マッセOSAKA

研究紀要

第16号

特集　児童虐待防止への対策と支援

子ども虐待の現状と課題
関西大学人間健康学部　教授　山縣文治

市町村の児童家庭相談体制の現状と課題、方向性
関西学院大学人間福祉学部　教授　才村純

要保護児童対策地域協議会 ～機能するための要件・ファミリーソーシャルワークの視点～
流通科学大学サービス産業学部サービスマネジメント学科　教授　加藤曜子

児童虐待の予防～保育所・幼稚園・学校が出来ること
種智院大学人文学部　助教　近棟健二

虐待する親の回復支援の視点 ～MY TREEペアレンツ・プログラムの実践から～
エンパワメント・センター　主宰　森田ゆり

自治体の事例（大阪府・茨木市・枚方市・三重県いなべ市）

子ども虐待防止と支援の課題―実践を通して感じること
淑徳大学総合福祉学部社会福祉学科　教授　柏女霊峰

大阪府内市町村の取組みデータ集

◆平成24年度公募論文
＜最優秀賞受賞論文＞
自治体における情報公開制度の現状と受益者負担の在り方 ―情報公開手数料についての一考察―
泉佐野市総務部総務課　道井渉

＜最優秀賞受賞エッセイ＞
「笑顔」が一番！ キャリアデザインと今までの経験から学んだコト
貝塚市健康福祉部　兒玉和憲

平成25年3月

公益財団法人　大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター

刊行にあたって

地域主権改革が進み、これまでの国による義務付け・枠付けが見直される中、地域のことは地域が自ら決定することが求められています。特に、住民に最も身近な行政機関である市町村の責任は、ますます大きくなっています。

そこで、おおさか市町村職員研修研究センター（愛称：マッセOSAKA）では、変化する時代に相応しい人材を育成するため、大阪府内市町村職員に対する研修事業や広域的な行政課題についての調査・研究事業を実施しています。

その研究事業の一つとして毎年、各界でご活躍の学究、先達の方々のご協力をいただき、市町村行政における諸課題についてのご意見、ご提言を頂戴しまして、広く各方面への情報発信の場とするための論文集『マッセOSAKA　研究紀要』を発行しています。

さて近年、子どもへの虐待が深刻な社会問題となっています。行政でも児童虐待の防止、早期発見への様々な取り組みが実施されてきたにもかかわらず、厚生労働省の調べによりますと、毎年50人前後の子どもが虐待により亡くなっている状況です。

そこで、第16号を迎える今号では、「児童虐待防止への対策と支援」と題し、先進的な研究をされている先生方及び先駆的な取り組みをされている自治体職員にご執筆いただき、有意義な成果として刊行することになりました。

ご多忙にも関わらず、ご執筆いただきました皆さま方に、この場をお借りして厚くお礼を申し上げますとともに、この研究紀要が市町村の施策の一助となることを祈念いたしまして、刊行にあたってのご挨拶といたします。

最後になりましたが、マッセOSAKA創立から平成17年まで当センター所長を務められました米原淳七郎先生が昨年ご逝去されましたことをお伝えいたします。故米原淳七郎先生は財政学および地方財政学研究において経済理論を応用する観点から新たな学問分野を構築する上で多くの先駆的な業績を上げられました。また地方制度調査会委員や大阪府内自治体の委員としてもご活躍になりました。お世話になった自治体職員の方々が多いと思われますので、ここにご報告し、ご冥福をお祈りします。

平成25年３月

公益財団法人大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
所長　齊藤　慎

目　次

【特集】児童虐待防止への対策と支援

1．子ども虐待の現状と課題 …… 3
関西大学人間健康学部　教授　山縣文治

2．市町村の児童家庭相談体制の現状と課題、方向性 …… 15
関西学院大学人間福祉学部　教授　才村純

3．要保護児童対策地域協議会
～機能するための要件・ファミリーソーシャルワークの視点～ …… 29
流通科学大学サービス産業学部サービスマネジメント学科　教授　加藤曜子

4．児童虐待の予防～保育所・幼稚園・学校が出来ること …… 41
種智院大学人文学部　助教　近棟健二

5．虐待する親の回復支援の視点
～MY TREEペアレンツ・プログラムの実践から～ …… 53
エンパワメント・センター　主宰　森田ゆり

6．自治体の事例
① 児童虐待防止における大阪府の取組みについて …… 69
大阪府福祉部子ども室家庭支援課 育成グループ
② 地域で守ろう 児童虐待防止！
茨木市における地域子育て拠点事業「つどいの広場」での取組み …… 78
茨木市立子育て支援総合センター
③ 地域子育て支援のひとつのカタチ
～「ファミリーポートひらかた」での取組み～ …… 83
枚方市子ども青少年部家庭児童相談所
④ いなべ市における児童虐待防止対策
～こんにちは赤ちゃん訪問から始まる子育て支援の取り組みについて～ …… 88
三重県いなべ市健康推進課

７．子ども虐待防止と支援の課題―実践を通して感じること …… 99
淑徳大学総合福祉学部社会福祉学科　教授　柏　女　霊　峰

８．大阪府内市町村の取組みデータ集 …… 115

平成24年度公募論文

＜最優秀賞受賞論文＞

自治体における情報公開制度の現状と受益者負担の在り方
－情報公開手数料についての一考察－ …… 121
泉佐野市総務部総務課　道　井　　渉

＜最優秀賞受賞エッセイ＞

「笑顔」が一番！
キャリアデザインと今までの経験から学んだコト …… 141
貝塚市健康福祉部　兒　玉　和　憲

参考資料

これまでの研究紀要（創刊号から第15号までのテーマ一覧）…… 151

研究紀要

特　集

児童虐待防止への対策と支援

子ども虐待の現状と課題

関西大学人間健康学部
教 授 山 縣 文 治

〈プロフィール〉―――――――――――――― やまがた ふみはる

1954年広島県生まれ。大阪市立大学大学院生活科学研究科後期博士課程中退。大阪市立大学教授を経て、2012年から、関西大学人間健康学部教授。

主として、社会的養護、地域子育て支援、就学前保育教育施策改革など、子ども家庭福祉の研究と実践に取り組む。

主な著書：『現代保育論』（ミネルヴァ書房）、『児童福祉』（ミネルヴァ書房）、『うちの子 よその子 みんなの子』（ミネルヴァ書房、監修著）など。

1．はじめに

熊本市に「こうのとりのゆりかご」（以下、ゆりかご）と称せられる、民間病院が設置した、匿名で新生児を預かる窓口がある。筆者は、同市が設置する熊本市要保護児童対策地域協議会こうのとりのゆりかご専門部会の部会長に任じられている。この仕組みは、厚生労働省、法務省との協議の上、医療法上の安全性が確保されており、ただちに保護責任者遺棄罪には当たらないとされている。2007年５月10日に運用が開始され、2011年９月末までの約４年半の間に81人の子ども（新生児からおおむね３歳児まで）がここを利用したが、要医療と判定されたもの（６人）はあるものの、保護責任者遺棄罪に問われたものはいない（熊本市要保護児童対策地域協議会こうのとりのゆりかご専門部会2012）。

一方、子どもにとって、ゆりかごに預けられる状況はネグレクトに当たるとされ、児童相談所の統計上は子ども虐待に分類される。児童相談所では、これを一般の虐待相談として取り扱い、一時保護を行うとともに、その場で保護者等に接触できたものも含め、保護者への接触を継続的に試みる。同報告書では、2011年９月末現在で、81人中66人（83％）の保護者の所在を掌握している

とされている。この場合、児童相談の原則に伴い、保護者が所在する児童相談所にケース移管となる。その結果、66人のうち、60人は少なくとも熊本県外の児童相談所での対応が図られている。

行政関係者を含め、多くの一般市民は、「ゆりかごは、熊本市でのできごと」ととらえがちである。しかしながら、前段で示したように、実際には保護者が当該自治体に居住実態がある場合、最終的にはそれぞれの自治体が支援すべき親子ということになるのである。このように、子ども虐待は、市町村内で発生した場合だけでなく、他市町村で発生しても、居住地の異動等によって当該市町村に係属する可能性があるものである。

ゆりかごを利用する大人は、子どもの養育責任と生活という現実のなかで揺れ動き、結果として、利用という状況に至ったにすぎない。子ども虐待の類型としてはネグレクトであるが、意図的であったり、無関心であったりしているわけではなく、悩んだあげくの行為であり、当事者は「ネグレクト」よりも、「棄児」の意識の方が強いかもしれない。あるいは、「心中」や「子殺し」を避けたという思いかもしれない。

ゆりかごは、子ども虐待の特殊な例として埒外に置くことも可能である。しかしながら、制度的視点でみると、さまざまな共通の課題を見出すことができる。本稿では、このことを意識しつつ、子ども虐待の現状と国における取り組みの概要、および課題を概観する。

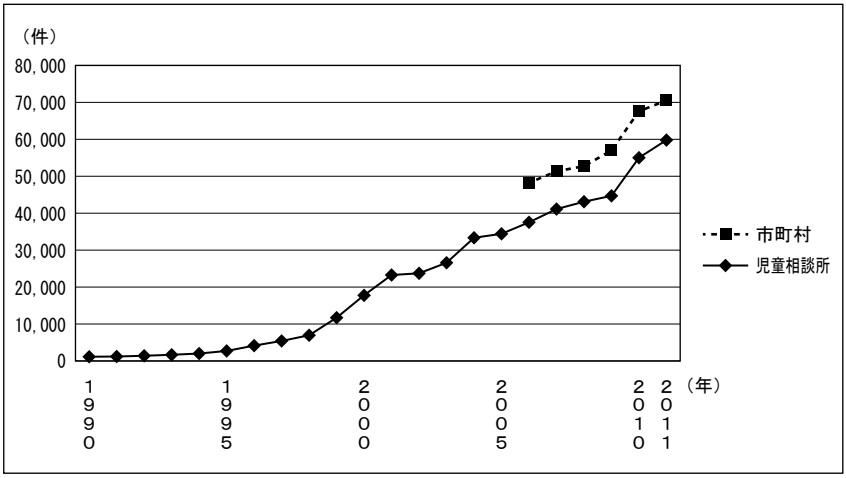
２．子ども虐待相談の現状

１）児童相談所および市町村での子ども虐待相談

①　相談処理件数の全国動向

2011年度に全国の児童相談所が処理した子ども虐待相談件数は、59,919件である。児童虐待の防止等に関する法律施行前の1999年度に比べて約３倍に増加しており、一貫して増加傾向にある。マスコミ等では、児童相談所の相談件数が話題となるが、図１に明らかなように、それ以上に市町村で対応されている件数が多い。ただし、これらは重複が調整されておらず、行政が把握している子ども虐待相談件数の総数は不明である。

図１　児童相談所および市町村における子ども虐待相談処理件数の動向



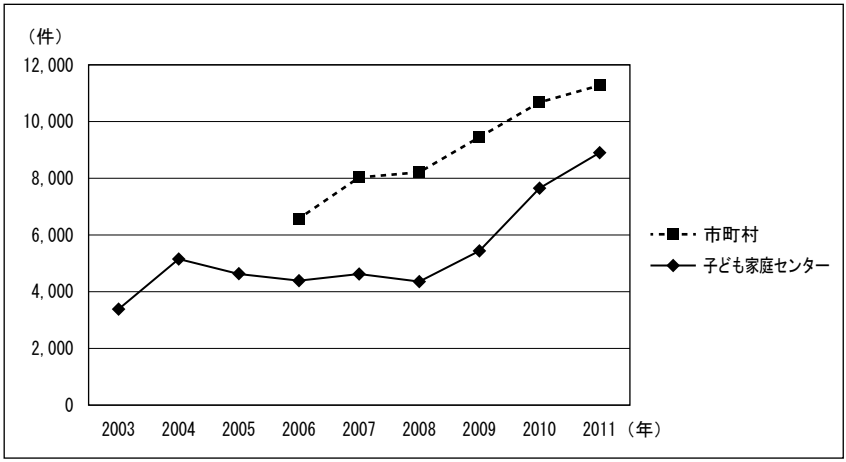
資料：厚生労働省『福祉行政報告例』各年版。

相談件数の大幅な増加要因としては、社会を揺るがすような痛ましい子ども虐待に関する事件の発生などによる、国民や関係機関の子ども虐待についての認識や理解の高まりに加え、通告対象範囲拡大（「虐待を受けた子ども」から「虐待を受けたと思われる子ども」に）、子ども家庭福祉相談の第一義的窓口の基礎自治体化（都道府県から市町村に）などの制度改正が指摘されている。したがって、実際に発生件数が増加しているのか、潜在化していたものが発見機能の強化によって顕在化したにすぎないのか、定義の変更によるものなのか、それぞれがどの程度、相談処理件数の増加に寄与しているのかは定かでない。

②　大阪府内の相談処理件数の動向

大阪府内（大阪市、堺市を含む）でも、全体的傾向は同様である。2004年には、一般に岸和田事件と称せられる中学生男子のネグレクト事件があったり、2009年には、西淀川区で小学生女子の虐待死事件があったりしたことなどにより、相談件数が急増している。

図２　大阪府内における子ども虐待相談処理件数の動向



資料：図１に同じ。

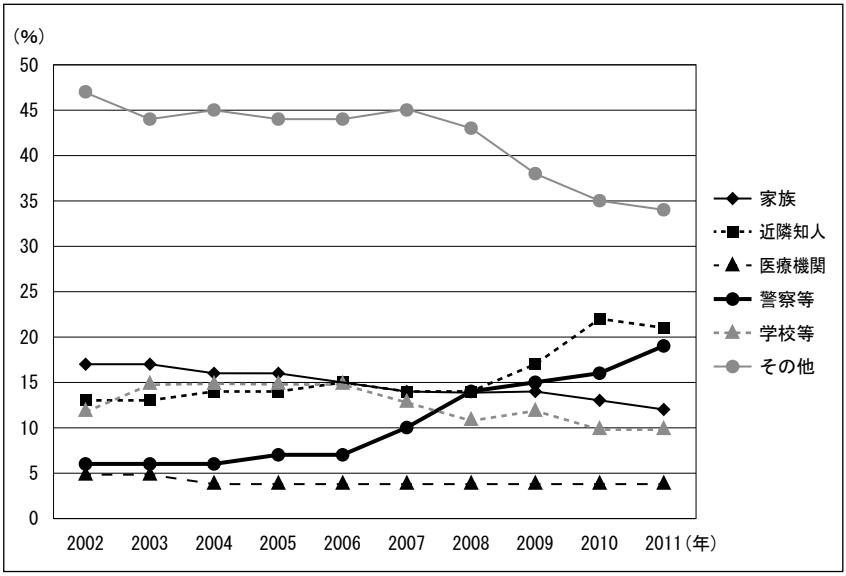
③　相談経路の全国動向

相談経路においても、社会的な認識の変化が一部にみられる。かつては最も多かった家族の割合は少しずつ減少し、近隣･知人、警察等が、10年間で、それぞれ10ポイント程度上昇している。

かつては、家族に情報提供を行うのみで、児童相談所への来所は当事者の意思に委ねられている場合が多く、相談経路は家族が最も多かった。近隣･知人を経路とするのは、明らかに意識の変化であると考えられ、多くは、家族にわからないかたちで相談が持ち込まれ、児童相談所から家庭に対する働きかけを行う場合である。警察等は、意識の変化のみならず、公的機関として、子ども虐待への関与を制度的に積極的に位置づけたことによるものと考えられる。社会的に大きな関心を集めた虐待死事件などの影響も否定できない。大阪府の警察に限っていうと、2000年11月から、児童虐待対策班（チャイルド・レスキュー・チーム）を設置し、24時間の専用フリーダイヤルで対応している。

一方、制度的には警察と同様に位置づけられている、医療機関、学校等、福祉施設については、ほとんど変化がない。これらは、日常生活に密着した機関であり市町村を通じて相談ということも考えられるが、市町村からの相談も、大きくは変化しておらず、意識改革の求められるところである（福祉施設は「その他」に分類されているため、この図３からのみではわかりにくい）。

図３　児童相談所における子ども虐待相談の相談経路の動向



資料：図１に同じ。

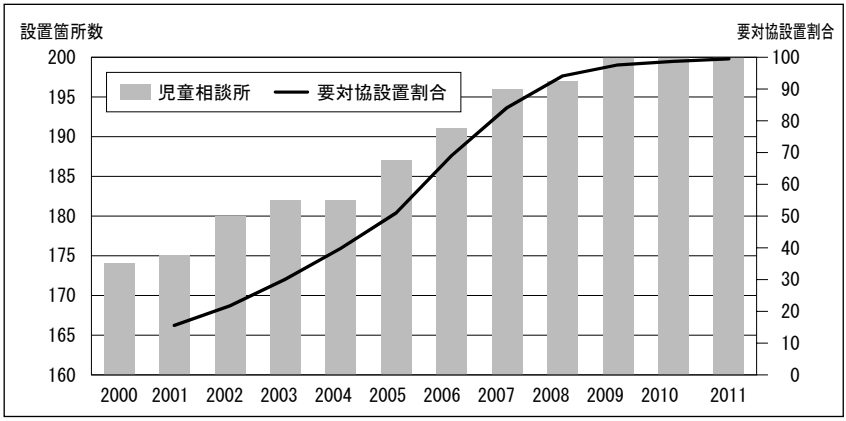
２）児童相談所および要保護児童対策地域協議会の設置状況

児童相談所は児童福祉法で都道府県に設置が義務づけられている。政令指定都市も大都市特例という規定に基づき設置する必要がある。中核市等の人口規模（30万人以上）の場合も任意で設置でき、児童相談所設置市と呼ばれる。児童相談所設置市は、現在、金沢市と横須賀市の２か所である。児童相談所は、政令指定都市の増加や、人口50万人を目安に地域の事情を考慮しながら設置するという方針に基づき、設置数が近年増加し、現在207か所設置されている。

要保護児童対策地域協議会は、児童福祉法に位置づけられており、地方自治体に設置に向けての努力が規定されている。目的は、虐待を受けている子どもや支援を必要としている家庭を早期に発見し、適切な保護や支援を図るために、関係機関の間で情報や考え方を共有し、適切な連携の下で対応していくことにある。

大阪府内では、要保護児童対策地域協議会は、すべての市町村に設置されている。全国的にみても、2011年度には、1,619市町村中、1,611市町村（99.5%）と、ほぼすべてに設置されている。ただし、有効に機能しているかは、市町村間でかなりの差があるといわれている。

図４　児童相談所および要保護児童対策地域協議会の設置状況



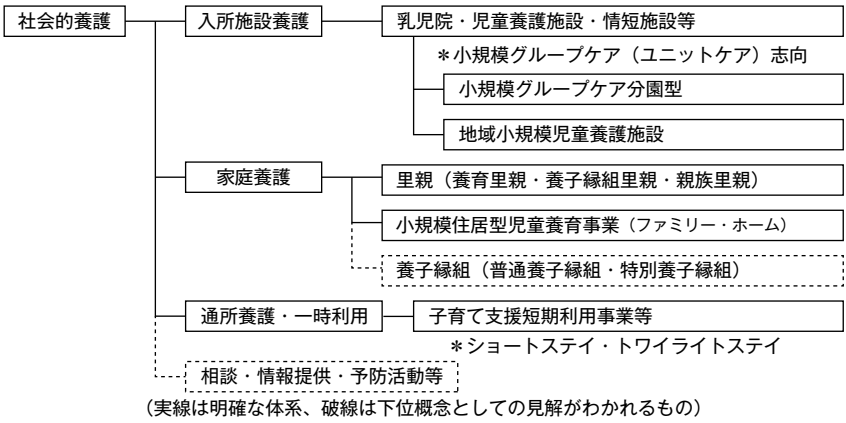
資料：厚生労働省資料各年版。

３．社会的養護施策の体系と現状

１）社会的養護施策の体系

虐待を受けた子どもや、虐待をした者等に対する援助は、一般に、社会的養護といわれる体系のなかで行われる。その全体像は、図５のようになっている。このうち、都道府県・政令指定都市・児童相談所設置市が実施主体になっているものは、入所施設養護、家庭養護[1)]、市町村が実施主体になっているものは、子育て支援短期利用事業等のみである。

図５　社会的養護の全体像



（実線は明確な体系、破線は下位概念としての見解がわかれるもの）

2）社会的養護施策の現状

社会的養護施策のうち、入所施設養護および家庭養護の状況は、表１の通りである。表では、単年度分しか示していないが、全般的特徴としては、施設数は、一時期減少したが、ここ10年くらいは、母子生活支援施設を除き、増加傾向にある。子ども数は、５年ほど前までは増加傾向にあったが、その後は減少傾向に転じ、その分、里親等が急増している。全体としての利用児数は大きくは変化していない。

表１　社会的養護の状況

	入所施設擁護						家庭養護	
	乳児院	児童養護施設	情短施設	児童自立支援施設	自立支援ホーム	母子生活支援施設	ファミリーホーム	里親
施設数	129	585	37	58	82	262	145	2,971
子ども数	2,843	28,533	1,140	1,331	340	6,250	686	4,244

小規模グループケア	650

地域小規模児童養護施設	221

資料：里親数は『福祉行政報告例』（2011年３月末）
子ども数（母子生活支援施設を除く）は、厚労省家庭福祉課調（2012年３月末）
母子生活支援施設の子ども数は、厚労省家庭福祉課調（2012年３月１日）
施設数・ホーム数等は、厚労省家庭福祉課調（2011年10月１日）

４．社会的養護改革

1）国際動向

社会的養護は、虐待を受けている子どもへの支援策として、大きな意味をもつ。しかしながら、保育施策や障がい児福祉施策に比べて、国民の積極的関心は必ずしも高くはなかった。しかしながら、子ども虐待の増加、子ども・子育て新システムの検討、社会的養護をめぐる国際動向などの影響により、近年、変化の兆しがみられる。

国際動向において大きな意味をもったのは、児童の権利に関する条約と、それに基づく子どもの権利委員会からの指摘、さらには、代替的養育に関する国連ガイドラインの採択である。児童の権利に関する条約第20条は、施設の利用の優先性を低く設定している。これに基づき、子どもの権利委員会は、日本に対して、２回にわたって、施設中心のあり方の見直しを求めていた。

2009年には、「国連子どもの代替的養育に関するガイドライン」を採択し、その中で、「施設の進歩的な廃止を視野に入れた、明確な目標及び目的を持つ

全体的な脱施設化方針に照らした上で、代替策は発展すべきである」との見解を示した。さらに別項では、３歳未満の子どもについては、施設の利用を避けるべきことを示している。これに基づき、日本は３回目の勧告を受けることとなる（山縣2011）。

２）国内動向

国内では、子ども虐待の増加に合わせ、子ども家庭福祉相談体制の拡充、早期発見・早期対応のための制度改正、発生予防のための子育て支援事業の拡充など、いわば入り口次元での制度改正、事業拡充が行われていた。

これに対して、国連の指摘は、それのみならず、その後の体制の変革を求めるものであった。国では、これを受け、児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会を中心に、『社会的養護の課題と将来像』（2011）をとりまとめた。

ここでは、社会的養護の基本的方向として、①家庭的養護の推進、②専門的ケアの充実、③自立支援、④家族支援・地域支援の充実を示し、今後、十数年をかけて、おおむね３分の１を里親及びファミリーホーム、おおむね３分の１をグループホーム、おおむね３分の１を本体施設（児童養護施設は全て小規模ケア）にする、という目標を設定している[2)]。

市町村の子育て支援施策との連携では、①要保護児童と要支援児童、②児童家庭相談における市町村の役割の強化、③市町村の子育て支援施策と社会的養護の連携の３項目について、内容を記載している。

また、個々の施設や里親等に対して、運営指針を定めたり、第三者評価を義務づけたりするなど、社会的責任と子どもへのケアの強化を図っている。たとえば、児童養護施設運営指針では、社会的養護の基本理念と原理について、表２のような内容を示している。

表２　社会的養護の基本理念と原理

社会的養護の基本理念	社会的養護の原理
①子どもの最善の利益のために ②社会全体で子どもを育む	①家庭的養護と個別化 ②発達の保障と自立支援 ③回復をめざした支援 ④家族との連携・協働 ⑤継続的支援と連携アプローチ ⑥ライフサイクルを見通した支援

資料：『児童養護施設運営指針』（2012）

5．子ども虐待施策の課題：社会的養護全体の課題との関連で

子ども虐待施策の課題は、国の取り組みにもみられるように、社会的養護全体の課題としてとらえる必要がある。最後に、このような視点から、簡単に社会的養護の課題を検討しておく。

一般に、改革は、①制度やサービスとニーズとの間のミスマッチの存在（内在的要因）、②国際動向や理論との間の歪み（外在的とも内在的ともいえる要因）、③社会施策全般や高齢者福祉・障がい者福祉などの関連分野の施策や理念との間の齟齬への対応（外在的要因）、④社会全体の関心の高揚や政治的な道具（社会的・政治的要因）、などにより求められる。

社会的養護をこれにあてはめると、第１の例としては、小学校高学年以降の施設入所の増加、入所児に占める高校生の割合の増加、被虐待児や発達障がい児など、特別な支援が必要な子どもの増加などにもかかわらず、40年近くの間、大きくは変わっていない職員配置や面積基準などの最低基準が、代表的なものとしてあげられる。子ども虐待についていうと、予防的視点を含めた在宅福祉サービスの不足、市町村の相談体制の強化を明らかにしつつもそれを支える財源や専門性の高い相談員の不足、虐待者に対する支援プログラムや親子関係の再構築を可能にする支援方法の不足などを指摘することができる。

第２の例としては、施設養護の偏重がある。日本では、社会的養護における施設利用（乳児院、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設など）と里親利用の割合は、約９対１になっている。これは国際的には極めて例外で、アメリカやイギリスなどでは、これがほぼ逆転している。前項で示したように、すでに取り組みは始まっているが、里親の開拓は困難を極めるものと予想される。また、安易な確保は、かえって子どもの福祉を阻害する可能性もある。我が国の事情を斟酌すると、親族里親の柔軟化が最も可能性が高いと考えられるが、社会的な理解を得るには、かなりの努力が必要である。

第３の例としては、措置制度のあり方をあげることができる。高齢者福祉サービスの多くが介護保険制度による事業者と利用者の直接契約、障がい者福祉サービスの分野が障害者自立支援制度による直接契約となるなかで、子ども家庭福祉サービスでは、事業者と利用者の直接契約制度はなく、この分野全体の課題となっている。とりわけ、社会的養護は行政による措置制度という最も古い形態が存続しており、このことの是非が問われている。

第４の例としては、ここ数年の政権交代劇のなかで、話題となった、児童手当、幼保一体化、高校教育または幼児教育の無償化などがこれにあたるが、社

会的養護や子ども虐待については、あまり関心を呼ばなかった。社会的関心としては、深刻な虐待や虐待死事件が起きるたびにマスコミ等で話題となるが、多くの場合、「かわいそうな子」とか「虐待者の厳罰化」などの視点にすぎない。「タイガーマスクのランドセル」という形で、市民運動になった例はあり、これは一部で今でも継続している。

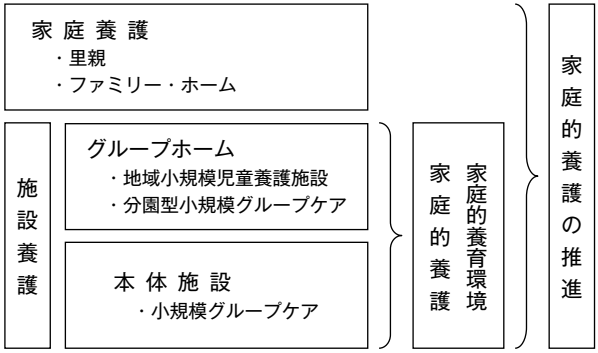
６．おわりに

子ども虐待対策は、社会的養護施策の体系と、都道府県と市町村の機能関係の総体でとらえる必要がある。本稿は、特集の巻頭論文として、それを意識し、概観したものである。個々の詳細の現状や課題については、本特集の個別論文で展開されている。

いずれにしても、市町村は、児童相談所とともに、発生の予防から再発の予防まで、子どもの福祉に対して一貫して責任を負う立場にある。子ども・子育て新システムでは、社会的養護も検討対象となり、税と社会保障の一体的改革のなかに位置づけられた。本年４月から、市町村において、子ども・子育て会議が任意とはいえ設置される。このなかで、十分な議論が展開されることを期待するものである。

注

1）「家庭養護」(family-basedcare）と「家庭的養護」(family-likecare）という概念については、国際動向を含め、見直しがされた。現在の使用法は、以下の通り。



2）「子ども・子育てビジョン」では、小規模住居型児童養育事業を含む里親

委託の割合を、16%にするという目標値を掲げているが、この２倍の目標値が設定されたことになる。

文　献

1．熊本市要保護児童対策地域協議会こうのとりのゆりかご専門部会（2012)、『「こうのとりのゆりかご」検証報告書』、熊本市。
2．山縣文治（2011)、社会的養護の現状と国連ガイドラインの影響および課題、特定非営利活動法人福岡子どもの村編『国連子どもの代替養育に関するガイドライン』福村出版。
3．児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会（2011)『社会的養護の課題と将来像』。

市町村の児童家庭相談体制の現状と課題、方向性

関西学院大学人間福祉学部
教 授 才 村 純

〈プロフィール〉―――――――――――――――― さいむら じゅん

大学で心理学を専攻後、大阪府に入府、児童相談所児童福祉司、大阪府福祉部福祉政策課主幹、厚生省児童家庭局児童福祉専門官、日本子ども家庭総合研究所ソーシャルワーク研究担当部長などを経て、2008年関西学院大学人間福祉学部教授。博士（社会福祉学）

専門は児童福祉論、ソーシャルワーク論。特に子ども虐待問題について制度、実践の両面から研究を行っている。

社会保障審議会児童部会委員、同部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会委員長、日本子ども虐待防止学会副会長兼事務局長、日本子ども家庭福祉学会理事。

主な著書：『子ども虐待ソーシャルワーク論』（有斐閣）、『ぼくをたすけて－子どもを虐待から守るために』（中央法規）、『図表でわかる子ども虐待－保育・教育・養育の現場で活かすために』（明石書店）（いずれも単著）

児童福祉法の改正により、平成17年度から市町村が児童家庭相談の一義的な窓口として位置づけられるなど、市町村の役割が重視されつつある。しかし、市町村における相談支援体制は極めて脆弱であり、市町村が関与しながらの虐待死事案も少なくない。本稿では、市町村窓口の現状や課題を分析し、これを踏まえ、子どものウェルビーイングが十分保障されるための相談支援体制のあり方について提言する。

1．重視されつつある市町村の役割

都市化の進展などに伴い、地域における子育て機能、子育て支援機能が弱体化する中で、子育て不安や虐待問題が深刻化するなど、子育て家庭を取り巻く環境は厳しさの度を増しつつある。このような状況の中で、地域に密着した

きめ細かな子育て支援体制を確保するため、平成15年の児童福祉法改正では、放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）や地域子育て支援拠点事業、一時預かり事業などの子育て支援事業が市町村事務として位置づけられた。さらに、平成16年の同法の改正では、「緊急かつより高度な専門的対応が求められる一方で、育児不安等を背景に、身近な子育て相談ニーズも増大しており、こうした幅広い相談全てを児童相談所のみが受け止めることは必ずしも効率的ではなく、市町村をはじめ多様な機関によるきめ細やかな対応が求められている」（厚生労働省「市町村児童家庭相談援助指針」）ことから、従前の児童家庭相談における児童相談所一極集中の体制が改められ、市町村が一義的な窓口として位置づけられるとともに、虐待の通告先として規定された。そして、児童相談所は児童家庭相談のうち専門的な知識や技術を必要とするものに対応することとされた。このように、子育て支援や子ども家庭相談における市町村の役割が重視されつつある。

厚生労働省は、市町村における児童家庭相談の適正な運営を期するため、平成17年２月に「市町村児童家庭相談援助指針」（以下、「指針」という。）を策定し、以来、法改正の度に指針の改定を行っている。

２．市町村における児童家庭相談の現状と課題

改正法の施行以来、厚生労働省は毎年、市町村における児童家庭相談業務の実施状況を把握（以下、「国の調査」という。）しているが、本稿では平成22年４月１日現在のものを紹介し、問題点や課題を析出する。

①　相談件数（平成21年度社会福祉行政業務報告より抜粋）

平成21年度に全国の市町村が受け付けた児童家庭に関する相談受付件数は約28万５千件、うち虐待に関する相談件数は56,219件となっている。

②　主たる相談窓口の設置場所

市町村（1,750か所）における相談窓口の設置場所は、全体では児童福祉主管課が48.7%、次いで児童福祉・母子保健統合課24.7%、福祉事務所（家庭児童相談室を含む）14.9%となっており、人口規模が小さい自治体ほど、児童福祉・母子保健統合課の割合が高くなっている（表１）。これら以外に、母子保健担当課、保健センター、教育委員会など多岐に亘っている。

表１　相談窓口（主たる相談窓口）の設置場所

（上段：該当区分での割合　下段：市区町村数）

	市区			町	村	指定都市	合　計	参考（平成21年度）
	人口30万人以上市区	人口10万人以上30万人未満市区	人口10万人未満市区					
① 児童福祉主管課	64.1%	66.0%	54.1%	46.1%	23.9%	9.1%	48.7%	49.3%
	41	138	278	349	44	2	852	886
② 母子保健主管課	–	1.0%	0.4%	6.2%	8.7%	4.5%	3.9%	3.9%
	–	2	2	47	16	1	68	71
③ 児童福祉・母子保健統合課	9.4%	3.3%	6.4%	37.1%	56.0%	13.6%	24.7%	23.4%
	6	7	33	281	103	3	433	421
④ 福祉事務所（家庭児童相談室）	23.4%	24.4%	32.3%	0.8%	–	36.4%	14.1%	13.3%
	15	51	166	6	–	8	246	239
⑤ 福祉事務所（家庭児童相談室を除く）	1.6%	–	1.9%	0.1%	0.5%	4.5%	0.8%	0.8%
	1	–	10	1	1	1	14	15
⑥ 保健センター	–	–	–	4.1%	4.9%	4.5%	2.3%	3.2%
	–	–	–	31	9	1	41	58
⑦ 教育委員会	–	1.4%	3.7%	3.4%	4.3%	–	3.2%	2.8%
	–	3	19	26	8	–	56	51
⑧ 市設置の保健所	–	–	–	–	–	–	–	–
	–	–	–	–	–	–	–	–
⑨ 市設置の児童相談所	–	–	–	–	–	18.2%	0.2%	0.3%
	–	–	–	–	–	4	4	5
⑩ 障害福祉主管課	–	0.5%	0.2%	0.5%	1.1%	–	0.5%	0.6%
	–	1	1	4	2	–	8	11
⑪ その他	1.6%	3.3%	1.0%	1.6%	0.5%	9.1%	1.6%	2.3%
	1	7	5	12	1	2	28	41
合　計	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	64	209	514	757	184	22	1,750	1,798

厚生労働省・平成23年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料2/2分冊より

③　主たる相談窓口の担当職員

担当職員は全体で7,048人となっている。資格について厚生労働省は「児童福祉司と同様の資格を有する者」が望ましいとしているが、これに該当する職員は16.4%にとどまっている（表２）。最も多いのは、特に資格を持たない一般事務職員で29.1%、次いで保健師・助産師・看護師19.0%、教員免許を有する者13.3%、保育士10.2%などとなっている。国の指針では、窓口の職員について、「相談援助活動に必要な専門的態度、知識、技術を獲得している」よう求めているが、特に福祉サービスを支える「専門的態度」は後に詳述するが、「膨大な経験の蓄積とたゆまない研鑽の結果獲得できる」ものであり（才村, 2011）、２～３年で異動することが多い一般事務職員の場合、「専門的態度」を獲得するのは困難と言わざるを得ない。また、児童福祉司資格を含め何らかの資格を有する者が65.3%を占めるが、医療職や教員、保育士の専門性は、本来的に相談援助活動の専門性とは異なることに留意する必要があるが、このことについては後の考察で詳しく述べる。

また、窓口に従事する職員は、正規職員67.1%、正規職員以外32.9%となっ

ており、専任・兼任の別では、専任41.6%、兼任58.4%となっている。特に虐待事例では、時間外の緊急対応が必要な時があること、虐待対応には膨大な業務量が必要であることなどを考慮すれば、正規以外の職員が３割を超え、また他の業務との兼任が６割近くを占める実態は問題があると言わざるを得ない。

表２　主たる相談窓口の担当職員

（上段：該当区分での割合　下段：人数）

	市区			町	村	指定都市	合　計	参考（平成21年度）
	人口30万人以上市区	人口10万人以上30万人未満市区	人口10万人未満市区					
① 児童福祉司と同様の資格を有する者（②、③又は④に該当する者を除く。）	17.0%	18.6%	9.9%	3.7%	3.7%	20.6%	11.1%	10.5%
	111	215	170	81	15	188	780	718
② 医師	–	0.1%	0.1%	0.0%	–	–	0.0%	0.1%
	0	1	1	1	0	0	3	5
③ 社会福祉士	10.9%	8.5%	3.8%	1.4%	1.2%	5.5%	4.5%	4.0%
	71	98	65	31	5	50	320	271
④ 精神保健福祉士	0.5%	1.2%	0.7%	0.5%	–	1.0%	0.7%	0.7%
	3	14	12	12	0	9	50	47
小　計（①～④の計）（児童福祉司と同様の資格を有する者）	28.4%	28.3%	14.4%	5.7%	4.9%	27.1%	16.4%	15.2%
	185	328	248	125	20	247	1,153	1,041
⑤ 保健師・助産師・看護師（①に該当する者を除く）	8.7%	8.6%	6.8%	33.4%	43.8%	16.9%	19.0%	19.2%
	57	100	116	735	179	154	1,341	1,312
⑥ 教員免許を有する者（①に該当する者を除く）	15.0%	17.0%	26.4%	3.7%	1.7%	11.0%	13.3%	13.2%
	98	197	454	82	7	100	938	901
⑦ 保育士（①に該当する者を除く）	15.2%	13.4%	12.8%	6.5%	5.1%	9.2%	10.2%	10.2%
	99	155	219	142	21	84	720	700
⑧ ①～⑦に記載の資格を有しない社会福祉主事	10.9%	8.3%	7.6%	2.0%	1.7%	10.9%	6.3%	6.7%
	71	96	131	43	7	99	447	457
小　計（①～⑧の計）	78.2%	75.6%	68.0%	51.3%	57.2%	75.0%	65.3%	64.5%
	510	876	1,168	1,127	234	684	4,599	4,411
⑨ ①～⑧に記載の資格を有しない一般事務職員	12.7%	15.1%	24.9%	46.8%	41.6%	18.4%	29.1%	29.5%
	83	175	428	1,029	170	168	2,053	2,018
⑩ その他	9.0%	9.3%	7.0%	2.0%	1.2%	6.6%	5.6%	6.0%
	59	108	121	43	5	60	396	413
合　計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	652	1,159	1,717	2,199	409	912	7,048	6,842

厚生労働省・平成23年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料2/2分冊より

④　夜間・休日の対応

夜間・休日の対応では、対応している市町村が75.3%、対応していない市町村が24.7%となっており、対応している自治体のうち、60.1%は相談担当職員

以外の職員（守衛等）が相談担当の職員に連絡した後、相談担当の職員が担当している（表３、表４）。人口規模が小さい自治体ほど対応していない傾向があるが、虐待通告は緊急の対応が必要であることから、夜間・休日の対応の徹底を図る必要がある。

