

【視察調査報告書】

委員会名	厚生委員会
委員名	【委員】 9名 望月翔平委員長、森重博正副委員長、内田由香利委員、綿林夕夏委員、金子亜希子委員、小林秀司委員、馬場貴大委員、美濃部弥生委員、小林裕恵委員
日程	令和6年（2024年）5月15日（水）～5月17日（金）
視察日及び視察先	(1) 5月15日（水）福岡県福岡市 特定非営利活動法人SOS子どもの村JAPAN (2) 5月16日（木）大分県大分市 おおいた動物愛護センター (3) 5月16日（木）大分県別府市 別府市役所 (4) 5月17日（金）福岡県福岡市 社会福祉法人 福岡県社会事業団 福岡乳児院
視察内容	(1) 乳幼児虐待の現状及び虐待予防に関する取組について (2) おおいた動物愛護センターの運営について (3) こども家庭センターにおける母子保健と児童福祉の連携による乳幼児虐待予防の取組について (4) 乳児院からみる虐待の現状と自治体との連携について
概要	(1) 特定非営利活動法人SOS子どもの村JAPANは、福岡市の委託事業として、こども家庭センターを運営し、専門職による相談業務を行っているほか、心理療法やカウンセリングも行うなど、子どもを主体とした中で困難への対応を行っている。また、子どものショートステイ事業や、里親制度により施設で子どもたちの養育を行うなど、幅広い取組を実施しており、その現場で感じる虐待予防に必要な事項について学ぶため視察を実施した。 (2) おおいた動物愛護センターは、県と市が共同設置、共同運営する施設である。獣医師会と連携した地域猫への不妊去勢手術の実施や、譲渡の促進・適正飼育の普及啓発、地域猫の取組、災害時のペット同行避難の拠点としての役割など、様々な機能を有した施設であり、本市の取組の参考とするため視察を実施した。 (3) 改正児童福祉法に伴い、令和6年4月以降の設置を目標にこども家庭センターの設置が全国的に進められている。そのような中、別府市では1年先行し、令和5年4月にセンターを設置し、母子保健と児童福祉の連携を強化、乳幼児の虐待予防に資する取組も進められていることから、その内容・組織体制等を学ぶため視察を実施した。 (4) 福岡乳児院は、児童相談所、福祉事務所等と連携した中で、就学前の乳幼児を対象に入所を受け入れている施設であり、虐待を含めた困難を抱える家庭との関わりがある。 そうした現場での視点から重要と考えている虐待予防の取組や、把握している虐待の実態を学び、行政に求められる取組の参考とするため視察を実施した。

