

平成28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

—政令指定都市・児童相談所設置市編—

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)
富田貴代子 (子どもの虹情報研修センター)
根岸 弓 (子どもの虹情報研修センター)
山邊沙欧里 (子どもの虹情報研修センター)

社会福祉法人 横浜博明会

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28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
—政令指定都市・児童相談所設置市編—

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
・表 2.1. ヒアリングを行った自治体の基礎情報	
・表 2.2. ヒアリングを行った自治体と日程等	
III. 結果	5
1. 政令市アンケート調査結果	5
2. 各自治体の要保護児童対策地域協議会の取り組み	8
3. 福岡市東区の取り組み	10
4. 岡山市東区の取り組み	20
5. 大阪市西成区の取り組み	31
6. 名古屋市北区の取り組み	43
7. 浜松市中区の取り組み	51
8. 横浜市の取り組み	66
9. 札幌市白石区の取り組み	74
10. 金沢市の取り組み	94
11. 横須賀市の取り組み	107
IV. 考察	116
V. 資料	123

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、2年度は人口20万人以上の自治体を対象としてヒアリングを実施した。3年目にあたる本年度は、残された政令指定都市の区と児童相談所設置市を調査対象とし、7つの政令指定都市と金沢市及び横浜市に対してヒアリングを実施した。表2.1.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2～3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2.2.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 2.1.1. ヒアリングを行った自治体の基礎情報

	石川県金沢市 (H28.4.1.現在)	神奈川県横須賀市 (H28.3.1.現在)	北海道札幌市 市白石区 (H28.7.1.現在)	神奈川県横浜市 (H28.9.1.現在)	静岡県浜松市 中区 (H28.4.1.現在)	愛知県名古屋市中区 北区 (H28.4.1.現在)	大阪府大阪市 西成区 (H28.4.1.現在)	岡山県岡山市 東区 (H28.4.1.現在)	福岡県福岡市 東区 (H28.4.1.現在)
人口	453,390	421,800 (H28.4.1)	211,110	3732,794	239,553 (H28.10)	162,887	115,756	96,496	307,847
世帯数	202,122	183,732	118,752	1659,435	109,032 (H28.10)	76,422 (H28.10)	76,988	40,113	142,323
出生数	3,830(H26)	2,633(H27)	1,939(H26)	30,928(H27)	3,103 (H27.10)	1,312(H 27.10-H28.9)	475	685	3,058(H27)
児童人口	73,771	59,919	28,741 (0~17歳)	574,923(H27.1)	37,735 (H27.10)	22,518	1,1956 (H26.10)	15,613	55,222(H27.3)
面積 (km ²)	468.64	100.83	34.47	435.29	44.23	17.53	7.35	160.5	69.36
管轄児童相談 所	金沢市児童相 談所	横須賀市児童 相談所	札幌市児童相 談所	横浜市中央児童相談所 横浜市西部児童相談所 横浜市南部児童相談所 横浜市北部児童相談所	浜松市児童相談 所	名古屋市中央児 童相談所	大阪市こども相談セ ンター	岡山市子ども総合 相談所	福岡市児童相 談所
保育所数	83 (公13 私70)	40 (公11 私29)	40 (公35 私5)	770(H28.3) (公654 私116)	51 (公28 私23)	29 (公12 私17)	19 (公10 私9)	16 (公6 私10)	85 (公65 私20)
認定こども園 数	32 (公1 私31)	7 (公0 私7)	4 (公0 私0)	9(H28.3) (公0 私9)	3 (公0 私3)	0 (公0 私0)	0 (公0 私0)	3 (公1 私2)	0 (公0 私0)
幼稚園数	32 (公1 私31)	35 (公2 私33)	11 (公1 私10)	① 357(H28.3) (公0 私357)	27 (公1 私26)	14 (公3 私11)	3 (公2 私1)	19 (公18 私1)	22 (公2 私20)
小学校数	57 (公56 私1)	47 (公46 私1)	20 (公20 私0)	353(H28.4) (公341 私11国1)	27 (公27 私0)	19 (公19 私0)	11 (公11 私0)	20 (公20 私0)	29 (公29 私0)
中学校数	28 (公26 私2)	25 (公23 私2)	8 (公8 私0)	176(H28.4) (公146 私29国1)	19 (公14 私5)	7 (公7 私0)	6 (公6 私0)	7 (公6 私1)	15 (公15 私0)
高等学校数	20 (公14 私6)	13 (公9 私4)	総数3 (公3 私0)	総数45(H28.4) (公9 私36)	総数11 (公5 私6)	2 (公2 私0)	総数1 (公1 私0)	4 (公3 私1)	8 (公3 私5)
児童館数	32	0	20	0	2	1	0	4	0
学童保育所 数	88 (放課後児童ク ラブ)	61 (公0 私61)	25 (公)20:児童ク ラブ (私)5:民間児 童育成会	(H28.3)568 (放課後キッズクラブ110 はまっ子ふれあいスクー ル236 放課後児童クラブ222)	32 (公32 私0) (公設民営)	11 (公1 私10)	3 (公0 私3)	20 (公0 私20)	27 (公27 私0)

表2.2. ヒアリングを行った自治体と日程等

	自治体	日時	場所	インタビュー 所属機関	訪問者
①	石川県金沢市	平成28年9月26日	金沢市子ども総合相談センター	金沢市児童相談所	川崎 、川松、山邊
②	神奈川県横須賀市	平成28年9月9日	はぐくみかん	横須賀市児童相談所 横須賀市子ども青少年支援課	川松 、小出、根岸
②	北海道札幌市白石区	平成28年10月24日	白石保健センター	札幌市白石区保健福祉部・健康子ども 課家庭児童相談室 札幌市児童相談所地域連携課	加藤 、川松
④	神奈川県横浜市	平成28年10月28日	横浜市役所	横浜市子ども青少年局子ども家庭課 児童虐待・DV 対策担当	川松 、加藤、富田
⑤	静岡県浜松市中区	平成28年12月15日	浜松市役所	浜松市中区社会福祉課家庭児童相談 室グループ	小出 、川崎
⑥	愛知県名古屋市北区	平成28年9月23日	名古屋市北区役所	名古屋市北区区民福祉部民生子ども 課	川松 、加藤
⑦	大阪府大阪市西成区	平成28年10月19日	大阪市西成区役所	大阪市西成区保健福祉課子育て支援 担当	川松 、川崎
⑧	岡山県岡山市東区	平成28年7月31日	岡山市北区役所	岡山市岡山っ子育成局子ども福祉課 子ども家庭支援係 東区福祉事務所内東区地域子ども相 談センター	安部 、小出
⑨	福岡県福岡市東区	平成28年11月4日	福岡市東区役所	福岡市東区保健福祉センター子育て 支援課	小出 、川崎

(太字：原稿執筆者)

Ⅲ. 結果

1. 政令市アンケート調査結果

(1) はじめに

政令市の区における児童相談体制をヒアリング調査するにあたって、全20政令市における児童相談体制、とりわけ要保護児童対策地域協議会（以下、協議会と記す。）の現状がどうなっているかを把握することが必要であると考えた。

そこで、全政令市に対して、協議会の位置づけを中心としたアンケート調査を実施することとした。調査は平成29（2017）年2月に実施し、全20政令市から回答を得た。以下にその結果を記す。

(2) アンケート結果

①協議会の調整機関が区に置かれているかどうか

各区に協議会が設置されているかどうかを知るために、調整機関が区に置かれているかどうかを尋ねた。

協議会調整機関の区への設置の有無	有	無
	16(80%)	4(20%)

区に調整機関が設置されていない政令市が4市あった。これらの市では、市全域の協議会となっている。その中には、調整機関は市の本庁であるものの、区にも事務局を置いている市が1市あった。

区に調整機関が設置されている場合の担当部署名としては、子育て支援課、子ども家庭相談課などの名称が多かったが、健康福祉課や社会福祉課という場合もあった。

また、区に協議会が設置された年月日を尋ねたところ、平成18（2006）年が最も多く6市あり、次に平成21（2009）年が4市で多かった。

②区では代表者会議を実施しているかどうか

区において協議会の代表者会議を実施している市が13市、実施していない市が7市であった。

区における代表者会議の開催の有無	開催している	開催していない
	13(65%)	7(35%)

先の①の質問で、区に調整機関ではなく事務局を置いている市が区での代表者会議を実施していた。

③区における実務者会議の開催頻度

区における協議会実務者会議の開催頻度を聞いたところ、区に調整機関を置いていない市を含めて、全20市で区の実務者会議が実施されていることが分かった。

区における実務者会議の開催頻度	
月 1 回	9 (45%)
2 か月に 1 回	0
3 か月に 1 回	3 (15%)
4 か月に 1 回	4 (20%)
6 か月に 1 回	3 (15%)
年 1 回	0
不定期	1 (5%)

区における実務者会議を毎月開催している市が9市と半分近くにのぼった。

3か月に1回と回答した市の中にも、区によっては毎月あるいは年8回というところがあると記載されていた自治体があった。

④区における実務者会議の開催形態で工夫している取り組み

自由記述から、取り組みの例を以下に示す。

- ・代表者部会と連携調整部会を置き、代表者部会では構成機関の代表者による情報共有や研修を実施し、連携調整部会では児童相談所と区役所によるケース進行管理を行っている。連携調整部会のうち年3回は動きのないケースの進行管理、それ以外の月（年9回）は新規・終了・動きのあるケースの支援、連携についての確認を実施。区によっては代表者部会に構成機関の代表者だけでなく各機関のメンバーが複数参加して事例検討等を行っている。
- ・区によって実施方法は異なるが、区内の関係機関の代表者による会議に加え、連合町内会単位、中学校区単位、機関別（小・中学校、保育園、病院など）の連絡会を実施。
- ・児童精神科医が隔月で実務者会議に出席してスーパーバイズを実施。
- ・実務者会議を2層構造にして、実務者会議と進行管理会議に分けている。実務者会議では年2回管理ケースを総合的に把握し、進行管理会議では月1回管理ケースの状況フォロー、主担当機関の確認及び援助方針の見直しを実施。
- ・区によっては、中学校区別のエリア別会議を行っている。
- ・全ケースについて検討する会議と、特定妊婦と支援が必要な在宅乳幼児を対象にした会議とに分けている。
- ・ケース数の多い区では、新規・終結ケースと動きのあるケースについて検討。事前に関係課からリストを送付して関わり状況について情報提供してもらう。ケース数の少ない区では、リストは事前を送付するが子どもの状況については当日会議の場で報告する。
- ・実務者会議を補完するため、月1回程度進行管理会議を開催。
- ・定例会議は年3回程度の開催としているが、必要に応じて臨時会を開催できるよう運営要綱に定めている。
- ・小学校区別、中学校区別の会議を開催している（一部の区や一部の校区）。一部の区では、医療機関との会議を開催している。
- ・小学校区別の地域別に会議を開催。

⑤実務者会議において進行管理を実施しているかどうか

実務者会議で進行管理を実施しているか、それとも実務者会議とは異なる場で進行管理会議を実施しているかを尋ねた。

実務者会議で進行管理をしている。	17(85%)
進行管理は実務者会議とは異なる場で実施している。	3(15%)

ほとんどの政令市では、実務者会議の場で進行管理を実施していた。進行管理の場を分けている3自治体での参加機関は、

- ・区と児童相談所
- ・児童福祉、母子保健、児童相談所、障害福祉、教育委員会、警察、児童家庭支援センター
- ・児童相談所と学校関係と保護課

となっていた。

⑥区と児童相談所との連携ルールがあるかどうか

区と児童相談所との連携ルールの有無	有	無
	14(70%)	6(30%)

区と児童相談所との連携に関わるルールは、7割の政令市で策定されていた。

⑦区と児童相談所との共通アセスメントツールがあるかどうか

区と児童相談所との共通アセスメントツールの有無	有	無
	9(45%)	11(55%)

区と児童相談所との共通アセスメントツールがある政令市は半数に満たなかった。ないと答えた政令市の中には以下のような市もあった。

- ・重症度リスクアセスメントツールはあるが、支援の共通アセスメントツールではない。
- ・進行管理や受理会議において虐待の状況により重症度を判断する共有ランク表がある。

(3) 小括

政令市の区における協議会の運営状況について、全20政令市から回答を得た。上記に見るように、区に調整機関が設置されていない政令市が2割存在するものの、実務者会議はすべての政令市の区において開催されていた。しかも毎月開催が45%にのぼっており、活発に活動をしていると考えられる。その中には、中学校区や小学校区でのエリア別開催をしているところがあり、特筆される。

区と児童相談所との共通アセスメントの設定は半数に満たなかった。この点での検討はこれからの課題であると思われる。

アンケート調査結果で政令市全体としての傾向を把握することができた。具体的な取り組みの状況を、次章のヒアリング結果によって個別に把握していきたい。

2. 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（以下、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、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28年度中）

	特 徴	回数		
		代表者会議	実務者会議	個別ケース検討会議
石川県 金沢市	調整機関は児童相談所。 実務者会議や個別ケース検討会議は児童福祉司が担当。 進行管理は児童相談所内で毎月実施。	1	10	20
神奈川県 横須賀市	調整機関は市のこども青少年支援課。 全体会議の他に、実務担当者連絡者会議を4地区で年2回ずつ、その分科会を6地区で年6回ずつ実施。 個別ケース検討会議はサポートチーム会議と呼ばれる。	1	6	136
北海道 札幌市 白石区	区の協議会は市の協議会の分会として位置付け、区に調整事務局を置く。 区の代表者会議の他、区の実務者会議は年3回。	1	3	20
神奈川県 横浜市※1	協議会は市に設置。調整機関は市のこども家庭課児童虐待・DV担当。区には事務局機能を置いている。 実務者会議を各区で開催。事務局を区のこども家庭支援課虐待対応調整チームが担う。 区によっては、小エリア（中学校区など）での会議や所属機関ごとの会議等を実施している。	2	106	1408
静岡県 浜松市 中区	協議会は市に設置。調整機関は市の子育て支援課。 区の実務者会議が代表者会議の性格。 区の進行管理会議は2地区に分けて月1回ずつ開催。	1	2	29
愛知県 名古屋市 北区	市にも区にも協議会があり、区に調整機関を置く。 区の協議会は「こどもサポート区連絡会議」と呼ぶ。 実務者会議は区と保健所と児童相談所の三者により月1回開催。	1	12	10

	特 徴	回数		
		代表者会議	実務者会議	個別ケース検討会議
大阪府 大阪市 西成区	協議会は、「西成区児童虐待防止・子育て支援連絡会議」と呼ぶ。 区の保健福祉課子育て支援担当子育て支援グループに調整機関を置く。 実務者会議として、6 中学校区で地域別ケア会議を毎月開催。	1	67	57
岡山県 岡山市 東区※ 2	協議会は市全体とともに、市内の6 福祉区に「各福祉地区子ども虐待防止地域ネットワーク会議」を設置。 各福祉区に「地域こども相談センター」を設置。 代表者会議は市全体で年1 回と各福祉区で年2 回ずつ開催。 実務者会議は市全体で年4 回と各福祉区で月1 回ずつ開催。 個別ケース検討会議はそれぞれの機関が呼びかけて開催。	13 (2)	76 (12)	335 (29)
福岡県 福岡市 東区	市とともに区に「養保護児童支援地域協議会(要支協)」を設置。 実務者会議は受理会議・進行管理会議(月1 回)の他、校区内ネットワーク会議(小学校区など)、医療機関とのネットワーク会議、ワーカーネット会議など多様に開催されている。	1	52	64

※1 横浜市の回数は市全体の数値。

※2 岡山市東区の回数は市全体の数値であり、() 内は東区における回数。

3. 福岡市東区の取り組み

はじめに

平成28年11月4日に調査メンバー2名で福岡市東区役所を訪れた。

当日のヒアリングには、子育て支援課長とこども相談係長、係員の方に協力をいただいた。他に本庁所管課の係長、係員にも同席していただいている。



図3.1.(左) 東区役所 (右) 東保健所(東区保健福祉センター) 東区HPより

(1) 福岡市の一般的特徴

①福岡市の概要

九州の行政・経済・交通の中心地であり同地方最大の人口を有し、西日本においても大阪市に次ぐ人口を擁する都市である。同市を中心とする福岡都市圏は都市雇用圏として全国第5位の人口を擁し、北九州市(北九州都市圏)とともに形成する北九州・福岡大都市圏は都市単位の経済規模において日本の4大都市圏に数えられる。

九州の北部。日本海(博多湾・今津湾・玄界灘)に面した半月型の福岡平野の大半の部分を市域とする。

市域北部にある志賀島(東区)で発見された金印「倭奴国王印」は、1世紀頃の大陸文化との交流を示す貴重な史料である。3世紀頃の様子を記述したいわゆる魏志倭人伝の記載から、「奴国」は博多付近(後の那の津)との説が有力である。このような記録に残っているという意味では、日本で最も古い歴史を持つ都市と言える。

福岡市の博多湾地域は、古来から、大宰府の外港として日本の外交・貿易の窓口となり、時代が変わっても商人や有力者の本拠地となってきた。自然の良港であるため、悪天候時の船溜まりとしての機能もあったが、壱岐島・対馬伝いで朝鮮半島南部との国際貿易ルートを結ぶ重要中継貿易港の一つであった。

第二次世界大戦後は全国総合開発計画によって九州全体を管轄する政府の出先機関が集中して、地方行政拠点都市としての道を歩んだ。行政機能が集中するに従って民間の事業所なども集まり、九州を代表する商業・業務都市となっている。

福岡空港と博多港を合わせた外国人入国者数は、成田国際空港・関西国際空港に次ぐ、外国人に対する日本の玄関口となっている。また、博多港は外国航路の旅客数日本一を誇る港でもある。

イギリスのグローバル情報マガジン（2016.6.23）掲載の「世界で最も住みやすい25の都市」では世界第7位にランクされている。評価理由として、同誌では次のようにまとめている。

「福岡は、人口の増加率が日本で最も高く（現在150万人）、港はクルーズ船の寄港地として一番人気がある。モノの値段は手頃で、食事もおいしい。自転車で動き回るのにちょうどいいコンパクトなサイズで、海も山も車ですぐだ。」

福岡市は夜間にゴミを収集しているが、これも福岡市が住みやすいと言われる理由になっている。行政サービスの経費はかかるが、市民からの支持も高いようだ。

住みやすい環境を反映してか人口増加率が政令市の中で第一位となっている。

また、出生率（人口1,000人あたりの出生数）も全国と比較すると高い状況にある。

②東区の概要

東区は、市の北東部に位置し、北は博多湾の北辺に位置する砂州である海の中道・陸繋島である志賀島西側に半島状に伸びた先端には志賀島がある。

東区は市の中心部に近いこともあって、ベッドタウンとして発展してきており、7つの行政区の中で最大の人口を擁する区となっている。周辺市町の転入も多く、最近10年間の人口の推移をみると、総人口・児童人口共に増加傾向にある。出生数が死亡数を上回っ

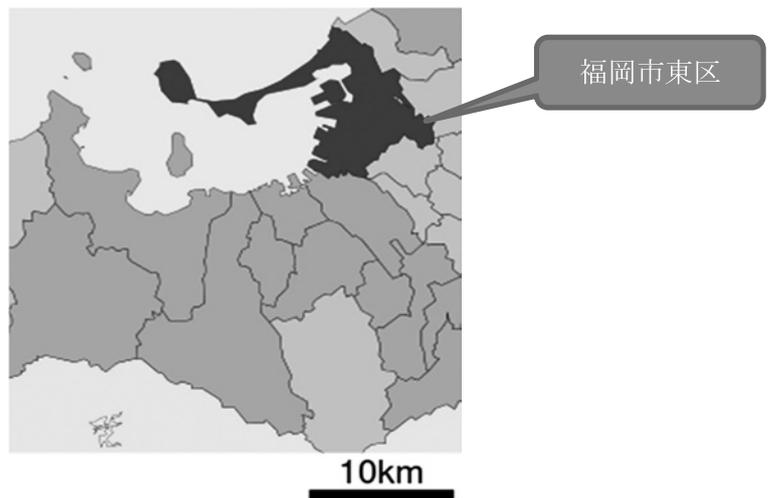


図3.2. 東区の位置

ており、また住民の転入も多い。九州大学跡地等への新たな住宅建設が見込まれており、今後も人口の増加傾向が続くとみられている。

外国人が市内の他区よりも多く居住している。区内や近接地域には複数の大学（九州大学や九州産業大学等）があり、外国からの留学生が多く居住していることが大きな要因となっている。

③基本情報

人口や子どもの所属機関数などの基本情報は以下の通りである。

表3.1. 人口等

人口	307,847人	28年4月現在
世帯数	143,118世帯	28年4月現在
出生数	3,058人	27年（1～12月）
児童人口	52,886人	28年4月現在
面積	69.36 km ²	

表 3.2. 所属機関数等

保育所数	認可園 65 カ所	無認可 20 カ所	28 年 4 月現在
幼稚園数	公立 2 園	私立 20 園	28 年 4 月現在
小学校数	公立 29 校	私立 0 校	28 年 4 月現在
中学校数	公立 15 校	私立 0 校	28 年 4 月現在
高等学校数	公立 3 校	私立 5 校	28 年 4 月現在
学童保育数	27 カ所		28 年 4 月現在

(2) 子ども家庭福祉行政

① 児童相談部門の体制

東区の児童相談部門は保健福祉センター子育て支援課（26名の人員体制）が担っているとの事前情報があった。しかし改めて説明を聞いてみると、子どもの相談や要保護児童対策地域協議会事務局の役割を実質的に担っているのは、その中でこども相談係の職員（9名の体制）ということであった。

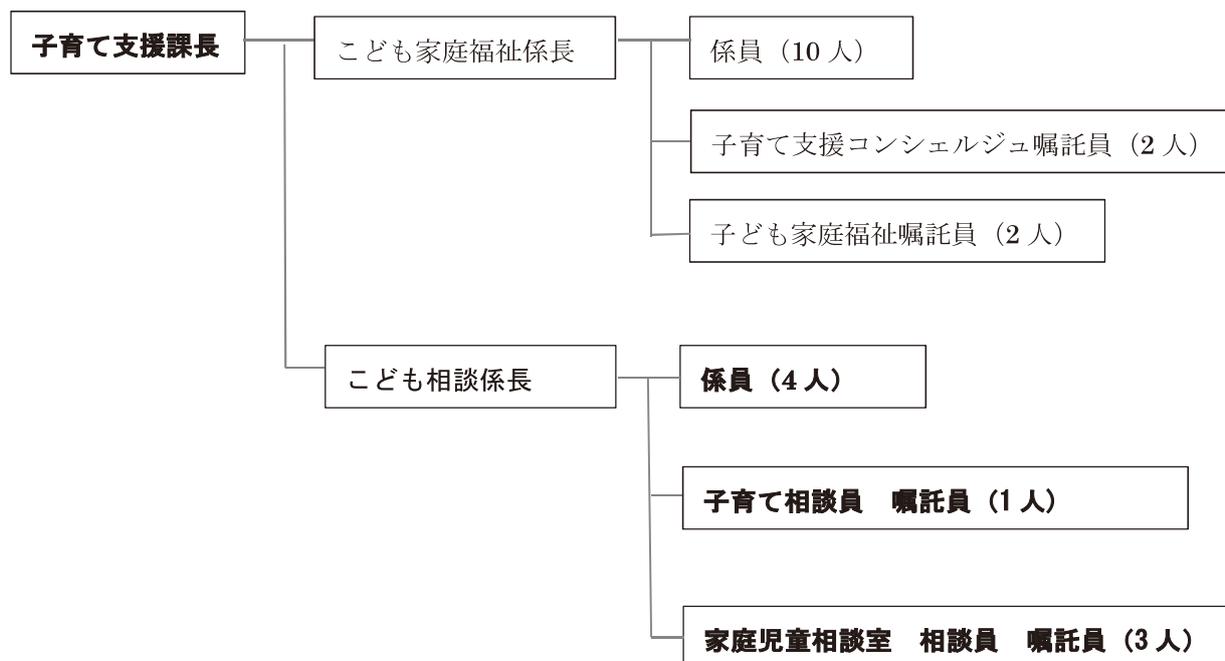


図3.3. 保健福祉センター子育て支援課の組織図

子育て支援課の中では、子育て支援課長とこども相談係長は、児童相談所での相談業務経験があり、他に専門職としては、こども相談係の係員2名が保育士、1名が社会人採用の福祉職が配置されている。

職員は、平均3年間で異動する。東区でも現職で最も在職年数の多い係員が3年目であり、1年目の職員もいる。

東区では、相談対応にあたっては小学校区を単位として考え、29の小学校区を4人の係員で分担している。小学校区を単位としている理由を尋ねると、元々福岡市の最小行政単位が小学校区であるこ

とや、民生委員など地域の支援者との連携でも小学校区の方を単位とする方がよいとのことであった。

児童相談所との人事交流も進んできており、東区では現在、子育て支援課長とこども相談係長が児童相談所経験者となっている。他区でも、係員を含めて児童相談所経験者が配置されるようになってきている。

職員研修（集合研修）は、本庁が中心になって企画・実施している。

②児童家庭相談の状況

a) 虐待相談件数と虐待種別

表 3.3. 東区保健福祉センター子育て支援課 児童虐待対応件数
（*児童相談所への援助依頼件数は統計上なし）

	虐待対応件数	内訳				児童相談所への援助依頼	児童相談所への送致
		身体的虐待	ネグレクト	心理的虐待	性的虐待		
2014年度	58	17	24	14	3	—	4
2015年度	91	31	36	20	4	—	1

虐待対応件数は2014年度～2015年度にかけて大きく増加している。人口が同程度の他自治体と比較して91件という数値が特に大きいわけではないが、人口増加や生活保護世帯の増加等を反映しての虐待件数の増加で、対応に日々追われているとのことであった。

虐待の種別としてはネグレクトが多く長期にわたってのかかわりになっている。係員それぞれが重篤なネグレクト事例を複数抱えているとのことでもあった。

児童相談所送致件数は少なく、援助依頼件数も統計に計上されていないが、ケース協議は日常的に頻繁に行われており、児童相談所職員との同行訪問も行われているとのことであった。

b) 子ども家庭相談全体の状況（2015年度）

表 3.4. 東区保健福祉センター子育て支援課 相談種別相談件数（2015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					
件数	91	368	4	5	2	298	70

養護相談のうち、その他の相談が368件と多い。この点について確認すると、若年出産や養育不安、親の精神疾患等による養育のハイリスクケースが計上されているとのこと。三世代にわたって生活保護などの支援サービスを活用しながら支援を続けているようなケースもあるとの話であった。

c) 経路別相談件数

表 3.5. 東区保健福祉センター子育て支援課 経路別相談件数 (2015年度)

経路	家族・親族	行政	学校	医療機関	近隣・知人	保育所	児童委員	その他
件数	544	155	49	21	26	14	7	22

d) 援助方針別件数

表 3.6. 東区保健福祉センター子育て支援課 援助方針別件数 (2014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	496	68	9	10	3

児童相談所への送致は、虐待ケースよりもそれ以外のケースの方（虐待以外の養護ケース）が多い。

③子育て教室

福岡市は地域子育て支援にも力を注いでおり、区内3か所の「子どもプラザ」を拠点としての子育て相談や、「虐待の未然防止」につなげるため、区役所や「子どもプラザ」などで、年間を通して子育て教室を実施している。

子育て教室の募集は、市政だよりや育児相談等を受けた人や保健師等からの紹介などにより、講座の内容としては表3.7. に示す通りである。

受講者のアンケートでは「育児に役に立った」「イライラしなくなった」との結果が出ているとのことであった。

表 3.7. 各子育て教室の状況（平成27年度）

	講座回数	参加人数	延べ人数
B P	4	41	128
N P（ノーバディズパーフェクト）	2	24	88
Eトレ（効果的なしつけ）	2	14	98

- 「B P」：初めて育児を行う母親を対象とした子育て教室。2か月～5か月の第1子を対象としている。1講座4回連続を年間4講座、延べ16回実施している。
- 「N P（ノーバディズパーフェクト）」：親が育児の困りごとや喜びを話しあう子育て教室。1歳～5歳就学前の子育てをしている保護者を対象としている。1講座8回連続を年間2講座、延べ16回実施している。
- 「Eトレ（効果的なしつけ）」：叩かないで効果的なしつけ方法を学ぶ子育て教室。3歳～小3までの子育てをしている保護者を対象としている。1講座7回連続を年間2講座、延べ14回実施している。

（3）東区要保護児童支援地域協議会

福岡市においては、要保護児童対策地域協議会の名称が「要保護児童支援地域協議会（要支協）」というように「対策」の代わりに「支援」という言葉が用いられているのが特徴である。

東区要保護児童支援地域協議会は、基本的には代表者会議、実務者会議、個別ケース検討会議の三層構造となっているが、特徴的な点は実務者会議として位置づけられている会議の多様性である。医療機関とのネットワーク会議や小学校区単位で開催される会議が実施されている。



図3.4. 東区要保護児童支援地域協議会組織図

①代表者会議

協議会が円滑に実施されるための環境整備や、円滑な運営を確保するための構成団体の代表者による会議。年1回年度初めに開催。

以前は年2回実施していたが、会議の有効性が検討される過程で、代表者会議2回を1回とし、実務者会議を増やす方向になったとのことであった。

会議の前に構成機関に対し虐待防止の取り組みを調査したものを一覧表にまとめ、会議の場で新たな取り組みを含めて発表してもらう等の工夫をしているとのことであった。また、医療機関等が出席しやすいように、会議の時間帯が午後7時からの開始となっていることも特長のひとつである。

②実務者会議

実務者会議の位置づけで実施されている会議としては、受理・進行管理の目的で実施されている会議の他に、校区や地域において開催される会議として、医療機関とのネットワーク会議、スクールソーシャルワーカーや社会福祉協議会のコミュニティソーシャルワーカーなどが参加するワーカーネットワーク会議がある。医療機関とのネットワーク会議では、会議の前に各機関で困っている状況等を調査し、当日に協議を行っている。また、連携がうまくいった事例の紹介も行われている。その他に、支援を行うために必要な研修会が実施されている。平成27年度、実務者会議は56回開催されている。

a) 受理会議・進行管理会議

受理後の対応や進行管理を目的として、月1回開催されている。参加機関としては、保健福祉センター各課（保健福祉センター長、子育て支援課、健康課、地域保健福祉課、保護課）と児童相談所（子ども総合相談センター）、スクールソーシャルワーカー、社会福祉協議会のコミュニティソーシャルワーカーなどとなっている。

b) 校区内のネットワーク会議

特定の小学校、中学校等の校区や療育センターのエリアで実施されている会議で、支援の必要な児童の情報共有を行っている。学校・保育園・児童委員・保護司・児童相談所や区の職員などが参加する。1学期に1回で年間3回開催している場合が多いが、校区によっては月1回実施されている地域もある。

c) 医療機関とのネットワーク会議

産婦人科と保健福祉センターとの会議が年1回、小児科と保健福祉センター、児童相談所との会議が年1回実施されている。現状についての情報交換や事例紹介、連携についての協議が行われている。

産婦人科、小児科とも東区内の民間病院、総合病院等が参加しており、特に産婦人科は区内の全てが参加している。医師の他に看護師・助産師・ソーシャルワーカーなどが参加している。

医療機関が参加しやすいように、会議は夜間（19:00～）に実施されている。

d) ワーカーネット会議

28年度から始まった会議で年4回実施されている。スクールソーシャルワーカーや社会福祉協議会のコミュニティソーシャルワーカー、保護課の健全育成相談員（委託）等が参加している。スクールソーシャルワーカーは月1回の受理会議にも参加しているが、時間の制約もある中、事例相談の時間をとることや発言の機会を確保することが難しいため、別に新たなネットワーク会議が立ち上がった。

また、社会福祉協議会のコミュニティソーシャルワーカーは、「こども食堂」等の地域の社会資源を活用する上で協力してもらえているということであった。

保護課の健全育成相談員は、生活保護世帯の子どもが高校進学する場合の奨学金の相談等を行っているが、東区の虐待ケースの多くが生活保護受給世帯であることから、支援ネットワークには必須のメンバーであるとのことであった。

e) 研修会・講習会

要保護児童支援地域協議会の構成団体向けの研修を、子育て支援課が中心になって実施している。平成27年度は7回実施されている。

③個別ケース検討会議

平成27年度は計46回開催されている。提出ケースの過半数が虐待・ネグレクトであるが、それ以外の要保護・要支援ケースも半数弱ある。

④ケース協議、進行管理

東区では校区を単位として進行管理が行われている。29の小校区を4人で担当しており、それぞれの担当者が会議提出資料を作成し、会議の前に決裁する。

会議資料は、新規受理票に進行管理表を継ぎ足していく形式になっていて、受理時点からの問題の経過と対応の流れが把握しやすいようになっている。

受理会議・進行管理会議は月1回（午前中の3時間程度）開催されている。会議ではまず新規受理ケースの報告・討議が行われ、その後に進行管理中のケースの検討が行われる。基本的には要支協で対象としているケースがすべて進行管理会議に提出される。月に30程のケース世帯、多い時には50を超すケース世帯の協議を行っている。

⑤児童相談所との連携

児童相談所との連携では、次のような話があった。

- ・虐待重症度についての判断基準表（区が作成）に基づき、軽度～中度の虐待については区で対応することにしている。
- ・月1回の受理会議には必ず児童相談所職員が参加し、一緒に協議を行っている。必要があれば協働し、同行しての訪問調査や支援も行っている。

・同じ政令市の職員なので、児童相談所とは人事での交流があり、区の児童相談所経験者が仲立ちとなって業務の調整役を担うこともできている。

しかし、児童相談所も多忙な中で、早い段階からともにアセスメントを共有し支援を協働することができているケースばかりではない。特にネグレクトケースでは、区の危機感が共有されにくいこともあるとのことであった。

表 3.8. 進行管理票（様式の一部）

児童氏名 (年齢)	校区:			
会議年月日	状況	【重症度】	【処遇内容】	【進行管理】
		生命	児相送致	1ヶ月
		重症	児相連携	3ヶ月
		中度	介入体制 の維持	4ヶ月
		軽度	関係機関に よるモニター	6ヶ月
		虐待なし		終結

(4) 東区の取り組みの特徴

福岡市の特徴として、小学校区を行政の最小単位としていることや、地域子育て支援に力を入れていることなどがある。そういった土台の上に、東区はさらに上積みをして、先進的とも言える取り組みを行っている。

①多様な切り口でのかかわり（実務者会議の多様性）

要保護児童支援地域協議会の実務者会議に見るような多様な地域・機関のネットワークの構築は東区に特徴的なものと言える。医療機関とのネットワーク会議、スクールソーシャルワーカーや社会福祉協議会のコミュニティソーシャルワーカーとのワーカーネット会議、校区での会議等、機関の特性や職種の特性、地域の特性といった異なった切り口でのかかわり方ができるようにネットワークが構築されている。

自治体によっては、代表者会議だけでなく実務者会議も形骸化しているとの声を聞くことがあるが、東区の場合には、元々あったネットワークを発展させるか、ニーズを掘り起こして形にしてきたという過程を経てきているため、協議も活発に展開されている。

性格の違うネットワークを組み合わせることで、情報を把握しやすくなるし、支援につなげやすくなっているのではないかとのことであった。

②校区での取り組み

校区での取り組みは、前述の実務者会議の多様性に含まれるものではあるが、東区では以下の通りに実施されている。

東区内には、子どもたちの問題に向き合うために、地域や関係機関に呼びかけて協議をしていた学校があり、そこで培われたネットワークを実務者会議に位置付けたという経緯がある。課題を多く抱え問題意識の高い学校では、学校が段取りをし、月1回の会議を開催している。進行管理も校区内で行っているということであった。

こういった取り組みは、すべてを一律に網羅するよりも、できるところから少しずつ広げていくといったやりの方が、無理なく実質を伴ったネットワークになるのではないかとも思われる。

③予防的支援

東区では子育て相談や子育て教室を通して予防に重点を置いている。

職員はケースワーク業務に忙殺される合間を縫って研修に参加しトレーナーの資格をとって子育て教室の事業を運営している。忙しいのだから事業をやめたらどうかとの声も聞かれるとのことであったが、受講してよかったとの母親たちからの声を聞くと事業を埋没させたくないとの思いが強くなるとのことであった。

虐待された子どもの数は数えられるが、虐待を予防した子どもの数は数えられない。けれども、予防的な支援としてしっかりと位置付けていきたいとの強い思いが伝わってきた。

(5) 課題

①業務量増加への対応

人口、児童人口の増加や課題を抱えた世帯の増加を反映して、新規ケースが増加し、対応すべき全体の件数も累積して増えている。今後も増加が見込まれる中で、人材の質の充実を含めた相談体制の強化や、地域・関係機関との連携強化が課題となっている。

②ネグレクトケースの支援と機関協働

ネグレクトケースは区で受理し、支援サービスにつなげているが、在宅支援では行き詰ることもある。そういった場合には児童相談所に一時保護等での協力を依頼するが、なかなか一時保護に至らないことが多い。ネグレクトについては危機感（アセスメント）が共有しにくいという課題がある。

③要支協外機関との連携

要支協に参加している機関・地域との連携はうまくいっているが、それ以外の機関・地域との連携に課題を残している。例えば、ヘルパーの事業所や断酒会、市外の団体などと連携の必要性を感じることもあるが、守秘義務等の問題により、連携が難しいという状況にある。また、精神疾患を抱える保護者が多い中、精神科医との連携も課題となっている。

(文責 小出 太美夫)

4. 岡山市東区の取り組み

はじめに

岡山市東区のヒアリングは、平成28年9月5日午後をお願いした。当日は、小出、安部の2名が岡山市役所を訪ね、市からは本庁及び東区の担当者のお二人に対応していただいた。

岡山市は、子ども家庭相談が市町村業務になった2005(平成17)年以降に政令指定都市になった点と、児童相談所と区役所の仲が良いという評判からヒアリングをお願いした。

(1) 岡山市の一般的な特徴

岡山市のホームページ及び当日のヒアリング資料から、①岡山市の概要、②東区の概要、③基本情報を確認する。

① 岡山市の概要

岡山市は旭川と吉井川が瀬戸内海に注ぐ岡山平野の中央に位置し、南部は地味豊かな沃野、北部は吉備高原につながる山並みがひろがっている。

温暖な瀬戸内海特有の風土により、春秋は快晴の日が多く、冬は厳しい季節風を中国山地がさえぎって積雪をみることはまれである。夏本土を襲う台風も四国山脈が防壁になって勢力が弱められ、影響が比較的少ないなど、自然環境は非常に恵まれている。

