

児童虐待の防止に向けた地域の取り組みの現状と課題 ——自治体、NPO等との連携——

加 藤 曜 子

I はじめに

2000年の法律制定を受けて児童虐待の取り組みが本格的に始まり、従来の児童保護対応に加えて、在宅支援対応にも視点が向けられるようになった。

虐待防止法制定以後もわが国における虐待件数は増加の一途をたどり、児童相談所が受理した件数が4万件を超え、市町村が取り組んでいる件数を合わせると、それをさらに上回る数となっている。そのうちの約9割の子どもは、加害親と共に暮らし続けている。高齢者の在宅支援から遅れること20年、被援助対象児童数が増加して社会問題化したことで、ようやく在宅支援を視野に入れた虐待防止システムづくりが始まった。児童虐待防止に向けて、「子どものいのち」を守り「子どもが

健全に育成され、愛護されるために」医療、福祉、保健、教育、司法が一体となって取り組もうとする壮大な計画図が描き始められている。具体的には、虐待を受けた子どもが家庭で継続して暮らすことを支援するため、要保護児童対策地域協議会が2004年に法定化された。各地域で子どもに関わる機関が参加する虐待発生防止のための支援ネットワークの法定化である。また2004年から始まった社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会報告（検証委員会報告と略す）では、毎回、関係機関がかかわりながらも死亡する事例が含まれるため、要保護児童対策地域協議会の有効活用の必要性が提言されている〔検証委員会報告 2008, 2009〕。

そこで本稿では、そういった市町村レベル（地域）における虐待防止の取り組みに関する課題や問題点について報告する。また要保護児童対策地

表1 虐待件数とネットワーク設置率、参加機関種別

年	虐待対応件数	市町村虐待相談件数	参加機関種別数 (個人含む)	ネットワーク 設置率
1999	11631			
2000	17725			
2001	23274		36 機関	15.6%
2002	23738			21.7%
2003	26569			30.1%
2004	33408		40 機関	39.8%
2005	34472	40222		51.0%
2006	37323	48457	56 機関	69.0%
2007	40639	51618		84.1%
2008	42662		60 機関	94.1%

資料) 厚生労働省「市町村の児童家庭相談業務状況及び要保護児童対策地域協議会（子どもを守る地域ネットワーク）の設置状況等について各年報告書から作成

域協議会の設置は2009年には94.1%に達するまで普及したが（表1）、早くも形骸化するのではないかと一部で危惧され始めている。この問題の背景についても論じたい。

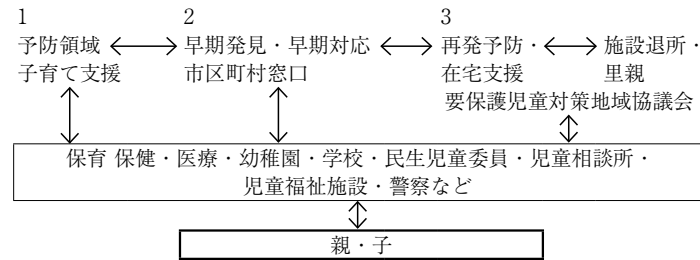
なお、本稿で用いる連携とは、「目的を持ち、連絡を取り合うこと」であり、「ネットワーク」は社会的支援ネットワークを意味し、「目的を持ったつながり、機関間交互支援については、多機関間交互連携・支援」を意味する。在宅支援については、在宅養育支援、在宅家庭支援の両方を含むこととする。保護者は親として統一する。

II 市区町村での虐待対応のシステム

市町村の虐待対応段階は、発生予防としての子育て支援の活動、早期発見対応の相談機能、さらにハイリスク（要支援）と再発予防としての要保護児童対策地域協議会が段階的に行われる（図1）。

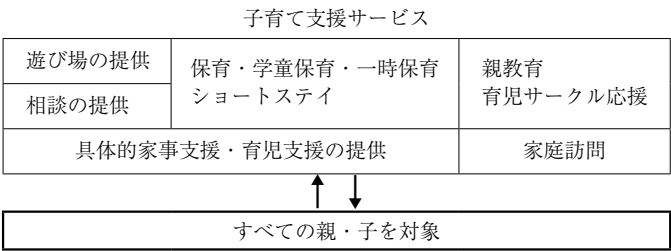
1 児童虐待予防策（子育て支援領域 対象は一般の健全な親層）

子育ての分野で「間違った子育て」として虐待



出所）筆者作成

図1 虐待対応のプロセス



出所）筆者作成

図2 子育て支援サービスと対象

表2 奈良県調査における児童相談所・市町村が取り扱った虐待事例の全子どもの所属機関状況（有効回答のみ）

	0 - 3 才		3 - 学齢前		小・中・高校	
所属機関 あり	59	34.9%	195	81.6%	558	98.9%
なし	110	65.1%	44	8.4%	6	1.1%
合計	169	100.0%	239	100.0%	564	100.0%

