

[原著論文]

市町村虐待防止ネットワーク実践の枠組みの検討 (I) — ネットワーク形成から相談・支援への展開 —

丸田秋男

キーワード： 児童虐待防止、市町村域、ネットワーク実践、枠組み

Study on the Regional Network Practice for Prevention of Child Abuse (I)

Akio Maruta, M.A., C.S.W.

Abstract

In the preventive measures of child abuse in our country, installation of networks in the regions with the function of child abuse prevention, has been an important subject. Moreover, although establishment of the framework of the practical assistance method is needed for the formed networks to function effectively to an individual example, examination of the framework is not necessarily enough. The outside-framework of network function was clarified through present data analysis. Such as the enforcement of the organization of 13 regions, which is installing the regions abuse prevention networks in Niigata based on an awareness of the issues. Furthermore, if we take a case of examination from the Sanjo City Child Abuse Prevention Network for the practical framework on care management, the examination and framework of the network practice for development into consultation and support from network formation was shown.

Key words: prevention of child abuse, region, network practice, framework

要旨

我が国における児童虐待防止対策においては、児童虐待防止の機能を持つ市町村域でのネットワークの設置が重要な課題となっている。また、形成されたネットワークが個別の事例に対して有効に機能するためには、具体的援助方法の枠組みの確立が必要となるが、その枠組みの検討は必ずしも十分ではない。

このような問題意識の下に、新潟県内で市町村虐待防止ネットワークを設置している13市町村の実施体制等の現状分析を通してネットワーク形成の外形的な枠組みを明

らかにした。更に、三条市子どもの虐待防止ネットワークの事例調査とケアマネジメントを基本とする実践的枠組みの検討等を通して、ネットワーク形成から相談・支援に展開するためのネットワーク実践の枠組みを提示した。

I はじめに

我が国における児童虐待防止対策においては、児童虐待防止の機能を持つ市町村域でのネットワーク（以下「市町村虐待防止ネットワーク」という。）の設置が重要な課題となっている。厚生労働省の調査によれ

丸田秋男 新潟医療福祉大学 社会福祉学部 社会福祉学科
[連絡先] 〒950-3198 新潟市島見町1398番地
TEL・FAX：025-257-4473
E-mail：maruta@nuhw.ac.jp

ば、ネットワークの設置数は、平成14年6月現在、設置済み702か所、計画中323か所であり、約2,000市町村においては計画もされていない。その状況は表1に示したとおりである。また、厚生労働省の社会保障審議会児童部会における検討では、今後の児童相談について「できる限り利用者に身近な市町村を主体としつつ、都道府県（指定都市を含む）の児童相談所との役割分担を考慮することが必要である」との方向性が示されている^(註1)。

児童虐待防止対策であっても児童相談であっても、地域住民に最も身近な市町村をベースにした相談・支援を行うためには、実践のための具体的な枠組みが不可欠であると考え、市町村虐待防止ネットワークに関する最近の研究においても、個別事例を中心としたネットワークや具体的援助方法の枠組みの重要性が指摘されている^(註2)。

本稿では、まず、児童虐待防止ネットワークの定義を明確にし、次いで、市町村虐待防止ネットワーク形成の枠組みとその要点について、加藤・才村らの先行研究を検討する。

更に、形成されたネットワークが、個別の事例に対して有効に機能するための具体的な枠組みの検討が十分ではないとの問題意識の下に、新潟県内で市町村虐待防止ネットワークを設置している13市町村の実施体制等の現状分析と三条市子どもの虐待防止

ネットワークの事例調査を通して、「ネットワーク実践－相談・支援のための枠組み」の明確化を試みる。

Ⅱ 調査研究の方法

1 県内13市町村の実施体制等の現状分析

県内13市町村の実施体制等の現状については、各市町村の虐待防止ネットワーク設置要綱等（設置要綱、システム、関係機関等の役割分担等）に基づいて、ネットワークの枠組みを外形的に分析した。その具体的な項目は、①代表者会議、事例検討会議等の常設ネットワークの状況、②総合相談窓口とインテークネットの状況、③インテークネットを支える庁内ネットの状況、④個別の相談・支援を行う個別対応ネットワークの状況、⑤コーディネーターの状況、⑥ケアマネジメントのプロセスの状況、⑦ネットワークの仕組み（システム図や対応のフローチャート等）の状況、⑧事務局の状況の8項目である。

2 実施体制等の事例調査

県内13市町村のうち、「三条市子どもの虐待防止ネットワーク」を事例調査。三条市を取り上げた理由は、新潟県中央児童相談所が開催した虐待防止地区ネットワーク研修会において、筆者が三条市の事例検討を行った経過があることによる。

表1 児童虐待防止の機能を持つ市町村域でのネットワークの設置状況 (平成14年6月現在)

