

# 児童保護業務に関する提言

平成31年 3月22日

北上市議会

## 児童保護業務に関する提言

市内在住の1歳9ヶ月の男児が低栄養、脱水症状による全身機能障害で平成30年4月8日夕方頃に死亡し、父親が保護責任者遺棄致死容疑で逮捕される事件が発生しました。

市では、この保護責任者遺棄致死事件の後、直ちに内部監査により事実経過を調査し、問題点や課題を洗い出し、改善事項を検討しました。その結果を業務改善計画としてまとめ、実行に移すとともに、11月9日には改善状況を確認するフォローアップ監査も実施しました。

11月下旬には、自宅で小学生の子どもの顔を平手で数回叩くなどし、全治2週間のけがを負わせた疑いで男性が逮捕された、との報道がありました。この逮捕は、業務改善計画に基づいて、児童が通う学校から市に連絡があり、市からの通告を受けた児童相談所が警察へ通報した結果であり、改善された通報受理後の対応がうまく機能した事例です。

北上市議会として、亡くなられた男児に深く哀悼の意を表し、御冥福をお祈りするとともに、児童保護業務への取り組みについて今後更なる改善を図り、二度と痛ましい事件が起きないように、次のとおり提言します。

**提言1 子ども・保護者（両者）への面会の徹底**

**提言2 児童相談システム（後述）の導入による担当者の負担軽減と情報の確実な共有化**

**提言3 小規模保育事業所の連絡協議会の設立支援と、認可外保育施設の実態把握**

## 1 提言のきっかけとなった事件の経緯

「保護責任者遺棄致死事件」と、それに関する市の対応の主な経緯は次のとおりです。（下線部が市の対応内容）

平成30年 2月27日	市に対して虐待の疑いがある旨の情報提供あり
平成30年 4月 8日	1歳9ヶ月の男児が死亡
平成30年 6月 6日	実父が盛岡地検に送検、 <u>議会に対して事件概要を報告</u>
平成30年 6月12日	<u>行政マネジメントシステムにおける内部監査を開始</u>
平成30年 7月13日	<u>議会に対して児童保護業務に係る内部監査結果を報告、 業務改善計画の実施</u>
平成30年12月 6日	<u>議会に対して児童保護業務に係るフォローアップ監査結果 を報告</u>
平成31年 2月 8日	事件を検証していた岩手県社会福祉審議会が検証報告書を 公表

## 2 議会における調査の概要

市当局からの保護責任者遺棄致死事件及び児童保護業務に関する内部監査結果等の報告を受け、教育民生常任委員会では、児童保護業務に関する調査を次のとおり実施しました。

### (1) 児童保護業務に関する勉強会

平成30年7月20日の教育民生常任委員会において、児童虐待の通告受理後の対応フロー、共通リスクアセスメントツール、要保護児童対策協議会の概要などについて、市当局から説明を受けました。その中で分かったことは次のとおりです。

ア 国が作成したマニュアルをそのまま市の対応マニュアルと位置付けており、作成・入力する書類に独自に項目等の追加は行っていない。

イ マニュアルに沿って児童保護業務に対応することになるが、通告や情報提供を受け付けたときや、ケースの進行に応じて作成・入力する書類は共通リスクアセスメントツールを含め複数ある。システム化・データベース化はされておらず、個別のケースにおいて各書類の項目に記入する必要がある。

ウ 「虐待ケース進行管理台帳」は通告等を受け付けて対応した全ケースが含まれており、ケースの状況に変化があればケースごとの相談記録から要点をまとめ、台帳に追記する必要がある。要保護児童対策協議会における実務者会議の際は、その時点での台帳の内容を印刷して使用する。

エ ケースによってはケース検討会議の開催に至らないものもある。ケース検討会議を開催する場合、出席者は固定されているものではなく、ケースの状況に応じて入れ替わる。

(2) 市内の小規模保育事業所等の視察

平成30年9月20日の教育民生常任委員会において、市内の小規模保育事業所等5カ所の視察を行い、次のような意見を聴取しました。

ア 小規模保育所だけの園長会議が開設1年目はあったが、その後は無くなった。全体のレベルアップに繋がるため、小規模同士の情報交換の機会など、小規模保育所同士のネットワークがあると良い。

イ アレルギーを持った子どもへの対応などについての講習会的なものがあると良い。

ウ 虐待に関する講習会は内容に偏りがある。統計的な説明などはあまり意味が無い。具体的なケースワークで講習があると良い。どんな場合が「虐待」になるのか、どの程度で通報すべきか、などについての講習があると良い。

