

第2 調査結果

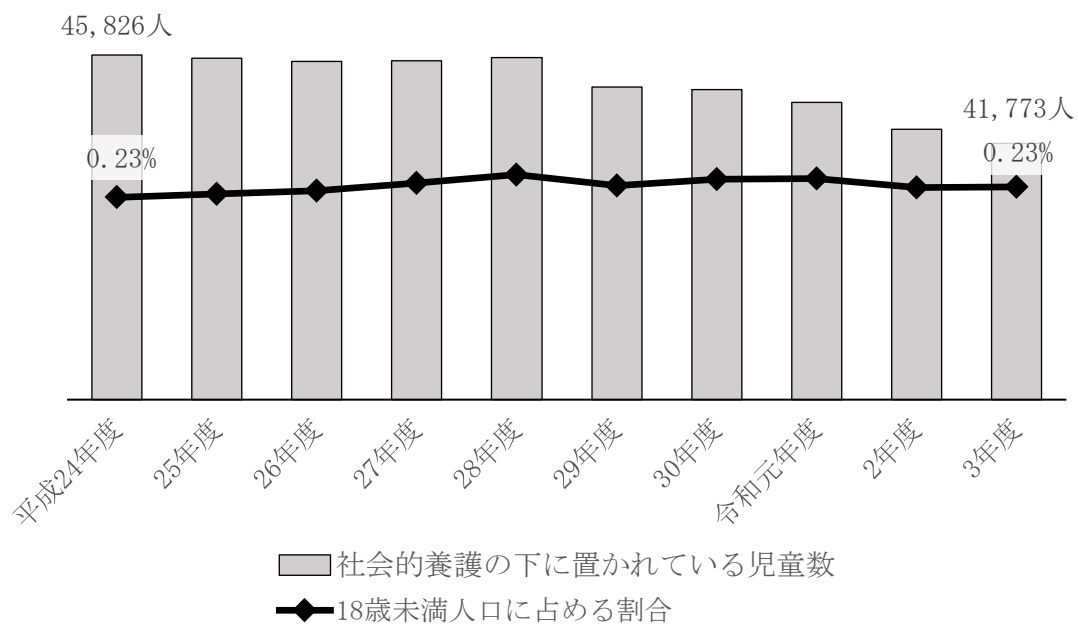
1 社会的養護をめぐる概況と報告書の構成等

(1) 社会的養護をめぐる概況

(社会的養護の現状)

