

#### (4) 相談員配置

児童青少年センターには、センター長以外に、4名の職員が配置されており、この4名が相談に応じている。雇用形態については、4名のうち、3名が常勤で1名が非常勤である。彼らは、相談対応専任ではなく、児童青少年センター・子ども家庭支援センター職員としての業務全般を担っている。

4名という少人数で対応しているため、地域に出向いての活動は困難であり、相談の結果、家庭訪問などが必要と判断した場合は、児童相談所や保健センター、保育所などに応援を依頼している。

なお、平成17年度より、センター職員を増員し、家庭訪問など地域に出向いての活動が可能な体制を整備していく方針である。

#### D. その他

##### (1) 児童相談所との関係

先述したとおり、虐待通告については「重篤なケースは児童相談所、軽いケースは子ども家庭支援センター」という役割分担がなされ、関係機関に対しても「マニュアル」という形で周知している。子ども家庭支援センターは電話相談によって寄せられた情報を速やかに児童相談所に連絡することによって、協力・連携を図っている。

また、電話相談における虐待や育児不安ケースの増加を受け、的確な対応方法を習得する必要があることから、平成16年度は、センター職員が交代で週2日ずつ、児童相談所において研修を受けた。

杉並児童相談所の管轄区域内で、杉並区が最も虐待ケースの多い地域であり、杉並区子ども家庭支援センターから児童相談所に寄せられる各ケースに関する情報は、重要な資源となっている。

##### (2) 関係施設・機関の活用

虐待防止ネットワーク「杉並区児童虐待対策推進会議」に参加している機関・施設のなかで、役割分担がなされ、良好な連携・協力関係がとれているといえよう。

まず、乳幼児の子育てや育児不安に関する相談への対応については、44ヶ所ある区立保育所とそのうちの5ヶ所に設置された子育てサポートセンターが、その役割を担っている。一方、母親サークルに対する支援については、保育所ではなく、すべて保健センターが担うことになっており、明確な役割分担がなされている。

また、区内にある児童養護施設に配置されているファミリーソーシャルワーカーに対して、区が相談援助を委託し、ケースごとに区が施設に対して相談料金を支払う

というシステムが導入されている。これは、非常にユニークな取り組みとして評価することができよう。

##### (3) 地域子育てネットワーク

先述した「虐待防止ネットワーク」とは別に、区内40校区域に「地域子育てネットワーク」が形成されている。これらのネットワークはすべて、各区域の児童館が事務局となり、活動を展開している。具体的な活動内容は、①関係機関の連絡調整、②母親クラブ(18団体)への補助金交付、③子育てサポーターの研修・養成、④その他各種行事の企画運営、である。

##### (4) 「従来型」から「先駆型」へのセンター機能変更

これまで、杉並区子ども家庭支援センターは、「従来型」センターであったが、平成17年度より「先駆型」センターに移行する。それに伴い、事業内容のなかに、「虐待家庭の見守りサポート」「虐待防止支援訪問」など、これまで実施してこなかった地域に出向く活動を展開しなければならなくなる。そのため、平成17年度には、センター職員を増員し、より充実した活動を展開できるよう体制整備する予定である。

また、「虐待家庭の見守りサポート」を実施するにあたり、児童相談所や児童福祉施設などの関係機関とケースごとに「協議書」を取り交わすことになっている。この協議書は、どこの機関がどのような役割を果たすかの分担と責任の所在を明らかにすることを目的とするものである。

さらに、夜間の相談体制を強化することを意図して、相談窓口の受付時間をこれまでの「17時」から「19時」までに延長することになっている。

##### (5) 今後の課題

杉並区の今後の課題として、2点挙げられた。

まず、ネットワーク会議のさらなる充実と関係機関間の連携強化、各ケースへの適切な対応を図るため、実務者レベルでの会議を組織化したいとのことであった。これまで、杉並区では、代表者会議と個別のケース会議は定期的に関催されてきているが、実務者レベルのヨコのつながりが少ない状態にある。そのため、平成17年度以降は、実務者会議の組織化を実現できるよう取り組む予定とのことである。

次に、虐待防止ネットワークの小区域化である。「地域子育てネットワーク」は各小学校区域で形成されているが、虐待防止ネットワークについては、行政機関の連絡会議のみである。地域子育てネットワークにおいても、

活動の一環として虐待防止活動を展開することもあるが、年々虐待ケースが区内でも増加していることから、虐待防止活動に特化したネットワークを小区域ごとに設置する必要性を感じているとのことであった。

杉並区では、区内の児童福祉施設をはじめとする社会資源を活用し、機関間で良好な連携・協力関係を構築しているように見受けられた。特に、児童館や児童養護施設、乳児院の活用実績は、今後、他の地域においても、良い先行事例となると考えられる。

また、施設側の視点においても「地域の社会資源としての福祉施設のあり方」について深く考えさせられるものがあつた。

- 1 東京都の子ども家庭支援センターには「従来型」と「先駆型」の2種類がある。「従来型」と「先駆型」では、事業内容が異なり、「先駆型」センターは、下記の事業内容①から⑦を実施するのに対して、「従来型」センターは、事業内容①から④のほか、⑦の単独実施が可能となっている。

<事業内容>

- ①子どもと家庭に関する様々な相談の受付
- ②ショートステイ、トワイライトステイ、一時保育、産後支援ヘルパーなど「子ども家庭在宅サービス」の提供
- ③サービス調整（支援計画の策定、実施）
- ④地域組織化活動  
（子育てサークル、ボランティアの育成など）
- ⑤虐待家庭等に対する見守りサポート
- ⑥虐待を未然に防止するための虐待防止支援訪問
- ⑦子ども家庭在宅サービス事業の担い手となる養育家庭の普及等の活用

（伊藤嘉余子、坂本正子）

## 2-3. 神奈川県藤沢市（人口約40万）

### A. 基本属性

神奈川県の海沿いに位置し、江ノ島などの観光スポットも有する市である。幹線が通り、第三次産業従事者数が66.6%を占める（平成12年国勢調査）。横浜や東京も通勤圏内であり、昼間は10万人強が市外に流出し、人口も5万人程度減となる。一世帯あたりの世帯人員を見ても2.55人となっており、核家族世帯が多いことをうかがわせる。

人口は、391,211人、年間3,500-4,000人が出生し、0-14歳人口が28.5%（55,905人）を占める（平成17年3月1日現在）。子どもに関わる機関・施設も多く、主要なものだけ見ても、小学校37カ所、中学校24カ所、公立保育所16カ所、民間保育所17カ所となっている。

以上のような基礎情報から、比較的大規模な都市型の市と見てよいであろう。

### B. 児童虐待防止のためのネットワーク

#### （1）藤沢市児童虐待防止対策事業

児童虐待防止のためのネットワークは、「藤沢市児童虐待防止対策事業」の一環に位置づけられている。この事業の目的は以下の通りである；

藤沢市では、虐待をする側も苦しい思いをしている被害者であるという観点の元、家族全体を支援対象とした「藤沢市児童虐待防止ネットワーク」（13年度組織化）並びに、一時的な相談窓口及び一元的な子育て情報の提供を目的とした「こども総合相談」の開設等により、次代をになう子どもたちが健やかに成長し、夢と希望にあふれる毎日を送れるよう、児童虐待防止対策を展開しています。（藤沢市役所児童福祉課こども担当「藤沢市児童虐待防止対策事業の概要 ～平成15年度 報告～」）

ここに示されているように、ネットワークは、この事業の主たる柱となっているが、ネットワークを稼働させる上で、「こども担当（児童虐待担当者）職員配置」があわせてなされており、注目に値する。藤沢市におけるネットワークの取り組みについて見る前に、この職員配置について確認しておきたい。

このこども担当として、常勤・専任の事務吏員1名、常勤・専任の保育士1名（相談のみ担当）、非常勤・専任の児童虐待相談員2名が配置されている（ひとりにつき、週3.5日勤務）。

とくに後者の児童虐待相談員であるが、ヒアリング当

時で3代目の相談員ということであり、とくに資格要件もないことから、外面的には実効性が疑われるようにも見えてしまう。しかし、ヒアリングを通して、藤沢市では次の2点において有効性を確認している。

まずひとつめは、意図的に1名を教員経験者で充てていることの効果である。全国的な状況を見ると、教育と福祉の連携の困難性が指摘されることが少なくないが、藤沢市ではこのことを解決するために、あえて教育との連携を意識した人事を採用しているという。実際、虐待相談員は、ほかの児童福祉課職員とともに、学校や保育所等の現場を訪問し、意見交換を行う「出前研修」をその業務として担っているが、学校訪問のときにはかなりホンネで教員からの話が聞けるようになったということであった（平成15年度は12回の実施：これも教育と福祉の連携を高めることを一つのねらいとしている）。

もうひとつは、実際に事業を展開させるには、虐待対応に実績のある「人」を重視した方が効果的だということを示している。というのも、これまでの藤沢市の歴史で、資格を重視して相談員を採用してもいい相談が展開できたわけではなかった（指導的になってしまった）というエピソードがあるためである。現在では、人事の際に、候補者がそれまでにどのような方法で相談をしていたのかを調査し、うまく人の話を聴ける人、指導的にはならない人を選ぶようにしているとのことであった。現在は、先述した教員のほか、児童相談所で青少年相談にあたったことのある人を雇用しているとのことであった。

このような人材を選定・確保し、ネットワークの中核に据えていることが（虐待相談員の活動の約70%がネットワーク内での情報交換：平成15年度実績）、藤沢市のネットワークの現在までの発展を支えているといつてよいだろう。

なお、事務吏員（行政職）についても、ネットワークの一員として、ほかの実務家とは異なった機能を果たしているとのことであった。その効果は、他機関との連絡調整で力を発揮するほか、実際にケース担当しているとしても不安になってしまうことが多い（保護を優先させたいということだろう）、少し距離を置いて見る役割を担って、検討に幅を持たせたりするところに現れているようである。

