

# 現代福祉国家における 社会的養護と財政システム

塚 谷 文 武

## 目 次

1. 現代福祉国家における社会的養護と地方公共団体
2. 児童福祉の理念と地方公共団体
  - 2.1 児童福祉法の理念と地方公共団体の責務
  - 2.2 児童福祉における地方公共団体の役割分担
3. 地方公共団体における社会的養護と財政移転メカニズム
  - 3.1 地方公共団体と社会的養護
  - 3.2 社会的養護の全国統一的基準の枠組み
  - 3.3 児童入所施設措置費等国庫負担金による財政移転メカニズム
4. 金沢市の社会的養護と財政システム
  - 4.1 「金沢子ども条例」における地方公共団体の責務
  - 4.2 金沢市の社会的養護の全体像
  - 4.3 金沢市の社会的養護と財政移転
5. 財政制約下の社会的養護と地域内ネットワークの重要性

## 【要 旨】

本稿の目的は、現代の福祉国家における児童福祉としての社会的養護に着目し、石川県金沢市という具体的な事例の検討を通じて、全国統一的なサービス提供の仕組みと財政移転の構造を明らかにすることにある。

現代の福祉国家においては、児童福祉法に提示される理念に基づいて保護者が児童の養育に対する第一義的な責任を果たせない場合に、市町村をその最前線に位置付けて都道府県や国と連携しながら、その責務を果たすことが求められている。児童が保護者等から虐待などを受けている場合や、離婚や死別などで保護者による養育が行われない場合、児童の非行によって保護する必要がある場合には、市町村と都道府県が連携し社会的養護が提供されることになる。地方公共団体間に財政力格差があるなかで全国統一的な社会的養護が提供されるためには、児童福祉の増進を目的として国が定める「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」に基づいて、施設運営の質を確保しながら提供されている。金沢市という具体的な事例が示すように、児童養護施設などの児童福祉施設を運営するために定められた基準を維持するためには、児童入所施設措置費等国庫負担金などの国から市町村への財政移転が重要な役割を果たしている。今後も財政制約が強まることが予想される中では、社会的養護を含めた包括的な子育て支援ネットワークにおける主体間連携の重要性がより一層増すであろう。

## 1. 現代福祉国家における社会的養護と地方公共団体

本稿の目的は、現代の福祉国家における児童福祉としての社会的養護に着目し、石川県金沢市という具体的な事例の検討を通じて、全国統一的なサービス提供の仕組みとそれを支える財政移転の構造を明らかにすることにある。

児童の養育とその健全な育成について第一義的責任を負うのは児童の保護者である<sup>1)</sup>。しかし、現代の経済社会においては、家庭内における構造的な変化によって保護者がある責務を果たすことができない状況が生じている。核家族化や女性の社会進出の増加がもたらす共働き世帯の増加によって、家庭内で児童の養育を完結することが困難になっている。家庭内において児童の養育を完結することが難しくなることは、同時に子どもの貧困や児童虐待などの社会的な問題を引き起こす一因となり、家庭内の様々な問題や矛盾が表面化している。

現代の福祉国家においては、保護者が児童の養育に対する第一義的な責任を果たせない場合に、その最前線に位置付けられる市町村が都道府県や国と連携しながら、その責務を果たすことが求められている。具体的には、保護者の就労によって児童を養育できない場合には、市町村を中心に保育サービスが提供されている。また、児童が保護者等から虐待などを受けている場合や、離婚や死別などで保護者による養育が行われない場合、児童の非行によって保護する必要がある場合には、市町村と都道府県が連携し社会的養護のサービスが提供されることになる。

現代の福祉国家における社会的養護などの児童福祉は、地方公共団体間において生じる財政力の格差を前提としながら、全国統一的なサービスとして提供されるために、市町村に対して行われる国からの財政移転が重要な役割を果たしている。その財政的な仕組みによって、社会的養護の「現場」が支えられているのである<sup>2)</sup>。

本稿の構成としては、第1に、日本国憲法の枠組みの中で定められている児童福祉の理念とその法的な枠組み、地方公共団体の責務・役割について検討する。第2に、福祉国家の「現場」である地方公共団体を通じて提供される、社会的養護の仕組みについて明らかにする。第3に、社会的養護は全国統一的な基準に基づいて提供されるが、財政面で重要な役割を果たす国からの財政移転の構造について検討する。第4に、石川県金沢市という具体的な事例の検討を通じて、社会的養護を支える財政移転の実態を明らかにする。

1) 本稿における児童とは、児童福祉法上の18歳未満の者を指す。

2) 社会的養護に関する先行研究では、社会的養護を支える理念、制度、法的な枠組みなどの様々な分析視角から分析が行われてきており、主要な研究として、柏女(2007)、大津(2018)、小池・山縣(2021)がある。しかし、福祉国家と地方財政という体系的な分析の枠組みの中で、社会的養護の理念を支える法的な枠組み、市町村など地方公共団体の役割、財政移転の構造に関する分析は十分に行われていない。

## 2. 児童福祉の理念と地方公共団体

### 2.1 児童福祉法の理念と地方公共団体の責務

現代の福祉国家では、その最前線たる「現場」としての地方公共団体が「住民の福祉の増進」を目的として国民の生涯に寄り添う形で様々な公共サービスを提供している。その根拠となる福祉国家の機能の原則は日本国憲法に示されている。渋谷（2021）によれば、日本国憲法には、国民が勤労の権利と義務（第27条）に基づいて、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利（第25条第1項）を追求し、それを政府部門が支援する（第25条第2項）という仕組みが規定されている<sup>3)</sup>。つまり、これらの条文を根拠として、全国統一的な福祉の提供が求められているのである<sup>4)</sup>。

児童福祉については1947年に児童福祉法が制定され、その中で福祉国家システムにおける児童福祉に関する重要な理念が示された<sup>5)</sup>。第1に、日本社会全体（「全て国民」）として児童の誕生と育成に努めることが宣言され、しかも児童は平等に生活保障と愛護を受ける権利がある。第2に、地方公共団体と国は具体的な責任と義務においてその育成に関わるというのである。

