

巻頭言 奥山真紀子

■特集

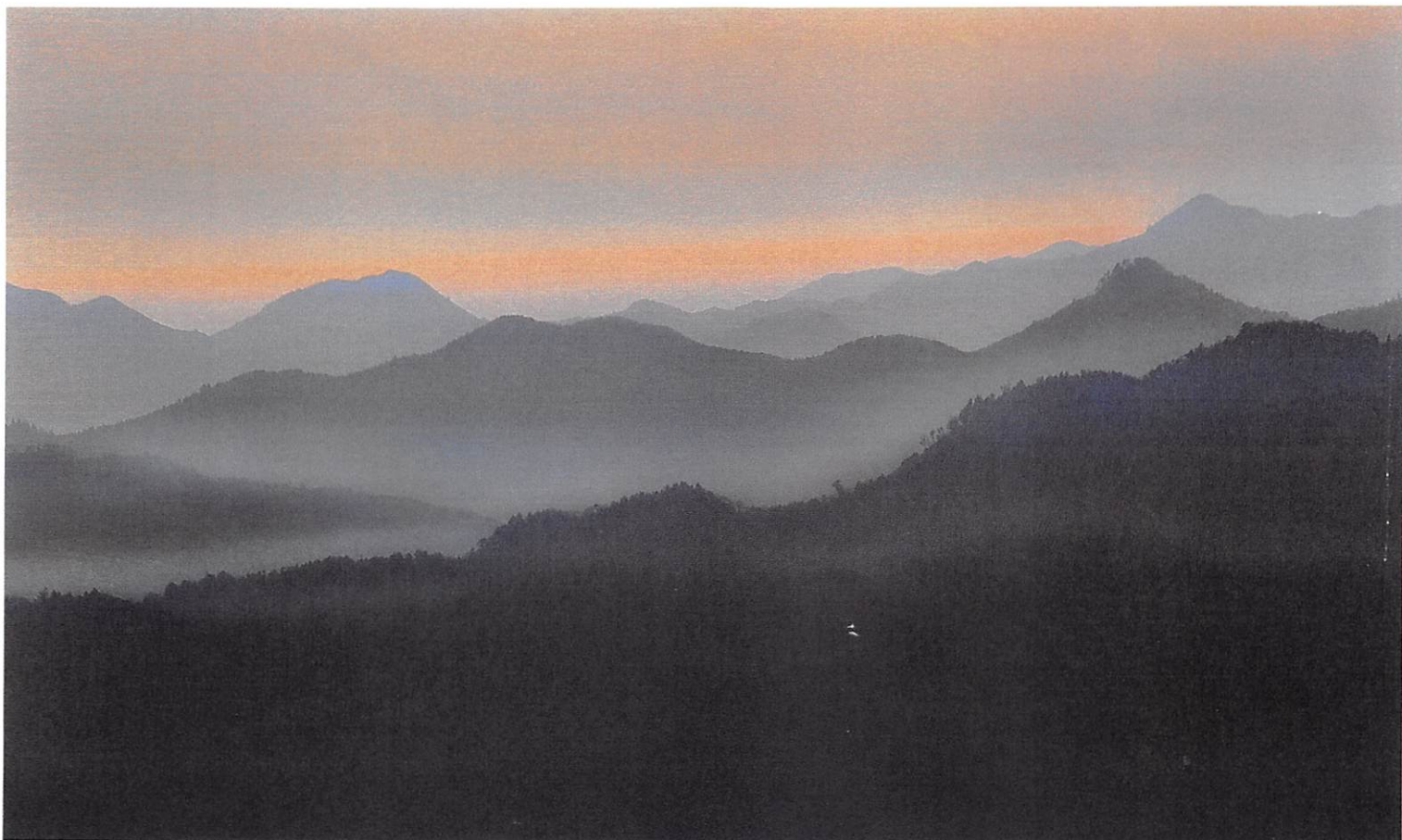
- ▶ 子ども虐待に対応するために市町村が
なすべきこと／西澤 哲
- ▶ 児童虐待の法的実務と児童相談所
常勤弁護士の役割／船崎まみ
- ▶ 地域の子どもの命を二元代表制で守り
抜く／鈴木秀洋
- ▶ 子どもと親の声をどう聞き取るか
／杉山 春

