

本

文

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） スタートアップマニュアル

本マニュアルは、厚生労働科学研究「市町村及び民間団体の虐待対応ネットワークに関する研究」（※）において、新たに「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）」（以下「地域協議会」という。）をスタートしようとする自治体の関係者を念頭に、地域協議会の設置によって何がかわるのか、どのように運営していけばよいのかなど、地域協議会の設置・運営に当たり、まずは必要となる知識、ノウハウなどをとりまとめたものである。

なお、この地域協議会は、児童虐待への対応の最前線に立つ市町村の中核となる組織であり、その運営の在り方次第で、地域における子どもたちの安全と幸せが大きく左右されることが考えられる。

このため、本マニュアルが、これから地域協議会を立ち上げようとする自治体、どのように運営すればよいのか戸惑っている自治体等の関係者の方々にとって、参考となれば幸いである。

※ 厚生労働科学研究「市町村及び民間団体の虐待対応ネットワークに関する研究」は、研究者：加藤曜子（流通科学大学教授）、研究協力者：安部計彦（西南学院大学准教授）らによって実施。

地域協議会の設置によって、何がかわるのか。

○地域協議会が設置され、機能することによって、次のような変化が期待される。

①早期発見・早期対応

- ・子育て支援にかかわる機関連携が向上することで、学齢期前（新生児・乳児期・幼児期）など早期の段階での児童虐待の発見が増える。
- ・子どもの安全への認識が深まり、予防的対応がとりやすくなる。

- ・地域協議会に関する事務を総括する「要保護児童対策調整機関」（以下「調整機関」という。）に児童虐待等の情報が集約されるため、関係機関の連携した対応がスムーズになるとともに、ケースのたらい回しや放置がなくなる。
- ・関係者が定期的に顔を合わせることでお互いの機能を知り、「気になるレベル」でケースを紹介しあうことで、虐待が深刻化する前に関係者間で対応が図られる。

②関係機関の連携

- ・関係機関のメンバー同士が顔見知りになり、相互理解が図られることで、ケースの押し付け合いがなくなり、役割分担を決めつつ、協力しながら支援を行うことができる。
- ・関係機関が連携することで、「『別の機関に紹介したから大丈夫、相手機関が動いているはず』など、思い込みや期待で安心し、事実を確認しないまま結局どの機関もかかわっていなかった」といった事態を防ぐことができる。
- ・同じ事例を複数の機関が個別に対応していたのでは、情報の共有や連携を図りながらの対応は難しい。しかし、各機関は、子どもの安全を願う目的が同じであるため、地域協議会を通じてつながりが強化され、連携の取れた対応を図ることができる。
- ・関係機関が集まって情報交換することで、多方面からの情報を基に、多角的・総合的にケースの理解や援助方針が検討できるようになり、適切な支援が可能となる。
- ・他の機関と連携することで子どもや家庭の状況の把握や理解が深まり、援助の質をあげることができる。
- ・子どもが施設に入所中であっても、地域の関係機関に児童相談所から情報を伝えることで、帰省中の見守りが行われたり、家庭引き取りに向けての地域の体制づくりや家族への援助を行うことができる。

③担当者の意識変化

- ・担当者一人だけがケースを抱え込むという危険性や過重な負担が生じるといったことがなくなり、関係する機関全体で問題を共有することができるようになる。
- ・他の機関と協働して同じケースにかかわることで担当者の不安や孤立感が減り、「仲間」としての連帯感が生じる。
- ・児童虐待等の要保護児童に対する認識が高まり、児童虐待等への対応の温度差がなくなり、重症度、危険度が高いケースへの対応が早くなる。

