

大阪市における児童虐待対策の強化に向けて
(提 言)

平成 23 年 10 月

大阪市次世代育成支援対策推進会議

目次

1	提言にあたって	1
2	児童虐待をめぐる大阪市の現状	2
	(1)こどもや子育て家庭を取り巻く施策の状況	2
	(2)大阪市の児童虐待対応にかかる体制	4
3	施策の方向	11
	【重点項目】	11
	区子育て支援室と区要保護児童対策地域協議会の機能強化	11
	こども相談センターの機能強化	11
	地域におけるネットワークの活性化	12
(1)	児童虐待防止の機運醸成と子育て支援	12
	①児童虐待に関する相談や通告がしやすい環境づくり	12
	広報・啓発の強化	12
	こども自身が相談しやすい環境づくり	14
	②子育て家庭に対する情報提供と支援	15
	子育て支援情報の効果的な提供	15
	子育て支援施策の充実	16
	家庭の状況やニーズに応じた子育て支援	18
(2)	児童虐待の発生を予防し、早期に発見、対応する体制づくり	19
	①関係機関の機能強化と役割分担・連携の推進	20
	区子育て支援室の機能強化	20
	こども相談センターと区子育て支援室の役割の明確化と連携強化	22
	こどもや保護者に関わる関係機関の取組みの強化	23
	②地域における支援者の活動の推進	24
	民生委員・児童委員の役割が発揮しやすい連携づくり	24
	児童虐待予防地域協力員の活動の活性化	26
	③地域におけるネットワークの強化	27
	区要保護児童対策地域協議会の機能強化	27
	地域におけるネットワークの活性化	28
(3)	虐待に至った家庭の家族機能の回復と虐待を受けたこどもの自立支援	29
	①家族支援の充実	29
	虐待に至った保護者の地域における支援	29
	親子関係の再構築支援の充実	30
	②社会的養護体制の充実	31
	家庭的養護の推進	31
	社会的養護のもとで育ったこどもの自立支援	32
4	おわりに	36

1 提言にあたって

少子化や核家族化の進行や地域コミュニティの希薄化に伴い、子育て中の保護者が孤立しがちになり、子育てに不安を感じる人が増える中で、児童相談所や市町村に寄せられる児童虐待に関する相談・通告件数は、全国的に増加の一途をたどっている。

児童虐待はこどもの人権侵害であり、こどもや青少年の心身を深く傷つけ、さらに、虐待を受けた経験は、その後の心身の発達や人格の形成にも重大な影響を与え、最悪の場合は生命をも奪う深刻な問題である。

児童虐待による被害が後を絶たない中で、平成 22 年7月に、大阪市西区において母親に遺棄された幼児2人の遺体が発見されるという痛ましい事件が発生した。

このような事件が二度と起きることがないように、大阪市では発生直後から様々な対策に取り組んできた。しかし、今後児童虐待対策を一層強化していくためには、子育て支援や青少年育成なども含め、包括的な観点から様々な施策をあらためて点検し、児童虐待の発生予防から早期発見・早期対応、被虐待児童やその家庭への支援、再発防止まで、切れ目のない総合的な支援体制を整備し、セーフティネットを確かなものとしていく必要がある。

そのため、大阪市次世代育成支援対策推進会議のもとに設置した「児童虐待対策専門部会」において、平成 22 年 11 月から計8回にわたり検討を重ねてきた。しかしながら、その間にも、平成 23 年1月には住之江区の乳児、また同年8月に西淀川区の小学生が児童虐待により死亡するという大変痛ましい事件が発生した。それぞれの事件について大阪市社会福祉審議会児童虐待事例検証部会において厳しく検証されることになるが、本専門部会においては、現時点で明らかな課題を含めて検討を行い、その結果をここに提言として取りまとめた。大阪市における児童虐待対策の今後一層の強化に資するものとなるよう期待する。

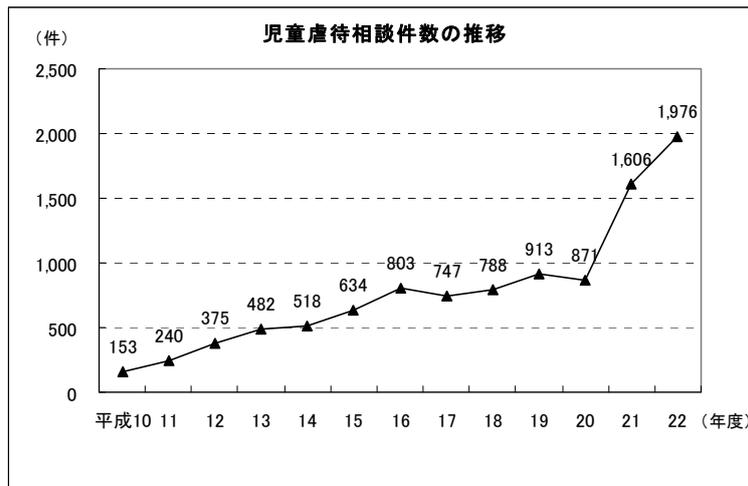
なお、本提言については、平成 22 年4月からスタートした「大阪市次世代育成支援行動計画(後期計画)」の基本的な考え方に基づくとともに、平成 22 年 12 月に大阪市社会福祉審議会児童福祉専門分科会児童虐待事例検証部会により取りまとめられた「大阪市における幼児死亡事例検証結果報告書」と方向性を一にしながら、施策の具体化を一層進める観点から検討を深め、取りまとめたものであることを申し添える。

2 児童虐待をめぐる大阪市の現状

(1) こどもや子育て家庭を取り巻く施策の状況

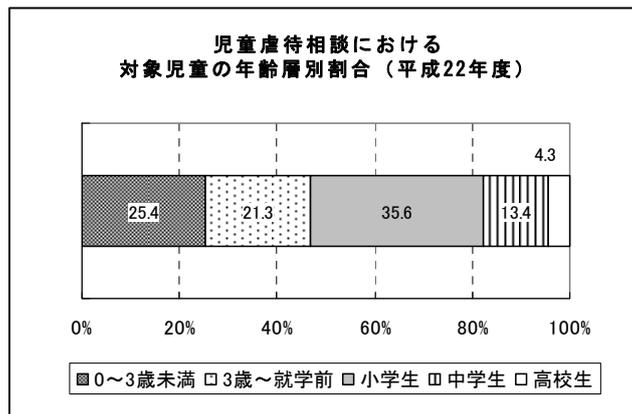
○児童虐待相談件数の推移

こども相談センターにおける児童虐待相談件数は、平成 20 年度から 22 年度にかけて大幅に増加している。



○児童虐待相談における対象児童の年齢層別割合

平成 22 年度のこども相談センターにおける児童虐待相談における対象児童の年齢構成は、46.7%が就学前児童、35.6%が小学生となっている。



○母子訪問指導事業・乳児家庭全戸訪問事業の平成 22 年度実績

平成 22 年度に、乳児家庭に対して、3か月児健康診査までに保健師・助産師が訪問した割合は 80.5%である。

件数	対出生実施率
18,573 件	80.5%

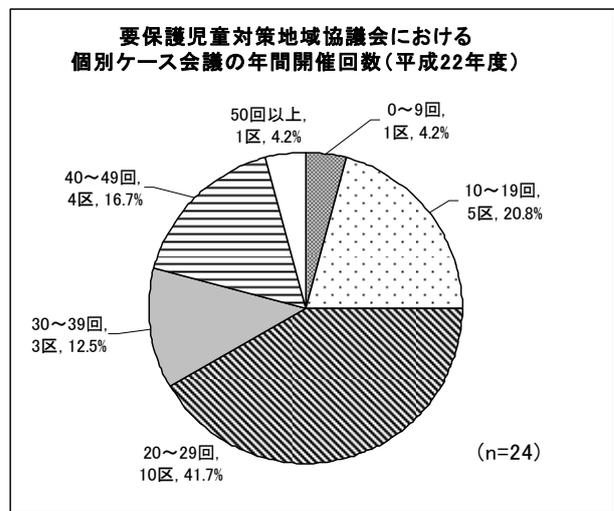
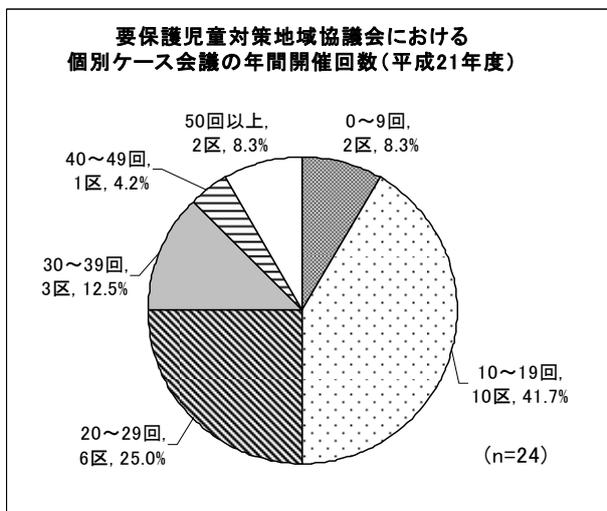
○乳幼児健康診査の平成 22 年度実績

平成 22 年度は、3か月児の受診率が 95.7%、1歳6か月児の受診率が 93.0%、3歳児の受診率が 87.6%で、こどもの年齢が上がるにつれて、受診率が下がっている。

3か月児健康診査			1歳6か月児健康診査			3歳児健康診査		
該当者数	受診者数	受診率	該当者数	受診者数	受診率	該当者数	受診者数	受診率
23,410人	22,397人	95.7%	22,290人	20,730人	93.0%	21,122人	18,504人	87.6%

○区要保護児童対策地域協議会の実施状況

平成 21 年度の区要保護児童対策地域協議会の個別ケース会議の開催状況は、24 区中の半分の区が 20 回未満の開催(全国平均 20.88 回)であった。平成 22 年度は7割以上の区が 20 回以上開催しているが、実施状況は区によって異なる。



○一時保護の状況

児童福祉法の規定により、虐待、放任等の理由により子どもを家庭から一時引き離す必要がある場合等、その子どもを一時保護所に一時保護し、または児童福祉施設、警察等に一時保護を委託することができる。

一時保護所の入所状況は、平成 21 年度から平成 22 年度にかけて大幅に増加している。また、一時保護委託の児童数についても、平成 21 年度から平成 22 年度にかけて大幅に増加している。

一時保護所の入所状況

	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度
入所児童数	443 人	498 人	619 人
被虐待児(再掲)	161 人	203 人	251 人

※平成 22 年 1 月の子ども相談センターの移転に伴い、一時保護所の入所定員を増員(60 人→70 人)

一時保護委託の状況

	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度
委託児童数	81 人	125 人	193 人
被虐待児(再掲)	34 人	57 人	83 人

(2) 大阪市の児童虐待対応にかかる体制

○区子育て支援室、こども相談センター、こども青少年局の役割

区子育て支援室

- ◆市民に最も身近な児童家庭相談の窓口。
- ◆区要保護児童対策地域協議会の調整機関。
- ◆母子訪問・乳幼児健康診査などの母子保健サービス、保育所入所などの児童福祉サービスなどの保健福祉センターの機能を活用しながら、子育て支援に関する情報提供などを行い、児童虐待の発生予防・早期発見を中心に取り組む。
- ◆身近な社会資源の活用で対応可能と判断される比較的軽微なケースについては、区子育て支援室が中心となり対応する。専門的な知識や技術を要する相談については、こども相談センターの技術的支援や助言を求める。
- ◆ケースの緊急度や困難度等を判断するための情報収集を行い、立入調査や一時保護、専門的な判定、あるいは児童福祉施設への入所等の行政権限の発動を伴うような対応が必要と判断される困難なケースについてはこども相談センターに連絡する。

