

参 考

今後目指すべき 児童の社会的養護体制に関する構想検討会 中間とりまとめについて

雇用均等・児童家庭局 家庭福祉課

1 社会的養護の概要

社会的養護の現状について

里親 制度	保護者のない児童または保護者に監護させることが不相当であると認められる児童の養育を都道府県が里親に委託する制度	登録里親数	委託里親数	委託児童数
		7,737人	2,370人	3,293人

資料: 福祉行政報告例 [平成17年度末現在]

	乳児院	児童養護施設	情緒障害児 短期治療施設	児童自立支援 施設	自立援助 ホーム
対象児童	乳児(保健上、安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合には、幼児を含む。)	保護者のない児童、虐待されている児童その他環境上養護を要する児童(安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合には、乳児を含む。)	軽度の情緒障害を有する児童	不良行為をなし、又はなすおそれのある児童及び家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童	義務教育を終了した児童であって、児童養護施設等を退所した児童等
施設数 (公立・私立)	117か所 (16か所・101か所)	558か所 (55か所・503か所)	27か所 (11か所・16か所)	58か所 (56か所・2か所)	35か所
児童定員	3,669人	33,676人	1,323人	4,227人	263人
児童現員	3,077人	30,830人	1,030人	1,828人	163人

資料: 社会福祉施設等調査報告[平成17年10月1日現在]

自立援助ホームは家庭福祉課調[平成18年2月1日現在]

小規模グループケア	286カ所
地域小規模児童養護施設	89カ所

資料: 小規模グループケア、地域小規模児童養護施設は家庭福祉課調[平成17年度]

2 社会的養護に関する背景

1. 虐待の増加とこれに対する対応

児童虐待防止対策の一層の強化とともに、虐待を受けた子どもに対する社会的養護が大きな課題となっている。

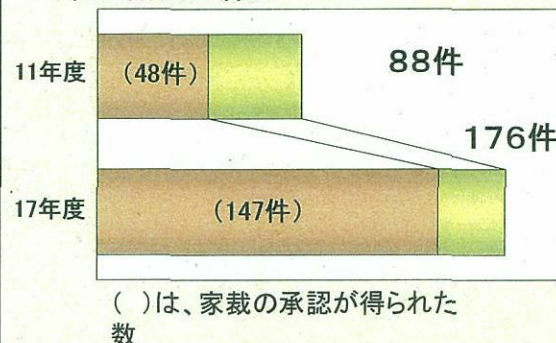
虐待相談対応件数

虐待防止法施行前の3倍に増加



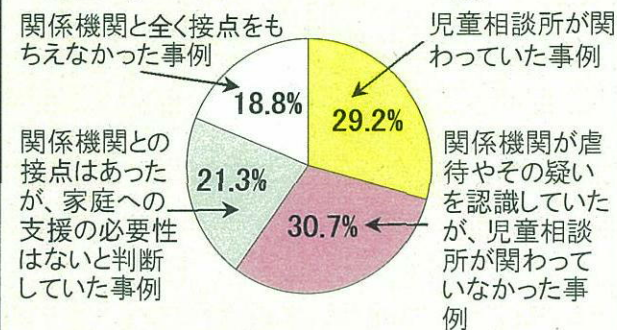
強制入所措置申立件数

強制入所措置のための家庭裁判所への申立件数も増加



死亡事例の発生

児童虐待防止法施行後も、虐待死亡事例は発生(H12.11.20～H16.12.31 202件)



最近の死亡事例、前回（平成16年）の改正法の施行状況を踏まえて、下記の対策を推進

- (1) 児童相談所や市町村の体制整備
- (2) 最近の死亡事例等を踏まえた児童相談所運営指針等の見直し
- (3) 児童虐待防止法の見直し

→ 施設に入所する子どもにおいても、虐待を受けた子どもの割合が高い。

【虐待を受けた子どもの入所割合】

- 乳児院 → 27.5%(H16)
- 児童養護施設 → 62.1%(H16)
- 情緒障害児短期治療施設 → 69.8%(H16)
- 児童自立支援施設 → 59.7%(H12)
- 児童相談所一時保護 → 32.8%(H15)

[資料:各団体における各施設の被虐待児童入所状況調査]

児童虐待の防止等に関する法律及び児童福祉法の一部を改正する法律（第166回国会成立）の概要

<参考>

- 平成16年改正法附則に基づき、超党派で改正案が取りまとめられ、本年4月国会に提出。5月25日に可決成立。

1 児童の安全確認等のための立入調査等の強化

- 児童相談所等の安全確認措置の義務化
- 解錠等を伴う立入調査を可能とする新制度の創設
- 立入調査を拒否した者に対する罰金額の引上げ(30万円→50万円以下)

2 保護者に対する面会・通信等の制限の強化

- 児童相談所長等による保護者に対する面会・通信制限の対象の拡大
 - ※ 裁判所の承認を得た上での強制的な施設入所措置以外に、一時保護及び保護者の同意による施設入所の間も制限可能に
- 都道府県知事による保護者に対する接近禁止命令制度の創設(命令違反には罰則)
 - ※ 裁判所の承認を得て強制的な施設入所措置を行った場合で特に必要があるとき、都道府県知事は、保護者に対し、児童へのつきまといや児童の居場所付近でのはいかいの禁止命令をできる制度を創設。

3 保護者に対する指導に従わない場合の措置の明確化

- ※ 保護者が指導に従わない場合、一時保護、施設入所措置等の措置を講ずることを明確化

4 その他

- 国及び地方公共団体による重大な児童虐待事例の分析責務の規定
- 地方公共団体による要保護児童対策地域協議会設置の努力義務化など

児童虐待の防止等に関する法律及び児童福祉法の一部を改正する法律(第166回国会成立)

附 則 (検討)

