

201105012A

厚生労働科学研究費補助金  
厚生労働科学特別研究

災害時における児童福祉職員の派遣システム  
及び児相福祉活動に関する研究

平成 23 年度研究報告書

主任研究者 才村 純

平成 24 (2012) 年 3 月

厚生労働科学研究費補助金  
厚生労働科学特別研究

災害時における児童福祉職員の派遣システム  
及び児相福祉活動に関する研究

平成 23 年度研究報告書

主任研究者 才村 純

平成 24 (2012) 年 3 月

## 目 次

### I. 総括研究報告

災害時における児童福祉職員の派遣システム及び児相福祉活動に関する研究 才村純 .....	2
(資料) 研究者一覧 .....	31

### II. 分担研究報告書

1. 災害時における児童福祉職員の派遣システムおよび児相福祉活動の実態に 関する調査研究(1)(アンケート調査) 前橋信和・芝野松次郎 .....	32
(資料)	
・厚生労働科学研究「災害時における児童福祉施設職員の派遣システム 及び児相福祉活動に関する研究」A. 被災地側用調査報告書 .....	44
・厚生労働科学研究「災害時における児童福祉施設職員の派遣システム 及び児相福祉活動に関する研究」B. 支援側用調査報告書 .....	64
・厚生労働科学研究「災害時における児童福祉施設職員の派遣システム 及び児相福祉活動に関する研究」C. 避難先側用調査報告書 .....	117
・児童相談所アンケート調査依頼文 .....	122
・アンケート調査票 A. 被災地側用調査 .....	123
・アンケート調査票 B. 支援側用調査 .....	133
・アンケート調査票 C. 避難先側用調査 .....	148
2. 災害時における児童福祉職員の派遣システム及び児相福祉活動の実態に 関する調査研究(2)(ヒアリング調査) 小野 セレスタ 摩耶 .....	150
3. 災害時における児童相談所職員の派遣および児相福祉活動ガイドライン(案)の 作成に関する研究 伊藤 嘉余子 .....	187

## 災害時における児童福祉職員の派遣システム及び児相福祉活動に関する研究

主任研究者 才村 純（関西学院大学人間福祉学部教授）

### 研究要旨

災害における児童相談所の活動は、親を亡くした子どもの発見・保護、災害前より支援してきた子ども・家庭の把握、被災した子どもの中長期的な心のケア、孤児・遺児を養育する家庭への支援など多岐に亘り、その業務量は膨大となる。しかし、東日本大震災では、被災地の児童相談所の機能が不全状態に陥ったため、全国の児童相談所から応援スタッフが派遣されたが、現地の指揮命令系統が混乱していたこともあり、当初の目的を十分に果たし得なかったことが指摘されている。

今後、大規模な災害が発生し、被災地の児童相談所の機能が損なわれた場合、より迅速かつ効果的な支援体制が確保されるには、東日本大震災の経験を十分踏まえたガイドラインを策定しておく必要がある。このため、本研究では、被災地の児童相談所及び職員派遣を行った児童相談所、避難者を受け入れた児童相談所を対象に、支援の実態や課題に関するアンケート調査（全国調査）を実施するとともに、より詳細な実態・課題把握を行うため、被災地の児童相談所 9 か所、多数の職員派遣を行った児童相談所 7 か所を対象に訪問によるヒアリング調査を実施した。

そして、これらの結果を踏まえ、被災地における児童相談所活動の概要、災害時の児童相談所活動体制、災害発生時から復興期までの児童相談所活動の具体的な活動のあり方などを盛り込んだ「災害時における児童相談所職員の派遣および児童相談所の活動ガイドライン（案）」を作成した。

### A. 研究の背景

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、近年の災害において類を見ない数の震災孤児・遺児を生むこととなった。災害時に親を亡くした子どもに対する早期からの支援は無論のこと、孤児・遺児を養育する保護者・親族、被災地でこれらの子ども・保護者を支援する児童福祉関係者への支援も重要である。

災害における児童福祉サービスは、発災

直後においては、親を亡くした子どもの保護や、災害前より支援してきた子ども・家庭の把握が中心であり、復興期においては、被災した子どもの中長期的な心のケア、孤児・遺児を養育する家庭への支援が求められる。しかし、発災後は混乱した状況であり、孤児・遺児の把握が難しく、またこれらの子どもを保護している者が児童福祉サービスの情報を得ることも難しい。そのため、災害時に支援が必要な子どもや家庭

へ適時に児童福祉サービスを提供することが課題の一つである。

東日本大震災では、初めて全国規模で児童福祉司・児童心理司が被災地に派遣され、震災孤児・遺児の把握や被災した子どものケア、相談支援等の活動を行ったが、災害発生時における児童福祉サービスについて示されたものは少なく、支援活動において混乱を生じたことは事実である。

このため、今回の支援活動を基に、震災による孤児・遺児など支援が必要な子ども・家庭を把握する等、発災直後からの児童福祉の活動内容や被災地への児童福祉職員の派遣と被災地での受け入れ調整の体制など災害時の児童福祉システムを構築することが喫緊の課題である。

本研究では、東日本大震災で被災県に児童福祉司・児童心理司を派遣した児童相談所、派遣を受け入れた児童相談所に対し、アンケート調査やヒアリング調査を行うことにより、支援が必要な子どもの効果的な把握方法、把握後の適時な支援の方法、派遣職員との協働の仕方などについて探求する。検討された内容を踏まえ、災害時の児童福祉活動の指針（ガイドライン）を作成し、全国の児童福祉関係者に提示する。

## B. 研究の目的

災害における子どもを中心としたケアについては、阪神・淡路大震災以降、災害後の中長期に渡るメンタルヘルス活動や対策に関連した知見が多く示されている（平山他：1997、片田：2005、宇佐美他：2008、北山：2010、日本子ども虐待防止学会社会的養護ワーキンググループ：2011）。一方で、これらのケアのあり方が

