

# B 実践自治 ビーコン オーソリティー Beacon Authority

D 自治体情報誌  
[ディーファイル]  
-file 別冊

2019 冬号  
Vol.80

## 特集

# AI・RPAの夢と現実： その適切な活用を 実現するために

大屋雄裕 慶應義塾大学法学部教授

## 発想 Conception

### 児童虐待と自治体行政

鈴木秀洋 日本大学危機管理学部教授

## 自治体政策最前線 地域・自治体の動きアラカルト

### 高齢者虐待防止と自治体の役割と課題

山田祐子 日本大学文理学部社会福祉学科教授

## 連載

### 高校生への主権者教育と自治体議会の役割

その4 ▶ 北陸地方の自治体の高校生議会の事例

住沢博紀 日本女子大学名誉教授

## 自治体の課題と取組み

### 選挙をめぐる事件と制度の見直し ~身近で起きている「選挙」の現場から~

富澤 守 青森公立大学非常勤講師

## 地方自治体新条例解説集 2019(2019.7~9)

# 児童虐待と自治体行政

# 発 Conception 想

## 第1 問題提起

児童福祉行政に関しては平成28年に大改正があった。このことを自治体公務員は果たしてどれだけ理解しているのだろうか。自治体の基本構想や基本計画等を見ると必ず子育て施策を充実させるとの記載がある。所信表明や自治体ホームページの長の挨拶等には子育てに関する理解ある言葉が並ぶ。しかし、その言葉の具体化は実際どのように展開されているのだろうか。少なくとも平成28年の児童福祉法により第1条の基本理念に児童の権利条約が書き込まれ、子どもの権利主体性を謳う改正がなされた以上、児童福祉行政のあり方は大きな変更を求められたのである。子どもに関わる保健、福祉、教育の各部局はもちろん、こうした現場を支えるいわゆる官房系といわれる人事、財政、企画等の部局はどのようにこの法改正を理解しているのか。筆者は厚生労働省の市区町村子ども家庭総合支援拠点のアドバイザーという立場で全国の自治体を講演又はヒアリングをして回っているが、平成28年の法改正を十分に理解していないと思われる自治体担当者があまりに多く危機感を覚える。自治体行政担当者が児童福祉分野の法改正を十分に理解していないということは、担当する自治体職員を支える財政的・法的体制を十分整えていないということを意味するし、それはとりもなおさず、子どもの安全・安心を重視していないことを意味する。

本論稿では、平成28年改正から現在に至る児童福祉法等の改正に伴い、法が求める①制度設計、②実際の相談業務対応、この二点に焦点を当てて解説を行う。

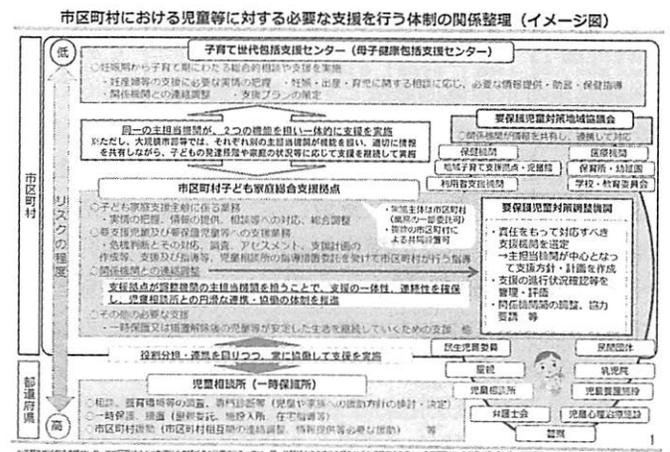
鈴木秀洋

日本大学危機管理学部准教授

前文京区子ども家庭支援センター所長、男女協働課長、危機管理課長等。法務博士（専門職）、保育士。日本こども虐待防止学会、川崎市、世田谷区、江東区等審議会等委員。厚労省子ども・子育て支援推進調査研究事業研究代表（2017、18、19年度）。野田市、札幌市の児童虐待死事件の検証委員会委員。『(厚労省)市区町村子ども家庭総合支援拠点設置に向けて・スタートアップマニュアル』策定。『子を、親を児童虐待から救う』（公職研）近刊。鈴木秀洋研究室 HP <http://suzukihidehiro.com/>