■現地報告 宮城県涌谷町／福岡県飯塚市／大分県杵築市

特集

子どもを守る

児童虐待に対し、議員のできることに



地方議会人 目次

2020年11月号 第51巻 第6号

C O N T E N T S

特集

子どもを守る
——児童虐待に対し、議員のできること

目次

巻頭言

特集

現地報告

国と地方の協議の場(令和2年度第2回)をテレビ会議形式で開催	1
11月号特集 現地報告 宮城県涌谷町	2
現地報告 福岡県飯塚市/大分県杵築市	3
東京オリンピック簡素化、削減効果は約300億円	4
〔地方自治に思う〕	
虐待から子どもを守るために大人にできること	奥山真紀子/6
子ども虐待に対応するために市町村がなすべきこと	西澤 哲/8
地域の子どもの命を二元代表制で守り抜く	
—地域の旗手としての議員への期待—	鈴木秀洋/12
児童虐待の法的実務と児童相談所常勤弁護士役割	船崎まみ/17
子どもと親の声をどう聞き取るか	
—取材した虐待事例から考える—	杉山 春/21
〔宮城県涌谷町〕児童虐待対応は点支援から面支援、立体支援へ	木村 朱/25
〔福岡県飯塚市〕議員提案で制定された	
「飯塚市の子どもをみんなで守る条例」のあとさき	石松美久/30
〔大分県杵築市〕児童虐待を防ぐために	
—農福連携「きつきプロジェクト」を中心に—	永松 悟/37

○新刊紹介

わがまち自慢	
かずの子のまち 留萌市	北海道留萌市/62
歴史と文化が息づくまち 阿賀町	新潟県阿賀町/64
芳野政明	56
牧瀬 稔	51

◆広報・研修資料

市町村議会広報クリニック

芳野政明

わがまち自慢

かずの子のまち 留萌市

歴史と文化が息づくまち 阿賀町

○新刊紹介

◆連載

◆教養講座◆ 第7回

市町村議員のためのわかりやすい
新地方公会計

◆議員研修講座◆ 第6回

まち・ひと・しごと創生法 第2期戦略
——市町村議員のためのガイドブック

泉 宏/42

◆時流観望

菅政権、出足順調も前途に暗雲

泉 宏/42

市町村議会広報クリニック

わがまち自慢

かずの子のまち 留萌市

歴史と文化が息づくまち 阿賀町

◎今月の表紙

暮れゆく稜線の景

上北山村は奈良県南東部に位置し、県で2番目に面積が広い村です。全村が深い山間部にあり、自然豊かです。

人口491人(9月1日現在)、面積274.22km²で、村の面積の97%は森林が占めています。主要産業は林業で、杉、ヒノキ、栃の木など良質な木材を産出。将来はブランド化も視野に入れているそうです。

観光は大台ヶ原山への入山を含め、2019年度は約7万人が訪れ、春夏秋冬の3シーズンは大いに賑わっています。

「みどさ」の「柿の葉寿司」は村の店が本店で、発祥の地でもあり、全国展開しています。

撮影地は大台ヶ原ドライブウェイより眺める大峰山脈の稜線で、当日は夕刻でもあり山脈にうっすらと霞がかかり、オレンジ帯とのコントラストが幻想的な風景を見せてくれました。(大塚 記)

◎表紙/大塚昭彦 奈良県上北山村



日本大学危機管理学部
准教授

すずき ひでひろ
鈴木 秀洋

子どもを守る——児童虐待に対し、議員のできること

地域の子どもの命を

二元代表制で守り抜く

—地域の旗手としての議員への期待—

1 問題提起 (原理原則の確認)

地域で子どもの命を守るために、地方議会的重要性を強調することから本論稿を始めた。議員を読者とする本論稿で今更述べることはないが、やはり根本から確認をしておきたい。

明治憲法では憲法上規定のなかった地方自治制度がなぜ現行憲法上には明記されているのか。それは憲法の究極の価値とされている憲法13条が規定する個人の尊厳(前段)、そして個々人の幸福追求権(後段)を保障するために、国における三権分立制度とともに、地方自治制度が不可欠であると考えられたためである。地方自治の本旨は、自由主義の観点から国から独立したガバナンス機能

