

# 社会的養護等について

平成22年12月15日

第7回 基本制度ワーキングチーム  
説明資料

【基本制度案要綱(平成22年6月29日少子化社会対策会議決定)の抜粋】

都道府県が行う市町村支援事業

子ども・子育て支援施策のうち、広域自治体として市町村を支援する事業、社会的養護を始め都道府県事業として位置づけることが適当であると考えられる事業について、新システムに位置づけることを検討する。

# 目 次

## 現状

- 1 要保護児童を対象とする社会的養護等の全体像
- 2 社会的養護の現状
- 3 社会的養護の仕組みの特徴
- 4 子ども・子育て施策の現行の行政計画における社会的養護等の位置付け
- 5 市町村における要保護児童対策等
- 6 社会的養護等の充実のための取り組み

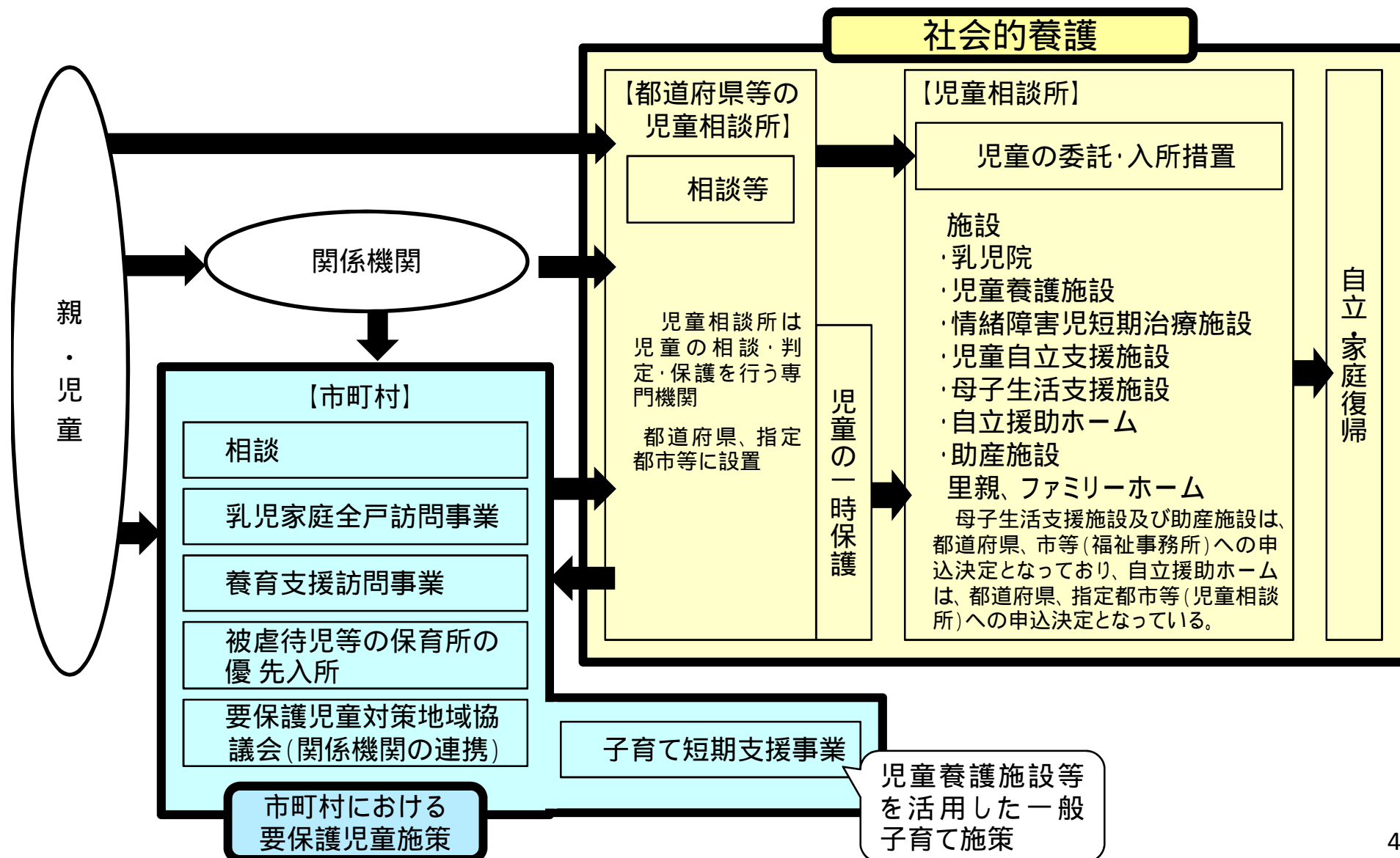
## 新システムでの位置付け

- 1 社会的養護(施設等)の位置付け
- 2 市町村における要保護児童対策等
- 3 新システムの給付と都道府県等における社会的養護施策との連携

# 現状

# 1 要保護児童を対象とする社会的養護等の全体像

虐待を受けた児童などの要保護児童に対しては、都道府県等が行う社会的養護施策と、市町村が行う要保護児童施策が、連携して行われている。



## 2 社会的養護の現状

社会的養護とは、保護者のない児童、被虐待児など家庭環境上養護を必要とする児童、生活指導を必要とする児童などに対し、公的な責任として、施設等において、社会的に養護を行う制度。（対象児童は、約4万7千人）

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適當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
		7,808人	2,727人	3,870人

	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	母子生活支援施設	自立援助ホーム	助産施設
対象児童等	乳児（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	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	配偶者のない女子又はこれに準ずる事情にある女子及びその者の監護すべき児童	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	保健上必要があるにもかかわらず、経済的理由により、入院助産を受けることができない妊産婦
施設数	121か所	569か所	32か所	58か所	278か所	54か所	465か所
定員	3,710人	33,994人	1,541人	4,005人	5,543世帯	367人	3,628人
現員	3,124人	30,695人	1,180人	1,808人	3,889世帯 児童6,135人	230人	131人
職員総数	3,861人	14,892人	831人	1,825人	1,995人	191人	—

