

社会的養育改革の加速なくして、子どもの明るい未来なし

～子どもの多様なニーズに応じた支援により、家庭養育を徹底すべし～

2025 年 5 月 22 日

児童の養護と未来を考える議員連盟

はじめに

平成 28 年に児童福祉法の抜本改正がなされ、子ども家庭福祉は、子どもの権利に基づき、子どもが家庭で養育される権利を保障するための「家庭養育優先原則」が貫かれるべきこと、などが明記された。それを社会実装する目的で、平成 29 年に「新しい社会的養育ビジョン」(以下、「新ビジョン」)が厚生労働省から発出された。「新ビジョン」には、日本の子ども家庭福祉を国際的な標準に急ぎ近づける方向性が示され、そのための国の目標値も定められた。本議連の活動は、すべからくこの平成 28 年児童福祉法抜本改正と「新ビジョン」を実現すること全力を傾注してきた。

「新ビジョン」を踏まえた『都道府県社会的養育推進計画』が策定され、その取り組みが令和2年から始まった。しかし、平成 28 年児童福祉法抜本改正後7年間の里親委託率の平均改善幅はわずか+1.0 %ポイントと、抜本改正前の改善ペースからほとんど加速しておらず(資料 1)、自治体間格差も、直近の令和 5 年度末データによれば、葛飾区の 11.1%と新潟市の 60.2%との間に、依然として 49.1% ポイントもの大きな開きがある(資料 2)。

令和 4 年の児童福祉法改正により、予防的支援、こども家庭センター、里親支援センター、こども家庭ソーシャルワーカーなど、新たな制度や資源が児童家庭福祉の現場に供給されることになり、「家庭養育優先原則」にパーマネンシー保障を土台とした、次期社会的養育推進計画策定要領が令和 6 年 3 月に発出された。

これに従い、全国の都道府県は、令和7年度から令和 11 年度までの 5 年間で推進期間とする新たな計画の実施段階に入った。児童相談所を設置する全 80 自治体の里親等委託率については、5 年後(令和 11 年度)目標値を見る限り、過半数の自治体が国の数値目標と同等ないしそれ以上の数値とし、その他自治体を含め、5 年前と比べ、今回は多くの自治体が意欲的な目標を掲げている(資料 3)。

しかし、平成 28 年児福法改正から今日まで、実際の里親委託率の改善のスピードは上述の通り全く加速しておらず、仮にこれまでのペースが続く場合、愛着形成・人格形成上最も重要な時期と言われる 0～2 歳の「3 歳未満児」で見れば、改善スピードを劇的に上げない限り国の 75% 目標を達成するには約 80 年の長きを要する計算となる。今次見直し計画においては、多くの自治体が国の目標と同等ないしそれ以上の数値目標を掲げているものの、今後、当議連が下記に提案するような、国による家庭養育支援の強化や施設改革の加速化等の抜本的な政策変更や実施強化策がなければ、たった 5 年間でそれら数値目標を達成することは絶望的と言わざるを得ない。

この『都道府県社会的養育推進計画』が未達成に終わることは、政府や児童相談所設置自治体、施設の関係者等「大人たち」にとってはさして重たいことではないかもしれない。しかし、社会的養育が必要な「子どもたち」にとっては、人間形成の基礎が築かれる大事な時期において家庭養育の下での愛着形成の恩恵に浴する事が出来ないことを意味し、その事はその子どもの一生を左右する重大な意味をもたらすものであることを決して忘れてはならない。

家庭養育を強力に推し進める自治体が少しずつ広がりつつはあるものの、全体としては、上述のように里親委託率が全く伸び悩んでいるのが現実だ。という事は、裏を返せば、施設養育が主流だった児福法抜本改正前の状態がほぼそのまま続いているのではないかと疑念を拭えない。この事は、平成 28 年から始まった社会的養育に関する大きな改革の流れが、施設改革においても、家庭養育改革においても徹底されていないことを示しているのではないか。したがって、この際、「新しい時代の新しい社会的養育」を徹底するため国が掲げた当初の数値目標を、今後 5 年間で真剣に挑戦し直すことが求められているのだ。

そのため、既に改正児福法、「新ビジョン」、各種行政通知等において方向性は明確にされておりながら、子細に見ると、例えば、施設の目的や責務等について、児童福祉法の条文は、家庭養育優先原則導入前の施設養育中心時代の条文のままであるのほか、「施設の高機能化」のように定義が不明確かつインセンティブ体系も不十分だったり、「施設の多機能化」のように財政支援の仕組みが不十分なものがあるなど、先ずは、これまでの政策の抜本的強化が必要と思われる。一方、「子どもの多様なケアニーズに応じた支援、措置費」のように、「新ビジョン」において提起されながら、全く検討されて来なかったり、社会的養育の一形態としての特別養子縁組成立後の経済的支援等のように、政府では正式課題とすらされて来ず、ゼロから新たに制度構築しなければならない政策課題もある。

ここは、これまで手掛けてきた社会的養育改革を抜本的に加速するため、新たな制度の導入を含め、政策的な手立ての強化を、法改正、予算、人材育成等、あらゆる面で、一気呵成に実現していかなければならない。さらには、近年、一時保護される子どものメンタルな問題が顕著に増加し、ケアニーズが非常に高い子どもが増加していることから、そうした子ども達を取り巻く新たな事態への対応も急がれる。

従って、本議連は、かかる要保護、要支援児童とその家庭の深刻な現状をこれまで以上に重く受け止め、最大限の危機感を持って、以下のようなさらなる抜本改革を焦眉の急として提案する。

1. 予防的支援、家庭維持を進めるためのこども支援センターや児童家庭支援センターの体制強化

提言

- 1) こども家庭センター職員の配置基準の法定化
- 2) 児童家庭支援センターの義務的経費化
- 3) こども家庭センター、児童家庭支援センター職員の専門性の強化

パーマネンシー保障の第1の目標は、親子の分離を防ぐ予防的支援や家庭維持であり、その重要な基盤となるのは、市町村のこども家庭センターであり、児相や市町村から委託を受けて支援ができる児童家庭支援センターも基盤的役割を果たせる組織である。両者共に、その配置人数については法令で定められておらず、大きな自治体格差がみられる(資料4、資料5)。

こども家庭センターについては、児童相談所の児童福祉司のように配置基準を法令で示すこと、また、児童家庭支援センターの配置基準についても、従来の補助金による配置数を見直し、義務的経費化を早急に図ること。また、こども家庭センター職員や児童家庭支援センター職員も、その専門性の強化を図ること。

2. 代替養育(一時保護を含む)の抜本的改革

提言

- 1) 子どもの多様なケアニーズに応じた措置費、委託費の創設
- 2) ケアニーズの高い子どもに対応する里親支援、高機能化した施設の確保
- 3) 「ケアニーズに応じた支援等検討会(仮称)」の速やかな設置
- 4) 乳児院の新設の中止、並びに機能転換に向けた強力なインセンティブ導入
- 5) 児童養護施設の老朽化の建て替えを含めユニット化支援の即時停止と、地域分散型小規模施設への早期全面転換の推進
- 6) アタッチメント・トラウマ問題を抱えている子どもへの治療を担える児童精神科医療を持続可能なものとするための支援
- 7) アセスメント・司法面接から精神科的治療をワンストップで行える米国の「CAC(Child Advocacy Center)」と同様の制度の普及
- 8) 諸施設、特に乳児院の目的、責務等について、改正児福法、「新ビジョン」等に則った法律(児童福祉法第37条等)の文言の修正と財政的対応
- 9) 緊急時の里親や「乳幼児ファミリーホーム(仮称)」の法制度化も含む里親類型の検討
- 10) ファミリーホームの定員4人に向けた見直し・「乳幼児ファミリーホーム(仮称)」の新設
- 11) 里親支援センターにおける、委託児童数に応じた措置費の支弁
- 12) 一時保護の家庭養育優先原則の徹底