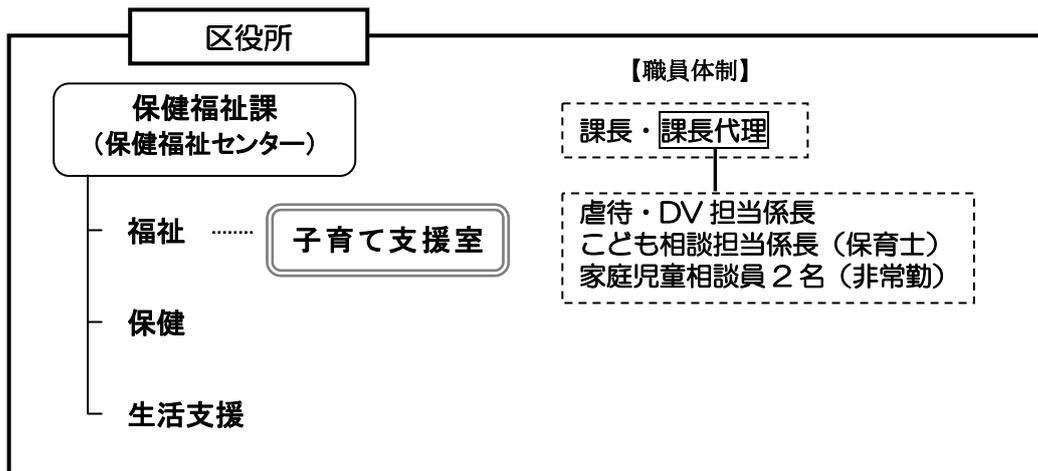
こども相談センター

- ◆専門的な知識や技術を要する相談に対応する。
- ◆立入調査、一時保護、施設入所等こども相談センターのみ行使が可能な手段を活用した専門的な支援を行う。
- ◆区子育て支援室への後方支援を行う。
- ◆「児童虐待ホットライン」を設置し、24 時間 365 日体制で児童虐待の通告・相談に対応するとともに、迅速な安全確認等を行う。

こども青少年局

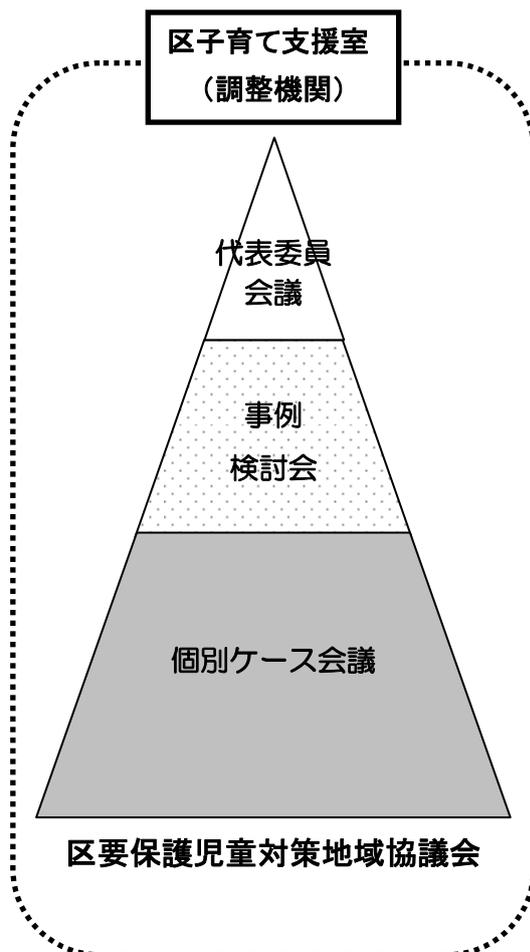
- ◆区域を超えた広域的な見地から、実情の把握に努める。
 - ・全市的な児童虐待防止にかかる啓発・広報事業の企画・実施
 - ・区子育て支援室職員への研修の企画・実施
 - ・市要保護児童対策地域協議会(市レベルでの代表委員会議)の開催など
- ◆区保健福祉課における児童福祉法関係事業、母子保健法関係事業、母子及び寡婦福祉法関係事業などを所管する。

○区子育て支援室の体制



※平成 23 年 4 月から区役所に保健福祉課を設置し、区長の兼務する保健福祉センター所長の補助組織に同課を充てている。

○区要保護児童対策地域協議会



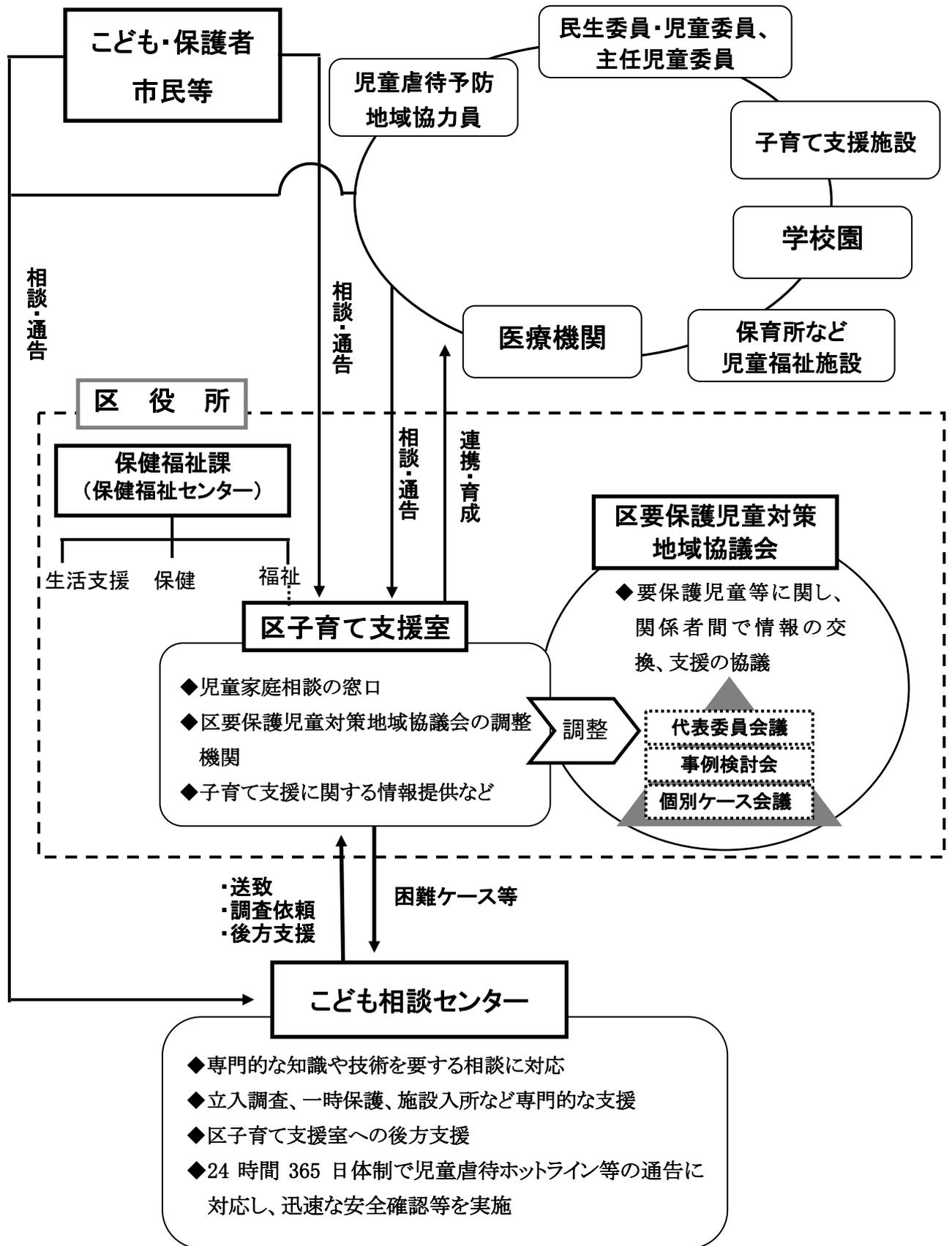
各区における要保護児童等とその支援について、システム全体に関することや協議会の年間活動方針に関することを年 1～2 回程度協議する。

要保護児童等のいる家庭などの具体的な事例について、各機関の取組みを補強するため、定期的を開催し相互の情報交換を行い、認識の共有化を図る。

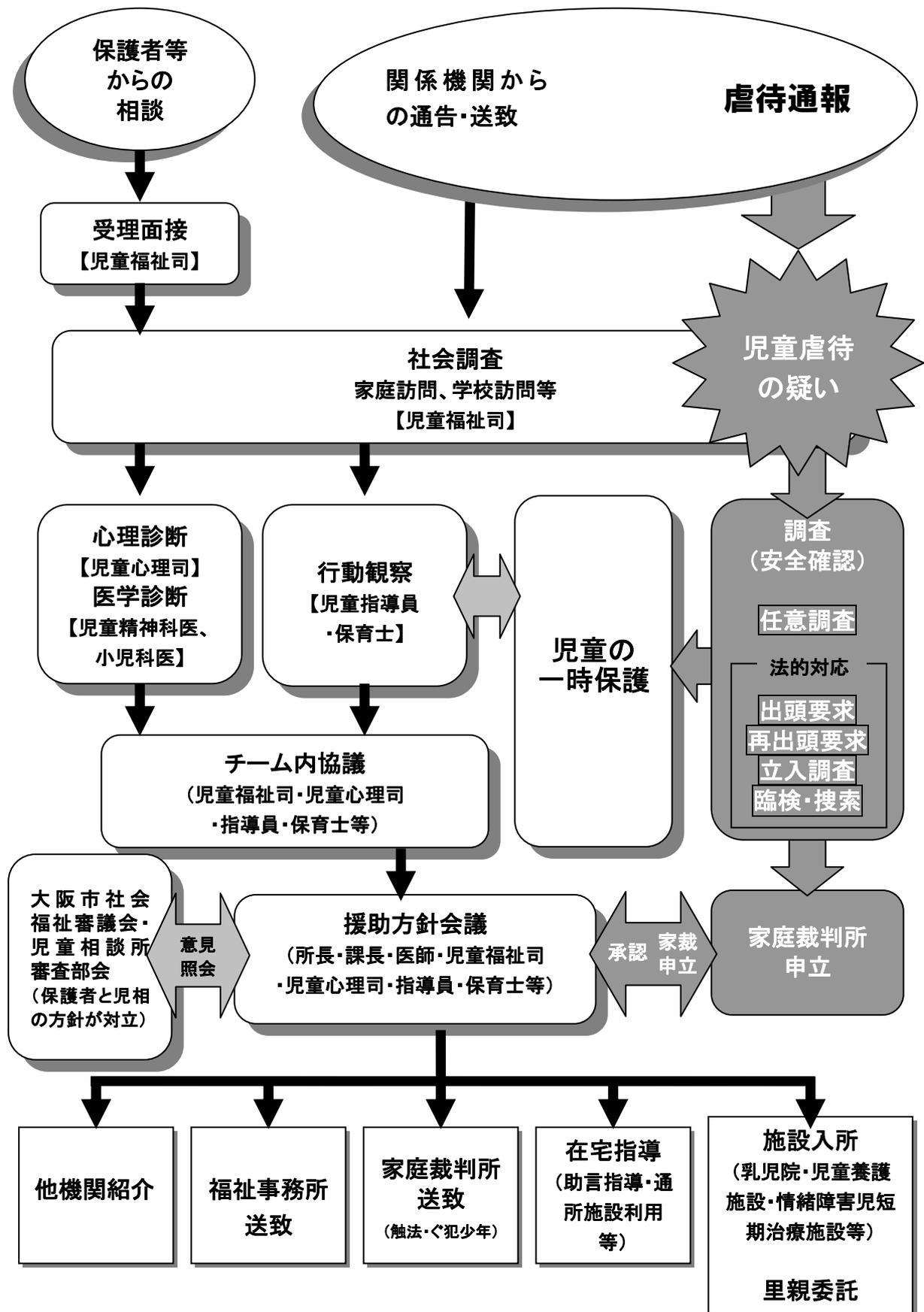
要保護児童等の支援を検討するための緊急の会議及び、在宅での経過観察が必要なケースなど比較的安定しているケースを対象に情報交換等を行い、支援計画の作成と定期的な見直しを行う会議の 2 種類の会議を、状況に応じ、関係者により随時開催する。

【参考】大阪市要保護児童対策地域協議会：行政機関、法人、児童福祉の関係機関の代表者等により構成。市レベルで、児童虐待に関する情報交換、関係機関の連携や協力の推進についての協議を行う。こども青少年局子育て支援部こども家庭課が調整機関を担っている。