小規模グループケア	458カ所
地域小規模児童養護施設	190カ所

資料：社会福祉施設等調査報告〔平成20年10月1日現在〕  
 里親制度・母子生活支援施設の現員は、福祉行政報告例及び家庭福祉課調べ（平成20年度末現在）  
 自立援助ホームの児童定員・児童現員・職員総数は、連絡協議会調〔協議会に加入しているホームについて〕〔平成20年12月1日現在〕  
 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21年度〕  
 助産施設の定員・現員は、福祉行政報告例（平成20年度末現在）

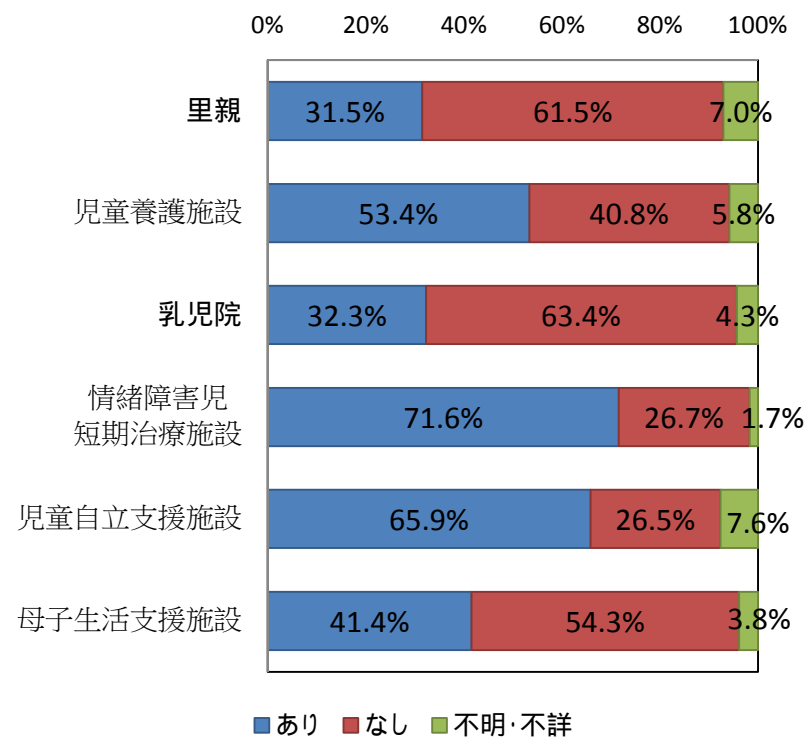
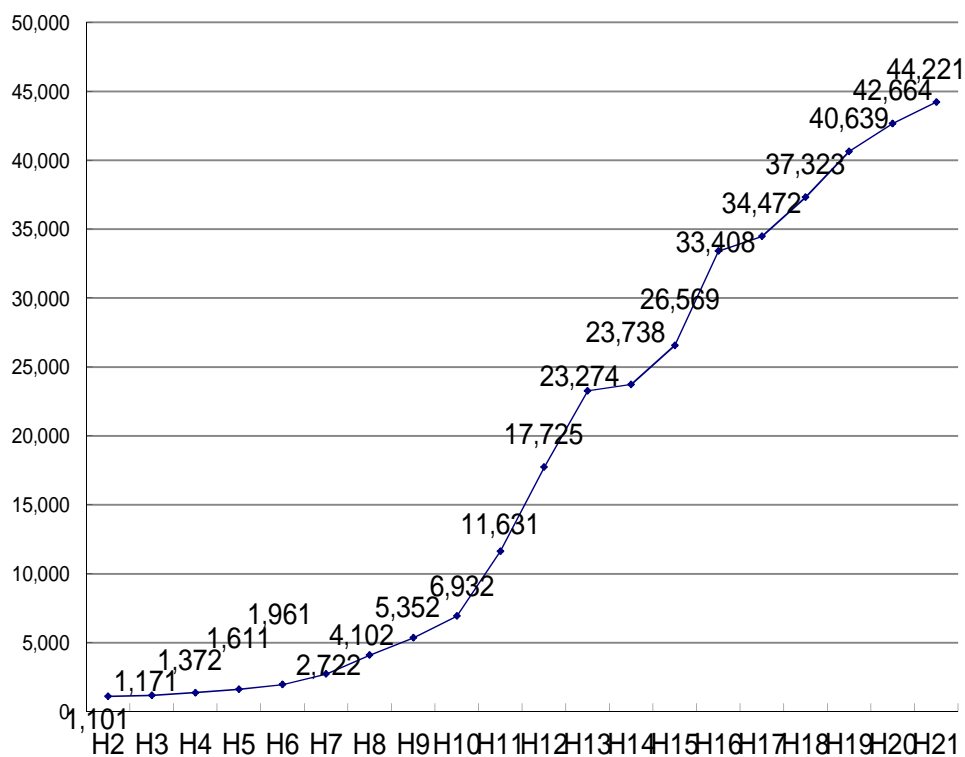
## 虐待を受けた児童の増加

児童虐待の増加等に伴い、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などへの対応として、社会的養護の量・質ともに拡充が求められている。

全国の児童相談所における児童虐待に関する相談件数は、児童虐待防止法施行前の平成11年度に比べ、平成21年度においては3.8倍に増加。

児童養護施設に入所している子どものうち、半数以上は、虐待を受けている。

(件数)

