

「実親の愛に恵まれない子どもたち」への公的責任と、 格差是正に資する里親制度の改革

現場からの医療改革推進協議会
第二十回シンポジウム
セッション11: 格差問題を考える

2025年 11月2日

元厚生労働大臣 塩崎 恭久

「平成28年改正児童福祉法」における理念規定の抜本見直し

改正前の条文

第一条 すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない。

② すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない。

第二条 国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。

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、この原理はすべての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。

【参考】民法（明治29年法律第89号、第820条及び822条は平成23年改正）（抄）

（親権者）

第818条 成年に達しない子は、父母の親権に服する。

（監護及び教育の権利義務）

第820条 親権を行う者は、子の利益のために子の監護及び教育をする権利を有し、義務を負う。

第822条 親権を行う者は、第820条の規定による監護及び教育に必要な範囲内でその子を懲戒する事ができる。

改正後の条文

第一条 （**子どもの権利**）

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、その心身の健全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**。

第二条 （**子どもの最善の利益優先原則**）

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。

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

第三条の二 （**家庭養育優先原則**）

国及び地方公共団体は、児童が①**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、（中略）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っては児童が②**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っては児童が③**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。

「28年改正児福法」、「29年新ビジョン」による子ども家庭支援の基本的考え方

家庭養育優先原則（障がい児、一時保護児を含む）

- ①実親
- ②特別養子縁組、里親、ファミリーホーム（「家庭と同様の環境」）
- ③「地域分散型小規模施設」までの施設（「家庭的環境」）

今後の施設の在り方（家庭養育へ早期移行支援、地域家庭支援等）

抜本改正の前

- 乳幼児期から成人(20歳)まで
- あらゆるケアニーズの子ども
- 大規模施設
- 長期間入所

「高機能化」

（施設での高度ケア）

「多機能化」

（地域での在宅支援）

抜本改正の後

- 学齢期以降（思春期など）
- ケアニーズの高い子ども
- 小規模施設
（地域分散型、「4人×4ユニット」）
- 短期間入所

- 妊婦、実親、里親、養親支援
- 一時保護委託・通学支援
- ショートステイ（子、親子）
- アフターケア
- 家庭支援、ペアレンティング、等々

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80年かかる!?

$$\frac{48.1\% (75.0\% - 26.9\%)}{0.6\% (26.9\% - 25.0\%) \div 3} \div 80\text{年}$$

○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5年度末には25.1%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 (%)		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
令和5年度末	22,162	67.8	2,316	7.1	8,216	26.9	25.1	32,694	100

児童福祉法抜本改正。

「乳幼児期は里親等への委託が原則」との基本方針はどこに!?

変化は全く加速していない!!

里親等委託率

※「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5年度末で487か所、委託児童1,810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。

— 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。

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

【令和7年7月31日時点】

- 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
- 39自治体[49.4%]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[67.1%]、3歳以上の就学前：48自治体[60.8%]、学童期以降：44自治体[55.7%]

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	75.9%	55.4%	33.3%
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	未策定	未策定	未策定
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	49.2%	52.2%	38.2%
千葉市	75.0%	75.0%	50.0%
横浜市	50.2%	43.7%	33.3%
川崎市	76.0%	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%

※鳥取県については、令和7年7月31日現在策定中のため、「未策定」と表示している。

「児童の養護と未来を考える議員連盟」の政策提言の骨子（2025年5月22日）

1. 「子ども個々のケアニーズ」に応じた支援への転換

- 逆境体験による心の傷、障害等、「子ども個々のケアニーズ」に応じた支援への転換（一人ひとりの「心の傷」に着目）
 - 個々のケアニーズに応じた里親委託費、施設措置費等の体系構築
 - 個々のケアニーズに応じた支援の人的要件、人員配置基準、人材育成
- 「個々のケアニーズに応じた支援等検討会（仮称）」の速やかな設置

2. 「乳児（3歳未満児）」等の家庭養育原則の徹底

- 一時保護を含め、乳児（3歳未満児）等の家庭養育原則の徹底
- 一時保護中心に、常時受け入れ可能な「乳幼児短期緊急里親」の制度化
- 「赤ちゃん里親」、「乳幼児ファミリーホーム」の制度化
- 乳児院の高機能化、多機能化の加速（定義明確化、インセンティブ強化、等）

3. 「社会的養育としての特別養子縁組」支援の抜本強化

- 「特別養子縁組は子どもの社会的養育の一形態」との子どもを起点とする認識の徹底
- 包括的支援パッケージを策定。ケアニーズに応じた支援への転換（含む財政支援）
- 児童相談所、民間あっせん団体での扱いの有機的統合・情報一元化、等。
- 「出自を知る権利」行使に対応可能な国の体制整備・情報一元管理体制の整備等
- 児童相談所等でのパーマネンシー保障概念の徹底
- 「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）」早期設置

4. 施設の「高機能化、多機能化、地域小規模化」大幅加速への支援強化

- 「高機能化（≡ 治療施設化）」の定義、要件の明確化、「多機能化」と合わせたインセンティブの格段の強化等を通じ、施設の転換の大幅加速を支援。
- 令和11年度までの全面「地域小規模化」に合わせ、「地域小規模」以外の施設整備の原則即時停止（含む老朽化対策）
- 児童福祉法第37条（乳児院）、第41条（児童養護施設）の目的、使命、責務等の規定法文の全面書き換え、法改正、等。

5. その他の追加改革

- 児童精神科医療等子どもの心の診療体制・診療報酬の抜本強化（こ家庁＜司令塔＞・厚労省障害保健福祉部・同保険局による新たな対策協議会の設置、等）
- 司法面接から精神科治療までワンストップ「日本版CAC」整備
- 一時保護児、障害児等の家庭養育優先原則の徹底
- 里親支援センターの委託児童数等に応じた措置費支弁
- ファミリーホーム4人定員化
- 児童相談所内の家庭養育担当者の増強
- こども家庭センター職員の配置基準の法定化および児童家庭支援センターの義務的経費化等による在宅支援の強化
- 法定研修等の総合的抜本見直し
- 社会的養育人材の専門性強化（「こども家庭ソーシャルワーカー」資格取得促進、「子ども家庭福祉士（仮称）」の国家資格化、等）
- 法的対応可能な「日本版CDR」確立

議連は2つの専門委員会設置を、こども家庭庁に強力に働き掛け、三原大臣の決断で実現。