

4 関係機関の連携

(要旨)

児童福祉法第 25 条の 2 第 1 項により、地方公共団体は、要保護児童（保護者のない児童又は保護者に監護させることが不相当であると認められる児童）又は要支援児童（保護者の養育を支援することが特に必要と認められる児童）等への適切な支援を図るため、関係機関、関係団体及び児童の福祉に関連する職務に従事する者その他の関係者により構成される要保護児童対策地域協議会（以下「要対協」という。）を置くように努めなければならないとされている。

また、要対協は、i) 参加機関の長等で構成される代表者会議、ii) 全てのケースの進行管理等を担う実務者会議、iii) 個別のケースを検討し、情報の共有や役割分担の決定等を行う個別ケース検討会議の三層構造が標準とされている（要保護児童対策地域協議会設置・運営指針（平成 17 年 2 月 25 日雇児発第 0225001 号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知。以下「要対協運営指針」という。))。

厚生労働省の調査結果によると、平成 22 年 4 月 1 日現在の全国の 1,750 市町村における要対協の設置率は、19 年 4 月 1 日現在の 65.3%から着実に増加し、95.6%となっている。

同じく、厚生労働省の調査結果によると、平成 21 年度における要対協の各種会議の年間の平均開催回数は、代表者会議が 1.3 回、実務者会議が 6.1 回、個別ケース検討会議が 20.9 回となっている。

しかし、当省が調査した 36 都道府県等内の市町村のうち、要対協の個別ケース検討会議及び実務者会議の開催実績並びに虐待対応件数が把握できた 264 市町村における両会議の開催実績をみると、児童虐待が発生しているにもかかわらず、88 市町村（33.3%）において、次のような状況がみられた。

- i) 個別ケース検討会議及び実務者会議が 1 回も開催されていないところが 13 市町村みられた。このうち、当該市町村における虐待対応件数の最高は 39 件となっている。
- ii) 実務者会議は開催されているものの、個別ケース検討会議が 1 回も開催されていないところが 11 市町村みられた。このうち 10 市町村（90.9%）では、当該市町村における虐待対応件数は 10 件未満であるが、残り 1 市町村（9.1%）における同件数は 16 件となっている。
- iii) 個別ケース検討会議は開催されているものの、実務者会議が 1 回も開催されていないところが 64 市町村みられた。このうち 45 市町村（70.3%）では、当該市町村における虐待対応件数が 10 件未満となっているが、中には同件数が 112 件のところもみられた。

当省の意識等調査結果によると、要対協における関係機関の連携について、児童福祉司の 42.3%が「不十分」又は「どちらかといえば不十分」と回答しており、「十分」又は「どちらかといえば十分」の 21.5%を上回っている。また、不十分の理由について回答が多かったのは、「各種会議の開催が低調であり、効果的に機能していないため」(38.9%)、「各種会議が形骸化しており、効果的に機能していないため」(38.5%)となっている。

事例検証委員会の第7次報告(平成23年7月)においては、要対協における進行管理が不十分な事例や支援方針の見直しがなされず経過した事例がみられたことなどから、調整機関のマネジメント機能を強化することなどが必要であると指摘されている。

(1) 制度の概要

平成9年に要対協の原点となる児童虐待防止市町村ネットワーク事業が創設され、市町村は、児童虐待の防止と早期発見に努めるため、関係機関等で構成する児童虐待防止ネットワーク(以下「ネットワーク」という。)を設置することとされた。

その後、被虐待児童のみならず、保護者のいない児童又は保護者に監護させることが不適當な児童(要保護児童)の早期発見や適切な保護を図るため、関係機関の連携を推進すべく、平成16年の児童福祉法の改正により、地方公共団体は、要対協を設置することができるとされ、その運営の中核となる調整機関を置くことや情報共有を行いやすくするために構成員に守秘義務を課すこととされた。この改正を踏まえ、厚生労働省、警察庁、法務省及び文部科学省の関係部局が連携して要対協運営指針が作成され、都道府県等に周知された。

また、関係機関の連携による取組が要保護児童への対応に効果的であるとして、平成19年の児童福祉法の改正により、要対協の設置が努力義務化された(同法第25条の2第1項)。

