

第1章 社会的養護を必要とする児童やニート等の現状等

1 社会的養護を必要とする児童の現状と課題

社会的養護とは、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です。このような養育や支援の過程で、「食」や「農」がどのように関わることができるか検討することが、この特集編の目的です。

ここでは、その前提となる社会的養護を必要とする児童の現状と課題について整理します。

（1）社会的養護について

社会的養護の対象児童は、約4万7千人

ア 社会的養護の理念と機能

社会的養護は、「子どもの最善の利益のために」「社会全体で子どもをはぐくむ」という考え方を理念としています。

その機能としては、「養育機能」（家庭での適切な養育を受けられない子どもを養育する）、「心理的ケア等の機能」（虐待等の様々な背景の下で、適切な養育が受けられなかったこと等により生じる発達のゆがみや心の傷を癒やし、回復させ、適切な発達を図る）、「地域支援等の機能」（親子関係の再構築等の家庭環境の調整、地域における子どもの養育と保護者への支援、自立支援、施設退所後の相談支援等を行う）が挙げられます。

イ 要保護児童

社会的養護の根拠となる法令は、児童福祉法です。同法では、満18歳に満たない者を「児童」と定義し、保護者のない児童又は保護者に監護させることが不適當であると認められる児童を「要保護児童」としています。

ウ 社会的養護の施設等

社会的養護の場としては、施設養護と家庭養護に分けられます。前者には、「乳児院」「児童養護施設」「情緒障害児短期治療施設」「児童自立支援施設」「母子生活支援施設」「自立援助ホーム」があります。後者には、「里親」「ファミリーホーム」があります。

これらの養護の対象となる児童は、約4万7千人となっています（表Ⅰ－1－1）。

社会的養護に「食」や「農」がどのように関わるかを検討する場合、本来表Ⅰ－1－1に示す施設で養育されているすべての児童を対象にすべきですが、ここでは、施設養護の中で入所児童が最も多い「児童養護施設」と、家庭養護の大宗を占める「里親」を代表例として検討を進めます。また、児童養護施設等を退所した児童等が20歳になるまで入所できる「自立援助ホーム」についても対象とします。

表Ⅰ－１－１ 施設数、児童数等

里親	家庭における養育を里親に委託		登録里親数	委託里親数	委託児童数	ファミリーホーム	養育者の住居において家庭養護を行う(定員5～6名)	
	区分 (里親は重複登録有り)	養育里親 専門里親 養子縁組里親 親族里親	8,726世帯	3,292世帯	4,295人		ホーム数	177か所
			7,001世帯	2,617世帯	3,283人		委託児童数	671人
			602世帯	152世帯	184人			
			2,124世帯	183世帯	179人			
			445世帯	434世帯	649人			

施設	乳児院	児童養護施設	情緒障害児短期治療施設	児童自立支援施設	母子生活支援施設	自立援助ホーム
対象児童	乳児(特に必要な場合は、幼児を含む)	保護者のない児童、虐待されている児童その他環境上養護を要する児童(特に必要な場合は、乳児を含む)	軽度の情緒障害を有する児童	不良行為をなし、又はなすおそれのある児童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児童	配偶者のない女子又はこれに準ずる事情にある女子及びその者の監護すべき児童	義務教育を終了した児童であって、児童養護施設等を退所した児童等
施設数	130か所	589か所	38か所	58か所	263か所	99か所
定員	3,853人	34,252人	1,779人	3,854人	5,265世帯	656人
現員	3,000人	29,399人	1,286人	1,525人	3,714世帯 児童6,028人	390人
職員総数	4,088人	15,575人	948人	1,801人	1,972人	372人

小規模グループケア

809か所

地域小規模児童養護施設

243か所

※里親数、委託児童数は福祉行政報告例(平成24年3月末現在)
※施設数、ホーム数、定員、現員、小規模グループケア、地域小規模児童養護施設のか所数は家庭福祉課調べ(平成24年10月1日現在)
※職員数(自立援助ホームを除く)は、社会福祉施設等調査報告(平成23年10月1日現在)
※自立援助ホームの職員数は家庭福祉課調べ(平成24年3月1日現在)
※児童自立支援施設は、国立2施設を含む

