

平成 28 年 12 月 9 日

亀井委員

委員会報告資料のかながわ子どもみらいプランの点検・評価についての中で、里親制度についての委託率の話が出ていました。今回、この質問をさせていただくに当たって、今日も、委員会の前に、里親とはそもそも何だろうか、養子縁組って何だったかと思いつくために、PCで検索してみたのです。里親と検索すると、動物愛護として犬猫の里親のことが出てきて、だんだん見ていくと中間くらいのところに里親制度がやっと出てきました。そこから入ると、厚生労働省の里親制度の簡単な仕組み解説になっているのです。何が言いたいかというと、里親と言うけれども、なかなかやはり認知されていないというか、市民権を得ていないというか、動物のことばかりおっしゃっていて、動物以上に大事な子供への愛情、養育というものが少し軽んじられているのかと思ったので、いろいろ教えていただきたいと思い、質問させていただきます。基本的なところで、里親制度ですが、里親には大きく分けて四つの種類があるとお聞きしています。御説明いただけますでしょうか。

子ども家庭課長

里親制度については、児童福祉法に位置付けられた制度になります。親の病気や虐待といった様々な理由で、家庭で暮らすことができない子供たちを自らの家庭に受け入れて温かい愛情と理解を持って育てる、児童の福祉を保障する制度になります。今、お話しされました四つの里親は、一つ目、様々な事情の子供を預かって育てる養育里親、二つ目、養育里親のうちで専門的な対応を要する子供たちを預かる専門里親、三つ目、親が死亡等で養育できない場合に親族が預かり育てる親族里親、四つ目、養子縁組を目的に子供を預かり育てる養子縁組里親の四つになっております。里親へ委託できる子供の数は4人までとなっているところですが、このほかに里親が養育補助者を雇用して運営する里親型のファミリーホームというものがあります。この場合は定員が6人までとなっております。

亀井委員

再確認ですが、養育里親と養子縁組里親の違いをもう少し詳しく教えてください。

子ども家庭課長

養育里親は児童養護施設と同じように、基本的に実の親がいるものの、その親が育てられない子供たちを自らの家庭に受け入れて育てるという里親です。緊急で短期間預かる場合もあつたり、または高校卒業まで預かるというような場合もあつて、実親との交流を行うこともあるという様なことができます。一方、養子縁組里親というのは、実の親がいない場合で、養育を拒否している場合とか、その子供と養子縁組を前提に活動することを目的とした里親になります。このため、養育里親とは異なって親子関係が結ばれることになります。このように、養育里親は、保護が必要な子供に対する社会貢献の活動であるのに対し、養子縁組里親は、主に子供が欲しい方たちが身寄りのない子供を引き

取って、実の親子関係を築いていくという違いがあるところです。

亀井委員

一般的に里親というと、養子縁組里親のことを里親と言うのだと思っていたのですが、養育里親という形で社会貢献のために養子になるという方もいるのですけれども、この養育里親になる方は、どのような方が多いのでしょうか。

子ども家庭課長

養育里親になられる方というのは、子宝に恵まれず、社会貢献を兼ねて子供を育ててみたいと考えられる方ですとか、子育てがある程度落ち着いて成人になられたりして、それで社会貢献として希望される場合もあるという2パターンがあります。

亀井委員

里親に委託される子供、親がいない子供が多いかと思いますが、実際には、養育里親ということの里子になる方は特にそうでしょうか、どういふ子供が多いのでしょうか。

子ども家庭課長

どのような子供が委託されるかということですが、養育里親には乳幼児から高校生まで幅広い年齢層の子供たちが委託されております。委託される理由は様々ですが、例えば、親が長期間の入院療養が必要となって委託される場合、それから、ネグレクトの状態にあつて保護者の家庭環境が改善されるまで親子分離が必要な場合、また、高校生くらいの年齢の子供でも、虐待によって、保護者と一緒の生活を望まないという子供もいますので、そういう場合には社会的自立も含めて委託する場合があります。