(団体自治)と民主主義の観点から住民参画機能(住民自治)をその内実とする。国と地方の関係は上下関係ではなく対等な関係であり、担うべき射程・所掌が異なるにすぎない。このことは地方分権一括法制定後一層明確になって現在に至る。

そして、地方自治は、憲法13条の地方自治法上の表れである「住民の福祉の増進」(地方自治法1条の2)を究極の理念として掲げ、その実現手段としては、国と異なり執行機関と議会との二元代表制を定める。国会と内閣の関係に比して、より住民に近い立ち位置で執行機関と議会とが住民福祉の増進のために、政治・政策・施策に関して、抑制と均衡を行うことが理念系として定められている。

以上の憲法・地方自治法上の法制度を確認したのは、地域で子どもの命を守ろうとする

のであれば、国の施策の動向に加えて、より自治体議会の役割が大きいということが十分に住民や執行機関だけでなく、議会を構成する議員一人ひとりに十分認識されていないのではないかと危惧を抱くからである。

災害や新型コロナウイルス禍の対応も加わり、「議会は閉じておいてもらった方が助かる」、「執行機関が忙しいときは、仕事を増やさぬよう質問等は控えてもらいたい」との自治体の執行機関・理事者の声を聞くことがある。そうした声に協力し執行機関の対応を静かに見守る議会もあるようである。しかし、筆者は、これは執行機関のおごりと考える。緊急・非常時であっても、独自の議会の動きや執行機関へのチェックは法制度上必要なのである。

本論稿では、議員の日ごろの地道な活動にエールを送るとともに、地域の子どもの命を

守るためには、なお一層議員の果たすべき役割が大きいことを強調したい。これまで児童虐待対応の実務を担い¹、児童虐待死事件の検証委員（野田市及び札幌市）を務めてきた立場からすると、本気で地域の子どもの命を守っていかうとするのであれば、執行機関と議会との二元代表機関の両輪が回ることに、すなわち、執行機関との協働・連動と、執行機関への適切なチェックにより、地域の児童虐待を防止していくことができるものと確信している。以下具体的に述べる。

2 児童福祉法等改正後の基礎自治体中心主義への転換（理念・制度の視座）

1 平成28年改正による抜本的児童福祉体制の変更（理念の視座）

まず、平成28年児童福祉法等改正は、第一条の基本理念に子どもの権利条約の精神を尊重する旨を謳い、子どもの権利主体性を明記した。この抜本的改正を受け、本来自治体組織は、そして子どもに関わる関係職員は、仕事のやり方を子どもの権利主体性を尊重した手法に変更していなければならない。果たして、実際の自治体職員は、この認識をどれほどもって、自らの仕事の見直しをしているのだろうか。

この点、議会の役割が重要である。仮に従前のまま何も変わらない組織であれば、「法律による行政の原理」が具体的に機能していないということになる。執行機関に対して子どもの権利主体性を尊重した福祉・教育の再構成とそのロードマップを問うていくべきである。議会が執行機関に対して子どもの意見を代弁する役割を果たしていかなばなるまい。

2 市区町村子ども家庭総合支援拠点の整備（制度の視座）

この法改正の理念を実現させるために導入されたのが、市区町村子ども家庭総合支援拠点（10条の2）という法制度である。筆者は、野田市虐待死事件及び札幌市虐待死事件の二つの検証委員会に関わってきた。両検証報告書²とも再発防止策として、支援拠点の整備を提言として挙げた。自らの自治体で支援拠点が整備されているのか、その内実はどうなっているのか³、議会と執行機関とに設置とその充実を働きかけ、チェックする必要がある。