一時保護施設における一時保護期間の長期化は、通学や外出が長期間にわたり制限されるなど子どもの心身の健康に対する深刻な問題であり、重大な子どもの権利侵害と言わざるをえない(資料6、資料7)。即刻改善を求めると共に、この問題を解決するためにも、家庭養育優先原則に則って、委託、措置が可能な里親の数を格段に増やす必要がある。また、ケアニーズの高い子ども向けの施設を確保することも急ぐべきである。

児童養護施設等の入所型施設は、トラウマやアタッチメントの問題など、高いケアニーズを抱えた子どもを対象に、アタッチメントの修正・形成を目標とした高度な治療的養育と、子どもの抱えるトラウマ等の問題にアプローチする精神・心理療法とを提供し、子どもが里親等による家庭養育を受けられることを可能にする専門機関とならねばならない。

そのためには、施設にのみ財政面での加算対応で済ます従来どおりのやり方では決定的に不十分である。何よりもまず子どもの多様なケアニーズに応じた措置費・委託費を創設することを求めたい。その上で、その創設に向けた検討会（「ケアニーズに応じた支援等検討会（仮称）」）を早急に設置し、特に幼少期のケアニーズの高い子どもにも家庭養育が保障されるような里親支援および高機能化した施設を十分確保するべきである。

なお、児童養護施設が子どもたちの心理社会的問題を解決する「治療的養育」を提供する体制となるためには、個別化、小規模化、地域分散化が必須であり、大舎制や小規模ユニットケアは今後 5 年後に向けて計画的に確実に廃止することとし、今後は、老朽化に伴う建て替え支援も即時停止すべきである。さらには、一時保護施設も含め、児童養護施設等には児童精神科医療との連携が必要なケースも多く、全国どこでも受けることができる児童精神科医療の供給体制を確保することを求める。

他の先進国では、乳幼児に対し施設でのシフトケア（交替性）を行うことは、アタッチメント形成および成長発達に有害であるとの認識でほぼ一致しており、一時保護も含めて、乳幼児の集団養育はほとんど廃止されている（資料 8）。翻ってわが国では、過去 5 年間の都道府県の取り組みにおいて、3 歳未満の乳幼児の里親委託率は毎年 1%に満たない率でしか増加していない。このままの増加率に留まれば、「新ビジョン」の目標達成までには約 80 年かかる計算となる（資料 1）。

多くの自治体が設定している乳幼児の里親委託率 75%を 5 年後に確実に達成させるためには、乳児院の機能転換を強力に推進することと、一時保護を専門に扱う緊急里親や乳幼児を専門に扱う里親やファミリーホーム（「乳幼児ファミリーホーム」＜仮称＞）を法制度化するなど、とくに乳幼児に対する家庭養育原則の徹底を強力に推進する必要がある。

また、乳児院・児童養護施設の従来の役割が、28 年改正児福法、並びに「新ビジョン」、およびそれらを受けた行政文書等によって明確に変更されているにもかかわらず、法律の文言、および施設の運営指針は一向に変更されていない。この際、法律

の文言を「新ビジョン」等に沿って修正し、施設運営指針の抜本的改正を行うことを求める。

里親については、緊急里親も含めた里親類型の見直しについて検討を行うと共に、ファミリーホームは里親養育の一環であり、十分な家庭養育を提供するためには、定員を現状の5～6人ではなく、4人とすることを求める。

里親支援センターが、里親に委託された子どもと、その子どもを養育する里親へのきめ細かな支援を十分に提供するといった観点から、現に努力しているセンターの運営の安定性は確保しつつ、措置費のあり方を、現状の登録里親世帯数に応じた支弁ではなく、委託児童数およびその多様なケアニーズに応じた支弁とすることを求める。

一時保護は、代替養育に含まれ、家庭養育優先原則に則ったケアを行うよう、一時保護ガイドラインに明確に記載されている(資料9)。したがって、まず一時保護の受け入れが常時可能な緊急里親制度の法制度化を求める。その際、かかる里親世帯の所得補償をも勘案しつつ進めるとともに、家庭養育優先原則に則った一時保護ガイドラインを児童相談所が遵守するよう方策を講じることを求める。

また、特に困難な性虐待を中心とする虐待を受けた子どもの司法面接、医学的アセスメント、治療をワンストップで行える米国の「CAC(Child Advocacy Center)」、ヨーロッパの「Barnahus」のような制度を普及させるため、国として取り組むべきであり、財政的支援を求める。

逆境体験を経た子どもの多様なケアニーズに応じた支援策の一層の充実を図るためには、科学的、なかんずく医学的な客観的評価(アセスメント)、診断、治療、予防等の充実が極めて重要であり、これまで以上に児童精神科医療の重要性は増すこととなる。また、児童精神科医療による評価・診断は、子どものケアニーズを測る基準としての科学的根拠の柱の一つとして不可欠なものである。

そもそも、こども家庭庁は、子どもの医療、保健、福祉等幅広い施策につき同庁が一元的に企画立案、総合調整を担い、各省への勧告権まで備える司令塔として特別に創設された。社会的養育対象の要支援、要保護児童は、全員がそれぞれ特有の耐え難い逆境体験を経ており、彼ら彼女らがその心の傷を癒し、逞しい社会人として巣立って行くためには、何らかの児童精神科医療の関わりが必要不可欠と考える。

したがって、こども家庭庁は、これまでの消極的、受動的な姿勢を改め、同庁発足時の小倉まさのぶ初代担当大臣の国会答弁(注)通り、児童精神科医療の医師数・医療の質確保、診療報酬改善問題をはじめとする、子どもへの必要十分なメンタルヘルスケアのインフラ整備、医療サービス、アフターケア、予防等の均霑に一義的責任を持つべきであることを強く求める。

(注)令和5年4月4日 参議院内閣委員会の議事録抜粋

■ 国務大臣(小倉将信君)

○「・・・こども家庭庁は、子供の施策に関する一元的な企画立案、総合調整を担っており、医療、保健、教育、福祉等、幅広い関係分野の相互連携を図り、子供が心身共に健康で育っていく環境の整備を推進をすることと致しております。」

○「メンタルヘルスのケアの部分につきましても、子供政策の司令塔として、常に子供の視点に立ち、全ての子供が心身ともに健やかに育つ社会の実現に向かって取り組んでいきたいと思っております。」

3. 家庭復帰・自立支援

提言

- 1) 全国の児童相談所に、パーマネンシーの理念および特別養子縁組が社会的養育の制度であるという認識の徹底的浸透
- 2) 代替養育措置児童数に応じた児童福祉司配置数の明確化
- 3) 措置解除者や虐待被害経験者の全国調査の定期的実施

代替養育において、措置期間の長期化、施設等から自立する子どもの割合が多い現状は、まったく改善されていない(資料10、資料11)。その背景には、児童相談所職員にパーマネンシー保障の理念が浸透しておらず、また、措置になった後のきめ細かなケースマネジメントを行うだけの職員数が配置されていない現状がある。策定要

領に記載されている、「パーマネンシーを保障するためのケースマネジメント」を実施するために必要な体制を都道府県が構築するにあたっては、国として、代替養育措置児童数に応じた児童福祉司配置数を明確にすべきである。

令和２年度「児童養護施設等への入所措置や里親委託等が解除された者の実態把握に関する全国調査」に基づいて、令和６年度から児童自立生活援助事業、社会的養護自立支援拠点事業が拡充あるいは新規に始まった。これらの事業が有効に機能しているかどうか、措置解除された者や社会的養護経験者以外の虐待被害経験者の全国調査を、定期的に行うことを求める。

4. 養子縁組・特別養子縁組支援の抜本強化

提言

- 1) 全国の児童相談所にパーマネンシーの理念および養子縁組が社会的養育の制度であるという認識の徹底的浸透(再掲)
- 2) 多様なケア・ニーズに応じた養親・養子への支援(一部財政的支援を含む)制度の構築
- 3) 児童相談所内の里親・養親担当者の体制強化
- 4) 特別養子成立後の経済的支援を含むサポート体制の強化、支援機関の明確化
- 5) 社会的養育の一形態としての特別養子縁組については、官民の扱いの違いを超え、各種情報の一元化に向けた検討を行うべき。出自を知る権利の明確化と、その行使に備えた国としての情報管理体制の整備
- 6) パーマネンシー保障としての特別養子縁組支援推進検討会(仮称)」を早急に設置

