

いて把握していない。

そのため、事業の存在自体は認識しているが、実際には直接の関わりはない。担当の職員に会合への参加を呼びかける通知は届くが、時間や他の仕事の都合上、参加したことはない（担当の職員は、配置転換があり、現在で1年目である）。しかし、具体的なケースについての連携は、健康対策課との間でとっている。

【事業実績】

この事業に関わる全ての関係機関および関係者が集まるのは、年度当初のみである。しかし、平成13年度に発足したことで、児童虐待に関わる関係機関や関係者のネットワーク図ができ、連携が取りやすい状態にはなっている。発足してまだ間がないので、健康福祉課としても、これから見直し、他ネットワークの実践を参考にしようとしている段階である（具体的には泉大津市）。

また、CAPTA（子どもの虐待防止ネットワーク鳥取）ができたことで、公的機関である児童相談所が対応できない部分にも迅速に対応できるというメリットがある（児童相談所の職員も、土・日曜日に携帯電話を持ち帰るなどしているが、CAPTAの方が年中いつでも迅速に対応できる体制が整っているため）。

【方向】

児童虐待への対応についても、関連機関、関連事業、関係者との連携のもとで、トータルに実施していきたいと考えている。

鳥取市は、子どもの虐待は母子の問題であるという考えから、鳥取市虐待防止協議会も健康対策課が主管している。このような考えから、子ども家庭課が積極的にこのネットワーク事業に関わっていくことは難しく、関係機関、関係者と連携を取るという立場で、これからも関わっていくことを考えている。

4. 市区町村独自の児童福祉事業（保育サービス以外の）実施の有無

鳥取市子育て総合相談室事業を平成14年7月から実施している（毎年6月に補正予算が締められるため7月からの実施）。これは、育児の孤立感や子育て不安などに対応するため、子育てに関して何でも相談できる相談室を作ることを目的として設置された。

市役所内の児童家庭課でも相談はできるが、市民には敷居の高い窓口となっているため、市役所とは別の建物（保健センター隣）に設置している。また、市民のニーズに対応できるよう、市の職員ではなく、元保育所所長、元知的障害児通園施設園長、家庭相談室相談員といった、子育てに関する相談援助に長年関わってきた人材を嘱託職員として配置している。

相談件数は多く（月100件強）、障害児をもつ親、精神疾患を持つ親からの相談が多くを占めている。ケースについては、継続的援助を実施することを重視し、児童家庭課とも連携し、面接指導のほか訪問指導も行っている。相談室から児童家庭課への情報提供は多い。

始まって間もない事業であるが（来年度には国事業へ）、現在の課題としてはPRが挙げられる。CATVや市報・チラシ（保健センター、児童家庭課窓口のほか、小児科などへも置く）などにより今後も普及に努めていく予定である。

また、設置までは障害児についての相談窓口がなかったが、設置によって、知的障害児通園施設園長を長年勤めていた専門職者へ相談することができるようになったことが成果である。今後は障害児の土・日・休日の一時的預かりや、デイサービスも立ち上げていきたいとの考えもある。

5. 市区町村が独自に養護系児童福祉サービスに取り組むことについての意見

鳥取市子育て総合相談室については、費用が人件費程度であること、また、ニーズが相当数あることから実施に踏み切ることができたが、役所は、補助がないと単独事業を行うことが難しい。

この事業の他にも、障害児の家族支援事業（現行では5～7名しか預かることができない）を毎日利用できるようにすること、重度障害児も利用できるようにすること、放課後利用できるようにすることなど、必要とされるころはあるが、難しい状況である。

6. 養護系児童福祉サービスを市区町村が担うことについての意見

市町村には専門職がないことから、養護系児童福祉サービスについては、専門職の配置されている現行制度を継続することが望ましいと考えている。また、広域になると、市町村同士の調整が難しいこと、児童相談所など関連機関との調整が難しいことなど、実際の業務遂行が困難になることが予測されるため、現状どおりが良いと考えている。

7. 調査者のコメント

短期入所生活援助事業と児童夜間養護事業については児童家庭課で受け付けているが、現段階では担当者の配置転換などの状況から、これからの方向性や課題を持って実施しているというよりは、現在の受け入れを事務的にこなしていく段階のようである。実際に受け付けたケースに関して、受け入れ先施設が年齢によっては市内に無く、他市施設との契約を検討しても、距離的に難しいとの現状が明らかとなっている。

また、養護系児童福祉サービスの「養護」という語彙については「養護系＝障害児系」との認識がある。鳥取市の児童家庭課では、障害児への対応についての関心が非常に高いように調査全体を通して感じた。

④-2 児童養護施設・鳥取子ども学園（鳥取県鳥取市）

1. 市区町村内の児童養護系施設の有無と施設間の交流について

鳥取市内には、調査対象施設を含め、児童養護施設1、乳児院0、母子生活支援施設1、情緒障害児短期治療施設1、児童自立支援施設0、児童家庭支援センター1の養護系児童福祉施設がある。このうち、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設、児童家庭支援センターの3か所は、社会福祉法人・鳥取子ども学園に属している。

このため、鳥取市内施設間の交流として考えられるのは、母子生活支援施設1か所のみである。この母子生活支援施設とは、母子生活支援施設へ入所している子どもの一時保護や入所、DVケースなどといった、具体的ケースを通しての交流がある。このような関係の中で、施設長および職員は積極的に交流をしており、双方の施設がCAPTA（子どもの虐待防止ネットワーク鳥取）にも属しているため、その定例会（月1回）においても交流がある。

2. 養護系児童福祉サービス（短期入所生活援助・児童夜間養護事業など）実施の有無

【現状】

短期入所生活援助事業および児童夜間養護事業は制度開始と同時に実施を始めている。契約している市町村は、鳥取市のみである。

児童養護施設の定員が満杯の状態だったため、利用希望者を断らざるを得ない状況があった。このため、平成14年6月に短期入所生活援助事業および児童夜間養護事業を実施することのできるスペースを確保した（すみれホーム）。このことにより、ニーズに応じやすい状況となっている。また、鳥取市の児童虐待対応のための加配（3名・1名につき年額200万円程度）により、職員の配置ができるようになった。だが、これは単年度予算のため、今後の継続性についての懸念がある。

