

社会的養護の課題の全体像
2016年9月

社会的養護の課題の全体像



現在の課題

社会全体 子どもの貧困 対策の弱さ	児相 負担集中による 現場の疲弊
地域コミュニティの弱体化	強制介入と家庭支援の両立の難しさ

一部の都市部一時保護所では子どもの自由権が著しく侵害

学校に通えないため学業が確実に遅れ、学校についていけなくなる

一部保護所では異常に厳しい規律

国際的に低い家庭養護比率

里親選定・育成・支援が不十分

施設の多くは大舎、人手不足

他国に比べ非常に少ない予算配分

課題解決の方向性

抜本的な子どもの貧困対策

児相任せでなく、地域での家庭・子ども支援を強化

職権保護（介入）における司法機関との連携強化

地域の里親・施設による一時保護委託を原則とし、子どもが地域を離れずに保護を受けられるように

外部監査を通じた全国一時保護所格付けの定期的な実施・結果公表

里親選定・育成・支援機能の強化 (NPOや児童福祉施設も巻き込み)

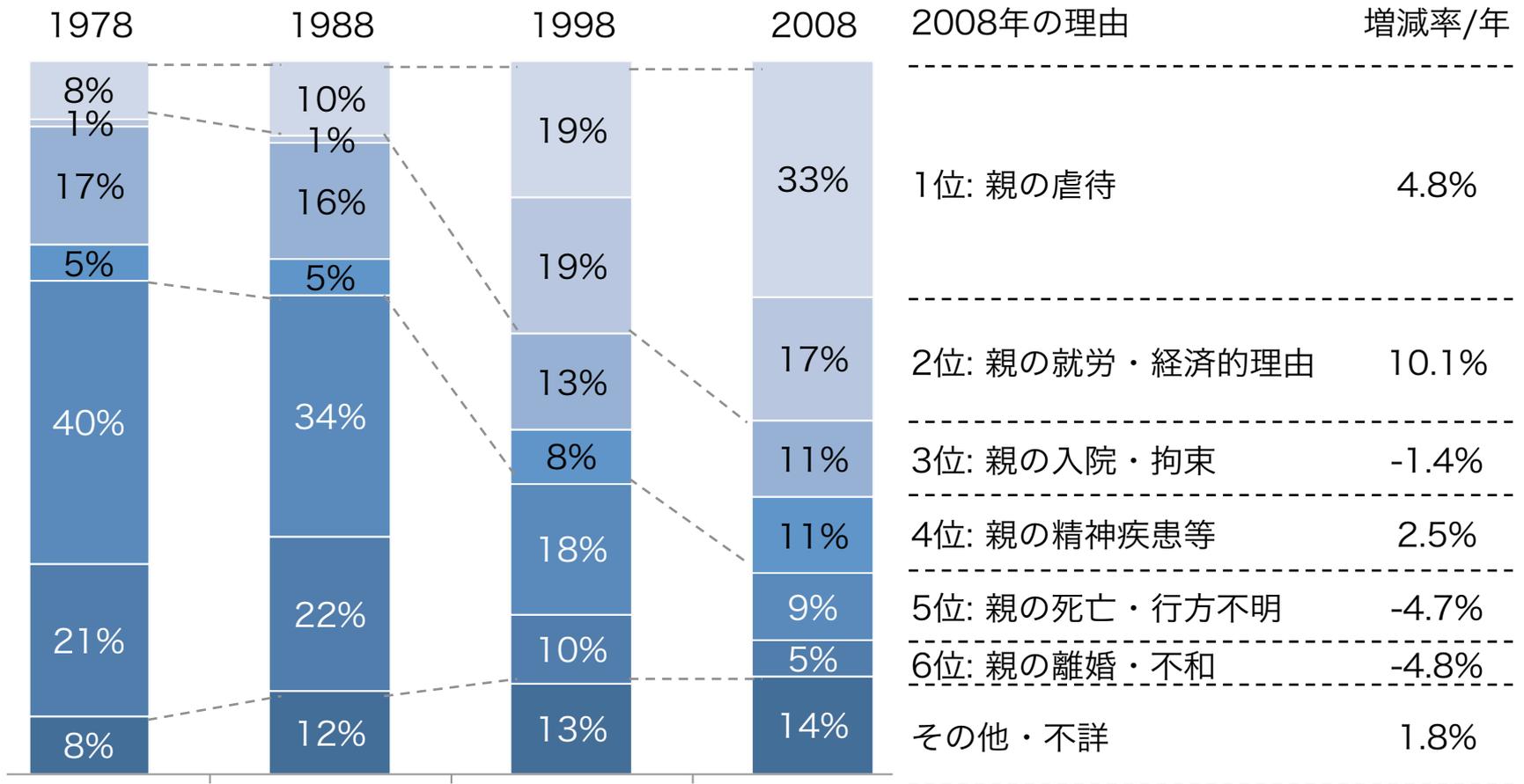
施設の小舎化・専門性強化

社会的養護関連予算の増額（主に人材採用のためのもの）

格差や貧困と児童虐待

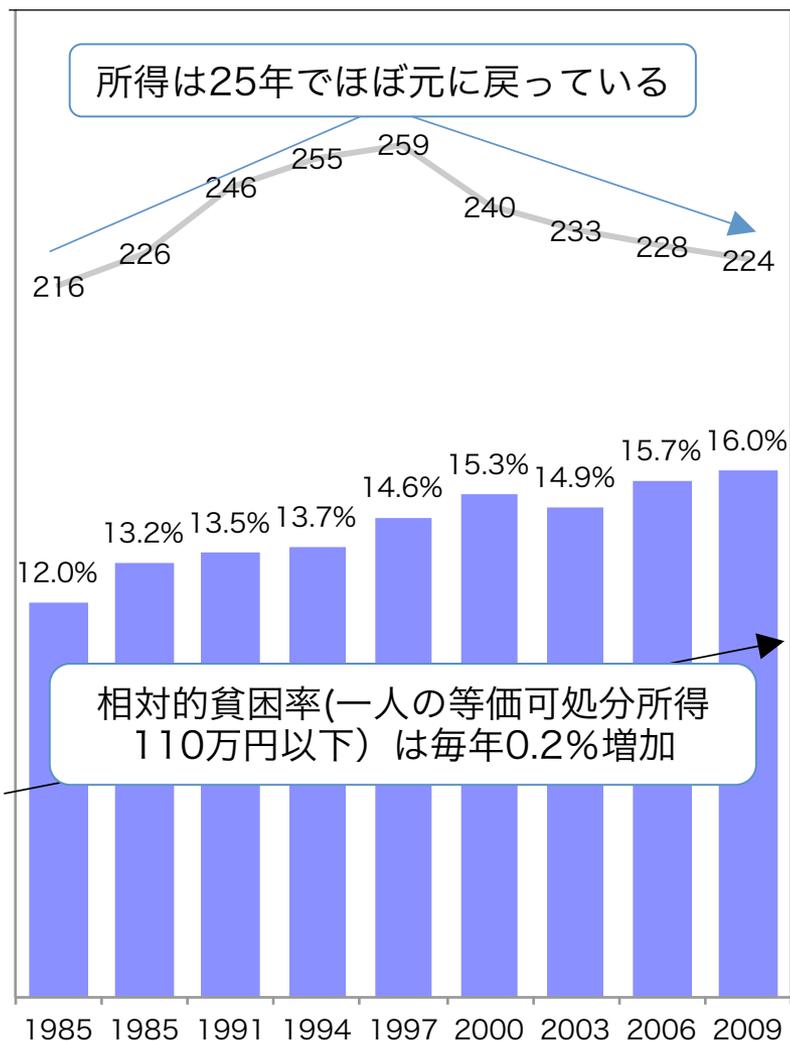
近年では親の虐待・経済的理由が子どもの入所理由トップであり、30年前にトップだった実親不在は少数派に。

