

平成27年度研究報告書

市区町村における児童家庭相談実践の 現状と課題に関する研究 (第2報)

研究代表者 川松 亮 (子どもの虹情報研修センター)
共同研究者 安部 計彦 (西南学院大学人間科学部)
加藤 曜子 (流通科学大学サービス人間社会学部)
川崎二三彦 (子どもの虹情報研修センター)
小出太美夫 (子どもの虹情報研修センター)
相澤林太郎 (子どもの虹情報研修センター)
富田貴代子 (子どもの虹情報研修センター)

社会福祉法人 横浜博萌会

子どもの虹情報研修センター

(日本虐待・思春期問題情報研修センター)

平成27年度研究報告書

市区町村における児童家庭相談実践の
現状と課題に関する研究
(第2報)

子どもの虹情報研修センター

目 次

I. 問題と目的	1
II. 方法	1
III. 結果	5
1. 各自治体の要保護児童対策地域協議会の取り組み	5
2. 青森県青森市の取り組み	7
3. 東京都新宿区の取り組み	19
4. 滋賀県大津市の取り組み	30
5. 愛知県豊橋市の取り組み	42
6. 東京都町田市の取り組み	57
7. 兵庫県尼崎市の取り組み	73
8. 大分県大分市の取り組み	84
9. 愛媛県松山市の取り組み	94
10. 埼玉県川口市の取り組み	106
IV. 考察	117
V. 資料	125

I. 問題と目的

2004年の児童福祉法改正により、市区町村が児童虐待の通告窓口とされ、また要保護児童対策地域協議会（以下、要対協）が法定されてすでに10年以上が経過している。この間、各市区町村で様々な工夫と模索を繰り返し、相談体制の構築と要対協の運営活性化が図られてきた。しかし、未だに十分な体制が整わず、要対協の運営に悩みを抱えている自治体も多い。今後は児童虐待予防における市区町村の役割がますます増大すると考えられるため、市区町村の取り組みの現状を整理して、今後のあり方を検討することは現在の重要な課題となっている。

とはいえ、全国の市区町村は1700を超え、その歴史や地勢、人口規模、地域の子育て環境などはそれぞれに異なっている。そのため児童家庭相談においても、画一的な方策では機能しないことが多く、それぞれの実情に応じた取り組みが求められている。

本研究では、先進的もしくは特徴的な取り組みを行っていると思われる市区町村を直接訪問し、取り組みの工夫点や課題についてヒアリングを行って、現在の市区町村児童家庭相談における現状と課題を整理し、取り組みの工夫例を紹介することを通して、市区町村児童家庭相談の全般的な向上に寄与することを目的とした。

II. 方法

1. 対象

研究の初年度は、人口規模が20万人以下の自治体を調査対象とした。研究2年目にあたる本年度は、人口規模が20万人以上の市区（政令市と児童相談所設置市を除く）9自治体を調査対象とした。表1に各自治体の基礎情報を一覧にして掲載した。

2. 手続き

(1) ヒアリングを行う自治体の選定

研究会を開催し、検討課題の把握や調査項目の確認を行ったうえで、ヒアリング対象の9自治体を合議の上で選定した。候補として挙げられた自治体には、電話連絡と文書説明にて依頼した。報告書には自治体名を記載すること、報告書原稿は事前に内容の確認と必要な修正をお願いすることを伝えて、調査の同意を得た。

(2) 事前アンケートの実施

ヒアリング調査をより円滑、かつ効率的に行うため、事前アンケート（巻末資料参照）を作成し、ヒアリング実施前に当該自治体の担当者に記入していただき、返送いただいた。事前アンケートの返送に合わせて、当該自治体の取り組みに関する情報（当該自治体で作成した虐待対応マニュアル、当該自治体の要保護児童対策地域協議会の設置要綱、統計資料など）もあわせて送付していただいた。

(3) ヒアリング項目の事前提示

ヒアリングに当たって、当該自治体から説明していただきたい（当該自治体の子育て家庭を取り巻く地域の実情や当該自治体の児童相談体制の経緯、工夫してきた取組、現在の課題など）項目を事前に送付するとともに、ヒアリング時に質問したい項目の概要についてもあわせて事前に送付した。

(4) ヒアリング調査実施

ヒアリング当日は、本研究の共同研究者3名で現地を訪問し、児童家庭相談及び要保護児童対策地域協議会の担当者から2時間程度で話を伺った。表2にヒアリング調査を実施した日時、場所、訪問した研究者を掲載した。

(5) 研究総括、研究報告書作成

すべてのヒアリング調査終了後に研究会を開催し、課題や特徴的な取り組みの共有を行い、研究報告書の方向性を確認した。各自治体について分担執筆した上で、原稿を各自治体担当者に確認・修正していただいた。また、研究会での討議を基に、主任研究者が考察を執筆した。

表1 ヒアリングを行った自治体の基礎情報

	青森県青森市 (H27.4.1.現在)	東京都新宿区 (H27.4.1.現在)	滋賀県大津市 (H27.4.1.現在)	愛知県豊橋市 (H27.4.1.現在)	東京都町田市 (H27.4.1.現在)	兵庫県尼崎市 (H27.4.1.現在)	大分県大分市 (H27.3.31.現在)	愛媛県松山市 (H27.4.1.現在)	埼玉県川口市 (H27.4.1.現在)
人口	294,055	328,787	342,031	378,334	426,648	464,562	477,853	516,571	591,482
世帯数	118,279	203,831	136,202	144,040	186,376	210,253	212,396	242,974	245,482
出生数	2,011	2612	2,946	3,298	2,932	3,995	4,270	4,385	5,327
児童人口	43,059	33,240	59,503	65,491	69,765	77,056	82,441	89,220	99,299
面積 (km ²)	824.61	18.22	464.51	261.86	71.8	50.72	502.39	429.37	61.95
管轄児童相談所	青森県 中央児童相談所	東京都 児童相談センター	滋賀県中央子ども 家庭相談センター	愛知県東三河 児童・障害者 相談センター	東京都八王子 児童相談所	兵庫県西宮 こども家庭センター	大分県 中央児童相談所	愛媛県 福祉総合支援センター	埼玉県 南児童相談所
保育所数	76 (公0 私76)	33 (公12 私21)	63 (公15 私48)	50 (公5 私45)	95 (公5 私90)	90 (公22 私68)	63 (公13 私50)	56 (公24 私32)	87 (公30 私56)
認定子ども園数	11 (公0 私11)	13 (公10 私3)	8 (公0 私8)	7 (公0 私7)	7 (公0 私7)	7 (公0 私7)	22 (公0 私22)	20 (公2 私18)	総数0 (公0 私0)
幼稚園数	19 (公0 私19)	23 (公14 私9)	42 (公35 私7)	27 (公0 私27)	30 (公0 私30)	42 (公18 私24)	49 (公29 私20)	41 (公6 私35)	45 (公2 私43)
小学校数	45 (公45 私0)	30 (公29 私1)	38 (公38 私0)	52 (公52 私0)	44 (公42 私2)	43 (公42 私1)	61 (公61 私0)	58 (公58 私0)	52 (公52 私0)
中学校数	21 (公19 私2)	16 (公10 私6)	20 (公19 私1)	23 (公22 私1)	24 (公20 私4)	21 (公19 私2)	33 (公29 私4)	31*1 (公29 私2)	26 (公26 私0)
高等学校数	総数14 (公11 私3)	総数10 (公3 私7)	13 (公11 私2)	総数11 (公8 私3)	12 (公7 私5)	総数15 (公13 私2)	総数20 (公14 私6)	16 (公8 私8)	総数9 (公9 私0)
児童館数	21	20 (15+子ども家庭 支援センター児童 コーナー5)	7	1	6	0	2	7	3
学童保育所数	45 (公42 公設民営3)	30 (公27 私3)	39 (公36 私3)	74 (公44 私30)	43 (公43 私0)	49 (公47 私2)	55 (児童育成クラブ数) (公0 私55)	64 (公64 私0)	52 (公52 私0)

*1 これに加えて、中高一貫校3 (公1 私2)。

表2 ヒアリングを行った自治体と日程等

	自治体	日時	場所	訪問者
①	青森県青森市	平成27年10月26日	青森市総合福祉センター	川崎、川松、相澤
②	東京都新宿区	平成27年6月8日	新宿区子ども総合センター	小出、加藤、富田
③	滋賀県大津市	平成27年8月7日	大津市役所	加藤、川崎、相澤
④	愛知県豊橋市	平成27年6月11日	豊橋市役所	川松、小出、相澤
⑤	東京都町田市	平成27年7月30日	町田市役所	川崎、小出、富田
⑥	兵庫県尼崎市	平成27年7月17日	尼崎市役所	安部、小出、相澤
⑦	大分県大分市	平成27年7月31日	大分市役所本庁舎	安部、川崎、相澤
⑧	愛媛県松山市	平成27年8月24日	松山市青少年センター	川松、安部、相澤
⑨	埼玉県川口市	平成27年8月11日	川口市役所第二庁舎	加藤、川松、相澤

Ⅲ. 結果

1. 各自治体の要保護児童対策地域協議会の取り組み

各自治体の具体的な取り組みについては、それぞれの報告に譲るとして、ここでは、各自治体の要保護児童対策地域協議会の取り組みを一覧にまとめた（表1）。他の取り組みについても言えるが、要保護児童対策地域協議会の持ち方についても、各自治体が工夫をして行っていた。

表1 各自治体の要保護児童対策地域協議会の持ち方（平成26年度）

	特 徴	回数		
		代表者会議	実務者会議	個別ケース 検討会議
青森県 青森市	代表・実務者・個別ケース検討の各会議のほかに「庁内ネットワーク会議」を位置づけ、庁内の情報を共有している。当該会議の翌月には実務者会議で児童相談所とも情報を共有するシステムをとっている。	1	6	3
東京都 新宿区	実務者会議は機能別に「虐待防止部会」「子ども学校サポート部会」「発達支援部会」「若者自立支援部会」「事例検討部会」に分けて実施している（実質的には前3者が実務者会議の位置づけ）。	2	2	62
滋賀県 大津市	代表・実務者・個別ケース検討の各会議のほかに「連絡会議」と「特定妊婦に関する協議」をおこなっている。前者では発達障害を含む障害分野と、後者では医療機関との情報共有をおこなっている。	2	12	398
愛知県 豊橋市	実務者会議は南北2つのエリアに分けて毎月実施している。また、これとは別に、こども家庭課、こども保健課、児童相談所の3機関のみでおこなう実務者会議を毎月開催している。	0	36	56
東京都 町田市	市制移行時の5町村を基礎に5ヵ所の地域子育て支援センターを置いているが、実務者会議はそれをさらに14のブロック（1ブロックあたり平均人口3万人）に分けて、それぞれ年3～5回ずつ開催している。	2	51	113
兵庫県 尼崎市	代表・実務者・個別ケース検討の各会議のほか、庁内の保健課や教育課と要対協の運営方法・議題を協議する拡大事務局会議をおこなっている。また、実務者会議は市内6地区を2地区ずつ合同して2か月に1回実施している。	1	18	152
大分県 大分市	実務者会議は、市全体で年4回実施している。市・児童相談所・保健所・教育委員会の4者連絡会議を市全体で年4回、3エリアごとに年8回実施している。また、全27中学校区で子どもを守る地域ネットワーク会議を実施している。	2	39	118

	特 徴	回数		
		代表者会議	実務者会議	個別ケース 検討会議
愛媛県 松山市	実務者会議は、平成 26 年度まで「虐待部会」「いじめ・不登校問題行動部会」「養育支援部会」の 3 部会で実施していたが、平成 27 年度からは部会を一本化して、年 4 回実施している。	1	11	123
埼玉県 川口市	実務者会議は保健センターの管轄区（全 8 エリア）ごとに、3 ヶ月に 1 回ずつ開催している。	1	32	85

2. 青森県青森市の取り組み

はじめに

青森県青森市のヒアリングは、平成27年10月26日午後にお願ひした。当日は、川崎、川松、相澤の3名が青森市健康福祉部子どもしあわせ課子ども支援センターを訪ね、市からは、課長、子ども支援センター所長、主査、児童虐待相談員の合計4名に対応していただいた。

冒頭、今回の研究の目的などを説明した上で、ヒアリングを開始した。なお、ヒアリング及び本原稿の執筆に際しては、事前アンケートへの回答や、「青森市要保護児童対策地域協議会設置要綱」、青森県が発行している「市町村と児童相談所の機関連携対応方針（平成25年7月改訂版）」などを参考にした。



図1 青森市の地図(市ホームページから)

(1) 青森市の一般的な特徴

青森市は、青森県の中央部に位置する県庁所在地(図1)。官公庁や金融機関等が多い行政都市の色合いが強いと同時に、大型量販店なども立地する商業都市的な性格も持っている。また、平成22年12月には、東北新幹線が新青森駅まで開通し、平成28年3月には函館まで延長されるなど、青森湾に臨む交通の要地で、三内丸山遺跡や青森ねぶた祭も有名である。冬季は降雪が多いが、近年は暖冬化が進み、冬季の平均最低気温も上昇しているという。

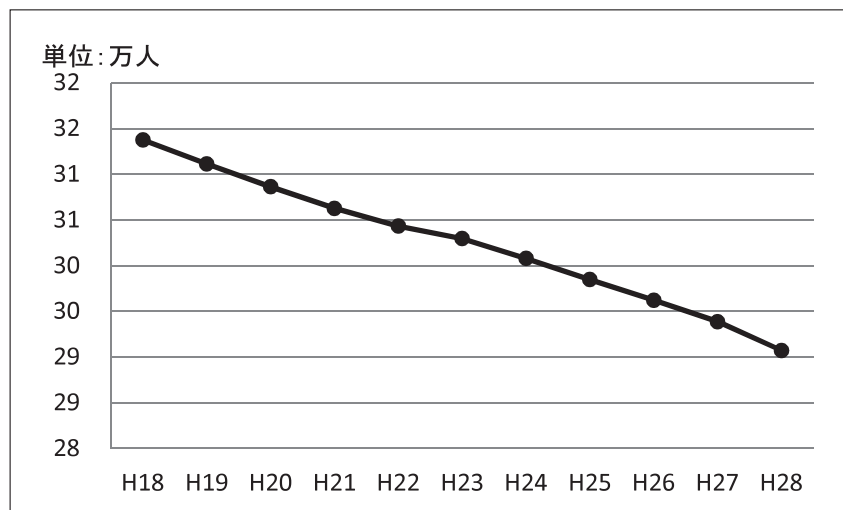


図2 青森市の人口推移(市ホームページをもとに作成)

平成17年4月1日、浪岡町と合併して新「青森市」が誕生したが、この時、人口30万人を超えたことから中核市となった。ただし、その後人口は漸減し(図2)、ヒアリングした時点では、約29万3千人となっている。(5年区切りの)年齢階層別人口は図3のとおり。

平成25年10月に青森市が公表した「青森市における人口減少対策の基本的な方向性」は、「(市の人口は)平成12年をピークに減少傾向で推移してきましたが、今後も、これまでを上回るスピードで減少していく見通しとなっており、平成22年からの今後20年間で、66,064人(同22.1%)の減少が見込まれて」いるとのこと。このため、「市は、これまでも人口減少・少子高齢化社会への対応について、

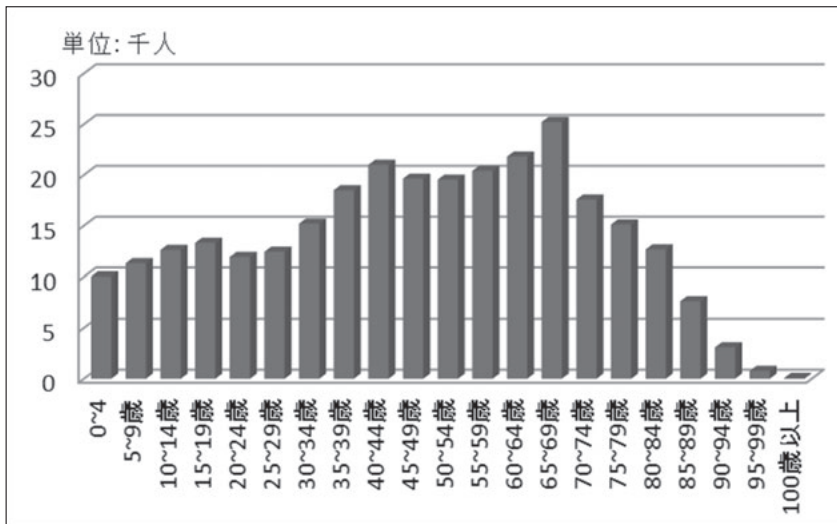


図3 青森市・年齢階層別人口集計 (平成28年4月1日現在)

特定分野の取組みに止まらず、産業・雇用、福祉、教育、文化、都市基盤など市民生活におけるあらゆる分野を通じた総合的な取組みが必要であるとの認識のもと、新総合計画・基本構想における将来都市像の実現に向けたまちづくりの基本視点の一番目に『人口減少・少子高齢化時代に適応した持続可能なまち』を位置づけ、まちづくりのあらゆる分野での取組みを本視点に

立って推進」してきたという。なお、こうした施策の一つとして、「子どもを産み育てる世代の移住・定住促進」を謳い、「出生率が低下し、出生数が減少している中で、市外から子どもを産み育てる世代の移住・定住を促進するため、子どもを産み育てる世代の雇用を創出するとともに、安心して働きながら子どもを産み育てられる環境づくりを推進する必要」があると述べている。

(2) 青森市の子どもや家族をめぐる状況

ヒアリングの冒頭で、子どもや家族をめぐる青森市の全体的な状況についてお尋ねした。

「県庁所在地ですので、県内から転入してくる方も結構たくさんおいでです。それと、市中心部はともかく、周辺部はもともと農村地帯ですし、沿岸部では漁業も行われているので、都市部の特徴を持つ地域と一次産業が主となっている地域とが混在しています。そのため、市の中心部ではアパートが多く、近所の人同士の交流がないことも多い。国勢調査などで、お隣にどういう方が住んでいるかお尋ねしても、『わからない』という話も多いような状況になっています。それに、農村部も距離的には意外と中心部に近いところがあり、そういう地域では、結構新しい方が転入してくる現象も見られます。」

このようなお話をうかがった。

また、青森市は、生活保護世帯の割合が高いとのことで、市によると、「平成26年度の生活保護の状況については、各月の平均で、被保護世帯数6,750世帯（県23,694世帯）、被保護人員8,879人（県30,405人）、保護率30.54%（県22.97%）となっており、特に保護率については、全国平均の17.1%の約2倍と、増加傾向が続いています（表1参照）。こうした中、市では、生活保護を受けている方の自立を支援するために、積極的な就労支援に取り組んで」いるという。

表1 被保護世帯及び人員（各年度平均）

年度	世帯数	人員
平成24年度	6,532	8,814
平成25年度	6,642	8,865
平成26年度	6,750	8,879

「生活保護を受給している母子世帯も多く、お母さんが1人で一生懸命働いているわけですが、やむを得ず子どもさんをを置いたまま働きに行き、その結果、子どもが徘徊して近所の方が連絡してこられるという事例もあります」

—— なるほど。

—— 他に、青森市特有の傾向などありますか。

「青森の場合は、夏はやはり窓が全開になりますから、6月の中旬から9月末頃までは、通告が頻繁にきますね」

—— 冷房で窓を閉めるということはないんですか？

「少ないです。逆に今から冬場になっていくにつれ、時期的に家庭内の様子が見えなくなっていくきます」

—— そうですか……。

「徘徊もしなくなっちゃうし。雪がふってきたら、閉じこもるんです」

「不登校も多くなってくる……」

—— うーん。

「秋までは頑張って学校に行ってたのが、出なくなっちゃうんですね」

「親も一緒。買い物もできなくなって、活動が閉じこもっちゃう。見えないところで問題が進行する形になります」

—— 雪に閉ざされていくわけですね。

(3) 青森市の子育て施策

① 青森市子どもの権利条例と子どもの権利相談センター

青森市が平成22年11月に実施した市民意識調査によると、16歳以上の市民の8割近くが「子どもの権利条約」の存在を知らなかったと言う。こうした状況をふまえて平成23年10月に策定された「青森市子ども総合計画後期計画～子どもプラン～」は、「子ども自身の参加により『子どもの権利条例』を制定し、『子どもの権利』尊重について明言化を図ります」と明記。こうした経過を経て、「青森市子どもの権利条例」は、平成24年12月に公布されている。

さて、本条例第17条に、「市長は、子どもの権利の侵害について、子どもやその関係者から相談や救済の申立てを受け、その救済と権利の回復のために必要な調査、助言、支援などを行い、これらの調査などの結果を踏まえた是正措置や制度改善の勧告や要請を行うなどのため、青森市子どもの権利擁護委員を置きます」

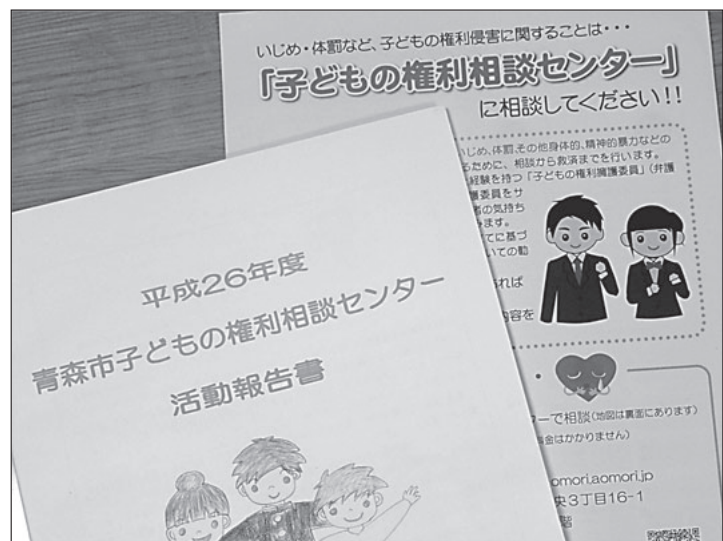


図4 青森市子どもの権利センター活動報告書

とあり、現在3名の委員が置かれている。この3名の委員と調査相談専門員3名の体制で運営されているのが「青森市子どもの権利相談センター」である（設置は平成25年5月1日）。

子ども支援センターを訪問した際、同じ建物内にある「子どもの権利相談センター」に立ち寄り、平成26年度の活動報告書（図4参照）をいただいたが、本冊子を読むと、各行政機関から独立した委員が、「子どもにとって大切な権利の侵害からの救済と回復」を図るために、積極的に活動している様子がうかがわれる。ちなみに、平成26年度の相談実件数は119件（述べ件数は426件）で、相談者の過半数は子どもからの相談だったという。

② 子ども支援センター

ア) 概要

「子ども支援センター」について、市のホームページで「設立趣旨」を見ると、次のように記載されていた。

「本市の子ども・子育て支援の充実を図るため、平成17年5月に基幹型地域子育て支援センターとして、青森市子ども支援センターを青森市総合福祉センター内に設置し、子ども自身からの悩みや子育てに関する悩みの相談等を受けるほか、子育て支援に関する情報を提供するなど、子育てに対する支援を行っています」

そして、具体的な業務の紹介としてあげられていたのは、次のような内容である。

- (1) 保育士が、いろいろな遊びを紹介したり子育て講座を行っています。
- (2) 保育士が、育児相談や発達に心配のあるお子さんの相談にお答えします。
- (3) 青森市子育て情報誌『Let's!げんき!』や、子ども支援センター情報誌『ほっけ!』、ふれあい遊びなどを紹介した『ピたっち!レシピ』などを作成しています。

センターの職員配置についてうかがうと、常勤職員として事務2人、保育士5人の体制があり、その他非常勤職員として、児童虐待相談員1人と臨時保育士3人が配置されているという。児童虐待相談員については、平成23年4月から新たに配置されたもので、現在は保育士資格のある方が、その任に当たっていた。なお、市の要保護児童対策地域協議会調整機関は「子どもしあわせ課」が担っているが、具体的には、センターの事務担当の方と児童虐待相談員とが、その業務を担当されていた。

イ) 相談内容

青森市の児童家庭相談件数を見ると、市全体で約1,000件の相談を受け付けており¹、そのほぼ9割

1 平成27年度の児童相談件数を機関別に見ていくと、子ども支援センターが約600件、元気プラザ（保健所）が約340件、福祉事務所その他で約90件の対応をしており、教育委員会からも数件計上されているとのこと。

が、家族・親戚からのものであった。その背景について尋ねてみた。

—— 統計分類を見せていただくと、相談経路で圧倒的に多いのが、家族・親戚です。これは、センターの存在が市民に広く認知されているということでしょうか。

「母子健康手帳の交付時や乳幼児健診等において、センターが相談窓口を設置していることお知らせしていますので、ある程度は認知されているのではないかと思います」

—— 乳幼児健診の場で？

「気軽に相談を受けられるよう、センターの保育士が出向いているんです。4か月健診の時には、ブックスタートのために保育士が出かけており、そこで簡単な相談を受けています。それから1歳半健診や3歳児精神発達精密健診では、託児を実施していますので、その折りに相談を受けることもあります」

—— 1歳半健診や3歳児精密健診のいずれも、センターの保育士さんが託児をされているんですか？

「はい。以前はここ（子ども支援センターの建物）が健診の場所だったので、保育士と保健師が乳幼児健診に一緒にいるっていうことに抵抗感はありませんね」

—— 具体的には、どんな相談があります？

「本当にちょっとした相談なんです。たとえば、3歳になるんだけど、幼稚園、どうしたらいいかなっていうのもありますから」

「今は、核家族も多くて、おじいちゃんおばあちゃんにも聞けないし、ママ友に聞くのもどうかなって思うのか、結構ここで相談していただいています」

—— 保育士さんと安心できますよね。

「健診の場で保健師さんに相談すると、育児不安って書かれるように思ってしまうのか、ちょっとしたことだと、うちの保育士さんに相談するみたいですね」

「たとえば、『こういう遊び方でいいの？』とか……」

—— なるほど。でも、そういうちょっとした相談が大事なんですよ、きっと。わざわざセンターを訪ねて相談するというのは大変だけど、健診の通りすがりに、ふと見ると相談窓口があって声を掛けられる。

「そのほかにも、青森市つどいの広場『さんぽぽ²』ってのがあるんです。青森駅すぐ近くの再開発ビルに置いていて、上の階には図書館もあります。3歳までの子ども達を連れて遊びに来れる場所ですが、基本的に毎日開けており、そこでも定期的に保育士の相談日を設けています。

—— ほほう。

2 名前には、おひさま（日曜日）+たんぽぽ+さんぽで、「ふらっと立ち寄ることのできる、ポカポカの場所」という意味がこめられているとのこと。

所感

全国的な傾向はわからないが、4か月健診や1歳半健診、3歳児健診精密健診の際に、児童福祉部門から保育士が出向いてブックスタートや託児等の協力をし、(言葉は悪いが) そのついでに相談も受けているというのは、珍しいことかも知れない。肩肘張って「相談」という看板を掲げず、その場において何か困りごとでもあればお聞きしますよというスタンスでいることが、話しやすさにつながっているのではないだろうか。平成16年改正児童福祉法において、第一義的な相談は市町村が受けることになったが、その取り組みの具体的な工夫の一つかなと感じさせられた。

(4) 要保護児童対策地域協議会

① 市内ネットワーク

「青森市要保護児童対策地域協議会設置要綱」を見ていて最初に目を引いたのは、通常よくある「代表者会議」「実務者会議」「個別ケース検討会議」のほかに、「市内ネットワーク会議」を協議会の一つの会議として位置づけていることだ。この会議は、「原則隔月で開催すること」とされており、「要保護児童等に係る市内の情報交換及び共有化に関する事項」を協議することとされている。

この点については、ヒアリングの中で、次のような説明があった。

「青森市が独自に工夫している取り組みといってもそんなにあるわけではないのですが、『市内ネットワーク会議³』というのはその一つかも知れません。市の担当部局が集まる会議なんですけど、隔月で行っています。子どもに関わる部門がいろいろ分かれていますので、そうした関係部署が集まって開く会議です」

関係課については、協議会要綱に定められていて、調整機関である「子どもしあわせ課」以外に、福祉関係では「障がい者支援課」「子育て支援課」「生活福祉課」及び「浪岡事務所健康福祉課」があり、さらに「教育委員会事務局指導課」「青森市保健所健康づくり推進課」が参加する。そして「総務部危機管理課⁴」も参加対象機関とされていた。

—— 要保護児童対策地域協議会は三層構造というのが一般的ですが、市内だけの会議も、協議会の会議の一つとして位置づけているんですね。

「はい。ただし、児童相談所等の関係機関が出席する実務者会議も隔月で開催しますので、市内ネッ

3 青森市要保護児童対策地域協議会は、平成19年10月に設置され、運営が始まっているが、それに伴い、「青森市児童虐待防止市内ネットワーク会議設置要綱」の廃止がなされている。ネットワーク会議の要綱は平成17年9月に実施されているので、市内ネットワーク会議は、要保護児童対策地域協議会の設置前から実施されていたものと思われる。

4 「危機管理課」が加わっている点も注意を引いたが、参加の経緯についてはお尋ねすることができなかった。なお、平成19年の要保護児童対策地域協議会設置当初から参加しているとのことであった。

トワーク会議で出た話は、翌月には必ず児童相談所にも伝えられるシステムになっています」

— なるほど、まずは市役所内での情報共有を図ろうとしている点は学ぶところがありますね。この会議のメリットってどのようなものでしょうか。

「率直に言って、庁内ネットワークを本当にうまく活かしているかどうかはわかりません。ただ、各課が何ができるかっていう情報がまだ不足していると思うので、『確か、あそこの課では、こういうことができたよね』といった形で、他課のことを頭に入れる機会になれば、相談に来られる人にも、すごくいっぱい情報を伝えることができる。そういう場になるかなと思います」

— なるほど。ところで、庁内ネットワークの課題のようなものはありますか？

「どうでしょう、関係機関同士の意識の違いが、やはり課題かなと思っています」

— といいますと？

「関係課との協議は続けていますが、各課の担当者レベルになると、調整機関の役割等について、十分理解してもらえていないとまでは言えないように感じることがあります」

— はい。

「たとえば生活保護一つとっても、先ほども言いましたように青森市は保護率が高くて、ケースワーカーの人数もかなり多くなっているの、やむを得ない面があります」

— 何人ぐらいになりますか？

「ケースワーカーだけで70人ぐらいでしょうか。各ワーカーが、それぞれ80ケース以上担当しています。ベテランになると130ケースぐらい持っているとも聞きますから大変です。一方で、庁内ネットワークに出席されるのは課長級の方になりますから、個別ケースの細かなところまで把握するのが難しいのは仕方ありません。逆の流れで、会議の内容をケースワーカー全員に伝達するのも、そんなに簡単ではないんですね」

「各担当まで要対協の仕組みを周知するっていうのは、かなり難しい状況です。結果的に、私たちはあくまでも調整機関だと思ってるんですけども、実際には私たちに対応するよう求められることが多いですし、現実的には放っておけないので、やむなく私たち自らが対応せざるを得ないということも生じます」

— 庁内ネットワークに、ケースの一覧を出しているんですか？

「この方の情報あれば下さいっていう形でリストは配ります。それ以外に、まだ要保護児童としては位置づけられていなくても心配なケースがありますので、母子保健や生活保護の繋がりがあれば、この場で話し合いもしています」

— 庁内の進行管理会議的なものなんですか？

「そうですね、はい」

「ただ、これまでそういう形で進めてきたんですが、ともすると会議が長引くことや、出席者の中には、ケースの細かいところがわかる人がいる一方で、詳細がわからず、話の内容に入ってこれない方もいます。ですので、最近はケースの報告は簡単にして、むしろ『各課でどういう対応ができますか』と尋ねるようにしています。特に、新規で挙がってきたケースについては、各課の支援方法の確認に

力点を置いています」

所感

庁内ネットワークは、要保護児童対策地域協議会設置の前から存在していたというので、一定の経過があることがわかった。また、調整機関としては現在も苦勞をしつつ、少しずつ運営方法に工夫を凝らしていることがうかがわれた。

話の中で印象に残ったのは、『各課でどういう対応ができますか』と尋ねるようになっている点だ。調整機関といっても、他課に指示する権限があるわけでもないし、自分たちはまだ力不足だと担当者は感じているかも知れないが、ネットワークを機能させるのは、コーディネートする機関がネットワークに参加している機関の力をうまく借りる（引き出す）ことだとも言えよう。したがって、それぞれの課でできることを聞くというのは、要保護児童対策地域協議会の発展を可能にする効果的な方法の一つだと言えなくもない。こうした取り組みを通じて、庁内ネットワーク会議が「それぞれの課の役割を各課が理解する機会」となれば、連携は進んでいくのではないかと感じられた。

② 実務者会議

ここまで述べてきた「庁内ネットワーク」と実務者会議を比較すると、実務者会議には市の外部から児童相談所が参加する点で違いがあることに加え、市の参加機関が少ない（要綱によると、調整機関である「子どもしあわせ課」と「教育委員会事務局指導課」「健康づくり推進課」）ということが特徴であるように思われたので、この点について尋ねてみた。

—— 実務者会議の参加機関は限られているようですね。

「はい。ここで提示する事例のリストは、庁内ネットワークと基本的には同じものですが、実務者会議のほうが、議論としてはより濃い内容になります。庁内ネットワークは、必ずしも虐待対応してはいない人も参加しますが、こちらは、母子保健部門も教育部門も、いずれも虐待を担当している人が出てきますから」

—— なるほど。

—— 要保護児童対策地域協議会で、実際に管理しているケース数はどれぐらいなんですか。

「児童虐待相談自体は100件を超えるようになってきています。ただし、継続的に管理しているケースとしては20件程度でしょうか」

—— 件数的にはやや少ないような気がするんですが……。

「そうですね。実務者会議や個別ケース検討会議で継続支援が必要と判断されたものを管理しており、相談があったものでも助言指導等で終結したものなどは入っていませんので……」

「他市町村の話の話を聞いていると、うち（青森市）ではもう扱わないと思うようなケースを挙げてい

るようです」

—— ケース数が多くなる要因の一つに、終結判断の難しさがあるんですね。

「うちでは、虐待のおそれなくなると他の機関での見守りがきちんとできていれば、終結しています。その場合にも、実務者会議で、必ず『今、こういう状況です』と報告し、終結の了解を得るようにしています」

—— ところで、児童相談所のケースはこの中に含まれていないんですか？

「それはないです」

所感

実務者会議は、福祉、教育、母子保健担当課に児童相談所を加えたメンバーで行われていた。保育所や学校、警察、医療機関等は参加しておらず、登録数も継続的な関わりを必要とする20件程度と少なめであることなどから、実質的な（濃い内容の）議論ができるようにならなくなっており、この点で、庁内ネットワークとも差別化されていることがわかった。

なお、児童相談所との関係については、以下で紹介したい。

③ 児童相談所との関係

児童相談所とは、連絡も密にとれているとのことで、次のような説明があった。

「市によせられた情報でも、児童相談所に報告した方がいいものは、会議にかける前であっても連絡して相談し、必要な場合には指示を仰いでいます。児童相談所側も、担当者によって多少の違いはありますが、基本的には応じてくれるので、児童相談所との関係は、かなり良好だと思っています」

児童相談所との関係、連携は、さまざまな局面で必要となるので、以下、いくつかの点にわたって述べてみたい。

ア) 泣き声通報

青森県は、「市町村と児童相談所の機関連携対応方針」（以下、連携マニュアルと呼ぶ）を示して平成24年度から本マニュアルに基づく取り組みを実施しており、平成25年7月には、冊子の改訂版を出している。本冊子を見ると、連携モデルとして、「①泣き声通報」「②保育所や学校等でケガやアザを発見後、初めて通報」「③骨折通報、性虐待の疑い通報等」「④健診未受診」「⑤保護者

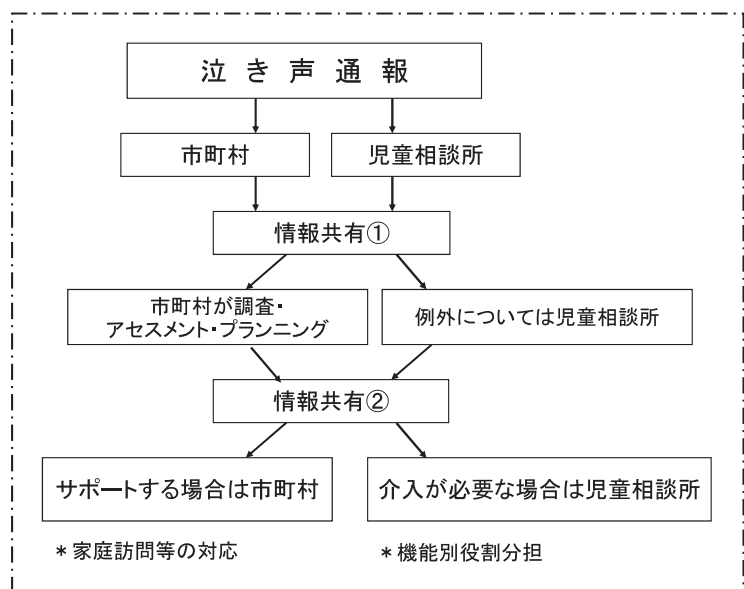


図5 泣き声通報の連携モデル

に会えるが子ども（在宅の乳幼児）に会えない」「⑥児童相談所での在宅指導ケース」「⑦養護ケースの家庭引取に向けて保護者を交えた会議の開催」「⑧虐待通報が児童相談所にあったが、虐待の事実が確認できない場合」の8パターンに分けて、それぞれの連携モデルを図示している。例えば泣き声通報の連携モデルでは、図5のような流れが示されていた。

—— 児童相談所に泣き声通報があった場合でも、まずは協議していずれが対応するかを決めているんでしょうか。

「いえ、いちいち協議するというのではなく、児童相談所から依頼されることが多いですね。依頼に応じて対応しています」

—— 児童相談所で受けたものを、「市町村にお願いします」と言える関係って、一般的にはそんなに多くないように思います。

「そうですか。もちろん、あくまでも『依頼』なので、お断りすることもできないことはないんですけどね」

「それに、必ずしも全て考えが一致しているわけではなくて、こちらから意見を出したこともあります」

—— ほほう、どのような？

「泣き声が聞こえて心配という、近所から通報があった事例で、特に親の怒鳴り声が聞こえているというわけでもない」

—— はい。

「保育園で聴き取りをしても、特に心配はしていないし、健診未受診などもない。ただ、ご両親が長時間働いているので延長保育も利用され、なかなか会うことができなかつたんです。家庭訪問して不在票を置いて、連絡がいただけず、そのことを児童相談所に報告したら、『保育園のお迎えの時間帯に出かけて行って待っていて下さい』と言われたんです。でも、保育所の前で待ち伏せしてるみたいですし、虐待の兆候も見られないのに、仕事で忙しいお母さんですから、ご迷惑じゃないですか」

—— ええ、ええ。

「ただ、そういう場合でも、お互いに協議して対応を決めています。この事例についても、実際には保育所を通じて連絡してもらい、母親と電話でお話させていただき、終了しました」

—— なるほど。ところで、県の連携マニュアルは、どんなふうに感じていますか？

「いくつかの事例で困ることもありましたけれど、他に参考にするものもありませんし、やはり、助かっています。それにきちきちと杓子定規に運用しているわけでもないのです……」

イ) 一時保護をめぐって

児童相談所と市町村との関係でしばしば問題となるのが、一時保護の判断をめぐる意見の違いである。この点についても、現状を尋ねてみた。

「意見の違いもありますが、(児童相談所の)担当者によるのかどうか、今年はすごく話を受け入れて下さって、いい方向に動いていると感じています」

「たとえば、こちらで相談を受けていて、このままだと虐待に及びそうだっていう段階で、養育困難を理由に一時保護してもらったような事例も何件かありました」

—— 市が担当していた事例ですね。一時保護について、市として親御さんを説得されたりもするんですか？

「そういう事例もありますが、市だけで説得が難しい場合は、児童相談所も同行して保護者に当たっていただきました。そういう事例も結構あります」

—— 児童相談所との連携で、課題となるようなことはありますか？

「以前の記録をみると、児童相談所では終結して市が引き継いだケースだと、『そちらに渡したので』ということで、情報もほとんど得られないということがあったようです。でも、今はかなり改善されていますね」

「児童相談所へ送致するか否かという判断に、迷うところがあります。去年は、本当に緊急性が高いものだけしか送致しなかったんですが、今年度当初に送致したケースがありまして、その事例への対応を続け、話し合っているうちに、そこまでの緊急性がなくても、個別ケース検討会議を行って情報共有すべきだということになりました。現在、少しずつ取り組んでいるところです」

ウ) 事例の共有

先にも述べたとおり、市が管理している要保護児童等のリストに、児童相談所が対応しているケースは搭載されていないという。そこで、この点について、さらに尋ねてみた。

—— ところで、先ほども話されていましたが、児童相談所のケースが市のリストに載っていないということだと、児童相談所が援助しているけれど、市が知らないケースというものもあるのでしょうか。

「いっぱいあります」

—— 市が援助しているケースと児童相談所のケースが重なり合っているものもありますよね。

「もちろん共同して取り組んでいる事例もありますけれど、そうでなければ、児童相談所のケース数などはよくわかりません」

「私たちが要保護児童として援助している事例に児童相談所が絡んでいるのは、半分ぐらいでしょうか。実務者会議等で新規のケースを出したところ、『もともと児童相談所で関わっていた子だった』ということもあります」

