

「長野県における社会的養護のあり方」
について（答申）

平成25年2月

長野県社会福祉審議会

目 次

はじめに	5
第1章 長野県における社会的養護の現状と課題	
1 社会的養護の現状	
（1）人口及び世帯数の動向	6
（2）児童相談所の設置状況	9
（3）児童相談所における相談件数の推移	9
（4）社会的養護関係施設の設置状況	12
（5）施設入所児童数の推移	13
（6）母子生活支援施設利用世帯数の推移	14
（7）里親の登録状況	15
（8）里親委託児童数の推移	17
（9）市町村における相談援助体制	18
2 社会的養護の課題	
（1）社会的養護に占める家庭養護の割合	18
（2）児童養護施設の入所定員に対する入所児童数	19
（3）施設における小規模グループケアの導入	20
（4）母子生活支援施設における保護・自立支援	20
（5）施設退所後のアフターケア・自立支援	21
（6）養育里親の確保	22
（7）里親に対する支援	22
（8）社会的養護における専門的ケア	23
（9）地域における子育て支援	25
第2章 「社会的養護のあり方」に係るアンケート調査	
1 調査の実施	
（1）調査の趣旨	26
（2）調査の対象	26
（3）調査の内容	26
2 調査の結果	
（1）結果の概要	27
（2）『社会的養護の課題と将来像』に対する意見等	27
（3）長野県における社会的養護のあり方に係る意見等	31
第3章 長野県における社会的養護のあり方	
1 基本的な方向性	
（1）家庭的養護の推進	33
（2）専門的ケアの充実	33
（3）自立支援の充実	33

(4) 家族支援・地域支援の充実	34
2 施設等種別ごとの方向性	
(1) 児童養護施設	34
(2) 乳児院	36
(3) 情緒障害児短期治療施設	37
(4) 児童自立支援施設	37
(5) 母子生活支援施設	38
(6) 里親及び里親支援機関	39
(7) ファミリーホーム	41
(8) 自立援助ホーム	41
(9) 児童家庭支援センター	42
3 整備量の方向性	
(1) 社会的養護を必要とする子どもの数	42
(2) 家庭養護（里親・ファミリーホーム）の整備量	43
(3) 施設養護（児童養護施設・乳児院）の整備量	43
(4) その他の施設等の整備量	44
第4章 長野県における当面の取組	
1 家庭養護の充実を図るための取組	
(1) 児童相談所による里親委託等推進体制の強化	45
(2) 地区里親会の機能強化	45
2 施設における家庭的養護の推進を図るための取組	
(1) 各施設における「家庭的養護推進計画」の策定	45
(2) 平成27年度を始期とする県の推進計画の策定	45
3 家庭養護及び施設養護の質的向上を図るための取組	
(1) 里親や施設職員を対象とした研修の実施	46
(2) 第三者評価及び自己評価の実施	46
(3) 子どもの権利擁護の推進や被措置児童等虐待の防止	46
4 児童相談所の体制強化を図るための取組	
(1) 人員配置の充実	46
(2) 職員の資質向上	47
(3) 一時保護機能の充実	47
5 市町村との連携強化を図るための取組	
(1) 要保護児童対策地域協議会の活性化	47
(2) 母子保健サービスや子育て支援サービスの活用	47
おわりに	48
長野県社会福祉審議会委員名簿	49
児童福祉専門分科会委員名簿	50
審議経過	51

はじめに

児童福祉法（昭和22年法律第164号）が、昭和22年12月12日に公布され、昭和23年1月1日に施行されてから既に65年が経過し、子どもや子育てをめぐる社会環境は大きく変化しました。

第二次世界大戦後、浮浪児や孤児が街をさまよい、貧困や親の死亡等により親の監護を受けることができなくなった子どもの保護救済が児童福祉法制定の直接の契機となりましたが、現在、児童養護施設に入所する子どもの大半に両親かどちらかの親がおり、親がいながら社会的な養護を必要とする子どもが増えています。

この間、平成9年には児童福祉法等の大幅な改正が行われ、「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る児童」（法第25条）への施策について、保護から自立支援への基本理念の転換、子ども及び家庭への相談支援体制の充実、施設の名称・機能の変更及び対象児童の拡大等の改革が行われました。

この背景には、平成6年の『児童の権利に関する条約』の批准・発効があり、子どもを単に保護・養育の対象として捉えるのではなく、その人格と主体性を尊重しつつ調和のとれた成長発達を支援していくべきであるとの認識が高まっていました。

さらに、平成12年の児童虐待の防止等に関する法律（児童虐待防止法）の制定やその後の児童福祉法・児童虐待防止法の改正等を経て、社会的養護の充実が国レベルで図られてきています。

厚生労働省は、平成23年1月に「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」を設置し、社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会における議論も併せ、同年7月、『社会的養護の課題と将来像』をとりまとめました。

このような動向を踏まえ、平成24年8月、長野県社会福祉審議会は長野県における社会的養護のあり方に関する知事からの諮問を受け、児童福祉専門分科会において本県の実情等に即した社会的養護のあり方について検討を行うこととなりました。

専門分科会の開催は3回にわたり、厚生労働省がとりまとめた『社会的養護の課題と将来像』の確認及び社会的養護関係機関を対象としたアンケート調査の実施を経て、社会的養護の現状と課題を把握し、本県における社会的養護のあり方について議論を進めてまいりました。

本来、子どもは親とともに生活しながら必要な支援を受けていくべきですが、児童虐待や複雑・多様化する家庭環境の問題等により親子分離が避けられない子どもを公的責任で社会的に養育し、保護するとともに、養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行う社会的養護の充実が必要不可欠です。

この報告書が長野県における社会的養護の指針となり、社会的養護を必要とする子どもたちが健やかに育ち健全な社会人として自立できる体制が一刻も早く整備されるよう期待したいと思います。

平成25年2月

長野県社会福祉審議会委員長 高橋 知音
児童福祉専門分科会長 野村 健一郎

第1章 長野県における社会的養護の現状と課題

1 社会的養護の現状

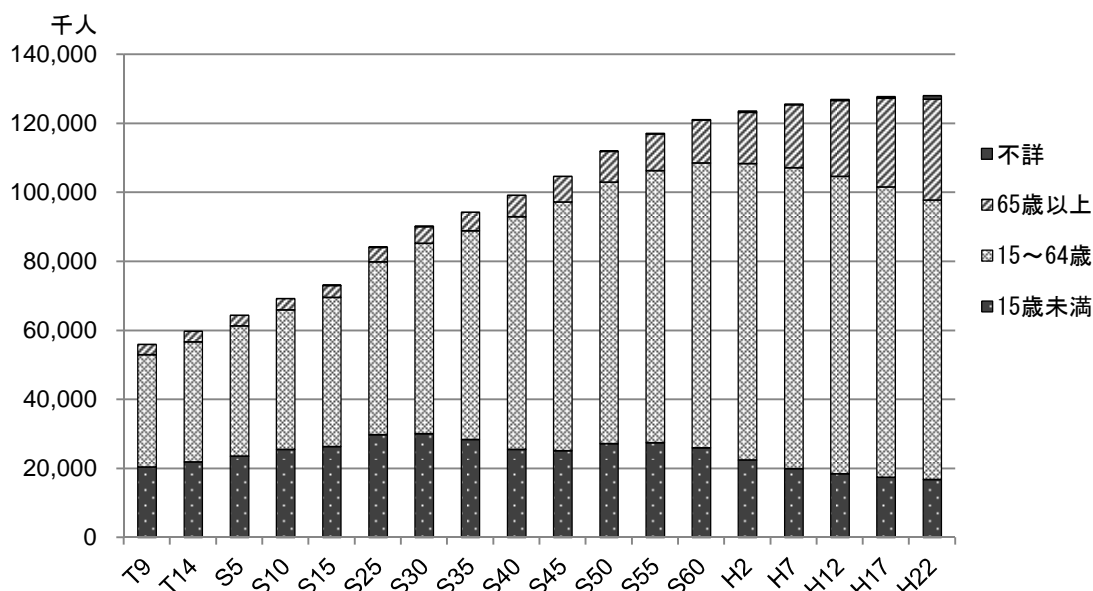
(1) 人口及び世帯数の動向

平成22年国勢調査の結果によると、平成22年10月1日現在の我が国の人口は1億2805万7352人、平成17年から0.2%増とほぼ横ばいで、大正9年の調査開始以来最低の人口増加率となっています。

総人口を年齢3区分別にみると、15歳未満人口は1680万3千人（総人口の13.2%）、15～64歳人口は8103万2千人（同64.8%）、65歳以上人口は2924万6千人（同23.0%）となっており、65歳以上人口の割合が調査開始以来最高であるのに対し、15歳未満人口の割合は調査開始以来最低となっています。

15歳未満人口は、昭和30年に3012万3千人となったのをピークとして、昭和50年前後の第二次ベビーブームの時期を除き、減少の一途をたどっています。

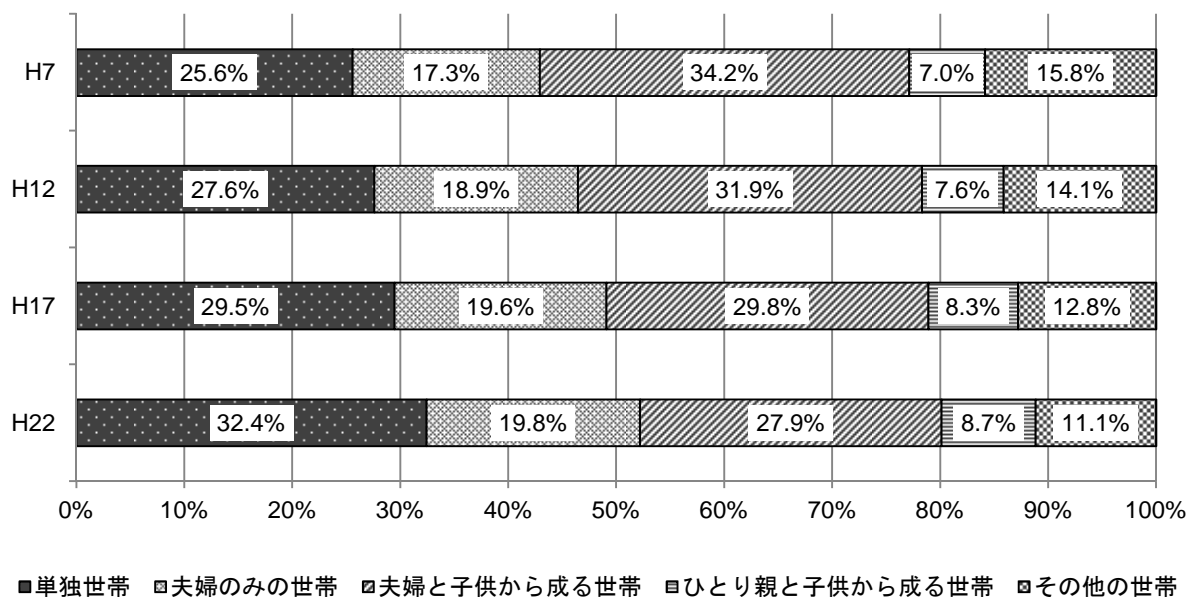
図1：年齢（3区分）別人口の推移—全国



また、平成22年10月1日現在の世帯数は5195万504世帯で、調査開始以来初めて5000万世帯を超え、施設等の世帯を除く一般世帯数も5184万2千世帯で、初めて5000万世帯を超えました。

家族類型別の一般世帯数は、「単独世帯」（一人暮らし世帯）が1678万5千世帯（一般世帯の32.4%）で最も多く、次いで「夫婦と子供から成る世帯」が1444万世帯（同27.9%）、「夫婦のみの世帯」が1024万4千世帯（同19.8%）、「ひとり親と子供から成る世帯」が452万3千世帯（同8.7%）などとなっています。平成17年と比べると、「単独世帯」は16.1%増、「ひとり親と子供から成る世帯」は11.1%増であるのに対し、「夫婦と子供から成る世帯」は1.3%減となっており、一般世帯に占める割合は29.8%から27.9%に低下しています。

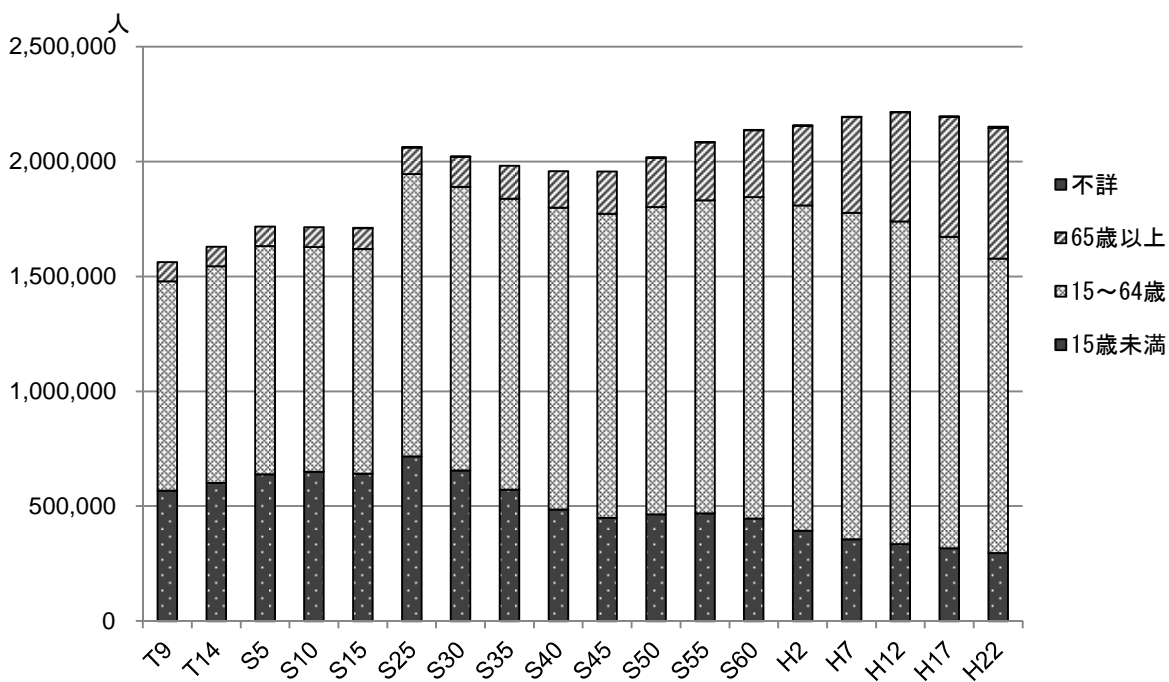
図2：一般世帯の家族類型の割合の推移—全国



本県の平成22年10月1日現在の人口は215万2449人で、平成12年の221万3128人をピークとして、平成17年の前回調査に引き続き減少しています。

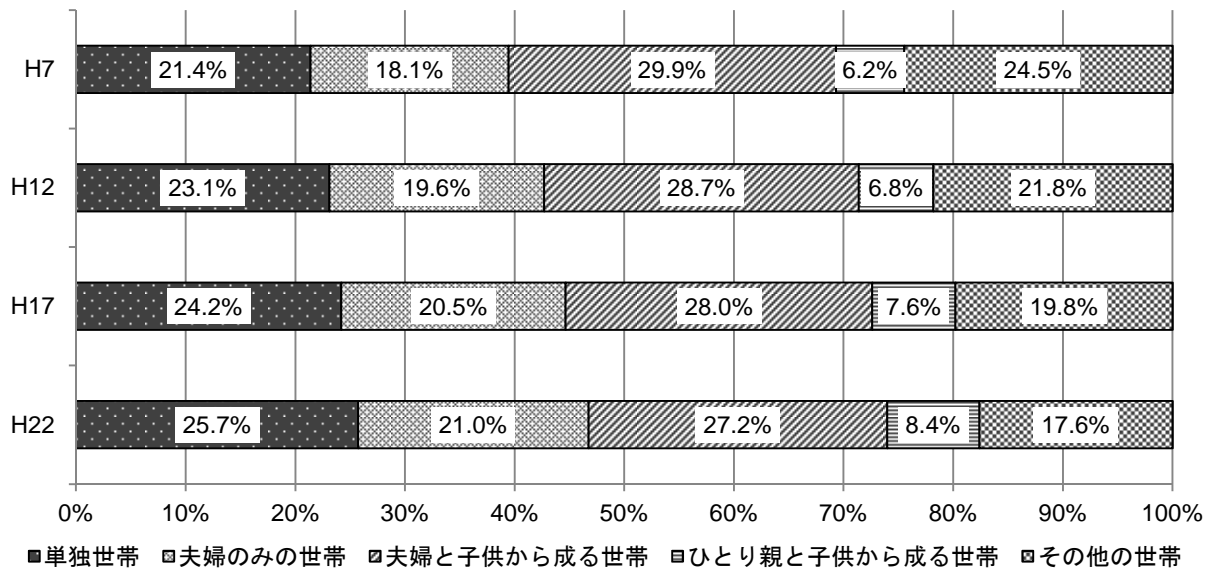
年齢別の人口は、15歳未満人口が29万5742人（総人口の13.8%）、15～64歳人口が128万1683人（同59.7%）、65歳以上人口が56万9301人（同26.5%）となっており、65歳以上人口の割合が平成17年から2.7ポイント増加したのに対して、15歳未満人口は0.6ポイント減少しています。全国と比べ15歳未満人口の割合は若干高いものの、15歳未満人口は減少の一途にあります。