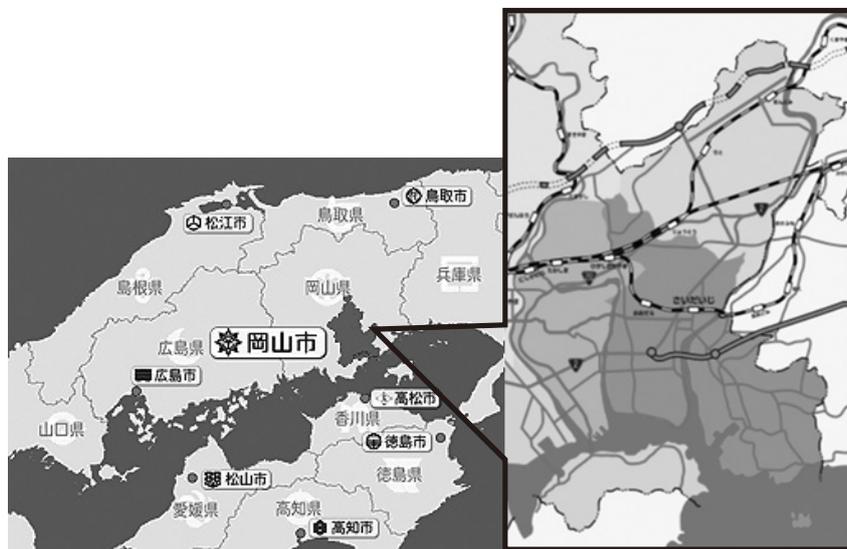


図4.1. 岡山市と東区の位置 (岡山市のホームページより)

岡山市は古代より吉備文化の発祥地として栄え、市西部には造山古墳をはじめ、今も多くの史跡が残っている。中世には石山城が築かれたが、備前の中心地は福岡(現・長船町)にあり、現在の岡山の地はあまり開けてはいなかった。

天正元年(1573年)、戦国武将宇喜多直家は沼城(現・上道地区)から石山城に居城を移すと城を大改修し、同時に城下町の建設に着手した。直家の子の秀家もこの事業を引き継いで、岡山城を完成

させるとともに城下町の拡張整備に努め、岡山発展の礎を築いた。

宇喜多秀家は関ヶ原の合戦で敗れ、替わって小早川秀秋、次いで池田家が藩主となった。寛永9年(1632年)には池田家同士の国替えで、名君の誉れ高い池田光政が31万5千石で藩主となり、学問の奨励や藩政の改革などに功績を残した。その子の綱政は、元禄13年(1700年)に日本3名園のひとつ後楽園を築いた。その後は代々池田家が藩主となり明治維新を迎えた。

明治4年に廃藩置県の令が発布されると岡山に県庁が設置され、明治22年6月1日、面積5.77平方キロメートル、人口47,564人で市制を施行、「岡山市」が誕生した。以後、山陽鉄道の開通や第六高等学校・医科大学の開学などもあって、岡山市は政治経済はもとより、交通、教育文化、医療などさまざまな都市機能を備えた中心都市として発展してきた。

昭和20年6月29日の大空襲により、市の中心部は一夜にして焦土と化した。戦後直ちに復興事業に着手し、市民の復興への熱意もあって市勢は飛躍的に回復した。昭和47年には山陽新幹線が開通し、一躍、「ひかり都市」として脚光を浴びることとなった。また、昭和44年から50年にかけて周辺1市7町3村と合併し、人口は50万人を突破した。

その後、瀬戸大橋、岡山空港、山陽自動車道、岡山自動車道など広域高速交通網の整備が進み、中四国地方の中核拠点都市として発展を続けている。平成17年3月22日には御津町・灘崎町との合併、さらに平成19年1月22日には建部町・瀬戸町との合併により、人口約70万人、面積789.92平方キロメートルを擁する新「岡山市」が誕生した。

そして平成21年4月1日、全国で18番目の政令指定都市に移行した。

近畿と九州を結ぶ東西軸と山陰と四国を結ぶ南北軸の拠点に位置し、その結果、転入してきた要保護児童家庭が住み続ける傾向にある。

②東区の概要

現在の岡山市東区は、政令指定都市となる前に、昭和44年に旧西大寺市と、昭和46年に旧上道町と、平成19年に旧瀬戸町と合併した地域である。

そのため地元根付している人が多く、三世同居や近くに親族がいるなど地域のつながりも強く、岡山市の中心市街地とは違う状況である。転出入は少なく、転出しても戻ってくるケースや他地域から転入して住み続けるケースが多いが、ネグレクトケースが多く支援が長期化する傾向がある。

③基本情報

人口や子どもの所属機関数などの基本情報は以下の通りである。

表 4.1. 人口等 (平成28年4月末現在)

	岡山市	うち東区
人口	707,908	96,496
児童人口	119,585	15,613

表 4.2. 子どもの所属機関数（平成28年4月末現在）

	岡山市	うち東区
保育所	120	16
認定こども園	9	3
幼稚園	79	19
小学校（公立）	91	20
小学校（私立）	3	0
中学校（公立）	40	6
中学校（私立）	5	1
児童館	23	4
学童保育	90	20

（2）子ども家庭福祉行政の特徴

以下はヒアリング資料及びインタビューによる。

①福祉区

岡山市は4つの行政区に分かれているが、北区と南区をそれぞれ2つに区切り、6つの福祉区（社会福祉法改正後も福祉事務所の所管区域の通称として使用）が設置されている。福祉区は政令指定都市移行前から設けられ、福祉事務所、保健センターがあり、民生委員協議会、愛育委員会、栄養改善協議会なども福祉区単位で活動している。

各福祉区での子ども家庭相談の窓口は「地域こども相談センター」と称し、福祉区を管轄する保健福祉局東区福祉事務所福祉振興係と本庁の岡山っ子育て局こども福祉課の兼務となっている。

注：福祉事務所は政令指定都市移行時に区役所に位置付けられたが、平成27年度から機構上は本庁（保健福祉局）の出先機関の位置づけとなった。

②職員体制

福祉区の職員体制は、専任・正職員として担当係長と副主査及び主任がおり、担当係長は業務全体のとりまとめ役として社会福祉主事の任用資格のある行政職が配置されているが、主任の中には児童福祉司職として専門職採用された職員も配置されている。

嘱託で週4日勤務の職員としては、教育委員会からも併任され、スクールソーシャルワーク的な仕事をしている「子ども相談主事」が配置されている。また福祉事務所の家庭相談員から移行した「家庭女性相談員」、母子相談員から移行した「母子父子自立支援員」が各区に配置されており、おおむね7人体制で対応しているが、人口に比例して人数が違う。

表 4.3. 調整機関担当部署の職員数 (H28.4.1 現在)

	岡山市	うち東区
所属職員	45	6
常勤職員	15	2
非常勤職員	30	4
専門職 (再掲)	41	6

表 4.4. 専門職の職種 (H28.4.1 現在)

	岡山市	うち東区
児童福祉司	5	1
児童福祉司任用資格	9	1
教員	14	2
社会福祉士	2	0
保育士	10	2

③虐待相談件数

岡山市は政令指定都市なので、こども総合相談所 (児童相談所) 分と地域こども相談センター (福祉区) 分を一括して説明する。

年齢区分では、地域こども相談センターが就学前の割合が5～6ポイント多く、小学生以上はこども総合相談所の割合が多くなる。

相談種別では両者とも同じような傾向を示すが、地域こども相談センターのネグレクトの割合が6ポイント多く、その分他の種別の割合が1～3ポイント低い。なおネグレクトの割合が地域こども相談センターで約63%と高いのは、心配な状況が早めに通告されていると思われる。

相談経路では、警察はすべてこども総合相談所に、保健所・保健センターや保育所、民生児童委員はほとんど地域こども相談センターに通告するなど、通告先が明確な機関があった。一方、学校や医療機関は、こども総合相談所と地域こども相談センターの両方に通告が行われており、通告内容によって通告先を選別しているともうかがわれる。なお、保健所と産科医療機関との連絡会があり、心配なケースの通告につながっていると思われる。

表 4.5. 所属別の虐待の種類と相談経路

	合計	虐待の種類				相談経路						
		身体的虐待	性的虐待	心理的虐待	ネグレクト	児童相談所	福祉事務所	保健センター等	学校等	家族等	近隣等	その他
地域こども相談センター合計	368	57	0	81	230	27	52	55	109	43	9	73
(うち東区)	(46)	(11)	(0)	(6)	(29)	(2)	(6)	(6)	(18)	(1)	(0)	(13)
こども総合相談所	315	58	2	75	180	8	36	7	72	74	18	100
	(100%)	(18.4%)	(0.6%)	(23.8%)	(57.2%)	(2.5%)	(11.4%)	(2.2%)	(22.9%)	(23.5%)	(5.7%)	(31.7%)

(3) 要保護児童対策地域協議会

①経緯

岡山市では平成15年1月に「岡山市子ども虐待防止ネットワーク協議会」を、平成15年5月に「各福祉地区子ども虐待防止地域ネットワーク会議」を設置した。

平成21年4月に政令市移行に伴い「こども総合相談所（児童相談所）」を設置し、各福祉区に福祉事務所の家庭児童相談室を強化する形で「地域こども相談センター」を整備すると同時に従来のネットワークを発展的に解消し、「岡山市要保護児童対策地域協議会」を設置した。

②各種会議

a) 代表者会議

市代表者会議は年1回（平成27年度は8月）開催、地区代表者会議は各センターで年2回（7月と2月）、合計13回開催している。

ただ市の代表者会議は参加者が30機関以上になり、実務者会議から吸い上げた課題を具体化して各機関が出来ることを協議していただきたいが、会議の場ではなかなか積極的な意見交換ができない現状がある。

各福祉区では、1回目は人事異動等で初めての方もいるので顔合わせと今年度の方針、2回目は年度末に開催し、状況報告や事例検討を行っている。2回開催することで福祉区の状況を理解してもらったり、事例を通してまだつながっていない機関との連携ができたりする。

ただ、地域によって課題が明確にされているところとそうでないところもあり、担当者の意識統一に苦慮している。

b) 実務者会議

市実務者会議は年4回（5月、7月、10月、3月）開催している。保健所、こども総合相談所（児童相談所）、保育幼児教育課、教育委員会指導課、調整機関であるこども福祉課で集まり、市役所内の課長補佐や係長クラスも含めて20人くらい参加し、地区から出てきた課題の検討や、ルール作り、体制作りを考えている。岡山市には組織を横断した会議を作る伝統があり、個別事例からシステムを考え、現場の声から議論が始まる。

地区実務者会議は、地域こども相談センター、保健センター、こども総合相談所、教育委員会指導課、こども福祉課（本庁）が各福祉区にて毎月1回定期開催し、年間72回である。内容は主に進行管理と個別事例の検討である。

地域こども相談センターでは3か月に1回、すべてのケースの進行管理をしている。毎月全ケースの3分の1ずつ見直すが、東区では1回80~90ケースを実施。1回2時間を設定し、新規と終結を紹介し、継続ケースはピックアップしながら検討する。

進行管理は関係機関に事前にリストを送付し、状況を記入したデータを返送してもらい、事務局がそれを資料化している。福祉区によりケース数に差があり、準備の事務量の多さから職員が疲弊

している。

c) 個別ケース検討会議

個別ケース検討会議は随時開催で平成27年度は355回開催された。その概要は表4.6.の通りである。

個別ケース検討会議はこども総合相談所や地域こども相談センター、保健部門の主催が多いが、医療機関（産科、精神科、小児科）や学校、施設等からの開催の呼びかけで行っている会議も多い。なおその他の主催者としては、NPOや福祉サービス事業所などがある。当事者として参加するのは、保護者が精神科に受診していたり特定妊婦が多い。

表4.6. 平成27年度個別ケース検討会議

	地域こども相談センター	こども福祉課(本庁)	こども総合相談所	保健センター・健康づくり課	学校・園・教育委員会	医療機関	施設	当事者	その他	合計
開催件数	66	0	101	23	46	89	8	0	22	355
出席人数	407	16	331	246	653	494	182	139	463	2,931

なお医療機関や学校の主催が多いのは、主催した方が自所の都合や連携を求める機関を呼びやすいためと思われる。また開催した結果、関係機関との連携ができる、担当者の精神的な負担を減らせるなどのメリットを感じて、何回も開催するところも出てきた。

(4) 地域こども相談センターでの対応

①受理とケース登録

事例への対応は通告を受けたところが行うのが基本である。関係機関には『まず地域こども相談センターへ』と紹介しているが、緊急や夜間、重篤事例はこども総合相談所への通告が多い。地域こども相談センターで受理した事例も必要と判断した時にこども総合相談所に連絡すれば緊急保護など、すぐに対応してくれるため、対応に困ることはない。

受理ケースはスーパーバイザー（後述）も参加する「受理支援検討会議」で支援レベルの決定や最終も検討している。支援レベルは、レベル1（要支援）、レベル2（軽度）、レベル3（中度）、レベル4（重度）、レベル5（最重度）と5段階に分かれている。平成26年度までは、少しでも心配な様子がある場合にはレベル2（軽度）として受理するケースが多かったが、平成27年度はハイリスク（支援レベル1）や養護ケースの受理が多かった。

なお地域こども相談センターの業務マニュアルはあるがケースを見立てるための共通のアセスメント表の使用を義務化していないため、ケースの見立てに各区でバラツキが生じたり、新任職員が戸惑

うことがある。

またこども総合相談所だけの事例は地域こども相談センターの進行管理台帳には記載しないが、こども総合相談所から地域での支援が必要と紹介されるケースや子どもの施設退所が近いケースは両方で受理し、福祉地区要保護児童対策地域協議会の進行管理台帳に記載する。

②スーパーバイザー

本庁のこども福祉課に児童相談所OBのスーパーバイザーを配置し、各福社區の支援会議等に派遣し、必要な時には個別ケース検討会議にも出席している。児童相談所と福社區の両方の立場が分かり、こども総合相談所（児童相談所）との連絡や市の要保護児童対策地域協議会の運営を助言してもらったりしている。その結果、役割分担も良好になっている。

特に政令指定都市になって地域こども相談センターで対応が必要になった時、もともと福祉事務所の家庭相談員はいたが、どのように児童相談所と役割分担するのかや地域でやれる限界などの見極めにスーパーバイザーの存在がとても役に立った。

現在もその役割をお願いすると同時に、全部の地域こども相談センターに出向くので、市全体の対応の統一性の担保にも役に立っている。

③進行管理

前述のように地域こども相談センターに福祉事務所、保健センター、こども総合相談所、教育委員会指導課、こども福祉課（本庁）の5機関が毎月1回集まり、すべての事例の見直しを3か月に1回行っている。新規ケースの紹介と終結は必ず全ケース行い、継続ケースは気になる事例を中心に行う。

④こども総合相談所（児童相談所）との関係

平成21年の政令指定都市移行に伴ってこども総合相談所（児童相談所）が設置され、区役所も開設された。しかしそれ以前に福祉事務所が6か所あり、区役所設置後も6か所の福祉事務所の所管地域がそのまま6つの福社區として組織された。

また児童福祉司や心理の専門職採用も政令市移行後に始まったが、6年たって経験を積み、こども総合相談所と地域こども相談センターのお互いの仕事に分かってきた。これには両方を経験する人事異動の影響も大きい。例えば今回ヒアリングを行った東区の担当者は前職場はこども総合相談所であった。

お互いに『相手を大切にしないと自分が大変になる』という意識があると思われる。こども総合相談所と地域こども相談センターとの役割分担のアセスメントシートやマニュアルはないが、毎週の受理支援検討会議や実務者（進行管理）会議で、『もう少し～となったら児童相談所で』などの話になっており、ある程度うまく役割分担ができています。そのため地域こども相談センターからこども総合相談センターへの送致は平成27年度1件しかない。地域こども相談センターから電話で連絡した内容をこども総合相談所で判断して受理して一時保護に動いたり、要請には気軽に対応してくれている。

(5) 要保護児童対策地域協議会運営上の工夫

①周知

地域子ども相談センターが行う調査や個別ケース検討会議の場で、情報の取り扱いの周知と同時に、要保護児童対策地域協議会の説明を行って、要保護児童対策地域協議会の意義を説明している。

また「子どもを守る庁内ネットワーク会議」を開催し、子育て家庭や子どもにかかわりのある部署の課長級の職員を招集し、要保護児童対策地域協議会や子ども虐待の相談窓口、支援体制について周知を行っている。

②情報共有

庁内の電子ネットワークシステムを使い、子ども家庭相談だけでなく、住民基本台帳情報などさまざまな情報を調整機関が随時共有できるようにしている。

③業務連絡会議

6つの地域子ども相談センターの正規職員と本庁の子ども福祉課の職員がおおむね月1回集まり、各福祉区の課題や工夫を話し合う場を設けている。またこの場で県外研修の復命報告を行い、資質の向上や意識の統一、対応の検討を行っている。ただ地域子ども相談センターでの対応が忙しく、なかなか参加できない場合もある。

④資質向上に向けて

前述のように本庁に児童相談所OBが配置されており、地域子ども相談センターでの実務者会議や個別ケース検討会議に参加することで、日常的なスーパーバイズ体制を作っている。

そのほかに年度当初に子ども総合相談所で行う新任・転入職員研修に地域子ども相談センターの職員も参加し、基礎知識を獲得すると同時に、子ども総合相談所の業務についても理解している。

(6) 岡山市の課題

岡山市の担当者は以下の3点の課題を挙げた。

①業務量の過多

全国で起こっていることではあるが岡山市でも福祉区（区役所）での子ども家庭相談と要保護児童対策地域協議会の調整機関の業務量が増加の一途をたどり、対応に苦慮している。特に毎月開催される実務者（進行管理）会議のために、関係機関に事前にリストを送付し、返送された子どもや家庭状況を資料化する作業が負担になっている。

そのため政令指定都市では児童相談所と区役所内で庁内電子ネットワークは構築されているので、せめて保健や生活保護、障害福祉などの庁内部署だけでもデータの直接入力ができないかと思われる。

また現在は職員みんなの個人的な努力で地域子ども相談センターも子ども総合相談所の関係は良好

で適切な対応が行われているが、現状でも過重な業務量に見合った職員の配置と、福祉専門職の数が不足する中での職員の資質の向上が課題である。

②アセスメントシートの必要性

現在岡山市は、児童相談所OBのスーパーバイザーが各地域こども相談センターでの毎週1回の受理支援検討会議や毎月1回の実務者（進行管理）会議に出席して、虐待レベルの統一や支援方法の共有を図っている。

しかし長期的に見た場合、OBの人事異動や新人育成のためにも適切なアセスメントシートの作成が必要と思われる。

③代表者会議の充実

市も福祉区でも代表者会議を開催しており、それぞれに存在意味はあるが、参加機関からの積極的な発言は少なく、せっかく多くの機関が参加される機会を活かした内容への転換を希望している。

ただ参加機関によっては頻繁な人事異動で参加者が毎年入れ替わるなど、会議としての議論の積み上げが困難という構造的な課題を持つのが代表者会議である。そのため参加した機関が他の参加者に説明する機会を設けて主体性を持ってもらうと同時に、参加機関の活動内容を小冊子等にまとめて、社会資源名簿として作成することは可能かもしれない。

（7）岡山市の取り組みの特徴（まとめ）

ヒアリング及び資料等から次のような点が特徴と考える。

①政令市のメリット

今年度は政令指定都市のヒアリングを行なった。一般論として政令指定都市は、行政区（区役所）を持っており、都道府県が持つ児童相談所と子ども家庭相談を担い、サービス提供や日常的な支援を行う市町村業務を同一組織で行える点が特徴である。そして人事異動で両方の業務を担当することも可能なため、お互いの立場が分かりやすいメリットがある。

また政令指定都市も市なので、都道府県のように他の市町村に業務を回すことが出来ず、何としても踏ん張って仕事を遂行するし、地域のどの機関と連携すればうまく対応できるかのノウハウも蓄積しやすい。

一方、同一組織であるがゆえに対立が生じた場合に双方が引かず、感情的な対立になる場合も多いように思われる。実際に筆者も、各地の政令指定都市の状況を聞く中で、政令市で児童相談所と区役所でスムーズな役割分担を行っているところは、あまり聞かない。

②本庁の調整機能

岡山市の特徴は、本庁（こども福祉課）がこども総合相談所（児童相談所）と地域こども相談センター

(区役所)の調整機能を担っていることであろう。

具体的には、おおむね月1回開催される「業務連絡会議」で地域こども相談センターの正規職員から状況を把握すると同時に、各センターの対応における統一や工夫の共有を図っている。さらに地域こども相談センターで開催される実務者(進行管理)会議にすべて出席することで、具体的な事例の状況を把握すると同時に、相談業務を担当しない第三者としての調整機能を発揮していると思われる。

また各地域こども相談センターで出会う困難事例への対応を市全体の課題として捉え、市としての体制作りに生かすために市実務者会議や業務連絡会議で検討するなど、現場の声を生かしたシステム作りに結びついていると思われる。

①で挙げた児童相談所と区役所が対立しやすい構造的な課題を抱える政令指定都市において、両者の調整機能をだれが担うかは大きな課題であるが、岡山市の方法は一つのヒントになると思われる。

③スーパーバイザーの派遣

全国の中核市の中には、児童相談所OBを嘱託職員として雇用している市も多い。

しかし岡山市では児童相談所OBを本庁で雇用し、各地域こども相談センターに派遣するなど、組織的な対応を行っている。このことにより経験の浅い職員の資質の向上だけでなく、児童相談所の立場や視点も入れてケース検討が可能となりメリットは大きい。

来年度から児童相談所の児童福祉司にスーパーバイザーが導入される。本来であれば、単に児童福祉司のスーパーバイズだけでなく、管轄市区町村へのスーパーバイズも期待されるが、業務過多な児童相談所において、スーパーバイザーが市区町村での実務者(進行管理)会議に必ず参加できるか、疑問もある。

このような場合、岡山市のように政令指定都市では本庁でスーパーバイザーを雇用し、各区役所に派遣することも一つの方法と思われる。

④庁内ネットワークの活用

政令指定都市で市としても要保護児童対策地域協議会を設置しているところはあるが、区とともに市でも実務者会議を設置しているところは少ない。

しかし岡山市では、市役所内の関係部署の課長補佐や係長級で年4回市の実務者会議を開催している。また関係する部署の課長級でネットワーク会議を開催し、要保護児童対策地域協議会や市としての対応について周知している。

これは岡山市には「組織横断的な会議を作る伝統がある」としても、本庁(こども福祉課)の役割は大きいと思われる。それぞれに業務を持ち、忙しい関係部署の職員にも協力を要請する意欲と粘りが、現場の声を活かしたシステム作りにつながると思われる。

⑤個別ケース検討会議での関係機関主催

表4.6.のように、岡山市で開催される個別ケース検討会議は、こども総合相談所(児童相談所)

や地域こども相談センター（福祉区：区役所）以外に、医療機関や学校など、行政以外の機関の主催が多いという特徴がある。

一般的には、地域の関係機関が市町村に要請して個別ケース検討会議が開催される例が多いが、岡山市では関係機関が積極的に個別ケース検討会議を招集している。そのことは、「組織横断的な会議を作る伝統がある」のが市役所内だけでなく地域の伝統であるということだけではなく、各機関が主体的に取り組めるような支援も行われているのではないかと推察される。

この件については詳しくヒアリングできなかったが、ぜひ全国でも推進すべきと思われる。

⑥ネグレクトの割合が多い

表4.5.のように、岡山市でも東区でも虐待種別ではネグレクトが一番多く約63%である。全国的には心理的虐待、身体的虐待、ネグレクトの順であり、ネグレクトは約24%と比べると、かなり多いのが特徴である。

ヒアリングにおける説明では、地域や関係機関から心配な事例が早期に通報されると考えられると言われたが、他方、岡山県で作成された「子どもが心配」チェックシートの影響もあるのかもしれない。岡山市でこのチェックシートがどの程度活用されているかは聞きそびれたが、全県的にネグレクトへの関心が高いことが推察される。

おわりに

政令指定都市である北九州市出身の私にとって、政令指定都市の児童相談所と区役所の役割分担は大変に興味のある事柄の一つであるが、残念ながら全国的に円滑な運営が行われている政令指定都市の話はあまり聞かない。これは最近、政令指定都市になった市でも同様である。

しかし今回、岡山市のヒアリングを行い、政令指定都市だからこそ、児童相談所と区役所の両者の関係をつなぎ、調整する本庁担当課の役割の大きさを実感した。また現場の声をシステムとして考える仕組み作りも、岡山市の特徴として大切な点であろう。

政令指定都市は児童相談所と区とで人事異動が可能であり、そのメリットも大きく、実際、両者の交流を行っている政令指定都市も多い。しかしそれだけでは両者の関係を円滑にし、有意義な役割分担ができないことを今回学んだように思う。

多忙な中でヒアリングに応じていただいたこども福祉課の係長と東区地域こども相談センターの主任に心から感謝申し上げたい。

(文責 安部 計彦)

5. 大阪市西成区の取り組み

はじめに

大阪市でのヒアリングは西成区にお願いすることとした。なぜなら地域で親子を見守る活動が、以前から熱心に行われていると聞いていたからである。その中心の一つが、「こどもの里」という民間団体である。釜ヶ崎で暮らす子どもたちを支援する、地域に根差した幅広い取り組みを展開している団体であり、2016年には「さとにきたらええやん」というドキュメンタリー映画でも注目された。民間団体の取り組みと行政がどのように連動しているのかにも興味があった。

ヒアリング当日は、西成区保健福祉課子育て支援担当のお二人からお話を伺った。インタビューをしたのは川崎、川松であった。

(1) 西成区の一般的な特徴

①西成区の地勢

西成区は大阪市のやや南西部に位置している。古くは大阪と堺を結ぶ街道が通っており、豊臣秀吉がこの地で茶を楽しんだという故事から、天下茶屋という地名も残っている。

区内には幹線道路やJR・私鉄・地下鉄が通り、交通の便が良い。人口密度が高く、商工業の町、庶民的な町として発展してきた。

区内の「あいりん（愛隣）」と呼ばれる地域には簡易宿泊所（ドヤ）が集中し、日雇い労働者が多く居住するが、近年では海外からのバックパッカーの宿泊先としても人気のある地域である。交通の便が良いことや日本橋電気屋街が徒歩圏内にあることもその理由とされている。この地域の中に、釜ヶ崎とも呼ばれる所がある。

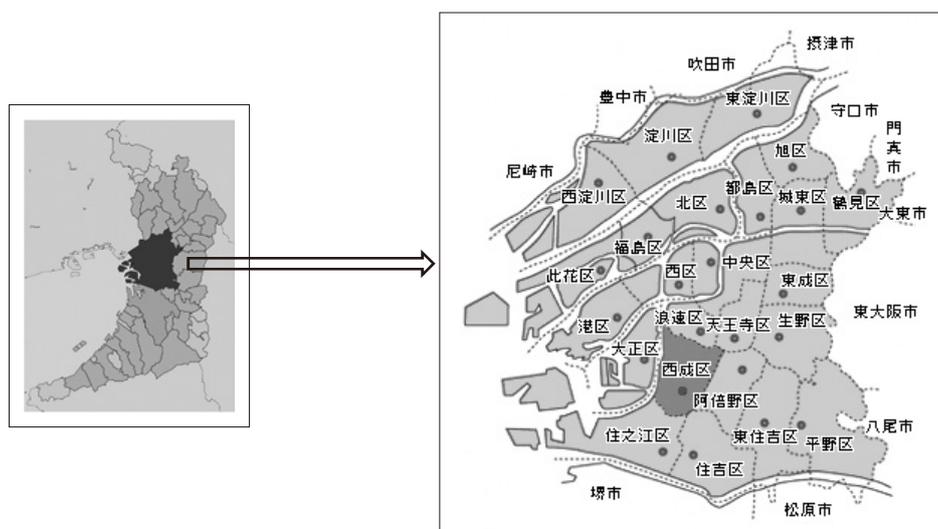


図5.1. 大阪市西成区の位置

②西成区の人口と社会状況

西成区の人口は110,925人（2016年10月1日現在）である。1960年の214,652人をピークとして、年々減少している。西成区の特徴は、女性に対する男性の人口比率が高いことである。2016年10月1日現在のデータでみると、男性64,084人、女性46,841人であり、女性を100とする男性の比率は136.8となる。なお、大阪市全体で見ると女性の方が男性を上回っている。釜ヶ崎と呼ばれる地域を中心に、日雇い労働者が多く居住することが影響しているのだろう。

西成区は人口密度が高い地域でもある。1平方キロメートル当たり、大阪市全体では11,998人であるが、西成区では15,058人となっている（以上、西成区ホームページ「区の統計」から）。

西成区の特徴には、高齢者比率の高さもあげられる。2015年の65歳以上人口の比率は38.3%となっており、市全体の24.9%を大きく上回り、24区中で最も高い。また、生活保護世帯としての保護率は34.8%であり、市全体の8.5%をはるかに上回り24区中で最も高い（以上、西成区役所総務課「数字で見る西成区」から）。実に3人に一人が生活保護を受給していることになる。現在は日雇い労働者の仕事が少なくなっており、またその高齢化に伴い、高齢者が単身で生活保護を受ける事例が多いのだとヒアリングでは語られた。

西成区はいろいろな人が安心して住める、多様な人を受け入れるといった土地柄であるようだ。「みんな受け止めるよ」「うちに来たらいいやん」という雰囲気があるのだとヒアリングでは述べられた。そういう懐の深さがあるって、西成区に行けば援助を受けられると他の自治体から移ってくる人が多いのであろう。

なお、人口を年齢3区分で見ると、15歳未満人口（年少人口）は7,730人、総人口に占める割合は7.3%と低い（大阪市西成区役所総務課「平成27年国勢調査 大阪市西成区の概要」から）。老年人口と対比して年少人口の少なさが際立っている。

（2）西成区のこども家庭福祉行政

①西成区の組織構成

次ページに西成区役所の組織図を示す。

区役所の保健福祉課の中に、こども・教育支援グループ、子育て支援グループがあり、このグループを合わせて「子育て支援担当」と通称されている。同じ課には生活保護担当（すべてで16グループ）、母子保健担当も含まれており、総勢では343人の職員を擁している。

子育て支援担当には27人が所属しており、その業務範囲には児童相談だけではなく、保育、手当、医療助成、ひとり親家庭支援、青少年健全育成などまで含まれる。この中で子育て支援グループが児童虐待防止関連業務を担っており、課長代理以下8人が所属している。子育て支援グループはDV対応もまた兼務している。8人の中には保育士が2人おり、また非常勤の家庭児童相談員が2人いて子育て支援を担っている。子育て支援グループに要保護児童対策地域協議会の調整機関が置かれている。

子育て支援担当は課としての位置づけをされており、担当課長は教育委員会と兼務しているところに特徴があった。教育委員会との兼務職員は担当課長を含めて3人いる。

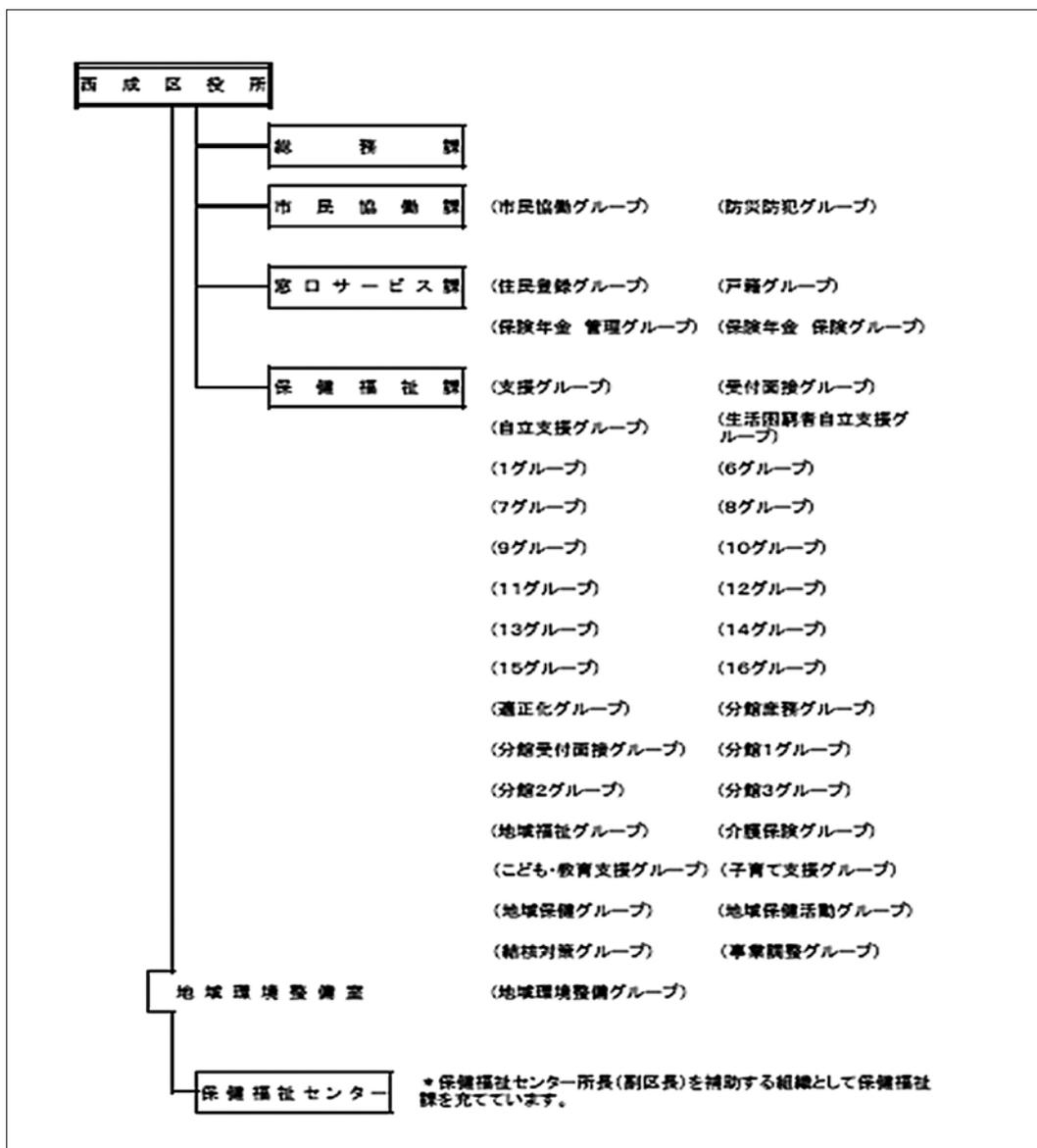


図5.2. 西成区の組織(西成区ホームページから)

教育委員会との兼務職員が配置されている理由として、学校選択制の申し込み受け付けを子育て支援担当が担っていることや、発達障害のサポート事業も担当していると説明があった。さらに、2014年から「西成まなび塾」の取り組みを所管していることも特徴である。これは、学力向上の目的から、中学生を対象とした放課後の学習支援の場として3か所で週2回ずつ実施しているもので、塾を経営する会社に委託しているとのことだった。今年度からは、小学校3～4年生を対象とした「ジャガピースクール¹」も実施している。小学校ごとに、土曜日や放課後、夏休みなどを利用して、塾を経営している会社が入って実施している。こうした事業を子育て支援担



図5.3.

1 ジャガピーとは西成区のマスコットキャラクターで、「西」の字がじゃがいもに似ていることから、公募で子どもがつけた名前だとのこと。(図5.3.)