その後、児童福祉法は2016年に戦後以来の大幅な改正が行われた。主な改正点としては、同法第一条に示されているように、児童自体が保障される権利を有していることが条文に明記されたことである。児童を保護するという視点ではなく、児童が生来保持している権利の明確化である。

#### 【児童福祉法（2016年改正）】

**第一条** 全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する。

同法第二条と第三条では児童の健全なる育成について第一義的な責任を担う児童の保護者とともに、その責任を負う主体として、国と地方公共団体を位置付けている。さらには、これらは全て児童の福祉を保障するための原理であり、この原理は児童に関係するすべての法律において尊重されることが明記されている。

3) 渋谷（2021）、4ページ。

4) 全国統一的な公共サービスが求められる一方で、社会的及び地理的条件の異なる地方公共団体間に財政力の格差が生じている。地域格差と財政調整制度の関係性については、塚谷（2021a）を参照されたい。

5) 塚谷（2021b）

**【児童福祉法（2016年改正）】**

**第二条** 全て国民は、児童が良好な環境において生まれ、かつ、社会のあらゆる分野において、児童の年齢及び発達の程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮され、心身ともに健やかに育成されるよう努めなければならない。

② 児童の保護者は、児童を心身ともに健やかに育成することについて第一義的責任を負う。（筆者傍線）

③ 国及び地方公共団体は、児童の保護者ととともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。（筆者傍線）

**第三条** 前二条に規定するところは、児童の福祉を保障するための原理であり、この原理は、すべて児童に関する法令の施行にあたって、常に尊重されなければならない。（筆者傍線）

このように児童福祉の基本的な原理が示されたうえで、児童の育成に責任を担う国及び地方公共団体の責務が以下のように具体的に規定されている。

**【児童福祉法（2016年改正）】**

**第三条の二** 国及び地方公共団体は、児童が家庭において心身ともに健やかに養育されるよう、児童の保護者を支援しなければならない。ただし、児童及びその保護者の心身の状況、これらの者の置かれている環境その他の状況を勘案し、児童を家庭において養育することが困難であり又は適当でない場合にあつては児童が家庭における養育環境と同様の養育環境において継続的に養育されるよう、児童を家庭及び当該養育環境において養育することが適当でない場合にあつては児童ができる限り良好な家庭的環境において養育されるよう、必要な措置を講じなければならない。（筆者傍線）

これらの条文により、児童の福祉を増進するためには、児童養育の第一義的責任を担う児童の保護者を国や地方公共団体が支援することが求められている。しかし、保護者による児童の養育が適当ではない場合、すなわち児童に対する虐待などが行われており養育が困難である時には、児童を保護し、可能な限り家庭的環境に近い環境の中で（里親やファミリーホームなど）養育することが求められている。

## 2.2 児童福祉における地方公共団体の役割分担

児童福祉における地方公共団体の責務が明記されたのちに、児童福祉法において地方公共団体である市町村と都道府県のそれぞれの役割について以下のように定められている。市町村の役割として、第1に、児童の福祉に関する実情を把握し、情報の提供、家族の相談に応じ必要な支援を行うこと。第2に、児童福祉法及び子ども・子育て支援法に基づい

て保護者が就労等の理由によって養育が困難な場合には、保育所や認定こども園などにおいて保育サービスを提供することになる<sup>6)</sup>。

**【児童福祉法（2016年改正）】**

**第三条の三** 市町村（特別区を含む。以下同じ。）は、児童が心身ともに健やかに育成されるよう、基礎的な地方公共団体として、第十条第一項各号に掲げる業務の実施、障害児通所給付費の支給、第二十四条第一項の規定による保育の実施その他この法律に基づく児童の身近な場所における児童の福祉に関する支援に係る業務を適切に行わなければならない。（筆者傍線）

次に、都道府県の役割として第1に、市町村が必要とする助言や市町村間の相互調整をする業務を担っている。第2に、保護を必要とする児童に対して、一時的な保護や、里親、養子縁組などに必要な情報の提供、相談、助言や支援を行うとしている。

そして、これらの市町村や都道府県の政府間関係を踏まえて、国は市町村や都道府県に対して助言や情報の提供、必要な支援を行う関係性が構築されている。

**【児童福祉法（2016年改正）】**

**第三条の三**

② 都道府県は、市町村の行うこの法律に基づく児童の福祉に関する業務が適正かつ円滑に行われるよう、市町村に対する必要な助言及び適切な援助を行うとともに、児童が心身ともに健やかに育成されるよう、専門的な知識及び技術並びに各市町村の区域を超えた広域的な対応が必要な業務として、第十一条第一項各号に掲げる業務の実施、小児慢性特定疾病医療費の支給、障害児入所給付費の支給、第二十七条第一項第三号の規定による委託又は入所の措置その他この法律に基づく児童の福祉に関する業務を適切に行わなければならない。

③ 国は、市町村及び都道府県の行うこの法律に基づく児童の福祉に関する業務が適正かつ円滑に行われるよう、児童が適切に養育される体制の確保に関する施策、市町村及び都道府県に対する助言及び情報の提供その他の必要な各般の措置を講じなければならない。（筆者傍線）

すなわち、現代の福祉国家においては日本国憲法の枠組みの中で、その理念を具体化する形で児童福祉法が定められている。児童福祉の増進を実現するために、児童の養育に第

6) 塚谷（2021b）では、保育サービスを支える財政移転の構造について大阪府堺市を具体的な事例として検討している。

一義的責任を持つ児童の保護者に養育が困難な状況が生じた時には、市町村を中心としてさまざまな児童福祉が提供される。そして、児童福祉において市町村や都道府県など地方公共団体の活動を支えるために、国が助言や情報提供を通じて支援するという政府間財政関係が構築されているのである。

次節では、地方公共団体によって提供される社会的養護の全体像について検討する。

### 3. 地方公共団体における社会的養護と財政移転メカニズム

#### 3.1 地方公共団体と社会的養護

現代の福祉国家では地方公共団体が国民の生涯に寄り添う形で様々な公共サービスを提供しているが、とりわけ地方公共団体が提供する児童福祉には、児童や保護者を取り巻く家庭環境に応じて、保育、児童手当、障害児福祉、被虐待児童の保護、ひとり親世帯への経済的支援などきめ細やかなサービスや給付が提供されている<sup>7)</sup>。