## 第2 自治体福祉行政の制度設計（主に児童虐待対応を中心に）

(図1) 自治体の児童相談体制概要図 イメージ図 (モデル型)



(厚労省作成筆者一部修正)

この図からわかることは、新聞報道等で注目されがちな児童相談所や警察は、児童虐待対応の一部を担っているにすぎず、実際は多くの部分を市区町村が担い、支えるという制度設計がなされているということである。

### 1 平成28年改正により導入された市区町村子ども家庭総合支援拠点 (10条の2)

平成28年児童福祉法等改正により導入されたのが、市区町村子ども家庭総合支援拠点 (10条の2) である。市区町村が日常のかつ継続的に子どもに関わり、地域で子どもと家庭を支えて続けているという現実を重

視し、法制度としても明確にしたものといえる。この制度設計について具体的に述べる。

## 2 子ども家庭総合支援拠点の制度設計（定義・意義・要件）

市区町村子ども家庭総合支援拠点については、国は、平成29年3月31日付けで「市区町村子ども家庭総合支援拠点の設置運営等について」を発出し、「市区町村子ども家庭総合支援拠点」設置運営要綱を示している。筆者も厚労省の研究委託を受け、「市区町村子ども家庭総合支援拠点設置に向けて・スタートアップマニュアル」を策定して、全市区町村に都道府県経由で配付している。詳細はそちらのマニュアルに譲るが、概ね以下の6要件をあげることができる。

(1) すべての子どもと家庭相談に対応する子ども支援の専門性もった体制整備

①子ども家庭支援員（保育士、社会福祉士等）、②心理担当支援員、③虐待対応専門員等を自治体の規模に応じて配置し、すべての子どもと家庭の相談に、住民に一番身近な基礎自治体が応じようとするものである。ポピュレーションアプローチを基本方針としている。

(2) 地域の資源を有機的につないで在宅支援を行う行政の一組織・一部署で子どもと家庭のすべての相談に対応できるわけではない。児童虐待対応においては、[図1]中の右側の円型のネットワークである要保護児童対策地域協議会という地域資源をつなぐことが大切である。例えば、一時保護処分（2か月）により一旦地域から離れることがあっても、また、ほとんどは一時保護解除により地域に戻ってくるのである。地域のネットワークの構成組織・メンバーが相互に当事者意識をもって、子どもや家庭に関わり、役割分担を果たすことで子どもの命を守り、家庭を支えるシステムを構築することが求められている。

(3) 原則18歳までの子どもと家庭（妊産婦含む）を切れ目なく継続的に支援

切れ目ない支援とは、自治体のそれぞれの部署がそれぞれの所掌事務ごとに縦割りで、かつ、年齢ごとのぶつ切りの支援を行うのではなく、子どもの発育・成長過程を通して継続的に、子ども中心に関係機関が情報やサービス等の支援を繋げていくことである。特に現状では、保健と福祉と教育との壁が指摘され続けている。この三者間の壁を、個々人の連携ではなく、物理面、情報面、法規面等での組織的に「連動」させる仕組みづくりが求められる。具体的には、随時必要な時に会議を行っているという現状は、感度の高い職員同士であればうまくいくが、そうでない担当者同士になった場合に組織間及び担当者間の間隙が生じてしま

う。会議等も制度的・定例的な意見交換を行う設定をするなどのルール決めをしておくことが有用である。

なお、「子ども虐待死亡事例等の検証結果等について（第15次報告）」（2019年8月）によれば、心中以外の虐待死事例の年齢別内訳0歳児占める割合53.8%であり、妊娠期からの切れ目のない支援の整備は重要課題である。そのため、市区町村子ども家庭総合支援拠点と[図1]にも掲げられている母子保健分野における母子健康包括支援センター・子育て世代包括支援センターとの一体的整備が求められているのである。