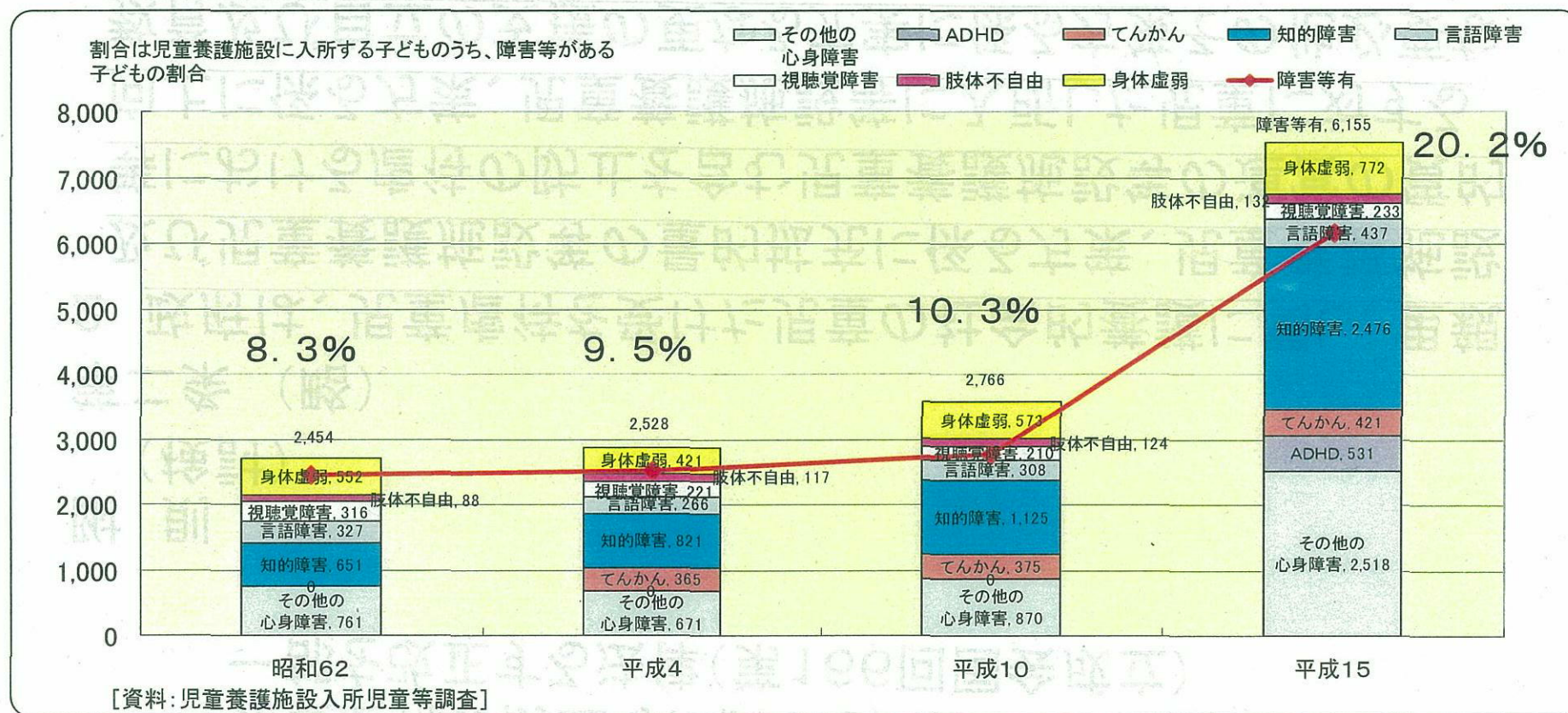
第二条 (略)

2 政府は、児童虐待を受けた児童の社会的養護に関し、里親及び児童養護施設等の量的拡充に係る方策、児童養護施設等における虐待の防止を含む児童養護施設等の運営の質的向上に係る方策、児童養護施設等に入所した児童に対する教育及び自立の支援の更なる充実に係る方策その他必要な事項について速やかに検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

2. 社会的養護を必要とする子どもの背景の多様化

→ 児童養護施設において障害等がある子どもの割合が増加している。

児童養護施設における障害等の割合

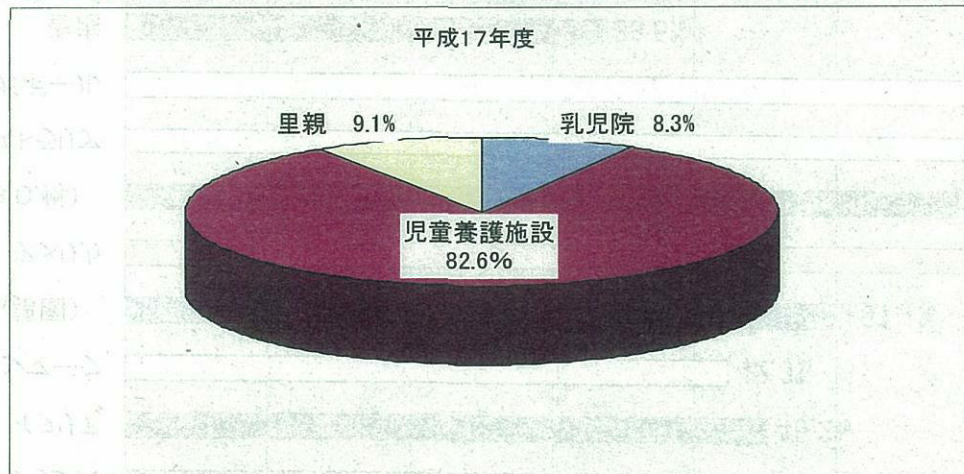


※ 発達障害については、「知的障害」のほか、「その他の心身障害」に分類されている可能性がある。
(ADHDは平成15年より分類。)

