

# 市政

平成29年6月号

# 特集

## 虐待のない 安心して暮らせる地域づくり

昨年、児童福祉法が改正されました。それに伴い、児童虐待の発生予防から自立支援までの対策強化のために、児童相談所設置自治体の拡大、母子健康包括支援センターの全国展開、「要保護児童対策地域協議会」の専門職の配置などが定められました。

また、高齢者虐待も家庭内や施設内など閉ざされた環境で発生することが多いため、表面化しにくい現実があり、各市町村では法律に基づいた対策が進められています。

今回の特集では、「虐待がない地域社会をつくるために」、都市自治体に求められる取り組みとともに、具体的な都市自治体の事例をご紹介します。

寄稿 1

### 市町村の役割と児童福祉法改正

流通科学大学人間社会学部教授 加藤曜子

寄稿 2

### 子どもを守る 切れ目ない一貫した支援に向けて

荒川区長 西川太一郎

寄稿 3

### 「全ての人にやさしい“生涯安心なまち”」の 実現に向けて

川口市長 奥ノ木信夫

寄稿 4

### 法改正後初の児童相談所設置に向けて

明石市長 泉 房穂



# 市町村の役割と児童福祉法改正

流通科学大学人間社会学部教授

加藤 曜子  
かとう しょうこ



## はじめに

改正児童福祉法は検討事項を残すものの2017年4月に施行された。児童福祉法は、子どもが心身共に発達成長し、やがて大人になるための土台づくりの時期を十分に保障するために作られた子ども家庭の福祉に関する法律である。本稿では児童福祉法改正の背景と経過および本法で市町村に期待されている支援の課題などについて論じる。

## 児童虐待の状況

児童福祉法改正の背景は児童虐待対応への見直しの要請であった。児童虐待防止法は2000年に成立したが、2004年には妊産婦、子ども家庭相談業務が市町村相談として法定化され、都道府県は後方支援をすることとなった。身近な地域で相談できることは早期対応につながり、利便性があった。以後2016年に至るまで市町村と児童相談所の

2本立てで児童虐待対応が取り組まれてきたが、今回の法改正では市町村と児童相談所の役割を再度整理することとなった。また、児童虐待対策については2005年より毎年死亡事例検証報告書が提出され、その要因分析による施策提言がなされてきた。0歳児死亡が全体の4割を占めたことから妊娠期からの早期対応の必要性(2009年には乳児全戸訪問、養育支援事業を開始)、精神的に不安定な状況に陥る保護者への支援対応の必要性、心中事件は障害を持つ子への育児不安の割合が高いためその支援対応の必要性などである。児童相談所の虐待対応件数は10万件を超過増加し続けている。その背景には配偶者間暴力(DVと略す)家庭に子どもがおり、暴力を目撃すれば心理的虐待に当たるとしたことから、数を一気に上げており、市町村においてもDVの目撃による心理的虐待対応の数が増加している。さらに子どもを取り巻く環境は家族形態の多様化・弱体化(中途養育者

やひとり親の増加)、子育ての未熟な親の増加、孤立した子育て、貧困問題などストレスフルな状況の深刻な状況下にある。

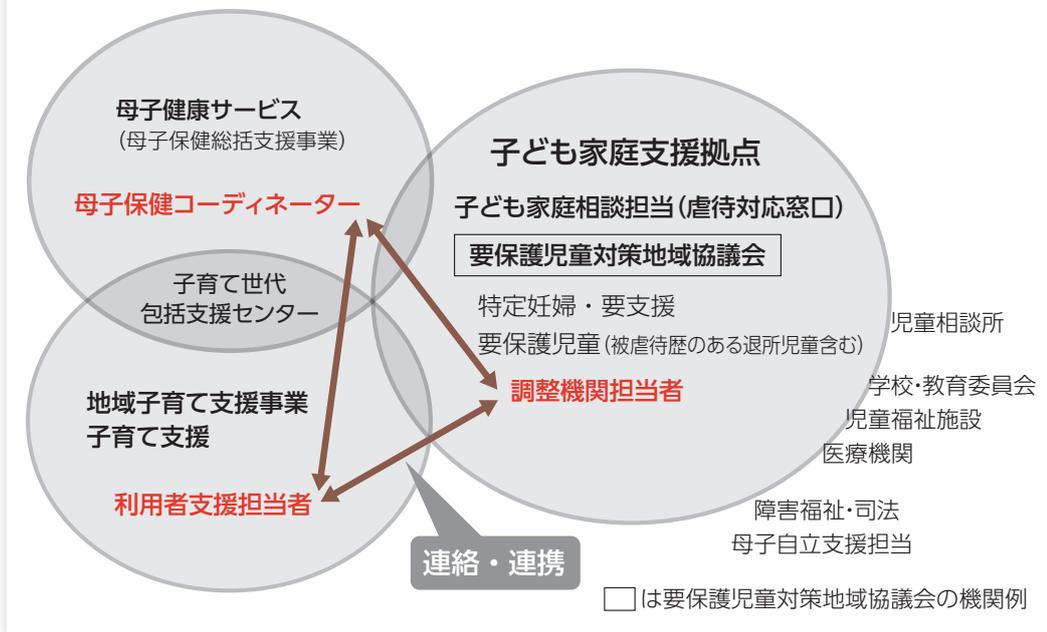
各自自治体へ報告される子どもの虐待死亡事例検証調査で虐待対応への関係機関連携の不足や職員配置の問題が明らかになってきた。庁内や庁外連携が十分できておらず虐待状況を把握できないこと、職員の異動、勤務期間の短さなども背景要因として指摘されている。