特別養子縁組数は、「新ビジョン」の目標値と比べて著しく伸び悩んでいる。加えて、里親委託率の格差と同様、特別養子縁組の成立件数にも自治体によって大きな

格差が存在する(資料 12、資料 13)。全国の児童相談所にパーマネンシーの理念を浸透させる取り組み、および、児童相談所内の里親委託・養子縁組に取り組む担当者の複数配置・チーム化等、人的資源の充実の推進をすることを求める。

長期養育里親委託から特別養子に移行することは、パーマネンシー保障の観点から重要なことである。にもかかわらず、養育里親にとっては、それまでの各種支援策がなくなってしまうことに対する不安から、年長児の特別養子への移行が進んでいない可能性がある(この点については、データさえない)。「養子先進国」の制度も参考にしつつ、「社会的養育の一形態としての特別養子縁組」に対する経済的支援を含む各種支援を制度として格段に充実させ、同時に、広くパーマネンシー保障を実現する各種政策手立てを新たに導入することが緊急に求められる。家庭の子どもの年齢、特性、障がいの態様、医療ケアの必要性(出自に関わる精神的負荷等を含む)など、ケアニーズに応じた経済的支援の創設や、市町村を含む広範なサポート体制の強化、養育里親が養親になった後も、安心して養育できるよう保障することなどを求める。

現在、同じ「社会的養育としての特別養子縁組」でも、児童相談所扱いの場合と、民間あっせん団体扱いの場合に分かれているが、これを統合して把握し、国全体として、全ての子どもの健全な養育を確保する必要がある。しかし、現在はそうした実態を全体として把握する統計すら存在していないような無責任体制である。

縁組成立後の子どもや縁組家庭の多様なケアニーズへの支援の充実や出自を知る権利の保障などに伴う養親・養子を支援する機関の明確化および育児休業の保障など養子の養育環境支援策を強化することが必要である。同時に、社会的養育の一形態としての特別養子縁組との観点から、児童相談所扱いの特別養子縁組と民間あっせん団体扱いの特別養子縁組に係る各種情報の一元管理に向けた検討を行うべきである。

こうした社会的養育の一形態としての特別養子縁組家庭への経済的支援を含む総合的支援の在り方とともに、社会全体として全ての子どもにパーマネンシー保障を可能とするための政策について議論する「特別養子縁組支援充実とパーマネンシー保障推進検討会(仮称)」を早急に立ち上げることを求める。

5. 人材養成・育成

提言

- 1)「こども家庭ソーシャルワーカー」の国家資格化(「こども家庭福祉士(仮称)」に向けた検討を早急に開始
- 2)現在の各種法定研修等の総合的抜本見直し
- 3)「こども家庭ソーシャルワーカー」取得促進事業の費用補助の活用自治体数を把握し、活用数を上げるべき

新ビジョンを踏まえた次期『社会的養育推進計画』が真に子どもにとって意味のあるものになるためには、児童相談所、市町村、施設、NPO 等において、家庭養育優先原則やパーマネンシー保障などの理念や価値を共有した、質の高い専門職を増やしていくことが必要不可欠である。とり分け、子どもを含め国民が最も身近なのは基礎自治体の市町村であり、その現場に社会的養育のケアニーズを抱える子どもと家庭に対応可能な有為な人材が十分に確保されることが決定的に重要と思われる。しかしながら、現状では、既存の大学養成教育では歴史的に見ても児童家庭福祉を教育する時間が圧倒的に不足しており、子ども家庭福祉の専門職としての基礎を持たないまま第一線に立たされている。しかも、就職した後の研修体制は、職域ごとに作られており、その中身も、国際的な知見の積み重ねや法律の改正が行われているにもかかわらず、国が定めたカリキュラムは変更されないまま、今に至っている。

そこで、全国どの都道府県においても、職域を超えた現場の専門職が共に学ぶ、質の高いこども家庭ソーシャルワーカー研修、また、学部レベルでの十分な時間を確保したこども家庭ソーシャルワーカー養成教育が行われなければならない。人材の養成・育成なくして、「新ビジョン」の実現はなしえない。なお、現状の認定資格では、開講する大学等はごく一部に限られており、自治体間格差がもはや生じつつある。なお、オンライン研修によって全国で受講が可能となっているように見えるものの、本来、国のとりまとめ(資料 14)では、演習は対面を原則としていた。なお、山梨県立大学の西澤教授が当議連会合で問題視されたように、今回のこども家庭ソーシャルワーカー試験は、専門職・臨床家を育てることをまったく意識していない、単に制度の知識を問うようなものであり、どんなに質の高い研修を行う機関がいくつかあったとして

も、試験問題がこのありさまでは、試験対策さえすれば合格するような価値の低い資格として、社会的に認知されてしまうことを危惧する。

この問題を解決するためには、ある意味「暫定」制度として導入された現任者向けの「こども家庭ソーシャルワーカー」を改めて正式な国家資格（「こども家庭福祉士（仮称）」）として明確に位置付け直し、内容も充実させ、都道府県ごとに、大学等が養成・育成を担い、自治体や施設、NPO 等が協力しあって人材の養成・育成にあたる必要がある。令和4年の児童福祉法改正においては、「資格の在り方について、国家資格を含め、施行後2年を目途として検討し、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」とされており、早急に検討を抜本的に開始し、確実に「こども家庭福祉士（仮称）」の国家資格化の実現を図るためにも、まず自治体が主体的に関わるように働きかけを行うべきである。

なお、子どもの権利擁護、家庭養育優先原則、パーマネンシー保障などの理念は、すべての子ども家庭支援に従事する専門職が共通に理解し、それに即した実践が行われなければならない。こども家庭ソーシャルワーカー資格の再検討と並行して、現在の職域ごとの研修においても、既存のカリキュラムにこれらの理念を盛り込み、確実に習得できるよう、研修内容を見直し改善することを求める。

6. 科学的エビデンスの蓄積、エビデンス・ベースド・プラクティス

提言

- 1) 子ども家庭福祉の分野の科学的な議論に耐えうる、エビデンスとなる継続される統計や研究などの充実
- 2) 法的な対応を含む Child Death Review(CDR)の制度の確立
- 3) 子ども心の診療ネットワークの抜本的強化
- 4) 日本小児科医会・子どもの心相談医との地域での連携など、面的な体制強化

「新ビジョン」が掲げた目標に向けた実践が自治体を超えて確実に広がっていくためには、その目標の根拠としてのエビデンスの蓄積、そして、エビデンスに基づいた実践（エビデンス・ベースト・プラクティス）が必要である。新たな課題、たとえば、児童・若者のメンタルヘルスの問題や自傷自殺の増加についても同様に、しっかりとしたエビデンスの蓄積とエビデンスに基づく実践が求められる。その上で、たとえば、社会的養育が必要な子ども達のメンタルヘルスに関する児童精神科医療の提供体制を児童精神科専門医数の増加や診療報酬の引き上げ等、抜本的に整備するなどの施策を検討すべきである。

国が打ち出してくる施策については、これらのエビデンスの上に立てられるべきであり、従来の福祉行政報告例を見直し、政策・施策形成に役立つ、かつ、国際的にも通用する統計やデータベースの構築に取り組むべきである。中長期的視点および科学的視点に基づく研究体制を早急に構築すべきである。

なお、エビデンスベースでは測り切れない問題や実践が存在することも事実である。その場合、政策や施策の立案にあたっては、当事者や実践家の言葉を元にする事、または、言葉さえも発することのできない当事者の権利に基づく内なる主張等をベースにすることが重要である。

