

我が国の被虐待児童支援の現状

: 全国自治体の部署内外における連携に関する調査結果より

河村奈美子 (医学部看護学科)

北島謙吾 (京都府立医科大学)

星美和子 (長崎大学)

花田裕子 (長崎大学)

永江誠治 (長崎大学)

本田純久 (長崎大学)

岩瀬信夫 (愛知県立大学)

【要旨】

本研究の目的は、全国の地方自治体における被虐待児童支援において、部署内および部署外との連携上の問題の現状について明らかにし、課題を検討することとした。東京都 23 区を含む全国の市町村 1751 件を調査対象とし、虐待の相談や対応の実際および困難と感じている事等について質問紙を郵送し 611 件の市町村から回答を得た。

調査結果からは、多くの自治体において他部門および他機関との連携を「非常によく/よく機能している」と認識していることが明らかになった。また、さらに対応に関連する施策や個人情報保護法等について対応に関係する職員や地域住民の中で十分に理解されていない状況があることについても示唆された。

【キーワード】

虐待(abuse)、児童虐待(child maltreatment)、支援(support)、精神看護(psychiatric/mental health nursing)

I. 研究の背景

最近では児童虐待という言葉について、報道やポスターなどでも目にする機会が増え、またこの言葉についても広く知られるようになった。我が国では平成 12 年に「児童虐待の防止に関する法律(児童虐待防止法)」が施行され、それ以降徐々に児童虐待の禁止、早期発見と予防および対応に関する制度は充実がはかられている。それに伴い、国内の児童相談所における児童虐待に関する相談対応件数は平成 21 年度には 4 万件、平成 24 年度には 6 万件を超え増加を続けている(厚生労働省)。

虐待を経験した児童はトラウマ性の体験を経験すると報告されており、そのために長期的支援の必要性について指摘する専門家もいる(西澤; 2007)。しかしながら、我が国の場合はそういった被虐待児童であっても義務教育を修了した 16 歳以上(高校就学の場合は 18 歳以上)になると支援が受けられにくくなるという現実的問題もある。その結果として虐待体験からの心理的外傷に伴う精神症状や人間関係の構築に問題を抱え、かつ、その療育環境から生活していくための技術の習得も不十分なまま行き場を失う若者について指摘されている(花田ら; 2008)。

児童虐待に関する相談は、基本的に児童相談所が窓口となる。また情報や相談は地方自治体の保健センター等に寄せられる場合も多く、その場合は各自治体の児童相談所を含む適切な部署で対応や支援が行われる。部署内で支援を継続する場合であっても支援の方向性を判断する際には他部門の職員との調整が必要である。国民の児童虐待に関する意識も高まり早期の相談も増加している現状がある一方で、この増え続ける相談の対応体制は従来どおりであり職員の戸惑いも大きい。児童虐待における早期対応の重要性について認識しているながらも、速やかに対応しきれない場合が多々あることは、多くの担当職員が経験していると考えられる。こういった児童虐待への対応における連携について、職員が認識している問題や、困難なことに関する具体的な内容は十分に明らかにされていない。担当職員の交代制度や職員配置などは地方自治体に任されており、問題点等は顕在化しにくい傾向があり、職員自身も他の自治体の体制については分からないまま手探りで調整を進めざるを得ない状況があることも耳にする。

虐待事例の対応においては、さまざまな関係職種との連携が必要とされる一方で、実際に事例を扱う関係者は何らかの連携上の困難さについて感じながらも、対応に追われていると予測される。

そこでまず、全国自治体における被虐待児童支援の現状について把握を試みた。そして具体的に被虐待児童への対応にあたる関係者において認識されている連携上の問題についても把握する必要があると考えられた。

II. 研究の目的

本研究の目的は、全国地方自治体における被虐待児童支援における部署内外の連携上の現状や特徴について明らかにし、課題を検討することとした。

III. 研究方法

1. 研究デザイン

質問紙を用いた疫学調査

2. 調査期間

平成 23 年 7 月～平成 24 年 2 月

3. 調査対象

東京都 23 区を含む全国の市町村 1751 件を調査対象とした。そのうち政令指定都市に関しては行政区を調査対象とした。全国 19 政令都市における行政区の合計は 170 件であったが、横浜市のみ要望により横浜市 1 件とした。さらに京都市は 11 区 + 3 支所を対象とした。平成 23 年 3 月 11 日の東日本大震災の被害を考慮し東北 3 県（岩手県、宮城県、福島県）における市区町村 132 件は調査対象から除外した。