平成13年度には、短期入所生活援助事業を延べ39日8名（うち、きょうだいケース2、繰り返し利用1）、児童夜間養護事業を延べ123日3名が利用した。平成14年度（平成15年2月19日現在）には、短期入所生活援助事業を延べ67日7名、児童夜間養護事業を延べ74日2名が利用している。

【実施の経緯】

実際に地域にニーズがあることが認識でき、また、申し込みがあったので、実施を開始した。当初から、入所している子どもが定員数を満たしている状態だったため、手が回らないのではないかと懸念はあったが、鳥取市からどうしても実施して欲しいとの強い要請もあった。

実施によって、最も影響を被るのは入所している子どもと職員のため、実施によって支払われる利用料の半額を、「ホーム費」として受け入れに応じてくれたホームへ支払うなど、子どもたちと職員への配慮も行った。この工夫は、子どもと職員双方から好評であった（しかし、本年度から事業を実施する場を切り離したため、ホーム費への支払いはなくなった）。

【課題】

現行通りで良いのではないかと考えている。

鳥取県は、施設に対して被虐待児についての加配を実施し、また、一時保護費も事務費を加算し1日7000円程度になったため（短期入所生活援助事業と変わらなくなった）、別棟での実施を始めても採算が合うようになってきている。

具体的なケースを通しての連携が他府県ともあり、CAPTAの事業から見ても実施の価値はあると考えている。

3. 児童虐待防止市町村ネットワーク事業の実施の有無

【設置】

CAPTA（子どもの虐待防止ネットワーク鳥取）を実施している。

設置以前から、被虐待児が児童養護施設に次々と入所してくることもあり、子どもの虐待についての勉強会を継続していた。CAPTAの開始に向けて、4年間のこのような準備学習会を行った。ネットワーク事業を立ち上げることにメリットがあるとの確証が得られれば実施に踏み切ろうとしていた中で、事業に無料で参加する弁護士6名や医師数名が見つかったこともあり、平成11年4月にCAPTAを結成した。

【事業評価】

鳥取市では、子どもの虐待に関して、保健師が中心となって虐待防止ネットワークが進んでいる。子どもの虐待防止に関する電話相談をはじめとして、被虐待児の救出や援助、家族への援助、自助グループへの援助、子どもの虐待に関する啓発・推進などといった活動を行っている。児童相談所などで対応しきれない部分についても迅速に対応する体制が整っている。必要に応じて、さまざまなチームで構成される関係者会議が開かれ、ネットワークとして機能している。

【方向】

現在200名ほどの会員で構成されている。しかし、その一部のみが事業を進めている状況がある。このため、定例会や連続講座（2か月約1回のペース）などを通して、会員が「何をすれば良いか分からない」といった状況をなくし、皆が活動できる体制を作っていきたいと考えている。

また、CAPTAが鳥取県から委託されている事業として、虐待をした親のケア（親子の再統合）に関する研究があるが、いろいろな虐待ケースのケース検討による振り返りを通して、親のケアに関するものを引き出したいと考えている。

4. 市区町村独自の児童福祉事業(保育サービス以外の)実施の有無

鳥取市子育て総合相談室事業の実施がある。

5. 市区町村が独自に養護系児童福祉サービスに取り組むことについての意見

市町村が独自に取り組むこと自体は良いのではないかと考えている。

子どもの虐待やDVに関して、鳥取県はようやく動き出した状況にあるが、市町村と福祉事務所の連携が今後の課題であると考えている。家庭児童相談室の活動は熱心であるが、福祉事務所は体質的に親に経済的な援助をしたがらない、DVケースなどについては積極的に取り組まず、たらいまわしにするなど、問題がある。

6. 養護系児童福祉サービスを市町村が担うことについての意見

子どもに関しては、高齢者や障害者の分野とは異なり、「うちの子どものことは放っておいてくれ。余計なお世話である」という考え方がまだあるが、児童福祉法28条の適用が必要なほど深刻なケースもある。また、高い専門性を確保する必要があることは明らかである。これらの理由から、養護系児童福祉サービスは市町村が担うべきではないと考えている。

また同時に、子どものあらゆる問題を受けつけ、適切な専門機関・専門職へ連携を取ることのできるような窓口が市町村にあればいいと考えている（「子どもの問題はこの窓口に行けば解決できる」といった性質のもの）。

7. 調査者のコメント

鳥取子ども学園は、鳥取市内の短期入所生活援助事業と夜間児童養護事業の中心的存在である。この事業の実施によって一番影響を受けるのは誰かということのを的確に判断し、プラスの方向で実施していくことのできる工夫をするよう、定員によってニーズに応えられない状況を解決するために別棟を設けるなど、ニーズに応じた柔軟な実践を展開していることが明らかであった。また、子どもの家庭に深刻な問題となっているDVについての積極的取り組みもなされており、子どもと家庭に関するあらゆるニーズに柔軟に対応できる高い専門性と環境があることが明確である。この意味で、養護系児童福祉サービスの実施について、これからも引き続き全国的に注目されることが予測される。

