



第2分科会

都区の児童福祉行政における 諸課題と今後の対応等

研究員

新宿区総合政策部企画政策課	浅野 祐介
台東区企画財政部企画課	山下 大輔
目黒区企画経営部秘書課	吉田 武広 (平成 25 年 3 月まで)
目黒区企画経営部秘書課	増川 夏菜 (平成 25 年 4 月から)
杉並区環境部環境課	藤井 聖子
足立区中部福祉事務所	大宮 裕貴
特別区協議会事業部調査研究課	西沢 一成 (平成 25 年 3 月まで)
特別区協議会事業部調査研究課	塩沢 昇 (平成 25 年 4 月から)

-目 次

I	はじめに	1
II	待機児童問題の現状と今後の対応策の考察	2
1	待機児童問題の現状	
1 - 1	待機児童の定義	2
1 - 2	待機児童の発生要因	4
1 - 3	待機児童数の推移	6
2	待機児童対策の取組み	
2 - 1	国の取組み	8
2 - 2	東京都の取組み	13
2 - 3	23区の取組み状況	15
3	待機児童対策の課題と対応策の考察	
3 - 1	待機児童対策の課題	17
3 - 2	課題解決に向けた対応策の考察	19
III	都区における児童相談行政の課題と展望	25
1	児童相談行政の現状と課題	
1 - 1	児童相談行政に係る最近の動向	25
1 - 2	児童相談行政をめぐる課題	29
2	児童相談所の特別区への移管	
2 - 1	児童相談所の特別区移管に関する最近の動き	32
2 - 2	児童相談所の移管による効果と課題	33
2 - 3	子ども家庭支援センター等へのヒアリング調査	36
3	まとめ～児童虐待のない社会に向けて	
3 - 1	児童相談所の特別区移管に向けた課題への対応	45
3 - 2	児童虐待のない社会に向けて	50
IV	おわりに	51

I はじめに

昭和 61 年のいわゆる男女雇用機会均等法施行以降、女性の社会進出や核家族化の進展、少子化の進行等を背景に、子育て家庭を取り巻く環境は大きく変化している。

我が国が本格的な人口減少社会に直面する今、将来を担う子どもを安心して、健やかに育てることができる社会環境の整備や、子育て家庭に対する一層の支援が求められており、住民に最も身近な基礎自治体である特別区が主体となって、こうした課題に取り組んでいかなければならない。

第 2 分科会の研究課題は、「都と特別区の課題」である。

「特別区の課題」や「地方自治をめぐる課題」、「都区制度」に関する講演を通じて制度論について学んだ後、都区が抱える行政課題や現行の都区の役割分担により支障が生じている事例の調査を行った結果、「待機児童問題」や「児童相談行政」といった緊急性の高い課題が山積している児童福祉分野に焦点を当てて研究を進めることとした。

研究テーマは「都区の児童福祉行政における諸課題と今後の対応等」とし、都区による連携体制の構築や現行の役割分担の見直し、23 区間の連携強化等を視野に、課題解決に向けた今後の対応について考察するものである。

研究活動は、現場に赴いてのヒアリング調査を中心に行い、調査結果を踏まえて対応策の検討を進めた。

Ⅱ 待機児童問題の現状と今後の対応策の考察

1 待機児童問題の現状

1-1 待機児童の定義

(1) 国の定義

厚生労働省による待機児童の定義は、「児童福祉法第 24 条第 1 項に規定する児童について、保育所における保育を行うことを希望する保護者が同条第 2 項の規定に基づき申込書を市町村（特別区を含む。）に提出したにもかかわらず、保育所に入所していない児童のうち、児童福祉法施行規則第 40 条各号のいずれにも該当しない者¹」とされる。

児童福祉法施行規則第 40 条では、

- ① 「家庭的保育事業その他児童の保育に関する事業（特定保育事業、認可外保育施設等）であって当該市町村が必要と認めるものを利用している児童」
- ② 「保護者が入所を希望する保育所以外の保育所に入所することができる児童」

については、待機児童に算入しないと規定され、また、

- ③ 「国又は地方公共団体よりその運営に要する費用について補助を受けている認定こども園のうち、幼稚園型又は地方裁量型の保育所機能部分で保育されている児童（地方公共団体における単独保育施策分を除く）」についても、厚生労働省の通知²により、待機児童に含めないとされている。

<国の待機児童の定義>

（入所申込が提出され、要件に該当しているものの、認可保育所に入所できない児童）－（①＋②＋③）

(2) 国の定義に関する問題点

① 保育ニーズの実態との乖離

平成 22 年に、厚生労働省が実施した「第 1 回 21 世紀出生児縦断調査（平成 22 年出生児）」より、保護者の保育ニーズの実態が明らかにされている。

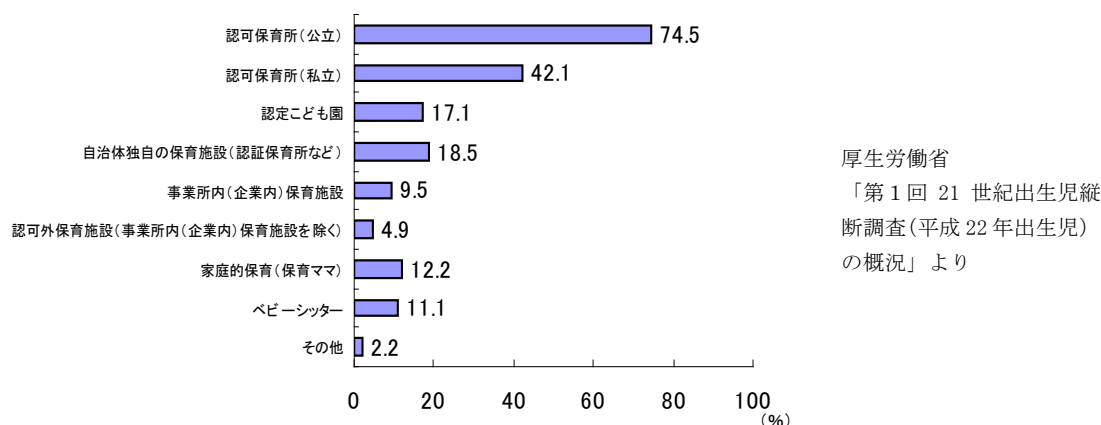
本調査の設問中、生後 6 か月の子どもの保護者を対象に、今後、利用したいと考える保育サービスについて訊ねた結果は表 2-1 のとおりで、公立と私立を合わせた認可保育所が他の保育サービスを大きく上回り、認可

¹ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局「児童福祉法に基づく市町村保育計画等について（平成 15 年 8 月 22 日雇児発第 0822008 号）」より

² 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課「保育所入所待機児童数調査について（平成 19 年 3 月 30 日雇児保発第 0330001 号）」より

保育所に保育ニーズが集中していることが示されている。

【表 2-1】月齢 6 か月の子どもの利用したい保育サービスの種類



しかしながら、国の定義では、認可保育所に入所できない児童についても、(1)の①及び③に掲げる事業等を利用している場合、待機児童に含めないとされている。このため、現在の待機児童数の公表値は、こうした保育ニーズの実態を正しく反映していない数値となっている。

② 自治体間での解釈の相違

待機児童は、前述の国の定義を基に算出されるものであるが、保護者が求職中の場合など一部のケースについては、厚生労働省により別途取扱い基準が示されている。

その基準が、自治体に解釈の幅を認める規定となっているため、自治体間で解釈の相違が生じており、最近の報道を通じてこうした問題が取り沙汰されている。

ア 保護者が求職中の場合

厚生労働省の通知³によれば、保護者が求職中の場合の取扱いについては、「求職活動も様々な形態が考えられるので、求職活動の状況把握に努め適切に対応すること」と示すにとどまり、待機児童に算入するか否か、事実上、自治体判断とされている。

イ 保護者が産休・育休中の場合

保護者が産休・育休中の児童の取扱いについては、厚生労働省の同通知により、産休・育休明けの入所希望として、事前に入所申込(入所予約)を行っている場合、「入所希望が調査日(厚生労働省が毎年 4 月及び 10 月に実施)よりも後のものについては、調査日時点における待機児童数には含めない」とされているが、育児休業を延長した場合など、その他のケースの取扱いが明確にされていないため、自治体によって解釈が分かれている。

³ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課「保育所入所待機児童数調査について(平成 19 年 3 月 30 日雇児保発第 0330001 号)」より

待機児童数は、自治体が保育所の整備を進めるにあたっての基本となる数値であるとともに、保護者の居住地選択における指標の一つにもなるものであり、このような問題点を踏まえ、国には、早急に定義を見直すことが求められる。

杉並区では、こうした国の定義に対する問題提起の意味を込めて、平成25年4月1日現在の待機児童数について、国の定義に基づき算出された94人と併せて、区独自に「一時保育を利用する者」、「育児休業を延長した者」などを加えた285人をより実態に即した数値として報告している。

1-2 待機児童の発生要因

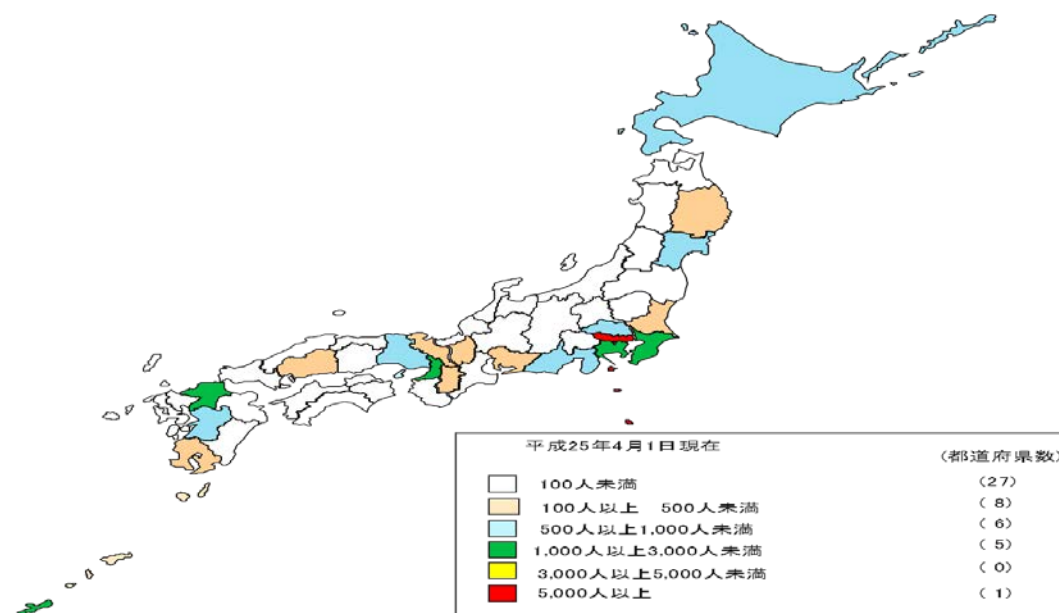
待機児童の発生要因は、大きく分けて以下の3つが挙げられ、これらが複合的に作用することで、問題の深刻化につながっていると考えられる。

(1) 大都市部への人口集中

厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成25年4月1日）」によると、全国の待機児童22,741人の約65%にあたる14,814人が、東京圏・名古屋圏・大阪圏といった大都市圏に偏在している。

これは、大都市圏への人口集中に伴い、当該地域に保育ニーズが局地的に集中することに起因するもので、待機児童問題は、特に大都市部で深刻になっている。

【図2-1】平成25年4月1日全国待機児童マップ（都道府県別）



注：各道府県には政令指定都市・中核市を含む。

厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成25年4月1日）」より

(2) 女性の社会進出の進展

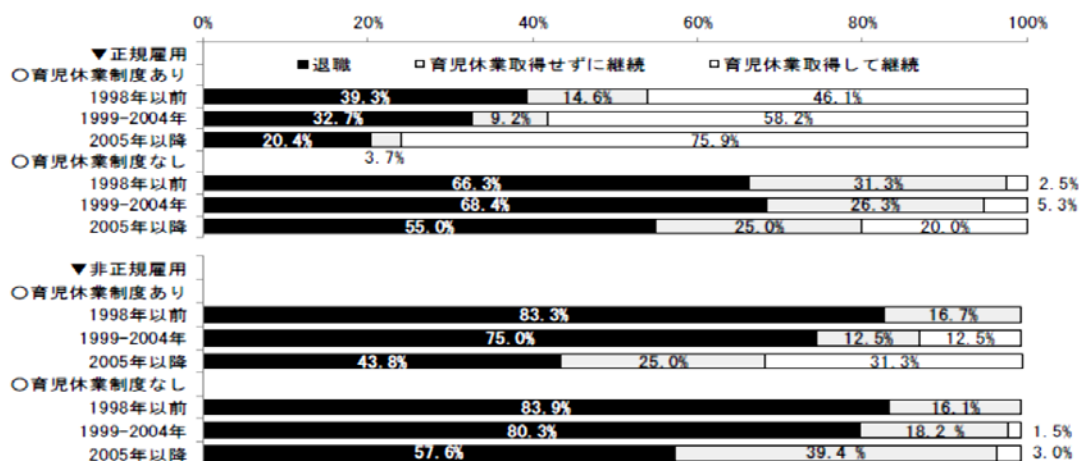
厚生労働省「平成23年版働く女性の実情」によれば、平成12年から平成23年の11年間において、女性雇用者数は約97万人増加し、雇用者総数に占める女性の割合も2.7%増となっている。

女性雇用者数の増加に伴い、共働き世帯数も、平成12年から平成22年の10年間において約70万世帯増加している。

また、表2-2から、女性雇用者の第1子妊娠・出産期の退職率が減少し、出産後も就業継続する女性の割合が増加していることが読み取れる。

こうした女性の社会進出の進展も、年々保育ニーズが増員する一因と考えられる。

【表2-2】第1子妊娠・出産期の退職率と育児休業取得割合

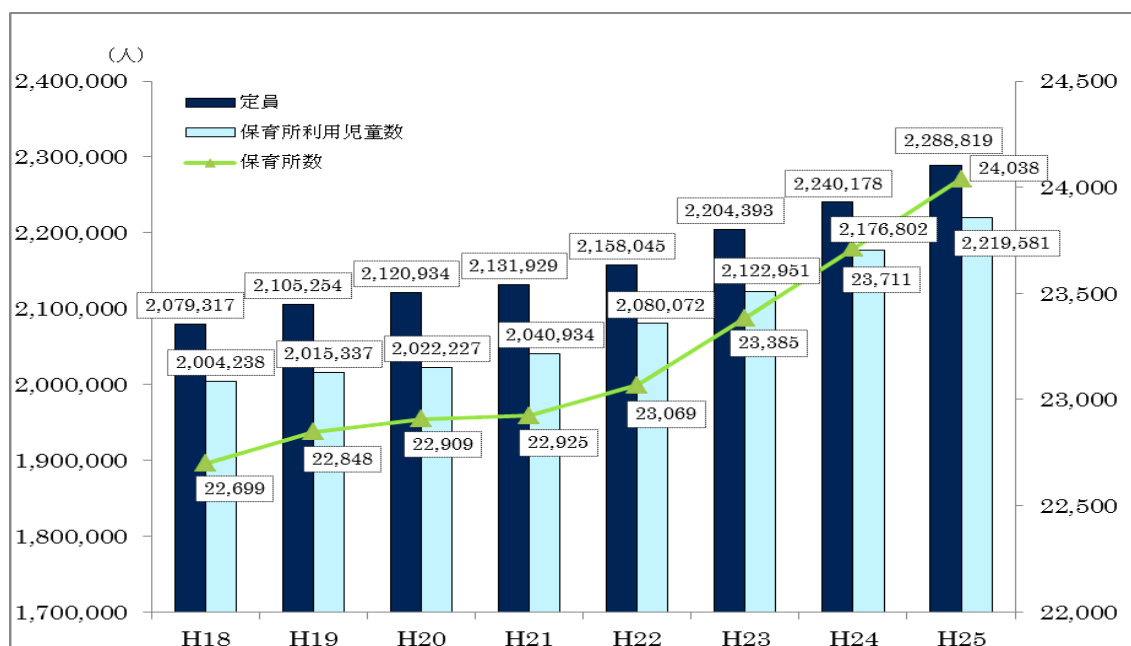


厚生労働省「平成23年版働く女性の実情」より

(3) 潜在的な保育ニーズの掘り起こし

厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成25年4月1日）」によれば、平成18年から平成25年までの7年間において、表2-3のとおり、全国の保育所数は約1,300か所の増、定員は約21万人増員され、保育所を利用する児童数も約21万人増加している。

【表2-3】保育所定員数、利用児童数及び保育所数の推移



厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成25年4月1日）」より

このように、全国的に保育所の整備が進み、年々受入枠が拡大されているにも関わらず、保育所に入所できない児童が未だ数多く存在している。

これは、保育所の整備が進むほど、これまで把握できなかった潜在的な保育ニーズが掘り起こされ、入所希望者として顕在化することで全体のニーズの増加につながり、結果として、整備が追い付いていないためである。

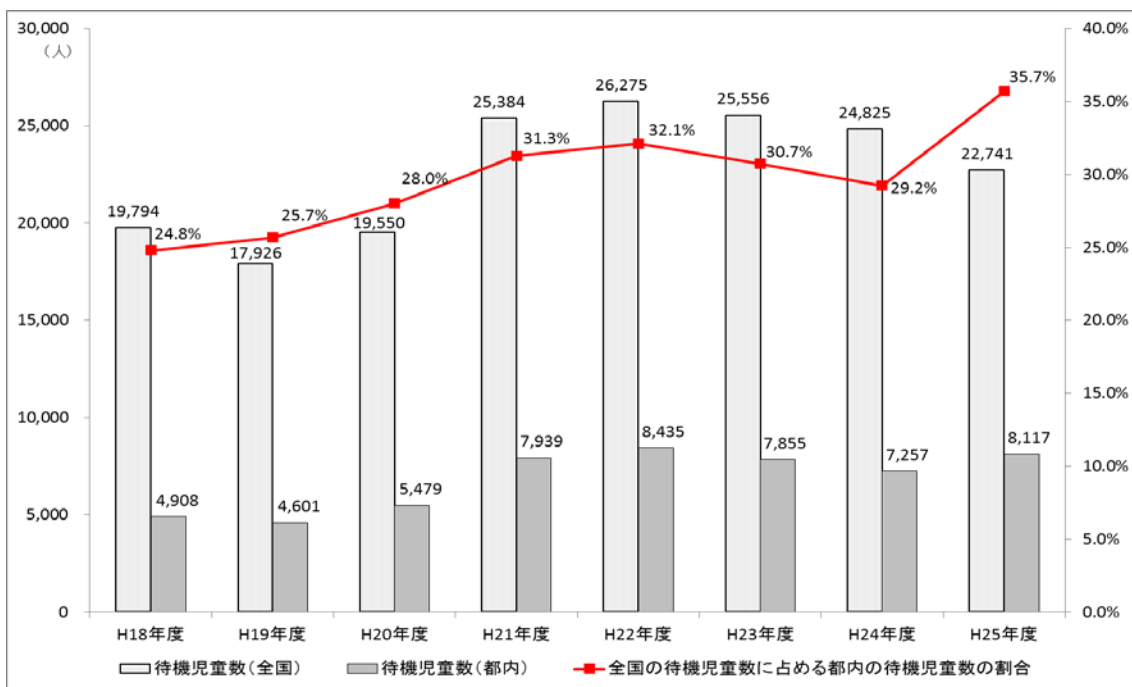
待機児童の抜本的な解消に向けては、こうした潜在需要を的確に把握するとともに、さらには、将来需要についても見通した上で、これらを踏まえた対策を講じていくことが必要となる。

1-3 待機児童数の推移

(1) 全国及び都内の待機児童数

平成18年度から平成25年度の全国及び都内の待機児童数の推移は、表2-4のとおりである。

【表2-4】待機児童数の推移と全国の待機児童数に占める都内の待機児童数の割合



厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成25年4月1日）」及び東京都福祉保健局「都内の保育サービスの状況について（表3保育所待機児童等の状況）」を基に作成

全国の待機児童数については、平成19年度以降、増加傾向にあったが、平成22年度をピークにここ3年間は減少している。しかしながら、その数は、依然として2万人を上回っており、高水準で推移している。

都内の待機児童数についても、平成24年度までは、全国と同様の傾向で推移していたが、平成25年度には対前年度で860人の増加となり、全国の傾向と異なる動きを見せている。

