	5	7	32
2010	89	36	6	10	37
2011	99	42	7	6	44
2012	112	50	9	5	48
2013	94	53	9	10	54
2014	95	54	9	13	52
2015	98	56	10	15	54
2016	102	62	11	15	56
2017	106	65	10	16	55
2018	121	79	10	18	64

出典：福祉行政報告例各年度より作成

表 5-9　全国の里親等委託率との比較（京都市）

里親等委託率	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
全国	7.4%	8.1%	8.4%	9.1%	9.4%	9.9%	10.4%	10.8%	12.0%	13.5%	14.8%	15.6%	16.5%	17.5%
京都市	4.1%	4.1%	3.5%	3.5%	4.3%	4.6%	5.3%	4.6%	6.3%	7.5%	8.3%	9.7%	9.5%	9.7%

出典：福祉行政報告例各年度より作成

（５）社会的養護改革の現状と課題

実際に里親委託実務を担う児童相談所の児童福祉司へのヒアリング調査を実施した。調査先は以下の通りである。

表 5-10　ヒアリング先

調査先	調査実施日
京都府家庭支援総合センター	2019 年 1 月 21 日
京都市児童福祉センター	2019 年 9 月 27 日

京都府の状況

【親子分離後の対応について】

要保護児童の措置の決定プロセスについて（要保護児童のうち、どのような児童がどのような過程を経て里親委託されるのか）は、里親委託に「適している」と判断される場合は里親に委託するということであった。この「適した」状況としては、①里親が子どもの発達課題に対応できる場合、②里親のなかには受託する子どもの一定の条件を設ける里親もいるが、その条件に合致する場合、③長期委託ケースの場合等が挙げられた。

本人のそだち・愛着の問題・その子が抱える課題等を判断し、受け入れることができる里親がいない場合、生活のルールなど枠組みが明確な方がよいと判断される児童は施設に措置するという。こうした基準で判断した場合、施設養護が「適している」と判断されるケースが多いため、里親委託率が低迷している一因となっているのではないだろうか。

【里親・ファミリーホームへの委託等について】

京都府は北部地域において養育里親・養子縁組を希望する里親の登録がやや多い状況であり、委託数も多くなっている。

【里親会の状況（活動開始時期や、現在の状況など）】

京都府全体の里親会もあるが、管轄が京都市を挟んで南北に分かれているかたちになるため、里親会も南北に分かれてそれぞれ会長・副会長を置いている。そのため、京都府里親会のなかに京都府里親会（南部）と、京都府里親会（北部）とが存在し、それぞれ活動を行うという体制になっており、年 1 回の総会で全体が集まるという形をとっている。どちらの里親会に参加するかは、里親の居住地域による（住居から近い方・通いやすい方に参加）。

【里親となる動機、実子の有無や年代など、登録里親の基礎的属性について】

里親となる動機としては、養子縁組里親については不妊治療の末に養子縁組里親となることを希望する場合が多く、養育里親については社会貢献（宗教的背景に基づく）が多い。年代としては、養子縁組里親は 40 代以降、養育里親は実子の養育が終了した年代が多く、50-60 代が中心となる。

【里親委託を行ううえでの課題】

里親委託を進めるうえでの課題として、ヒアリング調査からは、①実親の同意、②里親のリクルート、③職員体制、④地域特性による委託の困難さ、の 4 点が挙げられた。

①実親の同意についてであるが、家庭養護か施設養護を選択する際、実親の同意を得るのが困難なのは家庭養護（里親委託）であるということは京都市のヒアリングでも指摘されており、他の児童相談所においても同様の困難を抱えていることが分かる。家庭支援総合セン

ターにおいても実親の同意を得ることができず、施設養護につながるケースが多いようであった。

②里親のリクルートについても他の多くの自治体でも課題として挙げられている。家庭支援総合センターでは、子育て支援関連のイベントで広報活動をしてみたこともあるが、子育て支援のイベントに来る人は自分の子どもを現在育てている最中の人であるためか、関心は薄かったという。また、市役所で広報を行ったり、出前講座を行っているが、若い世代を里親登録につなげていくのが課題である。

③職員体制についてであるが、家庭支援総合センターでは里親支援事業をセンター内で兼務で行っているという。また、職員配置も正規職員１名（兼務）と嘱託１名で行っているが、職員の増員は見込めない。里親委託は十全な支援やしっかりとした準備等、「手間がかかる」ので、現在の状態で拡充することに困難を感じているようであった。今後は、事業を外部に委託することも検討が必要であろう。

④地域特性については、京都府管轄区が南北に分かれているため、里親委託につながらないケースもあるという。南部で要保護児童を里親に委託したいと思っていても、その子のケアをお願いできそうな里親が北部の里親の場合は、子どもの生活環境が大きく変わってしまうことなどを考えると、委託を断念せざるを得ない場合もある。

京都市の状況

ヒアリングの対象となったのは、京都市児童福祉センターおよび京都市第 2 児童福祉センターにおいて里親委託実務を担う児童福祉司と、京都市内で里親支援を実施している、京都市里親サポートセンター青い鳥（京都市から平成 23 年 10 月、里親委託推進・支援等事業の委託を受け、社会福祉法人積慶園が開設した、京都市の里親支援機関）の支援員である。

【親子分離後の対応について】

要保護児童の措置の決定プロセスについて（要保護児童のうち、どのような児童がどのような過程を経て里親委託されるのか）は、基本的には家庭養護につなげていきたいが、実際にはそれができず施設養護に措置するケースが多い。これは、京都市においては①養子縁組を希望する里親が多いこと、②委託候補となっている子どもの年齢が里親希望に合わないこと、③里親が子どもの発達課題に対応できないこと、④家庭養護は施設養護に比べて実親の同意が得られにくい、といった要因により、実際に委託につながるケースが少ないことに加えて、⑤児童養護施設等の受け入れ枠が充実していることなどによる。他の自治体においても同様の問題点が指摘されているが、京都市においては施設養護の枠が潤沢であることも家庭養護につながらない要因となっていると考えられる。

【里親・ファミリーホームへの委託等について】

最近の取り組みとして、里親委託を進めていくために、京都市内の施設に入所している子

どものなかで里親委託につなげることができるケースがないか、ケースの「洗い出し」作業を始めたところである。子どもが施設入所措置されて以降、状況が変化している場合もあるので、改めて子どもと家族の状況を確認し、里親委託につなげられるケースをつなげていきたいと考えているが、この作業には多くの時間を要するため、なかなか進まない現状である。

京都市では、里親委託を推進するため、京都市では「里親支援連絡会」を設置している。これは、児童相談所と里親サポートセンター青い鳥、各施設の乳児院・児童養護施設に配置された里親支援専門相談員の 3 者で構成される連絡組織である。開始当初は任意で活動を行ってきたが、今年度より京都市内の乳児院・児童養護施設の施設長で構成される施設長会の傘下組織として活動を展開している。

里親支援連絡会では、市内を行政区ごとに 4 ブロックに分け、それぞれのブロックを担当する施設の里親支援専門相談員を配置し、児童相談所と里親サポートセンター青い鳥が総合的なサポートを行っている。各ブロックでは、地域に根差した広報啓発活動や制度説明会、出前講座の実施、里親サロンの開催等に取り組んでいる。また、地域の里親家庭を訪問する際はブロック担当の里親支援専門相談員が訪問することで、里親との信頼関係を構築につなげている。認定時の家庭訪問においても、児童相談所の児童福祉司と担当の里親支援専門相談員が訪問する体制をとっている。

【里親会の状況（活動開始時期や、現在の状況など）】

京都市の里親会は一時期会員が少ない時期もあったが（25 名程度）、現在は下院を順調に増やしている（40 名以上）。里親の認定前研修の講義内に里親の体験談の時間を設けたり、基礎研修において里親会の活動について里親会会長から講義をすることで、里親会の活動について理解を深めてもらっている。

事務局が京都市児童福祉センター内にあるので、各ブロックごとの里親サロンの開催や他のイベントの際にも里親会と連携をとることができている。

【里親となる動機、実子の有無や年代など、登録里親の基礎的属性について】

里親となる動機としては、養子縁組里親については不妊治療の末に養子縁組里親となることを希望する場合が多く、養育里親については自身の子育てがひと段落してからの登録が多く、社会貢献のため、という理由が多い。年代としては、養子縁組里親は 40 代半ば以降、養育里親は実子の養育が終了した年代が多く、50 代以上が中心となる。

【里親委託を行ううえでの課題】

里親委託を進めるうえでの課題として、ヒアリング調査からは、①実親の同意、②里親のリクルート、③職員体制、④里親委託に関する専門性の蓄積、が挙げられた。

①実親の同意や②里親のリクルート、③職員体制については京都府におけるヒアリングでも指摘されていた課題であり、他の自治体でも課題として挙げられている点であろう。④

専門性の蓄積という課題については、児童相談所の児童福祉司には異動があるため、里親との信頼関係の構築にも課題が残る一方で、これまで京都市では里親委託ケースを多く扱った経験もないため、里親委託に関するノウハウがまだ蓄積されていない状況であるという。そのため、実親から家庭養護の同意を得る際に、どのように説明し、関わっていけばよいのか判断に悩むこともあるということであった。このため、この課題については、①実親の同意とも関連する課題であるといえよう。また、この課題は③職員体制にも関連するものである、京都市児童福祉センターおよび京都市第 2 児童福祉センターの里親担当の児童福祉司も、京都府と同様に兼務で業務と行っているという。京都市の虐待相談・通告件数も増加している現状を踏まえると、里親委託を専門で行う部署や職員が配置されていないという状況が、里親委託低目の一因であり、先述した「洗い出し」の進捗にも影響を与えていると推測される。

最後になりましたが、ヒアリングにご協力くださった皆さまに感謝申し上げます。

【参考文献】

・各年度福祉行政報告例
・京都府家庭支援総合センター（2020）「令和元年度業務概要」
・京都市情報館（ https://www.city.kyoto.lg.jp/index.html ）最終アクセス日：2020/9/28
・京都市（2020）「京都市未来こどもはぐくみプラン」

６．高知県の社会的養護　（野辺陽子）

１章で述べたように、高知県は要保護児童率が高く、里親委託率が全国平均を下回っている自治体である。社会的養護の状況については、里親委託率の高い自治体の取り組みは好事例として紹介されるが、里親委託率の低い自治体の取り組みや状況が紹介されることはほとんどなかった。では、里親委託率の低い自治体はなぜ低かったのだろうか。また、近年の社会的養護の家庭養護への政策転換のもとで、どのように社会的養護の体制を改革しているのだろうか。そして、その過程でどのような課題が浮かび上がってきただろうか。

（１）高知県の特徴

高知県の子どもの貧困率は全国平均より高い（戸室 2016: 45）。その背景には高知県の経済状況と家族形態がある[50]。高知県の一人当たり県民所得は低く 256 万 7 千円（2016 年度）で、全国平均の 321 万 7 千円と比較して低い[51]。

高知県の離婚率（人口千対）は 1.75%で、全国の 1.68%より高い（2018 年度）[52]。2010 年の国勢調査に基づくひとり親世帯率で見ると、全国が 1.63%であるのに対して、高知県は 2.28%となっており、全国でも上位となっている[53]。なお、高知市以外は三世代同居をしていたり、近くに親族がいるが、高知市は核家族が多く三世代同居は少ない。

人口が集中している高知市は生活保護受給世帯も集中しており、多産、精神疾患、知的障害などの課題もみられ、県は貧困の連鎖の解消に取り組んでいる。

（２）社会資源の量と配置

次に、社会資源の量と配置をみていきたい。高知県は東西に長い地形をしており、２ヵ所の児童相談所が各区域を管轄している（図 6-1）。

---

50 「高知家の子どもの貧困対策推進計画」
http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/060401/files/2016032700021/file_201644114280_1.pdf, 2020.06.07 閲覧。

51 内閣府経済社会総合研究所，2018，「平成 28 年度県民経済計算について」
https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kenmin/files/contents/pdf/gaiyou.pdf, 2020.06.07 閲覧。

52 厚生労働省，2020，「人口動態調査」

53 高知県，2016，「高知家の子どもの貧困対策推進計画」
https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/060401/files/2017042100016/hinkonkeikaku-h28.pdf, 2020.09.18 閲覧.

図 6-1　児童相談所の管轄区域

出典：高知県中央児童相談所・高知県幡多児童相談所，2018,『業務概要』2 ページ

高知県の児童養護施設、乳児院は県の中央部に集中している（図 6-2）。また、乳児院は高知市にしかない。このように高知県では社会資源が高知市に集中している。

【県内の児童福祉施設】　　平成 26 年 4 月 1 日現在

図 6-2　高知県内の児童福祉施設

出典：高知県，2015,『高知県家庭的養護推進計画』4 ページ

児童養護施設の多くは中舎制で、高知聖園天使園と若草園は小規模化の取り組みが進んでいる（表 6-1）。

表 6-1　乳児院・児童養護施設の設立年と定員

2020年3月18日現在

施設名		設立年	定員
乳児院	高知聖園ベビーホーム	1949年	30
児童養護施設	高知聖園天使園	1941年	69
	子供の家	1952年	70
	愛仁園	1949年	70
	南海少年寮	1950年	30
	愛童園	1952年	30
	博愛園	1910年	50
	さくら園	1951年	40
	若草園	1957年	36

出典：高知県中央児童相談所・高知県幡多児童相談所，2018,『業務概要』61 ページおよび各施設ホームページより筆者作成

一方、里親に関しては、登録里親は施設よりも地理的に分散しているものの、高知市、南国市、香南市以外は登録里親が 1 名で、その 1 名が親族里親である地域もある（図 6-3）。

図 6-3　高知県内の里親の登録状況・ファミリーホームの配置状況
出典：高知県，2015,『高知県家庭的養護推進計画』7 ページ

児童相談所には里親担当職員６名（専任２名、兼任４名）、児童福祉施設には里親支援専門相談員６名が配置されている（2020 年度）。

（３）社会的養護の長期的動向

高知県の社会的養護がどのように変化してきたのかを確認したい。なお、2000 年以降に里親制度の改革が行われ、政策による家庭養護へのシフトが始まったため、2000 年以降の変化については節を改めて検討する。

１）要保護児童の状況

高知県の要保護児童数の推移を確認すると、少子化で子どもの数が減少しているにもかかわらず、要保護児童数はそれほど減少していない（図 6-4）。要保護児童数は 1990 年代に若干減少し、2000 年代以降は再び上昇し、2010 年を境に再び減少している。

高知県は、人口に比して児童養護施設の定員が多いことがしばしば指摘されてきた（天羽 2001）。福祉行政報告（平成 28 年）から算出すると、未成年人口に占める児童養護施設の定員数は全国１位となっている。

なお、要保護児童数は施設（乳児院・児童養護施設）入所児数と里親および FH に委託さ

れている児童数の合計であるため、施設の（暫定）定員数が多いと、開差是正制によって定員を満たすため在籍者数も多くなると推測され、おのずと自治体の要保護児童数も多くなると考えられる。

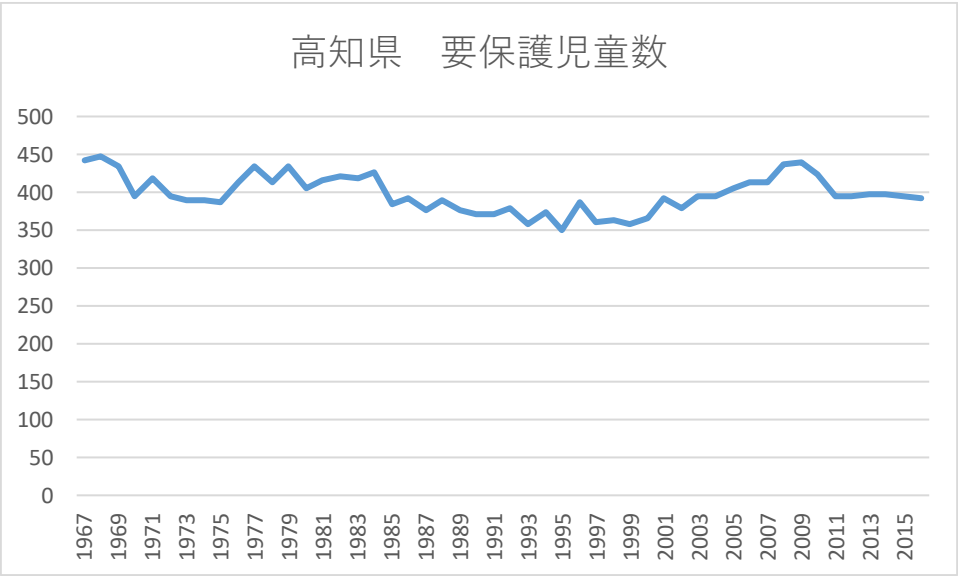


図 6-4　要保護児童数の推移（高知県）

出典：福祉行政報告例および社会福祉施設等調査各年度より作成

２）乳児院・児童養護施設の状況

施設の入所率（施設の定員に対する在籍児童数の割合）は、80 年代終わりから 90 年代にかけて若干減少したのち、2000 年代に入って上昇し、2009 年以降は再び減少している（図 6-5）。

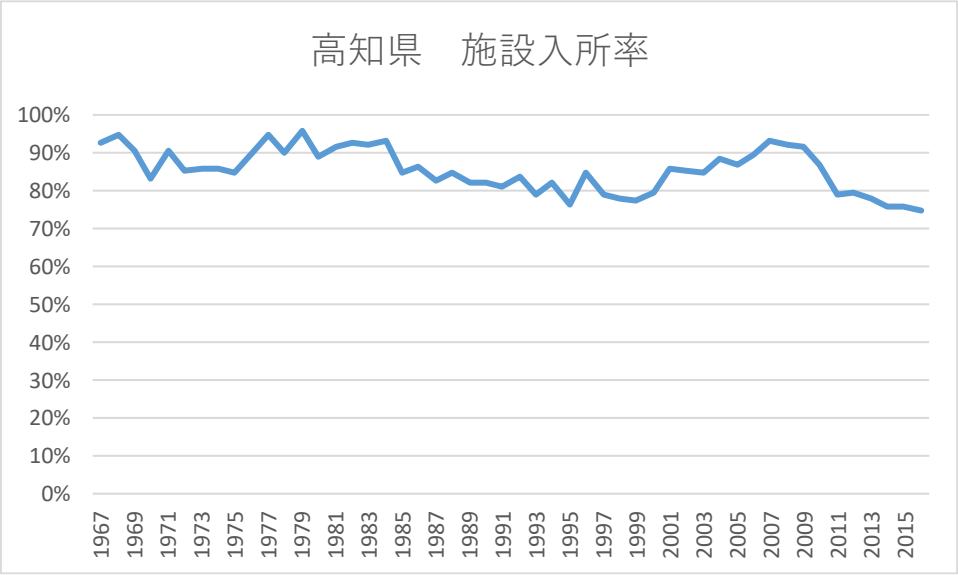


図 6-5　高知県　施設入所率
出典：社会福祉施設等調査各年度より作成

３）里親の状況

高知県の里親委託率は低く、里親委託が政策的に推進される 2000 年代まで、1970 年代～2000 年代半ばまで里親委託率は２～４％であった（図 6-6）。

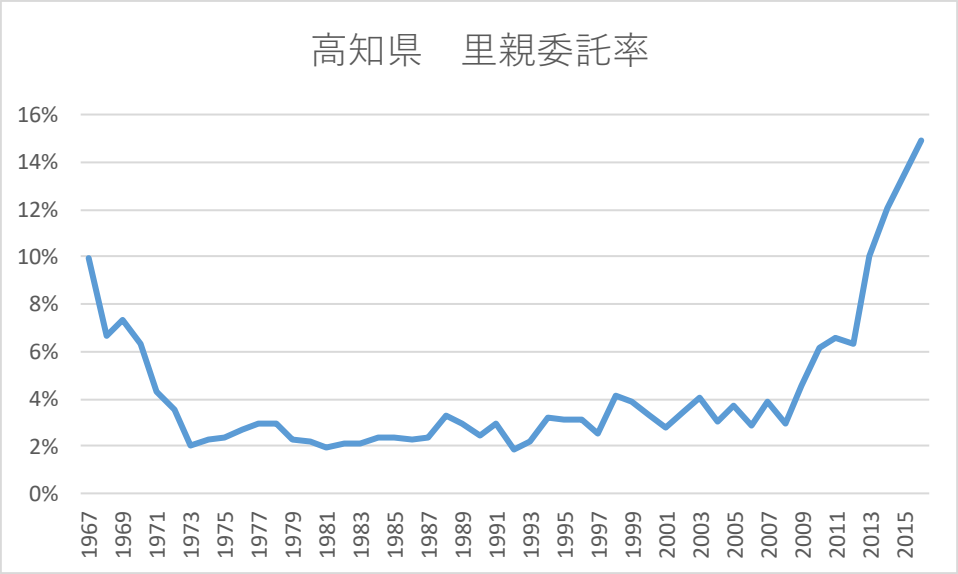


図 6-6　里親委託率（高知県）
出典：福祉行政報告例および社会福祉施設等調査各年度より作成

里親登録数は 1970 年代半ばに半減したのち[54]、40～50 人の間を推移していたが、2010 年以降は増加に転じている（図 6-7）。

[54] 1970 年に里親委託児童が減少した理由について、当時の高知県中央児童相談所は「第一に、純養護児童は、年々減少し、養護施設もその影響で最近は軒並に定員を割っている状況で、必然的に里親委託該当児童も少なくなるわけである。第二に、養子縁組を目的とする里親は、今なお、全体の 3 分の 1 を占めており、年令、性別、性格などその選択条件は、従来の家族制度維持のための希望からであって、質的に変化している児童の現状では、それに合致する児童は、きわめて限定される」（高知県立中央児童相談所 1970: 39）と述べている。

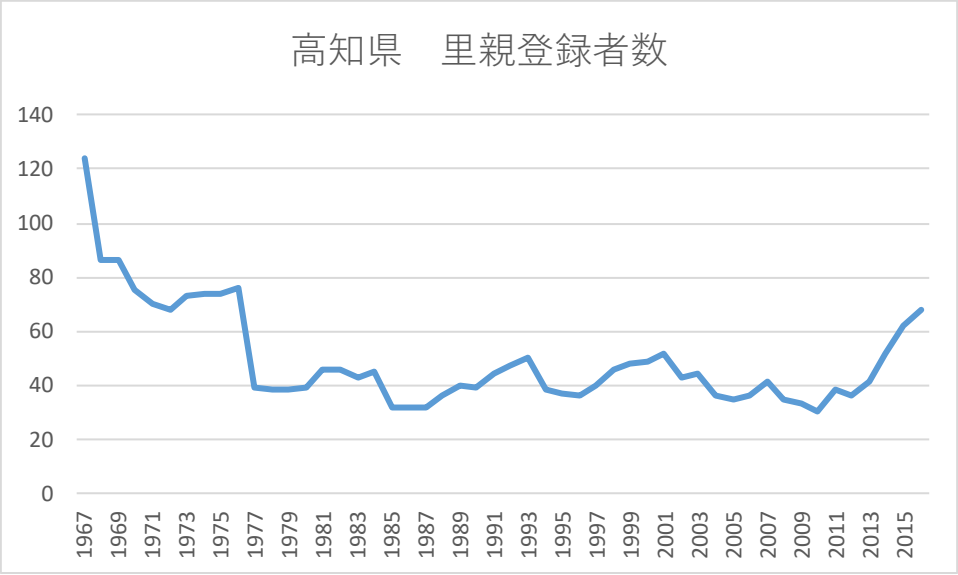


図 6-7　高知県　里親登録数

出典：福祉行政報告例各年度より作成

要保護児童数に対する登録里親数の割合（要保護児童に対する里親登録率）は、1976 年に半減したのちは、10～15%を推移していたが、2010 年以降は増加に転じている（図 6-8）。

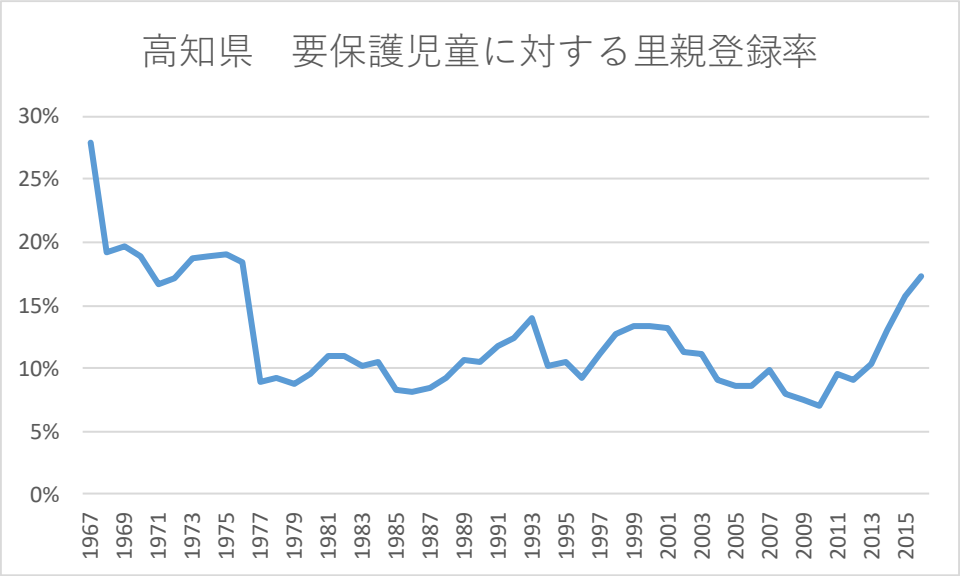


図 6-8　子どもに対する里親登録数（高知県）

出典：福祉行政報告例および社会福祉施設等調査各年度より作成

ここまで高知県の社会的養護の長期的動向を見てきた。高知県は全国のなかでも未成年人口に比して施設の定員数が多いため、里親委託を推進するプッシュ要因が特になければ、開差是正制によって、要保護児童は施設に措置されることが多くなると推測される。では、

政策転換が行われた 2000 年代以降の状況はどうであろうか。

（４）2000 年以降の社会的養護

ここからは 2000 年代以降の動きをみていきたい。

１）要保護児童の状況

先述したように、少子化で子どもの数が減少しているにもかかわらず、高知県の要保護児童数は減少していない。要保護児童数は、2000 年以降増加し、2010 年を境に減少し（これは児童養護施設の在籍者数が 60 名以上減少したためだと考えられる[55]）、その後は横ばいである（図 6-9）。