## 児童福祉法改正のポイント

今回の改正の特徴は、①理念の確定②虐待予防として母子保健の強化③虐待対応としての市町村の支援体制の強化と児童相談所の強化④社会的養護における里親、養子縁組家庭への支援および自立援助に向けての子どもの年齢の延長がなされた。

①については、1994年に「子どもの権利条約」を批准して以後、初めて子どもが権

図1 基本的な母子保健、子育て支援事業、子ども家庭相談(虐待対応窓口)の関係(加藤案)



利の主体であると明記された。子どもの意見表明の尊重、自立への保障、子どもの最善の利益を尊重しようという趣旨が含まれる。また、あいまいであった国・地方自治体と保護者の関係については、第一養育責

任者は保護者であり、保護者を支援するのは自治体であるとされた。保護者支援については里親、養子縁組家庭の保護者をも含まれる。②は市町村の取り組みとして、すべての子どもを対象に、子ども家庭総合支援拠点を整えることが提案された。すべての子どもを対象に妊娠から6歳までの母子保健対象となる子ども家庭に対して、総合相談や支援をワンストップで行うとともに、妊婦の状況を継続的に把握し、要支援者には支援プランを作成するものである。また、子育てサービスとして利用者支援事業担当者が相談に乗り、地域子育て支援事業などを活用する。いくつものサービスタイプの組み合わせが報告されているが、混乱しやすいため、図1にその基本的な関係を示しておきたい。重要な点は、子どもを担当する部署がそれぞれ必要に応じて支援する連携体制を作っておくことである。ひとり親、貧困、障害児などニーズのある子どもたちについてもそれぞれに対応支援をする。③今回の法

改正では、市町村の要保護児童対策地域協議会の調整機関に専門職を配置すること、国が定める基準による専門研修が義務付けられた。虐待対応窓口と要保護児童対策地域協議会体制の強化および、虐待対応における市町村支援の形骸化を防ぐためである。

要保護児童や特定妊婦や要支援児童対応では、子ども家庭相談担当者は相談支援にとどまらず、他機関との連携や多職種多機関との協議を重ねる。その際、個人情報や支援の進行管理をしつつ、地域の中で子どもが安全に暮らすため日ごろから関係機関との連携調整が必要である。その仕事を担うのが調整機関である。要保護児童対策地域協議会は、主に代表者会議、実務者会議、個別ケース検討会議で成り立つ。個別ケース検討会議では、情報共有し、アセスメント、プランニング、支援方針を決定していくが、調整機関は、個別ケース検討会議開催の提案や関係機関への調整なども行う。日ごろから庁内外の関係機関との連携に努め、地域の子どもの安全な生活や家庭支援について精通する必要がある。児童福祉施設から退所してくる子どもと家族の再統合に向けた支援も児童相談所の下で協働連携する。2008年に要保護児童対策地域協議会の設置は努力義務化してから9年たつが、子どもの安全・安心な生活や保護者支援に向けた関係機関間との連携や協議は欠

かせないため調整機関の役割は重要である  
（\*要保護児童対策地域協議会は個人情報  
を共有できる一方、協議会以外で漏らすこ  
とは違法である規定を持つ唯一の協議会で  
ある）。

### 今後自治体に求められること

(1) 総合子ども家庭支援体制は子どもの人  
口ごとで事情も異なる。よって地域に応じ  
た工夫がなされていくべきである。工夫が  
なされてきている地域はさらに精度を上げ  
ることであり、今まで十分な体制ができて  
いなかった市の見直しが必要となる。

(2) 妊娠からの切れ目ない子どもへの支援  
システムのために支援体制の見直しをして、  
関係機関の連携を密にする。通告体制につ  
いては、市町村の虐待相談窓口である子ど  
も家庭相談担当者は、児童相談所との初期  
対応が十分に取れているかをどうか点検す  
る。児童虐待事例の共通リスクアセスメン  
ト指標が補助具として利用できるため、両  
者が今後協働し、検討していく姿勢が必要  
である。

(3) 虐待通告窓口でもある子ども家庭相談  
窓口は要保護児童対策地域協議会の調整機  
関として支援拠点となるため、その充実は  
必須である。常に子育て包括支援センター

や、利用者支援事業担当者、地域子育て支  
援拠点事業などとの連携は欠かせないため、  
それぞれの領域との役割周知をしておくこ  
とが必要となる。例えば母子保健で妊娠前  
から6歳までの支援計画を立てることが子  
育て包括支援センターで推進され、ワンズ  
トップで地域の子育て世帯の安心感を醸成  
するとされる。ただし、虐待にかかわる相  
談や特定妊婦、要支援児童については、要  
保護児童対策地域協議会事例として要対協  
調整機関が進行管理をすることになるが、  
その関係については明確にしておく必要が  
ある。特に、特定妊婦、要支援児童は市に  
よってその基準があまり異なるままである。

(4) 小規模自治体ではワンストップの相談  
窓口が機能するだろうが、大規模市では既  
にいくつかの相談窓口がある。そのため例  
えば発達障害相談担当者は支援拠点となる  
虐待対応をする子ども家庭相談担当者（調整  
機関を兼ねる）と連携ができる体制を作る。  
実情ではすべての子どもの相談が一つの相  
談窓口に来ると、子ども家庭相談者が少な  
い場合、虐待事例への支援に十分に時間が  
掛けられなくなる恐れもある。よって、必  
要に応じた支援の流れを作り、機関役割の  
周知や業務配分などは各自治体レベルで明  
らかにしておくべきであろう。

(5) 要保護児童対策地域協議会の強化に関  
していえば、要保護児童対策地域協議会主  
催の合同研修が推進される必要がある。市  
内の子どもに関する福祉、保健、医療、司法、  
教育を中心にしたそれぞれの実務者が顔と  
顔が見える関係で連携強化につながるため、  
未実施の市には検討が必要である。

