

# 児童虐待防止について明石市の子育て支援策から考える

軽 部 勝一郎・原 圃 百 花

## Child Abuse Prevention in the Case of Akashi City's Child Rearing Support Measures

KARUBE Katsuichiro and HARAZONO Momoka

**Abstract:** The purpose of this study is to consider the significance of child-rearing support measures through clarifying the impact of child-rearing support measures on child abuse prevention. Focusing on Akashi City, which places child-care support at the core of its municipal administration, this study will analyze the effects and challenges of Akashi City's efforts and consider the significance of its childcare support measures.

**Key Words:** Childcare Support, Akashi City, Child Abuse Prevention

**要旨：**本研究は、子育て支援施策が児童虐待防止にもたらす影響について明らかにすることを通して、自治体の子育て支援施策の意義について考えることを目的とする。子育て支援を市政の中核とする明石市に焦点を当て、明石市の児童虐待の現状や、虐待防止に関する取り組みについて、市や市の児童相談所等が発表している資料をもとに明らかにする。明石市の事例から、子どもを見守り支援する体制が整い、虐待を受ける子どもが見過ごされることのない環境が整えられることで、虐待の被害を受ける子どもを確実に支援に繋げる可能性が高まることが示唆される。

**キーワード：**子育て支援、明石市、児童虐待防止

### はじめに

本稿は、明石市が行う子育て支援施策に焦点を当て、それが児童虐待防止にどのような効果や影響をもたらしているのかについて明らかにし、子育て支援を行う意義や、今後の課題について検討することを目的とする。

近年、児童虐待による痛ましい事件は後を絶たず、その報道を見る度に非常に胸が痛み、子どもの生命と安全を守る保育者にとっても、児童虐待が増加している現状は他人事ではない。現在まで様々な子育て支援が打ち出され、実施されてきたにもかかわらず、児童虐待が増加の一途を辿っている現状には疑問を隠せない。自治体による子育て支援策が児童虐待の防止に効果あるものとする

ためにも、児童虐待防止の観点から、現在行われている子育て支援の課題と、今後実施すべき支援や施策を検討することは欠かせない。

周知のように兵庫県明石市は、全国に先駆けて手厚い子育て支援を実施し、子育て世代の人口増加を実現しているが、虐待防止の実効性を高めることや、虐待の被害にあった子どもの自立支援を目的として、関西の中核市では初めてとなる児童相談所を開設した。本稿では、子育て支援や虐待防止対策において市をあげて取り組みを行う明石市に着目することで、児童虐待防止にかかわる自治体の子育て支援の意義と今後の課題を明らかにする。

ここで先行研究のレビューを行う。これまで行政が様々な子育て支援を打ち出してきたにもかかわらず、子育て負担の延長線上にある児童虐待件

数は増加傾向にある。今井充子氏と常盤洋子氏は、行政による子育て支援の視点を明らかにすることで子育て支援の課題を検討した<sup>1</sup>。その結果、子育ての在り方や環境がここ数年で大きく変遷していることが明らかにされた。また、母親の生活をしっかりと捉えた上で、安心して子育てについて話せる場所を提供することが子育て支援の課題であると述べている。椋木香子氏は、現代の子育てを困難にしているのは、性別役割分業思想や母性神話などの「女性の職場進出が少子化の要因」とする社会風潮であると述べている<sup>2</sup>。それらに対応していくために、平成 12 年以降、働き方改革や少子化対策等の次世代育成支援対策が進められてきた。今後は、子育て支援について、支援される親子のためだけのものと考えず、社会全体のものとして捉え、安心して子どもを産み育てられる社会のシステムを見直す必要があると述べている。このように、昨今では子育てにおける孤立を回避するために、社会と各家庭が一体となって子育てを進めることの重要性が示唆されている。その背景には、子育て支援を通して温かな環境で子育てができる社会を作ること、児童虐待を未然に防ごうという思いがあると考えられる。