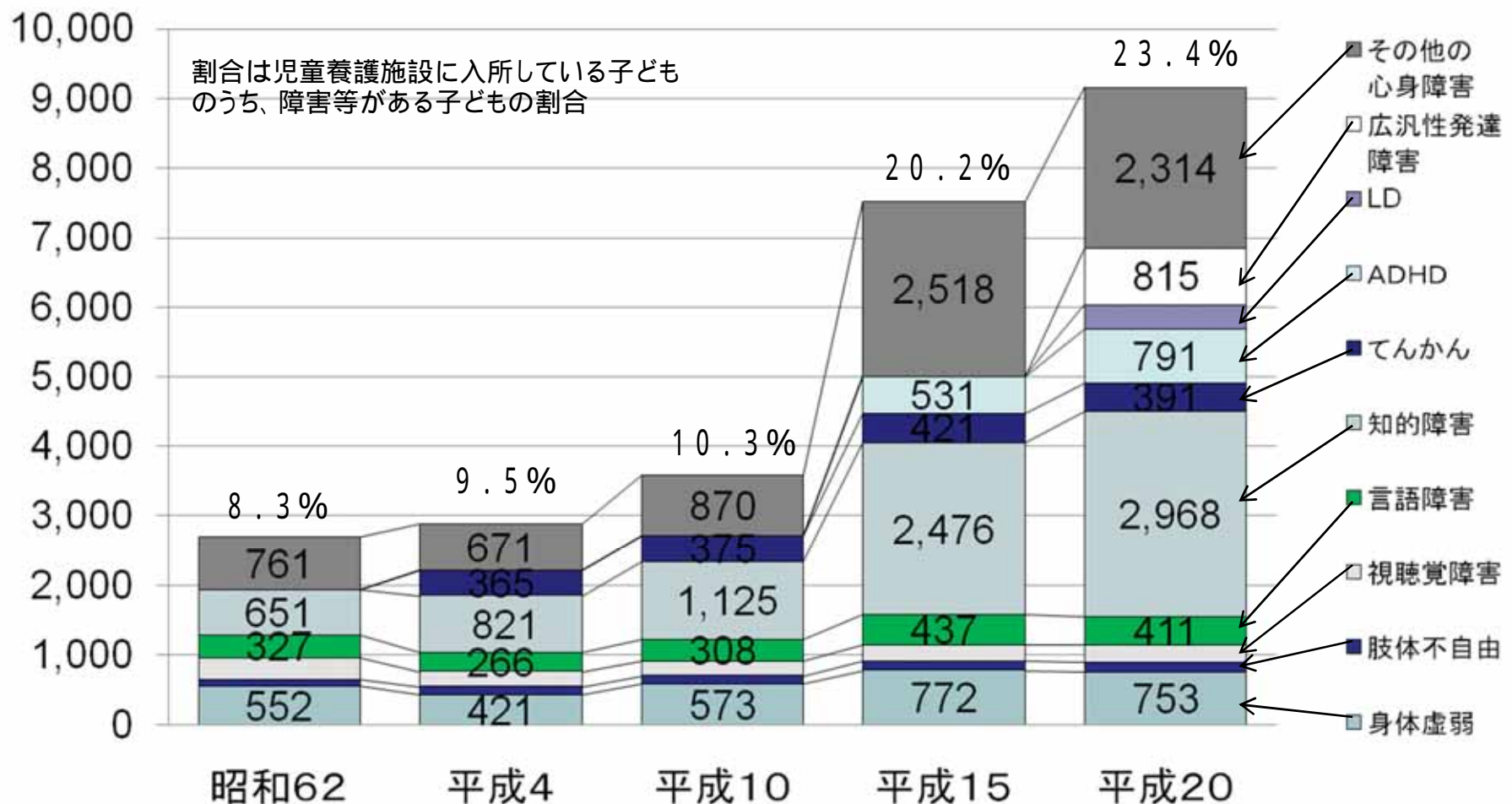


児童養護施設入所児童等調査結果(平成20年2月1日)

## 障害等のある児童の増加

社会的養護を必要とする児童においては、障害等のある児童が増加しており、児童養護施設においては23.4%が、障害有りとなっている。

### 児童養護施設における障害等のある児童数と種別



ADHD(注意欠陥多動性障害)については、平成15年より、広汎性発達障害およびLD(学習障害)については、平成20年より調査。それまではその他の心身障害へ含まれていた可能性がある。

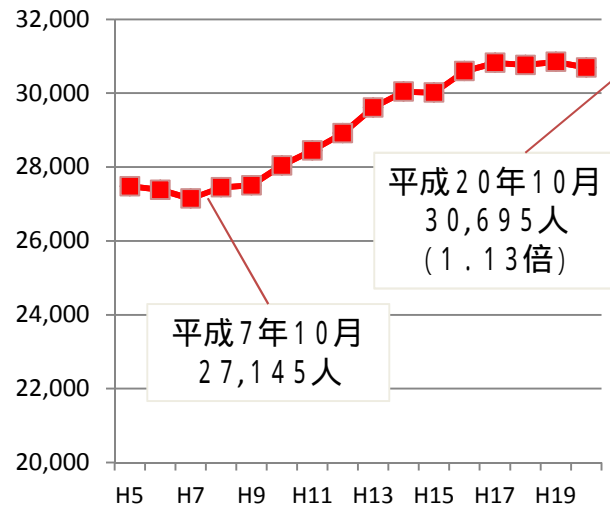


## 施設入所・里親委託児童の増加

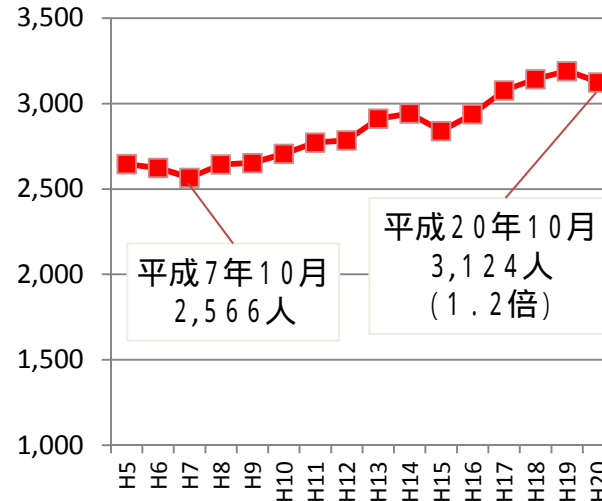
要保護児童数の増加に伴い、ここ十数年で、児童養護施設の入所児童数は1.13倍、乳児院が1.2倍に増加。里親委託児童は、1.8倍に増加。