⑤-1 長崎県大村市

担当部署名	児童家庭課												
1. 市区町村内の養護系児童福祉施設の存在の有無													
<table border="1"> <tr><td>児童養護施設</td><td>2</td></tr> <tr><td>乳児院</td><td>1</td></tr> <tr><td>母子生活支援施設</td><td>0</td></tr> <tr><td>児童自立支援施設</td><td>0</td></tr> <tr><td>情緒障害児短期治療施設</td><td>0</td></tr> <tr><td>児童家庭支援センター</td><td>1</td></tr> </table>	児童養護施設	2	乳児院	1	母子生活支援施設	0	児童自立支援施設	0	情緒障害児短期治療施設	0	児童家庭支援センター	1	<p>* 平成15年4月開所に向けて、情緒障害児短期入所施設が準備されている</p>
児童養護施設	2												
乳児院	1												
母子生活支援施設	0												
児童自立支援施設	0												
情緒障害児短期治療施設	0												
児童家庭支援センター	1												
2. 養護系児童福祉サービス(短期入所生活援助・児童夜間養護事業など)実施の有無													
<p>大村市においては、平成7年より、ショートステイとトワイライトステイが実施されている。導入の経緯については、長崎県より事業開始の働きかけがあった。委託先は、大村市内の児童養護施設2施設である。</p> <p>ショートステイの利用数は、年々伸びており、母子世帯での利用が多く、何らかの社会的事由で緊急に利用するケースが多い。利用期間が長期になる場合は、一時預かりとして保育所をお願いすることがあった。また、父親のDVからの緊急保護等にも活用している。平成13年度の利用実績は4件であり、申し込みの問い合わせは多いが、一般世帯は利用単価が高く感じられ、利用を手控えることが多い。</p> <p>トワイライトステイについては、利用の相談には何件かあったが、平成13年度の利用実績はない。シルバー人材センターが行っている一時保育的なものでカバーするケースがあった。</p> <p>以前に比して、制度利用の相談や申請に来る件数は増加しており、ショートステイ、トワイライトステイともに利用実績以上にニーズはあるものと考えている。</p> <p>制度の周知については、広報活動よりも民生委員児童委員を通して広げていきたいと考えている。</p> <p>制度的な課題として、トワイライトステイでは時間的な制限があるため利用しづらい制度となっている側面がある。また、ショートステイについては、手続きが利用者になると煩雑なようであり、手続きが容易になれば利用者は増加するのではないかと考えている。例えば、7日の利用ごとに市役所で更新の手続きをとる必要があり、母子世帯等の利用者にとっては大きな負担となっているようである。</p>													
3. 児童虐待防止市町村ネットワーク事業の実施の有無													
<p>大村市では、児童虐待防止ネットワーク事業は行っていない。</p> <p>現在、平成15年度中にネットワークを立ち上げる予定で準備をしているところである。準備にあたっては、児童家庭課が中心となり、市役所内の関係課や警察等のネットワークの委員の選定段階である。</p> <p>子どもの虐待問題に関しては、ネットワークの重要性を認識しており、市役所内では、健康増進課、生活保護課や、学校、民生委員児童委員等とすぐに連絡がつくようにしておく必要があると考えている。</p> <p>大村市は長崎県内では、人口の割合からすると子どもの虐待相談件数が上位に数えられる。また、近隣の町で子どもが虐待により死亡する事件があり、子どもの虐待問題については、児童家庭課としても危機感を持っている。</p>													
4. 市区町村独自の児童福祉事業(保育サービス以外の)実施の有無													
<p>児童福祉事業に対する特別な補助事業等は実施していない。</p> <p>必要な事業についても現状では特にイメージはわからない。市の財政状況からいっても新規の事業は立ち上げにくい状況にあり、市独自の事業を立ち上げるには余程のことがない限り難しい。</p>													
5. 市区町村が独自に養護系児童福祉サービスに取り組むことについての意見													
<p>トワイライトステイが使いにくい状況についても、市に財政的な余裕があれば独自に予算を組んでできるが現状では難しい。子どもの一時的な保護については、市レベルでできることも本来あるのではないかと考えるが、現状では具体的に検討していることはない。</p>													

6. 養護系児童福祉サービスを市町村が担うことについての意見

入所施設サービスと在宅福祉サービスが統一的に実施できるのであれば、その方向性がよいと思うが、逆に使い勝手が悪くなる面もあるのではないかと考える。

現在でも在宅福祉サービスは利用しにくい状況があり、改善していく必要がある。入所施設サービスを市町村で行う場合、人員や専門性の問題など克服する必要がある課題が多いように感じる。

7. 調査者のコメント

大村市では、長崎県内での子どもの虐待相談件数が人口の割合からすると上位にあることから、平成15年度に虐待防止ネットワーク事業の開始を目指して準備が進められていた。市内には、児童養護施設が2施設、児童家庭支援センターが1施設、設置されていることから、子どもの虐待に関する相談や通告がしやすい環境が整っているのではないかと推測される。今後、ネットワーク事業が立ち上げられることにより、子どもの虐待相談件数は伸びることが予想される。現実には、これまで潜在化していたケースが顕在化してくるものと思われ、地域の子育てネットワークがより強固なものになることが期待される。

平成15年4月には、情緒障害児短期治療施設が市内に新設されることから、地域の受け皿は充実してきており、地域での子育てを支える上で在宅福祉サービスをはじめとして、ネットワーク事業の事務局としても市の積極的な介入が必要となることが感じられた。

⑤-2 児童養護施設・大村子どもの家（長崎県大村市）

（同一敷地内に児童家庭支援センターを併設）

1. 市区町村内の児童養護系施設の有無と施設間の交流について

大村市内には、調査対象施設も含めて児童養護施設2、乳児院1、当法人が同一敷地内に設置している児童家庭支援センター1の養護系児童福祉施設がある。

大村市では、施設間の交流は頻繁に行っている。デイケア等の取り決めについての会合や、児童家庭支援センターで行われる研修会で交流を深めている。また、子ども同士のバレーや野球の試合等もあり、お互いに顔見知りであり、細かい連絡は良く取り合っている。

平成14年度は、平成15年4月に開所予定の情緒障害児短期治療施設の立ち上げに際して、月2回ほどの研修会を行ってきた。

2. 養護系児童福祉サービス(短期入所生活援助・児童夜間養護事業など)実施の有無

ショートステイとトワイライトステイを実施している。

事業開始以前にも、デイケアや突然子どもを預かって欲しい等のケースに対応して、地域の子育てを支援してきた。平成7年3月に児童養護施設に隣接するかたちで地域交流スペースを建設した。地域に普遍的なサービスを提供するハード面での設備が整ったこともあり、平成7年4月よりショートステイとトワイライトステイを実施することとなった。その後、平成10年8月に地域交流スペース内に児童家庭支援センターを開設している。

ショートステイとトワイライトステイを契約している市町村は、立地している大村市と隣接する諫早市の2市である。

利用にあたっては、担当する児童養護施設職員が必ず1度は面談をするようにしている。サービスを1回利用すると2回、3回と利用が続くケースが多いようである。

ショートステイとトワイライトステイを利用している子どもも、児童養護施設に入所している子どもと同じ空間で生活することになっている。障害を持っている子ども等の特別なニーズがある子ども以外は入所児と同じ対応を心がけている。利用初日は大変であるが、子ども同士で解決しているようである。