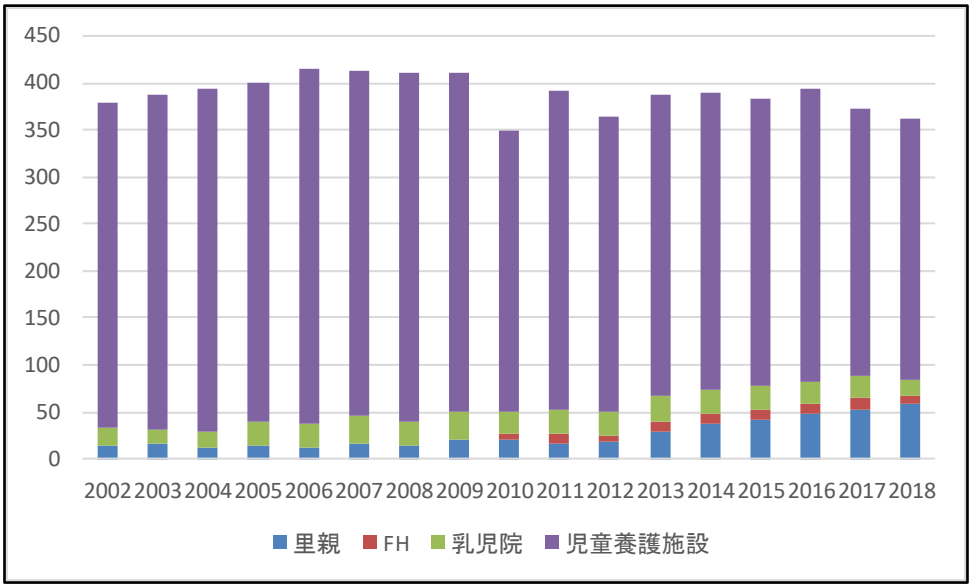


図 6-9　高知県　要保護児童数の推移（2002～2018 年）
出典：福祉行政報告例各年度より作成

２）児童虐待の状況

次に、要保護児童の発生要因の多くを占める児童虐待について確認しよう。児童虐待相談の対応件数は 2000 年以降増加傾向にあったが、2008 年以降は減少傾向にあり、2011 年から再び増加している（図 6-10）。

なお、2014 年に児童虐待による死亡事例、2015 年に乳児の死亡事例があったため、検証委員会の提言を受け、児童相談所は、子どもの命を守ることを最優先に対応することを基本方針に、虐待の確証や保護者の同意の有無に関わらず、一時保護が必要と判断した場合には保護を実施している（高知県中央児童相談所・高知県幡多児童相談所 2016）。

---

55 中央児童相談所に尋ねたところ、理由は不明とのことであった。

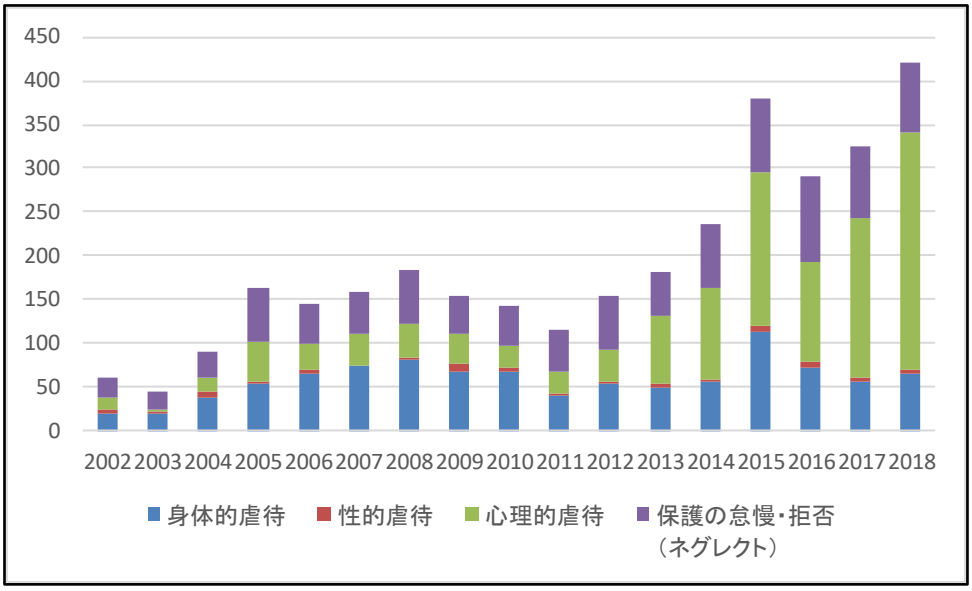


図 6-10　高知県　児童虐待相談の相談種別対応件数
出典：福祉行政報告例各年度より作成

３）措置の状況

高知県は未成年人口に比して要保護児童が多い自治体であるが、児童相談所の対応件数を分母にして、措置になった子どもの割合をみると（図 6-11）、本報告書で取り上げる４つの自治体のなかでは高知県は全国よりも措置率が高く、４つの自治体のなかでも最も措置率が高い。

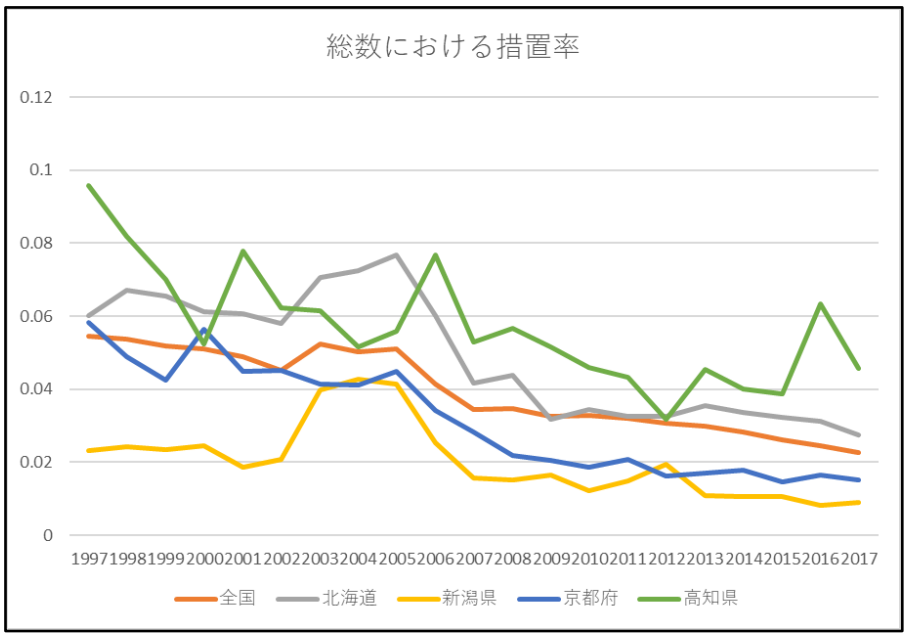


図 6-11　児童相談所の対応件数における措置率
出典：福祉行政報告例各年度より作成

また、措置になった子どものうち、里親委託される子どもの割合は全国よりも低く、4つの自治体のなかでも最も低い（図 6-12）。

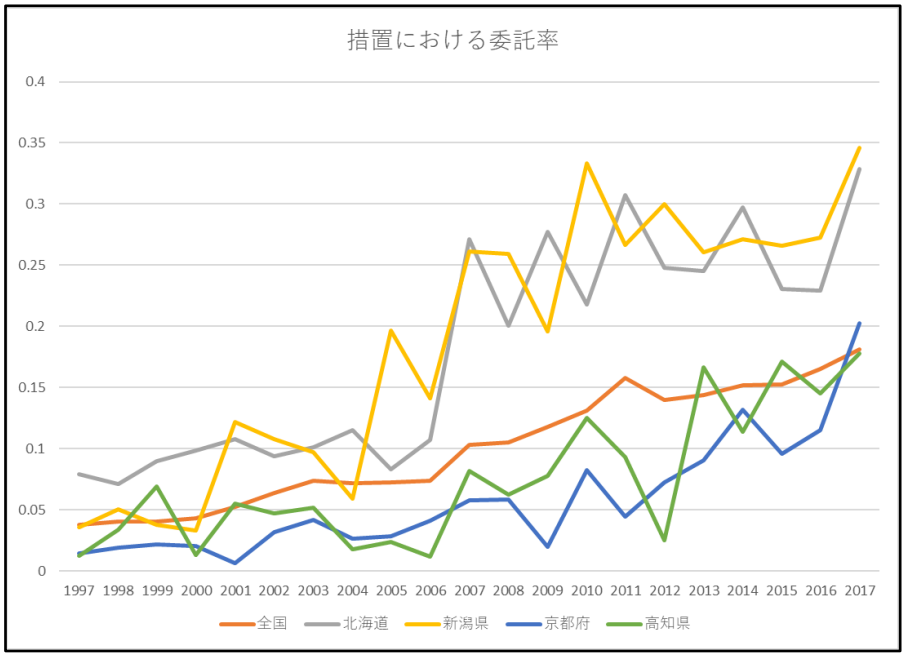


図 6-12　措置における委託率
出典：福祉行政報告例各年度より作成

では、高知県でどのような子どもが要保護児童として扱われるのかをみていきたい。児童福祉法には、「要支援」と「要保護」という区分がある。

「要支援」は養育困難等のレベルを含み、支援を入れなければ虐待発生または再発が懸念される状態であり、定義は広い（中央児童相談所ヒアリング。以下、括弧内はヒアリング先を指す）。具体的には、保護者が育児ストレス、うつ状態、育児ノイローゼ等の問題によって、子育てに対して強い不安や孤立感を抱え、保護者に見守りや支援が必要なケースで、非虐待のケースである（児童家庭課）。

「要保護」は保護者がいないケースや、虐待のケースなどである。虐待のなかでも、特にネグレクトは学校に通わせない、食事を与えないなどの事象が出やすい（児童家庭課）。

ちなみに、高知県の児童相談所がつくった虐待のリスクアセスメントシートがあり、それを市町村が使っている。児童虐待のリスクの有無（虐待認定の適否）、児童虐待の場合のリスク度（リスクランク）、改善が必要な虐待要因（該当項目）等の総合評価で A,B,C,D とランクをつける（中央児童相談所）。リスクランク C,D は要支援に該当する（中央児童相談所）。

次に要保護児童が措置となった場合、どのように施設と里親に分かれるのだろうか。

施設は、親に課題があり保護者対応が必要なケースや、一時保護中に行動観察を行い、子どもの行動に課題があったり、子どもの障害があり特別なケアが必要なケースなどである（中央児童相談所）。キョウダイ児は一緒の施設で育てる。実親も施設を選ぶことが多い。2004 年（平成 16 年）に児童虐待の定義が見直され、同居人による虐待を放置すること等も虐待に含まれるようになったが、虐待による施設入所は以前と変わっていない（児童家庭課）。過去に２回虐待による死亡事故があり、それから即座に一時保護をするようになったところ、一時保護が３倍くらい増え施設が満床化した。以前は人口減少により要保護児童数も横ばいで、施設を減らすという方針だった（中央児童相談所）。

里親委託は少ない。子どもの年齢などの里親側のニーズもあり（児童家庭課）、里親に実子がいる場合は、里子と実子の年齢と性別とのバランスを考慮する必要がある（中央児童相談所）。

４）乳児院・児童養護施設の状況

高知県は未成年人口に対する児童養護施設の定員数が多く、施設の方が発達した自治体である（児童家庭課）。

乳児院の定員数は、全国では微増傾向にあり在籍者は横ばいであるため入所率は低下傾向にある。高知県は全国と比べて在籍者数の変動が激しい。2010 年以降は在籍者は減少傾向にある。定員は一時期５名増え 35 名になったが、また５名減り 30 名となっている。入所率は定員の５名増減によって影響を受けている（図 6-13）。

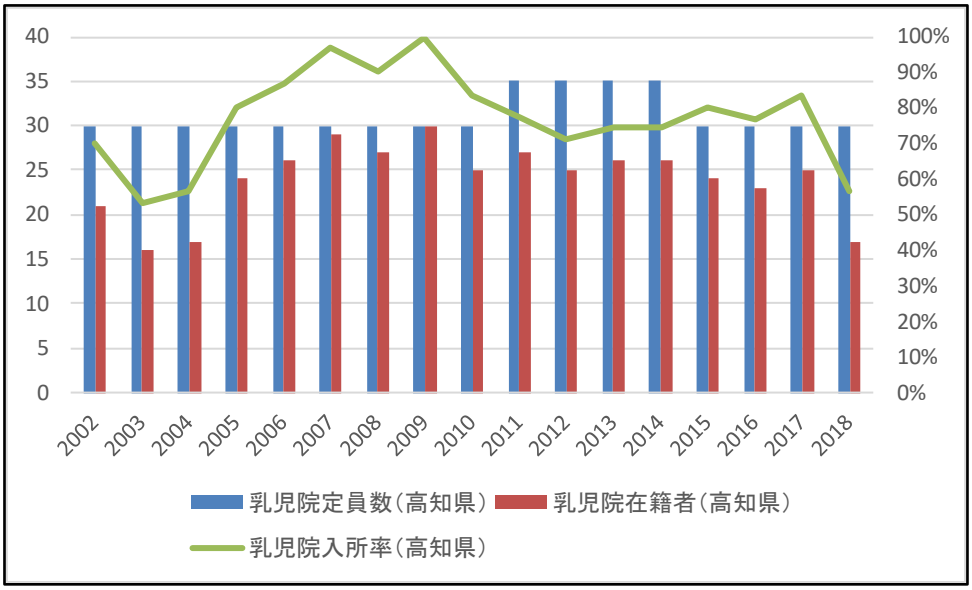


図 6-13　高知県　乳児院の定員数・在籍者数・入所率（2002～2018 年）
出典：福祉行政報告例各年度より作成

児童養護施設の定員数は、全国では微減また在籍者数も減少しており入所率も減少している。高知県の児童養護施設の定員数は微減しており[56]、在籍者数は 2009 年を境に減少しており、入所率は横ばいである（図 6-14）。なお、施設の小規模化は建て直しのタイミングで行うこともある（中央児童相談所）。近年の政策転換後、施設では、できる限り良好な家庭環境として小規模かつ地域分散化された小規模児童養護施設や分園型小規模グループケアで養育されるよう施設の小規模かつ地域分散化に向けた取り組みを進めている（児童家庭課）。

[56] 高知県では、施設の定員数も在籍者数も減少傾向にあるが、未成年人口の減少の方が大きいため、未成年人口に占める施設定員数の割合でみると、むしろ増加していることになる。

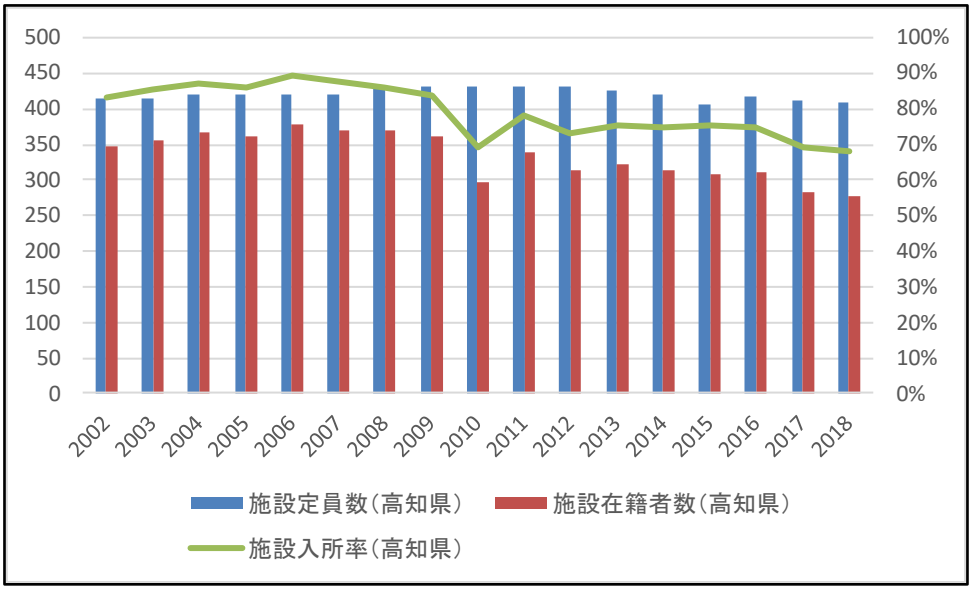


図 6-14　高知県　児童養護施設の定員数・在籍者数・入所率（2002～2018 年）
出典：福祉行政報告例各年度より作成

５）里親・FH の状況

高知県では 2018 年現在、45 組の里親に 58 名の子どもを、３ヶ所のファミリーホームに 10 名の子どもをそれぞれ委託しており、合計 68 名の子どもが家庭養護を受けている。2018 年の里親委託率は 18.7%である。里親委託率は 2003 年から 2015 年まで、全国では一貫して上昇している。高知県は 2009 年から上昇している。とはいえ、全国の里親委託率に比較すると依然として低く（図 6-15）、全国と比較して高知県は要保護児童を施設に措置する率が高いといえる。

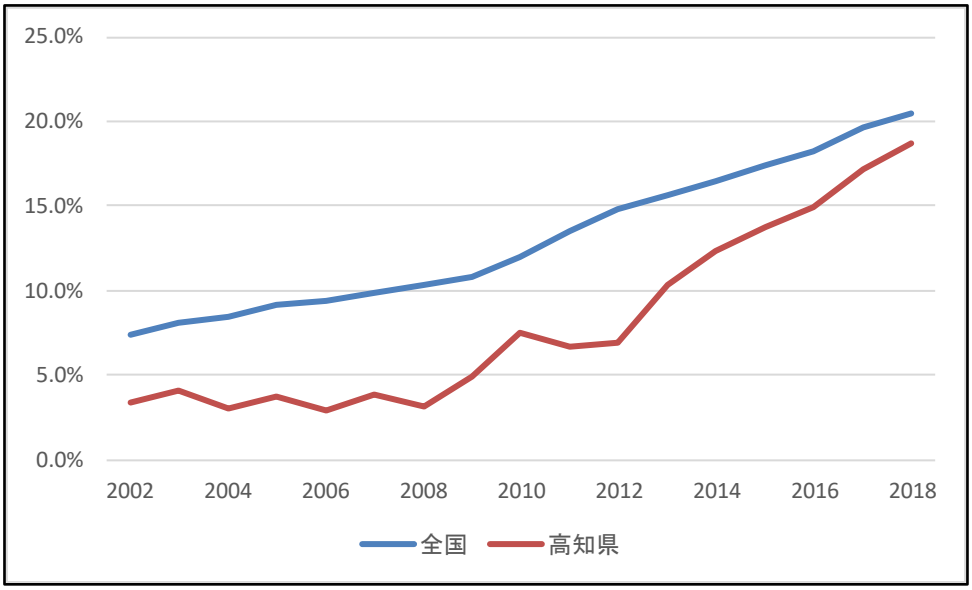


図 6-15　全国・高知県の里親委託率の推移
出典：福祉行政報告例各年度より作成

登録里親数は、減少傾向にあったが、2010 年以降増加している（図 6-16）。2014 年から広報を行い里親の掘り起こしをし、民間の里親養育包括支援（フォスタリング）機関を中心とした仕組み作りを進めるため、①里親制度等普及促進事業、②里親とレーニング事業、③里親訪問等支援事業、の三つの事業の委託を行い、広報や里親研修、里親宅への訪問等を実施している（児童家庭課）。しかし、説明会を行ってもあまり参加者が集まらなく、問い合わせがあっても、社会的養護や被虐待児に対する理解がない場合もあり、すぐに里親希望者に委託できるわけではない（中央児童相談所）。

2010 年以降は、養育里親とともに、親族里親の登録数も増加している。高知県の登録里親数の増加は親族里親の登録数に負うところも大きいといえる。

里親の動機は全国の傾向と同じである（中央児童相談所）。以前は里親は養子縁組希望が多かったが（児童家庭課）、現在は 40 代後半～50 代の実子がいて子育てがひと段落した世代もしくは実子がいない養子縁組希望者である（児童家庭課、里親連合会）。なお、養育里親と養子縁組里親の両方で登録できる。共働きの里親は子どもを保育園に入れられる（中央児童相談所）。

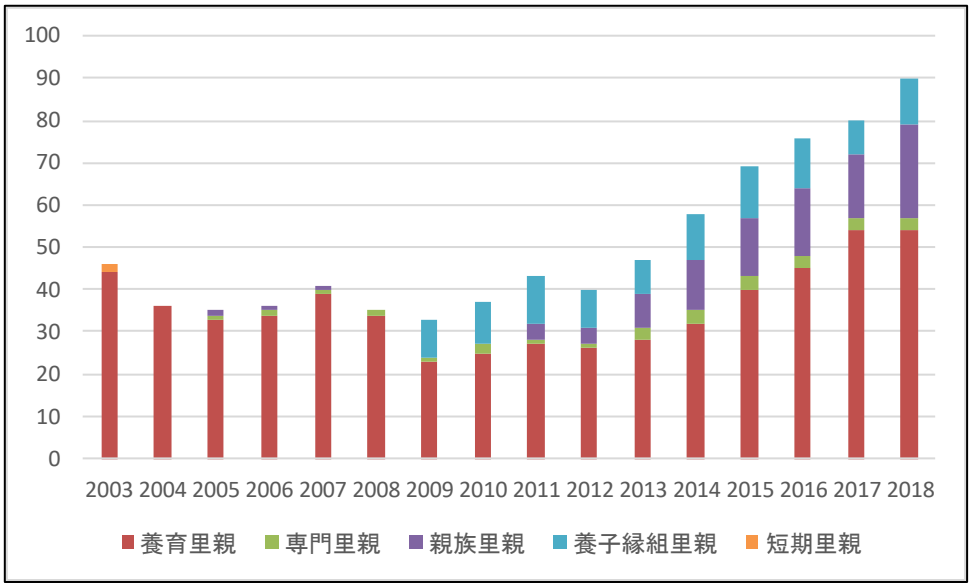


図 6-16　高知県　登録里親数
出典：福祉行政報告例各年度より作成

里親受託率（登録里親のうち子どもが委託されている里親の割合）は 2002 年以降、全国では一貫して上昇し続け、2009 年以降はゆるやかに下降している。高知県は 2009 年から多少の増減はみられるが上昇傾向にあり、2018 年の里親受託率は 55%であり（図 6-17）、全国の里親受託率 36%と比較して高い。特に 2009 年以降は全国と比較して高知県の里親受託率は高く、登録里親が活用されてきているといえる。しかし、養育里親と親族里親以外は子どもがほとんど受託されておらず、専門里親（高知県内に３名[57]）、養子縁組里親はほとんど委託されていない。

[57] ただし、うち２名は FH を運営しており、そこで子どもの委託を受けている。

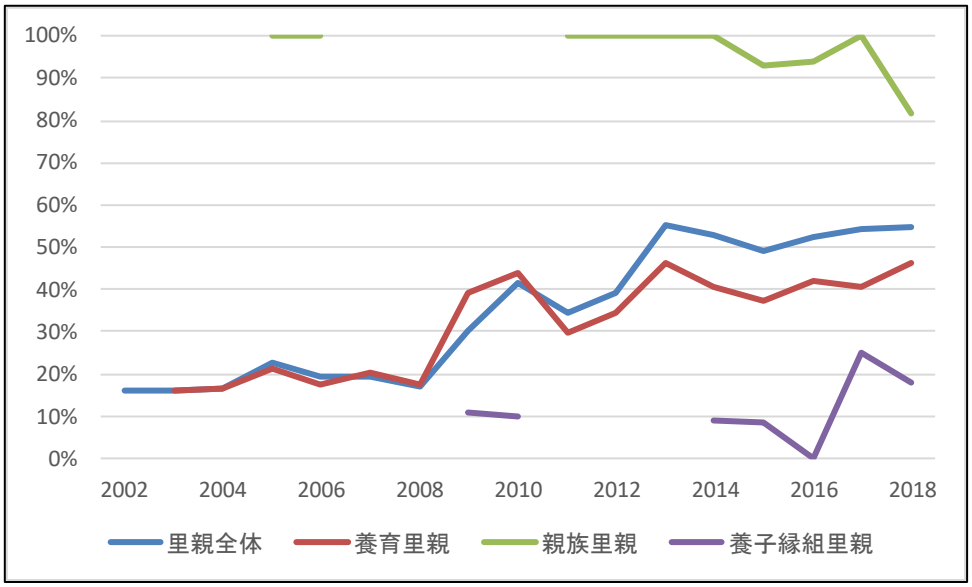


図 6-17　高知県　里親受託率
出典：福祉行政報告例各年度より作成

里親に委託されている児童数は増えているが、その半分近くを親族里親が占めている（図6-18）。高知県で親族里親が多い理由については、東日本大震災で親族里親が話題になり認知されたこと、また、すでに祖父母が子どもを見ており、孫育てに生活費が困っている生活保護受給の家庭などから市町村を通じて児童相談所に問い合わせがあったことが背景にある。親族里親はこれから各市町村に広がり増えていくと予想されている（中央児童相談所）。

親族里親に委託されている子どもの実親は行方不明や死亡などのケースで、曾祖父母、祖父母、成人したキョウダイが子どもの世話をしている。親族里親の場合、ほとんどが子どもが成人して自立するまで面倒をみている（中央児童相談所）。なお、親族里親は里親会に入っていない（児童家庭課）。

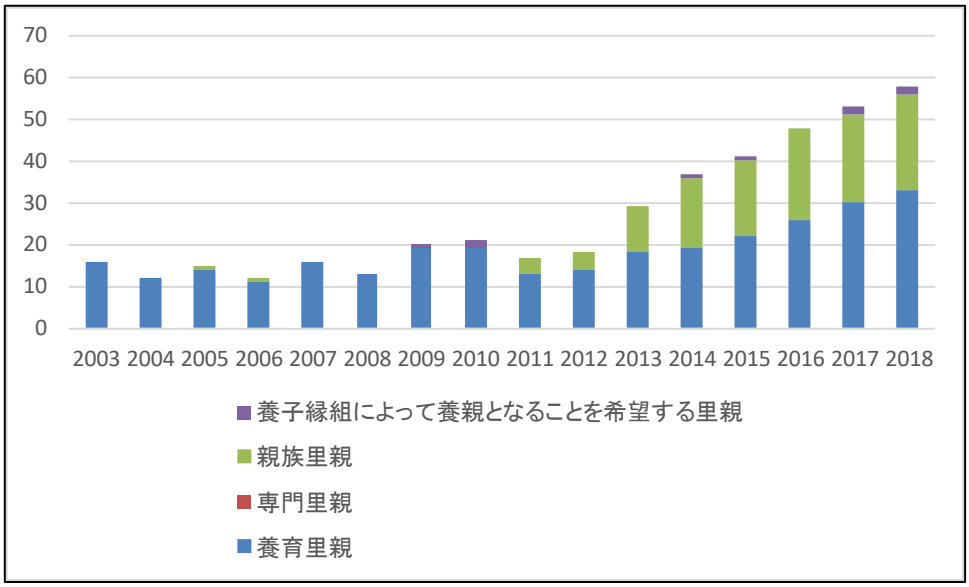


図 6-18　高知県　里親に委託されている児童数
出典：福祉行政報告例各年度より作成

委託中の児童の年齢をみると、全国では 6 歳までの児童は横ばいなのに対して 7 歳以上の児童が増加している。高知県でも年齢別にみると、委託中の子どもは 7 歳～12 歳の子どもが最も多い（図 6-19）。