本稿の分析対象である社会的養護は、保護者のいない子供や家庭環境上養護を必要とする子供（要保護児童）を対象に、地方公共団体及び国の責任において、その子供の養育を行う取り組みのことを指している<sup>8)</sup>。

従来、社会的養護は狭義の意味として児童養護施設が取り扱う問題として捉えられてきたが、近年では児童福祉施設における入所・通所サービスや、施設を活用したショートステイなどの在宅福祉サービス、里親養子縁組等の家庭養護サービス、または社会的養護サービスに関連する予防、相談、情報提供サービスも含めたものを広義の社会的養護として捉えている<sup>9)</sup>。

図表-1に示されているように、社会的養護は主として家庭養護と施設養護に分類される。家庭養護は、保護を必要とする児童を養育者（里親等）の家庭に迎え入れて養育を行うことである。里親や小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム）がこの分類に該当する。施設養護は、保護を必要とする児童を児童養護施設、乳児院などの児童福祉施設に入所または通所させて養育を行うことである。施設養護の分類には、児童養護施設における地域小規模児童養護施設（グループホーム）や小規模グループケアなどの、施設養護ではあるがより家庭的な養育環境を目指すものも含まれている。

これらの分類に基づけば、地方公共団体が提供する社会的養護において家庭養護の対象となる児童は7,707人（全体の18.2%）、施設養護は34,727人（81.8%）であり、施設養護が全体の約8割を占めている。（図表-1）近年は、2016年児童福祉法の改正に伴い、従来の施設養護を中心とする社会的養護のあり方について、可能な限り家庭的な環境の中で児童の健全な育成を図ることができる「家庭的養護」への転換が図られている<sup>10)</sup>。

7) 地方公共団体が提供する児童福祉サービスについては、塚谷（2021b）を参照されたい。

8) 松本（2020）、1ページ。

9) 小池・山縣（2021）、2ページ参照。

10) 地方公共団体における社会的養護の重要性が高まっている背景には、児童虐待相談件数の増加がある。全国の児童相談所における児童虐待に対する相談件数は、1990年1,011件から2020年205,044件

図表-1 社会的養護の体系

		児童数（人）	構成比（％）
家庭養護	里親	6,019	14.2
	小規模住居型児童養育事業 （ファミリーホーム）	1,688	4.0
	小計	7,707	18.2
施設養護	児童福祉施設	34,727	81.8
	小規模グループケア	}	家庭的養護
	地域小規模児童養護施設 （グループホーム）		
	小計	34,727	81.8
	合計	42,434	100.0

（出所）松本・和田上（2020），24ページより作成。

児童数については，厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課（2022），2ページ。

### 3.2 社会的養護の全国統一的基準の枠組み

現代日本の福祉国家においては地方公共団体を通じて全国統一的な社会的養護が提供されるために，社会福祉法や児童福祉法において児童福祉に関する理念が示されるとともに，児童福祉施設の設置に関する原則が定められている。法的な根拠をもとに設置された施設養護において，児童福祉施設を運営するための最低基準が定められている。

「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」によれば，児童養護施設の運営について第41条及び第42条において設備の基準，職員の配置などが以下のように定められている。設備の基準としては，居室，相談室，調理室，浴室などの設備を設けることが定められている。居室の大きさについては，定員を4人以下として児童1人当たりの面積も4.95平方メートルと定められている。それ以外にも，児童30人以上を入所させる児童養護施設には，

へ増加している。（厚生労働省「福祉行政報告例の概況（各年度版）」より）

児童虐待の増加の背景について，大竹（2018）は以下のように整理している。第1に，工業化や都市化の波という戦後の急激な社会構造の変化は家族集団や地域共同体の崩壊及び解体，人間関係の希薄化をもたらした。第2に，核家族化によって家族を取り巻く環境が変化（血縁・地縁の希薄化）した。第3に，子育てに関するインフォーマルな支援関係が喪失し，それを補完する社会的支援システムが不在である。これらの要因によって，社会的な矛盾として児童虐待が増加していると考えられる。

医務室や静養室を設けることも定められている。

「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」

〔設備の基準〕

**第四十一条** 児童養護施設の設備の基準は、次のとおりとする。

- 一 児童の居室、相談室、調理室、浴室及び便所を設けること。
- 二 児童の居室の一室の定員は、これを四人以下とし、その面積は、一人につき四・九五平方メートル以上とすること。ただし、乳幼児のみの居室の一室の定員は、これを六人以下とし、その面積は、一人につき三・三平方メートル以上とする。
- 三 入所している児童の年齢等に応じ、男子と女子の居室を別にする事。
- 四 便所は、男子用と女子用とを別にする事。ただし、少数の児童を対象として設けるときは、この限りでない。
- 五 児童三十人以上を入所させる児童養護施設には、医務室及び静養室を設けること。
- 六 入所している児童の年齢、適性等に応じ職業指導に必要な設備を設けること。

児童養護施設において勤務する職員については、施設に児童指導員、嘱託医、保育士、個別対応職員、家庭支援専門相談員、栄養士及び調理員を配置することが定められており、乳児が入所する際には看護師の配置も必要となる。その人数についても、児童指導員及び保育士の総数を満3歳に満たない幼児2人につき1人以上とし、満3歳以上の幼児4人につき1人以上、少年6人につき1人以上とすることが定められている。

「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」

〔職員〕

**第四十二条** 児童養護施設には、児童指導員、嘱託医、保育士、個別対応職員、家庭支援専門相談員、栄養士及び調理員並びに乳児が入所している施設にあつては看護師を置かなければならない。ただし、児童四十人以下を入所させる施設にあつては栄養士を、調理業務の全部を委託する施設にあつては調理員を置かないことができる。

2 家庭支援専門相談員は、社会福祉士若しくは精神保健福祉士の資格を有する者、児童養護施設において児童の指導に五年以上従事した者又は法第十三条第二項各号のいずれかに該当する者でなければならない。

