

市町村虐待防止ネットワーク(要保護児童対策地域協議会)の ケースマネジメント

— 実務者会議の意義と児童相談所の役割 —

Case-Management on Multi-Agency Case Review Meetings of
Regional Inter-Agency Network for Child Abuse Prevention

加藤 曜子*

Yoko Kato

市町村児童虐待防止ネットワーク(要保護児童対策地域協議会)における実務者会議の意義及び、実務者会議における児童相談所の役割を検討した。全国 10 箇所から抽出した市の現地調査結果から、実務者会議は進行管理型、情報交換型、研修型に分かれた。児童相談所の参加を得て進行管理型はケースマネジメントができていたが、情報交換型は児童相談所の参加に差がみられた。児童相談所の実務者会議への積極的参加を提案したい。

キーワード：要保護児童対策地域協議会、実務者会議、ケースマネジメント、児童相談所、児童虐待

I. はじめに

2004 年に要保護児童対策地域協議会(子どもを地域で守るネットワーク)が発足し、5 年目を迎える。児童虐待問題は少子化にもかかわらず増加傾向にある。そのため、子どもが安全で安心に地域で支援する目的で設置された要保護児童対策地域協議会の役割は、より一層必要になってくることが期待されている。しかしながら、せっかく設置しても十分に活用出来ない、いわば、形骸化が危惧されている。要保護児童対策地域協議会を活性化させていくにはどういったことが必要なのか。それには、国レベル、県レベル、市町村レベル各全体の虐待対応の実態、県と市町村の各要保護児童対策地域協議会の状況、要保護児童対策地域協議会内のそれぞれの会議の活動状況などを分析することで、課題を提出し、その解決案を導き出すことではないかと考える¹⁾。

本稿では、「要保護児童対策地域協議会」の実務者会議の意義と、児童相談所の実務者会議における役割について取り上げる。両者が協力しあえ、また実務者会議が有効であると認知されることが協議会の活性化につながるのではないかと仮定する²⁾。

法律で定められた要保護児童対策地域協議会の実務者会議は、直接的なサービスを提供してい

くものではなく、市町村が担当する全ケース把握や個別ケース検討会議で解決できにくい困難事例を別の視点から再度協議し、ケースマネジメントする機能を持つ。従って、個別ケース検討会議や地域の虐待への取り組みが活発になっていることと、実務者会議が機能していくことは両輪として機能していくものであると捉える。

実務者会議については、すでに加藤（2007）は、要保護児童対策地域協議会発足1年目に実施した調査結果に基づき、その実態や機能を検討し、また英国におけるLSCBの運営について考察した³⁾。加藤（2007）においては、要保護児童対策地域協議会が発足して短時間であったので、実務者会議は、5～8機関以内の関係機関構成員の場合に活発に実施されている例について検討をした。また児童相談所との関係については次回の課題であるとした。

進めるにあたり、要保護児童対策地域協議会の組織としての実務者会議状況を理解しておきたい。

1. 実務者会議の運営・調整機関について

実務者会議は、調整機関、児童相談所、さらに関係する機関から構成される。調整機関は、実務者会議開催を呼びかけ、実施するための調整や会議進行運営を担当し、いわば中心的な役割を担う。調整機関は通告を受け在宅決定がされると、要保護児童の名簿を台帳に載せ管理する。また必要に応じて個別ケース検討会議開催が必要な場合は、事例に関係する機関への参加要請の連絡調整、情報収集をし、さらには直接ケースのアドバイスや連絡調整などコーディネーターの役割を果たす。そして、実務者会議、代表者会議についても会議の開催調整や資料作成、テーマ設定などを担当する。またマニュアル作成や調査などをてがける等の役割がある。

2. 全国レベルにおける調整機関の現状

我が国の調整機関担当者の実情を人口別に表1で見ると、町、村、及び人口10万未満では一般職が4割から6割を占めている。さらに政令市においても一般職の割合が4割である。児童福祉司の占める割合は、人口30万人以上で32.1%、政令市では16.5%、10万～30万未満においては21.3%である。行政担当者は兼任の割合も高いため、他の業務の片手間となりやすく、十分機能しないという現状にあり、要保護児童対策地域協議会が活性化していかない要因の一つとして考えられる。調整機関担当者はコーディネイト役割を含め、子どもを守る視点にたつ重要な役割であるため、行政職及び専門職の配置が必要になるが、十分な体制にないことがわかる。

