

調査報告

児童相談所を起点とした機関連携に関する 質問紙調査の結果について

ー独立行政法人科学技術振興機構社会技術研究開発センター
研究開発プログラム〈犯罪からの子どもの安全〉研究開発
プロジェクト「子どもを犯罪から守るための多機関連携モ
デルの提唱」における研究の一環としてー

小 西 暁 和

はじめに

- I 北九州市・札幌市の公立小・中学校を対象とした質問紙調査（平成22年8月実施）
- II 警察経験者が勤務している全国の児童相談所を対象とした質問紙調査（平成23年8月実施）
- III 全国政令市の児童相談所を対象とした質問紙調査（平成23年9月実施）
おわりに

はじめに

平成21（2009）年10月から開始された独立行政法人科学技術振興機構（JST）社会技術研究開発センター（RISTEX）研究開発プログラム〈犯罪からの子どもの安全〉研究開発プロジェクト「子どもを犯罪から守るための多機関連携モデルの提唱」において、筆者の属する児童福祉行政機関調査担当グループでは、児童相談所を起点とした機関連携のあり方に関して研究を遂行してきた。そこで、かかる機関連携の実態を明らかにするため、本プロジェクトの研究対象となっている政令市を中心に北九州市・札幌市・横浜市・相模原市・岡山市・東京都の児童相談所等におけるインタビュー調査を実施

した他に、質問紙調査を行った。機関連携の実態ということでは、とりわけ学校との連携の実態、また警察との連携の実態に焦点を当てた。

児童福祉行政機関調査担当グループでは、こうした質問紙調査として3種類のものを実施した。第1には、北九州市・札幌市の公立小・中学校を対象とした質問紙調査である。本調査は、平成22(2010)年8月に本プロジェクトの学校教育行政機関調査担当グループと共同で実施した。第2には、警察経験者が勤務している全国の児童相談所を対象とした質問紙調査である。本調査は、平成23(2011)年8月に本プロジェクトの警察・非行防止ボランティア機関調査担当グループと共同で実施している。第3に、全国政令市の児童相談所を対象として質問紙調査を行った。本調査は、平成23年9月に児童福祉行政機関調査担当グループが単独で実施した。

以下では、これら3種類の質問紙調査の結果の概要について検討したい。なお、当該調査結果の詳細については、別途、本プロジェクト報告書に掲載する。

I 北九州市・札幌市の公立小・中学校を対象とした質問紙調査 (平成22年8月実施)

まず、平成22年8月に実施した北九州市・札幌市の公立小・中学校を対象とした質問紙調査の結果について検討していく。

本調査では、北九州市立小学校131校、北九州市立中学校63校、札幌市立小学校209校、札幌市立中学校100校の計309校となる両市の公立小・中学校全校に質問紙を送付した。その結果、北九州市立小学校43校(回収率32.8%(小数点2位以下、四捨五入。以下同))、北九州市立中学校18校(同28.6%)、札幌市立小学校83校(同39.7%)、札幌市立中学校47校(同47.0%)の計130校(同42.1%)から回答を得た(うち無効回答7校)。

(1) 本調査を通じて示された主要な結果としては、まず、学校と児童相談所との間の連携にも地域差があるという客観的な事実の存在である。

例えば、要保護児童対策地域協議会の他に児童虐待に関する協議の場を児

童相談所との間に有しているかという質問について、北九州市の中学校では「必要に応じて」開いているという回答が最も多く77.8% (14校) を占めていた。他方、札幌市の中学校では「個別の協議の場なし」の回答が最も多く72.35% (34校) となっている。

また、本調査では、学校と警察の機関との間の連携にも同様の地域差があるという事実が示されていた。

上記の質問を警察署との間で聞いたところ、北九州市の中学校では「必要に応じて」開いているという回答が最も多く44.4% (8校) であるのに対し、札幌市の中学校では「個別の協議の場なし」が83.0% (39校) で最も多い回答であった。少年サポートセンターとの間でも、北九州市の中学校では「必要に応じて」開いているという回答が50% (9校)、札幌市の中学校では「個別の協議の場なし」の回答が78.7% (37校) であった。なお、小学校に関しては、いずれも両市の間に有意と言える差が見られなかった。さらに、児童虐待の被害が疑われる児童生徒がいる場合に、どのような機関とどの程度の頻度で連携を取るかを質問したところ、警察署との間で「たまに連携する」・「よく連携する」と回答した中学校が、北九州市では72.2% (13校)、札幌市では51.1% (24校)、また小学校が、北九州市では27.9% (12校)、札幌市では27.7% (23校) であった。そして、少年サポートセンターとの間では、「たまに連携する」・「よく連携する」と回答した中学校が、北九州市では66.7% (12校)、札幌市では46.8% (22校)、また小学校が、北九州市では53.5% (23校)、札幌市では26.5% (22校) となっていた。以上の調査結果からは、北九州市においては、警察署や少年サポートセンターとの間の連携が強いことが示されている。