児童虐待事件が起きると、児童相談所の職務遂行に疑問が呈され、あたかも児童相談所のみが子どもにかかる所掌を担っているかのような報道がなされる。

しかし、14ページの図からわかるように、子どもを支えるための関係機関は数多く存在

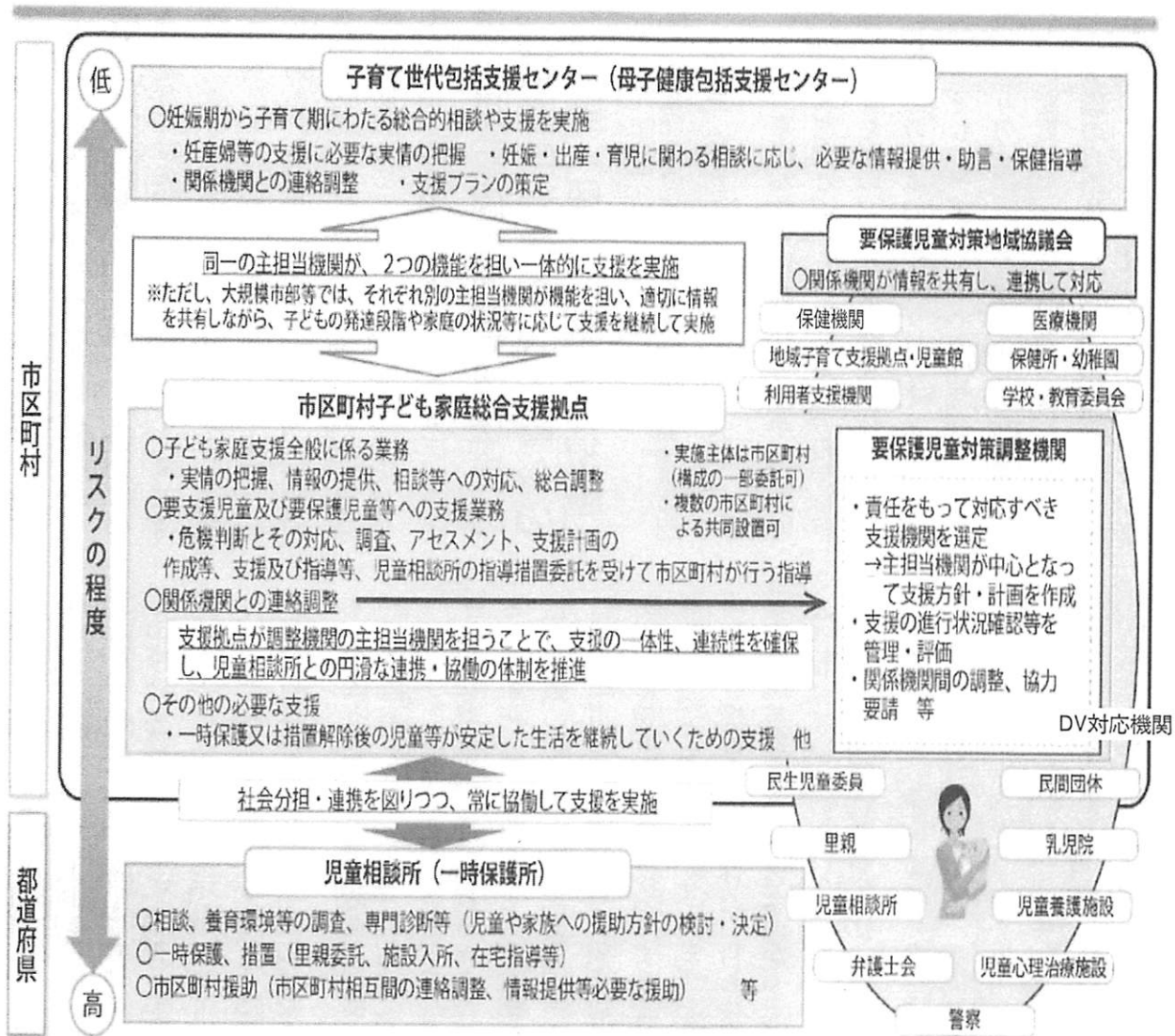
する。児童相談所は子ども対応・親対応の一部を担っているに過ぎない。そして、このことは、児童福祉法等の改正経緯を辿り、通告先が児童相談所のみでなく市区町村も通告先となっていることや、要保護児童対策地域協議会（児童福祉法25条の2）という地域の子ども関係機関の法定ネットワークの調整機関が原則として市区町村におかれていることから明らかである。

