

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作る社会づくりに向けて」

11月22日～23日

第4分科会

「要保護児童対策地域協議会(虐待防止ネットワーク)が果たす役割と関係機関の連携のあり方とは」

(11月23日開催)

○コーディネーター

加藤曜子氏 (流通科学大学教授)

○事例報告者

油谷豊氏 (大阪府吹田子ども家庭センター次長兼虐待対応課長)

海老原夕美氏 (弁護士、NPO法人埼玉子どもを虐待から守る会代表)

笹井康治氏 (沼津市子育て支援課子ども相談係長兼主任社会福祉主事)

西村友司氏 (大阪府摂津市教育委員会人権教育室長)

○概要 (全体会における加藤先生の報告から)

第4分科会です。要保護児童対策地域協議会というのは、法律ができましてまだ若い歴史を持ちます。私たちは、虐待防止のネットワークを中心にして話を進めていきました。

まず、沼津の笹井さんからは、ネットワークが成功する秘訣は、第一は虐待についていかに共通認識を持つかということ、第二は顔と顔とのつながりがきっちり持っていていくことである。第三にネットワーク支援のポイントは、孤立している親をどう助けていくのかということ、事例を検討しながら幾つかの関係機関と連携し、理解を深めていくということが重要であるという報告でした。

次に弁護士の海老原先生からは、会議の持ち方への問題提起がありました。ネットワークあるいは協議会は、代表者会議、実務者会議、個別ケース検討会議で構成されていますが、代表者会議しか開いていないところの地域も多々あります。事例検討会議に出ても形式的であるということもあります。それらを実態的なこと、実際に出てよかったなど実感できるにはどうすればいいのだろうかというようなことです。個別ケース検討会議の開き方についても今後市町村として課題になってくるだろうという報告でした。あわせて、市

町村のネットワークでとりくんだ事例を見直していくことが重要であるという提言もありました。つまり成功事例を共有することは重要だが、失敗事例（死亡例が出ても）もきっちり見直す姿勢が今後重要であるという提言です。

3番目は教育委員会の立場として西村先生からお話いただきました。摂津というところは、子育て支援ネットワークが非常に盛んでありまして、予防的などころから再発予防であります虐待ネットワークが立ち上がっています。つまり、子育て支援ネットワークから、要保護児童対策地域協議会、あるいは虐待防止ネットワークが独立してあります。しかし、互いの関係は密で、要保護の対象になったお母さんへも、子育て支援を通じ親ケアがされているという報告でした。また教育委員会の役割が、一般の学校の橋渡しの役割を果たしているという報告もありました。

4番目は、油谷さんから児童相談所の立場でお話をいただきました。児童相談所は後ろに下がって見ているというのではなくて、今まさに始まったネットワーク、要保護児童対策地域協議会の今の時点では、児童相談所と市がともに歩むということ、この姿勢がとても重要であるということ強調されました。事案が軽いか重いかという区別もまだ非常に不明確な中で、とりあえずみんなと一緒に再発を防ぐために取り組もう、その中でネットワークをきっちり立ち上げていくということが重要だという提案でした。

まとめますと、一つ目は「ネットワークは何のためにあるのか」ということについてです。これは「子どもの安全を守るためにある、家族を支援するためにある」のだということとを共通認識したいと思っています。そのためには機関同士が連携をして、機関が互いに知るといこと。そして情報を共有しながら、どういったことを機関でやってくれるのかということとを、知っていく。リスクをきっちり把握できるように研修体制や問題の共有理解をしていくことが課題になります。

二つ目は、「何のためのネットワーク会議なのか」ということです。代表者会議の役割、あるいは実務者会議の役割、それから個別ケース検討会議は、それぞれの役割があります。まだそれも流動的です。ですから、それは皆さんの地域の中で何ができるのか。出席して役に立つ会議づくりを検討していくことが必要です。特に個別ケース検討会議につきましては、アセスメント、それから役割分担をあきらかにし支援につなげる。誰かがやっているだろうと思わずに、情報は一つに集中させ、把握しておくこと、そして、まとめ役あるいは見守り役、そしてキーパーソン、役割を決めていく。これがとても重要だということです。

また、児童相談所等の関係は、当面一緒にやっていく姿勢が重要である。市町村ネットワークやがては要保護児童対策地域協議会において、失敗事例が出て再検討していくこと、また成功事例を通して「子どもが地域で安全に家族と暮らすため」に相違工夫をこらし、いい援助、防止策をもとめて互いに切磋琢磨していくという、これらが今の私たちに与えられている課題だということです。

第4分科会

要保護児童対策地域協議会（児童虐待防止ネットワーク）が果たす役割と関係機関のあり方

加藤曜子（流通科学大学）

1. 要保護児童対策地域協議会（虐待防止ネットワーク）の成り立ち

児童虐待防止ネットワークは、古くは1990年から発足しているが、実際に公的、民間機関を含めて発展した契機は、子どもの権利条約批准以後、日本子どもの虐待防止研究会が発足した1996年前後である。2000年から厚生労働省が調査を開始し、虐待防止ネットワークの存在が認識され始めた。また児童虐待防止法が成立し、児童虐待の定義や通告が明示されることで、教育分野においてもようやく認識し取り組むようになってきた。しかし、守秘義務やネットワーク化の法的根拠がないために、実際の機関連携がやりにくいという声もきかれた。2004年の児童福祉法改正により要保護児童対策地域協議会として法定化されたことにより、個人情報の保護や、情報の集中化、地域ネットワークが強められることが期待されるようになりつつある。