	市町村数	設置済	割合(%)	計画中	割合(%)	合計	割合(%)	
全体	3,240	702	21.7	323	10.0	1,025	31.6	
都道府県	市	663	306	46.2	111	16.7	417	62.9
	区	23	11	47.8	11	47.8	22	95.7
	町	1,980	310	15.7	181	9.1	491	24.8
	村	562	63	11.2	20	3.6	83	14.7
指定都市	12	12	100.0	-	-	12	100.0	

資料：厚生労働省雇用均等・児童家庭局「全国児童福祉主管課長会議資料」(15.3.3)

3. ネットワーク実践－相談・支援のための枠組みの検討

筆者の児童相談所を主とした30年余に及ぶ相談援助活動を通じた実践的研究に基づいて作成した「相談・支援のためのソーシャルワーク実践モデル」^(註3)と、三条市子どもの虐待防止ネットワークの事例調査研究によって検討した。

Ⅲ 児童虐待防止ネットワークの定義

児童虐待防止ネットワークの概念について、才村はネットワークが展開されるエリアの範囲別に、都道府県ネットワーク、市町村ネットワーク、実務者ネットワークという3つのレベルに分けて概念化を試みているが^(註4)、我が国の児童虐待防止対策におけるネットワークの定義等については、次のように整理することができる。

1 児童虐待ケースマネジメントモデル事業における規定

まず、厚生労働省が平成8年4月から実施している児童虐待ケースマネジメントモデル事業^(註5)では、児童虐待防止のネットワークとは、都道府県が関係機関の協力のもとに児童虐待問題に関する「地域ネットワーク」であると規定し、都道府県とは「児童相談所を中心にして」ということであり、関係機関とは「地域における福祉事務所（家庭児童相談室）、児童委員、保健所、教育委員会、人権擁護委員、弁護士会、医師会、警察、児童福祉施設、ボランティア団体等」を指している。また、地域の具体的な範囲については、都道府県又は児童相談所の管轄区域等を単位として行うこととしている。

各都道府県における児童虐待防止連絡協議会や児童相談所を中心とした地区別ネットワークの形成はこの考え方に依っており、その多くは関係機関の横断的な連携と児童

虐待の早期発見・早期対応や発生予防のための体制づくりを目的にしていると言える。

2 児童虐待防止市町村ネットワーク事業における規定

次に、国の児童虐待防止対策において「児童虐待防止市町村ネットワーク」という用語が使われたのは、厚生労働省が平成12年4月から実施している児童虐待防止市町村ネットワーク事業（国庫補助事業）^(註6)であり、この通知では、児童虐待防止市町村ネットワークを「市町村が、地域における児童虐待の防止と早期発見に努めるために、地域における保健・医療・福祉の行政機関、教育委員会、警察、弁護士、ボランティア団体等の関係機関・団体等から構成する児童虐待防止協議会を設置すること」と規定し、①児童虐待に関する情報交換と状況把握、②関係機関等の行う事業等の効果的な連携、③地域住民に対する啓発活動等について定期的に検討するとともに、具体的な虐待事例の検討を随時に行うものとしている。

国の補助事業であるかどうかにかかわらず、各市町村における虐待防止ネットワークの形成は、この考え方に依っているものと言えよう。

3 民間の虐待防止ネットワーク

3つ目としては、子どもの虐待防止及び子どもとその家族への援助、関係機関・専門家等のネットワークの形成等を目的としている民間のネットワークがある。ここでいうネットワークとは、医療・保健・福祉・法律・教育等の様々な分野の専門家やボランティアによる組織（社会福祉法人、特定非営利活動法人、研究会、連絡会等）の形成であり、電話や面接による相談、児童相談所等への紹介・通告、各種講演会や研修会等による啓発活動などを行っている。社会福祉法人子どもの虐待防止センターに

よれば、平成15年4月1日現在で、全国に41団体が設立されている^(註7)。

IV 市町村虐待防止ネットワーク形成の枠組み

市町村虐待防止ネットワークの形成は、虐待の背景にある状況や地域住民のニーズ、地域の実情等に合致したものでなければならないが、対策の基本となるネットワーク形成の枠組みを明らかにすることは意義があると考えられる。

加藤・才村らの研究^(註8)によれば、市町村虐待防止ネットワーク形成の基本となる枠組みは、①設置要綱、②事務局体制、③ネットワーク活動の構造、④児童相談所との関係、⑤子育て支援との関係の5項目に集約されていると理解することができる。

ネットワーク形成の枠組みとその要点は、表2のとおりである。

V 新潟県内の市町村虐待防止ネットワークの現状

新潟県内の市町村虐待防止ネットワークは、平成15年6月1日現在で13市町村に設置されている。このうち、設置要綱によって実施体制等を明らかにしている市町村は10市町村であり、他の3市町村は子育て支援の一部に虐待防止の機能を位置づけて、子育て支援の連絡会議等の下で実施している。13市町村の実施体制等の枠組みを外形的に見た上で、三条市の現状について述べる。なお、各ネットワークの設置年度は、表3のとおりである。

