

構成員提出資料

・江口委員	1
・奥山委員	3
・藤林委員	18
・宮島委員	26

江 口 委 員

提 出 意 見

大阪府中央子ども家庭センター
江 口 晋

○児童相談所の機能分化等について

- ・介入と支援は並行して進める必要があり、介入機能を分けて、現状で都道府県として新たな機関を設置することには反対である。
- ・児童相談所ごとに、虐待対応件数、管轄地域の面積、法的対応件数、夜間休日の通告状況等が大きく異なるため、全国一律の組織の在り方を示すことは難しいと考える。
児童相談所の果たすべき機能（介入的・支援的機能、初期アセスメント機能など）を示し、考え方を整理することが重要である。
- ・介入指導的ソーシャルワーク（緊急介入から保護、法的対応に至る）の展開力の蓄積が、まずもって急務である。
- ・子ども虐待の現況と、児童福祉司の今後の急激な増員を踏まえると、今後は 365 日 24 時間対応とワークライフバランスを考えた組織体制を計画的に検討する必要性が高いと考える。

○虐待通告窓口の一元化について

- ・現状、通告窓口は児童相談所と市区町村の二つになっており、受理された通告は、アセスメントにより双方向の事案送致により振り分けられている現状であり、双方向に振り分けるマネジメントについて明確化していくことが重要である。また、市区町村には、関係機関から既に虐待相談や通告が増えてきていること、所属機関（学校、保育所等）の情報や母子保健情報等が集約されてきており、その流れを遮断することによる弊害にも十分目を向ける必要がある。
- ・市区町村を中心とした、地域での包括的な子どもに対する支援体制の構築、専門職配置によるソーシャルワーク機能の強化を基本とするならば、通告窓口の一本化には反対である。また現在は「189」は児童相談所につながる形態となっている。今後は、現状子育て相談から虐待通告までを対象としている「189」を虐待通告に特化していくことも検討が必要と考える。
- ・現在、児童相談所が市町村の持つ情報（所属情報・相談歴など）にアクセスできるような仕組みを検討中であるが、一方で一時保護の 2 か月超えの司法審査が始まるなど、証拠収集能力が、今迄以上に求められている。児童虐待防止法第 13 条の 4 の改正は評価できるが、対象機関を限定せず十分な調査が実施できるよう、まずもって調査に関する権限規定を設けていただきたい。
- ・また、ここ 10 年あまり市町村が通告受理機関として対応してきたことから、リスク・ニーズ・リミットアセスメントを児童相談所と協働で進める土台が徐々に蓄積されてきたと考える。

奥 山 委 員

委員提出資料 ～これからの児童相談所の在り方～

奥山 眞紀子

児童相談所の在り方を考えるにあたり、現在の児童相談所ではなく、今後の展開を考えて改革を行わなければ、子どもを守れる児童相談所に抜本的に変革することが出来ない。それに関して、以下に意見を述べる。また、多くはこれまでの審議会等での提言に含まれているため、「3. 具体的な改革」に関しては、「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告書」（以下、専門委員会報告書）、「新しい社会的養育ビジョン」（以下、ビジョン）、「都道府県社会的養育推進計画の策定要領」（以下、推進計画）、「児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会の目黒事件検証報告書」（以下、検証報告書）の記載部分を提示する。

1. 児童相談所の現状の問題

- 1) 急速な通告数の増加および裁判所や司法や警察の無関心があり、これまで児童相談所の権限を強化するという方向で対処するしかない状況であった。
- 2) しかし、その権限を子どもの保護に使いきるための児童相談所の専門性の強化がなされてこなかった。
- 3) 一方、一時保護などの措置を行った場合に保護者が訴訟を起こすことが増加するなど、司法等の専門性の必要度が増加している。
- 4) 加えて、関係機関との連携に関しても弁護士や医師といった専門家が配置されていないために、コミュニケーションに齟齬を生じて、子どもを守るうえでの支障が生じている。
- 5) また、特に都市部では、その権限を行使できる資源としての一時保護施設や里親、代替養育先の増加がなく、権限行使が躊躇される結果となってきた。
- 6) 国は制度を作り、運営指針を作成するのみで、実施は県に任されているため、児童相談所によって、そのアセスメント力やソーシャルワーク力に差があり、全ての子どもが同様に権利が守られていると言い難い状況が生じている。
- 7) 司法、警察の関心が高くなり、司法や警察に児童相談所が対等に対応しきれていない実態が存在する。

<警察・検察との連携の一例としての協同面接の問題>

海外では司法面接と系統診察を一つの機関（北米ではChild Advocacy Center; CAC）で行うことが子どもに過大な負担をかけない方法として定着しつつある。ただし、その場合には、警察・検察・福祉・医療が協働して行えるように法的な整備がなされているが、日本では法的な整備をせずに、行政同士の話し合いだけで行われているために、以下の問題が生じている。なお、カナダなどでは、精神医学的な治療を同時に担う。

- 本来、協同面接は子どもの発達に最も知識があり、子どもの心理的負担の表現に感受性のある児童相談所職員もしくは医療機関が担うべきであるが、検察が行うことが増加しており、その場合、児童相談所は独自にビデオ撮影や録音をすることが許されず、刑事訴訟法 47 条の但し書きに基づき、その記録を、①地検での閲覧、②短期貸出、③条件付き謄写、が許されるのみとなっている。中にはそれすら拒否する検察も存在する。
 - 本来は、司法面接と系統診察はワンセットで行われるべきもので、医療者が係わって行うことが望ましい。にもかかわらず、協同面接は児相・警察・検察に限られ、外部の医師を入れられない構造になっている。医師は個人に守秘義務があるため外部の医師が参加できる制度にするか、児童相談所職員である医師が立ち会うことが必要である。
 - 現状では、虐待事例に関する心身の系統診察が行われていない県が多い。香川県では検察との連携の中で、一時保護事例の系統診察を行う習慣ができていた。結愛ちゃんは系統診察で、虐待に詳しい医療機関のかかわりが始まっている。しかし、司法面接の詳細な情報がないままの身体を中心とした系統診察であり、判断には限界が生じる。
 - 協同面接を行う事例が増加し、児相の判断が検察の判断に左右されてしまっている場合が少なくない。刑事事件の判断と子どもを守る判断は異なるはずであるがその判断が困難になっていることが多い。また、協同面接に限らず、事情聴取や実況見分で子どもが心理的に負担になっていても警察・検察にそれを直面化して戦うことができない児童相談所もある。
- 8) 児相相談所が子どもの権利を守っていないと考えられるときには子ども本人、もしくは関係機関が児童福祉審議会に申し立てができることになっているが、周知されていない。これが周知されれば、児童相談所の業務の専門性が更に問われることになる。

2. これからの児童相談所の方向性

- 1) 福祉行政だけで子どもを守り切れる時代は終わり、司法ソーシャルワークが中心となっていく方向性にある。そのため、警察・司法との連携や対応が重要な課題となっており、専門的なソーシャルワークや心身のアセスメントがなされるとともに、それを外部に十分説明できることが重要になる。
- 2) また、介入時に警察や検察と情報が共有されることが増加するため、子どもや家族から見れば、児童相談所は支援の場ではなく裁く側として映ることは必至である。その意味でも、強制介入を行う組織と、支援を中心に行う組織は分けることが必要である。
- 3) 児童相談所は更に多岐にわたった機能を果たさなければならなくなる。そのためには、役割を分化させ、その目的や業務を明確にし、その業務の専門性を高める構造にする必要がある。通告に関しては専門的に受けるスクリーナーを置くことで、そのスクリーナーの技術を向上させることができる。
- 4) 平成 28 年児童福祉法改正により、全ての子どもの権利が明確にされたところであり、子どもはどこの地域にいても同様に権利が保障されなければならない。従って、児童相

談所の機能が適切に果たされていることを国がチェックすることが必要である。そのような機構を作る必要がある。

- 5) 子どもの直接の意見や子どもの意見を代弁した関係機関の意見を児童相談所が適切に活かせるような仕組みを構築する必要がある。
- 6) 法律に裏付けされた日本型 CAC（司法面接と系統診察および治療の提供）を構築する必要がある。

3. 具体的な改革

1) ソーシャルワークの専門性を上げ、それを可視化するための資格化

外部から見て、明確な専門性がわかるような仕組みが必要である。下記のような提案がなされてきた。少なくともスーパーバイザーの資格は早急に必要と考える。

<専門委員会報告書 P21>

(2) 子ども家庭福祉を担う指導的職員の資格のあり方 子ども家庭支援に当たる職員の専門性の向上は、長年大きな課題となってきた。これまでは研修の充実を図るのみであったが、研修が実際に身につけているかの判断はなされておらず、その技能がある職員かどうかは外部からわかりにくい状況となっていた。これを解決するため、まずは、指導的職員の専門性を向上させるとともに、その能力を客観的に明確化する観点から、子ども家庭に関する専門の相談員として の新たな公的資格を創設することを検討すべきである。