資料） 奈良県児童虐待調査対策委員会報告（2008）

※修正を加えている

問題を位置づけ、そうならないように方策しておくのが、子育て支援事業であり、すべての親を対象としている。親自らの解決する力が相談や具体的支援を通じて助長されれば、親の不安やストレスが軽減し、虐待予防にもつながると期待される。

「子育て支援」(図2)は、①孤立防止のための事業(つどいの広場事業・遊び場提供、地域子育て支援事業、相談提供、家庭訪問)、②育児負担解消のための事業(ファミリーサポート、一時保育/預かり)、ショートステイ)、③子育てスキルを身につけるための事業(親子教室、育児サークル支援、育児相談、おもちゃ貸し出し、親教育)、保育所利用など、目的に応じたサービスがあり、次世代育成支援推進計画に入っている。②には、ひとり親へのヘルパー派遣事業・家事支援や、障害を持つ親のためのヘルパー派遣もある。検証委員会第5次報告において、0才～3才未満の被害児の61%がいかなる機関とも関係しておらず、そのために発見が遅れたと報告された。奈良県が実施した虐待全数調査でも(表2)、ほかの年齢層にくらべ0才～3才未満での被虐待児については65%がどの機関にも所属していなかった¹⁾。虐待予防につながる孤立防止については、2008年の児童福祉法改正により、生後4カ月未満の乳児をもつ家庭を対象にした全戸訪問事業として法定化された。全数把握ができる母子保健領域においても子どもの健康診査の実施に加え、未受診家庭の訪問や妊娠前からの親支援の必要性が強調されている²⁾。また虐待予防につながる家庭訪問については、一

部のNPOが英国のホームスタートをモデルにした取り組みを試みている〔全国社会福祉協議会2009〕。

虐待予防としての各種の子育て支援事業が準備されているものの、検証委員会第5次報告によると、親の利用状況は、①つどいの広場利用1.4% ②一時保育5.5% ③保育所9.6%と、実際にはほとんど利用されていない。この数字から、自らが子育て支援事業を利用する人は少なく、そういった機会を知らない、利用できない、漏れ落ちていった層が多いことがわかった。保健センターでの乳幼児健康診査をはじめ、ひろば事業や地域子育て支援センターなどそれぞれの相談機能を充実させ、個別対応により社会的資源利用へつなげていけるサービスが求められる。子育て支援をネットワークとして情報を共有し、効果を評価する機能を発展させる必要がある³⁾。

2 地域の虐待早期発見・早期対応—児童家庭相談窓口体制と課題

2004年から市町村の児童家庭相談窓口も児童相談所とともに虐待通告窓口を担うよう法定化された。通告相談に対して、市町村と児童相談所が連絡し合い主担当を決定している。相談窓口では、相談者の訴えから状況を的確に判断するためのインテーク能力や、地域の連携や支援ネットワークを理解することが求められる。多くの識者が指摘しているように、ここには幾つかの課題がある〔柏女 2006; 加藤 2008; 才村 2008; 笹井 2009〕。

表3 児童相談職員資格状況

(%)

人口		30万以上	10万～30未満	10万未満	町	村	政令市
有資格者割合	児童相談担当	77.9	73.2	66.5	48.9	46.5	73.3
	調整機関	74.1	68.7	55.7	33.5	36.7	59.4
うち児童福祉司資格	児童相談担当	25.5	21.2	12.5	4.1	2.9	17.7
	調整機関	32.1	21.3	11.2	5.5	4.4	16.5
資格なし(一般職) その他も含めた	児童相談担当	22.2	26.8	33.5	51	53.5	25
	調整機関	25.9	31.4	44.3	66.5	63.3	40.6
ネットワークで扱う虐待登録件数		8833	13232	10624	3609	200	46604

資料) 厚生労働省 市町村・要保護児童対策地域協議会調査(平成20年度)

