

報告書

# 子どもの家庭養育のコスト構造に 関する調査報告書

2018年1月  
日本財団



THE NIPPON  
FOUNDATION



## 目次

要約 .....	1
I. 調査の概要 .....	3
1. 目的 .....	3
2. 調査方法 .....	3
3. ヒアリング対象先 .....	4
II. 調査結果 .....	6
1. 家庭養育の推進に関連する事業費等 .....	6
2. 措置費 .....	8
3. コスト構造モデル .....	13
4. 今後検討が必要な事項 .....	16

## 要 約

### I. 調査の概要

2016年に成立した改正児童福祉法では、養子縁組里親が法定化され、社会的養護を必要とする子どもを養子縁組や里親・ファミリーホームなどの家庭において養育することが原則となった。更に2017年8月に改正児童福祉法の理念を実現するためのロードマップとして発表された「新しい社会的養育ビジョン」では、概ね7年以内に未就学児の里親委託率75%以上、学童期以降は概ね10年以内を目途に里親委託率50%以上を実現すること、また特別養子縁組は5年後に現在の倍の1,000件を目指すこと等の高い数値目標が示された。今後は児童相談所設置自治体が、養子縁組や里親委託などの家庭養育の推進を進めることが期待されるが、具体的な施策としてフォスタリング機関の設置などの工程は示されているものの、現時点で国からは財政的な対応についての案は示されていない。

里親委託率については、静岡市が46.9%（2016年3月）、福岡市が39.7%（2017年3月）に到達しており、現行の制度でも意欲と工夫次第で里親委託率を向上することは不可能ではないものの、国全体の平均は17%に留まっている。今後、自治体が里親委託をはじめとする家庭養育を推進するにあたり、施設養育から家庭養育に移行していくための財政改革が必要であることは明らかである。

本調査では、今後必要とされる財政移行にあたっての基礎資料とすることを念頭に、現時点で明らかとなっている数値から施設養育と家庭養育にかかるコストを推計し、「コスト構造モデル」を検討した。調査方法は、自治体や乳児院、里親支援機関へのヒアリングおよび社会的養護の措置費等の資料の分析による。

### II. 調査結果

#### 1. 家庭養育の推進に関連する事業費等

ヒアリングは福岡市、静岡市、大阪府、浜松市、長野県の自治体、里親支援機関、乳児院で実施した。その結果、福岡市や静岡市など高い里親委託率を達成している自治体においては、里親リクルート、研修、支援などを補助金で民間NPOに委託していたり、児童相談所に里親専任職員を加配していたりする取り組みが明らかになった。

#### 2. 措置費

国（マクロ）レベルおよび自治体（ミクロ）レベルの両面で、措置先別の措置費の割合の傾向をつかむための試算を行った。東京都の措置先の年間予算額を見ると、里親委託の費用が182万円、民間児童養護施設が476万円、乳児院が約682万円であった。里親委託の経費を1とした場合、民間児童養護施設（グループホーム含む）は2.61倍、乳児院は3.74倍となる。

東京都の数値を国全体の措置費等の金額にあてはめて推計した結果、国全体の措置費等 2,387 億円のうち、児童養護施設（グループホーム含む）が 1,299 億円で 54.4%、乳児院が 198 億円で 8.3%、ファミリーホームが 36 億円で 1.5%、里親養育が 91 億円で 3.8%となり、里親養育には措置費全体の 5%程度しか使用されていないことがわかった。

また、各自治体からのヒアリングを元に新生児から 18 年間施設養育のケースを想定して推計した場合、年間措置費の最小値は 7,513 万円、最大では約 1 億 1,588 万円となり、多額のコストが必要となることと、自治体間のバラつきが大きいことが判明した。

### 3. コスト構造モデル

家庭養育への移行におけるコスト構造のモデル化を試みたところ、現状では措置費の中でも施設養育関連の人件費・事業費が大部分を占めているが、家庭養育への移行期には、里親支援機関の活動費が増加するが、施設養育の措置費は減少すると考えられる。移行が完了すると、里親支援機関などの家庭養育に関連する事業の割合が増えるとともに、実家庭支援や親子分離の予防策の事業の増加も期待される。

### 4. 今後検討が必要な事項

現状では里親による養育は施設養育よりコストが低いことは明らかであるが、今後、質の高い里親養育や養子縁組を実現していくためには、里親や養親への研修やサポートの強化が必須である。国にはビジョンの実現に向けて、全体の資金を家庭養育推進にむけて計画的に転換していくことが求められる。現在の里親支援機関事業は措置費ではなく補助金であり、自治体によってばらつきが大きい。今後は里親のリクルート、研修から子どもの委託後の支援まで、一連の包括的な業務を包括的に行うフォスタリング機関が都道府県に設置される予定だが、これを実現するためにはフォスタリング機関を措置費の枠内に入れ、支援する里親に委託された児童の人数によって措置費を支払う仕組みを検討する必要がある。また、民間の養子縁組団体への公的な補助金は現在ほぼ皆無だが、今後は民間団体が実施する養親への研修や支援を含めた活動への資金投入が検討されるべきである。更に社会的養護の制度に入る前の段階で予防的な施策を講じることが本質的な対策であり、今後は国が都道府県または市区町村に社会的養護を念頭とした予防的な施策の実施を促し、日本の特性に合ったアプローチの開発が求められる。