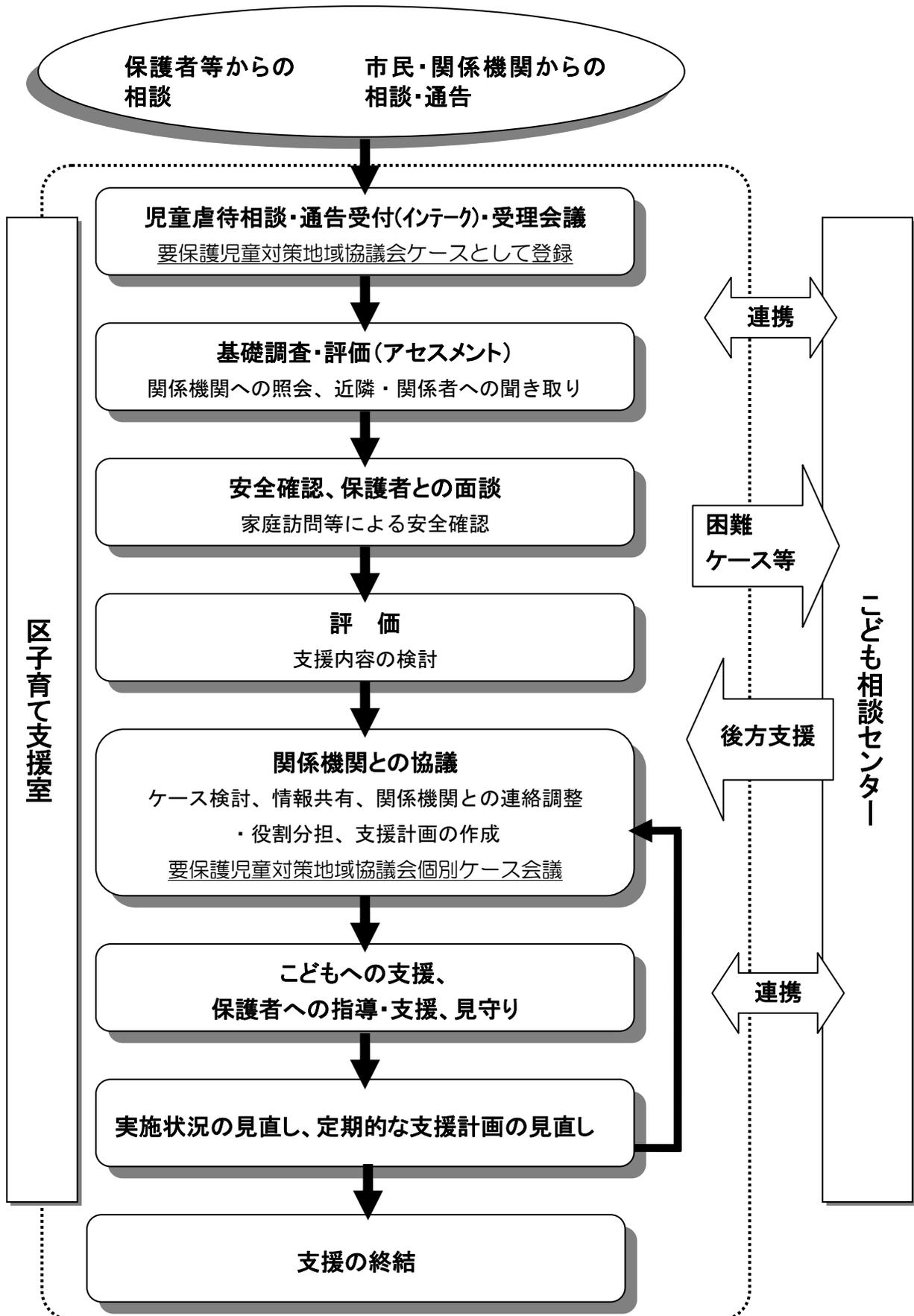
○大阪市における児童虐待対応にかかる機関等関係図



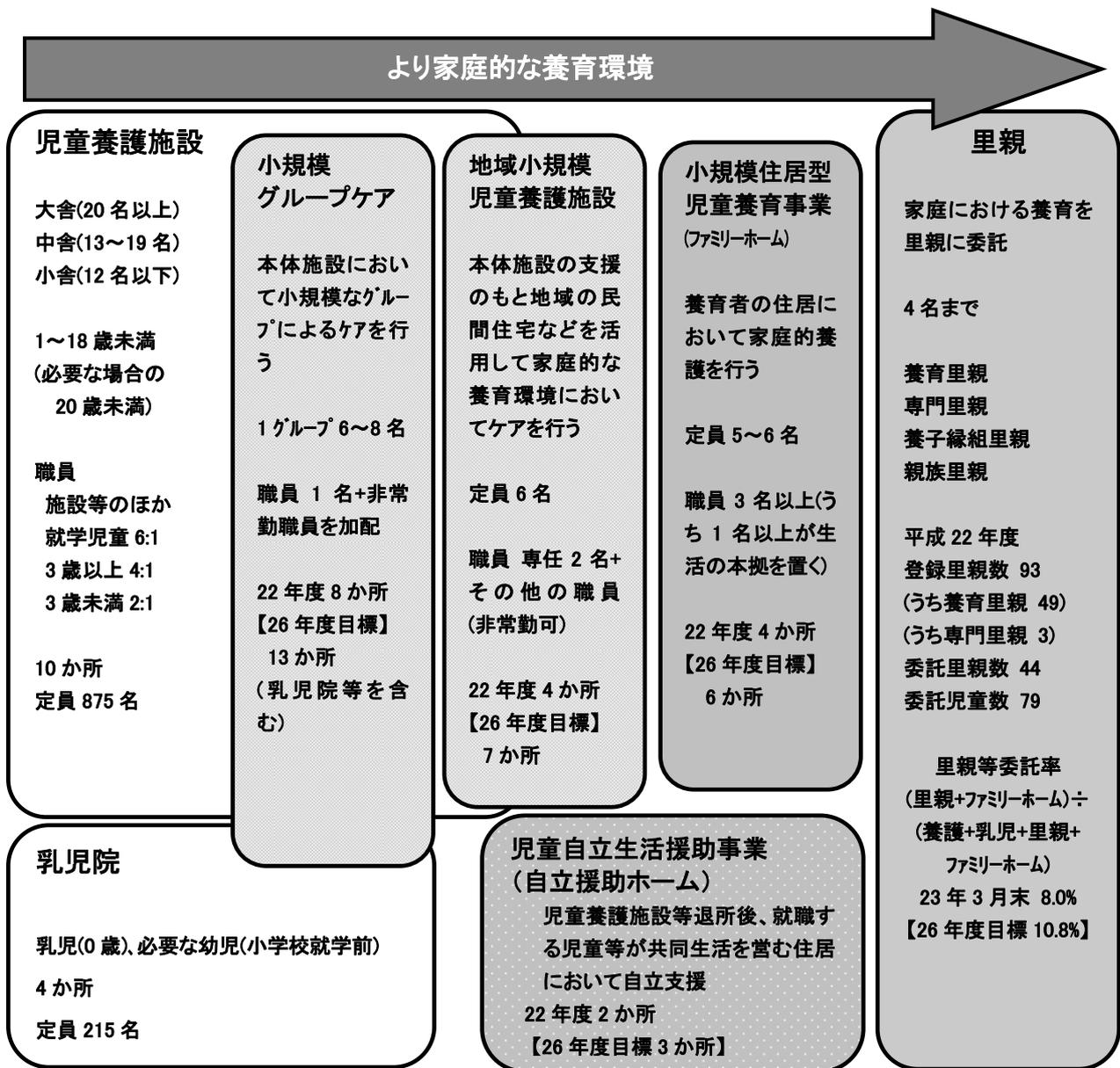
○こども相談センター(児童相談所)における児童虐待相談の流れ



○区における児童虐待相談の流れ



○社会的養護におけるケア単位の小規模化と家庭的な養護の推進



※「26年度目標」は大阪市次世代育成支援行動計画(後期計画)の目標値

○大阪市の児童虐待対策の主な沿革

平成 12 年	5 月	大阪市児童虐待問題プロジェクトチーム設置
〃	11 月	「児童虐待の防止等に関する法律」施行
〃	5 月	中央児童相談所に児童虐待対策班(愛称:なにわっ子支援班)と緊急通報の 24 時間体制を発足
〃	6 月	中央児童相談所において、被虐待児、虐待親への心理治療事業(グループカウンセリング等)を開始
平成 14 年	3 月	第1回大阪市児童虐待防止連絡会議開催
〃	4 月	各区に児童虐待、子育て支援・DV担当主査(現連絡調整担当係長)を配置し、各区児童虐待防止連絡会議を順次設置
平成 15 年	1 月	大阪市子ども家庭支援員制度発足
平成 17 年	3 月	「大阪市次世代育成支援行動計画」策定
〃	6 月	中央児童相談所の児童虐待対策班を拡充し児童虐待対策室を設置するとともに、24 時間 365 日緊急通報相談体制を充実
〃	7 月	養育支援訪問事業(子ども家庭支援員による家庭訪問支援事業・専門的家庭訪問支援事業・エンゼルサポーター派遣事業)実施要綱制定
平成 18 年	3 月	虐待予防地域協力員の登録始まる(平成 17 年度から3ヶ年計画)
〃	4 月	各区にこども相談担当係長を配置
〃	7 月	各区に子育て支援室の設置
〃	9 月	中央児童相談所において、親と子の心理治療事業を拡充し、「児童虐待からの家族回復支援事業」を実施
平成 18 年	10 月	各区要保護児童対策地域協議会の立ち上げ
〃	12 月	
平成 20 年	4 月	児童相談所業務システム稼動
平成 21 年	9 月	中央児童相談所に「児童虐待ホットライン」の専用電話を設置
平成 22 年	1 月	中央児童相談所と教育センター教育相談部門を統合し、「大阪市こども相談センター」を開設(大阪府中央区森ノ宮中央1丁目 17 番5号に移転)
〃	3 月	「大阪市次世代育成支援行動計画(後期計画)」策定
〃	8 月	消防局と連携した児童虐待通報に対する緊急対応体制の強化
〃	9 月	こども相談センターに虐待対応担当課長、虐待対応担当課長代理の新設、担当係長2名設置、副所長を新設
〃	10 月	大阪府警察本部から警部、警部補を、こども相談センターに「虐待対応担当課長代理」及び「担当係長(虐待対応業務)」として配置
〃		こども相談センター職員による夜間の宿直体制を実施
〃	12 月	「大阪市児童を虐待から守り子育てを支援する条例」施行
平成 23 年	4 月	こども相談センター、こども青少年局子育て支援部の体制強化 警察官OB5名を「児童虐待対応協力員」としてこども相談センターに配置

3 施策の方向

大阪市では、児童虐待対策の強化に向け、これまで、様々な取組みや仕組みづくりを進めてきた。提言にあたっては、既存の施策をあらためて見直し、検証しながら、それぞれが役割を発揮し、有効に機能するよう、充実を図る観点から検討を進めてきた。

大阪市における児童虐待対策を更に充実し、対応力の一層の強化を図るため、次のとおり現状と課題を整理し、今後の施策の方向を提案する。

【重点項目】

大阪市における児童虐待対策を有効に機能させるためには、関係機関それぞれが果たすべき役割や支援の限界などの全体構造を、すべての関係機関が理解し共有することが重要である。よって提案の実現に向けては、大阪市の児童虐待対策における支援体制の全体構造を明らかにしたうえで、次に掲げる重点項目を特に強化すべき施策として実現を図られたい。

区子育て支援室と区要保護児童対策地域協議会の機能強化

(関連 20・22・27・29 ページ)

区子育て支援室は、こどもに関するあらゆる相談に応じる、市民に身近な相談窓口である。様々な子育て支援サービス・資源の情報提供を行うとともに、相談内容に応じて適切な機関につなぎ、重層的な支援体制を構築するなど、総合的な相談支援の中心的な役割を担うことが求められている。

また、区子育て支援室が調整機関を担っている区要保護児童対策地域協議会は、関係機関が適切に連携し、虐待を受けたこどもと保護者に対して効果的な支援を行うことが可能となることから、積極的に活用を図る必要がある。

児童虐待の発生予防、早期発見・早期対応、支援を要するこどもとその保護者の地域での見守りにおいて、区子育て支援室が区要保護児童対策地域協議会の調整機関としての役割を十分果たせるように機能強化を図られたい。

【提案】

- ・区子育て支援室の職員体制の充実
- ・区子育て支援室の職員の専門性の向上(職員に対する研修の充実、専門職の配置)
- ・区子育て支援室と関係部署(保健・生活支援等)の連携強化
- ・区要保護児童対策地域協議会の活用による地域での見守り体制の構築

こども相談センターの機能強化(関連 22・30 ページ)

こども相談センターは、専門的な知識や技術を要する相談に対応するとともに、一時保護、施設入所等法的権限を行使する専門的機関であり、職員の専門性の向上に努めるとともに、

