

— 第Ⅱ部 —

課題を抱える親子・家族への
支援に関する連携・協働についての調査
(調査2)

総 括

1. はじめに

児童委員・主任児童委員は、広く地域社会における子育て支援、子どもの健全育成に関わることに加えて、「課題を抱える親子・家族への支援」に参画することが期待されている。従来、「課題を抱える」という言葉で示される状況については、「問題」という用語が使用されてきた。しかしながら、「問題」という用語には、ともするとそれに直面する当事者に対する批判的、肯定的意識が持たれやすい。そこで全国民生委員児童委員連合会では、平成11年より「課題」という用語を使用し、家族や子どもが主体的に解決していくこと、必要な支援を利用することによって、その家族や子どもの力が強化されるという観点から支援を展開することとしてきた。この考え方は、全国児童委員活動強化推進方策「広げよう 地域に根ざした 思いやり」行動宣言 児童委員（主任児童委員）版の重点課題2で「課題を抱える親子を発見し、必要な支援につなぐ取り組み」があげられたことにみられるように、児童委員・主任児童委員活動の一環として位置づけられてきている。

今回調査では、「課題を抱える親子・家族への支援」について、その内容を明らかにするとともに、民生委員児童委員協議会内外の連携・協働について明らかにすることを目的として調査を実施した。調査結果については、報告書本文に詳細が記されているが、ここではその概略を整理するとともに、この調査全体から考えられることについて述べたい。

2. 調査結果から

（1）個別ケースの内容と関与のきっかけ

この調査は、対象について、都道府県・指定都市市民児協に対し、個別支援ケースに関わっており、連携が組織的になされている単位民児協の選定・抽出を依頼しており、その意味ですでに一定の実績を積んできている単位民児協がどのような組織的活動を行なってきたのかを探るという方法をとっている。平成21年7月1日時点では390の単位民児協が個別支援ケースに関わっており、その内容は「児童・生徒の引きこもりや不登校」(59.0%)、「児童虐待」(54.1%)、「経済的困窮・低所得世帯の課題」(46.4%)などが主たるものであったが、最も回答の少ない「外国籍児童や外国籍の親の地域生活の課題」でも1割を超えており、児童委員・主任児童委員が支援している個別ケースの内容が多岐にわたることがわかる。関与のきっかけも多様である。調査では、「関係機関から依頼を受けて」(72.3%)と「支援を必要としている親子・家族の近隣の方からの相談(通報)によって」(57.2%)とが、他の項目よりも多くなっている。「児童委員・主任児童委員の個別訪問活動等によって」も30.0%あるが、前2項目の回答数が多いことは、区域担当児童委員が地域のなかでの「アンテナ役」を果たすためには、地域内での情報発信源をつくり出す作業が必要ながわかる。この傾向は、過去3年間の発見経緯をたずねた質問でも同様であった。

(2) 単位民児協における推進体制について

単位民児協内部の推進体制については、ほとんどの単位民児協が年間事業計画を策定し、そのなかに児童委員活動事業を含んでいた。児童に関する部会等の設置状況は「設置している」が59.2%であったが、これは単位民児協の規模に左右されるケースがあるので、児童に関する部会等の設置の有無だけでは判断できない。単位民児協内では児童委員と主任児童委員との連携や定例会の持ち方に着目できる。課題の対応方法については、「児童委員、主任児童委員間で相談・協議している」(76.1%)、「定例会で協議・検討している」(67.0%)という結果であった。個々の児童委員や主任児童委員が支援ケースを抱え込まないことが重要であるが、まず単位民児協あるいは仲間との相談協議がそれを防ぐことになる。もちろん、このような連携がなされる場合には守秘義務の確認が欠かせない。

(3) 単位民児協と関係機関・団体との連携について

「個別ケース(概ね過去3年間)」の対応で連携・協力した機関・団体では「学校」(83.3%)が最も多く、次いで「市区町村の児童担当部・課、家庭児童相談室」(58.9%)、「児童相談所」(54.4%)などとなっている。これは、「児童委員・主任児童委員が支援している個別ケースの内容」とも関連が深く、「市区町村の児童担当部・課、家庭児童相談室」が2番目に多い回答であったことは、平成16年の児童福祉法改正が地域レベルでも定着してきたことを示すものと解釈できるだろう。「児童虐待」についてみた場合、「市区町村の児童担当部・課、家庭児童相談室」との連携・協力実績が70.1%と「児童虐待以外」や全体の割合に比較して高いことや、「児童相談所」との連携・協力実績も同様の傾向を示していることは、この課題への支援の特徴をあらわしたものと指摘できる。

