

[個別研究]

養護系施設入所児童の推移

児童家庭福祉研究部 坂本 健

要約

養護系施設である乳児院・養護施設に在籍する児童の数がますます減少しつつある。この原因としては様々な要因が指摘されているが、施設入所児童減少の最大の理由は、児童人口の急激な減少によるものである。それ故に、児童人口の減少に対応した施設機能のあり方を検討していくことが早急の課題である。

見出し語

乳児院；養護施設；児童相談所；養護相談

Study on the Trends of Child under Institutional Care

Takeshi SAKAMOTO

Abstract

There are less and less children who are accommodated in baby homes and children's homes. Among reasons suggested for the decline in the number of children such child welfare facilities, the primary one is a rapid decrease in the child population. Therefore, it is an urgent issue to give consideration to the appropriate functions of facilities in response to the decrease in the child population.

Key Words

baby home; children's home; child guidance center; counseling on protective care

I はじめに

養護系施設である乳児院・養護施設への入所児童の減少や定員割れが指摘されて久しい。とりわけ平成に入ったここ数年、その傾向が顕著となっている。こうした入所児童の減少傾向について、その原因解明に向けての取り組みがなされているが、未だ十分とは言えない状況である。そこでこの小論では、昭和45年から平成5年までの24年間の入所児童の推移を分析する中から、今日の養護施設がおかれた状況を客観的に整理する一助とした。あわせて今後の養護施設のあり方を考察するための基礎資料を提供したいと考える。

II 養護系施設入所児童の推移

1 分析上の留意点

養護系施設入所児童（以下「入所児童」とする）の推移を分析するに当たっては、いくつかの留意すべき事項がある。

第一点目は、児童人口との関係である。入所児童の動向を分析する場合、入所児童数の推移だけではとらえきれない。なぜならば周知のとおり、養護系施設入所の対象となる該当人口である児童人口に、近年急激な減少が見られるのである。すなわち、今日の入所児童数の減少は、児童人口の減少に連動していることは否定できない。ここで問題となるのは、児童人口の減少という絶対的な条件が、入所児童数の変化にどの程度影響を与えているのかという問題である。そこで本研究では、基本的に対児童人口との関係の中で、この問題を解明していくことを基本とする。

二点目は、統計資料からくる分析への制約である。児童人口との対比の中で考察を進めることを記したが、この児童人口（言うまでもないが0歳から18歳未満の人口）は、国勢調査からしか得ることができない。ということは、5年ごとのデータになってしまうことである。もちろん全国の児童人口に関しては、総務庁統計局『人口推計資料』から毎年10月1日現在の推計人口（年齢各歳別）が入手可能であるが、都道府県別の児童人口については、東京都など一部の地域を除いては、算出されていない、あるいは公表されていないという現状がある。このために、入所児童の動向を探る上で重要な都道府県別、すなわち地域別の実態は、十分な分析が困難であるという事実と直面するが、現在のところこれはやむを得ないといえよう。

三点目は、入所児童の数についてである。平成5年10月1日現在、全国で28,682人（乳児院と養護施設の合計）の在籍であった。このように全国レベルで見ると

にはさほど問題にはならないが、年齢別や都道府県別に分析する場合、とりわけ後者の都道府県別にその動向を見る場合には注意を要する。一例として乳児院をあげると、1県に1か所しか設置されていない都道府県・指定都市が22県4指定都市と、47都道府県・12指定都市中44%をしめる（平成5年10月1日現在）。この場合、わずか1人のプラスマイナスが、数値のうえで大きな影響を与える場合が多いことに留意しておく必要がある。

以上今回の研究を進める上での留意点を指摘したが、このことを念頭に置きながら、まず全国レベルでの推移について分析を進める。

2 養護系施設入所児童の推移（全国レベル）

昭和45年以降直近の数値が入手できた平成5年までの動向について考察したいと思う。

表1（次ページ参照）は、昭和45年から平成5年までの乳児院・養護施設の定員・入所児童数・定員充足率、乳児院・養護施設の新規入所児童数と、これら児童数を児童人口で除して算出した施設利用率・新規利用率および養護相談処理数を児童人口でわった養護相談率（定義は表1注を参照）の推移を示したものである。