また、全国の待機児童数に占める都内の待機児童数の割合は、平成25年度で

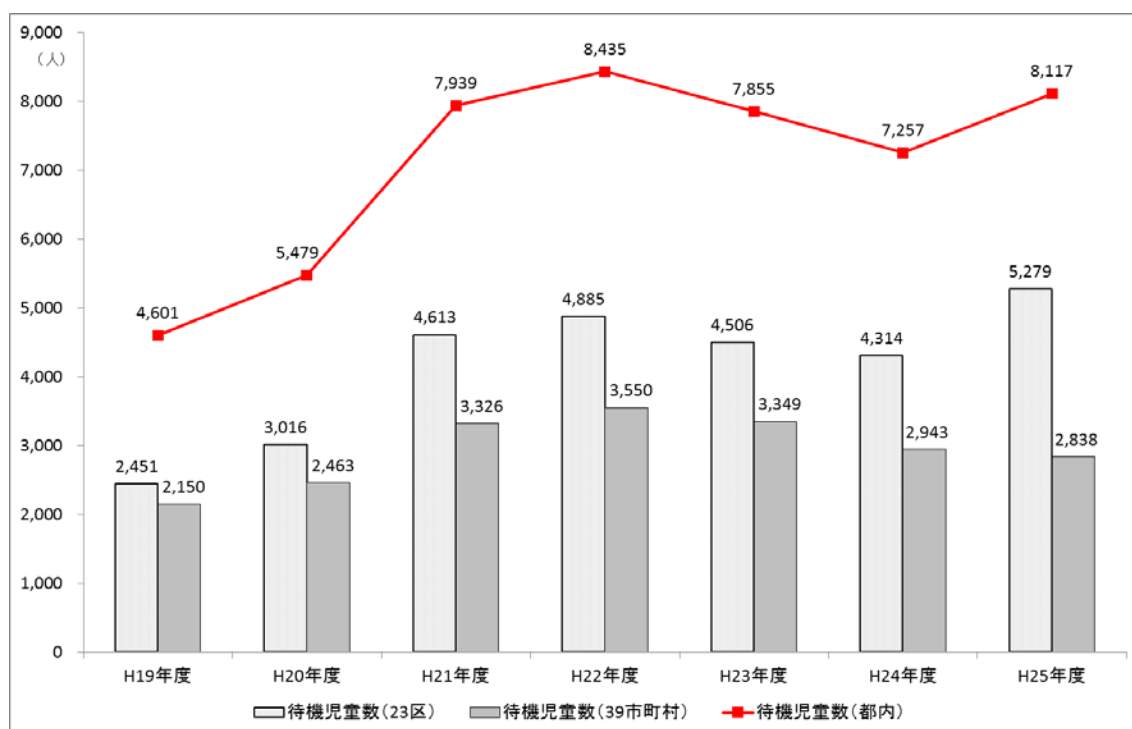
35.7%にも上り、ここ7年間で10ポイント以上も増加しており、待機児童問題が都内において深刻化している状況がうかがえる。

(2) 23区の待機児童数

23区の待機児童数は、平成22年度以降、2年間減少していたものの、平成25年度には、対前年度で965人の増加となり、過去7年間で最多の5,279人となった。

一方、23区を除く都内の39市町村では、平成22年度をピークに3年間連続で減少しており、都内においても全国的な傾向と同様に、23区への偏在傾向が見られる。

【表2-5】 都内の待機児童数の推移（23区・39市町村別）



東京都福祉保健局「保育サービス利用状況等について（各年4月1日現在）区市町村別の状況」を基に作成

また、区ごとの待機児童数については、表2-6に示すとおりで、前提となる就学前児童人口等に差はあるものの、23区においても偏りが生じていることが読み取れる。

待機児童問題をめぐる23区内での動きとして、平成25年2月に、杉並区で、認可保育所に入所できない子どもの保護者らによる区への集団異議申し立てが行われたことをきっかけに、足立区・大田区・渋谷区・目黒区にも、同様の動きが広まったことは記憶に新しいところである。

住民に最も身近な基礎自治体である各区の責任において、待機児童対策を進めていくのはもちろんのこと、こうした現状を踏まえると、今後は、待機児童問題を大都市東京における共通の行政課題として捉え、都区が連携・協調して課題解決にあたっていくことも視野に入れる必要がある。

【表 2-6】23 区の就学前児童人口・保育サービス利用児童数・待機児童数

	平成24年				平成25年				増減			
	就学前 児童人口	保育サ ービス利用 児童数	就学前 児童人口 比率	待機 児童数	就学前 児童人口	保育サ ービス利用 児童数	就学前 児童人口 比率	待機 児童数	就学前 児童人口	保育サ ービス利用 児童数	就学前 児童人口 比率	待機 児童数
千代田区	2,293	848	37.0%	0	2,442	913	37.4%	4	149	65	0.4%	4
中央区	6,962	2,551	36.6%	79	7,320	2,812	38.4%	193	358	261	1.8%	114
港区	11,965	3,950	33.0%	175	12,497	4,311	34.5%	195	512	361	1.5%	20
新宿区	10,863	4,350	40.0%	98	11,201	4,703	42.0%	176	338	353	2.0%	78
文京区	9,239	2,907	31.5%	111	9,466	3,120	33.0%	96	227	213	1.5%	△ 15
台東区	6,770	2,173	32.1%	66	6,959	2,467	35.5%	46	189	294	3.4%	△ 20
墨田区	10,937	4,662	42.6%	105	11,100	4,835	43.6%	181	163	173	1.0%	78
江東区	24,667	9,286	37.3%	253	25,045	9,724	38.8%	416	178	438	1.5%	163
品川区	16,881	6,406	38.4%	50	17,383	6,940	39.9%	62	502	454	1.5%	12
目黒区	11,222	3,431	30.6%	143	11,849	3,644	31.3%	132	427	213	0.7%	△ 11
大田区	31,500	10,385	33.0%	392	31,550	10,918	34.6%	438	50	531	1.8%	48
世田谷区	40,599	11,540	28.4%	786	41,554	12,474	30.0%	884	955	934	1.6%	98
渋谷区	8,387	2,729	32.5%	135	8,863	3,131	35.3%	73	476	402	2.8%	△ 62
中野区	11,062	3,903	35.2%	114	11,424	4,098	35.9%	147	342	193	0.7%	33
杉並区	21,966	6,767	30.8%	52	22,472	7,119	31.7%	265	486	352	0.9%	233
豊島区	9,398	3,496	37.2%	129	9,617	3,667	38.1%	270	219	171	0.9%	141
北区	12,992	5,189	39.9%	33	13,361	5,601	41.9%	125	369	412	2.0%	92
荒川区	9,539	4,095	42.9%	46	9,633	4,340	45.1%	37	94	245	2.2%	△ 9
板橋区	24,063	9,363	38.9%	342	24,297	9,703	39.9%	417	214	340	1.0%	75
練馬区	34,756	10,433	30.0%	523	34,798	11,129	32.0%	578	42	696	2.0%	55
足立区	32,449	10,917	33.8%	397	32,434	11,429	35.2%	294	△ 15	512	1.6%	△ 103
葛飾区	21,318	8,465	39.7%	74	21,205	8,716	41.1%	38	△ 113	251	1.4%	△ 38
江戸川区	37,041	10,843	29.3%	211	36,241	11,062	30.5%	192	△ 800	219	1.2%	△ 19
合計	407,149	138,769	34.1%	4,314	412,511	146,852	35.6%	5,279	5,362	8,093	1.5%	965

- (注 1) 就学前児童人口は、東京都総務局発行「住民基本台帳による東京都の世帯と人口（各年 1 月 1 日現在）」による。（外国人登録数は含んでいない。）
(注 2) 保育サービス利用児童数は、認可保育所、認証保育所、認定こども園、家庭的保育事業、定期利用保育事業、区市町村単独保育施策の合計。各保育施策の定員数の合計とは異なる。
(注 3) 認定こども園の利用児童数は、幼保連携型を構成する幼稚園の保育に欠ける子、幼稚園型の保育に欠ける子（認証保育所の利用児童を除く）の合計。

東京都福祉保健局「保育サービス利用状況等について（平成 25 年 4 月 1 日現在）区市町村別の状況」を基に作成

2 待機児童対策の取組み

2-1 国の取組み

(1) 取組みの経緯

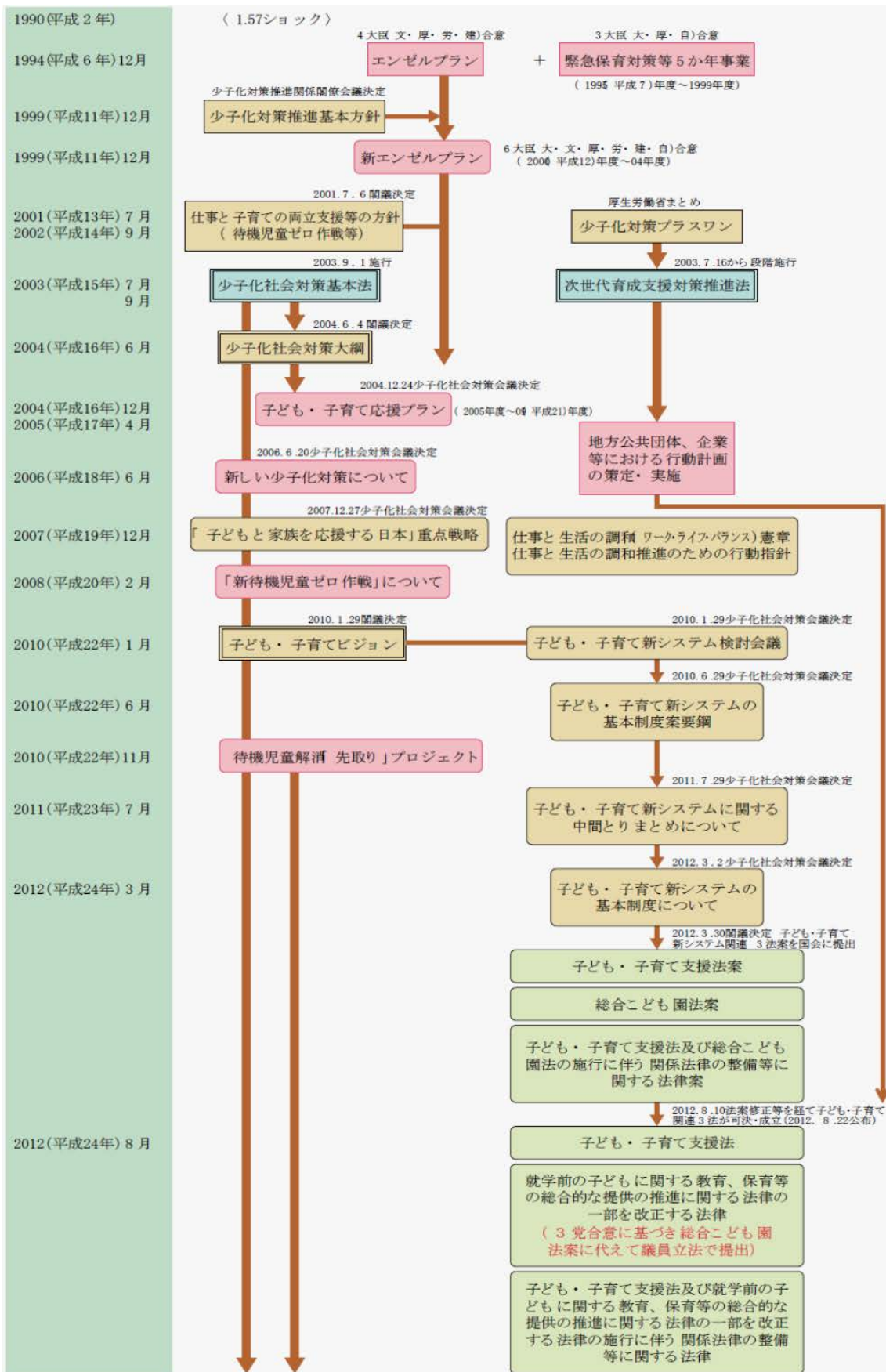
我が国では、平成元年の 1.57 ショック⁴を契機に少子化問題が認識されるようになり、少子化対策の検討が始められることとなった。

その後、平成 6 年 12 月に「エンゼルプラン」が策定されたことを皮切りに、図 2-2 に示すとおり、少子化対策に関する数次の施策が展開されており、施策の具体化を図るため、保育の量的拡大や多様な保育サービスの促進など、保育サービスの充実を中心とした取組みが総合的に進められている。

このように施策・取組みが展開される中、待機児童の解消に重点的対応を図るため、「待機児童ゼロ作戦（平成 13 年 7 月）」や「新待機児童ゼロ作戦（平成 20 年 2 月）」、「待機児童解消「先取り」プロジェクト（平成 22 年 11 月）」といった待機児童対策に特化した取組みが順次実施されている。

⁴ 平成元年の合計特殊出生率が 1.57 となり、丙午（ひのえうま）という特殊な要因により、それまで過去最低であった昭和 41 年の 1.58 を下回ることとなった。

【図 2 - 2】国の少子化対策の沿革



内閣府「平成25年版少子化対策白書」より

(2) 子ども・子育て支援新制度

子ども・子育て支援新制度（以下、「新制度」という。）とは、社会保障・税一体改革の一項目で、少子化対策を総合的に推進するため、平成24年8月に成立した子ども・子育て関連3法に基づき実施される新たな子育て支援制度であり、平成27年4月からの施行が予定されている。

新制度は、①地域の子ども・子育て支援の充実、②保育の量的拡大・確保、③質の高い幼児期の学校教育・保育の総合的な提供を取組みの柱とし、子育てがしやすい社会の実現を目指すものである。

保育サービスにおいては、認定こども園・幼稚園・認可保育所に共通の給付として「施設型給付」が創設されるとともに、小規模保育事業・家庭的保育事業・居宅訪問型保育事業・事業所内保育事業の4事業が区市町村の認可事業となり、「地域型保育給付」として国による財政支援が行われることとなる。

国は、地域型保育給付の創設により、特に待機児童が多く、施設を新設する場所を確保することが困難な都市部における保育の量の拡大を図ることが可能になるとしており、待機児童の解消に向けて、その効果が期待されることである。

【表2-7】新制度による給付・事業の全体像

子ども・子育て支援給付	地域子ども・子育て支援事業
① 施設型給付 ・認定こども園 ・幼稚園 ・保育所 ② 地域型保育給付 ・小規模保育（利用定員6人以上19人以下） ・家庭的保育（利用定員5人以下） ・居宅訪問型保育 ・事業所内保育 ③ 児童手当	① 利用者支援 ② 地域子育て支援拠点事業 ③ 妊婦健診 ④ 乳児家庭全戸訪問事業 ⑤ 養育支援訪問事業その他要支援児童、要保護児童等の支援に資する事業 ⑥ 子育て短期支援事業 ⑦ ファミリー・サポート・センター事業 ⑧ 一時預かり ⑨ 延長保育事業 ⑩ 病児・病後児保育事業 ⑪ 放課後児童クラブ ⑫ 実費徴収に係る補足給付を行う事業 ⑬ 多様な主体が本制度に参入することを促進するための事業

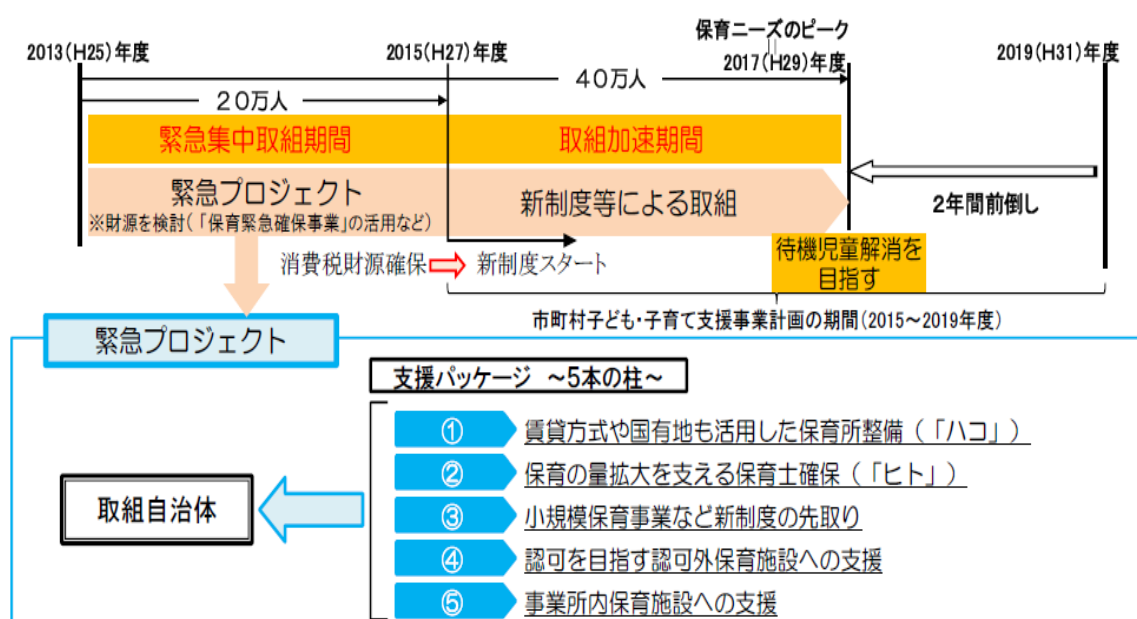
(3) 待機児童解消加速化プラン

都市部を中心に深刻化する待機児童問題の現状を踏まえ、前述の新制度の施行を待たずに、意欲的に取り組む地方自治体を支援し、待機児童の解消に向けた取組みを加速化させるため、平成25年4月に、待機児童解消加速化プラン（以下、「加速化プラン」という。）が策定された。

加速化プランでは、平成 25・26 年度の 2 年間で「緊急集中取組期間」と位置づけ、約 20 万人分の保育の受け皿の確保を目指すこととされ、さらに、新制度の施行が予定されている平成 27 年度から平成 29 年度までを「取組加速期間」とした上で、保育ニーズのピークを迎える平成 29 年度末までに、潜在的な保育ニーズも含め、40 万人分の保育の受け皿を確保することで、待機児童の解消を目指すこととされている。

緊急集中取組期間には、「緊急プロジェクト」として、5 本の柱からなる支援パッケージにより、加速化プランへの参加自治体に対して総合的な支援が行われ、さらに、取組加速期間には、利用者支援や小規模保育事業等を中心とした取組みが実施されることとなっている。

【図 2-3】加速化プランと支援パッケージ



厚生労働省「待機児童解消加速化プラン（平成 25 年 10 月 18 日改正版）」より

緊急プロジェクトによる支援パッケージでは、横浜市の待機児童対策の取組みをモデルにして、具体的な支援メニューが構築されている。

横浜市は、平成 22 年 4 月 1 日現在で、全国最多の待機児童（1,522 人）を抱えていたが、その後の集中的な取組みにより、平成 25 年 4 月 1 日現在の待機児童“ゼロ”を達成した。

国は、こうした横浜市の取組みを“横浜方式”として評価し、加速化プランにより全国に横展開を図ることを目指している。

こうしたことから、第 2 分科会では、研究の参考とするため、横浜市を訪問し、待機児童対策の取組みについてヒアリングを行った。

訪問概要

- 訪問日時：平成 25 年 7 月 18 日
- 訪問先：横浜市こども青少年局保育対策課・保育所整備課

待機児童対策の主な取組みについて

i) 組織面での対応年度

○区ごとのニーズや保育資源の状況を踏まえ、現場に根差した対策を進めていくため、平成 23 年 5 月に、市役所本庁（こども青少年局）に専管組織として緊急保育対策室を設置するとともに、全 18 区に本庁と兼務の担当係長を配置するなどし、本庁と各区が緊密に連携を図るための体制整備を行っている。

ii) 認可保育所における企業（株式会社等）の参入

○横浜市では、企業（株式会社・有限会社）立の認可保育所の整備が進んでおり、その数は、平成 25 年 4 月 1 日現在で、152 か所（全 580 か所中）にも上るが、企業に特化した取組みを実施しているわけではなく、整備費補助事業等において、対象要件を法人格の有無のみとし、広く門戸を開いている結果として、企業の参入が進んでいるものである。

○企業立の保育所については、経営状況の悪化等を理由に、突然、園が廃止になってしまうこと等が懸念されるが、実際に運営企業が撤退することとなった事例においては、現運営法人に対し、後任の運営法人のコーディネートを求め、継続して園が運営できるよう対応を図っており、特段、支障等は生じていない。

iii) 保育コンシェルジュ

○保育事業に関する情報を一元管理し、利用者個々のニーズに即したきめ細やかな対応ができるよう、平成 23 年 6 月より、保育専門相談員「保育コンシェルジュ」を市内全 18 区に配置している。