## （2）虐待相談の現況

続けて、「藤沢市児童虐待防止対策事業の概要～平成15年度報告～」を主として参照しながら、虐待相談の現況を確認しておきたい。

藤沢市における虐待相談は、人口が多いこともあり、組織化した平成13年度で156人、平成14年度が177人、平成15年度が174人、平成16年度が174人（ヒアリング時点：3月）と、決して少なくない（いずれも児童数）。平成16年度については、4月にそれまでのケースの洗い直し（たとえば、きょうだいケースで下の子までには虐待の影響が見られなかったものなどの再点検）を行ったため、増えることとなっている。別途紹介する大阪府泉大津市において、4年目から取り扱い件数が落ち着いてきたことを鑑みれば、藤沢市の場合はまだ掘り起こし期にあるとも考えられるが、人口規模も異なるため、そうそう楽観的に見ておけるものではないだろう。実際、平成15年度に対応したケース437件（継続を含む）のうち、15年度内に終了したケースは41件（9.38%）にとどまった、すなわち平成16年度への繰越件数が396件もあったという。児童福祉課以外が主担機関となるものが相当数含まれているとはいえ、またすべてがシビアな対応を迫られるものであるとはいえないものの（後述のアセスメント及び表2-3-1参照）、すべてのケースを事務局でファイルして進行管理を行うことは、それだけでとても大変な業務になっている。

平成15年度報告書においても、この事業の課題として、増加し続けるケース対応そのものが課題となることが指摘されており、またヒアリングにおいても、「軽微なケースはどうしても後回しになりがち」「情報が少ないと何となく重篤性が低いと思いがちになってしまう」との声が聞かれた。ほんの2年前の2003年児童福祉法改正で子育て支援事業が規定され、2004年法改正で児童相談の一義的窓口が市町村に設置されるという流れを鑑みれば、この「ケース対応の不全性」の背景に、我が国全体に共通する「子ども家庭福祉の構造的な問題」があるのは指摘するまでもない。また、実際に、藤沢市のデータを見ると（平成16年度、ただし3月まで）、育児不安を含むと思われる「精神的不安定」が最も多いものの（23.6%）、「一方的しつけ」（18.4%）、「ネグレクト的環境」（14.9%）、「親の未成熟」（11.5%）など、親の生育歴や生活様式（文化）が背景にあると思われるケース数が少なくなく、短期的な解決が難しいケースを抱えているというのが実際であろう（%は児童数174名をベースとして算出したもの）。

藤沢市においては、子ども家庭相談の窓口及び地域子育て支援センターの整備のほか（後述）、本事業に関しては、次のような強化方向を打ち出しており、虐待発生を受けての対応から、発生前からの積極的手立てというネクストステップへと動こうとしている。

直接的な原因の背景に、保護者の育児に対する考え方、複雑な人間（家族）関係、生活能力の低さ等が見え隠れしています。行政としての対応は難しく、ネットワーク会議でも行き詰まるケースが少なくありません。しかし、これらの要因は虐待発生前に把握することが可能であるため、早い時期からの支援を開始できる可能性があります。平成16年度は保健師や小学校等との連携をさらに強化し、虐待発生前の対応強化を図ります。（藤沢市役所児童福祉課こども担当「藤沢市児童虐待防止対策事業の概要 ～平成15年度 報告～」）

ヒアリングにおいても、今後は、医療機関での受診や母子健康手帳の手渡しの際に気になった母親への、子どもが生まれる前からのネットワーク対応、あるいは健診未受診ケースのフォローアップを充実させること（保健師による家庭訪問の充実）など、早期発見が重視されていることがわかった。

また、課題としては、「ケースの増加」を含む、以下の4点があげられている；①見守りの限界（保護者の子どもも困り感を持っていない不適切な養育ケースが目立っており、結果的に現状維持を目的としたような対応しかとれないものがある）、②生活能力や育児能力が低い方への支援方法（虐待の意思はまったくないが、生活能力の限界等により、結果的にネグレクトになっているケースについて、費用や支援内容にも限界があって、対応に苦慮する）、③ネグレクト的環境への支援方法（ひとり親家庭で、仕事からの帰宅が遅くなり、結果的にネグレクトになっているケースについて、夜間に提供できるサービス量にも限界があり、苦慮する）、④ケースの増加（先述）。

総じて、重篤性・緊急性が低いような（児童相談所による介入が期待できないような）慢性的虐待・ネグレクトへの対応について、その家族の生活様式を変えていくための手立

てを模索しているということであろう。

### （3）ネットワークの構造

次に、ネットワークについてである。藤沢市においては、児童虐待防止ネットワークは、平成13年度から設置されている（もともと児童相談所中心のネットワークはあったが、扱う範囲が広く、実質的には機能していないものであった）。2004年児童福祉法改正にあわせて、要保護児童対策地域協議会に位置づけ、三層からなるネットワーク会議を稼働させている。

図2-3-1にその三層の関係を示したが、ここに児童福祉課や市内の子どもに関係する機関・団体、児童相談所、そして警察が参加し、加えて、地域住民や青少年育成協力会等の地域団体がこのネットワークと協働して機能するものとなっている。

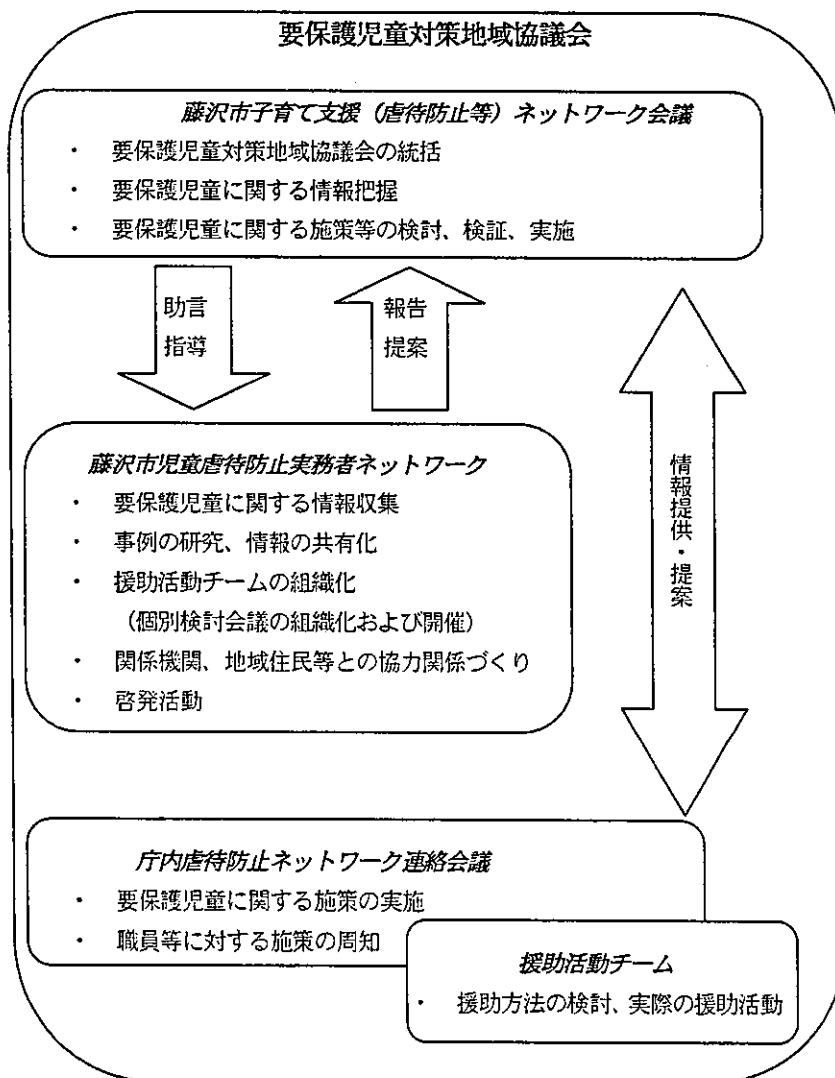


図2-3-1 藤沢市における要保護児童対策地域協議会  
出所) 藤沢市提供資料「藤沢市子育てネットワーク」

このネットワーク内部のもっとも上層部にあるのが、「藤沢市子育て支援（虐待防止等）ネットワーク会議」であり、ここには14機関（弁護士を含む）から参加することとされている（平成16年度の委員名簿では18名）。機関・団体の長も名を連ねるが、多くは課長クラス、すなわち課員からの報告を受け、決済をとる実務家の総括を担う役職者により構成されている。「藤沢市子育て支援（虐待防止等）ネットワーク会議 要領」に拠って、年に2回開催され、図に示したように政策協議や研修企画などの活動を展開する機能を担っている。

この上部ネットワークに対して、報告や提案をする部会として組織化されているのが、「藤沢市児童虐待防止実務者ネットワーク」である。ここでは、上部ネットワークの助言指導を受け、援助チームの組織化、事例研究による機関間の役割分担の確認を担っている。会議開催頻度も、上部ネットワークよりも多く、原則3ヵ月に一度の開催となっている（ただし、状況に応じて、1ヵ月に1度の頻度、あるいは随時開催されることもある）。また、12機関から20名が委員として委嘱されているが（平成16年度委員名簿より）、地区担当児童福祉司3名、医療ソーシャルワーカー、福祉事務所ワーカー、そのほか相談員や保健師など、まさに現在の実務に精通した者から構成されるネットワークとなっている。

そして、この「藤沢市児童虐待防止実務者ネットワーク」内に、個別のケースに即した対応を協議する「援助活動チーム」が位置づけられている。このチームは、「藤沢市児童虐待防止実務者ネットワーク 要領」に拠れば、「実務者ネットワークの構成員を中心として、事例毎に必要な関係者から組織する」ものとなっており、「連携した援助を行う主体」となるものである。具体的には、「情報の真偽や事実の確認の調査」「事態の危険度や緊急度の判断」「介入や援助方法の検討（援助のシナリオ）」「予防を目的とした日常的な見守り体制づくり」を担っている。会議開催頻度も、当然多くなり、平成15年度は、50回（児童数だと57名、保護者数で35名が援助対象。また、平成16年度についても、ヒアリングをした3月時点で45回）、すなわち、月4回以上の開催頻度となっている。ちなみに、このチームを動かすのは、ケースごとに決められるキーパーソンであり、キーパーソンと事務局が連携することで、「実務者ネットワーク」（事務局担当）と「援助活動チーム」（キーパーソン担当）が有機的につながっている。

ただし、会議開催回数からもうかがえるように、すべてのケースでネットワーク対応がなされるわけではなく、平成16年度においては、虐待相談件数174（子ども数）

に対して、立ち上げられたチーム数は、合計9チームであった。このことから、多くはチームで綿密に情報交換しながら対応されているというより、児童福祉課とネットワークに参加している機関がインフォーマルなネットワーク（「要領」に基づかないネットワーク）を組んで、対応しているものと考えられる。