資料：厚生労働省「社会的養護の現状について(参考資料)平成25年3月」

第Ⅰ部
第1章

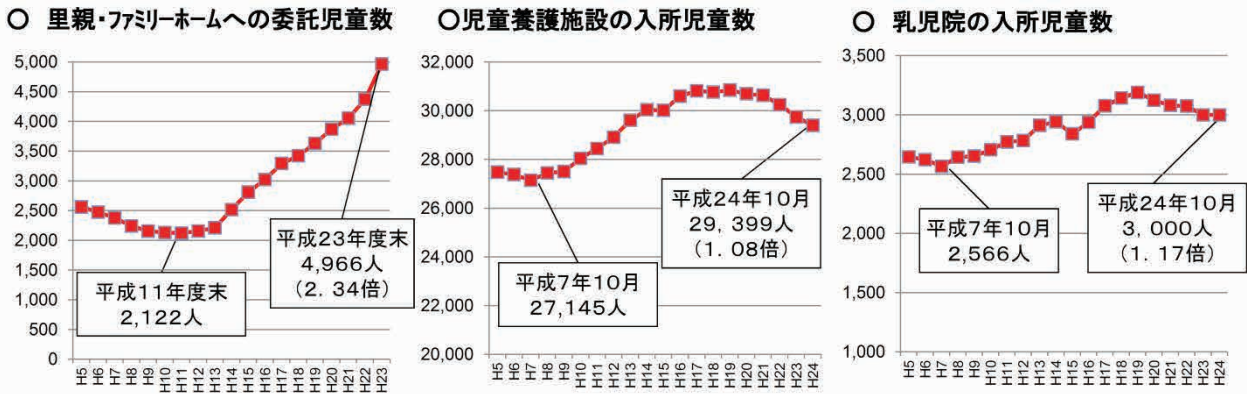
(2) 社会的養護の現状

少子化に逆比例して、社会的養護が必要な児童は増加

ア 要保護児童数の増加

要保護児童数は、少子化に逆比例して増加しており、ここ十数年間で里親等への委託児童数は約2倍、児童養護施設の入所児童数は1割増、乳児院は2割増となっています(図Ⅰ－１－１)。

