



神奈川県

政策研究・大学連携センター
～シンクタンク神奈川～

平成22年度調査研究報告書

子どもの安心のための政策研究

2011(平成23)年3月

ま え が き

神奈川県政策研究・大学連携センター～シンクタンク神奈川～では、多様化、複雑化する県政課題に的確に対応する政策形成を支えることを目的として調査研究を実施しています。

本報告書は、「子どもの安心」をテーマにした調査研究の成果を取りまとめたものです。神奈川県所管児童相談所の児童虐待通告件数は、増加傾向となっています。これは新聞等で児童虐待が大きく報じられ、社会問題になったことも理由と考えられます。児童虐待は、「子どもの安心」を脅かす大きな問題です。また、不登校、非行など「子どもの安心」をめぐる問題は様々なかたちで顕在化しています。

そのような現状を考えると、「子どもの安心」の実現のためには、改善に向けた対応が必要な時期にきていると言えます。

「子どもの安心」をめぐる問題がなぜ起こっているのかを考えると、家庭環境、親の経済的問題、不景気による社会不安、少子高齢化・核家族化の進展による地域社会の見守り機能の低下など社会的な問題も考えられ、その原因は多様、複雑化しており、かつ根底では関連しているように思えます。

そこで本研究では、「子どもの安心」の実現のために、支援が必要な子どもに「気づく」こと、そして、支援制度につなげること、支援制度を実施する関係機関等のネットワークの3点を中心に検討しています。

本報告書が今後、「子どもの安心」の実現に近づく参考となれば幸いです。

最後になりましたが、本研究の推進にあたりご協力をいただきました方々に感謝申し上げます。報告書作成におきましては、阿部彩先生、山野良一先生、湯澤直美先生には貴重なご助言をいただきました。取組み事例の紹介をさせていただくため、横須賀市、茅ヶ崎市、東京都町田市、東京都足立区、福岡県久留米市、埼玉県、県内市町村の児童福祉、母子保健等の担当者の皆様、また、NPO法人「日向ぼっこ」理事長渡井さゆりさんには、貴重な情報や資料の提供をいただきました。本研究にご協力をいただきましたすべての皆様に感謝申し上げます。

2011（平成23）年3月

神奈川県政策研究・大学連携センター～シンクタンク神奈川～
所 長 角 方 正 幸

目 次

概要編

報告書の概要	7
--------	---

本編

はじめに	23
------	----

第1章 本研究をめぐる現状と目的、研究を進めていく視点

第1節 本研究をめぐる現状	25
1 子どもの貧困をめぐる現状	25
2 子どもの貧困に関係すると考えられる状況	28
第2節 本研究を行う目的	31
第3節 本研究の視点	32
1 支援が必要な子どもの「気づき」	32
2 支援制度	32
3 支援制度、関係機関のネットワーク	32

第2章 「子どもの安心」にかかる自治体の施策

第1節 「子どもの安心」にかかる自治体の取り組み状況	33
1 都道府県で行われている施策	33
2 市町村の取り組み状況	44
3 神奈川県中央児童相談所ヒアリング	53
第2節 神奈川県の特徴ある取り組み	66
1 ファミリーグループカンファレンス	66
2 神奈川県中央児童相談所が提供する情報	66
3 子どもの健全育成プログラム策定推進モデル事業	67
第3節 神奈川県内市町村の特徴ある取り組み	71
1 横須賀市の「子どもの安心」にかかる取り組み	71
2 茅ヶ崎市のコモンセンスペアレンティング	79

第3章 「子どもの安心」にかかる法令等の変遷、他県、民間団体、イギリスの取組み	
第1節 「子どもの安心」にかかる法令等の変遷	82
第2節 他県市区町村の特色ある取組み	85
1 町田市の「子どもの安心」にかかる取組み	85
2 足立区こども家庭支援センターの「ほっとほ一む」事業	92
3 福岡県久留米市のドメスティックバイオレンス被害者へのワンストップサービス	97
4 埼玉県教育支援事業	103
第3節 NPO法人社会的養護の当事者参加推進団体「日向ぼっこ」の取組み	105
1 NPO法人「日向ぼっこ」について	105
2 「日向ぼっこ」の活動内容	106
3 児童養護施設退所後の支援のあり方	106
4 当事者の意見を踏まえた支援制度に向けて	107
5 「子どもの安心」に関連して	107
第4節 イギリスの取組み	108
1 イギリスの取組みを紹介する理由	108
2 イギリスの「子どもの貧困」の状況と政府の取組み状況	108
3 イギリスの施策	109
4 政府以外が担う取組み	113
5 子ども貧困法 (Child Poverty Act)	114
第4章 今後の施策へ向けた提言	
第1節 支援が必要な子どもの「気づき」	117
1 「子どもの安心」における統計調査の必要性	117
2 支援が必要な子どもの情報のデータベース化	117
3 主な子どもの発達段階における「気づき」	118
4 人による気づき	123
5 社会における自己責任論を超えた支援が必要な子どもの「発見力・共感力」	124
第2節 支援制度	125
1 統計調査をもとにした支援制度	125
2 当事者の声を反映させた支援制度	125
3 子どもの貧困に対する法制化の必要性	126
4 母子家庭等への就業支援	126

5	里親	127
6	生活保護世帯の子どもへの学習支援	127
7	「子どもの安心」にかかる母子保健による支援	128
8	社会につなげる「第二のセーフティネット」の整備	129
第3節	支援制度、関係機関のネットワーク	130
1	要保護児童対策地域協議会	130
2	民間企業との協力	134
3	「子どもの安心」におけるワンストップサービスの必要性	134
4	地域社会の見守り機能	135

おわりに	136
------	-----

資料編

1	神奈川県で行われている事業「子どもの年齢別等体系図」	139
2	神奈川県内市町村調査調書	143
3	神奈川県内市町村調査結果（自由記述設問）	147
4	町田市子育て支援ネットワーク連絡会設置要綱	164
5	町田市通知の一例	171
6	NP0法人「日向ぼっこ」「子どもの貧困問題を考える民主党議員の会」 勉強会資料	172
7	子どもの発達段階における支援が必要な子どもに「気づく」 可能性のある制度等	175
8	民生委員・児童委員及び主任児童委員について	177

参考文献	179
------	-----

概 要 編

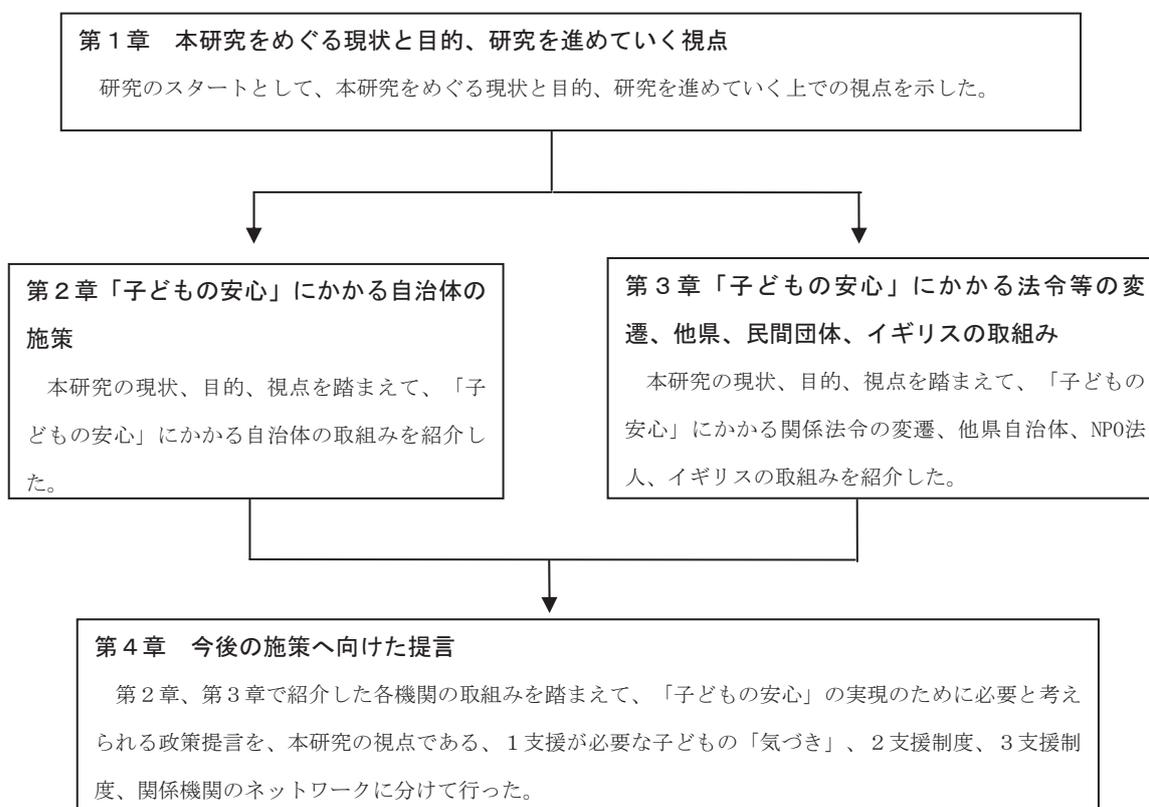
報 告 書 の 概 要

本研究全般について

【「子どもの安心」にかかる課題認識】

2006（平成18）年7月に経済協力開発機構（OECD）が「対日経済審査報告書」の中で、日本の子どもの相対的貧困率は上昇傾向にあり、2000（平成12）年には約14%になったこと、この数値がOECD諸国の平均より高いこと、母子世帯の相対的貧困率が突出して高いことなどを報告した。神奈川県では、2009（平成21）年3月の総合計画審議会計画推進評価部会報告において「格差の連鎖を断ち切り明るい将来展望を切り開くための対応を検討する必要がある」とされ、2010（平成22）年3月の同部会では、「支援を必要とする子どもたちを中心に全ての子どもが実質的に平等な機会を得られ、安心して育つためのセーフティ・ネットの構築や複雑化する子どもを取り巻く課題への対応を図る必要がある。」とされた。いわゆる「子どもの貧困」をめぐる問題については、社会的関心が高まっている状況を踏まえて、行政としても新たな課題として受け止め、改善に向けた何らかの対応が必要な時期にきていることが指摘されている。

【報告書の構成】



【本研究の目的】

「子どもの安心」が実現した社会とは、すべての子どもが公平な（フェアな）機会を得る（スタートができる）ことができる社会である。本研究では「**神奈川県子どもフェア・スタート**」と名づけた。「神奈川県子どもフェア・スタート」の具体像は、子どもたちが多くの挑戦をして、たとえ失敗をしてもそこから多くのことを学ぶ＝“トライ&エラー”をしながら成長できる、そしてそれを暖かく見守る地域社会のことである。

本研究は、「神奈川県子どもフェア・スタート」が実現する社会に近づくことを目的とする。具体的には、自治体、民間団体等が行っている取組みなどを紹介し、今後の施策に結びつく政策提言を行い、進むべき方向性を探る議論の題材を提供していくこととする。

【本研究の視点】

「子どもの安心」を実現するための課題は、多様、複雑化しており、一元的なアプローチでは改善していくことが難しい。その中で、本研究を進めていく上での視点を考えた。

例えば児童虐待が顕在化した時点では、すでに「子どもの安心」は脅かされている。「子どもの安心」の実現のためには、児童虐待など子どもに社会的不利益や脅威を及ぼす前のリスクの段階で、そのような子どもの状態に「気づき」、「支援制度につながる」ことが必要である。また、児童福祉、教育、母子保健、生活保護、就労支援などそれぞれの制度に基づき、支援を必要とする子どもや親に対する支援を実施する機関の連携の必要性は、本研究を進めていく中で多くの関係者から指摘された。こうしたことから、「子どもの安心」の実現のために有効な「ネットワーク」のあり方についても重要な視点であると考え、本研究では、1、支援が必要な子どもの「気づき」、2、支援制度、3、支援制度、関係機関のネットワークの三点を中心に検討を行うこととした。

【本研究の視点】

- ・ 支援が必要な子どもの「気づき」
- ・ 支援制度
- ・ 支援制度、関係機関のネットワーク

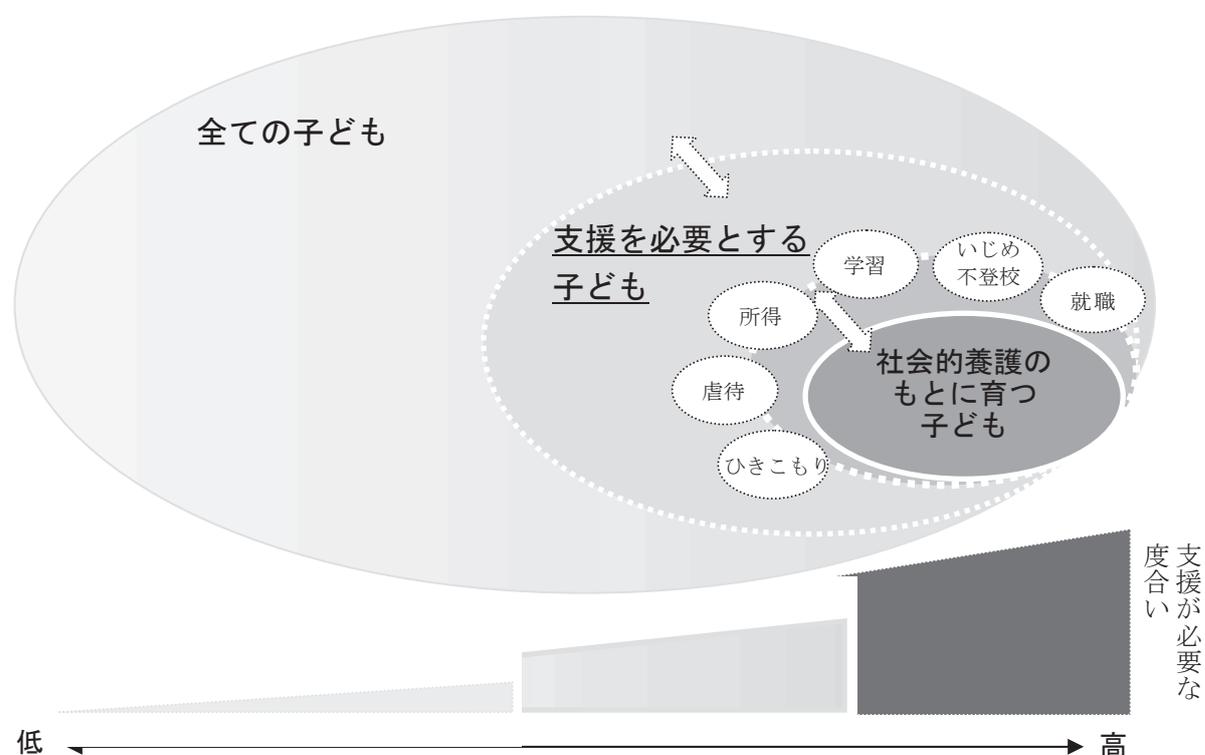
【本研究のスタートにあたって】

本研究では、子どもにとっての社会的不利益や将来への脅威を取り除き「すべての子どもが平等な機会を得て安心して育つ」ことを「子どもの安心」とし、実現をめざす社会と位置づける。

子どもの「育ち」「学び」「社会への巣立ち」など、成長し自立していく様々な場面で、親の所得や生活環境の格差など、子どもの努力では回避することのできない課題が生じている。本研究では、現在の法体系に基づく支援制度は、社会的養護や公的扶助を

必要とする子どもが中心になっており、支援の要件には至らない子ども、または支援が終了した後の子どもには十分に対応できていないのではないか、このように支援の傘の外側にいる子どもたちの多くも、「子どもの貧困」という問題に直面しているのではないかと考えた。少子高齢化や核家族化の進行による地域社会の見守り機能の低下、社会のつながりの希薄化など家庭や地域の子育て力の低下が懸念されている中であって、「子どもの安心」の実現のためにはどうすればよいのか、まずは、「子どもの貧困」という状況に焦点を当て議論をはじめ。

図表1 子どもの安心をめぐる問題イメージ図



資料：筆者作成

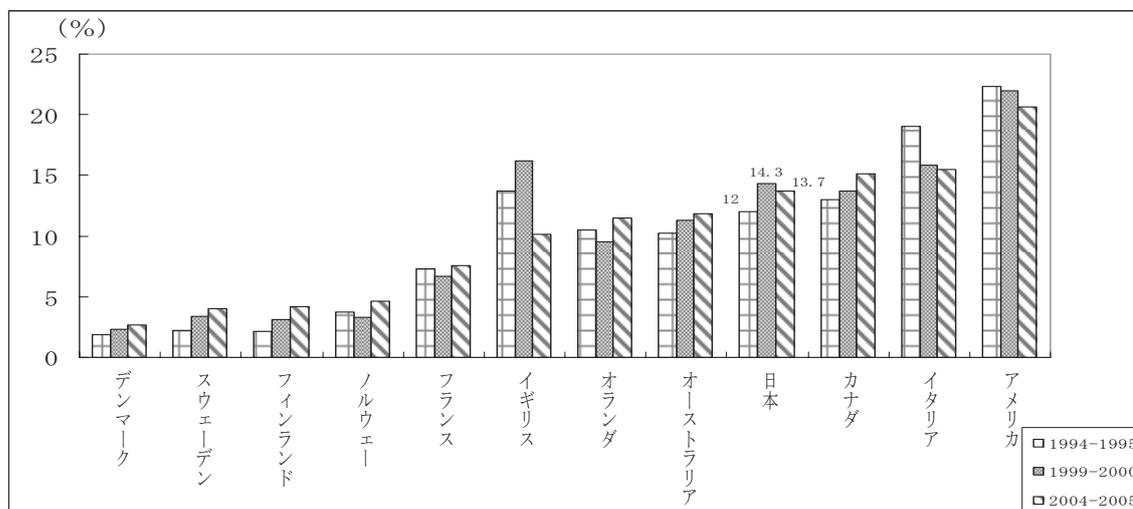
第1章 本研究をめぐる現状と目的、研究を進めていく視点

第1節 本研究をめぐる現状

ここでは、諸外国との統計の比較による日本の「子どもの貧困」の状況把握、「子どもの貧困」と関係すると思われる「児童虐待」について示した。

1 OECD主要国の子どもの貧困率の推移

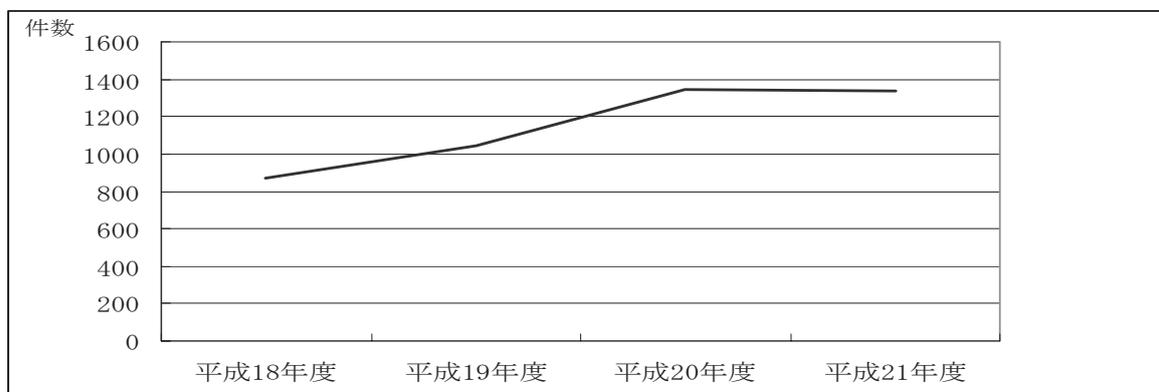
図表2 OECD主要国の子どもの貧困率の推移



資料：OECD (2008) Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countriesより筆者作成

2 神奈川県所管児童相談所年度別虐待相談取扱い状況

図表3 神奈川県所管児童相談所虐待通告件数の推移



資料：『神奈川県平成21年度児童相談所概要』より筆者作成

第2章「子どもの安心」にかかる自治体の施策

第1節 「子どもの安心」にかかる自治体の取組み状況

1 都道府県で行われている施策

都道府県が行っている施策の状況を調べるために、神奈川県内の各事業担当課の取組み、その課題等を調査した。

2 市町村の取組み状況

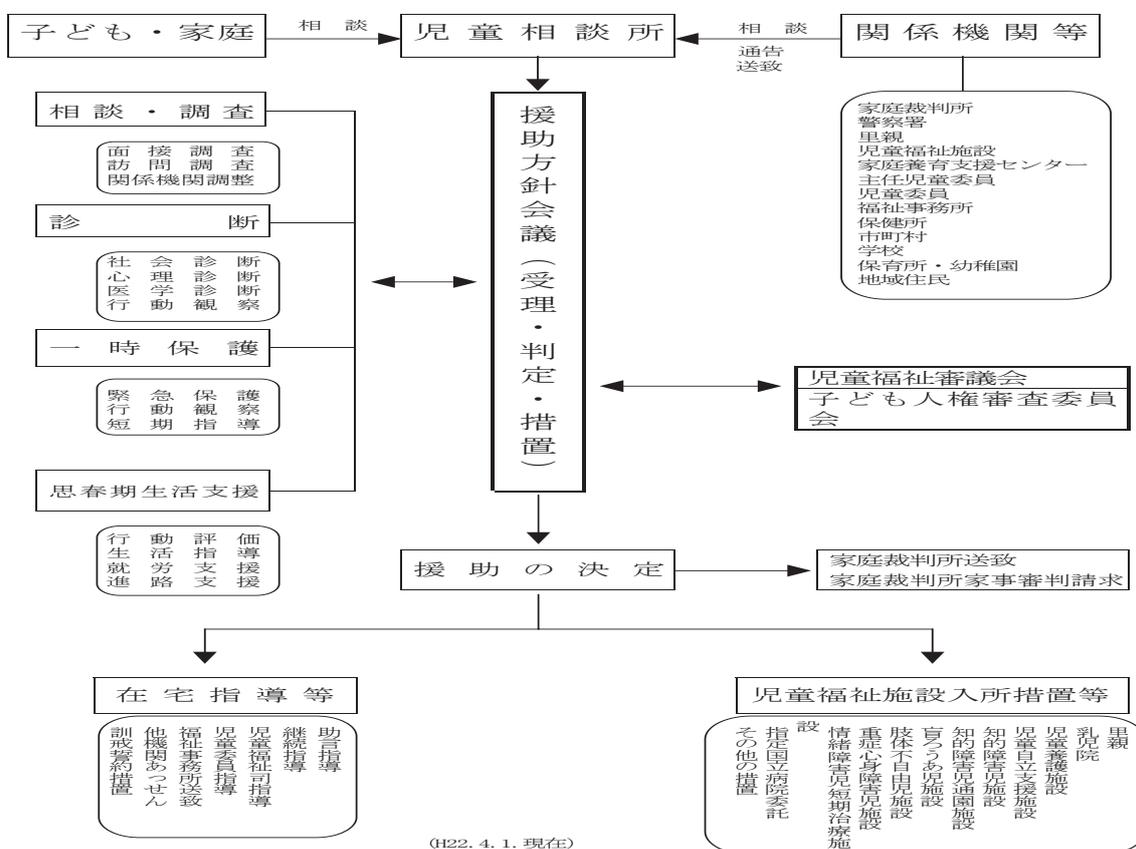
神奈川県内の全33市町村に調査を行い「子どもの安心」のための施策の状況を調べた。

調査を行う際、本研究の視点である1、「気づき」、2、支援制度、3、ネットワークの視点を取り入れて調査をした。

3 神奈川県中央児童相談所ヒアリング

児童相談所は、児童福祉法第12条に基づき、各都道府県（政令指定都市、児童相談所設置市）に設けられた児童福祉の専門機関で、児童福祉法第4条規定の児童（0歳から18歳未満の者）を対象としている。子どもに関するあらゆる相談を受け、改善、解決に導くための機関である。そこで、児童相談所の現状、取組み等を把握するため、神奈川県中央児童相談所に対してヒアリングを行った。

図表4 神奈川県児童相談所事業系統図



資料：『神奈川県平成21年度児童相談所概要』

第2節 神奈川県で行っている特色ある取組み

1 ファミリーグループカンファレンス (FGC)

神奈川県所管の児童相談所では2007（平成19）年から虐待が起きた家族への再統合・再構築支援の取組みの一つとして、FGCの理念の検討及び児童相談所型FGCの開発・実践を行っている。FGCの理念は、子どもの安全を守るための支援方針決定の過程への当事者参画にある。我が国においては虐待を受け児童相談所が介入した事例の支援方針は、

児童相談所が決定する仕組みになっているが、この過程に当事者が参画することにより、支援方針についての当事者と児童相談所の協働が促進される。

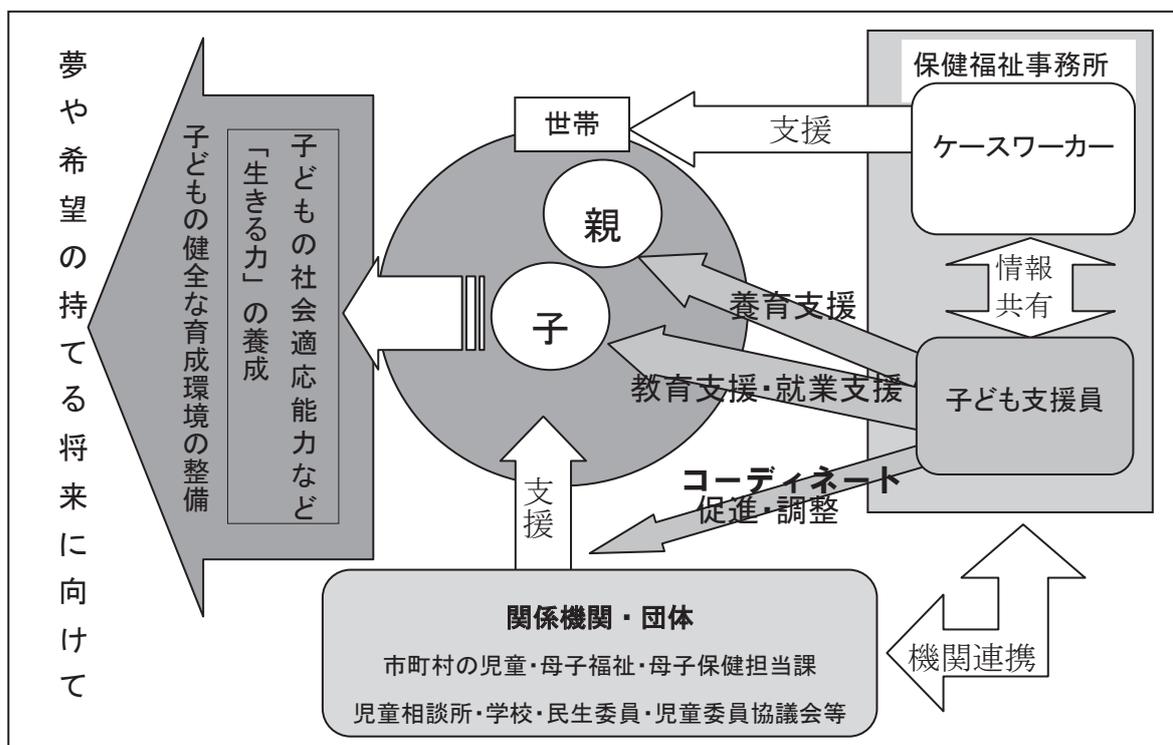
2 神奈川県中央児童相談所が提供する情報

神奈川県中央児童相談所虐待対策支援課のホームページでは、「性的虐待に関するお知らせ」と「児童虐待早期発見に関するチェックシート」の紹介を行っている。また、新たに「児童虐待初期対応プログラム」を追加した。具体的な内容は、子どもの年齢が記載されており、年齢の部分をクリックすると、その年齢の子どもに関わる関係機関が表示されるとともに、その関係機関にどのような聴き取りをすればよいかを知ることができる仕組みになっている。このことで、子どもと接する市町村職員等が、例えば経験が浅くても児童虐待に対する初期調査ができ、アセスメントに必要な情報収集が可能になると考えられる。

3 子どもの健全育成プログラム策定推進モデル事業

生活保護世帯における子どもが健全に育成される環境を整備するため、神奈川県所管の福祉事務所に、子どもや親（養育者）に直接的・継続的に関わる「生活保護・子ども支援員」を配置するとともに、子どもの成長や抱える課題に即し、福祉事務所と関係機関が組織的に支援する「子どもの健全育成プログラム」を策定・実施する。

図表5 「ケースワーカーと子ども支援員の役割」イメージ図



資料：神奈川県生活援護課資料

第3節 神奈川県内市町村の特色ある取組み

1 横須賀市の「子どもの安心」にかかる取組み

横須賀市は2006（平成18）年4月に中核市としてはじめて、児童相談所を設置した。また、2000（平成12）年の児童虐待防止法制定前から、母子保健（保健師）を中心に「子どもの安心」に関して特色のある取組みを進めてきた。

(1) 母子保健（保健師）を中心とした取組み

横須賀市は母子保健業務において家庭訪問を重要視してきた歴史があり、対象者のニーズを汲み取り、支援にも生かしてきた。

(2) 妊娠連絡票等から「こんにちは赤ちゃん事業」へのデータベースの活用

横須賀市では、妊娠連絡票や母子保健法に定められた母子健康手帳交付の際に行う妊娠に関するアンケート、保健師による面接などから得られた情報をデータベース化している。そのデータにより出生後四ヶ月までに行う、「こんにちは赤ちゃん事業」では、支援が必要な子どもがいる家庭のリスクに応じて訪問する職員を決めるなどの取組みを行っている。

2 茅ヶ崎市のコモンセンスペアレンティング

アメリカで開発された被虐待児の保護者向けのペアレントトレーニングのプログラムであり、暴力や暴言を使わずに子どもを育てる技術を親に伝えることで、虐待の予防や回復を目指す取組みである。

第3章「子どもの安心」にかかる法令等の変遷、他県、民間団体、イギリスの取組み

第1節 「子どもの安心」にかかる法令等の変遷

「子どもの安心」にかかる取組みの歴史を踏まえることを目的に、国の法令、指針、プラン等の変遷、国連の動きを中心に国際的な動向などを紹介した。

第2節 他県市区町村の特色ある取組み

1 町田市の「子どもの安心」にかかる取組み

町田市における「子どもの安心」にかかる特色ある取組みは、「子育て支援ネットワーク連絡会」と要保護児童対策調整機関である町田市子ども家庭支援センターの活動が中心となっている。

(1) 子育て支援ネットワーク連絡会

子育て支援ネットワーク連絡会の中にある、地域ネットワーク会議は町田市が合併する前の町村の区切りである5地域を基本として、民生委員児童委員協議会の地区割りに合わせて9地域、13会議となっている。会議には、各地域の保育園、幼稚園、小学校、中学校、児童相談所、保健所、民生委員児童委員協議会や市の関係者が入って約30名規模となっている。合併前の各地域を基本に分割することで、支援が必要な子

どもの兄弟姉妹関係や家庭状況を把握した上での対応ができ、早期に家庭の状況に応じた支援に結びつけることが可能となる。

(2) 民生委員・児童委員及び主任児童委員（以下民生委員）

町田市は地域的、歴史的な風土から、民生委員・児童委員及び主任児童委員（以下民生委員）の活動が活発である。支援が必要な子どもへの「気づき」に関しては地域の民生委員の役割が大きいと考えられる。近所の噂話程度のものは行政機関では把握が難しい。そのような話題が地域ネットワーク会議で議題となれば、家庭訪問などをして状況を確認した上で支援につなげることが可能となる。「気づき」が早ければ早期に対応ができ、問題の重篤化を防ぐことが可能となる。

2 足立区こども家庭支援センターの「ほっとほ一む」事業

足立区の「子どもの安心」にかかる取組みは、こども家庭支援センターを中心に進めているが、その中で「ほっとほ一む」事業という特色のある取組みを進めている。「ほっとほ一む事業」は、法的に制度化された行政支援の隙間を埋めるため、足立区独自に始めた事業である。以下はこの事業の特徴となっている。

- ・比較的低料金で実施しているため高額な子育て支援サービスが利用できない家庭も利用が可能である。
- ・食事の提供、親が仕事から帰るまでの遊び相手、ひきこもりの子を連れ出すなど、支援の内容が身の回りの世話が中心となっている。
- ・主に施設でなく児童宅、在宅で行っている。
- ・地域のボランティアに協力を依頼することで、地域の人的資源を活用している。

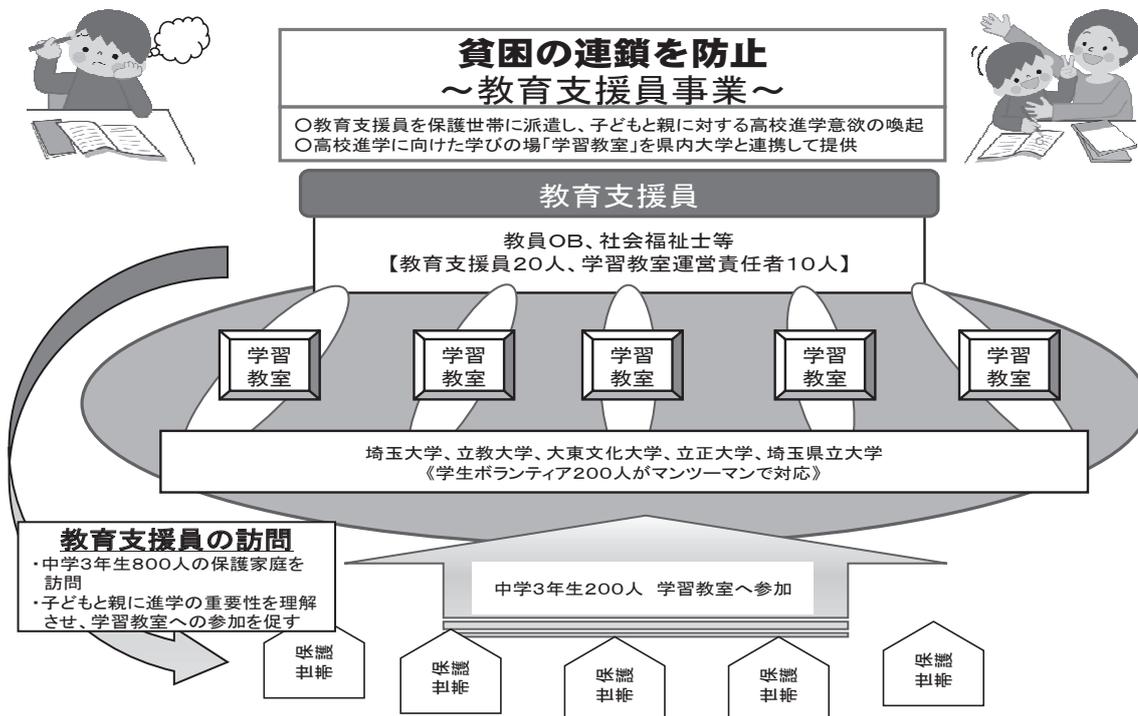
3 福岡県久留米市のドメスティックバイオレンス被害者へのワンストップサービス

久留米市のドメスティックバイオレンス被害者への対応は、相談共通シートにより市役所の窓口一箇所に出向けば、そこに他の窓口や関係する担当者が出向いて相談を受け、速やかに手続きを行う。被害者が役所の窓口でこれまでの状況を何度も話すことがなくなり、二次被害を防ぐ効果が期待できる。さらに、民間支援団体とのネットワークにより、現場の課題が行政の支援策として反映され、支援策が現場にフィードバックできる回路が定着しつつある。「子どもの安心」に関しても、行政機関の対応は、生活保護、国民健康保険、就学援助、児童扶養手当、児童福祉、母子保健など多数の部署に及ぶため、同様の取組みをすることは検討に値する。

4 埼玉県教育支援事業

埼玉県では「生活保護受給者チャレンジ事業」の一つとして、「教育支援事業」を2010（平成22）年9月1日より始めた。この事業は、教育支援員が、生活保護受給世帯の中学3年生とその親の相談に対応するとともに、高校進学に必要な基礎学力の向上を図るため、県内大学との連携により学生ボランティアを活用した学習教室を開設し、高校入学までの支援を実施している。埼玉県では事業を民間団体に委託して実施している。

図表6 埼玉県教育支援事業イメージ図



資料：埼玉県社会福祉課資料

第3節 NPO法人社会的養護の当事者参加推進団体「日向ぼっこ」の取組み

特定非営利活動法人社会的養護の当事者参加推進団体「日向ぼっこ」（以下「日向ぼっこ」）では、2007（平成19）年4月から、社会的養護を経験した人が気軽に集まれるサロンを開設している。社会的養護を経験した人たちの孤立防止やエンパワーメントとその当事者の声を集め、行政や住民に発信していく取組みを行っている。

1 居場所・相談事業

児童養護施設等退所後の子ども、若者が家族のようにくつろぎ、気軽に立ち寄ることができる居場所の運営を行っている。2009（平成21）年度は303日開館、延べ2,038名が集まった。東京都の「退所児童等アフターケア事業」にも指定されており、必要に応じ就業支援、生活保護の申請への同行、資格探しなどの相談を行っている。

2 当事者の声、集約、啓発事業

「日向ぼっこ」では、社会的養護の当事者の声を集め、勉強会を開催し情報を発信している。行政機関等の意見聴取、雑誌、テレビ等のメディア、他のNPO等が主催するシンポジウム等で多くの講演を行っている。

第4節 イギリスの取組み

イギリスでは2010（平成22）年3月25日に子ども貧困法（Child Poverty Act）が制定された。この法律は、子ども（法律には16歳未満と記載）の貧困を解決し、貧困率の削減目標と計画を定め、その達成のために政府に対して、貧困根絶戦略の立案・実施を義務づける内容となっている。「子どもの貧困」を特定した法律は先進国でも初めてである。この法律制定以前にも、イギリスでは1997（平成9）年以降の労働党政権の取組みにより、子どもの貧困率の改善に成功している。この法律を含めたイギリスでの取組みは、今後の日本における取組みの参考になるとと思われる。

第4章 今後の施策へ向けた提言

「子どもの安心」をめぐる問題は多様、複雑化しており、本章で示した政策提言だけでは改善していくことは難しいと考えられる。また、本章で取り上げる政策提言を実行するには、法令等の改正、財源や人員の確保、また、社会的合意の形成などの必要があるが、「子どもの安心」の実現のために必要と考えられることを示したものである。

第1節 支援が必要な子どもの「気づき」

1 「子どもの安心」における統計調査の必要性

統計調査を実施し、分析・検証を行うことで、改善すべき問題が客観化され共通の土台で議論を行うことが可能となり、社会的合意の形成も図りやすくなると考えられる。

2 支援が必要な子どものデータベース化

「子ども」に関する総合的なデータベースを構築することで、一人でも多くの支援が必要な子どもに「気づく」可能性がある。

3 主な子どもの発達段階における「気づき」

（1）出生前～乳幼児期

子どもの発達段階における「気づき」では、出生前～乳幼児期は重要な時期である。

① 母子健康手帳交付時調査

子どもが生まれる前の段階から、支援が必要と考えられる親（生まれた後の子ども）に「気づけ」ば、支援につなげることが可能となる。

② こんにちは赤ちゃん事業

生後四ヶ月までに全戸訪問を原則としているので、支援が必要な子どもに「気づく」ことが可能な制度である。その中で、訪問を拒否された家庭や不在の家庭については、支援が必要か判断する必要がある。

③ 6ヶ月健診・1歳半健診・3歳健診

6ヶ月健診、1歳半健診、3歳健診は市町村の母子保健（保健師）の担当部署によ

って行われるものである。保健師などにより子どもの発達状況の確認、医師や歯科医師などにより子どもの健康状態の確認などが健診の内容となっており、支援が必要な子どもに「気づく」機会となる。

④ 保育所・幼稚園

保育所、幼稚園に通う乳幼児については、保育士等が日常的に接しているため、支援が必要な子どもの把握が可能であると考えられる。支援が必要な子どもの「気づき」や重篤化を防ぐことができる有効な社会資源である。

⑤ 子育て支援拠点

地域において子育て相談や親子の交流、子育てサークル活動等が行われる子育て支援拠点では、利用する親と子どもは支援が必要かどうかの判断が可能となる。

⑥ 「消えた子ども」

「消えた子ども」とは、住民票を移さずに行政機関が安否や所在を確認できない乳幼児のことを通称している。これまでの行政の支援制度では把握ができなかった子どもであり、児童虐待等のリスクにさらされていることが懸念される。

(2) 高校中退者

中学卒で社会に出て行く子どもや高校中退者は家庭に複雑な問題があり、背景には貧困の問題があるケースも多いことが懸念され、この子どもに「気づいて」支援につなげることが重要となる。

(3) 児童福祉法が適用外となった20歳以下の子ども、若者

児童養護施設等を退所して、児童福祉法が適用外となった20歳以下の子ども、若者については、高校中退者同様、実態を把握する必要がある。

4 人による気づき

(1) 民生委員・児童委員及び主任児童委員

地域住民の立場に立った相談者・支援者として活動する、民生委員・児童委員及び主任児童委員は地域の事情に精通しており、地域での活動から支援が必要な子どもに「気づく」可能性は高いと考えられる。

(2) 保健師

乳幼児健診や予防接種等で日常的に子どもと接する機会の多い保健師は、支援が必要な子どもに「気づく」可能性は高いと考えられる。

(3) 母子自立支援員

母子家庭の各種相談に対して必要な情報提供や指導等を行うための母子自立支援員は、支援が必要な子どもに「気づく」可能性が高いと考えられる。

5 社会における自己責任論を超えた支援が必要な子どもの「発見力・共感力」

「子どもの安心」をめぐる問題は、「ボイスレス」とも言われるが本当に支援が必要な子どもが自ら声をあげられないことに特徴がある。本当に支援が必要な子どもに「気

づく」ためには、社会が自己責任論を超えて、発見する目や力を養うことができるかが大きなポイントとなる。社会全体が、支援が必要な子どもに対する「発見力・共感力」を身につけていくことが必要である。

第2節 支援制度

1 統計調査をもとにした支援制度

これまでの行政の支援制度形成の過程は、実証的なデータを元に制度が形成されてこなかったという懸念がある。「子どもの安心」をめぐる問題は多様、複雑化しており、ニーズを捉えた上での支援が必要となる。

2 当事者の声を反映させた支援制度

「子どもの安心」をめぐる問題は「ボイスレス」とも言われるが、当事者である子どもが声をあげられないことに特徴がある。当事者の視点を支援制度形成の過程に反映させる仕組みづくりを検討する必要がある。

3 子どもの貧困に対する法制化の必要性

子どもの貧困を解決し、貧困率の削減目標を定めた法律を制定することは検討に値する。イギリスでは法制化することで、政権が変わっても義務は受け継がれ、継続的な対策が可能となっている。法律は数値目標があり、政権が変わっても義務が受け継がれる実効性があることが必要となる。二次的な効果として、法律を制定することで「子どもの安心」に対する社会意識を醸成していく効果も期待できる。

4 母子家庭等への就業支援

日本における母子家庭等は、就業することによっても貧困から抜け出せない状況である。就業支援制度を使いやすくすることや、就労を希望する母子家庭等に必要な情報が届くための効果的な広報について検討する必要がある。

5 里親

里親の重要性は今後増していくと考えられる。里親の理解を進めた上で、どのようにしてなり手を確保するかが重要となる。

6 生活保護世帯の子どもの学習支援

進学を希望する生活保護世帯の子どもには、学習だけでなく、学習の動機付けなど意欲の面、学習する場をつくる生活環境の面など、総合的な視点で支援をすることが必要となる。

7 「子どもの安心」にかかる母子保健による支援

母子保健の分野での子どもとの出会いは、母親が妊娠をする時点となる。この時点から関わられることは母子保健（保健師）の大きな利点であると考えられる。「子どもの安心」にかかる問題の早期発見、早期対応、未然予防に大きく寄与できると考えられる。

8 社会につなげる「第二のセーフティ・ネット」の整備

「子どもの安心」の実現のためには、支援が必要な子どもたちに「気づき」、支援制度につなげて、最終的には恒常的な就業につなげ、安定的な生活を送ることが重要である。今後の支援の考え方として、生活保護、子ども手当、児童扶養手当など既存の制度を「第一のセーフティ・ネット」と考えると、「子どもの安心」の実現のためには、第一のセーフティ・ネットをさらに充実したうえで、当事者に寄り添って支援制度の活用や、自立を考える「パーソナル・サポート・サービス」のような「第二のセーフティ・ネット」を整備し、かつ制度を超えた横断的な取組みを進めることが必要となる。

第3節 支援制度、関係機関のネットワーク

1 要保護児童対策地域協議会

「子どもの安心」をめぐる問題が多様、複雑化する中では、行政だけでなく民間団体、地域が連携した支援の取組みが求められる。要保護児童対策地域協議会は、地域の民生委員・児童委員及び主任児童委員やNPOが参加できる仕組みができています。要保護児童対策地域協議会は「子どもの安心」に関して、キーステーションとなる可能性をもった組織である。要保護児童対策地域協議会をキーステーションに行政機関、民間団体、地域住民などが連携することで、「子ども」という観点で様々な問題を一貫して関わることのできる機関として発展していくことが必要となる。

2 民間企業との協力

地域で活動する民間企業とのネットワークの構築も重要であると考えられる。営利を目的とする民間企業との協力は難しい面もあるが、「子どもの安心」のためには協力を得て社会資源として活用しながら進めていくことが必要となる。

3 「子どもの安心」におけるワンストップサービスの必要性

「子どもの安心」をめぐる問題に対応する行政機関は多岐にわたる。ワンストップサービスを実施し、行政機関内にネットワークを構築することは、支援が必要な子どもにとって必要である。

4 地域社会の見守り機能

昨年来大きな問題となった「消えた高齢者」に関しても、「地域社会の見守り機能」の重要性は指摘されていた。地域社会の見守り機能は、「子どもの安心」においても大

きな役割を担う可能性がある。

東京都足立区の「ほっとほ一む事業」の担当者は、協力家庭（ボランティア）の依頼をしている際、「地域には人の役に立ちたい、困っている人のためにできることをしたいと思っている人が多い」と語っていた。「ほっとほ一む事業」は、そのような潜在意識を掘り起こし、地域社会の見守り機能の維持、向上に寄与している事業である。地域社会の潜在意識をどのように掘り起こすのか考えることが必要となるだろう。

【提言のポイント】

- 1 提言について、本研究の視点である「気づき」「支援制度」「ネットワーク」に分けて示したこと。（第4章全般）
- 2 支援を必要とする子どもについて具体的な実態調査が必要であること。調査結果の分析・検証を行い、改善すべき問題を客観化した上で支援制度を検討すること。（第4章第1節、第2節1）
- 3 全ての子どもが支援を必要とする可能性を持っていること。また、子ども自身は声をあげることができないため、社会の「気づく力」（発見力・共感力）が重要であること。「気づき」には、「子どもの発達段階で利用する制度からの気づき」「関係機関による気づき」「人による気づき」等があること。（第4章第1節2～4）
- 4 「気づいた」支援が必要な子どもについては、その情報をデータベース化し漏れることなく支援制度へつなげること。（第4章第1節2）
- 5 支援制度は、支援を受ける子どもなど、当事者の視点を反映させること。（第4章第2節2）
- 6 厳しい経済情勢など、社会環境の変化にも揺らぐことのない「子どもの安心」の実現に向けて、これまでの制度を検証し、さらなる充実を図るとともに、制度を超えた横断的な取組み（第二のセーフティ・ネットの構築など）が必要であること。（第4章第2節）
- 7 支援は、ネットワークによる支援が重要であること。特に、支援を必要とする子ども及びそのおそれがある子どもの見守りや支援のため、行政機関、民間団体、地域社会が連携したネットワークづくりを進める必要があること。（第4章第3節）
- 8 「子どもの安心」の実現のために、「地域社会の見守り機能」の維持、再構築が必要であること。（第4章第3節4）

本 編

はじめに

2006（平成18）年7月に経済協力開発機構（OECD）が「対日経済審査報告書」の中で、日本の子どもの相対的貧困率は上昇傾向にあり、2000（平成12）年には約14%になったこと、この数値がOECD諸国の平均より高いこと、母子世帯の相対的貧困率が突出して高いことなどを報告した。2008（平成20）年には、『子どもの貧困－日本の不公平を考える』（阿部彩、岩波新書2008年）や『子どもの最貧国・日本 学力・心身・社会におよぶ諸影響』（山野良一、光文社新書2008年）が出版され、日本における「子どもの貧困」の現状を阿部は統計データからの分析を中心に、山野は児童相談所勤務や米国でのケースワーカーの経験を中心に指摘した。また同年、経済情報誌に「子どもの格差」¹や「格差世襲」²と題する特集が相次いで掲載されたことは、社会的にも子どもをめぐる新たな課題として顕在化してきていることを示すものだろう。

神奈川県においては、2009（平成21）年3月の総合計画審議会計画推進評価部会報告において「格差の連鎖を断ち切り明るい将来展望を切り開くための対応を検討する必要がある」とされ、2010（平成22）年3月の同部会では、「支援を必要とする子どもたちを中心に全ての子どもが実質的に平等な機会を得られ、安心して育つためのセーフティ・ネットの構築や複雑化する子どもを取り巻く課題への対応を図る必要がある。」とされた。いわゆる「子どもの貧困」をめぐる問題については、社会的関心が高まっている状況を踏まえて、行政としても新たな課題として受け止め、改善に向けた何らかの対応が必要な時期にきていることが指摘されている。

OECDでは各国の比較のために世帯所得の比較による「子どもの貧困率」³を使用している。また、厚生労働省が2009（平成21）年10月20日にはじめて日本の「子どもの貧困率」⁴を公表した。具体的に「子どもの貧困」とはどのような状況か。『子どもの貧困白書』（子どもの貧困白書編集委員会編、明石書店2009年）⁵では、「子どもの貧困」とは、

「子どもが経済的困難と社会生活に必要なものの欠乏状態におかれ、発達の諸段階におけるさまざまな機会が奪われた結果、人生全体に影響を与えるほどの多くの不利を負ってしまうことである。これは、本来、社会全体で保障すべき子どもの成長・発達を個々の親や家庭の責任とし、過度な負担を負わせている現状では解決が難しい重大な社会問題である。人間形成の重要な時期である子ども時代を貧困のうちに過ごすことは、成長・発達において大きな影響を及ぼし、進学や就職における選択肢を狭め、自ら望む人生を選び取ることができなくなるライフチャンスの制約をもたらすおそれがある。子どものいまと同時に将来を脅かすもの」