子ども家庭福祉の支援における指導的職員が有すべき知識・技能は、ソーシャルワークを基盤として、心理的な見立て、子どもの心身の健康に関する知識・技能が必要となる。一定の基礎資格を有する者で少なくとも5年以上の認定された 子ども家庭福祉の現場での実務経験を有するものが、それぞれの基礎資格で不足しているところを研修等で補った上で受験できるようにすることが考えられる。児童相談所、市区町村等において子ども家庭福祉に関する指導的業務を担う公 的資格とし、子ども家庭福祉の質の担保という責務が果たされるよう国の資格と する。資格創設に時間がかかるようであれば、早急な対応を図るため、介護支援 専門員（ケアマネージャー） 資格同様、都道府県による資格とすることも考えら れる。資格は、①一定の基礎資格を有する者であって、②5年程度の児童福祉に関する実務経験（児童相談所、市町村、児童養護施設ファミリーソーシャルワーカー等）を有するものが、③試験（単なるペーパーテストではなく、ケースレポート 等を含む。）に合格した場合に付与することが考えられる。基礎資格については、上記のとおり、ソーシャルワークを基盤とするものの、 心理的見立て、子どもの心身の健康と発達の保障を必要とすることから、社会福祉士や精神保健福祉士の資格に加えて、心理師と保健師も考えられる。児童相談所のみならず、市区町村、社会的養護、民間団体等で広く活躍できる 資格とする。医師も基礎資格とすべきかどうかに関しては両論が存在した。資格創設に当たっての移行措置として、当面、上記②の実務経験を有する者は、一定の研修を受講した上で、

上記③の資格試験を受けることができるようにする必要がある。資格には有効な期限を設け、更新する制度とするとの意見があった。こうした意見を踏まえ、子ども家庭福祉に関する資格については、関係学会が中心となって、法改正後に具体的なあり方を検討すべきである。また、資格化を含めた子ども家庭福祉を担当する職員の資質向上のための方策に関する調査研究を実施すべきである。

<ビジョン>

児童相談所の任用資格である児童福祉司及び児童心理司に関する独立した資格については、関係学会や専門職団体と協議しつつ様々な方法について検討する必要がある。

<検証報告書 P14>

○虐待のリスクアセスメントや親や家族関係のアセスメントなど児童相談所のアセスメント力を抜本的に向上させるため、客観的な資質の向上に資する人材強化策に取り組むこと。

2) 児童相談所の組織内に司法や医療の専門的人材を配置する必要性

平成28年児童福祉法改正で弁護士配置が義務付けられた。下記で提示されているように医師の配置も義務付けることが求められる。

<検証報告書 P14>

○要保護児童対策地域協議会における関係機関や医療機関からの情報提供に対する的確に判断できるよう、児童相談所職員のアセスメント力を補強する、児童相談所の医師や弁護士の専門職の常勤配置をこれまで以上に促進することなどによる日常的に相談できる体制を全国的に整備

3) 児童相談所の組織分化

上記のように、強制介入をすることが警察・検察と情報共有されながら行われるようになる方向性があることも踏まえると、専門性の向上においても子どもや家族の視点からも組織を分化させることが欠かせない。児童相談所を二つの組織（機関）に分け、「子ども保護組織」と「措置後支援組織」とするなど、組織上の分離が必要と考える。

<専門委員会報告書 P12>

児童相談所が有する通告受理、調査、評価、一時保護・アセスメント、措置等の機能に関して、高度に専門的な機関として担うためには、その機能を明確に分離する抜的な見直しが必要である。その際、「新たな子ども家庭福祉体制の全体像」で述べたように、ニードに基づく相談機能を市民に身近な市区町村が中心となって担うことが望ましい。また、増大する虐待通告に対応する一方で、子どもの死亡や障害といった重大な結果に至る事態を減少させるためには、重症度・緊急度に応じて対応できる体制を整備したり、立入調査や臨検捜索などの法的な権限行使が必要となる事例に法的過誤なく対応するための専門的なチームを養成することも必要となる。さらに、子どもの安全・安心のために保護・介入的なソ

ーシャルワークを行い、支援を行う体制も必要となる。具体的な方向性としては、緊急対応の必要性に関する判断能力を備えた虐待通告・相談窓口を設置し、さらに、通告が受理された事例の調査・評価・保護等の措置を行う機能と、措置後の事例のマネージメントを行う機能を別の機関で行うといった体制整備が考えられる。ただし、小規模自治体の児童相談所では機関の分離を行わない方が効率的な場合もあることから、機能を明確に分離し、その機能が遅滞なく遂行されるように、同じ機関の中で組織の分離を図ることが考えられる。

<ビジョン P17>

2) 児童相談所の機能分化 支援を中心とした関わりが介入を躊躇させて死亡に至っている例があることから、「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」報告書においては、調査・保護・アセスメント機能と支援マネージメント機能を分化させること（機関分化もしくは部署の分化）が提言された。国はその在り方に関して現状で機能を分化させている児童相談所の調査などを早急に行い、それぞれの機能を分化させた場合の職員配置等の運営の在り方について 提示すべきである。

4) 通告窓口の一元化

通告を受けることも専門的技術の一つである。現状では誰でもが受けることになっている。その専門技術をトレーニングされた人材であるスクリーナーが通告窓口において、緊急ケースか時間をかけて対応できるケースかを振り分ける必要がある。全ての児童相談所にその組織を加える（上記を考えれば、児童相談所を3つの組織に分化することになる）か、中央児童相談所のみ3組織として、他は2組織の分化にするかは検討すべきと考える。

<専門委員会報告書 P13>

現在、虐待等に関する通告は、児童相談所と市区町村のいずれもが受理する体制となっている。平成16年に、市民に身近な市区町村にも通告を可能にすることによって通告への抵抗感を取り除くことなどを目的に法改正が行われたが、一方で、通告する側に緊急度の判断を求め、通告先の選択を強いているなどの問題点が指摘されている。・・・通告・相談電話の三桁化(189)が開始され、より多くの通告や相談を促す段階に入っており、効率的な初期対応を行うためには、窓口を一元化し、その緊急性の判断や、保護を前提とした介入型安全確認を行うべきか、保護を前提としない支援型安全確認を行うかの判断を行うとともに、初期対応機関を、児童相談所・市区町村等に振り分ける（初期対応までの期限を決定することを含む。）、あるいは警察へ初期対応を依頼するといった機能を持つ、通告受理機関を整備する必要があり、モデル的取組を実施し、早急な検討が必要である。通告受理機関は、現在の児童相談所設置自治体に最低1か所程度とすべきであり、中央の児童相談所内の設置も可能とする。通告受理機関が通告の緊急度を的確に判断できるよう、設置自治体の児童相談所及び市区町村の要保護児童対策地域協議会の関係機関で扱っている虐待等の事例に関する情報を参照できるよう、事例情報紹介システムの構築を検討すべきである。 こうし

た体制整備は、要保護児童対策地域協議会の関係機関が児童相談所もしくは市区町村に通告・相談することを妨げるものではない。その際には、情報の共有を目的に、併せて通告受理機関に通知することとすべきである。

<ビジョン P17>

3) 支援の必要な子どもの把握及び通告窓口

子ども家庭支援の契機は、子どもまたは家庭からの主体的相談、子どもと家庭を取り巻く資源・環境からの相談・発見の大きく2通りがある。さらに、後者には、要保護児童の通告など制度に基づく児童相談所や市区町村等への通告がある。児童福祉法の一部を改正する法律（平成16年法律第153号）では、虐待通告への抵抗を下げるために、できるだけ身近なところを含めて窓口を複数に設定した。その後、虐待通告への抵抗は下がった一方、関係機関は内容に応じて通告先を選ぶよう求められる状況となった。反面、近年増加しているいわゆる面前三重DVに関しての警察からの通告が全て児童相談所になされることでの支援のミスマッチも起きている。加えて、児童相談所全国共通ダイヤル（189相談）が定着すれば、それを受ける児童相談所への負荷の増大が予想される。それらの問題点を解決するためには、少なくとも虐待通告に関しては、窓口の一元化を図る必要がある。この窓口は、第1次的な関与機関として最も適切な機関への接続機能を果たすものである。設置形態については、行政機関としてだけでなく、民間機関への委託も考えられる。また、既存の相談機関とは独立させ、振り分け機能のみをもたせることも必要である。国は、海外での実践例なども参考にしながら、早急にモデル事業等を行い、その在り方を提示し、児童相談所や市区町村以外の一元化された窓口を担う職員の研修を構築し、その事業への支援を行うべきである。

5) 児童相談所を含む子ども家庭福祉の評価制度構築

全国どこでも同じように、福祉において子どもの権利が保障されるためには、その評価制度の構築が必要である。下記に書かれている専門的評価機構の構築を進めるべきである。

<専門委員会報告書 P19>

(9) 子ども家庭福祉に関する評価制度の構築

行政機関である児童相談所や市区町村における業務内容は、児童相談所運営指針や市区町村児童家庭相談援助指針によって示されているものの、そのサービスの質が自治体によってばらつきが大きいことが、各種統計資料などから指摘されてきた。しかしながら、これらの行政サービスに対する評価を行う仕組みは各自治体単位でしかなく、自治体のサービス水準を全国的に標準化することは困難と言える。そこで、自治体が行う子ども家庭相談支援が、全国どこの自治体においても高い水準を保つためには、的確に評価できる機関による第三者評価制度が必要である。

