

# 第1章 総論

## 第1節 群馬県における社会的養育の体制整備の基本的考え方及び全体像

### 1 計画策定の趣旨

社会的養護の充実については、厚生労働省において、平成23年7月に「社会的養護の課題と将来像」が取りまとめられ、その中で、社会的養護は、原則として家庭養護を優先するとともに、施設養護もできる限り家庭的な養育環境の形態に変えていく必要があるとされ、施設の本体施設、グループホーム、里親等の被措置児童数の割合を3分の1ずつにすることが目標と掲げられました。

これに沿って、児童養護施設及び乳児院における小規模化及び家庭的養護の推進を実現していくために、平成24年10月に「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」が取りまとめられました。

これらの報告では、虐待を受けた子ども等、家庭での養育に欠ける子どもに対しては、可能な限り家庭的な環境の下で愛着関係を形成しつつ養育を行うことが重要であり、原則として、家庭養護（里親、ファミリーホーム）を優先するとともに、児童養護施設等における施設養護も、施設の小規模化、地域分散化を行い、できる限り家庭的な養育環境の形態に変えていく必要があるとされました。

しかし、平成27年度末においても、里親等の委託率は、全国平均で「社会的養護の課題と将来像」が目標とする水準を下回る17.5%となっており、民間との連携を含めた更なる里親養育支援の充実が課題となっています。

このような中、平成28年に児童福祉法等の一部を改正する法律（以下、「平成28年改正児童福祉法」という。）が成立し、昭和22年の制定時から見直されてこなかった理念規定を改正し、子どもが権利の主体であることを位置付けるとともに、子どもの家庭養育優先原則が明記されました。

行政においては、子どもが家庭において健やかに養育されるよう、保護者を支援することを原則とした上で、家庭における養育が困難又は適当でない場合には、「家庭における養育環境と同様の養育環境」である里親等への委託を進める（家庭養育優先原則）こととされました。そして、これらが適当でない場合には、「できる限り良好な家庭的環境」、すなわち小規模かつ地域分散化された施設である児童養護施設等における地域小規模児童養護施設や分園型小規模グループケアで養育されるよう、必要な措置を講ずることとされ、施設の小規模かつ地域分散化に向けた方向性が明確に示されました。

また、一時保護の目的が、子どもの安全を迅速に確保し適切な保護を図るため、又は子どもの心身の状況、その置かれている環境その他の状況を把握するためであることが明確化されました。

さらに平成29年5月には、児童福祉法及び児童虐待の防止等に関する法律の一部

を改正する法律（以下、「平成29年改正児童福祉法」という。）が成立し、在宅での養育環境の改善を図るため、保護者に対する指導への司法関与や、家庭裁判所による一時保護の審査の導入など、司法の関与の強化等がなされました。

これらの法改正を受けて、厚生労働省において「社会的養護の課題と将来像」を全面的に見直し、平成28年改正児童福祉法に基づく新たなビジョンを提示するため、「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」が設置され、平成29年8月に、今後の社会的養育の在り方を示す「新しい社会的養育ビジョン」が取りまとめられました。

「新しい社会的養育ビジョン」では、子どもの最善の利益を念頭に、「社会的養護の課題と将来像」を全面的に見直し、平成28年改正児童福祉法に基づく社会的養育の全体像が示され、代替養育としての性格も有する一時保護改革、里親への包括的支援体制の在り方としてフォスタリング機関事業の構築、施設の高機能化及び多機能化・機能転換、小規模かつ地域分散化、パーマネンシー保障としての特別養子縁組の推進と養親や子どもへの支援、子どもの自立支援などが示されました。

こうした平成28年改正児童福祉法の理念のもと、「家庭養育優先原則」を徹底し、子どもの最善の利益を実現していくことが求められていることから、平成26年度に策定した「群馬県家庭的養護推進計画」（平成27～41年度）を全面的に見直し、改めて10年後の将来を見据えて計画を改定したものです。

## 2 計画の位置付け

この計画は、「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日付け厚生労働省子ども家庭局長通知）、「フォスタリング機関（里親養育包括支援機関）及びその業務に関するガイドライン」について」（平成30年7月6日付け厚生労働省子ども家庭局長通知）、「乳児院・児童養護施設の高機能化及び多機能化・機能転換、小規模かつ地域分散化の進め方」について」（平成30年7月6日付け厚生労働省子ども家庭局長通知）、「一時保護ガイドラインについて」（平成30年7月6日付け厚生労働省子ども家庭局長通知）に基づく「都道府県推進計画」として位置付けられるものです。

