

## 八王子市子ども家庭福祉のあり方に関する検討会 第1回議事録

○開催日時：平成28年5月24日（火） 15:00～17:00

○開催場所：八王子市中央図書館 第2会議室

○出席者：井上仁（日本大学文理学部教授）、影山孝（東京都児童相談センター児童福祉相談担当課長）、佐々木常道（社会福祉法人エス・オー・エスコどもの村統括主任）、高橋洋（八王子市立山田小学校長）、坂本洋子（八王子市内里親関係者）、小澤篤子（八王子市子ども家庭部長）、豊田聡（八王子市福祉部長）、石黒みどり（八王子市医療保険部長）、平塚裕之（八王子市子ども家庭部子どものしあわせ課長）

○欠席者：廣瀬勉（八王子市学校教育部長）、小山等（八王子市総合経営部長）、山本英雄（八王子市民生委員児童委員協議会第17地区会長）

○議題：

- 1 開会の挨拶
- 2 本検討会の設置目的及び進め方について
- 3 委員等の紹介
  - 1) 委員の紹介
  - 2) 市関係所管及び事務局の紹介
- 4 座長・副座長の選出
- 5 議事等
  - 1) 児童相談所業務について
  - 2) 質疑応答
- 6 次回検討会について
- 7 閉会

○公開・非公開の別：公開

○会議の内容（無記名）

### 1 開会の挨拶

子ども家庭部長： この会の主旨については、後ほど、事務局から説明をさせていただきたい。私からは、簡単にお話をさせていただく。

色々手を尽くしても、虐待がなかなか減っていかないという印象を強くもっている。八王子市も良い状況ではない。死亡など重篤な事例はないが、児童福祉法が改正され、中核市でも児童相談所設置の議論が起きている。しかし、児童相談所を市あるいは都が運営するという事は、手段であって、何が一番よいかを考えなければならない。家庭福祉のあり方を考え、よい意見をいただけるよう検討のご協力をお願いしたい。

### 2 本検討会の設置目的及び進め方について

事務局： 「児童相談所統計（八王子市を抜粋）」（【資料1】2ページ） 来年4月に施行予定の改正児童福祉法附則のなかで、児童相談所について新たな規定が設けられた。本市としては現段階で、児童相談所の設置を決定していない。今後、そのようなことが必要な場合に備

え、検討会で十分な調査・検討していくのが主旨である。本検討会は審議会形式ではなく、いわゆる懇談会形式で行いたい。検討会の中で一定の考えをとりまとめる主旨ではない。参加される方は、それぞれの立場で忌憚ない意見を頂戴したい。今年度末を目途に、調査報告書を作成する。

（【資料1】8ページ）改正児童福祉法の条項についても述べさせていただく。児童の権利に関する条約を日本も批准しているが、「子どもの最善の利益」「保護者の役割」も規定されている。同法1条と2条は、児童福祉の理念を示したものであり、子どもの権利が法に明文化されている。本検討会では、子どもの最善の利益を考える中で、本市が児童相談所を設置する場合、どういう課題やメリットがあるかを考え、意見を交換していきたい。

本市は昨年4月に中核市となった。現在、中核市は全国で47市、そのうち児童相談所を設置しているのは2市である。昨年の国の議論では、「中核市は児童相談所を必置にする」という議論もあった。あわせて、東京23区も一律必置という議論も行われた。それぞれの地域の実情があるので、すぐに必置ということにならないと思われるが、今後、児童相談所設置に向けた人材支援などの取り決めがなされる可能性がある。実際に設置ということもあり得るので、時間をかけて議論していく必要がある。以上が、本検討会の設置目的である。

### 3 委員等の紹介

（本検討会委員、市の関連部署職員、事務局担当の自己紹介）

### 4 座長・副座長の選出

（座長は、自薦・他薦が無かったため、事務局案を提案し、一同異議なく決定。その後要綱に基づき、座長の指名により、副座長も決定する。）

事務局： 座長・副座長を選出させていただいた。今回の検討会は、公開制をとる。希望があれば傍聴人を5名まで受け入れる。ただし審議内容によっては、座長判断で非公開とする。会議の記録については、委員名を伏せた無記名式の要点記録を作成し、市のホームページで公開する。記録作成のため、毎回録音させていただくのでご了承いただきたい。