(6) 死亡事例の背景要因には職員の配置、勤  
続年数の少なさなどが関係しており、市町村  
の人事課は、虐待通告窓口担当である子ども  
家庭相談担当者の人事配置に十分配慮する  
必要がある。5年以上勤務のベテランを配置  
しつつ一度に職員を異動させない、また専門  
職と行政職との協働を配慮しつつ、研修や  
スーパーバイズ配置も必要となる。

(7) 中核市児童相談所設置については、地  
域規模や職員配置などの独自の諸事情から、  
設置のメリット・デメリットを整理し、検  
討されていく時間が必要である。

子育ての親の困り感をいち早く察知し、  
子どもと親が安心して暮らせる支援環境づ  
くりを推進する支援や、児童福祉施設など  
を退所し親との再統合を支援し、また自立  
せざるを得ない子どもを支えていく市町村  
支援への期待は大きい。限界と可能性につ  
いて常にフィードバックしながら進められ  
るよう、調査分析が必要となる。

# 子どもを守る 切れ目ない一貫した支援に向けて

荒川区長（東京都）

西川 太一郎



## 荒川区の紹介

荒川区は東京23区の东北部に位置し、隅田川が区の北東部を迂回して流れている。面積は10・16 km<sup>2</sup>と小さな区ではあるが、都心へのアクセスなど交通の便も非常に良く、ここ10数年ほどは、子育てがしやすく安全な街との評判から子育て世代の転入が増えるなど、人口の増加が続いており、現在は人口21万人を超えている。

本区は、伝統技術を持つ職人さんが多く住むなどモノづくりの街として親しまれており、平成19年3月に策定した荒川区基本構想では、おおむね20年後に目指すべき将来像として「幸福実感都市あらかわ」を掲げるとともに、分野別に示した都市像の1つを「子育て教育都市」と位置付けるなど、子育て環境の充実を図り、子育て世代が働きやすく、安心して子どもを産み、育てられるまちを目指し取り組んできている。

その結果、平成20年に、日本経済新聞社等

が実施した「行政サービス調査」の分野別のランキングで、教育分野全国第1位、子育て環境分野全国第2位、日経BP社が実施した「e都市ランキング」では総合評価全国第1位、さらに、平成27年に日経DUALと日本経済新聞社が行った「共働き子育て自治体ランキング」でも、本区が第1位に選ばれたところ。

このように、近年、子育て世代から高い注目を集めているが、これは、保育に係る保護者への支援、保育定員の大幅な拡大（区長就任以来、11年間で約1・8倍）、国家戦略特区を活用した公園内の保育施設の整備、在宅育児世帯への支援やツインズ（双子）サポート事業等、本区がこれまで先進的に行ってきた子育て支援策が高く評価されたものと考えている。

## 子どもをめぐる環境の変化

一方、子どもたちを取り巻く環境は、近年、非常に厳しいものとなっており、子どもの貧

困、非行あるいはいじめ問題など増加の一途をたどり、また、平成27年度、全国の児童相談所に寄せられた児童虐待相談対応件数は10万件を超え、痛ましい事件を伝える報道が頻繁に流れている。

児童相談所は、戦後の社会の混乱と窮乏の中、すべての子どもの幸せを願い、その理想を実現するため都道府県に設置された。発足当時は、震災孤児への対策に大きな役割を果たし、現在では、虐待や非行、障がい児への援助等、子どもに関するあらゆる問題に取り組んでいるが、相談件数も増加し、問題も複雑化する中、現行の体制では限界がある。

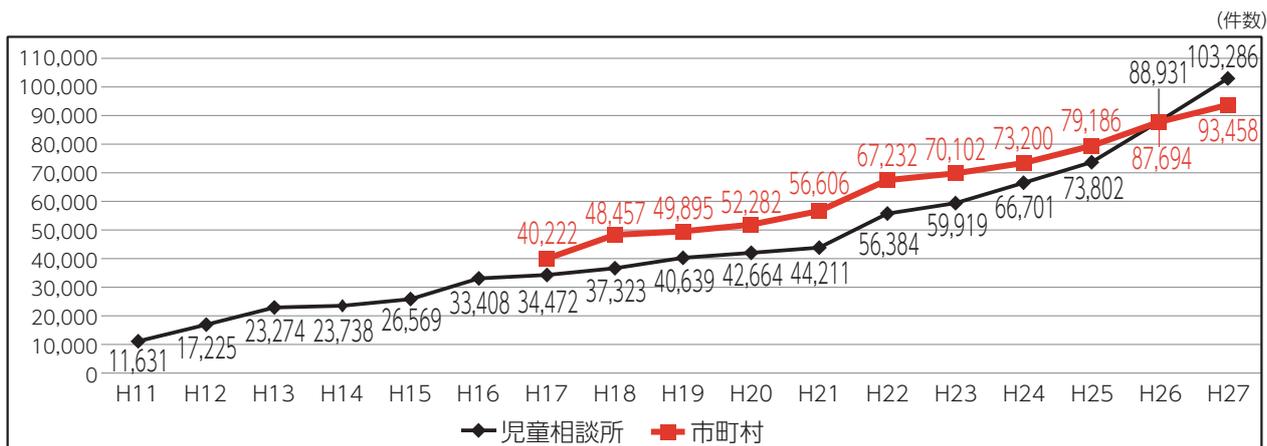
そのため、特別区長会ではこれまで、住民に最も身近な特別区こそが児童相談行政を担い、子どもの幸せを実現できると考え、児童相談所の早期移管を東京都に強く求めた。

