

全国各地で多発している児童虐待。自治体における相談体制や担当機関同士の連携等について、改めてそのあり方の点検が求められています。

今回は、平成21年度戦略的政策形成型研修「児童虐待への対応」においてご講演いただきました加藤曜子氏に、研修の内容を踏まえ、市町村等に求められる虐待対応の基本について、事例を交えながら改めて誌上講義を行っていただきます。

児童虐待への対応

流通科学大学サービス産業学部医療福祉サービス学科
教授 加藤 曜子



はじめに

今年の春、各地域で虐待事件が多発した。

近隣が気付きながら通報をためらった、学校が通告をためらった、家庭訪問をしたが気付かなかった、ので発生してしまったと報じられた。関係した自治体及び児童相談所は、乳幼児検診の家庭訪問を増やし、児童相談所の保護体制の強化を打ち出した。

地域が必要以上に緊張をし、また、関係者も神経をとがらせるとなると、子どもの泣き声でさえ通報されないかと親たちは、神経をすり減らしかねない。

安心して子育てできる地域作りに何が必要なのか、改めて児童虐待防止対応を検討したい。

児童福祉法第2条では自治体は子どもの福祉の責任者である。

国の死亡事例検証委員会報告では、対象児童の家庭は、いくつかのリスク要因を背負い、生きにくさを抱えていた家族であったことを報告している。早期に発見すれば、守れたかもしれない子どもの「いのち」であり、すでに提出された第5次までの報告書では、繰り返し、自治体へ、早期対応、リスク要因を把握し、支援をすることを提案し続けている^{注1)}。そういった報告書を自治体は、自分たちのものとして、共有できているのか。さらに2004

年以降の相談体制と、連携について改めて点検をしてほしいと願う。

具体的にいえば、自治体内の子どもと親にかかわる担当機関同士が連携できているのかどうか、また、自治体の相談体制が十分な体制で市民サービスに臨めているか、専任職員が複数配置され行政職と協力体制にあるか、在職期間や転勤時期は適切かどうか、産休代替要員との引き継ぎが十分かどうか。部署自身が十分働きやすいものになっているのかといった点である。また、死亡事例検討報告書で提言されている内容に即した研修などが開かれているかという点である。

本稿では、虐待対応の基本として5段階にわけて、解説することにした。

1. 市町村に求められる支援の第一歩 (第1段階 個人レベルでの支援者姿勢)

虐待予防について、まず市町村で求められるのは、その家族の危険困難度をチェックするだけに終わらず、市町村の援助職であれば、「親たちはどういったところで子育てで困っているのか、あるいは訴えられなくてもどういったことができているのか」を考えていける姿勢をもつことである。一つの例をあげてみたい。

・家庭訪問場面での対応例

事例は過去の典型的な重大事例を組みあわせ、個人情報に配慮して作成した。

例1 家族の愛を経験しなかった実母が知り合ってすぐに男性と同棲。子どもを出産し入籍、その後乳児はひどい傷を負ってしまった。

若年出産のため、病院から連絡を受けて保健師がフォローをしていた。

3人家族の住居は一部屋で、必需品である電機器具は故障していたという。保健師は「父親は「職がなかったが、見つかったので、近々家を探す」と言い、母子関係に問題はなかった」と報告していた。後に、父親が失業していたことや父親も被虐待児であったことがわかった。

1) 支援の意味

この数行で何を読み取られたであろうか。家庭訪問をしていた保健師は、母子関係を中心にした業務であるから、責任を果たしていたと主張しつつ、その家庭の状況は気にはなっていた。しかし、虐待事件は発生した。何が、この場合、足りなかったのだろうか。

保健師は気付いてはいたものの「家族3人で一部屋では大変な暮らしであろう」「子どもが生まれたてで必需品がないのは不便に違いない」「育児支援者はいるのだろうか」という、生活の大変さに思っていたか、という点である。引っ越しすると言っていたから、職が見つかったと言っていたから、だから、大丈夫だろうと判断してしまっていたのではないだろうか。乳児を育てる中で「日々の生活で何か困っていることがありますか」という姿勢と、十分に話を聴く姿勢が欲しかった点である^{注2)}。