○保育コンシェルジュの資格は不問としているが、実態としては、保育士・幼稚園教諭等の有資格者が占めている。

○コンシェルジュ同士の情報共有や横の連携を図るため、月に 1 回、コンシェルジュ会議を開催し、コンシェルジュ同士の関係づくりに取り組んでいる。

○保育コンシェルジュの配置により、待機児童となる前に保護者と対話し、早期の対応が可能になるとともに、これまで、本庁で把握できなかった細かなニーズを吸い上げることが可能となり、非常に効果的であるとのこと。

iv) 保育士確保の取組み

○横浜市では、多様な保育サービスを展開し、受入枠の拡大を図ってきた結果、保育士の確保が急務となっている。

○そこで、ハローワークや県内外の養成校等と連携・協力しながら、就労支援講座や就職面接会を開催している。実績は伸びており、平成 24 年度には 85 名の採用に結びついている。

このように、横浜市では、保育の量的拡大のみならず、総合的な観点から取組みが行われている。

加速化プランへの参加を通じて、23 区においても、こうした“横浜方式”の積極的な導入が望まれる。

2-2 東京都の取組み

(1) 認証保育所制度

① 認証保育所の概要

認証保育所とは、認可保育所だけでは対応できない大都市特有の多様な保育ニーズに応えるため、従来の国の基準を、東京都が独自に緩和した認証基準（表2-8）を満たす保育施設であり、平成13年度に創設された。

大都市特有の保育ニーズへの対応として、全施設で0歳児保育が実施されるとともに、13時間以上の開所が義務付けられている。

【表2-8】認可保育所と認証保育所の基準

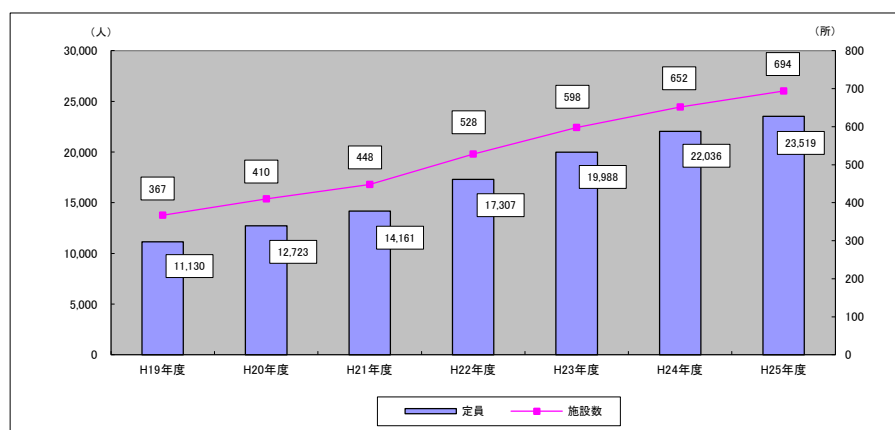
区分	認可保育所	認証保育所
1 設置者	区市町村、社会福祉法人、民間事業者等	民間事業者等
2 利用方法	区市町村に申し込み、区市町村が入所決定	認証保育所へ申し込み、利用者と施設が直接契約
3 施設基準	東京都児童福祉施設の設備・運営の基準に関する条例	認可保育所に準じた都独自の基準
乳児室、ほふく室 (0、1歳児室)	1人当たり3.3㎡以上 (ただし、国が指定する期間・地域に限り、年度途中2.5㎡まで弾力化可能)	①A型 3.3㎡以上(年度途中2.5㎡まで弾力化可能) ②B型 2.5㎡以上
(1)保育室・遊戯室 (2歳以上児室) (2)屋外遊戯場	(1)1人当たり1.98㎡以上 (2)2歳以上児1人当たり3.3㎡以上(付近の代替場所でも可)	同左
4 職員	東京都児童福祉施設の設備・運営の基準に関する条例	認可保育所に準じた都独自の基準
保育従事者	保育士10割	保育士6割以上
配置基準	0歳児：3人につき1人以上 1・2歳児：6人につき1人以上 3歳児：20人につき1人以上 4歳以上児：30人につき1人以上	同左
5 開所時間	11時間が基本	13時間以上が基本
6 保育料	区市町村が徴収	認可保育所の徴収基準を上限に施設が設定・徴収
7 補助金	※公立保育所は一般財源化	※ 区部財調
運営費	負担金(国1/2、都1/4、区市町村1/4) 25予算額 12,210百万円	補助金(都1/2、市町村1/2) 25予算額 2,714百万円 ※ 認可基準を満たす場合、一部、安心こども基金の対象
施設整備費	安心こども基金(国1/2、区市町村1/4、設置者1/4) 25予算額 6,448百万円	開設準備経費(都1/2、市町村1/2) 25予算額 217百万円 ※ 認可基準を満たす場合、一部、安心こども基金の対象
8 施設数 (H24.4.1現在)	1,855か所(公立954か所 私立901か所) ※うち民間企業81か所、NPO12か所	652か所(A型 564か所 B型88か所) ※うち民間企業468か所、NPO45か所
9 定員数 (H24.4.1現在)	186,698人	22,036人

東京都福祉保健局「東京都における保育サービス拡充の取組について(平成25年4月17日)」より

② 認証保育所数の推移

平成19年度から平成25年度までの都内の認証保育所の定員及び施設数の推移は、表2-9のとおりである。定員・施設数ともに年々増加し、ここ6年間で、2倍程度規模が拡大されており、認可保育所に次ぐ都内の保育の受け皿として、役割を果たしている。

【表2-9】認証保育所数及び定員の推移



東京都福祉保健局「都内の保育サービスの状況について(表2保育所等の設置状況)」を基に作成

③ 新制度における認証保育所の位置づけ

新制度では、前述のとおり、施設型給付と地域型保育給付が創設され、国により財政支援が行われることとなっているが、認証保育所（一部の地方裁量型認定こども園を除く）は支援の対象外とされている。

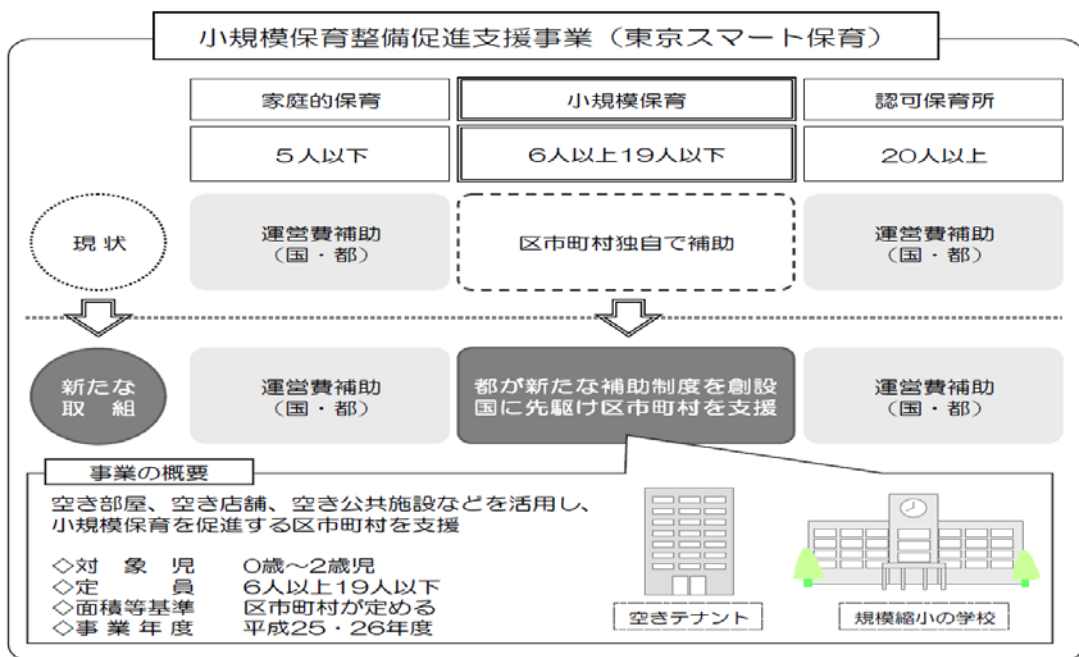
これを受けて、東京都は、平成 24 年 2 月に、認証保育所が新制度の給付対象とならないことは公平性に欠けるとし、これまでの実績を認め、財政措置を講じるよう国へ緊急提言を行っている。

(2) 小規模保育整備促進支援事業（東京スマート保育）

小規模保育事業については、前述のとおり、平成 27 年 4 月の新制度の施行により、地域型保育給付として制度化され、国による財政支援が行われる予定となっている。

東京都では、これを先取りする形で、平成 25・26 年度の 2 か年限定で、独自に補助制度を創設し、小規模保育の整備を促進する区市町村に対して、財政支援を行う「小規模保育整備促進支援事業（以下、「東京スマート保育」という。）」を実施している。

【図 2-4】東京スマート保育の概要



平成 25 年 2 月 13 日東京都財務局報道発表資料「平成 25 年度東京都予算案の概要について」より

【表 2-10】東京スマート保育による補助内容

		補助基準額	補助率
初期経費	開設準備費（改修）	15,000,000 円	10/10
	賃借料	5,000,000 円	1/2
運営費（児童一人当たり）		0 歳児：72,000 円/月 1・2 歳児：39,000 円/月	1/2

2-3 23区 の取組み状況

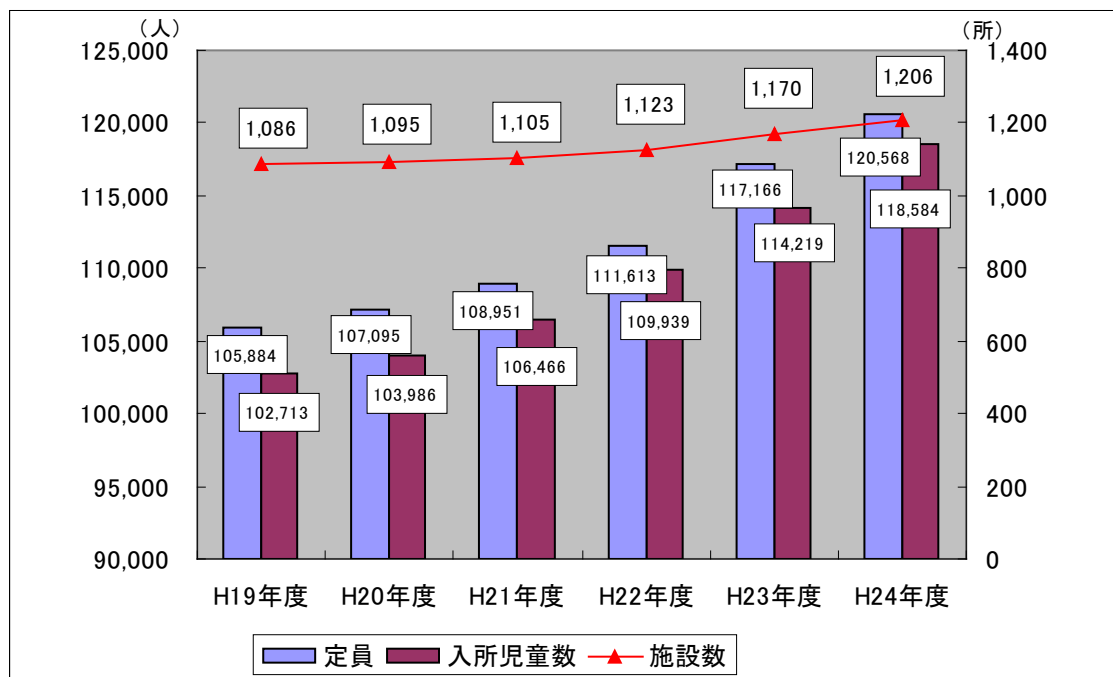
(1) 認可・認証保育所の整備

23区では、待機児童対策の取組みとして、認可保育所及び認証保育所の整備が進められており、年々受入枠が拡大されている。

認可保育所数等の推移については、表2-11のとおりで、平成19年から平成24年までの5年間において、施設数は120か所の増、定員は14,684人増員され、入所児童数が15,871人増加している。

また、認証保育所については、平成25年10月1日現在で、23区内に522か所（定員23,173人）設置されている⁵。

【表2-11】23区 の認可保育所数、定員及び入所児童数の推移



特別区協議会「特別区の統計（平成19～24年版）保育所の状況」を基に作成

(2) その他の取組み

23区では、家庭的保育事業や保育室など、認可・認証保育所の整備以外の取組みについても、広く実施されている。

各区で実施されている主な取組みについては、表2-12のとおりである。

【表2-12】23区におけるその他の取組み

事業名称	事業内容
家庭的保育事業 (保育ママ)	<ul style="list-style-type: none"> ○保育士の資格を持つ者等を区が保育ママとして認定し、認定を受けた保育ママの自宅等において保育を行うものである。 ○21区（港区、渋谷区を除く）で既に実施されている。

⁵ 東京都福祉保健局ホームページ「東京都認証保育所一覧（A型・B型）」より
<http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kodomo/hoiku/ninsyo/ichiran.html>

<p style="text-align: center;">保育室</p>	<p>○待機児童解消のため、区が主体となって暫定的（3～5年程度）に設置する保育室（以下、「暫定保育室」という。）と、一定の条件を満たす民間の認可外保育施設を区が保育室として認定し、運営費助成を行うものなどがある。</p> <p>○暫定保育室は、期限付きの開設のため認可は受けていないが、保育料・保育内容について認可保育所と同等の場合が多い。</p> <p>○港区では、7つの暫定保育室を開設し、定員1,003人の待機児童を受け入れている（平成25年9月1日現在）。</p>
<p style="text-align: center;">定期利用保育</p>	<p>○パートタイム勤務や短時間勤務等により、家庭における保育が困難となる児童を継続的に保育する短時間就労対応型保育で、曜日や時間を指定して預けることができる。</p> <p>○短時間勤務の場合、認可保育所の入所選考時に、フルタイム勤務に比べ優先順位が低くなってしまうため預けることが難しかったが、定期利用保育事業により優先的に入所できるようになった。</p>
<p style="text-align: center;">認証保育所等の 保育料助成</p>	<p>○認証保育所等を利用している家庭の経済的負担を軽減するために保育料の助成を行うもので、区により対象となる保育施設や助成額は異なる。</p> <p>○認証保育所については22区で保育料助成を行っているが、一部の区では家庭的保育事業（保育ママ）や保育室についても助成を行っている。</p> <p>○千代田区では、認証保育所の利用促進を図るため、認可保育所の保育料と比較して2割程度安くなるよう助成を行っている。</p>

（3）各区独自の取組み

前述の取組みに加えて、以下のとおり、各区の創意工夫による独自の取組みについても、積極的に導入が進められている。

① 事業所内保育事業

文京区や豊島区では、企業が従業員のために設置した事業所内保育所と提携し、区の待機児童を受け入れる区民枠を設けている。文京区の「順天堂もとまち保育所」では、30名（定員60名）の区民枠を設け、待機児童の受け入れを行っている。

② 大規模マンションにおける保育所の設置

江東区は、事業者からマンション建設計画の事前届出書が提出された際に協議を行い、認可保育所の整備計画を進めている。

③ 国有地の活用

世田谷区は、大学跡地と2ヶ所の国家公務員宿舎跡地を国から借り受け、3ヶ所計で定員500人の認可保育所を整備することを決定している。

④ 保育総合窓口

杉並区では、平成25年7月1日から、多様な保育施設・サービス等の情報を適切に提供するため、「すぎなみ保育コーディネーター」による保育総合相談窓口を開設している。保育コーディネーターは入園申込受付の他に、保育施設・保育サービスの相談案内、入園相談された方へのアフターフォロー等も行っている。

⑤ サテライト保育事業

江東区では、平成26年4月から、全国で初となるサテライト保育事業を開始予定である。保護者が、豊洲駅前に設置された分園に子どもを送迎し、0～1歳児はそのまま分園で保育を行い、2～5歳児はバスで移動し、有明の本園で保育を行うものである。

(4) 今後の動き

厚生労働省は、加速化プランの参加自治体について、平成25年8月8日付で351市区町村の取組みを採択・公表⁶しており、この中に、23区は全て含まれている。

平成25年度に、加速化プランに基づき各区で実施される事業は、保育士等処遇改善臨時特例事業が17区で最多となり、以下、賃貸物件による保育所整備事業(16区)、保育所緊急整備事業(15区)、家庭的保育改修等事業(12区)といった、ハコの整備に関する事業などが続いている。

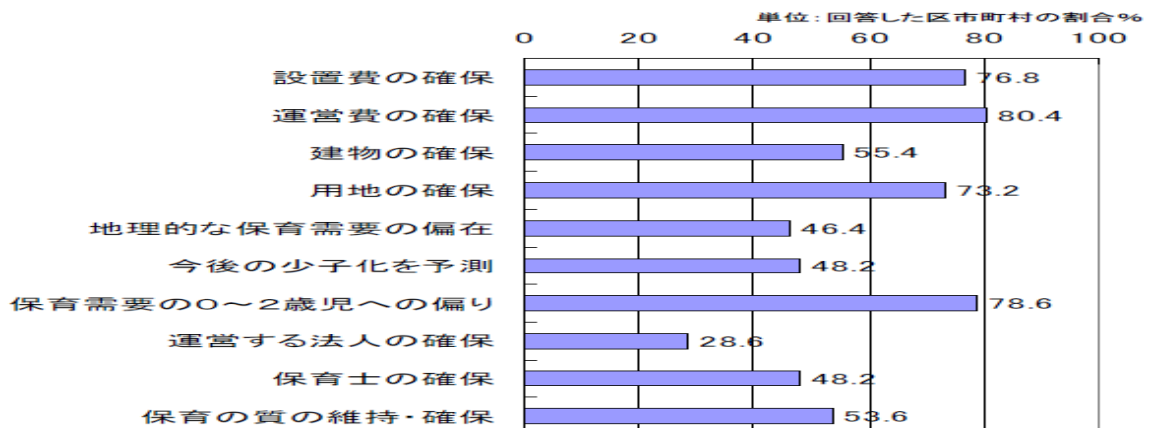
さらに、東京スマート保育についても、豊島区・杉並区・新宿区の3区で既に開始され、平成26年度に向けては、9区で30園程度の開設が予定されており、加速化プランに基づく事業と合わせて、今後、各区で、保育の受け皿の拡充が図られる見込みとなっている。

3 待機児童対策の課題と対応策の考察

3-1 待機児童対策の課題

平成22年に、東京都社会福祉協議会が、都内の区市町村を対象に実施した「保育所待機児童対策に関する区市町村アンケート調査結果」から、表2-13のとおり、待機児童対策の課題が明らかにされている。

【表2-13】待機児童対策を進める上での課題



東京都社会福祉協議会「保育所待機児童対策に関する区市町村アンケート調査結果」より

⁶ 平成25年8月8日厚生労働省雇用均等・児童家庭局報道発表資料（「待機児童解消加速化プラン」第一次集計の結果を公表）より

本調査結果に基づく待機児童対策の課題は、以下のとおり、「認可保育所の整備に係る課題」及び「保育ニーズの低年齢児への偏り」に大別される。

(1) 認可保育所の整備に係る課題

表2-13から、都内の多くの区市町村が、待機児童対策の課題として「運営費や設置費の確保」、「用地・建物の確保」、「今後の少子化を予測」といった認可保育所の整備に係る事項を挙げていることが読み取れる。

このうち、設置費については、安心こども基金や加速化プラン等により、国や東京都から一定の財政支援が行われているところであるが、現在、各区では、既存の認可保育所の老朽化に伴う更新需要への対応が求められており、新たな施設の設置費の確保が困難となっている。

また、用地についても、加速化プランにより、国有地の積極的な活用が進められるとともに、福祉インフラの整備に向けて、公有地の積極的な貸付が行われているところである。しかしながら、土地の取得から施設の建設に至るまでには、一定程度の時間を要するため、即時性が求められる保育所整備において、有効な方策となるかどうかには疑問が残る。

(2) 保育ニーズの低年齢児への偏り

平成20年度から平成25年度における都内の年齢別待機児童数の推移は、表2-14のとおりで、待機児童の低年齢児（0～2歳児）への偏在が顕著となっている。こうした低年齢児への保育ニーズの偏りを、多くの区市町村が待機児童対策の課題と考えていることが、表2-13からも読み取れる。

【表2-14】東京都の年齢別待機児童数の推移

区分	待機児童数(人)					対前年増減 (人)	
	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳以上		
平成20年	5,479	848	2,678	1,268	512	173	+878
平成21年	7,939	1,334	3,877	2,036	538	154	+2,460
平成22年	8,435	1,635	3,873	2,155	648	124	+496
平成23年	7,855	1,576	3,715	1,827	615	122	△580
平成24年	7,257	1,358	3,487	1,698	613	101	△598
平成25年	8,117	1,637	3,883	1,691	752	154	+860