「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)」等の設置状況については、「設置されていない」、「設置されているかどうかわからない」を合わせると、22.7%という結果であり、厚生労働省の公表資料と比較すると、要保護児童対策地域協議会の周知が進んでいないことが明らかになった。この調査対象が、要保護児童対策地域協議会で取り上げられる可能性がある個別事例と関わっていた単位民児協が大半であることを考えると、全国的には要保護児童対策地域協議会の認知や周知に関する課題が明らかになったと言える。

関係機関・団体と連携する上での課題については、「特になし」が約2割であり、3割を超えた項目は、「関係機関と情報共有する上での明確なルールがない」(36.8%)、「『調査』や『見守り』を依頼されるが、民児協としてどこまで担えばよいのかわからない」(35.5%)、「個別ケースの状況を報告しても、フィードバックが得られない」(30.8%)の3項目であった。これらの課題解決については、要保護児童対策地域協議会の代表者会議あるいは実務者会議で取り上げることを提案したい。単位民児協としては市区町村の要保護児童対策地域協議会には参加しない場合が多いと考えられるため、市区町村民児協として課題提起をしていく方途を探ることになるだろう。また、情報のフィードバックについては、当該事例に児童委員・主任児童

委員がどのように関わるのかにも左右されることになる。

(4) 地域の特徴と思われる仕組みや単位民児協の取り組み

および個別ケースの特徴と今後の課題

地域の特徴と思われる仕組みや単位民児協の取り組みについては、自由記述方式で、「地域の特徴と思われる仕組み」については257件、「単位民児協の取り組み」については259件の回答を得た。内容は多岐にわたるために、いくつかのグループに集約してみた(67～69頁)。前者については、「要保護児童対策地域協議会の運営に関わること」、「その他のネットワークの設置」といった連携に関する記述をみることができる。要保護児童対策地域協議会に関する記述では、「キーパーソンの明確化」や「連絡体制のルール化」などが内容に含まれている。ネットワークの構築は、課題を抱える親子・家族への支援にとっては必須要件である。

しかし、ネットワークの構築が役割や責任の不明確化につながる危険性もある。構成メンバーが多様化すればするほど、ネットワークをスムーズに動かしていく存在や情報の相互交換システムを実態のあるものにしていく必要がある。「やっけてくれると思った」という振り返りが、児童虐待による死亡事例の検証でもなされることがある。この意味で、大きくなりすぎる傾向がある要保護児童対策地域協議会に「分科会を設置している」という回答にも着目したい。

地域には、このほか様々なネットワークが構築されている。回答では、「行政、学校等が主催するネットワークへの参加」も報告されている。

単位民児協の取り組みとしては、「児童に関する課題の共有」をあげる回答があった。個人情報保護に留意しながら、対応策や今後同様の事例に関わる場合の方策などを共有していくことは、単位民児協全体としても意義があることであるし、当該親子・家族に実際関わっている児童委員・主任児童委員の支えともなる。また、「対応体制のルール化」を明確にしている単位民児協もあり、参考となるだろう。この他には、「単位民児協や児童委員活動のPR」や内部や外部講師を招いた「学習会の実施」などの取り組み事例が寄せられている。

「個別ケースの特徴と今後の課題(第4章)」についても多くの回答が寄せられた。このなかで着目すべきことは、児童委員や主任児童委員に関わる家族が複数の生活課題や養育上の課題を抱えているという事例が数多く取り上げられている点である。行政統計等では「主訴」でまとめられてしまうために、こういった実態が明らかにされない。児童委員・主任児童委員は、これらの家族に地域住民として寄り添い、「ちょっとした手助け」を展開している。ここでも、「行政や専門機関との連携」と「在宅支援サービスの拡充」が課題としてあげられていた。

3. 課題を抱える親子・家族への支援と関係機関・団体との連携・協働を推進するために

児童委員・主任児童委員が実際に個別支援に関わる機会は多くないという認識がある。今回調査では、「個別支援ケースに関わっており、連携が組織的になされている単位民児協」を選

定・抽出するという方式をとり、実績のある単位民児協から学ぶという方法をとった。そのなかで、関わる契機となった理由が「関係機関からの依頼」、「近隣の通報（相談）」であったことを再度強調しておきたい。このことは、関係機関と個別事例での連携がなくても、日常的交流行事等で「お客様」ではなく協働することで、「顔と名前が一致する関係」を構築しておくことの重要性と、区域担当児童委員と主任児童委員が地域住民に周知されていることの重要性を示している。