亀井委員

少し前もニュース、新聞記事でもありましたが、実子がいながら、社会貢献に非常に頑張っている方という話だったが、実子がいるのだけれども養育里親にもなつて、実際に自分の実の子と養子の子という里子がいるわけです。里子の方を殺めてしまったという事件がありました。やはり非常に問題だと思つていて、殺められてしまった子供は、里子の方も非常に悲劇的なことだけれども、実子の方も同じ生活環境にいと、そういう実態があつたと仮定した場合は、その子供たちに対しても教育上の悪影響というのもあると思うのですが、何でそんなことが起きたのでしょうか。養育里親になるための条件というのは非常に厳しいとは思つたのですが、こういったことが神奈川県でも起こり得ないとも限らないと思つているのです。実際に実子がいて養育里親になつてくる方、また、そういうことがないような配慮は神奈川県としてできているのかということも併せて、教えてください。

子ども家庭課長

今、委員がおっしゃられた事件については、東京都杉並区で平成22年に起きた事件でした。そこで、預かった子供を殺してしまったという事件でした。私どもの方にも、実の子供がいて里親を申し込まれる方はいます。そういう方々の話を聞きますと、やはり、虐待を受けている子供を何とか自分たちでできないかということで申込みされてくる場合が多々あります。そういうときには児童相談所の方でいろいろ話をさせていただいて、お預けする子供と実子との関

係もいろいろ出てきますという話をさせていただいた上で、興味を持たれた方にお預けしているという流れになります。

亀井委員

社会貢献したいということで、これからも実子がいながら養育里親になりたいという方が出てくるかもしれませんし、そのときには、より厳しいチェックというか、平成22年の事件のようなことがないように、是非、実子の方、里子になる方が幸せな方向に行くように配慮していただきたいということを申し上げておきます。

それから、里親への委託率が今回の委員会報告資料の中で出てくるのですが、里親委託率はどうやって推移していますでしょうか。

子ども家庭課長

里親委託率ですが、これは里親に委託されている子供の数を里親、乳児院、児童養護施設等の施設で養育されている子供全ての数で割って算出しているものです。県の児童相談所が里親に委託している子供の割合は、この10年間で11%で推移しているところです。ちなみに、平成28年9月末現在の委託率は12.5%となっているところです。

亀井委員

全国的にはどのくらいの順位なのですか。全国の47都道府県、地方自治体もありますが、どのくらいの位置付けになっているのでしょうか。

子ども家庭課長

国から出ているのが平成26年度末の数字ですが、全部で政令指定都市や児童相談所設置市を含めると69市あり、本県の場合は低い方で下から数えて12番目というところです。

亀井委員

他県に比べると下から12番目ですから低いと思いますが、なぜでしょうか。

子ども家庭課長

里親委託が進まない理由ですが、里親になる方の多くが、実子を育てた経験がないということ、あるいは少ないため、産まれたばかりの新生児ですとか、虐待などの配慮を要する子供たちを養育するスキルが不足しているということが一つです。また、預ける子の実の親が、子供が里親になつて子供をとられてしまうと感じて、里親に委託を拒否することも一つあります。そのほか、児童相談所が支援する子供の多くは家庭環境に恵まれず、親との愛着関係が十分育っていないため、大人への不信感を抱くなど、配慮を要する子供ですが、里親の方々の中には年齢が低く、育てやすい子供を希望する方が多いということもあります。一方、神奈川県の特徴ですが、政令市と横須賀市を除く県所管域には、比較的児童養護施設が充実しているというところがあります。この児童養護施設の方に、先ほどの委託率のように措置していけばしていくほど、里親の委託率が減っていったってしまうという状況があるのです。それで、児童相談所は必ずしも里親委託に頼らなくても、施設の方に預けた方が良い環境、安心できるのではないかと感じてしまうところも要因の一つと考えられます。そのように、児童相談所の方の意識が十分里親に委託していてもよいのだという

ころにまで至っていないというところが、神奈川県としては少し大きな課題と考えております。

亀井委員

委託率に関しては、いろいろな施設があつて、里親も含めて、先ほどお話のあったファミリーホーム等も、全部の施設を分母にした上での里親の数ということなので、神奈川県として、ほかの施設が充実しているとなかなか数字が上がっていかないという実態があるのかもしれませんが、そうすると、例えば、新潟県は41%くらいなのです。静岡県静岡市にしても39%、大分県にしても30%近くあるのですが、これらの県や市は、今申し上げた委託率の分母の数が小さいから、必然的に委託率は高くなるのです。神奈川県も同じように頑張っているのですが、分母が大きいからなかなか神奈川県としては数字が上がってこないということですのでよろしいのでしょうか。

