

# 都道府県社会的養育整備計画に見る 里親委託率の上昇

安 部 計 彦

Rise of the Commission Rate of Foster Parents According to  
Prefectures' Social Care Promote Plans

Kazuhiko Abe

## 1 問題のありか

子ども家庭福祉分野は1947(昭和22)年の児童福祉法施行後70年以上たち、社会状況は当初と大きく変貌を遂げている。

法成立直後は戦災孤児対策に迫られ、その後は、子どもの権利条約の批准や児童虐待への対応、子ども家庭福祉業務の市町村移管など、いくつかの改革を行ってきた。それでも保護を要する子どもを児童相談所が中心となって対応し、必要なら児童福祉施設に措置する「保護収容」型の対応が長く続いてきた。

しかし子ども虐待の増加の中で、①虐待を受けた子どもを単に保護者から分離するだけでは不十分で、心身の治療や手厚い対応が必要なこと、②虐待発生前の予防的な対応が必要なこと、③施設での生活は多人数が集団で暮らす大舎より少人数の方が子どもによいこと、などが分かってきた。

これに対して厚生労働省としても、様々な取り組みを事業化や制度化してきた。しかし、これらの取り組みは「家庭で生活できない子どもを施設の集団生活の中で養育する」という、「保護収容」中心の対応を変えるものではなかった。

これらの対応を見直し、画期的な将来像を明確に示したのが、2016(平成

28) 年の児童福祉法の改正であり、ここでは「子どもが権利の主体」であり、家庭養育優先の原則」が明記された（厚生労働省 2018a. 1）。

この法改正を受けて厚生労働省が設置した「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」が 2017（平成 29）年 8 月に取りまとめたのが「新しい社会的養育ビジョン」（厚生労働省 2017a）である。

## 2 新しい社会的養育ビジョン

### （1）在宅での社会的養育

これまで使われてきた「社会的養護」とは、上記のように「保護者と暮らせない子どもを社会の責任において里親や児童福祉施設で養育する」ことであった。しかし今回提言された「社会的養育」は、家庭で実子を育てている親への子育て支援を含め、「家庭への養育支援から代替的養育まで（厚生労働省 2017a. 1）」と範囲を広げた。

そのため「新しい社会的養育ビジョン（以下「ビジョン」とする）では、児童相談所だけでなく市町村の機能強化を求め、また在宅支援機関として児童家庭支援センターや親子不分離の原則に沿う母子生活支援施設の機能強化を求めている。

### （2）里親推進

厚生労働省は以前から里親家庭での養育を推進しており、2012（平成 24）年の通知「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」（厚生労働省 2012）では、2015（平成 27）年から 2030（平成 41）年までの 15 年間で、本体施設入所児 1/3、里親・ファミリーホーム委託児 1/3、地域小規模児童養護施設等のグループホーム入所児 1/3 を目標として、各都道府県や政令指定都市（以下「自治体」とする）に推進計画の策定を求めた。しかし計画初年度である 2015（平成 27）年 4 月 1 日に本体施設に入所している子どもは 76.4% であったのに対し、「児童福祉施設や里親で生活する子どものうち、里親家庭で暮らす子どもの割合（以下「里親委託率」という）」は 15.8% であった（厚生労働省 2017b. 3）。

### (3) 里親委託率

ビジョンでは10の分野について将来像が描かれているだけではなく、目標実現に向けた工程が掲げられている。そのうち最も注目を集めたのが里親委託率である。その内容は、①愛着形成に最も重要な時期である3歳未満児はおおむね5年以内に75%以上、②それ以外の就学前の子どもはおおむね7年以内に75%以上、③学齢児以降はおおむね10年以内に50%以上の里親委託率を達成すべき(厚生労働省2017a.49)とした。以下これを「国の目標委託率」とする。

### (4) 評価

このビジョンについて全国児童養護施設協議会の会長である桑原は「施設の存在を否定することで養育ビジョンを推進するうねりを生んだ」(桑原2019.43)と批判したが、一方で地域での役割を「社会資源としての児童養護施設」(桑原2019.44)と述べ、ビジョンが示す将来像に理解を示した。さらに桑原が会長である全国児童養護施設協議会では今後の児童養護施設に求められるものとして「地域支援機能」を挙げ、市町村と連携した「予防的支援機能」や里親・里子・里親候補者・実親を支援する「フォスタリング機能」を掲げ(全国児童養護施設協議会2019.8)、ビジョンと共通する方向性を示している。

また子ども学の研究者である藤原は、2016(平成28)年の児童福祉法の改正は評価する一方、ビジョンについては「性急すぎて、あまりに時間が足りない」(藤原2019.41)とし、「家庭養育=幸せ、施設養育=不幸、施設養育=悪、里親=善というような考え方は馴染まない」(藤原2019.44)として、「施設養育か里親養育かといった対立する捉え方ではなく、双方の利点をうまく活かしながら、児童の最善の利益を追求すべき」(藤原2019.43)としている。

一方、地域での子育て支援を研究してきた大澤は、これまでの社会的養護が抱えてきた課題を踏まえ、この「ビジョンには評価すべき点もある」(大澤2020.62)と肯定的に評価している。

また現役の子童養護施設長の武藤は、「新しい社会的養育ビジョンは、その趣旨や方向性については肯定的にとらえ推進していくべきだと考えている」

(武藤 2018. 85) としながら、いくつかの課題や懸念を述べている。

このようにビジョンに対しては賛否両論あるが、桑原や武藤が述べているように、ビジョンの理念や方向性についての異論はないが、乳児院や児童養護施設の役割と、ビジョンの実現に向けての道筋や期限を伴う数値目標に多くの批判が集まった。

### 3 都道府県社会的養育推進計画

#### (1) 計画の概要

厚生労働省は、このビジョンの実現に向けて2018(平成30)年7月に「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」(厚生労働省2018a)を発出し、全都道府県に社会的養育に関する新たな推進計画(以下「新計画」とする)を立てることを求めた。

これはすでに実施中である前述の2012(平成24)年の「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」による都道府県推進計画の中間計画(第2期計画)を1年前倒して、2019(令和元)年度末までに既存の都道府県推進計画の全面的な見直しを求めたものである。

ただ厚生労働省はあくまでビジョンの「実現に向けて取組を推進する」としながら、「各都道府県はこれまでの地域の実情を踏まえつつ(中略)計画期間中の具体的な数値目標と達成期限を設定する」(厚生労働省2018a. 6)ことを示し、実質的に自治体で差が生じることを認める表現であった。

そして新計画に記載する内容は、ビジョンとほぼ同じ内容で、以下のような項目であった。

- ① 都道府県における社会的養育の体制整備の基本的考え方及び全体像
- ② 当事者である子どもの権利擁護の取組(意見聴取、アドボカシー)
- ③ 市区町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた都道府県の取組
- ④ 各年度における代替養育を必要とする子どもの数の見込み
- ⑤ 里親等への委託の推進に向けた取組
- ⑥ パーマネンシー保障としての特別養子縁組等の推進のための支援体制構築に向けた取組

- ⑦施設の小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取組
- ⑧一時保護改革に向けた取組
- ⑨社会的養護自立支援の推進に向けた取組
- ⑩児童相談所の強化等に向けた取組
- ⑪留意事項

## (2) 評価

新計画についてはマスコミ等で報道される程度で学術研究は少ないが、前述の藤原はこの新計画について「つまるところ（中略）里親委託率の達成という（中略）数字だけが拙速に独り歩きし、その質の担保がされない事態が懸念される」（藤原 2019. 44）としている。