(3) 市内の小規模保育事業所等と市の連携状況等について市当局への聴取

平成30年10月5日の教育民生常任委員会において、平成30年9月20日に開催した教育民生常任委員会での調査結果に関して、市当局への聴取を行いました。その中で分かったことは次のとおりです。

ア 小規模保育事業所等の制度が開始する時点で、保育施設の開設についての説明会を市が実施したことはあるが、園長会議という扱いはない。

イ 現在も小規模保育事業所間の協議会のようなものはないが、研修会としてグループワークを行うことで見識を深めてもらうことは考えられる。

ウ 私立幼稚園・保育園の連絡協議会はあるが、市としてその運営に携わっているものではなく、協議会の事務局は各園が持ち回りで行っている。

(4) 兵庫県明石市行政視察

教育民生常任委員会では、平成30年10月29日に兵庫県明石市を視察しました。明石市では、基本方針の一つとして「こどもを核としたまちづくり」を掲げ、明石の未来を担うこどもを安心して産み・育てられるまちを目指して、充実した子育て支援施策に取り組んでいます。人口が5年連続で増加、出生数も3年連続で増加するなど、取り組みの成果も現れています。

視察では、児童保護業務の特長的な取り組みである「こどもスマイル100%

プロジェクト」について説明を受けました。

ア こどもスマイル100%プロジェクトとは

乳幼児健康診断や家庭訪問などで健康状態の確認が出来ていない子どもについて、子どもの安全を確認するため、明石市内に住むすべての子どもに小学校入学までにトータルで4回、必ず面談することを制度化したもの。

イ 取り組み内容

健診等で会えていない子どものいる家庭を対象としたアウトリーチ型の訪問として、保健師等が日中、夜間において家庭訪問し、子どもの健康状態を確認する。保健師の数を増員し、民生委員とも連携しながら、日中に会えない場合は土日の訪問も行っている。

訪問しても会えなかった場合は、保育所や医療機関などの関係機関に連絡し、子どもの健康状態を確認する。どうしても子どもの安全確認ができない場合は、児童手当を窓口等での現金支給に切り替え、手渡す際に子どもの安全確認を行う、という事を周知しており、健診や家庭訪問で子どもに会えない事態に対する抑止力的な効果があるものと思われる。なお、実際に窓口支給に切り替えた事例はまだ無い。

(5) 児童保護業務に係るフォローアップ監査の結果報告

平成30年12月6日の議会全員協議会において、市当局からフォローアップ監査の結果が報告され、子育て支援課及び健康増進課に対する改善指摘事項が次のとおり示されました。平成30年12月14日の教育民生常任委員会において、これらの改善指摘事項をもとに提言に向けた課題の整理を行いました。

ア 子育て支援課

- (ア) 「事務事業計画書」及び「児童虐待対応会議記録・計画書」について、様式を見直すとともに、記入すべき事項を漏れなく記入し、有効に機能するよう活用すること。
- (イ) 「児童虐待対応会議記録・計画書」について、対象が乳幼児の場合は、「誰が」「何を」「いつまでに」行うのか共通意識を持ち、それぞれの役割を確実に実行するため、保健福祉部長に合議すること。
- (ウ) 「緊急度アセスメントシート(様式6-2)」について、初期調査判定会議の時点の情報で判定を行うこと。
- (エ) 虐待防止、養育支援に繋げるため、保護者(虐待者)への面会を確実に実施し、保護者の養育への意識や養育環境の確認を行うこと。

## イ 健康増進課

- (ア) 「児童虐待対応会議記録・計画書」について、対象が乳幼児の場合は子育て支援課と共有し、それぞれの役割分担について確認すること。
- (イ) 「訪問・相談記録」について、いつ、誰まで情報を共有したか確認できるよう様式を改善すること。

## 3 課題の整理

これまでの調査結果などを参考に、市の児童保護業務に関する課題を次のとおり整理しました。

- (1) フォローアップ監査結果を受けた改善指摘事項として、保護者との面会を確実に実施するようにと指摘しているが、具体的な方策が示されていない。
- (2) 保護責任者遺棄致死事件で亡くなった児童が通園していた保育施設を含む「認可外保育施設」全般について、その内部事情などが把握されていない。同様に、小規模保育事業所についても、事業所間の連絡網となる組織が無い。
- (3) 新たな業務改善計画に基づいて業務を実施しているが、担当者が記載しなければならない書類が多すぎる（全8種類）。当該児童の氏名や住所など基本的な項目を全ての書類に記入しなければならない、担当者の負担が増している。また、この書類作成に時間が掛かる事により、迅速な対応に支障をきたす懸念がある。