1 県内13市町村の実施体制等

1) 常設ネットワークの状況

13市町村すべてにおいて、構成機関・団体の代表者等によって構成される代表者会議あるいはネットワーク会議等を常設ネッ

表2 市町村虐待防止ネットワーク形成の枠組みとその要点

項目	要点
要綱	ネットワークのシステム維持のために必要であり、守秘義務の制度化も要点となる。
事務局	行政職と専門職がセットになった混合型が望ましい。
構造	通報、受理、リスクアセスメント、アセスメント、計画、終結というケースマネジメント・プロセスが要点となる。 また、ネットワークのシステムを機能させるためには、コーディネート能力及びマネジメント能力が求められる。
庁内ネットワーク	庁内において担当部署への理解を分かち合うとともに、ネットワークのシステムを円滑に機能させるための要点となる。
児童相談所との関係	児童相談所で取り扱う事例と市町村ネットワークが担当する領域との役割分担や信頼関係の構築、相互の協議体制等が要点となる。
子育て支援との関係	児童虐待防止のネットワーク活動を子育て支援の一分野として捉えるというのではなく、実施体制上は児童虐待防止ネットワークと子育て支援の担当部署及び責任者の役割分担を明らかにした上で、総合的な取り組みを検討することが要点になる。

(注) 加藤曜子・才村純他：市町村虐待防止ネットワークの実態と課題について－市町村ネットワーク事例調査から－に基づいて筆者が作成。

表3 市町村虐待防止ネットワークの設置年度

(平成15年6月1日現在)

	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	計
市町村数	1	3	1	4	4	13

(注) 新潟県の市町村数は110市町村。設置の割合は11.8%であり、全国平均よりも低い。

トワークとし、年1回以上の会議等により虐待の現状把握と情報交換、虐待防止に必要な体制整備の検討などを行うこととしている。

2) 総合相談窓口の状況

虐待の発見や通報、相談の経路や方法は様々であるので、ネットワークにおいて総合相談窓口を設置することは基本的な要件である。総合相談窓口を明確にしていると思われる市町村は9市町村である。

3) インテークネット又は庁内ネットの状況

総合相談窓口で受け付けた発見や通報、相談について、関係する部署や専門職の間で相談の事前評価を行う体制があることも基本的要件である。相談の事前評価や初期対応の採り方等を検討するためのインテークネット又は庁内ネットを明確にしていると思われる市町村は9市町村である。

4) 個別対応ネットワークの状況

常設ネットワークに併せて個別対応ネットワークを設置してあることも基本的要件である。13市町村すべてにおいて、個別対応ネットワークに相当するものとして事例検討会等を位置づけており、事例が発生した場合は事務局が適時に招集することとなっている。

5) コーディネーターの状況

発生した事例に対して個別対応ネットワークを機能させる場合には、コーディネーターの役割が重要であるが、事例検討会議等において個々の事例に対応した支援チームを調整・編成する段階でコーディネーターを決定することとしている市町村は8市町村である。

6) ケアマネジメントのプロセスの状況

事例への個別対応においては、総合相談窓口→相談の事前評価→援助計画の作成→援助計画の実施→援助内容等の確認と評価といったケアマネジメントのプロセスが重要であるが、そのプロセスを明確にしてい

と思われる市町村は8市町村である。

7) ネットワークの仕組みの状況

ネットワークが効果的に機能するためには、その構造と役割等の仕組みが明確になっていることが重要な要件であるが、ネットワークの仕組み（支援体制、相談支援の流れ、関係機関の役割分担等）を明確にしている市町村は9市町村である。

8) 事務局の状況

設置要綱の有無にかかわらず、13市町村すべてがネットワークの事務局を明確にしている。なお、事務局の担当部門については、児童福祉担当部門（家庭児童相談室を含む）が4市町村、保健と福祉の統合部門が9市町村である。

以上から、新潟県内の市町村虐待防止ネットワークには、ほぼ共通的な枠組みがあることが確認できる。これは、新潟県内における先進事例である「柏崎市子どもの虐待防止連絡会」（平成11年9月1日設置）や「三条市子どもの虐待防止ネットワーク」（平成12年10月1日設置）の実施体制等が、他市町村のネットワーク形成にモデルとして役立っているものと思われる。

2 三条市の実施体制

1) 三条市子どもの虐待防止ネットワークの概要

子どもの虐待の予防、早期発見・早期介入、子どもとその家族への支援及び虐待防止支援の体制整備を図るとともに、関係機関との連絡調整並びに必要な事業を行うために、平成12年10月1日に設置された。