また、国に対しても、児童相談所の設置自治体に特別区を加えるよう、厚生労働大臣に直接要請するなど、あらゆる機会を通じ、働

## 児童虐待相談の対応件数及び虐待による死亡事例数の推移

### ○児童虐待相談対応件数の増加

- 平成27年度の虐待対応件数は、児童相談所で103,286件、市町村で93,458件と過去最多
- 特に、児童相談所の件数は、児童虐待防止法が施行される前の平成11年度の8.9倍



※平成22年度は、東日本大震災の影響により、福島県を除いて集計した数値

### ○相次ぐ児童虐待による死亡事件

- 多数の死亡事例が発生(平成26年度心中以外 43例・44人)

	第1次報告 (平成17年4月)		第2次報告 (平成18年3月)		第3次報告 (平成19年6月)		第4次報告 (平成20年3月)		第5次報告 (平成21年7月)		第6次報告 (平成22年7月)		第7次報告 (平成23年7月)		第8次報告 (平成24年7月)		第9次報告 (平成25年7月)		第10次報告 (平成26年9月)		第11次報告 (平成27年10月)		第12次報告 (平成28年9月)													
	H15.7.1~ H15.12.31 (6か月間)		H16.1.1~ H16.12.31 (1年間)		H17.1.1~ H17.12.31 (1年間)		H18.1.1~ H18.12.31 (1年間)		H19.1.1~ H20.3.31 (1年3か月間)		H20.4.1~ H21.3.31 (1年間)		H21.4.1~ H22.3.31 (1年間)		H22.4.1~ H23.3.31 (1年間)		H23.4.1~ H24.3.31 (1年間)		H24.4.1~ H25.3.31 (1年間)		H25.4.1~ H26.3.31 (1年間)		H26.4.1~ H27.3.31 (1年間)													
	心中以外	心中	計	心中以外	心中	計	心中以外	心中	計	心中以外	心中	計	心中以外	心中	計	心中以外	心中	計	心中以外	心中	計	心中以外	心中	計	心中以外	心中	計									
例数	24	-	24	48	5	53	51	19	70	52	48	100	73	42	115	64	43	107	47	30	77	45	37	82	56	29	85	49	29	78	36	27	63	43	21	64
人数	25	-	25	50	8	58	56	30	86	61	65	126	78	64	142	67	61	128	49	39	88	51	47	98	58	41	99	51	39	90	36	33	69	44	27	71

き掛けてきたところである。

こうした区の働き掛けが功を奏し、昨年5月、児童福祉法が改正され、児童虐待の発生予防から、発生時の迅速・的確な対応、さらに自立支援に至る一連の対策を強化するため、市町村や児童相談所の体制拡充をはじめとする、各種措置が講じられることとなり、中核市と並び、新たに特別区も児童相談所を設置できることとなった。特に対策の強化が急がれる都市部において、身近な自治体が、一貫した切れ目のない、きめ細やかな対応を責任を持って行えることとなったのである。

### ■ 本区における現状と取り組み

今般の児童福祉法改正を受け、現在、特別区では、各区それぞれの実情に応じた児童相談所の開設を目指し、準備を進めている。

本区においても、平成32年4月の開設を目指し、庁内に児童相談所の移管に向けたプロジェクトチームを設置し、全庁的な検討を進めている。

以下、本区における現状と取り組みについて、その主なものを紹介する。

#### ① 支援体制の強化

本区における子どもと家庭に関する相談窓口である子ども家庭支援センターでは、平成28年度において対応した児童虐待に関する相談は303件と過去最多となり、平成22年度と比較すると約6倍にのぼった。また、相談

内容も複雑多岐にわたり、深刻な事案も増加している。

これらの相談については、子ども家庭支援センターが調整機関となり、地元警察、病院、保育園をはじめとした地域の関係機関や民生・児童委員等で構成された「荒川区要保護児童対策地域協議会」など、地域ネットワークを活用した支援体制を確立し、適時適切に対応している。

児童虐待にかかわる支援は、未然防止や早期発見・早期対応に加え、保護、さらには家庭復帰が困難な子どもへの支援、家族関係の再構築まで、切れ目なく迅速・的確に対応し、すべての子どもの命と権利を守ることが必要である。

児童相談所の設置に向けて、現行の子ども家庭支援センターのより一層の充実強化を図るため、元児童相談所職員による支援ケースの進行管理等への指導・助言の実施、各種専門研修の積極的な受講等を行っている。

## ②人材育成

子どもと家庭全体を総合的に支える、高度な専門性を有した質の高い職員を育成するため、本年度、東京都の児童相談所に職員の派遣を行っている。また、常勤の心理職職員を採用し、子ども家庭支援センターにおいて相談業務のスキルアップを図っている。

さらに、社会福祉士、精神保健福祉士等の資格取得に係る助成制度を創設し、幅広く区職員への受講を呼び掛け、区職員の専門性向上にも鋭意努めているところである。

## ③児童相談所の整備

児童相談所のハード面では、一時保護所を併設した児童相談所の設置に向けて、既に荒川警察署近くに児童相談所の用地を確保しており、現在、児童相談所長OBなどの外部有識者から専門的な意見・助言を得つつ、施設の基本設計に着手しているところである。

## ④社会的養護体制の構築

一時保護後、家庭復帰が困難な場合等の子どもへの支援についても、現在、里親の拡大や児童養護施設の誘致などに向けて、関係者から意見聴取を行っているところである。今後、社会的養護の体制整備について検討を進めていく。