3. 施設中心の養護体制

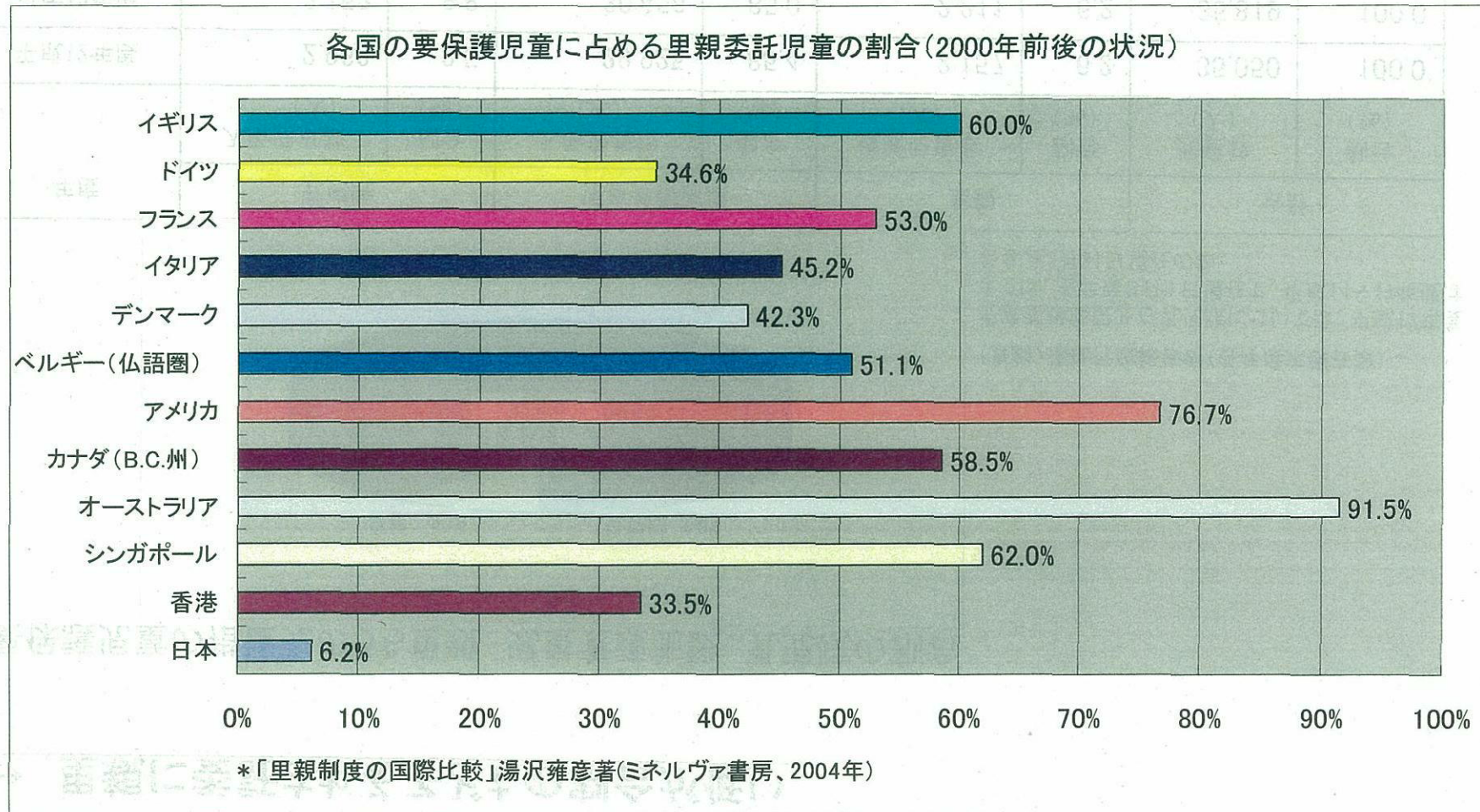
→ 里親に委託される子どもの割合が低い。

要保護児童の措置先のうち里親、児童養護施設、乳児院の割合



年度	乳児院		児童養護施設		里親		合計	
	入所児童数 (人)	割合 (%)	入所児童数 (人)	割合 (%)	委託児童数 (人)	割合 (%)	児童数 (人)	割合 (%)
平成12年度	2,968	8.5	29,925	85.4	2,157	6.2	35,050	100.0
平成13年度	3,152	8.8	30,456	85.0	2,211	6.2	35,819	100.0
平成14年度	2,689	7.9	28,988	84.8	2,517	7.4	34,194	100.0
平成15年度	2,746	7.9	29,144	84.0	2,811	8.1	34,701	100.0
平成16年度	2,942	8.2	29,828	83.3	3,022	8.4	35,792	100.0
平成17年度	3,008	8.3	29,850	82.6	3,293	9.1	36,151	100.0

→ 諸外国と比較しても、日本の里親委託率は低い。



※ 里親の概念は諸外国によって範囲が異なる。(例えば、親族が子どもを預かる場合や短期間子どもを預かる場合、小規模なグループ形態で子どもを養育する場合を里親に含むか否かが国により異なる等)

→ 児童養護施設の多くが大舎制(大規模集団処遇)を採っている。

大舎・中舎・小舎の比較

	児童養護施設		児童自立支援施設		情緒障害児短期 治療施設	
大舎	393	70.6%	5	8.6%	27	100.0%
中舎	94	16.9%	17	29.3%	0	0.0%
小舎	120	21.5%	44	75.9%	0	0.0%

(資料)

- ・ 児童養護施設: 全国児童養護施設協議会調べ(平成17年4月1日現在 557施設、複数回答あり)
大舎: 1舎20人以上、中舎: 1舎13～19人、小舎: 1舎12人以下
- ・ 児童自立支援施設: 全国児童自立支援施設協議会調べ(平成16年度 58施設)
大舎: 1舎26人以上、中舎: 1舎16～25人、小舎: 1舎15人以下
- ・ 情緒障害児短期治療施設: 全国情緒障害児短期治療施設協議会調べ(平成17年10月1日現在)

4. 退所後の状況

→ 児童養護施設を退所した子どものうち、6割強が家庭へ復帰している。

児童養護施設の退所理由別児童数(過去1年間の退所者数の退所理由)

区分		就職	家庭 復帰	他施設 転所	公営 住宅	入院	死亡	その 他	合計
H 1 2	退所者数	1,622	4,448	722	3	10	10	439	7,254
	(構成割合)	22.4%	61.3%	10.0%	0.0%	0.1%	0.1%	6.1%	100.0%
H 1 5	退所者数	1,151	3,765	697	1	11	11	296	5,932
	(構成割合)	19.4%	63.5%	11.7%	0.0%	0.2%	0.2%	5.0%	100.0%

資料:社会福祉施設等調査報告(各年度10月1日現在)

→ 大学等への進学率がなお低い。

○児童養護施設入所者の高等学校等卒業後の進路状況

[資料:家庭福祉課調べ]

区分	高等学校等 卒業生	大学等へ進学	進学していない	
			就職した	その他
平成16年度	1231人	235人	861人	135人
	100.0%	19.1%	69.9%	11.0%

注1)「高等学校等卒業生」とは、平成16年度に高等学校等を卒業した児童をいう。

注2)「大学等へ進学」とは、翌年度4月1日現在、大学等へ進学した児童数。

注3)「進学していない」とは、翌年度4月1日現在、大学等へ進学していない児童数。

注4)「大学等」とは、大学、短期大学、高等専門学校4年、学校教育法に基づく専修学校(第82条の2)及び各種学校(第83条)、職業能力開発促進法第16条に基づく公共職業訓練施設をいう。

注5)「その他」には、進学・就職ともにしていない児童及び状況不明も含む。

<参考>

全国の高卒者の大学等進学率 66.3%

(平成17年5月1日現在。平成17年度学校基本調査)

※ 大学等には、専修学校も含む。

○高等学校等卒業後の児童養護施設入所児童の進路に関する調査(児童養護施設のうち約60%が回答)による高卒後児童の離職状況等

平成16年度に卒業した高卒児童(840人)のうち、就職した児童 (全国の高卒後就職児童の割合)	631人 (75.1%) (17.4%)
高卒後就職した児童(75.1%)のうち、平成17年度中転職した者 (全国の高卒離職率(平成17年度中離職))	198人 (31.4%) (24.9%)

[資料:児童養護施設入所児童の進路に関する調査]

5. 入所児童の権利擁護の状況

→ 第三者評価等の仕組みの導入がまだ進んでおらず、施設内虐待も相次いでいる。

1. 苦情解決のための取組状況

	施設数	あり	苦情受付窓口 を設置	苦情解決責任者 を設置	共同で第三委員 を設置	単独で第三者 委員を設置
乳児院	117	113 96.6%	108 92.3%	108 92.3%	61 52.1%	38 32.5%
児童養護施設	556	546 98.2%	526 94.6%	527 94.8%	193 34.7%	311 55.9%
情緒障害児短期治療施設	25	24 96.0%	23 92.0%	24 96.0%	13 52.0%	13 52.0%
児童自立支援施設	58	55 94.8%	50 86.2%	49 84.5%	7 12.1%	42 72.4%