本調査で客観的に示された上記の事実は、都市間で相違し得る多機関連携モデルが提唱されるに当たり基盤を形成する重要な前提事実になると考える。また、本調査では明らかにされなかったが、こうした地域差を生じさせる必要性・特性が各地域にあるのであろう。

(2) 次に、本調査では、地域の違いに関係なく、学校側からの児童相談所に対する不信感・不安感が示されていた。

児童相談所との連携に困難を感じたことがあるかという質問に関して、「よく感じる」・「たまに感じる」と回答した北九州市の小学校が6校(13.9%)、中学校が7校(38.9%)、札幌市の小学校が17校(20.5%)、中学校が5校(10.0%)あった。そこで、これらの小・中学校に自由回答で理由を記入してもらったところ、「児童相談所の動きが遅い」ため(9校)、「児童相談所の担当者が多忙すぎる」ため(8校)、「児童相談所の職員数が少ない」ため(4校)といった理由が校種・地域に関わりなく重ねて挙げられていた。

本調査結果を踏まえると、これらの不信感・不安感を払拭するための一層の施策が必要である。不信感・不安感は、児童相談所に対して必要な相談・通告を行う上での意識の壁にもなり得る。

(3) さらに、児童虐待に関して教育行政に望むことについては、「虐待対応について相談できる専門機関の整備・拡充」が全体的に回答として最も多かった。

北九州市の小学校では17校(39.5%)、中学校では10校(55.6%)、札幌市の小学校では48校(57.8%)、中学校では27校(57.4%)が本肢を選択した(複数回答可)。加えて、数は少ないが「その他」を選択し自由回答で記述されていたものでは、児童相談所の体制強化や児童虐待問題の解決のための強制力のある機関の新設を望む意見が校種・地域に関わりなく見られた(3校)。

こうした児童虐待に対応する機関(とりわけ児童相談所)の現状に対する不満を示す回答は上記(2)とも連関していると言える。機関を新設することは現実的には困難であるため、児童相談所の業務の見直しや多機関連携を通じて問題を解決していくしかないであろう。

Ⅱ 警察経験者が勤務している全国の児童相談所を対象とした 質問紙調査(平成23年8月実施)

次に、平成23年8月に実施した警察経験者が勤務している全国の児童相談所を対象とした質問紙調査の結果を検討してみたい。なお、本調査で「警察経験者」とは、警察・非行防止ボランティア機関調査担当グループにより、

「警察職員が警察の身分を持ったまま派遣されている場合、退職出向されている場合、又は警察に長期間勤務経験のある方で定年その他の理由によって退職された後に、児童相談所に再雇用された方の場合」を意味するものと定義されている。

本調査では、警察経験者が勤務している全国の児童相談所48庁（うち政令市は12庁）に質問紙を送付し、25庁（回収率52.1%）（うち政令市は7庁（回収率58.3%））から回答を得た。

警察経験者が勤務している全国の児童相談所を対象とした質問紙調査ではあるが、警察・非行防止ボランティア機関調査担当グループが児童相談所に勤務している警察経験者の活動について質問しているので、児童福祉行政機関調査担当グループでは同様に教員経験者の活動を中心に質問した。警察経験者が勤務している児童相談所で、教員経験者の勤務についても調査することで多機関連携の広がりの実態を明らかにすることができると考えた。この点、「教員経験者」とは、上記の「警察経験者」の定義に倣い、「教員が教員の身分を持ったまま派遣されている場合、退職出向されている場合、又は学校・教育委員会に長期間勤務経験のある方で定年その他の理由によって退職された後に、児童相談所に再雇用された方の場合」を意味するものと定義している。

(1) 本調査において明らかになったこととして、まず、警察経験者が勤務している児童相談所に関してではあるが、全国的に嘱託職員（嘱託医師、嘱託弁護士を除く。）が活用されていることが分かる。