¹ 『週間東洋経済』東洋経済新報社、2008年5月17日号

² 『週間ダイヤモンド』ダイヤモンド社、2008年8月30日号

³ OECDは貧困率の計算について世帯所得を世帯人員数で調整した値が社会全体の中央値（一番標準的な値）の50%未満の世帯を貧困と定義している。

⁴ 厚生労働省が公表した「日本の相対的貧困率」等については、第1章第1節1『本研究をめぐる現状』参照

⁵ 『子どもの貧困白書』子どもの貧困白書編集委員会編、明石書店2009年

としており、また同書では、以下の通り指摘している。

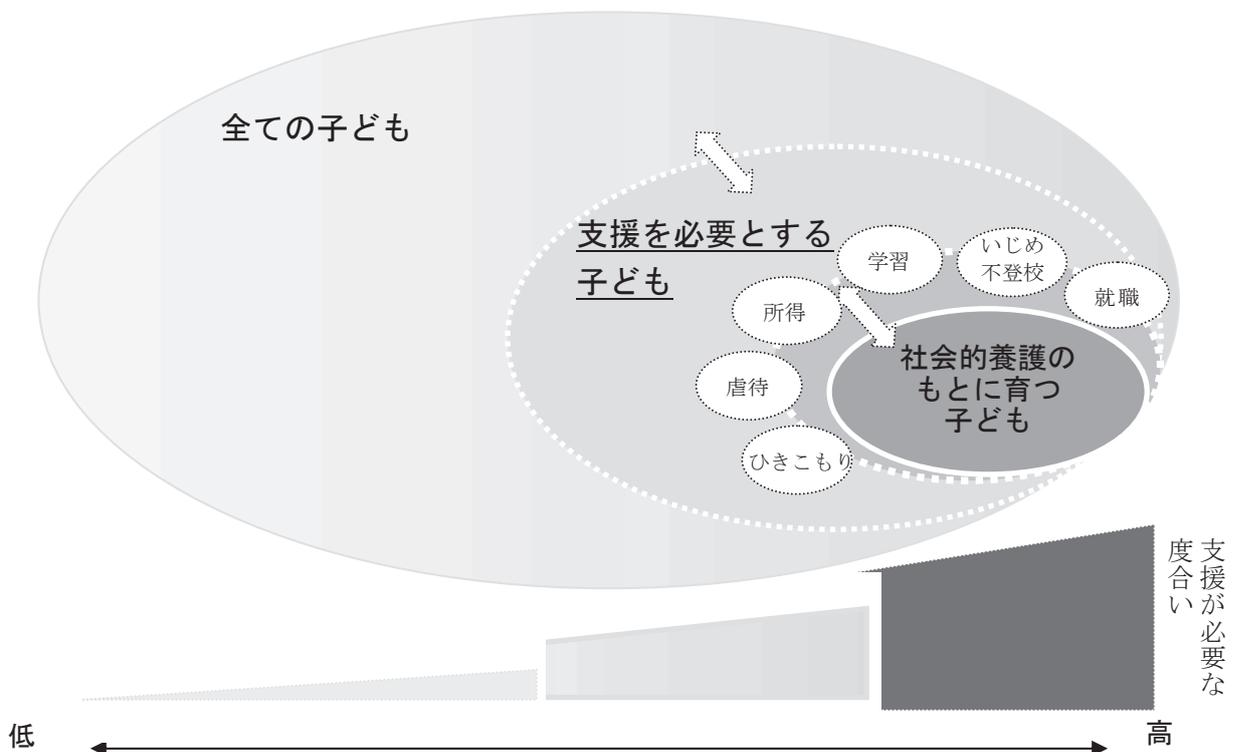
「子ども時代の貧困は現在に影響を与えるのみならず、長期にわたって固定化し、次の世代へ引き継がれる可能性（貧困の世代間連鎖）を含んでいる」

本研究では、子どもにとっての不利や将来への脅威を取り除き「すべての子どもが平等な機会を得て安心して育つ」ことを「子どもの安心」とし実現をめざす社会と位置づける。

子どもの「育ち」「学び」「社会への巣立ち」など、成長し、自立していく様々な場面で、親の所得や生活環境の格差など子どもの努力では回避することのできない課題が生じている。本研究では、現在の法体系に基づく支援制度（セーフティ・ネット）は、社会的養護や公的扶助を必要とする子どもが中心になっており、支援の要件には至らない子ども、または支援が終了したのちの子どもには十分に対応できていないのではないかと、このように支援の傘の外側にいる子どもたちの多くも、「子どもの貧困」に直面しているのではないかと、「子どもの貧困」は、いつ、どの子どもも直面しないとも限らず、今いるすべての子どもが支援を必要とする可能性があるのではないかと考えた。少子高齢化や核家族化の進行による地域社会の見守り機能の低下、社会のつながりの希薄化など家庭や地域の子育て力の低下が懸念されている中であって、「子どもの安心」の実現のためにはどうすればよいのか、まずは、「子どもの貧困」という状況に焦点を当て、議論をはじめたい。

なお、文中の敬称は略させていただいた。

図表1 子どもの安心をめぐる問題イメージ図



資料：筆者作成

第1章 本研究をめぐる現状と目的、研究を進めていく視点

本章では、研究のスタートとして、本研究をめぐる現状と目的、研究を進めていく上での視点を示した。

第1節 本研究をめぐる現状

1 子どもの貧困をめぐる現状

「子どもの貧困」をめぐる問題とはどのようなものか、支援を必要としている子どもはどのような子どもなのか、「子どもの安心」の実現のために改善が必要な「子どもの貧困」とはどのような状況なのか、どのようにとらえるかが問題となる。ここでは、諸外国との比較による日本の「子どもの貧困」の状況把握、「子どもの貧困」と関係すると思われる状況を紹介する。

(1) 厚生労働省が発表した相対的貧困率等

「貧困」という概念は、個々の価値観により捉え方が違うので、単一の指標で表すのは難しいが、貧困をはかる指標としては「所得」が最もよく使われている。『子ども貧困－日本の不公平を考える』（阿部彩、2008年岩波新書）でも「所得はやはり鍵となる」¹と指摘している。イギリスなどでは貧困をとらえる指標に、子どもが生活するうえで必要なものがあるかどうかを考える「相対的剥奪」²という指標を用いているが、日本ではこの指標の大規模調査は行われておらず、国際的な比較からも所得が適した指標となる。

厚生労働省が2009（平成21）年10月20日にはじめて、日本の相対的貧困率³を公表した⁴。それによると、2006（平成18）年の日本の相対的貧困率は15.7%、子どもに限ると14.2%となっている。つまり、約七人に一人の子どもが相対的には貧困状態ということになる（図表1－1）。また、平成21年国民生活基礎調査によると、全国の世帯の平均所得金額は厳しい経済情勢の影響を受け減少傾向にあり、児童のいる世帯についても同様である。児童のいる世帯の63.4%が、生活が「大変苦しい」「やや苦しい」と答えており、全世帯平均の58.1%を上回っている⁵。

¹『子ども貧困－日本の不公平を考える』阿部彩、2008年岩波新書

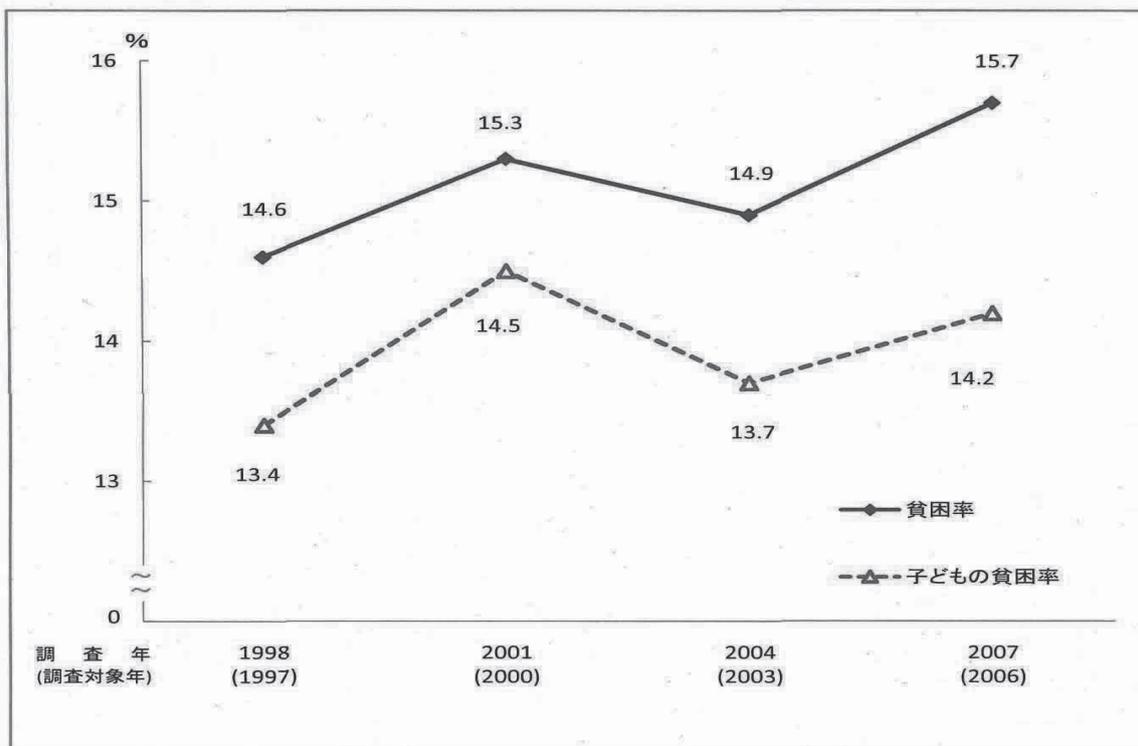
²相対的剥奪…基本的な学校行事に参加できないなど、他の子どもが当然持つ経験や機会を欠く状態

³厚生労働省は相対的貧困率を等価可処分所得（世帯の可処分所得を世帯全員の平方根で割って調整した所得）の貧困線（中央値の半分）に満たない世帯員の割合と定義している。

⁴『相対的貧困率の公表について』については、厚生労働省ホームページ
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/10/h1020-3.html>

⁵『平成21年国民生活基礎調査』については、厚生労働省ホームページ
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/20-21.html>

図表 1 - 1 日本の相対的貧困率の年次推移



資料：厚生労働省「国民生活基礎調査」を基に算出した。

注：1) 「所得」は、調査対象年1年間(1月～12月)の所得である。

2) ここでいう所得には、現金給付として受給した社会保障給付費は含まれるが、現物給付は含んでいない。

3) 可処分所得とは、所得から所得税、住民税、社会保険料及び固定資産税を差し引いたものをいう。

4) 相対的貧困率の算出にあたっては、国立社会保障・人口問題研究所作業班がOECDに提供している貧困率の作成基準によっている。

○ OECDに提供している「相対的貧困率」の作成基準について

- 1) 「相対的貧困率」とは、等価可処分所得(世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割って調整した所得)の中央値の半分に満たない世帯員の割合をいう。
- 2) 子どもの貧困率は、17歳以下の子ども全体に占める、中央値の半分に満たない17歳以下の子どもの割合をいう。
- 3) 等価可処分所得金額は、1985年を基準とした物価指数で調整をした。

資料：『厚生労働省「相対的貧困率の公表について」(平成21年10月20日)』⁶

(2) OECD諸国との国際比較による日本の「子どもの貧困」の特徴

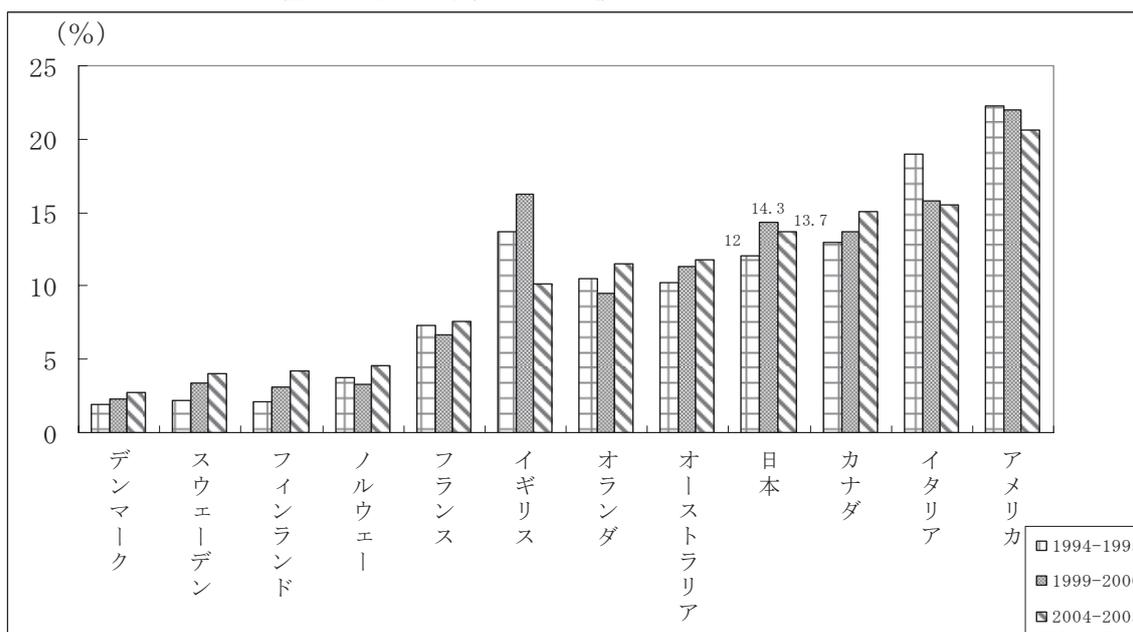
① 子どもの貧困率の推移

OECD主要諸国の子どもの貧困率⁷の推移を見ると、日本は増加傾向にあり、さらに全体的な水準もOECD主要諸国に比べて高い(図表1-2)。

⁶『相対的貧困率の公表について』については、厚生労働省ホームページ
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/10/h1020-3.html>

⁷OECDの貧困率の計算については、世帯所得を世帯人員数で調整した値が社会全体の中央値(一番標準的な値)の50%未満の世帯を貧困と定義している。

図表 1-2 OECD主要国の子どもの貧困率の推移

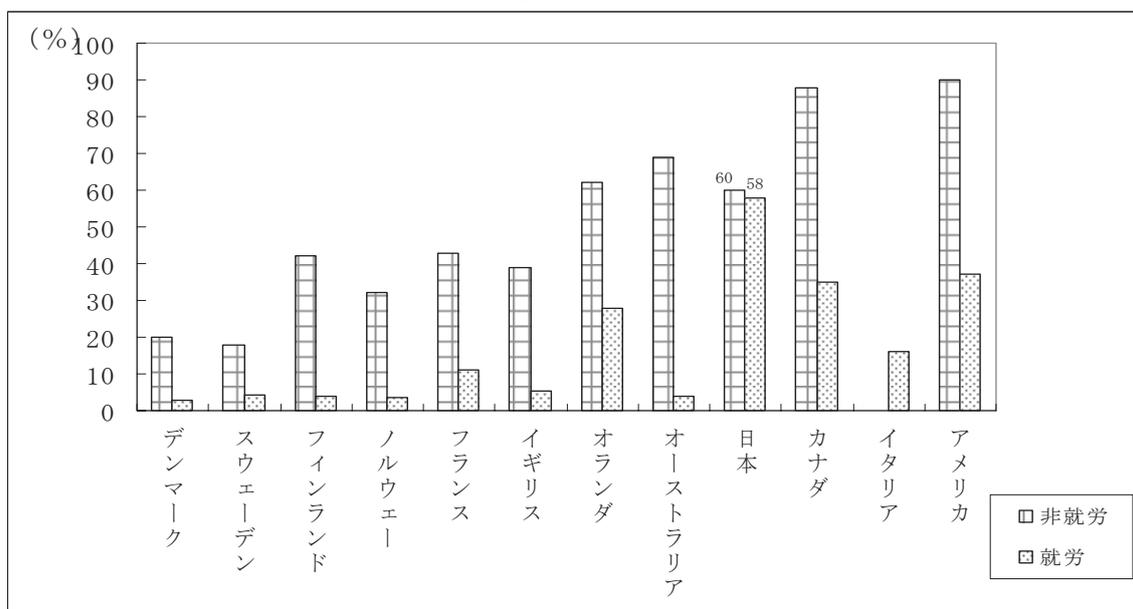


資料：OECD (2008) Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countriesより筆者作成

② 日本におけるひとり親世帯の貧困率

日本の特徴の一つは、ひとり親世帯の貧困率の高さにある。特に就労しているひとり親の貧困率はOECD諸国でも突出した数字となっている（図表 1-3）⁸。

図表 1-3 ひとり親世帯の貧困率、就労状況別



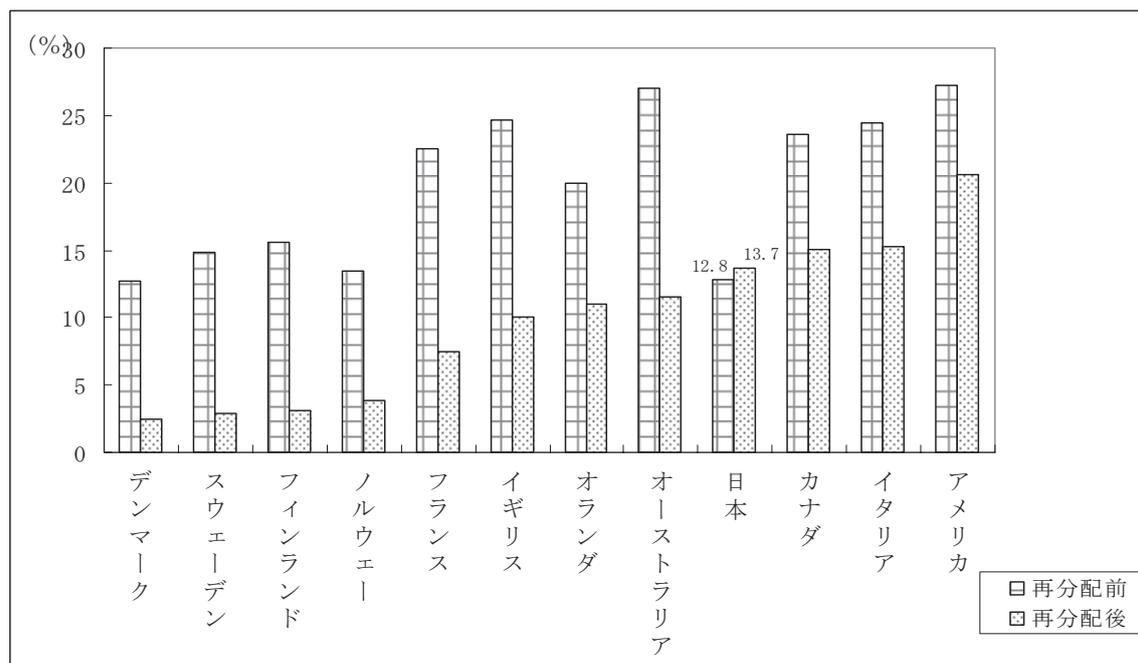
資料：OECD (2008) Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countriesより筆者作成

⁸ 『平成19年国民生活基礎調査（厚生労働省ホームページ<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/20-19.html>）』によると、全国の母子世帯の一世帯あたりの平均所得金額は236.7万円、世帯人員一人あたり平均所得金額は87.6万円と、全世帯の一世帯あたりの平均所得金額566.8万円、世帯人員一人あたり平均所得金額207.1万円を大幅に下回っている。

③ 所得再分配後の貧困率

もう一つ日本の特徴として「子どもがいる貧困世帯の逆転現象」がある。OECDがまとめた子どもの貧困率を「再分配前」と「再分配後」で比較した⁹。再分配前の貧困率と再分配後の貧困率の差が、政府による貧困削減効果を表している。この指標が出された基準年では、日本はOECD諸国の中で唯一再分配後の貧困率が再分配前の貧困率を上回る逆転現象が起きている。（図表1-4）¹⁰。

図表1-4 子どもの貧困率再分配前と再分配後（2000年代）



資料：OECD（2008）Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countriesより筆者作成

2 子どもの貧困に関係すると考えられる状況

ここまでは「子どもの貧困」の国際比較、日本の特徴などを見てきたが、ここでは子どもの貧困に関係すると考えられる状況について見ていきたい。

（1）児童虐待

児童虐待は、「子どもの貧困」が大きく関係している状況と考えられる。神奈川県所管児童相談所¹¹への相談取扱い件数は増加傾向にある（図表1-5）。なかでも、ネグレクト（保護の怠慢ないし拒否）が高い水準で推移している。家庭の子育て力や教育力の低下が背景にあることが考えられ、統計では把握できない、誰もが抱える可能性がある。

⁹再分配前の貧困率に対し、就労や、金融資産によって得られる所得から税金と社会保険料を引き、また児童手当（調査当時）や年金などの社会保障給付を足し「再分配後」の貧困率を算定する。変化は各国政府による所得再分配の機能を示す。

¹⁰『平成20年度所得再分配調査結果

（厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r985200000nmrn.html>）によれば、母子世帯の再分配係数は13.2%と高齢者世帯の316.3%を大きく下回り、平均の16.4%も下回っている。

¹¹神奈川県は政令指定都市（横浜市、川崎市、相模原市）、児童相談所設置市（横須賀市）を除く県内全域を所管している。

る育児困難感や育児不安など、潜在的な「虐待予備軍」を生み出す背景にも着目していく必要があるだろう。

図表 1 - 5 神奈川県所管児童相談所年度別虐待相談取扱い状況推移

	身体的虐待	ネグレクト	心理的虐待	性的虐待	計
平成16年度	540	689	258	25	1,512
平成17年度	391	570	253	25	1,239
平成18年度	442	617	252	28	1,339
平成19年度	503	608	295	32	1,438
平成20年度	493	659	588	24	1,764
平成21年度	502	650	457	33	1,642

資料：『平成21年度児童相談所事業概要』¹²より筆者作成

(2) 生活保護被保護世帯の件数等

生活保護の被保護世帯数は増加傾向となっている（図表 1 - 6）。なかでも、母子世帯や小中学校の学用品や学級費にあたる基準額等を支給する教育扶助を受給している世帯は全体の平均を上回って推移していること¹³や、全国の世帯の4.8%が生活保護を受給する基準となる最低生活費を下回る所得水準の世帯でありながら、保護を受けていない可能性があることが公表された¹⁴ことなどから、生活保護に限らず、経済情勢の影響を中心とした様々な理由により、生活に困窮する子どもたちが増加していることが懸念されている。

図表 1 - 6 神奈川県内生活保護被保護世帯数の推移

	平成 19 年 3 月	平成 20 年 3 月	平成 21 年 3 月
横浜地域	36,672	37,535	39,358
川崎地域	17,281	17,530	18,470
横須賀三浦地域	3,767	3,855	4,020
県央地域	9,157	9,679	10,715
湘南地域	6,424	6,821	7,433
足柄上地域	390	402	441
西湘地域	1,999	2,021	2,197
県 計	75,690	77,843	82,634

資料：『平成20年度版神奈川福祉統計』¹⁵より筆者作成

¹² 『平成21年度児童相談所事業概要』については、神奈川県中央児童相談所ホームページ <http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/13/1359/kodomo/jiso21gaiyo.html>

¹³ 『平成21年神奈川県の生活保護』

¹⁴ 2010（平成22）年4月10日付 読売新聞

¹⁵ 『平成20年度版神奈川福祉統計』については、神奈川県ホームページ <http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/fukusisomu/fukushitokei/H20/index.html>

(3) 教育機会の格差

文部科学省は、2008（平成20）年度の学力テストを受けた公立小学校6年生について、世帯収入と正答率の関係を示した調査結果を発表した¹⁶。その結果、世帯収入と正答率の相関関係は顕著となっている（図表1－7）。年収1,200万円以上の家庭で国語、算数の正答率が平均より8ポイント以上高い一方、200万円未満は平均より10ポイント以上低かった。基礎知識をみる算数Aで、平均正答率が74.8%だったのに対し「200万円未満」は62.9%、「1,200万円以上1,500万円未満」は82.8%で19.9ポイントの開きが出た。「600万円以上700万円未満」は74.8%で平均と同じだった。収入が多い世帯は、子どもにかける教育費も多くなり、それが学力の差として表れたと考えられる。

このように、親の経済状況が、子どもの学習習慣に影響を及ぼしている可能性が指摘された。経済的にゆとりのない世帯では子どもの学力が固定化され、この結果、将来への希望や意欲を持てなくなり、進学や就職における選択肢を狭め、将来の「貧困の連鎖」を引き起こすことが懸念される。

図表1－7 世帯収入と正答率の関係

世帯収入	正答率 (%)	
	国語A	算数A
200万未満	56.5	62.9
200万～300万	59.9	66.4
300万～400万	62.8	67.7
400万～500万	64.7	70.6
500万～600万	65.2	70.8
600万～700万	69.3	74.8
700万～800万	71.3	76.6
800万～900万	73.4	78.3
900万～1,000万	72.8	79.1
1,000万～1,200万	75.6	81.2
1,200万～1,500万	78.7	82.8
1,500万以上	77.3	82.5
平均	69.4	74.8

資料：2009（平成21）年8月5日付日本経済新聞¹⁷

¹⁶ この調査は政令市の公立小計100校を対象に実施、6年生8,093人のうち5,847人の児童の保護者が回答した。

¹⁷ 2009（平成21）年8月5日付 日本経済新聞

第2節 本研究を行う目的

前節では、「子どもの貧困率」などの日本とOECD諸国の比較、児童虐待相談取扱い件数など「子どもの貧困」に関係すると考えられる状況を紹介したが、「子どもの安心」の実現のためには、何らかの対応が必要な時期にきていることが示された。

本研究をスタートさせ、学識者、行政機関の児童福祉や母子保健の担当者、NPO等の話しを伺う機会を通じ指摘されたことだが、「子どもの安心」の実現のためには、「子どもの貧困」から発生する、心身の成長の阻害、親のメンタルヘルスやストレスの影響、学習環境や食・住環境の不備、地域住民との疎遠、未来への意欲の喪失、規範の欠如など、多様で複雑な課題が存在する。こうした課題に対応するためには、これまでの児童福祉、教育、母子保健、生活保護、就労支援など、それぞれの法制度の枠組みを超えて、家族、行政、地域社会などが、子どもたちが直面している課題を認識し、共有化し、改善に向けて連携して対応する必要があると思われる。また厳しい経済情勢の中で、親の所得、雇用の状況、家庭環境が、子どもの養育環境に影響を及ぼし、貧困状態の固定化、さらには貧困の親から子への連鎖¹⁸という状況が起こっている。子どもが親の状況により、教育や職業選択の機会、さらには努力をする意欲さえも奪われてしまうのは、子ども本人の能力や努力の範囲を超える問題である。

このような状況を放置することは、その子どもの現在、将来を危険にさらすだけでなく、社会全体にも大きな影響を及ぼす。人口の増加が続いている神奈川県においても、2019年をピークに減少に転じることが予測されており¹⁹、少子高齢化の進展や生産年齢人口の減少が避けられないなかで、神奈川の未来を担う子どもたちの健やかな育ちを支えることは、子ども個人の利益だけでなく、社会全体の利益につながると考える。

「子どもの安心」が実現した社会とは、すべての子どもが公平な（フェアな）機会を得る（スタートができる）ことができる社会である。本研究では「神奈川子どもフェア・スタート」²⁰と名づけた。 「神奈川子どもフェア・スタート」とは、すべての子どもが公平なスタートラインに立って、多くの挑戦をして、たとえ失敗をしてもそこから多くのことを学ぶ＝“トライ&エラー”をしながら成長できる、そしてそれを暖かく見守る地域社会のことである。

本研究は、「神奈川子どもフェア・スタート」が実現する社会に近づくことを目的とする。具体的には、自治体、民間団体等が行っている取組みなどを紹介し、今後の施策に結びつく政策提言を行い、進むべき方向性を探る議論の題材を提供していきたい。

¹⁸ 貧困の連鎖を示す調査としては、2008（平成20）年に大阪府堺市健康福祉局の道中 隆理事が行った調査がある。堺市内の三つの福祉事務所管内で生活保護を受ける3,924世帯を無作為抽出（市全体では約1万3千世帯が生活保護を受けている）、世帯ごとの個人情報をまとめた「ケースファイル」をもとに調べた。世帯主が育った家庭でも生活保護を受けていたのは、390世帯（25.1%）にのぼった。

¹⁹ 神奈川県の人口予測については2007（平成19）年7月『神奈川力構想 基本構想』

²⁰ 「神奈川子どもフェア・スタート」とは、イギリスで行われている「シュア・スタート」を参考とした造語である。シュア・スタートについては、第3章第4節3『イギリスの施策』参照

第3節 本研究の視点

「子どもの安心」を実現するために対応すべき課題は、多様、複雑化しており、一元的なアプローチでは改善していくことが難しい。その中で、本研究を進めていく上での視点を考えた。

本章第1節で児童虐待相談取扱い状況件数の増加について述べたが、児童虐待が顕在化した時点ではすでに「子どもの安心」は脅かされている。「子どもの安心」の実現ためには、児童虐待など子どもに社会的不利益や脅威を及ぼす前のリスクの段階で、そのような子どもの状態に「気づき」、「支援制度につなげる」ことが必要である。また、児童福祉、教育、母子保健、生活保護、就労支援などそれぞれの制度に基づき、支援を必要とする子どもやその親に対する支援を実施する機関の連携の必要性は、本研究を進めていく中で多くの関係者から指摘された。こうしたことから、「子どもの安心」の実現のための有効な「ネットワーク」のあり方についても重要な視点であると考え、本研究では、1、支援が必要な子どもの「気づき」、2、支援制度、3、支援制度、関係機関のネットワークの三点を中心に検討を行うこととした。

1 支援が必要な子どもの「気づき」

「貧困」の状態にあるなど、支援が必要な子どもがどこにいるのか、という「気づき」がなければ支援がスタートしない。本当に支援が必要な子どもは自ら声を上げられない場合も多い。支援制度を積極的に活用するためにも支援が必要な子どもの「気づき」、「気づいた」うえで「支援制度につなげる」という視点が重要となる。

2 支援制度

自治体等が実施している支援制度について紹介し、支援制度のあり方について考える。

3 支援制度、関係機関のネットワーク

「子どもの安心」の実現のために対応すべき課題は多様、複雑化しており、一元的なアプローチでは改善していくことが難しい。支援制度や実施する行政機関、民間団体、地域社会が連携して課題に対応していくことが必要である。制度間、関係機関の連携はどうあるべきか、どのような「ネットワーク」を形成すれば効果があるのかを考える。

第2章 「子どもの安心」にかかる自治体の施策

本章では前章の「子どもの貧困」をめぐる現状、本研究の目的、視点を踏まえて、「子どもの安心」にかかる自治体の取組み状況を紹介する。第1節では都道府県、市町村の取組みと児童相談所の取組み、第2節では神奈川県の特徴ある取組み、第3節では県内市町村の特徴ある取組みを紹介する。

第1節 「子どもの安心」にかかる自治体の取組み状況

本節では、都道府県（一部の事業は政令指定都市、児童相談所設置市、中核市など¹）、市町村の「子どもの安心」にかかる取組み状況を調べ、支援制度の課題などを考える。1では都道府県の施策を把握するために神奈川県で実施している施策の調査、2では市町村の取組み等を把握するために行った神奈川県内市町村の調査、3では「子どもの安心」にかかる中心的な機関のひとつである児童相談所で行ったヒアリング結果をそれぞれ紹介する。

1 都道府県で行われている施策

「子どもの安心」にかかる都道府県での取組み状況の参考とするために、神奈川県で実施している「子どもの安心」に関連すると考えられ、2010（平成22）年度に予算計上されている施策について調べ、その課題などについて考える。

（1）神奈川県で行われている事業の概要²

神奈川県で実施している「子どもの安心」に関連すると考えられる事業について、①子どもの貧困への対応、②子どもの学びへの支援、③就業支援の充実、④ひとり親等への支援の充実、⑤その他の支援に分類した（図表2-1）³。

¹事業によっては政令指定都市、中核市、児童相談所設置市などで実施している事業もある。

²各事業の子どもの年齢別体系図については、『資料編1』参照

³今回紹介する施策の分類については、2010（平成22）年度神奈川県当初予算知事政策枠「安心八策」二策「将来を担う子どもを守るー子どもの安心のための政策パッケージ」における施策分類を参考にした。2010（平成22）年度神奈川県当初予算記者発表については、神奈川県ホームページ <http://www.pref.kanagawa.jp/press/1002/021/index.html>

図表2-1 「子どもの安心」にかかる2010（平成22）年度に神奈川県で予算計上されている事業⁴

	事業・制度	対象	実施主体	内容
子どもの貧困への対応	生活保護 ⁵ 、 ⁶	県内市域以外の13町村	生活保護を所管する保健福祉事務所	・生活保護を所管する保健福祉事務所（県内市域以外の13町村）で実施 ・政令市、中核市を除く各市福祉事務所で保護した居所のない被保護者に対し生活保護法第73条の規定により、支弁した生活保護費の1/4を負担金として拠出する。
	子どもの健全育成プログラム策定推進モデル事業 ⁷	県内市域以外の13町村	生活保護を所管する保健福祉事務所	生活保護を所管する保健福祉事務所に「生活保護・子ども支援員」を配置し、家庭訪問や学校等関係機関との連携・協働を通し、子どもや親に対し直接的・継続的に支援するとともに、組織的な支援のためのプログラムを策定し健全な子どもの育成環境を整備する。また作成したプログラムの市部福祉事務所への普及を目指す。
	高等学校等就学支援金	県内の私立の高等学校、中等教育学校後期課程、特別支援学校高等部、専修学校高等課程、文部科学大臣が指定する各種学校の生徒	国、法定受託事務として県（学事振興課）が事務を実施	家庭の状況にかかわらず、全ての意志ある高校生等が安心して勉学に打ち込める社会をつくるため、国の費用により、私立高等学校等の生徒の授業料負担を軽減する（月額9,900円、年額118,800円）。保護者の所得に応じて、さらに月額4,980円又は9,900円を加算する。
	私立高等学校等生徒学費補助金	県内の私立の高等学校、中等教育学校（後期課程）、専修学校（高等課程）	学事振興課	私立学校が次の三つの要件を満たす生徒の入学金や授業料を軽減した場合、県が学校に対して補助を実施する。 ①県内の私立高等学校、中等教育学校後期課程、専修学校高等課程に在学 ②生徒と保護者が共に県内に在住 ③保護者の前年の所得金額が一定額以下

⁴神奈川県で2010（平成22）年度に予算計上され「子どもの安心」にかかると考えられる事業について記載した。国の法制度に基づき全国一律実施される事業、県単独で実施する事業などに分けられる。

⁵生活保護制度における子どもに関わる扶助については以下のとおり（金額は2010（平成22）年度の基準）

- ・教育扶助…義務教育を受けるのに必要な扶助であり、学校が指定する副読本的図書や学用品、通学用品、給食費、校外活動参加費、そのほか義務教育にともなって必要なものが支給される。基準額で足りないときは、小学校で月額620円、中学校で月額740円が学級費等（学級費、児童会費、生徒会費、PTA会費）の特別基準として設定された。また、校外活動参加費も、従来一年一回としていたのを「児童又は生徒の全員が参加する場合」に設定できることになった。また、災害など不可抗力で学用品がなくなり再度購入することが必要なときは、特別基準として支給される。
- ・高等学校等就学費（生業扶助）…学用品費等（月額5,300円）教材代（実費）等が支給される。

⁶生活保護制度における子どもに関わる加算については以下のとおり

- ・妊娠婦加算…妊娠の事実を確認した日の月の翌月から加算
- ・母子加算…父母の一方、または父も母もない世帯で18歳の誕生日以降最初の3月31日までの間にある子ども（1～3級の障害のある場合は20歳）を養育する場合に加算
- ・児童養育加算…15歳に達する日以降の最初の3月31日までの間にある児童を養育している場合に加算

⁷「子どもの健全育成プログラム策定推進モデル事業」については、本章第2節3『子どもの健全育成プログラム策定推進モデル事業』参照

	私立学校生徒学費緊急支援補助金	県内の私立小学校、中学校、中等教育学校、高等学校、専修学校（高等課程）	学事振興課	私立学校が次の三つの要件を満たす生徒の授業料を軽減した場合、県が学校に対して補助を実施する。 ①県内の私立小中学校、高等学校等に在学し、生徒と保護者が共に県内に在住 ②主として生計を維持する保護者の会社都合による退職、倒産、死亡等の事由が前年4月以降に発生し、家計が急変 ③、②の事情により保護者の年間所得が一定金額以下
	生活福祉貸付金（教育支援資金）	県内全域	神奈川県社会福祉協議会	低所得者世帯、障害者世帯、高齢者世帯に対して生活福祉資金の貸付と民生委員等による生活援助指導を行うことにより、その経済的自立及び生活意欲の助長、安定した生活維持を促進する。県単独事業では、生活資金等を借り受けたものが、期間内に償還した場合に当該利子の補給を行い、借受人の負担軽減と償還促進を図り自立更生を促進する。
子どもの学びへの支援	高等学校等就学支援金【再掲】			
	私立高等学校等生徒学費補助金【再掲】			
	私立学校生徒学費緊急支援補助金【再掲】			
	奨学金	県内全域	学校経理課	県内に在住し、県内の高等学校、中等教育学校の後期課程または、特別支援学校の高等部に在籍する者で学資の援助を必要とするものに対して貸付を行う。国からの交付金を活用した緊急経済対策として貸付対象者を拡大し、成績要件の緩和措置（進級、卒業の見込みがある者で学校長が推薦する者）を2011（平成23）年度までの時限で実施する。2010（平成22）年度は、通常枠の成績要件（前年度の全履修科目の評定平均値が3.0以上の者）を満たしている者を採用した上で、今回拡大した貸付対象者についても採用するために、募集人数を5,000人程度にまで拡大する。
	私立高等学校等教育改革推進費補助金（不登校生徒対策）	県内私立高等学校	学事振興課	不登校生徒の進路確保のため、不登校生徒の受入れ体制を整備している私立高等学校に対する補助を実施する。
	スクールカウンセラーによる支援	中学校は政令市を除く全市町村、高等学校は県内全域	子ども教育支援課 教育事務所	いじめや不登校等の未然防止や早期対応に向けて、「心の専門家」であるスクールカウンセラーを、政令指定都市を除く全中学校（三学級未満の校を除く）、中等教育学校、高等学校拠点校に配置するとともに県教育局にスーパーバイザーを配置する。
	スクールソーシャルワーカーによる支援	小・中学校は政令市を除く全市町村、高等学校は県内全域	子ども教育支援課 教育事務所	問題を抱える児童・生徒が置かれた環境への働きかけや関係機関とのネットワークの構築など、多様な支援方法を用いて、児童・生徒の問題行動等の予防や早期解決に向けた対応を図ることを目的とし、県五教育事務所に六名、県教

				育局にスーパーバイザー一名を配置。各スクールソーシャルワーカーは、重点対応校を中心に市町村立学校で活動を行い、スーパーバイザーは、スクールソーシャルワーカーに対し助言・指導を行う他、県立学校への対応を行う。
	スクールライフサポーターによる支援	参加を希望する市町村	子ども教育支援課	小・中学校におけるいじめ・暴力行為、不登校など児童・生徒の問題行動等について、小学校段階から未然防止を図るため、また、将来教育に関わろうとする大学生等の能力向上に資するため、大学及び市町村教育委員会と県教育委員会が協定を締結し、事業を実施する。希望する大学生等を、事前研修の後、スクールライフサポーターとして要請のあった小学校に派遣し、子どもにとっての身近な遊び相手、相談相手として、また教師にとっては補助的な役割として、小学校の教育活動を支援する。
	不登校・いじめ等対策	政令市を除く市町村	子ども教育支援課	不登校、いじめ、暴力行為等への対応といった、学校が抱える課題ごとに未然防止、早期発見、早期対応につながる効果的な取組みについて子どもの状況把握のあり方といった観点から各地域で特色のある実践研究を行う。
	NPO等との連携による不登校児童・生徒支援事業	県内全域	NPO等	小・中・高校生の不登校児童・生徒のために居場所づくりを進めるNPO等が実施するフリースクールやフリースペース等と学校関係者による連携協議会を設置し、連携協力して支援を実施する。
	県立高校不登校生徒等単位認定プログラム作成	県内全域	子ども教育支援課	2010（平成22）年4月から1年間、NPO等三団体と県立高等学校三校が連携し、NPO等が作成したプログラムにより、「学校外の学修」としてのボランティア活動や就業体験が単位認定される仕組みをつくることで、生徒の自己肯定感を高め、社会的自立に向けての契機とする。
	生活福祉貸付金（教育支援資金）【再掲】			
就業支援の充実	離職者等委託訓練事業	県内全域	産業人材課	離職者を対象に、ITを活用した業務に役立つ実務知識・技能を習得する訓練等を大学・民間教育訓練機関等に委託し、実施する。また、母子家庭の母等を対象に、多様な民間教育訓練機関を活用し、就職に必要な知識、技能の習得を図る職業訓練を実施する。
	職業訓練手当支給	県内全域	産業人材課	職業に就くにあたり、障害者や母子家庭の母等の社会的弱者の立場にある求職者の知識及び技能の習得を容易にし、就職を促進するために給付金を支給する。訓練手当の支給により、対象者の生活を含めた訓練受講環境が安定化し、訓練への集中力が高まり就職の促進が図られる。
	企業コラボ型訓練事業	県内全域	産業人材課	若い産業人材の育成のため、「職業技術校での講義と実習」と「企業実習（パート雇用を含む）」を組み合わせた職業訓練を行う。厚生労働省が、アルバイト等の不安定就労を繰り返している若者や無業の若者の自立を支援するため、

			2004（平成16）年度から2006（平成18）年度にモデル事業として行ってきた「日本版デュアルシステム訓練（公共訓練活用型）」の終了を経て、本県が新たに、「日本版デュアルシステム訓練」の理念を継承し、さらに中小製造業の技術・技能後継者の育成を支援するために、2007（平成19）年度より実施している事業である。訓練対象者は、 ①無業であるか、パート、アルバイト等の不安定な就労を繰り返している者 ②概ね40歳未満の者 ③公共職業安定所長の受講指示または受講推薦が受けられる者	
	母子家庭等就業支援事業	政令市、中核市を除く市町村域	子ども家庭課	母子家庭等の母等を対象に、その自立を図るため、就業情報の提供や主体的な能力開発の取組への支援、ヘルパーの派遣による生活支援を実施する。
	ひとり親家庭就業支援事業（安心子ども基金）	政令市を除く市町村域	子ども家庭課	ひとり親に対するソーシャル・スキル・トレーニング、相談支援、就職活動支援、ひとり親が働きやすい職場の開拓及び就職後の職場訪問等を行い、自立支援を図る。適切な就業環境を与えると同時に、適切な支援を行い、社会的自立を目指すために、職業開拓、面接等のアドバイス、事業主からの相談対応を含む就職後のフォローアップ等を行う。
	高等技能訓練促進等事業（安心子ども基金）	県内市域以外の13町村、市域については補助金の交付	保健福祉事務所 各市	母子家庭の母が就職に有利で効果的な資格の取得を促進する観点から、母子及び寡婦福祉法に基づき実施してきた高等技能訓練促進等事業において、安心子ども基金を活用し支給期間等を拡大して給付金を支給することにより、養成機関での修学中の生活の負担の軽減を図り資格の取得を容易にし、母子家庭の自立促進を図ることを目的とする。
	自立援助ホームへの補助	県内全域（政令市、児童相談所設置市所管域を除く）	子ども家庭課	自立援助ホームに対して家賃借料を補助する。自立援助ホームとは、被虐待等で社会的自立のための援助が特に必要な思春期の児童に対し、適切かつ家庭的な環境のもと、その自立を支援する施設である。就労への援助、指導、健康管理、金銭管理、食事等日常生活についての援助・指導、自立援助ホームを退所した者に対する生活相談等を行う。
ひとり親家庭等へ	児童扶養手当	県内市域以外の13町村	子ども家庭課	離婚、死亡、遺棄等による母子世帯等、父と生計を同じくしていない児童が育成される家庭の生活の安定と自立の促進に寄与するため、当該児童について手当を支給する。2010（平成22）年8月より、ひとり親家庭の生活の安定と自立を促進するために、新たに父子家庭も支給対象となった。
	母子自立支援員による支援	県内町村域	各保健福祉事務所	母子家庭等の各種相談に対して必要な情報提供や指導を行い、また職業能力の向上、就職活動に関する支援等を行うため、母子自立支援員を設置することにより、母子家庭等の自立支援と母子福祉の推進を図る。

の 支 援	財団法人神奈川県 母子寡婦福祉連絡 協議会への補助	政令市、中核 市を除く市町 村域	子ども家 庭課	母子家庭の母等の社会的つながりの醸成を図るとともに、地域において相互に協力し扶助を行う取組みを支援する事業を行う神奈川県母子寡婦福祉連絡協議会に対して補助を行う。具体的には相談、研修事業、各地域の団体への助言・指導、広報活動などを行う。
	母子寡婦福祉資金	政令市、中核 市を除く市町 村域	各保健福 祉事務所	配偶者のない女子で現に児童を扶養している者や寡婦に対して、福祉資金の貸付を行うことにより、経済的自立と生活意欲の助長を図る。
	生活保護（母子加 算）【再掲】			
	認定保育施設の兄弟 入所児童及び母子・ 父子家庭等の児童保 育料減免加算	政令市、中核 市を除く市町 村	次世代育 成課	市町村長が認定する認定保育施設に同一世帯から兄弟が二人以上入所している場合の第二子以降の保育料や、母子・父子家庭等の児童の保育料について、減免措置を行う認定保育施設に対し、市町村とともに行う運営費補助額に加算する。
	離職者等委託訓練事 業【再掲】			
	職業訓練手当支給 【再掲】			
	母子家庭等就業支援 事業【再掲】			
	ひとり親家庭就業支 援事業（安心こども 基金）【再掲】			
	高等技能訓練促進等 事業費（安心こども 基金）【再掲】			
そ の 他 の 支 援	里親委託	県内全域（政 令市、児童相 談所設置市所 管域を除く）	県所管児 童相談所 ⁸	親の病気や離婚、虐待などの様々な事情により家庭で生活ができなくなった子どものために、里親の家庭を提供し、暖かい愛情と理解をもって育てることで、子どもの福祉を保障する。
	児童相談所、一時保 護所の運営	県内全域（政 令市、児童相 談所設置市所 管域を除く）	県所管児 童相談所	五つの児童相談所、三つの一時保護所を運営している。
	被虐待児個別支援事 業	県内全域（政 令市、児童相 談所設置市所 管域を除く）	県所管児 童相談所	被虐待児に対して、虐待の後遺症への継続した心理ケア、心理療法等を行い、できるだけ早期の回復を図り、重症化防止に資する。
	虐待防止対策推進 事業	県内全域（政 令市、児童相 談所設置市所 管域を除く）	県所管児 童相談所	複雑かつ深刻化する相談について、法律、医学等、専門的見地から助言を得ることにより、効果的に子どもや保護者への支援を行う。

⁸ 児童相談所で実施している事業については、本章本節3『神奈川県中央児童相談所ヒアリング』参照

メンタルフレンド	県内全域（政令市、児童相談所設置市所管域を除く）	県所管児童相談所	不登校児童及び情緒障害児童等に対して、児童相談所の児童福祉司、児童相談員及び心理判定員による指導の一環として、児童の兄または姉に相当する世代で児童福祉に熱意と情熱を有する大学生等（メンタルフレンド）を児童福祉司等の助言・指導の下にその家庭等に派遣し、児童及び保護者とのふれあいを通して、児童の健全育成を援助する。
一時保護児童教育推進事業	県内全域（政令市、児童相談所設置市所管域を除く）	一時保護所設置の県所管児童相談所	虐待等の理由により児童相談所一時保護所に保護されている児童については、小中学校への通学ができずに教育が受けられないことから、一時保護所において教員資格者により教育を実施する。
要保護児童対策地域協議会への支援	県内全域（政令市、児童相談所設置市所管域を除く）	県所管児童相談所	2004（平成16）年の児童福祉法改正で設置された、市町村の「要保護児童対策地域協議会」に対して支援を行う。
児童養護施設、児童自立支援施設、母子生活支援施設等への措置・運営補助	県内全域（政令市、児童相談所設置市所管域を除く）	子ども家庭課	児童福祉法の規定に基づき、県が児童福祉施設へ入所の措置を行った場合の施設運営、児童養護等のための経費を支弁する。国庫補助事業とは別に県単独事業でも追加で実施している。
身元保証人確保対策事業	県内全域（政令市、児童相談所設置市所管域を除く）	子ども家庭課	児童養護施設や母子生活支援施設などに入所中又は退所した子どもや母子の社会的自立の促進を図るため、その者が入所していた施設の長等が身元保証人となった場合の損害保険契約を、全国社会福祉協議会が契約者として締結する際の保険料相当額を補助する（最長三年間）。
自立援助ホームへの補助【再掲】			
被虐待児等の家庭的・個別ケアを地域で行う地域小規模児童養護施設への支援	県内全域（政令市、児童相談所設置市所管域を除く）	子ども家庭課	虐待等が増加している中で家庭的で小集団によるきめ細やかなケアをする必要が求められている。被虐待児の家庭的・個別的ケアを地域で行い、地域小規模児童養護施設を推進する、社会福祉法人の安定的な運営を支援する。
民生委員・児童委員及び主任児童委員 ⁹	政令市、中核市を除く県内市町村	地域保健福祉課	民生委員法第26条に基づき、民生委員・児童委員及び主任児童委員、地区民生委員児童委員協議会の活動費の一部を負担することで、民生委員・児童委員及び主任児童委員の活動の充実を図る。

資料：神奈川県各課調査より筆者作成

⁹ 「民生委員・児童委員及び主任児童委員」については、『資料編8』参照

(2) 施策全体

ここでは、神奈川県の実施している施策を通じて、都道府県が実施する「子どもの安心」にかかる施策全般の制度上の課題などについて考える。

① 財源

国からの補助金等が財源に入っている事業（国庫補助事業）と都道府県が主体となって単独で行う事業（単独事業）に大きく分けられる。国庫補助事業の事業規模は比較的大きく対象も広い。単独事業は国庫補助事業を補う、制度の隙間を埋める、または、都道府県の独自施策のための事業で、事業規模は比較的小さいという特徴がある。

国庫補助事業は、事業を実施するにあたり、国が定めた全国一律の基準がある。例えば児童福祉施設などに入所する子どもの身元保証人を確保する事業では、国の基準では保証限度額が低く、基準以上の金額の保証には、児童福祉施設の施設長などが個人的に負担をしなければならない例がある。また、保証期間が最長三年とされており、大学に進学した場合に住宅賃借の身元保証を行った際は、四年目に保証が切れてしまうなどの問題がある。