<p>委員長所感 (意見・課題・本市への反映など)</p>	<p>●望月翔平委員長</p> <p>SOS子どもの村JAPANは11名の子どもを育てつつ、福岡市からの委託事業としてショートステイ、一時保護を実施している。里親といった人材育成にも力を入れている。同じく委託事業として実施している子ども家庭支援センターとあわせて子どもとその家族への包括的な支援を実施しており、要支援家庭に対する方針の確認など行政との連携を密にし、丁寧に悩みなどを把握していることが信頼を寄せられる理由と感じた。</p> <p>おおいた動物愛護センターについては、きめ細かい清掃や設備によってにおいもほとんどなく、動物にとっても引き取りを希望する方にとってもよい環境であると感じた。またドッグランを市が強く要望して設置し、一般の方が多く利用していた。実際に登録者数も多く、ニーズに合わせた取組も素晴らしいと感じた。</p> <p>別府市役所では、先行して母子保健と児童福祉を一体化しており、課題として市役所・教育所管との連携体制がとりにくくなったといった立地によるものが挙げられたが、効果として母子保健との連携強化による要支援者の発見、支援がしやすくなったことが挙げられた。また同行訪問によって家庭の生活環境を直接確認しながら、指導と寄り添いの役割分担を行い支援につなげていることも伺った。拒否される方には、来所を促す、もしくは電話での関係構築を図っているとのことだった。別府市内には、光の園など熱意や力のある民間団体もあり団体との協働によって手厚い支援ができていることから本市でもどれだけ地域資源を掘り起こし、有効に連携をとることができるかが重要な要素であると感じた。同時に支援につながらない家庭の発見と対応をどう展開していくかも難しい要素であると感じた。</p> <p>福岡乳児院では、虐待予防への対策として、子どもの命を守ることを最優先に考え、ショートステイを実施して育児に疲れたら預けることができる体制、制度を利用することに罪悪感を覚えないよう周知、理解促進も必要と話を通して感じた。</p>
<p>委員所感 (意見・課題・本市への反映など)</p>	<p>●森重博正副委員長</p> <p>所管事務調査のテーマ「乳幼児期における虐待予防における子育て支援のあり方」について現地視察をいたしました。</p> <p>福岡市では、社会的養護の子ども達を支える仕組みとして、2005年から市民と行政の協働事業「里親養育支援事業・新しい絆プロジェクト」がスタートしており、2022年からは市内全域でショートステイ里親の推進と施設の受け入れ体制強化により、支援を要する家庭のショートステイ利用日数が全国トップとなっています。</p> <p>SOS子どもの村JAPANでは里親制度の活用状況、親の育児疲れなどによるレスパイトとして地域の里親が一時的に子どもを預かる「里親ショートステイ」などを学びました。</p> <p>また長く乳幼児の保護と養育の役割を担っている福岡乳児院でも一時保護や短期間の受入、また数年前から乳児院から児童養護施設の移管はおこなわず里親に出す取組み、身体的虐待はほとんどなく、ネグレクトによる虐待が大部分を占めている現状などを伺いました。</p> <p>別府市役所の視察ではR5年4月に設置された「こども家庭センター」の取組</p>

みを説明いただきました。母子保健と児童福祉の連携強化、情報共有により、多面的な視点によるケースアセスメントの充実やプランニングや実践、マネジメント力の充実など、妊娠期から乳幼児期における虐待予防の観点での取組みを学びました。

今回の視察を通し、子ども家庭センター設置における産前・産後からの切れ目のない支援と制度の告知で、子育て世帯を孤立させない取組みと合わせ、育児疲れの家族のレスパイトとして気軽に子どもを預けられる居場所としてのショートステイ施設の充実が虐待予防に繋がることを学びました。

●内田由香利委員

特定非営利活動法人「SOS子どもの村JAPAN」では里親を理解し、増やしていくこと、そして地域とのつながりと里親さんの持っている地域つながりなどで家族の様々な問題を包括的にサポートしています。

「誰でも気軽に使える制度」として認知され幅広く使ってほしいとのこと、切れ目のない支援をしていくには、民間・市・県・国などそれぞれが連携して里親支援を行っていく事が重要であると感じました。

おおいた動物愛護センターでは特にネコの多頭飼育が問題・課題となっていました。おおいたさくら猫プロジェクトは県の事業ではありますが、大分市の職員も参加し、県と市が連携し参加市町村も増え、手術頭数の実績を増やしていました。市単独ではなく近隣の市町村など連携協力を行うことが早期解決に繋がると感じました。

別府市役所こども家庭センターは、要支援児童等に声かけを積極的に行うことで虐待予防につなげていました。支援の内容が年齢のタイミングで切れることがあっても支援が切れることのないように様々な機関と連携しているとのことです。本当に苦しい家庭こそ顕著化しないことから、入り口は広く、そして連携していくことが重要であると感じました。

福岡乳児院では親子と一緒にショートステイできる部屋がありました。母子と一緒に宿泊できるというのは、母親のケアはなくとも、お母さんにとってお子さんと一緒にいられながら育児の手助けがあるのは、心強い事業ではないかと考えます。トワイライトステイなど様々な事業、新しい事業が増えていく中で、本市でも親子ショートステイは取組む価値があると感じました。