子どもが社会的養護に入る理由の時系列推移



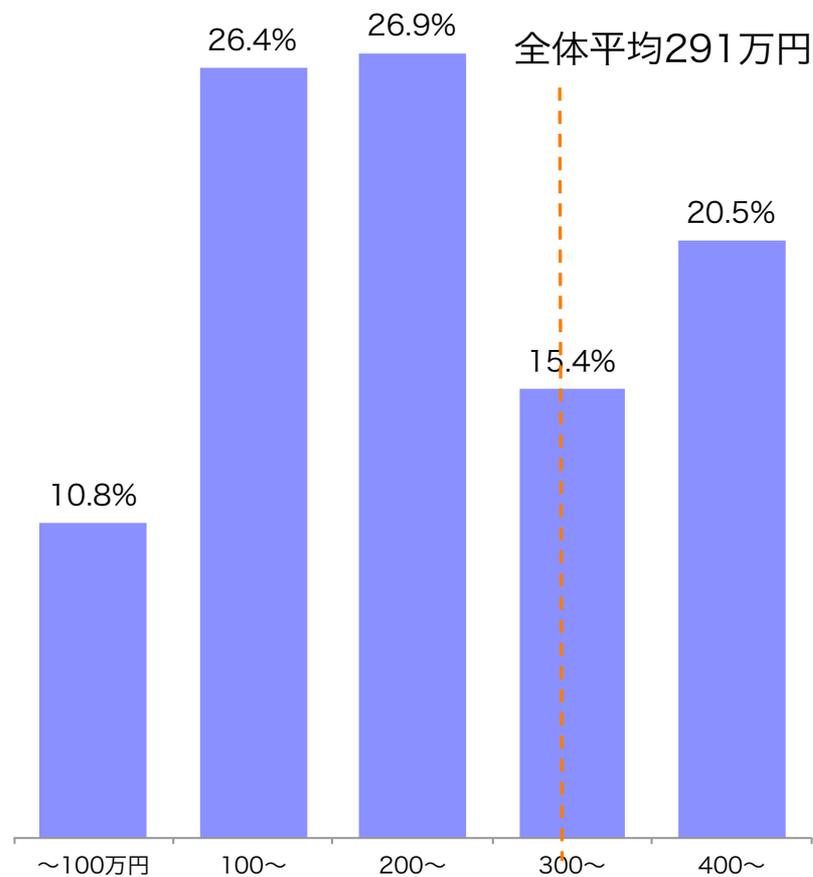
日本の貧困率は過去25年に亘って増加してきた。特に深刻なのは母子家庭の貧困。

日本の実質所得（万円） と相対的貧困率(%)の推移



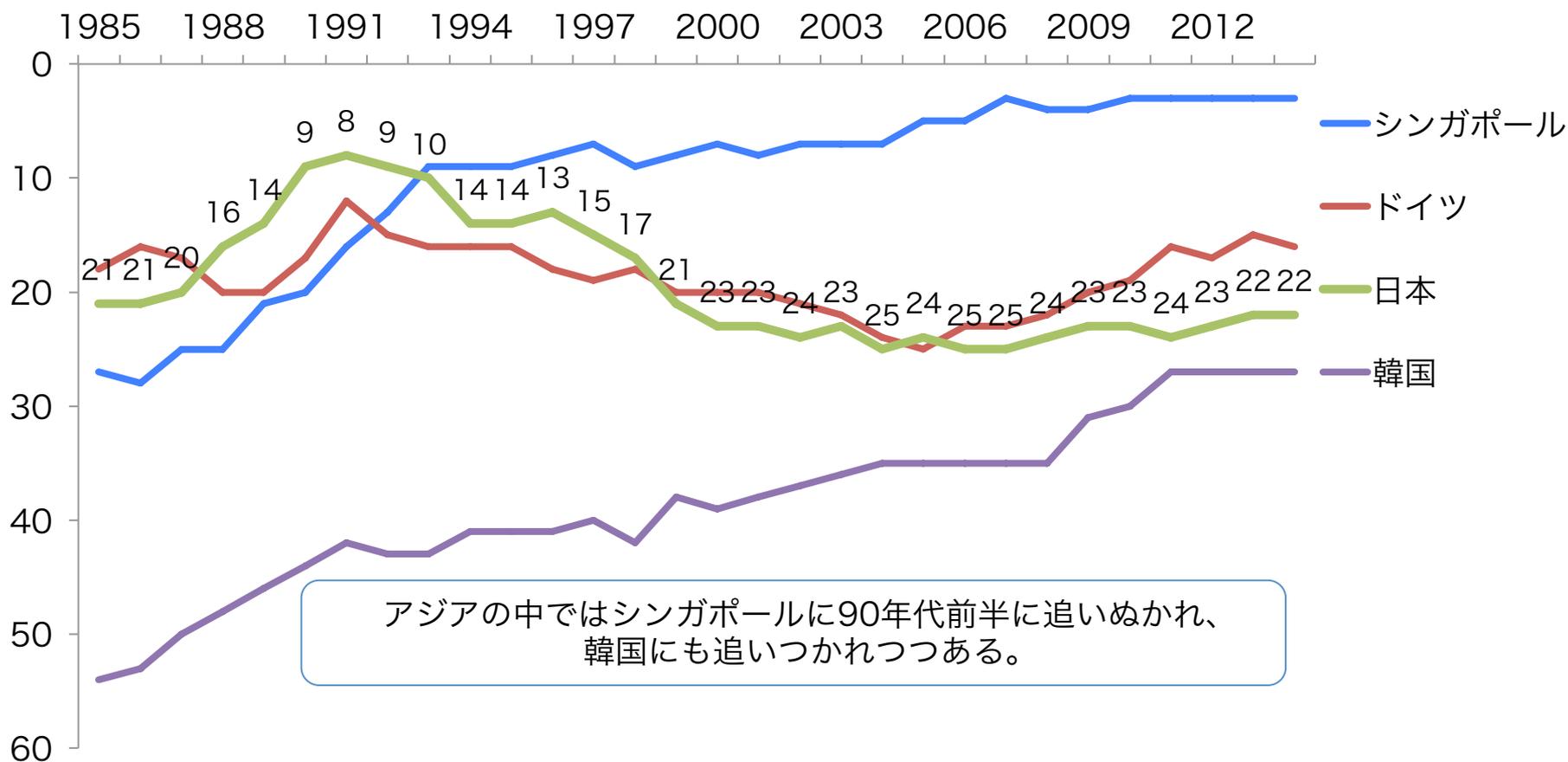
母子世帯の世帯の年間収入*の分布

3分の2が世帯収入300万円以下



日本の相対的な経済状況は1990年代前半からは停滞が続いている。

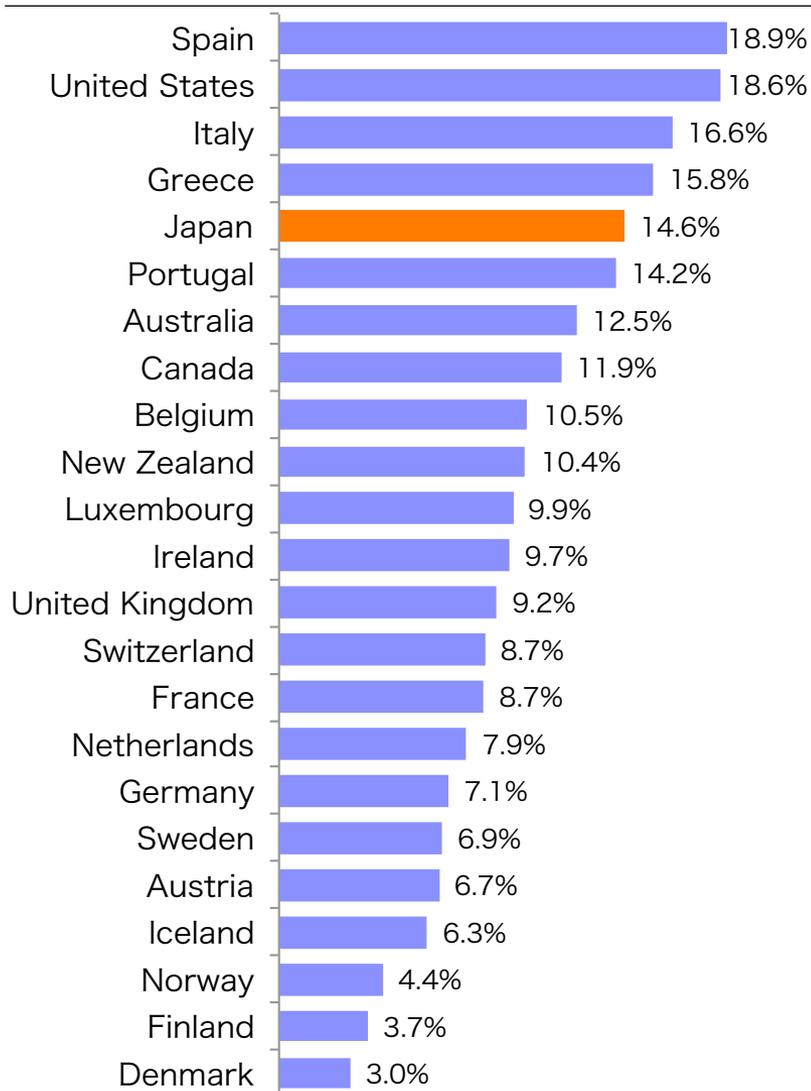
一人あたりGDP（購買力平価ベース）の順位



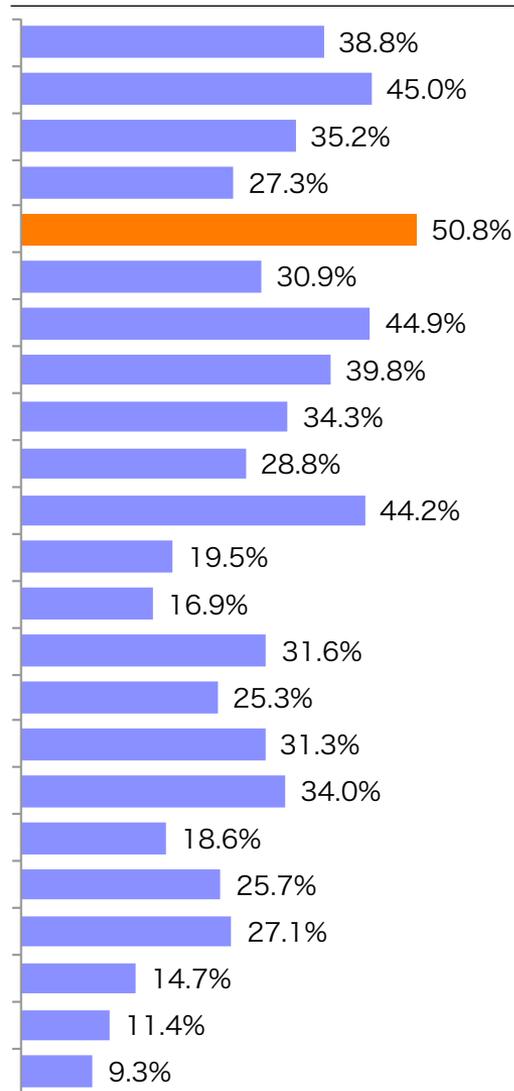
ソース：IMF, World Economic Outlook 2014

日本の子ども貧困率はOECD加盟国でも高く、ひとり親家庭については最悪水準にある。

子どもの貧困率の国際比較



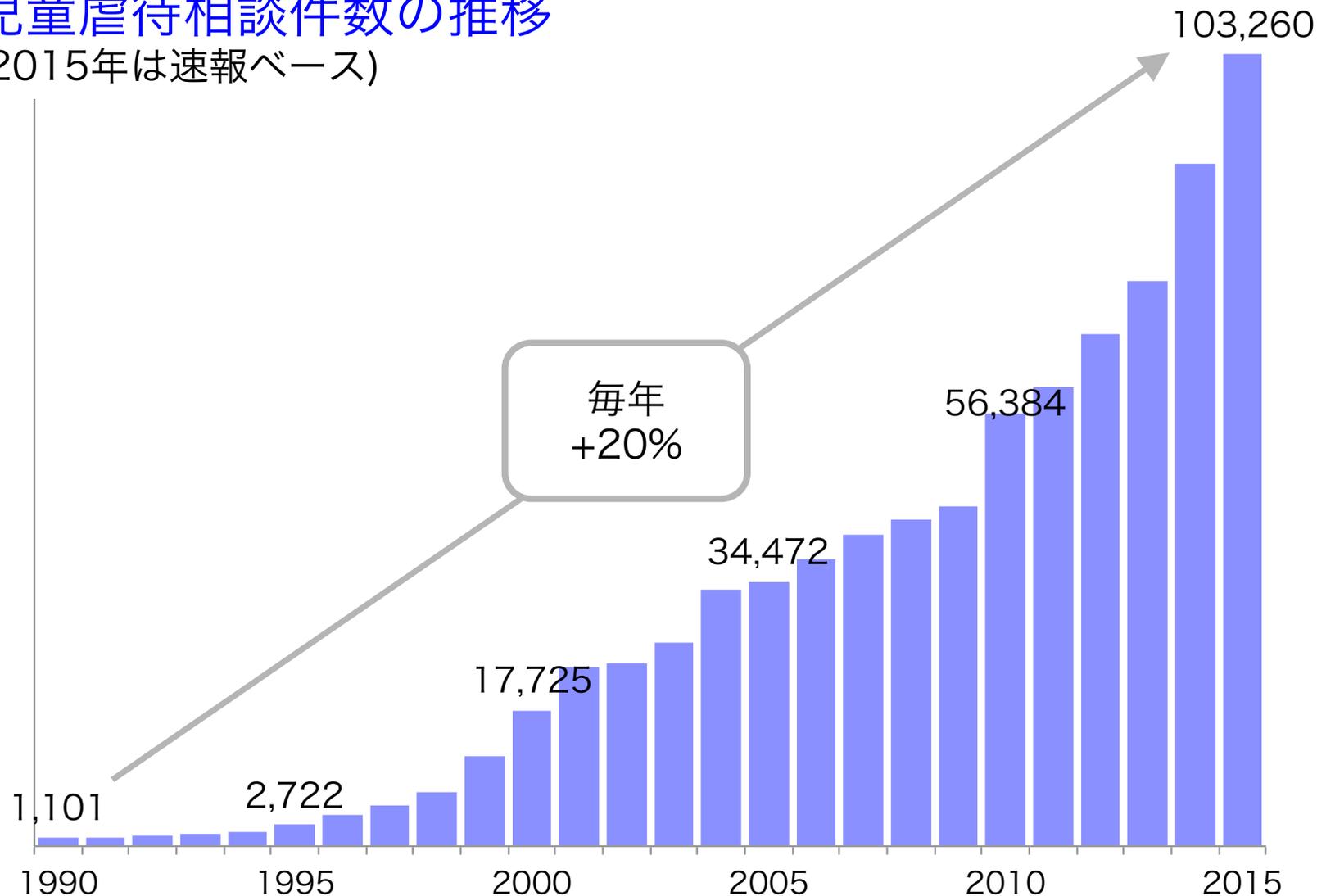
ひとり親家庭の子どもの貧困率比較



児童虐待防止法の制定以降急激に児童虐待相談件数が増加。近年においては、身体的・心理的虐待、ネグレクトが主要なものとなっている。

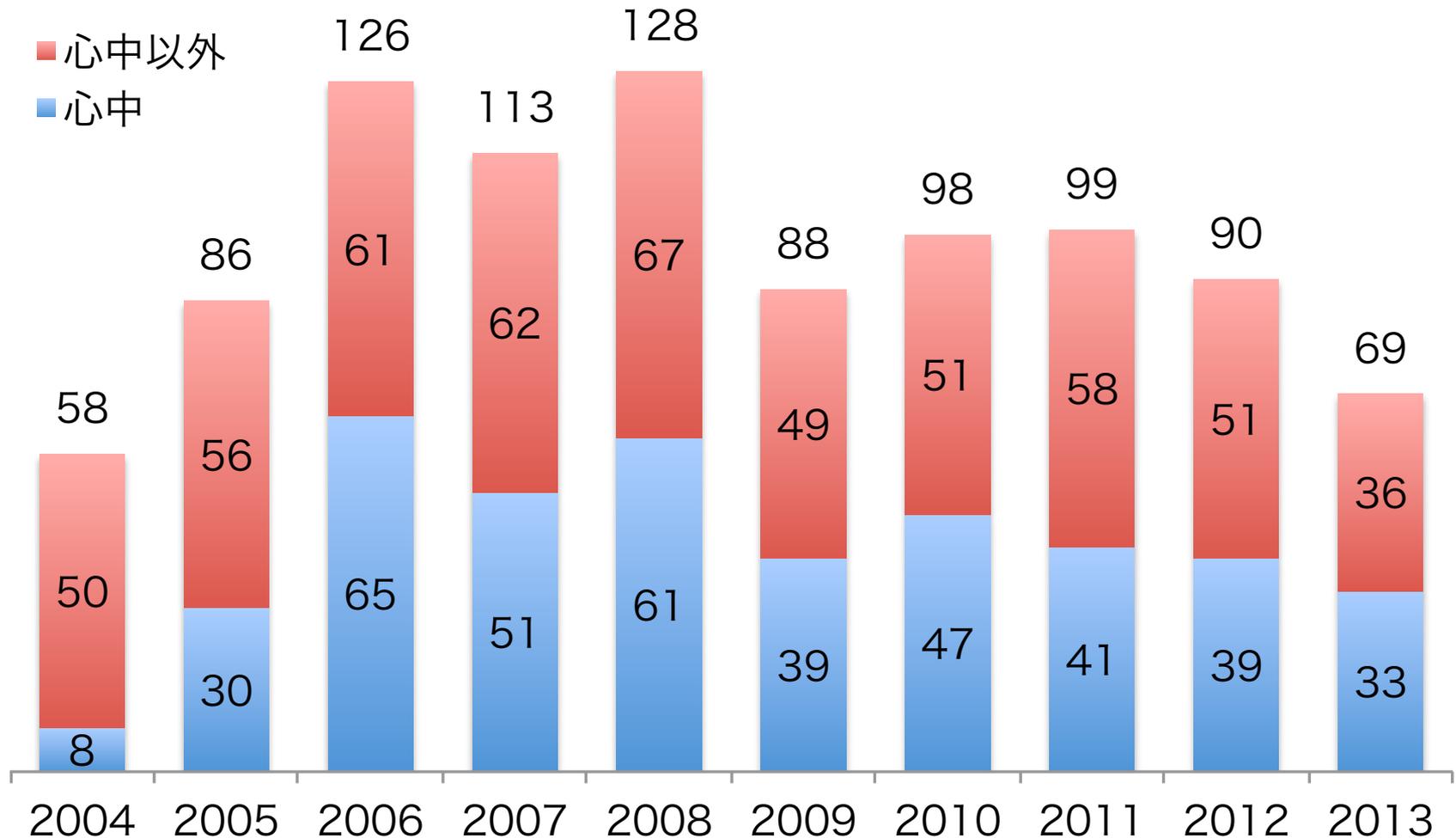
児童虐待相談件数の推移

(2015年は速報ベース)



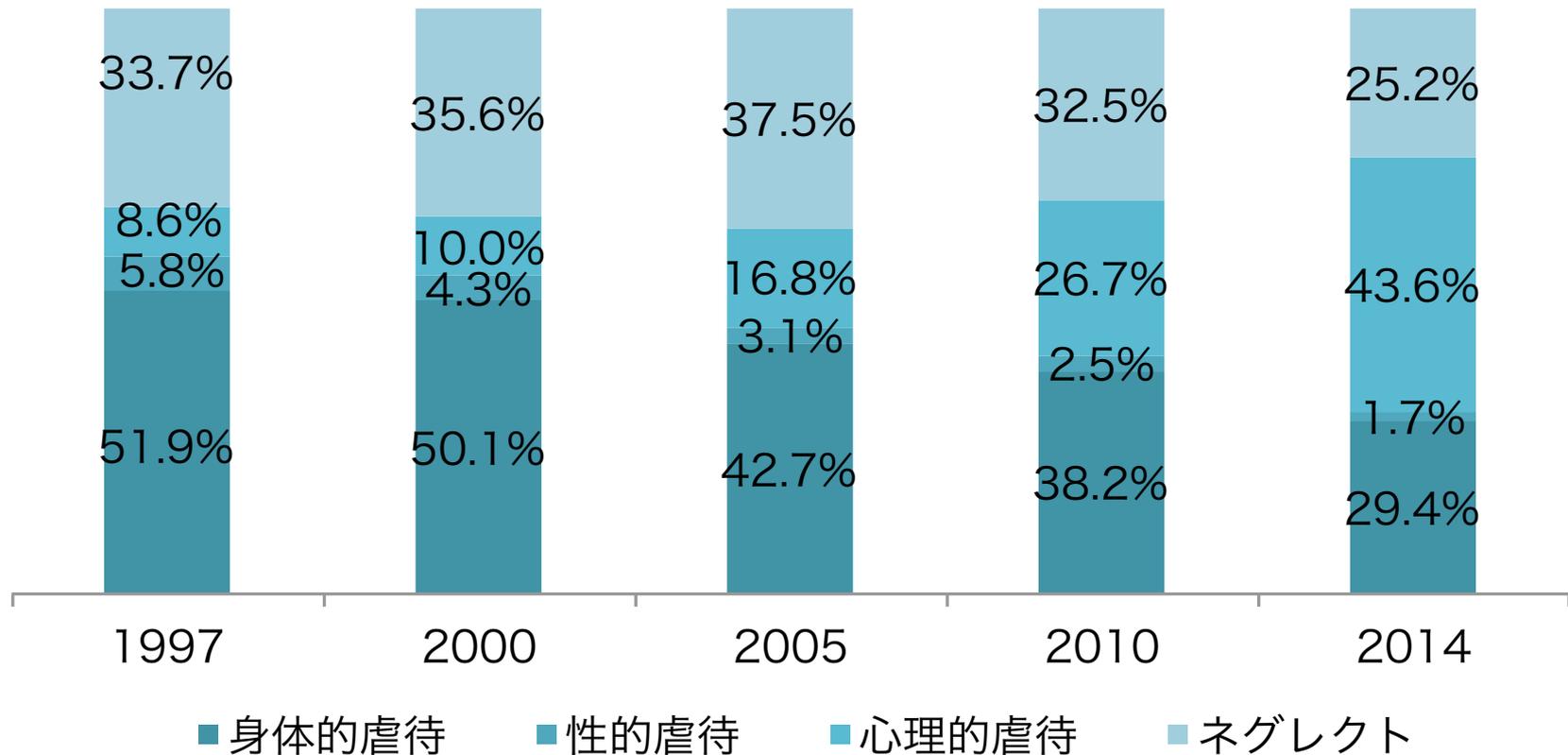
ただし、虐待死そのものは2006年～2008年にピークとなっており、深刻な虐待が増えているとはいえない。