—— うーん、統合した進行管理台帳にして行こうっていう話はないんですか？

「今のところはありません」

所感

県（児童相談所）と市町村の連携を深めていくために、県は連携マニュアルを作成して対応の基本を示し、児童相談所はこれに基づき、実務者会議やその他の場面で、市に対して助言などしつつ、必要に応じ、市と同行訪問を行うなど、さまざまな形で協力関係を持っているという構図が見えてきた。

児童相談所に対して行われた「泣き声通報」について、児童相談所が安全確認などの初期調査を市町村に依頼し、市が応じていると聞かされたが、こうした取り組みは、自治体によっては必ずしもスムーズに行われているとは限らず、県と市の役割分担の例として目を引くものであった。

なお、ケース進行管理に関しては、現時点で市と児童相談所とは別個のリストを持っているようで、市のリストは実務者会議で児童相談所と共有されているものの、児童相談所のリストは市に伝わっていないように見受けられた。その是非を含めて、今後の取り組みがどのように推移していくのか、注目したい点である。

（５）おわりに

全国的な傾向でもあるが、人口減、なかでも児童人口が減少する中で、青森市は、まちづくりの基本視点の一番目に、「人口減少・少子高齢化時代に適応した持続可能なまち」を位置づけ、「子どもを産み育てる世代の移住・定住促進」を謳い、「安心して働きながら子どもを産み育てられる環境づくりを推進する」ことを目指している。

ただし、移住や定住促進の取り組みは、子どもを持つ家庭の多様化、場合によってはこうした世帯が地域から疎遠となり、孤立することも生じ得るため、児童家庭相談の複雑、困難化にもつながり、援助を担当する青森市子ども支援センターの役割は、ますます大きくなっていくように思われた。

センターは、乳幼児検診の場を活用するなど、敷居を低くして市民が相談しやすい環境作りに腐心するとともに、要保護児童対策地域協議会においては、市の関係機関に周知するとともに、具体的な事例に関しては、児童相談所の協力なども得ながら、適切な支援に努力されていた。

青森県は、かつて3か所だった児童相談所を倍の6か所に増設するなど、全国から注目された自治体であった。その後、県として、「市町村と児童相談所の機関連携対応方針」を策定し、改訂するなどの取り組みを続けてきているが、その実践と検証は、現在も続けられているように見受けられた。その意味でも、県庁所在地の青森市における実践は重要と思われるので、今後の推移を見守りたい。

（文責 川崎 二三彦）

3. 東京都新宿区の取り組み

はじめに

関東地方に梅雨明けが発表となった6月8日、調査メンバー3名が新宿区の子ども総合センターを訪れた。

当日のヒアリングには、総合相談係長と総合相談主査に協力をいただいた。

(1) 新宿区の概要

新宿区は東京都に23ある特別区の一つで、東京都区部の中央やや西側に位置する。昭和22年に、それまでの旧3区が一つになり、現在の新宿区が発足している。また、平成3年には、現在の東京都庁が移ってきている。新宿駅を中心とした交通網の発達と共に、周辺は国内最大の商業地域となっている。

古くから栄えた商業地としての特徴以外にも、新宿区には幾つかの顔がある。例えば、古くから続く住宅街としてのエリアがあり、大きな病院や大学・学校などが集まっている。また、新宿区は都内で最も外国人登録者が多い区である。

総人口は328,787人、児童人口は33,240人（平成27年4月1日現在）となっている（図1）。平成18年以降の人口推移をみると、総人口・児童人口共におおむね微増傾向にある。

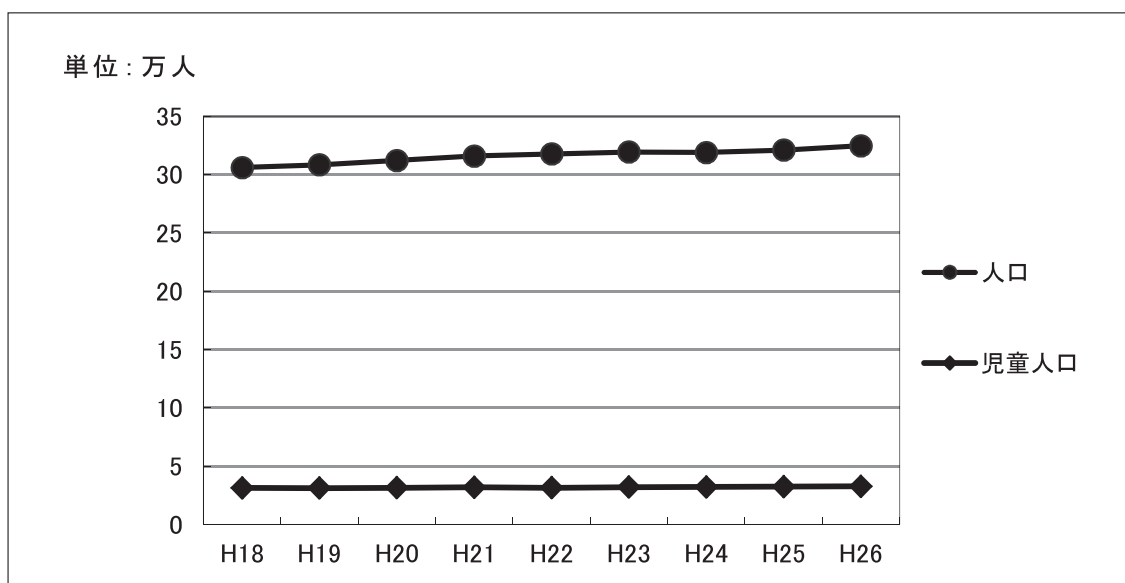


図1 新宿区人口の推移

人口動態からみると、人の出入りが非常に活発なことが特徴の一つと言える（平成23年調査では、転入者数：28,056人、転出者数：26,845人）。また、昼間人口と夜間人口の差が大きく、2倍以上となっていることも特徴と言える。

年齢構成比率をみると、児童人口や40歳以上の人口に比べて、18歳～39歳人口の比率が高いことも特徴である。

外国籍人口は、平成18年からの10年間、区人口のほぼ10%で推移している。東京都内で最も外国籍

人口比率が高く、特に韓国人・朝鮮人の比率と中国人の比率が高い。

生活保護の受給者数も比較的多い。平成25年度の保護率でみると、31.8%（千人あたり31.8人）と、東京都全体の保護率22.1%を大きく上回っている。

また、新宿区は平成22年に犯罪発生件数10,537件を記録し、東京都内で最も犯罪発生件数が多い自治体となってしまったため、繁華街だけでなく住宅街においても防犯パトロールなどの取り組みが行われている。

（２）子ども家庭福祉行政

①「新宿区次世代育成支援計画（第Ⅲ期）」

新宿区では、子育て支援、子育て環境の整備などの方向性を示すために、平成27年度から31年度までの5年間の計画として「新宿区次世代育成支援計画（第Ⅲ期）」を策定している。

「子育てコミュニティタウン新宿」と称する総合ビジョンを掲げ、「子育てしやすいまちの実現」を目指している。

基本目標としては、次の5項目があげられている。

- 目標1 子どもの生きる力と豊かな心を育てます
- 目標2 健やかな子育てを応援します
- 目標3 きめこまやかなサービスですべての子育て家庭をサポートします。
- 目標4 安心できる子育て環境をつくります
- 目標5 社会の一員として自分らしく生きられる環境作りを推進します

上記5目標のうち、目標1～3までは、特に「新宿区子ども・子育て支援事業計画」として位置づけられている。

この中から、児童虐待防止に関連する支援策を取り上げてみると次のようなものがあり、現状でも実施されているが、さらなる充実・強化を求められているものが多い。

- ア) 子どもの福祉を守るための関係機関の連携として、子ども総合センター・子ども家庭支援センターを中心とした「新宿区子ども家庭・若者サポートネットワーク」での連携。
- イ) 虐待予防の取り組みとして、子ども総合センター・子ども家庭支援センターでの支援や各種事業（ヘルパー派遣、ショートステイ、「ひろば型一時保育」、母親支援のグループワークなど）を活用しての支援。
- ウ) 多様なニーズに対応した子育て支援サービス（親子の居場所づくり、一時保育、ショートステイ、ファミリーサポート事業）の充実
- エ) 相談しやすい環境（子ども総合センター・子ども家庭支援センター、地域子育て支援センター、NPOなど）の整備

上記以外にも、直接的な虐待対策ではないが、子どもの貧困防止に向けた施策（各種手当、医療費

助成、保育園・幼稚園での負担軽減、学習支援など）や放課後の居場所対策（学童保育、児童館、子どものひろば等）の充実、外国籍等の子どもや保護者の支援（多言語による情報提供や相談・支援の充実）などが取り上げられている。

② 子ども総合センター・子ども家庭支援センター

ア) 役割・機能

子ども総合センター・子ども家庭支援センターは、区内における子どもと家庭の総合相談の中核的な機関と位置づけられている。

新宿区のホームページには、子ども総合センター（写真1）と子ども家庭支援センターについて次のように紹介されている。

0～18歳未満の子どもとその保護者が利用できる施設で、新宿区には、「子ども総合センター」「中落合子ども家庭支援センター」「榎町子ども家庭支援センター」「信濃町子ども家庭支援センター」「北新宿子ども家庭支援センター」の5所あります。

乳幼児から中高生までが楽しく遊べるスペースがあり、子育てや家庭に関する相談もできます。また、子育て支援に関する事業もおこなっています。



写真1：新宿区子ども総合センター外観（新宿区ホームページより）

説明にあるように、相談や虐待通告の窓口としての役割だけではなく、下記のような子育て支援事業を実施することや、子育ての為に適切なサービスや支援機関を紹介する（コーディネートする）役割も負っている。

- ・子育て訪問相談：保育士が相談者の自宅に訪問し、子育てに関する相談や、子育て情報を提供する。
- ・育児支援家庭訪問事業（産後支援）：生後1年未満の子どもがいる家庭に、出産後の育児・家事の援助者を派遣する事業。
- ・子どもショートステイ：保護者が病気や入院、冠婚葬祭などにより、一時的に子どもの養育ができないとき、区内の児童福祉施設や協力家庭で預かる。（1回7日以内）

- ・ひろば型一時保育：理由を問わず、1回4時間まで、6ヶ月から小学校前までの子どもを預かる事業。
- ・発達支援：子ども総合センター発達支援コーナー（あいあい）では、心身の発達や成長に心配のある子どもの発達相談・児童発達支援等・障害幼児一時保育・在宅児等訪問支援を実施している。
- ・子どもの居場所：乳幼児（0～3歳）とその保護者がいつでも利用できる「ひろば」があり、交流や仲間づくりを兼ねた行事や、子育て支援講座が開催されている。
- ・学童クラブ：保護者が就労等により昼間家庭にいない小学生の児童を預かる。

この他にも、児童コーナー（おもに小学生が自由に活動できる遊びの場）や中高生専用のスペース等も用意されている。

イ) 組織・人員体制

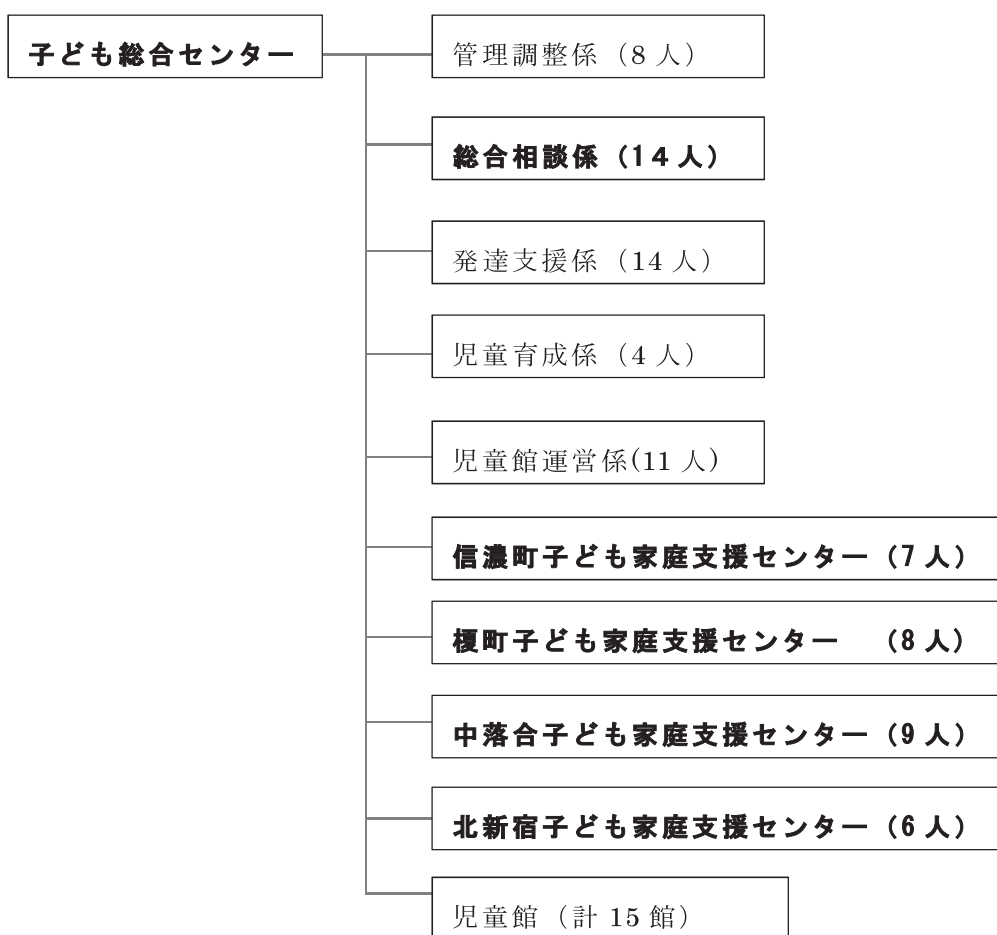


図2 子ども総合センターの組織図

子ども総合センターには、虐待相談や不登校相談等の子どもの総合的な相談・支援に対応するために総合相談係と各地域の子ども家庭支援センターが置かれている。

また、障害児の発達支援のために発達支援係が、児童館の運営のために児童館運営係と児童育成係（子ども総合センター内の児童館担当）が置かれている（図2）。

虐待問題への対応の統括的な役割を担うのが総合相談係で、各地域の子ども家庭支援センターと連携して業務を遂行している。区内は5つに地区割りされ、子ども総合センターと各子ども家庭支援センターとで担当している。

相談・支援に対応する職員は、上記の組織図（図2）に記載されている正規職員以外にも、非常勤の虐待対策ワーカーが配置されている等、手厚い職員配置となっている。

所感

都内の各市区町村には、子ども相談の窓口である子ども家庭支援センターが設置され、虐待対応の第一線機関として、また要保護児童対策地域協議会の調整機関としての役割を担ってきている。その中でも、新宿区の子ども総合センター・子ども家庭支援センターは、その体制が充実している印象がある。

専門性・人材育成といった観点からも、子ども総合センターが設置される以前から在籍し、10年以上にわたる相談経験を有する職員が残っており、経験が蓄積されている。

③「新宿区子ども家庭・若者サポートネットワーク」

平成17年6月に、それまでの「子ども虐待防止連絡会」・「不登校0をめざす子ども学校サポートネットワーク」・「発達支援関係機関連絡会」が「新宿区子ども家庭サポートネットワーク」に再編され、「要保護児童対策地域協議会」として位置づけられた。その後、平成22年度に事例検討部会が新たに設置され、さらに平成24年度には、「子ども・若者支援地域協議会」としての位置づけも加えられて、「新宿区子ども家庭・若者サポートネットワーク」に改組された。

法的な位置づけとしては、児童福祉法第25条の2第1項の規定に基づく「要保護児童対策地域協議会」、子ども・若者育成支援推進法第19条第1項に基づく「子ども・若者支援地域協議会」の位置づけに加え、いじめ防止対策推進法第14条第1項の規定に基づく「いじめ問題対策連絡協議会」の機能も有している。

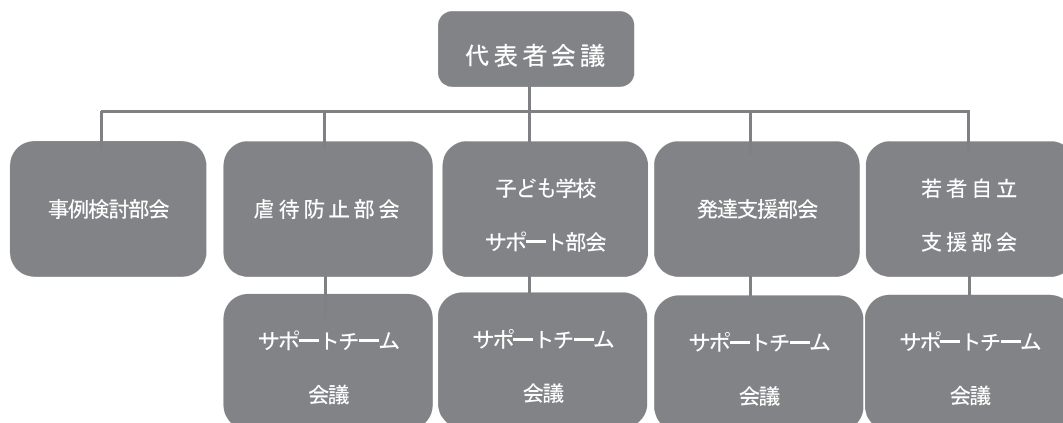


図3 新宿区要保護児童対策地域協議会組織図

全体の構造をみると、要保護児童対策地域協議会の三層構造となっており、実務者会議にあたる部分が、構造的には5つの機能別の部会から成り立っているようにみえるが、若者自立支援部会は法的には実務者会議としては位置づけられていない。また事例検討部会は、共通事例の検討による課題の共有が中心となるため、実質的には虐待防止部会、子ども学校サポート部会、発達支援部会の3部会が実務者会議の位置づけとなる（図3）。

ア) 代表者会議

年2回開催。各機関の代表者が一同に会し、現状や事業計画を報告する。区長が会長として位置づけられており、子ども家庭部子ども家庭課が運営している。

イ) 虐待防止部会

要保護児童対策地域協議会の実務者会議の中核部分に当たる。児童虐待の防止対策に関して他の部会とも連携し、関係各機関が実施する支援などの状況把握や相互の連絡調整を行う。他の部会が名簿掲載し支援しているケースであっても、家庭内の問題が想定されるケースの場合には、虐待防止部会がかかわることが多い。

部会としては年2回開催されており、他に研修の機会が設けられている。子ども総合センター所長が部会長として位置づけられており、子ども総合センターが事務を所管している。

ウ) 子ども学校サポート部会

警察・福祉・保健・教育等の各機関の実務者によって構成され、いじめ・不登校その他問題行動の予防対策に関する実情の把握、各機関間の連絡調整を行う。教育委員会事務局が事務を所管している。

エ) 発達支援部会

教育・福祉・保健等の各機関の実務者によって構成され、子どもの発達支援に関する実情の把握、各機関間の連絡調整を行う。子ども総合センターが事務を所管している。

オ) 若者自立支援部会

若者の自立支援に関することに関して協議する。地域文化部消費者支援等担当課が事務を所管する。

カ) 事例検討部会

各部会に別れて活動しているため、部会同士の情報の共有が難しい状況にあったため、事例検討部会を設け、各部会の代表が共通の事例について協議することで、区としての課題の共有を図っている。年3回開催され、どの部会にも関係するような事例について、専門家の助言を得ながら検証している。

キ) サポートチーム会議

要保護児童対策地域協議会の個別ケース検討会議に当たる。平成26年度は62回開催されており、会議の検討内容は議事録として記録し、蓄積されてきている。

各部会のサポートチーム会議は連携しており、一つの事例が複数のサポートチーム会議で検討されることがある。

所感

基本的には要保護児童対策地域協議会の三層構造となっているが、研修的な役割の事例検討部会と、子ども・若者育成支援推進法に基づく「子ども・若者支援地域協議会」の機能を加えていることが特徴となっている。5つの異なる機能を有する部会によって、妊娠期から青年期までの課題について幅広く論議できるという利点がある一方で、複数の部会を運営し、事務局の異なる部会とも連携しなければならないことでの苦労もあるとのことであった。特に若者自立支援部会は、要保護・要支援児童対策とは趣を異にすることから、他の部会との連携に課題を残しているとのことであった。

(3) 児童家庭相談の状況

① 虐待相談件数と虐待種別

子ども総合センター・子ども家庭支援センターにおける児童虐待対応件数と虐待種別件数、および児童相談所への援助依頼・送致の件数は表1の通りである。

平成26年度は平成25年度と比べて対応件数が約2割増加している。身体的虐待の占める割合が大きく、件数増も主に身体的虐待の伸びによる。

児童相談所への援助依頼・送致の件数は共に1桁にとどまっているが、これはカンファレンスなど事前の協議で選ばれたケースに限定されているためとのことであった。

表1 子ども総合センター・子ども家庭支援センター児童虐待対応件数

	虐待 対応件数	内訳				児相への 援助依頼	児相への 送致
		身体的虐待	ネグレクト	心理的虐待	性的虐待		
平成25年度	150	69	47	29	5	7	6
平成26年度	179	89	53	36	1	8	4

② 子ども家庭相談全体の状況（平成26年度）

ア) 相談種別相談件数

養護相談（その他の相談）の件数が多いが、ここには特定妊婦の相談も含まれている（表2）。

育児・しつけ相談が最も多くの割合を占める。産後ヘルパーの派遣等の子育て支援サービスの利用相談が含まれている。

関係機関からの問い合わせも相談件数にカウントされており、児童相談所などからの住基情報の問い合わせがその他の相談にあげられている。

居所のない事例や外国籍の事例が比較的多いことも特徴となっているようだ。居所を持たないまま新宿に流れ着き、特定妊婦としての相談から始まり、そのまま新宿に定着して出産、子育て、生活の支援を受け続けるといった経過を辿る事例も多いとのことであった。

表2 子ども総合センター・子ども家庭支援センター相談種別相談件数（平成26年度）

種別	養護相談		保健相談	障害相談	非行相談	育成相談				その他の相談
	児童虐待相談	その他の相談				性格行動相談	不登校相談	適性相談	相談 育児・しつけ	
件数	179	730	5	50	2	115	17	4	920	202

イ) 経路別相談件数

経路別の相談件数をみると、家族・親族からの相談が52.0%と圧倒的に多くの割合を占めている（表3）。次に多いのが保健センター経由の相談。保健センターとは以前から連携が密にできており、特定妊婦や居所不明児童の相談で連携する機会が多かったために件数が多くなっているようだ。

表3 子ども総合センター・子ども家庭支援センター経路別相談件数（平成26年度）

経路	家族・親族	保健センター	児童相談所	学校	医療機関	近隣・知人	保育所	福祉事務所	その他
件数	1156	209	133	107	77	67	61	53	274

ウ) 援助方針別件数

継続指導が最も多く43%を占めるが、他機関あっせんも多く約3割を占めている。この中には一時保育の利用や産後ヘルパーの利用などの子育て支援メニューの活用が含まれている。子育て支援が手厚く実施されていることにより、養育困難な状況にある家庭でも、地域で何とか生活しているケースが多い。

表4 子ども総合センター・子ども家庭支援センター援助方針別件数（平成26年度）

援助方針	助言指導	継続指導	他機関あっせん	児童相談所送致	その他
件数	577	958	684	5	0

③ ケース協議、進行管理

虐待相談については、週1回開催されている受理会議に提出され、当面の方針が検討される。他に月1回、子ども総合センター・子ども家庭支援センター内でのケース検討会議が開催されている。

児童相談所との間では、毎月連絡会を開催しており、懸案になっているケースについてはその際に確認している。

ケース進行管理については、児童相談所、子ども総合センター・子ども家庭支援センター、保健センター、教育委員会などで構成する「進行管理作業班」が四半期毎年4回会議を開催し、ケースの進行状況を確認している。平成26年度末現在で、183ケースが進行管理台帳に登録されている。

所感

新宿区での相談の特徴として、外国籍の相談や居所が定まらないままでの相談が多いようだ。「新宿に行けばなんとかなる」と思って流れてくるケースがあり、妊娠しているが居所の定まらないケースもある。そのため、相談対応にあたっては、多くの関係機関と連携・協働することが必要になっている。

婦人保護施設慈愛寮のような、妊娠期から出産後までのケアを手厚く行える施設が区内にあるといった社会資源の豊かさにも支えられてはいるが、在宅では難しいと思われる事例へも積極的に取り組んでいるように感じられた。

豊富な支援メニューと支援体制に支えられているからこそ、地域で生活を安定させ、在宅での養育を維持し続けるケースも多くなるのではないかと思われた。

(4) 新宿区の特徴

① 相談・支援体制の充実

新宿区の社会的・経済的状況を反映して、居所が定まらないままでの相談の多いことが特徴となっている。生活基盤をもち、それまでの生活歴が明らかにならないケースに対応するためには、相応の相談・支援体制が要求される。新宿区では、相談に対応する職員が多く配置され、子ども家庭支援センターでの相談で経験を積み上げた職員も残っている等、相談体制が整備されている。また、社会資源や支援メニューが豊富なことで、親子を地域の中で支え続けることができるようになっている。

② 多様なネットワーク

区内のネットワークは重層化して組まれている。

区の子ども総合センターと、都の児童相談センターとがうまく連携できているとのことであったが、この連携を軸にして、区内の各関係機関との間で複数のネットワークを構成している。要保護児童対策地域協議会の実務者会議に相当する構造の部分には、5つの異なった役割の部会があり、相互に連

携して機能できるようになっている。

(5) 課題

① ネットワーク

ネットワークは概ねうまく機能しているということであったが、あえて課題として取り上げるとすれば、独立して活動している各部会の調整・連携ということになると思う。初期に設置された三つの部会については、家庭的な問題の大きさによって、虐待防止部会との連携をとる流れができており、各部会を「横串に刺す」形で事例検討部会を機能させることで補っている。しかし、若者自立支援部会については、他の部会と異なり要保護児童対策地域協議会に位置づけられていないことや、事務局も異なるといったことなどで連携が難しい状況にあるとのことであった。

また、代表者会議の事務局が子ども総合センター・子ども家庭支援センターとは異なるために、事務分担が煩雑になっていることが課題として述べられた。

(新宿区からの補足情報：上記のような課題を改善するために、平成28年度からは、代表者会議の事務局を子ども総合センターが担うことになっている。)

② 年長児童のサポート

中学生年齢までの支援に比べて、中卒以上の年齢になると支援が乏しくなっている。

子ども総合センター・子ども家庭支援センターが継続的に関わっている児童が18歳になった時に、児童が自立するために必要なサポートをトータルで考え、支援を継続していく体制になっていない。相談ニーズの各側面、例えば生活の立て直しならば福祉事務所、病気に関しては保健センターというように対応できているが、児童の自立に向けたプロセス全体に継続的に係わるような機能は不十分なようだ。そのため、継続ケースを18歳になって終結しようとしても、どこか継続的な支援のできる機関につなげられないと終結しにくい状況もあるとのことであった。

子ども総合センター・子ども家庭支援センターとしては、まず中卒年齢（16歳、17歳）の自立に向けた支援をより強化していくことを課題として捉えており、支援体制づくりに向けて動き始めていることがヒアリングでは語られた。

(新宿区からの補足情報：平成28年度、相談員の1名増員が認められ、その1名を、主に若者支援担当とし、高校生年齢の児童の支援の強化と、18歳以降の継続支援のあり方検討を行っている。)

(6) まとめ

要保護・要支援児童に対する相談・支援対策の柱と位置づけられているのが児童相談所と市区町村であるが、近年、児童相談所における相談・支援の相対的な力量低下が目立ってきている。ここで言う「相対的な力量低下」とは、一つには問題の量・質との関係で指摘されていることであり、もう一

つは市区町村の力量との比較から指摘されていることである。

児童相談所の相対的力量低下を補う形で相談・支援の力量を高めている自治体が幾つか出てきているが、新宿区はそういった自治体の中でも、質・量共にかなり高い力量をもった自治体と評価できるように思う。

相談・支援の中心的な役割を担っている子ども総合センターと子ども家庭支援センターへの人員配置の手厚さだけでなく、その他の子育て支援に費やされる人的・経済的サービス資源の大きさには目を見張るものがある。また、人材を育て、サポートするための研修やスーパーバイズ体制も整備されているように思われる。

こういった体制、機構が整備されてきた背景には、区長の下に新宿区全体が児童福祉行政に重点的、積極的に取り組んできたことがあるのではないかと思う。

児童相談所が虐待の初期対応で忙殺される以前には、この程度のレベルにはあって欲しいと期待された相談・支援力量が、新宿区の子ども総合センター・子ども家庭支援センターの相談・支援現場で垣間見ることができたことは、児童虐待防止の先行きを照らすひとつの灯りのように感じられた。

(文責 小出 太美夫)

4. 滋賀県大津市の取り組み

(1) 市の概要

大津市は、滋賀県の南西部に位置し、琵琶湖沿岸にある（図1）。人口は342,528人を擁する（図2）。県庁所在地であり、中核市に指定されている。大阪などの通勤圏としてマンションや住宅などベッドタウンとして人口は増加傾向にある。

近江大津宮以来、1300年以上の歴史をもち、比叡山ゆかりの寺や神社なども多く、比良山や雄琴温泉など自然に恵まれる。また、琵琶湖の推理を活かし、戦前から多くの企業が立地しており、パナソニック、東レなどの企業がある。大津市には36小学校区からなる学区社会福祉協議会が活動しており、市民の間でも福祉のまちづくりは盛んである。



図1 大津市の地図（市ホームページから）

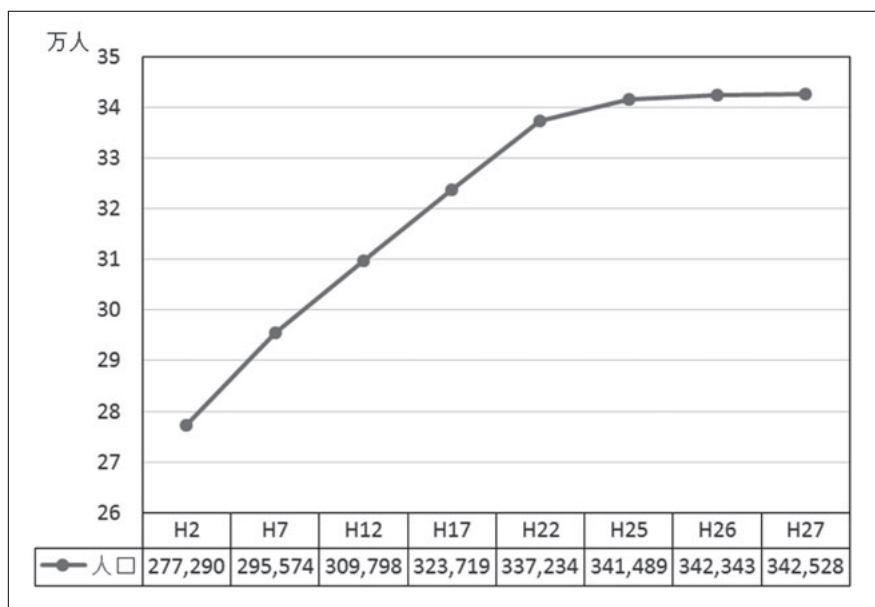


図2 大津市の人口推移（平成22年まで国勢調査。平成25年～27年は3月末大津市統計より作成）

(2) 市の子育て施策

① 特徴

大津市の子ども人口は、「平成26年の子ども子育て支援事業計画報告」によれば、平成20年をピークに減少傾向にあり、平成32年は平成18年よりも1,000人以上減少することが予測されている。合計特殊出生率についてみると、平成25年度では滋賀県全体は1.58で、大津市は1.48であるが、国の平均1.43

に比較すると高い。

年齢別の転出入では、5～9歳および35-39歳の転入がみられ、子育て世代の転入が多い。子育てを取り巻く環境としては、3歳では、在宅児童は45%であり、4歳、5歳になると、ほぼ何等かの保育所や幼稚園等に所属しているのが特徴である。保育所の待機児童についてみると平成26年は69名で平成25年に比べると減少している。親子の居場所づくりとして浜大津に「ゆめっこ」子育て支援センターを設置して子育て広場事業を進めている。

障害福祉分野では大津方式¹が有名で、発達に課題のある児童については子ども発達相談センターにおいて就学前から相談体制ができています。保健は「すこやか相談所」として子どもから大人までを対象に7か所ある。「子ども子育て支援事業計画」では、それを活かし「福祉保健」ブロックと合わせて「教育・保育提供区域」として、7学区としている。「すこやか相談所」では保健師相談が中心で高齢者までの相談を受ける。すこやか相談所において母子手帳交付や、乳幼児健診等が実施されている。

② 次世代推進計画における児童家庭相談

平成21年～平成26年度「大津市次世代育成後期行動計画」期間において、22年度、25年度の各報告で相談体制が取り上げられており、「子どもにとっての安心で安全な環境づくり」、及び「支え合いのある地域環境づくり」の項目が立てられている。そこでは、保育所や学校での相談体制が主として取り上げられていた。

③ 子ども・子育て支援事業計画のスタート

平成21年～26年までの次世代育成支援後期行動計画に続けて、新たに「子ども・子育て支援事業計画」（平成27年度～平成31年度）を発表している。平成24年に「子ども・子育て関連3法」が制定されたことにより、新たに乳幼児期の学校教育・保育の一体的な提供、保育の量的拡充、家庭における養育支援等を総合的に推進していくことをめざしたものである。

計画の基本目標は、5項目である。

基本目標1：子供が健やかに成長するための支援の充実

基本目標2：質の高い教育・保育の充実

基本目標3：安心して産み、育てることに喜びを感じるための支援の充実

基本目標4：地域・関係機関との連携の充実

基本目標5：相談・情報提供体制の充実

地域子ども子育て事業の提供体制の確保と実施については、時間外保育事業、放課後児童健全育成事業、地域子育て支援拠点事業、一時預かり事業、ショートステイ（実施機関は子ども家庭相談室）、

1 「大津方式」はその先進性から他の都道府県からの注目を集めており、発達障害児の早期発見・早期対応から早期療育・障害児保育までを横断的につなげるシステム

病児・病後児保育事業、ファミリーサポートセンター事業、利用者支援事業（保育幼稚園課、子育て総合支援センター）、乳児家庭全戸訪問事業（子育て総合支援センター、健康推進課）、養育支援訪問事業（健康推進課、子ども家庭相談室）、妊婦健診事業、その他をそれぞれの地区ごとに目標値をたてて供給することになっている。

障害児福祉分野では大津方式を約40年間実施してきており、さらに平成27年4月からは子ども発達相談センターで、発達に課題のあるお子さんを就学後も継続的にみていけるようになった。

④ 大津市における相談内容

大津市ホームページの子ども家庭の項目では、一般相談、障害相談、児童虐待、仕事と4つのカテゴリーに分けて、応援プラン支援情報が掲載されている。

以下に、4つの領域について引用してみた。

ア) 一般相談

表1 大津っ子子育て応援プラン支援情報 一般相談

取組	概要	連絡先	電話番号
子育て総合支援センターゆめっこ	子どもの関わり（あそびやしつけ、友だち関係、子どもの発達と言語、コミュニケーション）に関わる相談を実施しています。	子育て総合支援センター「ゆめっこ」	077-528-2525
すこやか相談所	育児相談及び子育てに関する情報の提供を実施しています。また、月1回各市民センターにおいても実施しています。	健康推進課	077-528-2748
民生委員児童委員・主任児童委員	お住まいの地域に左記委員がいます。日常生活を送る上で福祉に関する困り事があれば相談して下さい。	福祉政策課	077-528-2740
母子自立支援員	母子家庭等の方の暮らしや仕事、子どものことについてなど様々な悩み、相談に応じます。	子ども家庭課	077-528-2686
ひとり親家庭福祉推進員	お住まいの地域には、地域担当の推進員がいます。ひとり親家庭や寡婦に対する相談活動にあたっています。	子ども家庭課	077-528-2686

イ) 障害相談等

障害児教育については先進的な取り組みを行ってきており、教育と障害児福祉についての内容は豊富である。

表2 大津っ子子育て応援プラン支援情報 障害相談等

取組	概要	連絡先	電話番号
中学校スクールカウンセラー配置事業	中学校にスクールカウンセラーを滋賀県から配置し、子ども理解を深めつつ、悩みや不安を抱える子どもに対する教育相談体制の充実を図るとともに、指導方針の確立を推進しています。	学校安全推進室	077-528-2854
教育相談事業	教員OBの相談員に加え、専門知識を有するカウンセラー（臨床心理士等）を週6日配置し、多様化・重篤化してきた相談に対応しています。	教育相談センター	077-522-4646 077-525-7912
不登校対策事業	市内小学校を10のグループに分け、スクールカウンセラー（臨床心理士）を派遣します。	教育相談センター	077-527-5525
適応指導教室事業	適応指導教室体験活動を通級者以外の不登校児童・生徒にも参加を呼びかけ適応指導教室への通級につなげています。	教育相談センター	077-527-5525
特別支援教育相談事業	市立幼稚園、小中学校への特別支援教育巡回相談の実施と、教育相談センターでの特別支援教育に関する教育相談を実施します。	教育相談センター	077-527-5525
大津市ことばの教室	幼児、児童、生徒への言語指導やコミュニケーション指導および相談を実施します。	大津市ことばの教室 中央教室 大津市ことばの教室 北部教室 大津市ことばの教室 南部教室	077-527-5527 077-594-1211 077-521-1893

ウ) 児童虐待相談等

表3 大津っ子子育て応援プラン支援情報 児童虐待相談等

取組	概要	連絡先	電話番号
子ども家庭相談室	児童虐待をはじめ、子どもと家庭の福祉に関する相談指導業務を行っています。	子ども家庭相談室	077-528-2688
要保護児童対策地域協議会	児童虐待防止についての情報交換やケース検討、関係機関との連携方法や対策等について協議をすすめています。	子ども家庭相談室	077-528-2688
不適切な養育問題の地域機関連携による早期発見対応の推進	ケース会議を随時開催し、早期発見対応に努めています。	健康推進課	077-528-2748

エ) 仕事関係

表4 大津っ子子育て応援プラン支援情報 仕事関係

取組	概要	連絡先	電話番号
父親が子育てしやすい職場環境づくりへの啓発活動・育児休業制度の普及促進	企業内人権啓発研修会において講演を開催し、資料を配布するとともに、「男性従業員育児休業取得奨励金支給事業」を実施し、普及促進に努めています。	商工労働政策課	077-528-2754
労働時間短縮に向けた啓発活動・多様な就労形態の促進・母性保護などに向けた啓発活動	企業内人権啓発研修会において講演を開催するとともに資料の配布を行い、啓発に努めています。	商工労働政策課	077-528-2754
女性の再雇用支援	移動労働相談を実施し、求人情報や職業訓練等の情報提供を行っています。また、窓口以求人情報誌等を配置し、情報提供を行っています。	商工労働政策課	077-528-2754

(3) 子ども家庭相談室について

① 基本事項

児童人口は59,503人であり、保育所数65、幼稚園数34、小学校数38、中学校数20、児童館7か所、学童保育36カ所を有する。

② 職員体制

職員体制は、平成21年では正規職員が2名、嘱託職員が4名であったが、調査時点では、正規職員4名、嘱託職員13名（勤務時間は7時間で、8時40分～16時40分、9時～17時までのいずれかで週5日、うち1名は4日）である。職員はそれぞれ小学校区単位で担当割をしている。日常相談でわからない場合には、相談員のためのスーパーバイザー（もと家庭児童相談員）に相談をする。

相談員歴は嘱託職員が最長で12年、6年が2名いる。正規においても3年以上の相談歴がある。

子ども家庭相談室の体制は、小学校区で担当をしているが、実際に相談をうけて対応している相談員と、進行管理会議、ケース事務管理をしている職員（正規職）とを分けて、体制づくりをしている。相談員の人数が増えてきたため、小学校区にすると分担しやすいというメリットがある。相談員のスーパーバイザーについては、相談員の中から新たに雇用している。

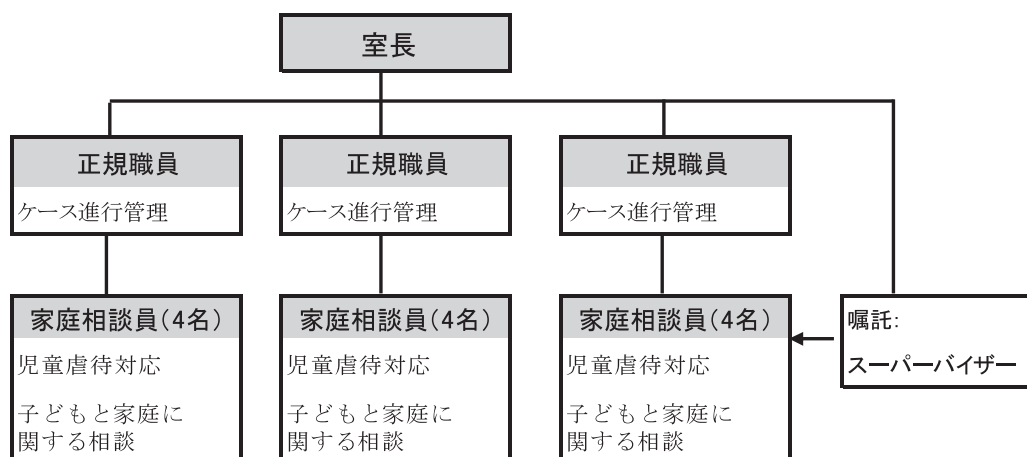


図3 大津市子ども家庭相談室体制（小学校区別で配置されている）

室内で週1回受理会議を行っており、新規ケースの情報を集めている。また、相談員の間で調査方法や課題がどこにあるのかということ、要保護児童対策地域協議会でどうかかわっていくのか、どの機関が関わっていけばよいのかを検討している。