何よりも大切なのは関係者および市民が子どもの最善の利益を中心に据えて活動していくという合意の形成であり、今後の議論に期待したい。

## 1. 調査の概要

### 1. 目的

2016年に成立した改正児童福祉法では、養子縁組里親が法定化され、社会的養護を必要とする子どもを養子縁組や里親・ファミリーホームなどの家庭において養育することが原則となった。更に2017年8月に改正児童福祉法の理念を実現するためのロードマップとして発表された「新しい社会的養育ビジョン」では、概ね7年以内に未就学児の里親委託率75%以上、学童期以降は概ね10年以内を目途に里親委託率50%以上を実現すること、また特別養子縁組は5年後に現在の倍の1,000件を目指すこと等の高い数値目標が示された。今後は児童相談所設置自治体の業務として、養子縁組や里親委託などの家庭養育の推進はこれまで以上に大きなウェイトを占めることになる。しかし、これらの家庭養育を実際に推進していく施策についてフォスタリング機関の設置などの工程は示されているものの、現時点で国からは財政的な対応についての示唆はない。

里親委託率については、これまでに静岡市が46.9%（2016年3月）、福岡市が39.7%（2017年3月）に到達しており、既存の制度でも意欲と工夫次第で里親委託率を向上することは不可能ではないと考えられるものの、国全体の平均は17%に留まっている。今後、自治体が里親委託をはじめとする家庭養育を推進するにあたり、施設養育から家庭養育に移行していくための財政改革が必要であることは明らかである。本調査では、今後必要とされる財政移行にあたっての基礎資料とすることを念頭に、現時点で明らかとなっている数値から施設養育と家庭養育にかかるコストを推計し、「コスト構造モデル」を検討した。

### 2. 調査方法

コスト構造モデルの検討にあたり、自治体で家庭養育を推進するための施策に携わっている主体へのヒアリング調査を実施した。ヒアリング調査における主な調査項目は以下の通り。また、社会的養護の措置先別に子ども1人あたりの措置費を比較した資料を収集し、コスト構造モデルを検討する上での参考とした。

- 現状の家庭養育の推進施策について
  - ・実施内容とねらい
  - ・施策の定量的・定性的な効果
  - ・所要経費 / 等
- 現状の社会的養護施策について
  - ・実施内容
  - ・施策の定量的・定性的な効果
  - ・所要経費 / 等
- 家庭養育へ移行する方策について
  - ・具体的な実施方法
  - ・期待効果
  - ・想定される課題（財政面、実務面、制度面 / 等）
  - ・その他、国に要望すること / 等ヒアリング対象先

### 3. ヒアリング対象先

現状、多くの自治体が家庭養育の推進に向けた具体的な検討を行っているものの、長期的な取組みとなるため、実際に成果が表れている地域は限られる。そのため、本調査研究では、先進的な取組みを実施しており一定の成果が表れている地域をベンチマークとした。

ヒアリング対象先の選定にあたっては、自治体（児童相談所を含む）だけでなく、当該地域の家庭養育の推進に深く関与している児童福祉施設や里親支援機関も加え、多角的に分析することを目指した。ヒアリング対象先は次の通り。

図表 1 ヒアリング対象先一覧

地域	分類	対象部署等
福岡市	自治体	こども総合相談センター、こども支援課
静岡市	児童福祉施設	社会福祉法人エミリー 静岡乳児院
静岡市	自治体	静岡市児童相談所
静岡市	里親支援機関	NPO 法人静岡市里親家庭支援センター
大阪府	自治体	家庭支援課
(全国)	里親支援機関	NPO 法人キーアセット
浜松市	自治体	児童相談所
長野県	自治体	こども・家庭課
長野県	児童福祉施設	うえだみなみ乳児院