社会的養護の下に置かれている児童は、次図のとおり、減少傾向にあるものの、令和3年度末において、全国で4万1,773人を数える（18歳未満人口の0.23%）。

図1-① 社会的養護の下に置かれている児童数と18歳未満人口に占める割合の推移（全国）

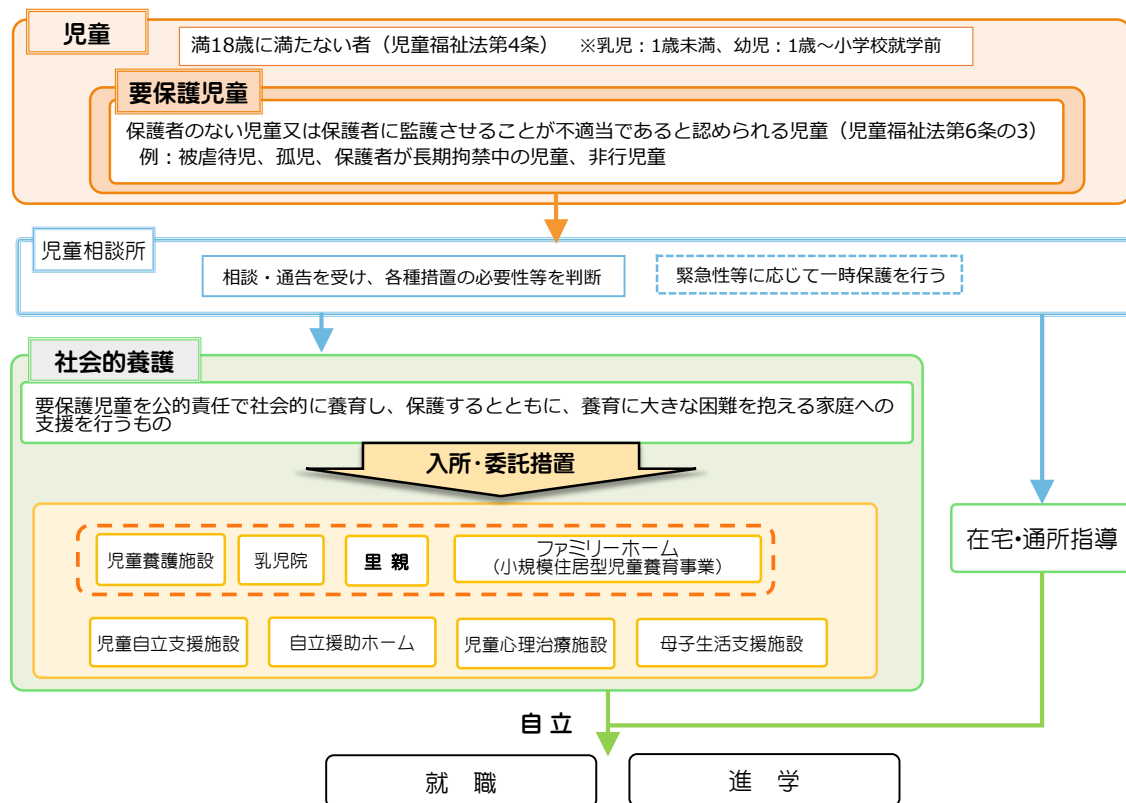


(注) 1 こども家庭庁の資料及び総務省「人口推計」に基づき、当省が作成した。

2 18歳未満人口に占める割合については、各年度10月1日時点の同人口と、各年度末時点の社会的養護の下に置かれている児童数を基に算出した。

要保護児童²については、次図のとおり、児童相談所³が通告⁴や相談を受け、緊急性などを判断した上で、児童を一時保護⁵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。

図 1-② 要保護児童の社会的養護の概略図



(注) 1 こども家庭庁の資料等に基づき、当省が作成した。

2 社会的養護部分の点線の枠囲みは、里親等委託率を算出する場合に対象となる入所・委託措置先を示す。

² 保護者のない児童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児童（児童福祉法第6条の3）

³ 児童福祉法第12条第1項、第59条の4第1項に基づき、都道府県、政令指定都市及び政令で定める市（特別区を含む。）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。

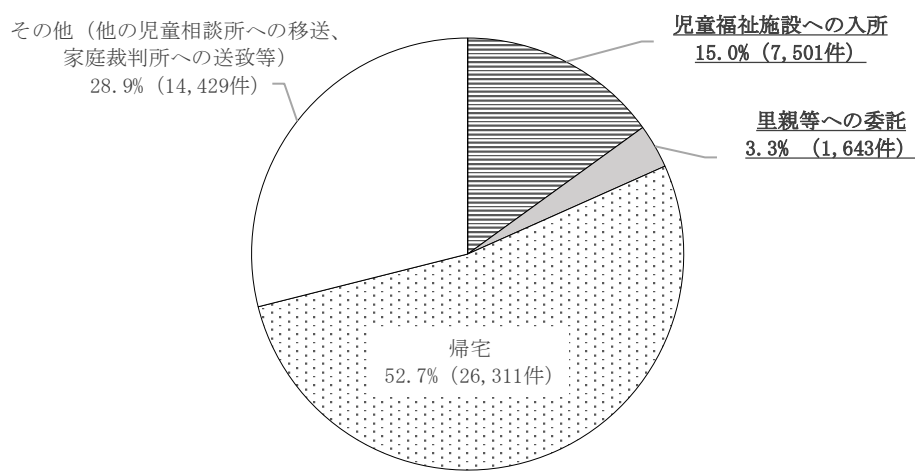
⁴ 児童福祉法第25条第1項において、「要保護児童を発見した者は、これを市町村、都道府県の設置する福祉事務所若しくは児童相談所又は児童委員を介して市町村、都道府県の設置する福祉事務所若しくは児童相談所に通告しなければならない」とされている。