この藤原の懸念は、多くの関係者が持つ懸念を代弁していると思われる。

## 4 調査

新計画の策定期限である 2020（令和 2）年 3 月を前に、毎日新聞社と協力して各自治体の新計画の内容と、策定作業の進捗状況を調査した。

### (1) 目的

各自治体が策定している新計画の現状を把握し、その内容や里親委託率の差異の要因を探ることを目的とする。

### (2) 方法

毎日新聞記者 A 氏と何度か打ち合わせて調査票を作成した。調査は毎日新聞社が郵送で送付し、回答はメールかファックスで行ったが、依頼文には「調査は筆者と共同で行っており、回答は共有」することが明記された。調査票は 2020（令和 2）年 2 月中旬に送付され、「2 月 15 日現在」の新計画の策定状況や内容を 2 月 25 日までに回答を求めた。

結果の一部は 3 月 6 日の毎日新聞紙上に掲載されたが、筆者は回答された全調査票を PDF で受け取り、この調査票から集計と分析を行う。なお分析に当

たっては SPSS18 を使用する。

### (3) 倫理的配慮

調査票の作成は毎日新聞の記者と共同で行い、送付や回収は新聞社が担当したが、依頼文において筆者が回答内容を共有することを明記しており、それを同意のうえで回答された調査票に基づいて研究を行う。

また質問内容は現状や数値目標等であり、個人情報に含まれていない。

さらに集計や分析は統計的に処理をし、論文内で個別の自治体名を公表することはない。

## 5 結果

### (1) 回答

調査票は児童相談所を設置している 70 自治体に送付し、65 自治体から回答があり、回答率は 92.9% である。なお児童相談所を設置している政令指定都市および中核市のうち 3 市は「県と共同で計画を作成している」との回答であり、以下の分析の対象は 62 自治体となる。

### (2) 計画の位置づけ

新計画を単独の計画として作成したか、他の計画の一部として作成を聞いた結果が（表 1）である。約 3 分の 2 の自治体では単独で作成していたが、「子ども子育て推進計画」など他の計画の一部として作成した自治体も 3 割近くあった。

(表 1) 計画の位置づけ

|         | 個所数 | 割合 (%) |
|---------|-----|--------|
| 単独計画    | 40  | 64.5   |
| 他の計画の一部 | 18  | 29.0   |
| その他     | 4   | 6.5    |
| 合計      | 62  | 100    |

### (3) パブリックコメント

新計画作成に当たりパブリックコメントを求めたかどうか尋ねた。新計画の策定要領ではパブリックコメントについての記載はないが、(表2)のように、ほとんどの自治体では広く住民や関係機関に意見を求めたうえで新計画を作成していた。

(表2) パブリックコメント

|                 | 個所数 | 割合 (%) |
|-----------------|-----|--------|
| パブリックコメントを求めた   | 56  | 90.4   |
| パブリックコメントを求めている | 1   | 1.6    |
| その他             | 3   | 4.8    |
| 無回答             | 2   | 3.2    |
| 合計              | 62  | 100    |

### (4) 計画決定者

新計画の作成に最終的に責任を持つ決定権者について尋ねた。(表3)の通り、議会に承認を求めたのは2自治体に過ぎず、委員会を含めた議会への報告は35自治体(56.5%)であった。また知事や市長という首長の決裁は27自治体(43.5%)で、局長や部長決裁も21自治体(33.9%)あった。

(表3) 計画決定権者

|               | 個所数 | 割合 (%) |
|---------------|-----|--------|
| 議会で承認         | 2   | 3.2    |
| 知事(市長)決裁で議会報告 | 22  | 35.5   |
| 知事(市長)決裁      | 5   | 8.1    |
| 部長等決裁         | 5   | 8.1    |
| その他           | 23  | 37.0   |
| うち部長決裁で議会報告   | 11  | —      |
| 局長決裁          | 3   | —      |
| 局長決裁で議会報告     | 2   | —      |
| 無回答           | 5   | 8.1    |
| 合計            | 62  | 100    |

### (5) フォスタリング機関

ビジョンでは今後、里親での養育を推進するため、里親のリクルート(募集)や研修、マッチング、ケア等の里親支援を担うフォスタリング機関の早急な整備を求めている(厚生労働省2017a.33)。

しかし各自治体の回答では（表4）のように、新たにフォスタリング機関を設置する自治体は4割程度であり、その多くは個所数の記載はない。また「その他」の回答の中には「すでに設置」しているところのあるが、「既存の機関の充実」や「児童相談所で対応」等、現状の体制で行おうとの姿勢が目立った。

(表4) フォスタリング機関の設置目標

|                | 個所数 | 割合 (%) |
|----------------|-----|--------|
| 設置を決め具体的な機関数明示 | 7   | 11.3   |
| 設置を決めたが個所数は未記載 | 17  | 27.4   |
| 設置を明示せず        | 10  | 16.1   |
| その他            | 27  | 43.6   |
| 無回答            | 1   | 1.6    |
| 合計             | 62  | 1.6    |

#### (6) 児童家庭支援センターの増設

児童家庭支援センターは児童福祉施設やNPOなどの民間が主に運営するが、在宅の子どもや家庭からの相談を受けたり、児童相談所から指導委託を受けるなどして、市区町村や児童相談所と連携して子育て支援を行う機関である。また児童養護施設や乳児院の多機能化の一環として、施設での子どもの養育経験を生かした在宅支援や里親支援が期待されている（厚生労働省 2017c. 23）。

しかし（表5）をみると、新たに児童家庭支援センターの設置を決めた自治体は4分の1程度であり、「その他」の中には「すでに設置済み」もあるが、全体として現在の市区町村や児童相談所などの公的機関を中心とした子ども家庭支援体制を大きく変更することに対しては消極的な姿勢がうかがわれる。

(表5) 児童家庭支援センターの増設

|                | 個所数 | 割合 (%) |
|----------------|-----|--------|
| 設置を決め具体的な機関数明示 | 11  | 17.7   |
| 設置を決めたが個所数は未記載 | 6   | 9.7    |
| 設置を明示せず        | 8   | 12.9   |
| 検討中（未定）        | 4   | 3.2    |
| その他            | 31  | 50.0   |
| 無回答            | 2   | 3.2    |
| 合計             | 62  | 100    |



### (7) 一時保護専用施設

現在の児童相談所併設の一時保護所では、入所している子どもが学校に通えず外出もできないなど人権が侵害されているとビジョンで指摘（厚生労働省2017a. 22）されている。

そのため新計画の策定要領は「一時保護改革に向けた取組」について記載することが求めており、「一時保護ガイドライン」（厚生労働省2018b）を踏まえ評価の指標例として委託一時保護のうち里親とともに一時保護専用施設のうち施設外の物の数を計画に記載することが求められた（2018a. 21）。

しかし（表6）のように、一時保護専用施設の設置を計画しているのは3分の1以下の自治体であり、一時保護専用施設が今後、広く整備されるかどうか疑わしい状況である。

**(表6) 一時保護専用施設の設置**

|                | 個所数 | 割合 (%) |
|----------------|-----|--------|
| 設置を決め具体的な機能数明示 | 12  | 19.4   |
| 設置を決めたが個所数は未記載 | 10  | 16.1   |
| 設置を明示せず        | 18  | 29.0   |
| 検討中（未定）        | 4   | 6.5    |
| その他            | 16  | 25.8   |
| 無回答            | 2   | 3.2    |
| 合計             | 62  | 100    |