表３　夜間・休日の対応状況

（上段：該当区分での割合　下段：市区町村数）

	規模区分						合計	参考（平成21年度）
	人口30万人以上市区	人口10万人以上30万人未満市区	人口10万人未満市区	町	村	指定都市		
①対応している	82.8%	86.1%	79.6%	72.1%	64.1%	54.5%	75.3%	73.4%
	53	180	409	546	118	12	1,318	1,320
②特に対応していない	17.2%	13.9%	20.4%	27.9%	35.9%	45.5%	24.7%	26.6%
	11	29	105	211	66	10	432	478
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	64	209	514	757	184	22	1,750	1,798

厚生労働省・平成23年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料2/2分冊より

表４　夜間・休日の対応方法

（上段：該当区分での割合　下段：市区町村数）

	規模区分						合計	参考（平成21年度）
	人口30万人以上市区	人口10万人以上30万人未満市区	人口10万人未満市区	町	村	指定都市		
① 相談担当の職員が宿日直により対応	－	0.5%	0.4%	1.5%	1.1%	4.5%	1.0%	0.7%
	－	1	2	11	2	1	17	12
② 夜間・休日対応用の携帯電話を所持するなどして、相談担当の職員が対応	4.7%	4.3%	8.0%	3.7%	3.3%	－	5.0%	4.9%
	3	9	41	28	6	0	87	88
③ 相談担当の職員以外の職員（守衛等）が相談担当の職員に連絡した後、相談担当の職員が対応	48.4%	63.2%	61.5%	62.2%	53.3%	13.6%	60.1%	58.8%
	31	132	316	471	98	3	1,051	1,057
④ 民間の相談機関に対応を委託	4.7%	2.4%	1.2%	0.5%	0.5%	－	1.1%	1.0%
	3	5	6	4	1	0	19	18
⑤ 児童相談所へ転送	－	3.8%	2.3%	1.2%	0.5%	4.5%	1.8%	1.9%
	0	8	12	9	1	1	31	35
⑥ その他	25.0%	12.0%	6.2%	3.0%	5.4%	31.8%	6.5%	6.1%
	16	25	32	23	10	7	113	110
⑦ 特に対応していない	17.2%	13.9%	20.4%	27.9%	35.9%	45.5%	24.7%	26.6%
	11	29	105	211	66	10	432	478
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	64	209	514	757	184	22	1,750	1,798

厚生労働省・平成23年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料2/2分冊より

⑤　虐待事例に関する児童相談所との役割分担

虐待事例に関し、市町村と児童相談所との役割分担の取り決めがなされているかどうかについては、「取り決めはなく、個々の事例ごとに異なる対応になっている」が71.6%、「文書はないが一応決められている」19.6%、「文書での取り決め」8.8%となっている（表５）。実際には様々な事例があることから、一律に文書で取り決めることが困難なことは理解できるが、たらい回しを防ぎ個々の事例に適切かつ円滑に対応するには、やはり基本的な取扱いの基準について市町村と児童相談所とで共有しておくことが肝要であり、そのためには原理原則を文書化しておく必要があろう。

市町村と児童相談所が重なる事例を取り扱う際、どちらが主担当かを明らかにしているかどうかについては、「個々の事例による」が49.8%と半数近くを占め、「明らかにしている（ルールを明記したものは無い）」25.9%、「明らかにしている（文章等でルールを明記）」8.7%となっており、「明らかにしていない」も15.7%見られる。複数の機関で重なる事例を取り扱う際には、責任の所在と各機関の役割分担を明確にするためにも、文書で主担当機関を明らかにするべきである。

表５　虐待事例に関する役割分担

（上段：該当区分での割合　下段：市区町村数）

		規模区分						合計	参考（平成21年度）
		人口30万人以上市区	人口10万人以上30万人未満市区	人口10万人未満市区	町	村	指定都市		
① 市町村と児童相談所の役割分担についての取り決め	文書での取り決め	25.0%	15.8%	8.4%	5.8%	4.3%	45.5%	8.8%	8.5%
		16	33	43	44	8	10	154	152
	文書はないが一応決められている	25.0%	23.9%	22.6%	16.2%	15.8%	40.9%	19.6%	20.4%
		16	50	116	123	29	9	343	366
	取り決めはなく、個々の事例ごとに異なる対応になっている	50.0%	60.3%	69.1%	77.9%	79.9%	13.6%	71.6%	71.2%
		32	126	355	590	147	3	1,253	1,280
	合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
		64	209	514	757	184	22	1,750	1,798
② 市町村と児童相談所が重なる事例を取り扱う際、どちらが主担当か明らかにしているか	明らかにしている（文章等でルールを明記）	23.4%	15.3%	8.2%	6.2%	4.9%	31.8%	8.7%	8.4%
		15	32	42	47	9	7	152	151
	明らかにしている（ルールを明記したものは無い）	39.1%	39.7%	33.7%	18.6%	12.0%	40.9%	25.9%	25.5%
		25	83	173	141	22	9	453	458
	明らかにしていない	4.7%	6.2%	11.7%	19.8%	26.1%	–	15.7%	15.8%
		3	13	60	150	48	–	274	284
	個々の事例による	32.8%	38.8%	46.5%	55.4%	57.1%	27.3%	49.8%	50.3%
		21	81	239	419	105	6	871	905
	合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
		64	209	514	757	184	22	1,750	1,798
市区町村数		64	209	514	757	184	22	1,750	1,798

厚生労働省・平成23年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料2/2分冊より

3．市町村における児童家庭相談体制のあり方

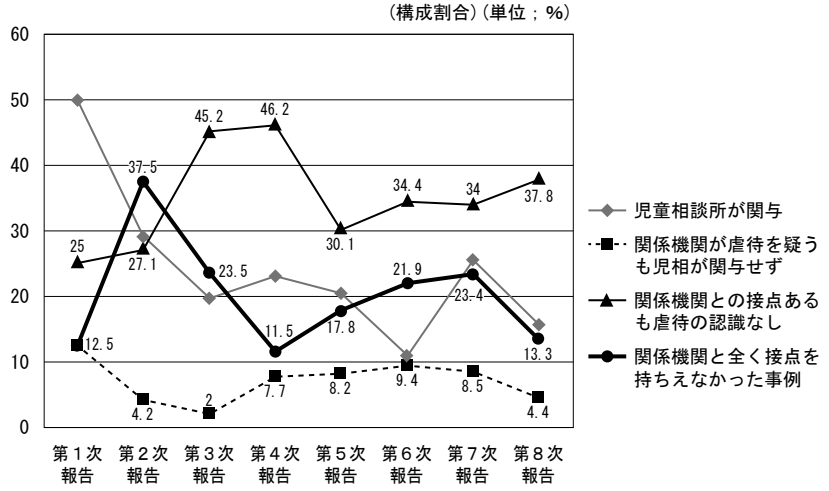
⑴ 児童家庭相談体系の見直しを

① 現行制度の問題点

前述のように、平成16年の法改正により、市町村についても虐待の通告先として位置づけられ、一定の対応責任が求められることとなったが、市町村と児童相談所の役割分担に関する基準が曖昧なため、双方でケースの押し付け合いになったり、たらい回しになるなど、円滑・迅速な対応が阻害される事案も発生している。市町村と児童相談所の役割分担・連携の基本的な考え方として指針は、「比較的軽微な」ケースについては市町村、「専門的な対応」を必要とするケースは児童相談所と述べているが、「『軽微』あるいは『専門的』と判断する具体的な基準については、市町村や都道府県の児童家庭相談体制にもよることから、当面、上記の考え方を踏まえつつ、「自ら対応することが困難であると市町村が判断したケースについては、児童相談所（都道府県）が中心となって対応することを基本」とするとしている。すなわち、自ら対応することが可能か困難かといった判断を市町村に委ねているが、何を以って対応の可否を判断するのか、求められる専門性の内容からなのか、それとも市町村の相談体制からなのか、それとも両者を総合的に踏まえて判断するのかが曖昧である。このため、往々にして市町村と児童相談所との判断にずれを生じさせ、両者の押し付け合いを招いていると考えられる。

特に重要な問題は、自前で対応が可能なケースか、それとも児童相談所に早急に対応を委ねるケースかといった極めて重要な判断（リスクアセスメント）を市町村に求めていることである。本来的には児童相談所に送致しなければならない極めてリスクの高いケースについて、市町村のアセスメントが適正に行われず、結果的に市町村が抱え込んでしまった場合、取り返しのつかない事態を招来しかねない。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は、虐待死事例における関係機関の関与状況を把握しているが、児童相談所関与の事例は大幅に減少傾向を辿っているのに対し、児童相談所以外の関係機関の関与ケースの割合が高い水準で推移するとともに、ここ数年増加傾向にある（図１）。関係機関の内訳では、市町村の母子保健担当部署が44.4%、市町村の児童福祉担当部署22.2%と高い比率を占めている。どちらの部署が直接虐待対応を行っているのか不明であるが、これらの部署が高い比率を占めているということは、これらの部署においてリスクアセスメントが不十分であったことを示唆するものである。

図１　虐待死事例における関係機関の関与



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第８次報告より

このように、現行の児童家庭相談体制の最大の問題点は、リスクアセスメントという相談支援の入り口における極めて重要かつ専門性の高い業務を市町村に委ねているところにある。

また、市町村の人口規模によっては通告事例が極めて少ない場合もあり、このような市町村では虐待対応のノウハウの蓄積が困難であるし、緊急対応や複数対応といった虐待事例に求められる対応体制を確保することが困難である。さらに、現行制度における通告先は、市町村、児童相談所、都道府県の設置する福祉事務所と多岐に亘っており、通告者にとって、どこに通告してよいかわかりにくいという問題もある。

したがって、筆者としては、通告先を児童相談所に一元化することを提案したい。すなわち、児童相談所を虐待対応の中核機関として明確に位置づけ、虐待通告はすべて児童相談所が一旦受理し、安全確認等の調査を経てリスクアセスメントを行う。アセスメントの結果、子育て支援サービスや母子保健サービスの活用、地域での見守りなど市町村による対応が適切であると判断されれば、児童相談所は市町村にケースを移管するのである。

②　市町村と児童相談所の役割分担の明確化を

このように本来的には通告先の再検討が必要と考えられるが、虐待対応機関

として市町村と児童相談所が併存している現状では、少なくとも双方の役割分担を明確化し、その浸透を図ることが急務の課題といえる。すなわち、児童相談所が扱うべきケースは、立入調査や一時保護、児童福祉施設入所措置などの法的対応が必要な事例、保護者が虐待の事実を認めようとせず、周囲の関与を強く拒否している事例、医学的・心理学的・教育学的・社会学的・精神保健上の判定が必要な事例、専門的なカウンセリングや治療的ケアが必要な事例などは児童相談所が中心となって対応し、子育て支援サービスや母子保健サービスの活用により問題の改善が見込まれる事例、地域での見守りが必要な事例などは市町村が中心となって対応するといった役割分担について、児童相談所、市町村が十分認識を共有し、履行していくことが重要である。そのためには、両者の役割分担について文書で包括的に取り決めておく必要があるが、前述したように国の調査ではそのような対応をしている市町村は１割にも満たない。

なお、市町村と児童相談所が役割分担する場合、どちらが主担機関になるか、すなわちどちらが当該事例に対して最終責任を負うのかを明確にする必要がある。援助は場当たり的なものであってはならない。援助計画のもとに総合的・体系的に取り組むとともに、当該事例がどのような状況に置かれているかを常に把握し、必要に応じて援助の見直しを行ったり他機関と調整を行ったりといったケースマネジメントを主担機関が責任をもって行う必要がある。このように主担機関の役割と責任は極めて重いことから、どこが主担機関であるかを常に明確にすることは当然のことである。にもかかわらず、先述の国の調査においても、主担機関を明らかにするのは「個々の事例による」といった曖昧な姿勢をとる市町村が半数近くを占め、主担機関を文書で明らかにしている市町村は１割にも満たない。

③　庁内ネットワークの構築を

市町村においては、本庁における児童福祉担当部署、福祉事務所の家庭児童相談室、母子保健担当部署、市町村保健センターなど、児童家庭支援に従事するセクションが多岐に亘ることが特徴である。たらい回しを防止し、円滑かつ効果的・効率的な支援が行われるには、庁内ネットワークを構築し、情報や認識の共有化を図るとともに、具体的な役割分担を確認する必要がある。

⑵　相談支援機関の体制強化

①　職員の量的確保

前述の国の調査では、１市町村当たり平均4.0人の職員が配置されており、例えば指定都市では１市当り17.9人、人口30人万人以上の市区では6.6人、人口10万人以上30万人未満の市区では4.4人、人口10万人未満の市区では3.1人となっている。また、安部（2011）によれば、人口１万３千人未満の自治体における担当者の最頻値は１人であり、人口１万３千人以上９万人未満では２人、９万人以上で３人となっており、カイ二乗検定で１％水準の有意差が見られた。さらに、安部の研究では、職員配置における自治体間格差が著しく、市町村全体で職員１人当りの人口は概ね２万4,400人となっているが、人口９万人以上の市町村でも担当者が２人以下のところが約２割見られる。この結果から、安部は「このような市区（町村）では、少ない人数で膨大な相談に対応していることが想定され、当然その内容や対応できる相談件数には限界がある。そのため住民や関係機関が『通報しても何もしてくれない』と見切りをつけることも起きていることが想定される」としている。

国の調査においても、１自治体当り担当職員が１人、２人のところが少なくなく、しかも正規以外の職員が３割を超えるとともに、他の業務との兼任が６割近くを占めている。虐待の事例では複数対応が不可欠であるし、特に職員が１人の職場では当該職員が安全確認や関係機関との調整、要保護児童対策地域協議会への出席、研修等で不在の場合、他に担当者がいなくなるため緊急対応が困難となる。また、児童家庭相談に対応する職員が要保護児童対策地域協議会の運営担当を兼ねている市町村が少なくない。児童家庭相談、とりわけ虐待対応だけでも通告の受理、緊急受理会議の開催、情報収集、子どもの安全確認、リスクアセスメント、児童相談所等との調整、保護者への対応など多大な業務が発生する。一方、要保護児童対策地域協議会の運営に係る業務も主なものだけでも、会議のための日程調整と召集、会議資料の作成、会議への出席、会議録の作成などがあり、特に実務者会議は国の通知により、登録されているすべての児童について、進行管理台帳に基づきそれぞれ３か月に１回は点検することとされており、進行管理台帳の更新のための情報収集と整理に係る業務も膨大なものとなる。しかも、１自治体当りの年間平均開催回数は、代表者会議が1.27回、実務者会議が6.10回、個別ケース検討会議が20.88回にのぼっている。

児童相談所の児童福祉司は児童福祉法施行令により、「人口おおむね４万か

ら７万に１人」と配置基準が定められているが、市町村の担当者については基準が定められていない。このことが、配置状況について著しい格差を生じる要因となっている。市町村における児童虐待相談業務の実態についての精査を行い、業務を適正に実施できるための人員配置基準を明らかにするとともに、配置を担保するための財源措置を早急に講ずるべきである。

② 専門性の確保

児童家庭相談に従事する職員（ソーシャルワーカー）に求められる資質は多様である。厚生労働省の通知である「児童相談所運営指針」には、担当者に必要な要件として、次の4点をあげている。

- 援助に必要な社会福祉制度、保健・医療・教育・司法・矯正等関連分野の諸制度及び関係機関について、クライエントの個別的状況に適合すると思われる情報を適切に提供できるよう熟知していること。
- 人間理解のための諸理論、社会現象を分析する諸理論、ケースワーク技術等の人間援助のための諸理論、技術等の習得に努めること。
- 自己の性格傾向、欲求、クライエントから自分に向けられる感情の受け止め方やそれに対する反応の傾向等について、スーパーバイザーの援助を受けながら自己覚知すること。
- クライエントの問題の背後にある学校、地域社会等の所属集団の状況について把握し、児童健全育成のための助言等を行っていくこと。

さらに、市町村における虐待相談の対応では、これら４つの要件に加え、通告を端緒として、動機づけのないクライエントに介入し、的確にアセスメントを行い、虐待の危険性、緊急性を判断し、必要に応じて速やかに児童相談所に送致するなど、他のソーシャルワークとは異なるより困難な対応が求められる。

才村（2011）は、次のように述べている。

> 児童福祉司の専門性は幅広い見識や知識、技術などから構成されるが、ケースを個別化し、関係性を構築していくところに業務の本質がある。このため、特に重要なのは人間や人間生活に対する洞察力や理解力、援助者としての自己覚知、クライエントを受容し寄り添うといった専門職者としての人格的側面である。そして、これらの専門性は短期間に形成されるものではなく、膨大な経験の蓄積とたゆまない研鑽の結果、獲得できるものである。

上に引用した「児童相談所運営指針」や才村の記述は児童相談所の児童福祉

司に関するものであるが、虐待への対応や虐待の予防的観点からの相談支援活動に従事する市町村の担当職員についても、そのまま当てはまるものである。

先に述べたように、国は市町村の児童家庭相談担当職員について、「児童福祉司と同様の資格を有する者」を推奨しているが、先に紹介した国の調査では、そのような職員は16％程度しかおらず、一般事務職員や保健師、助産師、看護師などの医療職、教員、保育士などが大半を占めている。しかし、医療職や教員は児童家庭福祉の専門家ではなく、保育士は確かに児童家庭福祉の専門家ではあるが、ケアワーカーであり、基本的にソーシャルワークについての専門性を有していない。特に、一般事務職員は基本的な専門性の問題もさることながら、異動サイクルが専門職に比べて短く、個人においても組織内においても専門性が蓄積されにくいという問題がある。

このように、市町村における児童家庭相談担当職員の専門性には大きな課題があり、その確保が喫緊の課題である。このためには、社会福祉士等のソーシャルワークの専門性を備えた職員（専門職）の配置を急ぐべきである。

ただ、すぐに専門職配置に切り替えることは現実的ではない。当面は医療職や教員、保育士に対する研修やスーパービジョン、コンサルテーションなどの支援システムを徹底させるべきである。しかし、国の調査では「外部人材の活用による助言あり」と回答した市町村は25％にも満たない。

おわりに

上に述べたように、市町村における児童家庭相談体制は様々な課題を抱えている。特に人的体制の問題は重大である。このところ児童福祉法は毎年のように改正され、また児童虐待の防止等に関する法律についても平成12年の制定後２度にわたって大きな改正が行われるなど、制度の充実が図られている。しかし、その制度を担う人材が多忙を極め、疲弊していることは何も市町村に限らず、児童相談所や児童福祉施設も同じである。「福祉は人なり」と言われる。どんなにいい制度が用意されても、これを担う人材が疲弊し専門性を発揮できなければ、結局制度そのものが「絵に描いた餅」になりかねない。今こそ、行政や福祉現場、研究者の間で福祉人材のあり方について本格的な議論が始まることを切に希望する。

【引用・参考文献】

・安部計彦（2011）「市区町村子ども家庭相談体制と要保護児童対策地域協議会の活動状況」『要保護児童対策地域協議会のネグレクト家庭への支援を中心とした機能強化に関する研究』（平成22年度児童関連サービス調査研究事業報告書（主任研究者：安部計彦））、財団法人こども未来財団
・厚生労働省「市町村児童家庭相談援助指針について」（平成22年３月31日雇児発0331第６号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）
・厚生労働省（2012）「市区町村における児童家庭相談業務の状況について」『市区町村の児童家庭相談業務等の実施状況等について（別添１）』、平成23年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料2/2分冊
・才村純（2001）、児童相談所の専門性の確保のあり方に関する研究－自治体における児童福祉司の採用・任用の現状と課題」『子どもの虹情報研修センター平成21年度研究報告書』（研究代表者：才村純）、子どもの虹情報研修センター
・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（2012）「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について」『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第８次報告書』
・厚生労働省「児童相談所運営指針等の改定について」（平成22年３月31日雇児発0331第６号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）

要保護児童対策地域協議会

～機能するための要件・ファミリーソーシャルワークの視点～

流通科学大学サービス産業学部 サービスマネジメント学科
教 授 加 藤 曜 子

〈プロフィール〉―――――――――――――――――― 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）。現在流通科学大学教授。

地域における家庭支援・在宅支援の立場から、虐待防止のアセスメント・機関ネットワーク研究を行っている。

厚生労働省社会保障審議会専門委員、兵庫県社会福祉審議会委員、大阪市社会福祉審議会児童委員、NPO法人児童虐待防止協会理事など

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

1．問題提起

著者が虐待防止ネットワークにファミリーソーシャルワークの視点が必要だと提案してから10年が過ぎようとしているが、実際にはどの程度まで家族を含めた視点が関係機関の間で共有されているのだろうか[注1)]。この点については、何故要保護児童対策地域協議会が必要なのかという問いかけにもつながっている。本稿ではそれぞれ市と児童相談所の連携機能を通し、改めて、ファミリーソーシャルワークの視点の共有の必要性について振り返りたい。

2．日本の場合の現状

はじめに我が国における児童虐待問題を抱える家族への支援の取り組みにつ

注1) 加藤曜子『日本における児童虐待防止における在宅支援の課題－市町村虐待防止ネットワークの個別事例ネットワーク会議のあり方－、ソーシャルワーク研究、Vol.30.No.2.115-121.2004.

いて、整理したい。

1）海外の流れと日本について

児童虐待対策が始まって40年以上経つ先進国では、児童虐待対応の適正手続として、調査の段階に時間がかかりすぎ、軽微な事例について十分な支援が手薄になっているのではないかという批判が20年前から出始めていた[注2)]。虐待事案が軽度であれば、リスクアセスメントを実施した後は、早期に支援をすべきであるという試みが米国やカナダで広がっている。そして虐待予防の観点が重視され、早期に家庭支援を進めるという方針転換が始まっている。

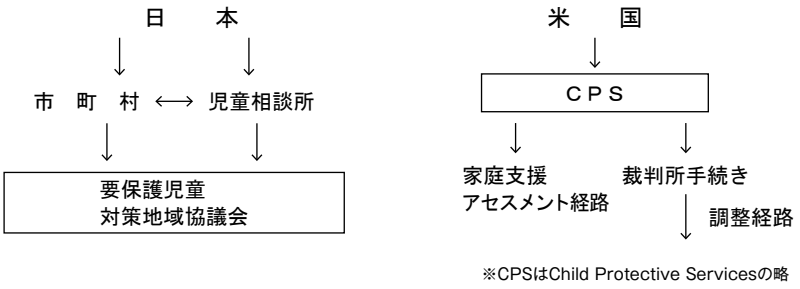
先進国に比して児童虐待防止法成立後13年目を迎える日本においては、児童福祉法第28条以外による適正手続はとられていない。通告先は、児童相談所と市町村の２か所が行政としてかかわる。市町村が受理会議で在宅事例として支援していくと決定すれば、要保護児童対策地域協議会で進行管理される。その場合必要に応じ、支援のための個別ケース検討会議が開かれる。市町村における発生予防と再発予防のための要保護児童対策地域協議会は、先進国の改革に比べると、いち早く地元で支援提供ができるしくみでもあるといえる。

2）日本の通告後

図１のように日本では２か所の通報入口があるため、虐待関連の在宅における支援事例は、市町村から入る事例と、児童相談所から入る事例に分かれる。ただし、それらは、必ず情報共有されるため、同じ事例であれば、どちらかが主たる機関として担当することとなる。よって、在宅支援事例は、市町村のみが知りうる事例、児童相談所に送致はしたがそのまま市町村も共有し続けている事例（「きょうだい」事例など）、児童相談所に通告が入り児童相談所が担当している事例、児童相談所も関係していたが今は市が担当している事例、などそれぞれ支援場面は異なり、重なりあい、共存して行く関係が作られているが、複雑故に支援進行管理（ケースマネジメント）が必要となっている。

注2) Waldfogel, Jane:The future of Child Protection,の第６章Defferential Resonse:New Paradigm for Child Protection, 1998で提案している。また、津崎哲郎、橋本和明編：「児童虐待は今」2010,ミネルバで桐野由美子「アメリカの取り組みと教訓」で紹介されている。

図１　虐待通告後の流れ



※CPSはChild Protective Servicesの略

３）市区町村の役割・児童相談所の今の役割課題

市区町村児童家庭相談業務や、要保護児童対策地域協議会が法定化された2004年発足当初は、市区町村の相談はいくつかの課にまたがっていたが、虐待通告窓口として児童福祉主管課（名称は異なる）が担当することになった。そして、相談を担当していた家庭相談員以外の行政職も相談を兼ねることになった（地域によって家庭児童相談室は設置されていないためである）。地域によっては、相談業務が法定化されても、すぐに機動力がないため、児童相談所に依存した形で対応がとられるところもあった。その結果、2000年児童虐待防止法成立以後、児童相談所は子どもの虐待の程度が、「軽度」から「生命の危険のある」ものまで、広範囲の虐待事例に対処せざるをえない事情に陥っていた。児童相談所としても、1990年には虐待対応件数が1,010件であり保護事例が中心で、在宅指導については、多くの時間を費やすことはなかった[注3)]。専門職採用でない児童相談所の中には、意識して在宅指導をすることは少なく、支援ノウハウを持っている所も多くはなかった。2004年に要保護児童対策地域協議会が法定化されたものの、市区町村に広がらず、法改正にて努力義務規定した２年後の2010年にようやく設置率が97％を超えるまでになった。児童相談所も市町村も児童虐待防止法制定以後苦労しながら、急速に変化する事態に対処してきたといえる。そして現在一定の敷石はできつつあるが、人員・専門性の確保、支援計画の不在などの問題は解決できていない。担当者の働く環境

注3) 加藤曜子、坂元洋子、谷口勝保、前橋信和、吉川恵子、吉田恵子「児童虐待事例にみる、児童相談所ワーカーのアセスメントおよびサービス分析および将来のサービス提供の在り方としての親参加型支援について－サインズオブセイフティアプローチおよびカリフォルニア州におけるファミリーグループカンファレンスの試みの検討と課題」、平成17年度文部科学研究「ソーシャルワークにおけるアセスメントと援助計画に関する理論的・実践的研究（第３報）」

条件が未整備のまま、担当者らの熱意で対応しているが、一方では燃え尽きている担当者も出現している[注4)]。要保護児童対策地域協議会が虐待防止ネットワーク時代からノウハウを生かしていた市はすでに20年目を迎えているが、新旧交代の中で新たな課題も出てきている。そういった状況にあって、市と児童相談所と協働関係になれる要保護児童対策地域協議会を今後どのようにうまく活用していけるのだろうか。両者の意識を高め、専門性をめざし、また、その違いを明らかにしつつ、多職種・多機関と共に要保護児童対策地域協議会を発展させていけるのか等課題は多い[注5)]。

4）要保護児童対策地域協議会の実務者会議の発展

個別ケース検討会議は情報共有、アセスメント、方針決定をしていくための要保護児童対策地域協議会の一番重要な要となる会議だが、実務者会議は市区町村の在宅支援の役割や児童相談所の役割を再評価できる会議でもある。その利点は、市区町村全体の子どもの安全と、ケースへの支援進行状況が把握できることにある。実務者会議に参加している機関は、自分の機関の役割を認識し、また他の参加機関の役割をも相互理解する場ともなる。

3．要保護児童対策地域協議会からみる機関連携の意味づけ・ファミリーソーシャルワークの視点の必要性

本稿で用いるファミリーソーシャルワークは、家族が機能するために日常的に来所相談や家庭訪問を通じて家族を支援するという意味で使う。また場合により家族に力をつける方策を提供する。家族（ファミリー）は、① システムであり、全体としてとらえていくものである、② 変化や変化のバランスをとろうとするものである、③ 一人の家族員や全体の家族員に影響を与えるものである、④ 家族員の行動は円環的な原因で説明されうる存在である。⑤ 家族は社会的システムに属し、さらに多くのサブシステムからなる[注6)]。家族（ファミリー）アセスメントは家族の役割、家族の関係性、家族の強み（ストレングス）なども理解していく。例えば、親子を含めた家族がどのように生活をしているのか、家族の状態はどうか、それらは子どもの虐待にどのように影響をしているのか、家族の中でプラスに働くのは誰か、虐待防止のためのストレス軽

注4）才村純「図表でわかる子ども虐待」明石書店、76-79.2008年
注5）佐藤まゆみ「市町村中心の子ども家庭福祉その可能性と課題」生活書院、171-196,2012年
注6）D, Collins., C, Jordan., H, Collen:Family social Work, Thomson book,. 41-72.2007.

減を考える上で、それがどのように家族全体に効果を及ぼすのだろうか、家族にかかっているストレスは何か等を考えていくことである。つまり家族を理解するためには関係機関から情報を得ることや、連携し、ともに協働することが必要であり、それが最終的には、虐待発生予防のための家族支援につながる。

ところで、児童虐待の在宅支援において、要保護児童対策地域協議会事例として関わる場合、児童相談所と市の関係がうまく連携せず、機能しない場合はどういった状況の時なのだろうか。子どもの安全をみるだけでなく、家族を支援するという意識や、意味づけが仕組の中にまだ根付いていないのではないか。そのため、発生している事象を微視的、限定的にとらえ、家族を含めたその他の様子を把握しないままに、起こっていることだけを抑制しようとするなど、閉鎖的な状況に陥りやすいのではないか。そして、機関連携の意味に「情報を共有し、そこからアセスメントし支援方針をたてるためである」という意味付けもなされていないのではないか。共有し協働することの経験不足、機関連携の意味がセーフティネットのみならず、支援視点が必要であるという点が抜けてしまいがちになるのではないか、情報共有が何故必要なのかが理解されない場合には、経験主義的なとらえ方におちいりがちになるのではないかなど仮説としてあがる。本稿では、以下の事例を挙げながら、考えてみたい。

事例）ある市で発生した事例である。ここでは、検証報告書から得られた情報で、関係機関の連携状態をエコマップでとらえることと、家族への対応を振り返りたい。エコマップは、その家族がとりまくフォーマル、インフォーマルサポートを視覚的に理解するものである。支援の場合、個別ケース検討会議開催の合意に役立つツールであり、視覚化しやすいので採用した[注7)]。

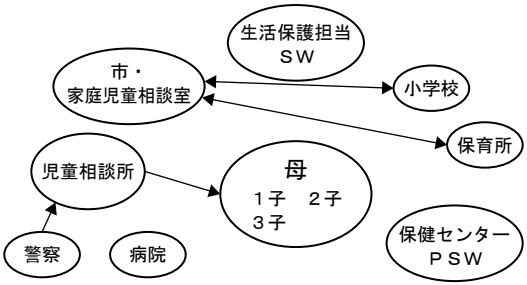
検証報告では４期にわけて記述されている。

第１期：母親の発病で子どもが保護され、母が入院した時期《家族の危機》
母の動きが気になると小学校から市家庭児童相談室へ連絡がはいる。
市は、学校にモニタリングをお願いし（主たる機関は市）、その後、母子が警察に保護され子どもは一時保護へ（主たる機関は児童相談所）。
母が入院したため、子どもたちは施設入所に至った。

注7）エコマップについては、在宅アセスメント研究会「要保護児童対策地域協議会 個別ケース検討会議のための在宅支援アセスメント指標マニュアル」。2012年版

〈母の動きが気になるという点についてより詳しく情報を集め、そのことで子どもたちが、どのように不安な生活を過ごし、どの点が困ることになるのか、情報を関係機関から集めることが、まず出発点であった。個別ケース検討会議の開催にあたっては生活保護担当SW、小学校、保育所、家庭相談室、保健センターPSWが考えられる。またそこで、緊急の課題として、母の医療機関へのつなぎを誰がどういう形でするのかを協議できたのではないか。〉

第１期 母の発病と入院・子どもたちの施設入所



※主な情報の流れ

・小学校－保育所－家庭児童相談室

・警察－児童相談所

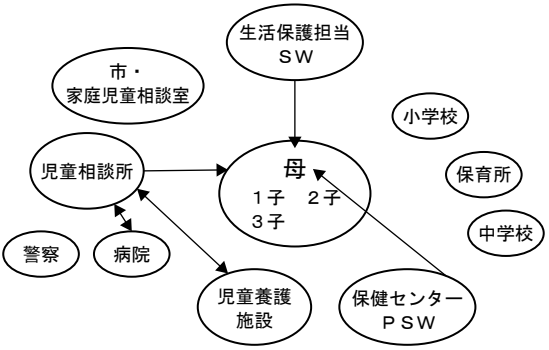
要保護児童対策地域協議会
第１回　実務者会議
第２回　実務者会議

※SW　…ソーシャルワーカー
PSW…精神保健福祉士

第２期：母が治癒し、子どもは施設入所中で、退所に向けて準備した時期
関係したのは生活保護担当SW、病院、施設、児童相談所、学校である（主たる機関は児童相談所）。

〈退所前に、何が心配か、親や子どもの意見、さらに関係機関からの情報を集め共有しておく必要があった。個別ケース会議開催の必要性があったが開催していない。〉

第２期 引き取り



※主な情報の流れ

・児童相談所と病院－児童養護施設

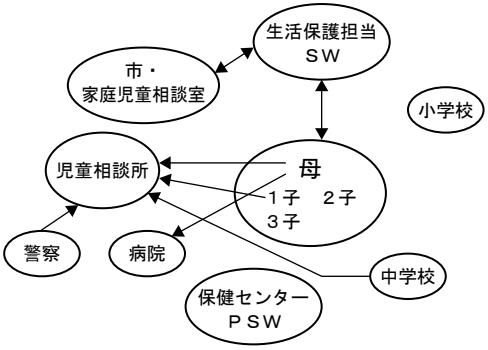
要保護児童対策地域協議会
第３回　実務者会議
第４回　実務者会議

第３期：子どもが帰宅し第1子が非行行為にでた時期　＜家族の危機＞

第１子は中学校に入り、非行行動が出る。母は中学校から呼び出され児童相談所にも行くことになる。施設入所も考えられたが、受け入れ体制が十分でないため、しばらく様子をみることになる。その後母は、生活保護担当SWへショートステイをお願いする電話をした。その後母は必要ないと断ったものの再度お願いしたいということで再来所するなどの動きがある。

〈母の状況はどうだろうか。困った事態に対応できているのだろうか。非行について他児はどのような態度や言動を取っているのかなどの情報把握が必要であった。「困っている」という母からの相談に、十分対応できるために、個別ケース検討会議開催（生活保護担当SW、小学校、中学校、児童相談所、家庭児童相談室、保健センターPSW、必要に応じて病院）が必要であったし、実務者会議での検討の必要性も考えられた。〉

第３期 引き取り



※主な情報の流れ

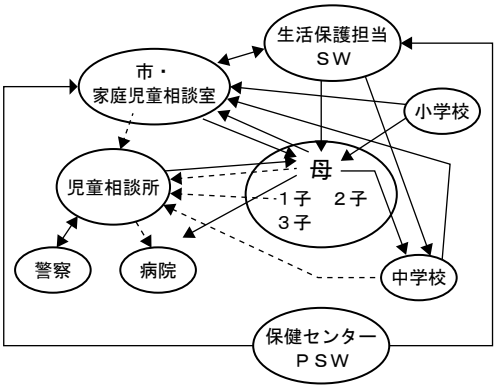
- 児童相談所－中学校
- 警察－児童相談所
- 母－生活保護担当SW－家庭児童相談室

第４期：母の症状が悪化していった時期＜家族の危機の悪化＞

第２子、第３子が小学校を無断欠席する。登校していた第１子を授業中であるにも関わらず、母が連れて帰るなど、気になる行動が目立つ。気になった学校は家庭訪問を行う。家庭児童相談室は児童相談所へ連絡し、児童相談所は、市・家庭児童相談室に訪問依頼をするなど、情報が飛び交った。

〈個別ケース検討会議の必要性（この場合には、市・家庭児童相談室、生活保護担当SW、小学校、中学校、保健センターPSW、病院、警察、児童相談所が考えらえる。）〉

第４期 母の悪化



※主な情報の流れ

- 児童相談所－中学校－警察－母
- 家庭児童相談室－小学校－中学校－保健センター－母
- 生活保護担当SW－中学校－保健センター－母
- 保健センター－病院

整理をすると、

１）児童相談所の役割

児童相談所は、第１期と第２期の段階で、ネグレクト事例であるというとらえ方をしていたが、第３期では、非行対応が中心となり、要保護児童対策地域協議会利用に思い至らなかった。児童福祉施設退所時において、入所時期の保護者の養育状況を把握していれば、児童相談所は、退所時に要支援状況になるリスクの高い家庭であるから、要保護児童対策地域協議会事例として、市区町村に協力を求めることができた。また主たる指導は児童相談所が実施するも、全体的な支援や情報共有は、市が以前からかかわっていたので、児童相談所が働きかけたのち、調整機関がそれを受けて個別ケース検討会議を定期的に開催することも可能であった。児童相談所は、情報整理がつかないまま混沌とした動きをとることになってしまった。

２）市の役割

第１期で小学校から連絡を受けた場合、情報を収集し、必要であれば個別ケース検討会議を開始する必要があったのではないかと検証報告されている通りである。

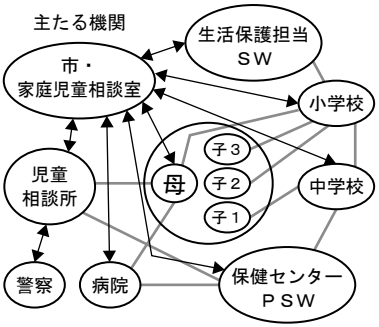
第３期以降は、児童相談所と互いに連絡がなく、市・家庭児童相談室は小学校からの連絡がはいったため、生活保護担当SWや保健センターPSWとの連携を取り、別の動きをとっている。母が市・家庭児童相談室に再三ショートステイを依頼するのは何故かを理解すれば、母のあるいは家族にとってのクライシスであることが予測できたが、危機度を理解できなかった。第１子

のみならず、第２子、第３子はどのように過ごしていたのかという情報が把握されていなかった。市・家庭児童相談室が動きをとるには、採用歴も浅く、そこまでに至れなかった。

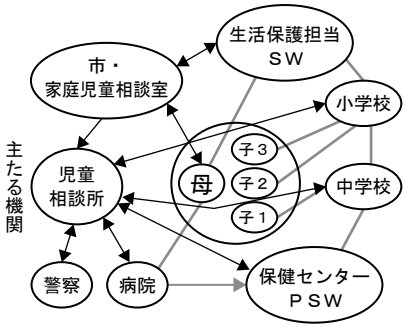
下記図は、児童相談所か、市のどちらかにすべての連携の矢印が向かい、家族全体の把握ができていくということが理想形である。

つまり情報が一点に集約され、そこから、個別ケース検討会議を通してさらに課題整理が可能になる。主たる機関が市・家庭児童相談室であれ、児童相談所であれ、どちらかに情報が集まり、家族の困り度や家族全体の課題を整理すれば、児童福祉司指導や、在宅支援を関係機関で分担できる。

想定される情報の流れ



市が主たる機関　第１期



児童相談所が主たる機関　第２、３、４期

４．導き出されたそれぞれの課題

児童相談所も市区町村とともに、不足していたのは、親・家族を理解するためには、どこまでの情報を集め、誰が主導していくのかという点にあった。連携の目的は子どもの安全を守り、家族を支援することにあるため、情報が十分かどうかを見極めるにはアセスメントの視点が必要となる。そのために個別ケース検討会議があり、要保護児童対策地域協議会の場もあるはずであった。市町村においては、中心となるべき調整機関（この場合は家庭児童相談室）が呼びかけることになっているが、残念ながら、現在では、小さな町でも大都市においても、担当者の転勤問題があり、支援の方法が積みあがらないところも多く、十分に理解し利用する時間や体制になっていない。