表4 要保護児童対策地域協議会構造例

要保護児童対策地域協議会	参加者	平均規模	目的	頻度
個別ケース検討会議	直接支援者	3人～12名	問題理解のアセスメント・支援協議	随時
実務者会議	担当部署責任者	5～8機関	要保護事例全体の進行管理・マネジメント	1カ月～6カ月
代表者会議	機関代表者	30団体	自治体への政策提言・振り返り	年1回～2回

出所) 筆者作成

①専門性の問題 ②人員の問題 ③在職期間 ④相談の環境、⑤現任研修の不充分さ、⑥児童相談所との関係のあいまいさ、などである。

①については、児童家庭相談担当者で児童福祉司資格を持つ者は4%～32.1%である。(表3)そして資格を持たない一般職が12.5%～53.3%を占めている。つまり専門的知識のある相談窓口担当者の割合が少ない。児童家庭相談担当者として必要な専門性には、相談に的確に応じるコミュニケーション能力、問題を把握する見立て力(アセスメント)、機関連携できる調整力がある。レイダー〔Reder 2003, p. 102〕らは「相談で一番重要なのは、日常の実践が責任(accountability)のもとで遂行されること、そして統合的に調整され促進されるうること」と述べている。②の児童家庭相談窓口担当者の人員不足については、管理職を含めると複数だとしても、実際に窓口で対応する担当者は小都市では1名だけである。「待ち」の姿勢では相談者は来ない。虐待通告後「孤立的な」親への継続的な家庭訪問や関係機関へのアウトリーチ活動をするには、一人体制では困難である。また、相談人員が十分でないと、通告情報が確実に伝達されない事態が起こる。予防・支援のタイミングを失わせ、なおかつ相談担当者の留守にほかの職種が通告を受けたものの、記録も残していなかったので曖昧になった結果も発生している。人員不足でこのようなミスが起こりやすい。③については正規職員が行政担当者のみである場合、在勤時期が短いと他機関との信頼関係が取りにくいと相談量も少なくなり、虐待を早期対応できない事態が起こる。ほぼ毎年のように児童家庭相談窓口担当者が入れ替わる場合もあり、担当事例が確実に引き継がれない危険性がある。

「地域における子どもの生活を守るための要保護児童対策地域協議会のあり方に関する調査研究」〔2008〕によると、行政職の勤務期間は1.7年であった。したがって、地域の関係機関と担当者の十分な信頼関係には至らず、医療から保健への連携はできたが、児童家庭相談窓口への連絡がなかったために重症となった事例も発生している。相談者にとっては容易に相談でき、関係機関に対しては、事例について通告がしやすいような仕組みの児童家庭相談窓口を設置することが連携促進の鍵である⁴⁾。自治体の部局内の相互理解も重要な連携条件の一つである。④については、相談設備の不十分さがある。家庭訪問後に親子がいつでも訪ねてきて相談できるような関係になるには個別相談室がいるが、法律改正があったものの、いわゆる「丸聞こえ」の状態がいまだに続いている。そのため守秘義務は保障されていない。相談支援の継続性、連続性も保てない。⑤の研修の機

表5 要保護児童対策地域協議会の利点

	(複数回答%)	
	平成19年度	平成21年度
虐待への理解が高まる	78.7	85.5
情報の共有化	90.1	83.0
関係機関の信頼関係が高まる	70.6	80.3
対応の迅速化	22.8	62.9
子育てサービス支援推進	30.6	31.1
押し付け合いが減った	25.3	22.5
業務負担が軽減された	31.3	20.4
担当者の負担が軽減	28.6	18.9

注) 平成21年度の数字は、「やや思う」「とても思う」の合計値である

資料) 厚生労働省 市町村・要保護児童対策地域協議会調査(平成19年度)

平成21年度については、児童関連サービス事業報告より(3月刊行)

会の少なさについては、資格は持っていても福祉教育を受けていない児童家庭相談担当者は、個人技で任務をこなす傾向にあり、相談員自身が「うまくいっているかどうかについて、明言できない様子が伺える」〔芝野 2006, p. 11〕と答えている。したがって研修が必要であるが、「地域における子どもの生活を守るための要保護児童対策地域協議会のあり方に関する調査研究」〔2008〕によると、全国自治体の研修実施は31%、2009年実施した児童関連サービス調査では32.2%であり、研修のための予算の「なし」が67.1%もあった⁵⁾。

3 再発予防・支援としての要保護児童対策地域協議会の対応における課題

児童相談担当者が、虐待児童やハイリスク児童を通告受理した場合、進行台帳に記載し、要保護児童として要保護児童対策地域協議会ケースとして扱う。要保護児童対策協議会の設置目的は、地域で「子どもの安全を確保」しながら家族と生活を継続させることにある。支援ネットワークを意味するのが、要保護児童対策地域協議会であり、3つの会議から構成され、それぞれの会議の参加者と目的は異なる（表4）。