なお、「庁内虐待防止ネットワーク連絡会議」というのは、庁内での連携を促進するものとして作られたが、今ではネットワークそのものが機能しているため、ここは使われていない。

#### （4）ネットワークの実際

藤沢市において、子どもへの虐待の通告は、本庁児童福祉課に集められる。そして、児童福祉課と通告者で情報を確認し、最低3人を集めて初期アセスメントを行っている（このとき、並行して関係機関からも情報収集を行う）。

初期アセスメントは、図2-3-2に示したチャートの流れに沿って行われる。これは、すでに公刊されている『厚生省 子ども虐待対応の手引き 平成12年11月改訂版』（有斐閣）に掲載されている「一時保護に向けてのフローチャート」（p.76）及び「一時保護決定に向けてのアセスメントシート」（p.73）を一部修正し、適用したものとなっている。

アセスメントの内容としては、チャート図の①から⑧までは、「手引き」と同じものとなっている。そして、判断の仕方も⑧までは同じで、①②③のいずれかで「YES」があるときには、緊急一時保護を検討（ランク1）、④に該当する項目があり、⑤にも該当する項目があるときは、次の虐待が発生しないうちに一時保護を検討（ランク2）、①から⑤のいずれにも該当項目はないが、⑥⑦のいずれかで該当項目がある場合には、深刻な虐待が起きている可能性、あるいは虐待が深刻化する可能性があると思見なし、虐待リスクを低減するための集中的援助、あるいは見通しによって一時保護を検討（ランク3）となっている。藤沢市の場合には、⑧と絡めて、「⑨ 相談内容や態度に気になるところがある」を独自に判断ポイントとして設けており、①から⑦までに該当するものがなく、⑧⑨に該当するものがある場合、継続的・総合的な援助が必要で、場合によっては一時保護も検討（ランク4）、そして、①から⑦までに該当するものがなく、⑧で該当、ただし「⑨ 相談内容や態度に気になるところがない」場合には、相談窓口を紹介し、場合によっては継続的援助を検討（ランク5）としている。このうち、ランク1から3は児童相談所が主として対応（市町村ネットワー

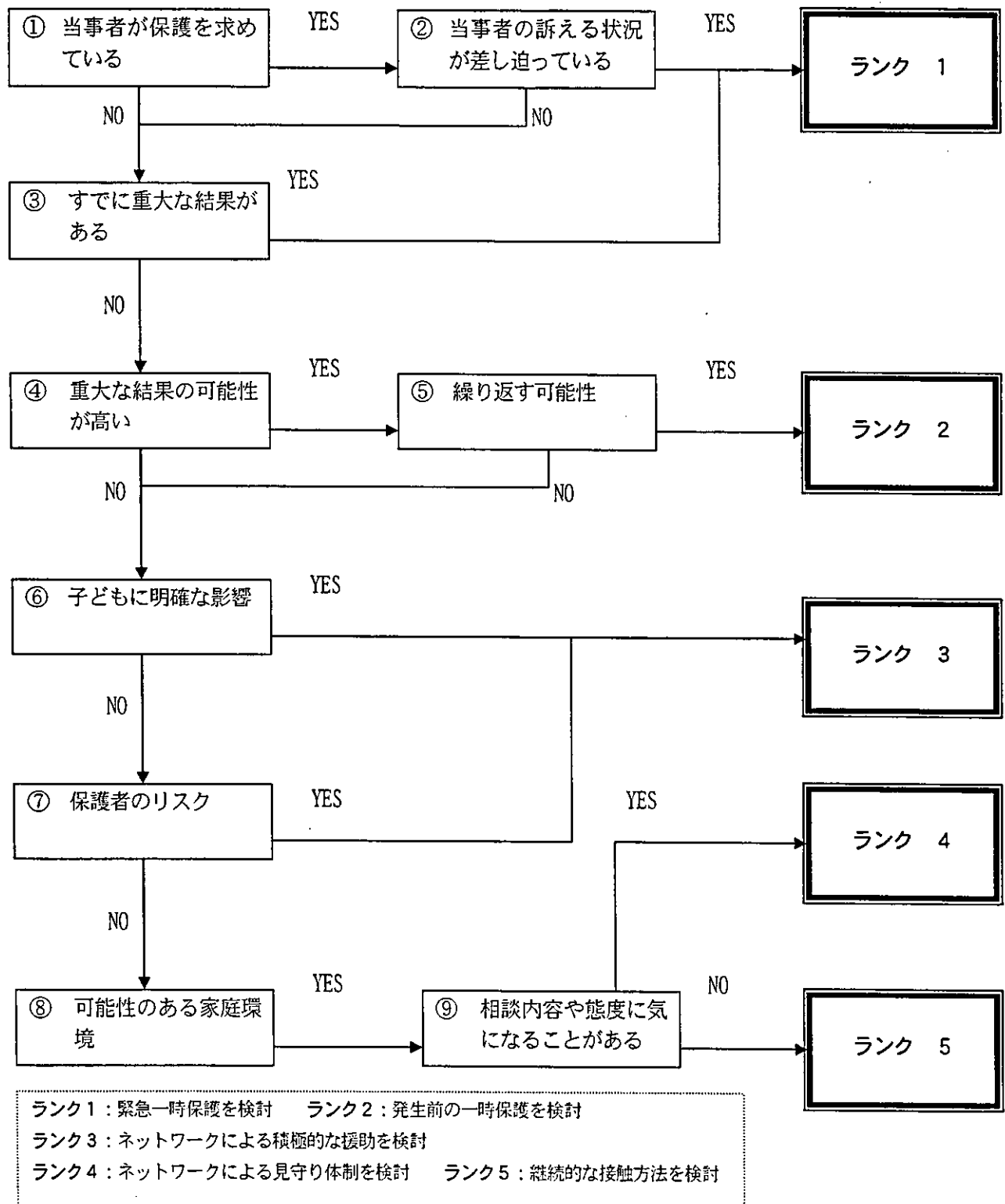


図 2-3-2 虐待ランクの決定

出所) 藤沢市役所児童福祉課こども担当「藤沢市児童虐待防止対策事業の概要 ～平成15年度 報告～」

藤沢市児童虐待防止実務者ネットワーク業務における個人情報保護 基準

第1章 総則

(目的)

第1条 この基準は、藤沢市児童虐待防止実務者ネットワーク業務における個人情報の適正な取扱いに関して必要な事項を定め、児童虐待の予防、早期発見、並びに迅速で的確な対応を図ることにあたり、基本的人権の擁護に資することを目的とする。

(適用範囲)

第2条 この基準の適用範囲は、実務者ネットワーク業務に携わる者とする。

2 この基準において、実務者ネットワーク業務に携わる者とは、藤沢市児童虐待防止実務者ネットワーク要領に定めのある構成機関が選任した者、及び実務者ネットワークが必要に応じて召集した者をいう。

第2章 個人情報の取扱いに対する制限

(一般的制限)

第3条 実務者ネットワーク会議における個人情報の取扱いは、児童虐待の予防、早期発見、並びに迅速で的確な対応の目的達成に必要な範囲内で行わなければならない。

(収集の制限)

第4条 実務者ネットワーク業務において個人情報を収集する機関及び内容は、藤沢市個人情報保護制度運営審議会で認められたものとする。

2 実務者ネットワークに携わる者間での収集は、緊急やむを得ない理由があるときを除いて、児童福祉課児童虐待相談員、又は児童福祉課職員が行う。

3 児童福祉課児童虐待相談員、又は児童福祉課職員は、収集した個人情報を児童記録票に記載し、適切な管理をしなければならない。

(目的外利用及び外部提供の制限)

第5条 実務者ネットワーク会議において目的外利用する個人情報及び外部提供する機関は、藤沢市個人情報保護制度運営審議会で認められたものとする。

2 実務者ネットワーク会議に携わる者間での情報提供は、緊急やむを得ない理由があるときを除いて、児童福祉課児童虐待相談員、又は児童福祉課職員が行う。

(公務員以外の実務者ネットワーク業務取扱者の責務)

第6条 公務員以外の者が実務者ネットワーク業務に携わる場合は、予め宣誓書(第1号様式)を実務者ネットワーク業務の個人情報管理責任者に提出し、個人情報の保護に関する藤沢市の施策に協力しなければならない。ただし、法令等により守秘義務が規定されている場合はこの限りではない。

(個人情報管理責任者)

第7条 実務者ネットワーク業務の個人情報管理責任者は、児童福祉課の長とする。

(適正な維持管理)

第8条 個人情報の記録は次の各号に掲げる事項について必要な措置を講じて、適正に維持管理しなければならない。

- (1) 個人情報は、正確かつ最新なものとする。
- (2) 個人情報の改ざん、紛失、破損その他の事故を防止すること。
- (3) 個人情報の漏えいを防止すること。

2 実務者ネットワーク業務に携わる者は、個人情報の記録の保管が必要でなくなったときは、当該個人情報の記録を速やかに廃棄又は消去しなければならない。

附 則

(施行期日)

1 この基準は、2001年(平成13年)8月1日から施行する。

クは児童相談所のお手伝いという感じ)、ランク3から5はネットワーク対応としている。とくに、ランク3は、事務局である児童福祉課が積極的に現地調査をしたり、主担機関に積極的に情報提供を求めたりするなど、「何かあったら対応しましょう」というランク4でのネットワークや、「どこか継続的に見守れる機関だけでも決めておきましょう」というランク5での対応よりも、ネットワーク機能が大きく発揮されるものとなっている。

なお、従来は、5段階評価を市町村が中心になって行っていたが、今後はランク1から3の判定については児童相談所が担うということであった。いずれにしても、どの程度重篤性・緊急性があるのかを市町村が判断するためのツールを持ち、活用していることは、注目してよいことだろう。

表2-3-1は、平成15年度及び平成16年度3月までの「初期虐待ランク別件数(児童数ベース)」及び「保護件数(中央児童相談所調べ)」である。2カ年のデータだけでは明確な傾向は見取れないが、児童相談所との濃密な連携が求められるランク1からランク3までで、1/4から1/5を占めていることがわかる。これは、グレーゾーンないし要保護と判断されるケース対応にも市町村が対応しなければならない実態を表しており、必要な研修や実施体制を考える上で、有用なデータを蓄積しているものといえよう。

