

令和元年度第2回「支援を必要とする子どものための部会」摘録

日 時 令和元年8月6日（火） 9：30～11：00

場 所 職員会館かもがわ 第5会議室

出席者 徳岡博巳部会長，
石塚かおる委員，井筒隆夫委員，岡美智子委員，渋谷千鶴委員，芹澤出委員，長
澤敦士委員，増田正昭委員

欠席者 小谷裕実委員

次 第

1 部会員及び事務局の紹介等

- (1) 部会員及び事務局の紹介
- (2) 部会長挨拶

2 議題

「京都市における代替養育を必要とする子ども数・里親養育を必要とする子ども数の見込みについて」

(司会：渡部 子ども若者はぐくみ局子ども若者未来部子ども家庭支援課児童支援係長)

事務局	<p>令和元年度 第2回「支援を必要とする子どものための部会」を開催する。</p> <p>本日の会議については、市民の皆様に議論の内容を広くお知りいただくため、公開することとしており、あらかじめ御了承いただきたい。</p> <p>また、当審議会の施行規則において、当部会は委員の過半数が出席しなければ、会議を開くことができないこととされているが、本日は、委員9名中、8名の方に御出席いただき、会議が成立していることを御報告申し上げます。</p> <p>部会長の人選については、当審議会の全体会議の安保会長の決定により、徳岡委員にお願いすることとしている。</p> <p>それでは、徳岡部会長から一言御挨拶をお願いします。</p>
部会長	<p>(部会長挨拶)</p>
事務局	<p>それでは、ここからの議事進行については、徳岡部会長をお願いします。</p>
部会長	<p>それでは、議事に入る。</p> <p>京都市社会的養育推進計画における「京都市における代替養育を必要とする子ども数・里親養育を必要とする子ども数の見込みについて」事務局から説明をお願いします。</p>
事務局	<p>(資料3説明)</p>
部会長	<p>ただ今の事務局からの説明について、意見聴取する。</p>
岡委員	<p>代替養育を必要とする子ども数の推移については、分かったが、質の推移についてはどう考えているか。また、資料においては、重度の虐待とあるが、どのような虐待が重度とされるのか、その定義はどうなっているか。</p>
事務局	<p>通告件数や認定件数が増えてきているが、それは軽度の虐待の部分が出てきているということについて、児童相談所が直接支援を必要としない、地域での寄り添い支援が必要なケースに定義づけしている。</p> <p>重度なケースについては、緊急性があり、命に関わるケースや、児童相談所において積極的に一時保護等の措置を必要とするケースを考えている。</p>
岡委員	<p>そういったケースは、すぐに動かないといけないケースであると認識され、京都市でもそういった体制になっているのか。</p>

事務局	<p>他都市では、虐待の認定を市町村の窓口と児童相談所両方で行っているところもあるが、京都市では児童相談所で一元的に認定し、対応方針を決めているところであり、あまりばらつきはないかと考えている。</p>
増田委員	<p>虐待の相談、認定件数が年々増えていることについて、代替養育を必要とする子ども数とは関連がないということであるが、本当にそうか。虐待認定されたが措置されていない、家庭に戻せるという判断でいいのか、という感じがする。保護者に、施設や里親の理解がなく、措置に抵抗されているようなケースはないのか。虐待の認定が増えているのに、それを見込まないのに違和感がある。逆にもっと社会的養育について宣伝し、「子どもは宝」という考え方を広めていくべきではないか。そうやって、家庭への支援が入っていくことで、虐待問題も解決すると思う。</p> <p>里親委託についても、里親への抵抗がある中、比率だけで計算して数だけ上げてもうまくいくのか。</p>
事務局	<p>増田委員のおっしゃるとおり、代替養育を必要とする子ども数が増えない、という結論の裏では、家庭復帰する場合の家庭への支援を充実させていかなければならないし、里親委託についても普及啓発の取組を行っていかなければならないと考えている。そうでないと、当初計画の里親委託率3割も、達成は難しいと考えている。</p>
芹澤委員	<p>社会的養育ビジョンの元になるのは児童福祉法の改正で、そこで家庭養育優先の原則が明記されたが、今回の資料にはそのあたりの考え方が全く盛り込まれていないのではないかと。実際に京都市は、地域の窓口である福祉事務所に児童福祉司を配置して、児童相談所と連携し、家庭養育を行う地域で見守りをしていこうという体制を強化していこうとしている。しかし、そのあたりの家庭復帰を目指す件数等の数字が全く盛り込まれていない。</p> <p>虐待相談件数は増加しているのに、施設入所者数は減少し、地域の要対協で管理しているケースも減少しているというが、ここの充実を図っていかないと、代替養育を必要とする子どもは減少しない。施設入所者数が減少することで里親委託率が向上することになるので、家庭復帰を目指すケースがどれくらいあるのか、そういったケースを地域のはぐくみ室で見守りを行っていくという方向性を盛り込むべき。</p> <p>国の資料が元々そういう議論に寄っているものもあるが、代替養育の数字のみに特化するのではなく、本来の家庭養護を優先することで、代替養育を減らしていくという考え方に持っていかなければならない。</p>