## 今後の方向性

児童相談所の設置に当たっては、これまで東京都が担っている業務の特別区への移管や、区を超えた広域的な対応に関する取り決めなど、東京都および特別区間の連携・調整が必須であり、本区における児童相談所の開設についても、この連携・調整の確保を前提としている。

そのため、この間、特別区長会で各区に共通する課題の抽出・整理等を行い、引き続き、課題解決に向けた検討に取り組んでいる。

また、設置予定時期が最も早い世田谷区、荒川区、江戸川区と東京都との間で、児童相談所の開設に向けて各区が提出した「児童相談所開設に向けた計画書案」について、モデル的な確認作業により、具体的な内容を調整していくこととしている。

## 最後に

これまで、区は東京都の児童相談所と連携しながら、児童虐待をはじめ、子どもと家庭に関するあらゆる相談の窓口としてその役割を担ってきた。

こうして培ってきた経験の上にさらなる全庁的な検討を進め、児童相談所の設置に当たってのさまざまな課題を一つ一つ着実に解決していく所存である。

「未来社会の守護者」である子どもの安全と健やかな成長を守っていくことは、住民に最も身近な自治体に課せられた尊い使命である。

その自覚の下、地域力を総動員してすべての子どもを守る、地域に密着した荒川区ならではの児童相談所の設置に向け、全力を傾注していきたい。

# 「全ての人にやさしい 生涯安心なまち」の実現に向けて

川口市長（埼玉県）

奥ノ木信夫



川口市は、埼玉県の南端に位置し、「鑄物産業」など「ものづくりのまち」として、また、都心へのアクセスの良さから住宅都市としても大きく発展している。

本市の人口は59万人を超え、政令指定都市を除くと全国で3番目であり、現在でも人口の増加を続けている。

このような中、本市では、福祉・保健・医療行政等を、地域の実情に合った柔軟できめ細かな対応を推進するため、平成30年4月の中核市移行に向けて準備を進めている。

児童をはじめとした虐待やいじめは、重大な人権侵害であり、決して許されるものではなく、本市では、虐待のない明るく住みよい地域社会を実現するため、「川口市児童、高齢者及び障害者に対する虐待の防止等に関する条例」を制定し、市と市民および関係団体が一体となって協力し合い、虐待の防止に努めている。

さらに「川口市いじめを防止するためのまちづくり推進条例」を本年4月に施行し、地

域社会を挙げて、子どもが健やかに成長できるまちを実現させるために、いじめの根絶に全力で取り組んでいる。

## 「川口市児童、高齢者及び障害者に対する虐待の防止等に関する条例」の制定

平成23年に「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」が制定された。当時、深刻な社会問題として虐待が多発し、根絶に向けた取り組みが求められていた中、本市としても虐待に対する姿勢を明確化する必要があった。

児童、高齢者、障害者の3つの虐待防止法は、すべてにおいて一致しているわけではない。例えば、高齢者虐待防止法では、虐待の禁止について明文化されていない。また、虐待と思われる場合の通報は、児童、障害者には「義務」とされているが、高齢者には「努力義務」とされている。これらを踏まえ、児童、高齢者、障害者の各虐待の防止に関する法令を、一つの条例として横断的にまとめること

となった。法律で明確にされていない部分を補い、併せて、独自に「地域社会の役割」として地域社会の相互協力や環境づくり、養護者に対しても通報時の安全確認への協力義務、養護者への再発防止に指導を行うことなどを規定することとなる。

平成24年から関係5課による検討を重ねた上、平成25年4月の1カ月間パブリックコメントとして意見募集を行い、社会福祉保健審議会の審議を経て平成25年10月1日から「川口市児童、高齢者及び障害者に対する虐待の防止等に関する条例」が施行された。本条例は、誰もが安心して暮らせる、明るく住みよい地域社会を実現することを目的として、市政の大きな柱となっている。

## 児童・高齢者・障害者への対応

### 1. 児童

児童虐待は、親などの保護者が子どもや身体を傷つけ、健やかな成長や人格の形成に重大な影響を与える。市町村は児童虐待の

通告受理を行う機関であり、児童相談所をはじめとした関係機関と連携しながら、子どもの安全確認や家庭での支援を担う役割を持つ。本市では、子育てに関するさまざまな悩みを相談できる窓口として「家庭児童相談室」を設け、助言や指導を行っている。

虐待の通告があった際は、管理職、担当ケースワーカーなどが集まる緊急受理会議を開き、通告内容や児童の情報の確認の上、緊急性の判断や対応策を決める。その後、48時間以内の安全確認を基本とし訪問などを行い、併せて、児童の所属する学校や保育所等からも情報収集をする。その後、保護が必要な児童に対しては児童相談所への送致、情報共有や連携を図るネットワークの要保護児童対策地域協議会による継続支援、保健センター等関係機関に支援依頼、学校等児童の所属機関に見守り依頼など、個々の状況に応じた支援を行っている。

## 2. 高齢者

高齢者虐待では、養護者による虐待と養介護施設事業者等によるものに分けて対応を行っている。

養護者による虐待については、地域包括支援センターが通報等にかかる事実確認を行い、緊急性の高い事案には、市担当者を交えて速やかにケースカンファレンスを開催し、立ち入り調査や保護措置等を行っている。また、地域包括支援センターが中心となり、支援計画等を作成し、状況に応じて見守りや安

全確認、介護サービスの導入等を図り、多くの人の目で見守る体制作りに努めている。

最近では、セルフネグレクトや家族の支援が得られないなど、さまざまな問題点が絡み合い処遇が困難となっているケースが増え、関係機関と調整を図り対応しているところである。また、経済的虐待により後見人等が必要とされる場合には、速やかに成年後見の手続きを案内している。なお、本市では成年後見の手続きの支援や相談ができる成年後見センターを設置し対応に当たっている。