表 1 調整機関担当者

調整機関担当者	30万人以上	10～30万人未満	10万人未満	町	村	政令市
有資格者割合(%)	74.1	68.7	55.7	33.5	40.7	59.2
資格なし(一般職)	25.9	31.4	44.3	66.5	63.3	41.6
児童福祉司資格	32.1	21.3	11.2	5.5	4.4	16.5
ネットワークで扱う虐待登録件数	8833	13232	10624	3609	200	46604

出展 平成20年度 厚生労働省市町村調査

3. 全国レベルにおける実務者会議開催状況

会議の開催頻度についての状況を表2でみると、人口30万以上の自治体では月1回以上は開催されている。また政令都市では人口が高いために、複数回開催されているので開催数は多いが実際には区ごとで1ヶ月に一度あるいは2ヶ月に一度の割合で開催されている。人口10万～30万未満で2ヶ月に一回以上、10万未満の都市では年に4回すなわち、国が提唱している回数を実施していることになる。

表 2 全国の人口別実務者会議開催（年平均）

	30万人以上	10～30万人未満	10万人未満	町	村	政令市	全体
実務者会議平均(回)	12.8	7.34	5.13	3.61	2.37	60.5	5.99
個別会議開催平均開催数	62.16	37.92	17.54	6.82	4.79	280.62	20.56
一ケースあたりの開催(回)	3.05	2.04	2.83	2.06	1.7	1.64	2.36

出展 平成20年度 厚生労働省市町村調査

4. ある自治体における実務者会議と虐待取り扱い件数

実態を理解するためある県を例にあげる。人口30万以上をA、20万以上をB、10万以上をC、10万未満をDとした上で、虐待取り扱い件数と実務者会議開催状況を図1に示した。開催頻度と虐待件数には関連がみられなかった。

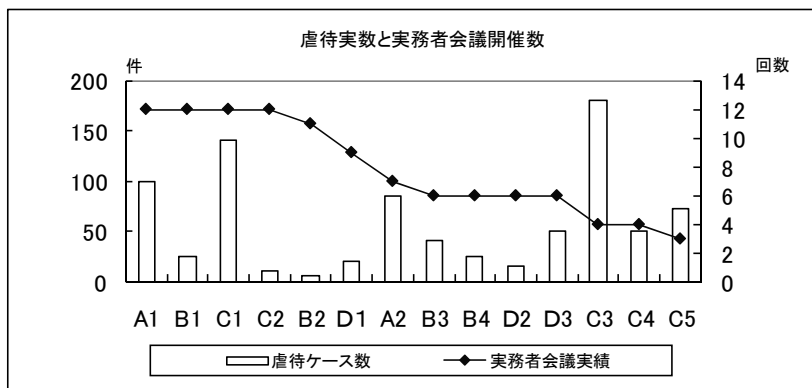


図1 大都市圏における取り組みの状況抜粋

出展 平成21年度T県における統計を人口別に抜粋して比較した。

* 右の軸は回数を示す。

5. 実務者会議と個別ケース検討会議の関係

実務者会議と個別ケース検討会議が関連しているかどうかについては、図2で示すように個別ケース検討会議の開催数と実務者会議の開催数とは関連のないことがわかった。個別ケース検討会議が多く開かれるからといって実務者会議の開催数が多くなるというわけではない。活動内容により異なることが予測される。