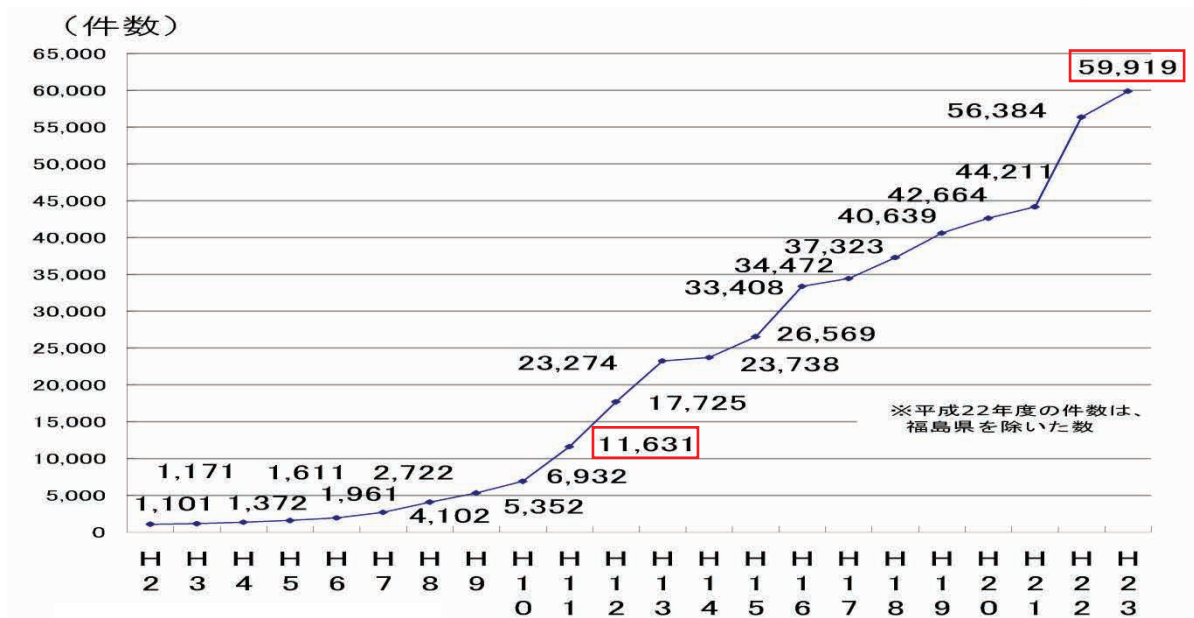
図Ⅰ－１－１ 要保護児童数の推移



資料：厚生労働省「社会的養護の現状について(参考資料)平成25年3月」

少子化に反して要保護児童数が増加している原因として、児童虐待の増加が挙げられます。全国の児童相談所における児童虐待に関する相談件数は、児童虐待防止法施行前の平成11年度（1999年度）に比べ、平成23年度（2011年度）には約5倍に増加しています（図I-1-2）。

図I-1-2 全国児童相談所における児童虐待に関する相談件数



資料：厚生労働省「社会的養護の現状について（参考資料）平成25年3月」

イ 児童養護施設の概要

児童養護施設は、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い、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っています。

平成25年（2013年）4月1日現在、全国では591か所、中国・四国地域には70か所の児童養護施設があります（表I-参-1）¹。

現在、児童養護施設の5割が大舎制であり、定員100人を超えるような大規模施設もあります。近年、社会的養護が必要な子どもは、できる限り家庭的な環境で安定した人間関係の下で育てることが必要と考えられるようになってきました。このため、施設のケア単位の小規模化（小規模グループケアやグループホーム²化等）が推進されています。

ウ 自立援助ホームの概要

社会的養護の下で育った子どもは、施設等を退所し自立するに当たって、保護者等から支援を受けられない場合が多く、その結果様々な困難に突き当たることが多くあ

¹ 「（表I-参-○）」については、第I部特集編の参考資料に掲載。

² グループホームとは、本体施設の支援の下、地域の民間住宅等を活用して家庭的養護を行うもの。

ります。このような子どもたちが他の子どもたちと公平なスタートが切れるように自立への支援を進めるとともに、自立した後も引き続き子どもを受け止め、支えとなるような支援の充実を図ることが必要です。

このため、自立援助ホーム（児童自立生活援助事業）があります。自立援助ホームは、義務教育を終了した20歳未満の児童等であって、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。

平成25年（2013年）4月1日現在、全国では100か所、中国・四国地域には14か所の自立援助ホームがあります（表Ⅰ－参－2）。

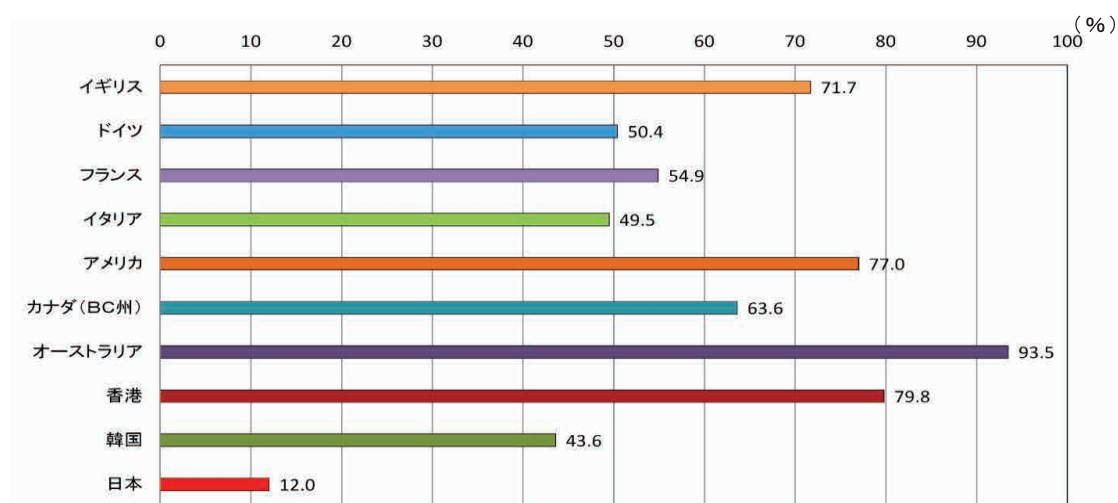
エ 里親の概要

里親とは、児童福祉法に基づき要保護児童4人までの養育を家庭に委託する制度です。里親制度の趣旨は、家庭での養育に欠ける児童等に、その人格の完全かつ調和のとれた発達のための温かい愛情と正しい理解をもった家庭を与えることにより、愛着関係の形成等児童の健全な育成を図るものとされています。里親には、養育里親、専門里親、養子縁組里親及び親族里親の4種類があります。