さらに、平成20年の同法改正により、要対協による支援の対象が、要保護児童に加え保護者の養育を支援することが特に必要な児童(要支援児童)等に拡大された。このように要対協には発生予防のための情報交換や支援内容の協議等の役割も求められることとなったことから、児童虐待の発生予防、早期発見、早期対応から保護・支援の全ての場面においてその機能を発揮することが求められている。

児童福祉法上、要対協の設置の努力義務は地方公共団体に課せられており、設置主体は都道府県、市町村等であるが、厚生労働省は、基本的には住民に身

近な市町村が設置主体となることを想定している。

要対協運営指針において、次のように各種会議の位置付けや役割が定められている。

- i) 代表者会議：構成員の代表者による会議。環境整備を目的に年1回又は2回程度開催。
- ii) 実務者会議：実際に活動する実務者により構成。全てのケースについての定期的な状況のフォロー、援助方針の見直し等を行う。
- iii) 個別ケース検討会議：直接関わっている担当者により適時開催。ケースの危険度や緊急度の判断、情報の共有、役割分担の決定等を行う。

要対協を設置した地方公共団体の長は、調整機関を指定することとされ、約9割は市町村の児童家庭関係課が指定されている。

また、要対協運営指針によれば、調整機関は、市町村内における全ての児童虐待ケースについて進行管理台帳を作成し、実務者会議等の場において、定期的に（例えば3か月に1度）状況確認、援助方針の見直し等を行うこととされている。

(2) 把握する内容及び手法

要対協については、関係機関の連携強化を目的として児童福祉法上、地方公共団体にその設置の努力義務が課せられている。要対協が設置されれば、関係機関の連携強化のための組織化が図られるとともに、要対協の各種会議が有効に機能すれば、情報の共有化、役割分担の明確化やケースの進行管理等が図られるため、要対協における関係機関の連携は児童虐待の防止等に大きく寄与するものと考えられる。

そこで、本政策評価では、要対協における関係機関の連携は図られているかとの観点から、実地調査及び意識等調査により把握・分析した。

(3) 把握結果

ア 要対協の設置状況

子ども・子育て応援プランにおいては、児童虐待防止対策の推進のための具体的施策の一つとして、関係機関等による発生予防、支援のための連携体制を整備することを目的としネットワークを平成21年度までに全市町村に設置するとの数値目標が掲げられていた。

厚生労働省は、平成16年度以降、毎年、全国の市町村における要対協又はネットワークの設置状況等の調査を行っている。同調査の結果によると、

平成 22 年 4 月 1 日現在の全国の 1,750 市町村における要対協の設置率は、
図表 3-(4)-①のとおり、19 年の児童福祉法改正時の 65.3%から着実に増
加し、95.6%となっている。

図表 3-(4)-① 要対協又はネットワークの設置市町村数の推移

(単位：市町村、%)

区 分	平16.6.1	平17.6.1	平18.4.1	平19.4.1	平20.4.1	平21.4.1	平22.4.1
要対協	—	111 (4.6)	598 (32.4)	1,193 (65.3)	1,532 (84.6)	1,663 (92.5)	1,673 (95.6)
ネットワーク	1,243 (39.8)	1,113 (46.4)	673 (36.5)	343 (18.8)	173 (9.6)	92 (5.1)	55 (3.1)
小 計	1,243 (39.8)	1,224 (51.0)	1,271 (69.0)	1,536 (84.1)	1,705 (94.1)	1,755 (97.6)	1,728 (98.7)
未設置	1,880 (60.2)	1,175 (49.0)	572 (31.0)	291 (15.9)	106 (5.9)	43 (2.4)	22 (1.3)
合 計	3,123 (100)	2,399 (100)	1,843 (100)	1,827 (100)	1,811 (100)	1,798 (100)	1,750 (100)

(注) 厚生労働省の資料に基づき当省が作成した。

厚生労働省は、平成 21 年度までは都道府県を通じて市町村に対し要対協
の設置等を促してきたが、未設置市町村が限られてきたため、22 年度からは
当該市町村から個別に未設置の理由等を把握しその設置を促しているとし
ている。

このように、関係機関の連携のための組織作りは着実に進展してきており、
法改正等による施策の効果は発現していると考えられ、残りの未設置市町村
に対して厚生労働省から引き続きその設置に向けた取組が展開されること
により、近々、全市町村に要対協が設置されることが見込まれる。