厚生労働省市町村・要保護児童対策地域協議会調査（平成19年度）および、児童関連サービス調査研究事業調査（平成21年度）によると（表5）、要保護児童対策地域協議会設立の利点として市町村が認知している点は①児童虐待に関する理解・認識・関心が高まった、②関係機関の情報提供・収集・共有ができた、③関係機関相互の信頼関係が高まった、が8割を占める。この2年間でもっとも上昇したのは対応の迅速化である。負担軽減に

ついては逆に低下している。

援助機関が早くリスクを把握することは、虐待への早期発見につながる。例えばリスク要因となる「育てにくさ」、「生活のしにくさ」などに迅速に対応するためには、関係機関とのネットワークを通じて適切な対応策を協議する必要がある。単独で活動すると、狭い援助姿勢に入りやすく、死亡事例に至る場合もある。レイダーら〔Reder 2003, p. 93〕は、「専門職が陥りがちになる私だけが対象家族をよく理解しているという思い込み」に警鐘を鳴らしている。このようなことは保健、福祉、学校にも起こっている。

(1) 調整機関（協議会事務局役割）一連携の推進役

要保護児童対策地域協議会の要（かなめ）は調整機関（協議会事務局）である。統計では、児童相談担当者の85%が調整機関機能を担当している。表3で示したように「調整担当者の資格なし」は、相談担当者より割合が高くなり、25.9%～66.5%が一般職である。また勤務状態では、非正規職員が全体では20%で、兼任も25.1%から90%を占めている。兼任率が高いことは十分調整機関としての仕事に向き合えないことを意味し、非正規職員の占める割合が高いということは、組織の中では責任ある仕事という認識が職場に足りないことにつながる。

調整機関（事務局）の役割は、要保護児童のケース管理と、必要に応じて開く個別ケース会議、定期的の開く実務者会議、代表者会議の開催調整と進行を担当することである。また、虐待マニュアルの作成や関連機関への会議出席も必要である。

表6 調整機関担当の人口別職員種類（正規別・担当別）

(%)

人口	政令市	30万以上	10万～30未満	10万未満	町	村	全体
正規職員	81.1	74.1	66.5	67.8	95.9	94.2	80.1
非正規職員	18.9	25.9	33.5	32.2	4.1	5.8	19.9
専任	74.9	67.9	59.8	40.6	14.2	6.5	37.5
兼任	25.1	32.1	40.2	59.4	85.8	93.5	62.5

資料）厚生労働省（2008年）市町村・要保護児童対策地域協議会調査から作成

現状での課題は、①調整的役割と児童相談機能が混在しているために、それを同時に果たそうとすると、どちらかに比重がかかり全体としてうまく機能できない〔加藤 2008〕。②専門職でない場合、機関連携方法に慣れにくい。コーディネーターは「専門職であるべき」〔Hallet 1995〕であるが調整機関に専門職が不在である〔松本 2003〕。③担当者が兼任であれば、他の業務に追われ、片手間でやらざるを得ない、④調整機関が発言力を持たない非正規職員では、庁としての取り組みに反映されないことが懸念される。⑤個別ケース検討会議は、一般の行政会議とは異なることが理解されにくい。

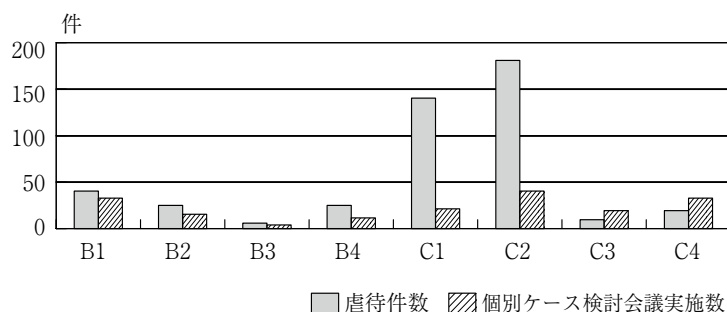
(2) ネットワークの作戦会議である個別ケース検討会議—具体的な連携の場としての課題