さらに、作成した書類を有効に活用するにはシステム化による情報共有が望ましい。庁外でも入力、閲覧できる環境を整えることにより、担当者の負担軽減が図られ、人手不足の解消と児童・保護者に向き合える時間の増加に繋がるものと思われる。

- (4) 事件発生直前の要保護児童対策地域協議会の実務者会議の定例会では、午後1時30分から3時50分までの140分の会議中に156件（一部、重複してカウントした事例や終結した事例を含む）の事例を扱っていた。これではそれぞれの案件について深く協議する事ができないと思われるので、実務者会議及び個別ケース検討会議のあり方や情報共有の進め方に改善が必要である。

## 4 提言内容

調査研究から明らかになった課題への対応として取り組むべき、具体的な3つの提言を行います。

### 提言1 子ども・保護者（両者）への面会の徹底

児童虐待の予防・早期発見、適切な支援を行うためには、子どもと保護者

に直接会って状況を確認する必要があります。確実に面会するための方法として、小学校入学までに健診等の機会を利用して全ての子どもに複数回会うことを徹底すべきです。

会えない場合の対応策として、例えば、①健診や家庭訪問で面会できない場合には、保護者に対する児童手当の支給方法を手渡しへ変更し、支給の際には子どもとともに来庁してもらい、子どもの健康状態を確認する、②健診を受診しなかった子どもの健康状態の確認を目的とした保健師による土日・夜間を含む自宅訪問を実施、などが考えられます。そのためには保健師の増員も必要です。

## 提言 2 児童相談システムの導入による担当者の負担軽減と情報の確実な共有化

フォローアップ監査でも各種の計画書・記録などについて、様式の見直しや、記入すべき事項を漏れなく記入して有効に機能するような活用方法、情報共有の進め方などが指摘されています。これらは相談の受付からケースの進行管理、各種会議記録の管理などを行う児童相談システム（※）を導入することで、効率的かつ確実に情報の活用・共有を図ることができ、実務者会議や個別ケース検討会議の短時間で効果的な実施も期待できます。

併せて、万全なセキュリティ対策を講じたうえで、担当者にはタブレット端末などを携帯させ、情報の入力・確認の迅速化及び効率化も行うべきです。

### ※児童相談システムについて

児童保護業務に関する業務を支援するシステムのこと。

主に次のような仕様が求められます。

- (1) 住民基本台帳の情報が連携できること。
- (2) 相談の受付から始まる対応の経過や、各種会議の内容や決定事項等の記録すべき情報を効率的かつ遺漏なく入力できること。
- (3) 記録した情報を関係部署間で共有できること。
- (4) 記録した情報を定められた帳票様式で出力できること。

## 提言 3 小規模保育事業所の連絡協議会の設立支援と、認可外保育施設の実態把握

小規模保育事業所はそれぞれが単独での運営であり、保育所同士の横の連絡網は確立されておらず、様々な点で模索しているようです。また、認可外保育施設は、県の管轄という事で市では内部の実情が把握しにくいようです。

そこで、小規模保育事業所の運営上の課題の検討や情報交換を図るため、

比較的安定経営をしている小規模保育事業所を核とした、小規模保育事業所の連絡協議会が設立されるよう支援することを提言します。連絡協議会の設立に向けては、まずは小規模保育事業所を対象とした定期的な連絡会議や研修会等を市が開催し、保育所同士の情報交換を行うとともに、連絡協議会の運営方法を検討するなど、連絡協議会が有効に機能するための準備を行います。この準備段階から市の担当者も参加することにより、各保育事業所との関係構築が図られるとともに、様々な情報が得られると考えます。

連絡協議会が設立できた後、認可外保育施設の連絡協議会への参加を促進することで、各保育施設の実態を把握しやすくなると思われます。なお、連絡協議会には運営費等の補助など、財政面でも市の支援が必要になると思われます。