事務局	<p>おっしゃるとおり、代替養育の数に特化した資料になっているが、家庭養護を推進することで代替養育を減少させていくという考え方を盛り込んだ形で検討させていただく。</p> <p>言葉の説明が足りなかった部分があるかと思うが、3ページの表にお示しているところが事務局の考え方である。虐待通告・認定件数が増えている中で代替養育が減少するという一方で、各委員違和感をお持ちということであるが、まず、虐待の増加部分については両親のけんか等の面前DVやきょうだい認定によるものが多いというのが実態であり、そういった社会的関心の広がりを持っていること、また、そういったケースへの対応については、もともと家庭の課題であり、身近な相談先で対応すべきということで、今年度、児童相談所との役割分担を含めて、各区役所・市所において相談体制の強化を図っている。</p> <p>代替養育を必要とする子ども数については、事務局においての検討であり、内容含めこの場で検討いただきたい。</p> <p>施設に入所すべき児童であるが、施設に入りきれていない、いわゆる潜在的なニーズがどれくらいあるのか、里親養育についても支援の取組も不十分な中里親さんの努力に頼っている部分が大きくあるので、どう対応していくかという懸念もあるが、そもそも入所児童のうち、里親委託が必要な児童がどれくらいいるのか、そういった観点で御議論いただきたい。</p>
石塚委員	<p>施設の入所児童数については、定員が一定なので、減ることはあっても増えることはない。今暫定になっている施設もあるが、これは施設側にも責任はあり、重篤なケースが増えており、施設が崩壊寸前で、職員が非常に疲弊していて、人材確保が大変な状況にあるという悪循環になっているという現状がある。また、例えば性の問題があると、同じ施設の中に入れておけないような状況にもなる。性の問題は本当に重篤で、1回起こると10年くらいかかってその問題に取り組んでいかないといけないので、性虐待の被害児等は処遇が本当に大変である。</p> <p>また、入所児童の年齢が上がってきていて、17歳11箇月で入ってくるようなケースもある。年齢が上がってくると、起こす問題も非常に大きくなるので、1件の入所への対応が非常に大変になってきており、一概に施設入所が減ってきていると言われると辛いところである。本当は、施設でもっと受けたいが、受け切れない子どもが増えてきているのではないかと。</p> <p>また、家庭養育優先、家庭復帰が一番優先だということは、方向性としては間違っていないと思うが、そうになると、今までは施設にいた子が家に帰ることになり、そこで在宅支援を行う機関や人材が京都市で確保できて</p>