#### (5) ネットワークと個人情報保護

ネットワークに関してよく懸案事項になりがちな、守秘義務に関わる規定についても、藤沢市では平成13年より整備している。資料2-3-1として、「藤沢市児童虐待防止実務者ネットワーク業務における個人情報保護基準」を示す。

### C. 子ども家庭相談実施体制

#### (1) 窓口の設置状況

子どもに関する相談窓口は、ほかの市町村と同じように、県立教育相談センター、児童相談所、保健福祉事務所、市教育委員会、巡回教育相談、そして本庁児童福祉課など、複数ある。規模の大きい市だけに、市の機関だけ見ても、障害児教育、臨床心理、精神保健福祉士、精神科医など、多種多様な専門職が、どこかの機関に配置されているという状況である。そのため、発達や精神保健の問題に対しては、市内相談機関ないし医療機関のマンパワーを活用できる状況にある。

窓口の多様性について、ヒアリングでは、住民も多くはどこに行けばいいか知っているし、また選択肢を確保する意味からも、この専門領域ごとに確立した体制をあえて統廃合していく必要性はないとのことであった。

ただし、どこに行けばいいかわからないという住民のために、子育て相談に応じている児童福祉課が総合窓口となり、適切な相談機関に「引継」をするようにしている(「相談」ではなく、つなぐことを重視している)。

#### (2) 児童福祉課での相談

本庁児童福祉課は、先述したように、事務職員1名、専ら子育て相談に従事する保育士1名、そして児童虐待相談員2名から構成されている。とくに相談件数は把握していない。

また、児童福祉課は、地域子育て支援センター(2カ所)も所管している。地域子育て支援センターは、直営であり、保育士を配置している。そこでは、フリースペースを持っており、相談というより、雑談を通して支援を展開している。

平成17年度からは、地域子育て支援センターのうち1カ所に職員(保育士)を配置し、情報提供、民間との連携の拠点として、子育て支援コーディネートを実施する。したがって、同じ児童福祉課内で「虐待防止」と「子育て支援」という異なる事務局を運営し、相互に課内連携をしながら、漏れのない対応をするというイメージになる。同様に、非行関係や教育関係のネットワークとも連

表2-3-1 初期虐待ランク別件数(児童ベース)

	ランク1	ランク2	ランク3	ランク4	ランク5	合計	保護件数
平成15年度	6 (3.5%)	7 (4.0%)	16 (9.2%)	100 (57.5%)	45 (25.9%)	174 (100.0%)	9
平成16年度	0 (0.0%)	6 (3.5%)	46 (26.4%)	94 (54.2%)	28 (16.1%)	174 (100.0%)	0

出所) 藤沢市役所児童福祉課子ども担当「藤沢市児童虐待防止対策事業の概要 ~平成15年度 報告~」、

藤沢市提供資料「平成16年度 藤沢市児童虐待等相談件数」。



携をしていくことになり、事務局は児童福祉課に一元化されているわけではない。

### (3) 都道府県との関係

都道府県との関係を整理しなければならないのは、やはり虐待ケースになる。虐待のランクとの関係でいえば、ランク4と5は市町村で対応可能な範囲として認識されている。ランク1と2も、児童相談所中心ということで、整理がついている。問題になるのは、ランク3で、援助に対して拒否的な要素が強くなり、会うことすらできないという場合には、どうしても法的な根拠を以って指導的な関わりが求められるようになる。

ところが、それで児童相談所が動くかということ、そうではなく、子どもへの危害が少なく、不登校で気になるという程度のケースでは、「児童相談所が動くほどではない」という判断が出されてしまう。そのため、そのあたりの、リーチアウトし、現認していくためのノウハウを学ぶために、児童相談所に研修に出たりしているということであった。

このような市の側の体制強化が、児童相談所の一極集中を軽減することにつながることを期待される。藤沢市においても、児童相談所が極めて多忙であるため、児童相談所から市や関係機関に対して情報が伝えられず、児童相談所の対応と市及び関係機関の対応が食い違ってしまふという問題が発生することがあるという。市が対応能力をつけるということは、いうまでもなく、児童相談所の関与範囲を軽減することであり、すでに現体制においても、重篤性・緊急性の低いものについては市町村だけでネットワーク対応するという動きができつつある（従来は、すべてのネットワーク会議に児童相談所が関与していた）。

そのほか、児童相談所とは、スーパーバイザーとしての役割を強化して欲しい、即応性を高めて欲しいということで、協議をしているとのことであった。

### D. そのほか

次世代育成行動計画においては、ネットワーク、子ども総合相談、育児家庭訪問事業、そして保育の充実などが重点的に計画されているということであった。いずれも新たに付け加えるということではなく、現在のものを強化するという方向性である。ただ、平成17年度から施策として動かしていく段取りになっているので、まだ具体的な強化策については打ち出されていない。

また、近隣市への越境入学のケースや、DVなどで逃げている場合（住所が他市町村にある場合）、あるいは

他自治体が設置している児童福祉施設に入所している子どもたちや、逆に他自治体に設置されている児童福祉施設に藤沢市の子どもが入所している場合、他自治体との連携の必要性を感じることもあり、これは情報共有の方法や範囲などについて詰めていくことが今後の課題ということである。

(澁谷昌史、有村大士)

## 2-4. 東京都三鷹市（人口約17万）

### A. 基本属性

三鷹市は東京23区の西側に隣接する。人口は2004（平成16）年1月現在約16万9千人、18歳未満の児童は24,600人弱である。就学前の子どもは8,300人、保育所定員1,900人弱、幼稚園在籍3,400人弱である。

合計特殊出生率は2003年、全国平均（1.29）や東京都平均（1.00）を下回り0.99に低下したが、社会増加（転入超過）により子ども人口は微増している。65歳以上は人口の16.4%で増加傾向にある。

なお、三鷹市の場合、子ども家庭相談体制の発展の上に、ネットワークが機能しているため、他自治体の記述とは異なり、最初に子ども家庭相談実施体制について紹介し、その後に児童虐待防止のためのネットワークについて解説を加えることとする。

### B. 子ども家庭相談実施体制

#### （1）概要

三鷹市では、子ども家庭支援センターが子ども家庭支援ネットワークの事務局として中心的役割を担っている。子ども家庭支援センター（以下、「センター」）は1995年に創設された東京都独自の施策である。児童福祉法に基づく国の施策である児童家庭支援センターとは異なり、児童福祉施設への併設を前提としていない。三鷹市のセンターはJR中央線三鷹駅南口の商店街の一角にある。市が直営し、職員は市の公務員である。健康福祉部子育て支援室が所轄し、センター長が毎日のように市役所に出向くなど綿密に連携している。

子どもに関する相談は、子育て支援室や生活福祉課（福祉事務所）など市役所の各窓口の他、市立保育所、市立母子生活支援施設、健康推進課（総合保健センター）、障害児通所施設、児童館、社会教育会館などの各種機関にも寄せられる。これら市立の機関に寄せられた子どもに関する相談は、すべてセンターに集約され、必要に応じてセンターがケースマネジメントを担当する。

子ども家庭支援および児童虐待の予防や早期発見・早期対応のためにはネットワークが重要であるとの認識に立ち、先に挙げた市の各機関などが子ども家庭支援ネットワークを構成している。同ネットワークは児童虐待防止ネットワークを兼ね、さらにはドメスティック・バイオレンス防止ネットワークを兼ねている。

センターは、2004（平成16）年度から「先駆型子ども家庭支援センター」の位置づけとなり、児童虐待への予防的取り組みと地域における見守りまで機能を拡大した。児童相談所との連携により、子育てに困難を抱えた家庭

への支援や、養育家庭（里親）拡大支援などの役割を担う。

#### （2）子ども家庭支援ネットワークの発展経緯

子ども家庭支援ネットワークは、まずセンターと子育て支援室、市総合保健センターなどを軸に就学前の子どもを主眼として形成された。2002（平成14）年度から、教育関係機関（教育委員会指導室、教育相談室、私立幼稚園協会）、医療関係団体（市医師会、市助産師会）、警察署、私立保育園園長会などが加わり、2003（平成15）年度、市社会福祉協議会（市内の学童保育所を運営）も加わった。ネットワークの拡大により、就学前から学齢期の子どもに対象を拡大、また課題が複層化した事案に対応する力も増した。

各市立小中学校はネットワークに参加するに至っていないし、センターの認知度も低い。個々のケースの対応を通して徐々にセンターの存在が知られ、小中学校との連携が取れるようになってきている。

#### （3）相談機関相互の連携

センターでは来所による相談を待つだけでなく、家庭訪問も積極的に実施している。保健センターの保健師、民生児童委員などに訪問を依頼することも多い。子どもが通う幼稚園、保育所、小中学校などにセンター職員が訪問して子どもの様子を見たり、教職員と話したりするなど、個々のケースへの対応のため機関相互の連携に努めている。並行して、日常的に機関相互の理解を深めることに努め、ニーズの早期発見など個別ケースでの連携の基盤を形成している。以下、連携の例を箇条書き的に列挙する。

- ・ 教育相談室との連携：教育相談室を所轄する教育委員会指導室がネットワーク会議に参加。教育相談室が子どもの相談を中心に担当し、親の相談は教育相談室が担当する場合もあるが、保健センター、病院などの内どこが担うかをセンターが調整する。
- ・ 公立小中学校との連携：校長会にセンター職員が出席したり、会場を提供し学校教員の集まりをセンターで開いてもらったりして、学校からの認知度を高め、センターへの理解を深めてもらっている。成果として、給食費や行事費などが納められない家庭状況や給食を過剰に食べる子どもなど、ネグレクトの兆候に教員が気付きセンターに知らせてくるなど早期発見が増えている。
- ・ 母子相談員との連携：DVの相談があつて18歳未満

- の子どもがいることがわかると、母子相談員からセンターに連絡が入り、すぐ一緒に動く体制を作る。
- ・ 警察との連携：DVなどで危険が予測される場合には、事件になる前の段階でもあらかじめセンターから警察に状況を伝えておく。危険な状況が生じた時に迅速に対応してもらえる他、センターが休みの時など警察に安全確保のための見守りを依頼することができる。
  - ・ 医療機関との連携：センターが対応する虐待やネグレクト事例の6～8割は医療面での援助が必要なので、総合病院や精神科クリニックなどと連携をして保護者の支援をする。