利用事由としては、出産、近隣に宗教法人の本部があるため信者さんが研修をしているときの子どものケア、市内にある聾学校の寄宿舎が休業中に実家に戻れない子どものケア、同窓会への出席、入院等である。

トワイライトステイについては、制度が使いにくいために、両親とも仕事が忙しい家庭の子どもを市町村を通さず預かったことがある。

ショートステイを必要とするケースが増える夏休みなどは、市外からの問い合わせもあるが、契約関係がないために利用に至らないケースもある。

ショートステイ、トワイライトステイはともにニーズはあるが、利用料の自己負担額が問題となり、利用を手控えるケースが多いように感じている。

当施設としては、ニーズがあれば直ちに応えることとしている。

これからは、児童養護施設でも休日保育を行うなどの事業展開が必要なのではないだろうか。当然ながら、入所部門は100%の充足率であり、別の経費が必要となるが、突発的なニーズに対応する際に児童養護施設は適しているように感じている。

3. 児童虐待防止市町村ネットワーク事業の実施の有無

大村市では、児童虐待防止ネットワーク事業は実施されていない。

ただし、必要性は感じており、昭和59年5月より「大村市相談業務担当者会」が行われている。

その目的は、各担当業務間の情報交換や相互の研修を行うことであり、各機関が担当している事例の情報を交換し、どの機関が対応するのが最も適切であるか協議することにあるとともに、対応の結果を出し合い、互いの研修の場とすることである。

参加機関は、市健康増進課、市学校教育課、市児童家庭課、男女共同参画推進センター、主任児童委員会、児童家庭支援センター、少年センターである。

当施設としては、児童家庭支援センターが設置された平成10年より会議に参加している。

事務局は市の少年センターが担っている。2か月に1度のペースで情報交換を行っている。

4. 市区町村独自の児童福祉事業(保育サービス以外の)実施の有無

保育サービス以外の事業については、特に実施しているものはない。以前、園庭開放事業をやっていたが、現在は行っていない。

5. 市区町村が独自に養護系児童福祉サービスに取り組むことについての意見

敷地の安全性や規模から考えると、当法人としては、まだまだ地域の子育て支援の力になることができると考えている。

6. 養護系児童福祉サービスを市町村が担うことについての意見

入所サービスの実施が県ということについては、現状のままではよいのではないだろうか。市町村でやることのできればよいが、福祉事務所であっても専門性に問題があり、子どもの問題への理解は足りないのではないか。児童相談所は、措置権だけでも持っておいた方がよい。

入所サービスが市町村単位になると、例えば不登校の子どもの問題のように、同一市内ではない施設でケアした方が効果がある場合もあり、考慮する必要がある。子どもが入所施設を利用することには、まだまだ抵抗感が強いので、広域での入所は重要である。

在宅サービスの実施については、市町村で良いのではないだろうか。最近では、郡部であっても都会と変わらないような子どもの問題が起こっており、主任児童委員や学校カウンセラーなどからもケースが上がってくることもある。また、事あるごとに、市の担当者とも連絡を密に取っており、連携はよく取れていると感じている。とりわけ、児童家庭支援センターが設立されてから、人の出入りが大幅に増えており、施設の側にも良い意味での緊張感が出るし、また、地域の方にも施設を理解してもらえるようになったと感じている。

7. 調査者のコメント

調査に応じて頂いた家長および主任指導員ともに現場の経験が豊富であり、子どもの問題に対して柔軟に考えている様子が感じられた。

「児童養護施設は何でも屋」「ニーズがあれば何でもやるんです」等の言葉からも分かるように、直接民生委員や親からの相談に乗り、子どもを預かることが何件もあるとのことであった。緊急のケースについては、制度の枠に収まるかどうかではなく、ニーズの内容でケースを判断し保護するとのことであった。

柔軟でなおかつ先駆的な取り組みにより、地域の子育て支援の中核として地域を支えている様子が伝わってきた。また、実践姿勢とともに、児童家庭支援センターが地域交流スペースに開設されたことにより、児童養護施設と連携をとりながら、様々な取り組みが行われているようであった。

⑥ 宮城県仙台市

担当部署名

健康福祉局こども家庭部・こども企画課

1. 市区町村内の養護系児童福祉施設の存在の有無

児童養護施設	4
乳児院	2
母子生活支援施設	3
児童自立支援施設	1
情緒障害児短期治療施設	1
児童家庭支援センター	0

2. 養護系児童福祉サービス(短期入所生活援助・児童夜間養護事業など)実施の有無

【現状】

仙台市では、平成8年8月より短期入所生活援助事業を実施している。契約施設数は、児童養護施設4、乳児院2でいずれも仙台市内に立地する施設である。

利用者は、年々増加の傾向であり、今年度では調査時点で延べ41人が、239日利用したことになっている。利用者の中には、同じ利用者が繰り返し利用しているケースもある。利用理由としては、親の疾病、出産が多くなっているが、昨年度より出張による利用件数が増加している。これは、今日の社会情勢を反映しているものと思われる。利用施設については、乳児院の利用希望(2歳未満児)が多く、利用件数の半数は乳児院の利用になっており、時には利用できないこともある。サービス提供の形として、施設が定員に満たない場合の受け入れとなるため、不安定な要素もあり、現在契約施設のうち1施設の改築に合わせ、短期入所生活援助用の部屋を作っているところである(国からの補助による)。この事業に関わる市予算は、平成14年度で210万5千円を確保している。現在の段階ですでに予算を超えている状態となっている。

児童夜間養護事業については実施していない。

【実施の経過】

短期入所生活援助事業の実施にあたっては、国からの働きかけがあったこととエンゼルプランのなかでの取り組みとして挙げられていたために始めた。

【方向】

児童夜間養護事業について、その必要性は感じているが、現状では取り組む予定はない。現状で取り組むことに難しさを感じている。また、児童養護施設や乳児院での取り組みは難しいと思われるが、母子生活支援施設での取り組みでは考えられるのではないか。