2. 「児童の権利ノート」の活用等(児童養護施設の状況)

	施設数	割合
行政で作成したものを配布	337	70.1%
施設独自で作成したものを配布	82	17.0%
なし	70	14.6%
無回答	7	1.5%
合計	481	100.0%

資料: 全養協調べ(平成16年度の状況)

資料: 社会福祉施設等調査報告(平成16年10月1日現在)

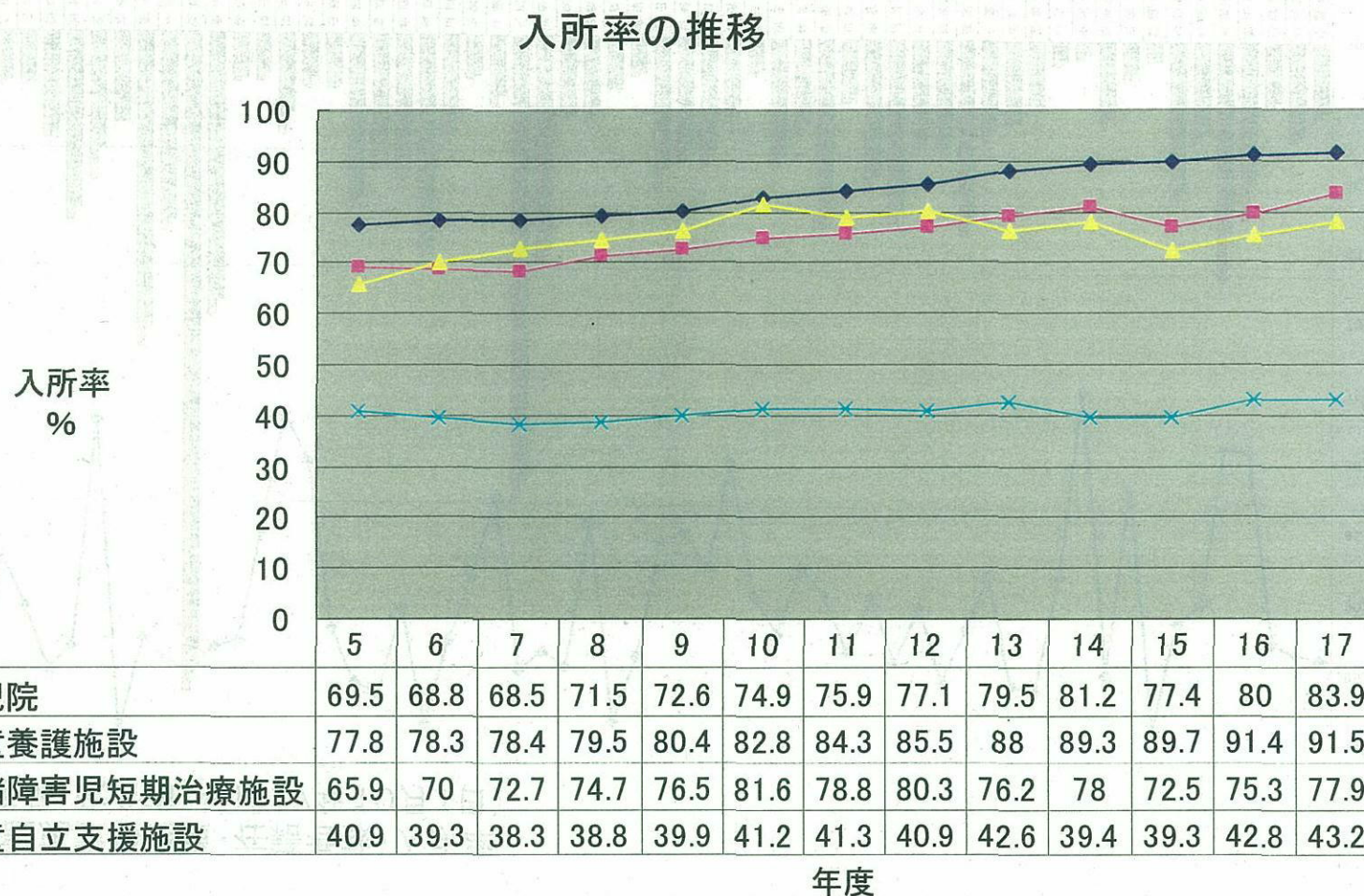
3. 第三者評価事業の受審(児童養護施設の状況)

	施設数	割合
あり	88	18.3%
なし	384	79.8%
無回答	9	1.9%
合計	481	100.0%

資料: 全養協調べ(平成16年度の状況)