また、Child Death Review (CDR) が各地で有効な形で行えるよう、法的な対応を含め推進することを求める。

以上

里親等委託率の推移

0～2歳児の里親委託率目標「75%」達成には、
このままだと、あと**81年**かかる!?

$$\frac{48.8\% - (75.0\% - 26.2\%)}{0.6\% - (26.2\% - 25.0\%) \div 2} \div 81\text{年}$$

○里親制度は、家庭的な環境の下で子どもの愛着関係を形成し、養護を行うことができる制度

○里親等委託率は、平成24年度末の14.8%から、令和4年度末には24.3%に上昇

年度	児童養護施設		乳児院		里親等※			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 0～2歳 (人) (%)		児童数 (人)	割合 (%)
平成23年度末	28,803	78.6	2,890	7.9	4,966	—	13.5	36,659	100
平成24年度末	28,233	77.2	2,924	8.0	5,407	—	14.8	36,564	100
平成25年度末	27,465	76.2	2,948	8.2	5,629	—	15.6	36,042	100
平成26年度末	27,041	75.5	2,876	8.0	5,903	—	16.5	35,820	100
平成27年度末	26,587	74.5	2,882	8.0	6,234	—	17.5	35,703	100
平成28年度末	26,449	73.9	2,801	7.8	6,546	—	18.3	35,796	100
平成29年度末	25,282	73.9	2,706	7.8	6,858	—	19.7	34,846	100
平成30年度末	24,908	71.8	2,678	7.7	7,104	(27.7)	20.5	34,690	100
令和元年度末	24,539	70.5	2,760	7.9	7,492	(28.9)	21.5	34,791	100
令和2年度末	23,631	69.9	2,472	7.3	7,707	25.0	22.8	33,810	100
令和3年度末	23,008	69.4	2,351	7.1	7,798	25.3	23.5	33,157	100
令和4年度末	22,578	68.7	2,306	7.0	7,968	26.2	24.3	32,852	100

※「里親等」は、平成21年度から制度化されたファミリーホーム（養育者の家庭で5～6人の児童を養育）を含む。
ファミリーホームは、令和4年度末で467か所、委託児童1,751人。

（資料）福祉行政報告例（各年度末現在）※ 平成22年度の福島県の数値のみ家庭福祉課調べ

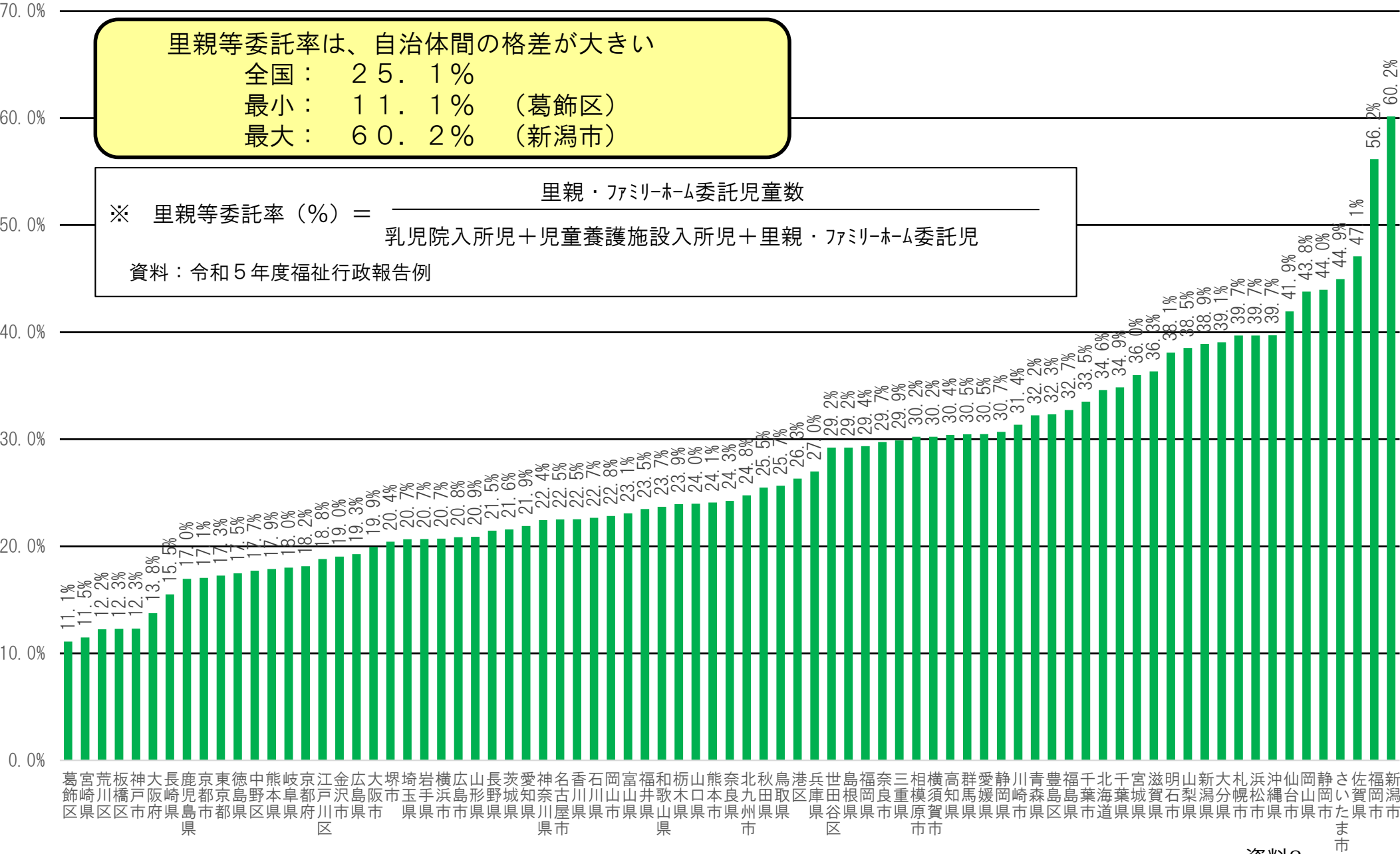
※※()内は0～6歳。

一は、乳幼児期の里親等委託率のデータが存在しない事を示す。

里親等委託率

28

○都道府県市別の里親等委託率の差 7 9 都道府県市区別里親等委託率（令和5年度末）



都道府県社会的養育推進計画（後期）において設定している里親等委託率

- 国が示す目標値は、乳幼児の里親等委託率 75%以上、学童期以降の里親等委託率 50%以上
- **40自治体[51.3%]**が、全ての年齢区分（3歳未満、3歳以上の就学前、学童期以降）において国が示す目標値以上で設定
- 年齢区分別の国が示す目標値以上での設定は、3歳未満：**53自治体[67.9%]**、3歳以上の就学前：**49自治体[62.8%]**、学童期以降：**45自治体[57.7%]**

自治体名	3歳未満	3歳以上 ～就学前	学童期 以降
北海道	75.0%	75.0%	50.0%
青森県	76.0%	75.8%	50.2%
岩手県	42.1%	46.2%	51.1%
宮城県	75.0%	75.0%	50.0%
秋田県	75.0%	75.9%	50.0%
山形県	52.6%	75.0%	31.7%
福島県	75.0%	75.0%	50.0%
茨城県	70.0%	70.0%	70.0%
栃木県	75.0%	75.0%	50.0%
群馬県	75.0%	75.0%	50.0%
埼玉県	49.2%	52.2%	38.2%
千葉県			
東京都	50.5%	50.5%	33.6%
神奈川県	48.8%	55.2%	21.1%
新潟県	60.0%	75.0%	50.0%
富山県	75.0%	75.0%	50.0%
石川県	75.0%	75.0%	50.0%
福井県	75.0%	65.0%	35.0%
山梨県	75.0%	75.0%	50.0%
長野県	75.0%	75.0%	50.0%