### 5 議事等

座長： 中核市に児童相談所を設置するかどうかという議論が出ている。それとともに、児童相談所が虐待以外にも障害のある子どもや、非行などの問題にどう対応しているかを知るために、本日は、東京都児童相談センター児童福祉相談担当課長から説明をしていただく。

委員： 本日は、「児童相談所統計（八王子市を抜粋）」（【資料1】p.39）、「東京都 児童相談所のしおり～2015年版～」（【資料2】）、「東京都 みんなの力で防ごう児童虐待～虐待相談のあらまし（2015年度版）～」（【資料3】）の3点を使って発表、報告させていただく。

東京都は、現在11の児童相談所を設置している。これまでは、特別区をもつ都が全域をカバーしてきた。たとえば神奈川県の場合、児童相談所は県よりも横浜、川崎、相模原な

ど政令市が中心に担っている。東京都 23 区といっても、人口等の格差が大きいため、一括で全区児童相談所必置は難しい。八王子市についていえば、八王子児童相談所が八王子市、町田市、日野市を担当している。

児童相談所は、18 歳未満の子どもに関する相談であれば、誰からでも相談を受け付ける。平成 16 年までは、児童相談は都道府県業務であったが、法改正により区市町村も児童相談を受け付けるようになった。また児童相談所は、措置に見られるように「強制力」をもつことが大きな特徴であり、必要に応じて子どもに関する介入的な手法をとる。児童福祉司、児童心理司、医師などが専門スタッフとして相談対応する。今回の改正児童福祉法では、これに加えて弁護士、保健師を配置するようにした。

【資料 2】の p.9 をご覧いただきたい。寄せられる相談のうち、約半数が「養護相談」である。そのうち、50%近くが「虐待の相談」である。「迷子」の場合は、警察で保護された後に児童相談所へ移送される。「棄児」については、緊急対応が必要になるため、児童相談所で一時保護して親を探す。「保健相談」は、一般的な健康相談が多い。相談数自体は 2.5% と非常に少なく、電話相談が大半である。「障害の相談」では、8 割程度が「知的障害の相談」である。「非行相談」は約 5% である。判断能力が未成熟とされる「14 歳未満の少年」については、直接家庭裁判所に送ることができないため、区市町村の福祉サービスがいかにかに広がろうとも、非行相談は、児童相談所に残る相談であると考えている。「育成相談」の内容は、不登校、しつけ相談など、子どもの行動上の相談である。以上が相談の種別である。

次に、どういう形で相談に対応しているかを、【資料 2】の p.7 で確認する。直接親族、保護者から相談が寄せられる場合と、様々な機関から寄せられる場合がある。相談が児童相談所になされたら、「受理会議」を開き、そのケースについて、どのような個別調査をするかを確認する。調査を進めるのは、児童福祉司である。心理検査が必要と判断したときは、心理・医学診断を行う。「一時保護」は、子どもを預かって行動診断を行っている。「措置」は行政処分として行う。「訓戒」は実際にはほとんど行われていない。

児童委員は、児童相談所と連携しながら、地域で子どもの声かけや指導を行う。児童福祉施設の入所措置、里親委託措置、小規模入居型養育事業委託の 3 つが「施設入所等」の内容である。措置以外の部分では、自立援助ホームがある。中学卒業後の子どもに、金銭管理を含めた生活場面での援助を行う事業で、これまでは 20 歳未満の者を対象としていたが、法改正で「大学等に通う 22 歳の年度末まで」となった。これにより、援助ホームに入所しながら大学に通うことも可能になった。

「児童福祉司指導」は措置として行われ、「継続指導」はいわゆるサービスとして行われるという違いがある。「助言指導」は、長く継続的に関わらなくとも、数回の助言で改善できた場合の援助を意味する。「他機関紹介」は、他の児童相談所、他の相談機関の対応が適当と考えられる場合に行われる。児童相談所による措置やサービスは、保護者の所在地にもとづいて行われる。