ネットワークは、関係各課（社会福祉課、健康福祉課、市民課、保険年金課等）、教育委員会（学校教育課、生涯学習課、青少年育成センター等）、市内の公・私立保育所（園）、幼稚園、児童館、小・中学校及び高等学校、法務局、人権擁護委員協議会、家庭裁判所、児童相談所、県健康福祉環境事

務所（保健所、福祉事務所）、警察署、地域消防本部、医師会、弁護士会、社会福祉協議会、民生委員児童委員協議会、PTA 連合会から構成されており、構成機関・団体の代表者によるネットワーク連絡会、関係者による事例検討会、関係者に対する研修会及び啓発活動等の事業を行っている。

2) 常設ネットワーク

常設ネットワークとして、構成団体の代表者によって構成される「ネットワーク連絡会」が設置されている。このネットワーク連絡会は、児童虐待の現状把握と情報交換を行うことを主な目的として年1回以上開催することとしている。

3) 総合相談窓口

総合相談窓口は、家庭児童相談室（家庭相談員等）が担当し、保育所（園）、児童館（児童クラブ）、ひとり親家庭等の情報集約や関係機関との連携を通して、発見・相談受理・情報収集・調査等を行うようになっている。

4) インテークネット又は庁内ネット

虐待又は疑いのある児童について総合相談窓口あるいは庁内の関係各課等に発見や通報、相談があった場合は、社会福祉課（家庭相談員、社会福祉士、保育士等）、健康福祉課（保健師等）、学校教育課（生活指導担当指導主事等）の専門職による協議が行われる仕組みになっている。

5) 個別対応ネットワーク

個別対応ネットワークに相当するものとして、関係者事例検討会（ネットワーク・ミーティング）がある。事例が発生した場合において適時に事務局（家庭児童相談室）が、ネットワークを構成している機関・団体等の関係者を収集することになっている。

6) コーディネーター

コーディネーターは、関係者事例検討会（ネットワーク・ミーティング）において個別対応を行う「支援チーム」を調整・編成

する段階で、決定することになっている。なお、直接的なケアを行う支援チームについては、関係者同士の相互支援ネットワークとして意味づけられている。

7) ケアマネジメントのプロセス

関係者事例検討会（ネットワーク・ミーティング）において、①情報の収集、②事例の事前評価と援助方針の検討、③関係者の役割分担と援助計画の作成、④事例の経過の確認と評価、⑤援助計画の修正や役割分担の再調整等のプロセスが明確になっている。

8) ネットワークの仕組み

ネットワークの仕組みについては、支援システム、関係機関の役割分担及びネットワーク・イメージを明確化している。なお、これらのうちネットワーク活動の共通基盤となるシステムは、図1に示すとおりである。

9) 事務局

設置要綱上は、ネットワークの事務局は社会福祉課に置くと規定されている。実務的には、総合相談窓口となっている家庭児童相談室が担当している。

三条市子どもの虐待防止ネットワークの実施体制等は、基本的には柏崎市子どもの虐待防止連絡会の実施体制等に準拠しているが、形成されたネットワークが有効に機能するための庁内のインテークネット、個別対応のための支援チームとコーディネーターの調整・決定、ケアマネジメント・プロセス等が明確になっていることは、ネットワーク実践にとって重要な要件になると思われる。