子ども家庭課長

評価ですが、一番委託率の高い新潟県については、非常に施設が少ないと聞いております。また、神奈川県内の川崎市については、施設が少ないので委託率は高めになっております。今、委員の方からお話ありました大分県などは独自の取組をしていて、その中で委託率を増やしているところもあると聞いておりますので、そういったところを参考にしていかなければいけないと考えております。

亀井委員

大分県は、どのような取組を行っているのでしょうか。

子ども家庭課長

大分県の例ですが、里親制度の説明会の対象を絞って、少人数でも関心の高い方たちにしっかりと情報を届けて、里親の申請に確実につなげる取組をしていると聞いております。このほかに、関心の高い方にトライアル里親と言っていますが、トライアル里親になってもらって、施設で生活する子供たちに家庭体験をさせる活動を通じて、里親登録に結び付ける取組を行っていると聞いております。

亀井委員

神奈川県として、今、お話ししていただいたこと等を含めて、これからできることというのはあります。いろいろと大分県の例を参考にしながらできることあると思うのですが、すぐにできるというか、やはり効果を上げなければいけないのですけれども、それに対して今の事例を含めて、どのように考えているのでしょうか。

子ども家庭課長

私どもも、昨年6月に海老名市内に里親センターひこばえというのを民間の児童福祉施設法人に委託する形で、運営しはじめました。先ほどのような取組を徐々にですが、やりはじめて、委託率も少しずつ上がってきていると思います。

亀井委員

そういう施設を利用しながら、相談機能をししっかりと充実させていくという話でしたが、例えば、里親、里子として生活が始まったということで、順調に

推移したと思ったのですが、里親との仲がよくない、里親に虐待されてという
ことで、元のいた施設に戻ってくるということも考えられると思うのですが、
そういったことはあるのでしょうか。

子ども家庭課長

本県においても、今、委員のお話しにあった子供は、数名ですがいます。た
だ、委託する前にできるだけ戻らない形で、マッチングと言いますが、里親と
子供とのマッチングを十分見極めて、委託します。それでもうまくいかないと
きがあるので、そのときには、里親家庭の方を訪問していろいろ話を聞いたり、
中には児童相談所に来ていただいて話を聞き、その辺りの関係性を修復してい
くという作業をしているところです。

亀井委員

どのくらいの方が、もう一回トライをし直して、修復し直すという感じにな
るのか、割合としてはいかがでしょうか。

子ども家庭課長

年間に数名ですので率は出していませんが、率としては高くないと認識して
います。

亀井委員

そういった意味で、先ほどの子ども家庭課長の答弁にもあったように、里子
というのは、親からの愛情が全然足りずに成長してきたので、体は大きいので
すが、心の状態は成長していないということもあるし、発達障害の方、軽度の
知的障害の方とか、要するに親が育てられなくて、育てにくいのでネグレクト
の状態になったので里親のところに来たという子供たちが多いのです。育てに
くいと言ってはあれですが、育てるのに非常に難儀するということか、そういう子
供たちが多いのです。それは、元の親の愛情が足りなかったというのはあるの
でしょうが、そうすると、里親の方は非常に大変なので、例えば、レスパイト
ですとか、里親の方々にしっかりとした養育支援をするために里親支援相談員
という方もいますが、その辺りの方々との連携や里親の方々に対してのフォロ
ーアップ体制ということは、これからやらなければいけないと思うのです。ど
んどん里親の方を増やしていきましょ、養育里親ですから、18歳までです
からお願いしますというのはよいが、里親の方が非常に大変だと思うわけ
です。その辺りのフォローアップ体制ができてなければ、先ほどのリターン率
が向上するということか、悪い方向に行ってしまうのではないかと思うので
すが、それに対してはどのように考えていますでしょうか。