養介護施設事業者等による虐待については、市が主体となり、通報内容に基づく事実確認を行い、ケースカンファレンスを開き緊急性の有無を判断するとともに、施設への訪



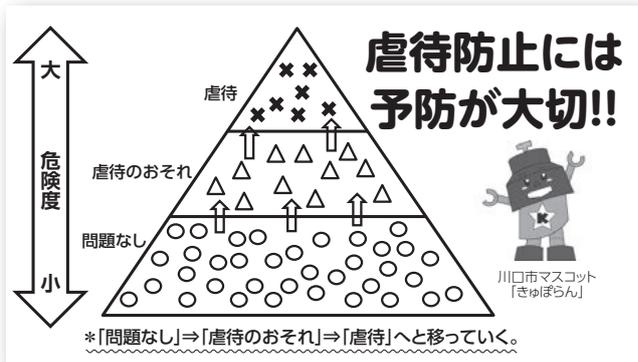
面接室でのコアメンバー会議(支援方針会議)

問調査等を行っている。施設においては、主に不適切な施設運営によるものであり、密室性、閉鎖性から周りが気づきにくい点や自分の処遇に関わることから問題を感じても言いにくいなど、発見の遅れが問題をさらに複雑、深刻にしていることが挙げられる。このことから、事業者に対して、虐待防止研修の実施とその報告、改善計画の提出を求めている。

## 3. 障害者

障害福祉課内に障害者虐待を未然に防ぎ、障害者や養護者等の支援を充実させるため、川口市障害者虐待防止センターを設置し、24時間対応で通報や届出の受け付けを行っている。また、障害者虐待防止・対応マニュアルやリーフレットを作成するとともに、支援会議等で積極的に啓発を図りたいとの意向のある施設や事業所へは担当職員を派遣し、法の趣旨や内容、具体的な解釈について周知している。

障害者虐待に対しては、通報等の内容に基づき、コアメンバー会議(支援方針会議)を開催し、緊急性の判断、事実確認の方法、対応方針等の初動対応について協議している。また、本人の安全を最優先しながら実際に本人や関係者を訪問するなど、事実確認をしている。その後のモニタリング(状況把握)では関係機関が連携しながら、可能な限り複数の目によって行うこととしている。緊急的な対応が回避されても、今後の生活基盤を考慮していく上では定期的なモニタリングは不可欠であ



### 虐待を未然に防ぐために

そのため、事前に関係機関による役割分担や連絡体制等を明確にし、構成する関係機関と意見交換や情報交換等を行いながら進めている。

本市では、虐待事案の対応はもとより、深刻な事態になる前の対応が虐待リスクの回避に効果が大きいと判断し、予防に力を入れている。その取り組みの一つが市民向けの各種講座の開催である。

児童をもつ親を対象とした講座では、「ペアレント・トレーニング」や「どならない子育て練習講座」を実施している。「ペアレント・

トレーニング」はアメリカで確立されたプログラムで、子どもの発達に課題を感じている保護者を対象としている。親が子どものもつ困難さを理解し肯定的な関わりを持つことにより、親と子がよりよいコミュニケーションで家庭生活を送れるようになることを主眼としている。全部で8回の講座と1回のアフターセッションの合計9回を1つのコースとしている。

一方、「どならない子育て練習講座」は、子育てがなかなかうまくいかないとの悩みを抱えている保護者を対象としており、どのように対処すればいいかを学び、実際に練習することにより、親子のよりよい関係の構築を目指す。全部で4回の講座を1つのコースとしている。

どちらの講座も広報などで周知し広く受講者を募る一方、子育ての相談を受ける中から、必要な方には直接参加を促している。10名弱の受講者に対し、子育ての相談を専門的に受ける家庭児童相談員2～3人が一緒にあって椅子をサークル状に並べ、和やかな雰囲気の中、講座を行っている。回数を重ねるごとに受講者同士の交流も増え、終わるころには似た悩みを抱える親同士、一体感も生まれてくる。受講生は、この講座から何かを学んで日々の子育てに励んでいる様子である。

高齢者、障害者への虐待の防止についても、地域包括支援センター、障害者相談支援センター等に虐待の内容や現状について情報提供を行うなど、知識の向上、相談しやすい環境づくりによる虐待の予防・早期発見に努めている。

### 「5つめ防止」の取り組み

本市は、「全ての人にやさしい」生涯安心

なまち」を目指し、「虐待防止」の取り組みを進めているが、同じく目指す姿、「子どもから大人まで、個々が輝くまち」の実現のため、平成28年12月、「川口市いじめを防止するためのまちづくり推進条例」を制定した。条例に基づき、本年4月から、市立の小、中、高等学校各校に、いじめ防止対策の中心的な役割を担う「いじめ対応教員」を置くとともに、子どもや保護者、市民からのいじめの相談に対応し、事態の解決を図るための組織、「川口市いじめから子どもを守る委員会」を設置した。これらの取り組みを通じ、地域全体で、いじめのないまちづくりを目指している。

### 今後に向けて

虐待の発生には、家庭環境、経済的要因、育児・介護疲れなどいくつもの要因が複雑に影響している場合が多い。虐待に関する正しい理解の普及を図ることはもちろん、周囲が通報や相談しやすい環境、さらなる仕組みづくりが虐待を未然に防ぐための一助となるのではないだろうか。児童、高齢者、障害者それぞれをとりまく環境の違いから、虐待の対応もさまざまである。しかし、本市は「虐待は絶対に許さない」との同じ信念のもと、「全ての人にやさしい」生涯安心なまち」の実現に向け取り組んでいきたい。