<ビジョン P5>

(8) また、子どもの権利擁護のために、早急に児童福祉審議会による権利擁護の在り方を示して、3年を目途にその体制を全国的に整備し、平成30年度に一時保護の専門家による評価チームの構成から始めて、概ね5年以内には社会的養護に係わる全ての機関の評価を行う専門的評価機構を創設するとともに、アドボケイト制度の構築を行う。すべての制度構築の根拠となる業務統計の整備、国際的な比較にも耐えられる虐待関連統計の整備を概ね5年以内に行い、長期の成果を判断したり、情報を共有するためのデータベースの構築も概ね5年以内に行う。

<ビジョン P44>

1) 児童福祉領域機関の評価制度の在り方

社会的養護や児童相談所のソーシャルワークは、措置制度をベースに行われており、しかも、選択肢は限られているため、競争原理は働かずサービスの質の保障が担保されない。そこで、質の高い社会的養護と児童相談所のソーシャルワークを確実に保障するためには、専門性を持った第三者による評価が必要となる。それを実現するためには全国で統一された評価機構を創設することが必要である。一時保護施設に対する専門評価チームを作り、それを発展させて、評価機構を創設すべきである。評価対象施設は、代替養育施設だけでなく、一時保護所や児童相談所、児童相談所から通所措置が委託される児童家庭支援センター、今後新設を検討しているフォスタリング機関事業を担う機関（フォスタリング機関）を含める必要がある。

<検証報告書 P15>

○今回のアセスメントの問題等はこれまでの死亡事例検証でも繰り返し指摘されているが、同様の事態が繰り返されている事実を重く受け止め、全国的に十分にアセスメント力、ソーシャルワーク力が備わるよう、児童相談所の専門的体制の強化を図るための施策の推進及びその実効性を確保するための仕組みの検討

6) 子どもの権利擁護およびアドボケイト制度

検証報告書にも子どもの声を児童相談所が重視せず、親の声を重視したことが記載されている。子どもの権利擁護の制度の在り方の提示と周知とともに、子どもの声を十分に反映させるためのアドボケイト制度の創設が必要である。

<専門委員会報告書 P4>

4. 子どもの権利擁護に関する仕組み 本報告では、子ども家庭福祉に子どもの権利保障を明記することを打ち出しており、自分から声をあげられない子どもの権利が確かに保障されているかを監視するためには、第三者性を有する機関の設置が求められる。子ども家庭福祉の現場において、児童相談所の一時保護や措置に対して親は争う手段を持つが、子どもにとってその手段はほとんどない状態であり、子ども自身もしくはその声を代弁しようとする関係機関の意見が適切に反映されずに危険に陥っている事例も、少なからず存在する。

その点は国の死亡事例検証の報告書においても明らかになっている。国連子どもの権利委員会は、過去三度にわたり、わが国に対しパリ原則に沿った監視機関の設置を勧告してきた。わが国では地方自治体レベルでは子どもオンブズマンなどの設置が見られるが、国レベルでは未だそのような機関の設置がなされておらず、そのような第三者機関の設置は急務であると考えられる。しかしながら、国レベルで子どもの権利擁護のための第三者機関を設置しようとする、省庁横断的な協議を積み重ねる必要があるものと思われ、一朝一夕に実現できるものではない。そこで、ここでは子ども福祉に限定した子どもの権利擁護の仕組みを構想することとした。また、本来は独立した第三者機関を設置すべきであるが、子ども福祉に限定してもなお、かかる機関の設置には時間を要すると思われるため、当座、既存する都道府県児童福祉審議会を活用し、子どもの権利擁護の役割を負わせることを構想した（以下、この機能を「子どもの権利擁護機能」という。）。審議会のうち子どもの権利擁護機能を担当する部門は、特に子ども福祉に精通した専門家であり、公正な判断をすることができる者で構成される必要がある。審議会は、子どもや当該都道府県内の要保護児童対策地域協議会の関係機関などからの申入れを契機とし、職権で審議すべきケースを取り上げることができるものとする。審議の対象は、当該都道府県の機関の個別ケースに関する対応や措置、子ども福祉に関係する機関のあり方等を含み、個別ケースについて調査審議を行う際には、当該個別ケースに利害関係を有する者が調査審議に加わらないこととする。また、審議の結果、必要があれば、助言あるいは勧告を行うことができ、審議のために必要があるときは、新たに関係者から報告を求めることができるものとする。既存の組織である児童福祉審議会による子どもの権利擁護を構想したが、最終的には、子どもの権利に係る他の分野（教育、少年非行など）を含む、総合的な子どもの権利擁護に係る第三者機関を設置することを目指すべきである。

<ビジョンP5>

（8）また、子どもの権利擁護のために、早急に児童福祉審議会による権利擁護の在り方を示して、3年を目途にその体制を全国的に整備し、平成30年度に一時保護の専門家による評価チームの構成から始めて、概ね5年以内には社会的養護に係わる全ての機関の評価を行う専門的評価機構を創設するとともに、アドボケイト制度の構築を行う。すべての制度構築の根拠となる業務統計の整備、国際的な比較にも耐えられる虐待関連統計の整備を概ね5年以内に行い、長期の成果を判断したり、情報を共有するためのデータベースの構築も概ね5年以内に行う。

<ビジョンP21>

8）児童福祉審議会における子どもの権利擁護の審査

保護をためらったために死亡した事例、保護をしてもらえなかったことを訴えた子ども、保護してもらえなかったために自殺した事例、などが報告されており、そのような事例をなくすためにも、児童福祉審議会が子ども本人もしくは関係機関からの申請を受けて、児童相談所の決定に関して検討する機能を持つ必要がある。そのために、平成28年改正法

では児童相談所の利害関係者が委員にならないという規定が設けられた。早期に、全ての児童福祉審議会が一つの独立した部会としてその機能が持てるように施策を推し進める必要がある。

9) 子どもも含めた意思決定

平成 28 年改正法において、子どもの権利保障が明記され、参加する権利保障も重要となった。児童相談所運営指針においても、子ども及び家庭に対する援助指針（援助方針）の策定において、「児童相談所の方針を子ども及びその保護者並びに、必要に応じて祖父母等の親族に伝え、その意向を聴取するとともに、その策定過程においても、可能な限り子ども及びその保護者等（祖父母等の親族を含む）と協議を行うなど、これらの者の参加を得ることが望ましい」とされているが、子どもの参加は権利保障として不可欠なことである。子どもによってはアドボケイトが必要なこともあり、児童相談所において利用できるよう、制度の構築が必要である。

<推進計画 P9>

・ 措置された子どもや一時保護された子どもの権利擁護の観点から、当事者である子どもからの意見聴取や意見を酌み取る方策、子どもの権利を代弁する方策について、各都道府県の実情に応じた取組を進めること。

・ 併せて社会的養護に関する施策を検討する際にも、当事者である子ども（社会的養護経験者を含む。）の複数の参画を求めることとし、第三者による支援により適切な意見表明ができるような取組を行うこととする。

・ なお、平成 28 年改正児童福祉法では、児童福祉審議会は関係者からの報告や意見聴取ができることにするとともに、委員により高い公正性を求めることとした。また、国において、児童福祉審議会や自治体が設置する第三者機関における子どもや要保護児童対策地域協議会の関係機関などからの申立てによる審議・調査の仕組みなど、子どもの権利擁護に関する仕組みの構築に向けて調査研究を行っており、この結果について周知していく予定としている。都道府県においては、これを踏まえて取組を行うこと。