なお、子ども・子育てビジョンにおいては、要対協の設置に係る数値目標
はなく、「子どもを守る地域ネットワーク（要保護児童対策地域協議会）の
調整機関に専門職員を配置している市町村の割合」を、平成 21 年 4 月現在
の 58.3%から目標達成年度の 26 年度までに 80%（市は全て配置）とする数
値目標が掲げられている。

イ 要対協の運営状況

① 厚生労働省の調査結果によると、平成 21 年度における要対協の各種会
議の年間の平均開催回数は、図表 3-(4)-②のとおり、代表者会議が 1.3
回、実務者会議が 6.1 回、個別ケース検討会議が 20.9 回となっている。

図表 3 - (4) - ② 要対協の各種会議開催状況（全国データ）

区分		年度	平成 19	20	21
代表者 会議	設置数	(a)	1,131	1,248	1,222
	開催実績(回)	(b)	1,403	1,568	1,553
	平均開催数(回)	(b) ÷ (a)	1.2	1.3	1.3
実務者 会議	設置数	(d)	920	1,069	1,127
	開催実績(回)	(e)	5,509	6,477	6,873
	平均開催数(回)	(e) ÷ (d)	6.0	6.1	6.1
個別ケ ース検 討会議	設置数	(g)	1,224	1,379	1,402
	開催実績(回)	(h)	25,161	26,918	29,273
	ケース実件数(件)	(i)	28,381	31,663	36,297
	延べケース数(件)	(j)	66,886	78,560	76,781
	平均開催数(回)	(h) ÷ (g)	20.6	19.5	20.9
	1ケース当たり平均検討回数	(j) ÷ (i)	2.4	2.5	2.1

(注) 厚生労働省の資料に基づき当省が作成した。

調査した 36 都道府県等の要対協設置済みの 1,004 市町村のうち、平成 21 年度における個別ケース検討会議及び実務者会議の開催実績並びに当該市町村における虐待対応件数が把握できた 264 市町村における両会議の開催状況をみると、図表 3 - (4) - ③のとおり、88 市町村（33.3%）において、児童虐待が発生しているにもかかわらず個別ケース検討会議及び実務者会議が開催されていないなど次のような状況がみられた。

- i) 児童虐待が発生しているにもかかわらず、個別ケース検討会議及び実務者会議のいずれも開催されていないところが 13 市町村みられた。このうち 11 市町村（84.6%）では、当該市町村における虐待対応件数は 10 件未満であるが、残り 2 市町村（15.4%）における虐待対応件数は、39 件及び 25 件と決して少ないとはいえないものとなっている。
- ii) 児童虐待が発生しており、実務者会議は開催されているものの、個別ケース検討会議が 1 回も開催されていないところが 11 市町村みられた。このうち 10 市町村（90.9%）では、当該市町村における虐待対応件数は 10 件未満であるが、残り 1 市町村（9.1%）における虐待対応件数は 16 件となっている。
- iii) 児童虐待が発生しており、個別ケース検討会議は開催されているものの、実務者会議が 1 回も開催されていないところが 64 市町村みられた。このうち 45 市町村（70.3%）では当該市町村における虐待対応件数が 10 件未満となっているが、中には同件数が 112 件のところもみられた。

図表 3 - (4) - ③ 会議未開催市町村と虐待対応件数

(単位:市町村、%)

区 分	合 計	虐待対応件数			
		1 件以上 10 件未満	10 件以上 50 件未満	50 件以上 100 件未満	100 件以上
「個」及び「実」未開催市町村数	13(100)	11(84.6)	2(15.4)	0(0.0)	0(0.0)
「個」未開催市町村数	11(100)	10(90.9)	1(9.1)	0(0.0)	0(0.0)
「実」未開催市町村数	64(100)	45(70.3)	16(25.0)	2(3.1)	1(1.6)