図3：年齢（3区分）別人口の推移—長野県



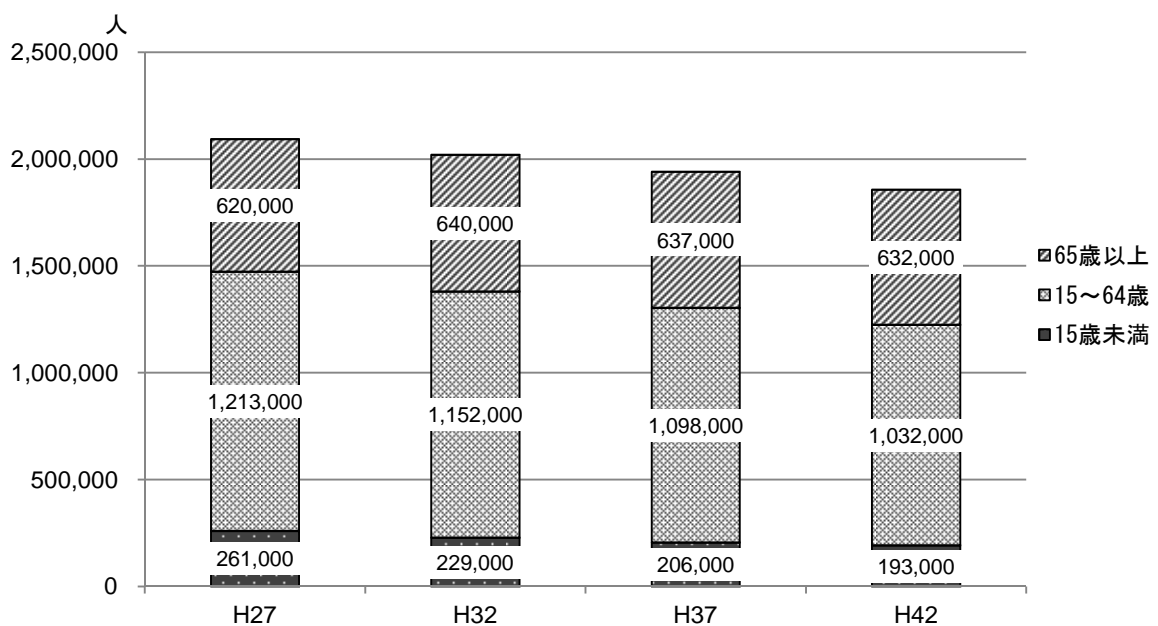
本県の平成22年10月1日現在の一般世帯数は79万2831世帯で、平成17年から1万4900世帯増加しました。家族類型別の一般世帯数は、「夫婦と子供から成る世帯」が21万5859世帯（一般世帯の27.2%）で最も多く、次いで「単独世帯」が20万3860世帯（同25.7%）、「夫婦のみの世帯」が16万6654世帯（同21.0%）、「ひとり親と子供から成る世帯」が6万6767世帯（同8.4%）などとなっています。全国と同様、「単独世帯」と「ひとり親と子供から成る世帯」が平成17年から増加しているのに対し、「夫婦と子供から成る世帯」は減少しています。

図4：一般世帯の家族類型の割合の推移—長野県



なお、『日本の都道府県別将来推計人口』（平成19年5月推計）によると、本県の15歳未満人口は今後さらに減少する見込みで、平成27年に26万1千人、平成32年に22万9千人、平成37年に20万6千人、平成42年には19万3千人になるものと推計されています。

図5：年齢（3区分）別将来推計人口—長野県



(2) 児童相談所の設置状況

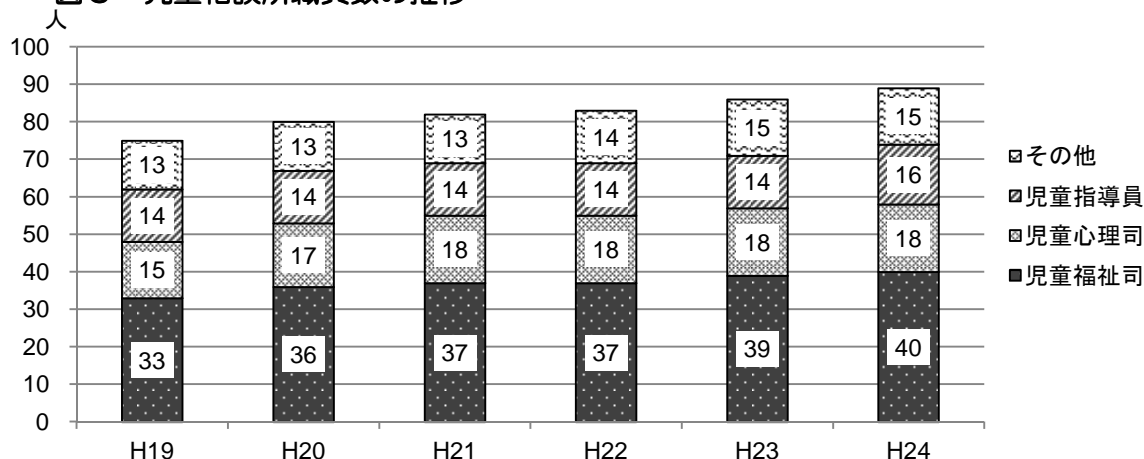
児童相談所は児童福祉法第 12 条等に基づき都道府県・指定都市等が設置する行政機関であり、平成 23 年 9 月現在、全国で 206 か所の児童相談所が設置されています。

児童相談所には所長のほか児童福祉司や児童心理司等の所員が配置され、「市町村と適切な役割分担・連携を図りつつ、子どもに関する家庭その他からの相談に応じ、子どもが有する問題又は子どもの真のニーズ、子どもの置かれた環境の状況等を的確に捉え、個々の子どもや家庭に最も効果的な援助を行い、もって子どもの福祉を図るとともに、その権利を擁護すること」(児童相談所運営指針)を主たる目的としています。

本県では、昭和 23 年 4 月、県内一円を管轄区域とする児童相談所が長野市内に設置された後、順次増設され、昭和 39 年 4 月以降は、中央、松本、飯田、諏訪及び佐久の 5 か所体制となっており、中央及び松本には一時保護所が併設されています。

平成 24 年度における児童相談所の職員数は 89 人で、平成 19 年度と比べ、児童福祉司が 7 人増、児童心理司が 3 人増、児童指導員が 2 人増など、全体で 14 人の増加となっています。

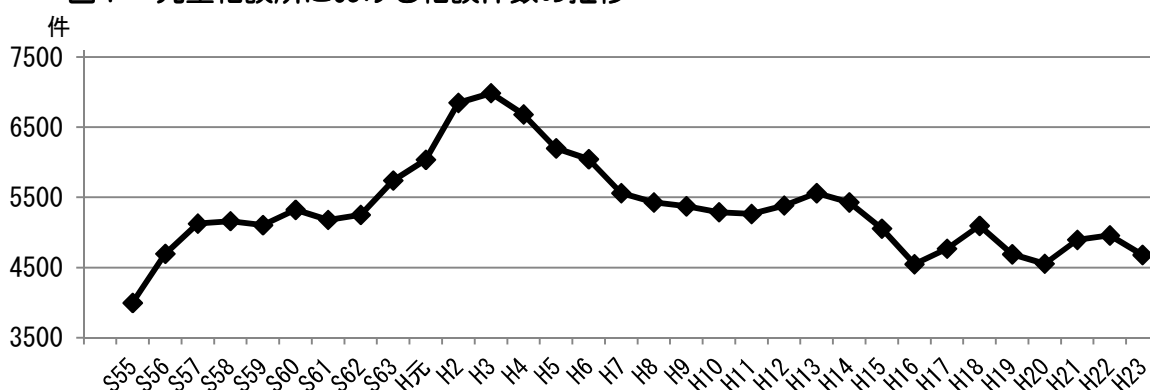
図6：児童相談所職員数の推移



(3) 児童相談所における相談件数の推移

本県の児童相談所における相談件数について、現在把握できる昭和 55 年度 (3,995 件) 以降の推移を見ると、昭和 55 年度からの数年間は増加傾向にありましたが、平成 3 年度 (6,987 件) をピークとして減少に転じ、平成 16 年度には 4,547 件となりました。その後は 4,500～5,100 件の間を上下しており、平成 23 年度は 4,681 件でした。

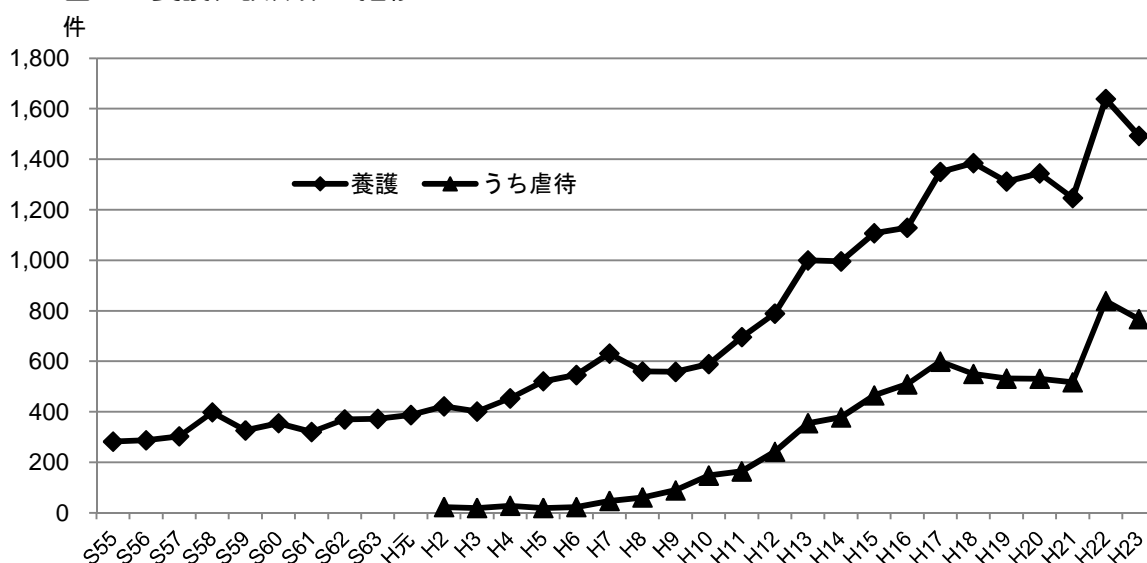
図7：児童相談所における相談件数の推移



相談件数を相談種別ごとに見ると、虐待を含む養護相談は、昭和 55 年に 282 件（構成比 7.1%）だったものが年々増加し、平成 22 年度には 1,639 件（同 33.1%）となりました。平成 23 年度は 1,493 件（同 31.9%）とやや減少しましたが、障害相談の 2,232 件（同 47.7%）に次ぐ件数となっています。

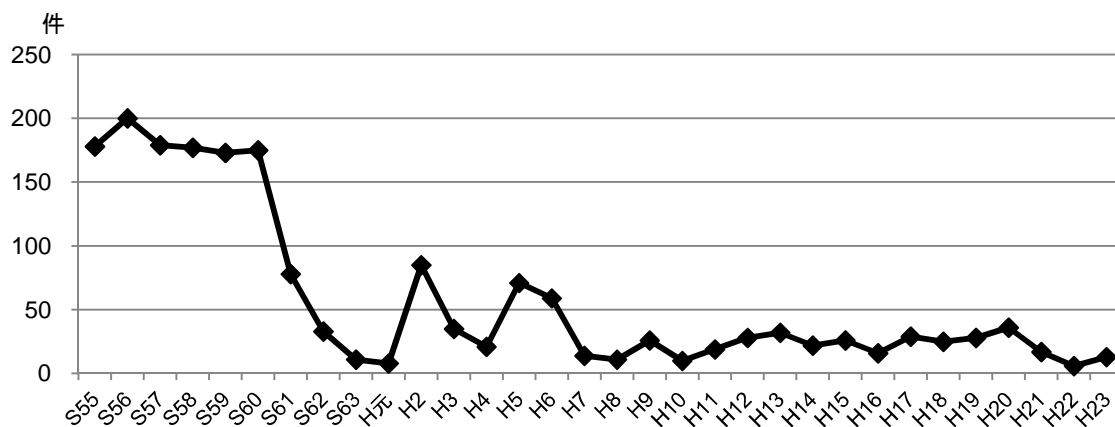
養護相談のうち虐待に関する相談対応件数は平成 2 年度から計上されており、平成 2 年度に 23 件（同 0.3%）だったものが、平成 17 年度に 599 件（同 12.6%）となった後、平成 21 年度までは 500 件台で推移し、平成 22 年度に 839 件（同 16.9%）と大幅に増加しました。これは、母親が 2 人の幼児を自宅に放置したまま家に戻らず死亡に至った事件をはじめ、児童虐待による痛ましい死亡事例が全国で相次ぎ、関係機関や県民の児童虐待に対する意識が高まった結果と考えられます。平成 23 年度は 767 件（同 16.4%）で、前年度から減少したものの、平成 21 年度以前と比べ引き続き高い水準にあります。

図 8：養護相談件数の推移



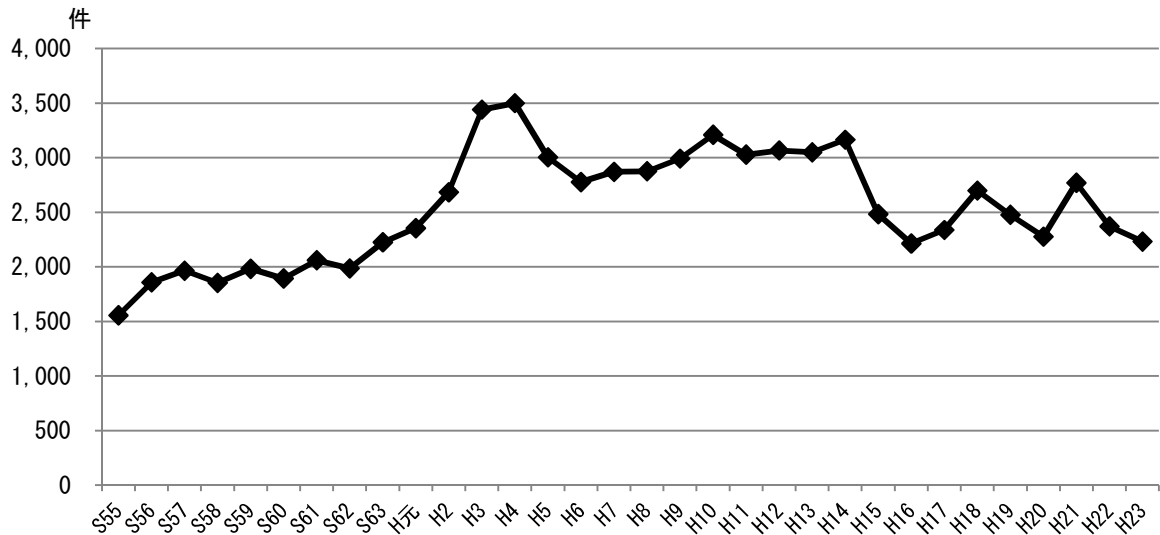
保健相談は、昭和 55 年度に 178 件（同 4.5%）でしたが、昭和 61 年度以降は 100 件を下回り、平成 23 年度は 13 件（同 0.3%）でした。

図 9：保健相談件数の推移



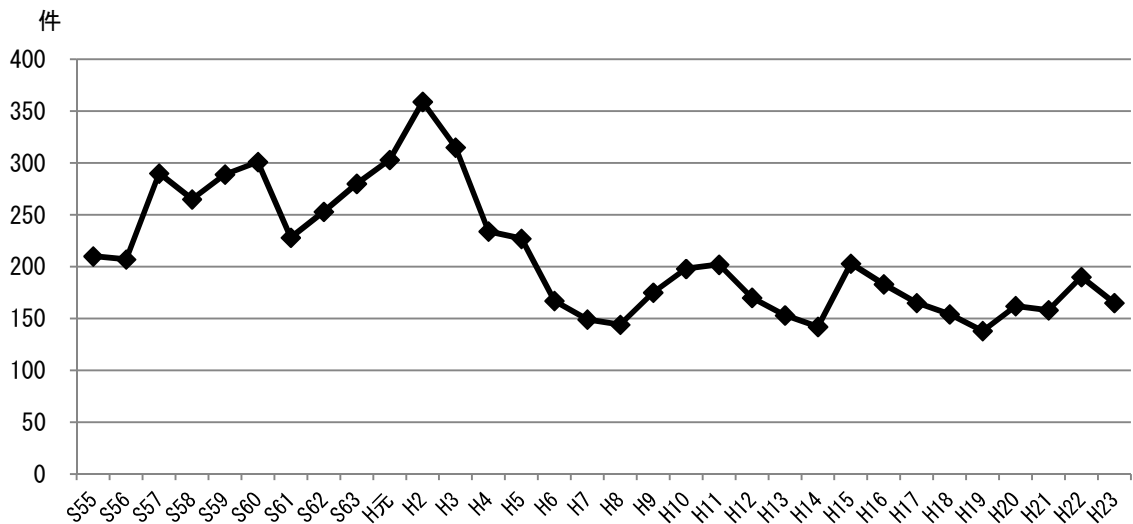
障害相談は、昭和55年度に1,556件（同38.9%）でしたが、平成4年度には3,500件（同52.4%）まで増加しました。平成15年度以降は2,000件台で推移しているものの、構成比は常に50%前後であり、最も高い割合を占めています。

図10：障害相談件数の推移



非行相談は、昭和55年度に210件（同5.3%）でしたが、平成2年度に359件（同5.2%）で最も多くなりました。平成6年度以降は概ね100件台を上下しており、特に大きな変化は見られません。

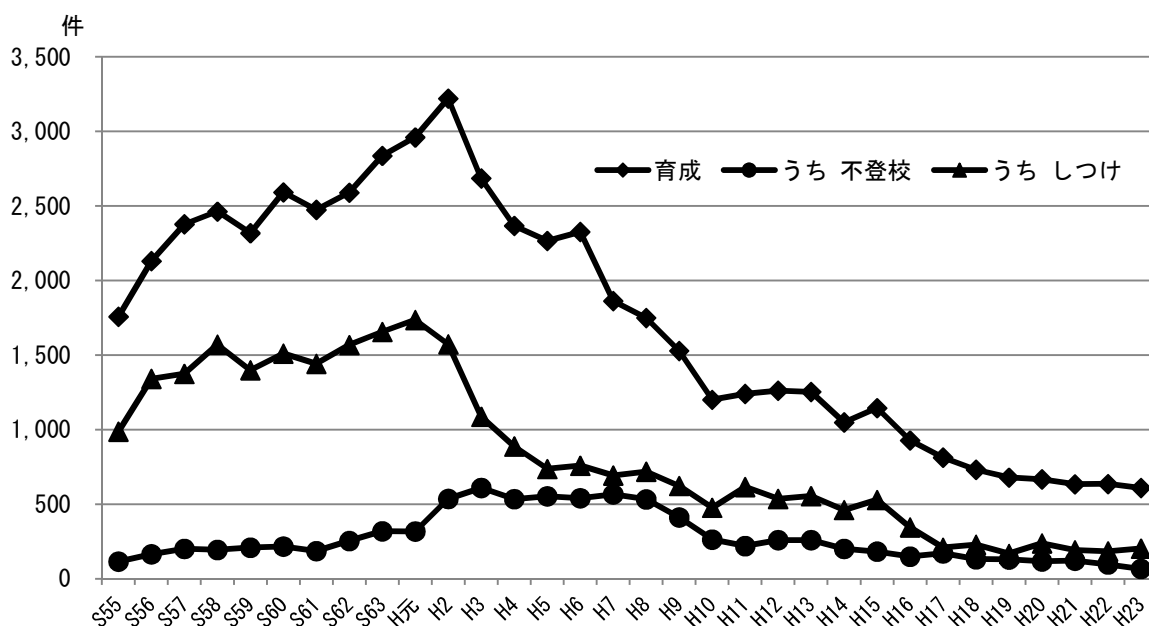
図11：非行相談件数の推移



不登校やしつけを含む育成相談は、昭和55年度の1,758件（同44.0%）から平成2年度の3,221件（同47.0%）まで最も高い構成比を示していましたが、平成3年度以降は減少傾向に転じ、平成23年度は610件（同13.0%）でした。