次に、【資料 3】の p.3~4 をご覧いただきたい。保護者、子ども本人の意向と、児童相談所の方針が一致しない場合は、児童福祉審議会権利擁護部会へ諮問しなければならない。

その上で措置を行わなければ、瑕疵ある行政処分になってしまう。「一時保護」の期間は、原則として2か月を超えてはならないが、「必要のある時は引き続き保護する」と規定されている。親権者の意向に反する2か月以上の一時保護については、2か月ごとに児童福祉審議会に諮問する必要がある。

次に、虐待について説明する。児童相談所全国相談ダイヤル189（イチハヤク）が始まってから、虐待相談、通告は増加している。児童相談所に通告されたら、「緊急受理会議」を開き、48時間以内にその子どもの安全を確認していく。緊急受理会議では、調査方針を決定する。子どもが学校や幼稚園、保育園に通っているか、それ以外に所属している場所はあるかなどを確かめ、必要な場合に家庭訪問を行う。安全が確保できない場合は、一時保護を行う。「一時保護する前に、なぜ親である自分に相談してくれないのか」と反発する親もいるが、虐待の疑いがあれば、子どもの安全を確保した上で調査するのが基本となる。

一時保護は、保護者や子ども本人の意に反しても、安全のために必要ならば、行政権限で強制的に行う、非常に強い行政処分である。そのため、色々な形で司法審査を行うべきという議論もある。今の段階では、行政判断でできるということになっている。ただし、施設入所あるいは里親委託の場合は、親権者の意向に反して措置することはできない。その時は、家庭裁判所に施設入所のための申し立てを行い、審判で許可が出れば、2年間の入所が可能になる。施設に入所後も、「家族再統合のためのプログラム」で、できるだけ親子が再び安全な生活ができるように支援する（【資料3】p.5）。

親が家庭訪問を拒否するなど、子どもの安全確認ができない場合、指定された場所に子どもを連れて保護者の出頭を求める「出頭要求」が出される。出頭要求にも応じない時には、「立ち入り調査」を行う。立ち入り調査自体に強制力はないが、これを拒んだ場合、100万円以下の罰金規定がある。その後、再出頭要求にも応じない場合、裁判所に「臨検・捜索」の許可状を請求し、許可状が発布されれば、「強制立ち入り」が可能になる。臨検・捜索が行われた例は、全国でも8件ほどしかない。

【資料3】のp.4で解説されているが、親権喪失・親権停止がなされるケースは、それほど多くはない。施設に入所させても通常、親権は親がもつ。親権喪失あるいは停止は、児童相談所長等の申し立てによって行われる。行われた例として、緊急事態で子どもに手術や輸血が必要であるにもかかわらず、親が様々な理由により「手術や輸血を受けさせない」と拒絶したケースがあった。子どもの生命を守るため、このような親権喪失・停止の機能を児童相談所がもっていることは重要である。

ここからは、ご用意したパワーポイント資料（【資料1】p.39「児童相談所統計（八王子市を抜粋）」で説明させていただく。この資料は、本会議のために手作業で拾った数字であるため、確定数字と異なることがある。あくまで相談傾向を把握するという意味でお聞きいただきたい。八王子市の児童相談所で受理された27年度の相談件数は、1,319件（スライド2）。前年度より1～2割増加している。相談種別で見ると、「虐待」が533件（40%）。「非行」は55件（4%）で減少傾向である（スライド3、4）。相談経路では、「家族・親戚」が41%、次に「警察」が14%である（スライド6）。虐待種別では、「心理的虐待」が39%で圧倒的に多い。子どもの前で家族に暴力を振るう「面前DV」と呼ばれるものが最近増え

ている。「性的虐待」は3件(1%)と少数だが、東京都全体でも、男性の親から女兒に対するものが大半である(スライド7)。

虐待の警察通告割合は、150件で、前年度より100件近く増加している(スライド8)。一時保護されている子どもの約半数が、警察からの身柄通告である。「非行」の数は前述のように減少しているが、内訳では「家出」(14.2%)と「盗み」(14.2%)が高い割合である(スライド9)。非行相談の警察通告の割合は、67%と高い(スライド10)。一時保護・入所については、1,319件の相談を受け、そのうち122件が「一時保護」となり、「入所等」は54件であった(スライド11)。