### (8) 里親委託率

#### ①達成度

前述のようにビジョンでは、5年後の2024（令和6）年度末までに3歳未満児の里親委託率を75%以上に、7年後の2026（令和8）年度末までに3歳以上小学校就学前の子どもの里親委託率を75%以上に、10年後の2029（令和11）年度末までに小学生以上の里親委託率を50%以上にするという工程表（2017a. 49）を示した。

これに対して今回の調査で回答のあった62自治体の里親委託率の表記はさまざまであり、「策定作業中」や「未公開」を含め、具体的な数値目標を示していない自治体も多かった。それでも2024（令和6）年に3歳未満児の里親委託率75%を達成すると掲げているのは8自治体、2029（令和11）年度に小学

生以上児の委託率を50%以上達成できるとしたのは12自治体あった。なお以下、各自治体が新計画の中で掲げた委託率を「数値目標」と呼ぶ。

そこで特に注目される5年後の3歳未満児と10年後の小学生以上の2つに絞って、両方の数値目標の記載のあった48自治体が、どの程度ビジョンの目標委託率を達成しているかをまとめたのが(表7)である。以下これを「目標達成度」と呼ぶ。

(表7) 国の目標委託率の達成度

|               | 個所数 | 割合 (%) |
|---------------|-----|--------|
| 2つとも達成        | 4   | 8.3    |
| 1つだけ達成        | 14  | 29.2   |
| どちらか高い方が10%不足 | 21  | 43.8   |
| どちらか高い方が20%不足 | 9   | 18.8   |
| 合計            | 48  | 100    |

「2つとも目標を達成」しているのは4自治体のみであり、「1つだけ達成」できたものを含めても4割以下であった。一方「どちらか高い方が20%不足」している自治体も2割近くある。「高い方が」ということは、もう一つの数値目標はそれ以上に低い可能性もあり、目標到達が遠いことがうかがわれる。

なお今回の調査での回答で現状は(表8)のように、3歳未満児の委託率は、最小6.9%、最大61.5%で平均は25.9%、小学生以上児は、最小7.6%、最大で19.0%、平均は21.4%、全体の委託率は、最小11.6%、最大で59.8%、平均は22.7%と自治体間でかなり大きな差があった。

(表8) 里親委託率一覧

|       | 現状<br>(3歳未満) | 現状<br>(小学生以上) | 現状<br>(全体) | 2024年<br>(3歳未満) | 2029年<br>(小学生以上) | 2029年<br>(全体) |
|-------|--------------|---------------|------------|-----------------|------------------|---------------|
| 回答自治体 | 47           | 47            | 59         | 48              | 47               | 49            |
| 最小値   | 6.9          | 7.6           | 11.6       | 25.5            | 30.0             | 34.0          |
| 最大値   | 61.5         | 53.7          | 59.8       | 75.0            | 75.0             | 75.5          |
| 中央値   | 21.5         | 19.0          | 19.3       | 46.2            | 41.0             | 44.3          |
| 平均値   | 25.8         | 21.4          | 22.7       | 48.6            | 42.4             | 47.0          |
| 標準偏差  | 14.0         | 10.0          | 9.9        | 15.2            | 9.9              | 10.2          |

そのため以下で、その要因を検討する。

② 3歳未満児の委託率と目標達成度

現在の3歳未満児の里親委託率を三つのグループに分けて（表7）の国の目標委託率への達成度をクロス集計したのが（表9）である。

（表9）現在の3歳未満児の委託率と目標の達成度

| 現状3歳未満児の委託率 |         | 国の目標委託率達成度 |          |            |            | 合計      |
|-------------|---------|------------|----------|------------|------------|---------|
|             |         | 2つとも達成     | 1つだけ達成   | どちらかが10%不足 | どちらかが20%不足 |         |
| 0～18.7      | 個所数(割合) | 0          | 1(6.7)   | 9(60.0)    | 5(33.3)    | 15(100) |
|             | 調整済み残差  | -1.5       | -2.5     | 2.0        | 1.5        |         |
| 18.8～29.9   | 個所数(割合) | 2(14.3)    | 3(21.4)  | 6(42.9)    | 3(21.4)    | 14(100) |
|             | 調整済み残差  | 0.8        | -0.9     | 0.3        | 0.1        |         |
| 30.0～       | 個所数(割合) | 2(14.3)    | 9(64.3)  | 2(14.3)    | 1(7.1)     | 14(100) |
|             | 調整済み残差  | 0.8        | 3.4      | -2.4       | -1.5       |         |
| 合計          | 個所数(割合) | 4(9.3)     | 13(30.2) | 17(39.5)   | 9(20.9)    | 43(100) |

(注)P<.01、灰色の枠は調整済み残差が1.98以上を示す

結果は全体として統計的に有意であった。そして現状で18.7%以下の委託率の低いグループでは、どちらかが国の目標委託率の10%不足の数値目標を掲げる自治体が多かった。一方、すでに30%以上の委託率の高いグループでは、多くの自治体で一つは国の目標委託率を達成できると考えていた。

一方、2024（令和6）年度の3歳未満児の里親委託率に対する各自治体の数値目標は（表8）の通り、最小25.5%、最大で75.0%、平均は48.6%であった。その各自治体が掲げる数値目標の達成には、現状の里親委託率をどの程度上昇する必要があるかを示したのが（表10）である。

なお基準年は各自治体で差があり、2017（平成29）年度2自治体（3.2%）、2018（平成30）年度43自治体（69.4%）、2019（平成31、令和元）年度10自治体（16.1%）、明示せず7自治体（11.3%）であった。学術研究では基本となる年度が異なる数値をそのままにして比較を行うことは不適切であるが、修正する方法がないため、今回は全体の傾向を見る参考指標として増加割合を計算する際の分母として採用する。

(表 10) 現状 3 歳未満児の各自治体の数値目標までの増加割合

| 現状 3 歳未満児の委託率 |         | 5 年後 3 歳未満児委託率の増加割合 (倍) |             |          | 合計      |
|---------------|---------|-------------------------|-------------|----------|---------|
|               |         | 0 ~ 1.71                | 1.72 ~ 2.49 | 2.50 ~   |         |
| 0 ~ 18.7      | 個所数(割合) | 0                       | 3(21.4)     | 11(78.6) | 14(100) |
|               | 調整済み残差  | -3.3                    | -0.9        | 4.2      |         |
| 18.8 ~ 29.9   | 個所数(割合) | 3(21.4)                 | 8(57.1)     | 3(21.4)  | 14(100) |
|               | 調整済み残差  | -1.3                    | 2.7         | -1.3     |         |
| 30.0 ~        | 個所数(割合) | 12(80.0)                | 2(13.3)     | 1(6.7)   | 15(100) |
|               | 調整済み残差  | 4.5                     | -1.8        | -2.8     |         |
| 合計            | 個所数(割合) | 15(34.9)                | 13(30.2)    | 15(34.9) | 43(100) |

(注) P < .01、灰色の枠は調整済み残差が 1.98 以上を示す

クロス集計の結果は統計的に有意であった。現状で 18.7% 以下の委託率の低いグループでは、多くの自治体では 5 年間で委託率を 2.5 倍以上に増やす必要があった。一方、現状で 30% 以上の委託率の高いグループでは、5 年後までに 1.71 倍以下の上昇を多くの自治体で数値目標としていた。