当が所管していることは、福祉と教育をつなぐ取り組みの一つになるのだろう。

西成区内には中学校が6校ある。子育て支援グループの8人で6中学校区を分担して担当している。子育て支援グループでは月2回支援会議を行い、事例の検討を行っている。支援会議には保健部門も参加しており、特定妊婦に関する協議も行っているとのことであった。

②西成区の相談件数の状況

西成区子育て支援グループの相談件数は表5.1.のとおりである。2015年度においては、総数が705件となっている。ここ数年の推移をみると、虐待相談件数の減少と虐待以外の養護相談の件数増が目立っている。全体の相談件数は減少している。

表5.1. 西成区児童相談・検討 種類別受付件数

種別	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度
児童虐待相談	354	372	298	263
虐待以外の 養護相談	9	149	245	300
障害相談	89	95	37	30
非行相談	22	16	13	9
育成相談	146	143	97	89
その他の相談	113	103	31	14
計	733	878	721	705

養護相談が増えたことに関して、ヒアリングでの説明では、虐待事例の見直しを行った結果で養護相談に切り替えた事例が多いとのことであった。例えばネグレクトケースだったものが、関係機関の支援や子ども自身の成長によって状況が良くなった事例とか、あるいは保護者の精神疾患がある事例で、子どもが成長した結果、日常生活上の支障が軽減された事例など、家庭環境の問題ととらえて養護相談に移行させている事例もあると説明があった。

次に、西成区の児童虐待相談・検討の種類別受付件数は表5.2.のとおりである。

表5.2. 西成区児童虐待相談・検討 種類別受付件数

	計	身体的虐待	ネグレクト	心理的虐待	性的虐待
2012年度	354	104	223	25	2
2013年度	372	120	212	39	1
2014年度	298	83	155	59	1
2015年度	263	86	107	69	1

2015年度においてはネグレクトが41%と最も多く、次に身体的虐待が33%となっている。年度の推移をみると、虐待件数全体が減少しているが、とりわけネグレクトが大きく減少している。一方で、心理的虐待は増加している。ヒアリングでの説明によると、心理的虐待はほとんどDV関連の警察からの連絡とのことだった。警察が取り扱った夫婦間のもめごとの中で子どもがいれば連絡があり、家族構成や区のかかわりを確認されるので、その分が計上されていると説明があった。警察から照会があれば下調べをし、回答したことを記録に残すので、それが計上される。したがって、直接的な虐待ではない事例や軽い親子げんかの延長と捉えられるような事例も含まれているとのことであった。

あいりん地域では、他自治体から転入してきた家庭で、いろいろな機関から相談が入る事例がある。そういう場合は、子育て支援担当が出かけていき、家族から転入の経緯などを聴いて、その家庭に必要な公的支援の案内や区内の施設を紹介して、転入された家族が孤立することのないように関わっていくとのことであった。乳幼児であれば保健師と同行訪問したり、学齢児であれば学校はどうしているのかと聞くなど、その家族構成に合うように、訪問してニーズを確認していると説明があった。

③児童相談所との関係

西成区を管轄する児童相談所は大阪市こども相談センターである。2015年度に西成区から児童相談所に援助要請したり送致した件数は、それぞれ8件、3件であった。

児童相談所と区との事例担当の区分関係は、区が受けた事例は基本的には区が関わるものの、区の権限でどうにもならない事例については児童相談所が動くという役割分担になっているとのことであった。どちらが担当するかを巡って思い通りにならないこともあるようだが、相手側が動かない場合はこちらで動いていると述べられた。どちらかの機関に通報が入れば、まずは通報を受けた方が動くことは共通認識だとのことであった。

その上で、区が対応した場合も緊急性を要すると考えれば児童相談所に連絡しており、場合によっては先に対応の仕方を聞いておいてから確認に出かけるということもあるとのことであった。会議の調整や児童相談所からの調査依頼もあつたりで、ほぼ毎日電話をしあっている関係だと述べられた。なお、児童相談所と区との間で人事異動するということもあるようだ。

大阪市では24区と児童相談所がシステム端末でつながっているそうである。ただ、他区の実例については、履歴を見ることはできるが記録を記入することはできないとのことであった。不十分とはいえ、全市の実例情報を得る上で有効なツールであろう。

④子育て支援の取り組み

近年発達障がいに関する相談が多いため、大阪市発達障がい者支援センター（エルムおおさか）と共催で講座を実施している。また、虐待予防の観点から保護者対象に「おこらない子育て講座」を実施している。

「居住実態が把握できない児童」の課題に対しては、「居所不明児童連絡会」が設置されており、2015年度には25件が取り扱われた。入国管理局への調査で出国が確認できた事例がほとんどであった。

未熟児・新生児訪問指導等で子育て支援が必要と判断された事例には、週1回助産師を派遣する専門的家庭訪問事業を実施している。また、軽度の虐待等家庭養育上の問題を抱える家庭や虐待の恐れ

のある家庭に、子ども家庭支援員を派遣し、情緒的支援を行う家庭訪問事業も実施しており、2015年度の派遣数は241回であった。さらに、出産後おおむね1年以内の虐待のおそれやリスクのある家庭に有償ボランティアを派遣して、食事や身の回りの世話、掃除や買い物など家事援助を行う、エンゼルサポーター派遣事業も実施している。この3つの派遣事業は、いずれも要保護児童対策地域協議会で必要と判断した事例に対して行われている。

以上のように多様な子育て支援事業を子育て支援担当において取り組んでいる。

(3) 要保護児童対策地域協議会の仕組み

①西成区における要保護児童対策地域協議会の歴史²

西成区の要保護児童対策地域協議会（以下、協議会）は大阪市内の他の区とは大きく異なる仕組みを持っている。

a) あいりん子ども連絡会

1995年、あいりん地区（釜ヶ崎）の今宮中学校の区域で、子どもに関わる機関や施設職員によるネットワークが発足した。それぞれが関わる子どもの状況を報告し、援助計画を作成して問題解決に向けてそれぞれの特性を活かした支援を行った。必要に応じて個別のケース会議が開催された。月1回開催される民間主導の会議は、現在に至るまで20年以上継続されている。現在では、行政主催の会議の後で連絡会がもたれており、子育て支援担当はオブザーバーとして参加している。もともとは、今宮中学校区内にある「こどもの里」の利用者（他地域に居住している子どもも含む）に関する連絡会という性格を持っていた。子どもが成人するまで見守ろうとする姿勢を持って取り組まれてきた。この連絡会が西成区の協議会の原型になっていると言える。

b) 学校ケース会議

同和地区の学校では、子どもの問題の背景にある困難を解決しようと、教師が家庭訪問等を繰り返すとりくみが行われてきた。しかし、学校のみだけでは問題を解決できないため、地域の力を借りて解決に向けた具体策を検討しようと、1996年に学校ケース会議が開始された。この学校主導の支援の取り組みが、現在の西成区における中学校区別の会議に発展したと言える。

c) わが町にしなり子育てネット

子育てに悩む親たちが気軽に相談し合える仲間づくりと気兼ねなく集える場づくりをめざし、2000年5月に区内の子育てサークルや施設、行政など38団体が集まって、「わが町にしなり子育てネット」が誕生した。「孤立し排除される子どもや保護者をなくす」ことを使命として、子育て支援事業や虐待防止啓発活動を開始したのである。

わが町にしなり子育てネットの紹介パンフレットを図5.4.、図5.5.に示す。

² 本節の記載は、荘保共子「要保護児童対策地域協議会をベースとした大阪・西成区のネットワーク作り」（松本伊智朗他編『子どもの貧困ハンドブック』明石書店）をもとにした。



図5.4. わが町にしなり子育てネットのチラシ(表)

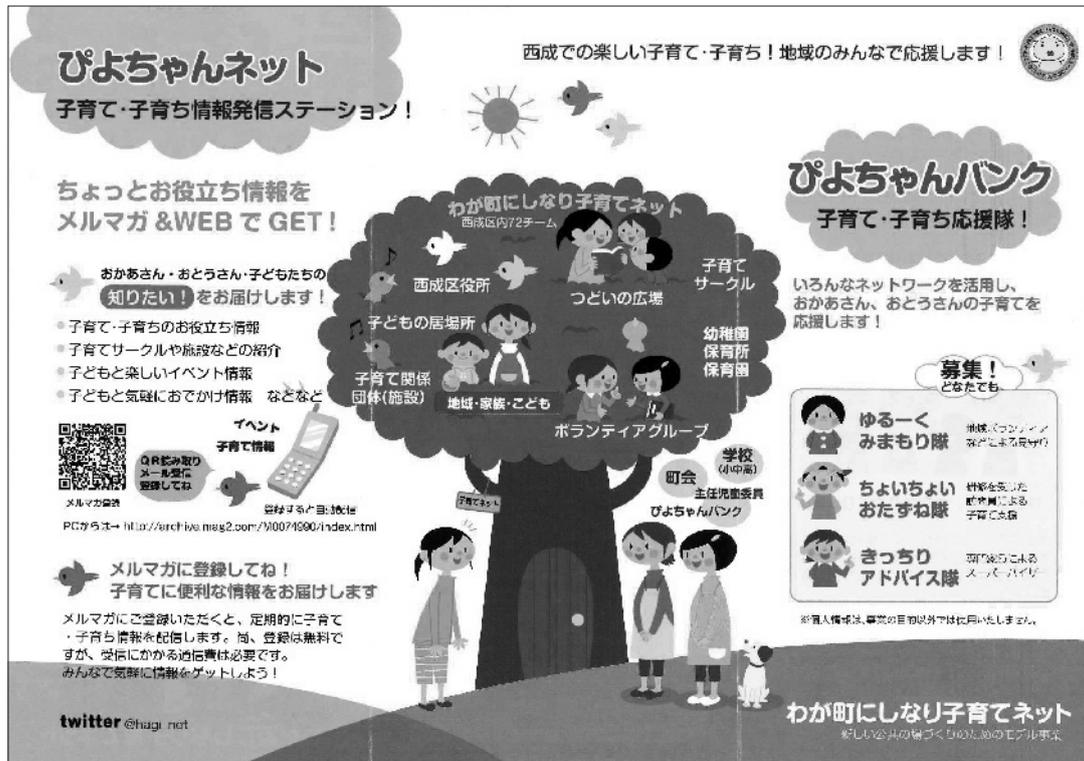


図5.5. わが町にしなり子育てネットのチラシ(裏)

現在では72の団体が参加し、区も一つの機関としてこのネットに参加している。パンフレットを見るとわかるように、情報提供から直接の支援まで幅広い取り組みが行われている。ヒアリングでのお話によると、「例えばヘルパーさんを入れられないような家庭に送迎を支援したりとか、見守りしてお母さんの話を聴いたりとか、幅広い支援をされている」とのことであった。ヒアリング当日は、ちょうどこのネットが開催する運動会が行われている日で、体育館に多くの人が集まっていると話があった。

西成区にはこうした民間主導の地域の子育てネットワークが根付いており、その上に虐待防止のネットワークが構築されてきていることがよくわかる。

d) 西成区児童虐待防止・子育て支援連絡会議

2000年には、行政レベルの児童虐待防止連絡会議も始動した。その際にわが町にしなり子育てネットは、「児童虐待防止は、視点を子育て支援にまで広げて進めないと真の効果は得られない」と訴えるとともに、会議はあいりん子ども連絡会のように子どもの顔が見える小地域（中学校区）にする必要があると提案し取り入れられた。こうして現在の「西成区児童虐待防止・子育て支援連絡会議」が、民間のネットワークとの両輪で2002年12月に発足した。

中学校区別の実務者会議は、始め3つの中学校区で先行して実施されていたが、2005年には全6中学校区に地域別ケア会議が設置され、2006年には同連絡会議が児童福祉法上の協議会の役割を持つこととされた。

②協議会の会議構成

西成区の協議会は三層で構成されているが、特筆されるのは実務者会議が中学校区別に毎月開催されていることである。既述のようにその歴史は長い。これに対して大阪市内の他の区では、おおむね区に一つの実務者会議であり、開催は3か月に1回が一般的とのことであった。

2015年度の会議開催数は以下のとおりである。

表 5.3. 大阪市西成区の要保護児童対策地域協議会の各種会議数

代表者会議	実務者会議	個別ケース検討会議
1	67	57

③地域別ケア会議

実務者会議は地域別ケア会議と呼ばれており、既述のように6つの中学校区ごとに毎月開催されている。ただ、8月には学校が夏休みで情報が少ないため、1校区のみの開催としているようである。各地域とも構成機関は多く、6地区それぞれの平均出席人数は20.2人～29.2人となっている。各地域での検討事例件数は、ひと月当たり平均件数が30.8件～81.7件と開きはあるものの、多くの事例を検討していることがわかる。開催時間が4時間という地域があったり、夜の18時～21時に開催している地域もあることに驚かされた。

各回の発言はテープを起こして議事録を作成し、次回に提出しているとのことである。これが毎月

なのだから、子育て支援グループの職員の労力は並大抵ではないと思われる。この記録は、支援している家庭が転居した自治体への移管の際にも活用しているとのことであった。

さらに特筆されるのは、地域別ケア会議に外部のスーパーバイザーを入れていることである。大阪の児童虐待防止協会から招いており、6地区にそれぞれ3か月に1回ずつ、区全体としては月当たり2回、スーパーバイザーが校区巡回型で参加していることになる。このスーパーバイザーについては、大阪市の全ての区に児童虐待防止協会から派遣されているということであり、地域での事例検討を効果的にする上で重要な取り組みであろう。

ところで、地域別ケア会議で検討する件数は、6地区を合わせると毎月平均約350ケースになる。人口が約11万人であることを兼ね合わせると、件数が多いと言えよう。この点についてヒアリングでは、他の区ではあげないような養育支援が必要な事例でも協議会にあげていると述べられた。西成区では民間団体を中心に子育て支援からの取り組みを重視していたが、その伝統もあり、幅広く事例をとりあげて支援を検討しているものと思われる。事例数が多いことは資料等の準備をする調整機関にとっては事務負担が大きいですが、それだけきめ細かく地域での支援を導入できることにつながっていると考えられる。

④地域支援システム

西成区では、「児童虐待防止・子育て支援連絡会議」と「ひとり親家庭自立支援調整委員会」の二つをあわせて、「西成区子育て支援専門部会」と呼んでおり、専門部会設置要綱の中の1章が、要保護児童対策地域協議会の規定となっている。なお、「児童等地域別ケア会議」については、別途運営規定が設けられている。

この子育て支援専門部会は、「西成区地域支援調整チーム」という組織の一つの部会となっている。他の部会は障がい者の支援に関する部会と高齢者の支援に関する部会である。その全体の組織図を図5.6.に示す。

このように、高齢者・障がい者・子どもの3領域を包含する地域支援が構想されているところに、西成区の特徴があろう。ヒアリングの中では、さらに進んだ検討がなされていることが述べられており、高齢・障がい・子どもの枠を超えて、地域ごとにケア会議が一緒にできるようになるとよいと考えるとのことであった。その際の課題として、子どもについては6中学校区で実施しているが、高齢者の地域ケア会議は4つの地域包括支援センターごとに開催しているとのこと、この地域割りの課題があるとのことであった。

西成区では、2016年3月に「西成区地域福祉ビジョン」を策定しているが、これは地域の実情に応じて主体的に地域福祉の取り組みを推進すべく、区民、団体、事業者、行政機関等が協力して地域福祉の向上を目指すこととされている。このビジョンでは、「地域支援調整チーム」をさらに発展させることが模索されている。

高齢者・障がい者・子どもの領域を超えた、大きな枠組みで家族を支援するシステム構築の取り組みとして、今後の展開に注目したい。

(4) 西成区の子ども家庭福祉の特徴と課題

①民間主導のネットワークと行政のタイアップ

西成区では、「あいりん子ども連絡会」「わが町にしなり子育てネットワーク」と言った民間団体が主導する支援ネットワークが長く継続されてきており、行政の要保護児童対策地域協議会はそれらのネットワークと連携する形で構築されてきている。他の自治体ではなかなか見られない特徴のある歴史だと言えよう。そもそも地域の方たちは長く子どもや家庭に関われる。民間団体の持つ即応性や融通性もある。そうした民間団体の利点と相互補完する形で協議会が成立している。民間団体のパワーに行政側が押される面もあると思われるが、協議会はそのパワーによって支えられているとも言える。大変強力で、かつきめの細かいネットワークが構築されていると評価できよう。厳しい生活を強いられる住民を、地域で支えようとしてきた西成区の民間活動の熱意が創り出してきたものであろう。

②中学校区での実務者会議

区内全6中学校区において、「児童等地域別ケア会議」が実施されている。しかも毎月開催されている。参加機関数が多く、とりあげる事例数も多い。夜間開催する地域があるなど、参加者にとっての参加のしやすさも考慮されている。この会議もまた、民間団体が主導してきた歴史が生み出してきたものである。また、学校が子どもの生活上の問題に関与しようとする意識の高さも特徴である。この会議が、小エリアできめ細かい支援を創出していく要になっていると思われる。

会議の議事録を、子育て支援グループでその都度作成し、次回に提出するという労力をかけておられることには括目したい。

③スーパーバイザーの派遣

児童等地域別ケア会議には、児童虐待防止協会からのスーパーバイザーが、各校区年3回ずつ派遣されている。その結果、的確な分析やアドバイスが受けられ、会議の議論に方向性をもたらす効果が生まれていた。関係機関からも好評であるとのことである。実務者会議数が多いため、派遣には苦労もあると思われるが、会議の実効性を高める方策として有効であろう。

④地域支援システム

家族には子どもの問題だけではなく、高齢者や障がい者を抱えている場合もあるなど、複合的な課題が存在する。そうした家族の問題を地域で受け止め支えようとする地域福祉の考え方から、西成区ではそれらの領域を超える地域支援システムが検討されている。検討はまだこれからという段階のようであるが、今後の展開に注目したい。

⑤課題

課題として挙げられるのは、件数の多さである。中学校区で実務者会議を行うという小エリア化を図っていても、実際の検討事例数は多い。心配な事例は共有しようという共通認識が醸成されて

西成区地域支援システム図（現状）

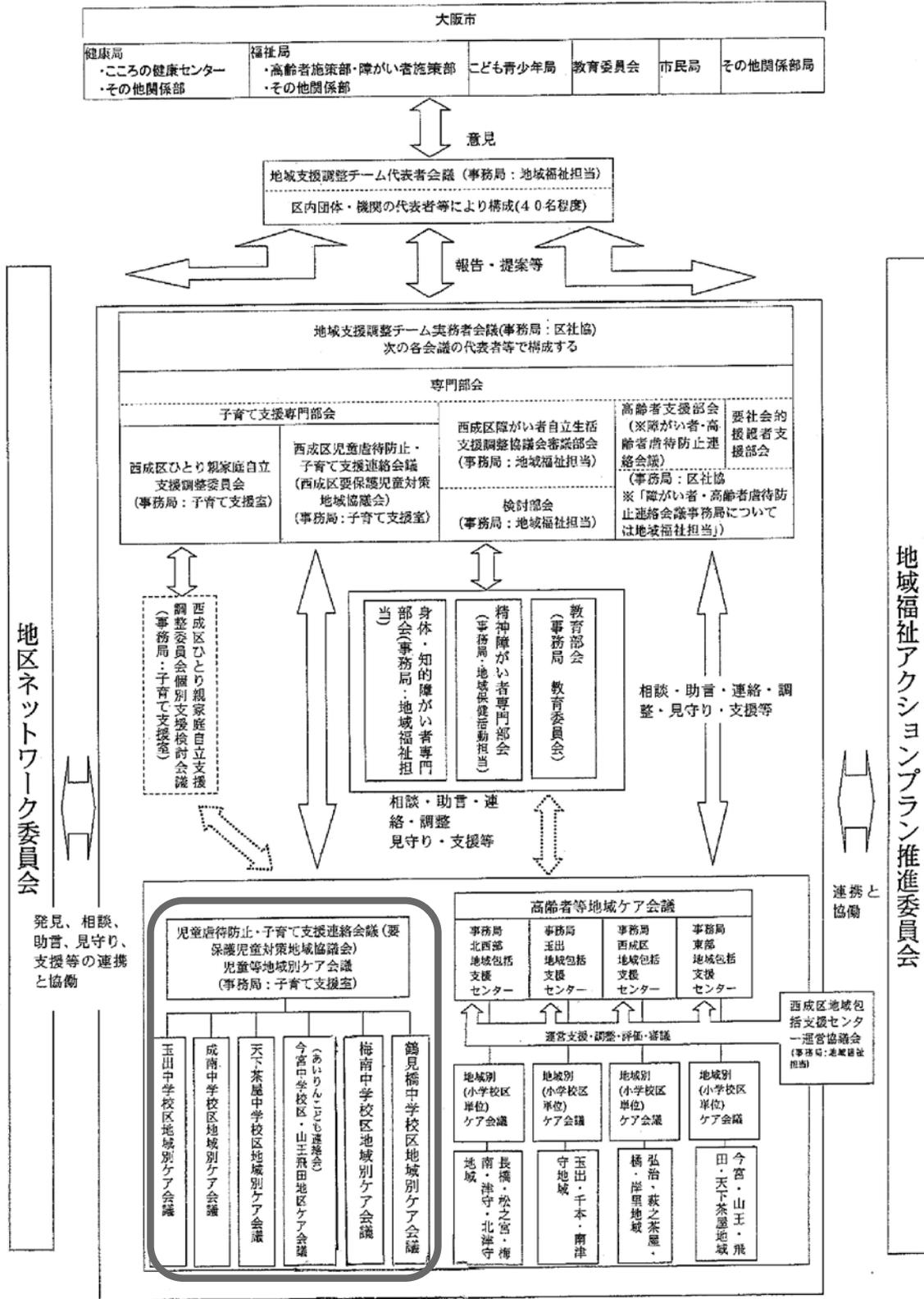


図5.6. 西成区地域支援システム図
 (枠線内が要保護児童対策地域協議会、枠線は筆者)

いることが背景にあるのであろう。そのため窮余の策として、施設入所事例を進行管理事例から児童相談所見守りに一旦移行する取り扱いを始めたと説明があった。しかし施設入所事例も帰宅外泊があったり、いずれ家庭復帰も想定されることを考えると、地域における関与を切ることは適切とは言えない。

今後の検討課題としては、事例の終結の基準を整備して、進行管理事例を減らすことで、重要な事例の検討時間を確保していくことが必要と考えられる。会議参加者からは、地域をさらに分割して、小学校区での会議を開催してほしいという声もあるとのことであった。それも一つの方向性であるが、今でも大変な子育て支援グループの業務負担を考えると、すぐには進めにくいだろう。子育て支援グループの人員配置の充実も併せて検討する必要があると思われる。

おわりに

大阪市西成区では、地域で暮らす親子が抱える困難に寄り添いながら、民間団体を中心とした長い支援の歴史があった。その上で、行政のネットワークもそれと連携する形で構築されてきていた。また、協議会の実務者会議を中学校区別に毎月開催するという熱心な取り組みが継続されており、きめの細かい地域の支援が構築されていた。他の自治体ですぐに取り入れることは難しいかもしれないが、こうした取り組みを継続できていることは大きな希望だと感じる。西成区ではさらに飛躍した地域支援のシステムも構想されていた。地域の課題を身近な地域の住民・民間団体・行政の協働によって解決するモデルとして、今後の取り組みに引き続き注目していきたい。

(文責 川松 亮)

6. 名古屋市北区の取り組み

はじめに

名古屋市のヒアリングは、北区において実施した。ヒアリング当日は区民福祉部民生子ども課の民生子ども係子ども家庭支援担当主査及び市中央児童相談所児童福祉司と兼務発令されて区民生子ども係に勤務されている方のお二人からお話を伺った。インタビューをしたのは、加藤、川松の二人であった。

(1) 名古屋市北区の一般的な特徴

①北区の地勢

北区は名古屋市の北の玄関に当たる。区内には鉄道路線や幹線道路が数本通っており、交通の便の良い地域である。1944年に区となってすでに70年以上が経過している。

区域内を流れる庄内川・矢田川といった河川に恵まれ、古くから染色が盛んに行われた地域であり、「名古屋友禅」は国の伝統的工芸品に指定されている。かつては大規模な工業地域があったが、高度成長期を経た産業構造の変化により大規模工場は郊外移転し、現在では商業・サービス業が盛んとなっている。工場移転跡地には市営・県営・公団の住宅団地が建設され、公営やURの賃貸住宅戸数は市内で最多となっている。



図6.1. (名古屋市北区ホームページより)

②北区の人口と社会状況

北区の人口は163,744人（2017年2月1日現在、名古屋市ホームページの統計なごやweb版から）であり、名古屋市（全人口2,306,901人）にある16区のうち6番目に人口が多い区である。ヒアリングでのお話によると、団地が多いことから、母子世帯や高齢者世帯が多いとのことであり、高齢化率は27.9%（2016年7月1日）とのことであった。

区内に愛知県女性相談センターがあり、また母子生活支援施設が1か所、婦人保護施設が2か所あるためか、母子世帯の相談が多いと述べられた。また、外国人の居住者も多いとのことであった（2017年2月1日現在外国人は4,499人、前記web版から）。なお、北区の生活保護率は2.5%（平成27年3月、市全体では2.2%）となっており³、全国平均や市平均に比べてやや高い。

3 名古屋市ホームページの「区制概要平成27年版」から筆者が計算。

(2) 名古屋市における区の相談体制

① 区の組織体制

名古屋市における区のこども家庭相談部門は、区民福祉部（社会福祉事務所）の民生子ども課に所属する。北区区民福祉部の組織図を図6.2.に示す。この組織は市内各区とも同様である。

民生子ども課は子育て関係部署と生活保護担当とで構成される。その中の子ども家庭支援主査が児童虐待防止を担当している。北区においては、この主査の下に、兼務児童福祉司と主事、女性福祉相談員2名が所属しており、主査を入れて5人の体制となっている。ただその中で、児童虐待対応は兼務児童福祉司が主に担当しており、区の要保護児童対策地域協議会の事務局を主査と兼務児童福祉司の2人で担っているとのことであった。なお、主査は子ども会や子育て支援事業も担当している。

区に兼務児童福祉司が配置されるようになったのは2013年からのことである。その前年に市内名東区で虐待死亡事例があったことから、区における相談体制を強化する目的で配置された。徐々に配置区数が増えて、現在では16区中14区に配置されている⁴。実際には児童相談所の中堅職員が任用される場合が多く、その結果、児童相談所本体職員の経験年数が低下している課題があると話された。北区については、再任用児童福祉司が配置されていた。これらの兼務児童福祉司は週1回児童相談所の会議に参加している。また兼務児童福祉司による会議もあるとのことであった。

さて、民生子ども課の民生子ども係では、民生・児童委員関係や保育、手当関係を広く担当している。また、区民福祉部とは別に保健所が各区にあり、保健所にも子育て総合相談窓口を設置して、子育てのさまざまな相談に対応している。

さらに、北区には支所が存在する。支所にも同様の組織が別があり、児童虐待対応もしている。支所では、主事と虐待防止推進員（非常勤）⁵との二人で対応しているとの説明があった。

支所の人口は45,000人程度とのことであり、したがって支所を除く残り12万人弱を兼務児童福祉司1人が支援しているというのが実情であった。名古屋市における区では、以上のような特徴のある組織運営がなされていた。

4 2017年4月1日には16区に配置。

5 嘱託で1日6時間勤務。心理職や社会福祉職で3年更新となっている。2017年4月1日に児童虐待対応支援員に名称変更。

北区区民福祉部（社会福祉事務所）等機構図

平成 28 年 4 月 1 日現在

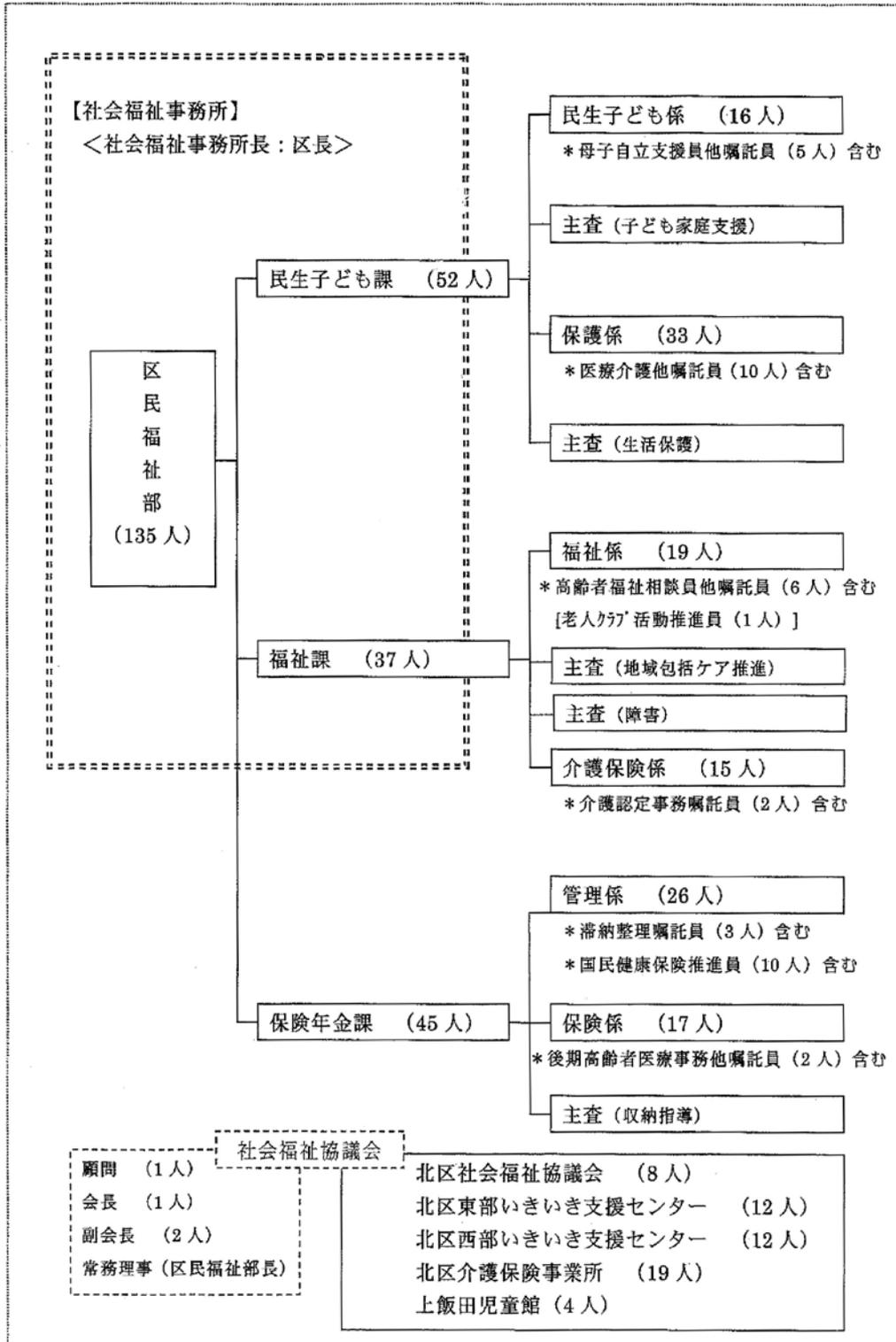


図6.2.

②北区における相談件数の状況

北区における虐待相談の対応件数は以下のとおりである。

表 6.1. 名古屋市北区の虐待種別虐待対応件数

2014年度 虐待対応件数	内訳			
	身体的虐待	ネグレクト	心理的虐待	性的虐待
90件	18件	58件	14件	0件
2015年度 虐待対応件数	内訳			
	身体的虐待	ネグレクト	心理的虐待	性的虐待
49件	9件	18件	22件	0件

2014年から2015年にかけて全件数が減少したのは、名古屋市の統計に関する考え方の整理があったからと説明があった。このため、児童相談所と同行訪問した場合の件数を計上しなくなったとのことである。ネグレクトの件数が大きく減ったことは、児童相談所と同行する件数がネグレクトに多いことを表していると思われる。なお、2015年度において児童相談所への送致件数はなかったとのことであった。

児童相談所への送致に関しては、2016年度に入ってから1件を文書で送致しているとのことだった。兼務児童福祉司が配置されているため、児童相談所とは連絡がスムーズであり、区からの電話により児童相談所が動いている結果として、送致が少ないという事情があるようだった。この点は、児童相談所を兼務する職員が区側にいることの利点かもしれない。児童相談所との関係は兼務児童福祉司がいるために良好のようであった。

③区における相談援助

区に対する相談では、不登校相談が最も多いと話された。不登校の背景に保護者の問題があり、登校の促しができない事例が多くつながってくるとのことである。また、保護者の傷病等のために養育力に問題を抱えている事例が多いとのことだった。こうした相談が学校から来ることが多い様子だった。

区に虐待通告が直接あるのは、月に1回程度だと述べられた。区としても関係機関に周知はしているが、通告は児童相談所になされるのが一般的のようであった。特に保健所は児相に直接通告している。保護者が精神疾患を抱える事例など、保健所の中で相談が完結している事例もあると思われるとのことであった。なお、保健師は小学校区に1人を原則に配置されているとのことである。充実しているという印象を持った。保健師の間では新規ケースの同行訪問は行っていない現状があるとのことである。区の子ども家庭支援担当は虐待対応の印象が強くなり、母子保健に影響が出るおそれがあるため、同行に拒否感があるものと思われると述べられた。

児童相談所からは調査依頼が多いようである。関与歴を尋ねるもの、初期対応の同行訪問依頼などで、同行訪問は月に5～6件あるとのことだった。一方で、区が主担当機関となっている事例では、区が

継続した訪問支援を行っている。これを兼務児童福祉司が担っており、継続相談は70件近くあると述べられた。心配のある事例はほとんど児童相談所と連携して対応しているのが実情のようであった。

子育て支援の事業については、ショートステイを主事が担当し、養育支援訪問事業を兼務児童福祉司が担当していた。なお、区には心理職が配置されてはいなかった。

(3) 要保護児童対策地域協議会の運営

①会議の構成

名古屋市の場合、区に要保護児童対策地域協議会（以下、協議会）が置かれ、市にも協議会が置かれている。名古屋市本庁には子ども青少年局子育て支援部に児童虐待対策室⁶があり、市全体の調整機関となっているが、この部署は研修や啓発などを主として担っている。

区の協議会は「こどもサポート区連絡会議」と呼ばれ、三層の会議構成をとっている。北区における2015年度の会議の開催数は以下のようなものである。

表 6.2. 名古屋市北区の要保護児童対策地域協議会の各種会議数

代表者会議	実務者会議	サポートチーム会議
1回	12回	10回

②代表者会議

代表者会議は区や児童相談所、保健所だけでなく、警察署、医師会、校長会、保育所、幼稚園、主任児童委員、弁護士会と広く関係機関を集めて60人程度になるようであった。特徴は事例検討をグループで行うことであり、各機関はどのようなことができるのかを意見交換するようにしているとのことであった。事例は実務者会議に出された事例を参考に架空事例を作成しているとのことだった。代表者会議を有効な議論の場とする工夫として注目されよう。

③実務者会議

実務者会議は区と保健所と児童相談所の三者で実施しており、部長級職員も含めた職員が参加するため、20人程度となる。事例の対応状況や支援方針の確認に力を入れているとのことだった。北区の場合は支所も合同で実施している。

実務者会議の登録事例は児相ケースを含めて100事例強であり、検討する事例をピックアップしている。動きがある事例や継続ケースの方針の確認をするほか、新規ケースをあげている。支所分と合わせて20事例程度を2時間半で検討しているとのことだった。3か月に1回は見直しができるようにしているとのことであった。

事例の資料については、事前に庁内サーバーの共有フォルダに記入してもらい、それを取り出して資料を作成するとのことだった。区、児童相談所、保健所が共有できるシステムが導入されているが、そこに記録できる情報が限られており、それぞれが別に記録を作成しているため、リアルタイムの動

6 2017年4月1日に本庁の子ども福祉課と中央児童相談所に改編。

きがシステムでは把握できず使いにくいのが難点であると語られた。ただ、兼務児童福祉司は児童相談所のシステムに入れる権限を持っているとのことだった。

④サポートチーム会議

個別ケース検討会議はサポートチーム会議と呼ばれている。登録事例数に比べてサポートチーム会議数が少ない印象を持つ。事例検討ではアセスメント票が活用されていないのが現状とのことだった。マニュアルは全区に共通の「社会福祉事務所における子ども虐待相談業務マニュアル」が市によって作成されており、相談対応の方法を含めて丁寧な記載がなされている。

(4) 関連するネットワーク

①ネットワーク連絡会

子育て支援の事業をつなぐ目的で、名古屋市では区に「ネットワーク連絡会」が設けられている。保育所や子育て支援拠点などを含めた情報交換を中心として、年2回の連絡会議を開催しているとのことであった。この担当を主査が行っていた。

②子ども応援委員会

名古屋市では、いじめや不登校等の問題に対して専門的見地からアプローチを行い、問題の未然防止や早期発見、個別支援を行うため、「なごや子ども応援委員会」が学校に設置されている。市内11ブロックの中学校11校に設置されており、常勤のスクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー、スクールアドバイザー、非常勤のスクールポリスが配置されるという充実した体制になっている。これらのスタッフは学校の教員と協働して活動することとされている。このほかにもスクールカウンセラーを常勤配置する学校があり、2015年にはこれらの職員が市全体で75名配置されている。この事業は市長が積極的に行っている施策である。

北区においても中学校1校に子ども応援委員会が設置されており、スタッフは8人の体制となっている。この学校から他の学校へ出向いて支援を行うとのことであった。

2014年度の市全体での子ども応援委員会の相談対応件数は延べ7,033件となっており、内容別には不登校が3,097件と多い。対応の例としては、相談室での悩み相談や心理カウンセリング、家庭訪問、不登校生徒の登校支援、関係機関との会議・連絡や同行支援、教職員へのアドバイスなどとなっている。対象となるのは義務教育段階の子どもである。

ヒアリングでの説明によると、子ども応援委員会が子どもへの対応を主として行い、区が保護者への対応を行う事例が多いとのことであった。子ども応援委員会はサポートチーム会議へも参加しており、支援方針への助言をしてもらったり、連携をして支援を実施しているとのことであった。名古屋市独自の取り組みとして注目される。一方で、子ども応援委員会のスタッフ体制の充実に比して、区の児童相談担当者の体制が少ないことは気になる点である。

(5) 名古屋市北区における相談対応の特徴と課題

①兼務児童福祉司の配置と区の体制

名古屋市における区の相談体制の特徴は、児童相談所との兼務児童福祉司の配置であった。児童相談所が主導して区の相談体制を強化しようという意図と考えられ、その配置によって児童相談所との意思疎通がスムーズとなり、連携協働が活性化する長所があると思われる。現に区から児童相談所への送致件数は少なく、また児童相談所からの同行訪問依頼に多く応じておられた。一方で、区における相談対応では、その兼務児童福祉司に頼っているところが見られ、区の自前の相談力の強化にはつながっていないのではないかという印象を受けた。

特に兼務児童福祉司と共に業務を担う主査や主事の異動周期が短く、他に専門性を蓄積できる専門職の配置も見られなかった。心理職員が配置されていないことを含めて、今後は区独自の専門職配置を含めた人員体制の強化が必要と考えられる。

児童相談所が主体となって地域のネットワークを構築し、相談対応を担っていくという考え方に基づくと思われるが、政令市においても住民に身近な区において、子育て支援と結んだハイリスク家庭の相談支援を行っていくことが求められているのではないかと考えられる。政令市における区の相談対応の位置づけを高めることが、総じて課題になっていると感じる。

②子ども応援委員会の取り組み

名古屋市においては、学校を主体とした子ども支援の体制を強化するため、「なごや子ども応援委員会」の充実が図られていた。学校を拠点として子どもの福祉とつなげる取り組みとして注目される。ただ、その人員配置に比べて、区のこども家庭相談の人員体制が貧弱であると感じられた。乳幼児期や中学卒業後など、子どもと家族に対する支援が必要な事例は増えている。学校を拠点とした相談対応体制の充実と共に、区の子ども家庭相談部門も充実させることが求められていると考える。

③件数増への対応

ヒアリングの中で語られた課題としては、対象事例数の増加により事務負担が増大している点が挙げられた。この点は人員体制の拡充の課題として、他の自治体も同様に抱えている課題である。既述したように、専門職の配置を含めた区独自の人員体制の確立が求められているだろう。

また、協議会の実務者会議の時間が限られているため、要検討事例の協議が十分に行えないという課題があると述べられた。もう少し効率的な運営ができないかと考えていると話があり、特に事例の終結について検討したいということであった。現状では終結の基準がはっきりしておらず、この点を検討する必要があるとそうである。そのことで、協議すべき事例に集中しやすくなるだろう。

またシステム入力についても課題があった。区としての組織的な相談対応を行うために整備すべき点がいくつか残されていると感じられた。

おわりに

名古屋市は政令市になってからの歴史が長い自治体であるが、むしろそのために児童相談所を中心とした相談体制が維持されてきているように感じる。したがって区における相談対応体制はまだこれから整備を進める段階にあると思われる。兼務児童福祉司の利点を生かしながら、今後は区における組織体制が拡充されることを望みたい。政令市において、子ども家庭相談の市町村機能を区が担う体制が強化されるように、名古屋市での今後の取り組みに注目していきたい。

(文責 川松 亮)

7. 浜松市中区の取り組み

はじめに

静岡県浜松市中区のヒアリングは、平成28年（2016年）12月15日午後をお願いした。当日は、川崎、小出の2名が浜松市中区役所を訪ね、区からは課長補佐、家庭児童相談室グループ長及びグループ職員に対応していただいた。