東京都福祉保健局
「保育サービス利用状況等について(平成25年4月1日現在)保育所待機児童等の状況」より

(注) 各年4月現在

さらに、低年齢児の中でも、1歳児に集中化の傾向が見られ、都内区市町村の認可保育所の入所決定率も、1歳児が全年齢で最低の59.7%となっている⁷。

1歳児に待機児童が集中する理由については、育児休業取得後、職場復帰のため子どもを預ける保護者が多いこと、さらに、近年の1歳児期での入所申込みの集中化を受けて、育児休業を早期に切り上げ、比較的に入所しやすい0歳児期に子どもを預ける保護者が増えていることなどが考えられる。

こうした保護者の育児休業の切り上げや保育所探しの早期化の実態は、同じ

⁷ 東京都社会福祉協議会ホームページ「保育所待機児童問題白書(概要版)」より
<https://www.tcs.w.tvac.or.jp/activity/3kanen/H22-24/documents/110815-taiki-ji-hakusho-gaiyou.pdf>

く東京都社会福祉協議会の調査結果⁸により明らかにされている。

調査結果によれば、認可・認証保育所の見学者のうち、0歳児の保護者が全年齢で最多の57.9%を占め、そのうち、生後6か月以下の子どもの保護者が56.6%を占める状況にある。

また、認可・認証保育所を利用している保護者の制度上取得可能な育児休業期間が平均15.8ヵ月であったのに対し、実際に取得した期間は平均8.3ヵ月となっており、育児休業を切り上げた理由については、「0歳児で入園しないと入園が難しそう」との回答が半数近くを占める結果となっている。

これらから、育児に専念したいと考える保護者が、やむを得ず育児休業を切り上げ、早期に子どもを預けざるを得ない状況にあることが伺える。

育児休業をめぐるのは、現在、国において、積極的な取得を支援する動きがあり、今後、取得期間の長期化や取得率の向上が見込まれることから、認可保育所の1・2歳児の受入枠の拡大が求められることとなる。

3-2 課題解決に向けた対応策の考察

(1) 認可保育所の整備推進に向けて

23区では、前述のとおり、待機児童対策として多様な保育サービスが展開されているところであるが、保護者の保育ニーズを踏まえると、第一に認可保育所の整備を進めていくことが求められるものである。

以下に、今後の認可保育所の整備推進に向けて、第2分科会として考察を行った課題への対応策を提示する。

① 今後の認可保育所の整備手法

前述の認可保育所の整備に係る課題の一つとして、「今後の少子化を予測」が挙げられている。

これは、経済・雇用情勢の悪化等により、現在、高まりを見せている保育ニーズが、今後の少子化の一層の進行に伴い、中長期的には減少に転じることが想定され、大規模な認可保育所の設置に踏み切る判断が難しいためである。

また、新たに認可保育所を設置する場合、当初のイニシャルコストのみならず、将来に渡って、その後の施設運営に係るランニングコストの負担を求められることとなり、こうした「運営費の確保」が、区市町村にとって最も大きな課題となっていることが、表2-13から読み取れる。

これらの課題への対応策として、将来の保育ニーズの減少を見通し、設計段階において、あらかじめ他用途への変更に容易に対応できる「スケルトン・インフィル方式」^(*)を取り入れた施設づくりを進めることや、ランニングコストの削減、用地・建物の有効利用を図る観点から、他施設と

⁸ 東京都社会福祉協議会ホームページ「保育所待機児童問題白書（概要版）」より
<https://www.tcsw.tvac.or.jp/activity/3kanen/H22-24/documents/110815-taikiji-hakusho-gaiyou.pdf>

の複合化や一体的な整備を進めていくことなどが考えられる。

さらに、横浜市の事例を踏まえて、従来の区が主体となった施設の整備・運営から、企業等の多様な主体による整備・運営へと転換させていくことも有効な方策と考えられる。

(*) スケルトン・インフィル方式

建物の構造体（スケルトン）と内外装・設備（インフィル）を分離して設計することにより、インフィルのみの改修で、利用形態の変更に容易に対応を可能とする方式。

② 国及び東京都に対する提言

今後の認可保育所の整備推進に向けては、各区による取組みに加えて、国及び東京都にも、運営費や既存の保育所の更新費用も含めた補助制度の充実を図るなど、より手厚い財政支援を措置することが求められる。

現状、各区の厳しい財政状況の中、限られた財源・資源を活用し、効率的かつ迅速に認可保育所の整備を進めていくには、低未利用となっている既存施設の転用を図ることが有効な方策と考えられる。

設立当初からの社会環境の変化に伴い、現在、各区で低利用化していると考えられる施設の一例として、清掃関係施設が挙げられる。

清掃事務所等の清掃関係施設については、平成12年の都区制度改革により、清掃事業が東京都から特別区に移管されたことに伴い、各区に無償譲渡されたものであるが、23区のごみ量は、平成元年をピークに減少し続けており⁹、事業の遂行に必要な施設規模の縮小が見込まれるものである。

このため、清掃関係施設の用途を廃止し、転用を図ることが、具体的な手段として考えられるものであるが、清掃関係施設については、東京都から特別区への無償譲渡にあたって、20年間の清掃用途指定が付されており、清掃事業以外への転用が認められず、時代の変化に即した有効な利活用が図れない状況にある。

待機児童問題を、大都市東京における共通の行政課題として捉え、都区が協調して課題解決にあたっていく観点から、東京都には、認可保育所に限っては転用を認めるなど、柔軟な対応が求められる。

また、その他の施設についても、建設時に国・都補助金等を活用して整備された場合、法令により、清掃関係施設と同様に財産処分に関する制限が課せられているところである。

そのため、その後の社会環境の変化や行政需要の減少等を背景に、当該施設の処分を行う場合においても、国や東京都の承認を経なければ、補助金等の全額返還を求められることとなり、有効な利活用を図る上で、大き

⁹ 東京二十三区清掃一部事務組合ホームページ「23区ごみ量の推移」より
<http://www.union.tokyo23-seisou.lg.jp/somu/koho/toke/nakami/>

な障害となっている。

国庫補助金等の対象施設については、平成20年度に、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律に基づく財産処分の制限に関する規制の見直しが行われ、各省庁の承認手続きの簡素化が図られるとともに、概ね10年を経過した場合には、補助目的を達成したものとみなされることとなるなど、一定の改善が図られてきている。

こうした国の動きを踏まえて、東京都にも、都補助金等の対象施設について、同様の規制緩和を進めていくことが求められる。

(2) 0歳児に対する保育の見直しについて

保育ニーズの低年齢児への偏りに関する課題や育児休業制度をめぐる動向に適切に対応するには、前述のとおり、認可保育所における1・2歳児の受入枠の拡大を図ることが求められる。

第2分科会では、1・2歳児の受入枠の拡大に向けては、0歳児に対する保育の見直しに取り組む必要があるものと考え、見直しの方向性について考察を行った。

以下に、0歳児に対する保育の見直しの方向性を提示する。

① 見直しの方向性

- 家庭的保育事業・小規模保育事業と認可保育所で、児童の年齢に応じて、保育の役割分担を図ることを基本的方向とする。
- 育児休業取得期間の長期化や取得率の向上を見通し、認可保育所における0歳児保育の規模を縮小する。
- 0歳児保育の縮小により生じるスペースを活用して、1・2歳児の保育スペース及び定員数の拡大を図り、認可保育所を、1歳児以上に特化した集団保育の提供基盤として再編する。
- 東京スマート保育の活用や新制度による地域型保育給付の創設を見据え、家庭的保育事業の拡充及び小規模保育の整備を進め、認可保育所に替わる0歳児保育の受け皿とする。

② 見直しによる効果

- 0歳児に対する保育を家庭的保育事業・小規模保育事業で提供することにより、子ども一人ひとりの状況に応じたきめ細やかな保育が可能となる。
- 認可保育所における保育の実施基準等（表2-15）に基づけば、0歳児保育と同等の財政負担・人員配置により、1・2歳児の受入枠の拡大が可能となるため、より効率的な運営が図れることとなる。
- 認可保育所での保育の開始時期が1歳児に引き上げられ、また、1・2歳児の定員数が拡大されることから、育児休業を早期に切り上げる必要がなくなり、長期間取得することが可能となる。

【表 2-15】認可保育所における保育の実施基準等

	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4・5歳児
園児一人あたりの居室面積	乳児室 1.65 m ² ほふく室 3.3 m ²		保育室 1.98 m ² 遊戯室 1.98 m ²		
保育士の配置基準	児童3人につき1人	児童6人につき1人		児童20人につき1人	児童30人につき1人
園児一人にかかる費用(月額) ¹⁰	約40万円	約22万円	約19万円	約13万円	約12万円

児童福祉施設の設備及び運営に関する基準(昭和23年12月29日厚生省令第63号)等より

③ 見直しに伴う課題への対応等

- 0歳児期における家庭的保育事業・小規模保育事業による保育が終了した後、1歳児から認可保育所にスムーズに入所できることが前提となるものであり、同時に、認可保育所の整備を進めていくことが不可欠である。
- 0歳児保育の家庭的保育事業・小規模保育事業への移行に際しては、保護者負担に影響が生じないよう保育料の助成を行い、認可保育所の保育料と均衡を図る必要がある。
- 家庭的保育事業により提供される保育の質については、保育ママ個人のスキルに依存する部分が多く、定期的な研修等を通じてスキルアップを図り、質の担保に努める必要がある。
- 家庭的保育事業・小規模保育事業については、認可保育所と比較して、広く一般的に認知されていないため、利用に際して、不安を感じる保護者が少なくない。事業の定着に向けては、一層の普及啓発や安全性・透明性の確保に努める必要がある。

なお、上記の見直しの方向性は、江戸川区の事例を参考にしながら、考察を行ったものである。

江戸川区では、0歳児に対して、区立の認可保育所で保育を実施せず、家庭的保育事業により対応を図るなど、独自の保育施策を展開している。

第2分科会では、江戸川区を訪問し、こうした取組みについてヒアリングを行ったところである。

¹⁰ 墨田区「平成25年用保育園入園申込みのご案内」より

訪問概要	
	<p>○訪問日時：平成 25 年 8 月 20 日</p> <p>○訪 問 先：江戸川区子ども家庭部子育て支援課・保育課</p>
0 歳児保育の考え方	
	<p>○乳幼児期は人間形成の過程において一番大事な時期であり、特に乳児期については、保護者が傍にいて保育をするのが理想と考える。</p> <p>○0 歳児期に、どうしても保育ができない家庭に対しては、できる限り家庭的な環境の中で、愛情深い保育を行うため、保育ママ制度により対応を図ることを基本としている。</p> <p>○このため、区立の認可保育所においては、0 歳児保育を実施していない。</p> <p>※但し、一部の私立認可保育所や認証保育所等においては、0 歳児保育にも対応</p>
江戸川区保育ママ制度について	
	<p>i) 江戸川区保育ママ制度の概要</p> <p>○保育士や幼稚園教諭などの有資格者や育児経験者で、区から認定を受けた保育ママの自宅において、0 歳児（生後 9 週～）を対象に保育を行うもので、江戸川区では昭和 44 年度より事業を実施している。</p> <p>○利用申し込みから保育ママの調整、紹介に至るまでの一連の流れを、区が仲介することで、一元的対応を図っている。</p> <p>○保育は、日曜日・祝日等を除く毎日行われ、基本保育時間は 8：30～17：00、前後 1 時間の時間外保育にも対応している。</p> <p>○保護者の費用負担は、月額 17,000 円（基本料金 14,000 円＋雑費 3,000 円）で、時間外保育料は別途負担（1 時間あたり 400 円）となっている。</p> <p>※その他、ミルクや弁当、おやつ、オムツ等は持ち込み対応となっている</p> <p>○保育を行う部屋の面積は、9.9 ㎡（6 畳）以上確保することが要件とされ、人員体制は、児童 2 名に対して保育ママ 1 名が基本となっており、認可保育所の人員配置基準（3：1）よりも手厚い。</p> <p>○保育ママの実施にあたっては、国の家庭的保育事業ガイドラインにより、「家庭的保育者に対する支援の体制整備の一環として、連携保育所を確保すること」とされているが、江戸川区では、国と協議の上、連携保育所の代わりに、保育課に保育ママ係を設置することで対応を図っている。保育ママ係には、園長クラスの職員を配置し、保育ママへの指導や相談に応じ、トラブル発生時の対応等、後方支援を行っている。</p> <p>ii) 保育ママの登録者数と利用状況</p> <p>○平成 25 年 1 月 1 日現在で、保育ママの登録者数は 203 名、保育ママ制度の利用定員は 430 名となっており、実際の利用者数は 303 名（平成 25 年 8 月 1 日現在）で、年度末には、ほぼ定員に達する。</p> <p>iii) 保育ママ制度のメリット</p> <p>○少人数制であるため、子ども一人ひとりに合った保育を行うことが可能であり、保護者とのコミュニケーションも取りやすい。</p> <p>○保護者からは、子育ての悩みが相談しやすく、母親のように感じるとの声が寄せられ</p>

ており、制度が区民に浸透している。

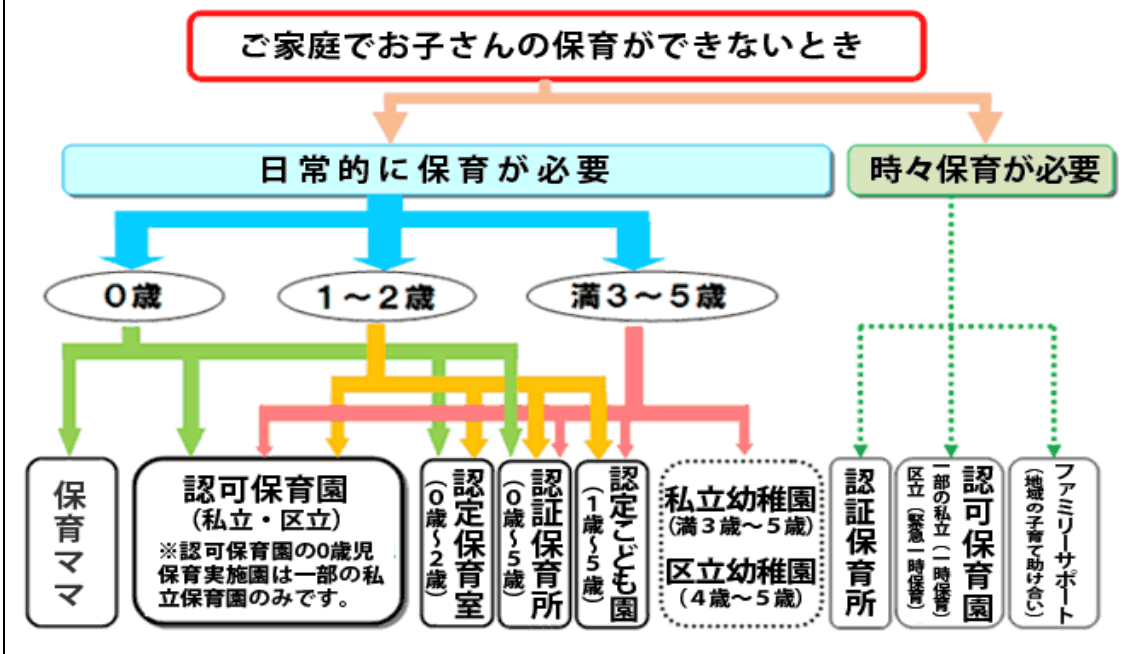
v) 保育ママ制度と待機児童対策の関係について

○江戸川区の保育ママ制度の本来目的は、乳児期における保育を家庭的な環境で行うことであるが、結果として、待機児童対策にもつながっていると考えている。

vi) 今後の課題

○小規模保育事業を踏まえた今後の方向性についての検討や、保育ママの高齢化に伴う人材確保が、今後の課題となっている。

保育サービスのフローチャート¹¹



江戸川区でのヒアリングを通じて、保育ママは、保育サービスの担い手としてのみならず、地域における保護者の身近な育児の相談相手としても機能していると感じられた。

昨今の核家族化の進展等に伴い、地域のつながりが希薄化し、育児の孤立化から、悩みや不安を抱える保護者が増えており、ケースによっては、児童虐待につながる事例も見受けられる。

待機児童対策の取組みとしてのみならず、子育て家庭を地域で支える仕組みづくりの一環としても、家庭的保育事業の普及・定着が求められる。

¹¹ 江戸川区ホームページ「保育サービスフローチャート」より

<http://www.city.edogawa.tokyo.jp/kurashi/kosodate/hoiku/flowchart/index.html>

Ⅲ 都区における児童相談行政の課題と展望

1 児童相談行政の現状と課題

1-1 児童相談行政に係る最近の動向

(1) 我が国における児童相談行政

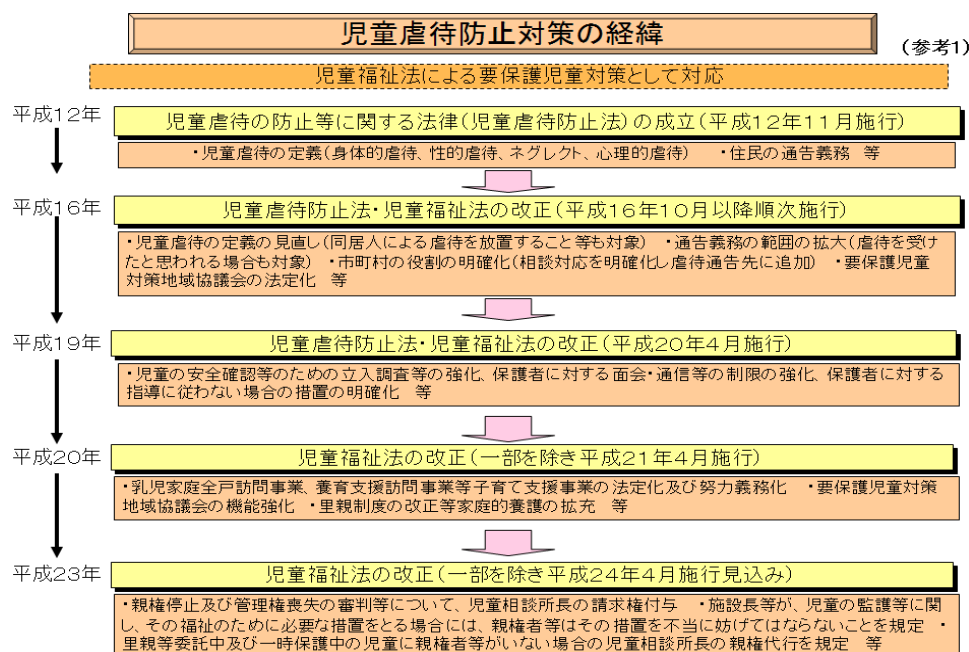
① 児童相談行政の沿革

我が国では、昭和8年に児童虐待防止法が制定され、その後昭和22年に児童福祉法が制定された（この際、児童虐待防止法を統合）。成立当初の児童福祉法は戦後における戦災孤児への対策に主眼を置いたものであったが、その後の高度成長等を背景とした社会情勢の変化や、平成元年に国連総会で採択された児童の権利に関する条約（日本は平成6年に批准）などの国際的な動きを受けて累次の改正が行われてきた。

近年では児童虐待の社会問題化を受けて平成12年に制定された児童虐待防止法などにより、要保護児童対策に係る体制や権限が強化されてきた。さらに、平成23年は児童福祉法及び民法が改正され、親権を一時的に停止する制度や、児童相談所長による親権代行の規定などが設けられた。