●綿林夕夏委員

SOS子どもの村JAPANでは、里親(単身および夫婦)が家の主として子どもたちの里親として一緒に暮らすという方法を取っています。里親同士が近くに住んでいることや、ファミリーアシスタントと呼ばれる子どもの村の職員の日常的な支援体制があることから、児童養護施設にも近いと感じました。里親制度を利用したショートステイ事業では、育児疲れで元気をなくした親御さんが数日子どもを預けることで元気を取り戻して子どもを迎えに来るケースもあるそうです。虐待予防として効果があると考えます。

別府市の子ども家庭センターでは、母子保健と児童福祉が一体となって乳幼児期の虐待予防を行っている取組みについて学びました。妊婦健診未受診の方の

家庭訪問など一部業務を市内で活動する社会福祉法人に委託しているという試みも、行政につながりにくい家庭と何とかつながろうという方策としては有効と感じます。しかし、活動基盤が安定している法人が全ての自治体にあるわけではないことも念頭に入れなければならないと考えました。

福岡乳児院の院長先生によれば、虐待やネグレクトなど、子どもと親を分離して生活することが適切だと判断された家族は、親自身が子ども時代に適切な養育を受けられていなかったケースが多いそうです。それをふまえると、先日の子ども家庭庁のヒアリングにあったような、子育て世帯を支えるための生活支援事業は、家事手伝いなど、介護事業にも近い、生活援助の支援を打ち出しており、実現できたら効果が高いと感じます。一方で、担い手を創出していくことについてどのように考えているのかが見えにくいと感じました。

大分市の動物愛護センターでは、ボランティアなど民間資源は乏しい中で、行政でできることを粘り強く取り組んでいると感じました。民間任せ、地域資源に丸投げするのではなく、行政としての責務を果たす姿勢も忘れてはいけないと考えます。

●金子亜希子委員

今回様々な視察先の中でも特に、福岡市において日々子どもや家庭に向き合う現場の方々からのお話が印象的だった。

福岡市で何より目を引くのが里親事業の充実。里親制度が地域みんなで子育てをする仕組みづくりの中心に据えられている。里親と連携した子育て支援の仕組みの一つに里親ショートステイがあり、育児疲れによるショートステイ利用のニーズが高まる中、里親がその受け皿になっている。ショートステイ利用者の中には特性のあるお子さん等も多く、どのように対応しているか気になったが、里親の中でも元保育士・療育期間の経験者等、ある程度経験や知見のある方に依頼しており、子どもと一対一になると意外となんとかなる、ということだった。里親の強みは地域とつながるインフォーマルな力であり、そこに繋がるのが親子の力にもなっているとこのことで、実践を重ねてきたからこそその言葉だと感じた。

もう一つは上記里親制度をはじめとして様々な施設を活用してショートステイの充実を図っていること。視察に伺った子どもの村では、養護施設にショートステイ専用の施設を併設している。また、乳児院でも親子ショートステイなど、様々な形で休息や生活の立て直しを必要とする家庭のためのショートステイ利用が可能となっている。福岡市ではショートステイが休息の機会を提供するに留まらず、育児疲れのその先にある必要な支援のニーズを引き出すためにまずは親が元気になることが必要であるとして、根本的課題解決の前段階としてショートステイの利用を位置付け、また、ネグレクトのような虐待が起こるくらいなら気楽にショートステイを利用してほしいと積極的な利用を呼びかけている。

ショートステイという公的支援を使いやすく整えることで、ギリギリまで家庭で頑張り決壊してしまう状況を未然に防ぎ、ひいては乳幼児虐待予防についても大きな力を発揮しているのではないかと想像する。