明示されていても、支援が必要な子どもとその保護者へアクセスできなければサービスを提供することができない。現在、災害時に支援が必要な子ども・保護者と福祉サービスをつなげるための児童福祉活動のあり方について示された研究等はない。

このため、本研究では、東日本大震災での活動を基に、災害直後からの児童福祉活動のあり方を明らかにすることとした。特に、親を亡くした子どもなど支援が必要な子どもを早期に把握する方法を確立させることで、早期からの支援につなげることとした。また、早期から児童福祉活動を行うために、応援で被災地へ派遣された児童福祉職員と受け入れる被災地の児童福祉職員の役割や機能を明確にすることとした。そして、これらの結果を踏まえ、震災孤児・遺児など支援が必要な子どもの効果的な把握方法、把握後の適切な支援の方法、派遣職員との協働の仕方などに関する指針（ガイドライン）を提示することとした。

## C. 研究の体制

研究は次の体制のもとで実施した（本総括研究報告書末尾「研究者一覧」参照）。

○主任研究者：才村 純（関西学院大学人間福祉学部教授）

○事務局担当者：伊藤 嘉余子（埼玉大学教育学部准教授）

○アンケート調査担当（分担研究者）：  
・調査票作成：芝野 松次郎（関西学院大学人間福祉学部教授）

・調査結果の分析：前橋 信和（関西学院大学人間福祉学部教授）

○インタビュー調査担当（分担研究者）：小野セレストア摩耶（滋慶医療科学

大学院大学専任講師)

○ガイドライン作成担当(分担研究者):伊藤 嘉余子(埼玉大学教育学部准教授)

調査研究の実施に際しては、全国児童相談所長会の協力を得た。

#### D. 研究の方法

東日本大震災で児童福祉司・児童心理司を派遣した全国の児童相談所、派遣を受け入れた児童相談所に対し、震災孤児・遺児など支援が必要な子どもの効果的な把握方法、把握後の適切な支援の方法、派遣職員との協働の仕方などについて調査を実施した。

##### (1) アンケート調査

###### ① 調査対象:

被災地側児童相談所、支援側児童相談所、避難先児童相談所(避難者を受け入れた自治体の児童相談所)を対象に悉皆調査とした。

###### ② 調査期間:3月1日~3月10日

###### ③ アンケート調査票の送付ルート:

全国児童相談所長会→(調査票:電子媒体)→児童相談所→(回答:電子媒体)→データ解析業者

###### ④ 調査内容

###### ア 被災地側調査:

被災内容、相談状況、支援要請時期およびその内容、実際の支援の状況、支援の成果と課題など。

###### イ 支援側調査:

派遣した支援者の属性、派遣期間、支援の内容(要請された内容と実際に行った支援の内容)、支援の成果と課題

など。

###### ウ 避難先調査:

避難児童の有無、避難児童への関与の有無、関与の内容など。

##### (2) ヒアリング調査の実施

アンケート調査を補足するため、被災地側児童相談所(9か所)、派遣実績の多い支援側児童相談所(7か所)を実際に訪問し、所定の調査票に基づき半構造化面接を実施した。

###### ① 調査協力者:

調査は、研究者、児相OBなどから候補を選び、地理的利便性等を考慮して依頼する。

###### ② 調査対象児相:

- ・被災地の児童相談所
- ・支援を行った児童相談所
- ・避難先となっている児童相談所

##### (3) 有識者委員会の設置

研究の進め方、アンケート調査票及びインタビューガイドの作成、調査結果の分析、災害時の児童福祉活動の指針(ガイドライン)の作成等、重要事項に関して助言、審議する有識者委員会を設置した。

##### (4) ガイドラインの作成

今後、日本で大規模な災害が発生し、被災地の児童相談所の機能が損なわれた場合に、どのように児童相談所福祉活動を展開すべきかについて考究し、被災時の児相福祉活動に関する一定の指針やガイドラインを提示することとした。そして、アンケート及びヒアリング調査の結果等を踏

まえ、有識者委員会での議論などを経て、「災害時における児童相談所職員の派遣および児童相談所の活動ガイドライン(案)」を作成した。

#### (倫理面への配慮)

アンケートの回答内容については記号化し統計的に処理することで、個人が特定されないようにする。面接調査においても、研究の目的、参加の可否、個人情報保護について書面で説明し承諾を得てから行う。

調査の中で事例の情報については、個人が特定される情報は削除し、事例の特性を損なわない範囲で他の内容に置き換える。

### E. 結果と考察

#### ○回収状況

A. 被災地側用調査 配布 206 件(全児童相談所) 回収 198 件、回収率 96.1%(回答のあった児相数)

B. 支援側用調査 配布 206 件(全児童相談所) 回収 151 件、回収率 73.3%(回答のあった児相数)

C. 避難先用調査 配布 206 件(全児童相談所) 回収 194 件、回収率 94.2%(回答のあった児相数)

#### I. アンケート調査

##### (1) 被災地側用調査について

198 件の回収のうち、被災地側児童相談所として該当するのは、10 カ所であった。

##### ① 被害の状況

人的被害は軽度(軽傷のけが、避難等)(1 件)、物的被害については中度(半壊・半喪失)(1 件)、軽度(損害はあるが使用は可能)(4 件)、物的被害なし(5 件)で

あった。しかし金銭的被害は高額(建て替え等予算要求が必要)(1 件)、新たな予算措置は不要(1 件)、軽微(所内で対応)(3 件)、金銭的被害なし(5 件)であった。