4. 質問紙調査方法

対象となる市区町村長宛に、調査概要と目的ならびに調査協力に関する承諾の有無を記載したハガキを郵送し協力依頼を行った。初回の依頼によって承諾の得られた市区町村は 695 件 (39.7%)、承諾しないとの回答は 377 件 (21.5%)、未回収は 679 件 (38.8%) であった。その後 2 回にわたり回答依頼のハガキを郵送し、最終的には 611 件から回答を得ることができ、研究対象とした。

5. データの分析方法

統計的分析は SPSS20.0 を使用した。自由記載に関しては、類似した内容を内容ごとに分類した。

IV. 倫理的配慮

本調査では「疫学研究に関する倫理指針」（文部科学省・厚生労働省、2012）に基づき研究対象者の人権及び利益の保護の取り扱いについて十分配慮した。研究の実施にあたり、研究実施時に研究プロジェクト代表者が所属する長崎大学大学院医歯薬学総合研究科倫理委員会の承認を得て実施した。

回答は ID 化して分析を進めた。

V. 研究の結果と考察

1. 回答市町村および回答者の属性

東北 3 県を除くすべての都道府県からの回答が得られた。都道府県のエリア別及び地域の規模について表 1. 表 2 に示す。

表 1. 対象の地域別割合

地域別	件	%
北海道	54	8.8
東北	29	4.7
北陸信越	62	10.1
関東	122	20.0
中部	78	12.8
近畿	64	10.5
中国	43	7.0
四国	34	5.6
九州・沖縄	125	20.5
合計	611	100.0

表 2. 地域の規模

	件	%
政令指定都市・23 特別区	59	9.7
人口 15 万以上の市	75	12.3
人口 5~15 万人の市	165	27.0
人口 5 万人未満の市	105	17.2
町村	207	33.9
合計	611	100.0

表 3. 回答者の職種

職種	件	%
保健師	117	19.1
心理士	6	1.0
相談員	70	11.5
SW	15	2.5
事務	337	55.2
教員	3	.5
その他	51	8.3
不明	12	2.0
合計	611	100.0

表 4. 回答者の年齢および児童虐待に携わっている期間

	平均値 ± SD	中央値	最小値	最大値
年齢（歳）	44.59 ± 9.070	45.00	23	71
児童虐待に携わっている期間（年）	3.9655 ± 4.786	2.50	.00	35.00

対象となる市町村における回答者 611 名の職種について、最も多かったのは事務 337 名 (55.2) % であり、次に多かったのは保健師 117 名 (19.1%) であった。一方、教員は

3名(0.5%)、心理士は6名(1.0%)と少なかった。(表3.)

回答者の平均年齢は44.59±9.07(23~71)歳であった。また回答者が児童虐待の対応に携わっている期間の平均は3.97±4.79(0~35)年であった。(表4.)

2. 各自治体の児童虐待担当組織体制

各自治体の児童虐待担当組織体制は、3名が94件(15.4%)で最も多く、約半数の自治体においては、2~5名体制で担当しているとの回答を得た。組織の構成員の職種については、半数以上の自治体(357件、58.4%)の児童虐待担当部署において保健師の配置がみられず、1名の配置が122件(20.0%)、2名以上が132件(21.6%)であった。また心理士およびSW、教員についてもほとんどの自治体で配置していなかった。およそ半数の自治体で1~3名の相談員および事務職員の配置があった。

また、虐待対応部署に配属されている職員の職種と所属年数に関しては、それぞれの職種において、保健師、心理士、教員は0~5年であり、相談員、SW、事務職員は0~9.25年であった。

3. 部署内の他部署もしくは他機関との連携について

本調査の回答から、95.3%の回答者が部署内の他部門との連携経験を有しており、他部門との連携については92.0%が、「非常によく/よく機能している」と回答した。また、回答者の96.9%が他機関との連携経験を有しており、89.8%が「非常によく/よく機能している」と回答した。