子ども家庭課長

委員お話しのとおり、里親がどのように大変なところをやわらげていくか
というところが、非常に重要です。そのために里親に対して、先ほどお話しに
ありましたレスパイトというのも里親間同士で行ったり、それから、里親サロ
ンと申して、里親同士が語り合うという場も行っています。今までは、児童相
談所が中心になって行っておりましたので児童相談所の管内だけだったのです
が、今回、里親センターができて、県全域の中でそういった話合いができるサ
ロンを設けることもできるようになってきたり、また、研修なども拡大してき
たりしていますので、その中で里親を支えていきたいと思っております。

亀井委員

これは決まりがないので、なかなかそれは皆様方の御意見が全然違うところだと思うので、少し聞いてみたいのですが、特に特別養子縁組で里親になった方、里子になった方、赤ちゃんの段階から特別養子縁組していますから、自分の実親との縁を切って、養親との縁を結んだという方なのです。ただ、赤ちゃんのときだから全然分からないのですが、だんだんと大きくなっていくと、これも最近クローズアップされていることだけれども、自分は本当はこの人の実の子ではないのだということを知らせるべきか、それとも隠しておくべきか議論になっていて、血液型が全然違っていればおのずと分かることなので、それは仕方がない。しかし、血液型だって、この養親の子供としてこの子が生まれてくるという血液型も十分考えられるわけで、そういったとき、大きくなったときに、この子に実は私は養親なのだと言うべきか、言わないべきかという選択があったりするのですが、それについてどう思われますでしょうか。

子ども家庭課長

実は、養育里親の中でも養子縁組をされる方はいます。特別養子縁組をされる方もいます。特別養子縁組というのは、6歳までの間に住みますので、多くの子供たちは、実の親なのか、違う親なのかということは分かりません。多くの里親の方は、できるだけ里子として来たということを伝えたくないと言います。ただ、私どももずっと見ている中で、いつかは分かってしまうという事実がたくさんあります。そのときに子供が傷付くよりは、早い段階で里親が心構えを持って、いつかの段階で子供に伝えていくということが望ましいのではないかという形で伝えることは多くあります。

亀井委員

これは、いろいろ考え方もありますし、実際に児童養護施設とかで働いていた経験がある方、ない方、実際に里親になろうと思っている方、そうではない方では、やはり相違があるでしょうから、それも参考にさせていただきます。

それから、保育における3歳の壁について、お尋ねしたいと思います。今回のかながわ子どもみらいプランの点検をとったところで、小規模保育所の利用児童が3歳に達した際に、いわゆる3歳の壁に対応するため、連携施設の確保に努めていく必要があるということが書かれております。また、平成28年6月の第2回定例会本会議において、私から知事に対し、この3歳の壁に対して質問したわけです。3歳の壁というのは、いわゆる3歳になったときに小規模保育所から出ていかなければいけないので、もう一回保活をしなければいけないという親にとって非常に大変な苦労がかかるのですが、知事に対して、本県の人はどうするのですかと尋ねたときに、小規模保育所に隣接する幼稚園に対して、連携施設となっただけのように働き掛けていきますという答弁がありました。そこで、確認の意味で何点かお聞きするのですが、県所管域には、いわゆる小規模保育所がどのくらいあって、そのうち連携施設が確保できているのは何施設くらいありますか。

次世代育成課長

小規模保育所の数ですが、平成28年4月1日現在で申し上げますと、県所管域に45箇所の小規模保育所があり、そのうち確保できているのが22施設とな

っております。

亀井委員

連携施設が確保できていない施設について、どんな事情があるか確認されていますでしょうか。

次世代育成課長

もちろん認可保育所というところが小規模保育所の連携施設になった場合については、卒園児を確実に受け入れるために、3歳児の入園枠というのを優先的に確保していく必要があります。認可保育所では、2歳児のクラスから進級してくる児童で、本県の場合には既に3歳児の定員が埋まっているといったところが多くあり、小規模保育所の卒園児の分まで確保できないといった事情もあります。また、連携施設になった場合については、発達や家庭環境などに課題がある子など、卒園児の方の特性とか状況にかかわらず、必ず受け入れなければいけないといった義務が課せられるといったことに対する警戒感が強い、さらに連携施設になった場合については、今後、受ける児童の情報といったことも情報収集をふだんからしなければいけないとか、児童の特性でそれに合った保育環境を整えなくてはならないといった業務的なところの負担が見込まれるといった、様々なことを懸念して連携施設をお断りになるケースがあると伺っております。