③ 相談員の研修について

滋賀県主催の年2回の研修や子どもの虹情報研修センターの研修を利用。研修費用として45万円の予算がついている。個別に関心のあるところへ研修に行くことになっている。個々人が必要だと思う研修会にスキルアップの意味で受けている。

組 織

1. 福祉子ども部・健康保険部の機構図

(平成27年4月1日現在)

(注) 網をかけた課は福祉事務所

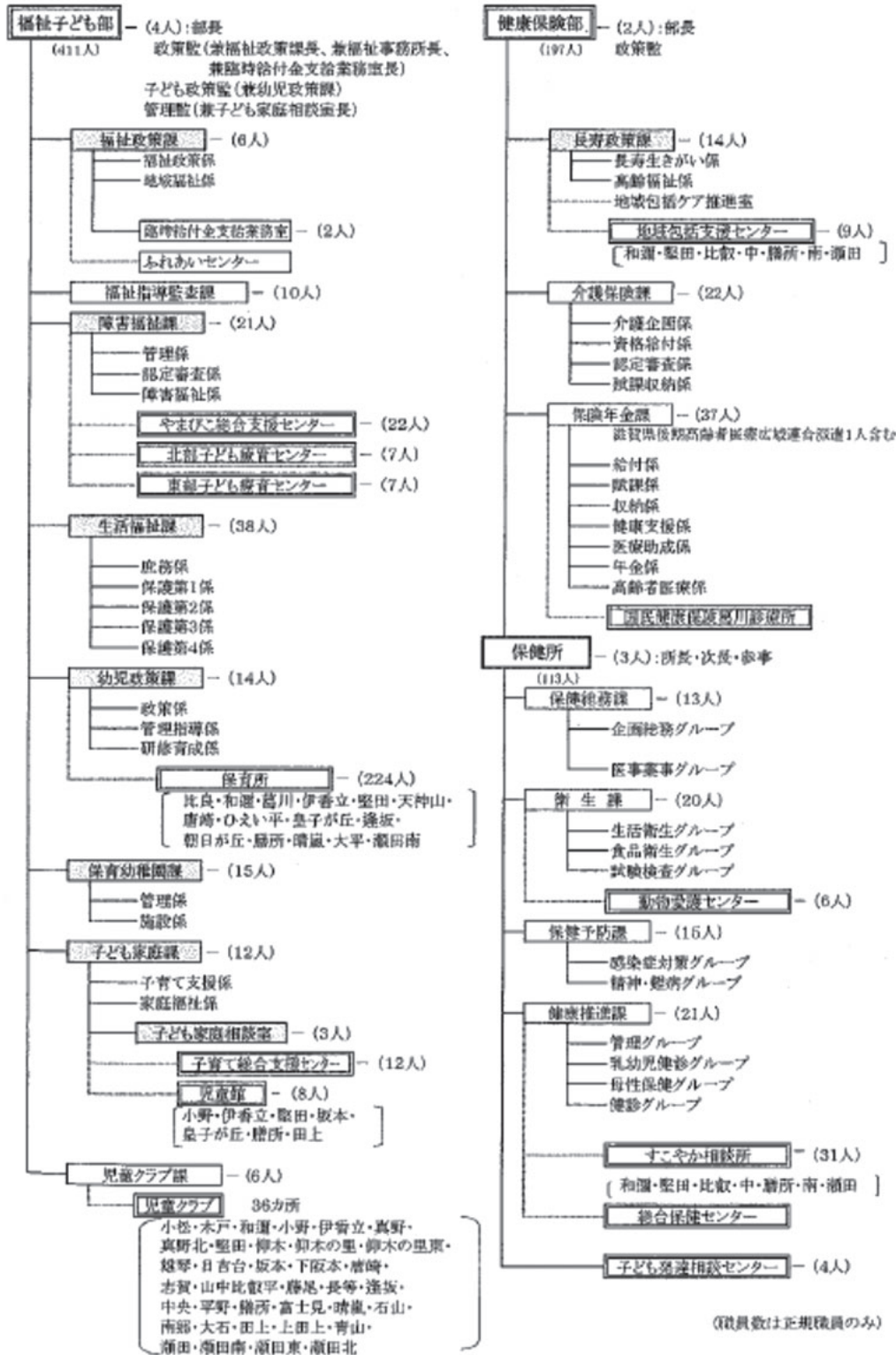


図4 大津市福祉子ども部・健康保険部の機構図

④ 相談の実情

ア) 件数

児童相談内訳では、養護相談では虐待相談が1,326件、その他が527件であり、ついで育成相談（育児しつけ相談79件、不登校相談、性格行動相談各30件など）が続き、障害相談や非行相談は一桁となる。相談処理のうち、面接指導では継続相談が9割を占めている。

滋賀県の件数の4分の1は大津市の事例と言われている。相談員は一人あたり75.3人の相談を担当している。相談件数は年々増加傾向にある。教育委員会からの通告は30%を超えており、学校との連携が密であるため通告はほとんどが市にされている。

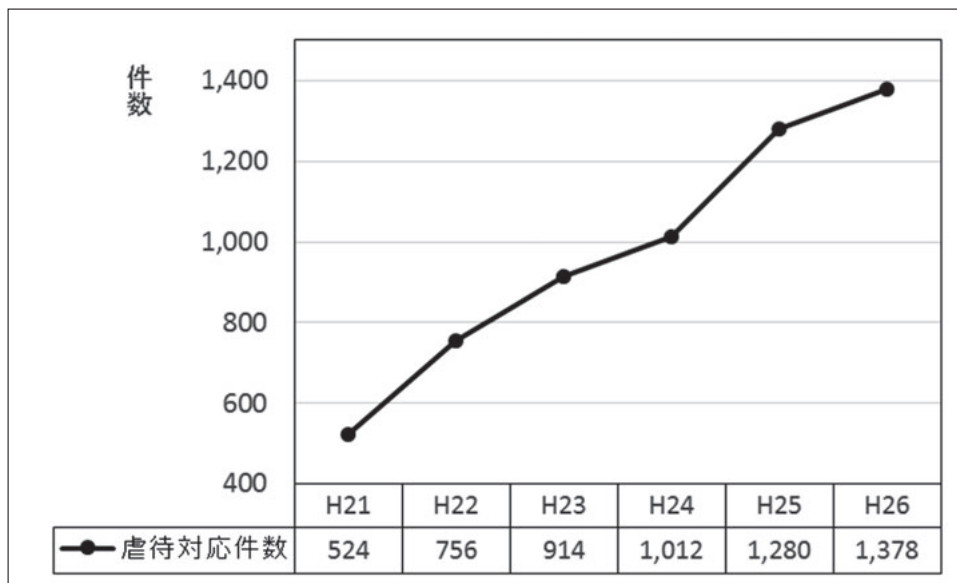


図5 大津市の虐待対応件数の推移（市ホームページから作成）

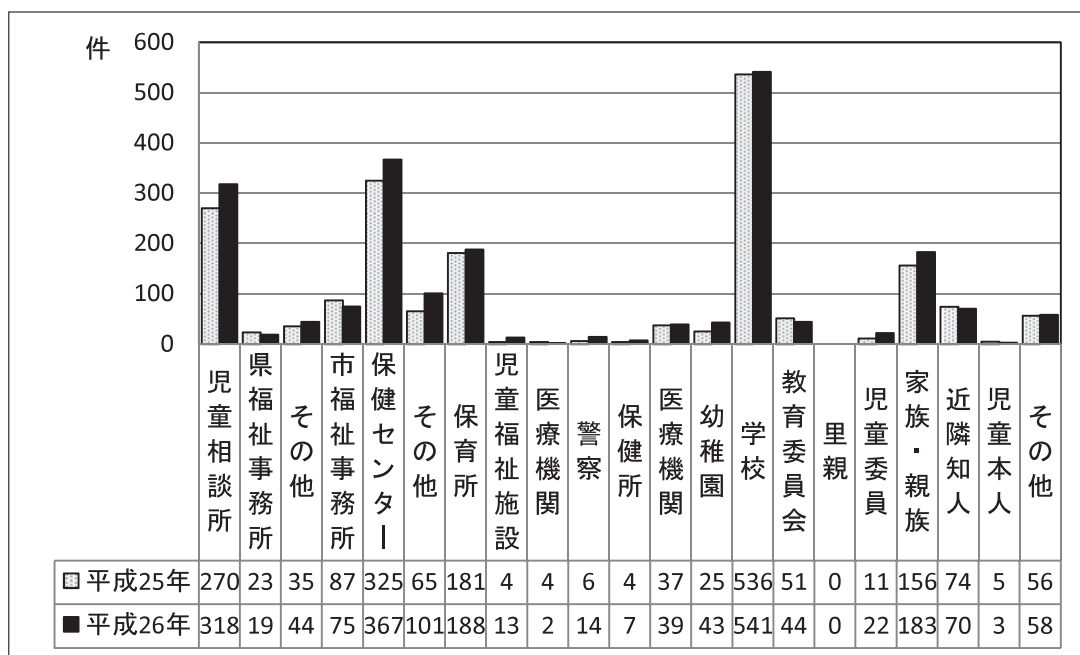


図6 大津市の児童相談経路別件数（ヒアリング事前提出資料から作成）

イ) 児童虐待の年齢構成

年齢構成をみると、0歳～学齢前の割合が4割以下に減少をしている。

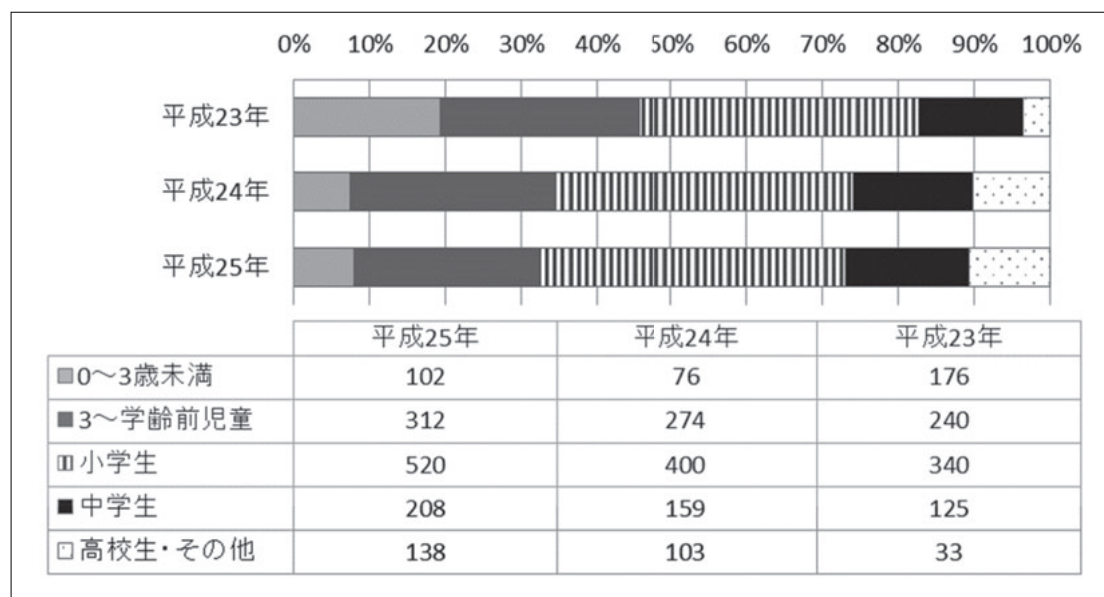


図7 年齢階層別被虐待児童数（大津市年鑑より作成）

（4）要保護児童対策地域協議会（以下、要対協）について

① 経緯と運営

滋賀県児童虐待防止計画（平成22年3月改定）によれば、「本県では、平成20年3月に市町と子ども家庭相談センターの役割分担の明確化に向けた指針を策定し、平成20年4月から、相談対応の中心となる機関（主担当機関）を明確化することにしました」とあるとおり、全県の取り組みとして平成20年には主担当機関を明確にすることも合わせて意識した計画を策定している。よって、法施行が平成17年なので、県全体の立ち上げは早くはない。県にそろえる形で大津市においても要対協は平成20年に立ち上がった。

平成22年の行動目標には、児童虐待防止ネットワークから要保護児童対策地域協議会への推進が掲げられている。

なお、児童福祉司有資格者を相談員や調整機関に配置している。

② 各種会議

ア) 個別ケース検討会議

年間398回の開催をしている。個別ケース検討会議を通して本来のケース検討に加えて、各機関の虐待対応力や意識の向上、気になるレベルや評価の共有ができるように努めている。

「誰がどうするのか、どこが何をするのが判りあえるケース会議はとても難しく、アセスメントが継続できないことも課題。それなら実務者会議を深めていけるようにという工夫をしている」「教育委員会に虐待対応の担当者があるので、学校との個別のやりとりでうまくいかないものも、実務者

会議で話を出し、教育委員会で整理をしてもらえるとやりやすい」などの発言がヒアリングではあり、教育委員会との連携を強めている様子がうかがえた。

イ) 連絡会議

すこやか相談所とは個別ケースについて、随時に連絡を取り合っている。公式会議は年3回、7学区のブロックごとで行っている。

ウ) 実務者会議

月1回開催。事例数が多いための工夫点として、気になるケースをピックアップして報告するようになっている。10件くらいで協議をする。その他に、各機関が1か月ごとに当番制で、それぞれが抱えている要対協ケースを課題として出して検討している。毎月すべてのブロックがするわけではない。全体のみなおしは年1回3月にしている。

実務者会議は2時間以内で実施しているが、重症度のアセスメントが共有できるようになることが課題。進行管理の仕方については、どこまで掘り下げてみていくのがいいのか、報告会のようにならず課題を整理することが難しいとのことだった。

エ) 代表者会議

31機関で構成されている。年2回、7月と2月に開催している。7月は、統計報告と事例2件を、2月はグループワークを実施する。

オ) 特定妊婦に関する協議

特定妊婦を要対協として把握した時点で医療機関とカンファレンスを実施し、健診時にどのような見守りをしていくのか、関わりをするのかを検討する。入院、出産後に再度カンファレンスをしたのち、アセスメント表を病院と共有している。入院時のアセスメントのなかで支援の流れができています。

③ 児童相談所（子ども家庭相談センター）との連携状況

滋賀県においては「滋賀県児童虐待防止計画」が平成19年6月に作成され、平成22年に改訂をされている。市町村向けの子どもの虐待相談マニュアルは平成20年3月に「市町村向けの子どもの虐待対応マニュアル」が作成されたが、平成24年3月に改訂版を出している。

要対協における主担当機関の決定について、マニュアルでは以下のようなものである。

ア) 市町から子ども家庭相談センター（児童相談所）にうつる場合

市町は、通告（相談）を受けた時には、速やかに受理会議を開催し、情報収集、直接目視による子どもの安全確認を行う。自ら対応が困難である場合には、主担当機関は市町から児童相談所に移る。その手続きについては児童虐待防止法8条の送致とする。送致され

たかどうかについては行政手続き上の確認を徹底し、ケースの責任の所在を明確にするため、県独自に県と市町の役割分担方針を定めており（平成20年3月付）、原則として文書で送致をおこなっている。また児童相談所はできるだけ市町にたいして早く援助方針結果を文書で送付する。

イ) 児童相談所から市町に移る場合

子ども家庭相談センターは市町からの送致後に効果的な支援が行われた結果、援助方針会議で市町において対応することが可能と判断される場合において、要対協における協議を踏まえ、主担当機関を児童相談所から市町に移す決定を行い、市町にその結果を文書で送付する。

マニュアルでは、さらに具体的な例をあげ、分担を明確にしている。ともに協力関係にあるとして、図8のように図式化している。

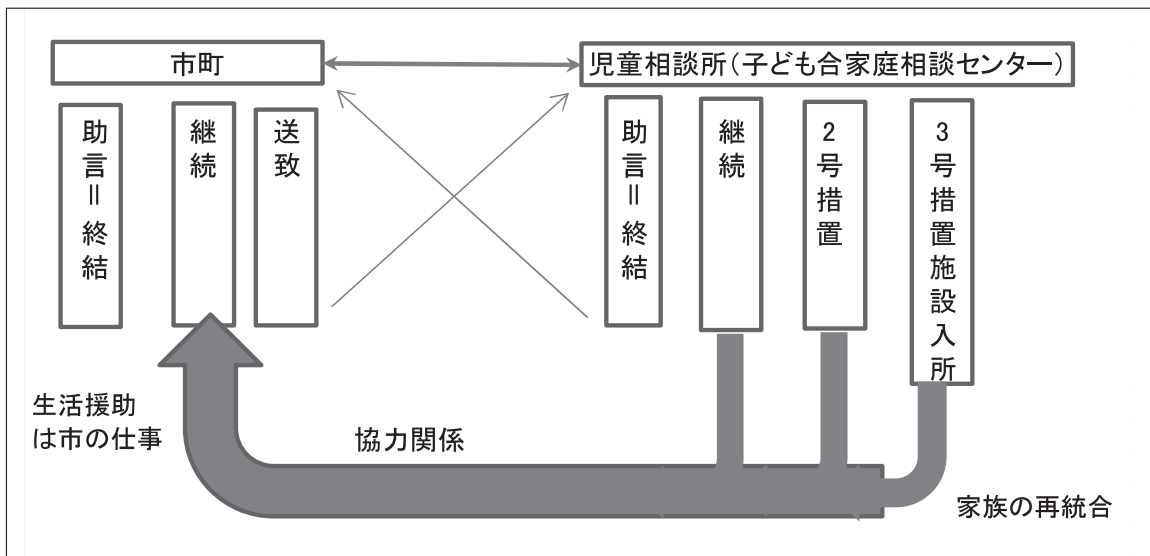


図8 市と児童相談所との役割分担について（滋賀県「市町村向けの子ども虐待対応マニュアル」より）

④ 滋賀県における対応件数の把握

滋賀県の平成27年の報告数をみると、対応件数は平成26年度では5,934件と報告されている。

またその内訳には児童相談所（子ども家庭相談センター）1,685件＋市町村5,924件－1,666件（連携分）で調整をしていると説明されている。つまり市町村の担当事例と児童相談所の重なる事例が1,666件となる。

よって児童相談所のみ担当というのではなく、全体状況として把握され、滋賀県の実数値が示されている。こういったことは全国でもめずらしい試みである。

⑤ 幼稚園・学校・教育委員会との関係

「市町村向けの子ども虐待対応マニュアル」に説明されている滋賀県における学校問題行動対策会議（SPAC）の開催については、「学校と警察との連携の強化による非行防止対策の推進について」（平成14年5月27日付文部科学省初等中等教育局児童生徒課長通知）において、例として挙げられている。

滋賀県における学校と警察の連携は、非行の現状や対策等について、一般的な情報交換はしていたものの、個々の問題のある児童等に対して各関係機関がどのように連携し、対応するのかなどの具体的な対策を検討する場とはなっていなかったことから、学校と警察及び関係機関との連携を一層強化し、問題のある児童個々について迅速かつ適正に対応するため、「学校問題行動対策会議（SPAC）」を開催している。

学校長が主催する学校SPAC会議等では個別ケース検討会議と位置づけて、関係機関の特色を最大限に発揮し、役割分担に関する協議をする。

全国的にも早い取り組みとして各学校に虐待対応窓口ができて、その一覧表を市で共有し、学校の窓口になっている先生を知ることができるようになっている。

学校と子ども家庭相談室との日々のやりとりについては、電話や学校訪問などで密に行っている。定期的なケースの見直しについては、年度初めや年度の引き継ぎ時期に学校単位で行っている。また、県主催で市町村を対象とした虐待対応の研修には、学校関係者の参加が多い。

⑥ 保育所との関係

連携が必要であるとの方針から、毎年各園で、児童福祉司の任用資格を複数の職員がとっている。民間・公立ともに受講している。

（５）まとめ

① 取り組みの工夫

- ・ 1 相談員あたり 2 ～ 6 小学校区を担当している。
- ・ 相談員が非常勤であるため、相談員のための S V を一人置いている（非常勤）。
- ・ 保育所、幼稚園入所率が高い。
- ・ 障害児施策が進んでいるため、その連携が強化されている。
- ・ 相談員は嘱託であるが、おおむね雇用年限は長い。小学校区ごとに配置されているため、学校と連携がとれており、そのため学校からの通告は市にまず一報が入ることが根付いていた。
- ・ 進行管理は、10 例ほどを 2 時間かけて実施している。実際には課内の受理会議で新規ケースの検討や方向性などをあらかじめ検討をしている。その後要対協に提出して検討を重ねるという段取りを踏んでいる。
- ・ 正規職員においても、7 年目、5 年目といった職員がおり、転勤があっても重なりながら担当をすることができる。
- ・ 死亡事例の検証で提言された養育支援訪問事業については、本年度から着手する。
- ・ 児童相談所とのやりとりは、随時電話や訪問などで密に連絡を取り合っている。また、個別ケース検討会議を多く開くことで、児童相談所や関係機関と公式に支援方針などを確認することになっている。

② 課題

- ・特定妊婦や要支援児童については、要保護児童対策地域協議会利用の対象になっているが、統計的にはまだ換算されていない。
- ・要保護児童対策地域協議会の実務者会議の運営方法の工夫。
- ・大津では37学区あるなかで、各地域に支所があって、公民館があるので、そこでいろいろな地域のサポート体制をつくっているが、そこへ来られない人たちが埋もれている（ヒアリングでの担当者コメント）など子育て支援の充実。

③ 大津市の施策に関する所見

- ・子ども・子育て支援事業計画の概要版をみたが、基本目標1の子どもが健やかに成長するための支援の充実の部分においては、要保護児童対策地域協議会の活性化について触れられていなかった。さらに基本目標5の相談・情報提供体制の充実においても、利用者支援事業の多様な施設や子育て支援事業についての円滑な利用の情報提供には触れられているが、市の虐待対応窓口のさらなる広報が求められるように思われた。今後は、子ども総合支援センター、健康推進課、保育担当課、子ども家庭相談室のネットワークをより強化することが課題となろう。
- ・要対協と相談の運営については、母子保健が7つの「すこやか相談所」で活動しており、子ども支援計画では、それと教育・保育を合わせて、7区に分かれている。そうであれば、子ども家庭相談室の相談員も、各区に配置されることが今後必要となるのではないかと思われた。
- ・マニュアルの改訂は平成24年3月であるが、そこでは特定妊婦や要支援児童についての解説がないため、今後は予防的な位置づけをし、盛り込む工夫が課題となろう。
- ・平成23年度にネグレクトの死亡事例が発生したが、乳幼児の相談件数は減少している。その事例を受けて、相談員増員と相談員のスーパーバイズ確保が実現をしている。今後は地域における児童家庭相談の更なる充実が求められよう。
- ・養育支援訪問事業は、来年度から開始されるとのことであり、保健と福祉の連携がさらに促進されることを期待したい。

(文責 加藤 曜子)

5. 愛知県豊橋市の取り組み

(1) 豊橋市の一般的な特徴

① 豊橋市の概要

豊橋市は、愛知県南東部の、東側を静岡県に接する位置にある（図1）。南は太平洋、西は三河湾に面し、温暖な気候に恵まれている。

人口は約38万人を擁し、1999年に中核市に移行した。近隣の市にトヨタやスズキの工場があり、豊橋市から通勤する市民が多い。またブラジル人などの外国人の居住が多い地域である。

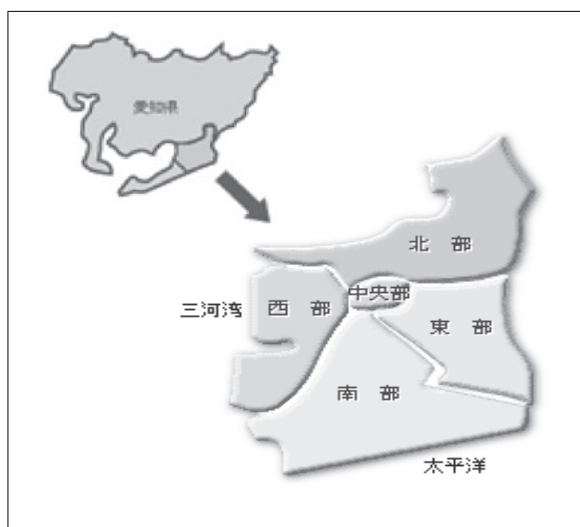


図1 豊橋市の位置

② 豊橋市の地勢

市の中央部には豊橋駅を中心に商店街が発達し、市役所やこども未来館といった施設や、吉田城などが集まっている。また、市西部は三河港を中心とした臨海工業地帯の一部となっているが、この三河港は自動車の輸入台数が全国一位の港である。市南部には農地が広がり、市北部では果樹栽培が盛んで、野菜の産出額では全国のトップクラスとなっている。

③ 豊橋市の産業

豊橋市は交通の要衝に位置するため東三河地方の中核都市として発展してきた。一方で近年は郊外の大型店が増加し、市中心部の空洞化の傾向もみられている。

豊橋市は、豊川用水の豊かな水と温暖な気候のために農業が盛んであり、路地野菜、果樹、園芸作物、稲作などが行われてきた。養鶏では日本一の飼育羽数を誇る。

工業では伝統的な繊維工業や木材・木製品工業に続き、その後に発展した食品加工業や機械器具工業が中心となってきたが、近年では三河港を中心とした臨海工業地帯で、造船・金属・機械・自動車・電気・精密機械・化学繊維などの工業が発展してきている。また、伝統工芸では、全国の高級筆のシェアが70%という豊橋筆がある。

④ 人口推移と人口構成

平成27年4月1日現在の人口は377,962人である。そのうち外国人が13,597人であり、ブラジル人が6,159人を占めている。一定地域の学区区内に集住する傾向がある。

人口は、平成20年12月の385,526人から若干減少傾向にある。なお、平成26年度の出生数は3,264人であり、平成25年の合計特殊出生率は1.60であった。

生活保護受給者は、平成27年4月1日現在で1,877世帯2,367人である。

以下に、人口推移のグラフと年齢階層別の表を示す。年少人口の比率減少と高齢人口の比率増加が明らかである。

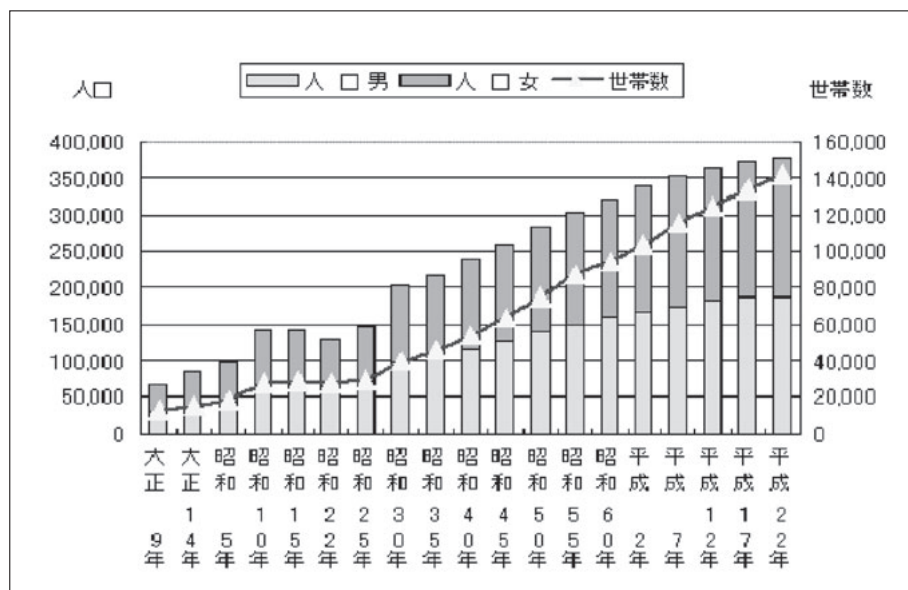


図2 豊橋市の人口の推移（豊橋市ホームページから）

表1 年齢3区分人口割合の推移（各年4月1日）（ミニ統計「とよはし」平成27年版から）

年齢3区分	H24	H25	H26	H27
15歳未満	14.7%	14.6%	14.4%	14.2%
15-64歳	64.8%	63.9%	63.1%	62.4%
65歳以上	20.5%	21.5%	22.5%	23.4%

（2）豊橋市の子ども家庭福祉行政の特徴

① 豊橋市こども家庭課の組織と業務内容

豊橋市では従来、子ども家庭福祉担当部署が福祉部にあったが、平成27年度にはこども未来部を分離し、こども未来部内にこども家庭課を設置した。以前は子育て支援課という名称だったところに、子ども・若者支援や放課後児童対策を他部署から移してきて名称を変更している。

図3は、こども家庭課の組織図である。こども家庭課の業務は幅広く、要保護児童対策、子ども・若者支援、放課後児童対策、児童手当・医療助成、ひとり親支援を管轄している。このうち、要保護

児童対策と子ども・若者支援を要保護児童担当が担当している。この要保護児童担当には、主査が1名と要保護児童担当が7名、子ども・若者支援担当が3名配置されている。主査を含めた11名中で常勤が5名となっている。

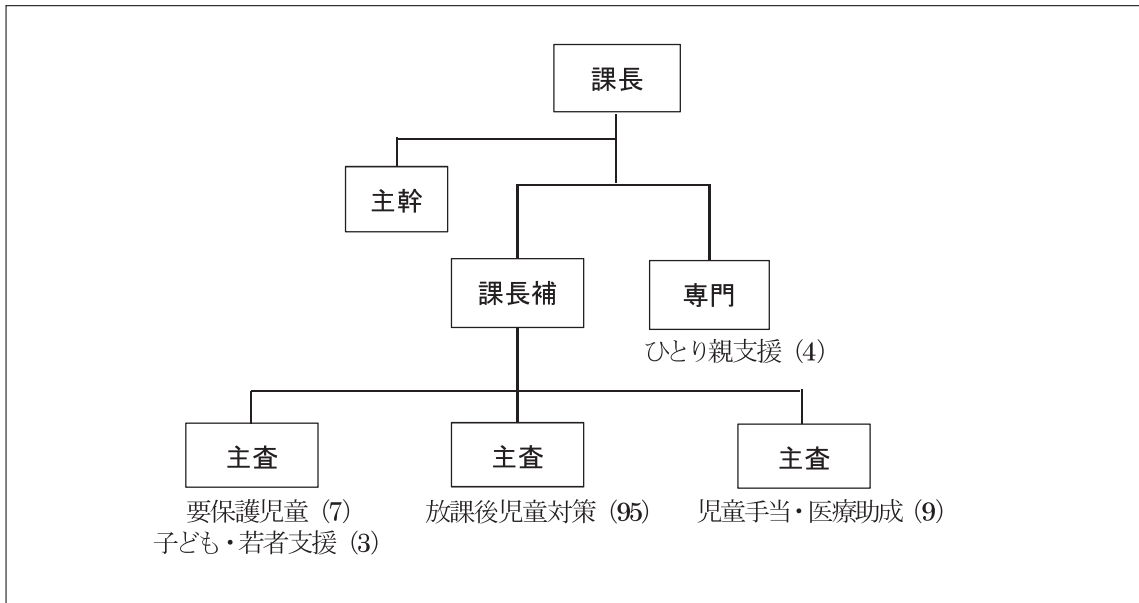


図3 豊橋市こども家庭課組織図

要保護児童担当の常勤職員には保健師、臨床心理士がそれぞれ1名ずつおり、児童福祉司の有資格者が2名いる。非常勤職員には、養育支援訪問員として2名の元看護師が配置されており、また家庭児童相談担当の元教員が配置されている。

② 豊橋市の子育て支援施策

豊橋市は小学校数が52校なのに対して、放課後児童クラブ数が74か所ある。放課後児童対策が充実していると言えよう。また、こども家庭課の要保護児童担当が子ども・若者育成支援推進法の事業を実施しているところに特徴があり、39歳くらいまでを支援対象としていることから、幅広い年齢層を対象とした施策を実施していると言えよう。

訪問型支援では、養育支援訪問事業を市のこども家庭課職員が実施している。そのために、2人の看護師が配置されている。ネグレクトに近いケースや養育能力が低い家庭への家事援助を多く実施しているとのことであった。週1回訪問を原則として、対象児童は中学生までと幅広い。また無料である点が特筆される。年間延べ120回程度の訪問がある。

また、保健所・保健センターのこども保健課でも、1歳未満児に対して助産師が訪問し、専門の育児指導を実施している。

(3) 豊橋市の子ども虐待対応の状況

① 豊橋市における虐待対応件数

表2に見るように、平成25年度と平成26年度を比較すると、身体的虐待の増加とネグレクトの減少

が顕著である。

表2 豊橋市における虐待対応件数

	虐待対応件数	種別内訳			
		身体的虐待	ネグレクト	心理的虐待	性的虐待
平成25年度	136	44	74	17	1
平成26年度	135	87	27	19	2

上記の傾向について、ヒアリングの際の担当者の話では、二つの理由が指摘された。まず一つは、平成24年度に同市内で死亡事例が発生したが、その事件後の対応による影響があったことである。平成24年度の死亡事例は居住実態が把握できないままにネグレクトによる死亡につながった事例だったが、事件を受けて豊橋市は居住実態が把握できない事例への対応に積極的に取り組むこととした。そのため平成25年度に、ネグレクトとして受理して対応する件数が増加する結果となったというのである。例えば、乳幼児健康診査未受診後の家庭訪問で会えなかったような事例が、保健師から報告されてきたとのことである。

また、平成26年度の身体的虐待の増加については、小中学校における怪我の発見を通告として適切に対応できたこと、保健師が関わる中で保護者から身体的虐待の告知があった場合、その発言をとらえて通告につながるが増えたと考えられるという話がされた。

平成23、24年度は虐待対応件数の総数がいずれも100件程度だったそうであり、その後の件数増が見られているが、平成25年度について上記のような死亡事例後の対応による増加傾向があったことが推定される。

② 虐待対応における児童相談所との連携関係

ヒアリングを通じて、児童相談所との間に良好な連携関係があることを感じさせられた。例えば、児童相談所に同行訪問や同席面接を依頼することが3割程度の事例であるとの発言があり、児童相談所への連絡の敷居が低いことを感じさせられた。特に身体的虐待や性的虐待では一緒に動くことが多いとのことであった。これは児童相談所の方にも市の相談を受けて対応する姿勢があるということだろう。

一方で、児童相談所の一時保護の際に市の職員も一緒に動いたり、市の職員が子どもを移送することがあるとのことであった。また、児童相談所が受けた通告（泣き声通告など）に対して、市の職員が同行訪問することがあるとの発言もあり、双方が協働し合っていることがわかった。つまり、現在の双方の職員同士の関係性の中で、市で対応すべき部分は市が動くが、児童相談所との協力が必要な場合には一緒に動くという雰囲気ができているということである。

児童相談所への送致や援助依頼の件数を尋ねると、平成25年度も平成26年度もいずれもゼロ件ということであった。実際には、事例ごとにその都度、市と児童相談所との間で協議をしており、重度の場合は児童相談所が主担当機関となっているとの説明があった。こういったところからも、市と児童

相談所との良好な連携協働関係が見て取れた。

なお、豊橋市を管轄する東三河児童・障害者相談センターは同市内にあり、市役所からは車で3分程度の近距離にあることも、良好な連携関係の維持に寄与しているものと思われる。

③ その他の相談対応状況

こども家庭課が対応している相談事例全体では、養護相談のうちの「その他の相談」件数が多くなっている。これは、子どもに関する相談を受理した場合に、養育環境による問題が考えられる事例が多いため、幅広くとらえて分類しているとのことであった。

また、相談経路として児童相談所からの事例が増えており、これについては、施設退所後のかかわりやDV通告後の対応の依頼が増加していること、登校できているかどうか情報を収集してほしいなどの依頼が増えていることが背景にあるためとの説明があった。

(4) 豊橋市要保護児童対策ネットワーク協議会の状況

① 実務者会議の工夫

豊橋市の要保護児童対策ネットワーク協議会では、実務者会議を地域エリアで分けて開催している。市を南北で二つに分け、それぞれについて月1回ずつの会議を開催している。これは平成22年から実施しているとのことであった。さらにこれに加えて、参加機関を限定した実務者会議を月1回開催しており、年間の実務者会議数は36回を数えている(表3)。

表3 豊橋市における要保護児童対策ネットワーク協議会の開催状況

	平成25年度	平成26年度
代表者会議	1回	0回
実務者会議	36回	36回
個別ケース検討会議	43回	56回

② 地域別実務者会議

市内を南北に分けて毎月開催する実務者会議では、参加メンバーが20人程度で、取り上げる事例数は50くらいになるとのことであった。市が把握する全事例を取り上げるのではなく、関係機関の関与数が多い事例を、こども家庭課内の打ち合わせでピックアップして取り上げている。なお、児童相談所の事例のうち軽度の事例は取り上げないとのことであった。

会議にあたっては、こども家庭課が学校や保育園から情報を収集して資料を作成し、報告している。こども家庭課の要保護児童担当職員は、4人の地区担当者が南北を分担して担当しているが、こうした準備作業は大変であるとのことであった。

ヒアリングの中では、今後の検討課題として、事例と関係していない関係機関の参加意欲が低下することや、情報を出し合うだけでなく事例検討を深めることが必要と考えたと話された。

なお、進行管理会議にあがっていない事例について、情報収集の協力が得られないことがあることも課題としてあげられた。

③ 3機関による実務者会議

上記の実務者会議のほかに、参加機関を限定した実務者会議を毎月開催している。参加機関は、こども家庭課、こども保健課、児童相談所である。ここでは、特定妊婦の事例や要支援の新規事例、進行管理会議に挙げる前の事例などを検討しており、その後に地域別の実務者会議で取り上げているとのことであった。

今後に向けての課題としては、教育機関も参加する必要があるとの発言があった。

(5) 豊橋市要保護児童対策ネットワーク協議会の経緯

① 平成20年度「子ども虐待対応マニュアル」

豊橋市要保護児童対策ネットワーク協議会は平成17年に設置されたが、設置後4年目を迎えた平成20年度に、「子ども虐待対応マニュアル」が作成された。これは、関係機関アンケート調査を実施して、課題を整理した上で作成されたものであることが特筆される。アンケート調査には、関係機関職員719人が回答しており、学校や幼稚園・保育園はじめ、主任児童委員、児童クラブ、医療機関や行政機関など幅広い意見が集約されている。

アンケート結果からは、回答者のうち75%が協議会とかかわりがなかったと答えており、そのうち3分の2は事例がなかったと回答していた。また、かかわりがない人のうちの15%が各組織内または個人で支援して解決をしていた。結果を受けた課題として、協議会の認知が不十分であること、実際の行動としての協議会活用を促す必要があることが指摘されている。

設問の中には、どのような状況で児童虐待を疑うか、また通告するかを、22のビネットを提示して回答を求めている。さらに、児童虐待を疑った際の相談先について回答を求めており興味深い。その結果、課題として、児童虐待の知識について周知徹底ができていないこと、児童虐待を受けた子どもの「サイン」に気づく力が不足していることが指摘されている。特に心理的虐待の認知及び通告率が低い傾向が指摘されている。

一方、児童虐待を疑う経験を44%がしているものの、そのうちで通告をしなかった場合が55%を占めていた。通告しなかった場合は、ほとんどが「部署内で見守り」をしており、通告しなかった理由として、「虐待かどうか確信がもてない」、「危険度が低いと判断した」が多くなっていた。このため、疑いを持った場合の対応が組織で手順を踏んでできるように、組織ごとに対応の細かい手順を作成する必要性が指摘されている。また、一方的な研修ではなく、各機関が自ら検討する場を持つことが必要であると指摘されていることも注目される。

以上から、平成20年度のマニュアルでは、協議会の仕組みを説明した「1. 豊橋市要保護児童対策ネットワーク協議会の構築」、虐待の気づきにつながる「2. 子ども虐待の特徴とサイン」、そして個々の組織の取り組みを紹介する「3. 各機関の取り組みと連携」の3項目が示されている。特に3の各

機関の取り組みと連携では、「ステップ1：組織内で相談」、「ステップ2：自分で「できること」を始める」として対応上のポイントが示されていることが注目される。

さらに、平成21年度以降に取り組むこととして、各組織のレベルアップのために、組織ごとのネットワーク構築を目指したモデル事業を実施することや、事例検討を含めた研修機会を設けていくことが示されている。

② 平成22年3月「自分のネットワーク」マニュアル

平成20年度のマニュアル作成に向けたアンケート調査から見えた課題を受けて、(1) 協議会の理解を促す、(2) 虐待を受けた子どものサインに気づく力を高める、といった2点が必要であるという認識に立ち、個々の組織内ネットワーク構築を目指した検討がなされた。

そこで「校内・園内等関係機関内ネットワーク構築モデル事業」としてワーキング活動が実施されている。これは、モデルケースをもとに計5回の話し合いを実施したものだが、ケースの危険度のアセスメントと自分たちの役割について話し合い、以下の6点についてまとめている。すなわち、

- ① 話し合いから出た「自分たちの役割」
- ② 各機関内ネットワークを中心とした、人・情報の動き（フロー図）
- ③ 通告までのプロセス
- ④ 「虐待を疑う」どこに気づくか
- ⑤ 通告先をどうするか、誰がするのか
- ⑥ 通告後の支援・ケア、動き、観察のポイントは