※訪問順に記載

なお、訪問した地域の社会的養護の状況は次の通り。

図表 2 ヒアリング訪問地域の社会的養護の状況

地域名	社会的養護下の子ども数	里親登録数 (うち養育里親)	里親委託児童数 (里親委託率) ※ファミリーホームを含む	平成 41(2029)年度 委託率 (目標値)	養子縁組の成立を 理由に里親委託を 解除された児童数
福岡市 (2017.03 時点)	408 人	163 人 (120 人)	162 人 (39.7%)	50.0%	<ul style="list-style-type: none"> <li>・H24 年度 0 人</li> <li>・H25 年度 8 人</li> <li>・H26 年度 9 人</li> <li>・H27 年度 6 人</li> <li>・H28 年度 2 人</li> </ul>
静岡市 (2016.03 時点)	130 人	881 世帯 / 152 人 74 人世帯 / 138 人	61 人 (46.9%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・33.0% ※静岡県として</li> <li>・50%以上 ※静岡市として、2022 年の目標値</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・H24 年度 2 人</li> <li>・H25 年度 -</li> <li>・H26 年度 2 人</li> </ul>
大阪府 (2017.03 時点)	1,442 人	234 人 (134 人)	145 人 (10.0%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>28.0%</li> <li>5 年ごとに計画の進捗状況を踏まえ、委託率を概ね 33%に引き上げる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・H24 年度 7 人</li> <li>・H25 年度 9 人</li> <li>・H26 年度 11 人</li> <li>・H27 年度 7 人</li> <li>・H28 年度 17 人</li> </ul>
浜松市 (2017.03 時点)	135 人	88 人 (83 人)	28 人 (20.7%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>33.0%</li> <li>※静岡県として</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・H24 年度 4 人</li> <li>・H25 年度 2 人</li> <li>・H26 年度 5 人</li> </ul>
長野県 (2016.03 時点)	601 人	196 人	69 人 (11.5%)	34.6%	<ul style="list-style-type: none"> <li>・H24 年度 6 人</li> <li>・H25 年度 6 人</li> <li>・H26 年度 8 人</li> </ul>

※訪問順に記載



## 2. 措置費

コスト構造モデルでは、家庭養育推進に関する取組み以外に、社会的養護において公的支出の大部分を占めている措置費も検討の対象とすることとした。ただし、措置費の算定方法は示されているものの、家庭養育と施設養育にそれぞれどの程度の措置費が投じられているかについて体系的に示された資料はなく、家庭養育推進のあるべきコスト構造が検討しづらいとの課題があった。

そのため、国（マクロ）レベル及び自治体（ミクロ）レベルの両面で、措置先別の措置費の割合に関する傾向を掴むため、入手可能な情報を用いて試算を行った。

なお、国が定める措置先別の子ども1人あたり月額措置費のうち、大部分を占める事務費と一般生活費は下表の通り。ただし、実際にはこれらの費目以外に、教育費や医療費など、子どもの状況やライフステージに応じた加算、里親支援専門相談員や心理療法担当職員等の加配に対する加算などが加わる。また、施設の建設費・改修費も本来は施設養育の費用として計上すべきだが、総額が明らかにされていないため、ここでの施設養育に要するコストの試算結果には含まれていないことに留意されたい。

図表4 措置先別 子ども1人あたりの月額措置費（基準額）

	事務費	一般生活費	その他
児童養護施設	192,030	49,430	-
グループホーム	221,240	49,430	
乳児院	515,410	57,030	
ファミリーホーム	156,810	57,030	
里親	-	57,290	(里親手当) 72,000

(注1) 事務費については、厚生労働省「社会的養護の現状について（参考資料）」（平成28年1月）の定員数を施設数で除したもの（平均定員数）を参考に、児童養護施設は定員56～60人（4:1の職員配置を行った場合）、乳児院は定員26～30人（1.3:1の職員配置を行った場合、2歳未満児用）の単価を用いた。また給地区分は4級地の単価を用いた。

(注2) 一般生活費については、児童養護施設とグループホームは乳児以外分、児童養護施設以外は乳児分の単価を用いた。

## (1) 国（マクロ）レベルでの試算

厚生労働省「平成 29 年度厚生労働省所管一般会計歳出予算各目明細書」では、施設養育か里親委託かを問わず「児童保護費負担金」として 119,350,101 千円が計上されている。児童保護費負担金は自治体の 1/2 負担とされているため、日本全体では措置費等<sup>1</sup>として 238,700,202 千円が投じられていると考えることができる。しかしながら、上記資料では施設養育と里親養育のそれぞれに幾ら投じられたかが明示されていない。

そこで、国から支弁される児童保護費負担金が約 93 億円（平成 27 年度実績、国庫負担分のみ）と最も高い<sup>2</sup>東京都については、措置先別の措置費等の総額が公開されている<sup>3</sup>ことから、東京都の数値を援用して国全体の措置費等に占める里親の措置費等の割合の算出を試みた。

### ① 試算にあたっての基礎的数値（東京都平成 27 年度予算ベース）

東京都の平成 27 年度予算を基にすると、措置先別の子ども 1 人あたりの年間予算額は、民間児童養護施設（民間グループホームを含む）が 4,761,510 円、乳児院が 6,816,759 円、ファミリーホームが 2,849,846 円、養育家庭等が 1,821,024 円となる。