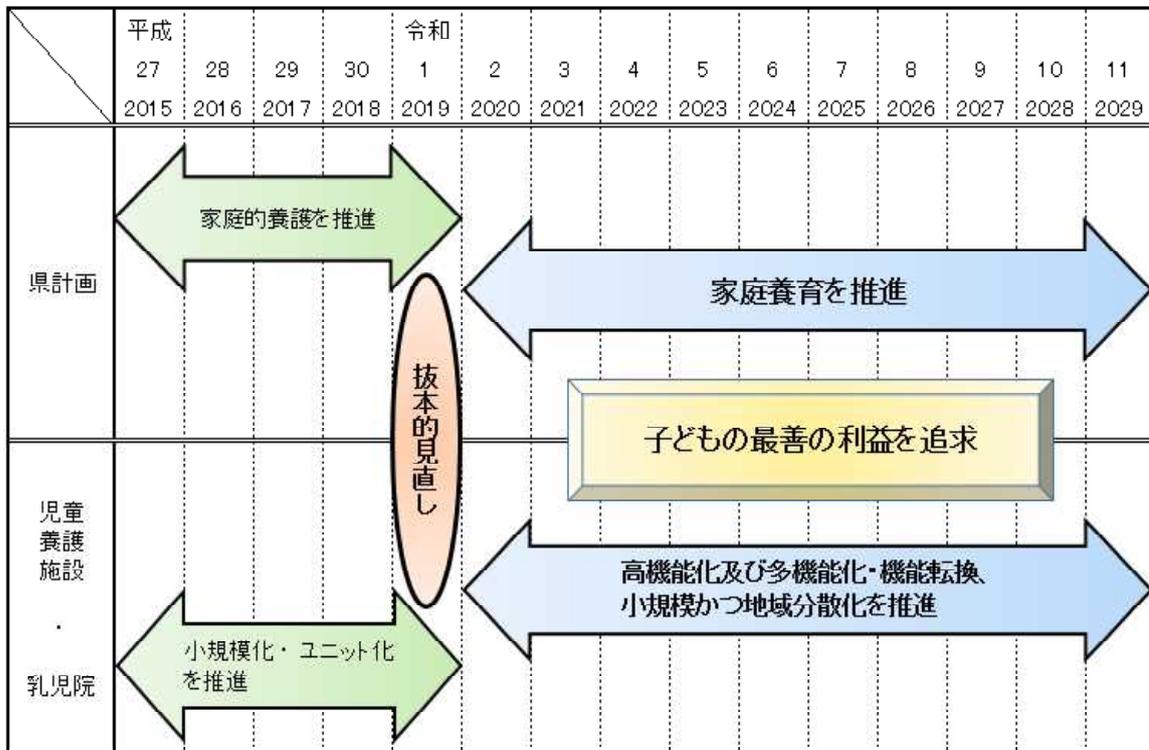
なお、「子ども・子育て支援法」において、都道府県は「都道府県子ども・子育て支援事業支援計画」を策定することとされており、同計画には、「保護を要する子どもの養育環境の整備（略）その他の子どもに関する専門的な知識及び技術を要する支援に関する施策の実施に関する事項」（同法第62条第2項第4号）として、社会的養育の施策に関する事項を定めることとされています。このため、本計画については、「都道府県子ども・子育て支援事業支援計画」の一分野としての位置付けにもなることから、それとの整合性に留意しながら策定するものです。

### 3 計画の期間

本計画は平成27年度を始期とする令和11年度までの15年間を計画期間としますが、平成28年改正児童福祉法の理念に基づき、令和元年に全面的な見直しを行い、取組内容や目標値の修正を行うとともに、計画の名称を群馬県社会的養育推進計画としました。

計画期間中は、進捗状況について毎年度検証するとともに、令和6年度末を目安に進捗状況の検証結果を踏まえ、必要な場合には、計画の見直しを行って取組の促進を図ることとします。

また、計画の推進に当たっては、各児童養護施設及び各乳児院が作成する計画内容も踏まえながら取り組むこととします。



## 第2節 本県における社会的養育の現状

### 1 社会的養育の現状

「社会的養育」とは、社会が子どもの養育に対して保護者とともに責任を持つという考え方にに基づき、すべての子どもを対象として支援を行う考え方を表したものです。従来は「社会的養護」とされ、保護者のない子どもや保護者に監護させることが適当で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ことを指していましたが、「社会的養育」では、「社会的養護」のみならず、市区町村の子育て世代包括支援センターによる妊娠期から子育て期にわたる総合相談のように、地域における子育て支援施策全般も含まれるものと整理されています。かつては、親がいない、あるいは親が育てられない子どもを中心としていましたが、現在では、虐待を受けた子どもや何らかの障害のある子どもへの支援を行う施策へと役割が変化してきています。

行政は、平成28年改正児童福祉法の理念のもと、「家庭養育優先原則」に基づき、子どもが家庭において心身ともに健やかに養育されるよう、子どもの保護者を支援しなければなりません。

ただし、子ども及びその保護者の心身の状況や、これらの者の置かれている環境などの状況を勘案し、子どもを家庭において養育することが困難であったり、適当でなかったりする場合には、子ども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に、里親やファミリーホームへ委託する必要があります。

しかし、これらが適当でない場合には、「できる限り良好な家庭的環境」である、小規模かつ地域分散化された施設である児童養護施設等における地域小規模児童養護施設や分園型小規模グループケアにおいて養育される必要があります。

すべての子どもが健全に養育されるよう、児童相談所、市町村、里親、ファミリーホーム及び施設等が協働して、子ども及びその保護者等への支援を行い、家庭養育が行われるよう努力する必要があります。

### (1) 本県の人口の動向と構造の変化

図1は、昭和25年以降の群馬県の総人口の推移と将来推計を示したものです。平成16年に最も多い2,035,542人を記録して以降、減少を続けています。令和27年に1,552千人と推計されており、出生数の減少(少子化)、少子高齢化した人口構造、平均余命の頭打ちに伴い、今後減少幅が広がっていくものと予想されています。

<図1>



図2は、群馬県の年齢3区別の人口規模について、これまでの推移と見通しを示したものです。平成27年では年少人口(0-14歳)12.8%、生産年齢人口(15-64歳)59.6%、高齢人口(65歳以上)27.6%となっていますが、令和27年にはそれぞれ10.2%、50.5%、39.4%となる見込みです。