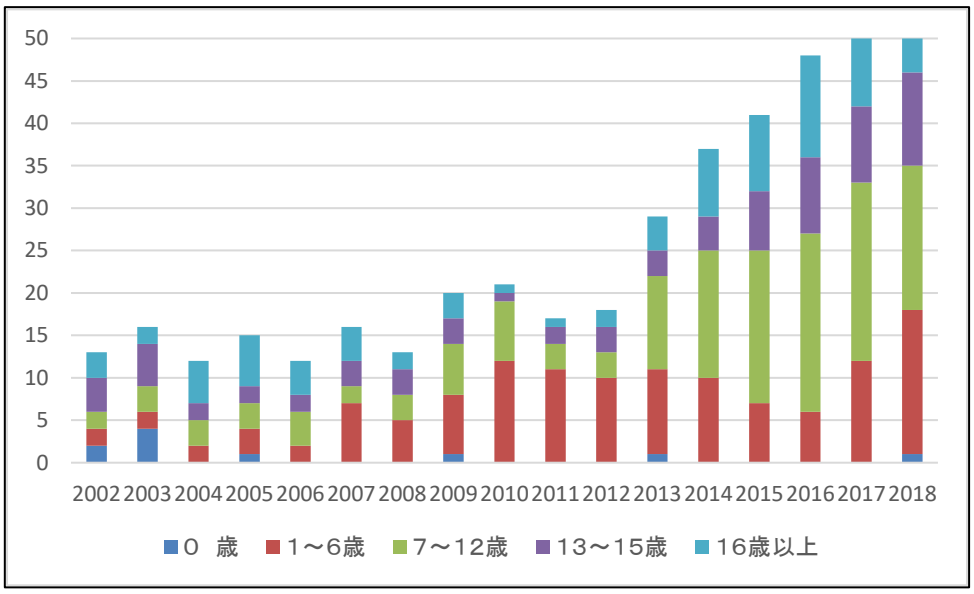


図 6-19　高知県　里親に委託されている児童数
出典：福祉行政報告例各年度より作成

FH に委託されている児童数は全国では増えており、FH の定員数も増えている。高知県は、FH の定員は 2011 年から 16 人のままであるが、委託される子どもの数は微減している（図 6-20）。

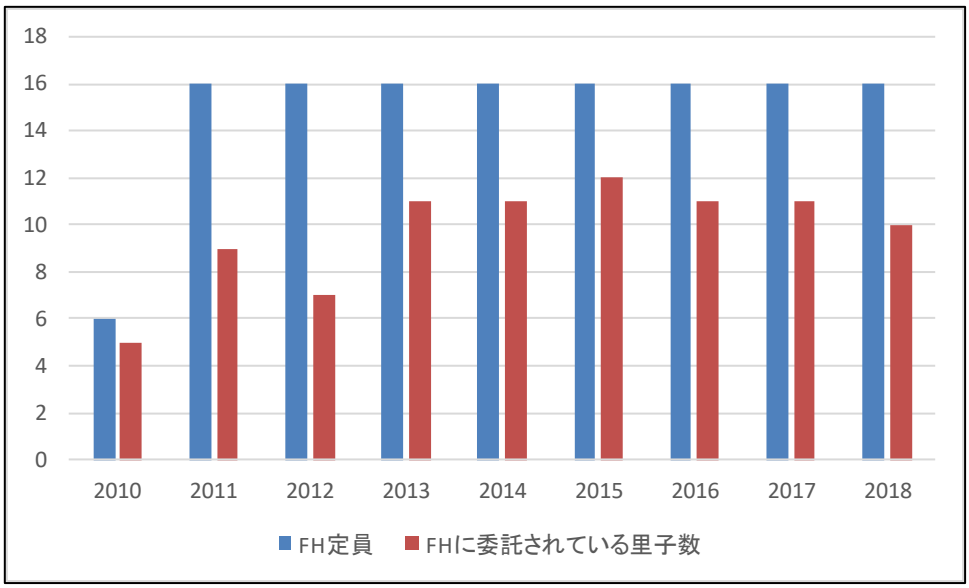


図 6-20　高知県　FH に委託されている児童数
出典：福祉行政報告例各年度より作成

年齢別に見ると 7 歳以上の児童の割合が多い（図 6-21）。現在、委託中の子どもは 16 歳以上の子どもが最も多く、里親委託中の子どもと比較して、子どもの年齢が高い。なお、FH の子どもは幼稚園には通えるが、保育所には通えない場合がある（里親連合会）。

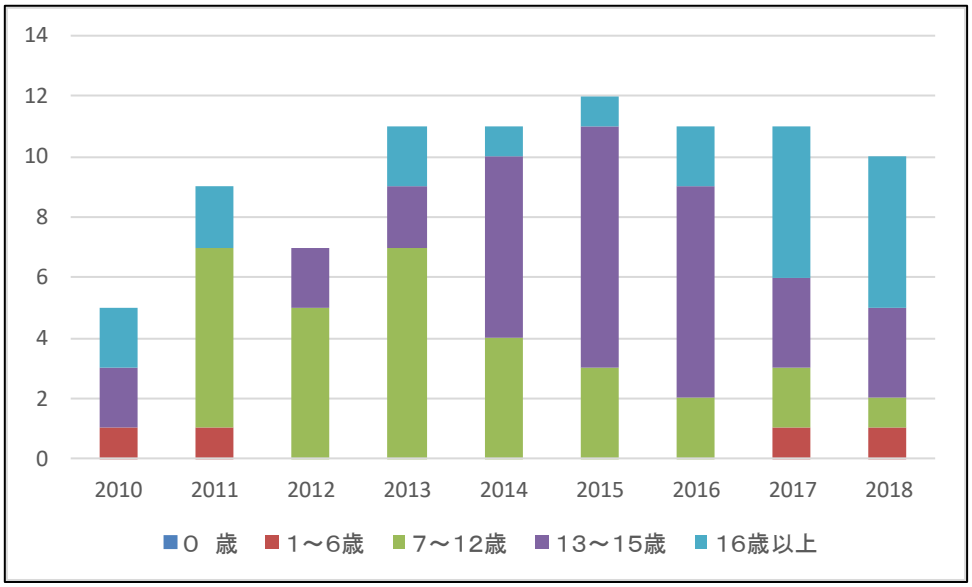


図 6-21　高知県　FH に委託されている児童数
出典：福祉行政報告例各年度より作成

ここからは、里親支援について見ていこう。

児童相談所は里親支援として、①里親の申請・認定に関する業務、②里親委託措置等に関する業務、③フォローアップ研修の実施、④高知県里親連合会事務局業務、⑤フレンドシップファミリー事業[58]などを行っている（中央児童相談所・幡多児童相談所, 2018「業務概要」）。

里親会は 1994 年に設立され、入会は自由で、ベテラン里親が発起人である。児童相談所と連携しており事務局は児童相談所にある。勉強会・研修会などの自己研鑽や交流をしている。委託中および未委託の里親で里親サロンを 2 か月に 1 回（年 6 回）行っているが、参加者は固定化しつつある。里親交流キャンプには施設の子も参加している（児童家庭課、中央児童相談所、里親連合会）。

県は、里親委託を増やし家庭養護を推進するため、みその児童福祉会へ児童相談所が担っている普及啓発や訪問支援の業務を委託し、みその児童福祉会の高知聖園ベビーホームの「里親家庭サポートセンター結いの実」が里親支援を行っている。「高知聖園ベビーホーム」として高知県から事業委託を受け、①里親希望者及び里親登録者に対する研修、里親制度の普及啓発（2016 年から）、②里親宅への訪問支援（2017 年から）を行い、上記の①②に加え、③里親トレーニング事業（2018 年から）も受託したことで「高知聖園ベビーホーム」の中に里親支援専門部署となる「里親家庭サポートセンター結いの実」を立ち上げ里親支援活動

58 児童養護施設等に入所中の子どもで、家族との交流や家庭に帰省する機会が少ない子どもを週末や長期の休みに自宅に預かり、家庭での生活を体験させるボランティア里親のこと。2017 年度は、8 組の里親が 9 名の子どもを延べ 52 回自宅に預かった（中央児童相談所・幡多児童相談所，2018「業務概要」）。

を行っている。さらに 2018 年の 7 月からは日本財団から助成を受けリクルート活動も開始している。「結いの実」では里親支援専門相談員２名と合わせて６名で里親支援を行っている。ここ数年で、里親支援における「結いの実」の役割が大きくなってきている（中央児童相談所)。なお、「結いの実」では、里親委託率を上げることを目的として活動するのではなく、里親を支える支援を整備してからでなければ委託できないという慎重な姿勢が強調された。また、高知県で里親支援事業をするにあたって、自治体が広域である（東西に長い地形）ため、家庭訪問を１件するにも車で往復５～６時間など非常に時間がかかり、家庭訪問１件で１日が終わってしまうなどの難しさが語られた（結いの実)。

（５）社会的養護改革の現状と課題

ここまで福祉行政報告のデータとヒアリング調査の結果から、高知県の社会的養護の現状を確認してきた。ここからは現状から見えてきた課題について考察したい。

高知県では、未成年人口に比して施設の定員が多く、開差是正制度のもとで施設の入所率を 80～90%に保とうとすれば、おのずと施設入所児の数が多くなり、要保護児童の数も連動して多くなってきたといえる[59]。そのような地域性のもと、家庭養護への政策転換が行われている。

政策転換後の高知県の特徴としては、第一に、2011 年以降、親族里親が急増したことである。高知県でも、近年の社会的養護の家庭養護への政策転換のもとで、里親委託率は上がっているが、子どもが委託されているのは親族里親が多く（子ども 58 人中 23 人は親族里親が養育している)、専門里親（なお、高知県の専門里親は３名で、うち２名は FH を運営している）や養子縁組里親が少ない（ほぼ委託されていない)。また、０歳児の委託も少ない。

ヒアリング調査では、里親委託率を上げることにこだわり、里親委託を拙速に進めると不調が出て里親に過度の負担をかける恐れがあるため、里親委託に慎重な姿勢が語られた。また、不調を避けるために必要な対応として、里親の質を向上させることと、里親支援を整備することの重要性が関係者からは強調された。

里親の質の向上については、里親の登録数も委託数ともに増えているが、一般家庭が 365 日 24 時間子どもの面倒をみるため、量だけではなく、質の良い里親が増えることが重要だと考えられていた（中央児童相談所)。望ましい里親は長く子どもを見てくれる里親である（児童家庭課)。

しかし、里親委託は増えている一方で里親支援を行う人員が不足している状況である。委託前も委託後もフォローを丁寧にする必要があり、アフターケアや自立支援などの支援も

---

[59] 2002 年以前の時期については，暫定定員制によって施設定員の充足率（定員数に占める在所児数の割合）を高めることが国から要求され，自治体も施設もそのために施設委託を優先したことが定量的分析からも確かめられている（三輪 2011: 51)。

厚くしたいが、ひとつひとつ時間がかかる。児童相談所も結いの実も人手不足でやりたい事業のすべてをやれない。支援体制が万全であれば里親委託がもっと伸びるのではないかと感じられていた（中央児童相談所）。

一方、里親からは、施設が小規模化して定員も漸減しており、そのために（不調が出にくい「難しくない子ども」ではなく）かえって「難しい子ども」が（小規模化した施設で受け入れられないと）ベテラン里親に委託されたり、児童虐待が増えており、里親による虐待も問題になるため里親養育にも失敗が許されなくなり、里親が（不調を含む）失敗をして経験を積みながら養育のスキルを上げていく時間的・状況的余裕がない現状も語られた（里親連合会）。

[参考文献]

天羽浩一，2001，「児童養護施設の供給総量の偏在とその固定化について」『福祉社会学部論集』20(1): 19-30.

高知県立中央児童相談所，1970，『児童相談 20 年の歩み』

高知県中央児童相談所・高知県幡多児童相談所，2015，『業務概要』

————，2016，『業務概要』

みずほ情報総研，2018，「自治体と乳児院が協働して里親支援を行っている地域 里親支援事業のうち普及啓発、養育里親・専門里親研修、里親の相互交流等を実施（事例：高知県／高知聖園ベビーホーム）」『乳児院による里親支援の可能性に関する調査研究報告書』85-91.

戸室健作，2016，「都道府県別の貧困率、ワーキングプア率、子どもの貧困率、捕捉率の検討」『山形大学人文学部研究年報』13: 33-53.

[謝辞]

ヒアリングにご協力くださった以下の機関のみなさまに記して深謝申し上げます。

高知県庁児童家庭課（2015 年 10 月 29 日、2017 年 07 月 25 日）

高知市子ども家庭支援センター（2017 年 07 月 31 日）

高知県中央児童相談所（2017 年 08 月 08 日、2019 年 3 月 19 日）

高知県里親連合会（2017 年 09 月 05 日、2019 年 02 月 06 日）

社会福祉法人みその児童福祉会（2019 年 3 月 15 日）

７．補論　児童養護施設は里親をどう捉えてきたのか　（由井秀樹）

―全国児童養護施設協議会の会誌『児童養護』の分析から―

（１）はじめに

里親委託率に影響を及ぼす要因の一つとして考えられるのが、児童養護施設の動向である。ごく単純に考えるならば、措置される児童の人数によって施設の収入が増減する限り、施設は一貫して里親委託に消極的にならざるをえない。しかし、結論をやや先取りすれば、必ずしもそうであったわけではない。むろん、個々の施設／責任者により考え方が異なることは容易に想像できるが、大まかな動向を把握することを目的に、本稿では「各都道府県・指定都市社会福祉協議会より推薦された児童養護施設の代表者及び学識経験者等の協議員により構成」される全国児童養護施設協議会[60]や協議会の中で有力な施設関係者たちが里親委託をどのように捉えてきたのか、歴史的に検討する。検討の素材として、同会の機関紙『児童養護』（1970 年～［年 4 回刊行］）を使用する。

（２）施設の限界と里親の拡張（1970 年代）

里親は『児童養護』では一貫して周縁的な話題に留まっていた。しかし、1970 年代は、施設長であったり、「主張」と題された巻頭言≒協議会の見解として、しばしば施設の限界と里親の拡張の必要性が語られていた。

たとえば「幼児養護の問題点」と題された神奈川県中心学園園長の加藤田政己の記事をみてみよう（第 1 巻第 3 号（1970 年）、16-19 頁）。当時の児童福祉法では、満 1 歳児からは養護施設にも措置することになっていたが、加藤田は 1-3 歳児を受け入れることによる施設の混乱を指摘するとともに、「幼児期の人格形成上、理論的にもはっきりいえることは 1 才から 3 才までの大切な乳児期は、一対一の関係になり得る条件が必要で、しかもできるだけ小集団で収容すべき」という認識を示す。この時期の『児童養護』では、50 年代のホスピタリズム論争[61]の影響が垣間見られる言説が時折登場していた。そのうえで加藤田は、幼児を受け入れるための設備投資や、人員確保の課題を語り、「乳幼児期の 3 才まではできるだけ母親のいる家庭へという考え方から、施設に入っている乳幼児はできるだけ職業里親へ委託したい気持ちでいっぱいである。一般社会のゆとりある立派な母親に、我々が背負っているこれら乳幼児問題解決のために、我々の仕事に協力して貰わねばならないと思う。神奈川県で実施している、養護施設がその地域の里親センターとしてその開拓と里親教育のためにプロとしての技術と場を提供していることや、神戸市の養育里親を主旨とした家

---

60 全国児童養護施設協議会 web サイト（http://www.zenyokyo.gr.jp/what.htm）

61 1950 年代に、施設養育は児童の精神発達に悪影響を及ぼすという、ホスピタリズムが施設関係者からも語られ、施設の小規模化が目指される一方で、里親委託の推進の根拠にもされた。ホスピタリズム論争の詳細については、土屋敦の『はじき出された子どもたち――社会的養護児童と「家庭」概念の歴史社会学』（勁草書房、2014 年）などを参照されたい。

庭養護促進協会の愛の手運動と神戸新聞社の毎週火曜日の協力記事、また大阪市の里親専門の担当児童福祉司の設置等、前向きの方向づけも実施されている」と里親の活用を訴える。その背景には、「親に見はなされた幼児の施設入所の時点ではすでに重症であり、救いようのないものである‥‥ひしひしと追ってくる“精神的公害”を一日も早く追放したいものである」という危機感があった。

「主張　施設幼児の人権は、侵されている!!!――緊急に抜本策を実施せよ」（第 1 巻第 4 号（1970 年）、2-3 頁）という記事にも、幼児の入所に対する危機感が語られ、「要養護幼児に対応する専門里親[62]の開拓」が必要だという認識が示されるとともに、「史上かつてない幼児収容ニードに対応して、ホスピタリズムを克明し、良き人間形成を期し得る専門的施設養護方法論の探求」が展望されている。

もう一つ、幼児の収容を扱う記事を見ておこう。神奈川県春光学園園長の鉄谷長太郎による「職業的里親論」（第 3 巻第 4 号（1973 年）、19-20 頁）である。鉄谷も幼児の収容への悩みを抱えており、「施設が何処でも 2 割から 4 割の幼児を抱えて充満し、且つ人手が足りない現実では、どうしても一対一の里親家庭で温かく見守って育てて欲しい。そればかりでなく幼児は施設のような集団生活の中で育てることより、もっと静かな家庭環境で親切な里親によって家庭生活を営める方が人間としての生活条件としてよりベターである」と、その解決策として里親に期待をかける。しかし、里親制度の低調を嘆いており、その一因として、里親手当が月額 1000 円という低額に留まっていることを指摘する。「職業里親」というのは、養子縁組を前提としない、今日の用語でいうところの「養育里親」のことであり、里親制度の低調が養子縁組との混同によるところがある、との認識のもとで提唱された概念である。

この「職業里親」が明確に制度化されたのが、鉄谷の次の記事で解説される東京都の養育家庭制度である（「時の問題　施設を中心に専門里親の開拓と指導――発展を期待される東京の養育家庭制度」第 3 巻第 4 号（1973 年）、22-23 頁）。1973 年 4 月に新発足するこの制度では、鉄谷が批判した手当の低さを補うように、2 万円程度の手当（1973 年度は 1 万円）が支払われるようになった。目的として「養護に欠ける児童に、より個別的な処遇を与えるため、家庭での養育が望ましい児童を期間を定めて里親家庭に委託し、専門性をもった養護施設との協同のもとで養育する」ことが掲げられ、「養育家庭センター」として認定された施設が里親・里子のマッチングや「指導」を行うことになった。対象児童は特に限定しないが、「実際上は、幼児（2～6 才）の増加状況と、個別的処遇が幼児の場合より優先度があることから、幼児に重点を置いて委託が推進される」とされ、全国児童養護施設協議会の意向が反映された形になっていた。

このように、1970 年代の『児童養護』誌では、里親に期待をかける言説がしばしば登場していたのだが、その集大成ともいえるのが、「施設養護と里親養護」という特集が組まれた第 7 巻第 4 号（1977 年）である。巻頭言に相当する「主張」欄のタイトルは、「主張　里

[62] 今日の制度化されている「専門里親」とは異なる意味で使われている。

親制度の振興を図れ――行政と現場が考えるべきこと」（2-3 頁）であり、「中央並に地方行政当事者を始め我々施設関係者を含めた児童福祉関係者が、より高度の児童福祉の視点に立って里親制度の進展のために十二分の努力を傾注してきていない事実に対して、謙虚に反省すべき必要があろう」という認識が示され、東京都の養育家庭が「注目すべき」実践と位置づけられる一方で、新たな展開として、グループホームにも期待がかけられていた。

続いて掲載されたのが、小野重雄（里親）、米沢普子（家庭養護促進協会）、羽柴継之助（埼玉県中央児童相談所）、小坂和夫（東京育成園養育家庭センター）、村岡末広（編集部）による座談会「社会的養護について――養護施設と里親制度」（4-17 頁）である。この研究プロジェクト（野辺陽子を代表者とする科研費プロジェクト）の問題関心である、里親委託の自治体間格差という観点から、羽柴が埼玉県の事情について述べているので、それを要約しておこう。埼玉県は他県と違い、養護施設の収容定員が少ない中で、里親の数が多いという特徴があった。歴史的に見ても、「人口二千人ぐらいの村で、百人ぐらいの里親がいた」という里親村があり、里親村はこの時点でも点在していた。こうした歴史を背景に、行政も「施設を作るよりも、家庭で子供は育てられるんだという名目のもとに、里親委託が進められてきていた。これは意図的に進めてきていたんです」と羽柴は語る。しかし、里親への依存が強すぎることが問題として認識されており、「施設の収容定員がほとんど伸びないため恵まれない子が出ると、それは里親さんだというようなパターンが出来上がって」いた。そして、「相談所の職員の配置充足率が低いものですから、里親指導も全くできずトラブルを起こしたとき、あるいは子どもが不適応に陥ったとき、適切な助言ができないという状態」であった。こうした状況を憂慮する羽柴は「埼玉ではとにかく施設を作ることだとそこが出発点なんです‥‥里親制度については、正直言ってこれがもう限界だろうと思っています」と今後の展望を語る。これを受けて、小坂は「養護施設が少ないところから、自然発生的に里親に委託しているというやり方だったら、本来の里親は育たないんじゃないかと感じます」と語る。小阪のいう「本来の里親」とは、自分の利益・希望のために養子縁組を希望するのではなく、一時的に子どもを養育する里親であり、「子供のニードを尊重した」「子供のための里親制度」のため、「里親委託がいいのか、養護施設で十分可能なのかどうか」を見極めて委託する必要がある。座談会は、司会の村岡が里親制度の推進のためには財源が必要だという認識を示し、まとめられた。

この特集号の後、里親委託の推進を掲げ、タイトルに「里親」が含まれる記事は一気に減少し、1981 年の東京・希望の家養育家庭センターの大澤正雄による投稿記事「育てたい里親養護――ケースワーカーのとりくみ」（第 11 巻第 4 号、46-48 頁）まで待たなければならなかった。

1980 年代以降の展開をみる前に、1970 年代の『児童養護』に表れた里親をめぐる言説の特徴を総括しておこう。冒頭でも言及したように、施設長であったり、協議会の見解として、しばしば施設の限界と里親の拡張の必要性が語られていたことであるのだが、そこには条件がついていた。それは、1970 年代の前半に顕著にみられたことで、全国児童養護施設協

議会の会誌であることに大いに起因するが、あくまでも里親に期待されたのは、施設の補助的役割であり、子どもの精神発達という面が考慮されながらも、施設で扱いあぐねる幼児の受け入れが期待されていたことである。この点、1977 年の特集「施設養護と里親養護」では、巻頭言の「主張」含め、とりたてて幼児に焦点化されるわけでもなく、施設の存続、関与を前提にしながらも、里親委託が望ましい児童を里親に委託し、そのために里親制度の推進が必要だという認識が語られていた。

（３）推進対象ではなくなった里親（1980-90 年代）

1977 年の特集の後、里親が語られる頻度の著しい減少がみられることに加え、重要な点として、施設関係者や全国児童養護施設協議会の見解として里親制度の推進が語られることがほとんど無くなったことを指摘できる。1980 年代から 90 年代にかけて、施設関係者による里親の推進が積極的に語られるのは、先述の大澤正雄の「育てたい里親養護――ケースワーカーのとりくみ」（第 11 巻第 4 号、46-48 頁）のみである。では誰が里親の推進を語るようになったのかといえば、明治学院大学の福田垂穂「養護施設の役割・機能を探る」（第 11 巻第 2 号（1980 年）、4-7 頁）、全国里親会理事長の渥美節夫の「この人に聞く　里親養護の発展をめざして」（第 13 巻第 1 号（1982 年）、38-41 頁）、愛知県岡崎児童相談所の矢満田篤二の「要保護児童処遇の現状と改善策」（第 23 巻第 2 号（1992 年）、17-20 頁）といった、施設の外部にいる人たちであった。

その一方で、1980 年代には、施設長たちの間である種の危機感が共有されていた。それが福祉予算の削減と施設定員入所率の低下である。このことがよく表れているのが、北海道美深養育成園の木下茂幸、京都平安養育院の北元昶性、東京二葉学園の小阪和夫、東洋英和短大の大島恭二（司会）による座談会「養護施設の定員割れがものがたるもの」（第 18 巻第 4 号（1988 年）、4-22 頁）である。木下が「養護施設側が定員割れなどの問題で苦労するのは筋が違うような気がします」と発言し、全体的な児童数の減少にも起因する定員割れを契機に、施設の小規模化を目指すべきだという意見を述べるが、木下自身は潜在的な要保護児童が多いという認識を示す。座談会は「定員割れをどう克服するか」という方向の議論に収束していく。そして、これに福祉予算の削減が相まって、里親委託の推進への懸念が語られる。この点について小坂は「私が一番気になるのは‥‥地方自治体の自由裁量によって社会的養護を、ある意味ではどう変えていってもよいといった方向になっていき、そうすると財政難の自治体があったとすれば施設で金がかかるよりは里親を開拓していこうというふうな状況にならないかと」と語り、同様の言説はこの時期の『児童養護』の記事に散見される。

しかし、1990 年代以降の虐待の社会問題化に伴い、定員割れ問題は徐々に収束していく。家庭養護促進協会の岩崎美枝子、都立母子保健院小児科部長の帆足英一、東京育成園園長の長谷川重夫、共生会希望の家施設長の福島一雄（司会）による座談会「新たな社会的養護の構築をめざして」（第 25 巻第 2 号（1994 年）、4-22 頁）でも、「複雑な家庭問題を背景に社会的養護の出現率は微増」という小見出しがつけられている。この座談会では将来展望とし

て里親の話題にも触れられており、「家庭支援機能の前身と里親制度の充実へ」という見出しがつけられているものの、里親委託の積極的な推進が語られるわけではなく、乳幼児期から長期間社会的養護のもとで育つことが予想される児童など、里親のもとで育つほうが望ましいと位置づけられる児童を円滑に委託するための課題が議論されていた。

このように、1980 年代から 90 年代にかけては、施設関係者から積極的に里親制度の推進が語られることはなかったし、70 年代前半とは異なり、施設への幼児の受け入れ問題に言及されることはほとんどなくなっていた。

（４）虐待問題の深刻化と施設定員の充足（2000 年代）

よく知られているように、1990 年代から児童虐待が社会問題化されてきた。むろん、現場の最前線の状況が反映される『児童養護』ではそれ以前から、度々虐待に言及されることはあったが、90 年代中頃から虐待が論じられる頻度が明らかに上昇していく。

2000 年には児童虐待防止法が制定され、『児童養護』でもこの法律に大きな関心が払われる。同法をめぐる記事のなかで注目に値するのが、大分大学助教授の森望による「児童虐待防止法改正と社会的養護」（第 32 巻第 1 号、2-3 頁）のなかで、「某施設長が現在の児童養護施設を『野戦病院』と形容した」「大都市部では軒並み充足率が 100%知覚、新規入所が難しい状態が続いている」という認識が示されたことである。実際、図 1 に示すように、1990 年代以降の施設入所児童の増加は顕著である。

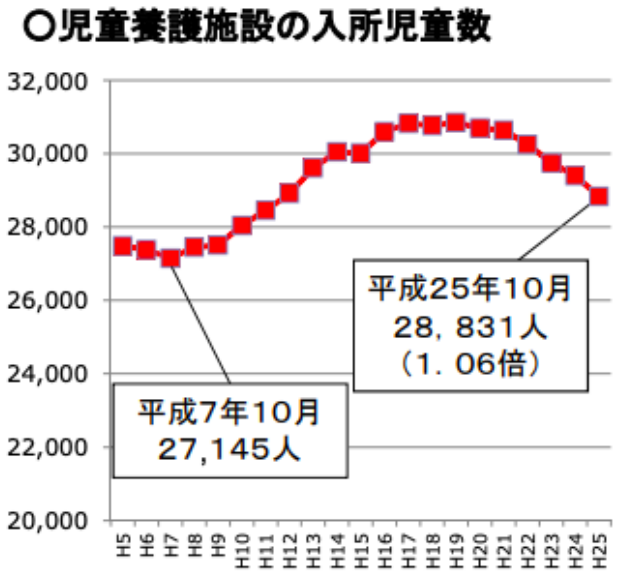


図 7-1　児童養護施設入所児童の推移（厚生労働省「社会的養護の現状について」2014 年［https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/syakaiteki_yougo/dl/yougo_genjou_01.pdf］）