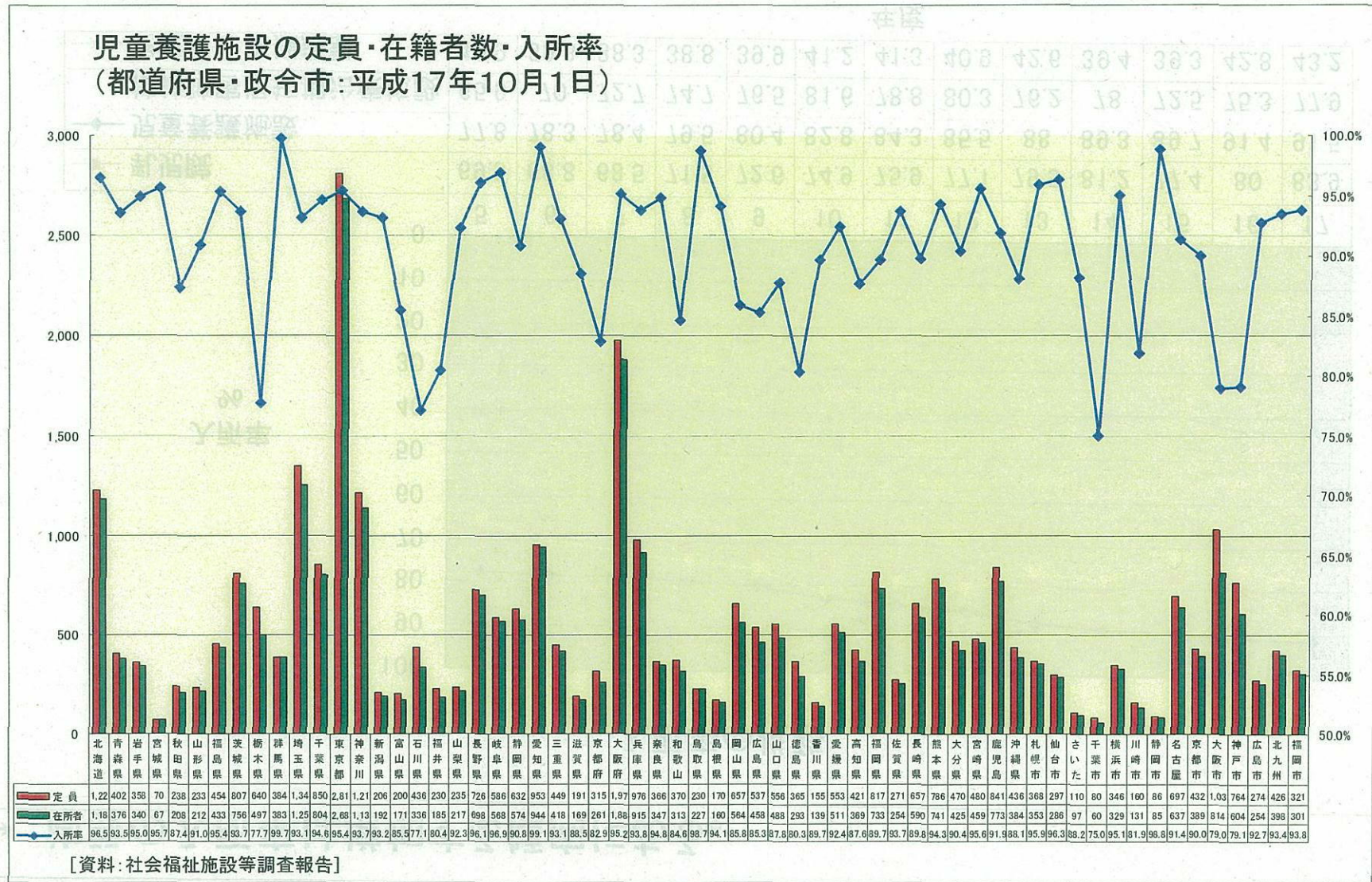
6. 社会的養護体制の整備状況と自治体間格差

→ 施設の入所率は増加する傾向にある。



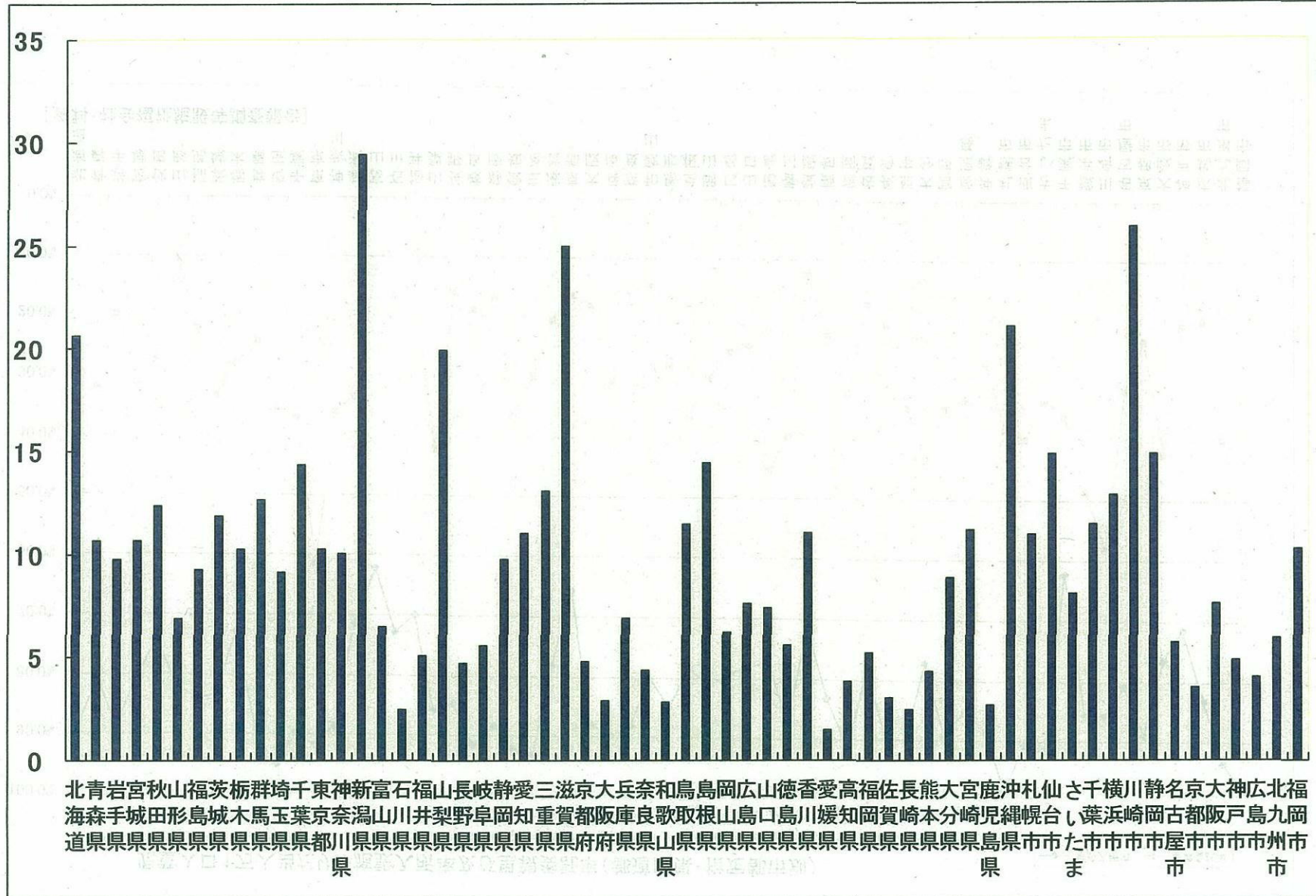
乳児院 児童養護施設 情緒障害児短期治療施設 児童自立支援施設

→ 社会的養護に関する提供体制の状況は自治体によって差がある。



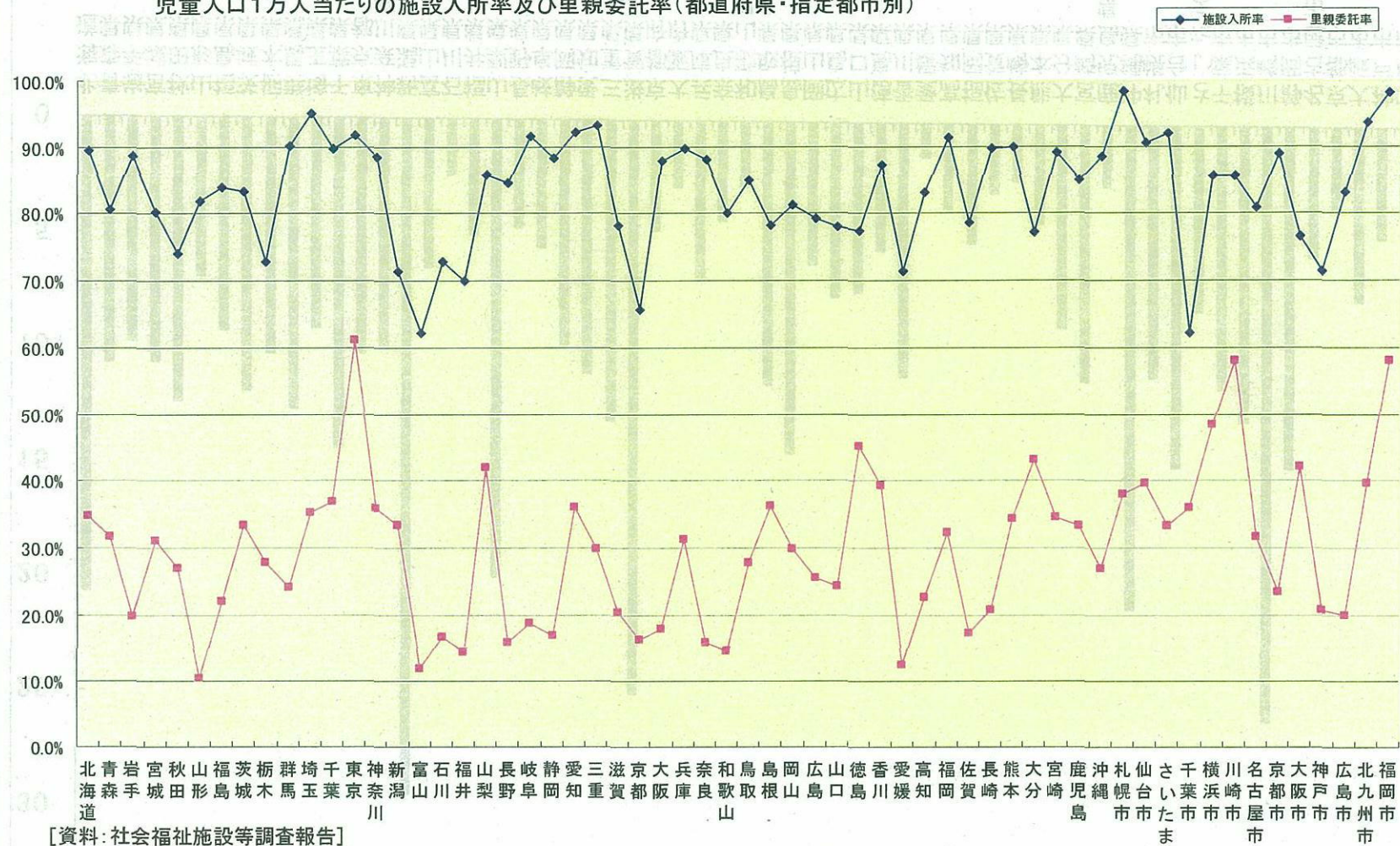
都道府県・政令市別里親委託率

里親委託率(%) ※里親、乳児院、児童養護施設のうち、里親に委託される子どもの割合



資料:福祉行政報告例[平成18年3月31日現在]

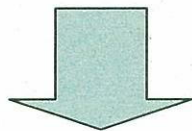
児童人口1万人当たりの施設入所率及び里親委託率(都道府県・指定都市別)



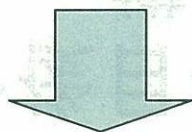
3 今後目指すべき社会的養護体制に関する 構想検討会 中間取りまとめ

検討の経緯

- 「今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する検討会」を2月に設置し、検討を開始。



- 現在の社会的養護の課題を整理し、今後目指すべき社会的養護体制のあり方とそれを実現するための具体的方策について検討。



- 2月より9回開催し、5月18日に中間とりまとめ。

今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会委員名簿

委員名	所 属
奥山 眞紀子	国立成育医療センターこころの診療部長
◎ 柏女 霊峰	淑徳大学総合福祉学部社会福祉学科教授
榊原 智子	読売新聞東京本社生活情報部記者
庄司 順一	青山学院大学文学部教授
松風 勝代	大阪府健康福祉部児童家庭室家庭支援課長