事務局	<p>いるのかということ懸念している。児童相談所は今施設よりも大変な状況だと認識していて、職員さんがすごく疲弊していると思う。施設には退所児童の支援員として、FSWや自立支援コーディネーターがいるが、児童相談所の今の状況で、施設から家庭に帰っていくケースの支援を誰が行うのか、というところが疑問である。</p> <p>さらに、里親委託の推進についても、里親委託率が増えると、子どもへの支援はもちろん、必ず親支援がついてくる。相当大変な親への支援を一体誰が行うのか、これは里親さんが行うことは難しい話である。国の方針としても里親委託する児童も家庭復帰を目指していくという方針が出ているので、委託したら20歳まで育てる里親ではなく、親つきで委託されて、親支援をしつつ、里親との関係を作りながら、実親との交流も確保して、最終家庭復帰していくような支援が必要ということになる。施設職員でもそこは辛いところであるが、子どもの数も職員の数も多いので、対応していけるところがある一方、里親さんは1人～2人の子どもをすごく大事に育て上げ、実親に返していくしんどさがあるので、そこを誰が支えていくのか、そういった支援がないと、里親のなり手はなかなか増えないと思う。</p> <p>児童相談所には今も里親支援の専属の職員はいらっしゃらないので、里親委託中の子どもに問題が起こった時に駆けつけてくれる人がどこにいるのか、施設の里親支援専門相談員ももう少し熟練すればそのあたりも対応できるのかもしれないが、そういった支援体制についても盛り込んでいただかないと、施設から出ても地域で支援されない子ども達はどうになってしまうのか、とても不安な内容である。</p> <p>資料には虐待の通告件数と施設入所者数を記載しているが、この間に一時保護児童数を掲載すると少し状況が分かりやすいかもしれない。平成26年度から30年度にかけて一時保護の件数は増えていっているところがあり、これはある程度通告件数の伸びによるものが大きいと考えている。一旦一時保護をしたうえで、施設入所や里親委託等の代替養育へいくか、家庭復帰となるかの部分において、施設入所等となる子ども数については、こういった数字に表れていくと思われる。</p> <p>また、要対協のケース数についてであるが、従前は児童相談所において虐待認定を行い、そこからかなり長く関わっていたが、中には実際に関与することは少なく、モニター的な登録もあった。しかし、近年これだけ通告件数が増えている中で、直接的な児童相談所の関わりではなく、関係機関に関わりをお願いしていくようなケースもあり、そんな中で、児童相談所の管理ケースからは外れているようなものもある。そういった点で、ケース数が一時</p>
-----	---

	<p>的に減少しているが、今後子どもはぐくみ室において体制が充実され、その関わりの中で登録されるケースも出てくる中で、また上昇に転じることも考えられる。委員の方に御意見いただいているとおり、地域、在宅での支援の部分は、京都市としても充実していかないといけないと認識している。</p>
井筒委員	<p>虐待通告件数が増えている中で、世間一般の印象としては、これまで認識されてこなかったニーズが掘り起こされていき、広がりを見せているように感じており、そんな状況では、やはり代替養育の対象人数は増加していくと考えられる。また、そういった社会的養育を必要とする子どもが出現する、例えばリーマンショックのような事件が起こると一気にそういった子どもが増えるが、そのような社会的要因がここには盛り込まれていない。近年の状況を見ると、代替養育を必要とする子どもは増えると思う。</p>
事務局	<p>今回は数の見込みに特化した説明であったため、やや荒っぽい説明になってしまったかもしれない。今後、こういった数字で推移した場合の地域の支援や里親支援の体制や担い手について、今回の資料には盛り込んでいないので、数字だけが走っているように見えるかもしれないが、現状を見据えたうえでの、今後の数字の見込みについて御議論いただければと思う。</p>
渋谷委員	<p>現実的には、代替養育を必要とする子どもの数は私も増えていくと思う。今の子育て世代は子ども時代にゲームにはまっていた世代であり、子ども時代を情緒的に過ごしてこなかったからか、子育てに少し困難を抱えているように感じる。そういった世代が今後も出てきて、子育てできない親が増えていくと、虐待も増えていくのではないかと感じる。また、施設養育を受けている子どももすごく豊かに育っていると思うので、本来は家庭に返すべきだが、返せないケースは重篤になる前に、施設で育てていただければと思う。</p>
石塚委員	<p>そう言っていただけるのはありがたいし、国も京都市においても、例えば施設にいれば塾に行ける費用が出たり、大学に行けたりと、施設養育が豊かになっているのは事実である。ただ、子どもにとっては、どこまでいっても実親が一番で、施設としては常にそれを念頭に置かなければならないし、里親に委託できる子どもは里親へ委託すべきという考え方でいるべき時代ではないかと思う。施設で育てその子どもの人生が保障できるということではなく、それは子どもの心理の問題であるので、それくらい、家庭で暮らせなくなった子どもの辛さというのは、私達には想像できないものだと思う。だからこそ、施設入所する子にも、里親委託される子も、できるだけ豊かな生</p>