3 心理療法を行う必要があると認められる児童十人以上に心理療法を行う場合には、心理療法担当職員を置かなければならない。

4 心理療法担当職員は、学校教育法の規定による大学の学部で、心理学を専修する学科若しくはこれに相当する課程を修めて卒業した者であつて、個人及び集団心理療法の技術を有するもの又はこれと同等以上の能力を有すると認められる者でなければ

ならない。

5 実習設備を設けて職業指導を行う場合には、職業指導員を置かなければならない。

6 児童指導員及び保育士の総数は、通じて、満三歳に満たない幼児おおむね二人につき一人以上、満三歳以上の幼児おおむね四人につき一人以上、少年おおむね六人につき一人以上とする。ただし、児童四十五人以下を入所させる施設にあつては、更に一人以上を加えるものとする。

7 看護師の数は、乳児おおむね一・七人につき一人以上とする。ただし、一人を下ることはできない。

すなわち、現代の福祉国家において地方公共団体によって提供される社会的養護については、家庭養護と施設養護に分類されている。施設養護については、「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」に依拠して児童養護施設などにおける設備や職員配置の基準が定められていることによって全国統一的な社会的養護が維持されている。

地方公共団体間において生じている財政力の格差が存在する中では、全国統一的な社会的養護を維持するために、国からの財政移転が福祉国家の「現場」を支える財政的な仕組みとして重要な役割を果たしている。項を改めて、全国統一的な社会的養護を支える財政移転の構造について検討する。

### 3.3 児童入所施設措置費等国庫負担金による財政移転メカニズム

現代の福祉国家において地方公共団体間の財政力の格差がある中で全国統一的な福祉サービスの提供が可能となるのは、大規模な財政移転とその中に内蔵される財政調整制度を通じて地方公共団体間に生じる財政力の格差を均らす仕組みが内蔵されているからである<sup>11)</sup>。

本項で検討する児童保護措置費は、児童福祉法の規定に基づく措置に伴う経費であり、児童福祉施設等に入所措置を取った場合又は里親等への委託の措置を取った場合に、児童福祉施設等の運営に要する経費のことを指している<sup>12)</sup>。

児童保護措置費の対象となるのは、第1に、都道府県が要保護児童を乳児院、児童養護施設、児童心理治療施設、児童自立支援施設等に入所させる場合、または、里親に委託の行政措置を取った場合である。第2に、都道府県、指定都市、中核市、福祉事務所を設置する町村が、母子家庭の母子を母子生活支援施設に、妊産婦を助産施設にそれぞれ母子保護の実施、助産の実施を行った場合である。第3に、町村が虐待の恐れがある児童等に対して、保育所等に入所させた場合である。

児童保護措置費は、これらの対象について「入所後の保護又は委託後の養育につき、児

11) 塚谷(2021a)では、地域間格差と財政調整制度について秋田県鹿角市を具体的な事例として用いて検討している。

12) 公益財団法人児童育成協会(2020)を参照。

図表-2 児童養護施設の事業費の支弁費目一覧表

生活諸費	一般生活費－給食に要する材料費等及び日常生活に必要な経常的諸経費
教育諸費	①教育費－義務教育用の学用品費，教材代等
	②学校給食費－学校から徴収される実費
	③見学旅行費－小学6年生，中学3年生及び高等学校3年生の修学旅行の交通費，宿泊費等
	④入進学支度金－小学1年，中学1年への入進学に必要な学用品等の購入費
	⑤特別育成費－高等学校等教育用の学校納付金，教科書代，学用品費，通学費等，その他高等学校等の入学時や資格取得時に加算がある
	⑥夏季等特別行事費－夏季等に行われる臨海，林間学校等に出席するために必要な交通費等
	⑦幼稚園費－幼稚園就園に必要な入学金，保育料，制服代等
その他の諸費	①期末一時扶助費－年末の被服等の購入費
	②医療費－診察，治療，投薬，手術等のいわゆる医療費
	③職業補導費－義務教育修了児が職業補導機関に通う交通費
	④冷暖房費－冷暖房にかかる経費
	⑤就職支度費－退所児の就職に伴い必要な寝具類，被服類の購入費等
	⑥大学進学等自立生活支度費－退所児の大学進学等に伴い必要な住居費等
	⑦葬祭費－死亡児の火葬又は埋葬，納骨費等
	⑧予防接種費－予防接種を受ける場合に必要な経費

(出所) 公益財団法人児童育成協会(2020)，15ページより作成。

童福祉施設最低基準を維持するために要する費用」として，さらには都道府県や市町村が児童福祉施設等に対して毎月支弁する経費である<sup>13)</sup>。

都道府県や市町村が児童福祉施設への入所または里親の委託措置を取る場合に，都道府県または市町村が措置費の支弁義務者として，その児童に対して毎月措置費を支弁することになる。同時に，措置費の支弁義務者は児童の扶養義務者から負担能力に応じて費用の全部または一部を徴収することが可能である。

児童保護措置費は，事務費と事業費に分かれている。事務費は，児童福祉施設を運営するために必要な人件費，管理費及び民間施設に対する民間施設給与等改善費のことを指している。人件費については，一定の職員の数に応じて必要な給与で構成されており，職員の数については「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」を基礎としてその職種と定

13) 具体的な費用としては，以下の通りである。

〔児童福祉法第50条第6号〕

都道府県の設置する助産施設又は母子生活支援施設において市町村が行う助産の実施又は母子保護の実施に要する費用。

〔児童福祉法第50条第7号の3〕

都道府県が行う児童自立生活援助（満二十歳未満義務教育終了児童等に係るものに限る。）の実施に要する費用。

〔第51条第3号〕

市町村が行う助産の実施又は母子保護の実施に要する費用。

図表-3 児童入所施設措置費等国庫負担金の保護単価表（施設別，入所児童等1人当たり）

	一般生活費	一般生活費以外の事業費					
		被虐待児 受入加算	幼稚園費	教育費	学校給食費	見学旅行費	入進学支度金
	月額	月額	月額	月額	月額	年額	年額
児童養護施設	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一般分 50,760円</li> <li>・乳児分 58,570円</li> </ul>	26,100円		<ul style="list-style-type: none"> <li>・一般分</li> <li>小学校 2,170円</li> <li>中学校 4,300円</li> <li>特別支援学校の高等部 4,300円</li> </ul>	その学校において徴収される実費	小学校第6学年 21,670円 中学校第3学年 60,300円 高等学校第3学年（特別支援学校高等部を含む） 111,290円	小学校第1学年入学児童 50,600円 中学校第1学年進学児童 57,400円
児童自立支援施設（通所部を含む）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・入所児分 50,760円</li> <li>・通所児分 15,550円</li> </ul>						
里親	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一般分 50,760円</li> <li>・乳児分 58,570円</li> </ul>						
乳児院	<ul style="list-style-type: none"> <li>・3歳児未満分 58,570円</li> <li>・3歳児以上分 50,760円</li> <li>乳児院病虚弱等児童加算費 102,630円</li> </ul>	26,100円					