児童養護施設等への措置や運営を補助する事業においては、児童福祉施設の職員配置基準が決められていて、施設入所児童に対する適切な援助体制を確保するためには現行の基準では十分とは言えない。特に、発達障害児・被虐待児への専門的ケア、夜間援助体制の強化、看護師の配置、乳幼児受入れなどが不足しており、都道府県などが単独事業で補っている状況である。しかし、各自治体の財政事情もありすべては補えていないことが課題となっている。

② 実施主体

県所管地域の児童相談所や保健福祉事務所等を通じて都道府県が直接実施している事業、市町村に補助金などとして交付し、市町村が実施する事業、NPO等に委託して行う事業などに分けられる。

③ 実施する地域

都道府県が行う事業、政令市を除く市町村で行う事業、市町村と中核市を除いて行う事業、政令市と児童相談所設置市を除く県内全域で行う事業、町村域のみで行う事業などに分けられる。各事業に関する法令等により実施主体が決められている。法令等で事業の内容が決まっているので地域ごとに支援等に差が出ることはない。しかし、国庫補助事業で行われている事業に対して、各自治体が単独事業で補う場合には、各自治体により対策が異なり都道府県間、または同じ都道府県内でも市町村により支援に違いが出る状況が起こりうるものが課題となっている。

④ 安心子ども基金¹⁰による実施事業

安心子ども基金とは、国の2008（平成20）年度第二次補正予算を皮切りに三度の追加交付により交付された全国で総額3,700億円の交付金を都道府県が基金として造成し、2009（平成21）年度から最長で2013（平成25）年度まで事業を実施するものである。待機児童対策として「保育所の緊急整備」及び「家庭的保育事業（保育ママ）」への支援の実施、並びに既存の母子家庭等の母親に対する就業支援事業等を拡充して実施している。

基金事業として、国の要綱に基づき事業を実施しなければならない制約があるため、必ずしも地域の実情に応じた事業にすべてを使えるわけではないこと等が課題となっている。また、この基金は時限があるため、終了後の取組みが課題となる。

（3）個別の施策

ここでは、神奈川県の実施している施策を通じて、都道府県が実施する「子どもの安心」にかかる個別の施策の制度上の課題について、本研究の視点¹¹に関わる施策を中心に考える。

① ひとり親（母子家庭）にかかる支援

〈生活支援〉

「母子自立支援員」は母子家庭の自立のため、社会的資源や法施策の活用、他の機関等との連携など、高度な知識や経験が必要となる。そのため、適当な人材を確保することが難しい。また、国の要綱により支援員は原則非常勤とされているが、常勤職員に比べ、待遇面での格差等が問題となっている。母子自立支援員を常勤職員とするためには、社会福祉士などの資格が必要となることから、有資格者の採用などについて課題となる。

「母子寡婦福祉資金貸付金」は、貸付制度であることから、返済能力や金銭貸借契約上の保証人の問題などで貸付を受けられないことがある。また、貸付後、返納金が滞納となるケースもあり、やむを得ない場合の返済金の免除やそれに伴う債権放棄の手続き等の簡素化が必要である。さらに、正当な理由なく滞納する場合について、債権の保全や回収について、その手段や手続き等法体系を含めた整備が課題となる。

〈就業支援〉

母子家庭等の就業支援については、経済危機に端を発する厳しい雇用情勢により、適性に合いまた安定的な職業に就くことは難しい状況となっている。

¹⁰ 「安心子ども基金」については、厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/bunya/pdf/090303.pdf>

¹¹ 「本研究の視点」については、第1章第3節『本研究の視点』参照

自治体が行う「離職者等委託訓練事業」や、「職業訓練手当支給」などの就業支援についても、ハローワークや母子家庭の相談機関とつながっていない母親には十分に情報が伝わらないなどの課題がある。

② 私立学校等に通う子どもにかかる支援

2010（平成22）年度から新たに国による高校無償化が実施され、これにより公立高等学校の授業料は実質無償化されたが、私立高等学校等では、高等学校等就学支援金による授業料の軽減額が、公立の授業料に相当する額（低所得者世帯に対しては加算措置有り）にとどまる。

本県では、就学支援金と県による学費補助とを合わせても、私立高等学校等の授業料を実質無償化できるのは、一部の低所得者世帯のみとなっている。学費の公私間格差を是正するための私立高等学校等の学費負担のさらなる軽減については今後の課題となる。また、国による高校無償化では、授業料以外の学用品の購入など学校生活に必要な費用は負担軽減の対象とされていないことも課題となる。

③ 自立援助ホーム

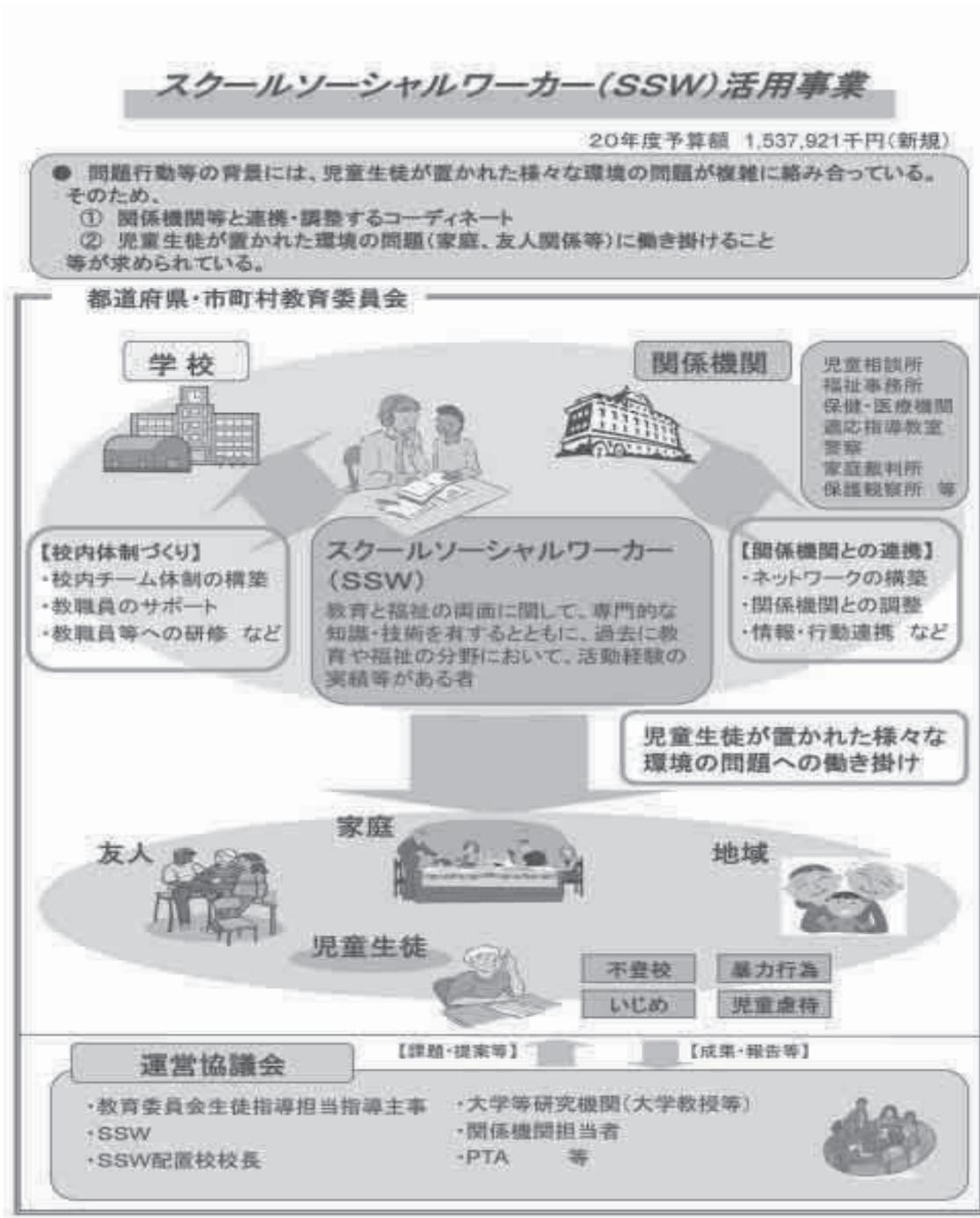
児童養護施設を退所した子ども等に対して、就労援助・指導、健康管理、金銭管理、食事等日常生活について援助・指導し、自立を支援する。また、自立援助ホームを退所した子どもに対する生活相談を行う。自立援助ホームの平均入所期間は6ヶ月～12ヶ月であり、就労しても一箇所目で定着することは少なく、何度か自立援助ホームへの出入りがあることが課題となる。

④ スクールソーシャルワーカー

スクールソーシャルワーカーは、市町村立学校を中心に活動を行い、スーパーバイザーは、スクールソーシャルワーカーに対し助言・指導を行う他、学校への対応を行っている。

本県では、2010（平成22）年度のスクールソーシャルワーカーの配置は一部の重点対応校などに限られるため、支援対象の児童生徒や、活用できる市町村や学校が限られてしまう。その手法や有効性を他の学校や市町村は実感しにくいという課題がある。また、ケース対応を円滑にするために、児童相談所など各関係機関との連携や情報交換、地域資源の開拓等が課題となる。

図表 2-2 スクールソーシャルワーカー活用事業概要図



資料：文部科学省「スクールソーシャルワーカー実践活動事例集」資料¹²

¹² 「スクールソーシャルワーカー活用事業」については、文部科学省ホームページ http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/046/shiryo/08032502/003/010.htm

2 市町村の取組み状況

(1) 神奈川県内市町村調査¹³の目的

「子どもの安心」をめぐる問題の多様、複雑化により、緊急かつ高度で専門的な対応が求められる一方で、育児不安等を背景に、身近な子育て相談のニーズも増加している。2004（平成16）年の児童福祉法改正により、児童相談に応じることを市町村の業務として法律上明確にし、住民に身近な市町村において、母子保健サービスや一般の子育て支援サービス等をはじめ、児童虐待の未然防止・早期発見を中心に積極的な取組みを求めた。そして、都道府県の役割を、専門的な知識及び技術を必要とする事例への対応や市町村の後方支援に重点化する等の措置を講じ、児童相談に関わる主体を増やすとともに、その役割を明確化することにより、全体として地域における児童相談体制の充実を図るものとした。

その児童福祉法改正から約六年が経過したが、神奈川県内市町村の「子どもの安心」に関して、本研究の視点である「気づき」、「支援制度」、「ネットワーク」の三点に関わる取組み状況の把握、また支援を実施している関係機関が抱える課題の把握を調査の目的とした。

(2) 各設問のねらいと結果

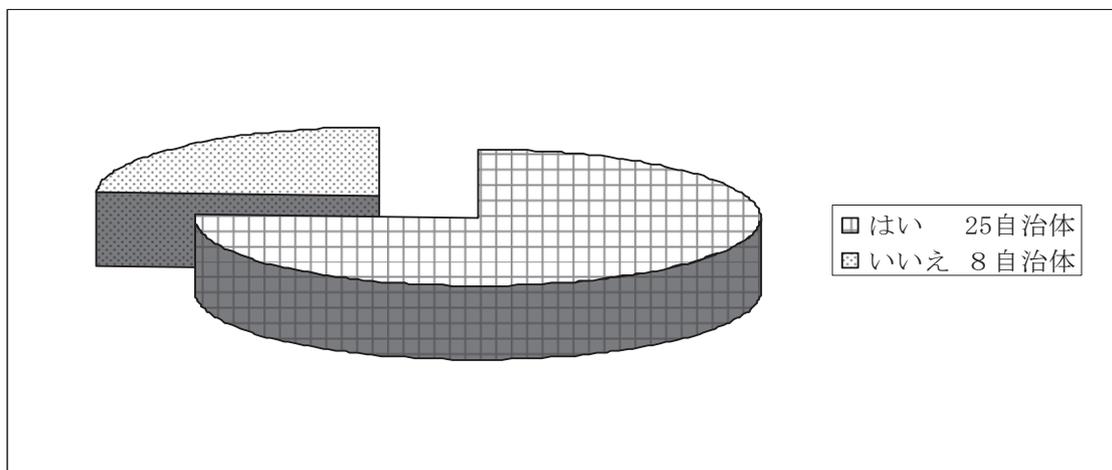
① 母子健康手帳交付時のアンケート調査の実施

【ねらい】

支援が必要な子どもの「気づき」という観点から、母子保健法に基づく母子健康手帳交付時に、支援が必要か判断するための「アンケート調査」を実施しているかを調べた。

【結果】

母子健康手帳交付時のアンケート調査については約七割の市町村が実施している。



¹³2010（平成22）年9月に神奈川県内全33市町村に対して調査を行った。使用した調査票については、『資料編2』、回答が自由記述となる設問の詳しい回答については、『資料編3』参照

② 母子健康手帳交付時のアンケート調査の聴取項目

【ねらい】

支援が必要な子どもの「気づき」という観点の項目が入っているかを調べた。

【結果】

聴取項目には身体面、精神面、妊婦の家族の状況などの情報を聞いた項目が多かった。

<身体面> 現在の体調、健康診断の有無、出産歴、既往症、喫煙・飲酒 等

<精神面> 妊娠が分かった時の気持ち、愛情を受けて育ったか、心配事相談事の有無、生まれてくる子どもへの気持ち、子育てのイメージ 等

<家族の

状況等> 家族構成、相談者の有無、就業状況、両親教室の参加希望、里帰り出産の有無 等

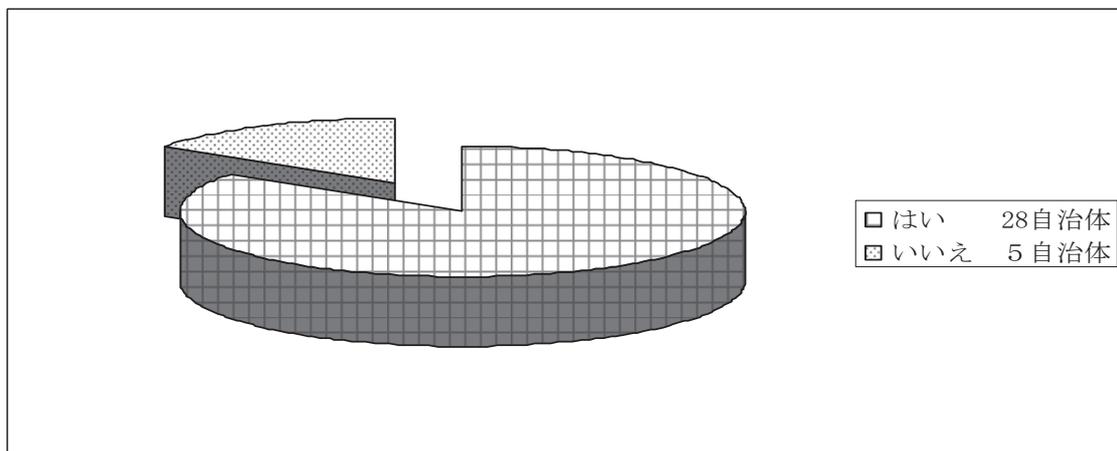
③ こんにちは赤ちゃん事業（乳児家庭全戸訪問事業）¹⁴の実施

【ねらい】

支援が必要な子どもの「気づき」という観点から、支援が必要か判断する機会となる「こんにちは赤ちゃん事業」を行っているかを調べた。

【結果】

こんにちは赤ちゃん事業については約八割の市町村が実施している。



[参考] こんにちは赤ちゃん事業（乳児家庭全戸訪問事業）¹⁵

厚生労働省次世代育成対策交付金¹⁶により実施される事業で、生後4か月までの乳児のいるすべての家庭を訪問し、様々な不安や悩みを聞き、子育て支援に関する情報提供等を行うとともに、親子の心

¹⁴ 「こんにちは赤ちゃん事業（乳児家庭全戸訪問事業）」のガイドラインについては、厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/kosodate12/03.html>

¹⁵ 厚生労働省ホームページ「子育て支援」から抜粋 <http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/kosodate.html>

¹⁶ 「次世代支援育成対策」については、厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/jisedai.html>

身の状況や養育環境等の把握や助言を行い、支援が必要な家庭に対しては適切なサービス提供につなげる。このようにして、乳児のいる家庭と地域社会をつなぐ最初の機会とすることにより、乳児家庭の孤立を防ぎ、乳児の健全な育成環境の確保を図るものである。2010（平成22）年4月から市町村で行うことが努力義務となっている。

事業の内容

- (1) 生後4か月までの乳児のいるすべての家庭を訪問し、下記の支援を行う。
 - [1] 育児等に関する様々な不安や悩みを聞き、相談に応じるほか、子育て支援に関する情報提供等を行う。
 - [2] 親子の心身の状況や養育環境等の把握及び助言を行い、支援が必要な家庭に対し適切なサービス提供につなげる。
- (2) 訪問スタッフには、母子保健推進員、児童委員、子育て経験者等を幅広く登用する。
- (3) 訪問結果により支援が必要と判断された家庭について、適宜、関係者によるケース会議を行い、養育支援訪問事業をはじめとした適切なサービスの提供につなげる。

④ こんにちは赤ちゃん事業で提供する情報

【ねらい】

こんにちは赤ちゃん事業で提供する情報について、必要な支援が必要な子どもに対する「支援制度」という観点から調査した。

【結果】

提供情報は、母親の健康関連、子どもの健康関連、子育て支援関連が多かった。

<母親の健康関連> 産後うつ対策、母乳の与え方 等

<子どもの健康関連> 予防接種・健診の情報、事故防止 等

<子育て支援関連> 情報誌・パンフレットの提供、子育て支援施設の情報、各種講習会の情報、育児グループ・支援者の情報 等

⑤ こんにちは赤ちゃん事業において支援が必要と思われる家庭や、会うことができなかった（拒否された）家庭について事後に行っている取組み¹⁷

【ねらい】

訪問を拒否された、訪問しても会えなかった家庭などは支援が必要か判断するために確認が必要である。どのように確認を行い、支援制度や関係機関につなげているのかを調べた。

【結果】

こんにちは赤ちゃん事業を実施している市町村では、支援が必要と思われる家庭や、会うことができなかった家庭には、何らかの対策を行っている。支援が必要な家庭は、地区担当の保健師の再訪問、養育訪問支援事業につなぐ、要保護児童対策地域協議会にエントリー、医療機関など専門機関へつなぐなど、必要な機関へつないでいくケー

¹⁷この設問の詳しい回答については、『資料編3』参照

スが多かった。会えなかった家庭には、電話・文書連絡、連絡なしで訪問、会えるまで訪問する、民生委員・児童委員及び主任児童委員と協力して状況把握、要保護児童地域対策協議会などのケース会議を実施して対応、四ヶ月健診で状況を把握するなどがあった。

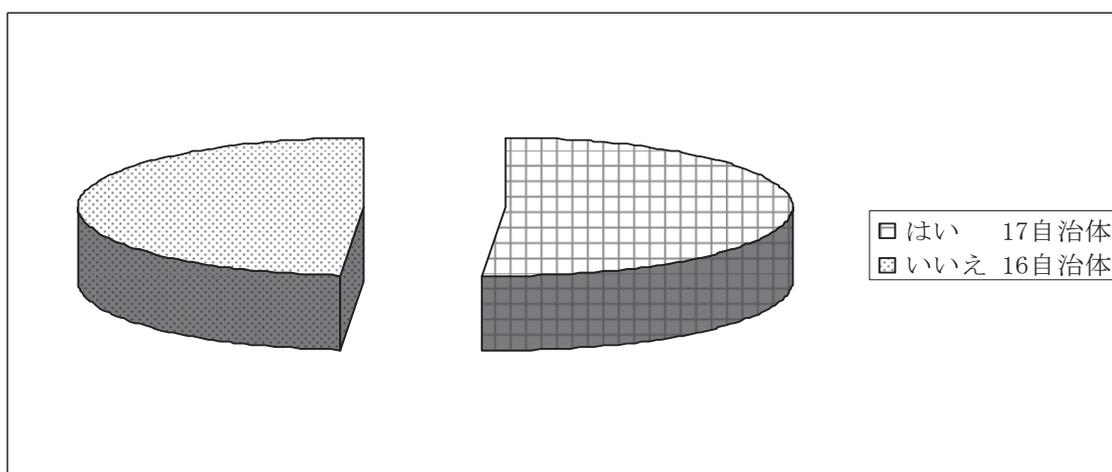
⑥ 養育支援訪問事業¹⁸の実施

【ねらい】

支援が必要な子どもの家庭を個別訪問する「養育支援訪問事業」は、訪問により改善を図り、また関係機関につなげることが可能な事業である。実施状況について調べた。

【結果】

養育支援訪問事業については約五割の市町村が実施している。



【参考】 養育支援訪問事業¹⁹

市町村で実施するもので、育児ストレス、産後うつ病、育児ノイローゼ等の問題によって子育てに対して不安や孤独感等を抱える家庭や、様々な原因で養育支援が必要となっている家庭に対して、子育て経験者等による育児・家事の援助又は保健師等による具体的な養育に関する指導助言等を訪問して実施することにより、個々の家庭の抱える養育上の諸問題の解決、軽減を図る。

事業の内容は、

- ・産褥期の母子に対する育児支援や簡単な家事の援助
- ・未熟児や多胎児等に対する育児支援・栄養指導
- ・養育者に対する身体的・精神的不調状態に対する相談・指導
- ・若年の養育者に対する育児相談・指導
- ・児童が児童養護施設等を退所後にアフターケアを必要とする家庭等に対する養育相談・支援

¹⁸ 「養育支援訪問事業」のガイドラインについては、厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/kosodate08/03.html>

¹⁹ 厚生労働省ホームページ「子育て支援」から抜粋 <http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/kosodate.html>

⑦ 要保護児童対策地域協議会²⁰（子どもを守る地域ネットワーク）の設置

【ねらい】

支援が必要な子どもへの対応に重要な役割を果たすと考えられる、要保護児童対策地域協議会の設置状況について調べた。

【結果】

要保護児童対策地域協議会についてはすべての市町村で設置済みであった。

[参考]要保護児童対策地域協議会の概要²¹

1 厚生労働省要保護児童対策地域協議会設置・運営指針が厚生労働省のホームページ²²に詳しく記載されているが、概要は以下のとおり。

① 虐待を受けている子どもを始めとする要保護児童（児童福祉法第6条の2の8に規定する要保護児童をいう）の早期発見や適切な保護を図るためには、関係機関がその子ども等に関する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が重要であるが、こうした多数の関係機関の円滑な連携・協力を確保するためには、

ア 運営の中核となって関係機関相互の連携や役割分担の調整を行う機関を明確にするなどの責任体制の明確化、

イ 関係機関からの円滑な情報の提供を図るための個人情報保護の要請と関係機関における情報共有の関係の明確化

が必要である。

② このため、児童福祉法の一部を改正する法律（2004（平成16）年児童福祉法改正法）においては以下の規定が整備された。

ア 地方公共団体は、要保護児童の適切な保護を図るため、関係機関等により構成され、要保護児童及びその保護者（以下「要保護児童等」という。）に関する情報の交換や支援内容の協議を行う要保護児童対策地域協議会（以下「地域協議会」という。）を置くことができる²³。

イ 地域協議会を設置した地方公共団体の長は、地域協議会を構成する関係機関等のうちから、地域協議会の運営の中核となり、要保護児童等に対する支援の実施状況の把握や関係機関等との連絡調整を行う要保護児童対策調整機関を指定する。

ウ 地域協議会を構成する関係機関等に対し守秘義務を課すとともに、地域協議会は、要保護児童等に関する情報の交換や支援内容の協議を行うため必要があると認めるときは、関係機関等に対して資料又は情報の提供、意見の開陳その他必要な協力を求めることができる。

2 要保護児童対策地域協議会の運営については以下のように規定されている。

ア 地域協議会は、要保護児童等に関する情報その他要保護児童の適切な保護を図るために必要

²⁰ 要保護児童対策地域協議会に対する提言については、第4章第3節1『要保護児童対策地域協議会』参照

²¹ 要保護児童対策地域協議会設置・運営指針から抜粋 <http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv11/05.html>

²² 要保護児童対策地域協議会設置・運営指針については、厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv11/05.html>

²³ 現在は努力義務となっている。

な情報の交換を行うとともに、要保護児童等に対する支援の内容に関する協議を行う（児童福祉法第25条の2第2項）。

イ 地域協議会については、個別の要保護児童等に関する情報交換や支援内容の協議を行うことを念頭に、要保護児童対策調整機関や地域協議会の構成員に対する守秘義務が設けられており、個別の事例について担当者レベルで適時検討する会議（個別ケース検討会議）を積極的に開催することはもとより、構成員の代表者による会議（代表者会議）や実務担当者による会議（実務者会議）を開催することが期待される。

現在、市町村で取組が進みつつある児童虐待防止ネットワークについては、市町村の規模や児童家庭相談体制にもよるが、以上のような三層構造となっていることが多い。

【代表者会議】

- ・地域協議会の構成員の代表者による会議であり、実際の担当者で構成される実務者会議が円滑に運営されるための環境整備を目的として、年に一～二回程度開催される。
- ・ネットワークを構成する関係機関の円滑な連携を確保するためには、各関係機関の責任者（管理職）の理解と協力が不可欠であり、実務者レベルにとどまらず、責任者（管理職）レベルでの連携を深めることで、関係機関等の共通認識が醸成されるとともに、実務者レベルで人事異動があった場合においても、責任者（管理職）の理解があれば、連携の継続性が保たれ、支援の質の低下を最低限に抑えることが可能となる。
- ・会議における協議事項としては例えば次のようなものが考えられる。

ア 要保護児童等の支援に関するシステム全体の検討

イ 実務者会議からの地域協議会の活動状況の報告と評価

【実務者会議】

- ・実務者会議は、実際に活動する実務者から構成される会議であり、会議における協議事項としては例えば次のようなものが考えられる。

ア 定例的な情報交換や、個別ケース検討会議で課題となった点の更なる検討

イ 要保護児童等の実態把握や、支援を行っている事例の総合的な把握

ウ 要保護児童対策を推進するための啓発活動

エ 地域協議会の年間活動方針の策定、代表者会議への報告

【個別ケース検討会議】

- ・個別の要保護児童について、その児童に直接関わりを有している担当者や、今後関わりを有する可能性がある関係機関等の担当者により、具体的な支援の内容等を検討するために適時開催される。その対象は、虐待を受けた子どもに限られるものではない。

⑧ 要保護児童対策地域協議会の設置時期

【ねらい】

神奈川県内各市町村の要保護児童対策地域協議会の設置時期について調べた。

【結果】

2005（平成17）年4月から、2007（平成19）年3月までにすべての市町村で設置されている。独自の活動をしていた協議会等が要保護児童対策地域協議会へ移行した例もいくつかの市町村で見られた。

⑨ 要保護児童対策地域協議会の構成団体について

【ねらい】

支援が必要な子どもを支援する関係機関の「ネットワーク」という観点から、どのような機関が参加しているのかを調べた。

【結果】

厚生労働省による要保護児童対策地域協議会設置・運営指針には、参加する構成員について例示されているが、各市町村とも核となる構成員については大きな違いはなかった。主なものは、各市町村（児童福祉関連課、子育て支援関連課、保健関係課、福祉関係課、教育関係課、青少年関係課）、児童相談所、保健福祉事務所、警察署、教育関係団体（中学・高校校長会、幼稚園協会）、保育関係団体、医師会・歯科医師会、民生委員児童委員協議会、社会福祉協議会などがあつた。市町村によっては、NPO、児童養護施設、人権擁護委員会、社会福祉法人、消防局なども参加していた。

⑩ 2009（平成21）年度の各種会議の開催数

【ねらい】

要保護児童対策地域協議会の活動状況を調べるために、会議の実施回数について調べた。

【結果】

全県で2009（平成21）年度に行われた回数は以下のとおり。

・代表者会議	42回
・実務者会議	195回
・個別ケース検討会議	1,777回

⑪ 要保護児童対策地域協議会について、現状では、児童虐待の対応が中心となっているが、非行、不登校、引きこもりなどの支援が必要な子どもに対する地域における必要な取組みと課題²⁴

【ねらい】

要保護児童対策地域協議会は本来、児童虐待に限らず幅広く支援が必要な子どもについて対処すべきとされているが、現在は児童虐待相談の急増に伴い、その対応が中心となっている。非行、不登校、引きこもりなどの支援が必要な子どもに対しての取組み状況、必要な取組み、その課題を調べた。

²⁴この設問の詳しい回答については、『資料編3』参照

【結果】

主な回答は以下のとおりである。

- ・被虐待児の中には、非行、不登校等課題を抱えた子どもも多く、複合的な課題を抱えている。総合的な視点で、地域の関係機関との連携を強化していくことが大切（2市町村）
- ・非行、不登校、ひきこもりは、要保護児童対策地域協議会ではなく、青少年相談、学校教育相談、スクールカウンセラーが対応（6市町村）
- ・地域全体で、見守ることのできる環境づくり
- ・民生委員・児童委員及び主任児童委員と学校との連携をより実効あるものにしていくための連絡体制の構築と、良好な関係づくり

⑫ 要保護児童対策地域協議会の運営上の課題²⁵

【ねらい】

要保護児童対策地域協議会がさらに機能するためには何が課題となるかを調べた。

【結果】

主な回答は以下のとおりである。

- ・日程調整の困難（5市町村）
- ・ケースが増加する中で、個別の見守りが不十分（2市町村）
- ・職員の異動があった際の知識、認識の温度差（3市町村）
- ・ケースの増加に伴う個別ケースの進行管理に費やす時間の減少（2市町村）
- ・児童福祉機関と教育機関の支援の必要性に対する認識の差
- ・各会議のテーマ設定

⑬ 本研究の視点である「気づき」「支援制度」「ネットワーク」の観点から行っている市町村の独自事業について²⁶

【ねらい】

本研究の視点にそった、市町村の独自事業の状況を調べた。

【結果】

主なものを以下に記載する。

<気づき>

- ・児童虐待対応24時間365日電話受付
- ・小学校へのいじめ等を早期発見するためのふれあい相談員の配置

²⁵この設問の詳しい回答については、『資料編3』参照

²⁶この設問の詳しい回答については、『資料編3』参照

- ・不登校児童対策のための学校計画訪問
- ・青少年相談センターへの支援教育スーパーバイザーの配置や発達に関するアセスメントの実施
- ・すべての小学校への学校訪問相談員（臨床心理士）の配置
- ・自治体、学校、児童館、民生委員・児童委員及び児童委員の定期意見交換の実施
- ・保育所入所や、手当を受給手続きの際の養育環境の確認
- ・保育所、幼稚園への定期訪問
- ・母子健康手帳交付からマタニティ教室、新生児訪問、乳幼児集団健康診査、育児教室までの一連の流れにおける、子どもの成長に関する母子管理票を用いたチェック

<支援制度>

- ・児童扶養手当を受給している世帯に対して、上下水道料金の減免
- ・自治体独自の奨学金支給
- ・交通遺児奨学金支給
- ・不登校生徒等に家庭訪問や学習支援
- ・ひとり親世帯の家賃補助、大学進学支度金
- ・ひとり親世帯児童就学援助金制度
- ・児童虐待予防教室
- ・適応教室運営事業
- ・児童学用品、給食費補助制度
- ・乳幼児の定期外健診

<ネットワーク>

- ・NPO、フリースクール等との連携
- ・登校支援アドバイザー派遣事業
- ・主任児童委員連絡会への出席
- ・児童相談所、保健福祉事務所、民生委員・児童委員及び主任児童委員との連携した不登校サポートチームの運営
- ・保健師や民生委員・児童委員及び主任児童委員によるケースカンファレンスの開催
- ・児童相談所のケース会議への参加
- ・要保護児童対策地域協議会を使ったネットワークの構築

3 神奈川県中央児童相談所ヒアリング²⁷

(1) ヒアリングの目的

児童相談所は、児童福祉法第12条に基づき、各都道府県（政令指定都市、児童相談所設置市）に設けられた児童福祉の専門機関で、児童福祉法第4条に規定する児童（0歳から18歳未満の者）を対象としている。子どもに関するあらゆる相談（図表2-3）を受け、改善、解決に導くための機関である。

図表2-3 児童相談の内容

区 分		内 容
養護	養護相談	保護者の家出・失踪・服役・死亡・離婚・病気・出産など養育困難な子どもの相談
		虐待・置き去り・迷子など環境的課題を有する子どもの相談
		里子に関する相談
保健	保健相談	未熟児・虚弱児・内部機能障害・小児喘息・神経疾患等を有する子どもの相談
障害	肢体不自由児相談	肢体不自由児・運動発達の遅れに関する子どもの相談
	視聴覚障害相談	弱視・難聴を含む視・聴覚等視聴覚障害児に関する子どもの相談
	言語発達障害等相談	構音障害・吃音・失語等音声や言語の障害に関する子どもの相談
	重症心身障害相談	重症心身障害児（者）に関する相談
	知的障害相談	知的障害児に関する相談
	自閉症等相談	自閉症又は自閉症様の症状のある子どもの相談
非行	ぐ犯行為等相談	虚言癖・浪費癖・家出・浮浪・外泊・乱暴・性的逸脱等のぐ犯行為、問題行動のある子どもや、警察署からのぐ犯少年の通告のあった子ども、触法行為があつて警察署から通告のない子どもの相談
	触法行為等相談	触法行為で警察署からの通告のあった子ども、犯罪少年で家庭裁判所から送致のあった子どもの相談
育成	不登校相談	登校（園）していない・できない子どもや、いじめに関する子どもの相談
	性格行動相談	反抗・緘黙・家庭内暴力などの性格や行動上の問題や、いじめに関する子どもの相談
	適正相談	進学・職業の適正、学業不振などに関する子どもの相談
	しつけ相談	家庭におけるしつけ・性教育・遊びに関する子どもの相談
里親	里親相談	里親に関する相談
その他相談		上記いずれにも該当しない相談

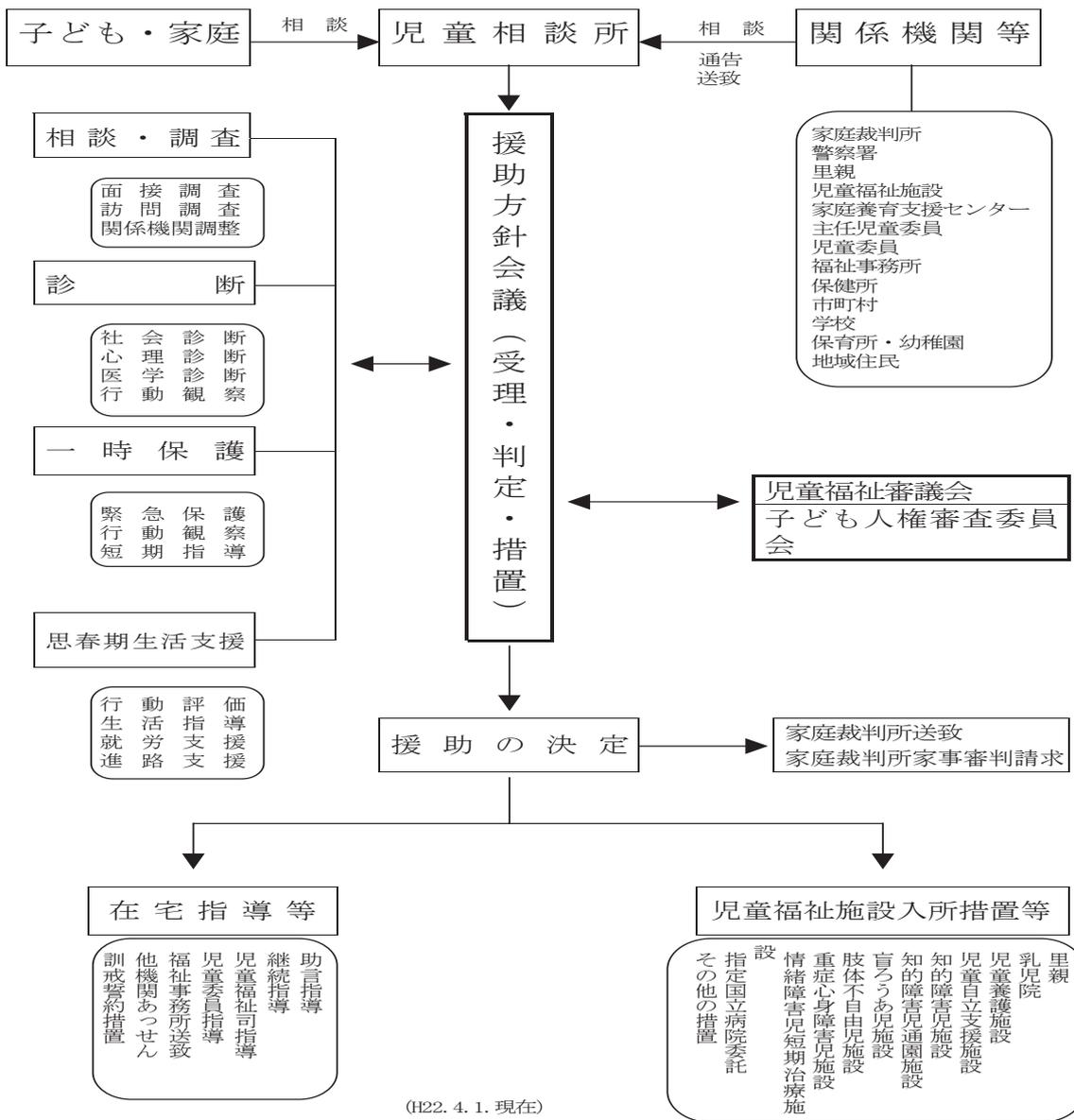
資料：『神奈川県平成21年度児童相談所概要』²⁸

²⁷ 2010（平成22）年10月1日に神奈川県中央児童相談所に対し、ヒアリング調査を実施した。

²⁸ 『神奈川県平成21年度児童相談所概要』については、神奈川県中央児童相談所ホームページ <http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/13/1359/kodomo/jiso21gaiyo.html>

また、児童福祉法に規定された強制措置²⁹も可能な機関である。ところが近年は、急増する児童虐待に関する通報の対応に多くの時間をかけざるを得ない状況となっている。児童虐待への対応は、新聞報道等では積極的に強制的な措置を活用すべきとの報道も見受けられる。そこで児童相談所の現状、取組み等（図表2-4）を把握するため、神奈川県中央児童相談所に対してヒアリング調査を行った。

図表2-4 神奈川県児童相談所事業系統図



資料：『神奈川県平成21年度児童相談所概要』

²⁹ 児童福祉法第9条3から10条5に規定された児童の住所又は居所の所在地を管轄する地方裁判所、家庭裁判所又は簡易裁判所の裁判官があらかじめ発する許可状により、児童相談所の職員等に児童の住所若しくは居所に臨検させ、又は児童を捜索させることができるものとした措置、第11条に規定された児童虐待を行った保護者に対する指導に係る勧告に保護者が従わなかった場合には、当該保護者の児童について、都道府県知事が一時保護、強制入所措置などがある。

(2) ヒアリング結果

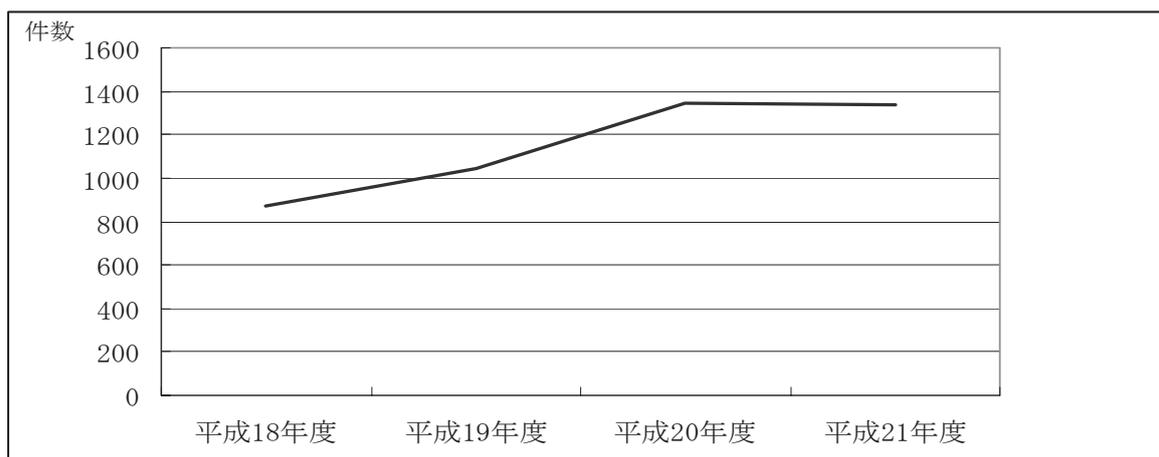
① 児童相談所の現状

ア 全体として

神奈川県所管児童相談所の児童虐待通告件数は、増加傾向となっている（図表2-5）。これは新聞等で児童虐待が大きく報じられ社会問題になったことにより、地域住民の意識が高まり通報につながっていることが原因の一つと考えられる。また、2004（平成16）年の児童福祉法改正では、都道府県の役割を、専門的な知識及び技術を必要とする事例への対応や市町村の後方支援に重点化する等の措置を講じ、市町村についても相談窓口として位置づけた。児童相談に関わる主体を増やすとともに、その役割を明確化することにより、全体として地域における児童相談体制の充実を図ることとなったが、その趣旨が浸透し市町村を経由しての相談件数が増えたことも原因と考えられる。ドメスティックバイオレンス（DV）環境下にいたことで心理的虐待として警察から児童通告される件数も多い。

2008（平成20）年からの経済不況による親の所得環境の悪化は、児童虐待の増加の根底にある原因の一つであると思われる。その状況に加え、生活を継続する力や子どもを養育する力がないまま子どもを生んだ親が、頼れる家族・親族や、地域社会に相談できる相手がいないため、孤独感やストレスからネグレクトや身体的虐待をしてしまう場合がある。虐待死など重篤な児童虐待の多くはこのようなケースである。また、離婚後に子どもを連れて再婚等を行うステップファミリーと言われる家族形態が近年多いが、その内縁の男性が重篤な虐待をするケースも多い。

図表2-5 神奈川県所管児童相談所虐待通告件数の推移



資料：『神奈川県平成21年度児童相談所概要』より筆者作成

イ 一時保護所の状況

一時保護所は定員を超えている状況が常態化している。神奈川県では定員増加等改善に向けた取組みをしてきたが現状に追いつかず、里親や、児童養護施設に一時

保護を委託している（図表 2-6）。

厚生労働省の児童相談所運営指針³⁰では、「一時保護の期間は2ヶ月を超えてはならない」とされているが、一時保護期間が長期化する傾向にある。原因としては、児童養護施設や里親などの措置が決まった際は親権者と子ども本人の同意が必要となるが、同意が得られない場合がある。また、児童虐待を長期に受けた影響が身体症状に表れている子どもや、情緒障害や非行にまで症状が進んでしまった子どもは児童養護施設では対応が難しく専門施設で治療が必要となる。しかし、対応する施設が神奈川県所管にはなく、他の自治体の治療施設から神奈川県に割り当てられた定員分が満床で入所ができない場合がある。一方で家庭に戻る子どももいるが、保護者が受入れ態勢を整えるまで時間がかかると、一時保護所でそれまで待つことになる。

一時保護所は、児童虐待や複雑な社会環境の中で適応できなかった子どもが多く保護されており、家に戻すべきか専門的機関につなげていくべきか、判断が難しいケースも増えてきている。

一時保護所に保護された子どもの約三割が、入所中の他の子どもに暴力を振るった経験があるとの調査結果が報じられたが³¹、これは、心に傷を負った子どもの「むずかしさ」が主な原因であると考えられる。また一時保護所の定員が超過し、一人ひとりの子どもの対して、きめ細やかな対応が難しくなっていることも理由の一つと考えられる。

図表 2-6 神奈川県所管児童相談所平成21年度一時保護所利用状況

	一時保護所利用児童 (A) 人			委託保護児童数 (B) 人					計	一時保護利用率 (A+B) / A
	保護所	思春期生活支援事業	小計	警察	施設	里親	その他	小計		
中央	183	40	223	2	58	16	12	88	311	1.4
鎌倉三浦	24	6	30	1	10		9	20	50	1.7
小田原	49	8	57		25	3	3	31	88	1.5
相模原	222	8	230	1	40	12	11	64	294	1.3
厚木	126	9	135	5	41	14	14	74	209	1.5
計	604	71	675	9	174	45	49	277	952	1.4

資料：『神奈川県平成21年度児童相談所概要』

³⁰ 『児童相談所運営指針』については、厚生労働省ホームページ
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv-soudanjo-kaisei.html>

³¹ 2010（平成22）年11月27日付 神奈川新聞

ウ 児童福祉法に規定された強制的な措置の考え方

新聞報道等では、臨検等の強制的な措置を積極的に行うべきという論調も見受けられるが、児童相談所は児童に関する相談が主な業務であるため、これまでは、児童虐待に対処するときに、強制的な措置はあまり行われてこなかった。子どもが生命の危機にさらされているなど重篤な場合を除けば、親とコミュニケーションをとりつつ安全確認をしようという姿勢で対処している。児童相談所は介入をすれば終わりではなく、介入後も再び親との関係を持つことになるため、その時に対立関係があっては家庭復帰に向けての支援プログラムなどに協力してもらえないからである。児童相談所は、子どもの最善の利益を考えて、できる限りは親と協力しながら子どもに対応していきたいという考えがあるため、弁護士や医師等の専門家の助言を得ながら可能な限り対立を避け、早期に的確な対応をすることを目標としている。

② 児童相談所で行っている事業等の状況

ア 里親

神奈川県では、里親（図表2-7）の必要性について、PR活動により周知を図っているが、なり手が不足している状況である。一方で登録されている里親すべてには、委託ができていないという状況がある（図表2-8）。原因として、児童相談所は「養育里親」や「専門里親」を必要としているが、登録している里親は「縁組里親」を希望する場合が多く、ニーズのミスマッチが起こっている。登録者の高齢化が進み、里親自身の親の介護の問題など家庭の事情で受入れができない場合もある。また、里親は受入れ前に専門の研修を受けているが、相性の問題もあり、適応できず子どもが戻ってきてしまうケースもある。その場合は、別の里親や児童養護施設などから受入れ先を探すこととなる。このような状況から里親のなり手の確保が課題となっている。

図表2-7 里親の種類について

里親の種類	説明
養育里親	子どもの性別や年齢にこだわらず、子どもの福祉を優先する立場で育てる家庭
専門里親	二年以内の期間を定めて、虐待等の行為により心身に有害な影響を受けた子ども、非行等の問題を有する子ども、身体・知的・精神障害のある子どもを養育する家庭（養育里親の認定等が必要になる）
親族里親	両親、その他子どもを現に養育する方が死亡、行方不明等の状態となったことにより、その子どもの三親等内の親族が養育する家庭
縁組里親	養子縁組によって養親となることを希望する家庭

資料：『神奈川県中央児童相談所ホームページ』より筆者作成

図表 2-8 神奈川県所管児童相談所における里親登録・委託児童の状況（2010（平成22）年3月31日現在）

		里親の状況	中央	鎌倉 三浦	小田原	相模原	厚木	計
養育里親	里親の 状況	登録里親	57	26	19	42	38	182
		委託数	14	5	5	21	24	69
		未委託数	43	21	14	21	14	113
	委託児童 の状況	県児相委託数	14	6	4	25	36	85
		県外児相委託数	2	2	1	1		6
		委託数 計	16	8	5	26	36	91
専門里親	里親の 状況	登録里親	11	2	1	3	5	22
		委託数	2	1	1		1	5
		未委託数	9	1		3	4	17
	委託児童 の状況	県児相委託数	2	1	2		1	6
		県外児相委託数						
		委託数 計	2	1	2		1	6
親族里親	里親の 状況	認定数	2					2
	委託児童 の状況	県児相委託数	2					2
		県外児相委託数						
		委託数 計	2					2
里 親 実 数			59	26	19	42	38	184

資料：神奈川県子ども家庭課資料

イ メンタルフレンド³²

メンタルフレンドは将来、福祉や心理関係の職業を希望する大学生などが、不登校や引きこもりなどの子どもと外出をしながら社会に慣れていくために、一緒に買い物に行く、児童相談所で調理実習をするなどの活動を通じて、児童の健全育成に寄与する事業である（図表2-9、図表2-10）。引きこもり等の子どもが年齢の近い大学生等に接することは、その子どもにとっては、身近なロールモデルに触れられる機会であり、また、将来、福祉や心理関係の職業に就こうとする大学生などにとっても貴重な体験の場となっている事業である。

³²メンタルフレンド…不登校児童及び情緒障害児童等に対して、児童相談所の児童福祉司、児童相談員及び心理判定員による指導の一環として、児童の兄または姉に相当する世代で児童福祉に熱意と情熱を有する大学生等（メンタルフレンド）を児童福祉司等の助言・指導の下にその家庭等に派遣し、児童及び保護者とのふれあいを通して、児童の健全育成を援助する事業

図表 2-9 メンタルフレンド登録状況

	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
男	7	5	9	11	8	10
女	37	25	50	47	55	49
計	44	30	59	58	63	59
社会人	14	11	16	16	11	12
学 生	30	19	43	42	52	47

資料：神奈川県子ども家庭課資料

図表 2-10 メンタルフレンド派遣状況

		平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
不登校	児童数	9	5	3	5	5	6
	回数	67	47	25	42	39	57
非行	児童数	2	0	1	1	1	0
	回数	4	0	2	16	13	0
性格行動	児童数	8	9	6	12	9	7
	回数	85	36	66	122	108	105
養護	児童数	14	25	20	11	16	18
	回数	112	169	207	145	157	156
その他	児童数	0	0	0	0	2	0
	回数	0	0	0	0	7	0
合計	児童数	33	39	30	29	33	31
	回数	268	252	300	325	324	318

資料：神奈川県子ども家庭課資料

ウ 子ども人権審査委員会³³

児童虐待をした親と児童相談所が対立しているケース、親から児童養護施設入所の同意を得られないケースなどを神奈川県所管児童相談所で検討し、子ども人権審査委員会で審査している。子どもの人権という視点で審査が行われ、そこで審査したものを児童福祉審議会に諮っている。

児童福祉審議会は、年に二～三回の開催であるが、子ども人権審査委員会は毎月開催されるので、適宜子どもへの支援や親へのアプローチが可能となる。そして、支援が次の段階に進むことで、一時保護の期間の短縮につながるという利点もある。

³³ 「子ども人権審査委員会」…原則として月一回開催する。弁護士、医師、児童福祉専門家など八名で構成し中立的な立場から、子どもの人権擁護のための審査、助言や、子どもの人権相談室推進事業全体の企画や調整などを行う神奈川県独自の機関である。