児童虐待によって死亡した子どもの数



虐待の構成としては心理的虐待が大きく増加。これは父から母へのDV事例などが全て心理的虐待に入るようになったため。

児童虐待の内訳



一時保護される子どもの親も「しんどい」思いをしている人が多い。
親を悪者にするべきではないのでは。

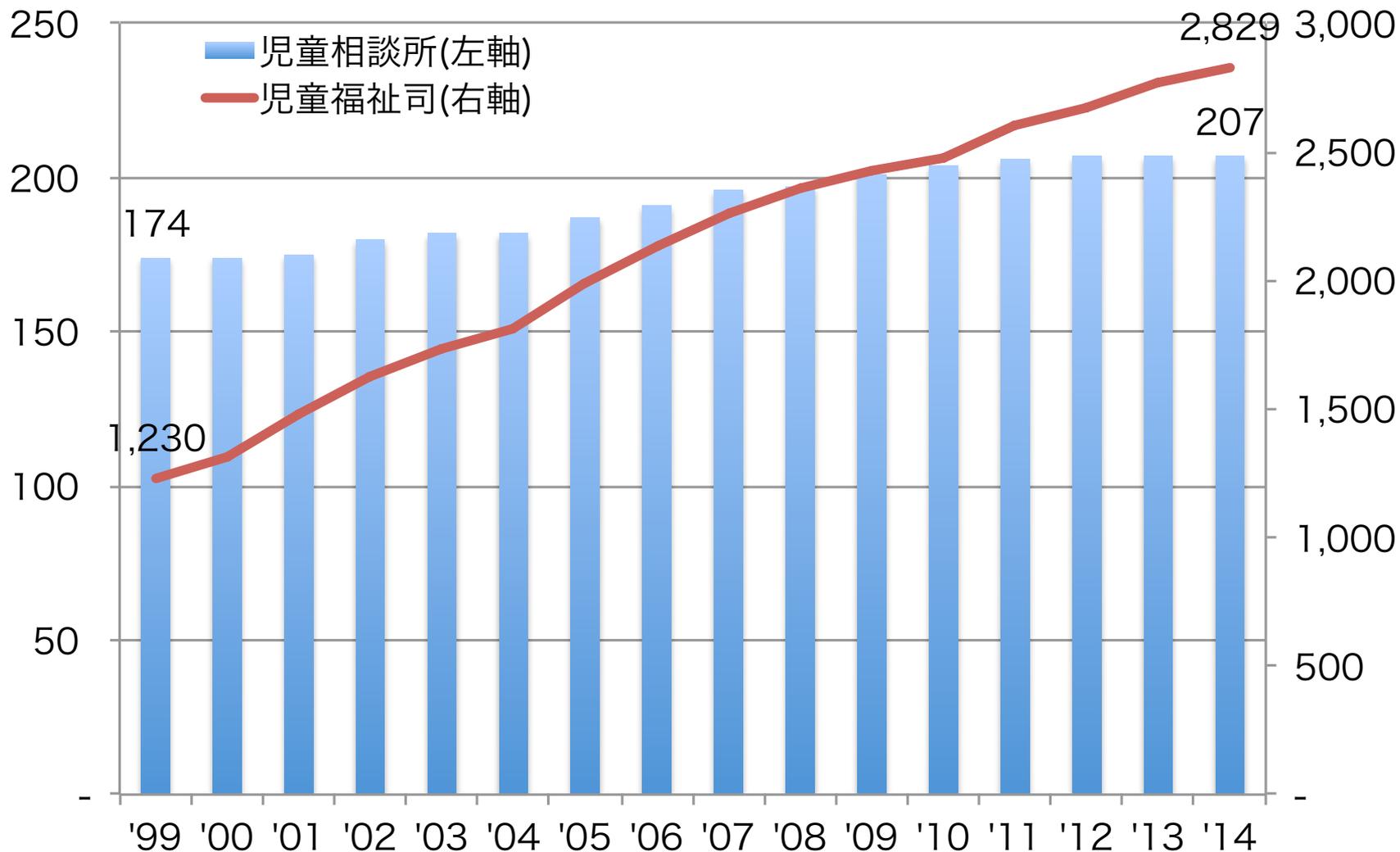
一時保護児童の親権者の状況

		一時保護された子どもの親			全国平均
		男性	女性	全体	
教育	中卒	22.4%	36.8%	32.0%	45.8%
	高卒	49.7%	41.0%	43.9%	
	大卒	10.3%	5.7%	7.2%	
	その他	17.6%	16.5%	16.9%	
就労状況	有職	83.5%	48.2%	60.9%	78.1%
	無職	16.5%	51.8%	39.1%	21.9%
犯罪歴	あり	16.3%	7.2%	10.4%	n/a
	なし	83.7%	92.8%	89.6%	n/a
精神疾患	あり	10.6%	38.7%	28.8%	2.5%
	なし	89.4%	61.3%	71.2%	97.5%
アルコール依存	あり	3.4%	4.6%	4.2%	0.6%
	疑いあり	9.2%	8.0%	8.4%	3.4%
	なし	87.4%	87.5%	87.4%	95.9%
薬物依存	あり	2.9%	3.7%	3.4%	n/a
	疑いあり	2.2%	3.7%	3.1%	n/a
	なし	94.9%	92.6%	93.4%	n/a

負担が増し続ける児童相談所と一時保護の負担

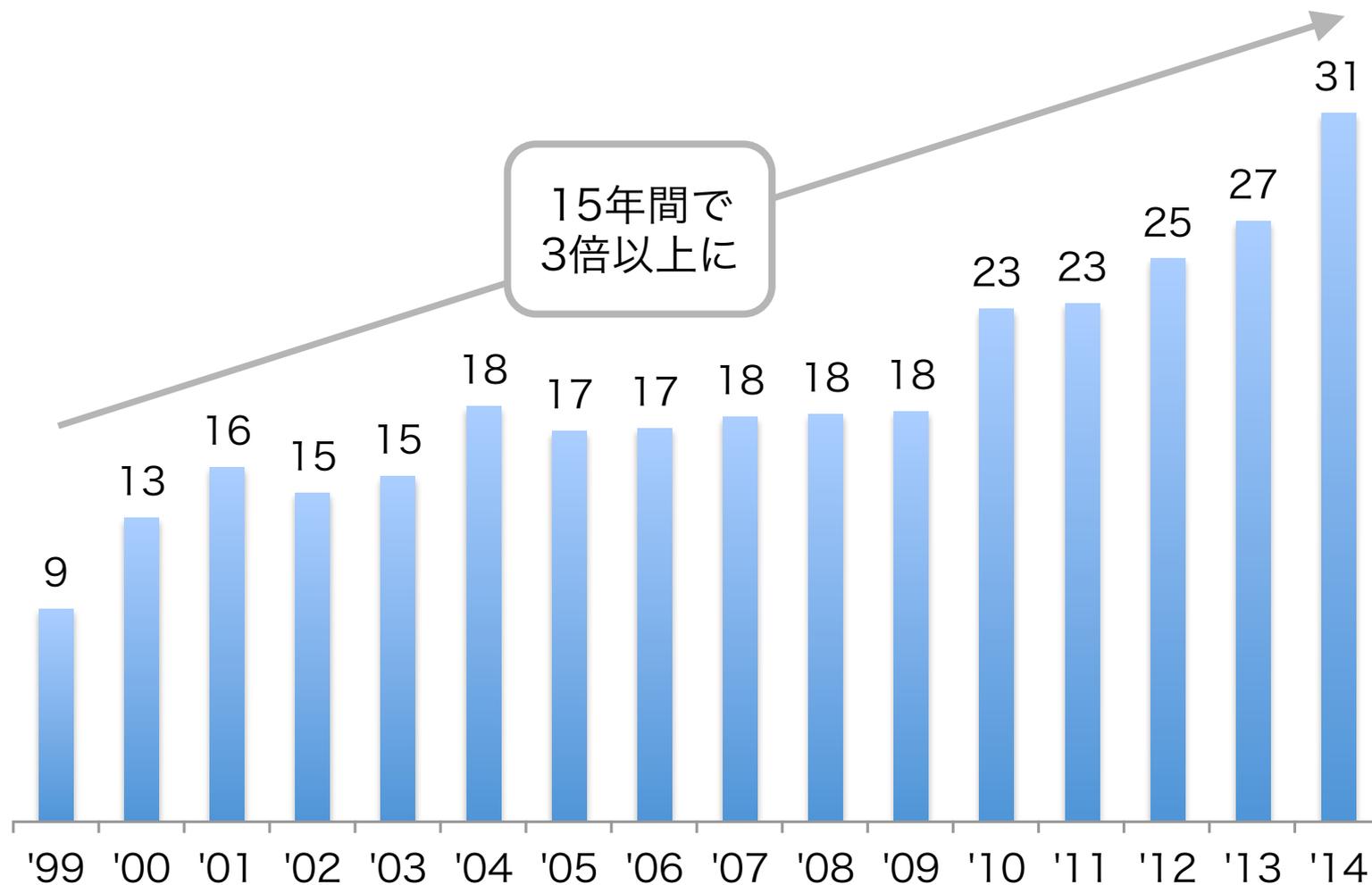
児童虐待その他養護ニーズの増加に合わせて児童相談所の数も、児童福祉司の数も大幅に増加してきた。

児童相談所と児童福祉司数



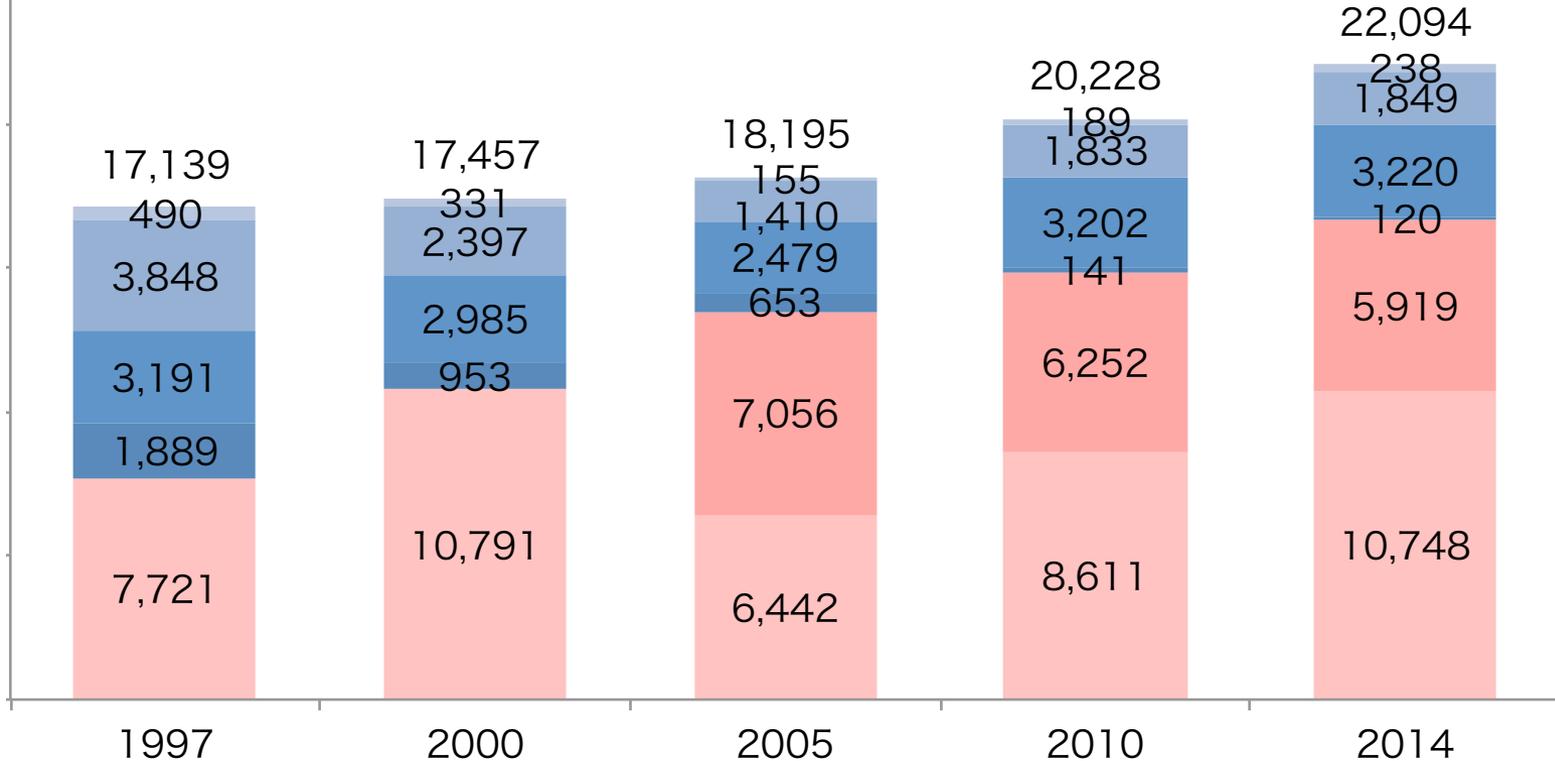
しかし、虐待相談対応件数の増加には追いついておらず、ケースワーカーあたりの虐待対応は15年で3倍に。

虐待相談対応件数／児童福祉司



同様に、一時保護件数もゆるやかに増加している。主な増大ドライバーは養護ニーズの増加。

一時保護件数と理由の推移



- 保健・その他
- 育 成
- 非 行
- 障 害
- その他養護
- 児童虐待(2000年以前は虐待&その他養護)