<図2>

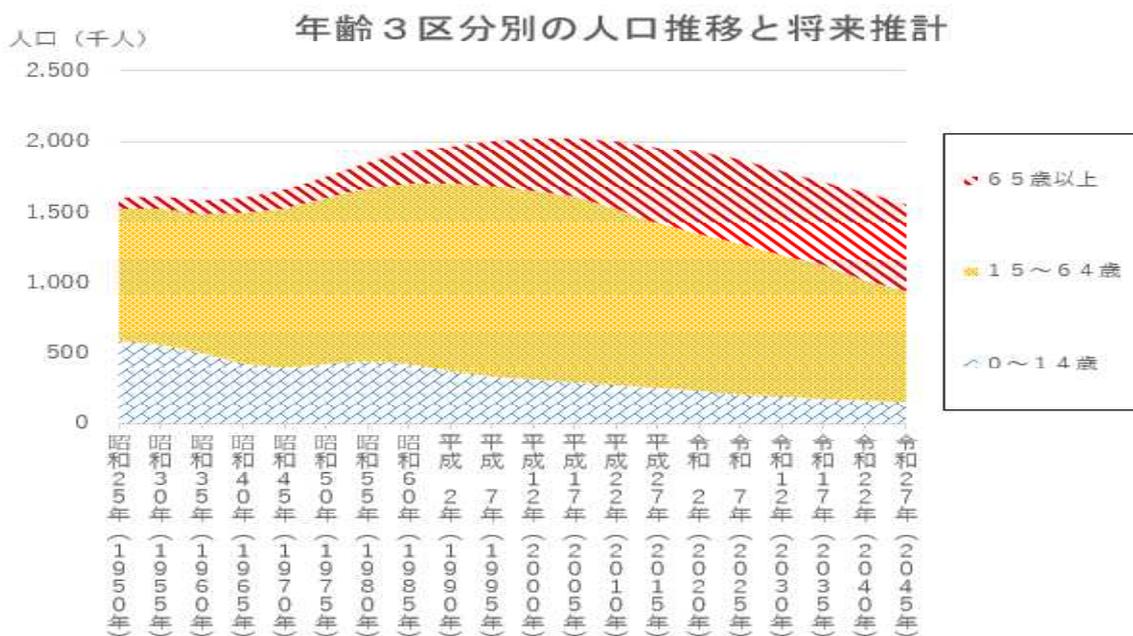


表1は、平成9年度と平成29年度の社会的養育の状況を示した数字です。全国の児童相談所で受け付けた養護相談件数については、平成9年度が33,794件だったものが、平成29年度には195,643件と、5.8倍も増加しています。児童虐待相談件数についても、平成9年度には5,352件でしたが、平成29年度には135,473件と著しい勢いで伸びています。この動向は本県でも同様となっています。

一方で、施設の在籍児童数は、全国では減っていますが、本県では、子どもの数は減り続けているにもかかわらず、社会的養育を必要とする子どもは逆に増えているという状況にあります。

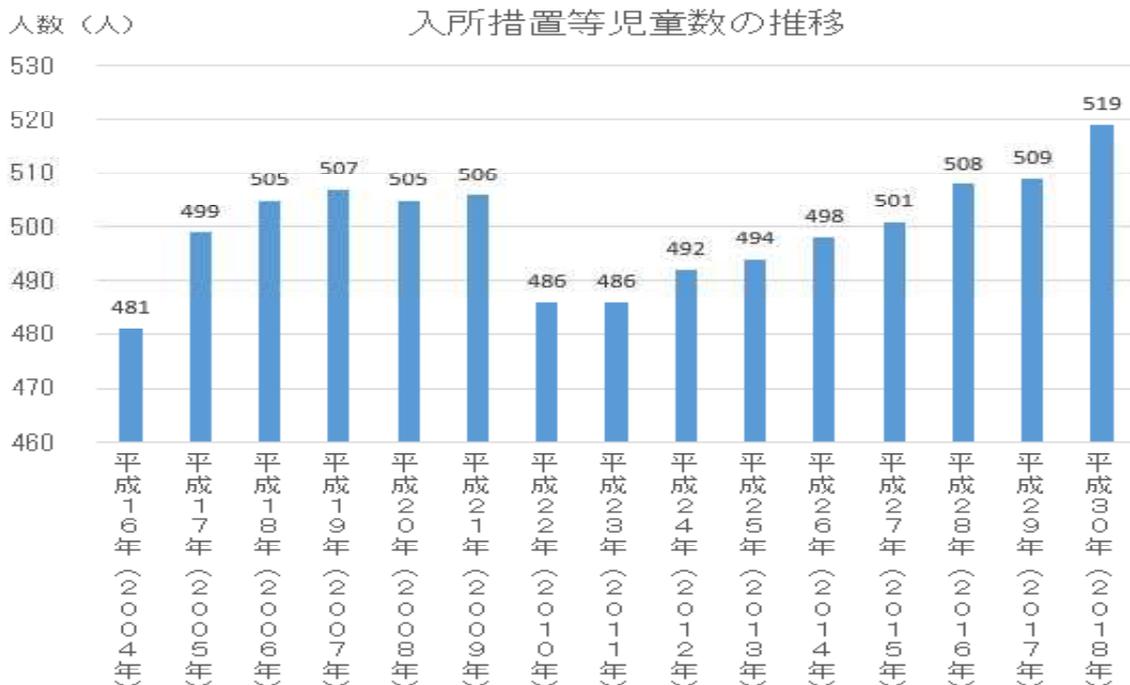
<表1>

		平成9（1997）年度	平成29（2017）年度
全国	児童相談所の養護相談件数	33,794 件	195,643 件
	うち、児童虐待相談件数	5,352 件	135,473 件
群馬県	児童相談所の養護相談件数	517 件	3,006 件
	うち、児童虐待相談件数	69 件	1,140 件
全国	乳児院及び児童養護施設の在籍児童数	(乳児院) 2,766 人	(乳児院) 2,706 人
		(児童養護施設) 27,014 人	(児童養護施設) 25,282 人
群馬県	乳児院及び児童養護施設の在籍児童数	(乳児院) 29 人	(乳児院) 38 人
		(児童養護施設) 314 人	(児童養護施設) 361 人

