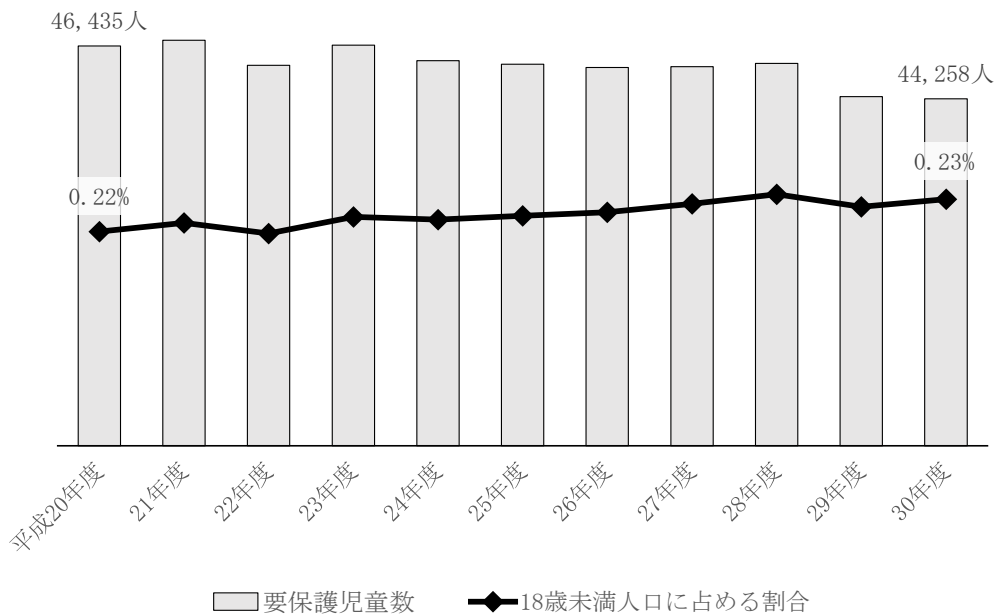


第2 調査結果

1 全体概況と報告書の構成

保護者のいない、又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「要保護児童」は、18歳未満の児童数の減少に伴い、図1-①のとおり、若干減少しているものの、平成30年度、全国で4万4,258人を数える（18歳未満の児童全体の約0.2%）。

図1-① 要保護児童数と18歳未満人口に占める割合の推移



(注) 厚生労働省資料及び総務省「人口推計」に基づき、本省が作成した。

児童福祉法（昭和22年法律第164号）は、こうした児童を含め、全ての児童は適切に養育され、生活を保障され、その自立が図られるなどの権利を有するとし、国、地方公共団体は、家庭における児童の養育が困難又は適当でない場合、家庭と同様の環境における児童の養育を推進する責務があるとしている¹。

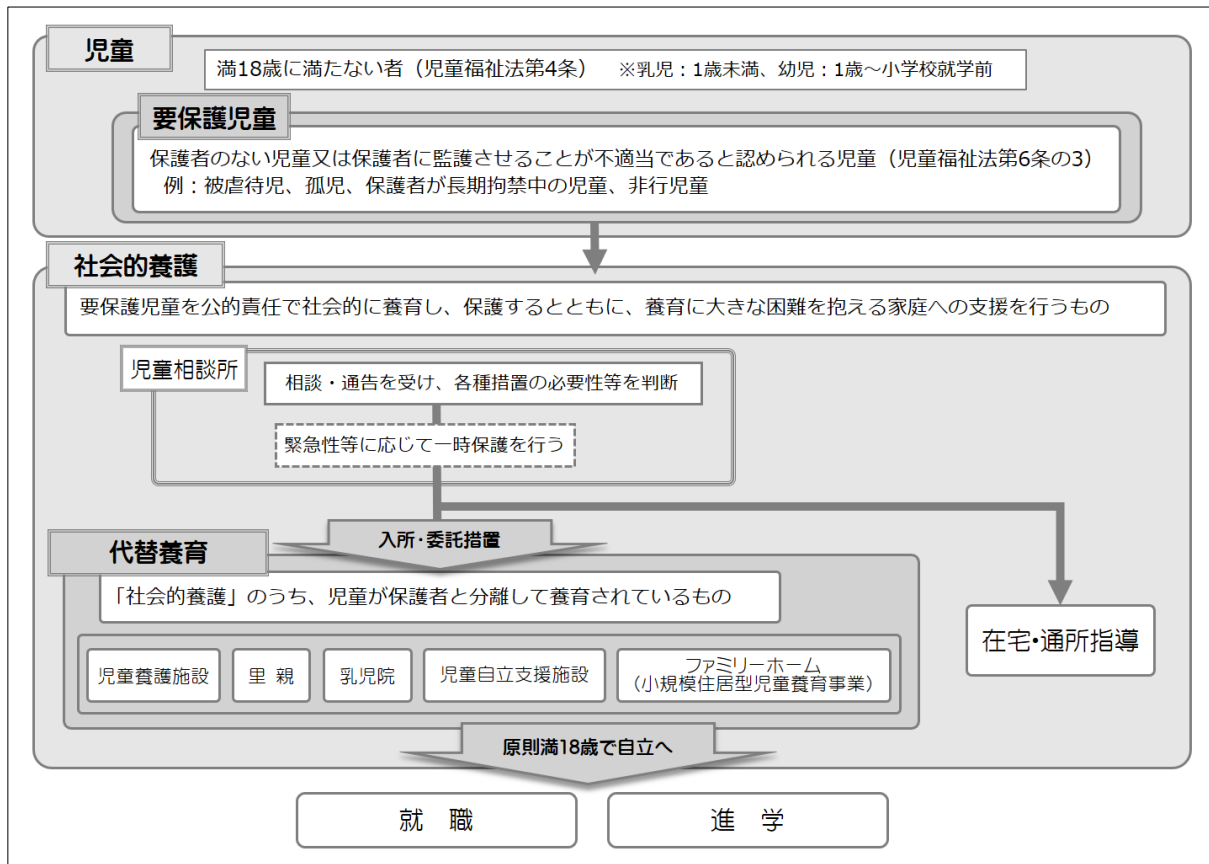
要保護児童については、図1-②のとおり、児童相談所²が、通告³や相談を受け、緊急性などを判断して、児童を一時的に保護し、家庭に戻せないなどの事情があるときは、児童養護施設や里親等の下で、家庭復帰や自立に向けて、保護、養育が行われる。