<検証報告書 P15>

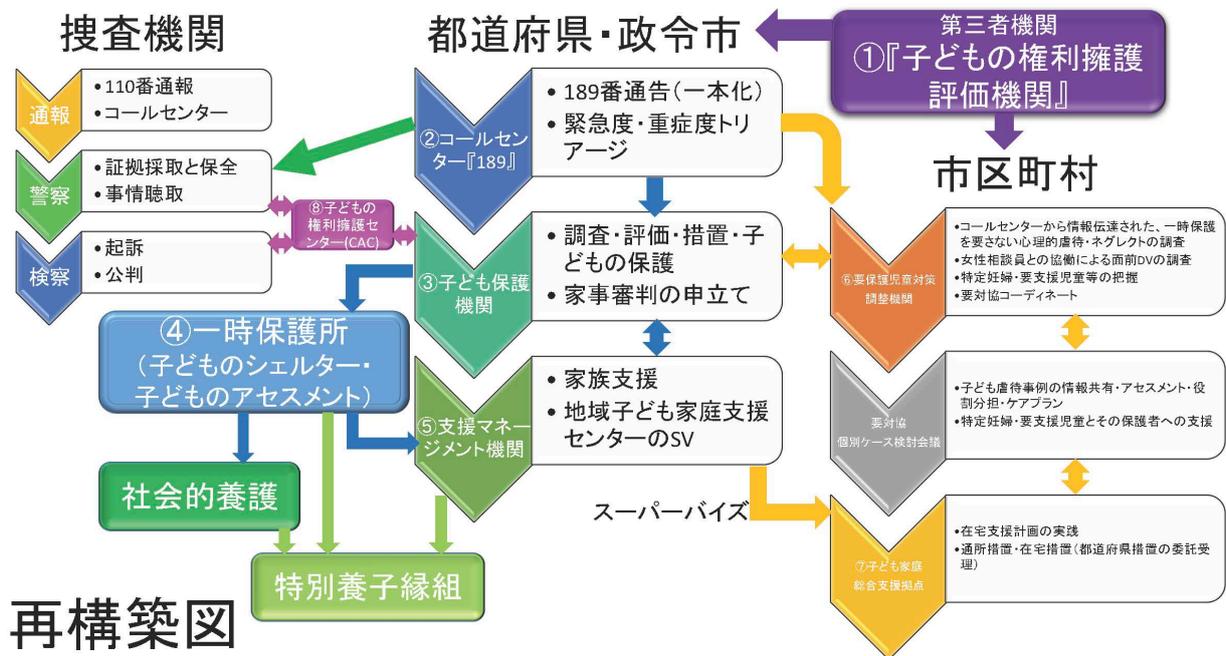
○都道府県児童福祉審議会において、子どもの権利擁護を図る観点から、医療機関等を含む関係者や子ども自身から意見を聴き、個別のケース等の具体的な内容を把握し審議できる仕組み（児童福祉法第 8 条第 6 項）の活用促進を含め、子ども自身の意見を適切に表明できる仕組みの検討

7) 日本型 CAC の創設と警察・検察との連携の構築

早急に法整備を行い、法律に裏付けられた司法面接と系統診察を行い、場合によってはその治療も担えるような日本型 CAC の創設を行う必要がある。加えて、警察や検察との連携に関して、問題点を整理し、必要な法律とガイドラインの整備を行うことが必要である。

子ども虐待対応システムの再構築 山田案

本資料は、山田不二子先生が作成されたものであり、奥山の資料の一部とすることに同意されている。



再構築図

①子どもの権利擁護評価機関

【目的・機能】子どもの権利が守られているかどうかを監督・評価し、瑕疵があれば、改善を勧告する。

【設置主体】国ないしは地方自治体から独立した第三者機関

【業務】

1. 子どもの権利擁護に関わる組織・団体がその責務を十分に果たしているかどうかを監督し、問題があれば、子どもの権利擁護の視点に立って、改善を勧告する。
2. 子どもの権利を代弁し、必要に応じて、関係機関に適切な支援や措置を指示する。

【現行体制の問題】

1. 児童相談所の措置が保護者の権利侵害に当たらないかどうかを家庭裁判所が審判する制度はあるのに、子どもの権利が適正に守られているかどうかを監督する機関がない。

【解決方略】

1. 地方公共団体の設置する組織等、子ども家庭支援機関を監督できる第三者機関を国の責務で設置する。

②コールセンター『189』

【目的・機能】 児童相談所通告だけでなく、市区町村通告も含め、全通告を受理し、虐待種別を判断し、緊急度・重症度をトリアージして適切な調査機関に振り分ける。

【設置主体】 都道府県・政令指定都市・中核市・特別区（共同設置可）

【業務】

1. 児童虐待通告・要保護児童通告をすべて『189』で受理する。
2. 虐待種別や緊急度・重症度に応じて、適切な調査機関に通告情報を伝達する。

【現行体制の問題】

1. 通告先が児童相談所と市区町村に分かれていて、どちらに通告するかの判断は、通告者に任されている。
2. 通告を受理した機関が初動調査をする規定（児童虐待防止法第8条）になっている。
3. 一時保護が必要な事例が市区町村に通告されたり、本来、市区町村が支援的に入った方が適切な事例が児童相談所に通告されたりして、通告内容と調査機関とのミスマッチが起り、人材を効果的に活用できていない。
4. 特に、面前DVが警察から児童相談所に一律に通告されてきていて、児童相談所の疲弊を招いている。
5. 捜査機関と連携すべき事例について、警察との情報共有ができていない。

【解決方略】

1. 通告受理機関をコールセンター『189』に一本化する。
2. 性虐待と外傷が生じている身体的虐待および致命的なネグレクトは、後述の子ども保護機関と警察が初動調査・捜査を担当する。
3. 外傷が生じていないか治癒している身体的虐待および一時保護を要するネグレクトと心理的虐待は、子ども保護機関が初動調査を行う。
4. 一時保護を要さないネグレクトと心理的虐待（泣き声通告を含む）は、市区町村要対協調整機関が初動調査を行う。
5. 一時保護を要さない面前DVは、市区町村要対協調整機関と女性相談員が初動調査を担当する。

③子ども保護機関

【目的・機能】 子どもの適切な保護に責任を持つ。

【設置主体】 都道府県・政令指定都市・中核市・特別区

【業務】

1. 一時保護、立入調査、臨検・捜索、施設入所・里親委託、親権停止・親権喪失等が必要となる可能性のある事例の調査・アセスメントを行う。
2. その結果、必要と判断されれば、それらの措置を執る。

【現行体制の問題】

1. 「この後、この保護者を支援しなければならない」と考えると、毅然とした子どもの保護に踏み切りづらい。
2. 在宅支援が主体となる事例であっても、児童相談所が通告を受理したら、子どもの安否確認等の初動調査を児童相談所が担当しなければならない。

【解決方略】

1. 調査・アセスメントを実施して子どもを保護する機関と、子どもや家族を支援する機関を機能分化させる。
2. 通告を受理した機関が初動調査を行う体制を改めて、通告受理機関と調査機関を機能分化させる。

④一時保護所

【目的・機能】子どもの安全確保のための一時保護と、子どもの行動観察等に基づいたアセスメントを行う。

【設置主体】都道府県・政令指定都市・中核市・特別区

【業務】

1. 子どもの一時保護
2. 子どものアセスメント

【現行体制の問題】

1. 一時保護所の集団生活に適応させようという力学が強すぎて、権利擁護の視点に欠ける。
2. 現行の一時保護所は、子どもからの聞き取り調査や行動観察をするうえで、うってつけの施設であるにもかかわらず、子どものアセスメントが不十分である。

【解決方略】

1. 一時保護所の個室化やサポートティブな支援体制など、生活環境を改善する。
2. 的確なアセスメントのできる人材を配置する。

⑤支援マネージメント機関

【目的・機能】主に、親子分離ケースやその必要が勘案されるケースについて、現行の児童福祉司指導等の保護者指導や家族支援に責任を持つ。

【設置主体】都道府県・政令指定都市・中核市・特別区

【業務】

1. 現行の児童福祉司指導に相当する保護者指導
2. 在宅ケアを受けている子どものうち、より専門性の高いケアが必要な子どものケア
3. 市区町村の子ども家庭総合支援拠点を指導する。
4. 家庭裁判所の受療命令（新たに創設？）に応じたケアの提供
5. 在宅措置・通所措置（新たに創設？）の実施ないしは市町村委託

【現行体制の問題】

1. 児童福祉司指導に従わない保護者対応に児童相談所は苦慮している。
2. 事例が多すぎて、被虐待児・被ネグレクト児に対して十分なケアができない。

【解決方略】

1. 家庭裁判所から保護者に対して受療命令を発令できる制度を創設する。
2. 育成相談・保健相談および一時保護を要さない養護相談・非行相談を市町村業務に移譲する。
3. 障害認定以外の障害相談業務を市町村に移譲する。

4. 保護するかしないか境界域の事例については、状況変化に応じて、係属先を臨機応変に変更したり、都道府県と市区町村の両方に係属させて管理できるようにする。

⑥要保護児童対策調整機関

【目的・機能】一時保護を要さないネグレクトと心理的虐待の調査・アセスメントに責任を持つ。

【設置主体】市区町村

【業務】

1. 一時保護を要さないネグレクトと心理的虐待（泣き声通告を含む）の調査・アセスメント
2. 一時保護を要さない面前 DV を女性相談員と協働して調査する。
3. 要保護児童対策地域協議会 個別ケース検討会議を運営する。
4. 子ども家庭総合支援拠点と協働して、在宅ケアの支援計画を立てる。

【現行体制の問題】

1. 重症事例の通告を受理することが少なくないため、保護者と対立的になることもあるが、それに見合った対人援助技術が不足している。
2. 児童相談所送致の必要性が判断されるまでに時間がかかって、タイミングを失し、子どもをタイムリーに保護できないことがある。
3. 面前 DV 通告は児童相談所が受理しているため、面前 DV 調査に慣れていない。

【解決方略】

1. 通告受理はコールセンター『189』の業務とし、市区町村は通告を受理しない。
2. 市区町村要保護児童対策調整機関の職員体制を強化する。
3. 保護するかしないか境界域の事例については、状況変化に応じて、係属先を臨機応変に変更したり、都道府県と市区町村の両方に係属させて管理できるようにする。