(注) 社会福祉施設等調査(各年度10月1日現在)による

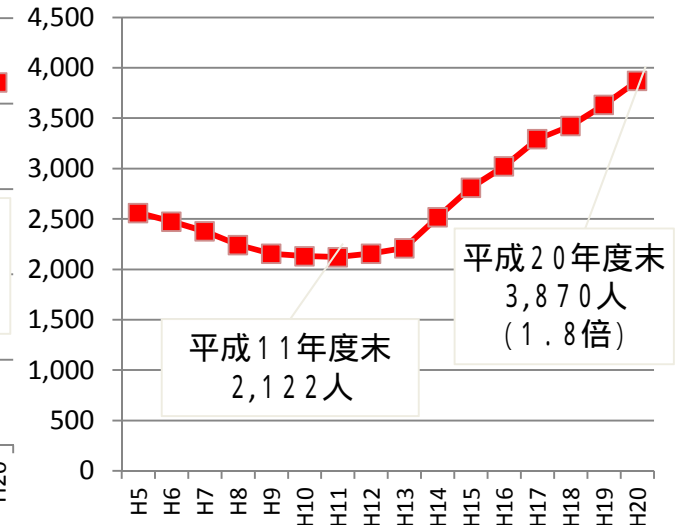
### 児童養護施設の入所児童数



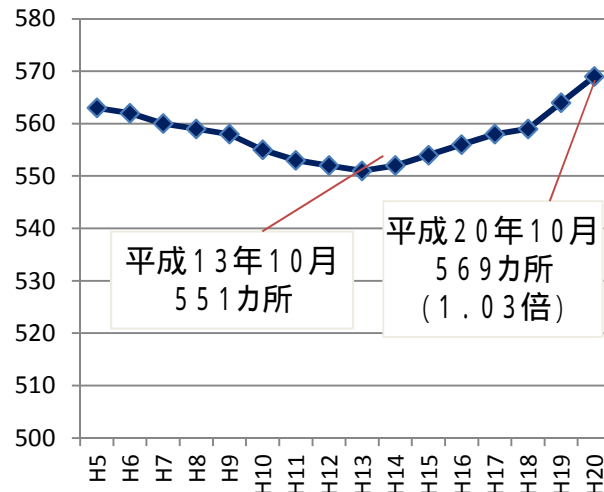
### 乳児院の入所児童数



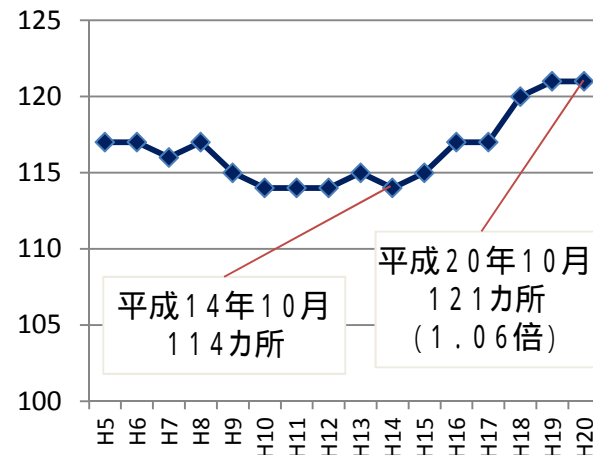
### 里親への委託児童数



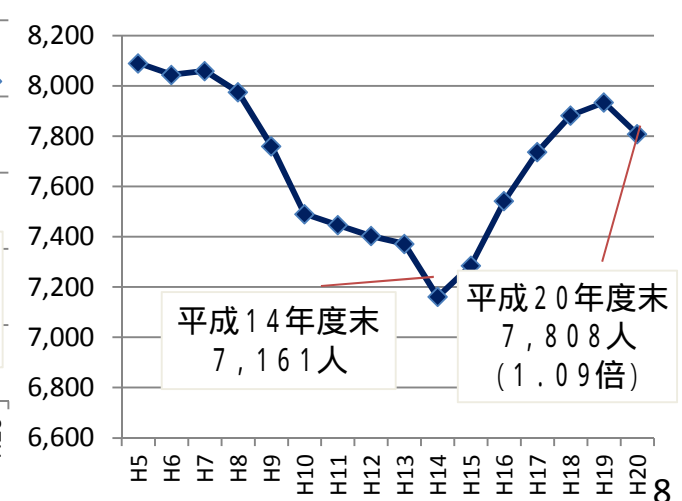
### 児童養護施設の設置数



### 乳児院の設置数



### 登録里親数



### 3 社会的養護の仕組みの特徴

社会的養護は、子どもを守るべき保護者が子どもを守ることが難しい状況になったときに、子どもを公の責任の下で保護する仕組み

措置制度により、都道府県等の事業として行われている。また、財源は、措置費(国庫負担2分の1)となっている。

・(予算)児童入所施設措置費等 約813億円(平成22年度)

	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、ファミリーホーム、里親	母子生活支援施設、助産施設
対象者	要保護児童	児童の福祉に欠ける母子、経済的に困難な妊産婦
利用方式	措置制度 (自立援助ホームは行政への申込決定)	行政への申込決定
実施主体	都道府県、指定都市、児童相談所設置市(児童相談所)	都道府県、市、福祉事務所設置町村(福祉事務所)
財源	措置費(国1/2、都道府県1/2)	措置費(国1/2、都道府県1/4(1/2)、市等1/4)

## 1 利用方式… 措置制度等

社会的養護では、親がいない、親が虐待を行っているなどで、親による利用契約ができない又は不適当な場合等に利用されるため、行政による措置の方式をとっている。

どのような施設等で、どのような保護・支援を受けることが子どもにとって最善か、行政(児童相談所等)が専門的知見に基づいて決定する仕組み。

(注) 次の施設は、利用者の判断が可能なため措置制度ではないが、支援等の観点から行政への申し込み決定の仕組みをとる

・「母子生活支援施設」 母子での利用に当たり、子どもに虐待がないかの確認や、DV被害者が遠隔地に避難するための広域利用の調整などで、福祉事務所が関与

「助産施設」 生活困窮者への支援等とともに、福祉事務所が関与

・「自立援助ホーム」 児童養護施設等を退所した年長児童等に対し、児童相談所が継続的に支援

## 2 実施主体… 都道府県、指定都市等(児童相談所)

社会的養護が必要な子どもは、自分自身のニーズを十分に表現できず、親のニーズと相反する場合もあるという特性があり、児童相談所において、多くの専門職がチームとしてかわり、専門的知見を集約させて総合的に支援方法を決定している。子ども・親双方へのケースワークや両者の関係調整、親が指導に従わない場合の介入、子どもの発達に応じた定期的フォローも実施。