(1) 浜松市の概要

浜松市のホームページは、「豊かな自然に恵まれたまち、浜松」と記載した上で、市の地理や気候等について、次のように紹介している。

「北は赤石山系、東は天竜川、南は遠州灘、西は浜名湖と四方を異なる環境に囲まれ、この多様な自然が織り成す美しい風景は、数々の景勝地を生み出しています。面積は1,558.06平方キロメートル（国土地理院公表数値）で、岐阜県高山市に次いで全国2位となっています。浜松の気候は比較的温暖ですが、冬は『遠州のからっ風』と呼ばれる北西の強い季節風が吹き、気温以上に寒く感じられます。この強い風は広大な遠州灘海岸の砂丘に美しい風紋を作り出しています。また、浜松市は全国的にみ



図7.1. 浜松市の地理的位置 (市ホームページから)

て日照時間が長いことが確認されています。気象庁発表の『全国気候表2011年』（全国153に上る各地点の気象データを公表しているもの）では、浜松市の日照時間は2386.2時間で日本一となり、その後の公表でも年間日照時間は全国トップクラスです」

また、市の産業について、ホームページは、「日本有数の『もの

づくり都市』として知られる浜松市は、何事にも果敢に挑戦してみようという気質『やらまいか精神』が根付いて数々の『ものづくり産業』を創出しており、江戸時代からの綿織物と製材業、近代の三大産業と呼ばれる繊維・楽器・輸送用機器、近年の光技術・電子技術関連等の先端技術産業と時代に応じて数多くの企業が発展・集積した技術集積都市です。新産業が成長する過程で培われた高度な技術の集積が、本市の発展を支える基盤となっています」としている。

次に、ホームページ掲載の人口、沿革等に関する説明を見ておこう。

「浜松市が誕生したのは明治44年、この時の人口はわずか36,782人。その後、周辺市町村との合併や転入・出生などにより増加し、市制施行から17年目の昭和3年には10万人を超えるまでになりました。

戦争によって、昭和20年には81,437人と激減。しかし、戦後の目覚ましい復興により、昭和29年には20万人に、そのわずか3年後には30万人に達しました。昭和57年には50万人。平成8年には中核市に移行し、平成15年には60万人を達成しました。そして、平成17年7月1日、天竜川・浜名湖地域12市

町村の合併により、人口は80万人を超え、静岡県第1位となりました。平成19年4月1日、全国で16番目となる政令指定都市に移行しました」

図7.2.は、浜松市の「市勢要覧データ編2016」を元に作成したものだが、図中の点線「浜松市に相当する地域の人口」だけは、国勢調査を元に示されたWikipediaのデータを借用している。

なお、上記「市勢要覧」によると、平成28年（2016年）4月1日現在の人口は、807,898人（外国人住民含む）とのことで、最近の動向はほぼ横ばいと考えられよう。

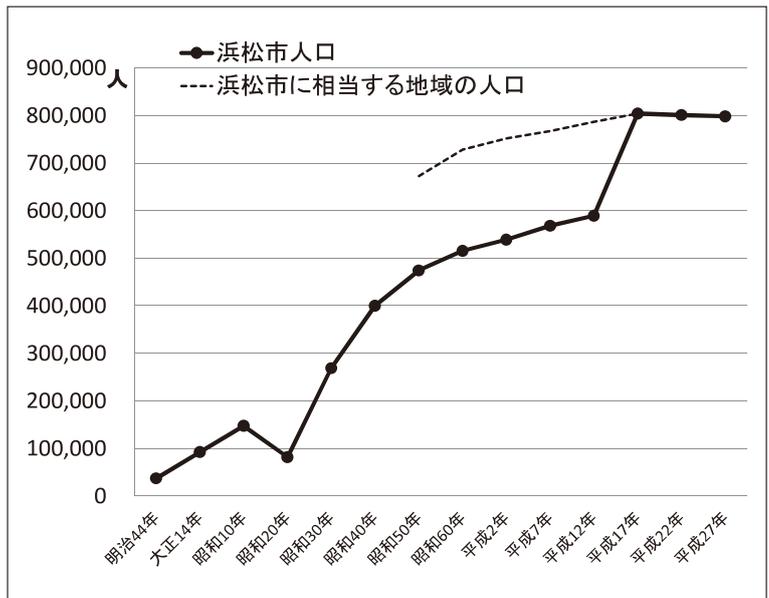


図7.2. 浜松市の人口推移

(2) 中区の特徴

やはり、市のホームページから、「中区の紹介」欄をみておきたい。次のように記されている。「浜松市の中心部に位置する中区は、市全体のわずか3%の面積でありながら、市民の約30%が住む人口最大の区です。区域内には、国道150号、国道152号、国道257号をはじめとする主要幹線が通り、中央には市の玄関口であるJR浜松駅やバスターミナルがあり、交通事情に恵まれています。また、南北には『赤電』の愛称で親しまれている遠州鉄道が走り、身近な公共交通機関として利用されています。産業面では、世界に誇る技術や製品を有する『ものづくり』をはじめ、情報サービス業などの都市機能が集中する経済の中心地域で、古くから浜松の産業を支えてきています。しかしながら、近年、大型商業施設の郊外出店などに伴い、周辺地域に都市機能が分散化傾向にあり、中心市街地の魅力の低下が懸念されています」

なお、中区役所は、浜松市役所と同じ建物の中にあることも、他の区役所と違う特徴と言えよう。

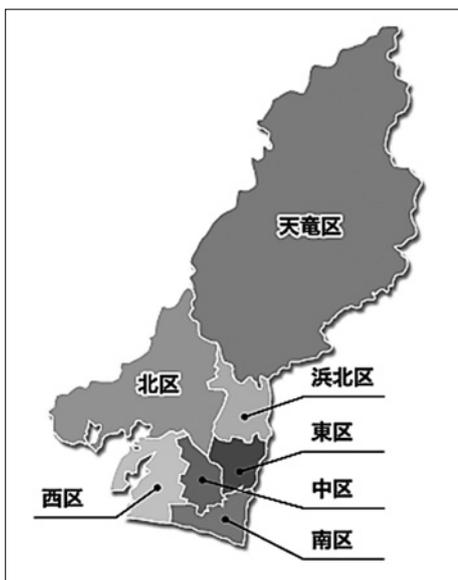


図7.3. 浜松市の行政区
(市ホームページから)

表7.1. 各区の人口・面積

区名	人口	面積
中区	239,278人	44.34km ²
東区	129,764人	46.29km ²
西区	112,780人	114.71km ²
南区	103,262人	46.84km ²
北区	94,223人	295.54km ²

(3) 児童福祉にかかる中区の特徴

今回のヒアリングに先だってお願ひした「事前アンケート」には、児童家庭相談を受ける立場からみた中区の特徴について、要旨次のように記載されていた。

「中区は、市の中心地に立地し、利便性等から転入者も多く、近隣との関係が希薄な面がある。また、製造業が盛んな地域で、外国人など派遣で働く人も多い。相談事例の特徴として、ひとり親家庭や、経済的に不安定で貧困、多子といった家庭も珍しくなく、泣き声や怒号などの通告も見られる」

こうした点を中心に、児童福祉、児童家庭相談から見える中区の特徴について、あらためてお伺ひした。

*

—— 派遣で働く外国人の方が多くということですが、どこでお仕事されているのでしょうか。

「やはり、浜松市の主産業である楽器とかオートバイ、自動車といったところでしょうか。現在も市内に約2万人の外国人が住んでいます」

—— どの国の方が多いのでしょうか。

「ブラジルの方が最も多いですね」

—— そうですか……。

「うちの課にも通訳を2人置いているんですよ」

—— 社会福祉課に？

「ええ。一人は専属、他の一人は兼任ですが、窓口に来られる外国人の方は、それぐらい多いんです。確か、児童相談所にも通訳の方がおいでだったように思います」

—— ほう。

「ポルトガル語通訳の方だけだったと思いますが……」

—— やはり、ブラジルの方が多い？

「ええ、でもフィリピンやベトナム、中国の方も多いです」

—— 通訳もいろいろ必要になってきますね。

「そうなんです。こうした方の中には、不法滞在になってしまう場合もあって、対応に困難をきたすことも多いんです。特に、そういうご家庭で赤ちゃんが生まれたりしますと、やはり苦慮してしまいます」

—— 派遣で働くとなると、安定した就労になりにくい？

「そうですね。半年とか1年といった場合が多く、終わってもすぐに次の仕事があるわけではない。景気のいいときと悪いときとでもずいぶん違います。外国人の方も、一時期は減りましたが、少し前にはすごく多かったんです。最近はよく分かりませんが……」

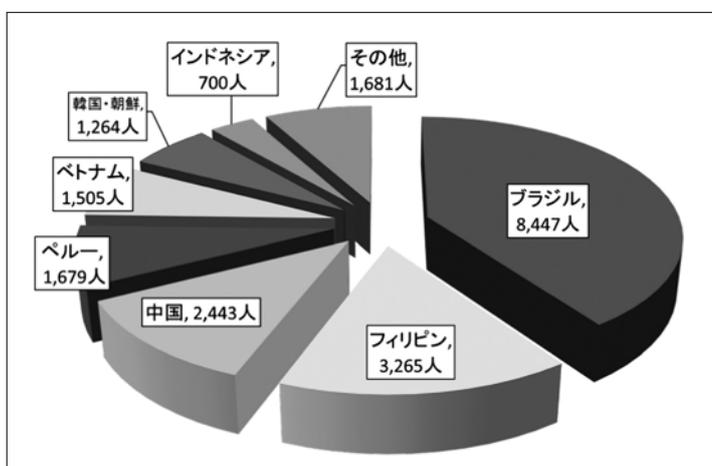


図7.4. 浜松市・外国人住民の国籍別内訳
(平成28年4月1日現在、市勢要覧から作成)

—— そういう方々の通告があったり、ご相談も受け付けるわけですか。

「そうです」

—— 文化も違うでしょうし、どんな相談になるのでしょうか。

「私たちが問題と考えても、当のご本人にニーズがないということもしばしばあります。たとえば、子どもを叩く文化があって、ベルトで叩く人とかもいるんですが、それはよくないと説明しても、理解してもらるのが大変です。簡単には問題意識を持ってもらえないんですね。

—— なかなか通じない。

「日本の法律はこうなっていると話していくしかない。丁寧に説明するうちに、次第にやめてくれるんですけどもね」

—— 先ほど、経済的に不安定な方も珍しくないというお話でしたが、具体的にはどのような問題がありますか？

「たとえば、妊娠したと思って受診する場合、何が困るといって、初回受診の費用なんです。最低でも1万円はかかると思いますが、この時点では母子健康手帳ももらってないので、「妊婦健康診査受診票⁷」も使えない。中絶についても課題があります。産むためのさまざまな制度や援助はあっても、産まない選択をしようとする人は苦しんでいます」

—— 浜松市だけの問題ではないですね。

「はい。そういう方が目立っているという印象があります。最近は『妊娠SOS相談⁸』で相談対応した職員と連絡を取り合うことが増えてきているので、余計にそう思うのかもかもしれませんが……」

—— その他に、特徴的なことはありますか？

—— 相談の特徴として、貧困、多子家庭も目立つといったことが書かれていましたが、中区の地域的な特徴と言えるのでしょうか。

「生活保護率も、7区の中で最も高いのですが、文教地区と言われているような地域もあり、区内も一様ではなく、幅があると思います」

—— 市の中心部ではあるけれど、区内にも地域差があって貧困層もあり、外国人の方も住んでいて、そうした相談にも応じているといったイメージでしょうか」

「そうですね」

所感

浜松市は、県庁所在地である静岡市よりも人口が多く、面積的にも岐阜県高山市に次いで全国第二の広さを持っているという。その点は認識不足だったが、今回ヒアリングをお願いした中区

7 「浜松市子育て情報サイトぴっぴ」には、「妊婦健康診査受診票」について、次のような説明がある。「母子健康手帳と同時に交付される受診票で、県内の委託機関での妊婦健康診査が妊娠週数に応じて14回を限度として、一部公費負担されます」

8 浜松市は、健康福祉部健康増進課において、「はままつの女性の健康相談」として、女性のさまざまな健康相談に応じているが、その一つに「妊娠SOS相談」があり、専用ダイヤルによる相談とメール相談の両方で対応している。

は、浜松市の7行政区の中では面積が最も狭く、逆に人口は最も多い。JR浜松駅を含む浜松市の中心地を管轄しており、浜松市役所本庁舎の中に区役所がある。この点は、後に見るように、他の行政区にない利点に結びついているように思われた。

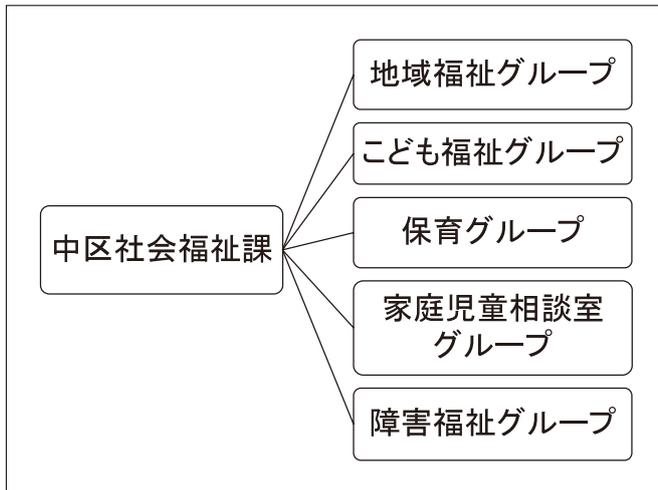


図7.5. 中区社会福祉課組織図

(4) 家庭児童相談室

図7.5には、事前アンケートへの回答をもとに、児童家庭相談の実務を担う社会福祉課の組織図を示してみた。課の中のグループの一つに「家庭児童相談室グループ」があるが、平成19年（2007年）に浜松市が政令市へ移行する際、全ての区に「家庭児童相談室」が設置され、なおかつ、全ての相談室に保健師が配置されているという。

中区の「家庭児童相談室」の現在の職員体制について尋ねると、10名が配置されているという。その内訳を訊くと、大きく分けて常勤

職員が5名、非常勤職員が5名とのこと。常勤職員は、全員が何らかの有資格者で、保健師が3名、臨床心理士1名、社会福祉士1名となっている。また、非常勤職員は、家庭相談員3名と女性相談員2名で構成されている。なお、市全体のルールとして、非常勤職員は原則5年以内で交代するとのこと、家庭児童相談室も基本的にはこの方針の枠内で職員採用が行われているという。ただし、募集に際しては、幼稚園教諭や保育士資格を持つ人など、何らかの専門資格を持っている人を採用するよう努めているとのこと。家庭児童相談室の体制を中心に尋ねてみた。

*

— どのような形で業務を行っているのでしょうか。

「中区をさらに2つの地区に分けています。常勤職員の役割分担について申しますと、保健師の1人が家庭児童相談室グループ長を担っており、残る4人を、保健師と臨床心理士のペア、保健師と社会福祉士のペアという形に分けて、それぞれが1つの地区を担当しています。要保護児童対策地域協議会に登録されているケースは、必ずいずれかのペアが担当するようにしています。

— 区を2つの地区に分け、2人のペアでそれぞれの地区の相談を受けている？

「そうです。グループ長はどちらにも所属せずに全体をカバーします。ペアの中では、たとえば乳幼児の相談等は保健師が主担当となり、学齢児などは臨床心理士や社会福祉士が担当するなどの工夫をしています」

— 得意分野を生かしているわけですね。

「はい。ただし、相談ケースは全てペアの中で互いに共有し、それぞれ助言をもらいながら対応す

るようにしています」

—— 非常勤の家庭相談員さんはどのような役割をされているのでしょうか。

「家庭相談員が、これらの事例にサブで付く場合もありますが、基本的には常勤職員が相談にあたります。家庭相談員は、電話相談ですとか、要対協に登録するまでもないような軽微な相談を引き受けてもらっています」

—— あくまでも、担当は常勤の職員が担っているわけですね。

「そうです。非常勤の相談員には週30時間という勤務時間の縛りがあるので、自ずと業務範囲が限られます」

—— いずれも抱える悩みかも知れませんね。

「ええ、要対協関連の事務も多いので、家庭相談員さんには、そうした点でもお世話になっています」

—— 要対協の事務は家庭相談員の方が担っている？

「常勤職員もやっていますが、家庭相談員にもいろいろと担ってもらっています。おかげで助かっているんですが、住民のことを考えると、職員数としては足りているとは言えないです」

—— 話は変わりますが、各家庭児童相談室に必ず保健師を配置するという市全体の方針は、どういう経緯から生まれたのでしょうか。

「その点は、私どもにはよくわかりませんが、政令市としてスタートする際に置いた家庭児童相談室ですので、実際の相談経験は誰にもない。不安も大きかったと思うんです。そこで、住民の声に耳を傾けアセスメントや支援をしてきた生活保護のケースワーカーや保健師に白羽の矢が立ったのかも知れません。あくまでも推測の域を出ておりませんが……」

—— 家庭児童相談室に配属されている保健師さんは、保健師業務をするわけじゃなくて、相談業務をされるということですか。

「そうです」

—— 保健師のバックグラウンドが役に立つことも多いでしょうけど、種々の児童家庭相談に対応するわけですので、大変な面もあるかと思います。何か留意されているようなことはありますか？

「そうですね。健康づくり課には、その地域を担当する保健師もいますから、家庭児童相談室に配属された保健師は、なるべく保健師のカラーを出さないようにしています。家庭訪問一つとっても、『どうして2人も保健師さんが来ちゃうの？』と言われかねません。ですので、保健師とは名乗らず、『相談員です』と言うようにしています」

—— なるほど。

「時と場合によっては保健師の知識を使って助言することもありますけれど、予防接種や健診は、基本的には各区健康づくり課の地区担当保健師に任せるようにしています」

—— なるほど。臨床心理士さんも同じような形ですか？

「ええ、心理テストなども行っていません。社会福祉士も含めて、家庭児童相談室の職員として、『相談員です』という形で対応しています」

所感

浜松市の家庭児童相談室の体制を見ると、中区においても5人の非常勤職員を含めて10人の職員が配置されていた。また、5人の常勤職員全員が何らかの専門資格を有しており、児童相談所の役割とは違う区の相談業務を重視しているのではないかと感じられた。

これらの業務を行うに当たって、浜松市全区の相談室に保健師が配置されており、中区では、そのうちの一人がグループ長の役割を担っていた。市の専門職としての保健師に期待するところが大きいように思われた。

なお、これら有資格者であっても、実際の相談援助活動に際しては、自らの資格を前面に出すのではなく、いずれも「相談員」として対応するよう留意している点も、一つのあり方として納得できることであった。

ヒアリングでお聞きする限り、人員体制についてはまだ不足がちの思いがあると感じられた。人口約24万人の中区ではあるが、おそらくは業務に邁進すればするほど、さらにすべきことが生まれていくという実態があるのではないかと推測した。

(5) 虐待相談について

事前アンケートで回答してもらった相談のうち、児童虐待相談を見ると、平成26年度の72件に対して、平成27年度は118件と増加していた。これを虐待の種類別に見ていくと、心理的虐待が15件から37件へ、またネグレクト事例も17件から34件へと、倍増もしくはそれ以上の増加となっていたので、この点を中心に尋ねてみた。

*

—— 118件となると、きちんと対応するには大変なご苦労があるのではないかと思います。この中で、心理的虐待とネグレクトの増え方が顕著ですが、背景としてはどんなことが考えられるでしょうか。

「状況が悪化したというより、軽度のネグレクトも含めて、これまで以上に拾うようにしきたことによるのかもしれない」

—— 区は、通告や相談を受けて対応する立場にあるわけですから、通告する側の関心が高まらないと、増加には結びつかないように思いますが、いかがでしょう。

「そうですね。おそらく健康づくり課の保健師や保育、教育の現場など、虐待に対する意識が高まっているのではないかと感じます。なお、各区とも家庭児童相談室に保健師が配置されていますので、健康づくり課との連携は密に行うことができます」

—— そうした体制も効果があった？

「そうですね。別の面から申しますと、例えば、今までは相談種別を養護相談としていたものを、詳しく見ていく中で、虐待として取り扱ったほうがよいと考えるようになった、いわば私たちの認識が変わっていったということもあるかもしれません」

—— これまで通報されなかったような事例が上がってきたり、虐待の認識が変化したというご説明

ですが、その他には何かありますか？

—— 心理的虐待はどうでしょう。

「先ほども申しましたように、泣き声や怒号などの通告も見られます」

—— 市町村によっては、児童相談所に通告された、いわゆるDV目撃の通告について、児童相談所から情報収集などの調査を依頼され、それを件数として計上しているところもあるように聞いています。こちらでは、そういう事例はありますか？

「児童相談所からのそういうオーダーは、件数の中に含まれていません。DV目撃による警察からの通告は、児童相談所にはありますが、家庭児童相談室にはありません」

—— そうしますと、心理的虐待は、児童相談所における増加要因とはまた違った形で倍以上に増加しているわけですので、注目に値するように思います。

「もう一つ要因を挙げますと、先ほども、貧困、多子家庭が多いと申しましたが、ネグレクト事例の増加だけでなく、1人の子どもへの虐待があった場合、それを目のあたりにしているきょうだいがいれば、きょうだいも心理的虐待という形で取り上げていますので……」

—— 平成25年（2013年）8月に改正された「子ども虐待対応の手引き」にも、そうした点が書き込まれましたので、よくわかります。

—— 一家族当たりの子どもの数も多い？

「ええ、多いですね」

（6）児童相談所との関係について

政令市における各区と児童相談所との関係が、他の一般的な市町村と異なっているのは、いずれも同じ市の組織、同じ市の職員であり、横並びの関係で連携できる点であろう。現に浜松市においても、区と児童相談所との間で職員間の異動も行われているとのこと。ただし、種々の権限を行使する児童相談所と、おもに市町村業務の役割を発揮する区とでは、対等の立場で連携するとしても、やはり違いもあるのではないかと考えられる。

そこで、浜松市庁内児童虐待対応マニュアル（平成21年版）を見ると、「児童相談ケースの送致に関する基本ルールについて」とされる記載があり、「本市では以下のルールにより執り行うことを基本とする」として、次のように述べられていた。

児童相談ケースの送致に関する基本ルールについて

児童相談所から福祉事務所（家庭児童相談室）への送致（児童福祉法第26条第1項第3号）、及び福祉事務所（家庭児童相談室）から児童相談所への送致（児童福祉法第25条の7第1項第1号）に関する基本ルールについて、下記のとおり定める。

これにより、職員間のケースに関する理解の共有化を深め、相談援助活動の継続性確保と相互の連携強化を図るとともに、担当者間ではなく組織から組織へのケース移管であることを明確化する。

記

- 1 所管する児童相談ケースについて、援助方針として送致が適当であると判断した事務所（以下「送致元事務所」という。）は、当該ケースに係る送致書等、必要な書類を作成する。添付書類として、個別ケース検討会提案票、ジェノグラム、虐待処遇アセスメント指標、戸籍関係資料等、ケース概要について理解が得られやすいよう資料を用意する。
- 2 当該ケースを受理する予定の事務所（以下「送致先事務所」という。）と日程・資料等調整の上、送致元事務所のケース担当者が送致先事務所で開催される受理会議に出席し、ケース概要等について説明する。

これを見ると、区と児童相談所との関係は、一般的な市町村と（都道府県の）児童相談所との関係に類似している部分もあるように見受けられるが、児童福祉法第10条第2項に規定されている内容、すなわち「市町村長は、前項第3号に掲げる業務のうち専門的な知識及び技術を必要とするものについては、児童相談所の技術的援助及び助言を求めなければならない」という、いわゆる「援助依頼（援助要請）」に関しては、これといった記載が発見できなかった。

これらも念頭に、実際の状況をお尋ねした。

*

—— 児童相談所との関係ですが、児童福祉法では、「専門的知識・技術」の要否で市町村と児童相談所との役割を分担しているように思います。一方、「浜松市家庭児童相談室要綱」を見ると、その第3条に「相談室は、福祉事務所が行う家庭児童福祉に関する業務のうち、専門的技術を必要とする業務を行う」と書かれています。としますと、浜松市の場合、児童相談所と区とで専門性という区別をしていないように感じるわけですが、児童相談所と区の間で、何か棲み分け的なことはありますでしょうか。

「基本的に、最初に受けた機関が支援をするようになっていきますね」

—— あっ、そうなんですか。

「そのようにして区で対応しているケースであっても、一時保護が必要だとか重篤度が高いということであれば、当然のことですが、区から児童相談所に送致するということになります」

—— 要するに、入口時点では受けた機関がそのまま対応することとして、区と児童相談所とで相談内容によって主担当を分けるような形にはなっていないということですね。

「そうですね。本当は要保護児童対策地域協議会の中で検討し、主担当機関を決めればいいのかもかもしれませんが、実際には、そこで決定するのも簡単ではありません。結局は、先にも言いましたように、支援をしながら、必要な場合には各機関の判断で送致し合うことになります」

—— 具体的に件数を見せていただくと、児童相談所への送致が、平成26年度で11件、平成27年度は17件となっています。これらは……

「すべて一時保護などの専門的支援を要するケースとなります。内容的には、区として必要と判断

したものだけでなく、保護者が自ら保護を求めているような場合も含まれますが……」

—— なるほど。ところで、マニュアルにも規定がなかったように思いますが、たとえば、児童相談所に対して、家庭への同行訪問を依頼したり、見立てに協力してもらうような形で、「援助依頼」などはされていないのでしょうか？

「わざわざ文書を出さなくとも、『情報共有しておいてほしい』とか『助言をもらいたい』ということで、一緒に家庭訪問したり、ケース会議に参加してもらって検討することはあります。ただし文書で『援助依頼』を出したということはないですね」

所感

政令市の区は、児童福祉法上、市町村と同様の役割を担うことが明記されているわけではないこと、自治体の歴史や体制、政令市移行の時期等によって児童相談所との関係のあり方も異なっていることなどから、児童家庭相談に対する区での取り組み方は、全国的にもまちまちであるように感じていた。

こうした中で、浜松市においては、各区に設置されている家庭児童相談室が、体制をとって児童家庭相談に応じていることから、一般的な都道府県（児童相談所）と市町村の関係と共通する点があるように感じられた。具体的には、通告、相談があれば、区として独自に応じながら、一時保護や施設入所等が必要と判断される場合に、児童相談所に送致するという仕組みなどがそれに当たる。

ただし、同じ自治体内の組織という側面があるのかどうか、専門的知識・技術で主担当を変えるといった取り組みはしていないようであった。この点については、拠点の整備を含む平成28年児童福祉法改正などもふまえた昨今の議論の中で、市町村にも専門性が要求されるといった議論が強まっていること、他方で、都道府県（児童相談所）と市町村の役割を明確化する法改正も行われたことなどを考えると、今後の市町村の児童家庭相談のあり方を考えて行く上で、政令市だけでなく、都道府県と市町村との関係性を考えるという点からみても、参考になるのではないかと感じられた。法改正をふまえた今後の浜松市の動向については、引き続き注目していきたい。

(7) 要保護児童対策地域協議会

浜松市の要保護児童対策地域協議会は、各区に置かれているのではなく、市全体で1つのみ設置されており、調整機関も、本庁組織である「浜松市こども家庭部子育て支援課」となっている。したがって、表7.2.に示した中区の会議開催状況のうち、代表者会議は、市全体の会議であり、本課のこども家庭部長が招集して開催されている。他方、代表者会議以外は各区に

表7.2. 浜松市中区における要保護児童対策地域協議会会議開催状況

	平成26年度	平成27年度
(代表者会議)	2	2
実務者会議	3	2
進行管理会議	24	24
個別ケース検討会議	44	29

において開催されており、表7.2.1は、中区における開催状況を示している。この中で、実務者会議だけは、本課も参加しているとのことであった。

要保護児童対策地域協議会についてお尋ねした。

*

①代表者会議、実務者会議

—— 浜松市は、市全体で一つの要保護児童対策地域協議会を置いていますね。市によっては、各区に作っているところもあるようですが、一つにしている理由はありますか？

「一つにすることで各部署の取り組みについて市全体で共有し、施策についても合意形成ができるためです」

—— 区の代表者会議のようなものはありますか？

「そうですね、実務者会議が、それに代わる機能を持っているように思います。というのは、名前は実務者会議でも、実際に参加するのは実務者ではなく、区内の代表的な方が来られますので」

—— この会議には、本課からも参加されるということですが……。

「ええ。特に中区は市役所の中にありますので、調整機関である本課との関係ではすごく助かっています。実務者会議では課題を出し合い、それを全市の代表者会議で取り上げてもらい、施策等で改善できることは改善してもらおうということもあります」

—— たとえば、どんなことが？

「そうですね。一つ例を挙げますと、幼稚園などからの通告がなかなか来ないという印象がありましたので、『通告義務の周知をしてほしい』と実務者会議でお願いしたんですね。そうしましたら、代表者会議でもそのことが取り上げられ、乳幼児・学齢児童生徒に関わる機関への虐待防止対策に向けたリーフレット作成や、園における虐待対応について保護者への事前周知といった仕組みが構築されました。こういうことがあると、頑張っただけよかったなと思います」

—— なるほど。やはり、会議に参加していれば、自覚も高まるということですね。

「そうですね」

②進行管理会議

—— 次に、進行管理会議についてお伺いします。この会議にはどういう方が参加されるのでしょうか。

「本課が作成した資料をご覧ください。そこに、進行管理会議について、『児童福祉、保健、教育を中心とした庁内関係機関と警察が参加する』とありますように、家庭児童相談室と児童相談所、それに健康づくり課に加えて、教育委員会や警察にも参加をお願いしています」

—— その他には？

「スーパーバイザーとして、元県職員で児童相談所長も経験された方をお願いしています」

—— 資料を見ますと、他の区では月1回の開催ですが、中区だけは月2回の頻度になっています。やはり他区に比べて人口が多いからでしょうか。

「中区の場合、先ほども言いましたように、区を2つの地区に分けていますので、それぞれの地区

で月1回行うようにしています」

—— 虹センターの本研究では、初年度に人口概ね20万人以下の市町村、2年目にはそれ以上の人口規模の市のヒアリングをお願いしました。一口に市町村と言っても規模によってその運営は大きく違ってくると考えたからです。中区は、人口が約24万人ということで、地区を2つに分けたものと思いますが、会議はスムーズに運営されているでしょうか。

「深刻度や支援の方法等によって、報告頻度を1か月もしくは3か月に設定しているのですが、1回の会議に3時間程度はかかります。実情を申しますと、毎回百件以上の事例がありますし、限界に近い状況ですね」

—— 現状ではかなり苦しい？

「1ケース5分も取れないんですよ。新規の事例だと、もっと時間をかけないといけませんし、数をもう少し絞ることができればいいのですが……」

—— セレクトしても、そこから抜け落ちたケースで問題が起こってしまう場合もありますからね。

「そうなんです。セレクトすることで時間は短縮できますが、適宜確認できないというリスクも負うことになりますから」

—— ところで、毎月それだけの事例を検討するとなると、会議の準備だけでも大変な労力を要するのではありませんか？

「そうですね。ただ、同じ市の機関なので、家庭児童相談室と児童相談所、それに健康づくり課、教育委員会は共通システムで繋がっています。ですので、当月配付資料については、現状やこれまでの取り組み内容、また次回会議までにどのように取り組むのかといったことについて、各主担当機関に自ら記入してもらっています」

—— それだと、家庭児童相談室は助かりますね。

「ええ、これはお勧めです」

—— なるほど。

「言い忘れましたが、主担当機関は、家庭児童相談室、児童相談所、健康づくり課のいずれかであって、教育機関は、データを見ることはできても記入することはありません。以前は、健康づくり課も主担当になることはなかったのですが、健康づくり課で対応可能な要支援児童などは、お願いすることにしました。工夫の一つでしょうか」

—— なるほど。主担当は最初に受けたところでしたよね。

「児童相談所との関係ではそのとおりですが、協議して決めます」

—— 主担当をどうするかで揉めることはない？

「基本的にはありません」

—— 進行管理会議について、その他で課題と思われることはありますか？

「今、悩んでいるのは、終結にまつわることです。終結の判断が難しいんです。一応の目安は本課で示してくれていますが……」

—— 目安というと、どのような？

「いくつかパターンがあって、転出や施設入所などのほか、虐待のリスクが薄らいだ場合などは終結となります。ただし、虐待のリスクが薄らいだかどうかを判断する基準がよくわからないものから……」

—— 虐待事例の大半は保護者からの相談ではないので、終結もほとんどの場合、保護者と相談して決めるわけにいかない。そうすると、各機関からいろんな情報を集めて大丈夫という判断しなければならないので、難しいですね。

—— 終結については、あちこちで悩んでいるようです。中には、客観的な指標もさることながら、「終結しなければ押し寄せる新規の通告に対応できない」という、背に腹は代えられないといった事情なども背景にあると聞きます。浜松市だけの課題ではないですね。

③個別ケース検討会議

—— 次に、個別ケース検討会議についてもお尋ねしたいんですが、件数的には、平成26年度が44件、27年度が29件となっています。どのような事例が対象になっていますか。

「家庭児童相談室が主担当のものに限って計上しています」

—— 児童相談所が主担当のケースは？

「もちろん必要に応じて会議は行われますが、要保護児童対策地域協議会設置要綱の第18条に『当該検討会議の庶務は、開催要請した者が行う』とありまして、児童相談所が開催した個別ケース検討会議は児童相談所で整理されますので、こちらではカウントしておりません」

—— なるほど。件数だけを見ると、それほど多くないと思っていたのですが、児童相談所主体のもの含まれていなかったんですね。

「件数的には、そういう面があるかも知れませんが、正直なところ、忙しすぎて適宜適切に開催するのが難しいということもあるかと思います」

—— 病院などが要請して病院で開くようなこともありますか？

「そういう場合もありますが、大体こちらで日程調整などを含めて準備しますので、統計的にはこちらで計上することになるかと思います」

—— ところで、どのようなケースが個別ケース検討会議の対象になるのでしょうか。

「たとえば、乳児の事例で医療機関が絡んでいるような場合、やはり綿密な打ち合わせが必要となりますので、実施します。また、ネグレクト事例などで、幼稚園とか学校が困ってしまうと、いろいろ要望も出されてきますので、情報共有や今後の支援方針のために会議が必要になる。言ってみれば、支援機関のニーズが大きな要素になります」

—— はい。

「それから、庁内で方針を決定するときでしょうか。児童相談所や健康づくり課が絡む場合、特に児童相談所とうちとでは、保護の方向でいくのか在宅支援でいくのかということでもしっかり議論する必要が出てきますからね」

—— 先ほど忙しすぎるというお話もありましたが、会議の開催準備って、やはり大変ですか？

「ええ、個別ケース検討会議を開くとなると、準備がすごく大変なんです。乳児だと、市内の3機関と病院ぐらいで集まれば足りることも多いんですが、学齢児のネグレクトケースなんかだと、学校はもちろん、弟や妹がいれば保育園にも来てもらわないといけないし、場合によってはヘルパーの事業所等にも声をかける必要が出てくる」

—— そうすると大人数にもなってきますよね。

「本当に部屋入らないぐらいというときもありました」

所感

政令市における区が、都道府県における市町村と類似の役割を果たすのであれば、要保護児童対策地域協議会も各区にあって然るべきではないか、という漠然とした考えが筆者にはあったが、浜松市では、市に一つだけ設置されていた。ただし、ヒアリングでお話をうかがうと、浜松市全体では4層構造になっていて、各区で開催する実務者会議が、区における代表者会議的な役割を担っているように見受けられた。この実務者会議に調整機関である本課からの参加者が加わることで、市全体の要保護児童対策地域協議会の施策改善に結びついており、一つのあり方として注目した。

なお、個別ケース検討会議などは、各区に調整機関がないことも関係するのか、「当該検討会議の庶務は、開催要請した者が行う」とされていた。こうしたことが可能となるのは、同じ自治体内の組織である児童相談所と家庭児童相談室という枠組みがあり、対等の関係があることによるものかと推測した。

まとめ

浜松市中区を訪問し、児童家庭相談について、また要保護児童対策地域協議会等についてヒアリングさせてもらったが、浜松市全体の特徴として挙げられることとして、政令市移行時に、全ての区に家庭児童相談室を設置し、全ての家庭児童相談室に保健師を配置して、区における児童家庭相談対応の姿勢を明確にしたことを指摘できるのではないだろうか。なお、中区の家庭児童相談室は、常勤5人、非常勤5人の10人体制であり、常勤職員全員が専門資格を有していた。市町村でしばしば見られるのは、相談実務を一般行政職員が担っていたり、資格を有する非常勤職員に頼るような体制だが、その点で、中区を含む浜松市の実施体制は、評価に値するものと言えよう。

また、政令市の特徴として、区と児童相談所とが同じ市の組織であることから、家庭児童相談室と児童相談所とは、最初に通告や相談を受けてかかわった機関が対応するという形になっており、市のホームページに載せてある「児童虐待かな?と思ったら」を見ても、通告(連絡・相談)窓口として、児童相談所と各区の社会福祉課が並列的に示されていた。

区の家庭児童相談室と児童相談所とでは権限や役割が違っているが、通告や相談をする市民にそうした違いが正確に理解できるとは言えないので、まずは両方が窓口を開けておき、そのまま対応する

ということは、たらい回しを避けるという点では利点となるだろう。また、その後の相談の流れに応じて互いに送致等していくというのは、一つの行き方、あり方といえるかもしれない。

要保護児童対策地域協議会については、全市で設置していて、各区には置かれていない。事前アンケートへの回答では、「調整機関が本課にあるので、現場との隔たりがある」といった点が課題として挙げられていたが、通常よく言われる3層構造ではなく、4層構造になっていた。これは、政令市ならではの一つの形とも考えられる。すなわち、全市で行う代表者会議以外は各区で開催され、区で開催する実務者会議が、区の代表者会議的な役割を担っているように思われた。この実務者会議には、調整機関である本課からも参加するので、上記課題については、ある程度緩和されるのかもしれない。政令市は、市全体としての取り組みの統一性を保つ必要があるだろうし、同時に各区の独自性もある程度は許容しなければならないと思われるので、浜松市の要保護児童対策地域協議会のあり方も、一つの参考になるのではないだろうか。

(文責 川崎 二三彦)