2. 児童虐待防止ネットワーク（要保護児童対策地域協議会）の意義

虐待防止ネットワークは、虐待事例は一つの機関では解決できないという認識から発足している。親も子どもも声をあげにくい特徴があるために、地域機関で連携をとりながら、専門的なスタッフと行政とが協力しあいながら取り組むためのものである。

機関連携、アセスメントの共有化、システム化されたケースマネジメントなどの提言は、英国や米国等の先進国の死亡例からの調査報告や厚生労働省の死亡例で強調されている点である。

子どもの生命を守り、安全を確保し、子どもが親とともに在宅で過ごすにはどういった支援が必要なのか、虐待が再発しないために何が必要なのかを地域の関係機関が互いの叡智をしぼる。そして、情報を共有し、アセスメントし、個別ケースごとにどういった手立てが必要なのかを実践していくのが児童虐待防止ネットワーク（要保護児童対策地域協議会）としての役割である。

虐待防止ネットワークの意義は、①児童虐待の早期発見 ②迅速対応ができる ③関係機関の情報共有 ④関係機関の問題解決への共有化 ⑤ケース会議を通してそれぞれの役割の理解が深まる ⑥重ならないサービス提供が可能である ⑦機関がそれぞれ責任をもてる体制づくり ⑧機関の信頼関係が深まる ⑨支援の標準化と質を向上させることができる。さらに効果としては①子どもの安全への配慮や②虐待の認識の地域での高まりなどが期待されるからである。

3. 現状の理解

平成17年6月実施の厚生労働省調査において虐待防止ネットワークを設置してい

る自治体が45.1%あり、要保護児童対策地域協議会が4.6%、今後設立予定が35.9%であると報告されている（日本経済新聞11月4日）。設置しない理由としては複数回答であるが、多い順に人材確保が困難である、市町村合併、各機関の通常業務対応で可能、予算確保が困難、設置、運営の方法がわからない、虐待問題がない、子育て支援ネット等で対応可能などが、理由としてあがっている。また、4月末に実施した日本子どもの虐待防止学会制度検討委員会調査（政令都市を除く全国市を対象とした調査報告）の回答においても人材の配置、分担などの課題があがった。ネットワークの組織である、代表者会議、実務者会議、個別ケース会議については、代表者会議のみを開いている地域もあった。虐待防止ネットワークが立ち上がっている市の個別ケース会議実施率は56.9%の回答であった。

4. 今後の課題

児童虐待防止ネットワークが立ち上がっていない地域においても実際には個別ケース会議を開き、複数機関が連携をして支援をしている場合も多い。今後は要綱を作成し、その認識を高める必要がある。つまり機関が連携し取り組むために開かれる個別ケース会議は、自然発生的なものではなく、地域にあっては永続的で必要な支援体制のもとで機能し存在するという認識を持つ必要がある。

さらにネットワークが立ち上がっている市において個別ケース会議実施率が低いのは、代表者会議と個別ケースの活動が十分に連動していないためであると考えられる。個別ケース検討会議が虐待防止ネットワーク（要保護児童対策地域協議会）としての取り組みであるという認識がやや弱いためと推察される。

ネットワーク設立の目的は子どもを守るため、個別ケースを適切に関係機関が連携しあいいわばチームとして対応していけるためのシステムづくりであり、そのための協議会である。

虐待防止ネットワークから要保護児童対策地域協議会へ移行する地域においては、再発予防として子どもを守り、親を援助するためにどのような機関の連携体制がとりやすいのか事務局である調整機関とともに検討されていくことであろう。

人口が少なく予防に力点が置かれる町村においては、その地域ごとの事情の合わせた子育て支援ネットワークとの調整を視野にいれながら、位置づけられていく必要もあろう。

繰り返すが、要保護対策地域協議会（虐待防止ネットワーク）は、単に一年一回代表者会議を開くものではなくて、実際の事例を通して互いの機関が連携し、理解しあい、もっとも困難な状況にいる子どもや家族が地域で安心して暮らせるために存在することを強調したい。

今後は要保護児童対策地域協議会を設立していくには、たずさわる人の力、専門職、行政職がともに共同し取り組む必要性や、人員の確保、関係機関の児童虐待理解を高めることが求められよう。

第4分科会 要保護児童対策地域協議会（虐待防止ネットワーク）が果たす役割と関係
機関の連携のあり方とは

弁護士 海老原 夕美

<NPOから見た協議会の現状、課題>

- 1 特定非営利活動法人埼玉子どもを虐待から守る会の活動
- 2 児童虐待防止ネットワーク会議の現状
実態は、単に参加者がそれぞれの活動を報告するにとどまり、ネットワークとして
は機能していないのではないか
- 3 要保護児童対策地域協議会への期待

NPO法人埼玉子どもを虐待から守る会電話相談

「埼玉虐待110番」平成16年度活動報告

<電話相談実施概要>

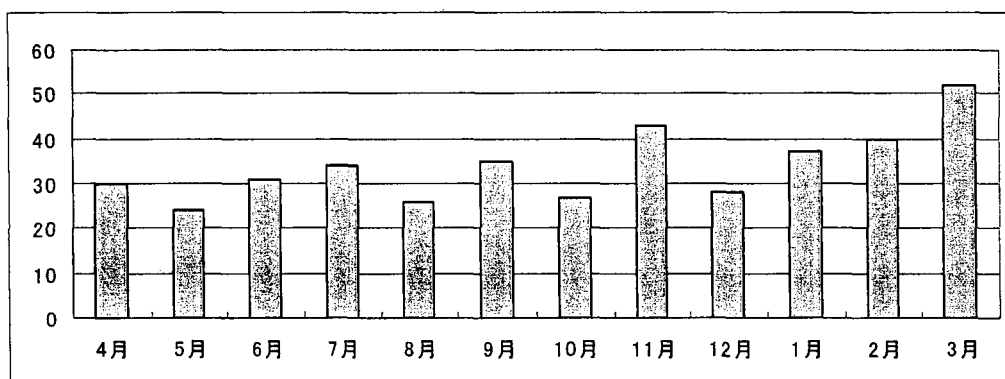
電話相談開始年月：平成9年6月
 電話番号：048-835-2699
 相談回数：毎週5回（平成12年6月から毎週月～金曜日）
 開催時間：午前10時から午後4時（電話回線1本）
 相談受理者：ボランティア電話相談員 15名
 相談件数：407件