この結果からは連携がうまく図られていることが窺える。

そして、「役所内の他部署や他機関と連携する際に、問題になったこと」について自由記載により回答を求めたところ、具体的な問題について214件から記載が得られた。あくまでも自由記載という形式の回答であるが、およそ全回答の35%を超えるものであり、傾向等について探索できると考え内容を分類した。

連携上の問題についての記載の有無と地域の規模および過去1年間の児童虐待対応件数との関連について図1. 図2. に示す。また表5. にこれらの関連について χ^2 検定とCramerのV係数の結果を記す。

図1. と表6. から、人口から捉える地域の規模と連携上の問題についての自由記載の有無について関連をみると、有意な差をもって関連が認められた($p<0.000$)。人口15万人以上の都市において連携上の問題の自由記載が多く、また人口15万人未満の市および町村においては、記載の割合が少なかった傾向が示されている。

図2. と表5. からは、過去1年間における自治体の児童虐待対応件数と連携上の問題の有無について関連を見たところ、有意な差をもって関連が示された($p<0.000$)。対応件数が多い自治体において連携上の問題の記載が多い傾向にあるといえる。

連携上の問題について214件の記載から、問題とはみなされない記載を除外し、複数記載されているものについてはそれぞれを1件として扱い最終的に301件の内容が得られた。これらを類似した内容ごとにカテゴリに分類すると、1) 他機関との調整上の問題、2) 機関内の体制上の問題、3) 情報共有に関する困難、4) 発見・通告後の対応に関する問題、5) 地域における継続支援の難しさ、6) その他、の6つに分けることができた。それぞれ

の項目の内容とその詳細について表 7. に示す。

表 6. 連携上の記載の有無と地域規模および過去 1 年間の児童虐待対応件数との関連

属性	χ^2 値	自由度	検定結果	Cramer V	調整済み残差		
					記載なし	記載あり	
地域の規模 (n=611)	57.711	4	***	0.307	政令指定都市・東京 23 特別区	-3.3	3.3
					市(人口 150,000 以上)	-4.3	4.3
					市(人口 50,000~150,000)	-2.7	2.7
					市(人口 50,000 未満)	2.2	-2.2
					町村	5.8	-5.8
過去 1 年間 の児童虐待 対応件数総 数 (n=585)	83.947	4	***	0.379	1 件~10 件	8.5	-8.5
					11 件~50 件	-3.1	3.1
					51 件~100 件	-0.3	0.3
					101 件~200 件	-3.8	3.8
					201 件以上	-4.2	4.2

