

令和元年度子ども・子育て支援推進調査研究事業

通告窓口の一元的運用に関する調査研究

事業報告書

令和2年3月

PwC コンサルティング合同会社

要旨

【事業の目的】

多くの自治体で市町村と児童相談所がそれぞれ通告の窓口となっていることに対し、非効率な運用との指摘がある。本事業では、通告窓口の一元的運用についてモデルを構築するとともに、児童相談所に寄せられる様々な通告を、新たな基準を用いて、子どもの安全を守り、家族を支援するのにより適する対応に振り分けることを目的に検討を行った。具体的には、議論の中で得られた知見を踏まえ、一自治体でシミュレーションを行ったうえで、分析・検証を通じて他自治体でも転用が可能となるように、報告書に取りまとめた。

【研究方法】

有識者による検討委員会およびワーキンググループを設置し、先行研究調査、自治体ヒアリング、通告窓口の一元的運用シミュレーションの3点を主に実施した。①先行研究として、米国の一部の州で導入されている「区分対応システム（DR: Differential Response）」を参考とした。②研究結果の汎用性について考察するため、本事業では中核市が設置した児童相談所と、令和元年度に特別区と連携して通告対応にあたることとした東京都を対象にヒアリングを実施した。③調査フィールドを福岡市とし、通告窓口の一元的運用モデルを検討するためのシミュレーションを実施した。シミュレーションにあたっては、虐待対応の考え方、ケースの分類方法、シミュレーションフローなどを整理の上、スクリーニングのためのチェックリストを作成した。また、シミュレーション開始前にはインターカー向け研修を行った。

【研究結果】

①畠山由佳子氏の「日本における児童虐待ケースに対する区分対応システムの開発的研究」（平成25～27年度 学術研究助成金基金（基盤研究 C）助成）を参照し、DRの目標が、児童虐待通告・相談ケースに対して「安全確保」を最優先としながら、可能なケースに対しては地域で家族を維持するための支援につなげることであることへの理解を深めるとともに、米国各州のDRについて、時間軸と対応機関に留意しながら対応フローを整理した。②中核市ヒアリングからは、児童相談所が市町村機能も併せ持つ形で児童虐待にすべて対応することで、同一組織によって一貫した対応がなされていることがわかった。東京都ヒアリングからは、泣き声を主訴とする通告および面前DVを主訴とする通告について、児童相談所と子供家庭支援センターで協議の上、安全確認後に子供家庭支援センターに送致を可能とする枠組みが定められたことがわかった。③シミュレーションは、通告を受け付けるごとにインタークスクリーニング、セーフティスクリーニング、評価、検証という流れで進め、スクリーニングでは、本事業のために作成したチェックリストを用いた。1か月間で231件のケースの分類を行い、チェックリストによる分類の結果、児童相談所が受理するケースが18.2%、区が受理するケースが71.0%、虐待通告として受理しないケースが10.8%であった。また、チェックリストと評価の結

果がずれた 80 件のケースについてはそのずれの原因を検証し、チェックリストの構造やシミュレーションの方法の改善に繋げた。

【考察】

通告窓口の一元的運用とは、「限られた情報とリソースの中で、通告受付初期に対応する機関として、児童相談所が担当するのが望ましいのか、市区町村が担当するのが望ましいのか選ぶこと」と定義することができた。児童相談所が選ばれる場合、「通告内容にセーフティの問題があるため、安全マネジメントを行う必要がある」と判断され、市区町村が選ばれる場合は、「セーフティの問題がなく、当面の安全マネジメントの必要がないものの、リスクアセスメントおよびニーズアセスメントを行い、家庭を支援する必要がある」と判断される。

通告窓口の一元的運用を各自治体が実際に導入するにあたっては、各自治体の状況を踏まえ、実施の前提を満たしているか十分考慮するとともに、自治体に合った形でシミュレーションを実施することが望ましいと考えられた。また、通告窓口の一元的運用を推進していくためには、本事業を通して明らかとなった課題の検討が必要であると考えられた。

目次

要旨	i
1 本事業の背景、目的	1
1.1 本事業の実施背景	1
1.2 本事業の目的	1
2 事業概要	2
2.1 有識者による事業検討委員会等の開催	2
2.2 調査フィールド	5
2.3 区分対応システムに関する先行研究調査	8
2.4 自治体ヒアリング	8
2.5 スクリーニングの導入に向けたシミュレーション	8
2.6 シミュレーションに向けたインターカー研修	18
2.7 インターカー座談会	19
3 研究結果	20
3.1 先行研究のまとめ	20
3.2 自治体ヒアリング結果	25
3.3 インターカー研修	26
3.4 スクリーニングシミュレーション	30
3.5 インターカー座談会	39
4 考察	40
4.1 シミュレーションの検証方法の振り返り	40
4.2 シミュレーションを踏まえたチェックリストの修正	41
4.3 福岡市こども総合相談センターをモデルにした運用体制の検討	45

4.4	通告窓口の一元的運用の他自治体での展開に向けたポイント	58
5	まとめ	59
5.1	通告窓口の一元的運用が求められた背景	59
5.2	本事業の成果	59
5.3	通告窓口の一元的運用とはどのような形か	59
5.4	通告窓口の一元的運用は可能か	60
5.5	通告窓口の一元的運用を他自治体で導入する際のステップ	61
5.6	今後検討すべき課題	62
	付録	67
付録1	インターカー用確認事項票「虐待通告時に確認しておく項目」	68
付録2	インタークチェックリスト（シミュレーション時使用版）	70
付録3	セーフティチェックリスト（シミュレーション時使用版）	71
付録4	インターカー研修スライド（畠山座長作成分）	72
付録5	インターカー研修スライド（PwC 作成分）	78
付録6	インタークチェックリスト（改良版）	81
付録7	セーフティチェックリスト（改良版）	82

1 本事業の背景、目的

1.1 本事業の実施背景

昭和 22 年に児童福祉法が制定されてから 72 年が経過した。この間子どもの福祉をめぐる環境は大いに変わり、平成 12 年に児童虐待の防止等に関する法律（以下、「児童虐待防止法」という）が制定されたほか、平成 16 年の児童虐待防止法に伴う市町村の虐待通告窓口としての役割の明確化、平成 25 年の警察によるドメスティック・バイオレンス（DV）への積極介入体制の確立など、虐待の早期発見、早期対応、再発防止に係る様々な仕組みが整えられてきた。

他方で児童相談所における虐待通告の受理件数は増加を続けており、命にかかわるような緊急性の高い案件だけでなく、保護を必要としない軽度の案件や養育上の悩みに関する相談案件をも、強い介入権限を持つ児童相談所の職員が同時に対応している状況となっている。こうした状況の中で、「新たな子ども家庭福祉の在り方に関する専門委員会」報告書（平成 28 年 3 月）及び平成 28 年児童福祉法改正法に基づく新たなビジョンを提示するためとりまとめられた「新しい社会的養育ビジョン」（新たな社会的養育の在り方に関する検討会・平成 29 年 8 月）において、児童虐待通告の第 1 次的な関与機関として最も適切な機関への接続機能を果たす通告窓口の一元化について指摘されたところである。

さらに、社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会の下に設置した「市町村・都道府県における子ども家庭相談支援体制の強化等に向けたワーキンググループ」（以下、「支援体制強化 WG」という）において平成 30 年 12 月に公表された取りまとめでは、「希望する自治体において、通告窓口を一元的に運用できる方策について、通告受理後の安全確認の体制を含め国で整理し、具体的に提示する」こととされたところである。

以上のように、多くの自治体で市町村と児童相談所がそれぞれ通告の窓口となっていることに対し、非効率な運用との指摘もあり、通告先の一元化の検討が急務となっている。

1.2 本事業の目的

本事業はこのような背景のもと、通告窓口の一元的運用についてモデルを構築するとともに、現行の児童相談所に寄せられる様々な通告を新たな基準を持って、その通告内容に対して子どもの安全を守り、家族を支援するのにより適する対応に振り分けることを目的に検討を行う。具体的には、その議論の中で得られた知見を踏まえ、一自治体でシミュレーションを行ったうえで、分析・検証を通じて、他の自治体でも転用が可能となるように、報告書に取りまとめることを目的として実施する。

2 事業概要

本事業は、前述の目的を実現するために、以下の各事業を実施した。各事業の実施結果をもとに本報告書を作成した。

2.1 有識者による事業検討委員会等の開催

本事業を円滑に進めるため、児童相談所職員や児童福祉分野の学識経験者などで構成する以下の事業検討委員会（以下、「委員会」という。）を5回、実務に特に深く携わる一部委員を中心としてワーキンググループを2回開催した。なお、委員会の座長には神戸女子短期大学の畠山由佳子准教授が就任し、司会進行を務めて議事を進めた。また、厚生労働省子ども家庭局及び福岡市子ども未来局よりオブザーバーを招いた。委員会等構成員および委員会等の開催状況は表1～5の通りである。

表1 委員会委員（五十音順、敬称略、◎は座長、*はワーキンググループメンバー）

氏名	所属
川並 利治	金沢星稜大学 人間科学部 教授
*久保 健二	福岡市子ども総合相談センター 子ども緊急支援課長
◎*畠山 由佳子	神戸女子短期大学 幼児教育学科 准教授
*濱畑 善行	福岡市中央区保健福祉センター 子育て支援課 子ども相談係長
*藤林 武史	福岡市子ども総合相談センター 所長
大和 五幸	福岡市子ども総合相談センター 子ども支援課長
横内 法子	福岡市早良区保健福祉センター 子育て支援課長

表2 委員会オブザーバー（順不同、敬称略）

氏名	所属
佐藤 剛	厚生労働省子ども家庭局 家庭福祉課 児童福祉専門官
末武 稔也	厚生労働省子ども家庭局 家庭福祉課 情報支援専門官
桑野 裕史	福岡市こども未来局 こども部 こども家庭課 社会的養育検討等担当 主査
宗 健太郎	福岡市こども未来局 こども部 こども家庭課 社会的養育検討等担当

表3 委員会事務局

	所属
東海林 崇	PwC コンサルティング合同会社 公共事業部 シニアマネージャー
古屋 智子	PwC コンサルティング合同会社 公共事業部 マネージャー
大瀬 千紗	PwC コンサルティング合同会社 公共事業部 シニアアソシエイト
清水 式子	PwC コンサルティング合同会社 公共事業部

表 4 委員会開催状況

開催回	内容
第 1 回 2019 年 7 月 26 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事業概要の説明 ・ 中核市調査の結果 ・ 先行研究調査の結果 ・ 一元的運用のシミュレーションについて
第 2 回 2019 年 9 月 26 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一元的運用のシミュレーションについて ・ インターカー研修について
第 3 回 2019 年 11 月 28 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ シミュレーション結果の分析 ・ 調査結果のまとめ ・ 事業報告書章立て案
第 4 回 2019 年 12 月 12 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ シミュレーション結果の分析 ・ 調査結果のまとめ ・ 事業報告書章立て案
第 5 回 2020 年 1 月 27 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事業報告書草稿

表 5 ワーキンググループ開催状況

開催回	内容
第 1 回 2019 年 8 月 20 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一元的運用のシミュレーションについて — オペレーションフロー — スクリーニング基準 — 検証方法
第 2 回 2019 年 9 月 6 日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一元的運用のシミュレーションについて — スクリーニング基準 — インターカー用質問票 — 検証方法

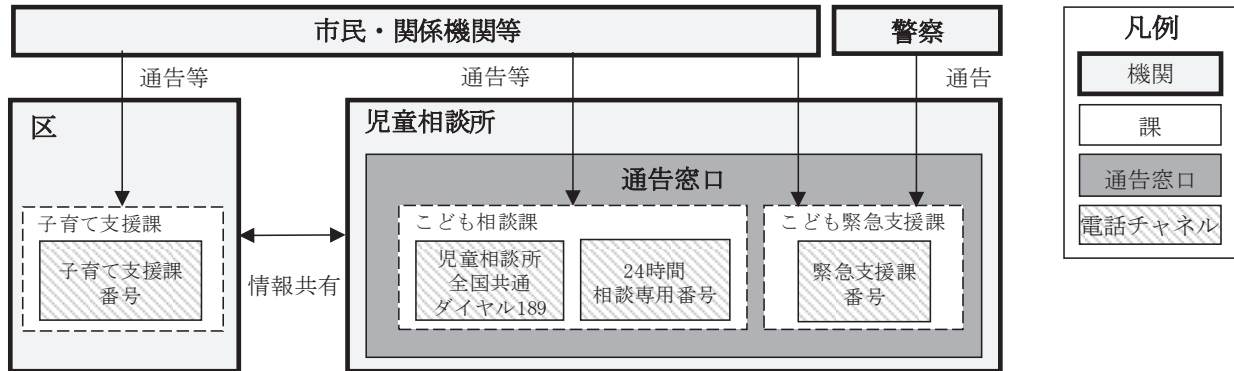
2.2 調査フィールド

本事業では、福岡市及び福岡市こども総合相談センター（以下、「同センター」と記載している箇所については福岡市こども総合相談センターを指す。）の多大なる協力を得て、当該自治体を主な研究フィールドとして調査を進めた。

同センターは管轄児童人口約 25 万人に対して 1 か所だけ設置されている児童相談所であり、虐待相談対応件数は平成 29 年度で約 1,200 件、平成 30 年度には 1,900 件を突破したが、これに現在 39 名の児童福祉司が核となりながら対応している。政令指定都市の設置する児童相談所であるため、職員は人事異動により児童相談所と本庁と区役所の福祉系部署のいずれも経験する可能性があり、実際に本事業の委員やオブザーバーに就任した福岡市職員の一部は、児童相談所と区保健福祉センターや本庁の福祉系部署の両方で勤務した経験を有している。なお、当該児童相談所は、緊急介入が必要な案件にも迅速に対応できるよう、一時保護など行政権限の行使も含めた初期対応を担当する部署と、親子関係再構築のマネジメントを担当する部署が分離した組織体制をとっている。

同センターにおける通告対応窓口については次に示す図 1 の通りである。政令市設置児童相談所であるため、区（保健福祉センター）と児童相談所が通告先となっている二元的対応体制である。ただし、学校や医療機関などどちらかという区と頻繁に連絡を取っている機関は区に通告することが多く、一般市民や警察は児童相談所に通告する傾向にあるという。中でも警察からの通告は、初期対応を担当するこども緊急支援課に直接電話や書面で届いてくることが多い。

図1 福岡市における通告窓口の運用体制



調査研究フィールドである福岡市の人口規模等、同センターの体制や虐待相談件数を、児童相談所を設置する中核市3市と比較したものが次に示す図2である。同センターの職員数は中核市3児童相談所と大きな差がない一方、通告対応件数は3児童相談所の合計を上回る規模である。

図 2 福岡市・福岡市子ども総合相談センターと中核市・中核市設置児童相談所¹

	本事業の主な調査フィールド	ヒアリング対象候補			
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">福岡市 本庁／区</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">福岡市子ども総合相談センター</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">中核市 本庁</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">児童相談所</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">金沢市 子ども相談センター</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">横須賀市 横須賀市児童相談所</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">明石市 明石子どもセンター</div>
地域概要	<ul style="list-style-type: none"> 面積：343.39km² 人口：1,538,681人 	<ul style="list-style-type: none"> 面積：468.64km² 人口：465,699人 	<ul style="list-style-type: none"> 面積：100.82km² 人口：406,586人 	<ul style="list-style-type: none"> 面積：49.42km² 人口：293,409人 	
組織概要	<ul style="list-style-type: none"> 児童福祉司数：31人 虐待相談対応件数：1908件 	<ul style="list-style-type: none"> 児童福祉司数：14人 虐待相談対応件数：518件 	<ul style="list-style-type: none"> 児童福祉司数：20人 虐待相談対応件数：795件 	<ul style="list-style-type: none"> 児童福祉司数：17人 虐待相談対応件数：382件 (県児相の明石市分) 	
通告チャンネル	<ul style="list-style-type: none"> 児童相談所全国共通ダイヤル189 児童相談所が保有する電話番号 福岡市が保有する有料の電話番号 (相談でんわ：24時間対応) 	<ul style="list-style-type: none"> 189 児相保有番号 	<ul style="list-style-type: none"> 189 児相保有番号 横須賀市が保有する有料の電話番号 (横須賀市子育てホットライン：24時間対応) 	<ul style="list-style-type: none"> 189 児相保有番号 明石市が保有する有料の電話番号 (あかし子育て相談ダイヤル：24時間対応) 	