8. 横浜市の取り組み

はじめに

横浜市でのヒアリングは特定の区に対するヒアリングとしてではなく、市のこども家庭課児童虐待・DV対策担当の方へ、市内の区全体の状況を聞く形で実施した。ヒアリングの場にはオブザーバーとして二つの区の担当者の方に同席していただいた。インタビューをしたのは、加藤、富田、川松であった。

(1) 横浜市の一般的な特徴

①横浜市の概要

横浜市は神奈川県東部に位置しており、神奈川県庁所在地である。1889年（明治22年）に市制が施行され、1956年に政令指定都市となった。現在は18区の行政区を持つ。

総人口は370万人を超え、日本の市町村の中では最も多い。また、市の面積が神奈川県内の市町村の中では最も広く、県の面積の18%を占めている。

市内は、幕末期の外国人居留地から発展し市政の中心である関内や、経済の中心である横浜駅周辺、新たに開発されたみなとみらい21地区のほか、JRや私鉄の複数の路線の駅を中心として発展してきた街が点在している。市の北部には、東京都心とつながった私鉄により、都内へ通勤通学する住民の多い地域がある。

経済的には京浜工業地帯の中心であるとともに、山下公園や横浜中華街、みなとみらい21地区など観光スポットを多数持ち、観光客が多い都市である。

②横浜市の人口構成と社会的指標

人口動態について市のホームページから見ると、平成28年中の出生は29,749人（前年比1,179人減）、死亡は31,833人（同1,100人増）で、自然増加数は2,084人減（同2,279人減）となっており、自然増加数が昭和22年以降で初のマイナスとなった（図8.1.）。ただ、社会増加数が8,485人であったため、平成28年中の人口は6,401人の増加となった。

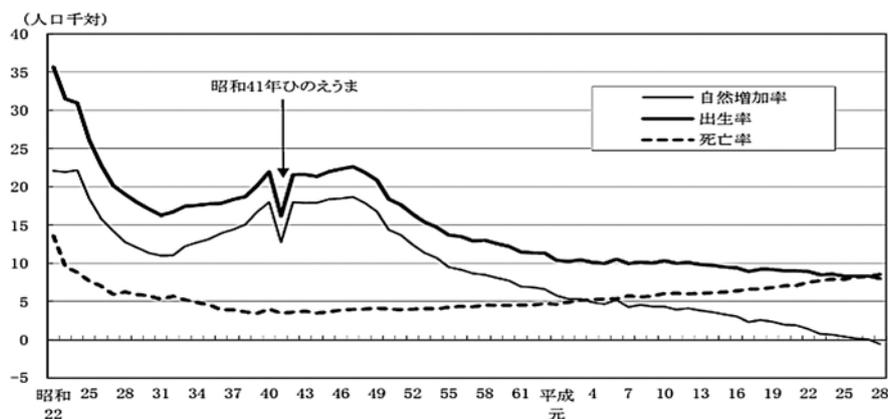


図8.1. 横浜市の出生率、死亡率、自然増加率の推移
(横浜市統計ポータルサイト「横浜市の人口～平成28年中の人口動態と平成29年1月1日現在の年齢別人口～」結果の概要から)

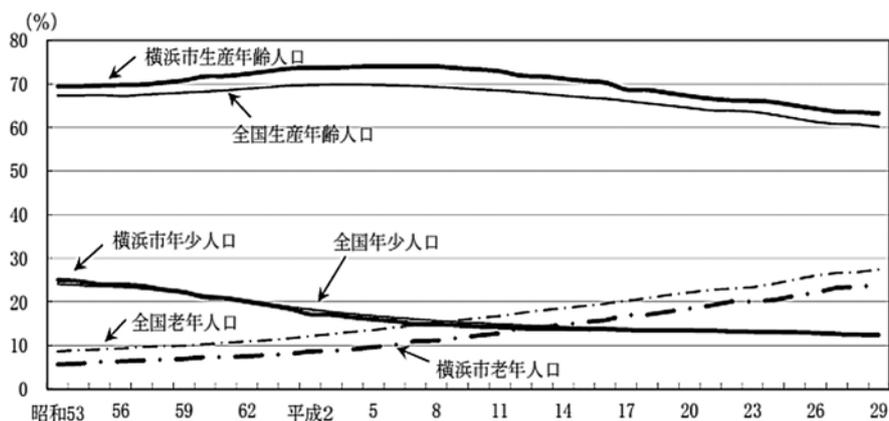


図8.2. 横浜市の年少人口、生産年齢人口及び老年人口の割合の推移
(出典は図8.1.に同じ)

年齢3区分別人口の比率を見ると、年少人口が12.5%、生産年齢人口が63.6%、老年人口が24.0%となっており（図8.2.）、全国と比較すると生産年齢人口の比率が高く、老年人口の比率が低くなっている。

横浜市の外国人人口を市のホームページから見ると、平成28年12月31日現在では86,596人で、総人口の2.3%を占め、前年に比べ5,172人（6.4%）の増加となっていた。行政区別では、総人口の10.7%を占める区があった。

国籍別にみると、中国が35,590人と最も多く、次いで韓国・朝鮮（13,491人）、フィリピン（7,189人）の順であった。（以上、横浜市統計ポータルサイト「横浜市の人口～平成28年中の人口動態と平成29年1月1日現在の年齢別人口～」結果の概要から）

横浜市の生活保護率を「横浜市統計書」でみると、被保護人員の保護率は19.1パーミル（2015年度末）であった。18区中では、63.9パーミルの区から8.0パーミルの区まで大きな開きがあり、地域による状況の違いが見られた。

（2）横浜市の区における子ども家庭相談体制

①こども家庭支援課の体制

横浜市では、18区それぞれに福祉保健センターを設置している。これは福祉事務所と保健所機能を一体化したもので、その中にこども家庭支援課が置かれている。このこども家庭支援課の業務内容は広く、母子保健、児童福祉、障がい児福祉、女性・母子福祉、保育所入所、児童虐待対応が含まれている。こども家庭支援課の組織図は図8.3.である。

こども家庭支援課の職員は、担当係長（保健師または事務職）、保健師、助産師、社会福祉職、事務職と、嘱託の育児家庭支援訪問員及び女性福祉相談員で構成されている。また、学校連携担当に、子ども家庭・支援相談員として、嘱託の教育相談員と学校カウンセラーが配置されている。

区の規模によって配置人数は異なるが、18区の平均を聞いたところ、担当係長が1～2人、保健師が平均6.9人、助産師が1人、社会福祉職が平均4.6人、育児家庭支援訪問員が1人、女性福祉相談員が1～2人、教育相談員が1人、学校カウンセラーが3人とのことであった。

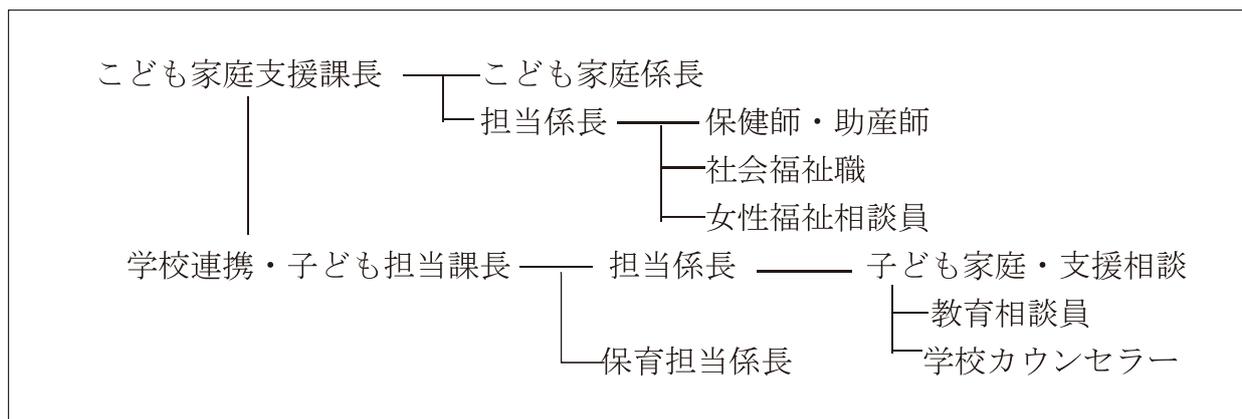


図8.3. 区のこども家庭支援課組織図

従来はこども家庭支援課で受ける各種相談や業務の中で、養育支援が必要な事例や児童虐待相談を把握し、それらを包括する形で対応をしてきた。保健師の業務としての不適切養育への支援を拡大する形で、養育支援ベースで対応してきたとの説明があった。

2014年度からはこども家庭支援課内に「虐待対応調整チーム」が設置され、専任保健師1人が各区に配置された。合わせて「虐待対応連携強化指針」が策定され、要保護児童対策地域協議会の事務局機能と虐待通告先として、区の役割が明確にされた。それ以降の子ども虐待対応については、この専任保健師に加え、担当係長の1人が兼任で担当し、課内の保健師、社会福祉職が応援しながら対応している。

課内の保健師は母子保健の各種事業を担当しており、社会福祉職は障がい児福祉関係の支給決定事務や児童扶養手当の事務等が多く、これらの通常業務で多忙とのことであった。虐待通告があれば、虐待対応調整チームの専任保健師とこれらの保健師・社会福祉職とが一緒に対応しており、緊急対応の場合には通常業務を後回しにして対応もしているとのことであった。

なお、学校連携・こども担当課長は、学校との連携を深める目的で2015年度から教育委員会との兼務として新設されたものだが、それ以降は、もともと配置されていた教育相談員（学校長OB）と虐待対応調整チームとで学校訪問をするようになり、学校との敷居が低くなってきている印象だとヒアリングでは述べられた。

②子ども家庭支援課の虐待相談の特徴

区で支援している子ども虐待事例は、子ども家庭支援課の通常業務から把握することが多い。特に母子保健による切れ目のない支援が可能な体制となっていることから、特に近年は特定妊婦の把握が多くなっているとのことであった。また、社会福祉職を中心に生活保護や障がい者支援などの他課との情報共有ができ、保育所入所事務をこども家庭支援課が実施していることなどを通じて、世帯の情報を多く持っていることも、支援の上での強みであると説明された。

横浜市の児童相談所と18区の合計による相談対応件数は以下のとおりである。2014年から2015年にかけて区の対応件数が大きく増加しているが、2014年度の虐待対応調整チームの設置によって増加し

表8.1. 横浜市の児童相談所と区が対応した虐待対応件数

2014年度虐待対応件数		内訳				全区から 児相への 援助依頼 件数	全区から 児相への 送致件数
		身体的虐待	ネグレクト	心理的虐待	性的虐待		
児相の対応件数	3617	1177	609	1750	81	58	43
全区の対応件数	1016	255	561	196	4		
2015年度の虐待対応件数		内訳				全区から 児相への 援助依頼 件数	全区から 児相への 送致件数
		身体的虐待	ネグレクト	心理的虐待	性的虐待		
児相の対応件数	3892	1159	842	1825	66	34	24
全区の対応件数	1578	435	720	416	7		

たものと思われる。また、児童相談所への送致件数の減少については、区が力をつけてきたからではないかとヒアリングでは述べられた。

児童相談所への送致件数が18区全体で2015年度に24件と多くはないが、なるべく日常的な情報共有の中で区と児童相談所が協力していこうということになっているため、送致や通知といった形式的な方法はあまりとらないとのことであった。

③「よこはま子ども虐待ホットライン」

横浜市では2001年度から、24時間365日で虐待の相談・通行を受け付ける「よこはま子ども虐待ホットライン」を設置している。児童相談所とは別の機関として市民に周知しており、7人の嘱託相談員が3交代勤務で対応している。

このホットラインに入った相談・通告のうち、区のこども家庭支援課につなげる事例と児童相談所につなげる事例が整理され、2015年7月から実施されている。ホットラインに相談が入った事例のうち、区との関係ができていない事例や、区であれば世帯を特定する情報がわかる事例もある。そうした事例を区に振り分けて、専任保健師と社会福祉職とで家庭訪問を実施している。背景には、児童相談所の事例数が増大したために、区も分担する必要があるという事情もあった。しかし、児童相談所が訪問するよりも、区が訪問した方が支援につながりやすい事例があり効果的だとヒアリングでは述べられた。

(3) 横浜市の要保護児童対策地域協議会の仕組み

①各種会議の構成と実績

横浜市では市レベルで要保護児童対策地域協議会（以下、要対協）が設置されており、調整機関は市のこども青少年局こども家庭課児童虐待・DV対策担当となっている。区には調整機関はないが、こども家庭支援課の虐待対応調整チームが事務局機能を担っている。

代表者会議は市全域で年2回実施している。1996年から設置運営されている「横浜市子育てSOS連絡会」を2006年に代表者会議として位置付けている。市全域のネットワークとしては、他にも「横浜市児童虐待防止医療ネットワーク（YMM）」が活動している。

実務者会議は各区で開催されており、その事務局をこども家庭支援課の虐待対応調整チームが担っている。実質的には各区の代表者会議の性格を帯びているとのことであった。内容としては研修的なものが多いが、区によっては小エリア（例えば中学校区など）での会議を行ったり、学校や保育園、民生委員など所属機関ごとの会議を開催している。こうした実務者会議の工夫を、市として進めたいと考えているとヒアリングでは述べられた。実務者会議の中には、事例を用いたグループワークを実施している区もあるとのことであった。事例検討する場合は実事例を扱う場合もあるが、研修に位置付け模擬事例を用いるようにしていると説明があった。

個別ケース検討会議は各区が事務局となって開催している。市全域での実務者会議、個別ケース検討会議の開催実績は表8.2.のとおりである。

表8.2.横浜市における協議会各種会議の開催状況（市全域）

	2014年度	2015年度
代表者会議	2	2
実務者会議	89	106
個別ケース検討会議	1281	1408

2015年度には虐待対応調整チームの担当者会議（年10回開催）において、実務者会議のあり方の検討を行っている。そして「地域・関係機関が主体的に児童虐待対応・支援ができること」を実務者会議の目指すところとし、そのためにどのような実践が必要かを協議してまとめている。

まず第1段階として、適切なタイミングで通告できることや、虐待を把握した時の子どもへの対応や保護者対応ができることを行動目標とした。そして研修や関係機関への出前講座、学校の生徒指導専任会等へ参加して、「顔の見える関係」作りにより相談・通告しやすい関係性の構築などに具体的に取り組むこととした。

第2段階では、機関として情報収集やアセスメントができること、保育所・学校組織内で共有し組織的対応ができることを行動目標とし、第3段階としては、通告で終わるのではなく、その後も支援者として関わることを行動目標として、事例研修等を行うなどしながら進めようとしている。

②区における進行管理会議

横浜市の区における虐待事例の進行管理は、実務者会議ではなく区と児童相談所の2者で実施して

いる。実務者会議に進行管理を位置づけると、取り扱う事例数が多すぎることや、参加する機関が多くなってしまふことなどが理由である。

区と児童相談所とは共通のシステムで進行管理対象児童を管理している。このシステムは2014年から開始されたもので、進行管理台帳が共有されている。双方が使用している児童票や経過記録等は見られないが、進行管理ケースとそのアセスメント状況は確認できるようになっている。

また、区と児童相談所はそれぞれの組織内において3か月ごとに定期アセスメント会議を実施しており、その上で進行管理会議を開催する2段階の構成となっている。

定期アセスメント会議及び進行管理会議は3か月に1回開催しており、会議では区と児童相談所のどちらが主担当機関であるのかを明確にし、全ケースのアセスメント結果を進行管理台帳に入力している。進行管理会議には、主担当機関の変更の協議など、検討が必要な事例を抽出して取り上げているとのことであった。区によっては管理ケースが400~600くらいになり、定期アセスメント会議は2日以上に分けて実施している区もあるとのことであった。

③区と児童相談所との共有ランク表

横浜市では、区と児童相談所とが共同でアセスメントをするツールとして、「児童虐待及び不適切養育の共有ランク表」を使用している。ランクは、A（生命の危機あり）、A（重度）、B（中度）、C（軽度）、D（危惧有）、E（養育支援）となっており、A~Dが要保護児童、Eが要支援児童とされている。また、特定妊婦に関する判断要素が別途示されている。このランクが進行管理台帳に記載される。

このランク表は、以前は区と児童相談所との事例の振り分けに使用されていたが、2014年からはどちらが支援した方がよいかを協議しながら決定しているとのことであった。進行管理会議がランクのチェックの場だけにならないように意識していると述べられた。

虐待ではないが支援が必要と考えられる事例について、Eランクとして位置付けられ、児童相談所から区に引き継がれている。児童相談所は終結するような事例でも、区から見れば乳幼児健診で関わっていたり、経済的に困窮していれば別の制度につなげられるメリットがある。区に情報をもらえれば所内検討会議で検討の上、区の判断で支援方針を立てられるとの説明があった。このような引継ぎは、主担当機関を変更するという手続きで行われている。

共有ランク表は区の受理会議や所内検討会議、定期アセスメントあるいは進行管理会議などの場で活用されている。ランクの変更は、進行管理会議の場などで協議して確認している。

（４）横浜市の取り組みの特徴

①区の相談体制

横浜市の区では、保健所機能と福祉事務所機能が一体となった中にこども家庭支援が位置付けられ、その中の1セクションとして子ども虐待対応が位置付けられている。虐待対応の専任は一人だが、課内の専門職が応援する体制で取り組んでいる。

そのことで、世帯に関する多様な情報が課内から集まりやすく、また母子保健での関わりや保育所入所、障がい児支援の関わりなどの中から心配な事例が上がってきやすく、幅広い観点から支援が必要な事例を拾い上げて関与できる仕組みになっている。

一方で支援する事例数が多くなり、進行管理台帳の事例数も増大すると思われる。また、課内の他業務との整理に困難を抱えることがあるとも思われる。長所とともに課題も抱えやすい体制になっていると感じられた。

②要対協調整機関の位置づけ

横浜市では、要対協の調整機関は市本庁にあり、区では事務局機能を担っている。実務者会議と個別ケース検討会議を区が実施しており、その実務を区が担っているのが特徴である。さらに、実務者会議と進行管理会議を分け、進行管理会議は区と児童相談所のみで行っているのも特徴である。

実務者会議では、中学校区等の小エリアで事例検討を行う区もあり、市としてもそうした運営を進めていきたいと考えているとのことであった。また、進行管理会議では区と児童相談所の共有ランク表を整備し、3か月に1回の会議が開催されている。支援が必要な事例を児童相談所から区に引き継ぐ取り組みであったり、区と児童相談所が同行訪問などでともに動きながら、進行管理の場で主担当機関を変更して対応を継続するという、柔軟な運用がなされている。送致等による形式的な対応にはこだわらない姿勢が良さであると感じられた。

今後とも各区の特性を生かしながら、より実効的な実務者会議の運営がなされるとともに、進行管理会議に他の機関を加えることも含めて、有効な進行管理の取り組みをさらに検討していくことが求められていると思われた。

(5) 横浜市の取り組みの課題

①人材育成

ヒアリングの中であげられた課題の一つは人材育成であった。区の職員の異動周期が短く、継続した相談関係が作りにくいという点を他の自治体と同様の課題として抱えている。

それに対して、虐待対応の専門性を高める工夫として研修を重視していた。横浜市では子どもの虹情報研修センターとコラボレーションした研修を実施しており、そうした場を活用しながら職員を育成していこうと努めている。とりわけ、アセスメント力をつける研修を拡充する必要があると思われていると述べられた。

人材育成の点では、地域の関係機関のスタッフについても課題となっているとのことであった。保育所、学校、民生委員等も毎年異動があることで経験の積み重ねがなされず、研修についても毎年基礎から実施しなければならない実情があると語られた。

要対協を活用した研修としては、弁護士を助言者とした事例検討を年6回開催している区や、市がコンサルテーション契約した児童精神科医を招き（年18回の契約）、個別ケース検討会議での助言を依頼している区もあるなど、工夫がなされているようであった。

横浜市は専門職が採用されており、区にも児童相談所にも配属されているが、異動周期のあり方など人事政策と連動させながら、今後も効果的な研修を計画的に実施していくことが求められていると思われた。

②スーパーバイザーの確保

区における虐待対応を強化するためには、個々の職員の努力だけではなく、メタポジションからソーシャルワーク全体を評価したり進行管理できるスーパーバイザーの存在が必要となる。現状ではそのための体制が十分とはいえない。

研修講師という形や①で触れた助言者に関する予算措置等も行われているが、日常的なスーパーバイズを行える体制が不足していると思われる。そのためには、こども家庭支援課内で長期の経験を積んだ職員が育成され、係長等に配属されることが必要と思われる。あるいは、外部からのアドバイザーを雇用するなどさらなる検討が求められていると考える。

③関係機関の当事者意識

関係機関の職員は区や児童相談所に事例対応をゆだねる意識が強く、自ら対応するという当事者意識が薄いと感ずることがあると述べられた。これも多くの自治体からあげられる課題である。

例えば通告した後、自らの機関はどうかかわることができるのか、区や児童相談所だけに任せるのではないかわりの仕方を意識できるように啓発していくことが求められる。

(3)の①で紹介した、区の虐待対応調整チーム担当者会議のまとめでは、その点を目標として、「地域・関係機関が主体的に児童虐待対応・支援ができること」を実現する方策を検討していた。このような意識的な取り組みを継続することが肝要であろう。そのために関係機関に出かけていき啓発したり、合同で事例検討をしたりすることが大切だが、そうした取り組みを進める上でも、区の人員体制の強化が必要となっていると思われる。

④こども家庭支援課の体制整備

横浜市の区では、虐待対応の専任保健師の業務負担が多くなっている。また他の保健師や社会福祉職は、それぞれの通常業務を抱えながら虐待対応も兼務する形になっている。18区を横並びで新たな人員を配置することはなかなか難しいと思われるが、モデル的な区を設定するなどして、専任のチームが虐待対応を行えるような体制整備が今後は求められると考える。

おわりに

横浜市の区における子ども虐待対応の体制は、最近になってから整備されてきたのであり、要対協の事務局機能が児童相談所と区の共同事務局から、区に置かれたのも最近のことである。そのような中でも区の力量は徐々にアップしている様子がかがえた。一方で、体制の整備はまだまだ緒に就いたばかりとも言え、児童相談所との共通ランク表の改訂後の運用も始めたばかりである。これからの取り組みの中でさらに改善されていくことと思われ、大都市における取り組みのモデルとして、今後の取り組みに注目していきたい。

(文責 川松 亮)

9. 札幌市白石区の取り組み

はじめに

札幌市は10区からなるが、その中の一つである白石区でヒアリングを実施した。ヒアリング当日は、摂氏8度と季節としてはかなり寒い日であった。旧庁舎でヒアリングを行ったが、その1週間後には駅前 completion した新たな区庁舎に移転となる予定であった。その結果建物が隣であった母子保健と福祉は同じ建物内に入ることになり、より連携が強くなると期待されている。今回の聞き取りでは、区の担当者のみならず児童相談所の担当者も出席いただき、両者の取り組みも同時に伺うことができた。聞き取りは加藤、川松が行った。

政令市である札幌市は、北海道の人口の3分の1を占めている。今後2035年には高齢者が8世帯に1世帯となると予測されている。北海道は食糧自給率が211%あり、「食糧基地」と評されている。生産量においても畜産物、漁業、養殖生産も日本一である。札幌市は道産食品の市場でもあり、地産地消が推進されている町でもあり、これを推進することで生産年齢を確保し、経済活性化をめざしている。「札幌の街に対する定住意向」は平成23年市制世論調査においては、87.5%が「住み続けたい」と答えている。ついで札幌の主産業では「観光」がある。豊かな自然環境や多種多様な観光地に恵まれるため、多くの観光客が訪れる。札幌市には「雪まつり」「yosakoiソーラン祭り」「札幌時計台」「大沼公園」「大倉山ジャンプ競技場」などの観光資源がある。

(1) 白石区の基本情報

① 地域の特徴

白石区は、札幌中心部を流れる豊平川と東部を流れる厚別川に挟まれた地域にある。交通網が発達しており、温水を利用した健康運動施設が開かれている。また産業では流通センターが広がり、道内の物流の中心となっている。札幌コンベンションセンターや、国際協力機構札幌センターなどの施設があり、札幌市の集客交流や国際交流の拠点となっている。経済産業はイオン北海道本社やあさひビール工場、明治札幌工場、伊藤園グループ会社がある。また農協支店などがある

白石区は、戊辰戦争で敗れた仙台藩士が明治4年に入植したことに始まる。区民の意識や連帯意識を高めることを目的とした「白石ふるさと会」が昭和51年に発足し、まちづくり、文化、体育、青少年育成に関する事業を行ってきており、歴史や文化に彩られた人情味豊かな地域である。



図9.1.

②人口推移

人口の推移をみると、少し増加傾向であるが、今後は減少することが予測されている。(図9.2.)

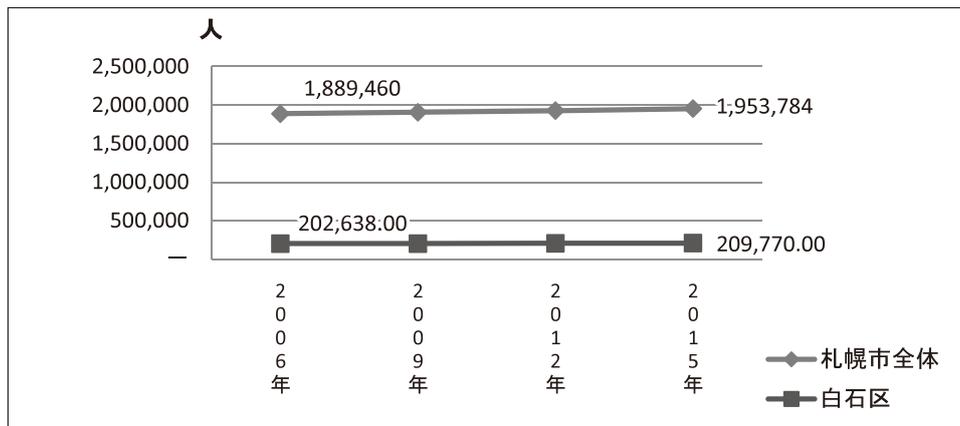


図9.2. 札幌市と白石区の人口の推移

札幌市の10区中で白石区は6番目の人口規模である。白石区の特徴は出生率が高いことであり、出生率は北海道の平均が6.9、札幌市は7.5、白石区は9.3である(千人中の割合)。

③ひとり親世帯割合と生活保護との関連

国勢調査によると、札幌市におけるひとり親世帯は母子世帯が微増している(表9.1.)。また、白石区の母子世帯の割合も増加しており、一般世帯数の割合をみると、核家族での母子世帯の占める割合は16.2%と高い(表9.2.)。

札幌市は全国に比べると生活保護率が高い。

白石区的生活保護率は札幌市内では、最も高い。交通の便がよく郊外や街で働くには生活しやすいという背景がある。

白石区においては、生活保護受給に占める割合が最も高い世帯は高齢世帯であるが、母子世帯は10.5%を占めている(表9.3.)。

表9.1. 札幌市におけるひとり親世帯の伸び率(国勢調査より)

	総数	母子世帯		父子世帯	
7年	472,348	12,380	2.6%	1,529	0.3%
12年	496,645	14,011	2.8%	1,452	0.3%
17年	515,551	16,121	3.1%	1,508	0.3%
22年	526,514	17,327	3.3%	1,600	0.3%

札幌市統計書 27年版 世帯の家族類型

表9.2. 女親と子どもからなる世帯割合

	総数	女親と子どもからなる世帯	総数に占める割合
全 市	486,407	73,322	15.1%
中 央 区	49,897	7,929	15.9%
北 区	69,897	10,284	14.7%
東 区	64,877	10,219	15.8%
白 石 区	50,235	8,128	16.2%
厚 別 区	36,049	5,703	15.8%
豊 平 区	51,723	8,405	16.3%
清 田 区	30,384	3,508	11.5%
南 区	39,062	5,419	13.9%
西 区	56,294	8,476	15.1%
手 稲 区	37,989	5,251	13.8%

<資料> 総務省統計局「国勢調査」

表 9.3.

	総計	総計に占める割合%					保護率 (%) ¹⁾
		高齢	母子	障害	傷病	その他	
中央区	6,656	42.5%	5.9%	14.5%	16.5%	20.6%	35.2
北区	7,810	38.6%	11.9%	13.7%	14.9%	20.8%	39.3
東区	8,852	39.6%	12.4%	13.4%	14.1%	20.4%	49.4
白石区	8,394	38.1%	10.5%	11.8%	16.4%	23.2%	56.7
厚別区	3,070	41.8%	11.8%	10.7%	13.8%	21.9%	36.1
豊平区	6,226	41.7%	9.4%	11.9%	14.6%	22.3%	38.6
清田区	1,496	41.8%	13.9%	12.8%	14.9%	16.6%	19.8
南区	2,758	47.3%	8.0%	15.9%	12.9%	15.8%	27.5
西区	5,253	39.7%	11.5%	13.0%	16.3%	19.5%	35.4
手稲区	2,382	37.2%	13.8%	14.7%	15.5%	18.9%	26.6

札幌市統計書 27年版 生活保護状況より

他の区と比較すると、扶助内容では、生活扶助、住宅扶助の割合が高い（表 9.4.）。

表 9.4. 扶助延べ数からの白石区の各扶助割合

	延 総 数	延べ総数の占める割合 出産、生業、葬祭扶助を除く				
		生活扶助	住宅扶助	教育扶助	介護扶助	医療扶助
中央区	23,682	30.9%	31.7%	1.7%	4.1%	30.9%
北区	33,053	31.0%	31.3%	3.2%	3.6%	29.4%
東区	38,341	30.9%	31.3%	3.4%	3.8%	29.2%
白石区	34,296	31.4%	31.9%	3.2%	3.7%	28.5%
厚別区	14,138	30.4%	30.9%	3.2%	4.2%	29.7%
豊平区	25,167	30.7%	31.6%	2.6%	4.4%	29.6%
清田区	6,707	30.2%	30.0%	3.9%	4.7%	29.5%
南区	11,277	30.2%	29.8%	2.8%	5.1%	30.8%
西区	22,156	31.0%	32.1%	3.2%	3.9%	28.4%
手稲区	11,012	30.4%	30.0%	3.8%	3.6%	30.5%

札幌市統計書 27年版 生活保護状況より

④札幌市の子どもに関する取り組みの特徴

2013年～2022年までの総合計画である「まちづくり戦略ビジョン」において、まちづくりの基本目標の一つに子ども若者の項目を据え、それぞれのビジョンを推進する計画が立てられている。また個別計画である「さっぽろ未来創生プラン」の中に、「新さっぽろ子ども未来プラン」が位置づけられている（さっぽろ未来創生プラン2016年1月）。

札幌市は、「さっぽろ市民子育て支援宣言」を提出しており、子育て支援情報のタイトルは、「安心して子どもを生み育てられるまち さっぽろ」とうたわれている（「子育てさっぽろ通信札幌市子育て支援総合センター発行）。また、札幌市は、2009年に札幌市子ども未来局育成部子どもの権利推進課が中心となり、「子どもの最善の利益を実現するための権利条例」を制定している。

この条文は、条例により施策に反映されるものとして、実際に権利の保障を実現していくために、市長に答申又は報告する機関として「札幌市子ども権利委員会」が設置されている。

札幌市ホームページから「新さっぽろ子ども未来計画書」をみると、施策としては、「札幌市子どもの権利に関する推進計画」、「さっぽろ子ども未来プラン」として、子どもの権利を尊重し、安心できる環境の中で、自立性と社会性を育むまちの実現」をするために、2010年～2014年では4つの基本目標として、

- 基本目標 1 子どもの意見表明・参加の促進
- 基本目標 2 子どもを受け止め、育む環境づくり
- 基本目標 3 子どもの権利の侵害からの救済
- 基本目標 4 子どもの権利を大切にする意識の向上

2015年～2019年までは後期プランとして、「新さっぽろ子ども未来プラン」が7つの基本目標をたて、その実施に向けたプランを立てている。

- 基本目標 1 子どもの最善の利益を実現する社会づくり
- 基本目標 2 安心・安全な母子保健医療のしくみづくり
- 基本目標 3 働きながら子育てできる社会づくり
- 基本目標 4 すべての家庭の子育てを支援するしくみづくり
- 基本目標 5 特別な配慮を要する子どもを支えるしくみづくり
- 基本目標 6 子どもが豊かに育つ環境づくり
- 基本目標 7 子どもと子育て家庭が暮らしやすいまちづくり

新さっぽろ子ども未来プラン計画書によると、2010年～2014年では児童虐待対応は、基本目標3にある「子どもの権利の侵害からの救済」の札幌市児童相談体制強化プランとして、①児童の養育に関する様々な問題や悩みに24時間対応するため、児童相談所内に「子ども安心ホットライン」を開設し、②各区役所における児童虐待の通報があった際の職員の配置や家庭児童相談室の設置を実施で具体化された。

2015年～2019年の計画の理念には「子どもの権利を尊重し、子どもの輝きがすべての市民を笑顔でむすぶまち」をかかげ、①子どもの視点、②すべての子どもと子育て家庭を支援する視点、③成長・発達におうじて長期的に支える視点、④社会で支える視点に据え、「子どもの権利を大切にする環境の充実」を推進するとした。児童虐待対応は、オレンジリボン地域協力員の拡充と、要保護児童対策地域協議会の強化として区要保護児童対策地域協議会の活性化を図ることが事業内容として明記されている（以上札幌市のホームページより新さっぽろ子ども未来計画書を参照した）。

(2) 児童家庭相談体制

①家庭児童相談室の経緯と現状

児童家庭相談は、昭和47年（1972年）に区役所福祉事務所に家庭児童相談員として、非常勤1名（週5日）で開始された。その後、これに加え平成22年（2010年）に、区への虐待通告のうち初期調査等を行う主査（相談・支援）が配置され、翌年の2011年に、家庭児童相談室が設置された。これは同年の札幌市児童相談体制強化プランにより、子ども家庭福祉に関わる相談を集約させたワンストップ窓口として、区役所の虐待を含めた児童家庭相談機能、支援機能の強化が期待されたためである。

平成25年には、児童相談所と関係部署とのプロジェクト会議を設置し、児童相談所と区の連携ルールが整備された（本稿では後に紹介）。その背景には平成25年（2013年）1月に小学生の女子が精神疾患の母の無理心中に巻き込まれる事案が発生し、そこで児童相談所と区役所の連携強化の提言があったためである。平成28年（2016年）に家庭児童相談室は3名体制となる（担当係長、事務職員、家庭児童相談員の3名体制となり、名前も家庭児童相談担当係となる）。

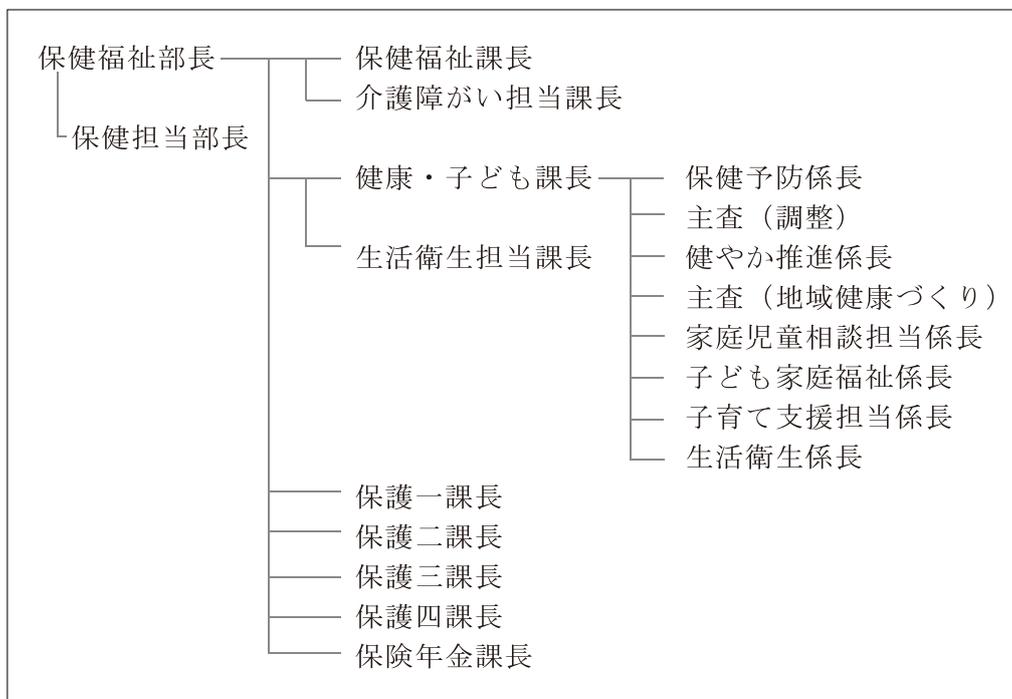


図9.3. 白石区の健康福祉部組織図（白石区への事前アンケート提出資料より）

②職員体制

職員体制は、白石区を含む札幌全10区すべてに家庭児童相談係として各々3名配置されている。担当係長は保健師職又は事務職、担当職員は事務職、家庭児童相談員（非常勤職員で、元小・中学校教員が多い）である。白石区の家家庭児童相談員は、2年目の元中学校校長で、定年は65歳となっている。非常勤の家家庭児童相談員は、基本的には9時45分～16時15分（月曜日は16時半）週5日制となる。家庭児童相談員は中学教員のOBなので、主に不登校問題などの学校の窓口役割を担っている。また、虐待通告をうけての訪問調査や養護相談は、主に正職員（相談担当係長、事務職）が担っている。担当職員は事務職ではあるが、現在の担当職員は保護課でのケースワークの経験や教育委員会の勤務経