(1) 児童相談所の果たす役割の変化

確かに、これまで児童相談所が、児童虐待事案に関して、支援から保護・介入まで一貫して行ってきた。今でも一時保護等の権限を有する児童相談所が子どもの命を守るための中心的な役割を果たしている。

しかし、児童相談所の現状を見てきた研究者の立場、また現実に自治体子ども部署の指揮を執ってきた立場からすれば、現在の児童相談所が果たしている役割は、点としての保護・介入中心にならざるをえないのが全国の多くの現場状況である。

そして、児童相談所と市区町村子ども部署との間での不協和音が数多く挙げられる。緊急・重大案件であるにも関わらず、児童相談所が対応してくれないという市区町村からの声、一方児童相談所からは、なんでも児童相談所に送致・援助要請がなされることで児童



【図】 行政における児童相談体制概要図 イメージ図（モデル型）

※ 厚労省作成図を筆者一部修正

相談所が限界値を超えてしまっており、市区町村でもっと対応してほしいとの声である。特に一時保護所の定員を超えて保護している都市部の児童相談所からは一時保護してもすぐ返さざるを得ないとの声や注意喚起をして対応を終わらざるを得ないケースが増加しているとの声を聞く。

この相違・間隙を埋めるための制度設計として、平成28年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）なのである。

市区町村が日常的かつ継続的に子どもに関わり、子どもと家庭を支えているという現実を重視し、法制度設計としても明確にしたものといえる。

(2) 子ども家庭総合支援拠点の制度設計（意義・要件）

子ども家庭総合支援拠点の要件としては以下の六つをあげることができる。

第一に、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をもった体制⁴の整備を住民に一番近い身近な基礎自治体が担おうとするものである。

第二に、子ども視点で地域の資源を有機的に繋いで在宅支援を行うというソーシャルワーク機能を果たすことである。支援拠点が司令塔となって、要保護児童対策地域協議会と

いう地域資源のネットワーク（図の右側の縦長の円の部分）をつなぎ、相互に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を求める。

第三に、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することである。子どもの発育・成長過程を通して継続的に、関係機関が情報やサービス等支援を繋げていくことである。関係機関の縦割りでない横串支援が求められる。特に保健と福祉と教育との壁が指摘されており、この三者間の壁を取り除く具体策が求められている。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運動の仕組み作り、決まりごとのルール化が有用である。

第四に、チーム（組織）支援体制の構築である。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多い。しかし、その担当者が病欠や育児・介護休暇をとった場合はどうするのか。相談をする子ども側からみた場合、チームでの相談体制がとられている必要がある。

第五に、支援拠点が担う法定四業務⁵は、もともと児童福祉法上市区町村が担うべきとされている業務（児童福祉法10条）であり、その業務遂行を明確かつ充実させる狙いがある⁶。

第六に、児童相談所と市区町村は上下でな

く対等であり、点中心の児童相談所に対し支援拠点は面支援を担う。この点、目黒事件⁷、野田事件のいずれも市区側に当時この意識が不足していた。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規定が設けられているが、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。むしろ地域資源をよく知りうるのは児童相談所ではなく市区町村であり、その地域資源をつないで子どもの命を守っていくこと、要保護児童対策地域協議会の調整機関として関係機関に役割分担を示し運動の司令塔としての役割を果たしていくことは、市区町村が得意な役回りを果たせるはずのものである。

(3) 支援拠点の現状と広がり

上記にあげたように、子どもの権利主体性を保障していくためには、児童相談所の責務を強調する法制度設計では限界がある。そもそも平成12年の地方分権一括法により、国と地方との関係は上下関係ではなく、対等関係であることが明確にされた。それは都道府県と市区町村の関係でも同様である。国と都道

府県と市区町村の関係は、上下ではなく、住民の権利を実現するためにどの機関がどの役割を担うべきなのかという点から、それぞれの得意な部分（地域性等）を考慮した役割分担を徹底していくことである。

その意味では、住民に身近な市区町村が果たすべき役割は大きい。地域で日々子どもを見守ることができるからである。平成28年改正により導入された支援拠点の整備を行っていくことが必要である。