¹ 平成28年の児童福祉法改正による改正後の同法第1条及び第3条の2に明記された。

² 都道府県、政令指定都市及び政令で定める市（児童福祉法第12条第1項、第59条の4第1項）に設置され、虐待のほか、不登校や非行、障害など児童に関する様々な相談に対応する。

³ 児童福祉法第25条第1項において、「要保護児童を発見した者は、これを市町村、都道府県の設置する福祉事務所若しくは児童相談所又は児童委員を介して市町村、都道府県の設置する福祉事務所若しくは児童相談所に通告しなければならない」とされている。

図 1-② 要保護児童の社会的養護の流れ

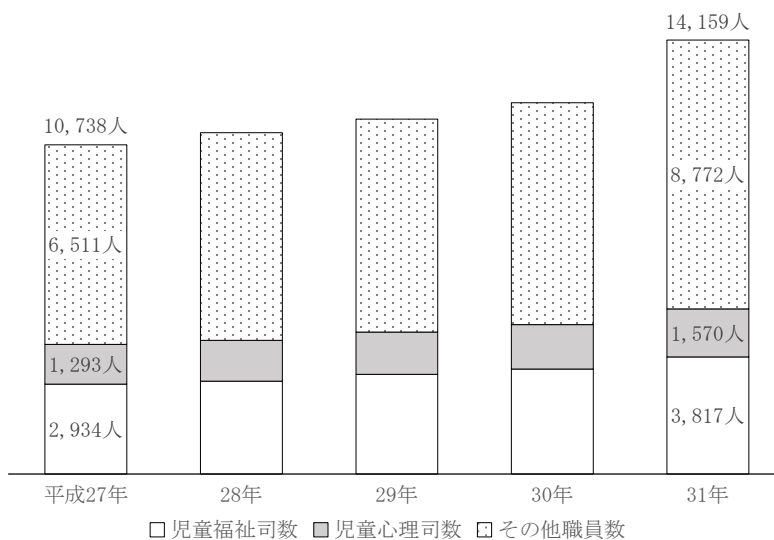


(注) 当省が作成した。

図 1-③ 児童相談所の職員数の推移

要保護児童と最初に向き合う児童相談所は、令和 2 年 4 月現在、全国に 219 か所設置され、図 1-③ のとおり、その職員数⁴は近年増加傾向で推移している。

これは児童虐待相談対応件数の増加（平成 20 年度 4 万 2,664 件→30 年度



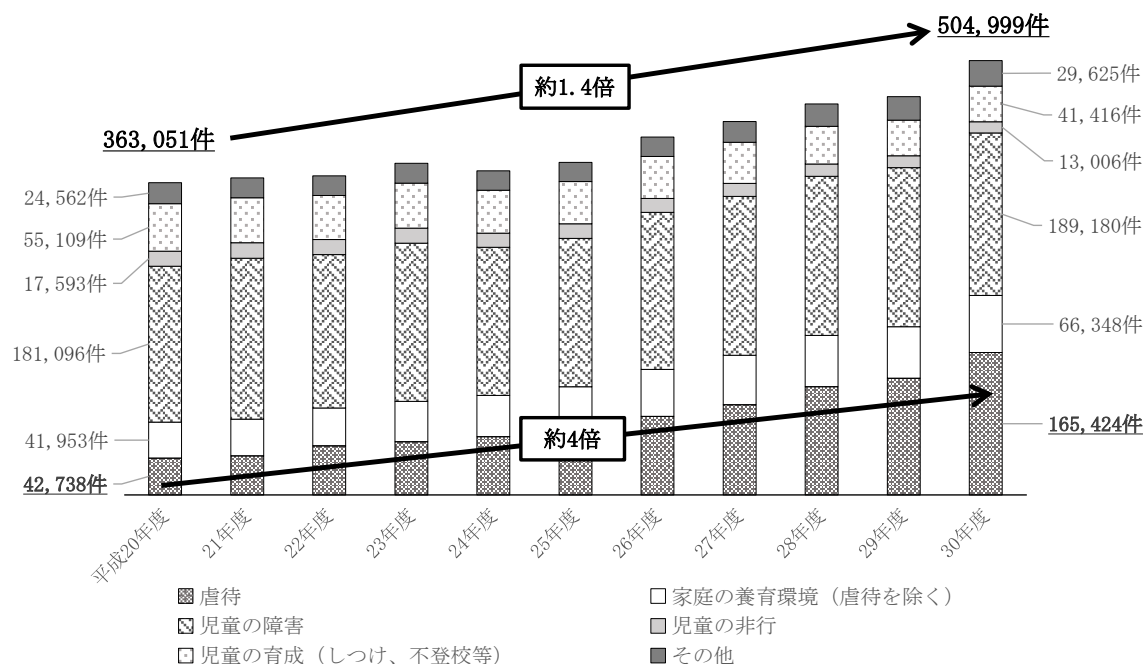
(注) 1 厚生労働省の資料に基づき、当省が作成した。

2 「その他職員数」には非常勤の事務職員等を含む。

⁴ 児童福祉司は、児童や保護者等の相談対応・指導や社会診断などを行う。児童心理司は、児童や保護者等の相談対応・指導や心理診断などを行う。