後者については、「通告義務」というような法律的なことではなく、「福祉のことに関わっている人」、「子どものことでいろいろ活動している人」で「行政ともつながりがある人」という認識からスタートすることができる。このような関係機関、地域住民との関係ができてくるなかで、全国にも活動事例が増加してくると考える。

児童委員も主任児童委員も地域で生活する一住民として支援にも関わるのであるから、専門職として介入・支援は異なる性格を持つことは述べるまでもない。しかし、個人としての活動には限界があり、組織としての支えが必要であることは共通している。定例会で事例を取り上げることや、児童委員・主任児童委員間の協議はその意味で重要である。その際に、個人情報の保護・取り扱い方法については、専門機関の手法から学ぶことができる。

関係機関・団体との連携については、いくつかの課題もあげられていた。しかし、これらの課題は実際に協働するなかで明らかになったところに意味がある。それらを想定して、連携に躊躇するのではなく、実際に連携しながら直面した課題をどう解決していくかについて、関係者一同で考えること重要である。具体的な場面での課題があるからこそ、具体的な解決策を模索することができる。また、実際の事例で協働することで相互の信頼関係も深まっていくことになる。

なお、個々の事例については、さらに詳細な調査が必要であろう。

第1章 「課題を抱える親子・家族への支援に関する 連携・協働についての調査」実施概要

1. 調査の目的

本調査は、継続的に虐待問題への対応や課題を抱える親子・家族等の個別支援を行なっている単位民児協の、組織内および関係機関との連携・協力の取り組みを把握し、単位民児協として今後取り組む個別支援活動の強化や、関係機関等との連携促進に役立てることを目的に実施した。

2. 調査方法

- ①調査対象：全国の単位民児協会長
- ②対象者数：632 か所
- ③抽出方法：全民児連より都道府県・指定都市民児協に対し、以下の要件で調査対象の選定を依頼した。
 - ・数年間にわたって複数の個別支援ケースに関わっている単位民児協
 - ・他機関・団体との虐待防止の取り組みを組織的に行なっていて、個別支援の事例紹介が可能な単位民児協
- ④調査方法：調査票は配布・回収ともに郵送により行なった。
- ⑤調査期間：平成21年9月18日～10月31日