自治体名	3歳未満	3歳以上 ～就学前	学童期 以降
岐阜県	78.0%	68.8%	33.3%
静岡県	67.0%	59.0%	48.0%
愛知県	55.9%	45.7%	30.2%
三重県	60.0%	60.0%	40.0%
滋賀県	80.0%	80.5%	55.7%
京都府	65.0%	60.0%	40.0%
大阪府	54.0%	27.0%	23.0%
兵庫県	70.0%	60.0%	50.0%
奈良県	75.0%	75.0%	50.0%
和歌山県	75.0%	75.0%	50.0%
鳥取県	75.0%	75.0%	50.0%
島根県	75.0%	75.0%	50.0%
岡山県	75.0%	75.0%	50.0%
広島県	62.8%	45.2%	32.8%
山口県	75.0%	75.0%	50.0%
徳島県	75.0%	75.0%	50.0%
香川県	75.0%	75.0%	50.0%
愛媛県	83.3%	76.9%	51.7%
高知県	75.0%	75.0%	50.0%
福岡県	75.0%	75.0%	50.0%

自治体名	3歳未満	3歳以上 ～就学前	学童期 以降
佐賀県	75.0%	75.0%	50.0%
長崎県	75.0%	50.9%	40.3%
熊本県	76.9%	76.9%	35.6%
大分県	75.0%	75.0%	35.0～ 50.0%
宮崎県	55.0%	44.0%	35.0%
鹿児島県	44.9%	64.4%	36.5%
沖縄県	75.0%	75.0%	50.0%
札幌市	75.0%	75.0%	50.0%
仙台市	76.9%	76.0%	52.1%
さいたま市	75.0%	75.0%	50.0%
千葉市			
横浜市	50.2%	43.7%	33.3%
川崎市	75.0%	75.0%	50.0%
相模原市	75.0%	76.0%	50.0%
新潟市	75.0%	85.0%	75.0%
静岡市	75.0%	65.0%	44.7%
浜松市	75.0%	70.0%	50.0%
名古屋市	70.0%	50.0%	30.0%
京都市	75.0%	75.0%	50.0%
大阪市	42.9%	45.0%	34.0%

自治体名	3歳未満	3歳以上 ～就学前	学童期 以降
堺市	75.0%	75.0%	33.0%
神戸市	65.0%	65.0%	33.0%
岡山市	75.0%	75.0%	50.0%
広島市	62.8%	45.2%	32.8%
北九州市	75.0%	75.0%	50.0%
福岡市	75.0%	82.1%	48.3%
熊本市	76.9%	76.9%	38.1%
港区	75.0%	100.0%	50.0%
世田谷区	75.0%	75.0%	35.1%
中野区	80.0%	50.0%	24.6%
豊島区	35.7%	66.7%	32.9%
荒川区		22.2%	
板橋区	75.0%	76.9%	27.2%
葛飾区		23.1%	
江戸川区	52.4%	53.1%	34.4%
横須賀市	75.0%	75.0%	50.0%
金沢市	75.0%	75.0%	50.0%
豊中市	75.0%	75.0%	50.0%
明石市	100.0%	100.0%	70.3%
奈良市	81.8%	75.0%	50.6%

※千葉県、千葉市については、令和7年6月中に計画を策定する予定であるため、現時点では「空欄」としている。

【児童相談所】

政令に配置基準が定められている児童相談所では・・・

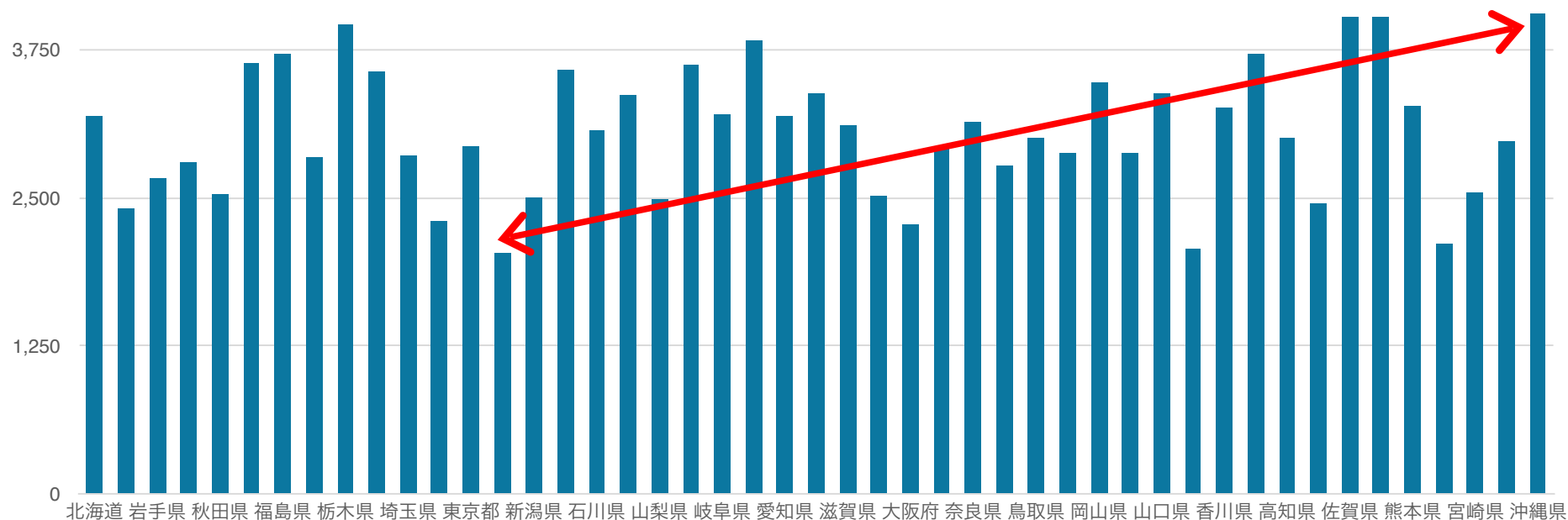
最大格差は1.99倍

最も充実(神奈川県) 1人あたり2,031人 vs 最も不足(沖縄県) 1人あたり4,048人

【児童相談所】 児童福祉司 1人あたりの児童人口（都道府県別）

※児童人口：R2.10.1(国勢調査)