VI ネットワーク実践－相談・支援のための枠組みの検討

市町村域における児童虐待防止ネットワーク形成の意義は、ネットワーク会議（代表者会議や実務者会議等）を立ち上げるのではなく、ネットワーク形成の過程を通し

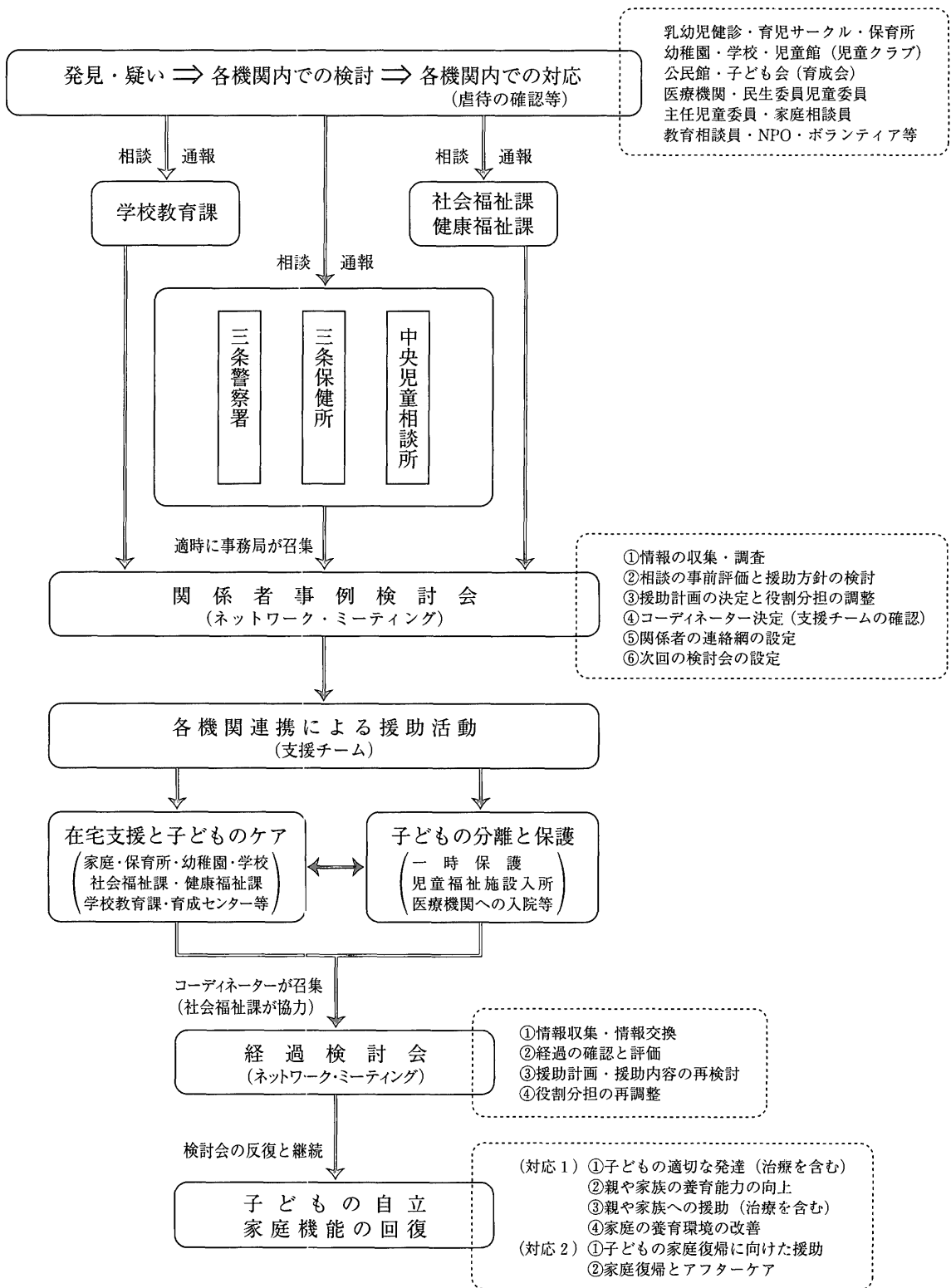


図1 三条市子どもの虐待防止支援システム

(注) 三条市子どもの虐待防止ネットワーク資料から引用し、筆者が一部に修正を加えた。

て、①保健・医療・福祉等の各分野における公私の様々な社会資源を機能的に再統合するシステムの必要性を共通理解すること、②連携する関係機関・団体が担える機能とその限界を明確にすること、③ネットワークが有効に機能するための共通基盤や仕組みを整えること、などにある。

ネットワーク形成の枠組みについては、既に先行研究や新潟県内のネットワークの現状等を通して見てきたとおりであるが、次に、形成された（あるいは形成される）ネットワーク実践の枠組みについて検討する。

1 ネットワーク実践の前段階となるもの

市町村域において形成されたネットワークが、育児不安や児童虐待等の問題を抱える子どもとその家族（以下「子どもとその家族」という。）の個別のニーズに対応した相談・支援のためのネットとして機能するためには、次のことが要件になると思われる。