国は、令和4（2022）年度末までに全市区町村での設置を目標として掲げている。しかし、達成には未だ程遠い現実がある。筆者が厚労省の研究受託を受けて全国の市区町村にアンケート調査・ヒアリングをしたところ、自治体の長の理解が十分でないとの意見や企画・財政・人事部局が児童福祉法10条の2の規定は必置規定ではなく努力義務規定であるから優先順位を低く位置付けているとの話を聞くことが多々ある。

しかし、こうした理解は、潜在的な被虐待児が地域に多数いる現実及び児童虐待予防の重要性を理解していない。命に関わる行政課題は、自治体にとって最優先事項である。また、国は地方分権一括法の後、基本的には様々な施策を義務付けるという方針ではなく、技術的助言という立場をとっている。基本的に義務規定は避ける傾向がある。自治体

側が国から義務付けられない限りは、子どもの権利にかかる必要な施策実現を進めないというのであれば、それは住民主体の行政ではなく、自治権の放棄ともいえる事態である⁷。こうした場合に、二元代表機関であり、車の両輪である議会の後押し・働きかけがあれば、状況は変わる。自らの地域の子どもは自分たちの地域で守ると宣言し、専門性を高め、地域資源を繋ぐための支援拠点設置に自治体がワンチームとして向かうことが今求められている。

3 おわりにかえて—— 議会・議員の果たす役割 (日常の視座)

上記に加え、日常的に議員が果たせる役割は多くある。例えば、国では「児童の養護と未来を考える議員連盟」(自民党)と「児童虐待から子どもを守る議員の会」(超党派)が合同で各分野の専門家等を講師として勉強会を継続し、提言を行い続けている⁸。こうした勉強会と提言を地域でも政党に関わりなく継続的に開けないであろうか。また、住民から日常生活における子育て相談を受け、サービスなどの情報提供を行うなど行政にながれる役割を担っている議員も多い。こうした受け止めとつなぎは議員が良くなし得ることである⁹。地域で一人ひとりの議員が自

らの事務所や住居で小さな子ども食堂や場所作りをしたらどれだけの保護者や子どもが救われることか。地域の子どもを保護者に変わって農業等就業体験、音楽・芸術やスポーツに連れ出すこともできよう。また、里親になることや里親にならずとも積極的な里親支援を行うことはできよう。地域全体の啓発として社会的養育制度を周知し、発信することで当該地域の社会的養育理解が進む。こうすることで、実際に起きている里親家庭への偏見・差別・いじめ等を減らすことができる。児童福祉法が定める多様な家族の形があることを一人ひとりの議員が発信することがどれだけ地域での虐待予防につながるのか。里親になろうという住民や里親を支援しようという住民の増加に寄与することができる。児童虐待防止・予防のための魔法の制度はない。地方議員は地域に密着し、直接住民の呼吸を感じられる点に最大の強みがある。地方議員の最大の強みを発揮し、どんな子どもにも保護者にも非難でなく、エールを送ってほしい。虐待防止は誰にも優しい地域作りである。

【註】

- 1 東京23区で子ども家庭支援センター所長として児童虐待対応の指揮を執ってきた。
- 2 過去の数々の検証報告書に比べても、相当程度に具体的に課題を分析し、かつ、実践的な改善提

言を掲げている。

- 3 野田市は事件後積極的に体制整備と職員能力向上を市長のトップマネジメントの下、行っている。全国が参考にすべき取組といえる。議会も積極的に勉強会を開催し、執行機関と連動して地域で子どもの命を守ることに積極的であり、あるべき二元制のモデルを示している。市原市や大田区の児童虐待死事件の検証では議会がどれだけコミットできるか注視したい。なお、新型コロナ禍であっても、三重県を筆頭に、広島県、長野県、愛知県、奈良県などは積極的に支援拠点整備に向けて県と市町村が連携をとって取り組んでいる。市区町村が独自に取り組んでいる例もあり、筆者のHPで取組例を紹介しているので参照されたい。
- 4 子ども家庭支援員、心理担当支援員、虐待対応専門員等。
- 5 児童福祉法10条1項1号から4号まで参照。
- 6 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。
- 7 努力義務規定も法的に義務であることに変わりない。
- 8 塩崎恭久『真に「真に」子どもにやさしい国をめざして——児童福祉法等改正をめぐる実記』(未来叢書)14・15頁、220・224頁。筆者も2度ほど講師を務めている。
- 9 自らの支持者との理由で関係民間事業者を売り込む例などはマイナス方向の働きかけとして報告される。

