

子どもの虐待防止推進全国フォーラム in さいたま
「すべての子どもと子育てを大切にする社会づくりに向けて」

11月22日～23日

第3分科会

「都道府県(児童相談所)と市町村との連携のあり方とは」

(11月23日開催)

○コーディネーター

山縣文治氏 (大阪市立大学教授)

○事例報告者

熊井利廣氏 (杏林大学専任講師)

坂入健二氏 (葛飾区青戸子ども家庭支援センター)

関根和夫氏 (埼玉県中央児童相談所長)

角田雄三氏 (大阪府中央子ども家庭センター企画情報室長)

○概要 (全体会における山縣先生の報告から)

第3分科会のテーマは、「都道府県(児童相談所)と市町村との連携のあり方とは」というものでございました。

児童福祉法改正に伴ってこの問題を考えるに際しましては、県と市町村との関係、それから、市町村内部の問題、市町村レベルのネットワークあるいは外部との関係、こういう三つの側面で考えていかないと、いい連携の仕組みができないのではないかと。そういう枠組みをまず最初につくりまして、幾つか議論を進めていきました。

その一部をご紹介しますと、県と市町村との関係につきましては、市町村の体制整備、あるいは相談実務に対する具体的な援助を県はやっていかないと、今、一気に市町村の方でお願いしますというわけにはいかないのではないかとということで、具体的には、大阪府の方から、大阪府市町村児童家庭相談援助指針というのをつくって示している。これをモデルにして市町村が改変してもいいし、あるいは独自のものをつくってもいい。そういうものをつくっている効果が見られるのではないかとのお話がありました。

また、都道府県と市町村で別々の仕組みが動いていて、連携するということではうまく機能しない。役割分担とかキャッチボールのような連携ではなくて、共同作業であるということを県も市町村も双方に自覚をする必要があるのだと。その関係がないとうまくいかないのではないかという話が幾つか出ました。法律では「後方支援」という言葉が使われておりますけれども、後方支援という言葉で逃げないでということだと思います。せめて相談できる範囲、あるいは目に見える範囲にいてくださいと。そうでなければ後方支援ではなくて、逃げただけですよと。そういうところが話題になりました。

二つ目の論点ですけれども、市町村の内部の問題につきましては、人、組織という二つの課題があるだろうということです。これは極めて標準的な答えかもしれませんが、人につきましては、当然、量（人数）という問題と質という問題がある。これをどう確保していくのかということで、幾つか議論をさせていただきました。話題提供者であります葛飾区の担当者、坂入さんの方からは、葛飾では庁内公募による職員配置をしたということをおっしゃっていました。やりたい人に来てもらう。業務内容をあらかじめ明らかにして、そこについてやりたい人は庁内の中から手を挙げてくださいと。それで選考していくという案、実際やられたものが示されて、こういうのも一つのこれからの専門性を確保していく考え方かなという思いを持った次第です。ただ、その人がずっとそこにいるのかどうか、いろいろな問題がありますけれども、新しい業務が来て非常に難しい、動かしづらいときのスタートとしては、非常におもしろいやり方ではないかという感じがいたしました。

それから、この件に関する2点目、組織の問題については、厚生労働省のデータによりますと、実際今市町村で相談に当たっている人たちの背景は、一般行政の方が3分の1以上いらっしゃる。それから保健師、看護師等が4分の1ぐらい。これで6割になってしまいます。というふうなことを考えたときに、保健師さんという専門性のある人たちをどう活用していくのかという問題と、もうひとつは、市には必ず福祉事務所があり、多くの市には家庭児童相談室がついているわけですが、この家庭児童相談室との関係をどうしていくのか。家庭児童相談室の場合は保健師が恐らく配置されているわけではありませぬので、今、多くの市町村では二重体制になっている可能性がある。その辺をどう整備していくのかということが少し話題になりました。

第三の論点は、市町村レベルのネットワークや外部との関係です。これはもともと先駆的な取り組みをされていた三鷹の事例をお伺いをしたのですが、この中身につきましては、第4分科会が要保護児童対策地域協議会をテーマにした議論をしていただいておりますので、加藤先生の方に譲りたいと思います。