¹ 面積：「統計でみる市区町村のすがた 2019」より引用
 人口：平成 27 年度の人口。「統計でみる市区町村のすがた 2019」より引用
 児童福祉司数：平成 31 年 4 月 1 日現在の件数。「令和元年度全国児童福祉主管課長・児童相談所所長会議資料（令和元年 8 月 1 日）」より引用
 虐待相談対応件数：平成 30 年度の件数。「平成 30 年度の児童相談所での児童相談対応件数（速報値）」より引用
 通告チャンネル：各児童相談所の「児童相談所概要」を参考

2.3 区分対応システムに関する先行研究調査

通告窓口の一元的運用モデルを構築するにあたり、米国の一部の州で導入されている「区分対応システム（DR: Differential Response）」を参考にした。これは、一般市民や医療機関、学校など様々な通告者からの通告を、「インターカー」と呼ばれる通告受付者の在籍する一か所の組織で受理し、一定の基準に従ってケースに対して最適な対応トラックに振り分けるものである。これは「調査介入型」というすべての通告ケースに対して一辺倒の対応の仕方では、支援につなげられないまま取りこぼしてしまったケースがあることの反省からケースによってその対応を変えるべきという背景のもと生まれたシステムである。通告の振り分けについては研究結果の章にて詳述する。

本事業では、事業検討委員会の座長である畠山由佳子氏の「日本における児童虐待ケースに対する区分対応システムの開発的研究」（平成 25～27 年度 学術研究助成金基金（基盤研究 C）助成）を参照し、その中間報告・最終報告で示された米国各州の DR について、時間軸と対応機関に留意しながら対応フローを整理した。

2.4 自治体ヒアリング

調査研究結果の汎用性について考察するため、本事業では中核市が設置した児童相談所と、令和元年度に特別区と連携して通告対応にあたることとした東京都を対象にヒアリングを実施した。中核市が設置した 1 か所の児童相談所から調査協力を得られたため、組織体制や通告への対応フローなどを尋ねた。

2.5 スクリーニングの導入に向けたシミュレーション

通告窓口を厳密に一元的に運用するためには、児童相談所のみならず福岡市内各区の通告も一か所に集約する必要がある。ただし、本事業はあくまでそのモデル構築のための実証研究（シミュレーション）であることから、福岡市こども総合相談センターに寄せられた通告をスクリーニングするためのチェックリスト（スクリーニング基準が記載されたもの）を現場の感覚に沿ってワーキンググループで作成し、その基準に沿って模擬的にスクリーニングし、その結果を検証した。「シミュレーション」は、2019 年 10 月 3 日から 10 月 29 日までの約 4 週間実施した。福岡市こども総合相談センターで通告を受け付ける職員を本事業における「インターカー」とし、実際には通告を受理したのち、改めて「シミュレーション」としてチェックリストに沿ってスクリーニングし、分類してもらった。

2.5.1 本シミュレーションにおける虐待対応の考え方

本事業では、子どもの安心・安全が脅かされている状況を絶対に見落としとしてはならないという考えのもと、チェックリストでの分類による「ケースを多く拾いすぎ」「リスクを高く見積もりすぎ」よりも、「ケースを落としすぎ」「リスクを低く見積もりすぎ」の方が問題であると考えた。今回はあくまでシミュレーションであるが、「ケースを落としすぎ」「リスクを低く見積もりすぎ」が発生しないよう、チェックリストにもその考えを反映した。

また、虐待通告として受理するケースの担当者の割り振りの基本的な考え方として、セーフティとリスクについての概念を基とした。

図3 リスクとセーフティについて²

リスクとセーフティ（安全が危惧される状況）は、のちに紹介されるDRの基礎となる概念であり、今回のシミュレーションにおいても、振り分け基準の基礎理念となった概念である。ここでいうセーフティ（安全が危惧される状況）とは、「緊急性（どれくらいその危惧される状況が差し迫ったものなのか）」、「重症度（子どもにどれくらいの影響を与えるのか）」によって判断する。明確な危険が差し迫って子どもに起こる可能性が高く、それが子どもに対して中度から重度の危害を与える可能性が高い場合は、セーフティが懸念される状況であり、ある程度の強制力を持って介入を行う必要があり、その結果、子どもを保護するか、虐待者の接触から子どもを守る（セーフティプランを立てる）ことにより危険を取り除くかという対応となる。その際、強制力を行使する根拠として「子どもの権利の侵害である虐待が起こっている」ことをある程度証明する必要があり、その状況に対して「誰が責任があるのか」を明らかにする必要があるだろう。しかし、いわゆるリスクのあるケース、つまり長期的にみて子どもに危害が及ぶ可能性があるが、その危険が具体的でないような場合においては、虐待があったかなかったかを問うよりも、家族を支援することにより、リスクをマネジメントする（緩和する、解決する）ことを目的に家族に対する必要がある。この2つの概念の違いを明らかにし、どちらの対応により子どもの安全・安心を保障していくのかを判断することこそが、DRの目的となるのである。

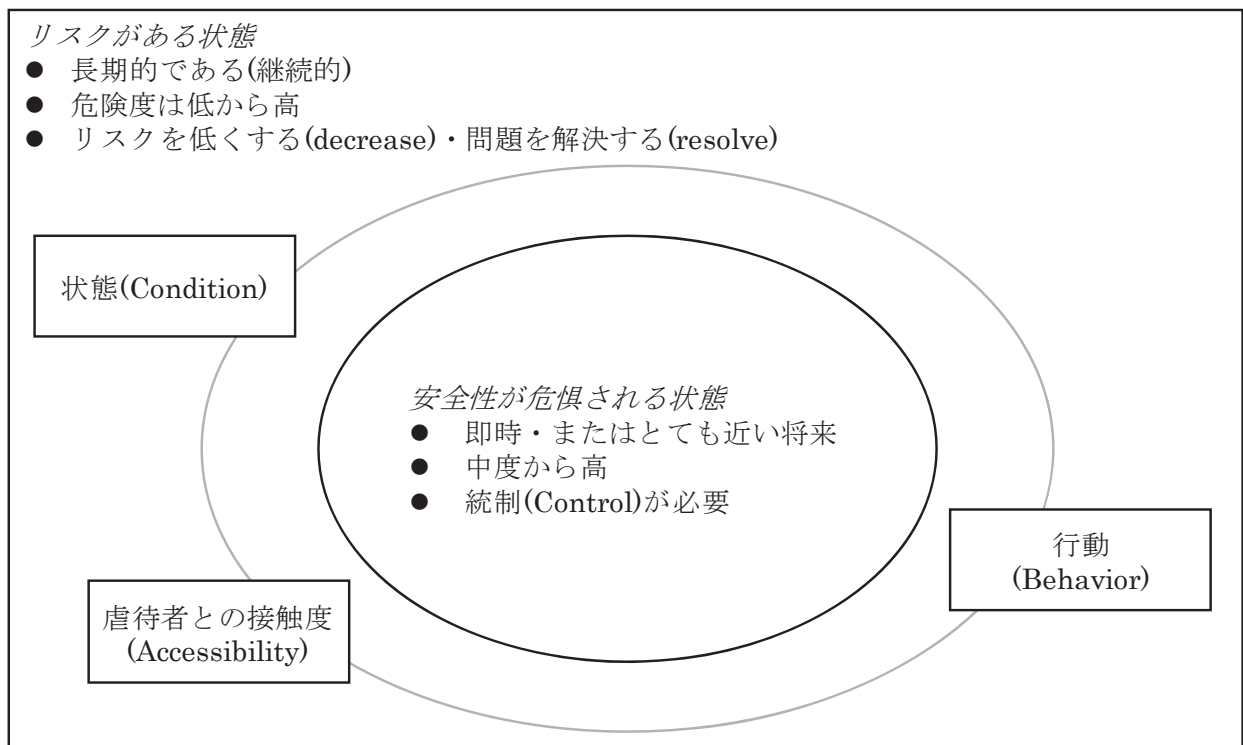
² 「子ども虐待と家族支援」ソーシャルワーク研究 43-4、2018、267-274

表 6 リスクとセーフティとの違いについてのまとめ³

リスクを考えるときに考慮する点	セーフティを考えるときに考慮する点
将来的にマルトリートメントが起こる可能性	今現在での危険な家族の状況
中程度から重度の範囲内 でのマルトリートメント	重大な危険性がある家族の状況または重度のマルトリートメントのみ。
家族機能	危険の発端となりそうな家族の状況
一般的な子どものウェルビーイング	子どもの安全性に関わる特定の脅威
限定された時間枠ではない（将来的に決まった時点ではない）出来事に対する意思決定	今現在または近い将来（数日間の間） に起こることに対する意思決定
将来起こりうるマルトリートメントからの否定的な影響についての判断	確かに起こりうる重大な影響についての判断
重度の困難に向かいつつある家族の状況や行動	現在、制御不可能な状況となっている家族状況や行動のみ。
改善が必要かもしれない家族の状況や行動を評価する。	何とかコントロールし制御しなければならないような家族の状況と行動 を評価する。
マルトリートメントが起こる可能性に関わる家族の生活のすべての側面。	安全性に関わる部分のみ。

³ コロラド州アラバホ郡の振り分けのための RED チームマニュアルより抜粋

図4 リスクがある状態と安全性が危惧される状態⁴



安全性 (Safety) とは：収集された情報をアセスメントすることにより家庭または親権をもつ者のケアを受ける子どもが即座に（または近い将来）、中度から高度の危害を受けることがないと考えられる状態

- リスクがある状況→サービスプラン（援助計画）
- 安全性が危惧される状況→セーフティプラン・緊急保護

⁴ Illinois DCFS リスクアセスメント研修テキストより抜粋

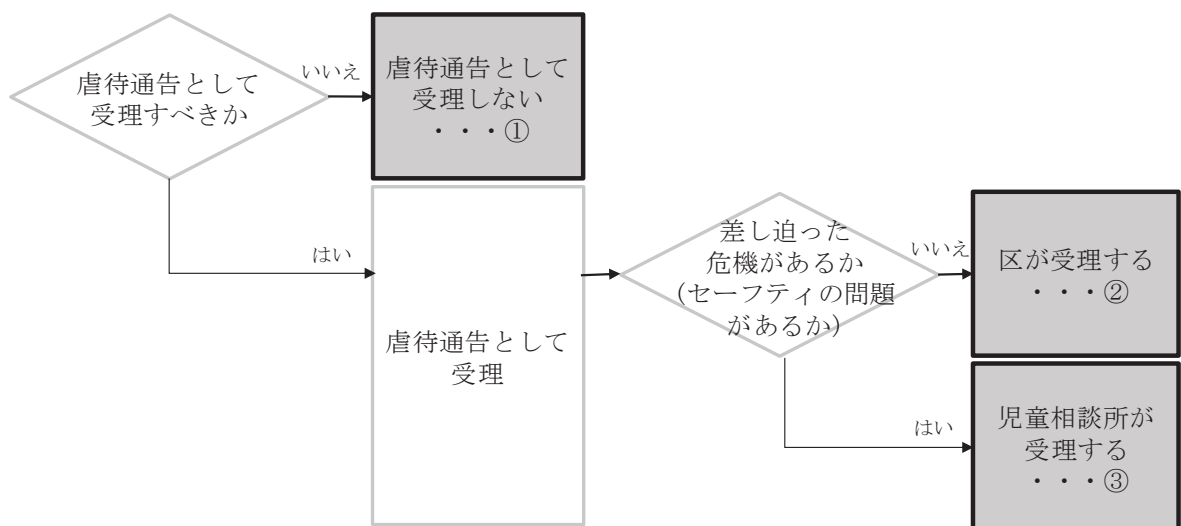
2.5.2 ケースの分類

本事業では、電話相談のあったケースは、「虐待通告として受理すべきかどうか」および「子どもに差し迫った危機があるか（セーフティの問題があるか）」の観点から、以下の3種類に分類できるものと考えた。

- ① 虐待通告として受理しない
- ② 虐待通告として区が受理する
- ③ 虐待通告として児童相談所が受理する

以上の分類をフローに示したものが図5である。

図5 電話相談のあったケースの分類



以上の考え方をうい、スクリーニングおよび検証のそれぞれでケースを分類した。

2.5.3 シミュレーションの流れ

「シミュレーション」では、通告内容の振り分けを2段階で行った。虐待を疑って通告されてきた事案に対して、まず「虐待通告として受理するか否か」を判断する「インタークスクリーニング」を実施し、最も適切な機関に接続するために「子どもに差し迫った危機があるか」を考える「セーフティスクリーニング」を実施する。

スクリーニングの基準については、普段の通告対応における緊急度等を判断する事項をもとに、事業検討委員会及びワーキンググループで具体的な項目を検討した。なお、今回はシミュレーションであるため、現実では児童相談所に寄せられたすべての通告を受理し、安全確認も原則として児童相談所が行った⁵。

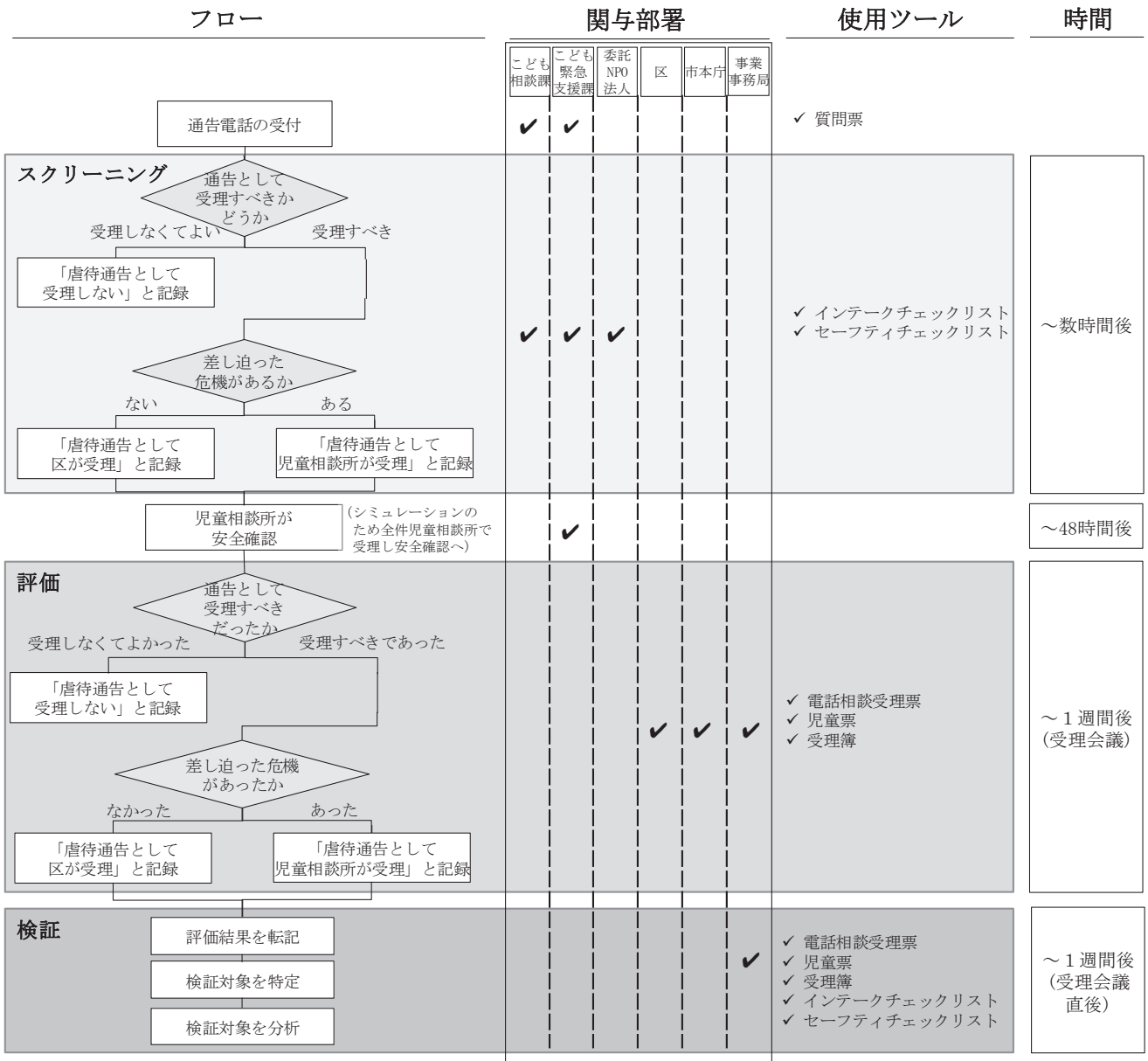
また、スクリーニングのシミュレーションを行うだけでなく、スクリーニング方法およびチェックリストの構造や項目が妥当だったかどうかを考察するための「検証」も行った。「検証」とは、チェックリストによる「スクリーニング」結果と、そのスクリーニング結果を考慮しない現場感覚からの各ケースに対する「評価」の結果を比較し、スクリーニングのあり方を考察するものである。「スクリーニング」結果と「評価」結果が異なったものを「検証」対象とし、そのずれの分析を通して、スクリーニングの方法やチェックリストの構造や項目の修正方針を定めることとした。