※在籍児童数はいずれも年度末の人数

図3は、本県における乳児院、児童養護施設、里親、ファミリーホームに措置された各年度ごとの最大入所児童数の推移です。平成22年度以降は毎年度増加しています。

<図3>



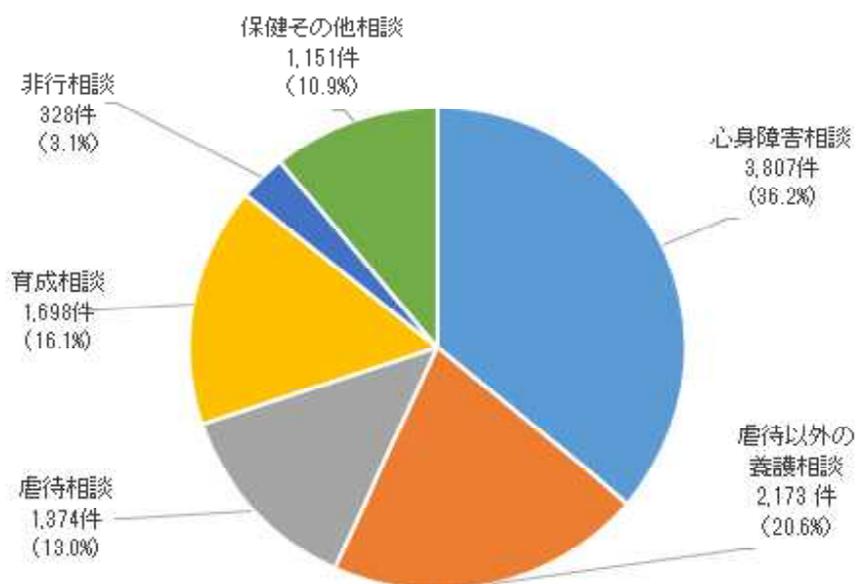
## (2) 児童相談所における相談件数の推移

### ●相談件数全体の状況

図4は、平成30年度に児童相談所が受理した相談内容の内訳です。相談件数は10,531件で、前年比103.9%でした。内訳は、心身障害の相談が3,807件(36.2%、うち知的障害が28.7%)を占め、虐待以外の養護相談が2,173件(20.6%)、虐待相談が1,374件(13.0%)、しつけなどの育成相談が1,698件(16.1%)、非行相談が328件(3.1%)となっています。

<図4>

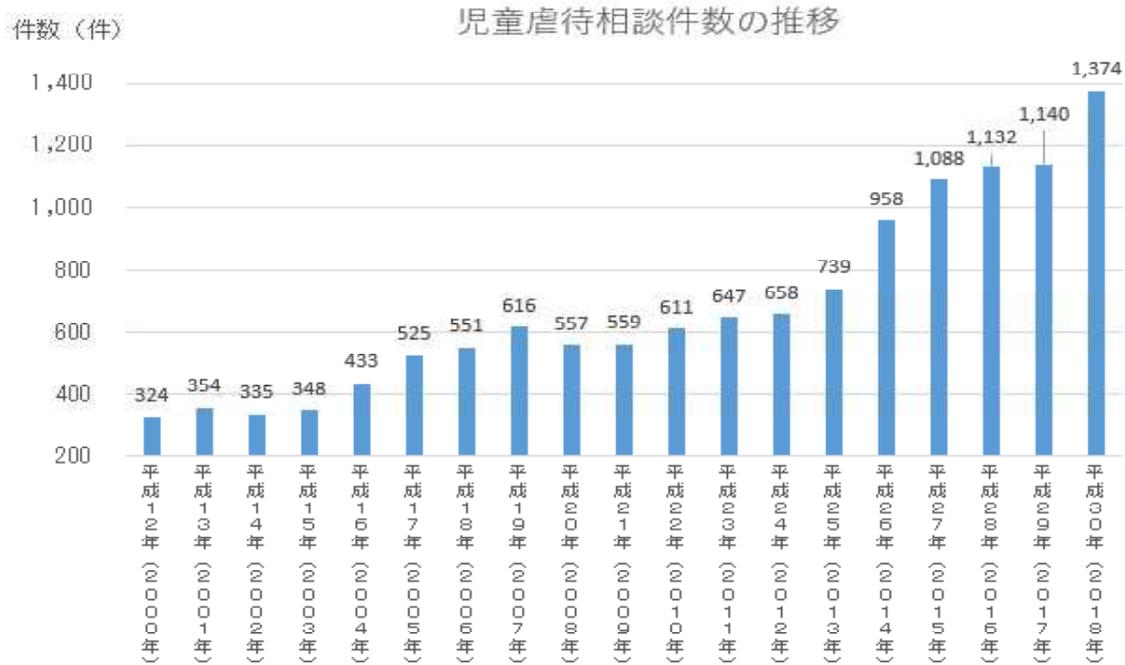
相談内容の内訳(平成30年度:10,531件)



### ●虐待相談件数の状況

図5は、各年度における県内の児童相談所で受理した児童虐待通告(相談)の推移です。平成30年度の受理件数は1,374件で、平成12年度(324件)の4倍以上となり、過去最多となっています。このうち75%に当たる1,037件で実際に虐待があったことを確認しています。

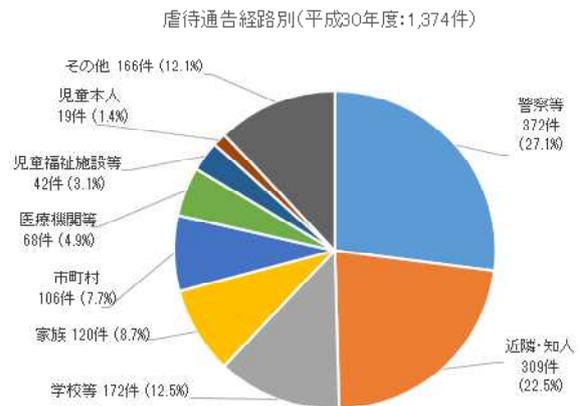
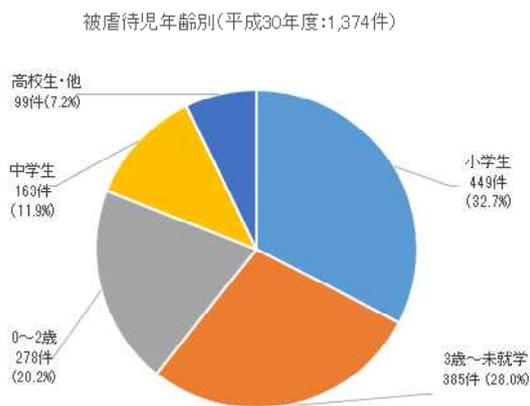
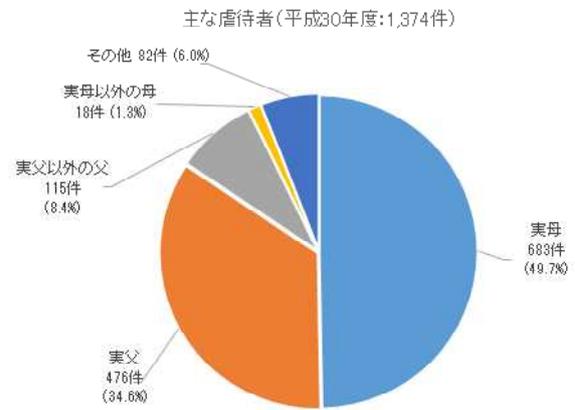
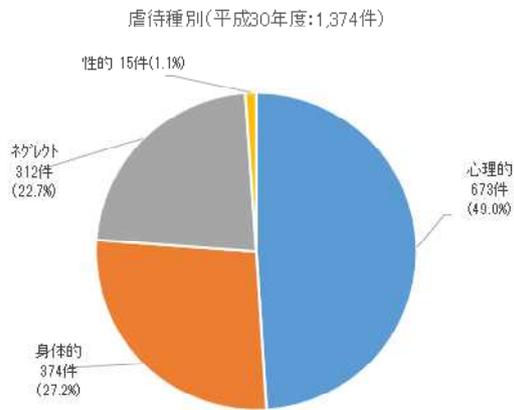
<図5>