※児童福祉司数：R6.4.1



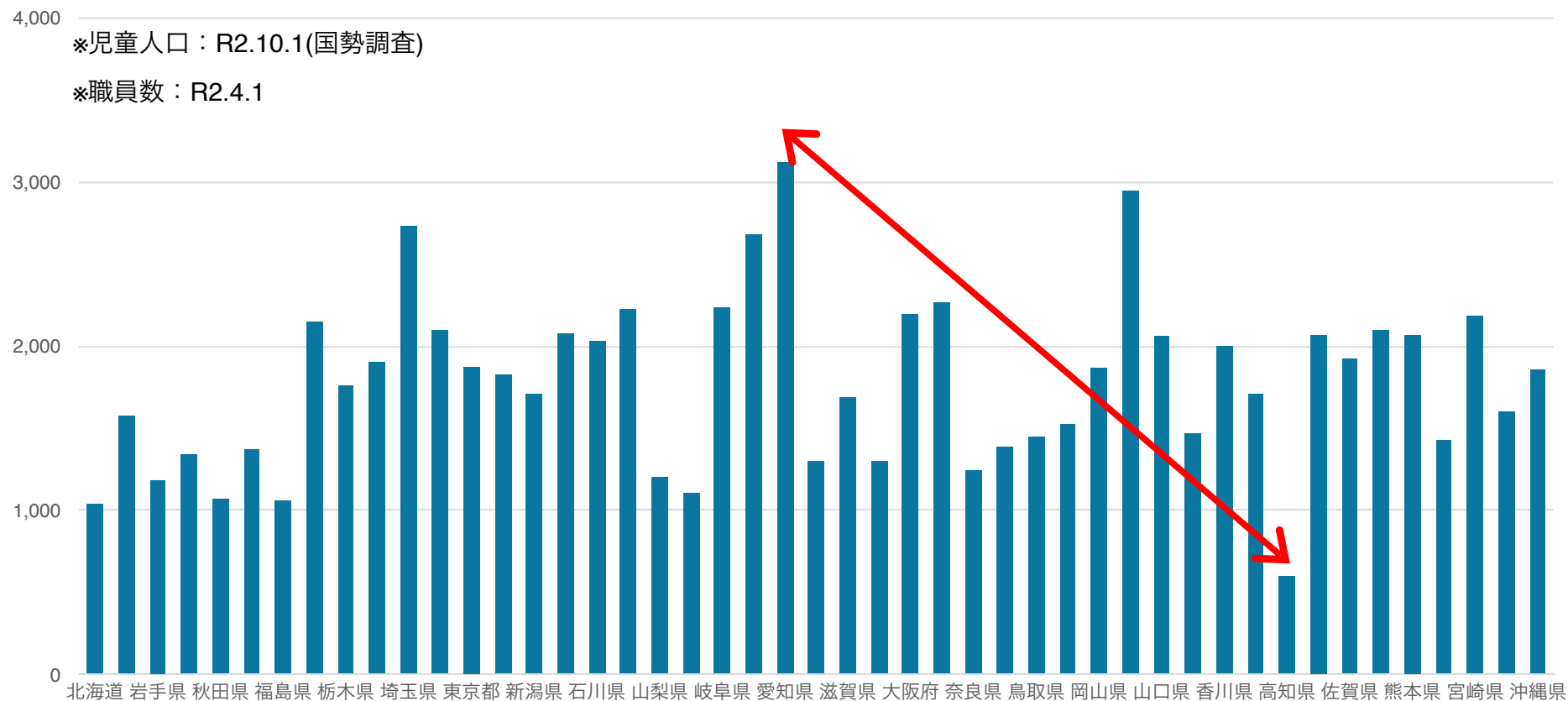
【市町村】

政令に配置基準が定められていない市町村では・・・

最大格差は5.23倍

最も充実(高知県) 1人あたり596人 vs 最も不足(愛知県) 1人あたり3,115人

【市町村】虐待対応担当窓口職員1人あたりの児童人口（都道府県別）



	受付（受付中）		対応 （年度 中）	うち職権 による一 時保護	うち2か 月超え	1件当た り保護日 数
令和2年度	22,000 件	0～5歳 15.4% 6～11歳 35.6% 12～14歳 28.6% 15歳以上 20.4%	22,114 件	6,694 件 30.3%	3,194 件 14.4%	30.3 日 2 か月越 えの場合 104.6 日
令和5年度	18,189 件	0～5歳 13.1% 6～11歳 33.4% 12～14歳 30.4% 15歳以上 23.2%	18,035 件	5,163 件 28.6%	3,404 件 18.9%	34.0 日 2 か月越 えの場合 105.7 日

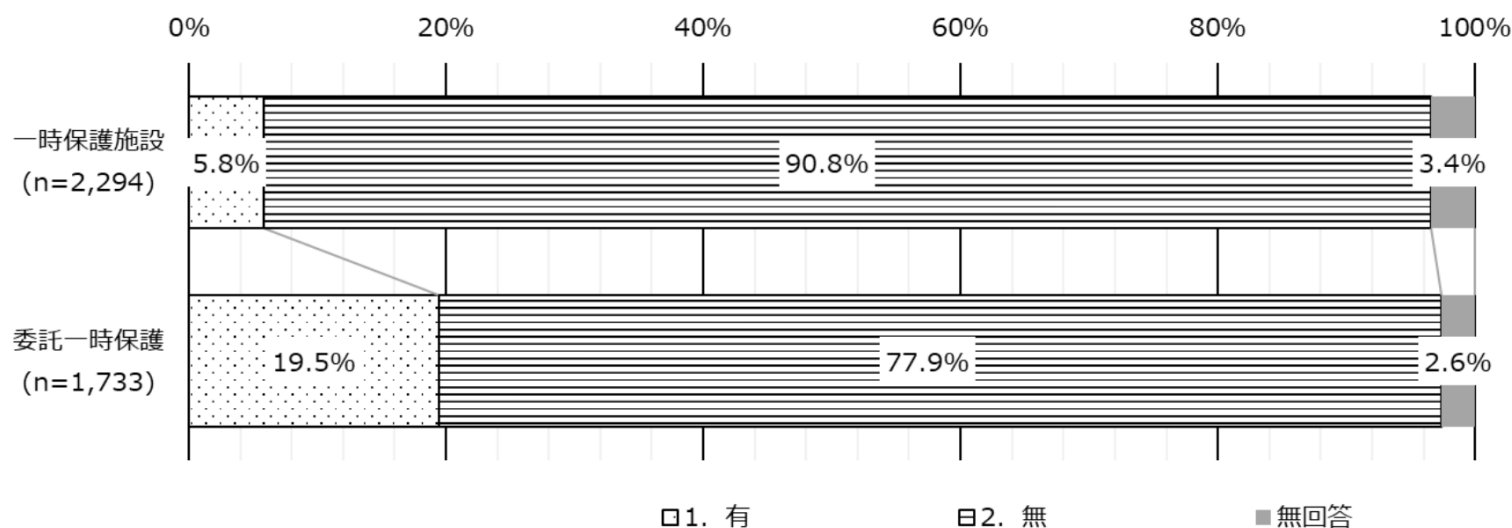
令和6年度子ども・子育て支援推進調査研究事業
一時保護の実態と在り方に関する調査研究報告書より

Q7,8 総計. 貴児童相談所における2か月を超える一時保護事例について

【通学の有無】

令和2年度同様、一時保護施設・委託一時保護ともに、通学していない割合が多かった。

図表 61 一時保護施設・委託一時保護別のこどもの通学の有無（SA）



令和6年度子ども・子育て支援推進調査研究事業
一時保護の実態と在り方に関する調査研究報告書より

国際標準では、3歳未満児は家庭養育が大原則。施設養育は例外。

国際的な指針

国連子どもの代替的養育ガイドライン(2009年)

子どもの権利条約を補完するものとして国連で採択された。

- **まず、子どもが生みの親の元で育つための努力をすること。それに失敗した場合は、養子縁組などの恒久的な解決策(パーマネンシー)を探ること。**
- **幼い子ども、特に3歳未満は原則として家庭で養育すべき。**
- 入居施設(Residential Care)はそれが子どもの最善の利益にかなう時に限るべき。
- 入居施設(Residential Care)は家庭養育を補完するもの。ただし、大規模な施設(Institution)は戦略的に撤廃していくべき。

国連機関の報告書

こうした研究結果のエビデンスをもとに、国連人権高等弁務官事務所やユニセフでは特に3歳未満の子どもは施設での養育をするべきではないという報告書を作成している。

2011年 国連人権高等弁務官事務所ヨーロッパオフィス
"弱い立場にある3歳未満の子どもへの権利:施設措置の終焉"

2012年 ユニセフ
"3歳未満の子どもたちの施設措置を終わらせよう"

「原則として、乳幼児が施設で養育されると3ヶ月間で1ヶ月の発達が見失われる。」

"A general rule is that for every three months that a young child resides in an institution, one month of development is lost."