⑦子ども家庭総合支援拠点

【目的・機能】在宅ケアを実践し、NPO 等に委託するケアについては、マネジメントをする。

【設置主体】市区町村

【業務】

1. 要対協調整機関と協働して、在宅ケアの支援計画を立てる。
2. 在宅ケアの実践
3. 支援マネジメント機関から委託された在宅措置・通所措置を実施する。
4. 地域の NPO 等による在宅ケアをマネジメントする。

【現行体制の問題】

1. 現行の児童家庭支援センター・子ども家庭支援センターは地域間較差が大きく、ほとんど機能していない地域もある。

【解決方略】

1. 都道府県だけでなく、市区町村の権限でも措置できる在宅措置・通所措置を創設する。

2. 在宅措置・通所措置だけでなく、保護者との契約関係に基づく子ども家庭支援メニューを増やす。

⑧子どもの権利擁護センター(CAC)

【目的・機能】医療者やNPO職員の専門性を用いて、子ども保護機関・警察・検察が必要とする情報を、それらの機関に代わって入手し、アセスメントに役立てる。

【設置主体】医療機関、NPO等

【業務】

1. 多機関連携チーム(MDT)の枠組みによる司法面接の実施。
2. MDTの枠組みによる系統的全身診察の実施。

【現行体制の問題】

1. 児童相談所・警察・検察が繰り返し、子どもから聴き取りを行うことで、子どもに大きな負担を強いている。
2. 複数の機関が繰り返し聴き取りをするため、子どもの証言が変遷したり、撤回されたりして、被害がなかったことにされてしまう。
3. 児童相談所が実践している被害事実確認面接で得られた情報は、保護の要件を満たすかどうかという視点に主眼が置かれるため、警察・検察の捜査には情報量が不足がちである。
4. 警察官や検察官は、子どもの発達段階の理解に乏しく、子どもには答えられないような発達段階にそぐわない聴き取りをしたり、誘導的な質問や威圧的な質問をしたりして、子どもの証言の信憑性を傷つける傾向がある。

【解決方略】

1. 子どもの発達段階や虐待に対する反応を熟知し、児童相談所・警察・検察のニーズをわきまえた専門的面接者が、児童相談所・警察・検察に代わって司法面接を実施する。
2. 児童相談所職員・警察官・検察官が、子どもの権利擁護センターのモニタールームに会して司法面接をモニターし、司法面接者の聴き取りに不十分な部分があれば、モニタールームから面接者に指示を出して、児童相談所・警察・検察のニーズを司法面接で満たし、聴き取りの重複を避ける。
3. 虐待・ネグレクトを受けた子どもの身体学的病態を熟知した専門的医師が系統的全身診察を行う。
4. CACはワン・ストップ・センターなので、司法面接と系統的全身診察を相互補完的に実施できる。(司法面接では時間切れとなって十分に聴き取れなかった身体的虐待やネグレクトの情報を系統的全身診察における医療面接で詳細かつ具体的に聴き取ったり、司法面接では部分開示で終わってしまった被害事実について、医療面接では、より踏み込んで聴き取ることができるなど)

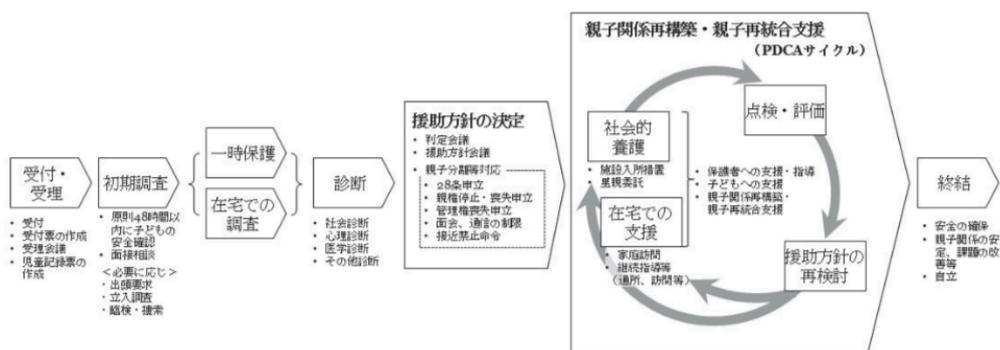
藤 林 委 員

支援と介入の機能分化の在り方等の児童相談所の業務の 在り方に関する私案

1 定義

虐待通告後の初期対応とは、研究報告書の記載の通り、子ども自身や第3者等からの通告後の、行政機関による調査、安全確認、保護、援助方針の決定までと定義する。明らかに、保護者との契約関係に基づく支援の始まりとは異なる。よって、研究報告書の前提となっている「虐待通告後の初期対応」＝「介入」と名付けることは妥当。援助方針の決定後、保護者との契約関係（同意がなく家庭裁判所の審判で社会的養護措置になったものも含める）に基づくものを＝「支援」と名付けることも妥当。

図表 5 児童相談所の虐待対応手順³



2 機能分化を必要とする背景や問題点、機能分化を必要としない理由

- (1) 「保護機能と支援機能を同一機関が担うことによって、保護後の保護者との関係を考慮するあまり必要な保護が躊躇され、場合によっては子どもを死に至らしめるといった事態が生じていること」(新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告)
- (2) 「親の意向に反する一時保護を行った結果、その後の支援が円滑に進まないといった事態」(新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告)
- (3) 「機能分化に関する研究報告書」
- (4) 「全児相調査平成29年度30年度調査」

3 機能分化のまとめ

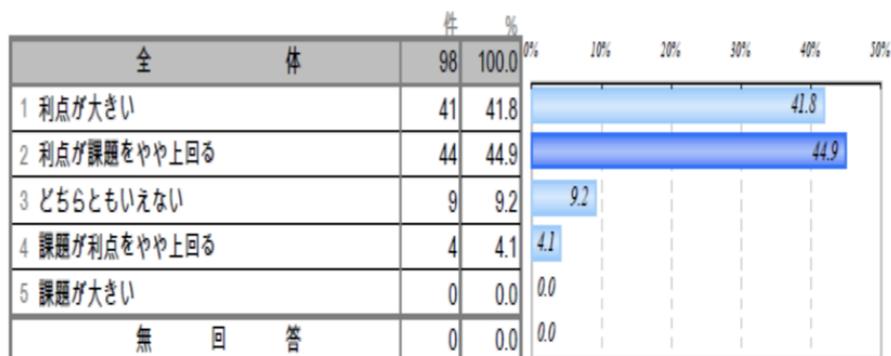
(1) 機能分化の利点

- 研究報告書概要版の図表 7 3 では、迅速性、効率的のみが挙げられている。
- 研究報告書全体版においては、他の項目が高い割合で挙げられている。
 専門的対応、ノウハウの蓄積（80%台）
 チーム対応の強化（70%台）
 支援担当者が対立関係になるのを軽減、地区担当者の支援業務への専念（70%台）
- また、全児相調査において、導入している児童相談所の有用感が高い（86%）

図表 73 機能分化の有無それぞれにおける主な利点と課題

	利点	課題	備考
機能分化する	<ul style="list-style-type: none"> • 迅速に対応できる • 効率的（特に初期対応） 	<ul style="list-style-type: none"> • 初期対応から支援までの事例引継ぎが困難 • 各担当の精神的負担が大きい • 人材の確保や育成が困難 	
機能分化しない	<ul style="list-style-type: none"> • 一貫した対応が可能 • 総合的な相談対応力がつく 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 件が長期化すると物理的、精神的な負担が大きくなる 	<ul style="list-style-type: none"> • 「入り口から出口までの一貫した支援」を援助の基本理念としている • 機能分化したいが、職員定員上できないところもある

虐待対応専任を置いている評価



(2) 機能分化しない主たる理由

- ・ 「入口から出口まで一貫した対応・支援ができ、そのことによる職員の総合的かつ幅広い専門性と相談対応力を身につけられる」。なお、このことは、「理念・哲学」としての考え方であると研究報告書は捉えている（下図参照）。

(2) 機能分化しない場合

初期対応と支援の機能を分けてない児童相談所（C、Eタイプ）においては、役割分担や引継ぎの不調による業務偏在を解消できる点、一人の担当者が受理から終結までを一貫して担当できる点を利点として挙げている。なお、一貫した支援ができることを利点ととらえている児童相談所においては、哲学や理念として「一人の担当者が一貫して援助に当たるべきである」という考えを持っており、子どもとの関係だけでなく、保護者と対立したとしても、それを乗り越え良好な関係を構築することにも配慮している。また、一人が複数の業務を経験することで、総合的な相談対応力を身につけられる点も利点ととらえている。

- ・ 小規模児童相談所の職員数の少なさ
- ・ 引き継ぎ問題
- ・ 人材育成

(3) まとめ

機能分化している児童相談所の有用感が高く、専門性やノウハウの蓄積と行った利点と、支援担当者が対立関係にならず支援業務に専念できる利点を多くの児童相談所で感じている。

これらのメリットがあるにも関わらず、機能分化しない大きな理由は、児童相談所職員の少なさである。

一方、児童相談所職員が多く、管轄人口も多い児童相談所で、あえて分化していない児童相談所が採用している理由は、「入口から出口まで一貫した対応・支援ができ、そのことによる職員の総合的かつ幅広い専門性と相談対応力が身につく」という理念。