⁵ 一時保護は「子どもの安全の迅速な確保、適切な保護を行い、子どもの心身の状況、置かれている環境などの状況を把握するために行うものであり、虐待を受けた子どもや非行の子ども、養護を必要とする子ども等の最善の利益を守るために行われるもの」である。（「一時保護ガイドラインについて」（平成30年7月6日付け子発0706第4号厚生労働省子ども家庭局長通知））

通告や相談を受けた児童相談所は、必要があると認める場合には、児童養護施設入所などの措置を採るまでの間、児童の安全確保又は心身の状況等の把握をするために一時保護している。

一時保護された児童は、次図のとおり、令和 3 年度でみると、その半数が家庭に戻り、おおむね 5 件に 1 件が児童養護施設を含む児童福祉施設⁶に入所又は里親等に委託されている。

図 1-③ 一時保護後の対応別件数（全国・令和 3 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 令和 3 年度中に一時保護後の対応をした件数である。

3 図中の割合は、小数第二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、入所した児童を養護し、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）、令和 4 年 3 月末時点、全国で 610 か所設置されている。

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 4）、その登録世帯数は、令和 3 年度末時点で、1 万 5,607 世帯である。

平成 28 年の児童福祉法改正により、国及び地方公共団体の責務として「家庭養育優先の原則」が盛り込まれ、児童が家庭において心身ともに健やかに養育されるよう、保護者を支援するとともに、児童を家庭において養育することが困難又は適当でない場合に児童が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必要

⁶ 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）。

な措置を講ずることとされている⁷。これを踏まえ、こども家庭庁⁸は、里親やファミリーホーム⁹といった家庭と同様の環境下での養育を推進しており、平成 29 年 8 月、「新しい社会的養育ビジョン」（平成 29 年 8 月 2 日新たな社会的養育の在り方に関する検討会取りまとめ）を取りまとめ、家庭養育の推進を計画的に進めることとした。

また、こども家庭庁は、平成 30 年 7 月に各都道府県市（都道府県並びに政令指定都市及び児童相談所設置市をいう。以下同じ。）に対して通知¹⁰を発出し、令和元年度末までに、各都道府県市における社会的養育の体制整備の基本的な考え方や各取組の概要等を定めた「都道府県社会的養育推進計画」（計画期間：令和 2 年 4 月～12 年 3 月）を策定して、里親等への委託の推進に向けた取組などを評価するための指標を設定することを求めた。さらに、こども家庭庁は、都道府県市の取組を強力に支援し、当該計画の加速化を促すため、令和 3 年 2 月に、6 年度末までの期間を「集中取組期間」として位置付け、毎年度、都道府県市に対して、各都道府県市における里親等委託（委託先にファミリーホームを含む。以下同じ。）児童数の実績や見込み、その推進に関する取組の現状・課題・今後の取組予定等を定めた「里親委託・施設地域分散化等加速化プラン」の提出を求めた。

令和 5 年 4 月時点で、「都道府県社会的養育推進計画」及び「里親委託・施設地域分散化等加速化プラン」いずれも全ての都道府県市で策定されている。

一方、令和 3 年度末時点で、児童養護施設、乳児院¹¹、里親及びファミリーホームに措置されている児童は、次表のとおり、約 3 万 3,000 人であるが、施設別にみると、里親委託が 18.3%、ファミリーホーム委託が 5.2%となっており、里親等委託率（児童養護施設等に措置されている児童数に占める里親又はファミリーホームに措置されている児童数の割合をいう。以下同じ。）は約 2 割となっている。

⁷ 児童福祉法第 3 条の 2

⁸ 里親に関する制度については厚生労働省が所管していたが、令和 5 年 4 月のこども家庭庁の発足に伴い、同庁に移管されている。本報告書では言及している内容の時期にかかわらずこども家庭庁と表記を統一している。

⁹ 「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（定員 5～6 人）である（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、令和 4 年 3 月末時点において全国で 446 か所設置されている。

¹⁰ 「「都道府県社会的養育推進計画」の策定について」（平成 30 年 7 月 6 日付け子発 0706 第 1 号厚生労働省子ども家庭局長通知）

¹¹ 「乳児院」は主に乳児を入院させて養育する施設である（児童福祉法第 37 条）。設置主体は都道府県や市町村、社会福祉法人等で、令和 4 年 3 月末時点において全国で 145 か所設置されている。