また、ファミリーホーム（小規模住居型児童養育事業）も、養育者の住居において児童の養育を行う制度であり、児童5～6人の養育を行う点で、里親を大きくした里親型のグループホームということで生まれた経緯があります。

里親等委託率³については、制度が異なるため単純な比較はできませんが、欧米主要国では、里親委託がおおむね半数以上を占めるのに対して、日本では、里親は僅か1割にとどまっており、施設養護への依存度が高い現状にあります（図Ⅰ－1－3）。

図Ⅰ－1－3 各国の要保護児童に占める里親委託児童の割合（2010年前後の状況）



資料：厚生労働省「社会的養護の現状について（参考資料）平成25年3月」

³ 里親等委託率とは、社会的養護を受ける子ども（里親及びファミリーホームへの委託児童数＋乳児院及び児童養護施設の入所児童数）のうち、里親及びファミリーホームへの委託児童数の割合。

（３）社会的養護の課題

低い大学進学率、食における経験・体験不足、退所後も続くハンディ

ア 児童養護施設

（年長児童の進路）

児童養護施設入所児童の進学、就職の状況を、厚生労働省がとりまとめた「社会的養護の現状について（参考資料）平成25年3月」（以下「社会的養護の現状について（参考資料）平成25年3月」という。）で見ると、中学卒業後の高校進学率は94.0%で、一般（全中卒者）の98.2%より若干低い状況ですが、高校卒業後の進路は、大学進学が11.0%で、一般（全高卒者）の53.9%に比べ著しく低い状況となっています。

したがって、児童養護施設入所児童の多くは、高校卒業後に就職することになり、施設を退所して自立しなければなりません。また、中学卒業後に就職する子どもや高校を中途退学した場合も施設を退所して自立しなければならない現実があります。

（食生活等）

近年、児童養護施設に入所する子どもは、基本的な食生活が確立されていないまま入所してくる例が増えています。このことから、食事場面での気づきや指導・支援が必要なことが多々あります。そうした場面で子どもの育ちに積極的に関わりを持ち、食を通して生活習慣の改善に繋げることが求められています。

しかし、児童養護施設では、調理員が厨房で調理した給食を、食堂で食べるスタイルが大半です。このため日常の生活の中で、食材の購入から料理までの過程を側で見たり、一緒に行ったりすることが難しい状況です。また、家族で出かける外食や来客を迎えての食事等、多様な食事の機会も不足しています。

（退所後の課題）

施設に入所している児童が就職する際は、住み込みや寮舎への入居等が大部分となりますが、近年そのような雇用先は減少しています。以前は、企業が中卒の子どもを受け入れ、成長させる機能を有していましたが、今の企業は、人を育てる機能が衰退していると言われています。

このため、退所児童は、自分でアパート等を借りることが必要となりますが、住宅の賃貸契約に際して保証人がいなくて困ることがあります。また、住宅の確保を職場に依存している場合は、雇用状況が変化すれば住宅を失い、ホームレスに陥りやすくなる懸念もあります。

イ 自立援助ホーム

自立援助ホームは、自立支援の一環として、施設を退所して就職する児童やその他必要と認める児童に、共同生活を行う住居を提供して、生活指導等を行うものです。本来は、児童養護施設よりも自立度の高い利用対象を想定していることから、人員配置や事業費は少なく、食費や光熱水費等各ホームで設定した利用料を入居児童が負担する仕組みとなっています。

しかし、実態としては、一人での自立した生活が困難であるため利用している場合

が多く、虐待を受けた、発達障害を抱えている、高校を中退した、家庭裁判所の補導委託等、様々な困難を抱えている児童等を引き受けています。

このように、自立援助ホームの利用は、自立生活力の不十分な子どもが多いことから、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もあります。20歳以上の利用を可能とする必要性については、将来的な検討課題となっています。