西澤 哲	山梨県立大学人間福祉学部教授
山縣 文治	大阪市立大学生活科学部人間福祉学科教授
吉田 恒雄	駿河台大学法学部教授

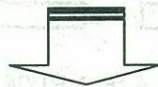
◎座長

(敬称略、五十音順)

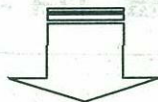
検討の必要性

○ 近年、社会構造やライフスタイルの変化等により、子どもを取り巻く状況が大きく変化している。

- ・社会的養護を必要とする子どもの増加
- ・虐待等、子どもの抱える背景の多様化・複雑化



○ 現行の社会的養護に関する体制は、こういった状況の変化に十分対応できる質・量を備えているとは言い難い。



○ 社会的養護に関する体制の抜本的な見直しと本格的な社会的資源の投入が求められている。

基本的な考え方

社会的養護が子どもに対して提供すべき支援を整理すると、以下の二つの機能となる。

①子どもの育ちを保障するための養育機能

- ・基本的にはどの子どもも必ず必要とする生活支援・自立支援の機能であり、すべての子どもに保障されるべきもの。
- ・家庭的な養育環境の中で、年齢に応じて子どもの自己決定権を尊重しつつ提供することが必要。



②適切な養育が提供されなかったこと等により、受けた傷を回復する心理的ケア等

- ・様々な背景の下で、適切な養育が受けられなかったこと等により子どもが心身に受けたダメージを癒す機能や、障害等による様々な課題に対して必要な専門的ケアを行う機能。
- ・近年の虐待等の増加によりこのようなニーズへの対応は、ますます必要性が増加している。

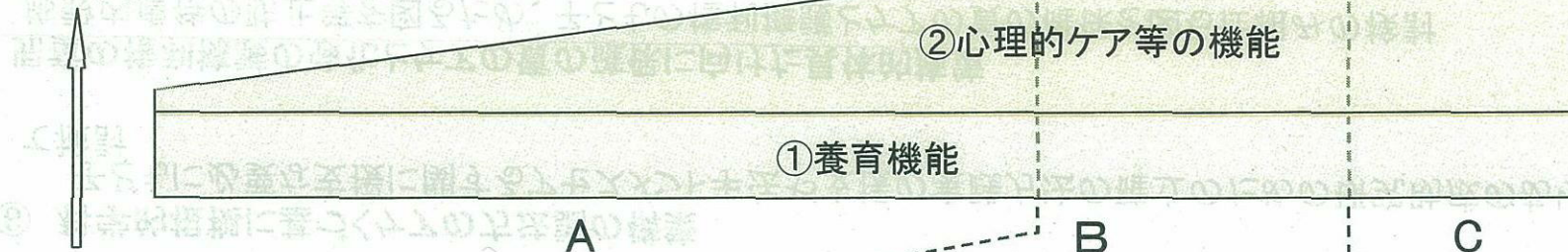


- ①と②の機能は、密接に関連することから、①を基本としつつ、②を個々の子どもの状況に応じて適切に組み合わせながら、一体的に提供する必要がある。
- その提供に当たっては、子どもの状況に応じた専門性が必要となる。