の6点である。

その上でマニュアルは、各組織のネットワークである「自分のネットワーク」を構築するための具体策を提案している。この「自分のネットワーク」マニュアルは、①民生・児童委員、主任児童委員、②小・中学校、③幼稚園・保育園、のそれぞれについて作成されており、上記の6点ごとにポイントを示している。さらに、自分のネットワークと要保護児童対策ネットワークとの関係についても整理されている。

このように、ネットワークの参加機関職員によりモデルケースを検討し、関係機関職員の意見を吸い上げながら、まずはそれぞれの機関でなすべきことがらを整理して示していること、またその上でネットワークとの関係を論じている点で、ユニークなマニュアルができあがっているといえよう。内容も具体的であり、関係機関職員にとって使いやすいマニュアルになっていると感じられる。

ヒアリングインタビューの中では、以上のようなマニュアルの検討や作成をしてきたことで、ネットワークの会議には参加するものだという伝統が作られたと思うと話された。

(6) 平成24年度の死亡事例を受けた対応（章末資料1、資料2参照）

① 事例概要

豊橋市では、平成24年度に死亡事例が発生し、マスコミでも大きく取り上げられることとなった。

この事例は、居住実態が把握できないままに幼児が死亡したという事例であった。事件後に豊橋市では、独自の検討会議を設置して事例を検証し、報告書を作成している。報告書では7つの課題を整理した上で、18の対応策を提言し、対応策については工程表も示している。(豊橋市4歳女児死亡事例検討会議「豊橋市4歳女児死亡事例検討報告書」平成25年3月)

この事例は、当時4歳の女児がやせ細って死亡したものだが、当該児童は乳幼児健康診査が未受診であり、また7歳の兄は就学届が未提出で在籍校がないこともあわせて判明した事例である。保健師は家庭訪問で当該児童に会えない一方で、児童手当の申請手続きや現況届のために、父が子育て支援課(当時)に来所していたという事実があった。

② 対応の問題点

事例を考察して抽出された問題点として、報告書では以下のような点をあげている。

- 「児童手当」「子ども医療費受給者証」が同じ子育て支援課の担当でありながら、同じ家庭でも手続きが異なることから、相互に手続き状況が把握できない状況となってしまった。
- この家庭に対して、こども保健課では接触が必要でありながら、子育て支援課では接触があり、こうした接触の機会を児童に関する関係機関同士で共有することができなかった。一方では所在不明の状況があり、一方では複数回にわたって来所しているという連携不足が見受けられる。
- 就学届についても、未就学の理由をより積極的に把握し、就学に対する適切な対応が求められる。所在不明の児童については、教育委員会だけではなく、関係機関と協力して、児童に対する教育が適切に受けられるための体制等が必要であり、関係機関との仕組みづくりが求められる。
- 父は児童手当の手続きのためには来所することもあり、こうした機会を利用して、健診受診勧奨や就学勧奨を行うことができれば、違った展開となったかもしれない。そのためには、児童手当などの福祉分野と保健、教育の分野において、所在不明である児童の情報を共有することが必要である。
- 本児の出生後、兄がいることを把握していながら、実際の対応では兄を含めた家族全体のアセスメントがなく、終始本児の健診受診状況だけの対応となっていた。
- 児童関連部署であるこども保健課や教育委員会が、それぞれ所在のわからない児童を把握していながら、所在不明児童の情報を集約した対応ができず、情報の共有ができなかった。

以上のように、庁内の情報共有がなされていなかったという連携の課題が多く指摘された。

③ 対応の改善策

報告書では、対応策として、こども保健課、市民病院、学校教育課、子育て支援課それぞれについて具体的な提言をし、改善の工程表も添付している。

特にこども保健課では、「受診勧奨・所在不明時チェックリスト」を作成するなどして、共通した対応が取れるようにし、乳幼児健診未受診者への対応の明確化を図っている。また学校教育課では、

未就学児童等確認対応マニュアルを策定して対応していくこととしている。

さらに子育て支援課については、所在不明児童の情報集約の仕組みづくりや所在不明児童への対応として、以下のような取り組みを提言している。

- 所在不明児童情報を子育て支援課が集約することとし、子ども関連情報（児童手当、子ども医療、生活保護、保育園、乳幼児健診、予防接種、学校就学）を集約して、関係各課への情報提供を行うことのできる環境を整備するための情報共有システムを構築する。
- 所在不明児童を要保護児童として対応するためのリスクアセスメント連絡票をつくり、情報集約から通告及び通告事案への対応に関する一連のマニュアルを作成する。

以上の検討結果は、章末資料2に示したフロー図として定式化されている。

実際にも、平成25年度から情報システムが稼働し、健診未受診や就学届が出ていない事例はこども家庭課に情報が集まり、調査・対応するようになってきている。児童手当、子ども医療、保育などの情報を、こども家庭課がシステム上で集約して、当該機関に伝えるようになってきているとのことであった。また、そのこともあってか、平成25年度にネグレクトの対応件数が増加したことについては既述した。

ヒアリングインタビューの中で話されたことによると、これまで母子保健では健診未受診でひたすら電話や訪問をしていたという感じだったが、現在では児童手当など様々な情報が入る中で、児童手当を受けていないとか、医療の受診も全くないというリスクが高い事例を、優先的に把握してもらい、比較的危ないと思われる家庭に早めにアプローチするための、参考になるような情報を渡して動いてもらっているとのことであった。

また、事件以降の対応として、豊橋市ではこんにちは赤ちゃん事業の訪問の後、民生・児童委員にも全戸訪問をしてもらっているとのことであった。その際には、市のお祝い品（おしりふき）を民生・児童委員に持参してもらい、保護者と民生委員との顔つなぎにもなっていると説明された。

（7）豊橋市の取り組みの特徴と課題

① 豊橋市の取り組みの特徴

ア) こども家庭課の体制の充実

こども家庭課の業務に、子ども・若者支援が含まれており、幅広い年齢を対象にする施策を展開している。要保護児童担当は、主査を入れて8人おり、4人の地区担当者は市内を南北に分けた担当地域を持っている。また、養育支援訪問事業の訪問員を係内に配置して支援を実施するなど、人員配置が充実している。

要保護児童担当の職員は、通信教育で児童福祉司任用資格を取得しているとのことであった。

イ) 児童相談所との良好な連携協働

児童相談所との間で、双方の事例について、同行訪問や同席面接を実施できている。両事務所の地

理的な近さも寄与して、共働するということが抵抗なく実施されていると感じられた。これは、双方が互いのアセスメントを信頼していなければなかなかできないことであると思われる。ヒアリングの中では、普段からの機関同士の関係づくり、良好な人間関係づくりが大切だと語られたが、現在の関係性は職員同士の良好な人間関係があって実現できているものであろう。また、児童相談所にも、市の相談や連絡にきちんと対応するという姿勢があるためにできていることだと思われる。

ウ) 実務者会議の工夫

豊橋市の実務者会議はエリア別会議と、機関限定の会議とを併用していた。すなわち、市内を南北に分けて進行管理する実務者会議と3機関により進行管理事例を洗い出すための実務者会議とが開催されている。地域別会議では、参加者が関与している事例をとりあげることで参加意欲を高め、機関限定会議では、要支援事例を含めて機動的に事例を洗い出していると言えよう。いずれも、実務者会議の実効性を高める工夫として注目される。

エ) マニュアル作成の工夫と死亡事例を通じた改善

平成20年度及び平成21年度のマニュアル作成において、参加機関職員のアンケートや、モデルケースでの意見交換を経て、各機関が使いやすいマニュアルを作成してきており、そのことでネットワークへの参加意欲を高めることに寄与できている。マニュアルを作成する過程で、参加機関の意識を高める工夫が見られる。

その後に発生した不幸な死亡事例を通じて、関係機関の情報共有を進めるシステム化が図られており、庁内連携の改善事例として注目される。

② 今後に向けた課題

ア) 実務者会議のさらなる工夫

地域別実務者会議では、情報を出し合うだけになってしまう傾向が指摘された。より深い事例検討が必要と感じているとのことであり、部会制なども必要かもしれないと話された。また、南北に分けて開催してはいるものの、事例に関係することが少ない機関の参加意欲が低下してしまうことも課題として挙げられた。

3機関実務者会議については、教育担当部署を入れることを検討する必要も感じているとのことであった。

なお、個人情報の収集において、実務者会議にあがっていない事例の場合に協力が得られないことがあることが、課題として指摘された。

イ) アセスメントツールの必要性

児童相談所との協働など、豊橋市での機関連携は職員間の人間関係の良好さがあって実現できている面があると思われた。市の虐待対応事例数に比して、児童相談所への送致件数がないという点にも

それが表れているだろう。

しかし、職員が異動して変わっていくことを考えれば、どういうときに双方が連絡し合うのかをわかりやすい基準で示しておくことも必要になるだろう。ヒアリングの中では、市でできる部分は市でやり、児童相談所の協力が必要であれば一緒に動いてやっていくという雰囲気があると語られた。しかし、連携を見える形でできるように決め事として設ける必要性も感じているとのことであり、アセスメントシートの検討を実施しているとの話があった。

また、市における対応事例の終結においては、ポイントがはっきりしていないと終結ができず、長く残ってしまう傾向が指摘された。見守るポイントをしっかり作り、そこが解決したらいったん終結するという構造化が必要と感じるという発言もあった。

機関連携を進め、また事例を見守る視点を共有するためにも、アセスメントツールの共有が必要となっていると思われる。

(8) おわりに

豊橋市の子ども家庭福祉は、若者支援までを包含したこども家庭課を中心として、庁内の子ども関連部署が連携した体制を構築してきている。その過程では、自治体としてのマニュアル作成の工夫と、一方で不幸な死亡事例からの学びによる改善策とがあって、現在のシステムを構築してきている。この庁内連携のシステムは、他の自治体にとって参考になる取り組みであると言えよう。

要保護児童対策ネットワーク協議会も、実務者会議の持ち方の工夫をしながら、関係機関の参加意欲を高め、実効性を持たせる工夫をしてきている。

総じて活発な活動を展開されている自治体と言えるが、これは職員の熱心さや、関係機関との人間関係を良好に維持する姿勢からもたらされているところが大きいと感じた。児童相談所と市こども家庭課との良好な協働関係がその一つの証左である。

今後は職員がかわったとしても、その良好な連携協働が維持される必要がある。そのためには、より実効性のある実務者会議運営やアセスメントツールの開発なども必要となるだろう。豊橋市の今後の取り組みに注目していきたい。

(文責 川松 亮)

豊橋市における庁内連携による所在不明児童対応の取り組み

【背景】

平成24年に起きた事件「育児放棄による4歳女児死亡事件」を受け、乳幼児健康診査が未受診、就学届が未提出のため籍校がないといった**所在不明児童への対応**として所在不明児童の情報集約の仕組みづくりや所在不明児童への対応に取り組んだ。

【目的】

豊橋市内に住民登録はあるが、就学前の児童で関係機関が居場所を把握できていない児童（以下、「所在不明児童」という。）について、ネグレクトの可能性を疑い、当該児童の発見及び状況把握等の対応を行う。

【取組の概要】

1 所在不明児童の把握及び情報の集約・共有

母子保健関係課や教育部関係課は、所在不明の疑いがある児童の情報の情報を提示し、児童手当受給状況・子ども医療受給状況・保育園就園状況・乳幼児健康診査状況・予防接種受診状況・生活保護受給状況・就学状況等、児童にかかる情報を子育て支援課に集約し関係課と共有し、「所在不明＝ネグレクト」が疑われる場合は虐待の通告を行う。

2 通告に基づく対応

通告受理後、現地確認調査、ライフライン等の調査、市内部資料から分かる調査、戸籍等による親族調査及び入国管理局への調査、児童手当等の差し止め措置等を実施する。情報収集を行っても実態が把握できない場合や、情報集約の結果、虐待が疑われる、また虐待のおそれがあり、児童相談所の対応が必要と考えられる場合には、すみやかに児童相談所に関する「行方不明届」を提出し、また、子育て支援課から警察署へ当該児童に関する「行方不明届」を提出し、調査を依頼することについても検討する。

【平成25年度取組】

「平成25年度 所在不明児童（疑い）リスト作成」への対応

《母子保健担当課》
● 乳幼児健診未受診者への対応

《就学健診担当課》
● 就学時健診未受診者への対応
(～11月中旬)

《教育委員会》
● 就学届未提出への対応
(1月～2月)

各課のマニキュアルに沿った対応を実施

・関係課協力のもと「平成25年度所在不明児童(疑い)リスト」を作成して所在不明児童(疑い)を一元管理

・対応課：子育て支援課・保育担当課・母子保健担当課・感染症担当課・生活保護担当課・教育委員会・就学時健診担当課

【作業手順】A課の場合

不明児童(疑い)の把握
A課は(各課の実態調査)業務の中で不明児童(疑い)を把握

情報発信
A課は子育て支援課 庁内インフラネットワーク内の「平成25年度所在不明(疑い)リスト」に該当児童をアップ※エクスセルのデータはパスワード管理

各課へ依頼
A課から所在不明(疑い)の情報リストにアップしたことを対応課の担当者(管理職)へメールする

再調査
A課は対応課からの情報を元に再度調査を行う※所在を把握できたケースはリストを塗りつぶす

確認
A課は2週間後にリストの内容を確認する※未入力の対応課については再度メールする

各課の対応
メールを受けた対応課の担当者は2週間以内に担当業務にかかると(該当する項目)情報をリストに入力する

再調査するも所在把握できない場合は子育て支援課へ通告

※豊橋市個人情報保護条例に基づく対応

【取組の結果】

所在不明児童(疑い)リストアップ	通告件数	結果
母子保健関係 45件	29件	28件所在確認 1件未確認
学校関係 20件	14件	14件所在確認

○ 通告を受けた事案はすべて住民票はあるが居住の実態が不明な場合であった。
○ 外国籍の場合は、通告を受理し早急に東京入国管理局へ照会し、出国の有無の確認を行った。その結果、大方出国している事実が確認できた。
○ 日本人の場合は、戸籍情報や転居履歴をもとに確認を行った。
○ 居住している建物の管理者への問い合わせ、水道、ガス、電気の利用状況等より情報を得るなど、民間会社への問い合わせを行った。
○ 児童手当を受給している場合は、居住実態不明として、支給の停止を行い、合わせて支給停止通知を郵送することで、保護者から問い合わせがあるなど、直接保護者と話ができた子どもを確認できたケースもあった。

【平成25年度 所在不明児童(疑い)リスト】 ※上記の情報集約で利用した表

※情報発信課:黒字で入力 情報入力課:青字で入力

入力年月日 (氏名)	課名 (氏名)	世帯番号	保護者氏名 (手当受給者等)	児童氏名 (コード)	児童フリガナ	児童氏名	生年月日	性別	住所	方書	校区	兄弟情報 生年月日・氏名	家族の情報 ※気になる点	児童手当 受給状況	子ども医療 受給状況	保育園 就園の有無	就園奨励金 受給状況	乳幼児健診 受診状況	予防接種 状況	生活保護 受給状況	教育委員会 兄弟姉妹の 就学(外国人 学校含む)	兄弟姉妹の 就学(外国人 学校含む)	特記事項	

【平成26年度取組】

○児童相談業務の電算化に伴い、所在不明児童情報を児童に関する手当の画面や保育園入所の画面などに、メモ情報をのせ、窓口で保護者が来た場合、所在不明児童としてケースが上がるようになっていることを確認できる仕組みを作り、活用している。

○子どもの健康診査未受診について、予定の日時に健診未受診の場合その情報を子育て支援課に連絡し、子育て支援課は福祉情報とマッチングさせ、手当の受給の有無、こども医療受給の有無、保育園入所の有無などの情報を担当課にバックし、未受診勧奨に役立てる仕組みを作った。

【課題および今後の方向性】

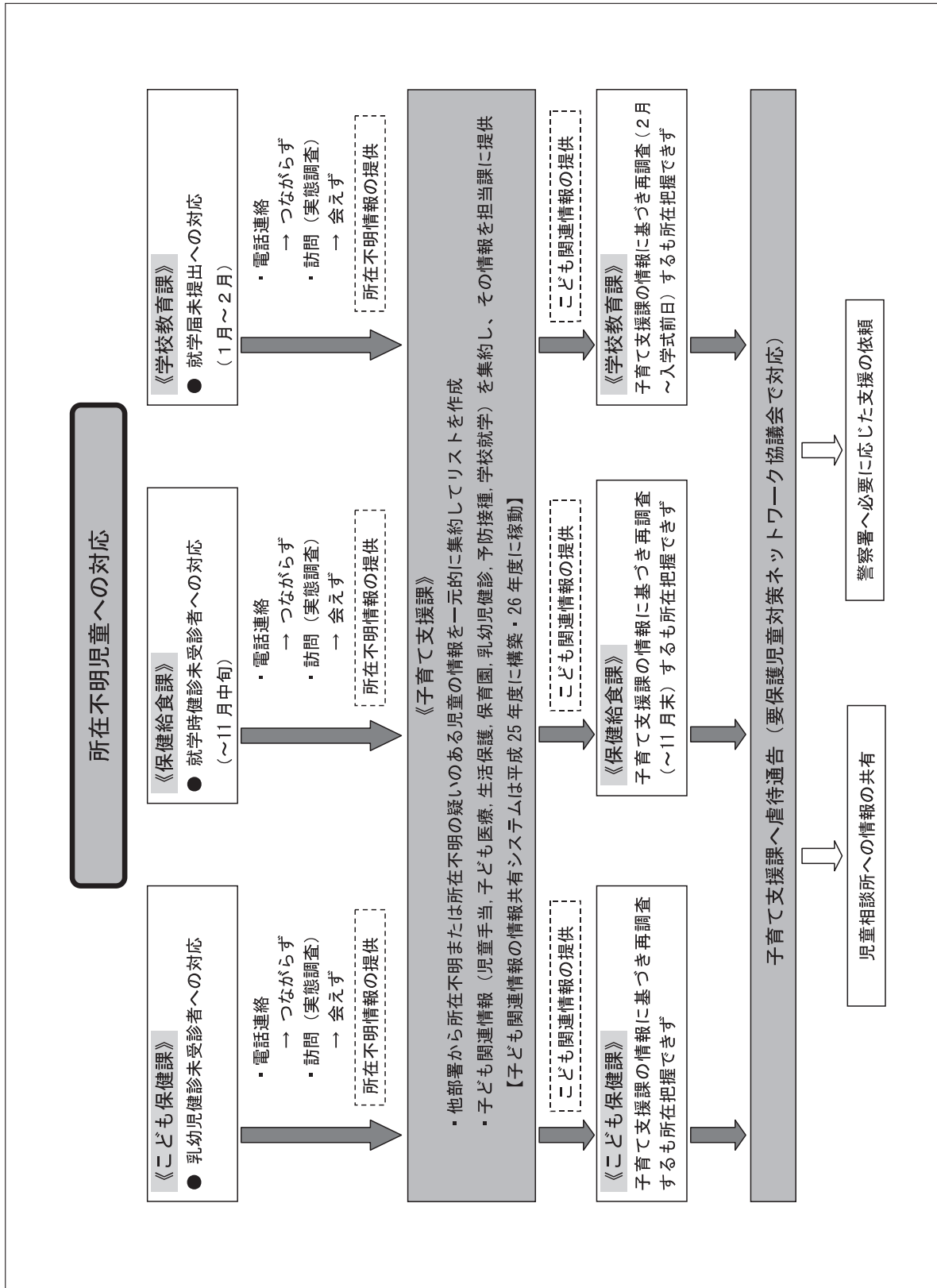
○所在不明児童の調査に当たり、電気、ガス、住居等の民間会社から情報を得ることが困難な場合が多く、また郵便局が持っている転居先の情報を得ることができず、このような場合の対応策が必要であると考ええる。

○外国籍の子どもの出国した確認がいつまで有効であるのか、また、照会をかけた後、再入国の場合など、出国した情報が古い情報であることに気付くのが遅れることが考えられる。何らかの形で再入国の情報を得ることが求められると考ええる。

○入国管理局への照会について、現在は通告を受けてから要対協事務局が照会してきたが、迅速な対応を行うために、たとえば健診未受診で所在不明がある場合などでも担当課が照会ができることも求められたいと考ええる。

【資料2】所在不明児童への対応

(「豊橋市4歳女児死亡事例検討報告書」平成25年3月から)



6. 東京都町田市の取り組み

はじめに

東京都町田市のヒアリングは、平成27年7月30日午後をお願いした。当日は、川崎、小出、富田の3名が町田市役所子ども家庭支援センターを訪ね、市からは、センター長、統括係長、担当係長の3名に対応していただいた。

冒頭、今回の研究の目的などを説明した上で、ヒアリングを開始した。なお、ヒアリング及び本原稿の執筆に際しては、事前アンケートへの回答、「町田市子ども・子育て支援事業計画」（平成27年3月）、「新・町田市子どもマスタープラン」（平成28年2月）、さらに町田市子育て支援ネットワーク（要保護児童対策地域協議会）が発行している「子ども虐待対応マニュアル」（平成27年4月）その他を参考にした。

（1）町田市の一般的な特徴

市のホームページに掲載されている「まちだガイド」（2016年3月発行）には、「町田市のプロフィール」として、次のような説明があった。

*

町田市は東京都の南端にあり、半島のように神奈川県に突き出しています。多摩丘陵の西部から中央部を占める位置に立地していて、東西22.3km、南北13.2km、面積は71.80km²、人口は42.7万人、世帯数は19万世帯です（2016年1月現在）。

市制は1958年2月1日に施行され、東京都で9番目に生まれた市です。古くから横浜に向かう街道は「絹の道」とも呼ばれ交通の要所であり、商都として繁栄してきました。近隣からも多くの人たちが集まり、商圏人口200万人の一大商業都市へと発展しています。

また、周辺部は緑豊かな自然や文化遺産などがあり魅力ある都市

を形成しています。そして、市内には多くの大学もあり、街に出ると若者がたくさん集まる活気に満ちた元気なまちの姿をそこかしこで見ることができます。

*

ヒアリングでは、まず最初に、こうした市の特徴について、さらに説明があった。

「町田市は隣接自治体数も多く、東京都では八王子市、多摩市、神奈川県では相模原市、大和市、また川崎市や横浜市とも接していて、例えばお隣の相模原市と行ったり来たりする方も、かなり多くいらっしゃいます。そうしたことから、業務上もいろんな自治体とやりとりすることが多いかなと



図1 町田市の位置（市のホームページから）

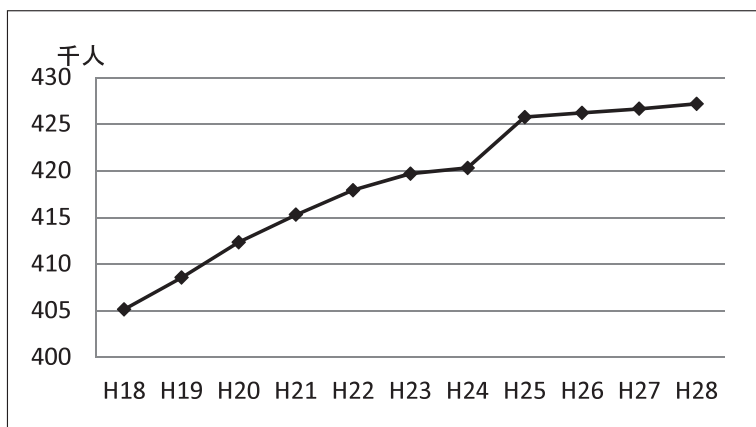


図2 町田市の人口推移 (市ホームページから)

思います。地域的な特色としては、開発によって大型マンションや戸建て住宅が多数生まれ、公団・公社などの団地群が多いこと、新宿や横浜にも電車1本で行ける利便性などから、転入者のほうが多い点を挙げることができます。都営住宅もかなり多く、市街地の中心である町田駅前に、109MACHIDAができて、今までは渋谷に行っていたお子さんたちが、町田に遊びに来るよ

うになっております。人口が増加の一途を辿っていて (図2参照)、もうすぐ43万人になろうかという状況で、児童人口は約7万人。かなり人が集まる街になってきたと思います」

このようなお話であった。

なお、町田市が市制に移行する前は、町田町、鶴川村、忠生村、堺村、南村に分かれていたとのことで、この旧5町村が、現在の児童家庭相談等においても5つの地域として位置づけられており、地域子育て相談センターもブロックごとに5か所設置されているという (図3参照のこと)。

この点については、後ほど改めて触れることとしたい。

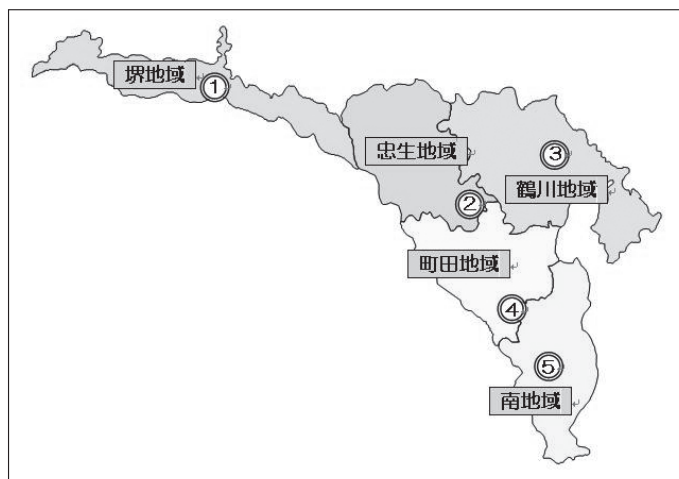


図3 地域子育て相談センター位置図 (市ホームページから)

(2) 町田市の子育て施策

① 新・町田市子どもマスタープラン

町田市では、平成27年3月に、「町田市子ども・子育て支援事業計画」を策定しているが、ヒアリング後の平成28年2月には「新・町田市子どもマスタープラン」が出されている。新プランの「はじめに」によると、「この計画では、前プランの理念を継承し、『子どもの権利実現』、『子どもと親がともに成長する』、『地域の中で家族を孤立させない』、『市民と行政の協働』の基本的な視点のもと、3つの基本目標を掲げ計画を推進」していくとのことで、このプランの背景にある、「町田市の子どもと家庭」をめぐる状況については、次のような指標が示されていた。すなわち、

- 本市の出生数の推移をみると、2010年から年々減少
- 0～18歳未満の人口推移をみると、2013年をピークに年々減少
- 0～19歳までの人口推計をみると、2015年以降減少が続く

- 合計特殊出生率の推移をみると、東京都を上回っているものの、全国の平均を下回る水準で推移、2014年においては東京都のポイントを0.09ポイント上回り、1.24である
- 女性の年齢別就労状況（2010年）をみると、35～39歳まで就業者が増加しているのに対し、40～44歳以降は減少
- 核家族世帯数の推移をみると、一般世帯数、単独世帯数ともに年々増加しており、2010年で110,543世帯
- ひとり親世帯数の推移をみると、父子世帯数が減少傾向にあるのに対し、母子世帯数は年々増加傾向にあり、2010年で2,002世帯
- 転入・転出者数の推移をみると、転入が転出を上回る状態が続いており、年齢別でみると、20～30歳代が転入・転出者の半数を占めており、特に20～24歳、35～39歳で転入が転出を上回る人数が多くなっている
- 子ども家庭支援センターの相談件数の推移をみると、年々増加傾向にあり、虐待に関する相談の増加が大きく、2014年度には405件
- 不登校児童数（公立）の推移をみると、小学校はほぼ横ばいで推移、一方、中学校では2013年度まで減少傾向にあったが、2014年度で368人と増加

などである。これらをふまえて打ち出されたのが、上記でも述べられた「3つの基本目標」だ。すなわち、

「子どもが健やかに育ち、一人ひとり自分の中に光るものを持っている」

「子どもが安らいでいる家族があり、家族が地域とつながっている」

「子どもが地域の中で大切にされている」

以上の3点である。

② 町田市子ども家庭支援センター

ア) 子ども家庭支援センターとは

「町田市子ども家庭支援センター」について記述する前に、東京都で広く設置されている「子ども家庭支援センター」について、概観しておきたい。

平成17年3月に、東京都保健福祉局少子社会対策部が示した「子ども家庭支援センターガイドライン」によると、東京都では、平成16年児童福祉法改正に先駆けて、身近な区市町村における子どもと家庭への相談体制の整備を図ることとして、平成7年から「子ども家庭支援センター事業」を開始している。この事業は、「ケースマネジメントの手法により、子どもと家庭に関するあらゆる相談に応じ、関係機関と連携しながら、子どもと家庭を支援するネットワークを構築するもの」とされている。

また、平成15年度からは、「増加する児童虐待への対応も含めた機能拡充を図るため『児童虐待の予防と早期発見、見守り機能』を付加した先駆型子ども家庭支援センターを創設」したという。

なお、「町田市子ども家庭支援センター」は、平成14年4月に発足し、平成15年度からは、「先駆型子ども家庭支援センター」となっている。また、平成13年に設置された「町田市子育て支援ネットワー

ク連絡会」は、平成18年4月に、法定の要保護児童対策地域協議会と規定され、子ども家庭支援センターが「調整機関」として位置づけられている。

イ) 組織体制

まず最初に、町田市子ども家庭支援センターの組織体制についてお尋ねした。

それによると、平成27年度からは、これまで係の位置づけだったセンターが、新たに課へと格上げされ、体制が強化されたという。それにともない、「ひとり親相談担当」が、センター組織に組み入れられ、図4のような体制になっている。

また、子ども家庭支援担当に関しては、町田市がもともと5つの町村であったものが合体して市制

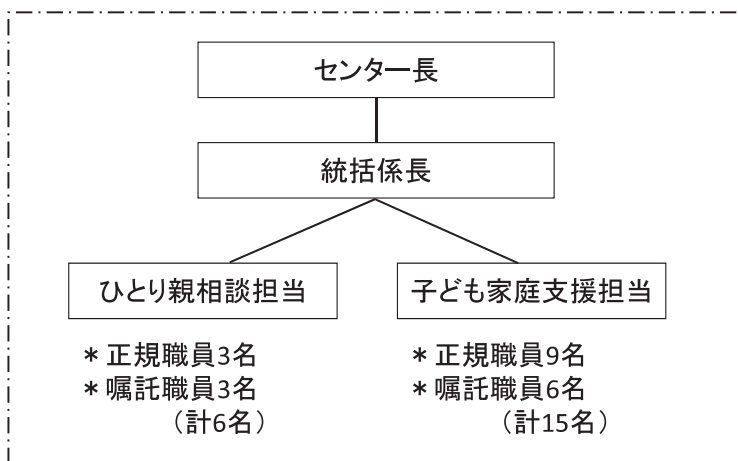


図4 相談体制組織図

が敷かれたという歴史的な経過もあって、つい最近までは、5地域にそれぞれ1人ずつ担当ケースワーカーが配置されていた。しかしながら、次第に相談ケースが増えてくる中で、それでは対応しきれない状況となり、現在は5つの地域を合計14のブロックに細分化し、常勤、非常勤を合わせた15名の職員を、それぞれのブロックに1～2名ずつ配置しているとのことであった。

ウ) マルガリータ/子どもショートステイの家

子ども家庭支援センターのおもな業務は4つあるとのことで、「子育て総合相談」「児童虐待についての相談・通告への対応」「ショートステイ(宿泊保育)・トワイライトステイ(夜間保育)」「育児支援ヘルパーの派遣」だという。子育て総合相談や児童虐待への対応等は、本ヒアリングにおいても中心にお聞きしたテーマであるが、それらは後述するとして、最初に、ショートステイ・トワイライトステイ及び育児支援ヘルパーの派遣についてお尋ねした。

ショートステイ・トワイライトステイを実施している施設は、「マルガリータ」であるが、この「マルガリータ」について、市が出している案内パンフには、次のように紹介されていた。

『マルガリータ』は子どものショートステイとトワイライトステイ専用の施設です。(児童) 養護施設バット博士記念ホームの敷地内に専用の建物を建てて使っています。専任の保育士が泊まりこんでお子さんのお世話をするので、家庭の雰囲気そのままに普段と同様の生活ができます。原則として、自分の小学校、幼稚園などへの通学、通園ができるよう送迎をします。子どもショートステイの家『マルガリータ』は安心安全快適です。簡単な子育て相談もできます」

— どのような方が利用されているんですか？

「町田市在住の2歳から12歳までのお子さんを預かっていますが、利用目的としては、やはり親御

さんのレスパイトというのが多いかなと思います。母子家庭の方とか、精神疾患のある親御さんなど」
—— 定員は？

「10人ぐらいまでですね」

—— 年間どれぐらいの方が利用されていますか？

「延べ日数を平成26年度実績でみると、ショートステイが2,190日、トワイライトステイで1,825日、合計で4,000日を超えています」

—— かなりの利用状況ですね？

「リピーターの方も多いです。ただし、回数制限ですとか連泊制限があります（トワイライトステイでは原則として年間30日まで、ショートステイ1回につき7泊まで）。それでも多くの方に利用していただいています。実は、現在の立地が市の北よりであるため、南部地域の方の利便性がそれほどよくありません。南側にもう1か所設置できればいいのですが、簡単ではありません」

エ) 育児支援ヘルパー派遣事業

この事業については、市のホームページでも「～育児支援ヘルパーの派遣～産後から最大2歳まで利用できる子育て・家事のサポートサービス」と銘打って取り組んでいた。チラシに図5のようなキャッチフレーズを書き

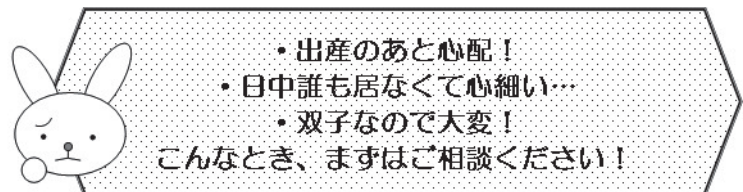


図5 育児支援ヘルパー派遣事業市民向けチラシから

込んで、利用を促しているが、対象となるのは次のようなお子さんのいる家庭だという。

- 単体児は、出産し退院した翌日から満2歳の誕生日前日まで（累計480時間まで）
- 双子は、出産し退院した翌日から満2歳の誕生日前日まで（累計720時間まで）
- 三つ子以上は、出産し退院した翌日から満4歳の誕生日の前日まで（156日/1年間）
- 派遣時間は、午前8時～午後7時まで。1日連続して2・3・4時間の利用のみです。
- サービス内容
 - ・育児に関する援助及び助言、相談（沐浴、授乳、オムツ交換、兄弟児の幼稚園・保育園等の送迎）
 - ・家事に関する援助（食事の準備、簡単な掃除、衣類の洗濯、買い物）
 - ・健診への付き添い（1か月健診などの付き添い）

ヒアリングでは、本事業について、次のような説明があった。

「これまでは、おもに出産後の支援という意味で、退院した日の翌日から、生後2か月までとしていたんです。けれど、ショートステイ・トワイライトステイ事業の対象が2歳以上なので、生後2か月から2歳までの間、利用できるサービスがないことになります。そこで、内容を精査し、今年度から2歳まで利用できるようにしました」

—— 具体的にはどのようなサービスを？

「ときどき誤解されるんですが、利用される方が、普通のホームヘルパーだとかベビーシッターと勘違いされるんですね。その点については初回訪問時に、きちんと制度の説明をさせてもらっています」

— どこが違うんでしょうか？

「このサービスの特徴は、ヘルパーが派遣されている間、基本的にはお母さんとお子さんにも同じ場においていただくということですね」

— その場においてサポートする。

「そうです。お子さんを預かっている間、お母さんが『じゃあ、ちょっとお茶飲みに行く』というのはお断りしています。そこが、ベビーシッターさんとの違いです」

— なるほど。

「ただし、きょうだいがいる場合は別です。お母さんと産まれた赤ちゃんが一緒にいることが条件なので、たとえばお兄ちゃんを幼稚園バスの待合場所まで送ってほしいといった要望があれば、『じゃあ、お母さん赤ちゃんみてね。お兄ちゃんは連れて行くから』というのはサービスの範囲に入ります」

— ええ、ええ。

「要するに、育児支援ヘルパーの仕事は、育児のお手伝いを主として、家事サービスに関する部分もお手伝いするんです。居住スペースの部分をお掃除するとか……。ただ、目的は『産後の母体の体力回復、及び育児に関する助言相談や生活リズムの安定』としているので、『何でもやる』ではなく、あくまで『お手伝い』なのです。このあたりがホームヘルパーやベビーシッターと大きく異なります」

— ファミリー・サポート・センター事業とも違うんですね。

「ファミサポですが、町田で最も多い利用形態は送迎の補助なんです。けれども、育児支援ヘルパーは、あくまでも家の中での家事サービスです。その点が大きな違いかなと思います。それと、ファミサポは、援助会員さんが対応されるわけですので、一般の方ですよ。こちらは、子育てサービスが提供できるような業者を選んで契約しており、保育士の資格がある方などを派遣しています」

— 出産されたお母さんにとっては大変助かる制度だなと思ってお聞きしていたんですが、対象年齢を2歳まで引き上げたことで、ニーズに答えられるのかなという気もしたんですが、いかがでしょう。

「2歳まで引き上げたことについての反響はありました。もちろん限度はありますが、今のところ、『回れません』ということでお断りしたご家庭はありません」

所感

本研究においては、市町村の児童家庭相談の状況や、要保護児童対策地域協議会の運営、また児童相談所との関係などを中心にヒアリングすることとしていたが、上記で述べたショートステイ・トワイライトステイや育児支援ヘルパーの派遣事業なども興味深く、時間を割いてお話をうかがうこととなった。

児童相談所と違い、住民に身近な自治体としてこうした種々のサービスを行うことは大変重要なことであり、比較的規模の大きな自治体の体力を生かした取り組みだろうと考えたが、参考になる取り組みだと感じた。

オ) 子育て総合相談・児童虐待への対応

町田市の子育て相談に関して目を引いたのは、相談窓口に対する広報啓発活動の取り組みである。たとえば、「ひとりで悩んでいませんか～子育て相談窓口」と題されたA6版の冊子を開くと、いき



図6 「ひとりで悩んでいませんか～子育て相談窓口」から

なりマンガから始まって（図6参照）、最後のシーンには、コーヒーを飲みながら思案する母の姿があり、思い切って携帯電話を手に取った先からは、「子ども家庭支援センターです」の応答があるというつくり。その上で、ようやく次のページから、「子育てをしている方へ」というメッセージや、「困ったら相談しよう」という子ども家庭支援センターの具体的な業務の紹介が始まっていくのである。

—— なかなか工夫されたパンフですね。

「この冊子は、中にちょっとマンガも入れてますが、うちの職員が手描きで描いたものなんです。内容的にはかなり精査しました。私どもとしては、結構わかりやすいのではないかと考えています。保健予防課の方にご協力を頂いて、1歳半健診の時に皆さんにお配りしていますが、中にはこのマンガを読んで、相談をしてこられた方もあります」

—— 納得できます。ところで、こちらのリーフ（「困ったとき 悩んだときは相談してね」）は？

「あ、はい。小学校4年生になるお子さん全員に渡しているものですね」

—— 内容をよく見ると、虐待という言葉はありませんが、児童虐待の4つのパターンが示されていますね。

「中の絵を見ると、ちょっと暗くて怖い印象もあるので、もう少しいいものにならないかと思っ

ているんですが、小学校4年生であれば、これぐらいの内容は理解できるかなと考えて作成をしました。やはり、子ども本人にもこうしたメッセージは届けたいですから」

—— なるほど。

なお、町田市では、妊娠届の提出時、母子健康手帳と一緒に「母と子の保健バッグ¹」（通称「母子バッグ」、図7）を手渡しているが、センターでは保健予防課の協力を得て、先に述べた「育児支援ヘルパー派遣事業」や「子ども家庭支援センターパンフレット」などのチラシを同封させてもらい、広報啓発に努めているとのことであった。

1 「母と子の保健バッグ」は、妊婦健康診査受診票14枚、妊婦超音波検査受診票1枚やマタニティマーク、各種保健事業のご案内が入ったバッグ。



図7 「母と子の保健バッグ」内容物

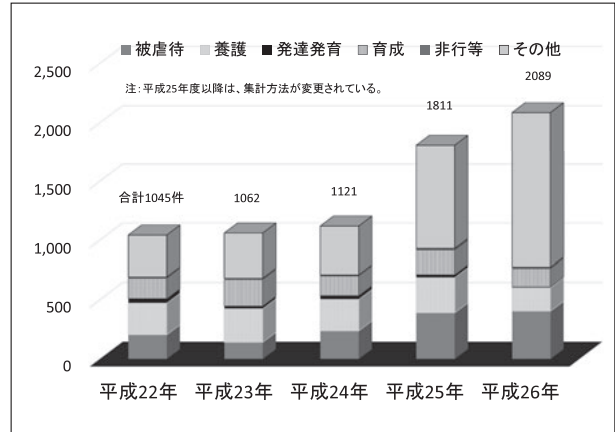


図8 子ども家庭支援センター相談件数
(新・町田市子どもマスタープランをもとに作成)

また、相談件数の推移は図8のとおり。なお、ここでその他とされているのは、電話相談として受け付け、助言等で対応したものが主なものとなっているとのこと。

平成25年度以降の大幅な増加は、受理方法の変更²によるものとされているが、虐待相談は、平成22年の205件に対して、平成26年度では405件となっており、増加傾向が顕著と言えよう。相談内容に関しては、「精神疾患を持つ母親への対応や、これに伴う子どもへの虐待、さらに発達障害児に関する相談などが多い」とのことであった。