現場は大いに疲弊している。

児童相談所職員らの声

「うちのケースワーカーたちはみな疲れています。午前8時半から働き始め、仕事をしている親に会おうとすると、仕事終わりが夜10時を過ぎることも多いです。この児童相談所だけの話ではありません。二カ月に一度県内の児童福祉司会議がありますが、県内の全ての児童福祉司が皆同じ状態にあります。自分たちの仕事について時間をとって振り返る暇もなく、毎日ケースを追いかけています。」

「あまりにも忙しすぎて休職する職員も出てくるし、現在も一人が休職中です。これは、ある程度の処理能力がない人には務まらない仕事ですね。」

「児童養護施設にいた子どもの中には、自分が大きくなったら施設の職員さんになりたいという子どもがいる。里親家庭でも同じだ。その一方で、社会的養護下にある子どもで児相の職員になりたいと思っている子どもはいない。子どものためにやっっているながら、子どもからは憎まれ、辛いなあと思う。もちろん、児相は社会の黒子みたいなもので、目立たないのが一番ではあるが、ときどきやっていけないなと思うことがある。」

「自分自身が子育て中であるにもかかわらず、自分の子どもに対してきちんとケアをしてあげられないのが辛い。たとえば、自分の子どもが明日受験なのに、虐待対応のために一緒にいてあげられないといったことがある。他人の子どものことをしながら、自分の子どもが後回しになっている現実、日々葛藤が絶えません。」

一時保護所にやってくる経路とその後

子どもたちは様々な経路で一時保護され、そこでその後の行き場が決定される。

一時保護所にやってくるまで

- DVで親と共に警察にやってきた子ども
- 非行／虞犯少年

警察

- 親と話し合い後一時保護
- 児童相談所による職権保護（強制介入）

虐待家庭

- 経済的事情
- 親の精神疾患
- その他養育困難

その他
家庭

- 不調
- 児童が起こすトラブル

施設
里親

一時保護所
(児童相談所内)

- 現在全国に134ヶ所
- 年間保護児童17,000人
- 平均在所者数1,693人
- 職員数2,000人

その後の行き場

家庭

病院その他

社会的養護
(施設・里親)

一時保護所内での生活はかなり自由を制限されるものが多い。

外出や情報交換の許可

	あてはまる	やや		あまり	
		あてはまる	あてはまらない	あてはまらない	あてはまらない
子ども同士の住所交換の禁止	93.6%	0.0%	2.7%	3.6%	
子ども同士での外出の許可	7.3%	0.0%	0.0%	92.7%	
子どもから家族への手紙の許可	40.9%	37.3%	12.7%	9.1%	
子どもから友達への手紙の許可	1.8%	10.0%	20.9%	67.3%	
子どもから学校の先生への手紙の許可	31.8%	32.7%	21.8%	13.6%	

一時保護期間の登校の扱い

	小学生	中学生	高校生
出席扱い	65.1%	64.8%	10.4%
欠席扱い	7.3%	7.4%	38.7%
不明	4.6%	4.6%	17.0%
その他*	22.9%	23.1%	34.0%

*その他は主に「学校・校長の裁量による」という回答

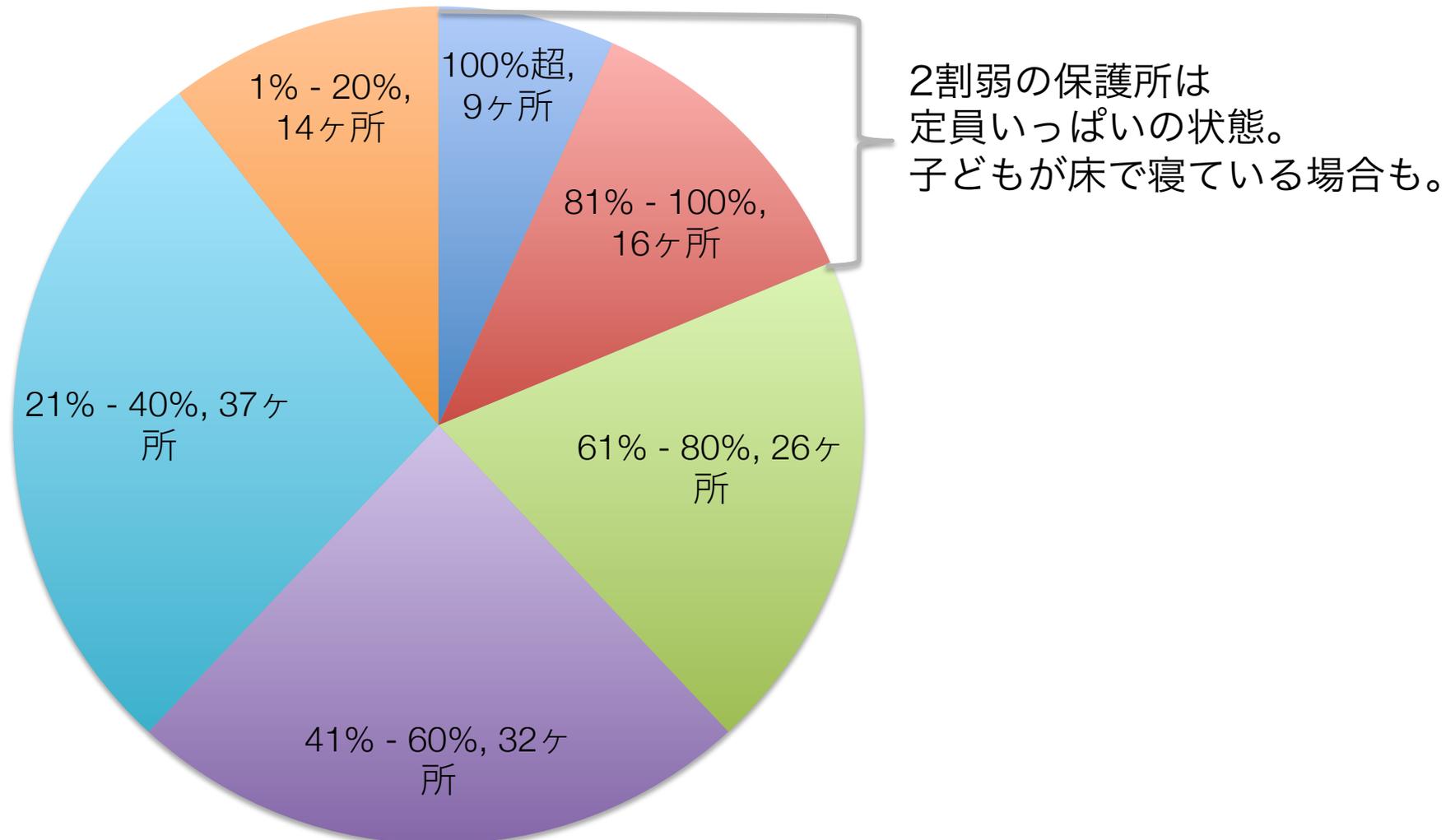
よくある規則（特に厳しい一時保護所）

被虐待児、発達障害を抱えた子ども、非行少年などが一緒に暮らすため、規則はかなり厳しくなりがち。

- 来的时候に私物は一旦没収
- お互いのプラバシーに関する情報は話してはいけない
- 紙の枚数を厳格に管理
- 男女は厳格に別生活
- 職員に甘えたりしてはいけない
- 外出不可（病院に行くときなどは例外）
- 逃げ出せないような数々の仕組み（窓が開かない、センサーがついている、室内でスリッパ禁止）
- ルール違反をすると「個別指導」が待っている