（出所）公益財団法人児童育成協会（2020），143-144ページより作成。

一般生活費以外の事業費							
特別育成費	夏季等特別行事費	期末一時扶助費	職業補導費	就職支度費・大学進学等 自立生活支度費	葬祭費	冷暖房費	予防接種費
上限月額	1件当たり	年額	月額	1件当たり	1件当たり	月額	月額
高等学校在学児童 ・公立 22,910円 ・私立 33,910円 ・入学時 61,150円  通学のための交通費 の実費 就職又は進学に役立つ 資格取得又は講習 等を受講するための 経費 56,570円 補習費保護単価 20,000円 (高等学校第3学年) 25,000円 補習費特別保護単価 25,000円	3,090円	5,370円	通所のため の交通費実 費教科書代 等4,940円	81,260円 さらに別に定 める基準に該当する場合 については、住居費及び 生活諸費の経費を加算 194,930円	158,350円 ただし、火 葬料、自動 車料につい て一定額を 加算	1級地 5,290円 2級地 4,980円 3級地 4,920円 4級地 3,780円 その他の地 域 870円  1級地 6,080円 2級地 5,700円 3級地 5,630円 4級地 4,330円 その他の地 域 870円  1級地 3,640円 2級地 3,490円 3級地 3,450円 4級地 2,760円 その他の地 域 870円	予防接種費に かかる実費
						1級地 8,780円 2級地 8,130円 3級地 8,020円 4級地 6,240円 その他の地 域 870円	

数が定められている<sup>14)</sup>。

事業費は、主として直接施設に入所する児童のために使用される経費であり、児童福祉施設における保護の内容が児童の日常生活全般に関係しており、経費の費目も広範囲に及んでいる。児童養護施設の具体的な事業費の支弁費目は、図表-2にまとめられている。

事業費の支弁対象の費目は、生活諸費、教育諸費、その他の諸費に分けられている。第1に、生活諸費は一般生活費として給食に要する材料費等及び日常生活に必要な経常的諸経費が対象となる。第2に、教育諸費には義務教育用の学用品費、教材代等などの教育費や学校給食費（学校から徴収される実費）、小学6年生、中学3年生及び高校3年生の修学旅行の交通費、宿泊費等が対象となる見学旅行費がある。第3に、その他の諸費としては、年末の被服等の購入費に充てられる期末一時扶助費、診察、治療、投薬、手術等のいわゆる医療費、義務教育修了児が職業補導機関に通う交通費を対象とする職業補導費も設けられている。

これらの事務費や事業費に対して、国によって入所児童等1人当たりの月額、日額等の単価について保護単価が定められている。（図表-3）ここでは、児童養護施設に保護児童が入所した場合の保護単価について、その具体的な内容について確認する。まず、事業費は一般生活費と一般生活費以外に分けられている。一般生活費としては、月額ベースで一般児童に対しては50,760円、乳児に対しては58,570円が設定されている。一般生活費以外の項目としては、被虐待児童を受け入れた場合の保護単価として26,100円、幼稚園費として幼稚園への就園に必要な入学金、保育料、制服代等の実費（ただし、就園奨励費補助額を控除した額）、教育費として小学生であれば月額2,170円、中学生であれば月額4,300円がそれぞれ設定されており、保護児童の日常生活に基づいた詳細な制度設計が行われている。

図表-4には、児童保護措置費に関する負担区分割合が示されている。児童福祉施設において保護の対象となる児童について、国が定める保護単価は児童を保護する環境によって適用され、その結果として算出される事務費や事業費の負担は市町村、都道府県、政令指定都市、中核市、児童相談所設置市、国によってそれぞれ負担割合が定められている。主要な児童福祉施設であれば、児童保護措置費の2分の1を都道府県、政令指定都市、中核市、児童相談所設置市のいずれか該当する主体がその費用を負担し、残りの2分の1の費用を国が児童入所施設措置費等国庫負担金を通じて財政的な支援をする仕組みになっている。

すなわち、これまでの検討からも明らかなように、地方公共団体を通じて提供される社会的養護の「現場」を支えるうえで重要な役割を果たすのが、本項で検討した国からの財政移転である児童入所施設措置費等国庫負担金である。地方公共団体間に財政力の格差が存在するなかで、保護児童の養育環境に応じた保護単価を設定し社会的養護に関する費用

14) 例えば、各施設について児童1人に対する職員数は以下のように定められている。

〔児童養護施設〕小学生以上 4:1  
0・1歳児 13:1  
3歳上幼児 3:1

図表-4 児童保護措置費の負担区分表

施設種別	実施主体の区分	児童等入所施設 の区分	支弁	負担区分		
				市町村	都道府県 指定都市 中核市 児童相談所設置市	国
特定教育・保育施設等	市町村	私立施設・事業所	市町村	1/4	1/4	1/2
		公立施設・事業所	市町村	一般財源化		
母子生活支援施設 助産施設	市・福祉事務所を 設置する町村	市町村立・私立施設	市町村	1/4	1/4	1/2
		都道府県立施設	都道府県		1/2	1/2
	都道府県 指定都市 中核市 児童相談所設置市	都道府県立 ・市町村立 ・私立施設	都道府県 指定都市 中核市 児童相談所設置市		1/2	1/2
その他の児童福祉施設・ ファミリーホーム・自立 援助ホーム・里親	都道府県 指定都市 中核市 児童相談所設置市	都道府県立 ・市町村立 ・私立施設	都道府県 指定都市 中核市 児童相談所設置市		1/2	1/2