回答のあった児童相談所の平均値では、嘱託職員数が職員全体の31.8%を構成していた。なお、嘱託職員数の比率の高さは北九州市が最も高く、正規職員数56名、再任用職員数3名、嘱託職員数78名と嘱託職員数が職員全体の56.9%を占めている。このように正規職員数を上回っている児童相談所は、本調査においては北九州市が唯一であった。

北九州市では、「北九州市子ども総合センター」として、いわゆる少年補導センター及び適応指導教室の機能を果たす「少年支援室」も併せて有していることも一因であろう。

(2) 次に、警察経験者が勤務している児童相談所において、必ずしも併せて教員経験者も勤務しているとは限らないことも示されていた。ただし、政令市では、他機関経験者が有する専門性を活用することの広がりが見られた。

回答のあった児童相談所中15庁（60.0%）において、併せて教員経験者が勤務していた。なお、教員経験者の採用形態では、「退職者の雇用」が46.7%、「派遣」が6.7%、「出向」が40.0%、「その他」が6.7%である（複数回答可）。しかし、回答のあった政令市の児童相談所では7庁全てで教員経験者が勤務していた。この点、教員経験者の採用形態では、「退職者の雇用」が53.1%、「派遣」が6.3%、「出向」が37.5%、「その他」が3.1%であった（複数回答可）。

また、教員経験者の多さといった点でも、他の児童相談所では1名から5名が勤務しているところ、17名（「退職者の雇用」7名、「出向」10名）と北九州市が突出しており、ここでも北九州市の特徴が現われていた。他方、児童福祉司数に関しては、回答のあった政令市の児童相談所中で北九州市は17名と最も数が少なかった。

回答のあった政令市の児童相談所中で児童福祉司数が34名と最も多かった札幌市では、平成21年度の相談受付件数の総数が6,036件（うち、児童虐待相談受付件数620件、非行相談受付件数218件）あった。なお、同市で教員経験者数は3名（「退職者の雇用」2名、「出向」1名）である。北九州市でも平成21年度の相談受付件数の総数で4,492件（うち、児童虐待相談受付件数322件、非行相談受付件数238件）を抱えていたが、限定された児童福祉司人員を教員経験者によっても補完しているものと推察された。

(3) さらに、教員経験者を採用している児童相談所では、教員経験者がケースワークに携わっていることが多い（9庁）。教員経験者には学齢児童への対応に関する技能があることが期待されているのも一因であろう。

また、教員経験者が一時保護所に入所した児童の学習指導を行っている児童相談所も多く見られる（7庁）。教員の経験がある以上、学校における勤務に類した活動ができる最適な業務と言える。

教員経験者を組織に置くことの効果について自由回答を求めた質問では、

児童相談所と学校・教育委員会との連携強化が最も多かった（8市）。さらに、同質問の回答では、行政職の児童相談所職員への学齢児童に対応する技能の伝授も挙げられていた（1市）。

Ⅲ 全国政令市の児童相談所を対象とした質問紙調査

（平成23年9月実施）

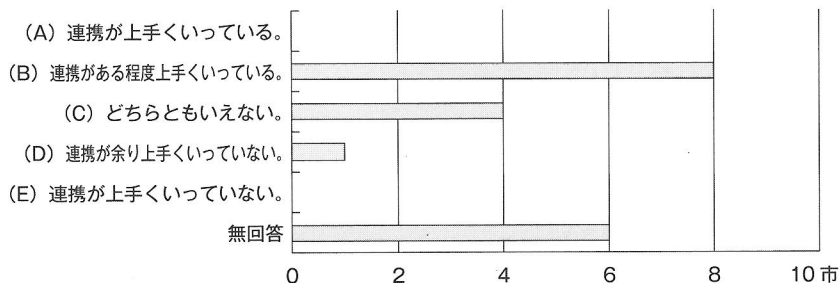
最後に、平成23年9月に実施した全国政令市の児童相談所を対象とした質問紙調査の結果を検討していくことにする。

本調査は、平成23年度「東京都及び政令指定都市児童相談所長会議」を通じて協力依頼を行った。結果的には、全国政令市19市の児童相談所に質問紙を送付（児童相談所を複数有する政令市については各市中央児童相談所に送付）し、14市（回収率73.7%）から回答を得た。