【課題】

この事業を児童養護施設で行うことの難しさを感じている。受け入れている施設は大変な思いをしているだろう。まず、国はこの事業について補助金を出しているが、受け入れに伴う最低基準の見直し等を行っておらず、実際は場所と人手(職員)がさかかれることになる。また施設側からすると、短期入所生活援助事業で来ている子どもたち(「親の迎えのある子」と入所児童(「親の迎えのない子」とを同じ場所でケアしなければならず、その兼ね合いが非常に難しいといえる。こういったサービスの必要性は感じているものの、既存施設での対応だけに任せていいのかという疑問を感じている。

また、利用している子どもの中には、短期入所から措置による入所となる子どももあり、短期入所を担当する市と児童相談所との連携も大切である。

3. 児童虐待防止市町村ネットワーク事業の実施の有無

【設置の目的】

仙台市では、市内レベル、市及び区レベルでのネットワークが構成されている。

市内レベルとしては、平成12年5月に児童虐待防止対策会議(課長レベル)及び専門部会(係長レベル)が設置された。対策会議は連絡調整組織となっており、専門部会は実務的検討組織となっている。実際に事業に取り組む際には、専門部会においてワーキンググループが形成される。

市レベルでは、同年7月に市児童虐待防止ネットワーク会議が設置されており、この会議では外部機関を含み、保健・医療・福祉・教育分野などによる連携体制構築を目的として、委員16名で構成されている。

また、平成14年度からは区児童虐待防止ネットワーク会議が設置された。このネットワーク会議では地域における関係機関との連携強化を図り、地域ぐるみでの虐待対応等に向けた取り組みの推進を目的としている。メンバーは、基本的メンバー以外は各区の判断で決定されており、地域で実質的に業務に携わるメンバーで構成されている。

事務局は、庁内レベルでは市の健康福祉局、市レベルでは、同局こども企画課、区レベルでは各区家庭健康課となっている。

【委員】

市児童虐待防止ネットワーク会議の委員は、16名で構成されている。

平成14年度の委員構成は、仙台市（健康福祉局長、健康福祉局こども家庭部長）、関係機関（宮城県警察本部、仙台家庭裁判所）、児童福祉関係団体（仙台市児童養護施設協議会、仙台市民生委員児童委員協議会、仙台市保育所連合会、児童虐待防止ネットワーク・みやぎ）、教育関係団体（仙台市私立幼稚園連合会、仙台市小学校長、仙台市中学校長、仙台市PTA協議会）、学識経験者等（仙台弁護士会、仙台市医師会、学識経験者2名）の各長によって構成されている。

【事業】

虐待対策事業としては、

- 1) 関係者向け対応マニュアルの作成・配布
- 2) 研修会開催（上記マニュアルを使って関係機関ごとに実施）
- 3) 市民向け啓発リーフレットの作成・配布
- 4) シンポジウムの開催（平成12年度、13年度）を行っている。

また、市内には民間団体である児童虐待防止ネットワーク・みやぎがあり、研修会や講演会等には市からも参加している。

【事業実績】

関係者向け対応マニュアルは平成13年3月に作成された。庁内組織における専門部会において、ワーキンググループを中心に、虐待に関わる機関がそれぞれの立場からの虐待へのアプローチの仕方や援助の流れがわかるように工夫されている。市民向け啓発リーフレットは、平成12年度は一般向け、13年度は乳児を持つ親向けに作成された。シンポジウムは平成12年度と13年度に実施されている。平成14年度からは今年度から立ち上がった各区レベルでの児童虐待防止ネットワークにおいて会議が開催され、それぞれの区が抱える課題等が積極的に話し合われている。

また、ネットワークと直接的な関わりではないが、平成14年度からは虐待を受けた子どもやその親を対象とした「仙台市親子こころのクリニック」を開始している。業務内容としては、子育て不安の解消や児童虐待の再発防止、被虐待児の適切なケア等のため、児童や保護者に対して精神医学的な診断及び継続的な治療を行っている。6月からの開設であるが、一日平均の利用人数は増加傾向にあり、14年10月では、4.3人となっている。

【課題】

区レベルのネットワークが今年度から始まったところであり、実務的な役割を担うこのレベルのネットワークが今後どのように機能していくかが課題となっている。

4. 市区町村独自の児童福祉事業(保育サービス以外の)実施の有無

市独自の児童福祉事業として、平成10年度より緊急一時保護事業を実施している。市内にある母子生活支援施設との契約で、各区の長が緊急性があると判断した場合に、一時保護をすることができる。契約施設において、緊急一時保護用の部屋が確保されている。

また、「子育てなんでも相談」という電話相談を平成9年度より実施している。この事業はエンゼルプランの動向を受け予算化、実施された。保健師や助産師などが1日2～3人で電話相談にあっている。月～土曜日までの10～15時の5時間開設されており、一日平均4～5件の相談がある。

そして、ふれあい里親というボランティアの里親事業を実施している。このふれあい里親は、子どもの長期休み等の期間に施設入所している子どもを預かるボランティアのことである。仙台市としては、政令指定都市となった平成元年から実施しているが、宮城県として実施していた事業なので、それ以前からの取り組みになる。要綱が作成されたのは平成7年である。この事業と登録里親による短期里親との兼ね合いが今後の課題であるが、当面は並行して実施していくこととしている。その点については、里親会等の団体への説明を行っている。また、国の里親制度について、障害児や高校生を預かっている里親に対し、市が国基準に上乘せして拠出している。

この他、市の独自事業ではないが、自立援助ホームを2か所、社会福祉法人への委託事業として平成6年度より実施している。東北地区では、仙台市のみの実施である。

5. 市区町村が独自に養護系児童福祉サービスに取り組むことについての意見

まず、市が独自事業を継続して展開していくことは、予算的なことを考えると難しいのではないかと。現状として国の事業であっても、市で取り組むには難しいサービスもある（仙台市では、児童自立支援施設は宮城県の施設に事業委託している。それでも、定員の半数程度しか入所しておらず、市として事業を維持することが難しい）。また、独自事業を実施しても、それに取り組む人材の確保が困難である。

今日の養護に関するニーズを、養護系児童福祉サービスのみで解決する方向性でよいのか。例えば、夜間児童養護事業のようなサービスはむしろ保育サービスとして充実させていくことで解決できるのではないかと考えている。