(出所) 公益財団法人児童育成協会 (2020), 9 ページより作成。

を国庫負担金を通じて財政的に支援をすることによって、現代の福祉国家における社会的養護という地方公共団体の「現場」が機能しているのである。

次節では、石川県金沢市という具体的な事例を用いて地方公共団体が提供する社会的養護の実態とその財政システムについて明らかにする。

#### 4. 金沢市の社会的養護と財政システム

##### 4.1 「金沢子ども条例」における地方公共団体の責務

本稿で具体的な事例として取り上げる石川県金沢市は、人口463,254人の中核市である<sup>15)</sup>。金沢市では、「金沢子ども条例」を定めている<sup>16)</sup>。条例の第1章第2条において「金沢コミュニティ」は、「金沢を愛する心が育ててきた住民相互の高い連帯意識と福祉、環境、教育等のさまざまな分野にわたり相互に力を合わせて住みよいまちづくりを進めてきた公私協働の土壌が培われた本市固有の地域社会」とであると定義している。

コミュニティのなかで「子どもの育成は、金沢コミュニティを形成する家庭、地域、学校、企業、行政等のすべてが、子どもの育成に責任を有することを認識し、その役割に応じて主体的に子どもの育成にかかわっていくとともに、すべての子どもの幸せと健やかな成長を図るという共通の目的の下に相互に連携し、及び協力して行われなければならない」(第3条)とコミュニティ全体で児童の養育に責任を持つことを明記している。

そして、条例の第2章において「子どもの育成に関する大人の責務」を定めている。金

15) 「2020年国勢調査 金沢市人口及び世帯数について」

16) 金沢市 (2001)

沢市の責務としては、「市は、基本理念にのっとり、金沢コミュニティが一体となって子どもの育成を推進するための施策を策定し、及び実施しなければならない」（第8条）と定められている。そして、第4章では子どもの育成についての推進体制として「市は、子どもに関する相談を行う市以外の機関、市民団体等との連携を深めることにより、虐待の防止、子どもの育成に係る相談体制の充実等に努めるものとする」（第13条）と定めている。

すなわち、「金沢子ども条例」において地域社会全体で子どもの健全な育成に取り組む基本理念が示されたうえで、金沢市という地方公共団体の責務が明記されている。その責務を実現する施策の中に、児童の健全な育成のための社会的養護が位置付けられているのである。

#### 4.2 金沢市の社会的養護の全体像

2016年に改正児童福祉法が成立したことの現代的な意義は、社会的養護を含めた児童の権利を保障するうえで、市町村を中心とした体制を構築する方向性が提示されたことにある<sup>17)</sup>。本稿で具体的な事例として取り上げる金沢市という地方公共団体では、金沢市を最前線として石川県と連携を図りながら子育てに関する包括的な支援体制が構築されており、包括的な支援体制の中に社会的養護を位置付けている<sup>18)</sup>。

図表-5に示されているように、第1に、児童福祉法（第59条の4）に基づき児童相談所として「こども相談センター」が設置されており、金沢市を最前線として社会的養護に取り組む姿勢を読み取ることができる<sup>19)</sup>。第2に、金沢市における「子育て世代包括支援

17) 鈴木（2021）は、2016年児童福祉改正にともない発表された「社会的養育ビジョン」において示されている「市町村子ども家庭総合支援拠点」の設置など、市区町村を中心とした子ども家庭支援体制の構築の重要性について分析している。

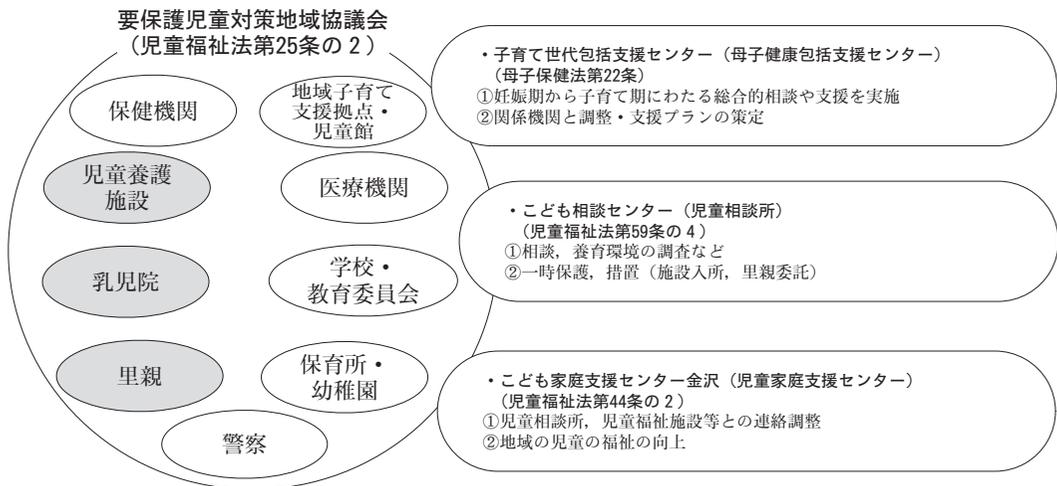
18) 石川県では、「いしかわエンゼルプラン」が発表されている。この計画は、「いしかわ子ども総合条例」に基づく「県行動計画」、子ども・子育て支援法に基づく「都道府県子ども・子育て支援事業支援計画」、次世代育成支援対策推進法に基づく「都道府県行動計画」等の性格も併せ持つ計画である。このプランの中で、「結婚、妊娠・出産、子育てのライフステージに応じた切れ目のない支援」と「各ステージにわたるワークライフバランスの推進」の施策体系のもと、総合的な少子化対策に取り組んでいる。

また、石川県では「いしかわ子ども総合条例」（2007年3月制定）の中で、児童の養育に関する基本理念が示されている。第1に、子どもの基本的人権の確保、子どもの最善の利益への考慮が明示される。第2に、その理念を実現するために各主体の責務が定められており、保護者、県民、青少年・若者、県、事業主、そして市町がそれぞれの責務を果たすことが求められている。第3に、市町との協働体制が必要であることも明記されている。