<電話相談の内訳>

1. 月別電話相談数 総数 407件

	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
件数	30	24	31	34	26	35	27	43	28	37	40	52

～月別相談件数表～



2. 相談内容（重複有り）

虐待に関する相談 91 件
 育児相談 172 件
 その他 173 件

3. 相談者と本人の関係（重複あり）

	被虐待者本人	虐待者	配偶者	目撃者	計	育児不安	その他
件数	16	35	13	27	91		
割合	18%	38%	14%	30%		172	173

※被虐待者とは現在虐待を受けているか、過去に虐待を受けたことのある人。虐待者とは現在または過去に虐待をした人。配偶者とは虐待をしている人の配偶者。目撃者には、子どもの祖父母・親類・教育関係者等が含まれる。

4. 虐待の種類（重複あり）

	身体的虐待	心理的虐待	性的虐待	ネグレクト
件数	43	39	16	12
割合	39%	35%	15%	11%

5. 被虐待者の年齢

年齢	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18～	計	不明
男	4	2	3	5		4	1	4	5		2		2	1	1	1	1	2	12	50	
女	1	4	8	4	2	11	2	2	4	4	2	1	4	1	3				2	57	
計	5	6	11	9	2	15	3	6	9	4	4	1	6	2	4	1	1	2	14	107	

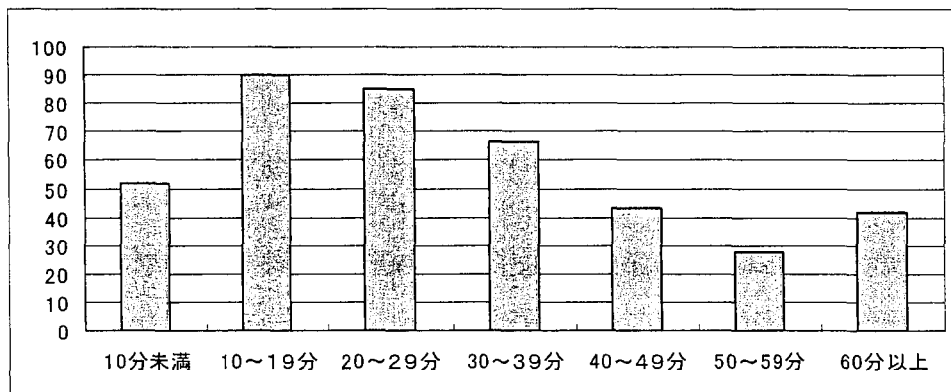
6. 紹介先 総数 23件

紹介先名称	件数
児童相談所	17
市町村保健センター	6

7. 相談時間 総数 407件

	10分未満	10～19分	20～29分	30～39分	40～49分	50～59分	60分以上
件数	52	90	85	67	43	28	42
割合	13%	22%	21%	16%	11%	7%	10%

～相談時間別件数表～



8. 効果

電話相談の利用者からは、以下のような発言がきかれている。

- ・イライラして子どもに手を上げそうな時、話を聞いてもらい助かった。
- ・子どもがかわいく思えないという本音を言える所が今までなかった。
- ・うつで家事や育児ができない辛さをここでは分かってもらえる。
- ・子どもに対するイライラも、話を聞いてもらううちに、夫や親に対する不満があるからだ気がついた。

電話だから安心して自分の思いを語ることができ、共感して話を聴いてもらうことで自分を振り返し、虐待の予防へとつながっていくという効果が出てきている。

さいたま市「子育て不安110番」平成16年度電話相談実施報告

<電話相談実施概要>

電話相談開始年月：平成16年6月

電話番号：048-881-0922

相談回数：毎週5回（月～金曜日）

開催時間：午前10時から午後4時（電話回線1本）

相談受理者：ボランティア電話相談員 15名

相談件数：194件

<さいたま市保健所との打合せ>

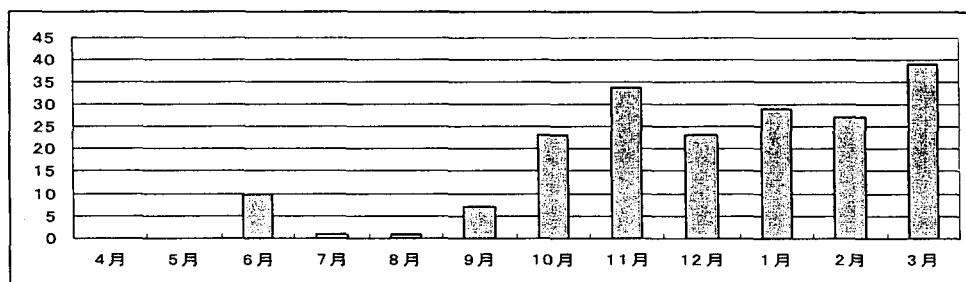
- ・1回目 「子育て不安110番」についての説明会
平成16年5月14日 場所：事務所
- ・2回目 「子育て不安110番」についての事例検討会
平成17年2月18日 場所：さいたま市保健所