日本全体の人口減少や少子化に伴い、兵庫県でも 2009 年以降人口が減少する中で、明石市では 2013 年から人口が増加に転じた。転入者を年代別に見ると、子育て世代の急増が明らかで、年間に生まれる子どもの数が 2015 年から 3 年連続で増加した。その要因について、泉房穂氏と井手英策氏は、明石市の多様な子育て支援策が、人口や出生率の増加、税収の増加等に繋がったと指摘する<sup>3</sup>。また、「子どもを核としたまちづくり」をスローガンに掲げ、明確に子ども政策に力を入れている明石市は、先述したように 2019 年 4 月に児童相談所である明石こどもセンターを開設した。明石こどもセンター所長を務めた佐野洋子氏は、明石市の児相に期待すべきこととして家庭支援を挙げ、児童福祉施策を根本から見直し、在宅で支援する方向性を議論していくべきだと述べている<sup>4</sup>。兵庫県と神戸市、明石市の児相が集まり開

かれたシンポジウムの中では、家庭での子どもの育ちを第一に支えることができるように、職員の専門性に磨きをかけることが重要とされた。

全国に目を転じれば、明石市と同様に中核市である神奈川県横須賀市では、子育て支援を主眼に置き、虐待予防と早期発見、虐待の重症化と再発予防を目指し、児童虐待専門チームとして 2002 年 4 月に、子ども虐待予防相談センター（通称 YCAP）を設立した<sup>5</sup>。保護者がほっとできる場所として活用できるよう、グループミーティングを通して母親同士の関わりが持てる場所を提供した。また、保育所や幼稚園、保健師、民生委員等の様々な関係機関を対象に児童虐待についての研修会や事例検討会を実施し、各関係機関のスキルアップをしながら、細かい対応ができる体制作りを重要視してきた。横須賀市は 2006 年 4 月に YCAP を廃止し、横須賀市児童相談所の開設に踏み切った<sup>6</sup>。

横須賀市は早くに児童相談所を開設し、子育て支援や虐待防止、早期発見に努めてきた先進的な自治体である。横須賀市の取り組みを踏まえ、本稿では明石こどもセンターの取り組みの現状を整理し、虐待の再発防止に必要な家庭支援についての課題と、今後実施すべき支援について併せて検討する。

なお、明石こどもセンターの機能と役割については、すでに川並利治氏の研究がある<sup>7</sup>。本稿は川並氏の研究に学びつつ、川並氏が今後明らかにされるべき課題として示している「西日本こども研修センターあかし」設置後の明石市における子育て支援策について、児童虐待防止の観点から検討したものである。本稿は 2022 年度に甲南女子大学人間科学部総合子ども学科に原園百花が提出した卒業論文をベースに軽部と原園が加筆修正を施した論稿であり、中核市が設置した児童相談所という観点から明石こどもセンターを位置づける作業をはじめ、検討が十分とは言えない部分も多い。しかし、児童虐待防止をめぐる明石市の取り組みについて、公開されている資料を可能な限り集め、読み解き、整理する作業を通して、児童虐

待防止をめぐる明石市の取り組みの意義と課題を一定程度明らかにすることができたものと考えている。

## 1、日本における児童虐待の歴史的経緯と現状

### (1) 日本における児童虐待防止法成立の経緯

日本で児童虐待防止法が公布されたのは2000年5月、施行は同年の11月であったが、法律の名称の中に「虐待」の用語を含む日本の法律は、1933年にも実在した<sup>8</sup>。それが日本で最初の「児童虐待防止法」（以下、旧法と表記する）である。経済恐慌や凶作が続いた当時の日本では、児童が家計を助けるための「道具」として扱われていたため、保護者が児童を使って軽業や物売り等を行うことを禁じるために旧法が制定された<sup>9</sup>。第二次世界大戦後の1947年になると、第1次ベビーブームの到来と戦災孤児や浮浪児の急増によって、一時保護所や児童保護相談所が急速に設立され始め、同年には児童福祉法が成立した<sup>10</sup>。それに伴い、児童福祉法第34条1項1号乃至5号にその内容が引き継がれ、旧法は廃止された。しかし、その後も子どもの人身売買や売春、虐待死は後を絶たなかった<sup>11</sup>。1970年にコインロッカーで子どもの遺体が見つかる事件が相次いで3件起きたことを境に同様の事件が毎年起こり、3年後には46件と急増し、マスコミの報道が増えたことで社会の中に「児童虐待」という言葉が広がっていった。1979年に全国養護施設協議会により開催された「親権と子どもの人権シンポジウム」を契機に、専門家の中で虐待問題が緊急かつ深刻な問題であるという認識が広がり、1980年代には専門家による数多くの調査や報告が行われた<sup>12</sup>。1990年代になると、大阪では民間と行政により「児童虐待防止協会」が設立、東京では民間主導の「子どもの児童虐待防止センター」が設立されるなど、民間活動が活発となった<sup>13</sup>。加えて、子どもの権利擁護を取り入れた動きが全国各地で見られ始め、子どもの視点に立った施策が打ち出さ