表 1-① 入所施設等別の措置児童数（全国・令和 3 年度）

（単位：人）

	児童養護施設	乳児院	里親	ファミリーホーム	計
措置児童数	23,008 (69.4%)	2,351 (7.1%)	6,080 (18.3%)	1,718 (5.2%)	33,157 (100%)

（注）1 こども家庭庁の資料に基づき、当省が作成した。

2 括弧書きの数字は、措置児童数（33,157）に占める各施設等別の割合であり、小数第二位を四捨五入している。

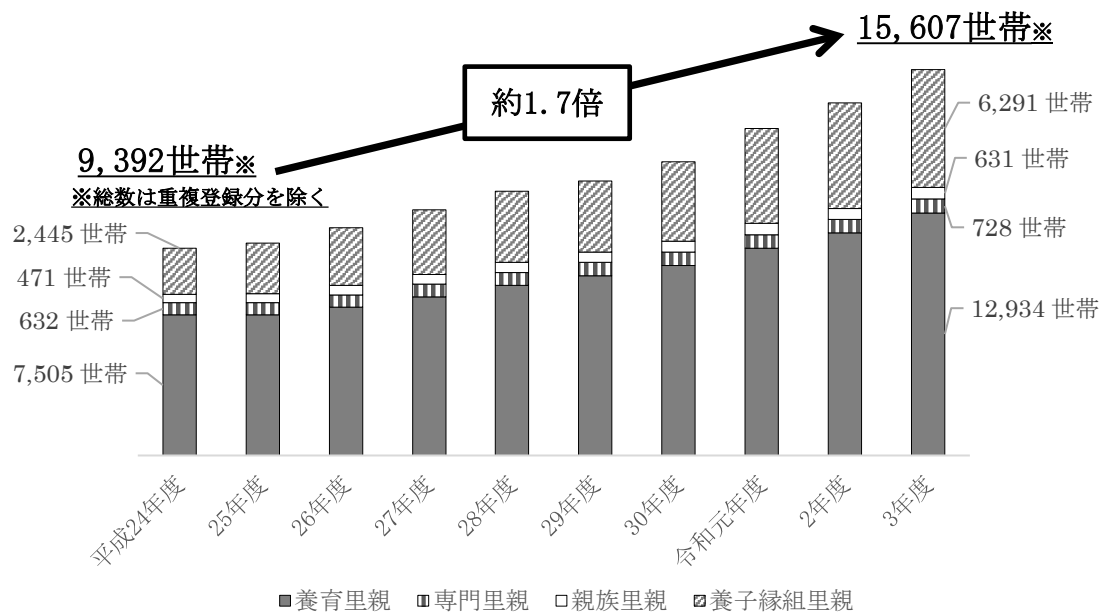
3 令和 3 年度末時点の人数である。

（里親委託の現状）

里親になろうとする者は、児童相談所に対して登録申請し、登録認定に当たって研修を受講する必要がある。前述のとおり、令和 3 年度末時点で、1 万 5,607 世帯が登録されており、次図のとおり、平成 24 年度から約 1.7 倍に増加している。