●小林秀司委員

今回の視察は体系を2つに分けて考察したい、所管事務調査のテーマである乳幼児期の虐待防止と八王子市でも以前に検討した動物愛護政策の観点である。

福岡県の視察2件は民間施設においては、現在の自治体内の事案への対応と行政の示す方向性の現状と評価を見ることができた。

乳幼児虐待の視点で見ると、里親制度、ショートステイの2点に注力していることがわかった。虐待等事案が発生したあとの対応だけでなく、今後は一つの行政サービスと捉えて利用の要件？ハードルを下げる、周知し「育児疲れ」等の時に「気軽に」利用してもらおう。それにより「未然に防ぐ」ことができると想像した。

一つの施設整備は民間の善意により整備されており非常に充実していた、一つの施設は老朽化により移転建替の計画となっているとのことであった。

これらの事例から、福岡県、市がすすめる方向性をどのように捉えどのように活用するのか。実施にあたっては民間の社会資本の活用など本市の現状と照らし合わせ検証する必要があると感じた。

大分市では母子保健業務と児童福祉業務の一体化の事例について視察した。国の指針から今後八王子市でも実施していくものである。「切れ目のない支援」「一体となって」のもとでこれまで別所管で実施していた事務をひとつの枠組みで行う。セクショナリズムや専門職と行政職との関係など、運用開始までに視察の事例研究をおこない本市のおこりうる課題を抽出しより良い制度運用に繋げるべきと考える。

動物愛護法は改正を重ね、今日では動物福祉という考えも広がっていると感じている。今回視察した動物愛護センター施設、本市でも施設整備の検討がなされた。民間施設跡地を活用した施設で、丘陵地の上に開発された工場跡地で敷地内のインフラや周辺環境は非常に適したものである。県と市での共同運営で、建屋等の新設等のイニシャルコスト、年間のランニングコストなど、視察先と比較したとき、同様の施設整備を実施するとするならば、ハード面コスト面などの懸案となる事項も考えられるが、民間の人的資源など本市ストロングポイントを活かし、検討するべきであると考えている。

●馬場貴大委員

今回の視察を通じて乳幼児の虐待予防という観点から特にショートステイの重要性について触れる機会が複数回あったため、本レポートではショートステイの有用性と本市の展望について所見をまとめる。

ショートステイは乳幼児の虐待予防において、虐待を受けている状況から一時的に避難できる場所として利用され、虐待のリスクが高い家庭で育つ子どもたちにとって、安全な環境を提供する施策である。また、保護者のストレスや負担を軽減することによる意義や保護者が一時的に息抜きできる場所として有効に機能する手法といわれている。

本市の状況に目を向けてみると、宿泊型一利用のショートステイと夜間一時保育のトワイライトステイを子ども家庭支援センター主導で実施しており、所管においてはニーズを把握しながらより利用しやすい制度設計や、パートナー探し、あるいはサービス内容の拡充に取り組んでいるものと承知している。

今回の視察からショートステイ施策が乳幼児の虐待予防にもたらす効果とし

て、子どもたちの安全な環境を提供することで、身体的、精神的な健康を守り、未来への希望を育む役割をはたすものであるとするならば、本委員会の目指す施策の充実においては欠かすことのできない有効なカードであることは言うまでもない。一点だけ、行政が「子どもを虐待で死亡させるくらいなら、自由にいつでも何度でも好きなだけサービスを使ってもよい」と高らかに市民に対して門戸を開くことができるかは、サービス乱用の観点から高度な政治判断が必要であると感じる。そのうえで、筆者は過剰なサービス利用者への伴走支援が伴えば、活用すべきものと考えている。