2) 連携の大切さ

父親が仮に、職が見つかり稼働したとして、なおかつ生活必需品の電気機器が壊れていれ

ば、日々生活に困るのだから文化的な最低限度の生活をしているとは言えないのではないだろうかという疑問が出てくるが、保健師も自分の役割だと思っていないから、それ以上には進めていない。

ここから学ぶ点は、家庭訪問をする担当者は、保健師であれ、家庭相談員であれ、相談により、正確な情報、正確な事実に基づいて、家庭の生活を把握し支援につなげる点である。また、例にあげた家族は、地域で孤立的な生活を送り、住居環境、経済苦、養育サポートなしなどストレスを抱えていたハイリスクの家族であった。保健業務の担当外であるとするならば、生活を支援するためには、日頃から福祉との連携をとれる体制を作っておく必要があったのではないだろうか。

2. 市町村の取り組み（第2段階 子育て支援の基本システムの充実化へ）

虐待予防の第一歩は、母子保健や親が自主的に参加できる子育て支援が確実に地域で根付くことにある。支援は妊娠前から始まり出産後も継続していく。例を含めた0才児の多くは、保育所に通っていない。親が育児ストレスに悩まされるのは、実は自信のなさからくる子育て不安や、子どもの泣き声であることが多い。

そしてその背景をみると、周りに手助けや相談する人がおらず、孤立的な生活を過ごしている。孤立化を防ぎ、戸外への場所づくりとして、「ひろば事業」が始まった。そこで母親の悩みに気軽に相談にのってくれる職員がいれば、顔見知りになり自然に話せる。また親がかつて虐待を受けた人であれば、「子どもはわざと自分を困らせているのだ」といった思いや、「子どもには操られまい」といった、自分がうけた気持ちをダブらせることになり、やさしくなれない場合も起こってくる^{注3)}。そのため、保育所利用でそういった気持ちの負担を軽減する。また、一時預かりで子と距離

虐待予防としての子育て支援

第1グループ

孤立的ではなく、自分から働きかけられる人
機会を作り、仲間を求めていける場所を
提供してあげること。

(仲間づくり・子育てネットづくり。
NPOへ関わっていける人…リーダー養成へ)

第2グループ

孤立的ではないが、活動的でもない。

近隣には子どもも少なく、遊び場も少な
い。場を提供してあげる。場合により相談に
のる。

(ひろば事業・サークルへのお誘い)

第3グループ

孤立的ではないが、遊び方、関わり方が
未熟である。

自分に自信を持ってないでいる。子育てのノ
ウハウ、あるいは一対一での親知識をサポート
する。ひろばで知り合い相談にも乗る。
(地域子育て支援センター情報)

第4グループ

孤立的ではない。育児支援も仲間もいる
が、実際に家事や子育てが困難なときが
ある。

(ファミリーサポート利用)
(一時預かり利用)

第5グループ

孤立的ではなく、親自身も自覚がある
が、貧困など、生活上でうまくいきにくいと
感じている。

(家庭相談や、公的相談貸付などの導入)

第6グループ

孤立しがちになりやすい親のために セ
ルフヘルプグループ支援(多胎児、アトピ
ー支援)。

一対一での関わり 意図的な支援

(1. 親子教室…子どもの関わり方を学ぶ)
(2. グループ支援…ハイリスクも入れ
たより専門的な支援)

をおく、家事サービスを利用する、育児支援
の情報を提供しつづけることが虐待予防につ
ながっている。子育て支援として6つの対象
グループにまとめてみた。

例2 孤立的な親子の場合、子育て広場へ
行って仲間づくりをしてはどうかと勧める
場合がある。孤立的で、やはり「子育て広
場へ行けば」と助言をされながらもついに
参加せずに、孤立化したまま虐待死させた
親がいた。母の供述で「勧められたが、発
達が遅れがちであった子連れては行けな
かった。まわりの目が気になっていたのだ」とあった。

この場合には、第1グループの子育て支
援利用よりは、個別対応がまず必要で第6
グループの利用が考えられた。虐待予防と
してどういった支援が適切なのかは、その
個々の事情に応じて考えていくことも必要
となる。この例では、保育所入所や療育フォ
ロといったことが必要であったが、十分
に機能しなかった。