虐待に至った家庭における親子関係の再構築支援の促進に、より積極的に取り組んでいく必要がある。

【提案】

- ・こども相談センターの職員の専門性の向上
- ・家族回復支援事業の充実と家庭復帰の促進

地域におけるネットワークの活性化（関連 28 ページ）

こどもや子育て家庭の支援には、行政機関のほか、子育て支援施設や保育所や学校園をはじめとした関係機関、NPOや市民グループなど様々な社会資源が関わっている。区子育て支援室が中心となり、これらが相互に連携し、協働して支援に取り組むための仕組み（ネットワーク）をつくることが重要である。

ネットワークに参画するすべての機関が、児童虐待防止に向けた自身の役割とともに他の機関の役割や限界も理解し、それぞれの役割が支援の仕組みの中でどのような位置づけにあり、どのような目的をもつのか絶えず意識しながら活動することが大切である。

【提案】

- ・区子育て支援室が中心となって、こどもや子育て家庭の支援に関わる地域の社会資源を把握し、情報を共有化
- ・地域の社会資源が有機的に連携し、児童虐待防止に有効に機能する強固なネットワークづくり

(1) 児童虐待防止の機運醸成と子育て支援

児童虐待事件が後を絶たない昨今、市民の児童虐待に対する関心と発生予防への意識が高まっている。多くの人がまわりのこどもに関心を持ち、社会全体で児童虐待を許さない機運を盛り上げていくことが、児童虐待を防止する大きな力となる。

まわりの大人一人ひとりが、こどものSOSを見逃すことなく、敏感にキャッチし、迅速・的確に対応していくことが児童虐待の発生予防や早期発見において何よりも重要である。

核家族化や地域コミュニティの希薄化が進行し、子育て中の保護者が孤立しやすい状況にある中、だれもが子育てに安心と喜びを実感できるよう、子育て家庭を社会全体で温かく見守り、支え合う地域づくりを進めることが大切である。

① 児童虐待に関する相談や通告がしやすい環境づくり

広報・啓発の強化

【現状と課題】

- 近年、全国的に児童虐待事件が後を絶たず、マスコミなどを通じて児童虐待事件

に関する報道や、児童虐待防止に関する広報に触れる機会が多くなり、市民の児童虐待に対する認知度や関心は高まってきている。それに伴い、通告件数も増加し、児童虐待の早期発見につながるケースも増えているものの、実際に児童虐待（が疑われる）場面に遭遇したときの通告先や通告方法などの情報は十分いきわたっていない。

- ▶ 行政機関が児童虐待に関する通告を受け、安全確認を行う際には、できる限り多くの情報から緊急性などを総合的に判断し、適切な対応をとることが重要である。そのためにも、より多くの市民が児童虐待について正しく理解し、行政機関が児童虐待に対応する際に市民からの必要な協力が得られるよう広報を行う必要がある。
- ▶ 毎年 11 月の児童虐待防止推進月間には、全国各地でオレンジリボンキャンペーンが開催されており、大阪市においても、シンボルマークであるオレンジリボンを活用した、様々な市民啓発活動を行っている。また、できるだけ多くの市民に関心をもってもらえるよう、市内の公衆電話ボックスに、児童虐待・子育て相談窓口を記載したオレンジリボンマーク入りのステッカー・シールをはり付けるなど、年間を通じた広報にも取り組んでいる。日常生活の中で、オレンジリボンを目にする機会を増やすことで、一人でも多くの市民に対して「オレンジリボン＝児童虐待防止」への理解を深めることができるよう、今後ともオレンジリボンを一層浸透させていく取組みが重要である。

提案

- ◇ 児童虐待を予防することの大切さがすべての市民に届くよう、市政だより、ホームページ、啓発ビラやポスター、民間の広報誌への掲載など、多様な広報手段を活用するほか、行政機関のみならず民間企業・団体等の協力も得ながら、様々な機会を捉えて啓発を行うことが大切である。
- ◇ 市民周知にあたっては、相談・通告窓口に関する情報だけでなく、虐待を受けたと思われる子どもを発見した場合は速やかに通告する義務があること、通告者の秘密は守られることも周知することで、通告に対する意識を高める必要がある。また、児童虐待の通告を行うことで、保護者へ迷惑をかけた、トラブルに発展したりするのではないかと不安感をもち、ためらう人も多いことから、通告に対する不安感を軽減することも必要である。虐待が起きている家庭は、「声にならないSOSを発している家庭」としてとらえ、通告は適切な支援につなぐ第一歩であることを積極的に周知するとともに、市民一人ひとりがそのような家庭に対して無関心にならずに、親身になって考えられるよう啓発を行っていく必要がある。さらに、地域団体などが団体構成員や地域住民を対象とした学習会や研修を実施する機会を活用するなど、周知方法についても工夫が必要である。
- ◇ 子育て中の保護者への周知にあたっては、通告は子どもや自分の子育てを周囲の人が監視しているのではなく、社会全体で見守り支えようとする仕組みの一つであると

いうことを積極的に伝えることが重要である。

- ◇児童虐待防止のシンボルマークであるオレンジリボンが市民に幅広く定着するよう、年間を通じてオレンジリボン運動に取り組むことが重要であるが、特に、11月の児童虐待防止推進月間中は市職員や関係者が積極的にオレンジリボングッズを着用するなど徹底した取組みを行うことが望まれる。

こども自身が相談しやすい環境づくり

【現状と課題】

- 市立小・中学校・高等学校においては、こどもに対して、命の尊さについて理解させるとともに、他者を尊重する精神を涵養するなど、学習指導要領に基づいた道徳教育の充実を図っている。また、こどもが自らの成長と家族の大切さや、家庭との関わりについて考えていけるよう、教科での指導をはじめ、学校教育活動全体で取り組んでいる。
- 虐待を受けているこどもの心情は複雑で、虐待をされていることを隠す（親をかばう）、または虐待と自覚していない場合も少なくない。
- こどもに「児童虐待相談窓口」を周知する場合、相談した結果、親と引き離されるのではないかと、親に迷惑がかかるのではないかとといった心配やおそれにより、相談をためらうことも多いと思われるので、こどもの立場に立った周知方法を工夫する必要がある。

提案

- ◇こども自身が児童虐待に対する正しい知識をもち、教職員や相談窓口などに打ち明けたり助けを求めたりできるよう、引き続き学校教育活動全体を通じた取組みを進めていく必要がある。
- ◇市立小・中学校においては、教職員以外にもスクールカウンセラーに直接相談できる機会があることを、集会やお知らせなどを通じてこどもたちにわかりやすく周知する必要がある。
- ◇市立小・中学校・高等学校においては、これまでも長期休業前などに、すべてのこどもに対して、虐待をはじめとした悩みを相談できる相談先電話番号を記したチラシを配付するなど相談窓口を周知しており、困ったときや悩んだときはいつでも相談できるよう、今後もこうした取組みを創意工夫しながら継続して行っていくことが大切である。その際、不安や抵抗感を抱くことがなく、安心して相談できる場だというメッセージを的確に伝えることに留意する。
- ◇情報化社会の進展により、こどもにとってもインターネットは情報を入手するための身近な手段となってきていることから、携帯電話やパソコンでインターネットを活用して相談窓口等に関する情報を入手できるようにすることは、こどもに向けた情報発信と

いう観点から有効である。発信する情報は、こどもに対して呼びかけていることがわかるよう、内容や表現を工夫することが大切である。

②子育て家庭に対する情報提供と支援

子育て支援情報の効果的な提供

【現状と課題】

- ▶ 大阪市の子育て支援サービスに関する情報は、主に紙媒体で行政機関の窓口などで提供されていることが多く、市民が日常生活の中では入手しにくい状況にある。
- ▶ 住民登録と居住の実態が異なることから行政サービスの情報が届かない、または近隣との交流がなく孤立しているなどの大都市特有の課題を抱えた家庭は、育児不安を抱えていても必要とする子育て支援サービスにつながらない場合がある。
- ▶ 育児不安は児童虐待の要因の一つであり、保護者の不安感の軽減は児童虐待の発生予防という観点からも重要である。そのため、子育て支援サービスの情報提供にあたっては、一人で悩んでいる保護者も気軽に利用できるよう、保護者の気持ちに寄り添うようなメッセージを発信するなど工夫している。
- ▶ 大阪市が発行している「子育ていろいろ便利帳」は、母子健康手帳の交付や転入届提出の際に、区役所の窓口において配付している。この冊子は、大阪市内で実施している子育て支援サービスに関する情報が網羅的に掲載されており、1冊で多くの情報が得られるという点においては、情報提供のツールとして優れているが、文字による情報量が多いため見にくく、必要とする情報を見つけにくいという問題点がある。
- ▶ 乳幼児の保護者が施設を利用する条件としては、こどもを連れて出かけやすい距離にあることなど立地による場合も大きいことから、そういった保護者にとっては、身近にある子育て支援サービスに関する情報が有益である。区子育て支援室では、区の実情に応じた子育て情報紙や子育てマップなどを作成している。
- ▶ 乳幼児健康診査には、ほとんどの保護者が訪れることから、その機会を活用して子育て支援情報を提供し、さらに区子育て支援室の職員が子育て相談などを行いながら必要なサービスにつないでいく「なにわっ子すくすくスタート」の取組みは有効である。子育て支援情報は、乳幼児健康診査の会場のほか、区保健福祉課の窓口や子育て支援施設で配付するなど、各区の実情に応じて提供している。

提案

- ◇ 子育て支援サービスに関する情報提供については、広く普及しているインターネットや携帯電話サイトの活用などを更に促進するとともに、スーパーマーケットやコン

ビニエンスストアなど市民がよく利用する場所での提供など新たな手法も視野に入れ、だれもが情報を得やすい提供の方法を工夫する必要がある。

- ◇ 子育ていろいろ便利帳については、今年度改訂版を作成する予定であることから、必要とする情報をできるだけ簡単に検索できるよう、視覚的にわかりやすい誌面づくりを工夫する必要がある。その配付にあたっては、従来の方法に加えて、民生委員・児童委員、主任児童委員など地域における支援者に協力してもらうなど、情報を必要とする子育て家庭に必要としているときに渡せるような工夫も必要である。
- ◇ 「なにわっ子すくすくスタート」においては、保護者が相談しやすい環境づくりや、魅力ある情報紙の作成などの工夫を行うなど、取組みをより一層充実していくことが必要であることから、各区で配付している情報紙などで保護者によく活用されているものや、その配付方法の工夫など優れた取組み事例について全区で情報の共有を行いながら、より一層効果的な子育て支援情報の提供を進める必要がある。
- ◇ 情報紙などで子育て支援情報を提供する際には、保護者の不安感の軽減という観点とともに、子育て経験者の声や体験談など子育てに対して前向きに取り組んでいる保護者の姿を紹介し、子育ての喜びや楽しさを伝えるようなメッセージを積極的に伝えることも大切である。
- ◇ 子育て支援情報の提供にあたっては、保育所や学校園の入園・入学式など多くの保護者が集まる機会を活用することも有効である。子育て支援サービスはこどもの年齢に応じて様々なメニューがあり、さらに各家庭の状況に応じて利用できるメニューやサービス内容も異なってくることから、保育所や学校園など、こどもに日常的に関わる機関は、保護者に対して適切な時期に適切な情報を提供するよう努める必要がある。

子育て支援施策の充実

【現状と課題】

- 平成22年度の児童虐待相談における対象児童の年齢構成を見ると、約47%が就学前児童、約36%が小学生となっている。小学生は小学校においてこどもの状況の把握がある程度可能であり、3歳以上の就学前児童は保育所や幼稚園である程度の把握が可能となる。3歳未満のこどもは虐待を受けるリスクが高く、状況の把握が児童虐待の発生予防や早期発見のポイントとなる。
- 大阪市では、乳児のいるすべての家庭を対象に母子訪問指導事業と乳児家庭全戸訪問事業を一体的に実施し、保健師や助産師が3か月児健康診査までに訪問して、子育ての孤立化を防ぐために保護者の不安や悩みを聞き、支援が必要な家庭を適切なサービスにつないでいる。しかし、里帰り出産で、3か月児健康診査まで他市の実家に滞在するため自宅へ戻らない、第2子以降の出産などで訪問は不要と辞退されるなど様々な理由で19%程度の家庭に訪問ができていない。それ