12月号予告

特集 「働き方改革」の先に待つ未来

- 1) ニューノーマルに対応した「働き方改革」の新時代とは
- 2) 2040年に向けた「働き方改革」をわかりやすく解説する
- 3) 地方議会の「働き方改革」
- 4) 在宅勤務が露呈した長時間労働抑制と労働者の私的自由の矛盾
- 5) 「働き方改革」を進めるときは、要注意！

◇現地報告◇

神奈川県真鶴町／真鶴の美しさを活かした働き方改革～港町から生み出す新しい働き方とコミュニティ
和歌山県白浜町／コロナ禍において南紀白浜が取り組む働き方改革とは

市数……815 (特別区23区含む)
町数……743
村数……183
(令和2年11月1日現在)

編集後記

今 月号の巻頭言として日本子ども虐待防止学会理事長の奥山眞紀子先生に御執筆頂いております。読者各位の参考の資となりますように。

新 型コロナウイルス感染拡大により延期となっていた第50回「都市問題」公開講座「分権」から「自治」へ(公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所主催)も、収束傾向を受けて12月12日(土)に同内容を開催することになりました。オンライン配信を併用しての開催となります。主催者HP (<https://www.tim.or.jp/toshinondai/index.html>) よりお申し込みください。

菅 首相はまた、オリンピックの実施についても前向きです。批判の多い中、今年7月以降の新型コロナウイルスの死亡率がそれ以前の8分の1に低下し、1%を切ったという事実から、オリンピック開催を「客観的な情勢に沿った正しい政策」(「自治日報」10月23日号、藻谷浩介氏)と評価する声も挙がっています。何よりも国際オリンピック委員会(IOC)が開催に前向きなのは、たしかに「欧米人から見れば、人口当たりの死者数水準が数十分の1の日本に行くのに抵抗はない」(同)からかもしれない。弊誌グラビア頁でお伝えしましたが、東京オリンピック・パラリンピック大会組織委員会は大変簡素化による費用削減効果を約300億円と試算、準備を着々と進めています。

菅 政権が発足してから約1カ月半が経過しました。「3大スガ案件」といわれる携帯電話料金値下げ、デジタル庁創設、不妊治療への保険適用に国民の期待が集まる一方、日本学術会議会員の任命拒否問題で見せた政治手法が批判を受けています。本誌「時流観望」にて泉宏先生は、「悪しき前例主義の打破」を掲げる首相の対応が世論の分断を招いている、と分析されました。10月26日に召集された臨時国会での所信表明演説でポストコロナを見据えて活力ある地方の創生と諸改革断行を宣言した菅首相ですが、その前途が多難であることは間違いないようです。

(令和2年11月1日 編集部)

地方議会人

11月号 第51巻第6号

2020年11月1日発行

定価 831円

(本体価格676円 消費税・送料込)

本誌掲載記事の無断転載、複製を禁じます。

編集●全国市議会協議会

責任者 滝本 純生

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-2

全国都市会館 (03)3262-5237

URL <https://www.si-gichokai.jp/>

編集●全国町村議会協議会

(一財)全国町村議員会館

責任者 望月 達史

〒102-0082 東京都千代田区一番町25番地

全国町村議員会館 (03)3264-8181~5

URL <http://www.nactva.gr.jp/>

発行●株式会社 中央文化社

責任者 大塚 昭彦

〒102-0082 東京都千代田区一番町25番地

全国町村議員会館 (03)3264-2520(代表)

編集室 (03)3264-2526(直通)

FAX (03)3264-2867 振替 00120-1-141293

URL <http://chuobunkasha.com/>

購読継続と購読中止について

平素は本誌ご購読を賜り、厚く御礼申し上げます。

本誌の購読中止について特段のご指示がない場合、従来通り自動継続とさせていただきます。

なお、購読中止を希望される場合は、必ずその旨を発行元までご連絡くださいますようお願いいたします。

㈱中央文化社

本文用紙は再生紙を使用しています。