またこの委員会の委員である学識者や医師、弁護士などに専門的観点から相談できることも利点である。

エ 親子支援チーム

現在、神奈川県所管の児童相談所には、親子支援チームを配置している。親子支援チームは個別のケースは持たず、親子関係の再構築・再統合のための支援に特化した児童福祉司と児童心理司の経験者のペアのチームである。子どもを家庭に戻すために、親や子どもの愛着関係等の評価をしながら、家庭復帰に向けたプログラムを検討、実践している（図表2-11）。

図表2-11 神奈川県所管児童相談所親子支援チーム活動状況

児童相談所			中央		鎌倉三浦		小田原		相模原		厚木				
項目			回数	人数	回数	人数	回数	人数	回数	人数	回数	人数			
家族（直接的）支援	家族アセスメント	子	5	102	6	29	1	85	3	19	0	0			
		保護者	61		19		82		7		0				
		合同親子	36		4		2		9		0				
	支援プログラムの実施	子	8	371	6	74	6	130	2	152	9	343			
		保護者	282		16		110		128		317				
		合同親子	81		52		14		22		17				
	その他	14		98		62		19		0					
小計	487		64人	201		47人	277		65人	190		49人	343		30人
スタッフ（間接的）支援	家族アセスメント	396		84		250		364		387					
		(266)※		(63)※		(171)※		(275)※		(360)※					
	支援プログラムの作成・検討	350		81		51		303		1,194					
	その他	4		606		192		4		0					
小計	750		292人	771		88人	493		297人	671		365人	1,581		354人
総支援回数	1,237		972		770		861		1,924						
支援ケース数（実児童数）	297人		88人		312人		381人		356人						

※「施設入所児童の家族再統合・再構築に関わるヒアリング調査」におけるヒアリング実施数（内数）

資料：『神奈川県平成21年度児童相談所概要』

オ 一時保護所での学習の取組み

一時保護所に保護されている子どもは、基本的に学校へ通うことができないため、教員の退職者により公教育に準じて授業を実施している。一時保護所の子どもたちは、親から学校へ行かせてもらえない、また学校が嫌だという子どもも多く、数の概念、ひらがななど基礎学力から教えなくてはならない子どもがいる状況である。

その中で、教員の退職者による専門的な指導、また学習習熟度に応じた個別指導により学習をする雰囲気も定着してきている。学習だけでなく、毎日決まった時間に机に向かうという生活習慣を整えるという意味でも効果は大きいと考えられる。

③ 関係機関との連携・ネットワーク・支援について

ア 市町村が設置する要保護児童対策地域協議会との関係について

神奈川県中央児童相談所管内の要保護児童対策地域協議会へは、代表者会議、実務者会議、個別ケース会議すべてに出席している。児童相談所は児童福祉の専門的な視点から協議会に参加している。

2004（平成16）年の児童福祉法改正によって、児童相談に応じることが市町村の業務として法律上明確になり、児童相談所の役割は、専門的な知識及び技術を必要とする事例への対応や、市町村の後方支援に重点化するという仕組みになった。そこで、市町村が要保護児童対策地域協議会を立ち上げる際に、テキストの作成や職員向け研修会を実施した。現在も継続的な支援を行っている。また、職員による提案をきっかけに、特定の市町村に児童福祉司を派遣し、職員の専門性向上を支援している。具体的には、個別のケースにかかる関係機関との連携の方法、調査方法、面接の仕方などを支援の対象としている。

イ 児童相談所の業務における保健福祉事務所（保健師）との連携

神奈川県所管の二つの児童相談所に保健師を配置している。全国的には保健師を児童福祉司として配置をしている例はあるが、保健師として配置することに特色がある。児童福祉の現場には、専門性のある保健師が対応することが効果的な事例も多い（図表2-12、図表2-13）。

図表2-12 2009（平成21）年度県所管児童相談所保健師活動内容

	総数(件数)	面接	訪問	ネット会議等	健康教育
中央児童相談所	215	22	133	45	15
相模原児童相談所	441	77	233	62	69

資料：『神奈川県平成21年度児童相談所概要』より筆者作成

図表 2-13 児童相談所における保健師の業務

業務区分	内容
保護所に関する業務内容	保護児についての健康教育（性教育、タバコ等について）
	新型インフルエンザ等感染症の予防対策及び発生時の対応
	歯科健康教育（平塚・茅ヶ崎保健福祉事務所との連携事業）
地域との連携の状況	保健福祉事務所との連絡会議
	母子保健担当保健師との連絡会議
	県域市町村児童相談窓口担当保健師との連絡会議
	市町村、保健福祉事務所、児童相談所における児童虐待予防連携システム構築モデル事業
	児童養護施設への思春期保健面の支援

※ 他に個別ケースに係わる子どもの安全確認、医療的評価を担っている。

資料：『神奈川県平成21年度児童相談所概要』等により筆者作成

ウ 警察との連携

児童相談所が警察との連携において期待する役割は、児童虐待の通報時や一時保護した子どもを連れ戻そうとする親への対応が中心となる。神奈川県では、警察との連絡会を開くなど、神奈川県警をはじめ所管警察署との関係も良好である。全国には警察官または警察官の退職者を常駐させている児童相談所もあるが、現時点で神奈川県においては、所管児童相談所への常駐³⁴は必要ない状況となっている。

エ 不動産業界、コンビニエンスストアとの連携

2010（平成22）年8月の全国児童相談所長会議³⁵で、児童虐待対策に関して不動産業界、コンビニエンスストア業界に協力を要請するとの報告があり、その後、各方面へ協力依頼通知が発出された。近年増えているオートロックのマンションは通報があっても入れないため、マンションの管理人等に児童虐待防止の協力要請をしたものである。児童虐待を受けていた子どもがコンビニエンスストアで万引きをした事件があったように、24時間営業が多いコンビニエンスストアは、支援が必要な子どもが、様々なかたちで利用する可能性が高いため、コンビニエンスストア業界へ協力要請をしたものである。「子どもの安心」にかかる問題の早期発見などの役割が期待できるだろう。

³⁴ 都道府県別児童相談所における警察官の配置状況については、2010（平成22）年8月26日全国児童相談所長会議資料に掲載、2010年（平成22）年8月26日全国児童相談所長会議資料については、厚生労働省ホームページ http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/kaigi/dl/100826a_04.pdf

³⁵ 2010年（平成22）年8月26日全国児童相談所長会議資料については、厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/kaigi/100826.html>

④ 児童相談所から国に対する要望

ア 親権に関すること

児童虐待を受け、児童養護施設等に入所した子どもの「親権」の問題について国へ要望している。虐待を受けて児童養護施設に入った子どもの病気の治療、アパートの賃貸、銀行口座の開設、携帯電話の契約などの許可は、現在の民法では、児童養護施設長や児童相談所の長ではなく、原則として親権者である虐待をした親の同意が必要となるが、その同意を得られないケースが多い。児童福祉法には、児童相談所が児童養護施設に入所させた子どもは、施設長が監護や教育を行う権限を持ち、親権者がいない場合は親権代行権を持つとされているが、親権者が存在する場合は、その権限が施設長より優先されるため、子どもの福祉を守る手段として、裁判所に親権喪失の申立てを行わなければならなかった。しかし、親権喪失には期限がなく、その後の親子再統合を目指す児童相談所としては喪失の申し立てには慎重にならざるを得なかった。

これについて、2011（平成23）年2月15日の法制審議会（法務大臣の諮問機関）の総会³⁶で、親による子どもへの虐待を防止するため、家庭裁判所の判断で親権を一時的に停止する制度の新設を盛り込んだ親権制度の見直し案を決め、法務大臣に答申した。法務省は答申を受け、民法改正案を2011（平成23）年1月からはじまった通常国会に提出するとしている。親族や検察官からの申し出を受け、家庭裁判所の判断で親権を最長二年間一時的に停止することとし、親が適切な治療を受けさせない医療ネグレクト（放棄）や虐待の疑いで施設に入所した子どもの連れ戻し行為などの対応を想定している。未成年後見人の条件も緩和し、複数で引き受けることや、虐待を受けた児童を保護した社会福祉法人が後見人となることが可能となる³⁷。

また、児童養護施設に入所する子どもらのあり方の見直しを進めている社会保障審議会（厚生労働大臣の諮問機関）の専門委員会は、親の親権行使を一部制限し施設長の判断を優先できる制度の新設を柱とする報告書案をまとめた。法制審議会では、親権を最長二年間停止する制度の新設を答申したが、親権停止までは必要なくとも、治療や教育などで親の同意が得られないケースや虐待をした親が施設側に子どもの返還を不当に要求する場合などは親権を一時的に制限し、施設に入った子どもの養育に支障が生じないようにする必要があると判断した。厚生労働省はこの報告書を受け、早ければ、2011（平成23）年1月からはじまった通常国会に児童福祉法改正案を提出するとしている。厚生労働省は、どのような親の主張を不当と判断するかはガイドラインを作成して例示し、施設長と親が対立する場合に児童相談所が調整に当たる仕組みを今後検討するとしている³⁸。

³⁶2011（平成23）年2月15日の法制審議会については、法務省ホームページ
<http://www.moj.go.jp/shingi1/shingi03500007.html>

³⁷2010（平成22）年2月16日付 日本経済新聞

³⁸2011（平成23）年1月19日付 日本経済新聞夕刊

しかし、一部問題点も指摘されている。社会保障審議会（厚生労働大臣の諮問機関）の専門委員会は、親の親権行使を一部制限し施設長の判断を優先できる制度の新設を柱とする報告書案をまとめたが、携帯電話の契約など財産管理については現行通りで、施設長が代行できないままになっている。審議の過程で、親権者がいても契約の同意を得られない場合、裁判所など第三者が一時的に承認する枠組みを提案する意見も出されたが、見送られている状況である³⁹。

イ 児童相談所の機能強化と相談体制の充実等⁴⁰

児童虐待防止法等の改正で、児童相談所の権限強化により、児童の安全確保と権利擁護の取組みが推進されているが、一方で保護者との対立関係も増えることが予想される。また、少年非行の深刻化に伴い、非行相談においても、高度なソーシャルワーク技術が求められており、児童相談所の業務は年々増加、多様、複雑化してきている。児童相談所は、子どもの福祉向上と権利を擁護する使命を担っており、次世代の健全な育成を願う国民の負託にこたえていくため、機能強化と相談体制の充実とともに、市町村への支援や関係機関連携等のさらなる充実に取り組む、地域の児童家庭相談援助活動に的確に対応していく必要がある。こうした観点から、児童相談所の機能強化と相談体制の充実等を要望している。以下に具体的な内容を記載した⁴¹。

・児童相談所の専門性及び組織体制の充実

児童相談所の職員配置が充足され、専門性の高い多職種が有機的な連携を図ることによって、子どもと家庭に対し、迅速かつ適切な総合的援助が確保される。児童相談所の専門性及び組織体制の充実を図るため、以下の措置について要請した。

(1) 児童福祉司の人員増

児童福祉司について、児童虐待及び触法少年等への対応力の強化、市町村職員の相談業務への支援、保護者支援・指導の重点的対応、児童の権利擁護の推進や里親委託率の向上等のため、配置基準のさらなる充実を図ること。

なお、地方交付税算定基礎においては、各自治体の職員定数の充実に向けた取組みを促進するために、児童相談所総人員数や基準額で調整することなく、純増とすること。

(2) 専門職の配置基準

児童心理司、医師（児童精神科医及び小児科医）、保健師などの専門職の配置基準を、児童福祉司と同様に児童福祉法施行令において明確に定め、地方交付税の対象とすること。

特に、近年、知的障害児に加え発達障害児への心理検査・判定実施等の増加、虐待事例への

³⁹2011（平成23）年2月15日付 神奈川新聞

⁴⁰児童相談の最前線で取り組んでいる児童相談所の声として児童相談所所長会が、国に対して2010（平成22）年8月26日全国児童相談所所長会議で要請を行っている。

⁴¹児童相談所所長会が、国に対して2010（平成22）年8月26日全国児童相談所所長会議で要請した内容を抜粋した。

対応や保護者援助に多大な時間を要している状況から、児童心理司の配置基準を早急に定めるとともに、任用基準も法令で明記すること。

(3) 専門職の暫定配置

(2)の配置基準が定められるまでの暫定期間として次のとおりの配置を行うことを通知等で明示すること。

- ① 児童心理司を、少なくとも児童福祉司三名に対し二名の割合で配置すること。
- ② 児童精神科医（親子の心の問題に対応できる技術をもった小児科医を含む）及び保健師を全ての児童相談所に最低一名配置すること。

特に、被虐待児や発達障害児等への緊急な医学診断のニーズが年々高まっていること、「改正少年法」により、警察から児童相談所へ送致される触法少年への診断評価を迅速・適切に実施する必要があることから、各中央児童相談所については、速やかに常勤の児童精神科医を配置できるようにすること。

(4) 研修体制の充実

児童相談所職員の研修及び市町村職員の育成支援研修等を効果的に実施するため、児童相談所に専任職員を配置すること。

また、2009（平成21）年度補正予算で計上された「児童家庭相談に携わる者の研修」事業については、職員の資質向上を図るため、事業終了とすることなく継続すること。

(5) 法的対応力強化

対応の難しいケースの増加に対し、弁護士や法医学医師等の活動など、法的対応力強化のため、実績に応じた予算措置の充実を図ること。

⑤ その他の課題

障害のある子どもの受入れ施設が不足しているという課題がある。

児童相談所への相談では児童虐待に関する相談以外に、障害のある子どもに関する相談も多い。その主なものは療育手帳の判定業務であるが、近年、重度の行動障害のある子どもが施設利用を希望するが、施設が満床で入れない状況に苦慮している。特に神奈川県内では知的障害児に関する施設は、満床状態が続いている。関東近辺の施設も満床で、東北地方や関西まで子どもの施設入所を依頼する状況になっている。

知的障害、重症心身障害、発達障害、LD（学習障害）、ADHD（注意欠陥・多動性障害）などの子どもが思春期を迎えて行動が激しくなり、親が家庭での養育が困難だと児童相談所に相談しても、預かる場所がない。このような状況は数年後まで続くと思われる。虐待を受けたため障害を負ってしまう子どももあり、施設が満床でも家庭に戻すことは難しい。

第2節 神奈川県の特徴ある取組み

本節では、神奈川県で行っている特徴ある取組みとして、1、神奈川県所管児童相談所で実施している「ファミリーグループカンファレンス」、2、神奈川県中央児童相談所が提供している情報、3、生活援護課で実施している「子どもの健全育成プログラム策定推進モデル事業」について紹介する。

1 ファミリーグループカンファレンス⁴²

神奈川県所管児童相談所では、2007（平成19）年から虐待があった家族の再統合・再構築支援の取組みの一つとして、ファミリーグループカンファレンス（以下FGC）の理念の検討及び児童相談所型FGCの開発・実践を行っている。FGCの理念は、子どもの安全を守るための支援方針決定の過程への当事者参画にある。我が国においては虐待を受け児童相談所が介入した事例の支援方針は、児童相談所が決定する仕組みになっているが、この過程に当事者が参画することにより、支援方針についての当事者と児童相談所の協働が促進される。

児童相談所型FGCでは、当事者参画を子どもと親だけに限定せず、親族や知人なども含めて実施している。さらに当事者のみの話し合いの時間を設定し（ファミリータイム）、児童相談所が指定した範囲内で当事者による決定に委ねている。このようにして決定された内容を支援プランに盛り込み、最終的な決定は児童相談所が行っている。以上の過程を踏まえることで、当事者が主体的に支援プランに取り組むことを目指している。このような当事者参画の導入は、新たな家族支援の枠組みを構成すると考えている。

2 神奈川県中央児童相談所が提供する情報

神奈川県中央児童相談所虐待対策支援課のホームページ⁴³では、「性的虐待に関するお知らせ」と「児童虐待早期発見に関するチェックシート」の紹介を行っている。市町村等行政機関の業務の参考になると思われる。

また神奈川県中央児童相談所虐待対策支援課では、「児童虐待初期対応プログラム」を新たに追加した。具体的な内容は、子どもの年齢が記載されており、年齢の部分をクリックすると、その年齢の子どもに関わる関係機関が表示されるとともに、その関係機関にどのような聴き取りをすればよいかを知ることができる仕組みになっている。この

⁴²ファミリーグループカンファレンス…ニュージーランドで考えられた家族再統合への手法である。ニュージーランドでは1989年に「子ども、青年及びその家族法」を施行し、これまでの子ども保護について行政からの一方的な強制保護から家族を意思決定プロセスに参画させ、家庭維持・家族保全に努めていくという政策に転換した。その中核となる実践方法がファミリーグループカンファレンスであり、基盤となっている考え方は、家族のエンパワメントへの確信と家族とのパートナーシップの視点である。このファミリーグループカンファレンスは「情報共有」、家族のみによる「家族会議」、参加者の「合意」が重要とされている。

⁴³神奈川県中央児童相談所虐待対策支援課ホームページ
<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/13/1359/kodomo/jiso8.html>

ことで、子どもと接する市町村職員等が、例え経験が浅くても児童虐待に対する初期調査ができ、アセスメントに必要な情報収集が可能になると考えられる。

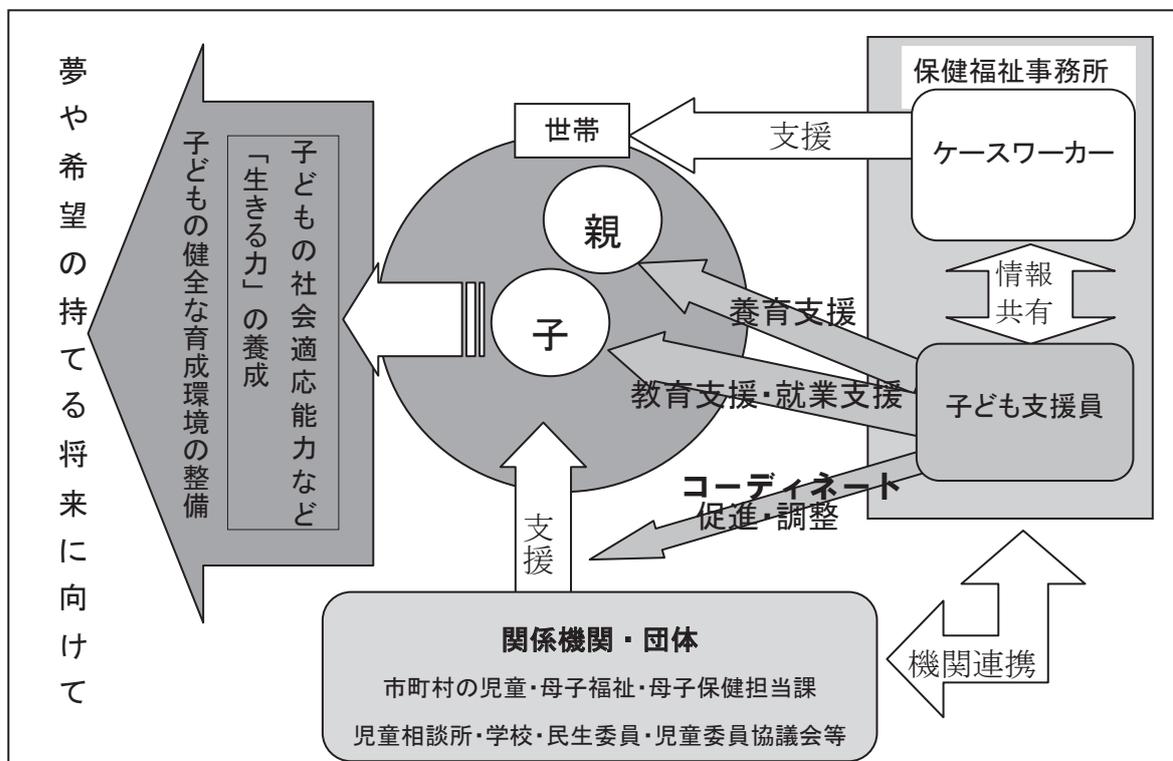
3 子どもの健全育成プログラム策定推進モデル事業

(1) 概要

- ① 開始時期 2010（平成22）年度
- ② 対象 生活保護世帯とその子ども
- ③ 目的 生活保護世帯における子どもが健全に育成される環境を整備するため、神奈川県所管の福祉事務所に、子どもや親（養育者）に直接的・継続的に関わる「生活保護・子ども支援員」（以下、「子ども支援員」）を配置するとともに、子どもの成長や抱える課題に即し、福祉事務所と関係機関が組織的に支援する「子どもの健全育成プログラム」を策定・実施する。

事業実施にあたっては、子ども一人ひとりの主体性や意欲の形成を大事にし、きめ細かな支援を行うことで、子どもが将来に夢や希望を持ち、将来の担い手となるよう、子ども自身の「生きる力」が育まれることを目指す。

図表 2-14 「ケースワーカーと子ども支援員の役割」イメージ図



資料：神奈川県生活援護課資料

(2) 事業の内容

① 子どもの健全な育成環境の整備に向けたプログラムづくり

中学生とその保護者に対して子どもや保護者が主体的に進路を考えられるように支援する「高校進学等支援プログラム」や高校入学後から卒業までおよび卒業後の進路に本人が意欲的に取り組めるよう通学の継続確保、進学・就職活動支援等を行う「高校生支援プログラム」など、今後必要とされる子どもの健全育成プログラム作成のために「子どもの健全育成プログラム策定プロジェクトチーム」を設置する。

② 生活保護世帯における世帯状況調査の実施・分析

プログラム策定にあたり、生活保護世帯の抱える現状を把握し、支援課題の設定などの参考にするため実施する。神奈川県所管域⁴⁴の生活保護世帯は、2010（平成22）年4月現在で、2,033世帯、2,803人（全世帯に対する受給率9.23%）、このうち有子世帯は194世帯、355人となっている⁴⁵。

③ 子ども支援員の設置

生活保護を所管する保健福祉事務所に子ども支援員を配置する。生活保護のケースワーカーと役割を分担し、親に対する養育支援、子どもに対する教育・就業支援、家庭訪問や学校等の関係機関への同行などにより直接的・継続的に親子に関わるとともに、地域の関係機関と連携し支援することで、子どもが健やかに育つ環境を整えることを目的とする。

④ 効果測定の実施

プログラムを策定する中で、評価指標を策定した上で、進学や就職、家庭環境の改善など、支援をした効果を検証し次の支援に生かす。

(3) 取組みの現状

① プログラム策定について

従来、生活保護の自立支援プログラム⁴⁶は、「就労を目指したもの」、「債務整理のためのもの」などが中心であった。このようなプログラムの「子ども版」を作成する。このプログラムが、神奈川県他市域の福祉事務所などにも活用され、普及することが期待される。そのために、月一回のペースで「子どもの健全育成プログラム策定プロジェクトチーム」で議論を行っている。

⁴⁴神奈川県所管域は県内市域を除く13町村

⁴⁵神奈川県生活保護課資料

⁴⁶自立支援プログラム…2005（平成17）年度から厚生労働省が進めている取組みであり、福祉事務所が被保護世帯の自立支援に向けて組織的に取り組む方策として、就労支援など、それぞれの類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的な内容及び実施手順等を定め、これに基づき個々の被保護世帯に必要な支援を組織的に実施している。

② 生活保護世帯の有子世帯の状況調査について
個別のケースファイルの調査を進めている。

③ 子ども支援員の活動状況

ア 役割

生活保護世帯のケースワーカーは、世帯への自立支援が中心であり、つまり大人への対応が中心とならざるを得ない状況であったが、子ども支援員は生活保護世帯の子どもに焦点を当てて支援する。

イ 子ども支援員の勤務状況

行政機関福祉職の退職者、児童養護施設勤務経験者などで非常勤職員となっている。

ウ 活動状況

親との対立が生じないように関係づくりを重視している。それぞれの世帯に合った支援を行っている。

具体的には以下のとおりである。

- ・小学生のいる世帯に夏休みに集中して訪問し、一緒に宿題を行うことで長期休み中の生活リズムの安定が図られた。
- ・日本語を母国語としない外国籍の親に対し、手当の申請や学校関係の手続きを手伝うことで、親がスムーズに事務手続を進めることができた。
- ・学校を休みがちな子どもと家庭外で隔週会うようにしていたところ、学校のこと、将来の夢、家の中で困っていることも話せるような関係ができた。
- ・発達の遅れのある子どもの療育に対して、消極的だった母と障害児通園施設の同行訪問を実施したところ、子どもの療育に関して母が向き合うきっかけとなった。
- ・発達に遅れのある子の両親に子どもの発達状態を丁寧に伝えることで、休みがちだった保育園への登園が確実になり、小学校就学時の特別支援学級利用の検討が図られた。
- ・不登校児に母子同席で、月一回程度支持的面接を継続することで、母子共に徐々に支援員との信頼関係が生まれ、登校日数が増えてきた。

上記のように、子ども支援員がいることでケースワーカーだけでは難しかった支援が可能となってきている。

(4) 当該事業による「子どもの安心」への期待

生活保護制度では、主に世帯への対応が中心であったが、子どもに視点を当てた取り組みは「子どもの安心」のために効果があるだろう。神奈川県はこの取り組みは、状況調査を実施した上でのプログラムづくり、さらに評価指標を策定した上で「効果測定」を行うという点で特色がある取り組みである。策定されたプログラムが研修等を通じて、神奈川県その他市域の福祉事務所などにも活用され、生活保護世帯の「子どもの安心」につながることを期待される。

この事業は生活保護という枠組みの中での関わりとなるため、生活保護の枠組みを外れた後の継続的支援については今後の課題となる。

第3節 神奈川県内市町村の特色ある取組み

本節では、神奈川県内の市町村で行っている特色ある取組みとして、1、横須賀市の母子保健を中心とした「子どもの安心」にかかる取組み、2、茅ヶ崎市で実施している「コモンセンスペアレンティング」について紹介する。

1 横須賀市の「子どもの安心」にかかる取組み⁴⁷

(1) 横須賀市の「子どもの安心」にかかる現状

横須賀市は神奈川県南東に位置し、人口約42万人（世帯数約17万世帯）の中核市である。2006（平成18）年4月に中核市としてはじめて、児童相談所を設置した。横須賀市では2000（平成12）年の児童虐待防止法が制定される前から、母子保健（保健師）を中心に「子どもの安心」に関して特色のある取組みを進めてきた。

(2) 母子保健（保健師）を中心とした取組み

横須賀市は母子保健業務において「家庭訪問」を重要視してきた歴史があり、対象者のニーズを直接汲み取り支援にも生かしてきた。その中のひとつに「子ども虐待防止事業」があるが、この事業は2000（平成12）年度から実施しており、児童虐待防止法が制定される前に取組みを始めたことになる。保健師が本来業務である乳幼児健診、予防接種などの母子保健に関する活動を通じて、児童虐待が疑われる家庭と接する中で、市として早期に対応するためにスタートさせたものである。具体的には、①ネットワークミーティング⁴⁸②当事者グループミーティング「ラベンダー」⁴⁹③従事者研修事業⁵⁰の三点を実施した。ネットワークミーティングでは、児童相談所で行われるケース会議の対象とならない虐待の程度が軽いケースであっても、地域で見守っていく上での不安や迷いについて関係者と情報共有しながら対応策を検討するもので、関係機関はフラットな関係で、対応が必要と考えた機関が呼びかけて会議を開催できることとした。

また2002（平成14）年には母子保健の活動を基盤に児童虐待の防止に取り組む専門機関として「子ども虐待相談予防センター」を立ち上げ、相談、訪問による初期対応、また関係機関との連絡対応、教育機関、医療機関、地域の民生委員・児童委員及び主任児童委員などとの連携を組織化した。2006（平成18）年の児童相談所設置に伴い組織再編が行われたが、そのネットワークは、現在の要保護児童対策地域協議会に実質的に引き継がれている。

現在も、ある地域に10代の妊婦、母親が多いという特徴があれば、その母親を対象と

⁴⁷2010（平成22）年12月21日に横須賀市こども育成部こども健康課、こども青少年支援課に対し、ヒアリング調査を実施した。

⁴⁸児童相談所のケース会議で対象とはならない虐待の程度が軽いケースでも対象とした。現在の子ども家庭地域対策ネットワーク会議（要保護児童対策地域協議会）の前身となった会議

⁴⁹育児ストレス、育児に困難を感じ、問題解決を望んでいる当事者のミーティング

⁵⁰子どもに関わる保育士や健康福祉センターの保健師を対象とした専門研修

した「ティーンズママサロン」を企画、事業化するなど、市内地域の実情に合わせた事業を工夫して行っている。このような保健師の主体的な活動は、横須賀市の特色となっている。

【参考】保健師の現状（厚生労働省保健師活動領域調査⁵¹から）

1 常勤保健師の活動状況

図表 2-15 常勤保健師の活動状況

(単位：時間)

		総計	保健福祉 事業	地区 管理	コー ディ ネー ト	教育・ 研修	業務管 理	業務管 理・事務	研修参 加	その 他
都道府 県	保健師1人あ たりの平均時 間数	172.3	55.6	25.7	21.6	10.4	12.3	35.2	6.3	5.3
	割合 (%)	100.0%	32.3%	14.9%	12.6%	6.0%	7.1%	20.4%	3.6%	3.1%
市町村	保健師1人あ たりの平均時 間数	173.3	94.4	15.8	14.8	3.9	6.9	25.1	5.9	6.6
	割合 (%)	100.0%	54.5%	9.1%	8.6%	2.2%	4.0%	14.5%	3.4%	3.8%
保健所 設置市 特別区	保健師1人あ たりの平均時 間数	170.7	89.0	17.0	16.1	5.0	10.4	23.6	5.4	4.2
	割合 (%)	100.0	52.2%	10.0%	9.4%	2.9%	6.1%	13.8%	3.2%	2.4%

資料：厚生労働省『保健師活動領域調査』より筆者作成

※ 各活動の説明

- ・保健福祉事業…家庭訪問、保健指導、健康相談、健康教育、デイケア（グループ活動として行う話し合い、作業、レクリエーション、スポーツ、糖尿病教室、グループミーティング等）機能訓練、地区組織活動、予防接種等
- ・地区管理…調査研究として国民生活基礎調査、地域保健事業報告、学会発表等の調査、研究及び報告書作成、大学等からの調査依頼や、地区管理として①地区管理のための情報の収集・分析・管理、地区診断、保健福祉計画の策定と進行管理 ②保健師活動計画、事業の企画立案・管理等 ③医療監視業務、社会福祉施設への指導等
- ・コーディネート…①ケース支援及び業務に関する、保健・医療・福祉施設、関係機関、関係団体の関係者との連絡調整のための会議（事例検討会、高齢者サービス調整チーム等）、②地域ケア体制の構築、

⁵¹ 「厚生労働省保健師活動領域調査」については、厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/139-1.html>

整備、維持のためのコーディネート等、個人のレベルを越えた会議、③所管区域内等の地域保健福祉及び各種事業の推進のための関係機関との連絡調整会議（地域保健医療協議会、保健所運営協議会、健康づくり推進会議等、町づくり推進協議会）、④上記会議以外の活動、ネットワーク化の準備、スタッフ打合せ、事業の調整、記録等

- ・教育・研修…研修企画、実習指導
- ・業務管理…保健師業務を総括する者（又は代行者）が行う保健師長、係長業務等の管理的業務（保健活動の推進のために行う業務でスタッフ業務以外のすべてをいう）
- ・業務管理・事務…業務管理、業務に関係する連絡や、予算編成に伴う事務、保健福祉事業における助成・交付等の処理事務予算の執行に関する事務

2 全国の所属部門別保健師数

図表 2-16 全国の所属部門別保健師数

	総数	本庁	保健所	市町村 保健センター	本庁・保健所・ 市町村保健センター 以外の施設	その他
都道府県	4,975	700	3,680	—	472	123
保健所設置市	6,530	1,047	2,422	2,443	537	81
特別区	1,167	165	449	497	56	—
市町村	19,097	9,380	—	7,865	1,650	202
合計	31,769	11,292	6,551	10,805	2,715	406

資料：厚生労働省『保健師活動領域調査』

(3) 妊娠連絡票、アンケート、面接等から「こんにちは赤ちゃん事業」へのデータベースの活用

① 取組みの現状

横須賀市では、母子保健法に定められた母子健康手帳交付の際に、妊娠に関するアンケートや保健師による面接を行い、その情報をデータベース化している。そのデータにより、出生後四ヶ月までに行う「こんにちは赤ちゃん事業」では、支援が必要な子どもがいる家庭のリスクに応じて訪問する職員を決めるなどの取組みを行っている（図表 2-17、図表 2-18）。

図表2-17 こんにちは赤ちゃん事業訪問・連携目安図

ポピュレーション	委嘱助産師	専任非常勤保健師	地区担当保健師	他機関連携
ハイスク	妊婦訪問 ・19歳から39歳の母子健康手帳交付面接や妊娠連絡票から問題がないと思われる妊婦	1. 母子健康手帳交付面接や妊娠連絡票・出生連絡票等以下の項目以外問題がないと思われるケース ・18歳以下40歳以上産婦 ・外国籍産婦(孤立していない、協力者がいる) ・多胎産婦、多子出産 ・出生連絡票の無いケース ・連絡先不明のケース ・既往症があるが現在は落ち着いている産婦 2. 助産師が、訪問約束の電話が繋がらないケース 3. 市外の人については上記に準ずる	・18歳以下妊婦 ・40歳以上で支援が必要な妊婦 ・外国籍妊婦(孤立している者) ・多胎妊婦 ・有病妊婦 ・家族問題等がある妊婦	育児支援家庭訪問事業 〔こども青少年支援課〕 助産制度の利用 〔こども青少年支援課〕 医療機関(主治医)との連絡調整 〔医療機関〕 関係機関への通告・連絡 〔児童相談所等〕
産婦訪問	19歳から39歳の母子健康手帳交付面接や妊娠連絡票・出生連絡票から問題がないと思われる産婦	1. 母子健康手帳交付面接や妊娠連絡票・出生連絡票等以下の項目以外問題がないと思われるケース ・18歳以下40歳以上産婦 ・外国籍産婦(孤立していない、協力者がいる) ・多胎産婦、多子出産 ・出生連絡票の無いケース ・連絡先不明のケース ・既往症があるが現在は落ち着いている産婦 2. 助産師が、訪問約束の電話が繋がらないケース 3. 市外の人については上記に準ずる	1. 母子健康手帳交付面接や妊娠連絡票・出生連絡票等で問題ありと思われるケース(専任保健師対象ケースを除く) 2. (希望なし・拒否ケース) 今後検討 3. その他必要と判断したケース	子育て支援ヘルパー派遣事業 〔こども青少年支援課〕 育児支援家庭訪問事業 〔こども青少年支援課〕 緊急一時入院・緊急一時保育事業 〔こども青少年支援課〕 医療機関(主治医)との連絡調整 〔医療機関〕 関係機関への通告・連絡 〔児童相談所等〕
乳児訪問	3ヶ月未満の乳児で出生連絡票等で問題がないと思われる以下のケース ・出生体重2,500グラム以下と4,000グラム以上 ・早期産、過期産(37週以前、42週以後) ・長期の市外静養(生後3ヶ月児以降)ケースで自宅に戻ってからの訪問ケース	1. 出生連絡票等で以下の項目以外問題がないと思われるケース ・出生体重2,500グラム以下と4,000グラム以上 ・早期産、過期産(37週以前、42週以後) ・長期の市外静養(生後3ヶ月児以降)ケースで自宅に戻ってからの訪問ケース	1. 母子健康手帳交付面接や妊娠連絡票・出生連絡票等で問題ありと思われるケース(希望なし・拒否ケース) 今後検討 2. (希望なし・拒否ケース) 今後検討 3. その他必要と判断したケース	1. 母子健康手帳交付面接や妊娠連絡票・出生連絡票等で問題ありと思われるケース(専任保健師対象ケースを除く) 2. (希望なし・拒否ケース) 今後検討 3. その他必要と判断したケース

訪問実施の判断は母子健康手帳交付面接(アンケート内容)・出生連絡票(はがき)・相談状況などより、地区担当保健師が判断する。

資料：横須賀市こども育成部資料

図表2-18 こんにちは赤ちゃんフロー表

出生把握から生後4ヶ月まで		問題なし		1か月分の訪問結果記録をまとめて館長へ報告	乳児健診	
		継続支援が必要		訪問後すぐ地区担当保健師へ報告	妊産婦サロン・随時相談	
委嘱助産師	②何度も訪問約束のための連絡をすも、つながらない	問題なし		1か月分をまとめて館長へ報告	専任保健師・地区担当保健師が訪問する	
	③訪問約束した日に行きも不在	問題なし		再度連絡を取り、訪問。訪問報告は①と同様。		
専任保健師	④訪問拒否	問題なし		事業について説明し、それでも拒否の場合	地区担当保健師から事業	それでも拒否の場合はチーム
	⑤訪問済み	継続支援が必要		合館長・地区担当保健師報告	について再度説明を行う	会議で処遇について検討する
地区担当保健師	⑥何度も訪問約束のための連絡をすも、つながらない	問題なし		記録を作成し、随時館長・地区担当保健師が確認する		
	⑦訪問約束した日に行きも不在	継続支援が必要		地区担当保健師へ継続支援依頼をする。	地区担当保健師が支援を行う	
地区担当保健師	⑧訪問拒否	問題なし		困難ケースはチーム会議で処遇を検討する		
	⑨訪問済み	継続支援が必要		再度連絡を取り、訪問。訪問報告は⑤と同様		
地区担当保健師	⑩何度も訪問約束のための連絡をすも、つながらない	問題なし		再度連絡を取り、訪問。訪問報告は⑤と同様		
	⑪訪問約束した日に行きも不在	継続支援が必要		事業について説明し、それでも拒否の場合	地区担当保健師から事業	それでも拒否の場合はチーム
地区担当保健師	⑫訪問拒否	問題なし		合館長・地区担当保健師報告	について再度説明を行う	会議で処遇について検討する
	⑬訪問済み	継続支援が必要		記録を作成し、随時館長が確認する		
		継続支援が必要		継続支援を行う。困難ケースはチーム会議で処遇を検討する。		
		継続支援が必要		何度も訪問	訪問報告は④と同様	
		継続支援が必要		訪問できた	訪問報告は④と同様	
		継続支援が必要		不在	チーム会議で処遇について検討する	
		継続支援が必要		再度連絡を取り訪問。訪問報告は④と同様		
		継続支援が必要		再度連絡を取り訪問。訪問報告は④と同様		

※図表2-17参照

資料：産前産中産後母子健康手帳

② 取り組みの効果

母子健康手帳交付時のアンケートなどから得られた情報を参考に、問題がないか少ないケースは委嘱助産師、専任非常勤保健師が行い、地区担当保健師は問題があると思われるケースに集中して対応する。そのことで、問題の早期発見、重症化の防止、未然予防に大きく寄与している。また、増加する多問題、難支援ケースに対応するため、個人ではなく三～四人のチームで対応している。そのことで、緊急時に担当保健師が不在の場合も対応が可能となる。チームでの判断やマネジメントを行う際や継続した対応をしていくためにも、客観化されたデータベースを活用する効果は大きい。

③ 今後へ向けて

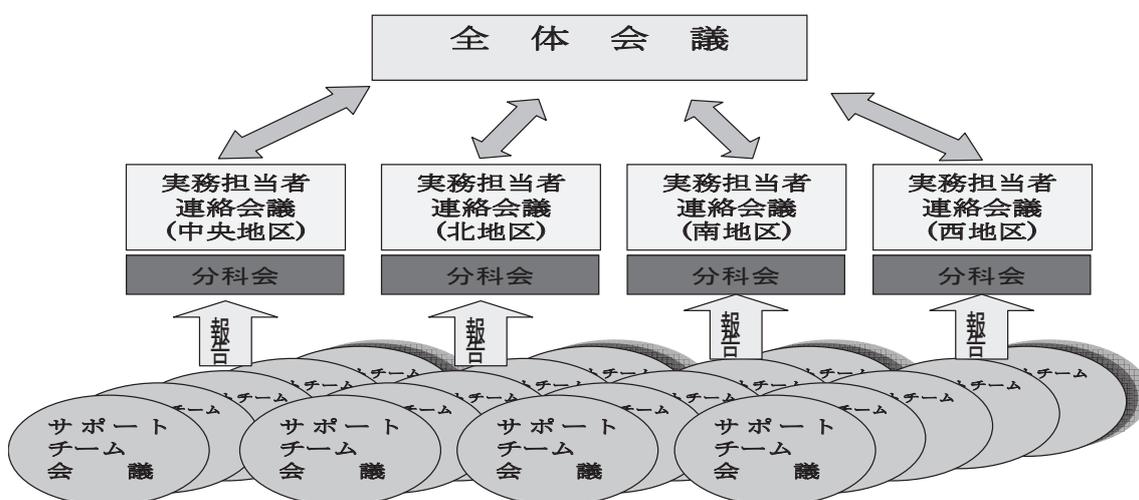
今後はデータベースがさらに有効に活用されるために、母子健康手帳交付時のアンケートなどで得られたデータベースを、住民基本台帳の情報にリンクさせることを検討している。これにより、転出入の把握も可能となり、支援が必要な子どもの把握が進む効果が期待できるだろう。

(4) 横須賀市の「こども家庭地域対策ネットワーク会議」

① 組織の現状について

横須賀市の要保護児童対策地域協議会（横須賀市の名称はこども家庭地域対策ネットワーク会議）は、代表者会議（全体会議）、実務者会議（実務担当者連絡会議）、関係者会議（サポートチーム会議）の3層構造となっている。横須賀市の特色は、実務者会議にあたる実務担当者連絡会議を市内四つの地域に分割して行っていること、さらにその会議の下に、進行管理を行う「分科会」を設けており、実質的には四層に近いかたちになっていることである（図表2-19）。

図表2-19 横須賀市こども家庭地域対策ネットワーク会議組織図



資料：横須賀市こども育成部資料

② 取組みの効果

それぞれの会議が効果的に開催されるように工夫しており、形式的な会議ではなく、実質上の虐待の早期発見や啓発、見守り等の実施につながっている。

(5) 「はぐくみかん」のワンストップ機能

横須賀市の子育て支援施設「はぐくみかん」では、「子ども」に関してのワンストップサービスを行っている。子どもに関する給付、障害、保育、療育、母子保健、児童相談所、青少年関係の部署がひとつの建物に集約されており、「子ども」に関する相談等はこの建物でできるようになっている（図表2-20）。利用者が子どもに関する手続きを一か所で済ませることができるだけだけでなく、児童相談所や療育相談センター、母子保健や児童福祉、青少年関係など市の様々な担当部署が顔の見える関係の中で、連携しながら業務を行えることは大きな利点である。

図表2-20 横須賀市「はぐくみかん」の概要図

子育て支援施設はぐくみかん

5階	こども青少年企画課 こども青少年支援課 保育課 こども健康課	青少年健全育成に関すること、青少年会館などに関すること 総合相談（育児支援、青少年教育、発達障害児支援、DVなど） 保育園、一時保育、家庭福祉員に関すること 学童クラブ、わいわいスクールなど 母子手帳交付、乳幼児健診、予防接種に関すること 親子支援相談、特定不妊治療費助成制度など
4階	療育センター (療育相談部門)	地域生活支援課：療育プログラムの作成、集団療育など 診療課：専門医による診療、臨床心理士・言語聴覚士、理学療法士などによる療育相談、個別療育の実施。保険診療機関
3階	児童相談所	18歳未満のお子さんに関する相談
2階	療育相談センター	療育相談センター事務室
1階	こども青少年支援課 (こども給付担当) 療育相談センター (通園部門)	児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当、小児医療費助成、ひとり親家庭医療費助成、母子家庭の相談など 肢体不自由児通園施設・知的障害児通園施設 個別療育計画を作成し、療育支援を実施

資料：横須賀市こども育成部資料

(6) 横須賀市独自の取組み

本研究の視点で示した、「気づき」、「支援制度」、「ネットワーク」という分類で、横須賀市で行っている独自の取組み記載した⁵²（図表2-21）。

図表2-21 横須賀市の「子どもの安心」にかかる独自の取組み

視点	事業	内容
「気づき」	ふれあい相談員配置事業	小学校に週二日程度相談員を配置し、児童とのふれあいを通して子どもたちの情緒の安定を図るとともに、いじめ等の問題行動を早期発見し、早期対応できるようにする事業
支援制度	上下水道基本料金の減免	児童扶養手当を受給している母子・父子世帯に対し上下水道基本料金の減免を行う。
	訪問相談員配置事業	中学校に週四日相談員を配置し、不登校・引きこもりや別室登校の状態の生徒に対して、家庭訪問支援や学習支援等を行う。
	交通遺児奨学金	交通事故により一家の生計中心者を亡くした小・中・高校生を養護するため、その保護者に奨学金を支給する。
	横須賀市奨学金	経済的な理由により就学困難な本市在住高校生に奨学金を支給する。
ネットワーク	周産期保健看護連絡会	母子保健主管課と市内、近隣市外の産科師長、入院施設のある小児科師長との連絡会を年一回実施
	NPO・フリースクール等との連携	不登校・引きこもりの子どもたちが通室するNPOやフリースクール等との連携協議会を年三回開催し、情報交換や支援のあり方について意見交換する場を設けている。また、不登校相談会の中で協働している。
	登校支援アドバイザー派遣事業	小・中学校の要請に応じてアドバイザーを派遣し、不登校や虐待等の問題に対応する。家庭と関われる状況を作ったり、関係諸機関とのネットワークを構築したりすることで、児童生徒の置かれている環境を調整し、問題解決に向けての動きを作る。

資料：神奈川県市町村調査より筆者作成

⁵²横須賀市独自の取組みについては、第2章第1節2『市町村の取組み状況』で説明した、2010（平成22）年9月に実施した神奈川県市町村調査から記載した。

2 茅ヶ崎市のコモンセンスペアレンティング

(1) 茅ヶ崎市の「子どもの安心」にかかる現状⁵³

茅ヶ崎市は神奈川県の中南部に位置し、人口約23万5千人（世帯数約9万5千世帯）の市である。「子どもの安心」にかかる取組みでは、「コモンセンスペアレンティング」という特色ある取組みを進めている。

(2) コモンセンスペアレンティング（以下CSP）について

- ① 開始時期 2010（平成22）年4月（2009（平成21）年度は試行実施）⁵⁴
- ② 対象 3～12歳の子どもを持ち、子どものしつけがうまくいかず悩んでいる親
- ③ 内容 アメリカで開発された被虐待児の保護者向けのペアレントトレーニングのプログラムである。暴力や暴言を使わずに子どもを育てる技術を親に伝えることで、虐待の予防や回復を目指す。神戸少年の町（児童養護施設）の野口氏により日本版が2005（平成17）年に開発され、全国の児童相談所の親支援プログラムとして普及が進められている。

(3) 事業の背景

市の家庭児童相談室での相談の中で、育児中の親から以下のような訴えが多く聞かれている。子育ての大変さは増し、子どもを怒鳴ったり、叩いたりしてしまう可能性や頻度が増加していると考えられる。

- ・実家の親から子育ての協力をしてもらえず、一人での子育てはとても苦しい
- ・友達はあるが、本音を話せず、自分一人で子育ての問題を抱えている
- ・夫は帰宅が遅く、話を聞いてくれない。夫も疲れているので悪くて言えない

(4) 事業の目的

「市民向けの講座」と「子どもに関わる機関の職員向けの講座」の二つのCSP講座を実施する。市民向けの講座では、「子どもが言うことを聞かず、子どもを怒鳴ったり叩いたりしてしまう。叱る回数を減らしたい」といった悩みを持つ親を対象に、しつけに関する親子の負担軽減や児童虐待の予防を目指す。

また、市内の子育て関係機関の職員を対象に職員向けの講座も実施し、相談スキルの

⁵³2010（平成22）年12月～2011（平成23）年1月に茅ヶ崎市子ども育成相談課に対し、書面等により調査を実施した。

⁵⁴茅ヶ崎市の家庭児童相談員のうち1名が「社会福祉法人子どもの虐待防止センター」でCSP講座のトレーナーをしており、講座を受けた親は怒鳴ったり、叩いたりする回数が減り効果があることを実感した。家庭児童相談室の相談では、育児中の親から「誰からも協力が得られず、一人で子育てはとても苦しい」など子育てが大変であり、つい怒ってしまい、子どもとの関係がうまくいっていない、効果的なしつけ方法があれば教えてほしいという要望が多数あったため、この事業を開始した。

向上を目指す。またトレーナー資格者を増やし、より充実した講座を開催することを目指す。

(5) 茅ヶ崎市での実施内容

講義、ビデオ、ロールプレイを組み合わせた演習形式で実施する。一回二時間、通常の講座を計六回、二週間に一回開催する。最後にフォローアップを一回実施し、全七回一セットで実施する（図表 2-22）。茅ヶ崎市では講師を外部委託せず、市の家庭児童相談員がトレーナー資格を取得して実施する。「どのように子どもとコミュニケーションをとっていくか」というしつけのスキルを身に付け、親子関係を改善することで、子どもの問題行動が減り、子どもを叱る（ときには怒鳴る、叩く）回数を減らすことを目指す。

図表 2-22 茅ヶ崎市のCSP実施内容

回数	タイトル	内容
第1回	わかりやすいコミュニケーション	親が話した内容が子どもには伝わっていないことがよくあることを知る。
第2回	良い結果、悪い結果	子どもの良い行動には良い結果（誉める、ご褒美）を、悪い行動には悪い結果を与える。結果は適度なものを選び、悪い結果は子どもが「しまった」と思う程度のものにする。結果を与えるタイミングを逃さないようにする（とくに良い行動をしたとき）。
第3回	効果的な誉め方	子どもにしてほしいことを、子どもがしたときにいつでも誉める。普段できていることも誉める。誉めるときは、「誉める」、「どの行動が良かった」、「良い理由」、「良い結果」の順で話す。
第4回	予防的教育法	子どもが問題行動を起こしてしまいがちな場面を事前に練習しておく。順番は、「子どもにしてほしいことを説明する」、「理由を説明する」、「練習する」の順で行う。
第5回	問題行動を正す教育法	子どもの問題行動に対して、親がしてほしい行動を説明し、練習させる方法を学ぶ。順番は、「問題行動をやめさせる」、「悪い結果を与える」、「子どもにしてほしいことを説明する」、「子どもに練習させる」の順で行う。
第6回	自分自身をコントロールする教育法	子どもが感情的になって泣き叫んだりすねたりといった親子間の緊張が高まった場面での対処法を学ぶ。 <ol style="list-style-type: none"> 1 親自身が深呼吸等で落ち着く。 2 子どもに落ち着くよう指示し、落ち着くまでの時間を与える。 3 子どもの気持ちに共感を示す。 4 何が悪かったのかを子どもに説明する。