1) 子どもとその家族が抱える困難や問題を個別的に理解し、生活の状況や置かれている環境に照らして、子どもとその家

族の真のニーズを把握していること、あるいは把握しようと努めていること。

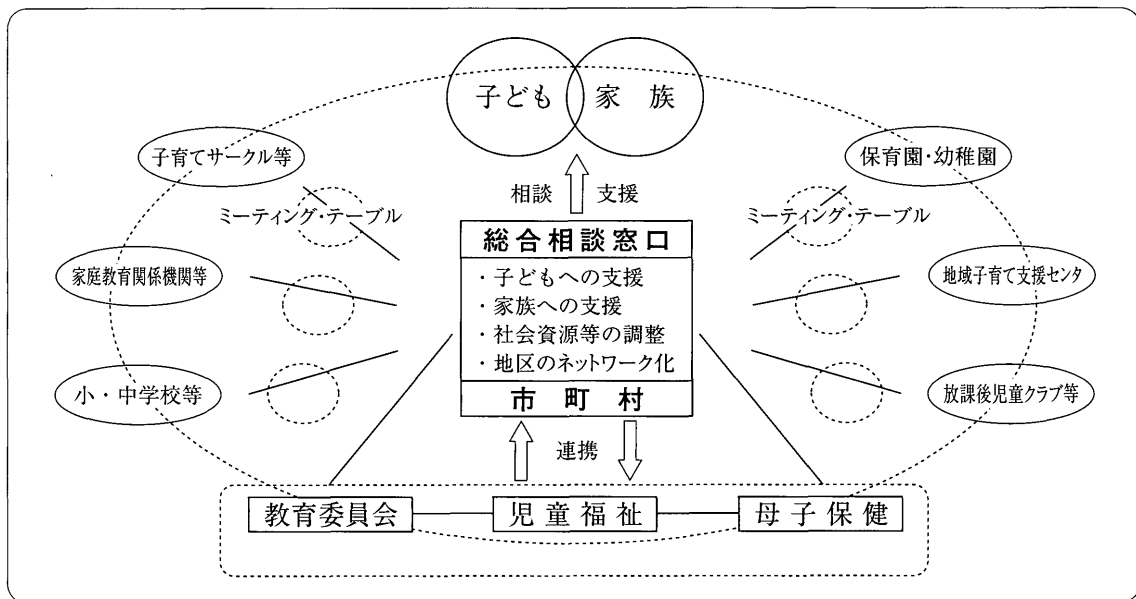
2) 市町村の保健・福祉・教育いずれかの部門において総合相談窓口又はそれに準ずる相談窓口が設置され機能していること。

3) その総合相談窓口が中核となって、個々の子どもとその家族のニーズに合致した相談・支援を継続するための共同化＝個々の相談に対応したチーム・ミーティングの場が機能していること。

これらの要件を具備したネットワーク実践のための前段階イメージは、図2に示すとおりである。

2 ケアマネジメントを基本としたネットワーク実践の枠組み

筆者は、子どもとその家族にとって身近な市町村におけるネットワーク実践は、ケアマネジメントを基本とした相談・支援の枠組みを持つ必要があると考えている。ケアマネジメントを基本とした相談・支援の枠組みは、①総合相談窓口→②相談の事前評価→③援助計画の作成→④援助計画の実



(相談・支援のためのネット)