内訳をみると、心理的虐待49.0%、身体的虐待27.2%、ネグレクト22.7%、性的虐待1.1%となっています。

被虐待者は、小学生が32.7%、3歳から未就学が28.0%、0～2歳は20.2%で、8割以上が小学生以下となっています。

虐待者は、実母が50%を占め、実父と合わせた実親が85%となっています。



### (3) 社会的養育関係施設の設置状況

#### ●本県における社会的養育(施設養護)の設置状況

##### ア 乳児院

乳児院は、乳児※(保健上、安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合には、幼児※を含む。)を入院させて養育し、併せて退院した者について相談その他の援助を行うことを目的とする施設です。

県内には、3施設あり、高崎市、桐生市、太田市に各1か所で、定員は合計48人となっています。

名 称	定 員	所 在 地
愛育乳児園	20人	高崎市足門町
桐育乳児園	15人	桐生市相生町
東光乳児院	13人	太田市熊野町

##### イ 児童養護施設

児童養護施設は、保護者のない子ども※(乳児を除く。ただし、安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合には、乳児を含む。)、虐待されている子どもその他環境上養護を要する子どもを入所させて養護し、併せて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す。

県内には、8施設あり、前橋市に2か所、高崎市に3か所、太田市に1か所、渋川市に1か所、富岡市に1か所となっています。定員は合計407人(うち地域小規模児童養護施設36人)です。

名 称	定 員	所 在 地
地行園	78(12)人	前橋市江木町
鐘の鳴る丘少年の家	66(6)人	前橋市堀越町
児童養護施設希望館	30人	高崎市大橋町
児童養護施設希望館八幡の家	45人	高崎市八幡町
フランススコの町	51(6)人	高崎市金古町
児童養護施設子持山学園	51(6)人	渋川市吹屋
東光虹の家	50(6)人	太田市熊野町
こはるび	36人	富岡市蚊沼

※定員のカッコ内は、地域小規模児童養護施設の定員

※児童福祉法第4条第1項において、乳児は生後1歳未満の者、幼児は1歳以上小学校就学前の者、児童は18歳未満の者としています。本計画では、基本的に児童を「子ども」と表記しています。

### ウ 児童自立支援施設

児童自立支援施設は、不良行為をなし、又はなすおそれのある子ども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子どもを入所させ、又は保護者の下から通わせて、個々の子どもの状況に応じて必要な指導を行い、その自立を支援し、併せて退所した者について相談その他の援助を行うことを目的とする施設です。

県内には、1か所あります。

名 称	定 員	所 在 地
群馬県立ぐんま学園	54人	前橋市川原町

### エ 児童心理治療施設

児童心理治療施設は、心理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に、医療的な観点から生活支援を基盤とした心理治療を中心に、学校教育との緊密な連携による総合的な治療・支援を行う施設です。

県内には、1か所あります。

名 称	定 員	所 在 地
青い鳥ぐんま	入所部：38人 通所部：15人	みどり市大間々町大間々

### オ 自立援助ホーム（児童自立生活援助事業）

義務教育を終了した、原則15歳から20歳までの者であって、児童養護施設等を退所したもの又はその他の都道府県知事が必要と認めたものに対し、これらの者が共同生活を営む住居（自立援助ホーム）において、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事業です。

県内には、1か所あります。

名 称	定 員	所 在 地
オーレの家	5人	高崎市上並榎町

## カ 母子生活支援施設

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、入所者の自立促進のための支援を行っていますが、近年では、DV被害者（入所理由が夫等の暴力）が入所者の半数以上を占めています。

県内には、4か所あります。

名 称	定 員	所 在 地
のぞみの家	20世帯	前橋市岩神町
高崎市あすなろ寮	18世帯	高崎市倉賀野町
伊勢崎市母子生活支援施設 伊勢崎ハイツ	13世帯	伊勢崎市曲輪町
虹ヶ丘園	20世帯	太田市熊野町

#### (4) 里親の状況

##### ア 里親制度の目的

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に、養育への正しい理解と温かい愛情を持った里親の下での養育を提供するものです。里親の家庭において、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ります。

平成20年改正児童福祉法により、社会的養護の質の拡充のため、里親委託を促進するための制度的な枠組みが整備され、「養育里親」と「養子縁組里親」の区別、里親認定登録制度の見直し、研修の義務化、里親手当の引上げ等が行われました。

また、平成23年3月には、「里親委託ガイドライン※」が制定され、“里親委託優先の原則”が明確に示され、里親及びファミリーホームにおける養育の質の確保と向上を目的として、「里親及びファミリーホーム養育指針」も制定されました。