機能分化の課題は、人材育成に尽きる。支援セクションと介入セクションを両方経験できるローテーションや両方経験したSVを配置することにより解決が可能であるが、長期的な人材配置計画を必要とする。そうすると、引き継ぎ問題は、大きな阻害要因とはならないのではないか。

4 提案

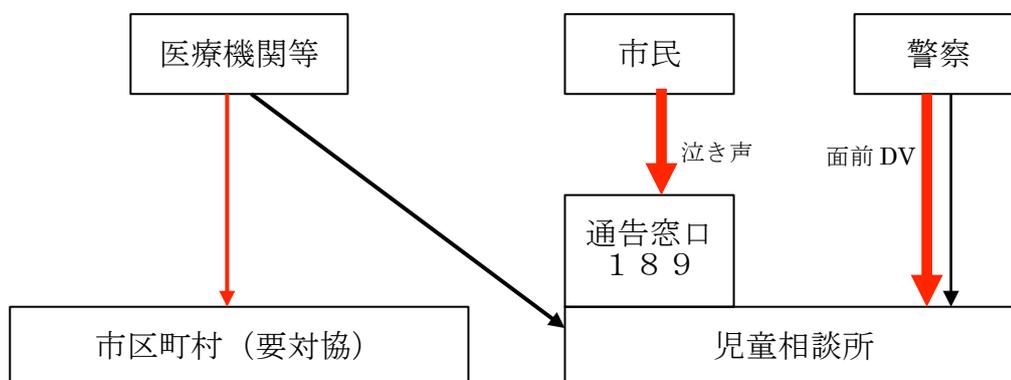
- ・ 児童相談所においては、介入（虐待通告後の初期対応）を専任とするセクション（以下、介入セクションと略す）と、援助方針決定後の支援を行うセクション（以下、支援セクションと略す）を設置することを基本とする。支援セクションは、虐待以外の養護相談や育成相談等も担う。
- ・ 介入セクションに従事する児童福祉司は、支援セクションの経験を積んだ職員を配置することが望ましい。
- ・ 児童福祉司スーパーバイザーは、両方のセクションを経た者を配置することを原則とする
- ・ 児童相談所においては、児童相談所（児童相談所機能）を介入機能（プラス市町村を支援する機能）に特化させ、市区町村が支援機能を担うという配置もありうる。特に、基礎自治体として、児童相談所機能と市町村機能の両方の機能を併せ持つ、中核市・特別区・政令市の場合は要検討

要保護児童・虐待通告の現状の問題点と改善案

1 問題点

(1) 通告内容と通告先 mismatches

- ・ 通告する側に緊急度の判断を求め、通告先の選択を強いている。しかも、本来、児童相談所が受理して専門的な調査を行うべきケースが市区町村に通告されている。
- ・ 毎年増加し続ける「泣き声通告」「面前 DV 通告」の中には、児童相談所よりも市区町村が調査すべきケースも多いが、前者は「189」を設置する児童相談所へ、後者は警察から児童相談所に通告がなされている



(2) 通告を受理した機関が調査を行う（児童福祉法 25 条 6、7、児童虐待防止法 6 条）

- ・ 通告内容に基づいて最適な機関が、調査を行い必要な措置を行うべきであるが、通告後の調査は受理した機関が行い、調査の結果に基づいて児童相談所から市区町村に送致することを法は規定している。その結果、業務量の大きなロスやタイムラグが生じている。
- ・ そもそも、泣き声通告や面前 DV は市区町村の方が情報を多く持っており、当初から市区町村が調査を行った方が効率的かつ、その後の必要な支援も提供しやすい。

(3) 増大する虐待通告に伴う業務量は、児童相談所の業務を大きく圧迫

- ・ 児童相談所強化プランでは、虐待通告数に応じた児童福祉司配置を想定しているが、本来、児童相談所が対応しなくてもよい虐待通告の対応に増員したマンパワーを割くのは、非効率的である。近年の虐待通告件数の増加に対応すべき職員は市区町村職員である。

2 「通告センター（189）」の法定化および振り分け（トリアージ）機能の付加

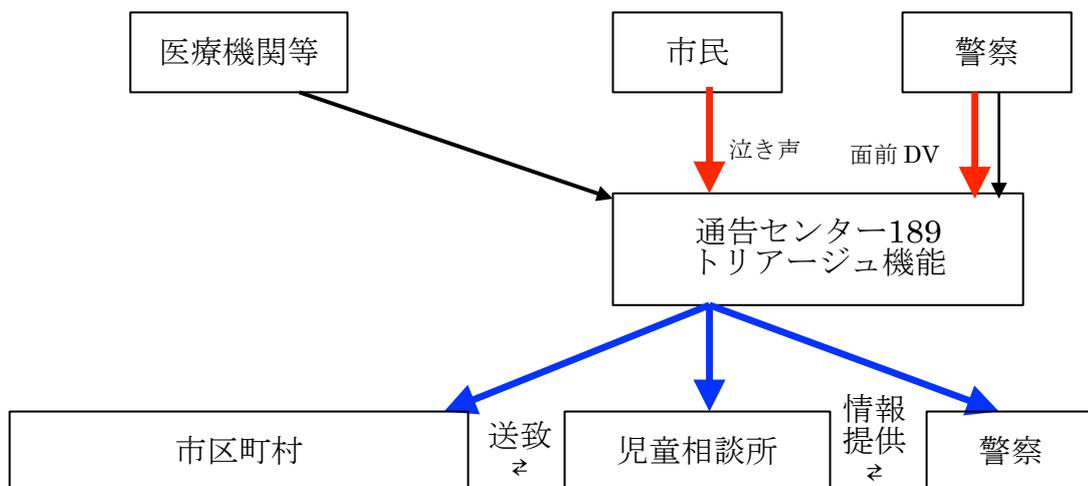
- (1) 要保護児童対策地域協議会の関係機関が児童相談所もしくは市区町村に情報提供するのは従来のまま
- (2) 市民や関係機関、警察等からの虐待や要保護児童通告の窓口は、都道府県等に設置された「通告センター（189）」に一本化する
- (3) 「通告センター（189）」は、通告内容によって市区町村や児童相談所、警察に事案を送ることができるようにする（トリアージ機能の付加）。
- (4) 必要な法改正イメージ

児童虐待防止法第六条 児童虐待を受けたと思われる児童を発見した者は、速やかに、これを~~市町村、都道府県の設置する福祉事務所若しくは~~児童相談所又は児童委員~~通告センター（仮称）~~を介して市町村、都道府県の設置する福祉事務所若しくは児童相談所、~~警察~~に通告しなければならない。

児童福祉法第二十五条 要保護児童を発見した者は、これを~~市町村、都道府県の設置する福祉事務所若しくは~~児童相談所又は児童委員~~通告センター（仮称）~~を介して市町村、都道府県の設置する福祉事務所若しくは児童相談所、~~警察~~に通告しなければならない。

(5) 「通告センター（189）」の設置と役割

- ・ 都道府県および児童相談所設置市・特別区は通告センターを設置し、児童虐待を受けたと思われる児童を発見した者からの通告を受け付け、その内容に応じて、適切な通告受理機関に振り分ける
- ・ 通告センターにおいては、通告されてきた事案に対して、通告受理機関は調査を行った上で、必要に応じて、別の機関に送致すべき
- ・ 通告窓口から振り分けられた事案を児童相談所や市区町村が受け取った時点で、通告受理とし、受け取った機関が調査、アセスメント、支援や介入を担い、アセスメントの結果に応じて、児童相談所や市区町村に移管する。



3 トリアージュ機能を付加するにあたっての課題

- (1) トリアージュが可能な「通告センター」職員の専門性強化
- (2) 市区町村のマンパワーの強化、調査にあたっての専門性強化
- (3) 市区町村の支援対象事例の増加に伴う、支援の量と質の確保
- (4) ミスマッチケースの検証

宮 島 委 員

1 児童相談所の役割と機能について

- (1) 児童相談所は、一時保護、里親委託や児童福祉施設への入所、強制力を伴う調査、家庭裁判所に各種申立てを行うこと、保護中の子どもの親権代行等の機能を独占的に担っている。これらは支援中の「保護機能」である。これを確実、且つ、適切に果たすことが求められる。

参照：児童福祉法第33条、同第26条、同第27条、同第28条、同第29条、同第33条の2、同第33条の7、同第33条の8、児童虐待防止法第8条、同第8条の2、同9条、同第9条の2、同第9の3他

- (2) 児童相談所には、児童虐待相談の通告・対応件数が爆発的に増えただけではなく、新たに加えられたものも含めて、前項に示した保護機能を確実に果たすことが強く求められるようになった。

しかし、それにもかかわらず、これらの役割と機能を担うに足る体制が整備されて来なかった。これは、「道具は与えられたものの、使い手が質量ともに揃えられずに来た。」ということである。