機能的被害は、中度(措置等の基本的機能は維持)(2 件)、軽度(ほぼ喪失なし)(5 件)、機能的被害なし(3 件)であった。

児童相談所は公的機関として耐震工事も進められていることから物理的、機能的に壊滅状態は免れたと考えられる。

##### ② 相談受付件数

22 年度と 23 年度の比較では、22 年度 12 ヶ月と 23 年度 11 ヶ月の平均を見ると、養護相談、虐待相談ともに大きな差はない。

##### ③ 支援要請について

###### ア 支援要請の有無

支援を要請した(5 件)、支援を要請しなかった(5 件)であった。

イ 要請してから支援が来るまでの日数  
6 日以内(1 件)、7~8 日(1 件)、9~10 日(1 件)、11 日(1 件)であり、平均で

8.8 日後には支援が来ている。

###### ウ 要請した相手

県(4 件)、国(1 件)となっている。

###### エ 要請の端緒

支援要請するように指示あり(2 件)、児童相談所は自主的に(2 件)、県による被災調査(1 件)、その他(1 件)と、分散している。

###### オ 要請した内容

被災対応や業務超過のための人員派遣(4 件)、人手不足のための人員派遣(3 件)、業務超過のための人員派遣(2 件)その他(1 件)であり、人員派遣の要請が

ほとんどであった。

カ 要請をしなかった理由

要請をしなかったところについては、機能が維持できていたため（2件）、通信途絶のため（1件）、その他（3件）であった。その他の内訳は、県の主管課が要請し、児相が受け入れたものである。

④ 受け入れの調整

ほとんどのところでは担当者が決まっており、大半は本庁、中央児相への調整であった。課題はあったものの、支援の内容、支援の期間、人数、職種等について適切に調整が行われたとの回答が多かった。

調整をしなかったところについても、その理由は調整の必要がなかったというものである。

⑤ 受け入れ状況について

ア 受け入れた児童相談所数

1児相（1件）、2児相（2件）、5児相（2件）、6児相（2件）、7児相以上（2件）と件数的には大きく固まったところは見られない。

イ 受け入れ実人数

1～4人（3件）、5～9人（3件）、10～29人（2件）、100～199人（1件）と100人以上の実人数を受け入れたところもあった。

ウ 受け入れ延べ人数

1～4人（2件）、5～9人（1件）、10～29人（2件）、30～49人（1件）、50～99人（1件）、100～199人（1件）、200人以上（1件）であった。200人を超える多数の支援職員を受け入れているところもあった。

エ 職種

児童福祉司（9件）、児童心理司（9件）が多数であるが、保育士（1件）、児童指導員（1件）、事務職（1件）等も受け入れている。

⑥ 派遣の期間

3日以下（1件）、4日（1件）、5日（3件）、7日（1件）、8日（1件）、9日（1件）であった。

3月時点で継続中の派遣については、7ヶ月、8ヶ月、9ヶ月と非常に長期にわたる派遣も行われていることが判った。

職種、人数、期間等の希望については、ほぼ児童相談所の希望が考慮され、職種と業務内容についてもおおむね適切であるという回答がほとんどであった。

⑦ 実際の支援の内容

何らかのケアが必要な児童の調査（9件）、震災遺児孤児の調査・把握（8件）、心理的ケアの対応（5件）、避難所への巡回調査（5件）、被災状況の確認（3件）、被災側児相職員の補助（3件）、ケース児童（在宅）の安否確認（3件）などとなり、調査、確認等が多数を占めている。

⑧ 実際の支援の内容と要請した内容

回答のあった9件はすべて「合致した」、「まあ合致していた」であり、合致していないといった回答はなかった。

支援の場所については、避難所（8件）、児童福祉施設（5件）、その他（5件、ほとんどが学校、幼稚園等）、児童相談所（4件）、住民宅（4件）、一時保護所（2件）等であり、児童相談所外での支援が多数を占めていた。

#### ⑨ 受け入れ職員の具体的な業務等

回答のあった9件すべてが「被災児童相談所の職員と組む業務」であった。主な担当業務の量としては、ほぼ同等の質・量(4件)、量はほぼ同等、質は軽減(2件)、被災児童相談所の職員の一部業務負担(3件)であった。業務の種類は、避難所、在宅、学校などへの巡回相談(8件)、児童保護者の安否確認(5件)、情報収集、関係機関との連絡調整(4件)福祉系のソーシャルワーク(3件)等であり、実質的な業務支援ができていたと思われる。

複数職員を受け入れた場合の具体的な業務等を重ねて尋ねているが、単独での業務担当もあるという回答のほかは、大きく変化した回答ではなかった。

#### ⑩ 支援の成果

回答のあった9件すべてで、成果があった(6件)、少し成果があった(3件)という回答だった。

記述回答では、「支援職員の協力で多くの避難所、学校、児童福祉施設等の訪問ができた」、「早期に要保護児童の実態が把握できた」、「児童の安否確認、孤児の把握等が早急に必要な中でスタッフが不足したが、支援により、それらの活動を進めることができた」など調査や情報の収集や確認などに大きく貢献していたのではないかと考えられる。

#### ⑪ 支援の課題

回答のあった9件のうち、課題があった(1件)、少し課題があった(5件)、課題はなかった(3件)であり、過半数で課題

があったという回答であった。

記述回答では、「日々変動の激しい避難所を個別に訪問する手法での「孤児調査」を、児童相談所が直接行うことに疑問を感じた。極めて非効率的であり、短期間ではあっても受け入れには多大な労力を要した。市町村による住民の安否と所在確認作業と、避難所の支援スタッフ等によって把握された要保護・要支援児童に関する情報を的確に吸い上げるシステムの構築が必要と思われる。被災が甚大で、そうした相談に従前の体制で対応できない場合は、他県からの支援を要請することになるだろうが、そうした場合でも、短期に入れ替わる人員にどんな支援を求めるか、受け入れ側児相の通常業務に支障のない体制は組めるのか、吟味する必要がある。」

「支援の受入の際には、支援業務内容の整理選定や現場とのコーディネート、道案内等、通常業務と並行して実施せねばならず、今回支援業務をかなり絞ったにもかかわらず、相当の負担となった。児相は日ごろから人員不足であり、震災時は様々な調査業務等を任せられたが、県民の安全を守る上で何が本当の被災地支援となるか、現地对策本部のような機関が窓口になり、検討すべきではないかと感じられた。」等の受け入れについての負担の大きさについての問題提起も行われた。