15万9,838件)⁵に伴うものとみられるが⁶、全国の児童相談所が受け付けた通告、相談等の件数は、図1-④のとおり、30年度約50万5,000件と、この10年間で約1.4倍増の状況にある。とりわけ「虐待」の増加が顕著となっている。

図1-④ 児童相談所が受け付けた通告・相談等の推移



(注) 厚生労働省「福祉行政報告例」に基づき、当省が作成した。

通告や相談を受けた児童相談所は、保護者の不在や虐待などで家庭での養育が困難、心身の危険などがある児童を、児童養護施設入所などの措置を採るまでの間、一時保護⁷する。

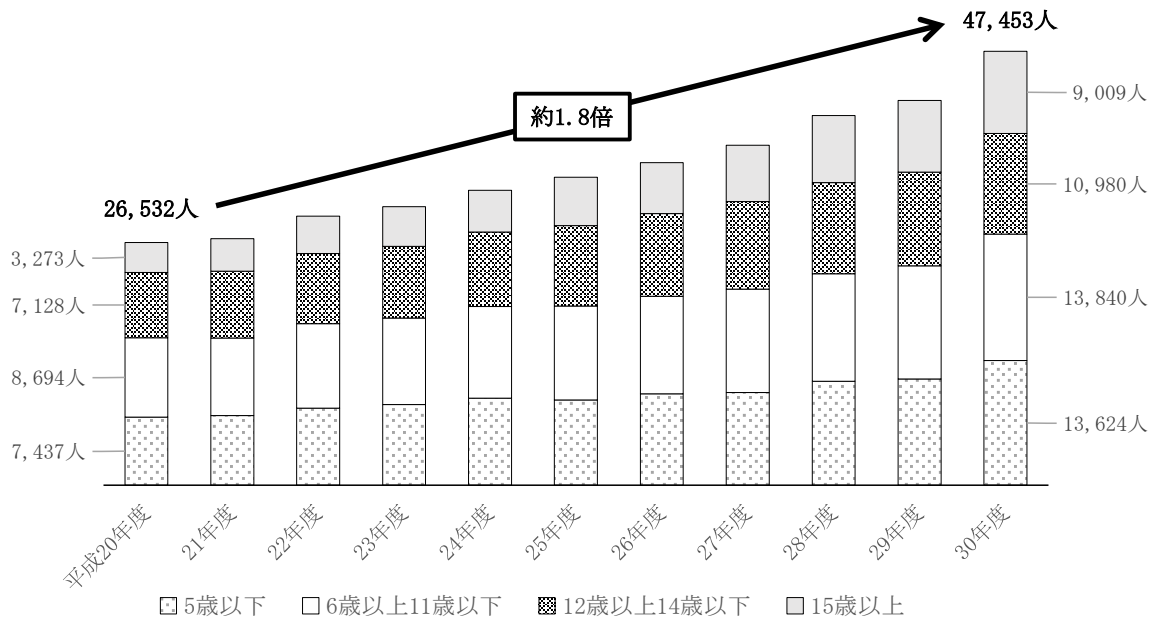
全国の児童相談所が一時保護した児童数は、図1-⑤のとおり、平成30年度約4万7,500人と、この10年間で約1.8倍増となっている。要因別では、図1-⑥のとおり、「虐待」によるものが全体の過半を占めている。

⁵ 内容としては、心理的虐待に係る相談対応件数の増加（平成20年度9,092件→30年度8万8,391件）が顕著であり、また、相談の寄せられる経路としては、警察からの通告が5割を占める。心理的虐待が増加した要因としては、いわゆる「面前DV」（児童の見ていない前で夫婦間で暴力を振るうこと）は警察が認知することが多く、警察から児童相談所に対する通告が増えていることによるものと分析されている。