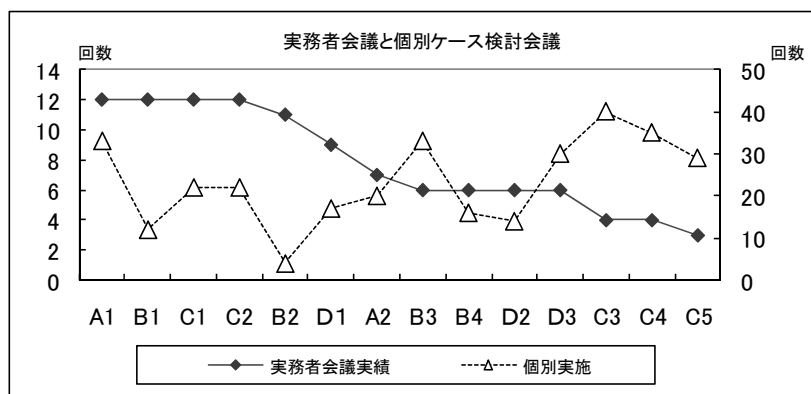


図1-2 人口別実務者会議と個別ケース検討会議数

出展 平成21年度T県における統計を人口別に抜粋して比較した。

* 左及び右の縦軸については回数を示す。横軸は都市別である。

II. 実務者会議の実態と児童相談所の関係

1. 調査方法

月一回の実務者会議を開催する10都市を平成19年に実施した全国調査から抽出した⁴⁾。ヒヤリング調査を実施するため月1回実務者会議を開催し、なおかつ個別ケース検討会議も複数回実施していることを条件にした。抽出にあたっては、市区町村の人口割合について考慮した。平成20年10月～21年2月までヒヤリング調査及び実務者会議に参加見学をした。個人情報には十分に配慮し、データについては統計処理をし、分析した。10箇所の内訳は、人口30万以上2箇所、20万以上3箇所、10万～20万未満2箇所、10万未満2箇所、政令市1箇所である⁵⁾。

2. 活動内容結果

月一回開催の自治体では、専任で調整機関を担当しているところが2箇所あり、その他は複数対応で、1箇所が単数担当であった。担当の調整機関は8機関が専門職で担当し、行政担当は2機関であった。月一回の実務者会議が保障されるのは調整機関が複数で担当していることが予測された。

実務者会議の活動内容の根拠は地域の公示された要綱に依っている。それらの内容を挙げてみると、以下の通りである。

- ・ 要保護児童の実態把握および支援を行っている事例の総合的な把握に関すること
- ・ 要保護児童に関する定期的な情報交換および個別ケース検討会議で課題となる事項に関すること
- ・ 実務者会議の年間活動計画の策定と代表者会議への報告に関すること
- ・ 要保護児童対策地域協議会を推進するための啓発活動に関することが主となる
- ・ 情報交換・研修
- ・ 研修会の企画、要保護の実態把握、など。

記載内容から実務者会議の活動をA. 実態把握、B. 情報共有、C. 研修に分類し、それに基づき調査結果をまとめた。

A. 実態把握

内容は主として「進行管理と言われる子どもの安全と支援状況把握」（以下実態把握としての進行管理と略す）であるが、調査結果をまとめてみると、市によって、i. 市町村が通告を受けた事例のみを扱う場合、ii. 児童相談所の担当するその市の居住事例も同時に実務者会議で検討する場合があった。進行管理としての内容は、i. 危険度（リスク度）を中心に把握していく場合と、ii. 危険度（リスク度）や支援状況を同時に検討するであった。

B. 情報交換

内容は主として事例検討である。場合により一部進行管理的な内容の市もあったが、情報交

換と位置づけて実施をしていた。市によって、i. 市町村の関係機関が気になる事例を持ち寄り、事例を検討する場合、ii. 児童相談所と市がそれぞれ事例を持ち寄り検討する場合、iii 市町村での新規事例・継続事例を必要に応じて検討する場合があった。

C. 研修の場

研修と同時に実際にはBの情報交換も実施されていた。

以下表3にまとめると、Aの実態は「新規ケース、継続ケース検討」で進行管理と支援状況把

表3 各都市の実務者会議状況

	人口	虐待対応件数(実数)	資料内容	参加者機関	発言内容
A1	30万以上	100	全体ケースのみなおしを実施。	児童相談所、保健予防課、学校教育課、病院(医療 sw)障害福祉課(生活保護)保育課、子育て支援課(主任、保健師、家児相、主事名)	調整機関の報告が主、欠席あり
A2	20万	200	新規ケース、継続ケース、退所事例	児童相談所、保健所、教育委員会(教育相談センター)事務局	必要な情報を交換・助言
A3	10万	50	新規ケース、継続ケース	健康福祉部健康推進課保健師、生活福祉課、子育て課、教育委員会指導、男女共同参画センター、人権同和課、児童相談所、健康福祉部保健福祉課(事務局)	支援内容がわかるように報告、欠席者あり
A4	10万	150	新規ケース、継続ケース、各機関からの報告	各区社会福祉課(事務局)市子育て支援課、市児童相談所、市教育委員会指導課、区保健衛生課、区生徒指導主任	報告と意見
A5	30万以上	50	新規ケース・継続ケース	警察(2カ所)、健康福祉センター、児童相談所、福祉部障害者支援課、市福祉事務所、子育て支援課、保育課、発達支援課、保健スポーツ部保健センター、教育委員会学校教育部指導課、教育委員会教育部教育センター、教育委員会生涯学習部地域振興課少年センター、生涯学習部青少年育成課、	調整機関の報告が主である、欠席あり
A6	10万未満	50	市の新規ケース、継続ケース、児童相談所の新規ケース、継続ケース。	児童相談所、市保健課、保健所、子育て支援課、教育委員会	児童相談所と市発言が多い
B1	20万	20	月例の情報交換と協議	児童相談所、保健所、児童養護施設、民生児童委員連絡会、教育委員会、健康課、子育て推進課	機関から発言が多い
B2	20万	150	情報交換会	事務局12名、教育委員会、児童相談所	機関から発言が多い
B3	10万	100	それぞれの機関が知ってほしいケースや検討するケースを持ち寄る。児童相談所の事例はない。	児童相談所、障害福祉課、親子健康班、教育委員会、警察、事務局	機関から発言が多い
B4	10万未満	不明	市のあらゆる相談・守秘義務規定をのせている。	児童福祉関係機関・教育機関関係者13名、児童相談所参加なし	司会者の発言多い