ネットワークを組む時にはセンターに決裁権があることが重要である。急なニーズに応じて、たとえばショートステイの利用を認めるなど迅速に判断できればネットワークが有効に機能する。センターで判断できずに役所の本庁に事案を上げて決裁を求める様では、ネットワークの効果が薄れる。

#### (4) スーパーバイザーによる専門相談

センターは、精神科医、弁護士、臨床心理士、精神保健福祉士、学識者など、2004（平成16）年度は7人の専門家にセンターのスーパーバイザーとして依頼した。スーパーバイザーは、センター職員へのスーパービジョンや心理的サポートの他、学校などに出向いて教職員等へのコンサルテーションをしたり、利用者の面接や家庭訪問もしたりする。たとえば、弁護士がDVの被害女性やその子どもと面接する等である。長期に亘る面接援助は担当しない。臨床心理士による面接も見極めまでに留め、継続的な面接が必要な場合には外につなぐ。2003（平成15）年度は、スーパービジョンや相談等を合わせて57回、121ケースについて専門相談を実施した。他に、たとえば覚せい剤の課題などケースの必要性に応じて7人以外の専門職に専門相談を依頼することがある。

### C. 児童虐待防止のためのネットワーク

#### (1) 概要

三鷹市では子ども家庭支援ネットワークが児童虐待防止ネットワークを兼ねている。ネットワークの概要や発展経緯、相談機関相互の連携などは、すでに述べた通りである。ここでは、児童虐待への対応に重点が置かれている会議の開催状況および児童相談所との連携について記す。

#### (2) 会議の開催状況

子ども家庭支援ネットワークの活動として4種類の会議が開催されている。これは児童虐待防止ネットワークの会議を兼ねている。

- ・ 連絡会（全体会）：年1回開催。年間の計画など全体の方針を協議する。
- ・ 実務者会議（定例会）：年5～7回開催。センター職員が座長となる。虐待やネグレクトなどの事例の発表を市内の各機関から受け、検証する。個別ケースの援助計画の立案よりも、各機関の役割や動き方を相互に理解することが目的である。
- ・ 関係者会議（ケース検討会）：特定のケースに関する情報交換や援助計画立案のために開催する。当該ケースの援助に必要な関係者に参加を求める。2003（平成15）年度には延べ48回開催し25ケースについて検討した。
- ・ 研修会：年1回開催。2003（平成15）年度は、児童相談所職員を招き家族再統合をテーマに開催した。

#### (3) 児童相談所との連携

東京都杉並児童相談所から三鷹市担当の児童福祉司が週1回以上（「しよっちゅう」）センターに来訪している。センター開設以来の積み重ねにより組織間の連携として確立しているので、児童福祉司が交代しても連携の質が低下することはない。

児童相談所と上手く連携ができている基盤の一つは、まず市が全力で家族を援助するとの基本姿勢である。児童相談所は「三鷹市が精一杯やった上で児童相談所のケースだと言ってきているのだから」と受け止めて積極的に関与してくれる。しかも、児童福祉司は頻繁なセンター来訪により市による対応の状況を随時把握していた流れの中で家族と関われる。

また、虐待やネグレクトになる前の段階で保護者や子どもを児童相談所につないでおくと、保護者と児童相談所の間ソフトな関係を築くことができる。他の児童相談所では「まだ児童相談所が関わる段階ではない」と断られたこともあるが、杉並児童相談所では受け止めてもらえている。

つまり、市町村が対応する事案と都道府県の対応する事案との仕分けは、入り口で分けて2つの別個のレールに載せるようなものではなく、またバトンリレーのようにケースを引き渡した市町村が走るのをやめて引き継いだ都道府県が走り出すと言うのでもない。シーソーのようなイメージである。市町村の対応必要性和都道府県の

対応必要性とのバランスが動いた時に、他方がすぐに動ける連携体制が重要である。一方が表舞台で活動している間も、他方が背景でサポートしたり舞台裏で備えたりしているのである。

連携に際しては、市と児童相談所が独自にアセスメントすることが大切である。市独自のアセスメントをして、市として何が必要と考えているかを明記した上で、児童相談所としての独自のアセスメントをしてもらい、市のアセスメントを検証して、援助計画を立て直してもらう。

虐待やネグレクトの疑いがあるとの通報が入った場合、複数の機関で対応する。通報の内容に応じてセンター、市総合保健センター、福祉事務所、児童相談所の4機関から2～4人で状況確認に向かう。

親に「あなたのやっていることは虐待だ」と言う役割はセンター職員1名が担っている。事前にセンター内の他の職員、保健師など他機関職員、児童福祉司などに保護者をフォローする体制を作ってもらった上で親に伝える。

子どもや保護者への精神医学や臨床心理の援助の必要性が増しているが、現状では、児童相談所の心理職は予定が一杯で面接予約がずっと先の日程になってしまうため、センター独自に臨床心理士が短期の面接をしている。現状で児童相談所の心理職が多く時間を割いている障害の診断と手帳の発行を市町村に委ね、都道府県の専門性は虐待に関する臨床心理援助に発揮してほしいと、センター職員は期待している。

児童福祉法改正後も、市町村レベルでの対応が難しく都道府県の役割を期待したいこととして、非行への対応（非行は広域に広がった関係の中で生じているので、市レベルでは対応が困難）、重度の虐待（特に強制介入の必要な事案）等がセンター職員から指摘された。また、措置権は引き続き都道府県にあることが適切であり、市町村に委譲してもらう必要はないとの見解だった。

#### D. そのほか

三鷹市については、すでにさまざまなところで紹介されており、子ども家庭支援センターを中心とした、かなり完成度の高い子ども家庭相談実施体制モデルと考えられる。市町村次世代育成支援行動計画においても、基本的には独自の取り組みを開始するというよりも、現在の体制を強化していく方向性が出されている。

(加藤純、澁谷昌史)

## 2-5. 埼玉県新座市（人口約15万）

### A. 基本属性

人口151,596人（平成16年1月1日現在）、18歳未満人口は25,352人（平成16年4月1日現在）である。市内への通勤・通学が多く、昼間人口は夜間人口よりも27,000人ほど少なくなり、毎年1万人弱の転入出がある、流動性の高い、都市近郊のベッドタウンである。

### B. 児童虐待防止のためのネットワーク

児童虐待防止のためのネットワーク（「新座市児童虐待防止ネットワーク会議」）は、本庁・子育て支援課が事務局となり、連絡調整がスムーズであるという理由で、行政職がその座長を務めている。後述するように、家庭児童相談室も本庁内に設置されているが、家庭児童相談室はケースを実際に担当する側であり、コーディネートとケース担当との役割分担を明確にしているのが、一つの特徴といえる。

運営は、児童相談所との緊密な連携のもとで、ネットワークに入るケースを管理するというシンプルな形態をとっている。この児童相談所との連携は重要であり、通告を受けたとしても、本庁職員で対処することは難しいという。そこで、気になるケースについては、すべて児童相談所に助言を求め、ネットワーク会議（臨時実務者会議）を開催するという基準を適用している。

ただ、これはいわゆる「丸投げ」をするのとは異なる。実際、泣き声通報に対しては、民生委員などに連絡して、通報があった家庭の様子を何気なしに見守ったりし、学校や保育所などの関連機関での情報収集を行ったりしている。こうして「子どもの安全が確認できるかどうか」を速やかに調査し、その上で経過を児童相談所に対して報告するのである。

加えて、客観的なアセスメントシートがあるわけではないが、年齢を勘案して判断するなど、緊急度に関する判断も下しているようで、経験的な蓄積もあるようであった。

### C. 子ども家庭相談実施体制

#### (1) 概要

子ども家庭相談の一義的窓口は、すでにネットワークのところで述べた本庁・子育て支援課である。ここには、行政職が2名配置されている。電話及び来庁、ケースによっては家庭訪問により相談を受けており、対象者は、「児童に対する相談のある者すべて」となっている。

相談受付件数は、平成15年度は200件（初回相談件数のみ）であり、あまり多い印象ではない。それは、同じ

表 2-5-1 新座市における児童虐待相談受付状況（初回受付分）

種別	平成 13 年度	平成 14 年度	平成 15 年度
身体的虐待	7	8	3
ネグレクト	8	3	2
性的虐待	0	1	0
心理的虐待	6	3	5
合 計	21	15	10
経路別	平成 13 年度	平成 14 年度	平成 15 年度
家族・親戚	5	3	0
近隣・知人	7	4	1
児童本人	0	0	0
民生児童委員	1	1	3
保 健 所	0	0	0
保健センター	2	3	1
医療機関	1	0	0
児童福祉施設	0	1	0
警 察 等	1	0	0
学 校 等	1	2	4
そ の 他	3	1	1
合 計	21	15	10
主な虐待者別	平成 13 年度	平成 14 年度	平成 15 年度
実 父	5	2	3
実父以外の父親	0	1	1
実 母	17	11	6
実母以外の母親	0	0	1
そ の 他	1	2	0
合 計	23	16	11

本庁内に家庭児童相談室があり、そこで2,000-3,000件の相談を受けているためである(平成11年度:1,811件、平成12年度2,067件、平成13年度:2,314件、平成14年度:2,664件、平成15年度:3,732件、いずれも初回相談件数のみ)。

家庭児童相談室は、「家庭における適切な児童の養育と、養育に関連して発生する児童の問題の解決を図るため、家庭児童の福祉に関して専門的に相談・指導にあたる」ことを目的としている(新座市提供資料)。対象者は、本庁・子育て支援課と同じく、「児童に対する相談のある者すべて」となっており、電話・面接・訪問相談の実施を行っているほか、心理相談(臨床心理士によるもので月に1回)、言語相談(言語療法士によるもので月に1回)、

療育相談(医師により随時)と、専門相談も行っている。したがって、障害に関する相談などを行う場合には、これら資源を活用することとなる。

また、保健センターとも連携しており、1歳6ヵ月健診、3歳児健診の発達相談事業へ参加しているほか、健診事後グループ指導も行っている(ただし、1歳6ヵ月児健診事後グループは、保健センターが主体)。

なお、職員については、週18時間勤務の家庭相談員を4名配置している。資格要件はとくに、国で示している通知基準以上のものは課しておらず、特記すべきものはないとのことである。