●美濃部弥生委員

SOS子どもの村JAPANは、国連子どもの権利条約を柱に ①家族と離れて暮らす子どもたちを“家庭”で、“地域”の中で育てること ②家族と一緒に暮らす事ができるよう“家族”を支援すること、を目的に設立された。福岡市では、2005年からの市民と行政の協働事業「新しい絆プロジェクト」の取り組みにより、里親委託率は当初の6.9%から現在は59.57%、乳幼児は78.8%と大変高い。社会的養護の子どもを児童養護施設ではなく、「家庭」で生活させることに力を入れている。様々なネットワークを持つ里親さんのエピソードを伺い里親制度の利点を学ばせて頂いた。また、子どもの村では、ショートステイにも力を入れており、ご説明下さった方の「例え母親の身勝手な理由で子どもを預けるとしても、預けてもらえれば子どものいのちが守れる。」との言葉が大変重かった。「育児疲れ」が最も多い利用理由であるショートステイの利用者は年々増加しており、その必要性を強く感じた。

一方で、福岡乳児院では、里親制度の課題を伺った。福岡市が里親に力を入れているため、乳児院に来てもすぐに里親さんに預けることとなり、里親さんとうまくいかない子はまた乳児院に戻って来て、常に入所している子どもが定まらないため子どもたちが落ち着かないという。児童養護施設が良い場合もあるとのこと、やはり多種多様な受け入れ体制が必要なのだとこのことを学ばせて頂いた。また、こちらでもショートステイを行っており、養育に疲れた母親のモチベーションを上げる、また母親が行き詰らないように、という目的で「とにかく断らない」とのこと。共働き世帯の増加や核家族化の進行、地域との関わりの希薄化、価値観やライフスタイルの多様化、家庭の抱える問題の複雑化・複合化など、子どもや子育て家庭をめぐる環境は大きく変化している。母親が助けを求められるショートステイの体制整備は重要だと感じた。

おおいた動物愛護センターでは、譲渡会の回数の多さに驚いた。その結果、多くの犬猫が新たな家族の元に行くことが出来ており大変素晴らしいことである。殺処分ゼロを目指すためには動物愛護教育や譲渡を一体的に行う機能を備える必要があり、本市にも早期に動物愛護センターの設置が望まれる。

●小林裕恵委員

SOS子どもの村JAPANでは、子どもの親代わりとなる里親が家庭的な環境で育て、専門的知識を持つ職員が子どもの支援にあたっていました。短期里親制度である里親ショートステイを行い、母親達の育児疲れ等様々な理由で子ども

を預けることができます。

また、行政が対応していない時間帯に相談できる窓口としての機能もあり行政の不足部分を補完する役割も果たしています。児童相談所が家庭内の問題を対応した場合、親子を分離させてしまうことがあります。里親ショートステイは、親子の分離予防にもなり、誰もが気楽に使える居場所としての機能も備えていました。また、在宅に戻った際の孤立防止対策として、ショートステイの間に行政や他の支援団体と事前に関係性を作ることにより、持続可能な支援体制を構築しており、里親制度だからこそできる体制だと感じました。

福岡市は、里親委託率59.57%と全国平均23.5%を大きく上回っています。福岡乳児院でも里親に力をいれており、里親に預かってもらうことが多いとのことでした。福岡乳児院では、母親の支援として、子どもの預かりを断らないよう努力しているが、人員不足が課題とのことでした。また、かつての自分と同じ境遇からネグレクトと認識せずになってしまう「ネグレクトの連鎖」も大きな課題だと感じました。

おおいた動物愛護センターは、県と市が費用負担 市1：県1の割合で共同設置・運営する施設であり、不妊去勢手術、譲渡会、適正飼育の普及啓発、災害時のペット同行避難の拠点など、様々な機能があり、緑多い環境の中に設置された素晴らしい施設でした。しかし、猫の殺処分数は、本市の1桁の状況と比べて、大分市では3桁を下らない状況です。この要因として、ボランティア団体の不足と育成が課題としてあげられていました。本市の殺処分数が極端に少ないのは、ボランティア団体の努力と市との連携による成果だと改めて感じました。

視察の様子

(1) 特定非営利活動法人SOS子どもの村JAPAN



(2) おおいた動物愛護センター



(3) 別府市役所



(4) 社会福祉法人 福岡県社会事業団 福岡乳児院