施設等の数が少なく、施設等が都道府県等の単位で広域的に利用されている。

対象の子ども・家庭が少なく(人口1万人当たり措置児童数は3.2人。年間新規は0.9人)、都道府県等の単位で広域的に対応している。これにより、ノウハウの蓄積も可能となっている。

(注) 「母子生活支援施設」「助産施設」については、生活保護の受給や就労支援など、福祉事務所が有する専門的ケースワークと連携するため、市や福祉事務所設置町村でも実施している。

## 3 財政方式… 措置費等(国庫負担2分の1)

公的責任において一定水準の保護・支援を確保している。

#### 4 子ども・子育て施策の現行の行政計画における社会的養護等の位置付け

社会的養護等の施策は、子ども・子育て施策に関する現行の国・都道府県・市町村の行政計画において、重要な柱の一つとして盛り込まれている。

	少子化社会対策基本法	次世代育成支援対策推進法 (平成26年度までの時限立法)
国	施策の大綱の策定(第7条) ・子ども・子育てビジョン(平成22年 1月29日閣議決定) 社会的養護の体制整備の数値目標 を記載	行動計画策定指針の策定(第7条) 都道府県計画・市町村計画の内容につ いて、要保護児童への対応、社会的養 護体制の充実について記載
都道府県		都道府県行動計画の策定(第9条) ・平成22～26年度の後期行動計画 平成20年の法改正で、「保護を要する 子どもの養育環境の整備」について計 画に盛り込むよう明記され、施策の必要 量も記載
市町村		市町村行動計画の策定(第8条) ・平成22～26年度の後期行動計画 要保護児童対策地域協議会による取組 み等、要保護児童への対応等について も記載

子ども・子育てビジョン(平成22年1月閣議決定)における社会的養護施策に関する数値目標

事業名		現状(平成20年度)	目標(平成26年度)
社会的養護	要保護児童の支援		
	児童養護施設	567か所	610か所
	地域小規模児童養護施設	171か所	300か所
	情緒障害児短期治療施設	32か所	47か所
	小規模グループケア	446か所	800か所
	里親等委託率	10.4%	16%
	小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)	—	140か所
	養育里親登録者数(専門里親登録者数を除く)	5,805世帯 (H21.10)	8,000世帯
	専門里親登録者数	495世帯	800世帯
	児童自立生活援助事業(自立援助ホーム)	54か所	160か所
	地域の家庭の支援		
	児童家庭支援センター	71か所	120か所
	ショートステイ	613か所	870か所

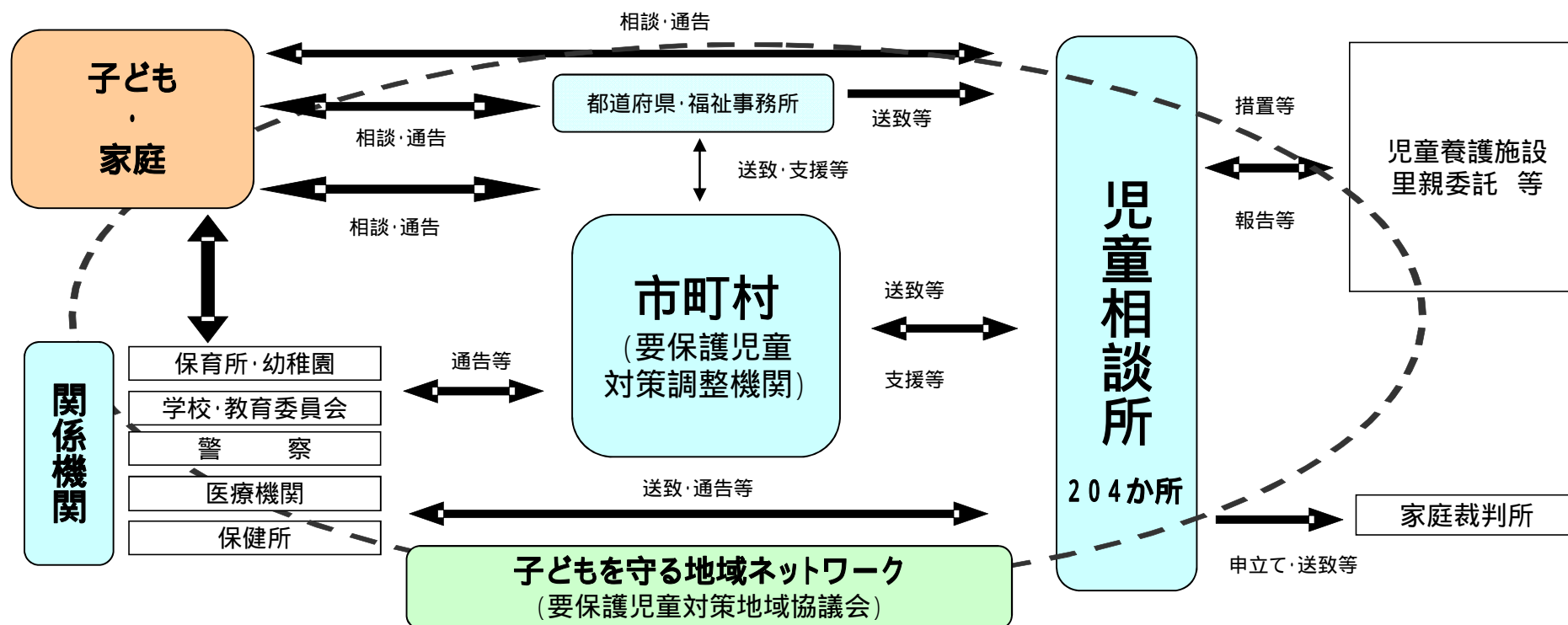
## 5 市町村における要保護児童対策等

### (1) 要保護児童対策地域協議会等

平成16年の児童福祉法改正で、市町村による相談や、「要保護児童対策地域協議会」が法定化され、虐待を受けた児童、非行児童などの要保護児童対策について、地域の関係機関が連携する体制が設けられた。