また、退所事例については児童相談所が市区町村に呼びかけていくというノウハウが十分に受け継がれているわけではない。関係機関において連携は「つ

なげる」という意味だけにとられているため、「つなげる」意味が、虐待発生の背景に理解と、ファミリーソーシャルワークの視点を持ちながら、課題を整理し、子の安全と家庭への支援計画を立てるプロセスだと認識されにくい。ちなみに、最近実施した全国市区町村調査では、実務者会議で退所事例を検討がされているのは36％にすぎない状況にあった[注8)]。

５．解決に向けての検討

市区町村に不足する点は、家族全体をアセスメントする力をどのようにつけていくかという課題である。それには、研修を受けることが重要になってくる。2012年に実施した全国市区町村の研修実態をみていくと、「アセスメントの研修を受けていない」と「無回答」を合計すると30.8%、「個別ケース検討会議を受けていない」、と「無回答」を合計すると42.2％である[注9)]。

表１　全国市区町村調査における市町村調整機関の調整機関の研修実態

	すべて受けた	半数は受けた	１人は受けた	受けていない	無回答	全　体
アセスメント（リスク・家庭アセスメントを含む）	148	166	184	192	81	771
	19.2	21.5	23.9	24.9	10.5	100
要保護児童対策地域協議会について	189	159	185	159	79	771
	24.5	20.6	24	20.6	10.2	100
児童虐待関連法律の知識	169	167	187	163	85	771
	21.9	21.7	24.3	21.1	11	100
面接技術（家庭訪問を含む）	148	187	157	197	82	771
	19.2	24.3	20.4	25.6	10.6	100
個別ケース検討会議の運営	124	169	151	242	85	771
	16.1	21.9	19.6	31.4	11	100

虐待問題への在宅支援に必要なのは、要保護児童対策地域協議会を通して、市や関係機関、児童相談所が子どもの安全を常に念頭におき、家族全体をとらえた総合的なアセスメントから支援を導きだす姿勢が養われることである。そのためには研修は不可欠である。

注8）平成24年度厚生労働科学研究分担研究「地域における虐待事例の重症度化予防介入モデル研究」（分担加藤）「児童虐待の発生と重症化に関する個人的要因と社会的要因についての研究 主任研究者：藤原武男）において要保護児童対策地域協議会について全国市区町村調査を2012年に実施し現在報告書作成中。

注9）注8）結果

児童虐待問題に限らず、子どもにかかわる問題全体に共通する研修課題となる。

米国の家族問題は多問題家族や家族療法から発展し、家族研究やファミリーソーシャルワークが発展してきている。プログラムとして家族への介入や家庭訪問、家族ミーティングなどが提供されてきている。虐待先進国といわれる米国等が家族に敏感なのは、民族、文化的背景が異なり、さらに多様な家族形態が早期に出現している中から、その家族独自の問題に着手する姿勢が育っていることである。我が国も、ひとり親・ステップファミリー問題など家族の機能が弱体化する状況を踏まえ、要保護児童対策地域協議会に含まれる対象者にどう支援をすべきなのかを工夫し考えていく時期に入ってきている。

日本においては、児童相談所が中心になって現在は家族再統合プログラムが進められているが、在宅指導においてファミリーソーシャルワークを市区町村で意識されることは多くはなかった。著者らは、在宅アセスメント指標において、家族への支援を意識したアセスメントと支援ツールを作成し、実験的な支援モデル事業構築をめざしている途中である。今後、要保護児童対策地域協議会が機能するために、子どもの安心・安全な暮らしのために、ファミリーソーシャルワークが行える家族全体の視点をいれた虐待予防対応を発展させていく必要があると考える。

児童虐待の予防～保育所・幼稚園・学校が出来ること

種智院大学人文学部
助 教 近 棟 健 二

〈プロフィール〉―――――――――――――――― ちかむね けんじ

1969年兵庫県尼崎市出身。社会福祉協議会での勤務後、大阪市立大学大学院生活科学研究科総合福祉科学コース前期博士課程修了。種智院大学人文学部社会福祉学科助手を経て現職。大阪府社会教育委員、高槻市社会福祉審議会児童福祉専門分科会委員など。

地域福祉の視点から子ども家庭福祉、特に子育て支援を研究。

主な著書『よくわかる家庭支援論』（共著、ミネルヴァ書房、2011）、『相談援助論』（共著、保育出版社、2011）、『考え・実践する保育相談支援』（共著、保育出版社、2012）

1．はじめに

新聞やニュースなどで取り上げられる児童虐待の事例は家庭で過ごしている乳幼児が多くを占めている印象を受ける。『子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について（第８次報告）』によれば、平成22年４月から23年３月までの一年間で起こった心中以外の虐待死のうち、45.1％が０歳である。また、養育機関・教育機関等への所属は、「なし」が79.5％となっており、所属していた事例では「保育所」11.4％、「幼稚園」2.3％、「小学校」4.5％と合計しても２割に満たない。死亡事例については、先に述べた印象とおおむね合致する数字であると言える。

では、保育所・幼稚園・学校は、児童虐待との関わりが少ないのかと言えば決してそうではない。平成23年度福祉行政報告例によると、全国の児童相談所における児童虐待相談の対応件数のうち、年代別で見ると最も多いのは小学生であり、中学生を合わせると49.8％とおよそ半数を占めている（表１）。また、未就学児についても全国社会福祉協議会が平成23年に行った『全国の保育

所実態調査報告書』によれば、児童虐待が疑われる家庭がいると回答している保育所の割合が28.7%と３割近くになっている。人口規模が大きくなるとともに割合が高くなる傾向がみられ、特に人口が50万人以上の地域では41.5%とその割合は高い。また、児童虐待が増えてきていると感じる教職員が小中学校86.9%、保育所93.2%にのぼるとする調査報告もあり現場で働く教職員の危機感は強い[1]。

これらの状況を考えると、子どもたちが多くの時間を過ごしている保育所・幼稚園・学校の児童虐待の予防における役割はますます大きくなっているといえる。

児童虐待への対応としては発生そのものの予防（第一次予防）、問題の重度化・深刻化の予防（第二次予防）、再び虐待が起こらないようにするための見守りや継続的な地域支援などの再発予防（第三次予防）がある[2]。本稿ではそれぞれの段階における現状を踏まえつつ、保育所・幼稚園・学校がどのような役割を担えるのかについて検討していきたい。

表１　児童相談所における児童虐待相談の年代別対応件数

	全　国		大阪（大阪市、堺市含む）	
	件　数	%	件　数	%
０～３歳未満	11,523	19.2	1,794	20.2
３歳～学齢	14,377	24.0	2,176	24.4
小学生	21,694	36.2	3,200	36.0
中学生	8,158	13.6	983	11.0
高校生・その他	4,167	7.0	747	8.4
合　計	59,919	100.0	8,900	100.0

平成23年度福祉行政報告例より作成

２．発生予防

（１）気になる子育て家庭への支援

保育所・幼稚園・学校を始めとした子どもに関わる様々な機関・団体に携わる専門職やボランティア、地域住民から近年、気になる子育て家庭が増えたとする声が上がっている[3]。

---

1 総務省「児童虐待の防止等に関する意識等調査」、2010、P46、58

2 山縣文治「次世代育成支援の推進と市町村の課題～７つのポイント」マッセOSAKA研究紀要第10号、2007、P46

3 大阪府福祉部子ども室『親と子のあゆみはぐくむプロジェクト成果報告書』、2010、P５

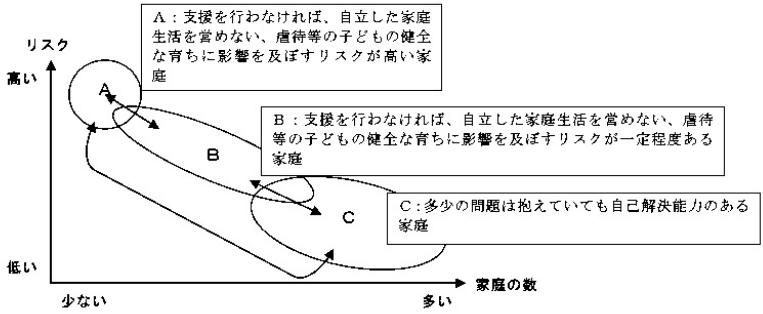
しかし、この気になるというのは支援者からの視点であり、見方を変えれば親からの悲鳴であるとも言える。そもそも子育てという行為自体について鯨岡峻は、「随所に喜びや満足や楽しみを伴いながら、しかし悩みや不安や腹立ちを免れることもできない」両義的な行為と定義している[4]。

児童虐待は子育てが内包している両義性に加えて、様々な要因が重なることで起こるとされている。例えば育児不安、親自身の虐待された経験、病気や精神的に不安定な状態、不安定な夫婦関係、経済的不安、地域からの孤立、望まない妊娠などである。

これらの要因の背景には都市化による人間関係の希薄化やグローバル経済の進展による格差社会の進展など社会の不安定化・複雑化があり、虐待等の子どもの健全な育ちに影響を及ぼすリスクを高めている。

リスクの高低と家庭の数を視覚化すると、図１のように示される。リスクの高低と家庭の位置は、固定されたものではなく、地域や社会との関わりやその支援の方法や度合いにより、どの家庭もリスクが高くなったり低くなったりと状態が変化する可能性がある。

図１．リスクの高低と家庭の位置



大阪府福祉部子ども室『親と子のあゆみはぐくむプロジェクト成果報告書』P9より

このような状況に置かれた親を支援するためには、親のみに焦点をあてた支援では不十分であり、ソーシャルワークによる支援が有効であると考える。ソーシャルワークは、「個人とその人を取り巻く環境との間の相互作用を構成する社会関係に焦点をあてた活動によって、単独又は集団内の個人の社会機能を強化しようとするもの（W.Boehm）」と定義されるように当事者のみに焦点をあてる

[4] 鯨岡峻「子育て支援をめぐるいくつかの視点」、発達72、1997、P２

のではなく、当事者と当事者を取り巻く環境との関係性に焦点をあて、改善を図る取り組みである。つまり、気になる子育て家庭、そのものに焦点をあて、その行動の変容を図るのではなく、その家庭が置かれている環境を把握し、様々な社会資源を使ったり、調整を行うことにより課題の解決を図る取り組みである。

保育所や学校では、すでにソーシャルワークによる支援に取り組んでいる。平成20年の改定により保育所保育指針では、保護者への支援について独立した章を設け、「保育所における保護者への支援は、保育士等の業務であり、その専門性を生かした子育て支援の役割は、特に重要なものである」としている。その際の保護者に対する支援の基本として「子育て等に関する相談や助言に当たっては、保護者の気持ちを受け止め、相互の信頼関係を基本に、保護者一人一人の自己決定を尊重すること」を求めている。これはソーシャルワークによる支援で重要とされる「受容」と「自己決定」について述べている。「受容」については、ありのままの親を認めて受け入れることであり、受け入れられたということが信頼関係を築くスタートとなる。「自己決定」については、支援者が課題の解決に関することを決定するのではなく、親が自分の意志で決定していくということである。そのことにより親が課題に対して主体的に取り組むことにつながっていく。支援者としては十分に相談にのったり、必要な情報を伝えたりすることで親の自己決定を支える必要がある。

ただし、ソーシャルワークによる支援は誰もが出来るものではない。『保育所保育指針解説書』では、「保育所や保育士はソーシャルワークを中心的に担う専門機関や専門職ではないことに留意」することを求めており、「ソーシャルワークの原理（態度）、知識、技術等への理解を深めた上で、援助を展開することが必要」だとしている[5]。保育士に対する研修や養成課程でのより一層のソーシャルワーク教育が必要であろう。

一方、学校ではスクールソーシャルワーカー（以下「SSW」という。）というソーシャルワークの専門家の配置が進められている。特に大阪府では文部科学省が平成20年に「スクールソーシャルワーカー活用事業」を実施する以前の平成17年より導入し、全国的にも注目されている。

SSWの役割について文部科学省は、「家庭や学校、友人関係、地域社会などの児童生徒が置かれている環境に働き掛けて支援を行う」としている[6]。

---

[5] 鯨岡峻「子育て支援をめぐるいくつかの視点」、発達72、1997、P２
[6] 厚生労働省『保育所保育指針解説書』、2008、P180

山野則子はSSWが「最も効果的に活用されているのが、相談種別は問わず、保護者や本人に問題意識が低く学校では対応に限界を感じている場合」としている[7]。

総務省の調査では、児童虐待の防止等のためのSSWの配置について、小中学校担当者の65.5%が「有効」又は「どちらかといえば有効」と回答しており、「配置されていないので分からない」が18.1%であることを考えれば配置されている小中学校での有効性を現していると言える[8]。

しかし、その有効性とは裏腹に設置が順調に増えているとは言い難い。当初、「スクールソーシャルワーカー活用事業」は、委託事業として国が全額負担をしていたが、平成21年度からは補助事業となった。そのため、費用負担の割合が国３分の１、都道府県等３分の２となったことにより財政上の理由から事業の実施を見合わせているところが見られる。

SSWというソーシャルワークの専門家を学校に設置することで、複雑な環境に置かれている子どもや親への支援が的確に行われ、児童虐待の予防にもつながるため積極的な配置が求められる。

（2）孤立した子育てを防ぐ地域活動

前節で児童虐待の要因の一つとして地域からの孤立を挙げた。「孤育て」という言葉があるが、デジタル大辞泉によれば「夫や親族の協力も得られず、近所との付き合いもなく孤立した中で母親が子供を育てている状態をいう」とされている。デジタル版といえ、辞書に掲載されるということはそれだけ孤立した状態で子育てしている親、特に母親が珍しくないことの現れと言える。

子育て世代の地域とのつながりを日本労働組合総連合会が平成24年に行った『人と人とのつながり（絆）に関する調査』から見ると、近所の人とのコミュニケーションの頻度について「頻繁にとっている」「ある程度とっている」を合わせても20歳代14.8%、30歳代25.6%、40歳代36.8%である。40歳代を除けば全世代平均の30.4%よりも低く、つながりが強いとは言えない。

地域でのつながりが子育てにどのような影響を及ぼしているのかについては、『つながりが築く豊かな国民生活』と題した平成19年度の国民生活白書に興味深いデータが掲載されている。地域とのつながりがとても深い母親につい

7 文部科学省『平成22年度スクールソーシャルワーカー実践活動事例集』、2010
8 前掲総務省、2010、P51

ては、「子どもとの接し方に自信がない」と回答した割合が39.9%であるが、それほど深くない母親は、53.9%と高くなっている。また、「自分の子育てについて親族・近隣の人・職場などまわりの見る目が気になる」と回答した人の割合は、地域とのつながりがとても深い親で33.2%、それほど深くない親で43.2%となっている。これらのことからは地域とのつながりにより子育てにかかる悩みや不安を軽減できる可能性が見受けられる。

このような可能性を確かなものにするためにも保育所・幼稚園・学校は地域にある社会資源として親世代を中心としたつながりを作ることが求められている。

まず、未就学児を持つ家庭を対象とした取り組みでは、保育所保育指針で保育所機能の開放(施設及び設備の開放、体験保育等)や子育て等に関する相談援助、交流の場の提供及び交流の促進、地域の子育て情報の提供、一時保育など「地域の保護者等に対する子育て支援を積極的に行うよう努めること」としている。

また、幼稚園教育要領においても保護者や地域の人々への機能や施設の開放、幼児期の教育に関する相談、情報提供、幼児と保護者の登園受け入れ、保護者同士の交流の機会提供などを行い、「地域における幼児期の教育のセンターとしての役割を果たすよう努めること」と地域における子育て支援の実施が明確に記されている。

これらの理念を具体化した未就学児を育てる家庭を対象とした地域での取り組みとして活発に行われているのが地域子育て支援拠点事業である。平成23年度には全国で5,722か所実施されている。子育て中の親子が気軽に集い、相互交流や子育ての不安・悩みを相談できる場を提供することを目的に ① 交流の場の提供・交流促進、② 子育てに関する相談・援助、③ 地域の子育て関連情報提供、④ 子育て・子育て支援に関する講習等が行われている。地域子育て支援拠点事業にはひろば型、センター型、児童館型の３類型があるが、ひろば型では保育所での実施が表２のように３割を占めている。専門的な支援を行う拠点であるセンター型においても中核を担っており、地域における子育て支援における保育所の役割は大きい。

表２．地域子育て支援拠点事業（ひろば型）実施場所推移

実施場所	平成21年度		平成22年度		平成23年度	
	実施箇所数	%	実施箇所数	%	実施箇所数	%
保育所	384	25.1	594	30.2	667	31.3
公共施設	405	26.5	542	27.6	666	31.3
児童館	113	7.4	62	3.2	127	6.0
幼稚園	22	1.4	26	1.3	24	1.1
その他	603	39.5	741	37.7	648	30.4

平成21～23年度　地域子育て支援拠点事業（ひろば型）実施状況より作成

学校においても平成18年に改正された教育基本法で「学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力」の規定が新設され、「学校支援地域本部事業」や「コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）」など地域を意識した取り組みが広まっている。これらの取り組みはPTA活動などとともに学校を舞台に地域の人が交流することにより、つながり作りのきっかけとなり得るだろう。

（３）将来親になる子どもへの支援

現代の子育ての大きな問題点として、親が子どもを知らないことが挙げられる。原田正文が行った調査では３割弱の母親が「自分の子どもが生まれるまでに、他の小さい子どもを抱いたり、遊ばせた経験」について「なかった」と回答している[9]。そして、こういった経験は子育てにも影響しており、経験のある母親は「育児に自信が持てないと感じること」や「育児での心配」が少ない結果となっている[10]。

この点については、平成24年に文部科学省が発表した『つながりが創る豊かな家庭教育』においても「中高生など将来親になる世代が親になることについて学ぶことができるよう、学校に乳幼児とその親を招いて触れ合う活動をしたり、子育てひろば等に中高生が訪問し、乳幼児と触れ合う活動をするなど、子どもが育つ環境としての家族の役割や、子どもを生み育てることの意義等について学ぶ機会の提供を積極的に図る必要がある」と述べられている[11]。

将来親になる子どもへの先駆的な取り組みとして特定非営利活動法人「にしよどにこネット」が行っている「いのちのふれ合い授業」プロジェクトを紹介

9 原田正文『子育ての変貌と次世代育成支援』、名古屋大学出版会、2006、P351
10 前掲原田、2006、P145
11 文部科学省『つながりが創る豊かな家庭教育』、2011、P14

したい。「にしよどにこネット」は大阪市西淀川区を拠点に子育てサークルサポートやつどいのひろばなど幅広い子育て支援活動を行っている。平成14年度からスタートしたプロジェクトの概要は以下の通りである。

目　　的	いのちの尊さ、人と人のつながりの大切さを伝える
内　　容	妊婦、赤ちゃん親子との交流を中心としたふれ合い授業
実施回数	小学校10校15回、中学校１校２回、高校２校２回
対 象 者	小学２、５、６年生、中学１、２年生、高校１、３年生
	延べ参加生徒人数1,274名
	＊実施回数、対象者は平成23年度

特定非営利活動法人「にしよどにこネット」平成23年度事業報告書より

この授業の意義として、子どもたちにとって、「いのち」「人と人のつながり」「家族の大切さ」という根源的な価値に目を向けたり、気づいたり、考えたりするきっかけになる可能性が指摘されている[12]。前述した子どもとふれ合う経験の少なさが子育て不安に影響しているという指摘には、小さい子どもにどう接すればよいか分からないという技術的な意味に加え、ふれ合う経験が内包するこれらの価値に気づき、考える機会の少なさも含まれていると推察される。また、根源的な価値に向き合う経験は、児童虐待の要因の一つである望まない妊娠を防ぐ一歩となると考えられる。

大きな可能性を持つプロジェクトではあるが、学校の理解が得られず、実現しないケースも見られる。また、地域に密着した活動であり、「にしよどにこネット」が他の地域に出向くことは行っていないため、それぞれの地域でプロジェクトを運営することが必要となる。

学校が地域に呼びかけるのか、あるいは地域から学校に呼びかけるのか、いずれにせよ、協力連携しなければ行えない授業であるが意義は大きく取り組む価値があると考える。

３．重度化・深刻化予防

子どもたちが多くの時間を過ごす保育所・幼稚園・学校は、子どもの身体面あるいは精神面での変化に気づくことが出来る環境にあるため、虐待が深刻な

[12] 「いのちのふれ合い授業」プロジェクト委員会『「いのちのふれ合い授業」のちから』、2011、P66

状態になる前に発見することが求められる。

このことは法律においても明確に規定されており、児童虐待の防止等に関する法律第５条第１項では、「学校、児童福祉施設、病院その他児童の福祉に業務上関係のある団体及び学校の教職員、児童福祉施設の職員、医師、保健師、弁護士その他児童の福祉に職務上関係のある者は、児童虐待を発見しやすい立場にあることを自覚し、児童虐待の早期発見に努めなければならない」とされている。また、保育所保育指針においても「子どもの心身の状態等を観察し、不適切な養育の兆候が見られる場合」には速やかな対応が求められており、教職員への期待の現れと言える。

児童虐待の防止等に関する法律第６条第１項により発見した後に求められるのが、市町村あるいは児童相談所への通告である。表３に記したのが平成19年度と平成23年度に保育所・幼稚園・学校から児童相談所あるいは市町村に通告された件数である。直近の平成23年度を見ると、児童相談所への通告は学校が9.2%で保育所、幼稚園は１%前後となっている。市町村への通告では学校が14.6%、保育所は8.3%とより身近な市町村への通告が多くなっているのが特徴である。平成19年度と比較した場合、件数はどの項目でも増加しているが割合は低下しているか横ばいとなっている。

表３．通告経路別相談件数

通告先	通告経路	平成19年度		平成23年度	
		件数	%	件数	%
児童相談所	総数	40,639		59,919	
	保育所	800	2.0	882	1.5
	幼稚園	179	0.4	213	0.4
	学校	4,884	12.0	5,536	9.2
市町村	総数	49,895		70,102	
	保育所	4,640	9.3	5,853	8.3
	幼稚園	524	1.1	742	1.1
	学校	7,218	14.5	10,249	14.6

福祉行政報告例から作成

これらの数字を見ると子どもたちが多くの時間を過ごす場所としての虐待の早期発見機能を十分に果たしているとは言えないだろう。

十分に機能していない原因として、通告することへのためらいが挙げられる。総務省の調査によれば、「速やかに児童相談所や市町村に相談、情報提供

すること」に対して、「抵抗がないと感じる」又は「どちらかといえば抵抗がないと感じる」と回答している保育所担当者は72.8%、小・中学校担当者は71.7%にとどまっている。「抵抗があると感じる」又は「どちらかといえば抵抗があると感じる」と答えた担当者にその理由を尋ねると、どちらの担当者も「事実を把握し、誤報の可能性がなくなってから通告すべきだとの考えであり、その前段階での相談、情報提供は控える傾向にあるから」、「保護者との関係が悪化することを恐れる傾向にあるから」が高い割合となっている[13]。

このような状況に対して平成22年に文部科学省より「児童虐待防止に向けた学校等における適切な対応の徹底について（通知）」が出されている。この通知は小学校が児童に対する虐待の疑いを把握していながら、児童が学校を休みがちになるなど重要な変化があったにもかかわらず、関係機関と連携した対応が出来ず虐待死に至った東京都江戸川区の事件を受けて出されたものである。通知の中で、「幼児児童生徒がいつでも相談できる雰囲気を醸成すること」とともに、「児童虐待の疑いがある場合には、確証がないときであっても、早期発見の観点から、児童相談所等の関係機関へ連絡、相談をする」ことを求めている。

総務省の調査で、「児童虐待又はそのおそれを発見した際に、スムーズに対応するために重要なこと」について、保育所担当者で85.7%、小・中学校担当者では86.9%が「担当者だけでなく、責任者と一緒に組織的な方針の決定や対応を行うこと」と答えている[14]。通告に対するためらいを軽減するためには組織としての対応が求められるのであろう。

４．再発予防

虐待が通告された後、児童相談所では調査や判定を行い、処遇方針を決定していく。処遇は施設入所など家庭からの分離と在宅での指導等に分けられる。それぞれについて保育所・幼稚園・学校の役割を平成21年に改定された厚生労働省の『子ども虐待対応の手引き』から見ていく。

まず、家庭からの分離における役割は、施設入所前と入所中、家庭復帰の三つの局面での役割がある。まず、入所前には施設における適切な援助のため、子どもの学校等での行動特徴や人間関係の形成能力、集団への参加・適応度や

[13] 前掲総務省、2010、P47～48、59～60
[14] 前掲総務省、2010、P47、59

教員との関係などを入所前の学校等から伝えることが求められる。

次に入所中については、施設から登校する学校等などとの連携は欠かせない。特に保護者の同意が無く、児童福祉法第28条による家庭裁判所の承認に基づく措置により施設へ入所してきた子どもについては、保護者の対応に関して連携が求められる。手引きでは「登下校時に保護者が子どもを連れ去る、保護者であるといって学校側に子どもの在籍の確認や面会や引き取りを要求したりする例」を挙げて、学校等だけで判断せずに施設に連絡をするような事前の申し合わせを求めている。

最後に家庭復帰段階では、事前に復帰する学校等へ知らせることと入所中の様子や今後の連携の仕方について、ネットワークミーティングを開催するなど打合せが必要であるとしている。

在宅での指導等では、それまでと同じように保育所・幼稚園・学校に通うことになる。児童相談所等が定期的に指導するとしても月に数回であり、多くの時間を地域で過ごすことになる。距離的にも遠いことが多い児童相談所が日常的に見守ることは不可能であり、子どもが通っている保育所・幼稚園・学校との連携は欠かせない。

児童虐待は家族システムとして発生するため、再発が多く見られる。そのため、注意深く経過を見ていき、再発の兆候を見逃さない体制が重要であり、その中でも保育所・幼稚園・学校の役割は大きい。

5．おわりに

発生予防から再発予防まで現状を踏まえつつ、保育所・幼稚園・学校の役割を検討してきた。最後にどの段階においても共通して必要となる二点について見ていきたい。

一点目は、児童虐待への認識を深めてもらうための教職員への研修である。平成22年に文部科学省より出された「児童虐待の防止等のための学校、教育委員会等の的確な対応について（通知）」においても教職員に対する研修の充実が述べられている。「平成21年５月に文部科学省が作成、配付した教職員用研修教材『児童虐待防止と学校』（CD-ROM）が適切に活用されるよう、学校等における教職員を対象とする研修の充実を図ること」とされている。

しかし、総務省の調査によれば、児童虐待対応に関する研修について尋ねた項目に対して保育所担当者で37.4%、小・中学校担当者は35.3%が「どちらかといえば不十分」あるいは「不十分」と答えており、ともに「十分だと思う」

あるいは「どちらかといえば十分だと思う」を上回っている状況である[15]。多忙な教職員が受講しやすい工夫をしつつ、量、質ともに研修の一層の充実が求められる。

二点目は、地域にある様々な機関、団体との連携である。連携としては今の状況に関する連携と、時間的連続性に関する二種類に分類される。前者については、まさに今、虐待の事案が起こり、対応しなければならない場合の連携である。後者については、何か困難な状況にあったり、過去に虐待があった家庭についての関係機関同士での情報の共有に関する連携である。保健部門から保育所や幼稚園、そして、小学校、中学校へと情報を引き継ぐことで有効な支援につなげることが出来る。いずれの連携においても要保護児童対策地域協議会への積極的な参画に加え、互いに顔の見える関係づくりが常日頃から求められる。

児童虐待を予防することは犠牲となる子どもはもちろんであるが、親をも救うことにつながる。十分な研修を行うことで児童虐待への認識を深めた上で、様々な機関、団体と連携しながら、子どもや親と日常的に接している保育所・幼稚園・学校の利点を最大限に生かすことで多くの子どもや親を救うことが出来ると考える。

[15] 前掲総務省、2010、P53、62

虐待する親の回復支援の視点

～MY TREE ペアレンツ・プログラムの実践から～

エンパワメント・センター
主宰　森田ゆり

〈プロフィール〉―― もりた ゆり

横浜生まれ。早稲田大学卒業。メキシコ遊学を経て、カリフォルニア州のGTU（総合神学大学院）修士課程卒業。カリフォルニア州CAP（子どもの虐待防止）トレーニングセンターに8年勤務後、カリフォルニア州立大学のアファーマティブ・アクション・オフイスの主任研究員として7年間勤務。その間ダイバーシティー、人権、エンパワメントなどに関する教育研修プログラムを開発する。

1997年以降は、日本にエンパワメント・センターを設立し、ダイバーシティー、人権、子どもの虐待防止、DV問題などをテーマに研修活動を続けている。主な著書に「子どもと暴力」（岩波書店）、「ドメスティック・バイオレンス」［小学館］、「多様性トレーニングガイド」「エンパワメントと人権」（どちらも解放出版）など他多数。「聖なる魂」［朝日文庫］で朝日ジャーナルノンフィフィクション大賞受賞。第57回保健文化賞受賞

http://www.9.zaq.jp/empowerment_center/

1．公衆衛生の視点

WHO（世界保健機構）がプライマリーヘルスケア（PHC）を提唱し、「世界のすべての人々に健康を」実現するビジョンをかかげてからすでに久しい。すべての政策を健康の視点から見直そうとする「ヘルスプロモーション憲章」（1986年オタワ憲章）の採択[i]、また1991年の「サンドバール宣言」では、健康の推進のためには“Supportive Environment”の推進が不可欠なこと、すなわち健康と環境整備の不可分な関係を明確にした。

「すべての人々に健康を」は今日の公衆衛生学の重要課題である。日本でも地方自治体レベルでも、住民参画によるさまざまなヘルスプロモーションの実践が進められてきた。それはたとえば心肺蘇生の講習会の敷衍であり、学校を

[i] WHO 1986 Ottawa Charter for Health Promotion.

場にしたAIDS予防教育であり、禁煙マラソンの実施であり、その他様々なクリエイティブな試みがされている。

（1）児童虐待が公衆衛生の重要課題である三つの理由

疫病対策や健康管理は、公衆衛生の最もよく知られた分野だが、子どもの虐待およびドメスティック・バイオレンス問題もまた公衆衛生の重要課題である。それは次の三つの理由による[ii]。

a）虐待がもたらす健康医療上の深刻な被害において、まずそれは公衆衛生の問題である。AIDSやO-157や鳥インフルエンザなどの疫病が公衆衛生の課題なのはそれが死に至る深刻な被害をもたらすからだ。

厚生労働省の統計によると、平成22年４月１日から平成23年３月31日までの間の子ども虐待死事例は45例で、51人の児童が虐待死している。この中に心中ケースは入っていない。一方的に親によって子どもが絞殺や溺死させられるという意味で無理心中はまぎれもない児童虐待であるが、厚生労働省は心中死を虐待死の数値とは別にして統計している。平成22年度に心中で死亡した子どもは37例47人だった。心中未遂で子どものみ死亡し、加害者が死亡しなかった事例も含む数値である[iii]。虐待死と合計すると82例98人の虐待死となる。平成21年度は心中未遂も含めると77例88人、平成20年度は107例128人となっている。つまり日本では約３～４日に１人子どもが虐待でいのちを落としていることになる。

もしなんらかの疫病の蔓延で３日に一人の割合で子どもが死亡しているとしたら、社会はどう対応しているだろうか。もし、エイズで年間100人近くの死亡が確認されたとしたらどうだろう。おそらく国の深刻な非常事態として厚生労働省は、地方自治体の保健所に予算の投入を含めてあらゆる手段を投じて、その予防と被害者への援助に取り組むにちがいない。

b）虐待が公衆への予防教育の徹底によって、その発生件数を減らすことができる点においても、公衆衛生の課題である。エイズ対策の最も効果的な対応法は予防教育である。どうしたら感染せずにすむのか、感染したらどうしたらよいのかなどの啓発研修だ。虐待も同じである。保護者、保育士、学校教職員、そして子ども自身への効果的な予防教育を徹底することによって、虐

[ii] 森田ゆり『新・子どもの虐待』（岩波書店、2004年）。
[iii] 厚生労働省子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について；第８次年次報告より

待の発生件数を減らすことが可能である。

c）エイズ・HIVなどの疫病対策は、その伝染性ゆえに緊急度が高いが、子どもの虐待やDVは伝染するわけではないので、公衆衛生の重要課題にはなりえないと考える人もいるかもしれない。しかし虐待やDVもまた伝染する。一夜にしてではないが、長い年月をかけてゆっくりとそれは前の世代からわたしたちの世代に引き継がれてきたのである。

（2）公衆衛生の視点がもたらす三つの認識

子どもの虐待を公衆衛生の問題と認識することによって、次の三つのことが明らかになる。

a）その緊急性。従来の福祉行政のアプローチは、ニーズのある人がサービスを求めてくるまで待つということだったが、公衆衛生の視点は、サービス提供者側が積極的にアウトリーチしていくスタンスを明らかにする。

b）公衆衛生の視点は、地域ぐるみの予防が虐待防止に不可欠であることを強調する。日本中津々浦々の保育所や学校を場にして、健康診断や予防注射を行い疫病予防と健康管理を実施する日本の公衆衛生施策は、国際的にも高く評価されているものである。虐待予防も同じように地域コミュニティーの核としての学校、幼稚園、保育所と保健所、保健センター、病院を場にして研修、啓発をおこなっていくことで、世界的にも他国のモデルとなり得る優れた虐待予防施策を実施していくことができるはずである[iv]。

c）虐待問題を個々人の病理、または個別家族の病理に閉じ込めてしまうのではなく、広く社会的コンテクストで捉え、地域社会を巻き込んだ社会環境の整備改善による解決を目指す。

虐待をした親への回復支援の取り組みも、公衆衛生の視点をもって、個別家族の課題の背後にある社会環境の問題を視野に入れて実施することが必要である。

2　親の立ち直り支援

虐待をした親の行動変化を援助するプログラムとその実施制度の不在が日本の児童福祉虐待対応分野の大きな問題点として指摘されて久しい。虐待ケース

[iv] 森田ゆり「児童虐待防止法の改正に向けて」参議院男女の平等に関する委員会での発表（2003年）。

への介入の結果子どもが施設や里親に預けられても、その間、親が子どもへの関わり方を修正するための努力を義務付けることの困難性は、深刻な虐待死事件の検証の中でも明らかにされてきた。

2001年８月、兵庫県尼崎市で６歳の少年が児童養護施設からの一時帰宅中に、母親と義理の父親によって脳内出血で死亡するまで殴打暴行されたのち、運河に捨てられるという事件が起きた。虐待行為は陰惨だが、虐待が一気にエスカレートする前は、母親は自ら子ども家庭センターに助けを求めていた。施設の職員にも自分の虐待行動の非を認めて、子どもへの関わりを変えたい気持ちを語っていたと施設の所長は語った。

「親が変わらなければ子どもは自宅に帰れない。親への指導やサポートが大事だ。しかし、うちには１人の子にそこまでできるだけの体制がない。両親をサポートする機関がもっとあればと思う。『この親はだめ』ではなく、親をどう支援していくかが課題だ。」（2001年９月５日毎日新聞）

兵庫県では、この事件の衝撃を受けて、児童虐待24時間ホットラインの設置、児童福祉司の専門職採用と増員、一時保護所の拡充など、対応強化に取り組んだ。

2008年５月兵庫県伊丹市で、５歳女児が死亡し、母親が虐待容疑で逮捕、起訴される事件が発生した。兵庫県は外部専門家による「児童虐待事例検証委員会」を設置し、この事件の徹底検証を行い、報告と提言を県と国に提出した。

死亡した児童は母親の養育拒否から１歳５か月で乳児院に入所したのをはじめとして、一時保護、児童養護施設への措置入所など、何度も福祉行政機関が関わって様々な対応をしてきた。しかし、施設からの措置解除後、虐待が疑われる通報が３回あったが再び保護する判断はされないまま、児童の死に至った。

児童虐待事例検証委員会は、検証報告書の最後で、「司法命令による親指導のしくみづくり」を国に対して提言している。少なくとも重大事件に関しては、裁判所が審判をし、親に対して子どもに対する虐待的行動を止めるための指導やプログラムの受講を命令することの必要性を述べている。「現在そうした法的条件が整備されていないために、子ども家庭センターが親への指導面で非常に苦しい立場に立たされていることから、司法がこの面で積極的に関与する仕組みづくりを進めるべきである」[v]

[v]「児童虐待事例検証委員会報告書」兵庫県児童虐待検証委員会　平成21年２月

その後も、虐待が起きていることを介入機関が知っており、何等かの対応をしていたにもかかわらず、再度虐待が起き、深刻な事態に展開してしまったケースは全国レベルで何件も起き、メディアでは「再虐待」と言った言葉が使われるようになった。

2000年に衆議院青少年特別委員会における児童虐待の防止等に関する法律の法案審議の参考人として、またその後の議員の勉強会の講師として、筆者は虐待する親の回復更生を義務付ける法的整備の必要性を主張した。深刻な虐待ケースで、児童福祉法28条の適応によって親子分離がされた後、親が虐待的行動を終止する回復プログラムを受講・修了することを義務付け、親子再統合へとつなげる、そこに家庭裁判所が直接関与する法制度を作ることが必要不可欠だと。それに対して議員から「そういうプログラムはすでにあるのですか」と質問があった。その当時、育児不安に悩む母親への支援プログラムはあっても、深刻な虐待行動の終止を目的としたプログラムは筆者の知る限りではなかった。

法制度の理想を主張しても、その受け皿がなければ法律条文を策定できない、そう強く思ったことが、MY TREEペアレンツ・プログラムを開発する作業に取り掛かった理由だった。このプログラムは、最初から、親子再統合へ向けた司法制度の受け皿の一つとして開発することになった。たくさんの自然のシンボリズムや気功などの身体動作の活用など、日本文化独自の良さを生かしたプログラムを意識して開発した。

そのほかにも、親トレーニングのプログラムが海外から導入され、2012年現在では、深刻な虐待行動を終止に導くプログラムよりも、怒鳴ったり体罰したりするしつけに代わる子育てを教える予防的教育プログラムが全国的に実施されている。MY TREEペアレンツプログラムは、虐待的言動やネグレクトが顕著な親に対象を絞った回復支援プログラムであることが、特徴の第一と言える。

3 虐待する親の苦悩と困難課題

虐待する親の立ち直り支援のためには、虐待行動を病理として捉え、診断名にこだわるのではなく、個人の苦しさ、困り感、その背景に着目し、生きること全般に対する困難課題を、自らが気づいていけるように支援する。

虐待的言動を繰り返してしまう親たちの多くは、次の問題を抱えて苦しんでいる。

・低い自己肯定感。
・孤立感と疎外感。
・心の余裕がない。
・感情の意識化、言語化に乏しく、攻撃的な言動になりやすい。
・放置されたままになっているトラウマ。過去の加害または、被害体験による未解決な心的外傷と抑圧している感情（罪悪感、喪失感など）。
・ゆがんだ子ども観や誤ったしつけ。
・ジェンダー・バイアス（性別役割意識）：母性神話と父権神話へのとらわれ。
・ドメスティック・バイオレンスの被害または加害。
・うつ症状・PTSD、依存症など精神的身体的不調。
・特別なニーズを必要とする子どもの負担：夜泣きの激しい子ども、多動な子どもなど。

4　MY TREEペアレンツ・プログラムの特徴[vi]

1．対象者を明確に限定している

不安、孤立、生きること全般への自信の無さ、伴侶や家族との関係の悪さ、躁鬱、PTSD症状、未解決の傷つき体験などを背景に子どもへの虐待的言動やネグレクトが顕著な保護者。ジェンダー別に約10人のグループを構成する。育児不安はあるが虐待はない保護者は別の親支援プログラムを紹介する。