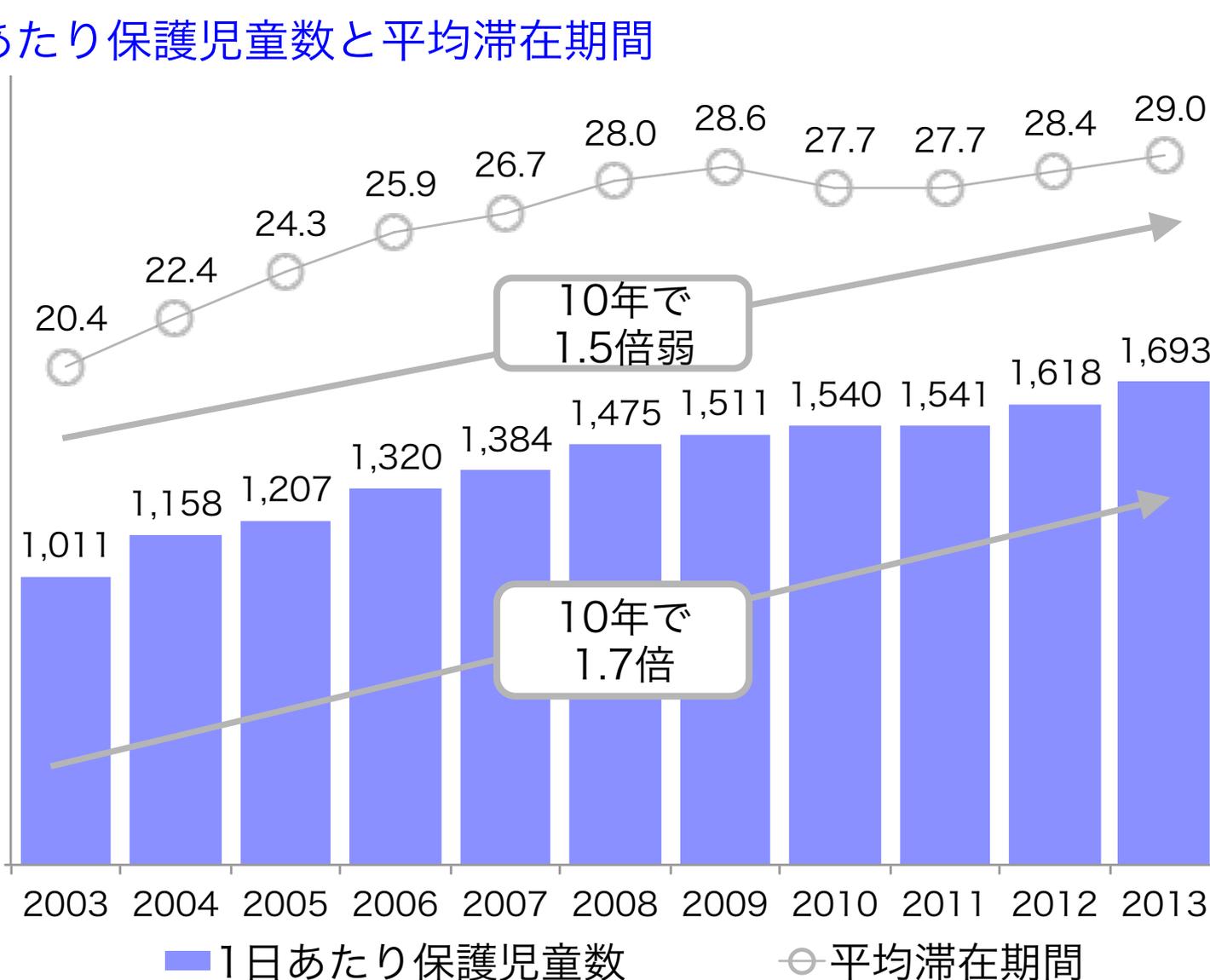
一部の保護所では、定員を遥かに超えている状態が続いている。

全国134一時保護所における入所率（稼働率）



1日あたり保護児童数と平均滞在期間はこの10年でそれぞれ1.7倍、1.5倍に。

1日あたり保護児童数と平均滞在期間

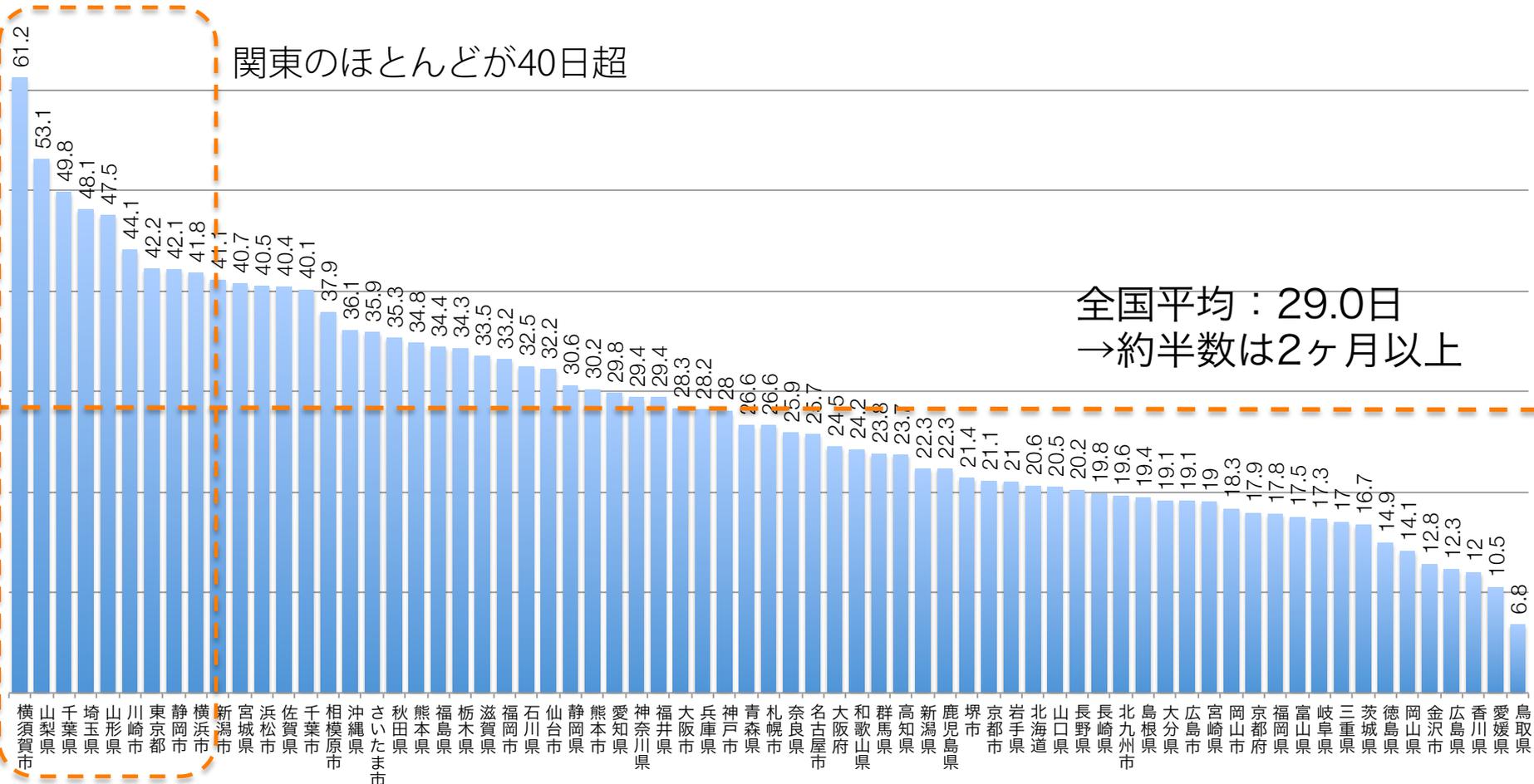


ソース：全国児童相談所関係資料

一時保護期間は地域別にバラつきがある。

児相を設置している都道府県市別の一時保護所平均在所日数

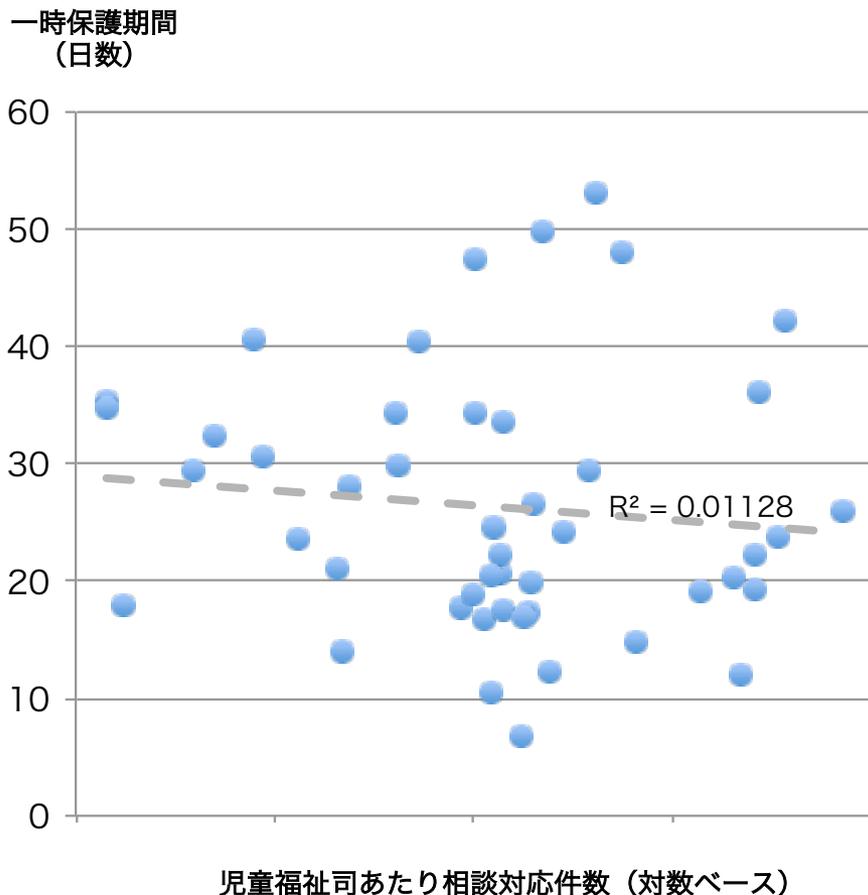
在所日数 = 総滞在日数 / 入所者数



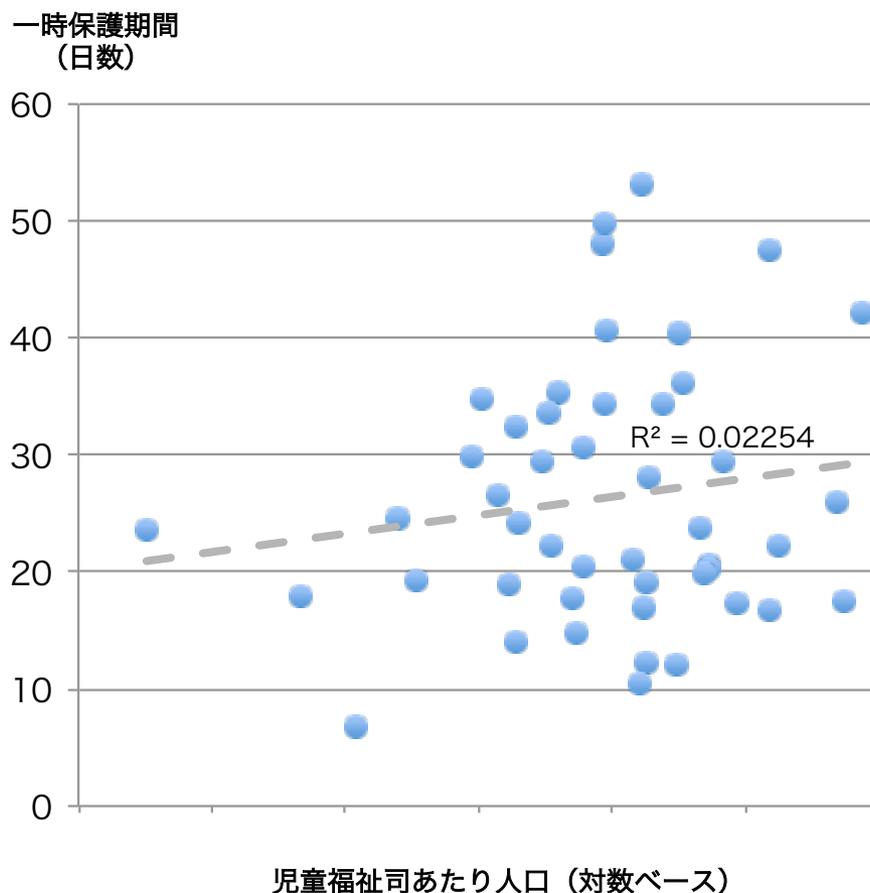
ソース：福祉行政報告例（厚生労働大臣官房統計情報部）

さらにいうと、別に都市部だからといって滞在期間が長いわけではなく、児相側の体制が一時保護期間に影響。

相談対応/児童福祉司と一時保護期間



人口/児童福祉司と一時保護期間



児童福祉司あたりの相談対応件数の多さも人口密度の高さも、一時保護期間に対して大きな影響を与えているわけではない。現場訪問後に感じた最大要因は「児相の本気度」。

また、児相別に一時保護所のばらつきが非常に大きい

在所経験者の評価が高い一時保護所と低い一時保護所の違い

	在所経験者の評価が低い一時保護所	在所経験者の評価が高い一時保護所
規律	非常に厳しく、問題行動に対しては個室隔離や厳しい叱責が待っている	他の子どもの権利を守る限りにおいて存在し、罰則等も存在せず、問題行動は職員が受け止める
職員の言葉遣い	粗暴で基本的に命令口調	保育園のように柔らかく、子どもの意思を聞く話し方
職員の子どもの関係	命令と服従の関係、幼児を除き職員に甘える子どもはいない	ある程度対等な関係になっている、タメ口をする子どももいる
移動の自由	窓ガラスは開かない、外カギ、窓の外にはセンサー、職員との外出も稀	ガラスは全開、内カギ、センサーはない、望めば頻繁に外に出れる
学習	学習指導経験のない人が千篇一律に問題を配布	子どもの状況に合わせて作られた学習指導
優先順位	問題が起きないこと、完全な平等が守られること	そこにいる子どもが安心安全に安らかな時間を過ごせるようになること
職員の間関係	事務的な関係で、個人的な関係等はない	リーダーを中心にチームとしてまとまっている
子どもの人間関係	ストレスが常に高いため、よくケンカや争いが起きる	リラックスしているため、相対的にトラブルが少ない
一時保護期間や状況説明	長くなる傾向にある。状況説明もほとんどなされない	短くなる傾向にある。可能な限り状況も説明する

「悪い一時保護所」 在所経験者らからは厳しい声が。

ある都市部の一時保護所にいた人たちの声

「あそこは地獄だ。思いだしたくも無い。男女間の規律が異常に厳しくて、お姉さんとの会話も許されなかった。」

「何をするにしても制限が決まっているのが本当に嫌だった。扉が二枚重ねで、全てに鍵がかかっていた。大人がいる場所と子どもたちの生活空間の間には扉が二つあり、刑務所のような場所だった。悪いこともしていないのに、なんで自分はこんな刑務所のような場所にいるんだろうと思った。」

「児相の人がきて「2,3日だけでも来ない？」といわれ、「2,3日なら」と思って「はい」と言ったら、連れていかれて、結果として4ヶ月。自分としては、騙されたと思っている。」

「20年前の当時、その一時保護所はひどい場所でした。毎日が体罰です。たとえば、午前中ずっと体育館を雑巾がけさせられます。また、先生と話していたら、「目をみて話せ」と馬用のムチで叩かれたりします。」

私から見て、特に理由があって体罰があるようには思えませんでした。朝礼の時間に、「お前ら夜に話していただろう。うるさかったぞ」と言われ殴られたりします。夜の就寝時間に怒られ、朝まで立たされていたり、ご飯抜きになることもありました。ほぼ毎日がそんな感じです。」

職員からも「一時保護所は大変な場所だ」という声が聞かれる。

職員たちの声

「私であっても、スマホを取り上げられて、閉じ込められた場所で生活していると、1週間で気が狂うと思う。しかも、こういうところに来る子どもは、そもそも様々な意味で「不健康」。何らかの問題を抱えている子どもたちで、その弱々しい集団を維持するのは大変。」

「いくら私たちが必死にやっても、子どもたちが『ここは牢屋だ』と思うのはどうしようもない。子どもたちにとっては、カゴの鳥のような心境だろう。先日も2ヶ月以上ここにいる女の子が、『私がここに“連れてこられてから”もう2ヶ月になる』とこぼしていた。」

「ここでの経験は子どもに重大なトラウマを与えかねない。「疑わしきは保護」という方針は、保護期間短縮とセットであるべき。」

多くの職員が「ここに自分の子どもを預けたくない」と回答。
自分の子どもに提供したくないものを提供すべきなのか。

子どもの自由、学ぶ権利、生まれた地域で育つニーズ等を考えると、一時保護委託を増加させていくべき。

一時保護委託：里親家庭や児童福祉施設等が委託を受けて一時保護を行うこと

一時保護委託と一時保護の比較

	一時保護所(65.2%)*	一時保護委託(34.8%)
居住環境	閉ざされた児童相談所内	里親もしくは施設の部屋
移動の自由	著しく制限される	ほぼ通常生活通り
子どもの安全	安全性が高い	相対的に安全性が低い
子どもの人間関係	措置となった場合には確実に断絶される	地域内での一時保護委託であれば、断絶を避けることができる
学業	学校に行けないため学業は確実に遅れる	地域内の里親・施設であれば通常どおり学校に行ける
親への影響	「児相に子どもをとられた親」として地域から追い詰められる	「子どもの一時預かり」というイメージを醸成しやすい

*比率は虐待児に限ったもの。ソースは「児童相談所関係資料」

地域での一時保護委託のベスト・プラクティスである「こどもの里」では、ファミリーホームが主体的に動いている。



日雇い労働者の街・釜ヶ崎で38年間続く子どもたちの集い場「こどもの里」——
人情が色濃く残る街の人々の奮闘を描く、涙と笑いあふれるドキュメンタリー！

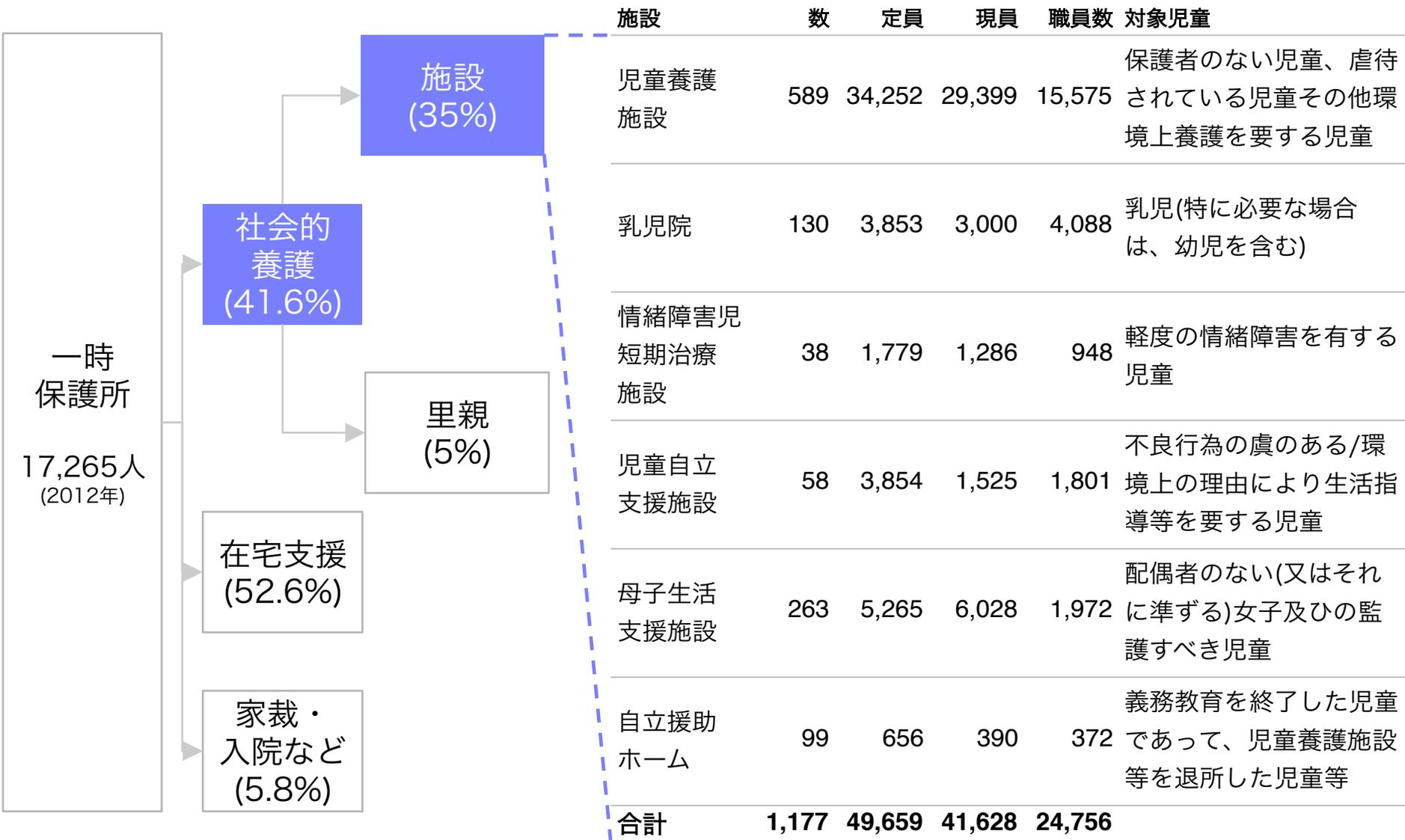
- 事業は、釜ヶ崎での児童館、子ども食堂、ファミリーホーム
- このまま家庭にしていると危ないと思われる子どもがいたら、こどもの里が主体的に児童相談所に連絡をして、一時保護委託を受ける
- 長年の信頼関係があるため、地域の親も「こどもの里なら」と一時保護委託を受け入れやすくなっている