***p<0.001, **p<0.01, *p<0.05

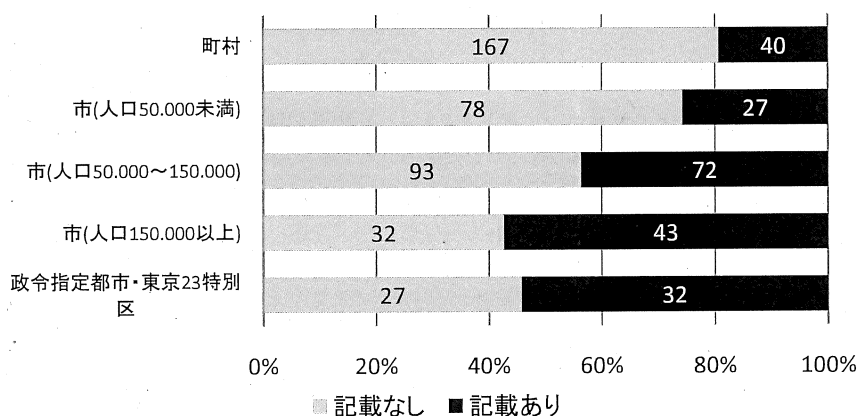


図1. 連携上の問題の記載の有無と地域の規模

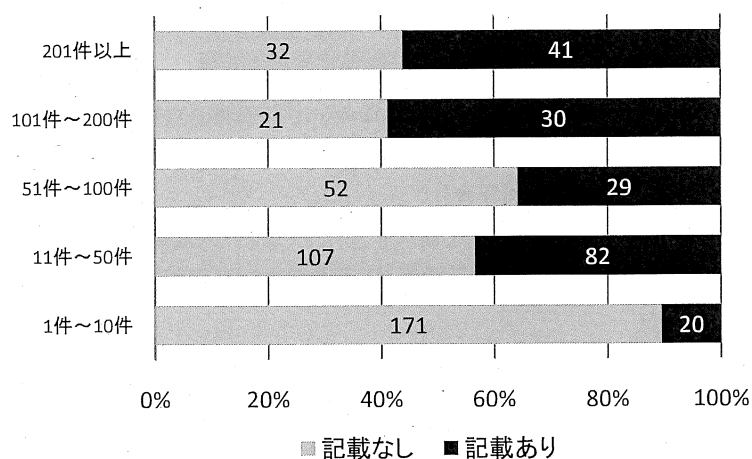


図2. 連携上の問題の記載の有無と過去1年間の児童虐待対応件数

表 7. 部署内および他機関との連携・協力に関する問題のカテゴリ

問題のカテゴリ	小カテゴリおよび具体的内容（ は具体的内容）
1. 他機関との調整上の問題	<p>1-1) 虐待の認識や方針に違いがあり、協力体制が築けなく足並みがそろわない(130) …児相の判断で“緊急性なし”とされれば、積極的に介入してもらえない、機関によって心理的虐待を軽視する傾向</p> <p>1-2) 役割分担・責任の所在が不明瞭であり介入できない(54) …明確な役割分担がなく、それぞれの機関が同様の支援をしており、責任の所在が不明確</p> <p>1-3) 他機関との連絡・調整の失敗・不足・困難(15) …情報の共通にタイムラグ、重複または、取りこぼし</p> <p>1-4) 他機関についての役割の認識や理解不足(7) …児童相談所への過度な期待から生じる意見対立</p> <p>1-5) 機関が多く絡むことによる会議の日程調整が困難(6) …医療機関の休診日に合わせる等</p> <p>1-6) 地理的な問題から連携が難しい(3) …他機関が遠方、市外の高校</p> <p>1-7) 民間機関等とつながりが弱い(1)</p>
2. 機関内の体制上の問題	<p>2-1) 各機関の人事異動による担当者の変更(8) …年度がわりに他部署担当者が交代になると、虐待ケースとしての認識やリスクが引き継がれていない</p> <p>2-2) 機関内の縦割りによる協力の限界(2) …虐待ケースであっても就労などの条件が整わないと保育所で受けてもらえない</p> <p>2-3) 家族内で主担当が異なり連携が図れない(2) …兄弟で主担当機関が異なる場合の連携</p> <p>2-4) 他部署が業務多忙で継続支援が困難(1) …他部署も業務多忙で訪問等が継続できない</p>
3. 情報共有に関する困難	<p>3-1) 個人情報保護法との兼ね合いに関すること(47) …警察に情報提供を依頼したが、捜査に関わる情報ということで教えてもらえなかった、学校等から、被虐待児の氏名を公表しない通告があった、児童福祉法第 25 条で実施してよいということになっているが、部署、機関によっては未だにスムーズに応じてもらえない</p> <p>3-2) 守秘義務が徹底されない(9) …守秘義務を守れるかという点で、小さい村なので情報がもれやすい、民生委員が、地域住民と親交が密なことが逆に災いして、守秘義務の認識が甘くなった</p>
4. 発見・通告後の対応に関する問題	<p>4-1) 児童虐待事例の発見後・通告後の対応の知識・経験不足(7) …児童虐待対応の流れについて、十分に周知できていないことから、現場が通告をためらう</p>
5. 地域における継続支援の難しさ	<p>5-1) 地域におけるフォローが難しい(民生委員や児童委員の人柄・考え)(3) …地域の見守りを民生児童委員に依頼した際、情報を近所の住民に伝え、対象家庭を監視のように見守りしていた</p>
6. その他	<p>6-1) 18 歳以上のケースの支援が困難(3) …18 歳の居なしのケースでは未成年者で親権の関係から、保護施設の決定自立に対して行政として支援が困難</p> <p>6-2) 住所と実際の住居が異なり支援に限界(1) …住所は当市においたままで、実際の居住地が異なる時</p> <p>6-3) 所属がなく状況把握が困難(1)</p> <p>6-4) 事後の当該家族との支援で関係がとりにくくなる(1) …虐待通報時、児童相談所の家庭訪問に同行すると、後々の支援で該当家庭と関係がとれにくい場合がある</p>