ただ(表 10)の増加割合は、各自治体が掲げた数値目標を達成するために必要な増加割合であり、国が求める目標委託率を達成するためには、さらに高い増加が必要となる。

### ③小学生以上児の委託率と目標達成度

現在での小学生以上児の里親委託率を三つのグループに分けて(表 7)の国が示した目標委託率への達成度とクロス集計したのが(表 11)である。

(表 11) 現状小学生以上児の委託率と目標の達成度

| 現状小学生以上児の委託率 |         | 国の目標委託率達成度  |             |                 |                 | 合計      |
|--------------|---------|-------------|-------------|-----------------|-----------------|---------|
|              |         | 2 つとも<br>達成 | 1 つだけ<br>達成 | どちらかが<br>10% 不足 | どちらかが<br>20% 不足 |         |
| 0 ~ 16.5     | 個所数(割合) | 2(14.3)     | 2(14.3)     | 6(42.9)         | 4(28.6)         | 14(100) |
| 16.6 ~ 23.1  | 個所数(割合) | 1(6.7)      | 4(26.7)     | 5(33.3)         | 5(33.3)         | 15(100) |
| 23.2 ~       | 個所数(割合) | 1(7.1)      | 7(50.0)     | 6(42.9)         | 0               | 14(100) |
| 合計           | 個所数(割合) | 4(9.3)      | 13(30.2)    | 17(39.5)        | 9(20.9)         | 43(100) |

(注)  $\chi^2$  検定で有意差なし

両者のクロス集計全体としては統計的な有意差はない。このことから、現状の小学生以上の委託率は、各自治体の目標達成度には関係がないことになる。

ただ、現在の小学生以上児の委託率が低い 16.5% 以下のグループでは、国

の目標委託率に7割以上の自治体が一つも達成できず、現在の委託率が23.2%以上の委託率が高い自治体のグループの過半数では1つは国の目標委託率に達していた。

一方、2029（令和11）年度の小学生以上児の里親委託率に対する各自治体の数値目標は（表8）のように、最小30.0%、最大で70.0%、平均は42.4%であった。その各自治体が掲げる数値目標の達成には、（表8）の現状の里親委託率をどの程度上昇する必要があるかを示したのが（表12）である。

**（表12）現状小学生以上児の各自治体の数値目標までの増加割合**

| 現状小学生以上児の委託率 |         | 10年後小学生以上児委託率の増加割合（倍） |           |          | 合計      |
|--------------|---------|-----------------------|-----------|----------|---------|
|              |         | 0～1.78                | 1.79～2.48 | 2.49～    |         |
| 0～16.5       | 個所数(割合) | 0                     | 4(28.6)   | 10(71.4) | 14(100) |
|              | 調整済み残差  | -3.2                  | -0.5      | 3.7      |         |
| 16.6～23.1    | 個所数(割合) | 5(35.7)               | 6(42.9)   | 3(21.4)  | 14(100) |
|              | 調整済み残差  | 0.2                   | 0.9       | -1.2     |         |
| 23.2～        | 個所数(割合) | 9(64.3)               | 4(28.6)   | 1(7.1)   | 14(100) |
|              | 調整済み残差  | 3.0                   | -0.5      | -2.5     |         |
| 合計           | 個所数(割合) | 14(33.3)              | 14(33.3)  | 14(33.3) | 42(100) |

(注)P<.01、灰色の枠は調整済み残差が1.98以上を示す

クロス集計全体としては統計的に有意であった。

現在の小学生以上児の里親委託率が16.5%以下の委託率が低い自治体のグループは各自治体の掲げる数値目標を達成するために約2.5倍以上の増加が必要であった。一方、現在の委託率が23.2%以上の高いグループは、各自治体の掲げる数値目標を達成するために10年間で約1.8倍以下の増加で目標を達成することが可能としている。

#### ④全体の委託率と目標達成度

新計画の策定要領では全年齢での里親委託率の数値目標を求めているが、今回の回答では多くの自治体で現在と目標年次の数値目標の回答があった。そこで現在の全年齢の里親委託率を三つのグループに分けて（表7）の国の目標委託率への達成度をクロス集計したのが（表13）である。

(表 13) 現状での全体の里親委託率と目標委託率達成度

| 現状の「全体」の委託率 |         | 国の目標委託率達成度 |            |                 |                 | 合計      |
|-------------|---------|------------|------------|-----------------|-----------------|---------|
|             |         | 2つとも<br>達成 | 1つだけ<br>達成 | どちらかが<br>10% 不足 | どちらかが<br>20% 不足 |         |
| 0～16.6      | 個所数(割合) | 1(7.7)     | 1(7.7)     | 6(46.2)         | 5(38.5)         | 13(100) |
| 16.7～23.9   | 個所数(割合) | 2(11.1)    | 5(27.8)    | 7(38.9)         | 4(22.2)         | 18(100) |
| 24.0～       | 個所数(割合) | 1(6.3)     | 8(50.0)    | 7(43.8)         | 0               | 16(100) |
| 合計          | 個所数(割合) | 4(8.5)     | 14(29.8)   | 20(42.6)        | 9(19.1)         | 47(100) |

(注)  $\chi^2$  検定で有意差なし

クロス集計全体としては統計的には有意ではなかったが、現在の委託率が16.6%以下の低いグループでは8割の自治体で1つも国の目標委託率の達成が難しく、現在の委託率が24.0%以上の高いグループでは過半数が1つは目標委託率に達成するという(表11)と似た傾向がうかがわれる。

一方、2029(令和11)年度の里親委託率全体に対する各自治体の数値目標は(表8)のように、最小34.0%、最大で75.5%、平均は47.0%であった。その各自治体が掲げる数値目標の達成には、(表8)の現状の里親委託率をどの程度上昇する必要があるかを示したのが(表14)である。

(表 14) 現状での全体委託率と10年後の全体の増加割合

| 現状での全体の委託率 |         | 10年後の委託率全体の増加割合(倍) |           |          | 合計      |
|------------|---------|--------------------|-----------|----------|---------|
|            |         | 0～1.94             | 1.95～2.62 | 2.63～    |         |
| 0～16.6     | 個所数(割合) | 0                  | 4(26.7)   | 11(73.3) | 15(100) |
|            | 調整済み残差  | -3.2               | -0.6      | 3.8      |         |
| 16.7～23.9  | 個所数(割合) | 3(16.7)            | 9(50.0)   | 6(33.3)  | 18(100) |
|            | 調整済み残差  | -1.8               | 2.0       | -0.2     |         |
| 24.0～      | 個所数(割合) | 13(81.3)           | 3(18.8)   | 0        | 16(100) |
|            | 調整済み残差  | 5.1                | -1.4      | -3.6     |         |
| 合計         | 個所数(割合) | 16(32.7)           | 16(32.7)  | 17(34.7) | 49(100) |

(注)  $P < .01$ 、灰色の枠は調整済み残差が1.98以上を示す

クロス集計全体としては統計的に有意であった。

現在の里親委託率が全体で16.6%以下の低いグループでは各自治体が掲げる数値目標に達成するためには、多くの自治体で2.6倍以上の委託率の上昇が必要である。一方、現在の委託率が24.0%以上の高いグループでは、多くの自治体で2倍以下の増加で数値目標を達成できる。

⑤各委託率の相関

以上みてきた現在の3歳未満児、小学生以上児、全体の里親委託率と、5年後の3歳未満児、10年間小学生以上児、全体の里親委託率の相互関係を見たのが(表15)である。

(表15) 各年度の委託率の相関

|              |              |              |            |                 |                 |
|--------------|--------------|--------------|------------|-----------------|-----------------|
| 現状(小学以上)     | .527**       |              |            |                 |                 |
| 現状(全体)       | .687**       | .971**       |            |                 |                 |
| 2024年(3歳未満)  | .695**       | .307*        | .395**     |                 |                 |
| 2029年(小学生以上) | .327*        | .690**       | .638**     | .191            |                 |
| 2029年(全体)    | .569**       | .602**       | .586**     | .483**          | .789**          |
|              | 現状<br>(3歳未満) | 現状<br>(小学以上) | 現状<br>(全体) | 2024年<br>(3歳未満) | 2029年<br>(小学以上) |