なお、里親は、養育里親、専門里親、親族里親及び養子縁組里親の種別で登録されている。

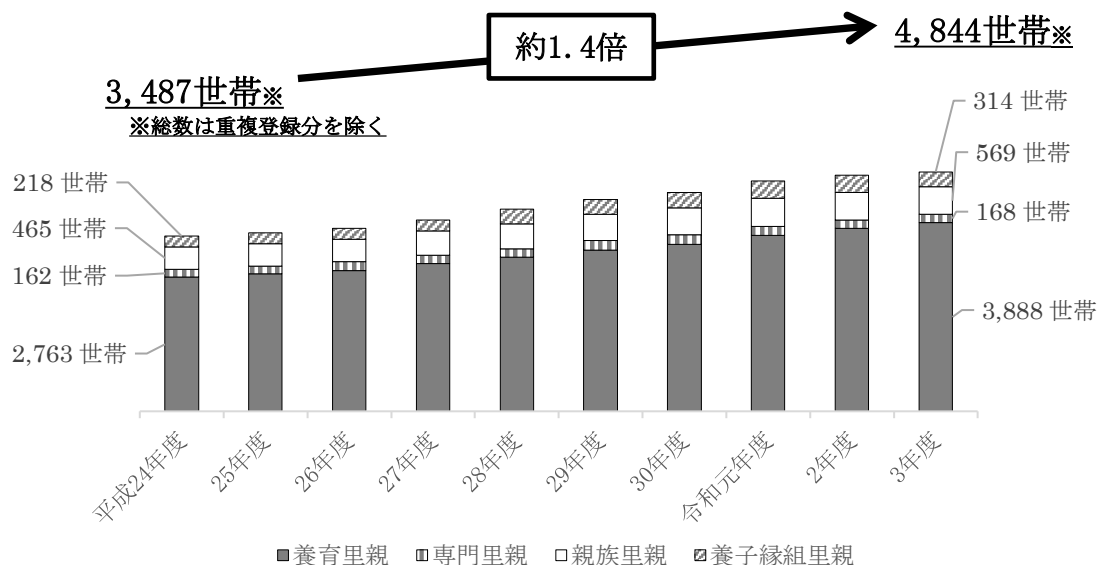
図 1-④ 登録里親数の推移（全国）



- (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 各年度末時点の世帯数である。
 3 「専門里親」は、児童虐待等により心身に有害な影響を受けた児童、非行又は非行のおそれのある児童、障害のある児童を養育する里親である。
 4 「親族里親」は、児童の両親その他監護する者の死亡等によりこれらの者による養育が期待できない場合に、扶養義務のある児童を養育する里親である。
 5 「養子縁組里親」は、養子縁組により養親となることを希望する里親である。
 6 「養育里親」は、上記注3～5以外の里親であって、要保護児童を養育する里親である。

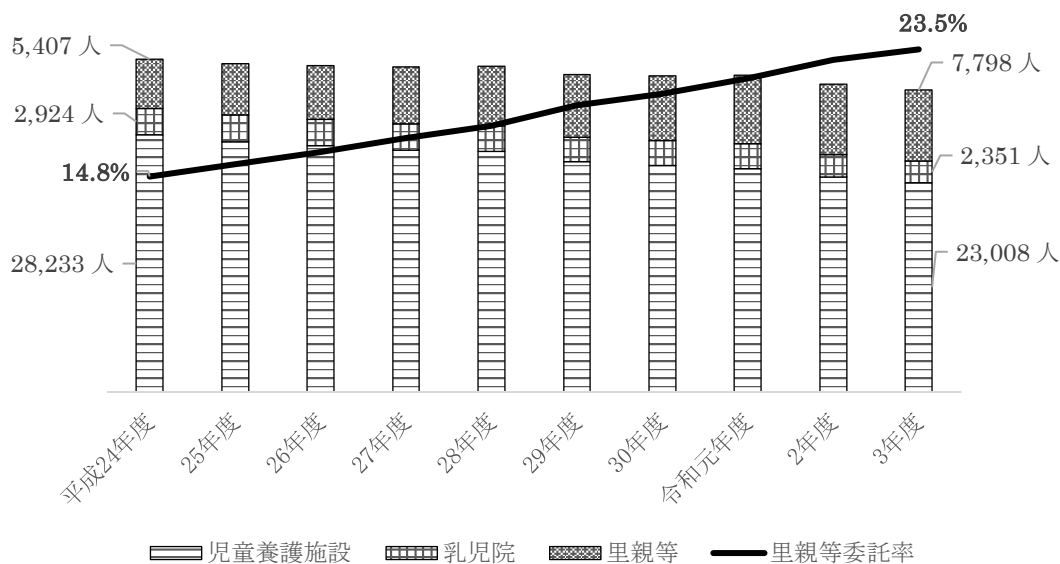
児童が委託されている里親（以下「委託里親」という。）数は、図 1-⑤のとおり、年々増加しており、里親等委託率についても、図 1-⑥のとおり、平成 24 年度に比べて 10 ポイント近く上昇している。

図 1-⑤ 委託里親数の推移（全国）



- (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 各年度末時点の世帯数である。

図 1-⑥ 里親等委託率の推移（全国）



- (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 各年度末時点の割合である。

他方、こども家庭庁は、次表のとおり、里親等委託率の目標値を設定しており、i) 3歳未満は令和6年度末までに75%以上、ii) 3歳以上就学前は8年度末までに75%以上、iii) 学童期以降は11年度末までに50%以上との目標を設定しているが、年齢別の