これは、里親委託等の養育家庭の費用を 1 とした場合、民間児童養護施設は 2.61 倍、乳児院は 3.74 倍、ファミリーホーム 1.56 倍にあたる。

図表 5 措置先別 措置費等総額及び子ども 1 人あたり予算額（東京都）

	措置費等の総額(円)	人数(人)	1 人あたり 年間予算(円)	1 人あたり 月間予算(円)	里親委託を 1 とした場合
民間児童養護施設 (含グループホーム)	13,346,513,000	2,803	4,761,510	396,793	2.61 倍
乳児院	3,456,097,000	507	6,816,759	568,063	3.74 倍
ファミリーホーム	350,531,000	123	2,849,846	237,487	1.56 倍
養育家庭(里親)等	763,009,000	419	1,821,024	151,752	(1 倍)
社会的養護全体	17,916,150,000	3,852	4,651,129	387,594	2.55 倍

<sup>1</sup> 措置費等は事務費（児童福祉施設及び小規模住居型児童養育事業所を含む「施設」及び児童相談所が設ける一時保護所を運営するために必要な職員の人件費その他事務の執行に伴う諸経費）と事業費（事務費以外の経費であって、施設に入所し、又は里親に委託されている児童等（ただし、措置停止されている児童を除く。）若しくは一時保護所に一時保護されている児童等に直接必要な諸経費を総称したもの）に大別できる。

<sup>2</sup> 「平成 28 年度行政事業レビューシート」より。

<sup>3</sup> 「平成二十七年東京都議会会議録第十一号」より。なお、同会議録では、「施設等の種別ごとの児童一人当たりの年間予算については、グループホームの経費や養育家庭を支援する職員を配置する経費を児童養護施設の予算に計上しているため、算出することは困難」とされていたため、民間児童養護施設分と民間グループホーム分を合算した。

(<https://www.gikai.metro.tokyo.jp/record/proceedings/2015-3/01.html>)

## ② 国の措置費等に占める家庭養育（里親委託）の割合

東京都の措置先別 1 人あたりの年間予算をもとに、国全体の児童養護施設・グループホーム・乳児院・ファミリーホーム・里親の措置費等の子ども 1 人あたり予算額を算出した。その結果、国全体の措置費等（238,700,202,000 円）のうち、児童養護施設・グループホーム・乳児院・ファミリーホーム・里親の合計（131,462,074,661 円）では 68.0%を占めるが、里親養育の措置費等が占める割合は全体の 3.8%で、ファミリーホームの 1.5%と合算しても 5.3%にとどまる。

図表 6 措置先別 措置費等総額及び子ども 1 人あたり予算額（国全体）

	1 人あたり 年間予算(円)	人数(人)	総額(円)	国全体の措置費等 に占める割合
児童養護施設 (含グループホーム)	4,761,510	27,288	129,932,089,456	54.4%
乳児院	6,816,759	2,901	19,775,418,929	8.3%
ファミリーホーム	2,849,846	1,261	3,593,655,211	1.5%
里親養育	1,821,024	4,973	9,055,951,687	3.8%
合計		36,423	140,518,026,349	68.0%

(注 1) 児童養護施設とグループホームには公立と民間があるが、ここでは東京都の民間児童養護施設（民間グループホームを含む）の年間予算とした。

(注 2) 「国全体の措置費等に占める割合」の合計が 100%とならない理由として、東京都の数値を援用したこと以外に、児童自立支援施設、情緒障害児短期治療施設、一時保護所等、他の措置先が含まれていないことが大きいと考えられる。

## (2) 自治体（ミクロ）レベルでの試算

前項の通り、東京都では措置先別の子ども1人あたり予算額が試算できるほか、千葉県でも類似の試算を示している。また、本調査でヒアリングを行った自治体の一部からも、同様の試算結果を提供してもらった。これらによると、児童養護施設は約3,645～5,424千円、グループホームは4,369千円（大阪府分のデータのみ）、乳児院は約6,817～11,508千円、ファミリーホームは約2,850～3,522千円、里親家庭は約1,432～1,821千円と、試算方法による幅が大きいものの、里親養育は子ども1人あたりの年間措置費が施設養育の半分にも満たないことが分かった。

図表7 自治体別・措置先別 子ども1人あたりの年間措置費

措置先		東京都	千葉県	大阪府	A自治体
児童養護施設	公立	－	5,424,000	－	3,645,000
	民間	4,761,510	3,804,000	4,532,800	
グループホーム				－	4,369,228
乳児院	公立	－	11,508,000	－	8,419,000
	民間	6,816,759	7,188,000	10,204,004	
ファミリーホーム		2,849,846	－	3,521,860	－
里親養育		1,821,024	－	1,431,633	－
児童自立支援施設		－	8,640,000	11,842,960	－