験がある。

なお、今後札幌市の全区の相談担当係長は保健師が担当する予定である。

【ヒアリングで述べられた課題】

人口の多少にかかわらず、すべての区が3名体制となっているため、区により格差がでているので将来は人数を是正する必要があると考えている。

③児童相談の実態

白石区の学校数は、小中合わせて28校、認可保育所39カ所（28年7月現在）となっている。なお、保育所申し込みは、健康・子ども課子ども家庭福祉係が担当をしている。

a) 相談経路について

白石区の相談経路をみると、もっとも多いのは、学校からであり、ついで家族親戚、福祉事務所が続いている。

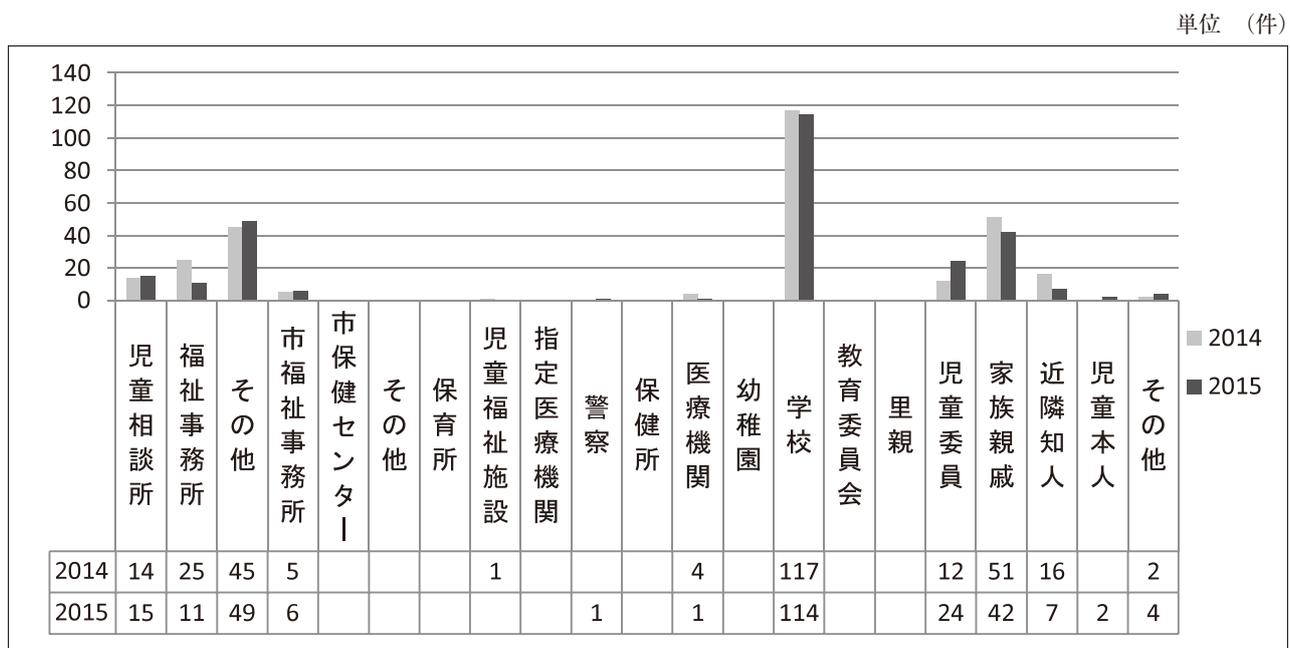


図9.4. 白石区の相談経路 (事前アンケート提出資料より)

b.) 白石区の相談種別

相談件数でもっとも多いのは「養護相談のその他相談」である。ついで不登校相談が続き、児童虐待相談、性格行動相談と続く。

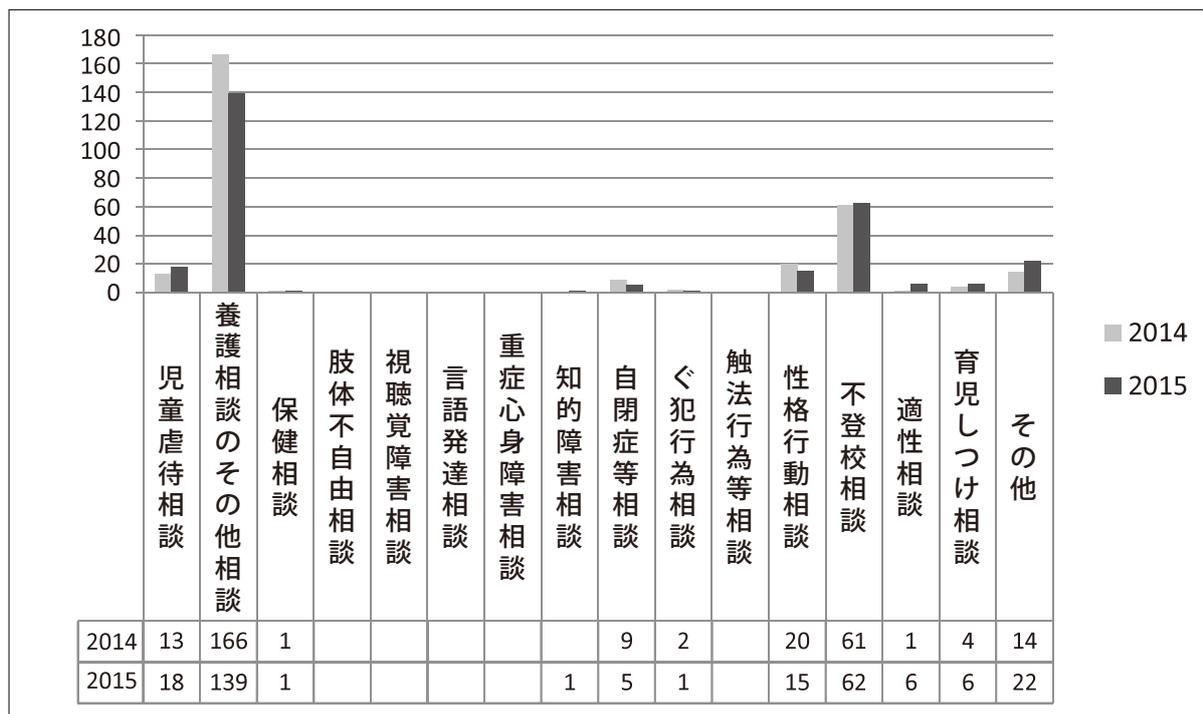


図9.5. 白石区の相談種別 (事前アンケート提出資料より)

学校からの経路が多いのは、相談種別の小・中学校の不登校相談が多いことと関連していると考えられる (図9.5.)。

c) 白石区及び札幌児童相談所の相談種別割合

相談種別の割合で比較すると、白石区の児童虐待相談は2015年をみると6.5%であり、相談の多くは「養護相談のその他相談」が50.4%と半数を占めている。

児童相談所においては、2015年をみると、「養護相談その他相談」が28.4%で、児童虐待相談は22.5%である (表9.5.)。

虐待ケースを担当する割合は、児童相談所が多く、要支援児童は区が担当している。

表 9.5. 白石区及び、札幌市児童相談所の相談別割合比較（提出資料より作成）

	2014白石区	2015白石区	2014市児相	2015市児相
児童虐待相談	4.5%	6.5%	19.9%	22.5%
養護相談のその他相談	56.8%	50.4%	28.4%	28.4%
保健相談	0.3%	0.4%	0.0%	0.0%
肢体不自由相談	0.0%	0.0%	2.8%	3.3%
視聴覚障害相談	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
言語発達相談	0.0%	0.0%	9.4%	9.8%
重症心身障害相談	0.0%	0.0%	0.9%	0.9%
知的障害相談	0.0%	0.4%	22.0%	20.3%
自閉症等相談	3.1%	1.8%	3.7%	2.4%
ぐ犯行為相談	0.7%	0.4%	2.6%	2.0%
触法行為等相談	0.0%	0.0%	1.0%	0.5%
性格行動相談	6.8%	5.4%	4.4%	5.1%
不登校相談	20.9%	22.5%	0.8%	0.9%
適性相談	0.3%	2.2%	0.1%	0.2%
育児しつけ相談	1.4%	2.2%	2.8%	2.3%
その他	4.8%	8.0%	1.2%	1.6%

④児童虐待相談について

通告は児童相談所に直接入ることが多く、区に入ることは少ない。白石区においては区に通告が入るのは年間10件程度である。区への通告件数が少ないことに関しては、白石区のみならず他の区も同じ状況である。

表 9.5.のように、児童相談所が区に比べ、児童虐待相談を担当する割合が高い。ちなみに白石区担当の児童相談所のワーカーは初期対応が2名、継続指導担当が4名おり、6名体制である。

また、児童相談所では子ども安心ホットラインにより、24時間365日子ども虐待相談に応じている。なお主に泣き声を中心とした近隣・知人からの通告については、児童相談所と区で話し合いを重ね、平成28年8月から、区が初期調査を担当することになっている。

また初期調査後、重篤・困難・要緊急対応等以外の場合は、助言指導や地域での継続支援となる。軽度についてはCグループ（リスクアセスメントでの札幌の基準）のものをさす。

白石区の対応種別での件数をみると、2015年ではもっとも割合が高いのは身体的虐待であり、ついでネグレクトとなっている（図 9.6.）。

単位（件）

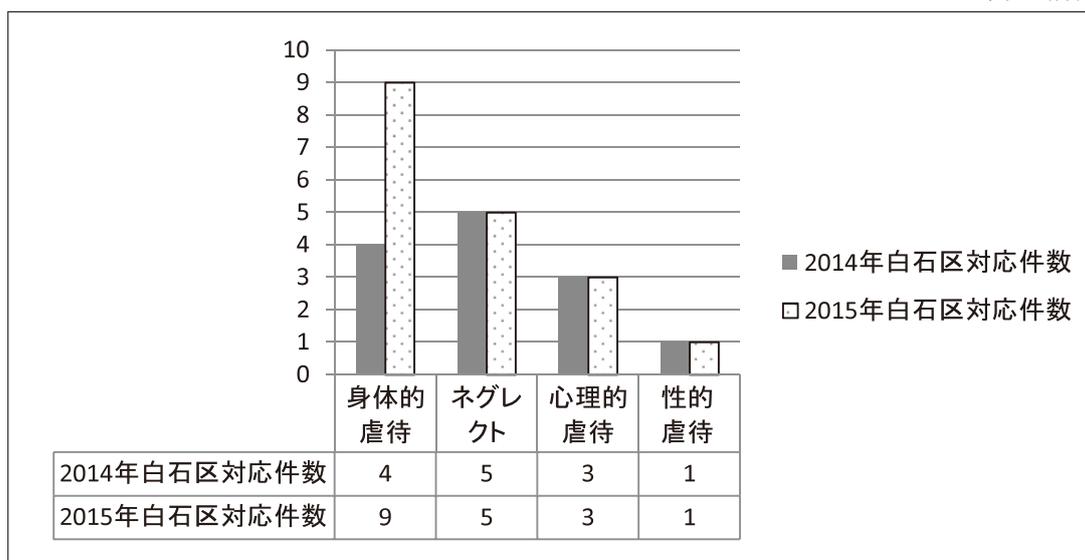


図9.6. 白石区の児童虐待対応件数（事前アンケート提出資料より）

札幌市児童相談所の対応件数では、2015年を中心にみると、もっとも多いのは心理的虐待で件数も2014年に比較すると280件増加している。多くは面前DV事例である。ついで、ネグレクト、身体的虐待が続いている（図9.7.）。

単位（件）

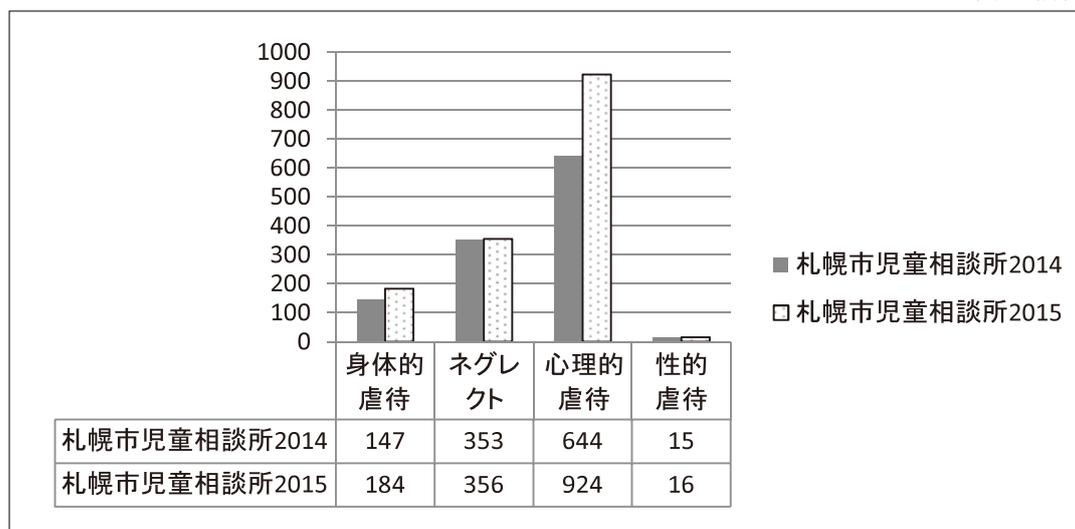


図9.7. 札幌市児童相談所の児童虐待対応件数（厚生労働省福祉行政報告例より）

⑤職員の研修

子どもの虹情報センターへの派遣研修や児童相談所内部研修への参加（年間新任研修では7回程度）。新任の研修は児童相談所が実施している。

なお児童相談所と区との調整は、児童相談所の地域連携課が担っている。

⑥児童相談所との人事交流や児童相談所への派遣研修

区から児童相談所への派遣研修はない。児童相談所での援助方針会議に参加することは可能であるが、ルール化されているわけではなく、必要な場合に区からお願いする形をとる。昨年までは2名体制であったので、時間調整が難しい状態にあった。

⑦庁内他部門との連携

区役所内における相談援助活動系統図によると、区役所家庭児童相談係が、区要保護児童対策地域協議会の調整機関を担う。家庭児童相談係は、日頃から区における他の福祉部門である母子保健、子育て支援部門、障がい福祉部門、高齢福祉部門、生活保護部門との連携をとっている。

⑧児童相談所との役割分担について

ア) 実務でのスーパーバイザーとして

判断に困った場合には、課内の医師職に医学的な面から助言をもらっている。また虐待関係については児童相談所に初期調査を対応する係長がいるため、必要時電話で助言をもらうことが可能である。また、緊急性が高い場合には電話で児童相談所に対応を依頼し、「児童虐待対応連絡書」も送付している。

イ) 児童相談所の対応

休日夜間については、児童家庭支援センターに委託しており、同センターが初期調査をし訪問をする。子どもの一時保護をすることもある。年間全区で約20件くらいを担当。児童家庭支援センターは4か所ある。

児童相談体制の充実を目指し、平成22年度に「札幌市児童相談体制強化プラン」を策定し、増加する相談に対応するため児童相談所の児童福祉司を増員。教職員や現職の警察官、保健師などの職種の配置も進めてきた。また、児童相談体制に関する新たな方向性とその取り組みを定めるため、現在第2次強化プランを立てている。プランには、児童相談所と、関係機関との連携の在り方、在宅支援など、児童相談所としての対応のあり方なども、検証をしながら作成をしている。

ウ) 区との役割分担について

第2次強化プランにおいても、児童相談所と区の役割分担をどうしていくのか、在宅支援の視点で、区への強化策を検討する。

【ヒアリングで述べられた課題】

市についても、区の体制が3名なので、限度があるため、養育支援ヘルパーや地域の関係機関の活用についても同時に考えていく必要がある。

エ) 児童相談所と区における役割分担の実際（事前アンケート提出資料から抜粋、図7～9を参照）

a) 児童相談所との連携ルールを検討するプロジェクト

平成25年9月の死亡事例後に4つのテーマでの検討がなされた。すなわち、「会議開催」に関するルール、「区役所と児童相談所がいつの時点で個別ケース検討会議を開催するのか」及び、マネジメントに関するルール、「主たる支援機関をどのように明確にするか」についてプロジェクトが組まれた。主たる支援機関としては、家庭児童相談室を区の集約として位置づけ、児童相談所との連携ルールが検討された。

【所感】

プロジェクトのワーキングは児童相談所と家庭児童相談室（注. 現在は係となる）であったが、プロジェクトメンバーには、母子保健、精神保健、生活保護、障がい関係も参加しており、協力したうえで実施されたことは特徴的である。

b) 区役所と児童相談所との特性の整理

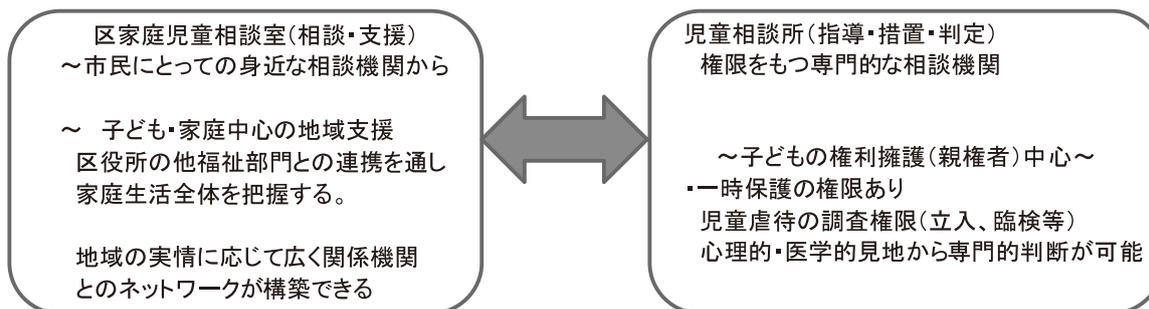


図9.8. 区役所と児童相談所との特性の整理

c) 連携ルールの決定

A 区役所⇒児童相談所

区が関わっているケースで、児童相談所の関わりを求める

【原則】

- 区が「児童相談所の関わりが必要」と判断した場合に、「区の主催により」個別ケース検討会議を開催する
- 「児童相談所の関わりが必要かどうか」の判断は区の中で検討したうえで実施する
- 原則として児童相談所は区からのケース検討会議を拒むことはない
- ケース検討会議で、情報共有・リスクアセスメントの上で役割分担をする

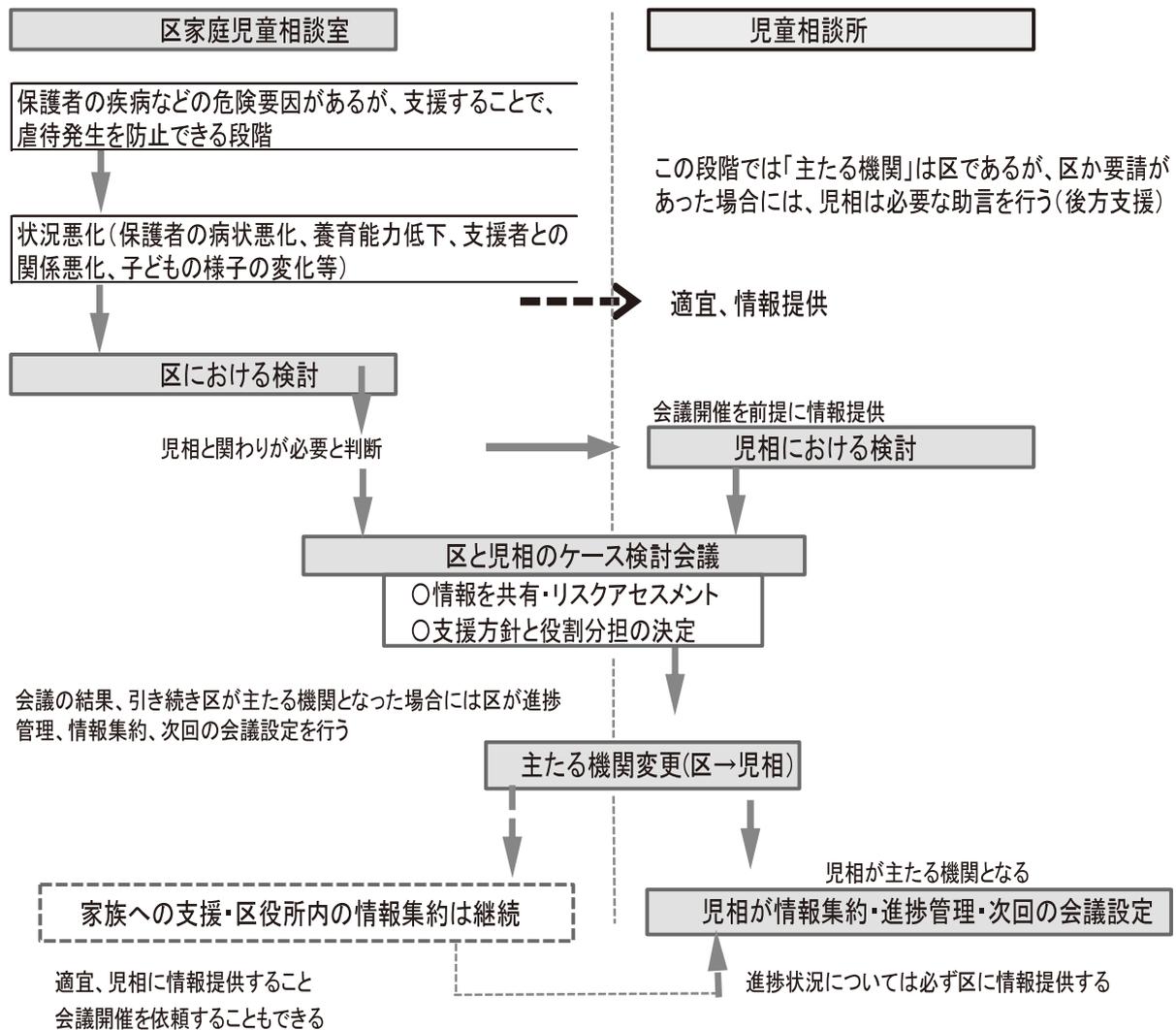


図9.9. 区役所⇒児童相談所

B 児童相談所⇒区役所

親子分離したケースの家庭引き取り後、区の間わりを求める

【原則】

- 児相が「区の間わりが必要」と判断した場合に、「児相の主権」によりケース検討会議を開催する。
- 「区の間わりが必要」という判断は、児相で行う
- 原則として、区は児相からのケース検討会議を拒むことはない
- ケース検討会議では情報共有・リスクアセスメントのうえで、役割分担を決定する（主たる支援機関を変更する場合がある）

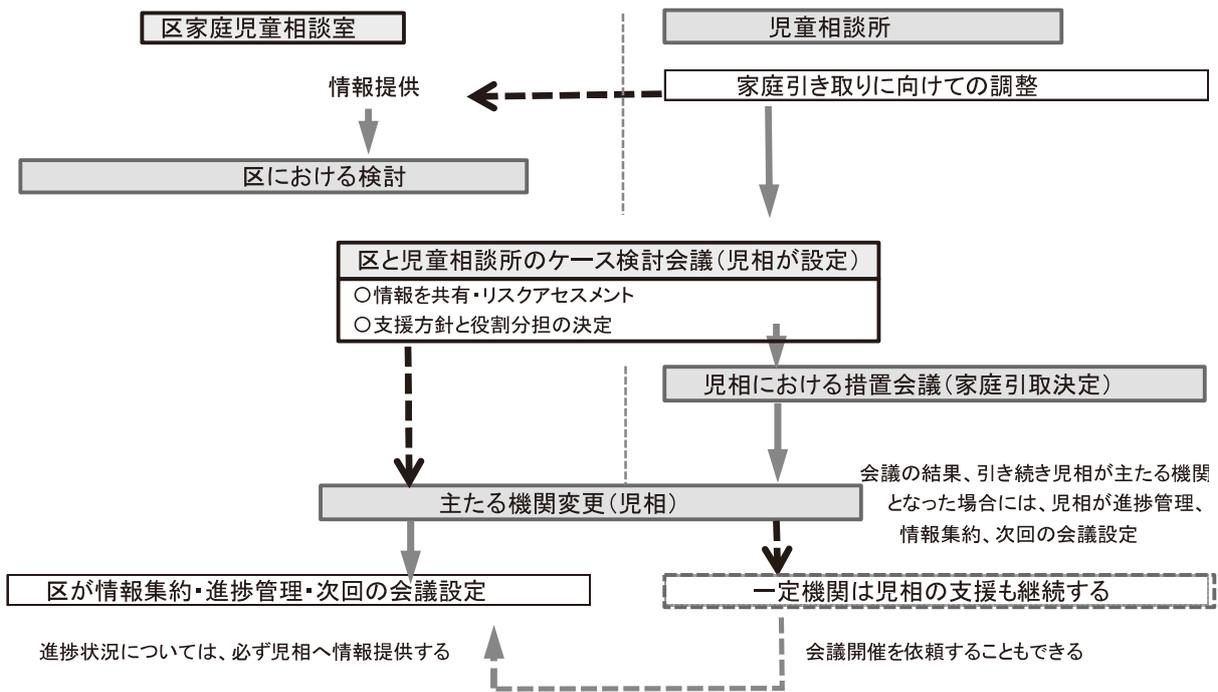


図9.10. 児童相談所⇒区役所

【主たる支援機関—マネジメントの主体】

- ケースの進行管理を行い、次のケース検討会議を開催する
- 情報共有の要となる。

【従たる支援機関】

- 主たる機関が適切にマネジメントできるよう、主たる機関に対して必要な情報提供を行う。
- 主たる機関に対して「ケース検討会議開催」を要請することができる

【連携ルール運用にあつての留意事項】（注：抜粋のみを記載した）

- 虐待（ハイリスクを含む）ケースについては、常に「どちらが主たる機関か」を意識して取り扱う。
- 「児童相談所が主たる機関となる」場合の例
 - ア 児童相談所が継続指導中のケース
 - イ 区家庭児童相談室以外の部署から児相への関わりを求められたケース
 - ウ 進行管理台帳に掲載されているケース

C 区が児相に関わりを求める判断の目安

緊急性が高いケース

リスクアセスメントシートA

【緊急性が高くないが、児相の関わりを求めるケース】（注：抜粋のみ記載した）

- 明確な虐待行為がない段階だが、親子分離を視野に入れ検討が必要な場合

- 親子分離の段階ではないが、児童相談所の権限を必要とする場合
- 児童相談所による「専門性」を必要とする場合

D 区における初期調査等について

- 児童や保護者と会えないなど接触困難な場合
48時間を経過しても接触できず児童の安全を確認できない場合、「連絡書」を用いて児童相談所と連携を図る。
- 休日前などで48時間以内に初期対応等が困難な場合
「連絡書」を使い、区と児童相談所が連絡・連携して対応する。

⑨母子保健との関係

就学前については、家庭児童相談室が2名体制であったためか「母子保健が補う形」であった。また家庭児童相談室は学齢以上を中心に担当する形で関わってきた。

⑩養育支援訪問事業の件数

平成26年度は129件、平成27年度は131件である。

札幌市では、「保健と医療が連携した育児支援ネットワーク事業（平成15年度開始）」を養育支援訪問事業として実施しており、市内の医療機関において育児支援が必要と判断された親子に対し、保健師もしくは母子訪問指導員が訪問による育児支援を行っている。

(3) 要保護児童対策地域協議会の運営状況

①成り立ち

平成12年3月に「札幌市児童虐待予防・防止連絡会議」及び、各区に平成12年11月～3月にかけて「児童虐待予防・防止ネットワーク」が設置された。

平成19年の児童福祉法改正で要保護児童対策地域協議会の設置が努力義務化されたため、札幌市では児童相談所が主導し、当面、児童虐待の部門を先行させ平成20年に「札幌市児童虐待予防・連絡会議」を再編し、「札幌市子どもを守るネットワーク会議」（要保護児童対策地域協議会）を設置した。市での検討の結果、平成21年度から順次各区に区地域協議会を設置し、市地域協議会と連携することになった。また、平成27年度から要綱改正により、区地域協議会を市地域協議会の「分会」と位置づけ、児童福祉法の要保護児童等の定義に基づき要保護児童等全般に対する取り組みの拡大を図っている。なお、実際には各区としては分会という名前ではなく、設置要綱では「札幌市白石区要保護児童対策地域協議会」である。

表 9.6. 白石区要保護児童対策地域協議会の会議開催数

	回数/年	
	2014	2015
代表者会議	1	1
実務者会議	3	3
個別ケース検討会議	19	20

【白石区代表者会議構成機関】 * 区会長は白石区保健担当部長

白石区保健福祉部、社会福祉協議会、警察、小学校長会、中学校長会、私立保育園連盟白石区会、民生委員児童委員協議会、主任児童委員連絡会、青少年育成委員会連絡協議会、小児科医会、産婦人科医会、精神科医会、私立幼稚園連合会白石区園長会、札幌市立幼稚園長会、児童養護施設協議会、札幌乳児院児童家庭支援センター、さっぽろ青少年女性活動協会、障がい保健福祉部精神保健福祉センター、札幌市子ども未来局子育て支援部、子ども未来局児童相談所、保健福祉部保護一課、保健福祉部保健福祉課

【実務者会議構成機関】

保健福祉部健康・子ども課、保健福祉部保護課、児童相談所相談判定一課、小学校長会指導部、中学校長会指導部、教育委員会学校教育推進課主導主事、札幌乳児院児童家庭支援センター、警察

②個別ケース検討会議

開催については、関係機関から情報を整理したい、方向性がみえなくなったなどの依頼があれば開催することが多い。家庭児童相談室が必要であるとする場合にも個別ケース検討会議を開催する。

児童相談所が主たる支援機関の場合には、児童相談所の呼びかけで開く。児童相談所が主たる支援機関でない場合には、家庭児童相談室が開催する。その場合のコーディネーターは家庭児童相談室で行う。

③実務者会議

年間3回実施する。児童相談所と区の共通の管理台帳を作成している。児童相談所は虐待と認定したケース、区はハイリスクと認定したケースを台帳作成したうえで、会議を実施。児童相談所入力と区入力を合体させて、新規、継続、特に協議する必要がある事例について報告を行っているが、白石区では児童相談所事例が多い。(データは全区オンラインでつながっているが見ることができるのは児童相談所と家庭児童相談室に限られる)

【ヒアリングで述べられた課題】

実務者会議では、区と児童相談所からの進行管理ケースの報告が中心となっており、構成員の活発な意見交換まで至っていない現状がある。また、年3回なので、タイムリーに開催できないということも課題と思われる(表9.6.)。

④分会について

市で一つの要保護児童対策地域協議会という形のため、各区については分会という形とした。各区の相談担当が調整事務局（調整機関と併記）している。区の調整機関という意味である。3人で調整機関の役割をしている。市の調整機関と分会と表現されていた区要対協調整機関との関連については、札幌市要保護児童対策地域協議会設置要綱によれば、区協議会においては、区代表者会議、実務者会議を開催する。市の協議会は会長を子ども未来局児童相談所長が担当をする。

市の代表者会議においては、年一回の開催で、

- 1) 要保護児童等の支援に関するシステム全体に関すること
- 2) 区協議会からの活動状況の報告及び評価に関すること
- 3) その他、代表者会議において必要と認める事項に関すること

が議題となる。

⑤アセスメントツールの有無

児童相談所と区は共通のリスクアセスメントシートを利用しているが、その他関係機関との共通アセスメントツールがないため、平成29年度に新たなアセスメントツールの開発を予定している

⑥進行管理台帳について・要支援、特定妊婦について

児童虐待事例の進行管理については、児童相談所が中心に行い、要保護に近いハイリスク事例の進行管理は区が中心に行っているが、要支援や特定妊婦の進行管理は十分ではない状況にあるため、法改正後の取り組みとしては今後母子保健との連携を図りたいと考えている。

⑦ケースの終結について

明確な終結の基準はないが、転出や施設入所などは終結にしている。実務者会議での進行管理を終結した後、家庭児童相談室としての支援は継続とする場合もある。

⑧障がい害関係の事例について

白石区の実務者会議では保健福祉部保健福祉課は構成機関ではないが、区によっては構成機関として参加しているところがある。保健福祉部保健福祉課には精神保健担当者があるので必要時連携している。

⑨要保護児童対策地域協議会を運営するうえで工夫していること

関係機関での連携強化に尽力をし、顔の見える関係づくりについては、家庭児童相談室を設置する前から家庭児童相談員が一人で行っていた学校との関係づくりを継承し実施している。区内の28校について実施している。特徴としては、毎年年度初めに校区を担当する主任児童委員とともに、学校訪

問をしている。効果としてその後の相談がスムーズになるなど連携が図りやすくなっている。学校から再度訪問を依頼される場合もあり、情報交換をする機会を作るチャンスともなっている。同行する主任児童委員と学校との関係も深まり連携が図りやすくなっている。

また、システムの改良の工夫がある。平成25年度に関係部局によるプロジェクトを設置し、区と児童相談所の連携ルール（ケース検討会議の開催、主たる支援機関の明確化）を検討し、平成26年4月1日から運用を開始。また平成26年度も引き続き連携について整理し（区と児童相談所における送致等の整理、区での初期調査、実務者会議での進行管理台帳）、平成27年4月1日から運用を開始。進行管理台帳は、区と児童相談所で共有管理をして、区内の進行管理がすべて把握できるようになっている。

【ヒアリングで述べられた課題】

要支援児童と、特定妊婦については、実務者会議での進行管理までには至っていない（特定妊婦の情報共有については、現在母子保健部門と検討中である）。連携が特定の構成員（各会議出席者）に留まっていたり、関わりの薄い構成機関については、要対協や区の相談室の存在自体を認識してもらえていないことがあり連携方法や啓発についての検討が必要である。学校との連携はとれているが、保育園や幼稚園については課題が残っている。平成28年度は、10区すべてにおいて私立保育園園長会に出席し、家庭児童相談室の役割を周知する努力はしているところであるが、今後も、児童相談所や区の相談室の役割等について関係機関に周知し、必要時相談や通告をしてもらえるよう働きかけたい。

（5）子育て支援策について

札幌市は子どもの権利についての意識が高く、子ども支援については、各区において取り組まれており、さらに子育て総合センターが取りまとめる形をとっている。

①地域での取り組み

子育て広場については、区内では19カ所の子育てサロンが開催されている。うち6カ所が小学校内のミニ児童会館、区民センター3、会館4、地区会館2、コープ2、個人宅1、子育て支援ワーカーズ1でそれぞれ月1回開催している。

②区の保育・子育て支援サービス（白石区）

a. 子どもへの情報

保健センターに置かれている情報室からの発信

b. 子育て相談については以下が実施をしている

保育子育て支援センター

出前子育て相談開催 月曜日から金曜日10時～16時までで、1時間ぐらゐの家庭訪問を予約制で受け付けている。

c. 保育所（35カ所）、小規模保育所（3カ所）、幼稚園（公1、民10）

一時預かりについては、認定子ども園、幼稚園で実施している。

d. 病児デイサービス1か所

e. ショートステイは区内の乳児院1か所、区外で児童養護施設を利用。

f. 利用者支援事業

電話来所で、子育て相談を受けている。区では区保育・子育て支援センターや認定こども園（4か所）、また出前子ども相談が各家庭に訪問をし、子育てに関する相談を行っている

③子育て支援総合センター（札幌市）

子育て支援事業の総括を担う施設として機能をしている。センター内に、利用者支援事業が入っており、子育て相談や子育てサービスに関する情報提供、情報収集を行っている。他の機関や地域との連携を実施している。

子育て総合支援センターには企画調整、「子育て支援推進ネットワーク協議会」などの他団体とのネットワーク推進、常設子育てサロン（休館日は年末6日のみ）がある。

④障がい児への支援

サポートファイルさっぽろのシートを作成している。ノートをつくり障害児支援にも力を入れている。

（6）課題

①人員体制の課題

児童相談所と市の連携は始まったばかりである。死亡事例をきっかけに、区と児童相談所との役割分担が整理されており、白石区の担当者にお聞きした際も、役割分担の内容が理解され、現場で浸透していることが窺えた。

区については、人口22万人でスタッフが2名であったのが、平成28年度から3名となったものの、十分な人員体制とはいえない。虐待事例については児童相談所が中心に担当をするという形がとられているものの、ぎりぎりのところで稼働しているようにみうけられた。なお、10区の家庭児童相談係が一律3名となっている仕組みは市としても検討課題であるとのことである。

区が担当する事例の多くは要支援を含む養護相談のその他相談であり、予防的な形での関わりであることが予測された。要支援事例においても、丁寧な支援が必要であり、保育所や母子保健、学校とのさらなる連携が必要となってくるため、例えば、家庭訪問を丁寧に実施すれば、現実には2人体制の時には動けない状況であったことは予想される。今後3人体制になったとしても実のある支援をしようとすれば、さらに人員増加が必要になってくると思われた。

また、職員は、5年未満で転勤があるとのことで、少ない人数体制では一層引き継ぎについて課題となるだろう。

②連携

関係機関との連携については、学校との連携は継続してなされているが、保育園や幼稚園については課題が残っているとのことだった。「家庭児童相談係を知らない」という場合もあるので、必要時に児童相談所や区の相談室に相談や通告をしてもらえるよう働きかけたいとのことであった。なお、平成28年度は、10区すべてにおいて私立保育園園長会へ出席し、家庭児童相談係の役割を周知する努力がなされた。学校のうち高校は要保護児童対策地域協議会との連携はない。

③実務者会議について

特定妊婦や要支援児童については、現在実務者会議での進行管理には含まれていないということであるが、実務者会議開催の目的を再度意義づけたいと、児童相談所との連携を強化し、進行管理ケースとしての支援のありかたが検討されることとなろう。

④個別ケース検討会議

「20万の人口に対して個別ケース検討会議が20回は少ないのではないか」という点については、職員数が少ないため、一回目の会議で協議しても再アセスメントをするための会議が開きにくいのが現状とのことである。全区で配置人数を統一しているが、実際に事例数が多い区に配分をするなどの人員への要求は必要であろう。

⑤専門職の配置

家庭児童相談室の係長を、各区とも保健師で揃えるということであった。要支援児童の相談を志向されているのかと思われた。多職種での運営のあり方として、家庭への生活支援に関われる社会福祉士採用も必要であろう。

おわりに

「家庭児童相談員」から「家庭児童相談室」、さらに「家庭児童相談係」へと、その体制が平成23年から取り組み出されたところである札幌市では、死亡事例発生後、検証報告を経たうえで、市と区の連携についてのルール作りへのプロジェクトが組まれた。市の関係部署からそれぞれの職種が集まり、そこでいくつかの案が持ち寄られ、一定のルール作りができており、白石区としてもそのルールにそった運営がなされている。

新しい取り組みは、時代に要請されたものであり、今後も「子どもの権利」を中心に組み立てられている「さっぽろ子ども未来創生プラン」「新さっぽろ未来創生プラン」の精神にのっとり、さらに改革発展することと期待される。

ネグレクト事例については区として担当することが多いのではないかと推察したが、ネグレクトは虐待相談ではなく養護相談に含まれているようであった。精神疾患のある母の場合、育児が不十分で心配という場合には、養護相談としている。ごはんが作れない、朝起きることができないなど、子ど

もの食事も不十分でないという場合も養護相談に含まれていた。要保護児童対策地域協議会における特定妊婦や要支援児童への対応について区として課題とされているが、区としては要支援児童の相談を多く担当されていることから、その工夫や対応のあり方についても検討されることを期待したい。

(文責 加藤 曜子)