握をするであった。B の情報交換については「事例検討」が実施され、内容を深める目的となっていた。C については例が少ない為今回の分析から外した。表 3 をみると、参加者機関数は異なっていた。参加機関が多すぎると、報告を聞くことに時間を要するので、参加者の発言数が少なく、欠席する傾向にあった。

3. それぞれのタイプにおける児童相談所の参加内容（表 4 参照）

表 4 各実務者会議における児童相談所の役割

	個別ケースにかける時間	会議の内容	児童相談所の役割	進行管理について
A1	1 ケース 5 分	経過報告	助言者として出席	児相ケースと突き合わせあり
A2	1 ケース 10 分	経過報告、検討	保護中のきょうだいや、継続の情報共有及び、助言者	児相ケースは提出なし。ただし、重なる内容については会議内で協議あり
A3	1 ケース 11 分	経過報告	前もって資料を提出、児童相談所と関わっている場合に、意見をのべる	児相ケースと突き合わせあり
A4	1 ケース 3～10 分程度、新規ケースは 15 分から 25 分。	経過報告、ケース会議の要否、支援の検討、次回確認月の検討終了検討ケースはアセスメントと評価を報告。次の対応の検討。	情報交流。送致については、児相の定例会議に出席して協議。	児相ケースと突き合わせあり
A5	1 ケース 5 分	事前配布されているので、確認、変化のみ報告	児童相談所へ送致するかどうかの提案の際協議する	児相ケースと突き合わせあり
A6	1 ケース 10 分	経過説明	児相複数参加し、一名がスーパーバイザー的役割を担う	児相と共有
B1	児童相談所 30 分、子育て支援課ケース 1 時間 30 分	経過報告	助言・報告・質問者の役割	児相新規ケース突き合わせあり
B2	1 ケース 10 分	経過・子どもの状況・支援・次回次期	報告者	会議で共有
B3	1 ケース 20 分～30 分	経過報告	助言や質問	進行管理は別途会議あり
B4	不明	新規報告、動きのあるケース報告で質疑応答	助言	児相突き合わせなし

平成 20 年度児童関連サービス調査研究事業報告書（主任加藤曜子）

A の「実態把握としての進行管理」における、児童相談所の参加の形態を検討すると、

- i. 進行管理上、市とともに危険度中心にケースマネジメントを行う⁵⁾。
- ii. アセスメントを含めた助言をする。
- iii. 参加機関の一機関として出席する。

それぞれの状況を調査観察した。

i. については、進行管理として危険度判断をするにあたり、あらかじめ児童相談所との突合せを実施した上で児童相談所も積極的に参加していた。提出された資料により市の重症度の確認と、支援状況報告を聞いた上で、ケースのあり方の方向性を示唆する役割を担っていた。

ii. については、事例の提出が市からのみであれば、児童相談所は、みなおしのためのアセスメントを共にし、主として「助言者的な役割」、「親支援への検討」していた。しかし、児童相談所も事例を提出する場合には市町村と共に内容を検討していくことになるので、別のスーパーバイザーの役割を担える人が参加していた。

iii. については児童相談所が一機関として出席している場合には、情報や意見は述べていた。ただし、求められれば答えるなど、消極的なかわりであった。

Bの「情報交換としての事例検討」については、個別ケース検討会議で困難となった事例について、要約シートを提出した上で事例の再検討をしていた。児童相談所がかかわっており、機関間の発言が多かった。自治体によっては、関係機関の気になるケースを持ち寄り検討するが、児童相談所の事例ではないので、児童相談所からの参加動機が低く、参加率も低くなる傾向にあった。