<電話相談の内訳>

1. 月別電話相談数 総数 194件

	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
件数	—	—	10	1	1	7	23	34	23	29	27	39

～月別相談件数表～



2. 相談内容（重複有り） 育児相談 155件
虐待に関する相談 3件
その他 40件

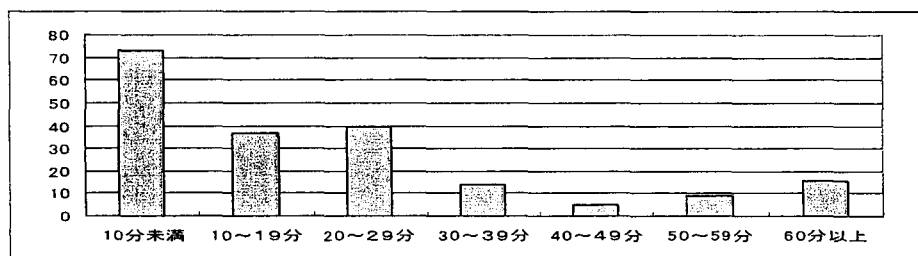
3. 紹介先 総数 34件

紹介先名称	件数
さいたま市保健所	33
桜区保健センター	1

4. 相談時間 総数 194件

	10分未満	10～19分	20～29分	30～39分	40～49分	50～59分	60分以上
件数	73	37	40	14	5	9	16
割合	37%	19%	21%	7%	3%	5%	8%

～相談時間別件数表～



「沼津市の児童虐待防止ネットワークの取り組みについて」

沼津市役所 子育て支援課 笹井 康治

1. ネットワーク設置の背景

- (1) 児童虐待により大きく変化した児童相談
- (2) 虐待通告という「新たな相談」にどのように対応するのか

2. 沼津市の取り組みの経過

- (1) 体制整備のきっかけ
 - ① 市内での虐待事例の多発
 - ② 虐待防止法施行と県東部児童相談所の全面的バックアップ
- (2) 子育てSOSサポート事業の展開
 - ① 緊急受理会議を基本にした対応
 - ② 市児童虐待防止会議（実務者会議）の開催
 - ③ 虐待相談員（家庭相談員）増員

3. 沼津市という地域

- (1) 地域特性
 - ① 自然的な背景
 - ② 社会的な背景

4. 沼津市の児童虐待の状況

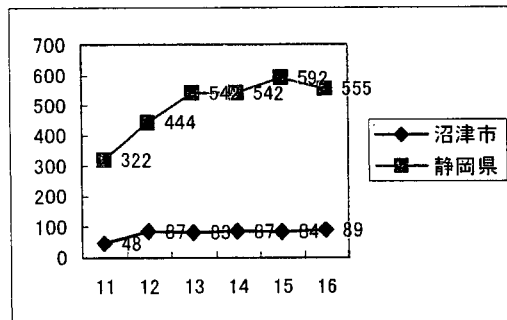


表 1. 虐待相談〔通告〕件数の推移

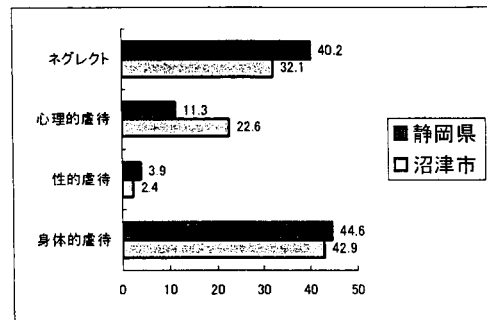


表 2. 虐待相談種別の構成比

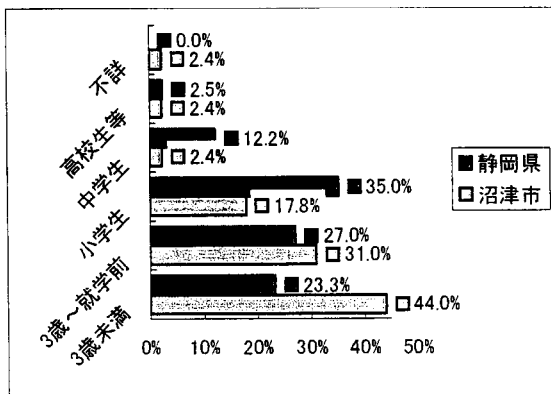


表 3. 被虐待通告児童年齢別構成比

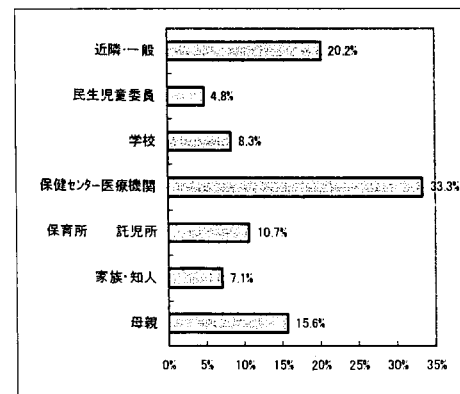
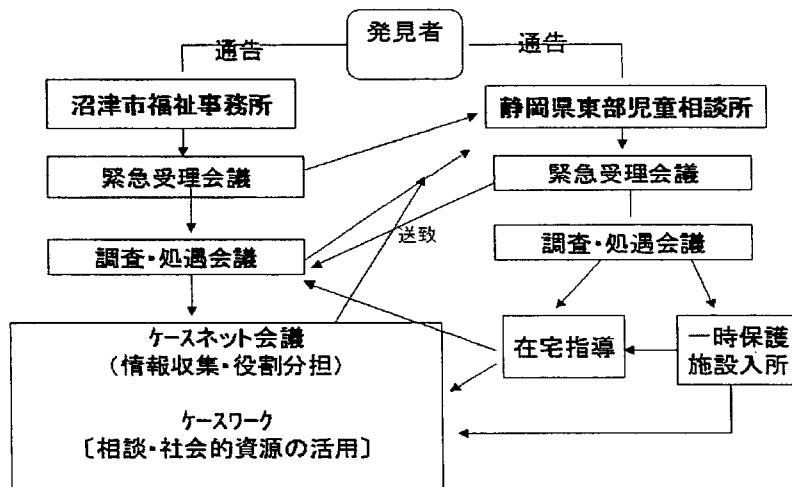