#### (2) 支援側用調査について

151件の回答のうち支援側児童相談所として該当するのは、複数派遣について複数回答があった場合等を整理、統合して106件であった。

## ① 派遣した支援者について

### ア 実人数

3人以下(91件)、4～6人(6件)、7～9人(4件)、10～12人(2件)、13～15人(1件)、16～19人(2件)であり、1カ所あたり平均人数は2.6人であったが、派遣人数3人以下が約86%と圧倒的多数であった。

### イ 延べ人数

1人(42件)、2人(23件)、3～5人(13件)、6～9人(7件)、10～29人(9件)、30～99人(4件)、100人以上(2件)であった。各所の平均は9.1人であった。

### ウ 職員の職種

児童心理司(76件)、児童福祉司(60件)、保健師(10件)、事務職(8件)、児童指導員(4件)、その他(4件)、医師(2件)であった。医師、保健師等の医療職員を派遣しているが、受け入れ側児相では医師、保健師の受け入れ回答はなく、医療職ルートでの支援業務に従事していたのではないかと思われる。

### エ 派遣日数

1～4日(9件)、5～9日(61件)、10～29日(15件)、30～49日(7件)、50～99日(6件)、200日以上2件、無回答6件で、平均19.0日であった。

回答(3月1日～10日)時点での継続中の派遣期間については、8ヶ月以上(3件)、2ヶ月以下(2件)、7ヶ月(1件)、6ヶ月(1件)、3ヶ月(1件)で平均5.5ヶ月であった。半年以上という長期的な職員派遣も複数箇所において行われていることがわかった。

## ② インケア児童に対する支援

### ア 対象児童

里親委託(9件)、一時保護(3件)、児童養護施設(2件)、肢体不自由児施設(1件)、重傷心身障害児施設(1件)、その他(33件)であった。しかし、その他33件の内訳は在宅7件、避難所12件、保育所保育園10件などであり、インケア児童への支援以外の支援としての回答が含まれている可能性がある。

### イ 支援内容(業務)の割り当て

被災児童相談所の職員と組む業務(23件)、単独で行う業務(23件)が同数であった。

### ウ 主な担当業務の分量

被災児童相談所の職員の一部業務負担(19件)、ほぼ同等の質・量(10件)、量はほぼ同等、質は軽減(4件)、主担当業務はない(4件)、その他(8件)と各項目に回答があった。その他においては、比較が困難であるという主旨の回答が多く寄せられた。

### エ 支援業務の種類

主な項目は、避難所、在宅、学校などへの巡回相談(24件)、情報収集、関係機関との連絡調整(17件)、福祉系のソーシャルワーク(15件)、心理系のソーシャルワーク(15件)、児童、保護者の安否確認(12件)などであった。調査や情報収集など児相職員としての専門性が求められる業務と考えられる。そのほか、件数としては多くはないが、事務作業(児童相談所の業務)(3件)、託児・保育(5件)、避難所の整理・支援(2件)、その他(5件)など必ずしも児相職員としての専門性を求められるものではない業務もあった。

複数職員派遣による業務内容の違いが

ある場合についても回答を求めたが、先の回答と大きく異なる傾向のものではなかった。

### ③ 被災による新規ケース児童に関する支援

ア 対象児童の把握（情報入手）の方法  
避難所の巡回等（50件）、学校への訪問（22件）、市町村の巡回等（20件）、教育庁への訪問（6件）等外部への訪問等による情報の収集が圧倒的に多数である。その他（19件）の内訳を見ても、保育所巡回等（11件）、子育て支援センター、児童館等の訪問（3件）などとなっており、さらに訪問による収集が多い結果となった。

#### イ 対象児童のニーズ把握

児童や保護者への面接（37件）、他機関からの情報（36件）と間接的な情報の収集も割合が高い。その他（15件）の内訳を見ると、避難所関係者から（10件）、学校、保育所等から（5件）となっており、やはり間接的な収集が行われている。

#### ウ 社会資源の把握や活用

児童相談所職員に聞いて（45件）、提供されたリスト等（38件）であり、自主的に開拓（5件）、その他（5件）（内訳は避難所スタッフから（2件）、保育所から（2件）など）となっており、現地スタッフからの情報の提供、収集が圧倒的に多数であった。

#### エ 従来システムとの調整

必要（18件）、やや必要（18件）、あまり必要なし（17件）、必要なし（7件）であった。必要なしがやや少ないものの、各項目に対する回答があり、派遣先において事情は相当異なっていることがうかがえ

る。

#### オ 支援の方法

共同で実施（34件）、主として支援側職員で実施（17件）、主として被災側職員で実施（17件）、その他（3件）であった。共同での実施が多いものの、支援側が主体となる場合、被災側が主体となる場合もあり、派遣先においてそれぞれ事情が異なることがうかがわれた。

複数職員派遣による支援内容の違いがある場合についても回答を求めたが、先の回答と大きく異なる傾向のものではなかった。

### ④ その他の児童福祉事業に関する業務（インケア児童への支援、被災による新規ケースへの支援を除く業務）

#### ア 対象児童

在宅児童（24件）、自主避難児童（12件）、疎開児童（2件）その他（10件）であった。その他の内訳は、避難所生活（4件）、保育所（4件）、乳幼児検診（2件）であった。

#### イ 支援の内容

相談対応が（34件）、託児や保育支援（6件）、その他（21件）であった。その他の内訳は、実態調査、情報収集、精神科診療、児童相談所の啓発、広報、関係機関へのコンサルテーションなどであった。

#### ウ 支援の方法

児童相談所スタッフとして（43件）、市町村スタッフとして（3件）、特定の団体の保育士や保健師として（1件）、ボランティアとして（1件）、その他（8件）であった。その他の内訳は、県や児童相談所の一員としてというものが多数であった。原