6. 養護系児童福祉サービスを市町村が担うことについての意見

これについても、3つの課題がある。

一つは、財政的な難しさである。現在、市が行っている事業についても国からの補助があつてのことであり、こういった確かな後ろ盾がなければ、受け入れ施設も契約する

のに躊躇するだろう。現状では、市町村は単独での事業は実施しにくく、県の事業の委託という形がほとんどである。県の実施事業が市へと委譲されるとそのための予算が一般財源化されてしまうおそれがある。その時、全体的に見ると少数派となる子どもへのサービスに財源が確保されるかどうか、他のサービスに回されてしまうおそれがあるのではないかと。仙台市では産後ヘルプサービスを実施しているが、この事業は高齢者等へのヘルパー派遣を実施している事業者へ委託している。市が直接ヘルパーを雇用する形では財政的に難しい状態である。サービス提供内容も家事援助となるが、こういった立場のヘルパーから見た視点は行政の立場から見た視点とは異なっており、違った視点からの見守りをしてくれる。直接的な養護系児童福祉サービスではないが、このような取り組みが今度必要なのではないか。

次に人材的な問題である。今日の児童養護施設や乳児院の状況を見ても、従来の機能に加えてカウンセリング等の心理的なケアの必要性がいわれている。そのための人員配置が行われようとしているが、それだけの人材を市が確保することは難しい。また、ただ人数が集まればよいというものでもなく、人材も量と同時に質の充実が求められる。

そして最後に、児童養護サービスは、サービスとして行う最終手段であり、市町村はその役割を担うだけでなく、むしろ予防的な取り組みの役割を求められていると考えている。ニーズに対するサービスを展開しているだけでは、問題解決にはならず、ニーズが起きない体制づくりも大切ではないか。

7. 調査者のコメント

政令指定都市である仙台市は、比較的市の意向を反映したサービス展開が可能であり、実際に積極的に展開している様子を感じた。養護系児童福祉サービスについては、その必要性を感じてはいるが、現実としてそれらサービス提供に実際に携わっている施設側の大変さがあり、現状のままで新たな養護系児童福祉サービスを展開していくのは難しいとされていた。今後、市町村が養護系児童福祉サービスを担うことになるのであれば、現状として起こっている問題や課題に、もう少し配慮した上で進めていかなければ、委譲したものの適切なサービスが提供できる体制にはならないのではないかと。市としては、現場である施設側の大変さをくみ取りながらのサービス展開を目指している様子が伺えた。

⑦ 沖縄県

担当部署名

福祉保健部・青少年児童家庭課

1. 市区町村内の養護系児童福祉施設の存在の有無

児童養護施設	7
乳児院	1
母子生活支援施設	2
児童自立支援施設	1
情緒障害児短期治療施設	0
児童家庭支援センター	0

【現状】

沖縄県では、平成14年度現在52市町村いずれにおいても子育て支援短期利用事業は行われていない。

平成15年度には、那覇市に新設される母子生活支援施設において、短期入所生活援助事業が実施される予定である。

また、児童養護施設（1か所）においても、短期入所生活援助事業の実施が検討されている。

【現状認識】

子育て支援短期利用事業を実際に実施していないため、具体的なニーズのイメージが十分には把握できていないが、国制度の動向や他府県の状況については理解している。また、現状において、少なくともここ数年沖縄県の児童養護施設はほぼ100%の充足率で推移しており、実際的な問題として、物理的な余裕もない。その結果、児童福祉施設の現場からも具体的な要望は必ずしもなかった。

2. 養護系児童福祉サービス(短期入所生活援助・児童夜間養護事業など)実施の有無

沖縄県としては、在宅福祉サービスの必要性は認識しており、直接事業者である児童福祉施設や、実施主体である市町村において実施の意向があれば門戸は開いているし、実際に少数ではあるが相談には応じている。次年度より実施予定の母子生活支援施設の短期入所生活援助事業においては、施設の新設に当たり、那覇市の主導性がある程度発揮されたと聞いている。

一方、現在検討中の児童養護施設の場合、むしろ児童養護施設の事業検討の中から市および県への要望として出てきたものである。

県としては、短期入所生活援助事業等の重要性を認識し、実施可能な施設及び市町村に対して積極的に支援を行いたいと考えている。

3. 児童虐待防止市町村ネットワーク事業の実施の有無

【現状】

平成14年度の児童虐待防止市町村ネットワーク事業の実施状況（全52市町村中）

設置済み 4市町村（7.7%）

計画中 4市町村（7.7%）

全国の状況に比べて実施率が低く、これを普及していくことは県行政としても課題として受け止めている。

【方向】

児童虐待防止市町村ネットワーク事業は子どもの虐待の予防、早期発見見守り等において、有効な事業であると認識しており、市町村の意向を尊重しながら積極的に実施を推進している。また、実施されているネットワークにおいては、児童相談所も積極的に協力するようにしている。

中央児童相談所には、平成14年度より、児童虐待防止支援チームを設置し、専任担当者を2人配置した。ここでは、

- ①地域児童虐待防止支援ネットワークの構築
- ②児童福祉施設等への支援
- ③心理治療システム体系の構築
- ④心理治療プログラムの調査およびノウハウの蓄積
- ⑤心理治療の実施

などを行うこととしている。

4. 市区町村独自の児童福祉事業(保育サービス以外の)実施の有無

具体的には詳細について掌握していない。

5. 市区町村が独自に養護系児童福祉サービスに取り組むことについての意見

在宅福祉サービスの市町村事業化は時代の趨勢であり、そのような方向は理解できる。しかしながら、沖縄県においては、具体的に市町村における養護系在宅児童福祉サービスは進んでおらず、県としても今後取り組んでいく予定である。

6. 養護系児童福祉サービスを市町村が担うことについての意見

短期入所生活援助、児童夜間養護事業については、住民に身近な市町村での実施が望ましく、問題を抱えている児童や家庭に対しては、専門性の高い児童相談所や福祉事務所等が行うことが妥当であると考えている。また児童家庭支援センター等の設置は県として必要であると認識している。

7. 調査者のコメント

沖縄県は地理的に島嶼部がいわばすべてであり、沖縄本島を除くと、入所型の児童福祉施設間、市町村と児童福祉施設、児童福祉施設と関係機関いずれをとっても、ケースの検討や直接的な援助におけるチームアプローチなどの連携がとりにくい状況にある。また、施設もほとんどが沖縄本島に位置している。今日の社会福祉サービスの課題となっている連携やネットワークについていうと、同一市町村内で考えた場合、それを実現できる資源が限られている。一方、広域的には地理的問題で限界がある。このような地域でのネットワークのあり方については、都市型のイメージとは異なる構築方法が、地元中心に検討される必要がある。