表 4. 虐待相談経路別構成比

5. 沼津市の虐待相談（通告）対応フローチャート



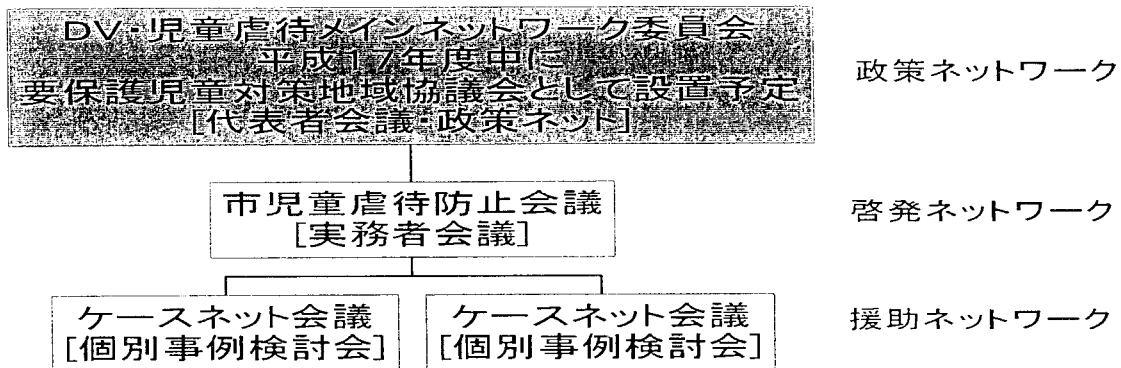
6. 緊急受理会議の概要

- (1) 目的 通告や相談について児童相談所送致必要性の判断と初期対応方針の決定
- (2) 時期 原則として相談や通告後すぐ
- (3) 内容
 - ① 相談・通告内容の確認
 - ② 処遇方針と役割分担検討
 - ③ 対応スケジュールの検討
- (4) 成果
 - ① 抱え込み防止と職員負担の軽減
 - ② 管理職の業務への理解促進
 - ③ 初期対応手順の確立
- (5) 課題
 - ① 件数増加により処遇会議（受理以後のケース検討）開催が困難

7. 市児童虐待防止ネットワークの状況

- (1) ネットワークの支援の観点（児童虐待の要因）
 - ① 孤立への援助→自ら助けを求めない親・頻繁な転居など
 - ② 親の問題への援助→子育ての未熟さ・親に愛されなかったとの思い
 - ③ 社会・経済的問題→経済苦・夫婦関係・病気・住環境など
 - ④ こどもの問題→育てにくい子・兄弟関係

(2) 組織



(3) ケースネット会議（援助ネットワーク）

- ① 定義 三者以上の関係者による個別ケースの情報共有・方針役割分担決定のための会議
- ② 構成 当該ケース関係機関（保育所・幼小中・児相・保健センター
民生児童委員・主任児童委員など）
- ③ 頻度 ケース状況に応じて適宜
- ④ 事務局 招集・司会・会議後状況把握などは子育て支援課
- ⑤ 成果 ケース理解の飛躍的なたかまり
- ⑥ 課題 事務局作業の煩雑さと件数の増加への物理的な対応困難

(4) 市児童虐待防止会議（啓発ネットワーク）

- ①構成機関 保健センター・市教委・警察署・児相・青少年教育センター
子育て支援センター・主任児童委員代表者・その他
- ②開催 月1回
- ③事務局 子育て支援課 こども相談係（家庭児童相談室）
- ④備考 年1回市民・関係者対象の啓発講演会開催

(5) 沼津市のネットワークの特徴

- ① ケース対応の必要に迫られて出来てきた歴史的な経過
〔いまだに、メインネットワークを持た（ててい）ない〕
- ② ケース対応検討はケースネット会議へ、児童虐待防止会議は関係者の
共通認識形成と顔のつながりを構築する場へ。
〔テーマごとに関係者への出席を依頼したり、主任児童委員には、
オープン化（各回5名から10名の参加がある）〕
- ③ 会議そのものと同じくらい会議準備で広がったネットワーク
- ④ 子育て支援課が全ての事務局業務を担っている。

8. これまでの取り組みから

(1) 「連携」は虐待対応のキーワード

- ① 従来の相談スタイルだけでは対応できない虐待通告という相談
- ② 「一人で抱え込むことの危険性」と「他人に話すことの危険性」
- ③ 一方的な情報伝達は「連絡」。相互理解に基づいた相互協力が「連携」

(2) ネットワーク（連携）を機能させるには

- ① 虐待についての共通認識をいかに持てるか
- ② 顔のつながるネットワーク作り

(3) ネットワークは連携の積み重ねで出来る

- ① 連携は隣人（今あるつながり）から始める
- ② 機関内の連携なくして他機関との連携はない
- ③ 各機関の特性を知ることが連携の基本
- ④ 顔の見えない連携は機能しにくい
- ⑤ 連携に欠かせない事務局役
- ⑥ 連携がうまくいくとみんなが得をする