則的には児童相談所や県のスタッフとして位置づけられていたといえるが、ボランティアとしてなど位置づけが曖昧なままのものも見受けられた。

複数職員派遣による支援内容の違いがある場合についても回答を求めたが、先の回答と大きく異なる傾向のものではなかった。

⑤ その他の支援業務（インケア児童、新規ケース児童、児童福祉事業以外の支援業務）

ア 支援の対象

関係機関（37件）、地域住民（28件）、その他（6件、内訳は社会福祉協議会や被災児童相談所、学校等）であった。

イ 支援の内容

相談援助（36件）、連絡調整（16件）、窓口対応（4件）、ボランティア的人手として（4件）、介助、手伝いなど（2件）、その他（16件）であった。

その他の内訳を見てみると、調査、精神科診療、診療への同席、災害弔慰金、支援金申請の受付、様々な情報提供、避難所運営などバラエティに富んだものであった。ボランティア的人手や行政窓口対応などもあるものの、緊急事態では致し方がないと考えられ、ほとんどは相談援助や連絡調整など、派遣本来的な業務であったと思われる。

ウ 支援の方法

児童相談所スタッフとして（30件）、有資格の保育士や保健師として（6件）、ボランティアとして（4件）、その他（16件）であった。その他の内訳は、保健師、心理士、精神保健福祉士、精神科医師など有資

格スタッフとして、あるいは、県、市の行政職員としてというものが多数であった。

これらのことから、多数が児童相談所から専門職員として派遣されたスタッフとして支援に従事したことがわかるが、少数ではあるが、ボランティアとして支援したという回答は気になるところである。

複数職員派遣による支援内容の違いがある場合についても回答を求めたが、先の回答と大きく異なる傾向のものではなかった。

⑥ 実際の支援内容と要請された内容の差異について

ア インケア児童

回答のあった39件に関して、合致していた（18件）、まあ合致していた（14件）、あまり合致していなかった（7件）であり、合致していたが80%を超えており、ほぼ合致していたと考えられる。

イ 新規ケース児童

回答のあった61件について、合致していた（32件）、まあ合致していた（21件）、あまり合致していなかった（7件）、全く合致していなかった（1件）であった。合致していた、まあ合致していたが80%以上であり、全体としてはほぼ合致していたと考えられる。しかし、全く合致していなかったという回答もあり、派遣された職員にとっては負担になったのではないかとと思われる。

ウ インケア児童、新規ケース児童以外の児童

合致していた（29件）、まあ合致していた（18件）、あまり合致していなかった（5件）であった。合致していた、まあ合致し

ていたが 90%であり、ほぼ合致していたといえる。

エ インケア児童、新規ケース児童、それ以外の児童への支援以外の業務

合致していた (21 件)、まあ合致していた (23 件)、あまり合致していなかった (9 件) であった。合致していた、まあ合致していたが 80%を超えており、全体としてほぼ合致していたと考えられる。

#### ⑦ 期待された機能

児童福祉に関する専門性 (79 件)、一般的行政支援として (20 件)、ボランティア的人手として (14 件)、その他 (15 件) であった。その他の内訳は、精神科医療、心理、精神保健福祉等の専門性への期待と、交通手段の担い手、個人性を持たない聞き手として等の非専門的機能への期待もあった。

全体としては、児童福祉等の専門性への期待が約3分の2と多く期待されていたことが判る。

#### ⑧ 支援の成果について

ア インケア児童

成果があった (13 件)、少し成果があった (16 件)、成果はあまりなかった (10 件)、成果がなかった (3 件) であった。

成果があった、少し成果があったで 29 件、約 70%で成果が感じられた。

イ 新規ケース児童

成果があった (18 件)、少し成果があった (34 件)、成果はあまりなかった (7 件)、成果がなかった (1 件) であった。成果があった、少し成果があったが 52 件、87%で成果が感じられている。

ウ インケア児童、新規ケース児童以外の児童

成果があった (20 件)、少し成果があった (26 件)、成果はあまりなかった (6 件)、成果がなかった (1 件) であった。成果があった、少し成果があったが 46 件、約 87%でかなり成果があったと考えられる。

エ インケア児童、新規ケース児童、その他の児童への支援以外の業務

成果があった (17 件)、少し成果があった (21 件)、成果はあまりなかった (6 件)、成果がなかった (3 件) であった。成果があった、少し成果があったが 38 件、約 81%でかなり成果があったと考えられる。

これらのことから、児童への支援、児童以外への支援においても、かなりのパーセンテージで成果があったととらえられている。

あまり成果が得られなかった理由としては、派遣期間 (34 件)、情報不足 (23 件)、その他 (14 件)、児童との関係 (12 件) 等が主なものであった。その他の内訳は、派遣のタイミングと業務内容の一致度、役割分担や業務内容についての情報不足等が主なものであった。派遣の期間や時期、業務内容や役割、被災地に関する情報の不足などが十分性かを得られなかった原因であると思われる。

#### ⑨ 支援業務の課題

ア インケア児童

課題があった (6 件)、やや課題があった (11 件)、あまり課題はなかった (15 件)、課題はなかった (6 件) であった。課題があった、やや課題があったが 17 件、約 45%に課題があったととらえられている。

る。自由記述では、被災地が混乱状況であり、情報の不足や派遣準備不足、派遣期間が成果を得るには短い、等が主なものであった。

#### イ 新規ケース児童

課題があった（16件）、やや課題があった（23件）、あまり課題はなかった（11件）、課題はなかった（10件）であった。

課題があった、やや課題があったが 29件、65%であり、約3分の2に課題があったと考えられている。

自由記述では、混乱状況のため情報の集約、調査等も十分行える状況ではなかった、派遣の期間が短かった、交代により継続的支援が困難であったなどが主なものであった。

#### ウ インケア児童、新規ケース児童以外の児童

課題があった（8件）、やや課題があった（18件）、あまり課題はなかった（13件）、課題はなかった（9件）であった。課題があった、やや課題があったが 26件、54%であり、約半数に課題があったと考えられている。

自由記述では、心のケア等の要請に対し、まだ取り組めない時期であった、避難所を訪問するが二次避難、三次避難等流動的で把握が困難、要請された業務と職種が合致していないため専門性の発揮ができないなどがあげられている。