⁶ 児童相談所における児童虐待相談対応件数の増加や重篤な児童虐待事件が後を絶たないことなどを踏まえ、児童虐待に関する対策強化の一環として、「児童相談所強化プラン」（平成28年4月25日厚生労働省児童虐待防止対策推進本部決定）及び「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」（平成30年12月18日児童虐待防止対策に関する関係府省庁連絡会議決定）を策定し、令和4年度までに、平成27年度に比して児童福祉司を2,330人程度、児童心理司を860人程度増員することを目指している。

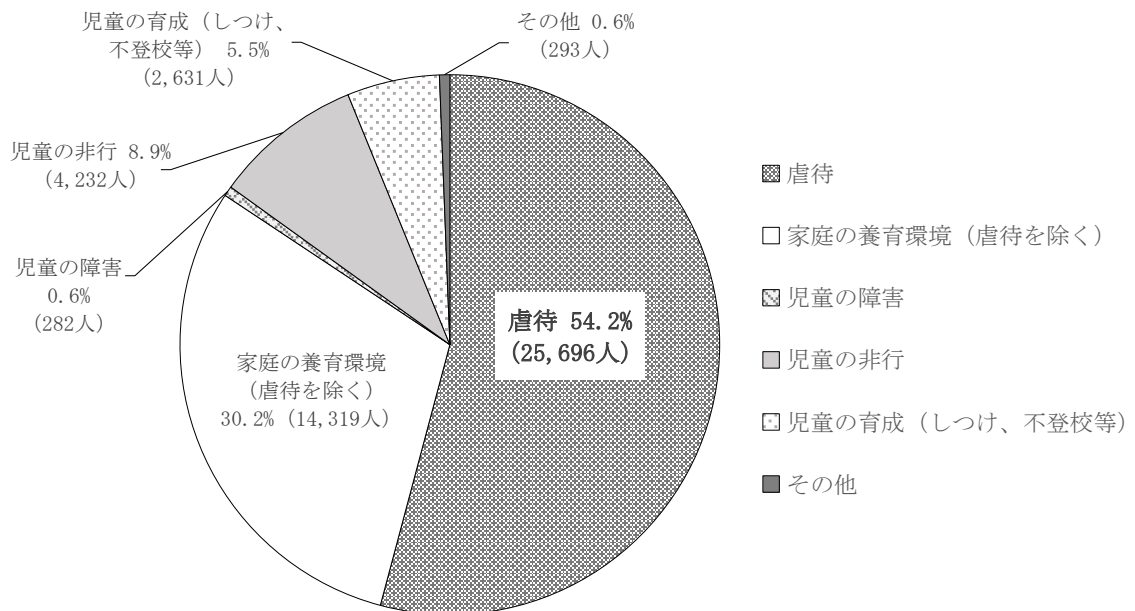
⁷ 親権者等の同意を得て保護する場合と職権で保護する場合とがある。

図 1-⑤ 児童相談所が一時保護した児童数の推移



(注) 厚生労働省「福祉行政報告例」に基づき、当省が作成した。

図 1-⑥ 一時保護の要因別人数（平成 30 年度）



(注) 厚生労働省「福祉行政報告例」に基づき、当省が作成した。

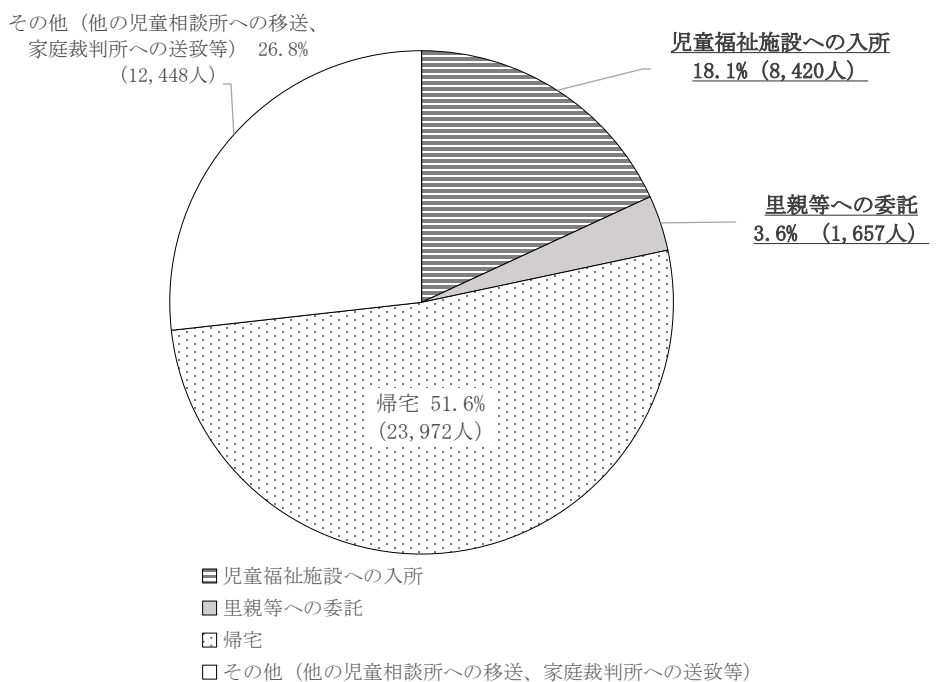
一時保護の期間は、原則として2か月を超えてはならないものとされている（児童福祉法第33条第3項）⁸。一時保護の期間が長期化する場合、児童は、通学できないことによって、学習面の遅れだけではなく、学友などと離れ心理的な疎外感を感じるなど、児童に少なからず悪影響が生じるおそれがある。また、幼児から高校生までの年齢の異なる児童、男児・女児、非行児童、被虐待児、障害児など様々な特性のある児童が24時間、同一の施設内で過ごすことから、児童同士、児童と職員との間で様々なトラブルが起きやすく、現に発生しているという。対応する職員のマンパワーのほか、施設の構造や設備不足のため、問題行動を起こす児童がいても個室を用意できないなど、処遇上の問題が指摘されている。