虐待に取り組む先進国である英国では、「す
べての子どものために」としてのプログラム
を提出している。児童保護領域を強調しすぎ
ていたことから、家族支援を強調し、さらに
予防領域に力を注いでいる^{注4)}。我が国では支
援の種類は多くはないが、保育所は古い歴史
があり、保健サービスも発展してきており、
さらに妊娠前からのサービス充実が課題と
なっている。

3. 市町村の受理体制について（第3段階 市民啓発、関係機関からの通告の充実）

1) 関係機関の虐待理解と市民への啓発

大阪で起きたn区の事件では近隣が気付き
ながら、通報がなく、学校からもなかった。
子どもを救う第一歩が虐待通告や相談である
ことを徹底するために、虐待通告については、
児童相談所の統一ダイヤル設置や広報の工夫
がされつつある。もちろん、強調すべきは、
通報は支援の一步であり、地域は監視しあう
ところではないということである。

自治体の役割は、地域の暮らしを支え、気軽に相談できる場を市民に提供することにある。心配だと近隣が気軽にのれる相談体制づくりが求められる。関係機関に対しては、研修会を開くなど、虐待理解に努めることが必要である。また市区町村は、一人窓口であれば、その人が留守の時に、十分に話を聞いてもらえない。通告があれば、窓口の相談担当者は、その情報がどのような状況なのかを把握する。自治体単位では相談担当者を2名から3名、行政担当者を1名から2名が最低限必要ではないだろうか。

2) 通告をうける側の対応

電話で人が通告する場合、「大したことではない」と遠慮がちに話す場合もある。市町村窓口では、通告受理の失敗例の多くは、「虐待まではいかないだろう」「親が子育て熱心だから大丈夫」と一人勝手に判断をしてしまう場合である。複数対応が必要なのは、一人で子どもの安全を決定しないということである。通告をうける相談担当者は、具体的には「たいしたことであるのかないのか」どうか、中身をより具体的に把握する。例えば、5センチのあざが頭部にあり、年齢が乳幼児であれば、これは重度であり、現認しておく必要がある。また重度以上であれば、児童相談所と協議し、緊急対応する可能性も出てくる。大阪市の医療機関では傷のリスク判断のマニュアルを作成した。重要なのは、リスクの程度や親の力がどの程度かをまず関係機関が把握し検討する力を身につけていくことである。親の状況がどうなのか（母子の場合には、母が夜眠れないとか、疲れている場合には、発作的に害を加えている事件もある）。本当に親が疲れていて助けを求めている時は、危機的状态であり、正しく判断する力が低下している。また事件で起こりやすいのは、孤立的な生活の中で、子どもが病気をしてようやく治りかけた直後、家族全員が風邪をひき、親も

かかってしまったなど、疲れが蓄積し爆発してしまう状況である。そのような場合に相談を受けるなら、今何に困っているのかを、さらに困りそうなことは何かをも、共に考え、親が疲れている場合には、レスパイト（休息）を勧めることも可能となる。この場合には子どもを一時保育や、一時保護を利用して親が休めるようにする。早期に対応すれば、そこで子どもも親も助かる。