検証は、福岡市こども総合相談センターで毎週実施している受理会議の時間を活用して実施した。受理会議では、前週に受理した通告について、担当職員がケースの概要や安全確認に行った結果等を報告したうえで、所長をはじめとするほかの職員から今後の対応方針や対応上の留意点などが確認・共有されている。なお、受理会議に PwC コンサルティング社員が同席するにあたり、福岡市こども総合相談センターで受け付けた通告データの分析・検討に関し、福岡市と PwC コンサルティング合同会社の間で秘密保持合意を締結した。

本シミュレーションにおいては、受理会議で前週のケースの報告を終えたのち、受理会議開催場所から会議室を変えて、検討委員を主なメンバーとして、ケースそれぞれを現場感覚から「評価」し、3つに分類した。この評価の結果と、スクリーニング結果が異なったケースを検証対象とし、「検証」を行った。スクリーニング結果と評価結果が一致したケースについては特に検証はしなかった。シミュレーションフローを示したものが次に示す図6である。

⁵ 福岡市こども総合相談センターは、夜間や休日など開庁時間外の対応の一部を NPO 法人委託している。

図6 シミュレーションフロー



2.5.4 使用ツール

既に図6に示した通り、シミュレーションを実施するにあたり、次に述べる3つのシートを作成し、インターカーに使ってもらった。一つ目はインターカーの確認項目である。普段こども相談課の職員が使用している質問票に一部加筆し、通告が寄せられた際に、本事業の

主旨を踏まえ、より詳細な質問をしてもらった。二つ目・三つ目はインテークチェックリストとセーフティチェックリストである。先述の通り、普段の通告対応での判断根拠等をもとに複数の設問を作り、該当する項目の数で「虐待として受理するか」「差し迫った危機があると考えられるか」を判定するもので、こども相談課やNPO法人の担当者は、通常の電話相談対応を終え、受け付けたことを記録する用紙に記入し終わったのち、これらのスクリーニングを行った。

(1) 確認事項票

確認事項票は、電話相談を受けた際にインテーカーが参照するもので、普段こども相談課の職員が使用している質問票を一部加筆したものである。先行研究および委員会での議論を踏まえ、「虐待通告として受理すべきかどうか」および「子どもに差し迫った危機があるか（セーフティの問題があるか）」をインテーカーが判断できるような情報を収集できるように、追記されている。さらに、畠山座長の助言により、通告受理後、家族を支援に繋げていくための情報収集の視点でも追記した。詳細は、巻末付録1を参照されたい。

(2) インテークチェックリスト

インテーカーが電話相談受付後に記入することでケースの分類ができるよう、インテークチェックリストとセーフティチェックリストを作成した。ケースの分類時の考え方である「虐待通告として受理すべきかどうか」および「子どもに差し迫った危機があるか（セーフティの問題があるか）」について、それぞれインテーカースクリーニングとセーフティスクリーニングでチェックできる作りとした。

インテークチェックリストは、「虐待通告として受理すべきかどうか」について、判断できる仕様とした。なお、虐待通告として受理すべきでないケースとは、①児童相談所が調査できない内容であるもの、または、②虐待の疑いがあると言い切れない内容であるもの、と考えた。

チェックリスト本体は、巻末付録2を参照されたい。設問は大きく3つから成り、通告受理するケースは、①「1 子どもの居所が概ね特定可能」および「2 加害者が被害者に接触可能」を満たしており、かつ、②泣き声や怒鳴り声のみ、中学生以上の在宅などの、虐待の疑いがあると言い切れない状況に1つの項目も当てはまらないケース、または、③それらに2つ以上の項目に当てはまるケース、または、④それらに拘わらず虐待が明らかに疑われるケースとした。受理しないケースは、虐待の疑いがあると言い切れないと判断できる1つの項目のみ当てはまるケースとした。以上のルールは、チェックリスト上では点数で示すこととし、0点および2点は虐待通告として受理、1点は虐待通告として受理しないとした。

また、今回は検証をスムーズに行うため、チェックリストに「評価結果」を記載できる欄を設けた。

(3) セーフティチェックリスト

セーフティチェックリストは、「子どもに差し迫った危機があるか（セーフティの問題があるか）」を判断できる仕様とした。差し迫った危機がある状態については、①今まさに子どもが脅かされており、かつ、②子どもの安全を確保する必要がある状態、と考えた。

チェックリスト本体は、巻末付録3を参照されたい。セーフティが脅かされた状態を7つ定義し、その7つの項目のうち1つでも当てはまれば児童相談所が受理するケースとした。逆に、1つも当てはまらない場合には区が受理するケースとした。

インテークチェックリストと同様、検証をスムーズに行うため、チェックリストに「評価結果」を記載できる欄を設けた。

2.6 シミュレーションに向けたインターカー研修

事業趣旨への理解を得て、スクリーニングを正確に実施できるよう、シミュレーション実施前日の2019年10月2日にインターカー向けの研修を開催した。同センターにおけるインターカーは、広く市民からの電話相談に乗ることも相談課、虐待対応ダイヤル189や警察通告の受付先であることも緊急支援課、そして閉庁時間帯に電話相談に乗る委託先NPO法人の職員である。シフト勤務を考慮し同じ内容の研修を2回にわたって行い、計40名ほどが参加した。講師は事業検討委員会座長の畠山氏のほか、事務局であるPwCコンサルティングが務めた。畠山氏はDRの理念と概要について講演した。研修終了後はアンケートを実施した。

当日の研修プログラムは表7の通りである。

表7 研修プログラム

時間		内容	担当者
第1回	第2回		
13:00	15:00	1. 研修概要	PwC
13:01	15:01	2. 事業概要	PwC
13:03	15:03	3. 通告・相談ケースを受け付ける意味とインターカーの大切な役割 —子ども虐待対応は何を目指すのか？	畠山座長
14:03	16:03	4. シミュレーションの流れ	PwC
14:07	16:07	5. インターカー確認項目（質問票）の使い方	PwC
14:10	16:10	6. チェックリストの使い方	PwC
14:15	16:15	7. ワーク	PwC
14:30	16:30	8. 質疑応答	畠山座長 PwC

2.7 インターカー座談会

「シミュレーション」でインターカーを務めたこども相談課の電話相談員5名と事務局であるPwC2名で、10月23日に1時間程度の座談会を行った。「シミュレーション」のツールや運営について、実際に作業を行った現場の方々から意見を収集することを目的とした。

座談会でのヒアリング項目は表8の通りである。

表8 インターカー座談会のヒアリング項目

分類	ヒアリング項目
シミュレーションの内容とツールについて	1. 普段のインテークが、質問票を使ったことでどのように良くなったか。今後改善したいと思うことは何か。
	2. 普段のインテークが、チェックリストを使ったことでどのように良くなったか。今後改善したいと思うことは何か。
	3. チェックリストという新しいツールを使うことは、どの程度負荷に感じたか。
	4. チェックリストの各項目で、改善が必要だと思った箇所はどこか。その理由はなぜか。
	5. 迷ったことがあれば、その際どのように解釈・判断したか
	6. 今回の取り組みが、今後どのように生かされる・取り扱われることを期待するか
シミュレーションの運営について	7. インターカー研修で複数の方から「シミュレーションが始まるが不安」という感想を聞いていたが、シミュレーション実施中、その不安は解消されたか。その理由はなぜか。
	8. 運営上に気づいたこと、予期せぬ混乱はあったか。
インターカー研修について	9. 参考になったこと、ほかの人にも伝えたいと思ったこと
	10. もっと知りたかったこと、講師である畠山座長にもっと聞いてみたいこと

3 研究結果

3.1 先行研究のまとめ

事業検討委員会の座長である畠山由佳子氏の「日本における児童虐待ケースに対する区分対応システムの開発的研究」（平成 25～27 年度 学術研究助成金基金（基盤研究 C）助成）を参照し、その中間報告・最終報告で示された米国における虐待対応の考え方、および各州の DR について整理したフローを以下の通り記載する。

区分対応システム（DR: Differential Response）を本事業の先行研究として参照するにあたって、まず、米国における虐待対応の考え方が形成されてきた文脈を理解する必要がある。従来、米国での虐待対応は「調査介入型」であった。しかし、1990 年代半ばまでに通告ケースは年間 300 万件ほどにのぼり、「調査介入型」だけでは多様なケースに対応しきれなくなっていた。これを背景に、多様なケースに対応するため、既存の児童保護システムからのパラダイムシフトとして生まれたのが DR である。したがって、DR の定義は「通告された児童虐待・ネグレクトケースの対応プロセスにおいて『調査介入型対応』以外に 1 つ以上の対応が用意されているシステム」とされている。多様なケースに対して多様な対応をするため、DR ではインテーク直後や介入前などのタイミングでアセスメントを行い、意思決定したうえで対応のための行動を取っている。なお、既に示している通り、本事業のシミュレーションでは、アセスメント結果に基づき通告内容を振り分けているため、「インテークスクリーニング」や「セーフティ（アセスメントによる）スクリーニング」という文言を使用した。

近年、日本においても通告の増加に伴い、様々なケースへの対応が迫られている。畠山氏は、「DR の目標はあくまでも、児童虐待通告・相談ケースに対して「安全確保」を最優先としながら、可能なケースに対しては地域で家族を維持することを目的に置いた支援につながることであり、通告制度だけを充実させて、幅広い内容のケースに対して早期発見に努めたところで、支援につながらなければ安全確認のみで終わってしまうことになる。なるべく早く家族を巻き込み、家族の動機付けを高めたほうが、支援が成功する可能性が高いことは多くの調査で証明済みである。家族に対する対応を通告内容や家族の履歴性に拠って振り分けることで、家族に必要な支援が届くことにつながる」としている。

加えて、「DR における振り分けは便宜上のものであってはいけない。例えば、担当ケースが多いからとか、勤務時間に制限があるとか、土日時間外の分を他部署や他機関が担当するということは本研究で目指す区分対応システムではない。あくまでもケースの内容を吟味し、評価した後に異なる対応に振り分けるということを目的としたものでなくてはならない。（最終報告書； p 113）」と述べている。

さらに、「児童虐待対応システムはそもそも何を目的にして対応しているのかを考えたとき、子どもの安全を確保することのみではなく、家族を支援することである。莫大な通告の中に埋もれてしまう支援が必要なケースを、なるべく効果的に支援につなげるための機能こそが、現在の一辺倒の対応となっている日本の通告対応システムに必要であり、そのシステムこそが DR なのである」と述べ、日本における DR の導入検討の必要性を主張している。

なお、委員会にて畠山氏より、「米国ではその場で起こっていることが明確な子どもに対する危険性を懸念するものである場合に虐待通告として受理する。例えば、『小さい子どもがいるはずの女性が、泥酔しているのをよく見かける』だけでは、実際は、子どもは『安全な場所で祖母などの違う養育者の元でケアされている場合』もあり、虐待事案での虐待通告として受理はしないことになる。」という例示があった。

DR の概要を表したのが図 7、日米の虐待対応の考え方の違いを表したのが図 8 である。

図7 米国のDRの概要

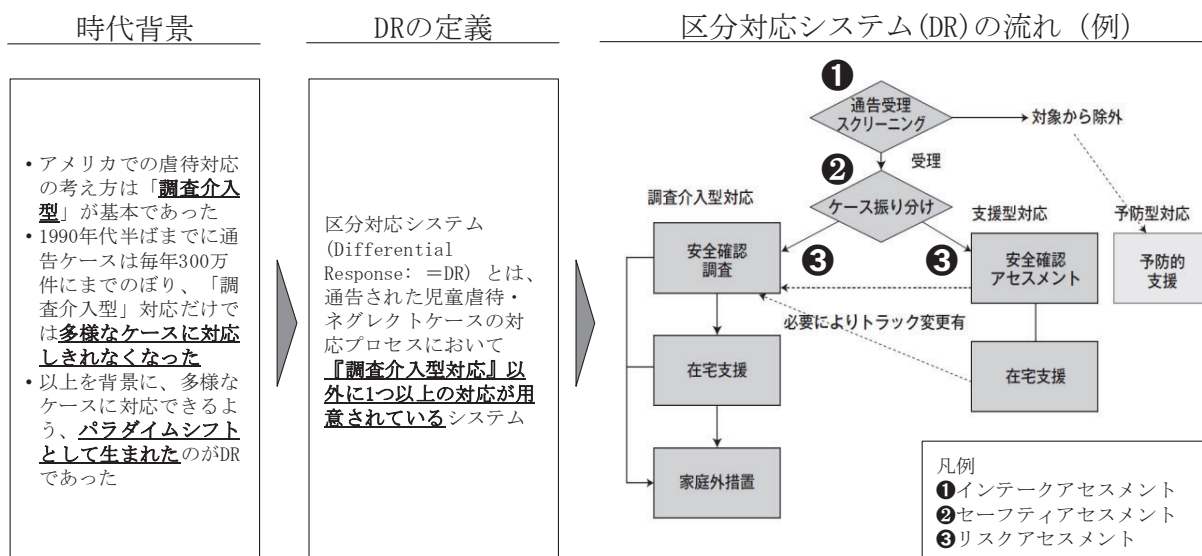
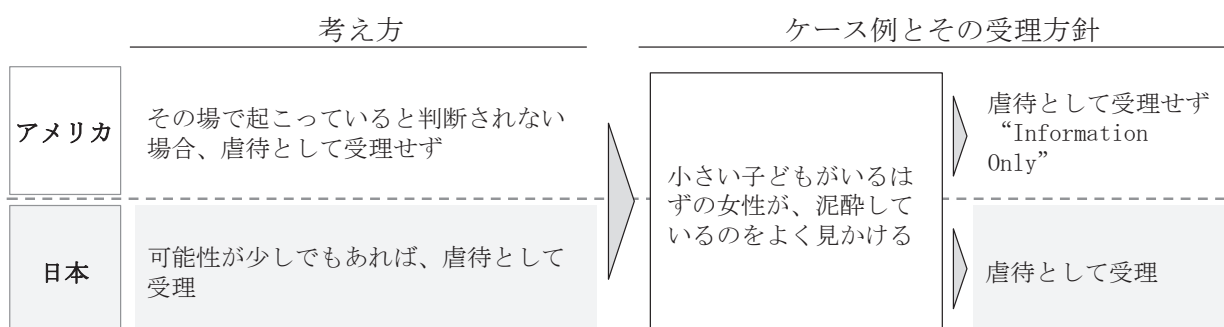
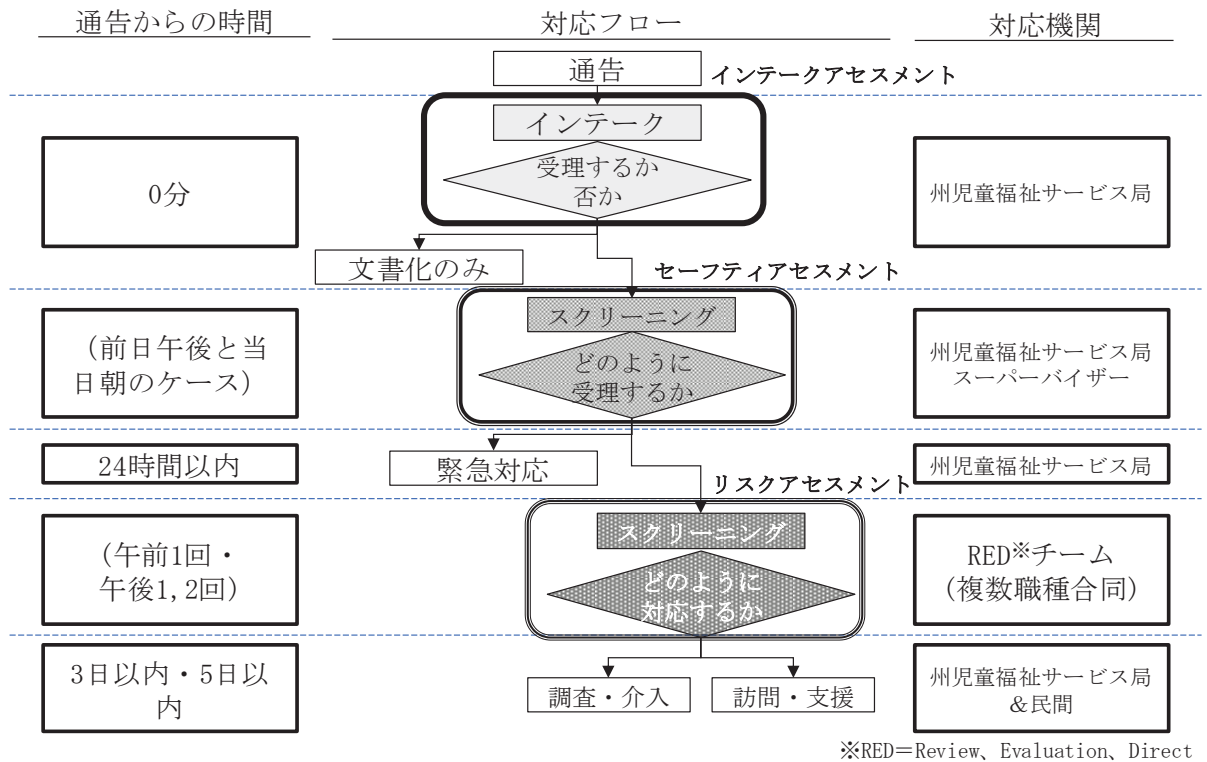