1). 他機関との調整上の問題について

他機関との調整上の問題に関する内容は、日程の調整が困難であること、児童相談所の虐待の認識や方針が異なり、意見の対立もあり協力関係が作りにくいこと、役割や責任

の所在が不明瞭であることなどが多く挙げられた。これらは部署の縦割りによるものともいえる。また担当部署と児童相談所の関係についての問題が最も多く挙げられており、児童虐待事例の対応の認識については温度差を感じていることがわかる。

2). 機関内の体制上の問題について

機関内における体制上の問題の具体的内容として、人事異動のため担当者が交代し方針等の引継ぎが十分行われていないことに問題を感じていることが明らかになった。支援や方針が継続しないことの問題と、さらに部署間の横断的な支援の協力関係がつくられにくいことがあげられた。

3). 情報共有に関する問題について

学校等からの通告であるにもかかわらず個人情報ということで必要な情報を得ることができず支援につながらないケースも経験されていた。児童福祉法第 25 条により必要な場合の情報の共有は認められているが、個人情報であるという理由で情報が共有されず対応に限界があったことについて複数あげられた。

4). 発見・通告後の対応に関する問題

発見や通告後の具体的な対応に関して、知識の不足とともに経験の不足があげられた。また児童相談所等の関係機関との調整の仕方が不明で、経験がないことにより通告をためらうなどから通告の遅延等があることについてもあげられた。

5). 地域における継続支援の難しさについて

虐待の発見や見守りについては地区役員などの住民との連携が必要になる。特に民生委員の協力は重要とされる。その一方で、役員個人の児童虐待の捉え方や考え方も実際の対応を左右することもある。そのため見守りなどが過度に行われるケースなど経験されていた。

6). そのほかの問題

その他経験された困難なこととしては、対象者の住所と実際の住居が異なることや 18 歳以上のケースの制度が我が国の場合はないことにより、行政として支援の限界が生じることがあげられた。また児童虐待に関する訪問方法がその後の家庭との関係に影響するため支援関係の維持の難しさが経験されていた。

今回の自由記載からは、児童虐待の可能性に気づいた学校や関係諸機関において、相談や通告を行うかどうか判断をするために比較的長い期間見守りを続け、その中で各機関は慎重に判断し対応を検討している現状がみえてきた。この反面、同一機関内での検討や対応の期間が長くなることにより、通告の遅れや介入のタイミングを逃すという事態につながっていることもみてとれる。さらに通告後の段階では、担当職員の経験年数や人事交代等により対応に不慣れな状況があること、さらに要保護児童対策地域協議会の認識不十分により個人情報の取り扱いに戸惑うなどの傾向がうかがえる。

実際の対応の段階においては、役割分担が不明瞭のまま各機関がそれぞれに行動する状況があると同時に、担当者は知識不足や経験不足を感じているといえる。

考察

本研究では児童虐待対応件数が 100 件を超える自治体において、問題の自由記載の割合が高く、人口の多い大都市においても同様の傾向がみられた。これにはこの 10 年間の児

児童虐待対応件数の増加に対して従来どおりの対応方法では充分といえなくなっている現状の姿があるように見える。

そして自治体の担当者が感じている問題の分類から、さらに管理上の課題、教育的課題、専門職間のコミュニケーションの課題について見えてきた。

役所内の縦割りのシステムにより柔軟な対応が困難になること、また定期的または短期間での担当者の人事交代により経験を活かした対応に充分結びつかなくなっている現状から、担当者同士の情報共有やまた引継ぎ体制の充実という課題があると考えられる。

そしてそれぞれの担当職員が児童虐待とその対応に関する総合的な知識や理解を得ていくことが求められている。これには児童虐待の知識、児童虐待への対応のための知識、関係する法律の内容、個人情報取り扱いおよび守秘義務、各機関の役割等の理解を得られるような機会が期待される。また、多職種や他機関にあっては職員同士の方針や役割から立場が異なるため、異なる意見の議論は避けられない。この中で、それぞれの役割の範囲や立場について相互交流や理解が深められることが期待される。