図2 ネットワーク実践の前段階イメージ

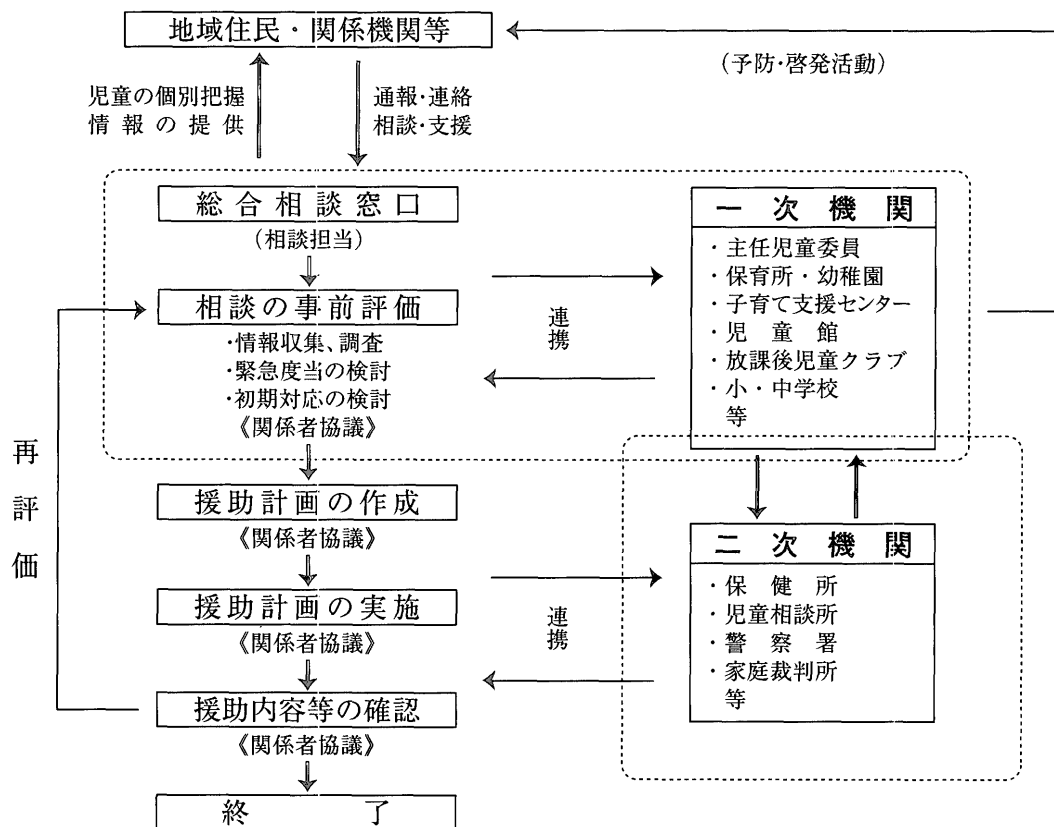


図3 ケアマネジメントを基本としたネットワーク実践の枠組み

施→⑤援助内容等の確認→⑥援助計画及び援助内容等の再評価といった過程を有する。また、関係機関等との連携においては、①子どもとその家族が抱えている困難や問題等の個別化→②子どもとその家族の生活へのアプローチ→③機能や役割の異なる関係機関等の協力や相互利用→④同一の対象である子どもとその家族に向けて関係機関等の役割分担等を調整してチームアプローチを行う共同化→⑤共同化された状態をネットワークの中でシステムとして保障する統合化といった発展過程の視点も必要である。ケアマネジメントを基本としたネットワーク実践の枠組みを図示すると、図3のようになる。

3 ネットワーク実践—相談・支援のための枠組み

形成されたネットワークは、地域の特性

や実情等を反映したシステムとして機能するとともに、子どもとその家族のニーズに対応した個別的な生活支援を総合的かつ継続的に行う相談・支援のための枠組みとして機能する必要がある。

三条市子どもの虐待防止ネットワークの事例検討とケアマネジメントを基本としたネットワーク実践の枠組みの検討を通して明らかにした「ネットワーク実践—相談・支援のための枠組み」は、図4に示すとおりである。また、この枠組みの要件としては、次のようなものがある。

- 1) 市町村の保健・福祉・教育いずれかの部門において総合相談窓口又はそれに準ずる相談窓口が設置されていること（例えば、市町村保健センターや家庭児童相談室など）。
- 2) 市町村の総合相談窓口又はそれに準ず