図8 日米における虐待の考え方



DR の具体的なフローを理解するため、先行研究を参照し、コロラド州の DR、畠山氏による日本版 DR の対応フローについて図9、10の通り整理した。

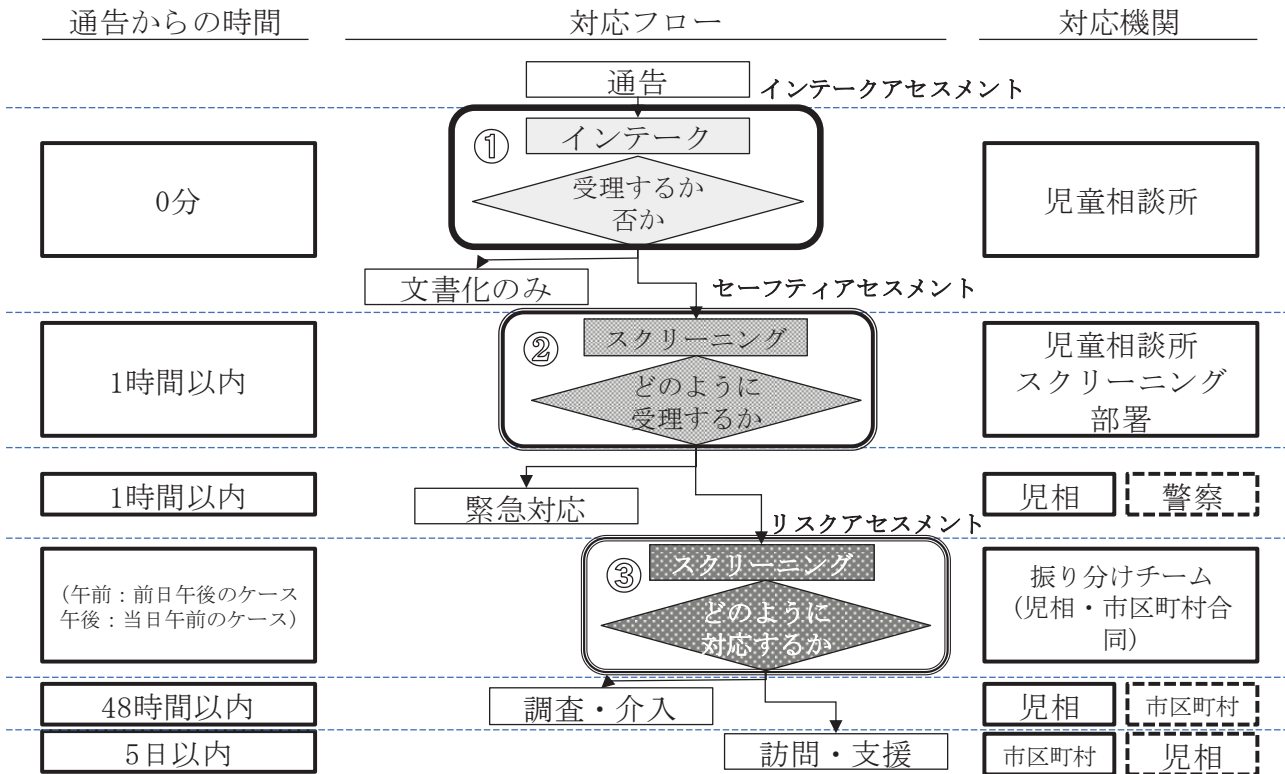
図9 コロラド州のDR⁶



※RED=Review、Evaluation、Direct

6 島山由佳子・有村大士・加藤曜子「日本における児童虐待ケースに対する区分対応システムの開発的研究」(研究成果報告書、p. 35~41)を基に PwC コンサルティング合同会社作成

図 10 日本版 DR（畠山氏案）⁷



コロラド州の DR の特徴は、スーパーバイザーによるアセスメントと RED (Review, Evaluation, Direct) チームによるアセスメントにあるだろう。前者のアセスメントでは、「振り分け対象」となるかどうかを確認し、緊急ケース、振り分け対象ケース、対象外ケースに振り分けられる。後者のアセスメントでは、対応振り分けを行う意思決定手続きである RED のチームによって、3つの対応トラック（調査介入型・支援型対応・虐待対応から除外）および3つの対応の時間制限枠（24時間以内・3日以内・5日以内）に振り分けられる。RED のチームは、複数職種メンバーがローテーションを組むことで成り立っている。多職種がチームに参加することで、対応する家族に対する大切な意思決定に参加しているという感覚を持つことができ、意思決定に新たな視点をもたらしているという。

畠山氏によって提案された日本版 DR は、児童相談所・市区町村合同チームが振り分け主体となりその振り分け基準を判断するものである。児童相談所・市区町村それぞれが対象となるケース

⁷ 畠山由佳子・有村大士・加藤曜子「日本における児童虐待ケースに対する区分対応システムの開発的研究」（最終研究成果報告書、p. 113～p. 128）を基に PwC コンサルティング合同会社作成

の履歴、自分たちの立場やできること、これまでの知見等を合わせて、ある一定のあらかじめ決めた基準に従いつつも柔軟に話し合いながら振り分け対応を決めていく形になっている。

また、日本の虐待対応の現場において「泣き声通告」と「DV 通告」を区別して対応していることを踏まえ、各自治体が「泣き声通告」と「DV 通告」をどのように他の通告と区別して対応しているのかを考慮したうえでフローを設ける検討を進めることを畠山氏は提案している。当然ながら、「泣き声通告」と「DV 通告」と一括りにしても、その個々の内容は多様であることが考えられるため、「泣き声通告」「DV 通告」とラベルだけで振り分けてしまうのは危険である。実際の現場での対応のデータを継続して蓄積しながら最適な対応を探索するためのエビデンスを積み上げていく必要があると畠山氏は述べている。

なお、本事業の目的は、増加する通告を背景に、さらなる効率的かつ効果的な通告への対応のため、児童相談所と市区町村がそれぞれの役割を最大限発揮できるための一つの方策としての通告窓口の一元的運用について検討することであった。DR に倣うと、区分対応システムとして窓口で受け付けてから振り分けるまで、基準に従いながらも柔軟に話し合っ「支援につなげる」ための最善の対応トラックへの振り分けを決めていくことが最も理想的であるが、本事業では、時間的制約やご協力いただいた調査フィールドでシミュレーションを実施させていただき事情を踏まえ、畠山氏の提案する日本版 DR のうちの、インタビューアセスメントおよびセーフティアセスメントの部分を実施した。よって、DR の最も重要な概念である「通告制度のみを充実させるのではなく、安全確保を最優先としながらも、可能なケースに対しては地域で家族を維持することを目的に置いた支援につなげる」という受理後の対応部分については、今年度はシミュレーションを行うことができなかった。本事業を通じて DR の概念についての理解を進めることができたことを踏まえ、今後、導入に関してさらなる検討がなされることを期待する。

3.2 自治体ヒアリング結果

協力を得られた 1 か所の中核市児童相談所でのヒアリングの主なポイントは、以下の通りであった。

当該児童相談所には、市内の児童虐待の相談が緊急度や種別を問わず入ってくる。しかし、通告者の心理的ハードルを下げる目的で、対外的には多様な名称で、相談のための電話番号を 4 つ設置している。児童相談所が市町村の子ども家庭支援機能も併せ持つ形で児童虐待にすべて対応しており、児童虐待に関して市本庁と役割を分担しているわけではないという。ただし、市本庁に寄せられた子育て関連の相談の中に、市本庁がリスクとを感じるものがあれば児童相談所に連絡が行われる。当該児童相談所の開所前と開所後を比較すると、市本庁の子育て相談対応および児童相談所業務を一元的に行うようになったため、虐待案件への対応スピードが向上したという。一貫して同一組織による対応ができる点で、児童相談所新設の意義を感じている。一方、開所し

てから間もないこともあり、子どもの保護及び親子分離の判断というような児童相談所特有の知見・経験を必要とするような業務において、職員によっては苦労を要することもあるという。

また、東京都のヒアリングの主なポイントは以下の通りであった。

東京都では、安全確認まではあらゆる主訴で児童相談所が実施するが、以降のプロセスは、市町村送致の仕組みを使って主訴や安全確認の結果に応じて区に移管するという枠組みが定められたところだという。具体的には、通告のうち、泣き声を主訴とするものと面前DVを主訴とするものを児童相談所から子供家庭支援センターに送致している。ただし、送致するかどうかは、児童相談所と子ども家庭支援センターで協議の上、緊急援助方針会議にて決定している。

3.3 インターカー研修

3.3.1 研修内容

当日の研修プログラムは先に述べたとおりである。当日の投影資料は巻末付録4、5をご参照いただきたい。当日は、福岡市こども総合相談センターのこども相談課、こども緊急支援課、NPO 法人の職員の方々約40名にご参加いただいた。

3.3.2 インターカー研修アンケート結果

本研修では、研修終了後にアンケートを実施し、21人から回答を得た。アンケート票は巻末をご参照いただきたい。結果は表9の通りであった。

表9 研修アンケート結果

問1	あなたが電話相談に携わった経験年数を教えてください。	
#	項目	回答数
1	1年未満	2
2	1年以上3年未満	6
3	3年以上5年未満	6
4	5年以上10年未満	2
5	10年以上	5
合計		21

n=21

問2	本研修に期待していたことを教えてください。	
#	項目	回答数
1	シミュレーションでの取り組み方について	5
2	情報の聴き取り方の視野を広げること	4
3	これからの虐待対応	3
4	区分対応システム(DR)について	3
5	一元化後のイメージ	1
6	通告の受け方	1
7	期待していたことはない	2
8	その他	2
合計		21

n=21

問3		本研修で学びになったことを教えてください。
#	項目	回答数
1	通告者からの聞き取り方法について	4
2	支援に繋がる情報の収集の必要性	3
3	支援につなげることの重要性	2
4	セーフティとリスクの違い	2
5	シミュレーションのワークをしたこと	2
6	支援のありかた	1
7	日本における支援の不足	1
8	がけから落ちないための柵の話(畠山氏講演)	1
9	通告者の意識を支えること	1
10	DR	1
11	シミュレーションの流れ	1
12	振り分けの重要性	1
13	自分のバイアスについて	1
14	わかりやすい	1
15	不安	2
16	無回答	3
合計		27

n=21

問4		電話相談対応やスクリーニングをする上で、もっと知りたいことがあれば教えてください。
#	項目	回答数
1	研修時点ではないが、実際に対応する中で知りたいことが出てくると思う	3
2	より多くの演習	3
3	普段電話相談対応で使っている確認事項票に項目を追加した意図	1
4	判断の仕方	1
5	電話相談対応における、具体的な答え方	1
6	通告後の子どもたちや親の様子	1
7	具体的なリソース	1
8	無回答	16
合計		27

n=21

アンケートの結果からは、シミュレーションに協力し、実際の通告に対してスクリーニングを
実践することへの不安と、支援に繋がる対応の重要性の理解の大きく2点が読み取れた。

前者のシミュレーションへの不安については、問2の研修への期待を尋ねる設問において「シ
ミュレーションへの取り組みについて」と5人が回答し、問3の研修での学びを尋ねる設問にお
いて「不安」「シミュレーションのワークができてよかった」「シミュレーションの流れ」など
の回答があったことから読み取れた。

後者の支援に繋がる対応の重要性の理解については、問3において「支援に繋がる情報の収集
の必要性」「支援に繋げることの重要性」「支援のありかた」など、支援に関する回答が目立っ
たことから読み取れた。

3.4 スクリーニングシミュレーション

福岡市こども総合相談センターにおけるシミュレーションについて、その枠組みと使用ツールを、委員会の議論を通して構築・作成した。

2章で述べた通り、インターカーには、電話相談の受付後、本事業で策定した確認項目票および2種類のチェックリストを用いてケースを3分類に割り振ってもらった。その後、日を改めて、インターカー以外の職員数名によって、割り振った各ケースに対して評価を行った。スクリーニング結果と評価結果が異なったケースについては、チェックリストの構造や項目の妥当性を分析するために、なぜスクリーニング結果と評価結果がずれてしまったのか、原因を検証した。以下に、シミュレーションの集計結果を記載する。

3.4.1 集計数

約4週間のシミュレーションの対象、つまり、虐待を疑って通告されてきた事案は、全部で231件のケースであった。

3.4.2 全体傾向

チェックリストおよび評価による分類結果は表10の通りであった。チェックリストによる分類では、「①虐待通告として受理しない」が10.8%、「②虐待通告として区が受理」が71.0%、「③虐待通告として児童相談所が受理」が18.2%であった。評価による分類では、「①虐待通告として受理しない」が28.1%、「②虐待通告として区が受理」が59.3%、「③虐待通告として児童相談所が受理」が12.6%であった。

注目すべき点は2つ挙げられる。1つは、「①虐待通告として受理しない」と判断されたケースが全通告に占める割合について、インターク時にチェックリストを使った結果より、受理会議後に評価した結果の方が3倍近く高い点である。このことから、チェックリストの方が評価よりリスクをより高く見積もっていることがわかる。もう1つは、「③児童相談所が受理すべき」と判断されたケースが全通告に占める割合について、チェックリストおよび評価のどちらにおいても2割を下回っている点で、チェックリストでは18.3%、評価では12.6%であった。

表 10 シミュレーションによる分類結果

(件)	①虐待通告 として受理しない	虐待通告として受理		合計
		②区が受理	③児童相談所が 受理	
チェックリスト (インテーク時)	25	164	42	231
評価 (受理会議時)	65	137	29	231

(%)	①虐待通告 として受理しない	虐待通告として受理		合計
		②区が受理	③児童相談所が 受理	
チェックリスト (インテーク時)	10.8%	71.0%	18.2%	100.0%
評価 (受理会議時)	28.1%	59.3%	12.6%	100.0%

3.4.3 再通告ケース

議論を進める中で、委員から「児童相談所が受理するケースでは再通告の割合が高いのではないか」という意見が挙げられたため、「③児童相談所が受理」と分類されたケースについて、再通告である割合を調べた。チェックリストと評価のそれぞれの結果について、表 11、12 の通りであった。

再通告の割合は、「①虐待通告として受理しない」「②区が受理」ケースでは、チェックリストで 31.7%、評価で 30.2%、「③児童相談所が受理」ケースでは、チェックリストで 45.2%、評価で 62.1%であった。「③児童相談所が受理」ケースの方が、「①虐待通告として受理しない」「②区が受理」ケースより、チェックリストでは約 1.5 倍、評価では約 2 倍再通告の割合が高くなっていた。

表 11 「①虐待通告として受理しない」または「②区が受理」ケースの合計件数における
新規通告・再通告の内訳

(件)	「①虐待通告として受理しない」 「②区が受理」のケース		合計
	新規通告	再通告	
チェックリスト (インテーク時)	129	60	189
評価 (受理会議時)	141	61	202