- ・児童福祉、保健医療、教育、警察、人権など関係機関の連携
- ・虐待を受けた児童や非行児童などの対策
- ・一時保護や施設入所等を要する場合は児童相談所へつなぐ

平成20年の児童福祉法改正で、虐待予防に資する「養育支援訪問事業」、「乳児家庭全戸訪問事業」等が法定化された。



## (2) 子育て短期支援事業

児童養護施設等を利用した一般子育て施策(市町村事業)として、「子育て短期支援事業」が実施されている。

### 短期入所生活援助(ショートステイ)事業

- ・保護者の疾病や仕事等により児童の養育が一時的に困難になった場合、又は育児不安や育児疲れ等の場合に、児童を児童養護施設等で一時的に預かる事業
- ・市町村への申し込み。平成21年度637か所(交付決定ベース)

### 夜間養護等(トワイライトステイ)事業

- ・保護者が仕事その他の理由により平日の夜間や休日に不在となることで家庭において児童を養育することが困難となった場合等に、児童を児童養護施設等で預かる事業
- ・市町村への申し込み。平成21年度330か所(交付決定ベース)

## (3) 特別の支援を要する家庭の児童の保育所入所

平成16年の児童虐待防止法改正法に基づき、虐待防止の観点から保育の実施が必要な児童については、保育所入所において優先的に取り扱うこととされている。

児童虐待の防止等に関する法律(平成12年法律第82号)

(児童虐待を受けた児童等に対する支援)

第13条の2 市町村は、児童福祉法第24条第3項の規定により保育所に入所する児童を選考する場合には、児童虐待の防止に寄与するため、特別の支援を要する家庭の福祉に配慮をしなければならない。

平成14年の母子寡婦福祉法改正法に基づき、母子家庭及び父子家庭についても、保育所入所において優先的に取り扱うこととされている。

母子及び寡婦福祉法(昭和39年法律第129号)

(保育所への入所に関する特別の配慮)

第28条 市町村は、児童福祉法第24条第3項の規定により保育所に入所する児童を選考する場合には、母子家庭等の福祉が増進されるように特別の配慮をしなければならない。

## 6 社会的養護の充実のための取り組み

社会的養護の体制については、虐待を受けた児童や発達障害のある児童の増加などを受けて、充実のための取組が進められてきた。

### 平成9年児福法改正から平成16年児福法改正の頃までの主な取組

#### 施設類型・機能の見直し

- ・養護施設、教護院、母子寮等の名称・機能の見直し、虚弱児施設を児童養護施設に類型統合(平成9年改正)
- ・児童自立生活援助事業(自立援助ホーム)の創設(平成9年改正)
- ・児童養護施設と乳児院の年齢弾力化(平成16年改正)
  - 〔・乳児院: 2歳未満の乳児院 必要な場合は幼児(小学校就学前)を含む
  - ・養護施設: 乳児を除く児童 必要な場合は乳児を含む
- ・アフターケアを位置付け(平成16年改正)

#### 地域化、小規模化の推進

- ・児童家庭支援センターの創設(平成9年改正)
- ・里親の最低基準制定、専門里親・親族里親創設(H14)
- ・地域小規模児童養護施設(H12)、小規模グループケア(H16)

#### 措置費による加算職員の配置

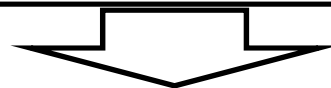
- ・心理療法担当職員(H11) 児童自立支援施設にまで拡大・常勤化(H16)
- ・家庭支援専門相談員(H11) 児童養護施設等のうち全施設に拡大・常勤化(H16)
- ・個別対応職員(H13) 児童養護施設等のうち全施設に拡大(H16)・常勤化(H20))

#### 施設基準の充実

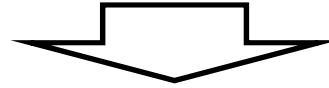
- ・施設整備費の基準面積の引上げ(居室 $7.1\text{m}^2$   $9.0\text{m}^2$ 、全体 $23.5\text{m}^2$   $25.9\text{m}^2$ 、H12)
- ・最低基準の居室面積の引上げ( $2.47\text{m}^2$   $3.3\text{m}^2$ 、H10)

#### 行政体制

- ・市町村の役割の明確化(相談対応を明確化)、要保護児童対策地域協議会の法定化(平成16年改正)
- ・児相設置市の創設(平成16年改正)







## 平成20年児福法改正時の主な取組

### 里親制度等の推進

- ・里親制度の改正(養育里親制度、里親支援機関の創設等)
- ・里親手当の倍額への引上げ
- ・ファミリーホーム創設

### アフターケア事業の充実

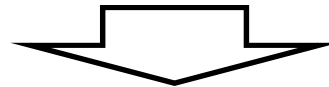
- ・児童自立生活援助事業(自立援助ホーム)について20歳未満に対象拡大

### 施設の質の向上

- ・基幹的職員(スーパーバイザー)の養成・配置
- ・被措置児童等虐待防止

### 計画的整備

- ・次世代法の都道府県行動計画における社会的養護の提供体制の計画的整備 等



## 今後の取組

被虐待児や障害のある子どもの増加に対応した、社会的養護の質・量の拡充  
より家庭的な養育環境を実現するための、施設の小規模化や里親委託の推進  
社会的養護の児童の自立支援策の推進 等

今後の在り方や当面の課題について、厚生労働省の「社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会」で検討中

## ケア単位の小規模化と家庭的な養護の推進

社会的養護が必要な児童を、可能な限り家庭的な環境において安定した人間関係の下で育てることができるよう、施設のケア単位の小規模化、里親やファミリーホームなどを推進

より家庭的な養育環境

### 児童養護施設

大舎(20人以上)  
中舎(13～19人)  
小舎(12人以下)