カ) 子ども虐待対応マニュアル

町田市では、早くから虐待対応マニュアルを作成しており、なおかつ、繰り返し、改訂作業を続けている。平成27年5月に「子育て支援ネットワーク連絡会」(次の項目参照)が発行した最新の「子ども虐待対応マニュアル」(図9)によると、「虐待の早期発見と迅速かつ適切な対応を共通認識の元で行うこと」を目的に、初めて「子ども虐待防止対応マニュアル」が出されたのは平成16年。その後、平成18年に一部改正、平成22年に大幅改正を行い、平成27年には、「内容を一から精査して」「見やすく、そして明確に」を目標に、このマニュアルを発行したのだという。

ヒアリングでは、本冊子について次のような説明があった。

「今回のマニュアルにつきましては、昨年度1年をかけて内容を精査しました。その際、都内の自治体さん全てからマニ

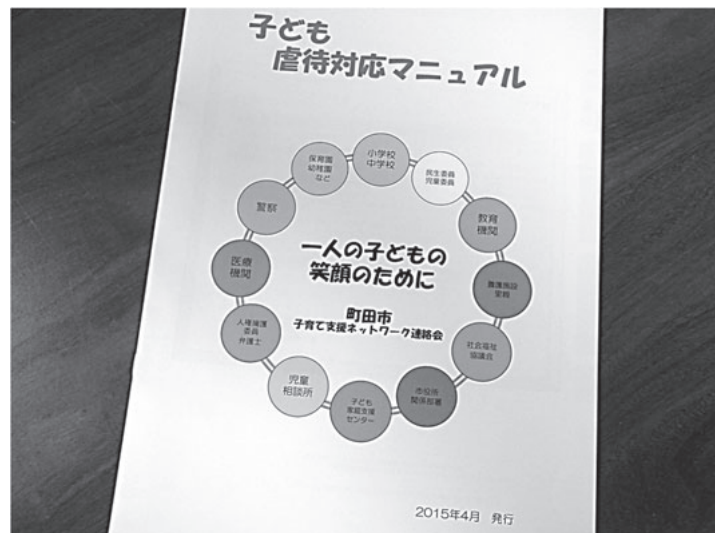


図9 子ども虐待対応マニュアル

2 平成25年8月に改定された「子ども虐待対応の手引き」に基づき、虐待通告を受けた児童に同居のきょうだいがあれば、「心理的虐待」のおそれがあるとして受理するよう徹底した。

アルを提供していただき、生かせるところは積極的に取り入れさせてもらいました。作成に当たって出された意見が多かったのは、『文章が多いと、やっぱり誰も読まないよね。読む時間ないよね』ということでした。ですので、『見てすぐわかりやすい』『見やすく明確に』というコンセプトで見直したわけです。今回のマニュアルでは、図を多くするよう心がけました」

「せっかく作った冊子も、活用しなければ意味がないので、今年の4月に、関係機関全てに配布いたしました。配布に際しては、たとえば学校ですと、校長室、職員室、保健室、この3か所には置くようにと考えて、小中学校各校に3部ずつ、保育園、幼稚園については、園長先生用と職員用にといいことで各2部を配布しました。それから民生児童委員さんに関しては、皆さんお一人おひとりに手にしていただきたいとの思いで、全員にお渡ししております」

所感

市町村は、都道府県と比べて住民に身近な基礎自治体として位置づけられているが、人口規模が大きくなるにつれて、種々のサービスを全ての住民に周知するには、さまざまな工夫が必要となるのかも知れない。その点で、町田市取り組みには、学ぶべき点があると感じられた。なお、こうした広報・啓発活動を工夫していく動機には、子ども家庭支援センターとして、市内の子どもたちに責任を持つという自負、自覚があるからだと推測した。

「子ども虐待対応マニュアル」の作成、配布にしても、上記で示した責務を自覚している姿勢が貫かれているように思われた。

(3) 要保護児童対策地域協議会

① 地域ネットワーク会議

町田市における要保護児童対策地域協議会は、「町田市子育て支援ネットワーク連絡会」であることは、すでに述べたとおりである。設置要綱をみると、連絡会は「代表者会議」「地域ネットワーク会議」「関係者会議」の三層構造になっており、ここでいう「地域ネットワーク会議」は、いわゆる実務者会議としての位置づけであり、「関係者会議」が個別ケース検討会議の役割を担うとされている。

町田市の協議会（連絡会）の特徴の一つは、「地域ネットワーク会議」にあると思われるので、この点を中心に見ていきたい。というのは、先に子ども家庭支援センターの組織体制について「5つの地域を合計14のブロックに細分化」していると説明したことに符合して、「地域ネットワーク会議」も、この14ブロックそれぞれで開催しているからである。機械的に計算すれば、人口3万人に1か所の実務者会議となろう。ここまで細分化していることにも驚かされたが、会議は14ブロックそれぞれで最低でも学期に1度、年3～5回開催しているというのだから、大変な開催回数になる（平成25年度、26年度とも、年間51回の開催となっている）。

一方、「関係者会議」（個別ケース検討会議）は、直接関係している機関を参集し開催されているとのこと（平成25年度は130回、26年度は113回開催）。

—— 「地域ネットワーク会議」には、どんな方が参加されるんですか？

「地域の全小学校、中学校、保育所等の代表者や学童保育クラブ、生活援護課、保健所、児童相談所などですね。また、民生児童委員さんは地区の会長や主任児童委員さんがほぼ確実に参加されています」

—— 全体で何人ぐらい？

「1ブロックで、だいたい30人ぐらいでしょうか。新しく保育所が新設されれば、こちらから呼びかけて連絡会の構成員になってもらい、参加をお願いします」

—— 最初からこういう体制だったんですか？

「いえ、もともと堺地区で、学校と児童委員さんの連絡会が2か月に1回ぐらいのペースで開かれていたんです。そのやり方をネットワーク連絡会として取り込み、他地域にも波及させたと言えいいでしょうか。先ほど言いましたように、保育園の数がすごく増えているんですね。それらを全て吸収しているうちに機関が多くなり過ぎて、人数的にも抱えきれなくなり、分けざるを得なくなってきました」

—— 児童委員さんも重要な役割を担っているようですね。

「熱心な方が多いので、私たちも助かっているんです。見守りなどもお願いしています」

—— ええ。

「ただ、一口に見守りと言っても、人によって理解の仕方も違いますから、2週間なら2週間の間に、『この時間帯に、このようなことを確認してください』といった形で、なるべく具体的な内容をお伝えし、報告もいただいています」

—— 子ども家庭支援センターは、調整機関ですから、こうした会議の案内も出され、会議を主宰されているわけですね？

「はい。地域ネットワーク会議は、あらかじめ年間スケジュールを立てるようにしており、各ブロックの担当者に加えて、同一地域の別のブロックなどから応援を出しますので、私どもセンターからは3～4名で出かけます。開催通知の発送から、当日は会場設営、出席確認、司会進行、記録まで行い、終了後には欠席者にレジメを送付するなどもし、最後に報告書を作成します」

——すごい仕事量ですね。

「少ない職員で普段はケースワークしながら、それ以外にこういう業務を行いますので、正直言って手一杯です。担当者は常に過重な荷物を背負っている状態と言えます」

—— 取り扱うケース数はどれぐらいになりますか？

「要保護、要支援合わせて、センター全体で2000ちょっとではないでしょうか」

—— うーむ、やはり大変ですね。地域ネットワーク会議では、どんなケースが取り上げられるんでしょう？

「地域によって多少の違いがありますが、大きく分けると、一つは子ども家庭支援センターで管理しているお子さんの近況ですね。当該事例に関与している各機関から直近の情報をいただきます。もう一つは、センターに通告するほどではないけれどちょっと心配があるという事例も、地域の方々から出していただいてやりとりします。ただ、センターで管理しているお子さんについては、各機関と頻

繁に連絡し合っていますから、この場で改めて情報を出すということはそれほど多くないように思います。むしろ参加された方々に、『この事例についてはセンターが関与していますよ、もし、皆さんが関わるようなことがあったら是非連絡ください』とお願いするような意味合いもあるかなと思います」
—— ほほう。

「職員には、なるべく各関係機関に出向いて顔を見せる、立ち寄るだけでもいいと話しています。やはりコミュニケーションの積み上げが大事なんですね。というのは、そういうコミュニケーションがないと、質問も出てこないんですよ。質問が出てこなければ、誤解したまま推移することだってあります。逆に『こういう時って、うちはどう対応すればいいの?』といった質問が出されれば、具体的な説明もその都度できますし、それが連携を密にしていくきっかけにもなります。ひいては虐待の未然防止にもつながっていくのではないかと思うんです」

所感

人口規模が大きくなるにつれて、市に一つの実務者会議が設置されているだけではケースが多くなりすぎて進行管理も形骸化しやすいというのは、いずれこの自治体でも経験していることであろう。それらを解消する試みとして、部会を設けたり、いくつかの地域に分割するという取り組みが各地で行われている。とはいえ、人口40万人あまりで14のブロック（平均すると人口約3万人に1か所程度）に分けて実務者会議を開催しているというのには驚かされた。

加えて、各ブロックごとの実務者会議に約30人の方が参加しているということも特筆すべきことかも知れない。児童相談所職員その他、なかには同一人物がいくつかの実務者会議に参加することもあるだろうが、それにしても、単純に計算すると町田市の中で400人以上の人が実務者会議に参加していることになる。これは大きな力となり得る、若しくはすでに大きな力になっているのではないかと推測した。

② 児童相談所のかかわり

町田市を管轄するのは、八王子児童相談所である。八王子児童相談所は、町田市のほかには八王子市、日野市を担当しているが、上記で指摘されているとおり、地域ネットワーク会議には、特別な事情がない限り必ず参加しているとのこと。思わず尋ねてしまった。

—— 全部の会議に参加するとなると、多忙を極める児童相談所の担当者はかなり大変だと思うんですが、「ちょっとしんどい」といったような声はありませんか？

「そこはそれ、私たちも児童相談所からの要望には最大限協力していますし、〈お互い様〉ということで来ていただいています。結果としてコミュニケーションも取れていると思うんです」

—— 児童相談所は、関係者会議（個別ケース検討会議）にも参加されますか？

「そちらは、ケースバイケースでしょうか。児童相談所が主担当ケースであれば、もちろん参加されますし、こちらが要請した場合も来ていただいています。出席できない、されない場合もあります」

キ) 児童相談所との進行管理会議

児童相談所との関係では、地域ネットワーク会議とは別個に、「児童相談所との進行管理会議」を年4回開催しているとのこと。おもには、互いに管理している事例について確認し合うものだという。以前は、「児童相談所との連絡会」と称して、原則的に月1回のペースで実施していたものを、今年度（平成27年度）から改めたとのこと。その背景としては、児童相談所から町田市のセンターまで1時間以上かかるという物理的な要素のほか、児童相談所側になると、管轄している町田市、八王子市、日野市の3市で同様の会議を開催すると合計12回になり、児童相談所的には毎月開催になって、スケジュール管理の上では都合がよいといったことも影響しているのではないかとのことであった。

ク) 具体的な連携

実際の事例への対応を尋ねてみると、児童相談所から市に対して、たとえば「養育困難の事例がある」といった連絡が入り、援助や調査についての依頼などがあれば、市として経過がない全くの新規ケースであっても、話し合いの上で、同行訪問するなど、連携した取り組みを行っているという。

—— 先ほどのお話でも、児童相談所と町田市の距離は、結構離れているようですが、児童相談所の方は訪問等に素早く来られるのでしょうか。

「確かに、児童相談所と町田市を1日に何往復もするわけにはいきません。また、児童相談所の方も多くのケースを抱えていらっしゃるの、一度こちらに来られたら、何件も訪問されている感じですね」

—— 町田市を担当する児童福祉司は何人ですか？

「確か6人ですね。以前は4人だったのが5人になり、6人になった。それでも大変ご多忙ですから、『いっそのこと、センターに児童福祉司専用の椅子を置いてあげますよ』なんて言ってるんですけどね」
(笑)

所感

町田市を担当する児童福祉司は6人だとはいえ、地域ネットワークに全て出席し、センターとの連携を密に図っている様子がうかがわれた。一方で、関係者会議（個別ケース検討会議）については、必要に応じて出席することとしており、必ずしも全て出席するわけではないとのこと。また、お話の中で「お互い様」といった趣旨の表現も聞かれたことなども考えると、市と児童相談所との関係は、それぞれが独立した機関としての自負を持ち、対等の関係で連携をしているように思われた。市町村と児童相談所との関係を考える上で、参考となる関係のあり方の一つではないかと感じられた。

③ 研修

市では、「町田市子育て支援ネットワーク連絡会」として、つまり要保護児童対策地域協議会とし

て年2回、定期的に研修会を開催し、ネットワークを構成する個人や機関全体に参加を呼びかけているという。2回の研修会の第1回は、初任者向けとして経験3年未満の方を対象に、7月頃を目途に実施していた。狙いとしては、新しくネットワーク構成員に加わった人に基本的なことを知ってもらうこと、経験3年に満たない人には、それまでの取り組みの振り返りの場として利用してもらうといったことが考えられている。

ヒアリングの場で、今年度（平成27年度）第1回研修会の資料をいただいたが、タイトルは「町田市子育て支援ネットワーク連絡会の概要と役割について」となっており、子ども家庭支援センター長が講師を務めていた。読ませていただくと大変わかりやすく、本原稿を作成するにあたって参考になったところもあった。新しく構成員になった方々には、ある意味で必須の内容とあってよいように思われた。

研修の第2回は、「スキルアップ研修」という位置づけで、児童虐待防止推進月間に合わせて11月頃に開催しているとのこと。ネットワーク構成員の要望などもふまえながらテーマや講師を選択しており、昨年度（平成26年度）は「精神疾患をもつ保護者への対応」をテーマに実施、今年度は、「ゲートキーパー」について検討しているとのことであった。

—— ゲートキーパーを考えたのはなぜですか？

「児童虐待に関わっているなかで、親御さんの自傷行為というのがかなり目立っているんですね。今、自殺対策の分野では、ゲートキーパーが注目されています。そこで、健康推進課にお願いして、我々ネットワークの構成員は皆ゲートキーパーになり得るんですよというあたりのことを話してもらおうと考えています」

第1回目の研修は、基本的には3つの機関からの講師によって実施しており、一つは子ども家庭支援センター自らが講師を引き受けているとのこと。次に、町田市を管轄する八王子児童相談所に依頼して、児童相談所とはどういうものなのかを説明してもらう。もう一つは、毎年その時々の特ピックスであるとか、市としての課題などを検討して適当と思われる方に講師をお願いしているとのことであった。

—— 研修企画に、かなり明確な方針があるように思いました。こうした取り組みが最初からできあがっていたとも思えないのですが、経過があるのでしょうか。

「そうですね。最初は、5地域それぞれで取り組んでいたんです。けれども、同じようなテーマに関心が向くのは当然と言いますか、複数の地域で同じ先生を講師としてお願いするようなこともあって、それはちょっと組織として問題じゃないかというご指摘もあり、地域をとっばらい、センターとして市域全体をカバーした研修をしようということになりました。こういう形になって3～4年になるのでしょうか」

—— お話をうかがうと、逆に5地域それぞれが地域としてまとまりがあり、センターは、地域的なまとまりを尊重しながら、全体的な動きを考えているような印象です。

「福祉分野に限らず、町田全体が、だいたいそういう考え方なんです。今、地区連絡協議会っていう、地域ごとの協議会みたいなのを作ってるんですが、それも5地域を単位にしています。市内を

分割する際には、『まず5地域』というのが根底にありますね」

—— そうか、いろいろな市町村の話を聞くと、中には無理して細分化し、運営に苦勞しているという話も耳に入ることがあります。その意味では、分割するにしても歴史的な経過をふまえているので、一つのまとまりとしてネットワークをつくりやすいわけですね。

「流れの中で、自然に形作られてきたという面はあると思います」

—— 関係機関の方が多くて、考え方もいろいろだと思うんですが、その意味でも全体で研修することの意味があるような気がしました。

「そうですね、研修後の感想など聞きますと、少しずつご理解いただいているなと感じます。ただ、どうしても参加する方に偏りもあり、研修の時間帯の関係で欠席せざるを得ない方もありますので、さらに努力が必要ですが、やっていく価値はあるかなと思っています」

(4) 今後の課題

最後に、子ども家庭支援センターとしての今後の課題についてもおうかがいした。

—— 子ども家庭支援センターとして、さまざまな工夫をされて取り組まれていることがわかり、本日は大変参考になりました。とはいえ、今後のさらなる充実に向けて、おそらくは、強化したい点ですとか現在の課題なども問題意識としてお持ちではないでしょうか。全国的には、人材育成などで困っている自治体も多いとお聞きしています。その点も含めておうかがいできればと思います。

「センターとして、さらにレベルを上げるためには、やはり人員の確保というのが一番の課題だと思います。率直に申しますと、少なくとも現在の14ブロック全てに正規職員をキープしたい。14のブロックに配置している地区担当のケースワーク業務以外にも、電話相談や来所相談がありますから、その部分を嘱託さんをお願いし、地域のケースワークは正規職員というのが理想の形かなと思っています」

—— 確かに、今までお聞きしていたことだけでも膨大なお仕事をされているわけですからね。

「その部分がクリアできると、次の一歩が大きく進むのではないかと感じています。とはいえ簡単なことではないので、できる範囲で精一杯やっていくしかないですね」

—— その他には？

「もう一つ大きな課題として、子ども家庭支援センター職員のスキルアップという問題があります。というのも、センターで一番古い職員でも経験3年なんです。あくまでも市役所の一組織という形になっていますので、どうしても異動のサイクルが早いんですね。そのためベテラン職員が育ちにくい。そこで、やむなく2年目の人が1年目の人を教え、1年目の人は少しでも早く自立できるようにと考えてはいますが、日々対応に苦慮しています」

—— いずこも抱えている課題ですね。

「常に勉強していく姿勢が大切ですが、それだけで追いつくわけでもないなので、実は今、センター職員のための所内マニュアルを準備中です。子ども家庭支援センターができて約10年になりますが、

とにかく現場に行って現場で覚えるというやり方でやってきて、これまでマニュアルのようなものはありませんでした。しかし、まずは職員としての共通理解を図っていくことも必要ですから、児童相談所さんにも相談しながら、1年かけて研究しているところです。できあがれば、3年、4年ごとには見直しをするつもりですが、所内の細かいルールだけでなく、どうして子ども家庭支援センターがあるのかといったことも書き加えられればと考えています。そういった根本の部分がわからないで現場に行くと、訪問した先の親御さんも不安になるということも起こり得ますからね」

所感

町田市は、要保護児童対策地域協議会の構成員に初任者研修、ステップアップ研修を企画するなど、全体のレベルアップについて意識的な取り組みをしているが、そうした協議会の調整機関であるセンター自体のレベルアップについても課題意識を持って取り組んでいることがわかった。本文には記さなかったが、センター職員が3日間、八王子児童相談所で研修・交流をする取り組みもしておられた。市役所全体の人事方針もあって、質量ともの体制強化は一朝一夕に達成できるものではないかも知れないが、センターの存在意義などを全庁的に理解してもらうよう努め、体制強化がなされることを期待したいところである。

(5) おわりに

比較的小規模の自治体では、児童福祉をはじめとする援助機関と住民との距離は近く、要保護児童の把握なども比較的容易である反面、援助を担当する職員、また専門職などを確保することが困難で、援助の体制づくりが難しいという側面がある。他方、比較的大きな人口規模の自治体では、一定の組織体制をつくって取り組むことはできても、要保護児童対策地域協議会で登録される児童数も非常に多くなってケースの進行管理が困難となり、援助の網の目から落ちこぼれてしまう事例が生じるという危惧がつきまとう。

町田市は、人口40万人を超える規模となっており、どちらかと言えば後者に属する自治体と言ってよいだろう。そこで、ヒアリング前には、今述べたような課題があるのか、また、課題があった場合、どのように対処されているのかを知りたいと考えていた。

さて、実際にお話をうかがってみて印象に残ったのは、援助機関の紹介や、種々のサービス事業の啓発活動に工夫を凝らし、住民の隅々に行き渡るよう努力されている姿であり、要保護児童対策地域協議会の実務者会議を細かく分け、なおかつ地域のほとんどの関係機関を巻き込んでネットワークを構築していることであった。加えて、市独自の事業展開や要保護児童対策地域協議会構成員に対する研修を企画するなど、規模の大きさをうまく利用した取り組みを展開していることも印象に残った。換言すれば、規模のメリットを生かしつつ、具体的な援助に際しては、地域を分割するなどして小回りのきいた取り組みができるよう工夫していたと言えよう。

こうした取り組みを行うこととなった背景には、要保護児童対策地域協議会の調整機関である町田

市子ども家庭支援センターが、自らの役割を自覚し、市の地勢や歴史経過をふまえて無理なく地域割りをを行うなど、実情に沿った計画を立て、実行しているといった点が考えられよう。

とはいえ、こうした援助活動をさらに充実させ、継続していくには、課題もあった。それは、このような取り組みを必要十分に行い得る体制の確保、充実であり、経験豊富な人材の育成である。

この点は、全国共通の課題でもあり、町田市の今後の取り組みに注目したい。

(文責 川崎 二三彦)

7. 兵庫県尼崎市の取り組み

(1) 尼崎市の一般的な特徴

① 市の概要

尼崎市は、東は大阪市と豊中市、北は伊丹市、西は西宮市と接し、南は大阪湾に面しており、県下第4位の人口規模で、人口密度は最も高い。市域は南北方向に約11km、東西方向に約8kmである。市北部は住環境を重視したエリアが多く、中部には住宅街や商店街、南部は工業専用地域が広がるなど地域ごとに多様性があることや、市域全体がほぼ平地で鉄道や高速道路等により周辺への交通アクセスも良いなど利便性の高さも特徴である。



図1 尼崎市の位置 (尼崎市のホームページより)

かつては阪神工業地帯の中核都市として大気汚染などの公害問題を経験したが、現在では大きく改善して2013年には国から「環境モデル都市」に選定された。

なお2009年より中核市となり、2016年には市制100周年を迎える。

② 人口構成

尼崎市の人口は、1971（昭和46）年の55.4万人をピークに減りはじめ、1990（平成2）年に50万人を割り込み、2010（平成22）年には45万人台まで減少した。2014（平成26）年4月1日現在の人口は448,688人である（図2）。

15歳未満人口は1980（昭和55）年の23%台から減少を続け、2000（平成12）年には12%台となり、課題の一つに子育て世代の転出がある。2014（平成26）年4月1日現在の15歳未満人口は57,569人で全人口の12.4%に当たる。なお65歳以上人口は117,778人で全人口の25.3%である。

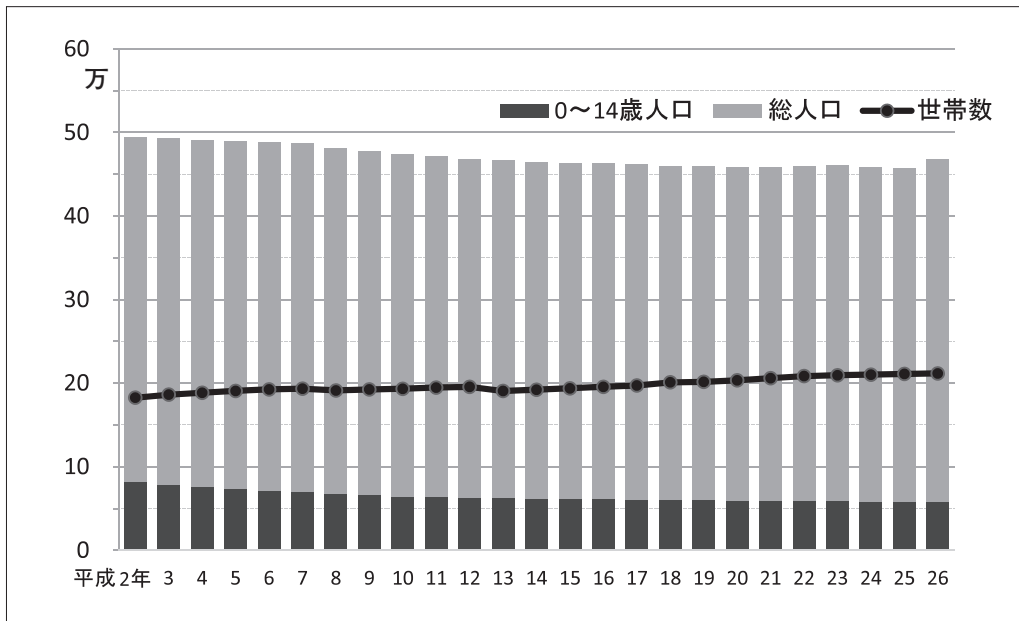


図2 尼崎市の人口と世帯数の変化 (尼崎市のホームページ資料より作成)

③ 家庭の社会的指標

最近の福祉を取り巻く状況では世界的な不況の影響を受け、生活保護の増加が著しく、2014（平成26）年12月1日現在の生活保護率は4.1%である。就学援助も25～26%程度、不登校の出現率も全国平均の2倍程度で家庭環境の課題が大きい。

児童虐待等の相談件数も多く、身体的虐待とネグレクトの割合が高い。最近は泣き声通告も増えており、心理的虐待が増加傾向にある。

（2）尼崎市の子ども家庭福祉行政の特徴

① 子育て支援の歴史と仕組み

2009（平成21）年12月に「子どもの人権を尊重することを基本とし、子どもの育ちを社会全体で支える」ことを理念として、すべての子どもが健やかに育つ社会の実現に寄与することを目的とする「尼崎子どもの育ち支援条例」を制定し、2010（平成22）年度から就学後の子どもが抱える問題への支援機能を強化する視点からスクールソーシャルワークを実施している。この条例は単に権利を謳うだけでなく、子育てコミュニティーワークなどの地域住民や事業者の役割を条文の中に明記している。また就学後の相談体制強化と児童相談との連携強化を意図して、スクールソーシャルワーカーの所属を福祉部門に置き、「子どもの育ち支援ワーカー」として既存の児童家庭福祉の仕組みと一体的に取り組んでいる。

尼崎市の歴史として6つの村が合併して尼崎市となった経緯がある。そのため2005（平成17）年以前は旧村地域を引き継いだ6つの福祉区ごとに福祉事務所が設置され、それぞれ一人ずつ家庭児童相談員が配置されていた。2006（平成18）年に福祉事務所が市役所庁舎の中に統合され、家庭児童相談員6名も1か所に集まった。その後徐々に職員が増えて現在は9名の家庭児童相談員に増えた。

また統合前の6保健センター時代に各保健センターで「子育て支援連絡会」を開催し、講演会や事例検討会などで各機関の情報を共有していた。それが現在の6行政区でなるべく地域の特色を生かす要保護児童対策地域協議会の活動につながっている。これには「子育て支援連絡会」のアドバイザーが、そのまま現在の要保護児童対策地域協議会の実務者会議のアドバイザーになっている面も大きい。

② 子ども家庭相談体制

部署名は、尼崎市健康福祉局福祉事務所生活支援相談課こども家庭相談担当である。福祉事務所の中には生活支援相談課以外に、保護課、保護面接担当、保護第1担当、保護第2担当、保護第3担当、生活困窮者自立支援担当がある。また生活支援相談課は、生活支援相談担当とこども家庭相談担当に分かれている。

なおこども青少年局にこども家庭支援課があるが、そこでは児童手当や児童扶養手当、集いの広場、母子寡婦自立支援などの業務を行っている。また生活支援相談課の生活支援相談担当は、養護老人ホームへの入所や高齢者、障害者の権利擁護（成年後見制度）などを担当している（図3）。

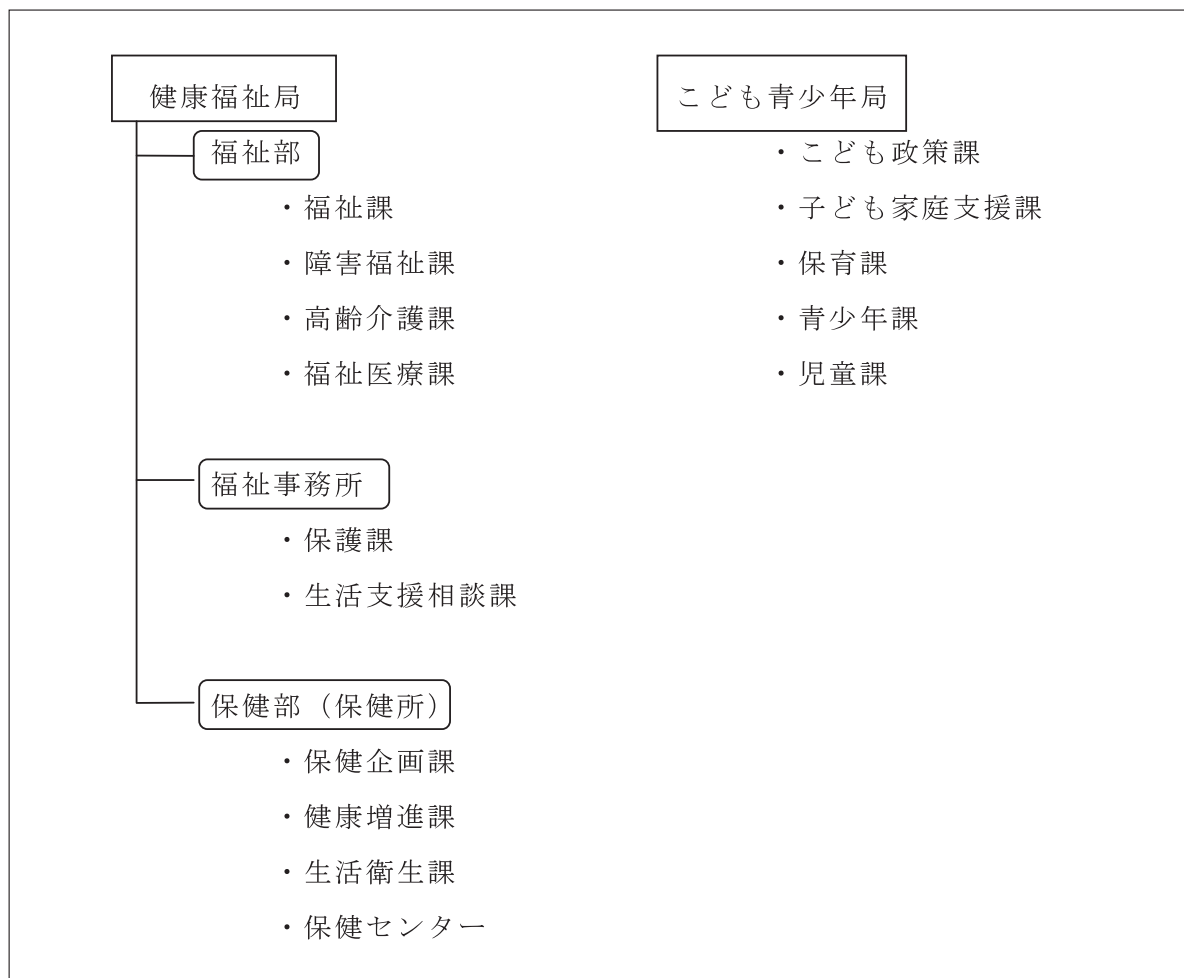


図3 尼崎市役所の子ども家庭福祉に関する組織図（ホームページより編纂）

表1 担当課の職員数と専門職

所属職員	人数	職種と専門職の種類
常勤職員	4	2名が社会福祉士
非常勤職員	20	家庭児童相談員 9名 (社会福祉士 4名、児童福祉司有資格者 5名) こどもの育ち支援ワーカー (SSW) 6名 (社会福祉士 5名、精神保健福祉士 1名) 婦人相談員 5名 (社会福祉主事 5名)
専門職(再掲)	20	

③ こども家庭相談の実際

尼崎市の子ども家庭相談の相談種別は表2のように、2014(平成26)年度で見ると、虐待相談が53.2%、虐待以外の養護相談が33.9%、それ以外に、不登校相談2.3%、非行相談2.2%がある。このように虐待を含めた養護相談が大半を占めているのが尼崎市の特徴であろう。

表2 子ども家庭相談の相談種別

	養護相談		保健相談	障害相談	非行相談	育成相談			その他の相談	合計
	児童虐待相談	その他の相談				性 格 行 動 相 談	不 登 校 相 談	そ の 他 の 相 談		
平成25年度	819	772	2	33	57	45	48	24	70	1,870
平成26年度	1,104	704	0	23	45	49	54	34	64	2,077

子ども家庭相談の経路は(表3)のように2014(平成26)年度で見ると、児童相談所からが19.4%、学校からが18.2%、家族親族が11.0%、市福祉事務所からが10.4%であった。

表3 子ども家庭相談の経路

	児童相談所	市福祉事務所	保健センター	保育所	警察	学校	家族・親族	その他	合計
平成25年度	360	190	153	102	38	395	224	408	1,870
平成26年度	403	217	184	99	26	378	229	541	2,077

こども家庭相談の処理状況は（表4）の通り、2014（平成26）年度で見ると、継続指導が81.6%を占めており、丁寧な支援が行われていることが推察される。

表4 こども家庭相談の処理

	面接指導			児童相談所送致	その他	合計
	助言指導	継続指導	あつせん 他機関			
平成25年度	227	1,459	36	47	101	1,870
平成26年度	247	1,695	18	27	90	2,077

④ 健康増進課（母子保健）の取り組みの特徴

尼崎市は大阪府に近いこともあり、小林美智子先生などの子ども虐待対応の取り組みに刺激を受け、小林先生などの研修を受けていた。しかし当時は医療関係者や行政関係者と同一の認識を得るのが難しい状況があった。

そのような中で2001（平成13）年に虐待死亡事件が市内で起こり、関係職員は大きなショックを受けた。その子どもの死を無駄にしないためにも市組織内で検証したり甲南女子大学の稲垣由子先生の研修を受け、親と子のグループワークなどを始めた。

ちょうどその翌年の2002（平成14）年から兵庫県が母子保健医療情報提供システムの取り組みを始めた。これは未熟児や母親に課題がある場合に、病院から積極的に情報を地域に流すという内容である。尼崎市ではその情報を受けたら100%近く直ちに家庭訪問をする、訪問結果や支援状況を病院に報告するなどの取り組みを行った。その結果、最近では出生児の1割くらいの子どもの情報が来る。保健師がキチンと家庭訪問などの対応をしているので、病院も積極的に情報提供をさせていただいていると認識している。

また子どもに育てにくい面がある場合には、単に見守りだけでは支援にならず解決もしないため、稲垣先生の指導で「親子ハーモニー」を始めた。これは虐待リスクの高い保護者への個別相談として2002（平成14）年度から始めた児童虐待防止推進事業の一つで、月1回半日2ケースで2006（平成18）年度まで実施した。半分は当事者の相談だったが残り半分は支援機関の職員が保護者対応について相談を実施した。稲垣先生の相談内容から、保健師だけではなく家庭児童相談員や保育所の保育士、小学校教諭、生活保護のケースワーカーなどに対する専門的なアドバイスが大変役に立ち、力量の向上につながった。

また6か所の支所に地域保健担当の保健師が駐在していて「子育て支援講座」を開催している。ここでは孤立して子育てしている保護者や子どもの発達課題による育てにくさで親子関係が不安定な事例の保護者を対象に、臨床心理士が入ってグループワークを実施して支援につなげている。

なお1948（昭和23）年に県から移管されて尼崎市で保健所を開設したこともあり、従来から乳幼児

への支援は母子保健が主体となって担ってきた。

⑤ 養育支援ネットワーク（医療との連携）

2003（平成15）年から養育支援ネットワーク会議を立ち上げ、年間2回、医療機関と保健（健康増進課）、要保護児童対策地域協議会事務局（生活支援相談課）、西宮子どもセンター（児童相談所）などで連絡会議を行っている。

当初は事例検討などを行っていたので興味関心のある医師に参加が限られていた。そのため2回のうち1回は保健所で開催するが、もう1回は会議の会場を小児科で入院病棟がある病院の持ち回りで開催するようにした。最初は「うちの病院では虐待などない」との声もあったが「情報共有が目的である」旨を伝え、開催をお願いした。その結果、看護師や助産師、医療ソーシャルワーカーを中心に医師も参加するようになった。参加された方からは「地域での取り組みが分かった」という声が多く聞かれ、それが新たな情報提供につながっている。「何をしてくれるか分からない相手に情報を流すのは抵抗がある」とよく聞かすが、医療と保健の信頼関係が尼崎市の特徴の一つであろう。この「医療養育支援ネットワーク」のスーパーバイザーを稲垣先生にお願いしている。

医療関係者の参加は増えているが、謝礼等は払っておらず交通費も参加者の自己負担である。市外の兵庫医科大学は精神科の妊婦の出産を行っているが、その病院からも参加してもらっている。

最近の課題は特定妊婦である。リスクのある特定妊婦を全部挙げたらフォロー体制が追いつかない。要保護児童対策地域協議会の事務局も大変になる。人手が足りない。また児童福祉の観点からは出生後が対象になるが、支援体制が十分でないので若年などリスクがあっても特定妊婦としては挙げていない場合がある。しかし、もし事件が起こった場合に『特定妊婦として挙げていなかった』と言われる可能性もあり、母子保健以外の支援策の検証ができていない印象がある。

（3）尼崎市の子ども虐待の状況

① 虐待相談に関する統計

直近2年間の子ども虐待対応は表5の通りである。

表5 虐待相談に関する統計

平成25年度 虐待対応件数	内 訳				児童相談所への 援助依頼	児童相談所長 への送致
	身体的虐待	ネグレクト	心理的虐待	性的虐待		
819件	329件	236件	240件	14件	0件	44件
平成26年度 虐待対応件数	内 訳				児童相談所への 援助依頼	児童相談所長 への送致
	身体的虐待	ネグレクト	心理的虐待	性的虐待		
1,104件	379件	450件	261件	14件	0件	30件

2014（平成26）年度はネグレクトが増えているが、その理由は不明で、身体的虐待と交互に増えて

いるようである。ただ都市化の影響で近隣地域の日常的なかかわりが減ったり、生活保護世帯や母子世帯も多いので、虐待リスクのある家庭は多い。

また虐待の重症度の判断があいまいだった反省から、以前なら「養護相談でネグレクトのおそれ」という判定をしていたレベルでも「虐待の視点を持って見ていく」ように心がけた結果、虐待相談件数が増加した面もある。

② 児童相談システム

2011（平成23）年度に児童相談システムを導入した。相談件数が増大し、支援が長期化する中で情報のデータベース化する必要があったが、厚生労働省の交付金を使って導入した。特に非常勤の家庭児童相談員の勤務日数が週4日であるため、組織内での情報共有を図るメリットがある。

児童相談システムでは相談を受けたら個人票を作り、情報や支援経過をケース記録票にデータ入力している。例えば保健センターからの健診情報やショートステイ、児童相談所での一時保護などの経過、関係機関の電話番号や担当者名、生保受給の有無などである。しかし住基情報や税台帳の閲覧はできるが、保健情報とはリンクしていない。そのためシステムのリンクによる自動的な反映ではなく、個々の情報を入手できた時に随時入力する。基本的に児童相談だけで運用している。

③ 会議

家庭児童相談員が受けた相談や虐待通報などについては毎週1回の受理会議で検討している。また必要に応じてケース検討会を開催している。

④ 子ども虐待対応マニュアル

2013（平成25）年3月に尼崎市要保護児童対策地域協議会が関係機関向けの子ども虐待対応の手引きを編集・作成した。中心は調整機関である生活支援相談課が担当し、関係機関での子ども虐待発見のポイントや相談対応の流れ、気付きから支援までの流れなどを掲載している。その中には虐待程度の判断も載せ、通報や支援の日安にしている。

⑤ 特定妊婦

尼崎市の特徴として特定妊婦の中の若年妊婦の割合が多い。母子保健では10代の若年妊婦については毎年状況を調査しているが、母子手帳交付時に半数がシングルであったり、パートナーが3年以内に変わっている割合が6割近く、若い「祖母」が面倒を見ている例も多い。そうすると子どもとの愛着形成ができる3歳までの時期が不安定な環境になってしまう。当然経済的にも安定した生活が困難になっている。

その特定妊婦の発見は、先ほどの養育支援ネットで医療機関から情報提供されることもあるが、母子健康手帳の交付をすべて保健師が担当しているので、手帳交付の際の面接で母親の精神疾患や年齢などの把握ができる。そして健診などの機会に子どもが3歳までの生活情報を確認している。

(4) 尼崎市の地域ネットワークの特徴

① 時期と調整機関

2005（平成17）年に市の児童企画課内で児童虐待防止連絡会議を発足させた。

そして児童福祉法に基づく要保護児童対策協議会の設置は2007（平成19）年4月1日である。兵庫県下では比較的遅い発足になったが、他市の状況などを研究してから設置した。調整機関は発足当初から生活支援相談課である。

② 運営方法

会議は表6のように三層構造であるが、これとは別に協議会の運営方法や議題について協議するため調整機関と保健、教育の庁内関係課と拡大事務局会議を設置している。

表6 要対協の各種会議開催状況

	平成 25 年度	平成 26 年度
代表者会議	1 回	1 回
実務者会議	18 回	18 回
個別ケース検討会議	155 回	152 回

ア) 実務者会議

開催回数は、市内6地区の2つの地区を合同して2か月に1回開催している。その結果、3地区×年6回=18回となる。単純に人口を3地区で割れば、おおむね15万人ごとに実務者会議を開催していることになる。