- ・地域協議会の実務者会議等のメンバーは、多様なケースとその対応を検討することによって能力が高まり、それぞれの所属機関においての虐待対応の指導的役割を担う意識が生まれ、各機関における児童虐待への対応力が高まる。
- ・援助を行うケースが多くなると、経験の積み重ねや各機関の役割がわかり、相談への対応力が向上する。
- ・長期的な支援が必要なケースについて、以前は児童相談所での対応や施設入所等での解決を望むことが多かったが、関係機関が連携して対応することにより、地域（市町村）レベルで支援可能なケースが増加する。

どういふ手順で設立し、運営していけばよいか。

（設立まで → 設立後当初 → 1年目 → 2年目以降）

1. 『設立』まで

1) 「虐待防止ネットワーク」が存在せず、直接、新たに「地域協議会」を立ち上げる市町村

①調整機関及び構成メンバーを決定する

- ・市町村内部において、児童相談所や関係する機関から児童虐待等の対応についての意見・考え方を聞くなどして、児童虐待等の現状認識を深めるとともに、地域協議会の設置の必要性と動機付けを高める。特に保健部門と福祉部門との足並みをそろえることが重要である。
- ・調整機関となることが予定されている組織は、市町村の教育、福祉、保健担当部局のほか、関連する部局や児童相談所の参加により設置検討会議を開催し、地域協議会設立への理解を得るとともに、市町村内部の関係部局や児童相談所と継続的に連携が図られるような体制づくりを目指す。
- ・調整機関の職員については、関係機関相互のコーディネートを行うことから、常勤の専任職員の配置が望ましい。また、児童相談所OBなど児童福祉司の資格を有する者のほか、保健師、保育士の専門職や家庭相談員などを専任職員として相談部門に配置すると同時に、予算獲得や事業の企画、庁舎内の調整、広報、研修会開催などの業務を担当する行政職の両方を配置することが望ましい。

- ・教育や警察との連携強化を図るため、人事交流等を活用し、調整機関に教育委員会の指導主事などの職員を配置することも考えられる。

②調整機関内で、運営のあり方について検討を行う

- ・地域協議会で取扱う対象範囲については、児童虐待のほか、非行、配偶者からの暴力（DV）なども想定される。設立当初は、児童虐待から始めるとしても、地域協議会の展開状況等を見極めながら、その対象範囲の拡大も検討する。
- ・すでに立ち上がった他の自治体の要綱を取り寄せるなど、幅広く地域協議会の設立や運営についての資料を収集するとともに、活動方法や効果についても調べる。

③関係機関に参加の呼びかけを行う

- ・選定された関係機関には、まず、各機関の代表者に調整機関の担当主管課（室）長と担当者で共に出向き、地域協議会の意義、役割などの説明を行い、地域協議会への理解を得ながら参加の要請を行う。
なお、特に実務者会議メンバーにおいては、事例の検討、ケース管理等も行うため、児童虐待等の対応に関する知識や経験があり、かつ、積極的に取り組んでいただける方の参加が望ましい。
- ・関係機関の参加の呼びかけに際し、地域協議会の守秘義務等の説明を行い、地域協議会への理解を図るとともに、地域協議会への情報提供の協力についても要請を行う（医療機関関係者や保健師など）。

④要綱を作成し、公示する

- ・「要保護児童対策地域協議会設置・運営指針」に基づき、関係機関と協議、調整を行い、設立運営要綱等を文書化、制度化しておく。また、地域協議会を設立した時は、必ず公示を行う。

⑤都道府県（児童相談所）との連携を図る

- ・都道府県から、すでに立ち上がっている他の市町村の要綱等の資料提供を受けるとともに、積極的に地域協議会の設立や運営方法に対する助言・指導を受ける。
- ・都道府県が実施する研修に積極的に参加するとともに、都道府県が作成したマニュアル等を活用する。
- ・児童相談所から専門家の派遣・配置などを受け、各会議の運営や具体的な事例の見立て等について助言・指導を受けて、地域協議会のレベルアップを図る。