3. 回収状況

本調査の回収数は552件、回収率は87.3%であった。

図表 2-1-1 回収状況

配布数	632
回収数	552
回収率	87.3%

4. 調査実施体制

本調査の実施にあたり、全民児連児童委員活動推進部会に「民児協における子育て支援活動等状況調査作業委員会」を設置した。（委員名簿は109頁に掲載）

なお、調査実施・集計等に関わる業務は、全民児連の委託により財団法人日本総合研究所が行なった。

第2章 「課題を抱える親子・家族への支援に関する 連携・協働についての調査」結果の概要

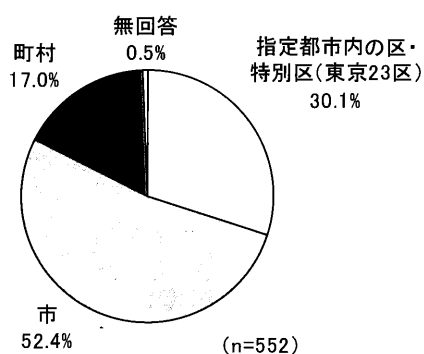
1. 個別ケースへの支援活動の概要

(1) 基本属性

1) 単位民児協の所在地

本調査に回答いただいた単位民児協の所在地は、下表の通りである。

図表 2-2-1 単位民児協の所在地

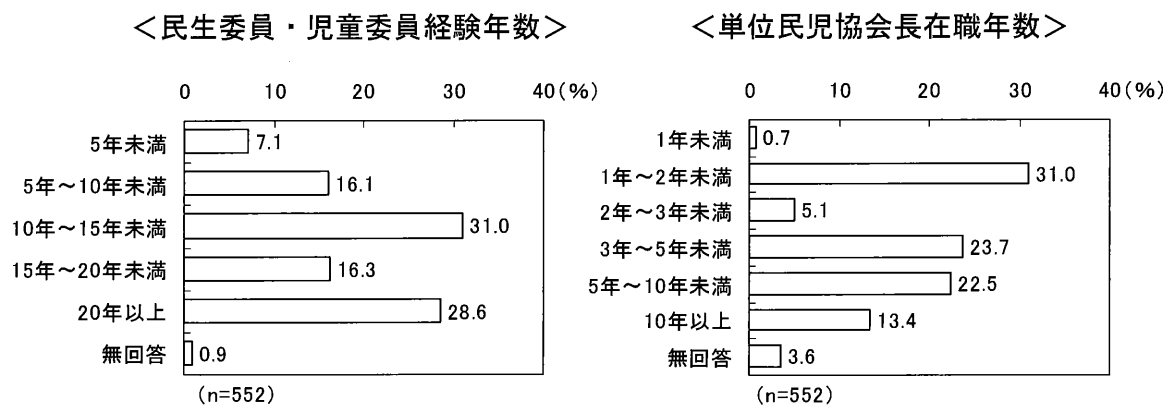


2) 単位民児協会長（回答者）の経験年数（平成21年9月1日現在）

単位民児協会長の民生委員・児童委員としての経験年数の分布をみると、「10年～15年未満」が31.0%、次いで「20年以上」が16.3%、「5年～10年未満」が16.1%と続いている。