運営方法としては、会議開催の約2週間前に各参加機関にケース進行管理表を送付し、それぞれに情報収集や確認をお願いしている。また「削除候補リスト」や前回会議で課題として挙げられた事例を「課題リスト」にして、次回の実務者会議で再検討している。会議ではそのリストに基づいて情報交換や意見交換などの情報共有を行う。そして臨床心理士のスーパーバイザーを交えて重症度の判定や当座の方針を立て、役割分担の確認、個別ケース検討会議の必要性などの検討をしている。その結果について会議終了後に調整機関は、当日検討された支援方針等を進行管理表に追記し、各機関に送付している。

会議の内容は、1地区1時間15分で2地区行うため1回の実務者会議は3時間で行っている。参加機関は、保護課と保育課、保健所地域保健担当と健康増進課、教育委員会の生徒指導主事、こども家庭センター（児童相談所）、保育所長の代表、それにスーパーバイザーと調整機関である。

会議で検討する順番としては、①新規ケース、②前回の実務者会議で課題・確認事項が提示されたケース、③継続ケースで気になるケースや動きのあったケース、④終結ケース、となる。

実務者会議で検討する「削除候補ケース」とは、①6か月間、関係機関から心配な情報がない、②主な見守り機関に連絡しても心配な情報がない、の2点をクリアしていると家庭児童相談室で把握し

ているケースは「差し迫った、または、大きなリスクはない」と判断し、削除候補として各機関に提示して会議前にチェックを受ける。

イ) 代表者会議

代表者会議は年1回の開催であるため、各機関が行っている子ども虐待に関する取り組みを記入するシートを事前に送付して返送していただき、そのシートを1冊の小冊子にして当日配布している。

なお各機関の担当職員が異動しても担当者間で共通理解を持つために、子ども虐待対応マニュアルおよび実務者会議マニュアルを協議会内で周知している。

ウ) 個別ケース検討会議

個別ケース検討会議は年間150回でおおむね推移している。

③ 運営上の課題

こども家庭相談担当（家庭児童相談室）が調整機関となっているため、「家庭児童相談室に連絡すれば全て対応してくれる」という認識の関係機関が多く、各機関が協働の意識を持つことがなかなかできない。

また実務者会議の時間が限られるため、その時間内で十分に検討することが困難になっている。時間短縮のため実務者会議の開催前に家庭相談員が事前に情報収集して会議に臨むが、そうすることでかえって各機関の主体性を失うことになり、「会議に参加しているだけ」という状態が生じている。

それでもケース数が多く、実務者会議では新規ケースと特に変化のあったケースのみの検討になっており、全ケースの見直しに至っていない。特に変化の少ない継続事例やネグレクトについては実務者会議で協議されないままになりがちである。

④ 児童相談所との関係

尼崎市は兵庫県西宮こどもセンターが管轄の児童相談所になる。児相と市との関係は良く、ケースのこともめることはなく、困った時に相談もできる。児童相談所からの住基情報を含め問い合わせは多い。

(5) 尼崎市の取り組みのまとめ

① 尼崎市の取り組みの特徴

尼崎市の取り組みの特徴として、以下の4点が挙げられる。

ア) SSWの子ども家庭相談への配置

子どもの育ち条例という名称で子どもの権利を守る条例を策定しているが、この条例は単に理念として子どもの権利擁護を謳うのではなく、実際の子どもの権利侵害を防ぐことを目的として、地

域やおとなの責務を果たすシステムを条文の中に入れている。

その一つとして、「支援の必要な子どもを専門機関が連携して支援」する仕組みとして、子ども家庭相談部門にスクールソーシャルワーカーを配置している。その配置は、福祉と教育との連携が良好になる制度的な保障と考えられる。

イ) 母子保健の取り組み

戦後直後から尼崎市には市の保健所が設置され、伝統的に母子保健に力を注いでいた。そして地域の関係機関との連絡協議会を設置したり、医療機関との連携を行うなど、要保護児童対策地域協議会設置前から地域でのネットワーク作りを担っており、現在も特定妊婦や乳幼児への支援に力を発揮している。

ウ) 地域特性を生かしたネットワーク

尼崎市発足前の旧6村を今でも行政や福祉、保健が地域の単位として担当者を置くなどの取り組みを行っており、SSWの配置も6人である。

人口約45万人の尼崎市をひとくくりにして対応することは業務量だけでなく、連携のパートナーも拡散してしまう。尼崎市はこの6地区の地域性を生かし、要保護児童対策地域協議会の実務者会議もこの地域ごとに開催されている。実務者会議の有効活用として、全体としてみれば適切な人口規模であり、地域特性を生かすことが可能と思われる。

エ) 削除候補リスト

要保護児童対策地域協議会の管理台帳は、増え続ける相談件数に伴って増大を続け、全国でその終結が課題の一つになっている。

尼崎市では「6か月以上心配な情報がない」などの条件で調整機関が削除候補を抽出し、そのリストを関係機関に送付する。その返答を待って実務者会議で最終的に管理台帳からの削除を行っている。

このことは、管理台帳の適正管理と同時に、「見守り」と位置づけられながら「放置」されている事例を見直すことになる意味で、極めて適切な方法と思われる。

② 取り組みが進んできた理由や背景

尼崎市は神戸と大阪に挟まれた交通の要衝であると同時に、近年は工業地帯として繁栄してきた。しかし生活保護率の高さや不登校児の割合の多さなど、生活に困難を抱える住民が多い。逆にそのような地域であるため、戦後まもなく市保健所を設置し、子どもの権利条例を制定するなど、行政も積極的な取り組みを行ってきた背景はあると思われる。

一方、尼崎市の合併前の地域が現在も地域での支援の基盤となるつながりを持つなど、地域コミュニティが継続していることも特徴であろう。

さらにこども家庭相談担当に非常勤を20名雇用するなど、子どもや家庭への支援に行政が力を入れ

ていることも、この充実した人員配置からはうかがわれる。

③ 課題

尼崎市の今後の課題は、全国的な課題でもあるが、2点挙げられる。

ア) 管理ケース数の多さと進行管理

人口約45万人の尼崎市の要保護児童対策地域協議会調整機関の管理台帳には膨大な事例が集積されている。その個々のケースを適切に管理し、実務者会議や個別ケース検討会議で危険度を常に確認しながら適切に支援を継続するのは、とても大変である。

その中心的な場である実務者会議は年間18回、各地域で年6回開催されている。しかし多忙な多くの機関が参加するため、短時間で適切な判断を行うことは、現在も試行錯誤しているようであった。

イ) ハイリスク妊婦の登録と特定妊婦としての支援

母子保健と医療機関との連携がうまくいっている尼崎市では、医療機関や保健師自身の発見で数多くのハイリスク妊婦が発見される。しかしそのすべてを特定妊婦として登録しても十分な支援が行われなければ登録の意味はない。

特定妊婦への支援メニューが十分に保証されていない現状で、単に特定妊婦として登録し、台帳管理するだけでは意味がないと思われる。

(6) 終わりに

尼崎市へのヒアリングは要保護児童対策地域協議会の調整機関だけでなく、母子保健担当の多くの方にもご参集いただいたのヒアリングであったので、要保護児童対策地域協議会と母子保健との関係性を考える機会ともなった。

また地域性を生かし、子どもの権利擁護を生活の保障と関係機関の連携に結びつけた取り組みも大変に参考になった有意義なヒアリングの機会をいただいたことに感謝したい。

(文責 安部 計彦)

8. 大分県大分市の取り組み

(1) 大分市の一般的な特徴

① 市の概要

大分市は、九州の東端、瀬戸内海の西端に位置し、周辺部を山々が連なり、市域の半分を森林が占めるなど豊かな緑に恵まれている。これらの山々を縫うように県下の二大河川である大野川と大分川が南北に貫流しながら別府湾に注いでいる。その下流部には大分平野を形成しており、海岸部においては北部沿岸海域は水深が深く、東部海岸は豊予海峡に面したリアス式海岸で天然の良港となっている。

市域は東西50.8キロメートル、南北24.4キロメートル、面積502.39平方キロメートルと九州でも有数の広い市（107市中15番目、県庁所在地では、宮崎市、鹿児島市に次いで3番目）となっている。

1911（明治44）年には市制が施行され、高度経済成長期には、新産業都市として、鉄鋼、石油化学、銅の精錬など重化学工業を中心に発展を遂げ、近年ではIT関連企業が進出するなど様々な産業が集積している。

交通では、日豊、久大、豊肥の鉄道3線や高速道路など県内外からの主要幹線道が合流しており、また豊後水道を經由して内外に通じる海上交通が発達し、東九州における経済活動の一大拠点を担っている。



図1 大分市の位置（大分市インフォメーションより）

②人口構成

人口規模は2015（平成27）年3月末現在で477,853人であり県内人口の約4割を占める。また児童人口は同月で82,441人である。

産業別就業人口（15歳以上）では、第1次産業1.85%、第2次産業22.45%、第3次産業70.49%、その他5.21%となっている。人口の推移ではホームページで確認できた1947（昭和22）年以降増加を続けている。

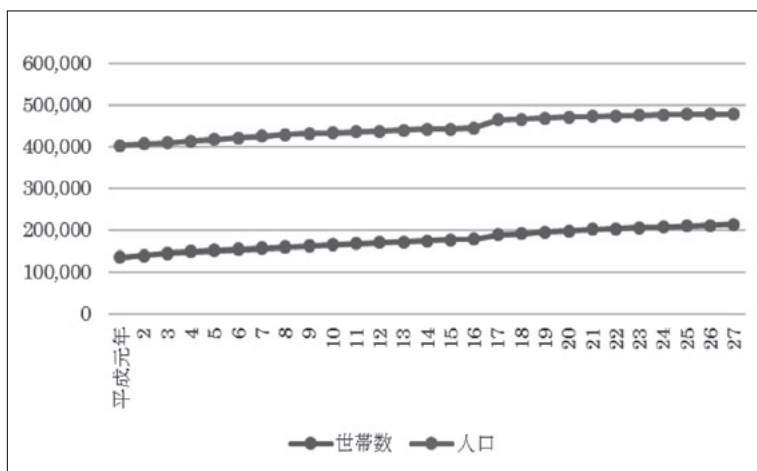


図2 大分市の人口と世帯数の推移（市ホームページ資料により作成）

③ 家庭の社会的指標

2015（平成27）年2月に作成された大分市子ども・子育て支援事業計画である「すくすく大分っ子プラン」の報告書によれば、大分市の出生数は、2006（平成18）年以降毎年およそ4,500人ではほぼ横ばいの傾向である。また合計特殊出生率は、2005（平成17）年の1.33以降上昇傾向にあり、2012（平成24）年は1.51となっており、全国の1.39と比較すると0.12ポイント高くなっているが人口置換水準である2.07には及ばない状況で、将来的には少子化の進行が予想される。

また大分市の世帯数は一貫して増加傾向にあり、2013（平成25）年9月末現在は209,826世帯となり、1963（昭和38）年と比較するとおよそ4倍となっている。一方、一世帯当たりの人員は年々減少傾向にあり、2013（平成25）年9月末現在は昭和38年と比較しておよそ半数の2.3人となり、小規模化が進んでいる。

さらに男性の育児参加については、大分県は、就学前の子どもを持つ夫の家事・育児時間（1日当たり・週平均）が2006（平成18）年と2011（平成23）年を比較すると、55分増加しており、伸び幅は全国一となっている。一方、仕事時間は、全国では増加しているが、大分県では94分減少していた。

なお大分市福祉保健部発行の「大分市の福祉と保健平成26年度」版では、2014（平成26）年3月31日現在の生活保護率は全国と同様に増加傾向にあり、18.55%となっている。

また、認可保育所（園）66カ所、公立・私立幼稚園57カ所、小学校58校、中学校27校、学童保育（児童育成クラブ）55カ所である（2016（平成26）年4月1日現在）。

（2）大分市の子ども家庭福祉行政の特徴

① 子育て支援の歴史と仕組み

大分市では、子どもに関する相談や児童虐待対応の体制強化を図るため、2006（平成18）年度に「児童家庭相談センター」を設置した。2010（平成22）年度に「子ども家庭支援センター」に名称変更し、市民に身近な地域で子どもに関する相談や児童虐待に対応できるよう市内3カ所に同センターを設置した。

② 子ども家庭相談体制

大分市の子ども家庭相談の担当課は、福祉保健部福祉事務所子育て支援課に属し、中央子ども家庭支援センター、東部子ども家庭支援センター、西部子ども家庭支援センターの3センター体制で行われている（図3）。

なお子育て支援課には、ほかに管理・企画担当班、給付・自立支援担当班が市役所本庁舎内にあり、庁外に、子育て交流センター、母子生活支援施設、児童館がある。

子ども家庭支援センター3カ所の合計職員数は25名で、常勤職員20名、非常勤職員5名である。この25名のうち専門職は13名おり、所持している資格は、社会福祉士、臨床心理士などである（表1）。

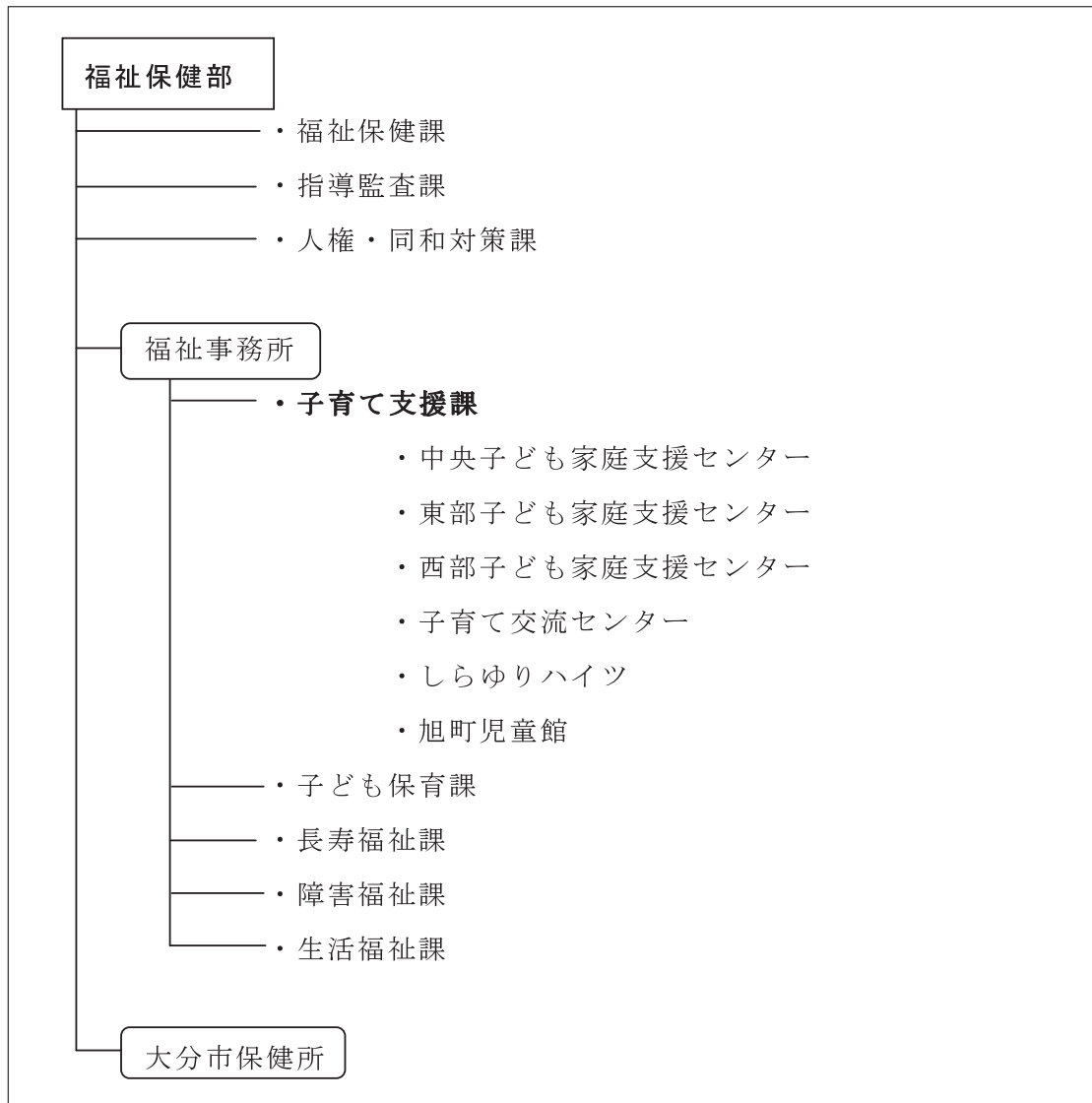


図3 大分市福祉保健部の機構図（「大分市の福祉と保健」より編集）

表1 子ども家庭支援センターの職員配置¹

雇用形態	人数	勤務場所	人数(うち臨床心理士)
常勤職員	20名	中央子ども家庭支援センター	14名(3名)
非常勤職員	5名	東部子ども家庭支援センター	6名(2名)
合計	25名	西部子ども家庭支援センター	5名(2名)

③ 子ども家庭相談の実際

大分市における児童虐待相談を含む子どもに関する相談件数は年々増加しており、その内容も深刻化・複雑化している。特に精神疾患を抱えた保護者に関する相談が増えている。

1 DV相談担当職員（中央子ども家庭支援センター：常勤3名、非常勤1名）を含む。

なお地域別の相談件数は、市の中心部を管轄する中央子ども家庭支援センターが最も多く、次いで東部地域を管轄する東部子ども家庭支援センター、西部地域を管轄する西部子ども家庭支援センターとなっている。

表2 相談の種別

	養護相談		保健相談	障害相談	非行相談	育成相談			その他の相談	合計
	児童虐待相談	その他の相談				性格行動相談	不登校相談	その他の相談		
平成25年度	696	733	16	49	32	279	98	258	188	2,349
平成26年度	649	819	16	47	10	372	101	203	341	2,558

表3 相談の経路

	児童相談所	市福祉事務所	保健センター	保育所	警察	学校	家族・親族	その他	合計
平成25年度	421	115	333	70	14	238	824	334	2,349
平成26年度	567	129	433	62	3	266	821	277	2,558

表4 相談の処理

	面接指導			児童相談所送致	その他	合計
	助言指導	継続指導	他機関あつせん			
平成25年度	707	1,463	9	45	125	2,349
平成26年度	720	1,477	3	49	309	2,558

子ども家庭相談の特徴は、表2で児童虐待相談の件数が多いと同時に、その他の養護相談の件数も多いことが挙げられる。このことは、虐待が発生する前に子どもや家族が抱える困難に対して、積極的に予防的なかわりを行っていることが推察される。

表3で相談経路として児童相談所の割合が高いことが挙げられる。これは児童相談所が受理した事例であっても、市で対応・支援が可能な事例については、積極的な支援を行っていることが背景として考えられる。

表4の処理では、継続指導の割合が高いことが挙げられる。このことは子ども家庭支援センターが子どもや保護者に対し、継続的な支援を行っていることがうかがわれる。

(3) 大分市の子ども虐待の特徴

① 虐待相談に関する統計

2014（平成26）年度の児童虐待相談を分類別で見ると、心理的虐待が件数・割合とも高く、虐待相談の約半数となっている。身体的虐待とネグレクトが同程度である。

心理的虐待が増加している背景には、子どもの面前DVによる心理的虐待の警察から児童相談所への通告件数の増加が考えられる。また泣き声や怒鳴り声通告の増加も心理的虐待が多い理由でもある。

表5 虐待相談に関する統計

平成25年度 虐待対応件数	内 訳				児童相談所への 援助依頼	児童相談所長 への送致
	身体的虐待	ネグレクト	心理的虐待	性的虐待		
計 696 件	165 件	201 件	316 件	14 件	0 件	26 件
平成26年度 虐待対応件数	内 訳				児童相談所への 援助依頼	児童相談所長 への送致
	身体的虐待	ネグレクト	心理的虐待	性的虐待		
計 649 件	172 件	164 件	304 件	9 件	0 件	27 件

表5では、全体の対応件数や種別ごとの増減はあるが、単年度での比較は明確な分析は危険である。ただ表5の一番の特徴は、児童相談所への援助依頼が2年連続して0件である一方、児童相談所長への送致が26～7件という点である。これは、児童相談所とは日常的に連絡を取り合い、協力して事例への支援に取り組んでいるため、わざわざ援助依頼という事務的な形式が必要でないことが推察される。しかし一時保護や施設入所など分離が必要と思われる事例については、市としての判断を明確に伝えるために「送致」が行われるのではないかと推察された²。

② 児童相談システム

大分市の特徴として、市域を3つに分けて子ども家庭支援センターを設置して、身近な場所で相談支援が行えるだけでなく、各センターの福祉職も心理士も担当中学校区を持っていることが挙げられる。

③ 会議

大分市の要保護児童対策地域協議会は3層構造の会議で構成されている。

また実務者会議の位置付けとして、市内の各中学校区で「子どもを守る地域ネットワーク会議」を開催している。

2 大分市より

児童相談所とは日常的に連絡を取り合い、協力して事例への対応・支援に取り組んでいるため、一時保護や施設入所が必要と思われる事例について、速やかに児童相談所に送致が行われている。

表6 要対協の各種会議開催状況

	H25 年度	H26 年度
代表者会議	2 回	2 回
実務者会議	25 回	39 回
(うち地域会議 ³⁾)	(13 回)	(27 回)
個別ケース検討会議	125 回	118 回

ア) 代表者会議

年2回開催し、要保護児童の取扱件数や事業経過報告等を行うとともに、連携・協力体制の強化に努めている。そのため多くの関係機関から、近況や取り組み状況等の報告を求めると同時に、積極的な意見交換を図るように努めている。特に医療機関代表が出席しやすいように開催日時も病院の休診時間に合わせている。

イ) 実務者会議（定期連絡会議）

大分県中央児童相談所が提唱して大分県内すべての市町村で行われている取り組みである。大分市の保健所、教育委員会、子ども家庭支援センター（調整機関）と県中央児童相談所の4者により毎月開催し、要保護児童等のケース進行管理を行っている。また2014（平成26）年11月からはケースに対する適切な支援方針を協議するために年4回は全体で行い、残りの月は各センターごとに開催している。

2007（平成19）年度より台帳管理は市が実施しており、参加機関は共通の台帳を使っている。会議では、新規分の報告と継続事例で情報更新が必要な事例を台帳のページごとに説明している。なお現在の3センター合わせた管理ケースは約500件程度である。

ウ) 中学校区子どもを守る地域ネットワーク会議

中学校区を単位として、地域の関係機関が相互に連携・協力して児童虐待問題等に対応できるようにするため、中学校をはじめ、小学校、幼稚園、認可保育所（園）、民生委員・児童委員、児童相談所、交番（警察）、医師、保健師、認可外保育施設など、地域のあらゆる機関に参加を促している。

2012（平成24）年度から取り組みをはじめ、2014（平成26）年度より市内全27中学校区で開催している。

場所は公民館や庁内の会議室などを使うが、開催時期は中学校の都合に合わせて中学校区ごとに決めている。参加者は少なくとも15名くらい、多いと30名程度になる。

開催時間はおおむね1時間半で、前半30分程度は要保護児童対策地域協議会についての説明や、通告方法、守秘義務の確認など知識的な事柄を伝えている。後半は地域での顔の見える関係作りを目的

3 ここで「地域会議」とは「中学校区子どもを守る地域ネットワーク会議」のことを指す。

とした模擬事例を使ったグループワークを行う。これらのことを通して、児童虐待通告のタイミングや相互連携による支援についての共通理解を図るとともに、対応力の向上に努めている。

実施後のアンケートからは、「関係機関を知らなかった」とか「センターに相談しやすくなった」という回答が多く、実際に子どもの所属機関からの問い合わせや相談が増加している。

④ マニュアル

ア) 大分市作成のマニュアル

大分市では関係機関向けに独自に「子ども虐待対応の手引き」を2013（平成25）年3月に作成している。

その内容は、第1章の「子ども虐待について」において、子ども虐待の種類や虐待が起こる要因、子どもへの影響などについて説明している。第2章では「子どもを虐待から守るために」として、虐待予防や通告義務、要保護児童対策地域協議会の仕組みについて紹介している。そして第3章は「各関係機関の対応マニュアル」として虐待を疑うサイン、子ども・保護者への関わり方、通告のための諸様式、を説明した後、各関係機関を4グループに分けて対応について説明している。最後に資料編として、児童福祉法などの抜粋と同時に、通告先機関や相談機関の一覧を掲載している。

この関係機関向けマニュアルは、イラストや図表がカラーで多用されており、とても見やすい冊子である。また内容も、しつけと虐待の違いや協議会での情報共有と守秘義務の関係を簡潔にわかりやすく説明しており、関係機関が児童虐待についての共通理解を持つうえでの確と思われる。

イ) 大分県作成のマニュアル

なお大分県と大分県教育委員会では、教職員・保育従事者向けに「児童虐待対応の手引き」を2012（平成24）年度に作成している。

その内容は、大分県内の虐待対応件数や総務省による全国の小中学校職員への意識調査の結果など実情を詳しく記載されているのと同時に、早期発見のためのチェックリスト、保育園・幼稚園・学校における対応の流れ（フローチャート）、要支援ケースのアセスメントシートと要支援児童の支援体制・支援方針、継続的な在宅支援のポイントなどについて説明している。資料としては、児童福祉法だけでなく、学校教育法、個人情報保護法、文部科学省の通知等も掲載している。

このマニュアルは主に学校における児童虐待対応のあり方を明確に示している印象である。

（4）大分市の地域ネットワークの特徴

① 調整機関

大分市の特徴の一つは、調整機関である子ども家庭支援センターを市内3カ所に設置している点である。このことにより、地域に密着した相談支援が可能になっている。また設置当初から心理士を各センターに配置することで、心理療法や心理的ケアなど、相談業務の充実を図っている。

関係機関等から虐待通告があった場合には、心理士と福祉職の二人で同行するのを基本としている。

心理士は子どもの特性や家族関係の見立て、保護者の話を聞きながら継続指導や関係機関へのつなぎなどにおいて力量を発揮している。

2012（平成24）年度から全中学校区で子どもを守る地域ネットワーク会議が開催されたが、調整機関職員である福祉職も心理士も担当の中学校区を受け持っており、その担当制により、地域の関係機関との連携はスムーズに進んでいる。

毎週火曜日にセンター内でケース進行管理を行い、月1回の定期連絡会議で要保護児童等のケース進行管理を行っている。なお調整機関としてスーパーバイザーはおらず、迷ったケースについては児童相談所に相談している。

② 児童相談所との関係

大分県中央児童相談所が市内にあり、日ごろから連携・協力しながら相互支援を行っており、市と児童相談所との関係は良い。2014（平成26）年度後半人事交流（交流型派遣研修）を行った。それとは別に、大分市の子ども家庭支援センターの新任職員は7日間児童相談所で実習研修を受ける。その内容は、講義以外に一時保護所の業務・体験や、児童福祉司に同行してケースワーク業務を理解するなどである。

児童相談所に情報が入ったケースのうち市での支援が必要な場合には児童相談所からの連絡により、打ち合わせの上、対応・支援している。また取り組むうえでは、市がすべきこと、児童相談所がすべきことの役割分担を確認している。

③ 運営上の課題

ア) 代表者会議

現在年2回開催しているが、事業経過報告が中心になりがちで、いかに活性化させるかが課題である。

イ) 実務者会議

月1回開催している定期連絡会議については、医療機関や生活保護担当部署、警察等の参加が課題である。

ウ) 中学校区子どもを守る地域ネットワーク会議

関係機関同士の相互の連携・協力体制の構築のため、関係作りから始めているが、今後は虐待予防に向けた取り組みや虐待の早期発見・対応の更なる強化という観点から、いかに地域ネットワーク会議を推進していくかが課題である。

(5) 大分市の取り組みのまとめ

① 3カ所の子ども家庭支援センター

大分市は、市民に身近な地域で子どもに関する相談や子ども虐待に対応できるよう、子ども家庭支

援センターを市内3カ所に設置している。

その結果、中学校区子どもを守る地域ネットワーク会議や各センターにおける定期連絡会議の開催など、よりきめの細かい地域での支援が可能になったと思われる。

② 充実した職員体制

人口約48万人で3カ所の子ども家庭支援センターの合計職員数が25名は、他の同規模の市と比較して多い方ではないかと思われる。それ以上に注目されるのは、常勤職員が20名とその割合が高いこと、心理士が7名在籍して各センターに複数配置がされていることである。

その結果、虐待通告への対応が専門職として採用された福祉職と心理士の複数で対応し、幅広い視点で検討し、的確な援助方針を見出している。また福祉職、心理士がともに担当校区を持つため、関係機関とも顔の見える関係を作りやすいと推察される。

③ 定期連絡会議による進行管理

大分県の主導により県内すべての市町村で行われているが、大分市でも毎月1回の保健、福祉、教育と児童相談所の4者による進行管理会議が開催されている。この場では4者による共通台帳を基本として情報交換や協議が行われている。

さらに2014（平成26）年11月からは3センターごとに行われている。大分市の人口規模と管理ケースから考えれば、3センターごとの定期連絡会議は必要と思われる。

④ 中学校区子どもを守る地域ネットワーク会議

以前から試行を重ねながら、昨年度から全中学校区で地域ネットワーク会議が年1回の頻度で開催されている。内容は、児童虐待や要保護児童対策地域協議会についての概要説明と、グループワークによる想定事例への対応方法の検討を通して、校区内の関係機関同士の連携強化と対応力向上にある。

児童虐待対応は市区町村調整機関だけでできるものではなく、虐待予防や継続事例への地域での支援は地域の理解と連携が不可欠である。現在はまだ啓発活動が中心であるが、今後は、この中学校区での地域支援ネットワークを実際に機能させていくかが課題となることが想定された。

（6）まとめ

大分市の特徴は、次の3点にまとめることができる。

第一は、市としての子ども家庭相談や虐待対応への取り組む意欲の高さである。これが管轄人口規模が同程度の児童相談所より充実した職員配置や職員体制を生んでいると思われる。具体的には、福祉の専門職や臨床心理士を採用したり、市内3カ所の子ども家庭支援センターの設置となっている。

第二に、市のこの意欲は職員の創意工夫を生んでいることが推定され、試行を繰り返しながら中学校区子どもを守る地域ネットワーク会議を全市内で実現できたり、3センターでの定期連絡会議の開催につながっている。

つまり、職員自らが業務を遂行する中で課題を見つけ、必要な取り組みを組織として推進する雰囲気は職員の業務へのモチベーションを向上させ、より積極的な業務への取り組みに結びつく良い循環を生んでいることが推察される。

第三は、連携の良さである。県の児童相談所や市内・地域の関係機関ともお互いに助け合い、連携して取り組む姿勢が感じられた。

機関連携は一朝一夕でできるものではないが、日々の業務の中で協議を繰り返し、協力して支援に取り組む中での成功体験の積み重ねが、幅広く前向きな多機関連携につながっていることが推察された。

(文責 安部 計彦)

9. 愛媛県松山市の取り組み

(1) 松山市の一般的な特徴

① 松山市の地勢

松山市は愛媛県の中央部、瀬戸内海に面した平野部に位置している（図1）。瀬戸内海特有の、降水量の少ない温暖な気候に恵まれ、かんきつ類などの農業が盛んである。俳人正岡子規など多くの文化人を輩出しており、夏目漱石ゆかりの地や道後温泉、松山城などがあって、観光地としても有名である。

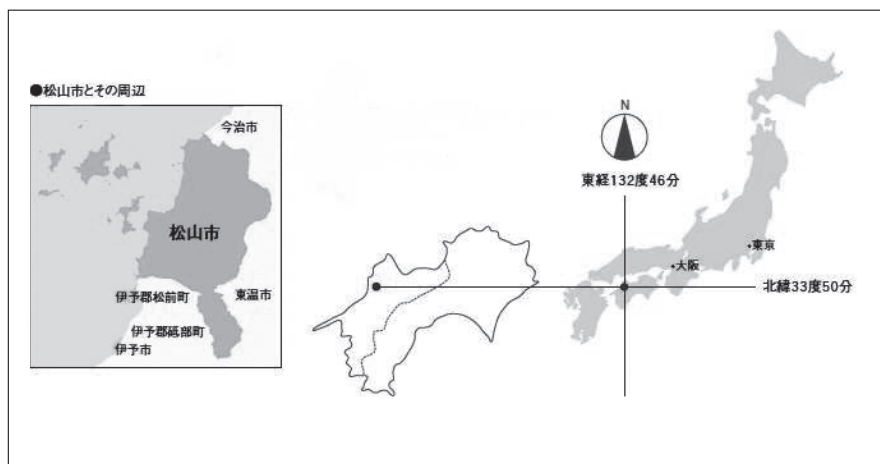


図1 松山市の所在地

② 松山市の人口構成

松山市は平成12年に中核市となり、平成17年の周辺市町との合併により、現在では人口が50万人を超える四国では最も大きい都市となっている。

松山市ホームページによると平成28年3月1日現在の推定人口は以下の表1の通りとなっている。

表1 松山市推定人口

	総数	男	女	世帯数
住民基本台帳登録人口	516,793 人	242,966 人	273,827 人	244,566 世帯
推計人口	515,564 人	240,567 人	274,997 人	233,810 世帯
外国人人口	2,805 人	1,203 人	1,602 人	—

松山市の人口は増加傾向にあったが、近年の増加は緩やかになっている（図2）。年齢3区分人口の推移をみると、年少人口と生産年齢人口割合が低下する一方で、老年人口割合が増加している（図3）。

また、平成22年の産業別就業者数をみると、第一次産業が4.3%、第二次産業が19.4%、第三次産業が73.8%であった（松山市ホームページから）。

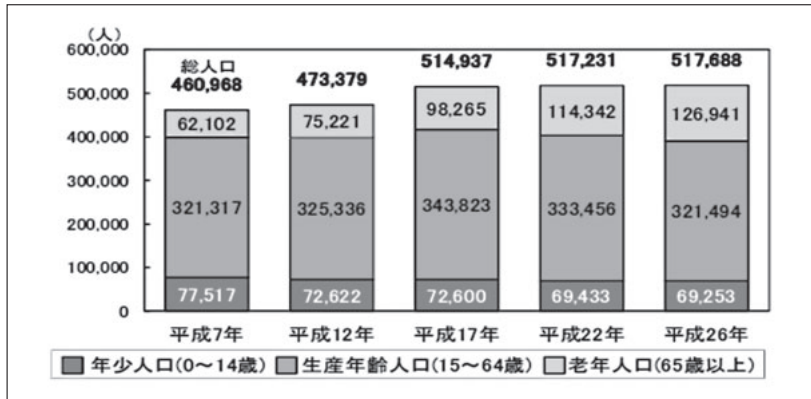


図2 松山市年齢3区分人口の推移
(出典：「松山市子ども・子育て支援事業計画」平成27年3月)

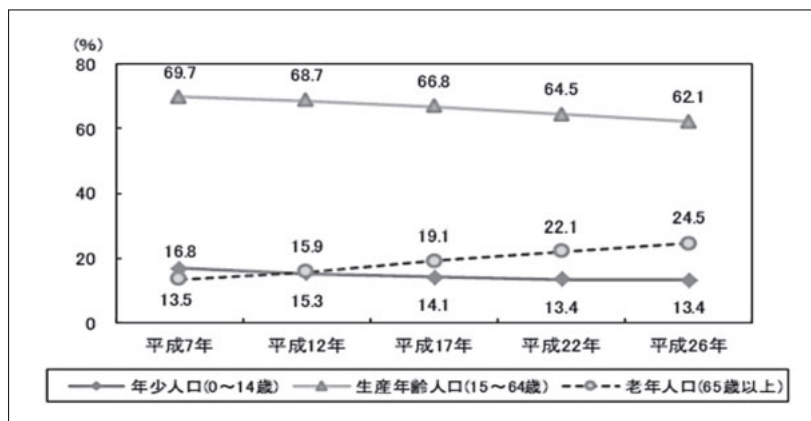


図3 松山市年齢3区分人口割合の推移 (出典：図2に同じ)

次に、出生数と出生率について松山市の資料から見てみよう (図4、図5)。出生数は、平成2年の5000人近くから、平成22年には4500人程度まで減少している。合計特殊出生率は全国の数値を若干下回っている。

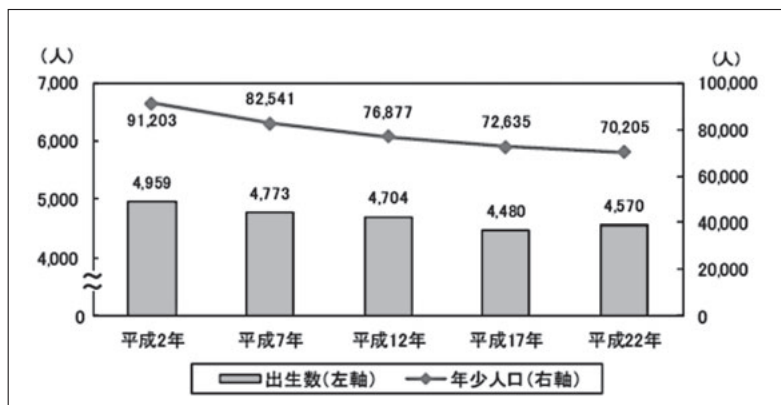


図4 松山市の出生数と年少人口の推移 (出典：図2に同じ)

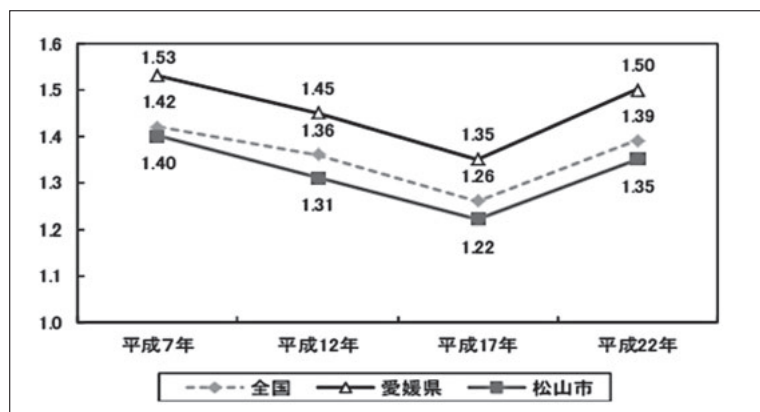


図5 合計特殊出生率の推移 (出典：図2に同じ)

③ 松山市の社会的指標

松山市の社会的指標について見てみると、生活保護率については、平成25年度に2.46%と全国平均より高くなっている。また、障がい者手帳の交付状況について見ると、平成25年度末現在で知的障がい者が4,241人（うち18歳未満が997人）、精神障がい者が2,801人となっていた（いずれも、松山市ホームページから）。

(2) 松山市の子ども家庭福祉行政の特徴

① 子ども家庭相談の組織

松山市の相談体制の特徴は、教育と福祉の連携を図っているところにある。保健福祉部内に子ども総合相談を設置して、教育相談と一体的に対応している。

この総合相談体制は平成21年から実施に移されており、松山市青少年センター内に子ども総合相談センター事務所と教育支援センター事務所が一緒に入る形で、ワンストップでの相談対応をしている。子ども総合相談センターは平成26年4月から課としての位置づけとなった（図6）。

図7は松山市子ども総合相談のパフレットであるが、ここに見るように、0歳から18歳までの子どもに関するさまざまな相談を受け付けている。相談窓口は非常勤を含めた10人の職員によって担われており、夜は9時まで、土日祝日（年末年始を除く）を含めて受け付けている。職員は保育士、心理職、教員OB、警察OBなどで構成されており、受けた電話の内容から、子ども総合相談センターが担当するか、教育支援センターが担当するかを振り分けしている（図8参照）。窓口の当番には教育支援センターの職員も入るとのことであった。子ども総合相談センターと教育支援センターとは、週1回の調整会議を行っている。

なお、両センターの入る青少年センターは、体育館や文化活動が行える施設等の入った建物である。

② 子ども総合相談センターの業務内容と職員配置

松山市子ども総合相談センターは2か所に別れて業務を行っている。1か所は青少年センター内にあるもので、要保護児童対策地域協議会の調整機関はこちらにおかれている。もう1か所は保健所内

に設置されているもので、福祉と保健との連携を目的としている。図9中で、「築山」が青少年センター内、「萱町」が保健所内の事務所である。

職員は総勢で39名と厚い配置がされている。うち正規職員が30名おり、正規職員の比率が高い。正規職員の中では保育士が15名と多く、次いで保健師が9名となっている。非常勤職員も専門資格を有する職員が多く雇用されており、全職員39名中で専門職は28名となっている。

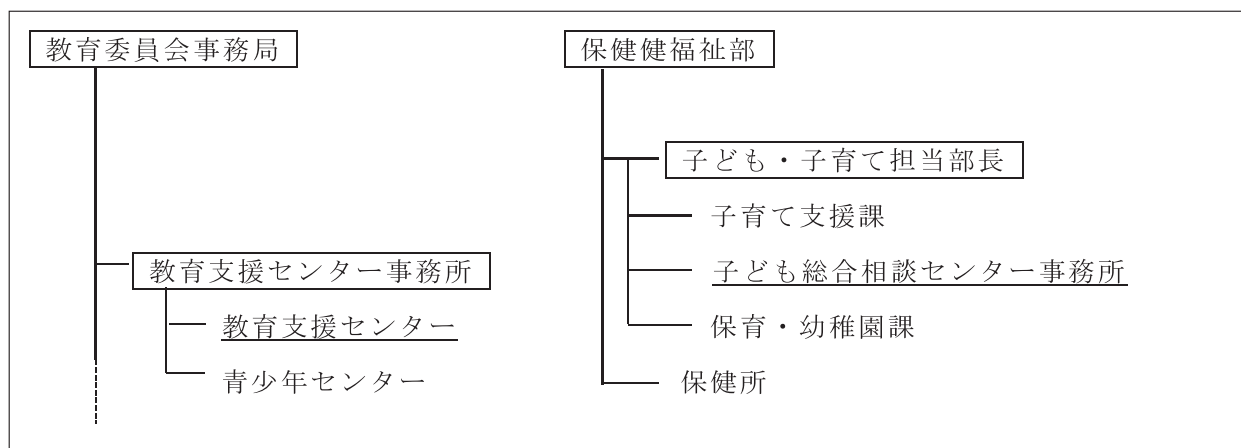


図6 松山市行政組織図

松山市子ども総合相談

どんなことを相談できるの？

- いじめ
いじめられる
嫌がらせを受ける
- 虐待
これって虐待？
私、虐待しているかもしれない
- 問題行動・非行
子どもが
トラブルを起こす
- 不登校
学校に行けない
学校になじめない
- 子育て
子育てや
しつけのこと
- 発達
子どもの発達や
行動が気になる