(%)	「①虐待通告として受理しない」 「②区が受理」のケース		合計
	新規通告	再通告	
チェックリスト (インテーク時)	68.3%	31.7%	100.0%
評価 (受理会議時)	69.8%	30.2%	100.0%

表 12 「③児童相談所が受理」のケースにおける新規通告・再通告

(件)	「③児童相談所が受理」のケース		合計
	新規通告	再通告	
チェックリスト (インテーク時)	23	19	42
評価 (受理会議時)	11	18	29

(%)	「③児童相談所が受理」のケース		合計
	新規通告	再通告	
チェックリスト (インテーク時)	54.8%	45.2%	100.0%
評価 (受理会議時)	37.9%	62.1%	100.0%

3.4.4 警察からの通告ケース

警察からの通告ケースについて、その通告内容から「心理的虐待における面前 DV」と「面前 DV 以外」に分けて、それぞれのケース分類を比較したところ、その結果は表 13、14 の通りであった。

警察からの通告ケースは全部で 134 件であった。そのうちわけは「面前 DV」が 86 件、「面前 DV 以外」が 48 件であった。「面前 DV」ケースについては、チェックリストでは 1 割強が「①児童相談所が受理」に分類され、9 割弱は「②区が受理」に分類された。評価では「①児童相談所が受理」の分類ケースは 0 件であり、9 割強が「②区が受理」に分類された。「面前 DV 以外」のケースについては、チェックリストおよび評価において 3 割弱が「③児童相談所が受理」に分類され、半数以上が「②区が受理」であった。

表 13 警察からの面前 DV 通告ケースにおける分類結果

(件)	①虐待通告として 受理しない	虐待通告として受理		合計
		②区が受理	③児童相談所が 受理	
チェックリスト (インテーク時)	2	74	10	86
評価 (受理会議時)	4	82	0	86

(%)	①虐待通告として 受理しない	虐待通告として受理		合計
		②区が受理	③児童相談所が 受理	
チェックリスト (インテーク時)	2.3%	86.0%	11.6%	100.0%
評価 (受理会議時)	4.7%	95.3%	0.0%	100.0%

表 14 警察からの面前 DV 以外の通告ケースにおける分類結果

(件)	①虐待通告として 受理しない	虐待通告として受理		合計
		②区が受理	③児童相談所 が受理	
チェックリスト (インテーク時)	1	37	10	48
評価 (受理会議時)	12	22	14	48

(%)	①虐待通告として 受理しない	虐待通告として受理		合計
		②区が受理	③児童相談所が 受理	
チェックリスト (インテーク時)	2.1%	77.1%	20.8%	100.0%
評価 (受理会議時)	25.0%	45.8%	29.2%	100.0%

3.4.5 検証対象

検証対象となる「チェックリスト」結果と「評価」結果が異なったケースは全部で 80 件であった。そのうちわけは、表 15 の通り、インテークスクリーニングの結果が異なったのが 46 件、セーフティスクリーニングの結果が異なったのが 34 件であった。

表 15 チェックリスト結果と評価結果のまとめ

(件)	インテーク スクリーニング	セーフティ スクリーニング
チェックリスト結果と評価結果が一致	185	129
チェックリスト結果と評価結果が不一致 (検証対象)	46	34
チェックリストの方が緊急度が高い	43	21
評価の方が緊急度が高い	3	13

n= 231

(%)	インテーク スクリーニング	セーフティ スクリーニング
チェックリスト結果と評価結果が一致	80.1%	55.8%
チェックリスト結果と評価結果が不一致 (検証対象)	19.9%	14.7%
チェックリストの方が緊急度が高い	18.6%	9.1%
評価の方が緊急度が高い	1.3%	5.6%

また、2.5.1 で述べた通り、「チェックリストでは受理しないと判断されたが、評価では区が受理と判断された」「チェックリストでは受理しないと判断されたが、評価では児童相談所が受理と判断された」「チェックリストでは区が受理と判断されたが、評価では児童相談所が受理と判断された」といった、評価結果において、チェックリストの結果よりも緊急度が高く判断されたケースについて、チェックリストの構造が「ケースを落としすぎる」「ケースを低く見積もりすぎる」可能性があるとして、特に留意して検証を行う必要があると考えた。

次の項で、チェックリストと評価の結果がずれた理由を分析する。

3.4.6 スクリーニング結果と評価の結果のずれの原因

検証対象となった 80 件のうち、そのずれの原因を調べたところ、表 16 の通りであった。ずれの原因として多かったものとして、「チェック時と評価時の情報差」が 31 件、「チェックミス」が 14 件であった。

「チェック時と評価時の情報差」に関しては、シミュレーション開始時に評価の考え方を徹底していなかった部分があるために発生したと考えられたため、4.1「シミュレーションの検証方法」にて、検証の考え方を改めて整理し、今後のシミュレーションを行う場合の留意点としてまとめた。「チェックミス」に関しては、チェックリストに記載されている質問がダブルバーレルになっていたり、虐待の疑いがあると言い切れない状況と確実に虐待の疑いがある状況が混在して記載されていたりするなど構造がわかりづらかったこと、および不明ケースの取り扱いが曖昧であったことから発生したと考えられた。本件に関しては、他のずれの原因に対する検討も含め、4.2「シミュレーションを踏まえたチェックリストの修正」にて改善のための検討結果をまとめた。

なお、「警察からの通告のため」という理由があるが、これはシミュレーションでの警察からの通告のインターク担当者が、警察からの面前 DV という主訴の通告であるためにインタークチェックリスト上の大項目 3 の 8 「明らかに虐待を疑う」に該当させて「区が受理」という結果となった一方、ケース内容を評価すると「虐待通告として受理しない」という結果になったものである。これについては、チェックリストやシミュレーションの流れに対する示唆というよりも、警察からの通告についての考え方そのものに関する示唆であり、本事業の目的からは少し離れると考え、5.6「今後検討すべき課題」の中で触れることとした。

表 16 チェックリスト結果と評価結果のずれの原因
(検証対象全ケース)

大項目	中項目	件数
チェック時と評価時の情報差のため		31
チェックミスのため	チェックリストの構造が一方向でない	14
	不明なことが多く、どうチェックしていいかわからない	1
インタークチェックリスト項目過不足のため	#5「具体的なエピソード…」の文言がわかりづらい	1
	#8「明らかに虐待を疑う」エピソードの定義がわからない	1
	警察への通告を再通告とみなすかどうかわからない	1
	伝聞がチェックできない	1
セーフティチェックリスト項目過不足のため	小学生の夜間放置という項目がない	5
	小学生以上のネグレクトという項目がない	3
	「子ども自身の帰宅拒否」の定義が曖昧である	2
	「恐怖を感じる」の定義が曖昧である	1
	傷やあざの個数をチェックできる項目がない	1
警察からの通告のため		8
明確な証拠はないが、落としたいという評価理由のため		3
ずれの原因が不明		7
合計		80

さらに、検証対象のうち「評価の方が緊急度が高い」結果となった16件のケースについては、チェックリストの実用に向けて、項目に改善の必要があるとみなし、切り出してずれの原因を調べた。結果は表17の通りであった。

「チェック時と評価時の情報差」「チェックミス」がそれぞれ1件と2件あったほか、「セーフティチェックリスト項目過不足」が10件、「明確な証拠はないが、落としたい」という評価理由のため」が3件であった。以上の理由に関しては、改善案について特に留意して検討し、4.2「シミュレーションを踏まえたチェックリスト」に検討結果をまとめた。

表17 チェックリスト結果と評価結果のずれの原因
(検証対象のうち、評価の方が緊急度を高く見積もったケース)

大項目	中項目	件数
チェック時と評価時の情報差のため		1
チェックミスのため	チェックリストの構造が一方向でない	2
	不明なことが多く、どうチェックしていいかわからない	0
インテークチェックリスト項目過不足のため	#5「具体的なエピソード…」の文言がわかりづらい	0
	#8「明らかに虐待を疑う」エピソードの定義がわからない	0
	警察への通告を再通告とみなすかどうかわからない	0
	伝聞がチェックできない	0
セーフティチェックリスト項目過不足のため	小学生の夜間放置という項目がない	5
	小学生以上のネグレクトという項目がない	3
	「子ども自身の帰宅拒否」の定義が曖昧である	0
	「恐怖を感じる」の定義が曖昧である	1
	傷やあざの個数をチェックできる項目がない	1
警察からの通告のため		0
明確な証拠はないが、落としたいという評価理由のため		3
ずれの原因が不明		0
合計		16

3.5 インターカー座談会

インターカー座談会で、福岡市こども総合相談センターの電話相談員の方々からいただいたご意見のうち、主なポイントを図 11 でまとめた。シミュレーションで使った各種ツールに対し、使用感とともに具体的な改善点の指摘を受けた。また、シミュレーション実施に当たっての事前研修と実施期間中の評価も受け、研修への参加は事業趣旨への理解やツールの正確な活用という観点から重要であること、通常業務を大きく変えなくて良いことで精神的な負荷が軽減されたという指摘をいただいた。

図 11 座談会での電話相談員の方からのご意見（抜粋）

シミュレーションのツールと内容	<ul style="list-style-type: none">• 良い点として、情報を詳しく聞けるようになっている。• やりづらい点として、通告者に被虐待者との関係や被虐待者と話ができるかどうかまで聞くことで、通告者に負担感を与える感覚がある。次の通告をする際の躊躇感に繋がることを懸念している。• 確認事項票は普段から手元に置いているが、他にも様々なパンフレットを置いているため、引っ張り出してまで見ることは少なかった。• 通告内容から、感覚的に「これは大変だ」「これは軽い」ということがわかるため、チェックをつける際に自分の中で操作性が出てしまう。• インテークチェックリストの1-7の項目が読みづらい。もう少しシンプルな表現の方が良い。シンプルになれば、項目数が増えても負担は感じにくい。• 経験を積んでいるほど、必ずリストに対して「あれ？」と思うことがある。経験年数が短い人ほどチェックリストを信じ込んでしまう。チェックリスト上で、気になることがあれば書けるような欄があると良い。
インターカー研修	<ul style="list-style-type: none">• 畠山先生の研修での、「どんな支援が良いか、通告者と一緒に考えられると良い」という内容が印象的。「どのようなことが起きることを架電者は心配しているか」という確認事項票の項目もしっかり来た。最初に畠山先生の理念があって、それが確認事項票の内容に繋がっていた。理念から具体的なアクションに繋がっていることが大切だと感じた。

4 考察

シミュレーションからわかったことに加え、委員会を通じて議論されたこともふまえ、本研究の考察として以下の通り記載する。

4.1 シミュレーションの検証方法の振り返り

チェックリスト結果と評価結果のずれの理由の一つに、インテーク時にはわからなかった情報がその後の調査や安全確認を通して明らかになり、評価する際に参考情報として扱われたことがあった。

本シミュレーションにおける検証の目的は、スクリーニングの流れやチェックリストの構成や項目が妥当かどうかを検討することであった。よって本来であれば、安全確認後の結果から見て、インテーカーが当時の情報量でどのように判断すべきであったかという観点で評価すべきであった。

以上を検証に関する振り返りとし、今後同様のシミュレーションが行われる際の留意点とする。

4.2 シミュレーションを踏まえたチェックリストの修正

検証のずれの原因やインターカー座談会でのご意見を基に、チェックリストの見直しを行い、以下の通り改良版を作成した。なお、シミュレーションにおいて、「③児童相談所が受理する」「②区が受理する」の分類において、「セーフティの問題があるか」を基準とした点だが、これは「4.3.3 通告窓口の一元的運用の実施の前提」で記載する前提事項を十分に満たしている場合の理想的な基準であり、シミュレーションを実施した福岡市において実際にこの基準で分類できるというものではない点に留意いただきたい。

4.2.1 構成およびレイアウトの見直し

チェックリスト結果と評価結果のずれの理由として多かったのが「チェックミスのため」であり、それらは1件を除き、すべて「チェックリストの構造が一方方向でない」ことから発生したと考えられた。シミュレーションで使用したインテークチェックリストは、付録2の通りであるが、大項目3「下記項目に該当するか」の中に、虐待の疑いがあると言い切れない状況と、確実に虐待の疑いがある状況が混在していた。チェックリストを使用するインターカーからすると、この真逆の要素が同じ並びになっていることで、混乱を招いたと考えられた。また、チェックリストに記載した質問がダブルバーレルになっていたり、疑問文と否定疑問文が混在していたりするなどもわかりづらかったと思われた。インテークチェックリストの項目の理解のしづらさに関する意見は、インターカー座談会でも聞かれた。

検討の結果、図12の通りの方針で構成及びレイアウトを修正することとした。

図12 チェックリストの構成およびレイアウトの修正方針

- ① インテークチェックリストの大項目3は、4と5の2つの大項目に分け、大項目4には虐待の疑いがあるとは言い切れない状況を、大項目5には虐待の疑いがある状況を記載した。
- ② インテークチェックリストの大項目3の7「過去（1か月以上前）の虐待の情報」については、他の項目と異なり時間軸の話であるため、大項目3として切り出した。
- ③ ①に伴い、インテークチェックリストの点数制をやめ、当てはまる場合に項目に○を付けるというシンプルな作りとした。
- ④ ①に伴い、インテークチェックリストを横向きの作りとした。
- ⑤ ③に伴い、セーフティチェックリストの点数制もやめ、当てはまる場合に項目に○を付けるというシンプルな作りとした。

構成およびレイアウトに続いて、チェックリストの項目について見直しを行った。項目の見直しにあたっては、チェックリストの結果と評価結果のずれの理由のうち、「チェックミスのため」の1件である「不明なことが多く、どうチェックしていいかわからない」、「インテークチェックリストの項目過不足のため」、「セーフティチェックリストの項目過不足のため」、「明確な証拠はないが落としたくない」を解消する必要があると考えられた。

検討の結果、図 13、14 の通りに修正することとした。

図 13 チェックリストの結果と評価結果のずれをふまえた
インテークチェックリストの修正方針

- ① 「不明なことが多くどうチェックしていいかわからない」については、不明事項が多いケースにおいては緊急性が高いものと低いものが混ざっていること、前者については、別のインテーク項目でスクリーンインすることができることから、不明事項が多いかどうかに関する項目は設けないこととした。
- ② # 5 「虐待をうかがわせる具体的なエピソードのない養育態度や養育環境への懸念」の文言のわかりづらさについては、図 12 の通り、チェックリストの大項目 3 が 2 つの大項目に分かれ、新たな大項目 5 で具体的なエピソードの有無を尋ねるため、項目ごと削除した。
- ③ # 8 「# 1～7 以外の明らかに虐待を疑うエピソード」については、「明らかに」と「疑う」という文言が相反するものであるととらえ、「明らかに」と言う文言を削除するとともに、②で削除した「具体的な」と言う文言を追記することとした。また、「具体的なエピソード」の定義については、研修等を通して所内で共通認識を築いておく必要があるという注記をすることとした。
- ④ 「警察への通告を再通告とみなすかどうかかわからない」については、警察への虐待に関する連絡があれば、警察から児童相談所に通告がなされているとみなし、再通告は児童相談所への通告のみをとらえるものとした。チェックリスト上では、「児童相談所への」再通告という文言を追記した。
- ⑤ 「伝聞がチェックできない」については、通告者の話す内容が本当に見聞きしたのか、伝聞であるのかは、インテーカーが判断することが難しいと考え、伝聞かどうかに関する項目は設けないこととした。
- ⑥ 「明確な証拠はないが、落としたくない」については、チェックリストを使う目的が、データに基づく合理的かつ効率的な判断を行うためということを鑑み、チェックリスト上に特に設けないこととした。ただし、経験から来る「落としたくない」という感覚がどんな情報からもたされているのかを都度追求し、チェックリストを更新していく前提とした。