(注)\*: P < .05, \*\*: P < .01

ほとんどで高い相関を示しており、特に現在の小学生以上児と現在の全体は、きわめて高い相関である。一方、5年後の3歳未満児と10年後の小学生以上児には相関がみられなかった。

(9) 里親委託率を上げるための取り組み

新計画の策定要領が示す目標委託率の達成に向けて各自治体は、どのように取り組みを行うのであろうか。以下、各自治体が掲げる新計画の他の項目との関係を検討する。

①里親ファスタリング機関との関係

前述のように厚生労働省は、目標委託率の向上への推進役としてファスタリング機関の設置をビジョンで求めている(2017a. 33)。

そこで(表7)の目標達成度と、(表4)のファスタリング機関の設置との関係を示したのが(表16)である。

(表 16) 国の目標委託率達成度とフォスタリング機関の設置

| 国の目標委託率達成度  |         | フォスタリング機関       |                 |             |          | 合計      |
|-------------|---------|-----------------|-----------------|-------------|----------|---------|
|             |         | 設置を決め<br>機関数を明示 | 設置だが機関<br>数は未記載 | 設置を<br>明示せず | その他      |         |
| 2つとも達成      | 個所数(割合) | 0               | 1(25.0)         | 1(25.0)     | 2(50.0)  | 4(100)  |
|             | 調整済み残差  | -0.8            | 0.1             | 0.4         | 0.1      |         |
| 1つだけ達成      | 個所数(割合) | 0               | 4(30.8)         | 1(7.7)      | 8(61.5)  | 13(100) |
|             | 調整済み残差  | -1.6            | 0.7             | -1.1        | 1.3      |         |
| どちらかが10% 不足 | 個所数(割合) | 5(23.8)         | 6(28.6)         | 6(28.6)     | 4(19.0)  | 21(100) |
|             | 調整済み残差  | 2.0             | 0.8             | 1.9         | -3.4     |         |
| どちらかが20% 不足 | 個所数(割合) | 1(11.1)         | 0               | 0           | 8(88.9)  | 9(100)  |
|             | 調整済み残差  | -0.2            | -1.8            | -1.5        | 2.8      |         |
| 合計          | 個所数(割合) | 6(12.8)         | 11(23.4)        | 8(17.0)     | 22(46.8) | 47(100) |

(注) P &lt; .05、灰色の枠は調整済み残差が1.98以上を示す

目標達成度とフォスタリング機関の設置には5%以下の有意であったが、調整済み残差からは、目標達成度の「どちらかが目標の10%不足以下」で「フォスタリング機関の設置を決め個所数を示した」自治体が多かった。一方、「どちらかが20%以下の不足」という国の目標達成までに遠い自治体では、フォスタリング機関の設置について「その他」が多く、明確な方向性は示されていない。

## ②児童家庭支援センター

前述のように厚生労働省は里親への支援機関としての役割も期待されている児童家庭支援センターの設置をビジョンで推奨している(2017c.23)。

そこで(表7)の目標達成度と、(表5)の児童家庭支援センターの設置との関係を示したのが(表17)である。

(表 17) 国の目標委託率達成度と児童家庭支援センターの設置

| 国の目標委託率達成度  |         | 児童家庭支援センター     |                 |             |          | 合計     |             |
|-------------|---------|----------------|-----------------|-------------|----------|--------|-------------|
|             |         | 設置を決め<br>目標数明示 | 設置だが個所<br>数は未記載 | 設置を<br>明示せず | その他      |        | 検討中<br>(未定) |
| 2つとも達成      | 個所数(割合) | 0              | 0               | 0           | 4(100)   | 0      | 4(100)      |
| 1つだけ達成      | 個所数(割合) | 2(16.7)        | 1(8.3)          | 3(25.0)     | 6(50.0)  | 0      | 12(100)     |
| どちらかが10% 不足 | 個所数(割合) | 6(28.6)        | 4(19.0)         | 2(9.5)      | 8(38.1)  | 1(4.8) | 21(100)     |
| どちらかが20% 不足 | 個所数(割合) | 0              | 0               | 0           | 9(100)   | 0      | 9(100)      |
| 合計          | 個所数(割合) | 8(17.4)        | 5(10.9)         | 5(10.9)     | 27(58.7) | 1(2.2) | 46(100)     |

(注)  $\chi^2$  検定で有意差なし



各自治体の目標達成度と児童家庭支援センターの設置（新設）には、統計的な有意差はなかった。このことは、目標委託率の達成と児童家庭支援センターの設置は別のこととして考えているのかもしれない。

ただ児童家庭支援センターについての回答の約6割が「その他」であるため、詳細は不明である。

### ③一時保護専用施設

前述のように新計画の策定要領も「一時保護改革」についても記載することが求められている（2018a. 21）。また一時保護ガイドラインでは可能な子には里親への委託一時保護を積極的に活用するよう求められており（厚生労働省2018b. 9）、里親委託率と一時保護専用施設は関係あるのではないかと考えた。

そこで（表7）の目標達成度と、（表6）の一時保護専用施設の関係をみたのが（表18）である。

（表18）国の目標委託率達成度と一時保護専用施設の設置

|            | 国の目標委託率達成度 | 一時保護専用施設        |                 |             |          | 合計      |             |
|------------|------------|-----------------|-----------------|-------------|----------|---------|-------------|
|            |            | 設置を決め<br>個所数も明示 | 設置だが個所<br>数は未記載 | 設置を<br>明示せず | その他      |         | 検討中<br>(未定) |
| 2つとも達成     | 個所数(割合)    | 0               | 1(25.0)         | 1(25.0)     | 1(25.0)  | 1(25.0) | 4(100)      |
|            | 調整済み残差     | -1.2            | 0.6             | -0.3        | 0        | 3.3     |             |
| 1つだけ達成     | 個所数(割合)    | 3(23.1)         | 2(15.4)         | 4(30.8)     | 4(30.8)  | 0       | 13(100)     |
|            | 調整済み残差     | -0.2            | 0.1             | -0.1        | 0.5      | -0.6    |             |
| どちらかが10%不足 | 個所数(割合)    | 8(38.1)         | 4(19.0)         | 6(28.6)     | 3(14.3)  | 0       | 21(100)     |
|            | 調整済み残差     | 1.8             | 0.7             | -0.4        | -1.6     | -0.9    |             |
| どちらかが20%不足 | 個所数(割合)    | 1(11.1)         | 0               | 4(44.4)     | 4(44.4)  | 0       | 9(100)      |
|            | 調整済み残差     | -1.1            | -1.4            | 0.9         | 1.4      | -0.5    |             |
| 合計         | 個所数(割合)    | 12(25.5)        | 7(14.9)         | 15(31.9)    | 12(25.5) | 1(2.1)  | 47(100)     |

(注)  $\chi^2$  検定で10パーセンタイルで有効が推察される

両者は統計的に10パーセンタイルの有意傾向が推定される。しかし調整済み残差で有意であったのは「検討中（未定）」だけであり、実質的には統計的な有意差はないと考える。