育成相談のうち不登校の相談は、昭和55年度の116件（同2.9%）から平成3年度の610件（同8.7%）へ増加した後、平成8年度までは500件台で推移しました。平成9年度以降は減少傾向が顕著となり、平成23年度は67件（同1.4%）となっています。また、しつけの相談は、昭和55年度の987件（同24.7%）から平成元年度の1,737件（同28.8%）まで増加したあと減少に転じ、平成23年度は203件（同4.3%）でした。

図12：育成相談件数の推移



相談種別ごとの推移をみると、不登校としつけを含む育成相談が平成2年度にピークを迎えたあと大幅な減少に転じたのに対し、それと入れ替わるように虐待を含む養護相談が増加しています。

不登校及びしつけの相談の減少は市町村等における相談体制の充実によるものと考えられる一方で、養護相談の増加は、平成16年の児童虐待防止法・児童福祉法の改正に伴う市町村の役割の明確化（相談対応を明確化し虐待通告先に追加）や要保護児童対策地域協議会の法定化にもかかわらず、一時保護や施設入所・里親委託等の措置権限を持つ児童相談所に対する関係者の期待が引き続き高いことを表しているものと思われます。

(4) 社会的養護関係施設の設置状況

ア 乳児院

乳児院は、保護者の養育を受けられない乳幼児を養育する施設で、乳幼児の基本的な養育機能に加え、被虐待児・病児・障害児などに対応できる専門的養育機能を持ちます。

県内に4施設あり、長野市、松本市、上田市及び飯田市に各1か所となっています。

イ 児童養護施設

児童養護施設は、保護者のいない児童や保護者に監護させることが適当でない児童に対し、安定した生活環境を整えるとともに、生活指導、学習指導、家庭環境の調整等を行いつつ養育を行う施設で、児童の心身の健やかな成長とその自立を支援する機能を持ちます。

県内に15施設あり、長野市に5か所、飯田市に2か所のほか、松本市、上田市、岡谷市、伊那市、飯山市、軽井沢町、豊丘村及び上松町に各1か所となっています。児童相談所の管内別に見ると、中央7か所、松本2か所、飯田3か所、諏訪2か所及び佐久1か所という状況にあります。

このほか、東京都の児童相談所の措置により児童を入所させる児童養護施設が軽井沢町に1か所あります。

ウ 児童自立支援施設

児童自立支援施設は、子どもの行動上の問題、特に非行問題を中心に対応する施設ですが、「枠のある生活」を基盤とする中で、子どもの健全で自主的な生活を志向しながら、家庭的・福祉的なアプローチによって個々の子どもの育ちなおしや立ち直り、社会的自立に向けた支援を実施することにより、非行ケースだけでなく、他の施設では対応が難しくなったケースの受け皿としての役割も果たしています。

県内に1施設あり、松本市に立地しています。

エ 情緒障害児短期治療施設

情緒障害児短期治療施設は、心理的・精神的問題を抱え日常生活の多岐にわたり支障をきたしている子どもたちに、医療的な観点から生活支援を基盤とした心理治療を行う施設で、施設内の分級など学校教育との緊密な連携を図りながら、総合的な治療・支援を行っています。

県内に1施設あり、松本市に立地しています。

オ 母子生活支援施設

母子生活支援施設は、生活に困窮する母子家庭に住む場所を提供する施設であり、入所者の自立に向けた支援を行っていますが、近年は配偶者からの暴力を理由とする入所が増えています。

県内に5施設あり、上田市に2か所のほか、長野市、松本市及び飯田市に各1か所となっています。

(5) 施設入所児童数の推移

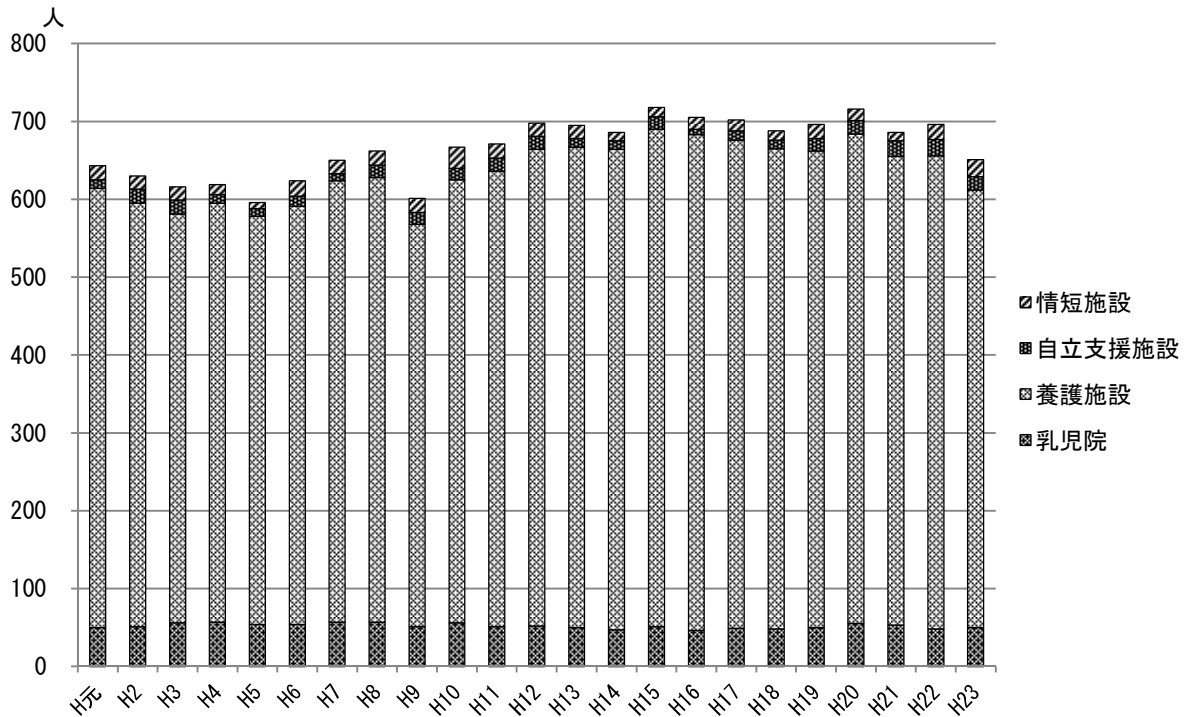
社会的養護関係施設のうち、乳児院、児童養護施設、児童自立支援施設及び情緒障害児短期治療施設への入所児童数について、把握可能な平成元年度以降の状況を見ると、乳児院、児童自立支援施設及び情緒障害児短期治療施設は年度ごとに変動はあるものの、各年度末現在の児童数の推移に特別な傾向は認められませんでした。

乳児院は定員57人に対し最少46人（平成16年度）から最大57人（平成4年度、同7年度及び同8年度）の範囲で、児童自立支援施設は定員70人（実質定員24人程度）に対し最少7人（平成16年度）から最大21人（平成22年度）の範囲で推移しているほか、情緒障害児短期治療施設は、平成23年4月の移転前は定員50人（実質定員18人程度）に対し最少8人（平成5年度）から最大27人（平成10年度）の範囲で推移し、移転後は定員35人（うち通所5人）に対し平成23年度末現在で22人となっています。

一方、児童養護施設は、定員696人に対し最少517人（平成9年度）から最大639人（平成15年度）の範囲で推移しており、平成10年度に児童相談所における児童虐待相談対応件数が初めて100件を超えて以降、児童虐待相談対応件数の増加に呼応する形で入所児童数も増加する傾向にありましたが、平成21年度以降は減少傾向に転じ、平成23年度は562人となっています。

なお、児童養護施設15施設のうち3施設は平成8年度まで虚弱児施設に区分されており、平成9年の児童福祉法改正に伴い児童養護施設に転換されたものです。また、児童養護施設のうち1施設が平成24年度から定員を10人減員したため、平成24年度の児童養護施設の総定員は686人となりました。

図13：施設入所児童数の推移

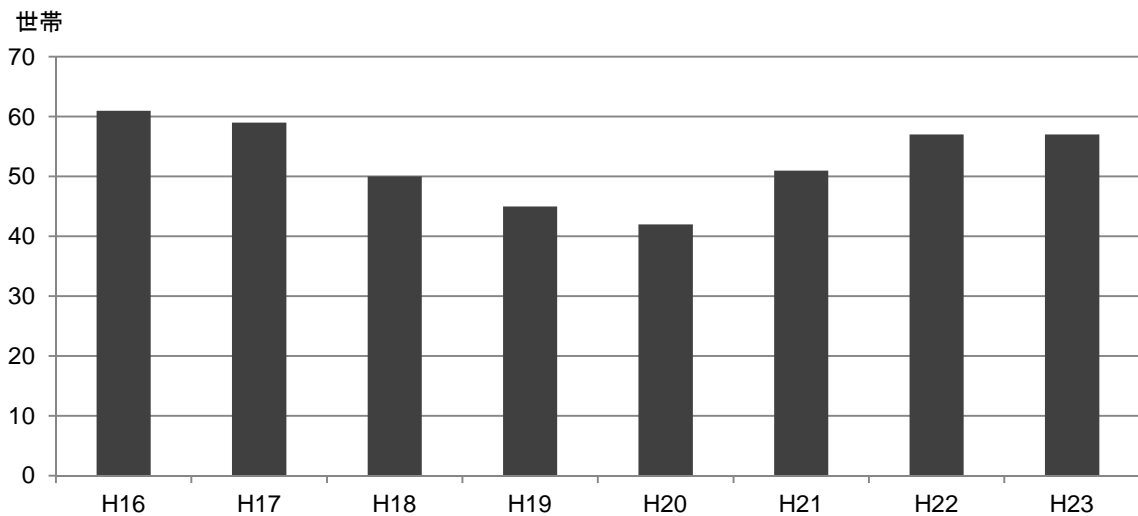


施設入所児童数を人口比で見ると、18歳未満人口（平成22年国勢調査）に占める乳児院及び児童養護施設への入所児童（平成23年度末）の割合は0.185%で、47都道府県のうち高い方から22番目となっています。

(6) 母子生活支援施設利用世帯数の推移

母子生活支援施設5施設の利用世帯数について、把握可能な平成16年度以降の各年度末現在の状況を見ると、定員86世帯に対し、平成16年度の61世帯から平成20年度の42世帯までは減少していましたが、その後は増加に転じ、平成23年度は57世帯となっています。

図14：母子生活支援施設利用世帯数の推移



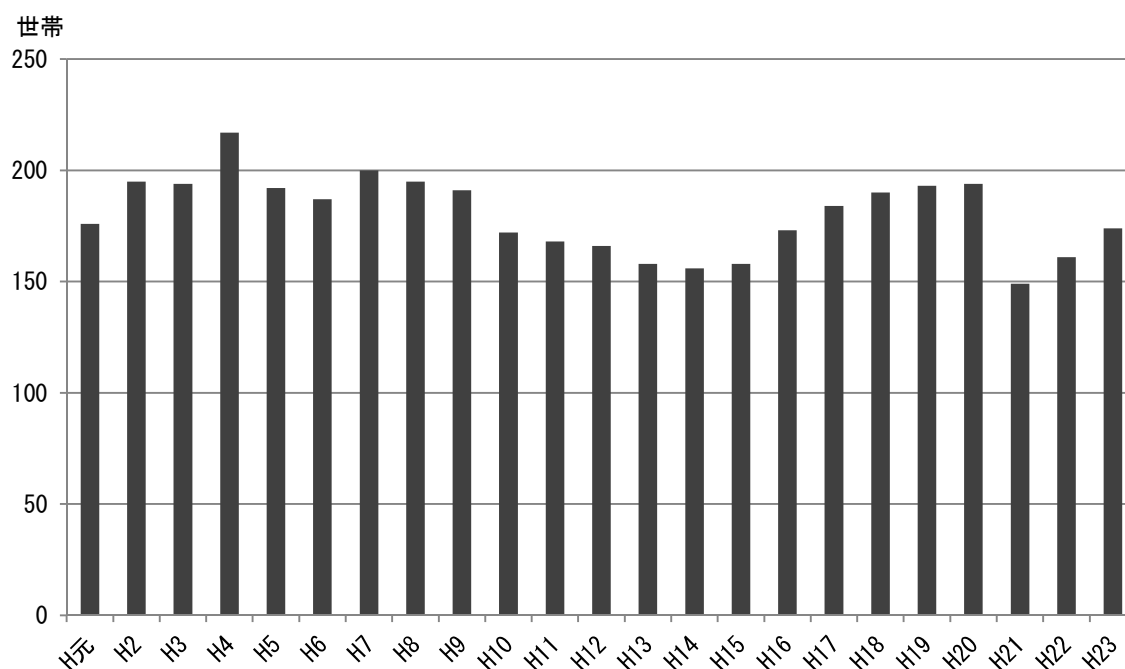
(7) 里親の登録状況

里親制度は、何らかの事情により家庭での養育が困難又は受けられなくなった子ども等に、温かい愛情と正しい理解を持った家庭環境の下での養育を提供する制度であり、家庭での生活を通じて、子どもが成長する上で極めて重要な特定の大人との愛着関係の中で養育を行うことにより、子どもの健全な育成を図っています。

里親は、「養育里親」「専門里親」「養子縁組を希望する里親（養子縁組希望里親）」「親族里親」の4類型からなり、「専門里親」は「養育里親」のうち、一定の要件に該当し県が委託実施する研修を修了した里親です。

登録里親数について、把握可能な平成元年度以降の状況を見ると、各年度末現在の里親数は最少149世帯（平成21年度）から最大217世帯（平成4年度）の範囲で推移しています。平成7年度（200世帯）から平成14年度（156世帯）にかけて減少した後、平成20年度（194世帯）まで増加したものの、平成21年度（149世帯）に激減し、平成23年度（174世帯）は平成元年度（176世帯）と同等の水準になっています。

図15：登録里親数の推移

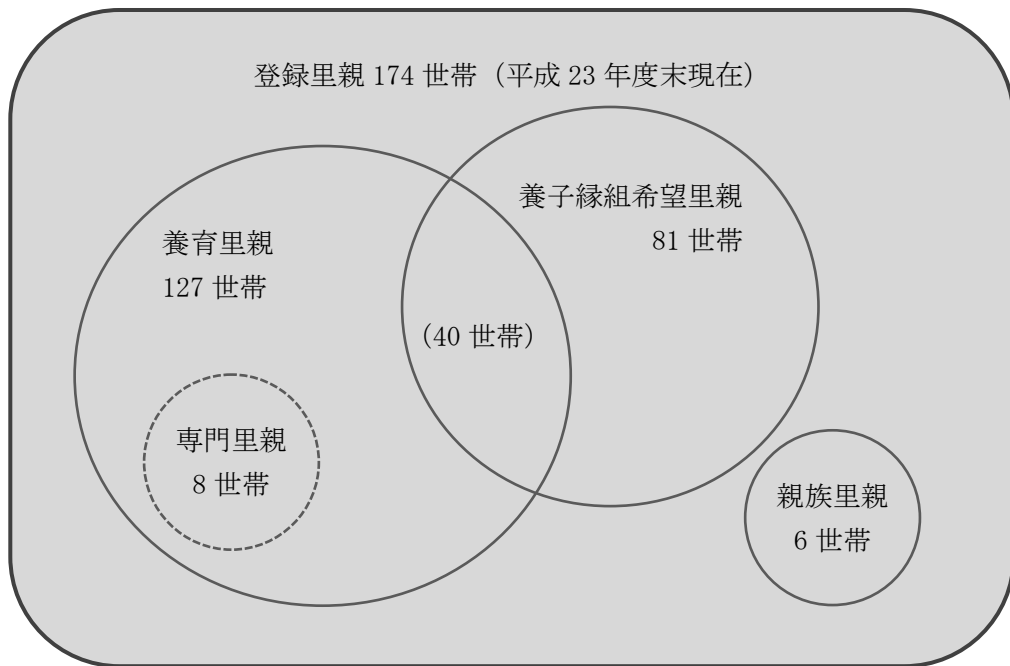


平成21年度に登録里親数が激減した背景には、平成20年の児童福祉法改正に伴う「養育里親」と「養子縁組希望里親」との区分があり、平成21年度から「養育里親」として登録するための研修が義務づけられたため、改めて里親の登録継続の意思を確認した結果、新たに里子を養育する意思の無い里親の多くが登録を辞退しました。

平成23年度末現在の登録里親（174世帯）を市町村別に見ると、77市町村のうち42市町村（全体の54.5%）に登録里親があり、多い順に長野市24世帯、松本市17世帯、佐久市15世帯、安曇野市14世帯、伊那市11世帯などとなっています。