川畑（2013）は児童相談所で働いた自らの経験と現在の大学教員として研修をする立場との両方の視点から、対応業務にある実務家と市民の児童虐待等に関する感覚を「繋ぐ」役割が必要であることを示唆しており境界線が明確でないことで迷うより、個人、組織を超えて地域として共有することが先決であると述べ、要保護児童対策地域協議会（要対協）の協力・協働の重要性を強調している。しかしながら、現実には地域の中で要対協の存在や役割については充分周知されていない場合もあることがみえてきた。

平成 22 年 4 月には「子ども・若者育成支援推進法」が施行され（内閣府）、自治体における子ども・若者が地域の中で支援を受けて就業・就学など円滑な社会生活を送ることができるような支援体制を整え、実施されることが努力義務とされている（佐々木,2010）。ここでは、問題のある児童や若者が社会生活に適応して自立するために、保健・医療や教育、福祉、職業訓練機関、NPO 等の団体という子どもの育成に関わるあらゆる機関とのネットワークづくりが重要とされる。さらに各関係機関の専門家のみでなく地域の市民とのよい協力関係がつけられることについても重要となる。今回の調査において、連携について「よく機能している」と評価している回答者は多かったことから、これまでの対応で現れた問題についても取り組まれていくことが望まれる。

VII. 結論

今回の調査からは、児童虐待の相談・対応を行う自治体職員の他部署・他機関との連携については多くの自治体で、「非常によく/よく機能している」と回答しており、概ね連携が良くはかられている認識を持っていることがわかった。それと同時に、自由記載の有無との比較からは自治体の規模や児童虐待対応件数などによって問題の偏りの可能性についても認められた。

自治体の職員は地域の児童虐待に関して啓蒙活動の役割を担っている。児童虐待事例の早期発見やフォローアップには関係機関だけでなく、地域との連携も欠かせない。さらに今後 NPO 等の関係団体との協力についても役割が拡大していく可能性が十分に高く、調整機関が増えると認識や方針の違いは大きくなる可能性もある。地域住民も含め情報を共有し協力し合う体制や機会、関係者個人の知識や経験を高める機会が得られやすくなるこ

とが必要であると考えられる。

謝辞

本調査にご協力頂きました全国自治体の職員の皆様に心から感謝を申し上げます。

本調査は、財団法人こども未来財団平成 23 年度児童関連サービス調査研究等事業の研究助成（花田裕子代表：16 歳以上の虐待被害者を対象にした包括的自立支援プログラム開発に関する研究）を受けた研究結果の一部です。

尚、本研究は日本子ども虐待防止学会第 18 回学術集会(2012 年)において発表した、分科会「全国市区町村を対象とした児童虐待対応の実態調査から 3.組織内・外との連携上の問題、5.子ども若者育成支援法と市区町村の実態」および示設「16 歳以上の虐待被害者に対する自立支援の検討～市区町村を対象とした全国調査から～」の一部です。

【参考文献】

- 川畑隆 (2013). 児童虐待防止活動の入り口. *人間文化研究:京都学園大学人間文化学会紀要* 30, 184-177.
- 厚生労働省 (2013). 厚生統計要覧 (平成 24 年度).
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/youran/index-kousei.html> (2013/09/19 取得).
- 花田裕子・永江誠治 (2008). 児童虐待におけるいわゆる「18 才問題」の現状と課題. *保健学研究*, 21(1), 23-26.
- 内閣府. 子ども・若者育成支援施策の総合的推進.
http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/pdf/law_s2.pdf (2013.12.19 取得).
- 西澤哲 (2007). 虐待を受けた子どもの心理療法:トラウマに焦点を当てた心理療法を中心に. *里親と子ども*, 2, 99-105.
- 松本伊智郎・屋代通子訳 (2002). 子ども保護のためのワーキング・トゥギャザー児童虐待対応イギリス政府ガイドライン:イギリス保健省, 東京; 医学書院, 29-30
- 佐々木禎 (2010). 「子ども・若者育成支援推進法」にもとづく子ども・若者支援. *クォーターリー生活福祉研究*, 19(3), 36-53.