さとにきたら ええやん

監督・撮影：重江良樹 音楽：SHINGO★西成 プロデューサー・構成：大澤一生（「隣人」）「フリーター・カーロの遺品-石内都、暮るように」 編集：辻井潔（「隣人」）「イラク チグリスに浮かぶ平和」
音響構成：遠辺丈彦（「ルンタ」「妻の胸 レビー-小休室認知症」） 制作協力：神吉良輔（「さとちよの木」）、五十嵐美穂、上田昌宏、吉川諒 機材協力：ビジュアルアーツ専門学校大阪 特別協力：小谷忠典
助成：夔文化庁文化芸術振興費補助金 企画：ガーラフィルム 宣伝・配給協力：ウッキー・プロダクション 製作・配給：ノンデライコ 2015 | 日本 | 100分 | カラー | 16:9 | 5.1ch | DCP

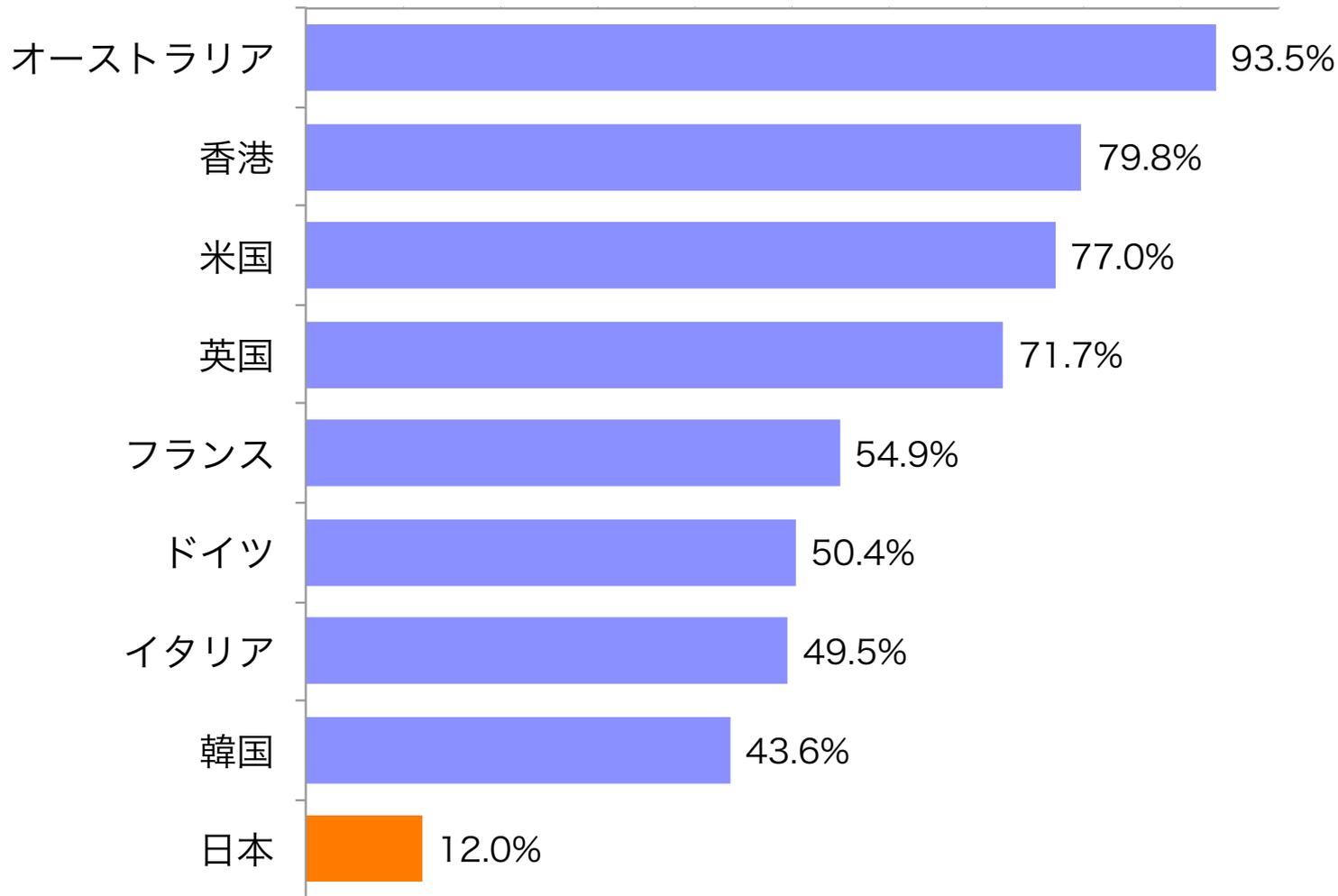
社会的養護概観

一時保護所に入った子どもの半分以上は家庭に戻り、残るは社会的養護に措置される。大多数は施設養護。



日本では特に里親家庭が他国に比べて非常に少ない。

里親委託率の国際比較(2010年)



家庭的環境での養育は人権問題上の重要な要請となっている。

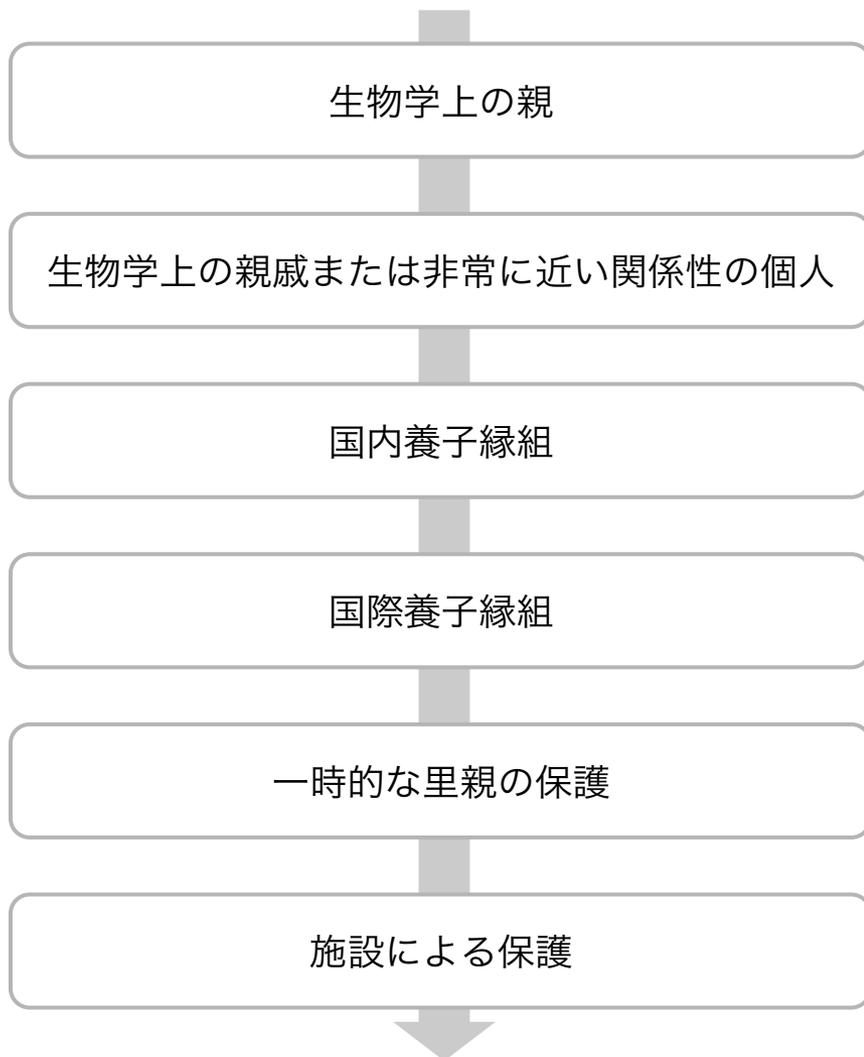
子どもの権利条約・前文「家庭環境の下で幸福、愛情及び理解のある雰囲気の中で成長すべき」

第20条

- 1 一時的若しくは恒久的にその家庭環境を奪われた児童又は児童自身の最善の利益にかんがみその家庭環境にとどまることが認められない児童は、国が与える特別の保護及び援助を受ける権利を有する。
- 2 締約国は、自国の国内法に従い、1の児童のための代替的な監護を確保する。
- 3 2の監護には、特に、里親委託、イスラム法のカフアーラ、養子縁組又は必要な場合には児童の監護のための適当な施設への収容を含むことができる。解決策の検討に当たっては、児童の養育において継続性が望ましいこと並びに児童の種族的、宗教的、文化的及び言語的な背景について、十分な考慮を払うものとする。

あるべき優先順位を踏まえると、実家庭で育つことができるための支援、里親拡大、施設の専門性強化に力をいれるべきではないか。

養育環境の優先順位とこれからのニーズ

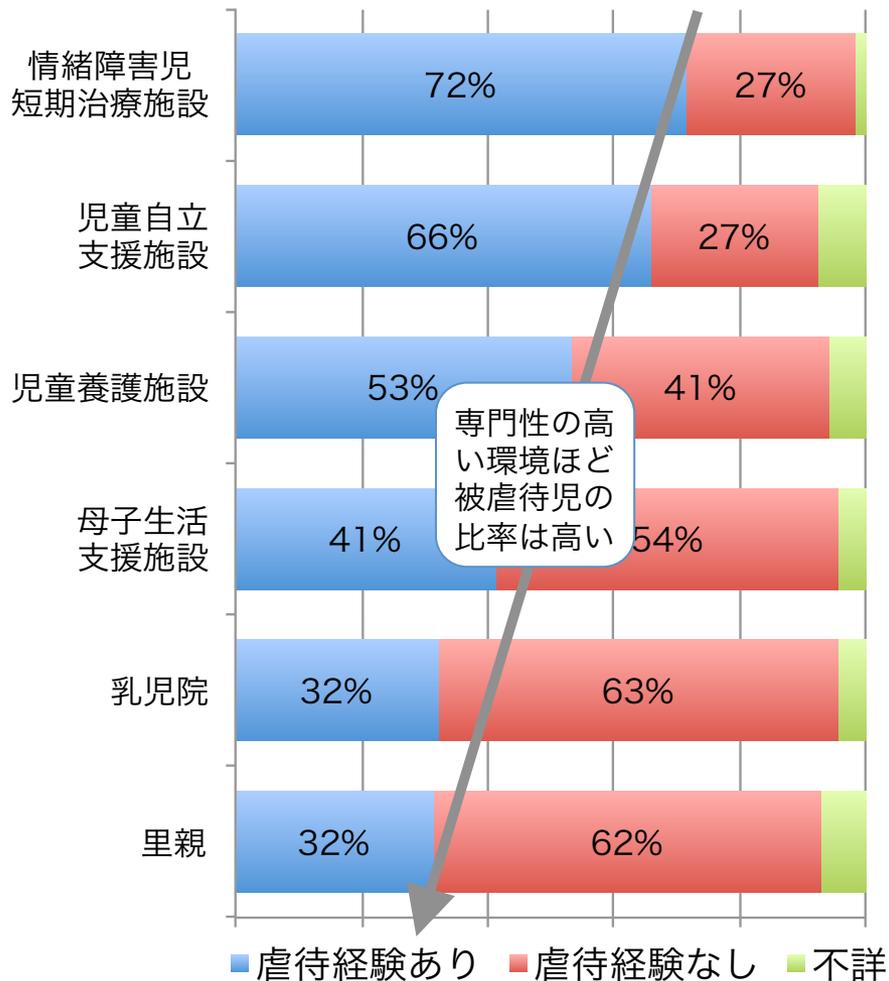


政策の方向性

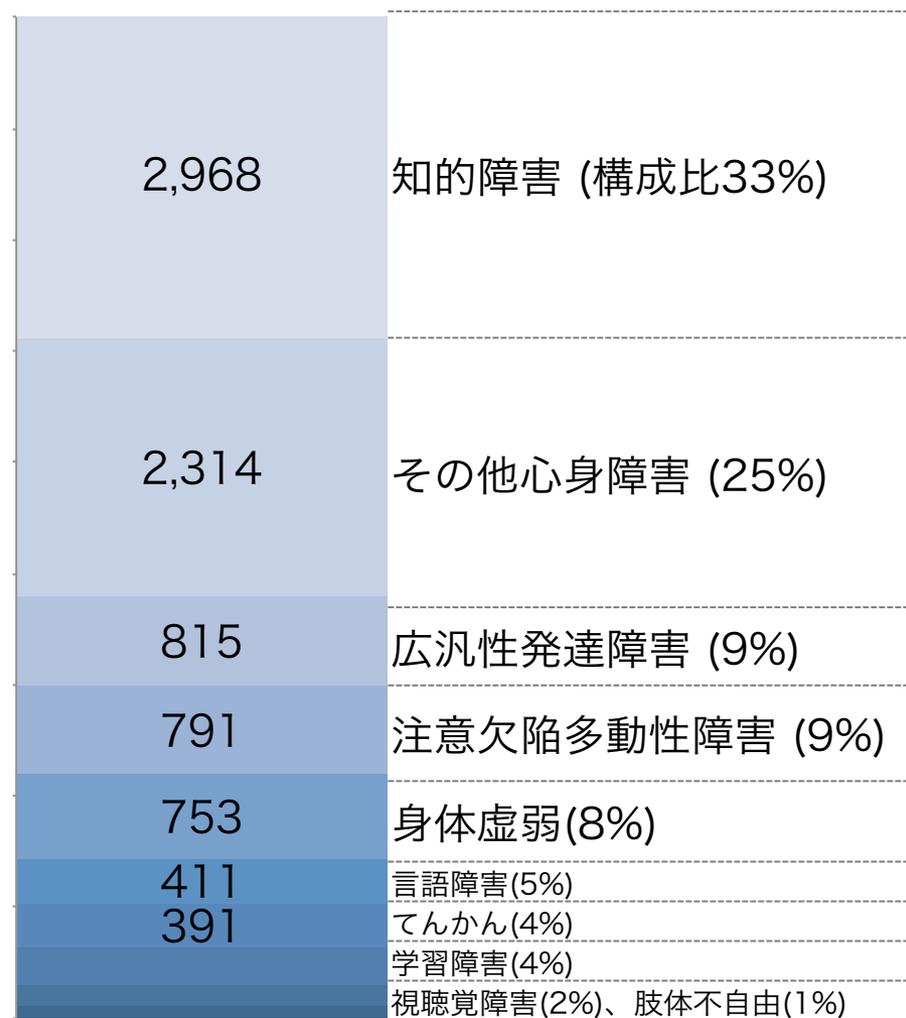
- そもそも子どもが実家庭で暮らし続けるための支援を行うのが最重要
- それが難しい場合の受け入れ先として特別養子縁組・里親の比率を向上させるべき（早期に3分の1以上に）
- 難しい子どもを預かることになる施設における職員の質・人員数と養育環境の向上を