さらに、平成28年改正児童福祉法では、国や地方公共団体の責務として、子どもが「家庭における養育環境と同様の養育環境」である里親やファミリーホームにおいて継続的に養育されるよう、必要な措置を講じなければならないとされました。

##### 里親委託優先の原則 ～「里親委託ガイドライン」より抜粋～

家族は、社会の基本的集団であり、家族を基本とした家庭は子どもの成長、福祉及び保護にとって自然な環境である。このため、保護者による養育が不十分又は養育を受けることが望めない社会的養護のすべての子どもの代替的養護は、家庭的養護が望ましく、里親委託を優先して検討することを原則とするべきである。特に、乳幼児は安定した家族の関係の中で、愛着関係の基礎を作る時期であり、子どもが安心できる、温かく安定した家庭で養育されることが大切である。

社会的養護が必要な子どもを里親家庭に委託することにより、子どもの成長や発達にとって、

- ① 特定の大人との愛着関係の下で養育されることにより、自己の存在を受け入れられているという安心感の中で、自己肯定感を育むとともに、人との関係において不可欠な、基本的信頼感を獲得することができる、
- ② 里親家庭において、適切な家庭生活を体験する中で、家族それぞれのライフサイクルにおけるありようを学び、将来、家庭生活を築く上でのモデルとすることが期待できる、
- ③ 家庭生活の中で人との適切な関係の取り方を学んだり、身近な地域社会の中で、必要な社会性を養うとともに、豊かな生活経験を通じて生活技術を獲得することができる、

というような効果が期待できることから、社会的養護においては里親委託を優先して検討するべきである。

## イ 里親の種類

里親には、以下の4種類があります。

### ○養育里親

「保護者がいない・保護者に監護させることが不相当」な子どもをいずれは実親の元へ戻ることを視野に入れて養育する里親

### ○養子縁組里親

要保護児童について養子縁組によって養親となることを希望する里親

### ○親族里親

要保護児童に対して、扶養義務のある3親等内の親族で養育者としてふさわしい里親

### ○専門里親

養育里親のうち、養育が必要であると知事が認めた被虐待児童、非行児童、障害のある子どもに対し、養育を行う里親

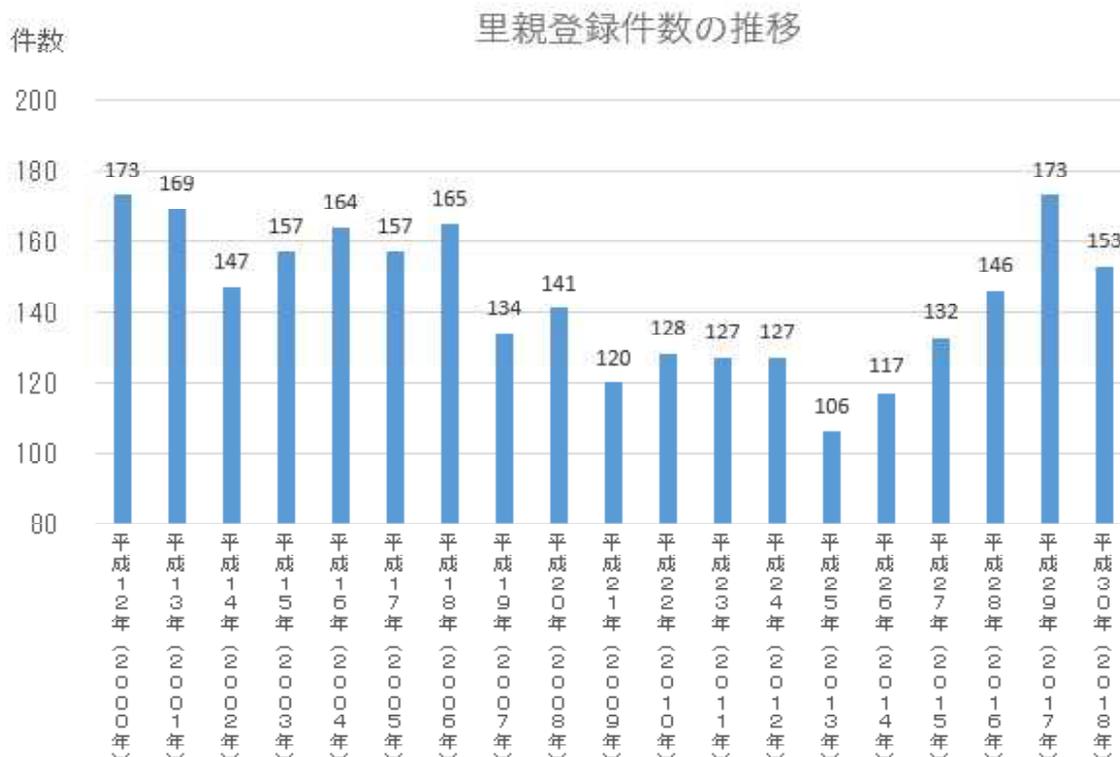
養育里親については5年ごと、専門里親については2年ごとに里親継続の意思、家庭の状況等調査を実施し、研修修了を経て登録更新を行うことになっています。



図6は本県における里親登録件数の推移です。里親登録数（毎年度3月31日現在）については、平成12年度に最大の173世帯となって以来、減少傾向にありましたが、近年は増加傾向にあり、平成29年度に173世帯まで戻りました。

平成31年4月1日現在の登録状況は、153世帯で、内訳は養育里親66世帯、養子縁組里親36世帯、養育里親及び養子縁組里親44世帯、親族里親7世帯となっています。なお、養育里親のうち、専門里親は10世帯（兼養育里親）となっています。

<図6>



#### (5) 小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム事業）の状況

ファミリーホームは、児童養護施設、里親制度と並ぶ新しい児童養護のかたちとして、平成21年度から制度化されました。養育者を3人以上（補助員を含む）置いて運営することが条件で、養育者の住居において、定員5～6人の子どもを養育するものです。