こうした2か月を超える一時保護は平成30年度5,770件（30年度に一時保護を解除した件数の約12%）となっているが、その原因は何か、また、それを解消するため現場ではどのような取組を行っているか、こうした点を【項目2】に整理した。

児童相談所は、一時保護した児童について、家庭環境の調査や社会診断、心理診断などを行い、必要があると認める児童については、児童養護施設に入所、里親に養育委託などの措置を行う（児童養護施設、里親については、後述参照）。

図1-⑦のとおり、平成30年度でみると、一時保護を受けた児童の半数が家庭に戻り、おおむね5人に1人が児童養護施設を含む児童福祉施設⁹に入所ないし里親等に養育委託されている状況にある。

図1-⑦ 一時保護後の対応別人数（平成30年度）



(注) 1 厚生労働省「福祉行政報告例」に基づき、当省が作成した。
2 表中の割合は、少数点第2位を四捨五入しているため、合計が100にならない。

⁸ 親権者等の意に反して2か月を超えて児童を一時保護する場合には、家庭裁判所の承認を得る必要がある（児童福祉法第33条第5項）。

⁹ 児童福祉施設とは、児童養護施設のほか、乳児院、児童自立支援施設、児童心理治療施設、母子生活支援施設などである（児童福祉法第7条第1項）。

平成 30 年度に措置されている要保護児童（被措置児童）は、前述のとおり、約 4 万 4,000 人であるが、施設別にみると、表 1-①のとおり、児童養護施設入所が 56.3%、里親委託が 12.6%と、両者でおおむね 7 割を占める状況にある。

表 1-① 入所施設等別要保護児童数（平成 30 年度）

| | 児童養護施設 | 里親 | 乳児院 ¹⁰ | 児童自立支援施設 ¹¹ | ファミリーホーム ¹² | 児童心理治療施設 ¹³ | 母子生活支援施設 ¹⁴ | 自立援助ホーム ¹⁵ | 計 |
|--------|---------------------|--------------------|-------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|--------------------|
| 要保護児童数 | 24,908 人 (56.3%) | 5,556 人 (12.6%) | 2,678 人 (6.1%) | 1,226 人 (2.8%) | 1,548 人 (3.5%) | 1,366 人 (3.1%) | 6,333 人 (14.3%) | 643 人 (1.5%) | 44,258 人 (100%) |

- (注) 1 厚生労働省の資料に基づき、当省が作成した。
 2 括弧書きの数値は、全要保護児童数に占める各施設等別の割合を示す。
 3 表中の割合は、少数点第 2 位を四捨五入しているため、合計が 100 にならない。

児童養護施設は、保護者のない児童や虐待されている児童その他の養護を要する児童を入所させて養護し、退所した者に対する相談その他の自立のための援助を行うことを目的とする施設で（児童福祉法第 41 条）、平成 31 年 3 月末現在、全国 605 か所設置され、施設長を含む職員数は 1 万 8,869 人となっている。

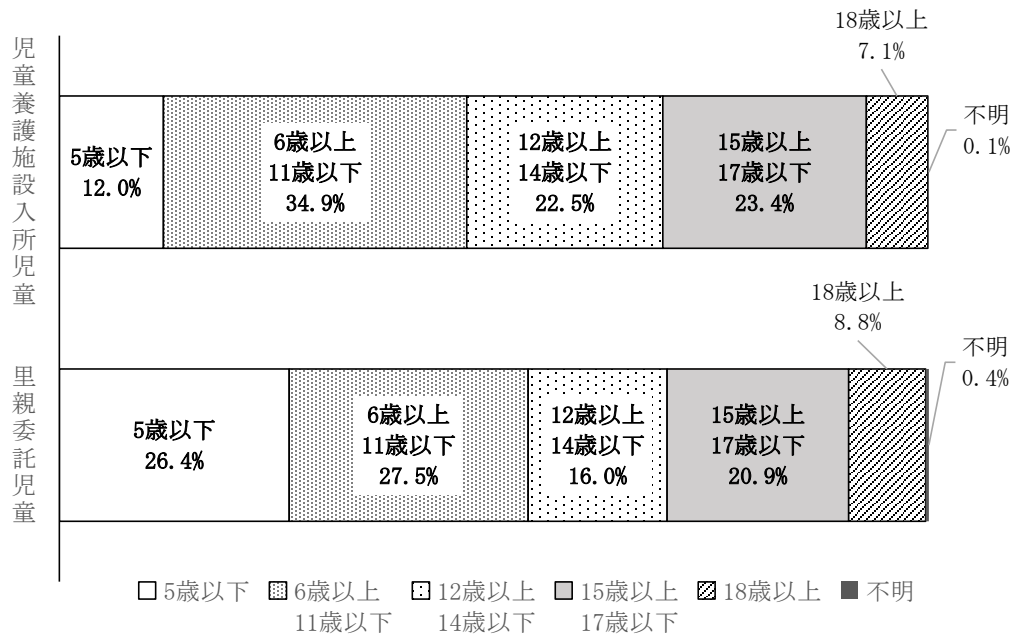
なお、全国 605 か所のうち、公立の施設は 32 か所、社会福祉法人などが設置する私立の施設は 573 か所となっている。