相談援助方針では、「助言指導」が751件で圧倒的に多い(スライド12)。入所種別で見ると、「児童養護施設」(24件)、「乳児院」(11件)、「里親委託」(7件)である(スライド13)。被虐待相談533件のうち、「非該当」は97件である。これは、相談を受け、調査をしても虐待の事実が確認できなかった相談件数である(スライド14、15)。児童相談所は、相談を受けて3か月以内に援助方針を決定するよう努力している。被虐待相談の入所種別では、入所決定した27件のうち、「児童養護施設」(18件)、「乳児院」(6件)、「里親委託」(2件)、「児童自立支援施設」(1件)となっている(スライド16)。非行相談(55件)のうち、17件が「一時保護」(13件)、「入所等」(4件)である(スライド17)。

平成28年5月20日現在、八王子市で援助中のケースは、「児童福祉司指導」(281件)、「入所等」(233件)、「継続指導」(99件)である(スライド20)。この「入所等」(233件)のうち、入所種別では「児童養護施設」(150件)が最も多い。その他、「里親等」(30件)、「障害児入所施設」(23件)、「乳児院」(18件)、「自立援助ホーム」(6件)、「児童自立支援施設」(6件)である(スライド21)。

児童福祉法あるいは虐待防止法の上で、様々な権限は「都道府県知事」あるいは「児童相談所長」にあると規定されている。ただし、権限の9割は児童相談所長に委任されている。児童相談所長権限は重いということを指摘しておきたい。また、行政不服審査法の改正等により、今後は行政処分の説明責任が、さらに厳しく問われていくものと考えている。

座長： ありがとうございます。ただいまの児童相談所の機能の説明を受けて、ご質問があれば発言していただきたい。

委員： 学校側から虐待を通告して、施設などからまた戻ってきた場合、親が虐待を繰り返すのではないかという疑問がある。親からの虐待などが実際「リポート」されることは、割合としては多いのか。

委員： ケースバイケースだが、リポート率は高いといえる。ただし、虐待は複数の要因が重なって起きる。親の要因、子どもの要因、家族環境、地域環境、育てにくいタイプの子どもや障害をもつ子どもなどである。それらを一気に解決することは難しい。その中で、一旦保護はするが、親に改善意欲があるならば、親子分離はできるだけ避ける。それでもやはり無理であった場合には、親から離さざるを得ない。

## 6 次回検討会について

事務局： 時間の関係で、すべての資料を説明することはできないが、配付資料（【資料1】）の補足説明をさせていただく。

### 【資料1】

資料 p.2 「子ども家庭福祉のあり方に関する検討会開催要綱」

資料 p.4 「子ども家庭福祉のあり方に関する検討会開催日程（予定）」

資料 p.8 「改正児童福祉法 H29.4 施行 抜粋」

資料 p.10-12 「児童福祉法等の改正について」

資料 p.13-30 「社会保障審議会児童部会 新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）」

資料 p.32-38 「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」

※上記6点の資料説明を行う。

座長： 今後の検討会について、いくつか案として提出させていただく。八王子市における要保護児童に対する関わり方について、議論をしたいと考えている。また、他の自治体の視察を計画しているところである。視察の実施後、結果を検討会で報告してもらいたい。

次に、検討会出席の関係機関の皆さまは、児童相談所とどのような関わりをされているかを踏まえ、ご意見をいただきたい。

次に、児童相談所業務は広域行政で行われてきているが、市区町村という身近な行政の資源活用ということも考えていきたい。仮に、本市が児童相談所を設置するという事になった場合を想定し、設置のよい点や課題点と考えられることを教えていただきたい。

事務局： 事務局から補足をさせていただく。他の自治体の例を検討するという事であれば、事務局の方で基礎的な調査をさせていただき、本市と比較調査をすることを考えたい。

## 7 閉 会

座長： 本日の検討会はこれで終了とさせていただきます。ありがとうございました。