#### エ インケア児童等の児童への支援以外の業務

課題があった（13件）、やや課題があった（17件）、あまり課題はなかった（11件）、課題はなかった（9件）であった。課題があった、やや課題があったが 30件、

60%であり、過半数に課題があったと考えられている。

自由記述では、初期段階における直接的支援の困難さ、短期支援活動を引き継ぐ困難、行政機能の崩壊という状況にあっては、児童福祉領域に限定した支援では成り立たない、初期には避難所運営等の支援が緊急的要請である、被災地における支援者の疲弊が深刻である等が困難性として述べられている。

これらのことから、児童への支援要請に関して課題はあるものの、課題自体が、災害対応の時期、災害対応へのシステム、支援の引き継ぎ、情報の収集、提供など災害支援そのものに関わる問題が同時並行的に存在することが提起されたと考えられる。

#### ⑩ 支援業務に必要な情報等の入手について

予め分かっていたらより円滑な業務ができたと思えるかについては、ある（48件）、ない（45件）でほぼ同数であった。

多数の自由記述が得られたが、主なものは、被災地側と支援側との間でのコーディネート役の必要性、業務内容や必要物品等についての事前情報、他の支援チームとの情報共有の方法、交通や資源、地図、ライフラインの状況など生活全般に関する現地情報など具体的情報の必要性を記述するものが多かった。

被災側児相から見て「不足していた」「最初に必要であった」と思われるものがあるかどうかについては、ある（20件）、ない（24件）で、大きな差はなかった。

あると思われる内容についての自由記述では、人員の不足を訴える内容が多く、ほかには地図や様々な情報の必要性の記述があった。

派遣される者から見て「不足していた」「最初に必要であった」と思われるものがあるかどうかについては、ある（40件）、ない（42件）で、大きな差はなかった。あると思われる内容についての自由記述では、被災直後に避難所等で必要とされる業務に柔軟に対応できる要請の仕方、準備するための情報・期間・具体的支援内容、交通事情や生活関連情報、カーナビやスタッドレスタイヤ等の物品情報など多様な情報の必要性についてであった。

#### ⑩ 支援の決定について

支援の決定方法については、厚生労働省から要請があって決定（80件）、自治体が自主的に決定（10件）、他の自治体との関係で決定（5件）であった。厚生労働省から要請があった決定したところが84%と大半を占めていた。

厚生労働省からの要請以外の理由で支援を決定した理由については、被災地から要請があった（11件）、自発的に決定した（2件）であった。一定規模以上の災害に関しては速やかに自主的な決定が促進されるような事前準備、ルール化が必要なのではないと思われる。

あらかじめ決まっていれば、派遣が円滑にできたと思われることは何ですかということへの具体的記述は、派遣の順序や人数、職種、期間などが計画的に示されること、派遣の要請を少なくとも10日前くらいには通知してほしいこと、広域支援体制

やカウンターパート方式をあらかじめ決めておくことなどであった。派遣される者にとっては見通しを持って派遣に応じられることが重要であることが切実である。

#### (3) C 避難先側用調査について

194件の回答のうち、該当ありの件数は104件、うち避難児童ありは94件、不明10件であった。

##### ① 避難児童への関与の有無

避難児童ありのうち、避難児童への関与の有無については、関与あり（61件）、関与なし（32件）であった。避難児童を把握しているうちの約3分の2において関与のあることがわかった。

##### ② 関与の端緒

地域の関係機関からの情報提供（26件）、保護者が直接電話/地域機関紹介あり（25件）、保護者が直接電話/地域機関紹介なし（16件）、被災地児童相談所からの情報提供（14件）その他（8件）であった。その他の内訳は避難所、近隣、市、他県児相からの通告、親族、期間からの情報提供等であった。

##### ③ 関与の内容

面接指導（36件）、電話・巡回相談（単発、一時的）（18件）、電話・巡回相談（複数回、継続）（16件）、児童福祉司指導（5件）、その他（26件）であった。その他の内訳は、身柄付き通告の後施設入所、一時保護、障害児施設入所、親族里親に認定・委託、里親委託療育手帳等判定、診断など、行政処分の必要な内容がほとんどであった。

単発的、軽易な相談だけではなく、継続的な相談、さらには、通告への対応として、

一時保護や施設入所、里親委託、児童福祉司指導など重いケースも相当数あったことが明らかになった。

#### ④ 関与がない場合の理由

避難児童はあるが関与がない場合の理由については、相談ニーズがない(28件)、広報が不十分(1件)、その他(5件)であった。その他の内訳は、受け入れてみると実際は大きな問題がない、対応体制の準備でよかった、市町村で対応できている等今のところ相談ニーズがないと判断できるものが多いと思われる。

#### ⑤ 避難児童の有無が不明な場合の今後の予定

特に予定なし(9件)であった。

#### (4) 考察

震災による大きな混乱の中、支援を要請する側も、職員を派遣する側も、時間やノウハウがない中で、受け入れの調整、役割や業務の検討を行い、また支援者が被災者でもあり、支援者を支援する職員は現地の情報も十分ではなく、土地勘もないなかで精一杯の支援に取り組み、支援の成果をあげたことをアンケートから読み取ることができる。

支援の決定については、多くは厚生労働省からの要請により決定に至ったことが読み取れる。

どういう形で決定し、伝達するのか、支援を受ける側、派遣される職員にとっては、重要な問題であり、決定の内容としては、派遣の時期、派遣先、業務内容、派遣期間等が明確に決定、伝達される必要がある。

特に派遣のタイミングと業務内容が、被災地における支援業務の成果に直接的に影響するのではないかと思われる。

さらには、派遣については、移動の難易度、生活状況等の情報、地図や様々な資源マップなど現地情報の収集、提供が、受け入れ側には、スタッフの負担軽減や連携のあり方等が示される必要がある。