会長在職年数（通算）の分布をみると、「1年～2年未満」が31.0%で最も多くなっている。一方、在職年数5年以上を合わせると35.9%となっている。

図表 2-2-2 単位民児協会長の経験年数

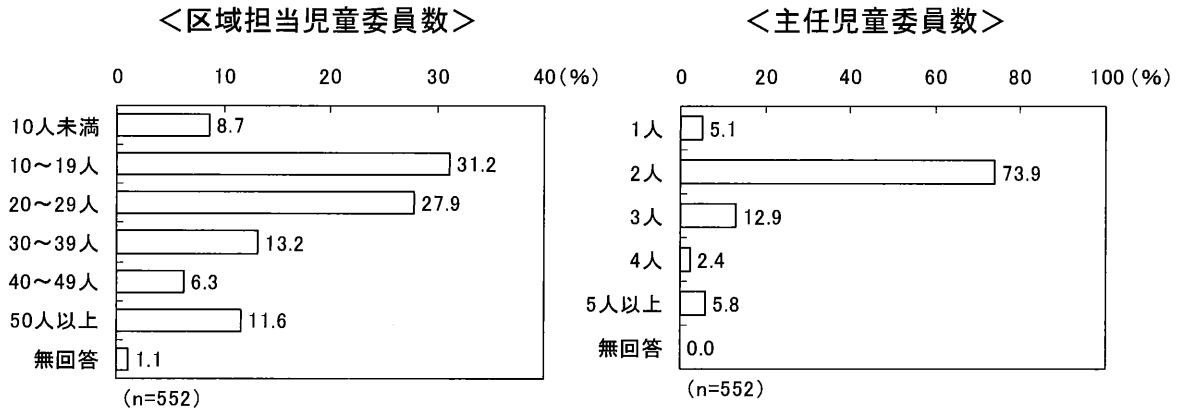


3) 児童委員・主任児童委員の数（現員数）（平成 21 年 9 月 1 日現在）

区域担当児童委員数の分布をみると「10～19人」が31.2%で最も多く、次いで「20～29人」が27.9%、「30～39人」が13.2%と続いている。

主任児童委員数の分布をみると「2人」が全体の約4分の3の73.9%を占めている。

図表 2-2-3 児童委員・主任児童委員の数

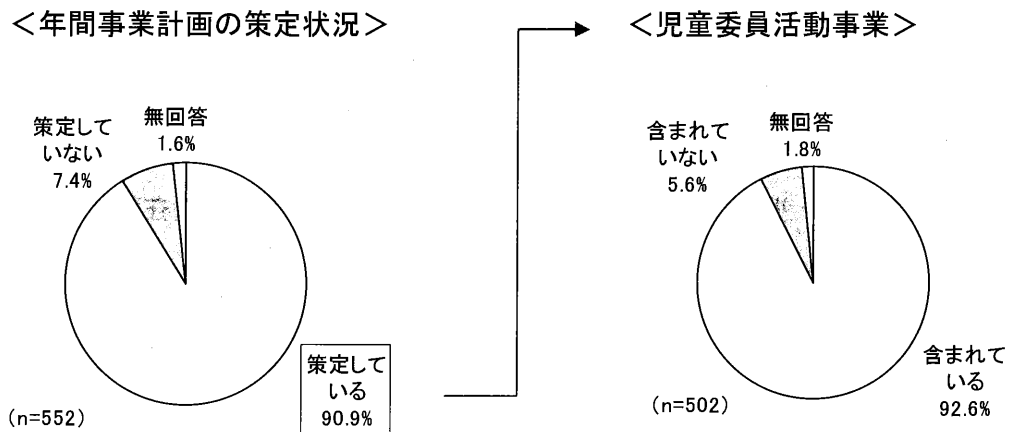


4) 年間事業計画の策定状況（平成 21 年度）

単位民児協としての年間事業計画を策定しているところは90.9%である。

さらに、年間事業計画を策定している単位民児協のうち92.6%は、その中に児童委員活動事業が含まれている。つまり、児童委員活動事業を事業計画に含んでいる単位民児協は、全体の84.2%となる。

図表 2-2-4 年間事業計画の策定状況

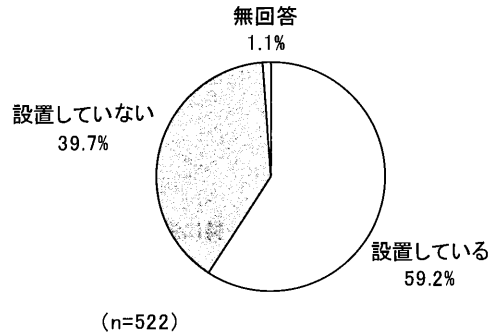


(2) 活動の推進体制

1) 児童に関する部会等の設置状況

児童に関する部会等を「設置している」単位民児協は約6割であった。

図表 2-2-5 児童に関する部会等の設置状況



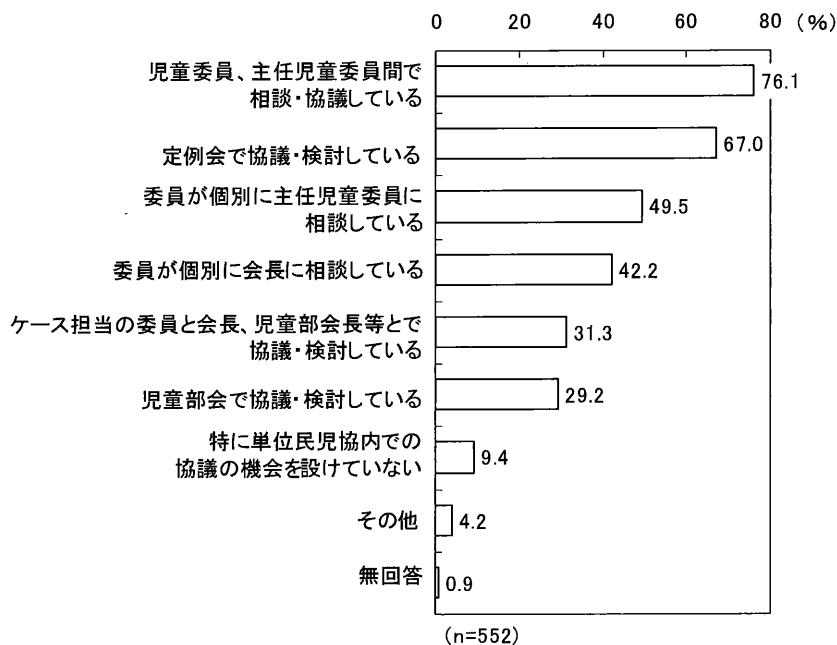
2) 課題を抱える親子・家族などの地域の児童に関する課題についての対応

①地域課題への対応についての協議方法

地域の児童に関する課題への対応についての協議方法は、「児童委員、主任児童委員間で相談・協議している」が最も多く、全体の約4分の3の76.1%を占めている。次いで、「定例会で協議・検討している」が67.0%と続いている。