### ◆出典・試算方法等

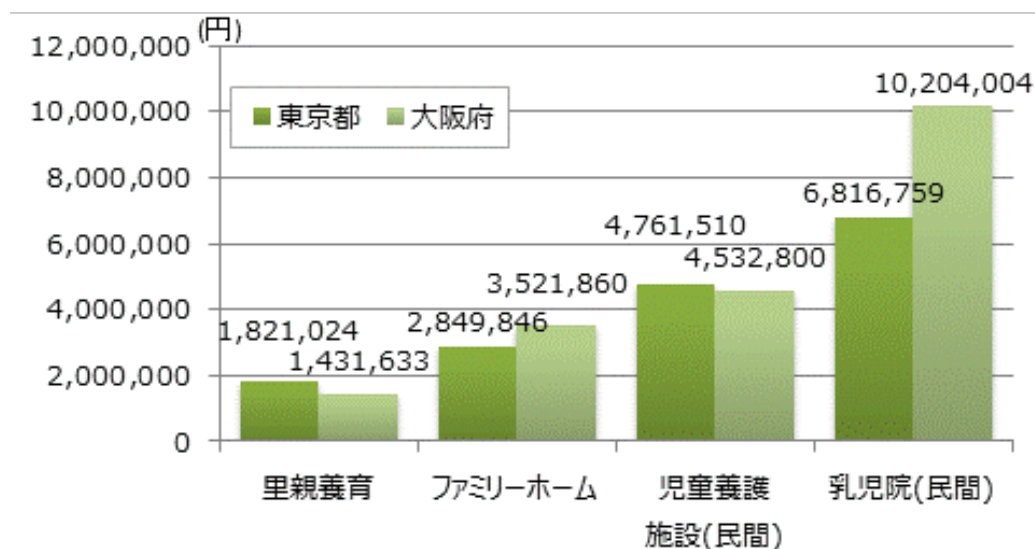
- 東京都…「平成二十七年東京都議会会議録第十一号」より試算した値。
- 千葉県…「社会的養護を必要とする子どもたちのために～千葉県における社会的資源のあり方について 答申～（平成19年3月）」を参照。措置先別の月額平均を基に試算。県立乳児院：959千円（うち人件費856千円）／民間乳児院：599千円（うち人件費495千円）／県立児童養護施設：452千円（うち人件費352千円）／民間児童養護施設：317千円（うち人件費195千円）／民間児童自立支援施設：人件費を中心に月約72万円。
- 大阪府…平成28年度決算（児童保護医療費負担金除く）を対象児童数で除した値。
- A自治体…平成28年度予算を定員で除した値。

上表を基に、例えば、新生児から18年間施設養育のケース（出生～2歳まで乳児院、3歳～17歳まで児童養護施設）を想定した場合、年間措置費の最小値（乳児院：東京都6,817千円、児童養護施設：A自治体3,645千円）を用いると18年間で児童1人あたり75,126千円、年間措置費の最大値（乳児院：千葉県（公立）11,508千円、児童養護施設：千葉県（公立）5,424千円）を用いると18年間で児童1人あたり115,884千円と、多額のコストが必要だと考えられる。

また、比較的多くの措置先別の年間措置費が示された東京都と大阪府について、児童養護施設（民間）、乳児院（民間）、ファミリーホーム、里親養育の4類型の年間措置費を比較すると、乳児院（民間）では1.50倍、ファミリーホームでは1.23倍、里

親養育では 1.27 倍の開きがあった。

図表 8 措置先別 子ども 1 人あたり年間措置費（東京都、大阪府）



(注 1) 東京都と大阪府の年間措置費の算出方法は異なる。

(注 2) 算出方法については図表 7 注釈を参照されたい。

ここでの試算は各自治体において同一の方法で行われたものではなく、自治体間の金額の多寡を比較できるものではない点に留意が必要だが、措置先の中でも特に乳児院（民間）で大きな開きが見られることから、自治体間でのバラつきが存在することが想定される。また、既述の通り、両自治体とも里親委託の年間措置費は他の措置先に比べて少額にとどまっており、里親養育に対する経済的支援が乏しいことは明白である。

### 3. コスト構造モデル

ヒアリング対象先における家庭養育の推進に関連する事業費等、及びマイクロ・マクロの両面からみた措置先別の措置費配分の傾向から、自治体において今後、積極的に家庭養育を推進する場合のあるべきコスト構造のモデル化を試みた。

#### (1) 構成

##### ① 投資（収入）

行政サービスとして、国や自治体が社会的養護に対しどのような枠組みで資金を投じているかを模式化した部分である。

大部分は措置費として「子どもがどの措置先に、何人措置されているか」に応じて資金が投じられるが、先進的な自治体では児童相談所の職員を加配したり、民間団体を里親支援機関に指定して事業を委託したりする形で、追加的な資金を拠出している。また、大阪府や長野県のように、特に移行期の資金需要拡大に対して日本財団が助成金を投じているケースもある。

##### ② 使途（支出）

措置費等の枠組みで投じられた資金が、自治体内でどのような活動内容に使われているかを模式化した部分である。

投資（収入）側で措置費として投じられた資金は、使途としても当然、子どものケアに充てることになるが、施設養育の場合は施設の維持と人件費・事業費（生活費等）に大別される。家庭養育の関連では人件費・事業費のみだが、この中には児童相談所に専任職員を配置（加配）する場合の人件費や、里親手当や養育費、里親支援機関の事業費等も含まれる。