ネットワーク構築を進めたころの児童相談所との関係をふりかえって

杏林大学 熊井 利廣

はじめに

市町村内部のネットワーク構築、児童相談所との連携づくりはこれからという市町村が多いのではないかと。何も知らないので応援を求めたところから始まった三鷹市のネットワーク。その振り返りが、多少なりとも参考になれば幸いである。

三鷹市の現状

三鷹市では、児童福祉主管課に属する子ども家庭支援センター（以下、支援センター）がネットワークの中核機関となり、地域の全体状況の把握とネットワークの運営、及び個別事例におけるケースマネジメント機能を担っている。

市民、保育所、学校などからの連絡が入ると、支援センターが、保健センターなど関係のある、あるいはこれから関係していくと予測される機関とのケース会議を主催して、情報交換、情報の整理、共有化を図る。児童相談所と連携しながら援助を開始する。

支援センターは、産後支援ヘルパー、一時保育、ショートステイなどの各種サービスの提供、ひろば事業なども行なっている。ファミリー・サポート・センター事務局も「同居」している。一時保育申し込みの電話、ひろばでの世間話から背後の深刻な問題に気づくこともある。援助として、ファミリーサポートの利用を勧めることもある。

平成 16 年度の『子ども家庭支援ネットワーク』の開催状況は、代表者会議（1 回）、実務者会議（5 回）、研修会（3 回）、個別ケース検討会議（27 回）だった。

ネットワークが広がるにつれ、取り組んだ事例数は大幅に増加した。

歩みの中で

かつて児童相談所は距離的にも気持ちの上でも遠い存在だった。

平成 4 年、偶然に児童虐待事例に市職員が出会った。市役所で児童虐待はもちろん子どもの問題を担当する部署は無かった。児童虐待に関する教育を受けた職員もない。児童相談所は施設入所が適当との見解だったが、「親が拒否しているので、あとは市のほうで」とのことだった。仕方なく市職員が中心になり対応したが、会議には児童相談所、保健所は必ず出席した。児童虐待と認識する必要があることなどを教わった。この経験から市でも虐待に対応すべきこと、ネットワークの要となる組織を設置する提案（『子どもの福祉センター』構想）を地域福祉計画に書き込んだ。その後、平成 9 年に子ども家庭支援センターを設置したが、以来運営の中心メンバーは保育士、保健師、生活保護担当経験者などであり、市内部の人事異動により配置される。児童相談所のバックアップが欠かせない。

その後の経験の中から、事例への援助並びに児童相談所を始め関係機関と連携するにあ

たって、次のことを心がけるようになった。

① 支援センターが虐待、もしくは懸念される事例を把握したとき、翌日にはケース会議を開催し関係機関のスタッフが顔を合わせることを目指している。ここで情報を整理、総合化することによって全体像が見えてくれば、支援の方向が固まる。

② 必要があれば、相談員が家庭訪問する。問題の所在を的確に把握したり、日常生活の様子を知ることができるばかりでなく、母親など相談者の話をよく聞き気持ちを受け入れることによって相手との信頼関係が生まれ、ともに歩む支援が行える。

③ 他の専門機関への紹介が必要の場合、できるだけ相談員が同行する。あるいは、その機関のスタッフと一緒に家庭訪問する。他の専門機関につなぐ際には、双方、時間をかけた綿密な打ち合わせを欠かさない。

④ 活動の経過に関する情報は支援センターへ集中させ、整理した情報は関係機関にフィードバックし、互いに認識を共有できるようにしている。

これらの積み重ねによって、ネットワークが維持されていると考えている。では、なぜそのようになってきたか。支援センター設置当初、数多くの困難事例に出会ったが、児童相談所と早急に、しかも顔と顔を合わせることによって迅速な対応ができたことが大きいだろう。また、それは、虐待は個人や1職種だけで支えられる問題ではないことを常に認識する過程でもあった。

児童相談所へ支援センターが「今、こういう事例の支援を始めた。とりあえず連絡しておきます」と伝えることもあれば、最初から頻繁に連絡を取り合うこともある。ケース・バイ・ケースである。しかしいずれにしても、緊急度や危険度に関する認識の“温度差”が少なくなり、一緒に動いている実感を持つ意味は大きい。