県内には、6者あり、定員は合計34人です。

名称	定員	所在地
ファミリーホーム上野	6人	前橋市表町
ファミリーホーム鶴が谷	5人	前橋市鶴が谷町
中野ホーム	5人	前橋市関根町
ファミリーホームひまわり	6人	高崎市倉賀野町
ファミリーホームはなみずき	6人	桐生市天神町
循環の森やまの家	6人	前橋市富士見町

## 2 社会的養育の将来像

### (1) 各年度における代替養育を必要とする子ども数の見込

図7は、本県における、0～18歳の人口の推移と将来推計です。平成16年には、383,550人でしたが平成30年には、313,245人となり、減少が続いています。令和27年度には、203,263人となると推計されています。

<図7>

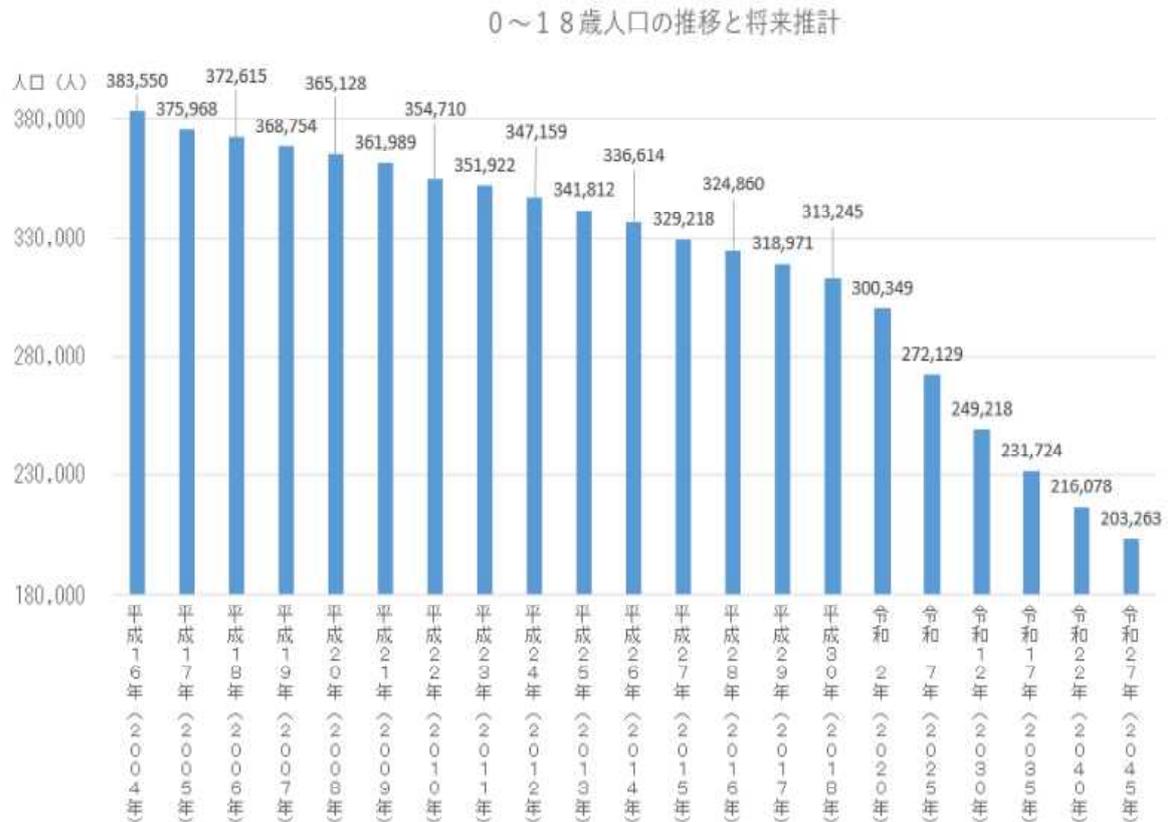
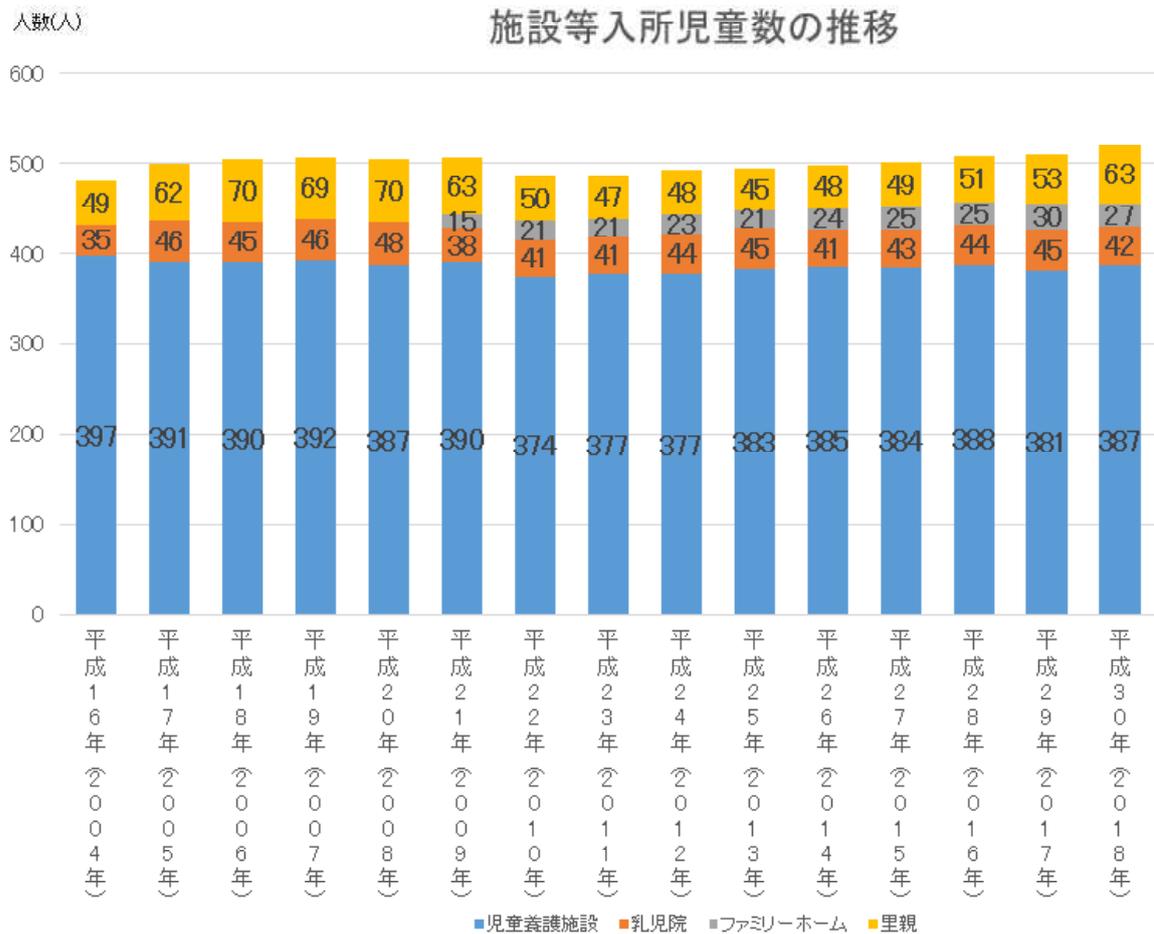