10. 金沢市の取り組み

はじめに

石川県金沢市のヒアリングは、平成28年9月26日午後をお願いした。当日は、川崎、川松、山邊の3名が金沢市教育プラザ・こども総合相談センターを訪ね、市からは児童相談所の所長及び所長補佐の2人に応対していただいた。

なお、今回訪問した金沢市は、神奈川県横須賀市とともに中核市として児童相談所を設置している全国2自治体の一つである。本研究は、市町村における児童家庭相談実践をテーマにしているが、中核市における児童相談所設置市は、市町村業務と児童相談所業務を同じ自治体内で行っている点が特徴と考えられる。金沢市では、以下でも示されているように、児童相談所業務と市町村業務を一体的に行っていることから、ヒアリングにおいても、児童相談所の方が応対してくださったことを、お断りしておきたい。

(1) 金沢市の一般的な特徴

図10.1は、市のホームページにアップされていた「金沢市冬期バリアフリー計画」から引用したもので、この計画には、市の「位置・地形」として、次のような記載があった。

「石川県の県庁所在地である金沢市は、日本海に面しており、面積は467.77平方キロメートルである⁹。特に北陸地方の中心都市であるため、国の行政機関が多く立地しているとともに、北陸三県を商圏とする経済の中心である。

金沢市の中心市街地は、白山山系から連なる山々を背に日本海に至り、市街地は3つの台地と2つの河川にまたがって形成されているため、坂道が多いなど起伏に富んだ地形を有している」



図10.1. 金沢市の位置
(「金沢市冬期バリアフリー計画」から引用)

金沢市は平成8年(1996年)に中核市に移行しており、金沢市こども総合相談センターの「平成28年度事業概要」(以下、事業概要)によれば、平成28年(2016

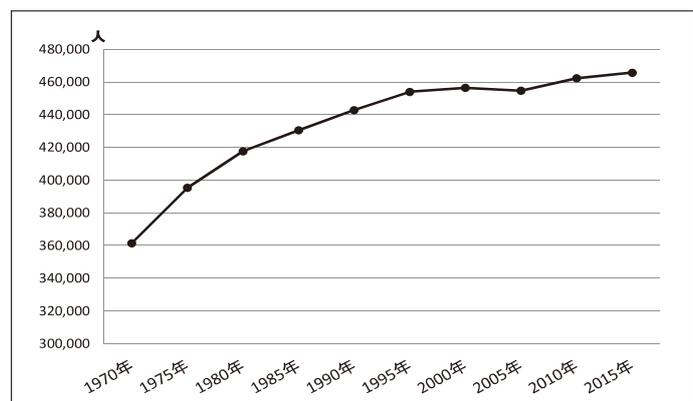


図10.2. 金沢市の人口推移(国勢調査による)

9 金沢市の面積は、その後、公有水面埋立などで微増したこと、及び平成26年10月1日、国土地理院が計測の基礎となる地図を電子国土基本図に切り替えたことによる市域の面積変更があり、現在は468.64平方キロメートルとなっている。

年) 4月1日現在の推定人口は465,188人。人口は1970年代からの推移をみても、漸増している(図10.2.)。また、平成27年(2015年)3月、北陸新幹線が長野-金沢間で開業され、東京-金沢間が、最速2時間28分で結ばれた。これにより首都圏と北陸はより身近なものとなり、今後のさらなる発展が期待されている。

(2) 金沢市における児童福祉の特徴

先に引用した「事業概要」には、金沢市の児童福祉の特徴として、以下の記述があった。

「本市には、古くから培われてきた豊かなコミュニティがあり、住民相互の高い連帯意識に支えられ、力を合わせて住みよいまちづくりを進めてきた公私協働の土壌があります。本市独自の善隣館活動や民生委員児童委員活動などの地域活動に加え、NPOによる子育て支援活動、保護者自らが企画運営する育児サークルの活動など、市民の自発的な取り組みが活発に行われています。

また、充実した保育サービスや福祉と教育が連携する教育プラザでの各種のサービスなど、多様な子育て支援に加え、地域には保育所や幼稚園、児童館、公民館など子育てに関連する施設も数多くあります」

ここで「本市独自の善隣館活動」とされている点については、ヒアリングの際にも注目してお尋ねしたので、以下に概略を紹介しておきたい。

*

—— 「事業概要」には「本市独自の善隣館活動」とあります。すでに戦前から行われたともお聞きしたのですが……

「ええ、本市は古くから善隣館思想というのがありまして、地域コミュニティと言いますか、地域の子どもは地域で守るという風土がありますね」

—— 思想的なもの？

「そうですね。例えば(認定こども園を含めた)保育所も、公立は14か所しかありませんが、民間保育園が98か所あります。戦前から、地域の篤志家が『子どもを預かるよ』と、いわば保育所の前身のような形でずっと取り組んでこられたんです」

—— ほほう。

「公民館も中央公民館のほかに60館あって、『公民館連合会』もあるんです。一般的には、市内に数か所といったところが多いと思うんですが、金沢には小学校が55か所ありますから、各小学校区に公民館があるような形です。運営についても地元の方々がやって、そこに市が委託料を出して運営してもらっています。地域の側も、自分たちで進んでやって行くという姿勢があります。社協も、地区社会福祉協議会というものがあって、全体で54か所、おおむね小学校区に1つの割合で自主的に組織されています。

—— 地区社協が小学校区単位で？

「ええ、小学校は、今は統廃合されて55か所になっていますが、統合されたところでは地区社協が複数あるところもあります」

— すごいですね。

「地区社協があるということは、そこに民児協（民生児童委員協議会）があるわけですし、地区民児協の上に市の民児協があり、それを管轄するのが市の社会福祉協議会という形になっています」

「児童館にしても、『地区児童館』が各地域ごとに30館あります」

— 他ではちょっと見られないのではないのでしょうか。

— 善隣館は、公民館とは別ですか？

「そうです。善隣館というのは、ひと言で言うと、小さな社会福祉事務所みたいなイメージなんです。子どもだけじゃなくて高齢者も障害者もみんな含めて、地域にいる人のことは地域でやりますよと。それがいわゆる善隣館思想なんです」

— 「善隣館」というのもあるんですか。

「昔は善隣館という建物があったんです。そこで、ごちゃまぜじゃないけれども、全部やっていた。それが今でも脈々と残っています。地域の、地元の声というのはすごく大きいんです」

— 分かりました。ありがとうございます。

（3）児童相談所の設置

まず最初に、中核市である金沢市が、なぜ児童相談所を設置することとしたのかをお尋ねした。

①金沢市子ども条例

出発点として、「金沢市子ども条例」を策定したことが挙げられた。「子ども条例」の正式名称は「子どもの幸せと健やかな成長を図るための社会の役割に関する条例」。平成13年12月公布、平成14年1月1日に施行されている。

本条例の第1条には、「金沢コミュニティが一体となって子どもの育成に主体的にかかわっていく中で、次代を担うすべての子どもの幸せと健やかな成長を図ることを目的とする」との文言があり、ここで言う「金沢コミュニティ」については、第2条で次のように規定されていた。

「この条例において『金沢コミュニティ』とは、金沢を愛する心が育んできた住民相互の高い連帯意識と福祉、環境、教育等のさまざまな分野にわたり相互に力を合わせて住みよいまちづくりを進めてきた公私協働の土壌が培われた本市固有の地域社会をいう」

所感

最初に説明があった金沢市特有の「善隣館思想」「善隣館活動」が、こうした条例にも具体的に反映されていると、筆者は理解した。以下で述べられる金沢市の児童相談に関する取り組みを理解する上でも、背景に「公私協働の土壌」があることを知っておくことで、理解が深まるように思われた。

②こども総合相談センター

さて、本条例の第13条は、「子どもに関する相談体制の充実等」として、次の2点が挙げられていた。

1. 市は、教育、福祉及び保健の分野における子どもに関する相談を行う市の機関の密接な連携を図り、子どもの育成に係る総合的な相談体制の充実を図るものとする。
2. 市は、子どもに関する相談を行う市以外の機関、市民団体等との連携を深めることにより、虐待の防止、子どもの育成に係る相談体制の充実等に努めるものとする。

本条例もふまえて、市では、子どもの拠点施設をつくることとして「教育プラザ」が開設され、その組織の一つとして「金沢市子ども総合相談センター」が置かれたという。「事業概要」には、その点が次のように記されていた。

「子ども総合相談センターは、平成15年7月、教育と福祉の連携を目的に設立された教育プラザ富樫内に、教育・保育全般の相談部門、幼児相談室、適応指導教室などを統合して『相談センター』として誕生しました」

ここで述べられている「教育プラザ」には、子ども総合相談センターのほか、地域教育センター、研修相談センターなどがあり、文字どおり、「子どもの健全育成を支援する拠点施設」（金沢市教育プラザパンフレット）となっている。なお、教育プラザは図示した「教育プラザ富樫」（図10.3.）のほか、「教育プラザ此花」が平成25年（2013年）12月に市内此花町にも開所している。

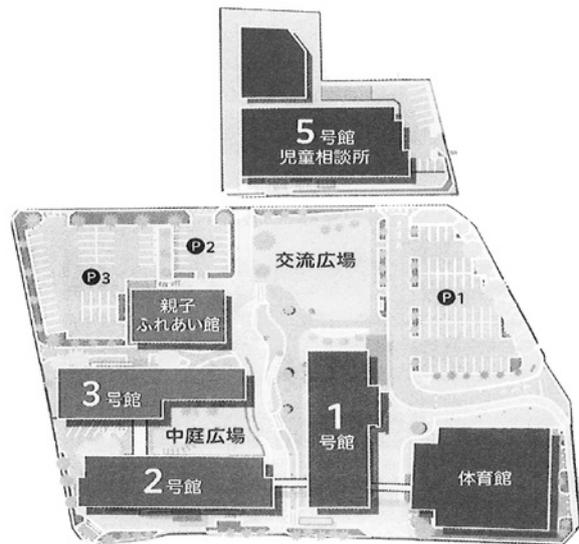


図10.3. 教育プラザ富樫

*

—— 教育プラザのコンセプトは、どのようなものだったのでしょうか。

「『事業概要』にも書いていますように、教育と福祉の連携ということです。当時は、『福祉健康局』という形で福祉と保健も同じ組織になっていましたから、保健分野も含めた連携を図ろうとしたものです。もっとも、今は、組織が大きくなってきたこともあって、福祉と保健とは分かれています……」

—— 教育プラザという名前はお聞きしており、大きな建物があるのかなと勝手にイメージしていました。ところが、こちらに伺って、非常に広い敷地にいくつもの建物があり、それぞれが役割を果たしている。ここはまさに、子どもたちが集まってくる「プラザ（広場）」なんだと実感しました。

「当時の市長の強い意向もあったかと思います。ご覧のように、大変広い敷地ですから」

—— 「教育プラザ」の具体的な業務としてはどのようなものが考えられていたのですか？

「プラザができたときには、一つは教員の研修、他は、各小中学校の不登校や引きこもり児童、少し課題のある児童生徒の相談を受ける教育相談、そしてもう一つが、発達的气になる未就学児の対応をする、この3点が中心でしたね」

③児童相談所の設置

ところで、「教育プラザ」開設後の平成16年、児童家庭相談について市町村の役割を明確化した児童福祉法改正案が可決、成立する。ここまで、児童福祉施策を充実させてきた金沢市は、この改正をふまえて、どのように取り組もうとしたのだろうか。

*

—— 平成16年の児童福祉法改正は、どのように受け止められたのでしょうか。

「今まで説明したように、市としてはさまざまな形で児童福祉施策を企画し、実現させてきました。実は平成16年の児童福祉法改正時、市長がたまたま全国市長会の会長を務めていまして、『地方分権というか、市として取り組めないのが児童相談所業務である。いろいろな権限を活用し、もう一步踏み込んだ形で、市自ら権限を持って方針を決めることができる児童相談所の設置を考えたい』と話していました」

—— トップがかなり積極的だった。

「ええ。そこで、中核市に児童相談所を設置できるという改正が施行される平成18年を目標に準備を進めていった。設置場所としては、『教育プラザ』を活用できましたからね」

—— 教育プラザ内での児童相談所の位置づけは、どのようになっていますでしょうか。

「おそらく、他県の児童相談所とは少し違うのではないかと思います。一般的な児童相談所は、所長がいて、課長がいて、その配下に虐待対応の専従などがいるようなイメージかと思えます。けれど、うちの組織は、図10.4.を見ていただければわかるかと思いますが、「こども総合相談センター」という1つの役所の中に、規模は違うものの、発達相談係と児童相談所という2つの係があるという形になっています」

—— なるほど。

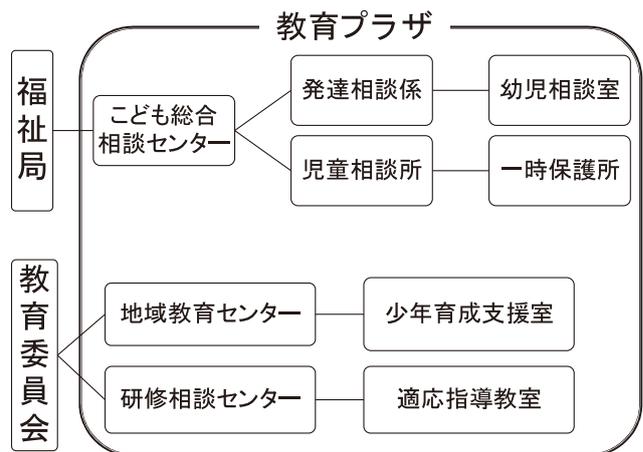


図10.4. 教育プラザ組織図
(こども総合相談センター事業概要を参考に作成)

所感

「教育プラザ」は、一つの敷地内に、図10.3.、図10.4.のような形でいくつかの組織が集合しているが、よく見ると主管課も2つに分かれている。ただし、「教育プラザ」という名称が象徴するように、同一敷地内にあることのメリットを活かして各機関の連携をスムーズに行うことができるように工夫している。金沢市独特のスタイルのように感じられた。

④児童相談所設置の意義

中核市で児童相談所を設置したのは、金沢市と横須賀市の2か所だけである¹⁰。では、中核市において児童相談所を設置する意味とはどのようなものであろうか。ヒアリングでは、その点を尋ねてみた。

＊

—— 中核市として児童相談所を設置したわけですが、そのことの持つ効果とといいますか、設置してよかったと思う点は、どのようなものでしょうか。

「お配りした資料（図10.5.）をご覧ください。そこに『中核市児童相談所を設置した効果』『金沢市が児童相談所を設置した趣旨（メリット）』を記載しました。

—— はい。

「基礎自治体に児童相談所があるわけですので、いわゆる県と市という役割分担をするのではなく、全て市の中で賄うこととなります。例えば、保育所、小中学校などに所属する子どもたちのいろんな相談も、ここで一元化されますので、情報共有がスムーズに行われ、非常に動きやすく、迅速で適切な対応ができます。引っ越しをされて来た方の場合は難しい点

もありますが、もともとこちらに住んでいて、小さい頃からいろんなところで相談を受けている人に関しては、迅速、確実に必要な情報の収集ができ、援助に役立てることができます」

—— なるほど。

「また、軽微なものから重篤なものまで、全てこちらで取り組むこととなります。中核市は、同じ一つの自治体での取り組みというだけでなく、（政令市のような）複数の区もないので、『県と市の役割分担』といったものもありません。子育て支援の相談から虐待対応まで全て行います。あるときは市町村としての立場で業務を行い、あるときは、児童相談所の職員ですという形で向き合います。いわば2つの顔を持って対応しているわけです。これらは全て児童相談所でやっています」

—— 市町村では、さまざまなサービス提供を行っていますよね。たとえば、ショートステイなども、児童相談所で行っているんですか？

中核市児童相談所を設置した効果
中核市児童相談所ならではの「強み」

- ①管轄区域が本市の行政区域に限られ、機動力に富む。
- ②「都道府県と市区町村」「政令市と区」という二層構造関係はなく、市民に身近な相談機関として機能する。
- ③保健センター、保育所、学校などの関係部署が同じ市の機関であるため密接な連携が可能。
- ④市町村の行う「児童家庭相談」を児童相談所において一体的に運営しており、情報の共有について漏れない。

金沢市が児童相談所を設置した趣旨(メリット)

- ・児童虐待等への対応が迅速に行える。
- ・児童の処遇について最後まで責任を持って行える。

- ①管轄区域が本市の行政区域に限られ、機動力に富む。
- ②窓口の一元化により、市民に身近な相談機関として、相談しやすい。
- ③福祉健康センター、保育所、学校などの関係部署が本市内部に密接な連携が図られる。
- ④本市独自のコミュニティにより、地域における児童の見守りなど幅広い活動が期待できる。

図10.5. 児童相談所設置の趣旨・効果
(当日配布資料から作成)

¹⁰ 熊本市が、政令市へ移行する直前の1年間、中核市として児童相談所を設置したが、中核市としての意義をふまえたというより、児童相談所設置義務がある政令市移行を見据えて前倒ししたものと考えられよう。

「そうです」

—— 児童福祉司さんが？

「いえ、ショートステイや子育て支援サービスの調整などは、非常勤の相談員が担当しています。ただし、サービス利用の決定通知、費用負担の決定などは、本課である『こども政策推進課』で行いますので、調整の結果を本課に回します。

—— 「発達相談係」が、児童相談所とは別個に市町村の仕事をされているのかなと想像していたのですが、そういうわけではないんですね。

「ええ、児童相談所の中で、市町村としての業務も児童相談所の業務も、両方を行っています。先ほども述べましたが、児童相談所が独立単体の組織となっているのではなく、『こども総合相談センター』の中の一つの部署となっていますので、『児童相談所』と『こども総合相談センター』2つの看板をうまく使い分けることが可能です。この点が、市町村が担うべき役割を果たしていく上でも、要保護児童対策地域協議会の運営という点でも、功を奏していると考えています」

—— 平成16年改正児童福祉法は、市町村と児童相談所の業務を、「専門的知識・技術」の要否で分けています。それまでは、専門的知識・技術の要否を問わず、全て児童相談所が相談に応じることになっていました。けれど、金沢市においては、全ての相談を一体的に行っているわけですから、その区分も不要ですよ。変なことを言いますが、だとしたら、金沢市では児童福祉法の改正もあまり意味を持たなかったということはないですか？

「いえ、中核市といってもあくまでも基礎自治体ですから、本来やるべき市町村の子育て支援等の業務があります。そのような中で、たまたま中核市にも児童相談所を設置できるという法改正があったので、本来の市町村業務に、児童相談所の機能を乗せたわけですね。先に児童相談所の機能があって、そこに子育て支援を付加したというものではないんです」

所感

中核市である金沢市で児童相談所を設置したことについて、「市町村業務に、児童相談所の機能を乗せた」という説明には、あらためて納得させられた。

平成16年改正児童福祉法以前は、「専門的知識・技術」の要否を問わず、児童相談所が全ての相談に応じていたので、長く児童相談所業務に携わっていた筆者の理解として、法改正は、従来の児童相談所業務を2つに分ける側面があると解釈していた。そのため、それらを一体として行うのであれば、「法改正の意味もあまりないのでは？」という質問につながったのだが、説明をふまえて再度考えてみると、都道府県の設置する児童相談所と比べて、中核市設置の児童相談所が、「専門的知識・技術」の要否を問わず相談を行う点では同じでも、市町村業務の有無という点で大きな違いがあるのは自明のことと言えよう。都道府県の児童相談所の中には、1市のみを管轄するところもあるが、中核市設置の児童相談所とは明らかに性格を異にしていると思われる。

⑤児童相談所業務と市町村業務の関係、役割分担

権限を行使して子どもの保護をする児童相談所の業務と、市町村が行う児童家庭相談を一体的に行うとしても、両者の性格には自ずと違いがある。ヒアリングでは、「2つの顔を持って対応している」との説明があったが、実際の業務のなかで困るようなことはないのだろうか。その点についてお尋ねしてみた。

*

—— よく言われることですが、権限を持っているところがソフトな寄り添い型支援をするのは簡単ではないように思います。権限を行使する機関への抵抗から、サービス提供も拒否する人が出てきたりしないでしょうか。

「児童相談所の本来の業務を考えてみても、権限行使だけでは進められないですね。『介入しました。子どもの安全も確保しました。危機的状況は回避したので、後はよろしく』というケースワークができるのかということ、はなはだ疑問です」

—— ええ。

「今は児童相談所が職権で子どもを保護し、保護者が激しく抗議するということがしばしば見られます。児童相談所は、そのような中でも何とか保護者と対応し、調整ができて在宅となれば、『後は市町村さんよろしく』というような流れがありはしないでしょうか。児童相談所には専門性もあって権限もあるけれど、市町村には危機介入の権限もなく、中心はあくまでも寄り添い型の支援をするところなので、それをふまえて介入と支援の役割を分担するという考え方かと思います。けれども、私どものところでは、全てを市として行います。つまり、うちはその両方を持ち合わせている、両方を行うことができる職員がいるということです。強制介入をして不愉快な思いをした保護者も、最初は腹が立ったとしても、その後もずっと担当を変えずに対応するので、そのうちに、まさしく子育て支援の相談になっていく」

—— ううむ。

—— ところで、今般の（平成28年）児童福祉法改正は、国と都道府県と市町村の役割を明確化するという内容がポイントの一つになっています。ところが金沢市は、都道府県と市町村の業務、それぞれの役割を分担するのではなく、逆に一体として行うというものですよね。例えば「こども総合相談センター」の中で役割を分けていくという考え方はありませんか？

「ないですね。むしろ、一体としてやるべきだと思います」

—— と言いますと？

「何度も繰り返しますが、中核市の児童相談所ですので、一つの組織の中で敢えて棲み分けるとなると、どこで線を引くのが難しいということが一つ。もう一つは、そうした棲み分けは、市民を混乱させかねないという心配があります」

—— 確認したいのですが、児童相談所には児童福祉司が配置されています。1人の児童福祉司が最初から最後まで、全経過を担当するということですか？

「そうです。介入と支援の役割を分担する考え方というのは、おそらく都道府県と市町村、政令市

と各区という形で組織が別になっているところの理屈ではないかと思います。中核市においては、少なくとも金沢市においては、介入と支援の役割を分担するという点について、全くイメージできません。そのメリットが見えないのです」

—— メリットがない？

「ええ。もしかしたら、人口規模や相談件数などが関係しているかも知れませんが」

—— なるほど、中核市における特徴かも知れないですね。政令市と比べて、相談・通告件数なども比較的少ないことから、こうした対応が可能となると言えなくもない。その点は、実は大きな違いなのかもしれませんね。

所感

以下は、平成28年改正児童福祉法において、東京特別区にも児童相談所設置ができることとされ、中核市や東京特別区で新たに児童相談所を設置する動きも生まれていることをふまえての所感である。

ヒアリングでは、児童相談所業務と市町村業務を、児童相談所の中で一体的に取り組むことの意義やさまざまな利点をお聞きした。いずれも納得できる内容であったが、こうした利点が、いずこにおいても共通するものかどうかは、俄には判断しがたいように思われる。というのも、金沢市においては、こども総合相談センター内部に、児童相談所と発達相談係が併設されていること、「教育プラザ富樫」として、同一敷地内に置かれている教育機関との連携も密接に行われていること、さらには、善隣館思想の伝統が根づき、「金沢コミュニティ」と呼ばれる特有の公私協働の土壌がはぐくまれていることなどの背景、特徴があると思われるからである。

とはいえ、都道府県や政令市における児童相談所の設置と中核市における設置では、明らかな違いがあり、金沢市の取り組みは、中核市、特別区における児童相談所設置の際に検討すべきさまざまな点に示唆を与えるものとなっており、今後の各自治体における取り組みにとっては、大いに参考となる事例であると感じられた。

⑥発達相談係と児童相談所との関係

こども総合相談センターは、児童相談所と「発達相談係」とに分けられているので、2つの組織の役割分担などについてもお伺いした。

*

—— 事業概要には、「幼児発達相談」として章立てがされており、それを見ると、電話相談や専門相談などが行われていることがわかります。専門相談では、小児科医や精神科医、さらには言語聴覚士も配置されていて、事例検討会への専門相談員派遣事業などもされていると書かれています。

「道路を挟んで、向かいの建物（3号館）に幼児相談室があります。なお、専門相談は、平成23年度（2011年度）から、プラザ内の『研修相談センター』に移管しています」

—— 児童相談所と発達相談係との棲み分けはどのようになっていますか？

「児童相談所が本来やるべき業務であったとしても、受け皿があれば、そちらでやってもらってよいと考えています。たとえば、児童相談所への電話で『言葉の遅れがあって心配なんです』といった相談があったとき、内容について丁寧に聴き取ることが前提ですが、『じゃあ、来てください』と言うより、向こうに振るほうがいいと思えば、そのようにします。来所相談の場合で『発達相談係』を紹介するにしても、同じ敷地内にありますから無理なくつなぐことができます」

—— なるほど。プラザ内にあることのメリット、市民に二度手間をさせないという利点がありますね。

「課題としては、発達相談係といっても対象年齢は未就学児なので、就学児の場合、どうするのかという点があります」

—— 逆に、児童相談所側が引き受けるのは、どのような相談でしょうか。

「言い方は悪いですけど、明るい相談、前向きな相談は全部向こうでやってもらい、こちらは、虐待通告への対応などはもちろん、『育てたいけど育てられない』といった相談でしょうか。療育手帳の判定なども、こちらで行います」

所感

「こども総合相談センター」と「児童相談所」という2つの看板があって、うまく使い分けるとはいえ、児童相談所組織において市町村の業務も行うのは、やはり大変なことではないかと想像していた。ただし、金沢市の場合は、「こども総合相談センター」が「児童相談所」と「発達相談係」に分かれていて、「発達相談係」が多くの相談を引き受けていること、他に「専門相談」も置かれていて、それぞれの組織の連携によって適切な対応を行うことを目指していると感じられた。

本文では触れていないが、児童相談所は「青少年相談」として高校生年齢以上でさまざまな課題を持つ青少年の相談を受けており、18～19歳の未成年も相談対象としているという。実際の事例はまだ少ないように見受けられたが、これらも、「教育プラザ」を「子どものことを全て一元的に行う教育と福祉の拠点施設」と位置づける姿勢と無関係ではないような印象を受けた。

⑦要保護児童対策地域協議会

金沢市の要保護児童対策地域協議会は、平成18年4月1日に設立され、名称を「金沢こども見守りネットワーク」とされている。

なお、「金沢市要保護児童対策地域協議会要綱」によれば、調整機関は「金沢市福祉局」とされているが、実際の所管部局は、「こども総合相談センター」が担っているとの説明があった。ここまでの説明で、児童相談所が市町村の業務も一体として行っているとのことだったので、要保護児童対策地域協議会に関する実務も、実質的には、児童相談所が対応しているものと推測し、質問した。

ちなみに、「事業概要」によると、各会議の過去5年間における開催実績は表10.1.のとおりとされている。

*

—— 要保護児童対策地域協議会のこうした会議も児童福祉司が担当されるのでしょうか。

「代表者会議は庶務係で準備しますが、個別ケース検討会議などは、児童福祉司が対応します」

—— 児童福祉司、なかなか大変ですね。

「なぜかという、個別ケース検討会議は、もともと児童福祉司が担当している事例を取り上げるからです。その事例について、教育サイドや医療機関、また地域の民生児童委員などとの協議が必要となった場合、当該の機関の方に集まってもらって会議を行います。そのため、担当児童福祉司が対応することになるわけです」

表10.1. 年度別・会議別開催数

年度	代表者会議	実務者会議	個別ケース検討会議
H23	1回	11回	15回
H24	1回	10回	10回
H25	1回	10回	14回
H26	1回	10回	16回
H27	1回	10回	20回

こども総合相談センター 平成28年度事業概要から引用

—— なるほど。それにしても平成27年度の個別ケース検討会議は年間20回となっています。前年より回数が増えてはいますが、市の人口が46万余りだとすると、いささか少ないようにも思いますが、いかがでしょう。

「その点ですが、多くの自治体での一般的な個別ケース検討会議は、市町村が主担当となっている事例について、都道府県（児童相談所）の職員も参加し、場合によっては参加した児童相談所職員がスーパーバイザー的な役割も果たすのではないのでしょうか。うちにはそれがありません。いわゆる進行管理会議にしても、児童相談所の中で毎月行っています」

—— つまり、市町村と児童相談所でケースを突き合わせて進行管理する必要がないわけですね。それが、比較的少ない回数で運営されている、運営できる理由なんですね。

「進行管理も児童相談所の中で日常的に行っています。もちろん、児童相談所における定例の援助方針会議も毎週行っています。ただし、先にも言いましたように、関係機関に集まってもらう必要がある場合は、個別ケース検討会議を開かなければならない」

—— 児童相談所の中で進行管理されているとすると、実務者会議は、どのようなことをされているのでしょうか。

「こちらは、市内に3か所ある警察署や福祉健康センター、また教育委員会などとの協議です。連携に関する取り決め、ルールの確認などを行っています」

—— 通常よく行われている実務者会議のイメージとはずいぶん違うように思います。実務者会議の段取りはどなたがされるんですか？

「児童福祉司ですね」

—— それはまた、大変じゃないですか？

「年度当初に、警察署の担当、教育委員会の担当という形で割り振っておきますから」

所感

先にも述べたことだが、市町村業務と児童相談所業務を一体的に行うこととした場合、両者で事例の付き合い合わせをするための協議の場や実務者会議は不要となる。要保護児童対策地域協議会の運営では、一般的な傾向として、ケース進行管理会議の進め方や、個別ケース検討会議の開催時期、方法などが大きな課題として取り上げられることが多いが、中核市として児童相談所を設置している金沢市では、そもそもそれらの会議の一部を開く必要がなく、こうした会議の開催状況等をみても、時間的に省力化できているのではないかと感じられた。

⑧今後の課題

ヒアリングで、課題として出されたのは、人材育成に関することであった。

金沢市では、以前から職務経験者採用の制度を取り入れており、児童相談所開設時にも社会福祉士資格を有する職員が何人かいたため、そうした職員を配置することができたとのこと。とはいえ、児童相談所設置からようやく10年の節目を超え、11年目を歩んでいるところなので、たとえば、今回（平成28年）の児童福祉改正で、児童福祉司に対する指導や教育を行うスーパーバイザーについて、「児童福祉司としておおむね5年以上勤務した者」とされても、児童相談所の歴史が10年程度では、まだ十分に職員が育っていないことなどが、課題として挙げられた。

また、職員配置に関する中核市ならではの悩みとして、異動の難しさなども挙げられた。都道府県や政令市と比べて必置義務のある機関も限られており、相談業務を行う部署が少ないというのである。また、異動して転勤する職員の交代で新たに赴任してもらった職員についても、児童相談所の業務を考えると誰でもいいというわけにもいかないという。

ただし、職員配置に関しては、児童相談所から一度他の部局へ転出した者が、再度児童相談所に戻って来て勤務することも、年限を重ねる中で可能になってきており、経験者採用枠や社会福祉士資格を有する人の配属などとあわせて、レベルの向上に努めているとのこと。

*

—— 人材育成の課題は、中核市でなくとも、いずこでも大きな課題となっています。研修などはどのようにされていますか？

「県が種々の研修を企画、実施してくれるので、そこへ積極的に職員を派遣するなどしています」

—— その点では、県と同列で資質の向上を図っているわけですね。

「ただ、うちには後ろ盾がないんです。一般的な市町村だと、大変なケースを抱えていても、その後ろに都道府県があって児童相談所が控えてくれています。けれども、うちは自ら児童相談所を設置したおかげで、その後ろに児童相談所はない。振り返ったら誰もいないんです」

—— なるほどね。

まとめ

本研究は、冒頭でも述べたように、市町村における児童家庭相談実践をテーマにしている。そこで、「中核市における児童相談所」そのものに焦点を当てるのではなく、児童相談所が、市町村の業務を一体的に行っていることに焦点を当てて整理するよう心がけた。なお、以下のまとめは、ヒアリングの様子についてまとめた筆者の主観も含まれている点をお断りしておきたい。

1. 金沢市において行われている市町村の児童家庭相談業務の背景には、戦前から根付いてきた「善隣館活動」の考え方、「力を合わせて住みよいまちづくりを進めてきた公私協働の土壌」（事業概要）があった。
2. 金沢市が、中核市として児童相談所を設置した背景には、市町村が担っている業務だけでは完結しない部分（一時保護や施設入所など）について、市自らの判断で迅速に行いたいという問題意識があった。児童相談所の設置は、本来的な市町村の業務に児童相談所が持っている権限を乗せるといった意味づけで行われた。
3. 具体的に児童相談所を設置するについては、行政トップの判断と意志とが必要であった。
4. 市町村の業務と児童相談所の業務を一体的に行うことの有利さを生かす取り組みがなされていた。ただし、中核市という特性のため、相談件数なども、政令市と比べて比較的少ないことなどが、こうした取り組みを有効にしている可能性も考えられた。
5. 市町村の業務と児童相談所の業務を一体的に行うだけでなく、教育機関との連携も念頭に、同一敷地内に「教育プラザ」を置いている点も、連携強化とそれぞれの業務の遂行にプラスの影響を与えていると思われる。
6. 要保護児童対策地域協議会の運営については、市町村業務と児童相談所業務が一体となっていることから、一般的に行われている市町村と児童相談所の協議等が不要となり、ケース進行管理会議や個別ケース検討会議の回数を少なくする効果も生まれた。
7. 児童相談所設置から10年余りということもあって、まだまだ経験豊富な職員が不足しており、人材の育成が現在の大きな課題となっていた。

中核市として、横須賀市とともに初めて児童相談所を設置した金沢市は、全国の注目を集めている。特に平成28年児童福祉法改正で、特別区にも児童相談所を設置することができるとされたことを受けて、視察は引きも切らず、多忙な本来業務の合間を縫ってヒアリングに応じていただいたことに、あらためて感謝したい。

(文責 川崎 二三彦)

11. 横須賀市の取り組み

はじめに

横須賀市のヒアリングには、市こども青少年支援課とこども健康課の方、及び横須賀市児童相談所の方が参加してくださった。訪問したメンバーは、小出、根岸、川松である。

折しも、児童福祉法改正により中核市の児童相談所設置に向けた取り組みが求められる状況となり、先行している横須賀市での聴き取りは、今後の中核市児童相談所のあり方を検討する上で重要な情報を得ることができると考えた。なお、横須賀市に児童相談所が開設されたのは2006年4月1日である。

(1) 横須賀市の一般的な特徴

①横須賀市の地勢と産業

横須賀市は神奈川県南東部にある三浦半島の中央部を占める。東は東京湾、西は相模湾に面しており、黒潮暖流のためには冬は暖かく、気候に恵まれた地である。標高は低いが山間部や丘陵地が多く、平地は少ない。東京の都心まで、私鉄又はJRで1時間強であり、東京へ通勤する住民が多い街である。2001年に中核市となり、2017年には市制施行110周年を迎える。



図11.1. (横須賀市ホームページから)

同市内浦賀には、ペリーの黒船が来航し、日本近代史にとっては重要な土地となった。同市は東京湾の入り口にあり、古くから国防上の要地とされ、明治時代から軍港都市として発展した。第2次世界大戦敗戦後は進駐軍の管理下となり、現在ではアメリカ軍の横須賀基地と自衛隊の基地や施設が集中している。

産業としては、東京湾側には工業地帯がある。自動車、通信産業等が盛んであり、携帯電話の開発拠点がある。市の西部、南部では、農業や漁業が中心となっている。また、猿島、観音崎、横須賀美術館、どぶ板通りなど、観光客を集める地も多く、市は「観光立市」を目指している。

②横須賀市の人口と社会状況

横須賀市の人口は、1992年の435,337人をピークに漸減傾向にあり、2015年国勢調査では406,586人(2015年10月1日現在)となっている。(横須賀市ホームページから横須賀市の人口推移表を閲覧)

図11.2.の出生数を見ると、毎年ほぼ100人ずつ減少していることがわかる。

この点についてヒアリングでは、子育て世代の流出が多いという事情があると述べられた。また、アメリカ軍や自衛隊に関係する世帯が多いことから、転出入が激しいことが特徴だとも述べられた。

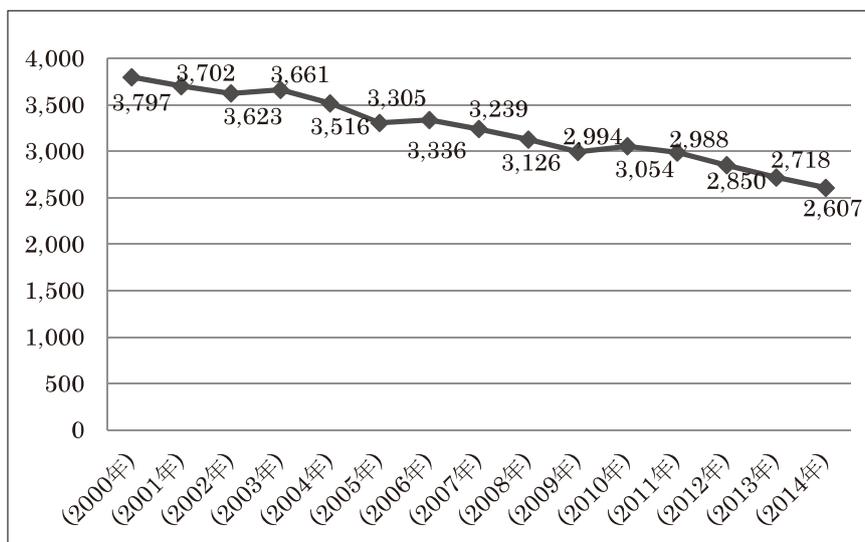


図11.2. 横須賀市における出生数（平成27年度横須賀市統計表から筆者作成）

一方、外国人について見ると、2014年度末現在で4,777人であり（平成27年度横須賀市統計表から。在日米軍人、軍属とその家族は含まない）、そのうちフィリピン人が最も多く、次に朝鮮・韓国人、中国人の順となっている。

なお、生活保護率は2014年度が1.33%（平成27年度横須賀市統計表）となっており、全国平均と比較して低い。

（2）横須賀市の子ども家庭福祉行政の特徴

①はぐくみかん

横須賀市では、子どもに関する市の部署を集約して、「はぐくみかん」と呼ばれる拠点を設置している。ここには、市の本庁機能と、子育て支援、母子保健、児童相談所、療育センターなどの機能が集められており、総合施設として2008年4月に開設された。