2．プログラムの達成目標を明確に設定している。

目的は [セルフケア] + [問題解決力] を学ぶことで

⇒ 子どもへの虐待的言動を終止する。

具体的には、参加者が：

- 安心して、自分、子ども、家族の問題を語れる場を持つ
- 呼吸法、リラクゼーション、単純な太極拳や気功の動作などを学ぶことによって、身体、思考、感情のハーモニーとコントロール法を体得する。
- 自分について新しい気づきを得る
- 子どもが内に持つさまざまな力に気づく
- 子どもにダメージを与える子育て（体罰､暴言、脅し、いじめ、侮蔑、無視、無関心、教育放棄、過剰期待、過剰保護）を脱学習する
- 体罰に代わるしつけのスキル、アイディアを学び、練習する

[vi] MY TREEペアレンツプログラム事務局「MY TREEペアレンツ・プログラム実践報告書2006

• 感情表現、アサーティブなコミュニケーションスキルを学び、練習する
• 虐待的な子どもへの関わりを意識的に終止する

3．エンパワメント

虐待に至る家族の背景や要因は様々であるが、虐待的言動を繰り返してしまう親の多くは、過去に人として尊重されなかった深い痛みをかかえていて、その体験がもたらす心的外傷やその他の障害から心身のバランスを崩している。その結果人間関係にさまざまな問題を抱えてしまっている。有効なしつけや子育てのスキルがないから虐待するのではない。体罰に代わるしつけの方法や、効果的なコミュニケーション力を身につけることも大切だが、まずは、人としてしっかりと受容され、尊重される体験を通して、自分の存在を認め受け入れ、語ることのなかった痛みの感情に気づき、自分の持つリソースを発見していく契機となるエンパワメントの関わりが不可欠である。

① 支持的環境

人に内在するさまざまな力は、人間として尊重され、かつ受容される。安心にして支持的関係性の中で最も活性化される。

② グループ・エンパワメント

参加者の中には、自分の経験や気持ちを率直に言葉にしたために批判されたり、馬鹿にされる経験をした人が少なくない。誰からも受けとめられないために自分でも受容できなくなった自分のストーリーこそが語られなければならない。自分の体験と他人の語るストーリーの接点を見出し、他人の痛みに共感し、自分の痛みに涙してくれる人と出会うことで、孤立感は連帯感に、帰属感にとってかわられる。

グループに参加する人の多くは、八方ふさがりの状態で選択肢は何もないと思っている。絶望あるいは無力感の状態に近い。グループミーティングはそんな状態から脱けだそうとする内的な力を揺り起こす。グループ心理教育は、対象者を明確に定め、目的を明確に設定しそれを参加者と共有し、さらに、適切にして注意深いファシリテーション・スキルのもとに進行するならば、相乗的なエンパワメントを可能にする。

③ 問題解決力がうまれる。

安心な場で自分の気持ちに正直に語り、傾聴共感してもらうことで、参加者は自分への自信を取り戻していく。その積み重ねは「自分で問題解決ができるんだ」との自信を取り戻すことにつながり、また同時に問題解決の選択肢を

いくつも考えることができる。他の人の経験、工夫、努力の話しを聞き、「今度、わたしもそうしてみようかな」と思う。実践者（ファシリテーター）からの適切な助言を得て、八方ふさがりの壁の一面が落ちたような気がする。こうした積み重ねによって「自分にも選択肢はある」「これをやってみよう」と自から選んでいくことが問題解決力をつけるプロセスである。

4．ホーリスティック・アプローチ

① 子ども虐待とはこれまで人として尊重されなかった深い痛みや悲しみを怒りの形で子どもに爆発させている行動である。親としてのライフスキルの無さから起きるのではない。母親として、父親として、妻として、嫁としてといった分断されたアイデンティティとして参加者を見るのではなく、人間の全体性の回復を視野に入れている。子育て支援、養育支援に限定しない。

② 身体、感情、知性、理性、魂（ソウル）のすべてに働きかける。

木や太陽や風や雲からも生命力の源を貰うという人間本来のごく自然な感覚を取り戻す。さらに自分の苦しみに涙してくれる仲間がいるという、人とつながれることの喜びは、本来だれもが内にもつ健康に生きる力を活性化する。開発の当初から、日本の風土を生かしたプログラムを作ることを意図した。日本の四季の変化、それに呼応する日常的な会話や習慣や身体性なども取り入れている。

5．心理教育（Psycho-educational approach）

〈まなびのワーク〉　13回の参加型心理教育カリキュラム

〈自分をトーク〉への適切なコメント返しがもたらす効果

セッション・プラン

〈電話でのスクリーニングまたは、担当ケースワーカーからの紹介〉

〈開始前　個人面接〉

1回目　安心な出会いの場：目的、約束事、身体ほぐし

2回目　安心な出会いの場：私の木、Ｉメッセージ

3回目　私のエンパワメント

4回目　怒りの仮面

5回目　感情のコントロール

6回目　体罰の6つの問題

〈中間　個人面接〉

7回目　気持ちを聴く
8回目　気持ちを語る
9回目　自己肯定感：否定的ひとり言の掃除
10回目　自分をほめる、子どもをほめる
11回目　母親らしさ　父親らしさ（母親グループバージョン）
12回目　もっと楽なしつけの方法
13回目　MY TREE
〈終了時　個人面接〉
3か月・6か月後リユニオン

6．たとえ話とシンボルを多用した心理教育
→ 参加者がプログラム終了後も自分で使っていける道具を手渡していく。
毎回、木についての短いエピソードを分かち合ったり、感情のコントロール法を「怒りの仮面」「死の危険」などといったシンボル的に学ぶ方法を多用している。

7．熟達したグループ・ファシリテーション・スキル
→ 適切なコメント力、質問力

8．コミュニティー（地域のネットワークをフルに活用した協力体制）
児童相談所、保健センター、家庭児童相談室、学校、保育所からの連携支援を受けながら実施。

9．ジェンダーの視点
伴侶との性的関係、嫁姑の確執などが大きなストレッサーである人も少なくない。また性的虐待の被害体験を語る人もいる。それらを安心して語れる場の保証のため、性別グループを作る。

10．スーパーヴィジョンの下で実践
プログラム実践者は、すでに虐待ケースに携わった経験のある心理士、福祉士、看護師、助産師、カウンセラーや子育て支援活動をしてきたコミュニティーリーダーなどで、このプログラムを実施するための研修を修了している。全実践者のスーパービジョン会合と、各グループへの個別のスーパービジョンを必要に応じて実施している。

５　プログラムの効果

このプログラムは2001年の12月から１年間かけて、試験的な実施を３グループ（各グループ10人の親が参加）行い、カリキュラム内容の改訂をした上で、実践者の養成をし、2003年から本格的な実施を開始した。以来、大阪府、三重県、大阪市、堺市、埼玉県の児童相談所、大阪府内の家庭児童相談室、教育委員会、病院、人権協議会、NPO団体、児童養護施設などの主催で実施を続けてきた。開催した都道府県は、大阪、三重、兵庫、高知、東京、宮崎、埼玉、栃木である。2011年度をもって57グループが実施、532名がプログラムを修了した。

MY TREEペアレンツ・プログラムにおいて、アンケートを導入する目的は次の３つである。１つ目は、アンケートに取り組むことで、参加者が自分と向き合う機会を持つことである。２つ目は、本プログラムが虐待する親の親子関係修復のプログラムとしての有効性を明らかに示し、プログラムを必要としている親の親子関係の回復に役立てることにある。３つ目は、本プログラムのさらなる改善のためである。

数量的調査に関しては、様々な試行を行いながら現在進行中で、参加前と修了後とを比較すると、暴言や暴力の明らかな減少が見られるが、現時点では発表段階に至っていないため、本稿には含めず、修了生の自由記述を掲載することにとどめたい。

自由記述の示す変化

アンケートの自由記述の中からは明らかな内面の変化をくみ取ることができる。そのいくつかを以下に紹介する。これらの変化は、数値では表すことが困難なものである。本プログラムでは、数量化されない質的な側面を重視してきた。質問形式に、各項目ごとに自由記述を入れ、数値では表現できない参加者の深いレベルでの変化を表記することによって、参加者の行動変容を考察してきた。

「怒りはいけない気持ちと思っていましたが、怒りは大事な気持ちでとても複雑な気持ちで、ひとつひとつを誰かに話せたとき、怒りの爆発はなくなったように思います。」

「ずーっと親を怨んでいました。恨んだり、怒ったり、そんな真っ黒なパワー

を笑ったり、喜んだりと明るいパワーに変えることのできる力の使い方を得ました。」

「キレなくなった。以前の様に怒鳴り散らして怒ったり、めちゃくちゃに叩きまくったりしなくなった。子どもに対しても他の人、物事に対しても、感情をおさえる事ができるようになった。はげしく切り替わるスイッチがなくなった。子どもをかわいい、愛おしいと思える気持ちを取り戻すことができた。私は生まれ変わった…清々しい気持ちでいっぱい。」

「参加するまでは、育児や様々な人間関係、そして、自分自身に絶望的で、闇の世界にいるような感じがして希望が持てなかったが、MY TREEの参加を続けていくことで、光が見えてきて希望が持てた。」

「良い所も悪い所も、みんな含めて自分なんだと思える様になりました。今まで、自分は生きてていいんやろうか、どうでもいい人間なんや、とか思っていました…」

「怒鳴ったり、お仕置きをあたえたりすることなしに、どんな場面でも子どもとよいかかわりが出来る方法があることを学びました。自分に罰を与えずに、楽に生きる方法を学びました。自分も子どもも大切にして生きてよいと、許可をあたえられるようになりました。」

「私は生まれて来てよかったんだな。これからも生きていっていいんだなと思えるようになってきたような気がします。先の見えない暗いトンネルの中で、出口がわからず、行ったり来たり、立ち止まったりしていたけれど、遠くに小さな光を見つけ、そこに向かって、又、手さぐりで歩き始めた感じです。」

「マイツリーマイペアレンツのプログラム終了から３年が経ちます。振り返えるとプログラムを知らない時の私は、なんと精神が荒んでいて苦しくなる選択ばかりしていたのだろうかと思います。とにかく世間と比べて自分はどうなのか、自分の子どもは他者と比べてどうなのかばかり気にして暮らしていました。（中略）児童相談所の相談員さんから、あなたの子育てはどこかおかしいと指摘されなかったら私は悩んでいるんだという自覚は出てこなかったことでしょう。あの時期にマイツリーペアレンツプログラムを紹介して貰えなかったらと想像すると、背筋がゾッと寒くなります。そんなどん底の気持ちな時、プログラムに参加し始めたのです。母親、誰の妻、等肩書きいっ

さい抜きで私を私として受け入れてくれる場所でした。週１で本音をファシリテーターさんに、徹頭徹尾受け止めてもらい、仲間達に聴いてもらいました。これは私にとって生まれて初めての経験でした。仮面を被って生きてきた自分に気づきはじめたのです。本当の自分である解放感、それを上手に導いてくれるファシリテーターさんと、静かに聴いてくれる仲間達、あの３か月は唯一無二の宝でした。私を変えてくれた素晴らしいプログラムに心から感謝しています。全ての悩める母親にマイツリーマイペアレンツが届きますよう願います。」

「私は小さい頃から、両親の愛情を受けずに育ち、学校でもいじめられたりしました。すごく、つらかったです。でも半分楽しい事もありました。部活やバイトに打ちこんだり、友達もできました。それから社会に出て、上司にいじめられたりしましたが、今の主人と出会って結婚し、子どもも生まれました。でも、そこからです、苦しかったのは。とりあえず手探りの子育ての毎日。相談できるのは主人だけなのに、仕事でほとんど家にいない。週末は寝てばかりの主人に、言いたいことが言えなかった。（中略）それから２番目の子がお腹にいると分かったくらいから、上の子の反抗期が始まりました。私はつわりと体のだるさ、眠気。心も体もしんどかったです。なのに、上の子は、公園でも家でも、スーパーでも走り回り、追いかけるのにヘトヘト。思わず手が出ていました。その後MY TREEに出会うまでの約４年間、暴力、暴言のくり返しです。毎日ではありませんが、気にくわない事があると、手を出していました。１才になったばかりの２番目の子が、恐くて泣きじゃくる程、上の子を殴り続けた事も何回かありました。（中略）MY TREEに出会ったのです。そこで、まず自分自身を認める事、まるごと受けとめる事を学びました。そうだったのか、私は、認めてほしかったんだ。１人の人間として、認めてほしかった。（中略）と同時に、子どもたちの事をまるごと認められる様になったのです。もちろん主人の事も。もう信じられないくらい人生が変わりました。これから、まだまだ先が長く、つらくて苦しい事が山ほどあると思うけど、「大丈夫。よくがんばってるね」と心の中で自分にエールを送り続けます。不思議、本当に大丈夫だと思えるんです。今、子ども達によく言うのは、「大丈夫。あなたはあなたやから、自分の気持ちは、自分だけが知ってるやろ。そのままの気持ちでいいねんで」まるで、私自身に言うように。」

6 法改正の必要

プログラム実施上の最大の困難は、虐待的言動を繰り返している親をこのプログラムにつなげることにある。児童相談所が中心となり、保健センター、家庭児童相談室などから、このプログラムの対象となるケースをあげ、担当ワーカーが一人ひとり丁寧にプログラム受講へとつなげる努力をしている。しかし法的強制力のない中では、最終的には本人の意志に委ねられる。本人に参加したい気持ちがあってもそれを最優先するには至らない場合もしばしばである。とりわけ父親が虐待者である場合は、プログラム参加へのモチベーションは低く、今日に至っても男性グループの開催には至っていない。

裁判所が直接関与して、プログラム受講を義務付ける法的整備が実現することを期待したい。たとえ最初は参加意欲が低くても、次第に積極的に参加するようになり、最後にはこの場がなかったら自分はどうなっていたかわからないと言うほどに変わる人は少なくない。

プログラムは参加費と保育料は無償で提供している。しかし交通費の支給までの予算は取れない。中には交通費がなくて来れない人もいる。交通費や休業補償の支給をする予算取りをするには、裁判所の受講命令としての実施が必要になる。

家族再統合のための裁判所関与３点セット[vii]

現行法では、児童福祉法28条によって親子分離を親の同意なしにできるが、分離以降に裁判所が直接関わる法はない。親の回復プログラム受講命令、親子再統合にいたるまでを、裁判所が直接親に審判を下す法制化は2007年の改正においても実現しなかった。

〈親による重篤な虐待を受けている子どもの一部監護権を一時的に国または地方自治体があずかる（すなわち親子分離）〉

＋

〈虐待している親に回復ケア受講命令を出す（すなわち親の虐待行動の修復）〉

＋

〈家族再統合の基準を設定し判断する（すなわち措置解除の基準と判定）〉

筆者はこれを家族再統合に不可欠な司法関与の３点セットと呼んでいるが、

[vii] 前掲注vi）

この３つがバラバラにではなく、一連のシステムとして制度化される必要がある。裁判所の迅速な審判で行うこのシステムは、被虐待児の救出のみならず、その後の被虐待児へのケア、親の回復更生を実現するために不可欠である。こうした判定は一行政機関である児童相談所が行っても効力を持ち得ず、裁判所が迅速に判断しなければならない事柄で、児童相談所はその判断結果をコーディネート、モニター、フォローする役割を果たす。

当然司法が判断を下すべき親権に関わる重大要件を、一行政機関である児童相談所が判断し執行しているのが日本の児童福祉の法制度といえる。

2007年度の改正では、虐待が疑われる家庭への強制的立ち入り調査、保護者の子どもへの面会や通信の制限など、虐待環境から子どもを救出する児童相談所の権限を強化した。（児童虐待の防止等に関する法律８条、９条、11条、12条）権限強化が警察に行かなかったことは望ましいことだが、児童相談所がその権限を行使することによって、親への福祉的関わりや支援の提供が一層困難になったケースもある。子どもが施設や里親に預けられても、その間、保護者が児童相談所との敵対的関係にあったのでは自分の行動を修正することはできない。

しわよせは子どもに来ている。なぜ自分は家庭から離れて暮らさなければならないのか。保護者はいつ迎えに来るのか。全く分からない宙ぶらりん状態が続く。この「見捨てられ感」は深く子どもの心を傷つけ、大人への不信感を強め、ときには試し行動や攻撃的行動をもたらしている。

米国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドなどの諸国では裁判所の迅速な判定による司法関与を枠組みとした制度のもとに深刻な虐待のケースに対応してきた。

米国カリフォルニア州の場合を例に取るならば、保護者が加害者でかつ子どもの安全が脅かされている深刻な虐待が認められたときは、刑事事件としての立件いかんにかかわらず、児童保護局の申し立てにより、家庭裁判所が、子どもを親戚や里親に措置し、同時に措置解除の条件が虐待者に言い渡される。措置解除の条件とは、ペアレンティングのプログラムや脱暴力クラスまたはDV加害者矯正クラスの受講、アルコールや薬物依存クラスへの持続的参加、金銭的負債の解消など、保護者が現在抱えている問題を解決するための努力である。いつまでに、何をすれば子どもの分離措置解除になるかが裁判官から明確に出されることは、保護者にとっては回復更生努力への励みになる。

保護者による虐待へのこのような司法関与はあくまで子どもを家庭外に措置

しなければ安全が保障できない非常に深刻なケースにのみ適応される。米国では1980年以来、パーマネンシープランニングのソーシャルワーク原則の下に、家庭外への措置を可能な限り制限するためのさまざまな工夫と努力が官民共同で行われてきた。具体的には、子どもを里親よりも親戚に委託する可能性をさぐり、親族委託にも委託費を出すこと。家庭への集中的な訪問プログラムを民間NPOに委託すること。コミュニティー内にある子育てセンターに保護者支援の役割を委託すること。その他の民間の創造的なプログラムを児童保護行政は予算措置を講じて積極的に活用・支援してきた。

親権制度の新たな見直しに伴う児童虐待関連の法改正

2011年５月に、親権制度の改正が制定され、翌年４月に施行された。従来の法律では、深刻な虐待などの親権の乱用に対して、家庭裁判所が親権喪失を宣告できるが、いったん宣告されると戸籍に記載され、親権のすべてが剥奪されるため、親権剥奪の申請がなされることは極めて稀であった。今回の改正で、親権の部分的、期限付き一時停止が可能になり、分離中の子どもの安全と健康の保障のほかにも、親子関係の立て直しも期待できるようになった。

日本子ども虐待防止学会は、2009年12月に出した「児童虐待をめぐる親権制度見直しについての意見書」の中で、**親の回復支援のための制度作りとして、以下のような提言をしている。**

「親への指導・支援について

▽問題の所在

そもそも虐待を行う親の中には、児童相談所等が行おうとする親への指導や支援を拒否してしまう者も少なくない。

現行法上は、家庭その他の環境の調整が必要な場合に、虐待を行った保護者に対してなされる指導について、保護者は児童相談所が行う措置に従う義務があり（児童虐待の防止等に関する法律第11条第２項）、これに従わない場合には、都道府県知事が指導に従うように勧告を行うことができるとされているが（同法第11条第３項）、指導措置について条文上義務であることを明記するだけでは実効性があるとは言えず、また都道府県知事による勧告に関してはほとんど利用されていない。

また、裁判所が関与するものとしては、児童福祉法第28条第１項第１号の措置や更新承認の措置が取られた場合に、家庭その他の環境の調整が必要な

場合に、児童相談所に対して保護者を指導するよう勧告するとの制度があるが、（児童福祉法第28条）、保護者に対し一定の協力を求める必要があるのに、裁判所が直接保護者に勧告せず、児童相談所に指導をするよう勧告するという形をとっていることが制度の趣旨をわかりにくくしており、活用しにくいとの声もある。

▽必要となる法改正の内容
○現在の児童福祉法第28条を改め、家庭裁判所が保護者に直接家庭指導勧告する制度にあらためること。
○この指導勧告は、児童福祉法第28条１項１号による措置をとっている場合及び同条第２項による措置の更新を行っている場合だけではなく、親権者の意に反さないとして措置されている児童の保護者に対しても行うことができるようにすること。
○児童福祉施設などに入所措置がとられていない児童の保護者についても、児童相談所への通所、精神科への治療など一定の行為類型について、裁判所が保護者に対し、当該行動をとるよう直接勧告する制度を設けること。」

しかし、この提言は新たな法改正では全く反映されなかった。2000年の児童虐待の防止等に関する法律の制定以来、深刻な虐待ケースへの実効性のある対応として要望されてきた家庭裁判所の直接関与の法制度が可能になる兆しは、今もって見られない。今後引き続き、法改正を必要とする重要課題として提言し続けなければならない。

その受け皿としての親の回復プログラムが、法制度の改正とそれに対応する行政の環境整備によって、それを最も必要としている家族に提供することができるようになることを期待したい。

児童虐待防止における大阪府の取組みについて

大阪府福祉部子ども室家庭支援課　育成グループ

■大阪府における児童虐待の現状

児童虐待相談対応件数は全国的に増加傾向にあり、大阪府子ども家庭センター（大阪市・堺市を除く府内６か所に設置している児童相談所）においても年々、増加傾向にあります。また、児童福祉法改正により平成17年度から、市町村においても児童虐待相談（通告）対応を行うこととなりましたが、市町村における対応件数も同様に増加傾向にあります。（表１参照）

その要因としては、市町村要保護児童対策地域協議会（いわゆる児童虐待防止のためのネットワーク）が府内の全市町村に設置され、関係機関の連携により、児童虐待を早期に発見する仕組みが効果的に機能していることや、児童虐待防止のための広報啓発の取組みにより、府民の意識が高まっていることなどがあげられます。

しかしながら一方で、ここ数年、府内において死亡事案等を含む重大な児童虐待事案が相次いで発生しており、大阪府において児童虐待防止対策は重要な課題となっています。

（表１）児童虐待相談対応件数

	H19年度	H20年度	H21年度	H22年度	H23年度
全国児童相談所	40,639	42,664	44,211	56,384	59,919
大阪府子ども家庭センター	2,997	2,955	3,270	4,820	5,711
大阪市こども相談センター	913	871	1,606	1,976	2,238
堺市子ども相談所	588	528	560	850	951
府内41市町村（政令市除く）	5,738	5,907	6,415	7,675	8,214

＊H22年度の全国児童相談所の数字は福島県を除いた数字

■「大阪府子どもを虐待から守る条例」の制定

このような状況の中、平成22年９月大阪府議会において、「大阪府子どもを虐待から守る条例」が議員提案により可決、平成23年２月に施行されました。

この条例は、市町村や府民、保護者等とともに、子どもを虐待から守るための施策を推進し、子どもの人権が尊重され、かつ、子どもが健やかに成長することができる社会の実現に寄与することを目的とし、府民全体で虐待から子どもを守るための取組みのあり方などを定めており、本条例の特徴は次の４点です。

（１）経済的虐待の明確化【第２条第３号関係】

児童虐待防止法に定める「身体的虐待」、「性的虐待」、「ネグレクト」、「心理的虐待」に加え、「経済的虐待（保護者がその管理に属しない子どもの財産を不当に処分すること）」についても、虐待の一態様として明確化しました。

（２）48時間以内の安全確認【第13条第１項関係】

虐待通告があった場合、（必要があると認めるときは）48時間以内に直接目視を基本として子どもの安全を確認しなければならないことを条例で位置づけました。

（３）住宅を管理する者への協力依頼【第13条第３項関係】

居宅における子どもの安全確認のためには、共同住宅等の管理者の協力が必要不可欠であることから、住宅を管理する者に対して安全確認の協力を求めることを明記しました。

（４）報告書の作成【第９条関係】

毎年、府及び市町村の虐待防止施策の実施状況等について報告書を作成し、公表することとしました。

■大阪府における児童虐待防止のための具体的な取組み

児童虐待の背景には、社会的孤立、経済的困窮など様々な問題が複雑多岐に絡み合って存在しています。したがって、児童虐待防止のためには、発生予防から虐待の再発防止まで、幅広く、また、切れ目ない取組みが必要です。

現在、大阪府においては、「発生予防」「早期発見・早期対応」「保護・支援」「人材等の育成」の各段階に応じて、庁内の関連部局との連携、また市町村との連携を図りながら児童虐待防止対策の充実に努めています。（表２参照）

（表２）大阪府・市町村における児童虐待防止等に関する施策例（H24年度）

発生予防	○若年層を対象に虐待予防を啓発 ○養育に不安や困難のある保護者を支援	・児童虐待発生予防対策事業 ・乳児家庭全戸訪問事業（市町村） ・養育支援訪問事業（市町村） など
早期発見・早期対応	○府民がためらわず通告できるよう広報啓発を強化 ○地域の関係機関が早期発見・対応できるよう支援 ○通告を受ける子ども家庭センター・市町村の体制強化	・広報啓発事業 ・24時間・365日通告受理体制の強化 ・子ども家庭センターへの警察官OBの配置 ・児童虐待早期発見力強化事業（府児童虐待防止市町村支援チームによる市町村の児童虐待体制強化のための支援） など
早期対応・支援	○虐待事案の増加に応じ、一時保護の受け入れ体制を整備 ○虐待の再発防止に向けた保護者支援プログラムを実施し、家族再統合を推進	・要保護児童対策地域協議会の設置・運営（市町村） ・一時保護機能の強化 ・家族再統合支援事業 ・児童虐待再発防止施設退所後訪問型支援事業 など
人材等の育成	○児童虐待対応を担当する職員や関係機関職員に対する研修等を実施	・市町村児童家庭相談担当者スキルアップ研修 ・児童虐待早期発見力強化事業（再掲） など

■今後の児童虐待防止の取組みにおいて重視すべきポイント

平成12年の「児童虐待の防止等に関する法律」の制定以降、国は、より実効性のある対策を推進するため、児童福祉法を含む児童虐待防止対策に関する法律について、４回の大きな改正を行っています。

また、平成24年４月、「民法等の一部を改正する法律」の施行により、児童虐待の防止を図り、児童の権利利益を擁護する観点から親権停止制度が新設されるなど、子どもの最善の利益を図るための制度改正が行われています。

加えて、平成16年10月に国の社会保障審議会児童部会に「児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会」が設置され、児童虐待による死亡事例の検証報告書が取りまとめられており、再発防止策の具体的な検討が行われています。

近年の報告書によれば、児童虐待により亡くなった子どもの年齢は０歳から就学前までに集中しており、中でも０歳児が一番多いという結果がでていますが、この傾向は大阪府で発生した死亡事案についても同様であり、妊娠期からの支援体制の必要性が指摘されています。

今後の児童虐待防止の取組みにおいては、妊娠期からの相談体制の整備や福祉・保健・医療の分野のより一層の連携が重要となっており、大阪府では引き続き、市町村や関係機関との連携を深めながら、発生予防から再発防止まで切れ目のない対応を、責任をもって実施し、子どもが大切にされ、健やかに心豊かに成長できる社会を目指していきます。

（参考資料）児童虐待相談対応件数

未来を担う子どもが心豊かに育つためにも、家庭や学校、地域が連携し一体となって、子どもを虐待から守る環境づくりに努めなければならない。すべての子どもの健やかな発育を保障することは、社会全体の責任である。

しかしながら、貧困が広がり、地域のつながりが希薄になるもとで、子どもへの虐待は後を絶たず、子どもの身体と心に大きな傷を残し、死に至らしめる事件も少なからず発生している。

子どもへの虐待は、理由の如何に関わらず許されないことであり、子どもに対する著しい人権侵害であることを自覚しなければならない。

私たちは、未来を担う子どもを虐待から守り、心豊かに育つ環境づくりのために地域の力を結集することをめざし、この条例を制定する。

第１章　　総　　則

（目的）

第１条　この条例は、子どもを虐待から守ることについて、基本理念を定め、府の責務を明らかにするとともに、子どもを虐待から守ることに関する施策の基本となる事項を定めることにより、市町村や府民、保護者等とともに、当該施策を総合的かつ計画的に推進し、もって子どもの人権が尊重され、かつ、子どもが健やかに成長することができる社会の実現に寄与することを目的とする。

（定義）

第２条　この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

⑴　子　ど　も　児童虐待の防止等に関する法律（平成12年法律第82号。以下「法」という。）第２条に規定する児童をいう。

⑵　保 護 者　法第２条に規定する保護者をいう。

⑶　虐　　待　法第２条に規定する児童虐待及び経済的虐待（保護者がその

管理に属しない子どもの財産を不当に処分することをいう。以下同じ。）をいう。

⑷ 関係機関等　学校、児童福祉施設、病院その他児童の福祉に業務上関係のある団体及び学校の教職員、児童福祉施設の職員、医師、保健師、弁護士その他児童の福祉に職務上関係のある者をいう。

（基本理念）

第３条　虐待は、子どもに対する著しい人権の侵害であり、何人も、虐待を決して許してはならない。

２　子どもを虐待から守るに当たっては、子どもの利益を最大限に配慮しなければならない。

３　府民全体として、子どもの尊厳を守り、子どもが健やかに成長することができる社会の実現に向けて取り組まなければならない。

（府の責務）

第４条　府は、前条に定める基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、子どもを虐待から守ることに関する施策（以下「虐待防止施策」という。）を策定し、これを実施しなければならない。

２　府は、子どもを虐待から守るために、子ども家庭センターの体制を毎年検証し、きめ細かな対応ができる体制及び施設の整備をしなければならない。

３　府は、子どもを虐待から守るために、医師、弁護士等専門的な知識を有する者と協力し、府が常に必要な助言又は援助を受けることができる体制の整備に努めなければならない。

４　府は、虐待防止施策を実施するに当たっては、市町村及び関係機関等と連携し、並びに府民及び虐待の防止に取り組む地域の団体の協力を得るものとする。

５　府は、市町村（大阪市及び堺市を除く。以下同じ。）が実施する子どもを虐待から守ることに関する施策（以下「市町村の施策」という。）を支援するよう努めなければならない。

（府民との協働）

第５条　府は、府民に対して子どもを虐待から守ることに関する理解の促進に努め、府民は、虐待防止施策、市町村の施策及び関係機関等の取組に協力するよう努めるものとする。

（保護者との協働）

第６条　府は、保護者に対して自らが子育てについての第一義的責任を有することの認識を深めさせ、保護者は、子どもの心身の健全な成長及び発達に努めるものとする。

（関係機関等との協働）

第７条　府は、市町村と連携し、関係機関等が行う子どもを虐待から守ることに関する取組（以下「関係機関等の取組」という。）について必要な支援を行うものとする。

２　府は、関係機関等に対し、府が実施する子どもを虐待から守るための施策又は事業について協力を求めるものとする。

（基本計画）

第８条　知事は、虐待防止施策を総合的かつ計画的に推進するため、大阪府子ども条例（平成19年大阪府条例第５号）第10条第１項に基づき策定する計画に、次に掲げる事項を盛り込まなければならない。

⑴　子どもを虐待から守ることに関する目標及び虐待防止施策についての基本的な方針

⑵　前号に掲げるもののほか、虐待防止施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

（年次報告）

第９条　知事は、毎年、虐待防止施策及び市町村の施策の実施状況について、報告書を作成し、公表しなければならない。

２　知事は、前項の報告書を作成するに当たっては、市町村及び関係機関等に対して必要な報告を求めるものとする。

（啓発活動）

第10条　府は、子どもを虐待から守ることに関する府民の理解を深めるために必要な広報その他の啓発活動を行うものとする。

第２章　予　防

第11条　府は、虐待を未然に防止するため、市町村及び関係機関等と連携して子育てに関する支援を行うよう努めるものとする。

２　府は、虐待を未然に防止するため、市町村と連携し、子どもの虐待を防止するための人権教育の推進に努めなければならない。

３　府は、虐待を未然に防止するため、市町村及び関係機関等が行う子育てに

関する情報の提供又は相談に係る業務について、専門的な知識及び技術の提供その他必要な支援を行うものとする。

第３章　　早期発見及び早期対応

（早期発見）

第12条　府は、子どもに対する虐待が早期に発見できるよう、市町村及び関係機関等との連携を十分図るとともに、子育てを見守る地域社会で、虐待の早期発見と防止のネットワークを確立できるよう必要な支援を行うものとする。

（通告等に係る対応）

第13条　子ども家庭センター所長は、虐待（経済的虐待を除く。以下この項において同じ。）を受けた子ども（虐待を受けたおそれのある子どもを含む。以下この章において同じ。）を発見した者からの通告があった場合には、直ちに当該虐待に係る調査を行い、必要があると認めるときは、通告を受けてから少なくとも48時間以内に当該子どもを直接目視することを基本として、面会、面談等の方法により、当該子どもの安全を確認しなければならない。家庭その他から虐待を受けた子どもに係る相談があった場合についても、同様とする。

２　前項の虐待を受けた子どもの保護者及び保護者以外の同居人は、同項の規定による安全の確認に協力しなければならない。

３　府は必要に応じ、近隣住民、学校の教職員、児童福祉施設の職員、住宅を管理する者その他児童の安全確認のために必要な者に対し、協力を求めるものとする。

４　前項により、府から協力を求められた者は、安全確認に協力するよう努めるものとする。

（通告等に係る体制の整備等）

第14条　府は、市町村及び関係機関等との連携及び協力を図り、虐待を受けた子どもを発見した者からの通告を常時受け、及び虐待を受けた子どもに係る家庭その他からの相談に常時応ずることができる体制の整備に努めなければならない。

２　府は、前項の通告を行った者又は相談を行った者に不利益が生じないよう必要な措置を講ずるとともに、通告しやすく、かつ、相談しやすい環境づくりに努めなければならない。

（安全の確保のための協力）
第15条　子ども家庭センター所長は、法第９条第１項の規定による立入り及び調査若しくは質問、法第９条の３第１項の規定による臨検若しくは捜索及び同条第２項の規定による調査若しくは質問又は児童福祉法（昭和22年法律第164号）第33条第１項若しくは第２項の規定による一時保護を行うに際し、必要があると認めるときは、警察及び市町村に対し、子どもの安全の確認及び確保のための協力を求めるものとする。
（情報の共有）
第16条　府は、子どもの安全の確保のために必要があると認めるときは、市町村及び関係機関等と通告に係る子ども及びその家庭に関わる情報を共有し、活用することができる。

第４章　　保護及び支援
（虐待を受けた子どもに対する保護及び支援）
第17条　府は、市町村及び関係機関等と連携し、虐待を受けた子どもに対し、当該子どもの心身の健全な発達を促進するためのケアプランの作成その他の方法により適切な保護及び支援を行うよう努めなければならない。
（虐待を行った保護者への援助等）
第18条　府は、市町村及び関係機関等と連携し、虐待を行った保護者に対し、その虐待を受けた子どもとの良好な関係を再構築するための援助の徹底等に努めなければならない。
（子ども自身による安全確保への支援）
第19条　府は、子どもが虐待から自らの心身の安全を確保できるようにするため、市町村及び関係機関等と連携し、子どもに対し、情報の提供その他の必要な事業を実施するよう努めるものとする。

第５章　　人材等の育成
（人材等の育成）
第20条　府は、市町村及び関係機関等における人材の育成を図るため、専門的な知識及び技術の修得に関する研修等を実施するものとする。
２　府は、地域における子どもと家庭を支える活動を促進するため、市町村及び関係機関等と連携し、子育てに関する支援及び虐待の防止に取り組む地域の団体等の育成に努めるものとする。

（要保護児童対策地域協議会への支援）

第21条　府は、市町村が設置する要保護児童対策地域協議会（児童福祉法第25条の２第１項に規定する要保護児童対策地域協議会をいう。）の運営の充実を図るため、必要な支援を行うものとする。

附　則

（施行期日）

１　この条例は、平成23年２月１日から施行する。

（大阪府附属機関条例の一部改正）

２　大阪府附属機関条例（昭和27年大阪府条例第39号）の一部を次のように改正する。

第１条第１号の表大阪府子ども施策審議会の項中「子ども施策」の下に、「（大阪府子どもを虐待から守る条例（平成22年大阪府条例第105号）第４条第１項に規定する虐待防止施策を含む。）」を加える。

地域で守ろう　児童虐待防止！

茨木市における地域子育て拠点事業「つどいの広場」での取組み

茨木市立子育て支援総合センター

１．つどいの広場

少子化や核家族化の進行及び家族形態の変化や都市化の進展に伴い、近隣との人間関係が希薄化し、子育て中の親が子育てについて気軽に相談できる人が身近な地域にいない。そのような環境に起因し、家庭や地域における子育て支援機能が低下していることが問題となってきている。これにより子育てが「密室育児」による孤立感、閉塞感をもたらし、子育てへの不安や負担感を増大させてしまい、その結果、わが子を虐待に至らしめるケースにもつながりかねない。これを受け、国が子育てに対する負担感の解消を図ることが喫緊の課題であると判断し、主に乳幼児（０～３歳）を持つ子育て中の親が気軽に集い、打ち解けた雰囲気の中で語り合うことで、精神的な安心感をもたらし、子育てへの負担感の軽減を図るため「つどいの広場」事業が平成14年度より実施された。初年度は、全国で28か所であった「つどいの広場」（以下、「広場」という。）も平成23年度には2,132か所となり順調に広がりを見せている。（資料１参照）

資料１　全国のつどいの広場実施箇所数の推移

年　　度	H14	H15	H16	H17	H23
箇 所 数	28	76	154	488	2,132

２．茨木市における展開

本市では、０歳から２歳の子育てが在宅のみで行われている率が約８割であったことから、在宅子育て支援の充実を図るため平成17年４月に子育て支援課を、同年８月に子育て支援総合センターを発足した。本市における広場は、子育て支援課が発足する１年前の平成16年に２か所が立ち上がり、現在は14中学校区中12か所で展開をしている。（資料２及び３参照）運営主体は、市直営が１か所、11か所はNPO法人や社会福祉法人などの民間団体である。平成17年度に茨木市内のどの地域の広場を利用しても適切な支援が受けられるよう、

広場の質を一定レベルに向上・維持するために、「茨木市つどい連絡協議会」が民間主導で立ち上がり、各広場の特色をお互いに大事にするとともに、連携を図り情報交換やスタッフ研修に取組むなど、スキルアップを図っている。

市内の各広場は、国の示す地域子育て支援拠点事業の４つの基本事業に加え、出張広場や地域の子育て力を高める取組み、機能拡充型と言われる乳幼児の一時預かり事業等を広場で実施している。一時預かり事業を実施するにあたっては、市で開催した研修に各広場スタッフが参加し、技量の底上げを行った。また、平成22年度には、広場のスタッフに対して、親支援プログラム（ノーバーディーズ・パーフェクト）（以下、「NP」という。）のファシリテーターとしての養成を行い、平成23年度から、NPを実施し、スタッフがファシリテーターとなることで子育て中の親の気持ちに触れる機会が持てている。ファシリテーターの経験は、NPの実施だけではなく、普段の広場を利用している親に対しても有効な手法となっている。

資料２　茨木市のつどいの広場の推移

年　　度	H16	H17	H18	H19	H22
箇 所 数	2	8	11	12	12

＊H22年度１か所が地域子育て支援センターに移行、１か所新設

資料３　利用者数の推移

年　　度	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23
利用者数	47,648	75,232	85,167	83,727	81,027	94,194	94,799

３．地域における児童虐待防止の支援

広場の役割は、「１．つどいの広場」で述べたとおりであるが、広場のスタッフは、子育て支援に関して意欲のある子育てに関する知識や経験を有する市民が携わっている。広場では、専門的な解決は図れないが、スタッフ自身が「市民」という当事者性を持って、相談を受けている。指導ではなく、寄り添いながら情報や手立てを示唆し、あくまでも親が選択し決定することが重要であると考える。