※参考：兵庫県明石市の事例〔参考とした箇所を 参考 で表示〕

◆こどもスマイル100%プロジェクト

(1) 位置づけ

虐待の早期発見・予防のために行われる事業の一つに位置付けられている。

- ア こどもスマイル100%プロジェクト
- イ こんにちは赤ちゃん訪問事業（乳児家庭全戸訪問）
- ウ 育児支援家庭訪問事業
- エ 子育て家庭ショートステイ事業（子育て短期支援）
- オ 児童養護施設を活用したアウトリーチ事業

(2) 虐待の早期発見・予防のために行われる事業

参考 ア こどもスマイル100%プロジェクト

乳幼児健康診断を受けていない、家庭訪問に行っても会えないなど、健康状態の確認が出来ていない子どもには、児童虐待を受けている可能性があると言われている。子どもの安全を確認するため、明石市内に住むすべての子どもに小学校入学までにトータルで4回、必ず面談することを制度化したものの。

この事業では、健診等で会えていない子どものいる家庭に対して、行政側から手を伸ばすアウトリーチ型の訪問として、保健師等が日中、夜間において家庭訪問し、子どもの健康状態を確認する。保健師の数を増員して、日中に会えない場合は土日の訪問も行い、民生委員とも連携しながら粘り強く家庭訪問を実行している。

訪問しても会えなかった場合は、保育所や医療機関などの関係機関に連絡し、子どもの健康状態を確認する。平成29年度はこのアウトリーチ型の訪問により、乳幼児健診に来なかった約250人の子どもたちと接触することに成功している。

どうしても子どもの安全確認ができない場合や、保護者の協力が得られない場合は、児童手当を窓口等での現金支給に切り替え、手渡し際に子どもの安全確認を行う、という事を周知している。手渡しをするときに保護者・児童と接触する機会を強制的に発生させることが狙いであるが、実際に窓口支給に切り替えた事例はまだ無い。ただし、窓口支給への切り替えを周知していることで、健診や家庭訪問で子どもに会えない事態に対する抑止力的な効果があるものと思われる。

イ こんにちは赤ちゃん訪問事業

生後4ヶ月までの乳児のいる家庭に民生児童委員・主任児童委員が訪問する事業。子育てに関する情報を提供するとともに、養育環境を把握する。

地域で子育てを応援し、保護者を地域の相談相手と繋ぎ、子育て家庭の孤立を防ぐものである。

#### ウ 育児支援家庭訪問事業

専門的訪問支援とヘルパー派遣で構成される事業。

##### (ア) 専門的訪問支援

看護師、保育士、心理士が個別訪問による相談を実施している。

##### (イ) ヘルパー派遣

産前産後ヘルパーと育児支援ヘルパーの2種類があり、産前産後ヘルパーは、産前、産後（出産後1年間）、就学前までの子どもが居る家庭に利用者本人からの申請により、家事、育児支援のためのヘルパーを有料で派遣するもの。育児支援ヘルパーは、支援が必要な（虐待リスクがある）家庭にヘルパーを派遣し、家事・育児支援と子育てに関する相談、助言を無料で実施するもの。

#### エ 子育て家庭ショートステイ事業（子育て短期支援）

児童の保護者が社会的な事由（疾病、育児不安・疲れ、看病疲れ、出産、看護、事故、災害、冠婚葬祭、失踪、転勤、出張、および学校等の公的行事参加）により、一時的に家庭において養育ができない場合や、母子が経済的理由により緊急一時的に保護を必要とする場合に、児童福祉施設等で一時的に養育・保護する事業。

市が受け入れ施設として認めた、乳児院、児童養護施設、ファミリーホーム（登録された里親家庭含む）において実施している。平成29年から、保護者の就業に関わる事由により平日夜間と休日に利用できる「トワイライトステイ」も開始した。

1回につき7日間以内で、年間28日まで利用できる。料金は、児童の年齢、世帯収入に応じて1日当たり0円～5,350円。

#### オ 児童養護施設を活用したアウトリーチ事業

市内の児童養護施設「カーサ汐彩」が持つ専門性や機動力、相談機能を活用し、市からの委託事業として、弁当の宅配を兼ねた家庭訪問による、相談援助及び子どもと家庭の状況確認を実施している。

心理士、医師、関係機関職員で構成する「アウトリーチ事業実施検討会」で、対象家庭に必要な支援の期間や頻度について決定している。

この事業の他に、「あかし子育て24時間相談ダイヤル」「あかし子ども相談ダイヤル」における、休日及び平日夜間の相談対応も「カーサ汐彩」に委託している。