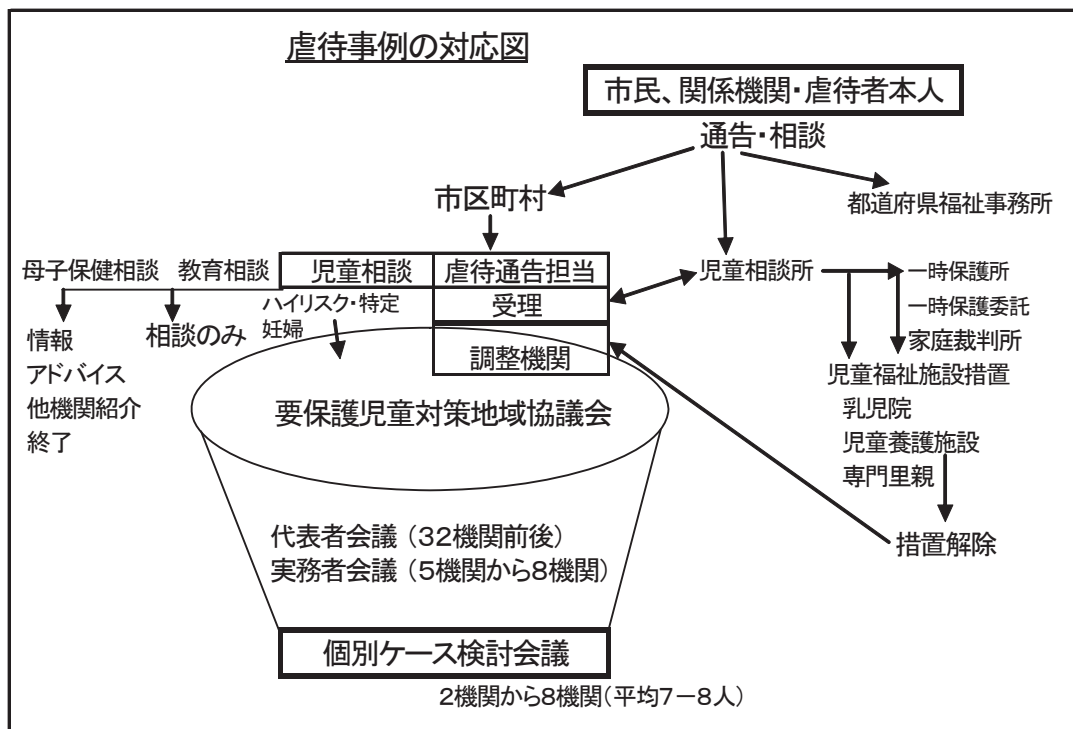
4. 要保護児童対策地域協議会の役割 (第4段階 機関連携・ネットワークづくり)

要保護児童対策地域協議会は、通報後、市町村がそのまま親子が暮らし続ける在宅方針を決定した事例を対象に、支援ネットワークで親子をみていくために設置された。一機関では支えきれない場合、複数の関係機関で支援ネットワークを作る体制である。

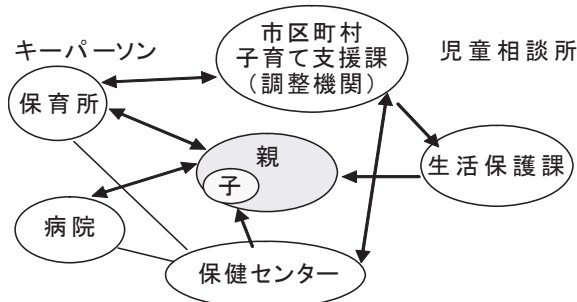
目的の第一は「子どもの安全を守る」ことである。従来の市町村ネットワークと異なり法律によって協議会内での情報共有ができるが、協議会以外で情報持ち出しは禁じられる。協議会は、個別ケース検討会議、実務者会議、代表者会議の3層構造が典型である^{注5)}。

1) 調整機関

調整機関は、地域の家族に関係している機関や人と連携し支援ネットワークの要である。また各会議の開催や、事例管理をし、機関調整をするところであり、市内の子どもの関係を把握し、連携する重要な役割を担う。組織全体や機関の状況を十分理解しておき、さらに後に出てくる実務者会議の要として進行台帳を作成しておくなど、事務量も一定量ある。市町村では、相談業務と兼務してこの業務をこなしているところが多く、負担も大きい。本来は専任となる必要があるほどに重要な役割を持つ。



2) 個別ケース検討会議（イメージ図）



* 親が参加する場合もある。

要保護児童対策地域協議会で開かれる個別ケース検討会議は、公式の事例検討会である。会議というと、議事録をとり形式的な流れがイメージされがちであるがそうではない。

個別ケース検討会議は形式的なものではなく、生活環境で何が子どもの安全に必要なのか、親はどのような問題を抱えているために子どもに向き合えないのかについて、子どもが所属する機関や親の関係機関が一堂に会し、情報を共有し、課題や役割分担を協議する。また、その後親を会議に招いて、共に考える機会をつくる場合もある^{注6)}。