今日の社会は情報があふれ、親は子どもの育ちが親の評価として感じてしまい、子どもへのかかわりに戸惑いを感じていることが多いようである。親が子に対してできていないことばかりに目を向け、指摘することでは問題は解決しない。今ある子どもの力を認め、戸惑っていることを聴き取り、一緒に考えて

いくことが重要である。また、相談することへのハードルを下げ、一人で抱え込まなくていい、気軽に相談できるきっかけを広場が提供していくことが児童虐待の予防に非常に有効であると考える。行政職員ではない市民が子育て中の自分を認めてくれることで、地域の中での居場所づくりにもなり、地域での安心・安全な子育て環境を構築するための重要な要素となる。現に本市の広場においても、要保護児童対策地域協議会で対応していたケースの親子が、広場に通うことで、日々の見守りや相談ができ、広場のスタッフが、当該家庭にとって重要な役割を果たしている事例や、日々広場へ来所するある親子の関係をスタッフが気にかけ、親子の言動等を見守り続けたという事例があった。親子関係について速攻性のある改善は期待できなかったが、当該広場は、その親子を見守り続け、子育て支援総合センターや保育所や幼稚園等の所属・専門機関へ引き継ぐことができた事は、広場が虐待防止に貢献できた証である。さらに、広場へ相談してきた親に対しては、内容に応じて、専門機関や子育て支援総合センターの相談へスムーズに移行ができるよう、親自身の負担感を最小限に抑えながら見守っている。すぐに子育て支援総合センターに出向くことに負担感のある人に対しては、広場が場所を提供し、通い慣れた場所で相談ができるよう、広場と子育て支援総合センターで連携を図っている。

児童虐待で大切なのは、迅速で適切な対応であるが、児童虐待に至る前の予防が一番大切である。本市においては、広場での相談を大切にし、子育て支援総合センターから、保育士や心理判定員が各広場に定期的（年２回）に訪問し、広場利用者やスタッフからの相談を受け、日々虐待防止に努めている。また、11月の児童虐待防止推進月間では、広場のスタッフ全員が胸にオレンジリボンを着用し、虐待防止の啓発を行っている。これは児童虐待防止に協力するとともに、行き詰っている親子のSOSをキャッチし、早期支援につなげ、まだ親の力が残っている間に改善を図ることを目的に実施している。

地域の中で気軽に相談できることや弱っているときは支えてもらうことが当たり前になれば、孤立感や不安・負担感の軽減につながると思慮する。この当たり前のことが、なかなかできにくい社会の中で、安定した場所で、安心できるスタッフが在駐し、ベビーカーでいつでも行ける「つどいの広場」事業が拡大していくことが虐待防止には必要である。

４．地域でのネットワークの構築

茨木市内で広場が互いに連携し、子育て中の親子に居場所を提供している

が、広場だけでは様々な親子のニーズには対応できない。そこで茨木市を５ブロックに分け、子育てに関わる様々な団体やスタッフに行政から呼びかけ、子育て支援団体連絡会を立ち上げている。その中には、広場はもちろんのこと、公私立の保育所・幼稚園、地域子育て支援センター、子育てサロン、主任児童委員、子ども“わいわい”ネットワーク茨木[1)]に加え、子育て真っ最中のサークルがメンバーとなっている。個々の団体で支援できる範囲や内容には限界があるため、地域の中にある各団体等がお互いの強みと弱みを補完し合い、点在する子育て支援団体（者）を有機的に結び付けて面にすることで、地域の子育て家庭への支援強化が図られると考える。例えば、保育所で行っている所庭開放は、なかなか毎日いつでも行えないが、広場ではいつでも遊びに行くことができる。しかし、広場では簡易な相談は受けられても、専門的な要素を含んだ相談は受けきれないので、保育所や幼稚園等の専門機関と日ごろから連携を持っていれば、信頼してつなげていくことができる。また、子育てサロンは地域の福祉委員会が定期的に行っており、広場と連携して世代間交流を図ったり、主任児童委員等を兼ねている福祉委員が、広場にて子育て相談会を開催することで、支援者同士のつながりができつつある。地域の中でネットワークを組むことで、お互いの支援内容をより正しく理解するとともに、最新の情報交換が簡易にでき、その上顔見知りになることで、子育て中の親子への支援の幅を広げることができる。各支援団体も、お互いの苦手な分野を得意とする団体につなぐ事で、ゆとりを持って活動ができる。さらに、地域の中でネットワークがあるということは、子育て中の親にとっても、いずれ子育てにゆとりができた時には、支援者側になれる機会でもあると考える。そういう意味で支援者側からの意見だけでなく、当事者の思いをしっかり受け止めることが重要であり、子育て支援団体連絡会に、子育て中のサークルが加わっていることは、とても有意義である。

５．今後に向けて

本市において、被虐待児童数は年々増加傾向にある。子育て相談やこんにちは赤ちゃん事業、養育支援訪問事業、一時預かり事業、母子保健など親子を見守り、援助する子育て支援の充実が図られている中、そこでよく耳にす

1) 子ども“わいわい”ネットワーク茨木とは、茨木市民生委員・児童委員協議会、茨木市私立保育園連盟、児童養護施設、茨木市更正保護女性会、茨木市社会福祉協議会で構成された子育て支援民間ネットワークのことである

るのが、「出てこれる人はいいが、出てこれない人をどうするか」ということである。つまり、「支援を受けることに消極的な親子（引きこもり家庭）への関わり方」が課題となっている。特に、引きこもり家庭が虐待を起こす場合も多い。引きこもり家庭がなぜ引きこもってしまうのかというその背景を探るとともに、積極的になるきっかけづくりを展開することが重要である。同時に、親の積極性を維持できるように、安心して出向ける場所が安定して存在していることが必要である。その場所として広場はとても最適である。しかし、親の積極性を導き出すアクティブな支援よりも、親からの要望・要求を待つという「待ちの姿勢」の支援が多数を占めているのが現状である。今後は、子育て中の親子が一歩を踏み出すのを待つだけではなく、子育て中の親子が積極的に出向く場所への「しかけ」が必要であると考える。具体的には、親子がよく利用する商業スペースなどで遊びの提供を行いながら、支援者側から積極的に親子に声かけをし、広場等を紹介し、広場等にて見守り・支援ができるよう「しかけづくり」をしていきたい。「しかけづくり」は、行政だけではなく、民間・市民が協働して取組むことが重要であり、この「しかけ」を親が積極的になる「きっかけ」にすることが、子育て中の親子の笑顔を守ることにつながると考える。

地域子育て支援のひとつのカタチ

～「ファミリーポートひらかた」での取組み～

枚方市子ども青少年部家庭児童相談所

枚方市内には、子育て支援を担う施設の１つとして、「子ども家庭支援センター ファミリーポートひらかた」があります。「ファミリーポートひらかた」は、閉園した市立幼稚園を利用して設置した府内にある児童養護施設のサテライト施設で、様々な子育て支援の事業を通して児童虐待防止の役割も担っています。ここでは、そういう役割を担っている「ファミリーポートひらかた」の活用事業についてご紹介します。

“家族という船の港でありたい”

◆子育て短期支援事業（ショートステイ・トワイライトステイ）

「ファミリーポートひらかた」は、枚方市の子育て短期支援事業の市内で唯一の委託施設です。特徴としては、幼稚園であったため、園庭や遊戯室などもあり、また身近な存在として、保護者にとって子どもを預けやすい面があります。継続的に利用される方もあり、スタッフは子どもの状況を理解して関われ、子どももスタッフにも慣れてくるので、親子ともに安心して利用することができます。

リフレッシュや体調不良による休養を理由とした利用が多くなっていますが、そういった育児に困難を抱えていながら、祖父母や親せき等の援助が得られないような方に利用していただくことで、家族を孤立させずに継続的な支援を行う場という役割も担っています。また、利用される方の中には、諸事情で家庭内で子どもに十分な生活経験を与えることが難しい場合もあり、そういった子どもにとっては生活経験の場にもなっています。子どもの気持ちに寄り添いながら関わってくれる大人の存在は、子ども達への支援にもつながっていきます。

そして、子育て短期支援事業の申し込み窓口が家庭児童相談所になっていることで、利用申し込みの際に保護者のしんどさや子どもの様子を聞きとることができ、生活や親子の様子が見えてくることもあります。そこから相談等の必要な支援につなげていける場合もあります。

このように、子育て短期支援事業で「ファミリーポートひらかた」を利用していただくことで、親子を孤立させずに支援できる場、親にとって子育てのリフレッシュの場となっています。

ショートステイなどで過ごす部屋

◆子育ていつでも電話相談

枚方市では、ひとり親家庭相談支援事業を「ファミリーポートひらかた」に委託して行っています。ひとり親家庭が電話しやすい土日・夜間も電話相談に対応できるように、子育てについての電話相談を24時間受けています。家庭児童相談所での相談時間が平日の開庁時間のみのため、その時間帯に仕事で来所

や電話ができなかったり、土日・夜間に子どもとの関わりに行き詰まったりする時など、その場で相談したいような場合にも対応できます。話を聞いてもらうことで気持ちを落ち着けて、また再び子どもと向き合う事もできるものです。

◆地域子育て支援拠点事業

「ファミリーポートひらかた」は、枚方市の地域子育て支援拠点の１つになっていて、プレイルームや園庭を開放し、親子の交流や子育ての情報取得の場として利用していただいています。プレイルームや園庭は自由に親子で過ごせるため、一日中家庭で過ごしていると行き詰まってしまうような親子にとって、気軽に子どもを連れて行ける場所はリフレッシュにもなります。更にスタッフも常駐しているので、そこでちょっとした子どもの相談をできる場にもなっています。

また、様々なプログラムの実施を通して子育て支援を行っています。

乳幼児のプログラム	０歳～未就園児と保護者対象。 年齢に合わせた手遊びやクラフト、運動、あそび、役立つミニ講座などを提供。
育児ママに役立つプログラム	「子育てフォーラム」「ママくらぶ」「赤ちゃん学講座」等のプログラムを実施。
その他、季節ごとのイベントも実施。	

園庭の様子

◆親支援講座

「ファミリーポートひらかた」では、枚方市が委託した親支援講座として、「ベビープログラム」を行っています。「ベビープログラム」は、２～６か月の初めての子どもを持つ保護者を対象に、参加者同士の語り合いやDVDを通して、その時期に必要な子どもへの関わり方を学ぶプログラムになっています。初めての子どもを持つ親は、子どもとの関わりを持った経験が少なく、育児不安が高くなったり、ストレスを抱えることも少なくありません。特にこの時期の乳児は、理由がわからないけれど泣くことが多く、親の働きかけに反応することはまだ少ない時期なので、初めての子育てに不安になりやすい人も多くいます。そんな中、育児のスタートを切ったばかりの母親同士で育児の喜びや困りごとを共有したり、子育ての知識やスキル等の学習を通して、ゆとりを持った子育てをしていただけるようになることを目的としています。プログラムを通して子育て仲間ができたり、悩みや不安を抱えているのは自分だけではないとわかって安心できたり、話し相手ができることで育児不安の解消やストレス軽減といった効果もみられています。

講座のチラシ

◆子育て支援者向け講座

親子に対する直接の支援だけでなく、子育て支援者向けの講座も行っています。地域で親子を支援する民生委員児童委員や子育て関係の活動をしている方等を対象に、様々な方面から講師を招いて学べる講座を行っています。広く子育て家庭に関わる方に、今の子育て世代に寄り添ったよりよい関係作りや支援

について、何が出来るのかを考える機会を持っていただくことで、間接的に親子への支援につなげていく意味合いもあります。

このように、「ファミリーポートひらかた」は、地域子育て支援拠点事業を通して日常的に親子が家庭に閉じこもらず気軽に立ち寄れ、いつでも子育て相談に応じたり、親が子育てに不安を感じた時にショートステイで子どもを預かってリフレッシュを図る等の幅広い子育て支援を行っています。こうした支援が、児童虐待予防・防止の機能も果たしていると考えています。

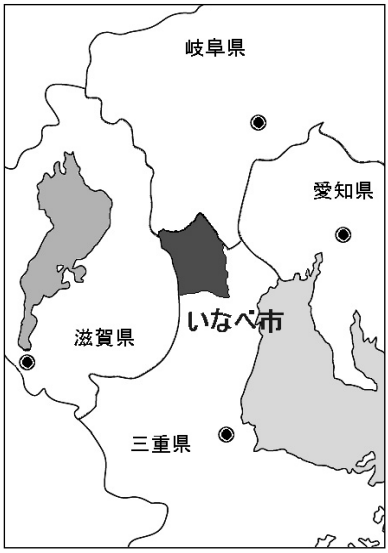
いなべ市における児童虐待防止対策

～こんにちは赤ちゃん訪問から始まる子育て支援の取り組みについて～

三重県いなべ市健康推進課

市の概要とこれまでの経緯

いなべ市は、岐阜県・滋賀県と接する中山間地で、鈴鹿国定公園にも含まれる自然の豊かなまちです。県庁所在地まで車で50分、名古屋市・岐阜市まで約50分、滋賀県とは国道のトンネル開通により、さらに交通の便が良くなるなど立地に恵まれています。



この立地条件や交通網を生かして企業誘致を積極的に行ったため、中部圏域の一画として自動車関連大手メーカーの進出を受け、製造品出荷額は県下でも高い位置にあります。平成20年２月に第二名神高速道路が開通したことや、2020年（平成32年）に愛知県・岐阜県・三重県の諸都市を結ぶ東海環状自動車道の開通が予定されていることもあり、新たな企業進出や産業の育成が期待される活力あるまちでもあります。人口は約46,500人、面積は約220㎢、年間出生数は約400人ですが、本市においても少子化と核家族化の進行により、周囲から孤立し地域社会の支援を受けることが困難な家族が増加する傾向にあります。また、就職先を求めて転入してくる家庭も多いため、地縁・血縁等の支援が得られず、育児不安を抱えながら子どもの世話に追われ精神的に余裕を失い、追い詰められて不安定な生活をしている家庭も多くなっています。

近隣４町による合併後10年を迎える本市は、合併直後から“将来のいなべ市を担う子どもたちへの先行投資”として子育て支援を最重要課題と位置づけ取り組みましたが、伝統のある市のように、児童相談所や療育施設があるわけで

も、心理関係などの専門職員がいるわけでもありませんでした。あるのは、子育て支援センター・保育所…、職種は保育士・保健師…一般的な町役場程度の施設と職員です。それでも、“子育て支援は、単発の事業や単独の課だけでは効果が上がらない”という認識のもと、「限られた予算と、今ある施設・人材で、今できることから！」を合言葉に取り組むことにしました。

取り組みの現状

資料１「こどもたちが健やかに育ちますように」は、10年経った現在の主な子育て支援事業の展開図です。生後２～３か月で行う“こんにちは赤ちゃん訪問”は、全国的には平成20年度から実施されることになりましたが、本市では前述のような経緯でそれ以前から、市の保健師が全ての乳児家庭を訪問していました。本市の実施要領（資料２）や実施内容（資料３）は特別なものではなく、「発育発達に支援の必要な子どもの早期発見、早期支援」、「母親の育児ノイローゼの早期発見、早期支援」、「母親のメンタル面のサポートによる孤立化予防」、そして、その結果「虐待を予防する」ことを目指しています。

実際の訪問では、まず子どもの発育や発達を保護者とともに確認し、成長に合わせた関わり方など子育ての見通しを伝えます。また、子育ての不安や悩みを聞き、親子関係・養育環境等の把握を行い、親子の状況に応じて子育てに関する具体的な情報を提供しますが、併せて次に市が親子の状況を継続して把握できる機会をつくることを心がけています。母親のメンタルヘルス支援においては、「家庭内において乳児に関心が集中し、母親に対するケアが見過ごされやすい」、「産後うつ病は早期対応が効果的である」、「母親のメンタル不調は虐待につながりやすい」ということから、“お母さんへの質問票”“EPDS（エジンバラ産後うつ病質問紙票）”“赤ちゃんへの気持ち質問票”の３種類の質問票を、母親へのアプローチという目的で活用しています。訪問は「専門家である保健師が、全ての親子に直接会って親子の健康状態や親子関係、育児環境の把握を行い、親子との関係をつくることができ、必要な支援につなげられる」というメリットがあるため、１時間から１時間半の時間をかけて実施します。

緊急性の高いケースは、即時、関係者による検討会を行い対応しますが、緊急性の高くないものは、毎月１回、１か月間の訪問ケースについて全保健師でケース検討会を行い、今後の支援方針を決めています。また、３か月毎に実施する子育て支援センターとの連絡調整会議で、全ての親子について、訪問の結果も含めて情報を交換し支援方針を共有しています。

このように、赤ちゃん訪問自体は全国の市町村において実施されているものとそれほど変わりありませんが、課の枠を超えて一本化して捉え、前後の事業へいかに途切れなくつなげるか、関係機関といかに連携していくかを大切にしていることが、本市の特徴であり目指しているところでもあります。

実際の取り組みを知っていただくために、いくつか具体的な事例を紹介します。

こんにちは赤ちゃん訪問の目的

資料2

※こんにちは赤ちゃん訪問実施要領より抜粋

目的

- 母子の心身の状況や養育環境等を把握し、支援が必要な家庭を発見することにより、適切なサービス提供に結びつける。
- 母親の不安や悩みを聞き、子育てに関する情報提供や助言を行うことにより、育児不安の軽減と孤立化を防ぐ。

効果

- 保護者が児の発育発達状況について理解でき、指導、アドバイスにより育児不安を軽減できる。
- 訪問により保健師は、母子の健康状態、養育環境を把握できると共に、問題解決にむけ、必要な支援を行うことが出来る。
- 訪問により保健師は、虐待の可能性のあるケースを把握することが出来る。

訪問内容

資料3

対象者：住所を有する全ての児とその保護者
訪問者：健康推進課　保健師
※地区担当制により５名の保健師にて実施
訪問時期：生後２～３か月の間
実施内容：
- 乳児の健康状態の確認
（発育・発達・栄養・排便状況等）
- 親子関係や育児環境の把握と助言
- 母親のメンタルヘルス支援
（お母さんへの質問票
EPDS:ｴｼﾞﾝﾊﾞﾗ産後うつ病質問紙票
赤ちゃんへの気持ち質問票）
- 母子保健事業・予防接種・子育て支援事業の紹介

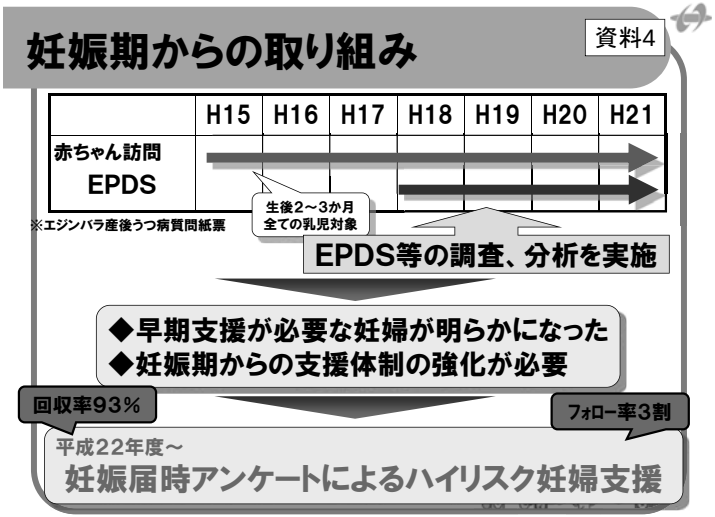
訪問終了後：
- 保健師間での今後の支援方針検討会
- 子育て支援センタースタッフとの連絡調整会議

＜妊娠期からの支援ケース＞

本市では、赤ちゃん訪問時に実施した母親のメンタルヘルス支援のための質問紙票（EPDS等）のデータ分析を行い、その結果（資料４）に基づき“妊娠届時アンケート”と“ハイリスク妊婦基準”を設け、平成22年度以降、妊娠期からの支援を実施しています。

このアンケートで精神科受診歴などの既往が把握された妊婦に電話連絡をすると、第１子出産後にパニック障害を発症し、内服治療を継続しているケースであることがわかりました。訪問により「家族間の複雑な事情」、「体調・妊娠に対する否定的な思い」、「出産に対する強い不安」がみられたため、出産までの間、１～２か月毎に電話での状態確認を行いました。出産後は、本来の時期より少し早い生後1か月半で赤ちゃん訪問を実施し、その後は電話と訪問による経過観察を継続することで、パニック発作も起こさず落ち着いて育児をしていかれました。

このように、赤ちゃん訪問以前の妊娠期にハイリスクが把握でき、早期から保健師との関係づくりを行うことで、出産に対する不安や育児不安を軽減させ、安心な育児環境へとつなげている例は多くあります。



＜医療機関との連携による支援ケース＞

本市では、医師会との協働でペリネイタルビジット（出産前後からの親子支援事業）や地元及び広域の乳幼児健診検討委員会を設置しているため、市内や近隣の産科・小児科医療機関と頻繁に情報交換をしています。

① 産科医療機関との連携

産科医療機関より「要支援ケースがある」との連絡がありました。精神面での相談歴があり、「予想外の妊娠」、「望まない結婚」、「家族との関係が悪い」など多くのリスクがあるケースで、妊娠届時アンケート未提出としてアプローチの方法を探っていたケースでした。医療機関を通じて本市の保健師が介入し、妊娠期から電話と数回の訪問を実施しました。訪問当初は、「死にたい」、「おなかの子が死ねばいいのに」と訴えていましたが、医療機関とも連携し、支援を重ねることで、出産時にはわが子を「可愛い」と言えるようになりました。出産後は、育児放棄等、虐待リスクが高いケースとして、数日～1週間ごとに訪問を繰り返した結果、順調に母性が育まれ、虐待につながることなく子育てをしていくことができました。

② 小児科医療機関との連携

赤ちゃん訪問で、体重増加不良だけでなく、注視や追視が弱いなどの発達面も複数気になるケースがありました。このケースは、4か月児健診受診予定の小児科医療機関へ事前に情報提供し、受診時の参考情報として活用していただいたことで、早期からの医療機関による経過観察が開始できました。

このように、医療機関との連携により保健部門のみでは把握できない情報を得ることができ、早期の赤ちゃん訪問などの支援につながったり、赤ちゃん訪問で把握した情報を活用し、保健部門のみでは解決できない問題について、医療の力も借りて早期支援につながるケースもあります。

＜母子保健事業における継続支援＞

生後2か月での赤ちゃん訪問でEPDS・愛着障害ともに高得点、不器用で育児を楽しむ余裕のない母親がいました。「抱いていないと泣くので…」と家事に手をつけられず、心身ともに休まる時間がなく、泣いている児に「うるさい」、「いい加減にして！」と怒鳴ってしまう…とのことでした。不安や心配も強く、発育や発達のこと、子育てのことなど、ひとつひとつ細かく質問が

あったため、丁寧に具体的にアドバイスを行いました。継続訪問を２回実施したところで、母子ともに気分転換を図ることが必要と考え、外出を促すために育児相談の利用を提案したところ、訪問日の翌日に早速、利用がありました。社交的でないため他の親子との交流はみられなかったものの、「気分転換になった」との言葉があり、自ら離乳食教室にも参加を申し込まれました。教室では、市の栄養士から他の参加親子との交流の接点を作る声かけをしてもらい、その後は育児相談に毎月訪れるなど、市の母子保健や子育て支援事業への利用へとつながり、多くの機会を利用した継続支援ができました。

このように、本市では赤ちゃん訪問の機会を利用して、必ず次の支援につなげることを大切にしていますが、つなげる先として最も頼りになるのが子育て支援センターです。

＜本市の子育て支援センターの特徴＞

本市の子育て支援センターは市内６か所に配置され、各支援センターには２～３名の保育士資格と経験を持った職員が常勤配置されています。月曜日から金曜日まで毎日開所し、担当地区外の親子も利用でき、未就園の親子がいつでも気軽に利用できる体制をとっています。また、資料１に示すように、来所型事業として担当地区毎に“６か月のブックスタート”、“２歳のブック・Reスタート”を実施するとともに、不参加者を全て家庭訪問することに加えて、“１歳おめでとう訪問”も行っており、地域の親子をほぼ100％把握しています。このように、幼児期前半に３回、全ての親子と面接しているため、地域の親子とは顔なじみで、さらに、公共施設や地域の自治会館を利用した“出前ひろば”や、地域の公園や駐車場での“出前テントひろば”により、身近なところで地域事情に合わせた親子の交流の場を提供することで、引きこもり親子がないようにしています。この運営に際しては、地域の子育て応援団や民生委員・自治会長らの協力を得ているので、地域資源を活用した親子の情報収集や見守り依頼も可能です。

このような性格を持つ本市の支援センターなので、地域での見守りも含む親子支援が必要なケースに、積極的に利用を促し、連携しながら確実に継続支援ができます。

＜子育て支援センターとの連携による支援ケース＞

出産直後より不安が強かった母親から訪問希望があり、生後１か月頃に赤ちゃん訪問を行いました。２時間を超える初回訪問の間、母親は育児に対する不安などを話し、終始涙を流していました。訪問を数回継続し関係づくりをした後、子育て支援センターの利用を勧め、保健師が支援センターに訪れる機会に合わせて親子を誘いました。この後、数回、保健師とともに支援センターを利用することで、保育士や他の親子と顔見知りになれ、その後支援センターの継続利用につながったことで、育児不安が軽減されていきました。

このように、本市では赤ちゃん訪問を“親子に関わる貴重な出会いの場”“次の事業や他職種につなげる貴重な機会”“要支援親子の早期発見・早期支援のきっかけの場”として大切に丁寧に積み上げ取り組んできました。また、さらに同様の目的で、３歳６か月児健診までに転入した親子にも対象を広げ、「転入児訪問（資料５）」として全て訪問しています。しかし、訪問困難なケースもあります（資料６）。本市では「訪問拒否のケース、連絡がつかないケースこそ、状況確認が重要」と考え、次のような方法で把握に取り組んでいます。

資料5

転入児訪問

対象児：3歳6か月児健診までに転入した乳幼児

実施者：健康推進課所属　保健師

実施時期：随時

その他：乳児のいる家庭には、EPDS質問紙票等を赤ちゃん訪問と同様に活用する

効果：
要支援親子の早期把握と継続的支援

こんにちは赤ちゃん訪問実施状況

資料6

	対象者数	訪問実施数	拒否	その他未実施	訪問実施率
H20	395	394	1	0	99.75%
H21	404	403	1	0	99.75%
H22	380	379	0	1(入院中)	99.74%
H23	409	406	1	2(※)	99.27%

※入院中1、訪問までに転出1

＜訪問困難への対応＞

赤ちゃん訪問の依頼は電話連絡が基本ですが、電話連絡がつかない場合は手紙を郵送することに合わせ、突撃訪問を実施します。繰り返し突撃訪問をしても親子と面接できない場合や拒否された場合には、４か月児健診の結果票で母子の状況を把握するとともに、子育て支援センターへ情報提供します。支援センターでは、毎月発行している「おたより」を乳幼児のいる家庭を訪問して届ける“ポスティング”を実施しており、チャイムを鳴らして親子に直接声をかけ、子育て支援センターへの来所を誘ってもらいながら、親子との関係づくりや見守り支援、状況把握をしてもらいます。そして、保健師と支援センターとの連絡調整会議において状況確認を行います。

今後の課題

赤ちゃん訪問を実施する中で、虐待を疑う又は虐待のリスクが高いと感じるケースがあります。このような場合は、以前から、個別に家庭児童相談室などの関係機関と情報交換を行い、お互いが協力し合って親子支援を行ってきましたが、今年度から要保護児童対策地域協議会実務者会議のメンバーに保健師が入り、被虐待児だけでなく、特定妊婦や虐待予備軍・虐待ハイリスク親子のケース管理に加わる体制が整いました。地域協議会実務者会議は、保育所・子

育て支援センター・学校と連携がとれる家庭児童相談室の所管課であるこども家庭課が中心となり、メンバーとして児童相談所や警察、民生委員、学校関係者等も参加していることから、さらに多くの機関や職種ときめ細やかに予防活動や支援ができる環境が整いつつあります。

今後は、これまで積み上げてきた事業の質を落とさないための努力をしながら、関係機関との強固な連携を目指し、より精度の高いシステムを構築していくことが課題です。

おわりに

本市では、『いなべ市に住む全ての親子が楽しく生き生き子育てができるまちになるように…こどもたちが健やかに育ちますように…』と、各部署のスタッフが、人口規模や出生数、面積やスタッフ数を基礎に「何ができるか！」、「もう少し良くするためにできることは何か！」を考え、足らないところは関係する者同士が補い合いながら取り組んできました。その結果が、虐待の早期発見や予防にもつながっているようです。

10年目を迎えた今、“こんにちは赤ちゃん訪問”から始まった取り組みは、こどもの貧困や虐待につながるリスクを抱える家庭だけにとどまらず、保育・教育・障害福祉へと連携の範囲を広げ、「チャイルドサポート」という名称で就労までの途切れない支援の体制にまで育ちました。

この取り組みは、上司の指示で始まったものではありません。私たち現場のスタッフの熱意で作ってきたものです。

私たちいなべ市職員は、これからも日々楽しく・面白く、そして誇り高く取り組んでいきたいと思っています。

こどもたちが健やかに育ちますように

三重県　いなべ市　資料 1

いなべ市次世代育成支援地域行動計画（後期計画平成22～26年度）に基づいて、各事業を推進しています。

妊娠 → 出生 → 生後2～3か月 → 6か月 → 1歳 → 2歳 → 3歳 → 5歳 → 就学 → 就労

訪問・相談

保健師訪問
発育、発達、育児の相談・指導

栄養士訪問
栄養、離乳食の相談・指導

育児相談
保健師・栄養士による市内巡回相談
発達、栄養、育児

発達相談
心理士による相談
発達検査、児の特性、関わり方、育て方の指導
保育・就学支援

言語相談
言語聴覚士による相談
構音、発音指導

家庭児童相談室
子育て、女性、虐待相談

母子健康手帳、母子保健のしおり
妊婦・乳児健診受診券、妊娠届時アンケート

妊婦健診
医療機関で全14回を無料受診（公費負担）

妊婦教室
妊娠・出産・育児に対する情報提供

子育てガイドブック
市の全ての子育て支援事業・施策の情報冊子

こんにちは赤ちゃん訪問
保健師による全戸訪問
乳児の発達確認と母親のメンタル支援

乳児健診
4・10か月に医療機関で無料受診（公費負担）

ブックスタート
子育て支援センターにおける絵本読み聞かせ、不参加者を保育士が家庭訪問、絵本をプレゼント

離乳食教室
前期・後期に栄養士が調理実習・指導

1歳おめでとう訪問
保育士が全戸訪問、記念の色紙をプレゼント

1歳6か月児健診
内科・歯科医健診、保健師・栄養士の相談・指導

ブック・Reスタート
子育て支援センターにおける絵本読み聞かせ、不参加者を保育士が家庭訪問、絵本をプレゼント

2歳児歯科教室
歯科医講話、歯科衛生士ブラッシング指導

2歳児子育てランド
園庭開放、発達観察・支援、ミニ健康講座

3歳児発達確認
市内全園でCLMを使用し発達確認、特性把握
要支援児に個別指導計画作成

3歳6か月児健診
内科・耳鼻科・眼科・歯科医健診、保健師・栄養士の相談・指導

就学アセスメント
就学移行期にあたって、保育所在園5歳児の発達を評価し引継ぎに備える

5歳児発達確認
市内全園でCLMを使用し発達確認、特性把握、個別指導計画作成、就学指導委へ繋ぐ、小学校が参加

小学校・中学校
個別の教育支援計画、個別指導計画、特別支援学級・校内委員会、スクールカウンセラー・介助員・支援員配置、コーディネーター配置・研修

通級教室・相談
ふれあい教室、通級指導教室（ことば、LD・ADHDなど）、発達・巡回・教育相談

高校・特別支援校高等部

就　労

ペリネイタルビジット
出産前後からの親子支援事業
産科医・小児科医・母子保健が連携し出産前から育児不安を支援

保育所（園）
保育士加配、CLM、個別指導計画、コーディネーター設置、園内支援検討会、巡回相談（心理・言語・身体機能）、1歳6ヶ月児・3歳6ヶ月児健診事前確認・事後フォロー

はなまるタイム
保育所出前型（個別・小集団）療育、保育士指導

子育て支援センター
市内6か所に常設、地区分担制、保育士による子育て支援、育児相談、保健師等のミニ講座（健康・予防接種・季節の健康など）

ステップアップ教室
発達に課題がある在園児の通級型小集団指導、保育士・保護者相談・指導、就学支援

障がい児子育て支援
障がい（疑いを含む）をもった児童の家庭・サークルを支援、講演会、研修会、交流会（NPO法人こどもぱれっとに委託）

チャイルドサポート　ハピネスファイル
母子保健・子育て支援・保育・学校教育・発達支援・障がい福祉の協働による途切れない支援
育ちの記録の引継ぎ相談支援ファイル「ハピネス・ファイル」

保・小引継会
育ちの引継ぎ、保育要録送致

小学1年生訪問
育ちの引継ぎ、活用の確認

アビレコ
職場実習による障がい特性把握と就労先への引継ぎ

CLM　：三重県立小児心療センターあすなろ学園の開発による発達指標。2・3歳用と4・5歳用がある。
市では、児の発達確認と特性把握、個別指導計画作成のために、市内の保育所の全児童に適用しています。

子育て応援団：「地域で子育てを見守る」という趣旨のもと、子育て支援センターとの協働により、地域に根ざした子育て支援を行なうボランティア。

（凡例）
━ 全員対象事業
…… 参加型事業
━ 健康推進課
━ 学校教育課
━ 社会福祉課
━ 発達支援課・関係課
━ こども家庭課 子育て支援センター
━ 保育所（園）

子育てガイドブック
パパの子育てガイドブック

こんにちは赤ちゃん訪問

ブックスタート
（子育て応援団）

出前テントひろば
（キャンピングカーおでかけGo）

離乳食教室

1才おめでとう訪問

ブック・Reスタート
（子育て応援団）

出前ひろば（自治会館等）
（子育て応援団）

ステップアップ教室

ハピネスファイル

子ども虐待防止と支援の課題－実践を通して感じること

淑徳大学総合福祉学部社会福祉学科　教授　**柏　女　霊　峰**

〈プロフィール〉―――――――――――――――― かしわめ　れいほう

淑徳大学総合福祉学部教授・同大学院教授。臨床心理士、石川県少子化対策担当顧問、浦安市子育て支援担当専門委員、日本子ども家庭総合研究所子ども家庭政策研究担当部長。

これまで、日本子ども家庭福祉学会会長、日本社会福祉学会機関誌編集委員、日本子ども虐待防止学会評議員、厚生労働省社会保障審議会児童部会委員・専門委員会委員長、内閣府障がい者制度改革推進会議総合福祉部会構成員、内閣府子ども・子育て新システム検討会議幼保一体化WT委員、社会福祉士試験委員会副委員長、東京都児童福祉審議会副委員長、千葉県社会福祉審議会専門委員会委員長等を歴任。

現在、厚生労働省社会保障審議会専門委員・社会的養護専門委員長、東京都児童福祉審議会専門部会長など。

近著（単著）として、『子ども家庭福祉サービス供給体制』中央法規2008，『子ども家庭福祉・保育の幕開け－緊急提言 平成期の改革はどうあるべきか』誠信書房2011，『子ども家庭福祉論［第３版］』誠信書房2013など。

研究テーマは、子ども家庭福祉学、子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方研究。

１．子ども虐待防止のための取組の経過と本稿の趣旨

現在につながる子ども虐待が注目を集めるようになったのは、平成時代になってからである。わが国が経済的に豊かになり、プライバシーが確保された快適な社会を手に入れるのと引き換えに、私たちは、地域における人と人とのつながりという財産を失っていった。そうした社会に登場したのが、これまでの精神病理や家族病理に加えて、子育ての孤立や子育ての負担感の増加、手間隙かけることを厭う社会、倫理観の劣化といった新たな社会病理に基づく虐待であった。

厚生労働省は、平成２年度から、全国の児童相談所を通じて子ども虐待の統計数値の把握を開始した。子育ての負担が生み出す出生率の継続的低下と反比例するかのように、子ども虐待は増加を続けた。こうして、平成６年にわが国

が子どもの権利条約を締結したこととも相俟って、平成８年の厚生省による国庫補助事業「児童虐待ケースマネージメントモデル事業」に端を発する子ども虐待防止の新しい施策が開始されることとなったのである。そして、この動向は、平成12年の児童虐待の防止等に関する法律の制定へとつながり、子ども虐待防止への取組は本格化していく。

その後の経過[1]としては、平成13年に配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律が制定され、それを受け、平成16年の児童虐待の防止等に関する法律の改正により、子どもによる配偶者暴力の目撃を、心理的虐待の定義に加える等の改正が行われた。また、同時に、児童福祉法改正により、市町村を児童相談の第一次的窓口として位置づけ、要保護児童対策地域協議会（以下、「要対協」）を法定化する改正も行われた。当時、筆者は厚生労働省の児童虐待の防止に関する専門委員会委員長としてこの法改正に深く関わった。ちなみに、要対協は、英国の子ども虐待登録・支援システムである地区チームをモデルとしたものであった。

さらに、平成19年の児童虐待の防止等に関する法律改正並びに児童福祉法改正においては、要対協設置の努力義務化や未成年後見人請求を行っている間の親権代行、正当な理由なく立入調査を拒否した場合の罰則強化、出頭要求や家庭内臨検・子どもの捜索の制度化などが創設された。

続いて平成23年には、民法等の一部を改正する法律の成立により積年の課題であった親権の一時停止制度の創設や未成年後見制度の改正、子どもの最善の利益確保のための児童福祉施設長の権限の強化等の措置が創設され、平成24年度から施行されている。これらにより、子ども虐待に対する制度的な進展がかなりみられている。

平成24年には子ども・子育て関連３法が成立し、地域子ども・子育て支援事業の充実が図られて市町村における子ども虐待防止の可能性が広がるとともに、今後、後述する「社会的養護の課題と将来像」が実施されていくことにより、被虐待児童の養育・支援も強化されることが期待されている。

このように、制度的にはかなりの進展を見せた子ども虐待防止であるが、その内実はまだまだ不十分である。また、内実を充実していくためには、乗り越えなければならない子ども家庭福祉行政の実施体制上の構造的な課題が横た

[1] 子ども虐待制度改革を含む平成期の子ども家庭福祉制度改革の詳細については、拙著『子ども家庭福祉・保育の幕開け－平成期の改革はどうあるべきか』（誠信書房,2011）に詳しい。

わっていることも事実である。

本稿においては、筆者のこれまでの政策の立案や検証実践をとおしてみえてきたことを中心に論考を進めることとしたい。運営上の課題については、主として子ども虐待死亡事例検証から学ぶべき点が多く、その点については次項で触れる。また、続いては、子ども家庭保健福祉の構造的課題等に焦点を当てて、筆者の国、地方自治体等における政策立案の経験をとおして考察を進めていくこととする。

2．子ども虐待死亡ゼロをめざして

（1）子ども虐待死亡事例が問いかけるもの

「病院から保護の怠慢（ネグレクト）で通告を受けた児童相談所が、安全確認のため家庭訪問をしたが拒否された。一方、近隣から度重なる子どもの泣き声通報を受けていた警察は、チラシを配布するなどしてその家をようやく特定し、訪問したが、虐待の事実は確認できなかった。両者の情報が突合わされることなく時が過ぎ、やがて、家にとり残されていた３人の幼児のうち、第３子が脱水をともなう著しい低栄養のため死亡した。」