このほか、自治管理課(よろず相談)、保健センター、教育相談センターなどが、それぞれの領域で相談を展開

しているが、子育て及び虐待に関するものは、これまでに述べてきたふたつの窓口で対応していると考えてよい。

## (2) 虐待相談

虐待については、ネットワークの事務局となる子育て支援課が通告を受けることとなる。受付状況等を、表2-5-1に示した。明確な傾向は読みづらいが、心理的虐待（小学生に多い）の割合が多く、児童相談所での取扱件数とは異なる傾向を示しているということはいえそうである。

## (3) 課題

課題については、とくに本調査が主眼を置いていた都道府県との関係については、あまり困難性を抱えていないようであった。従来どおり、困ったら児童相談所で対応を求め、児童相談所の助言のもとで、市で対応できるものについては対応するというルールが適用されることで、合意ができていくようである（文書を交わしているということではない）。

課題としてあげられたのは、ほかの市町村調査でもよく耳にする、①夜間休日対応が公的機関中心の相談及びネットワーク体制では難しい、②本庁の担当職員二人は他業務との兼務であり（相談の専任ではない）、ケースが重なると大変である、③保護者支援までは万全ではない、といったことであった。

## D. そのほか

新座市が先駆的なのは、虐待対応というより、子育て支援総合推進モデル指定市町村としてさまざまな施策を組んでいるところにある。また、いち早く次世代育成支援行動支援計画を立てた市としてもよく知られている。

子育て支援総合推進モデル指定市町村としての取り組みとしては、放課後児童クラブをすべての小学校（13校）区に設置、中学校（8校）区単位に「つどいの広場」及び「地域子育て支援センター」を設置し、身近なところで子育て支援のための資源を用意していくことを打ち出しているほか、注目されるのは、ショートステイ、トワイライトステイの実施にあたって、児童養護施設や乳児院、母子生活支援施設がないという現状に対して、里親家庭を協力家庭として位置づけ、そこで一時的な養護ニーズに応ずることとしたことである。これは、実は、児童養護施設等が県の北域に集中していることから、県レベルで「里親さんを活用しよう」という方向性を平成4年頃から打ち出してきたという背景がある。その流れを受け、新座市でもショートステイやトワイライトステイ

を一般家庭で実施するということを施策にしている。現在、30家庭が登録し、うち2家庭が里親である（新座市の里親家庭総数は10）。

加えて、ファミリーサポートセンターが国の補助のもとで発展してきており、その登録家庭にも今後は期待をしているとのことであり、実際、次世代育成行動支援計画では、トワイライトステイの実施に関して、そのことが明記されている。こうした既存の資源をうまく活用するという視点を具体化した例として評価できよう。

こうしてできるさまざまな子育て支援のリソースを、結びつけ、面にするというのも、行動計画の中では一つの柱とされている。すでに平成15年度には、「子育て支援ネットワーク事業」として、子育てサポーター養成講座、子育てサロン、お母さんのあそびタイム、子育て通信の発行、子育てネットワークフェスティバル、子育て情報誌の発行が実施されている。この事業は、生涯学習課の所管であり、事業実施にあたってはNPOの活用がなされているが、保育サービスや各種子育て支援サービスのネットワーク化は子育て支援課の担当となっており、先述した「新座市虐待防止ネットワーク」とあわせて、今後の充実が方向性として打ち出されている。

また、従来、バラバラに実施されるきらいにあった子育て支援サービスを結びつけるため、「庁内の関係部署間の調整を行うだけでなく、まち全体の子育て支援に関する連携の強化・推進に取り組み、私たちのまちの子育て支援を『点から線へ、そして面へ』広がる活動としていく」（「新座市次世代育成支援行動計画」）ため、子ども家庭応援室を設置するという組織改革を行うことも並行してなされている。

（澁谷昌史、栗原直樹）

## 2-6. 大阪府泉大津市（人口約8万）

### A. 基本属性

大阪府南部に位置する、面積 12.32 平方キロの、どちらかといえば小規模な市である。平坦で市内全域が市街化区域となっており、気候も温暖なため、そこに8万人弱の人たちが生活している。年少人口は約 13,000 人（全人口に占める割合：約 16%）、年間出生数は 1,000 人前後で推移しており、少子化傾向が急激に進んでいる様子は見られない。むしろ、ここ 10-15 年くらいの期間で見た場合、工場跡地へのマンション建設などにより、市外からの転入者が増大し、人口が 1 万人ほど増えている（平成 7 年にはまだ人口 7 万人であった）。また、これに伴い、伝統的な地縁組織が機能しなくなり、子育ての孤立化なども指摘されるようになっている。

### B. 児童虐待防止のためのネットワーク

#### (1) 概要

泉大津市のネットワーク（通称：CAPIO）は、すでに全国的に有名であり、多くの説明は要しないであろう。ここでは、簡単にその概略を述べる。

泉大津市のネットワークは、平成 11 年にスタートした。背景は、虐待ケースが散見されるようになったこと、そして児童養護施設や児童相談所などからネットワークの必要性を指摘、またその設立を支援する姿勢を示したことがある。そうした流れの中で、本庁・児童福祉課が事務局となり、公的機関を中心とする 13 機関が集まってネットワークを形成している。

具体的には、各機関の代表者（管理職）からなる「代表者会議」、各機関の実務者の代表からなる「実務者会議」から成り立ち、後者の実務者会議がさらにネットワークの運営（ケース把握や啓発活動の企画・立案）を担う「定例実務者会議」と、個別ケースに応じて召集がかけられ

る「臨時実務者会議」にわけられている。

#### (2) ネットワークの対応チャート

通告は、一元的に事務局で処理される。事務局で情報を整理した後、児童相談所（子ども家庭センター）と、会議の座長を務める者に連絡を入れ、緊急度判定会議を行い、そこで児童相談所が介入するか、それとも臨時実務者会議を開催して、ケースの対応体制を協議するかの選択を行う（図 2-6-1）。

臨時実務者会議では、情報を確認しながら問題の所在を明確にし、解決にあたっての方法・手段の追求、解決のためのキーパーソンの特定、目標設定、援助計画及び見立てがなされると同時に、当該ケースの第一次的総括を担うチームリーダーとそのほかの役割分担について明確にし、指示系統・情報経路を共有していく。

臨時実務者会議終了後は、会議で決定した役割分担にしたがって対応を進め、チームリーダーとされた者が状況の把握を行う。そのスーパーバイザー的位置に座長が座り、事務局と連携しながら必要に応じて臨時実務者会議の招集へと動く（図 2-6-2）。

#### c. ネットワークの実績

泉大津市のネットワークは、その設立から 5 年、変更を加えることなく運営されてきている。その 5 年を統計から振り返ってみると、表 2-6-1 のようになる。最初の 3 年は、20 を超える家族が支援対象となり、次年度継続となるものも右肩上がりが増えていく。しかし、4 年からは、統計的にも、また担当者の実感としても、「落ち着いてきた」感があるという。平成 16 年が明けたとき、隣接する岸和田市で中学生の子どもが餓死寸前で保護されるという事件が報道され、岸和田市をはじめ全国の学校から児童相談所に通告が殺到するようになったときも、

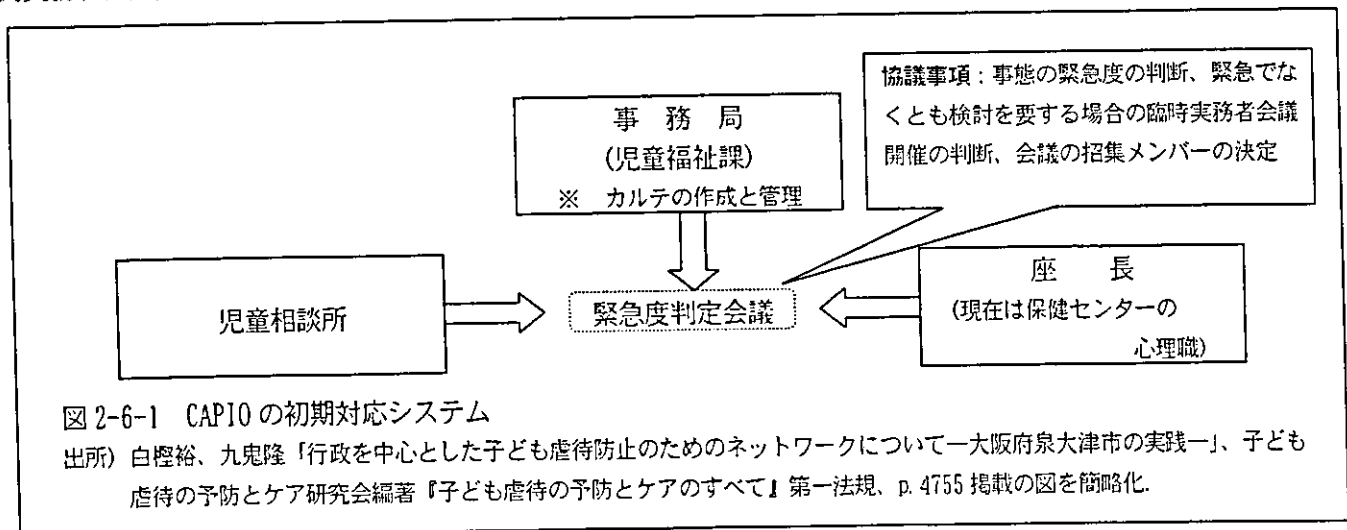


図 2-6-1 CAPIO の初期対応システム

出所) 白樫裕、九鬼隆「行政を中心とした子ども虐待防止のためのネットワークについて—大阪府泉大津市の実践—」、子ども虐待の予防とケア研究会編著『子ども虐待の予防とケアのすべて』第一法規、p. 4755 掲載の図を簡略化。