(1) 本調査を通じて示されたこととして、まず、学校との連携の現状に関する評価では、「連携がある程度上手くいっている」という評価が8市と最も多かった（図1参照）。他方で、「どちらともいえない」という評価が4市あり、さらに「連携が余り上手くいっていない」という評価も1市見られた。

そこで、学校との連携の現状における課題を自由回答で質問したところ、「非行系少年（非行に当たる行為、不良行為、学校での他害行為をしている少年を広く意味し、審判の対象となった少年に限らない。）」の場合には、学校側が一時保護所

図1 全国政令市児童相談所における学校との連携の現状に関する評価
（N=19）



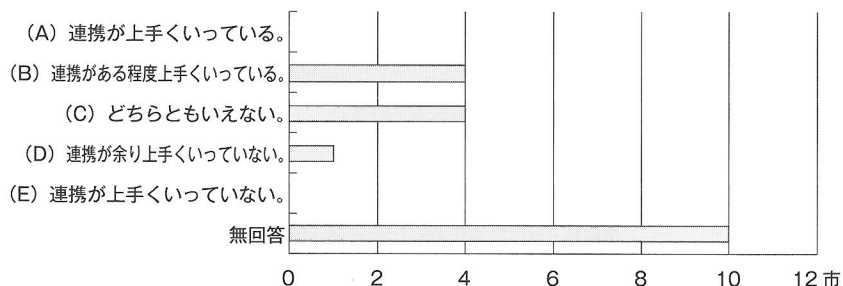
での一時保護や児童自立支援施設への入所措置を安易に要請しがちであるということが最も多く挙げられていた（6市）。こうした問題行動の見られる児童生徒に対する「拒否的」な「排除しようとする学校側の意識・態度」は、援助の過程で学校に復帰させる際に児童生徒の受入の場面でも見られることがあるということも指摘されていた（2市）。また、「虐待事案（疑い事案を含む。）」の場合には、保護者対応が最も多く課題とされている（7市）。とりわけ、学校が保護者との関係悪化を懸念するあまり虐待対応が困難になることも指摘されていた（5市）。

学校との連携を良くするために有効であると考えられることとしては、自由回答で「情報交換」及び「相互理解」の重要性が重ねて挙げられていた（9市）。また、人事交流が有効であるとの指摘もあった（2市）。

なお、福祉の専門家であるスクールソーシャルワーカー（以下、「SSWr」と言う。）の活用も連携を考える上で効果的なものとなり得るだろう。ただし、現状には課題も多いものと思われる。本調査で、SSWrとの連携に関する評価については回答率も低く、回答も「連携がある程度上手くいっている」との評価が4市、「どちらともいえない」との評価が4市、「連携が余り上手くいっていない」との評価が1市であった（図2参照）。

SSWrとの連携についての今後に向けた課題として、現状ではSSWrの配置数が少ないことが自由回答で挙げられている（3市）。結果として、1人当たりの対応件数も膨大なものとなり、「きめ細かな対応」も困難となろう。配置数が限られているため、SSWrが「学校の御用聞き的な役回り」とな

図2 全国政令市児童相談所におけるスクールソーシャルワーカーとの連携に関する評価（N=19）



っているという指摘もある（1市）。

また、実際の連携に当たっては学校長が対外的な「窓口」と位置付けられる学校組織の「壁」もあるだろう。

さらには、心理の専門家であるスクールカウンセラー（以下、「SC」と言う。）も児童生徒の悩み等を受け止める役割を果たしており、連携の上では意味がある。そのためには、今後、学校内でのSSWrとSCとの連携の一層の促進もまた必要となるだろう。

(2) また、警察との連携の現状に関する評価を質問したところ、「連携がある程度上手くいっている」という評価が大部分を占める警察署に比べて、少年サポートセンターとの間の連携については評価が分かれていた。

「警察署（少年担当部署以外を含む。）」との連携の現状に関する評価では、「連携がある程度上手くいっている」という評価が最も多く11市あった（図3参照）。そして、「どちらともいえない」という評価が2市、また「連携が余り上手くいっていない」という評価が1市見られた。

これに対して、「少年サポートセンター（千葉県の場合は少年センターを、神奈川県の場合は少年相談・保護センターを意味する。）」との連携の現状に関する評価では、「連携がある程度上手くいっている」という評価が7市で最も多いが、「連携が上手くいっている」という評価も2市、逆に「連携が上手くいっていない」という評価も1市あった（図4参照）。また、「どちらともいえない」という評価も4市ある。