1歳～18歳未満(必要な場合0歳～20歳未満)

職員

施設等のほか  
就学児童6:1  
3歳以上4:1  
3歳未満2:1

569か所  
定員33,994人  
現員30,695人(90.3%)

### 小規模グループケア (ユニットケア)

本体施設において  
小規模なグループ  
によるケアを行う

1グループ6人

職員1名+非常  
勤職員を加配

21年度458か所  
→26年度目標  
800か所  
(乳児院等を含む)

### 地域小規模 児童養護施設 (グループホーム)

本体施設の支援のもと  
地域の民間住宅などを  
活用して家庭的養護を行う

定員6名

職員:専任2名+その  
他の職員(非常勤可)

21年度190か所  
→26年度目標  
300か所

### 小規模住居型 児童養育事業 (ファミリーホーム)

養育者の住居におい  
て家庭的養護を行う

定員5～6名

職員3名以上(うち1  
名以上が生活の本  
拠を置く)

21年度53か所  
→26年度目標  
140か所

### 里親

家庭における養育を里  
親に委託

4名まで

養育里親  
専門里親  
養子縁組里親  
親族里親

登録里親数 7808人  
(うち養育里親6970人)  
(うち専門里親495人)  
委託里親数 2727人  
委託児童数 3870人

→26年度目標  
養育里親登録8,000世帯  
専門里親登録800世帯

### 乳児院

乳児(0歳)、必要な場合幼児(小学校就学前)

121か所  
定員3710人、現員3124人(84.2%)

里親等委託率

$$= \frac{\text{里親} + \text{ファミリーホーム}}{\text{養護} + \text{乳児} + \text{里親} + \text{ファミリーホーム}}$$