さらに、ヒアリングを通じて複数の地域から、社会的養護としての行政サービスだけでなく、予防的な施策に取り組むことも重要だとする指摘があったことを踏まえ、それに関連する人件費・事業費もコスト構造モデルの要素に加えている。

#### (2) 段階別のコスト構造

##### ① 現状

投資（収入）側は、国（マクロ）レベルでの試算でみたように、措置費として投じられている資金の大部分は施設で養育される子どもへの措置費であり、家庭養育のための措置費は全体の1割に満たない水準である。これは、子どもの措置先の約8割が施設であることに加え、自治体（マイクロ）レベルでの試算の通り、1人あたりの措置費でみても施設養育は家庭養育の2倍以上となっているためである。

使途（支出）側は、投資（収入）部分の割合をそのまま反映した構成となるため、施設にかかるコストが大部分を占める。家庭養育のためのコストは小規模にとどまり、積極的な推進方策が講じづらい状況であると言える。

## ② 家庭養育への移行期

施設養育下にいる子ども、あるいは社会的養護に新たに入ってくる子どもを家庭養育に移行するには、児童相談所の専任職員や里親支援機関をはじめ、専門的ノウハウを有する主体の取組みが欠かせない。本調査のヒアリングや先行研究<sup>4</sup>から、里親委託率が高い、もしくは近年里親委託率を高めている自治体では、家庭養育を推進するために一定以上の事業費を確保していることが窺える。

この場合、投資（収入）側で考えると、家庭養育に徐々に移行している段階だと考えられ、施設養育の措置費はその分減少し、家庭養育の措置費は増加する。ただし、これらは単価の差異が大きく、措置費だけでみると投資総額は減少することになるが、それ以上に里親支援機関等の活動費が必要になると想定される。

使途（支出）側は、施設養育に関連する人件費・事業費は減少するが、固定費である施設維持費は短期的には縮減が見込めないため、施設維持費の割合が相対的に高くなる。減少した施設養育関連人件費・事業費は段階的に家庭養育へと振り向けられ、里親支援機関等の活動が充実するものと考えられる。

## ③ 移行完了時点

投資（収入）側では、家庭養育への移行に伴い、施設養育の措置費の減少分が家庭養育の措置費の増加分につながる流れがさらに強まるが、施設養育の社会的ニーズが全くなくなるわけではないため、どこかの段階で均衡すると考えられる。同時に、児童虐待対応の強化等によって潜在的な支援ニーズが掘り起こされ、社会的養護による措置が必要な子どもの人数自体が増加する可能性が高い。里親への委託をはじめ家庭養育を推進する上では里親支援機関等の活躍がより一層重要となるため、里親への養育費等とは別途、資金を投じることが求められる。

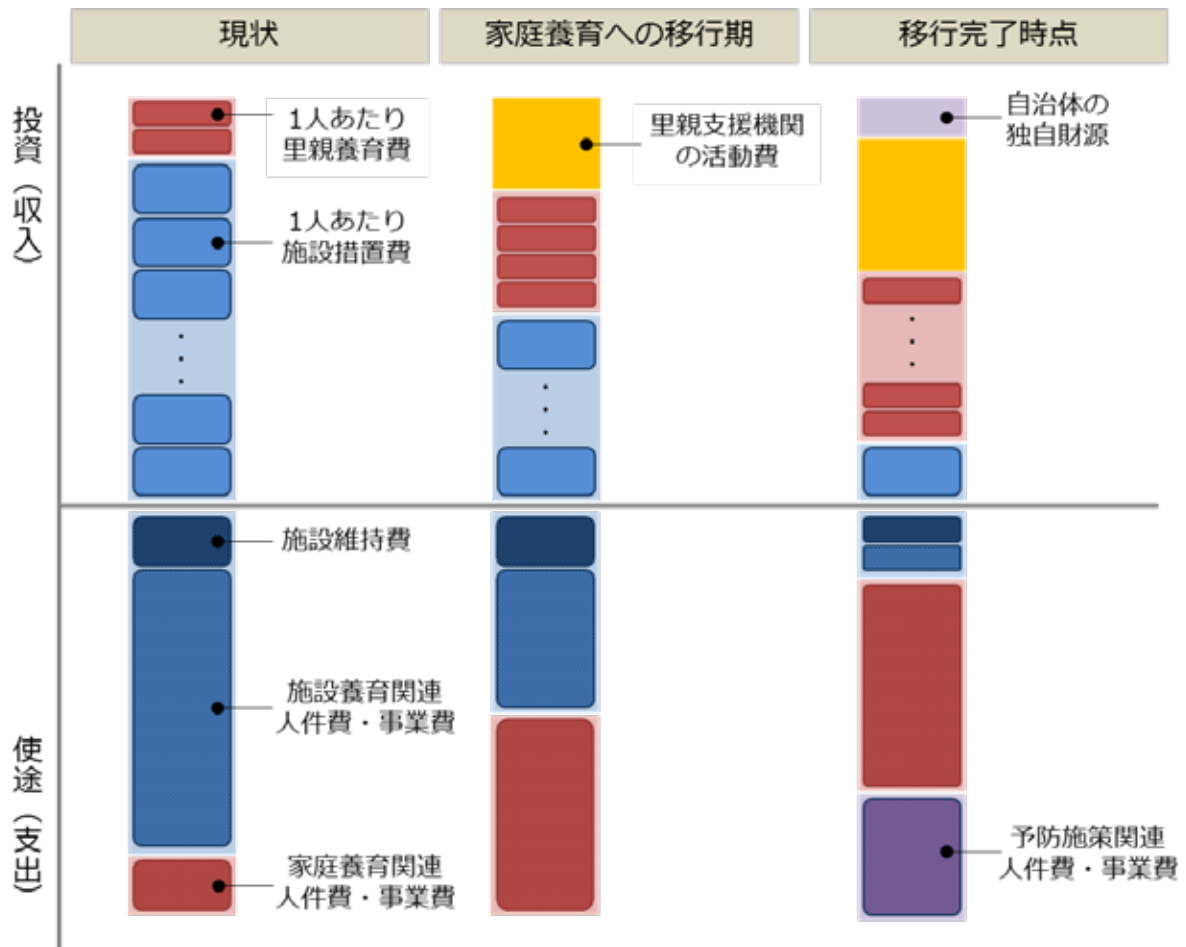
他方、使途（支出）側としては、家庭養育が安定的な事業として実施されるようになれば、施設規模の縮小も視野に入れられるようになるため、施設養育にかかるコストのうち施設維持費の縮減も可能となる。また、家庭養育関連人件費・事業費は移行期に引き続き、高い割合で推移すると想定される。