(注) 1 当省の調査結果による。

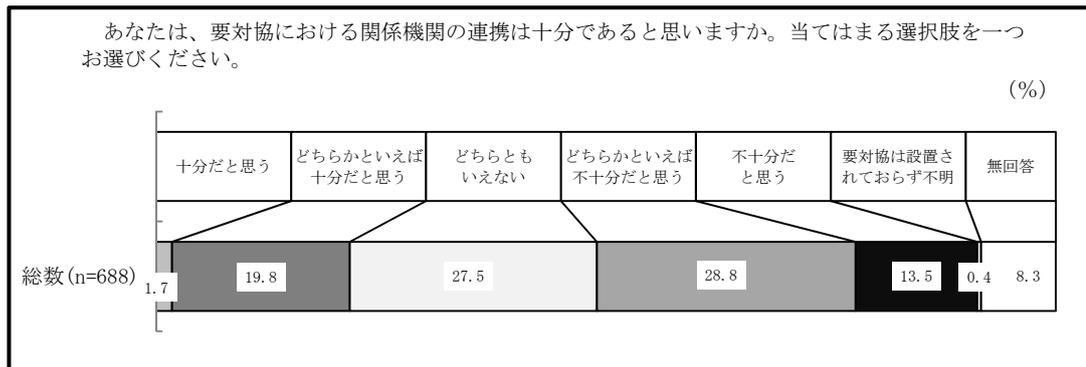
2 「個」は「個別ケース検討会議」、「実」は「実務者会議」を表す。

調査した 39 市町村のうち 23 市町村においては、要対協の会議運営等が不十分となっているとしており、その理由については、i) 運営方法が分からないが 1 市町村、ii) 専門職員の不足が 3 市町村、iii) 職員不足が 15 市町村（残り 4 市町村は理由不明）となっている。これらを踏まえると、個別ケース検討会議や実務者会議が開催されていない原因としては、要対協の調整機関（市町村）において会議運営方法を熟知していないことや人員体制が不十分であることが考えられる。

また、前述 iii) の 64 市町村におけるケース進行管理台帳の作成状況（平成 21 年度）をみたところ、43 市町村（67.2%）では同台帳が作成されていたものの、20 市町村（31.3%）では作成されていない（残り 1 市町村の作成状況は把握できなかった。）。ケース進行管理台帳を作成していない 20 市町村における虐待対応件数をみると、17 市町村（85.0%）では 10 件未満となっているが、残り 2 市町村が 12 件、1 市町村が 11 件となっている。

- ② 当省の意識等調査結果によると、図表 3 - (4) - ④のとおり、要対協における関係機関の連携について、児童福祉司の 42.3%が「不十分」又は「どちらかといえば不十分」と回答しており、「十分」又は「どちらかといえば十分」の 21.5%を上回っている。

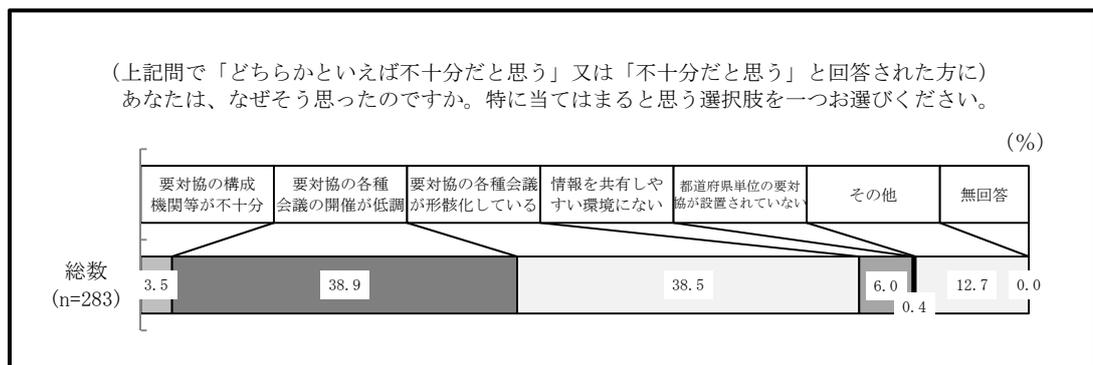
図表 3 - (4) - ④ 要対協における関係機関の連携（児童福祉司）



(注) 当省の意識等調査結果による。

また、要対協における連携が「不十分」又は「どちらかといえば不十分」と回答した理由について、回答が多かったのは、図表 3 - (4) - ⑤のとおり、「各種会議の開催が低調であり、効果的に機能していないため」(38.9%)、「形骸化しており、効果的に機能していないため」(38.5%)となっている。

図表 3 - (4) - ⑤ 要対協における連携が不十分な理由（児童福祉司）



(注) 当省の意識等調査結果による。

③ 当省が開催した有識者研究会においても、要対協における関係機関の連携は重要であるが、調整機関である市町村の事務局の体制がぜい弱であること等から、特に、実務者会議におけるケースの進行管理が不十分になっているとの指摘があった。