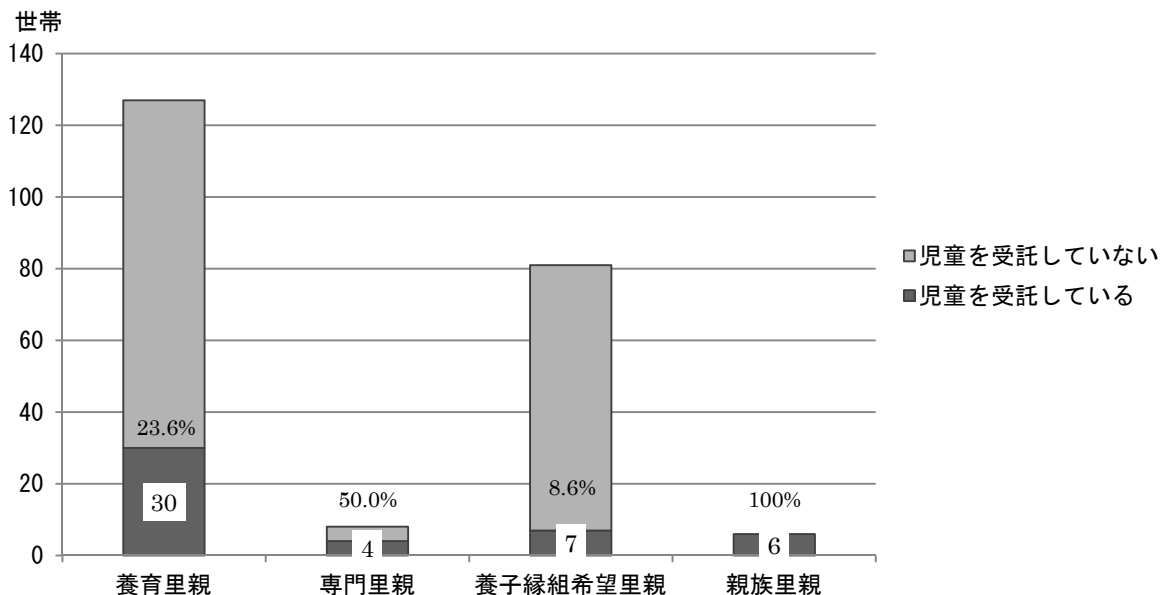
平成23年度末現在の登録里親（174世帯）を種類別に見ると、養育里親127世帯（うち専門里親8世帯）、養子縁組希望里親81世帯、親族里親6世帯となっており、養子縁組希望里親のうち半数近い40世帯は養育里親としても登録しています。

図16：里親種類別の登録状況



平成 23 年度末現在で児童を受託している里親は 45 世帯 (登録里親の 25.9%) で、内訳は養育里親 30 世帯 (養育里親の 23.6%)、専門里親 4 世帯 (専門里親の 50.0%)、養子縁組希望里親 7 世帯 (養子縁組希望里親の 8.6%)、親族里親 6 世帯 (親族里親の 100.0%) となっています。

図17：里親種類別の受託状況

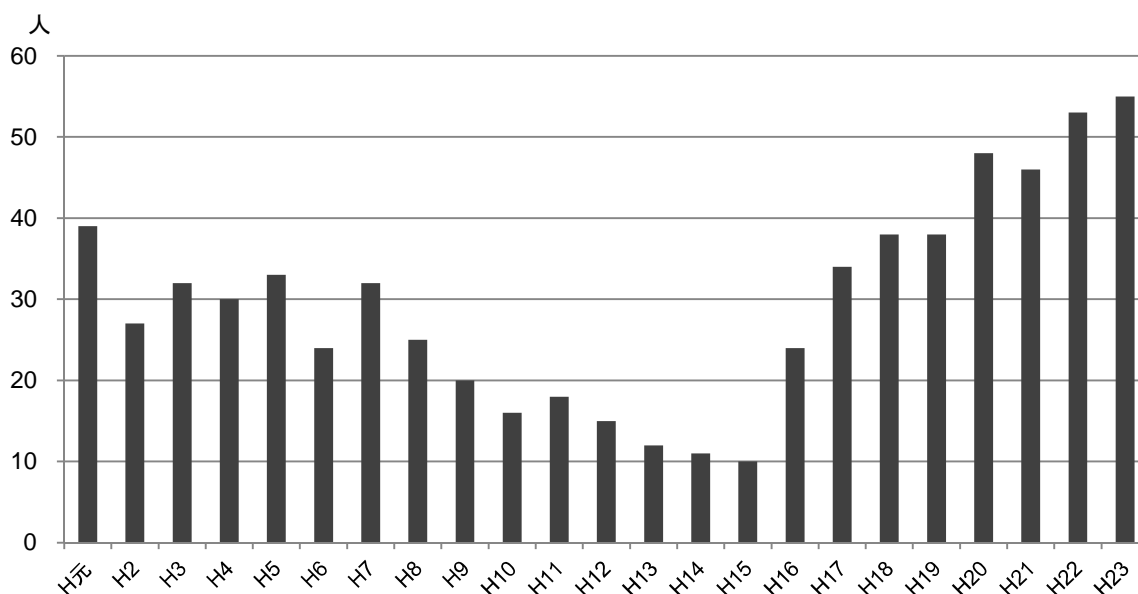


平成 23 年度末現在の里親委託児童数 (55 人) を登録里親の種類別に見ると、養育里親 33 人 (構成比 60.0%)、専門里親 5 人 (同 9.1%)、養子縁組希望里親 7 人 (同 12.7%)、親族里親 10 人 (同 18.2%) となっています。

(8) 里親委託児童数の推移

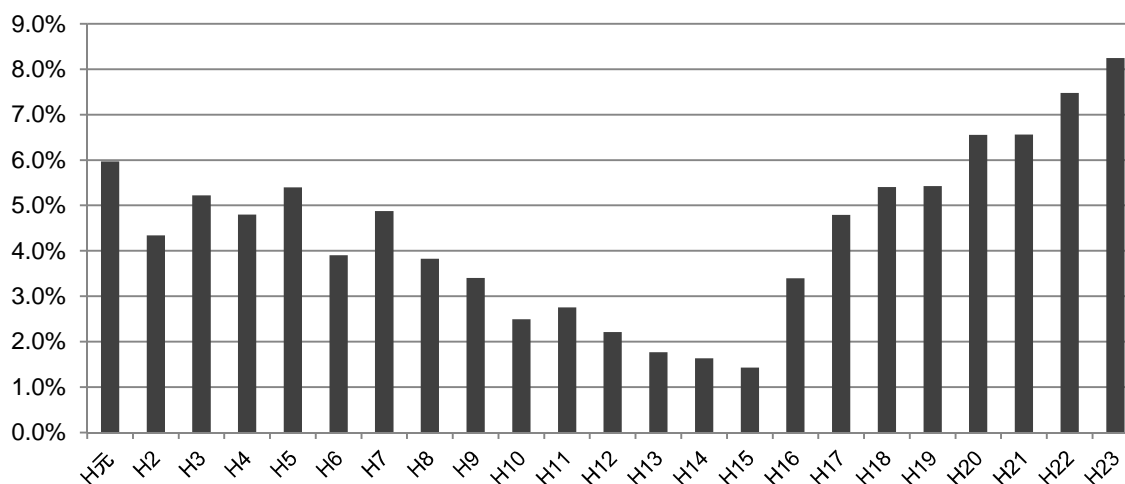
里親への委託児童数について、把握可能な平成元年度以降の状況を見ると、各年度末現在の児童数は平成元年度の39人から減少傾向が続き、平成15年度には10人となりました。その後は増加傾向に転じ、平成23年度は55人となっています。

図18：里親委託児童数の推移



乳児院及び児童養護施設への入所児童数と里親委託児童数の合計に対する里親委託児童数が占める割合（里親委託率）は、里親委託児童数の推移と同様に、平成元年度の6.0%から平成15年度の1.4%まで減少したあと増加に転じ、平成23年度は8.2%でした。

図19：里親委託率の推移



里親委託児童数を人口比で見ると、18歳未満人口（平成22年国勢調査）に占める里親委託児童（平成23年度末）の割合は0.015%で、47都道府県のうち低い方から9番目となっています。

(9) 市町村における相談援助体制

従来、児童福祉法においては、あらゆる児童家庭相談について児童相談所が対応することとされてきましたが、児童虐待相談件数の急増等により、緊急かつより高度な専門的対応が求められる一方で、育児不安等を背景に、身近な子育て相談ニーズも増大していることから、児童福祉法の改正が行われ、平成 17 年 4 月から市町村が子育て支援事業を実施することとされるとともに、児童相談に関し市町村が担う役割が明確化されました。これに伴い、児童相談所の役割は要保護性の高い困難な事例への対応や市町村に対する後方支援に重点化されています。

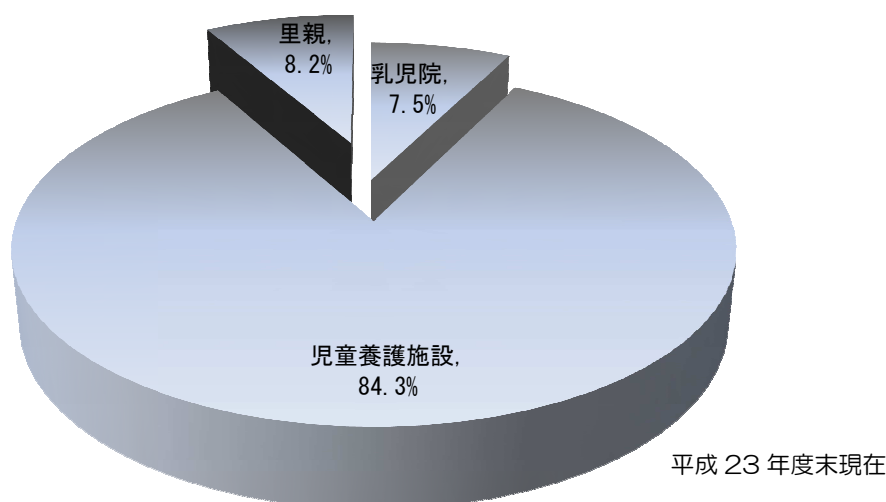
また、県内のすべての市町村には、児童福祉法第 25 条の 2 に基づく要保護児童対策地域協議会が設置されており、地域の関係機関等が子どもやその家庭に関する情報や考え方を共有し、適切な連携の下で対応していくよう努めています。

2 社会的養護の課題

(1) 社会的養護に占める家庭養護の割合

社会的養護関係施設のうち、母子が一緒に利用する母子生活支援施設や子ども自身の問題を主訴として利用することが一般的である児童自立支援施設及び情緒障害児短期治療施設を除く、乳児院及び児童養護施設の入所児童と里親への委託児童が、狭義的な意味合いで社会的養護を必要とする子どもと捉えられますが、乳児院及び児童養護施設への入所児童数と里親委託児童数の合計に対する里親委託児童数が占める割合（里親委託率）は、平成 23 年度末現在で 8.2%となっています。

図 20：乳児院及び児童養護施設の入所児童数と里親委託児童数の割合



また、厚生労働省は、平成 21 年度に創設されたファミリーホーム（小規模住居型児童養育事業）を、里親とともに社会的養護における「家庭養護」と位置付けていますが、本県においてファミリーホームは未だ開設されていません。

ファミリーホーム入居児童数を含む全国の里親等委託率は、平成 23 年度末現在で 13.6%であり、本県の 8.2%は都道府県別で低い方から 9 番目となっています。

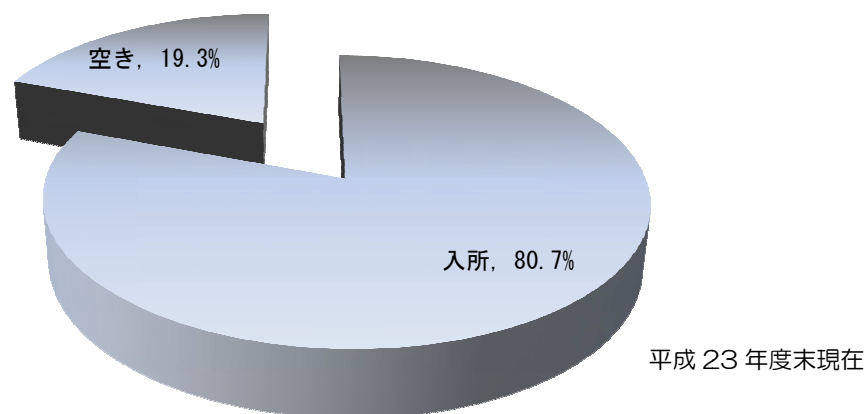
平成 21 年 12 月 18 日の国連総会採択決議『児童の代替的養護に関する指針』では、「家族は社会の基本的集団であると同時に、児童の成長、福祉及び保護にとって自然な環境であるため、第一に、児童が両親（又は場合に応じてその他の近親者）の養護下で生活できるようにし、又はかかる養護下に戻れるようにすることを目指して活動すべきである。国は、家族がその養護機能に対する様々な形態の支援を受けられるよう保障すべきである」を一般原則とした上で、代替的養護については、「代替的養護に関する全ての決定は、家族との接触及び家族への復帰の可能性を促進し、児童の教育、文化及び社会生活の断絶を最小限にとどめるため、原則として児童の通常の居住地のできるだけ近くで養護を行うのが望ましいという点を、十分に考慮すべきである」「施設養護の利用は、かかる養護環境が個々の児童にとって特に適切、必要かつ建設的であり、その児童の最善の利益に沿っている場合に限られるべきである」等とされています。

厚生労働省は、資料『諸外国における里親等委託率の状況』の中で、「制度が異なるため、単純な比較はできないが、欧米主要国では、概ね半数以上が里親委託であるのに対し、日本では、施設：里親の比率が 9：1 となっており、施設養護への依存が高い現状にある」と指摘していますが、欧米諸国と文化や養育観念が異なる我が国においても、10 道県では里親等委託率が 20%を超えており、本県における里親等委託率の低さは大きな課題と言えます。

（2）児童養護施設の入所定員に対する入所児童数

施設養護の中核的な存在である児童養護施設の入所児童数は、平成 23 年度末現在、定員 696 人に対し 562 人であり、入所率は 80.7%でした。

図 21：児童養護施設の入所状況



平成 24 年度における各月の初日在籍人員は 500 人台で推移しており、前年度と比べ 30 人程度減少しています。

平成 24 年度は、児童養護施設 15 施設のうち 1 施設が、入所率の低さを主な理由に定員を 10 人減員し、県全体の総定員は 686 人となりましたが、入所児童数の減少傾向がこのまま続くと、暫定定員の設定で措置費が減額となり、施設の運営に大きな影響を与えることが懸念されます。

また、県内の児童養護施設や乳児院は建物の老朽化が進み、全面改築の時期を迎えている施設も多く、改築の際には適正な定員規模の判断が必要となっています。

(3) 施設における小規模グループケアの導入

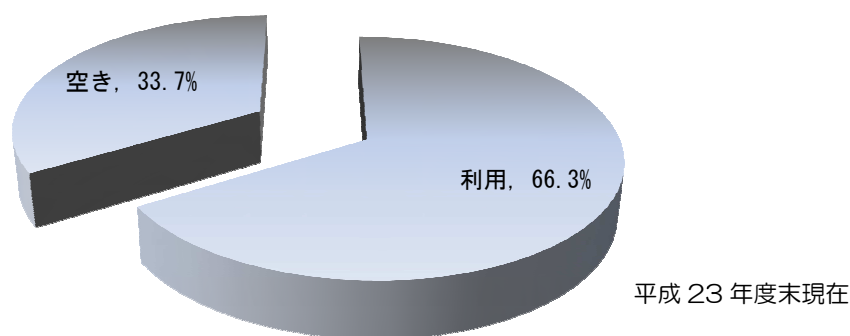
本県では、平成 24 年度現在、1 か所の地域小規模児童養護施設（グループホーム）が設置されているほか、児童養護施設 15 施設のうち 14 施設で、乳児院 4 施設のうち 2 施設で、計 18 の小規模グループケア（ユニットケア）が導入されています。

前述の『児童の代替的養護に関する指針』では、「施設養護を提供する施設は、児童の権利とニーズが考慮された小規模で、可能な限り家庭や少人数グループに近い環境にあるべきである」とされており、できる限り大舎制からの転換が望まれるところですが、建物や職員体制等の制約があり、小規模グループケアの導入は容易ではありません。

(4) 母子生活支援施設における保護・自立支援

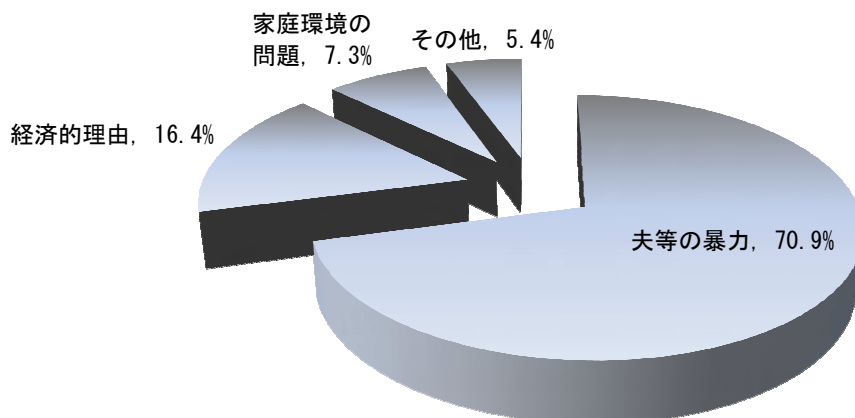
母子の保護・自立支援が可能な唯一の施設である母子生活支援施設の利用世帯数は、平成 23 年度末現在、定員 86 世帯に対し 57 世帯であり、利用率は 66.3%でした。平成 21 年度以降は増加傾向にあります。十分な活用が図られているとは言えず、暫定定員の設定により措置費が減額となり、施設の運営に大きな影響を与えることが懸念されます。

図 2 2：母子生活支援施設の利用状況



また、平成 23 年度中に母子生活支援施設を利用した母子は 55 世帯で、子どもの数は 100 人でした。母子保護理由別の世帯数を見ると、「夫等の暴力」が 39 世帯（全体の 70.9%）で最も多く、そのうち施設所在地の福祉事務所管内からの入所は 3 世帯のみであり、36 世帯は管外（県内 29、県外 7）からの入所となっています。

図 2 3：母子生活支援施設の母子保護理由別世帯数（平成 23 年度）



母子生活支援施設は、「生活に困窮する母子家庭に住む場所を提供する施設」から「子どものいるDV被害者を保護・支援するための施設」へと期待される役割が変わってきており、保護や自立支援機能の充実が求められるとともに、加害夫から逃れるための広域利用が円滑に行われる体制を整えていく必要があります。

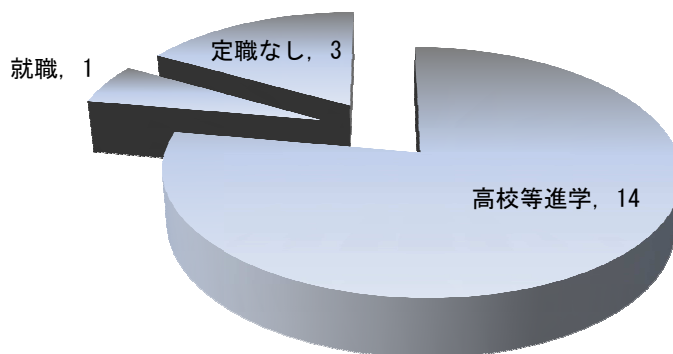
(5) 施設退所後のアフターケア・自立支援

児童福祉法では、乳児院、母子生活支援施設、児童養護施設、児童自立支援施設及び情緒障害児短期治療施設について、それぞれの施設の目的の中に「退所した者について相談その他の援助を行うこと」が掲げられています。