図8は、毎年度の児童養護施設と乳児院、里親、ファミリーホームに措置・委託された児童の最大入所時の推移を示したものです。

<図8>



近年の状況を見ると、平成25年度から30年度までの間で、0～18歳の児童人口が28,567人（8.4%）減少しているのに対して、施設等入所児童は25人（5.1%）増加しています。この状況は今後もしばらくの間は続くと考えられ、児童人口の減少に対して、代替養育を必要とする子どもは増加していくと考えられます。

こうしたことを踏まえると、令和11年度までの各年度における代替養育を必要とする子どもの数の見込は次の表になります。

（単位：人）

年 度	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11
0～18歳	539	543	549	553	557	563	568	572	578	583	588
3歳未満	74	74	75	76	76	77	78	78	79	80	80
3歳以上就学前	95	96	97	97	98	99	100	101	102	103	104
学童期以降	370	373	377	380	383	387	390	393	397	400	404

## (2) 社会的養育の整備

平成31年4月1日現在の里親登録件数が153世帯であることや、乳児院、児童養護施設及びファミリーホームの定員の合計が489人であるのに対して、実際の里親及びファミリーホームへの委託児童数や乳児院及び児童養護施設の入所児童数が490人※であることから、現時点においては社会的養育の供給量は充足しているように見えます。

しかし、前述したとおり、里親には種類があり、すべての里親登録世帯が、即座に子どもを受託できるわけではありません。また、施設については、入所のほかにも一時保護委託で子どもを受けている場合もあり、特に乳児院については、常時、一時保護委託を受けている状況となっています。このような一時保護委託を必要とする子どもを踏まえると、社会的養育の供給量は十分とは言えません。

今後の社会的養育においては、代替養育が必要な子どもに対して、平成28年改正児童福祉法の理念のもと、子どもの最善の利益の観点から、子ども一人ひとりにとって、最適な養育環境を提供していく必要があります。

養育環境の整備にあつては、まずは、家庭養育優先原則に基づき、代替養育の中心となる里親やファミリーホームの重要性がますます増大していきます。

一方で、代替養育を必要とする子どもの中には、里親やファミリーホームでは養育が困難な、心理職や医師、看護師などの専門職による即時の対応が必要となるケアニーズが非常に高い子どももおり、そうした体制を完備する乳児院や児童養護施設の重要性も増大していきます。特に乳児については、乳児院に入所している子どもの多くが何かしらの疾患を抱えていたり、病名がなくても虚弱体質であったりと、定期的な通院や、常時看護師によるきめ細やかなケアが必要となっています。こうしたことから、ケアニーズの高い子どもに対して安心・安全な養育環境を整備していく必要があります。

これらのことを踏まえ、代替養育が必要な子どもに養育される環境がなくなることのないよう、本県においては次の(3)のとおり、代替養育を必要とする子どもの受入体制を整備していきます。

---

※平成31年4月1日現在の人数

児童養護施設	372人
乳児院	33人
里親	60人
ファミリーホーム	25人
計	490人

●代替養育を必要とする子どもの受入見込

<里親・ファミリーホーム>

(単位：人)

年 度	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11
3歳未満	17	18	20	22	24	26	29	30	32	32	32
3歳以上就学前	15	21	27	33	39	46	52	58	64	71	78
学童期以降	69	86	97	108	132	144	156	167	179	191	202
計	101	125	144	163	195	216	237	255	275	294	312

<児童養護施設>

(単位：人)

年 度	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11
3歳未満	14	12	11	9	7	5	3	1	0	0	0
3歳以上就学前	80	75	70	64	59	53	48	43	38	32	26
学童期以降	284	276	269	259	251	243	234	226	218	209	202
計	378	363	350	332	317	301	285	270	256	241	228

<乳児院>

(単位：人)

年 度	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11
3歳未満	43	44	44	45	45	46	46	47	47	48	48

●里親等委託率※

(単位：%)

年 度	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11
3歳未満	23	24	27	29	32	34	37	38	41	40	40
3歳以上就学前	16	22	28	34	40	46	52	57	63	69	75
学童期以降	23	26	29	32	34	37	40	42	45	48	50
計	21	26	29	33	38	42	45	49	52	55	58

※里親等委託率とは、社会的養育のうち、里親及びファミリーホームの委託児童数並びに乳児院及び児童養護施設の入所児童数の合計に対する里親及びファミリーホームの委託児童数が占める割合