また、事例検証委員会の「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について」(第7次報告)(平成23年7月)においても、要対協における進行管理が不十分な事例や支援方針の見直しがなされず経過した事例がみられたことなどから、調整機関のマネジメント機能を強化することなどが必要であると指摘されている。

(参考)

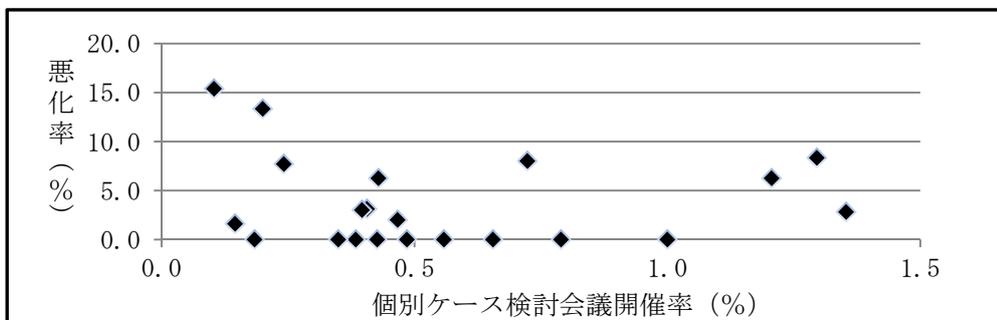
前述のとおり、今回調査した 39 市町村で平成 19 年度から 21 年度までに対応した児童虐待事例の中から、市町村ごとに 100 件（100 件に満たない場合は全件）抽出し、各年度末での児童虐待の程度、再発の状況を把握し、調査対象市町村における悪化率、再発率と当該市町村における個別ケース検討会議開催率との相関分析を行ったところ、図表 3-(4)-⑥、3-(4)-⑦及び 3-(4)-⑧のとおり相関はみられなかった。

図表 3-(4)-⑥ 悪化率・再発率と個別ケース検討会議開催率の相関関係

区分	指標とデータ	相関係数		
		平成19年度	20年度	21年度
悪化率と個別ケース検討会議開催率	調査対象市町村における児童虐待事例(平成19年度から21年度各100件抽出)の悪化率と当該市町村における個別ケース検討会議開催率(個別ケース検討会議開催数÷虐待対応件数)	-0.13	-0.04	-0.10
再発率と個別ケース検討会議開催率	調査対象市町村における児童虐待事例(平成19年度から21年度各100件抽出)の再発率と当該市町村における個別ケース検討会議開催率(個別ケース検討会議開催数÷虐待対応件数)	-0.13	0.01	0.33

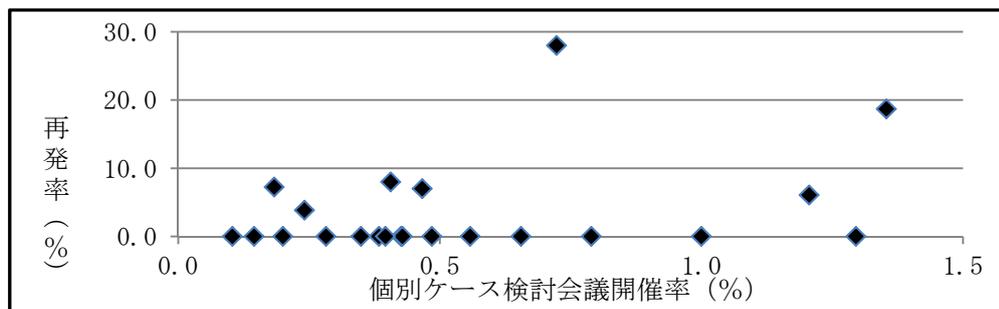
- (注) 1 当省の調査結果による。
 2 再発率と個別ケース検討会議開催率の平成 21 年度の相関係数 0.33 については、無相関検定を行ったところ、0.14 となっており、0.05 を超えているため有意な相関係数とは認められなかった。

図表 3-(4)-⑦ 悪化率と個別ケース検討会議開催率との相関 (平成 21 年度)



(注) 当省の調査結果による。

図表 3-(4)-⑧ 再発率と個別ケース検討会議開催率との相関 (平成 21 年度)



(注) 当省の調査結果による。