図 14 チェックリストの結果と評価結果のずれをふまえた
セーフティチェックリストの修正方針

- ① 「小学生の夜間放置という項目がない」については、検討の結果、小学生だと発達段階に幅があるため、「子どもの発達程度にそぐわない長時間の夜間放置」とし、項目を新たに設けた。
- ② 「小学生以上のネグレクトという項目がない」については、もともと設けられている # 2 「ネグレクトの結果によって、医療機関を受診している、もしくは医療機関の受診の必要があると思われるほどの、急性期の身体的な影響」でスクリーンインできると考えたこと、①によりネグレクトのうちの夜間放置はスクリーンインできることとなったために、設けないこととした。
- ③ # 6 「恐怖を感じるの定義が曖昧である」については、子どもが極度の恐怖を感じているかどうかは客観的に測ることがむずかしいため、# 6 の後半部分を削除し、「子どもの身体・生命が脅かされるような具体的なエピソードがある」の記載のみとした。
- ④ # 7 「子ども自身の帰宅拒否の定義が曖昧である」については、子どもの帰宅拒否には、大きく「行政機関に保護を求めるような帰宅拒否」と、「実家よりは祖母の家に行きたいといったレベルの帰宅拒否」の 2 つがあり、セーフティの問題があるのは前者だととらえ、文言を修正した。
- ⑤ 「傷やあざの個数をチェックできる項目がない」については、検討の結果、個数だけでなく、新旧多数の傷やあざがある場合には、継続的に暴力を受けている可能性が高く、セーフティの問題があるのととらえ、# 1 の身体的虐待の項目に追記した。

以上の検証結果を踏まえた修正を行った上で、さらに委員から挙げられた意見を踏まえ、図 15、16 の通り修正を行った。

図 15 委員から挙げられたインタークチェックリストの修正方針

- ① 大項目 3 に移動させた「過去（1 か月以上前）の虐待の情報」という項目について、大項目 1、2 と同じように「はい」「いいえ」でチェックができるようにするため、「1 か月以内の虐待の情報」と記載した。

図 16 委員から挙げられたセーフティチェックリストの修正方針

- ① 親自身からの子どもへの拒否感を示す通告があった場合には、子どもの安全に関する緊急性が高いと考えるべきだというご意見について検討した結果、子どもへの具体的な加害を示唆する行為があり、差し迫って子どもへの拒否感を示している場合にはセーフティの問題があるにとらえ、新たに項目を設けることとした。

修正したチェックリスト改良版は、付録 6、7 をご参照いただきたい。

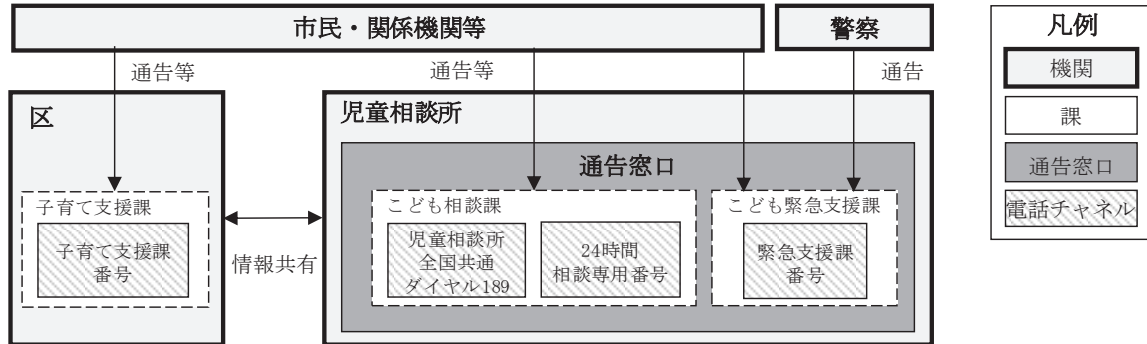
4.3 福岡市子ども総合相談センターをモデルにした運用体制の検討

通告窓口の一元的運用の実現のために整備すべき運用体制のあり方について、検討委員会を通じて検討した。政令市である福岡市に導入すると仮定し、モデル案と導入にあたっての課題について検討した。

4.3.1 組織体制のありかた

福岡市子ども総合相談センターの現状の組織図を通告窓口の観点から整理すると、「2.2 調査フィールド」で述べた図 1 の通りとなる。

図1 福岡市における通告窓口の運用体制 (再掲)



福岡市には、児童虐待の通告チャネルとして3つあり、1つ目はこども緊急支援課が対応している「緊急支援課番号」、2つ目が、こども相談課が対応している電話チャネルとして市民向けの「24 時間相談専用番号」、3つ目が区保健福祉センター子育て支援課の番号である。また、こども相談課の「24 時間相談専用番号」には、児童相談所全国共通ダイヤル189が入ってくる。

こども緊急支援課の電話チャネルにかかってくるのは、一般市民よりも関係機関からの通告が多い一方、189 からの受電も担当している子ども相談課の電話チャネルには、一般市民からの通告が圧倒的に多い。また、緊急支援課番号と区保健福祉センター子育て支援課番号の違いであるが、前者には、医療機関や学校等からの重度な事案、区保健福祉センターからの事案送致であり、後者には、民生委員児童委員、保育所、学校等からの軽度な事案が中心であるが、中には、医療機関等からの重度な事案も含まれる。なお、警察からの通告は、本研究調査で明らかになったように、半数以上は市区町村での在宅支援の対象になるような軽度事案であるが、実際には軽度事案も身柄付きで通告されてくる重度事案も全て「緊急支援課」に入ってきている。

次に、通告窓口の一元的運用を実施するための組織について、モデル案を2つ整理した。モデル案①は図17の通りで、すべての通告を1つの通告窓口で受けるという完全一元化モデルである。モデル案②は図18の通りで、学校・保育所等の関係機関からの通告は区も受け付けるという一部一元化モデルである。モデル案①の方が窓口が完全に一元化されているため、通告者からするとわかりやすく、最も適切な機関への接続機能の向上も見込まれる。一方、モデル案②は、関係機関がもともと区と情報連携をしていた家庭や子どもについて、直接区に通告ができ、スムーズな対応に繋がる可能性があるというメリットがある。

図 17 通告窓口の組織体制 モデル案①

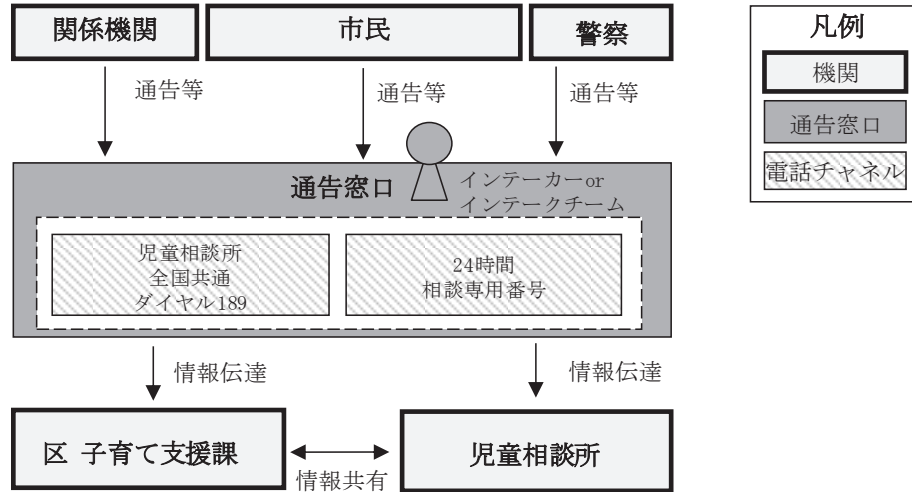
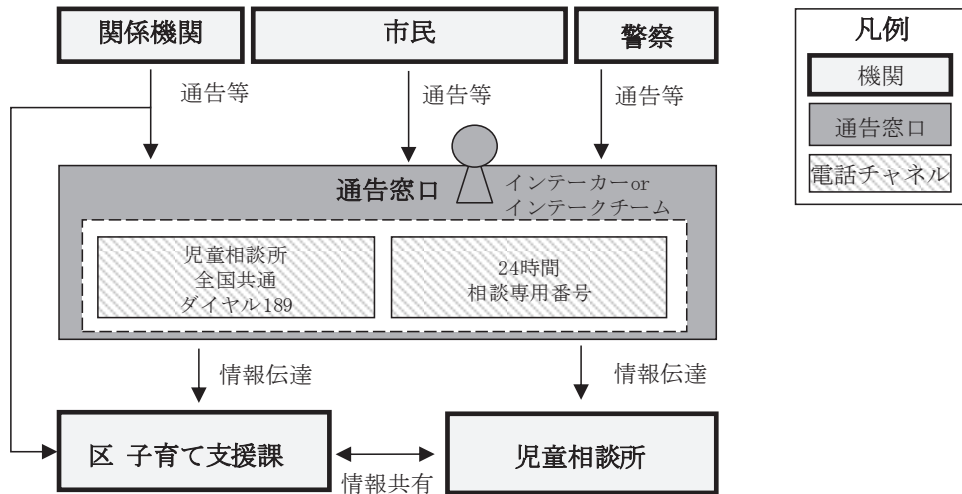


図 18 通告窓口の組織体制 モデル案②



しかし、以上の通告窓口の一元的運用を実現するためには、組織体制に関してさらに検討すべき論点が、大きく5つあると考えられた。5つの論点および検討結果は、図 19 の通りである。論点4「インテーカーの人数」を除き、今回のシミュレーション結果及び現行の組織体制を踏まえて方向性を示した。

図 19 通告窓口の一元的運用の組織検討にあたっての論点

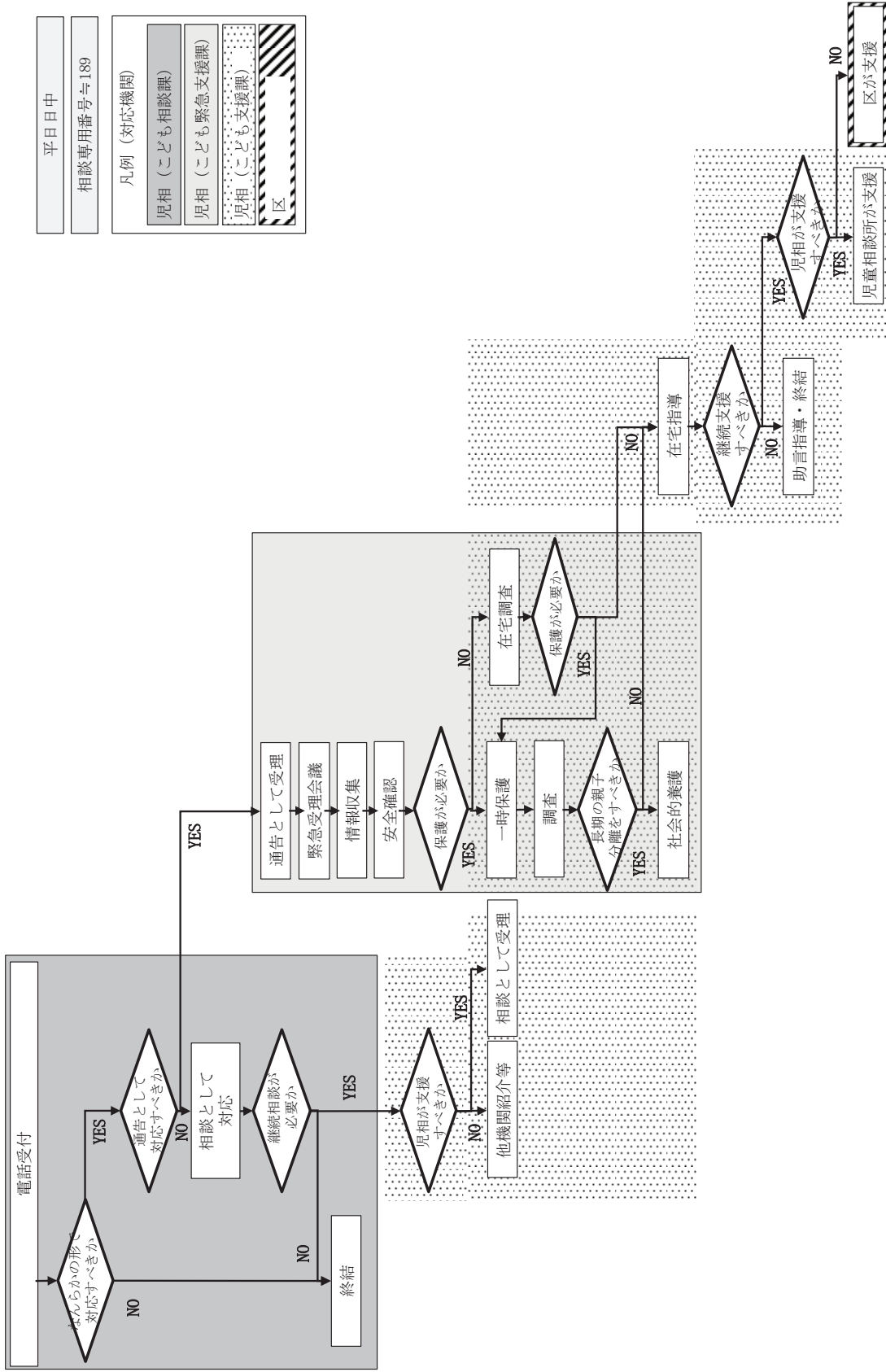
#	論点	概要	検討内容
1	窓口の位置づけ	相談と通告の両方を受ける窓口ととらえてよいか？	<ul style="list-style-type: none"> 現在、福岡市における各種相談窓口に対しても、相談と通告の両方の連絡が寄せられていることを踏まえると、両方を受ける窓口とする方が現実的である
2	窓口の管轄組織	管轄組織は児童相談所か、市町村か、その他か？	<ul style="list-style-type: none"> 虐待を疑った際にまずかけるという共通認識ができつつある「189」の管轄が児童相談所であることからすると、一元的な通告窓口も児童相談所による管轄が望ましい
3	窓口の場所	インターカーは物理的にどこに置くか？	<ul style="list-style-type: none"> 緊急性の高いケースを扱う際のコミュニケーションの取りやすさを優先すると、児童相談所に近い方が良い よって、最も望ましい窓口の設置場所は、児童相談所の施設内ではないか
4	インターカーの人数	インターカーは、チームで行うか？個人で行うか？	<p>(本事業でのシミュレーション結果から得られる示唆がなかったため、詳細な検討ができなかった)</p>
5	インターカーの要件	どんな要件を持った人材が求められるか？	<ul style="list-style-type: none"> インターカーは、適切に通告内容をスクリーニングできる技術をきちんと備えていることが必須である よって、現在の児童相談所における電話相談員が持つような聞き取りの技術に加えて、スクリーニングの技術を備えていることがインターカーの要件ではないか

本事業ではモデル案の提示および論点の提示までとなる。特に論点については、時間の制約から深い検討まではできなかつたため、運用の実現に向けては引き続きの検討が必要である。

4.3.2 通告フロー

組織体制に続き、通告時の業務フローを整理する必要があると考えた。図 20 の通り、現状の福岡市における通告フローを整理した。なお、「4.3.1 組織体制のありかた」でも述べた通り、福岡市こども総合相談センターでは通告を受ける可能性があるのはこども緊急支援課とこども相談課であるが、今回はこども相談課での電話受付のうち虐待を疑って通告された通告に関するその後のフローを整理した。

図 20 福岡市における通告フロー



平日日中
相談専用番号 189
凡例 (対応機関)
児相 (こども相談課)
児相 (こども緊急支援課)
児相 (こども支援課)
区

現状では、福岡市こども総合相談センターのこども相談課に設置している 24 時間相談専用電話番号（児童相談所全国共通ダイヤル189も含む）が保有する2つの電話番号に電話がかかってくると、電話相談員が電話での聞き取りを行い、周りの助言を受けながら、相談として対応するか通告として対応するかの判断を行っている。

相談として対応するものの中には、特に助言等の必要がなく終結するもの、電話相談のみの助言対応で終結するもの、継続的な相談が必要なものの3通りの判断となり、継続的な相談とする場合も、児童相談所が相談として受理するか、他機関を紹介するかに、分かれてくる。

虐待通告として対応する場合、その内容や重症度・緊急度にかかわらず、全件児童相談所で受理を行い、その後の、安全確認や調査の実施、援助方針の決定後に区に送致することがある。

相談として受理するにしても、通告として受理するにしても、受理後の対応は児童相談所で行っている。安全確認や調査の実施、援助方針の決定後に区に送致することがある。

次に、通告窓口の一元的運用を実施するための通告フローのモデル案を3つ整理した。モデル案①は、通告窓口のセクションが「虐待通告として受理しない」と判断した場合に、相談としても受理しないフローである。ただし、受理しない場合、何らかの支援ニーズが寄せられたことに対して全く対応しないかについては、「5.5 今後検討すべき課題」で触れる。モデル案②は、通告窓口のセクションが「虐待通告として受理しない」と判断した場合に、児童相談所が相談として受理するフローである。モデル案③は、通告窓口のセクションが「虐待通告として受理しない」と判断した場合に、相談として、児童相談所と市区町村のどちらかが受理するフローである。