相談は無料です。
相談される方のごことや、相談の内容についての秘密は、
堅く守ります。安心してご相談ください。

松山市に居住する0歳から18歳までの
子どもに関するさまざまな相談をすることができます。
子育てのこと、教育のことなど、ご相談ください。

子育て支援相談 ◎さまざまな子育て支援サービスの情報を提供します。 ◎子育てに支援が必要な家庭に対して、家庭訪問支援や育児援助を行います。 ◎虐待が心配な家庭の相談・支援を行います。	幼児教育相談 ◎3歳から就学前までのお子さんの言葉や発達、養育などの相談に応じます。 ◎遊びを通してお子さんの言葉や心身の発達を促すための指導を行います。
いじめ問題相談 ◎いじめのことについて、「いじめほつらいん」(電話・メール等)でご相談をお受けします。	問題行動等相談 ◎学校の要請による児童生徒の問題行動への対応支援を行います。 ◎集団生活復帰を目標とした「自立支援教室」を運営しています。
不登校相談 ◎不登校児童生徒の早期発見・予防や不登校児童生徒やその保護者への支援を行います。 ◎家庭への訪問相談を個別に行います。 ◎学校への出張相談を行います。 ◎パソコンを活用した学校復帰支援を行います。	適応指導教室 ◎友達とのふれあいを大切にした集団での活動を行います。 ◎学習やスポーツのほかさまざまな体験活動等に取り組みます。 ◎カウンセリング等による心のケアを行います。 ◎学校復帰を目標とした適応指導教室「松山わかあゆ教室」「北条文化の森教室」を運営しています。

図7 松山市子ども総合相談のパムフレットから

0歳から18歳までの子どもに関する相談から支援の流れ

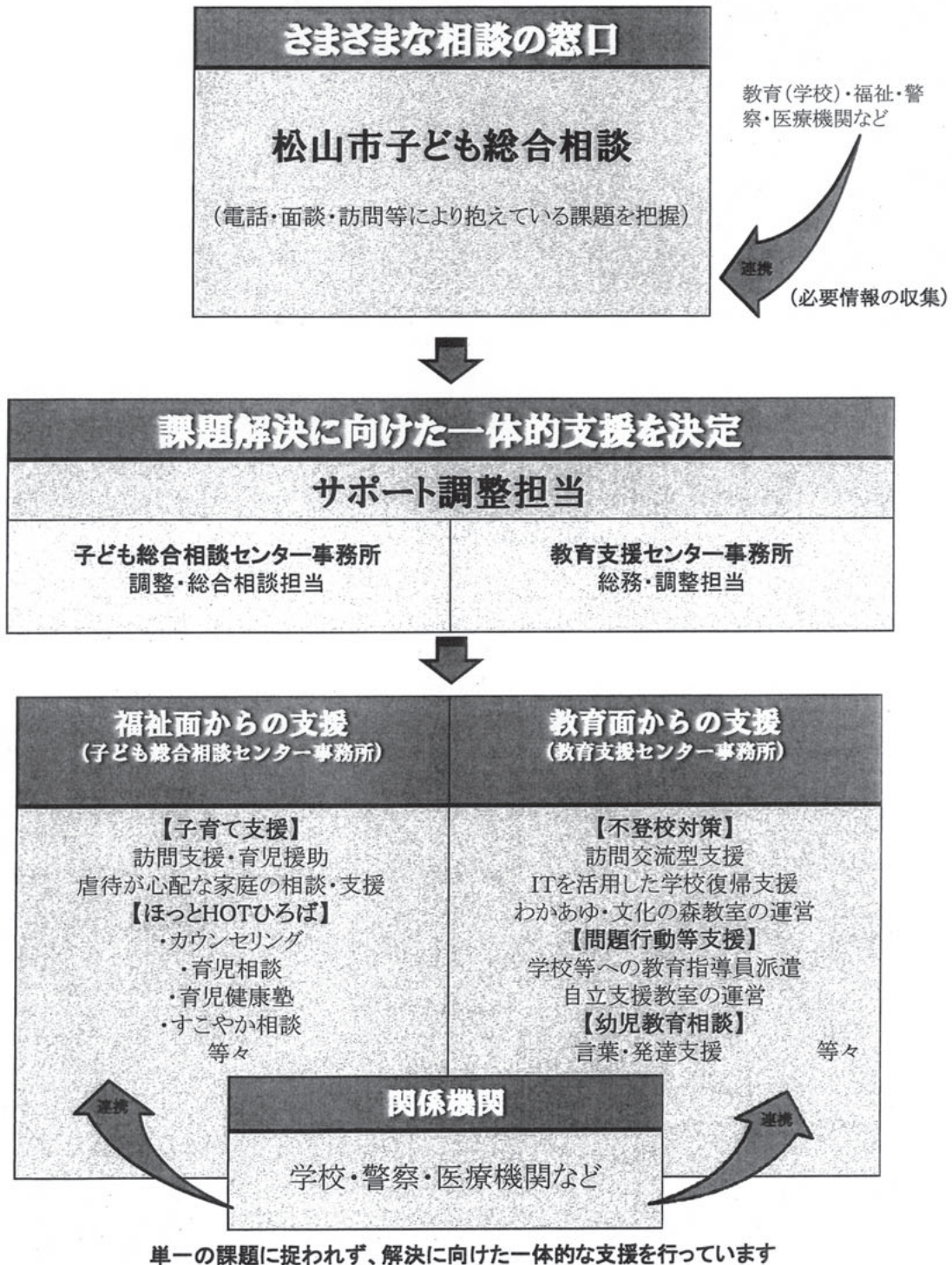


図8 松山市子ども総合相談の流れ

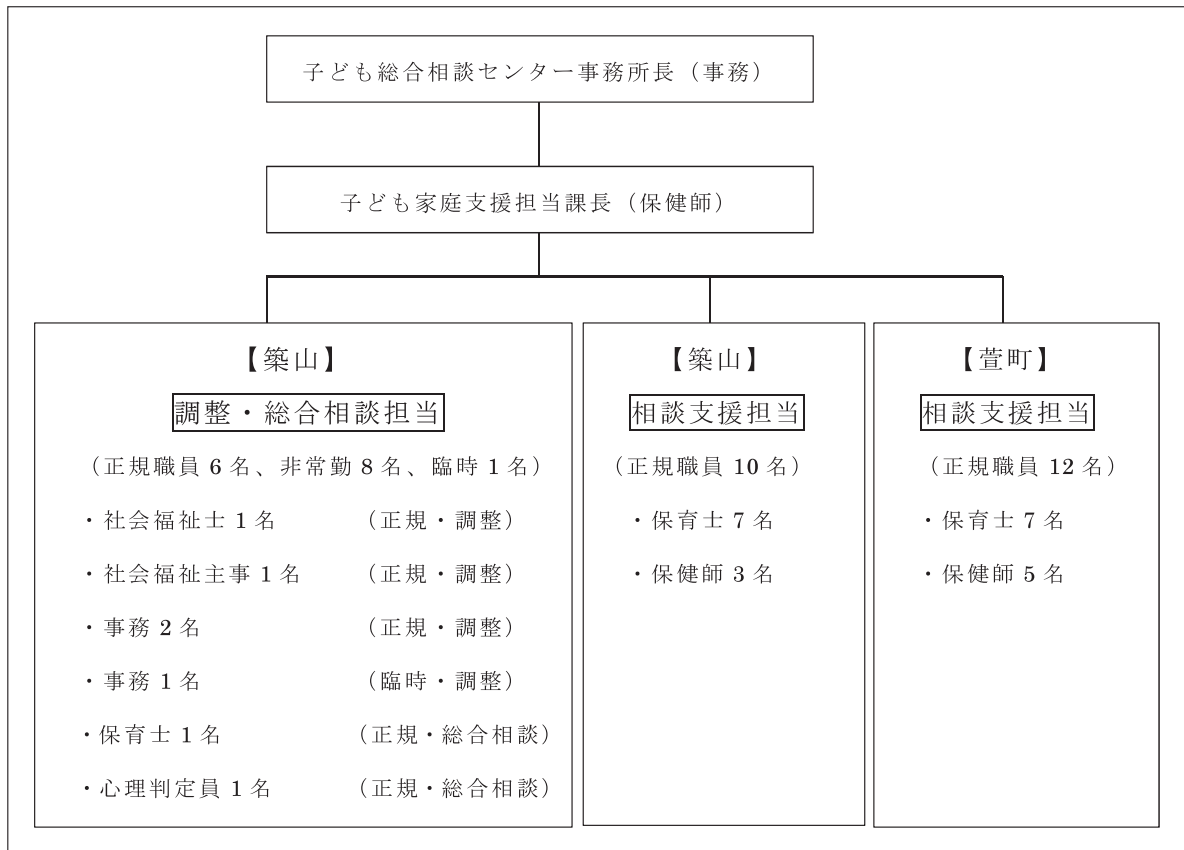


図9 松山市子ども総合相談センター組織図

管理職 2 名を除く 37 名の業務分担は、相談窓口が「総合相談担当」の 10 名、要保護児童対策地域協議会の担当が「調整」の 5 名、そして「相談支援担当」のうちの 20 名が養育支援訪問事業を担当する職員となっている。

職員の勤続は平均すると 3～4 年だが、ヒアリングをした方たちはいずれも 5 年以上の経験があった。児童相談所が行政職で異動が早いことに比べて、市の職員の方が専門性を蓄積できている可能性がある。実際にも、保護者との関係や支援者間の調整、関係構築に関しては、市職員はうまくできていると述べられた。

③ 養育支援訪問事業

松山市の子育て支援の特徴の一つは、養育支援訪問事業の活発な活用にある。要保護児童対策地域協議会の管理ケースへの訪問を、養育支援訪問事業と位置付けており、平成 25 年度の実績で 733 件（延べ 3710 件）を実施している。この養育支援訪問事業を子ども総合相談センター事務所職員が行っており、相談支援担当の保育士 12 名と保健師 8 名が担っている。また、要保護児童対策地域協議会調整機関が支援の進行管理や多機関との連絡調整を行っている。

対象は 0～18 歳と幅広い。特に平成 22 年度からは虐待ハイリスク家庭として、ひとり親家庭を養育支援訪問事業の対象と位置付け、訪問を実施している。訪問は二人一組で行っているとのことであった。このように、要保護児童対策地域協議会のケースは養育支援訪問事業の対象ととらえているため、厚い人員配置がなされているといえる。

また、養育支援が特に必要である家庭に対しては、育児・家事支援サービス者の派遣も行っている（育児・家事援助サービス）。これは無料で実施されている。

現在では、養育支援訪問事業で要支援家庭まで訪問を実施しており、ケース数が多くなっているとのことであった。そのため、今後は振り分けが課題になると思われるとヒアリングでは語られていた。

④ 庁内連携

ア) 未接触乳幼児等に関する対応会議

乳幼児健診等を受けていない家庭について、母子保健など関係機関とのケース対応会議を月1回実施している。虐待が疑われたり、養育支援を特に必要とする家庭については、要保護児童対策地域協議会担当が管理して養育支援訪問事業につなげている。

イ) こんにちは赤ちゃん訪問ケース対応会議

乳児家庭全戸訪問事業を実施している保健所健康づくり推進課と、月1回のケース対応会議を開催している。ここでは、乳児家庭全戸訪問事業で会えなかった世帯や、全戸訪問の結果に基づき支援を特に必要とする世帯について協議を行っている。要保護児童等と判断されれば養育支援訪問事業の対象者として、要保護児童対策地域協議会担当の進行管理のもと訪問を行っている。

ウ) 庁内関係部局担当者会議

居所不明児童の情報共有を中心的な目的として、庁内の児童福祉部門や母子保健部門、教育部門などの関係部局の会議を開催している。平成26年度から開始し、年3～4回実施している。こうして、各課の情報を集約して連携する取り組みを整えている。

⑤ その他の子育て支援

保健所内に設置されている子ども総合相談センター（萱町）では、「ほっとHOTひろば」と称して、親子の遊び場で保育士や保健師が保護者からの育児相談を受けるほか、子育て支援の事業をさまざまに展開している。例えば、乳幼児の発育や発達が気になる養育者から専門医が相談に応じる「すこやか相談」、日赤の小児科医が専門的立場から行う「育児健康塾」、カウンセラーを交えて参加者同士のグループカウンセリングを行う「ほっとHOTタイム」、小児科カウンセラーによる「カウンセリング」などを実施しており、メニューが多様に用意されている。

⑥ スーパーバイズ

支援者の適切な支援を確保するために、心のケア対策会議という名称で、児童精神科医、弁護士、学識者等の専門職からスーパーバイズを受ける場を設けている。ここには保護者も一緒に参加してもらうことができ、助言を受けることができる。1ケースについて3回まで、年間36回の実施をしているとのことだった。

(3) 子ども家庭相談の状況

① 松山市子ども総合相談センターの相談状況

表2に示した種別ごとの相談件数をみると、養護相談のその他の相談が多くなっている。また、育児・しつけ相談も多い。ヒアリングで尋ねたところでは、その他の養護相談とは、保護者の精神疾患とか家庭環境が複雑なことなどのために養育支援が必要であったり、虐待とまでは言えないが養育力が低く養育支援が必要な事例などであると説明された。不登校相談が平成26年度に増えているのは、窓口が一つになって総合相談に教育相談が入ってきたためと思われるとのことだった。

② 松山市の虐待対応件数

虐待対応件数について表3に示した。ネグレクトが最も多い。表2と虐待件数が異なるのは、表2は新規受理件数であって、表3は継続ケースを含む数値だとの説明を受けた。いずれにせよ、平成25年度に比べて平成26年度は増加している。

心理的虐待については、DV相談の増と、きょうだいの虐待を目撃した事例の受理とで増加していると思われるとの説明があった。また、ネグレクトでは養育支援が必要な事例が多く、継続的な関与が求められ、「切れない、終結できない、改善されない」状況が見られると述べられた。

表2 相談種別件数

	養護相談		保健相談	障害相談	非行相談	育成相談			育児・しつけ相談	その他の相談
	児童虐待相談	その他の相談				性格行動相談	不登校相談	適性相談		
平成25年度	127	203	2	6	0	1	7	0	225	43
平成26年度	204	303	2	46	8	75	160	3	224	226

表3 虐待対応件数

平成25年度 虐待対応件数	内 訳				児童相談所への 援助依頼	児童相談所長 への送致
	身体的虐待	ネグレクト	心理的虐待	性的虐待		
計 397 件	99 件	165 件	133 件	0 件	0 件	0 件
平成26年度 虐待対応件数	内 訳				児童相談所への 援助依頼	児童相談所長 への送致
	身体的虐待	ネグレクト	心理的虐待	性的虐待		
計 497 件	148 件	192 件	155 件	2 件	0 件	2 件

(4) 松山市の虐待防止ネットワークの特徴

① 要保護児童対策地域協議会の会議

各種会議の開催状況は以下の表のとおりである。

表4 要保護児童対策地域協議会の会議開催状況

	平成 25 年度	平成 26 年度
代表者会議	1 回	1 回
実務者会議	12 回	11 回
個別ケース検討会議	109 回	123 回

実務者会議については、平成26年度まで種別毎に実施されていた。すなわち、「虐待部会」「いじめ・不登校問題行動部会」「養育支援部会」の3部会に分かれ、それぞれ年4回ずつ開催されていた。しかし、部会制の実務者会議では事例の報告が主となって、個別ケース検討会議との相違がはっきりしなくなってきていた。そこで、事務の効率化を図るため、平成27年度から部会を一本化したとのことであった。そのため、平成27年度は虐待事例の進行管理を中心にした実務者会議が4回実施されている。各地の自治体では、実務者会議をエリアまたは内容で分割する方向性を取っているところが見られるが、松山市はそれとは反対の方向性を取ったものと言えよう。

② 進行管理の方法

進行管理は実務者会議で実施されるが、対象とする事例を実務者会議前に選択している。これは市の調整担当職員が、アセスメントや現状を把握しながら選択している。また、事前に児童相談所職員との突合せを行っている。

③ アセスメントツール

リスクアセスメントについては、県で統一の様式が作成されている（愛媛県児童虐待緊急度アセスメントシート）。アセスメントの結果でリスクが高い場合には、児童相談所に情報連絡している。

また、在宅支援のアセスメントを実施しており、加藤曜子氏らの研究会が作成した在宅支援アセスメントシートを活用している。全事例について、進行管理台帳に合わせてつけているとのことであった。

④ 児童相談所との関係

児童相談所との関係では、児童相談所が動けない部分を要保護児童対策地域協議会が分担するという認識であり、児童相談所に対しても事例の方針について意見を言える関係が構築されているとのことであった。

松山市は人員配置が厚いこともあり、市が調査を分担することもある。児童相談所と一緒に動くという連携なので、送致をする必要が少なくと述べられた。表3に見るように、実際にも援助依頼や送

致の件数が少ない状況である。

そうはいつでも、児童相談所と方針をめぐる意見が合わない事例もある。その場合には個別ケース検討会議を開いて協議したり、資料を児童相談所に提供したりしている。また、児童相談所に出向いたり、先方からセンターに来てもらったうえでの協議もしているとのことであった。それでも意見が一致しない場合は、児童相談所の方針を尊重せざるを得ないと述べられた。

愛媛県では、市町村間の調整のために児童支援コーディネーターを設置しており、元児童相談所長が囑託職員として任用されている。このコーディネーターに間に入ってもらうこともあるとのことであった。

⑤ 終結の基準

事例の終結については、半年間虐待にかかわる情報がなく、保育園・学校等の所属機関があり、関係機関の見守りが依頼できる事例について終結するとの説明があった。また、種別を変えて養護相談や育児しつけ相談の形で継続して関わることもあるとのことであった。

(5) 松山市の子ども家庭相談の特徴と課題

① 松山市の取り組みの特徴

ア) 総合相談の設置

松山市では、教育と福祉の連携を図るため、両者の相談機関を同じ場所に集め、ワンストップでの相談対応を実現しているところに特徴がある。相談内容も、子育てから子どもの発達、いじめ、不登校、そして虐待と幅広く、0歳から18歳までの子どもに関するあらゆる相談に総合的に対応している。教育と福祉の橋渡しをするシステムとして効果的であり、注目すべき取り組みであると考えられる。

イ) 訪問型事業の展開

要保護児童対策地域協議会で対応する事例について、養育支援訪問事業の対象としてとらえ、訪問職員を確保して取り組んでいる。訪問型による養育支援を強化する取り組みとして特筆されるものであろう。

ウ) 庁内連携会議

居所不明児童や、母子保健で支援が必要として把握された事例などに関して、庁内で情報を共有して連携を図っている。さまざまな連携会議を開催しており、これも特筆すべき取り組みであろう。

エ) 実務者会議の持ち方

松山市ではこれまで、要保護児童対策地域協議会実務者会議を、種別ごとの3部会制で行っていた。しかし形骸化してきているのではないかという反省から、平成27年度に部会を一本化して開催する体制に変更している。全国的には会議を分散化する工夫が見られているが、松山市ではより大きな単位

で開催することで、実効性のある会議を実現しようとしている。そのため、会議前のアセスメントにより検討事例の選択を行うところに特徴があった。しかし今後については、地域エリアで実施するなど、さらに検討が必要と考えていると述べられた。

オ) 人員配置

松山市の子ども総合相談センターには38人の職員が配置され、正規職員の比率も高かった。養育支援訪問事業を支援の柱にしていることが、人員配置の厚さに結びついているのであろう。継続勤務期間の長さも加わり、市の相談体制の動きの良さにつながっていると考えられる。ヒアリングの中では、子ども総合相談センターが動いているので、他の機関にも動いてほしいと伝えやすいと述べられていた。

② 松山市の取り組みの課題

ア) 事例数の多さ

養育支援訪問事業の活用範囲が広いと、事例が拡大していく傾向にある。ヒアリングの中では、今後の課題として一定の線引きが必要となる可能性があるとして述べられた。どのような事例に重点を置いて支援していくのかが検討課題となる。

イ) 機関連携

ヒアリングの中では、関係機関からの通告がタイムリーに入らなかったり、その後の役割分担がうまくいかないことがあると話された。関係機関に対して虐待に関する認識を周知し、考え方を共有していくために、会議の運営や研修など、さらなる検討が求められていると言えよう。ヒアリングの中では、関係機関の側に仲介ができる職員が存在するとよいと述べられた。学校におけるスクールソーシャルワーカーのようなスタッフが、それぞれの機関に配置されることが必要となっていると思われる。

ウ) 市職員に対するスーパーバイズ

児童相談所との間で意見が一致しない場合、児童相談所の判断を優先することになるという発言があった。児童相談所との協議についても調整する役割が必要であろう。そのために、スーパーバイズができるような役割機能を設けることが必要となると考える。

おわりに

松山市では、教育と福祉を総合した相談窓口を設置していること、保健と福祉が連携した対応ができるようなシステムを整備していること、子ども総合相談センターの職員配置を厚くして、訪問型支援を充実させていることなど、他の都市が参考にできる取り組みを多様に実施している。このような支援体制の拡充を行ってきた市職員の意識の高さが背景にあってのことであろう。

一方で、増加する養育支援事例への対応を重点化することが検討課題となっていたり、要保護児童対策地域協議会の実効性のある運営について模索が続けられるなど、今後へ向けた新たな展開が必要になっているという認識があった。児童相談所との関係においても、市の積極的な取り組みの一方で、意見の調整には悩みを抱えていることが推察された。これらは他の自治体においても共通する課題として認識されている点であろう。特に、要保護児童対策地域協議会の実務者会議の持ち方については、人口50万を超える大都市であることを考え合わせると、実効性のある会議運営の工夫が今後も必要とされていると考えられる。

充実した活動を展開している松山市のこれからの取り組みが発展することを期待して本稿を閉じたい。

(文責 川松 亮)

10. 埼玉県川口市の取り組み

(1) 川口市の概要

川口市は埼玉県の南部に位置する、人口592,684人（平成27年1月現在）の都市である。東京都、さいたま市、戸田市、蕨市、越谷市、草加市に隣接する。荒川をへだてて東京都に面し、交通網がつながっているため通勤、通学による行き来が頻繁である。

川口市は合併を繰り返し、平成23年鳩ヶ谷市（6万）との合併で現在の市域となった。旧地区は10地区以上から成り立つ。江戸時代から幕府直轄領として栄え、日光御成道として栄えた宿場町でもあった。産業はかつて鋳物で栄え、映画「キューポラの町」の舞台となった。工場は郊外に移転したため、1970年以降、鋳物工場跡地にマンションが多く建設されている。転入・転出も多い。海外からの人口も増加傾向にある。



図1 川口市の位置（市ホームページより）

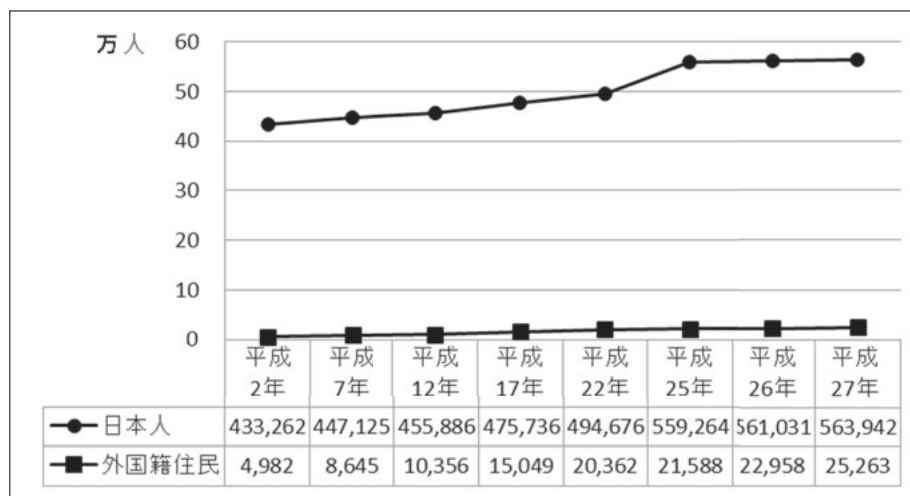


図2 川口市の人口の推移
（川口市統計 2015年4月更新より作図）

(2) 子ども家庭福祉施策の状況

川口市総合計画（第4次報告）が立てられているが、その中で子どもの計画としては、保育や社会資源充実など子ども子育て支援新制度との整合性がとられている。

川口市の総合計画は「市合併後のビジョン」としてたてられており、拡大した市としてのまちづくりが大きなテーマとなっている。「本庁建て替えと、斎場を作ることが目下の課題であるが、財政的にはゆとりがあるわけではない」とヒアリングでは語られた。

合計特殊出生率は低い、実際には18歳未満人口は増加しており、出生率は回復傾向を示している。合計特殊出生率では、埼玉県全体は国に比べると低く、川口市はさらに低い。

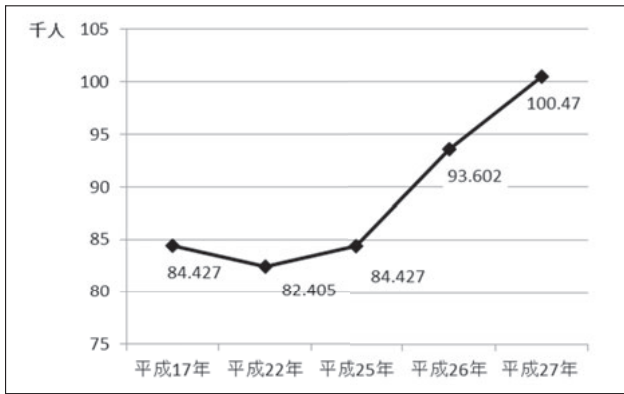


図3 川口市18歳未満人口の推移
(川口市統計書より作成)

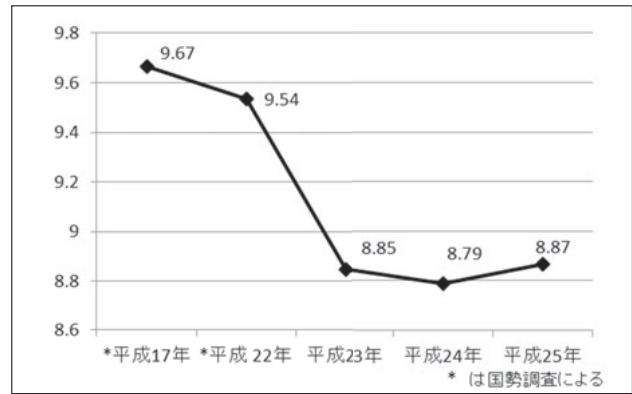


図4 川口市の特殊出生率の推移
(2015年川口統計書より作成)

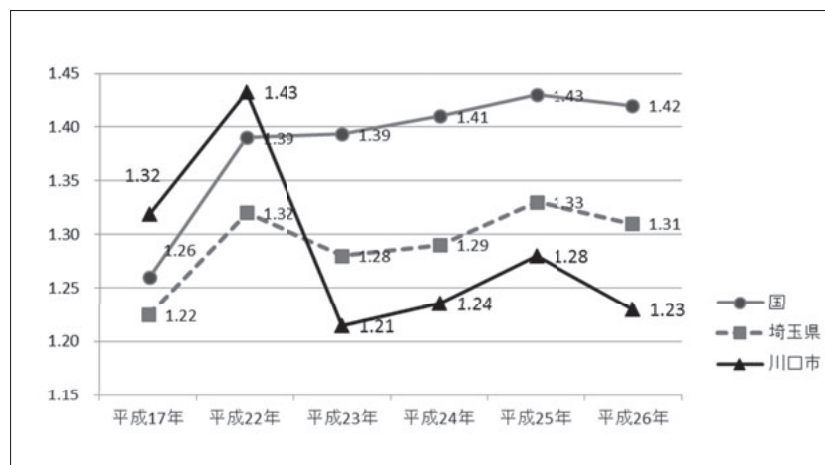


図5 川口市の合計特殊出生率の推移
(埼玉県保健衛生2015年10月より作成)

① 次世代育成支援行動計画の時代における児童家庭相談

川口市次世代育成支援行動計画・後期計画（平成22年3月）に基づく冊子「みまもる目 つながる手 子どもとともに育つまち かわぐち」によれば、平成8年から「川口市児童育成計画」が、さらに平成13年には「同計画改訂版」、平成16年には川口市次世代育成支援行動計画・前期計画を立てている。行動計画の柱は「子どもをまんなか」を理念に、安心して成長することができる「まち」、子育てがしやすい「まち」をめざすことであった。

川口市は合計特殊出生率が1.2と低いため、地域が一丸となって対応するような計画をたてる必要があると強調している。平成20年実施の親を対象にしたニーズ調査結果をみると、「就学前、就学後で相談できる人がいる」は就学前93%、就学後91.2%で、その相手は「配偶者・パートナー」、「親族」、「近隣」の順であった。子育ての不安感は「少し不安を感じる」が4割を占めていた。子育ての負担感は5人に1人は「非常に大変である」とし、7割近くは「大変である」と回答をしていた。また、子育て環境では保育園や幼稚園の費用負担について7割が軽減してほしいと希望していた。

このようなニーズ調査の結果を受けた重点施策は8項目で、1. 情報提供事業の拡充 2. 仕事と生活の調和の推進 3. 保育所の拡充 留守家庭児童保育室の拡充 4. 地域子育て支援の推進 5.

子どもの安全・安心の確保と健全育成（インターネットとの関連） 6. 要保護児童対策の拡充 7. 食育の推進 8. 環境学習の推進である。また、施策推進は「川口市と民間主体との連携」「川口市と埼玉県との連携」であった。

② 子ども・子育て支援事業計画のスタート

平成27年3月の川口市子ども子育て支援事業計画の副題は「みまもる目 つながる手 子どもとともに育つまち かわぐち」と、次世代育成支援行動計画を踏襲している。この計画は、客観的なニーズ把握に基づき、PDCAサイクルを意識したものである。

「川口市子ども子育て支援事業計画」概要版では、地域子ども・子育て支援事業の量と見込みが示されており、法定化されたサービスがその量の見込みとともに提示されている。相談と関連するのは、利用者支援事業であり、2か所を設置するとのことである。また養育支援訪問事業については、平成27年度は290名を予定している。そのため要保護児童対策地域協議会は要保護児童等の早期発見、支援に努めるため、要保護児童等を発見しやすい立場にある機関に協力を求め、連携の強化に努めると説明されている。

(3) 子ども家庭相談の状況について

① 川口市の行政組織図

子どもの関係部署は、福祉部、子ども部、健康推進部、病院、教育委員会、消防などがある。子ども部に、今回報告する子育て相談課が位置する。

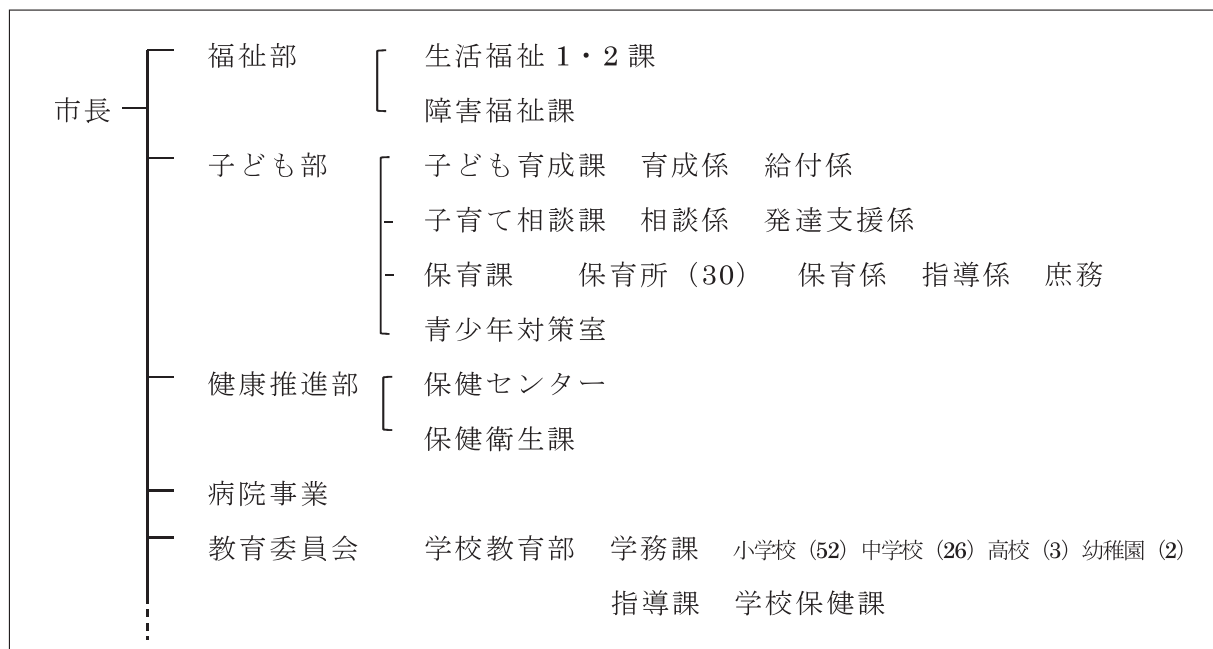


図6 平成27年度川口市組織図(抜粋)

② 基本情報

保育所87（うち公立30）ヶ所、幼稚園45（うち公立2）園、小学校52校、中学校26校、高校3校、児童館3館、学童保育所52ヶ所を擁しており、保育所や幼稚園は公立に比べ私立の割合が高い。

③ 子ども部の組織

児童福祉課から保育課と子育て支援課へ移行。子育て相談は子育て支援課が担当する。さらに、保育所や発達支援事業、保健センターが、発達を扱う場所としてそれぞれ担当していたため、平成26年から子育て相談課となり、相談係になり、発達支援係が設置された。相談係は家庭児童相談室にあたる。発達支援係は発達相談を実施しており、市役所の5階が親子教室（療育）・相談の場になっている。保育所の巡回相談も実施している。相談係から発達支援係にケースをつなぐこともある。

なお、子ども育成課の中には、遊びの場として児童センターが3か所設置されているが、それぞれの児童センター内に子ども家庭相談室が設置されている。家庭児童相談室と児童センターとの共通点は、来所相談、電話相談対応だが、前者については、必要に応じた機関連携を入れている点が異なる。後者はあくまで相談中心であることで、その違いを明らかにしている。

家庭児童相談室

家庭や児童、子育てに関しての、いろいろな悩みや不安について相談を受け付けています。
様々な相談機関の選択に迷ったら、まず家庭児童相談室に相談してください。

こんな相談を受け付けています。

- 子どもの性格やしつけのこと。
- 学校でのいじめや不登校、幼稚園や保育所での心配なこと。
- 夫婦間での不満や悩み。
- ドメスティックバイオレンス（DV）についての相談。
- さまざまな事情で子どもを養育することが難しくなった場合の相談。
- 子どもをうまく育てられない、かわいく感じられないなどの相談。
- 児童虐待に関する相談など。

その他に

☆子育てが難しいと感じている保護者の方に、具体的な子育ての方法を学んでいただくペアレントトレーニングを実施しています。

図7 家庭児童相談室の説明（川口市ホームページから）

子ども家庭相談室

育児相談・乳幼児・小学生のしつけ、性格など家庭における問題について相談を受け付けています。

南平、芝、戸塚に相談室があります。

子育てについて悩み事があったら、どんなことでもご相談ください。

専門の相談員が対応いたします。

こんな相談を受け付けています。

- 子育てについて自信が持てず悩んでいる。
- トイレトレーニングの悩み。
- 友達とうまく遊べない。
- 落ち着きがない、情緒が不安定である。
- 不登校など。

図8 子ども家庭相談室の説明(川口市ホームページから)

ホームページには子ども家庭相談室や家庭児童相談室など、幅広い相談にのる機会があることを広報して呼びかけている。

ヒアリングによると、相談にきた場合、親子関係や夫婦問題などがあったり、いろいろな問題を抱えている人がいるので、そういった人にペアレントトレーニングとCPSなどを用意しているとのこと。また親子関係に悩む人に対して相談係が受け止めて、保護者や子どもの相談に対応したり、相談の中で発達が気になる場合には、発達支援係の方につなぎ、親子教室で関わりを持てるようにしているとのことだった。

④ 子育て相談課の相談体制

保健センターの地区を活用して、市内を8地区に分けている。非常勤の家庭相談員8名および子ども家庭相談員2名は地区担当制をとっており、一人が2地区を担当している。8地区ごとに毎月1回地区担当のケースワーカーと相談員とでケース検討会議を行う。非常勤の家庭相談員および子ども家庭相談員は週4日体制のため、月曜日に全員集まり、会議で課題を共有し打ち合わせている。月2回は、係内での全体会議で虐待ケース・新規ケースを取り上げている。

非常勤の家庭相談員とケースワーカー4名との関係は、基本的には家庭相談員が相談にのり、その後支援や介入が必要な場合には、ケースワーカーが担当する形をとっている。ただし、役割が明確に分けられているわけではない。児童相談所との連絡はケースワーカーが対応している。

常勤職員の福祉関連勤務歴は5年以上である。福祉職は昭和58年より採用しているが、一般行政職であっても社会福祉相談畑の領域を経験しているため、ケースワークの動きができる。月一回児童相談所のOBがスーパーバイザーとして助言を行っている(図9)。

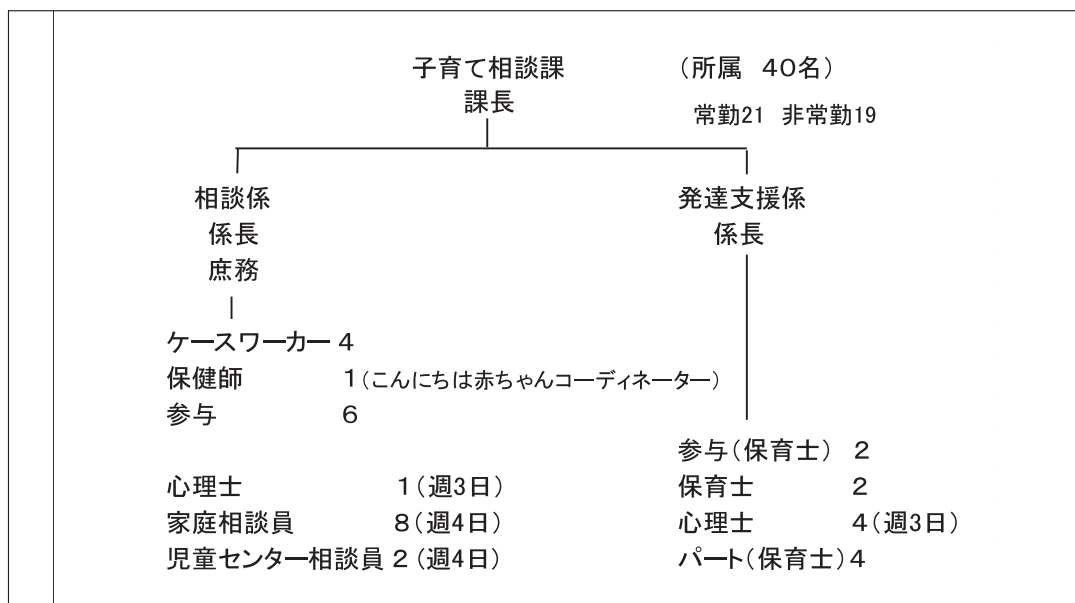


図9 子育て相談課の配置図

⑤ 相談実態

児童相談の経路別で特徴的なことは家族・親族からの相談が圧倒的に多いことである。平成26年では近隣知人が次に多く、福祉事務所、保健センター、児童相談所、学校の順になっている。相談の多くは「母親」であるという。母親からの相談は、幼稚園でのトラブルから、叩きそう、イライラしてしまうなどの相談まで幅広い。