今後の課題

なによりも市町村内部のネットワークがしっかりと構築されることが、児童相談所との連携が実のあるものになるための前提である。

また、児童相談所と市町村の役割分担・連携が言われているところだが、機械的な役割分担になってはならないだろう。

通告や相談を受けた市町村は、自ら対応することが困難であると市町村が判断した事例については、児童相談所に連絡（送致）することとなる。言わば、道筋が整理されたとも考えられるが、逆に「困難ではない」と市町村が判断した事例は本当に困難ではないのか。はじめは軽微と考えても、支援をしていくにつれて背景に隠れている大きな問題に気づくことが多いのが、実際ではないか。また、送致したらおしまいではない。施設等に入所した子どもの親きょうだいは家庭にいらっしゃるし、いずれは子どもも家庭に復帰すると思えばならない。そのような視点も必要だろう。困難事例を児童相談所、軽微な事例を市町村と分けるのは非現実的である。むしろ、一緒に動くぐらいの考えがあつていい。

人事を含め、長期間の相互交流、相互援助が必要と考えている。

都道府県（児童相談所）と市町村との連携のあり方とは

葛飾区子ども家庭支援センター
虐待対策ワーカー 坂入 健二

1.はじめに

改正児童福祉法が施行され市町村が児童の相談を受けることとなりおよそ半年が過ぎた。葛飾区ではこれに先んじて、子育て支援を政策の柱として保育サービス等の充実とともに、児童に係る相談についても積極的に取り組んできた。その中核となっているのが東京都が推進しほぼ全区市町村に設置された「子ども家庭支援センター」である。特に平成15年度からは虐待問題について対応を充実させた「先駆型子ども家庭支援センター」として対策を講じてきたところである。

児童虐待は、児童の健康、時に命に関わるものであり、虐待の程度によっては児童相談所へ送致し法的対応が必要となる。一方、リスクはあるが親子分離等に至らず地域での援助や見守りをおこなう事例も多い。しかし、この判断を行うための調査や評価そして援助の手法に関する技術的なノウハウの蓄積が市町村には少ない。このため、児童相談の専門機関である児童相談所との連携は欠かせないものであり葛飾区の場合、所管となる足立児童相談所と緊密な連携、協力体制を築いてきた。ここでは日常的なケースの連携をどのようにしているかを例示するとともに、そこで生じた問題点及び連携上のポイントについて明らかにしていきたい。

2.連携が必要な事例

- (1) 市町村が住民や関係機関から虐待通告を受けた場合
 - ア.調査段階における連携
 - イ.調査の結果、行政権限の発動を伴う対応が必要と判断した場合
- (2) 児童相談所が扱う事例で、一時保護等には至らず地域での支援が必要な場合
- (3) 児童相談所が虐待事例として扱い、一時保護や施設措置等から在宅に戻す場合