# 法改正後初の児童相談所設置に向けて

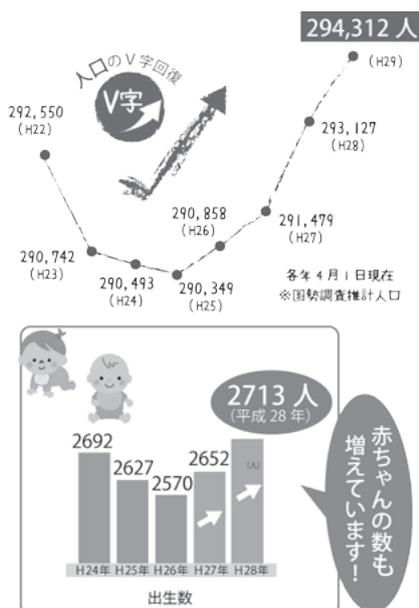
あかし  
明石市長（兵庫県）  
いずみ  
泉  
ふさほ  
房穂



## 明石市の子どもを核としたまちづくり

明石市は、人口約30万人で、兵庫県南部の瀬戸内海沿岸に位置する海のまち・魚のまちであり、東経135度子午線の通る日本標準時のまちである。本市の市政運営の特徴は、子どもを核としたまちづくりであり、子ども・子育て支援に予算を大幅にシフトしている。例えば、中学生までの子ども医療費無料

図表1 人口V字回復と出生数の増加



## 子ども支援は基礎自治体の責務

本市では、まちの未来である子どもの支援が、基礎自治体の大きな責務であると考え、さまざまな施策を行ってきた。施策展開にあたっての基本方針は、①すべての子どもに対し、②総合的に、③まち全体で支

援することである。対象はすべての子どもであり、家庭の所得で線を引く貧困対策ではない。そして、子どもにとって必要であれば、やれることはすべてやる。例えば、無戸籍児への支援や離婚前後の子どもへの養育支援、ひとり親家庭への総合相談会、児童扶養手当の毎月支給モデル事業など、幅広い視点からの総合的な支援に取り組んでいる。児童虐待の防止に関しても、年々増加する通告に対し、丁寧な支援を行っているが、高齢者や障がい者の虐待とは異なる最終的な措置権が市にない。そのため、子ども達に対して、最後まで責任を果たすことができないのが現状である。市は、住民基本台帳を持ち、母子保健事業や子育て支援サービスを提供している。子どもに最も近い基礎自治体である市が児童相談所を持つことで、早期支援による虐待予防から家庭復帰後の支援まで一貫した取り組みを行う事が可能となり、児童虐待から子どもを守る事ができるのである。

## 児童虐待防止のキーワード①「早期」

明石市の考える児童虐待防止のキーワードは、「早期」「総合」「継続」である。

まず、「早期」とは、子どもの状況にいち早く気づき、いち早く対応することであり、さまざまな取り組みを行っている。

### ■全妊婦面接による早期支援

本市では、利便性の高い明石駅前再開発ビル内に子育て世代包括支援センターを設置し、専任の保健師を配置することで、妊娠届出時にすべての妊婦に面接を行っている。妊娠期から育児不安や家庭環境等の把握を行うことにより、早期からの支援を行い虐待予防に努めている。

### ■こどもスマイル100%プロジェクト

乳児全戸訪問事業や乳幼児健診などにおいて子どもの顔が確認できなかった場合、保健師による土日夜間の家庭訪問などにより、すべての乳幼児の顔を確認する取り組みを行っている。

### ■明石こども食堂プロジェクト

こども食堂を貧困対策とはせずに、身近な地域の方の運営により、個々の子どもの課題などに気づき、つなぐ場として位置付け、28小学校区に最低1カ所ずつ開設されることを目標に順次開設している。

## 児童虐待防止のキーワード

### ②「総合」③「継続」

「総合」とは早期に把握したりリスクや課題に

対して、幅広い視点からの支援を行うということであり、「継続」とは子どもに寄り添い続ける事である。総合的かつ継続した支援を行うために、さまざまな専門職や関係機関団体の活用により、次のような取り組みを行っている。

### ■専門職の活用

弁護士や社会福祉士、臨床心理士などさまざまな専門職を積極的に採用している。専門職と行政職が連携して支援にあたることにより、それぞれの専門性を生かした幅広い支援が可能となる。

### ■相談体制の充実(24時間相談ダイヤルなど)

離婚後の養育相談や無戸籍に関する相談など専門相談ができる体制を整備。24時間365日子育てに関する相談に対応する相談ダイヤルの開設など、相談体制の充実を行っている。

### ■児童養護施設の開設

市内には乳児院はあるものの、児童養護施設がなく、一時的な保護も遠方に行かなければならない状況であったため、市内初となる児童養護施設を開設し、ユニット型を採用することにより、家庭的な養育環境を実現するとともに、施設と連携したショートステイ・トワイライトステイ、子どもの家庭復帰への中間点的な支援を行う母子ショートステイを実施している。また、児童養護施設の専門的な職員が施設から家庭に戻った子どもへの支援を継続して行えるよう家庭訪問するとともに、

に、保護者への専門的指導も継続できるように、委託事業として実施することとした。

### ■里親100%プロジェクト

#### ↳家庭養育の推進

児童福祉法の改正にもあるように、できるだけ家庭に近い環境で子どもは育まれることが望ましいとの考えから、家庭養育に力を入れている。平成29年度の子ども施策の大きな柱として、「里親100%プロジェクト」を立ち上げ、児童相談所設置前から、地域の中に里親を増やす取り組みを開始した。就学前の子どもの措置による保護は里親家庭を100%とする目標を掲げて、地域に広がるよう取り組んでいるところである。