その他「ケース担当の委員と会長、児童部会長等とで協議・検討している」や「児童部会で協議・検討している」という回答もおよそ3割となっている。

図表 2-2-6 地域課題への対応についての協議方法〔複数回答〕

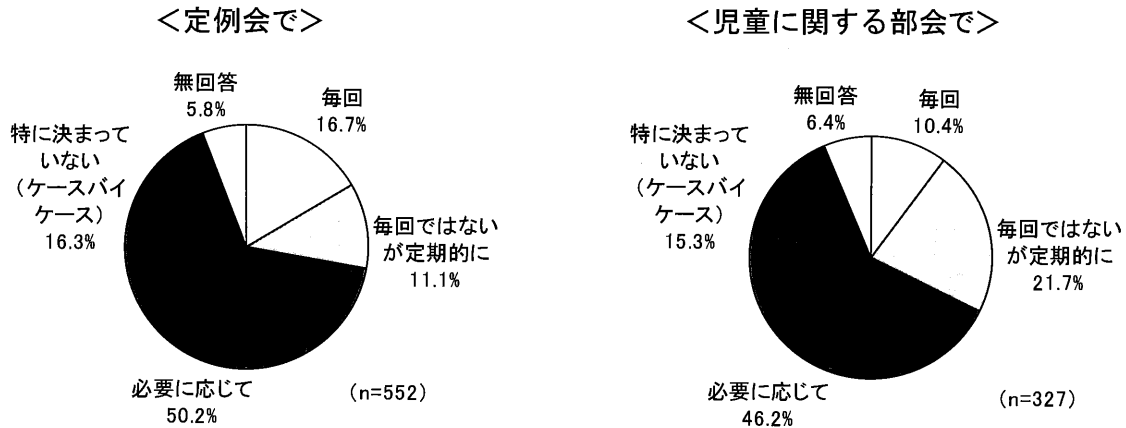


②定例会や児童に関する部会での報告・協議の頻度

※児童に関する部会については、「1）児童に関する部会等の設置状況」で「設置している」と答えた方みの集計結果

地域の児童に関する課題についての報告や協議の頻度は、定例会と児童に関する部会ともに「必要に応じて」が5割前後の割合となっている。

図表 2-2-7 定例会や児童に関する部会での報告・協議の頻度

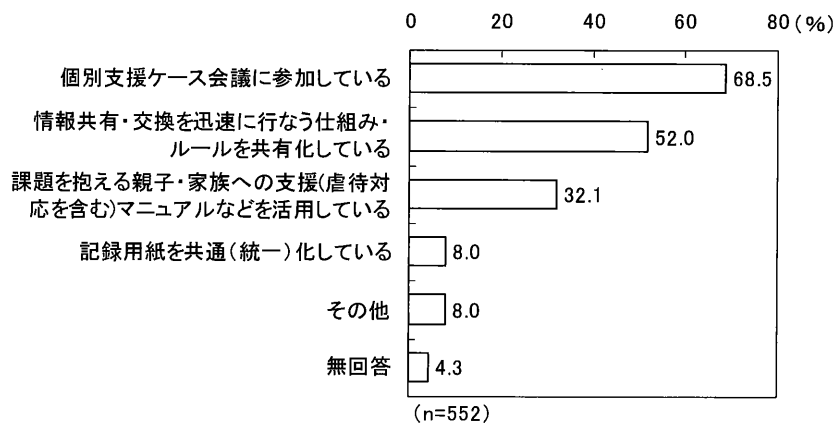


(3) 地域の関係機関・団体との連携状況等

1) 市区町村児童担当部・課や地域の関係機関との連携・協力状況

課題を抱える親子・家族への支援等に関する市区町村児童担当部・課や関係機関との連携・協力状況は、「個別支援ケース会議に参加している」が最も多く、68.5%を占めている。次いで、「情報共有・交換を迅速に行なう仕組み・ルールを共有化している」が52.0%で半数を超えており、「課題を抱える親子・家族への支援(虐待対応を含む)マニュアルなどを活用している」が32.1%となっている。