⑥運営に関し、関係機関への周知徹底を図る

- ・児童虐待等の事例が発生した場合、「これぐらいの案件なら、私の機関だけで大丈夫」と判断せず、地域協議会の調整機関に連絡（通告）し、情報を共有しながら協力して対応することの意義を徹底する。
- ・地域協議会の守秘義務等を説明し、児童虐待等の事例について、「どこまで話をしているのか」という不安を解消する。逆に、守秘義務に違反した場合の罰則等についても説明しておく。
- ・実務者会議メンバーにおいては、事例の検討、ケース管理等も行うため、児童虐待等の対応に関する知識や経験があり、かつ、積極的に取り組んでいただける方の参加が望ましい。
- ・個別ケース検討会議メンバーにおいては、ケースの事情がよく分かっている担当者と、判断にある程度責任が持てる人（係長レベル）の参加が望ましい。
- ・地域協議会の意義、役割、業務等について、各機関の構成員のすべてに周知してもらい、個別ケース検討会議への参加を要請された場合には、すぐに個別ケース検討会議へ参加できるようにしておく。

⑦開催方法、頻度を定める

- ・メンバーの勤務状況等を考慮しながら、開催日を決定することが望ましい。特に、実務者会議においては、地域協議会設立時に開催日時を決めておく方法が良い。（例えば、毎月1回、第4水曜日・15時～など）

○代表者会議

- ・参加人数が多い一方で、開催頻度が少なく、代表者が替わる可能性も高いため、毎回開催前に参加依頼を兼ねて調整機関の担当者が出向き必要な説明を行うなどにより、積極的な参加を求める。
- ・代表者会議を有意義な会議とするために、例えば、参加各機関の取り組みを各機関ごとに説明していただくことにより、参加機関相互の理解を進めることができる。
- ・例えば、他地域で発生した重大事例と同様の事例が当該地域で発生した場合を想定し、その対応策の検討などを議題に加えることにより、代表者にも当事者意識を持たせることができる。

- ・実務者会議でまとめられた政策提言などについて審議するほか、あらかじめどういったことを議題としたいのかなどのアンケートをとり、それを協議事項としたり、各機関の困っている点や要望などを話し合うことも一案である。

○実務者会議

- ・月一回程度、関係機関が出席しやすい時間を設定することが望ましい。場所については、保健センター会議室、福祉事務所会議室などが想定される。
- ・対象ケース数が少ない地域では、実務者会議と個別ケース検討会議を一括し、実務者会議において全てのケースを検討しても差し支えない。
- ・毎月開催する実務者会議は、新規事例と「見守りケース」などを中心に、経過の確認が主な目的である。
- ・実務者会議では、児童相談所の積極的な関わりが必要である。特に、児童相談所と市町村の調整機関等が、定期的に（例えば3か月に1度程度）、この実務者会議等を利用して、ケースの進行状況の突合を行うなど、連携を密にした対応が必要である。
- ・人口が10万人を超える市では、実務者会議は、人口5～8万人を目安に地域ごとに会議を分けて開催することが望ましい。

○個別ケース検討会議

- ・ケースごとに所要時間は異なるが、新規ケースは十分な時間が必要である。場所は、放課後の学校の会議室、保健センター、病院、子育て支援センターなどが想定される。
- ・調整機関は、関係機関の出席調整、当日の記録、役割分担の確認、記録の整理と配布（役割分担を明示）、定期的な見守りや援助状況の確認、統計処理などを担当するほか、個別ケース検討会議の円滑な進行のためのコーディネータ（調整力）が求められる。