どの程度の災害がいつ発生するか、誰も予測はできないが、支援の派遣は、準備があれば、計画的に実施することが可能である。

そのための統一的な災害派遣マニュアルの作成、更新や、地域ブロックによる広域支援体制の構築が求められる。

## II. ヒアリング調査

本分担研究は、災害時における児童福祉職員の派遣システム及び児童相談所活動について、アンケート調査(分担研究者:前橋信和教授(関西学院大学人間福祉学部)、芝野松次郎教授(関西学院大学人間福祉学部))で把握しにくい、より具体的な事項を明らかにするために、被災地側児童相談所9か所(分室含む)、支援者派遣側児童相談7か所を抽出し、訪問によるヒアリング調査を行ったものである。

以下、ヒアリング調査から得られた具体的な事実や意見などについて主なものを整理し、有効と考えられる方策等について考察する。

### (1) 被災地側児童相談所

#### ① 発災直後の状況

#### ア. 発災直後の状況

・既存の災害対応マニュアルが役に立たなかった場合の事例

多くが想定外の大災害であったと回答している。また通信手段の断絶やライフラインの停止により、災害マニュアル通りに動くことが難しかった現状が明らかとなった。

したがって、災害マニュアルに記載する災害の想定範囲を拡大すること、災害マニュアルが使用できない場合の指示命令系統を明確化しておくこと等が求められる。  
・所内の指示命令系統は保たれた場合が多かったようであるが、本庁との指示命令系統には大きな混乱があった。

背景として通信手段の断絶、大きな被害があったことで身動きが取れない状況であったこと等があげられる。したがって、通信手段が断絶する可能性を視野に入れた連絡手段の確保(衛星電話や携帯メールやインターネット掲示板、Twitter、Facebook等の活用)、通信手段が途絶えた場合の指示命令系統の明確化などが求められる。

## ② 初期の段階(発災直後の緊急段階)に必要な支援

・この段階において、支援要請した場合、児童相談所の本来業務というよりも、人命救助、車・ガソリン確保、ライフライン確保、一時保護所児童のための食糧確保等が求められることが明らかとなった。

したがって、発災時には安否確認等児童相談所の本来業務にできるだけ速やかに取り掛かることができるように、平時からのガソリンや食料の確保、連絡手段の確保等が重要となってくる。

・児童相談所の本来業務としての支援要請内容としては、「保育士派遣」や、「緊急保

護枠の確保」などであることから、即時対応できる仕組みが必要である。

## ③ 中期の段階(復旧・復興に向けた活動段階)に必要な支援

・中期の段階(復旧・復興に向けた活動段階)とは、概ね3月下旬から4月初旬からを指すという結果が多かった。

・殆どの児童相談所において支援要請が行われていたが、児童相談所自ら応援を頼んだケース(本庁経由を含む)のほか、県や本庁、あるいは厚生労働省からの判断での派遣もあった。震災による被害が広範囲のため、職員のみでは安否確認や要保護児童の把握などの人員が足りないことが背景にあると考えられる。

・支援内容では、避難所や保育所等巡回調査や家庭訪問による安否確認、孤児調査、要保護児童調査、相談、心のケア等であった。  
・大規模災害の際には、被害が広範囲にわたるため、速やかな人員の派遣による巡回調査や訪問等や必要不可欠である。

## ④ 通常期(通常業務を行っている段階)

ヒアリング対象児童相談所すべてが「通常期に入っている」と判断していた。そう判断する材料には概ね2つあると考えられる。一つは、物理的環境が整った時期と考える捉え方(庁舎利用可能、学校・保育所などのインフラ活用可能)、もう一つは、通常時の業務内容との比較から捉える考え方(虐待通告等が被災前と同程度、あるいはそれ以上に入ってきているか等といった相談内容などの業務状況)である。

## ⑤ 初期の段階(発災直後の緊急段階)の

## 支援の成果

初期の段階（発災直後の緊急段階）で有効であった支援は概ね次のとおりである。

- ・食糧支援（一時保護所のための支援。庁経由での企業等からの支援）
- ・避難所巡回の応援（情報収集、要保護児童発見の上で）
- ・保育士派遣の予定（臨時一時保護所設置の準備において。実際には設置の必要がなかったため派遣には至らず）
- ・人命救助
- ・ガソリン供給
- ・都市ガスの復旧

児童相談所の機能というよりも生命の維持やライフラインの確保に関わる基本的かつ重要なものが含まれており、食糧やガソリン等の確保は平時からの取り組みが求められる。また初期の段階（発災直後の緊急段階）で応援要員の派遣があったり、派遣予定を確保したりすることも重要であると考えられる。

## ⑥ 中期の段階（復旧・復興に向けた活動段階）の支援の成果

- ・中期の段階（復旧・復興に向けた活動段階）で有効であった支援は「人員派遣」に関するが多かった。
- ・支援の内容では、「避難所や学校、保育所等における要保護児童調査」、「子どもの心のケアチームの一員としての活動」、「子どもの心のケア等巡回指導への協力」、「保育所巡回相談」、「乳幼児健診の相談事業」、「支援者（児童福祉司・心理担当）と共同での避難所、学校等訪問調査」などであった。

## ⑦ 初期の段階の支援により発生した問題と今後取り組むべき課題

### 【支援によって発生した問題】

・初期の段階（発災直後の緊急段階）の具体的な問題は、「孤児調査のマニュアルがないこと」、「避難所での業務の優先順位やニーズの調整役の確保の問題」、「食糧確保の問題：一時保護児童」、「ライフラインの断絶によって本来業務以外に割かれる時間の多さ」、「ガソリン確保の問題」、「自衛隊以外の支援がないこと」、「長いスパンでの支援がないこと」等であった。児童相談所としての支援の問題というよりも、平時の備え等に関わる内容が多く含まれている。

### 【今後取り組むべき課題】

#### ア 災害マニュアルに関して

- ・通信網が断絶することを前提としたマニュアルが必要。
  - ・震災時における児童相談所としての指揮命令系、役割分担が定まっていなかったため、組織図を明確化する必要がある。
  - ・ミーティングがなかったため、情報伝達や業務の優先度が示されず、職員の不安と不満が高まった。緊急時におけるミーティングの重要性をマニュアルに記載する。
  - ・大規模災害時の児童相談所用マニュアルの整備。
  - ・常日頃から災害等緊急事態への対応マニュアルは熟知しておき、被災状況に合わせて総指揮のもと、職員が役割分担しながら緊急柔軟に対応する組織力を培う必要がある。
- #### イ 被災児童対策本部の早急な設置
- ・被災児童対策本部の早急の設置。場合