地域ネットワークの主たる具体的連携活動の場は、主として個別ケース検討会議である。この会議では多職種・多機関による協議がなされる。医療機関や学校、保育所など、当該の子ども／親に関わる機関が集まり、情報共有をし、アセスメント（見立て）する。そして各事例の課題を明らかにし、キーパーソンを決定する。それぞれの機関の役割を確認し、支援手順を決める会議が開催される〔加藤 2008〕。個別ケース検討会議を実施している自治体では、地域の中で子どもを守る意識と実感が生まれてくる〔峯本 2007〕。

個別ケース検討会議の構成メンバーは、子どもの年齢や家族事情によって異なるが、兄弟事例や親子の関係する機関により参加数に変動する。一般に個別ケース検討会議は1時間半ぐらいを要する⁶⁾。会議へは、これまで関与機関のない乳幼児事例、保育所入所児事例、幼稚園児事例、学校所属の学齢児事例、不登校児事例、児童福祉施設から退所し帰宅した事例、一時保護から帰宅する事例など個々別に応じて参加メンバーが決まる。ハイリスク（要支援）児童、特定妊産婦が2008年より要保護児童対策地域協議会の対象に加わった。死亡事例の4割を0歳児が占めているので、予防的に支援体制をとる必要があるためである。また、新たに養育支援家庭訪問事業が児童福祉法改正により要保護児童対策地域協議会で利用されることになった。

図3は人口20万と人口10万の都市での虐待件数と個別ケース検討会議開催数を比較している。たとえ同程度の人口であっても、扱っている虐待件数は都市ごとに異なっている。さらに個別ケース検討会議の実施回数もまちまちである。相談体制が不十分であれば、個別ケース検討会議も実質的には機能していない。つまりこれが形骸化の恐れである。この問題は表7の予算・人員・運営方法と関係する。「効果的運営方法」ができていない。また調整機関が会議運営を進めることを困難としている。さらに手間隙かけることは避けよう

人口20万都市（B）と人口10万都市（C）における虐待件数と個別ケース検討会議開催状況



資料) 平成20年度行政統計結果より抜粋した

図3 ある県における各都市の虐待取り扱い件数と開かれているケース会議回数

表7 要保護児童対策地域協議会の困難点

	平成 16 年度	平成 19 年度	平成 21 年度
予算・人材確保が困難	39.7%	43.8%	62.2%
効果的運営方法がわからない	38.8%	51.9%	62.5%
事務局負担集中	55.2%	55.5%	59.3%
スーパーバイザーがいない	44.8%	57.4%	57.9%
関係機関の協力が得られない	29.3%	4.6%	19.4%
参加者が定着しない	32.8%	11.2%	22.7%

注) 平成21年度の数字は、「やや思う」「とても思う」の合計値である

資料) 前掲厚生労働省調査(平成16年度、平成19年度)及び平成21年度は児童サービス調査事業による

とする力が働いていることが示唆される。

(3) 実務者会議の意義と連携の課題

実務者会議開催により、当該地域で子どもがどのような事情で虐待や困難な場面に遭っているのかが、それぞれの事例について把握されてくると、地域内の機関連携のあり方や問題意識が児童相談所とともに共有され、地域事情の理解が深まる効果がある⁷⁾。要保護児童対策地域協議会の意義として、明らかにされつつある点は、①問題理解が深化。不登校、一人親〔阿部 2008〕、貧困〔岩田 2007〕、親の精神的な問題などを虐待事例を福祉・保健・教育・医療など総合的にみていく必要性を関係者が実感する。②アセスメントを通し支援方法の工夫の必要性。短期解決型、慢性型、変化型など、それぞれの状態に応じて対応していく必要性を認識した⁸⁾。③支援方法へのフィードバック。従来かかわってきた機関のありかた自体を検討する機運が生まれる。長年かかわると惰性になり、サービスを提供していながら関係が悪いまま継続している場合もある。④当事者である子どもや親への声が届くような形で、支援が試行される⁹⁾。当事者である子は「助けて」とは言えないし、言わない。しかし「何で生活するのに困っているのか」を聴くことや、支援する側が、親とともに解決方法を考えていく援助姿勢を持つ工夫が重要な支援姿勢となる。

a 学校との連携の課題

【ネグレクト事例】の典型例(個人が特定されな

いよう複数事例を合わせている)を挙げたい。ある児童が学校で「におう」と言われ「いじめ」られ、不登校に陥った。生活保護家庭であった。風呂が壊れていて使えない不具合があった。また栄養不足で体重も伸びていなかった。生活保護をすでに長年にわたり受給し続けていたが、生活保護ワーカーは毎年交代し、子どもの様子を十分に把握していたわけではなかった。実務者会議でのスーパーバイズによって、学校と生活保護ワーカーを結びつけることで解決案が提案された。個別ケース検討会議で再び検討し、新しい情報として、その家族は金銭管理ができないため生活保護費は一度に消費し、その後は一食で過ごす生活を送っていたこともわかった。生活保護ワーカーでは、風呂問題を解決し、生活技法について検討した。学校では養護教諭が、母親は保健師が担当し支援継続となった。