それぞれの家庭の事情を考慮しながら、子どもと保護者の状態を把握するように努めているが、すべての家庭への訪問には至っていない。

- ▶ 乳幼児健康診査の未受診者に対しては、電話や郵送での受診勧奨や保健師による訪問などを実施している。また、連絡が取れない家庭については、民生委員・児童委員、主任児童委員に対して、当該家庭を訪問し、状況の把握、健康診査の受診勧奨を行うよう依頼している。しかし、それでも状況の把握ができないケースもあり、健康診査未受診者の中には地域で孤立し、虐待につながるケースも含まれていることが考えられる。
- ▶ 大阪市が保育所などを活用して実施している「地域子育て支援拠点事業」（『地域子育て支援センター』・『つどいの広場』として市内105か所を目標に整備を進めており、平成23年4月現在95か所で実施）や、民生委員・児童委員、主任児童委員などを中心に地域住民が主催する「子育てサロン・サークル」など、身近な地域において保護者同士が交流したり、子育てに関する相談や情報を入手したりできる場は着実に増加している。そういった場に参加せず、孤立した環境の中で子育てに悩んでいる保護者を支援していくことが、児童虐待予防という観点からは重要であり、そのような保護者をいかに把握するかが課題となっている。
- ▶ 子育て支援施設、保育所や学校園においては、保護者に対して、子どもの年齢に応じた子育てや家庭教育に関する学習の機会をこれまでも設けてきた。子育て支援施設、保育所や学校園には、同じ年代の子どもが集まり、施設職員や保育士、教職員は保護者と接する機会も多いことから、子育て支援や家庭教育支援、児童虐待の発生予防に関わる役割が更に期待される。
- ▶ 子育て支援サービスの提供にあたっては、子育て中の保護者が孤立して、子育てに対する不安感や負担感を抱え込むことがないように支援するとともに、子育てを通して子どもと共に保護者も成長していけるよう支援することが重要である。保護者が子どもの成長を喜び、主体的に子育てに関われるよう支援することは、児童虐待の発生予防という観点からも大切である。
- ▶ 大阪市では、広く市民を対象に、子育てや家庭教育に関して、講演会や学習会等の実施、インターネットを通じた情報発信を行っているが、児童虐待の発生予防という観点から、内容の充実を図ることが必要である。

提案

- ◇ 乳児家庭全戸訪問事業（母子訪問指導事業も含む。以下同じ）における未訪問家庭に対しては、未訪問理由をきちんと把握し、アプローチしていく必要性の高い家庭に対して優先的に対応することが必要である。
- ◇ 乳児家庭全戸訪問事業と3か月児健康診査を通じて、出生後3か月までに、すべての乳児と保護者の心身の健康確認と育児不安などへの対応を行うよう努められたい。一定期間を越えても連絡がつかず、乳児の健康状態が確認できない場合

は、区要保護児童対策地域協議会のケースとして登録し、状況の把握を行うべきである。1歳6か月児、3歳児健康診査の機会においても同様であり、定期的に乳児や保護者の状況を直接確認できる体制づくりを行う必要がある。あわせて、総合的に乳児の健康状態を把握できる乳幼児健康診査の受診率向上には引き続き取り組んでもらいたい。

- ◇ 乳幼児健康診査などほとんどの保護者と接触できる機会に、子育て支援サービスの利用状況や乳幼児の親子が交流できる場への参加状況や希望などを確認し、ひきこもりがちになっている保護者に対しては、サービスの利用や交流の場への参加をはたらきかけることが重要である。
- ◇ 地域子育て支援拠点事業に従事する関係者は、地域から孤立しがちな子育て家庭を支援することが、ひいては児童虐待の発生予防につながることを再認識するとともに、児童虐待のリスクのある家庭を発見した場合には、適切な相談・通告窓口につなげるなど、その役割を十分に果たし、活動を進めることが期待される。
- ◇ 保育所や学校園においては、保護者会やPTA活動などを通じての子育てや家庭教育に関する学習機会の提供や子育て支援情報の提供、学校通信などを通じての家庭教育に関する情報発信など、子育て家庭を支援する取組みを更に積極的に行っていく必要がある。
- ◇ 子育て中の保護者には子育て支援施設をはじめとした様々な機関が関わっているが、保護者をサービスの受け手として支援を提供するだけでなく、保護者が子育て支援事業の企画や運営に参加するなど、その主体性とニーズを尊重したプログラムを積極的に取り入れるなど、保護者にとって魅力あるものとなるよう更に工夫していく必要がある。
- ◇ 児童虐待に関する社会の関心を高め、正しい知識を広める取組みや、子育てや家庭教育を支援する人材の育成は、児童虐待の発生予防のためには重要である。「社会総がかりでこどもをはぐくむ」という観点から、生涯学習関連施設など広く市民が集まる場所において、子育てや家庭教育に関する学習機会を設けたり広く情報発信を行ったりするなどの取組みを、継続して進めていく必要がある。

家庭の状況やニーズに応じた子育て支援

【現状と課題】

- これまで様々な実態調査や事例検証を通して、児童虐待に至るおそれのある要因（リスク要因）が多数報告されている。それらのリスク要因にあてはまる場合でも、必ずしも虐待につながるわけではないが、子育て支援、保護者支援の観点から留意すべき要因として、主に次のような状況が考えられる。
- 望まない妊娠・出産や10代の妊娠・出産など、妊娠・出産そのものを受容することが困難な状況や、産後うつ病など精神的に不安定な状況など、保護者側にリスク要因がある場合は、妊娠・出産から子育てまで継続して見守り、児童虐待の発生

予防や早期発見に努めることが重要である。

- ▶ こども側のリスク要因としては、乳児期のこども、未熟児、障害のあるこども、よく泣くなど何らかの育てにくさをもっているこどもなどがある。
- ▶ 養育環境のリスク要因としては、未婚を含むひとり親家庭、内縁者や同居人がいる家庭、こども連れの再婚家庭(ステップファミリー)、生計者の失業や転職の繰り返しなどで経済不安のある家庭、配偶者からの暴力など不安定な状況にある家庭などがあるが、養育環境によって求められる子育て支援の内容が異なる。
- ▶ その他、養育環境のリスク要因としては、胎児及び自分自身の健康の保持・増進のための妊婦健康診査を受診しないことなどがある。妊婦健康診査を受診しない理由としては経済的な理由が最も多く、このように健康診査を必要回数受診しない妊婦や飛び込み出産は社会問題となっている。

提案

- ◇ 妊娠・出産から乳幼児期の子育て支援においては、医療機関と行政機関(保健分野、子育て支援を担当する部署)が連携し、リスクが高いと判断される家庭に特に配慮しながら、支援を要する保護者に対して保健指導や子育てに関する相談や助言を行うなど継続的な支援を行う必要がある。さらに、経済不安がある場合など必要に応じて生活保護をはじめとした生活支援を担当する部署とも連携し、家庭の状況に応じた適切なサービスにつないでいく必要がある。
- ◇ 乳幼児健康診査や発達相談を通じて、発育・発達等の問題の早期発見に努め、必要に応じて医師や保健師などによる相談や指導を行っているが、その際に、こどもの障害への対応だけでなく、不安を抱える保護者のケアについても丁寧に対応することが必要である。
- ◇ 離婚や再婚などで家族形態が変化する、あるいは離職などにより経済不安が生じるなど、リスク要因となる養育環境の変化は、こどもの年齢にかかわらず発生するものである。したがって、保育所や学校園など日常的にこどもと関わり、家庭の状況についても把握している機関、または生活保護やひとり親家庭支援を担っている部署などは、リスク要因は家庭環境の変化に応じて生じる可能性があることに留意しつつ、必要に応じて区子育て支援室と連携し、こどもや保護者の支援を行う必要がある。

(2) 児童虐待の発生を予防し、早期に発見、対応する体制づくり

虐待からこどもを守り、保護者が虐待の加害者とならないよう支援するために、児童虐待の発生を予防し、発生した場合でも早期に発見し、迅速かつ適切に対応するきめ細かなセーフティネットを構築していく必要がある。

大阪市では、こども相談センター、区子育て支援室をはじめとする関係機関が連携し、総合的な相談や支援を進めている。しかしながら虐待相談・通告の件数は年々増え続けており、保護者の疾病や経済的困窮など重複した課題を抱えた困難ケースも増加している。そのような状況の中でこれらに適切に対応するためには、こども相談センターと区子育て支援室の機能強化はもとより、適切な役割分担を進め、区子育て支援室が調整機関である区要保護児童対策地域協議会の機能を活用し、地域の様々な関係機関や民生委員・児童委員、主任児童委員をはじめとする支援者とのネットワークを強化していくことが、今後ますます重要となる。

①関係機関の機能強化と役割分担・連携の推進

区子育て支援室の機能強化

【現状と課題】

- ▶ 区子育て支援室は区保健福祉課の中にあり、こども相談センターの後方支援を受けながら、こどもに関するあらゆる相談に応じ、様々な子育て支援サービス・資源の情報提供を行うなど総合的な相談支援を担う部署である。さらに、関係機関が連携を図り児童虐待等への対応を行う「区要保護児童対策地域協議会」の調整機関でもある。また、児童家庭相談とともにドメスティック・バイオレンス(以下、「DV」という)に関する相談や被害者の支援も担っている。児童虐待の防止等に関する法律では、児童が同居する家庭におけるDVは児童虐待であると規定されており、子育て家庭におけるDVへの対応にあたっては、同時に児童虐待の可能性にも留意し、対応していく必要がある。
- ▶ 区子育て支援室は組織機構ではなく、保健福祉課の中のチームと位置づけられている。区役所における子育て支援室の位置づけが不明確であることから、市民からも区役所において、こどもや子育てに関する相談や児童虐待の通告にどこの部署が対応しているのかわかりにくいという指摘がある。また、チームリーダーである課長代理は高齢者福祉や障害者福祉などの他の業務を兼務しており、区子育て支援室の業務に専念できない状況がある。
- ▶ 支援を要する子育て家庭に対しては、保健を担当する部署と区子育て支援室が連携して、適切な子育て支援サービスにつなげ、お互いの情報を共有しつつ共に支援や見守りを行うことが大切であるが、二つの部署の連携状況は、区によって異なっている。
- ▶ 区子育て支援室は、こども相談センターとともに虐待の相談・通告窓口となっており、虐待・DV 担当係長は、その業務において高度な判断が必要とされるが、必ずしも福祉の専門職が配置されているわけではなく、さらに比較的短い周期で人事異動もあるため、相談・通告に対応する専門性の向上、経験の蓄積が十分図られにくい状況にある。

- ▶ 区で相談を受理したケースについては、区要保護児童対策地域協議会のケースとして適切に進行管理を行うため、定期的な支援の状況の確認や見直しを、調整機関である区子育て支援室が中心となって行う必要がある。しかし、調整機関としての経験やノウハウについても蓄積されにくい現状の中、職員のコーディネーターとしての専門性が十分ではなく、個別ケース会議の開催状況は区によってばらつきがある。
- ▶ 区で受付けたケースを管理する進行管理台帳は、現在紙ベースでしか管理されていないため、一元的な情報管理ができていない。

提案

- ◇ 市民にとって最も身近な行政機関である区役所の中にある子育て支援室の存在と役割を、市民に対して積極的にわかりやすく周知していく必要がある。
- ◇ チームリーダーが区子育て支援室の業務に専念できるよう体制を強化するとともに、区子育て支援室の職員の専門性の向上と体制の充実を図っていく必要がある。
- ◇ 区子育て支援室の職員の専門性を向上させるためには、各区間の事例研究や情報交換の場を定期的に設け、ノウハウの共有化と蓄積を図る必要がある。また、虐待通告受付時における緊急性の判断など、こどもの生命に関わる重要な事項に対する対応力の市全体のレベルアップを図るとともに、必要な支援の検討を複数のスタッフで行う手続きを徹底することで、迅速かつ組織的な対応を確立する必要がある。
- ◇ 平成 23 年度から、区子育て支援室の職員に対して、虐待通告受付時の対応の基本事項や手順など基礎的かつ実践的な研修を実施しているが、今後も内容を更に充実し継続して行うことで、調整機関としてのコーディネート力を培っていくことが重要である。
- ◇ 虐待・DV担当係長については、福祉職やケースワーク業務の経験がある事務職の配置や、庁内の公募制度の活用などにより職員の専門性の確保を図る必要がある。
- ◇ 区子育て支援室が、市民に身近な相談窓口としてきめ細かく対応していくためには、その体制の充実も重要であり、同時に専門性を確保できるよう、保育士や保健師、福祉職などの児童家庭相談に関する知識や経験を有する職員の配置が望まれる。
- ◇ 区子育て支援室は、保健を担当する部署との一層の連携を図り、妊娠・出産から子育てまで切れ目のない、きめ細かな支援を更に充実していく必要がある。例えば、母親教室や乳児家庭全戸訪問事業など保健サービスの機会を通じて保護者が必要とする子育て支援情報を提供したり、育児不安をもつ保護者に対して、互いの役割を十分認識しながら支援策を検討したりするなど、更に連携を深めていくことが重要である。
- ◇ 区子育て支援室において受理し進行管理台帳に登録したケースは、定期的な支援計画の見直しを行うことを徹底する必要がある。さらに、緊急時や担当者不在時でも、