しかし、施設退所後のアフターケアを専門とする職員の配置は無く、アフターケアの内容も漠然としているため、その取組は施設個別の対応に依存しています。

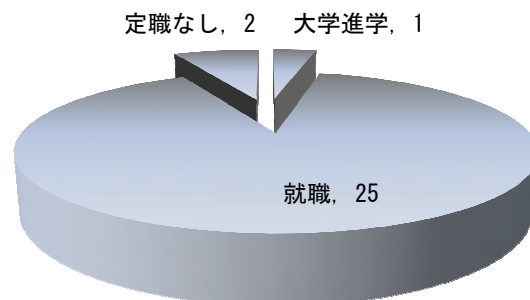
なお、平成24年3月1日現在で児童養護施設に在籍していた児童615人のうち、平成23年度に中学校を卒業した児童は69人で、そのうち51人が平成24年度も引き続き施設に在籍し高校等へ進学しています。残りの18人は施設を退所し、卒業後の進路の内訳は、「高校等へ進学」が14人、「就職」が1人、「定職なし」が3人となっています。

図24：児童養護施設中学校卒業時退所児童の進路（平成23年度）



さらに、平成24年3月1日現在で児童養護施設に在籍していた児童615人のうち、平成23年度に高校等を卒業した児童は29人で、卒業後の進路の内訳は、「大学へ進学」が1人、「就職」が25人、「定職なし」が2人、「引き続き施設に在籍し実習訓練等」が1人となっています。

図25：児童養護施設高校卒業時退所児童の進路（平成23年度）



中卒又は高卒で就職した26人のうち、アルバイト及び福祉就労の2人を除く24人は正規に雇用されており（当初1年間の試験採用等を含む）、その後2人が転職したほかは、就職先での就労を継続しています。

また、児童養護施設等を退所した子どもなど義務教育を終了した 20 歳未満の児童に対し、相談その他の日常生活上の援助、生活指導、就業の支援等を行う自立援助ホーム（児童自立生活援助事業）は、平成 23 年度末現在、全国で 82 か所となっており、本県では平成 24 年 4 月に 1 か所が開設されました。

自立援助ホームのニーズを含め、施設退所後のアフターケアや自立支援のあり方について十分に検討していく必要があります。

（6）養育里親の確保

本県では、里親等委託率の低さが課題となっていますが、里親委託を行うためには十分な養育里親の確保が必要です。

平成 23 年度末現在の登録里親は 174 世帯で、そのうち現に子どもが委託されている里親は 45 世帯であり、その割合は 25.9%に過ぎませんが、登録里親のうち既に里子との養子縁組が成立している里親については新たな子どもの委託が難しいなど、すべての登録里親に対し委託が可能なわけではありません。

また、登録里親のうち養子縁組を希望している里親が 81 世帯で全体の 46.6%を占めているのに対し、里親委託されている子ども 55 人のうち養子縁組を前提にしている子どもは 7 人で全体の 12.7%に過ぎず、社会的養護を必要とする子どものニーズと里親の意向には大きなズレが生じています。

この原因としては、一般的に里親は養子縁組を前提にしているイメージがあること、自ら里親制度に関心を示し児童相談所等に相談してくる人には実子がいないケースが多いこと、などが考えられます。

親がいない子どもや親に養育意思がない子どもなど、養子縁組を前提とした里親の確保ももちろん必要ですが、養子縁組を前提とせず、一定期間親以外の養育者が家庭的な環境で養育することが適当と判断された場合には、養育里親が求められます。

さらに、学校や保育園等への登校・登園など、子どもの生活の継続性を考えれば、子どもの居住地のより身近なところに養育里親が存在することが重要となります。

（7）里親に対する支援

里親による子どもの養育は里親の家庭内で行われることから、特定の大人との愛着関係を形成しやすい反面、一般家庭と同様に子育ての孤立化も招きやすくなります。

そのため、里親が養育に悩みを抱えた時には気軽に相談ができ、援助の手を差し伸べてもらえる支援体制が重要になります。

厚生労働省は『里親支援機関事業実施要綱』を制定し、都道府県は里親会、児童家庭支援センター、児童養護施設、乳児院、NPO等を里親支援機関として指定し、事業を委託することができるとしており、全国では、専門里親研修を受託している社会福祉法人恩賜財団母子愛育会を除き、平成 23 年 4 月現在で 95 の機関（里親会 30、児童家庭支援センター9、乳児院 12、児童養護施設 33、NPO 法人等 11）が都道府県（指定都市及び児童相談所設置市を含む。）から里親支援機関事業の委託を受けていますが、本県での事業委託は行われていません。

また、前記実施要綱では、里親委託推進・支援事業に関し、「この事業の実施にあたっては、里親委託等推進員を配置するとともに、関係機関と連携し里親委託等を円滑に進めるため、都道府県の単位及び児童相談所の単位において、里親委託等推進委員会を設置することとす

る」としており、全国では、平成 23 年度末現在、37 都道府県（指定都市及び児童相談所設置市を除く）で 84 人の里親委託等推進員が配置されていますが、本県での里親委託等推進員の配置はありません。

さらに、平成 9 年に制度化された児童家庭支援センターは、平成 23 年 4 月の実施要綱改正により里親やファミリーホームの支援を行うことが明記されたところですが、県内では未だに開設されていません。

このため、本県では、里親への支援はすべて子どもを委託している児童相談所の職員に求められる形となっており、虐待通告への対応などに追われる児童相談所の現状を鑑み、里親支援体制の充実喫緊の課題と言えます。

（８）社会的養護における専門的ケア

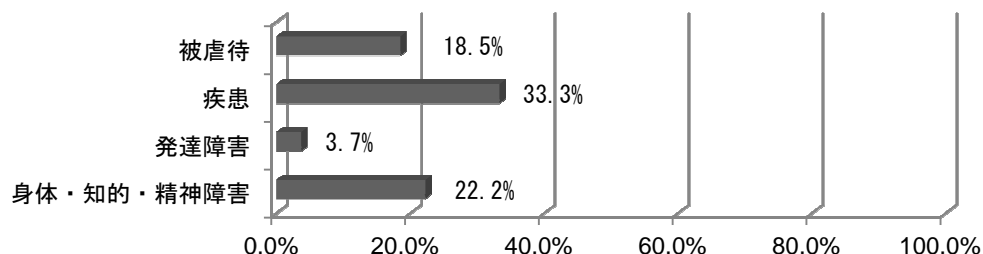
平成 24 年 3 月 1 日現在で社会的養護関係施設（母子生活支援施設を除く）に在籍している児童及び里親へ委託されている児童の障害等の状況は次のとおりです。

ア 乳児院

在籍児童数 54 人のうち、身体障害、知的障害又は精神障害がある児童は 12 人（全体の 22.2%）、発達障害がある児童は 2 人（同 3.7%）、疾患等のある児童は 18 人（同 33.3%）、虐待を受けたことのある児童は 10 人（同 18.5%）でした。

何らかの障害をもつ子どもや疾患等により医療的ケアを必要とする子どもが多く入所しています。

図 26：乳児院入所児童の状況（平成 24 年 3 月 1 日現在）

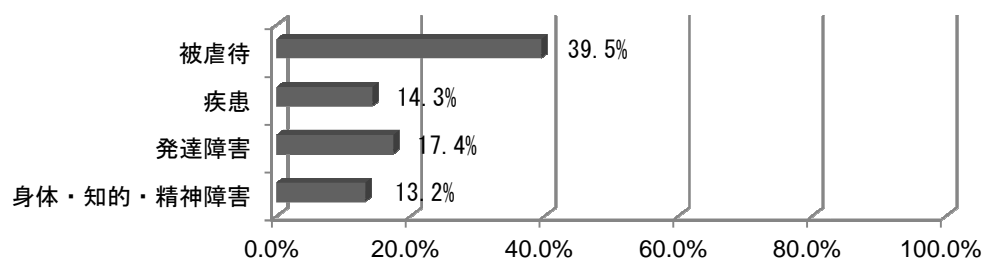


イ 児童養護施設

在籍児童数 615 人のうち、身体障害、知的障害又は精神障害がある児童は 81 人（全体の 13.2%）、発達障害がある児童は 107 人（同 17.4%）、疾患等のある児童は 88 人（同 14.3%）、虐待を受けたことのある児童は 243 人（同 39.5%）でした。

親から虐待を受けたことのある子どもが約 4 割を占めており、また、何らかの障害や疾病等により医療的ケアを必要とする子どもも多く入所しています。

図 27：児童養護施設入所児童の状況（平成 24 年 3 月 1 日現在）

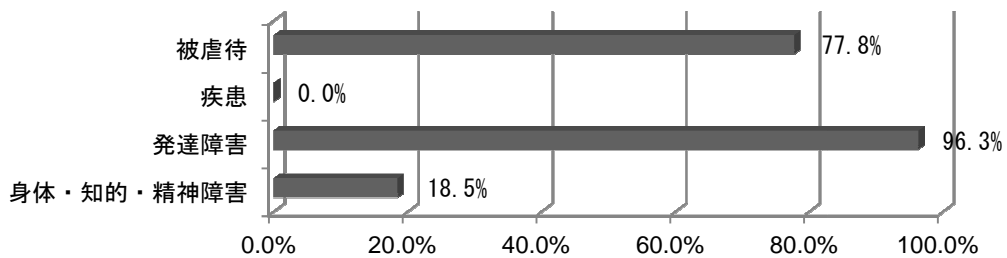


ウ 情緒障害児短期治療施設

在籍児童数（通所を含む）27人のうち、身体障害、知的障害又は精神障害がある児童は5人（全体の18.5%）、発達障害がある児童は26人（同96.3%）、虐待を受けたことのある児童は21人（同77.8%）でした。

ほぼ全員が発達障害を有しており、また、親から虐待を受けたことのある子どもも8割近くを占めています。

図28：情緒障害児短期治療施設入所児童の状況（平成24年3月1日現在）

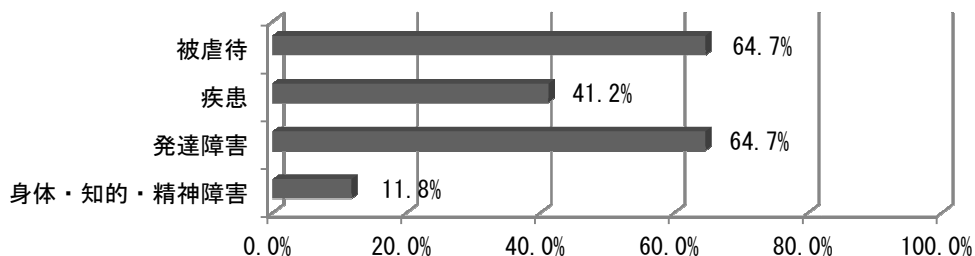


エ 児童自立支援施設

在籍児童数17人のうち、身体障害、知的障害又は精神障害がある児童は2人（全体の11.8%）、発達障害がある児童は11人（同64.7%）、疾患等のある児童は7人（同41.2%）、虐待を受けたことのある児童は11人（同64.7%）でした。

発達障害のある子どもと親から虐待を受けたことのある子どもがそれぞれ約65%を占めており、また、疾患等により医療的ケアを必要とする子どもも多く入所しています。

図29：児童自立支援施設入所児童の状況（平成24年3月1日現在）

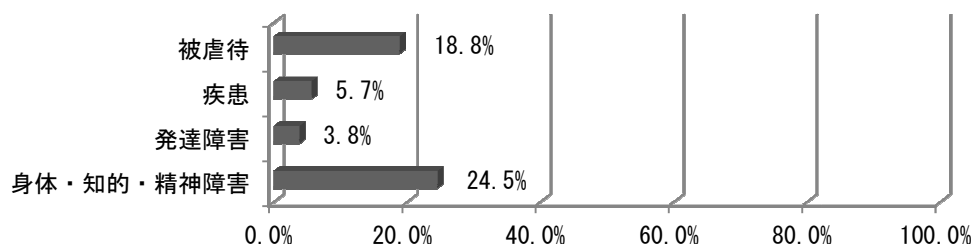


オ 里親

委託児童数53人のうち、身体障害、知的障害又は精神障害がある児童は13人（全体の24.5%）、発達障害がある児童は2人（同3.8%）、疾患等のある児童は3人（同5.7%）、虐待を受けたことのある児童は10人（同18.8%）でした。

障害のある児童のうち知的障害のある児童が10人であり、知的障害児は比較的多く里親に委託されています。また、親から虐待を受けたことのある子どもも2割近くいます。

図30：里親委託児童の状況（平成24年3月1日現在）



以上のように、何らかの障害を持つ子どもや疾患等のある子ども、また、親から虐待を受け心に傷を負っている子どもなど、専門的なケアを必要とする子どもが、施設のみならず里親の下でも多く養育されています。

県内の施設では、平成 24 年 10 月 1 日現在、心理療法担当職員について、必置である情緒障害児短期治療施設のほか、すべての児童養護施設と児童自立支援施設、1 か所を除く母子生活支援施設に配置されているほか、看護師等の医療的ケア職員についても、必置である乳児院のほか、2 か所の児童養護施設に配置されているなど、専門的ケアの実施体制は徐々に整ってきていますが、まだまだ十分な体制とは言えない状況にあります。

また、里親に委託されている子どもへの専門的ケアをどのように行うかも大きな課題と言えます。

(9) 地域における子育て支援

地域における子育て支援については、『児童福祉法の一部を改正する法律』（平成 15 年法律第 121 号）により平成 17 年 4 月から市町村が子育て支援事業を実施することとされ、平成 24 年 8 月 10 日に成立した『子ども・子育て支援法』（平成 24 年法律第 65 号）においても「地域子ども・子育て支援事業」が市町村の事業として明確に位置付けられるなど、市町村が中心となって行うこととされています。

「地域子ども・子育て支援事業」の中でも、市町村が実施する「乳児家庭全戸訪問事業」「養育支援訪問事業」「地域子育て支援拠点事業」等は児童虐待発生予防の観点からも重要な取組であるため、事業の一層の推進を市町村に働きかけるとともに、県が実施する社会的養護等の事業と連携して実施していく必要があります。

また、平成 9 年の児童福祉法改正で制度化され、児童に関する家庭その他からの相談のうち、専門的な知識及び技術を必要とするものに応じるとともに、児童相談所からの委託を受けた児童及びその家庭への指導、その他の援助を総合的に行うこととされている児童家庭支援センターは、平成 23 年 10 月現在、全国で 87 か所設置されていますが、県内には設置されていません。

なお、児童家庭支援センターは、平成 20 年の児童福祉法改正で、市町村の求めに応じ、技術的助言その他必要な援助を行うことも業務に加えられています。

第2章 「社会的養護のあり方」に係るアンケート調査

1 調査の実施

(1) 調査の趣旨

児童福祉法の施行から65年が経過し、子どもや子育てをめぐる社会環境が大きく変化する中で、社会的養護は、親のいない子どものための施策から、虐待を受けて心に傷を持つ子ども、何らかの障害のある子ども、DV（配偶者間暴力）被害の母子などに対する施策へと、その役割を変えてきています。

厚生労働省は、平成23年1月に「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」を設置し、社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会における議論も併せ、同年7月、『社会的養護の課題と将来像』をとりまとめました。

このような動向を踏まえ、長野県では、社会福祉審議会児童福祉専門分科会において、長野県の実情等に即した社会的養護のあり方について検討することとしました。

児童福祉専門分科会では、社会的養護のあり方に係る意見等を徴するため、社会的養護関係施設、里親関係者及び行政関係者を対象にアンケート調査を実施することとしました。

(2) 調査の対象

ア 社会的養護関係施設

- 児童養護施設（15）
- 乳児院（4）
- 情緒障害児短期治療施設（1）
- 児童自立支援施設（1）
- 母子生活支援施設（5）

イ 里親関係者

- 地区里親会（6）

ウ 行政関係者

- 児童相談所（5）
- 保健福祉事務所（10）
- 市町村（77）

(3) 調査の内容

ア 厚生労働省がとりまとめた『社会的養護の課題と将来像』に対する意見

イ 長野県における社会的養護のあり方に係る意見

2 調査の結果

(1) 結果の概要

ア 調査期間

平成24年11月～12月

イ 回答率

72.6% (対象数124 回答数90)

《内訳》社会的養護関係施設80.8% 里親関係者66.7% 行政関係者70.7%

(2) 『社会的養護の課題と将来像』に対する意見等

ア 社会的養護の基本的方向

- 「家庭的養護の推進」「専門的ケアの充実」「自立支援の充実」「家族支援、地域支援の充実」といった基本的な方向については、概ね理解が得られています。
- 家庭養護(里親・ファミリーホーム)の受け皿が不十分な現状から、「家庭養護の優先」に対し懸念を示す意見がありました。
- 施設の小規模ケア化に関しては、子どもと職員との関係性の難しさや集団養育の利点から大舎形態の施設も残すべきとの意見がありました。
- 専門的ケアの充実に関し、専門的な知識や技術を習得するための研修に参加するのは現在の施設の勤務体制では困難との意見や、里親に対する研修の充実を求める意見がありました。
- 自立支援の充実に関し、「社会への公平なスタート」の分かりにくさを指摘する意見や「アフターケアの充実」のための財政措置を強く求める意見がありました。
- 家族支援、地域支援の充実に関し、施設による里親支援や地域の子育て支援について、本来の施設の役割とは異なるため慎重な対応を求める意見があり、また、施設側からも現在の職員体制では対応が難しいとの意見がありました。

イ 児童養護施設の課題と将来像

- 小規模化の推進については概ね理解が得られているものの、施設側からは小規模化の推進に伴う財政措置への期待が大きく、職員体制の充実を求める意見もありました。
- 「オールユニット化」や「一施設につき2か所以上のファミリーホームを持つ」等の将来像については、否定的な意見が目立ちました。
- 「地域分散化」及び「情緒障害児短期治療施設への転換」について、肯定的な意見とともに疑問を呈する意見も多く、十分な理解が得られているとは言えません。
- 養育の機能を確保するための職員配置の充実については、小規模化の推進とは関係なく広範な関係者が強く求めており、そのための財政措置への期待も大きいことが分かりました。
- 「小規模ケア、グループホーム及びファミリーホームの組み合わせ活用」と「本体施設の高機能化」については、具体的な内容に対し様々な意見があり、共通の認識は持ちにくいようです。