「要保護児童対策地域協議会を活用する」ことが推進されているが、「活用」の具体的な中

身は、個別ケース検討会議を開いて、関係する機関同士が課題を共有していくということの意味する。「活用」することで、より質の高い支援ができ、それが「子どもの安全」や成長発達に関係していくという点である。

参考までに、著者がネグレクト事例（食事を与えないなど、長時間放置をする、養育を怠り、心身の発達に支障をきたす恐れがあるなど）について調査分析をした結果、個別ケース検討会議を開催している場合には、そうでない場合に比べ、支援サービスが提供される数の多いことが明らかになった。個別ケース検討会議を開催しないで済む事例もあるが、必要に応じて社会資源につなぐ場合には、協議して対応することで問題を軽減しているという効果が見られた。ネグレクト事例は外面的には身体に傷をつくることのないために、見過ごされたり、支援の優先順位が場合により低くなりがちのために、慢性化する割合も多い。特に養育意欲が低い場合には、支援効果が低く、また支援者との関係も悪い傾向が出てきている。地域で、こういった形で支援を役割分担しながら、子どもの成長発達を保

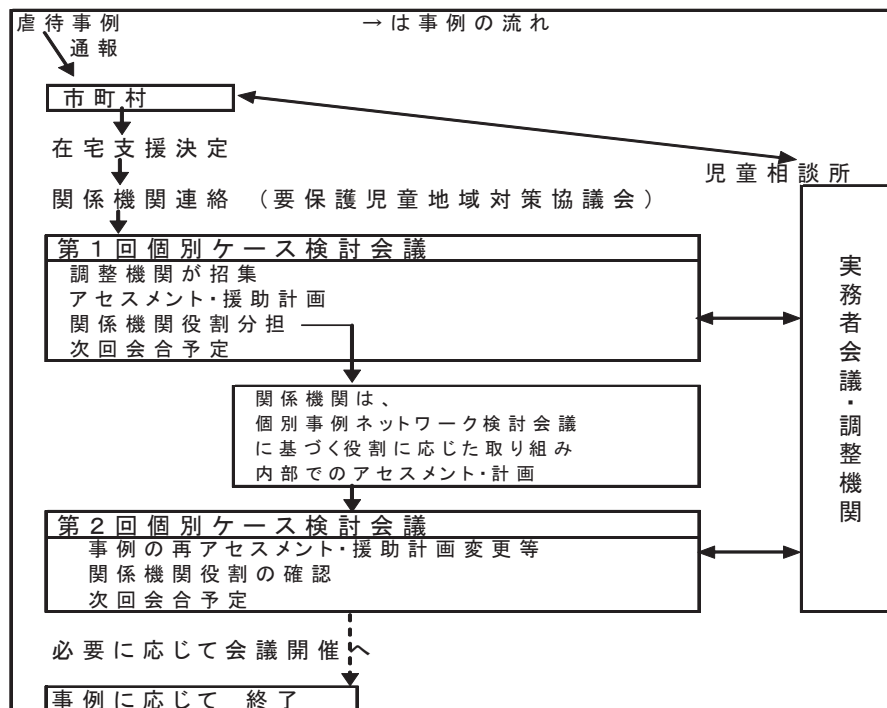


図 個別ケース検討会議の流れ

障していけるのか、さらに調査研究を進めたい課題である^{注7)}。

例3 例1の虐待前のハイリスクだった状態で、早期に保健・福祉連携体制が整っていたらどういった対応ができたか。調整機関のもとで、低所得住宅を斡旋、保育所入所、職業斡旋、さらに必要なら助産師のサポートを得るために、それぞれの担当課がネットワークを組んで、支援ネットワークができあがった可能性もある。支援ネットワークとは「生きやすさ」を目的にどの部分のストレスを軽減し、親に力をつけていってもらえるのか、計画を立て支援をしていくことが地域の役割となる。

さらに個別ケース検討会議は、ケースの事情に応じて開いていく内容のものであるために、会議終了前には次回の日程を決めておく。調査を実施したところ、頻度の高いところでは、人口40万人のところでは、年間200回を超える個別ケース検討会議量をこなしており、きめ細かい家庭支援と児童虐待防止につながっている。