2024年度 日本財団 里親国際調査

今回調査を行ったドイツ、スウェーデン、イタリア、アメリカ、カナダでは、実親が育てることのできない乳幼児は母子施設、または親族や里親など、家庭に措置することが基本とされていた。イタリアでは6歳未満の子どもは家庭環境に措置するべきという法律があり、ドイツのノルトライン・ヴェストファーレン州では、0～3歳の子どもは施設には入れるべきではないという州の勧告が出ていた。

乳幼児を「施設」に措置するのは、特に専門的なケアが必要な場合や、虐待などの経験により家庭的な環境(大人との親密な関係)にいたることがトラウマになっているようなケースであった。イタリアでは養子縁組・里親を待っているケースもあり。

- スウェーデン(ストックホルム市)・・・単独で施設にいるのはおおむね12歳以上、病気が重い子ども5歳くらい。
- ドイツ(デュセルドルフ市)・・・3歳未満で里親委託されている子どもは124人、他は緊急一時保護施設に3人だった(里親委託率97%)。
- イタリア(ミラノ市)・・・4歳未満の子どもの145人が母子施設、26人が子ども単独の施設、また6歳未満の38人が里親委託と、母子施設の割合が高かった。
- アメリカのカリフォルニア州の3歳未満の里親委託率は97%。

出典: 日本子ども虐待防止学会 第30回学術集会在がわ大会
日本財団スポンサーセッション「アメリカにおける乳幼児の家庭養育の推進と質の高い里親養育プログラム(QPI)」
座長: 高橋恵里子(日本財団)

こどもの安全を確保するための閉鎖的環境（一定の建物において、こどもの自由な外出を制限する一時保護の環境をいう。以下同じ。）で保護する期間は、こどもの権利擁護の観点から、こどもの安全確保のために要する必要最小限とし、開放的環境（閉鎖的環境以外の一時保護の環境をいう。以下同じ。）においてもこどもの安全確保が可能であると判断される場合は、速やかに開放的環境にこどもを移すことを検討する。こどもの安全を確保するため、閉鎖的環境での保護の継続が必要な場合は、こどもや保護者等の状況に応じ、その必要性を2週間以内など定期的に検討した上で児童相談所長が決定し、その内容を記録に留める

さらに、一人一人のこどもの状況に応じて、安全確保やアセスメント等を適切に行うことができる体制や環境を整えることが必要であるとともに、一時保護を行う場合は、代替養育の場という性格も有することから、家庭養育優先原則を踏まえ、まず「家庭における養育環境と同様の養育環境」を検討し、その上で安全確保が困難な場合等には、「できる限り良好な家庭的環境」において、個別性が尊重されるべきものである。そのため、とりわけ乳幼児については未委託の里親等への委託一時保護の活用を検討することが重要

長過ぎる児童養護施設の入所期間（令和5年2月1日現在）

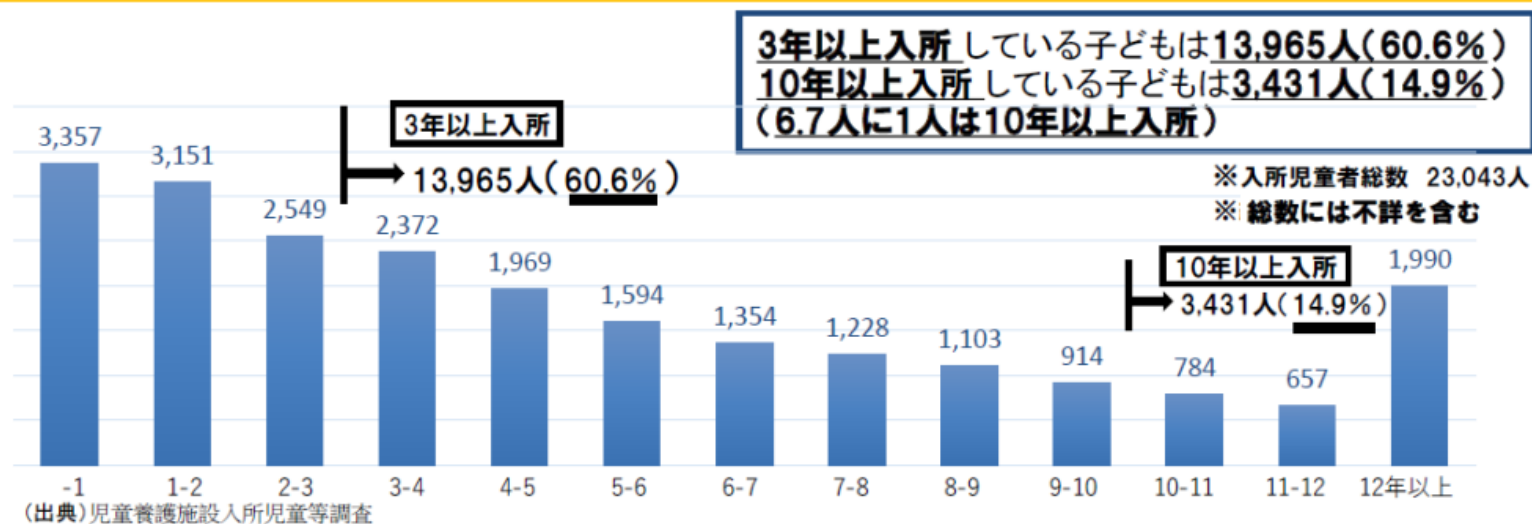


表15-1 児童の今後の見通し別児童数(乳児院を除く)

	総数	保護者のもとへ復帰	親類等の家庭への引き取り	自立まで現在のままで養育	養子縁組	里親・ファミリーホーム委託	他施設へ移行予定	現在のままで養育困難	その他
里親	6,057 100.0%	712 11.8%	51 0.8%	4,081 67.4%	610 10.1%	2 0.0%	96 1.6%	173 2.9%	306 5.1%
児童養護施設	23,043 100.0%	6,009 26.1%	250 1.1%	13,814 59.9%	28 0.1%	430 1.9%	435 1.9%	950 4.1%	1,029 4.5%
児童心理治療施設	1,334 100.0%	498 37.3%	19 1.4%	267 20.0%	1 0.1%	30 2.2%	367 27.5%	55 4.1%	87 6.5%
児童自立支援施設	1,135 100.0%	566 49.9%	15 1.3%	42 3.7%	0 0.0%	47 4.1%	325 28.6%	28 2.5%	104 9.2%
ファミリーホーム	1,713 100.0%	310 18.1%	18 1.1%	1,211 70.7%	13 0.8%	10 0.6%	30 1.8%	33 1.9%	76 4.4%
自立援助ホーム	958 100.0%	38 4.0%	5 0.5%	771 80.5%	*	2 0.2%	45 4.7%	14 1.5%	76 7.9%