以上のように、学校だけでは把握しえなかった情報が実務者会議に入り、解決案が提示され、個別ケース検討会議が開かれることとなった。他例を挙げると、実務者会議では、中退の子どもの所在の確認や、施設退所前から児童相談所とともに地域で安全・安心して親と暮らせるために協議する体制づくりも行われている。課題は、①連携は言いっぱなしではなく、ネットワークで責任を持たなければならないことが十分には認識されていない。②学校自身が連携の重要性を理解することがまず重要である。また、学校内においても「気になる子」に支援するチームをつくるなど工夫が必要である。フリーの教員や調整役であるスクー

ルソーシャルワーカー、カウンセラーも含まれる。 過ごすことになる〔奈良県報告 2008〕。

b 医療機関の現状と課題

「地域における子どもの生活を守るための要保護児童対策地域協議会のあり方に関する調査研究」〔2008〕では、市町村が医療機関と連絡が「ややとりにくい」、「とりくにいい」とした割合は27%を占め、その理由は、多忙、消極的、虐待理解に乏しいという結果であった。医療機関は子どもの対応、親対応にもかかわる。早期発見、早期対応、再発防止にもかかわる。また重症度が高い場合が多く最大の注意が払われる必要がある。医療機関ネットワークとして取り組みが進められているが、課題は①地域により虐待に取り組む体制がない。院内体制と窓口の一本化の必要性〔小林2009〕がある。周産期医療が弱体化しており、医療体制が十分でない自治体がある¹⁰⁾。③医療機関が要保護児童対策地域協議会活動を認知していない実態がある。精神保健問題についても、親の問題（精神障害や知的障害について）で子どもの安全にかかわる場合には、保健や障害福祉担当課との連携が必要である。しかし、大人を扱う医療機関では虐待認識を持たない場合に親のリスクを見

(4) 虐待防止民間団体（NPO）などの実態と課題

英国では子育て力が脆弱化しつつある時代にあつては、それぞれの立場が共働して子どもを守る必要があると論じられている。実際、英国では2004年から「すべての子どものため」のソーシャルケアの考え方が広がりつつある。そこには、自治体以外の民間団体、関係機関すべてがメンバーに入っている。わが国でも、児童虐待防止法では第4条に民間団体との連携が明記されている。虐待防止団体の特徴は、多職種・多機関・市民から構成されている。非営利団体で会員制が多い。地域ネットワークができるまで、それぞれ地域で生まれ、専門性を活かして、虐待防止の役割を果たしてきた。児童虐待防止の民間団体のよさは、行政に縛られない取り組みも試みることができる。その活動として代表的なものでは①虐待防止の専門電話相談活動がある。相談のしやすさという民間の敷居の低さを活かした取り組みができる。近年虐待に特化した相談内容に収れんしてきている。電話相談は時代を反映したものである。いち

表8 関係機関の連携の度合い

	児童相談所	学校	医療機関	保健	民生児童委員
取りやすい	67.6%	67.1%	30.8%	73.4%	62.4%
ややとりやすい	22.5%	23.2%	36.2%	11.1%	22.9%
ややとりにくい	6.8%	5.2%	21.8%	2.3%	9.6%
とりにくい	0.6%	1.0%	5.9%	0.8%	1.5%
不明	2.5%	3.4%	5.3%	12.4%	3.7%

資料) 「児童関連サービス調査研究事業報告」『地域における子どもの生活を守るための要保護児童対策地域協議会のあり方に関する調査研究』(2008)

表9 民間団体の果たしている役割と活動上の困難点（複数回答）

果たしている役割		活動上の困難点	
講座・研修開催	88.9%	資金確保	88.9%
虐待啓発促進	83.3%	会員確保	72.2%
関係機関との連携	83.3%	他機関連携	61.1%
虐待で悩む親への相談	77.8%	事務局員の確保	50.0%
虐待親へのグループケア	33.3%	ボランティア確保	38.9%