以下に示すように虐待事例は市町村においては、回数を重ねて検討する。

例4 親は理解力が低いため、子どもへの栄養に無関心で、子どもの年齢が低く、体重の増加について心身の発達面で経過を見ていくことになった。養育家庭訪問事業を利用しつつ、個別ケース検討会議を開き、主たる担当者である市は担当保健師とともに家庭訪問を実施。子どもの安全のために、定期的な会議を開催し、親への支援体制を保健師とともに整えていった。保健師は丁寧に2年間、親に付き添い、保育所利用をするようになったのちは、キーパーソンは、担当保育士に引き継がれた。また、子どもは主任保育士が、親は園長が関係作りをしている。個別ケース検討会議は、当初は3ヶ月ごとであったが、その後、半年ごとに定期的に関き、子どもの状態を把握しつつ、親の支援も継続させた。

子ども（被虐待児）が児童福祉施設から帰宅し、地域で暮らし始めるにあたっては個別ケース検討会議を関係機関だけで開くことも要保護児童対策地域協議会の役割である。退所後、親子が安心して暮らし、虐待再発を防

ぐため、児童相談所と要保護児童対策地域協議会の役割分担や、情報の集約を調整機関が担う、子どもの所属機関の役割分担など連携体制が重要視されている。事例に応じては親も会議に参加し関係機関が集まって今後の対応を検討、協議する試みも始まっている。

3) 実務者会議

直接ケースを日々扱う関係機関が会して、1ヶ月から3ヶ月ごとに全体の要保護児童ケースを検討していく会議である。著者が実施した調査によると、実務者会議の運営は、進行政管理型、情報交換型、研修型に分かれた^{注8)}。受理件数が多い自治体では、要保護児童に対して、どの事例を優先的に支援していくのか検討し重症度で検討をする。また通常の実務者会議では新しく通告受理をした新規ケースや市が継続している事例について検討している。情報交換型は、比較的人口の少ない市町村で採用され、事例検討をしている。

研修型は、ケースを見直すというよりは、実務者への研修を実施していくという勉強会型である。それぞれの長所・限界もあり、試行中のところも多い。また、実務者会議は、その構成員は教育委員会、保健所、児童相談所、保健センターなど、地域により構成員が異なる。進行型の構成員は5機関から8機関が参加し、連携を強めている。実務者会議外で進行政管理を児童相談所と実施している市もある。また、実務者会議とは別に運営会議を設け、開く会議がうまく運ぶ工夫をしている市もある。

例5 実務者会議で、「個別ケース検討会議が必要」とした事例があった。その後、個別ケース検討会議で検討された結果、不登校の子が家庭相談員と学校の連携で、ようやく保健室登校をし始め、病院連携にてネグレクトの親も治療が始まった。実務者会議の役割は、このように、事例の経過を実務者でフィードバックさせ、その経過をケースマネージメントしていくことである。

実務者会議でいろいろな子どもの問題が把握されつつある。ただ、課題は件数が増加し、検討に十分な時間がとれにくくなっていることと、まったく実務者会議が機能していないところがあるなど、地域差があることである。

5. 代表者会議（第5段階 支援のフィードバックのために）

要保護児童対策地域協議会は、子どもの安全を優先させながらも、子どもと親の生活の質を向上させるために利用されるものである。在宅で子どもが安心して暮らしていけるためには、社会である要保護児童対策地域協議会が応援をする形をとる。

代表者会議は、年に1・2回開催するのが平均である。現在の代表者会議は、代表者に虐待理解を深めるために、調整機関が取りまとめた活動内容を報告し、同時に、虐待理解に関係する講演会を実施している。また関係する機関がどのような取り組みをしているのかについて各機関が実践を報告するところもある。ただし、その後機関が持ち帰って、協議会の内容をどの程度報告・共有しているのかが重要な点である。代表者会議ではあらかじめ連絡を十分にしておき、代理をたてる。また、形骸化しないためにも出席してためになったと思われるような工夫が、今後、必須である。都市によっては、代表者会議を実務者会議で課題にあがったことへの提案と決定をする場として認知をしている。そうすると、関係機関の出席率は高くなる効果をもたらす。また、代表者会議の中で、市として本年度はどのような取り組みをしていくのかといった提案や、代表者会議をいくつかの部会に分けて、それぞれが研修担当や、児童虐待啓発などを担当するなどの工夫や試みができていかないかを提案したい。