各施設では、比較的重い虐待を受けている子どもが多く措置されている、重い問題を抱える子どもが多くなった。

養育形態別の虐待経験者数比率



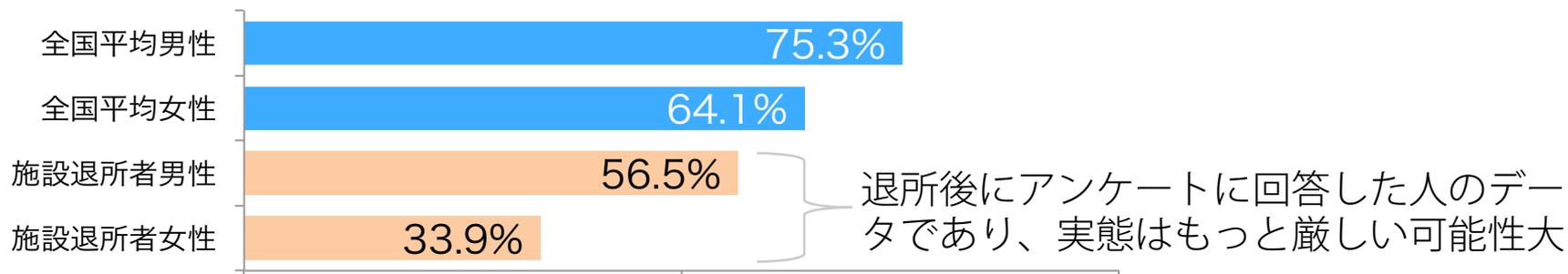
23.4%の子どもが障害を抱える



実際、社会的養護出身者のその後の状況は厳しいものであることが非常に多い。

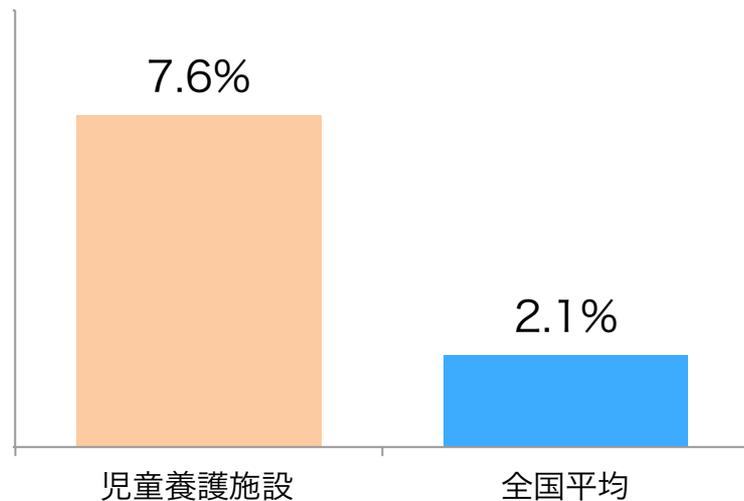
正規雇用率

2011年調査



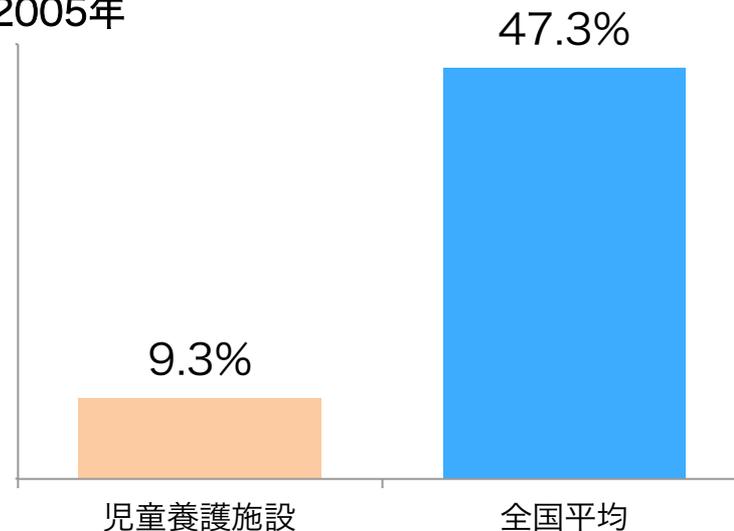
高校中退率

2005年、1年当たりの数字



大学進学率

2005年



子どもが抱える一番の課題は愛着であり、だからこそ、子どもと大人が一对一の関係を築ける養育環境が必要。

愛着とはなにか

- 心が苦しくなった時によりどころとなるもの、心の安全基地
- 「自分が生きていてそれを善として受け入れてくれる人」が愛着関係を結ぶ相手となる。多くの場合は親

なぜ愛着関係が重要なのか

- 愛着関係を誰かと結んでこそ、人は生きることを肯定できるようになるため
- そういった気持があってこそ、人は他人と長期的な人間関係を作り上げる、努力をする（勉強する）といったことができるようになる

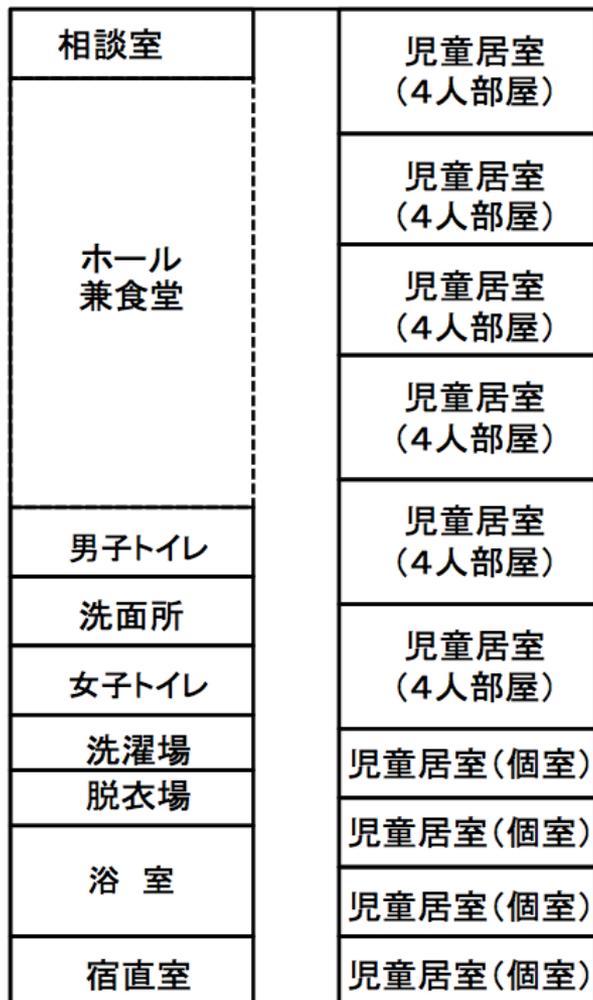
何が問題となっているのか

- 社会的養護にいる子どもたちは、そもそも「自分は親に捨てられた」と思っていることが多く、更に都心であれば一時保護所を経験することによって大人不信・人間不信が強くなっていることがある
- 子どもが誰かと愛着関係を築き上げるためには、理屈なしでその子どもの存在を受け入れてくれる大人が必要だが、そういう大人が少ない
- 養育を担当する人が頻繁に交代しては、愛着関係を築くことが難しくなる