里親等委託率（令和３年度）は、i）３歳未満は25.3％、ii）３歳以上就学前は30.9％、iii）学童期以降は21.7％となっている。

表 1-② 年齢別の里親等委託率の目標と令和３年度時点の実績（全国）

（単位：％）

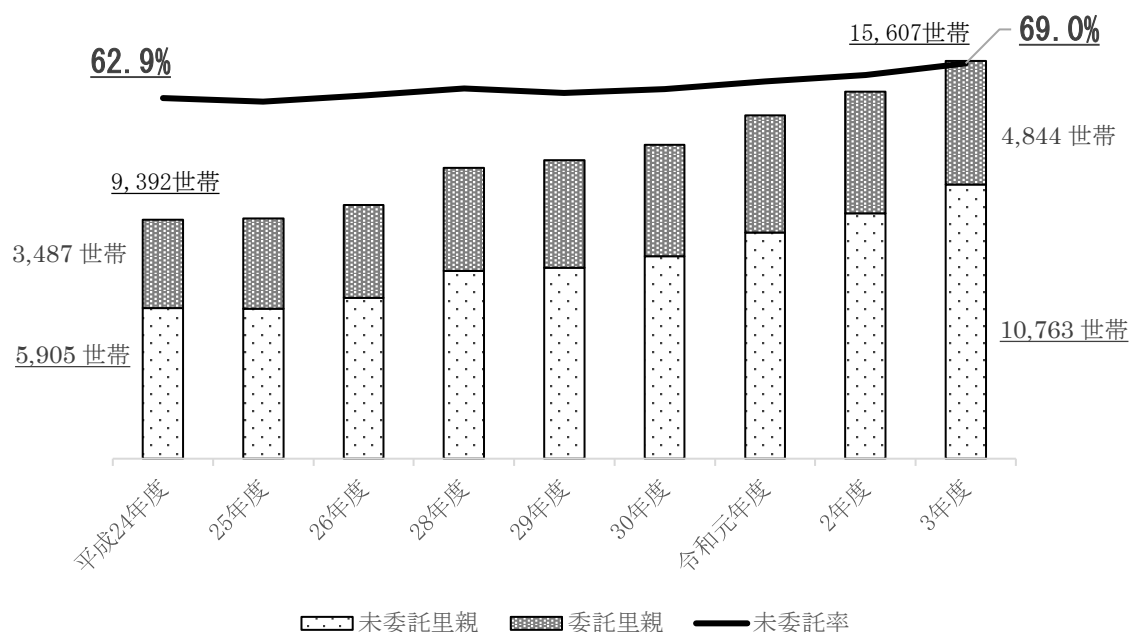
区 分	３歳未満		３歳以上就学前		学童期以降	
	目標	実績	目標	実績	目標	実績
里親等委託率	75.0	25.3	75.0	30.9	50.0	21.7

（注）１ 「新しい社会的養育ビジョン」及びこども家庭庁の資料に基づき、当省が作成した。

２ 「実績」は令和３年度末時点の割合である。

また、里親登録したものの、児童を委託されていない里親（以下「未委託里親¹²」という。）は、里親登録数の増加に伴い、次図のとおり増加傾向にあり、登録里親数に占める未委託里親数の割合（未委託率）は、令和３年度時点で約７割となっている。

図 1-⑦ 未委託里親数及び未委託率の推移（全国）



（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 各年度末時点の割合である。

¹² 里親登録されているが、児童を委託されていない者を指す。なお、短期委託（週末里親、季節里親等）や子育て短期支援事業（ショートステイ事業）は「委託」に含まない。

(2) 調査の視点及び報告書の構成

このように、家庭養育優先の原則の下、登録里親数、委託里親数は増加しているものの、こども家庭庁が定める目標と現時点では大きな離れがあり、また、未委託率も上昇している状況を踏まえ、本調査では、里親委託のより一層の推進を図る観点から、児童相談所等における里親委託や里親への支援等の実施状況等を調査し、その課題を明らかにするとともに、課題への対応策（国による支援の余地）を検討することとした。