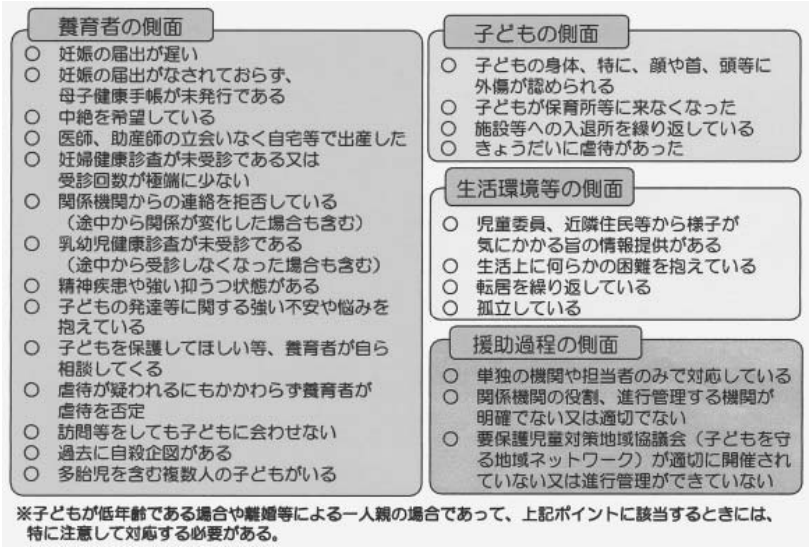
この事例は、平成21年７月、筆者が委員長をしていた厚生労働省社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会が公表した「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について－第５次報告」に掲載された事例である。

平成16年10月に開始された第１次検討から第８次報告（平成24年７月）まで751人の子どものいのちが喪われた。これは、１年間に120人強の幼いいのちが子ども虐待によって奪われていることを意味する。親子心中を除けば、年間60人強で推移しているのである。

このなかには、先の事例のように、市町村や児童相談所等の関係機関が関わっていながら救えなかったいのちのほか、誰にも知られることなく終えたいのちも含まれている。第１次から第４次までの死に至るリスクについては筆者が専門委員会委員長当時にまとめているが、それを改訂した第８次報告に掲載された死亡事例の分析からいえる虐待死につながるリスクは表１のとおりである。この一つひとつをクリアできる運営体制の整備が求められているのである。子ども虐待をゼロにすることは困難かもしれない。しかし、虐待による死亡は、国民、関係者の努力によってゼロにすることができる。751人の子どもたちがいのちの代償として大人に残した課題に、真摯に向き合うことが必要と

されているのである。

表－１　子ども虐待による死亡事例等を防ぐために、これまでの報告にみられたリスクとして留意すべきポイント



出所：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「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について」第８次報告,2012

（2）具体的対策例

筆者は専門委員会第５次報告まで委員長代理、委員長を務めたが、この間、死亡事例検証から様々な課題を実感することができた。具体的には、援助体制の課題として、アセスメントや援助計画の不十分さ、組織的進行管理の不十分さ、連携・情報伝達の不十分さなどが挙げられる。また、援助観の問題として、親子に寄り添うべきという伝統的援助観がもたらす危険性も指摘できる。その理念は大切にしつつも、「子どものいのちを守りきる」という強固な信念のもと、親子関係に対する強力な法的介入も必要とされる。子ども虐待担当者に、配偶者暴力の心理に対する理解不足がみられることも一因となっていた事例もあった。医療機関や教育機関の理解不足もみられた。

そして、それらの課題の根底には、わが国における子育て支援サービスの未整備、ネットワークの不備、社会的養護体制の貧弱さといった制度的課題が横たわっていた。さらに、子ども家庭福祉サービス供給体制における都道府県と市区町村の分断という構造的問題も指摘しておかねばならない。都道府県（児

童相談所）と市区町村の狭間の不整合が、死亡事例を生み出していることも指摘できる。

なお、当面は、都道府県と市区町村それぞれの子ども虐待対応マニュアルを整合化させること、子ども虐待のアセスメントのために都道府県、市区町村が共通のツールを用いて事例を積み重ねていくこと、市区町村の要対協に都道府県が参画し実効性を上げることなどが重要とされる。要対協は参加機関に係る罰則付き守秘義務の法定化により民間機関との協働が可能であり、かつ、調整機関による情報の一元化と役割分担、関係機関に対する情報等の提供依頼等が可能であるなどその意義は大きい。年末やお盆期間中に子どもが自宅に帰省する場合には、児童相談所や施設からその情報が確実に市区町村に伝えられ、保健師や保育所の担当保育士、学校の教員等が子どもの顔を見に訪問できる体制等を確保することが求められる。

３．母子保健と子ども家庭福祉の切れ目の克服に向けて

子ども虐待死亡事例検証報告によると、特に出生まもなくの死亡事例の保護者にみられる特徴として、妊娠届が未提出、母子健康手帳が未発行、自宅分娩、妊婦健診・乳幼児健診が未受診など、妊娠期から周産期に至る多くの課題が指摘されている。それは、一言でいえば望まない妊娠、予期しない妊娠・出産が子ども虐待による死亡事例に結びついていることを示している。そして、それは、平成19年５月から運用が開始された「こうのとりのゆりかご」に、平成24年３月までに預け入れられた83人の子どもたちや保護者の状況にも近似している結果であった。

こうしたことから、子ども虐待による生後間もない子どもの死亡を予防するためには、妊娠期からの支援を必要とする家庭の早期発見のための方策や、望まない妊娠について悩む者への相談体制の充実が必要とされる。また、望まない妊娠、予期しない妊娠を予防するための方策や、相談をしやすい体制づくりの整備、相談先の周知徹底などの対策を強化することが必要とされる。

厚生労働省は、妊娠期からの子ども虐待防止を進める通知である平成23年７月27日付雇児総発0727第１号厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長・家庭福祉課長・母子保健課長連名通知「妊娠期からの妊娠・出産・子育て等に係る相談体制等の整備について」の発出を行っており、今後、妊娠期からの子ども虐待防止が進められていかなければならない。

さらに、より根本的には、生まれてからの子どもの福祉や子ども虐待防止を

図る児童福祉法や児童虐待の防止等に関する法律と、妊娠、出産をはじめ母子の健康を目的とする母子保健法の理念や体系との間に切れ目があることが課題とされ、今後、予期しない妊娠や出産への対応と周産期の支援体制の整備について、切れ目のない支援ができる法体系のあり方について検討すべきである。このことは、こうのとりのゆりかご検証会議報告書(柏女霊峰座長)でも指摘されており、同会議[2]では、妊婦が受診した医療機関から市町村に対する妊娠・出産届出制度の是非等についても検討すべきとしている。

なお、東京都多摩市[3]においては、周産期医療機関をはじめとする関係諸機関のネットワークにより特定妊婦の早期発見・早期支援を図るとともに、要保護児童対策地域協議会に特定妊婦支援チームを構成して総合的な支援を進め効果を上げている。こうした先進事例にも着目したい。

4．行政実施体制上の切れ目の克服に向けて

（1）二つの大きな課題

子ども虐待防止の実効性を上げるための最大の課題は、子ども家庭福祉行政実施体制の再構築にある。検討すべき課題は大きく２点ある。その第一は、都道府県と市区町村とのサービスのトレードオフ関係の解消であり、第二は、保健福祉領域を所管する首長部局と教育領域を所管する教育委員会部局との分断の解消である。この２点の分断が死亡事例の大きな要因となっており、それらの事例、つまり児童相談所と市町村とのキャッチボール、学校と福祉機関との連携不足による子どもの死は、枚挙にいとまがない。

権限、財政負担いずれにおいても、入所サービスが都道府県、在宅サービスが市町村という現行のシステムでは、都道府県、市町村ともにそれぞれの責任範囲のサービスを充実させるインセンティブが働きにくく、その結果、両サービスとも不足しがちとなる。いきおい市町村は早期の一時保護を望み、また、都道府県は在宅での支援を望み、その結果、子どもが隙間に落ちていのちを喪ってしまうである。また、教育委員会という一種の独立国の存在が福祉の介入を排斥しがちとなり、両システムの境目に子どもが落ちてしまうのである。

---

[2] こうのとりのゆりかご検証会議編［2010］『「こうのとりのゆりかご」が問いかけるもの－いのちのあり方と子どもの権利－』明石書店　pp.213-214

[3] 東京都児童福祉審議会［2012］『虐待から子どもたちを守るために－地域・関係諸機関における対応力のさらなる強化に向けて－』p.36

（2）子ども家庭福祉行政実施体制の一元化を

現在の子ども家庭福祉行政基礎構造の特徴は、①サービスの財源と実施主体が制度ごとにバラバラであること、②社会的養護は都道府県、保育・子育て支援は市区町村と実施主体が不整合であること、③財源不足のためにいずれのサービスも小粒であること、である。このために、サービス間にトレードオフ関係が起こり、縮小均衡が続くこととなる。

これを克服し、子ども家庭福祉の維新を迎えるためには、現在の子ども家庭福祉行政の基礎構造を変えていくことが必要とされる。すなわち、①子育て財源の統合を図り（特に、都道府県と市区町村とのトレードオフ関係の解消）、②実施主体、財源について市区町村を中心に一元化し、③すべての子どもを対象とする包括的なシステムを創設し、④子育て財源の大幅増加を図ることが必要とされる。そのことが、切れ目のない支援をもたらすこととなる。この検討のなかで、メリットよりもデメリットの方が大きくなりつつある教育委員会システムそのものの存在意義についても、真剣に論ずる時期に来ていると考えられる。

具体的方策としては、社会的養護も含めて市区町村を主体とする行政実施体制を構築することが最大の課題となる。その際には、①市区町村が入所の決定を行うに当たって児童相談所の意見を聴取すること、②困難事例においては、市区町村から都道府県の児童相談所に援助依頼、事務委託を行うなどのシステム化を図ること、③市区町村が児童相談所の支援により個別の援助指針の策定等を行い、費用負担も行うこと、④児童相談所を市でも設置できるようにすること、⑤たとえば、学校教育審議会を首長部局に設置して、教育内容に関する事項については首長が審議会結果を尊重する規定を制定、そして首長が政策を総合的に実施していくことにより、市区町村中心の体制を創り上げていくこと[4]。⑥権利擁護システムとして、高齢者虐待、障がい者虐待、子ども虐待、配偶者暴力、いじめ対応のシステム統合が検討されるべきである。

5．子ども・子育ての新制度と子ども虐待防止

（1）子ども・子育ての新制度と障がい児童福祉、社会的養護

平成24年８月に公布された子ども・子育て関連３法は、いわゆる介護保険モデ

[4] これらに関する詳細な考察については、柏女霊峰［2008］『子ども家庭福祉サービス供給体制－切れ目のない支援をめざして』中央法規、柏女霊峰［2011］『子ども家庭福祉・保育の幕開け－緊急提言 平成期の改革はどうあるべきか』誠信書房 などに詳しい。

ルを子ども・子育て分野に適用するものといってよい。これに、幼保の一体化が加わる。つまり、新制度には、不十分ながら、① 職権保護中心から契約の導入へ、② 施設中心（保育所）から施設と在宅サービス（子育て支援サービス）のバランス確保へ、③ 事業主補助中心から個人給付の導入へ、④ 税中心から社会保険の活用へ、⑤ 福祉と教育の統合・連携へ、といった方向を確認することができる。

これは、行政実施体制と財源の一元化、財源の強化と有効活用に寄与する施策として評価されるが、一方で、新制度の狭義の枠組は要保護児童福祉、障がい児童福祉分野を包含しておらず、これらのシステムとの分断は続くこととなる。厳しい言い方をすれば子ども・子育て支援法は100人のうちの99人のためのシステムであり、そこからはじかれる１人は別制度、別財源で対応することとなる。そのことは、一見、弱者に手厚い保護を行うという意味では適しているかのようであるが、前述したように施策のトレードオフ関係を生み出すこととなり、何より99人のためのシステムから１人を排除する方向に政策が動く必然性を生み出すこととなる。

例えば、障がい児童福祉についていえば、新制度において幼保連携型認定こども園や放課後児童クラブが整備されても障がい児童に配慮するための財源はわずかしか用意されておらず、障がい児福祉財源で児童発達支援センターや放課後デイサービス等が充実されれば、結果的に、障がい児童は障がい児固有のサービスに固定化されることとなる。子ども虐待防止においても、地域子ども・子育て支援事業の充実により在宅支援が強化される可能性はあっても、一時保護後は市区町村の持ち出しはゼロとなって都道府県が施設サービスで対応することとなるため、結局は両制度の隙間は続き、また、前述した両サービスの縮小均衡が続くことが懸念される。

これらに対応するためには、障がい児童福祉については、① 一般施策における障がい児支援の拡充を図ること、例えば、施設型給付として「障がい児保育給付」の創設を図ること、② 障がい児童に固有の施策と新制度との乗り入れを進めること、③ 新制度において創設されるサービスを障がい児童とその保護者も可能な限り利用できるようにすること、などが必要とされる。また、社会的養護に関しても、① 幼保連携型認定こども園を含む保育サービスにおける福祉的視点を担保すること、② 社会的養護サービスの地域化を進め、保育・子育て支援システムとの一体化を進めること、③ 社会的養護に固有の施策と新制度との乗り入れを進め、サービスの計画的整備や切れ目のない支援の確立を図ることが必要とされる。

（2）「社会的養護の課題と将来像」の展開

都道府県施策である社会的養護に関しては、平成23年７月に、筆者が委員長を務めている社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会が「社会的養護の課題と将来像」を策定している。社会的養護のあり方に関しては、これまでも社会保障審議会児童部会や専門委員会でいくつかの方向性が打ち出されてきた。特に、今回の将来像策定のもとになった提言としては、平成15年の社会保障審議会児童部会報告書「児童虐待への対応等要保護児童及び要支援家庭に対する支援のあり方に関する当面の見直しの方向性について」がある。

平成23年の報告は、全世代型社会保障実現の一環として、子ども・子育て新制度の実現とともに社会的養護の充実をめざすものである。報告書では、社会的養護の質・量の拡充、職員配置基準の拡充や家庭（的）養護（里親・ファミリーホーム委託を社会的養護の３割以上にすること、施設の小規模化、ユニット化等）のほか自立支援の推進などが提言されている。特に、施設養護の割合を全体の３分の２とし、その半数を地域小規模児童養護施設等のグループホーム、残りの半分をオールユニット化された本体施設とする構想は画期的である。これに伴い、施設は、子どもの養育・支援と同時に、家庭養護の支援を図る機能を具備することが求められることとなる。この方向は社会的養護のもとにいる子どもたちの生活の質の改善に寄与するとともに被虐待児童の養育・支援にも有効と考えられ、後戻りすることなく進めていかねばならない。

６．行政と民間の協働

これまで述べてきたことは、主として行政施策に関する事柄である。しかし、子ども虐待防止は行政レベルの施策の強化だけでは限界がある。子ども、子育て家庭の地域生活にまで踏み込んだきめ細かなサービスの展開が必要とされ、そのためには、民間サイドのサービスとの協働関係の確立が必須であり、大きく２つの手法があると考えられる。第一は、公民の協働体制を地域のなかに作り上げることであり、第二は、行政がカバーできないニーズに対応する具体的民間サービスを創り上げることである。

（1）子ども虐待防止条例の制定

筆者は、平成23年度に、「浦安市の子どもをみんなで守る条例」の素案作成に関する委員会の委員長を経験した。条例は、かの東日本大震災で大きな被害をこうむった浦安市の子どもたちや子育て家庭を支援することを目的として、

公民の協働をめざす条例として策定されたものである。条例の構造は図－１のとおりである。また、条例制定の趣旨を示す「前文」は、以下のとおりである。

『子どもは未来への希望である。／子どもの健やかな成長と明るい笑顔は、より豊かで幸せな未来へ向かって歩みを進める私たち浦安市民の希望の象徴である。／しかし、近年、子どもを取り巻く環境が大きく変化し、児童虐待、いじめ、ひきこもりなどの事象が社会問題となり、中でも児童虐待は、子どもの命の尊厳を脅かし、心身の発達や人格の形成に重大な悪影響を及ぼす著しい人権侵害であるといえる。／本市でも、子育て家庭の孤立などを要因として、児童虐待が増加し、子どもの命が危険にさらされる事態が発生している。

私たちは、何よりも大切な子どもの命を守っていかなければならない。そのためには、児童虐待の防止に加え、児童虐待を未然に防ぐための子育て支援に地域と行政とが一体となって取り組むことが必要となる。／そして、この地域と行政とが一体となって取り組む重要性は、本市に未曽有の災害をもたらした東日本大震災において、命の尊さや人と人の絆の大切さとともに改めて認識された。／私たち浦安市民は、この浦安で子どもを育てた保護者と愛情深く大切に育てられた子どもが、「このまちで育ててよかった、このまちで育ってよかった」と思うことができる未来であるように、地域と行政とが力を合わせ、かけがえのない存在である子どもを児童虐待から守り、その人権を擁護するとともに、児童虐待を予防するために子育て家庭を支えることを決意し、この条例を制定する。』

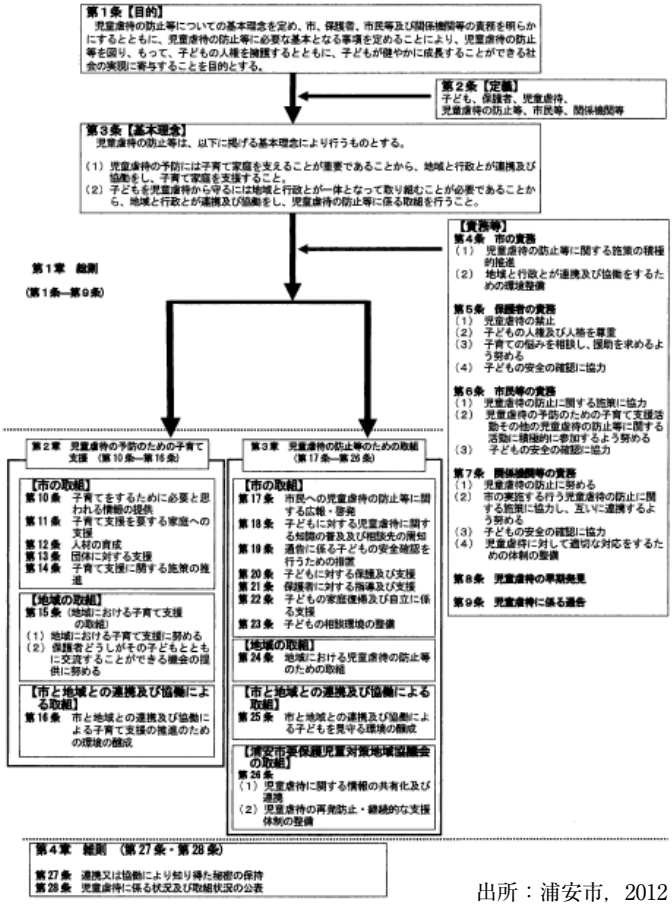
この条例の大きな特徴の一つは、第５条において、保護者に対して、子どものために子育てのSOSを発信する責務を課していることである。そして、それに気づいた市民や民間団体、行政がそれぞれ協働しつつ、それを受け止め、必要な支援を行う責務を規定していることである。具体的な施策の充実はこれからであるが、現在、保護者用、子ども用のパンフレットを作成しつつ、啓発活動を進めている。こうした取組みがもっと進められていく必要があると感じている。

子ども虐待に対する行政や専門機関の対応が充実しても、虐待された子どもがそこにつながらなくては意味がない。また、虐待を予防する子育て支援サービスを充実することも必要である。通告とは、悩み苦しむ家族を援助のルートにつなげる手段であり、決して親を告発することではない。

一方、子育て中の親たちに対しては、子育てを応援するために用意されている各種のサービスを上手に利用して、ゆとりのある子育てを勧めたい。ひとりで完璧な子育てをしようと思わないで、プロの手もサービスも上手に利用しな

がら子育てをすることが大切である。このことが心身のゆとりを生み出し、結果として子どもの虐待防止につながっていくこととなる。親子の絆は親子だけではもつれてしまいがちであり、第三者の手助けにより、もつれた糸の紡ぎ直しも容易になる。そのためには、各種子育て支援サービスを地域に幅広く用意していくことが大切となるであろう。[5]

図－1 「浦安市の子どもをみんなで守る条例」のチャート図



出所：浦安市，2012

[5] 筆者が顧問をしている石川県では、子育て家庭が身近な保育所をマイ保育園として登録し、一定の研修を修了した子育て支援コーディネーターとともに子育て支援プランを作成しつつ子育てを行う事業を進めている。また、子育てに悩む家庭の「ママ・パパ子育て応援BOOK」として『抱きしめてあげたい－あなたは一人じゃない、大丈夫－』（ママ・パパ子育て応援BOOK編集委員会編,石川県2012）を編集、配布している。

（2）公民協働による具体的サービスの展開

公民協働による具体的サービスの展開も必要とされる。例えば、地域子ども・子育て支援事業でも法定化されている公的サービスとして養育支援訪問事業があるが、家事援助や傾聴支援まではなかなか実施できず、これらに関しては、民間の自主的事業であるホームスタート事業等が力を発揮することとなる。

前述した、こうのとりのゆりかごが対応している「望まない妊娠、予期しない妊娠・出産に対する支援」も、既存の公的支援の充実のみでは困難である。こうのとりのゆりかごの最大の特徴である「匿名性」は、親にとっての相談しやすさという利益と子どもにとって出自が不明となる不利益の二面性を持つ。そして、そのそれぞれを可能な限り保障すること、つまり、「親が身近な者に知られず、かつ、子どもの育ちや将来に必要な情報は確実に収集できる仕組み」[6]として整備されることが必要とされる。すなわち、当初は匿名で保護し、その後の面接や調査等により時間をかけて預け入れ者の気持ちに寄り添いつつ信頼関係を構築し、子どもの利益のためにも、可能な限り実名化を図っていく対応が必要とされているのである。

こうした対応は、公的サービスではなかなか困難である。このようなニーズに対しては、相談や危機対応の機能を伴うこうのとりのゆりかごのような、①子どもの遺棄の防止、②出産にまつわる緊急避難、③周産期の親の精神的混乱による子どもの犠牲を防止する一時保護という３点を保障する機能が、民間機関によって全国レベルで整備されることが必要である。こうのとりのゆりかご検証会議最終報告書[7]は、具体策として以下の２点を提言している。すなわち、

『①「匿名で相談ができ、一時的に母子を匿名のまま緊急保護し、短期の入所も可能な設備を備えた施設」が、全国に一定箇所整備され、そこを中心にネットワークが形成されることが必要である。その場合、医療機関での整備が望ましく、それを公的に支援する形が期待される。さらに、相談業務についても、現在、慈恵病院で実践されているようなノウハウを一つのモデルとして、全国の公的な相談機関でも実践することを検討していく必要がある。また、すべての周産期医療機関のソーシャルワーク機能を向上させる必要がある。

---

6 こうのとりのゆりかご検証会議編［2010］『「こうのとりのゆりかご」が問いかけるもの－いのちのあり方と子どもの権利－』明石書店 p.207
7 こうのとりのゆりかご検証会議編［2010］前掲書 pp.226-227

②公的相談機関の技能の向上を図り、どの地域でも実践できる技能が持てるようになるため、国において、「妊娠・出産・母子の保護に関わる連携の拠点となるナショナルセンターとしての機能を果たす組織」の創設を検討されることが必要である。』としている。

つまり、「周囲に知られないで妊娠・出産について相談し、場合によっては、匿名のまま母子の保護ができる、一時的に母子を匿名のまま緊急保護し、短期の入所も可能な設備を備えた施設」ともいうべきシェルターが全国に一定箇所設置される必要があり、その場合、民間の医療機関での整備が望ましく、それを公的に支援する方式が期待されるとしている。そのうえで、国において、「妊娠・出産・母子の保護に関わる連携の拠点となるナショナルセンターとしての機能を果たす組織」の創設を検討すべきと提言しているのである。こうした公民の補完関係を重視した協働も必要とされる。

7．子ども虐待防止の課題

ここに述べてきたほか、子ども虐待防止の課題には様々なものがある。例えば、公民のネットワークの強化や司法との連携による介入を希望しない保護者に対する援助の強化、市区町村・児童相談所・児童福祉施設などの専門機関・施設の体制強化などが強く求められている。また、あわせて、本稿に触れることはできなかったが、親と子ども両方に対する予防教育、被虐待児童や虐待するに至った親の心理的・社会的ケアに対する各種プログラムの開発と普及なども必要とされている。子ども虐待に対応するソーシャルワーカーなどの専門職員に対する支援も必要とされる。

子ども虐待の援助者は、子の権利と親の権利という両側の谷の間の細い尾根道を縦走する登山家にもたとえられる。家庭に対する介入が手ぬるいと子どもの権利侵害・生命の危険を招き、反対に、子の権利を尊重した家庭への過度の介入は親の権利の侵害をもたらすこととなる。制度がその狭間で揺れるのと同様、担当者もその狭間で揺さぶられ続けるのであり、その狭間の尾根を歩む専門家・担当者の苦労や葛藤、負担は計り知れないものがある。それは、子ども家庭福祉に携わる行政担当者、専門職の宿命ともいえる。

しかし、専門職の宿命であるからといって現状のままでよいというわけではない。現状は、子の権利と親の権利との間の尾根道は狭く、また、道の整備も不十分である。このため、担当者は縦走に大きな困難を感じ、疲れきってしまう。まず、尾根道を拡充し、整備することが必要である。尾根の縦走が宿命で

あるにせよ、担当者がその職務を全うできるよう、制度的支援が図られなければならない。と同時に、担当者自身も、尾根道を縦走する技術をさらに磨かねばならない。さらに、尾根道を縦走する登山家、すなわち子ども虐待に対応する専門家やボランティアなどを増やしていくことも必要とされる。

子ども虐待は、その数が多いから問題なのではない。その影響が深刻だから問題なのである。子ども虐待に対する制度的支援と臨床的支援、社会的支援が、今もっとも求められているのである。

おわりに－これからの子ども家庭福祉の座標軸

子ども虐待や死亡事例の増加は、私たちに多くのことを問いかけた。こうした問題の社会的な背景には、子育てを含め人々が孤立化している状況がある。さらに、貧困や社会的排除、ジェンダーの問題なども指摘でき、まさに、この社会の負の側面の縮図が展開されているといってよい。

もともと我が国は、個人の自立より集団の秩序維持を優先する国民性を有していた。これに対し、戦後、特に個人の自立や尊厳を第一に考える価値観が広がり、いわゆるソーシャルキャピタル(社会関係資本)の弱体化と相まって、人々の孤立が進んでいくこととなった。つまり、古いしがらみ、つながりから解放された反面、新しい連帯が創れず孤立化が進んでいるのである。子ども虐待の増加や死亡事例は、こうした社会が生み出したものということもいえる。個の自立を前提として、その人たちが緩やかにつながる新しい連帯のかたちが求められているのである。SOSを出すことのできる、そして、それを受け止めることのできる社会が必要とされている。

これらを考慮すると、これからの子ども家庭福祉の理念に深く関わる座標軸は、以下の４つである。第一は、「子どもの最善の利益」であり、第二は、それを保障するための「公的責任」である。第三は、人と人とのゆるやかなつながりを目指す「社会連帯」である。そして、最後に、「子どもの能動的権利の保障」、すなわち、子どもの権利に影響を与える事柄の決定への参加の保障があげられる。このいわゆる公助と共助の視点に、市場に基づくサービス供給体制の多元化をどのように組み込んでいき、かつ、社会的排除（ソーシャル・イクスクルージョン：social exclusion）をなくしていくことができるかが検討課題となる。つまり、公助、共助、自助の最適ミックスによって社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン：social inclusion）を実現する社会のありようが、最も必要とされているのである。

子ども家庭福祉において、子どもの最善の利益を図る公的責任は必須である。そのことは、これまで述べてきたとおり、近年の子ども虐待問題の深刻さをみれば明らかである。しかし、その一方で、公的責任のみが重視されることは、人と人とのつながり、社会連帯の希薄化をますます助長することとなり、公的責任の範囲は限りなく拡大していくこととなる。また、公的責任の下におかれている子どもの存在を、社会全体の問題として考える素地を奪ってしまうことにもつながる。

全国社会福祉協議会が平成22年12月に策定した『全社協　福祉ビジョン2011』は、「現在の福祉課題・生活課題の多くは、つながりの喪失と社会的孤立といったことと関わりが深く…」と認識し、制度内の福祉サービスの改革とともに制度外の福祉サービス・活動の開発・展開を主張している。インクルーシブ(包摂的)な社会の確立が求められているのであり、そのことが子ども虐待防止対策を真に効果的にしていくのである。子ども虐待防止を考えることは、まさに、この国や社会のあり方そのものを問うことでもあるのである。

引用・参考文献（順不同）

1）柏女霊峰編著［2001］『児童虐待とソーシャルワーク実践』ミネルヴァ書房
2）柏女霊峰・才村純編［2001］『別冊発達26 子ども虐待へのとりくみ』ミネルヴァ書房
3）柏女霊峰編［2001］『児童虐待とソーシャルワーク実践』ミネルヴァ書房
4）柏女霊峰編著［2005］『市町村発子ども家庭福祉』ミネルヴァ書房
5）柏女霊峰［2008］『子ども家庭福祉サービス供給体制－切れ目のない支援をめざして』中央法規
6）柏女霊峰［2011］『子ども家庭福祉・保育の幕開け－緊急提言 平成期の改革はどうあるべきか』誠信書房
7）柏女霊峰［2013］『子ども家庭福祉論[第３版]』誠信書房
8）才村純［2005］『子ども虐待ソーシャルワーク論』有斐閣
9）厚生労働省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『子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について』第１次報告－第８次報告
10）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［2008］『第１報告から第４次報告までの子ども虐待による死亡事例等の検証結果総括報告の概要』

11）こうのとりのゆりかご検証会議編［2010］『「こうのとりのゆりかご」が問いかけるもの－いのちのあり方と子どもの権利－』明石書店
12）熊本市要保護児童対策地域協議会こうのとりのゆりかご専門部会［2012］「こうのとりのゆりかご」検証報告書
13）社会保障審議会児童部会［2003］『児童虐待への対応など要保護児童及び要支援家庭に対する支援のあり方に関する当面の見直しの方向性について』
14）社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会［2007］『社会的養護体制の充実を図るための方策について』
15）社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会［2011］『社会的養護の課題と将来像』
16）浦安市［2012］『浦安市の子どもをみんなで守る条例』
17）石川県［2008］『児童虐待の早期発見対応指針及び保護支援指針における運用マニュアル』
18）ママ・パパ子育て応援BBK編集委員会編［2012］『抱きしめてあげたい－あなたは一人じゃない、大丈夫－』石川県
19）東京都児童福祉審議会［2012］『虐待から子どもたちを守るために－地域・関係諸機関における対応力のさらなる強化に向けて－』
20）全国社会福祉協議会［2010］『全社協福祉ビジョン 2011』

8．大阪府内市町村の取り組みデータ集

（調査内容については、平成24年４月１日を基準としています）

地域	No.	市町村名	①相談窓口の設置場所	②相談窓口への連絡先			③人口（住民基本台帳+外国人登録数）		④主となる相談窓口の担当職員数				
				担当課名	電話番号	e-mail		うち児童人口		正規職員	非正規職員	専任職員	兼任職員
北摂	1	池田市	児童福祉主管課	子育て支援課	072-754-6401	kosodate@city.ikeda.osaka.jp	103,199	16,813	2	2	0	0	2
	2	茨木市	児童福祉主管課	子育て支援総合センター こども相談室	072-622-6638	kosodate_c@city.ibaraki.lg.jp	276,906	50,001	9	5	4	0	9
	3	吹田市	児童福祉主管課	子育て支援室	06-6384-1472	ko-home@city.suita.osaka.jp	356,879	61,814	6	4	2	6	0
	4	摂津市	教育委員会	児童相談課	072-646-5821	jidou-soudan@city.settsu.osaka.jp	83,253	14,087	5	3	2	2	1
	5	高槻市	児童福祉主管課	子育て総合支援センター	072-686-5363	kosodate@city.takatsuki.osaka.jp	357,137	58,173	13	9	4	0	0
	6	豊中市	児童福祉主管課	こども政策室支援グループ相談グループ	06-6852-8448	kokasou@city.toyonaka.osaka.jp	391,040	65,588	9	3	5	1	0
	7	箕面市	教育委員会	子ども家庭相談課	072-724-6233	katei@maple.city.minoh.lg.jp	131,267	22,692	5	5	0	5	0
	8	島本町	児童福祉主管課	民生部子ども支援課	075-962-7461	――――――――	30,580	5,212	2	0	2	0	0
	9	豊能町	教育委員会	教育支援課 教育支援課	072-739-3427	kyouikushien@town.toyono.osaka.jp	22,621	2,631	3	3	0	0	3
	10	能勢町	教育委員会	こども未来課子育て支援係	072-734-0107	kodomo@town.nose.osaka.jp	11,897	1,513	2	2	0	0	2
河北	11	交野市	児童福祉主管課	子育て支援課	072-893-6406	kosodate@city.katano.osaka.jp	78,539	14,422	3	2	1	3	0
	12	門真市	福祉事務所（家庭児童相談室）	子ども課 家庭児童相談センター	06-6902-6148	fuk15@city.kadoma.osaka.jp	129,023	11,591	7	5	2	0	7
	13	四條畷市	その他（子育て総合支援センター）	子育て総合支援センター	072-877-5455	kosodate@city.shijonawate.lg.jp	57,270	10,761	6	5	1	0	6
	14	大東市	子ども支援課(家庭児童相談室)	子ども支援課	072-875-8101	kodomosien@city.daito.lg.jp	126,366	23,164	5	2	3	5	0
	15	寝屋川市	児童福祉主管課	こども室	072-838-0466	kajiso@city.neyagawa.osaka.jp	242,696	38,878	9	3	6	8	1
	16	枚方市	福祉事務所（家庭児童相談室）	家庭児童相談所	050-7102-3220	kajisou@city.hirakata.osaka.jp	406,123	70,132	17	9	8	7	10
	17	守口市	児童福祉主管課	児童課	06-6992-1655	jidou@city.moriguchi.tgjp	146,577	23,815	4	4	0	0	0
中部	18	大阪狭山市	教育委員会	教育部こども育成室	072-366-0011(内線314)	kosodate@city.osakasayama.osaka.jp	57,685	10,053	2	0	2	0	2
	19	柏原市	福祉事務所（家庭児童相談室）	健康福祉部こども課（家庭児童相談室）	072-973-5130	jidoufukushi@city.kashiwara.osaka.jp	73,346	12,059	3	2	1	0	3
	20	河内長野市	児童福祉主管課	子育て支援課	0721-53-1111	jidou@city.kawachinagano.lg.jp	113,939	17,224	2	2	0	0	2
	21	富田林市	児童福祉主管課	子育て福祉部子育て支援課	0721-25-1000	kosodate@city.tondabayashi.lg.jp	118,561	19,858	5	5	0	0	5
	22	羽曳野市	福祉事務所（家庭児童相談室）	子育て支援課家庭児童相談担当	072-958-1111	kosodateshien@city.habikino.osaka.jp	117,140	20,009	6	5	1	6	0
	23	東大阪市	福祉事務所（家庭児童相談室）	子ども見守り課	06-4309-3197	kodomomimamori@city.higashiosaka.lg.jp	503,378	80,740	13	7	6	13	0
	24	藤井寺市	児童福祉主管課	子育て支援課	072-939-1162	kosodate@city.fujiidera.osaka.jp	66,109	11,297	3	2	1	0	3
	25	松原市	児童福祉主管課	松原市福祉部子育て支援課	072-334-1550	jidou@city.matsubara.osaka.jp	124,920	20,642	7	5	2	0	7
	26	八尾市	児童福祉主管課	保育課 子育て総合支援ネットワークセンター	072-924-9892	mirai@city.yao.osaka.jp	271,066+6,686	45,387	7	3	4	0	7
	27	河南町	教育委員会	こども１ばん課	0721-93-2500	kodomo@town.kanan.osaka.jp	16,362	2,636	5	3	2	0	5
	28	太子町	児童福祉主管課	福祉室 福祉グループ	0721-98-5519	fukusi@town.taishi.osaka.jp	14,284	2,829	3	0	1	0	2
	29	千早赤阪村	児童福祉・母子保健統合主管課	健康福祉課	0721-72-0081	fukushi-5@vill.chihayaakasaka.osaka.jp	6,060	710	5	4	1	1	4
泉州	30	和泉市	児童福祉主管課	こども部こども未来室	0725-99-8135	kodomo@city.osaka-izumi.lg.jp	185,336	36,523	6	4	2	2	4
	31	泉大津市	児童福祉主管課	健康福祉部児童福祉課	0725-33-9059(直通)	jidou@city.izumiotsu.osaka.jp	77,294	14,602	2	1	1	1	1
	32	泉佐野市	児童福祉主管課	子育て支援課	072-463-1212(代表)	jidou@city.izumisano.lg.jp	102,362	17,935	5	0	3	0	2
	33	貝塚市	児童福祉主管課	児童福祉課	072-433-7022	jido@city.kaizuka.lg.jp	90,496	17,312	4	1	3	3	1
	34	岸和田市	児童福祉主管課	児童福祉部児童育成課	072-423-9625	ikusei@city.kishiwada.osaka.jp	202,176	36,411	4	3	1	3	1
	35	泉南市	児童福祉主管課	健康福祉部 保育子育て支援課	072-485-1586	kajisou@city.sennan.lg.jp	64,984	12,344	4	2	2	4	0
	36	高石市	福祉事務所（家庭児童相談室）	保健福祉部 子育て支援課 家庭児童相談室	072-265-1001（内線1341）	――――――――	59,448	11,020	3	0	3	3	0
	37	阪南市	児童福祉主管課	福祉部こども家庭課	072-471-5678	kodomo-katei@city.hannan.lg.jp	57,888	9,784	9	9	0	0	9
	38	熊取町	児童福祉主管課	健康福祉部子ども家庭課子ども家庭グループ	072-452-6293	kodomo-katei@tawn.kumatori.ig.jp	44,542	8,157	6	3	3	3	3
	39	田尻町	児童福祉主管課	民生部こども課	072-466-5013	kodomo@town.tajiri.osaka.jp	8,299	1,598	2	1	1	1	1
	40	忠岡町	児童福祉・母子保健統合主管課	すこやか推進課	0725-22-1122	tadaokasukoyaka@town-tadaoka.jp	18,067	3,482	2	2	0	0	2
	41	岬町	児童福祉主管課	しあわせ創造部 子育て支援課	072-492-2709	kosodate@town.osaka-misaki.lg.jp	17,544	2,347	2	0	0	0	2