この表から入所児童数は、乳児院では昭和47年の3,643人をピークに逓減傾向を呈し、平成5年には2,646人と、この20年間で千人の減少をみている。近年、一部地域においてわずかではあるが定員増がはかられた。しかし全国の定員充足率は、70%を割る状況にある。

一方養護施設の場合、昭和61年まで入所児童3万人を維持し、昭和59年には31,575人と昭和45年以降最高の児童数を示した。出生率低下の影響をストレートに受ける乳児院に比べると、養護施設に出生率低下の影響が拡大するまでには若干の年数を要する。養護施設においても昭和60年以降減少に転じ、昭和62年には3万人を割り、平成5年には26,036人と、ここ10年間で5千人の減少である。定員充足率の面でも、平成3年に80%をきり、平成5年は77.8%であった。

このような入所児童数の減少は、当然ながら新規入所児童数の減少と連動している。乳児院の新規入所児童数は、先に指摘した昭和47年度に4,016人を記録した後減少傾向に転じたが、短期入所制度が導入された昭和56年度には3,405人と回復傾向を示した。しかしその後は再び減少に転じ、ここ数年は2,600人前後を保っている。

養護施設の場合についても、昭和46年度の9,583人をピークとしておおむね減少に転じ、昭和60年度に7千人、3年後の昭和63年度には6千人をそれぞれ割り、平

表1 養護率の推移 [昭和45年(1970年)～平成5年(1993年)]

年次	乳児院			養護施設			新規入所児童数		養護 相談率	新規 利用率	施設 利用率
	定員	児童数	充足率	定員	児童数	充足率	乳児院	養護施設			
昭和45年	4,088	3,331	81.5	34,241	30,933	90.3	3,682	9,461	0.1057	0.0432	0.1127
昭和46年	4,126	3,488	84.5	34,181	31,051	90.8	3,893	9,583	0.1065	0.0441	0.1131
昭和47年	4,260	3,643	85.5	34,628	30,950	89.4	4,016	9,396	0.1082	0.0435	0.1121
昭和48年	4,304	3,503	81.4	34,583	30,654	88.6	3,652	8,498	0.1040	0.0391	0.1098
昭和49年	4,268	3,258	76.3	34,569	30,115	87.1	3,611	8,464	0.0998	0.0382	0.1056
昭和50年	4,191	3,292	78.5	34,719	30,084	86.6	3,402	8,457	0.0976	0.0370	0.1042
昭和51年	4,297	3,166	73.7	34,995	30,581	87.4	3,361	8,636	0.0969	0.0372	0.1045
昭和52年	4,239	3,258	76.9	35,110	31,254	89.0	3,389	8,670	0.1000	0.0372	0.1065
昭和53年	4,248	3,217	75.7	35,139	31,276	89.0	3,121	8,144	0.0929	0.0346	0.1061
昭和54年	4,264	3,111	73.0	34,811	30,990	89.0	3,005	7,890	0.0880	0.0334	0.1047
昭和55年	4,230	2,945	69.6	34,914	30,787	88.2	2,926	7,840	0.0842	0.0330	0.1034
昭和56年	4,203	3,033	72.2	35,112	30,921	88.1	3,405	8,138	0.0863	0.0355	0.1044
昭和57年	4,114	3,083	74.9	35,067	31,315	89.3	3,282	7,882	0.0883	0.0345	0.1063
昭和58年	4,035	3,078	76.3	35,033	31,566	90.1	3,213	8,128	0.0908	0.0354	0.1081
昭和59年	4,058	3,127	77.1	34,924	31,575	90.4	3,050	7,291	0.0879	0.0322	0.1081
昭和60年	4,064	3,004	73.9	35,044	30,717	87.7	2,982	6,807	0.0841	0.0309	0.1064
昭和61年	4,057	2,885	71.1	34,877	30,211	86.6	2,788	6,570	0.0821	0.0300	0.1060
昭和62年	4,010	2,804	69.9	34,799	29,595	85.0	2,624	6,259	0.0823	0.0289	0.1056
昭和63年	3,980	2,734	68.7	34,619	28,876	83.4	2,506	5,965	0.0824	0.0282	0.1052
平成元年	3,929	2,661	67.7	34,391	28,252	82.1	2,475	5,854	0.0844	0.0284	0.1054
平成2年	3,843	2,599	67.6	34,076	27,423	80.5	2,512	5,836	0.0875	0.0293	0.1053
平成3年	3,776	2,583	68.4	33,856	26,882	79.4	2,642	5,678	0.0898	0.0300	0.1063
平成4年	3,785	2,671	70.6	33,624	26,357	78.4	2,572	5,727	0.0961	0.0309	0.1080
平成5年	3,806	2,646	69.5	33,455	26,036	77.8	2,583	5,649	0.1010	0.0315	0.1097