ウ 乳児院の課題と将来像

- 「乳児院の専門的養育機能の充実」「養育単位の小規模化」「乳児院の保護者支援機能、地域支援機能の充実」について、いずれも概ね理解が得られています。
- 小規模グループケアの人員配置について、「2グループを1人の夜勤者がみる」という将来像に対しては「体制が不十分」との意見が目立ちました。
- 乳児院入所児童の里親委託推進についても概ね理解は得られていますが、受け皿となる里親の開拓や里親への支援等を求める意見がありました。

エ 情緒障害児短期治療施設の課題と将来像

- 「情短施設の設置促進」「専門的機能の充実」「一時的な措置変更による短期入所機能の活用」「通所機能の活用」「外来機能の設置」「名称の見直し問題」について、いずれも概ね理解が得られています。
- 一時的な措置変更による短期入所機能の活用に関しては、「児童相談所の一時保護所の体制を強化して対応すべき」との意見がありました。

オ 児童自立支援施設の課題と将来像

- 「専門的機能の充実」「年長児童への対応」「相談、通所、アフターケア機能」について、いずれも概ね理解が得られています。
- 年長児童への対応については、中3後期での受け入れを児童相談所が求めています。

カ 母子生活支援施設の課題と将来像

- 「入所者支援の充実」「職員配置の充実と支援技術の普及向上」「広域利用の確保」「子どもの学習支援の充実」「母子生活支援施設の積極的な活用と適正配置」「児童相談所・婦人相談所との連携」について、いずれも概ね理解は得られていますが、全体的に「母子生活支援施設の実態が分からない」という回答が多く、社会的養護関係者の間でも母子生活支援施設の存在や実情はあまり知られていないようです。

キ 里親及び里親支援機関の課題と将来像

- 「里親委託率の引上げ」については、「何とも言えない」との回答が圧倒的に多く、否定的な意見も目立ちました。欧米諸国と比較しての引上げに対し違和感を持つ関係者が多く、里親委託率を引き上げることに肯定的でも「里親委託率を3割以上に引き上げる」という具体的な数値に対して懐疑的な意見もあり、大幅な里親委託率の引上げを非現実的と受け止めている関係者が多いものと思われます。
- 「里親支援の充実」については概ね理解を得られていますが、児童養護施設や乳児院を里親支援の拠点とすることに関し、本来の施設の役割とは異なることから否定的な意見もありました。また、里親支援機関業務の中心を担うために児童家庭支援センターを設置することについては、「何とも言えない」との回答が最も多く、県内未設置の児童家庭支援センターや里親支援機関の役割がイメージされにくいようです。
- 「新生児里親、養子縁組の活用」「週末里親等の活用」については概ね理解を得られていますが、新生児里親の活用に関して里親の養育力向上や里親支援の充実を求める意見や、養育経験の無い里親の週末活用に関して子どもの立場から慎重な対応を求める意見がありました。
- 「親族による里親の活用」については肯定的な回答が多かったものの、「何とも言えない」という回答や否定的な回答も比較的多く、特に、親族を里親として認める場合の

要件の曖昧さを指摘する意見が目立ちました。

ク ファミリーホームの課題と将来像

- 「大幅な整備促進」については「何とも言えない」という回答が圧倒的に多く、否定的な回答も比較的多くありました。県内未設置のファミリーホームはイメージを持ちにくく、「将来は1000か所程度」という将来像も現実とかけ離れ過ぎていることによるものと思われます。
- 「専門性の向上と支援体制の構築」については概ね理解を得られています。

ケ 自立援助ホームの課題と将来像

- 「自立援助ホームの整備推進」については、肯定的な回答が多いものの、「何とも言えない」という回答も多くありました。また、「対応の難しい児童等への対応」についても「何とも言えない」という回答が多いなど、県内に1か所しかない自立援助ホームの実態は分かりにくく、必要な施設数もイメージしにくいのではないかと思います。
- 「18歳以降、20歳以降のアフターケア」については概ね理解を得られています。

コ 児童家庭支援センターの課題と将来像

- 「児童家庭支援センターの整備推進」については、肯定的な回答が多いものの、「何とも言えない」という回答も多くありました。「里親支援機関としての役割分担の明確化」についても「何とも言えない」という回答が多いなど、県内未設置の児童家庭支援センターの業務内容をイメージするのは難しいものと思われます。
- 「市町村との連携及び役割分担の明確化」については概ね理解を得られています。

サ 施設の運営の質の向上

- 「施設運営の手引書の作成、ケア標準の作成」「第三者評価の義務実施、開かれた組織運営」「アセスメントや支援の方法論の研究と普及」については、いずれも概ね理解を得られています。
- 手引書などのマニュアル化については、職員の負担強化や応用力の低下を懸念する意見もありました。
- 第三者評価については、自立援助ホームやファミリーホームも義務化すべきとの意見が目立ちました。

シ 施設職員の専門性の向上

- 「施設長の資格要件及び研修の義務化」「施設の組織力の向上」「職員研修の充実」については、いずれも概ね理解を得られています。
- 施設長の資格要件については、資格要件の強化よりも人物本位で幅広い分野から人材を求めるべきとの意見もありました。
- 施設の組織力に関しては、職員数が少なく職員の定着性も悪い施設の特性から、組織力向上の困難さを指摘する意見もありました。
- 職員研修に関しては、現状の職員体制において研修に参加することの困難さを指摘する意見もありました。

ス 親子関係の再構築支援の充実

- 「親子関係再構築支援の必要性」「施設による親子関係再構築支援」「児童家庭支援センターによる親子関係再構築支援」については、いずれも概ね理解を得られています。

- 施設による支援に関しては、入所児童の養育に直接携わらない里親支援担当職員や自立支援担当職員による親子関係再構築支援について、施設側から否定的な意見もありました。

セ 自立支援の充実

- 「自立生活能力を高める養育」「特別育成費、大学等進学支度費、就職支度費の増額」「措置延長や、自立援助ホームの活用」「アフターケアの推進」については、いずれも概ね理解を得られています。
- アフターケアの推進に関しては、職員体制の整備や財政措置を強く求める意見が目立ちました。

ソ 子どもの権利擁護

- 「子どもの権利擁護の推進」「子どもの意見をくみ上げる仕組み」「被措置児童等虐待の防止」「子どもの養育の記録」については、いずれも概ね理解を得られています。

タ 施設類型の在り方と相互連携

- 「施設類型間の相互連携等の強化」「地域における総合的な社会資源の整備」「障害児と社会的養護」については、いずれも概ね理解を得られています。
- 児童養護施設の入所児童や里親委託の子どもが不安定になった場合の対応については、児童相談所の一時保護所の体制整備と機能強化を求める意見が目立ちました。
- 里親の一時休息のために元の施設を一時的に利用することについては、子どもの立場から否定的な意見もありました。

チ 社会的養護の地域化と市町村との連携

- 「社会的養護の地域化の必要性」「施設の地域支援機能の体制整備」「市町村の児童家庭相談や子育て支援施策との連携」「児童相談所の機能強化と体制の充実」については、いずれも概ね理解を得られています。
- 児童虐待により親子分離して施設や里親で養育する場合、「グループホームや里親での養育が基本」とする将来像については、「何とも言えない」という回答も多く、里親の負担や質の確保を懸念する意見がありました。
- 施設の地域支援機能については、本来の施設の役割とは異なることから、否定的な意見もありました。

ツ 施設の人員配置の課題と将来像

- 「直接職員の基本配置の引上げ」については概ね理解を得られています。施設種別ごとの具合的な内容に関しては「何とも言えない」という回答が多く、それぞれの施設の当事者でないと判断が難しいものと思われます。
- 「加算職員の配置の充実」については概ね理解を得られています。里親支援担当職員に関しては、本来の施設の役割とは異なることから否定的意見や、児童相談所等における里親支援体制の強化を求める意見が目立ちました。
- 「社会的養護の行動化の計画的推進」については、肯定的な回答とともに「何とも言えない」という回答も多く、施設機能の高度化・地域分散化や施設の小規模化を措置費の加算や職員配置基準引上げの要件とすることに対し懐疑的な意見が目立ちました。

テ 社会的養護の整備量の将来像

- 「社会的養護の児童の全体数」「施設数等」「里親等委託率」「施設機能の地域分散化の姿」について、いずれも「何とも言えない」という回答が多く、社会的養護に必要な児童数やそれに見合った施設数等を適正に見込むことの難しさを多くの関係者が感じているものと思われます。
- 里親等委託率の引上げや施設機能の地域分散化については、明確に否定する関係者は少ないものの、「今後、十数年間をかけて、・概ね3分の1が里親及びファミリーホーム ・概ね3分の1がグループホーム ・概ね3分の1が本体施設（全て小規模ケア）という姿に変えていく」という将来像に対しては懐疑的な意見が目立ちました。

ト 全体を通しての意見等

- 施設関係者からは、小規模ケア化の推進に伴う職員体制の充実や施設整備のための財政措置を強く求める意見が目立ちました。また、社会的養護を必要とする子どもの多くは様々な問題を抱えており、「家庭的」という理由で施設養護よりも家庭養護を優先していくことへの懸念も示されています。
- 里親関係者は、家庭的養護の推進をかなり肯定的に捉える一方、里親やファミリーホームを支援する体制の充実を強く求める意見が目立ちました。
- 行政関係者は、家庭的養護の推進に対して理解を示しながらも、日本の風土において里親を十分に確保し子どもの委託を大幅に増やすことが実際に可能であるのか、疑問を抱く意見が目立ちました。
- 社会的養護の関係者は、社会的養護の現場に近ければ近いほど、社会的養護の方向性の是非よりも、その方向性のプロセスに強い関心を抱き、実現性の高い具体的な施策を求めているものと思われます。

(3) 長野県における社会的養護のあり方に係る意見等

ア 施設関係者からの意見等

- 厚生労働省がとりまとめた「社会的養護の課題と将来像」に対しては前述のとおり様々な意見が出されていますが、社会的養護の基本的な方向について、長野県として別の方向を目指すべきというような意見はありませんでした。
- 施設関係者が強く県に求めているのは、「社会的養護の課題と将来像」に対する意見と同様、職員体制の充実や小規模ケア化を進めるに当たっての財政的な支援です。また、少子化の進行や「家庭養護優先の原則」という国の方針のもと、入所児童の減少が予想される中で、今後必要とされる施設数や入所定員など、具体的な社会的養護の整備量を示すことも県は求められています。
- 施設によっては、「里親委託率の引上げ」を踏まえた上で、施設が里親開拓や里親支援の拠点として成長していかなければならないと考えているところもあります。
- 社会的養護は「それぞれの子どもにとって最適・最善の選択をしていくことが大事」であり、「あくまでも子どもの視点に立つべき」と指摘している施設があるほか、社会的養護の理解を深めるための学校教育の重要性を指摘する施設もありました。

イ 里親関係者からの意見等

- 里親関係者からは当然のことながら、「里親委託の推進」とそのための体制整備を強く

求める意見が出されています。

- 体制整備の内容としては、児童相談所による支援体制の強化や児童相談所・施設・里親の連携体制の構築が示されています。
- 具体的な里親の確保策として、社会経験や子育て経験が豊富な定年退職後の世代の活用を提案するものもありました。

ウ 行政関係者からの意見等

- 児童相談所からは、県内における社会的養護の現状や課題を明らかにし、社会的養護の方向性を考える場合には施設の実情をしっかりと踏まえるべきという意見が出されました。また、家庭的養護を推進するに当たっては、里親を確保し、里親委託件数の変化を見極めながら施設機能の地域分散化等を進めること、そのためには児童相談所による里親支援体制の整備が欠かせないという意見も出されました。このほか、児童家庭相談援助活動における県と市町村の役割分担の明確化、児童相談所の一時保護体制の強化、児童自立支援施設における児童の柔軟な受け入れ、児童家庭支援センターの10圏域ごとの設置を求める意見等がありました。
- 保健福祉事務所からは、発達障害や知的障害、精神疾患等を持つ母子や外国籍の母親、DV被害者に係る暴力団員等への対応の難しさを踏まえ、母子の身を守り自立に向けた支援を行う施設の充実を求める意見や、要保護児童対策に係る市町村の体制整備、里親支援に係る児童相談所の体制整備、児童福祉司の専門性の向上等が重要とする意見のほか、社会的養護に関わる職員が施設中心の考えから意識を転換する必要があるとの意見もありました。
- 市町村からは、児童相談所の体制強化、情緒障害児短期治療施設や自立援助ホームの増設、ファミリーホームや児童家庭支援センターの設置、児童精神科や発達障害に対応できる医師の養成など、社会的養護の充実を求める様々な意見のほか、児童養護施設を拠点とした「こども育成相談支援センター」を10圏域ごとに設置するという具体的な提案もありました。

第3章 長野県における社会的養護のあり方

1 基本的な方向性

厚生労働省がとりまとめた『社会的養護の課題と将来像』では、社会的養護を「保護者のない児童や、保護者に監護させることが適当でない児童を、公的責任で社会的に養育し、保護するとともに、養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行うこと」と定義した上で、社会的養護は「養育機能」「心理的ケア等の機能」「地域支援等の機能」の3つの機能を持つものとし、社会的養護の基本的方向として、①家庭的養護の推進 ②専門的ケアの充実 ③自立支援の充実 ④家族支援、地域支援の充実 の4つを掲げました。

この基本的方向については、当専門分科会が実施したアンケート調査においても、社会的養護関係者の理解は得られており、長野県における社会的養護の基本的な方向性として適当であると考えられます。

それぞれの方向性の具体的な内容は次のとおりです。

(1) 家庭的養護の推進

ア 社会的養護は、できる限り家庭的な養育環境の中で、特定の大人との継続的で安定した愛着関係の下で行われるようにする。

イ 社会的養護は、家庭養護（里親、ファミリーホーム）のほか、施設養護においても、できる限り家庭的な養育環境（小規模グループケア、グループホーム）の中で行われるようにする。また、「母子が一緒に生活しつつ、ともに支援を受けることができる唯一の児童福祉施設」という特性を活かし、母子生活支援施設の利用も推進する。

ウ 家庭的養護の推進のため、登録里親の新規開拓やファミリーホームの設置促進、施設における小規模ケアの整備や職員体制の充実、児童相談所等による里親支援体制の充実、社会的養護関係者の連携強化を図る。

(2) 専門的ケアの充実

ア 社会的養護を必要とする子どもたちが、適切な愛着関係に基づき他者に対する基本的信頼を獲得し、安定した人格を形成していけるよう、また、子どもが心の傷を癒して回復していけるよう、専門的な知識や技術を有する者によるケアや養育の充実を図る。

イ 早期の家庭復帰のため、親子関係の再構築支援など、児童相談所と施設等との連携による家庭環境の調整に努める。

ウ 県は、専門的ケアの充実に資するため、施設等における体制整備への支援や専門的技術を向上させるための研修等を行う。

(3) 自立支援の充実

ア 社会的養護の下で育つ子どもたちが、自己肯定感を育み自分らしく生きる力、他者を尊重し共生していく力、生活スキル、社会的スキルの獲得など、ひとりの人間として生きて

いく基本的な力を身に付けられるよう、施設や里親等は子どもたちの養育に努める。

イ 県は『児童福祉施設の設置及び運営の基準に関する条例』に「退所者への支援」を明記しており、施設や里親等は、入所（委託）中から、社会的養護の下で育った子どもたちが自立した社会人として生活できるよう関係機関と連携を図りながら支援を行う。

（４） 家族支援、地域支援の充実

ア 市町村による子育て支援事業の推進を働きかけ、虐待の発生予防や深刻化の防止のための家族支援の充実を図る。

イ 虐待等による親子分離のあと、早期の家庭復帰を実現するための親子関係の再構築や家庭復帰後の虐待防止のための家族支援の充実を図る。

ウ 児童養護施設や乳児院が各々の施設における養育のノウハウ等を活かし、地域の社会的養護の拠点としての機能を高めることにより家族支援の充実を図る。

エ 地域における家族支援の充実を図るため、圏域などを単位とした家族支援体制の構築について検討するとともに、社会的養護の啓発に努める。

なお、厚生労働省が実施した児童養護施設入所児童等調査（平成20年2月1日現在）によると、児童養護施設に入所している中学3年以上の年長児童に対し、もとの家庭への復帰希望、結婚への願望、施設から出て自活する自信の有無について聞いた結果、「早くもとの家庭へ復帰したい児童は、全体で37.7%であるが、14歳では45.2%、15歳では45.8%が希望しており、その後は年齢が高くなるとともに減少している。早く結婚して落ち着いた家庭を作りたいと答えた児童は、42.0%であり、年齢が高くなるとともに増加している。施設を出て、自分で生活することに自信があると答えた児童は、31.3%となっており、特に性別による差が大きく、男子が36.7%に対して、女子は25.6%となっている」と報告されています。

社会的養護における支援は「子どもの最善の利益」のために行うものであり、常に子ども自身の思いに寄り添いながら進めることが大切です。

2 施設等種別ごとの方向性

（１） 児童養護施設

ア 小規模ケア化の推進

児童養護施設における家庭的養護の推進を図るためには、ケア単位の小規模化を進める必要があります。

平成24年10月に開催された社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会において、『児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進のために（小規模化等の手引き）』がとりまとめられ、その中では、児童養護施設の小規模化・地域分散化には次の3つの要素がある、としています。

① 本体施設の定員を小さくすること

② 本体施設の養育単位を小さくし、小規模グループケアにしていくこと

③ 地域のグループホーム（地域小規模児童養護施設、分園型小規模グループケア）を増やしていくこと

また、「児童養護施設の小規模化・地域分散化は、施設経営を縮小することではなく、その機能を地域分散化して地域へ拡大させ、施設の役割を大きく発展させていくものであり、将来像に向けての積極的な取組が期待されている」とも述べています。

小規模ケア化の推進は、決して画一的なものではなく、各々の施設の理念や実情等に合わせて取り組んでいくことが大切であり、そのための施設整備に対しては、国や県が確実な財政支援を行う必要があります。

イ 職員配置の充実

『社会的養護の課題と将来像』では、「小規模グループケアを推進するためには、措置費の人員配置を高めて、運営しやすくすることが必要である」と述べ、児童養護施設の人員配置について「基本配置を小学生以上の現行6:1から4:1に引き上げ、これに小規模グループケア加算1人を加えて、合わせて3:1相当を超える配置」を引上げの目標水準として掲げています。