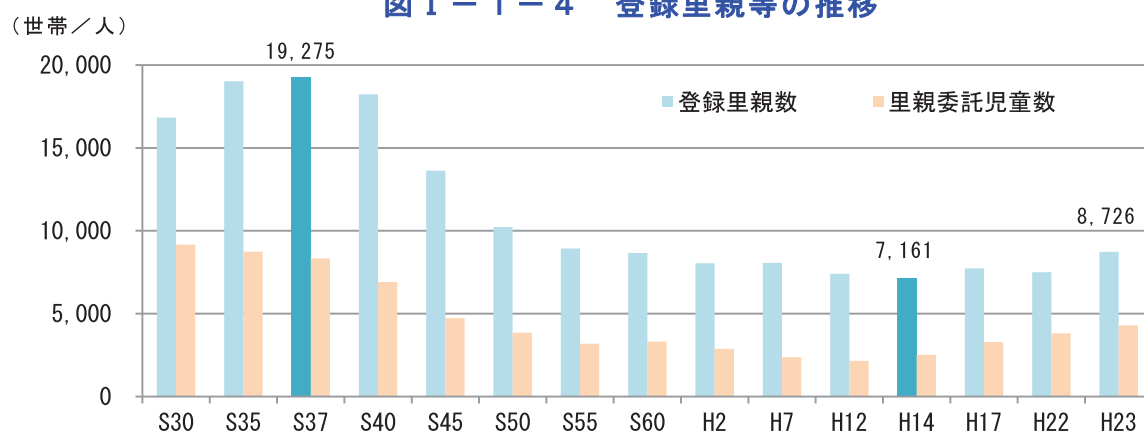
ウ 里親

平成23年度（2011年度）の里親等委託率は、「社会的養護の現状について（参考資料）平成25年3月」によると13.5%ですが、平成22年（2010年）1月に閣議決定された「子ども・子育てビジョン」では、平成26年度（2014年度）に16%とする目標が設定されています。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平成23年（2011年）7月にとりまとめた社会的養護の課題と将来像では、欧米主要国では3割～7割（平成14年厚生労働科学研究調べ）であることを踏まえ、日本でもビジョン目標達成後その後の十数年間で、里親等委託率を3割以上へ引き上げる目標を掲げて推進すべきとしています。

この里親委託を進めるためには、登録里親を確保しなければなりません。しかし、登録里親数は、昭和37年度（1962年度）末の19,275世帯をピークに減少が続き、平成14年度（2002年度）末には7,161世帯まで減少しました。その後若干増加に転じ、平成23年度（2011年度）末には8,726世帯となっています（図Ⅰ－1－4）。

登録里親確保の問題としては、里親制度の社会的認知度が低く、新規委託可能な登録里親が少ないことや、現在の登録里親の高齢化等があります。

図Ⅰ－1－4 登録里親等の推移



資料：厚生労働省「社会福祉行政業務報告－平成23年度一年次推移統計表」

（４）「食」や「農」の視点からの取組

要保護児童を社会全体で育てるために、「食」や「農」が支援できることを探る

ア 子ども・子育てビジョン

平成22年（2010年）1月に閣議決定された「子ども・子育てビジョン」（以下「ビジョン」という。）においては、冒頭に、「子どもは社会の希望であり、未来の力で

す。子どもの笑顔があふれる社会は個人の希望や夢を大切にする社会です。だからこそ社会全体で子どもと子育てを応援していきたいと思います」と宣言しています。

また、ビジョンの基本的な考え方では、「多様な家族形態や親の就労の有無に関わらず、すべての子どもの育ちと子育てを切れ目なく包括的に支えます」と、ライフサイクル全体を通じて社会的に支えることとしています。

さらに、ビジョンの主要施策の中では、「里親やファミリーホームの促進、施設のケア単位の小規模化など家庭的養護の拡充（中略）等により社会的養護の充実を図ります」と、特に支援が必要な子どもが健やかに育つように取組を進めるものとしています。

最後に、ビジョンは、今後の取組に向けた推進方策において、「政府を挙げて、子どもを生み育てることに夢を持てる社会の実現のための施策を強力に推進します」「社会全体における理解と広がりをもった取組の促進のため、（中略）広く社会に向けた情報発信を行います」と、政府を挙げた取組や情報発信等を推進することとしています。