今必要なことは、体制整備に、本格的に取り組むことである。

- ア 児童福祉司を増員するという計画を確実に進める必要がある。
イ 児童心理司の配置基準を示し、児童福祉司同様に増員を確実に進める必要がある。
ウ 医師、弁護士、保健師等の配置を確実に進める必要がある。
エ 一時保護所が、保護機能及びアセスメント機能（行動観察等）を確実に果たせるようにするとともに、一時保護所がそこに保護される子ども、また、その業務を担う職員が過度の緊張を強いられるような状況を、確実に改善する必要がある。

例1；児童養護施設の設備と運営の基準に準じるということではなく、一時保護所の業務に相応しい「一時保護所の設備と運営の基準」を新たに設けるべきである。

例2：乳児院、児童養護施設、障害児入所施設、里親、子どもと面識のある信頼できる大人（親族、教師、保育士等）、病院などへの一時保護委託を促進できるように一時保護委託費の単価を抜本的に引き上げるとともに、一時保護されている児童の把握や委託先への支援、関係機関との連絡調整等を行える職員を配置できるように、新たな仕組み（この業務の民間委託を含む）を創設する必要がある。

例3：運営コストを抑えるために、域内の一部の児童相談所だけに一時保護所の設置を限定している自治体が少なくない。これは、「センター方式」などと呼ばれている。このために、子どもの生活集団が大きくなり、一時保護所が子どもにとっても職員にとってもストレスフルな環境となる要因となっている。反対に、最も大切な子どもの自身の声を聞き取り、これを、その後の支援に反映させるためには、児童福祉司や児童心理司が直接子どもと頻回に面接できるようにする必要がある。また、一時保護中の期間こそ、保護者や地域の関係機関との連絡調整を集中的に実施し、今後の支援計画を決めるようにしなければならない。

これらのことを踏まえれば、一定の規模以上の人口を抱える各児童相談所には、原則として一時保護所を設置するようにすべきである。

- (3) 児童相談所が適切に役割を果たすためには、児童相談所の適正規模が検討された上で、児童相談所の設置促進を進める必要がある。

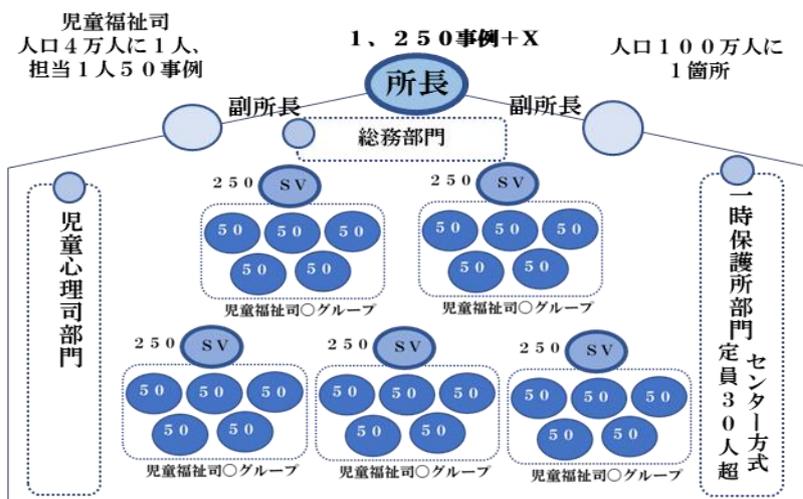
児童相談所は、医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定を適切に行い、自ら、或いは、市町村等での支援が適切に行われるようにしなければならない。この判定とは、アセスメントのことであろうと解せられる。 参照：児童福祉法第11条、同第25条の7他

児童相談所のアセスメント機能を引き上げ、支援状況の進行管理を行うためには、職員の増員や個々の職員の力量アップが欠かせないが、同時に、児童相談所の運営に関わる適正な規模や組織のあり方を示した上で、東京都特別区や中核市のみならず、道府県や政令指定都市においても新たな児童相談所の設置促進を図るべきである。(図1・図2を参照。)

注：かねては、児童相談所運営指針には、児童相談所が管轄する人口の目安が記されていたが、現在はこれがないとなっている。

図1 人口100万人程度、児童福祉司1人あたり50事例を担当する児童相談所の組織体制のイメージ

*組織として進行管理すべき事例数	→	全体	1,250事例
		SV	250事例
※平成31年度、都市部で想定される水準		担当	50事例

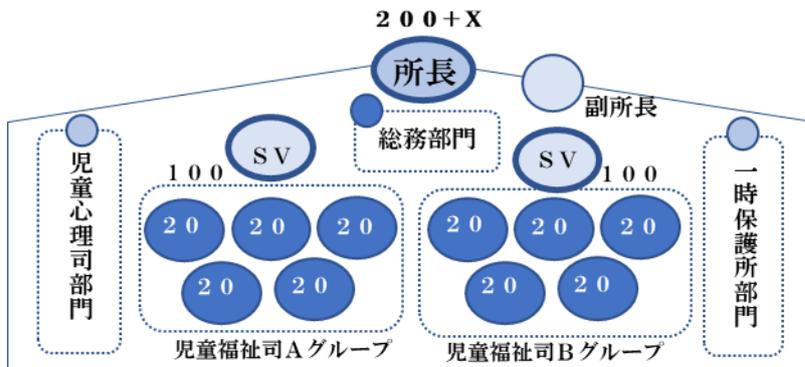


注1：保健師、医師、弁護士等の配置は省略している。
 注2：モデル化している。名称は自治体によって異なる。



図2 人口20万人程度、児童福祉司1人あたり20事例を担当する児童相談所の組織体制のイメージ

*組織として進行管理すべき事例数	→	全体	200事例
		SV	100事例
※将来目標として想定される水準		担当	20事例



注：緊急対策の目標値を上回る水準で作成している。

2 市町村の役割と機能について

- (1) 市町村も、児童の状況の把握や一時保護や施設入所が必要な場合には児童相談所に通知や送致をすることを求められており、支援の内の「保護機能」を担うべきことは言うまでもない。

参照：児童福祉法第10条、同第25条の6、同第25条の7

- (2) 市町村は、児童福祉だけではなく、住民の福祉に関わる様々な社会サービスを担う基礎自治体である。その立ち位置こそ、市町村が子どもとその保護者への支援を効果的に担いうる可能性があると考えられる。

市町村は、保育、教育、子育て支援、母子保健、精神保健・福祉、国民健康保険、医療、公的扶助、障害児・者福祉、高齢者福祉・年金・介護、入院助産、母子保護、DV対策、各種手当、住民登録、戸籍事務、住宅保障などの様々な社会サービスを自ら提供する主体であり、且つ、民間機関や私人が行うこれらの支援を調整する役割を担っている。

また、それ故に住民に関する様々な情報へのアクセス権を有している。

参照：児童福祉法第10条、同第21条の8～同第21条の17、同第22条、同23条、同24条等

- (3) これらを踏まえ、地域において特定妊婦、要支援児童、要保護児童、児童虐待を受けたと思われる子どもやその保護者に対して、多機関協働による包括的な支援（保護機能を含む）を行えるようにするための仕組みが求められた。これを受けて、設置の努力義務を課し、その仕組み自体に、関係機関に対して、自ら主体となって資料の提出等を求める権限等を与えたものが、要保護児童対策地域協議会であるとも捉えられる。

そして、この仕組が本来の役割と機能を適切に果たせるようにするために調整機関に児童福祉専門職をおくものとし、この職員への研修を義務付けたという児童福祉法の改正が平成28年に行われたと理解している。参照：児童福祉法第25条の2、同第25条の3、同第25条の5、同第25条の7等

- (4) また、このような重要な役割を果たし、それを効果的に進めるために市町村に対して、「児童及び妊産婦の福祉に関し、実情の把握、情報の提供、相談、調査、指導、関係機関との連絡調整その他の必要な支援を行うための拠点の整備に努めなければならない。」とし、更には、この役割の中、妊娠期・出産時・出産後のケア、その後の乳幼児とその保護者に対するケアについて、個別のプランを立て、これに基づく切れ目のない継続的な支援を行うための拠点（機能）を整備することを求めたのだと受け止めている。

参照：児童福祉法第10条の2、母子保健法第22条

- (5) 今必要なのは、市町村が児童虐待への対応に関して当事者性・意識を高めるような施策である。

もし、そうではなく、再び、児童虐待への対応を児童相談所等に一極集中させるような制度改正を行えば、結果として、10数年かけてようやくここまで来た（まだまだ、これから本格的に取り組むというところにある）生活上の困難を抱えた子どもとその家族に対する「地域福祉」が後退してしまうおそれがある。

繰り返しになるが、児童相談所のあり方を考える上でも、市区町村の体制の充実、市町村が核となって進める子ども家庭福祉における「地域福祉の充実」こそが重要だと考える。そして、そのためには、社会福祉法人やNPO法人等の参加、特に、既に制度化されている児童家庭支援センター等が、この役割の主な担い手の一つになれるようなインセンティブ（委任可能規定、予算的裏付け等）が必要だと考える。

- (6) 日本のどの地域においても子どもの権利が保障される必要がある。そのためにこそ、地域の多様性（風土、歴史、人口、自治体の規模、地域のつながりの態様など）を考慮しなければならない。特