### (4) チーム（組織）支援体制

小規模自治体では、子どもにかかる相談を一人の担当者が担っている例がある。自治体の全ての家庭の情報を知っていると話す担当の保健師さんからの話を聞く機会も決して少なくない。しかし、その担当者が病欠や育児・介護休暇をとった場合にはその組織の対応レベルは著しく劣ることになる。一人の担当者に頼った組織では、その担当者の夏休み等すら推奨できないことになりがちである。相談をする子どもや家庭の立場に立った視点で組織づくりをするのであれば、レベルを合せた複数人対応の組織づくりがなされねばならない。支援拠点の制度設計の要件としてはチームでの相談体制がとられている必要があるのである。

(5) 支援拠点が担う法定四業務（（参考）法10条1項1号～4号等）

支援拠点が担う業務は、児童福祉法上市区町村が担うべきとされている業務であり、法10条1項1号から4号に規定されている。具体的には、①子ども家庭支援業務にかかる業務（実情の把握、情報提供、相談等への対応、総合調整）、②要支援児童及び要保護児童等並びに特定妊婦等への支援業務（相談・通告の受付、受理会議（緊急受理会議）、調査、アセスメント、支援計画の作成等、支援及び指導等、児童記録表の作成、支援の終結）、③関係機関との連絡調整（要対協の活用、児童相談所との連携・協働、他の関係機関等との連携）、④その他の必要な支援（里親支援等）等を担うことになる。

(6) 児童相談所と上下でなく対等機関であり面支援を行う

市区町村にこの意識付けが重要となる。確かに、市区町村は児童相談所に対して専門的助言等を求めることができる等の制度設計がなされており、また児童相談所は一時保護等の行政処分権限を与えられている。しかし、それは児童相談所と市区町村との関係において、上下関係や個々の事案の指揮命令を意味したものではない。

地域資源をよく知りうるのは児童相談所ではなく市



よる設置が一層進んで行くものと期待できる。

## 第3 具体の児童虐待対応の相談について

### 1 児童虐待相談対応等の流れと必要な知識・知見

児童虐待対応としては、標準的には、①相談・通告の受付、②受理会議（緊急自治会議）、③調査、④アセスメント（危険判断として当初から何度も行われる）、⑤支援計画の作成等、⑥支援及び指導等、⑦児童記録票の作成、⑧支援の終結というような流れがある。

それぞれの場面で現場の支援担当者が押さえておくべき知識・知見は多い。医療・保健の見立て、福祉の見立て、心理の見立て、教育的見立て、法的見立て、様々な専門的知識・知見が要求されるのである。

児童虐待対応件数の増加に伴い、現在児童虐待対応を行う児童福祉司の増員と質の向上が論じられているが、市区町村の現場においても同様である。

児童虐待現場は、子どもの命を救うために、親との対峙・対立からスタートをする非常にストレスフルな職である。そして、子どもの健康状態等は日々変化する。特に乳幼児に関しては、昨日の情報が今日は急変しているということは決して少なくない。しかし、その家庭内の状況（DVや性虐待など）はなかなか外からはうかがい知ることができない。僅かな情報をキャッチし、緊急対応を行い、かつ専門的見立てが求められるのである。その意味で、様々な専門的知識・知見をもったチームが作られねばならない。自治体職員の中でも相当の経験値と専門性をもった職員が配置される必要があるし、そのチームを指揮する覚悟をもった指揮官が必要となる。

### 2 現場への具体的提言

#### (1) 具体的事例検討

これまで、制度設計について論じてきたが、現場において重要なのは、目の前の子どもの命を・笑顔を守るとの明確な哲学の下、具体論の引き出しを増やすことである。

例えば、①泣き声通報が入ってきた場合、家庭に訪ねて行くとき、どんな言葉で家庭に入っていけばよいのか。②相談にきた保護者と最初どんな言葉で相談に入るのか。どんな言葉を使ってよいのか悪いのか。③一時保護された保護者が怒鳴り込んできたら、何という言葉で保護者に説明し、どの機関に連絡すべきかなど、虐待死事件後に提言として挙げられる「毅然とした対応」「連携」「共有」等の先の具体論こそが現