図3 全国政令市児童相談所における警察署との連携の現状に関する評価
(N=19)

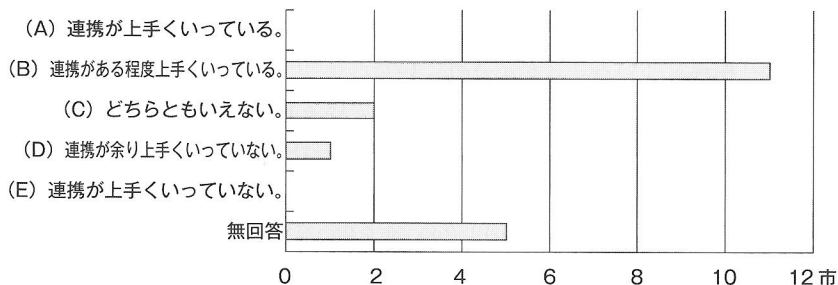
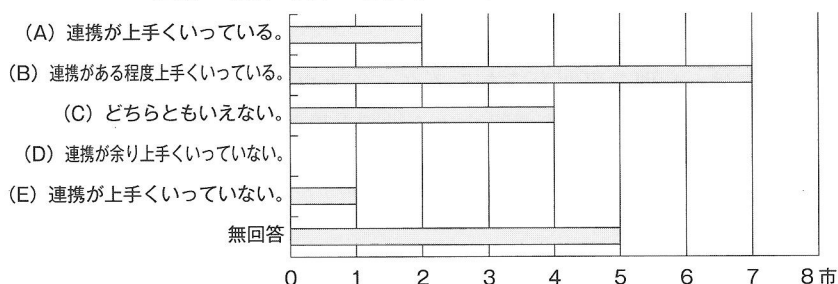


図4 全国政令市児童相談所における少年サポートセンターとの連携の現状に関する評価 (N=19)



こうした分散した評価は、少年サポートセンターの果している役割にかなりの地域差があることを反映しているものとも思われる。

そこで、警察との連携の現状における課題を自由回答で質問したところ、「非行系少年（非行に当たる行為、不良行為、学校での他害行為をしている少年を広く意味し、審判の対象となった少年に限らない。）」の場合には、身柄付通告に際して円滑に引継ぎが行われていないことが挙げられていた（3市）。事案に関して情報不足であったり、児童に対する説明・動機付けが不十分であったりするので、一時保護に際しての対応が難しくなるとしている。また、「虐待事案（疑い事案を含む。）」の場合には、急増しているDV目撃による「心理的虐待」としての通告の対応に苦慮していることが挙げられていた（3市）。

そして、警察との連携を良くするために有効であると考えられることとして、やはり「情報交換」及び「相互理解」の促進が自由回答で挙げられている（7市）。また、同様に人事交流も1市が挙げていた。

(3) 別の視点として、本調査では、児童相談所が擁する人的資源が自治体間でかなり相違していることが示されていた。

例えば、横浜市の児童相談所に勤務している福祉職採用職員数は151名（市全体の福祉職採用職員数1,452名）、児童福祉司数は89名であり、いずれも回答のあった政令市中で最も多かった。回答のあった政令市（横浜を除く。）の平均値は、福祉職採用職員数が14.3名（市全体の福祉職採用職員数89.1名）、児童福祉司数が21.2名であった。

逆に、特徴的なこととして、横浜市では、教員経験者数及び警察経験者数はいずれも0名となっている。

なお、横浜市は、対応する事案の数も多い。平成22年度における相談受付件数の総数が15,364件（うち、児童虐待相談受付件数2,788件、非行相談受付件数558件）あり最も多かった。回答のあった政令市（横浜市を除く。）の平均値は、相談受付件数の総数が3,288.7件（うち、児童虐待相談受付件数548.7件、非行相談受付件数162.1件）である¹。