区子育て支援室とこども相談センターでケース情報の共有が図れるようシステム化を図る必要がある。

こども相談センターと区子育て支援室の役割の明確化と連携強化

【現状と課題】

- ▶ こども相談センターについては、虐待通告を受けてこどもの安全確認を行う役割に市民の注目が集まっており、相談、調査・診断・判定、指導・措置、一時保護などの機能を有していることや、障害や不登校、非行など児童虐待以外の様々なこどもの相談に対応していることはあまり知られていない。一方で、保護者に、こども相談センターが行う立入調査や一時保護に関する知識がある場合、こどもと引き離されるのではないかと警戒感が先行し、こども相談センターへの相談をためらう場合もある。また、こどもや子育てに関する相談窓口や児童虐待の通告先として、市民にとって身近な区役所に子育て支援室があることについても十分知られていない。
- ▶ 24時間・365日体制で児童虐待に関する相談や通告に対応する児童虐待ホットラインを平成21年9月にこども相談センターに設置し、その後、平成22年7月に児童虐待による死亡事件が発生したことなどもあり、児童虐待に関する相談・通告は平成20年度から平成22年度にかけて大幅に増加した。平成22年8月以降、虐待通告に対して迅速に安全確認が行えるよう、こども相談センターの体制強化等を図ってきたところであるが、虐待相談・通告件数の急激な増加に伴い、困難ケースや被虐待児童の保護や家族再統合に向けた支援に関する業務も増加しており、こども相談センター職員には質・量ともに過重な負担がかかっている。
- ▶ こども相談センターは、立入調査・出頭要求・臨検・搜索、一時保護といった法的対応の権限が付与されており、児童虐待相談に的確に対応することが求められている。また、第一義的な児童相談の窓口である区子育て支援室が、区要保護児童対策地域協議会の調整機関として、児童虐待の発生予防・早期発見・早期対応への積極的な取組みを進めるにあたり、こども相談センターは、区子育て支援室を後方支援する役割を担っている。こども相談センターの相談支援体制の強化を図るため、平成22年度から23年度にかけて児童福祉司等を増員するなど体制強化を図ってきたが、経験年数の短い職員が増加したことにより、職員の専門性の向上が急務となっている。
- ▶ 本年8月に発生した児童虐待による死亡事例においては、こども相談センターに対して小学校から虐待の疑いがあるケースとして連絡があったにもかかわらず、こども相談センターの中で情報が共有されず、また、当該家庭に関わっていたその他関係機関と適切な連携が図れていなかったことで、リスクアセスメントや効果的な援助ができなかった。この反省を受け、学校園など関係機関からの虐待通報は児童虐待ホットラインに一元化してこども相談センター内で組織的に共有し、虐待

としての対応を徹底する対策がとられている。

提案

- ◇こども相談センターや区子育て支援室が、児童虐待への対応を進めるうえで市民から必要な理解と協力が得られるよう、双方の機能と役割について積極的に周知する必要がある。
- ◇児童虐待の早期発見・早期対応から、虐待を受けたこどもの施設入所や家族再統合など各段階の支援が円滑に進められるよう、こども相談センターと区子育て支援室の役割分担を進め、それぞれの機能を十分活かせるような機能的な仕組みをつくっていく必要がある。また、区子育て支援室は、区で提供できるサービスや地域の社会資源を活用し、児童虐待の発生予防・早期発見に取り組むとともに、在宅で支援が可能なケースについては継続的な支援を行う必要がある。
- ◇こども相談センターの職員が、児童家庭相談における専門機関として、立入調査や職権による一時保護など緊急かつ高度な対応や、区子育て支援室の後方支援を適切に行えるよう、内部研修だけでなく外部研修の活用により一層の専門性の向上を図っていく必要がある。
- ◇児童虐待は背後に複合的問題を有することから、一機関のみでは対処できず、複数の機関が連携して援助にあたることが必須である。虐待ケースへ対応するにあたっては、こども相談センターや区子育て支援室をはじめとした関係部署や関係機関との間で情報交換を行うことで、多角的・総合的にケースの理解や援助方針の検討ができるようになり、適切な支援が可能となる。そのためには、区要保護児童対策地域協議会にケース登録し、個別ケース会議を積極的に開催するとともにケースの進行管理を行う必要がある。
- ◇虐待のおそれのあるケースの相談などについては、迅速に組織内で情報を共有しリスクアセスメントを行う必要がある。こども相談センター内の情報共有の取組みを徹底するとともに、必要な体制を構築されたい。
- ◇虐待相談・通告窓口である行政機関において業務に従事する職員一人ひとりが、児童虐待がこどもの命や一生に深刻な影響を及ぼすものであることを自覚し、高い危機管理意識をもち続けることが必要不可欠である。

こどもや保護者に関わる関係機関の取組みの強化

【現状と課題】

- 子育て支援施設、保育所や学校園においては、公立・民間ともに、同じ年代のこどもが集まり、施設職員や保育士、教職員が日常的にこどもの状態を把握できる状況にあり、さらに、保護者と接する機会も多いことから、児童虐待の早期発見・早期

対応にあたって、重要な役割を担っている。

- ▶ 公立保育所や市立学校園においては、教職員向けの児童虐待対応のマニュアルの整備を行い、保育士や教職員に対して児童虐待に関する知識や対応の向上を図るための研修も継続的に実施している。
- ▶ 市立学校園においては、必要に応じて、社会福祉士等の専門的な知識や技術を有したスクールソーシャルワーカーの派遣を受け、児童虐待をはじめ問題を抱えた子どもに対して、置かれた環境へはたらきかけたり、子ども相談センターや区子育て支援室などの関係機関とのネットワークを活用したりするなど、多様な支援方法を用いて課題解決の対応を図っている。
- ▶ 医療機関には、妊娠期や周産期における保護者の育児上の問題の把握や、受診した子どもの気になる状況の発見など、虐待の発生予防や早期発見に関して大変重要な役割を果たすことが期待されていることから、今後一層、子ども相談センターや区子育て支援室と医療機関との密接な連携が必要である。

提案

- ◇ 施設職員や保育士、教職員は、日ごろ接する中で保護者や子どもの様子に注意を払い、保護者や子どものサインを敏感に察知し、状況に応じた支援ができるよう、職員研修の機会などを活用して支援者としてのスキル向上を一層図る必要がある。
- ◇ 子どもをめぐる問題について保育所や学校園だけでは対応が難しい場合には、区子育て支援室と連携し、必要に応じて区要保護児童対策地域協議会の個別ケース会議で支援を検討するなど、積極的に地域の協力を得るようにする必要がある。
- ◇ 市立学校園においては、問題を抱えた子どもへの対応にあたっては、関係機関や地域の支援者との連携を図ることが重要であり、これまでもスクールソーシャルワーカーの活用を図ってきたが、福祉と教育をつなぐという点からその仕組みは非常に有効であることから、今後更に積極的な活用を図ることが望まれる。
- ◇ 医療機関で気になる保護者や子どもを発見した場合には、医師個人の判断ではなく、組織として対応することが大切であり、医療機関においては、児童虐待対応にかかるシステム構築や児童虐待への対応マニュアルの作成が望まれる。そのためにも、医療機関に対して虐待の発見・通告を促すようはたらきかけるとともに、一層連携を深めていくことが必要である。

②地域における支援者の活動の推進

民生委員・児童委員の役割が発揮しやすい連携づくり

【現状と課題】

- ▶ 民生委員は地域住民を支援するボランティアで、厚生労働大臣から3年ごとに委嘱を受けて地域の福祉活動を行っている。すべての民生委員はこどもに関わる問題を担当する児童委員も兼ねており、主任児童委員というこどもに関わる相談・支援を専門に担当する委員もいる。民生委員・児童委員、主任児童委員は守秘義務を負っており、地域住民にとって安心して相談できる身近な存在であり、各区で子育てサロン・サークルの運営も行っている。しかしながら、乳幼児の保護者には、民生委員・児童委員、主任児童委員の役割や責務、活動内容などはあまり知られていない。
- ▶ 児童虐待の相談・通告時に、民生委員・児童委員、主任児童委員に対して、区子育て支援室の担当者が個人情報を提供して調査などの依頼を行う場合、民生委員・児童委員、主任児童委員に、個人情報をどの範囲で、どのように提供するか判断が難しいため、的確なタイミングで適切な情報提供ができていない場合がある。
- ▶ 要保護児童の見守りや支援を行うにあたっては、こどもの状況を把握しやすい立場にある保育所や学校園と、地域におけるこどもや子育て家庭の見守りを担う民生委員・児童委員、主任児童委員との連携が重要となる。見守りや支援が必要になった際に、こどもやその家庭に関わる関係機関が有機的に連携するためには、お互いの機能と役割を理解したうえで、普段から信頼関係を築くことが必要不可欠である。
- ▶ 児童虐待のみならず不登校、非行、いじめなどこどもをめぐる問題について、保育所や学校園だけでは対応が難しい場合でも、地域で見守り支えるという観点から民生委員・児童委員、主任児童委員と日常的に連携することは、その改善に役立つことも多い。しかしながら、組織的な連携の状況は、地域や保育所・学校園によってばらつきがあるとともに、教職員の人事異動や民生委員・児童委員、主任児童委員の交代により、連携状況が変わるケースもあるのが現状である。

提案

- ◇ 区子育て支援室は、子育て家庭に対して子育て支援サービスの情報提供を行う際に、民生委員・児童委員、主任児童委員の役割やその地域の担当委員を周知(名簿の提供など)するなど、支援を求める保護者が民生委員・児童委員、主任児童委員に相談しやすい環境づくりを進める必要がある。
- ◇ 児童虐待の相談・通告時に、民生委員・児童委員、主任児童委員に対して、区子育て支援室の担当者が個人情報を提供して調査などの依頼を行う場合、提供する情報の範囲・提供方法などについて適切に判断できるよう具体的な方針の明確化を図る必要がある。
- ◇ 保育所や学校園は、民生委員・児童委員、主任児童委員との日常的な連携を強化し、こどもや子育て家庭への見守りや支援を地域ぐるみで取り組んでいけるよう、行

事や会議や研修の場などを通じて、地区を担当する民生委員・児童委員、主任児童委員と、日ごろから関係づくりを進める必要がある。例えば、全小学校区で設置している「小学校区教育協議会—はぐくみネット—」事業の場を活用したり、教職員と民生委員・児童委員、主任児童委員の合同研修を実施したりするなど、それぞれの役割を理解しあいつつ信頼関係を構築するとともに、地域におけるこどもや子育て家庭を取り巻く現状を共通理解できる場をもつことも検討されたい。

- ◇ 民生委員・児童委員、主任児童委員など地域における支援者が、児童虐待への対応に有効に関われるよう、保育所や学校園などの関係機関は、児童虐待のおそれのあるケースについては、区要保護児童対策地域協議会の個別ケース会議の場を積極的に活用し、関係機関が一堂に会する場で情報を共有し、支援策を検討することを徹底する必要がある。

児童虐待予防地域協力員の活動の活性化

【現状と課題】

- 児童虐待予防地域協力員(以下「協力員」という)は、児童虐待の早期発見、早期通報、こどもや子育て家庭の見守りや広報協力の活動を担うことを目的として、趣旨に賛同する市民を対象に、平成17年度から平成19年度の3年間で中央児童相談所(現こども相談センター)が養成講座を行い、その修了者と主任児童委員を登録した。地域の見守り力を強化するうえで、公的な役割を担う主任児童委員とボランティアとして参加している個人が協働できる仕組みは有効である。しかしながら、協力員が顔を合わせるのは年に数回程度で、協力員同士の普段の交流はあまりない。
- 主任児童委員は、本来の役割として、児童虐待の発生予防や早期発見に関わる日常的な活動を行っている。一方、個人でボランティアとして登録している協力員は児童虐待の防止に関して高い意識をもちながらも、その立場で取組みが可能な範囲での協力が求められるのみで、協力員として継続的に参加できる活動などが設定されていないため、モチベーションを持続するのが難しい状況になっている。
- 協力員の事務局はこども相談センターにあることから、各区の状況に応じた協力員の活動をきめ細かく支援することは体制的に難しい状況である。