このようにビジョンにおいては、すべての子どもの育ちと子育てを社会全体で支援するものとして、特に支援が必要な子ども（要保護児童等）が健やかに育つように社会的養護の充実を図ることとしています。

イ 「食」や「農」が有する機能や効果、役割等

一方、例えば、平成22年（2010年）3月に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」においては、「農山漁村における安らぎ、癒^{いや}しの機能や、農作業等の体験を通じた教育的効果、心身機能の回復・向上や健康の維持・増進等、農林水産業・農山漁村が有する教育、保健・休養等の多面的機能に注目し、都市と農山漁村、関係府省が連携して、農山漁村を教育、医療・介護の場として活用するための施策を推進する。その際、これらの機能の効果を調査・検証し、具体的な施策の実施につなげる」「子どもを農山漁村に宿泊・滞在させるとともに、農林水産業等の体験を行わせ、当該地域の人々との交流を深めるなどの取組も重要である。こうした取組については、農山漁村への経済効果のほか、子どもの生きる力を育むなど、教育的な効果を得られていることを踏まえ、関係府省で連携し、受入体制の整備等を促進する」としています。

このことから、「食」や「農」が有する機能や効果を活用して、子どもの育ちと子育てを支援することが可能であるだけでなく、「食」や「農」には子どもの育ちと子育てを支援する役割があるものと考えます。

ウ 要保護児童の自立に「食」や「農」が支援できること

この報告書では、社会的養護の課題やビジョン、そして「食」や「農」の有する機能及び役割等を踏まえて、社会全体で要保護児童を支援するといった視点から、食や農業・農村の様々な資源（人や農地、技術等）や機会を活用した支援の可能性を探ることとします。

このため、社会的養護を行っている施設等（児童養護施設、自立援助ホーム、里親）だけでなく、退所児童等アフターケア事業⁴の運営者、農業者・農園等を訪問して調査・ヒアリングを行い、さらに児童養護等に関する有識者との意見交換等を行いました。

これらの調査等を基に、第2章では、中国・四国地域等において実施している先進的・特徴的な取組事例を整理するとともに、今後自立をサポートするための仕組みを検討する際に参考となるような事例等を紹介します。

さらに、第3章では、現状と課題を踏まえ、各地における取組（事例）の分析から得られた自立支援のポイントを取りまとめ、要保護児童等の自立に向けて「食」や「農」の視点からできることを提案していきます。

⁴ 表Ⅰ－参－3 退所児童等アフターケア事業一覧（平成24年10月1日現在）を参照

2 ニート等の現状と就労支援

ニートやひきこもり等社会的自立が困難な若者（以下「ニート等」という。）については、今日大きな問題となっています。少子・高齢化が進展する中で、次代の担い手である若者が自立を果たせないままでは、社会全体にとって大きな損失となってしまいます。

ニート等が置かれている現状は、本人の努力不足によるものというより、社会環境の大きな変化によるしわ寄せが若者に及んだ結果が大きいと考えられており、このような問題についても、社会全体で取り組み、支援する必要があります。

ここでは、ニート等の現状を把握するとともに、その就労支援に向けた施策を紹介します。

（1）ニートについて

15～34 歳で、仕事も通学も家事もしていない若年無業者は、約 63 万人

ア ニートとは

ニート（NEET）とは、「進学も就職もせず教育訓練も受けない」を意味する英語（Not in Education, Employment or Training）の頭文字をとったもので、1999 年（平成 11 年）の英国内閣府の報告書で使用されたものに由来する言葉です。

我が国では、厚生労働省において、「15～34 歳の若者で、仕事に就いておらず、家事も通学もしていない人」を「ニート」と定義しています。また、総務省統計局「労働力調査」において、「年齢を 15～34 歳に限定し、非労働力人口のうち家事も通学もしていない若年無業者」を「いわゆるニート」として把握しています。

イ ニートの状況

我が国においては、若年人口が減少する一方、ニート（若年無業者）の数は、平成 24 年（2012 年）で約 63 万人と、引き続き高い水準にあります（表 I-1-2）。

ニートになると、その職業生涯は損なわれ、社会とのつながりを失うなど、若者が自らの可能性を広げて豊かな人生を歩むことが難しくなるばかりでなく、本来、社会の担い手として、経済成長、社会保障制度を支える側に立つべき時にそれができず、そればかりか、将来的に生活保護に陥るリスクを有するなど、社会にとっても大きな損失となります。