地域	No.	市町村名	⑤外部人材（弁護士や医師等）の活用による助言の有無	⑥児童家庭に関する相談受付件数（H23年度中）	うち児童虐待に関する件数	⑦要保護児童対策地域協議会について			⑧乳児家庭全戸訪問事業について（こんにちは赤ちゃん事業）		⑨養育支援訪問事業について	
						地域協議会の調整機関担当職員数	取扱いケースの有無 要支援ケース	取扱いケースの有無 特定妊婦ケース	実施の有無	所管課	実施の有無	所管課
北摂	1	池田市	無	128	73	2	有	有	有	母子保健主管課	有	母子保健主管課
	2	茨木市	有	1,195	330	9	有	無	有	児童福祉主管課	有	児童福祉主管課
	3	吹田市	有	503	407	6	有	有	有	児童福祉主管課	有	児童福祉主管課
	4	摂津市	無	537	87	2	有	有	有	母子保健主管課	有	教育委員会
	5	高槻市	無	1,280	463	7	有	有	有	児童福祉主管課	有	児童福祉主管課
	6	豊中市	無	555	247	2	有	有	有	児童福祉主管課	有	児童福祉主管課
	7	箕面市	無	192	167	5	有	有	有	保健センター	有	教育委員会
	8	島本町	無	58	30	2	有	有	有	母子保健主管課	有	児童福祉主管課
	9	豊能町	有	13	13	12	有	有	有	母子保健主管課	有	教育委員会
	10	能勢町	無	13	8	2	無	無	有	母子保健主管課	無	
河北	11	交野市	有	178	94	3	無	無	有	母子保健主管課	有	児童福祉主管課
	12	門真市	有	1010	431	7	有	有	有	福祉事務所（家庭児童相談室）	有	福祉事務所（家庭児童相談室）
	13	四條畷市	無	444	261	5	有	有	有	保健センター	有	子育て総合支援センター
	14	大東市	有	592	333	5	有	有	有	子ども支援課	有	子ども支援課
	15	寝屋川市	無	1,020	555	6	無	有	有	児童福祉主管課	有	児童福祉主管課
	16	枚方市	有	15,054	11298	4	無	有	有	児童福祉主管課	有	福祉事務所（家庭児童相談室）
	17	守口市	有	407	150	4	有	有	有	健康推進課	有	児童福祉主管課
中部	18	大阪狭山市	有	433	86	3	有	有	有	保健センター	有	教育委員会
	19	柏原市	無	1224	72	1	有	有	有	母子保健主管課	有	児童福祉主管課
	20	河内長野市	有	404	234	2	有	有	有	母子保健主管課	有	児童福祉主管課
	21	富田林市	無	421	232	2	無	有	有	母子保健主管課	有	児童福祉主管課
	22	羽曳野市	無	432	206	3	有	有	有	児童福祉主管課	有	児童福祉主管課
	23	東大阪市	有	2414	811	16	有	有	有	保健センター	有	その他（子ども見守り課）
	24	藤井寺市	無	224	97	3	有	有	有	母子保健主管課	有	児童福祉主管課
	25	松原市	有	689	281	5	有	有	有	母子保健主管課	有	児童福祉主管課
	26	八尾市	無	703	274	7	無	有	有	母子保健主管課	有	児童福祉主管課
	27	河南町	有	170	36	5	有	有	有	母子保健主管課	有	母子保健主管課
	28	太子町	有	20	20	4	有	有	有	母子保健主管課	有	児童福祉主管課
	29	千早赤阪村	有	24	15	2	有	有	有	児童福祉・母子保健統合主管課	有	児童福祉・母子保健統合主管課
泉州	30	和泉市	無	586	311	5	有	有	有	母子保健主管課	有	児童福祉主管課
	31	泉大津市	有	609	122	2	有	有	有	母子保健主管課	有	母子保健主管課
	32	泉佐野市	無	359	169	5	有	有	有	保健センター	有	児童福祉主管課
	33	貝塚市	無	464	176	4	有	有	有	母子保健主管課	無	
	34	岸和田市	無	594	259	4	有	有	有	母子保健主管課	有	母子保健主管課
	35	泉南市	有	205	69	4	有	無	有	保健センター	有	児童福祉主管課
	36	高石市	無	337	169	6	有	有	有	児童福祉担当課・母子保健担当課で地区別分担	有	福祉事務所（家庭児童相談室）
	37	阪南市	無	257	105	2	有	有	有	母子保健主管課	有	児童福祉主管課
	38	熊取町	無	159	26	2	有	有	有	母子保健主管課	有	児童福祉主管課
	39	田尻町	無	24	1	2	有	有	有	児童福祉主管課	有	児童福祉主管課
	40	忠岡町	無	34	23	3	有	有	有	児童福祉・母子保健統合主管課	有	児童福祉・母子保健統合主管課
	41	岬町	無	3	2	2	有	有	有	保健センター	有	保健センター

平成24年度公募論文

最優秀賞受賞論文

最優秀賞受賞エッセイ

＜最優秀賞受賞論文＞

自治体における情報公開制度の現状と受益者負担の在り方

－情報公開手数料についての一考察－

泉佐野市総務部総務課　道井　涉

Ⅰ　はじめに

我が国における情報公開制度は、昭和57年に山形県金山町で公文書公開条例が施行されたのを先駆けとして、全国の普通地方公共団体及び特別区（以下「自治体」という。）で情報公開に関する条例（以下「情報公開条例」という。）の制定が進み、ほぼ全ての自治体で情報公開制度の運用がなされている[1]。また、国においても、平成11年に「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（平成11年法律第42号。以下「情報公開法」という。）が公布され、情報公開制度は、標準的な行政制度として確立したといえる。情報公開条例や情報公開法に基づく情報公開請求により公開された情報から、不適切な行政運営が明らかになった事例も少なくない。このような制度の利用は、「国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資する」（情報公開法第１条）ものであり、情報公開制度が本来予定している制度利用であるといえよう。

情報公開制度の運用において、情報公開請求者から手数料を徴している自治体は少なく、資料の複写代のみを求めている自治体が大部分である[2]。これは、住民が保有する、いわゆる「知る権利」を保障し、行政活動に対する住民の関心を高めることにより、住民の政治参加を進めるという目的がある以上、情報公開制度において手数料を徴することは、その性質上そぐわないという考えがベースにあるためであろう。

しかし、近年、情報公開制度の創設当初は想定できなかった、あるいは、想定を超えるような、同一請求者による情報公開の大量請求や、事業者等からの商業的利用のための請求、当該自治体の住民以外からの請求が数多く見られる

1 都道府県では全団体、市区町村では1,750団体中1,747団体で条例が制定されている（平成22年４月１日現在・総務省調べ　http://www.soumu.go.jp/main_content/000156646.pdf）。

2 例規集やホームページで情報公開制度の内容を確認できた市区町村（1,593団体）のうち、手数料を徴収している団体は138ある。

ようになってきている。このような状態は、自治体の事務執行を停滞させる事態を招いたり、情報公開制度の運用に関するコストを増大させる要因ともなっている。

本稿では、自治体における情報公開制度の現状を分析し、その課題を示した上で、受益者負担の在り方としての手数料徴収の是非についての論証を行いたい。

Ⅱ　自治体における情報公開制度の状況

本節では、1,742自治体のうち、例規集やホームページ等で情報公開制度の内容を確認できた1,593団体[3]（以下「調査自治体」という。）について、その内容（請求権者、資料複写費用、手数料、請求者及び請求内容等）を分析することにより、調査自治体における情報公開制度の状況を整理する。

1　情報公開を請求できる者

「何人も」請求できるとしている調査自治体は820団体あり、調査自治体全体の過半数を占め、当該自治体の住民以外でも情報公開制度の利用が可能となっているが、その内訳は、市区で６割を超えている一方、町村では４割程度にとどまっている（表１①参照）。

「広義の住民[4]」のみ請求できるとしている自治体は773団体あり、その内訳は、町村では６割程度となっており（表１②参照）、町村のほうが市区と比べて請求権者の範囲が狭くなっている。

なお、「広義の住民」のみ請求できるとしている自治体のうち、任意による公開制度[5]を設け、住民以外からの請求も認めている自治体が372団体あり（表１③参照）、「何人も」請求できる自治体と合わせて、1,192団体（約75%）が実質的に「何人にも」請求を認めている（表１②+③参照）。

---

[3] 内訳は、指定都市20団体、中核市41団体、特例市40団体、一般市及び特別区707団体、町679団体、村106団体である。

[4] 本稿では、①当該自治体に住所を有する者 ②当該自治体に事務所又は事業所を有する個人及び法人その他の団体 ③当該自治体に存する事務所又は事業所に勤務する者 ④当該自治体に存する学校に在学する者 ⑤当該自治体が実施する事務事業に利害関係を有する者を「広義の住民」とし、他に、⑥情報の公開を必要とする理由を明示して請求する個人及び法人その他の団体などもこれに含めて集計を行った。

[5] 条例中に「公開を請求することができるもの以外のものから行政文書の公開の申出があった場合においては、これに応ずるよう努めなければならない。」などの規定を置き、請求権者以外からの請求にも対応しているもの。

表１　請求権者の区分

請求権者／自治体		①		②		③	
		何人も	割　合	広義の住民	割　合	任意公開制度がある	③／②
市区	指定都市	20	100.0%	0	0.0%	—	—
	中核市	25	61.0%	16	39.0%	10	62.5%
	特例市	22	55.0%	18	45.0%	16	88.9%
	一般市区	430	60.9%	276	39.1%	168	60.9%
	市区計	497	61.6%	310	38.4%	194	62.6%
町村	町	287	42.3%	392	57.7%	148	37.8%
	村	36	33.6%	71	66.4%	30	42.3%
	町村計	323	41.1%	463	58.9%	178	38.4%
合　計		820	51.5%	773	48.5%	372	48.1%

（出所）　各自治体の条例等から筆者作成

２　資料複写費用

情報公開の実施に際し、ほぼ全ての調査自治体が、資料の写し交付に際して請求者から費用を徴収しており[6]、その額は、20円以内が市区でほぼ全て、町村で９割程度となっている（表２参照）。特に、市区では10円以内の団体が９割を占め、指定都市、中核市及び特例市では１市を除き10円となっている一方、複写費用が50円を超える町村も存在する。複写費用を「実費相当額」と規定している場合、複写にかかる経費などが高くなっている可能性など、自治体によって状況が異なるため、複写費用がコンビニエンスストア等で一般的な10円を超えているという理由のみでの批判については、疑問が残る。

表２　Ａ４サイズ（白黒）１枚当たりの複写代

複写代／自治体		～10円	11円～20円	21円～30円	31円～40円	41円～50円	51円～	不　明	合　計
市区	指定都市	20	0	0	0	0	0	0	20
	中核市	40	1	0	0	0	0	0	41
	特例市	40	0	0	0	0	0	0	40
	一般市区	624	66	3	0	0	0	14	707
	市区計	724	67	3	0	0	0	14	808
町村	町	356	151	31	4	2	10	125	679
	村	40	25	5	2	2	2	30	106
	町村計	396	176	36	6	4	12	155	785
合　計		1,120	243	39	6	4	12	169	1,593

（出所）　各自治体の条例等から筆者作成

[6] ５枚まで無料としている自治体もある（大阪府羽曳野市）。

３　手　数　料

情報公開請求に関する手数料には、情報公開請求時に支払う公開請求手数料と、情報公開実施時に支払う公開実施手数料がある。国の場合は、情報公開法に基づき、開示請求時に文書１件につき300円（書面の場合）、開示実施時に閲覧100枚まで毎につき100円又は複写費用１枚につき10円（Ａ３まで）必要（300円まで無料）となる。

⑴　公開請求手数料

公開請求手数料を徴収している調査自治体は21団体（うち３団体は金額を２段階に区分）で（表３参照）、全体の1.3%に過ぎない。納付義務者については、以下のように分類することができる。

ア　公開請求を行う者全て　13団体
イ　公開請求を行う「広義の市民」　１団体
ウ　公開請求を行う「広義の市民」以外の者　４団体
エ　法人（株式会社等）の業務執行のための請求であることが明らかな者　４団体
オ　公開請求権がなく任意公開制度により請求する者　２団体

表３　情報公開に関する請求手数料の規定がある自治体

区分	自治体名		金額	納付義務者
指定	兵庫県	神戸市	300円/件	公開請求をする「広義の市民」以外の者
			1,000円/件	法人（株式会社等）の業務執行のための請求であることが明らかな者
中核	神奈川県	横須賀市	300円/件	公開請求をする者
特例	埼玉県	草加市	200円/件	公開請求をする「広義の市民」
			400円/件	公開請求をする「広義の市民」以外の者
市	埼玉県	三郷市	100円/件	公開請求をする者
市	福井県	勝山市	1,000円/件	公開請求をする「広義の市民」以外の者
市	愛知県	尾張旭市	200円/件	公開請求をする者
市	京都府	城陽市	300円/件	公開請求をする者
市	大阪府	貝塚市	300円/件	公開請求権がなく公開申出をする者
市	兵庫県	芦屋市	300円/件	公開請求をする「広義の市民」以外の者
市	兵庫県	芦屋市	1,000円/件	法人（株式会社等）の業務執行のための請求であることが明らかな者
市	兵庫県	伊丹市	1,000円/件	法人（株式会社等）の業務執行のための請求であることが明らかな者
市	兵庫県	西脇市	250円/件	公開請求をする者
市	兵庫県	南あわじ市	300円/件	公開請求をする者
市	兵庫県	淡路市	300円/件	公開請求をする者
市	奈良県	生駒市	100円/件	法人（株式会社等）の業務執行のための請求であることが明らかな者

区分	自治体名		金額	納付義務者
市	徳島県	阿南市	300円/件	公開請求をする者
市	愛媛県	宇和島市	300円/件	公開請求をする者
町	秋田県	八郎潟町	200円/件	公開請求をする者
町	大阪府	熊取町	300円/件	公開請求権がなく公開申出をする者
町	兵庫県	佐用町	300円/件	公開請求をする者
町	奈良県	安堵町	300円/件	公開請求をする者
村	群馬県	榛東村	300円/件	公開請求をする者
（参考）国の行政機関			300円/件	開示請求をする者

（出所）各自治体の条例等から筆者作成

公開請求手数料の規定がある自治体のうち、神戸市及び芦屋市は、手数料の額を法人（株式会社等）の業務執行のための請求であることが明らかな者と「広義の市民」以外の者とを区分し、また、草加市は、「広義の市民」とそれ以外の者とを区分して規定している。

手数料の金額では、１件300円までとしている団体が19で大多数を占めるが、神戸市、勝山市、芦屋市及び伊丹市では、商業的利用が目的の請求時には１件1,000円としている。

⑵ 公開実施手数料

公開実施手数料を徴収している調査自治体は117団体（うち６団体は金額を２段階に区分）で（表４参照）、公開請求手数料を徴収している団体と比べて多くなっているが、それでも全体の7.4％であり、１割に満たない。納付義務者については、以下のように分類することができる。

表４　情報公開に関する実施手数料の規定がある自治体

区分	自治体名		金額	納付義務者
中核	神奈川県	横須賀市	100枚まで毎に100円	情報の公開を受ける者（公開請求手数料の額を超える場合）
			300円/件	許認可申請・届出公簿等の公開（写しの交付）を受ける者
特例	群馬県	伊勢崎市	300円/件	建築計画概要書・開発許可申請添付資料等の公開を受ける者
特例	埼玉県	川口市	100円/件	情報の公開を受ける「広義の市民」
			200円/件	「広義の市民」以外で公開を必要とする理由を明記して情報の公開を受ける者
特例	埼玉県	草加市	20円/枚	情報の公開を受ける「広義の市民」
			40円/枚	情報の公開を受ける「広義の市民」以外の者
特例	埼玉県	越谷市	200円/件	情報の公開を受ける「広義の市民」以外の者
特例	大阪府	吹田市	300円/件	市内在住者・在法人等以外で情報の公開を受ける者
特例	大阪府	枚方市	300円/件	公開請求権がなく公開申出をした者
市区	秋田県	由利本荘市	200円/件	情報の公開（閲覧）を受ける「広義の市民」以外の者
			100円/件	情報の公開（写しの交付）を受ける「広義の市民」以外の者

区分	自治体名		金額	納付義務者
市区	秋田県	にかほ市	200円/件	情報の公開（閲覧）を受ける「広義の市民」以外の者
			100円/件	情報の公開（写しの交付）を受ける「広義の市民」以外の者
市区	秋田県	仙北市	200円/件	情報の公開を受ける者
市区	福島県	福島市	100円/件	情報の公開を受ける者
市区	福島県	須賀川市	100円/件	情報の公開を受ける者
市区	茨城県	守谷市	200円/件	公開請求権がなく公開申出をした者
市区	埼玉県	北本市	150円/件	情報の公開を受ける「広義の市民」以外の者
市区	埼玉県	八潮市	300円/件	情報の公開を受ける「広義の市民」以外の者
市区	埼玉県	三郷市	100枚まで毎に100円	情報の公開を受ける者
市区	千葉県	館山市	300円/件	情報の公開を受ける者
市区	千葉県	木更津市	200円/件	情報の公開を受ける者
市区	千葉県	佐倉市	300円/件	在住個人以外で情報の公開を受ける者
市区	千葉県	東金市	300円/件	情報の公開を受ける者
市区	千葉県	鴨川市	300円/件	情報の公開を受ける者
市区	千葉県	君津市	300円/件	情報の公開を受ける者
市区	千葉県	八街市	200円/件	情報の公開を受ける者
市区	千葉県	南房総市	300円/件	情報の公開を受ける者
市区	千葉県	香取市	300円/件	情報の公開を受ける者
市区	東京都	中央区	300円/件	情報の公開を受ける者
市区	東京都	品川区	300円/件	情報の公開を受ける者
市区	東京都	中野区	300円/件	許認可申請・届出公簿等の公開を受ける利害関係のない者
市区	東京都	荒川区	300円/件	情報の公開を受ける者
市区	東京都	板橋区	300円/件	許認可申請・届出公簿等の公開を受ける利害関係のない者
市区	東京都	武蔵野市	100円/件	情報の公開を受ける「広義の市民」以外の者
市区	東京都	府中市	200円/件	営利目的で情報の公開を受ける者又は「広義の市民」以外で公開を必要とする理由を明記して情報の公開を受ける者
市区	東京都	昭島市	100円/件	情報の公開を受ける者
市区	東京都	東村山市	100円/件	情報の公開を受ける者
市区	東京都	国分寺市	100円/件	営利目的で情報の公開を受ける者
市区	東京都	東久留米市	150円/件	情報の公開を受ける「広義の市民」以外の者
市区	東京都	羽村市	100円/件	情報の公開を受ける「広義の市民」以外の者
市区	石川県	野々市市	1,000円/件	情報の公開を受ける「広義の市民」以外の者
市区	福井県	勝山市	1,000円/件	情報の公開を受ける「広義の市民」以外の者
市区	静岡県	伊東市	200円/件	情報の公開を受ける「広義の市民」以外の者
市区	愛知県	尾張旭市	50枚まで毎に100円	情報の公開を受ける者
市区	大阪府	池田市	300円/件	情報の公開を受ける「広義の市民」以外の者
市区	大阪府	泉大津市	300円/件	市内在住者・在法人等以外で情報の公開を受ける者
市区	大阪府	河内長野市	200円/件	市内在住者・在法人等以外で情報の公開を受ける者
市区	兵庫県	洲本市	300円/件	情報の公開を受ける者
市区	兵庫県	西脇市	250円/件	情報の公開を受ける者
市区	兵庫県	川西市	300円/件	情報の公開を受ける者
市区	兵庫県	加西市	300円/件	情報の公開を受ける者
市区	兵庫県	丹波市	200円/件	情報の公開を受ける者
市区	兵庫県	朝来市	100枚まで毎に100円	情報の公開を受ける者
市区	兵庫県	宍粟市	300円/回	情報の公開を受ける者

区分	自治体名		金額	納付義務者
市区	兵庫県	たつの市	300円/件	情報の公開を受ける者
市区	奈良県	橿原市	300円/件	情報の公開を受ける「広義の市民」以外の者
市区	奈良県	五條市	200円/件	情報の公開を受ける者
市区	鳥取県	米子市	350円/件	情報の公開を受ける「広義の市民」以外の者
市区	岡山県	新見市	300円/件	情報の公開を受ける者
市区	徳島県	小松島市	300円/件	情報の公開を受ける者
市区	香川県	善通寺市	300円/件	情報の公開を受ける者
市区	香川県	観音寺市	350円/件	情報の公開を受ける者
市区	香川県	三豊市	300円/件	情報の公開を受ける者
市区	愛媛県	宇和島市	100枚まで毎に100円	情報の公開を受ける者
市区	高知県	四万十市	300円/件	情報の公開を受ける者
市区	鹿児島県	枕崎市	300円/件	情報の公開を受ける者
市区	鹿児島県	阿久根市	200円/件	情報の公開を受ける者
市区	鹿児島県	出水市	200円/件	情報の公開を受ける者
市区	鹿児島県	指宿市	300円/件	情報の公開を受ける者
市区	鹿児島県	奄美市	200円/件	情報の公開を受ける者
町	北海道	新十津川町	300円/件	情報の公開（閲覧）を受ける者
			400円/件	情報の公開（写しの交付）を受ける者
町	北海道	枝幸町	300円/件	情報の公開を受ける者
町	北海道	利尻町	400円/件	情報の公開を受ける者
町	北海道	壮瞥町	100円/件	情報の公開を受ける者
町	北海道	本別町	200円/件	情報の公開を受ける者
町	秋田県	小坂町	150円/件	情報の公開を受ける者
町	秋田県	美郷町	200円/件	情報の公開を受ける者
町	山形県	河北町	400円/件	町内在住者・在法人等以外で情報の公開を受ける者
町	山形県	金山町	400円/件	町内在住者・在法人等以外で情報の公開を受ける者
町	山形県	真室川町	200円/件	町内在住者・在法人等以外で情報の公開を受ける者
町	山形県	川西町	300円/件	町内在住者・在法人等以外で情報の公開を受ける者
町	福島県	会津坂下町	200円/件	情報の公開を受ける者
町	福島県	棚倉町	100円/件	情報の公開を受ける者
町	福島県	塙町	100円/件	情報の公開を受ける者
町	福島県	浅川町	100円/件	情報の公開を受ける者
町	茨城県	八千代町	300円/件	情報の公開を受ける者
町	群馬県	板倉町	300円/件	町内在住者・在法人等以外で情報の公開を受ける者
町	千葉県	神崎町	300円/件	情報の公開を受ける者
町	千葉県	多古町	300円/件	情報の公開を受ける者
町	千葉県	東庄町	300円/件	情報の公開を受ける者
町	千葉県	九十九里町	200円/件	情報の公開を受ける者
町	千葉県	睦沢町	30分毎に300円	情報の公開を受ける者
町	千葉県	白子町	200円/件	情報の公開を受ける者
町	千葉県	長柄町	30分毎に300円	情報の公開を受ける者
町	千葉県	大多喜町	200円/件	情報の公開を受ける者
町	千葉県	鋸南町	350円/件	情報の公開を受ける者
町	大阪府	河南町	300円/件	情報の公開を受ける者

区分	自治体名		金額	納付義務者
町	兵庫県	市川町	300円/件	情報の公開を受ける者
町	兵庫県	福崎町	300円/件	情報の公開を受ける者
町	兵庫県	神河町	300円/件	情報の公開を受ける者
町	兵庫県	太子町	300円/件	情報の公開を受ける者
町	兵庫県	上郡町	300円/件	情報の公開を受ける者
町	奈良県	王寺町	200円/件	情報の公開を受ける者
町	奈良県	広陵町	200円/件	在住個人以外で情報の公開を受ける者
町	奈良県	吉野町	10円/枚	在住個人及び･通学者以外で情報の公開を受ける者（上限500円）
町	奈良県	下市町	200円/件	情報の公開を受ける者
町	徳島県	つるぎ町	400円/件	情報の公開を受ける者
町	熊本県	津奈木町	300円/件	情報の公開を受ける者
町	鹿児島県	さつま町	200円/件	情報の公開を受ける者
町	鹿児島県	東串良町	300円/件	情報の公開を受ける者
町	鹿児島県	瀬戸内町	200円/件	情報の公開を受ける者
町	鹿児島県	与論町	200円/件	情報の公開を受ける者
村	福島県	湯川村	100円/件	情報の公開を受ける者
村	福島県	玉川村	200円/件	情報の公開を受ける者
村	群馬県	榛東村	100枚まで毎に100円	情報の公開を受ける者（300円に達するまでは無料）
村	埼玉県	東秩父村	200円/件	情報の公開を受ける「広義の市民」以外の者
村	千葉県	長生村	200円/件	情報の公開を受ける者
村	新潟県	関川村	300円/件	情報の公開を受ける者
村	長野県	木島平村	300円/件	情報の公開を受ける者
村	奈良県	明日香村	200円/件	情報の公開を受ける者
（参考）国の行政機関			100枚まで毎に100円	情報の開示を受ける者

（出所）各自治体の条例等から筆者作成

ア　公開を受ける者全て　86団体
イ　公開を受ける「広義の市民」　1団体
ウ　公開を受ける「広義の市民」以外の者　17団体
エ　公開を受ける区域内在住者・在法人等以外の者　11団体
オ　営利目的で情報の公開を受ける者　2団体
カ　許認可申請・届出公簿等の公開を受ける者　4団体
キ　公開請求権がなく任意公開制度により公開を受ける者　2団体

公開実施手数料の規定がある団体のうち、手数料の額を、川口市、草加市、由利本庄市及びにかほ市は「広義の市民」とそれ以外の者とを区分し、また、横須賀市は「許認可申請・届出公簿等の公開を受ける者」とそれ以外の者とを、新十津川町は閲覧と写しの交付とで、それぞれ区分して規定している。

手数料の金額では、1件300円までとしている団体が103で大多数を占める

が、野々宮市及び勝山市では、「広義の市民」以外の請求時には１件1,000円としている。また、国と同様に100枚まで毎につき100円としている団体が５ある。

４　請求者の状況

請求者については、調査自治体における情報公開制度の運用状況資料を参考に、請求者在住（在所）地の当該自治体区域内・区域外の別、個人・法人の別に集計を行った。

⑴　請求者在住（在所）地の当該自治体区域内・区域外の別

全体として３割程度の請求者が当該自治体に在住（在所）していない（表５－１参照）。

表５－１　請求者の内訳（区域内・区域外別）

区　分	団体数	請求件数		区域外からの請求割合
		区域内から	区域外から	
指定都市	1	3,481	1,252	26.5%
中核市	9	2,486	636	20.4%
特例市	11	809	571	41.4%
一般市区	61	3,340	3,125	48.3%
町	8	67	21	23.9%
平　均				32.1%

（出所）各自治体の平成23年度情報公開制度運用状況から筆者作成

大都市部（指定都市・中核市・特例市）では約27％が市外からであるが、これは人口が多く、請求権者も「何人も」の団体が多いため、平均的な割合になったと考えられる。

一般市区では約48％が市区外からとなっており、人口規模が大都市部ほど大きくないが、請求権者を「何人も」としている団体が多いため、割合が高くなったと考えられる。

町では約24％が町外からであり、人口規模が小さく、また、請求権者を「何人も」としていない団体が多いため、町外からの請求が少なくなっているものと考えられる。

⑵　個人・法人の別

全体として４割程度が法人からの請求となっている。（表５－２参照）。

大都市部では約65％が法人からの請求であるが、これは、建築・開発関係をはじめとする様々な許認可に関する情報を保有しているためと考えられる。

一般市区や町では法人からの請求が約25％程度で、大都市部と比べて少ないが、これは、商業面での許認可権限をそれほど持っていないためと考えられる。

表５－２　請求者の内訳（個人・法人別）

区　分	団体数	請求件数		法人の割合
		個　人	法　人	
指定都市	1	844	3,889	82.2%
中核市	7	1,497	860	36.5%
特例市	7	454	340	42.8%
一般市区	39	5,146	1,734	25.2%
町	7	62	24	27.9%
平　均				42.9%

（出所）各自治体の平成23年度情報公開制度運用状況から筆者作成

５　請求内容（商業的利用目的）の状況

請求内容については、行政全般にわたり請求が行われているが、本稿では、特に商業的利用目的と思われる請求[7]（以下「営利請求」という。）について、その状況を調査した。

営利請求は、請求全体の約65％となっており、その比率は大きい（表６参照）。

表６　商業的利用のための情報公開請求の割合

区　分	団体数	請求件数		商業的請求の割合
		商業的利用	請求総数	
指定都市	2	4,984	5,472	91.1%
中核市	10	2,519	3,877	65.0%
特例市	9	2,351	3,129	75.1%
一般市区	77	8,464	12,649	66.9%
町	17	96	375	25.6%
平　均				64.7%

（出所）　各自治体の平成23年度情報公開制度運用状況から筆者作成

[7] 本稿では、工事契約に関する設計図書関係、許認可関係の名簿等の台帳関係、自治体が契約している保険証券関係、建築・開発・住居表示などの台帳・図面関係などを商業的利用目的と思われる請求として整理し、集計を行った。

特に、大都市部では全体の79％が営利請求で占められているという状況である。これは、前項⑵で示したように、許認可に関する情報を保有していることが要因の一つであると考えられる。一方、一般市区でも約67％が営利請求であり、大都市部と比べてそれほど大差はない。これは、契約に関する設計図書等の請求が多く、これらは自治体規模に関係なく請求があり、また、一般市区に対する住居表示台帳などの図面関係の請求も多くなっていることが要因と考えられる。

Ⅲ　情報公開に関する手数料の状況

情報公開に関する手数料については、国が手数料を原則無料とする方針である一方で、自治体では、無料の方針を見直し、手数料を新たに設ける団体も出てきており、対応が分かれている。

本節では、国と自治体における手数料をめぐる動向について整理し、その過程の分析を行う。

1　国における手数料の状況

国の情報公開制度では、情報公開法で「開示請求をする者又は行政文書の開示を受ける者は、政令で定めるところにより、それぞれ、実費の範囲内において政令で定める額の開示請求に係る手数料又は開示の実施に係る手数料を納めなければならない。」（第16条第１項）と規定され、開示請求手数料及び開示実施手数料の徴収が行われている。また、その金額については、「できるかぎり利用しやすい額とするよう配慮しなければならない。」（同条第２項）とされ、行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令（平成12年政令第41号）第13条第１項第１号で、開示請求手数料の額が行政文書１件につき300円（オンラインによる場合は200円）と規定されている。また、同項第２号で、開示実施手数料の額が規定され、閲覧の場合は100枚まで毎につき100円、白黒コピー（Ａ３版まで）の場合は１枚10円となっているが、開示請求手数料の金額に満たない場合は無料、超える場合は、開示実施手数料から開示請求手数料を控除した額が開示実施手数料の金額となる。

民主党政権において、「行政刷新」の名の下に、「行政透明化・行政救済」のための行政不服審査制度及び情報公開制度の抜本的改革の方針が示され、情報公開制度の在り方を検討するための行政透明化検討チーム（以下「検討チーム」という。）が設置され、検討チームにおいて情報公開法の改正方針が決定

された[8]。

手数料については、検討チーム座長（内閣府特命担当大臣（行政刷新））試案「情報公開制度の改正の方向性について[9]」の中で、開示請求手数料の原則廃止と開示実施手数料の引き下げ方針が示され、検討チームでは、試案に基づき議論が進められた。

試案に対しては、平成22年４月21日から５月14日に実施されたパブリックコメントにおいて、行政コストの受益者負担の観点から一定の手数料は必要という国民からの意見や、情報公開制度の本来目的とは異なる商業利用等が少なくないため、請求目的を制限しない制度下では受益者負担の制度とすべきという職員からの意見があった[10]。また、開示請求・実施手数料の原則廃止については、賛成の国民が46％にとどまり過半数に届かず[11]、手数料に関しては、国民が一定の理解を示しているといえよう。

各府省からは、手数料廃止による安易な開示請求の増大に伴う行政事務の停滞や、請求事案への対応に要する行政コスト勘案の必要性、請求者以外の国民との負担の公平を図る観点から適切な額の手数料徴収の必要性に関する意見や、手数料廃止の場合の濫用防止策の検討が必要といった意見が出され、いずれも手数料の廃止については否定的な意見が出された[12]。

委員からは、手数料に関して、「商業的利用の問題をどう考えるか、繰り返し請求をどう考えるか、無料・何人・動機を問わずという制度が責任ある民主主義の発展に相応しいか、等の問題について考えてもよいのではないか[13]」という意見や、「商業目的での開示請求について開示請求手数料の徴収する場合、どのように商業目的であるかどうかを認識するのかなどの方向性は示すべき[14]」という意見などが出された。

---

8 議論の詳細については、行政透明化検討チームのホームページで公開されている。
（http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/summary.html）
9 検討チーム第１回資料７－１
（http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/docu07-02.pdf）
10 検討チーム第３回資料３－３
（http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/03/03_docu_03-03.pdf）
11 検討チーム第３回資料３－１
（http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/03/03_docu_03-01.pdf）
12 検討チーム第３回資料６－１
（http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/03/03_docu_06-01.pdf）
13 検討チーム第２回資料５－２（検討チーム藤原静雄委員の意見）p48
（http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_05-02.pdf）
14 検討チーム第４回当日提供資料２（検討チーム三木由希子委員の意見）p3
（http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/04/04_docu_to_02.pdf）

平成22年４月から８月にかけて、６回の会合及び１回のワーキンググループが開催され、議論が行われた結果、同年８月22日にとりまとめが行われた[15]。その中で、手数料に関しては、開示請求手数料を原則廃止し、開示実施手数料を引き下げることとし、情報公開法第16条第２項の規定を踏まえ、再検討を行うべきとされた。また、近年増加している商業的開示請求に対応する観点などから、開示請求手数料廃止の例外として、商業的開示請求に対しては、検索・審査等コストを含めた手数料を徴収することとされた。

「行政透明化検討チームとりまとめ」を踏まえ、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律等の一部を改正する法律案」が、平成23年４月22日に閣議決定され、同日第177回国会に提出された。改正案では、開示請求手数料は原則として廃止されたが、会社法第２条第１号に規定する会社等で政令で定める法人及び営利事業を営む個人が開示請求をするときは、所要の開示請求手数料の納付義務が課せられ、その額は政令で定めるものとされた。しかし、改正案は、現時点（平成24年９月28日）で成立しておらず、継続審議となっている状態である。

２　自治体における手数料の状況

調査自治体において、公開請求手数料を徴収しているのは21団体で、全体の1.3%に過ぎず、また、公開実施手数料に関しても、徴収しているのは118団体で、全体の7.4%と１割に満たず、非常に少数である。しかし近年、手数料を新たに設ける自治体が出始めてきている。

⑴　横須賀市[16]（神奈川県）

横須賀市では、平成18年８月、横須賀市情報公開審査会に対して「公文書公開制度の一部見直しについて」の諮問を行い、同審査会では計９回の審議がなされ、平成19年６月「公文書公開制度の一部見直しについて（答申）[17]」が出された。その中で、手数料については、「請求者に対して一律に徴収する公開請求手数料の導入及び現行の実費負担から公開実施手数料への変更の可否につ

15 「行政透明化検討チームとりまとめ」
（http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/fin/fin_docu_04-01.pdf）
16 横須賀市における情報公開条例改正の概要については、同市ホームページを参照。
（http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/0250/koukai/zyouhoukaiseigaiyou.html）。
17 「公文書公開制度の一部見直しについて（答申）」（平成19年６月18日横須賀市情報公開審査会）
（http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/0250/koukai/documents/s18.pdf）

いて検討すべき」とされた。その理由として、公文書公開制度の趣旨が市民と市との協働による公正で民主的なまちづくりの推進に寄与することにあるが、この趣旨に合致しない請求が多く行われている現状や、公文書公開事務が特定人に対するものであるため、受益者負担の観点から請求に要する事務経費の一部を請求者が負担するという考え方にも合理性が見受けられるためとしている。

答申を受けて、情報公開条例及び同条例施行規則の改正に関するパブリック・コメントを行い、同年12月に公布、翌20年４月１日から施行された。

手数料に関しては、公開請求手数料として１件につき300円、公開実施手数料として、閲覧では100枚１回まで毎に100円を、写し交付では白黒１枚につき20円を徴収するとし、公開実施手数料は、公開請求手数料の額に相当する額を超えるときに、公開実施手数料の額から公開請求手数料の額を減じた額を徴収することとされた。また、特定の申請書等については、１件につき300円の公開実施手数料を徴収することとされた。

⑵　尾張旭市[18]（愛知県）

尾張旭市では、情報公開制度の目的を、市の行政活動をオープンにし、市民との協働による公正で民主的な市政を推進することとしてきたが、大量請求や事業者による営業目的の請求があり、特定の利益を受ける者に費用の一部を負担させることとし、平成21年４月１日以降の公開請求について、公開請求手数料として１件につき200円、公開実施手数料として、閲覧では50ページ毎に100円、写し交付では白黒１枚につき10円を徴収し、公開実施手数料を、公開請求手数料の額に相当する額を超えるときに、公開実施手数料の額から公開請求手数料の額を減じた額を徴収することとした。

⑶　草加市[19]（埼玉県）

草加市では、情報公開制度を利用しない市民との費用負担の公平性を図る観点から、公文書の公開に係る手数料を定めるため、情報公開条例の一部を改正し、平成21年12月に公布、平成22年４月１日から施行した。

---

18 尾張旭市における情報公開条例改正については、同市ホームページを参照。
（http://www.city.owariasahi.lg.jp/c_navi/sosiki/gyosei/pubulic/ann/ann.pdf）

19 草加市における情報公開制度及び手数料については、同市ホームページを参照。
（http://www.city.soka.saitama.jp/cont/s1301/a01/a06/01.html）

手数料は、「広義の市民」が公開請求手数料として１件につき200円、公開実施手数料として１面につき20円を、「広義の市民」以外の者が公開請求手数料として１件につき400円、公開実施手数料として１面につき40円を、それぞれ負担することとされ、写しの交付については、１面につき10円を別途加算することとした。

⑷ 伊勢崎市[20]（群馬県）

伊勢崎市では、平成21年11月、伊勢崎市情報公開審査会に対して「情報公開制度の見直しについて」の諮問を行い、同年12月の中間答申を経て、平成22年１月「情報公開制度の見直しについて（答申）[21]」が出された。その中で、手数料については、「請求者から手数料を徴収する制度の導入を検討すべきである」とされた。その理由として、情報公開制度の目的、趣旨等に合致しない商業的目的のための利用と思われる公開請求への対応に税金を投入することは、制度のただ乗りを許すこととなり、受益者負担の観点から、公開に要する事務コストを原則として請求者に負担させることが可能な手数料徴収制度を導入する方向で検討を行う必要があるためとしている。

答申を受けて、情報公開条例の改正を行い、同年３月に公布、４月１日から施行された。

手数料に関しては、建築計画概要書、開発行為許可申請書及び開発行為変更許可申請書について情報公開請求する場合に限り、１件につき300円を徴収することとされた。

Ⅳ 情報公開に関するコスト

情報公開手数料の導入を考える場合、情報公開制度運用のコスト負担をどう考えるのかということが重要になってくるが、コスト計算を緻密に行うことは非常に困難である。

本節では、コストを簡便に把握するため、調査自治体における行政評価の結果を分析し、そのコストについての検証を行う。

調査自治体のうち、平成22年度における情報公開事業の行政評価の結果を公

20 伊勢崎市における情報公開条例の見直しについては、同市ホームページを参照。
（http://www.city.isesaki.lg.jp/koukai/koukai/koukai_minaoshi_h22.pdf）

21 「情報公開制度の見直しについて（答申）」（平成22年１月伊勢崎市情報公開審査会答申第８号）
（http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/0250/koukai/documents/s18.pdf）

表している66団体について、予算書に掲載される、いわゆる「事業費」と、予算書には事業単位では現れない「人件費等」を合算したものを、情報公開制度運用のための「フルコスト」と考え、それを情報公開請求件数で割り戻すことにより、情報公開請求１件当たりのコストを算出した（表７参照）。行政評価におけるコストの算定方法は統一されたものではなく、各団体で評価手法も多様なためであろうが、１件当たりコストが、低い団体で4,000円程度、高い団体で400,000円を超えており、その差は100倍にもなり、金額の幅が非常に大きくなっている。全66団体の１件当たり平均コストを計算すると、70,420円となった。