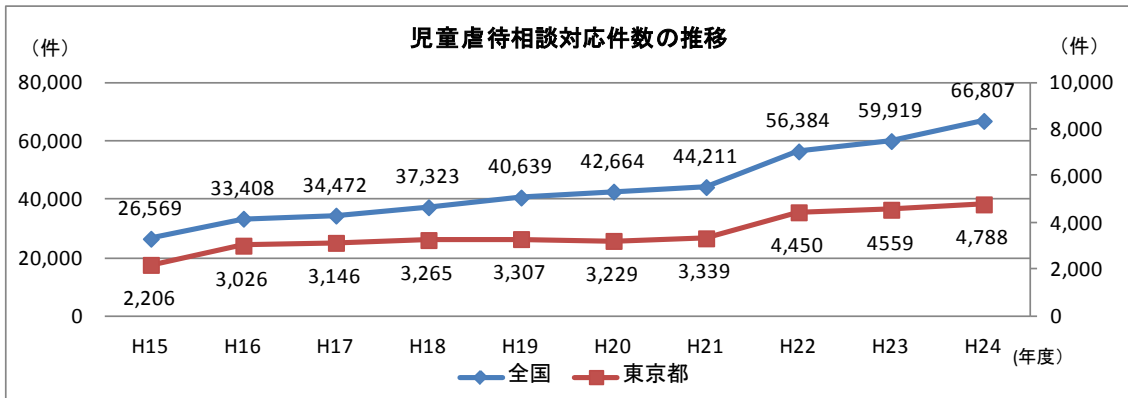
一方、この間の児童虐待の状況の推移は児童虐待相談対応件数の統計から見ることはできるが、件数は全国、東京都とも増加傾向が顕著である。この要因としては、核家族化による家庭の養育力の低下、地域のつながりの希薄化、児童虐待自体に対する関心の高まりが指摘されている。

【図3-1】児童虐待防止対策の経緯



厚生労働省ホームページ「児童虐待関係の最新の法律改正について」(雇用均等・児童家庭局)より
<http://www.mhlw.go.jp/seisaku/2011/07/02.html>

【図3-2】児童相談所での児童虐待相談対応件数の推移



※平成22年度数値は東日本大震災の影響により、福島県の件数を除いて集計した数値。

厚生労働省「平成25年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料」、
東京都児童相談所「事業概要2013年(平成25年)版」を基に作成

② 児童相談所とは

児童相談所は、児童福祉法第12条に基づき都道府県、政令指定都市及び児童相談所設置市(横須賀市及び金沢市)が設置している機関であり、養護相談、保健相談等の相談業務や、児童の一時保護業務など様々な機能を担っている。

関係機関等からの通告があった際は、調査を行ったうえで援助方針を決定し、必要な支援や指導を行っている。

平成25年4月1日現在、全国に児童相談所は207所、一時保護所は129所ある。

【表3-1】児童相談所及び一時保護所設置状況

都道府県	児童相談所	支所	一時保護所	都道府県	児童相談所	支所	一時保護所	都道府県・政令指定都市・児童相談所設置市	児童相談所	支所	一時保護所	政令指定都市・児童相談所設置市	児童相談所	支所	一時保護所
北海道	8	1	8	山梨県	2	0	2	香川県	2	0	1	相模原市	1	0	0
青森県	6	0	1	長野県	5	0	2	愛媛県	3	0	3	新潟市	1	0	1
岩手県	3	0	3	岐阜県	5	0	2	高知県	2	0	1	静岡市	1	0	1
宮城県	3	1	1	静岡県	5	0	2	福岡県	6	0	4	浜松市	1	0	1
秋田県	3	0	1	愛知県	10	0	1	佐賀県	1	1	1	名古屋市	2	0	2
山形県	2	2	2	三重県	5	0	2	長崎県	2	0	2	京都市	2	0	1
福島県	4	3	4	滋賀県	2	0	2	熊本県	2	0	1	大阪市	1	0	1
茨城県	3	2	1	京都府	3	1	3	大分県	2	0	1	堺市	1	0	1
栃木県	3	0	1	大阪府	6	0	1	宮崎県	3	0	3	神戸市	1	0	1
群馬県	3	1	1	兵庫県	5	3	1	鹿児島県	3	0	2	岡山市	1	0	1
埼玉県	6	1	4	奈良県	2	0	1	沖縄県	2	1	2	広島市	1	0	1
千葉県	6	0	6	和歌山県	2	1	1	札幌市	1	0	1	北九州市	1	0	1
東京都	11	2	5	鳥取県	3	0	3	仙台市	1	0	1	福岡市	1	0	1
神奈川県	5	0	3	島根県	4	1	4	さいたま市	1	0	1	熊本市	1	0	1
新潟県	5	1	3	岡山県	3	3	2	千葉市	1	0	1	横須賀市	1	0	1
富山県	2	0	2	広島県	3	0	2	横浜市	4	0	3	金沢市	1	0	1
石川県	2	0	2	山口県	5	1	1	川崎市	3	0	2	合計	207	26	129
福井県	2	0	2	徳島県	3	0	1								

※平成25年5月に江東児童相談所に一時保護所を新設。都内一時保護所は6所となった。

厚生労働省「平成25年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料」を基に作成

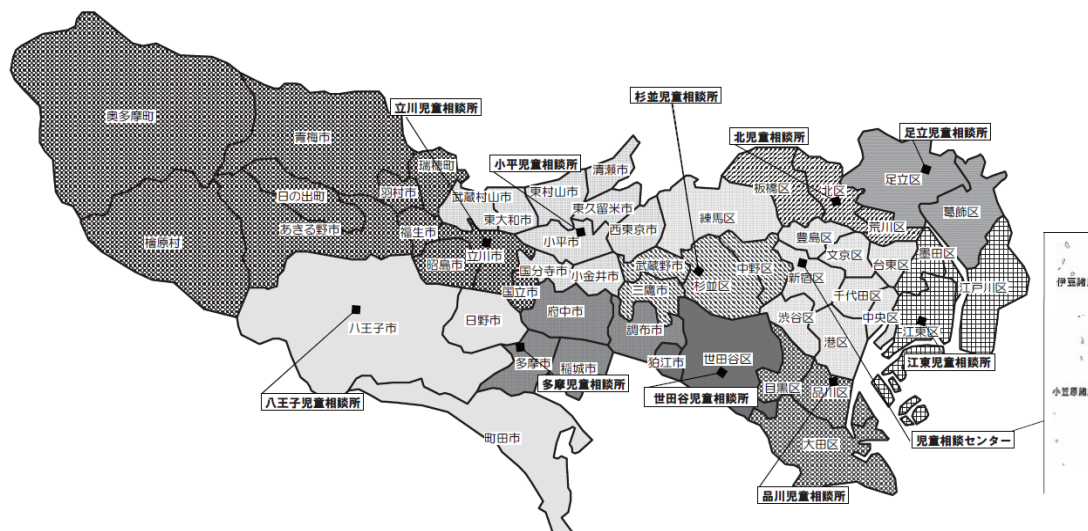
(2) 東京都における児童相談行政

東京都では、昭和23年に6所の児童相談所(すべて一時保護所を併設)を開

設した。現在は 11 所で、うち 7 所が 23 区内（管轄区域に一部の市や島しょ部を含む）にある。

一時保護所は、平成 25 年 11 月現在 6 所を設置しており、このうち 4 所が 23 区内にある。

【図 3-3】東京都児童相談所一覧



東京都児童相談所「事業概要 2013 年（平成 25 年）版」p.3-4 より

【表 3-2】東京都児童相談所の管轄、児童人口、相談受理件数等

		世帯数	人口総数	児童人口	相談受理件数			世帯数	人口総数	児童人口	相談受理件数
総数		6,633,677	13,130,762	1,806,473	16,858	計		691,265	1,407,614	208,105	2,041
児童相談センター	計	1,297,876	2,338,332	283,457	2,544	江東 品川 世田谷 杉並 北 足立	墨田区	133,607	252,018	30,919	370
	千代田区	29,393	52,284	6,877	51		江東区	241,052	480,271	65,859	612
	中央区	74,293	128,628	16,038	99		江戸川区	316,606	675,325	111,327	1,059
	港区	132,474	231,538	28,285	247		計	707,760	1,328,129	168,061	1,645
	新宿区	198,189	321,172	29,398	421		品川区	200,786	366,584	44,758	478
	文京区	109,314	201,257	25,617	147		目黒区	147,198	264,811	31,568	218
	台東区	105,877	185,368	19,152	176		大田区	359,776	696,734	91,735	949
	渋谷区	127,587	212,061	21,808	189		計	486,688	937,858	126,286	983
	豊島区	161,197	268,959	26,095	236		世田谷区	448,179	860,749	115,865	896
	練馬区	344,228	709,262	106,135	880		狛江市	38,509	77,109	10,421	87
	小計	15,324	27,803	4,052	98		計	647,236	1,170,289	138,154	1,072
	大島町	4,821	8,433	1,244	35		中野区	185,843	311,256	30,924	269
	利島村	173	316	51	4		杉並区	299,714	540,021	62,992	491
	新島村	1,369	2,979	401	19		武蔵野市	72,329	138,868	18,074	132
神津島村	866	1,979	338	5	三鷹市	89,350	180,144	26,164	180		
三宅村	1,735	2,782	258	6	計	564,121	1,076,964	133,948	1,374		
御蔵島村	172	317	66	1	北区	178,589	333,132	37,639	423		
八丈町	4,657	8,229	1,143	18	荒川区	105,760	206,457	26,104	230		
青ヶ島村	110	175	31		板橋区	279,772	537,375	70,205	721		
小笠原村	1,421	2,593	520	10	計	530,635	1,116,313	161,436	1,744		
					足立区	317,001	669,143	97,754	1,222		
					葛飾区	213,634	447,170	63,682	522		
					八王子 計	521,653	1,168,993	185,295	1,716		
					立川 計	345,512	762,378	116,772	1,037		
					小平 計	510,364	1,117,275	173,982	1,536		
					多摩 計	330,567	706,617	110,977	884		

・世帯数、人口総数、児童人口
「住民基本台帳による東京都の世帯と人口」(H25. 1. 1 現在)による
・相談受理件数：H24 年度、4152 電話の相談件数を除く、総数は管轄外及び不明の 282 件を含む

東京都児童相談所「事業概要 2013 年（平成 25 年）版」を基に作成

(3) 児童相談行政における区の役割

従前、児童家庭相談は児童相談所の事務であったが、平成16年の児童福祉法の改正により区市町村が一義的な窓口を担うこととなった。これは、児童虐待相談件数の増加や相談内容の多様化に、きめ細かく対応していくためである。

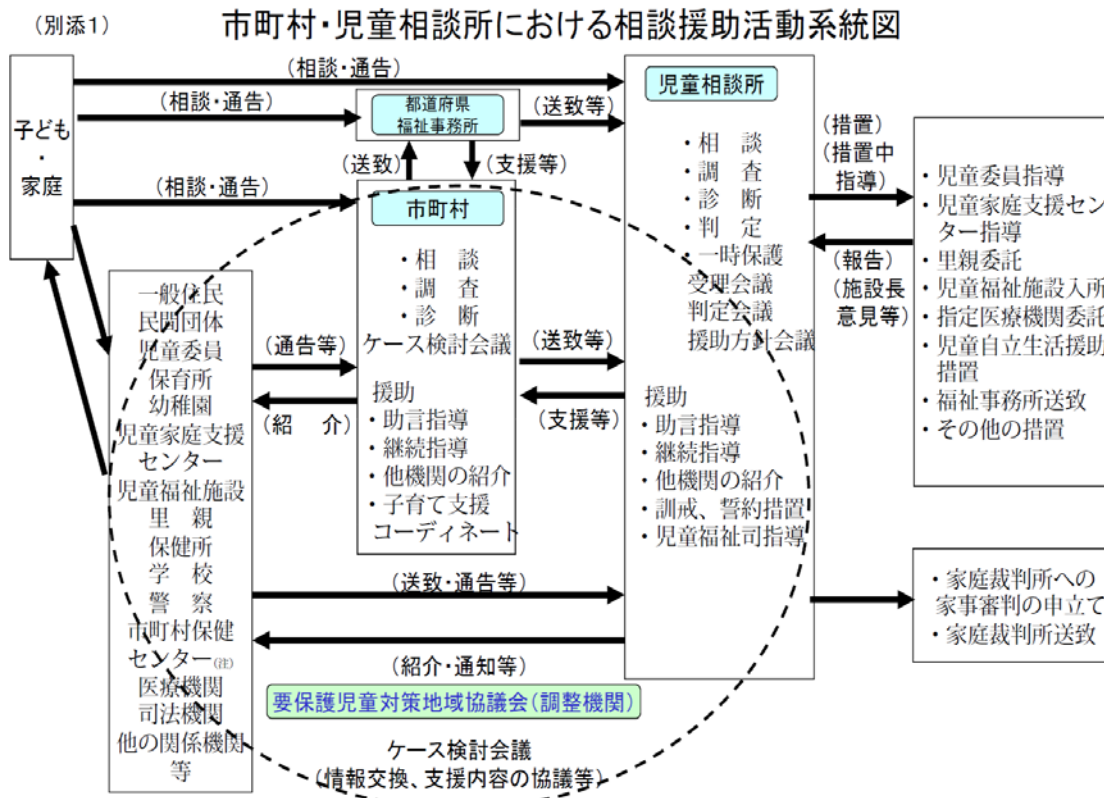
この法改正を受けて、各区では子ども家庭支援センターを設置し、関係部署との連携のもと、相談・通告を受けた事案への対応や要保護児童への支援を行っている。さらに、法改正で法的に位置づけられた「要保護児童対策地域協議会」を設置し、関係機関との情報共有や支援の協議を行っている。

一方、立入調査、児童の一時保護、児童養護施設への入所等の措置が必要な専門性の高い事例への対応は東京都（児童相談所）が行っている。

このため、区が受け付けた事案を東京都へ送致する場合や、東京都から区へ主担当が移る場合など、都区間の連携は非常に重要である。

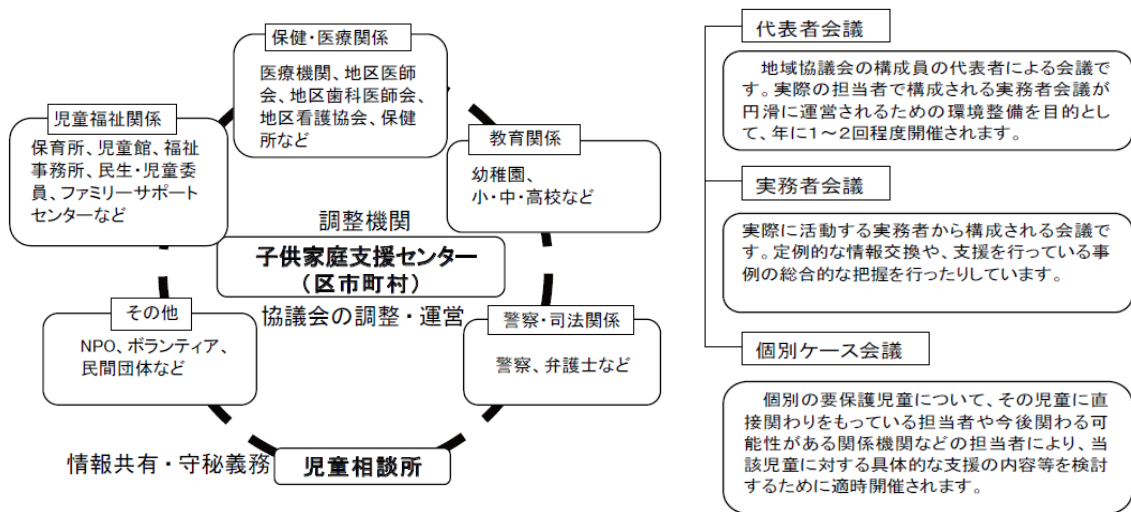
そこで、都区間では、平成21年10月に定めた「児童虐待相談等の連絡・調整に関する基本ルール（東京ルール）」に基づいて相互の連絡・調整を行っている。

【図3-4】市町村・児童相談所における相談援助活動系統図



厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知「市町村児童家庭相談援助指針について」より

【図3-5】東京都要保護児童対策地域協議会の構成（区市町村）



東京都児童相談所「事業概要 2013年（平成25年）版」p.61より

【参考】東京ルール（児童虐待相談等の連絡・調整に関する基本ルール）の概要

連絡・調整の内容

■ 子ども家庭支援センターから児童相談所へ発信

支援センター（当初の主担） → 児童相談所

担当変更

子ども家庭支援センター主担	児童相談所主担
情報提供	援助要請
送致	通知

【情報提供】「とりあえず知ってほしい」「念のため報告する」など、児童相談所に報告する必要があるケース
 【援助要請】児童相談所の専門的な機能等を活用することが必要なケース。「同行訪問」「ケース検討会参加」「児童相談所からの助言」
 【送致】児童福祉法25条、虐待防止法8条に基づくケース。「判定（医学診断、心理診断等）」「出頭要求等」「立入調査等」「一時保護」「児童福祉指導」の対応に関するもの等で、その実施を児童相談所長に促す場合。
 【通知】支援センターが児童相談所に送致したもののうち、児童相談所の対応が不十分であると判断したケース。「出頭要求等」「立入調査等」「一時保護」「児童福祉司指導」の対応に関するもの等で、その実施を児童相談所長に促す場合。

■ 児童相談所から子ども家庭支援センターへ発信

支援センター ← 児童相談所（当初の主担）

担当変更

子ども家庭支援センター主担	児童相談所主担
区市町村移管	協力依頼

【協力依頼】支援センターの機能等を活用することが必要なケース。「見守りサポート事業」「同行訪問」「ケース検討会参加」「ケース状況の把握」「子育て支援の各種サービス等の活用」「臨検・捜索立会」
 【区市町村移管】児童相談所の援助活動終了後の一定期間、支援センターでの主体的な関わりが必要と判断したケース。

その他の基本事項

【文書回答】 原則、文書により送付・回答を行う
 【通告窓口】 区市町村からの部署からの通告については、原則として支援センターが一義的に受理する。
 【安全確認】 現認は目視。原則48時間以内に安全確認を行う。「安全確認チェックリスト」「リスクアセスメントシート」の活用
 【ケース進行管理】「家庭復帰のためのチェックリスト」の活用 虐待臨港管理会議を活用した情報交換

1-2 児童相談行政をめぐる課題

(1) 重大な児童虐待の事例の検証（国、東京都、区）

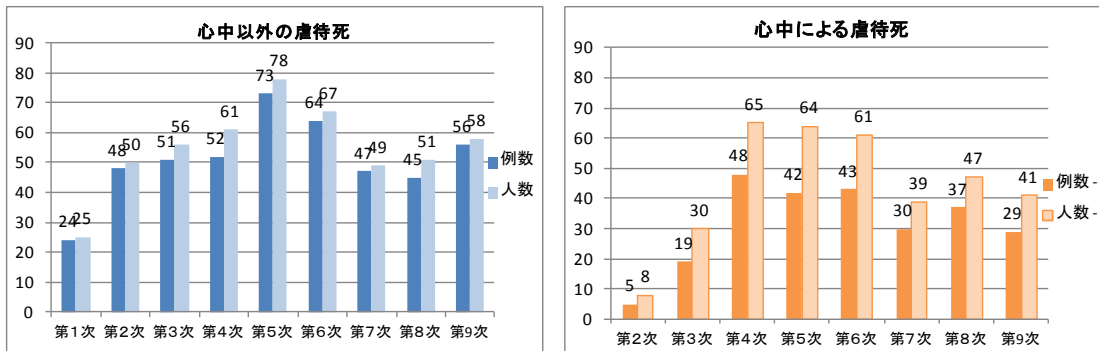
① 国による検証

国は、厚生労働省社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会において、平成15年からの子ども虐待による死亡事例について検証を行っている。

「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について」（第9次報告）によると、平成23年度の全国の児童虐待による死亡事例（心中以外）は56

事例であった。

【図3-6】死亡事例数及び人数の推移



厚生労働省社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について」第9次報告より

ここ数年の推移を見ると、年による増減はあるもののほぼ横ばいで推移している。

検証結果に基づく提言として、近年の報告では以下の項目が挙げられている。

【表3-3】

社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会における提言

報告年次	検証結果に基づく提言(概略)
第7次報告 (平成21年度)	<ul style="list-style-type: none"> ○虐待の発生・深刻化予防(妊娠・出産期を含めた早期からの相談・支援体制、発生及び虐待の深刻化を予防するための子育て支援体制の充実) ○虐待の早期発見とその後の対応(児童相談所の体制の充実、早期発見につなげる体制づくり、措置解除時の十分なアセスメントと措置解除後の関係機関の連携の確保) ○要保護児童対策地域協議会(子どもを守る地域ネットワーク)を活用した関係機関の連携の推進 ○虐待対応における体制の問題及び虐待の発生要因を踏まえた具体的な提言と提言に対する取組の事後の評価の実施
第8次報告 (平成22年度)	<ul style="list-style-type: none"> ○虐待の発生及び深刻化予防(望まない妊娠について相談できる体制の充実及び周知、各機関の連携の強化、妊娠期・出産後早期から関係機関と連携・協働した支援の充実、10～20代の若年者などに向けた虐待予防のための広報・啓発) ○虐待対応機関の体制の充実(児童相談所と市町村における体制整備、児童相談所と市町村における専門性の確保、民法・児童福祉法の改正等により拡充されてきた制度の適正かつ有効な活用) ○虐待の早期発見と早期対応(通告義務・通告先等についての広報・啓発の一層の充実、安全確認の確実な実施) ○地域での連携した支援(地域実情に合わせた市町村と児童相談所との役割分担と連携・協働の強化、要保護児童対策地域協議会の活用のための調整機関の機能強化)
第9次報告 (平成23年度)	<ul style="list-style-type: none"> ○虐待の発生および深刻化予防(望まない妊娠についての相談体制の充実、妊娠期・出産後早期における支援の充実など) ○虐待の早期の適切な対応と支援の充実(専門性の確保と体制整備、児童相談所と市町村の役割分担と連携・協働の強化など) ○検証の実施と活用による再発防止