### (10) 目標達成度の内容分析

今回の調査で回答のあった各自治体が掲げた里親委託率の数値目標が、各数

値目標同士で、どのような関係にあるかについて、特徴的な自治体について整理したのが（表 19）である。

なお委託率等を明示すると自治体名が特定される可能性もあるため、匿名性を担保するため数値を 5、倍率を 0.5 刻みで表記した。

（表 19）目標達成度の内容分析

| カテゴリー                  | 自治体記号 | 現状3歳未満委託率 | 現状小学生以上児の委託率 | 現状の全体の委託率 | 2024年の3歳未満児の委託率 | 5年間の増加割合(倍) | 2029年の小学生以上児の委託率 | 10年間の増加割合(倍) | 2029年の全体の委託率 | 10年間の増加割合(倍) |
|------------------------|-------|-----------|--------------|-----------|-----------------|-------------|------------------|--------------|--------------|--------------|
| 2つとも目標達成               |       |           |              |           |                 |             |                  |              |              |              |
|                        | A     | 10%台後半    | 10%台後半       | 10%台後半    | 75.0            | 3.5～3.9     | 50.0             | 3.0～3.5      | 50%台後半       | 3.5～3.9      |
|                        | B     | 20%台後半    | 20%台前半       | 20%台前半    | 75.0            | 2.5～2.9     | 50.0             | 2.0～2.4      | 50%台後半       | 2.0～2.4      |
|                        | C     | 30%台前半    | 10%台前半       | 10%台後半    | 75.0            | 2.5～2.9     | 50.0             | 3.5～3.9      | 50%台後半       | 3.0～3.5      |
|                        | D     | 60%台前半    | 50%台前半       | 50%台後半    | 75.0            | 1.0～1.5     | 50.0             | 1.0～1.5      | 70%台後半       | 1.0～1.5      |
| 2024年の3歳未満児委託率下位4自治体   |       |           |              |           |                 |             |                  |              |              |              |
|                        | E     | 1桁後半      | 10%台後半       | 10%台後半    | 20%台後半          | 2.5～2.9     | 30%台前半           | 1.5～1.9      | 30%台後半       | 2.0～2.4      |
|                        | F     | 1桁後半      | 10%台後半       | 10%台後半    | 20%台後半          | 3.5～3.9     | 30%台前半           | 2.0～2.4      | 30%台前半       | 2.0～2.4      |
|                        | G     | 10%台前半    | 10%台後半       | 10%台後半    | 20%台後半          | 2.5～2.9     | 40%台前半           | 2.5～2.9      | 40%台前半       | 2.5～2.9      |
|                        | H     | 10%台後半    | 10%台後半       | 10%台後半    | 20%台後半          | 1.0～1.5     | 30%台前半           | 1.5～1.9      | 30%台前半       | 1.5～1.9      |
| 2029年の小学生以上児の委託率下位4自治体 |       |           |              |           |                 |             |                  |              |              |              |
|                        | I     | 10%台前半    | 10%台前半       | 10%台前半    | 30%台後半          | 3.5～3.9     | 30%台前半           | 2.5～2.9      | 30%台後半       | 2.5～2.9      |
|                        | J     | 10%台後半    | 10%台前半       | 10%台前半    | 40%台後半          | 2.0～2.4     | 30%台前半           | 2.0～2.4      | 30%台後半       | 2.5～2.9      |
|                        | K     | 20%台前半    | 10%台前半       | 10%台前半    | 40%台後半          | 2.0～2.4     | 30%台前半           | 2.0～2.4      | 30%台前半       | 2.0～2.4      |
|                        | L     | 50%台前半    | 10%台後半       | 20%台前半    | 75.0            | 1.0～1.5     | 30%台前半           | 1.5～1.9      | 70%台後半       | 3.0～3.5      |

### ① 2つとも目標達成

国の数値目標を2つとも目標達成したのは4つの自治体である。

この中でDは、現状で3歳未満児の里親委託率は60%以上あり、小学生以上児の委託率も50%の目標をすでに達成しているため、2つの数値目標を達成するのは容易と思われる。

一方、ABCはどれも、5年後・10年後までに里親委託率を2倍から4倍近く増加する必要があり、かなり高めの目標を掲げていることがうかがわれる。

## ② 5年後の3歳未満児委託率下位4自治体

2024（令和6）年度までの3歳未満児の数値目標下位4自治体は、どれも独自の目標は国の目標委託率の半分以下である。特に現状の3歳未満児の委託率が10%未満のEとFは、5年後の自らが掲げる数値目標の達成でさえ、2.5倍から4倍近い委託率の上昇が必要である。

## ③ 10年後の小学生以上委託率下位4自治体

2029（令和11）年度までの小学生以上の数値目標下位4自治体は、すべて30%台前半の独自の目標を掲げており、国の目標委託率まで15ポイント以上の差がある。それでも多くが、独自の数値目標の達成でさえ現在の2倍以上に里親委託率の上昇が必要であった。

ただし、現状でも3歳未満児の委託率は50%以上であり、2024（令和6）年には75%の目標委託率は達成できるとしているにもかかわらず、2029（令和11）年の小学生以上の委託率は30%前半としている。それでも2029年度の里親委託率全体は75%以上の数値目標を掲げている点は目を引く。

# 6 考察

## （1）計画の位置づけと住民参加

### ①位置づけ

各自治体の新計画は（表1）のように約3分の2が単独計画であり、3割近くの「他の計画の一部」の2倍以上であった。「他の計画」の中には「子ども子育て支援計画」を挙げている自治体が多かった点も加えて考えるなら、この新計画は、単に厚生労働省からの通知によって作られたという意味だけでなく、国民の関心の高い児童虐待問題に密接に関連した計画として、自治体にとって重要なものであったのかもしれない。

### ②作成への住民参加

この新計画は、各自治体が今後5～10年にわたって取り組む行政計画である。筆者はこれまで、いくつかの行政計画の策定に参加したことはあったが、

原案策定後、どのような手続きで正式に制定されるかについては全く知らなかった。

今回の調査では（表2）のように、9割以上の自治体でパブリックコメントを求めており、いちおう計画策定において住民や関係機関からの意見を取り入れた姿になっている。

しかし、この計画だけではないかもしれないが、パブリックコメントについて、いくつか疑問が浮かぶ。

#### （ア）原案の作成

多くの場合パブリックコメントは、関係機関の代表や有識者という選ばれた10人程度の検討会等で議論を重ね、ほとんど完成した内容が示される。そのためパブリックコメントで前提条件や基本となる考え方を「ちゃぶ台返し」のように全面的に否定した意見が出されたとしても、最初から議論をやり直すことは困難である。

#### （イ）時期

上記にも関連するが、パブリックコメントを求めるのは、計画策定の最終段階である。今回の新計画も2019（令和元）年度中の策定が求められており、よほど早い時期にパブリックコメントを求めないと、パブリックコメントを取り入れた計画策定は困難である。

#### （ウ）掲示場所

多くの自治体では、そのホームページ上に「パブリックコメントを求める」ことが掲示されると思われる。行政法上の「公示送達」のように、役所の掲示板に通知を掲示したことをもって、相手方に届いたとみなす考え方である。

しかし各自治体のホームページ上にはさまざまな情報が掲載されており、よほど新計画に関心を持ちホームページを検索しない限り、該当ページにたどり着くことは困難である。

以上を考えると新計画におけるパブリックコメントも、自治体として「広く住民や関係機関の意見を求めてまとめました」というアリバイ作りと思われる。

### ③新計画と議会

これに関連して、新計画の決定プロセスを聞いたのが（表3）である。

議会は自治体の住民の代表が集まり、自治体としての意思を決定する機関であるが、今回の調査で議会の承認で決定したのは3%程度であった。このことは今回の新計画のほとんどは「住民みんなで決めたもの」ではないことになる。

さらに委員会を含む議会に報告をするのも、回答のあった62自治体のうち35自治体（56.5%）であり、4割近い自治体では知事や市長、局長や部長という行政組織だけの決定であった。

