

令和 2 年 7 月 1 日現在

機関番号：3 2 6 0 4

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2017～2019

課題番号：1 7 K 0 4 2 2 7

研究課題名（和文）社会的養護の自治体間格差の実態と要因に関する社会学的研究 量的・質的比較分析

研究課題名（英文）A Sociological Study on the Contexts and Factors of Regional disparities of Social Care Placement between Local Governments: A Quantitative and Qualitative Comparative Analysis

研究代表者

野辺 陽子（NOBE, Yoko）

大妻女子大学・人間関係学部・准教授

研究者番号：5 0 7 2 2 5 1 8

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,200,000 円

研究成果の概要（和文）：本研究は、里親委託率の自治体間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た。調査の結果、政策転換前から里親委託率が高い自治体では、施設の収容力の小ささが里親委託の大きなプッシュ要因となっていたが、それに加えて施設や里親の地理的配置も里親委託のプッシュ要因となっていた。政策転換後に里親委託率を伸ばした自治体では、親族里親やファミリーホームが増えているなど、里親委託の内実にはバリエーションがあった。さらに、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、里親支援体制の構築に困難を抱えていた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の特徴は、地域構造を分析に組み込む社会学的なアプローチを取ったことである。社会的養護の実態に自治体間格差があることは従来から指摘されてきた。しかし、そこでの関心は、里親委託率の高低に集中し、里親委託率の格差の要因は児童相談所の姿勢（里親委託に積極的か否か）に求められることが多く、他の要因（その地域の社会経済状況、人口動態、家族構造、社会資源、制度の経路依存性、地域の歴史・文化など）との関連で社会的養護の実態が検討されることがほとんどなかった。本研究では、自治体の社会的養護の実態と、それに影響を与える要因を定量分析・定性分析の両面から検証し、経験的に明らかにしたところに学術的な意義がある。

研究成果の概要（英文）：This study examined the factors that affect the huge gap in the percentage of foster care facilities in social care between local governments and the impacts of recent policy changes that affect the gap. The study found that the geographical distribution of institutions and foster homes as well as the small capacity of institutions were major push factors for foster care placement among local governments whose rates of foster care placement were high even before the policy change.

Variations were observed among local governments that have increased the percentage of foster care facilities after the policy change; some governments have increased the number of kinship foster care homes, while others have increased family homes. Furthermore, local governments that had higher rates of foster care due to structural factors rather than initiatives taken faced difficulties in establishing a support system for foster carers.

研究分野：家族社会学、福祉社会学、比較社会学

キーワード：社会的養護 自治体間格差 里親委託率 要保護児童

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19（共通）

1. 研究開始当初の背景

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、家庭養護（里親、ファミリーホーム）を優先し、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）の形態に変えるよう目標を示した。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。

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、里親委託率の数値目標も引き上げた。同時に、自治体に対して「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。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. 研究の目的

本研究は、社会的養護の自治体間格差の実態とその要因を明らかにすることを目的とする。社会的養護には自治体間格差があるが、その実態と要因を明らかにすることは、社会的養護改革を進める上で非常に重要な論点である。自治体間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予想されるからである。

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、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。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、児童相談所の業務量の減少は、里親委託率の上昇に有効だと指摘している（伊藤 2017）。

これらの先行調査・研究の死角は、第一に、里親委託率に着目する一方で、里親委託の中身（里親なのか、ファミリーホームなのか、里親であれば養子縁組里親／養育里親／親族里親／専門里親のどの里親なのか）に着目していない点である。

第二に、構造的要因を検討していない点である。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。しかし、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、取り組み以外の要因に着目する重要性が指摘されている（伊藤編 2017）。

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。

これら先行調査の死角をふまえると、社会的養護の自治体間格差の要因を取り組みにだけ求めるのではなく、地域構造（経済状況、人口規模、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. 研究の方法

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した。

（a）自治体の政策転換前後の社会的養護の実態

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／ファミリーホームが多いか

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

本調査では、自治体の事例研究、具体的には、福祉行政報告の分析、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し、里親委託率に加えて、18歳未満人口に占める要保護児童（＝児童福祉法に基づいて保護を要すると定められた児童）数の割合である「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、全自治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、里親委託率が高い）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。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。

4. 研究成果

本調査の結果、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)が要保護児童数および里親委託に大きな影響を与えていた。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・いるか否か)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は、施設の収容力の少なさは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。また、実親の同意についても「遠くの施設より近くの里親」という点で同意が得られていた(北海道)。

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)、ファミリーホームが増えていたり(札幌市)、里親委託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、親族里親やファミリーホームなどは活用していなかった(京都府、京都市)。もともと取り組みによる結果ではなく、構造的な要因(地理的な配置)によって里親委託率が高かった自治体は、里親支援体制の構築に困難を抱えていた(北海道)。

都道府県と政令指定都市では、里親支援ネットワークの構築、広報や啓発などの活動、里親間の交流などの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、政令指定都市の方が比較的、里親支援活動を展開しやすそうだという指摘がある(伊藤2017: 250)。本調査からは、政令指定都市は社会資源が豊富であるのに対して、地方は社会資源、予算、人材が不足しており、里親支援体制の構築に困難を抱えていることが明らかになった(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ファミリーホームに措置されており、(札幌市)、要保護児童の受け皿が不足する可能性も危惧されていた(札幌市)。

4つの自治体に共通する点として、養子縁組を希望する里親が多いため(4自治体すべてで養育里親と養子縁組里親の重複登録可能)、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)。また、里親委託の量的拡大と質的拡充が同時に求められているため、未委託の里親を含め、里親への支援体制の構築が課題となり、自治体間の社会資源、予算、人材の格差が社会的養護改革における里親委託・里親支援の格差の要因のひとつとなっていた。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計0件

〔学会発表〕 計7件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 1件）

1. 発表者名 NOBE, Yoko
2. 発表標題 Can Child Welfare Coexist with Diverse Families?: Case of Children in Need of Social Care in Japan
3. 学会等名 XIX ISA World Congress of Sociology (国際学会)
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 野辺陽子
2. 発表標題 社会的養護の自治体間格差の多様性
3. 学会等名 第137回社会政策学会大会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 野辺陽子・三輪清子
2. 発表標題 社会的養護の自治体間格差の実態と要因に関する社会学的研究
3. 学会等名 社会政策研究ネットワーク第111回研究会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 野辺陽子
2. 発表標題 高知県の事例
3. 学会等名 社会政策学会第139回大会
4. 発表年 2019年

1．発表者名 野辺陽子
2．発表標題 北海道・札幌市の事例
3．学会等名 社会政策学会第139回大会
4．発表年 2019年

1．発表者名 安藤藍
2．発表標題 新潟県・新潟市の事例
3．学会等名 社会政策学会第139回大会
4．発表年 2019年

1．発表者名 山口敬子
2．発表標題 京都府・京都市の事例
3．学会等名 社会政策学会第139回大会
4．発表年 2019年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6．研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究 分 担 者	三輪 清子 (Miwa Kiyoko) (40757853)	明治学院大学・社会学部・講師 (32683)	

6. 研究組織（つづき）

	氏名 (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究 分担者	安藤 藍 (Ando Ai) (20750441)	首都大学東京・人文科学研究科・助教 (22604)	
研究 分担者	山口 敬子 (Yamaguchi Keiko) (60772176)	京都府立大学・公共政策学部・講師 (24302)	
研究 分担者	土屋 敦 (Tsuchiya Atsushi) (80507822)	徳島大学・大学院社会産業理工学研究部（社会総合科学 域）・准教授 (16101)	