② 東京都による検証

東京都では、東京都児童福祉審議会児童虐待死亡事例等検証部会において、平成20年度から都内における重大な児童虐待の事例(虐待が疑われる

事例、死亡には至らなかったが重度の障害に至った事例、乳児死体遺棄、棄児置き去り児を含む)の検証を行っている。

平成20年度20事例、21年度23事例、22年度13事例、23年度14事例、24年度9事例と事例数は減少傾向にある。

最近の検証では、以下のとおり提言がされており、なかでも職員の能力向上や関係機関との連携の充実については、繰り返し指摘がされている。

【表3-4】東京都児童福祉審議会児童虐待死亡事例等検証部会における提言

報告年次	主な提言項目(概略)
平成22年度	<ul style="list-style-type: none"> ○状況の変化に応じ、客観的・合理的な判断に基づいた的確な援助を行う ○要保護児童対策地域協議会における個別ケース検討会議の活用を徹底する ○精神疾患のある保護者については精神科医や保健師、心理職などとの連携を強化する
23年度	<ul style="list-style-type: none"> ○ケース移管にあたっては、全国ルールに基づく手続きを徹底する ○保護者の意向等にとらわれず客観的事実の抽出に配慮できるよう、相談技能の向上を図る ○関係機関はアセスメント能力の向上を図るとともに、連絡体制を構築し、一体となって危機感を持つこと
24年度	<ul style="list-style-type: none"> ○親子分離している子供のきょうだいについては定期的な安全確認を行い、虐待が疑われる場合は一時保護を行い調査することを原則とすべき ○児童相談所が主担当のケースについても関係機関と十分に意見交換を行い、方針決定の判断材料として活かすべき

③ 区による検証

江戸川区で平成22年1月に発生した児童虐待死事件について、江戸川区及び江戸川区教育委員会が検証を行っている。

検証報告においては、担当機関の状況把握や認識の不十分さ、子ども家庭支援センターと児童相談所の情報共有の不徹底などが指摘されており、対応策として「子どもの命を守ることを最優先とした安全確認」「主体的な進行管理の徹底」「初期対応から具体的なネットワークを構築」「職員のスキルアップ」を掲げている。

(2) 検証報告から見えてくる現行制度における課題

前項に示す検証結果にあるように、毎年のように同じような課題が指摘され、同じような対応策が示されている状況は決して好ましいものではない。

検証結果を総合すると、現行制度において解決されるべき課題は以下のよう

にまとめられる。

<ul style="list-style-type: none"> ○未然防止に資する支援の充実 ○児童相談所と区市町村の連携の強化 ○関係機関との情報共有、協力体制の充実 ○職員の専門性の確保 ○職員の意識、能力の向上
--

2 児童相談所の特別区への移管

2-1 児童相談所の特別区移管に関する最近の動き

(1) 都区のあり方検討委員会における事務配分の検討

平成 18 年、都区のあり方を根本的かつ発展的に検討するため、都区協議会のもとに「都区のあり方検討委員会」（以下「検討委員会」という。）が設置され、都区の事務配分に関して 444 項目の事務の方向付けが行われた。「児童相談所設置など児童福祉に関する事務」については平成 20 年 6 月の第 13 回都区のあり方検討委員会幹事会で検討が行われ、区側の「児童に関する相談、支援を区が一体的に行えるように区が担う方向で検討すべき」との意見に対して都側は「区に移管する方向で検討するが、専門的人材の確保や相談対応力の強化等の課題の解決が前提」とし、最終的に「区へ移管する方向で検討する事務」として整理された。

その後、平成 23 年 12 月の検討委員会において、児童相談所のあり方等児童相談行政については都区間の連携や体制等について幅広く検討するため検討委員会とは切り離して別途整理することとされた。

【表 3-5】都区の事務配分に関する検討状況（抜粋）

事務名		事業概要	評価		
			都	区	結果
1 法令に基づく事務					
④法律により一定の要件を満たす市が処理できることとされている事務で、特別区は一定の要件を満たす市には含まれていないもの					
④-1 児童相談所設置など児童福祉に関する事務(児童福祉法、少年法、児童虐待の防止等に関する法律)					
1	(1) 児童福祉に関する審議会その他合議制の機関(児童福祉審議会)の設置に関する事務	児童福祉法第8条第1項に基づき設置した東京都児童福祉審議会の運営①知事の諮問に答えること②調査審議した事項について、関係行政機関に意見を具申すること③個々の児童福祉行政に関し意見を述べること④児童福祉文化財につき推薦、勧告すること。	都	区	是非
2	(1) 児童相談所設置などに関する事務	児童福祉法、少年法、児童虐待の防止等に関する法律に基づき、児童相談所の設置を行い、18歳未満の児童に関する相談及び市町村支援に関する事務を行う。	区	区	区
3	(1) 里親の認定などに関する事務	児童福祉法に基づき、里親希望者に対し、里親として適当であるかを調査し、適当であるものを里親として認定する。	区	区	区
4	(1) 児童委員の指揮監督及び研修に関する事務	児童福祉法に基づき、児童委員の指揮監督及び研修を行う。	区	区	区

第 13 回都区のあり方検討委員会資料より

(2) 地方分権改革に係る全国市長会提案

平成 24 年 7 月、全国市長会が「さらなる『基礎自治体への権限移譲』及び『義務付け・枠付けの見直し』について」を内閣府に提出した。

73 項目の提案事項の一つとして「児童相談所の設置権限の特別区への移譲」を掲げ、「特別区が児童相談所を設置できるようになれば、子育てから要保護児童への対応に至るまでの対応が特別区に一元化され、責任が明確化されると

もに、一層の児童福祉の向上を図ることができる」としている。

【参考】「さらなる『基礎自治体への権限移譲』及び『義務付け・枠付けの見直し』について」

43. 児童相談所の設置権限の特別区への移譲

① 提案の概要： 児童相談所の設置権限を特別区に移譲する。

② 具体的な支障事例、地域の実情を踏まえた必要性

近年、都市自治体においては、児童虐待をはじめとする児童の福祉に関する問題に係る専門的な相談が増加しており、虐待が疑われる場合などには、立入調査から一時保護、児童福祉施設への措置など一貫した要保護児童対策を実施するなど、地域との連携による対応が可能な体制整備を進める必要性に迫られているところである。このような状況の中、児童相談所の設置については、都道府県の他、指定都市若しくは中核市又は児童相談所設置市とされており、特別区は含まれていない状況となっている。また、東京都においては、東京都が児童相談所を設置し、特別区が「子ども家庭支援センター」を設置する2層体制であることから、事案に対する判断等に温度差が生じるなど迅速な対応に支障を来している。特別区が児童相談所を設置できるようになれば、子育てから要保護児童への対応に至るまでの対応が特別区に一元化され、責任が明確化されるとともに、一層の児童福祉の向上を図ることができる。

③ 法律名・条項番号等： 児童福祉法第 12 条第 1 項、第 59 条の 4 第 1 項

(3) 地方制度調査会の答申

平成 25 年 6 月、第 30 次地方制度調査会が「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」を内閣総理大臣へ提出した。

この答申では、都区制度に関する記述において「都から特別区に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、専門職を適切に確保する等の観点から小規模な区の間では連携するといった工夫を講じつつ、移譲を検討すべきである」と指摘している。

2-2 児童相談所の移管による効果と課題

上述のように、基礎自治体への権限移譲及び児童福祉向上の観点から児童相談所の特別区移管に関して議論されているところであるが、移管による効果(メリット)及び移管にあたっての課題は以下のようにまとめられる。

(1) 児童相談所を特別区へ移管した場合のメリット

① 一貫した支援が迅速に行える

ケースの内容に関わらず区が支援や措置を行うことにより、責任の所在が明確になるほか、早期発見、相談、調査、指導、保護、家族再統合、その後の見守りまで、一貫して対応を行うことができる。

また、現行制度ではケースの状況により区から児童相談所への送致や、児童相談所から区への移管が行われるが、主担当が変わることによって、引き継ぎに係る時間的なロスや危機感などが十分に引き継がれないリスクが生じるおそれがある。児童相談の機能を区に一元化することにより、このようなロスやリスクをなくすことができる。

② 幅広い連携により、総合的な支援ができる

区が保有する情報（税情報や保健・福祉サービスの受給状況など）により、ケースの状況を迅速に把握し、学校、保育園、保健所、福祉事務所など区民に身近な業務を行う関係部署との連携を活かした総合的な支援ができる。

また、児童委員やNPOなどの地域の関係者、コミュニティや病院など関係機関等との連携により、児童虐待の未然防止や重篤化防止の取組みを効果的に行うことができる。

(2) 移管した場合に想定される課題

① 児童相談所の配置

現在、児童相談所を設置している市で最も人口が少ない市は横須賀市（422,107人/平成25年4月1日現在）、次いで金沢市（450,360人）である。23区は人口5万人に満たない区から80万人を超える区まで規模が様々であり、一律に1区に1所としても効果的・効率的な運営ができないおそれがある。

一方、複数区で児童相談所を共同設置する場合は（1）に掲げたようなメリットが薄れるおそれがある。

② 一時保護所の配置

現在、23区内に4所ある一時保護所については、移管後は23区で相互利用することとなると考えられるが、定員配分や入所に係る調整をどのように行うかが課題となる。

また、現在も一時保護所の定員は慢性的に不足している状態であり、定員の拡充は大きな課題である。

さらに、年齢や事由が異なる児童（例えば、幼児と中学生、被虐待児と非行児童）を同じ一時保護所に入所させることは児童間のトラブル防止の観点からも配慮が必要であり、少ない定員の中でこれに配慮した施設運営をどのように行うかという課題もある。

③ 専門性のある人材の確保

児童相談所の移管を受けた場合、現在、児童相談所が担当している困難なケースについても区が対応することとなる。

例えば、親もしくは子どもに障害があるケースや性的虐待のケース、親子分離が必要であっても子どもが親から離れたがらないケース、児童の保護について親の同意が得られず訴訟となるケースなどが考えられるが、このような事態に対応できるよう、福祉、心理、医師、看護師、弁護士など専門的なスキルや経験を持つ人材を各区で確保することが必要である。

また、人口の少ない区の場合は、事例が少ない困難ケースについてのノウハウの蓄積が十分にできないことにも留意する必要がある。

④ 人員体制の確保

児童相談所の移管にあたっては、質・量ともに十分な人員体制を構築する必要がある。

特に、児童相談所は夜間や休日の相談・通告にも対応する必要があるため、24時間365日対応できる体制についても考慮する必要がある。

また、人事異動によって業務に隙間を生じさせないようにすることなど、人事配置上の配慮も必要である。

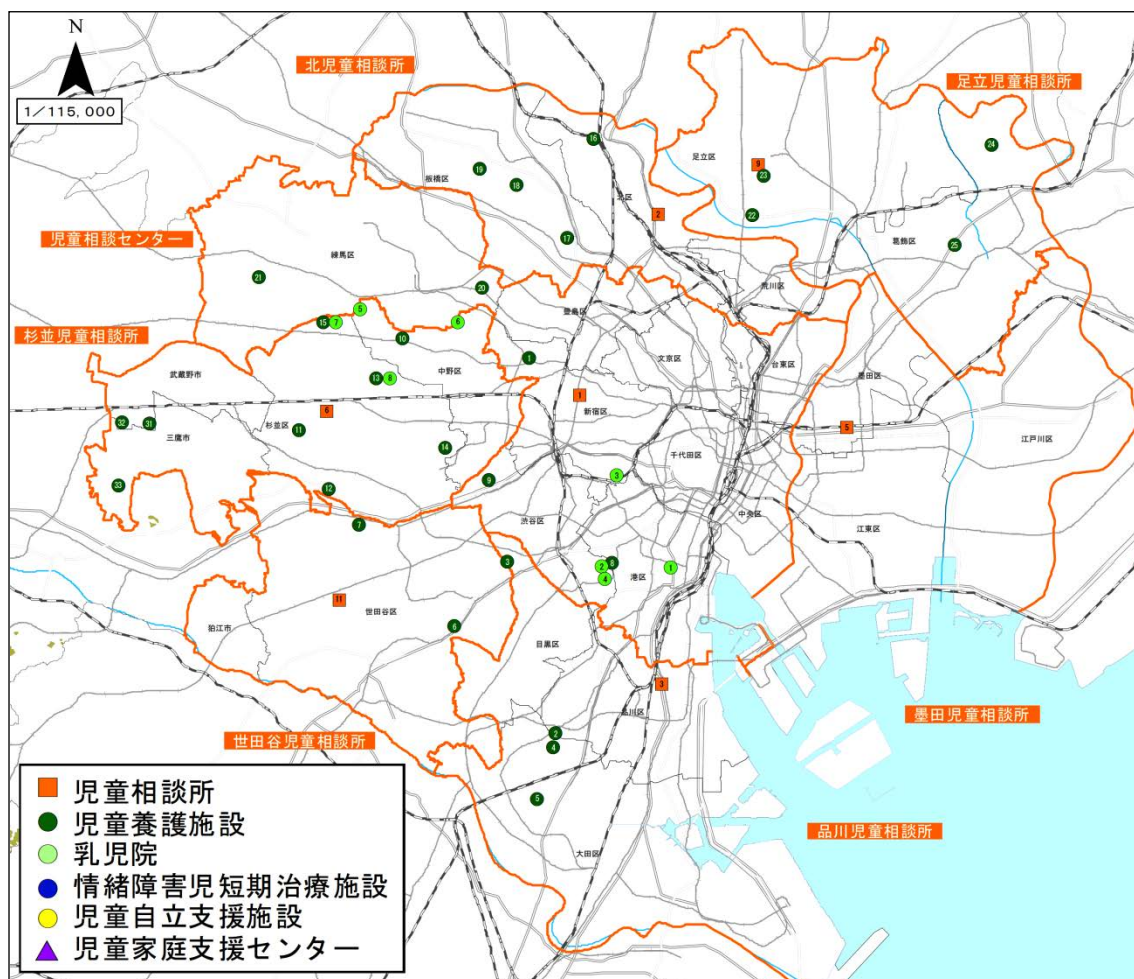
⑤ 社会的養護の充実

児童相談所における援助方針の検討の結果、里親委託や児童福祉施設（乳児院、児童養護施設、児童自立支援施設等）への入所措置が必要と判断された場合、当該児童は里親や施設へ送られることとなる。

しかし、これらの社会的養護の受け皿は必ずしも十分ではなく、地域的な偏在もある。例えば、23区内には児童養護施設が25所あるものの、児童養護施設が1所もない区は10区にのぼる。

また、虐待や家庭内暴力が原因となっているケースなど近隣の施設への入所が好ましくない場合もあるため、広域的な調整も必要である。

【図3-8】社会的養護リソースマップ（平成23年10月時点）



【表3-6】各区の児童養護施設等の数

施設種別	23 区 計	区別内訳													
		港 宿	新 宿	品 川	目 黒	大 田	世 田 谷	渋谷	中 野	杉 並	北	板 橋	練 馬	足 立	葛 飾
児童養護施設	25		1	1	1	2	2	2	1	5	1	3	2	2	2
乳児院	8	2	1					1	2	2					
情緒障害児短期治療施設	0														
児童自立支援施設	0														
児童家庭支援センター	0														

厚生労働省ホームページ「社会的養護リソースマップ」(雇用均等・児童家庭局)より

http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/syakaiteki_yougo/sonota/resource_map.html

⑥ 児童相談所設置市が行う事務の処理

児童相談所の移管に伴い、児童相談所設置市が行う次の事務についても区で行う必要がある。

- ・児童福祉審議会に関する事務
- ・里親の認定等に関する事務
- ・障害児施設給付費等に関する事務
- ・児童福祉施設の認可等の事務
- ・自立援助ホーム事業開始の届出受理、報告聴取等の事務
- ・児童委員に関する事務

上記事務については、広域的な対応の必要性や専門性の確保の観点からその実施体制を検討する必要がある。

2-3 子ども家庭支援センター等へのヒアリング調査

(1) 調査の概要

① 調査の趣旨

第2分科会では、前項に述べた児童相談行政の課題や、児童相談所の移管等について、実際に相談対応を行っている職員がどのように考えているかを調査するため、6区の子ども家庭支援センターまたは子育て支援担当部署へのヒアリングを行った。

さらに、児童相談所を設置している自治体の状況を調査するため、横浜市に訪問し、ヒアリング調査を実施した。

② 調査日程及びヒアリング項目

i) 子ども家庭支援センターへのヒアリング

日程	ヒアリング先
平成25年3月21日(木)	新宿区子ども総合センター
平成25年5月21日(火)	杉並区子ども家庭支援センター
平成25年6月21日(金)	足立区子ども支援センターげんき

平成 25 年 7 月 3 日 (金)	江東区子育て支援課
平成 25 年 8 月 1 日 (木)	目黒区子ども家庭課
平成 25 年 8 月	大田区子ども家庭支援センター ¹²

- ・ 子ども家庭支援センターの職員体制等について
- ・ 児童相談所との連携について
- ・ 庁内における関係部署との連携について
- ・ 関係機関・地域との連携について
- ・ 都から特別区への移管について
- ・ 児童虐待問題について 等

ii) 児童相談所へのヒアリング

日程	ヒアリング先
平成 25 年 7 月 18 日 (木)	横浜中央児童相談所

- ・ 組織体制、人員体制、施設整備状況等について
- ・ 庁内連携、他機関との連携について
- ・ 児童相談所設置に伴い必要となる事務について
- ・ 児童虐待問題等について 等

(2) 調査結果～現行の枠組みにおける取組みや課題

① 児童相談所との連携について

子ども家庭支援センターへのヒアリングにおける主な意見
<p>i) 児童相談所と子ども家庭支援センターの情報共有・連絡調整について</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 児童相談所とは電話等で日常的にやりとりしている。 ○ 要保護児童対策地域協議会(代表者会議年 1 回、実務者会議年数回、ケース会議)、週 1 回の進行会議で顔を合わせている。 ○ 児童相談所がスーパービジョン機能や調整機能を発揮していない。 <p>ii) 東京ルールについて</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 「送致」「通知」は事前に児童相談所との協議が必要。区が「送致」したくても協議が整わないとできない。 ○ 判断が異なった際は児童相談所の意見が優先される。 ○ 区側と児童相談所では、保有する情報や視点の差異により判断が異なる場合もあるが、十分に意見交換すれば解決できる。 ○ 事務の省力化のため文書ではなく口頭で処理する場合もある。 ○ 児童相談所との間で独自ルール(通告時の安全確認を 48 時間以内から 24 時間以内に、文書送付を原則不要に)を定め、スピーディな初期対応に取り組んでいる。 ○ 一時保護児童を親元に戻す時に児童相談所からの情報提供が少ない。 ○ ルールそのものより運用のしかたの問題であり、相互の関係づくりが重要。東京ルールが阻害要因となっているとは感じていない。

児童相談所との情報共有については、頻繁に連絡を取り合っており特段の支障はないとの意見が多かったが、一部の区では児童相談所の調整機能が不十分との意見もあった。

東京ルールについては、区と児童相談所で判断が異なることにより区が

¹² 大田区子ども家庭支援センターのみ書面による調査とした。

希望する措置が実現しないケースがあることを課題として挙げる区が多かった。一方で、そのようなケースであっても、十分に意見交換することで解決を図ることは可能との指摘もあった。また、児童相談所の管轄区域によっては東京ルールをベースとしつつ独自のルールを定めている例も見受けられた。

このほか、法改正により区市町村が一義的な窓口を担うこととなって以来8年が経過し、区としても相談対応や関係機関との連携などを通じて多くの経験値を積んできていることから、区側が児童相談所の立場や苦労も理解しながら対等の立場で児童相談所との調整を進められるまでに成熟しつつあるとの意見も聞かれた。