表７　情報公開制度運用のコスト（平成22年度）

区分	自治体名		フルコスト（千円）			請求件数	１件当たりコスト（円）
			事業費	人件費等	計		
指定	埼玉県	さいたま市	1,354	124,236	125,590	1,907	65,857
指定	静岡県	浜松市	503	9,274	9,777	2,458	3,978
指定	京都府	京都市	1,159	24,848	26,007	1,087	23,925
中核	岩手県	盛岡市	3,188	7,200	10,388	641	16,206
中核	群馬県	高崎市	512	3,878	4,390	263	16,692
中核	滋賀県	大津市	778	16,158	16,936	295	57,410
中核	兵庫県	西宮市	802	19,496	20,298	1,056	19,222
中核	和歌山県	和歌山市	0	5,432	5,432	89	61,034
特例	埼玉県	川口市	702	20,109	20,811	218	95,463
特例	神奈川県	大和市	2,224	4,871	7,095	80	88,688
特例	大阪府	枚方市	328	17,571	17,899	161	111,174
特例	兵庫県	宝塚市	247	9,137	9,384	170	55,200
市区	福島県	伊達市	100	454	554	30	18,467
市区	茨城県	桜川市	0	253	253	32	7,906
市区	栃木県	佐野市	0	1,375	1,375	143	9,615
市区	群馬県	藤岡市	36	700	736	16	46,000
市区	埼玉県	狭山市	3,127	2,428	5,555	69	80,507
市区	埼玉県	深谷市	115	6,557	6,672	34	196,243
市区	埼玉県	入間市	504	7,076	7,580	32	236,875
市区	埼玉県	八潮市	65	1,216	1,280	60	21,340
市区	埼玉県	三郷市	1,771	4,720	6,491	40	162,275
市区	埼玉県	吉川市	72	333	405	17	23,824
市区	千葉県	八千代市	520	17,276	17,796	203	87,667
市区	東京都	台東区	21,450	22,324	43,774	93	470,688
市区	東京都	世田谷区	3,029	21,028	24,057	442	54,427
市区	東京都	北区	762	15,828	16,590	84	197,500
市区	東京都	練馬区	1,546	28,960	30,506	1,524	20,017
市区	東京都	足立区	1,652	11,608	13,260	434	30,553

区分	自治体名	フルコスト（千円）			請求件数	1件当たりコスト（円）
		事業費	人件費等	計		
市区	東京都立川市	351	900	1,251	126	9,929
市区	東京都東久留米市	51	446	497	91	5,462
市区	神奈川県鎌倉市	4,025	12,654	16,679	383	43,548
市区	新潟県新発田市	618	6,149	6,767	40	169,175
市区	富山県魚津市	0	673	673	17	39,588
市区	富山県射水市	18	1,716	1,734	57	30,421
市区	長野県岡谷市	0	1,440	1,440	23	62,609
市区	長野県諏訪市	222	1,098	1,320	16	82,512
市区	静岡県焼津市	287	1,182	1,469	67	21,925
市区	愛知県蒲郡市	333	4,116	4,449	126	35,310
市区	愛知県大府市	447	4,976	5,422	66	82,156
市区	愛知県尾張旭市	0	2,095	2,095	16	130,938
市区	愛知県みよし市	174	738	912	143	6,378
市区	三重県伊賀市	170	14,400	14,570	873	16,690
市区	滋賀県守山市	24	2,789	2,813	264	10,655
市区	大阪府池田市	87	7,144	7,231	153	47,261
市区	大阪府大東市	1,942	4,050	5,992	85	70,491
市区	大阪府和泉市	838	15,019	15,857	165	96,103
市区	大阪府柏原市	7	5,325	5,332	159	33,535
市区	大阪府羽曳野市	0	2,196	2,196	54	40,667
市区	兵庫県川西市	1,458	18,536	19,994	1,291	15,487
市区	兵庫県丹波市	－	－	1,975	76	25,987
市区	奈良県橿原市	66	7,213	7,279	154	47,266
市区	岡山県玉野市	0	3,339	3,339	25	133,560
市区	岡山県笠岡市	47	2,235	2,282	45	50,711
市区	岡山県新見市	0	256	256	42	6,095
市区	広島県安芸高田市	449	3,176	3,625	16	226,563
市区	徳島県阿波市	25	613	638	40	15,950
市区	福岡県大牟田市	131	8,892	9,023	122	73,959
市区	福岡県福津市	0	778	778	35	22,229
市区	福岡県嘉麻市	239	1,099	1,338	88	15,205
市区	福岡県みやま市	7	1,520	1,527	24	63,625
市区	佐賀県佐賀市	188	10,995	11,183	94	118,968
市区	長崎県大村市	383	2,313	2,696	36	74,889
市区	熊本県合志市	0	144	144	1	144,000
市区	神奈川県大井町	22	1,515	1,537	17	90,412
市区	静岡県長泉町	163	1,256	1,419	9	157,654
市区	愛知県豊山町	0	1,940	1,940	38	51,051

（※事業費に受益者負担相当額は含まれていない。）

（出所）各自治体の行政評価・事務事業評価シート（平成22年度内容）から筆者作成

各団体の行政評価結果には、詳細なコスト算出根拠は示されていなかったが、さいたま市が「行政サービスコストの提示」を試行しており[22]、その中で詳細なコスト計算を実施し、その額を65,857円と積算している[23]。また、東京都では、１請求当たり38,367円と積算している[24]。

これらの結果から、情報公開制度運営のコストは、請求１件当たりおよそ３万円から７万円程度のコストが発生しているということになる。大多数の自治体では情報公開手数料を徴収していないので、１件当たり５万円のコストが発生すると仮定した場合、年間20件の営利請求で、100万円の公費が、営利事業のために支出されるということになる。

Ⅴ　ま　と　め

前節までで述べた、自治体、特に市区町村における情報公開制度の現状と課題を踏まえ、情報公開請求者に対する受益者負担、すなわち手数料の導入について考えをまとめたい。

情報公開制度において手数料を徴収することに対する否定的な意見は、現在でも多く見られる。「公益」を図るための情報公開制度の利用によって受益を受けるのは「社会全体」なのであるから、そのコストは社会全体が負担すべきであり、「受益者負担」という考え方がそもそもおかしいという意見[25]や、ごく一部の「情報公開の悪用」を理由に制度全体を変更することを行うべきではなく、また、閲覧手数料の徴収は、情報公開請求という住民の知る権利を阻害するという意見[26]である。

しかし、情報公開制度は、情報公開法の施行からすでに10年以上経過し、一定、国民や住民に周知され、成熟期に入ったといえ、また、情報公開請求の

---

22 さいたま市「行政サービスコストの提示」の試行については、同市ホームページで詳細に説明されている。（http://www.city.saitama.jp/www/contents/1331536064469/index.html）

23 情報公開制度推進事業の行政サービスコストの提示調書に、人件費の根拠に関する詳細が記されている。（http://www.city.saitama.jp/www/contents/1331613613674/files/soumu3.pdf）

24 東京都では、平成22年６月24日から30日までの１週間に受け付けた公文書開示請求について調査を行っている。１請求当たりの平均所要時間14.3時間（内訳：開示判断・決裁5.4時間、開示準備4.6時間、協議2.4時間、その他1.9時間）に、一般行政職員の平均時給単価2,683円を乗じて算出している。また、１件当たりの平均手数料額は1,676円であった。詳細については、「第45回東京都情報公開・個人情報保護審議会議事録」を参照。
（http://www.metro.tokyo.jp/POLICY/JOHO/JOKO/SHINGI/e7k93100.htm）

25 奥津茂樹（1999）『情報公開条例の論点-アカウンタビリティ実現のために』　ぎょうせい　p82

26 「2011年度全国情報公開制度調査について」（2011年８月 全国市民オンブズマン連絡会議 http://www.ombudsman.jp/rank/2012rank.pdf）p10

現状は、請求者が当該自治体住民以外の者である割合が平均で３割を超え、特に、一般市町では約半数を占めている。さらに、請求内容についても、営利請求が全体で６割を超えている。このような状況では、「受益者」イコール「社会全体」あるいは「地域住民」という構図は成り立たず、「受益者」イコール公開請求者という「特定の者」といえるのではないだろうか。そうであるならば、地方自治法（昭和22年法律第67号）第227条[27]に規定する手数料を徴収することに、何ら問題はないと考えられる。また、自治体の財政状況が悪化している状況で、情報公開請求１件当たり数万円を自治体が負担して「特定の者」のために経費を使用することは、情報公開制度を利用していない大多数の住民にとっても、認められることではないであろう。

それでは、情報公開手数料を考える時に、その徴収をどの範囲で行うべきなのであろうか。パターンとしては、①情報公開請求者から全て徴収　②「広義の市民」以外の者から徴収　③営利請求のみ徴収　の３つが考えられる。①は、請求者の性質や請求内容に関係なく一律に徴収するのでわかりやすいが、その金額によっては、住民の公開請求権を制約する可能性も考えられる。②は、情報公開制度が住民のために存在するという前提を考えれば理解できるが、受益者負担という手数料の性質を考えれば、「広義の住民」が受益者でないとはいえない。③は、事業者の利益のためであり、受益者負担という観点からは問題なく徴収できるが、情報公開制度において、その請求目的を問わないという背景を考えると、営利請求かどうかをどのように判断するのかという問題がある。

①から③の、いずれにも一長一短がある。しかし、「手数料は受益者負担」という立場に立脚したとき、情報公開請求者は、何者でも受益者となるのであるから、筆者としては①の情報公開請求者から全て徴収するべきであると考える。

なお、手数料を、大量の公開請求や濫用的な公開請求の抑制のために徴収するという考え方もあるが、筆者は否定的である。例えば、手数料を導入した横須賀市の請求数を見る限り、その数が激減したわけではなく、現在でも件数の多い自治体といえるし、東京都の場合も、手数料があるから請求が少ないとい

[27]「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体の事務で特定の者のためにするものにつき、手数料を徴収することができる。」（地方自治法第227条）

※脚注におけるホームページアドレスには、平成24年９月28日時点で、全てアクセス可能である。

うことは決してない。請求者は、手数料の有無についてあまり関心がないと思われる。

営利請求に関しては、請求内容の傾向をみれば、その対象がある程度類型化できるものと考えられるので、情報公開制度から切り離して、別途閲覧・開示制度を設け、簡便に対応する方法でもよいのではないかと考える。情報公開制度は、情報公開条例にのみ基づく必要もなく、請求者と行政側が、お互い小さな労力で対処すればよいのではないか。また、営利請求という理由だけで否定的になることをせず、請求者から適正な対価の支払いを受けた上で情報を提供するのならば、行政が情報を独占している状態より、結果として住民や国民にメリットが生まれるのではないかと思う。

以上、整理しきれていない部分も多くあるが、それは今後の課題ということで、引き続き関心を持ち続けてゆきたいと考えている。

＜最優秀賞受賞エッセイ＞

「笑顔」が一番！

キャリアデザインと今までの経験から学んだコト

貝塚市健康福祉部　兒　玉　和　憲

「みなさん！公務員を続ける心の糧は何ですか？」

終身雇用という安定した身分のみを求めて公務員になった人は別ですが、公務員になる人の多くは、お金以外のものに何らかの価値を求めて仕事をしているのではないだろうか。

私は子どもの頃から人の喜ぶ顔を見るのが大好きだった。喜ぶ顔つまり「笑顔」は、人の心を和やかにし、人を伸び伸びと成長させる不思議な力があるように感じていた。それで社会に出る前は、漠然と人の笑顔を見ることができる仕事に就きたいと思っていた。

何も考えずに踏み出した第一歩

高校の楽しく充実した３年間が終わり、高校の社会科地理教員になるという夢を持って大学に入学した。当時「大卒が一流企業へのパスポート」と言われ、卒業後の就職に何の心配もない時代であった。ところが、入学直後に勃発した第一次オイルショックで社会情勢は急変。高度経済成長は終焉し、戦後初めての就職氷河期が出現した。

民間企業の経営状況が悪化して採用人数の減少が起こると、公務員志望者が増加する。大阪府の教員採用試験にも過去最高の受験生が押し寄せ、私は万全の受験準備をして臨んだが、結果は一次試験で不合格であった。

仕方なく教員浪人を決め込んでいたその年の10月、高校時代の友人が「おい兒玉、公務員志望やったら、貝塚市で採用試験があるで」と教えてくれた。三人兄弟の長男で早く社会人になる必要性にも迫られていた私は、取りあえずこの試験を受験した。教員試験の受験勉強が功を奏したのか、今度は合格を手にすることができた。

こうして1977年、仕事に対する意識が恥ずかしい程希薄なまま、私は貝塚市職員としての第一歩を踏み出したのである。最初に配属されたのは福祉課の老人福祉担当だった。窓口に来られる老人にはできるだけ分かりやすい説明を心

掛け、昔話をはじめ子どもや孫の話などに傾聴するとたくさんの「笑顔」をいただくことができた。こんなときは嬉しい気持ちになりながら毎日を過ごしたのであった。

人事異動自己申告書とキャリアデザイン

このような塩梅で始めた仕事なので、最初の数年間は何の目標も持たず、当時のお役所仕事的なお気楽ムードに流された生活を送った。しかし、お気楽な生活は、退屈な生活でもある。80年頃から無目的に毎日を過ごす自分に嫌気を感じるようになった。そこで自分の仕事をきちんと考えてみようと、色々な講演会や研究会に参加してみたが、腹に落ちる答えを得ることはできなかった。

確か84年だったように記憶している。他の自治体に先駆けて貝塚市が「人事異動自己申告制度」をスタートさせた。「今まで雲の上で行われていた人事異動に自分の考えを聴いてもらえる！」私は素直に喜び興奮した。そして同時に、人事異動の参考にして貰える申告書である以上、自分の考えを真摯にまとめて表現しなければならないと思った。29歳の私は考えに考えた結果、大上段に構え仕事の目標を考えて自己申告書を書くよりも、どこの部署に配属されても一人でも多くの市民に喜んで貰えるような仕事のできる職員になることの方が大切であることに気が付いた。そのためには、①常に市民サービスの担い手であるというプロ意識を持ち続けること、②基礎知識として施策が決定されるシステムを学ぶこと、③毎日の仕事の中で一人でも多くの市民や職員と話すことの３つのことが重要であると考えた。

自己申告書には、第１志望：施策全般の勉強のできる部署、第２志望：地方自治の根幹である二元代表制の一元を勉強できる議会事務局、第３志望：人事課の研修担当と書いた。第１・第２志望は基礎知識を学ぶためであり、第３志望は就職前の夢と多くの職員と話す機会を得たいという思いである。その後、自己申告書を提出するときは、常に同じ視点でその時々の思いの丈を綴った。

今思えば、これが私の初めて描いた公務員として生きていくためのキャリアデザインだった。結果的には、保護課に異動し生活保護のケースワーカーとして仕事をすることになったのである。

生活保護のケースワーカー

昨今マスコミを賑わす生活保護報道でケースワーカーの仕事の困難さが頻繁に取り上げられる。当時１人のケースワーカーが１年間で支出する生活保護費

は２億円余り、支出の可否を最初に判断するのはケースワーカー自身である。また、憲法25条に基づく生活保護法は国民の最後のセーフティネットという役割があるので、ひとりの人間の命に関わる問題も出てくる。さらに一部の保護受給者の不正を見逃してしまうと、公務員の仕事の柱である公平性を欠いてしまい、市民の納得性を得られなくなる。しかし、ケースワーカーには強い調査権や捜査権がないので、不正を立証することは非常に困難という現実が大きく立ちはだかっている。このように課員レベルの仕事としては、かなり責任が重く難しいのである。

私がケースワーカーになって間もない頃、堺市から転入してきた母子家庭の保護申請時の家庭訪問に行った時、子ども達が「算数の宿題が全然分からへん」と言ってきた。私が図を書いて教えだすと、子ども達は理解をし始め、嬉しそうな顔を何度もしてくれた。教員志望だった私は時間の経過を忘れ、福祉事務所に帰るのが午後９時になってしまった。その時係長がひとりで待っていて「お疲れさん。メシ行こうか。」と言ってくれた。その時いただいた思いやりに涙が出そうになったことを今でも忘れることができない。また、ケースの処遇を決定する会議では、他のケースワーカーから指摘を受けないように、担当するケースの調査は納得するまで徹底的に行った。

精神的に非常に重圧感が強い仕事だが、私はケースワーカーを経験したことで、職員同士が助け合うことや真摯な議論で切磋琢磨し合うことが、強い信頼感と連帯感を共有し、一枚岩となって仕事をするために欠くことができないことを学んだ。反対に職員の間に助け合いと切磋琢磨が存在しないときは、ケースワーカーの意識とケースワークの質が著しく低下し、モチベーションの下がった職員と市民に納得して貰えない生活保護行政だけが残るだけである。また、ケースワークの中で貧困層の市民の方々と色々な話をすることができたので、彼らの価値観や生活の状況を目の当たりにすることもできた。お蔭で貝塚市職員として働き続ける自信もついたのである。

企画課での経験

91年自己申告書の思いが届き、第１志望の施策全般の勉強のできる部署である企画課に異動した。就職以来14年間市民生活に密着した窓口業務ばかり担当していた私は、国・大阪府・泉州地域の自治体などとの関係や施策決定に至るシステムやその過程における影響力など、まさに４年間希望どおりの勉強をさせていただいた。さらに有り難かったことは、仕事を通して他の自治体の同世

代の企画担当者と色々な交流ができたので、人脈が大きく拡がった。これがその後の職場で仕事を進めるときに色々な形で非常に役立ったのである。

95年の自己申告書では迷わず第２志望であった議会事務局を希望したが、結果的には企画課で担当した第３次総合計画に合わせて新設した交流推進課地域交流係に異動した。

国際交流で学んだこと

交流推進課は第３次総合計画の理念である「活力あふれる住みよい交流都市の創造」に合わせて広報公聴課を改編して創設された。係は広報公聴係と新設の地域交流係である。私は初代地域交流係長として当時ブームになっていた国際交流、町会連合会をはじめとする市内全域を網羅した団体の事務などを担当した。

この中で国際交流は新しくできた事務分掌である。国際交流についての潜在的な市民ニーズがどれだけあるか分からなかったので、手始めに在住外国人に日本語を教える「日本語指導ボランティア養成講座」を開設した。定員30人で募集したが60人近い応募があったので、全員に受講していただくことにした。１年間50回の講座で出席率80％を修了ラインとしたが、受講生の80％近くの方が修了され、国際交流に対する市民ニーズは思いの外高いことを実感した。

国際交流は行政が実施すると固い形式ばかりが前面に出て市民に根を張らないので、民間で実施する方が良いと言われる。そこで、養成講座の修了生が中心になって市民参加型の国際交流イベントの企画・運営が始まった。当時まだ自立した運営のできる各種団体が少なかった中で、彼らは会議の準備・運営をはじめ出来ることは全て自分たちで行い、出来ないことだけ行政の力を求めるという考えで活動した。こちらも公平性や公共性に欠ける行動以外はできるだけ口出しをしないように心掛けた。初めて行われたイベントは、在住外国人・市民・ボランティアの打ち解けた交流で大いに盛り上がり、その光景は今も目に焼きついている。今でこそ一般的になっている「市民と行政の協働」を私は約15年も前に体験できた。この経験から市民と協働するときには、同じ方向を見て同じ高さの視点で、深くユックリと話し合うことが一番大切であることを学んだのである。

人材育成の楽しみ

98年自己申告書を提出する権利は無かったが、第３志望の人事課の人事研修

担当に異動した。これは一貫した視点で自己申告書を書き続けたことを人事担当者が認識してくれた結果と感謝している。異動後に職員全体を見たとき、知識量は豊富だが市民や職場の人間とのコミュニケーションが取れない職員やストレス耐性が弱い職員、つまり「人間力」の弱い職員が増えてきたことを痛感した。また、職種の間に存在するバリアで仕事が円滑に進んでいない状況にも気づいた。そこで、人間力の強い職員を採用するために採用試験の方式を改革すること、市民の視点で仕事をする職員を育成することを人事課における私の目標とした。

貝塚市では従来から一般教養と専門教養の筆記試験を重視する採用試験を実施してきた。このタイプの試験は、豊富で専門的な知識量の多い職員の採用には向いているが、人間力の強い職員を採用するには不向きである。そこで、99年度の職員採用試験から方式を学力重視から人間力重視に改革した。具体的には集団面接を導入し、この部分を専門業者に委託したのである。この改革で完全な対策が取れたとは言い難いが、ある程度の効果があったと考える。また、委託したことで採用試験の透明性を高めるという効果もあった。次に、専門教養は公務員予備校生や法学部出身者に有利に働くので、2001年度の採用試験から専門教養を廃止し、一般教養のみとした。この結果、文系理系を問わず色々な学部出身の多様なタイプの職員を採用することができたのである。

市民の視点で仕事ができる職員を育成するために99年度採用職員から「新採育成五カ年計画」と銘打った研修を始めた。この研修は、市民サービスは全ての職種の仕事で成り立っているという考え方に基づいて実施している。具体的には、職種を問わず同期採用の全職員を市民の視点で仕事ができる職員に育てることを目指して五年間一緒に研修を行うのである。１年目は４月に職員講師による公務員として仕事をする上での基礎知識と貝塚市の基礎知識の講義を行い、９月に岸和田市と合同で職員講師による接遇研修を行う。２年目は研修担当職員の指導でビデオ学習「報・連・相」をグループワークで行う。３年目は民間の専門講師を招いて「市民の目から見た行政サービス」というテーマで研修を行う。４年目と５年目は一体型の研修となっている。４年目は先ず職員講師が公務員倫理について研修を行う。その後、受講生を多様な職種で構成するグループに分け、各々のグループがある市民（例えば、20歳代の未婚の母など）になりすまし、自らの生活に関係する貝塚市の施策をチェックし、その評価と改善点などについて報告を行うのである。この作業には相当の時間が必要なので、各々のグループがリーダーを中心に５年目研修まで１年間任意の時間

にミーティングを行う。５年目は１年間の作業を基にプレゼン用の資料にまとめ、総務部長・人事課長の前で各グループがオリジナリティー溢れる発表を行い、五年間の研修は修了するのである。

毎年の研修が終わった後、交流会で絆を確かめ合う同期など形は色々だが、この研修が職員の横断的なつながりの一助になっているようだ。また、窓口で市民と笑顔の交換をしながら話す職員やクレームに傾聴し場合によっては毅然とした対応ができる職員に成長した姿を見るときが、私にとって望外の喜びの瞬間である。私なりに人事課における目標を一定達成したと感じた03年、第２志望の議会事務局に異動した。

議会事務局で感じたこと

議会事務局の仕事は、地方自治を運営するための両輪である理事者と議会が円滑に活動できるように調整すること、議会の権能（理事者の行政行為の監視と政策提案など）を果たすためのサポートとが二本柱である。理事者が決定した施策を最終的に認める権限は議会にあるので、水面下での議員各々からの情報収集が事務局の隠れた任務になる。例えば、ボタンの掛け違いで長引くトラブルなどは、お互いの思い込みや誤解に起因することが多い。このようなことが起こらないようにするために、事務局は適切な情報提供とアドバイスを行い、理事者と議会との関係が円滑に進むように調整するのである。このように事務局の仕事は、実績が形として残らないところに特徴がある。

もう一つ感じたことは、理事者の管理職はラインの長として施策に対してある程度の決定権を持っているが、事務局の管理職はそれを持っていない。考えてみれば当然なのだが、事務局の仕事は議会が権能を果たすためのサポート役なのである。

ヤリ甲斐のない仕事のように聞こえるかもしれないが、事務局の調整が功を奏して、市民生活に直結する議論に充分な時間を取ることができれば、市民サービスの向上につながる。本当に縁の下の力持ちのような仕事である。

おわりに

私は今年４月に健康福祉部に異動した。就職したときと同じ福祉部門に帰って来たことに感慨深いものがある。議会事務局では私のスタッフは臨時職員を含め６人であったが、健康福祉部では300人を超す。これからは、市民生活に一番直結する幅広い部門を担当するので、全てのスタッフと一緒に利便性と質

の高い市民サービスを提供するように日々努力することは当然のことである。そしてもう一つ、これからの貝塚市を担う職員に公務員を続けるための心の糧として、市民の「笑顔」が一番と感じるような意識を持って貰えるように、窓口業務の楽しさや間接業務の重要性、私の仕事に対する想いなど色々な話をしながら、一人でも多くのスタッフと交流していきたいと思っている。

また、29歳のときに描いた私のキャリアデザインは、自己申告制度にエントリーしてから約20年の歳月を経て議会事務局への異動で完了することができた。しかし、いくらキャリアデザインを描いても、希望どおりの部署に異動できる方が少ないことが現実だが、どこの部署で仕事をしても必ず心に残る経験ができるものである。私は、キャリアデザインを描くことは、希望する部署に異動するためではなく、公務員を続ける中で仕事を良くしたいという想いを持ち、それを実現させるための目標を持つことに意義があると思う。キャリアデザインを描くことは、仕事に想いを持ち続けることではないだろうか。

最後に私の今までの公務員経験から学んだコトを二つ記し本稿を閉じることとする。

一つ目は、**「人を大切にする」**

人は一人で生きられないし、人のお蔭で生きていける。同期・市職員・市民・他の自治体の職員・同級生など貴方に関わる一人でも多くの方と素直に話して交流することが大切なのです。

二つ目は、**「チャンスを活かす」**

人事異動自己申告制度の外、他の自治体職員との合同研修やマッセOSAKAの研究事業の公募など、自分がエントリー出来るものを積極的に活用する。いつもの生活から一歩踏み出せば、知らない世界を経験できるし、知らなかった人とも出会え、知らないことを知ることで人生を豊かにする何かを手に入れることができるのです。

あなたの想いで公務員人生を満喫しましょう！

参考資料

これまでの研究紀要

第１号特集：地方分権の推進に向けて
第２号特集：広域行政
第３号特集：住民と行政の協働
第４号特集：21世紀の市町村行政
第５号特集：ジェンダー平等社会の実現にむけて
第６号特集：住民参画による合意形成にむけて
第７号特集：安全・安心な社会の実現
第８号特集：これからの自治体改革のあり方
第９号特集：分権時代におけるマッセOSAKAの役割とは
第10号特集：人口減少時代における社会福祉の変革
第11号特集：くらしと交通 ～これからの交通まちづくり～
第12号特集：廃棄物処理とリサイクルの現状
～循環型社会の実現にむけて～
第13号特集：危機管理について考える
第14号特集：地方議会のこれから ～改革へのみちすじ～
第15号特集：自立へ向けた就労支援の取組み

これまでの研究紀要（創刊号～第15号）

創刊号　特集：「地方分権の推進に向けて」（平成10年３月発行）

テーマ	執筆者
序　文	おおさか市町村職員研修研究所 所長　米原　淳七郎
新しい時代の分権型行政システムへの転換	横浜国立大学 名誉教授　成田　頼明
分権化における地方政府の基本戦略	立命館大学政策科学部 教授　伊藤　光利
留保財源によるシビル・ミニマムの確保	近畿大学商経学部 教授　中井　英雄
地方分権と地域福祉	奈良女子大学生活環境学部 助教授　木村　陽子
まだ、市民に遠い地方分権	朝日新聞 編集委員　中村　征之

第２号　特集：「広域行政」（平成11年３月発行）

テーマ	執筆者
市町村合併　最近の新しい動き、抵抗、思惑 －全国各地域の実態からみる－	東洋大学法学部 教授　坂田　期雄
行政規模を規定する要因	大阪大学大学院経済学研究科 教授　齊藤　慎
広域行政の新展開	関西学院大学経済学部 教授　林　宜嗣
循環型社会と広域行政	京都大学大学院経済学研究科 教授　植田　和弘
地方自治と効率化のジレンマを乗り越える 市町村合併のあり方	関西学院大学産業研究所 教授　小西砂千夫

第３号　特集：「住民と行政の協働」（平成12年３月発行）

テーマ	執筆者
市民と行政のパートナーシップ	京都大学大学院経済学研究科 教授　田尾　雅夫
分権時代－住民と行政の協働	中央大学経済学部 教授　佐々木信夫
情報公開制度 －住民と行政の協働の視点から－	大阪大学大学院法学研究科 教授　松井　茂記
自治体とNPOの協働	特定非営利活動法人 NPO研修・情報センター 代表理事　世古　一穂
住民主体のまちづくりにおける「協働」の条件	神戸新聞情報科学研究所 副所長　松本　誠

第４号　特集：「21世紀の市町村行政」（平成13年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
21世紀の市町村財政	東京大学大学院経済学研究科・経済学部 教授　神野　直彦
市町村における行政評価の必要性と課題	関西学院大学産業研究所 教授　石原　俊彦
地域福祉における市町村行政を展望する －問われるコーディネート力－	大阪大学大学院人間科学研究科 助教授　斉藤　弥生
市町村行政の実情と可能性－京都・滋賀の現場から－	京都新聞社会報道部・自治担当 記者　高田　敏司
特別講演録： 変革の時代における自治体の基本戦略～分権 参加 経営 連携～	神戸大学大学院法学研究科 教授　伊藤　光利

第５号　特集：「ジェンダー平等社会の実現にむけて」（平成14年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
男女共同参画社会基本法と自治体条例	十文字学園女子大学 教授　橋本ヒロ子
ドメスティック・バイオレンス防止法と 女性に対する暴力防止への課題	お茶の水女子大学 教授　戒能　民江
「構造改革」と女性労働 －世帯主義を超えた多頭型社会へむけて－	朝日新聞社東京本社 企画報道室　竹信三恵子
公務職場のセクハラ対策－相次ぐ二次被害が問うもの－	東京都中央労政事務所 金子　雅臣
市町村公募論文： わがまちの魅力創出の視点から見た国内交流のあり方	八尾市職員グループ いんさいどあうと
地方分権セミナー録：キーパーソンが語る －創造的な自治体マネジメントと住民主体のまちづくり－	近畿大学理工学部土木工学科 助教授　久　隆浩

第６号　特集：「住民参画による合意形成にむけて」（平成15年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
地方分権時代の住民参画 －参加から参画へ、パートナーシップによる地域経営－	㈲荵コミュニティ研究所 代表取締役　浦野　秀一
住民主体のまちづくりの取組みと実践 －交流の場を核とした協働のまちづくりシステムの展開－	近畿大学理工学部土木工学科 助教授　久　隆浩
住民投票制度の現況と制度設計の論点	㈶地方自治総合研究所 理事・主任研究員　辻山　幸宣
都市計画とパブリックインボルブメント：現状と課題	筑波大学社会工学系 教授　大村謙二郎 筑波大学博士課程社会工学研究科・ 川崎市総合計画課題専門調査員 小野　尋子
パブリック・コメントの現状と課題	横須賀市都市部都市計画課 主幹　出石　稔
市町村公募論文：自治体の政策形成と政策系大学院 －経験と展望にもとづく一考察－	豊中市政策推進部企画調整室 佐藤　徹

第７号　特集：「安全・安心な社会の実現」（平成16年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
犯罪機会論と安全・安心まちづくり －機会なければ犯罪なし－	立正大学文学部社会学科 教授　小宮　信夫
環境リスクをめぐる コミュニケーションの課題と最近の動向	早稲田大学理工学部複合領域 教授　村山　武彦
バリアフリーとその新展開	近畿大学理工学部社会環境工学科 教授　三星　昭宏
子育て、教育における自治体のあらたな役割 －子育て支援という視点から、 安心して暮らせる街作りという視点から－	東京大学大学院教育学研究科・教育学部 教授 同付属・学校臨床センター センター長 汐見　稔幸
高齢者の安全・安心とは －年金、医療、介護を考える－	岡本クリニック 院長 国際高齢者医療研究所 所長 岡本　祐三
市町村公募論文：要綱行政の現状と課題 －自治立法権の拡充を目指して－	岸和田市総務部総務管財課 藤島　光雄

第８号　特集：「これからの自治体改革のあり方」（平成17年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
自治体行政改革の新展開 －ローカル・ガバナンスの視点から－	同志社大学政策学部 学部長　真山　達志
評価の政策形成と経営への活用と課題 －基本へ還れ－	筑波大学大学院システム情報工学研究科 教授　古川　俊一
自治体職員の人材育成	千葉大学法経学部 教授 東京大学 名誉教授　大森　彌
公務員制度改革と自治体職員イメージの転換	国際基督教大学社会科学科 教授　西尾　隆
地方財政の改革　－地方行政は「黒字」なのか－	総務省地方財政審議会 会長　伊東　弘文
市町村公募論文：財政危機と成功する行政評価システム	八尾市都市整備部交通対策課 南　昌則

第９号　特集：「分権時代におけるマッセOSAKAの役割とは」（平成18年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
マッセOSAKAへの期待	大阪大学大学院経済学研究科 教授 おおさか市町村職員研修研究センター 所長 齊藤　愼
分権時代、自治体職員の 習得すべき能力とマッセOSAKAの関わり	㈲荘コミュニティ研究所 代表取締役　浦野　秀一
「地域公共人材」育成としての職員研修	龍谷大学法学部 教授　富野暉一郎
自治体女性職員をめぐる環境と能力開発に関する一考察	大阪市立大学大学院創造都市研究科 助教授　永田　潤子
地方分権セミナー録：自治体再生への道しるべ	大阪大学大学院経済学研究科 教授 おおさか市町村職員研修研究センター 所長 齊藤　愼　他

第10号　特集：「人口減少時代における社会福祉の変革」（平成19年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
『障害者自立支援法』と自治体における障害者福祉施策	東洋大学ライフデザイン学部 教授　北野　誠一
新しい地域福祉とコミュニティ活性化	桃山学院大学社会学部福祉学科 助教授　松端　克文
次世代育成支援の推進と市町村の課題 ～７つのポイント～	大阪市立大学大学院生活科学研究科 教授　山縣　文治
生活保護行政を考える	首都大学東京都市教養学部 教授　岡部　卓
2005年介護保険法改正の立法政策的評価	大阪大学大学院人間科学研究科 教授　堤　修三
福祉と自治体財政	奈良女子大学 名誉教授　澤井　勝
自治体病院だからこそ、変われる	徳島県病院事業管理者・坂出市立病院 名誉院長　塩谷　泰一
市町村公募論文：公益法人制度改革と市町村 ～市町村出資財団法人と市町村の今後の関係を構築するための課題整理～	八尾市人権文化部文化振興課 朴井　晃

第11号　特集：「くらしと交通～まちづくり～」（平成20年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
地域交通について考える ～新たな交通価値と低速交通システムについて～	大阪大学大学院工学研究科 教授　新田　保次
市民協働の交通まちづくり 相互学習による協働型交通安全の取り組み	大阪市立大学大学院工学研究科 教授　日野　泰雄
地域から育てる交通まちづくり	大阪大学大学院工学研究科 准教授　松村　暢彦
まちづくりを支える総合交通政策	神戸国際大学経済学部都市環境・観光学科 教授　土井　勉
地域公共交通と地域で 「つくり」「守り」「育てる」ということ	名古屋大学大学院環境学研究科 准教授　加藤　博和
子どもと交通問題	筑波大学大学院システム情報工学研究科 講師　谷口　綾子
市町村公募論文： 放置自動車対策をめぐる二、三の問題 ～法的アプローチを中心にして～	岸和田市法律問題研究会

第12号　特集：「廃棄物処理とリサイクルの現状～循環型社会の実現に向けて～」（平成21年３月発行）

テーマ	執筆者
廃棄物処理の現状と今後	京都大学地球環境大学院 教授　植田　和弘
ごみ有料化と「見える化」	東洋大学経済学部 教授　山谷　修作
貴金属・レアメタルの回収と行政の関与	神戸山手大学現代社会学部環境文化学科 教授　中野加都子
上勝町のゼロ・ウェイスト政策－その実践と展開－	NPO法人 ゼロ・ウェイストアカデミー 理事　松岡　夏子
循環型社会における資源物持ち去り業者の位置づけ	近畿大学経済学部綜合経済政策学科 教授　坂田　裕輔
不法投棄対策の現状と課題	岩手大学人文社会科学部 准教授　笹尾　俊明
循環型社会の地球温暖化対策	独立行政法人 国立環境研究所 橋本　征二

第13号　特集：「危機管理を考える」（平成22年３月発行）

テーマ	執筆者
地域防災計画の課題と展望 ～生ける計画をめざして～	板橋区総務部契約管財課 課長　鍵屋　一
新型インフルエンザ対策	新潟大学大学院医歯学総合研究科 教授　鈴木　宏
緊急対応時に必要な都市機能	関西大学理事・環境都市工学部教授 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来 センター長 河田　惠昭
学校における侵入暴力犯罪からの安全管理	明治大学理工学部 准教授　山本　俊哉
【最優秀エッセイ】 ブックトーク：新しく自治体職員になったみなさんへ （福祉事務所編）	羽曳野市保健福祉部福祉総務課 細井　正人

第14号　特集：「地方議会のこれから～改革へのみちすじ～」
（平成23年３月発行）

テーマ	執筆者
自治法改正と議会の役割	東京大学 名誉教授　大森　彌
二元代表制　－その課題と展望－	株式会社野村総合研究所 顧問　増田　寛也
住民参加と議会	同志社大学大学院総合政策研究科 教授　新川　達郎
議会事務局のあり方とその改革課題	立命館大学法学部 教授　駒林　良則
政策立案（議会立法）機関としての議会	拓殖大学地方政治センター長 四日市研究機構・地域政策研究所長 竹下　譲
自治を担う議会の権限強化 －住民自治を促進する議会に－	山梨学院大学法学部 教授　江藤　俊昭
議会の活性化	関西大学総合情報学部 教授　名取　良太
求められる議員職の姿 －受身の「られる」ではなく可能の「られる」－	東京大学大学院法学政治学研究科 教授　金井　利之
議会基本条例の主要項目と自治体改革への意義	法政大学法学部 教授　廣瀬　克哉
【平成22年度公募論文　最優秀賞受賞論文】 就学援助制度の意義と市町村の役割 －今求められる就学援助制度の在り方とは－	摂津市教育委員会教育総務部学務課 大橋　徹之

第15号　特集：「自立へ向けた就労支援の取組み」（平成24年３月発行）

テーマ	執筆者
就労支援をどう実現するか企業的包摂から社会的包摂へ	北海道大学法学研究科 教授　宮本　太郎
生活保護受給者への就労支援の現状と課題	明治学院大学社会学部社会福祉学科 教授　新保　美香
障がい者就労支援の現状と課題	埼玉県立大学保健医療福祉学部 教授　朝日　雅也
若年者への就労支援 －次世代への就労支援は社会投資である－	NPO法人「育て上げ」ネット 理事長　工藤　啓
高齢者への就労支援	桜美林大学 名誉教授　瀬沼　克彰
母子家庭の自立支援・NPOとしての取組み	NPO法人Wink 理事長　新川てるえ
就労支援と地方自治体―地域雇用政策の進化の視点から	東京大学経済学研究科 教授　佐口　和郎
【平成23年度公募論文　最優秀賞受賞論文】 『ふるさと納税制度』の仕組みと現状 ～自治体の魅力発信の切り口から～	八尾市経済環境部環境施設課 小池　宜康

マッセOSAKA研究紀要　第16号
特集　児童虐待防止への対策と支援

平成25年３月発行

編集・発行：公益財団法人大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
（マッセOSAKA）
〒540－0008
大阪市中央区大手前３－１－43
大阪府新別館南館６階
ＴＥＬ　06－6920－4565
ＦＡＸ　06－6920－4561
Ｈ　Ｐ　http://www.masse.or.jp/