これを受け、国は、『児童福祉施設の設備及び運営に関する基準の一部を改正する省令』（平成24年厚生労働省令第88号）により、平成24年度から、児童指導員及び保育士の総数を、満2歳に満たない幼児おおむね2人につき1人以上から、1.6人につき1人以上に、少年おおむね6人につき1人以上から、5.5人につき1人以上に引き上げたところですが、長野県では従来から、県単独事業として、児童養護施設に定められた児童指導員及び保育士等に係る国の配置基準を超えて職員を配置する場合、県が定める基準（4.7人に1人）の範囲内で費用の補助を行っており、さらなる配置基準の引上げを行うよう国に対し働き掛けていく必要があります。

また、配置基準が目標水準まで引き上げられるまでの間は、当面の対応として障害児加算制度の創設や被虐待児受入加算の期間延長を、国に対し働き掛けていく必要があります。

ウ 里親支援担当職員の配置

『社会的養護の課題と将来像』では、「施設に地域支援の拠点機能を持たせ、里親やファミリーホームへの支援を行えるよう、施設に里親支援担当職員を置く必要がある」と述べており、これを受け、国は平成24年度から児童養護施設及び乳児院に里親支援専門相談員を配置できることとしました。

施設が里親やファミリーホームへの支援を行う場合、既存の職員による対応は難しく、専門職員の配置は必須と言えますが、それぞれの地域における里親等支援のニーズは多様であり、施設単独で支援体制を構築することは困難であることから、児童相談所による支援体制を整えた上で、地域の実情を勘案しながら施設への里親支援担当職員の配置について検討することが必要です。

エ 自立支援担当職員の配置

『社会的養護の課題と将来像』では、「社会的養護の子どもたちが、公平に社会のスタートラインに立てるよう、就職・自立の支援や、退所後のアフターケアの充実のための自立支援の体制整備が必要であり、施設に自立支援担当職員を置く必要がある」と述べています。

特に長野県では、平成 24 年に制定した『児童福祉施設の設備及び運営の基準に関する条例』で、児童養護施設における「退所者への支援」を明記し、アフターケアの充実を推進していることから、自立支援担当職員の配置に係る財政支援を国へ働き掛けていく必要があります。

(2) 乳児院

ア 養育単位の小規模化

乳児院における家庭的養護の推進を図るためには、養育単位の小規模化を進める必要があります。

『小規模化等の手引き』では、「乳児院の小規模化は、養育単位の小規模化を図り、施設運営指針で社会的養護の原理として掲げた『家庭的養護と個別化』を行うもので、乳幼児期における発達の保障を図ろうとするもの」と述べた上で、小規模化に当たっての課題として次の 5 つを掲げています。

- ① 1 グループの配置職員数が少ないため、グループの職員のみでは、緊急の対応などが難しいことから、施設全体で、緊急の対応をとれる体制が必要
- ② 1 グループに 1 人の夜勤の確保は難しいことから、小規模化する場合でも、夜間は間仕切りを空けたり、子どもを一部屋に集めて複数グループで一緒に就寝させるなどの運営を可能とすることが必要
- ③ 夜勤者の担当グループが明確になり、夜勤者同士の協同が少なくなるため、連携をとるための配慮が必要
- ④ 小規模グループケアで、担当養育制を行い、基本的に入所から退所まで一貫した担当制とするためには、グループ編成を工夫する必要がある
- ⑤ 新生児は感染症の防止、健康管理や安全管理の上で、十分な配慮が必要

以上の課題も踏まえながら、各施設の理念や実情等に合わせて取り組んでいくことが大切です。

イ 職員配置の充実

『社会的養護の課題と将来像』では、乳児院の人員配置について「基本配置を 0・1 歳児の現行 1.7 : 1 から 1.3 : 1 に引き上げ、これに小規模グループケア加算 1 人を加えて、合わせて 1 : 1 相当の配置」を引上げの目標水準として掲げています。

これを受け、国は、『児童福祉施設の設備及び運営に関する基準の一部を改正する省令』（平成 24 年厚生労働省令第 88 号）により、平成 24 年度から、看護師の数を、乳児及び満 2 歳に満たない幼児おおむね 1.7 人につき 1 人以上から、1.6 人につき 1 人以上に引き上げたところですが、さらなる配置基準の引上げを行うよう国に対し働き掛けていく必要があります。

ウ 里親支援担当職員の配置

前述のとおり、国は平成 24 年度から児童養護施設及び乳児院に里親支援専門相談員を配置できることとしました。

乳児院に関しても、児童相談所による支援体制を整えた上で、地域の実情を勘案しながら里親支援担当職員の配置について検討していく必要があります。

エ 自立支援担当職員の配置

前述のとおり、『社会的養護の課題と将来像』では、「施設に自立支援担当職員を置く必要がある」と述べており、長野県では、『児童福祉施設の設備及び運営の基準に関する条例』で、乳児院における「退院者への支援」を明記し、アフターケアの充実を推進していることから、自立支援担当職員の配置に係る財政支援を国へ働き掛けていく必要があります。

(3) 情緒障害児短期治療施設

ア 専門的機能の活用

県内で唯一の情緒障害児短期治療施設である松本あさひ学園は、常勤の児童精神科医が配置され、心理療法担当職員の配置も厚いなど、医療的・心理的ケアを行う体制が整っています。また、小学校及び中学校の分校が併設されており、施設内で学校教育を受けることができるほか、通所部門で在宅による心理治療等を受けることも可能な施設です。これらの機能を最大限に活かし、対人関係や感情コントロールなどの問題を抱え児童養護施設や里親等では対応が難しい子どもに対するケアを積極的に行っていく必要があります。

イ 職員配置の充実

『社会的養護の課題と将来像』では、情緒障害児短期治療施設の人員配置について「児童養護施設の4:1よりも一段高い3:1の水準にするとともに、心理療法担当職員を7:1に引き上げ、心理的ケアの充実を図ること」を引上げの目標水準として掲げています。

これを受け、国は、『児童福祉施設の設備及び運営に関する基準の一部を改正する省令』（平成24年厚生労働省令第88号）により、平成24年度から、児童指導員及び保育士の総数を、児童おおむね5人につき1人以上から、4.5人につき1人以上に引き上げたところですが、さらなる配置基準の引上げを行うよう国に対し働き掛けていく必要があります。

ウ 自立支援担当職員の配置

前述のとおり、『社会的養護の課題と将来像』では、「施設に自立支援担当職員を置く必要がある」と述べており、長野県では、『児童福祉施設の設備及び運営の基準に関する条例』で、情緒障害児短期治療施設における「退所者への支援」を明記し、アフターケアの充実を推進していることから、自立支援担当職員の配置に係る財政支援を国へ働き掛けていく必要があります。

(4) 児童自立支援施設

ア 専門的機能の活用

県内で唯一の児童自立支援施設である波田学院は、広大な敷地に小舎制による4つの寮のほか、校舎（小学校分室・中学校分校）、体育館、プール、グラウンド、農場などが整備された施設です。施設と学校が協働し、家庭的・福祉的アプローチにより子どもとの愛着関係・信頼関係を育みながら、家庭で地域で社会人として自立した生活ができるよう支援を行っています。これらの機能を最大限に活かし、非行をはじめ様々な問題行動を抱える子どもに対するケアを積極的に行っていく必要があります。

イ 年長児童への対応

波田学院では、中学卒業後も引き続き施設内で支援していくなどの年長児童に対する取組を行っていますが、今後は中学3年後期以降の新規入所にも対応できるよう体制の強化を図っていく必要があります。

ウ 職員配置の充実

『社会的養護の課題と将来像』では、児童自立支援施設の人員配置について「情短施設と同様に3:1の水準にするとともに、心理的ケアの必要な子どもの増加に伴い、心理療法担当職員を現在の情短施設並みの10:1の配置とすること」を引上げの目標水準として掲げています。

これを受け、国は、『児童福祉施設の設備及び運営に関する基準の一部を改正する省令』（平成24年厚生労働省令第88号）により、平成24年度から、児童自立支援員及び児童生活支援員の総数を、児童おおむね5人につき1人以上から、4.5人につき1人以上に引き上げたところですが、さらなる配置基準の引上げを行うよう国に対し働き掛けていく必要があります。

エ 自立支援担当職員の配置

前述のとおり、『社会的養護の課題と将来像』では、「施設に自立支援担当職員を置く必要がある」と述べており、長野県では、『児童福祉施設の設備及び運営の基準に関する条例』で、児童自立支援施設における「退所者への支援」を明記し、アフターケアの充実を推進していることから、自立支援担当職員の配置に係る財政支援を国へ働き掛けていく必要があります。

（5）母子生活支援施設

ア 入所者支援の充実

母子生活支援施設に期待される役割の変化を踏まえ、すべての施設が、母に対する支援（DV被害を受けた母親の心のケア、子育てスキルの獲得、就職など）、子どもに対する支援（DV被害や虐待を受けた子どもの心のケア、学習基盤の再構築、安心できる「おとなモデル」の提供など）、虐待の防止（虐待に至る前の親子関係への危機介入など）、母子再統合の支援（虐待で母子分離した後の再統合など）、アフターケア・地域支援（退所した母子家庭や地域で生活する母子家庭へのショートステイや相談の実施など）の機能を充実させていく必要があります。

イ 職員配置の充実

『社会的養護の課題と将来像』では、母子生活支援施設の人員配置について「標準の定員20世帯の施設で、母子支援員・少年指導員を合わせて現行の4名配置から6名配置に引上げ、交代勤務で常時2名配置の勤務ローテーションを確保できる水準とするとともに、入所10世帯が増えるにつき、母子支援員・少年指導員各1名を世帯担当者として配置できる人員配置とする」を引上げの目標水準として掲げています。

これを受け、国は、『児童福祉施設の設備及び運営に関する基準の一部を改正する省令』（平成24年厚生労働省令第88号）により、平成24年度から、母子支援員の数を、母子10世帯以上20世帯未満を入所させる施設にあっては、1人以上から、2人以上に、母子20世帯以上を入所させる施設にあっては、2人以上から、3人以上に引き上げたところ

ですが、さらなる配置基準の引上げを行うよう国に対し働き掛けていく必要があります。

ウ 自立支援担当職員の配置

前述のとおり、『社会的養護の課題と将来像』では、「施設に自立支援担当職員を置く必要がある」と述べており、長野県では、『児童福祉施設の設備及び運営の基準に関する条例』で、母子生活支援施設における「退所者への支援」を明記し、アフターケアの充実を推進していることから、自立支援担当職員の配置に係る財政支援を国へ働き掛けていく必要があります。

エ 母子生活支援施設の積極的な活用

子どもを抱えたDV被害者に対する保護・自立支援や子どもを虐待してしまう母親と子どもの再統合など、親子分離によらない社会的養護関係施設として新たな役割を期待されている母子生活支援施設ですが、その実情は他の社会的養護関係施設や行政関係者にあまり知られていません。社会的養護関係機関相互の理解や連携を深めながら母子生活支援施設の積極的な活用を図っていく必要があります。

(6) 里親及び里親支援機関

ア 新規里親の開拓

欧米諸国に比べ日本で里親制度が普及しない主な原因として、『社会的養護の課題と将来像』では、次の6つを挙げています。

- ・ 文化的要因
- ・ 里親制度が社会に知られていない
- ・ 里親といえば養子縁組を前提にしたものという印象が強い
- ・ 研修や相談、レスパイトケアなど里親に対する支援が不十分
- ・ 児童相談所にとって施設への措置に比べて里親委託はマッチングに手間がかかる
- ・ 実親が里親委託に了解しないことが多い

その上で、「日本でも、(中略)里親委託率を大幅に伸ばした県・市もある。これらの自治体では、児童相談所への専任の里親担当職員の設置や、里親支援機関の充実、体験発表会や、市町村と連携した広報、NPOや市民活動を通じた口コミなど、様々な努力が行われており、適切な推進方策を講じれば、日本でも里親委託率を3割以上に引き上げることは十分可能である」と述べています。

長野県においても、里親制度の広報は行っているものの、県民が里親制度を正しく理解しているとは言えず、子育て経験のある「養育里親」として登録する人は少ない状況にあります。今後、養子縁組を前提としない子どもについても里親委託を推進していくためには、実子のいない里親のほか、実子がいて子育て経験のある里親も十分に確保していく必要があります。

そのためには、地域における里親支援体制を整えた上で、里親への支援だけでなく、里親制度に関する普及啓発活動を積極的に行い、県民の関心を高めることが重要です。

イ 里親支援の充実

前述のとおり、『社会的養護の課題と将来像』では、日本で里親制度が普及しない原因の1つに里親支援の不十分さを挙げており、これは、長野県が日本の中でも里親委託率が低い原因の1つと考えられます。

社会的養護を必要とする子どもは、親から虐待を受けた子どもに限らず、愛着形成の過程で激しい試し行動を見せる子どもが多く、そのような子どもを委託された里親は養育の困難さを強く感じることもあり、里親が悩みを抱えたときに孤立化を防ぐ支援が必要です。

里親委託の推進と里親支援の充実のためには、児童相談所による里親支援体制の充実と、これを補完する里親支援機関の整備が必要ですが、長野県では、児童相談所職員の増員を行っているものの、児童相談所は児童虐待への対応等に追われ里親支援の余裕はなく、里親支援機関も整備されていません。各地域において、児童相談所における体制強化と、地区里親会や施設等との連携による里親支援機関の整備を早急に進める必要があります。

ウ 新生児里親、養子縁組の活用

妊娠中又は出産後も含め、「子どもを養育しない」という保護者の意向が明確な場合には、保護者からの相談に応じ、できるだけ早期からの「特別養子縁組を前提とした里親委託」を検討することが有用です。

また、保護者からの相談が無い場合でも、新生児の遺棄や乳幼児の虐待を防ぐため、市町村の母子保健窓口や医療機関、児童相談所、女性相談センター（婦人相談所）などの連携を強化し、必要に応じて、社会的養護の制度の活用を保護者に働きかけることが重要です。

さらに、養子縁組を前提としない社会的養護であっても、国連の『児童の代替的養護に関する指針』において「特に3歳未満の児童の代替的養護は家庭を基本とした環境で提供されるべき」とされているように、個々の子どもや家庭の状況等を十分に勘案しながら、可能なかぎり里親委託を検討する必要があります。

エ 親族による里親の活用

里親制度の中には、3親等以内の親族が養育者となる「親族里親」があり、また、平成23年度から、おじ、おばによる養育については、里親研修の受講を要件として、「養育里親」が適用されることとなりました。

日本では、実親が子どもを養育できない場合、代わりに親族が養育するのは当然という考えから、里親制度を適用せずに親族によって養育されている子どもも多くいると思われれます。里親制度を適用しなくても親族による養育が可能であれば問題はありませんが、里親制度を適用しなければ施設養護を余儀なくされる場合は、親族里親等の活用について検討することが必要です。

オ 週末里親の活用

児童養護施設等に入所している子どものうち、親元への帰省等が出来ず家庭生活を体験する機会の無い子どもに対しては、週末や夏休み等を利用して、各施設に登録された「ホストファミリー」の家庭で過ごす取組が行われています。

この制度において未委託等の登録里親をホストファミリーとして活用し、里親の養育体験の機会とすることも考えられるため、施設、地区里親会、児童相談所等が連携を図りながら、里親の活用を推進していく必要があります。

なお、この場合においても、子どもとホストファミリーとのマッチングを十分に検討した上で実施することが大切です。

(7) ファミリーホーム

ア ファミリーホームの整備推進

養育者の住居において5～6人の子どもの養育を行うファミリーホームは、一度に受け入れられる子どもの人数の点で、4人まで受け入れ可能な里親と異なり、養育を行う場所や養育者の関わりという点で、施設が設置・管理し職員が交代勤務する地域小規模児童養護施設（グループホーム）や小規模グループケアとは異なりますが、県内に未だ設置されていません。

養育者が固定し家庭的な環境ではあるけれども、社会的養護を必要とする他の子どももいて、養育者とは1対1の濃密な関係にはならない、子ども同士の関わりもある、このような里親とは異なるメリットを持つ家庭養護が社会的養護の選択肢に加わることは、「子どもの最善の利益」を追求する上でも重要です。

ファミリーホームを開設する意欲のある里親等を県が支援し、県内にファミリーホームが設置されることで、県民や社会的養護関係者のファミリーホームに対する理解が深まり、整備が一層推進するものと考えられます。

なお、『社会的養護の課題と将来像』では「整備促進のためには、借家によりホームを運営する場合には家賃を補助する必要がある」と述べており、これを受け、平成24年度から建物の賃借料が措置費に算定されています。

イ 専門性の向上と支援体制の構築

県内においてファミリーホームが設置された場合には、養育者に対する研修の実施のほか、里親と同様に、ファミリーホームの養育者を孤立させないための支援体制の構築を図る必要があります。

(8) 自立援助ホーム

ア 自立援助ホームの整備推進

義務教育を修了した20歳未満の児童等に対し、共同生活を営む住居で生活の援助や就業の支援等を行う自立援助ホームは、18歳以上の未成年者が新規に利用でき、また、就労を継続しながら支援を受けることができます。

県内には1か所設置されていますが、自立援助ホームの運営状況等は社会的養護関係者にも知られておらず、自立援助ホームの存在が十分に活かされていないことから、今後の整備推進に向けては、児童相談所や児童養護施設等との連携を図った上で、県内における自立援助ホームのニーズを正確に把握していく必要があります。

なお、『社会的養護の課題と将来像』では「今後、借家によりホームを運営する場合に家賃を補助することや、収入のない児童には児童養護施設等と同様に医療費の自己負担分を措置費でみることなど、運営費の充実を検討する必要がある」と述べており、これを受け、平成24年度から、建物の賃借料が措置費に算定されるとともに、児童等に収入がない場合には、健康保険・国民健康保険等による給付を除いた医療費自己負担分が支給されています。

イ 20歳以降のアフターケア

自立援助ホームを利用する子どもは、自立生活力の不十分な子どもが多く、県内の自立援助ホームにおいても、20歳になっても自立できず、私的契約で継続利用している例

があります。

この問題について、『社会的養護の課題と将来像』では「20歳以降の延長も可能とする必要性の指摘もあり、将来的な検討課題である」と述べていますが、県内での状況を十分に見極めながら、制度改正を国に働きかけることについて検討する必要があります。