同時に、石川県では「社会的養育の手引き」が定められており、その中で社会的養護については、児童養護施設や乳児院において、子どもを養育するケア単位の小規模化（小規模グループケア化）や地域分散化（分園型小規模グループケア、地域小規模児童養護施設の設置）を進めており、家庭的な養育環境の充実を図っている。

19) 中核市としては、金沢市以外にも神奈川県横須賀市と兵庫県明石市、奈良県奈良市が児童相談所を設置している。

図表-5 金沢市の社会的養護の全体像



センター（母子健康包括支援センター）」（母子保健法第22条）を通じて、妊娠期から子育て期の総合的な支援を実施する。第3に、「こども家庭支援センター金沢（児童家庭支援センター）」（児童福祉法第44条の2）と連携しながら、地域の児童の福祉に関する問題、児童や家庭に関わる相談に応じる体制が構築されている<sup>20)</sup>。「こども家庭支援センター金沢」は児童相談所としての「こども相談センター」と連携し、子育て家庭の支援、児童を一時的に預かる短期入所生活援助事業（ショートステイ事業）や夜間養護等事業（トワイライトステイ事業）等の子育て支援策も実施している。児童相談所の補完的役割として設置されている施設であり、児童養護施設を併設する場合もある。第4に、包括的な子育て支援体制の中に、児童養護施設や乳児院などの社会的養護に関連する施設が前述の国が定める「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」に基づいて設置され、児童の養育に対して地方公共団体に定められている責務を果たしている<sup>21)</sup>。第5に、児童福祉法に基づいて要保護児童対策地域協議会が設置されている。協議会は要保護児童対策調整機関として、協議会の構成員である学校・教育委員会、医療機関、警察等とも連携しながら、児童養護施設などで保護が必要な児童に対して社会的養護を提供している。

- 20) 「児童家庭支援センターは、地域の児童の福祉に関する各般の問題につき、児童に関する家庭その他からの相談のうち、専門的な知識及び技術を必要とするものに応じ、必要な助言を行うとともに、市町村の求めに応じ、技術的助言その他必要な援助を行うほか、第26条第1項第2号及び第27条第1項第2号の規定による指導を行い、あわせて児童相談所、児童福祉施設等との連絡調整その他厚生労働省令の定める援助を総合的に行うことを目的とする施設とする」（児童福祉法第44条の2）
- 21) 金沢市における児童福祉施設で措置されている児童は、132名となっている。(2021年4月1日現在)内訳としては、乳児院9名、児童養護施設96名、里親14名、ファミリーホーム1名、福祉型障害児入所施設11名、医療型障害児入所施設1名となっている。児童養護施設入所者(96名)の措置理由は、虐待46名(47.9%)、虐待以外50名(52.1%)である。(金沢市こども相談センター・幼児教育センター(2021))

### 4.3 金沢市の社会的養護と財政移転

本項では、金沢市の社会的養護を支える財政移転の構造について検討する<sup>22)</sup>。金沢市の一般会計総額2279.5億円のうち最大の支出項目は民生費679.1億円であるが、その中で最も支出額が大きい項目は児童福祉費324.6億円である。その児童福祉費の中で支出額が最も大きい項目は、児童福祉総務費の119.5億円（構成比36.8%）と、保育所費189.3億円（58.3%）である。

社会的養護に関連する支出は児童福祉総務費に計上されているが、主要な支出項目として、児童相談所関連経費として12.5億円が計上されており、そのうち8.7億円は児童保護措置費として計上されている。この経費は、前述したように事務費や事業費について国が定める保護単価に基づいて算出されたものである。それ以外にも一時保護所費や、保護児童自立支援費などの社会的養護に関する支出もある。（図表－6）

図表－6 金沢市の児童福祉総務費の内訳（主要項目）（単位：円）

児童福祉総務費	
児童健全育成対策費	8,128,647,986
こども家庭支援センター	9,538,300
児童手当	6,787,790,000
児童扶養手当	1,302,929,810
児童相談所費	1,252,440,155
職員費	315,728,487
一時保護所費	19,856,848
児童虐待防止策対策費	468,800
児童保護措置費	866,022,668
保護児童自立支援費	3,977,545
児童養護施設等整備費補助	13,339,000
管理運営費	33,046,807
子育て世帯国臨時特別給付金事業費	567,587,255
ひとり親世帯臨時特別給付金事業費	78,932,856
児童養護施設感染症防止対策費	9,657,000
里親家庭等感染症防止対策費	196,000
事業所・地域団体等臨時預かり奨励事業費	11,800,000
ひとり親世帯国臨時特別給付金事業費	553,096,303
子ども見守り支援事業費	2,205,000
新生児臨時特別給付金事業費	300,200,000
合 計	11,948,762,696

（出所）金沢市（2021）より作成。

図表－7は、金沢市の社会的養護を支える財政システムとして、国や石川県側からの社会的養護に関する国庫補助金及び負担金などの財政移転の内訳である。国側からの国庫支

22) 金沢市の歳出・歳入に関する数値は、金沢市（2021）。

図表-7 児童福祉に関する財政移転

(単位：円)

国庫支出金	
児童福祉費負担金	12,658,137,084
助産施設入所費負担金	660,908
児童手当負担金	4,739,134,999
児童扶養手当負担金	437,605,603
児童保護措置費負担金	431,905,907
保育所等運営費負担金	7,012,684,744
子育てのための施設等利用給付交付金	12,193,056
母子生活支援施設運営費負担金	23,951,867
県支出金	
児童福祉費負担金	4,543,827,500
児童手当負担金	1,027,474,332
児童保護措置費負担金	796,025
保育所等運営費負担金	3,508,881,643
子育てのための施設等利用給付費負担金	6,675,500

(出所) 金沢市 (2021) より作成。

出金として計上されているのが児童保護措置費負担金4.3億円である。図表-4 (前掲) に示されたように、国が定める保護単価に基づいて算出された児童保護措置費の国側の負担が費用全体の約2分の1となっている。