亀井委員

実際に認可保育所でゼロ歳児からずっと上がってくる方もいるし、途中から入ってきて、今みたいな形で、懸念を持たれながら保育事業をやられるということなので非常に大変なのですが、幼稚園が、この連携施設になるためには、やはり体制整備が必要だということですが、具体的にどのような体制整備を行わなければならないと思われませんか。

次世代育成課長

幼稚園の場合には、ふだん児童に対する4時間程度の幼児教育をされておりますが、小規模保育所の卒園児を受け入れた場合については、当然のことながら、御両親が就労しておりますので、通常の教育時間の前後の時間に預かり保育を実施し、児童に大体1日8時間程度の保育のサービスを提供するように体制を整える必要があります。こういったことを実施するためには、職員が交代で勤務するローテーションを組むということが必要になりますので、具体的には職員数を増やすといった運営体制の整備を行わなければいけないということになります。

亀井委員

時間的な問題もあるし、施設によってはいろいろ体制整備が必要なのですが、これは幼稚園となっており、保育園から幼稚園と移るので、利用する側、利用者の方々にも影響があると思いますが、どのような課題があると思いませんか。

次世代育成課長

新制度になってから小規模保育所ができたわけですが、その利用に当たりましては、認可保育所と同じに公的なサービスの中で展開されますので、所得に応じて市町村が定めた保育料を御負担いただくということになります。その後、

卒園して、幼稚園を利用するといった場合については、その保育料についてそれぞれの園で定めている保育料を支払っていただくこととなりますし、その前後の時間帯の預かり保育の保育料も支払っていただくこととなります。この預かり保育料についても、それぞれの園が定めるとなっており、卒園後、連携施設先の幼稚園を利用した場合については、その前の小規模保育の保育園のときの利用料と比べると経済的な負担が増える場合があります。

亀井委員

やはり一番問題なのは、経済的負担だと思うのです。その経済的負担が増すとすると、幼稚園への連携というのはなかなか難しいと思うのですが、県として、どのようにフォローアップできそうでしょうか。

次世代育成課長

幼稚園に連携施設になっていただくということを促進するためには、その利用者の経済的な負担が増えないように配慮をする必要があると考えております。県としては、制度的に新たにつくられたものですので、幼稚園が預かり保育を実施する場合に、現行の預かり保育の補助の増額といった公的な補助を拡大することで、結果的に保護者の負担を軽減するように、まずは国に対して、そういった制度的な整備というもの、また、連携施設の確保対策といったことについても国にしっかりと働き掛けてまいりたいと思っております。

亀井委員

平成28年9月10日くらいの新聞記事で、この小規模保育に関しては、3歳以上も受け入れるべきではないか、特区を使って規制緩和をしながら行っていた方がよいのではないかということ、東京都の小池知事が発言されたのです。私もいろいろなことを考えて幼稚園や認可保育所への委託みたいなことを考えると、非常に手続上も難しいし、今のような経済的なことも考えなければいけないということもあるので、小規模保育所の年齢制限を撤廃してもよいのではないかと思っております。これについてはどのようなお考えでしょうか。

次世代育成課長

今お話しにありましたとおり、東京都の方で特区制度を活用して小規模保育の定員の増、具体的には小規模保育は19人以下ですので、そのうちの1学年分について19人を超える認可定員を認めて増やす、また、預かる期間を延ばすということの内容ですが、小規模保育のゼロ、1、2歳で19人以下の小さい施設ですので、その中で活動が活発になった3歳以上の子を受入れ続けるということは、保育の質の面からも決して好ましいものではないと考えているところで

亀井委員

この問題に関しては、まだ、国への働き掛けなど、いろいろ県としてできることを私もしっかりと模索していかなければいけないと思うので、次回以降も引き続き、質問させていただけるようにしっかりと準備してきたいと思っておりますので、お願いします。