児童養護施設がほぼ100%の充足率であり、また一時保護所もほぼ一杯である状況を見ると、地域型の養護系児童福祉サービスのニーズは潜在化しているものと考えられ、措置児童の入所枠の確保のみならず、在宅型の養護系児童福祉サービスを市町村において実現していくことは、沖縄県にも課せられた課題であると考えられる。

また、児童養護施設における被虐待児の入所率の高さを考えると、「健やか親子21」が示すように、現在は未設置である情緒障害児短期治療施設の設置が急務の課題である。あわせて、地域型の相談体制を充実するためにも児童家庭支援センターの設置、さらには島嶼部においては、保育所を活用した地域子育て支援センターの設置の促進などの働きかけが必要と感じられる。

ところで、沖縄県は認可外保育施設を利用している子どもたちが多く、平成14年4月1日現在の状況は、

認可保育所	322施設	(25,507人在籍)
認可外保育施設	524施設	(22,312人在籍)

となっている。2002年10月からの認可外保育施設の届け出制により届け出を行った施設はさらにこれを上回り549施設(12月27日現在)となっている。

認可外保育施設の中には、いわゆるベビーホテルも含まれ、24時間開所してる事業所もある。この一部が、事実上、ショートステイやトワイライトステイ等の代替策となっているものと考えられる。これらはあくまでも民間事業所であり、サービスに見合う費用を負担できる家庭でなければ利用できない。低所得世帯においては、このようなニーズが発生した場合、我慢するか、インフォーマルな資源で対応するかということになる。

当面、在宅型の養護系児童福祉サービスが実現できないにしても、県は市町村と連携して、ニーズの把握に努め、さらなる適切な代替策を模索する必要がある。

しかしながら、他府県とは地理的に事業展開の困難をかかえ、離婚率の高さとそれに関連するひとり親世帯の多さ、アメラジアン問題など、沖縄に特化した問題が多い中で、養護系児童福祉施設との連携は相対的によくとられており、財政悪化のなかでも一定の工夫がされていることを感じた。

Ⅲ. 研究結果の要約と今後の課題

1. 研究結果の要約

1) 児童福祉施設の地域支援活動の実態に関するアンケート調査

①短期入所生活援助事業を「実施している」施設は半数強にすぎない。また、そのうち半数は、所在地の市町村としか契約を結んでいない。

短期入所生活援助事業が進んでいない理由としては、市町村行政が十分理解していない、市の財政問題、ニーズが少ない、虐待ケースで受け入れる余裕がない、母子生活支援施設ではDVケースが増え、一般の利用を控えざるを得ない、契約上の責任問題が明らかでないなどがあげられている。

②児童夜間養護事業を「実施している」施設は4分の1にすぎない。また、そのうち半数以上は、所在地の市町村としか契約を結んでいない。

児童夜間養護事業が進んでいない理由としては、前項の短期入所生活援助事業と同じものが少なくとも指摘されているが、それに加え、保護者による送迎が困難、放課後児童健全育成事業や夜間保育所がかなりカバーしている、夕方以降毎日迎えにくる状況は他の子に精神的負担が大きい、女性だけの勤務で夜間の開放は安全上問題がある、などの指摘がある。

③児童夜間養護（休日預かり）事業を「実施している」施設は1割強にすぎない。また、そのうち半数強は、所在地の市町村としか契約を結んでいない。

児童夜間養護（休日預かり）事業が進んでいない理由で、これに固有のものとしては、短期入所生活援助事業でかなりカバーしている、制度自体をよく把握していなかった、などがみられた。

④施設が所在する市町村の児童虐待防止市町村ネットワーク事業には4割、市町村以外の事業については1割強が参加している。

児童虐待防止市町村ネットワーク事業について、市町村との関係で感じる問題点としては、相談の受付等住民との関係が明確でない、

年に数回しか開かれず形骸化している・情報交換の場としてしか機能していない、民間の活動の方が有効に機能している、各機関の業務内容等について十分に理解されていない、などが指摘されている。

⑤児童養護施設・乳児院・情緒障害児短期治療施設・児童自立支援施設の入所手続きについては、「児童相談所のままでよい」というものが51.1%とほぼ半数である。母子生活支援施設の相談窓口についても、「福祉事務所のままでよい」というものがほぼ半数である。児童家庭支援センターの設置については、「すべての市区町村まで拡大」が3割、「すべての市まで拡大」が3割弱である。今後のサービスのあり方については、「現在のままでよい」というものが4割を超えるが、見直しがあってもよいというものもほぼ同数ある。見直しの方向として最も多いのは「措置在宅とも市区町村」というすべて市区町村で統一するというものである。

2) 市区町村における児童福祉施設を活用した地域支援事業の実態に関する調査の結果

①短期入所生活援助事業を「実施している」という市町村は6分の1にすぎない。契約が結ばれている施設種では、「児童養護施設」83.5%、「乳児院」38.8%、「母子生活支援施設」17.9%であり、施設数の絶対値からみると、「乳児院」との契約率が高く、「母子生活支援施設」との契約率が低い。また、所在地外の施設との契約は少ない。

②児童夜間養護事業を「実施している」という市町村は1割にもみえない。契約が結ばれている施設種では、「児童養護施設」85.0%、「乳児院」19.0%、「母子生活支援施設」12.2%であり、児童養護施設が圧倒的に多い。また、所在地外の施設との契約は少ない。

③児童夜間養護（休日預かり）事業を「実施している」という市町村は5%にもみえない。契約が結ばれている施設種では、「児童養護施設」88.2%、「乳児院」23.7%、「母子生活支援施設」11.8%であり、児童養護施設が圧倒的に多い。また、所在地外の施設との契約は少ない。

④児童虐待防止市町村ネットワーク事業を「実施している」という市町村は1割にみえない。参加している施設種では、直接市町村と関わりのある「保育所」の参加率は高いが、それ以外の入所施設はほとんど参加していない。