		5 落ち着く方法を子どもに教え、練習する。 6 元の問題に戻り、悪い結果を与える。
最終回	フォローアップ	これまでのふり返り、実践をふまえての質疑

資料：茅ヶ崎市からの調査より筆者作成

(6) CSPにより期待される効果

- ・子どもの問題行動が減り、よい行動が増える。
- ・親も子どもを叱る以外の選択肢を持つことができる。
- ・親が子どもを叱る回数が減る。
- ・親子のストレスが減る。
- ・親子の関係が良くなる。
- ・親子で話し合えるようになる。

(7) 他の子育てプログラムと比較したCSPの特色

- ・行動療法であるため分かりやすい。
- ・講座時間内に座学や話し合いだけでなく、実践練習がある。
- ・実践が容易
- ・親に求められるのは実践であり、親自身の内面的問題との対峙等ではないため、親の心理的な負担が少ない。
- ・開催可能人数が一～八人で柔軟に実施できる。

(8) 「子どもの安心」に関連して

児童虐待に関する相談は近年増加傾向にあり、「どのように子どもと接するべきか」、「どのように子どもをしつけるか」、「しつけと虐待の違いは」など、悩みを持つ親も多いと考えられる。親子関係を見直し、改善に導くこのような取組みは有効である。また、茅ヶ崎市では市職員が講師を担うことにより、応じる相談スキルの向上を目指す点で特色がある。行政側もスキルアップを図ることで、地域の「子ども安心」に対する意識の向上も期待できるだろう。

第3章 「子どもの安心」にかかる法令等の変遷、他県、民間団体、イギリスの取組み

第2章では神奈川県内の取組みについて述べたが、本章では第1節で「子どもの安心」にかかる法令等の変遷、第2節で神奈川県外の市区町村の特色ある取組み、第3節でNPO法人「日向ぼっこ」の取組み、第4節でイギリスの子どもの貧困削減への取組みを紹介する。

第1節 「子どもの安心」にかかる法令等の変遷

本節では、「子どもの安心」にかかる取組みの歴史を踏まえることを目的に、国の法令、指針、プラン等の変遷、国連の動きを中心に国際的な動向を示した。

図表3-1 「子どもの安心」にかかる法令等の変遷

	法 令 等	主 な 説 明 (改正点を中心に記載)
1947 (S22)	児童福祉法制定	
1948 (S23)	児童福祉施設最低基準制定	
1950 (S25)	生活保護法改正	1946年制定の旧生活保護法の全面改正 生活保護基準の母子加算開始
1956 (S31)	就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励 についての国の援助に関する法律制定	
1959 (S34)	第14回国連総会において「児童の権利に 関する宣言」の採択	
1961 (S36)	児童扶養手当法制定	
1964 (S39)	特別児童扶養手当等の支給に関する法律 制定	
〃	母子及び寡婦福祉法制定	
1965 (S40)	母子保健法制定	
1971 (S46)	児童手当法制定	
1976 (S51)	第31回国連総会において1979年を「国際 児童年」とすることを採択	

1979 (S54)	国連・国際児童年	
1989 (H1)	第4回国連総会で「子どもの権利条約」が採択	
1994 (H6)	「子どもの権利条約」に日本が批准	
〃	国「エンゼルプラン」策定	
1998 (H10)	児童福祉法改正	児童福祉施設最低基準の改正、乳児保育の一般化
1999 (H11)	国「少子化対策推進基本方針」策定	
〃	児童手当法改正	支給のための所得制限の緩和
〃	国「新エンゼルプラン」策定	
2000 (H12)	児童虐待の防止に関する法律制定	・児童虐待を定義・ ・関係機関との守秘義務と児童相談所への通告義務との関係を整理
2001 (H13)	国「仕事と子育ての両面支援策の方針について」に基づく「待機児童ゼロ作戦」決定	
2002 (H14)	国「少子化対策プラスワン」策定	
〃	学校完全週休五日制の実施	
2003 (H15)	次世代育成支援推進法制定	
〃	少子化対策社会基本法制定	
〃	母子及び寡婦福祉法改正	離婚の急増など母子家庭等をめぐる諸状況の変化に対応し、母子家庭等の自立を促進するため、子育て・生活支援、就労支援、養育費の確保、経済的支援などの総合的な母子家庭等対策の推進を目的とした。
2004 (H16)	国「子ども・子育て応援プラン」策定	
〃	児童手当法改正	小学校三年生までに支給を拡大
〃	児童福祉法改正	・児童相談に関する体制の充実（都道府県と市町村の役割分担を示し、要保護児童対策地域協議会の設置について規定した。また、要保護児童に関する司

		法関与の強化などが規定された) ・児童福祉施設、里親等のあり方の見直し
〃	児童虐待の防止に関する法律改正	・児童虐待の定義の見直し
2005年 (H17)	生活保護法保護基準の一部改正	生活保護基準の高等学校等就学費新設
〃	ユニセフが「子どもの貧困と不平等に関する世界的研究」を開始	
2007 (H19)	児童虐待の防止に関する法律改正	児童の安全確認等のため、裁判官の許可状を得た上で、解錠等を伴う立入を可能とする立入調査等の強化
〃	児童福祉法改正	児童虐待の防止に関する法律改正を受けた改正
〃	児童手当法改正	三歳未満の乳幼児に対出生順位にかかわらず一律一万円とした
2008 (H20)	OECD子どもの貧困率公表	
〃	児童福祉法改正	・子育て支援事業を法律上位置づけ ・家庭的保育を法律上位置づけ ・困難な家庭にある子どもや家庭に対する支援の強化（里親制度の改正、小規模住居型児童養育事業の創設、要保護児童対策地域協議会の機能強化など）
2009 (H21)	生活保護法、保護基準の一部改正	生活保護基準の母子加算廃止（3月）、復活（12月）
〃	〃	生活保護基準の学習支援費新設
〃	子ども若者育成支援推進法制定	
〃	厚生労働省「日本の子ども相対的貧困率」初めて公表	
〃	児童手当廃止、子ども手当支給開始	
〃	国公立高等学校等事業料実質無償化開始	
2010 (H22)	児童扶養手当法改正	父子家庭への支給開始
〃	国「子ども子育てビジョンの策定」	
〃	国「子ども・子育て新システム」の検討	

資料：筆者作成

第2節 他県市区町村の特色ある取組み

本節では、神奈川県外の市区町村で実施している特色ある取組みとして、1、東京都町田市の「子どもの安心」にかかる取組み、2、東京都足立区で実施している「ほっとほーむ事業」、3、福岡県久留米市で実施している「ドメスティックバイオレンス被害者へのワンストップサービス」、4、埼玉県の「教育支援事業」の取組みについて紹介する。

1 町田市の「子どもの安心」にかかる取組み¹

(1) 町田市の「子どもの安心」にかかる現状

町田市は、東京都南部に位置し、人口約42万人（世帯数約18万世帯）の市である。町田市における「子どもの安心」にかかる特色ある取組みは、「子育て支援ネットワーク連絡会」と要保護児童対策調整機関である町田市子ども家庭支援センターの活動が中心となっている。

(2) 子育て支援ネットワーク連絡会²

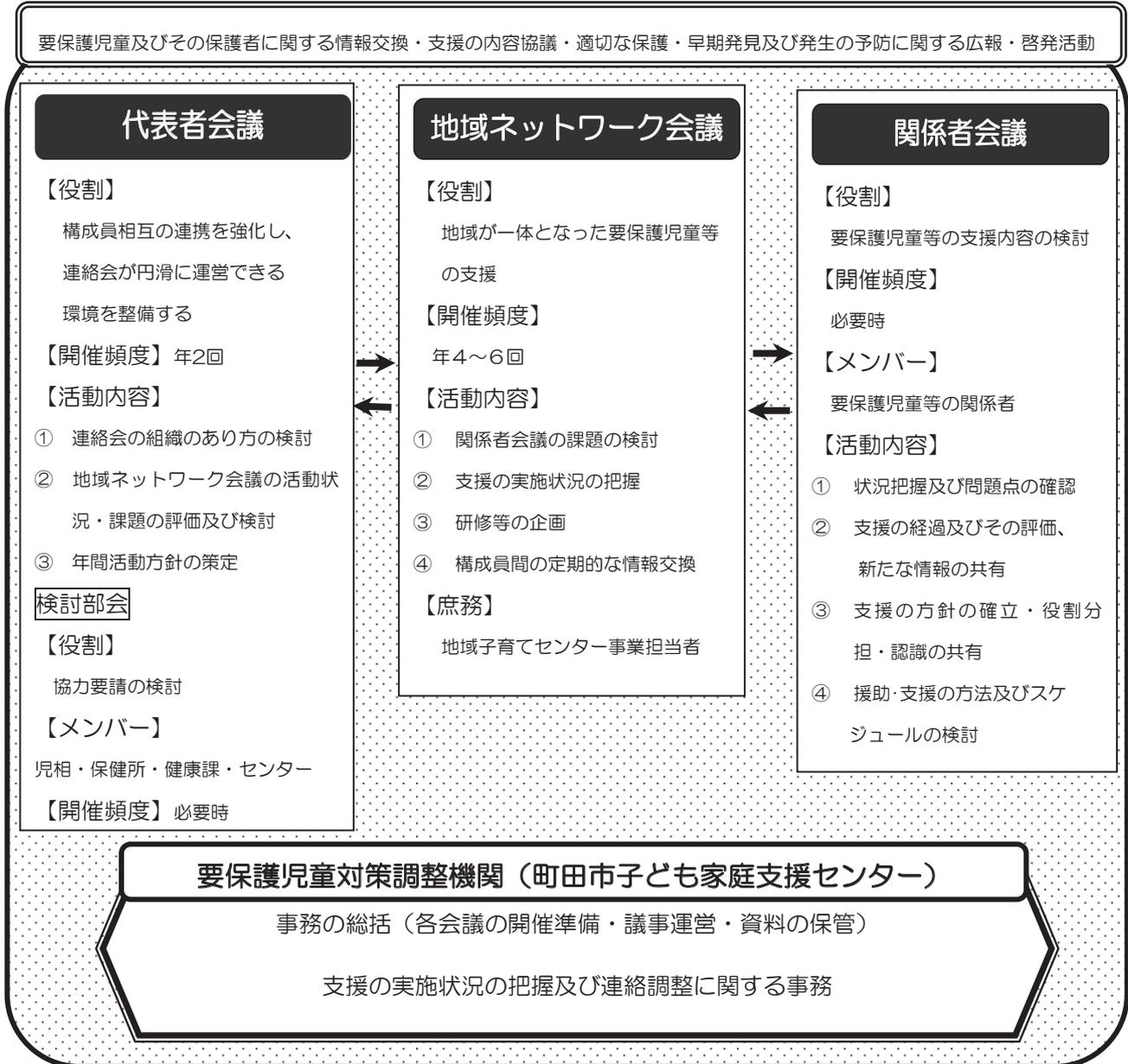
① 子育て支援ネットワーク連絡会

町田市の子育て支援ネットワーク連絡会は、要保護児童対策地域協議会の町田市での名称である。代表者会議、実務者会議（地域ネットワーク会議）、個別ケース会議（関係者会議）の三層構造となっている（図表3-2）。その中で、町田市の取組みの特色は「地域ネットワーク会議」にある。

¹2010（平成22）年12月2日に町田市子ども家庭支援センターに対し、ヒアリング調査を実施した。

²町田市子育て支援ネットワーク連絡会設置要綱については、『資料編4』参照

図表3-2 町田市「子育て支援ネットワーク連絡会」構造と運営について



資料：町田市子ども家庭支援センター資料

② 地域ネットワーク会議

町田市の子育て支援ネットワーク連絡会は、設立当初、四層構造になっており、代表者会議と地域ネットワーク会議の間に「実務者会議」と言われる会議があった。代表者会議は関係機関の代表者、実務者会議は関係機関の係長級の職員が参加していたが、実務者会議の内容が代表者会議と類似することなどから、実務者会議をなくし、地域ネットワーク会議を実務者会議と位置づけた。現在の地域ネットワーク会議は町田市が合併する前の町村の区切りである5地域を基本として、民生委員児童委員協議会の地区割りに合わせて9地域、13会議となっている。会議には、各地域の保育園、幼稚園、小学校、中学校、児童相談所、保健所、民生委員児童委員協議会や市の関係者等が入って約30名規模となっている（図表3-3）。合併前の各地域を基本に分割することで、支援が必要な子どもの兄弟姉妹関係や家庭状況を把握した上での対応ができ、家庭の状況に応じた支援を行うことが可能となる。市の関係各課においても、地域ネットワーク会議の地域分割に合わせて担当者が出席している。

地域ネットワーク会議では、支援する子どもは実名、実住所で会議を行っている。個人情報取り扱いに十分注意し、実名、実住所で会議を行うことで、きめ細やかな支援を可能にしている。

図表3-3 地域ネットワーク会議の構成員

地域別	保育園等	幼稚園	小学校等	中学校等
町田第一地域	(市)森野保育園 (市)森野三丁目保育園 (法)未来保育 CULB 保育園	町田文化幼稚園	町田第一小学校 町田第三小学校 町田第四小学校 竹ん子学童保育クラブ 森野学童保育クラブ 中央学童保育クラブ	町田第一中学校
	(市)町田保育園 (法)こひつじ保育園 (法)赤ちゃんの家保育園 (法)高ヶ坂保育園 (法)高ヶ坂ふたば保育園 (法)なごみ保育園 にじいろ保育園サクセス町田 町田プチ・クレイシュ	町田こひつじ幼稚園 原町田幼稚園 高ヶ坂幼稚園 立華幼稚園	町田第二小学校 町田第六小学校 高ヶ坂小学校 学童21保育クラブ 高ヶ坂学童保育クラブ 高ヶ坂けやき学童保育クラブ	町田第二中学校
町田第二地域	(市)本町田保育園 (法)玉川さくら保育園	玉川学園幼稚部 玉川中央幼稚園 山ゆり幼稚園	町田第五小学校 南大谷小学校 藤の台学童保育クラブ ころころ学童保育クラブ 南大谷学童保育クラブ	南大谷中学校 玉川学園子どもクラブ ころころ児童館 南大谷子どもクラブ
	(法)草笛保育園	開進幼稚園 町田こばと幼稚園	本町田東小学校 藤の台小学校 藤の台ポケット組学童保育クラブ	薬師中学校
南第一地域	(市)金森保育園 (法)田園保育園 (法)こうりん保育園 (法)ねむの木保育園 (法)こばと保育園 (法)光の原保育園	鶴間幼稚園 光幼稚園 町田ひまわり幼稚園	南第一小学校 南第三小学校 南第四小学校 どろん子学童保育クラブ 金森学童保育クラブ 金森第二学童保育クラブ	南中学校 子どもセンターばあん
	(法)町田南保育園 (法)南つくし野保育園 (法)ハッピードリーム鶴間 ポピンズナーサリー南町田	南ヶ丘幼稚園 つくしの天使幼稚園 小川幼稚園	つくし野小学校 南つくし野小学校 小川小学校 鶴間小学校 わんぱく学童保育クラブ 鶴間ひまわり学童保育クラブ 南つくし野学童保育クラブ つくし野学童保育クラブ	つくし野中学校
南第二地域	(法)成瀬くりの家保育園	成瀬台幼稚園	成瀬中央小学校 成瀬台小学校 成瀬学童保育クラブ すまいる学童保育クラブ	成瀬台中学校
	(法)町田わかさ保育園 (法)成瀬南野保育園	第一富士幼稚園	南第二小学校 南成瀬小学校 そよかぜ学童保育クラブ なんなる学童保育クラブ	南成瀬中学校
鶴川第一地域	(法)ゆうき山保育園	藤の台幼稚園	金井小学校 金井学童保育クラブ	金井中学校
	(市)大蔵保育園 (法)つるかわ保育園 (法)小野路保育園 (法)井の花保育園 (法)おひさま共同保育園 ぼっぼの森保育園	鶴川シオン幼稚園 鶴川若竹幼稚園	鶴川第一小学校 大蔵小学校 町田の丘学園小学部 大蔵学童保育クラブ 野津田学童保育クラブ つるっこ学童保育クラブ	鶴川中学校 町田の丘学園中学部 子どもセンターつるっこ

鶴川第二地域	(法)ききょう保育園 (法)三輪保育園 (法)三輪あいこう保育園 (法)東平ひまわり保育園 (法)みどりの森保育園 小田急ムック鶴川園	慶松幼稚園 鶴川女子短大付属幼稚園 鶴川平和台幼稚園 夢の森幼稚園	鶴川第二小学校 鶴川第三小学校 三輪小学校 鶴川学童保育クラブ 鶴川第二学童保育クラブ	鶴川第二中学校
	(法)花の木保育園	和光鶴川幼稚園	鶴川第四小学校 鶴川第四学童保育クラブ	真光寺中学校
忠生第一地域	(法)ユニケ保育園 (法)しぜんの国保育園	町田自然幼稚園	忠生第一小学校 山崎小学校 函師小学校 なかよし学童保育クラブ 函師学童保育クラブ	忠生中学校
	(法)町田ときわ保育園 (法)子どもの森保育園 (法)桜台保育園 (法)バット博士記念ホーム	桜美林幼稚園 子どもの森幼稚園	小山田小学校 小山田南小学校 小山田学童保育クラブ 子どもの森桜台学童保育クラブ	小山田中学校
忠生第二地域	(市)わかば保育園 (市)山崎保育園 (法)たかね保育園 (法)たかね第二保育園	さふらん幼稚園 カナリア幼稚園 正和幼稚園	本町田小学校 七国山小学校 七国山学童保育クラブ 本町田学童保育クラブ	本町田中学校 山崎中学校
	(法)すみれ保育園 (法)ひかりの子保育園 (法)木曾保育園 (法)精舎児童学園 (法)すずらん保育園	境川幼稚園 きそ幼稚園	木曾境川小学校 忠生第三小学校 木曾学童保育クラブ 木曾境川学童保育クラブ	木曾中学校 町田第中学校
小山第一地域	(法)小山保育園 (法)多摩境敬愛保育園 (法)敬愛桃の実保育園 町田多摩境雲母保育園		小山小学校 小山中央小学校 小山学童保育クラブ 小山中央学童保育クラブ	堺中学校 子どもセンターばお
小山第二地域	(法)サンフィール保育園	町田すみれ幼稚園	小山ヶ丘小学校 小山ヶ丘学童保育クラブ	堺中学校 子どもセンターばお
相原大戸地域	(市)こうさぎ保育園 (法)クローバー保育園	相原幼稚園	大戸小学校 相原小学校 相原たけの子学童保育クラブ 大戸のびっ子学童保育クラブ	武蔵岡中学校 堺中学校 子どもセンターばお

備考 各地域に以下の機関が加わる

八王子児童相談所、町田保健所、民生委員児童委員協議会、地域福祉部生活援護課、いきいき健康部健康課、子ども生活部すみれ教室、子ども生活部子育て支援課

資料：町田市子ども家庭支援センター資料

(3) 子ども家庭支援センターの取組み

① 関係機関への対応

子ども家庭支援センターでは、関係機関に対しては「顔をあわせること」を重要視している。職員も可能な限り現場に行き、関係機関と顔を合わせることで信頼関係を構築できるように努めている。

② 支援が必要な子どもへの「気づき」

子ども家庭支援センターでは、本研究の視点のひとつである支援が必要な子どもの「気づき」という面でも、直接訪問し確認することを重要視している。民生委員・児童委員及び主任児童委員に見守りを依頼し、家にいる時間を調べるなどして直接訪問につなげる。また子ども家庭支援センターが「気づいて」いることを知らせるため、通報の重篤度に応じて通知文書を利用³している。市が「気づいて」いることを知らせることで抑止力になり、また、近隣住民の情報提供があることも期待している。訪問ができれば家庭や子どもの状況に合わせて、適切な支援につなげることが可能になる。

③ 児童相談所との関係⁴

町田市は東京都八王子児童相談所の管轄となるが、児童相談所の職員も町田市の「子どもの安心」にかかる取組みを理解し、協力的な関係を築いている。

④ 地域の拠点整備

市内各地域七つの町田市立の保育園は、地域の子育て支援拠点（地域子育てセンター）を併設しており、相談窓口として活用している。地域の親が気軽に訪ね、相談できる拠点は必要であると考え、専門的な人員を重点的に配置して体制を整えることを検討している。

（4）民生委員・児童委員及び主任児童委員の活動

町田市は地域的、歴史的な風土から、民生委員・児童委員及び主任児童委員（以下民生委員）の活動が活発である。ある地区では市が地域ネットワーク会議を作る以前に、地域の民生委員が、支援が必要な子どもの情報を集約していた事例もある。

支援が必要な子どもへの「気づき」に関しては地域の民生委員の役割が大きい。例えば「あの家は夜、誰も帰ってこないのでは」などの近所の噂話程度のものは行政機関では把握が難しい。そのような話題が地域ネットワーク会議で議題となれば、家庭訪問などをして状況を確認した上で、支援につなげることが可能となる。「気づき」が早ければ早期に対応ができ、問題の重篤化を防ぐことが可能となる。民生委員児童委員協議会も地域ネットワーク会議に参加しているので、自ら支援が必要な子どもに「気づいた」ときは、会議を通じて必要な支援につなげることができる。

³町田市の通知の一例については、『資料編5』参照

⁴東京都における「児童相談所と子ども家庭支援センターの関係」については、東京都保健福祉局ホームページ http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kodomo/kosodate/ouen_navi/guideline/index.html

(5) 「子どもの安心」に関連して

① 要保護児童対策地域協議会

町田市の要保護児童対策地域協議会（子育て支援ネットワーク連絡会）は、厚生労働省の指針という実務者会議（地域ネットワーク会議）を中心に展開している。

その中で、代表者会議の役割は、参加する関係機関の連携強化を図り、地域ネットワーク会議が円滑に進むための環境整備の場として重点的な位置づけをしている。

町田市では地域ネットワーク会議を市内各地域に分割しているが、その効果は大きい。合併する前の地域を基本に分割しているので、地域社会の見守り機能が比較的強い状況で会議を進めることができる。地域社会の見守り機能は、支援が必要な子どもの「気づき」、家庭の状況に応じた支援という視点で有効であると考えられる。また、市の関係機関も地域ごとに担当者が出席しているので、継続的に顔が見える関係を構築することが可能となっている。

② 民生委員・児童委員及び主任児童委員（以下民生委員）の活動による地域社会の見守り機能と行政機関の関係

各地域で活動している民生委員は、「子どもの安心」という観点から重要な役割を持っている。行政機関としては民生委員への期待は大きくなるが、一方的に役割を期待するだけでは活動は進まない。町田市では民生委員が活動の中で困難や要望があれば、子ども家庭支援センターをはじめとした行政機関が対応し、民生委員の活動と連携を図りながら支援を行っている。

③ 取組みを進めるためには

民生委員を中心とした地域社会の見守りが機能すれば、「子どもの安心」をめぐる問題も改善する可能性が大きい。しかし、民生委員の積極的な活動や近所づきあいは行政が主導するものではなく、地域の自主的な活動に委ねる部分も多く難しい問題となる。町田市では、元々活動が盛んだった民生委員が地域で活動しやすいように、連携を図ることにより地域社会の見守り機能の維持が図られている。

町田市の民生委員の活動のような地域資源がない状態から、このような取組みをはじめるのは困難と思われるが、小さな成功事例を積み上げて、その中で、類似事例があれば活用するなど、関係機関が情報を共有できる体制を構築することは可能であると考えられる。

2 足立区こども家庭支援センターの「ほっとほ一む」事業⁵

(1) 足立区の「子どもの安心」にかかる現状⁶

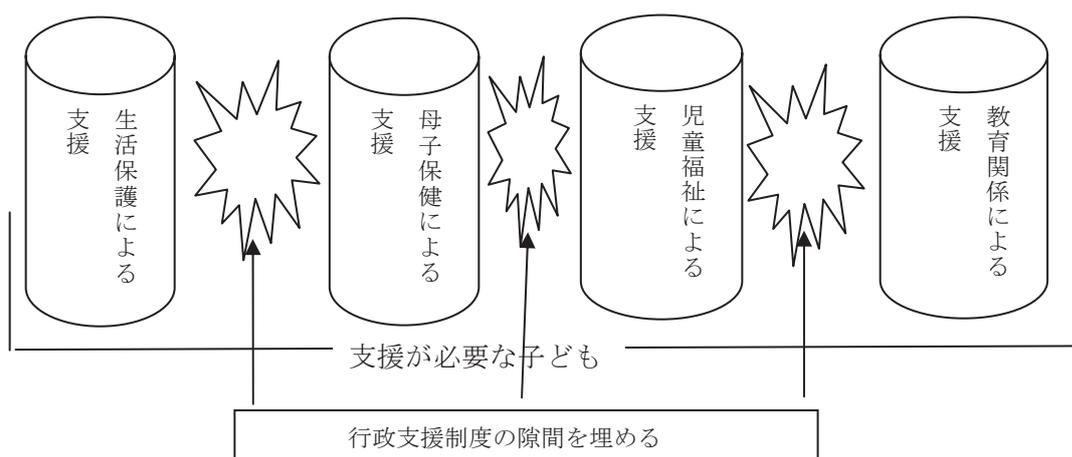
足立区は東京都東部に位置し、人口約67万人（世帯数約30万世帯）の特別区である。足立区の「子どもの安心」にかかる取組みは、こども家庭支援センターを中心に進められているが、その中で「ほっとほ一む」事業という特色のある取組みを実施している。

(2) 「ほっとほ一む」事業

① ほっとほ一む事業の位置づけ（図表3-4）

足立区こども家庭支援センターでは、「こども家庭支援センターの総合相談と支援領域図」（図表3-5）で示した考え方で事業を行っている。この図の縦軸は支援が必要な家庭（子ども）のリスクの大きさ、横軸は足立区が実施する事業となっている。「ほっとほ一む」事業を始める際の2002（平成14）年に当時の担当者が、行政が実施する制度が縦割りになっていて、「子ども」という視点で考えると行政の支援に隙間ができてしまうことを懸念し、法制度で対応できない隙間を埋めることを目的として始めたものである。具体的な役割は、登録された協力家庭（ボランティア）が、支援が必要な家庭（子ども）に対し「朝起こしてご飯を提供する」、「保育所へ送り届ける」、「夕飯をつくる」、「部屋を片付ける」など、生活習慣を身につけることを目的とした家庭支援が中心となっている。

図表3-4 「ほっとほ一む事業」位置づけのイメージ図



資料：足立区こども家庭支援センター意見聴取より筆者作成

⁵東京都足立区の「ほっとほ一む事業」については、2010（平成22）年10月22日千葉明德短期大学非常勤講師山野良一氏の意見聴取により情報を提供いただいた。

⁶2011（平成23）年1月18日に東京都足立区こども家庭支援センターに対し、ヒアリング調査を実施した。

図表 3-5 こども家庭支援センターの総合相談と支援領域図

見守り・発見	孤立化防止	育児支援				虐待防止事業		国・都による相談	
		子育てサロン	ノーバディズ・ハーフェクト	ホームサポート事業	ショートステイ事業	ほっとほーむ事業	虐待防止訪問事業		見守りサポート事業（各総合支援を含）
ホワイト 《理想的な家庭》 ① 家族全体が自己実現、家庭内で問題解決できる 《健全な家庭》 ② 就労支援など一つの支援で良好な家庭生活を実現させている ③ 少しの支援があれば、問題を自立的に解決可能な家庭 ④ 家庭内に潜在的な問題があるが、家族の一人でも問題意識を持って相談してくることができる家庭 《機能不全家庭》 ⑤ 子育て不安や負担感を持つなど悩みを抱えているが、自立的に問題解決ができない家庭 ⑥ 子どもの養育に欠ける家庭（無意識な親・自覚していてもできない親 消極的なネグレクト家庭） ⑦ 親が、対人関係や精神的に問題を抱え、養育が困難な家庭 ⑧ 子どもの養育に欠ける家庭（親子関係が崩壊 意識的に向かない親 積極的なネグレクト家庭） ⑨ DVや子どもへの虐待がしばしば見られる家庭 《崩壊した家庭》 ⑩ 虐待により生命の危険にさらされている家庭 黒									

資料：足立区こども家庭支援センター資料

「ほっとほ一む」事業は、図表3-5⁷のとおり、③少しの支援があれば、問題を自立的に解決可能な家庭から、⑦親が、対人関係や精神的問題を抱え養育が困難な家庭を対象としていたが、最近では、⑧の子どもの養育に欠ける家庭（親子関係が崩壊、意識的に何もしない親、積極的なネグレクト家庭）も対象としている。「ほっとほ一む事業」を実施してもその家庭に改善が見られない場合、児童相談所による措置に移行する基準となっている事業である。

- ① 開始時期 2002（平成14）年6月
- ② 対象児童 生後3ヶ月～15歳（中学生）
- ③ 要件
 - ア 子育てに対しての不安や孤立感を抱え、虐待のおそれやそのリスクを抱えている場合
 - イ ひきこもりや児童の心身の発達に諸問題を抱えている場合
 - ウ 児童が児童養護施設等を退所後または里親委託終了後の家庭復帰のため、自立に向けたアフターサービスが必要な場合

以上に該当することにより一般の子育て支援サービスを利用することが困難で、かつ区長が養育支援を必要と認めた家庭

④ 料金	生活保護世帯	1日	300円
	児童扶養手当、児童育成手当受給世帯	1日	300円
	住民税非課税世帯	1日	300円
	その他世帯	1日	1,000円

- ⑤ 支援内容
 - ア 食事その他身の回りの世話
 - イ 家事支援
 - ウ 学習支援
 - エ その他、区長が必要と認めるもの

- ⑥ 支援者：協力家庭（ボランティア）
- ⑦ 支援場所：児童宅または協力家庭宅

⁷ 図表3-5の事業についての概要は以下のとおり

- ・子育てサロン…乳幼児とその親のひろば、グループ活動や自由遊びを通じて子育てなかまを作る。
- ・ノーバディーズ・パーフェクト…子育て交流講座「完璧な親なんていない」
- ・ホームサポート事業…小学生以下の子どもに対する一時保育、送迎サービス、病後時保育、産前産後家事支援など
- ・ショートステイ事業…施設、在宅による子どもの一時預かり
- ・MCG…育児不安や虐待など悩みを抱えた母親のグループ活動

⑧ 利用状況

図表 3-6 「ほっとほ一む事業」利用状況

	利用児童（人）	利用延べ日数（日）	登録協力家庭員数 （ボランティア）（人）
平成15年度	13	513	26
平成16年度	7	317	35
平成17年度	20	576	37
平成18年度	17	287	35
平成19年度	27	944	39
平成20年度	29	994	47
平成21年度	34	901	56

資料：足立区こども家庭支援センター資料

⑨ 2009（平成21年）度支援理由

図表 3-7 「ほっとほ一む事業」利用者支援理由

養育不安	9
虐待	7
健康	16
その他	2
計	34

資料：足立区こども家庭支援センター資料

(3) この事業の特色

- ・比較的 low cost で実施しているため、高額な子育て支援サービスが利用できない家庭も利用可能である。
- ・食事の提供、親が仕事から帰るまでの遊び相手、ひきこもりの子を連れ出すなど、支援の内容が身の回りの世話が中心となっている。
- ・施設でなく児童宅、在宅を中心に行っている。
- ・地元のボランティアを活用することで、地域の人的資源を活用している。

(4) 「子どもの安心」に関連して

この事業は開始以来、利用者、協力家庭（ボランティア）とも順調に数を伸ばしている（図表 3-6）。生活保護世帯等には低料金でサービスを実施するなど、低所得世帯が利用しやすいように工夫されており、従来から実施されてきた「ファミリーサポート事業」や、有料の子育て支援事業では対応が難しかった子どもが中心に利用している。実施するサービスも高度ではなく、生活習慣の定着に向けた身の回りの世話が中心となっており、生活習慣を整えることが必要な子どもには有効な支援と言えるだろう。本

に支援が必要な子どもは声を自ら上げられない場合も多いが、この事業は支援が必要な子どもの自宅で行うことを中心としており、家庭に寄り添って支援を行っている。

また、地域のボランティアを活用することで、地域の人的資源の活用に寄与している。少子高齢化や核家族化の進行により、地域社会の見守り機能の低下が懸念される中で、地域コミュニティの維持、再構築に寄与する事業となっている。

この事業の利用者、協力家庭（ボランティア）が増えつつある理由は、事業のはじめる際の職員の先見性や、協力家庭（ボランティア）を増やすために、「ホームサポート事業」の登録家庭に協力を依頼する、民生委員児童委員協議会の協力を要請するなどその後の職員の尽力があると思われる。足立区の「子どもの安心」のために、大きな役割を担う事業となっている。

3 福岡県久留米市のドメスティックバイオレンス被害者へのワンストップサービス⁸

(1) 久留米市の取組みと本研究の視点

福岡県久留米市は福岡県南西部に位置し、人口約30万人（世帯数約12万世帯）の市である。久留米市ではドメスティックバイオレンス（以下、「DV」）被害者の支援において特色のある取組みをしている。この取組みは、今後の「子どもの安心」のための支援制度、ネットワーク構築に参考となる取組みである。

(2) 久留米市のDVに関する取組み⁹

久留米市におけるDVに関する取組みは、福祉事務所に配属されている婦人相談員による婦人保護事業の枠組みの中で、DV被害者を緊急保護し自立支援してきた歴史の延長にある。

婦人保護事業の実績を踏まえ、女性政策の中でDVに焦点を当てて取組みを始めたのは1995（平成7）年頃からとなる。DVについてはまだ明確な根拠法もなかったが、1998（平成10）年に当時の市民23万人、9万世帯に向けて、DVと性暴力を啓発する広報チラシを全戸配布した。また独自に母子生活支援施設で緊急一時保護を開始するなどの取組みを行ってきた。

2000年代に入ると「久留米市男女共同参画行動計画基本計画」（2001（平成13）年策定・性暴力防止に関する施策を明記）、「久留米市男女平等を進める条例」（2003（平成15）年施行）を根拠に、2001（平成13）年5月にオープンした「久留米市男女平等推進センター」による調査研究・啓発等の事業を展開した。また、同センター相談室によるDV被害者への問題解決に向けた支援、さらにDV被害者への支援活動を行う民間支援団体（2002（平成14）年発足）との協働や多様な関係機関との連携などにより、被害者支援システムの構築を進めてきた。

(3) 市役所におけるDV被害者へのワンストップサービス

① DV被害者支援対応マニュアル作成と庁内関係部局との連携協力

久留米市では「DV被害者支援対応マニュアル」を作成している。このマニュアルはDV被害者からの相談を受ける窓口（①男女平等推進センター、②家庭子ども相談課、③市民相談課）に2006（平成18）年から配備している。これにより組織的対応が確立し、被害者支援システムの構築が進んだ。当マニュアルは、その後も新しい情報や施策を組み込み毎年改定している。

⁸ 「福岡県久留米市のドメスティックバイオレンス被害者へのワンストップサービス」については、2010（平成22）年12月7日立教大学コミュニティ福祉学部教授湯澤直美氏の意見聴取により情報を提供いただいた。

⁹ 2010（平成22）年12月に福岡県久留米市男女平等推進センターに対し、書面等により調査を実施した。

② ワンストップサービスのためのDV被害者相談共通シート（図表3-8）

DV被害者が生活を再建するためには、国民健康保険証の交付申請、保育所入所の相談、転校の相談等、行政サービスを求めて何箇所もの窓口を訪ねなければならない。行く窓口で、氏名、生年月日、現住所、住民票所在地、家族状況などを聞かれ、そのたびにDV被害者は同じ話をしなければならない。このようなDV被害者の負担軽減、また加害者やその家族との遭遇を避けるために、DV被害者相談共通シートは、2004（平成16）年4月から開始した。速やかな対応により被害者の精神的負担を軽くすること、被害者の安全確保、迅速な処理が可能となる。

その後、相談共通シートは、市役所でDV被害者が行政サービスを求める際に、DVに関する相談の証明としても使われるようになり、事務処理の簡素化にも活用されている。

実際にDVの被害者が具体的な行政サービスが必要になった場合には、相談共通シートを作成する。その場合必ず本人に何のために作成するか、目的と使い方を説明し、最終的には本人による支援申請という形式をとっている。

図表3-8 ワンストップ化のためのDV被害者相談共通シート

番号		ワンストップ化のためのDV被害者相談共通シート ※必要事項のみ記入			
		受付 年 月 日 / 初回受付部署		受付者	
相談者	氏 名		生 年 月 日		連絡先・TEL
			年 月 日 (歳)		
	住民票所在地	(連絡先)			
	居 所	(連絡先)			
	勤務先/学校	(連絡先)			職種/学年
家族構成	続柄	氏 名	生年月日	勤務先・学校	備 考
	相手		年 月 日 (歳)	(職種)	
			年 月 日 (歳)		
			年 月 日 (歳)		
			年 月 日 (歳)		
これまでの相談機関	警察署・家庭子ども相談課・市民相談課・男女平等推進センター・県保健福祉環境事務所 その他 ()				
相談概要				家族関係図	
				◎ ——— □	
以上の事情により（私は久留米市民として住民登録はできませんが）、久留米市内で住居を定めて生活していますので、支援をお願いします。 氏名 _____ 印 _____					
証 明 欄	上記のとおり、相談を受けたことを証明します。 年 月 日 所属長・印 _____ (担当)				
相談ニーズ			対 応		
<input type="checkbox"/> 母子生活支援施設入所 <input type="checkbox"/> 緊急一時保護 <input type="checkbox"/> 市営住宅申込 <input type="checkbox"/> 国保加入 <input type="checkbox"/> 転・就園 <input type="checkbox"/> 保育料 <input type="checkbox"/> 就園奨励金申請 <input type="checkbox"/> 所得証明 <input type="checkbox"/> 戸籍謄本発行 <input type="checkbox"/> 住民票発行 <input type="checkbox"/> 外国人登録 <input type="checkbox"/> 転校・就学 <input type="checkbox"/> 校費免除 <input type="checkbox"/> 母子健康手帳発行 <input type="checkbox"/> 乳幼児医療証発行 <input type="checkbox"/> 母子医療証発行 <input type="checkbox"/> 予防接種 <input type="checkbox"/> 老人福祉施設入所 <input type="checkbox"/> 障害者福祉制度利用 <input type="checkbox"/> 生活保護申請 <input type="checkbox"/> 出生証明 <input type="checkbox"/> 婚姻・離婚届の不受理届 <input type="checkbox"/> 印鑑登録 <input type="checkbox"/> 住民基本台帳の閲覧、住民票等交付制限申請 <input type="checkbox"/> その他 () <input type="checkbox"/> その他 ()			家庭子ども相談課 月 日受付 (担当) 市民課 月 日受付 (担当) 児童保育課 月 日受付 (担当) 健康保険課 月 日受付 (担当) 医療・年金課 月 日受付 (担当) 保険予防課 月 日受付 (担当) 健康推進課 月 日受付 (担当) 学務課 月 日受付 (担当) 住宅課 月 日受付 (担当) 保護課 月 日受付 (担当) _____ 月 日受付 (担当)		

資料：久留米市男女平等推進センター資料（一部筆者修正）

③ ワンストップサービスの具体的な流れ

DV被害者が相談共通シートを持って行政サービスの窓口一箇所を訪ねれば、そこに他の関係する部局の担当者が出向いて相談を受け、速やかに手続きを行う。一つの窓口で手続きが終わったら、次のサービスの担当者につながることで、被害者が市役所の中で歩き回る必要はなくなる。また、もし、市役所内で相談や対応をすることが危険と判断される場合は、市役所の外に相談場所を設定することとしている。

(4) 取組みの成果

事業を開始してから、以下のような成果があがってきている。

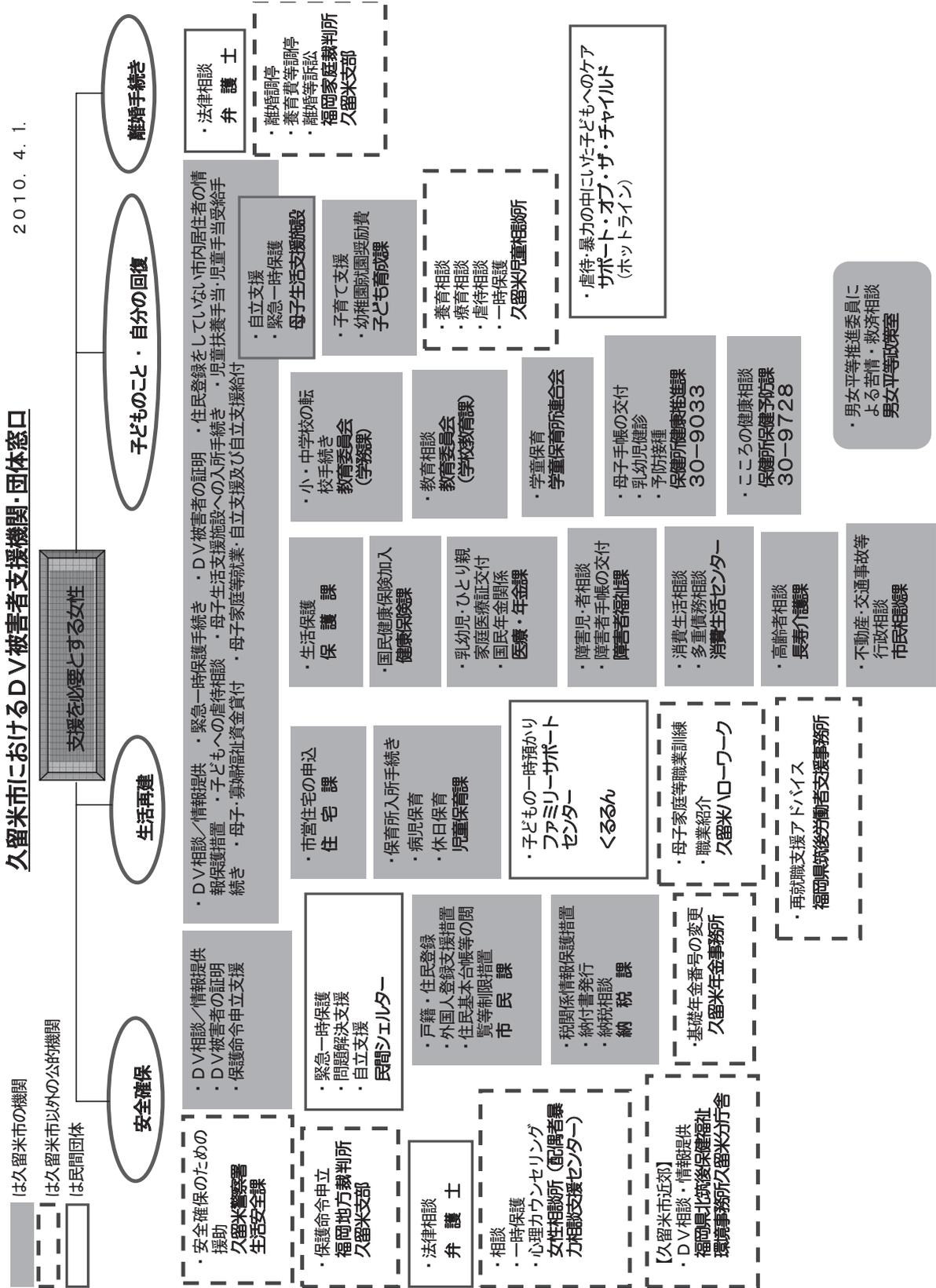
① 民間支援団体との協力について

現場の最前線で活動する民間支援団体は、被害者に必要な支援内容を把握できる立場にある。また、利用可能な支援策を実際に活用し、発展させる役割を担っている。市はそのような民間支援団体と支援の現場で連携しながら、現場で見えてくる問題や課題を把握している。市役所内の関係各課が支援策を協議・検討する場に民間支援団体が参加するシステムが構築されている。現場の課題が行政の支援策として反映され、支援策が現場にフィードバックできる回路が定着しつつある。協働のシステムが円滑、有効に機能している。

② 市役所内の支援体制について

市役所内の関係部局・窓口において、安全への配慮と支援のあり方の研究が進みつつあり、安全・迅速に利用できる支援が増えつつある（図表3-9）。また、必要な支援手続きに際して、担当者個人の裁量に左右されることなく、機関としての対応がなされており、スムーズな手続きが可能となっている。

図表3-9 久留米市におけるDV被害者支援機関・団体窓口



資料：久留米市男女平等推進センター資料（一部筆者修正）

(5) 取組みを進める上で留意すべきこと

久留米市ではこの取組みの中で、DV被害者が求めている市町村の主な役割は、緊急時に対応ができる安全な場所の提供と、その後の生活再建に向けての支援策の整備であり、その二つが支援の中心と考えている。そのためには、縦割りとなっている個別の支援を横につないで、利用しやすくすることが必要であり、ネットワークシステムの構築が必要であるとする。そのときに留意することとして、以下の点がある。

- ・過程や対応した結果の情報が漏れないように、被害者の安全確保のための情報管理を徹底する。
- ・どの部局においても窓口対応において二次被害が起らないように、DV被害者の状況に関する理解と認識の徹底を図る。
- ・民間支援団体と対等な関係で、信頼に基づく協働関係を構築する。
- ・被害者を孤立させないための情報提供及び被害者支援プログラムの開発を行う。

(6) 「子どもの安心」に関連して

久留米市のDV被害者に対して、相談共通シートを持ってサービス窓口一箇所に出向けば、そこに他の窓口や関係する担当者が出向いて相談を受け、速やかに手続きを行なっている。そのことで、被害者が役所の窓口でこれまでの状況を何度も話すことがなくなり、二次被害を防いでいる。さらに、民間支援団体とのネットワークにより、現場の課題が行政の支援策として反映され、支援策が現場にフィードバックできる回路が定着しつつある。

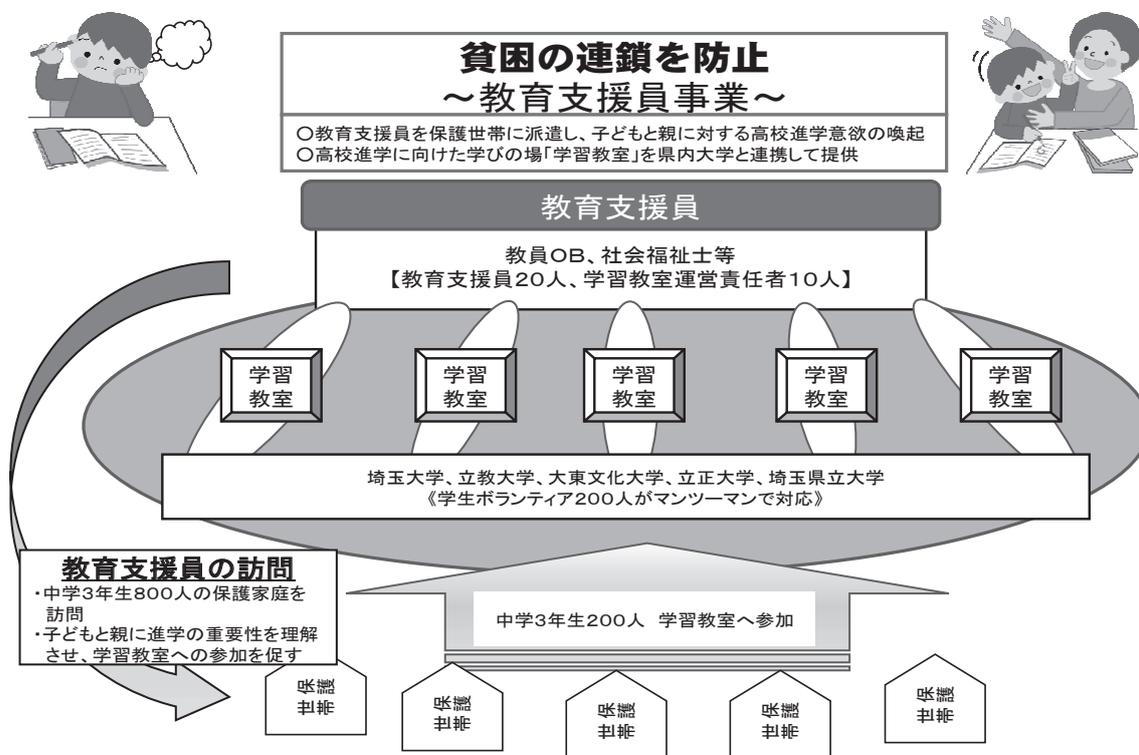
「子どもの安心」に関しても、行政機関の対応は、生活保護、国民健康保険、就学援助、児童扶養手当、児童福祉、母子保健など多数の部署に及ぶため同様の取組みをすることは検討に値する。

4 埼玉県教育支援事業¹⁰

(1) 教育支援事業

埼玉県では「生活保護受給者チャレンジ事業」¹¹のひとつとして、「教育支援事業」を2010（平成22）年9月1日より始めた。この事業は、教育支援員が、生活保護受給世帯の中学三年生とその親の相談に対応するとともに、高校進学に必要な基礎学力の向上を図るため、県内大学との連携により学生ボランティアを活用した学習教室を開設し、高校入学までの支援を実施している（図表3-10）。埼玉県では事業を民間団体に委託して実施している。

図表3-10 埼玉県教育支援事業イメージ図



資料：埼玉県社会福祉課資料

(2) 生活保護世帯の子どもの高校進学率

埼玉県の調査によると、2010（平成22）年春の生活保護世帯の子どもの全日制高校進学率は67.8%、県全体の進学率93.5%（2009（平成21）年春）と比べ25ポイント以上低

¹⁰ 2010（平成22）年11月に埼玉県社会福祉課保護担当に対し、書面等により調査を実施した。

¹¹ 「生活保護受給者チャレンジ事業」については、埼玉県ホームページ

<http://prosv.pref.saitama.lg.jp/scripts/news/news.cgi?mode=ref&yy=2010&mm=8&seq=166>

くなっている¹²。

(3) 「子どもの安心」に関連して

生活保護世帯の高校進学率が低いことは、第1章第1節2(3)「教育格差」の統計資料で示したが、世帯の年収と子どもの学力の相関関係も要因のひとつとして考えられる¹³。学習支援については、子どもが健全に成育する環境を整えることと合わせて、継続的に支援をすることが必要である。特に、進学を希望する生活保護世帯の中学生に学習支援をすることは、「子どもの安心」のために必要な取組みであると考えられる。

(4) 他自治体等の取組み状況

このような取組みは全国の自治体等でも実施されている(図表3-11)。

図表3-11 生活保護世帯の子どもに対する学習支援

自治体等	取組み内容
大阪府	2009(平成21)年11月から、生活保護世帯の中学三年生を公民館に集めて、週に二回学習会を開いている。精神的な支援ができるよう、カウンセラーの資格を持つ元教員を学習支援員に採用している。
北海道釧路市	中学三年生の勉強会を開催するにあたり、NPOと協力して取り組んでいる。
東京都	2008(平成20)年度から、生活保護家庭の子どもが塾に通う費用を補助する制度をスタートしている。
熊本県	2009(平成21)年度から生活保護世帯で、大学や専門学校に進む若者向けの生活費貸し付けを始めている。
NPO法人「ブレインビューマニティ」(兵庫県西宮市)	2010(平成22)年春から、生活保護世帯の小学生から高校生までを対象に塾や予備校で使える年間25万円～50万円のクーポンを出す支援を始めている。財源は街頭で集めた募金となっている。