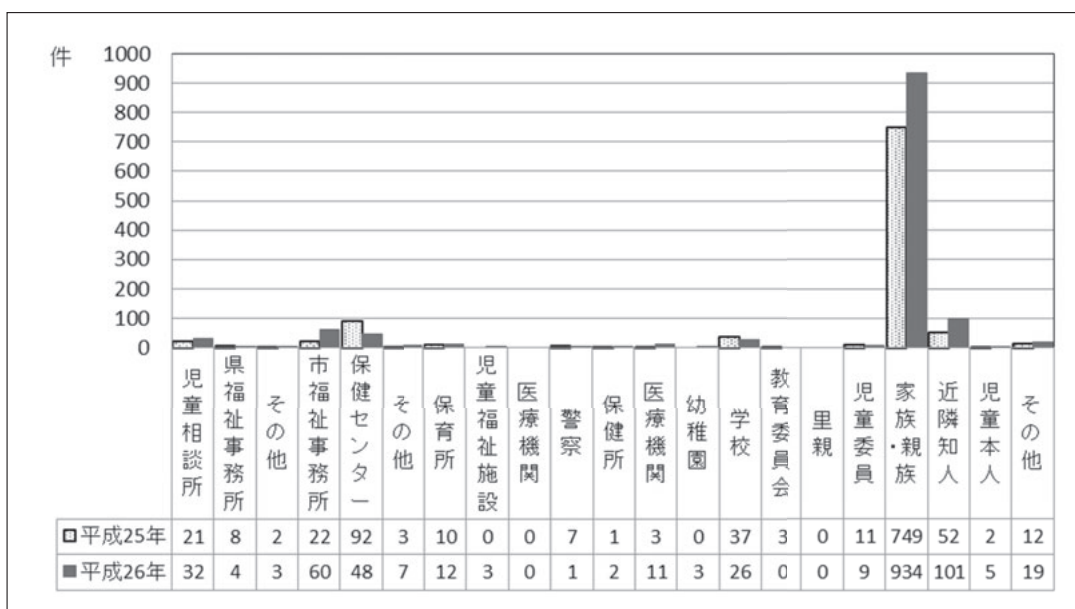


図10 相談の経路別件数

児童相談の1,280件の内訳は、平成26年度は養護相談の「その他相談」が496件と最も多く、ついで育成相談の育児・しつけ相談が227件、ついで虐待相談が207件、障害相談（自閉症98）、育成相談（性格行動相談85）と続いている。これらの相談の半数以上は助言指導で終わっており、継続指導は451件となっている。

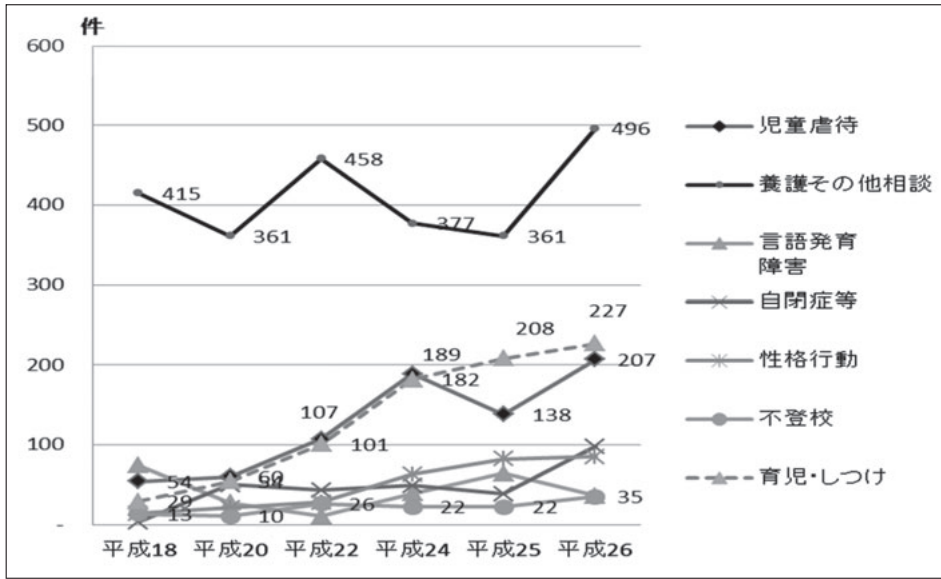


図11 相談の種別件数の推移
(川口市統計書平成25年1月及びヒアリング事前アンケートから作成)

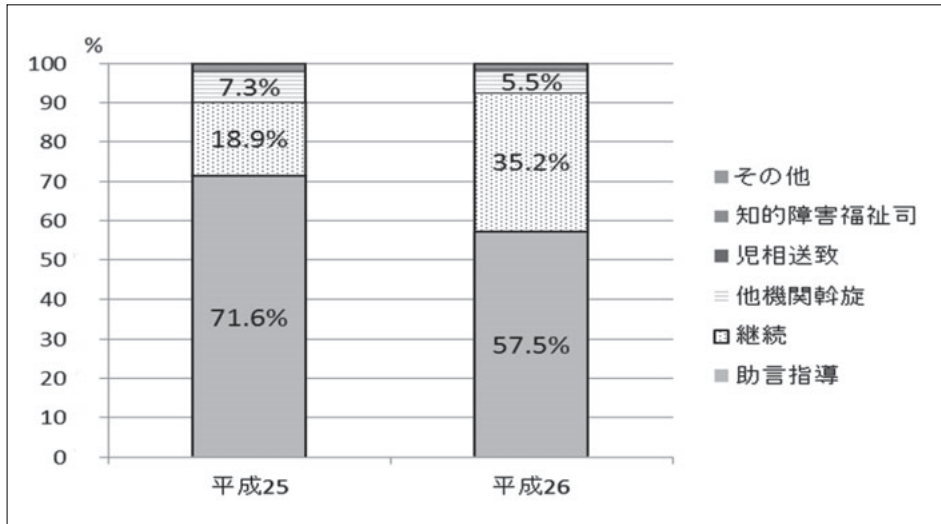


図12 相談の処理状況
※注「知的障害福祉司」は知的障害者福祉司・社会福祉主事指導をさす。

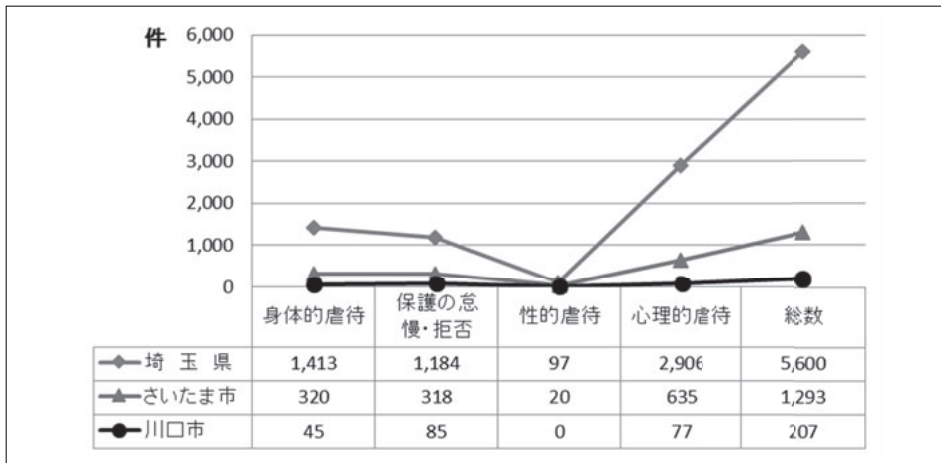


図13 児童虐待対応件数 平成26年度
(平成26年度福祉行政報告例及び川口市子育て相談課提供資料から作成)

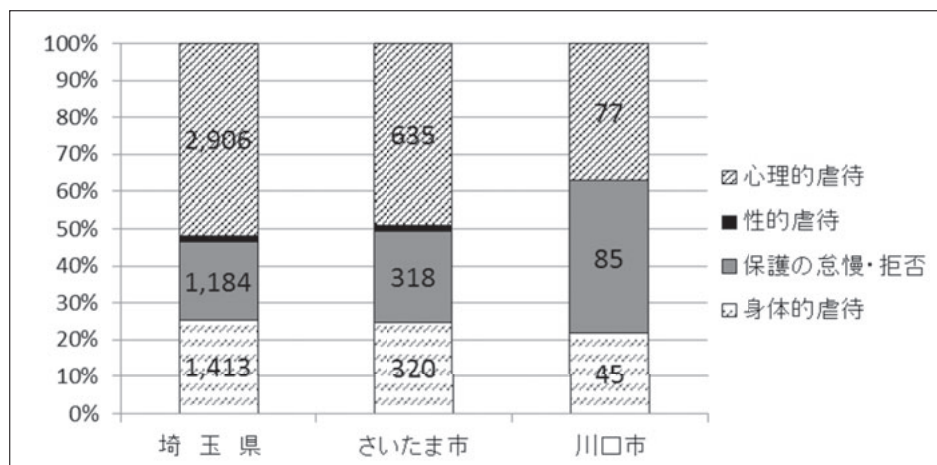


図14 虐待種別対応件数 平成26年度
(平成26年度福祉行政報告例および川口市子ども相談課提供資料から作成)

虐待対応件数については、埼玉県及びさいたま市、さらに川口市の件数状況を見ると、県とさいたま市では心理的虐待の割合が高いが、川口市はネグレクトの割合が高くなっている。

(4) 要保護児対策地域協議会について

① 運営

川口市は、ネットワーク立ち上げから保健所が中心になり活動していたが、平成18年に児童虐待防止ネットワークに編成替えして、要保護児童対策地域協議会（以下、要対協）となった。

県が作成した市町村マニュアルでは（「市町村児童相談対応の指針」平成16年作成、平成24年改訂）「要保護児童対策地域協議会は保護を要する児童等に対する情報交換や支援内容の協議を行う、児童及びその保護者の支援を目的とした地域連携の場である」としている。

川口市児童虐待対応マニュアル27年版を図示すると、以下のような図になる。市町村のマニュアルは県がモデルを作成したので、県内では同様の内容になっている。児童虐待相談については、受理から支援方針決定後、市のみでできる場合には要対協を利用することなく終了する。関係機関連携が必要な場合には、要対協での進行管理のもと支援がなされる。

また、予防領域においても、調査対応ののち関係機関調整が必要であれば、進行管理台帳を作成し、情報を共有し支援方針をたて支援を実施するという内容となる。

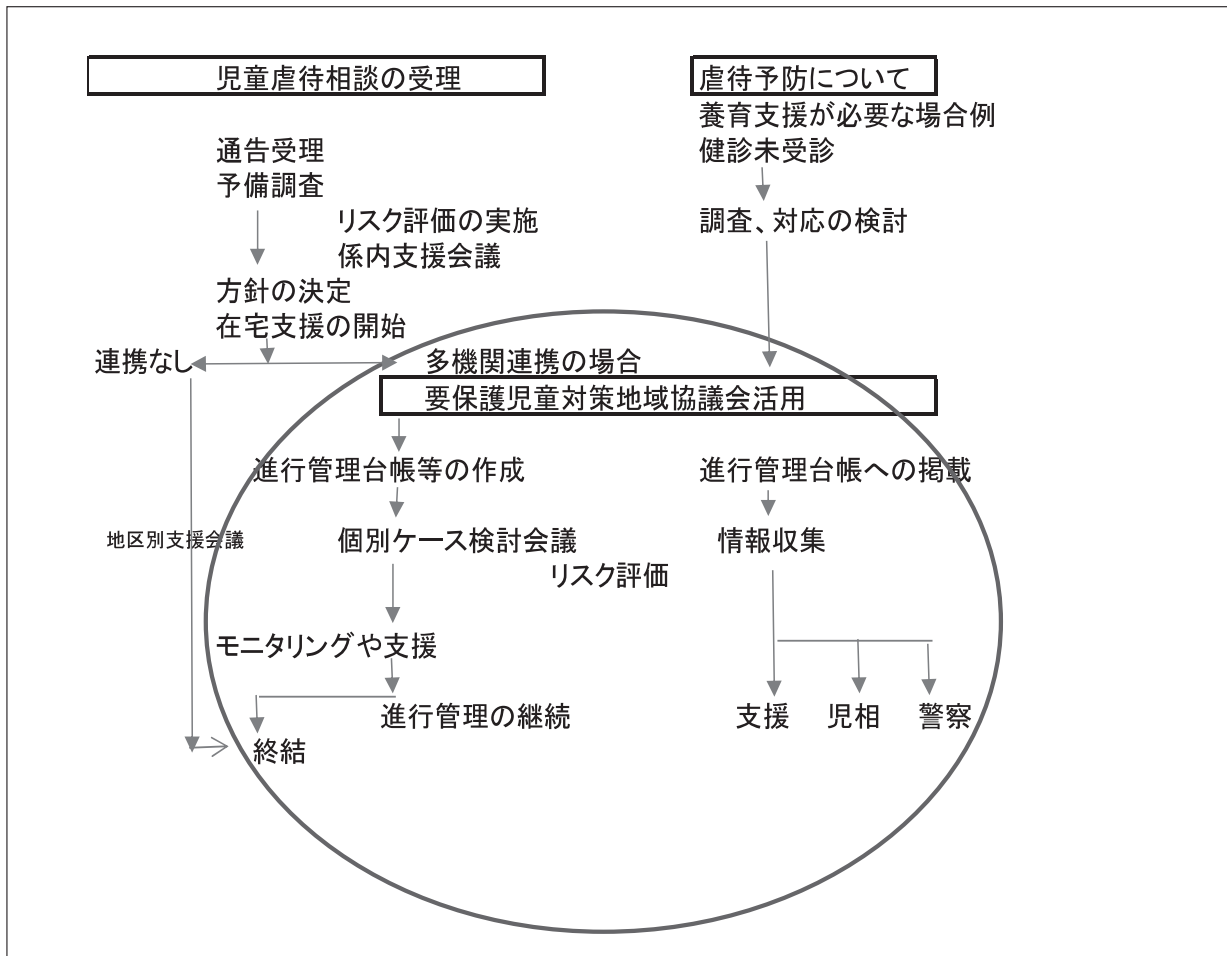


図15 川口市要保護児童対策地域協議会の運営
(川口市マニュアルから加藤作成)

② 調整機関の役割

調整機関としての役割と直接相談を担当するケースワーカーは同時に2つの役割を兼ねている。そのため「旗振りをするものが旗振りをしながら、キーパーソンだったりするので、すみ分けができていない」というジレンマを抱えているとヒアリングにおいて担当者が語っていた。

③ 個別ケース検討会議

個別ケース検討会議は年85回実施している。

④ 実務者会議

実務者会議は保健センターの8区を活用して開催している。3か月に1回で計32回の進行管理会議数となる。新規事例もあるため、ミニカンファレンスのようになりがちである。参加機関にわかりやすいように、進行管理シートに重症度などをつけている。会議では、ランクをつけて評価をしている。

進行管理事例は1回について100例ぐらいである。虐待事例は207件と統計ではあるが、すべてが要対協の管理台帳に載るわけではない。重篤事例で、複数で関わらないといけない事例、見守りを適宜に確認することが必要な事例についての進行管理となっている。児童相談所と市が共に関わりつつ児

童相談所が主担当機関になっている場合でも、要対協事例になっている場合とそうでない場合がある。

特定妊婦については、保健センターから報告があり、先に保健センターと相談係で対応したうえで、実務者会議に報告するという形になる。

実務者会議の構成機関は、教育委員会、保育所、幼稚園、警察、児童相談所、保健所、保健センターが参加している。医師会や主任児童委員は地域によっては参加しているところがある。

⑤ 保健センターとの連携

育児相談からだ入りやすい特徴がある。毎日連絡を取り合ったり同行訪問するなど、連携は良い。また子育て相談課に保健師が配置され「こんにちは赤ちゃん事業」のコーディネイターとして担当している。月5,000人の出生に対し、乳児家庭全戸訪問事業として保健センターが3,500人、子育て相談課が1,500人を担当している。新生児訪問のはがきを出した場合には保健センターが訪問し、はがきを出していないか保健センターが会えなかった場合に子育て相談課が訪問している。

保健センターから要対協事例としてあがってきたものについては、実務者会議で共有認識をして、要対協で方針を決定していくことになっている。

⑥ 児童相談所との関係

児童相談所の児童福祉司経験年数と川口市のスタッフの経験年数を比較すると、川口市のほうが長い傾向がある。そのためか、同行訪問を依頼されることがある。

⑦ 子育てサービス関係

川口市内には児童養護施設や乳児院がないため、ショートステイ利用が少ない。乳児院は市外2か所をお願いをしているが、児童養護施設については困難がある。児童相談所で一時保護や場合によっては児童相談所から一時保護委託という形をとってもらうこともある。

(5) まとめ

① 川口市の特徴

スタッフの勤務歴が長いため、経験からくる自負が感じ取れた。

学校や保育所からの相談率が低いのは、逆に保護者自らが市に足を運んできているからかもしれないと思われた。ヒアリングでは、保育所などへの周知が今後とも必要であると述べられた。

相談の場としては、十分整った面接室が整備されていないが、市役所内の空いている場所を利用したり児童センター（児童館）に出向くなどしている。発達相談をも共にやっていることから、保護者にとって相談しやすい環境になっていることが見受けられた。

相談担当者は、仕事一覧表を作成しており、それぞれの分担が一目でわかるようになっていた。また要対協の会議日などもあらかじめ設定されていた。

子育て支援部門は組織変更を繰り返してきた歴史もあるが、保健センターの8地区を要対協に活用

し、また相談担当者は8地区分担制をとっており、責任分担ができていのように思われた。

ヒアリングを通して、自分たちの市の事例には自分たちで対応しようという思いが伝わってきた。

② 担当者の課題意識

要対協は相談するところであると周知するために、保育所への働きかけが必要であると考えている。

ケースワーカーが調整機関を担っているが、相談担当であるため2つの役割整理が必要であるとの認識を持っていた。

課題と感想

実務者会議の在り方については、選別式を採用しているようであった。かなり重篤な事例のみに進行管理が限定されていることになる。その担保にアセスメントシート利用があると思われるが、進行管理や協議をする意味は、一機関で判断する不十分さを補うために複数で協議するところにあるため、この点については課題が残ると思われる。

とはいえ、現時点で選抜式が可能となっているのは、日頃から関係機関とのコミュニケーションが十分取れているからこそではないかと考えられた。

相談経路として家族、親族からが多いことは、予防的な取り組みが可能な土壌が培われてきているためではないかと思われた。

児童相談所OBを招き月一回の相談内容検討を実施していることから、児童相談所とは一定の良好な関係が取れていると考えられた。

(文責 加藤 曜子)

IV. 考察

1. はじめに

本年度のヒアリング調査は3年計画の2年目として、人口規模20万人以上の市（政令市・児童相談所設置市を除く）を対象として実施した。共同研究者5名が2人ずつの組になり、9か所の自治体をヒアリングした。ヒアリングは自治体名を公表して報告することを説明して、同意を得た上で実施した。対象自治体は5人の研究者の協議により検討し、地域ブロックを考慮の上で選定した。ヒアリング実施期間は2015年6月～同年11月までであった。

以下では、ヒアリングを通じて比較的共通して見られた特徴や課題に触れ、2年目の調査のまとめとしたい。

2. 相談体制の構築

各自治体の相談体制を見ると、様々な工夫が見られたので、いくつかの点を取り上げてみたい。

（1）人員体制の充実

各自治体ともに、一定の人口規模を活かしながら、自治体の工夫を加えて人員配置の拡充を図っていた。その中でも、常勤職員の配置や専門職員を多く雇用するなどの配慮が見られた。

例えば新宿区（人口約33万人）では、相談担当の正規職員だけでも、中核になる子ども総合センターに配置の14名に加え、ランチである4か所の子ども家庭支援センターにも数名ずつが配置されており、人員配置の充実ぶりが見られた。加えて、区内を5地区に分けて対応する取り組みを行っていた。また、大津市（人口約34万人）の子ども家庭相談室は常勤4人と嘱託職員13名の構成であるが、常勤職員がケース進行管理を行い、13名の家庭相談員は小学校区ごとの担当制をとっていた。

さらに豊橋市（人口約38万人）では、子ども家庭課の要保護児童担当に8名が配置されていたが、同じ係には子ども・若者支援担当3名も配置されており、計11人中で常勤が5名となっていた。要保護児童担当4名は市内を南北に分けた担当制をとるという工夫もなされていた。

一方、大分市（人口約48万人）では、子ども家庭支援センターが中央・東部・西部の3か所に設置され、職員数は22名（内、常勤が16名、専門職は17名）を擁しており、各センターには福祉職と心理職が複数名配置されていた。また、それら職員は中学校区での担当制をとっていた。福祉職と心理職がそろっていることは、市における支援の充実を図る上で重要な点だと考える。

松山市（人口約52万人）についても触れておこう。同市では、教育相談と子育て相談を一体的に対応する子ども総合相談体制を取っていることが特筆される。ワンストップで相談を受ける窓口には、非常勤を含めた10名が配置され、土日祝日を含め夜9時まで相談を受け付けていた。子育て相談に対応する子ども総合相談センターは2か所に別れており、職員は総勢39名であった（上記相談窓口担当を含む）。その内、常勤職員は30名、専門職が28名と充実していた。とりわけ、その中の20名が、養育支援訪問事業を実施する職員となっていることに特徴があった。

以上に見てきたように、自治体の取り組みの経過の中で、必要に応じて組織を改編しながら職員配

置を拡充してきていることが分かった。その過程では、他部署との一体化や、分離などの動きが見られ、自治体独自の発想により意義付けをしながら充実を図ってきていた。一方で、ヒアリングの中ではさらなる人員配置の必要性が語られた。密度の濃い支援を提供するために、地域担当者を常勤職員でそろえるなど、さらなる充実が求められているのが実情であった。また、職員の経験年数の長期化も合わせて課題として指摘された。

(2) 自治体内の地域割り

次に取り上げたいのが、比較的人口規模の大きな自治体独自の工夫として、自治体内の地域割り体制が見られたことである。

新宿区、大津市、豊橋市、大分市の取り組みについては(1)で既述したが、他の自治体においても、例えば尼崎市(人口約45万人)では、合併前の旧6村の地区割りを活かし、6地区に保健中心の子育て支援連絡会を整備してきた歴史があった。現在では、6地区の特色を活かした要保護児童対策地域協議会(以下、要対協)に発展しており、実務者会議を6地区割りで開催していた。また、「子どもの育ち支援ワーカー」と命名されたスクールソーシャルワーカー6名が福祉事務所子ども家庭相談担当部署に配置されていたことも特筆されよう。

また、町田市(人口約43万人)では、市内を14ブロックに分け、それぞれを子ども家庭支援センターの職員1~2名が担当していた。後述するように、この地区割りは地域ネットワーク会議(実務者会議)の地区割りともなっている。さらに、川口市(人口約59万人)では、保健センターの地区割りを活用して市内を8地区に分け、8人の非常勤家庭相談員が2地区ずつを担当する体制を取るとともに、8地区ごとのケース検討会議を開催していた。川口市でも、この地区割りが要対協の実務者会議の地域割りと連動していた。

こうした地域割り体制により、学校など関係機関との「顔が見える関係」を構築しやすくなり、連携が進んだというコメントが見られたが、地域担当制は地域とのつながりを強める効果があると考えられる。また、人口規模の大きい自治体はケース数が多いことから、地域割りすることで担当ケース数を適正に保ちながら責任をはっきりさせる効果があるとも思われる。それぞれの自治体が合併によって成立してきた歴史的な経緯とも関連があるだろう。

3. 児童相談所との関係

(1) アセスメントの共有

現在の子ども虐待対応は、市区町村と児童相談所との二層制で行われている。そのため、市区町村と児童相談所とが一つ一つのケースに関する認識を共有し、それぞれが必要な支援を行って協働していくことが求められている。その要となるのがアセスメントの共有であると言えよう。ケースの理解を深め、そのために必要な情報を探り、結果として必要な支援を分担して行うためには、両者の間で十分な協議が行われなければならない。

例えば大津市では、要対協の実務者会議の場で重症度アセスメントを共有していたし、新宿区や町田市では「東京ルール」(都内市区町村と児童相談所との役割分担やケース受け渡しのルール)に基

づくリスクアセスメントシートの共通化を図っていた。また、松山市ではリスクアセスメントシートが県で統一されているとのことであった。

一方豊橋市では、アセスメントツールは現時点では整備されていなかったが、市職員と児童相談所職員との良好な関係があり、同行訪問や同席面接も多く実施されていた。ただ「職員が異動によって変わっていくことを想定すれば、今後はアセスメントツールの整備も必要かもしれない」というコメントがあった。

ここで青森市（人口約29万人）について触れておきたい。同市では、県が作成した「市町村と児童相談所の機関連携対応方針」に基づき、児童相談所との協働が実施されていた。同方針のもと、児童相談所が受けた事例について、児童相談所からの依頼で市が対応することがあるが、その際にも児相と市がアセスメントを共有しながら判断をしていた。対応ケースの特性に応じたフローが整備されていて、役割分担ルールは他の自治体にとっても参考になる可能性があると思われる。

ところで厚生労働省の「子ども虐待対応の手引き」によると、アセスメントツールとして3種類が示されている。すなわち、「一時保護決定に向けてのアセスメントシート」、「在宅支援アセスメント」、「家庭復帰の適否を判断するためのチェックリスト」の3種類である。これらを含めて、ケース進行のステージに応じた適切なアセスメントシートを用意して、これらを多機関協働で活用することが重要であろう。

（2）児童相談所との協働関係

上記（1）に既述したことも関連するが、今回ヒアリングした自治体では、児童相談所との関係性が良好であるという評価が多かった。

しかしその関係性にもそれぞれに違いがあることが見受けられた。例えば、豊橋市では同行訪問や同席面接が多く、双方のケースに協働して対応していることがうかがえたが、一方で「市でできる部分は市でやり、児童相談所の協力が必要であれば一緒に動くという雰囲気」があると自己評価されており、密接に連携しながらも、判断においては市が独立して行っている様子がうかがえた。

また、町田市でも、児童相談所からケースへの関与の依頼があれば、同行訪問などを実施していた。これに対して、ヒアリングでは「お互い様」というコメントが聞かれた。市と児童相談所とがそれぞれ独立した機関として自負を持ち、対等な関係で連携していることがうかがえた。

あるいは大分市では、「児童相談所に情報が入ったケースのうち市での支援が必要な場合には児童相談所から声がかかり、打ち合わせの上、一緒に行動することが多い。また取り組むうえでは、市がすべきこと、児童相談所がすべきことの役割分担を確認している。」と話されており、双方の協議のうえで役割分担が進んでいる様子が見て取れる。

こうしたいくつかの事例を見ると、市区町村と児童相談所との関係性にも質の違いがあると思われる。以下ではそれを3つのタイプに分けて記してみたい。

1番目のタイプは、市区町村の対応について、児童相談所の支援を求めた上で行う場合であり、児相の対応がスムーズにおこなわれる限りは、関係性は良好と判断されるだろう。あるいは、市区町村は一定の判断をしながら、最終的な判断を児童相談所に委ねる場合も同様である。これらは児童相談

所が市区町村からの相談に積極的に対応する姿勢があるかないかによって、関係性の善し悪しが異なるものと思われる。

2番目のタイプとして、今回のヒアリングの中ではあまり聞かれなかったが、市区町村と児童相談所の双方が独自に判断をしながら、その判断が一致せず、なかなか協働した対応がとれないという場合があるだろう。これは市町村の力量をつけていく経過の中で、一時的に生じる、ある意味で必然的な現象かもしれない。そうした事態に対しては、両者の意見の相違を調整するシステム（例えば中立的な立場のスーパーバイザーの存在など）や、認識を一致させるための判断基準の整備、人事交流による認識の共有化などが必要になるとと思われる。

3番目のタイプは、それぞれが自立的な判断を行い、なおかつ協働した対応が取れる場合である。このタイプの自治体はまだ少ないように見受けられる。

すべてがこの3つのタイプに分けられることはないし、またこれらのタイプは時に応じて変化し、特に市区町村と児童相談所双方の職員の異動によっても変わっていくことが考えられる。今後は、3番目のタイプのように、ケースの主担当機関がどちらかを確認しながら場合によっては変更したり、ケースの状況に応じてそれぞれができる支援を実施するといった、双方が自立しながら対等な関係で協働できる関係性を構築する必要があり、そのためにどういう体制整備が必要かを検討していく必要があるだろう。

（3）送致件数の少なさ

今回ヒアリングした自治体の中には、市から児童相談所への送致件数が少ない（あるいはない）自治体が見られた。

豊橋市は送致件数が2013年、2014年ともに0であったが、その理由について、事例ごとにその都度、市と児童相談所との間で協議しており、重度の場合は児童相談所が主担当機関となっているとの説明があった。また、松山市では、児童相談所が動けない部分を要対協が分担するという認識に立ち、児童相談所に対しても方針について意見を言える関係だと説明され、児童相談所とは一緒に動くという連携なので送致をする必要が少ないと述べられた。

このように双方の関係性が良好な場合は、早くから情報共有し、児童相談所も動き始めて必要な対応をとっているため、送致件数が少ないものと思われる。さらに言えば、背景に児童相談所に市の相談を受け止める姿勢があるということも考えられる。市区町村と児童相談所双方の関係性を図る上で、一つの目安になりえる観点ではないだろうか。

4. 要対協の実効性ある運営の工夫

(1) 実務者会議のエリア化

人口規模の大きい自治体は、進行管理台帳の登録ケースを多く抱え、すべてのケースを効果的に検討することが難しくなっている。また会議参加者にとっては、自分が関与しているケースが相対的に少なくなることで、参加意欲の低下につながるという面も見られる。こうした課題を克服するために、各自治体では様々な工夫が行われていた。

例えば町田市では、市内14ブロックごとに地域ネットワーク会議（実務者会議）を開催している。1ブロックが年3～5回、全体では年51回の会議を開催していた。児童相談所も全てに参加している。この他に児童相談所とは年4回の進行管理会議を実施している。

大分市では、子どもを守る地域ネットワーク会議を全27中学校区について開催している。模擬事例でのグループワークを中心とした内容となっていた。この他に市全体の実務者会議が年4回行われ、また、市、児童相談所、保健所、教育委員会をメンバーとする4者連絡会議が、毎月開催されていた。4者連絡会議については、年4回は全体で、残りの8回は3か所の子ども家庭支援センターごとに開催するという工夫がなされていた。

あるいは川口市では、保健センターの8地区毎に3か月に1回の進行管理会議を開催しており、年32回の会議を開催していた。また、豊橋市では、市を南北に分けてそれぞれ月1回の実務者会議を開催しており、それ以外にも、市子ども家庭課、市子ども保健課、児童相談所の3機関に限定した実務者会議を月1回開催しているため、年36回の会議を開催していた。

こうした取り組みは事務的な負担が大きいものの、取り上げるケース数を少なくして、互いによく知り合った支援者同士の中で検討でき、一つ一つのケースを密度濃く効果的な検討を行うことにつながっていると考えられる。地域割りの長短も踏まえ、横断的な会議や機関限定型の会議などいくつかの会議を重層的に活用し、4層構造の会議としている自治体もあり、網の目からこぼれないような工夫がされていた。他の自治体においても参考になる取り組みだと言えよう。

(2) 実務者会議で取り上げるケースの選定

進行管理会議ですべてのケースを取り上げず、選別されたケースについて実施している自治体が多かった。例えば、「新規ケース、前回は課題があったケース、継続ケースで気になるケース、終結ケース」とする自治体、「気になるケースを10件くらいピックアップする」という自治体、「関係機関の関与数が多い事例」とする自治体などが見られた。

ケースをピックアップするための事前作業として、児童相談所と突合せを行っている自治体、自治体内部の会議で選定している自治体があったが、どのような方法や基準でピックアップするかが重要となるだろう。すべてのケースを進行管理会議に挙げるのが基本であろうが、ケース数が多い状況では現実的でないという事情もあり、取り上げなかったケースに重大な事態が潜んでいるということもあり得る。事例を選定する作業の精緻化が求められていよう。

また、終結の仕方に悩みを抱えている自治体が多いと思われるが、今回ヒアリングした自治体の中には、終結について実務者会議の場で判断するとしていた自治体があった。この点でも自治体内部で

の一定の基準を設け、多機関合同の場で判断することが必要であろう。

なお、要対協の進行管理台帳に児童相談所のケースを登録していない自治体が見られたが、市区町村が児相ケースを把握できないこととなるため、今後は自治体内のすべてのケースを登録した上で、進行管理のあり方を検討することが必要と思われる点を付言したい。

5. 共通する課題と今後の方向性

ヒアリングを通じて、共通する課題についても言及された。以下、いくつかの点について課題解決の方向性を含めてまとめてみよう。

(1) 関係機関の意識の問題

関係機関との連携に苦勞している様子がうかがえた。関係機関からは「要対協が指導すればよい」と言われる、といった言及があり、関係機関も自ら関与するという意識の醸成に課題があることがうかがえた。「市に言えば何でも対応してくれる」という認識があるとも述べられており、コーディネーターとしての市の役割がなかなか理解されていない状況が見られる。関係機関への意識啓発が引き続き課題となっている。

そうした中、青森市では庁内ネットワーク会議を要対協に位置づけて隔月で開催していた。他課の役割を理解し、各課が何をできるかを考える場として有効であると考えられる。また、大分市での中学校区子どもを守る地域ネットワーク会議でグループワークを実施している取り組みも、多機関の機能を理解しながら関係性をつくっていく上で有効なものと考えられる。

また、要対協の会議に対する関係機関の参加意欲の低下についても言及された。その背景として、会議で取り上げられるケースに関与していない関係機関が多いことが挙げられた。こうした点では、実務者会議をより小規模なエリアにすることで、参加機関がケースに関与する確率が上がり、地域のケースとしてより身近に感じられる可能性があることから、会議の形態を工夫することも検討に値すると考える。

(2) 進行管理ケースが多い

人口規模の大きい自治体がどこでも抱えている課題であろう。そのため、要対協実務者会議のエリアを小規模化するなどの工夫をしている自治体があることは前述した。それでもまだ十分なケース検討を行えないという言及もあった。実務者会議（進行管理会議）に取り上げるケースをピックアップする方法の工夫や、ケースのレベルに応じて進行管理頻度を変えるなど、実効性のある会議運営となるような検討が求められている。

エリア化により、通学・通園先の異なるきょうだいケースが検討からこぼれるといったことも出てくる可能性があるため、エリア化と種別会議を併用することを検討していると述べられた自治体もあり、今後も様々な工夫を加え、それぞれの自治体に合った会議を創出していく取り組みを継続する必要があると考える。

(3) 実務者会議の内容

進行管理会議での議論が、情報を出し合うだけ、報告だけに終わってしまうという状況に言及された自治体があった。この点は、多くの自治体で共通の悩みを抱えていると思われる。課題を整理し支援につなげるために見立てや判断をしていくことが必要となっている。

会議の内容を深めるためには、会議参加者の認識をすり合わせるための合同研修の実施や、アセスメントツールを活用した検討方法の確立、調整機関職員が会議運営に習熟すること、一つのケースあたりの検討時間を確保するために検討ケース数を適正にする工夫など、様々な対策を講じる必要があると考える。

とりわけ、要対協参加者が共同でケース検討を行うことは、お互いの認識の共有やそれぞれの役割理解につながり、大変有効なものであると思われる。こうした他機関合同の事例検討の場を意識的に設けることが必要と考える。

(4) 相談援助活動と調整機能

今回ヒアリングした自治体は、いずれも子ども家庭相談担当部署が要対協の調整機関を兼ねていた。そのため、直接の相談援助活動を行いながら調整機関としての役割も果たさなければならないこととなる。多くの自治体が同じ状況にあると思われる。ヒアリングの中では、「旗振り役をする者が旗振りをしながらキーパーソンだったりするので、住み分けができていない」という発言があったが、主な援助者がコーディネーターを兼ねる難しさを示すものといえよう。二つの立場を同時にこなすことには苦勞が伴うと思われる。

同じ部署の中で、相談担当者として調整機関としての役割を分離する組織編制を工夫する必要はないだろうか。係を分ける、調整機関役割は主査や係長が担うなどの方法もあるかもしれない。今後の課題だと考える。

6. 終わりに

本年度ヒアリングした自治体は、それぞれに異なった経緯を持ち、組織体制も、さまざまな特徴を持ちながら、自治体に合った取組みを構築してきた。その過程における職員の方の熱意と意欲、それに応じた市の姿勢が現在の取組みを生み出したものであろう。今回快くヒアリングに応じていただき、報告書への掲載に当たってご意見をいただいた自治体のみなさまに、心から感謝申し上げたい。

ヒアリングの中で見出されたような共通課題に対して、今後どういう工夫を加えていくことが必要なのか、今後とも自治体の皆様とともに検討を続けていきたい。

来年度は残された政令市及び児童相談所設置市におけるヒアリングを予定している。3年間の調査研究を通して、市区町村の子ども家庭相談実践の課題と求められる方向性をあらためて検討していきたい。

(文責 川松 亮)

V. 資料

子どもの虹情報研修センター平成27年度 課題研究
「市区町村における児童家庭相談実践の実情と課題に関する研究」

事前アンケート

以下の下の項目にお答えください。

(1) 要保護児童対策地域協議会の調整期間を担っている部署についておたずねします。

① 担当課名を教えてください

② 担当課の職員数を教えてください。組織図があれば、記入してください。

所属職員	人
常勤職員	人
非常勤職員	人
専門職（再掲）	人

専門職の職種を教えてください。
 (例) 児童福祉司有資格者、教員、保育士など

【組織図】

※既存のものを添付していただいても結構です。送付していただく冊子等に記載があれば不要です。

(2) 貴自治体の基本情報についておたずねします。

人口	人
児童人口	人

保育所数	
幼稚園数	
小学校数	
中学校数	
児童館数	
学童保育数	

(3) 虐待相談に関する統計についておたずねします。

平成 25 年度 虐待対応件数	内訳				児童相談所への 援助依頼件数	児童相談所長 への送致件数
	身体的虐待	ネグレクト	心理的虐待	性的虐待		
件	件	件	件	件	件	件
平成 26 年度 虐待対応件数	内訳				児童相談所への 援助依頼件数	児童相談所長 への送致件数
	身体的虐待	ネグレクト	心理的虐待	性的虐待		
件	件	件	件	件	件	件

(4) 児童虐待相談を含む児童家庭相談についておたずねします。

① 所管地域の特徴、相談の特徴を教えてください。

② 市町村が行う「受理会議」「ケース検討会議」の開催状況についてお聞きします。

「市町村児童家庭相談援助指針」によれば、「市町村における相談援助活動は、基本的には、次のような過程を経て展開される。ただし、ケースに応じて②から④までを1つの会議で行うなど、柔軟に対応することとして差し支えない」(14 ページ)とされています。※②受理会議(緊急受理会議)、③調査、④ケース検討会議)。

i) 会議をどのような形で実施していますか。

- 受理会議とケース検討会議は別個に行っている
- 受理会議とケース検討会議を一つの会議として行っている
- ケースによって使い分けている
- その他 ()

ii) 受理会議、ケース検討会議の開催頻度について、該当するものにチェックを入れてください。

- 定例で行っている → 【 週1回 ・ 月1回 ・ その他 () 】
- 不定期に行っている
- ケースによって使い分けている
- その他 ()

ii) 「市町村児童家庭相談援助指針」によれば、ケース検討会議は、「地域協議会(個別ケース検討会議)と一体のものとして開催することができる」(28 ページ)とされていますが、貴自治体での実情について、該当するものにチェックを入れてください。

- 独自に行っている
- 協議会と一体のものとして行っている
- ケースによって使い分けている
- その他 ()

(5) 要保護児童対策地域協議会の設置年月日、課題点、工夫点について教えてください。

① 設置年月日

_____年 _____月 _____日

② 各種協議会の開催状況を教えてください。

	平成 25 年度	平成 26 年度
代表者会議	回	回
実務者会議	回	回
個別ケース検討会議	回	回

③ 要保護児童対策地域協議会を行っていく上で、工夫している点を教えてください。

④ 要保護児童対策地域協議会を行っていく上で苦労している点、課題などを教えてください。

(6) 以下の統計分類表に、過去二年間の相談件数を経路別、相談種別、処理別にご記入ください。

統計分類

経路			H25		H26		種別			H25		H26		処理			H25		H26	
都道府県	児童相談所	ア			養護相談	児童虐待相談	a			面接指導	助言指導	1								
	福祉事務所	イ				その他の相談	b				継続指導	2								
	その他	ウ			保健相談	c			他機関あつせん		3									
市町村	福祉事務所	エ			障害相談	肢体不自由相談	d			児童相談所送致	4									
	保健センター	オ				視聴覚障害相談	e			知的障害者福祉司 社会福祉主事指導	5									
	その他	カ				言語発達等相談	f			助産又は母子保護の実施に係る 都道府県知事への報告	6									
児童福祉施設・ 指定医療機関	保育所	キ				重症心身障害相談	g			その他	7									
	児童福祉施設	ク				知的障害相談	h													
	指定医療機関	ケ				自閉症等相談	i													
警察等	コ			非行相談		ぐ犯行為等相談	j													
保健所 医療機関 及び	保健所	サ			触法行為等相談	k														
	医療機関	シ			育成相談	性格行動相談	l													
学校等	幼稚園	ス			不登校相談	m														
	学校	セ			適性相談	n														
	教育委員会等	ソ			育児・しつけ相談	o														
里親	タ				その他の相談	p														
児童委員	チ																			
家族・親戚	ツ																			
近隣・知人	テ																			
児童本人	ト																			
その他	ナ																			

「市町村児童家庭相談援助指針」をもとに作成

アンケートは以上になります。お忙しい中ご協力いただき、ありがとうございました。

平成27年度研究報告書

市区町村における児童家庭相談実践の
現状と課題に関する研究
(第2報)

平成28年11月15日発行

発行 社会福祉法人 横浜博萌会
子どもの虹情報研修センター
(日本虐待・思春期問題情報研修センター)

編集 子どもの虹情報研修センター
〒245-0062 横浜市戸塚区汲沢町983番地
TEL. 045-871-8011 FAX. 045-871-8091
mail : info@crc-japan.net
URL : <http://www.crc-japan.net>

編集 研究代表者 川松 亮
共同研究者 安部 計彦
加藤 曜子
川崎二三彦
小出太美夫
相澤林太郎
富田貴代子

印刷 (株)ガリバー TEL. 045-510-1341(代)