おわりに 今後の課題

児童虐待防止法施行10年目、要保護児童対

策地域協議会は5年目を迎える。要保護児童対策地域協議会(任意設置の虐待防止ネットワークを含む)は、2005年では、51.0%、2007年の改正で、努力義務規定となった後、97.6%の設置率(2009年4月現在)となっている。市町村ネットワークモデル事業開始からの歴史をもつ市では20年目を迎えた。その市においても児童虐待死亡事例が発生した。発生の背景はいくつかあろうが、私見ではあるが、一つには職員交代が連続したこともあると予測される。支援者側の不連続が予防を遅らせることは過去にいくつか事件として発生している。

では、自治体としてどういった点で防げるかということを提言させていただくとすれば、

- ①児童相談業務や調整機関部署は3年から5年は勤務期間が必要であるということ、
 - ②児童相談業務や調整機関部署に転勤があっても、引き継ぎが工夫され、支援がとぎれないこと、
 - ③そのためには、調整機関のみならず、保健や教育など主たる機関が例えば運営会議を設けて少なくとも3人は常時ベテランが配置され、助け合える体制にあること、
 - ④常に合同研修を実施し、機関同士が顔見知りとなっておく工夫、
- などであろう。

協議会の歴史は5年未満のところが多ほとんどである。1年未満も多い。制度が整うには、10年単位といわれている。自治体においては、基本の体制が整えられ、人材が育成されることが重要であり、予防・再発防止に力を注ぐことが未来の大人を育てることにつながる。今後の市区町村の児童虐待防止への取り組みに期待したい。

－参考文献－

- 注1) 社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会報告(2008.6)『第1次から第4次報告までの子どもの虐待

による死亡事例等の検証結果総括報告』

『社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護児童事例の検証に関する専門委員会報告 第5次報告』(2009)

- 注2) 虐待をした親が求めるソーシャルワーカーは、基本的なことであるが、「人として尊重してもらえること」「不公平に扱われない」「より支援的であること」という結果が出ている。対人援助の基本である。

Sally Palmer, Sarah Maiter, Shehenaz Manji (2006) "Effective intervention in Child Protection Services: Learning from parents", Children and Youth Services Review, Vol. 28, 812-824.

- 注3) ピーター・レイダー他『子どもが虐待で死ぬ時』明石書店、2005年

- 注4) 小林美智子・松本伊知朗「子ども虐待 介入と支援のはざままで」明石書店、2007年

- 注5) 日本児童福祉会「子ども・家族の相談援助をするために」2005年

- 注6) 井上直美・井上薫編著「子ども虐待防止のための家族支援ガイド」明石書店、2008年

- 注7) 加藤曜子「要保護・ネグレクト児童の支援類型化研究」報告書(2009年度 文部科学研究・基盤(C))2010年

- 注8) 加藤曜子他「実務者会議の実態分析」「平成20年度要保護児童対策地域協議会の機能強化に関する研究」報告書(主任研究加藤2009年3月)こども未来財団

講師略歴：

加藤 曜子 (かとう ようこ)

府立大阪女子大卒業後、家庭裁判所調査官を経て、渡米し児童・青少年問題に接し、予防の大事さを実感。帰国後大阪市立大学大学院後期博士課程単位取得修了。学術博士(大阪市立大学)。

流通科学大学教授。児童家庭福祉・社会福祉援助技術を担当する。

日本子ども虐待防止学会制度検討委員会委員、厚生労働省社会保障審議会専門委員、奈良県児童虐待対策検討委員、尼崎市社会保障審議会委員、兵庫県虐待防止アドバイザー等の委員を務める。NPO法人児童虐待防止協会理事。

家族・親支援、アセスメント、虐待防止地域ネットワークが研究テーマである。

著書は「児童虐待リスクアセスメント」(中央法規2001)「まずはわが子を抱きしめてー親子を虐待から守るネットワークの力」(朝日新聞社2002)「市町村虐待防止ネットワークー要保護児童対策地域協議会へ」(編著・日本加除出版2005)。「子どもを地域で守るネットワーク」(編著・中央法規、2008)等。