里親は、要保護児童を養育することを希望する者等で（児童福祉法第 6 条の 4¹⁶）、平成 31 年 3 月末現在、1 万 2,315 人が登録されている。

養育されている児童の年齢構成は、図 1-⑧のとおりであり、里親に養育される 5 歳以下の児童の割合は、児童養護施設の倍以上という特色がみられる。

¹⁰ 「乳児院」は主に乳児を入院させて養育する施設（児童福祉法第 37 条）。設置主体は都道府県や市区町村、社会福祉法人等で、平成 31 年 3 月末時点で全国 140 か所。
¹¹ 「児童自立支援施設」は非行など生活指導が必要とされる児童を入所させて指導等を行う施設（児童福祉法第 44 条）。設置主体は国や都道府県、市区町村、社会福祉法人等で、平成 31 年 3 月末時点で全国 58 か所。
¹² 「ファミリーホーム」は家庭と同様の環境の下で要保護児童の養育に相当の経験を有する者が養育する事業所（児童福祉法第 6 条の 3 第 8 項）。設置主体は社会福祉法人等で、平成 31 年 3 月末時点で全国 372 か所。
¹³ 「児童心理治療施設」は社会生活への適応が困難となった児童を入所させて心理に関する治療や生活指導等を行う施設（児童福祉法第 43 条の 2）。設置主体は都道府県や市区町村、社会福祉法人等で、平成 31 年 3 月末時点で全国 50 か所。
¹⁴ 「母子生活支援施設」は配偶者のない女子やその子供を入所させて保護や生活支援を行う施設（児童福祉法第 38 条）。設置主体は都道府県や市区町村、社会福祉法人等で、平成 31 年 3 月末時点で全国 226 か所。
¹⁵ 「自立援助ホーム」は措置を解除された児童等を入居させて生活指導等を行う住居（児童福祉法第 6 条の 3 第 1 項）。設置主体は社会福祉法人等で、平成 30 年 10 月 1 日時点で全国 176 か所。
¹⁶ 養育里親、専門里親、養子縁組里親、親族里親に区分される。詳細は資料 1-①参照。

図 1-⑧ 児童養護施設入所及び里親委託児童の年齢構成割合
(平成 30 年 2 月 1 日時点)

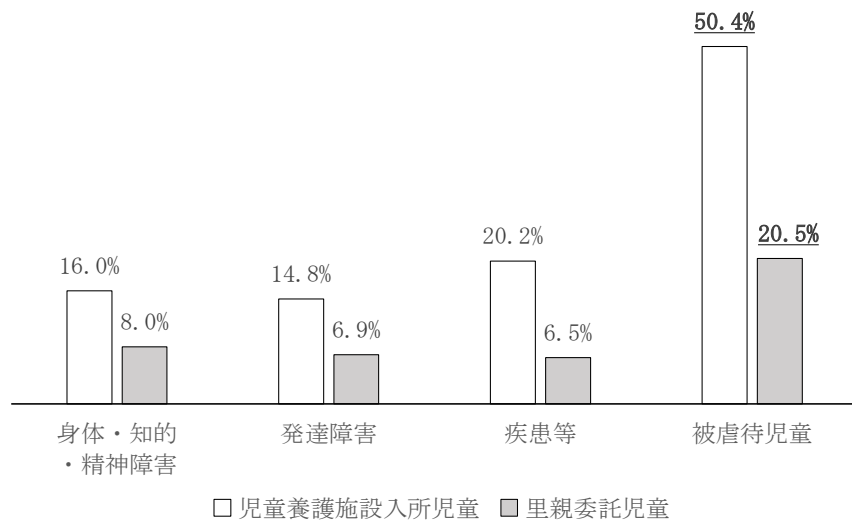


(注) 厚生労働省「児童養護施設入所児童等調査」に基づき、当省が作成した。

厚生労働省は、里親やファミリーホームといった家庭的な環境下での養育を推進しており、児童養護施設に入所する児童は、この 10 年間で約 2 割減、他方、里親に養育委託される児童は、約 1.4 倍となっている（資料 1-②、③参照）。

児童養護施設や里親等の下で養育される児童の障害の有無、虐待を受けていたかどうかをみると、図 1-⑨のとおり、児童養護施設、里親とも虐待を受けていた児童が最も多く、身体障害、知的障害、精神障害などを持つ児童も一定割合いる。

図 1-⑨ 児童養護施設入所児童及び里親委託児童の障害等の割合 (平成 30 年 3 月 1 日時点)