(9) 児童家庭支援センター

ア 児童家庭支援センターの整備推進

児童家庭支援センターは、「児童に関する相談のうち、専門的な知識及び技術を必要とするものに応じるとともに、児童相談所からの委託を受けた児童及びその家庭への指導、その他の援助を行うもの」とされ、平成20年の児童福祉法改正で、市町村の求めに応じ、技術的助言その他必要な援助を行うことも業務に加えられました。平成9年度の制度創設から15年が経過した現在、県内には未だ設置されていません。

『社会的養護の課題と将来像』では「将来は児童養護施設や乳児院の標準装備としていく必要がある。その場合、施設と離れた利用しやすい場所に設けることも考えられる」と述べていますが、今後、県内における児童家庭支援センターの整備推進に当たっては、児童相談所や市町村との役割分担、地域における相談体制の構築といった観点からの検討を踏まえる必要があります。

イ 児童家庭支援センターの位置付けの明確化

『社会的養護の課題と将来像』では「児童家庭支援センターは、虐待相談が急増する中で、児童相談所の補完的役割を果たす拠点として、制度化された。その後、市町村が虐待対応の第一次的な相談窓口となり、要保護児童対策地域協議会なども設けられ、市町村の役割も大きくなっており、また、地域子育て支援拠点事業などにおける子育て相談の実施など市町村事業も充実している。このため、児童家庭支援センターは、一般的な子育て相談に近い部分は、市町村や様々な子育て支援事業に委ねつつ、専門性の高い部分を受け持つ役割を高めていくことが必要である」と述べています。

住民により身近な相談機関としての市町村との役割分担、専門性の高い相談機関としての児童相談所との役割分担、施設退所児童へのアフターケアにおける施設との役割分担、さらには里親支援機関としての役割分担など、児童家庭支援センターがより効果的に機能するためには、それぞれの地域における児童家庭支援センターの位置付けを明確にしていく必要があります。

3 整備量の方向性

(1) 社会的養護を必要とする子どもの数

子どもの人口を、都道府県別の将来推計人口が公表されている「15歳未満人口」の区分で見ると、昭和30年代以降、第二次ベビーブームの時期を除いて大幅に減少しており、長野県の15歳未満人口は、平成2年の39万3千人が、平成7年に35万5千人、平成12年に33万4千人、平成17年に31万6千人、平成22年に29万6千人と、最近の20年間で24.7%減少しています。

また、この傾向は今後も続き、平成27年に26万1千人、平成32年に22万9千人、平成37年に20万6千人、平成42年に19万3千人で、平成42年の15歳未満人口は平

成 22 年の約 3 分の 2 まで減少するものと推計されています。

これに対し、社会的養護を必要とする子どもの数を、各年度末現在の乳児院及び児童養護施設の入所児童数と里親委託児童数の合計数で見ると、平成 2 年度の 622 人から平成 22 年度の 709 人まで、最低 588 人（平成 9 年度）から最高 732 人（平成 20 年度）の間を上下しており、子どもの人口の一方的な減少との相関関係は見られません。むしろ、児童相談所における養護相談件数は一貫して増加傾向にあり、子どもの人口に占める社会的養護を必要とする子どもの割合は増えているものと考えられます。

ただし、施設入所児童数と里親委託児童の合計数も、平成 23 年度末に 667 人と前年度から 42 人減少し、さらに平成 24 年度の月別の数値を見ると、前年度よりも低めに推移しているなど、社会的養護を必要とする子どもの絶対数は既に減少傾向へと転換している可能性もあり、施設入所児童数や里親委託児童数の動向を注意深く見ていく必要があります。

（２） 家庭養護（里親・ファミリーホーム）の整備量

社会的養護における「家庭的養護の推進」については、この報告書でも基本的な方向性として掲げているところであり、「家庭的養護の推進」の柱の 1 つである家庭養護（里親、ファミリーホーム）の担い手の増加は不可欠です。

里親については、子どもとのマッチングの重要性を考えれば、養子縁組の可否、養育経験の有無、同居している実子の有無、里親の就労状況など、様々なタイプの里親がより身近に存在していることが必要です。児童虐待等により実親からできるだけ離れた場所での保護を必要とするケースを除き、子どもの生活の継続性を配慮すれば、子どもが転校等をしなくても済む範囲、小学校区に 1 世帯以上の里親がいることが望ましいと考えられます。

長野県内には未設置であるファミリーホームについては、家庭養護の選択の幅を広げるためにも、できるだけ早く設置する必要があります。整備量について、『社会的養護の課題と将来像』では、全国で「里親等委託率の引き上げに伴い、5000 人程度を見込んで、1000 カ所程度を見込む」としていますが、ファミリーホームの入居児童数の多寡はホームの運営に大きな影響を与えるため、ファミリーホームが実際に開設された後の入居希望の状況等を見ながら慎重に判断していくことが肝要と思われます。

（３） 施設養護（児童養護施設・乳児院）の整備量

社会的養護における「家庭的養護の推進」のため、施設養護では「小規模ケア化」を推進する必要がありますが、児童養護施設及び乳児院の入所定員については、社会的養護を必要とする子どもの数の推移や今後の家庭養護（里親・ファミリーホーム）の担い手の増加を勘案すれば、全体として削減することは避けられないものと考えられます。

ただし、社会的養護を必要とする子どもの数については経済状況や社会環境の変化等によって変動する可能性があること、また、家庭養護の担い手が順調に増えるかどうか不明であること、家庭養護の担い手が増えても、子どもの心身の状況や行動特性、実親の意向等によっては施設養護を選択せざるを得ない場合があること、さらに、子ども自身が家庭養護よりも施設養護を望む場合があることなどから、急激な入所定員の削減は社会的養護の充実に大きな支障を来す恐れもあります。

厚生労働省は、平成 24 年 11 月、「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進について」（平成 24 年 11 月 30 日付け雇児発 1130 第 3 号雇用均等・児童家庭局長通知）を発出し、各都道府県は平成 27 年度を始期とした 15 年間の「都道府県推進計画」を平成 26 年度末までに策定すること、各施設は都道府県からの要請に基づき、できる限り速やかに「家庭的養護推進計画」を策定することを求めました。

各施設の入所定員については、各施設が「家庭的養護推進計画」を策定する過程で、関係機関とも十分に協議しながら検討していく必要があります。

（４） その他の施設等の整備量

ア 情緒障害児短期治療施設

県内唯一の情緒障害児短期治療施設である松本あさひ学園は、平成 23 年度に諏訪市から松本市へ移転した際、実質的な入所定員を 18 人から 35 人（通所 5 人を含む）へ拡大しましたが、平成 24 年度は定員一杯に近い入所状況が続いています。

施設数については基本的に現状維持としますが、被虐待児や発達障害児など児童養護施設では対応の難しい子どもが増えていることから、児童養護施設からの転換も含め、情緒障害児短期治療施設の増設について検討していく必要があります。

イ 児童自立支援施設

児童自立支援施設は、子どもの行動上の問題、特に非行問題を中心に対応する施設であり、児童福祉法に基づき都道府県に設置義務が課せられている、公共性が極めて高い施設です。

社会福祉法人による設置・運営も可能ですが、各種設備の整う児童自立支援施設の開設は容易でないため、施設数については現状維持とし、児童自立支援施設のニーズを見極めながら、必要に応じ既存施設の充実・強化を図っていく必要があります。

ウ 母子生活支援施設

県内 5 か所の母子生活支援施設は全体として、利用世帯数が定員を大きく下回る状況が続いています。

施設数については基本的に現状維持としますが、他の施設や行政機関など社会的養護関係者の母子生活支援施設に対する理解を深め、母子生活支援施設のニーズを十分に把握しながら、各施設の適正な定員を検討していく必要があります。

エ 自立援助ホーム

県内で 1 か所にとどまっている自立援助ホームは、子どもの自立支援等の充実を図るため、さらなる設置が必要と考えられますが、具体的な整備量については、既存のホームの実情やニーズ等を十分に見極めながら検討していく必要があります。

オ 児童家庭支援センター

県内に未設置の児童家庭支援センターは、基本的には設置に向けて整備を推進していく必要がありますが、具体的な整備量については、各地域における相談体制の構築や児童家庭支援センターの位置付けの明確化を行いながら検討していく必要があります。

第4章 長野県における当面の取組

1 家庭養護の充実を図るための取組

(1) 児童相談所による里親委託等推進体制の強化

ファミリーホームを含む里親委託等を推進するためには、里親制度の普及啓発活動による里親の新規開拓や里親と子どもとの適切なマッチング、子どもを委託された里親を孤立させないための支援の充実などが欠かせません。

既に多くの都道府県が配置している里親委託等推進員を各児童相談所に配置し、地区里親会や地域の施設などで構成する里親委託等推進委員会を設けることにより、里親委託等推進のための体制が整うものと期待されます。

(2) 地区里親会の機能強化

里親制度に対する県民の理解を深めるためには、児童相談所等による里親制度の普及啓発活動だけでなく、里親自身が地域において里親の存在を知ってもらう活動を積極的に行うことが重要です。また、里親同士が交流することは、里親の孤立感を和らげるとともに、様々な情報交換を通じ養育技術の向上にもつながります。

児童相談所等が支援することにより地区里親会の機能強化や活性化が図られ、それぞれの地域における里親委託推進の機運が高まるものと期待されます。

2 施設における家庭的養護の推進を図るための取組

(1) 各施設における「家庭的養護推進計画」の策定

施設における家庭的養護は、画一的・強制的なものではなく、それぞれの施設の理念や実情等に応じて進める必要があります。

各施設は、県からの要請に基づいて、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がとりまとめた『小規模化等の手引き』や今後厚生労働省から送付される予定の事例集などを参考に、具体的な方策を定めることとなります。

(2) 平成27年度を始期とする県の推進計画の策定

各施設におけるケアの小規模化等の家庭的養護の推進に当たっては、県単位での社会的養護の需給バランスとの調和が必要です。

県は、各施設から提出される「家庭的養護推進計画」との調整を図りながら、平成27年度を始期とする15年間を通じて達成すべき目標と5年ごとの3期(前期・中期・後期)に区分した各期ごとの目標を設定した上で、15年間を通じて取り組むべき具体的な方策を定めることとなります。

3 家庭養護及び施設養護の質的向上を図るための取組

(1) 里親や施設職員を対象とした研修の実施

社会的養護を必要とする子どもたちに質の高い専門的なケアが提供できるようにするため、県は里親や施設職員を対象とした研修を継続的に実施していく必要があります。

研修の実施に当たっては、里親や施設職員が必要としている技術等を確認しながら研修のプログラムを組むなど、より効果的なものとなるような配慮が望まれます。

(2) 第三者評価及び自己評価の実施

平成 24 年度から、社会的養護関係施設における第三者評価と自己評価の実施が義務付けられました。これらの評価がすべての施設で確実に実施されるよう、県は実施状況を確認するとともに、必要に応じ支援することが望まれます。

また、評価の実施が義務付けられていない自立援助ホームやファミリーホームにおいてもできるだけ評価が行われるよう県から働きかけていくこと、さらには里親の養育について評価する方法を検討していくことも必要です。

(3) 子どもの権利擁護の推進や被措置児童等虐待の防止

県が制定した『児童福祉施設の設備及び運営の基準に関する条例』は、「児童福祉施設は、入所者の人権に十分配慮するとともに、入所者一人一人の人格を尊重して、その運営を行わなければならない」「児童福祉施設の職員は、入所中の児童に対し、法第 33 条の 10 各号に掲げる行為その他その心身に有害な影響を与える行為をしてはならない」と規定しています。

里親やファミリーホーム、自立援助ホームも含め、社会的養護の実施に当たり、子どもの権利擁護の推進や被措置児童等虐待の防止は大変重要ですので、県の研修等を通じ、施設職員や里親等の人権意識の向上が望まれます。

また、性問題をはじめとする子ども同士の不適切行為や子どもから養育者への暴力を防ぐ取組も重要です。

4 児童相談所の体制強化を図るための取組

(1) 人員配置の充実

児童福祉法により児童福祉に関する専門機関として都道府県に設置が義務付けられている児童相談所は、社会的養護の充実に当たっても、社会的養護関係者から様々な役割が期待されています。

県内の児童相談所では、ここ数年間にわたり、児童福祉司や児童心理司、保健師などが順次増員され、体制の強化が図られているところですが、虐待通告の増加や相談内容の複雑・多様化などにより、子どもや親に対するケア、施設や里親等に対する支援が十分にできない状況にあります。

社会的養護の充実のため、児童相談所における児童福祉司や児童心理司等のさらなる増員が望まれます。

(2) 職員の資質向上

児童相談所が地域における社会的養護の要として機能するためには、人員配置の充実とともに、職員一人一人の資質の向上が欠かせません。

子どもや親に対する相談援助技術のほか、家庭的養護の推進を図るための知識やノウハウなど、研修等の機会の確保が必要です。

(3) 一時保護機能の充実

県内の児童相談所では、中央と松本に一時保護所が設置されており、一時保護機能を強化するため、一時保護所の環境整備や児童指導員の増員等も行われているところですが、社会的養護関係者からは、在宅の子どもの一時保護だけではなく、施設や里親に入所又は委託されている子どもの養育が困難となった時の対応など、児童相談所の一時保護機能に対する大きな期待があります。

一時保護のニーズを十分に把握しながら、一時保護機能の充実について検討していく必要があります。

5 市町村との連携強化を図るための取組

(1) 要保護児童対策地域協議会の活性化

長野県では、すべての市町村に要保護児童対策地域協議会が設置され、社会的養護を必要とする子どもを含む要保護児童について、地域の関係機関が連携する体制が整いました。

しかし、市町村によっては、1年に一度も会議が開催されなかったり、要保護児童の把握や進行管理が全く行われていないところもあり、施設や里親等との連携を図っていく上でも、協議会の活性化は重要です。

県や児童相談所は、市町村における協議会の実情等を確認し、活性化のための支援を行っていく必要があります。

(2) 母子保健サービスや子育て支援サービスの活用

児童虐待の発生予防や早期発見・早期対応のためには、市町村が実施する乳児家庭全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業）や養育支援訪問事業、地域子育て支援拠点事業等と連携することも重要です。

平成20年の児童福祉法改正により、これらの事業は平成21年4月から法定化され、市町村の努力義務とされていますので、未実施の市町村に対しては、県からの働きかけが望まれます。

おわりに

長野県では、多くの児童養護施設が昭和20年代に設立されています。

これは、戦災孤児らの救済のため民間の有志が私財をなげうって立ち上げたものであり、その後、時代の移り変わりとともに、社会的養護を必要とする子どもたちを取り巻く状況や子どもたち自身が抱える問題も変わりましたが、児童養護施設をはじめとする施設が社会的養護の貴重な資源であることに今も変わりはありません。

厚生労働省は、『社会的養護の課題と将来像』において、「家庭的養護の推進」を社会的養護の基本的方向の1つに掲げ、「日本の社会的養護は、現在、9割が乳児院や児童養護施設で、1割が里親やファミリーホームであるが、これを、今後、十数年かけて、(a)概ね3分の1が、里親及びファミリーホーム (b)概ね3分の1が、グループホーム (c)概ね3分の1が、本体施設(児童養護施設は全て小規模ケア) という姿に変えていく」としました。

この背景には、平成21年に国連総会で採択決議された『児童の代替的養護に関する指針』の存在もあるかと思えます。

家庭的養護を推進するという基本的な方向は重要ですが、この目標を達成するためには、里親の確保や支援体制の充実、施設整備のための資金の調達、施設における人員体制の充実など、多くの課題があります。

社会的養護の充実が施設の縮小ありきではなく、また、「3分の1ずつ」という数値ありきではなく、社会的養護の関係者が協力しあい、十分な連携を図りながら、それぞれの地域における子どもにとって最善の社会的養護の体制が構築されることを祈念します。

長野県社会福祉審議会委員名簿

(五十音順、敬称略)

区分	氏名	役職等	備考
福祉現場関係者・学識経験者	大堀尚美	長野県ピアサポートネットワーク 代表 (NPO) ポプラの会 副会長・事務局長	
	神戸美佳	長野県弁護士会 高齢者・障害者総合支援センター運営委員会副委員長	
	腰原愛正	(福)長野県社会福祉協議会会長	
	佐藤繁信	(NPO)長野県高齢者福祉協会会長 立科町ハートフルケアたてしな所長	副委員長
	下平薫	児童養護施設 風越寮 寮長	
	菅谷昭	長野県市長会社会環境部会長 松本市長	
	鷹野禮子	(福)湧泉会 小雀保育園長	
	高橋知音	信州大学教育学部教授	委員長
	田口洋子	長野県民生児童委員協議会代議員 松本市民生・児童委員協議会副会長	
	福岡寿	(福)高水福祉会常務理事 (福)長野県社会福祉事業団理事	
	増田英子	増田医院副院長 長野県小児科医会 子どもの心検討委員会委員	
矢ヶ崎克彦	長野県町村会社会環境部会長 辰野町長		
公募委員	関美佐子	(有)ほほ笑み介護支援センター ホーム御所 管理者、生活相談員	
	中村義幸	(NPO)八ヶ岳福祉農園理事長	
	島山仁美	(社)長野県介護福祉士会会長	

児童福祉専門分科会委員名簿

(五十音順、敬称略)

氏 名	所 属 等	備 考
下 平 薫	社会福祉法人飯田風越福祉会 児童養護施設風越寮 寮長	社会福祉審議会委員
中 島 睦 雄	中信地区里親会 会長	専門委員
野 村 健一郎	長野大学社会福祉学部 教授	専門委員 専門分科会長
吹 山 秀 子	社会福祉法人善光寺大本願福祉会 善光寺大本願乳児院 家庭支援専門相談員	専門委員
増 田 英 子	増田医院 副院長 長野県小児科医会子どもの心検討委員会委員	社会福祉審議会委員 副専門分科会長
宮 澤 信 代	長野市里親会 会長	専門委員
武 捨 幸 雄	社会福祉法人上田明照会 総園長	専門委員

社会福祉審議会における審議経過

	議 題
第1回 (8/27)	○ 社会的養護のあり方について（諮問）
第2回 (2/19)	○ 社会的養護のあり方に係る答申について

児童福祉専門分科会における審議経過

	議 題
第1回 (11/13)	○ 長野県知事からの諮問について ○ アンケート調査の実施について ○ 意見交換
第2回 (12/25)	○ アンケート調査の結果について ○ 「長野県における社会的養護のあり方」（骨子案） について ○ 意見交換
第3回 (2/1)	○ 「長野県における社会的養護のあり方」に関する 報告書（案）について ○ 意見交換