このようなことのないよう、ニート等の若者に対し、職業的自立に向けた支援を強力に進めていくことは、我が国にとって重要な政策課題の一つであるとされています。

表Ⅰ－１－２ 若年無業者の推移

	若年無業者（万人）	若年人口（万人）	若年人口に対する 無業者の割合（％）
平成 16 年	64	3,319	1.9
平成 17 年	64	3,256	2.0
平成 18 年	62	3,186	1.9
平成 19 年	62	3,084	2.0
平成 20 年	64	3,006	2.1
平成 21 年	63	2,929	2.2
平成 22 年	60	2,855	2.1
平成 23 年	61	2,793	2.2
平成 24 年	63	2,733	2.3

資料：総務省統計局「労働力調査」

（２）ひきこもりについて

狭義のひきこもりは 23.6 万人、広義のひきこもりは 69.6 万人と推計

ア ひきこもりとは

厚生労働省では、「仕事や学校に行かず、かつ家族以外の人との交流をほとんどせずに、6 か月以上続けて自宅にひきこもっている状態」を「ひきこもり」と定義しています。

ひきこもりは、単一の疾患や障害の概念ではなく、様々な要因が背景となって生じます。

イ ひきこもりの状況

内閣府が平成 22 年（2010 年）2 月に実施した「若者の意識に関する調査（ひきこもりに関する実態調査）」によると、「ふだんは家にいるが、近所のコンビニなどには出かける」「自室からは出るが、家からは出ない」「自室からほとんど出ない」に該当した者を「狭義のひきこもり」と定義し、「ふだんは家にいるが、自分の趣味に関する用事の時だけ外出する」に該当した者を「準ひきこもり」と定義したところ、推計数はそれぞれ 23.6 万人、46.0 万人となっています。さらに、「狭義のひきこもり」と「準ひきこもり」を合わせた者を「広義のひきこもり」としたところ、69.6 万人となっています（表Ⅰ－１－３）。

表Ⅰ－１－３ ひきこもり群の定義・推計数

ふだんは家にいるが、近所のコンビニなどには出かける	15.3 万人	狭義のひきこもり 23.6万人
自室からは出るが、家からは出ない	3.5 万人	
自室からほとんど出ない	4.7 万人	
ふだんは家にいるが、自分の趣味に関する用事の時だけ外出する	準ひきこもり 46.0万人	
計	広義のひきこもり 69.6万人	

資料：内閣府「若者の意識に関する調査（ひきこもりに関する実態調査）」

（３）ニート等への就労支援

地域若者サポートステーション事業

サポステにおける職業的自立に向けた支援のプログラムに農作業を活用

ア 地域若者サポートステーションの概要

ニート等の若者に対しては、地域若者サポートステーション（以下「サポステ」という。）において、一人一人の状態に応じた相談を行い、若者と課題を共有しつつ、その職業的自立に向けた支援が行われています。

これは、厚生労働省と地方自治体が協働し、働くことに悩みを抱えるニート等の若者の職業的自立を目指し包括的に支援する事業（地域若者サポートステーション事業）で、若者支援の実績やノウハウを持つ地域の NPO 法人等に事業を委託しています。