② 庁内における関係部署との連携について

子ども家庭支援センターへのヒアリングにおける主な意見	
i) 保健行政との連携	<ul style="list-style-type: none"> ○ 要保護児童、要支援児童、特定妊婦は担当が付き、関係機関が連携して進行管理を行っている。 ○ 保健所の健診が未受診で連絡が取れない場合は子ども家庭支援センターに連絡をもらうこととしている。 ○ 要保護児童対策地域協議会を3つの地域に分け、保健センターと子ども家庭支援センターによる援助方針会議を設けた。 ○ 子ども家庭支援センターへの保健師の配置により、保健行政との連携がとりやすくなった。 ○ 妊婦届出アンケートを実施し、困っている相談者を早期に把握するよう努めている。 ○ 特に保健センターと緊密な連携体制をとっている。
ii) 保育園、学校等との連携	<ul style="list-style-type: none"> ○ 保育園等での対応をマニュアル化している。 ○ 情報交換はできているが、保育園、学校、福祉事務所などとの連携はまだ不十分。特に学校からの通告は少ない。 ○ 児童虐待対応にあたっては、保育園、学校、福祉事務所等がより積極的に行動していくことが必要。 ○ 区の関係機関、福祉事務所、保育園、学校等が自らの役割を認識して対応することが望まれる。
iii) 全庁的な連携	<ul style="list-style-type: none"> ○ 課長級の職員で構成する虐待対策推進会議を設置している。

庁内連携については、庁内会議の設置やマニュアルの作成など、各区で工夫して全庁的に取り組む体制づくりを進めている。中でも保健行政との連携を重視している区が多い。

一方、保育園、学校、福祉事務所等との連携については未だ不十分であり、積極的な行動を求める意見があった。

③ 関係機関・地域との連携について

子ども家庭支援センターへのヒアリングにおける主な意見	
i) 医療機関との連携	<ul style="list-style-type: none"> ○ 医療機関に対し、気になるケースがあれば保健センターへ連絡するよう依頼している。 ○ 医師会によるケースカンファレンスを開催している。
ii) 地域との連携	<ul style="list-style-type: none"> ○ 児童家庭支援士(要保護児童の生活支援を行うボランティア)を養成している。 ○ 家庭訪問型の育児支援事業を実施している。 ○ 地域子育てコミュニティの育成支援や、地域との連携による子育て応援コーナー、子育てサロン等を実施している。
iii) その他の連携事例・課題	<ul style="list-style-type: none"> ○ 警察 OB の採用により、警察との連携が取りやすくなった。

<ul style="list-style-type: none"> ○講習や実務者会議において、関係機関との連携事例紹介やマニュアルを活用している。 ○私立保育園や認証保育所は保護者との対立を避けるため通報をためらう傾向がある。
児童相談所へのヒアリングにおける主な意見
<ul style="list-style-type: none"> i) 医療機関との連携 <ul style="list-style-type: none"> ○医療機関への研修(医学的・専門的な医者用のガイドブックを作成し、説明している)。 ○産婦人科や小児科のある病院と連携して、生まれる前から心配な親の相談にのる。 ii) その他自治体間連携等 <ul style="list-style-type: none"> ○神奈川県では5県市(神奈川県、横浜市、川崎市、相模原市、横須賀市)の所長会などがある。 ○他市の施設の枠をもらっている。増築の際の財政負担による枠の確保のほか、空いているときに貸してもらう場合もある。 ○神奈川県内では学警連(学校と警察の連携会議)があり、様々な協定を結んでいる。最近では児童相談所も入って連携している。

関係機関との連携については、医療機関への協力依頼や、警察官OBの雇用など、各区で工夫した効果的な取組みを行っている。

さらに、地域団体との連携により家庭訪問等の子育て支援事業が各区で行われている。

一方、課題としては、私立保育園等からの通報が少ないことを挙げる区が多かった。

④ 職員体制、専門性の確保

子ども家庭支援センターへのヒアリングにおける主な意見
<ul style="list-style-type: none"> i) 常勤職員のスキルの維持・向上 <ul style="list-style-type: none"> ○数年で異動となるため専門性を高めることが難しい。安定的なノウハウの継承や人材育成面で課題。 ○福祉事務所や保健所経験者がいる。生活保護のケースワーク経験等は活かせるが、虐待対応の専門性としては不十分。 ○保育経験は養育相談や保護者対応には活かせるが、虐待対応は難しい。 ○児童相談所への職員派遣は、児童相談所の体制や仕事の理解、経験、人のつながりといった観点から有益。 ○現在の人員体制では児童相談所への職員派遣は難しい。 ii) 専門職非常勤の確保 <ul style="list-style-type: none"> ○非常勤は雇用年限があり、専門性維持の点で懸念がある。区の基準の非常勤単価では優秀な人材は集まらない。 iii) 職員体制、組織体制等 <ul style="list-style-type: none"> ○1人120件のケースを担当しているのが現状であり、ワーカー数が不足している。 ○子ども家庭支援センターの職員は、障害児施設や保育園、児童館の職場を経験した福祉職が多い。 ○区のような部門の職種、福祉経験職員がセンターに配属されることで、以前の職場のネットワークが活用できる。 ○専門性のみならず、人生経験もかなり求められる職務である。 ○職員のメンタルヘルスへの留意も必要。 ○保育、子ども家庭等子どもに関する事務を教育委員会に一元化することで、不登校、いじめ、発達障害、虐待等複数の要因が関連した問題でも隙間が生じないよう対応が可能。
児童相談所へのヒアリングにおける主な意見
<ul style="list-style-type: none"> i) 職員のスキルの維持・向上 <ul style="list-style-type: none"> ○職員配置、人材育成、人事異動は大きな課題。 ○児童虐待はかなり厳しい場面の連続であり、非常にストレスは高く、燃え尽きてしまう職員もいる。数年で異動希望が出て定着しない。 ○児童相談所独自の研修委員会を設け、専門性向上のためのカリキュラムを組んだり、外部への派遣研修など、研修の充実に力を入れている。 ○措置を決定する援助方針・判定会議(担当ケースワーカー(以下 CW)がプレゼンし、所長・課長等が助言する)の場も専門性向上の機会になっている。

ii) 専門的職員の確保

- 社会福祉職を採用している。CWなどの専門職が 1500 人程度。児童相談所を希望する職員は少ない。
- 4所に児童精神科の医師を配置。看護師は各係に1名ずつ。

iii) 職員体制、組織体制等

- スーパーバイザーとしての管理職・係長が必要だが、福祉職は係長や管理職になりたがらず、なり手が少ない。
- ベテラン職員をスーパーバイザーとして配置したいが、児童相談所の経験がない係長を配置せざるを得ない状況も一部にある。
- 生活保護のCWは全員社会福祉職。生活保護の件数の伸びにより生活保護の CW に人がとられ、子ども分野の専門性を高めるのが難しい。
- 児童虐待対応の専門性は特殊で、他の福祉経験で鍛えられるものとは異なる。
- 以前は児童相談所に10～20年という職員がいたが、最近は4年以下の異動が多い。昔は一人ひとりの力量に頼っていた部分もある。
- 性的虐待を受けた児童へのケアのため、専門的な研修や組織的な対応に取り組んでいる。施設での児童の性的事件も後を絶たず、専門スタッフのチームによる性教育を行っている。性的虐待は表に出にくく、対応の仕方を誤ると逆にダメージとなるため、慎重な対応が必要。
- 児童相談所が1所増えるとベテラン職員が分散し、専門性が落ちる。
- 子ども家庭支援センターを指定管理している自治体もあるが、指定管理は難しい。手をあげる法人がほとんどなく、競争にすらならない。

常勤職員については、異動ローテーションの関係から長期にわたって同じ職場で経験を積むという人材育成が難しく、組織としてレベルを維持していくことが困難であるとの指摘が多かった。また、児童相談所へのヒアリングでは、スーパーバイザーの役割を担う職員の育成が困難である点や、同じケースワーク業務でも他分野の経験を児童虐待対応に生かすことは難しいといった指摘があり、児童相談所においても組織全体の専門性の維持という課題に常に直面していることが見て取れた。

子ども家庭支援センターへのヒアリングでは、児童相談所への職員派遣は区側にも有益であるとの意見で一致していたが、人員配置上の困難さもあり、毎年派遣している区とほとんど派遣実績がない区に二分された。

また、専門職非常勤については雇用年限があるため、専門性を維持していくことが課題との意見があった。

職員体制の観点からは、異動によって関連のある別の部署の職員を配置することにより、そのネットワークを生かせるメリットがあるとの指摘があった。

一方、児童相談所の意見では、児童相談所が1所増えただけでベテラン職員が分散し一時的に組織としての専門性が落ちるとの指摘にも注目する必要がある。こうした移行期の狭間が影響しないよう、特別区移管に当たっても移管後の組織の対応力の維持・強化に十分留意していく必要がある。

⑤ 社会的養護

子ども家庭支援センターへのヒアリングにおける主な意見

- 自立支援や里親は不十分。都区だけの問題ではなく、国の制度の問題でもある。
- 里親は登録するまでの研修や審査がネックになっており、手をあげる人は少ない。
- 一時保護は一時保護でしかない。その先の児童養護施設も足りていない。

一時保護を行った児童に対する次段階の措置として社会的養護の受け皿が必要であるが、この受け皿が不足している現状を懸念する意見が挙げられた。受け皿の不足は児童虐待対応全般に影響を及ぼす大きな課題である。

⑥ その他児童相談行政に関する意見

子ども家庭支援センターへのヒアリングにおける主な意見
<p>i) 未然防止のために求められる取組み</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 死亡事例は0歳児が多い。保健所との連携による妊婦の段階でのケアが不可欠。 ○ 孤立した母親を支援していくためには、地域の力が重要。 ○ 小・中学校で虐待や家庭生活についての教育が必要。 ○ 相談者対応に手いっぱいであるため未然予防やPRが十分にできていない。 ○ ショートステイを要保護児童支援に活用しているのは、ショートステイ実施区の半分ほど。ショートステイで一時的な親子の分離ができるのもっと活用すべき。 ○ 人材が確保できれば、子ども家庭支援センターでできることはまだある。例えば、一時保護に至る前のトワイライトステイ、ショートステイの柔軟な活用など、施策の充実が図れる。 <p>ii) 法制度上の課題</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 親権が強く、子どもを守る法的なしくみが足りない。 ○ 児童虐待防止法は実際に虐待がないと対応できず、事件性がないと処罰できない。 ○ 疑わしい段階で子どもと親を引き離せる仕組みが必要。 <p>iii) その他の課題</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 子どもの発達障害、保護者の精神疾患、DV等が背景にあることも多く、福祉、教育、保健医療等幅広い支援サービスの連携が必要。 ○ 虐待の世代間連鎖。 ○ 義務教育修了後の児童には行政の支援が届きにくい。 ○ 外国人は生活様式や文化の違いから虐待の捉え方も異なる。 ○ 他県隣接地域では移管等の可能性も高く、全国ルールが必要。
児童相談所へのヒアリングにおける主な意見
<p>i) 未然防止や予防的な取組</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 子どもの育て方、赤ちゃんへの対応の仕方が分からない親が多い。親向けの子育て支援のほか、小中学生のころから教育が必要。 <p>ii) 法制度上の課題</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 児童相談所長権限で一時保護できることになっているが、迅速に介入するにはアメリカのように司法が判断して命令する仕組みとしないと訴訟を起こされ大変である。 ○ 一方、アメリカ型ではCWが何千人と必要になる。日本では児童福祉司が4～7万人に一人くらいの基準であり現実的でない。

児童虐待に対しては、対処的な取組みだけではなく、未然防止が重要であることはすべての区で一致した意見であった。特に、児童虐待のリスクが高い要因を持つ層に対して、予防の観点を持って早期の支援を行うことが重要である。

また、法制度については実効性を上げるために権限の拡充が必要との意見があった。

このほか、幅広い支援サービスの必要性や、世代間連鎖をどう防いでいくかとの課題等について指摘があった。

(3) 調査結果～児童相談所を特別区へ移管することに対する意見

① 組織体制の構築、専門性の確保

子ども家庭支援センターへのヒアリングにおける主な意見

- i) 組織体制の構築
- 組織体制や人材確保については十分な措置が必要。
 - 児童相談所に配置される児童福祉司もなり手がいない状況。
 - 職員のレベルを上げるには数年かかる。その間に隙間にこぼれないような体制作りが必要。
 - 非行少年への対応、自立援助ホームや自立支援施設、障害の手帳判定等の事務の人材確保や相談対応力が求められる。
- ii) 専門性の確保
- 東京都の児童相談所は課長・係長に経験者がおり、後方支援体制が確立している。スーパーバイザーの確保が必要。
 - 交流人事や特別区合同研修等により職員育成を行う必要がある。
 - 専門性の確保は、東京都の児童相談所でも課題となっている。
 - 児童相談所には多様な専門職が必要。専門職の確保は一定の規模がないと難しい。
 - 性的虐待への対応は被害が表面化しにくく難しい。法廷で争うこともあり、司法にも通じた経験豊富な心理職員が必要。
 - 日本では子どもは親が育てるとの意識が強く、引き離すのが難しい。子どもが離れたがらない場合の判断も必要。

児童相談所の業務は児童虐待への対応だけでなく多様な業務があり、高い専門性が求められる業務も多い。こうした中、特別区移管後もこれまでと同等の対応を行っていくためには、必要な人員体制や専門性を確保しておくことが重要である。

このため、各区へのヒアリングでも、移管に向けた組織体制の充実や職員の育成、専門職員の確保を望む意見が多く挙げられた。

② 措置と支援の一元化

子ども家庭支援センターへのヒアリングにおける主な意見

- i) 多角的アプローチの必要性
- 児童相談所は介入により親と敵対することとなる。子ども家庭支援センターは穏やかなサポートで子どもの見守りができる。役割分担による多角的なアプローチの担保が必要。
 - 法の強制力を行使できる機関と権力によらない支援を行う機関の両方が必要。相互の連携十分に行われている必要があるが、分離していないと権力行使や支援がしにくい。
 - 親の心理的な門戸を開かせることが一番苦勞するところ。思い通りの子育てができず自分を責めてバランスを崩す人が多く、このような場合は多角的アプローチが効果的。介入と支援が一枚岩になってしまうと、誰に対しても心を開かなくなってしまうおそれがある。
 - 移管しても児童相談所と子ども家庭支援センターは一元化しないほうがよい。多層的、多重型支援体制の維持が必要。
 - 措置と支援は別組織としたほうが対応しやすい。どこが主体かを明確にして情報共有を行えば別組織でも大丈夫。ただ、どれだけ連携できるかは職員の力量の問題であり、職員全員にその意識がないと難しい。
- ii) 措置と支援の一元化の可能性
- 今の児童相談所も支援から介入までやっている。役割分担のメリットもあるが、一つの家庭を支援していくことに変わりなく、支援と措置が分かれていなければならないわけではない。
- iii) 措置と支援を一元化した場合のデメリット
- 一時保護の権限が移譲されると、苦情や訴訟など保護者との対立が増える。対立すると保護者と関わりにくくなり、虐待のリスクが高まる。
 - 区は何回も相談対応を行い親をよく知っているだけに、一元化した場合に親と子を引き離す決断が鈍る危険性がある。別組織だからこそ、子どもを最優先にできる面がある。
 - 今は支援と措置の立場が分かれている。両方を担うと親との信頼関係に支障が生じる。
- iv) 特別区と東京都の役割分担のあり方
- 区民に身近な区が未然防止・予防等の寄り添う役割を担い、高い専門性を持つ児童相談所が介入を行うという役割分担であれば、多角的アプローチが確保できるのではないかと。

○職権行使が必要な深刻な事例は東京都、在宅で支援できる事例は区という役割分担が良いのではないか。
児童相談所へのヒアリングにおける主な意見
i) 虐待対応等に係る組織体制 ○寄り添いを行う区(子ども家庭支援課)と、介入を行う児童相談所の2枚看板としている。 ○児童相談所でも親子を引き離す虐待対応チームと、支援チームの2つの顔がある。 ii) 措置と支援の一元化について ○支援部門と権力行政は分けておいた方がよいと感じる。 ○立場の切り替えは必要だが、同じ建物内に虐待対応チームと支援係があるので難しい。なんでも一つにまとめれば良いわけではない。 ○親の落としどころをつくるには、措置と支援を分けた方がよい。 ○米国などではもう少し警察寄りの組織があり、警察職のような人が一時保護するなど、完全に組織を分けている。児童相談所も組織を分ける必要があるかもしれない。 ○市町村や地域では穏やか、ソフトな面を担うなど多様な役割分担が必要という意見もある。

現行制度では、児童の一時保護など法の強制力を伴う措置や高度な専門性が必要なケースへの対応を東京都が担い、相談対応や見守り等の権力の行使を伴わない支援を区が担う役割分担が確立している。これに対し、移管により措置と支援の機能が一元化すると、保護者の態度の硬化を招き、本来必要な支援が行き届かなくなることを懸念する意見が多く聞かれた。

このため、移管後においても措置部門と支援部門が分離した体制を望む声が多く、実際横浜市においても組織上分離した体制で対応を行っている。

一方で、児童相談所においても支援から介入までさまざまな対応を行っていることから、必ずしも支援と措置が分かれていなければならないわけではないとの意見もあった。

③ 一時保護所

子ども家庭支援センターへのヒアリングにおける主な意見
i) 一時保護所の定員の不足 ○一時保護所は常に満員に近い状態。 ○一時保護所は幼児期から高校生まで受け入れる。定員や職員体制に限りがあるので、受け入れたくても無理な場合もある。 ○一時的な保護なので、その後の対応もセットでないと、一時保護が膨らむ一方になる。 ii) 一時保護所の人員体制の確保 ○法的に外部化できないため、心理職や子どもたちをケアする職員を育てる必要がある。 ○一時保護所の運営、財源、人材確保は大きな問題。専門的人材(児童心理士、医学診断、司法相談等)の確保は困難であり、児童福祉士の養成も時間がかかる。
児童相談所へのヒアリングにおける主な意見
i) 一時保護所の定員 ○建設中の一時保護所ができると、4所で定員 160 名程度になる(東京都は 192 名)。 ○一時保護はあくまで一時的であり、家庭に返せない場合は児童養護施設に移すか里親委託することになるが、それらが足りないため一時保護が長引き、保護所が満員になる。 ○一時保護所ばかり増やしても解決にはならず、長期的に子どもたちが安全に暮らせる環境を提供することが必要。 ii) 一時保護所の入所調整 ○入所調整は大変。毎月担当が集まり、リストアップした児童をどの一時保護所にどういう順番で入れるかを調整している。

一時保護の枠は常に不足している状態であり、このことにより要保護児童に対して必要な措置が行えないなどの支障が生じている。

一方、一時保護だけでなくその後の行き先（児童養護施設や里親等）も含めた長期的な対応を念頭に置いて取り組むことができる体制の構築が重要との指摘もあった。

④ 社会的養護の充実

子ども家庭支援センターへのヒアリングにおける主な意見
i) 児童養護施設・里親の拡充 ○児童養護施設については、現在は限られた資源の中で東京都が調整している。区ごとにニーズが異なるが、移管後は各区で施設を増やす計画を作るなどの対応ができるか懸念がある。 ○里親の認定等は広域的に対応したほうが効率的。 ○欧米では里親制度が中心。国は里親・施設・グループホームを3分の1ずつとする方向を掲げているが実態は程遠く、さらなる取組みが必要。
ii) 児童養護施設入所・里親委託の調整 ○児童養護施設の入所調整は各区で行うのは難しく、23区共同でやるしかない。 ○里親の居住地が遠い方がいい場合もある。里親のフォロー体制などに懸念がある。
児童相談所へのヒアリングにおける主な意見
i) 児童養護施設の拡充 ○施設を増やしているが追いつかず、市外の施設の枠を借りている。 ○施設を増やすために、運営補助の単価や加算は高めに設定している。 ○保育所の場合と異なり、児童養護施設の不足に対して社会的な圧力はあまりない。 ○施設の運営は経験のある法人でも苦勞しており、補助金があっても手が挙がらない。 ○施設では職員が燃え尽きて辞めてしまうなど人材不足も起きている。 ○単に施設の数を増やせばいいわけではない。ノウハウを持った法人がきちんと運営しないと施設が潰れたり、施設内虐待が起きることもある。
ii) 里親の拡充 ○大規模施設から里親や小規模施設にシフトしていく国の方針はあるが、数が足りない。 ○子どもができない夫婦からの養子相談はあるが、社会的養護の意義で子どもを育てようという人は少ない。 ○里親には多くの研修を受けてもらうが、専門家ではなく、色々な問題や不調が起きる。 ○里親の拡充は児童相談所のみで取り組んでいるが、区役所と一緒に取り組みたい。
iii) 児童養護施設入所・里親委託の調整 ○定員が足りず、タイムリーな入所がなかなかできない。 ○施設に預けるのには同意するが、里親には同意しない保護者は多い。