⑤市町村が単独事業を行う際のメリットは、「地域に必要なサービスを提供できる」というものが8割強で最も多い。逆に、問題点としては、「十分な予算措置ができない」7割強、「福祉の専門職員が不足している」5割強である。単独事業の今後については、「国事業として実施すべきである」と「民間に委託すべきである」がほぼ3割ずつとなった。単独事業の今後の展望については、「将来的に拡大したほうがよい」と「現状のままよい」がほぼ3割ずつとなった。「縮小したほうがよい」という消極派は1割強にすぎなかった。

⑥児童養護施設・乳児院・情緒障害児短期治療施設・児童自立支援施設の入所手続きについては、「児童相談所のままでよい」というものが6割を超える。施設調査の結果と比べると、市町村には、やや現状維持という考え方が強い。母子生活支援施設の相談窓口についても、「福祉事務所のままでよい」というものが6割近い。施設調査の結果と比べると、市町村には、やや現状維持という考え方が強い。児童家庭支援センターの設置については、「都道府県・指定都市のまま」というものが4割台半ばで最も多い。児童家庭支援センターに対する考え方については、施設と市町村との間に、大きな違いがみられる。

⑦今後のサービスのあり方については、「現在のままでよい」というものが5割弱で、見直しがあってもよいというものもほぼ同数ある。見直しの方角として最も多いのは「新たに福祉事務所で統一」という、実質的には、市と県で行うという考え方である。施設調査との関係では、「現在のままでよい」という回答についてはあまり大きな差がないが、見直しの方角としては、施設の場合、全て市区町村化という考え方が多いが、市町村の場合、市と県型が多いという違いがみられる。

3) 児童福祉施設および市町村の事例調査

①短期入所生活援助事業による利用を受け入れることで、子どもの混乱を避けるために、ショートステイ専用施設や専用空間を設けるという工夫がみられる。空間的、人的余裕が必要であるが、入所児童の混乱を避けるためには有効な対応方法と考えられる。

②児童家庭支援センターが設置されている場合、市町村との関係や地域住民との関係が強くなりやすい。児童虐待防止ネットワーク事業も、促進される傾向がある。したがって、施設、行政ともに、児童家庭支援センターは少なくとも市レベルまでは拡大してもいいのではないかと考えている場合が多い。

③短期入所生活援助事業や夜間養護事業の契約していない市町村からの利用申し込みがあった場合、受け入れようとすると一時保護委託か自主事業となり、財政的に負担が大きくなる。契約されていないことを理由に断ると、利用者が不利益を被るし、施設にとっても評価が下がる。ニーズの少ない（と考えている）市町村では事業実施が少なく、この事業を少なくとも町村まで拡大するのは困難ではないかと、行政、施設ともに考えている。

④虐待を受けた子どもの入所が多くなり定員枠の余裕がなくなっていたり、ケアが困難になっているなかで、在宅型の児童福祉サービスの実施は困難となりつつある。また、DVケースや児童福祉法28条に基づく入所ケースなど、入所児童のプライバシーを保護する必要があるケースが増えており、これも在宅型の児童福祉サービスの実施を困難にさせる要因となっている。

⑤行政、施設ともに町村まで措置権を委譲するのは困難ではないかと考えている。財政的な問題、専門性の問題などがその理由で、自治体間格差が拡大するはよくないと考えているものが多い。

2. 今後の課題

1) 制度政策上の課題

①対象施設が市町村内にあるかないかが、子育て支援短期利用事業の実施率に影響している。事業実施率をあげるためには、一様な指導ではなく、市町村の実情に合わせた具体

的な推進方法を示すことが望ましい。また、施設に対しても、周辺市町村に対しても、契約の働きかけを積極的に推進するような啓発が求められる。

②子育て支援短期利用事業に関する契約が市町村と施設の間には結ばれていない場合、利用者が我慢する、一時保護委託で利用する、施設が全面負担するという3つの選択肢になる。もともと一時保護委託費は低いと言われており、契約促進の意味も含め、一時保護委託費の改善が望まれる。一時保護委託費の改善があれば、施設側も受け入れの負担が若干ではあるが低下するものと考えられる。

③子育て支援短期利用事業による利用児童と、措置における入所児童の共同生活については、家庭イメージの構築や退所に向けてのプロセスの認識などのプラス面もあるが、多くは心身の負担が大きいと指摘されている。実践レベルでも別空間の工夫などがある。本事業の法定化もあり、老人福祉法による老人短期入所施設に準ずるような専用施設の設置も含め、制度的にもショートステイ専用棟や専用空間の確保への支援が考えられる。

④児童家庭支援センターの設置が事業実施率や事業効果に影響しており、児童家庭支援センターの拡充方法を検討する必要がある。また、児童家庭支援センターについては、その有効性もあり、設置を福祉事務所設置レベルまで委譲することを早急に検討する必要がある。

⑤子どもの虐待ケースやDVケースの増大で、施設の入所率が上がり、利用促進が実態として図りにくいという現実がある。施設や定員の像だけでなく、ショートステイやトワイライトステイの可能な里親開拓、家庭的保育制度の援用など、関連資源も含めた事業拡大を検討する必要がある。

2) 実践上の課題

①在宅福祉サービスを導入していない場合、市町村と児童福祉施設の関係が弱い。福祉部門よりも、教育部門との関わりが強いという傾向も一部にみられ、施設の側からの積極的働きかけが必要である。

②在宅福祉サービスの展開が入所児童の生

活に影響を及ぼさないような工夫が必要である。ショートステイ専用棟や専用生活空間を確保している例もみられ、制度的支援を要求しつつも、与えられた環境の中での改善が望まれる。

③入所施設の多くは都道府県・指定都市レベルの活動であり、従来より市町村との関係が弱かった。子育て支援総合コーディネーター事業や子育て支援計画等が予定されていることであり、施設の側から市町村に積極的に関わり、ニーズに合わせた地域福祉サービスの展開が望まれる。

④児童家庭支援センターが在宅福祉サービスの展開に与える影響が大きく、さらにこれについて、施設の立ち上げ、事業展開、施設環境、援助事例など、多様な視点からの事例を積み上げ、それを児童家庭支援センター間で共有するのみならず、市町村や施設関係者への啓発材料として活用する必要がある。

以上