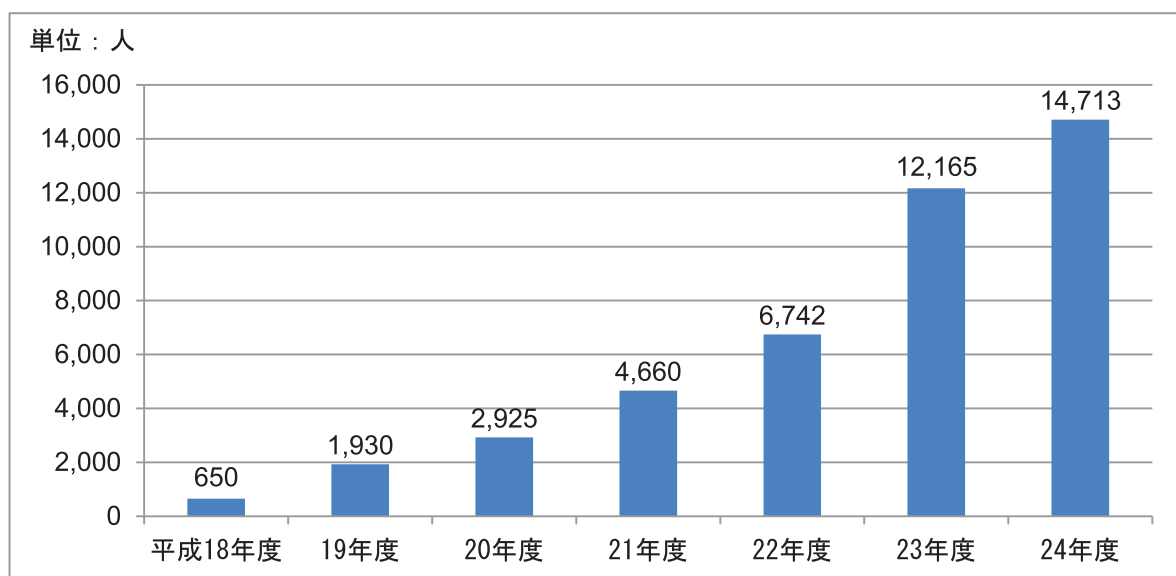
モデル事業として実施された期間（平成 18 年度（2006 年度）及び 19 年度（2007 年度））を含めると、既に事業開始後 6 年が経過しました。その間、サポステの拠点数も順次増え、平成 24 年度（2012 年度）には、全国で 116 か所、中国・四国地域で 16 か所（表 I－1－4）となっています。また、年間の進路決定者数（図 I－1－5）が、平成 24 年度（2012 年度）には 1 万 4,713 人に上るなど、着実に実績を挙げており、高校中退者への支援や貧困の防止等に向けて、サポステに対して寄せられる期待も大きくなっているところです。

表 I－1－4 中国・四国地域の平成 24 年度サポステ事業選定団体等一覧

県 名	実 施 地 域	団 体 名 称
鳥取県	県全域	社会福祉法人 鳥取こども学園
島根県	県東部地域（隠岐地域を含む）	NPO 法人 ユースネットしまね
	県西部地域	NPO 法人 ユースネットしまね
岡山県	県全域	NPO 法人 リスタート
広島県	県全域	NPO 法人 キャリアネット広島
山口県	防府市を中心とする県央部	NPO 法人 コミュニティ友志会
	周南市を中心とする県東部	（社） 山口県労働者福祉協議会
	宇部市を中心とする県西部	NPO 法人 ライフワーク支援機構
徳島県	東部・中央・南部地域	（社） 徳島県労働者福祉協議会
	西部地域	（社） 徳島県労働者福祉協議会
香川県	東部地域	（株） 穴吹カレッジサービス
	西部地域	NPO 法人 さぬき自立支援ネットワーク
愛媛県	中予地域・南予地域	イヨテツケーターサービス（株）
	東予地域	イヨテツケーターサービス（株）
高知県	高知市	社会福祉法人 高知県社会福祉協議会
	県全域（高知市を除く）	NPO 法人 青少年自立援助センター

資料：厚生労働省「平成 24 年度地域若者サポートステーション事業選定団体等一覧」

図Ⅰ－１－５ 進路決定者数の推移



資料：厚生労働省職業能力開発局キャリア形成支援室

イ 就労支援の状況

全てのサポステにおいて、事業開始当初より、①キャリア・コンサルタントが若者一人一人の状態にあった相談支援を行うとともに、②コミュニケーション訓練等のステップアップのためのプログラムの作成、就職活動実施に向けての講座、保護者向けセミナー等を実施し、さらに、③職場見学・体験を行うこと等により、職業的自立に向けた支援を行っています。また、平成22年度（2010年度）より、一部のサポステにおいて、高校中退者等に対するアウトリーチ（訪問支援）や生活支援・学び直し支援を行っています。

このような支援を行う中で、中国・四国地域においては、農作業を活用したプログラムを取り入れて就労支援の成果を上げているサポステがあります。今回の情勢報告では、農政局管内のサポステのうち、中国地域で2か所、四国地域で2か所、計4か所のサポステを訪問してその取組を伺いました。その成果や課題等については、第2章の【事例10】～【事例13】において紹介します。