社会的養護に関する財政移転の構造は、「こども相談センター金沢」の予算構造にも表れている。図表-8のように、歳入構造において児童保護措置費に関する国庫支出金が全体の4.6億円 (38.3%) を占める一方で、そのほかの財源としては一般財源7.4億円 (61.2%) が活用されている<sup>23)</sup>。つまり、社会的養護の全国統一的なサービスを提供するうえで児童入所施設措置費等国庫負担金が福祉国家における社会的養護の「現場」を支える重要な役割を果たしている。その基盤を元に地域の特性に応じたきめ細やかなサービスが提供されるためには、金沢市の一般財源がより一層重要でありその活用によって児童の状況に応じた家庭的な環境により近い社会的養護が提供されているのである。

すなわち、現代の福祉国家において地方公共団体が提供する社会的養護は児童の保護者と地方公共団体がその養育に責務を担いかつ児童の権利を守るという理念の元に、金沢市の児童相談所としての「こども相談センター」が、「子育て世代包括支援センター」や「こども家庭支援センター金沢」と連携しながら提供されている。社会的養護に関する全国統一的な質を確保し福祉国家の「現場」が機能するために、国が定める保護単価に基づいて児童保護措置費が算出され、その費用を国からの財政移転によって支援する仕組みが構築されている。その仕組みを基盤として、金沢市の一般財源など地方公共団体の財政力

23) 一般財源の中には、地方交付税措置がとられた財源も含まれている。(金沢市こども相談センター・幼児教育センター (2021))

図表-8 こども相談センターの予算構造

【歳出】		(千円)	構成比 (%)
運営経費	一般経費	9,214	0.8
	児童保護措置費	829,600	68.3
	自立支援委託費	30,600	2.5
	一時保護所運営費	20,018	1.6
	一般職員費	232,239	19.1
	会計年度任用職員費	40,426	3.3
	その他	52,490	4.3
	合計	1,214,587	100.0
【歳入】			
財源内訳	国庫支出金	464,600	38.3
	県支出金	1,790	0.1
	分担金及び負担金	2,931	0.2
	諸収入	1,362	0.1
	一般財源	743,904	61.2
	合計	1,214,587	100.0

(出所) 金沢市こども相談センター・幼児教育センター (2021), 5 ページより作成。

に応じた地域性を帯びたサービスが提供されている。つまり、社会的養護は財政移転を軸に構築される現代福祉国家の財政的特質を示す典型的な領域なのである。

## 5. 財政制約下の社会的養護と地域内ネットワークの重要性

本稿の目的は、現代の福祉国家における社会的養護に着目し、全国統一的なサービス提供の仕組みとそれを支える財政移転の構造を、石川県金沢市という具体的な事例を用いて明らかにすることにあつた。

周知のように、日本全国には社会的及び地理的条件の異なる多様な地方公共団体が存在している。多様な地方公共団体に存在する経済的条件の相違は、47都道府県に存在する1718市町村(23特別区)において地方公共団体間に財政力の格差をもたらすことになる。地方公共団体間に存在する財政力の格差を前提として、地方公共団体によって提供される社会的養護は、児童福祉の増進を目的として国が定める「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」に基づいて施設運営の全国統一的な水準を維持しながら提供されている。その水準を維持するために国から市町村への児童入所施設措置費等国庫負担金などの財政移転が重要な役割を果たしている。

人口減少や少子高齢化が今後より一層進行する21世紀の経済社会では、地方公共団体や国の財政危機が悪化し、社会的養護に関する財政的な制約も強まることが予想される。児童の健全な育成のために必要不可欠な社会的養護を今後も維持していくためには、本稿で検討した金沢市のように児童相談所を軸とした子育てに関する包括的な支援体制を構築す

るとともに、社会的養護を支える地域社会内の主体間連携を促すネットワーク化がより一層重要となる。そして、児童の養育を可能な限り家庭的な環境に近づけるためにも、現代福祉国家の「現場」としての市町村や要保護児童対策地域協議会を中心とした地域社会内のネットワークがなければ、社会的養護を含めた包括的な支援体制を支える財政移転も有効に機能しないのである。その意味で、今後は、財政運営のスリム化を図ると同時に、社会的養護を支える地域内ネットワークの連携をより緊密化することが求められている。

#### 【引用文献】

- 石川県 (2021) 「いしかわエンゼルプラン2020」
- 大津泰子 (2018) 『児童家庭福祉 (第3版)』ミネルヴァ書房
- 大竹智 (2018) 「コミュニティの変容と社会的養護」『世界の児童と母性=Mother and child well-being around the world』資生堂社会福祉事業財団編
- 柏女霊峰 (2007) 『現代児童福祉論 (第8版)』誠信書房
- 小池由佳・山縣文治 (2021) 『社会的養護 (第4版)』ミネルヴァ書房
- 金沢市 (2001) 「金沢子ども条例」(2001年12月19日公布, 金沢市条例第73号)
- 金沢市 (2021) 「令和2年度 金沢市一般会計歳入歳出決算事項別明細書」
- 金沢市こども相談センター・幼児教育センター (2021) 『事業概要 (令和2年度実績)』
- 公益財団法人児童育成協会 (2020) 『児童保護措置費・保育給付費手帳 (令和元年度版)』中央法規出版株式会社
- 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課 (2022) 「社会的養護の推進に向けて」
- 渋谷博史 (2021) 「福祉国家と地方財政をみる眼」『新版 福祉国家と地方財政—地方公共団体の「現場」を支える財政の仕組み—』学文社, 所収
- 鈴木秀洋 (2021) 「新しい社会的養育ビジョンにおける市区町村子ども家庭支援体制構築の検証と展望」『子どもの虐待とネグレクト』第23巻第1号
- 塚谷文武 (2021a) 「地域格差と財政調整」『新版 福祉国家と地方財政—地方公共団体の「現場」を支える財政の仕組み—』学文社, 所収
- 塚谷文武 (2021b) 「地方公共団体と児童福祉」『新版 福祉国家と地方財政—地方公共団体の「現場」を支える財政の仕組み—』学文社, 所収
- 松本峰雄・和田上貴昭 (2020) 『改訂 子どもの養護—社会的養護の基本と内容—』建帛社