資料：2010(平成22)年10月12日付朝日新聞ホームページasahi.com¹⁴より筆者作成

¹²「埼玉県の生活保護世帯の子どもの高校進学率等のデータ」については、2010(平成22)年9月12日「朝日新聞ホームページ asahi.com」 <http://www.asahi.com/national/update/0912/TKY201009110351.html>

¹³「世帯収入と正答率の関係」については、第1章第1節2『「子どもの貧困」に関係すると考えられる状況』参照

¹⁴2010(平成22)年10月12日付「朝日新聞ホームページ asahi.com」
<http://www.asahi.com/national/update/1011/OSK201010110006.html>

第3節 NPO法人社会的養護の当事者参加推進団体「日向ぼっこ」の取組み

本節では、児童養護施設など社会的養護を経験した当事者が設立したNPO法人「日向ぼっこ」の活動について紹介する。

1 NPO法人「日向ぼっこ」¹⁵について

特定非営利活動法人社会的養護の当事者参加推進団体「日向ぼっこ」¹⁶（以下「日向ぼっこ」）は、2006（平成18）年の3月から、理事長となる渡井さゆり氏を中心に児童養護施設で生活をしてきた4人が勉強会を重ね、2007（平成19）年4月に社会的養護を経験した人が気軽に集まれるサロンを開設した。社会的養護を経験した人の孤立防止やエンパワーメントやその当事者の声を集め行政や社会に発信していく取組みを行っている。以下は沿革となっている（図表3-12）。

図表3-12 「日向ぼっこ」沿革

年 月	内 容
2006年3月	結成、月二～四回のペースで勉強会を重ねる。
2007年4月	社会的養護を経験した人が気軽に集まれる場所「日向ぼっこサロン」を東京都新宿区中落合に開設
2008年4月	SBI子ども希望財団の寄付により職員体制開始
2008年7月	特定非営利活動法人として認可を受ける。
2008年8月	東京都から「地域生活・自立支援事業 ¹⁷ 」受託開始
2009年4月	「日向ぼっこサロン」を東京都文京区湯島に移転
2010年4月	国のモデル事業だった「地域生活・自立支援事業」が一般事業化し、「退所児童等アフターケア事業 ¹⁸ 」となる。引き続き東京都より当事業を受託
2010年8月	開館時間を変更、個別の相談に対応できる曜日を設ける。

資料：『日向ぼっこホームページ』¹⁹より筆者作成

¹⁵ 「日向ぼっこ」の活動については、2010（平成22）年10月22日千葉明德短期大学非常勤講師山野良一氏の意見聴取により情報を提供いただいた。

¹⁶ 2011（平成23）年1月20日に特定非営利活動法人社会的養護の当事者参加推進団体「日向ぼっこ」理事長渡井さゆり氏に対し、ヒアリング調査を実施した。

¹⁷ 地域生活・自立支援事業…国のモデル事業、施設を退所した者等については、就職はしたものの仕事が続かない場合や、住居等生活の基盤が確保できなくなる場合があり、こういった者に対して、社会的に自立した地域生活を継続的に営むことができるようきめ細かな支援を実施する。概要は厚生労働省ホームページ http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/02/dl/s0227-7a_0136.pdf

¹⁸ 国のモデル事業だった「地域生活・自立支援事業」が一般事業化して「退所児童等アフターケア事業」となった。

¹⁹ 「日向ぼっこ」ホームページ <http://hinatabokko2006.main.jp/>

2 「日向ぼっこ」の活動内容

(1) 居場所・相談事業

児童養護施設等退所後の（児童福祉法の適用外となった）子ども、若者が家族のようにくつろぎ、気軽に立ち寄ることができる居場所の運営を行っている。2009（平成21）年度は303日開館、延べ2,038名が集まった。東京都の「退所児童等アフターケア事業」にも指定されており、必要に応じ就業支援、生活保護の申請への同行、資格探しなどの相談を行っている。

自身も社会的養護の当事者である理事長の渡井氏が、児童養護施設退所後、血縁、地縁による支援が少ない社会的養護を経験した人が、気軽に集まることができ、相談できる居場所の必要性を感じたことからスタートさせた。社会的養護の当事者が対応することで「ひとりではない」と感じてもらえることを目的として活動をしている。

(2) 当事者の声、集約、啓発事業

児童養護施設で生活している子どもがどのような状況、思いで生活しているか、どのような支援が必要かなどは、社会的にも認知が進んでおらず、また当事者の活動が進んでいなかった。「日向ぼっこ」では、そのような社会的養護の当事者の声を集め、勉強会を開催し情報を発信している。行政機関等の意見聴取、雑誌、テレビ等のメディア、他のNPO等が主催するシンポジウム等で多くの講演を行っている²⁰。

3 児童養護施設退所後の支援のあり方

(1) 児童養護施設入所中の問題

児童養護施設等の社会的養護で育った当事者が児童養護施設を退所後、社会に適合するためには、児童養護施設入所中に「自己肯定」や「自己愛」の気持ちを育てているかが重要となる。現在、社会的養護の中心となる児童養護施設は、集団生活が中心で、入所した子どもが愛情やつながりを育むことが難しい状況となっている。また個々の児童養護施設の環境やその職員の対応が、施設によって大きな違いがあることも問題となる。

(2) チャレンジのための支援

血縁、地縁による支援が少ない社会的養護の当事者は、家を借りる際の保証人の確保にも苦労している状況である。また住み込みで就労するケースも多く、仕事を失うと住居までも失ってしまう。生活保護を申請する選択もあるが、生活保護を利用する前の支援制度が必要である。具体的には、支援が必要な当事者の気持ちに寄り添い、進学や就労など将来のビジョンを相談できる制度などがあげられる。また、社会的養護の支援に関わる行政機関などに社会的養護に対する理解が進むことも必要である。

²⁰2011（平成23）年1月18日に、「子どもの貧困を考える民主党議員の会」勉強会で『「生かされてしまった命」にしないように～社会的養護の課題～』と題して講演を行った。この資料については、『資料編6』参照

(3) 社会的養護措置の検証

社会的養護の措置に関して検証がほとんどされていないことも問題となる²¹。

4 当事者の意見を踏まえた支援制度に向けて

「日向ぼっこ」では、「育ち育てのナショナルミニマム」²²について勉強会で議論を進めている。児童養護施設など社会的養護を経験した子どもを含め、すべての子どもが成長していく上で、最低限必要なことは何かを知る必要があると考え、これを社会的養護の当事者の視点で考えハンドブックにして、社会や行政機関等に対して当事者の声を広げていくことを検討している。社会的養護の問題点やそのあり方は、その当事者でないとわからない部分が多い。社会的養護に関することが社会的に認知され、当事者の視点が支援制度に反映されるように活動を行っている。

5 「子どもの安心」に関連して

児童養護施設等を退所し、児童福祉法が適用されなくなった子ども、若者がどのような支援を望んでいるかは、これまでの支援制度では実態を把握できていなかったと思われる。支援を実施するにあたって、その支援が本当に当事者のための支援であるかという検証は必要なことであろう。支援を必要とする当事者の視点を、支援制度に反映させていく仕組みをどのように構築するかが課題となる。

²¹東京都が児童養護施設出身者の生活状況についての追跡調査を始めている。(2011(平成23)年1月27日付 日本経済新聞)

²²「日向ぼっこ」では、「子どもが成長していくなかで、最低限必要なことは何か」を社会的養護の当事者の目で考え、勉強会で議論を重ねている。

第4節 イギリスの取組み

本節では、イギリスの「子どもの安心」にかかる取組みを紹介する。

1 イギリスの取組みを紹介する理由

イギリスでは2010（平成22）年3月25日に子ども貧困法²³（Child Poverty Act）が制定された。この法律は、子ども（法律には16歳未満と記載）の貧困を解決し、貧困率の削減目標と計画を定め、その達成のために政府に対して、貧困根絶戦略の立案・実施を義務づける内容となっている。「子どもの貧困」を特定した法律は先進国でも初めてである。この法律制定以前にも、イギリスでは1997（平成9）年以降の労働党政権の取組みにより、子どもの貧困率の改善に成功している。この法律を含めたイギリスの取組みは、今後の日本における取組みの参考になると思われる。

なお、本節の記載内容は、2010（平成22）年11月13日に「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワーク²⁴が主催した『子どもの貧困解決元年2010 国際シンポジウム「イギリスに学ぶ子どもの貧困解決-日本の子どもの貧困解決スタートへー」』²⁵の内容を参考とした²⁶。

2 イギリスの「子どもの貧困」の状況と政府の取組み状況

（1）1980、1990年代の子どもの貧困の急速な増加

この年代に、急速に子どもの貧困が増加した。その背景は当時政権を担っていた保守党が進めた新自由主義的な政策が排他的な競争を促したこと、また、地域コミュニティの崩壊が進んだことなどの原因が考えられる。

（2）トニー・ブレア労働党政権

1997（平成9）年に労働党のトニー・ブレア首相が政権を担うと、「子ども」に関する施策を次々に打ち出した。1999（平成11）年には、2020（平成32）年までに子どもの貧困を根絶すると宣言した。イギリスのシンクタンク IPPR²⁷の報告によると、貧困状態にある子どもの数は1997（平成9）年の340万人から2007（平成19）年の290万人と減少している。このように労働党の施策は効果があったと言えるが、2005（平成17）年以降は、貧困状態にある子どもの数の減少が鈍化してきている。

²³正式名称は「子どもの貧困の根絶に関する目標及び子どもの貧困に関する規定を定める法律」

²⁴「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワークホームページ <http://end-childpoverty.jp/>

²⁵「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワークが主催した『子どもの貧困解決元年2010 国際シンポジウム「イギリスに学ぶ子どもの貧困解決-日本の子どもの貧困解決スタートへー」』は、2010（平成22）年11月13日に立教大学池袋キャンパス8号館で開催された。

²⁶『子どもの貧困解決元年2010 国際シンポジウム報告書』「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワーク編、2011年

²⁷イギリス公共政策研究所

(3) 2010（平成22）年保守党を中心とした連立政権への政権交代の影響

子ども貧困法が2010（平成22）年に成立し、この法律は政権交代に関わらずその時の政権に対しても有効であるとされているが、政権交代後の連立政権も「子どもの貧困」に対して積極的な施策を行うかは判断ができない。2008（平成20）年以降の経済危機により、EU諸国は次々と緊縮財政を打ち出した。イギリスも例外ではなく、歳出縮減、付加価値税の増税などが行われている。こうした状況で、「子どもの貧困」に対する政策が今後、積極的に行われるかは疑問であると指摘されている。事実、後述する「チャイルド・トラスト・ファンド」という制度は新政権成立後廃止となっている。

3 イギリスの施策

イギリスの施策の特徴は、生まれてから社会に出るまでの総合的な支援、子どもがいる世帯への経済的支援などが中心となっている。

(1) チャイルド・トラスト・ファンド（以下CTF）（新政権で廃止）

2005（平成17）年4月に開始された、子どもを対象とした税制優遇貯蓄スキームである。金融機関に資金を預託し、さまざまな金融商品で投資できる枠組みとなっている。

CTFの口座には、国から二回の補助金が支給される。口座開設時に、CTFの対象となる子どもの育児責任者に250ポンド²⁸のバウチャー（教育だけに使える商品券）が送付される。低所得世帯の子どもには250ポンドが上乗せされる。二回目の補助金は子どもの7歳の誕生日に支給される。低所得世帯の子どもには二回目の補助金も金額が上乗せされる。補助金以外にも、CTFの口座には子どもの親族、知人、および本人が、年間で合計1,200ポンドまで現金を拠出することができる。

CTF口座の資金は、子どもが18歳になるまで引き出すことができないが、引き出す際の資金の用途については特に制限は設けられていない。この制度は、すべての子どもが18歳時点で金融資産を有している、子どもの金融教育に有効であるなどの利点があったが、2010（平成22）年の政権交代により廃止となった。

(2) シュア・スタート（Sure Start）

① 概要

1999（平成11）年から始まった施策で、すべての子どもが最善のスタートが切れるように早期教育、保育、保健、家庭支援のサービスを統合しワンストップで行うことを目指したものである。その政策提案書には、政府と地方自治体が目指すべき五つの

²⁸2011（平成23）年3月23日現在、1ポンドは約132円で取引されている。

成果、①子どもと家族の健康に関する状況を改善すること、②犯罪率を削減すること、③子どもの貧困を削減すること、④親が教育を受けるか就労することができるようにすること、⑤一人親が就労するための職業訓練を受ける機会を支援することがあげられている。胎児期間から、14歳まで（障害のある子どもについては16歳まで）がこの事業の対象となっている。

② 目的

子どもが健康で学校に就学でき、身体的、知的、社会発達を促すために、まもなく親となるカップルや親、養育者とともに、子どもの貧困と社会的排除について取り組むものである。

ア 早期教育

貧困、低所得、社会的階級、親の教育水準などは、子どもの人生のチャンスに早い時期から大きな影響を及ぼす。義務教育が始まってからの学校教育における成果を向上させるためには、就学前からの支援が重要となる。質の高い就学前教育を受けることは、その後の子どもの発達（社会性、情緒、認知力、学習能力等）に大きな影響を与えることになる。

イ 保育

すべての子どもが、保育サービスを利用できる可能性を高め、その身体的情緒的発達を改善し、親に対しては、就労の意欲を生かせるよう支援することが重要である。政府としては、親が子どもに十分な保育サービスを受けさせることができるように経済支援を行い、特に恵まれない地域でのサービスを発展させることとしている。

ウ 健康

シュア・スタートは、最も恵まれない子どもとその家族が保健サービスにアクセスしやすくすることによって、子どもの健康と健康格差を縮小することに寄与する。政府の保健戦略は、予防とニーズの早期発見を基盤としている。多くのシュア・スタートのサービスは、保育サービスや早期教育といったものが多く、第一に健康に焦点を当てたものではないが、児童と家族の健康と福祉に大きな影響を与えるものである。

エ 家庭支援

強く安定した家庭生活をもたらすために、家庭を支援することを目的としている。政府は、子どもの人生をよりよいものとするために、その核となる親や養育者を支援する。このサービスには、家族の結びつき、親同士の関係、親子関係を強化し維持、発展させるため親の役割を支援する。

③ 方針

児童・学校・家庭省が政府の担当機関である。以下の方針に基づき胎児期間から14歳（障害のある子どもについては16歳まで）の子どもとその家族が対象となる。

ア 親や子どもの協働

すべての家庭が、子どもと親にとってよりよい効果をもたらす一連のサービスにアクセスし、その必要性を認識し向上心を伸ばす。

イ すべての人のためのサービス

すべての人のためのサービスであるが、すべての人のために同じサービスを提供するものではない。異なる家庭、異なる地域、同じ家庭でも時が異なると、各家庭の必要とするものが異なる。シュア・スタートはこうした様々な要望を認め、対応を行う。

ウ サービスの提供の柔軟性

すべてのサービスにアクセスしやすいように事業計画を作成する。たとえば、事業計画を作成する際、開始時間、開催場所、交通手段、その他の子どもの世話について考慮する必要がある。政府の行うべきことは、サービスを求めている家庭が一本の電話で必要とする保健サービスと家庭支援サービスを受けられるようにすることである。

エ 早期に開始する

児童と親に対するサービスは、妊娠中の訪問から始めるようにする。これは、妊娠中の健康についてアドバイスするだけでなく、親になるための準備、出産後の職場復帰（あるいは、仕事再開）、児童ケアについてのアドバイス、利用可能なサービスの支援なども含まれる。

オ サービスの利用

サービスが無料であるかに関わりなく、親が利用しやすいサービスにする。

カ コミュニティー単位で実施し、専門化がコーディネートする

子どもと家庭に対するすべての専門家がその専門知識を共有し、地域住民にサービスの優先順位を聞くこととする。これは相談を通じて行うことができ、日々親の声に耳を傾けることが重要である。

キ 成果を出すこと

子どもと親に対するすべてのサービスは、成果を出すことを目的の中心とする。政府はこの目的を認識し、親が利用しやすいように資金を確保する必要がある。

④ 拠点となる場所

チルドレンズセンターは、各地域において、家族を対象に包括的に統合したサービスと情報を提供し、多種多様な専門家のアドバイスを求めることができる、シュア・スタートの拠点となる場所である。地方自治体が、このチルドレンズセンターにおけるサービス提供の戦略的責任を与えられている。また、地方自治体は、親、民間セクター、ボランティアセクター、初期医療トラスト、公共職業安定所など核となる関係者と協議しながら、地域コミュニティのニーズに合うようにセンターの設置場所の検討や事業の実施に関する計画を行っている。

このセンターでは、特に妊娠中から5歳未満の子どもとその家族に対し、早期教育、家庭支援、保育サービスおよび就労支援等を統合したサービスを提供するが、各地域のニーズによって提供するサービスは異なっている。

(3) 義務教育での支援

5歳～16歳までの取組みである。学校の機能を拡充することにより、子どもを取り巻く問題の改善に取り組んでいる。例えば、親の力を活用した支援、学校を親の学びの場、集いの場にするなどがあげられる。

(4) 若者を社会につなげる支援（コネクションズ）

13歳～19歳（障がい・学習障がいがある場合は25歳まで）のすべての若者を対象とする包括的・総合的支援である。パーソナル・アドバイザー²⁹などの支援により、若者の仕事、住宅、健康、飲酒・薬物の問題や社会給付に対する支援を行い、若者を社会につなげる役割を果たす。地方自治体等が提供するサービスである。

(5) 就業支援

① 若者向けニューディール

公共職業安定所により就労支援が提供される。四つの選択肢の職業・教育支援がある。協力企業での就労、フルタイムでの教育・訓練、ボランティア団体や公的環境保全事業での就労と訓練、自営業の開業助成である。さらに四ヶ月の追加就労支援も提供される。

② 一人親のためのニューディール

一人親で16歳以下の子どもを持ち、働けないか、週16時間以下しか働けない者を対象に、この政策により就労に向けて準備にかかる費用（就労に向けての職業訓練費、交通費、児童ケア費用）を助成する。

²⁹ 求職者手当受給者について、就職活動を一貫してサポート（手当受給者は面談を受ける等の義務を負う）する。国から専門職の資格が与えられる。

支援のための申請を公共職業安定所に持ち込むと、申請者は、パーソナル・アドバイザーから助成金をどのように利用すべきかアドバイスを受けることができる。例えば、興味のある仕事に就けるように、行動計画を立てること、適切な仕事を探し応募すること、必要に応じて職業訓練の機会や認定された児童ケアサービスを見つけること、求職中にかかる費用の支援と就労することによって認められる給付金の説明、仕事を就いた後の助言などが受けられる。

(6) タックスクレジット

児童養育のための税額控除であり、16歳未満の子どもまたは全日教育を受けている20歳以下の者がいる中低所得世帯を対象とした、給付つき税額控除となっている。課税対象所得の控除ではなく、税額自体を控除し低所得者世帯には給付がなされる。

4 政府以外が担う取組み

(1) 民間組織の役割

「エンド・チャイルド・ポバティー」³⁰というキャンペーンに象徴されるように150以上の団体が、三つの目標をかかげてキャンペーンを続けている。

- ・ 児童貧困の実態と原因、その影響を人々に知らしめること
- ・ 民間、公共、ボランティア組織を一つにして活動すること
- ・ 1999年の子どもの貧困根絶についてトニー・ブレアの誓約を達成すること

このような活動が世論に影響を与え、社会的合意形成の力になっている。

(2) 実態調査と分析

このようなイギリスの戦略的な政策は、問題の調査と分析、検証に支えられている。例えば、シュア・スタートを実行するにあたっては、ロンドン大学のエドワード・メルフィッシュ教授の、児童貧困の戦略と早期支援の重要性に関する調査・分析などが裏づけとなっている。調査・分析・検証を行うことで、生じている問題が客観化され、共通の土台で議論が可能となる。社会的合意の形成も図りやすくなると考えられる。

³⁰ 150以上の団体を集約して作られた連立組織であり、①児童貧困の実態と原因、その影響を人々に知らしめること、②民間、公共、ボランティア組織を一つにして活動を行うこと、③1999年の子どもの貧困根絶についてのトニー・ブレアの制約を達成することを目標にかかげてキャンペーンを続けている。

5 子ども貧困法 (Child Poverty Act) ³¹

(1) 概要³²

- ① 子どもの貧困根絶に関する目標 (第1～7条)
- ② 子どもの貧困委員会の設置 (第8条)
- ③ 大臣の子ども貧困根絶戦略の策定・実施・報告の義務など (第9～18条)
- ④ 地方自治体の義務など (第19条～25条)
- ⑤ 雑則など (第26条～32条)

(2) 4つの子ども貧困削減目標

① 相対的低所得に対する目標

相対的低所得世帯 (当該世帯の等価純世帯所得が全世帯の等価純世帯所得の中央値の60%未満である世帯) に暮らす子どもの割合を10%未満にする。貧困をとらえる指標として等価純世帯所得 (世帯人数を考慮に入れた所得控除後の所得) の中央値の60%未満を採用しているが、これはEUの相対的基準であり、他のEU諸国と比較できるという利点がある。

OECDの基準や日本でも厚生労働省が発表した基準は50%未満となっており、EU諸国はより厳しい基準を採用している。

② 低所得と物質的剥奪³³の複合に関する目標

低所得 (当該世帯の等価純世帯所得が全世帯の等価純世帯の中央値の70%未満) であり、かつ物質的剥奪を受けている世帯に暮らす子どもの割合を5%未満にすることである。これは、所得だけを指標に貧困をとらえるのではなく、貧困把握に生活実態を加味したものである。物質的剥奪については、担当大臣が施行規則で定めることとされているが、他の子どもが通常持つ経験や機会を欠く状態が基準となると考えられる。

③ 絶対的低所得に関する目標

2010 (平成22) 年度における全世帯の等価純世帯の中央値の60%未満の所得 (物価変動を加味して補正) しかない世帯に暮らす子どもを5%未満にすることである。

「絶対的低所得」とは、2010 (平成22) 年度の全世帯の等価純世帯所得の60%の額を基準にして各年度の貧困削減状況を見るという意味であり、最低限度の生活水準を維

³¹ 「イギリスの子ども貧困法に学ぶ」『教育』7月号 中嶋哲彦 国土社 2010年

³² 「子ども貧困法」全条文については、中嶋哲彦『「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワーク 子どもの貧困解決元年2010 国際シンポジウム「イギリスに学ぶ子どもの貧困解決-日本の子どもの貧困解決スタートへ-」」配布資料に掲載「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワークホームページ http://end-childpoverty.jp/?page_id=550

³³ 物質的剥奪…基本的な学校行事に参加できないなど、他の子どもが当然持つ経験や機会を欠く状態

持するために必要とされる費用から算出される世帯所得の額を基準にするものではない。

④ 貧困の継続に関する目標

四年度中三年度にわたって全世帯の等価純世帯所得の中央値を60%未満の世帯に暮らす子どもの割合を担当大臣が2015（平成27）年度までに定める割合より少なくすることである。この基準はこの法律で初めて取り入れられた基準である。貧困状態が長く続いた子どもほど、貧困状態から抜け出せる可能性が低くなることが指摘されている。

（3）この法律の特徴

① 法制化

「子どもの貧困」に焦点を当てた法律を先進国では初めて制定し、その達成のために政府に対して、貧困根絶戦略の立案・実施を義務づけた。また、地方自治体の取組みも義務化した。

② 政権を越えた取組み

法制化することで、政権交代があっても、「子どもの貧困」をなくすための取組みが継続することができる。

③ 数値化

具体的な数値を法律に入れることにより「ものさし」ができ、政策の効果が測定することが可能となった。

（4）問題点

① 基準について

この法律では四つの目標が数値として示されているが、どのような状況が貧困状態かは、ひとつの基準では示せないものであり、経済状況の変化や価値観の違いにより変わるものである。そのため貧困をとらえる基準については、定期的な見直しや研究を進めていくことが必要である。

② 政権の取組みについて

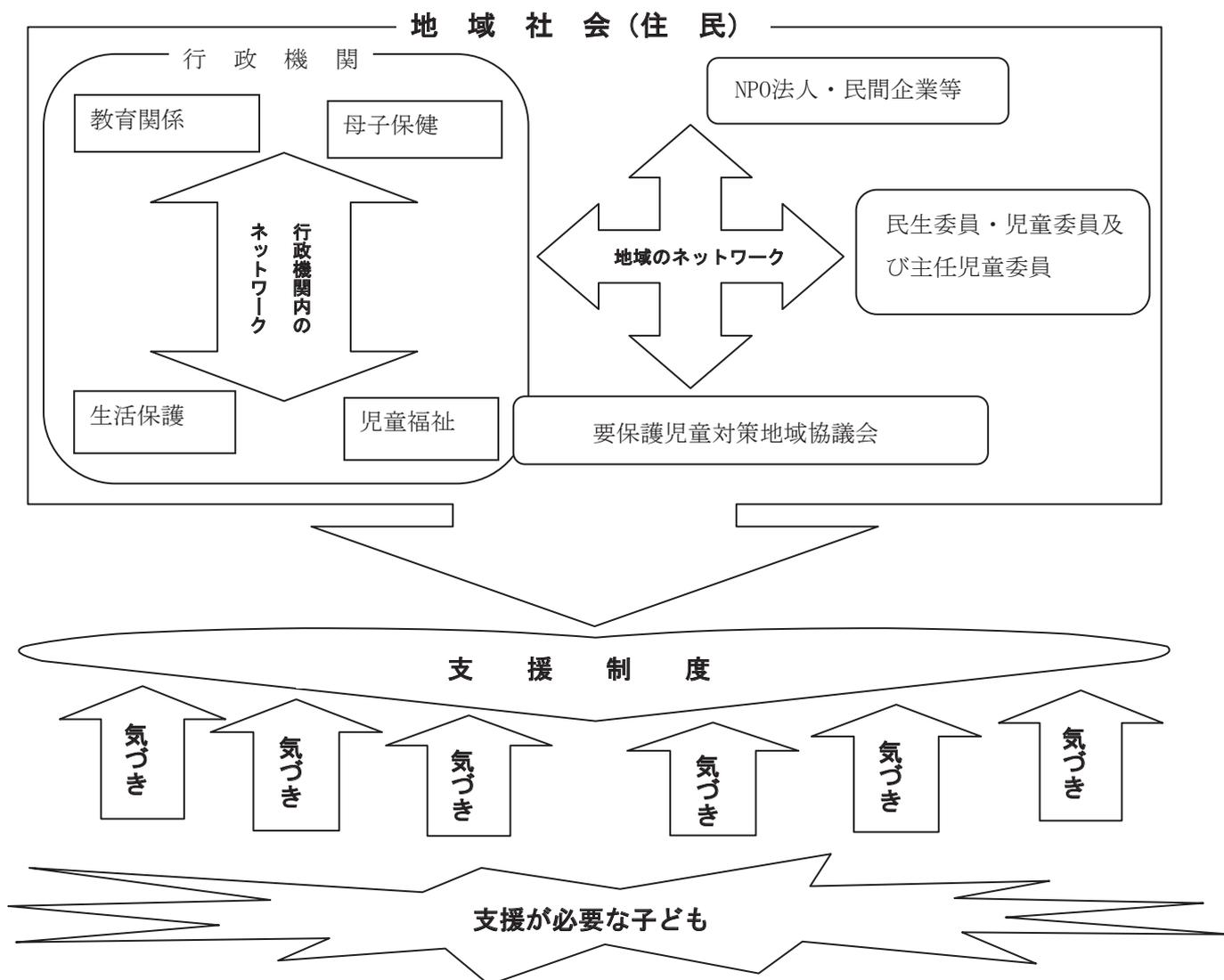
法律として明文化されても、施策を担う政権の熱意がなければ、対策は後退してしまう。経済危機後、保守党を中心とする連立政権は歳出削減策を打ち出しているが、この影響が子どもの貧困対策へ及ぶ可能性も考えられる。

第4章 今後の施策へ向けた提言

第2章、第3章で紹介した、各機関の取組み状況を参考に、「子どもの安心」の実現のための政策提言を、本研究の視点である、1、支援が必要な子どもの「気づき」、2、支援制度、3、支援制度、関係機関のネットワークの三つに分けて示した。

「子どもの安心」をめぐる問題は多様、複雑化しており、本章で示した政策提言だけでは改善していくことは難しいと考えられる。また、本章で取り上げる政策提言を実行するには、法令等の改正、財源や人員の確保、また、社会的合意の形成などの必要があるが、「子どもの安心」の実現のために必要と考えられることを示したものである。

図表4-1 この研究の視点、イメージ図



資料：筆者作成

第1節 支援が必要な子どもの「気づき」¹

本節の「気づき」の政策提言では、支援が必要な子どもにとって十分ではなく、ここで示した以外の「気づき」についても検証、検討をすることが必要となる。本節では、本研究で紹介した神奈川県内外の自治体やNPOの取組み等から得られた「気づき」の政策提言を中心に示した。

1 「子どもの安心」における統計調査の必要性

まず、国による全国規模の「子どもの安心」における統計調査を実施することが考えられる²。日本における「子どもの貧困」の状況を客観化するとともに、その存在を正確に認識し議論のスタート台とする。社会が、支援が必要な子どもに「気づく」ためには、客観的なデータを示して社会の関心を高めることが必要である。厚生労働省は2009（平成21）年10月20日に、初めて相対的貧困率を公表した³が、このことは重要な第一歩である。必要な調査は、イギリスで行われている「相対的剥奪」の調査など、所得以外から子どもの貧困をとらえる調査などが考えられる。

また、「子どもの安心」をめぐる問題については地域ごとに特徴があると考えられ、必要な支援も地域によって変わってくる。地域別の特徴について調査・分析し、地域に合った支援を考えていく必要があるだろう。

イギリスでは政策形成に当たって調査・分析・検証を行っている。このことで、改善すべき問題が客観化され共通の土台で議論が可能となり、社会的合意の形成も図りやすくなると考えられる。

2 支援が必要な子どもの情報のデータベース化

母親の妊娠時、子どもの出生、そして成長段階に応じて「子どもの安心」という観点で情報を集約することを検討したい。現在、横須賀市では、母子健康手帳交付時のアンケート、面接時に得られた情報等をデータベース化している。さらに出生・転出入への対応に漏れがないよう、住民基本台帳とリンクさせることを検討している。このようなデータベースに親の所得情報をリンクさせることも検討に値するだろう⁴。親の所得だけで資産など他の状況を考慮せず、その子どもや家庭が、支援が必要か判断することは難しいと思われるが、支援が必要な子どもに「気づく」ための一つの基準になると思われる。総合的なデータベースを構築することで、一人でも多くの支援が必要な子どもに

¹ 「気づき」に関する年齢別一覧表については、『資料編7』参照

² 「統計調査の必要性」については、2010（平成22）年12月6日国立社会保障・人口問題研究所阿部彩氏の意見聴取の内容を参考とした。

³ 「厚生労働省が発表した相対的貧困率」については、第1章第1節1『本研究をめぐる現状』参照

⁴ 「データベースに親の所得情報をリンクさせること」については、2010（平成22）年10月22日千葉明德短期大学非常勤講師山野良一氏の意見聴取の内容を参考とした。

「気づく」可能性がある。このような仕組みを構築するには、自治体ごとに地域性、規模、出生数が一律でないため、その方法は地域の実情を踏まえて考えていく必要がある。

問題点として、各種の個人情報を利用する際の法的制約があるのはもちろんだが、所得など個人情報に関わる事項を利用することへの心理的な抵抗感は依然強い。実現するためには、慎重に議論を積み重ねた上での社会的合意の形成が必要となるだろう。

3 主な子どもの発達段階における「気づき」

(1) 出生前～乳幼児期

アメリカなどにおける貧困研究によると、0歳から2歳時点の貧困が、子どもの健康やIQなどのその時点での成長に対する影響が一番大きく、また子どもが成人してからの学歴達成度などを見ても、この時期の貧困がほかの子ども期の貧困よりも大きく影響しているという結果が出ている⁵。子どもの発達段階における「気づき」では、出生前～乳幼児期は最も重要な時期と考えられる。

① 母子健康手帳⁶交付時の調査

この手帳を交付する際に、保健師による面接やアンケート調査を行い、育児支援者や相談者の存在、母親の子ども時代の家庭環境、妊娠が分かったときの気持ちなどを把握することは、「子どもの安心」のために必要である。

現在母子健康手帳交付時のアンケートは、神奈川県内では約7割の市町村で行われている。具体的な聴取内容は、妊娠時の体調、飲酒・喫煙の有無、既往歴など健康面、妊娠したときの気持ち、子育てのイメージ、悩みなどの心理面、相談・支援をしてくれる家族の状況などを聞く内容が多かった。「子どもの安心」という観点では、妊婦の心理面、支援者の状況が重要となる。この回答を子どもが生まれた後に「支援が必要となるか」という観点で検討することで、今後の支援につなげていくことが可能となるだろう。

② こんにちは赤ちゃん事業⁷

生後四ヶ月までに全戸訪問を原則としているので、支援が必要な子どもに「気づく」ことが可能な制度である。しかし、訪問を拒否された家庭や不在の家庭については、支援が必要か判断するために、母子健康手帳交付時のアンケートや出生連絡票などの情報を参考にして状況を把握することが必要となる。その後は再訪問を行い、支

⁵ 『子ども貧困－日本の不公平を考える』阿部彩、2008年岩波新書

⁶ 母子保健法第16条に基づき、市町村から妊娠の届出をした妊婦に交付される手帳である。妊産婦と乳幼児が健康診査や保健指導を受けたときは、そのつど必要な事項の記載を受けることが定められている。

⁷ 「こんにちは赤ちゃん事業」については、第2章第1節2『市町村の取組み状況』参照

援が必要な子どもは「養育支援訪問事業」⁸などにつなげることが必要となるだろう。

③ 6ヶ月健診・1歳半健診・3歳健診

6ヶ月健診、1歳半健診、3歳健診は市町村の母子保健（保健師）の担当部署によって行われるものである。保健師などによる子どもの発達状況の確認、医師や歯科医師などによる子どもの健康状態の確認などが主な内容となっているが、「支援が必要な子ども」であるかという観点を持つことも必要であろう。乳幼児健診における育児支援の視点は「健やか親子21」⁹にも触れられており、多くの自治体で実施されていると思われる。その中で例えば「こんにちは赤ちゃん事業」で会えなかった家庭については、この健診を受けているかを確認し、受けていない場合は家庭訪問をするなどして状況を把握した上で、虐待が疑われるなど支援が必要な場合には要保護児童対策地域協議会や児童相談所と連携し、適切な支援につなげることが必要であろう。健診を医療機関に委託している自治体もあるが、その際は「子どもの安心」という観点を含めて、健診を委託することが必要だろう。

④ 保育所・幼稚園

保育所は、日々保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児または幼児を保護することを目的とする児童福祉施設（児童福祉法第39条）とされている。幼稚園は学校教育法に位置づけられた教育機関とされているが、学校教育法第22条には「保育の機能」についても規定されている。「子どもの安心」という観点からは法令に規定された、子どもの保育機能が確実に保障されることが重要である。保育所や幼稚園に通う乳幼児については、保育士等が日常的に接していることから、支援が必要な子どもかどうかの把握が可能である。保育所・幼稚園は支援が必要な子どもの「気づき」や重篤化を防ぐことができる有効な社会資源である。

保育所では1日11時間保育を基本としているが、保護者の就労時間、通勤時間等の関係から、11時間を超えて延長保育を行っている保育所がほとんどである。このため、保育士の勤務体制はシフト勤務となっており、延長保育を利用する場合、朝送りの際の保育士と、夕方迎えの際の保育士は違う。夕方の迎えの際に、昼間の様子を見ていた保育士が交代していても、子どもがその日どんな様子だったのかを、親に話せることが必要である。この点については、保育所保育指針に「長時間にわたる保育」の「家庭との連携」として位置づけられており¹⁰、保育所で行われている送迎の際に、

⁸ 「養育支援訪問事業」については、第2章第1節2『市町村の取組み状況』参照

⁹ 「健やか親子21」については、<http://rhino.med.yamanashi.ac.jp/sukoyaka/>

¹⁰ 保育所の役割については、「保育所保育指針」（厚生労働省告示第141号）2「保育の役割」に記載されている。厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/hoiku04/pdf/hoiku04a.pdf>

ちょっとした愚痴を聞いてもらうことだけでも、親にとっては大切なことである¹¹。保育所は「子どもの安心」という観点で、子どもやその子どもの育ちへの認識を親と共有するように努めており、児童虐待の防止につながる役割を担っている。

幼稚園は本来、教育機関であり、集団生活を通じた子どもの学びを基本としているため、「子どもの安心」の観点から福祉的な機能を持つことは、直ちには難しいと考えられる。この点については、現在、国が検討している「子ども・子育て新システム」¹²の「幼稚園・保育所を一体化しこども園（仮称）とする」議論の中で検討されることを期待したい。

また以下についても、将来的な課題とはなるが、「幼稚園・保育所を一体化しこども園（仮称）とする」議論の中で検討されることを期待したい。

現在、日本の保育所、幼稚園は合わせて約3万6千箇所あるが、これらを本研究の目的で述べた「子どもフェア・スタート」の拠点として利用できる環境を整えることを検討したい。イギリスのシュア・スタートの支援拠点は、チルドレンズセンターという日本の「子育て支援拠点」に類似する施設を整備している¹³が、日本では約3万6千箇所以上ある保育所・幼稚園を活用することで、コストをかけずに整備が可能となると考えられる。具体的には、すべての家庭（子ども）が親の就労形態に関わらず、最寄りの保育所・幼稚園（こども園（仮称））で、必要なときに子どもを預ける、また支援を受けられる体制とする。保育所・幼稚園（こども園（仮称））は、子どもや家庭の状況を定期的に確認し、支援が必要と「気づいた」ときは支援制度につなぎ、専門的な措置が必要であれば、児童相談所などに対応を依頼する。そうすることで「子どもの安心」にかかる初期の要望に対応できるワンストップサービスの拠点としての位置づけが可能となるだろう。

⑤ 子育て支援拠点事業

地域における子育て相談や親子の交流、子育てサークル活動等を実施する子育て支援拠点では、利用する家庭（子ども）については、支援が必要かどうかの判断が可能となる。問題点としては、支援が必要な子ども（家庭）が自ら子育て支援拠点に足を運ぶことができない場合や、子育て支援施設の存在を知らない可能性が大きいことがある。

¹¹ 「保育所における保育士と親の関わり」については、2010（平成22）年12月7日立教大学コミュニティ福祉学部教授湯澤直美氏の意見聴取の内容を参考とした。

¹² 「子ども・子育て新システム」については、内閣府ホームページ「少子化対策」
<http://www8.cao.go.jp/shoushi/index.html>

¹³ イギリスの「シュア・スタート」については、第3章第4節3『イギリスの施策』参照

⑥ 「消えた子ども」¹⁴

2010（平成22）年6月から7月にかけて起こった大阪市西区のマンションで幼児2児が放置されて死亡した事件¹⁵で問題となったのが、「消えた子ども」の問題である。

「消えた子ども」とは、住民票を移さずに転居を繰り返すなどしたため、行政機関が安否や所在を確認できなくなった乳幼児のことを通称している。毎日新聞の調査では、乳幼児健診等に来なかったため自治体職員が家庭訪問するなどした結果、住民登録地に住んでいなかった子どもの数は、74都市のうち、35都市で述べ355人いることが判明した¹⁶。こうした子どもは、これまでの住民登録があることを前提とした行政の支援の考え方では、実態が把握できなかった子どもたちであり、児童虐待等のリスクにさらされていることが懸念される。

このような子どもは、民生委員・児童委員及び主任児童委員や地域住民により「気づく」ことが考えられるが、すべてを把握することが難しいため、何らかの対応を考える必要がある。

（2）高校中退者¹⁷

『ドキュメント高校中退—いま、貧困がうまれる場所』（青砥恭、筑摩新書2009年）では、文部科学省が発表する高校中退率の問題点を指摘している。文部科学省発表の高校中退率の算出方法は「ある年度の学校の全体の中退者÷年度当初の学校全体の生徒の在籍数」で計算されており、1998（平成10）年度から2009（平成21）年度まで2%台となっている（図表4-2）。その年度当初の在籍数とは一年から三年までの三学年の生徒数の総計を指す。この計算方法では、あくまでその年度の学校全体の中退率を出すものであり、現実をとらえきれていないと青砥は指摘している。より正確に中退率を算出しようとするれば、ある年度に入学した一学年の三年間での中退者を調べ、それを一学年の数で割るべきであると指摘している。このような統計はないが、青砥が文部科学省生涯学習政策局の学校基本調査などから独自に計算したところによると、高校中退率は2002（平成14）年から2005（平成17）年までに5%から8%で推移しており、文部科学省発表の数字とは約三倍の開きがある。これまで高校中退が社会問題として考えられてこなかったのは、文部科学省が発表してきた高校中退率が、実態より低く出てきていたのが理由であると指摘している¹⁸。このような高校中退者と中学卒で社会に出る子ども

¹⁴ 「消えた子ども」については、2010（平成22）年10月22日千葉明德短期大学非常勤講師山野良一氏の意見聴取の内容を参考とした。

¹⁵ 大阪市西区のマンションで二児の母親が育児放棄（ネグレクト）により栄養状態が悪化していた長女（3歳）と長男（1歳）を自宅に閉じ込めて外出、食事を与えず放置し餓死させたとされる事件。

¹⁶ 2010（平成22）年9月21日付毎日新聞 東京23区、道府県庁所在地、政令市に対してアンケートを実施した。

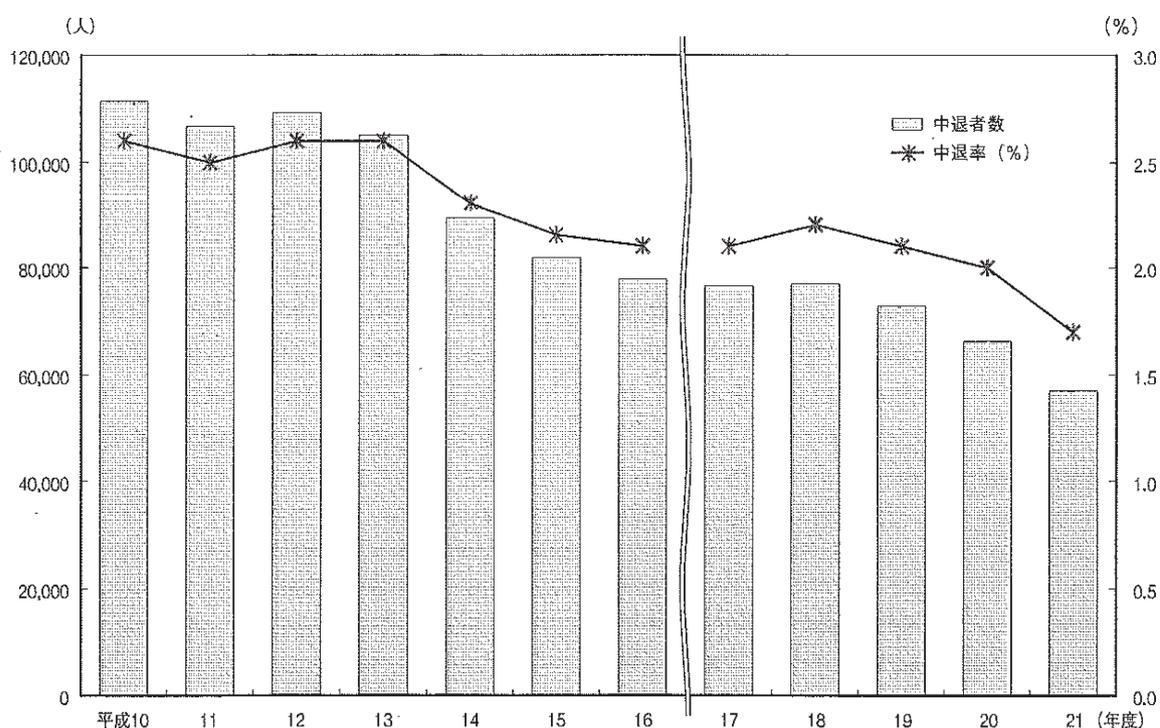
¹⁷ 「高校中退者」については、2010（平成22）年10月22日千葉明德短期大学非常勤講師山野良一氏の意見聴取の内容を参考とした。

¹⁸ 『ドキュメント高校中退—いま、貧困がうまれる場所』青砥恭、筑摩新書2009年

を合わせると、実質的には最終学歴が中学卒となる子どもが約一割いることになる。

これまでの行政の支援制度では把握ができなかった子どもである。このような中学卒で社会に出て行く子どもや高校中退者は、家庭に複雑な問題があり背景には貧困の問題があるケースも多いと懸念され、このような子どもに「気づき」、支援することが必要となる。このような子どもは、経済力や生活する力が未熟なまま若くして親になる可能性もある。貧困の世代間連鎖という観点から見ても、支援が必要な子どもである。

図表 4-2 文部科学省「平成21年度児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」から高等学校による中途退学者の推移



(注) 調査対象は平成16年度までは公・私立高等学校、平成17年度からは国・公・私立高等学校

資料：内閣府『平成22年度版子ども・若者白書』¹⁹

(3) 児童福祉法が適用外となった20歳以下の子ども、若者

児童養護施設等を退所し、児童福祉法が適用外となった20歳以下の子ども、若者についても、高校中退者同様、実態を把握する必要がある。このような子ども、若者に対しては、働きながら自立の準備をするための、自立援助ホームによる支援があるが、寮費自体が負担になっているケースも指摘された。寮費の負担軽減だけでなく、高校卒業資

¹⁹ 『平成22年度版子ども・若者白書』については、内閣府ホームページ http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h22gaiyoupdf/index_pdf.html

格取得の支援や、就業支援などを組み合わせた支援が必要となる²⁰。

第3章3節で紹介したNPO法人「日向ぼっこ」は、児童養護施設等の退所者が気軽に集まれる場所として「日向ぼっこサロン」を開設している。厚生労働省はこの取組みを「退所者等アフターケア事業」として一般事業化し支援を行っており、今後このような場所を全国に12ヶ所設置することを予定している。

4 人による気づき

(1) 民生委員・児童委員及び主任児童委員²¹

地域住民の立場に立った相談者・支援者として地域で活動する、民生委員・児童委員及び主任児童委員（以下民生委員）は地域の事情に精通しており、地域での活動から支援が必要な子どもに「気づく」可能性は高いと考えられる。そこで民生委員が、支援が必要な子どもに「気づいた」時に、支援を実施する行政機関等につなげることができる体制が必要となってくる。民生委員も参加している各市町村の要保護児童対策地域協議会へつなぐことで適切な支援につながる可能性が高いと考えられる。

2010（平成22）年12月に神奈川県所管（政令市、中核市を除く29市町村）の民生委員が改選されたが、定員に140人満たない状況で、3年前の不足人員90人に比べ増加している。また、民生委員の平均年齢は62.3歳（2010年12月1日時点）と、なり手が高齢化している²²。民生委員は子どもの見守りだけでなく、昨年来、大きな問題となった「消えた高齢者」の問題などでも大きな役割を担ってきたが、地域社会の見守り機能の低下が指摘される中で、民生委員が担当地域の家庭の状況を把握することは難しくなっている。このような状況から、なり手が不足していると考えられるが、「子どもの安心」にとって民生委員の役割は重要である。町田市²³では、行政が民生委員の活動と連携を図るなど民生委員の活動を支援している。なり手を確保するためには、民生委員が活動しやすい環境を整備するなどの対応が必要となってくるだろう。

(2) 保健師²⁴

乳幼児健診や予防接種等で日常的に子どもと接する機会の多い保健師は、支援が必要な子どもに「気づく」可能性は高いと考えられる。支援が必要な子どもに「気づいた」時に、適切な支援を実施する行政機関等につなげることができる体制が重要となってくる

²⁰ 「自立援助ホームの問題点と支援」については、2011（平成23）年1月20日、NPO法人「日向ぼっこ」理事長渡井さゆり氏への意見聴取の内容を参考とした。

²¹ 「民生委員・児童委員及び主任児童委員」については、『資料編8』参照

²² 2010（平成22）年12月21日付 東京新聞

²³ 町田市の取組みについては、第3章第2節1『町田市の「子どもの安心」にかかる取組み』参照

²⁴ 保健師については、第2章第3節1『横須賀市の「子どもの安心」にかかる取組み』参照

る。

(3) 母子自立支援員²⁵

母子家庭の各種相談に対して必要な情報提供や指導等を行うための母子自立支援員は、支援が必要な子どもに「気づく」可能性が高い。適切な支援につなげるためには社会資源やその他の施策の活用、他の機関との連携など、高度な知識と経験が必要となる。

5 社会における自己責任論を超えた支援が必要な子どもの「発見力・共感力²⁶」

支援が必要な子どもに「気づく」ためには、社会が、支援が必要な子どもがいることを認識しなければ「気づけない」。例えば、給食費を払えない子どもに、その背景に何があるかを見ずに、「親がだらしないから払わない」という自己責任論が語られることがある。また、離婚により母子家庭になった親に、離婚に至った状況を考えず、離婚は自分で決めたことだから支援は必要ないという自己責任論が語られることがある。ホームレスに対する自己責任論もそうだが、日本の社会にはこのような自己責任論が多く語られる状況がある。

「ボイスレス」とも言われるが、本当に支援が必要な子どもは自ら声をあげられない。本当に支援が必要な子どもに「気づく」ためには、社会が自己責任論を超えて、発見する目や力を養うことができるかが大きなポイントとなる。社会全体が、支援が必要な子どもに対する「発見力・共感力」を身につけていくことが必要である²⁷。

²⁵ 「母子相談支援員」については、第2章第1節1『都道府県で行われている施策』参照

²⁶ 「子どもの貧困300万人 問われる社会の共感力」『週間エコノミスト』毎日新聞社、2010年3月9日号

²⁷ 自己責任論を超えた支援が必要な子どもの「発見力・共感力」については、2010（平成22）年12月7日、立教大学コミュニティ福祉学部教授湯澤直美氏の意見聴取の内容を参考とした。

第2節 支援制度

本節で示した支援制度についての政策提言では、支援が必要な子どもにとって十分ではなく、本節で示した以外の支援制度についても検証、検討をすることが必要となる。本節では、本研究で紹介した神奈川県内外の自治体やNPOの取組み等から得られた「支援制度」の政策提言を中心に示した。

1 統計調査をもとにした支援制度

本章第1節の「気づき」の政策提言でも、統計調査の必要性について指摘したが、統計調査の結果を支援制度に生かすという視点も重要となる。これまでの行政の支援制度形成の過程は、実証的なデータを元に制度が作られてこなかったという懸念がある。