社会的養護に関する課題の一つは児童養護施設や里親の数が不足している点である。担い手の増加がほとんど見込めない中で、移管後は区が児童養護施設や里親の拡充を図っていかなければならない。

2つめの課題は施設入所や里親委託の調整である。横浜市の例においても、定員不足や保護者の同意など、調整の難しさが浮き彫りとなっている。23区では児童養護施設が偏在していることから各区で調整を行うのは限界があり、23区で共同して行うべきとの指摘があった。

⑤ その他特別区移管に関する意見

子ども家庭支援センターへのヒアリングにおける主な意見
i) 特別区移管に向けて調整が必要な事項 ○都全体で一元的に虐待対応の情報をシステム管理しており、これを引き継ぐ必要がある。 ○都内で転居するケースが多く、東京都のシステムから切り離されると情報不足が懸念される。 ○区部と市部にまたがって管轄している児童相談所があるので調整が必要。 ○児童相談所が行っている愛の手帳の発行事務も相当な業務量である。 ○各区の児童相談所間の移管の場合等を想定した新たな共通ルールが必要。

- 移管後の児童相談所、子ども家庭支援センター、要保護児童対策地域協議会の役割分担や関係性を十分整理しておく必要がある。
- ii)特別区移管の時期について
 - 市区町村が一義的な窓口になってから年数が浅く、当面は東京ルールに基づいて対応していくのが現実的。
 - チャイルドファーストの理念のもと、まずは今の体制でできる対策をしっかりと行うべき。
 - 区が一義的な窓口となり少しずつ力がついてきたところであり、この段階で制度を変えるより、今の体制の中で人事交流したほうがよい。
- iii)特別区移管に対する意見
 - 社会的養護の体制作りなど、区が問題意識や本気で取り組む意欲を持つ必要がある。
 - 区が児童相談所を担うことにより区民にどのようなメリットがあるのか分かりづらい。
 - ようやく先駆型子ども家庭支援センターが浸透し始めたところだが、移管後の新たな通告先や役割分担が周知徹底されるまでの間の混乱が懸念される。

特別区移管に向けて調整が必要な事項としては、東京都がシステム管理している情報の引継ぎや、23区間の新たなルールの策定など具体的な指摘があった。

また、移管の時期については慎重な意見が多かった。

3 まとめ～児童虐待のない社会に向けて

3-1 児童相談所の特別区移管に向けた課題への対応

これまで述べてきたように、児童相談所の特別区移管は、区の強みを活かした支援や切れ目のない一体的な対応ができることなどのメリットがある。その一方で、移管に向けては多くの解決すべき課題があることが明らかとなった。

児童相談行政はかけがえのない子どもたちの生命を救う重要な業務であることから、移管の検討に当たっては一つひとつの課題について十分慎重な議論を重ねていく必要がある。

以下に第2分科会として検討した課題に対する対応策を提示する。

① 児童相談所と一時保護所の配置

児童相談所は、人口規模が小さい区については、複数区での共同設置や他区への事務の委託も考えられるが、一貫した対応、庁内の関係部署との連携、地域の資源を活かした取組み等のメリットを発揮するためには少なくとも1区1所の設置が適当であると考えられる。

一時保護所については、児童相談所運営指針に基づき、児童相談所に併設することを原則とすべきである。横浜市児童相談所ヒアリングの際にも、日常的に保護児童の状況を把握し、対応するためにも併設が望ましいとの意見であった。

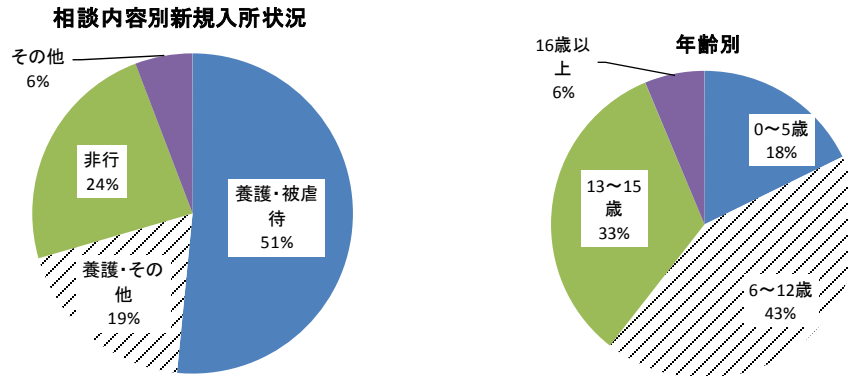
ただし、一時保護所は以下の理由により一定の規模が必要とされるため、規模が確保できない場合は各区の状況に応じて共同処理等の活用を検討すべきである。

ア) 一時保護所に入所する児童は、その年齢も乳幼児から思春期まで、ま

た一時保護を要する背景も非行、虐待あるいは発達障害など様々であり、これらに配慮する必要がある。

イ) 居室、食堂、調理室、学習室などの一定の設備と専門スタッフが必要である。

【図3-9】一時保護所・新規入所状況



東京都児童相談所「事業概要 2013年（平成25年）版」に基づき作成

事務の共同処理の方法としては、地方自治法上、機関及び職員等の共同設置、組合の設置などが規定されているが、機関の共同設置や組合は、関係自治体数が多くなるほど調整など事務が煩雑になる。迅速な対応や責任の明確化を重視するのであれば、事務の委託によることが望ましい。

なお、専門的な対応が求められる部分などについて機能分担するといった工夫も考えられる。

また、保護した児童の住所地の一時保護所に入所させることが適切でない場合や、定員を超過している場合などに備えて、23区と東京都で定員を融通するための協定を結んでおく必要がある。

その他、世田谷児童相談所は狛江市、杉並児童相談所は武蔵野市、三鷹市も管轄しており、児童相談所の移管の際には、管轄区域の見直しなどについても事前に十分な調整が必要となる。

② 子ども家庭支援センター

児童相談所が区に移管された場合、現在、区において児童虐待の相談窓口として事務を行っている子ども家庭支援センターの位置付けをどうするかという課題がある。

一元化により一時保護措置など強権的な介入と相談対応や見守りなどの支援を同じ組織が行うことになると、保護者への多面的なアプローチがしづらくなるばかりか、介入により一旦対立するとその後の支援が難しくなりかえって虐待のリスクが高まるという懸念が、ヒアリングの際に多く聞かれた。

親の心理的門戸を開くために継続的に接触し、支援を受けてもらえるようにすることは現場で苦勞しているところである。

虐待対応組織を一元化した方が一見効率的に見えるが、児童虐待の未然

防止、早期発見、深刻化予防のためには、多層的、多重的な支援体制を維持することが必要である。

そのため、児童相談所と子ども家庭支援センターの二元体制をとることが望ましい。

なお、東京都では児童相談所と民間団体（社会福祉法人子どもの虐待防止センター）の間で児童虐待ケースの解決に向けて連携を進めることを目的に協定を結んでいる。民間団体は、公的機関より親が相談しやすいというメリットがある。多面的な支援のアプローチの確保という観点から、こうした民間組織との協力も今後重要である。

③ 専門性のある人材の確保

児童相談所及び一時保護所を運営するためには、教育・訓練・指導担当児童福祉司（スーパーバイザー）、児童福祉司、相談員、精神科医、児童心理司、心理療法担当職員など様々な専門的人材を確保する必要がある。また、所長となる職員は児童福祉法に定める資格を満たす者に限られる。

現在の児童相談所7所、一時保護所5所の体制から、23区（23所）に設置することとした場合、専門的人材を含む多くの人材を確保しなければならない。

専門的人材に関しては、一時保護や施設入所等の措置については、保護者が同意せずに苦情、さらには訴訟に発展するケースもあり、児童相談所移管にあたっては、裁判に至るケース、親権停止や児童福祉法第28条関係（家庭裁判所の承認を得て行う児童福祉施設等入所措置）についての対策を講じていかなければならない。児童虐待に詳しい弁護士を確保することが求められる。

また、性的虐待などは表面化しにくい虐待であり、被虐待児童の証言が唯一の証言となる場合もあるが、何度も聴取を受けることは子どもの二次被害を生じさせる。子どもの二次被害を回避するとともに、誘導・暗示的な聞き取りにならないよう専門的な訓練を受けた司法面接に対応できる職員を確保する必要がある。

現在、特別区人事・厚生事務組合では、法務事務（係争事件及び係争のおそれのある事件について法的意見に関する事務）を行っている。各区それぞれでの人材確保が難しい場合は、このような仕組みを活用していくことが考えられる。

④ 職員の専門性向上

さらに、専門的人材に限らず、児童相談所及び一時保護所で業務に当たる職員は、一定の知識と経験を持つ職員でなければならない。

このため、移管当初は東京都からの職員派遣や人材交流を行うとしても、早い段階から移管に向けた人材育成の取組みを長期的な視野を持って進めていく必要がある。

児童虐待対応については、職務の中でスーパービジョンを受けながら経験を積んでいくことが重要であり、児童相談所への職員の派遣研修については、早い時期から実施して職員の育成を図ることが必要である。

児童相談所で経験を積むことは、専門性の向上のみならず、児童相談所と区における体制や仕事の相互理解、人のつながりができることにより、児童相談所との連携がスムーズになるといった効果が期待できる。現在、派遣研修を実施していない区は、積極的に派遣研修を行い、専門性向上や連携の強化を図っておくべきである。

研修については、現在も特別区合同研修が実施されており、各区での研修と併せて、合同の専門研修を充実させていくことも望まれる。

あわせて、必要人材の育成のため異動ローテーションを計画的に実施していく必要がある。実態として、数年で職場を異動することが多く、経験が蓄積されない、経験を活かせる頃に異動してしまうといった現状がある。組織活性化のために異動が必要としても、専門性向上、経験の蓄積のためには一定期間は同一職場へ配属することや、異動する場合においても関連性の深い職場へ配属するなどして、長期的視点で専門性をもった職員を育成していく必要がある。

また、専門職の異動については、同一区内での異動が難しいという点があるが、現在特別区間で実施されている人事交流を活用していくことが考えられる。

⑤ 社会的養護の充実

現在、一時保護所の定員は、慢性的に不足している状態であり、一時保護措置への支障も懸念されている。また、一時保護日数は長期化の傾向にある。一時保護はあくまでも一時的に児童を保護する措置であり、保護された児童は帰宅するか、施設入所や里親委託など社会的養護を受けることとなる。一時保護所の充実も重要な課題であるが、同時に家族再統合や児童の自立支援に向けた取組み、社会的養護の受け皿を確保していくことが欠かせない。

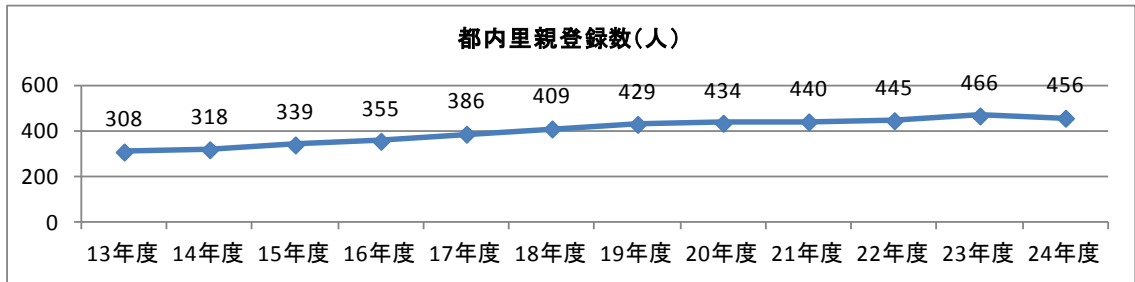
しかし現状では、児童養護施設の多くがほぼ満員であり、一時保護日数長期化の一因ともなっている。補助金の拡充に努めても、運営の難しさから新規参入があまり期待できない状況である。

一方、里親委託には、家庭での生活を通じて、子どもが成長する上で重要な特定の大人との愛着関係の中で養育を行うことにより、子どもの健全な育成を図ることが期待できる。

そのため、東京都では、各児童相談所に「養育家庭専門員」を配属し、養育家庭（里親）の支援体制強化や、乳児院や児童養護施設における里親支援専門相談員の配置をしている。また、民間団体の持つノウハウを活かして里親制度を普及促進するため、乳児院やNPO法人等に里親支援機関事業を委託している。都内里親登録数は、徐々に増えており、里親等委託

率は平成 23 年度末 11.8%¹³となっている。しかし、里親等の割合を 3 分の 1 にするという国の目標にはまだ程遠い状況である。

【図 3-10】 都内里親登録状況（年度末登録数）



東京都児童相談所「事業概要 2013 年（平成 25 年）版」に基づき作成

近年、里親委託率が向上している自治体として福岡市がある。福岡市では、子ども分野で活動する NPO（子ども NPO センター福岡）と連携し、「新しい絆プロジェクト（市民参加型里親普及事業）」（平成 17～19 年度）、「里親養育支援共働事業」（平成 20 年度～）として市民との協働による里親開拓・里親支援に取り組んでいる。もともと児童虐待に関する活動を行っていた NPO ではないが、幅広いネットワークを持っていたこと、また市民感覚の柔軟な発想を取り入れたことなどが里親開拓の成果につながり、平成 16 年に 6.9% だった里親等委託率は、平成 23 年には 27.9% まで増加した。

23 区内には子ども分野で活動する様々な NPO や地域団体があり、こうした団体の協力を得ながら、区が里親制度についての周知を図り、里親開拓をしていくことが期待される。

社会的養護の受け皿については、地域を始め、様々な関係機関と協力しながら、国・東京都・区市町村で連携して拡充を図っていかねばならないが、急激に増やすことができるものではない。

そのため、当面の方策としては、施設への入所調整を 23 区及び東京都で協調して取り組む必要がある。神奈川県と川崎市、横浜市、相模原市、横須賀市の間では定員に関する協定を結んでいる。

里親については、同一自治体内で委託する里親を見つけるということは、さらに難しく、今後、里親登録者の拡大を図るとしても、登録数が十分とは言えない現状においては広域調整が欠かせない。こうした状況を勘案すると、入所調整、里親への委託調整については、東京都との連携のもとで実施することが適切と思われる。

⑥ 児童相談所の移管に付随する業務の処理

児童相談所に付随する事務（2-2⑥）については、横浜市では本庁の子ども青少年局や健康福祉局が担当している。区においても、人員配置等の必要な措置を行い、本庁の関連する部署でそれぞれの事務を分担するこ

¹³ 福祉行政報告例（平成 24 年 3 月）より

とが可能と思われる。

児童福祉審議会については、様々な分野の学識経験者を含む委員構成とする必要があり、各区に児童福祉審議会を新たに設置することが難しい場合は、既存の類似の審議組織を発展的に活用するなど、実質的審議ができる組織作りが求められる。この場合、子ども・子育て関連三法（平成 24 年 8 月成立）で設置が努力義務となっている地方版子ども・子育て会議との統合も一つの方法として考えられる。

3-2 児童虐待のない社会に向けて

以上、児童相談所の特別区への移管に向けた課題と対応策について述べてきたが、児童虐待のない社会に向けた取組みとして児童相談所の移管が必ずしも唯一の解決策というわけでないことは言うまでもない。子どものために、どのような仕組みがよいかという観点は何よりも大切であり、十分に検討に検討を重ねて最善の体制を構築すべきである。ヒアリングでも懸念の声が聞かれたように、移管の狭間で子どもの命が失われるような事態だけは避けなければならない。

現行体制をよりブラッシュアップしていく、すなわち専門的な虐待対応を東京都が行い、区は未然防止や深刻化・重篤化防止に力点を置くという選択肢もある。

児童虐待対策において、未然防止と深刻化の防止の重要性は繰り返し指摘されているところであり、この部分について、住民に身近な存在である区が果たす役割は大きい。児童虐待問題の背景には、障害、生活困窮、家庭内暴力（DV）、核家族化、地域のつながり、子育て環境、教育など様々な問題が複雑に絡み合っている。区が保健、子育て支援、経済的支援、自立支援、教育など、様々な方面から総合的に支援、対策を行っていくことが、児童虐待対策に強く求められる。

ヒアリングの中で、区が持っている資源・権限の中で取り組んでいける部分はまだまだあり、児童相談所移管よりも、そうした取組みを進めて充実させていく方が効果が高いのではないかという声も聞かれた。人員体制や財政面での制約等もあろうが、区としてできることをまずはやっていくという姿勢で取り組んでいく必要がある。

また、児童虐待の問題は行政だけで解決できるものではなく、関係機関、地域の力が欠かせない。

地域の力を活かしていくような取組みについては、住民に身近な自治体である区が、高い専門性や広域調整が必要とされる取組みについては、東京都が行うという役割分担を基本に、連携を強化して取り組んでいくべきと考える。

IV おわりに

本分科会では、児童福祉分野における2つの課題をテーマに取り上げた。これらの課題の研究を進める中で特に重要な視点となったのが、「子育て家庭への支援」と「地域社会との連携」であった。

安心して子育てができる環境の整備に向けて、行政が主体となり、取組みを進めていくことは言うを俟たないが、昨今の社会情勢等を背景に、子育て家庭を取り巻く環境が大きく変化している今、地域社会を巻き込み、地域とともに子育て家庭を支える仕組みの構築が求められている。

このような地域と一体となった取組みは、住民に最も身近な基礎自治体である特別区であるからこそ担うことができる役割である。

今後は、住民本位の行政運営の実現に向けて、都区のあるべき姿を展望し、適切な役割分担を改めて整理した上で、そのために必要な権限の移譲、連携・協力体制の強化に取り組んでいかなければならない。

第2分科会では、“特別区職員の視点”から研究を進めるため、現場でのヒアリング調査を研究活動の中心としてきた。

待機児童対策に関しては横浜市と江戸川区で、児童相談行政に関しては、新宿区、杉並区、足立区、江東区、目黒区の子ども家庭支援センター・子ども家庭課、そして横浜市中央児童相談所でヒアリング調査を行った。また、大田区には書面による調査を行った。

お忙しい中、私ども研究会のために貴重な時間を割き御教示いただいたことに対し、この場を借りて深く御礼を申し上げる次第である。

また、この研究会のために毎月快く研究員を送り出していただいた所属長をはじめ職場のみなさんに感謝を申し上げるとともに、ここに2年間の研究の成果として報告書を提出する。

次項に、2年間にわたる第2分科会の活動概要を記録した。

第2分科会 研究活動概要

全体会1	平成24年5月22日	ガイダンス、講演聴講
全体会2	平成24年6月13日	講演聴講
第1回	平成24年7月5日	大森彌氏の講演会聴講「地方自治体をめぐる課題」
第2回	平成24年7月27日	第2分科会の研究方法について意見交換
第3回	平成24年8月23日	各研究員による資料説明及び質疑応答
第4回	平成24年9月27日	研究テーマ・研究方法案の説明及び意見交換
第5回	平成24年10月29日	研究テーマ・研究方法案の説明及び意見交換
第6回	平成24年11月20日	研究テーマ・研究方法案の説明及び意見交換
第7回	平成24年12月26日	研究テーマを「児童福祉行政」と決定
第8回	平成25年1月16日	具体的研究内容について意見交換
第9回	平成25年2月7日	特別区長会制度担当課長を招き勉強会
第10回	平成25年3月7日	中間報告の内容について検討・調整
第11回	平成25年3月21日	新宿区子ども総合センターヒアリング
中間報告	平成25年3月22日	特別区制度懇談会にて中間報告
第12回	平成25年4月18日	中間報告の指摘事項について検討
第13回	平成25年5月17日	ヒアリングの質問内容の確認、意見交換
第14回	平成25年5月21日	杉並区子ども家庭支援センターヒアリング
第15回	平成25年6月14日	報告書をまとめるにあたって必要事項整理
第16回	平成25年6月21日	足立区子ども支援センターげんきヒアリング
第17回	平成25年7月3日	江東区子育て支援課ヒアリング
第18回	平成25年7月18日	横浜市ヒアリング（こども青少年局保育対策課、保育所整備課及び中央児童相談所）
第19回	平成25年8月1日	目黒区子ども家庭課ヒアリング
第20回	平成25年8月20日	江戸川区子育て支援課、保育課ヒアリング
第21回	平成25年8月28日	報告書について検討
第22回	平成25年9月6日	報告書について検討
第23回	平成25年9月10日	報告書について検討
第24回	平成25年9月27日	報告書について検討
第25回	平成25年10月24日	報告書について検討
第26回	平成25年10月29日	報告書について検討
第27回	平成25年11月15日	報告書の取りまとめ
第28回	平成25年11月21日	報告書の取りまとめ
第29回	平成25年12月13日	報告書の取りまとめ