場に必要の提言なのである。その意味で、現行のチェックリストやマニュアル作成を改善策の到達点とするような提言には筆者としては賛同できない（もちろんその作成過程がチーム力を高めることには賛同する）

#### (2) いくつかの具体的提言

千葉県野田市の栗原心愛ちゃん虐待死事件では、一時保護時のリスク判断はAAであった。それが年末に一時保護解除されたときはBとなっていた。チェックリストは存在し、そのチェックは行われている。

しかし、誰がそのチェックリストをチェックしたのか、その担当者の知識・知見レベルはどのようなものなのか、そのチェックリストをチームの個人々人が行った場合に同じレベルとなるのであろうか。記入・チェックできるのか、そういった点が検討されねばならない。そのレベルを統一する研修等は不可欠である。

例えば、一時保護解除の決定をする場合、①「子ども本人が「親に会いたい」「家に帰りたい」と言っている」という事実、②祖父母が子ども本人と関わるという事実、③関わる関係機関が複数あるという事実、これらを基に会議を行った場合、こうした担当者のチェック項目の存在は、本人を自宅に帰すという組織判断に傾きやすい。しかし、実際は①保護者が改心して安全な家庭空間が作られたらという条件付きで本人が発言したのかもしれない、又は担当者が親に一生会いたくないか、どちらかという会ってもよいか、という二者択一的聞き方をした結果かもしれない。勇気を出して会ってみたらと働きかけた結果かもしれない。また、祖父母が身近にいるという事実は、その祖父母と保護者や子ども本人との関係性や生活環境、祖父母の成育歴・子育て観等を十分に聞いたうえでなければ本人を支える存在となるのか、そうでないのか判断できないはずである。③さらに、複数の関係機関がばらばらに本人や家庭に関わっている場合には、お互いに他の機関が関わっているから自分の機関は何か指示があれば関われば良いとの思いで、かえって連携の間隙が大きい場合がある。

上記の三点は、いずれも、過去の様々な虐待死事件の検証で明らかになっている事実から筆者が重要だと考える要素をピックアップしたものである。

こうしたこれまでの検討から、提言として四つ挙げておく。

一つ目としては、迅速で統一的な作業が求められることがあっても、複数人でのカンファレンス会議・見立てをぶつける機会を重視するということである。母親重視の立場と子ども重視の立場、支援重視の立場と自立重視の立場、心理の視点、保育の視点、保健の視点、教育の視点、法務の視点等、様々な危険判断をぶ

つけ合うことこそが大切なのである。

二つ目としては、上記と関連するが、受理会議等組織の意思決定等において、スーパーバイザーが必要なのである（むろん単なる資格取得者では務まらない）。この点は2019（令和元）年児童福祉法等改正でも文言として規定された。現在多くの児童虐待対応の現場では経験年数の浅い児童福祉司等が多くなっており、当該事案の見立てや同行に、そして根本的な職員育成に不可欠な存在であり、スーパーバイザーがその組織のケースワークを左右するといっても過言ではない。

三つ目としては、地域資源（専門機関等）によるバックアップである。自治体によっては専門性を持った職員が不足しているとの声を聞く。しかし、だからこそ、地域の大学病院や地域の医師会の協力や弁護士会の協力を仰ぐこと、里親や養護施設と協力すること、地域の子育て団体と協力し合うことで、地域全体で（要保護児童対策地域協議会というネットワークを使い）子どもと家庭を支えることができるのである。

四つ目としては、児童虐待対応職員の国家資格化の議論がなされていること、この議論過程を十分に理解することである。この点は本論稿では詳述しないが、子どもと家族に関わるための知見がこれまであまりにないがしろにされてきたことが挙げられる。子どもと家庭福祉の専門家が子どもに関わることが子どもの権利保障の観点から重要という視点である。

## 第4 おわりに

自治体現場で虐待担当の指揮を執ってきた立場から、また現在は全国の自治体の現場を回って意見交換をしている立場から、児童虐待対応には、自治体の意識を根本的に変えて行かねばならないことを痛感している。制度設計部署と現場対応部署とが同じ方向を見て、タッグを組まない限り、児童虐待死事件は防げない。市区町村子ども家庭総合支援拠点の設置が、児童福祉法上、努力義務にすぎないとして、設置の優先順位を下げる自治体があるが、そもそもなぜこの制度の必要性が論じられてきたのかを理解しないことから生じる対応であろう。子どもを守ること、その子どもを守るために養育者ごと支えること、その重要性を自治体トップを始めとして、自治体職員みんなが理解することによって、はじめて児童虐待死事件を防ぐことができるものと考えられる。