こうした状況が一つの経路となり、1970 年代と同じように、施設を補完する存在として

再び里親に注目が集まる。2001 年の第 31 巻第 1 号の巻頭言に相当する「論壇」には、青山学院大学教授の庄司順一による「里親制度の発展に向けて」（2-3 頁）という論考が寄せられた。ここで庄司は、里親への関心が高まっている理由を二点挙げる。第一に、「施設が定員いっぱいの状況で、施設に代わって子どもを保護する場として里親に目が向けられたこと」、第二に、「被虐待児のケアに関して、個別的な関わりや愛着形成を実現しやすい」ことである。その上で、「これまで里親制度について議論されることが少なかったことがおかしかったのである」という認識を示し、里親制度の課題として、里親数の減少に象徴される制度の低迷、子どもを抱え込むなどの里親自身の課題、支援の拡充、児童相談所や施設とのパートナーシップの確立、精神科医の関与も求められるような被虐待児への対応、を挙げる。

2002 年の第 33 巻第 1 号の「論壇」には、家庭養護促進協会の橋本明が「専門里親を考える」という文章を寄せた。橋本は専門里親の制度化の背景として、「数年前より児童養護施設への入所児童が急に増加するようになり、この増加が続くと施設ではもう受け入れられなくなるため、受け皿として里親制度の活用が考えられたこと」「被虐待児の増加に伴い、児童の指導や治療を行うには専門的な訓練を受けたり、資格を持った里親が必要と考えられるようになったこと」「専門里親制度の導入によってこの制度全体を見直し、活性化を図ることが考えられたこと」を挙げる。こうした状況に対して橋本は、「里親制度は施設の補完的な宅割を果たすものではない、と思う」「要保護児童が増加し、施設がいっぱいになったから子どもの受け皿として里親を活用しよう、という発想だけならば、要保護児童がまた減少すれば、里親制度は再び隅に追いやられてしまいかねない」という懸念を表明していた。

上記の記事は、施設の外部者によって書かれたものであったが、2006 年の第 36 巻第 4 号では、「社会的養護の視点で里親との連携を」という特集が組まれた。編集委員の濱田多衛子による「社会的養護の視点で里親との連携を考える」（17-18 頁）という特集の趣旨説明では、被虐待児へのケアが念頭に置かれ、施設か里親か、という対立を乗り越えるための両者の連携の必要性が指摘された。2009 年の第 40 巻第 2 号で「里親と施設養護との連携を考える」という特集が組まれたように、以降、度々、施設と里親との連携をテーマに掲げる記事が掲載されるようになっていく。

（５）家庭的養護重視への舵切りと施設の反応（2010 年代）

2010 年代から国が本格的に舵を切り、里親制度の拡張を目指すようになる。その一環として、2011 年に厚労省は「社会的養護の課題と将来像」を発表した[63]。ここでは「家庭的養護の推進」が掲げられ、「社会的養護においては、原則として、家庭的養護（里親、ファミリーホーム）を優先するとともに、施設養護（児童養護施設、乳児院等）も、できる限り家庭的な養育環境（小規模グループケア、グループホーム）の形態に変えていく必要がある」

[63] 厚生労働省「社会的養護の課題と将来像」、2011 年
（https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/syakaiteki_yougo/dl/08.pdf）

とされ、児童の措置先は将来的に、本体施設:地域分散型グループホーム:里親=1:1:1 という割合が目指された。これについて、全国児童養護施設協議会会長の藤野興一は『児童養護』第 44 巻第 1 号（2013 年）の「論壇」において、「『社会的養護の課題と将来像』の実現に向けて」という文章を寄せ、「『施設か里親か、どちらかを選ぶか』ではなく、施設と里親の連携によって『子どもたちにもっとも細やかな養育を提供したい』という切なる願いを込め、社会的養護全体の強化を図る路線を選択したのである」「（1:1:1 という割合は；引用者注）施設自体は入所児童が増えこそすれ、減ることは予想できない。即ち、本体施設の規模を縮小して施設入所児童の数を 3 分の 1 にするのではなく、実際的にはグループホームと里親の量的及び質的拡大を目指すものである」という認識を示し、厚労省の方針を評価していた。

しかし、危機感とまではいわないまでも、施設関係者にとって家庭的養護の推進に国が舵を切ったことは大きな関心事であった。それを示すように、「家庭的養護推進の課題」が 2014 年の『児童養護』の「年間テーマ」と位置づけられ、第 45 巻 1 号～4 号までこのテーマで特集が組まれていた。特集では、小規模化した施設の実践報告が多く見られ、その手応えが語られる一方で、里親についてはほとんど触れられなかった。また、特集の総括と位置づけられる座談会「家庭的養護推進の課題」（養徳園総合施設長の福田雅章、日本社会事業大学准教授の宮島清、三愛園施設長の杉山洋、東京都児童相談センター事業課長の竹中雪与、編集委員長・房総双葉学園施設長の小木曽宏）（第 45 巻第 4 号、6-26 頁）においても、小規模化が概ね歓迎されていたが、杉山は「社会的養護の課題と将来像」で示された 1:1:1 という割合について、「とてもびっくりしています。数値目標を出すことはけっして悪いやり方だとは思いません。ただ、現場が数値に追われ帳尻合わせに流れてしまうと非常に危ない」という懸念を表明していた。

2017 年には、厚労相は家庭養護の推進により大きく舵を切る「新しい社会的養育ビジョン」を発表した[64]。ビジョンが発表される前の段階で刊行された第 48 巻第 2 号では、編集委員・子どもの虹情報研修センター研修部長の増沢高による「論壇　施設と里親との協働による養育の質的向上をめざして」（2-3 頁）が掲載され、「社会的養護は『施設か里親か』の二者択一論や施設入所自体が子どもの権利侵害であるなどとしての『施設否定論』を耳にすることも多くなった。これらは社会的養護の向上に貢献するとは思えない極論であり」との懸念が示され、両者の共存・協力関係が模索されていた。

「新しい社会的養育ビジョン」では、「乳幼児の家庭養育原則の徹底と、年限を明確にした取組目標」（「家庭的」ではなく「家庭」養育に注意）が掲げられ、3 歳未満については、概ね 5 年以内 75%を、3 歳以上の就学前児童については概ね 7 年以内に 75%以上、学童期以降については概ね 10 年以内に 50%以上の里親委託率が目指された。第 48 巻第 3 号の「論壇」で編集委員・日本社会事業大学准教授の宮島清は「改革について」という文章を寄

---

[64] 厚生労働省「新しい社会的養育ビジョン」、2017 年（https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000173888.pdf）

せ（2-3 頁）、同ビジョンを取り上げ「素晴らしいこと」が書いてはあるものの、実現可能性の面から否定的な評価を下す。

翌第 4 号（2017 年）の「論壇」でも、編集委員・子どもの園園長の和田直熙が「『新しい社会的養育ビジョン』を読んで――児童養護施設は何であったのか」を寄せ（2-3 頁）、実現可能性とともに、里親委託の原則が掲げられたことを意図してのことであろう、度重なる不調からの措置変更によって「子どもの居場所が次々に移動することはないのだろうか」「安全安定した場所で苦難を抱えながらも、よりよく生きることができるように養うことができるのだろうかと憂うる。実際、施設職員にとって子供との信頼関係は時間をかけて培い、その関わりは退職後にあっても続けられ、それが一生にもなることを思うと、この新ビジョンには『子どもの権利』を得るどころか、阻害、排除、偏見、スティグマを産むのではないかとの恐れさえ抱いてしまう」と懸念を示す。

続く第 49 巻第 1 号（2018 年）の「論壇」でも、編集委員・旭児童ホーム理事長の伊達直利が「『新ビジョン』における社会的養護――現場とのズレやねじれ」という文章を記し（2-3 頁）、「関係者の間から疑義や異論が噴出している」という認識を示した。伊達自身はビジョンを出した「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」の委員だったため、「立ち位置に迷う」と断りながらも、自身の考えとして「代替的養護の養育環境は『最も適切な形式』が『特定』されるということであって、養育環境の違いを序列化することではない。したがって、『家庭』が 1 番、『家庭と同等な養育環境』が 2 番、『できる限り家庭的な養育環境』は 3 番といったような優先順位で解釈すべきではない、と思う」という見解を示す。続く第 49 巻第 2 号（2018 年）の「論壇」でも、編集委員の土渕美知子による「ほんとうに大切なものは」という文章が掲載され（2-3 頁）、実現可能性の面から「社会的養育ビジョン」が批判されている。

しかし、「社会的養育ビジョン」への強い反発のムードは、徐々に緩和されていく。第 49 巻第 3 号（2018 年）には、全国児童養護施設協議会会長の桑原教修による第 72 回全国児童養護施設長研究協議会における基調報告「新しい社会的養育ビジョンと都道府県社会的養育推進計画の策定要領に関する経過報告」（6-9 頁）が掲載され、「施設の小規模化は必須です」とした上で、「里親さんが頑張っても対応が難しい部分があります。施設だからできることがあります。本当に重い課題を抱えた子どもたちがやって来るのです。そうした子どもたちを私達が受け止めていることを発信すべきだと思います」と記された。ここで桑原は、家庭的養護推進の流れを追認しつつも、社会的養育ビジョンが施設に求めていたものでもあった、専門的ケアの提供という施設の役割を強調していたのである。

（6）おわりに

ここまでの議論を要約しよう。『児童養護』誌上では、1970 年代に施設の手に負えない年少児の受け皿として、里親に期待をかける言説が度々登場していた。しかし、1980 年代以降、施設の定員入所率の低下傾向とともに、こうした言説は下火になっていく。その後、

1990 年代に児童虐待が問題化されるとともに、施設の定員入所率も上昇していき、2000 年代になると再び、施設に入所しきれない被虐待児の受け皿として里親に注目が集まっていく。

このように、施設側からすれば、里親は一貫して施設を補完する役割が期待されてきたし、行政もそのような方針をとっていた。このことが、里親制度が長らく低迷していたことの一つの要因といえるだろう。

しかし、2010 年代になると、国の方針が一変し、施設の小規模化も含む「家庭的養護」の推進、そして脱施設化を意味する「家庭養護」の推進へと舵が切られていく。「家庭的養護」の推進までは、施設と里親の協働・協力関係が前提に置かれていたことに加え、本稿では詳しく取り上げなかったが、『児童養護』で年代を問わず施設の環境改善の必要性が繰り返し指摘されていたこともあり、施設関係者は概ねこの動きに賛同していた。しかしながら、2017 年の「新しい社会的養育ビジョン」において、「家庭養護」の推進が謳われると、実現可能性とともに、施設の存続が危ぶまれる自体が生じかねないこともあり、施設関係者は国の方針に批判的な態度を取るようになる。とはいえ、最近の動きとして、この動きは後戻りのできない状態だと判断し、「新しい社会的養育ビジョン」に大枠では沿いつつも、子どものため、あるいは施設の存続のために必要なことを主張していく、という展望も示されつつある。

８．結論

（１）本調査の総合考察

１）社会的養護の発展に向けて（三輪清子）

日本全体の社会的養護の長期的動向、また近年の短期的動向を見ると明らかなように、2000 年以降、日本は社会的養護の改革を進めようとしていると考えていいだろう。しかし、単発の制度改正がありながら、あるいは抜本的改革のための「新しい社会的養育ビジョン」の発表がなされながらも、いまだ社会的養護が変革されたとは言い難いように思われる。

その理由としては、さまざまにあるが、本報告書第 2 章の日本の社会的養護の展開を見るだけでも複数あげることが出来る。第一に、2000 年以降、里親委託率も徐々に増加しつつあるものの、1 年で 1%ポイント程度の非常に遅々とした委託率の伸展状況に過ぎないということである。今後、同様のペースで増加したとしても、里親委託率が全国単位で 50%程度に達するまでに約 30 年かかるということになる。

第二に、里親委託率が増加していくためには、里親への委託を増やす前に、里親家庭への支援を充実させなくてはならないという大前提があるはずだが、支援体制の整備が追い付いていないことがあげられる。支援体制が未整備のままであると、今後里親委託率がさらに増加するにしたがって、里親家庭に子どもを委託するうえでの課題がさまざまに出現することが予測できる。たとえば、里親子関係の不調による措置変更等が、現場では心配されている点であろうが、そのほかにも、これまで里親への委託が少なかったためにあまり問題視されてこなかった課題が増加していくのではないかと思われる。さまざまな支援を用意するだけではなく、まずその支援の基盤となる体制やシステムを構築していく必要があるだろう。

第三に、里親へ委託する子どもたちの委託時の平均年齢が近年ほど上がってきていること、加えて、近年ほど 0～2 歳の子どもたちの委託よりも、7 歳以上の子どもの委託が多いことがあげられる。これらは 2018 年までの数字であり、まだ発表されて間もない「新しい社会的養育ビジョン」を反映するものではありえないが、「新しい社会的養育ビジョン」の示すビジョンとは逆行している。社会的養護を受ける子どもの受け入れ先を補完する意味では、里親が高齢児を受託することもありうる。また、それ以上に、子どものニーズに照らせば、子どもたちの受け入れ先が家庭であることは、どの年齢の子どもにとっても重要視されるべきことである。しかし、里親委託の意義の一つとして、特定の大人との愛着形成があることは、2011 年に出された「里親委託ガイドライン」でもすでに示されていることである（厚生労働省　2011）．そうであれば、愛着形成に重要な発達時期とされる乳幼児の委託が、「新しい社会的養育ビジョン」の発表を待たずとも重要視されているべきだったのではないだろうか。

第四に，里親に委託される子どもは，近年においても，両親ともいない、あるいは不明な子ども，また実家族と交流のある子どもが相対的に少ないことがあげられる．以前よりは，増加しているものの，そのような観点から、里親委託と施設への措置を選択する限り，里親

委託の増加は見込めないだろう.

第五に、「新しい社会的養育ビジョン」発表時の様々な批判をみるかぎり、児童福祉関係者が考える「子どもの最善の利益」が、個人によって、あるいは立場によって、さまざまに異なることがあげられる。

そして、第六に、自治体によって要保護児童の措置の状況が、格差ともいえるほど全く異なることがあげられる。個人、立場によって、さまざまな見解があることは当然のことであるし、さまざまな背景や複雑な事情を抱える子どもたちのことを思えば、必要なことである。また、自治体によって、その特色が異なることはむしろ良い面も多々あるだろう。

しかし、子どもたちは、自分の生まれる地域や生活する地域を選ぶことはできない。保護される子どもたちが生活する場や子どもたちへの支援の内容が、地域によって異なるだけではなく、それによって差が生じることは避けるべきだろう。つまり、どの地域においても、保護される子どもたちの「家」となる場所やその支援内容は一定の水準を満たすべきである。子どものケアニーズに照らして、「家庭が必要か否か」が考慮されるべきである。「空きがない」「適切な家庭がない」などといった大人側の事情ではなく、子どものケアニーズに合った里親家庭、もしくは選択のためのメニューをそろえていくために、社会的養護体制の整備が急がれる。

文献

新たな社会的養育の在り方に関する検討会，2017「新しい社会的養育ビジョン」
厚生労働省，2011「里親委託ガイドライン」

２）里親委託推進における今後の課題（山口敬子）

①チーム支援体制の必要性

里親は委託児童に対して大きな社会的責任を担うため、十分な支援を受けなければ役割は果たせない。里親委託の成否は支援の充実に依存しているといっても過言ではない。里親が委託児童のケアにおいて実際に必要とする支援は、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、委託解除後も里親支援機関が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かろうか。

民間の里親支援機関が行政と連携し、対等に意見交換を行うことのできる立場に位置していれば、里親支援機関は行政とともに里親の認定やマッチングに関与することも可能であろう。行政は措置に必要な情報を収集し、それらの情報をもとに里親支援機関も含めて協議を行う。このような体制がとられることで、要保護児童の最善の利益の保障に対して多様な大人（関係者）が関わり、最終的な判断を行うことができるのではないだろうか。

里親は、情報も限られるなか、これまで生活を共有していない委託児童との関係において、委託児童の環境の変化や成長と常に直面する。委託児童は里親家庭で暮らすうちに態度を

変えたり、集団生活の中では見せなかった言動をとることもある。里親は、そうした委託児童をめぐる困難な課題（被虐待児童の不調、思春期の荒れ等）に関して、丁寧で継続的な支援を期待している。このことからも、里親家庭に継続的にかかわることのできる支援システムを構築することが里親支援においては重要な課題であるといえよう。

②里親支援におけるソーシャルワークの必要性

そして、そうした支援システムにおいて、里親が養護を行うなかで生じてきたニーズや課題に対応しうる社会資源（例えば、TIC など子どものトラウマへのケアに必要なプログラムもこれに該当する）を、里親が子どもと共に暮らす市町村・地域において開拓し、それら諸資源と里親を調整すること、すなわち、里親委託において名実ともにソーシャルワークが展開されることが必要なのではないだろうか。

里親への支援は、委託児童ならびに実親に対する支援と別個に存在するものではなく、それらが統合された支援が必要となってくる。里親支援におけるソーシャルワーカーの役割としては、①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、②実親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、③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、④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。里親支援機関は今後、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ろう。

社会的養護を必要とする子どもたちは実家庭からの分離を経験している。代替ケアにおいては、子どもたちが安心して自分をゆだねられる特定の人との愛着関係や信頼関係を形成しながら生活できることが重要であり、1 対 1 の関係性が保証される家庭養護の重要性は言うまでもない。

３）［社会資源の偏在］と［里親と施設の関係性］に着目して　（由井秀樹）

ここでは、［社会資源の偏在］と［里親と施設の関係性］の二点に着目して、近年の社会的養護改革の方向性に沿った施策を行うための政策提言を見据えた考察を行うこととする。

①都市部と地方の社会資源の偏在

社会サービスは概して、僻地に行くほど住民が利用可能な社会資源が少なくなる。本報告書の各章で示されたように、それは社会的養護においても当てはまる。このようなことを念頭に置くと、ある意味で手軽な社会資源として動員されてきたのが里親である、という見方もできる。それが顕著に現れるのが、北海道や新潟のような、施設の少なさが比較的高い里親委託率の高さの背景になっている自治体であろう。

社会資源の少なさ故の施設の少なさが高い里親委託率の背景になりうるのならば、近年

の社会的養護改革の方向性と一致させるために、各自治体は単純に施設を削減すればよいかといえば、当然ながら、そう単純な話でもない。社会資源が豊富な都市部では社会的養護が機能する余地はあるが、社会資源が少ない地方においては、当然ながら児童相談所も含め、里親支援体制も脆弱である。このことは、里親委託率のさらなる上昇を目指すために、より多くの里親をリクルートすることの困難にも結びつくだろう。

あるいは、補論でみたように、施設の少なさ故に里親に依存していた 1970 年代の埼玉県について、社会的養護実践の限界が語られていたことと同様の自体も生じうる。しかし、補論でみた 1970 年代の埼玉県の児童相談所長の語りには、一つの留保がついていたことに注目したい。改めて、その語りを引用してみると「相談所の職員の配置充足率が低いものですから、里親指導も全くできずトラブルを起こしたとき、あるいは子どもが不適応に陥ったとき、適切な助言ができないという状態」、とのことである。ここで現状の打開策として、「埼玉ではとにかく施設を作ることだとそこが出発点なんです‥‥里親制度については、正直言ってこれがもう限界だろうと思っています」とあり、施設の新設が語られていた。しかし、児童相談所所長の問題提起は、「相談所の職員の配置充足率が低い」故に「適切な助言ができない」という構成になっている。つまり、素直に解釈すれば、社会資源が少ない状況であれば、なおのこと、公的部門、とりわけ、この文脈では児童相談所に人員をより多く配置することが求められるといえるだろう。

②里親と施設の関係性

補論で示されたように、施設関係者の視点からは、里親には一貫して施設の機能を補完する役割が求められてきた。社会的養護政策も、概ねこの認識のもと進められてきたといえる。しかし、「社会的養育ビジョン」に象徴される近年の社会的養護改革においては、里親と施設の役割の逆転、すなわち、施設の側に里親を補完する役割が求められている。とはいえ、結局、70 年代の幼児に対する施設関係者の眼差し（施設で幼児を扱いあぐねていたために、里親を活用しようとする言説）と同様、高知調査で示されるように、いわゆる「難しい子ども」が里親に委託される傾向があり、依然として、里親が施設を補完する役割を担っている。このことも、新規の里親開拓を困難にさせる一因といえるだろう。

当然ながら施設が「難しい子ども」を積極的に引き受けるには、その分、施設機能を強化する必要がある。人員配置基準含め、施設機能を充足させる必要があることは、1970 年代から施設関係者が発信し続けていたことである。少なくとも国の施策においては、里親と施設の関係性が逆転しつつあるわけだが、政策の理念と実態を一致させるためには、一貫して要請され続けていた施設機能の充足を、今般の社会的養護改革の文脈に沿って行っていくことが望まれるだろう。

４）里親委託推進と脱施設化の内実　（野辺陽子）

本報告書では、主に里親委託率の自治体間格差に着目し、格差の要因や近年の政策転換が

格差に及ぼす影響について検証してきた。

社会的養護の自治体間格差に関する研究は、里親委託率を被説明変数とし、里親委託率を規定する様々な説明変数を定量的・定性的に検証してきた。先行研究・調査では里親委託の中身に着目せず、里親委託率を規定する取り組みなどの政策的要因に着目し、構造的要因をほとんど検証してこなかった。里親委託には、取り組み以外にも「元々ある社会的養護施設の数、地域特性や文化、住宅事情など生活条件など」（伊藤 2017: 249）も関係しており「各自治体の地域性や事情に応じた里親支援体制の構築や整備が必要」（伊藤 2017: 249）だと指摘されている。

そこで、本報告書では、(a) 政策転換前後の自治体の社会的養護の実態を、①なぜ要保護児童が多い／少ないのか、②なぜ家庭養護が多い／少ないのか、③家庭養護のなかでは、里親が多いか／FH が多いか、④里親委託のなかではどのような里親が多いのか、という問いに分解し、また、(b) 近年の家庭養護への政策転換によってどのような課題が生じているか、というリサーチクエスチョンを検証してきた。

本調査の結果、序章で示した A～D の類型に関わらず、自治体の施設（乳児院、児童養護施設、一時保護所）の収容力（施設数、定員数）が里親委託に影響を与えていると自治体の関係者に認識されていた。しかし、里親委託には、施設の収容力だけではなく、施設や里親の地理的配置（施設・里親が近くにある・いるか）もまた影響を与えていた（北海道、新潟県、京都府）。もともと里親委託率が多い自治体では、施設の収容力の少なさが里親委託の大きなプッシュ要因であったが、それだけではなく、施設への距離（北海道）や公立の施設であること（新潟県）も里親委託の大きなプッシュ要因となっていた。施設への距離については、「遠くの施設より近くの里親」という実親の選好があるため、地理的要因により実親の同意が得られると自治体関係者には認識されていた（北海道）。

どの自治体でも養子縁組を希望する里親登録者が多いため（本報告書で検討した 4 つの自治体すべてで養育里親と養子縁組里親の重複登録が可能である）、養育里親のリクルートが問題となっていた（北海道、札幌市、新潟県、京都府）。養育里親が伸び悩む一方で、政策転換後に里親委託率を伸ばしている自治体では、親族里親が増えていたり（高知）、FH が増えていたり（札幌市）、里親委託率上昇の内実にはバリエーションがあった。一方、もともと里親委託率が低く、政策転換後も里親委託率があまり伸びていない自治体は、親族里親や FH などを活用していなかった（京都府、京都市）。また、取り組みによる結果ではなく、構造的な要因によって里親委託率が高かった自治体は、里親委託率をさらに上げるうえで里親支援体制の構築に困難を抱えていた（北海道）。

自治体間格差については、自治体間格差の是正だけではなく、自治体内の地域格差の是正も必要だと指摘されている（伊藤 2017: 249）。

本調査では、政令指定都市は社会資源が豊富であるのに対して、地方の自治体や同じ自治体内でも政令指定都市以外の地域では、社会資源、資金、人材が不足し、里親支援体制の構築に困難を抱えていた（北海道、高知）。一方、政令指定都市は虐待対応で要保護児童が増

えており、施設の小規模化に加えて、里親委託の受け皿の伸び悩みで、養育が難しい子どもが FH に措置されており、今後、要保護児童の受け皿が不足する可能性が懸念されていた（札幌市）。

里親支援の体制については、都道府県と政令指定都市では、里親支援活動のしやすさに差異があり、複数の児童相談所をもつ広域な都道府県よりも、児童相談所が１つしかない政令指定都市の方が（たとえ複数の児童相談所をもっているとしても）比較的、里親支援活動を展開しやすい可能性があると指摘されている（伊藤 2017: 250）。本報告書の調査では、児童相談所の数よりも、上述したような元々ある社会資源、資金、人材などの差異・格差も里親支援体制の構築に大きく影響しているようであった。

以上のことから、今後、里親委託とそれを支える里親支援体制の自治体間格差の解消を目指すのであれば、自治体の自助努力に任せるのではなく、国が予算を確保して、人材を育成・確保するための基盤を整備することが不可欠だと考えられた。

（２）本調査の限界と今後の課題

本調査では、現地調査を行う自治体を選定するうえで、里親委託の低調要因だけでなく子どもの要保護要因にも着目することから、里親委託率に加えて、要保護児童率の２つの指標で全自治体を整理し、A 類型（要保護児童率が高く、里親委託率が高い）、B 類型（要保護児童率が高く、里親委託率が低い）、C 類型（要保護児童率が低く、里親委託率が低い）、D 類型（要保護児童率が低く、里親委託率が高い）の４類型を設定した。各類型に最も当てはまる自治体（A 類型＝北海道・札幌市、B 類型＝新潟県・新潟市、C 類型＝京都府・京都市、D 類型＝高知県）を選定して現地調査を行い、いくつかの知見を得ることができた。しかし、これらの知見が各類型に該当する（今回現地調査を行った自治体ではない）他の自治体にも当てはまるかどうかは不明である。この点については今後の課題としたい。

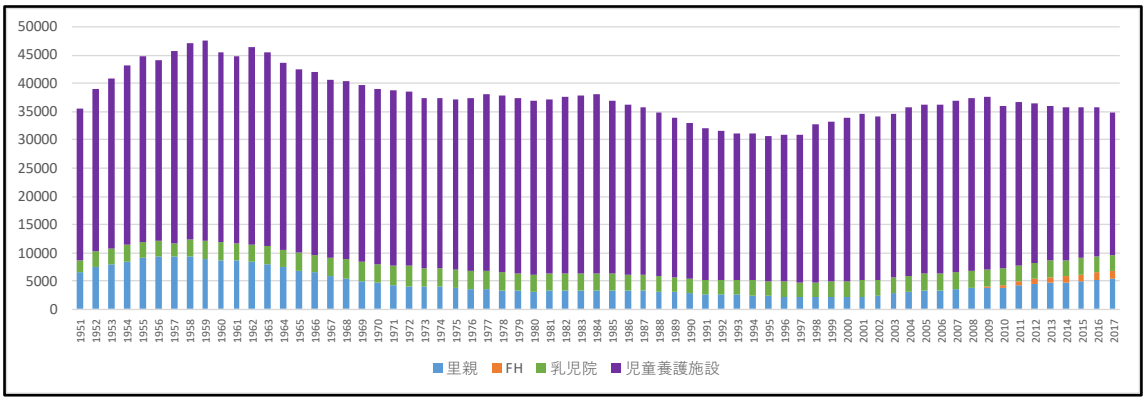
引用文献

伊藤嘉余子編，2017，『「里親支援にかかる効果的な実践に関する調査研究事業」報告書』https://www.osakafu-u.ac.jp/osakafu-content/uploads/sites/428/satooya_houkoku.pdf, 2018/08/10 取得.