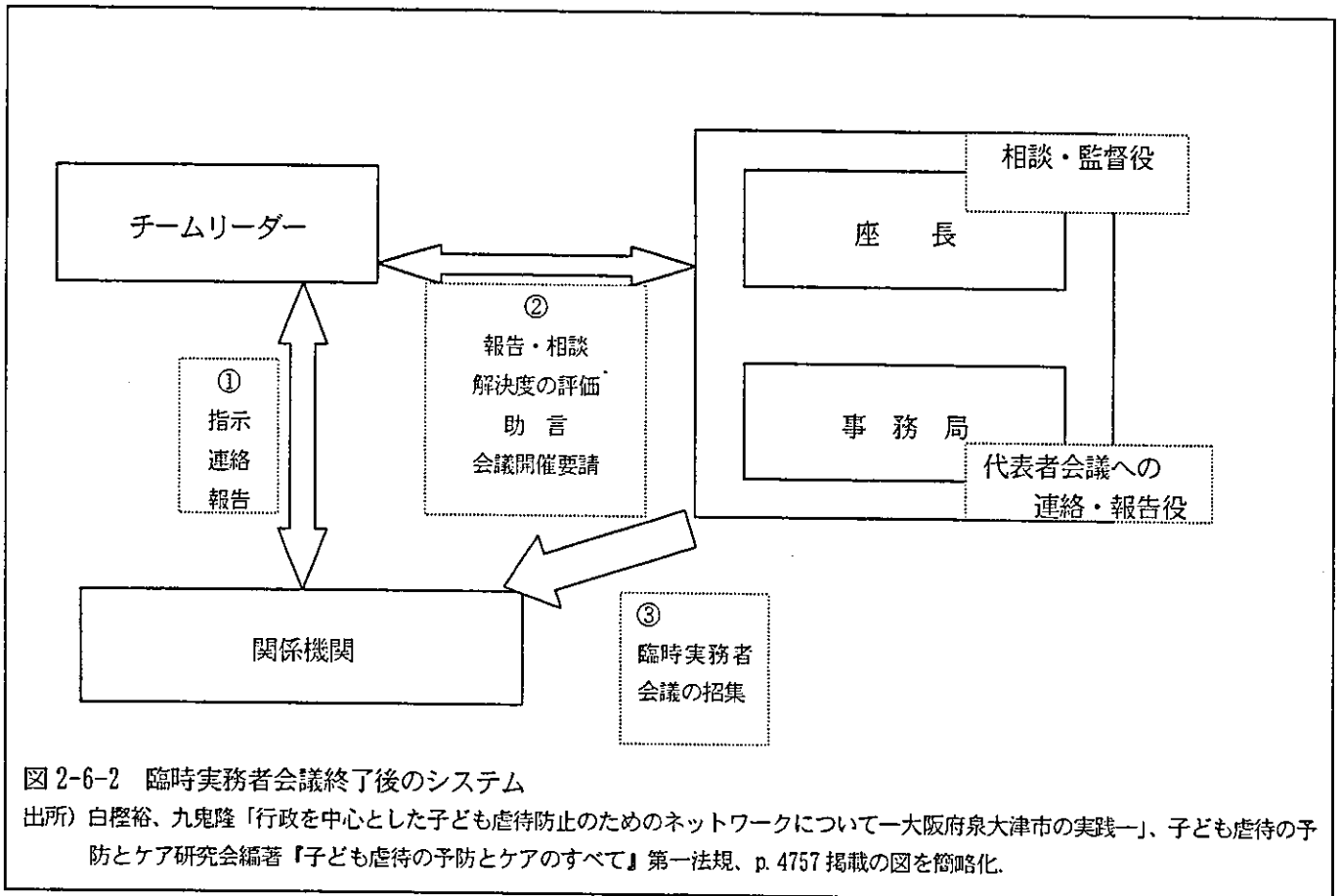


表 2-6-1 取扱実績

年度	新規家族数	年度総継続家族数
平成 11 年度	15 家族	15 家族
平成 12 年度	27 家族	36 家族
平成 13 年度	24 家族	46 家族
平成 14 年度	17 家族	47 家族
平成 15 年度	16 家族	40 家族

出所) 「CAPIO 5 年間の統計」(泉大津市提供資料)。

泉大津市においては、とくに通告件数に関する変動はなかったという。このことから、泉大津市においては、3年間で学校も含めて気になるケースの掘り起こしが進んできたことがうかがえる。

臨時実務者会議の開催回数を見ても、おおむね安定しており、会議開催はケースバイケースであるとはいえ、年間の見通しが事務局としても立てやすいように見える(表 2-6-2)。

ケース対応も、表 2-6-1 の継続家族数からもわかるように、とくに滞留しているわけではなく、さらに詳細なデータを参照すれば、CAPIO 設立年度から継続しているケースもあるが、99 家族のうち 65 家族 (65.7%) は 2 年以内で終結していることがわかる(表 2-6-3)。

表 2-6-2 臨時実務者会議開催状況

年度	開催数	参加機関数	参加人数
平成 11 年度	11 回	80 機関	133 人
平成 12 年度	21 回	117 機関	173 人
平成 13 年度	24 回	122 機関	192 人
平成 14 年度	22 回	160 機関	181 人
平成 15 年度	22 回	119 機関	181 人

出所) 「CAPIO 5 年間の統計」(泉大津市提供資料)。

表 2-6-3 取扱期間

取扱期間	終結	継続中	合計
半年以内	22 家族	3 家族	25 家族
半年から 1 年	21 家族	6 家族	27 家族
1 年から 2 年	22 家族	5 家族	27 家族
2 年から 3 年	7 家族	4 家族	11 家族
3 年から 4 年	1 家族	5 家族	6 家族
4 年から 5 年	0 家族	3 家族	3 家族
合計	73 家族	26 家族	99 家族

出所) 「CAPIO 5 年間の統計」(泉大津市提供資料)。



#### (4) ネットワークの発達

今回のヒアリング調査では、ネットワークが形骸化せず、安定的に発達してきた背景に、4つの要素があることがわかった。

##### ① 時間をかけること

今回の調査の柱の一つである都道府県との役割分担に関する話を聞くと、「明確な線引きはない」とのことであった。このことは、単に都道府県との関係性を述べているのではなく、「線引きをすること」が実効性を持たないというプロセス重視で展開してきたCAPIOのスタンスが表現されている。それは、「かっちりと役割分担の枠組みを決めようとしたが、機関間の温度差がある時期には無意味だった」「チームリーダーをケースの責任者として位置づけようとしたが、どこも嫌がるので、見守りの責任者とした」「マニュアルのようなものはない」というコメントにも表されている。

役割分担についても、責任の所在の明確化についても、対応方法についても、参加者のさまざまな事情を考慮して一律なものせず、それよりも「一緒にやっぺいこう」「お互いに助け合っぺいこう」という基本的スタンスをしっかりとさせることで、徐々に誰が何をすればよいかが見えてきたということは、今手探りでネットワークを立ち上げた市町村にとっては、大きな励みになるものではないだろうか。

##### ② コーディネーターが機能すること

ネットワークを形骸化させないためには、ネットワークを動かす役割、通常いわれるところのコーディネーターの存在が重要である。

CAPIOにおいては、保健センターの心理職が、CAPIO設立前から持っていたネットワークを活用して、コーディネートや方針決定を行うところから、ケースを動かしてきた。そのまま、その心理職が座長となり、ケース進行管理におけるキーパーソンとして機能している。

座長は、先述したように、臨時実務者会議のチームリーダーのスーパーバイザーとして機能するほか、実務者会議において理論的に現状や今後のとるべき方向性について理論的整理を行ったり、マンネリ化してしまわないように、企画立案とその実行のための調整役を担ったりする。これは、いわゆる素人ではできないものであり、「何百という数の事例検討をして初めて何をすればいいのか見えてくる」「素人感覚が抜けて、判断にある程度の自信が持てるまでに3年かかった」という、当該座長から得られたコメントに表現されている。

実務者会議の座長は、実践を形成する者であり、ここに誰を置くのかについて、今後取り組みを深める市町村

は大いに検討すべきであろう。

##### ③ 通告受理から対応までの三者協働体制

先述したように、CAPIOの事務局は、児童福祉課内に設置されているが、実際のケースの処理の仕方については、児童相談所と座長を交えて三者で協議することとなっている。

それは、やはり適材適所というものがあり、座長は専門職でなければならず、連絡調整は行政職の方が格段に要領を得ている。そして、虐待ケースへの対応ということでは、児童相談所の蓄積に敵うものはないという認識から、事務局分業体制を敷いている。

ただ、ネットワークの専任職員がいるわけではないので（職員については後述）、「虐待発生件数がある一程度を越すような市では、通告先を本庁に一極集中させると大変になる」「そうした市では、本庁の事務局以前にケースを整理するシステムが必要だろう」というコメントもあった。

##### ④ 児童相談所のバックアップ

最後に、都道府県児童相談所との役割分担についてである。先述したように、ここには明確な線引きはないものの、少なくともCAPIOを稼働させる上でバックアップ機能を持っているという特徴がある。

具体的には、通告が入って児童相談所に電話し、緊急度・重症度の判断をしてもらい、必要な場合にはその日のうちに動いてくれるという。また、虐待対策課に頻繁に電話を入れ、こうした判断を仰ぐほかにも、健全育成課と家庭支援課（いずれも児童相談所の部署）が定期的に来庁するほか、虐待対策課を交えて年に20回はカンファレンスを開催しているという。

「泉大津市ではすでに市の職員だけでかなりアセスメントができるようになってきている」という風評も聞くことがあるが、今回のヒアリングでは「今でも市町村独自の判断に対するスーパーバイズは必要だと考えている」「関係機関も、児童相談所が関与しているということで、安心感を持てる。市町村には子どものプロはいいても、虐待のプロはいないのが現状だから」というコメントが得られ、児童相談所の即応性及び専門性に対する評価は大きいことが感じられた。

ただ、近距離にあり、また敷居の高さを感じさせない児童相談所ではなければならないという主旨のコメントもあり、この点については必ずしも全国に適合的なモデルとはならないと考えられる。

#### (5) 課題

全国的に有名になっている泉大津市のCAPIOであるが、

課題についてもコメントが得られた。

まずあげられるのは、今回のヒアリングの主旨でもあるが、ケースの責任が問われる場合についてである。先述したように、ケースの責任については、押し付けあわずに共有するというのがCAP10のルールであるが、(ほとんどないことではあるが)何か事故や事件が発生した場合、当然、社会的には責任が問われてくる。

泉大津市のヒアリングでは、「情報が児童相談所にいけば、児童相談所が現認せざるを得ないだろう」「情報が入れば児童相談所に責任が生じる」という意見と、「あらゆるケースで児童相談所が現認し始めると、市町村で築いてきた信頼関係が崩れてしまう」(保育所でしか知らないはずの情報に基づいて介入したりするため)という意見の双方が出された。要約的にいえば、法的には正式に送致されない以上、児童相談所の責任になるが、実務的には児童相談所の安易な介入は意味がないばかりか、害を生じさせるということであろう。