最後に、支援者は、自らのジェンダー観に囚われることなく、目の前の子どもファーストの視点で、一歩踏み込む対応をしてほしい。私も自治体現場を応援し

続けて行きたい。

1 児童福祉法全体の改正としては形式上一部改正の形をとっているが、1条の基本理念を変えていること、その他特に児童虐待対応という観点からは全部改正と評価できるほどの大きな土台の改正がなされている。

2 <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000161700.pdf>

3 [http://suzukihidehiro.com/data/h30\\_suzukihidehiro\\_startupmanual.pdf](http://suzukihidehiro.com/data/h30_suzukihidehiro_startupmanual.pdf)

4 法定で、ネットワーク内の守秘義務を課し、子どもの命と家庭を守るための画期的制度である。個々の機関のモザイク情報・ピース情報を全体像の可視化立体化することができる。要対協のネットワークをどのように作るか（児童福祉法25条～25条の4）、どう運用していくかがポイントとなるが、ネットワークを既存のものと思いついて変えることができないと思いついている自治体職員は多い。地域団体にも積極的に入ってもらうべきである。

5 母子健康包括支援センターとは、保健師等を配置して妊産婦等からの相談に応じ検診等の母子保健サービスと子育て支援サービスを一体的に提供できるよう、必要な情報提供や関係機関との調整、支援プランの策定などを行う機関である（20180401時点：761市区町村、1436か所）。

6 前掲鈴木秀洋策定「市区町村子ども家庭総合支援拠点設置に向けて・スタートアップマニュアル」参照。

7 鈴木秀洋『国の「児相強化策」に児相職員が頭を抱えるワケ』PRESIDENT Online

<https://president.jp/articles/-/29774>

8 確かに、自治体には様々な部署があり、どの仕事も大切であり、人材が必要である。もちろんそのとおりである。しかし、この児童虐待部署の仕事の質（なかなか公的機関に相談をする保護者や当事者の子どもがいるか、子どもを奪われると考える養育者がどのように相談者に向き合うのか等）を少しでも経験し、又は理解しようとするならば、十分な研修期間を設けずに大学卒業の新人職員を即配置したり、4月の定例異動で異動引継期間や労力を十分考えずにチーム構成員をガラッと変えたりすることは行わないはずである。それは相談を行う子どもや保護者を主体としてみれば、子どもと十分な信頼関係を築くことができる十分な知識・知見をもった職員を配置し、保護者の育児等のストレスに耳を傾けエンパシーをもった職員が相談業務にのることがどれだけ保護者の虐待予防にも資することになるのか、その理解が自治体のトップを始めとする官房系職員に求められる。その認識が部署及び子どもに関わる管理職等になりとないと、児童虐待部署の職員がどれだけ優秀な職員でも、潰れて行ってしまう。人事配置、体制作り、人事異動に細心の配慮が払われる必要がある。

9 <https://president.jp/articles/-/29774>

ビーコン オーソリティー  
**Beacon Authority** 2019年  
Vol.80 (冬号)

2019年12月25日発行 通巻80号

発行所

イマジン出版株式会社

〒112-0013 東京都文京区音羽1-5-8  
TEL 03 (3942) 2520

発行人

片岡 幸三

編集人

青木 菜知子

編集協力

イマジン自治情報センター

TEL 03 (5227) 1825

定価 1,000円 (税別)

年間定期購読料 4,320円 (税・送料込)

申し込み先 TEL 03 (5227) 1825  
FAX 03 (5227) 1826

ビーコン・オーソリティー Beacon Authority  
本誌の意味：イギリスのビーコン自治体制度から取った題名です。  
他自治体の改革目標となるサービスの実施や、経営の改革を行う  
ことを宣言し、実践する自治体を意味します。  
時代に合致し、地域の特性を反映した改革を先取的にすすめる自  
治体が広がるようにとの願いをこめて命名しました。  
本誌では、全国の自治体の先進的な取り組みや、特徴的な施策事  
例を積極的に取り上げ、紹介したいと考えています。