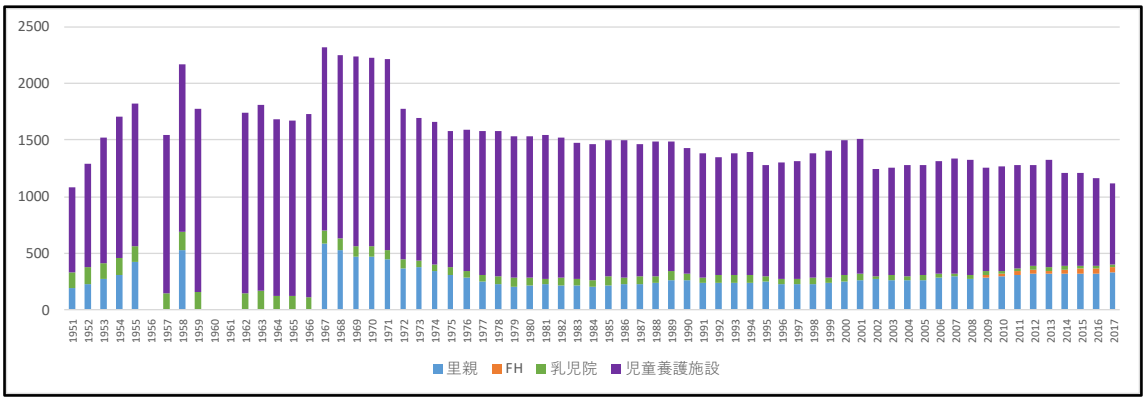
資料　要保護児童数の変化（都道府県・政令指定都市）

※出典は巻末に記載

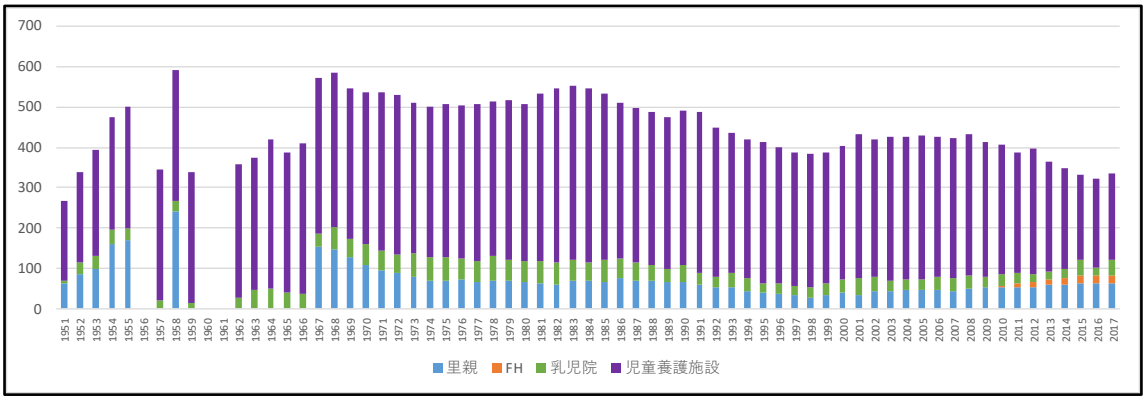
全国



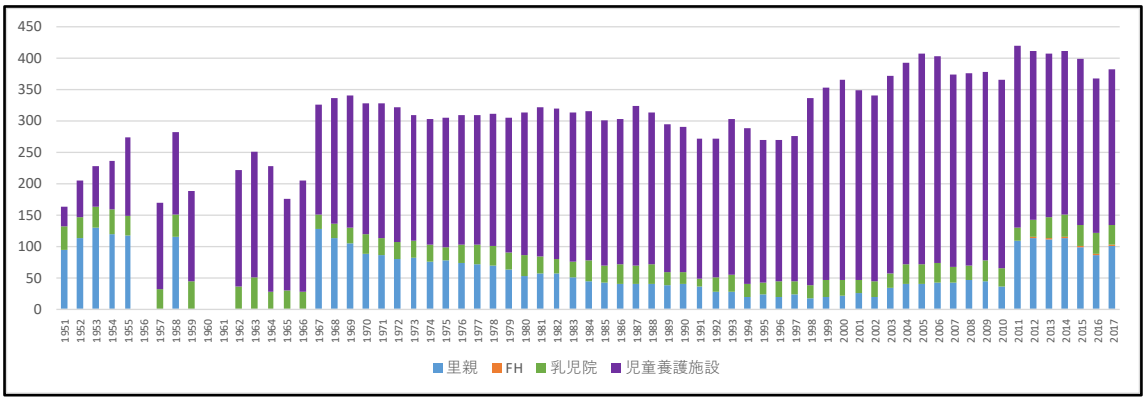
北海道



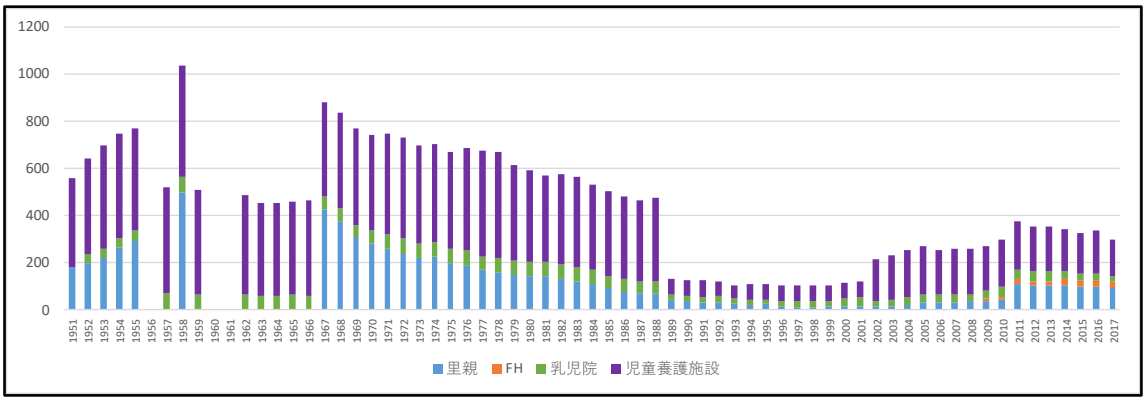
青森県



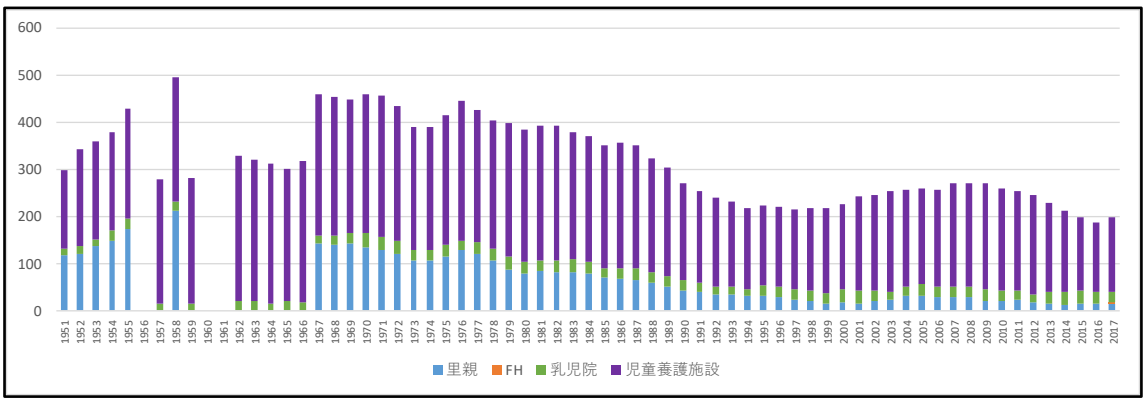
岩手県


450
400
350
300
250
200
150
100
50
0
1951 1952 1953 1954 1955 1956 1957 1958 1959 1960 1961 1962 1963 1964 1965 1966 1967 1968 1969 1970 1971 1972 1973 1974 1975 1976 1977 1978 1979 1980 1981 1982 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017
里親
FH
乳児院
児童養護施設

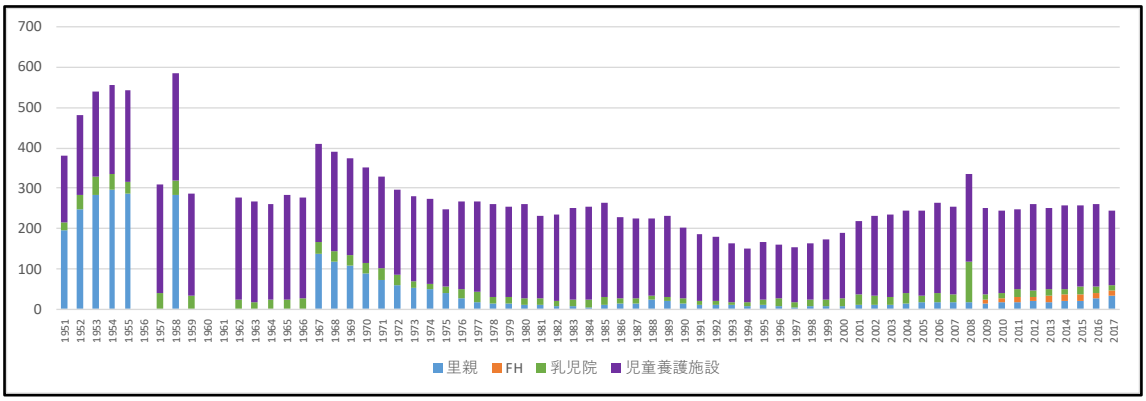
宮城県


1200
1000
800
600
400
200
0
1951 1952 1953 1954 1955 1956 1957 1958 1959 1960 1961 1962 1963 1964 1965 1966 1967 1968 1969 1970 1971 1972 1973 1974 1975 1976 1977 1978 1979 1980 1981 1982 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017
里親
FH
乳児院
児童養護施設

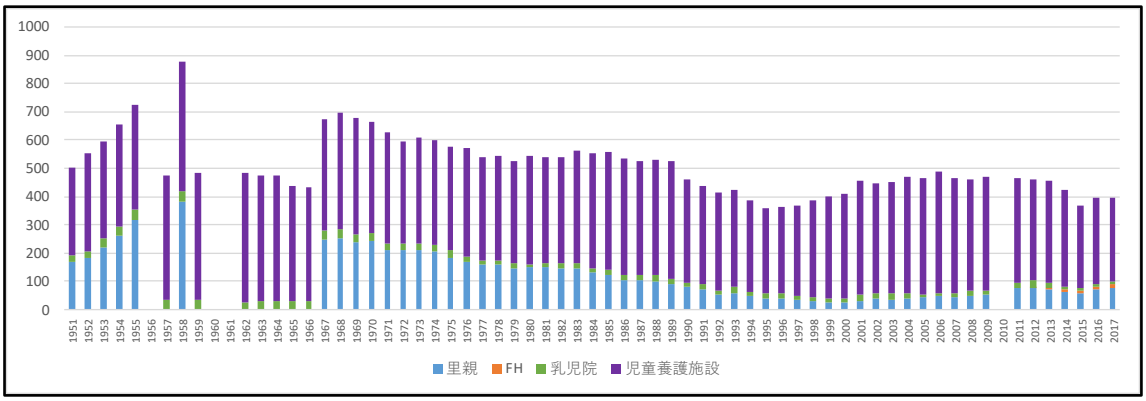
秋田県


600
500
400
300
200
100
0
1951 1952 1953 1954 1955 1956 1957 1958 1959 1960 1961 1962 1963 1964 1965 1966 1967 1968 1969 1970 1971 1972 1973 1974 1975 1976 1977 1978 1979 1980 1981 1982 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017
里親
FH
乳児院
児童養護施設

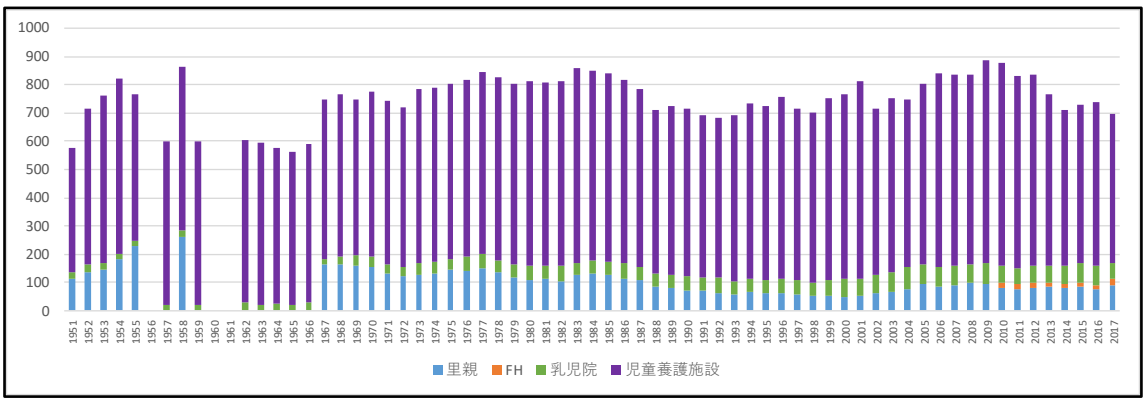
山形県



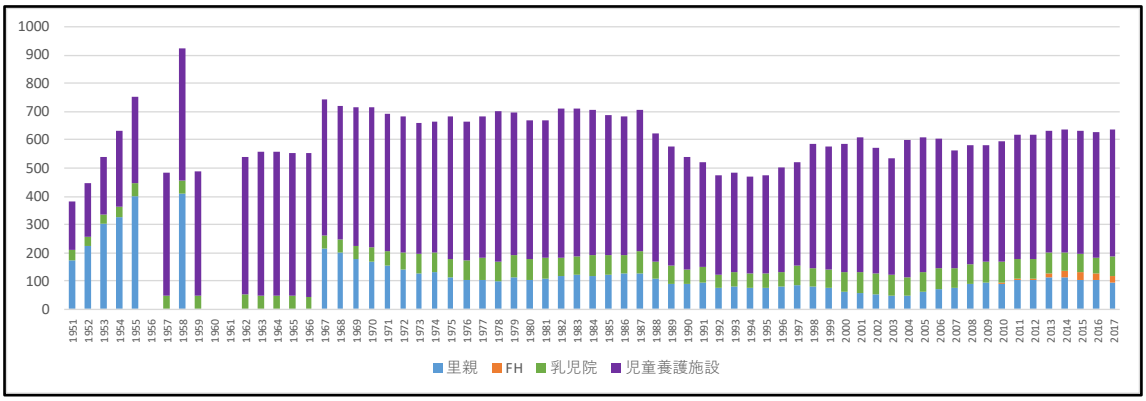
福島県



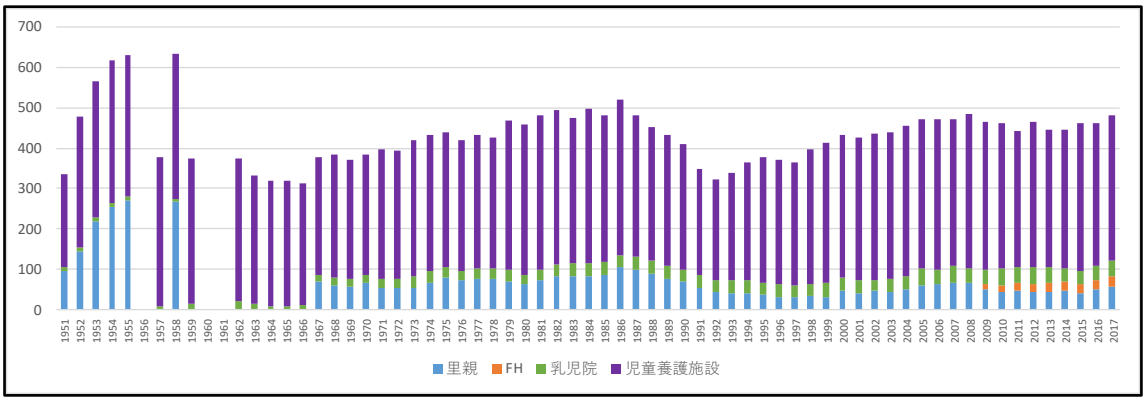
茨城県



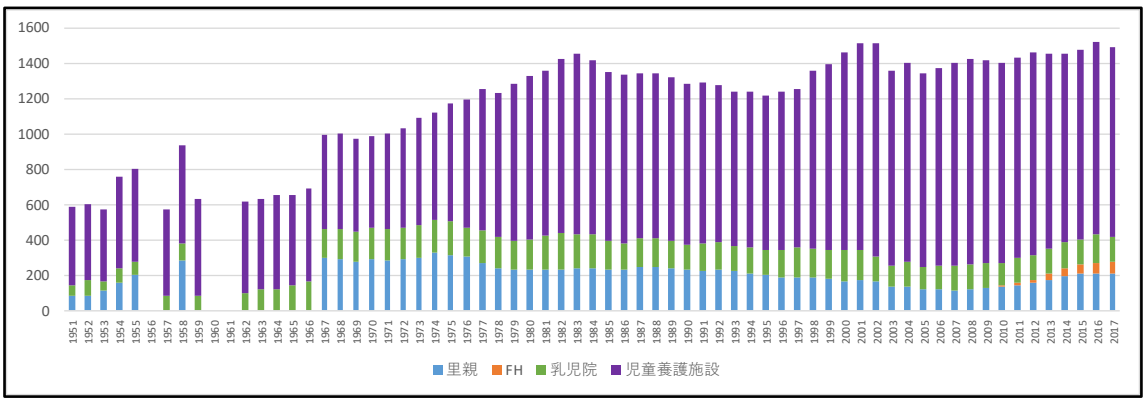
栃木県


1000
900
800
700
600
500
400
300
200
100
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

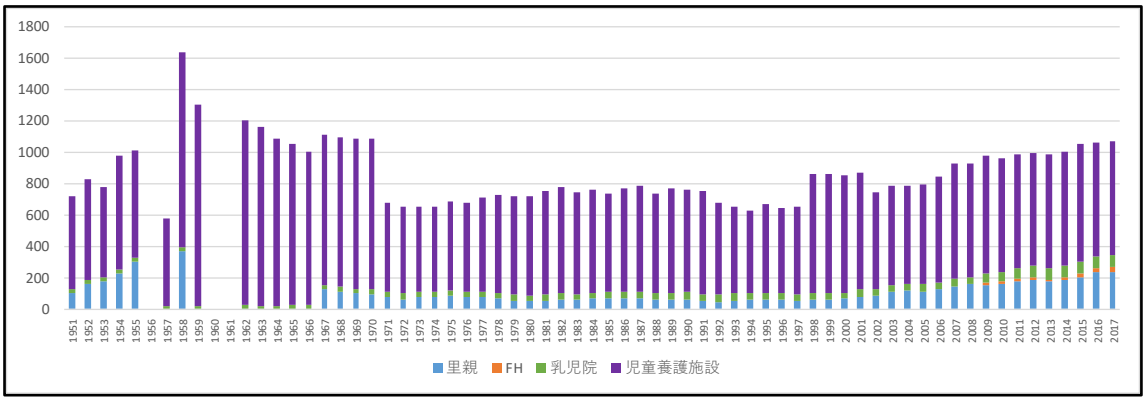
群馬県


700
600
500
400
300
200
100
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

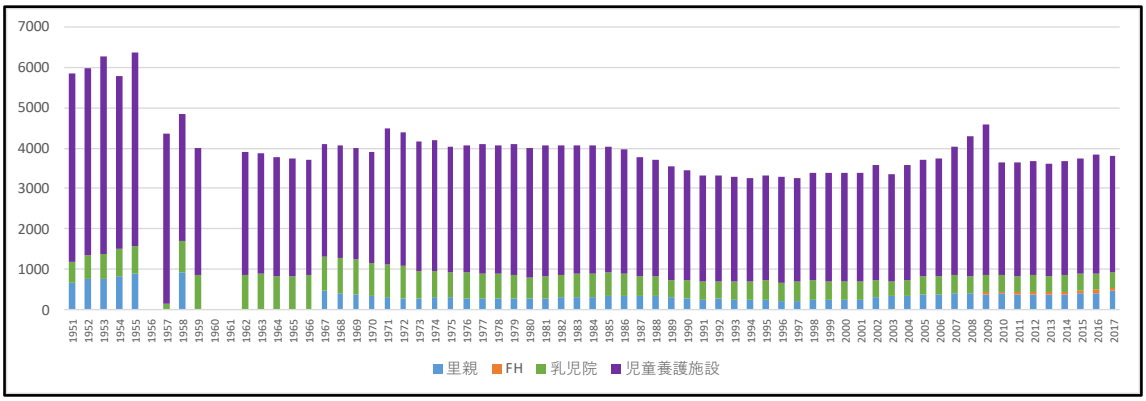
埼玉県


1600
1400
1200
1000
800
600
400
200
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

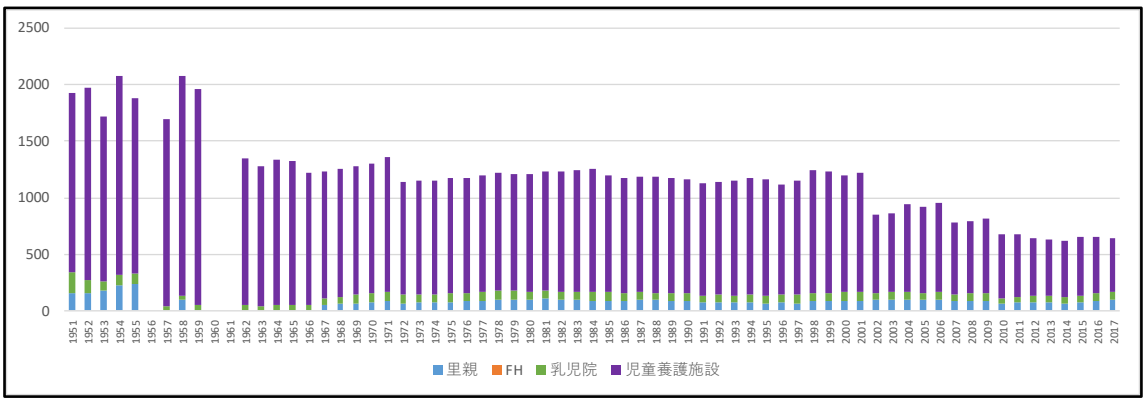
千葉県


1800
1600
1400
1200
1000
800
600
400
200
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

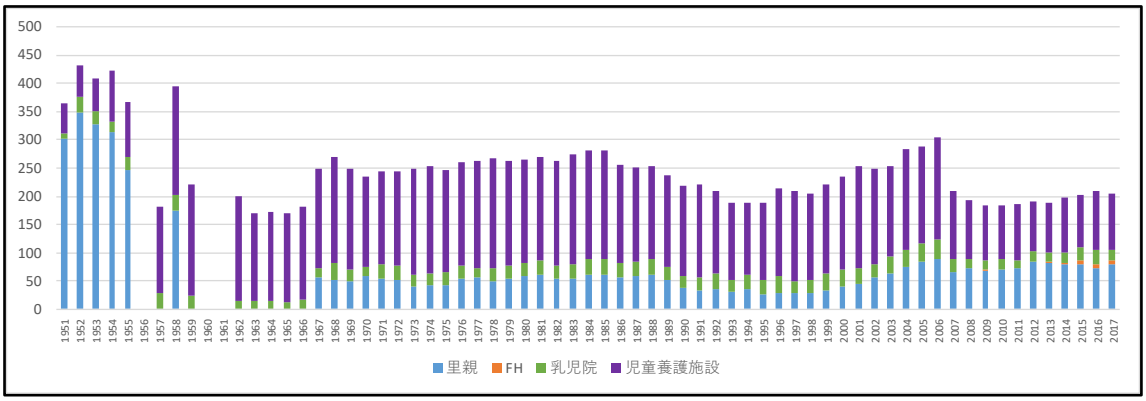
東京都


7000
6000
5000
4000
3000
2000
1000
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