4. 実務者からみえた課題と児童相談所との関係

実務者会議の課題は、i. 親に関係する機関の無理解；親の精神健機関理解がない、ii. 関係機関の無理解；教育機関が欠席しがちである、iii. 技量の問題、iv. 要保護児童対策地域協議会の機能について；実務者会議と個別ケース検討会議の連携がない；実務者会議と代表者会議の連携がない、などであった。

児童相談所の実務者会議の関わり方は、Aの「実態把握としての進行管理」では、支援や検討では児童相談所から積極的に助言的な発言があるが、経過報告が主になると、児童相談所からの発言が少なくなる傾向にあった。

Bの「情報交換としての事例検討」については、児童相談所も共通事例提出をした場合には、相互に共通理解に努めるために発言量も多く活発であった。一方児童相談所からの事例でない場合には児童相談所の関与度が低くなる傾向にあった。

Ⅲ. 考察

要保護児童対策地域協議会の発展には、調整機関と関係機関が意識的に会議（代表者会議、実務者会議、個別ケース検討会議）を活用し、その実績を積んでいくことが重要な要件となる。在宅事例に関しては、児童相談所と市町村が重なりかわる場合も多く、協働作業は必須である。それゆえ、実務者会議は、市全体のケースを把握し、困難事例を検討する「在宅支援に関する関

係機関連携の協働作業の要」と捉えることができる。

児童相談所が積極的に実務者会議へ参加し、その機能や内容の充実に向けて協働して関わる必要があるのではないかと仮定し、今回の調査においては、実際に実務者会議がどのように機能しているのか、また児童相談所との関係について市町村側からの調査でみていくことにした。

調査結果から得られた意義について整理したい。

a. 実態把握としての進行管理の実務者会議の場合の意義

① 市町村と児童相談所が新規事例・継続事例・退所事例を合同で検討することにより、地域内の全体把握が可能になる点である。個別ケース検討会議の困難事例を取り上げ、ケースマネジメントをしているが、その際、市と児童相談所の役割分担も確認できる利点がある。例えば、きょうだいケースの場合、施設入所児は児童相談所が主たる担当者であるが、他児は市が主たる担当者である。それぞれの子どものケースマネジメントはそれぞれの主たる機関が担当をし、責任は両者にある。ただ同一家族のために、どちらかに任せる形になりやすい。そうすると、互いに情報が共有されなくなる可能性も出てくる。きょうだいで情報がまたがっている場合には、実務者会議でその動向を共有しておくことで、機関連携がスムーズにいく効果が期待される。

② 実務者会議が定期的開催されることで支援状況の情報交換がなされ、どの支援が効果的であったのかが会議内で確認共有できる点である。たとえば、ネグレクトの不登校児が教育支援センターとの連携で登校できるようになることが、継続的な実務者会議の経過の中で報告されると、支援評価の場ともなる。また、地元の幼稚園や保育所・学校の情報なども共有できる。特定の学校からの通告事例に偏りがみられる場合には再度、通告そのものに関する正確な情報を市から伝える。また子どもと家族の転入、転出状況が把握できる。

③ 実務者会議により、新たな情報が機関からもたらされることで、事例理解が深まり、アセスメントを通じて、再度、個別ケース会議開催が提案される点である。孤立的な親へサービスの橋渡しが十分に成果をあげていない個別ケース検討会議へは、再度アセスメントをし、支援方法検討することを提案する。また実務者会議においてリスクのアセスメントをすることで、子どもの安全の程度が再度確認するので、実務者会議の中で、重症度を変更することができる。その場合にはどの関係機関が早急に活動をする必要があるのかについて協議ができる。つまり実務者会議の中で、ケースマネジメントの機能が発揮される。

b. 情報交換の事例検討の場合の意義

実務者会議で活発に発言している回数は情報交換の事例検討の場合に多かった。情報交換の事例検討の場合、実態把握としての進行管理と比較し、提出事例が少ないため、時間がかげられる。参加動機も高いので、発言も多く参加度は高い。