分権・自治の時代を拓くー自治体情報誌 [ディー  
ファイル] とセットでお役立てください。

編集後記

前号の編集から3ヵ月。なんとも目まぐるしく、何かを忘れたまま走っているようなもどかしさに苛まれる。まずは台風被害。台風15号により住宅被害は千葉県を中心に6万棟を超え、電力や水道が停まるという事態に驚いたのもつかの間、台風19号によって10月、堤防の決壊は71河川140か所、水が堤防を乗り越える越水はのべ301河川、93人死亡3人不明、8万余棟で住宅被害があった。氾濫などによる浸水範囲は去年の「西日本豪雨」を超えたほか、土砂災害も1つの台風によるものとして過去最多という。10の都県で合わせて2367人が避難された。東日本大震災からこれまでまだ復興しきれぬ各地に惨いことである。心からのお見舞いと、温暖化についての取り組みに遅きに失している罪悪感が襲う。

そして、令和天皇即位関連の諸儀式。稚子皇后の晴れやかなお顔になにかしらほっとするも、各地の提灯行列や万歳万歳の報道に違和感を覚えるのは私だけではあるまい。憲法の象徴天皇というあり方を模索し続けることは天皇家だけに課せられているわけではあるまい。真剣に憲法のことを考え常に自分のふるまいを研さんすることは国民の義務ではあるまいか。万歳と叫んだ国民の代表のあの方が、憲法に何が書いてあるかご存じなのかと首をかしげるこの頃である。特に消費税を上げるその年に地元対策のお花見大盤振舞。その上、特に護たたいのは来年の監査と内部統制の地方自治法改正施行。地方政府にとにかく言う前に中央政府内閣自ら監査と内部統制の範を垂れよと申し上げたい。一と、寒風に向い遠吠えをするこの頃である。

青木 記

Fax 03(5227)1826  
Email imagine@imagine-j.co.jp



自治体情報誌 実践自治 2020年  
[ディーファイル] 別冊 [ビーコンオーソリティー] Vol.81 (春号)

2020年3月25日発行

特集 持続可能な都市自治体へ

- 自治体最新政策
- 地方自治体新条例解説集2019 (2019年10月~12月)
- 地域・自治体の動きアラカルト ○発想・Conception ほか

●本誌の新聞記事は、各新聞社との著作権契約 ●本誌を無断で複製、転載使用することは禁じます。に基づいて掲載しています。

希望されるに✓を記入して下さい。

FAX 申込書 FAX 03-5227-1826

自治体情報誌 [ディーファイル] ・ 実践自治 [ビーコンオーソリティー] 定期購読申込書

- 定期購読を希望 ( ) 月発行分より 1年間定期購読 (26冊) 半年間定期購読 (13冊)
- 月払 ([ディーファイル] 各月2冊、1・8月1冊、<sup>実践自治</sup>[ビーコンオーソリティー] 3・6・9・12月)
- 購読料 1年間 (54,600円) 半年間 (27,300円)
- 月払 ([ディーファイル] 各月4,500円、1・8月は2,800円) (<sup>実践自治</sup>[ビーコンオーソリティー] 各号1,000円) (各税別)

自治体情報誌 [ディーファイル] 目次検索 CD-ROM

- 購入を希望 2003年版 2000年~2003年を取録 定価6,480円[本体6,000円] 2004、2005、2006、2007、2008、2009年版同時購入 特価10,800円[本体10,000円]
- 購入を希望 2010年版 2011年版 2012年版 2013年版 2014年版 2015年版 2016年版 2017年版 2018年版

申込日	年	月	日	ご購入区分	庁用・社用・団体用・個人
□□□-□□□□ ご住所					
フリガナ					
お名前 (名称) <span style="float:right">㊞</span>					
TEL	( )	-	ご購入 (内線)		
FAX	( )	-			