行政計画の各自治体内での位置づけや学会の通説は寡聞にして知らないが、今回の調査結果を見る限り、この新計画に対して「住民と一体となって自治体全体で取り組む」という意欲は、ほとんどの自治体からは感じられない。

さらに政令指定都市の勤務経験のある筆者の記憶では、市長や局長に決裁を求めるためには2～4週間の期間が必要であり、議会承認となると、さらに月単位の期間を想定する必要がある。このことを考えると、先のパブリックコメントで提出された意見を計画に反映させるには、時間的な余裕は相当に少なかった可能性が考えられる。その結果、パブリックコメントは先述の「行政のアリバイ」である可能性をさらに強く感じる。

## （2）目標委託率達成への道筋

### ①目標委託率達成のハードル

（表9）から現状で3歳未満児の里親委託率が30%以上あると、国の目標委託率の一つは達成できる割合が高く、（表10）から5年間に里親委託率を1.7倍程度の上昇で各自治体の数値目標の達成できる割合が高かった。また（表12）から現在小学生以上の委託率が23%以上あれば、10年間で里親委託率を約1.8倍にすればよかった。以上から「現状の里親委託率が高いと、国が掲げる目標委託率の達成が比較的容易である」という当たり前の結果が示された。

里親委託は子どものための制度であり、家庭復帰や18歳到達等で里親委託が解除されるため、現在里親家庭で生活している子どもが5年後、10年後には里親に委託されていない可能性もある。

それでも現在の里親委託の状況が将来に関係があることは（表 15）の各種委託率の相関でもみられ、現状の里親委託率は各自治体の数値目標と、ほとんどが中程度以上の相関がみられた。

その中で現在の3歳未満児の委託率と2029（令和11）年の小学生以上児の数値目標は弱い相関であった。さらに2024（令和6）年の3歳未満児の数値目標と2029（令和11）年の小学生以上児の数値目標は相関がなかった。この2点について考えたい。

そもそも3歳未満児は、5年後には5歳から8歳であり、10年後には10歳から13歳と、多くが「小学生以上児の委託率」に反映される人数であろう。厚生労働省が掲げる「3歳未満児で75%以上」という目標委託率を達成していれば、5年後に「小学生以上児で50%」の達成も容易になると考えられる。

ただ（表 8）のように、現状の3歳未満児の委託率は国の目標委託率との差は大きく、5年後に各自治体で掲げる数値目標でも多くの自治体では達成が困難であることを考えると、現状も5年後も3歳未満児の委託率を基準には厚生労働省が掲げる目標委託率には達成できないため、現状と無関係に数値目標を設定したのかもしれない。

## ②目標達成の道筋

ビジョンでは里親委託率向上のために、リクルートから研修、里親へのケアのためのフォスタリング機関の設置を早急に進めるように求めている。

しかし今回の調査では（表 4）のように設置を決めた自治体は4割以下であり、（表 16）のように国の目標委託率の達成との関係もあまり見えない。つまり「現状の委託率が低いのでフォスタリング機関を設置して里親委託率の向上を図る」という取り組みが少ないように見える。また（表 17）の児童家庭支援センターの設置や（表 18）の一時保護専用施設も、「全て緊密につながっており、一体的」に整備する（厚生労働省2018a. 4）という新計画の策定要領との乖離もみられる。つまり、「委託した里親をさまざまな機関で支援する」体制を作ろうとしているか疑問である。

このような調査結果からは、各自治体の新計画では、厚生労働省からの要請

に従って数値目標は現状よりかなり高く掲げているが、他の里親支援の施策の展開は少なく、どのようにして想定した数値目標を達成するかという道筋は見えない。

### (3) 計画立案者の葛藤

ビジョンでは、3歳未満児の委託率を75%以上に、10年後の小学生以上児の委託率を50%するという工程表を発表したが、2015（平成27）年当時の里親委託率は全体で15.8%（2017b.3）であった。そのため桑原や藤原など、ビジョンへの反発も大きかった。また、この件については2018（平成30）年の日本子ども虐待防止学会のシンポジウムでも議論されるなど、幅広い分野から注目されていた。

今回の調査では基準年に自治体間で差があるが、（表8）の通り現在の全体の委託率は22.7%で、里親委託率は以前より上昇がみられる。しかし、現状の3歳未満児の委託率は25.9%、小学生以上児では21.4%であり、3歳未満児は5年間で約50ポイント、小学生以上児は10年間で約30ポイントの里親委託率の上昇が必要となる。

そのため各自治体の新計画策定担当者は、厚生労働省の掲げる目標は、ある意味社会からの要請として目標達成は強く求められる。一方、現状の里親委託率や里親の応募状況を考えると、（表10）や（表12）のように5年後、10年後に目標を達成するのは、自らの数値目標ですら2倍以上の委託率の上昇が必要である。

つまり、高い数値目標を掲げても、毎年求められるであろう厚生労働省の進捗状況の調査では目標に届かないことでの非難を受けることになる。しかし最初から低い数値目標を掲げた場合は、確実に独自の数値目標に到達することは可能になるが、厚生労働省が求める将来像には届かないことになるし、何より低い数値目標自体への非難も予想される。

この2つの要因のはざまで新計画策定担当者は、計画の数値目標の設定に苦労したことが推定される。例えば横浜市議会議員の藤崎が市議会でおこなった里親委託率についての質問に対する回答（藤崎2020）に、担当者が計画策定

に苦慮している様子がうかがえる。

実際（表 19）をみると、2 つとも目標達成した 4 自治体のうち D は、現時点でも里親委託率は高く、ビジョンの掲げる目標達成はある程度容易とも考えられる。一方、ABC に関しては、現時点での里親委託率は低く、目標達成はかなりハードルが高いことが想定されるにもかかわらず目標達成の数値目標に掲げている。

さらに E から K の自治体では現状の委託率から検討し、厚生労働省の掲げる目標より自治体として達成可能な独自の数値目標を掲げているとも考えられる。一方 L は、現状で 3 歳未満児は 50% 以上の委託率のため 5 年後の 3 歳未満児の 75% の数値目標を掲げているが、小学生以上については現状で 10% 台であるため、10 年後には自治体間でワースト 4 に入る 30% 台の数値目標である。

この独自の数値目標が低い要因としては、「施設養育か里親養育の対立」（藤原 2018. 43）や「ビジョンの押し付け」（武藤 2018. 83）感という施設側の反発があり、また児童相談所では「子どもの状態や親権者の意向、里親へのマッチング」などで「里親委託が進んでいない」（武藤 2018. 83）という現実の里親委託の難しさが推察される。

このように考えると、先述の「数字だけが拙速に独り歩き」（藤原（2018. 44））を避けながら、策定要領の求める目標委託率の達成をあくまで掲げるべきか、実現可能な独自の数値目標で里親委託率向上を目指すのか、計画立案担当者の苦悩がうかがえる。