館内の配置を階ごとに示すと以下のとおりである。

階	施設名	
5	こども育成部事務室 （こども育成総務課、こども青少年支援課、こども健康課、保育運営課、教育・保育支援課、こども施設課）	
4	療育相談センター ○療育相談・診療部門	
3	児童相談所	
2	療育相談センター ○事務室	児童相談所 ○一時保護所 定員 25 名
1	こども育成部事務室 （こども青少年給付課）	療育相談センター ○肢体不自由児通園施設 定員 40 名 ○知的障害児通園施設 定員 50 名

図11.3. はぐくみかんの概要（横須賀市児童相談所事業概要から）

建物の中は明るく、親しみやすい配慮がなされている。はぐくみかんに行けば、各種手当や保育所入所手続きを含めて、子どもに関する要件はほとんど済ませることができる。また本庁機能を含めて同じ建物の中に入っていることから、庁内連携もスムーズに行われているようだった。

なお、市のこども育成部の組織図を示すと図11.5.のようになっている。



図11.4. 横須賀市はぐくみかん全景

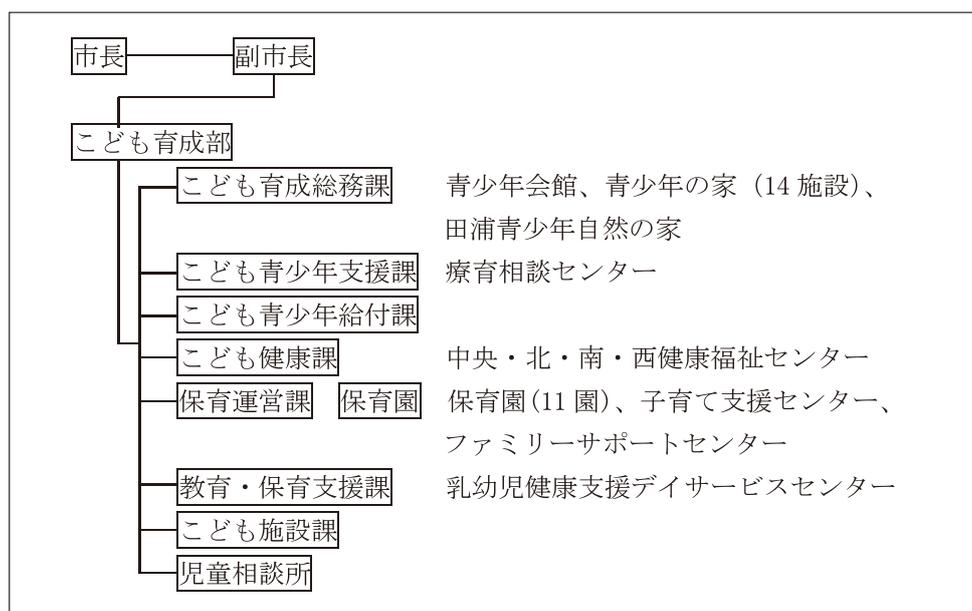


図11.5. 横須賀市こども育成部の組織図（横須賀市児童相談所事業概要から）

この図のすべての課がはぐくみかん内に集められている。また、児童相談所も部内の一つの課の位置づけであり、横並びであることがわかる。

②調整機関担当部署の体制

市の要保護児童対策地域協議会調整機関はこども青少年支援課の子育て支援係にあり、常勤の保健師2名と非常勤の社会福祉士2名が担当している。非常勤の勤続年数は11年と8年で長期に担当して

いる。係全体は、常勤4名、非常勤4名の8名で構成し、非常勤の女性相談員2名がDVの相談に対応している。

③児童相談への対応状況

横須賀市は児童相談所を設置している二つの中核市のうちの一つであるが、もう一つの児童相談所設置市である金沢市とはそのシステムが異なっている。すなわち、通告や相談を、市の本庁と児童相談所の双方が受けている。市側では、こども青少年支援課とこども健康課（及び4か所の健康福祉センター）が通告や相談を受けており、両課ははぐくみかんの同じフロアにあると同時に、児童相談所とともに同じはぐくみかん内に入っている。先述のように、こども青少年支援課子育て支援係はDV相談も併せて対応している。

市のこども青少年支援課とこども健康課（及び4か所の健康福祉センター）が受け付けた児童相談の種類別件数は以下のとおりである。

表 11.1. 2015年度横須賀市児童相談種類別受付数（こども青少年支援課・こども健康課分）

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	計
児童虐待相談	その他の相談						
71	20	140	447	2	866	68	1614

表11.1.に見るように、こども青少年支援課とこども健康課が受けている相談では、育成相談が過半数を超えている。その内容としては、子育ての相談が主であるとの説明があった。

なお、こども青少年支援課には子育てホットラインという電話相談がある。24時間365日の相談対応をしており、夜中でも育児不安を訴える電話を受けているとのことである。この対応には、こども青少年支援課内に非常勤職員を9～10名置いて交替制で夜間の対応に当たっている。緊急性のある事例や専門的な相談は、児童相談所の当番の児童福祉司に直ちに引き継がれるとのことであった。

次に、市のこども青少年支援課とこども健康課（及び4か所の健康福祉センター）が受け付けた児童虐待相談の種類別件数は以下のとおりである。

表 11.2. 2015年度横須賀市児童虐待相談 種類別受付数（こども青少年支援課・こども健康課分）

計	身体的虐待	性的虐待	心理的虐待	ネグレクト
71	12	1	14	44

表11.2.に見るように、ネグレクトの割合が高くなっている。また、経路別受付数については、71件中で家族・親族が最も多く32件であった。ネグレクトを心配して親族から相談がある事例が多いものと思われる。

児童相談所を含めた市全体の虐待相談件数を見ると以下のとおりである。

表11.3. 2015年度横須賀市児童虐待対応件数 種類別件数
(こども青少年支援課・こども健康課・児童相談所合算分)

平成 26 年度 虐待対応件 数	内訳			
	身体的虐待	性的虐待	心理的虐待	ネグレクト
663	129	3	265	266
平成 27 年度 虐待対応件 数	内訳			
	身体的虐待	性的虐待	心理的虐待	ネグレクト
643	123	5	258	257

市側が受けている虐待件数よりも、児童相談所が受けている虐待件数の方が約 8 倍多いことがわかる（平成27年度は市のこども青少年支援課とこども健康課分が71件で、児童相談所分が572件である）。市と児童相談所と双方が通告を受けているが、実際には児童相談所に集中していることがわかる。また、虐待種別で見ると、市分はネグレクトが多いが、児童相談所と合算すると、ネグレクトと心理的虐待とがほぼ同数となっている。児童相談所では心理的虐待の件数が最も多いということとなる。

ヒアリングでのこども青少年支援課の方のお話では、DVをとまなう虐待相談や特定妊婦の相談が増えているという印象だということだった。また、ネグレクト家庭への支援は長期化する一方で、学齢期になると主たる担当者が母子保健から学校へ移行し、家庭への介入が難しくなる傾向があると述べられた。

こども青少年支援課は調整機関としての役割が主であり、継続的な支援はしていないが、さまざまな方面から相談が入るため、一昨年からは、課として相談を受理し、支援方針を検討する体制に整えた。助言にとどまらない継続的な支援が必要と判断した場合は、児童相談所や健康福祉センター、教育機関などに連絡し、個別ケース検討会議を主催したり、要保護児童等として進行管理をしたり、関係機関を巻き込んだ対応をしている。児童相談所がすでに把握し対応している事例が多いが、受理していない場合でも依頼すれば、個別ケース検討会議に児童相談所が出席し、情報共有ができるようになりつつある。送致件数としては1～2件であると述べられたが、あえて送致をしなくても児童相談所に引き継がれているようであった。こうした点は、市の担当課と児童相談所との協働のあり方として望ましいものと思われる。

(3) 横須賀市の要保護児童対策地域協議会の仕組み

①要保護児童対策地域協議会の経緯と形態

市の要保護児童対策地域協議会（以下、協議会）は、「横須賀市こども家庭地域対策ネットワーク会議」と命名されている。

もともと横須賀市では、母子保健が中心となって虐待予防を担っていたが、2000年に旧子育て支援課においてネットワークミーティングなどの子ども虐待予防事業が開始されている。その後、2002年にはYCAP（横須賀子ども虐待予防相談センター）が開設された。主体は保健師であった。「横須賀

市こども家庭地域対策ネットワーク会議」の設置は、2005年7月1日である。YCAPはそののち、2006年の児童相談所設置と同時に廃止された。横須賀市のネットワークは以上のような経緯をたどるが、市町村を相談窓口として法定した2004年の児童福祉法改正以前から、ネットワークの整備が先駆的に始まっていたことがわかる。

横須賀市の協議会の組織図は以下のとおりである。

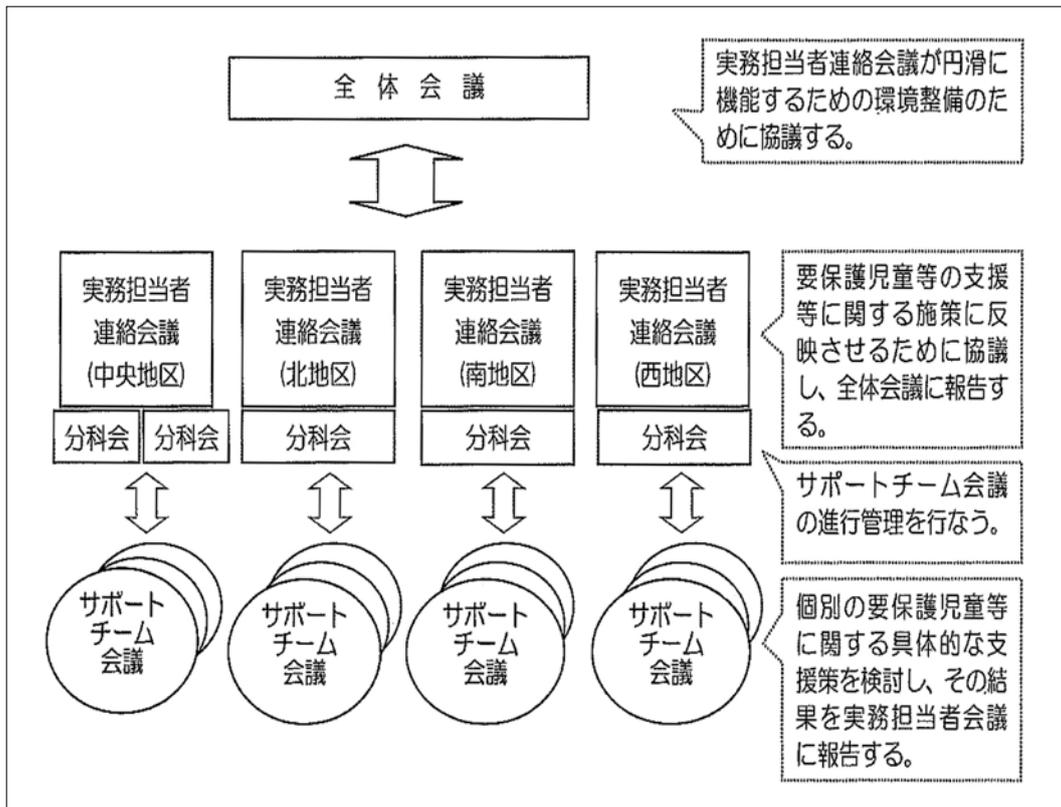


図11.6. 横須賀市こども家庭地域対策ネットワーク会議の組織図（横須賀市子ども虐待防止マニュアル第4版から）

②各層会議の内容

a) 概要

各層会議の内、代表者会議に当たる全体会議は年1回の開催である。実務者会議は実務担当者連絡会議と命名されており、4地区について年2回ずつ開催される。また実務者会議と同じ階層に分科会が位置づけられており、5地区（中央地区が二つの分科会に分けられている）について年6回ずつ開催されている。そして個別ケース検討会議に当たるサポートチーム会議は、2015年度に156回実施されている。以上のように横須賀市の会議構成は、分科会を一つの層と考えると、4層の会議で成り立っていると考えられる。

b) 実務担当者連絡会議

年に2回、4地区ごとに開催している実務担当者連絡会議では、以前は主に事例の報告や施策の周知を行っていた。現在は第1回目に報告と施策の周知のほかに、それぞれの構成機関から子どもの虐待予防にかかわる役割を発言する機会を設け、第2回目はスキルアップを目的にした講演などを入れ

ている。事例検討をしていた時期もあったが、構成員が管理職になっているために、直接事例に関わる立場になく、具体的な支援検討が難しく、事例報告に変えた。また、事例を選ぶ際には児童相談所に質問が集中する傾向が強いため、児童相談所以外の機関が連携して支援している事例を選ぶようにしている。

また、実務担当者連絡会議の構成機関は多岐に渡るため、それぞれの機関の立場や役割、感じていること、考えていることが大きく異なる。会議の構成員だけでなく、その構成機関が主体的に子どもの虐待について考え、施策に反映できるような活発な意見交換ができる会議をめざし、試行錯誤を繰り返していると述べられた。

実務担当者連絡会議のほかに、実務担当者スキルアップ研修を別途開催しており、例えばアセスメントについてとか、サポートチーム会議の開き方、養育支援訪問事業の実例をもとにした研修など、他職種合同のグループワークを行うといった工夫をしていた。他職種と知り合う機会となり良かったという評価が出されているとのことであり、こうした機会を通じて、虐待についての関係機関の認識を寄せることが必要だと思ふとのことだった。

c) 分科会

分科会と称される会議は、実務者会議と同じ階層に位置づけられている。この会議は進行管理を目的としており、児童相談所、市教育委員会、健康福祉センター、こども青少年支援課の4機関が集まり、全市を5地区に分けて各々2か月に1回ずつ実施している。きめ細かい地域割りと、高い頻度での開催が特筆される。

なお、協議会への登録事例は限定されており、サポートチーム会議を実施したものと他自治体から移管された事例のみとしているとの説明であった。また、サポートチーム会議を開催する事例というのは、3機関以上が関わる事例としているとのことであった。このようにして、協議会の登録事例の基準を設定していたのも特徴であろう。

最近サポートチーム会議が減ってきているという話があり、その理由の一つとして、児童相談所が繁忙のために手が回らないことがあるのではないかと説明された。そこで、会議が開催されなくても協議会に登録すべき事例があるのではないかという見方も出されていた。

サポートチーム会議の終結については、分科会の中で決めているとのことだった。

(4) 横須賀市の児童相談体制の特徴

①児童相談所機能と市町村機能の関係

既述のように、横須賀市と金沢市は、今後の中核市児童相談所設置へ向けてのモデルとなる自治体である。両市の違いは、横須賀市では協議会の調整機関を児童相談所ではなく市のこども青少年支援課に置いていることである。従って、県の児童相談所と市に見られるような二層制を残した構造になっていると言えよう。ただ、市のこども青少年支援課では、相談受理はするものの、継続的な支援は実施していない。

児童相談所とこども青少年支援課・こども健康課との業務の関係について聞いたところでは、例えば児童相談所に入った泣き声通告について、健康福祉センターのフォローケースであれば、健康福祉センターに訪問を依頼することがあるとのことであった。またこども健康課からも、サポートチーム会議をしている事例では、児童相談所への同行を依頼するなどしているとのことだった。さらに、児童相談所がネットワークの中で把握した事例は、送致がなくても動いていることは既述した。連携はスムーズに行われていると言えよう。

総じてこども青少年支援課では協議会の運営に業務の中心が置かれているという印象である。継続的な支援は児童相談所が担うということが共通認識となっているようだ。

先に横須賀市は二層制を残した構造だと述べたが、一方でヒアリングの中では、児童相談所がヘルパー導入などのサービス提供もコーディネートしているという話しをされた。児童相談所としての介入機能を持ちながらこうしたサポートをすることに、特段やりにくさはないと児童相談所の方は述べておられた。継続的な相談支援をする部門が保護等の権限を行使できる方がスムーズに対応ができ、むしろ機関が異なることでケースのリスク判断等に温度差が生じるおそれもあるのではないかと評価されていた。

②横須賀市の機関連携

a) 調整機関の所在

市の本庁に協議会の調整機関を置いており、市全体の連絡調整窓口になっている。中核市が児童相談所を設置する場合に、協議会の調整機関も児童相談所に置かれる可能性があるが、横須賀市の場合は協議会運営を児童相談所から切り離すことができている。

b) 児童相談所と市本庁との関係

事例の分担については、早くから情報を共有して、必要に応じて関係機関が対応をしている。児童相談所も得られた情報から動いているため、連携がスムーズであると感じられた。それぞれの機関が別の場所にあるのではなく、「はぐくみかん」という一つの建物の中に入っていることから、連絡や情報共有がしやすいことも利点である。

③横須賀市の課題

a) 協議会構成機関の認識

ヒアリングで語られたところによると、協議会構成機関が多岐に渡るため虐待のとらえ方も様々で、そのために会議の運営が難しいということであった。この点は他の自治体でも同様の悩みを抱えていると言えよう。その解消の工夫として、横須賀市では合同での研修を開催している点が注目されよう。

b) 人事異動

同じくヒアリングで語られた課題として人事異動の問題があった。行政職の場合は異動周期が短い。

そのため関係機関の実務者における協議会への理解が深まらないという点が指摘された。これも他の自治体でも同様に悩みを抱えている点である。

c) 協議会への登録事例の基準

横須賀市では協議会への登録事例が限定されていた。対象になるのはサポートチーム会議が開催された事例となっていたが、多機関が関わっていない事例でも地域で把握しておくべき事例である可能性がある。この選別基準の妥当性については検討が必要と思われる。

おわりに

横須賀市は母子保健の取り組みの伝統を基に、ネットワークの構築を早くから行い、その上で中核市型の児童相談所を設置してきた。その取り組みは先駆的であるが、一方で横須賀市にとってはモデルとする自治体が存在しなかった。先例がない中で、充実した取り組みを展開して来られたことには敬意を覚える。中核市における児童相談所の設置が課題となる中で、児童相談所と市町村機能との関係をどう構築するのが大切な観点となろう。横須賀市は市に調整機能を残しながらも、実質的にはサービス提供を含めた全体を児童相談所がコーディネートする体制となっていた。中核市型児童相談所設置の一つのモデルとして、今後のさらなる取り組みの推移に注目したい。

(文責 川松 亮)

IV. 考察

1. はじめに

本年度は3年間のヒアリング調査の最終年であった。このヒアリング調査では、初年度に人口20万人以下の自治体を、2年目には人口20万人以上の自治体を訪問した。そして3年目に当たる今年、残されていた政令指定都市（以下、政令市）における区と児童相談所設置市のヒアリングを実施した。

政令市には、日本の総人口の約4分の1が暮らしている。政令市には行政単位としての区が置かれているが、その区における子ども家庭相談の取り組みは、都道府県における市区町村のそれとは異なっている。すなわち、児童相談所と区が同じ自治体内の組織として業務を分担している。そのため、取り組みの課題や工夫すべき点に他の市区町村とは異なる独自性があることから、政令市を分けて検討することが必要である。

一方児童相談所設置市では、児童相談所機能と市町村機能とが同一機関において一体的に実施されており、その取り組みのあり方はより独自性の強いものとなっている。昨今、中核市の児童相談所設置が進められようとしている中で、児童相談所設置市における市町村機能がどう運用されているのかを探ることは重要な課題となっていると思われる。

以上のような理由から、本年度は政令市の区と児童相談所設置市をとりあげて調査することとしたものである。児童相談所設置市2か所の他、共同研究者との協議により7政令市の区を選定し、2016年9月～12月の間にヒアリングを実施した。ヒアリングに当たっては事前アンケートへの回答を求め、自治体で作成したマニュアルや概要があれば事前送付をお願いした。それらの情報を踏まえた上で、事前に依頼した質問項目に従いながらインタビューを行った。

さらに、全国20の政令市を対象に、要保護児童対策地域協議会（以下、協議会）の運営方法について質問紙調査も実施した。以下では質問紙調査及びヒアリング調査をもとに、政令市の区と児童相談所設置市の特徴や課題に触れて3年間のまとめとしたい。

なお、児童相談所設置市へのヒアリングは児童相談所の運営に関してではなく、市町村機能という観点にしぼって行ったことを付記する。

2. 政令市への質問紙調査から

質問紙調査には全20政令市から回答を得た。協議会の調整機関が区に置かれているかどうかについては、まだ5分の1の市で置かれておらず、区主体の協議会運営とはなっていない。しかし、すべての政令市で区における実務者会議が開催されており、区ごとのネットワーク運営は一般的になると言えよう。実務者会議や進行管理会議の開催頻度には開きがあったが、毎月開催が半分近くに上っており、活発な活動を展開している政令市が増えてきていることを示している。

実務者会議については、小学校区や中学校区で開催したり、機関別に開催するといった工夫も見られた。これらは、当該政令市内の区が一律同様な形式で開催するのではなく、区独自の取り組みとして行われていた。政令市内の区の独自性を尊重することで、より活発な運営が行われる可能性がある

と言えよう。

区と児童相談所との連携ルールは過半数の市が有していたが、区と児童相談所との共通アセスメントツールを有する市は半数に満たなかった。連携ルールやアセスメント基準の整備は、今後さらに検討すべき課題として残されている。

3. 政令市ヒアリング調査で見られた特徴

(1) 相談体制

ヒアリングした政令市の中でも、区の体制構築には格差が見られた。比較的歴史が古く人口規模の大きい政令市の中には、相談部門の人員配置が少数であり、区の虐待対応件数も少ない自治体が見られた。こうした政令市では、児童相談所に通告の多くが集中しており、対応が児童相談所主体になっているようであった。区では養護相談のその他の相談件数も多く、グレーゾーンの事例や要支援の事例に多く対応しているものと思われる。大きな政令市では区の数も多く、一律で人員体制を拡充するためには多くの人員数を必要とする。一気に増員を図ることが難しく、区の体制強化がなかなか進みにくい事情があると考えられる。しかし、虐待対応件数は増加してきており、少人数職員での忙しさが増してきているという印象を受けた。

大阪市西成区や福岡市東区は歴史のある政令市だが、相談部門の人員体制が比較的充実していた。その人員体制を活かして、小学校や中学校の学区域などでの担当制が行われていた。さらに、子どもの居場所づくりや子育て支援のための教室の開催、あるいは家庭訪問型の事業の充実も図られていた。

以上のような自治体に対して、浜松市中区と岡山市東区はここ10年の間に政令市になった自治体である。両市では、政令市移行に際しての児童相談所設置に合わせて、区の相談体制が構築されており、児童相談所とセットで区の相談体制が構想されたところに特徴がある。人員体制は一定の規模で確保されており、児童相談所との連携関係も良好と評価されている。新しい体制を作り出す苦労があったと思われるが、逆に体制構築がしやすかったとも言えるのではないだろうか。何よりも児童相談所と区の職員が対等の関係で業務のあり方を検討できたのではないかとと思われる。

(2) 児童相談所との関係

政令市は児童相談所職員と区の職員が同一自治体に所属しており、相互に異動があることが大きな特徴である。そのために両者の業務内容を理解しやすく、意思疎通を図りやすいと考えられる。実際にもヒアリング自治体の多くで、相互の人事異動があることが述べられていた。しかし一方では、児童相談所と区との意向の対立が語られることも多かった。

そこで、児童相談所と区との連携のための工夫がさまざまな自治体でなされていた。例えば札幌市では連携ルールが設定され、主たる支援機関の明確化や支援のフロー、児相の関わりを求める場合の基準などが示されていた。あるいは、横浜市では虐待重症度の共有ランク表をもとに、担当区分を協議していた。名古屋市では児童福祉司が兼務として区に所属しており、区の相談対応の強化が図られていた。

なお、札幌市では「泣き声通告」の初期調査を区で行うこととしたり、横浜市ではホットラインに入った事例を区と児童相談所とにつなげる際の基準を整理するなど、協働対応の仕組みづくりや事例担当区分の考え方整理が見られたのも、同一自治体の組織という利点を活かしてのことと思われる。

区から児童相談所への事例引継ぎに関しては、日常的な情報共有の中で協力していると述べられた自治体が多かった。例えば横浜市では、送致・通知といった形式的な方法はあまりとらないとのことであったし、岡山市では区からの連絡で児童相談所が判断して動いており、送致件数は少ないとのことであった。区と児童相談所との協働対応が良好であれば、送致等の形式的な方法をとる必要がなくなると言えよう。

区と児童相談所とが協働した対応を進めるためには、事例を検討する際の共通アセスメントの整備や人事交流などをさらに進めることが必要と考える。

(3) システムの共有

児童相談所と区との共通システムが導入されている自治体が見られた。両者が同一自治体に属することから導入がしやすいものと思われる。共通システムの存在によって、それぞれが有する最新の情報を即座に確認できることのできる利点は大きいと思われる。自治体によっては、保健部門や教育委員会とも結ばれているところがあった。

ただ、共通システムにも限界があり、情報の把握はできるが、それぞれの機関が入力することはできなかつたり、それぞれの機関が記録したものを再入力することが必要な自治体もあり、使いやすさには限界があるようだった。こうした点をさらに改良することが望まれる。

(4) 協議会の運営

ヒアリングした自治体における協議会の運営はそれぞれに異なった。調整機関が区に置かれていない自治体もあり、会議の形態もさまざまであった。

区における実務者会議はいずれの自治体でも行われていた。区における実務者会議が代表者会議的な性格を帯びている自治体が多かった。浜松市中区では区の実務者会議に市本庁の担当者が出席しており、そのことで市全体の課題改善に結びつくテーマを拾い上げる効果が生まれていた。

実務者会議の工夫として、例えば大阪市西成区では中学校区別の地域別ケア会議が毎月開催されており、民間団体を含めて活発な活動が展開されていたことは特筆される。中学校区によっては、夜間に会議が開催されている地域もあった。区職員が議事録を作成したり、児童虐待防止協会からスーパーバイザーが派遣されるなど、内容を充実させる努力もされていた。

福岡市東区では、小学校区単位の会議や、医療機関とのネットワーク会議、各機関のソーシャルワーカーの会議など、性格の違う会議やエリアの小さい会議が組み合わせられており注目すべき取り組みであった。大阪市西成区も福岡市東区も地域主体での取り組みを展開する土壌があり、その動きと行政の仕組みとがうまくかみあってネットワークが成立してきたと考えられる。他の地域にとって参考になる取り組み事例であろう。

岡山市の個別ケース検討会議は、区の調整機関だけでなく各機関が開催の呼びかけをすることになっており、そのためか開催件数が多くなっていた。協議会構成機関が主体的にかかわる取り組みとして参考になろう。

(5) 本庁の役割

政令市の特徴として、本庁の占める役割の大きさがあげられると考える。例えば岡山市では本庁の子ども福祉課が、こども総合相談所（児童相談所）と各地域こども相談センター（各福社区）の調整機能を担っていた。また地域こども相談センターの業務連絡会議を月1回開催し、市内各福社区の状況把握や対応の統一を図っていた。こうした本庁による取り組みは、他の政令市においても見られた。区の対応力を一定の水準にそろえることが必要であるためと思われる。本庁にこのような調整機能が存在することで、児童相談所と区との関係調整においても役割を発揮することが可能と考えられる。

4. 政令市に共通する課題

(1) 人員体制と人材育成

政令市においても今後は区の対応件数が増加し、子育て支援の資源を活用した対応事例も増大することと思われる。それに対して、現状では十分な人員配置がなされているとはいえない自治体が見られた。人員配置増を図るには、各区が横並びで増員する必要があるが、また同じ自治体内の組織である児童相談所の体制強化との兼ね合いを検討することも必要であるために困難を抱えていることと思われる。児童相談所と各区の相談体制を、並行して計画的に強化していくことが求められている。

また、区への専門職配置についてもまだ十分とは言えず、とりわけ社会福祉職や心理職の配置が進められる必要があるだろう。政令市は人口規模が大きいため、専門職が異動できる職場を比較的広く確保することが可能であると考えられ、他の市区町村に比べると専門職採用がしやすいと思われる。こうした人材の確保も計画的に行う必要がある。

人材の育成については、児童相談所と区との人事異動の活発化や、区の専門性を高めるための異動周期長期化を図る必要があるだろう。さらに、スーパーバイズ体制を強化して、区の対応力の向上を図る必要もある。この点では先述の大阪市の取り組みの他、岡山市では、本庁に児童相談所OBを雇用して区のスーパーバイズをしていたことが参考となる。

(2) 関係機関の当事者意識

関係機関が事例への対応を自機関の課題として認識しにくく、対応を区に委ねがちになることが問題として語られた。このように関係機関の当事者意識が乏しいという課題は、前年度までのヒアリングでも共通課題として取り上げられていた点である。

この問題を解決して関係機関の意識啓発を進めるためには、関係機関に市区町村から出向いて行き、事例への対応方法や通告後の流れなどの情報を伝え、協力を依頼する取り組みが必要と思われる。札幌市では区の職員が主任児童委員とともに学校を同行訪問して説明している取り組みが見られた。福

岡市東区における機関別会議の開催なども参考にして、関係機関の意識を高めるための取り組みを工夫したい。

協議会の中で、合同の事例検討をしている取り組みがいくつかの自治体で見られた。関係機関相互のアセスメントの観点を認識し合ったり、関係機関がそれぞれにできることを確認し合える場として、事例検討は重要な機会となろう。名古屋市北区では代表者会議に取り入れているということであったが、各種の会議の中で取り入れる工夫が必要と思われる。

(3) 特定妊婦や要支援事例の進行管理

特定妊婦や要支援事例が協議会で取り上げられていない状況が散見された。住民に身近な行政単位である区においては、虐待の予防の視点が重要と考えられ、その意味でも特定妊婦や要支援事例に早くから多機関協働で関与することが求められている。協議会に積極的に取り上げていくため、関係機関の意識啓発も必要となる。

一方で、現状でも協議会でとりあげる事例が多数にのぼり、実効的な進行管理が困難であったり、事務量が増大するということが見られている。そこで、進行管理の頻度を事例の重症度で分けたり、実務者会議を学校区単位にして集中的な協議ができるようにするなど、さまざまな工夫が見られた。

いくつかの自治体では事例の終結が課題となっており、増大する一方の進行管理事例を整理する必要が語られた。終結については市の本庁が目安となる基準を示している自治体もあったが、一定の基準を定めて終結をしていくことが必要と考える。ただ、終結基準の中で、施設入所をもって地域協議会の終結としている自治体が見られた。施設入所後も家族は地域で生活しており、子どもが帰宅外泊をしたり、家庭復帰する可能性も考え合わせると、地域の支援関係を切らずに継続することが必要である。施設入所をもって終結とする取り扱いは適切ではないと考える。

5. 児童相談所設置市の特徴と課題

(1) 金沢市と横須賀市の共通点と相違

中核市で児童相談所を設置している2市へのヒアリングを実施した。2016年の児童福祉法改正を受けて、中核市・特別区の児童相談所設置の動きが始まり、両市ともに視察が殺到している中、ヒアリングに対応していただいたことにまずは感謝したい。

両市の人口規模は近いが、地域の背景や相談件数などには違いが見られる。しかし、児童相談所が市町村機能を一体的に実施していることは同様であり、ショートステイなどのサービス提供も児童相談所が担当している。一方で協議会の運営には違いが見られた。

金沢市では児童相談所が調整機関として、実務者会議や個別ケース検討会議の開催事務を行っていた。横須賀市は調整機関を児童相談所ではなく本課に置き、協議会の運営を行っていた。横須賀市の本課も相談や通告を受けているが、児童相談所の方が対応件数は多く、継続的な関与は児童相談所が担っていた。

金沢市では児童相談所が協議会の運営を行うことから、市町村と事例を突き合わせるという作業の

必要性がなく、協議の場を少なくすることができていた。横須賀市では実務者会議を小エリアで実施し、その回数も多かった。これらの違いの背景に、相談件数が横須賀市の方が多いという点があげられると思われる。

(2) 市町村機能と児童相談所機能の兼ね合い

ヒアリングに当たっての問題意識として、児童相談所が市町村機能も一体的に担うことで、介入と支援の葛藤に悩みを抱えるのではないかという点があった。中核市には政令市の区のような行政区分がなく、身近な子育て支援サービスから一時保護や法的対応までの幅広い業務を児童相談所が担うこととなる。

しかしこの介入と支援の葛藤という問題について両市ともに否定され、そのことによるやりにくさはないと述べられた。つまり、児童相談所が継続的な支援から保護等の権限行使までできるほうがスムーズであること、子どもに関するさまざまな情報が一元化され、そのために迅速で適切な対応ができると語られたのである。

両市の子ども家庭福祉の歴史を伺うと、以下のような特徴が見られた。金沢市には善隣館思想の伝統があり、地域コミュニティにおける公私協働の土壌があった。また横須賀市では、協議会の法定化に先立って先駆的にネットワークが構築されており、母子保健を中心とした虐待防止の取り組みが児童相談所設置以前から進められてきていた。両市ともに、こうした市町村機能の充実のうえに、児童相談所が乗せられる形で設置が進められたことが特徴としてあげられよう。こうした条件があったからこそ、児童相談所設置後にも市町村機能との一体化がスムーズに進められたのだろうと考えられる。

さらに、金沢市では同じ「こども総合相談センター」内に児童相談所と並立的な関係で発達相談係が設置されており、児童相談所の立地も「教育プラザ」として教育機関と同一敷地内に設置されているため、これらの相談機関との協働がしやすい環境にある。横須賀市においては、「はぐくみかん」という総合施設に、市の本課から母子保健、療育センターまで、すべての子どもに関わる機関が集中しており、協働関係がとりやすくなっていた。こうした立地条件も効果的に働いているものと思われる。

(3) 児童相談所設置市の課題

ヒアリングの中では、人事異動の課題が述べられた。中核市では専門職が活用できる他の福祉部門がなく、そのために異動先が乏しい現状がある。また行政職の場合、本庁等の多部局に異動するが、その後再び児童相談所に戻ってくることは多くない。

また、自治体内に単独の児童相談所しかなく、他の児童相談所に異動する機会もないため、長期に継続して児童相談所に勤務する職員を確保しにくい。そのためにスーパーバイザーを担える人材を育成することに困難がある。

研修では県と連携する機会もありそうだが、基本的には市独自の研修を検討しなければならない。県の後ろ盾がある市町村と異なり、すべて当該自治体内で解決していくことが求められる難しさがあ

と思われる。中核市の児童相談所を設置する上では、人材の確保と育成、長期にわたる専門性の確保が課題となろう。

6. おわりに

これまで3年間のヒアリング調査を実施してきた。それぞれの自治体の歴史や背景はさまざまであり、そのために一律に語ることは難しい。しかし全国の自治体の工夫を集めることで、他の自治体の参考となる知見が多く得られることが分かった。当センターが把握しきれていない自治体の取り組みがまだまだあると思われる。そうした取り組み事例をさらに掘り起こし、全国に向けて周知していくことが引き続き必要と考える。

2016年の児童福祉法改正で市区町村の役割の強化が求められている。市区町村が子どもと家族の困難に寄り添い支援をしていくために必要な体制と方法はどうあればよいのか、市区町村支援拠点の構成や要保護児童対策地域協議会の実効的な会議運営を中心に、さらに情報を集め、市区町村の子ども家庭福祉の充実へ向けた検討の一助となるべく調査を継続する必要があると感じる。引き続き全国の取り組みの情報を集めたいという希望を述べて、本報告書の結びとしたい。

終わりに、お忙しい中をヒアリングに応じていただいた各自治体の方々に、心から感謝申し上げたい。

V. 資料

政令指定都市における区の児童相談体制に関する調査 質問票

貴市管内の区における要保護児童対策地域協議会の現状について、以下の設問にお答えください。なお、区によって異なる場合は、どのように異なるかを最後の自由回答欄にご記載ください。

自治体名 _____

回答者のお名前・役職 _____

(ご回答について確認をさせていただきたい時のために、回答者の方のお名前を記載いただけますと幸いです。なお、ご記載いただかなくても結構です。)

1. 貴市では区に要保護児童対策地域協議会の調整機関が置かれていますか。
ア) はい イ) いいえ

2. 区の調整機関が置かれている担当部署名を教えてください。

3. 貴市が政令指定都市になった年月日と、貴市において区の要保護児童対策地域協議会調整機関が設置された年月日を教えてください。

政令指定都市になった日 _____ 年 月 日

区に要保護児童対策地域協議会調整機関が設置された日 _____ 年 月 日

4. 区では代表者会議を開催していますか。

ア) はい イ) いいえ

5. 区における実務者会議の開催頻度を教えてください。

ア) 月1回 イ) 2か月に1回 ウ) 3か月に1回

エ) 4か月に1回 オ) 6か月に1回 カ) 年1回 キ) 不定期

6. 区における実務者会議の開催形態で工夫している取り組みがあればご記載ください。(例：年齢別の部会制としている、中学校区別のエリア別会議をしている、など)

7. 区における実務者会議では、進行管理を実施していますか。
- ア) 実務者会議で進行管理をしている。
 - イ) 進行管理は実務者会議とは異なる場で実施している。

8. 全問でイ) とお答えになった自治体に伺います。
進行管理はどのような場で、どの機関の参加のもと実施していますか。

9. 貴市では区と児童相談所との連携に関わるルールが策定されていますか。
- ア) ある
 - イ) ない

10. 貴市では区と児童相談所との共通アセスメントツールがありますか。
- ア) ある
 - イ) ない

11. 以上の設問に関して、区によって内容が異なる場合は、その状況を簡単にご説明ください。

質問は以上です。ご協力まことにありがとうございました。

子どもの虹情報研修センター

平成28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

以下の項目にお答えください。

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

① 調整機関は区に置かれていますか。

ア) はい イ) いいえ

② ①でア) とお答えの場合、担当課名を教えてください

③ ①でイ) とお答えの場合、調整機関が置かれている市の部署を教えてください。

④ 区の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。送付していただく資料等に記載があれば不要です。

(2) 貴区の基本情報についておたずねします。

人口	人	年	月時点	保育所数		年	月時点
児童人口	人	年	月時点	認定こども園数		年	月時点
				幼稚園数		年	月時点
				小学校数(公立)		年	月時点
				小学校数(私立)		年	月時点
				中学校数(公立)		年	月時点
				中学校数(私立)		年	月時点
				児童館数		年	月時点
				学童保育数		年	月時点

(3) 貴区の虐待相談に関する統計についておたずねします。

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
平成27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) 貴区所管地域の特徴、相談の特徴を教えてください。

(5) 貴区における要保護児童対策地域協議会の設置年月日、会議回数、課題や工夫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 26 年度	平成 27 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勞している点、課題などを教えてください。

平成28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

—政令指定都市・児童相談所設置市編—

平成29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
富田貴代子
根岸 弓
山邊沙欧里

印 刷 (株)ガリバー TEL. 045-510-1341(代)