一方、大阪府中央子ども家庭センターにヒアリングをした際には、この点について、「現状では情報が入れば対応せざるをえないが、これからはどこが入口でどこが出口かはっきりさせたい」ということであり、第一義的な責任をめぐって、アンビバレントな状況にあることがうかがえた。もちろん、これは各市町村の課題というよりも、法制度上で解決すべき事項として捉えるべきだろう。

次に、課題として考えられているのが、ネグレクトへの対応である。表 2-6-4 は虐待の種類別取扱件数であるが、泉大津市の場合、ネグレクトが最も多い種別であることがわかる。

表 2-6-4 虐待の種類別取扱件数

年度	身体的虐待	性虐待	心理的虐待	性的虐待
平成11年度	10人	10人	3人	0人
平成12年度	23人	28人	3人	0人
平成13年度	31人	33人	5人	0人
平成14年度	26人	44人	6人	1人
平成15年度	21人	45人	0人	1人

出所)「CAP10 5年間の統計」(泉大津市提供資料)。

これは、衛生的でもないし、子どもの教育にも熱心ではないが、ごはんも食べさせているようだし、子どもも断続的に学校に来ており、安全確認ができるというような、中軽度で愛着関係もあるケースの場合、児童相談所が介入するには重篤性が低く、結果的に市町村対応にな

っていくことを示している。もちろん、児童相談所からは、「こういう状況になったらこういう対応をしますよ」という助言はもらえるものの、市町村で決め手となる対応があるわけでもない。

理想的には、「地域の人がちょっと食事を作ってもって行ってあげる」とか、「学校の登下校を近所の子どもたちが一緒にしてくれる」などの、ちょっとした地域住民によるサポートがあれば安心できる。ただ、泉大津市の場合は、公的機関中心のネットワークで、そこまでのきめ細かな対応をしていくには限界がある。他市町村では、小学校区や中学校区で地域住民が参加する虐待防止ネットワークを立ち上げているところもあると聞かすが、そうしたところの現状及び課題については、泉大津市でもこれから情報収集し、検討していくとのことであった。

そのほか、公的機関中心のネットワークであるということと関連して、夜間休日対応が難しい、転校や人事異動で担当者が替わり、継続的支援が難しいという課題がある。また、市町村には子どものプロはいても、保護者支援のプロは育ておらず、保護者支援まではまだ万全とはいえないこと、本庁の担当職員が兼任で事務局業務を担っているため、ケースが重なると大変であることが、課題としてあげられた。

### C. 子ども家庭相談実施体制

子どもに関わる相談については、ほかの市町村と同じように、保健センターや教育センターなど、さまざまな機関で受け付けているが、第一義的窓口となるのは、CAP10の事務局でもある児童福祉課である。

ここは、正規職員が2名いるが、いずれも子どもと家庭に関わるさまざまな業務を兼務しており、相談やCAP10の専任というわけではない。

また、泉大津市には、家庭児童相談室があり、こちらが主に相談を受ける役割を担っている。職員は嘱託非常勤1名で、正規職員の1/3である、週28時間45分の勤務となっている。平成14年度は388件、平成15年度は391件の相談を受けている。

ただ、虐待ケースなどに関わると、夕方以降に活動したり、ネットワーク会議に参加することも増え、超勤問題が生じるため、いずれは正規職員を置いたり、複数配置したりする必要性は感じているようであった。

### D. そのほか

最後に、「(仮称)泉大津市次世代育成支援・地域行動計画<素案>」から、今後の子ども家庭福祉実施体制について見ると、子ども相談実施体制については、今後も

引き続き現体制の継続を方針としている。

都道府県所管の児童福祉施設は、ショートステイ及びトワイライトステイで活用している。これも、待機児童等なく行えているという調査結果から、今後も引き続き実施をしていくとされている。

(澁谷昌史、才村純、有村大士)

## 2-7. 福岡県北九州市八幡東区（人口約7.5万）

### A. 基本属性

#### (1) 概要

政令指定都市の区は市町村業務を担当する。北九州市の特徴として、家庭児童相談員や母子相談員、婦人相談員、教育相談員などを福祉相談員と位置づけて業務を共有化し、そこに保健師の主査（係長級）を配置して「子ども家庭相談コーナー」を設置し、子どもと家庭に関する相談窓口とした。その結果、相談員の個人プレーから行政としての組織的な対応が可能になった。この体制は、政令指定都市の取り組みのモデルになると思われる。

なおこの体制は全市的に整備されたが、地域や児童相談所との関係で一番成果が上がっている区について、担当主査への聴取と、北九州市児童相談所に長年在籍して区役所の様子を見てきた報告者自身のこれまでの経験を踏まえて報告する。

#### (2) 地域属性

昭和38年に5市が合併して政令指定都市になったが、旧市は区として残ったため、地域性は継続している。かつては企業城下町として栄えたが、現在は高齢化が進んでいる。そのため住民の移動は少なく、町内会など地域活動もしっかりしている。

人口7万7千人程度であることも、行政と地域との連携を容易にしている。

### B. 児童虐待防止のためのネットワーク

政令指定都市なので、市は県としての、区は県と市町村の両方の機能や役割を持つ。そのため北九州市児童虐待防止連絡会議は平成8年度から設置されているが、区としては代表者会議に相当する虐待防止のネットワークを作ってこなかった。しかし児童福祉法改正に伴い、平成17年度には要保護児童対策地域協議会に該当する組織を、地区担当保健師が所属する生活支援課と共同で立ち上げる予定である。

しかし個別事例のうち対応や援助が困難な事例については、ほとんどの場合に関係機関で集まってネットワークを組むようにしている。多くの場合、区役所が事務局となって関係機関に連絡をしており、これまでの実績から関係機関も協力的で、八幡東区に限ればいつでもネットワークが組める準備はできている。

なお子育て支援のネットワークはすでに存在している。

## C. 子ども家庭相談実施体制

### (1) 経緯

区役所に福祉時事務所機能を持つ部署はあるが、八幡東区は従来は家庭児童相談員2人、母子相談員1人が嘱託として相談業務を担っていた。(市内の5区には加えて婦人相談員が1人配置されていた。)

報告者が体験した10数年ほど前のある区では、所属は福祉係であったが、各相談員は嘱託職員として長期に在籍し、机の配置も福祉係から少し離れているため、行政職の福祉係長への報告は事後になったり、相談員同士で相談者の取り合いや押し付け合いなども起き、相談員の個人プレーの色彩が濃かった。たとえば各相談員が受けた事例のファイルを自分の机の中に入れていたため、同僚も上司(福祉係長や福祉課長)も、どのような相談があり、どこまで話が進んでいるかをうかがい知れず、児童相談所への一時保護や婦人相談所への入所、母子寮への措置なども事後決裁という自由裁量の野放し状態であった。それを課長や係長が注意しても「長年この方法で対応しており問題はなかった。事務の経験しかない素人に専門的な相談について口を出さないでほしい」と主張して、対応方法の変更は困難であった。

そのため7~8年前に、家庭児童相談員、母子相談員、婦人相談員の三相談員を合体して「家庭福祉相談員」として位置づけ、子どもと家庭に関する相談を一体的にできる体制作りをめざした。

しかし各相談員の変更への抵抗感は激しく、また統計事務や業務の円滑な推進を図るため「主務者」を決めたため、各相談員は意識の切り替えがなされず、実質的な変化はほとんど見られなかった。

### (2) 職員体制

そのため平成14年より、従来の三相談員に加え教育相談員も同じ部署となり、保健師の主査(係長級)が兼任で配置される体制で、市内のすべての区に「子ども家庭相談コーナー」が整備された。なお区によっては主査が医師の場合がある。これにより保健、福祉、教育が一体となった相談体制が整備され、子どもと家庭に関する相談や手続きが一ヶ所で総合的に行えるようになり、情報も共有化されやすく、行政として適切な援助が行われるようになった。

なお相談員はすべて週30時間の嘱託であるため、交代で勤務しており、また夜間の家庭訪問や時間外の関係者会議などが難しい。また相談員といいながら、母子福祉手当の貸付業務や就学手続きなどの窓口業務を担当しており、時期によっては家庭訪問や関係者会議など庁舎外

に出ることが難しい時もある。

### (3) 設置場所

設置場所は、区役所内の児童手当や保育所入所などの手続きを行う部署と国民健康保険を担当している部署に隣接しているため、手続きのついでに訪れる相談者は多く、関係情報も入りやすい。

また主査が保健福祉相談係(障害者と高齢者担当、特に精神障害者の担当も兼務)と兼務しているため、障害担当者などと位置は離れているが協力体制はとりやすい。

なお相談に必要な相談室については、各区2つ以上整備されている。

### (4) 体制づくり

報告者の印象として子ども家庭コーナーに配属された主査はみな苦勞している様子だが、主査は以前の職場を含め、以下のような点を行ったそうである。

- ① 相談カードを共同のキャビネットに50音順に収納し、担当者が不在の時でも適切対応できるようにした。
- ② 相談員を「先生」と呼んでいた習慣を改めるように相談員自身も注意し、関係機関へもお願いした。
- ③ 毎朝ミーティングを実施して前日に受けた相談を報告し、スタッフで情報を共有化すると同時に、コーナーとしての関わり方針や役割分担を決定するようにした。
- ④ 困難事例については必ず個別事例検討会を開催し、関係機関と協議を行うようにし、その際には担当相談員と主査が出席するようにした。
- ⑤ 困難な部分は主査が担当すると同時に、相談員も一定の役割を分担し、機関連携と役割分担に慣れてもらうように努めた。

### (5) 関係機関との連携

困難事例については児童相談所だけでなく、地域の関係機関と共同で事例検討会を行うようにしている。その際に留意している事柄として以下のような点を挙げている。

- ① 会議の終了時に、各機関の役割や動き方を具体的に示して、可能かどうか打診する。
- ② 保護者に強く言うなどの憎まれ役は児童相談所や子ども家庭コーナーの主査が担当し、関係機関や相談員はサポート役になるなど、役割分担を明確にしておく。
- ③ 関係機関の職員がギブアップする前にみんなで支え