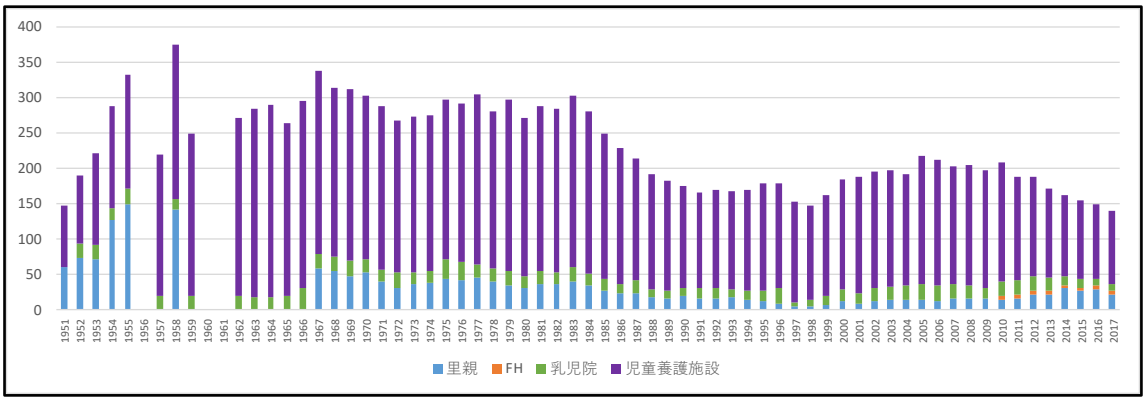
神奈川県


2500
2000
1500
1000
500
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

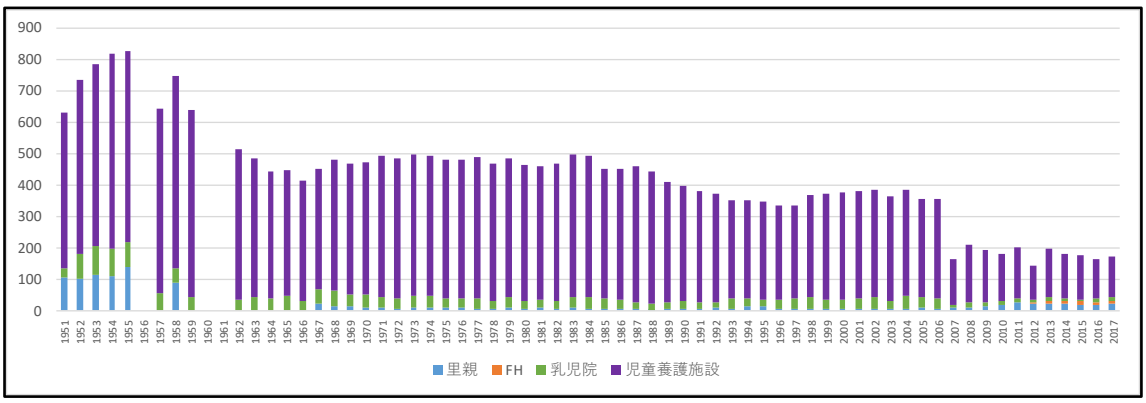
新潟県



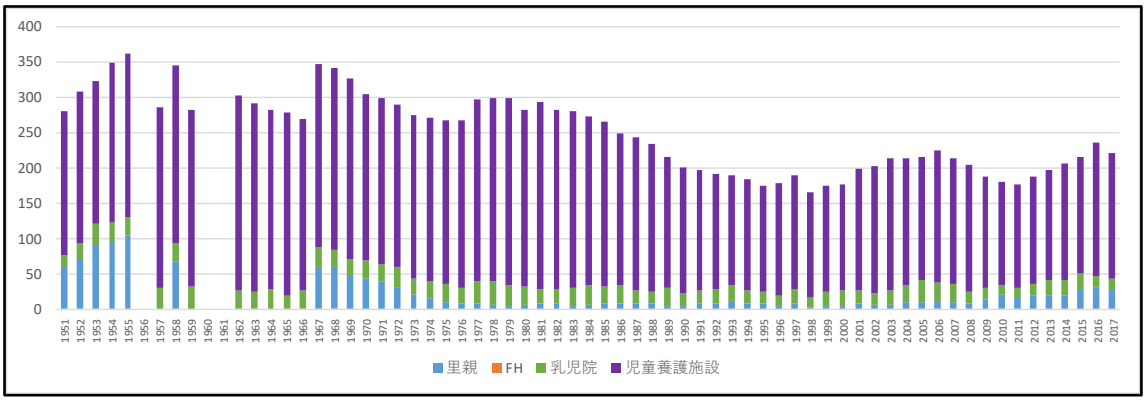
富山県



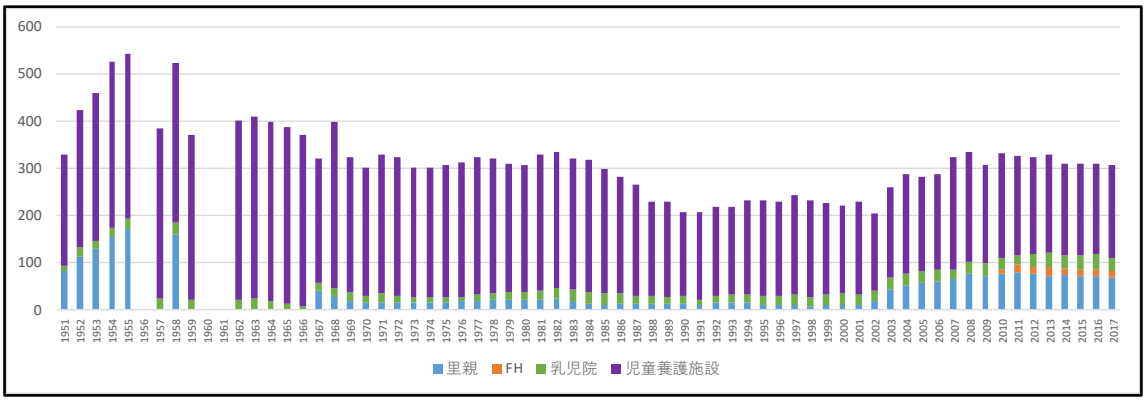
石川県



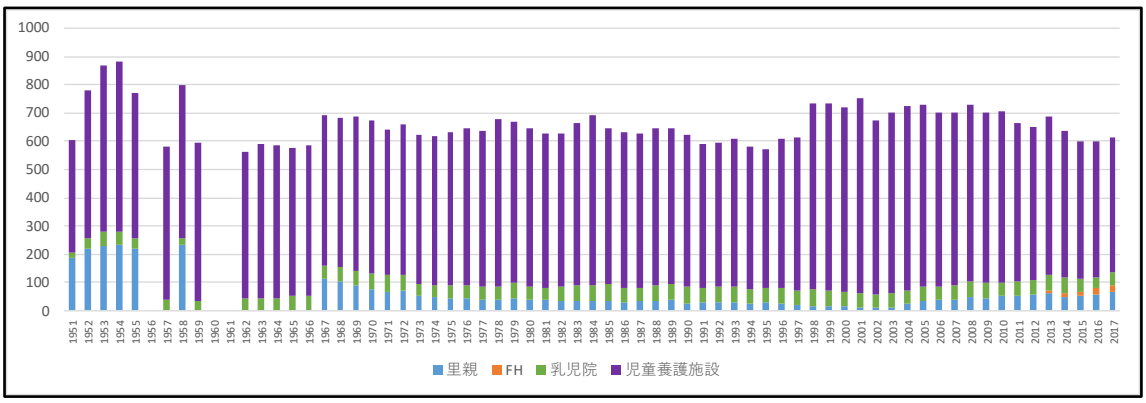
福井県


400
350
300
250
200
150
100
50
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

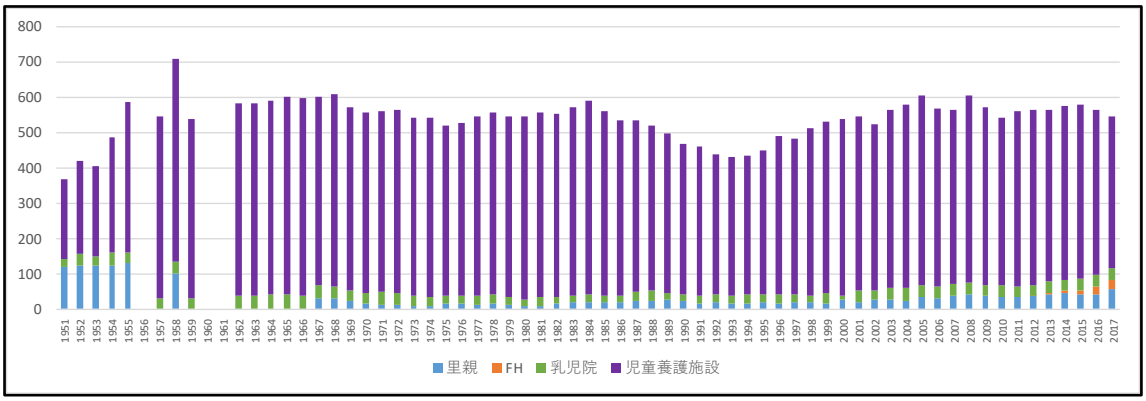
山梨県


600
500
400
300
200
100
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

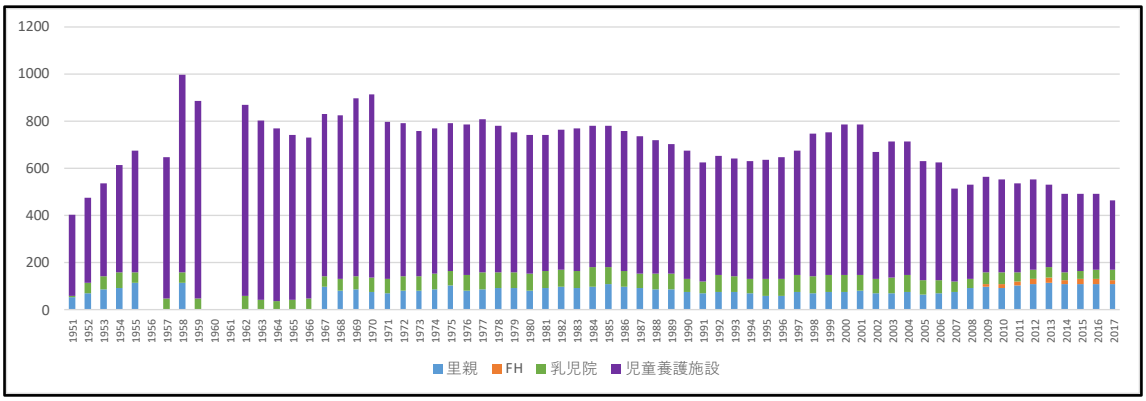
長野県


1000
900
800
700
600
500
400
300
200
100
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

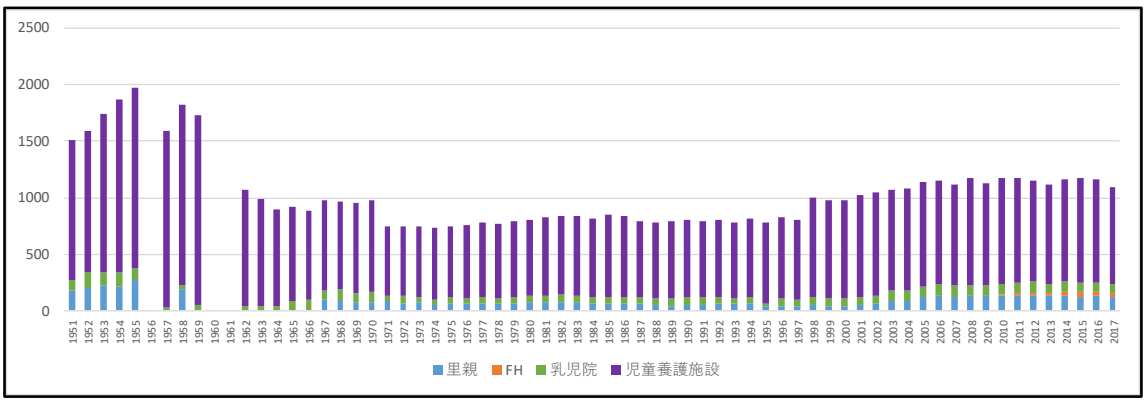
岐阜県



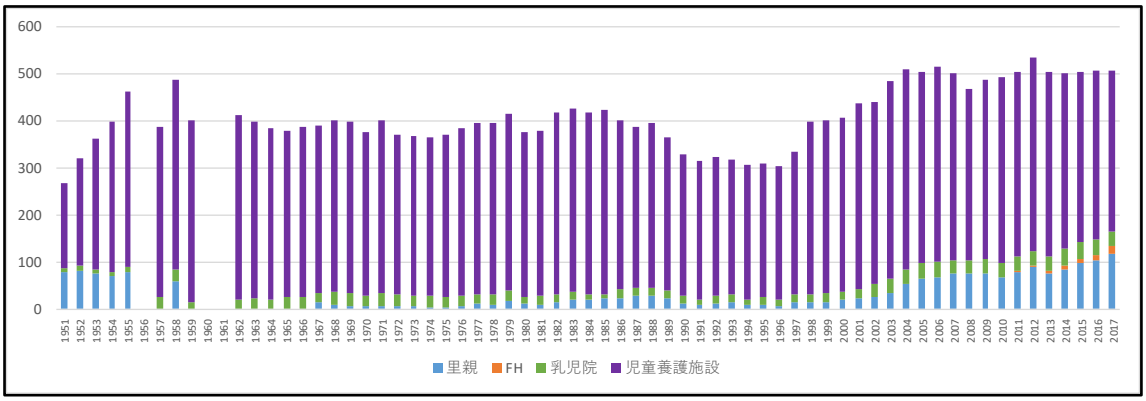
静岡県



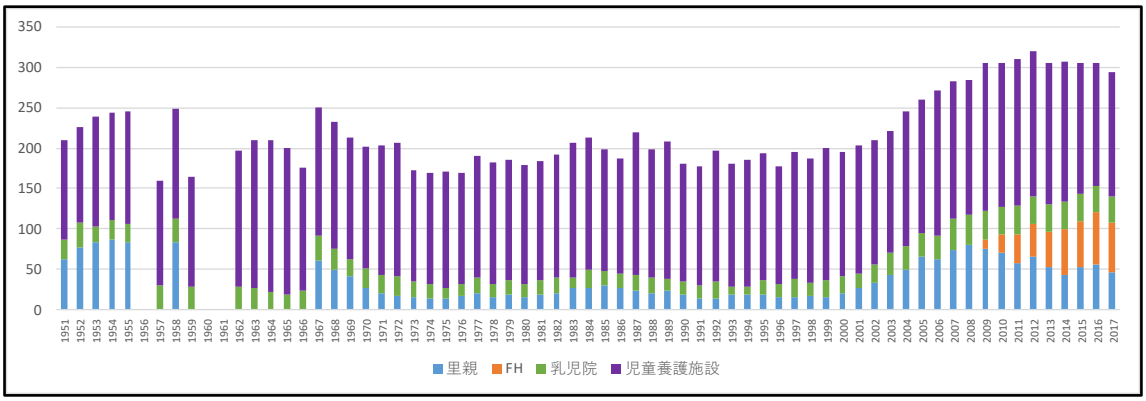
愛知県



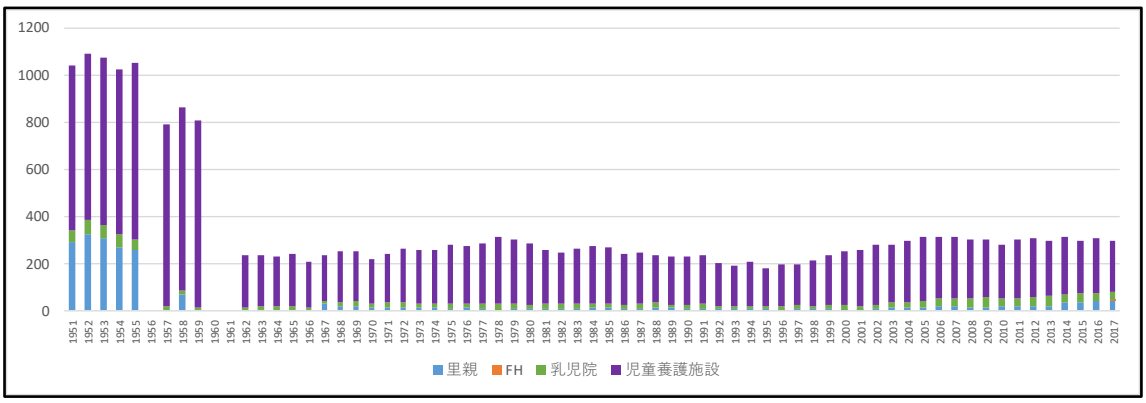
三重県


600
500
400
300
200
100
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

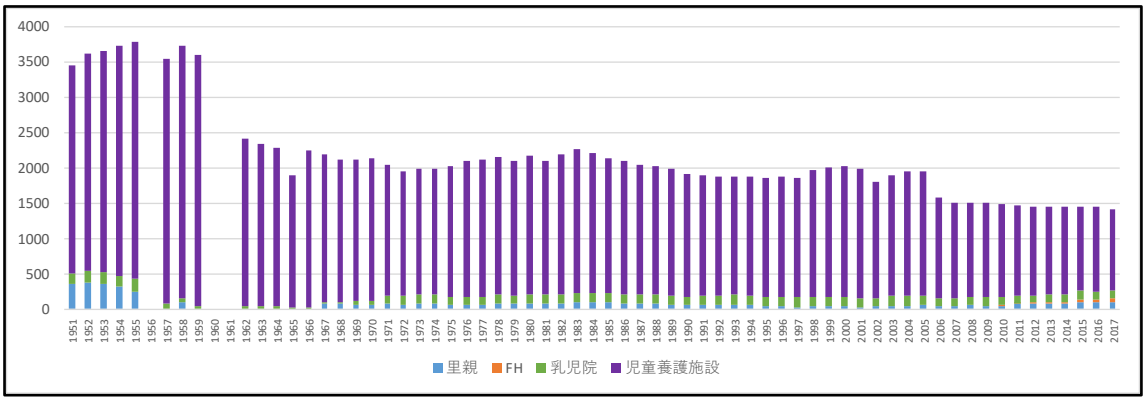
滋賀県


350
300
250
200
150
100
50
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

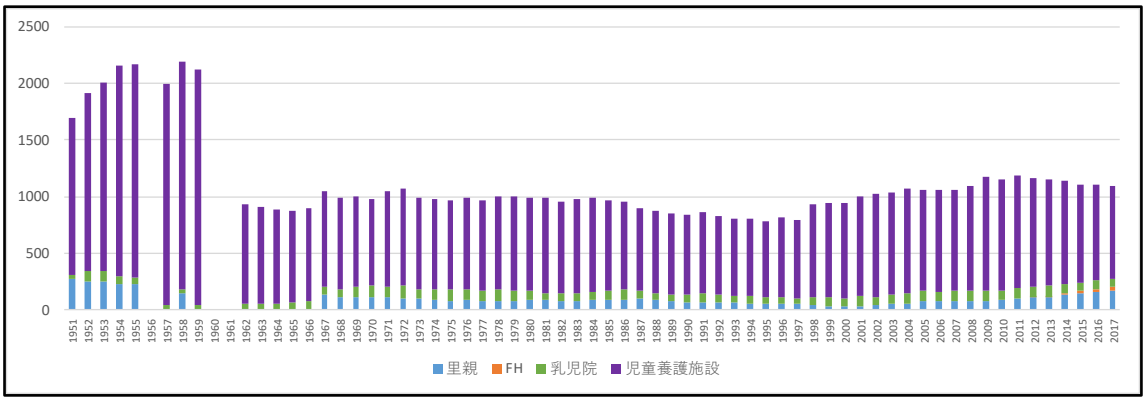
京都府


1200
1000
800
600
400
200
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

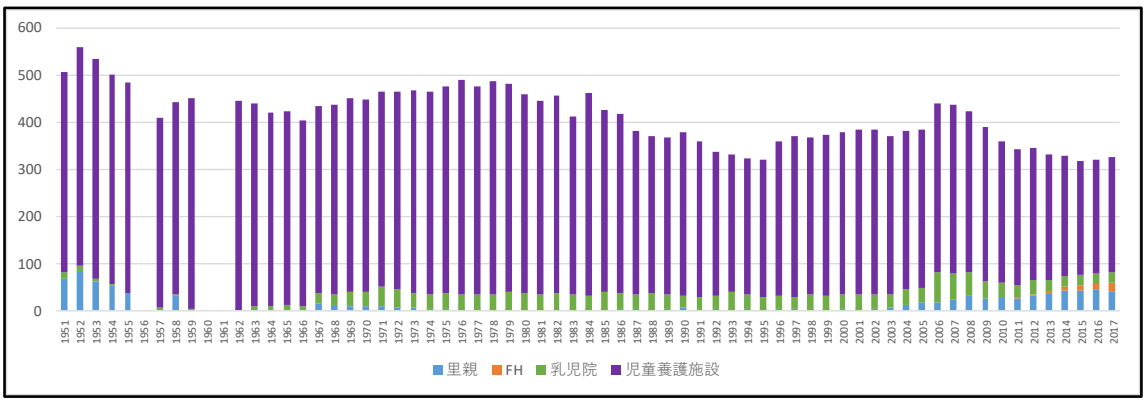
大阪府


4000
3500
3000
2500
2000
1500
1000
500
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

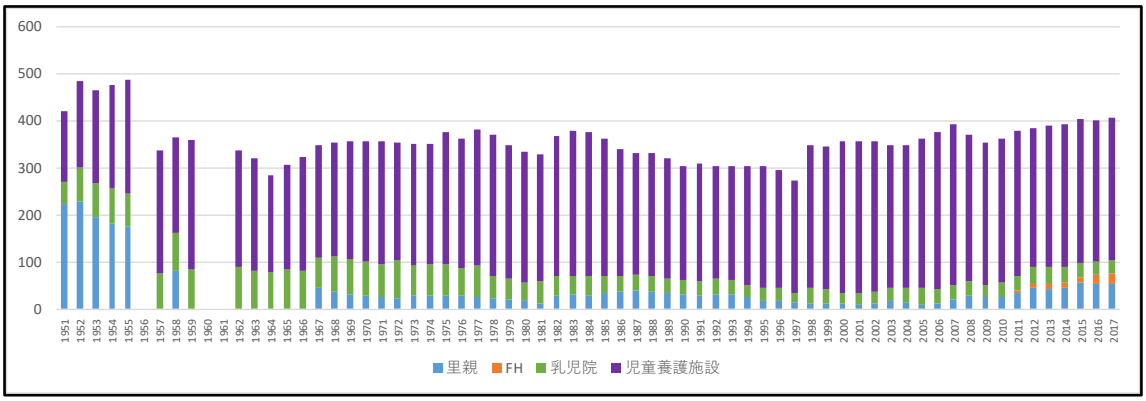
兵庫県


2500
2000
1500
1000
500
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

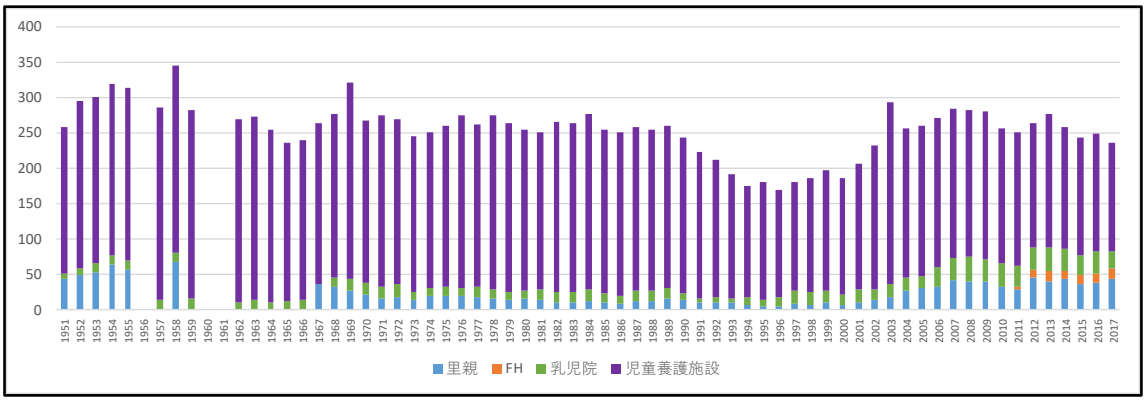
奈良県


600
500
400
300
200
100
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

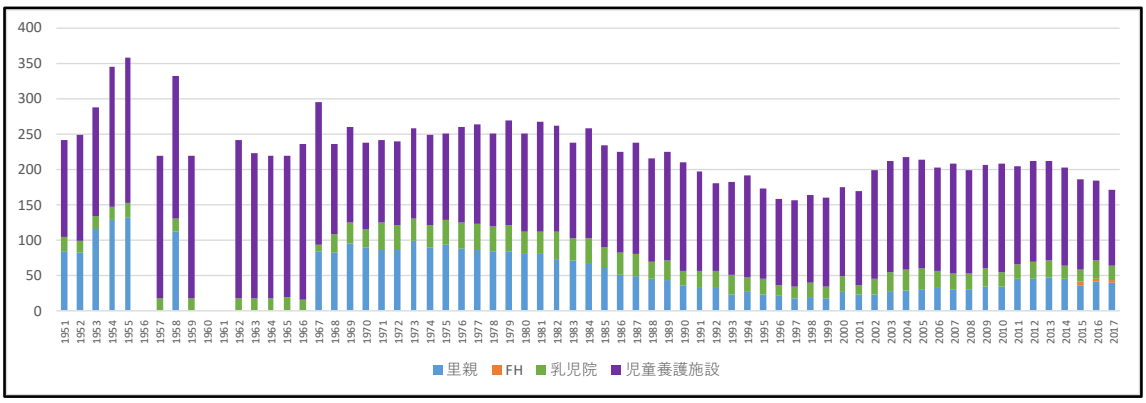
和歌山県


600
500
400
300
200
100
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

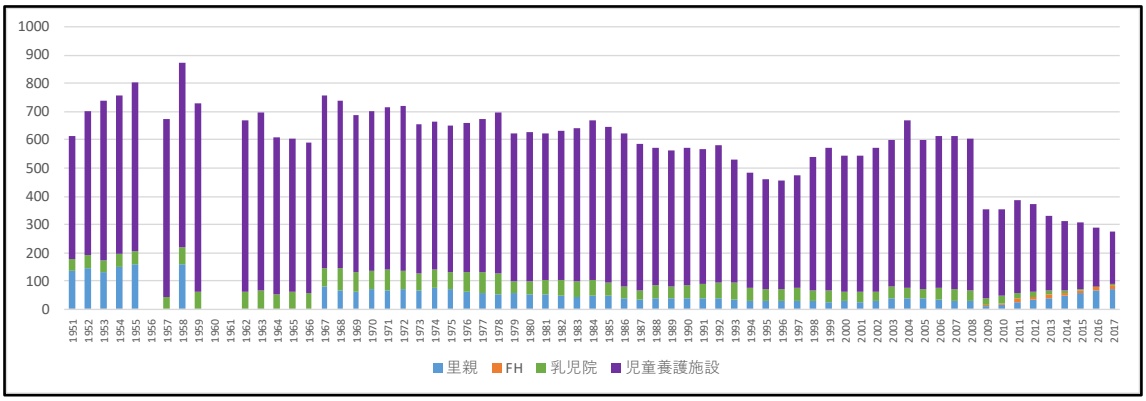
鳥取県


400
350
300
250
200
150
100
50
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

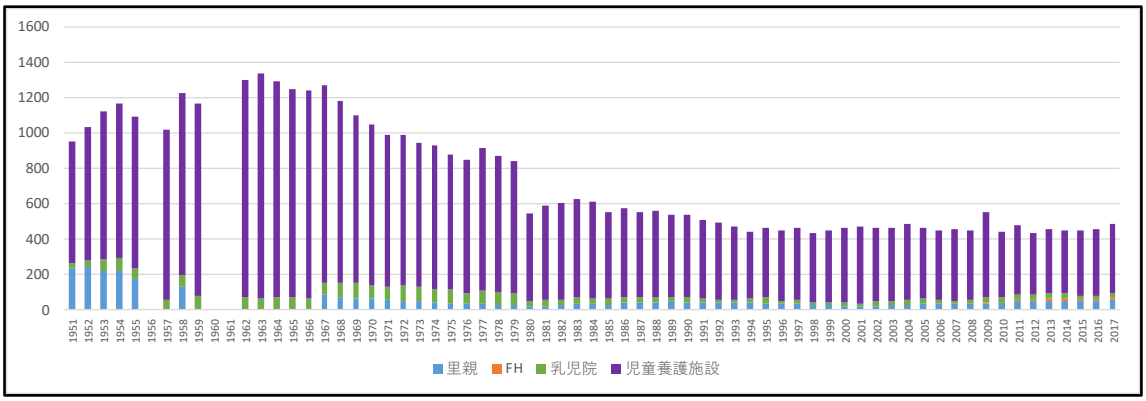
島根県


400
350
300
250
200
150
100
50
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