図 21 通告フロー モデル案①

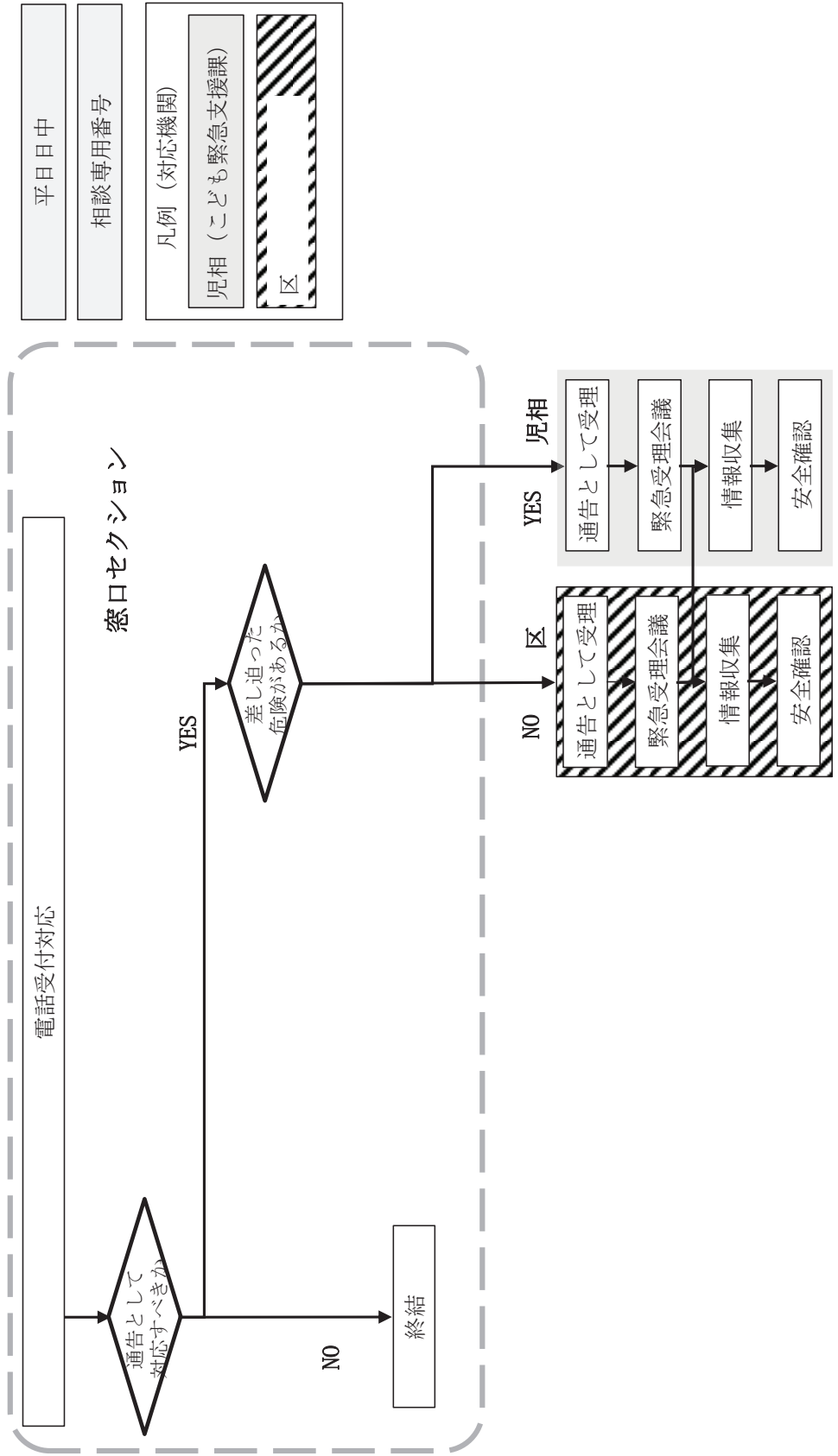


図 22 通告フロー モデル案②

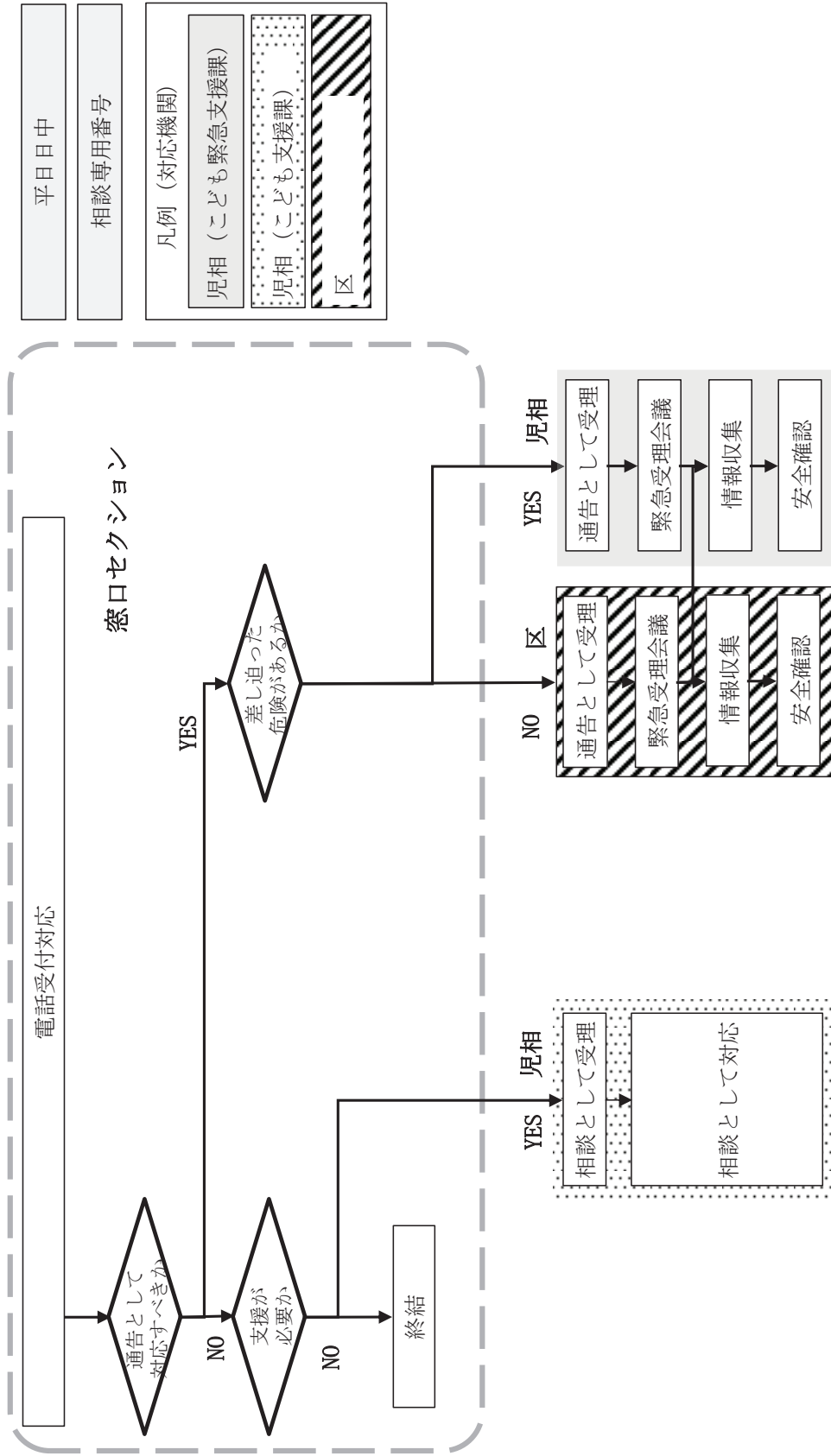
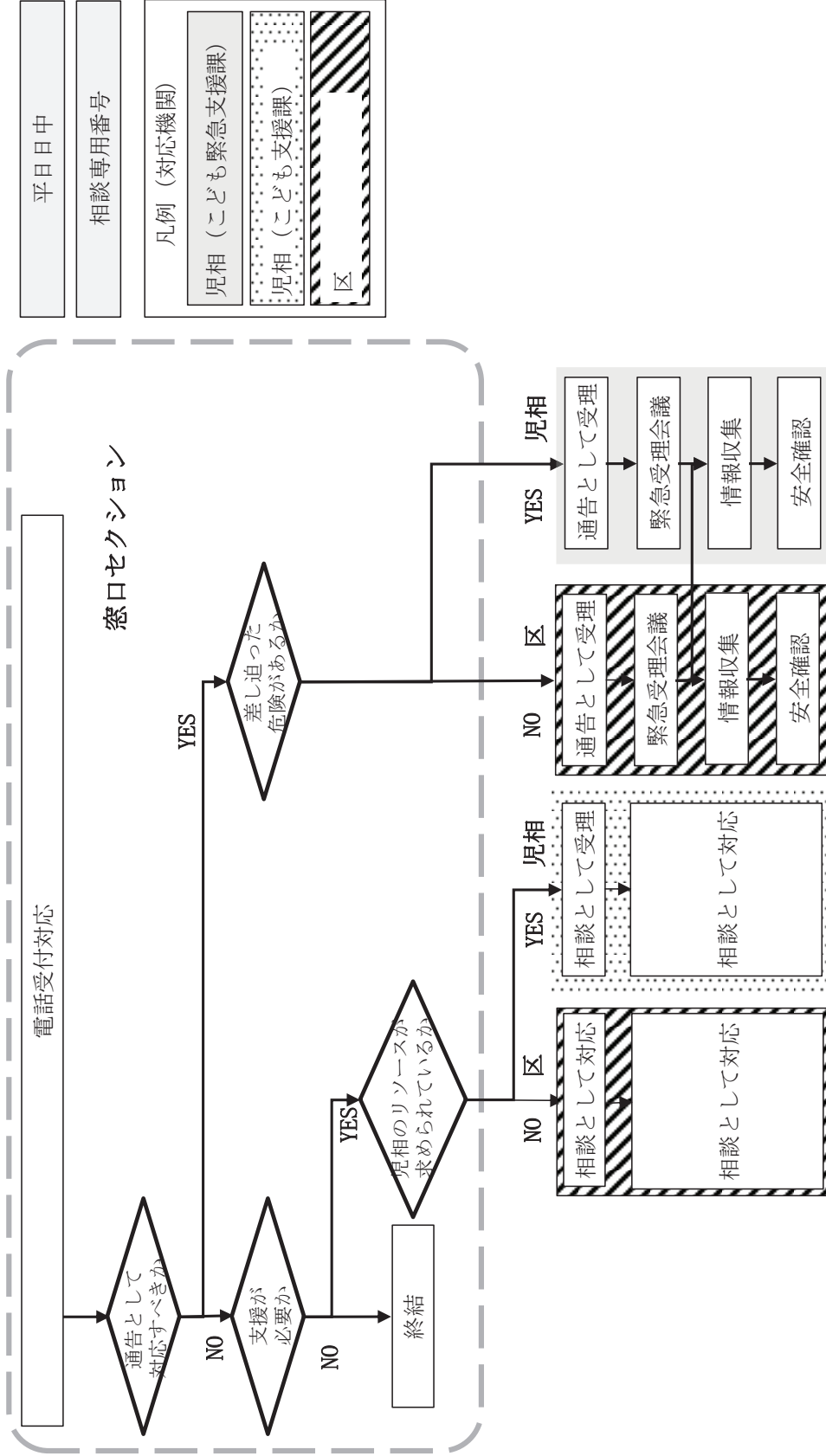


図 23 通告フロー モデル案③



福岡市においては、現状の窓口の運用を鑑みると、モデル案③が最も実施しやすいものと考えられた。

しかし、組織体制と同様、通告窓口の一元的運用の実現には、モデル案を踏まえ、通告フローに関してさらに検討すべき論点が2つあると考えられた。まず、通告対応フローのうち、「電話受付」から「安全確認」までに、判断すべき分岐は「1 虐待通告として受理すべきか」「2 どの機関が受理すべきか」「3 どの機関が安全確認すべきか」「4 いつまでに安全確認すべきか」の4つあると考えた。1～4の分岐のうち、3、4については通告フローのモデル案①～③では検討しきれていなかった部分であったため、切り出して検討会で議論を行った。4つの分岐の論点とその検討結果を記載したのが、次の図24である。

図24 電話受付から安全確認までに判断すべき分岐の論点と検討結果

#	分岐の論点	判断者	タイミング	検討内容
1	虐待通告として受理すべきか	インターカー	電話受付後 すぐ	<ul style="list-style-type: none"> 児童相談所が調査できない内容、および虐待の疑いがあると言い切れない内容は虐待通告として受理しない
2	(虐待通告として受理した場合) どの機関が受理すべきか	インターカー	電話受付後 すぐ	<ul style="list-style-type: none"> 虐待通告として受理する場合、今まさに子どもが脅かされていて速やかに子どもの安全を確保する必要があるというセーフティの問題がある場合と、リスクのみがある場合がある。そのうち前者は児童相談所が受理し、後者は区が受理する
3	(虐待通告として受理した場合 受理機関に拘わらず) どの機関が安全確認すべきか	<要検討>	緊急 受理会議	<ul style="list-style-type: none"> 担当者の決定の判断基準については<要検討> 安全確認に実際に行くのは、①児童相談所②市区町村③児童相談所の委託機関④関係機関のいずれかとすることが考えられる
4	(虐待通告として受理した場合 受理機関に拘わらず) いつまでに安全確認すべきか	<要検討>	緊急 受理会議	<ul style="list-style-type: none"> 「虐待通告として児童相談所が受理する」ケースは48時間ルールに則るものとする。ただし、「虐待通告として区が受理する」ケースの安全確認の時間軸については<要検討>

なお、「3 どの機関が安全確認すべきか」「4 いつまでに安全確認すべきか」を検討するにあたっては、児童相談所運営指針に記載されている、いわゆる「48時間ルール」の内容を参照し、ルールに反しないような基準を検討した。「48時間ルール」とは、図25の通り、平成19年に改正された児童相談所運営指針に記載された、安全確認の担当および時間に関するルールである。

安全確認を行う担当者については、児童相談所職員又は児童相談所が依頼した者によって行われることとされているため、必ずしも受理機関自身が行うものではなく、さらには児童相談所の委託機関や関係機関も行えるものと考え、「3 どの機関が安全確認すべきか」に記載の通り、安全確認を行う者は別途決定すべきとした。また、安全確認の時間軸としては、48 時間ルールが安全確認の時間軸をケースの緊急性に基づいて設定されており、緊急性に乏しいと判断されるケースを除き行われるものとされているため、「4 いつまでに安全確認すべきか」に記載の通り、「虐待通告として児童相談所が受理する」ケースを 48 時間ルールに則るものとするとした。

図 25 いわゆる「48 時間ルール」の記載内容⁸

安全確認は、児童相談所職員又は児童相談所が依頼した者により、子どもを直接目視することにより行うことを基本とし、他の関係機関によって把握されている状況等を勘案し緊急性に乏しいと判断されるケースを除き、通告受理後、各自治体ごとに定めた所定時間内に実施することとする。当該所定時間は、各自治体ごとに、地域の実情に応じて設定することとするが、迅速な対応を確保する観点から、「48 時間以内とする」ことが望ましい。

また、図 24 中に＜要検討＞と記載した箇所については、本事業の中で検討を深められなかった点であるため、今後の検討が期待される。

4.3.3 通告窓口の一元的運用の実施の前提

以上の組織体制や通告フローを実施するにあたっては、前提として、各地域における、児童相談所と自治体（市区町村）の間の連携が重要になると考えられた。図 26 は、前提となる児童相談所と自治体（市区町村）の連携のあり方に関して検討した結果である。

⁸ 児童相談所運営指針（平成 30 年 10 月 25 日改正）第 3 章第 3 節「3 調査の開始」より抜粋

図 26 通告窓口の一元的運用の実施の前提

- ① 自治体（市区町村）に虐待対応・安全確認訪問の知識およびスキルが備わっている
- ② 自治体（市区町村）と児童相談所の間で、それぞれの役割について合意が取れている
- ③ 児童相談所と市区町村いずれに振り分けても、安全確認を実施する
- ④ 自治体（市区町村）と児童相談所の間で、いつでも送致しあえる（「振り戻し」できる）状態である
- ⑤ 振り戻しの条件が明確である
- ⑥ スクリーニング基準であるチェックリストの内容は、常に見直され更新がかけられていくものである