	<p>活を、というのは国も市も考えてくださっていると思う。だからこそ、今なぜこんなに虐待が増え、施設に入所する子どもが減らないのか、そのはっきりした答えは持ち合わせていないが、要因を探る作業をしなければならないのかもしれない。ゲームがそれを助長している面もあるが、ゲームがあって助かっている家庭や子どももいるので、一概には言えず、よりもっと広い意味で考えていかなければならないと思う。</p> <p>実は過去には、施設入所児童は多くなく、施設はつぶれるのではないかと懸念もあったため、現在、虐待を理由に施設入所する子どもがこれだけ増えるということは、誰も予想していなかったと思う。35年前、私が施設に入ったころ虐待を理由とした入所は1人だけで、他は経済的な理由や、親の不在がほとんどであったと思う。この30年でこんな状況になるとは誰も予想していなかったと思う。</p>
部会長	<p>虐待という話題が広まってきた印象がある。20年前頃は、虐待とは認定されないが明らかに虐待ケースというのはあり、ただ、虐待と言うと親が入所に同意しないから認定しない、というケースが多かった。</p> <p>虐待については、社会情勢から身近な問題まで関わっているもので、1つの事象を取り上げて解決できるものではない。</p> <p>また、マンパワーの問題がある。そこに対応する児相、施設、里親等の人々が育たない状況になってきている。そこは別で考えていかないと、不安に感じているところである。</p>
芹澤委員	<p>トータルのには、家庭養育をどう充実させるかということになるが、家庭養育にも段階があるのはよくわかるし、この部会だけではなく、その他の部会と連携して、詰めていっていただきたい。</p> <p>1つ、代替養育に入っているのは里親、児童養護施設、乳児院だけであるので、もちろんパイを減らすのも必要ではあるが、先ほど話にあった児童養護施設では受けられないような子どもについて、児童心理治療施設や児童自立支援施設を充実させ、専門的なケアを行える施設に移すということも1つの方法である。また、別の社会的養育の施設として、母子生活支援施設があり、こちらは分離か不分離かというところを超えて支援をできるので、家庭養護に持っていくステップとして活用できる。そういった施設を活用して、支援を充実させてパイを減らすということも考えていく必要があると思う。</p>
部会長	<p>今ある器を見直すと同時に、必要な器を考えてみるということか。</p>