3.連携上のポイント

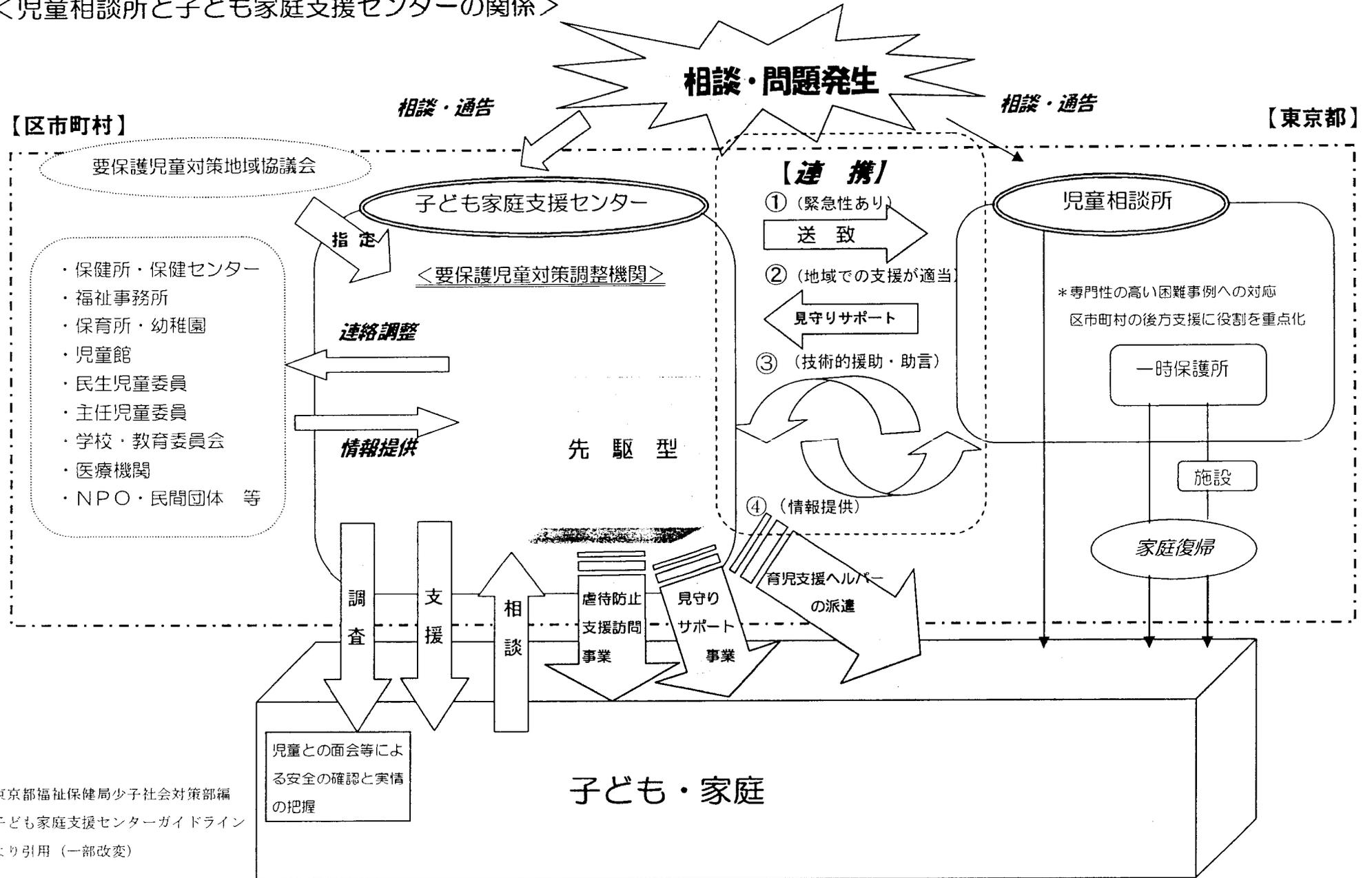
行政組織の異なる機関が同一の地域で児童の相談という同種の活動を連携しておこなうために次の点に留意している。

- (1) 児童相談所が行政権限の発動を伴う対応が必要と判断する基準を共有する事
- (2) 児童相談所の専門性とその限界
- (3) 援助者の感情ではなく事実に基づく情報のやりとりを心がける事
- (4) まず、援助者自身が直接その子どもや親に会い、直接得た情報に基づき機関同士が同じ土俵で話ができるようにする事
- (5) 援助の責任主体がどちらにあるのか明確にし、責任を負う覚悟を持つ事

4.市町村における立場

市町村の相談機関は住民に近い立場にあり、子どもや親、関係機関と密接につながれる強みを生かし、独自の活動を展開し機能を確立する事が大切である。援助方針を巡って時に視点や立場の違いから児童相談所と意見の相違も出るが、「子どもの最善の利益」という共通の目標のために建設的に話し合い、連携を深め、より良い援助に生かしていきたい。

<児童相談所と子ども家庭支援センターの関係>



東京都福祉保健局少子社会対策部編
子ども家庭支援センターガイドライン
より引用 (一部改変)

都道府県(児童相談所)と市町村との連携のあり方について

関根 和夫(埼玉県中央児童相談所)

埼玉県の概況

人口 711万人(17.1.1) 児童人口 121万8千人

85市町村(政令市 1, 市 39, 町村 45)(17.4.1)

児童相談所 7(県 6, 政令市 1)

平成16年度、児童相談所における児童虐待相談の受付件数2143件(含政令市)

1 市町村の児童家庭相談の取組状況

相談体制からみると、政令市を除いた84市町村のうち、今回の改正法の施行に当たって、年度当初に職員の増員を図った自治体は、16市(17人)、6町(6人)。市の4割で増員が図られている。