提案

- ◇ 子育て支援に関する活動は、児童虐待の発生予防や早期発見という観点からも重要なものであり、主任児童委員は、地域で子育てサロン・サークルの運営などを行っている。個人で登録している協力員に対しても、地域における子育て支援活動への参加を呼びかけることは、その活動の幅を広げるために有効であり、協力員同士の連携強化にもつながることが期待される。

- ◇ 行政機関は、市民のボランタリーな善意の力を地域の見守り力の強化に一層活かすため、協力員自らが地域ニーズに即した活動のあり方について考え、主体的に取り組めるよう、ワークショップ手法を取り入れた研修機会を設定するなどきめ細かな支援に努められたい。
- ◇ 協力員のあり方や、活動への支援におけるこども相談センターと区子育て支援室との機能的な役割分担について検討する必要がある。

③地域におけるネットワークの強化

区要保護児童対策地域協議会の機能強化

【現状と課題】

- 区要保護児童対策地域協議会は、虐待を受けたこどもをはじめとする要保護児童などの適切な保護を図るために必要な情報の交換を行うとともに、要保護児童などに対する支援の内容に関する協議などを行うため、地域の関係機関などで構成されたネットワークである。区要保護児童対策地域協議会の会議としては、内容や構成員の違いなどによって、代表委員会、事例検討会、個別ケース会議の三種類あるが、事例検討会や個別ケース会議の開催状況は区によってばらつきがあり、十分機能していない場合もある。
- 区における虐待相談・通告件数の増加とともに困難ケースも増えており、区要保護児童対策地域協議会の円滑な運営と関係機関のアセスメントなどに関する専門性の向上が求められている。

提案

- ◇ 区要保護児童対策地域協議会が活発に活動している区の実践事例をモデル事例として共有する研修の実施など、区要保護児童対策地域協議会の機能を高める取組みを積極的に行っていく必要がある。また、平成23年度から、区要保護児童対策地域協議会の事例検討会や個別ケース会議の場に、児童虐待への対応やケース検討の手法に関する専門的知識をもった学識経験者などを派遣しているが、参加する関係機関の対応力や専門性を強化するため、継続して実施していく必要がある。
- ◇ 虐待に至った保護者やこどもへの支援にあたっては、不安定な養育環境となりやすい要因を軽減するという観点から、子育て支援や母子保健などのサービスはもちろん、精神保健や生活保護を担当する部署と連携するなど、多様な行政サービスを活用することが有効である。そのためにも、区要保護児童対策地域協議会の個別ケース会議の開催にあたっては、多角的な視点から支援計画について検討できるよう、当該ケースに関わる可能性のある様々な部署や関係機関の参画を求める必要がある。

【現状と課題】

- ▶ こどもや子育て家庭の支援には、行政機関だけでなく、子育て支援施設や保育所、学校園、民生委員・児童委員、主任児童委員などの関係機関、そして子育てサークルの運営などの自主活動を行っているNPOや市民グループなど、多くの機関や人が関わっている。これらの地域の社会資源は、それぞれが目的意識をもって児童虐待の発生予防や子育て支援の活動を行っているが、それぞれの機関等がどのような取組みを行っているか、どのような層を対象としているかなどについて、区内の社会資源を一元的に把握し、必要に応じて機関同士の連携を促進させるなどの役割を担うコーディネーターの存在が重要である。
- ▶ 区によっては、区要保護児童対策地域協議会など区単位で設置する協議会を、小学校区などのより小規模な単位でも設置し、協議会の機動性を高めたり、また、区内の保育所や学校園、子育てに関する活動団体、行政機関が参画するネットワーク組織を結成し、連携・協働できる仕組みをつくったりするなど、こどもや子育て家庭の支援に関する取組みが進んでいるところもあるが、取組み状況にはばらつきがある。

提案

- ◇ 区子育て支援室が中心となって、こどもや子育て家庭の支援に関わる地域の社会資源の情報を集約し、それぞれの機能や役割分担、連携の状況を一元的に把握することで、地域における子育て支援のネットワークの効果的な活用を図ることが大切である。そのうえで、子育て支援や児童虐待への対応に関わる機関や地域の支援者が定期的に交流し、情報交換を行える場を設定するなど、地域の社会資源をつなぐ役割を担うことにより、相互の連携や協働を一層推進させ、地域団体間のネットワークの活性化を図ることが望まれる。
- ◇ こどもの見守りや子育て家庭の支援などにおいて、複数の機関・団体が連携し、ネットワークとしてうまく機能している事例について全区で共有するとともに、区の状況に応じて区単位よりも更に身近な地域でのネットワークづくりが進むよう、区子育て支援室が支援していくことが望まれる。
- ◇ ネットワークに参画するすべての機関が、自身の役割とともに他の機関の役割や限界も理解し、それぞれの役割が児童虐待防止に向けた支援の仕組みの中でどのような位置づけにあり、どのような目的をもつのか絶えず意識しながら活動することが大切である。こどもや子育て家庭が支援の隙間に陥らないよう、児童虐待の発生予防、早期発見・早期対応、保護・自立支援などの各段階において、関係機関がそれぞれ果たすべき役割や、他の機関との連携内容が一目でわかるよう整理を行い、可視化

したうえで関係機関に周知と共有化を図りたい。(関連図 35 ページ)

(3) 虐待に至った家庭の家族機能の回復と虐待を受けたこどもの自立支援

保護者から虐待を受けたこどもを一時的に保護者から分離した場合でも、保護者が虐待の事実と真摯に向き合い、再びこどもと生活できるようになることが、こどもの福祉にとって最も望ましいことである。こども相談センターは、保護者に対するカウンセリングやこどもが入所している児童養護施設等との調整を図りながら、可能な限り家族と一緒に暮らせるよう支援することが必要である。

近年、児童虐待に関する相談件数の増加とともに、児童養護施設等における被虐待児童の入所割合も増加しているが、虐待を受けたこどもが社会的養護のもとで暮らす場合であっても、可能な限り家庭的な環境において安定した人間関係のもとで育つことができるよう、家庭的養護を推進することが必要である。

さらに、社会的養護のもとで育ったこどもに対し、施設入所中から社会的自立に向けた支援を積極的に行うとともに、施設退所後においても、離職などにより支援を要する場合には、生活設計や就労相談、生活指導、共同生活の場の提供など、総合的な自立支援を推進していくことが重要である。

① 家族支援の充実

虐待に至った保護者の地域における支援

【現状と課題】

- ▶ 保護者とこどもを分離せずに在宅で支援を行う際、あるいはこどもが児童養護施設等を退所した際は、区子育て支援室が中心となり、保育所やその他の子育て支援サービス、養育支援家庭訪問事業などを活用しながら継続した地域での見守りを行うこととなっている。
- ▶ 区子育て支援室は、区要保護児童対策地域協議会にケース登録を行い、個別ケース会議を開催して支援計画を作成することになるが、区によっては、これまで退所後の見守り支援に対応した経験が少なく、必要なノウハウが蓄積されていない場合がある。

提案

◇ 虐待に至った保護者の支援にあたっては、こどもが通う保育所や学校園、保護者の居住地域を担当する民生委員・児童委員、主任児童委員などの関係機関が有機的に連携することが重要である。関係機関がお互いの役割を確認し、連携を取りながら

対応していくために、調整機関である区子育て支援室が中心となって、個別ケース会議を開催し、ケースの状況に応じて最も適切な見守り支援の中心的な役割を担う機関等を決定したうえで支援計画を作成する必要がある。さらに、ケースの進行状況については、定期的に確認することを徹底する必要がある。

親子関係の再構築支援の充実

【現状と課題】

- 虐待に至った保護者と虐待を受けたこどもの親子関係の再構築をめざし、在宅で支援する場合と施設入所・里親委託により支援する場合があるが、いずれの場合も、こどもや保護者に対し、支援の過程において親学習プログラムを実施するなど児童福祉司・児童心理司等が働きかけているほか、外部の人材や社会資源を活用して個別カウンセリングやグループカウンセリングといった家族回復支援事業を実施している。
- 本来であれば、一時保護中あるいは施設入所時に策定した援助指針にしたがって、計画的に児童福祉司や児童心理司が直接継続指導する、あるいは適時に家族回復支援事業につないでいく必要がある。しかしながら、家族回復支援に関するスーパーバイズ体制が不十分であること、児童福祉司・児童心理司が多数の新規ケースを抱えているため施設入所中のケースに丁寧に関わっていないことから、こどもや保護者への適切なはたらきかけができていない。
- 本年8月に発生した児童虐待による死亡事件においては、児童養護施設に入所していたこどもが家庭復帰する際に、こどもとその保護者の退所後の支援のあり方について組織的な検討がされず、退所後の支援が十分ではなかった。そのため、家庭復帰となったケースについてはすべて、区要保護児童対策地域協議会で個別ケース会議を開催することとした。さらに、大阪市が所管する児童福祉施設及びこども相談センターに職員を配置するなど、施設に入所しているこどもの家庭復帰支援のための体制強化を行うことが検討されている。

提案

- ◇ 施設に入所しているこどもとその保護者の状況調査を定期的に行い、的確に状況を把握し、可能なケースについては積極的に家庭復帰を進めていく必要がある。復帰後の家庭の安定を図る親子関係の再構築を進めていくことが重要であり、そのための専任チームをつくるなどこども相談センターの体制を強化する必要がある。
- ◇ 比較的軽微な虐待のケースや、施設や一時保護所からこどもを引き取った保護者について継続的に養育指導ができるよう、身近な相談機関である区子育て支援室の体制と機能を強化する必要がある。

②社会的養護体制の充実

家庭的養護の推進

【現状と課題】

- ▶ 平成22年1月のこども相談センターの移転に伴い、一時保護所の定員は増員されているが、児童虐待相談件数の増加に伴い、保護が必要な被虐待児童数も増加しており、現在では、定員に近い入所数が続く状況となっている。また、児童養護施設等においても、性別や年齢等によっては受入れの余裕が少なく、緊急に保護が必要なこどもの一時保護先の確保やきょうだいケースなどをはじめとして、施設への入所措置にかかる調整が困難なケースも生じてきている。そのため、こどもによっては、一時保護期間が長期化するなどの傾向も生じてきている。一時保護や社会的養護を必要とするこどもの状況や今後の動向を注視しながら、必要な施設等の確保などの対策を検討する必要がある。
- ▶ 虐待を受けたこどもには手厚い養育が必要であるが、従来の大舎制で定員規模の大きな施設での集団養育では適切な支援が行いにくい状況になっている。さらに、こどもが抱える背景の多様化、複雑化や、入所しているこどもの高年齢化などに対応するため、個々の状況に応じたきめ細かな支援を行っていく必要があり、家庭的養護の推進が必要である。
- ▶ 大阪市では、家庭での養育が困難なこどもにとって最も家庭環境に近い里親委託を推進するため、里親制度の普及と里親の開拓を進めている。さらに、平成21年に里親による里子への傷害事件が発生したこともあり、里親委託後の里親家庭への支援についても充実を図ってきたところである。しかし、都市特有の住宅事情や単身世帯が多い世帯構成などの背景もあり、登録里親の大幅な増加は難しい状況にある。
- ▶ 里親登録数が伸び悩む大阪市において、里親に次いで家庭的な養育環境であり、養育者の住居で5～6人のこどもを養育するファミリーホームは、大阪市の家庭的養護体制の推進のためには今後ますます拡充していく必要があるが、ベテラン里親からの移行による設置にも限界がある。
- ▶ 大阪市では、平成23年度予算の編成時において、児童虐待を行政として早急に取り組む必要がある重点課題として位置づけ、「大阪市次世代育成支援行動計画（後期計画）」（以下、「後期計画」という）では、平成26年度までの整備を予定していた児童養護施設におけるケア単位の小規模化（小規模グループケア及び地域小規模児童養護施設の整備）を、平成23年度に前倒しで整備することとしている。しかし、国においても、社会的養護はできる限り家庭的な養育環境のもとで行われるものであり、今後更に施設形態を小規模なものへ移行させていく必要があるとされていることから、大阪市においてもケア単位の小規模化を引き続き進めていく必要がある。