具体的には、まず、里親委託や里親支援の業務を担う児童相談所の体制や業務の外部委託の実施状況を把握し、項目 2 に整理した。

次に、里親委託については、登録里親の確保、未委託里親の解消や里親が安心して児童を養育できる環境の整備が里親等委託率の向上につながるものと考えられることから、児童相談所による登録里親の確保状況のほか、児童の属性（年齢・性別等）や里親の希望、養育環境をどのように把握、考慮して里親委託を進めているか、特に、未委託里親、共働き世帯への委託、障害児・被虐待児の委託について児童相談所等の取組の実態等を調査し、項目 3 に整理した。

さらに、児童を養育する不安や悩みを抱える里親への支援不足といった課題も指摘されていることから、児童相談所等による養育中の里親への支援の実態とともに、里親と児童との関係が悪化し養育を継続できない状態（里親不調）に至った場合の対応等について調査した。あわせて、里親が児童相談所等による支援をどのように受け止めているかを里親へのアンケート調査¹³及びインタビュー調査¹⁴により把握し、これらを総合して分析し、項目 4 に整理した。

なお、里親委託に関する具体の取組状況を把握するに当たっては、個別事例を抽出（抽出方法は後述参照）して、それらの具体例を基に児童相談所における里親委託の考え方や里親委託をより一層推進するに当たってのあい路などを調査した。

(3) 調査対象機関の選定、調査手法等

（調査対象機関の選定）

都道府県市及び児童相談所¹⁵については、里親委託の推進状況に地域格差が存在することを踏まえ、里親委託が進んでいる地域とそうでない地域において、児童相談所の業務実施体制や、里親委託に関する具体の取組状況にどのような違いがあるかを把握することを目的として、i）里親等委託率（令和 3 年度）、ii）里親等委託率の増減値（平

¹³ アンケート調査の概要は後述参照、回答結果の詳細は別紙 1 参照。なお、アンケート結果の自由記述回答等は、里親個人の意見であり、児童相談所等の関係機関に事実確認を行っていない。

¹⁴ インタビュー調査の概要は後述参照、回答結果の詳細は別紙 2 参照。なお、インタビュー結果は、里親個人の意見であり、児童相談所等の関係機関に事実確認を行っていない。

¹⁵ 児童福祉法第 11 条第 3 項において、「都道府県の事務の全部又は一部を、その管理に属する行政庁に委任することができる」とされており、通例は児童相談所に委任されている。

成 27 年度から令和 3 年度）の上位・下位を抽出するとともに、iii）里親等への委託児童数、児童養護施設、乳児院への入所児童数（令和 3 年度）についても考慮した上で選定した。

また、調査対象とした都道府県市又は児童相談所から、里親委託に関する業務の外部（児童養護施設、乳児院、里親会¹⁶、NPO 法人等）への委託状況を聴取し、i）里親と児童のマッチング業務、ii）里親への家庭訪問・相談対応業務の両方又はいずれかが外部に委託されている場合には、当該外部委託先団体を調査対象とした。

里親会については、児童相談所の里親支援等の業務を補完する役割を担えるのではないかと、その活動状況や児童相談所との連携状況を中心に調査することとし、前述の考え方に準じ、里親等委託率の上位地域・下位地域の里親会を選定した。

（調査手法等）

都道府県市、児童相談所等への実地調査のほか、実際に児童を養育中の里親や児童を迎え入れる準備をしている里親が、里親支援の取組をどのように受け止めているかを把握するため、アンケート調査を実施するとともに、アンケート調査の回答事項等について具体的な意見や実例を把握するため、インタビュー調査を実施した。

アンケート調査は、令和 5 年 8 月、本調査の対象とした 29 児童相談所に里親登録している里親（2,735 世帯）に対してアンケート調査票を配布し、回収できた 1,668 世帯（回収率 61.0%）の回答を集計した。

インタビュー調査は、令和 5 年 9 月から 10 月までの間に、アンケート調査に回答があり、かつインタビュー調査に協力する意向を示した里親の中から、アンケート調査への回答事項等を踏まえ選定した 97 世帯の里親に対して実施した。

¹⁶ 里親制度の普及発展を推進するために設立された里親による当事者組織