注) ①乳児院・養護施設定員・児童数は『社会福祉施設調査報告(各年版)』による。なお昭和45年・46年は12月31日現在、昭和47年以降は10月1日現在である
 ②乳児院・養護施設新規入所児童数は『社会福祉行政業務報告(各年度版)』による
 ③乳児院・養護施設定員充足率=乳児院・養護施設入所児童数/定員×100
 ④養護相談率=該当年度1年間の児童相談所における養護相談処理数/該当年度の10月1日現在の児童人口×100
 ・養護相談処理数は『社会福祉行政業務報告』
 ・児童人口のうち昭和45年・50年・55年・60年・平成2年は総務庁統計局『国勢調査報告』, 国勢調査実施年以外は総務庁統計局『各年10月1日現在推計人口(人口推計資料)』
 ⑤新規利用率(乳児院・養護施設新規利用児童率)=該当年度1年間における乳児院・養護施設新規入所児童数/該当年度の10月1日現在の児童人口×100
 ⑥施設利用率(乳児院・養護施設入所児童率)=該当年次の10月1日現在の乳児院・養護施設入所児童数/該当年次の10月1日現在の児童人口×100

成5年度は5,649人であった。

以上が実数からみた入所児童の推移である。しかしながら母集団となる児童人口は、昭和55年の3,262万人を最高に減少傾向に移行しており、とりわけ昭和60年以降の減少割合には大きなものがある。したがってこの児童人口の変化を考慮しなければ、正確な動向把握がなされたとは言いがたい。そこでより正確な入所児童の推移をつかむために、入所児童数並びに新規入所児童数を児童人口で除すことによって、児童人口を基準とした入所児童数の割合および新規入所児童数の割合を用い、児童人口の変動に左右されない数値により検討を加えることとした。

その結果施設利用率（該当年次の10月1日現在の乳児院入所児童数と養護施設のそれを合算し、児童人口で割ったもの）は、昭和46年の0.1131（児童人口1,000人当たりでは1.131人）が最高であった。それ以降は増減を繰り返しながら推移し、昭和55年の0.1034（同1.034人）が最低値である。この最低値と最高値を比較すると、児童人口1万人当たりで1人の違いということになる。数値の方は昭和55年以降もなだらかな増減を繰り返したが、平成2年の0.1053を境として上昇傾向に転じ、平成5年には0.1097（同1.097人）と、やや回復の兆しを示している。

同様にして新規利用率（該当年度1年間に新たに乳児院と養護施設に入所した児童数を合算し、それを児童人口で除したもの）についてみると、最高値は施設利用率と同じ年度に当たる昭和46年度で、数値は0.0441（児童人口1万人当たり4.41人）である。逆に最小値については、施設利用率よりもやや年度が進んだ昭和63年度に記録した0.0282である。これは児童人口1万人当たり換算すると、2.82人ということになる。したがって最高値と最低値の違いは、児童人口1万人当たりおよそ1.6人である。なお数値の方は、昭和63年度以降は増加傾向を呈し、平成5年度には0.0315と、児童人口1万人当たり3.15人まで増加し、施設利用率と同じく回復基調を伺わせる結果を示している。

次に施設利用率及び新規利用率との関連で、児童相談所において処理された養護相談数の推移を見ておきたい。もちろん、養護相談は児童相談所における相談種類の一つに過ぎなく、養護系施設入所へと至る理由は、養護相談にのみ限定されるものではない。しかし養護相談として受理されたケースにおいて、施設入所が必要と判定された場合の多くは乳児院・養護施設への措置となることから、全般的な傾向の把握は可能であると考えらるからである。