通告窓口の一元的運用の導入にあたっては、以上の5つの前提事項をふまえる必要があると考えられた。

よって、実際の導入にあたっては、上記前提のうち十分に満たされていない項目を考慮する必要がある。とりわけ、自治体（市区町村）の支援体制については、現在最低基準での市町村子ども家庭総合支援拠点の設置を目指している段階であり、上記前提を十分に満たすためには、児童相談所と同等程度の人員増や専門性の強化が必要である。

4.4 通告窓口の一元的運用の他自治体での展開に向けたポイント

本事業では政令指定都市である福岡市で通告窓口の一元的運用のシミュレーションを行ったが、本節では、他都市で展開するにあたって、どのような自治体であれば有効に活用されるのか、また、導入にあたってはどのような点に留意すべきなのかを検討した。

4.4.1 展開に適する自治体の条件

一元的運用のニーズが高い自治体の条件と、一元的運用のモデルとなりうる自治体の条件は異なるものと考えた。

前者については、一元的運用による効率的なケースの振り分けが必要とされている自治体であると考えられた。例えば、児童相談所の職員数に対して通告・相談件数が多いような業務負荷の高い児童相談所がある自治体や、児童相談所の管轄する行政区域が広い自治体である。

一方、後者については、スムーズに導入・実施が進む自治体がモデルになりやすいと考え、児童相談所と自治体（市区町村）の連携が取りやすい自治体ではないかと考えられた。例えば、児童相談所の管轄する行政区域が狭い自治体や、児童相談所と自治体（市区町村）のコミュニケーションが頻繁に交わされている自治体である。よって、政令指定都市や、県庁所在地である自治体、都市周辺の自治体等がモデル地域の候補となるであろう。

4.4.2 他地域での展開にあたってのポイント

現状の通告窓口の運用形態は、その通告件数や自治体特有の事情などから、各自治体によって様々であると考えられる。本事業では、政令指定都市での導入に向けて検討を行ったが、導入先の自治体によっては、本事業で検討した内容がそのまま適用できるとは限らないであろう。よって、通告窓口の一元的運用の展開にあたっては、導入先がどのような自治体かに拘わらず、導入前に、各自治体の状況に合わせた体制を検討することが大切である。

5 まとめ

本事業の背景および事業開始時に立てた問い「通告窓口の一元的運用とはどのような形か」「通告窓口の一元的運用は可能か」に対する検討結果と、今後検討すべき課題を本研究のまとめとして、以下の通り記載する。

5.1 通告窓口の一元的運用が求められた背景

本事業の背景には、あらゆる通告がその内容に拘わらず、市区町村と児童相談所の窓口に二元的に寄せられていることにより、命にかかわるような緊急性の高い案件だけでなく、保護を必要としない軽度の案件や養育上の悩みに関する相談案件を、強い介入権限を持つ児童相談所の職員が対応している状況となっている。こうした状況の中で、児童虐待通告の初期対応機関として最も適切な機関への接続機能を果たす通告窓口の一元化について指摘されたところである。

5.2 本事業の成果

本事業は、寄せられた通告を1つの通告窓口で振り分け、通告事案の緊急度や重症度に合わせて、介入や支援を提供できる機関が初期から提供できるようにするための、スクリーニング基準の開発、インターカーへの研修のあり方などの成果があった。また、シミュレーションを実施する中で、セーフティの問題がないケースが8割を占めたという結果は大きな意味を持つ。これらの成果は、通告窓口一元的運用を実践する上で参考になるという意味もあるが、そのような意味を超えて、虐待通告のインテークの段階において、児童虐待事案に対する介入的支援だけでなく在宅支援の可能性を視野に入れた対応が必要であること、そして、増加する在宅支援ケースに対して市区町村がどのように安全を確認しながら支援していくのかといった虐待対応のあり方全般を問い直すものであった。

5.3 通告窓口の一元的運用とはどのような形か

通告窓口の一元的運用とは、「限られた情報とリソースの中で、初期に対応する機関として、セーフティの問題があり、安全マネジメントを行うべき児童相談所が担当するのが望ましいのか、セーフティの問題がなく、当面の安全マネジメントの必要がないものの、リスクアセスメントおよびニーズアセスメントを行い、家庭を支援する市区町村が担当するのが望ましいのか選ぶこと」と定義することができる。

本事業では、通告窓口を一元的に運用した場合に生ずる「1 虐待通告として受理すべきか」「2 どの機関が受理すべきか」については、スクリーニング基準およびそれを反映したチェッ

クリストに沿って一定のコンセンサスを得ることができた。ただし、スクリーニング基準およびチェックリストは最初から完成したものではなく、シミュレーションを行う中で、より使いやすく、妥当性も高いものに作り変えていった。作り変えたスクリーニング基準およびチェックリストを実践で使用する際には、また改善する点が発生してくるであろう。本事業でもそうしたように、最初から固定したものではなく、児童相談所や市区町村の実践に合わせて、柔軟に改良していくプロセスが重要である。

「3 どの機関が安全確認すべきか」「4 いつまでに安全確認すべきか」という分岐の考え方を検討したが、セーフティの問題があり児童相談所として受理すべきケースは、「今まさに子どもが脅かされていて速やかに子どもの安全をマネジメントする必要があるので、児童相談所運営指針にあるとおり、48時間以内に安全確認を行うべきであるが、そもそも48時間以内では間に合わない事例も含まれるのであり、48時間という時間設定が妥当なのかどうかといった議論があった。

一方、セーフティの問題がなくリスクだけの事例の場合に、安全確認の主体をどうするのか、安全確認の時間設定をどのように考えるかについては、検討したものの結論が出なかった。また、「①虐待通告として受理しない」と分類された事例は、チェックリストによる分類では10.8%、評価による分類では28.1%であった。米国では、虐待通告として受理しない事例に対して一定時間枠内の安全確認を行わないが、日本においても同様としてよいのかどうか、もし、行うのであればどのような枠組みでどの機関が行うのかについても、検討したものの結論が出なかった。通告窓口の一元化を実践するにあたって、これらの課題についてはさらなる検討が必要と思われる。

また、シミュレーションによる分類で、「③児童相談所が受理すべき」と判断されたケースがチェックリストでも評価でも2割以下という結果を踏まえると、通告窓口の一元的運用を実施した場合には、以上のような児童相談所が受理するケースが全通告ケースの約2割程度になることが想定された。しかしながら、この2割はあくまでも今回のシミュレーションで設定した基準により振り分け、検証した結果であるため、すべての自治体に当てはまらない。また、あとの8割に対してどのような対応を行うかについても、すべて市区町村に任せるというわけではなく慎重に考える必要がある。しかし、以上のような考え方を仮説とし、他都市での展開を試みることはできるのではないだろうか。

5.4 通告窓口の一元的運用は可能か

本事業での検討の結果、いくつかの課題は残ったものの、検討し続けることで他地域でも通告窓口の一元的運用は可能だと考えられた。

「4.3 福岡市子ども総合相談センターをモデルにした運用体制の検討」では、福岡市をモデルとして運用案を記載したが、他自治体への展開においては、実施の前提となる事項をふまえ、各自治体の状況に合わせて組織体制と通告フローを検討することが重要である。また、各自治体の現状を踏まえると、「4.1.1 展開に適する自治体の条件」で述べたような展開に適する自治体でまずは導入することが良いと考えられる。

5.5 通告窓口の一元的運用を他自治体で導入する際のステップ

通告窓口の一元的運用を他自治体で導入する際には、以下のような順番で進めていくことが望ましいと考えられる。

- ① 体制の確認：
自治体における通告窓口の現状、虐待通告対応フロー、それぞれの振り分け先の機関の役割、振り分けの対象となるケースを整理する。
- ② モデル案の策定：
自治体で実現したい通告窓口および虐待通告対応フローのモデル案を策定する。
- ③ シミュレーションの設計：
②で策定したモデル案に基づき、本研究で作成したシミュレーションフロー、確認事項票、チェックリストを参考に、各自治体の実情に合わせた詔えを行ったうえで、シミュレーションを設計する。通告ケース数が少数で、ある程度合議の上の振り分けができるのであれば、児童相談所・市区町村混合チームでの振り分け協議の採用も可能である。各自治体の事情に合わせた使用ツールを準備の上、シミュレーションを設計する。
- ④ インターカーを含む関係者に対する研修の実施と共通理解：
本研究で作成したインターカー研修資料を参考にし、DR の概念、振り分けの意義に対する共通理解をはかるためのインターカー研修を実施する。
- ⑤ シミュレーション実施：
③の設計に沿って、シミュレーションを実施する。
- ⑥ 振り返り1：
シミュレーションの実施後、シミュレーションを振り返るとともに、改善点を洗い出す。
- ⑦ 振り返り2：
初回訪問・及び3～6か月後の家族の様子、再通告の状況などを検証する。
- ⑧ 本格運用：
本格運用に入る。

なお、本研究で検討しきれなかった課題もあるため、導入にあたっては次節を参照されたい。

5.6 今後検討すべき課題

本事業内では検討しきれなかった、通告窓口の一元的運用の推進にあたっての5つの課題について、下記の通り記載する。

5.6.1 児童相談所はどのような役割を担うべきか

課題の1点目は、虐待の対応における「児童相談所の役割」である。

シミュレーションを実施する際の受理先の振り分け先の考え方や、安全確認を実施する主体を検討する際に、委員から児童相談所の役割を再定義する必要性があるのではないかとという意見が挙がった。

現状、児童相談所は通告があった場合にすべてを受理し、48時間ルールに則って安全確認を直接実施もしくは他機関に依頼して実施している。しかし、近年の通告件数増加やその内容が多様化していること、要保護児童対策地域協議会や市町村による支援が実施されているのを鑑みるに、児童相談所が担うべき役割の再検討とその共通認識の浸透が重要になると考えられた。

本事業においては、児童相談所の役割には、受理機関としての役割と、安全確認を実施する主体としての役割の2種類があると整理した。本事業のシミュレーションでは、受理機関が児童相談所に振り分けられるとき、「今まさに子どもが脅かされていて速やかに子どもの安全を確保する必要があるとき、セーフティの問題ととらえ、児童相談所が受理する」と定めた。つまり、子どもの安全に問題があり、その安全のマネジメントを実施したり、介入的対応をしたりする必要がある場合に、児童相談所が受理してケースに責任を持つべきだと考えた。なお、本事業では受理先の決定までをシミュレーションしたため、安全確認を実施する主体としての役割を検討するには至らなかった。

本事業では以上のような整理を行ったが、通告窓口の一元的運用を推進するにあたっては、改めて検討が求められるであろう。

5.6.2 市区町村はどのような役割を担うべきか

課題の2点目は、虐待の対応における「市区町村の役割」である。

振り分けによって、市区町村がこれまで受理していたようなケース以外も受理するようになると想定すると、虐待の対応における市区町村の役割を定義することが必要になると考えた。

本事業では、「今まさに子どもが脅かされていて速やかに子どもの安全を確保する必要がない、セーフティの問題がないもののリスクがある場合に、子どもの安全を確認はするものの、そのリスクのコントロールやニーズに対する支援を提供する主体として、市区町村が受理する」と定めた。つまり、子どものリスクに問題があり、そのリスクのコントロールをしながら、在宅支援を提供する必要がある場合に、市区町村が受理してケースに責任を持つべきだと考えた。

つまり、市区町村の役割は、子どもに対するリスクは認められるが、支援を提供することにより、リスクが緩和・軽減することと考えた。支援を提供する際に、もともと自発的に支援を求めている家族に対する支援となるため、子どもの安全を確保するためには、ある程度その関わりに「強制的な枠組み」をもたなくてはならないときもありうる。その際の児童相談所との連携や役割分担については個々の自治体で共通理解を図ることが必要となり、どのような場合に児童相談所主導のケースとして「振り戻し」を図るのか、その手続きとある程度の基準についてはきちんと決めておき、双方の間での「押し付け合い」がおこらないようにしなくてはならない。あくまでも子どもの安全と家族支援を目的として、その場限りの援助ではなく、子どもの将来そして家族のその後も見据えた視点で支援を展開していくことが市区町村の役割である。

なお、市区町村が適切に在宅で支援を展開していく上で、必要なマンパワーやスキルについてさらに検討が必要である。また、いったん、市区町村に振り分けられたのちも、その後の経過によっては、児童相談所に送致が必要となるケースも当然ながら発生してくる。米国のDR実践においては、「振り戻し」と名付けられており、重要な概念である。国内で実践を行うにあたっては、「振り戻し」の仕組みや基準を明確にしていくための検討作業が必要である。

5.6.3 虐待通告として受理しないケースの対応はどうあるべきか

課題の3点目は、「①虐待通告として受理しない」と振り分けられたケースのその後の対応のあり方である。

本事業では、通告が寄せられたら「①虐待通告として受理しない」「②虐待通告として児童相談所が受理する」「③虐待通告として区⁹が受理する」の3種類に分類した。米国においては「虐待通告として受理しない」と判断された事案は、データベースには情報が残される場合が多いが、児童虐待ケースとして具体的な対応は行わない。いくつかの州では予防的対応として、権限を持たない民間事業所やNPOにフォローを委託している州もある。しかし、日本の法制度上、検討委員会では「①虐待通告として受理しない」と振り分けられたケースにも、何らかの対応をすべきであるという意見が挙げられた。「虐待通告」としては取り扱わなくとも、通告窓口で電話をかけるという行為から、架電者に何らかのニーズがあるはずであるため、そのニーズに応えていくべきだという考えに基づいている。

本事業のシミュレーションでは、どのような対応をするかまで議論するに至らなかったため、本格的な通告窓口の一元的運用にあたっては今後の検討を期待したい。

5.6.4 安全確認の時間軸はどうあるべきか

課題の4点目は、安全確認の目的といわゆる「48時間ルール」の再検討である。

48時間ルールとは、「4.3.2 通告フロー」でも扱った通り、「緊急性に乏しいケースを除き、48時間以内に子どもの安全を誰かが目視して確認すること」というルールである。これに対し、検討委員会では「どんな目的で子どもの何を確認すれば、安全が確認できたと言えるのか」「ケースによって状況は異なる一方、全ケース一律48時間で安全確認を行っている現状を変える必要があるのではないか」という意見が挙げられた。

よって、児童相談所の役割とも通ずるが、安全確認とはどんな目的で子どもの何を確認するのかをきちんと定義することが重要だと考えられた。さらには、48時間よりも早く安全を実施すべき場合も含む、安全確認の時間軸についても再検討する必要があると考えられた。

⁹ 都道府県管轄の児童相談所における市区町村

5.6.5 面前DVの扱いはどうあるべきか

課題の5点目は、面前DVの扱いの考え方である。

調査結果では、警察からの通告の134件のうちの86件がいわゆる「面前DV」であったが、その面前DVのケースについて、チェックリストによる振り分け結果は、2件が「①虐待通告として受理しない」、74件が「②虐待通告として区が受理」、10件が「③虐待通告として児童相談所が受理する」であった。一方、評価による振り分け結果は、2件が「①虐待通告として受理しない」、84件が「②虐待通告として区が受理」であった。面前DV通告のほとんどにセーフティの問題がないという結果を踏まえ、今後の面前DVへの対応を検討していくのが望ましい。

ただし、市区町村に面前DV通告が振り分けられた場合に、市区町村ではどのような初期対応を行うのか、児童相談所が現状行っていることと同じでいいのか、あるいは、市区町村ならではの対応を行うのかについて検討する必要がある。その検討結果も踏まえた上で、面前DV通告に対するセーフティやリスクの考え方も再検討する必要がある。

5.6.6 DRの導入

課題の6点目は、今年度検討しきれなかったDRの導入である。

本事業においては、DRの重要な基本的理念である「通告制度のみを充実させるのではなく、安全確保を最優先としながらも、可能なケースに対しては地域で家族を維持することを目的に置いた支援につなげる」ことに関してシミュレーションを行うことができなかった。通告窓口の一元的運用を実現するにあたっては、窓口での通告受理についての振り分けや受理機関の振り分けだけでなく、支援に繋げていくような対応の検討ができる体制を整える必要がある。今年度は、前者にあたる受理するかどうかの振り分け基準および受理機関の振り分け基準や、その振り分けフローを整理することができたが、後者の振り分け後の対応や支援という点までは検討しきれなかった。本事業を通じてDRの理念についての理解を進めることができたことを踏まえ、今後、DRの導入に関してさらなる検討をする必要がある。