「子どもの安心」をめぐる問題は多様、複雑化しており、ニーズを捉えた上での支援が必要となる。今後必要な統計調査として、所得以外で貧困を捉える指標としての相対的剥奪の大規模調査、貧困の連鎖という点で重要な10代女性の妊娠率の継続的な調査、当事者のニーズにそった支援を行うために生活保護世帯の基礎データを多角的に検証する実態調査²⁸が指摘された²⁹。

2 当事者の声を反映させた支援制度³⁰

「子どもの安心」をめぐる問題は「ボイスレス」とも言われるが、当事者である子どもが声をあげられないことに大きな特徴がある。実効性のある支援制度とするためには、子どもが本当に求めている支援を把握する必要があるが、日本には欧米諸国で一般的に行われている「子ども自身に答えてもらう調査」が少ない。非政府組織（NGO）セーブ・ザ・ジャパン（東京、千代田区）が「子どもの貧困について子ども自身の声が地方自治の現場に届いていない」という危機感から、2011（平成23）年1月までに大阪など近畿地区の小中学生100人に貧困についての聞き取り調査を実施し、5月までに報告書をまとめる予定としており³¹注目し得る活動である。また、東京都が児童養護施設出身者の生活状況についての追跡調査を始めている³²。第3章第3節で紹介したNPO法人「日向ぼっこ」では、児童養護施設退所者等社会的養護の当事者が、当事者の視点で社

²⁸ 「生活保護世帯の世帯構造と個人指標」『社会福祉学』50巻1号 湯澤直美、藤原千沙、2009年

「生活保護の受給期間：廃止世帯からみた考察」『社会政策』1（4） 藤原千沙、湯澤直美、石田浩、2010年

「生活保護の受給期間における母子世帯の収入構造」『女性労働研究』55号 湯澤直美、藤原千沙、2010年

²⁹ 「相対的剥奪の大規模調査」、「10代女性の妊娠率の継続的調査」の必要性については、2010（平成22）年12月6日国立社会保障・人口問題研究所阿部彩氏から、「生活保護世帯の実態調査」の必要性については、2010（平成22）年12月7日立教大学コミュニティ福祉学部教授湯澤直美氏の意見聴取から指摘があった。

³⁰ 「当事者である子どもへの調査の必要性」については、2010（平成22）年12月6日国立社会保障・人口問題研究所阿部彩氏の意見聴取の内容を参考とした。

³¹ 2010（平成22）年12月24日付 日本経済新聞夕刊

³² 2011（平成23）年1月27日付 日本経済新聞

会的養護の問題点、あり方などを発信している³³。当事者の視点を支援制度形成の過程に反映させる仕組みづくりを検討する必要がある。

3 子どもの貧困に対する法制化の必要性³⁴

イギリスでは2010（平成22）年3月25日に子ども貧困法（Child Poverty Act）が制定された³⁵。「子どもの貧困」を特定した法律は先進国で初めてである。

日本では、2010（平成22）年4月1日に、「子ども・若者育成支援推進法」³⁶が施行された。この法律は、総合的な視点から子どもや若者の育成支援にアプローチするものとなっている。内閣府の政策統括官のもとにワーキングチームが設置され、子ども・若者育成支援施策の策定作業が進んでいる。この法律に基づく大綱である「子ども若者ビジョン」³⁷には「子どもの貧困」という視点は入っているが、「子どもの貧困」を解決し、貧困率の削減目標と計画を定めたものではない。

日本の現状を考えると、子どもの貧困を解決し、貧困率の削減目標と計画を定めた法律制定については検討に値する。イギリスでは法制化することで、政権交代があっても数値目標を達成する義務が受け継がれ、継続的な対策が可能となっている。制定する法律は実効性があることが必要となるが、二次的な効果として、法律を制定することで「子どもの安心」に対する社会意識を醸成していく効果も期待できるだろう。

4 母子家庭等への就業支援³⁸

第1章第1節ではOECDのひとり親世帯の貧困率、就労状況別の貧困率を示したが、日本における母子家庭は、就労をしても貧困から抜け出せない状況である。正規雇用での就労が少ないことが主な原因と考えられる。現状でも母子家庭等に対する就労支援を行っているが、ハローワークや母子家庭の相談機関とつながっていない母親には十分に情報が伝わっていないこと、訓練を受けるには子どもの保育の問題があるなどの理由で、利用が進んでいないなどの実態がある。その中で、国の安心こども基金で行われている高等技能訓練促進等事業の看護師、保育士などを養成するコースでは、訓練の全期間に訓練費が支給されることもあり、利用率が上がっている。安心こども基金は時限措置であるので基金終了後の取扱いは未定ではあるが、就職先が明確などの理由がある制度は利用が進んでいる。制度を使いやすくすることや、就労を希望する母子家庭等に必要

³³ 「日向ぼっこの取組み」については、第3章第3節2『日向ぼっこの活動状況』参照

³⁴ 「子どもの貧困に関する法制化の必要性」については、2010（平成22）年12月7日立教大学コミュニティ福祉学部教授湯澤直美氏の意見聴取の内容を参考とした。

³⁵ 「イギリスの子ども貧困法」については、第3章第4節5『子ども貧困法（Child Poverty Act）』参照

³⁶ 「子ども・若者育成支援推進法」については、内閣府青少年育成ホームページ
<http://www8.cao.go.jp/youth/index.html>

³⁷ 「子ども若者ビジョン」については、内閣府青少年育成ホームページ <http://www8.cao.go.jp/youth/index.html>

³⁸ 母子家庭等への就業支援については、2010（平成22）年12月7日立教大学コミュニティ福祉学部教授湯澤直美氏の意見聴取の内容を参考とした。

情報が届くための効果的な広報について検討する必要がある。

5 里親

里親のなり手が不足していることは、第2章第3節で述べた³⁹。

アメリカでは、政府の方針で児童養護施設をなくす方向で政策が進んでいるため、里親の確保が重要となっている。アメリカの場合は、里親は地域の名誉職的な扱いとなっている。日本で言えば、民生委員・児童委員及び主任児童委員を引き受ける感覚で里親になるという家庭が多い。また日本と比べると、住宅も広く、男性の長時間労働のような慣行もなく、就業している親が比較的早く帰ってきて子どもの養育や家事に従事をするなど、労働環境、生活観、風土の違いもある。日本では、少子高齢化、単身世帯や核家族世帯の増加、住宅事情などにより、今後、里親になる家庭が増えることは難しい状況にある⁴⁰。

「児童養護施設では交代勤務で職員が入れ替わるが、里親家庭は同じ人が成長を見守れる。小さいときに特定の相手と絆を持たかどうかが人生を左右する」という里親経験者の話や⁴¹、特に乳幼児期の子どもにとっては、児童養護施設でなく里親のもとで育てられることが子どものためによいという指摘⁴²もある。今後も里親の重要性は増していくと考えられる。里親の理解を進めた上で、どのようにしてなり手を確保するかが重要となる。

6 生活保護世帯の子どもへの学習支援⁴³

生活保護世帯の子どもへの学習支援は全国に広がっていることを紹介したが⁴⁴、「子どもの安心」の実現のためには、どのような視点が必要かを考えたい。

生活保護世帯の子どもの学習支援は、学習会の実施と塾等の学費の支援に分けられる。塾代等の支援も必要であるが、学習会による学習支援は単なる学力向上とは違った意味でも効果がある。生活保護世帯の子ども向けの学習会は、ひとつの場所に集まり学習を行う環境を整え、勉強だけでなく子ども同士や職員が、勉強や遊びを通じてコミュニケーションを取り、学校終業後の居場所を確保することができる。また、大学生のボランティアを活用している例が多いが、年齢が近い学生が教えることで、身近なロールモデル、つまり小中高校生がこういう大人になりたいと思えることは効果が大きいと考えら

³⁹ 「里親」については、第2章第1節3『神奈川県中央児童相談所ヒアリング』参照

⁴⁰ アメリカの里親をめぐる状況、日本との比較については、2010（平成22）年10月22日千葉明德短期大学非常勤講師山野良一氏の意見聴取でアメリカでのケースワーカー経験から得られた感想を引用した。

⁴¹ 2011（平成23）年1月28日付 日本経済新聞

⁴² 「里親の重要性」については、2010（平成22）年10月22日千葉明德短期大学非常勤講師山野良一氏の見聴取で指摘があった。

⁴³ 「生活保護世帯の学習支援」については、2010（平成22）年10月22日千葉明德短期大学非常勤講師山野良一氏の意見聴取の内容を参考とした。

⁴⁴ 「生活保護世帯の子どもの学習支援」については、第3章第2節4『埼玉県教育支援事業』参照

れる。

その他の対策として、東京都板橋区では首都大学東京との官学連携により、「高校進学支援プログラム」や「ひきこもり改善支援」などの自立支援プログラムを独自に作成している。「高校進学支援プログラム」では、生活保護受給世帯の子どもが中学3年生になったときに進学相談を行うなどの取組みを行っている⁴⁵。子どもがいる生活保護世帯のケースワーカーはその子どもが中学生になった時に、進学や進路について学校の担任やスクールソーシャルワーカーを交えて話し合いを行うことも必要だろう。

進学を希望する子どもについては、学習だけでなく、学習の動機付けなど意欲の面や、学習する場をつくる生活環境整備の面などから、総合的な支援をすることが必要となる。

7 「子どもの安心」にかかる母子保健による支援

(1) 児童福祉と母子保健をつなぐ

神奈川県中央児童相談所の取組み⁴⁶を見ると、児童福祉と母子保健をつなぐという意味でも保健師の役割は大きいと考えられる。また児童相談所での経験は、今後の保健師の活動にも効果が大きいと考えられる。

(2) 経済力や生活力が未熟なまま10代で妊娠した場合の支援

経済力や生活力が未熟なまま10代で妊娠したケースは、児童虐待を予防するという観点からも支援をするべき対象となる。横須賀市⁴⁷のように妊娠中の母性をはぐくむ過程から育児支援家庭訪問事業等を活用し、保健師が助産師とともに支援する方法は効果があると考えられる。

(3) その他の役割

母子保健の分野での子どもとの出会いは、母親が妊娠をする時点となる。この時点から関わることができるのは母子保健（保健師）の大きな利点である。「子どもの安心」にかかる問題の早期発見、早期対応、未然予防に大きく寄与できる。また、母親の妊娠期からの関わりによる問題の早期発見は、その後の成長段階において問題の重篤化、複雑化を防ぐ効果も期待できる。また保健師は、母子保健の通常業務である、予防接種、乳幼児健診、「こんにちは赤ちゃん事業」などで、直接子どもと関わる機会も多い。今後は、児童福祉の分野との人事交流を活発化するなど、「子どもの安心」という観点で保健師の役割をどのように考えていくかが重要となる。

⁴⁵『生活保護自立支援プログラムの構築－官民連携による個別支援プログラムのPlan・Do・See－』東京都板橋区・首都大学東京共編 著者代表岡部卓、2007年ぎょうせい

⁴⁶神奈川県中央児童相談所の保健師の役割については、第2章第1節3『神奈川県中央児童相談所ヒアリング』参照

⁴⁷横須賀市の保健師の取組みについては、第2章第3節1『横須賀市の「子どもの安心」にかかる取組み』参照

8 社会につなげる「第二のセーフティ・ネット」の整備⁴⁸

ここまでは個々の事業や制度について述べてきたが、「子どもの安心」の実現のためには、支援が必要な子どもたちに「気づき」、支援制度につなげて、最終的には恒常的な就業につなげ、安定的な生活を送ることが重要である。イギリスは「コネクション」といって若者を社会につなげるという視点での政策を行っている。また「若者向けニューディール」では、公共職業安定所が18歳～24歳に絞って支援を行っている⁴⁹。

日本では、内閣府が2010（平成22）年7月にまとめた「若者の意識に関する調査」⁵⁰によると、いわゆる「ひきこもり」の子ども、若者は約70万人と推定されている。ひきこもりは、不登校など「子どもの頃のこと」が原因となるケースも多い。そのような子どもや若者への支援は、自立を支援する「地域若者サポートステーション」⁵¹が現在全国に約100箇所あり、就労支援などの相談に応じている。また、国のモデル事業として生活に困窮した人の就労や住まい探しなどをマンツーマンで支援する「パーソナル・サポート（個別支援）サービス」^{52、53}が2010（平成22）年12月から横浜市内を拠点に始まった。パーソナル・サポーターと呼ばれる専門の相談員が生活再建を包括的、継続的に支えていく仕組みとなっている。

「子ども」を年齢で区切らない総合的な支援体制を構築し、乳幼児期の子どもには、親を含めた生活支援、学齢期の子どもには生活支援に加え、学習・進学支援を行い、卒業後は恒常的な就業につなげ、社会につなげるという視点が必要となる。

「子どもの安心」の実現ために、今後の支援の考え方として、生活保護、子ども手当、児童扶養手当など既存の制度を「第一のセーフティ・ネット」と考えると、第一のセーフティ・ネットをさらに充実したうえで、当事者に寄り添って支援制度の活用や、自立を考える「パーソナル・サポート・サービス」のような「第二のセーフティ・ネット」を整備し、かつ制度を超えた横断的な取組みを進めることが必要となるだろう。

⁴⁸ 「第二のセーフティ・ネット」の必要性については、2010（平成22）年12月6日国立社会保障・人口問題研究所阿部彩氏の意見聴取の内容を参考とした。

⁴⁹ 「イギリスの政策」については、第3章第4節3『イギリスの施策』参照

⁵⁰ 「若者の意識に関する調査」については、内閣府青少年育成ホームページ青少年に関する調査等
http://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/hikikomori/pdf_index.html

⁵¹ 「地域若者サポートステーション」については、厚生労働省ホームページ
<http://www.mhlw.go.jp/seisaku/2009/01/03.html>

⁵² パーソナル・サポート・サービス…元派遣村村長の湯浅誠氏が提案した。生活困窮を抱える複雑な問題には1人ひとりに応じたサポートが必要として、公共サービスの申請窓口やハローワークなどにパーソナル・サポーターが専門の支援者として付き添う。2010（平成22）年度は横浜市、京都市、北九州市など全国5自治体でモデル事業が実施され、2011（平成23）年度は15自治体加わる。

⁵³ 「パーソナル・サポート・サービス事業推進の経緯」については、首相官邸ホームページ緊急雇用対策本部推進チームの活動状況 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kinkyukoyou/suisinteam/>

第3節 支援制度、関係機関のネットワーク

本節で提言する「ネットワーク」の政策提言では、支援が必要な子どもにとって十分ではなく、本節で示した以外の「ネットワーク」についても検証、検討をすることが必要となる。本節では、本研究で紹介した神奈川県内外の自治体やNPOの取組み等から得られた「ネットワーク」の政策提言を中心に示した。

1 要保護児童対策地域協議会⁵⁴

(1) 要保護児童対策地域協議会の運営

支援が必要な子どもに対する支援制度の枠組みは、親の経済的要因であれば生活保護制度や生活福祉資金の貸付制度、母子保健であれば市町村や保健福祉事務所の保健師との関わり、児童虐待であれば児童相談所等が中心となる。支援が必要な子どもに関わる機関にとって、それぞれ支援が必要な子どもに「気づき」、支援をすることは可能であるが、多様で複雑な問題を抱えている子どもの問題を総合的に改善しようと考えたときに、これまでの縦割りの行政制度では対応が難しい状況であった。「子どもの安心」に関わる機関が「子どもの安心」の実現のために連携しながら、本来の役割を果たすことが必要になってくる。さらに各地域に、児童福祉、母子保健、医療、教育、警察、司法、民生委員・児童委員及び主任児童委員、NPOなどが連携して、支援が必要な子どもに「気づく」ことや、支援をする組織が必要である。このような枠組みを組織して、支援を実施していくにはコストも時間もかかる。このような枠組みを持ってスタートした要保護児童対策地域協議会を活用することが効率的である。要保護児童対策地域協議会は「子どもの安心」に関して、キーステーションとなる可能性をもった機関である。神奈川県内の市町村は、2006年（平成18）年度末までに要保護児童対策地域協議会をすべて設置済みである。しかし実施した神奈川県内市町村調査（以下市町村調査）⁵⁵からは、会議の開催は重ねてきているが課題も存在することがわかった。市町村調査で示された課題、本研究で紹介した自治体等の取組み状況などから、要保護児童対策地域協議会の運営について考えていきたい。

(2) 要保護児童対策地域協議会の運営の方向性

① 各種会議の活性化

市町村調査では、代表者会議、実務者会議の二つの会議について、関係機関の意識に差があるのでテーマの設定が難しい、事務局からの情報提供で終わってしまうなど、会議の役割の位置づけが難しいという回答が多かった。これらの会議を活性化するこ

⁵⁴要保護児童対策地域協議会については、第2章第1節2『市町村の取組み状況』参照

⁵⁵神奈川県内市町村調査については、第2章第1節2『市町村の取組み状況』参照

とが、「子どもの安心」の実現のためには必要と考えられる。この二つの会議について以下で考える。

【代表者会議】

市町村調査によると開催は年1～2回程度であるが、各機関の代表者が集まる会議であるので、日程調整が困難との回答が多数あった。会議という位置づけであるが情報提供だけで終わってしまう場合や、各機関に児童虐待等子どもの問題に対する意識の差があり、会議のテーマを設定することが難しいなどの回答もあった。

しかし、各機関の代表者が集まり「子どもの安心」について共通認識を持つ機会は、当該市町村の「子どもの安心」に関する取組みを考えていくうえで重要である。具体的な進め方としては、「子どもの安心」に関する先進的な取組みを紹介、当該市町村で起きている問題を踏まえた問題提起、活動計画や実績の報告等が考えられる。

関係機関の代表者が問題意識を共有し、会議で確認された課題をそれぞれの機関に持ち帰り、取組みを積極化することで実務者会議や個別ケース会議の活性化につなげることができる。

【実務者会議】

市町村調査によると、市町村ごとの規模の大小はあるにしても、開催回数には大きな違いがあった。また、どこまで関係機関を集めるべきかわからないという意見もあった。実務者会議にどのような役割を求めるのか、各市町村が模索をしている状況であると思われる。

実務者会議の基本的な役割は、新規相談事例の紹介と、事例の進行管理が中心となると考えられる。新規事例については、対処方針を早期に決め、重篤な状況に陥ることを防ぐこと、進行中の事例については、検証、今後の対処方針の確認がある。年々増加傾向にある要保護児童の進行管理は、多くの市町村が課題としているところである。

その他の役割として関係機関の啓発や研修の場としても有効である。他市町村の先行事例などを紹介し、各市町村でも応用できないかなどを検討することも考えられる。県の児童相談所や保健福祉事務所の専門的なノウハウを研修の題材とすることも考えられる。

② 要保護児童対策地域協議会の規模

「子どもの安心」をめぐる問題が多様、複雑化する中で、要保護児童対策地域協議会が適正に機能する規模については検討すべき問題である。

町田市は、人口約42万人で比較的大規模な市ではあるが、地域ネットワーク会議

(実務者会議に該当する)を町田市が合併する前の町村の区切りである5地域を基本として、民生委員児童委員協議会の地区割りに合わせて9地域、13会議に分けている。各地域の保育園、幼稚園、小学校、学童クラブ、中学校などが参加機関に入っており、教育現場から支援が必要な子どもを支援につなげられる体制になっている。開催数も年4～6回と活発な議論が行われている。このように、要保護児童対策地域協議会を地域の状況に応じて分割することができれば、きめ細かい支援が可能となると考えられる。

③ 学校現場との連携

市町村調査からは、児童福祉と教育機関が連携すべきとの意見が多数あった。学習支援に加え生活支援の重要性が増す中で、現在の学校現場が抱える課題は多い。学校現場で支援が必要な子どもに「気づいた」際は、早急に要保護児童対策地域協議会、児童相談所などへつなぐことが期待される。また、不登校や非行の兆しがあれば、その兆しの段階で対応し支援を検討することが必要である。

2010(平成22)年に東京都江戸川区で発生した、児童虐待が疑われる小学校1年生の子どもが亡くなった事件では、学校と市区町村、児童相談所等の関係機関の連携が十分に機能しなかったことが問題点の一つとして指摘された。それを受けて厚生労働省は、平成22年3月24日の雇児発0324第1号「学校及び保育所から市町村又は児童相談所への定期的な情報提供について」⁵⁶によって学校や保育所と市町村又は児童相談所の連携について提起した。

またこのような問題に対応するためには、スクールソーシャルワーカー⁵⁷の役割も必要となるだろう。学校現場にスクールソーシャルワーカーを配置することで、学校現場の負担を軽減し、学校現場で気づいた福祉的なニーズを要保護児童対策地域協議会や児童相談所等の関係機関につなぐことが可能となる。また、スクールソーシャルワーカー自身が要保護児童対策地域協議会に参加し、関係機関と連携することで学校と地域がつながり、学校での「気づき」が支援につながることを期待される。しかし、現在スクールソーシャルワーカーの配置は限られており、配置を拡大していくことが課題となる。

④ 公的機関以外との連携

市町村調査では、民生委員・児童委員及び主任児童委員(以下民生委員)などの公的機関以外との関わりは個人情報保護の観点から難しいとの回答があった。第4章1節「気づき」の政策提言でも述べたが、地域で支援が必要な子どもに「気づく」のは、

⁵⁶平成22年3月24日雇児発0324第1号「学校及び保育所から市町村又は児童相談所への定期的な情報提供について」は、厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv40/index.html>

⁵⁷「スクールソーシャルワーカー」については、第2章第1節1『都道府県で行われている施策』参照

民生委員である場合も多い。町田市では、民生委員の「気づき」を要保護児童対策地域協議会等で活用している。行政機関では把握できない情報も得られ、町田市における「子どもの安心」に寄与している。地域で活動する民生委員が要保護児童対策地域協議会で果たす役割は大きいと思われる。しかし、民生委員の役割は子どもへの支援だけでなく、高齢者の見守りなどに多様化しているため、多くを委ねることは難しい。

行政機関が、地域で活動する民生委員が活動しやすいように環境整備を行うことが必要となってくるだろう。また、第3章第3節で紹介した「日向ぼっこ」⁵⁸のような、独自のノウハウを持ったNPO等との連携も必要となるだろう。

⑤ 児童虐待対応以外の取組み

市町村調査では、ひきこもり、不登校などの児童虐待以外の「子どもの安心」をめぐる問題への有効な対応方法としては、関連部局が連携して対応できる仕組みを作ることが必要という回答が多数あった。子どもの生命にすぐに関与するとは考えにくいひきこもり、非行、不登校の子どもの問題でも、その背景である家庭に何らかの複雑な問題を抱えている場合も多く、根底ではその原因が複合的に関わっている可能性が高いことから、この視点は重要となる。そのような子どもを支援していくために、多くの機関が子どもを中心に連携して支援していく仕組みが必要であり、要保護児童対策地域協議会を活用することが有効である。担当者が顔の見える関係を構築することや、異動などにより担当者が変わっても組織としての役割が継続できる取組みが求められる。

⑥ 県の役割

要保護児童対策地域協議会には、三層構造の各種会議に神奈川県所管の児童相談所や保健福祉事務所から職員が出席し、それぞれの立場から専門職としての助言を行っている。要保護児童対策地域協議会がさらに機能していくためには、今後も、児童相談所や保健福祉事務所が持っている専門性を生かし、積極的に運営を支援していくことが必要となるだろう。

また、広域自治体の利点を生かし、先進的な取組みをしている自治体の情報提供を行うことなども考えられる。

⑦ 児童相談所との役割分担

2004（平成16）年の児童福祉法改正では、児童相談に関する体制の充実として、「児童相談に関し、市町村が担う役割を法律上明確にするとともに、児童相談所の役割を要保護性の高い困難な事例への対応や市町村に対する後方支援に重点化するこ

⁵⁸ 「日向ぼっこ」については、第3章第3節『NPO法人社会的養護の当事者参加推進団体「日向ぼっこ」の取組み』参照

と」としている。市町村は、重篤ではなく長期的な見守りが必要なケース、または支援が必要になる前の予防、支援が必要な子どもの「気づき」、初期対応などが役割となり、児童相談所は子どもの生命に関わる重篤なケースへの対応、一時保護や臨検など職権介入が伴い専門的な支援が必要となるケースへの対応が役割となると考えられる。

その中で、要保護児童対策地域協議会で対応するケースは、参加する機関の多くが関わり連携して対応することで、支援が必要な子どもに有効な支援を実施できるケースを中心に担っていくことが考えられる。

⑧ 地域での役割

神奈川県市町村調査でも回答があったが、「子どもの安心」をめぐる問題が多様、複雑化する中では、行政だけでなく、民間団体、地域社会が連携した支援の取組みが求められている。要保護児童対策地域協議会は、地域の民生委員・児童委員及び主任児童委員やNPOが参加できる仕組みができています。個人情報管理には十分注意したうえで、要保護児童対策地域協議会をキーステーションに民間団体や地域住民など、様々な関係機関が連携することで、「子ども」という観点で、総合的に関わることのできる組織として発展していくことが必要となるだろう。

2 民間企業との協力

地域で活動する民間企業とのネットワークの構築も重要であると考えられる。営利を目的とする民間企業との協力は難しい面もあるが、「子どもの安心」のためには協力を得て社会資源として活用しながら進めていくことが必要である。厚生労働省は2010（平成22）年8月26日の全国児童相談所所長会議⁵⁹で、マンションやアパートなどを管理する不動産業界や、コンビニエンスストア業界にも協力を要請すると報告し、その後、関係省を通じて文書を出した。居住情報が直接集まる不動産業界や支援が必要な親子が立ち寄ることが想定されるコンビニエンスストア業界とネットワークを構築することは、児童虐待の発見など「子どもの安心」の実現のために必要なことである。

3 「子どもの安心」におけるワンストップサービスの必要性

行政におけるワンストップサービスの必要性は、行政機関の対応が縦割りと言われる中で、様々な場面で提起される課題である。行政機関がワンストップでサービスを実施することは行政機関のネットワークという観点からも重要となる。

⁵⁹2010（平成22）年8月26日の全国児童相談所所長会議資料については、厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/kaigi/100826.html>

福岡県久留米市のDV被害者に対する取組み⁶⁰におけるワンストップサービスでは、行政が被害者に寄り添って対応し、何度も行政窓口で辛い体験を話さなければならないという二次被害を防ぐ対応を紹介した。また、横須賀市の「はぐくみかん」というハード面からのワンストップサービスについても紹介した⁶¹。「子どもの安心」をめぐる問題に対しても、対応する行政機関が多岐にわたる。ワンストップサービスを実施し、行政機関内にネットワークを構築することは、支援が必要な子どもにとって必要である。

4 地域社会の見守り機能

昨年来大きな問題となった「消えた高齢者」に関しても、「地域社会の見守り機能」の重要性は指摘されていた。地域社会の見守り機能は、「子どもの安心」においても大きな役割を担う可能性がある。

2010（平成22）年6月から7月にかけて起こった、大阪市西区のマンションで幼児二児が放置されて死亡した事件があったマンションでは、二度とこのような事件が起こらないように、住民同士の交流を始めようという動きがあり、この事件をきっかけに地域社会の見守り機能の再構築の動きが出てきている状況である。住民同士の交流は地域社会の見守り機能の重要な要素の一つである。このような地域社会の見守り機能は、支援が必要な子どもに「気づき」、支援制度につなげることができる。行政が実施する既存の支援制度では改善できなかった「子どもの安心」めぐる問題を改善できる可能性を持っている。

東京都足立区「ほっとほ一む事業」⁶²の特徴は、支援を行う協力家庭が地域のボランティアということである。地域の人的資源の活用し、地域社会見守り機能の維持、再構築へ寄与する事業となっている。

足立区「ほっとほ一む事業」の担当者は、協力家庭（ボランティア）の依頼をする際、「地域には、人の役にたいたい、困っている人のためにできることをしたいと思っている人が多い」と語っていた。そのような地域社会の潜在意識を掘り起こし、「子どもの安心」の実現のために活用していくことが必要となるだろう。

⁶⁰福岡県久留米市のDV被害者への取組みについては、第3章第2節3『福岡県久留米市のドメスティックバイオレンス被害者へのワンストップサービス』参照

⁶¹横須賀市の「はぐくみかん」については、第2章第3節1『横須賀市の「子どもの安心」にかかる取組み』参照

⁶²足立区の「ほっとほ一む事業」については、第3章第2節2『足立区の子ども家庭支援センターの「ほっとほ一む事業」』参照

お わ り に

2010（平成22）年12月に群馬県の児童相談所にランドセルの寄付があった件を皮切りに、漫画「タイガーマスク」の主人公「伊達直人」名乗るなどして、児童相談所、児童養護施設、行政機関等に対する寄付行為が全国的に広がりを見せ、一種のブームと言える状況となった。このような善意の広がりとは、欧米諸国と違い、寄付行為があまり根付いていない日本にとって、寄付文化が定着することが期待される動きになっている。折しも、2011（平成23）年度税制改正では、NPOなどへ寄付をする個人に対する税額控除制度の導入が議論されたところである。

「タイガーマスク運動」は全国的にも大きなブームとなり、善意の輪は広がりつつある。このブームがブームで終わらないこと、また、本報告書で紹介してきた「子どもの安心」の実現について考える契機となることを期待したい。NPO法人「日向ぼっこ」理事長の渡井氏も「タイガーマスク運動」により、児童養護施設等で生活をする子どもが取り上げられたことは、自分達の活動にとっても大きなチャンスであると語った。

「子どもの安心」の実現のためには、社会が、支援が必要な子どもの存在に「気づき」、支援制度へつなげること、そして現在ある支援制度を充実させたうえ、支援制度間を超えた横断的な取組みを進めることが必要である。

そして最終的な目標は、「子どもの安心」が実現し、すべての子どもが公平なスタートを切れる「神奈川子ども・フェアスタート」が実現することである。

本報告書がそのための議論の題材となれば幸いである。

資 料 編

- 1 神奈川県で行われている事業「子どもの年齢別等体系図」
- 2 神奈川県内市町村調査調書
- 3 神奈川県内市町村調査結果（自由記述設問）
- 4 町田市子育て支援ネットワーク連絡会設置要綱
- 5 町田市通知の一例
- 6 NPO法人「日向ぼっこ」「子どもの貧困問題を考える民主党議員の会」勉強会資料
- 7 子どもの発達段階における支援が必要な子どもに「気づく」可能性のある制度等
- 8 民生委員・児童委員及び主任児童委員について

1 神奈川県で行われている事業「子どもの年齢別等体系図」

政策の対象	乳児期	幼児期	小学生	中学生	高校生	青年期	支援が必要な子どもの親等への支援 子どもの年齢での区分が適当でない支援等	
子どもの貧困への対応	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">生活保護制度</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">小中学校は「教育扶助」、高校は「高等学校等就学費」、妊婦加算、母子加算、児童養育加算など</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">就業支援プログラム、進学・進路支援プログラム 不登校・引きこもり支援プログラム など</div> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px; text-align: center;">子どもの健全育成プログラム策定推進モデル事業</div>							
	私立学校生徒学費緊急支援補助金					高等学校等就学支援金		
	私立高等学校等生徒学費補助金					国公立高等学校実質無償化		
	生活福祉資金貸付金							教育支援資金（教育支援費・就学支度費）
子どもの学びへの支援	【再掲】私立学校生徒学費緊急支援補助金					【再掲】国公立高等学校実質無償化		
	奨学金					【再掲】高等学校等就学支援金		
	【再掲】私立高等学校等生徒学費補助金					私立高等学校等教育改革推進費補助金（不登校生徒対策）		
	スクールカウンセラーによる支援					【再掲】教育支援資金（教育支援費・就学支度費）		
	スクールソーシャルワーカーによる支援					不登校・いじめ等対策		
	スクールライフサポーターによる支援			NPO等との連携による不登校児童・生徒支援事業				
	県立高校不登校生徒等単位認定プログラム作成							

政策の対象	乳 児 期	幼 児 期	小学生	中学生	高校生	青年期	支援が必要な子どもの親等への支援、 子どもの年齢での区分が適当でない支援等
就業支援の充実							<ul style="list-style-type: none"> ・離職者等委託訓練事業（母子家庭の母等対象） ・職業訓練手当支給（母子家庭の母等対象） ・企業コラボ型訓練事業 ・母子家庭等就業支援事業 ・ひとり親家庭就業支援事業（安心こども基金） ・高等技能訓練促進等事業（安心こども基金）
							自立援助ホームへの補助
ひとり親家庭等への支援	認定保育施設母子・父子家庭等児童の保育料減免加算						
	児 童 扶 養 手 当						
	母 子 自 立 支 援 委 員 に よ る 支 援						
	母 子 寡 婦 福 祉 資 金						
							財団法人神奈川県母子寡婦福祉連絡協議会への補助
	【再掲】医 療 保 険 制 度（ひとり親家庭等医療費助成事業費補助）						
	【再掲】生 活 保 護 母 子 加 算						
						<ul style="list-style-type: none"> ・【再掲】離職者等委託訓練事業（母子家庭の母等対象） ・【再掲】職業訓練手当支給（母子家庭の母等対象） ・【再掲】母子家庭等就業支援事業 ・【再掲】ひとり親家庭就業支援事業（安心こども基金） ・【再掲】高等技能訓練促進等事業（安心こども基金） 	

政策の対象	乳 児 期	幼 児 期	小学生	中学生	高校生	青年期	支援が必要な子どもの親等への支援 子どもの年齢での区分が適当でない支援等
その他の支援	里 親 委 託						
	児 童 相 談 所						
	メンタルフレンド						
	一 時 保 護 児 童 教 育 推 進 事 業						
	被 虐 待 児 個 別 支 援 事 業						
	虐 待 防 止 対 策 推 進 事 業						
							児童養護施設、児童自立支援施設、母子生活支援施設等への措置・運営補助
							身元保証人確保対策事業
							要保護児童対策地域協議会への支援
							被虐待児等の家庭的・個別ケアを地域で行う地域小規模児童養護施設への支援
							民生委員・児童委員 及び主任児童委員
						【再掲】 自立援助ホーム への補助	

2 神奈川県内市町村調査調書

「子どもの安心のための政策研究」調書

市町村名	所属名	担当者名	連絡先

以下の1～13について教えてください。

※ 各質問の回答について既存資料がある場合は、その資料を添付していただければ結構です。

- 1 母子健康手帳を配布する際、その家庭状況や生活状況等を聞くアンケート調査等を実施していますか。

はい（2へお進みください） いいえ（3へお進みください）

- 2 【1で「はい」と回答いただいた場合のみ回答】1のアンケートの聴取項目について教えてください。

[]

- 3 こんにちは赤ちゃん（母子訪問）事業を実施していますか。

はい（4へお進みください） いいえ（6へお進みください）

- 4 【3で「はい」と回答いただいた場合のみ回答】この事業で訪問家庭に対して子育て支援拠点の場所など提供する情報を教えてください。

[]

- 5 【3で「はい」と回答いただいた場合のみ回答】訪問した家庭の状況が、生活状況が厳しいと思われる、子育てへの悩みを抱えている、児童虐待が疑われるなど、子どもの育ちに何らかの支援が必要と思われる家庭や、訪問したものの会うことが出来なかった家庭について、再訪問、民生委員児童委員に把握を依頼する、他機関と連携してフォローにあたるなど事後に行っている取組みがあれば具体的に教えてください。

[]

6 要保護児童対策地域協議会（子どもを守る地域ネットワーク）を設置していますか。

はい（8へお進みください） いいえ（12へお進みください）

7 【6で「はい」と回答いただいた場合のみ回答】設置年月について教えてください。

平成（ ）年（ ）月

8 【6で「はい」と回答いただいた場合のみ回答】協議会の構成及び人員について教えてください。

構成部局等 []

人員（ ）人

9 【6で「はい」と回答いただいた場合のみ回答】平成21年度に各種会議の開催数等について教えてください

①代表者会議（ ）回

②実務者会議（ ）回

③個別ケース検討会議（ ）回

④個別ケース検討の対象となった子ども（家庭）（ ）人

10 【6で「はい」と回答いただいた場合のみ回答】要保護児童対策地域協議会（子どもを守る地域ネットワーク）では児童虐待への対応を中心に取り組んでいますが、その他、非行、不登校、ひきこもりなど課題を抱える子どもへの対応状況と、こうした子どもを支援していく上で、地域において必要な取組みと課題について教えてください。

[]

1 1 【6で「はい」と回答いただいた場合のみ回答】要保護児童対策地域協議会（子どもを守る地域ネットワーク）の**運営上の課題等**があれば、具体的に教えてください。

[]

1 2 この研究では、子ども本人の能力や努力では解決することができない貧困や格差の連鎖のほか、児童虐待、不登校・いじめ、ひきこもり等、支援が必要な子どもの「気づき」、支援が必要な子どものための支援制度、支援制度間のネットワークという視点で研究を進めていますが、この視点から、**県を介さず国の補助等（国が提示したモデル事業等）**で実施している**取り組み**があれば教えてください。

(1) 気づき

[]

(2) 支援制度

[]

(3) ネットワーク

[]

1 3 1 2と同様の視点から、**貴市町村で独自に行っている取り組み**があれば教えてください。

(1) 気づき（例 独自の児童虐待通報制度、母子家庭への家庭訪問など）

[]

(2) 支援制度（例 母子家庭への支援、独自の奨学金制度や市（町、村）立小中学校での独自の取り組み等教育分野の支援、制度の狭間にある子どもの育ちへの支援など）

(3) ネットワーク（例 自治体内の部局を超えた連携、NPOとの連携、県機関・教育機関・関係機関との連携、民生委員児童委員との連携による課題解決に向けた取り組みなど）

お忙しいところご協力いただきありがとうございました。

※ 養育支援訪問事業については、追加調査を実施した。

3 神奈川県内市町村調査結果（自由記述設問）

【設問5】 【3で「はい」と回答いただいた場合のみ回答】訪問した家庭の状況が、生活状況が厳しいと思われる、子育てへの悩みを抱えている、児童虐待が疑われるなど、子どもの育ちに何らかの支援が必要と思われる家庭や、訪問したものの会うことができなかつた家庭について、再訪問、民生委員児童委員に把握を依頼する、他機関と連携してフォローにあたるなど事後に行っている取組みがあれば具体的に教えてください。

[A自治体]

- ・訪問結果により、報告が必要な場合は、福祉保健センター職員まで、「すみやかに」連絡するよう訪問員に依頼している。
- ・引継ぎケースの報告や訪問員同士の情報交換・スキルアップの場として、月一回「定期連絡会」を開催している。連絡会時、訪問員は、訪問の記録として、全訪問件数分の「活動報告書」を提出する。また二回訪問し、会えない場合は周囲の状況など把握できる内容を連絡会時に報告するというルールを決めている。
- ・福祉保健センターに引き継がれた場合は、保健師やケースワーカー等の職員が対応している。

[B自治体]

- ・こんにちは赤ちゃん訪問員より報告書を提出、支援が必要と思われる家庭については、地区担当保健師または、訪問指導員による乳幼児訪問等でフォローしていく。会うことができなかつた家庭については、三か月児健診にて状況把握していく。

[C自治体]

- ・支援が必要と思われる家庭は地区担当保健師の事後ケースとして訪問等で関わっている。
- ・連絡がつかず、立ち寄り訪問しても不在の場合は四か月児健診にて現状確認を行う。

[D自治体]

- ・こんにちは赤ちゃん訪問は、保健師・委嘱助産師・こんにちは赤ちゃん訪問専任助産師のみで実施している。妊娠アンケート、出生連絡票、相談状況から子どものリスクを判定し、リスクに応じて、訪問する担当を変えるなどの対策を行っている。

[E自治体]

- ・職員がこんにちは赤ちゃん事業を担っているため、支援が必要と考えられる世帯、あるいは訪問しても会うことができなかつた世帯については、民生委員・児童委員及び主任児童委員や児童虐待担当部署と連携して再訪問や、要保護児童対策地域協議会へのエントリーなどを行っている。

[F自治体]

- ・要支援家庭は専門的ニーズがある場合は、他職種と同行訪問あるいは医療機関等につなげる。必要に応じて、こども相談担当課と連携し、養育支援家庭訪問事業などのサービスにつなげている。
- ・会えなかつた家庭は電話のほか、文書等で連絡をとり再訪問を実施する。必要に応じてこども相談担当課と連携しフォローを行っている。

[G自治体]

- ・会えない場合は二回まで訪問を実施している。要支援家庭や継続した支援が必要と思われる家庭、不在や訪問希望のない家庭については月一回児童虐待担当課とのケース検討会を実施し、報告・検討している。

[H自治体]

- ・保健師がほとんどであるが、何度か訪問しても不在の場合、表札等で本人宅と明確にわかる場合、訪問を行いたい旨のメモなどをポストなどへ投函する。
- ・どうしても訪問できなかった場合、四ヶ月児健康診査の結果によりその後の支援方法を検討する。
- ・必要なフォローの内容によって、各関係機関と連携支援している。

[I自治体]

- ・子ども相談員、ケースワーカー、課長、係長、保健師出席により、受理援助方針会議に提示（緊急な場合はこの限りではない）

[J自治体]

- ・保健師による継続訪問の実施
- ・民生委員・児童委員及び主任児童委員の見守り支援
- ・子育て支援センター、幼稚園・保育園との情報共有、連携による支援
- ・児童相談所へつなぐ、相談継続
- ・就学時には教育委員会への引継ぎ、保護者には教育相談やことばの教室等の社会資源の情報提供を行っている。

[K自治体]

- ・生活支援が必要な場合は、保育、家庭担当課による家庭児童相談室を実施している。必要により生活保護担当課に報告
- ・子育ての悩みについては、母子保健担当地区担当保健師の継続訪問
- ・児童虐待疑いがある場合は、家庭児童相談室、保育園、児童相談所、医療機関、民生委員・児童委員及び主任児童委員などによる継続的な見守り支援
- ・会えなかった家庭は、四ヶ月児健診での確認、健診未受診家庭は再訪

[L自治体]

- ・地区担当保健師が事後のフォロー体制について検討するため、再訪問したり、他機関からの情報収集等を行ったり、リスクマネジメントを行う。妊娠届出時からリスク要因は把握できる場合もあるため、新生児訪問のアプローチ方法なども事前に検討している場合もある。母子保健担当だけでなく、必要時に児童相談センター等との合同カンファレンスにより、支援方針を確認し、他機関からの協力を要請することもある。

[M自治体]

- ・地区担当保健師が継続訪問を行う。児童虐待事例については子育て支援担当課子ども家庭相談室の相談員等関係者と連携をとる。

[N自治体]

- ・ケースによって対応は様々、再訪問、保健師の電話連絡等による継続支援、他関連機関と連携してフォロー、健診時注意して対応するなど

[O自治体]

- ・母子保健に関する悩みや相談のある場合は（授乳についての悩みや体重の増えなど一般的な育児不安）、母子保健での継続支援（再訪問や電話相談）でフォロー（対応者は看護師・保健師・助産師等の専門職）
- ・訪問時、母のEPDSが高い、メンタル不安定である、児童虐待が疑われる等で養育面に課題やリスクのある場合は「養育支援訪問事業」でフォロー（対応者は看護師・保健師・助産師・理学療法士等の専門職、または家事や育児を支援するヘルパー、あるいはその両方）
- ・会えなかった場合や訪問拒否のケース等の場合は、事前に電話で訪問約束をしてから訪問している事もあり、会えなかった、という状況はあまりないが、訪問自体に拒否がある場合、「情報提供」の目的で今後の母子保健サービスの日程等を持って玄関先への突然訪問に伺う、その後の2ヶ月や4ヶ月での育児相談や健診への参加状況を把握し、母子の状態について必ず確認するようにしている。また、出生届け時に地域の民生委員・児童委員及び主任児童委員を紹介し、了解が得られたケースに関しては、主任児童委員等が訪問し、地域の子育て情報等を提供している。

[P自治体]

- ・保健師・助産師の個別の訪問や、4ヶ月児健診（集団）でフォローする。

[Q自治体]

- ・福祉担当課の子育て支援担当と連携を図り、福祉担当課を中心に関係機関や民生委員・児童委員及び主任児童委員と連携を図り支援している。

[R自治体]

- ・継続して訪問し必要時に児童相談員につなげる。
- ・赤ちゃん健康相談、健診につなげる。
- ・子育て支援センターにつなげる。

[S自治体]

- ・会えるまで訪問、支援が必要な家庭には、児童相談員、子育て支援センター、家庭児童相談室と連携してフォローしている。

[T自治体]

- ・再訪問、民生委員・児童委員及び主任児童委員に把握を依頼する。
- ・県の保健福祉事務所の家庭児童相談員や児童相談所と連携しながら対応する。

[U自治体]

- ・こんにちは赤ちゃん訪問は母子保健推進員が実施しているため、訪問の状況を保健師が報告を受け、自治体実施の健診で状況を確認、必要に応じ保健師による家庭訪問を実施する。場合によっては、社会福祉士も同行する。各担当地区の母子保健推進員に、日々生活している中で見守りを依頼する。また、所属している機関があれば連携して情報を共有するとともにフォローにあたる。

[V自治体]

- ・継続訪問、電話催促

[W自治体]

- ・こんにちは赤ちゃん事業は出生連絡票や出生届から把握し、助産師が電話連絡してから家庭訪問している。その後支援が必要と思われる家庭には、保健師につなぎ継続訪問してフォローしている。連絡がつかない場合は訪問してメモを残すなどし、訪問が無理な場合は育児相談等、保健センターに来てもらい面接している。

[X自治体]

- ・支援が必要と思われる家庭には、保健師が継続して家庭訪問を行い、乳幼児健診で育児状況を確認している。虐待が疑われる家庭は、民生委員・児童委員及び主任児童委員に見守りを依頼することや保健師と同行訪問することもある。
- ・単純な不在者については、会えるまで再訪問をしている。里帰り先に長期滞在している場合などは、4ヶ月児健診での確認となる。

[Y自治体]

- ・訪問は保健師が必ず実施している。
- ・支援が必要な家庭は、乳幼児健診（定期外も積極的に声をかける）や、育児支援事業等へ誘い、親子の状況を確認しながら継続的に関わっていく。

【設問10】【6で「はい」と回答いただいた場合のみ回答】要保護児童対策地域協議会（子どもを守る地域ネットワーク）では児童虐待への対応を中心に取り組んでいますが、その他、非行、不登校、ひきこもりなど課題を抱える子どもへの対応状況と、こうした子どもを支援していく上で、**地域において必要な取組み**と課題について教えてください。

[A自治体]

- ・要保護児童対策地域協議会において、児童虐待事例への対応が中心となっており、非行、不登校、ひきこもり等に対する取組みは特段には行えていない状況にある。ただ、被虐待児童の中には、非行、不登校等の課題を抱えた子どもも多く、それらの問題は複合的であり、協議会の取組みも児童虐待事例を中心としつつも、非行、不登校等の課題を抱える事例も対象としながら、地域の関係機関連携の強化等を進めていくことが必要と考える。

[B自治体]

- ・要保護児童対策地域協議会においては、児童虐待への対応が中心とならざるを得ず、その他、非行、不登校、ひきこもり等の課題を抱える子どもへの対応は十分に至らないのが現状であるが、児童虐待の問題と複合している場合もあるため、総合的な視点で見していく必要がある。

[C自治体]

- ・非行、不登校、ひきこもりなどを担当する課や関係機関との連携や協力体制の構築が重要となる。

[D自治体]

- ・児童虐待以外の子どもについても必要に応じ個別ケース検討会を開催している。非行や不登校、ひきこもりなどは、警察、保健所、児童相談所、こども青少年支援担当課、教育委員会と、それぞれ対応しており支援の線引きは難しい。就学前の要保護児童については、体制は整っていると思うが、学校から卒業、18歳以上と児童福祉法が適用外の場合等、基幹的な役割を果たした児童相談所から手が離れ、一貫して手厚く関わる機関がなくなり対応が難しくなる。様々な家庭の問題に一貫して関わることのできる地域の機関があると良い。

[E自治体]

- ・要保護児童対策地域協議会は、基本的に支援を必要とする子ども（世帯）の経過を追い、生命の危機など深刻な状況に陥った子どもについては児童相談所と連携して措置入所などの対応を図っている。それゆえ、「支援があれば負の連鎖から脱却できる可能性がある」程度の世帯に対する支援が少なくなりやすい。（そういった世帯への支援制度も少ない）

[F自治体]

- ・課題を抱える子どもへの対応については、保護者の承諾を得て教育センター及び学校と連携して対応している。不登校等の要因にネグレクトなど児童虐待が疑われる場合は、要保護児童対策地域協議会のケースとして、関係機関による援助活動チームで支援するなどの対応を行っている。長期にわたる不適切な養育環境が要因となっている場合もあり、このような家庭の早期発見を民生委員・児童委員及び主任児童委員等に依頼しているが、状況を見定めるため発見から連絡に時間がかかる場合がある。

[G自治体]

- ・要保護児童対策地域協議会では、非行・不登校・ひきこもりなどは対応していない。（こども青少年相談担当課の青少年相談や学校教育相談センター、各学校のスクールカウンセラー等が対応している）
- ・児童相談所や学校等、関係機関でのより綿密な連携

[Z自治体]

- ・学校との連携

[H自治体]

- ・非行、不登校、ひきこもりなどを抱える子どもの家庭は、様々な問題を抱えている。このため、要保護児童対策地域協議会の関係機関が連携し問題に対応している。

[I自治体]

- ・各関係機関との連携をとる必要がある。そのために、各機関の子どもへの支援に対する共通認識を持つ必要がある。各機関への意識付けをいかにしていくかが課題と思われる。

[J自治体]

- ・教育部局が設置している教育相談室で、小・中学生を対象に不登校、ひきこもりの対応をしている。

[α自治体]

- ・児童虐待へ対応が中心

[β自治体]

- ・要保護児童対策地域協議会では、児童虐待への対応に取り組んでおり、小・中学生の不登校、ひきこもりについては、青少年教育相談センターにて取り組んでいる。

[K自治体]

- ・青少年相談室…青少年の問題行動に悩む保護者や学校から相談を受け、本人や保護者に対し、専門相談員による指導助言やカウンセリングを行い、問題解決への援助をしている。また、不登校児童を対象とした教育支援教室も実施している。
- ・学校教育相談員…児童生徒の悩みや不安を気軽に相談できる話し相手や、保護者の相談相手として各学校に配置している。今後は、青少年相談室、学校相談員、地域や学校等との連携を強化するための仕組みづくりが必要であるとする。

[L自治体]

- ・教育相談、青少年相談にて対応、特に非行は、児童相談所へつながる場合が多い。

[M自治体]

- ・非行、不登校などの青少年の問題に関して、青少年相談センターが中心となって児童生徒・保護者に対して心理的なサポート、支援を行っている。学校や外部機関とも連携している。また保護者に問題がある場合(誤った養育姿勢、精神的な疾患が疑われる)は協働での対応としているが、家庭環境が影響する子どもの不登校(家族を含めた引きこもり)、非行等に対する支援の有効な手立てがない。その他として、外国籍(母語が日本語ではない)児童生徒の編入が増えている中、言語面での支援が課題となっている。