中央児童相談所管内(現在6市3町)の児童福祉担当者数は、市では2～6人、町では各1人。児童家庭相談の窓口はすべて福祉系担当課となっている。

2 児童相談所と市町村との連携の現状と課題

- ・ 虐待相談の場合、埼玉県の児童相談所においては、平成11年度から通告から48時間以内に児童の安全確認を行っている。法改正にともなう市町村職員研修等において、市町村に通告があった場合についても48時間以内の安全確認をお願いしている。

この初期対応の仕方は定着してきており、児童の安全を確保する上で有効と考えている。

- ・ リスクアセスメントのためのチェックリストの共有化を図っている。
- ・ 市町村の相談体制には格差があり、虐待相談への取組・実績等も格差がある。このため、連携の取り方は一様ではない。現段階で児童相談所と市町村との役割分担について細部にとらわれるべきではないと考えている。
- ・ 当面、児童相談所、市町村それぞれの相談窓口で相談を受け、市町村は力量に応じて対応する。児童相談所は、市町村への支援を行い、市町村の相談対応力の向上を図るとともに、自らの専門性向上に努める。
- ・ 今後、市町村の児童家庭相談体制を確立するためには、人的配置と専門性の確保ができるかどうかにつける。

3 市町村の児童家庭相談体制の確立のために

- ・ 今年度厚生労働省が行った全国調査結果をみると、市町村が児童家庭相談を実施する上での困難点として、①相談を適確に実施できるだけの専門性を有する人材の確保が困難(80.2%)。②職員数の確保が困難(64.4%)という回答がでている。
- ・ 埼玉県では、児童相談所ごとに、市町村担当職員の研修を継続的に実施しているが、より研修効果を上げるため、平成18年度から、希望する市町村の職員の長期派遣(1年程度)を受けて、相談担当職員の人材を育成することとしている。

大阪府市町村児童家庭相談援助指針

～相談担当者のためのガイドライン～の概要

<発行の目的>

児童福祉法の改正により、新たに市町村において児童家庭相談が行われることとなった。

そのため、市町村の相談担当者が実際に相談業務を行うにあたり参考となる具体的な対応方法等についてまとめたガイドラインを作成し、窓口における円滑な相談の実施、ひいては府内市町村の児童福祉の推進を図る。

<内 容>

国版援助指針の中から必要な事項を抽出するとともに、子ども家庭センターにおける実際の相談援助のノウハウを詳細に記載し、市町村の相談担当者が日常的に参考にしやすい内容を掲載。

- I 市町村における児童家庭相談援助について
市町村の役割や、市町村が児童家庭相談を担う意義等
- II 市町村における児童家庭相談援助の体制について
児童家庭相談における窓口や機能、体制、組織的対応のあり方等
- III 児童家庭相談への対応
相談担当者の基本的態度、相談のプロセス、児童家庭相談の種類、具体的相談内容とそれぞれに応じた援助方法、留意点、記録方法、統計等
- IV 児童虐待通告・相談への対応
虐待通告・相談の受理についての具体的な方法と、調査や安全確認の方法、進行管理等
- V 子ども家庭センターとの連携
市町村児童家庭相談と子ども家庭センターにおける相談との関係や、協議・連携の方法等
- VI 要保護児童対策地域協議会
要保護児童対策地域協議会の設置・運営方法等
- VII 参考資料
関係機関一覧、児童記録や虐待通告受理票等の様式類

<国版援助指針との違い>

	国 版 援 助 指 針	大 阪 府 版 援 助 指 針
虐待通告への対応	基本的な対応方法についての記載	大阪府の子ども家庭センターにおける実際の対応手法を通告受理から調査、安全確認の方法に至るまで具体的に記載
児童家庭相談への対応	基本的な対応方法についての記載	相談内容や対応方法について具体的に記載し、大阪府の子ども家庭センターにおけるノウハウを掲載
関係機関との連携	各関係機関の特徴についての記載	子ども家庭センターとの具体的な連携方法について記載
様 式 類	児童相談所への送致書、児童記録票、アセスメントシート	相談受付票、児童記録様式、虐待通告受理票等、大阪府の子ども家庭センターで使用している様式を掲載