(4) この点、全国の政令市で見ると、教員経験者の勤務は相当の広がりを見せているが、警察経験者の勤務はまだ広がり途上にあることも分かる。

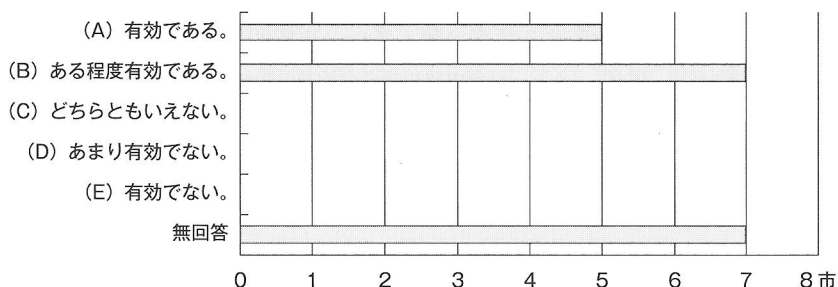
回答のあった政令市14市中12市（85.7%）の児童相談所で教員経験者が勤務しているが、警察経験者の勤務している児童相談所は7市（50.0%）に止まった。前者12市における教員経験者の平均人数は4.3名、後者7市における警察経験者の平均人数は2.1名であった。教員経験者の採用形態では、「退職者の雇用」が37.3%、「派遣」が0%、「出向」が62.7%であった（複数回答可）。これに対し、警察経験者の採用形態では、「退職者の雇用」が93.3%、「派遣」が0%、「出向」が6.7%である（複数回答可）。

また、教員経験者が勤務している場合には、一時保護所に配置されたり（11市）、ケースワーク業務に携わったり（6市）している。このように教員経験者を組織に置くことの効果としては、学校との連携がし易くなったこと（8市）、一時保護所の児童に対する指導の質が向上したこと（6市）が自由回答で多く挙げられている。

他方、警察経験者が勤務している場合には、児童虐待への対応（5市）・非行相談（3市）の業務を担当していた。こうして警察経験者を組織に置くことの効果としては、自由回答で、警察との連携が円滑になったこと（6市）、暴力的・対立的な保護者への対応がし易くなったこと（4市）が挙げられている。

(5) さらに、「要保護児童対策地域協議会（代表者会議・実務者会議・個別ケース検討会議）」に対して多機関連携の枠組みとしてどのように評価しているかと

図5 全国政令市児童相談所における「要保護児童対策地域協議会」に対する多機関連携の枠組みとしての評価 (N=19)



いう質問に関して、「ある程度有効である」との評価が7市と最も多かった(図5参照)。また、「有効である」という評価も5市あった。

「要保護児童対策地域協議会」の「メリット」として、自由回答では、情報の共有が図れる(3市)とともに、「顔」の見える関係が構築されることで連携強化につながる(3市)とされていた。

しかしながら、「要保護児童対策地域協議会」の抱える課題も多い。同協議会の「デメリット」として、代表者会議が儀礼的なものとなり形骸化してしまっている、事実数が膨大であるため個別事案の詳細な検討が困難となっている、各区役所で考え方が異なるので調整が難しい、他機関で対応してくれるのではないかと考えるに陥る恐れがある、といった課題が自由回答で挙げられていた(各1市)。

おわりに

上述の3種類の質問紙調査を通じて、児童相談所を起点とした機関連携には自治体間で相当の差異が見られた。本調査からも伺えるように、機関連携が積極的な地域には、それを必要とする社会的背景があるのであろう。こうした点で、本調査が多様な多機関連携モデルを構想していく上での一助になればと考えている。

なお、最後に明記しておきたいことは、機関間で「協働」していることが常に「望ましいこと」という訳ではないということである。勿論、必要性に

応じ協力して対応すべき児童虐待や非行の問題は数多くあるだろう。しかし、機関間の役割分担を明確にさせることも場合により必要である。一種のシステムとして違う機関が形成され権限が付与されている以上、違う目的の下に異なった機能を果たすことが期待されている（さもないければ、同一の機関に統合することが制度設計の上で望まれるのではないだろうか）。とりわけ、児童福祉行政機関は、少年保護司法を担う機関との間では「分を弁えた連携」が求められているだろう。

- 1 児童福祉司1人当りの相談受付件数は、横浜市では172.6件となるが、他に本プロジェクトで研究協力を得ている北九州市では275.5件（児童福祉司数17名、平成22年度における相談受付件数の総数4,683件（うち、児童虐待相談受付件数313件、非行相談受付件数145件））、札幌市では159.9件（児童福祉司数34名、平成22年度における相談受付件数の総数5,437件（うち、児童虐待相談受付件数478件、非行相談受付件数232件））である。