子どもの状態と支援体制のイメージ

<参考>

心理的ケア等の
ニーズの多さ



子どもの状態

親子分離に伴う不安等
個々の子どもの状態に配
慮しながら、生活支援・自
立支援の提供を基本とし
た対応が必要な子ども

精神的不安等が落ち着くまでの
一定期間心理的なケア等が必要
な子ども
被虐待や障害等により、一定の
心理的なケア等が必要な子ども

発達障害や被虐待、情緒機
能の障害、非行等の行動化
が著しい等、高度な治療的・
専門的な対応が必要な子ど
も

支援体制

- ・家庭的な形態(里親又は小規模なグループ形態)の住居・施設で生活。
- ・必要に応じ、心理的ケア等のスタッフを有する施設から支援を受ける。

- ・一定の専門的なケアを受けることができる施設で生活。
- ・施設において可能な限り、小規模な単位でのケアを受ける。
- ・必要に応じ、より治療的な機能を持つ施設から支援を受ける。
- ・一定程度落ち着き、心理的ケア等のニーズが減じられた場合は、左記の里親等のもとで生活し、支援を受ける。

- ・専門施設において心理療法等の高度な治療的・専門的ケアを集中的に受ける。
- ・状態が落ち着いたら、左記の施設や里親等のもとで生活し、支援を受ける。

現行の社会的養護体制の充実に向けた具体的な施策

○ 社会的養護の質の向上に向けた具体的施策

① 家庭的養護の拡充

里親委託の推進、小規模グループ形態の住居・施設の検討、施設におけるケア単位の小規模化・地域化をさらに推進

② 地域資源の役割分担と機能強化及び地域ネットワークの拡充

地域全体で子どもの養育を支える地域ネットワークを拡充

③ 施設機能の見直し

- ・家庭的養護の拡充を進めていく中で、個々の子どもの課題を的確に捉えて子どもに対して最も適切な支援を実施できるような施設体系のあり方の検討
- ・当面の対応として各施設の機能強化の推進

④ 年長児童の自立支援

就労や進学への支援など年長児童の自立支援のための取組の拡充

⑤ 社会的養護を担う人材の確保と資質の向上

支援の質の向上を図るため、これを担う職員の確保及び専門性の確保のための方策の検討

⑥ 科学的根拠に基づくケアの方法論の構築

子どもに必要な支援に関するアセスメント手法や支援の実践方法の確立のための研究助成のあり方について検討

○ 児童の権利擁護の強化とケアの質の確保に向けた具体的施策

施設内虐待の防止等を図るため、子どもの権利擁護とケアの質の確保を図る仕組みの検討

○ 社会的養護を必要とする子どもの増加に対応した社会的養護体制の拡充方策

都道府県等において整備目標も含めた整備計画を策定し、これに基づいた計画的な整備を行う仕組みの検討

社会的養護の充実に向けた具体的施策①

1. 社会的養護の質の向上に向けた具体的施策

(1) 家庭的養護の拡充

家庭的な環境の下、地域の中でその個別性を確保しながら子どもの養育を行うという観点から、家庭的養護を拡充するため、以下のような取組を進める。

1. 里親制度の拡充

- ・ 里親の数を増やすための取組（普及啓発活動等）
- ・ 里親支援の拡充
（レスパイト、相談支援、里親手当等の里親に対する支援の拡充）
- ・ 里親と里子のマッチング機能の強化
（児童相談所の機能強化、児童相談所と民間主体が共同で行うことを可能とする仕組み等）