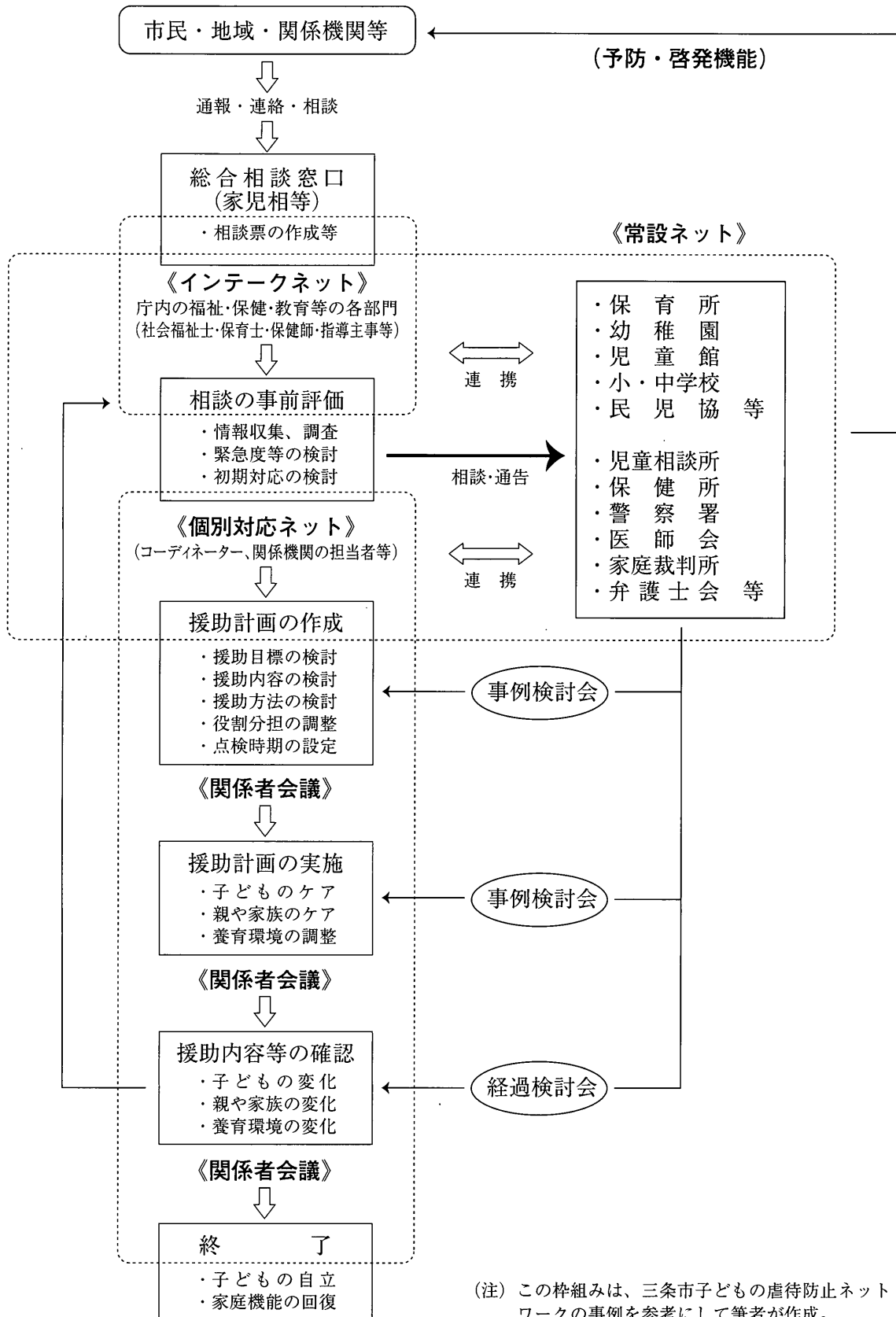


図4 ネットワーク実践—相談・支援の枠組み

る相談窓口には、相談の事前評価機能を持つインテークネットが用意されていること。

- 3) インテークによる相談の緊急度等の事前評価の下に、個々の子どもとその家族のニーズに合致した個別的な対応を採ることのできる個別対応ネットが用意されていること。
- 4) 市町村における個別対応ネットは、相談の事前評価→援助計画の作成→援助計画の実施→援助内容等の確認→援助計画及び援助内容等の再評価といったケアマネジメントの方法が仕組まれていること。
- 5) 市町村の庁内におけるインテークネット及び個別対応ネットを支えるための関係機関による重層的なチーム・ミーティング（経過検討会等の連絡調整ネット）が用意されていること。

Ⅶ 今後の課題

本稿は、市町村児童虐待防止ネットワークに関する先行研究を踏まえ、新潟県内の13市町村の実施体制等の現状及び三条市子どもの虐待防止ネットワークの事例を通して「ネットワーク実践－相談・支援のための枠組み」を提示し、筆者の相談援助活動を通して蓄積した経験的事実や体験的理解に基づいて検討した。市町村におけるネットワーク形成の枠組みに関する質的な検討・評価と、ネットワーク実践－相談・支援のための枠組みの有効性等に関する実証的研究は今後の課題である。

本稿で検討した枠組みが、市町村域におけるネットワーク形成から相談・支援への展開に向けての戦略・戦術として参考になれば幸いである。

謝辞

本研究に快く御協力いただいた新潟県児童相談所並びに三条市社会福祉課に心から感謝申し上げます。

註

註1) 社会保障審議会児童部会報告書「児童虐待への対応など要保護児童及び要支援家庭に対する支援のあり方に関する当面の見直しの方向性について」(平成15年11月)を参照。

註2) 加藤・才村らは、市町村虐待防止ネットワークに関する研究において、児童虐待防止のための個別事例を中心にしたネットワークを充実させることが重要であると指摘し、そのためにアセスメント、計画、援助の枠組みを捉えた市町村ネットワークを発展させることが重要であると提起している。加藤曜子・才村純他：市町村虐待防止ネットワークの実態と課題について－市町村ネットワーク事例調査から－。日本子ども家庭総合研究所紀要。第38集。pp297-306, 2002. を参照。

註3) 筆者の相談・支援のためのソーシャルワーク実践モデルについては、政策・課題としての生活支援－児童家庭福祉における生活支援施策の在り方に関する研究、高崎経済大学大学院地域政策研究科修士論文、pp60-65, 2003. を参照。

註4) 才村純：地域ネットワーク。福祉キーワードシリーズ・子ども虐待(高橋重宏, 庄司順一編著)中央法規, pp56-57, 2002. を参照。

註5) 児童虐待ケースマネジメントモデル事業については、平成8年5月15日付け児発 第516号「児童虐待ケースマネジメントモデル事業の実施について」(厚生省児童家庭局長通知)及び同日付け児企第16号「児童虐待ケースマネジメントモデル事業の実施について」(厚生省児童家庭局企画課長通知)による。

- 註6) 児童虐待防止市町村ネットワーク事業は、平成12年度に創設された事業であり、「子どもの心の健康づくり対策事業」の一環として実施されている。なお、事業の実施要綱は、平成9年9月29日付け児発第610号「子どもの心の健康づくり対策事業について」（厚生省児童家庭局長通知）による。
- 註7) 全国の子ども虐待防止民間団体については、社会福祉法人子どもの虐待防止センターのホームページ (<http://www.ccap.or.jp/>) で知ることができる。
- 註8) 註1の論文を参照。また、市町村等の自治体に対する指針としては、大阪府：広げよう児童虐待防止ネットワーク，2003. 等がある。