c. 施設退所児童についても実務者会議にて検討する意義

市町村により、施設退所児童についても実務者会議で協議され、児童相談所との情報共有が

可能となった点である。新たに要保護児童対策地域協議会に家庭児童センターが参加することで、退所状況の子どもの情報交換がより可能となり、児童相談所、市を含めた退所のタイミングを検討する機会となっている⁶⁾。

d. 新人研修の場としての利用の意義

イギリスのブラッドフォードシャー市での会議では⁷⁾、新人への傍聴出席を許可しているので新人はそこで学ぶ機会を得ていた。それと同様、我が国の市町村においても、実務者会議の出席は市の新人担当者と児童相談所の新人ワーカーの現任研修の場になりうると考えられる。共に技量アップにつながることを期待される。

IV. おわりに：実務者会議の課題と児童相談所参加

市町村調査より、実務者会議の役割は2つのタイプに分かれた。一つは主として「実態把握としての進行管理」を中心に「機関連携」をし、他は「事例検討を通じ事例理解を深める」ことで「機関連携」をしていた。児童相談所が実務者会議に参加することは、児童相談所側にとって、連携を通して市町村の役割、市町村支援の実態把握を理解する機会となった。又、退所事例の検討については、従来は児童相談所のみが退所事例を担当していたが、要保護児童対策地域協議会の実務者会議を利用することの意義が認められた。

実務者会議は、全国的にみるといまだ開催されていないところ年2回から月1回まで、幅広い。今後、実務者会議を実のあるものにするためには、① 児童相談所が実務者会議を開催している市町で不活発であれば、積極的に実務者会議開催を働きかけ、反対に、消極的な児童相談所へは、市側が積極的に働きかけ実務者会議開催の意義を共有し理解しあう、② 児童相談所にとって、積極的に実務者会議に出席することで、児童相談所で担当する事例と市の事例のそれぞれの関わり方の違いや、児童相談所と市町村の連携方法を学ぶ。③ 児童相談所にとって、市町村特有の地域の支援サービスを学ぶ機会となる。市町村は県レベルの情報が児童相談所によってもたらされる機会となる。などの点を推進していくことである。今後はケース進行管理のみならず情報共有としての困難事例検討についても活かせるよう、人口10万以下に一つ実務者会議を開くことの工夫と、児童相談所が必ず参加することで、その実際の効用の評価をする必要があろう。

本稿では、市町村調査からみた実務者会議での児童相談所の関わりに論じているため、児童相談所からみた、実務者会議の意義について調査検討する必要があった。今後の課題としたい。

引用文献・注

- 1) 加藤曜子（2010）「児童虐待防止にむけた地域の取り組みの現状と課題」季刊社会保障研究、Vol.45 Spring No.4.pp.407-416.国立社会保障・人口問題研究所編
- 2) 個別ケース検討会議も実務者から成り立つために、「実務者会議」と「個別ケース検討会議」が混同して使われるために、混乱することもある。「実務者会議」は直接ケースを担当するのではなく、個別ケース検討会議をふくめ、市町村がもつ要保護事例全体の把握を主とする内容の会議である。
- 3) 加藤曜子（2007）「市町村ネットワーク（要保護児童対策地域協議会）多機関間会議—実務者会議を中心に考える」流通科学大学論集—人間・社会・自然編第 19 巻第 3 号、pp.29-42.
- 4) 加藤曜子（2009）「要保護児童対策地域協議会の機能強化に関する研究」平成 20 年度児童関連サービス調査研究事業報告書、こども未来財団。
- 5) A.J.フランケル/S.R.ゲルマン野中猛監訳「ケースマネジメントの技術」においては、ステップ 1 からステップ 8 におけるプロセスが解説されている。実務者会議ではステップ 5 におけるサービス介入計画を立て、実行すること、さらには継続事例についてはサービス介入の結果の評価のプロセスを扱う。
- 6) 退所事例については、平成 21 年度開催の兵庫県の児童虐待事例研究会議において拡大会議を設け要保護児童対策地域協議会の前段階として再発を防ぐための会議が提案された。いわば、実務者会議的な役割を担うことになる。
- 7) 加藤曜子、井上薫、坂元洋子、谷口勝保、前橋信和ら（2007）「児童福祉におけるケースマネジメントについて—児童相談所からみる児童虐待事例のケースマネジメント—について」（平成 18 年度文部科学研究補助金事業）でブラッドフォードシャーの「英国の児童保護のケースマネジメント」について紹介した。pp.105-116.