9. 成果と課題

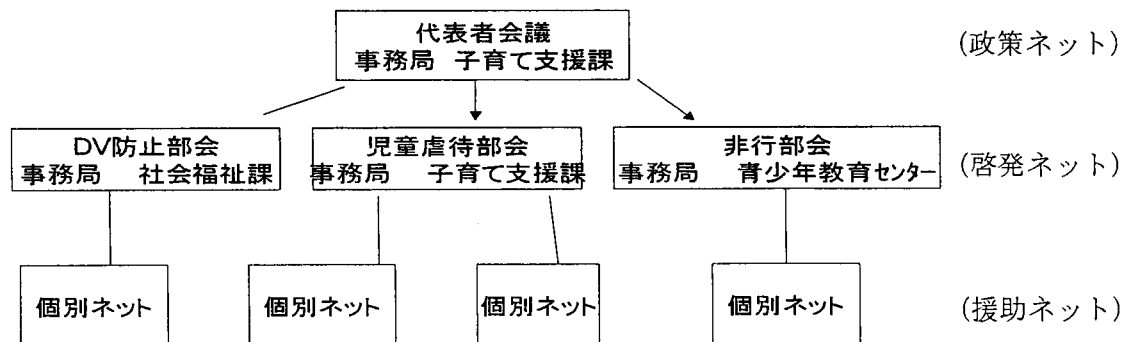
(1) 成果

- ① この5年間、幸いなことに重症事例がない。
- ② 近隣通告のケースの多くが事前に把握できている。
- ③ 相談件数が増加していること。合わせて、心理虐待の通告が増えたり、産婦人科からの養護ケースとしての相談が増えてきた。
- ④ 虐待防止会議参加機関と参加者の増加
- ⑤ それぞれの場所で始まってきた虐待を意識した取り組み

(2) 課題

- ① 児童福祉法と虐待防止法の改正を受けた市の体制整備と児童相談所との連携方法の再検討（特にリスクアセスメント）

10. 要保護児童対策地域協議会設置に向けて



摂津市における児童虐待防止ネットワーク活動について

大阪府摂津市教育委員会
人権教育室 西村 友司

1. はじめに

摂津市は、大阪府に流れる淀川右岸の三島平野の南西部に位置し、大阪の中心部から比較的近く、衛星都市としての機能を有している。人口は85262人(平成17年9月30日現在)で、高齢者の人口比率は大阪府の平均より低く、出生率は全国平均より高い、比較的若い街といえる。

摂津市では、「摂津市児童虐待防止連絡会(愛称 CAPISE: Child Abuse Prevention In Settsu)」を平成13年4月に設立し、児童虐待の予防・発見・その対処システムの構築に努めてきた。ここでは、これまでの到達点を明かし、今後の課題について参加者と一緒に追究していきたい。

2. 「子育て支援ネットワーク」から「児童虐待防止ネットワーク」へ

摂津市では、子どもたちが健やかに生まれ育つための環境づくりをめざして平成7年に「摂津市子育てネットワーク推進会議」を設立し、子育て支援に取り組んできた。虐待問題も、この組織の一つの部会として取り組んできたが、「児童虐待防止法」の制定を受けて、より責任ある体制を築くために子育て支援ネットワークから独立させる形で、上記の児童虐待防止ネットワークを立ち上げた。この2つのネットワーク組織は、虐待の予防にとって「発生予防」と「進行・再発予防」を担う車の両輪であり、相互補完するものとして位置付けている。

なお、子育て支援ネットワークは何度かの機構改革を経て、現在は①健全育成を目的とする『地域子育て連絡会』(事務局:地域支援センター)②障害児の支援のための関係機関の連携を目的とする『障害児相談連絡会』(事務局:家庭児童相談室)③0才から中学生までの多問題家庭やいじめ・不登校等の相談を担う『子ども思春期相談連絡会』(事務局:教育研究所)の3つの専門部会から成っている。【資料1】

3. 摂津市児童虐待防止連絡会(CAPISE)の組織および会議について

CAPISE の構成機関・団体は平成17年度現在16で、事務局は子ども育成課(家庭児童相談室)が担当している。CAPISE の会議はおもに、代表者会議、実務担当者会議、事務局会議、事例検討会議の4本柱で構成されている。【資料2】

摂津市の特徴は事務局会議の機能である。事務局会議は事務局を補佐し、どの機関にケースが入っても対応できることを目的にしている。事務局会議は、緊急の事例やグレーゾーンの事例検討も行っている。事務局会議の中に相談連絡会を設置して、学校や保育所、民生委員などが気軽に相談できる体制作りを目指している。また、ケースの進行管理と各機関の役割と責任を確認すべく年に3~4回のワーキング会議を行っている。毎年度末には全ケースの状況を事務局会議で分析をし、次年度への継続確認もその中で行われている。事務局会議で常に情報を共有することにより、迅速に対応できるシステムを目指している。

4. 摂津市の児童虐待数の概要

虐待通告・発見件数は、摂津市が正式に統計を取り出した平成12年以降で実数178件(平成16年度末時点・グレーゾーンを省く)である。ネットワークが立ち上げられた頃は通告等の新規ケースが急増したが、最近はやや横ばいの状態であり、CAPISEとして常時年間50件くらいのケースを抱えている。【資料3】なお、ケース概要については、口頭報告とする。