に人口減少が進んでいる地域などにおいては、児童福祉、高齢者福祉、障害児・者福祉などの領域を越えて、住民の福祉を一体的に担い、且つ、図るという実施体制とすることも考慮すべきである。

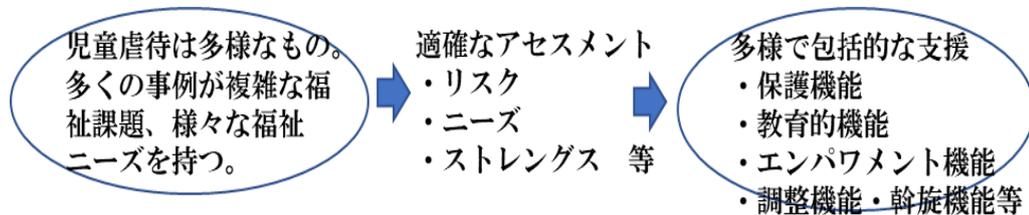
そして、これを実現させるためには、子ども家庭福祉総合支援拠点と子育て包括センターの一体型のモデルを示すことや、領域を越えた地域福祉の拠点に子ども家庭福祉総合支援拠点の機能を持たせるようなモデルを示すことが有効であると考えられる。

3 その他（各論）…ここまでの記述と重複するところが多くある。

3-1 児童虐待は多様であり、その多くが深刻な生活上の課題を抱えている。

児童虐待は多様である。児童虐待防止法が定義する児童虐待に該当するか否かは明確ではあっても、個々の事例において、その事例が要支援か、要保護か、児童虐待かの境目がはっきり色分けできるものではない。また、児童虐待ではあっても、その深刻度は様々であり、状態は、絶えず、或いは、急激に変化する場合がある。また、多数の事例が、深刻な生活上の課題、様々な福祉ニーズを抱えており、それ故に、多様で包括的な支援を必要としていることを忘れてはならない。

図3



さらに付け加えれば、深刻な事例であるかどうか、今後において深刻な状態になるかどうかを適確に判断するためには、アセスメントシート等を活用すべきは当然であるものの、業務を担う支援者に基礎的な能力や経験が欠如していれば、これらのツールを効果的に活用することすらできないことにも留意しておかなければならない。

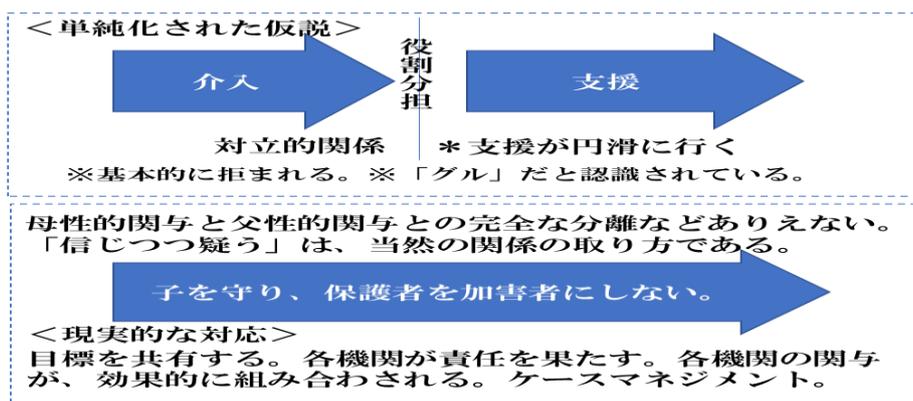
このような能力を獲得するためには、ソーシャルワークの基本的な訓練を受けるという土台の上に、最低ラインとして、数年間の実践経験を積み、且つ、その実践経験を省察することなしには獲得できるはずのないものである。

児童虐待に対応するソーシャルワークを担うということは、このように困難で、間違いや不作為が許されない仕事である。それ故に、ソーシャルワーカーには、スーパービジョンを受ける義務があると同時に権利が与えられるべきである。

3-2 保護機能とその他の支援機能とのパラレルな関係

このことについては、前回の会議で発言したとおりである。

図4



3-3 アセスメントを行う上で不可欠な「悪循環」や「家族をシステムとして理解する」という視点

以下の図は、子どもと家族を支援するために必要な基本的な知見をもとに作成したものである。10月3日に公表された死亡事案に関する検証報告書を見る限り、これらを前提としたアセスメントがなされていなかった可能性が高い。支援者に対して行うべき教育においては、ソーシャルワークの基礎的な知識や技術の獲得こそ重視されるべきである。

図5 生じている悪循環に注目する視点

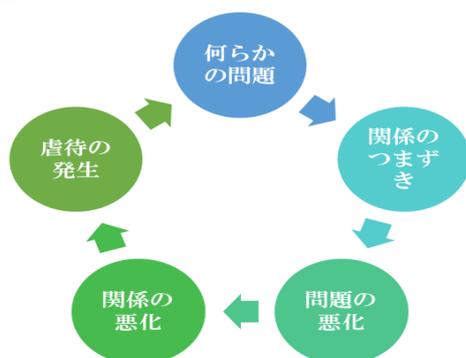
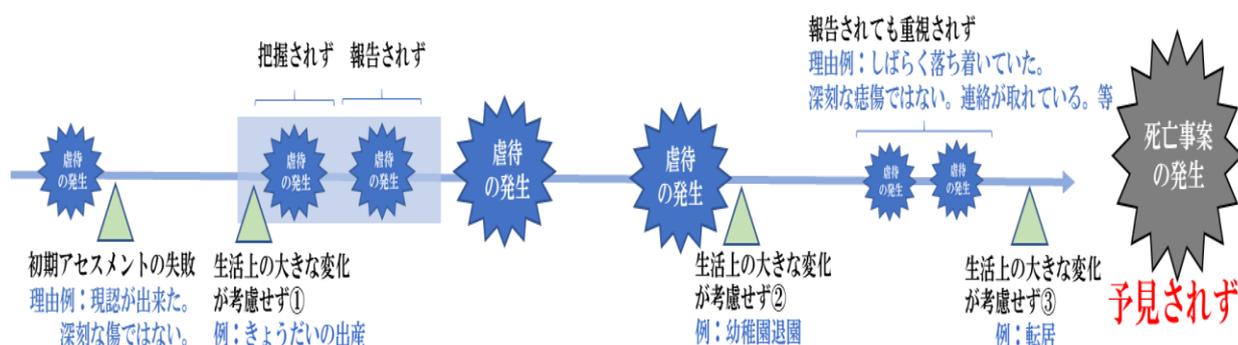


図6 家族をシステムとして理解する視点



3-4 訪問調査を適切に行えるようにする。

「会えたから大丈夫」ではない。また、「会えなかったら、機械的に立入調査」となってはならない。

「子どもとの面会ができず、安全確認が出来ない場合には、立入調査を実施すること。その場合、必要に応じて警察への援助要請を行うこと。」という緊急対策の表現を、「児童虐待事案であれば、個別の内容を問わずとも、公権力が、実力行使の準備をして、私生活に介入するのが原則である。」とまで解釈しているような例を耳にする。

公権力の私生活への介入は、①必要と判断されるべき内容が個々にあり、②介入される側にも反論の機会が保障されるべきであり、③その公権力の行使に瑕疵があり、これによって人権侵害・損害が生じれば事後に補償が行われるべきものである。

児童相談所が今より積極的に立入調査を行うことには賛成だが、①任意の調査を的確に行えるようにする訓練や経験の蓄積、②強制力のある調査の必要性を適切に判断し、それを説明できる組織及び個人の力の獲得、③調査によって把握された内容を適確に用いて総合的にアセスメントを行い、それに基づき支援プランを立て、且つ、それを当事者に提示できる面接力や交渉力の向上がなければ、機能はしない。

図7



3-5 要保護児童対策地域協議会のあり方の再検討

支援は、当事者の地域での暮らしの基盤を作り・安定させることなしには効果を上げない。だからこそ、複数機関によるチームアプローチが求められる。

前述したように、このような意味で、要保護児童対策地域協議会は重要で、ほとんどの市区町村に設置されている。しかし、どこも迷いや混乱の中にある。(毎年度実施されている厚労省の調査結果等による。)

今一度あり方を整理し、再提示することが必要である。

例1 支援（保護機能を含む）を充実させるためには、域内の福祉と保健と教育との協働を確実に進めることが必要である。「進行管理部会」を設けるべきことを明確にし、その構成機関を絞る。

例2 個別ケース検討会の活発化は一定程度実現しているが、内容は必ずしも十分でない。

役割分担をする会議という理解が先行してしまっており、その前提となるアセスメント（再アセスメント）を、力を合わせて行い、協働を促進するための会議という理解が十分ではない。

例3 要対協の一環として行われることが多い構成機関のメンバーや地域の関係者を対象とした研修のあり方を見直す。

英国では、域内の実務者（SW、保健師、教員、警察官、開業医など）を対象に事例を用いた年間2日間程度の多職種連携研修（IPA）を義務付けているそうである。（新潟医療福祉大学名誉学長高橋榮明氏による。）