さて先の表1に示される通り、養護相談処理件数は昭和47年度の33,387件をピークとして通減傾向に移行し、最低値は平成元年度の24,756件であった。しかしその後は増加傾向にあり、平成5年度は26,398件と昭和60年度前後の水準に戻っている。では児童人口との関連でみると、どのような推移を呈しているのであろうか。養護相談率（該当年度1年間に児童相談所において処理された養護相談数を児童人口で割ったもの）は、件数と同じく昭和47年度には0.1082と最高を記録した。これは児童人口1万人当たり換算すると、およそ11人である。その後は通減状態で推移し、昭和61年度には0.0821まで減少した。これを児童人口1万人当たりの割合で見ると、約8人という水準で、昭和47年度当時とは3人もの違いが表出された。なお昭和61年度以降は通増傾向に転じ、平成5年度には0.1010、児童人口1万人当たりでみると10人という出現頻度である。

以上のように、本項では施設利用率、新規利用率、養護相談率という3種の出現率を用いて、昭和45年から平成5年までの養護系施設入所をめぐる全国レベルでの動向を分析してきた。次に年齢別の施設利用率について、若干の検討を行なうこととする。

3 養護系施設入所児童の推移（年齢別）

ここ数年来養護施設では、高齢児童の増加が指摘されている。本項ではそうした状況を踏まえながら、入所児童の年齢からみた施設利用の動向について考察する。

表2で示した6年分の推移から共通して指摘できることは、全般的に中学2・3年生に該当する13歳・14歳の利用率が高いことである。これは高齢児童の増加を示す証左と考えられる。しかし昭和45年以降の推移として概観した場合、13歳・14歳の利用率そのものは低下傾向にある。ではその低下したポイント分はどこにスライドしたのであろうか。それは表からも明らかな通り、16歳・17歳・18歳以上という高校生（全日制・定時制）児童の増加として示されている。すなわち16歳については、昭和45年の0.0266（16歳人口1万人当たり2.7人）から平成5年の0.0853（同8.5人）へと、同様に18歳以上では、昭和45年にはわずか0.0036と1万人当たり0.36人であったものが、平成5年には0.0194と1万人当たり1.9人にまで拡大している。この結果高齢児童、それも今日では中学生ではなくて高校生や就職児童に対する処遇の確立の必要性が強く求められていることが示されているのである。

表2 年齢各歳階級別施設利用率の推移

年次	昭和45年	昭和50年	昭和55年	昭和60年	平成2年	平成5年
総数	0.1127	0.1042	0.1034	0.1064	0.1053	0.1097
0歳	0.0662	0.0575	0.0673	0.0727	0.0722	0.0757
1歳	0.0894	0.0786	0.0750	0.0880	0.0884	0.1000
2歳	0.0852	0.0729	0.0766	0.0826	0.0874	0.0936
3歳	0.0877	0.0847	0.0769	0.0872	0.0804	0.0880
4歳	0.1205	0.0993	0.0828	0.0923	0.0904	0.0974
5歳	0.1102	0.1086	0.0991	0.0994	0.0950	0.1022
6歳	0.1135	0.1108	0.1016	0.1029	0.0974	0.1012
7歳	0.1233	0.1156	0.1054	0.1082	0.0985	0.1018
8歳	0.1378	0.1195	0.1175	0.1102	0.1104	0.1132
9歳	0.1445	0.1564	0.1265	0.1165	0.1176	0.1177
10歳	0.1805	0.1338	0.1367	0.1245	0.1144	0.1144
11歳	0.1598	0.1405	0.1337	0.1286	0.1200	0.1263
12歳	0.1678	0.1456	0.1423	0.1383	0.1290	0.1283
13歳	0.1722	0.1549	0.1431	0.1477	0.1380	0.1308
14歳	0.1872	0.1593	0.1766	0.1595	0.1460	0.1419
15歳	0.1395	0.1057	0.0992	0.1143	0.1184	0.1192
16歳	0.0266	0.0321	0.0407	0.0511	0.0779	0.0853
17歳	0.0134	0.0185	0.0311	0.0363	0.0606	0.0722
18歳	0.0036	0.0046	0.0083	0.0102	0.0154	0.0194
以上						