さらに、社会的養護としての行政サービスに付加する形で、里親支援機関等（その一部は施設養育を担ってきた法人・人材）が予防的な施策を展開し、社会的養護の手前の段階で家庭を支援する活動が活性化することも期待される。

---

<sup>4</sup> 例えば、伊藤嘉余子「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）、「第 14 回新たな家庭的養育の在り方に関する検討会 資料 4（構成員提出資料）」などがある。

図表 9 自治体における家庭養育推進のためのコスト構造モデル



◆投資（収入）部分

- 1人あたり里親養育費 …国が定める措置費（養育里親、専門里親／等）
- 1人あたり施設措置費 …国が定める措置費（乳児院、児童養護施設／等）
- 里親支援機関の活動費 …自治体が独自に実施する事業費（A型の場合）
- 自治体の独自財源 …社会的養護施策以外で予防に資する事業の事業費  
（例：子育て支援施策として行われる養育支援訪問事業の拡充）

◆使途（支出）部分

- 施設維持費 …児童福祉施設の減価償却費
- 施設養育関連人件費・事業費 …児童福祉施設の運営に要する事務費・事業費
- 家庭養育関連人件費・事業費 …里親委託等を推進するのに必要な事務費・事業費  
（児童相談所の専任職員配置、里親手当、養育費、里親支援機関の事業費等を含む）
- 予防施策関連人件費・事業費 …社会的養護以前の対応に必要な事務費・事業費  
（一時保護やショートステイを除く）



## 4. 今後検討が必要な事項

### (1) 家庭－施設間の資金的アンバランスの解消

児童福祉法の改正と「新しい社会的養育ビジョン」の発表を契機として家庭養育を推進する機運が高まりつつある中、里親や特別養子縁組が果たす役割の重要性も増している。しかしながら、本調査を通じ、国全体の社会的養護にかかるコストの中でも「措置費等」とされる約 2,387 億円のうち、里親養育には 4～5%しか措置費としての資金が投じられていないとの試算結果が得られた。くわえて、措置費以外でも、国では施設の小規模化等に伴う施設整備を次世代育成支援対策施設整備交付金から支出しており、施設の新設による施設数の増加は続いている。平成 25 年時点では、乳児院(131 施設)・児童養護施設(595 施設)であったのに対し、平成 28 年時点では、乳児院(136 施設)・児童養護施設(603 施設)と 13 施設増加している<sup>5</sup>。

児童福祉法において、子どもは家庭で育つことが原則となり、新しいビジョンでは未就学児は里親委託率 75%、学童期は里親委託率 50%を目指すこと、また特別養子縁組を 5 年間で 1000 件へ倍増することが目標に据えられた。一般に家庭養育は施設養育よりコストが低くくすむが、家庭養育への移行が予算削減の手段として使われてはならない。質の高い里親養育や養子縁組を実現するためには質の高い研修や支援の提供が必須であり、国全体の資金を家庭養育推進にむけて計画的に転換していくことが必要となる。現在の里親支援機関事業は措置費ではなく補助金であり、自治体によってばらつきが大きい。また、民間の養子縁組団体への公的な補助金は現在ほぼ皆無だが、今後は民間団体が実施する養親への研修や支援を含めた活動への資金投入が検討されるべきである。