21年3月末 10.4%  
→26年度目標 16%

### 児童自立生活援助事業(自立援助ホーム)

養護施設等退所後、就職する児童等が  
共同生活を営む住居において自立支援

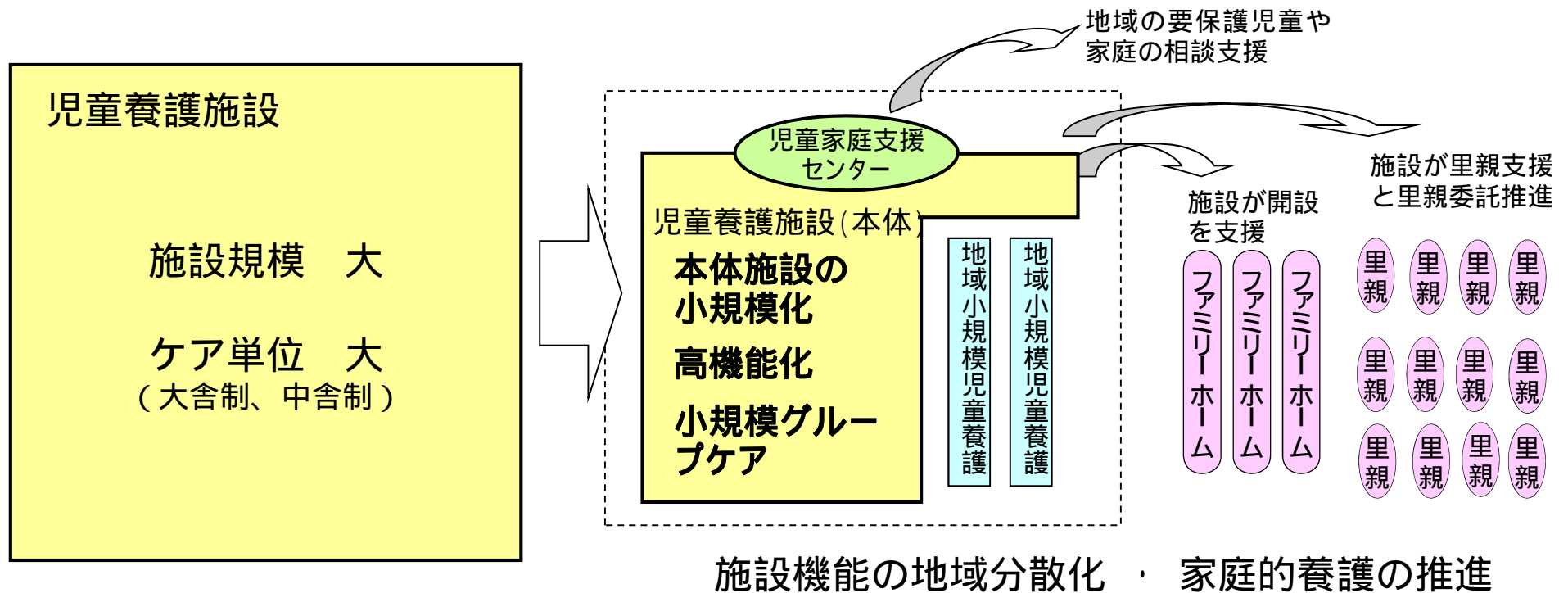
21年度59所 →26年度目標 160か所

「26年度目標」は、子ども子育てビジョン

施設の定員等の全国計は、平成20年10月1日社会福祉施設等調査。里親関係は21年3月末福祉行政報告例

## 児童養護施設の小規模化と施設機能の地域分散化

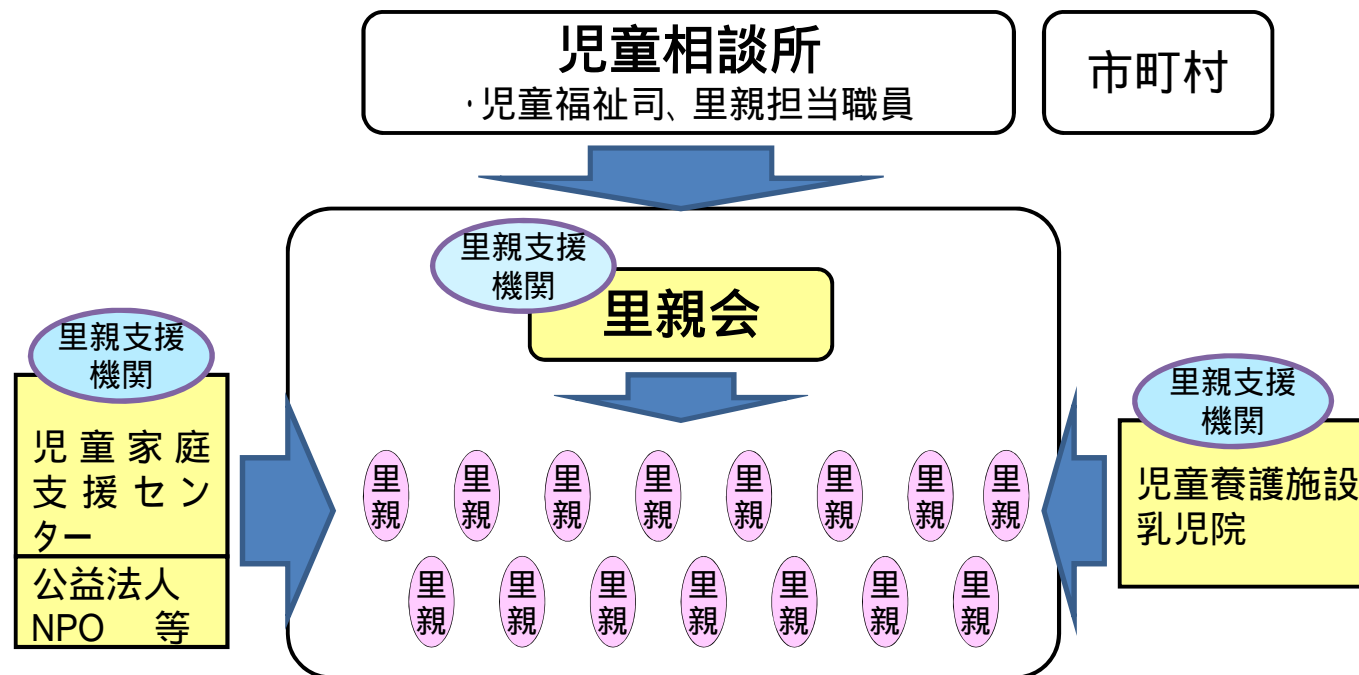
- ケア単位の小規模化
- 本体施設の小規模化、高機能化
- 施設によるファミリーホームの設置、里親の支援



乳児院、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設、母子生活支援施設、自立援助ホーム、助産施設の各施設についても、充実・連携強化

## 里親委託の推進と里親支援の充実

里親委託の促進のため、平成21年度から、里親手当の引き上げを行ったほか、新規里親の掘り起こしや里親支援等を行う「里親支援機関」事業を実施しているが、里親委託の大幅な推進を図るため、里親支援機関事業の効果的実施等が必要。



里親支援機関事業		普及啓発
実施主体 ・都道府県・指定都市・児相設置市 ・里親会、児童家庭支援センター、乳児院、児童養護施設、NPO等に委託可能	里親制度普及促進事業	養育里親研修
		専門里親研修
		里親委託支援等
	里親委託推進・支援等事業	里親家庭への訪問支援
		里親による相互交流

# 新システムでの位置付け

## 1 社会的養護(施設等)の位置付け

行政による措置という方式により、都道府県等を実施主体として行われている社会的養護の施設入所等の位置付けについて、どのように考えるか。

社会的養護においては、親がいない、親が虐待を行っているなどで、親による利用契約ができない又は不適当な場合等に利用されるため、行政による措置制度により子どもの保護・支援を行うことが必要ではないか。

都道府県等(児童相談所)においては、多くの専門職がチームとしてかわり、専門的知見を集約させて総合的に支援方法を決定しているが、このような児童相談所の専門性の確保が必要ではないか。

また、施設等の数や対象の子ども・家庭の数を踏まえた広域的な対応が必要ではないか。(人口1万人当たり措置児童数は3.2人。年間新規は0.9人)

したがって、都道府県等が行う措置制度により社会的養護が必要な子どもに固有の保護・支援を行う制度については、社会的養護の特徴を踏まえ、新システムのすべての子ども・子育ての基礎となる給付(以下「基礎給付」という。)とは別の現行の児童福祉法に基づく措置制度で対応することとしてはどうか。

## 2 市町村における要保護児童対策等の位置付け

すべての子ども・子育て家庭に対する施策の中で行われる市町村における要保護児童対策等について、次のようなサービス・給付について、新システム上の位置付けをどう考えるか。

市町村施策である虐待予防等に資する事業(養育支援訪問事業、乳児家庭全戸訪問事業、要保護児童対策地域協議会の機能強化等)は、基礎給付の市町村事業(地域の子育て支援事業)に含むこととしてはどうか。

また、児童養護施設等を活用して、市町村事業としてすべての子ども・子育て家庭を対象として行われる「子育て短期支援事業」についても、基礎給付の市町村事業(地域の子育て支援事業)に含めて考えてはどうか。

さらに、幼保一体給付(仮称)においても、虐待事例の子ども、ひとり親家庭の子どもなど、優先的にこども園(仮称)の利用を確保すべき子どもに対しては、市町村が受入可能な施設を斡旋するなど、確実に利用できる仕組みを整えることとしてはどうか。また、契約による利用が著しく困難な場合には、市町村による措置による利用の仕組みが必要ではないか。

### 3 新システムの給付と都道府県等における社会的養護施策との連携

社会的養護等の要保護児童に対する施策については、子ども・子育て施策の重要な柱の一つであり、国の子ども・子育てビジョンや、次世代育成支援対策推進法の都道府県・市町村行動計画にも盛り込まれており、計画的な推進・充実が必要。

社会的養護等の要保護児童施策の推進に当たっては、都道府県等と市町村との協力・連携が必要。→新システムの事業計画を自治体が定めるに当たっての位置づけの検討が必要ではないか