注) 18歳以上の利用率算出の際の人口には、18歳・19歳を合算した人口を用いた。総数算出のための人口は、0歳～17歳の児童人口である。

4 都道府県別養護系施設入所児童の推移

国勢調査で得られた児童人口を分母として、国勢調査年ごとの都道府県・指定都市別施設利用率・養護相談率を算出した。その結果、都道府県・指定都市別の動向を述べることは容易なことではないが、総じて言えることは、養護相談率・施設利用率ともに、西高東低型であることがわかる。平成2年の施設利用率は高知0.1989を先頭に、鹿児島0.1910、徳島0.1862、熊本0.1620、鳥取0.1574、大分0.1564、宮崎0.1531、長崎0.1514と続く。東日本地区には利用率0.15以上の地域はなく、東京・石川0.1424、神奈川0.1327という3地域のみが0.13以上である。指定都市（別掲）の場合でも、大阪市0.1961、北九州市0.1825、神戸市0.1817など、西日本地区の指定都市で高くなっている。この傾向は平成2年のみに限られ

たものではなく、昭和50年・55年・60年においてもほぼ同様な傾向が示されている。

一方養護相談率に関しても、おおむね西高東低型の傾向としてとらえられる。とりわけ九州地区各県が顕著である。また全般的に指定都市は高めの数値となっている。

都道府県・指定都市別の状況を簡略化して紹介したが、このような結果となる都道府県別の理由については、地域特性、児童相談所の活動状況、施設の養護問題への取り組み姿勢の相違、行政側の意向など、いくつかの要因が考えられるが、それぞれの地域についてどの要因が強く作用しているかなどは現段階では未解明である。現在養護問題の理由別処理件数や年齢別施設入所状況などを都道府県別に分析する作業を進めているが、こ

の結果については稿を改めたいと思う。

III 考察

これまで養護系施設入所児童数の減少に関しては、多くの議論がなされてきた。その理由としてこれまで指摘されてきたことを整理するならば、児童相談所の機能に関する問題、費用負担率の変更に起因する行政側の問題、出生率の低下に伴う児童人口の減少、養護問題そのものの発生率の低下、施設側の問題などがあげられている。いずれの指摘も重要な問題であり、詳細な検討が必要とされることは論をまたない。しかしこれまでなされてきた議論を総括するならば、やや客観的な分析を欠いていた側面を否定することはできないだろう。この問題を克服し、入所児童数減少の推移を正確かつ客観的に把握することが本稿の目的である。そのために児童人口をベースとし、施設利用率・新規利用率・養護相談率という3つの出現率を用い、分析を試みたものである。それぞれの出現率別の状況については前述した通りである。ここではそれらを総合した考察を行なうことによって、今日の利用児童数減少の理由を明らかにしておきたい。

誤解をおそれずに述べるとするならば、近年の利用児童数減少の最大要因は、児童数の減少ではないかと考える。これまで児童人口の減少というファクターは、他の要因に比べ軽視されてきた嫌いがある。しかしこれまで分析したように、入所児童数の一貫した減少傾向に対して、施設利用率は予想外に低下していない。近年はむしろ増傾向にすらある。もし他の要因が強く作用してい

るのならば、新規利用率・施設利用率ともにもっと低下するはずである。ただし、昭和50年代後半から60年代前半に迎える利用率の「底」現象前後の状況については、児童人口を要因とするだけでは説明が不足することを認めなければならない。

いずれにせよここ数年の施設利用児童の減少には、児童人口の大幅な減少がきいていることは確かである。したがって今後もさらに進行するであろう児童人口の減少からくる利用率の低下に対する対応策を、行政・児童相談所・施設が一丸となって構築していくことが早急な課題なのである。

なお今日の利用児童数減少には、この他の要因、例えば養護問題そのものの発生状況や、養護問題の早期発見体制のあり方なども強く関係していることを確認しなければならない。さらに社会的養護体系としては、里親制度の存在を忘れてはならない。今回の研究では里親委託児童は養護系施設入所児童の10%弱であること、そして本研究は施設入所児童の分析を主眼としたことから、里親委託児童の分析は割愛したが、里親委託児童の詳細な検討は次回の課題としたい。

今後さらに施設入所児童の減少が進行することは、避けて通ることのできない現実である。その場合、理想的には定員に余裕が生じた分、ゆとりある処遇の展開と、地域支援に向けた機能拡大がはかられれば、施設にとっても地域住民にとってもプラスとなるのだが。まずは現在の状況を的確に把握し、各施設ごとに将来に向けたビジョンを作成することが肝要である。