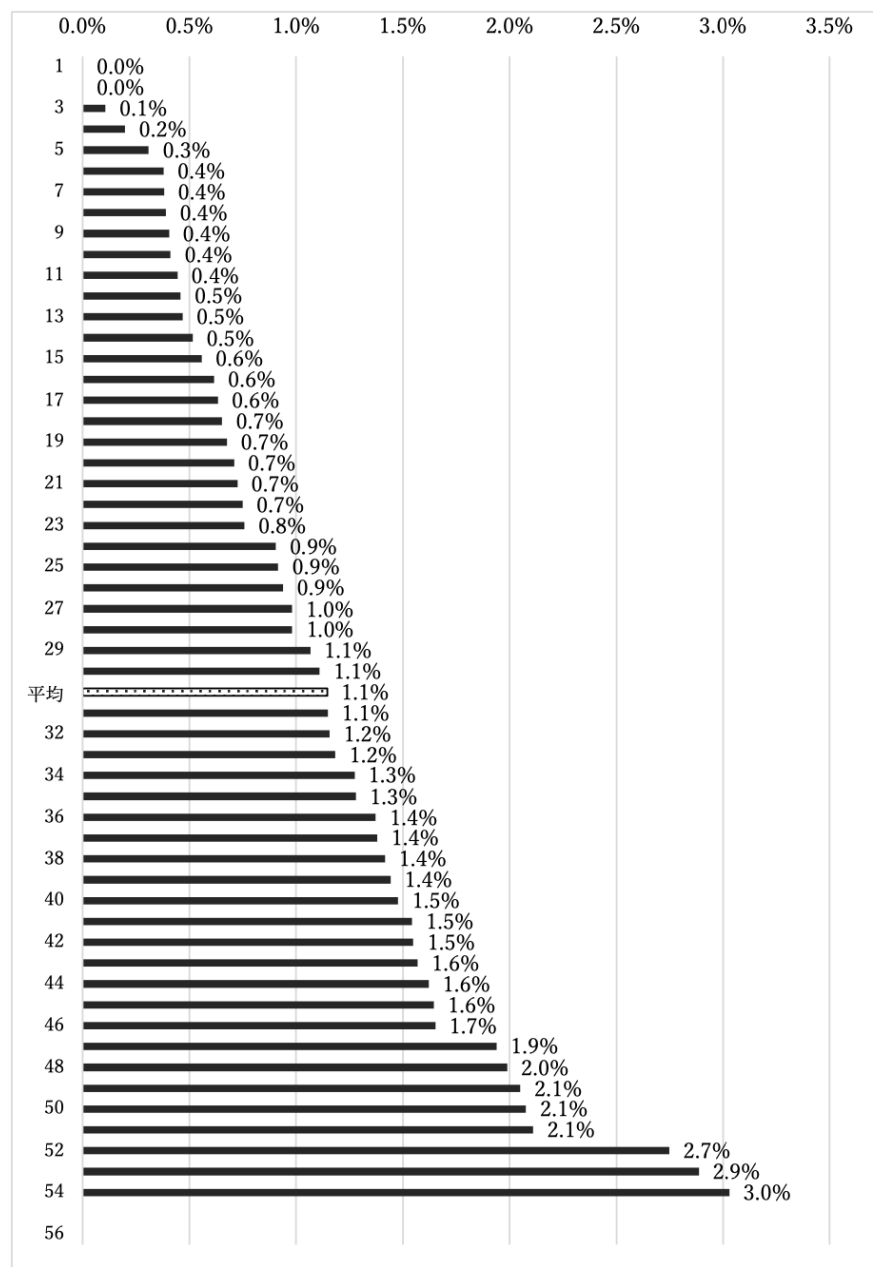
注) * は、調査項目としていない。

表15-2 児童の今後の見通し別児童数(乳児院)

	総数	保護者のもとへ復帰	親類等の家庭への引き取り	現在の乳児院で養育	児童養護施設へ	母子生活支援施設へ	養子縁組	里親・ファミリーホーム委託	障害児入所施設へ移行予定	他施設へ移行予定	その他
乳児院	2,404 100.0%	543 22.6%	28 1.2%	871 36.2%	388 16.1%	2 0.1%	98 4.1%	264 11.0%	60 2.5%	13 0.5%	131 5.4%

児童養護施設入所児童等調査の概要（令和5年2月1日現在）より

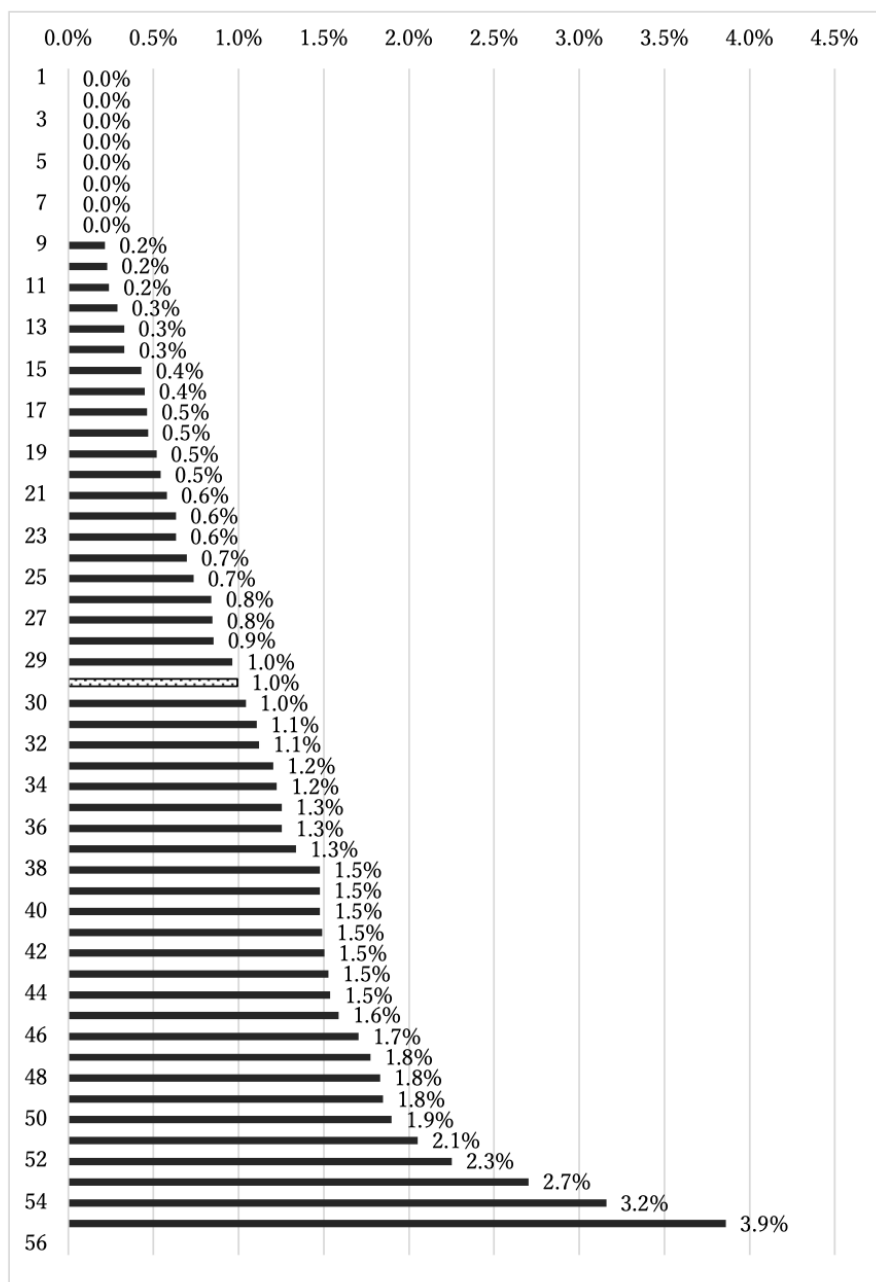
図表 2-1-1 自治体別の特別養子縁組成立率（令和元年度～令和5年度単年度平均）（参考値）



自治体別特別養子縁組成立数 (5年間の平均)

令和6（2024）年度こども家庭庁子ども・子育て支援等推進調査研究事業特別養子縁組制度推進のための効果的な支援方法等の検討に関する調査研究報告書

図表 2-12 自治体別の特別養子縁組成立率（令和5年度）



自治体別特別養子縁組成立数 （令和5年度）

令和6（2024）年度こども家庭庁子ども・子育て支援等推進調査研究事業
特別養子縁組制度推進のための効果的な支援方法等の検討に関する調査研究
報告書

○議論では、現任者の研修受講機会を確保する等のため、インターネット等を活用した柔軟な実施について合意された一方、インターネット等を活用した受講の場合の教育効果を担保する工夫を講じるべきとの意見もあった。また、研修の各実施形式について、演習は、教育効果を担保するため、対面での実施を原則としつつ一部にオンライン実施も取り入れることとし、見学実習は、対面を原則とすべきとの意見が多く挙げられた。

○具体的には、オンライン受講については、以下のようにすべきである。

- ・ 講義について、対面での実施も可能としつつ、インターネット等を活用したライブ配信等*オンデマンド形式等による講義を可能とする
- ・ 演習について、原則、対面での実施としつつも、内容によってはインターネット等を活用したライブ配信等を可能とする
- ・ 見学実習については、原則として対面で実施する
- ・ なお、演習と見学実習では例外的に、災害・感染症等の社会情勢に鑑み、研修の実施が難しい場合には、インターネット等を活用した実施を可能とする
- ・ 講義、演習、見学実習について、インターネット等を活用した実施とする場合、セキュリティ対策等のインターネット等を活用した研修の実施体制を確保することに留意し、また科目ごとに添削指導を行う、授業の理解度を確認する等、受講者の理解度や受講の姿勢が測れるようなものとする

「子ども家庭福祉の認定資格の取得に係る研修等に関する検討会 とりまとめ」（令和5年3月29日）一部抜粋