国には、家庭養育の一層の推進に向けてどの程度の資金を投じられているかを明らかにするとともに、家庭養育の推進のための予算配分の重点化を求めたい。入所型の施設が家庭移行支援に移行するためには人材育成や施設の多機能化などの一時的に制度の創設など、家庭養育と施設養育の資金的アンバランスを解消することが期待される。

### (2) フォスタリング機関の設置と措置費の投入

本調査でヒアリングを実施した自治体は、家庭養育の推進に向けて積極的な取組みを講じている地域であり、家庭養育の推進を目的とした取組みの確実な実施のために事業費を確保するなど、具体的な施策立案を行っていた。国においてもこれらの取組みを推進するため、平成 29 年 4 月から新たに「里親支援事業実施要綱」を定めるなど技術的な支援を行っている。しかしながら、多くの自治体では里親支援事業を効果的に実施している民間団体(NPO、児童養護施設、乳児院／等)が地域内にほとんどなく、家庭養育の目標値達成のために、その開拓から行うべき状況だと考えられる。

「新しい社会的養育ビジョン」においては、里親のリクルート、研修から子どもの

---

<sup>5</sup> 厚生労働省「社会的養護の現状について(参考資料)より。」

委託後の支援まで、一連の包括的な業務（フォスタリング業務）を包括的に行うフォスタリング機関を平成 32 年度までに都道府県に設置する目標が示された。しかし民間団体にとっては、年度ごとに自治体側との折衝が必要となる補助金による不安定な事業に、経営資源を集中させることは容易ではない。多くの地域が家庭養育への移行期へと着実に進むためには、安定的に事業を運営できる制度が必要である。具体的にはフォスタリング機関を措置費の枠内に入れ、支援する里親に委託された児童の人数によって措置費を支払う仕組みを検討する必要がある。将来的には、里親のリクルート数や措置の安定性、子どものアウトカムなどを評価し成果ベースの投入を行うなど、専門性の高い事業を行なっている民間の法人が活用されるような方法を合わせて検討する必要がある。

### **(3) 自治体が予防的な施策を積極的に実施するための側面支援**

本調査のヒアリング対象先、及び国が設置している「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」の委員発言からは、社会的養護の制度に入る前の段階で予防的な施策を講じることが本質的な対策であるとの指摘が多く、コスト構造モデルでも移行完了時点で予防的な施策が行われているものと位置付けた。ただし、児童相談所を有する政令市や中核市以外の（児童相談所が都道府県に置かれている）市区町村では、社会的養護は都道府県の所管、予防的な施策は市区町村の所管、というように所管が分かれており、統合的な施策が立案しづらい状況にある。

予防的な施策の実施を促す方策として、例えばイギリスでは政府の支援を受けた非営利組織が予防的な施策の費用対効果を算出するとともに、効果的な取組みに関する情報を収集して自治体に情報提供を行っている<sup>6</sup>。また、アメリカでは連邦政府からの資金を各州がサービス改革や成果向上のために柔軟に運用する権限を認め、創意工夫を促す制度（Waiver Demonstration）が導入されている。日本でも、国が都道府県または市区町村に社会的養護を念頭とした予防的な施策の実施を促し、日本の特性に合ったアプローチが開発されることを期待したい。

### **(4) 子どもを中心にすえた社会的養育へ合意の形成**

これまでの日本では、社会的養護に投じられている公的資金の大半が施設養育に向かっていた。しかしながら、改正児童福祉法により、原則として子どもは家庭で育てる方針となった今、社会的養育という制度を「施設中心」から「子ども中心」に改革する必要性は論を待たない。

本報告書では、現在の施設養育と家庭養育のコストについて分析した上で、移行のシミュレーションを行った。今後は地域で乳児院や児童養護施設が里親支援機関に移行していくパイロット事業などを行いながら、家庭養育推進に現実的なコスト構造を試算していく必要があるだろう。もちろん、実際に家庭養育を推進するためにはコストの

---

<sup>6</sup> Early Intervention Foundation が当該テーマに関するレポートを公開している。  
(<http://www.eif.org.uk/publication/the-cost-of-late-intervention-eif-analysis-2016/>)。

制度設計だけでは不十分であり、児童相談所の強化と人材育成、民間事業者への里親関連業務の委託、リーガルソーシャルワークの実施等が重要となる。何よりも必要なのは、関係者および市民が子どもの最善の利益を中心に据えて活動していくという合意の形成であり、今後の議論に期待したい。

本調査は三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングへの業務委託により実施いたしました。  
調査とヒアリングにご協力くださった皆様に厚く御礼申し上げます。



子どもの家庭養育のコスト構造に  
関する調査報告書



発行元：公益財団法人 日本財団  
〒107-8404 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル

本調査報告書に関するご意見・お問い合わせは、下記までお願いします。

日本財ハッピーゆりかごプロジェクト

E-MAIL : tokubetsu\_youshi@ps.nippon-foundation.or.jp

WEBサイト : <http://happy-yurikago.net/>