#### （4）乳幼児の里親委託の重要性

これに関して南山が紹介したドイツの社会的養護に占める里親の割合（南山 2012. 22）は示唆に富む。



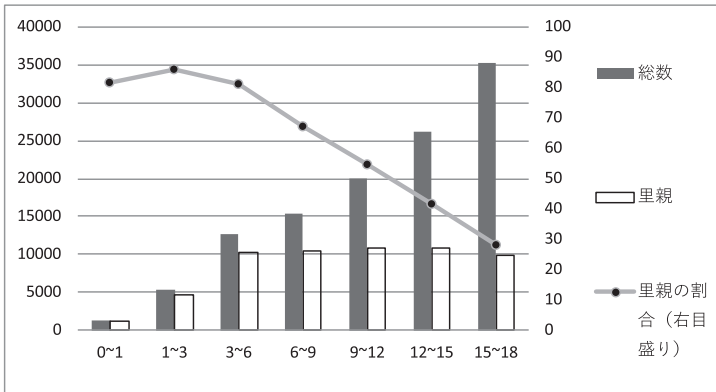


図1 ドイツの社会的養護の内訳（南山 2012 を編纂）

棒グラフは人数であり、黒い棒が里親を含む児童福祉施設入所児の全体で、白抜き棒が里親委託児である。このうち6歳未満の乳幼児期はほとんどが里親であり、折れ線グラフの里親委託率は80%を超えている。小学生以上は徐々に里親委託率は下がり、15歳以降では30%以下になる。ただ里親委託の人数は6歳以降もあまり変わっていない。

この図からは、乳幼児期に里親委託された子どもは、年長になっても里親家庭で生活し、6歳以上で代替養育を必要となった子どもは、最初から施設に入所することが推察される。

「愛着形成に最も重要な時期である3歳未満」(厚生労働省(2017a, 49)を優先して里親に委託するというビジョンの示す姿の将来像は、(図1)に近いのかもしれない。

そうするとドイツの児童養護施設(ほとんどがグループホーム)は小学生以上ばかりが新規に入所してくるという、現在の日本とは違う様相かもしれない。

ところで(表8)では、現在も5年後も3歳未満児の標準偏差の値が大きいことが、このことは各自治体により委託率の差が大きいことを意味する。その理由として一部の自治体では乳幼児の里親委託に慎重なのか消極的であることが推察される。しかし(図1)をビジョンの示す将来像と捉えるならば、3歳未満

児を積極的に里親委託することで、目標委託率の達成が可能となる。そして乳幼児の里親委託に慎重と考えるなら、その理由を明らかにし、阻害要因を排除したり、きちんと対応できるシステムの構築が必要であろう。

#### (5) 各自治体が策定した新計画への評価

今回の調査からみてきたのは、厚生労働省が求めるビジョンの工程表に添った目標に対して、各自治体が、どのように応えようとしているかの姿勢と目標達成の困難さであった。

つまり、(表7)からは目標委託率を達成できると新計画で掲げている自治体は数値目標の1つだけでも18自治体にすぎず、7割以上の自治体では達成は困難と判断していた。その結果、厚生労働省の目標委託率達成に向けて高い数値目標を設定した自治体と、作成要領の「各自治体の実情」の文言から、達成可能な独自の数値目標を掲げる自治体に大別された。それでも(表8)や(表19)をみると、多くの自治体で現状の2～4倍に里親委託率の上昇が必要である。

このうち(表19)のDやLのように、すでに高い割合で里親委託を実施している自治体では、2016(平成28)年の児童福祉法改正で規定した「家庭養育優先の原則」の実現の可能性はかなり高いとみられる。

一方、現状では里親委託が進まず、施設での代替養育を中心に考えている自治体であっても、(表8)からは今回の新計画策定を通して里親養育推進への転換が迫られている状況が、各自治体の示す数値目標で明らかになった。特に新計画には策定が要請されていないが、2029(令和11)年の里親委託率の全体で、最低が34.0%、平均で47.0%という数値目標は評価したい。これは、2012(平成24)年で描いた2030(平成41、令和12)年までに「里親委託率が1/3」という将来像に到達できたことを意味する。

このように考えると、5年後、10年後の日本の社会的養護の状況は、里親養育を中心とした代替養育へと大きく変更されることが期待される。

そのように考えると、自治体の数値目標に5年後の75%、10年後の50%を「掲げているから優秀、それに達していないと不適切」とは、簡単に言えないのではないとも言えるだろう。

そして今後は、新計画の数値目標は考慮されたとしても、児童相談所では個々の子どもの最善の利益を優先した代替養育の選択が検討されていく。各自治体は新計画策定が単なる数合わせに終わることなく、「支援の質の担保」(藤原 2019. 44) が求められることになる。

なお今回示された各自治体の新計画が着実に実行されるためには、厚生労働省としても、各年度の進捗状況を公表するなどの進行管理を行うと同時に、各自治体の取り組みに対して国としても予算措置等による応援が欠かせないと思われる。

## 7 結論

本研究は、「各自治体が策定している社会的養育推進計画の現状を把握し、その差異の要因を探る」ことを目的として各自治体の2月15日現在の新計画の分析を行った。

その結果、各自治体の推進計画からは、①自治体の数値目標に5年後の75%、10年後の50%を掲げているから優秀、それに達していないと不適切とは、簡単に言えないのではないかと、②厚生労働省の掲げる目標委託率達成には、現状の委託率を2～4倍にする必要がある、③各自治体の掲げる独自の数値目標ですら、達成には現状の里親委託率の大幅な上昇が必要である、④それでも現状に比べて、里親委託率は向上する計画である、⑤各自治体の数値目標達成への道りは不明確である、⑥3歳未満児の委託率の向上が、ビジョン実現の中心課題となる、などが判明した。

筆者は厚生労働省の社会保障審議会児童部会の委員として国の都道府県社会的養育推進計画の準備にかかわったものとして、今後も引き続き各自治体の取り組みについて注目していきたい。

### <参考文献>

藤崎浩太郎 (2020) 社会的養護の充実と、里親委託率の目標値、ホームページ <https://www.fujisakikotaro.jp/blog/activity/entry4685.html> (2020年5月13日取得)

- 藤原伸夫 (2019)「改正児童福祉法」と「新しい社会的養育ビジョン」への一考察、神戸親和女子大学福祉臨床学科紀要 16、37-45
- 福岡県 (2020) 福岡県社会的養育推進計画
- 厚生労働省 (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>
- 厚生労働省 (2017a)「新しい社会的養育ビジョン」<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000173888.pdf>
- 厚生労働省 (2017b)「現行の都道府県推進計画等の概要」第21回社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会参考資料1[https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu\\_Shakaihoshoutantou/0000182473\\_1.pdf](https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000182473_1.pdf)
- 厚生労働省 (2017c)「里親委託ガイドライン」<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000161321.pdf>
- 厚生労働省 (2018a)「都道府県社会的養育推進計画」の策定要領 <https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000349815.pdf>
- 厚生労働省 (2018b) 一時保護ガイドライン <https://www.mhlw.go.jp/content/000477825.pdf>
- 熊本県 (2020) 熊本県社会的養育推進計画
- 桑原教修 (2018) 児童福祉施設のこれから～養育ビジョンに触れながら～、第66回九州児童福祉施設職員研究大会資料 41-46
- 武藤素明 (2018) 新しい社会的養育ビジョンの動向と課題、子どもと福祉 11、明石書店
- 長崎県 (2020) 長崎県社会的養育推進計画
- 南山今日子 (2012) ドイツ・イギリスの児童福祉、2012年第38回資生堂児童福祉海外研修報告書、資生堂社会事業財団
- 西澤哲、浅井春夫、藤林武史、黒川真咲、奥山真紀子 (2019) 社会的養護の今後を考える、子どもの虐待とネグレクト 21(2) 202-209、日本子ども虐待防止学会
- 大澤朋子 (2020) 地域を基盤とした子育て・子育ての保障、実践女子大学生生活科学部紀要 57、55-66
- 全国児童養護施設協議会 (2019) 今後の児童養護施設に求められるもの—児童養護施設のあり方に関する特別委員会第1次報告書—<http://www.zenyokyo.gr.jp/whatsnew/191223motomeru.pdf>