(注) 厚生労働省「社会的養護現況調査」に基づき、当省が作成した。

平均在所期間は、児童養護施設で約 5.2 年、里親で約 4.5 年となっており、平成 30 年 2 月 1 日時点で 10 年以上養育を受けている児童は児童養護施設入所児童で 3,945 人（児童養護施設入所児童（同時点）の 14.6%）、里親委託児童で 653 人（里親委託児童（同時点）の 12.1%）となっている。

児童養護施設や里親等の下での養育に関しては、かねてから課題と指摘され¹⁷、児童福祉法の改正により対応した次の 2 点に絞って、社会福祉法人が設置する児童養護施設を中心に現場実態を調査し、【項目 3】に整理した。

① 親権者等の同意

平成 23 年の児童福祉法改正において、児童養護施設の長や里親が児童の監護等に関し、その児童の福祉のために必要な措置を採る場合には、親権者及び未成年後見人（以下「親権者等」という。）はその措置を不当に妨げてはならないこととされた。しかし、施設等の現場で、措置中の児童に対する医療行為や契約行為などの場面で、親権者等の同意が得られない問題に直面しているとの指摘¹⁸がある。

② 被措置児童に対する虐待防止

児童養護施設職員、里親による児童への体罰は禁止されているが（児童福祉法第 47 条第 3 項ただし書）、一部不適切な事例があったため、平成 20 年の児童福祉法改正において、施設職員等による被措置児童に対する虐待について、都道府県等（指定都市、児童相談所設置市を含む。以下同じ。）が児童本人からの届出や周囲の者からの通告を受けて、調査等を行う制度が設けられた（後述する「通告・届出制度」）。虐待で施設等に措置された児童が多い中、更なる虐待は厳に起きてはならないが、年間約 60～100 件で推移しており、依然として、通告・届出は減少していない。

児童養護施設又は里親の下で養育が行われる期間は、原則として満 18 歳到達日までで、必要に応じ、20 歳に到達する日まで措置延長が認められる（児童福祉法第 31 条第 2 項）。

児童のターニングポイントとしては、義務教育を終了した後の高校進学又は就職、高校卒業後の大学進学又は就職がある。

中学卒業時の措置の状況をみると、表 1-②のとおり、児童養護施設入所児童、里親委託児童とも、約 9 割が措置継続となっている。

¹⁷ 「社会的養護の課題と将来像」（平成 23 年 7 月児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会とりまとめ）

¹⁸ 「「親権者の同意に関する実態調査」【児童養護施設編】」（令和元年 11 月認定 NPO 法人ブリッジフォースマイル）

表 1-② 児童養護施設入所児童及び里親委託児童の中学校卒業時の措置の状況
(平成 30 年度)

| 区 分 | 中学校卒業後の進路 | | | 計 |
|------------|--------------------|----------------|-----------------|--------------------|
| | 進学 | 就職 | その他 | |
| 児童養護施設入所児童 | 2,218 人 | 43 人 | 45 人 | 2,306 人 |
| うち措置継続した児童 | 1,969 人 (88.8%) | 8 人 (18.6%) | 28 人 (62.2%) | 2,005 人 (86.9%) |
| 里親委託児童 | 336 人 | 2 人 | 5 人 | 343 人 |
| うち措置継続した児童 | 315 人 (93.8%) | 0 人 (0.0%) | 1 人 (20.0%) | 316 人 (92.1%) |

- (注) 1 厚生労働省「社会的養護現況調査」に基づき、当省が作成した。
2 括弧書きの数値は、平成 30 年度末の中学校卒業児童数に占める措置継続を行った児童の割合

また、18 歳到達後の高等学校等卒業時の措置の状況を見ると、表 1-③のとおり、児童養護施設入所児童で約 2 割、里親委託児童で約 4 割が措置延長されている。

表 1-③ 児童養護施設入所児童及び里親委託児童の高等学校等卒業時の措置の状況
(平成 30 年度)

| 区 分 | 高等学校等卒業後の進路 | | | 計 |
|------------|------------------|------------------|-----------------|------------------|
| | 進学 | 就職 | その他 | |
| 児童養護施設入所児童 | 496 人 | 1,102 人 | 154 人 | 1,752 人 |
| うち措置延長した児童 | 146 人 (29.4%) | 141 人 (12.8%) | 46 人 (29.9%) | 333 人 (19.0%) |
| 里親委託児童 | 183 人 | 169 人 | 23 人 | 375 人 |
| うち措置延長した児童 | 119 人 (65.0%) | 37 人 (21.9%) | 11 人 (47.8%) | 167 人 (44.5%) |

- (注) 1 厚生労働省「社会的養護現況調査」に基づき、当省が作成した。
2 括弧書きの数値は、平成 30 年度末の高等学校等卒業児童数に占める措置延長を行った児童の割合

高校は、中学校までと異なり校区が広く、本人の能力次第で施設等から遠方の高校に進学する場合もある。高校進学に当たって、学生寮など、施設等以外に居住して通学する児童に対して、引き続き措置を継続するかどうか問題となる。