図表 2-2-8 地域の関係機関との連携・協力状況〔複数回答〕



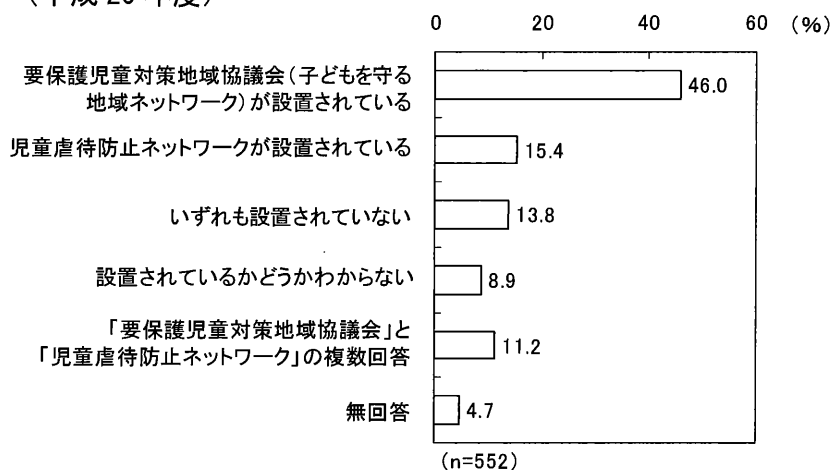
2) 市区町村の「要保護児童対策地域協議会」等との連携・協力状況

①市区町村における「要保護児童対策地域協議会」等の設置状況

単位民児協が所在する市区町村における「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）」等の設置状況（平成20年度）は、「要保護児童対策地域協議会」が最も多く、46.0%である。次いで、「児童虐待防止ネットワーク」が15.4%となっている。また両方が設置されているという複数回答が11.2%みられ、これらを合わせると「要保護児童対策地域協議会」および「児童虐待防止ネットワーク」のいずれかが設置されている市区町村は、全体の7割を占めることになる。

ただし、厚生労働省の公表資料によれば、要保護児童対策地域協議会またはネットワークを設置済みの市区町村の割合（平成21年4月現在）は97.6%となっており、これについては本調査結果では相違がみられた。

図表 2-2-9 市区町村における「要保護児童対策地域協議会」等の設置状況
(平成20年度)

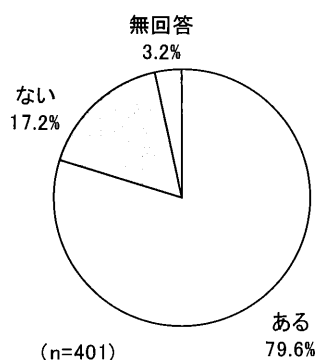


②個別支援ケース会議への出席状況

※①で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）、あるいは児童虐待防止ネットワークが「設置されている」（複数回答を含む）、と答えた方のみの集計結果

市区町村の「要保護児童対策地域協議会」または「児童虐待防止ネットワーク」で開催される個別支援ケース会議への単位民児協の委員出席状況では、全体のおよそ8割が「(出席の経験が) ある」と答えている。