2)すでに「虐待防止ネットワーク」(以下、「ネットワーク」という。)が立ち上がっている市町村における「地域協議会」の立ち上げ

*地域協議会への移行のポイントのみ記載。基本は、1)の「地域協議会」の立ち上げと同様である。

- ①「ネットワーク」から「地域協議会」への移行の動機付けを行う
- ・市町村内部部局や関係機関が地域協議会の意義(特に守秘義務の重要性)を理解することにより、移行に向けた動機付けを高める。なお、移行を果たした他の自治体の勉強会や視察なども参考になる。
 - ・関係機関の実務担当者の意見を集約し、関係機関の代表者で会議を行い、新たに参加を求める機関はないか、移行に際し、運営上見直した方が良いと思われ点はないかなど、地域協議会の構成機関やシステムについて検討を行う。
 - ・(ネットワークのままでもいいという機関に対して)ネットワークと地域協議会の法的な違いを説明し、地域協議会では、必要に応じ関係機関に対し資料又は情報の提供等を求めることができることや守秘義務について法律上明確化されたことで、ネットワークに比べると情報交換が行いやすくなり、必要な情報交換により適切な支援ができることを理解していただく。
- ②地域協議会構成機関を決定し、打診する
- ・新規に加入し、構成機関となる組織に対しては、調整機関の担当者のみならず、担当主管課(室)長などが出向き、地域協議会の意義、役割などの説明を行い、地域協議会への理解を得ながら参加の要請を行う。

2. 『設立後当初』の運営

①関係機関のメンバー同士が顔の見える関係になる

○ポイント

- ・今ある連携(つながり)を広げ、関係機関すべてに広げる。
- ・会議の開催やその後の交流会等により、関係者が顔見知りになり、「本音」の連携を可能とする。

○方法

- ・代表者会議、実務者会議、個別ケース検討会議の会議終了後において、お互いを知り、連携を図るための意見交換会、交流会などを開催する。

②児童虐待等への対応の基本をつかむ

○ポイント

- ・児童虐待の基本的知識、事例の見立て方、対応方法の基本、各機関の特性等を知る。（まだどのように動けばいいかが手探りの状態なので、基礎的なことから始める。）
- ・地域協議会に参加する機関にとってメリットを感じやすいように、成果が見込める事例からケース検討を始めるなど、運営上工夫する。
- ・児童虐待対応の実務に関わる者から研修・指導を受ける。

○方法

- ・事例（仮想事例でも、これまで経験した事例でもよい。）を用いて、児童虐待等への対応について理解する。なお、必要に応じ、児童相談所OB職員等の専門家から助言・指導を受けることも効果的である。
- ・成果が見込める事例からケース会議を行う。このことにより、関係機関が一緒になってケースに関わり良い方向に改善が見られると、参加者にとって意欲が高まり、関係機関間の連携が非常によくなる。
- ・地域協議会への理解、児童虐待への理解、子どもや家庭の理解を図るため、児童虐待対応の実務に関わる児童相談所の児童福祉司、学識経験者（アドバイザー）、弁護士、医師、保健師、学校教員、保育士、民生・児童委員、他の地域協議会の調整機関担当者などから研修・指導を受ける。

3. 『1年目』の運営

①関係機関同士の連携を強化する

○ポイント

- ・何でも話せる人間関係を作る。
- ・安心して、気兼ねなく話せる雰囲気づくりを通じて、参加者の受容感や信頼感を高める。

- ・過去の事例への対応などで各機関が批判しあうなど感情的になることも想定されるため、「意見は述べるが、批判はしない」というルールをつくるなど配慮を行う。

○方法

- ・ある機関の講習会等に、他の機関のメンバーを招待するなどして、相互に交流を深める。関係機関への見学会を行うことも一考である。
- ・関係機関同士で、児童虐待の個別の研究会や勉強会、意見交換会等を開催する。また、先進自治体の取組を学ぶ機会も設ける。

②児童虐待等への対応力をつける

○ポイント

- ・具体的な事例を用いて、その事例のどこに問題があるのかなどの見立て方、対応方法、どの機関にどのような援助を求めたら良いのかの認識を共通化する。
- ・関係機関の間における児童虐待等への対応の温度差（緊急性の判断など）を修正していく。
- ・自分の機関、また他の関係機関の特性を活かした効果的な対応が行えるように検討していく。
- ・アセスメントシートの共通化等ケースの把握、進行管理等が適切に行えるようにする。
- ・児童虐待対応の実務に関わる者から研修・指導を受ける。（回数を重ねるごとに内容のレベルアップを図り、児童虐待等への対応力をつけていく。）