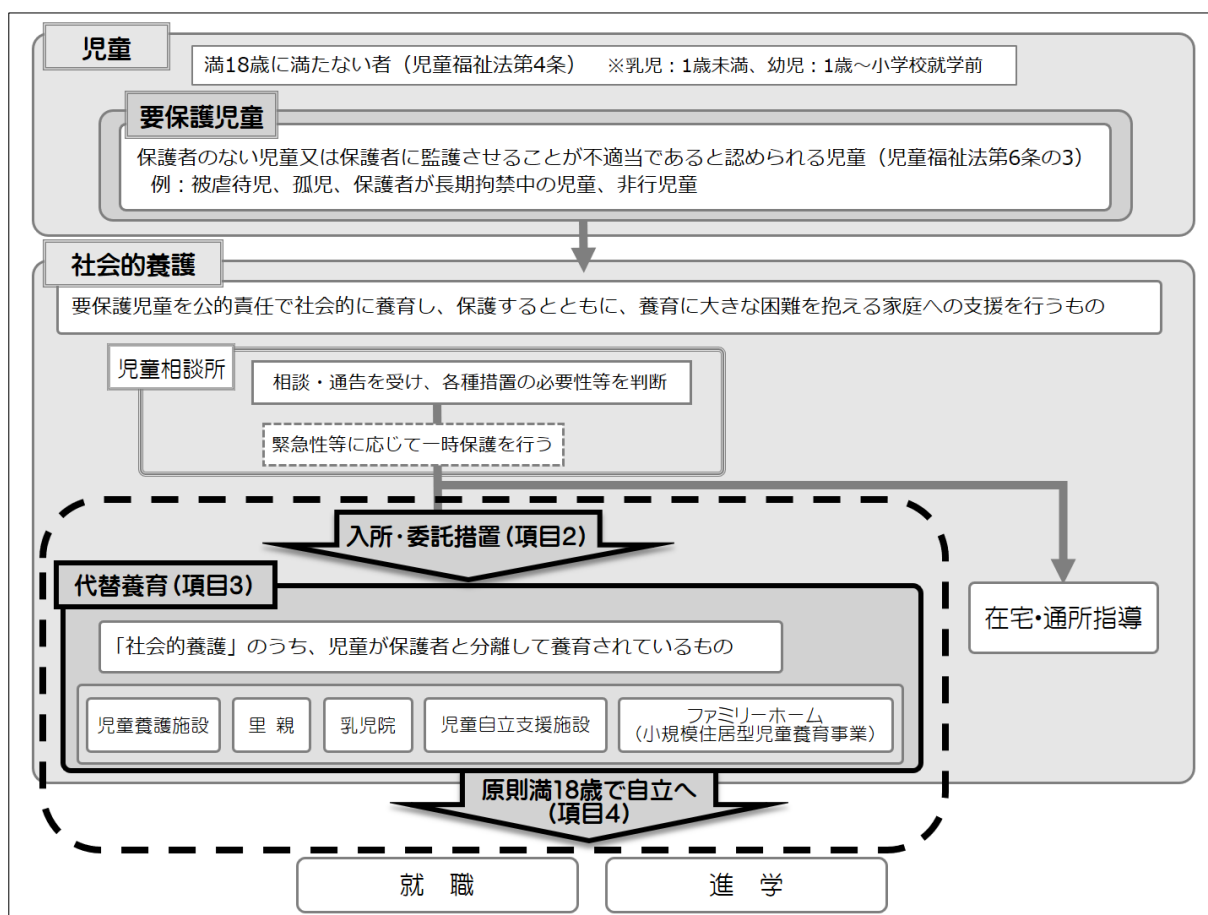
また、高校卒業後は、大学や専門学校などに進学する、就職するなど選択肢が分かれる。例えば、大学進学の場合は、家庭復帰できないなど、家族からの支援が得られない場合、アルバイトや奨学金などの収入だけで学費や生活費を賄うことは厳しい。そこで、満 20 歳到達日までの措置延長の仕組みがある。

しかしながら、4年制大学に進学した場合、措置延長をしても卒業まで2年を残す形となる。このため、都道府県等の任意事業ではあるが、厚生労働省は「社会的養護自立支援事業」（補助事業）を用意している。

このような進学や就職といった時期を迎えた児童に対する措置継続や措置延長、措置解除後の支援がどうなっているか、自立のための支援が途切れてしまっている状況はないか、といった点を【項目4】に整理した。

なお、本調査の対象を図示すると図1-⑩のとおりである。

図1-⑩ 本調査の対象



(注) 当省が作成した。

(参考) 要保護児童の社会的養護に関する国、都道府県等、市区町村の役割

ア 国の役割

- ① 児童が適切に養育される体制の確保に関する施策を講じること
- ② 都道府県及び市区町村に対し助言及び情報の提供を行うこと など

イ 都道府県等の役割

- ① 専門的な知識や技術が必要な家庭からの相談に応じること

- ② 児童及びその家庭について必要な調査や様々な判定、指導を行うこと
- ③ 児童の一時保護を行うこと
- ④ 市区町村に対する助言及び援助を行うこと など

ウ 市区町村の役割

- ① 児童の福祉に関する実情を把握すること
- ② 家庭への情報の提供を行うこと
- ③ 家庭からの相談に応じること
- ④ 児童及びその家庭について必要な調査や指導を行うこと など

(児童福祉法第3条の3、第10条、第11条)。