5. 児童虐待への具体的対応とその予防について

児童虐待は発生してからの対処システムも大切であるが、発生しないように予防するシステム作りも必要である。摂津市では、市独自で以下のようなプログラムを試行している。

- ① 各健康診断時に育児困難や不適切な養育と思われる家庭を発見し、健診フォローや家庭訪問に繋げる。
- ② 「ママパパ教室」「育児相談」「よちよち広場」「すこやかルーム」「親子広場」「エンゼルクラブ」「赤ちゃん教室」「くまさん親子教室」等の多様な子育て支援の展開【資料4】
- ③ 平成15年度より、親支援のためのプログラム「ノーバディーズパーフェクトプログラム」、平成16年度より虐待している親の回復支援プログラム「MY TREE」の実施【資料5】
- ④ 「子育てアドバイザー」「家庭教育相談員」等のサポーターの活用
- ⑤ 講演会、研修会、フォーラムの開催【資料6】

6. おわりに

CAPISEが設立されたことにより、より迅速にかつ有効な援助が出来るケースが増え、機関連携は強まった。虐待問題の原因や背景は多様であり、様々な課題とも繋がっており単独に存在するものではない。従って、これまでの様々な課題(問題行動、不登校、家庭支援、障害児教育)に関する関係機関との連携の積み重ねが、虐待問題でも機能したし、虐待問題での連携が、他の課題に関する連携も深まるという相乗作用が生まれたとも言える。

しかし、虐待通告の80%が在宅支援で、本当に安心・安全な状態になるには数年(それ以上)を要するものも少なくない。親子分離をしてもそれで解決したものではなく、家族としての再統合も必要である。さらに、虐待を受けた子どもの心のケアの問題もある。まだまだ課題は山積している。

なお、事務局会議の構成メンバーでもある教育委員会の立場から感じている2点を最後に。

- ① 教育委員会は、時には学校と関係諸機関との連絡調整のコーディネータ的役割を果たさなければならない。そのためには、教育委員会と学校との風通しの良さが大切である。教育委員会は学校に適切に情報を提供し、学校は教育委員会に適宜報告すること。教育委員会と学校が、きめ細かく情報共有していることが連携を有効に機能させることに繋がる。
- ② 「学校だけでは出来ないことがあるが、それでも学校の果たす役割はやはり大きい」ことの自覚が大切。学校は子どもにとって「安心・安全の場」であるか。一日の3分の1近くを過ごす学校において、教職員全体で「この子」にこだわり、一人ひとりが大切にされているという実感が伴う教育活動(=人権教育)が行なわれており、学校が持っている「教育相談機能」が働いていれば、学校が虐待防止に果たす役割はとて大きい。

都道府県 児童相談所の立場から見た要保護児童対策地域協議会の組織化の方策、運営の留意ポイント、課題 (大阪府での状況)

油谷豊 (大阪府東大坂子ども家庭センター)

1 大阪府での状況

① 重大事案・検証・新たな取り組み

大阪府では平成 15 年度に重大事案があり、子どもにとって重大な事態を回避できなかった要因について、第三者による検証も含め、検証を行なった。児童相談所の虐待対応・関係機関との連携での課題等を検討し、新たな取り組みを始めている。要因の一つとしてネットワークがあっても、実際には個別ケースの対応に十分には機能していなかったことも指摘されている。

② 大阪府におけるネットワークの状況

現在全市町村で虐待のネットワークが組織されているがその内容については格差がある。活動の内容が研修や広報活動等が中心で、実際に発生する虐待事案、個別ケースの対応が十分ではないネットワークもある。個別ケースの対応はそれぞれの機関が独自に行なわれ、機関同士の連携がネットワークとしてシステム化されていないところもある。会議が定例化し、個別ケースでの連携で、タイムリーな連携が難しいところもある。個別ケースに対応できているところでも、情報の交換、それぞれの役割の確認以上には進まず、お互いの責任性が明確にされていない場合もある。実務者レベルの連携はできているが、代表者会議が不活発で、ネットワーク活動への理解が機関の責任者に不足しており、実務者の円滑な活動を阻害してしまうこともある。

③ ネットワークをめぐる諸問題

(ネットワーク開設までの問題)

「ネットワークの作り方がわからない」「中心になる人がいない」「虐待事例がほとんどない」「上司が理解してくれない」「関係機関の協力がえられない」

(ネットワーク開設後の問題)

「児童相談所が子どもを保護してくれない」「責任を押し付けられる」「機関同士が陰悪になってしまう」「他の機関が協力してくれない」「意見の違いが調整できない」「いつまでたっても改善がなく、しんどい (たいへんな) ままが続く」「守秘が守られない」「最初は熱心だが、途中から自分の機関だけがやっている」「ネットワーク活動を職場で理解してもらえない」「虐待は児童相談所がするもの、自分の機関はしなくていいと上司に言われる」「担当者がしんどく (疲れきる) ながらも、他の機関の人は解かってくれない」

2 ネットワークが円滑に機能する要因

① ネットワーク構築の実際

本来「ネットワークはケースが作る」と考える。自然発生的に行なわれているネットワークがある。関係機関が連携しないと対応できないケースがあり、連携の必要性から自然発生的にそのケースについてのネットワークができる。ネットワークの中では不信、齟齬、失敗があつて当たり前といえる。それは、最初の段階では、各機関の機能、限界を相互に理解することが不十分な中で、過度の期待を持ち易く、また虐待の場合は子どもの命がかかっているため、各機関とも必死になる。その中では誤解に基づく不信、齟齬、失敗が起こる。それでも連携することが必要であり、苦しい状況となる。しかし積み重ねる中で、その後の成果は確実にあり、次第に信頼関係も深まっていくと考える。