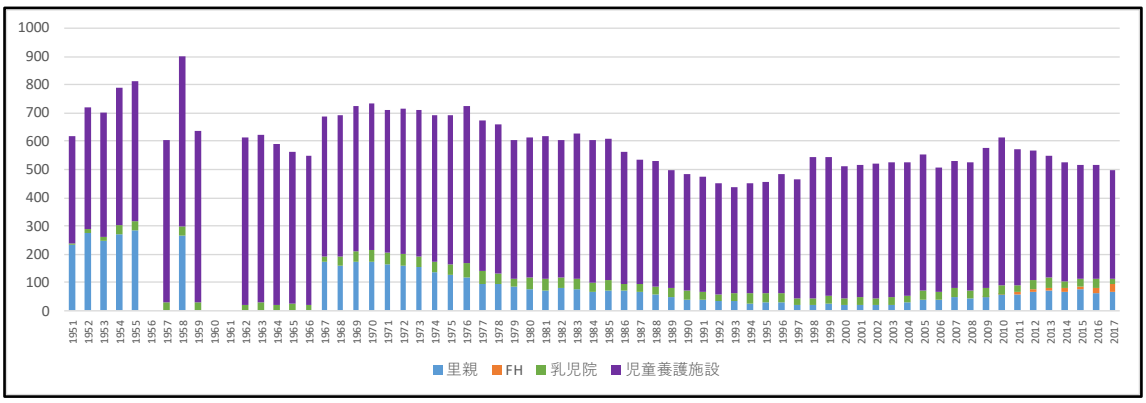
岡山県



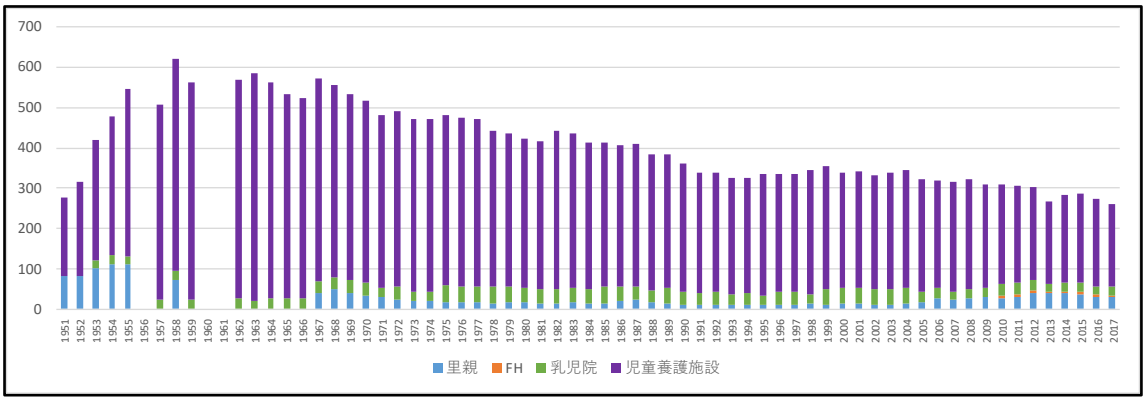
広島県



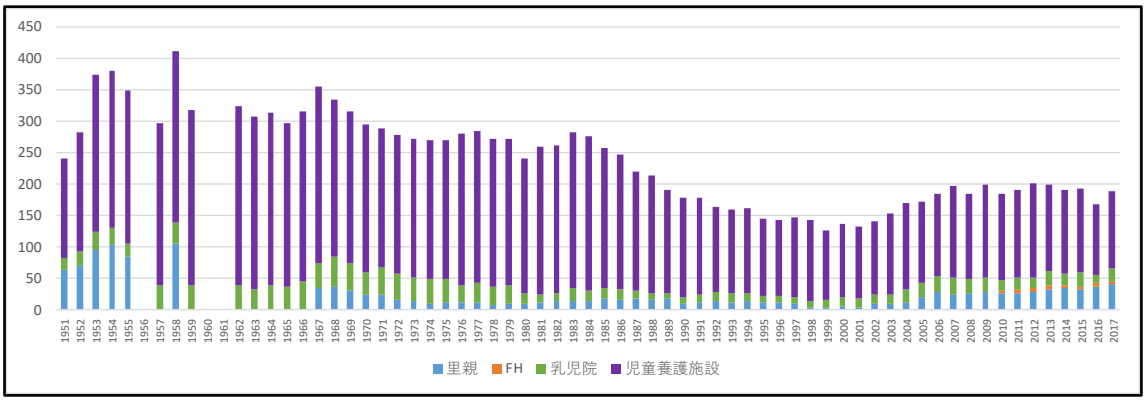
山口県



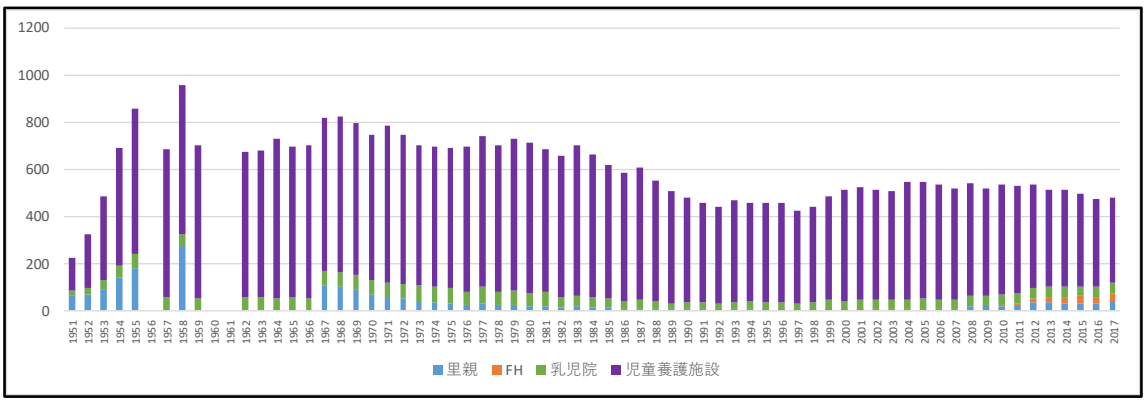
徳島県



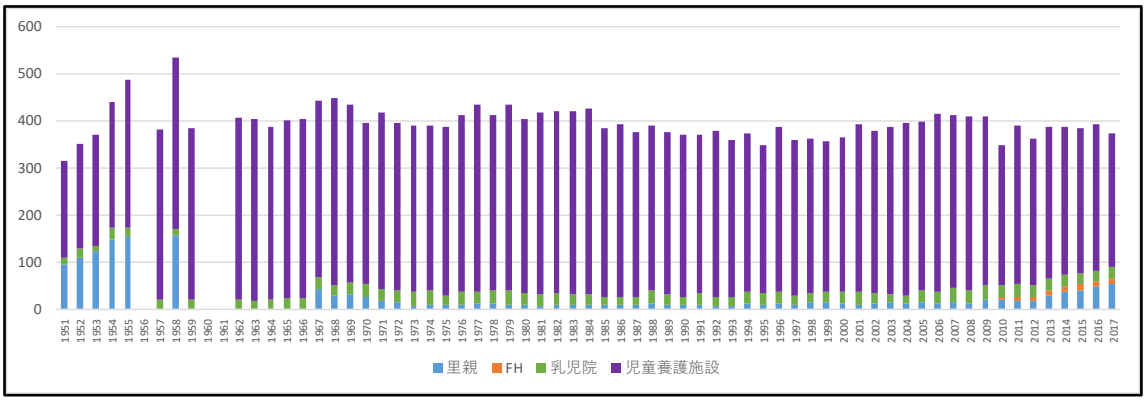
香川県



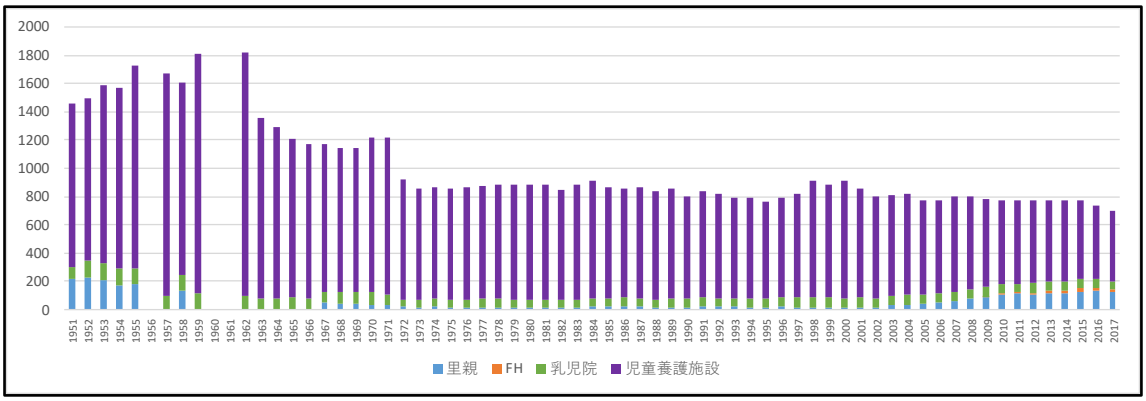
愛媛県



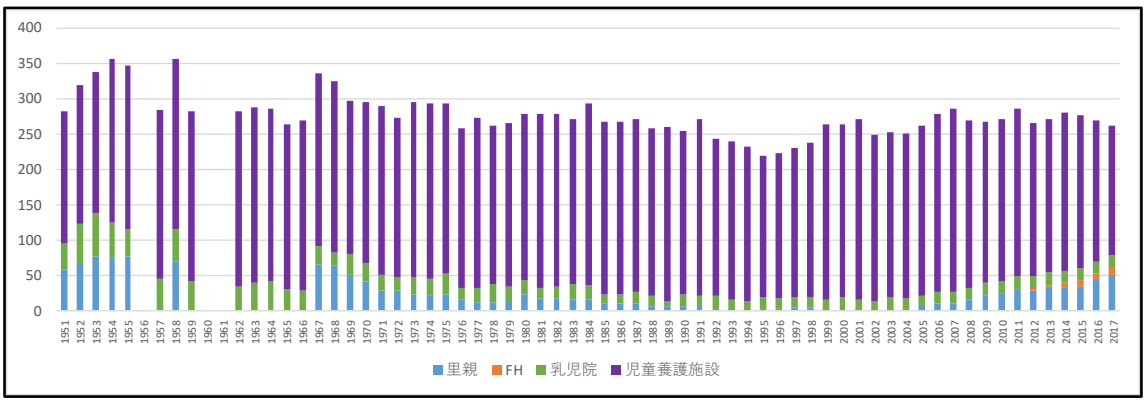
高知県


600
500
400
300
200
100
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

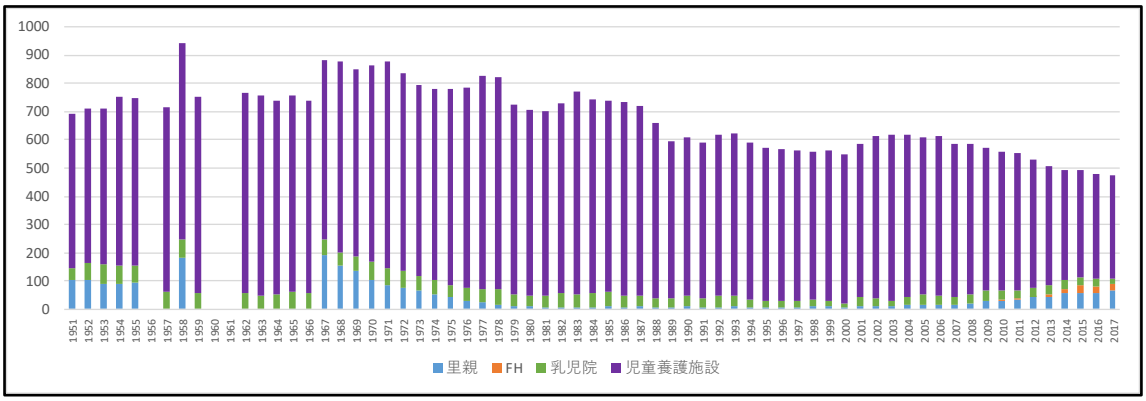
福岡県


2000
1800
1600
1400
1200
1000
800
600
400
200
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

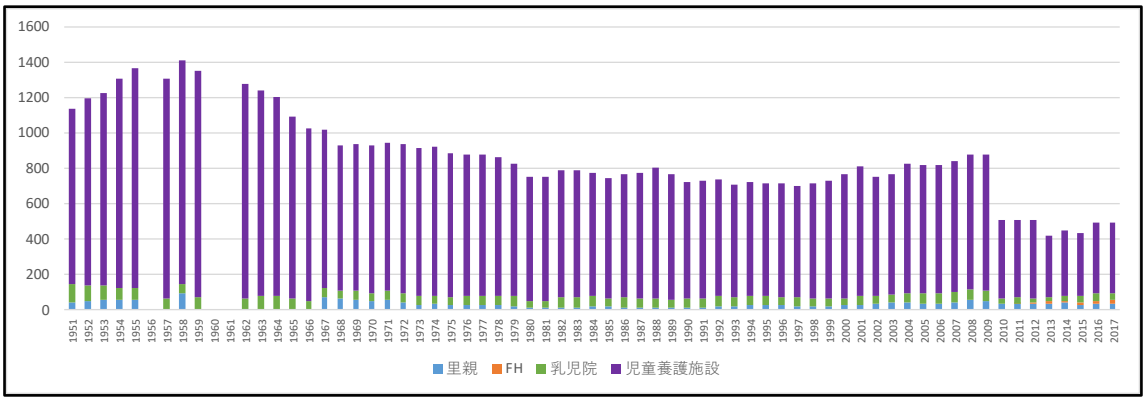
佐賀県


400
350
300
250
200
150
100
50
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

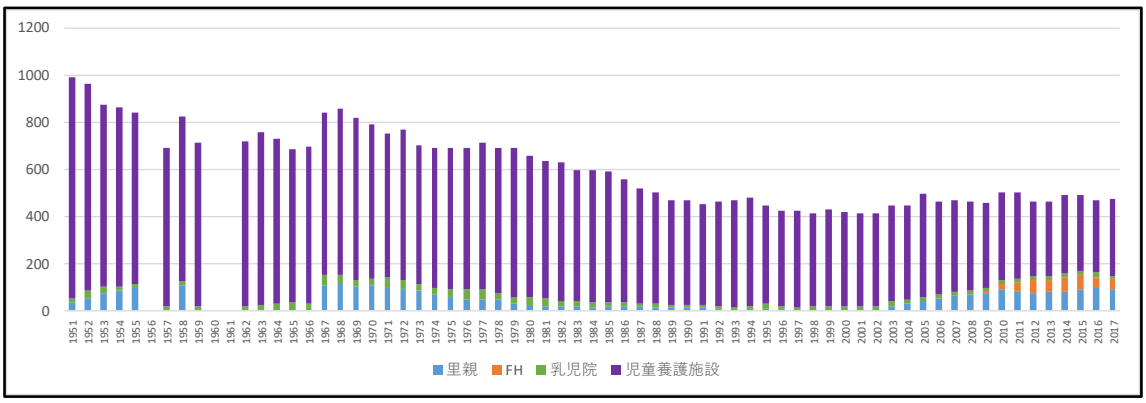
長崎県


1000
900
800
700
600
500
400
300
200
100
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

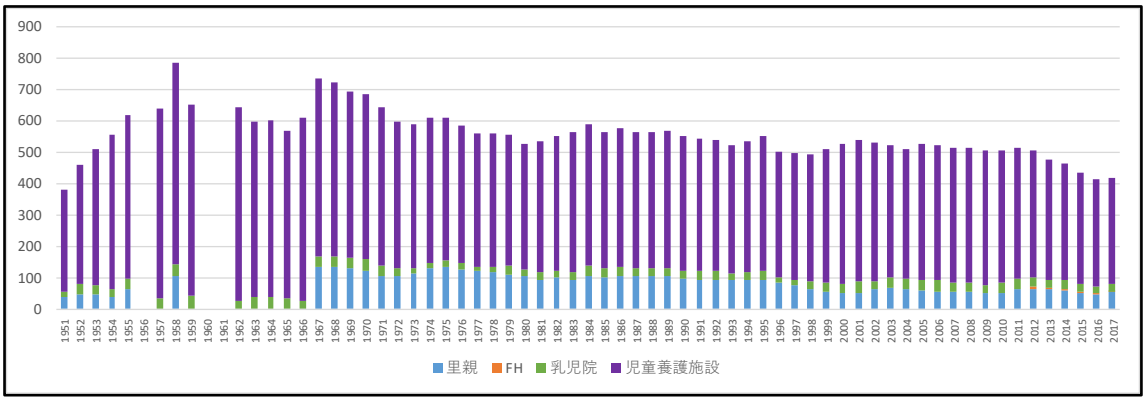
熊本県


1600
1400
1200
1000
800
600
400
200
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

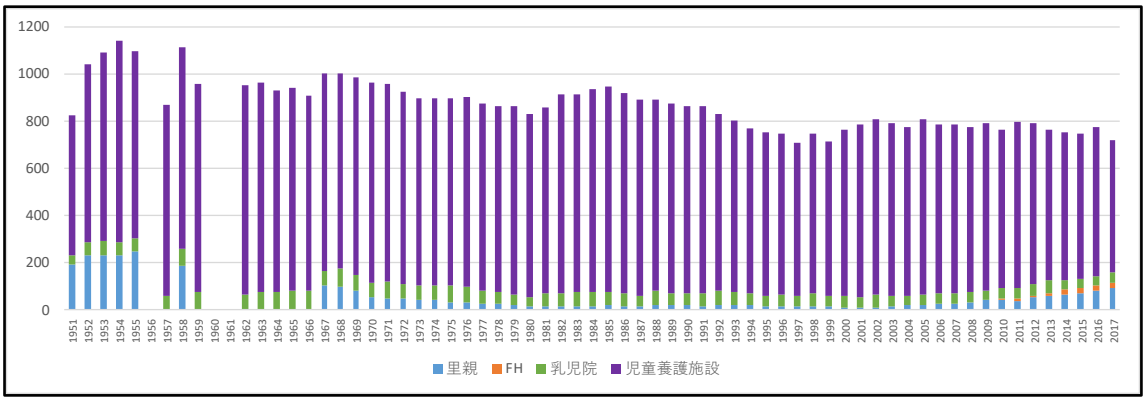
大分県


1200
1000
800
600
400
200
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

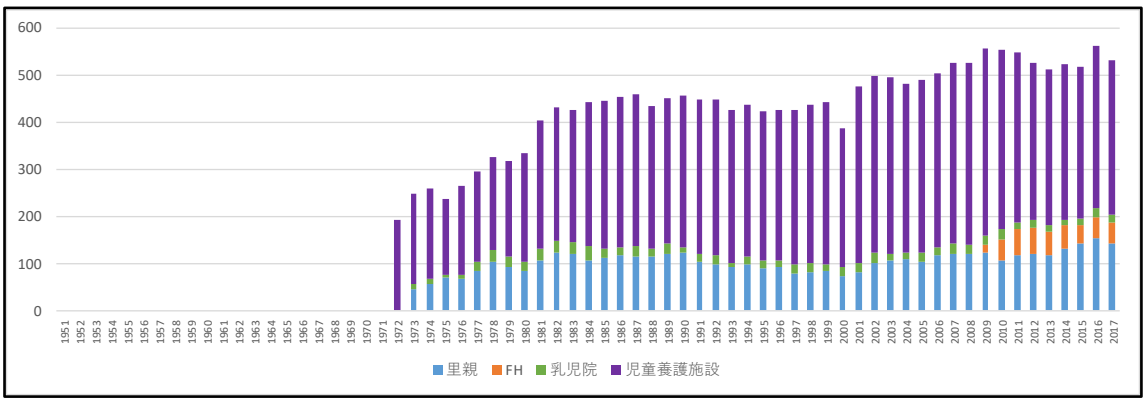
宮崎県


900
800
700
600
500
400
300
200
100
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