提案

- ◇施設入所による養育が必要なこどもに対し、適切な支援を行うためにも児童養護施設や情緒障害児短期治療施設などの児童福祉施設の入所枠の拡充が早急に必要である。地域小規模児童養護施設は、本体施設の入所定員枠とは別に定員を設定できることから、今後とも積極的に整備を促進していくべきである。また、小規模グループケアについては入所枠の増にはつながらないものの、心理的ケアなど特別な支援を要するこどもが、より家庭的な環境で生活できるというメリットがあることから、同様に整備を促進していくべきである。国においても、小規模グループケア化の推進のために、人員配置基準の見直しなどを検討していることから、大阪市においても国の動向を見つつ、整備を促進していくことが望ましい。
- ◇児童養護施設等におけるケア単位の小規模化は、平成 23 年度中に着実に整備するとともに、現施設の更なる小規模化と地域分散化による入所児童の処遇向上に努める必要がある。平成 24 年度以降の必要整備量を設定するにあたっては、入所児童のうち家庭的な養育環境での生活が可能なこどもの数や、今後の要保護児童数の推移を十分勘案するとともに、後期計画における目標数値との整合性を図るため、大阪市次世代育成支援対策推進会議においても検討を行ったうえで、その意見を反映しながら整備量を定める必要がある。
- ◇家庭的養護である里親委託を推進するため、引き続き関係団体・機関と連携し、養育里親及び養子里親の開拓や里親の支援に取り組むことが必要である。
- ◇「小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)」については、国においても、里親からの移行だけでなく、今後は、児童養護施設等の職員が独立して開設するものや、児童養護施設等を運営する法人が開設するタイプも増えると見込んでいる。その整備促進のためには、借家の場合の家賃補助、養育者の研修の充実や、訪問や相互交流などの孤立化させない取組みなど、里親支援と同様の支援体制の構築を検討していることから、大阪市においても国の動向を見ながら、整備促進のための施策について検討していく必要がある。

社会的養護のもとで育ったこどもの自立支援

【現状と課題】

- 虐待を受けたこどもなど社会的養護を必要とするこどもに対しては、安心な環境の中で、大切にされる体験を通して自己肯定感をはぐくみ、自分で選択や決定しながら生きる力、他者を尊重し共に生きていく力、生活スキル、社会的スキルの獲得など、ひとりの人間として生きていく基本的な力をはぐくむ養育を行う必要がある。
- 児童養護施設への被虐待児童の入所が増加傾向にあるが、虐待により心に傷を負ったこどもに対しては、心理的なケアなど専門的ケアを充実させ、心の傷を癒すことが必要である。平成 23 年6月に児童福祉施設最低基準の一部が改正され、児

児童養護施設において、対象者 10 人以上に心理療法を行う場合には、心理療法（指導）担当職員の配置が義務化された。しかし、対象者の人数に対する職員の必要配置数は明記されておらず、対象者が多い施設においては、心理療法を必要とするこどもすべてに対応することが困難な状況になることが懸念される。

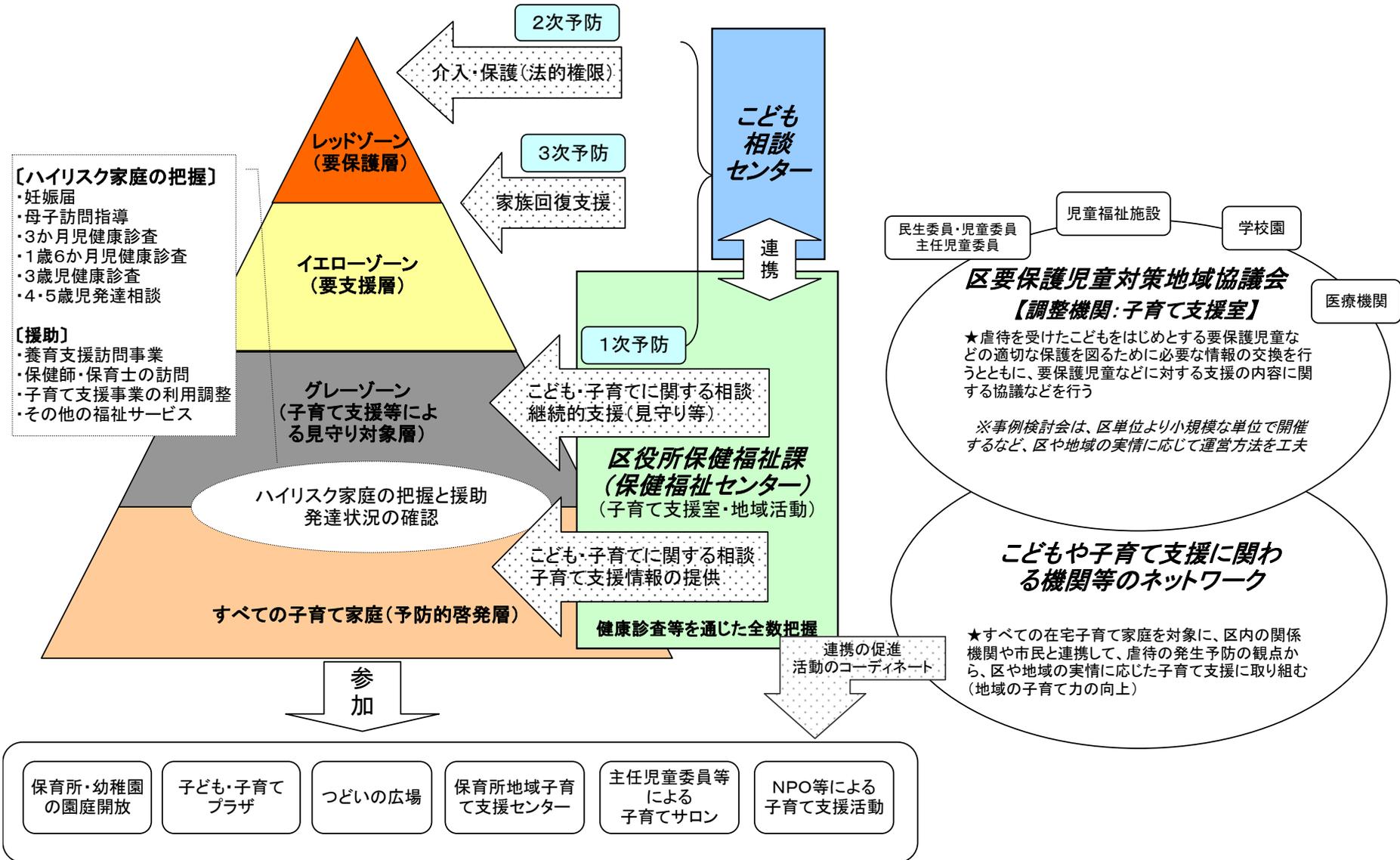
- ▶ 全国的に児童養護施設に入所しているこどもの高校進学率は高くなったが、高校卒業後の進路は一般に比べ進学率は低く、就職が多くなっている。大阪市では、平成 21 年から児童養護施設等に学習指導員を派遣し、入所児童の基礎学力の向上を図っている。
- ▶ 社会的養護のもとで育ったこどもが児童養護施設等を退所し、自立するにあたっては、保護者などからの支援を受けられないことも多く、孤立感や疎外感を感じながらだれにも相談できずにいたり、家庭での養育状況から自立生活能力が低かったりするなど、様々な課題を抱える可能性が高い。しかし、実際にどのような課題に直面し、どのような支援を必要としているか詳細な実態把握はこれまで行ってこなかった。
- ▶ 大阪市では、児童養護施設等の退所予定児童や退所後自立生活のために支援が必要なこどもに対しては、それぞれの施設での自立支援に向けた取組みに加えて、委託事業として自立して社会生活をしていくうえで必要な知識や法律、社会常識などを学び、生活技能を体得するための講習会（ソーシャル・スキル・トレーニング）を開催している。また、職業紹介や個別就業指導、雇用主の開拓など就労支援事業についても実施している。

提案

- ◇ 児童福祉施設最低基準の改正に伴い、大阪市が所管する児童養護施設のすべてにおいて心理療法（指導）担当職員の配置が必要となるが、さらに国の動向も見ながら、心理療法を必要とするすべてのこどもが適切なケアを受けることができるよう、施設の状況に応じた対応を検討されたい。
- ◇ 児童養護施設等においては、学習習慣づくりや基礎学力の向上をはじめ、進学や就職に向けた学習支援など、長期的な視点で入所児童の退所後を見据えた支援を行う必要がある。こどもの年齢や適性等に応じて、基礎学力の向上支援に加え、大学や専門学校等への進学、就職など多様な進路について選択できるような学習支援も行っていくことが大切である。
- ◇ 現在実施しているソーシャル・スキル・トレーニングなど、社会的自立を支援する事業や就労を支援するための事業は、社会的養護のもとで育ったこどもが自立した社会人として生活するために必要不可欠な支援であることから、退所後の支援も含めて総合的に内容の充実を図っていく必要がある。
- ◇ 大阪市において、平成 23 年度に、過去 5 年間の児童養護施設等退所児童を中心に、

退所後の生活について実態調査を実施することから、調査結果より明らかになった課題を整理し、社会的自立をめざした施設退所前から退所した後までの切れ目のない支援の構築が必要である。子どもを取り巻く状況は年々変化し、それに伴い社会的養護のもとで育った子どもが必要とする支援も変わっていくと考えられることから、このような実態調査を定期的実施するなど、退所後の子どもの状況を継続的に把握することが望ましい。また、児童養護施設等においては、退所児童へのアフターケアが施設の機能の一つとして位置づけられていることから、できるだけ退所児童の状況の継続的な把握に努め、社会的自立に向けて必要な支援を行うことが重要である。

区・地域レベルでの関係機関・市民との協働による児童虐待発生予防・早期発見



4 おわりに

大阪市では、長年にわたり児童虐待に対応するための組織体制や仕組みを整備し、児童虐待の発生予防から早期発見・早期対応、被虐待児童やその家庭への支援に関する様々な取り組みを行ってきた。そこで、今回の提言では、既存の仕組みや事業の中で、創意工夫をこらすことによって更なる効果が期待できると考えられるものについて、その現状と課題を整理のうえ、それらを最大限に活かし、有効に機能させるための方策について提案を行った。今回の提言は、行政機関だけではなく、保育所や学校園、医療機関、地域団体、児童養護施設など、児童虐待の対応に関わりの深い関係機関に対する提案にも及んでいることから、各関係機関に広く周知し、関係機関の連携を深めていただくために積極的に活用してもらいたい。

この提言を実効あるものとするためには、提案をできるだけ早期に具体的な取り組みとして実現させることが重要である。また、提言に関連する内容で、関係機関が実施した取り組みの状況については、大阪市次世代育成支援対策推進会議において報告するなど、大阪市として責任をもって進捗状況を把握し、検証する機会を積極的に設けるよう求めたい。

最後に、子どもや子育て家庭に関わる機関はもちろん、一人でも多くの人がこの提言の趣旨をご理解いただき、すべての子どもが安全で安心な環境の中で育つ社会、子どもを生み、育てることに安心と喜びを感じることのできる社会の実現に向けて取り組んでいただくことを望んでやまない。

参 考 资 料

大阪市次世代育成支援対策推進会議 児童虐待対策専門部会委員名簿

役職	氏名	役職名
委員	白國哲司	西区民生委員協議会会長
委員	福永政治	大阪市民生委員児童委員連盟大阪市主任児童委員連絡会代表
委員	藤井美江	弁護士
部会長	安福純子	大阪教育大学教職教育研究開発センター教授
委員	山野則子	大阪府立大学人間社会学部教授

審議経過

日程	内容
平成22年 9月28日	平成22年度第1回大阪市次世代育成支援対策推進会議(児童虐待対策専門部会の設置について)
11月25日	第1回児童虐待対策専門部会(大阪市の児童虐待対策施策について【総論】)
12月28日	第2回児童虐待対策専門部会(虐待の発生予防①【地域の見守り力の強化について】)
平成23年 2月4日	第3回児童虐待対策専門部会(虐待の早期発見・早期対応)
3月15日	第4回児童虐待対策専門部会(虐待の発生予防②【子育ての不安感や負担感の解消について】)
3月22日	平成22年度第2回大阪市次世代育成支援対策推進会議(児童虐待対策専門部会の中間報告について)
5月16日	第5回児童虐待対策専門部会(虐待の発生予防③【家庭での養育力の向上支援/次代の健全な親づくり支援】)
6月13日	第6回児童虐待対策専門部会(虐待を受けたこどもの保護・自立支援)
7月28日	第7回児童虐待対策専門部会(提言案について)
9月12日	第8回児童虐待対策専門部会(提言案について)
9月30日	平成23年度第1回大阪市次世代育成支援対策推進会議(児童虐待対策専門部会からの提言について)