<p>芹澤委員</p>	<p>厚労省で示されている代替養育の対象は里親，児童養護施設，乳児院だけであるので，その他の施設は社会的養護の施設と言われており，そういった施設の活用を図って，代替養育になるケースを減らす，若しくは代替養育で見られない子どもについては，児童心理治療施設等を活用していくということで，少し代替養育の数についても，整理しやすくなるのではないかと。</p>
<p>石塚委員</p>	<p>例えば，京都市内に児童自立支援施設はないので，京都市で作るとか，児童心理治療施設をもう1施設作るとか，そういった大変な子どもをそちらに移し，支援を充実させていくことは考えられる。</p>
<p>芹澤委員</p>	<p>また，これも難しい問題だが，自立援助ホームは14歳以上が入れるので，そちらに移していくことも考えられる。</p>
<p>増田委員</p>	<p>今日，虐待問題がいろいろと出てきて，措置されず愛着障害を持ったまま社会に出て苦しんでいる子どもがいたり，48時間以内に安全確認されず虐待死した事件があったり，まだまだ出てくるのではないかと思う。虐待された子どもの傷は深く，心理的な問題もある中で，また自分の子どもを虐待したりする悪循環も起こっている。</p> <p>施設から家庭に返した子どもについても，本当にそれでよかったのか，その後上手くいっているのか分からない，子どもの虐待がそういった社会的な問題として残っているので，施設に入所する子どもが減っているのも，ある意味問題ではないか。</p> <p>日本は遅れており，そういった部分にもっと真剣に取り組むべきである。里親でも，0歳児から育てるのは良いが，大きくなってからの養育は大変である。医者が言う愛着障害からの回復は，6歳までの措置が限界，それを超えると暴力性が表出すると言われてている。家庭養育優先というが，例えば中学生になってから，里親で養育するのは大変である。</p> <p>虐待の背景として，親としての役割が果たせていない，それを理解していない親が増えており，近年核家族が増えてそういったことを教えられていない実態が昔とは違う状況である，そのあたりを踏まえて検討しないと，今の施策では解決しないと思う。</p>
<p>渋谷委員</p>	<p>子どもに対する親の責任や役割を理解していない親が多いように思う。最近，弱いものを労わる社会になっていないように感じることもある。子どもを所有物としてではなく，一人の人として育てていく責任や使命感が今の親には足りないように感じている。</p>

部会長	<p>施設や里親に大きくなってから入所すると大変という話があったが、自分が施設で勤務していたころは、乳幼児で預かって育てて、小学校高学年くらいまでに返すことを基本としていたが、最近は幼児の入所が減ってきて、なるべく在宅でという考え方からだと思うが、その中で問題がどんどん複雑化していったって、手が付けられなくなって施設に入所する、という流れがおかしいのでは、と思う。</p>
芹澤委員	<p>愛着形成ができにくくなっているというのは確かで、愛着行動は2、3歳までに行われるものだが、1つの要因として共働きが増えてきたり、保育園に0歳から預けることが増えてきて、愛着関係が薄くなってきている。特に第1子から、母が一生懸命子どもを育てて、それが認められる社会であれば、愛着は形成されやすいが、0歳から預けていると、親子の子育てに関する考え方や愛着関係が希薄になりがちである、ショートステイも同じで、リピーターも多く、そういった人たちは権利として子どもを見てもらうべきだと考えており、子育てを楽しむとか、子どもが可愛いという気持ちが生まれづらくなると思う。やはり小さい時に子どもとの愛着関係をはぐくむような働きかけを強めていくことが根本的に重要であり、そういったことで、後に虐待が減っていくと思う。</p>
長澤委員	<p>施設を出た後や、里親委託が終わった後の支援について、ユースサービス協会等が担っていると思うが、2年前に京都市が退所者を対象とした調査で、「相談相手はいますか」という設問に対して、「相談する必要がある」という答えがあり、その裏は汲み取れていないが、「自分がやっていかなければならない」「自分でやっていける」と思っているのであれば、ある意味で自立といえるのかもしれないが、一歩間違えば孤立という問題に直面するようなことである。そういった若者や、親の社会関係資本やネットワークはどこにあるのか、どう構築していくのか。代替養育を経験した後の子ども達の支援についても、触れておくべきかと思う。</p>
石塚委員	<p>そういったアフターケアの面も、施設の多機能化の一環として、だいぶ制度が進んできたように思う。ただ、相談業務というのは難しく、自立できていない、本当に困っている子どもが相談業務に行きづらいというジレンマがある。ただ、京都市ではいろんな人がいろんな形で関われるような窓口を開いていただいております、細く長く続けていくことが重要かと考えている。また、施設から出た子どもがまた我が子を施設に預けているような事例があり、そうならない取組がもう少しあればよいと思う。施設を出た子は親を頼れない</p>