によれば外部からの派遣も必要。

ウ ライフライン（食糧、ガソリン、電気、ガス等）について

・一時保護児童の食糧は備蓄では限界があり、災害等緊急事態においても安定的に食料を供給できる外部業者と契約を交わしておく必要がある。

・ライフラインの寸断は児童や職員の安全確保にとって大きな課題であり、貯水タンクや自家発電機などの可能な限りの備えは児童相談所にとって不可欠である。

・今回痛感したのが、南北のアクセスラインは道路破損やがれき散乱等があり車が動けず、南北の府県からの支援物資やガソリンは被災地にすぐには届かない。

・今回、M市がT市から都市ガス、ガソリン、人材派遣の支援予定を受けたように、東西の近隣府県間、都市間で災害時の支援協定を結んでおくことが非常に重要である。

・児童相談所公用車は災害時等は児童の安全を確保するための緊急車両であり、常に緊急車両の指定をしておく。

・相談活動の支援というより、一時保護所への水、食料、職員の活動用の車の燃料（ガソリン）の補給等の物品の支援体制が必要である。

エ 支援協定に関して（支援の受け入れ等を含む）】

・今回、M市がT市から都市ガス、ガソリン、人材派遣の支援予定を受けたように、東西の近隣府県間、都市間で災害時の支援協定を結んでおくことが極めて

重要である。

・支援者の受け入れ経験がなく、支援を受けることについての企画運営、調整等の必要性を考えると、積極的な支援要請が出来なかった。従って、受け入れる支援者の具体的な役割の設定を、平時に行っておくこと。

⑧ 中期の段階の支援により発生した問題と今後取り組むべき課題

【支援によって発生した問題】

・中期の段階での支援の具体的な問題としては、「職員派遣期間の問題」、「派遣される職員の職種の問題」、「派遣職員の業務内容の問題」に大別されるが、3つがいずれも相互に関連して問題を大きくしている側面があると考えられる。

ウ 今後取り組むべき課題

ア 被災児童への支援体制

- ・震災孤児の継続的なケア。
- ・子どもの心のケア巡回相談の実施。
- ・在宅および仮設住宅における被災児童の支援：今後要支援ケースは増加するものと思われる。
- ・震災遺児家庭へのチームアプローチ。
- ・親族里親等への継続支援。
- ・遺児支援・ひとり親家庭支援に関して。ハイリスクのケースでは市町村、県の振興局でバラツキがある。

イ 長期的支援に向けた児童相談所の役割

・M市内で発生した震災孤児は7名であったが、震災後にM市に転入した震災孤児は22名にのぼる。その後A県に転出した1名を除き、計28名の震災孤児について

て引き取った親族から児相への相談は少ないが、親族里親や養育里親認定の問題、未成年後見人選出の課題、民間寄付等の支援情報の提供の問題、弔慰金をはじめとする孤児の財産管理の問題、孤児の養育の問題など、今後支援すべき課題は幅広い。児童相談所では孤児の生活状況を点検しながら、18歳に達するまで連絡を絶やさず見守り必要な支援を行っていくことは重要な使命と考えている。

・M県における教育委員会の調査では震災により心のケアが必要な児童は約30名、うちPTSDと診断された児童は4名。児童相談所の被災規模、何をどうすべきか、という業務量、当該時点での児相の人的体制とのかね合いで、支援を受けるメリットがどの程度あるのかを的確に把握する必要があるが、事前にこれを行うのはかなり困難であるとも考えられる。

・児童相談所における心のケアと教育委員会のスクールカウンセラーとの連携をスムーズにする必要がある。

・児童相談所の取扱い児童（措置・在宅指導）の電子データ化。

・災害時の児童相談所と他機関の役割分担は地域によって異なる。M市では避難所の調査やケアは市担当や区が中心になり、子どもの心のケア調査や支援は教育委員会が中心に行っており、児童相談所への活動要請はなかった。要保護児童相談も予想外に少なかった。災害発生後の混乱を避けるためにも、初期や中期段階の孤児調査や心のケア等、地域ごとに児童相談所と他機関の役割分担を事前に整理しておくことが重要である。

#### ウ. 被災地派遣体制

・現場をバックアップする体制づくり。  
・他府県児童相談所職員を被災地派遣するには：①自己完結型の支援が必要（派遣側の児相が職員に対して、使える車、宿と食糧確保、被災地の地図、長期間の派遣期間、派遣職員のみで活動が可能であることなど、被災地児相に少しでも負担をかけない自己完結型の支援が求められる）、②派遣職員の職種と経験等（あらかじめ活動内容を派遣側児相に情報提供することで活動内容に見合った職種、性別、経験のある職員を派遣することが可能になる）、③E県児相が、児童心理司1名を8か月間派遣したことは今後のモデルになる。

#### ⑨ 今後必要と考えられる支援体制

##### ア. 平時からの備え

・衛星通信施設（衛星電話）の整備。

・「震災等大規模災害は起こる」という前提での準備。

・事前の児相間の災害支援協定の締結：どこがどこを支援するかは事前から決め体制を準備しておき、支援する側は被災児相のニーズ（物資、人材、活動内容）を踏まえた、地域事情に精通した支援を行える。被災児相の負担軽減が図れる。東西エリア間の支援協定が望まれる。

・初期対応は人材支援より、ライフラインや食糧の生活支援が先決である。特に、一時保護児童（施設入所児童含む）の安全確保（食糧、ライフライン等）は緊急課題である。あらかじめ支援府県や支援業者を決めておく等の準備が必要。

・地域事情によっては児相への人的支援が必ずしも必要ではなく、地域内外で復興に