2. 「里親ファミリーホーム」等の実態を踏まえ、小規模なグループ形態での住居・施設のあり方について制度的な位置づけを含めた検討

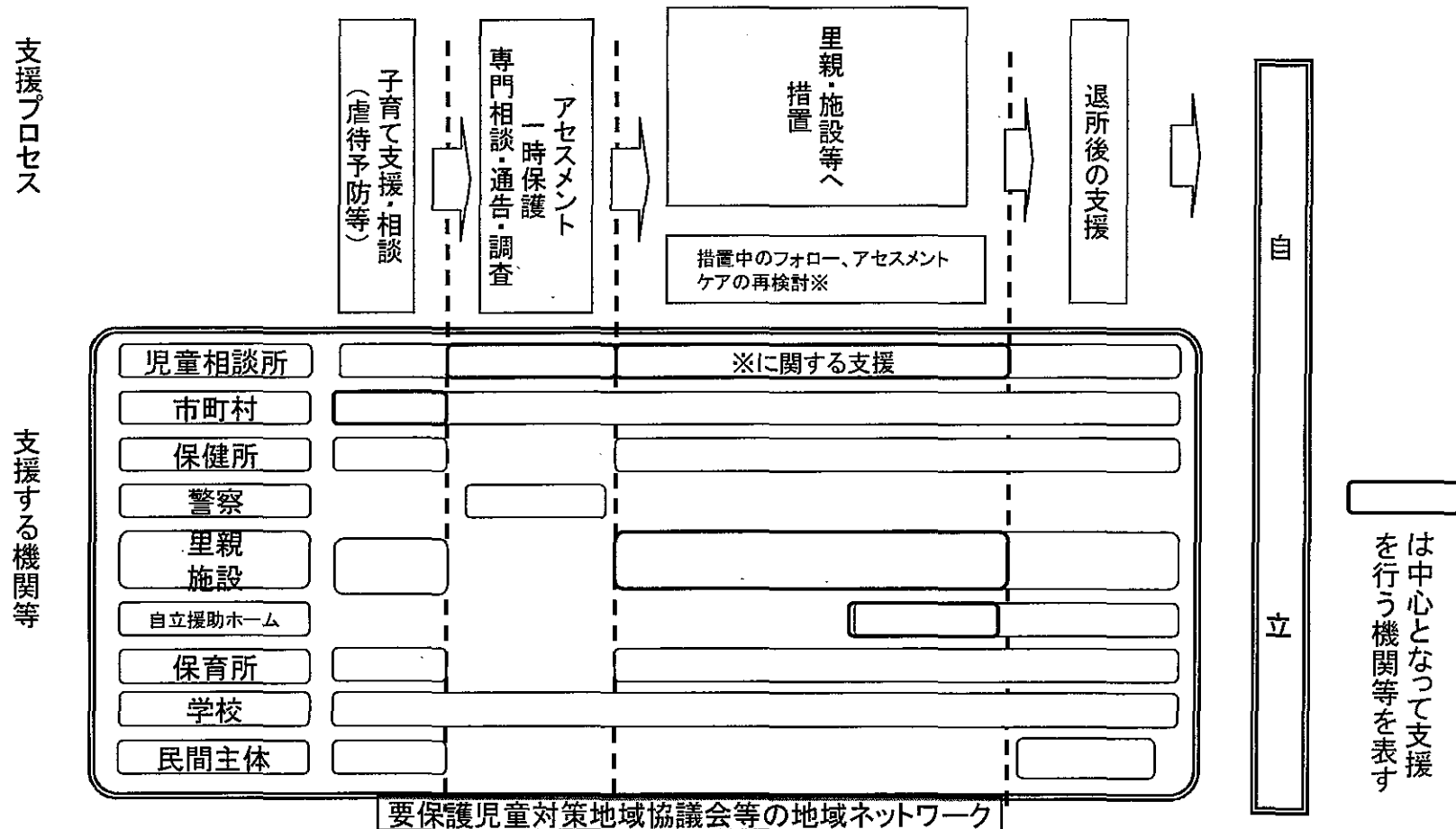
3. 施設におけるケア形態の小規模化の推進

社会的養護の充実に向けた具体的施策②

(2) 地域資源の役割分担と機能強化及び地域ネットワークの拡充

社会的養護を必要とする子どもに対する支援プロセスにおいては、さまざまな機関等が関わりながら子どもの支援を行うものであり、これらの各プロセスにおける関係機関等の役割分担を明確化し、その役割の充実強化を図るとともに、連携・強化を図る必要がある。

社会的養護を必要とする子どもの支援プロセスのイメージ



社会的養護の充実に向けた具体的施策③

58

(3) 施設機能の見直し

施設体系のあり方について、改めて検討する必要がある。

各施設においては、当面の対応として、以下のような取組を進める必要がある。

1. 児童養護施設、乳児院

家庭的環境でのケアを推進し、多様化・複雑化する子どもの課題に対応するため、ケア単位の小規模化の推進や家族との関係を再構築するための家庭支援の強化等を行う。

2. 情緒障害児短期治療施設

治療的ケアを必要とする子どもを支援する施設として、高度な専門的支援を行うため、入所機能だけでなく、通所・外来機能の充実等を図る。

3. 児童自立支援施設

子どもの特性に応じた教育的・治療的な支援を行うための職員の専門性の向上や、支援方法の研究・確立を行うほか、関係機関との連携等を進める。

4. 母子生活支援施設

様々な課題を抱える母子に対し、その就労支援に加え、その養育機能の回復など、専門的なプログラムに基づく支援を行うことができるような体制整備とそのケアの在り方の確立を図る。

社会的養護の充実に向けた具体的施策④

(4) 年長児童の自立支援

社会的養護の下で育った子どもは、自立して社会へ巣立っていく際、保護者等から支援が受けられないこと等により様々な困難を抱えていることを踏まえ、以下のような方策を検討することが必要である。

1. 施設における自立支援計画の充実、関係機関における連携等により進学支援、就労支援を強化
2. 自立援助ホームのあり方について検討
3. 施設を退所した後の子どもの相談先として、児童養護施設等における「実家機能」の役割の充実
4. 施設等を退所した子どもたち自身が集い、意見交換等を行う取組の推進
5. 子どもの状況を踏まえつつ、里親や児童福祉施設に措置されている子どもが満20才に達するまで措置を延長できる仕組みの活用

社会的養護の充実に向けた具体的施策⑤

(5) 社会的養護を担う人材の確保とその質の向上のための取組

子どもと愛着関係・信頼関係を形成し、自立まで視野に入れたケアを行うことができる人材の確保、その資質のさらなる向上を図るため、以下のような方策が必要である。

1. 施設長、施設職員等の資格要件の明確化
2. 社会的養護に関する専門職や資格のあり方等について検討
3. 都道府県における研修等の体制整備
4. 基幹的な職員の育成及びキャリア形成や適切なOJT等を組織的に行う仕組み

(6) 科学的根拠に基づくケアの方法論の構築

子どもに必要な支援を行うため、子どもや家庭が抱える課題に関するアセスメント方法やこれに基づく実践方法の確立と普及が必要である。

1. これまで行われてきた研究や効果的な取組の事例収集・評価
2. 継続的に研究を支援する仕組み等の研究助成のあり方の検討

社会的養護の充実に向けた具体的施策⑤

2. 権利擁護の強化とケアの質の確保に向けた施策

施設内虐待の防止等を図るため、子どもの権利擁護とケアの質の確保を図る仕組みを検討する。

1. 高齢者虐待防止法等他の分野の施策も参考としつつ、制度的な対応を検討

2. ケアの質を確保するため、第三者評価や情報開示、都道府県等における指導監査機能の強化、子どもが意見を表明する機会の確保等の検討

社会的養護の充実に向けた具体的施策⑥

3. 社会的養護を必要とする子どもの増加に対応した社会的養護体制の拡充方策

現状を踏まえると、今後も社会的養護を必要とする子どもが増加する可能性があることにかんがみ、支援の拡充に早急かつ計画的に取り組む必要がある。

1. 国において基本的な指針を定め、これに基づき、都道府県等において整備目標も含めた社会的養護の提供体制に関する整備計画を策定し、これに基づいた計画的な整備を行う仕組みの検討

※ 都道府県が整備目標を検討するに当たっては、以下のような指標を参考とし、現在の不足数に加え、潜在的な需要も考慮することが必要

- ・社会的養護の資源が不足しているために、長期にわたって一時保護されている子どもの人数

参考) 平成18年度児童関連サービス調査研究等事業報告書「児童虐待防止制度改正後の運用実態の把握・課題整理及び制度のあり方に関する調査研究」(主任研究者: 才村純)によれば、虐待を理由に一時保護された子どものうち、児童福祉施設が満床で入所できなかったという理由により一時保護所の入所日数が2か月を超えた子どもが約200人(平成18年4月～11月の8ヶ月間、調査の回答率約7割)となっており、これに基づいて、1年間の人数を推計すると、約400人となる。

- ・現在策定が進められている一時保護施設等緊急整備計画に基づく今後の一時保護児童数の見通し
- ・児童人口に占める里親・施設に措置された要保護児童数の他地域の比較

(参考) 例えば一つの試算として、平成16年度における児童人口1万人当たりの里親・施設に措置された要保護児童数上位10県の平均27.6人(平成16年社会福祉施設等調査)を全国の児童人口(平成19年)に乗じて全国の要保護児童数を試算すれば、約58,000人(平成17年度の里親・施設に措置された要保護児童数は約40,000人)となる。