② 現状の認識からのスタート

ネットワークの構築については、現状の認識からのスタートする。各機関の現時点での取り組み、考え方を話し合う。その中で相違点を明確にし、共通認識を作り上げていく。

各機関の機能、役割とその限界を明らかにして、機関同士の誤解や過度の期待を持たないことが大切であると考えます。

まず始めてみることの大切さ

最初の一声が大切、上手くいく自信はないけどまずやってみることが大切。専門知識が必要ではない。しかしまず踏み出してみるリーダーシップは不可欠である。集まることの大切さを伝える努力も必要である。事例の積み重ねがネットワークへの信頼を作るといえる。実践の過程を各機関に広報することも大切である。

③ 市町村が中心となるネットワーク

虐待のネットワークでは、住民に一番身近な行政単位である市町村がネットワークの中心となることで、住民の声に即応し易く、きめ細やかな対応を可能とし、必要な時にタイムリーに対応できるネットワークとなる。

④ 市町村全体の理解

虐待は市町村の担当部署、担当者のみで対応できるものではない。市町村全体の理解が大切である。教育、福祉（生活保護・保育等）・住宅等多岐にわたる部署の協力が必要である。また市役所、町村役場全体の理解と協力が必要である。

⑤ 事務局の役割

ネットワークが恒常的に、機動的に、柔軟に対応できるように事務局の役割が重要である。事務局の機能としては、情報の集約、会議の招集、記録の作成、ネットワークの運営等がある。

⑥ 対応する職員のたいへんさへの理解と支援

対応する職員は恒常的に危機管理を念頭においた対応を行うことになり、常に緊張状態に置かれる。また保護者からの暴力的な言動にさらされることもある。職員のメンタルヘルス、健康管理が不可欠である。

(虐待対応のたいへんさ)

①その場の判断が直接子どもの生命に関わっている ②保護者からの物理的暴力と言語、態度による脅迫、威圧 ③関係機関との齟齬、無理解、逃避、押し付け ④所内で担当者の実感と異なる指示、命令 ⑤複数ケースへの同時並行対応 ⑥十分には対応できない不安全感 ⑦事故への恐怖 ⑧親子分離を考えることの迷い

ネットワークが有効に機能するためのポイントと思われること

- ① 関係機関による個別事案への連携による対応の実績
- ② 中心的役割を果たす機関の虐待対応の力量と誠意
- ③ 各機関の内部の理解と支援体制の確立
- ④ 事務局の役割
- ⑤ 責任の明確化
- ⑥ 対応する人のたいへんさを理解し、大切にす姿勢の確立

3 ネットワークにおける児童相談所の役割

大阪府では児童福祉法改正に向け、市町村との連携強化と後方支援の強化を行なってきた。市町村むけ相談マニュアルの策定、担当者向け研修を実施している。また各児童相談所が各市町村ごとに支援を行なっている。その一環としてネットワークの強化、要保護児童対策地域協議会結成への支援がある。

ネットワークの形成、有効化には、児童相談所の支援が不可欠であり、市町村の立場に立った虐待対応の基本、個別ケースワーク、機関連携の方法等を丁寧に支援していくことが大切である。またネットワークの有効性を伝えていくとともに、ネットワークによる支援が複数の機関同士の依存、もたれあい、責任の不明確化により重大な事故に繋がる危険性があることの認識も伝えていく。

法改正により、市町村は児童相談の第一線機関に位置付けられ、ネットワークも要保護児童対策地域協議会の設置により、より強力で重層的で手厚い対応が可能となる。児童相談所の積極的対応がより一層進められることが求められている。

ネットワークにおいても、市町村と児童相談所の役割分担が課題となることがあるが、ネットワーク設置前後の時期や、設置後も有効に機能できていない段階では児童相談所と市町村の役割分担を強調すべきではないと考えている。

(過渡期的支援)

虐待対応の役割分担として、分離や職権に基づく対応の検討が必要な重度ケースは児童相談所、軽度ケースや不適切養育（マルトリートメント）は市町村との棲み分けが一般的に言われてきた。しかし役割分担を強調することは、結果として相互の不信感につながってしまうこともある。市町村としてもどこから手をつけてよいかわからないこともある。児童相談所としても急増、複雑化するケース対応に精一杯の状況ではあるが、ネットワークの形成、有効化には、児童相談所の踏み出しが不可欠であり、虐待対応の基本、個別ケースワーク、機関連携の方法等を丁寧に伝達していくことが大切である。ネットワークが円滑に機能しだした段階では、自然と役割分担が出来上がると思われる。

④ 都道府県、児童相談所による市町村支援の実際（例）

- ・ 市町村児童相談マニュアルの作成
- ・ 担当職員研修の実施
- ・ 個別ケース対応への助言、同行訪問、同席面接
- ・ 児童記録等文書の整備への支援
- ・ ネットワーク、要保護児童対策地域協議会確立への支援
- ・ 市町村への定例出張の実施

4 ネットワークから要保護児童対策地域協議会へ

要保護児童対策地域協議会の設置については、既存の地域虐待ネットワークを改編するケースが多いが、ネットワークが未実施の場合は最初から協議会を設置することもある。

協議会の運営方法、調整機関をどこにするか、対象児童の範囲をどうするか等については地域特性、現状の対応体制等を勘案して、有効に機能する協議会をまず開始することが重要と考える。

実際の設置の過程としては、現在までの連携、実践の積み重ねを点検、分析することから始まる。そして参加機関の共通認識の形成することになる。そして要保護児童対策調整機関（ネットワーク事務局）を確立する。その後要綱の策定を行い、公示を経て、実際の協議会活動を開始することになる。

（協議会が活性化するためのポイント）

- ・ 参加機関個々の個別対応能力の向上
- ・ 各機関の役割と限界の相互認識
- ・ 調整機関のリーダーシップ
- ・ 連携の実践の積み重ねと継承
- ・ 個人情報守秘の徹底