[γ自治体]

- ・教育研究所と連携して対応、地域で一番よく子どもと接する機会の多い学校、保育園、幼稚園などの機関が虐待についての理解・知識を持ち対応できるよう、これらの職員を対象とした研修等を実施し、定期的な情報交換等によるネットワークを強化していく。

[N自治体]

- ・児童相談所、各学校、子ども担当課、地域の民生委員・児童委員及び主任児童委員、保健医療福祉センター、子育て支援センターなどと連携し対応しているが、様々なケースの対応があり難しい。

[δ自治体]

- ・非行、不登校、ひきこもりなどについては、青少年担当課を事務局とする青少年指導員や補導員が地域で活躍している。また、地域の人々の見守りを受けて、小学校施設を利用したふれあいプラザ事業をすべての小学校で実施している。今後も、こうした事業を推進するとともに、早期発見、早期解決に向け、地域の住民の協力が必要不可欠である。

[0自治体]

- ・虐待に限らず、要支援児童の視点で、非行・不登校・引きこもり等の課題を抱えている児童に対する検討や連携のしくみが必要である。その点で、地域の中では学校や警察との連携や、定期的情報

交換、また保護司など司法関係の機関との連携や情報交換が必要となっている。現時点では、広義の虐待要保護ケースとして扱って行く事で、要保護児童対策地域協議会の中で情報交換できるようにし、対応しているケースも多い。

[ε自治体]

- ・個別検討会議の他、実務者ミーティング、個別ケースミーティングを随時開催し、育児不安、ハイリスクの事例の検討会も実施している。最も重要と感じていることは、関係機関の情報の共有化と関係者同士顔がわかる人間関係を作り上げることであり課題であると考えている。

[P自治体]

- ・各機関との連携を取り合い、定期的な訪問や保護者との面談などを役割としているが、実際は手が足りない状態である。担当者が専門職ではなく、他の事業と兼任であることも解消したい。

[Q自治体]

- ・福祉担当課としては、非行・不登校・ひきこもりには対応できていない現状である。
- ・不登校、引きこもりについては、学校からの報告のみならず教育支援室への相談等も併せて、臨床心理士等専門的見地からの指導助言を受けながら粘り強く取り組み、過去10年間で減少傾向にある。
- ・必要な取組みと課題は、民生委員・児童委員及び主任児童委員と学校との連携をより実効あるものにしていくための連絡体制構築とそれを支える相互の良好な関係づくりについて、これまで以上に早急にかつ慎重に取り組む必要がある。

[ζ自治体]

- ・地域における見守り、情報収集等

[R自治体]

- ・学校と連携して情報交換や対応の役割分担を行っている。中学生の不登校については、面接等を行い適応指導教室へつなげるよう支援している。
- ・必要な取組みとしては、各学校で対応できるよう小学校にもスクールカウンセラーを配置する。また、子どもが気軽に立ち寄れる無料のフリースペース（居場所）の設置が必要である。

[S自治体]

- ・情報の共有の主となる関係機関の役割分担をして対応しているが、多くの場合が経済的に苦しい家庭で、経済状況が変われば好転する可能性が見込まれるケースがあるが、親の能力に問題があるケースが多く思うように進展しない。

[T自治体]

- ・ネットワークケース会議を開催
- ・家庭訪問を実施

[U自治体]

- ・現在、児童虐待のみ対応、不登校や非行に関しては事例発生時に警察や教育機関、児童相談所と連携している。しかし非行については、刑法上の問題と児童福祉分野で対応できる問題とが異なるため支援者間での連携が取りにくい。

[η自治体]

- ・非行、不登校、ひきこもりなど課題を抱える子どもへの対応について学校・教育委員会などの関係機関、民生委員・児童委員及び主任児童委員との連携を密にし、情報を共有している。
- ・課題については関係機関同士の認識の差

[V自治体]

- ・地域全体で見守ることができる環境づくりが必要だが、家庭に介入することが難しい。

[W自治体]

- ・非行、不登校、ひきこもりなどの問題については、教育委員会部局で所管している青少年相談室が対応しており、相談、家庭訪問などを行っているが、非常勤の職員のため民生委員・児童委員及び主任児童委員など地域における見守りも必要と考えられる。

[X自治体]

- ・虐待に限らず、関係機関での見守り・支援が必要なケースについては、その都度実務担当者会議等で検討し、要保護のケースとして取り上げている。
- ・地域においては、地域に密着している民生委員・児童委員及び主任児童委員と連携を図り、情報の共有に努めている。

[Y自治体]

- ・保健関係、福祉関係、教育関係など関係機関の連携と情報の共有化
- ・地域で支え合える関係づくり

【設問 1 1】 【6で「はい」と回答いただいた場合のみ回答】 要保護児童対策地域協議会（子どもを守る地域ネットワーク）の**運営上の課題等**があれば、具体的に教えてください。

[A自治体]

- ・代表者会議、実務者会議、個別ケース検討会議の各会議間の連携強化
- ・より地域に根ざした、機関連携ネットワークの構築
- ・個別ケース検討会議実施にあたっての専門性の向上

[B自治体]

- ・児童相談所と役所組織との関係・役割分担が明確にできない面がある。（国が示している県と市町村の関係のようにはいかない）

[D自治体]

- ・多くの機関が関わるため、会議の日程調整に時間を要する。
- ・出席者の役職と会議内容のレベルに差が生じることもあり、テーマの設定が難しい。

[E自治体]

- ・メンバーが多いので、ケースの進行管理をする場合に関係ない機関が出てくる（たとえば、未就学児の事案では、学校関係者が直接関係なくなってしまう）。事務局からの報告中心になりやすく、議論になりにくい。

[F自治体]

- ・要保護児童として複数の機関による連携した支援が必要なケースにもかかわらず、状況を把握した機関で解決しようとして、要保護児童対策地域協議会の調整機関である担当課に情報が届かない場合がある。

[Z自治体]

- ・協議会を利用した地域での見守り体制について

[H自治体]

- ・代表者会議を年二回実施しているが、行政からの情報提供が中心になっており、代表者会議の本来の目的が達成されていない。

[I自治体]

- ・相談実務会議を開催する際に、どこまで関係機関を集めればよいのか。また、これに伴う個人情報のコントロールをいかにするのか。

[β自治体]

- ・児童虐待相談とDV相談を職員1名と非常勤特別職3名で行っており、実務者会議については年二〜三回程度しか開催ができないこと

[K自治体]

- ・検討する案件により、対象者年齢や家庭環境等が様々である為、その話題に関わりが少ない参加者のモチベーション維持など協議会の運営方法について検討が必要である。

[L自治体]

- ・代表者会議、実務者会議について、構成メンバーの意識に差異があるので内容に苦慮している。

[M自治体]

- ・関係機関が多岐にわたるため、開催することが負担である。

[γ自治体]

- ・日程調整が困難

[δ自治体]

- ・三層構造の組織の中で、実務者会議及び個別ケース検討会議は、機能しているが、代表者会議は、所掌事項に具体性がないためか、活動が消極的である。

[0自治体]

- ・要保護児童対策地域協議会のメンバーの中で、公的機関以外の機関の情報の管理が課題である。
- ・協議会の中で公的機関以外がケースにアプローチする時の方法にも課題があり、どの機関にどの程度まで支援を依頼できるかが課題になっている。（公的機関以外には、支援のための方法やアプローチの方法を学ぶ場や機会が少ないが、協議会できめ細やかな指導や研修の開催はできないため）
- ・協議会のメンバーの中で関係各機関の役割分担の認識不足がある（話し合うことや情報共有するのみでなく、機関の役割として「支援に動く」ことの部分に認識の不足がある）。

[ε自治体]

- ・個別検討会議の他、実務者ミーティング、個別ケースミーティングを随時開催し、育児不安、ハイ

リスクの事例の検討会も実施している。最も重要と感じていることは、関係機関の情報の共有化と関係者同士顔がわかる人間関係を作り上げることであり、課題であると考え。

[P自治体]

- ・各機関との連絡調整をとるのが難しく、それぞれの考え方の相違を会議の中でまとめあげていくことは長期の時間を必要とする。ケースが増加する現在の状況の中では全体把握と見守りが不十分ではないかと思う。

[R自治体]

- ・各構成機関の担当者が変更になった時の意識、知識の温度差がある。対象となる子どもが増えた場合の進行管理に費やす時間の一人当たりの配分が少なくなる。

[S自治体]

- ・出席者の日程調整が困難

[T自治体]

- ・要保護児童に対する情報は、各部局へ連絡する。内容によっては個別検討会を開催するか協議している。

[U自治体]

- ・実務者会議において、全ケースの進行管理をしているが、ケースに関係しない機関が会議そのものの意義を見出せない。研修等も行うが所属機関への伝達が行われていない。また異動によりその都度、虐待に関する知識や通告等について最初から説明する状態

[η自治体]

- ・代表者会議、実務者会議となると関係機関や関係団体、児童福祉施設の日程調整が難しい。また、個別ケースは連携し行っているが、児童福祉関係の支援の基礎が現在の生命線であるのに対し、学校は子どもの将来のことを踏まえての支援となるため、溝ができることがあり妥協点が難しい。

[V自治体]

- ・関係各位の日程調整、また異動があると担当が変わるため内容がわからない状況で会議を進行させねばならない。

[W自治体]

- ・代表者会議の構成員は各団体の長であるが、ネットワークを十分機能させるには、同じ土俵の上で参加者すべて平等の関係で協議し、かかわりの薄い分野においてもその役割を担う必要がある。

[Y自治体]

- ・個人情報に関わる問題を取り扱う場合の方法について、小規模行政では名前等を明らかにしなくても限定されやすい。
- ・地域の課題として話し合う上での運営の仕方

【設問12、13】この研究では、子ども本人の能力や努力では解決することができない貧困や格差の連鎖のほか、児童虐待、不登校・いじめ、ひきこもり等、支援が必要な子どもの気づき、支援が必要な子どものための支援制度、支援制度間のネットワークとい

う視点で研究を進めていますが、この視点から、県を介さず国の補助等（国が提示したモデル事業等）で実施している取り組みがあれば教えてください。12と同様の視点から、貴市町村で独自に行っている取り組みがあれば教えてください。

<気づき>

[A自治体]

- ・子ども虐待ホットライン、24時間365日対応の児童虐待通報受付電話

[D自治体]

- ・ふれあい相談員配置事業…小学校に週二日程度相談員を配置し、児童とのふれあいを通して子どもたちの情緒の安定を図るとともに、いじめ等の問題行動を早期発見し、早期対応できるようにする。

[E自治体]

- ・福祉総合相談窓口が設置されており、支援を必要とする子ども（世帯）への総合調整を行っている。社会福祉協議会の単独事業としては、年末や就学時の慰問金給付制度があり、対象者の選定は地区の民生委員・児童委員及び主任児童委員が担っていることから、「気づき」の一環となっている。
- ・母子相談室や家庭児童相談室が設置されており、支援を要する子ども（世帯）の把握に努めている。

[β自治体]

- ・学校計画訪問…教育経験のある学校教育指導員が小中学校へ毎月計画的に訪問し、休みがちな児童・生徒や不登校になっている児童・生徒の状況を早期に把握し、相談センターと学校が連携して対応していく。

[K自治体]

- ・児童虐待予防教室を実施し、児童虐待につながるリスクのある保護者に対して、グループ形式にて、自己変容をめざす事業を月に二回開催。母子分離して行う形式と母子合同にて参加してもらう形式で実施している。

[L自治体]

- ・児童虐待防止に関する研修について、児童に関わる機関の職員に対し、虐待を疑ったときの初期対応の重要性をテーマに、直接施設に向かい「出前講座」を実施している。

[M自治体]

- ・児童虐待・不登校いじめなどの問題は、「本人の発達面での課題」が背景にあること多く子どもの発達の特徴を早期に把握・理解し、適切な支援・対応を行うことがこれらの問題の未然防止に寄与すると考えている。青少年相談センターでは支援教育スーパーバイザーを配置し、発達に関するアセスメントを実施し、保護者・学校が適切な理解を深めるための取り組みを行っている。また、自治体内全小学校に「学校訪問相談員」（臨床心理士）を配置し、教職員とともに支援が必要な児童の「気づき」と、支援の方向性について取り組んでいる。

[δ自治体]

- ・青少年相談員（臨床心理士、心理発達検査業務経験者）を高校、保育園・幼稚園・学童保育クラブ等に派遣して、学童期前後の年齢層に対する心理・発達に関する保護者・関係者の相談、育成支援のコンサルティング等

[O自治体]

- ・自治体内の児童館や子育て支援センターと定期的な情報交換や情報共有をすることで、子どもの見守りを行っている。
- ・各学校と児童館指導員、民生委員・児童委員及び主任児童委員と自治体との定期的な情報共有を行ない、相談支援活動につなげている。

[ε自治体]

- ・訪問相談指導員による家庭訪問など

[Q自治体]

- ・教育委員会指導主事等が行っている就学相談
- ・教育支援室訪問相談員等が行っている教育相談、訪問指導等
- ・学校訪問相談

[R自治体]

- ・自治体内の保育園、幼稚園へ定期的に巡回訪問

[S自治体]

- ・児童虐待（相談）専用電話を設置し、夜間、休日は職員の携帯電話に転送される。

[U自治体]

- ・児童扶養手当や保育園入所の申請手続き時に児童虐待や養育環境について窓口で留意している。心配な家庭がある場合には、担当者より児童相談担当に連絡をする。

[η自治体]

- ・乳児健診を未受診の家庭を訪問している。また、児童扶養手当担当や生活保護のケースワーカー等と連携を取り、早期発見に努めている。乳幼児健診未受診や母子保健事業で要フォローと思われる家庭を訪問し、養育環境等を把握するよう努めている。

[X自治体]

- ・要保護相談員による相談、要保護宅へのケース訪問等
- ・学校教育相談員が各小中学校を定期訪問し、学校から虐待・不登校・いじめ等の支援を要する児童生徒の情報収集に努め、関連機関と連携して対応
- ・家庭訪問相談員が、支援を要する児童や家庭を訪問するとともに、関連機関と連携して対応
- ・相談専用電話（児童相談電話等）による相談の他、来所相談や出張相談等、相談者のニーズに応じた形態で相談に対応

[Y自治体]

- ・母子健康手帳交付からマタニティ教室、新生児訪問、乳幼児集団健康診査、育児教室と一連の流れの中で、子どもの成長について母子管理票を用いチェックしている。

<支援制度>

[D自治体]

- ・児童扶養手当を受給している母子・父子世帯に対し上下水道基本料金の減免を行う。

- ・訪問相談員配置事業 中学校に週四日相談員を配置し、不登校・引きこもりや別室登校の状態の生徒に対して、家庭訪問支援や学習支援等を行う。
- ・交通事故により一家の生計中心者を亡くした小・中・高校生を養護するため、その保護者に奨学金を支給する。
- ・経済的な理由により就学困難な高校生に奨学金を支給する。

[E自治体]

- ・高校就学のための奨学金制度がある。また、特別支援教育の対象として、障がいはないが家庭環境に課題を抱える子どもも加えている。社会福祉協議会の単独事業として、年末や就学時の慰問金給付制度がある。

[F自治体]

- ・ひとり親家庭等家賃助成事業
- ・母子寡婦及び父子福祉資金貸付事業
- ・母子自立支援員による相談事業
- ・ひとり親家庭等児童の大学進学支度金
- ・遺児卒業祝金贈呈事業
- ・公営住宅入居抽選における母子・父子世帯優遇措置
- ・母子寡婦福祉会に対する援助

[G自治体]

- ・ひとり親家庭日常生活支援事業…一時的な家事・育児支援が必要な場合に支援員を派遣する

[J自治体]

- ・就学支援制度

[β自治体]

- ・登校支援相談員制度…不登校児童・生徒について、相談員が家庭を訪問し相談活動を行う。また、集団行動への不適応などから別室登校している児童・生徒に対して、相談及び支援を行い、教室復帰の手助けをする。
- ・心の教室相談員制度…各小・中学校に心の教室相談員を配置し、児童、生徒の悩みの相談への対応及び話し相手、保護者からの相談への対応、その他学校の教育活動の支援などを行う。
- ・適応指導教室運営事業…小集団による適応指導により自立支援や人間関係改善を目指す「適応指導ルーム」と個別活動や集団活動による集団適応や人間関係の改善を目指すとともに充実感を持って学習できるような環境の「相談指導教室」を設置、運営している。
- ・教育相談…臨床心理士等による面接相談等を行い、子どもやその保護者への支援を行っている。

[K自治体]

- ・ひとり親家庭等家賃助成…20歳未満の子どものを養育しているひとり親家庭等で、貸家などを借り本自治体に1年以上住んでいる人を対象に、月額1万円を限度として支給、ただし、生活保護を受けている世帯や家賃が月額24,000円以下の場合には対象とならない。

[L自治体]

- ・ひとり親家庭等入学仕度金…小学校及び中学校に入学する児童がいるひとり親家庭等に対し入学仕度金を支給する。小学校入学10,000円、中学校入学12,000円
- ・不登校訪問教育相談

[M自治体]

- ・奨学金条例に基づく奨学金の給付

[δ自治体]

- ・ひとり親家庭等児童就学援助金制度…4月1日現在で一年以上在住し小学校・中学校の入学・高等学校等の入学及び在学の子どもを監護している母子・父子家庭及び養育者（父又は母が重度障害の方も含む）で、所得が一定額未満の世帯、給付額は小学校入学時20,000円、中学校入学時15,000円、高等学校等入学時50,000円、高等学校等在学中20,000円（二・三年生）
- ・奨学金…経済的理由で高等学校等での修学が困難な者に対して、奨学金を給付し修学を奨励する

[O自治体]

- ・経済的な理由により就学（小・中学校）が困難な児童・生徒の保護者に対して、学用品や給食費などの必要な費用の一部を援助する。

[ε自治体]

- ・低出生体重児以外の全新生児・乳児を対象に訪問指導を行っている。第五子、第六子にも訪問を行っている。
- ・出生後の保健事業やサービスの紹介を訪問時に実施するとともに、訪問希望のない家庭や、低出生体重児の家庭にも事業等の紹介を郵送し、必要な情報を全家庭へ知らせるようにしている。
- ・奨学金制度
- ・臨床心理士による教育相談、指導主事による相談全般などを行っている。

[Q自治体]

- ・育英会助成事業
- ・要保護及び準要保護児童生徒就学援助
- ・支援教育補助員の学校への派遣
- ・教育相談員・訪問相談員・教育指導員の配置による、教育支援室の教育相談・支援機能充実

[R自治体]

- ・要保護（要支援）児童の対応を行っている。保育園や幼稚園を巡回し対応している。保育士や教諭への対応方法支援

[U自治体]

- ・母子家庭援助費（一人につき年12,000円 子ども1人増えることに3,000円増額）
- ・母子家庭ヘルパー事業（実施機関 社会福祉協議会）
- ・児童相談による訪問事業

[W自治体]

- ・子育て支援給付事業で、第三子以降の子どもが産まれた家庭に対して総額100万円（第四子以降は

120万円)を支給することにより少子化対策及び、家庭への経済的支援を実施している。

[X自治体]

- ・私立幼稚園就園奨励費補助金
- ・就学援助
- ・高等学校等通学助成金制度
- ・ファミリーサポートセンター事業
- ・母子福祉手当
- ・生活保護世帯等水道料金助成

[Y自治体]

- ・乳幼児健診の定期外健診の実施により、母親が不安な時にいつでも受診できる。

<ネットワーク>

[D自治体]

- ・周産期保健看護連絡会…母子保健主管課と自治体内、近隣市外の産科師長、入院施設のある小児科師長との連絡会を年一回実施
- ・NPO・フリースクール等との連携…不登校・引きこもりの子どもたちが通室するNPOやフリースクール等との連携協議会を年三回開催し、情報交換をしたり、支援のあり方について意見交換する場を設けている。また、不登校相談会の中で協働している。
- ・登校支援アドバイザー派遣事業…小・中学校の要請に応じてアドバイザーを派遣し、不登校や虐待等の問題に対応する。家庭と関われる状況を作ったり、関係諸機関とのネットワークを構築したりすることで、児童生徒の置かれている環境を調整し、問題解決に向けての動きを作る。

[E自治体]

- ・職員がこんにちは赤ちゃん事業を担っているため、支援が必要と考えられる世帯、あるいは訪問しても会うことができなかった世帯については、民生委員・児童委員及び主任児童委員や児童虐待担当部署と連携して再訪問や、要保護児童対策地域協議会へのエントリーなどを行っている。

[F自治体]

- ・生徒指導担任会への出席
- ・主任児童委員連絡会への出席

[G自治体]

- ・地区民生委員児童委員協議会で、子育て広場（子育てサロン）を実施している地区があり、新しく引っ越してきた親子同士が知り合えるきっかけの場や、母子の居場所づくり、ママ友達を増やすことの手伝いに役立っている。

[I自治体]

- ・民生委員・児童委員及び主任児童委員と相談員との連絡会…要保護児童の動向を把握するために、地域で活躍されている主任児童委員からの声をケース処遇に反映することができる。

[J自治体]

- ・児童虐待防止ネットワーク
- ・児童・生徒指導連絡協議会
- ・中学校生徒指導担当教員及び近隣高等学校との連絡会

[β自治体]

- ・児童思春期精神保健ネットワーク推進事業…庁内組織、県教育行政機関、県行政機関、医師会、学校関係者等により実行委員会を組織し、児童思春期精神保健領域の専門家とのネットワーク活動の推進を図り、専門知識の習得と対応技術の向上、児童思春期精神保健の啓発を促進する。
- ・不登校サポートチーム…複雑化、深刻化した不登校ケースに対して、必要に応じ、学校、児童相談所、保健福祉事務所、民生委員・児童委員及び主任児童委員との連携を図り、効果的な支援体制を組んで対応する。

[K自治体]

- ・自治体内公立保育園が中心とした子育て連絡会を実施
- ・保育園の園庭解放や育児相談をはじめ、地域の子育てサークルや民生委員・児童委員及び主任児童委員、母子保健担当、子育て支援センター、家庭児童相談室が連携をとりつつ、子育て支援のネットワークを構築している。

[L自治体]

- ・児童相談センターの設立…子育て支援担当課の相談窓口と教育委員会教育センターの相談窓口を一本化し、養育（虐待）、療育、教育相談を実施
- ・産科を有する医療機関との連絡会（医療機関、保健所、相談担当、母子保健担当）
- ・子育て支援体制連絡会（保健所、相談担当、母子保健担当、子育て支援センター）
- ・定期的な情報交換 青少年担当課（青少年相談）、子育て支援担当課（一人親自立支援担当）と教育委員会指導室、教育センターの四課で学齢期の支援が必要な子どもの情報交換を月に一回行っている。

[γ自治体]

- ・保健医療課の保健師や民生委員・児童委員及び主任児童委員との連携（ケースカンファレンス開催など）

[0自治体]

- ・発達障害等のある児童に対して、福祉担当課、学校教育担当課、子ども育成担当課で連携して支援するための「発達支援システム」を構築している。
- ・発達障害やメンタル疾患のある児童に対して、医療やNPO、行政が連携していく仕組みを立ち上げた。
- ・民生委員・児童委員及び主任児童委員、児童相談所、自治体で月に一回情報共有し、緊急性の確認を行っている。
- ・DV下の家庭に対し、サービス担当課、福祉事務所、NPOとの連携

[ε自治体]

- ・要保護児童対策地域協議会に民生委員・児童委員及び主任児童委員が構成員として参画し、関係機

関との連携を図りながら課題解決に取り組んでいる。

- ・児童相談所との連絡・連携、ケース会議への参加を行っている。

[Q自治体]

- ・要保護児童対策地域協議会を通じてネットワークを組んでいる。

[R自治体]

- ・子どもの健康づくりネットワーク推進協議会の設置（幼稚園、小学校、中学校、高校、教育委員会、医師、食生活改善推進団体、母子保健推進委員、社会福祉協議会、県、児童相談所等）
- ・思春期部会の設置（小学校・中学校・高校の養護教諭、母子保健推進員、県、児童相談所等）

[X自治体]

- ・要保護児童対策研修会を実施
- ・相談指導教室（教育支援センター）を設置、不登校児童・生徒の学習及び自立に向けた支援に取り組む。また近隣市町村の教育支援センターと合同の行事や研修会を実施
- ・相談関連事業連絡協議会を開催（学校関係者、児童相談所、民生委員・児童委員及び主任児童委員、少年相談員、少年協助力員、保護司、防犯指導員、青少年指導員連絡協議会、少年補導員、相談員、スクールカウンセラー等）

[Y自治体]

- ・子育て自主サークルへの助成および支援を通し、孤立化した母子をなくし、保護者同士の関係づくりを支援する。

4 町田市子育て支援ネットワーク連絡会設置要綱

第1 設置

要保護児童(児童福祉法(昭和22年法律第164号。以下「法」という。)第6条の2第8項に規定する要保護児童をいう。以下同じ。)並びに要支援児童及び特定妊婦(それぞれ法第6条の2第5項に規定する要支援児童及び特定妊婦をいう。以下同じ。)の適切な保護又は支援を図るため、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として、町田市子育て支援ネットワーク連絡会(以下「連絡会」という。)を置く。

第2 所掌事務

連絡会は、次に掲げる事務をつかさどる。

- (1) 要保護児童若しくは要支援児童及びその保護者又は特定妊婦(以下「要保護児童等」という。)に関する情報その他要保護児童の適切な保護又は要支援児童若しくは特定妊婦への適切な支援を図るために必要な情報の交換に関すること。
- (2) 要保護児童等に対する支援の内容の協議に関すること。
- (3) 要保護児童又は要支援児童の適切な保護又は支援、早期発見及び発生の予防に関する調査、研究、広報及び啓発活動の推進に関すること。
- (4) 前3号に掲げるもののほか、市長が必要と認める事務

第3 組織

連絡会は、別表第1に掲げる関係機関、関係団体及び児童の福祉に関連する職務に従事する者(以下「構成員」という。)をもって組織する。

第4 代表者会議

- 1 連絡会に、構成員相互の連携を強化し、連絡会が円滑に運営できる環境を整備するため、代表者会議を置く。
- 2 代表者会議は、次に掲げる事務をつかさどる。
 - (1) 要保護児童等に対する支援に関する連絡会の組織のあり方その他連絡会の組織及び事務の全般にわたる検討に関すること。

(2) 第5第1項に規定する地域ネットワーク会議における活動状況及び課題の評価及び検討に関すること。

(3) 連絡会の年間の活動方針の策定に関すること。

3 代表者会議は、別表第2に掲げる会長、副会長及び委員をもって組織する。

4 会長、副会長及び委員は、市長が委嘱し、又は任命する。

5 委員の任期は、2年とする。ただし、市長が必要と認めるときは、この限りでない。

6 補欠委員の任期は、前任者の残任期間とする。

7 委員は、再任されることができる。

8 会長は、代表者会議を代表し、会務を総理する。

9 副会長は、会長を補佐し、会長に事故があるときは、その職務を代理する。

10 代表者会議は、会長が招集する。

11 会長は、必要があると認めるときは、代表者会議に委員以外の者の出席を求めることができる。

12 代表者会議に、法第25条の3の規定による関係機関等に対する協力の要請に関し検討させるため、検討部会を置く。

13 検討部会は、八王子児童相談所、町田保健所、いきいき健康部健康課及び子ども生活部子育て支援課の職員をもって組織する。

14 検討部会は、第7第1項に規定する要保護児童対策調整機関が必要に応じて招集する。

15 前各項に定めるもののほか、代表者会議及び検討部会の運営について必要な事項は、会長が代表者会議に諮って定める。

第5 地域ネットワーク会議

1 連絡会に、地域の構成員が一体となって要保護児童等を支援していくため、子ども生活部長が別に定める地域の区分ごとに、地域ネットワーク会議を置く。

2 地域ネットワーク会議は、次に掲げる事務をつかさどる。

(1) 第6第1項に規定する関係者会議において課題となった事項の検討に関すること。

(2) 要保護児童等の状況及び要保護児童等に対する支援の実施状況の把握に関すること。

- (3) 要保護児童の適切な保護を図るための研修等の企画に関すること。
- (4) 構成員間の定期的な情報交換に関すること。
- (5) 前各号に掲げるもののほか、地域ネットワーク会議の設置目的を達成するために必要な事務

3 地域ネットワーク会議は、地域の中学校、小学校、保育園等の代表者(以下「地域ネットワーク会議の委員」という。)をもって組織する。

4 地域ネットワーク会議は、子ども生活部子育て支援課子育て相談担当課長が招集する。

5 子ども生活部子育て支援課子育て相談担当課長は、必要があると認めるときは、地域ネットワーク会議の委員以外の者の出席を求めることができる。

6 第5に定めるもののほか、地域ネットワーク会議の組織、地域ネットワークの委員その他地域ネットワーク会議に関し必要な事項は、子ども生活部長が別に定める。

第6 関係者会議

1 連絡会に、特に配慮を要する要保護児童に対する支援の内容等について具体的に検討するため、関係者会議を置く。

2 関係者会議は、次に掲げる事務をつかさどる。

- (1) 要保護児童の状況の把握及び問題点の確認に関すること。
- (2) 要保護児童に対する支援の経過報告及びその評価並びに要保護児童に対する支援に係る新たな情報の共有に関すること。
- (3) 要保護児童に対する援助又は支援の方針の確立及び役割分担の決定並びにこれらの認識の共有に関すること。

(4) 要保護児童に対する実際の援助又は支援の方法及びスケジュールの検討に関すること。

(5) 前各号に掲げるもののほか、関係者会議の設置目的を達成するために必要な事務

3 関係者会議は、子ども生活部子育て支援課子育て相談担当課長が、連絡会に属する機関等のうちから特に配慮を要する要保護児童に関係する者(以下「関係者会議の委員」という。)を招集する。

4 子ども生活部子育て支援課子育て相談担当課長は必要があると認めるときは、関係者会議の

委員以外の者の出席を求めることができる。

第7 要保護児童対策調整機関

1 市長は、法第25条の2第4項の規定により要保護児童対策調整機関として、町田市子ども生活部子育て支援課を指定する。

2 要保護児童対策調整機関は、次に掲げる事務をつかさどる。

(1) 連絡会の事務の総括に関する次に掲げる事務

ア 連絡会における各会議の協議事項の案の作成その他連絡会における各会議の開催の準備に関すること。

イ 連絡会における各会議の議事の運営に関すること。

ウ 連絡会に係る資料の保管に関すること。

(2) 各地域における要保護児童等に対する支援の実施状況の把握及び連絡会の構成員との連絡調整に関する事務

第8 個人情報保護

連絡会は、法第25条の5の規定により守秘義務を課された者以外の者に対し、法第25条の3の規定による協力要請と同様の協力要請を行う場合は、個人情報の保護に配慮しなければならない。

第9 庶務

連絡会の庶務は、子ども生活部子育て支援課において総括し、及び処理する。ただし、地域ネットワーク会議に係るものについては、子ども生活部子育て支援課及び町田市地域子育てセンター事業実施要綱(2003年4月1日施行)に基づく町田市地域子育てセンター事業の担当者において処理する。

第10 雑則

この要綱に定めるもののほか、連絡会の組織及び運営に関し必要な事項は、会長が代表者会議に諮って定める。

附 則

この要綱は、2001年7月5日から施行する。

附 則

この要綱は、2003年9月1日から施行する。

附 則

この要綱は、2004年4月1日から適用する。

附 則

この要綱は、2006年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、2008年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、2009年4月1日から施行する。ただし、別表第1及び別表第2の改正規定は、2009年4月20日から施行する。

附 則

この要綱は、2010年4月1日から施行する。

別表第1(第3関係)

町田保健所

八王子児童相談所

町田警察署

南大沢警察署

町田市医師会

町田市歯科医師会

弁護士

人権擁護委員

町田地区保護司会

町田市立小学校

町田市内の学童保育クラブ

町田市立中学校
町田市内の私立幼稚園
町田市法人立保育園協会
町田市民生委員児童委員協議会
町田市社会福祉協議会
町田市内の児童養護施設等
町田市内の認証保育所
市民部市民協働推進課
地域福祉部生活援護課
地域福祉部障がい福祉課
いきいき健康部健康課
子ども生活部子ども総務課
子ども生活部児童青少年課
子ども生活部子育て支援課
子ども生活部すみれ教室
町田市民病院
学校教育部指導課
生涯学習部生涯学習課
生涯学習部公民館

別表第2(第4関係)

会長 子ども生活部長

副会長 子ども生活部子育て支援課子育て相談担当課長

委員

町田保健所の代表 1人

八王子児童相談所の代表 1人

町田警察署の代表 1人
南大沢警察署の代表 1人
町田市医師会の代表 1人
町田市歯科医師会の代表 1人
弁護士 1人
人権擁護委員 1人
町田地区保護司会 1人
町田市立小学校長会の代表 1人
町田市立中学校長会の代表 1人
町田市私立幼稚園協会の代表 1人
町田市法人立保育園協会の代表 1人
町田市民生委員児童委員協議会の代表 1人
町田市社会福祉協議会の代表 1人
町田市内の児童養護施設等の代表 1人
市民部市民協働推進課男女平等推進センター所長
地域福祉部生活援護課長
地域福祉部障がい福祉課長
いきいき健康部健康課長
子ども生活部子ども総務課長
子ども生活部児童青少年課長
子ども生活部すみれ教室所長
町田市民病院小児科部長
学校教育部指導課長
学校教育部指導課教育センター担当課長
生涯学習部生涯学習課長
生涯学習部公民館長



子育てをしている方へ

子ども家庭支援センターは0歳～18歳未満のお子さんとその家庭の相談をお受けします。また、町田市の子ども虐待の通報窓口にもなっています。子どもとその家庭の支援をするために関係機関と協力し、普段から共通した認識のもとで虐待の問題に対応しています。

保護者が子どものためだと考えていても、子どもが耐え難い苦痛を感じれば虐待です。近隣や通りがかりの方からの虐待通報には、乳幼児の泣き声に関する通報も含まれています。例えば、「長時間泣きやまない」「異常な泣き声がある」「大人の怒鳴り声や物音がした後、泣き出すことがある」などです。

**通報を受けると、子ども家庭支援センターの職員が
ご家庭に訪問し、保護者とお話をするもあります。**

訪問して状況の確認をしたり、保護者の大変さや悩みを聞いたりします。必要に応じて各種情報の提供、専門機関やサービスの紹介・調整をします。

だれかに話を聞いてもらったり、ほんのちょっと手助けをしてもらうだけで、気持ちが楽になったり整理がついたりします。子どものこと、家庭のことで悩んでいる方、まずは子ども家庭支援センターにお電話ください。

**問題の解決に向けてお手伝いします。
よいよい子育てを一緒に考えましょう。**

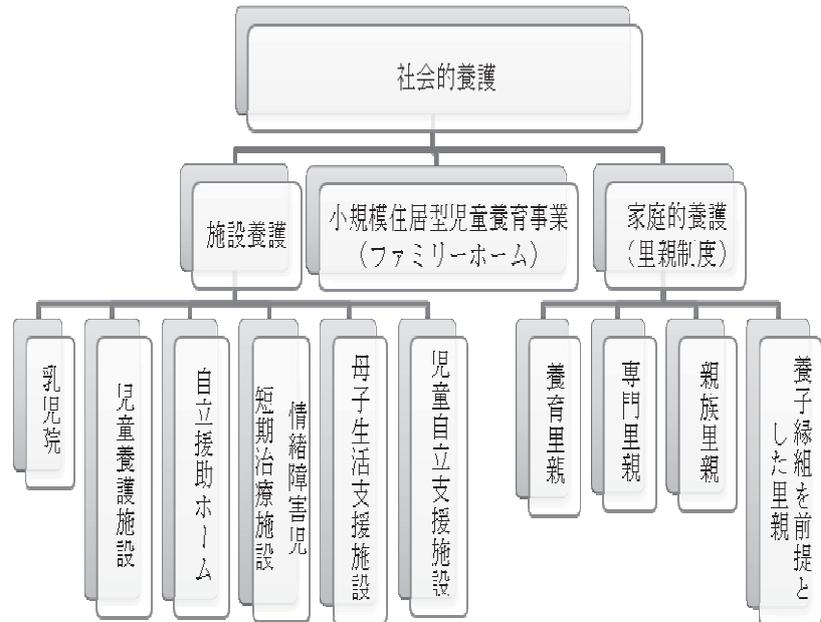
✕✕✕ 町田市子ども家庭支援センター ✕✕✕
住所 町田市森野3-11-16
TEL 042-710-1525

「子どもの貧困問題を考える民主党議員の会」勉強会 2011/01/18(火)10:30～12:30
 『生かされてしまった命』にしないように～社会的養護の課題～
 特定非営利活動法人 社会的養護の当事者参加推進団体 日向ぼっこ
 渡井さゆり（理事長・当事者相談員）

1. 社会的養護とは

親の放任・怠惰・就労・虐待・行方不明・精神疾患など何らかの事情で親と暮らすことが困難な子どもたちのセーフティーネットである社会的養護。

現在、47,056 人(社会的養護施設在籍人数 43,423 人 厚生労働省「平成 19 年度社会的養護の実態調査結果」・里親に委託されている児童数 3,633 人 厚生労働省「平成 19 年度福祉行政報告例」)の子どもたちが社会的養護の下で生活している。



500 人に一人の子どもが社会的養護を必要としています。

2. 社会的養護の課題

1) 措置以前（親・子ども）

- (1) 養保護児童の家庭に対するサポートが殆どなされていない 例)「消えた子ども」

2) 措置中（子ども）

- (1) 愛着形成が重要な赤ちゃんを集団養護している福祉先進国は日本だけ！特定の養育者との間に信頼関係を育めるように里親委託などを（乳児院の課題）
- (2) 体制の不十分さゆえ、十分に養育・保護されず、自立に必要な力が育まれていない
 愛情や安心感の欠如…自己肯定感が育まれないばかりか、等身大の自己像が形成されない
 自発的な言動への制約…「ルールが絶対」で子ども達は段々諦め癖が
 入所以前からの課題の未解決…生活スキル・学力・コミュニケーションスキル、課題を持って入所しているのに、ほったらかし
 家族関係・生き立ちの未整理…家族のことや昔の話はしてはいけない雰囲気。一番大切な自分のルーツがわからないまま自立を強いられても…
- (3) そればかりか、子ども達が権利侵害を受けている場合も（第三者評価の義務化や子ども達の権利擁護体制の強化）
- (4) ケアの質がまちまちであるため、措置される施設・里親家庭で、人生が大きく左右されてしまう（片や大卒、片や中卒。行政の措置の下、そんな不平等があっ

のでしょうか。ケアの質の向上・標準化)

- (5) 子ども達が寮費を納め働きながら自立への準備をする自立援助ホーム。しかし、中卒では就ける仕事がない。それ以前に、高校卒業か高校卒業資格認定試験の合格・手に職を目指した支援ができるように改善を(15~20歳の前途洋洋であるはずの若者達が未来に絶望している日本は本当に豊かな国なのでしょうか?!自立援助ホームの課題)

行政の措置の下、憲法で定められた権利が侵害されています

生存権…「部屋が寒い」「箱ティッシュ使いたい」

平等原則…措置された先で人生が左右される

人格権…制約ばかりの集団養護では、まず「あるがままの自分」が育まれない

幸福追求権…我慢が強いられるのが当然で、安心・安全が得られず、志や夢・希望を抱く以前の状態



3) 措置解除後(子ども・元子ども)

- (1) 子どもが措置されている間、親にはサポートがないままで、家族再統合されている(子ども達はまた親の問題に振り回され、より悪い方向に)
- (2) 自立の力が充分育まれていない、成人していないにも関わらず、自立しなくてはならないギャップ(一般的には大卒まで親が子どもの面倒を見ているのに、社会的養護の下を巣立った人たちにはサポートは殆どない)
- (3) 措置に対する検証が行われておらず、措置・援助の可否が解明されていない(ようやく追跡調査が実施されるようになってきた)

4) その他

- (1) 社会的養護に対する無理解が、社会的養護の当事者の生きづらさに直結している一部の問題ではなく、誰にでも起こりうること。どうして義務教育で伝えない?!
- (2) 少子高齢社会だからこそ、よりどの子どもも宝として育て上げなくてはならないのに…有権者でなく、家族から見放された子ども達に関してはいつまでたってもほったらかし
- (3) 親・子ども・既に大人になった元子ども、分けて取り組まなくてはならない「〇〇が悪い」と言う前に、みんな苦しんでいることに思いを馳せ、サポート体制の充実を!

ご意見・ご感想・ご質問など、お気軽にお問い合わせください。

特定非営利活動法人 社会的養護の当事者参加推進団体 日向ぼっこ 渡井さゆり

〒113-0034 東京都文京区湯島 2-12-2 瑞穂ビル 302
TEL・FAX : 03-5684-0977
MAIL : hinatabokko2006@gmail.com
HP : <http://hinatabokko2006.main.jp/>

。8月より開館時間を変更しました。。
月・木 12:00~17:00(予約制・個別対応)
火・金 15:00~20:00(サロン・夕食有)
水・土 休館日 / 祝日 曜日の通り
日 12:00~17:00(サロン・昼食有)

7 子どもの発達段階における支援が必要な子どもに「気づく」可能性のある制度等

	出生前	乳児期	幼児期	小学生	中学生	高校生	青年期以降
支援が必要な子どもの「気づく」可能性のある制度等	母子健康手帳交付時のアンケート調査						
		こんにちは赤ちゃん事業					
		4ヶ月・1歳半健診					
			3歳健診				
		子育て支援拠点					
		保育所					
		家庭的保育(保育ママ)					
			幼稚園				
				小学校			
				放課後児童クラブ(学童保育)			
				中学校			
					高等学校等		
				スクールカウンセラー			
				スクールソーシャルワーカー			
						自立援助ホーム	
	民生委員・児童委員及び主任児童委員						
	母子自立支援員						
	地域社会						

8 民生委員・児童委員及び主任児童委員について

(1) 制度の概要

- ① 民生委員とは、知事(政令市・中核市は市長)の推薦により厚生労働大臣から委嘱され、それぞれの地域において、常に住民の立場に立って相談に応じ、必要な援助を行い、児童委員を兼ねている。(民生委員法第5条、第10条、児童福祉法第16条)
- ② 児童委員は、地域の子どもたちが元気に安心して暮らせるように、子どもたちを見守り、子育ての不安等の相談、支援等を行い、一部の児童委員は児童に関することを専門的に担当する主任児童委員の指名を受けている。(児童福祉法第16条)
- ③ 県(政令市・中核市)の役割には、民生委員の定数決定(第4条)、指揮監督(第17条)、指導訓練(研修)に関すること(第18条)、民生委員、民生委員協議会、指導訓練(研修)に関することの費用の負担(第26条)などがある。

(2) 定数

民生委員の定数は、厚生労働大臣の定める基準に従い、知事(政令市・中核市は市長)が市町村の意見を聞いて定める。(民生委員法第4条)

図表1 民生委員・児童委員定数基準

区分	配置基準
政令指定都市	220～440世帯ごとに1人
中核市及び人口10万人以上の市	170～360世帯ごとに1人
人口10万人未満の市	120～280世帯ごとに1人
町村	70～200世帯ごと1人

資料：神奈川県地域保健福祉課資料

図表2 主任児童委員定数基準

民生委員協議会の規模 (主任児童委員の定数は含めない)	主任児童委員の定数
民生委員児童委員の定数39人以下	2人
民生委員児童委員の定数40人以上	3人

資料：神奈川県地域保健福祉課資料

(3) 主な職務(民生委員法第14条)

- ① 調査 担当区域内において援助を必要とする家庭(高齢者、障害者、ひとり親、外国籍県民等)の調査、世帯の支援に必要な情報収集及び行政等から協力依頼され

た調査。

- ② 証明事務 法律上民生委員が証明する事が定められているもの（児童の養育の事実等）及び民生委員の協力が通知により要請されているもの（就学困難な事実・生活困難な事実等）を本人の申請により証明する。
- ③ 施設・公的機関との連絡 社会福祉施設、市町村、福祉事務所、児童相談所、学校、社会福祉協議会との連絡。
- ④ 所会合・行事への参加 行政、社会福祉協議会、施設等が行う会議や行事へ民生委員として出席する。
- ⑤ 友愛訪問・安否確認 区域内の援助を必要とする者（ひとり暮らしや寝たきりの老人、心身障害者など）への家庭訪問や安否の確認。

図表3 民生委員1人当たりの活動件数

単位：件

項目	相談支援	調査 実態把握	行事・会議 への参加協 力	地域福祉活 動・自主活 動	民児協運 営・研修	証明事務	要保護児童 の発見の通 告・仲介
平成19年度	22.3	28.8	37.2	41.1	37.9	2.6	0.7
平成20年度	21.1	25.1	36.5	41.4	36.5	2.5	0.4

資料：神奈川県地域保健福祉課資料

図表4 民生委員1人あたりの活動状況

単位：回、日

	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度
訪問回数	158.1	140.7	149.2	172.2	165.4	162.2
活動日数	141.5	137.7	146.7	153.0	154.2	153.5

資料：神奈川県地域保健福祉課資料

参 考 文 献

青砥 恭

『ドキュメント高校中退ーいま、貧困がうまれる場所』 ちくま新書 2009年

浅井 春夫、松本 伊知朗、湯澤 直美編

『子どもの貧困ー子ども時代のしあわせ平等のために』 明石書店 2008年

浅井 春夫

『社会保障と保育は「子どもの貧困」にどう応えるかー子育てのセーフティネットを提案するー』 自治体研究社 2009年

阿部 彩

『子どもの貧困ー日本の不公平を考える』 岩波新書 2008年

一般財団法人荒川区自治総合研究所

『子どもの貧困・社会排除問題研究プロジェクト中間報告書』

一般財団法人荒川区自治総合研究所 2010年

岩重 佳治

『「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワーク 子どもの貧困解決元年2010 国際シンポジウム「イギリスに学ぶ子どもの貧困解決ー日本の子どもの貧困解決スタートへー」』

配布資料 2010年 http://end-childpoverty.jp/?page_id=550

岩田 正美

『現代の貧困ーワーキングプア／ホームレス／生活保護』 ちくま新書 2007年

埋橋 玲子

「イギリスのシュア・スタートー貧困の連鎖を断ち切るための未来への投資・地域プログラムから子どもセンターへー」 『四天王寺大学紀要』第48号 2009年

埋橋 玲子

『「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワーク 子どもの貧困解決元年2010 国際シンポジウム「イギリスに学ぶ子どもの貧困解決ー日本の子どもの貧困解決スタートへー」』

配布資料 2010年 http://end-childpoverty.jp/?page_id=550

NPO 法人社会的養護の当事者参加推進団体 日向ぼっこ編
『施設で育った子どもたちの居場所「日向ぼっこ」と社会的養護』 明石書店 2009年

NPO 法人しんぐるまざあず・ふぉーらむ
『母子家庭の子どもと教育 母子家庭の子どもの教育実態調査とインタビュー報告書』
NPO 法人しんぐるまざあず・ふぉーらむ

OECD 編 小島 克久、金子 能宏訳
『格差は拡大しているか—OECD 加盟国における所得分布と貧困』 明石書店 2010年

大阪府立西成高等学校
『反貧困学習—格差の連鎖を断つために』 解放出版社 2009年

子どもの貧困白書編集委員会編
『子どもの貧困白書』 明石書店 2009年

角田 幸代
「要保護児童対策地域協議会が子ども虐待に果たす役割」
『住民と自治』567号 自治体問題研究所 2010年

東京都板橋区・首都大学東京共編 首都大学東京教授岡部 卓著者代表
『生活保護自立支援プログラムの構築—官学連携による個別支援プログラムの Plan・Do・See—』 ぎょうせい 2007年

中嶋 哲彦
「イギリスの子ども貧困法に学ぶ」 『教育』7月号 国土社 2010年

中嶋 哲彦
『「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワーク 子どもの貧困解決元年2010 国際シンポジウム「イギリスに学ぶ子どもの貧困解決—日本の子どもの貧困解決スタートへ—」』
配布資料 2010年 http://end-childpoverty.jp/?page_id=550

「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワーク編
『子どもの貧困解決元年2010 国際シンポジウム報告書』（独立行政法人福祉医療機構 社会福祉振興助成事業） 2011年

日本ファンドレイジング協会編

『寄付白書 2011-GIVING JAPAN 2010』 日本経団連出版 2011年

バルバーラ・マルティン・コルピ 太田 美幸訳

『政治のなかの保育—スウェーデンの保育制度はこうしてつくられた』

かもがわ出版 2010年

藤原 千沙、湯澤 直美、石田 浩

「生活保護の受給期間：廃止世帯からみた考察」 『社会政策』 2010年

フラン・ベネット

『「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワーク 子どもの貧困解決元年2010 国際シンポジウム「イギリスに学ぶ子どもの貧困解決—日本の子どもの貧困解決スタートへー』

配布資料 2010年 http://end-childpoverty.jp/?page_id=550

山野 良一

『子どもの最貧国・日本 学力・心身・社会におよぶ諸影響』 光文社新書 2008年

山野 良一

「子ども虐待が問いかけるもの—児童虐待防止法10年の到達点と私たちの課題」

『住民と自治』567号 自治体問題研究所 2010年

湯澤 直美、藤原 千沙

「生活保護世帯の世帯構造と個人指標」 『社会福祉学』50巻1号 2009年

湯澤 直美、藤原 千沙

「生活保護受給期間における母子世帯の就業と収入構造」『女性労働研究』55号 2010年

「子どもの安心のための政策研究」における名簿

(助言をいただいた方)

氏 名	職 名
阿 部 彩	国立社会保障・人口問題研究所社会保障応用分析研究部長
山 野 良 一	千葉明德短期大学非常勤講師
湯 澤 直 美	立教大学コミュニティ福祉学部教授

(敬称略・50音順)

(報告書執筆者)

氏 名	職 名
岸 本 啓	神奈川県政策研究・大学連携センター 主任主事

(調査研究体制)

氏 名	職 名
多 田 彰 吾	神奈川県政策研究・大学連携センター 主幹
岸 本 啓	神奈川県政策研究・大学連携センター 主任主事

— 禁無断転載・複製 —

報告書名 子ども安心のための政策研究
（平成22年度調査研究報告書）

発行日 平成23年3月29日

発行 神奈川県政策局政策調整部総合政策課横浜西駐在事務所
政策研究・大学連携センター～シンクタンク神奈川～
〒220-0073
横浜市西区岡野2-12-20
神奈川県横浜西合同庁舎5階
電話 （045）411-2580（政策研究チーム直通）
FAX （045）411-2581

印刷 株式会社さんこうどう