○方法

- ・具体的な事例を用いて、事例の見立て方、対応方法を知るとともに、関係機関の間における児童虐待等への対応の温度差（緊急性の判断など）を修正していく。なお、必要に応じ、児童相談所OB職員等の専門家から助言・指導を受けることも効果的である。
- ・各機関それぞれが具体的な事例（例えば、連携が取れずに対応できなかった事例、連携が図られ対応ができた事例など）を出して、連携の取れた対応について検討を重ねる。その際、自分の機関または他の機関ではどういう対応ができるかを知り、それぞれの関係機関の役割や可能性などの特性について理解する。
- ・機関ごとにアセスメントシートなどの様式が違う場合は、関係機関が話し合っ様式の共通化を図る。

- ・引き続き、地域協議会への理解、児童虐待への理解、子どもや家庭の理解を図るため、児童虐待対応の実務に関わる児童相談所の児童福祉司、学識経験者（アドバイザー）、弁護士、医師、保健師、学校教員、保育士、民生・児童委員、他の地域協議会の調整機関担当者などから研修・指導を受ける。（回数を重ねるごとに、研修や指導内容のレベルアップを図っていく。）

4. 『2年目』の運営

◎少し先が読め、成功事例も出てきて参加者の意欲も増してくる。その反面、次々と新しい事例が出てきて、戸惑いも生じてくる。このため、成功事例を振り返りながら、先進自治体の情報を取得したり、研修を充実させることにより、レベルアップを図る。

①児童虐待等への対応について、総合力を付ける

○ポイント

- ・分野別の具体的な事例を用いて、さまざまな虐待への対応の検討を行い、対応について総合力を付ける。
- ・参加者はケースの重症度をアセスメントする能力を高める。また、アセスメントからニーズを見出し、再発防止にむけた援助の方法を検討する。
- ・課題解決に向けて、専門家から研修・指導を受けるなど、専門性の向上などレベルアップを図る。

○方法

- ・年齢別事例（新生児・乳児期、学齢期前、小学校など）、種類別事例（身体的虐待、ネグレクトなど）、養育環境別事例（精神不安定の母親、ひとり親家庭など）を用いて検討を重ねていく。なお、必要に応じ、児童相談所OB職員等の専門家から助言・指導を受けることも効果的である。
- ・専門家（児童相談所の児童福祉司、児童相談所OB職員、学識経験者（アドバイザー）弁護士、医師、保健師など）を招いて研修会・講習会を開催し、児童虐待への対応の専門性を高める。

②地域としての新たな課題を設定し、専門性を高める

○ポイント

- ・地域協議会運営の実績を踏まえ、地域協議会あるいは地域としての新たな課題を設定する。

○方法

- ・これまでの運営実績を踏まえ、必要に応じ運営面の見直しを行うとともに、新しい課題に対応できるようにする。
- ・実務者会議等のメンバーが、所属機関において児童虐待等の対応の指導的役割を担い、各機関の対応力を向上させる。

5. 『3年目以降』の運営

○行政内部の異動で実務者会議のメンバーが変わるなど、援助の質、取り組みの姿勢、チームワーク（信頼感）の維持向上が課題となる。

○新しいメンバーに今までのやり方を理解していただくと同時に、新たな気持ちで運営方法などを振り返り、適宜改善する。

○年に2回程度（予算の関係で夏と年度末など）、各市町村の現状と課題、今後のプランを実務者会議参加者で考える。また、年間計画をプランする。

例えば

- ・地域の関係者の理解を高めるための講演会
- ・中核メンバーの対応力を高める専門継続研修
- ・マニュアル作り
- ・援助事例集の作成
- ・社会資源名簿（社会資源集）作り