	<p>し、結婚、出産のときも協力を得られないので、その時、その時に施設出身ということでどこかと繋がっていける仕組みがあってもよいと思う。若年での結婚、出産や、シングルでの出産の率が非常に高く、また、両方の両親に頼れないような事例も多い。そのあたりを支援できるような仕組みがあるといいかと思う。</p>
部会長	<p>アンケートに答えてくれる子はまだ救いがあるという状況にある。</p>
石塚委員	<p>退所者調査も、連絡がつく子にしか行えず、入院していたり、他府県に暮らしていたりと、調査できない子もいたと感じた。</p>
芹澤委員	<p>母子生活支援施設の退所者にも、犯罪を犯していたり、子育てができずまた母子になって戻ってきたりしているケースもある。もちろん、施設に繋がってくれてよかったと思うが、もう少しアフターケアとしてできることはなかったのかと思うことはある。</p>
部会長	<p>施設は子どもを預かっているだけでは機能せず、親も一緒に支援をしなければならぬ、そういう覚悟は必要である。</p>
石塚委員	<p>預かった子どもを育てるのではなく、預かった子どもと親の間に入って支援をしていると思わなければならないということを肝に銘じているところがある。つい、子どもとの愛着関係を作ることに熱心になって親を敵に回すのではなく、愛着関係を築きつつ、親子をつむぐのが施設の仕事であると考えている。</p>
部会長	<p>虐待通告について、警察からの面前DVを理由とした心理的虐待の通告が増えているということであるが、そういった機械的に通告してくる件数の中で、見相で取り上げていくべきケースがどれくらいあるのか、内訳はどうなっているのか。</p>
芹澤委員	<p>今虐待があるかないか、分離したら虐待がなくなったから大丈夫、ではなく、面前DVを経験した子どもがどんな影響を受けているのか、その後新しい生活をスタートするに当たり、DV被害者としての母のケアや苦勞してきた子どもへの心理的なケアのサポートについての観点もないといけない。地域の家庭支援、家族支援という点に力を入れて、将来的な虐待の連鎖を防いでいくということであれば、虐待がなくなったから終わりではなく、地域の</p>

石塚委員	<p>中でどんなケアが必要なのか考えていく必要がある。</p> <p>虐待やDVを見ていた子どもの傷はすごく大きいと感じている。虐待を受けている子も傷ついているが、虐待を受けているきょうだいを見てきた子も、後から重く症状が出ているように感じる。例えば身体的な暴力は「自分が悪かったんだ」という認識になることが多いが、自分の母が暴力を受けている、それも性的な暴力を受けているような場面を、子どもはどう認識していいかわからないようで、ケアに入る側も、性が絡むとどう説明していいのか、非常に難しさを感じている。</p>
部会長	<p>そういったケースに支援が必要なのはもちろんであるが、代替養護を必要とする子どもとして認識すべきケースなのかどうか、切り分ける必要がある。</p>
渋谷委員	<p>軽度のケースと重度のケースを分けるとしても、面前DVも含め、子どもにとって、すべて重度なケースということになるのではないかと。</p>
事務局	<p>事務局としては、代替養育も含め、社会的養育全体として対応させていただくところであるが、代替養育を必要とする子ども数の見込みとしては、資料の要素を元に算出させていただいたところである。本日たくさんの御議論をいただき、特に背景として社会的要因や対応策が重要であるということも認識しており、それについては、本計画及び子どもに関する総合計画においてお示しさせていただくことになる。しかし、まず、その中でも代替養育を必要とする子ども数の要素について、一旦お示しさせていただきたいと考えており、その部分について、また何か御意見があればいただきたいと思う。</p> <p>補足として、10年間の計画を立てることとなっているため、一旦数字を算出しているが、国においても制度の変遷もあり、その時の社会的情勢についてもその時々で変わっていくので、また、見直しをしていくことも必要かと考えている。</p>
部会長	<p>ありがとうございました。その他に特になければ、予定の時間となりましたので、本日は、閉会とさせていただきます。</p> <p style="text-align: right;">(以上)</p>