図表 2-2-10 個別支援ケース会議への単位民児協委員の出席状況

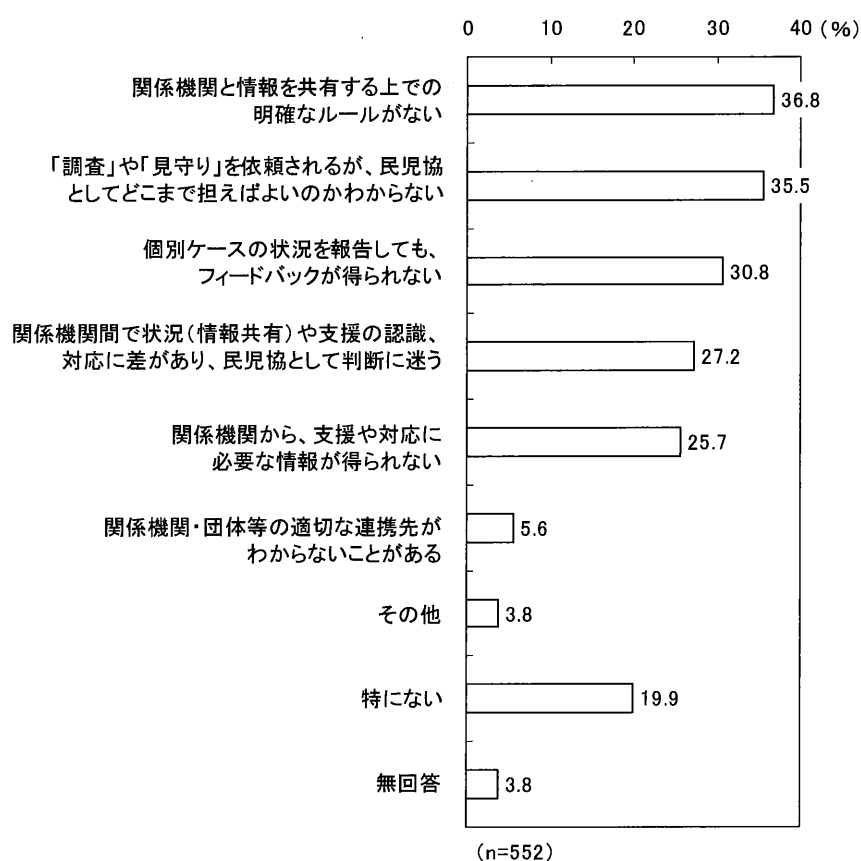


3) 関係機関・団体と連携する上での課題

関係機関・団体と連携する上での課題をみると、「特にない」は全体の2割弱で、約8割の単位民児協で何らかの課題を抱えていることがわかる。

回答の内訳をみると、「関係機関と情報を共有する上での明確なルールがない」や「『調査』や『見守り』を依頼されるが、民児協としてどこまで担えばよいのかわからない」、「個別ケースの状況を報告しても、フィードバックが得られない」がいずれも3割を超えている。また「関係機関間で状況（情報共有）や支援の認識、対応に差があり、民児協として判断に迷う」と「関係機関から、支援や対応に必要な情報が得られない」が、ともに全体の4分の1強となっている。

図表 2-2-11 関係機関・団体と連携する上での課題〔複数回答〕



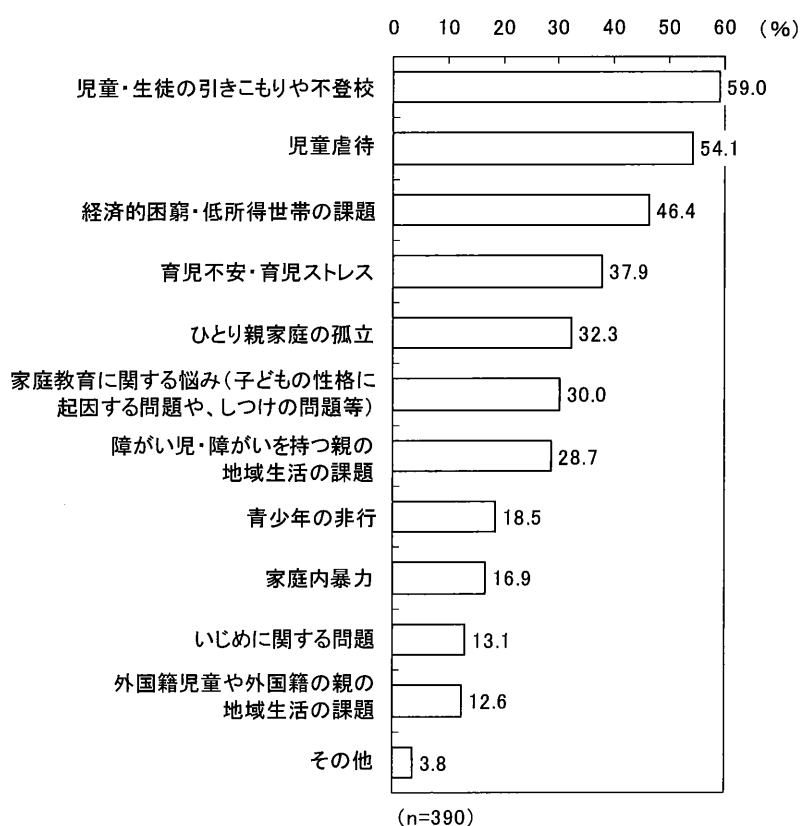
(4) 児童委員・主任児童委員が支援している個別ケースの特徴（平成21年7月1日時点）

平成21年7月1日時点で、児童委員・主任児童委員が支援している個別ケースへの関与の状況をたずねたところ、関与している個別ケースが「ある」と回答したのは390件（全552件の70.7%）であった。以下では、この390件の回答内容について概観する。

1) 個別ケースの内容

児童委員・主任児童委員が支援している個別ケース（平成21年7月1日時点）の内容をみると、「児童・生徒の引きこもりや不登校」が59.0%、「児童虐待」が54.1%、「経済的困窮・低所得世帯の課題」が46.4%となっている。

図表 2-2-12 児童委員・主任児童委員が支援している
個別ケースの内容〔複数回答〕（平成21年7月）



2) 個別ケースへの関与のきっかけ

児童委員・主任児童委員が支援している個別ケース（平成21年7月1日時点）への関与のきっかけを概観すると、「関係機関から依頼を受けて」が72.3%で最も多く、「支援を必要としている親子・家族の近隣の方からの相談（通報）によって」が57.2%で、この2つのきっかけが多くなっている。

次いで、「関係機関・団体等との連絡会等会議によって」が34.1%、「児童委員・主任児童委員の個別の訪問活動等によって」が30.0%と続いている。

図表 2-2-13 児童委員・主任児童委員が支援している
個別ケースへの関与のきっかけ〔複数回答〕（平成21年7月）