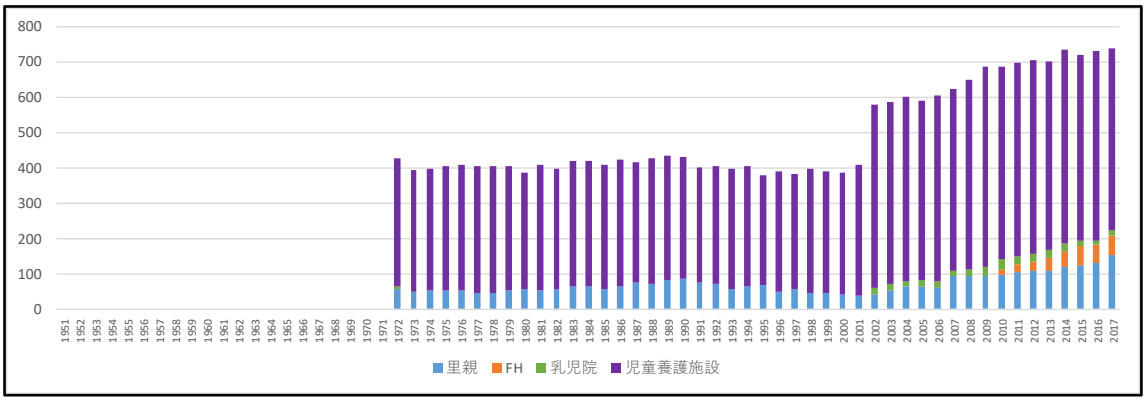
鹿児島県


1200
1000
800
600
400
200
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

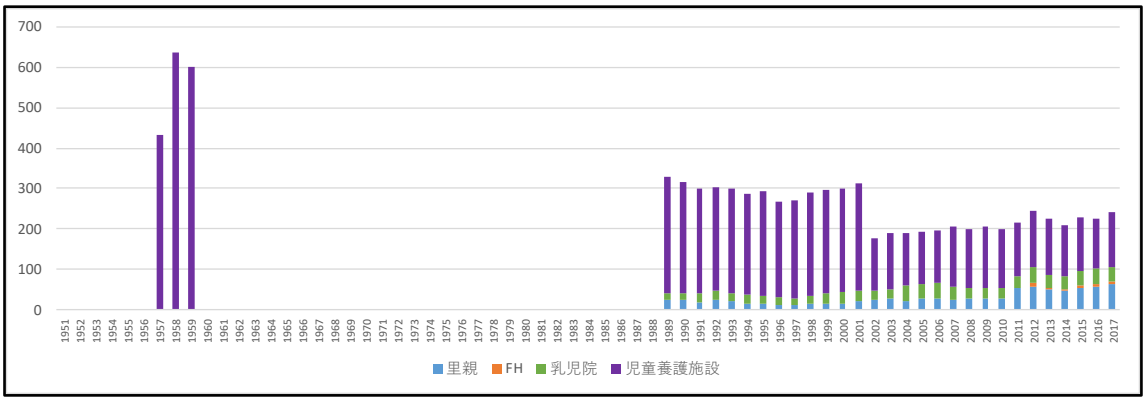
沖縄県


600
500
400
300
200
100
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

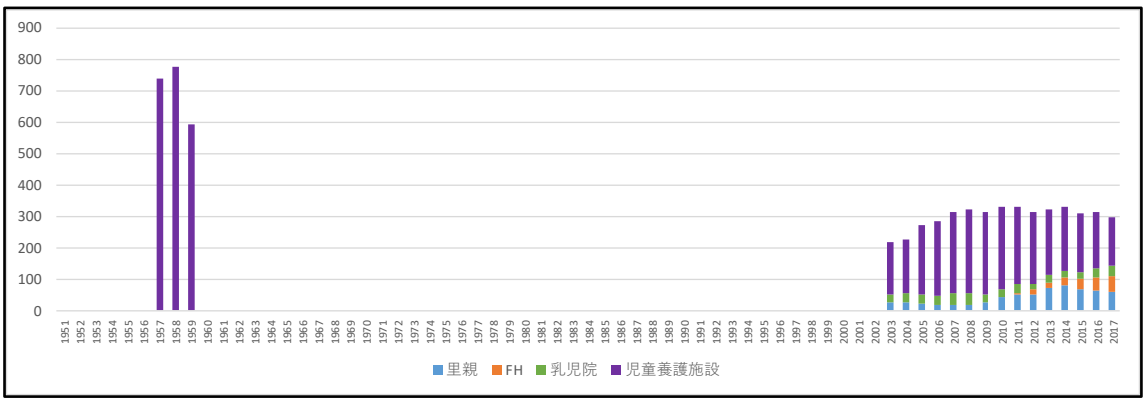
札幌市



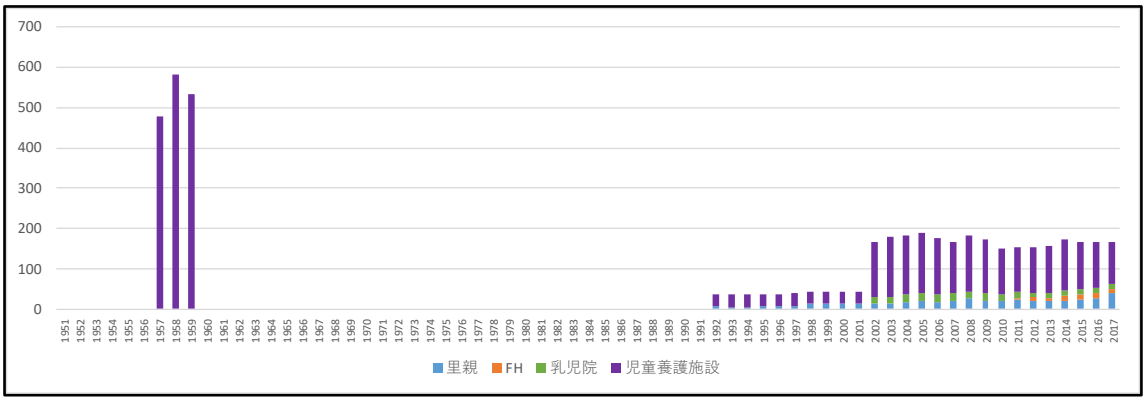
仙台市



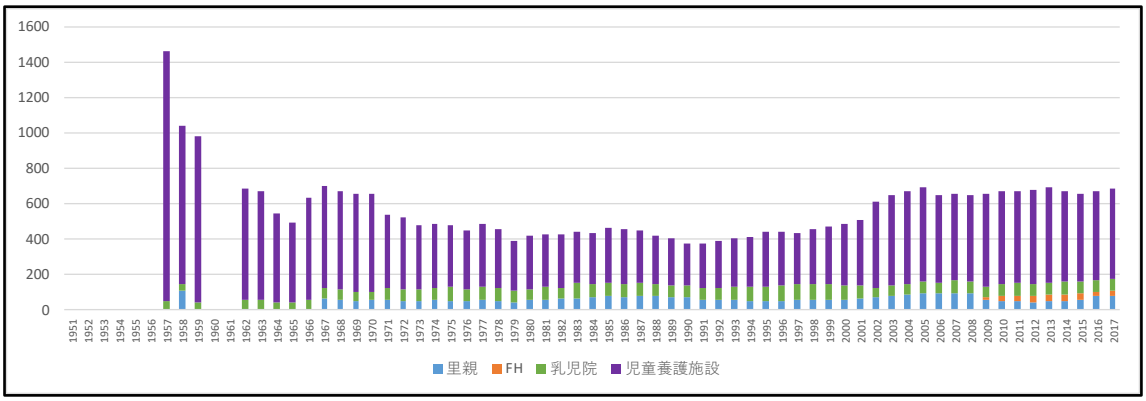
さいたま市



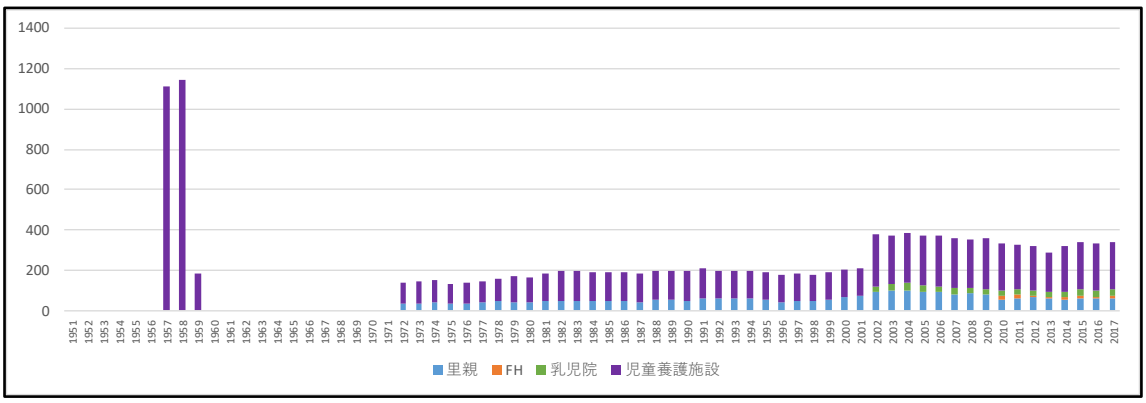
千葉市



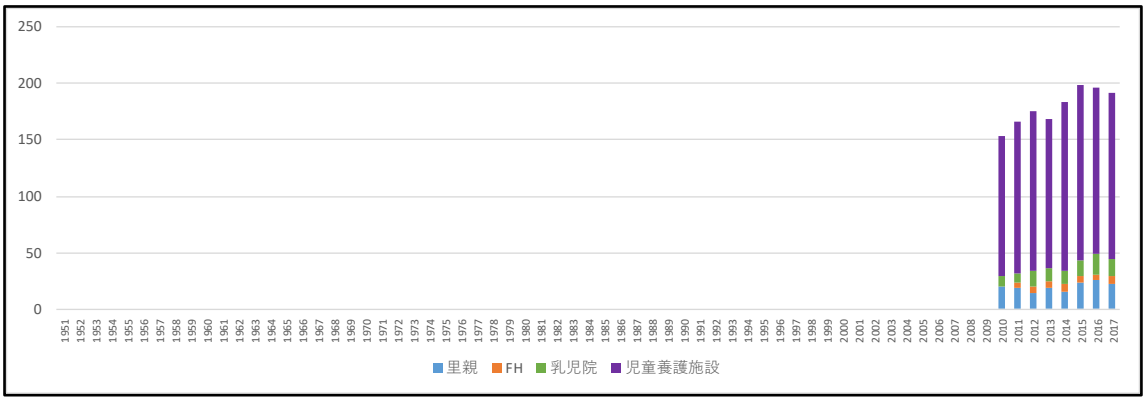
横浜市



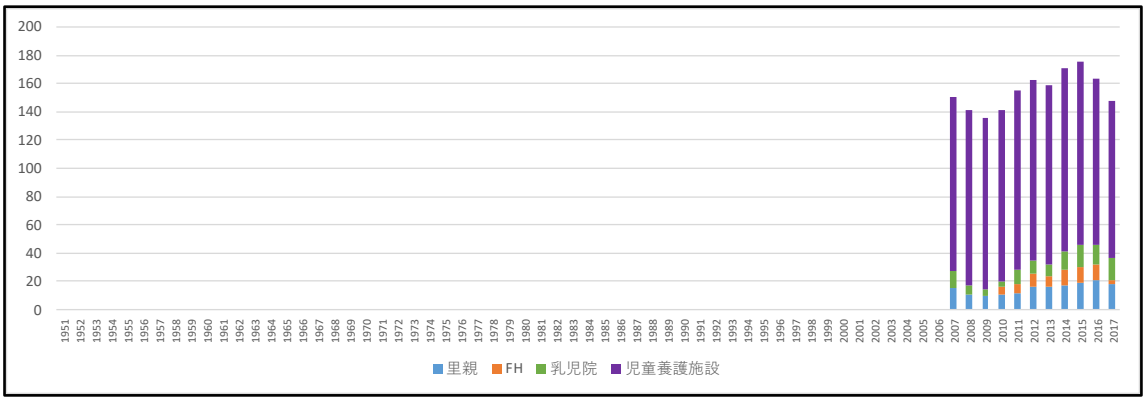
川崎市



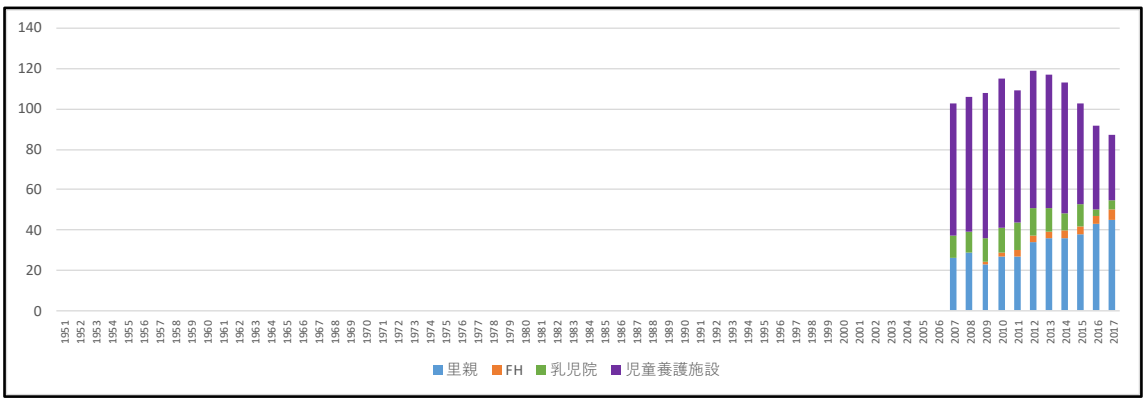
相模原市



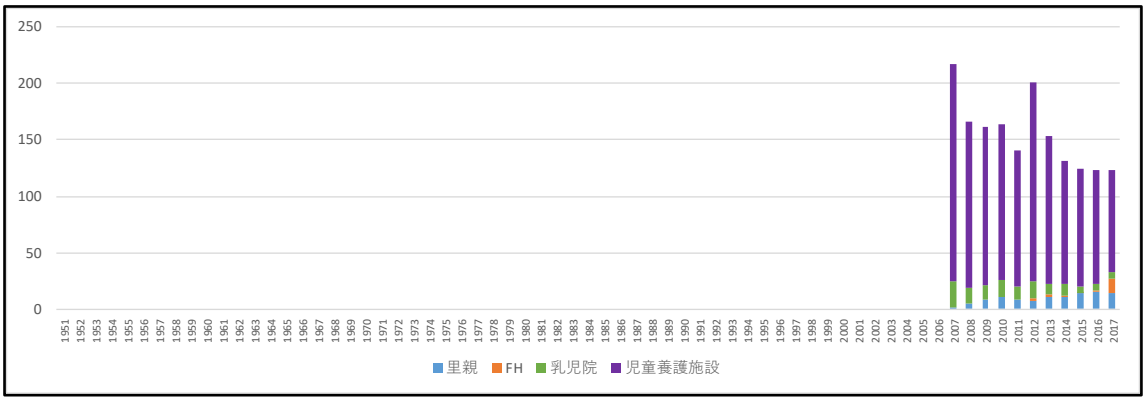
横須賀市



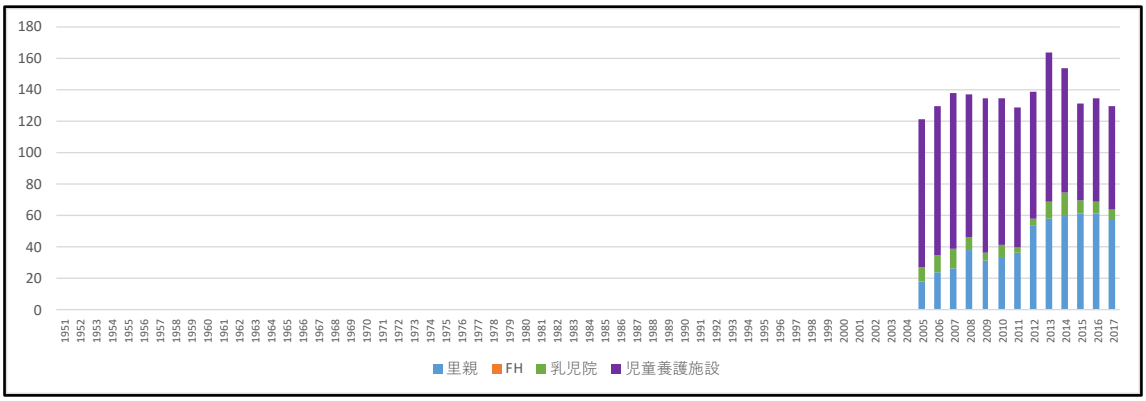
新潟市



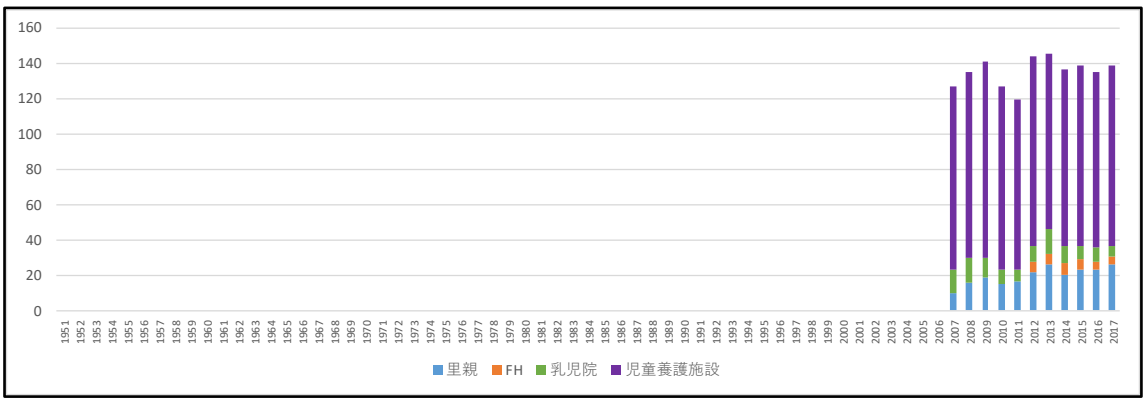
金沢市


250
200
150
100
50
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

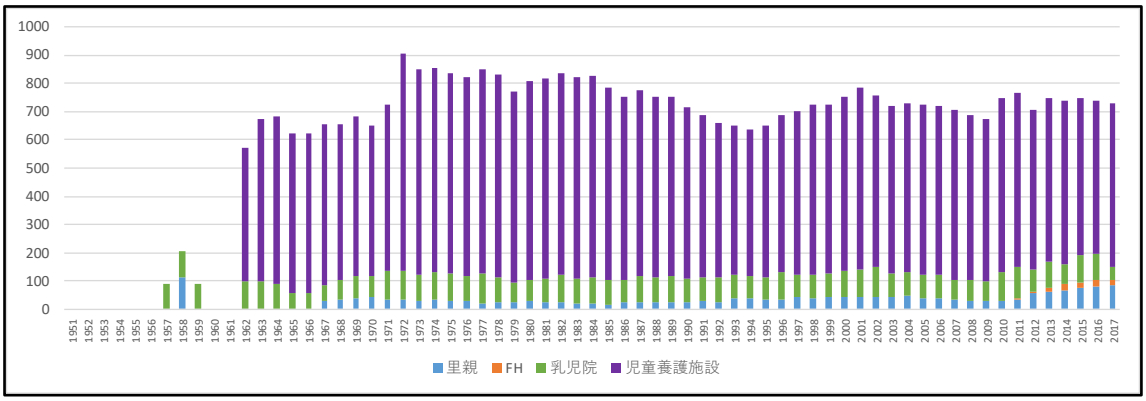
静岡市


180
160
140
120
100
80
60
40
20
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

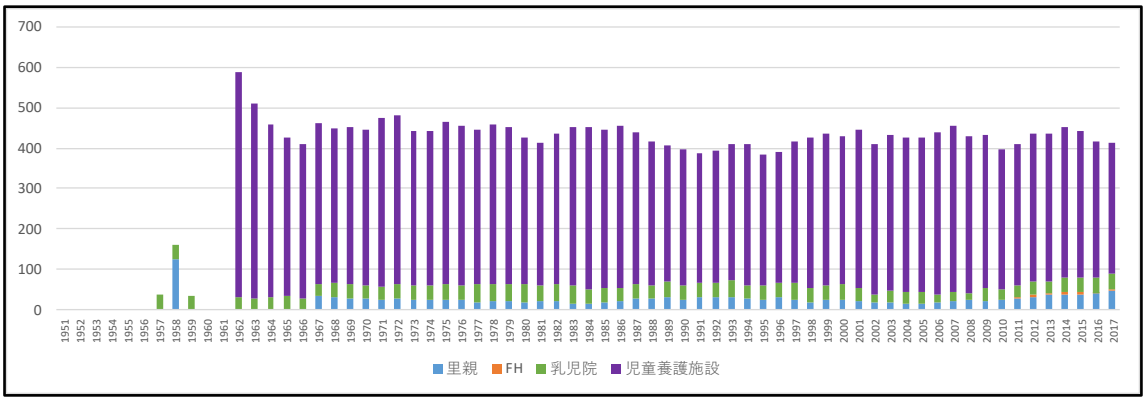
浜松市


160
140
120
100
80
60
40
20
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

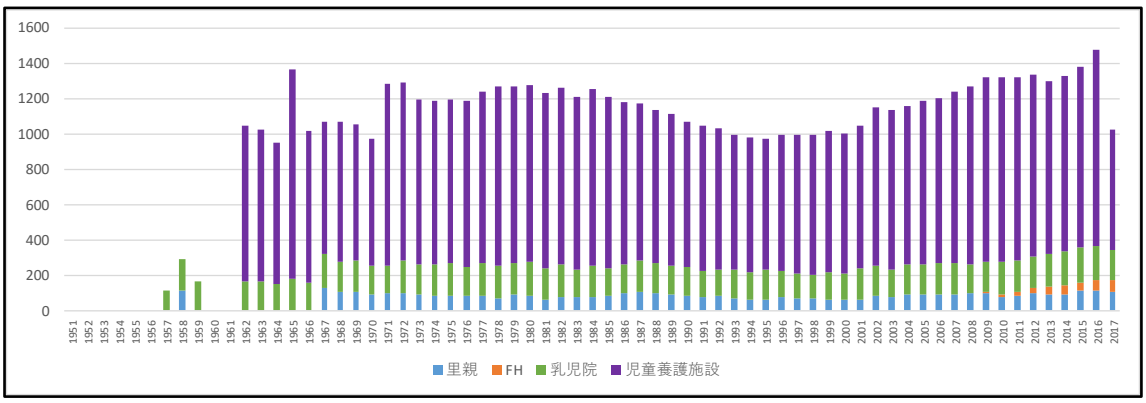
名古屋市



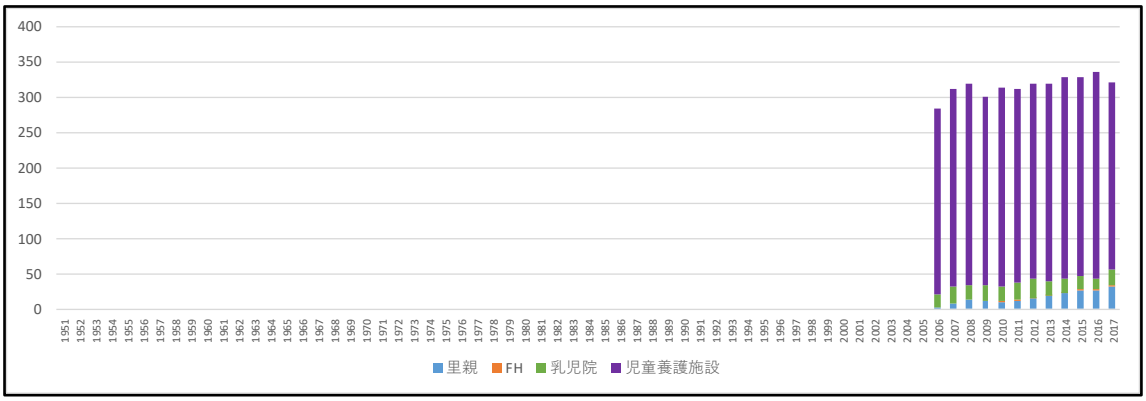
京都市



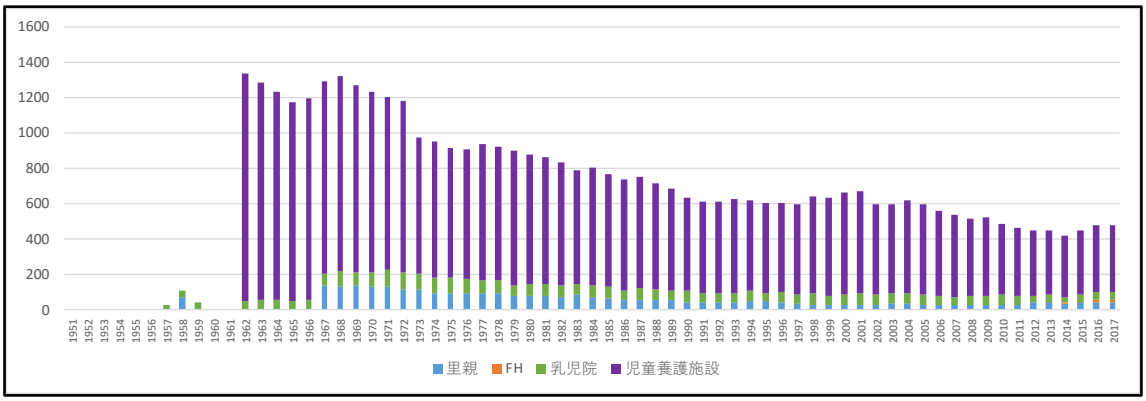
大阪市



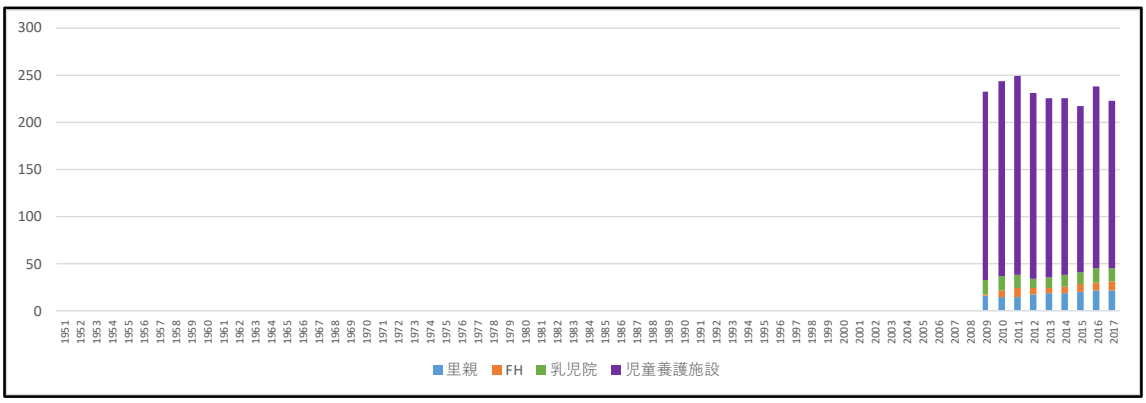
堺市


400
350
300
250
200
150
100
50
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

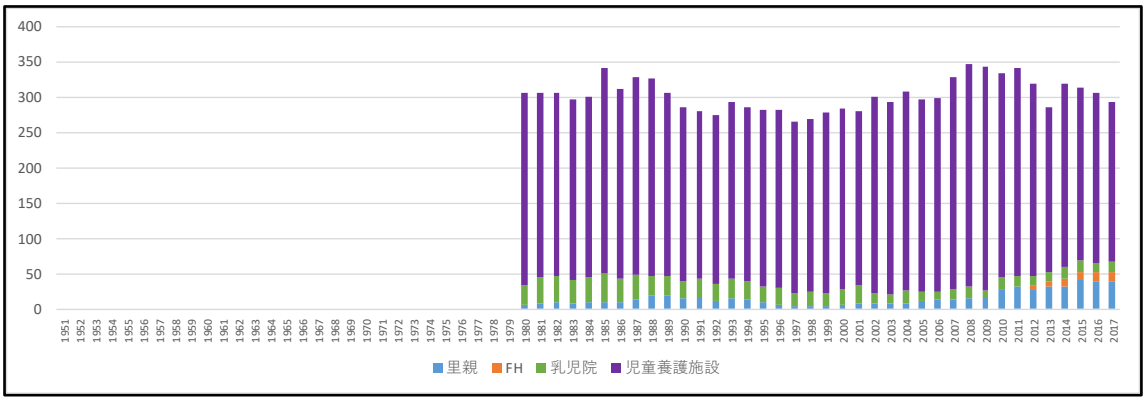
神戸市


1600
1400
1200
1000
800
600
400
200
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

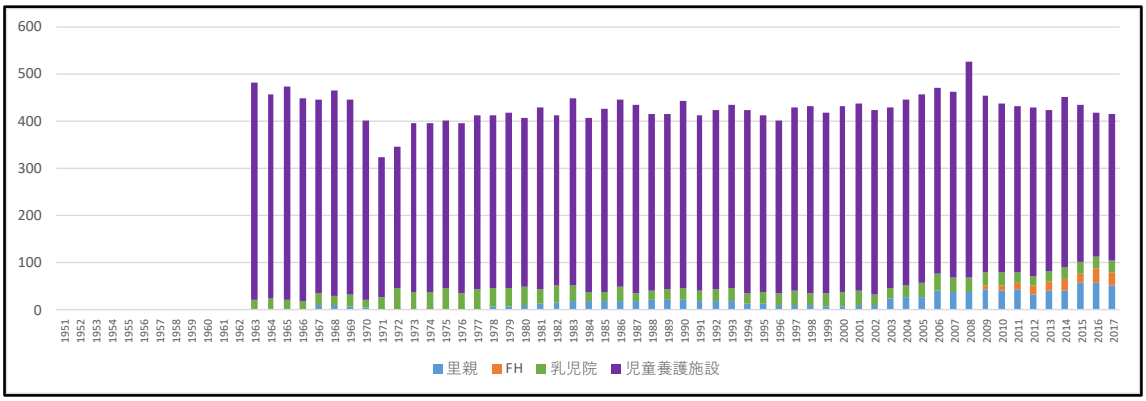
岡山市


300
250
200
150
100
50
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

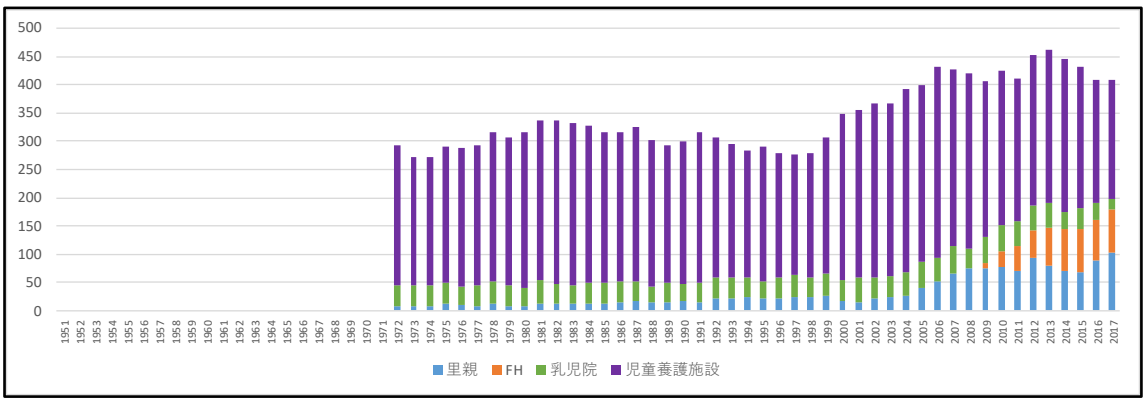
広島市


400
350
300
250
200
150
100
50
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

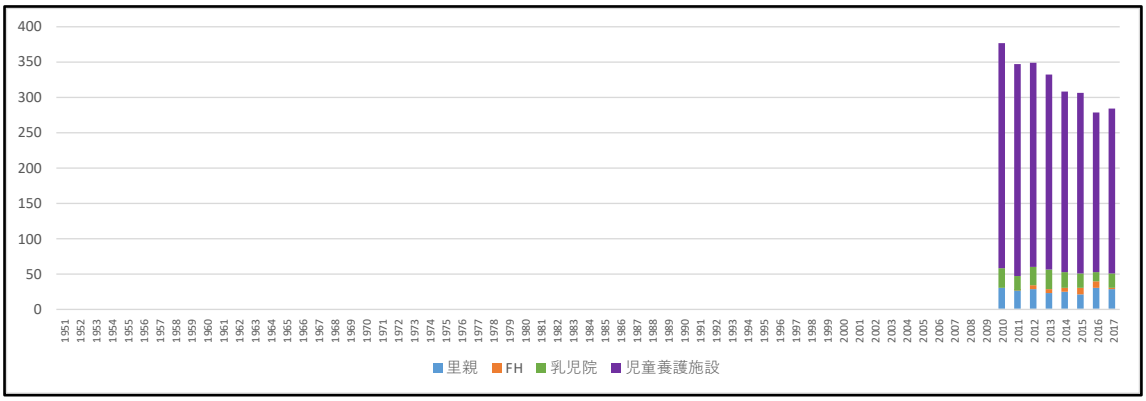
北九州市


600
500
400
300
200
100
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

福岡市


500
450
400
350
300
250
200
150
100
50
0
里親
FH
乳児院
児童養護施設

熊本市



◎出典

乳児院・児童養護施設：社会福祉統計年報（1951～1959 年）、社会福祉施設等調査報告（1962～2001 年）、福祉行政報告各年度（2002～2017 年）※1956 年、1960 年、1961 年の数字は未入手

里親：福祉行政報告各年度（※1958 年は社会福祉統計年報、1971 年、1972 年は社会福祉行政業務報告例）※1956 年、1957 年、1959～1966 年の数字は未入手

FH：福祉行政報告各年度

執筆者

野辺陽子（のべようこ）１章、４章、６章、８章
大妻女子大学 人間関係学部 准教授
家族社会学、アイデンティティ論、マイノリティ研究

三輪清子（みわきよこ）２章、８章
明治学院大学 社会学部 専任講師
社会福祉学

安藤藍（あんどうあい）３章
千葉大学　教育学部　准教授
家族社会学、福祉社会学

山口敬子（やまぐちけいこ）５章、８章
京都府立大学 公共政策学部 専任講師
社会福祉学

由井秀樹（ゆいひでき）７章、８章
公益財団法人 医療科学研究所 研究員
生命倫理学、家族社会学

本研究は JSPS 科研費 JP17K04227 の助成を受けたものです。

発行者
2020 年 11 月
野辺陽子
大妻女子大学 人間関係学部 社会学専攻 准教授
〒206-8540　東京都多摩市唐木田 2-7-1
TEL　042-372-9187
FAX　042-372-9209
nobe@otsuma.ac.jp