資料) 平成21年度児童虐待防止民間団体調査より

早くその訴えをキャッチしながら、どういう支援が必要なのかを社会に向けて子どもや親の代弁をする役割がある。②親支援として、グループケアの行政の取り組みのなかで支援者として参加をし、親子の関係修復に関わる。③研修・講演活動では虐待防止へ向け新しい知識や技法をいち早く取り入れながら、専門職に提供することができる。民間団体の利点は、関心のある人が集えること、研修、講習を定期的に多職種へむけて主催することである¹¹⁾。④行政との連携については、自治体の担当者の異動が多いのに比して、民間団体は定点的に虐待対応についてみていける利点がある。自治体の要保護児童対策地域協議会の一員として意見を述べるができる。ほかの民間団体への助言や交流を通し、新規取り組みが可能である。家庭訪問事業を試みている団体もある。

民間団体の課題は、①自由度が高い反面、資金が不安定であること、および②常勤職員の少なさである。民間団体でも専従を配置しないと、新規的、先進的な役割を継続していくことが困難である。

III 今後に向けた取り組みについて

地域における連携の観点から、虐待防止の課題について検討した。虐待防止の取り組みが本格化して、ようやく10年がたつ。要保護児童対策地域協議会は長いところでまだ5年と歴史は浅い。形骸化の危険性についてはすでに述べたが、最後に整理をしておきたい。4点挙げたい。子育ては親自身の権利として養育すべきであるが、社会とともに育てなければいけないという児童福祉法2条の国や自治体の責任もある。そのため、自治体には児童福祉法、子どもの権利条約の実現に向けて力を注ぐことが求められている。①は自治体の体制についてである。児童家庭相談窓口の適正な専門職配置により、早期発見・早期対応に結びつけることができる。関係機関との連携を強め、児童相談窓口を周知してもらう点がまず重要な点である。親からの相談も気軽に応じ、進んでアウトリーチできる体制を充実させることである。②は

関係機関の体制についてである。関係機関が児童虐待理解と通告義務を理解した上で、地域においては要保護児童対策地域協議会を利用することを経験していくことである。行政の縦割りを越え総合的な視点にたち、子にかかわる機関と親にかかわる機関が連携する必要性も理解されつつある。そのため、それら関係機関と連携を保つ調整機関の専門性は欠かせないことも自治体は十分理解すべきである。児童相談所が要保護児童対策協議会の理解を深めることも発展の鍵であろう。③は個人の資質についてである。児童家庭相談のサービスの質の向上と専門家の育成には、現任研修が有効である¹²⁾。残念ながら、研修に予算をつけない自治体の割合が高い。機関連携を進める上で地域の関係機関が互いに理解しあえる合同研修などが行われることが推進されることが必要である。④虐待発生予防としての子育て支援の役割もあるが、同時に虐待の再発防止のための子育て支援もある。再発防止についての子育て支援事業や資源については個別ケース検討会議でも検討されており、子育て支援のありかたや工夫については今後予防部分と含めた検討も必要となろう。

注

- 1) 奈良県児童虐待等調査対策委員会『児童虐待等対策委員会報告書』2008年12月、0才の被虐待事件を発端に全県児童虐待調査分析および重大事例3例からの関係機関聞き取りを実施し提言した。
- 2) 母子保健領域については、子ども虐待とネグレクトの特集(2009)が組まれ、「妊娠・産褥期からの支援(佐藤拓代)」「乳児健診と予防」(石塚里香)、「こんにちは赤ちゃん事業と養育支援訪問事業」(来生奈巳子)が早期対応の重要性を論じている。なお、子育て支援事業については地域子育て支援センターの取り組みについては、渡辺顕一郎(2006)「拠点型地域子育て支援におけるプログラム活動のあり方に関する研究」共著(主任研究者)こども未来財団など多数ある。
- 3) 大阪市立大学社会福祉研究室(2005)『子ども家庭福祉相談体制ヒヤリング』の中で、芝野松次郎(関西学院大学)は「次世代育成でやっていく仕組みは、子育て支援と要保護になる。平成15年に子育て総合コーディネーター事業があった。これを要保護とどうすればうまくつながっていくのか」とコメントをしている。また、社会

保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会報告—第1次から4次報告までの子ども虐待による死亡事例等の検証結果総括報告(2008)では、「在宅支援サービスの整備と積極的活用」を提案している。