児童養護施設の建物形態としては、合宿所のような大舎と、家庭により近い小舎、その中間の中舎がある。

大舎のイメージ

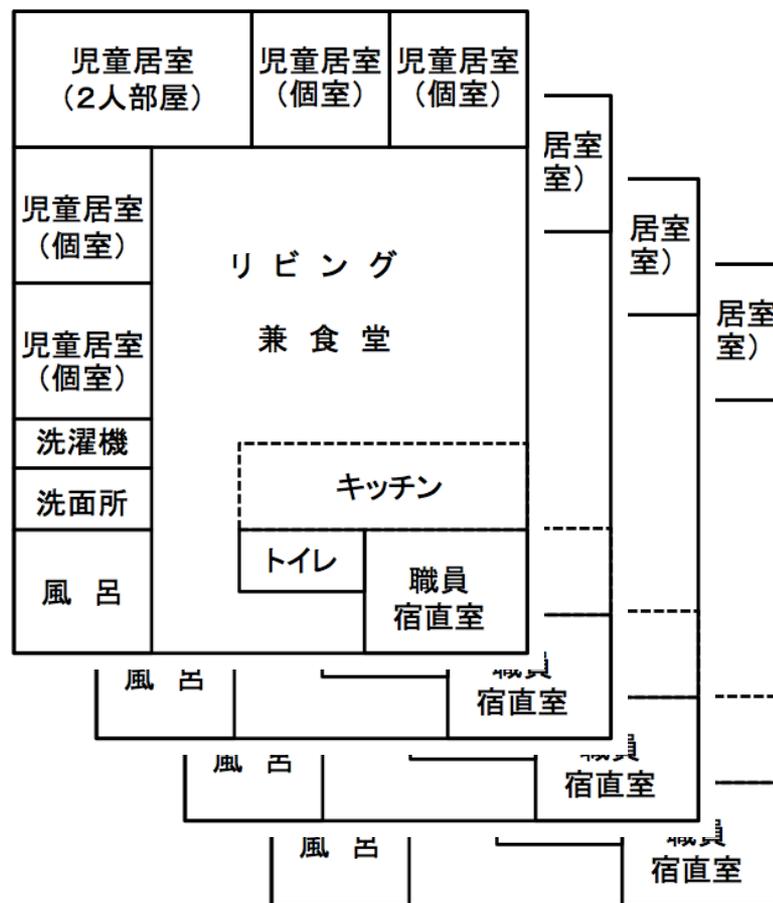
戦後に多く作られ「養育効率」重視



時代の
要請

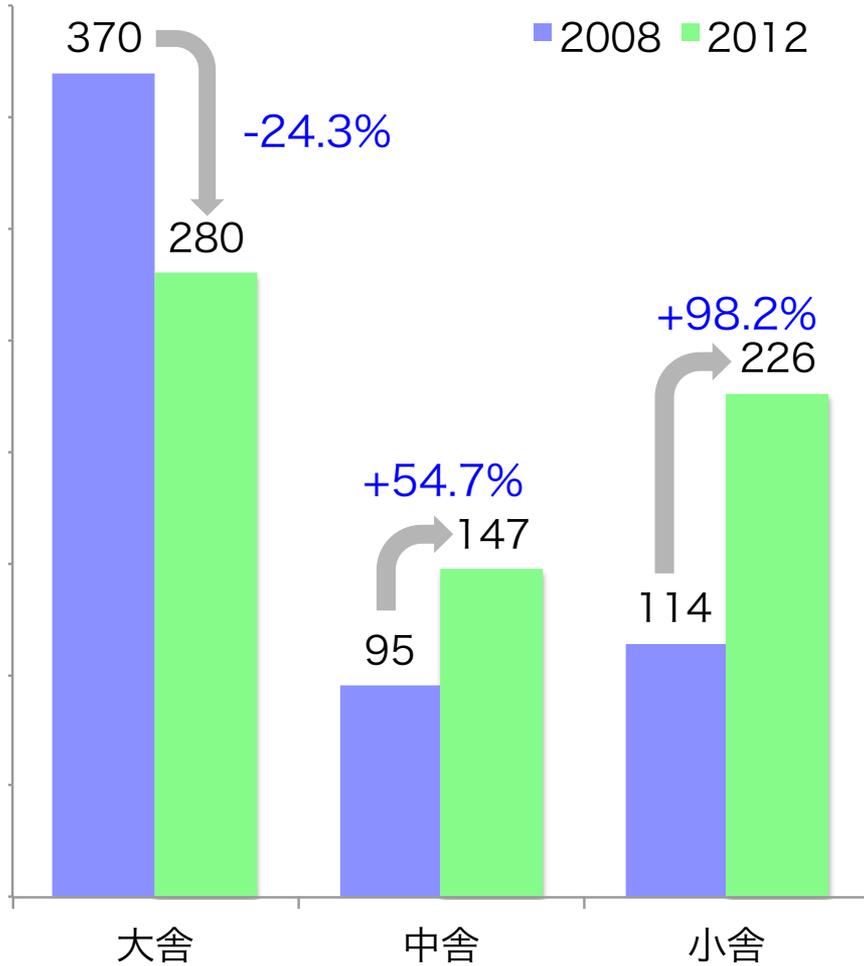
小舎のイメージ

小規模のユニットで構成され、より家庭的。子どもの成長にも好影響という声多し。



過去4年で小舎の数は倍になっているものの、調達能力含めた資金不足が原因で、なかなか進まないでいる。

施設形態の近年における推移

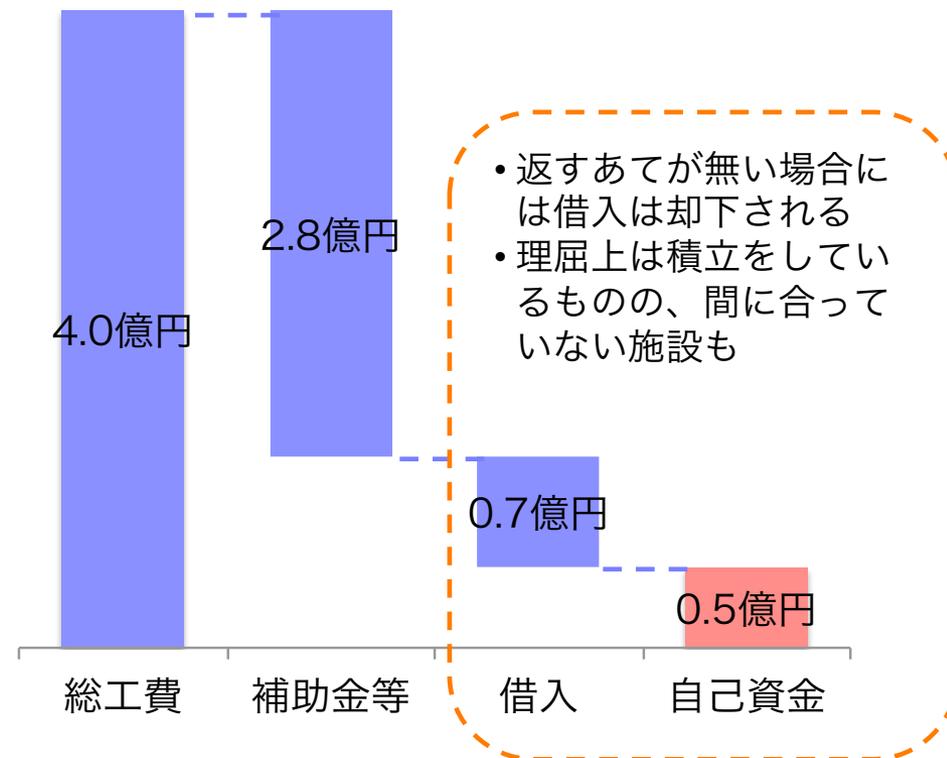


小舎大幅増も人数では大部分が大舎

ソース：社会的養護の施設整備状況調査

小舎への移行が進まない背景

- 大舎の「効率性」（少数意見）
- 資金源不足・ファンドレイジング能力の不足による資金不足（下図イメージ参照）



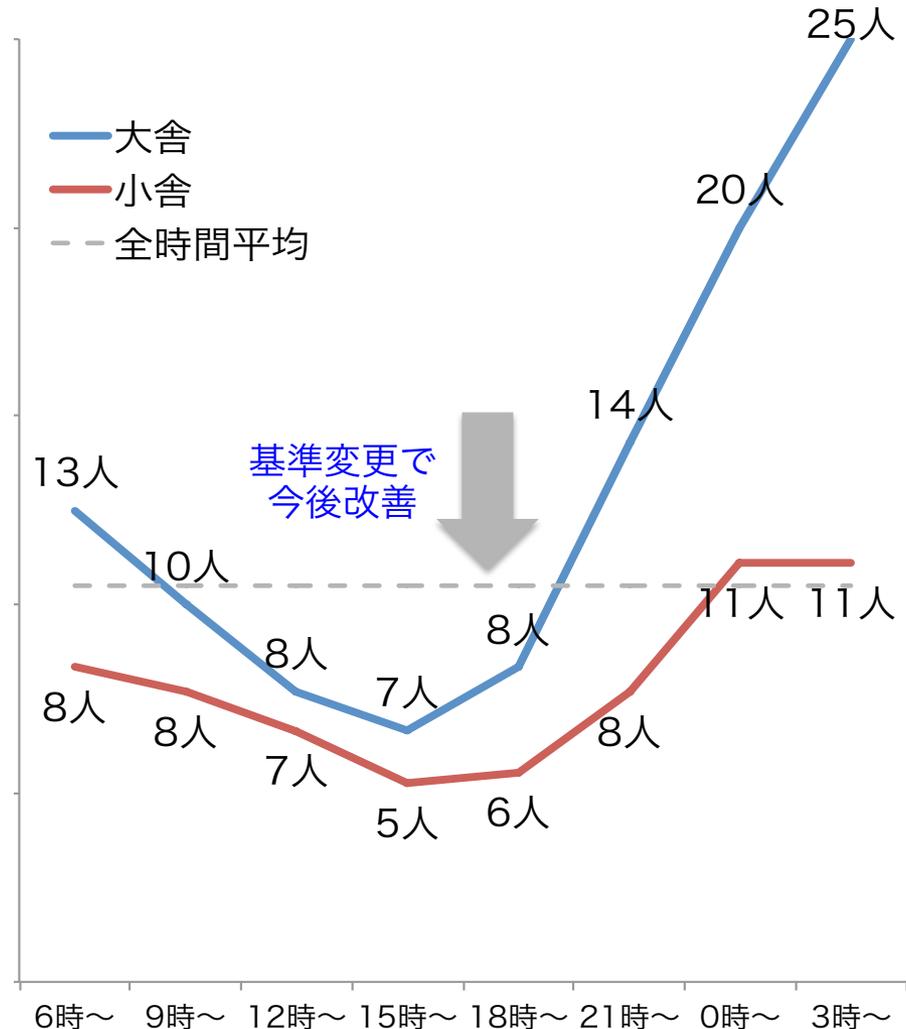
- 返すあてが無い場合には借入は却下される
- 理屈上は積立をしているものの、間に合っていない施設も

児童養護施設の児童指導員・保育士の配置基準は漸増を続けるのみであったが、2015年1月について大幅改定へ。

児童施設別の指導員配置基準

1949	10対1
1964	9対1
1966	8対1 三歳未満児については5対1
1968	年少児については7対1
1969	年少児については6対1
1970	三歳未満児については3対1
1971	7.5対1
1972	7対1
	6対1
1976	年少児については4対1 三歳未満児については2対1
40年間	専門職員加算
	5.5対1
2013	年少児については4対1 三歳未満児については1.6対1
2015	4対1の実現

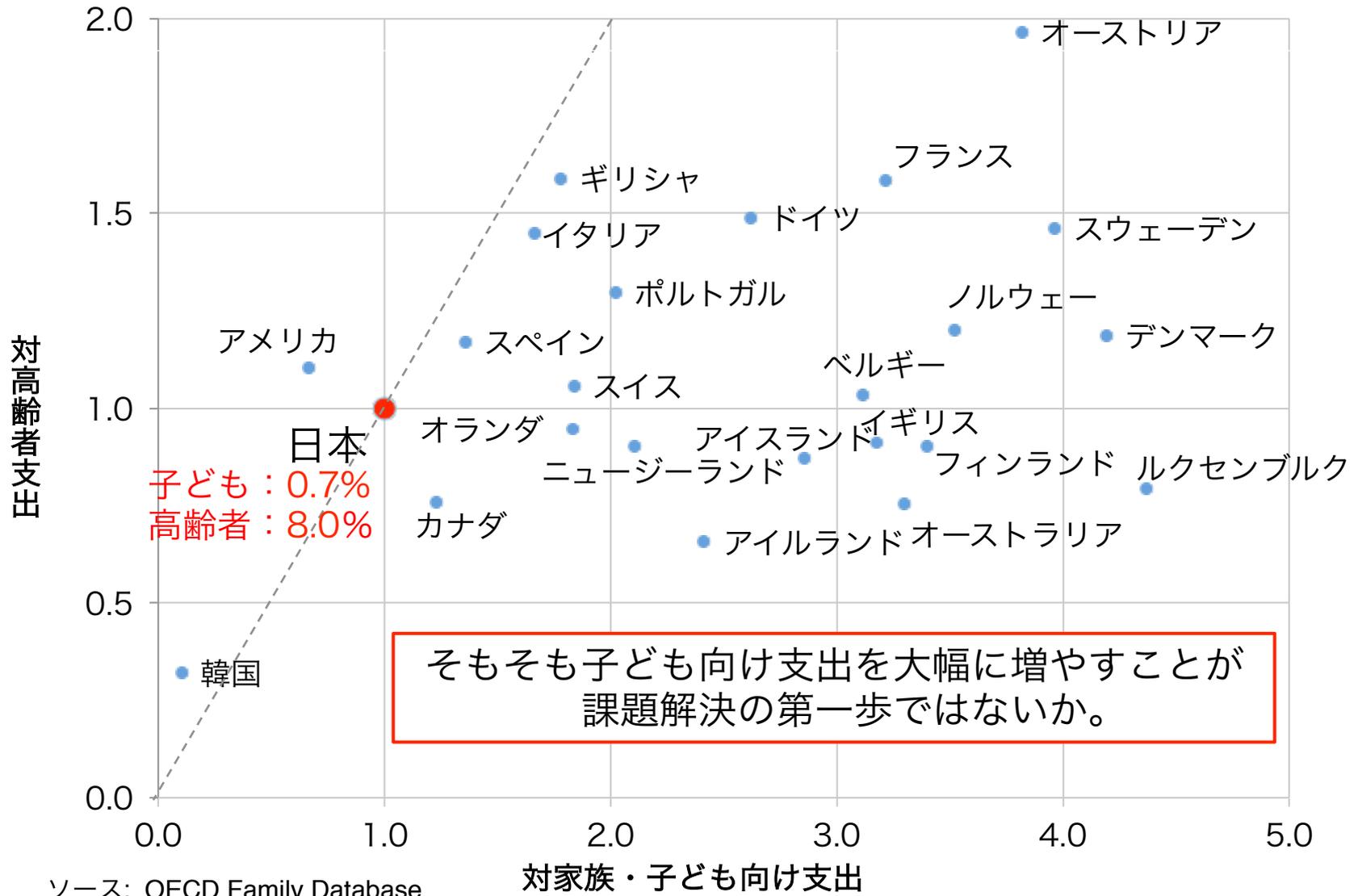
ケア職員一人あたりの子ども数



やるべきこと

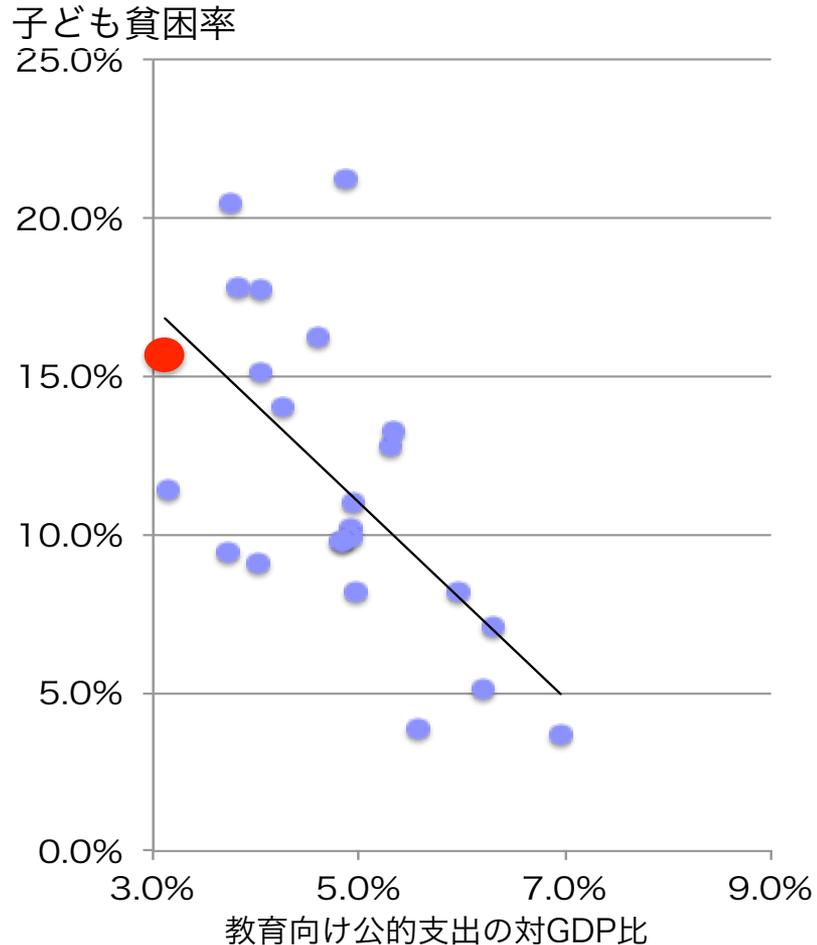
日本の子ども・家族向け支出は少子高齢化を加味しても韓国・アメリカに次ぐ低さ。

対家族・子ども向け支出と対高齢者向け対GDP支出の国際比較（少子高齢化調整後）

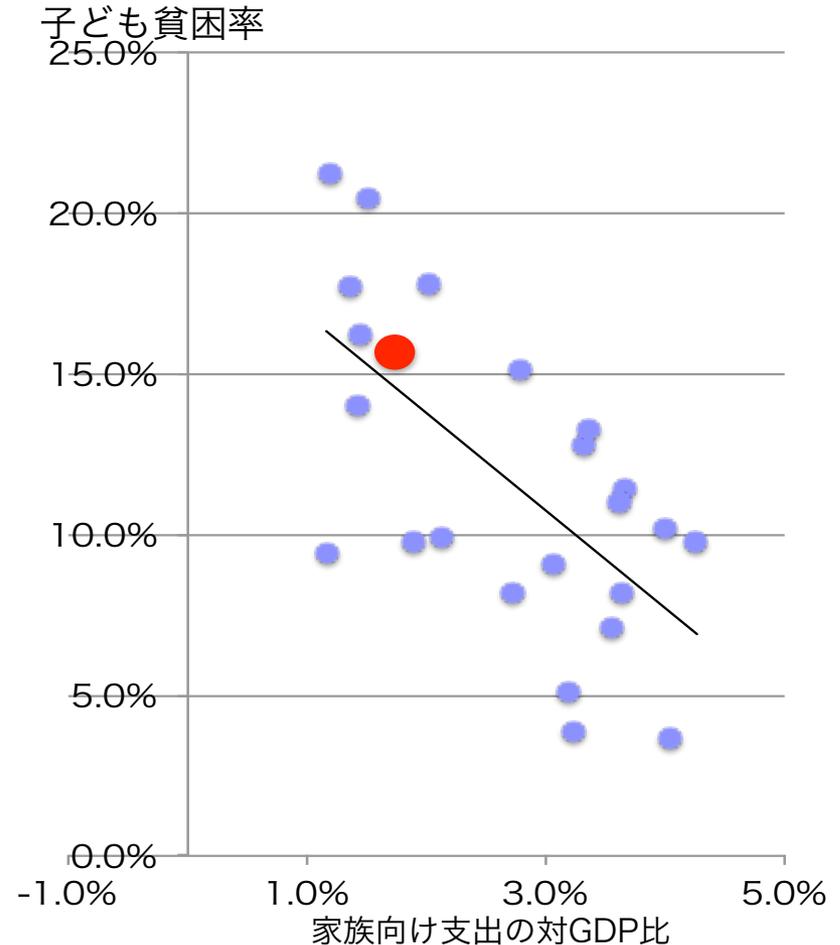


教育支出・家族向け支出は子どもの貧困と明確な相関。政府の仕事の第一は予算拡大ではないか。

教育向け公的支出と子ども貧困率



家族向け公的支出と子ども貧困率



子ども支援にお金をかければ子どもの貧困は当然に減っていく

社会的養護についても、民間から取り組めることは多数。地域での子ども支援、一時保護委託の受け入れなど。

これまでとこれからの社会的養護のあり方

これまで

家庭内の
子どもの支援 全て児相に任せきりで、児相内のキャパシティはすでに限界となっている。

介入
(職権保護)

決定権は児相にあるため、決定に不服を抱いた親が児相に対して不信を抱き、家庭支援が難しくなる

一時保護

7割の被虐待児は一時保護所内におり、移動の自由、学ぶ権利などが侵害され、かつ地域から引き離される

社会的養護

施設措置が大部分を占めており、必要以上に施設に措置される子どもが増えている

これから

児相のみならず、学校、警察、地域団体で連携し、地域での家庭支援を。必要であれば地域コミュニティの強化を

司法機関の関与を強め、より客観性があると親に認められやすい意思決定を

一時保護委託を原則とし、すべての子どもが地域で育てるようにする

特別養子縁組・里親委託を前提とし、里親の選定・育成・支援を強化。施設の専門性と人材も強化