## 本気で子どもに向き合う

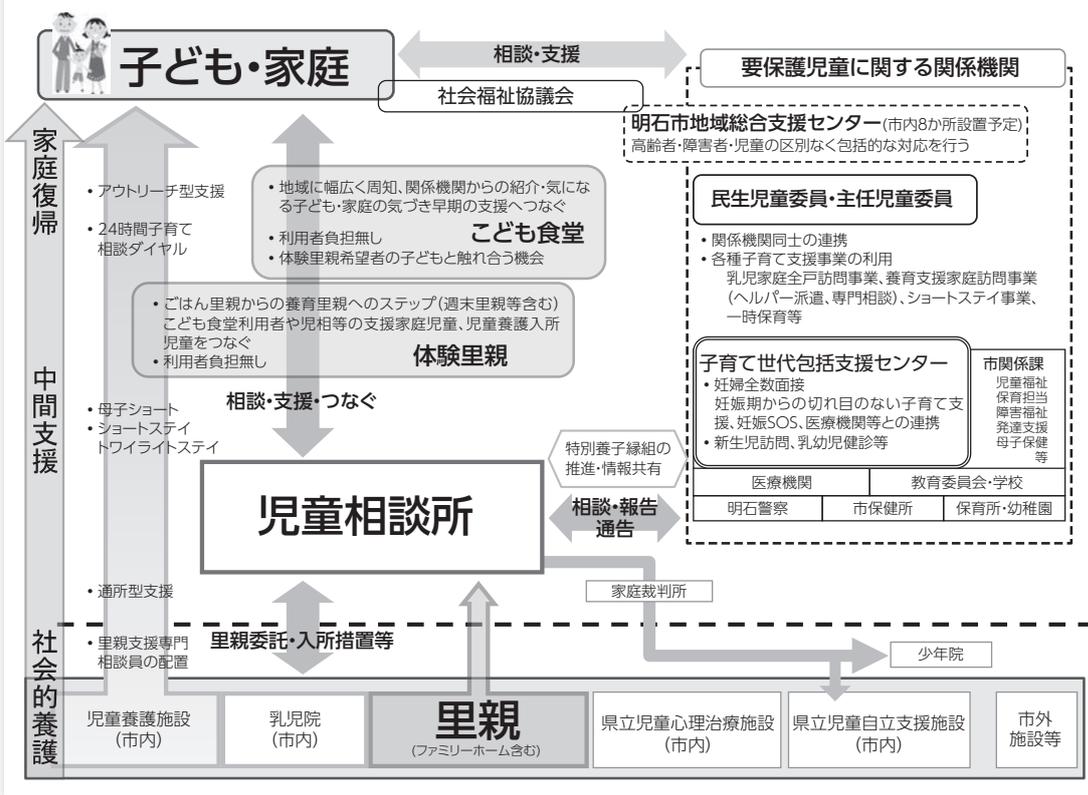
### 児童相談所づくり

明石市では、支援の狭間に陥る児童をなくし、早期に、総合的な支援を、継続して行っていくため、児童相談所は不可欠であると考えている。児童相談所を子ども支援の中核として位置付け、本気で子どもに寄り添う相談支援が行える万全の体制づくりに向け準備を行っている。

### ①準備体制

厚生労働省からの出向者をはじめ、総勢7名の人員体制で準備にあたっている。また、組織再編を行い、子どもから高齢者までの福祉的なサービスを一元化したほか、子育て支援室に児童相談所準備担当、児童

【図表2】 明石市における児童相談所を核とした子ども支援の推進体制



虐待担当、母子保健担当を配し、よりスムーズな連携のもと支援できる体制を整えた。さらに、児童相談所所長経験者など9人か

② 人材確保  
 助言を頂いている。さらなるアドバイザー会議から実務に即した

児童相談所の開設に当たり、明石市では、国の基準を上回る人的体制を目指している。既に弁護士2名や児童福祉司などの専門職を採用しており、平成31年4月の開設に向け採用活動に取り組んでいる。また、人事異動でケースワーカー経験者などを児童虐待防止担当に異動させ、人員体制を強化している。

③ 研修体制  
 兵庫県との協力のもと、既に県中央児童相談所に市職員の研修派遣を行い、明石の子どもを担当して実践を積んでおり、順次職員を変えて、今後継続して行っていく。また、弁護士についても、既に常勤弁護士が児童虐待の通告、相談の現場である子育て支援課でケース対応する職員と机を並べて勤務している。今後は児童相談所に常勤弁護士のいる他自治体へ長期での研修派

遣を行う予定が決まっている。

④ 関係機関との連携  
 国、県、社会福祉法人などの関係機関と連携協力した総合的な支援体制の構築が不可欠である。県との児童相談所設置にむけたワーキング会議をはじめ、関係機関との協議を進めているところである。また、児童虐待や非行の課題については、警察との連携も重要であり、今年度からは、要保護児童対策地域協議会での、全ケースの進捗管理を行う会議にも兵庫県警に出席いただいている。

明石市に広がる「やさしさ」の輪  
 さまざまな困難を抱える子どもを早期に見出すことや、その前に予防していくことは行政だけではない。地域で暮らし子どもを地域で見守り、気づいたときにすぐに行政につなげることができる仕組み、さらにつながった情報を適切に生かす取り組みが重要である。

新たに設置する児童相談所が子ども支援の中核的な役割、コーディネーター的な役割を果たすことで、一人一人の子どもに寄り添い適切な支援のできる「やさしい」まちづくりを進めていきたい。その結果、確実な虐待防止につながり、明石市で広がる「やさしさ」の輪が全国に広がっていくことを願っている。