- 4) 大阪市西淀川区において2009年6月に小学生の死亡事例が発生した。近隣は気づきながら、通告せず、学校も疑いをもちながら通告しなかったという内容である。相談のしやすい相談窓口づくりが地域では重要であることが導きだせる。
- 5) 加藤曜子「要保護児童対策地域協議会の機能強化のための研修プログラム作成に関する調査」(2010)『平成21年度 児童関連サービス調査研究事業』全国市町村の五分之一を無作為抽出して398市町村に郵送調査を実施し、回答を得た結果である(市町村回答は164, 回収率41.2%)。
- 6) 加藤曜子(2008)「個別ケース検討会議を実施している関係機関の連携度分析」(2008)「平成19年度厚生労働科研究担担研究報告」『児童虐待等の子どもの被害、及び子どもの問題行動の予防・介入・ケアに関する研究』主任奥山真紀子, 全国19都市, 28事例について調整機関と会議参加者150名から、郵送調査にもとづく調査分析を実施した。
- 7) 加藤曜子(2009)「要保護児童対策地域協議会における実務者会議の実態と課題」『平成20年児童関連サービス調査研究等事業報告書』こども未来財団, 2009年3月 全国で月一度の実務者会議を開き、一定量個別ケース検討会議を開催している地域20カ所を中心に、実際に調査者が実務者会議に臨席し発言度や交流状況について調査を実施した内容を含む。
- 8) アセスメントの重要性は検討委員会第1次から第5次報告まで言及されている。解決しえていないのは、理解しえないままにすごしている自治体があることを示唆する。
- 9) 親参加を試みるサインズ・オブ・セイフティ・アプローチはターネルらが進めている親支援の方法である。先進国においては当事者参加が実践されている。地域においても有効な支援方法の1つである。
- 10) 佐藤喜根子(2009)「医療・保健 子育てサービスの連携」子どもの虐待防止推進フォーラムにいがた・妙高にての報告による。
- 11) 子ども虐待防止学会(2009年)民間団体フォーラムにおいて吉田恒雄(駿河台大)が報告。
- 12) 萩原総一郎(2006)「子ども虐待に対応するソーシャルワーカー及びケアワーカーのトレーニングに関する研究」についてもオン・ザ・ジョブトレーニングが必要であることを強調している。『児童虐待等の子どもの被害、及び子どもの問題行動の予防・介入・ケアに関する研究』主任奥山真紀子)

参考文献

- 社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会報告(2008.6)『第1次報告から4次報告までの子ども虐待による死亡事例等の検証結果総括報告』
- 『社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会報告第5次報告』(2009) 全国社会福祉協議会(2009)「児童虐待予防における住民の福祉活動の可能性」『児童虐待の発生予防, 早期発見, 早期対応等に係るモデル事業報告書』。
- 柏女霊峰他(2006)「子ども家庭福祉行政機関の機構改革と運営に関する研究(2)」『日本子ども家庭総合研究所紀要第43集』。日本こども家庭総合研究所。
- 笹井康治(2009)JaSPCANニュースレター第27号。
- 芝野松次郎・板野美紀(2007)「市町村児童家庭相談の充実・支援に関する調査研究」『平成18年度児童関連サービス調査研究等事業報告書』, こども未来財団。
- 加藤曜子(2008)「地域における子どもの生活を守るための要保護児童対策地域協議会のあり方に関する調査研究」『平成19年度児童関連サービス調査研究事業報告書』こども未来財団。
- 峯本康治(2007)「介入・支援と連携」小林美智子・松本伊知朗編『子ども虐待 介入とケアのはざま』明石書店。
- 厚生労働省(2009)『平成21年度 全国児童福祉主管課課長・児童相談所長会議資料』。
- 才村純(2008)『図表でわかる子ども虐待』明石書店。
- 岩田正美(2007)『現代の貧困—ワーキングプア/ホームレス/生活保護』ちくま新書。
- 阿部彩(2008)『子どもの貧困』岩波新書。
- 松本伊知朗(2003)「児童虐待防止市町村ネットワーク事業と連携のこれから」, 『児童青年精神医学とその近接領域』VOL. 41 NO. 5
- 小林美智子(2009)「子ども虐待発生予防における母子保健のめざすもの」『子どもの虐待とネグレクト』第11巻3号322-334。
- Peter Reder & Sylvia Duncan. 2003 “Understanding Communication in Child Protection Networks”, *Child abuse Review* Vol. 12, 82-100.
- Halett Cristine. 1995 *Interagency Coordination in Child Protection* HMSO.
- H M Government. 2006 *Working Together to Safeguard Children*.

(かとう・ようこ 流通科学大学教授)