れるようになったことで、虐待対応の社会的システムの整備が進んだ。このように児童虐待が個々の家族の問題に留まらず、社会的な対応が必要な問題であるという認識が広がってきたことで、児童相談所の対応や介入が進んだほか、法律や制度の整備に向けて議論が行われ、旧法が廃止されてから53年の歳月を経て、2000年に児童虐待防止法が制定された<sup>14</sup>。その後、児童虐待事件の報道が増すに連れて新たな対応が求められ、制定から数度の改正を重ね現在に至っている<sup>15</sup>。

### (2) 児童虐待の現状

国が児童相談所における虐待の相談対応件数の統計を、相談処理件数として厚生省報告例により公表し始めたのは1990年度からである<sup>16</sup>。当時の相談件数は1,101件であり、それが年々増加し続けて2021年では207,659件<sup>17</sup>となった（図1）。児童虐待防止法が制定された2000年度と2021年度を比較すると約17倍増加している。しかし、図1に示したような虐待件数の増加が、虐待行為そのものの増加を意味しているかは不明であり、1990年代から法律の整備や施行等が進んだことや、社会の中に虐待に関する知識や理解が広がっていったことが、虐待事例の発見や通告を促進させたために、件数増加に繋がっていると考えられる。虐待件数が増加していることは社会の中で深刻な問題の一つである反面、支援が必要とされる虐待事例に児童相談所が介入できるようになったという肯定的な意味を持っていると捉えることもできる。

虐待相談の内容別件数では、2013年度以降、心理的虐待の割合が著しく増えており、2021年度は心理的虐待が60%を占め、次いで身体的虐待24%、ネグレクト15%、性的虐待1%となっている<sup>18</sup>。

相談経路は、2012年度以前は、近隣・知人が児童相談所に通告するケースが最も多かったが、2013年度以降は警察等の経路が急増し、2021年度の相談経路は警察等が50%を占め、次いで近隣・知人が14%、家族が8%、学校が7%であ

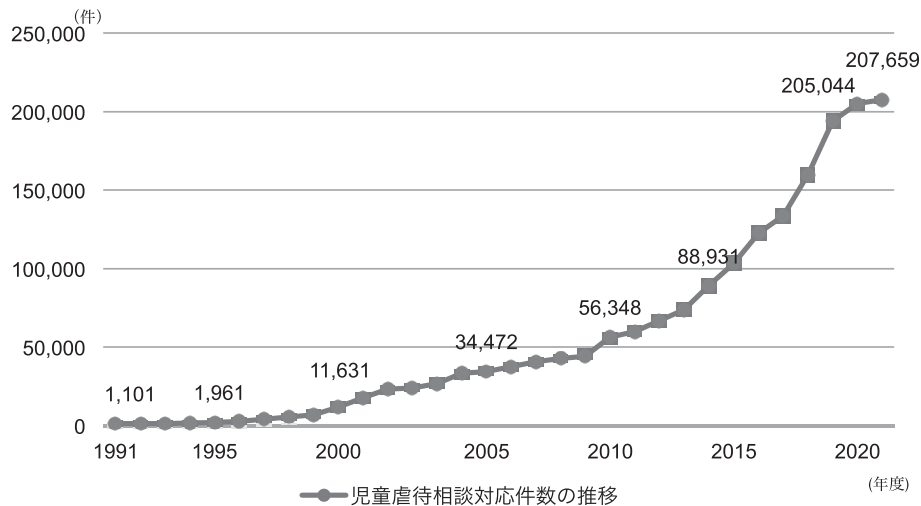


図1 児童相談所における児童虐待相談対応件数の推移  
厚生労働省「令和3年度児童虐待相談対応件数（速報値）」から筆者作成

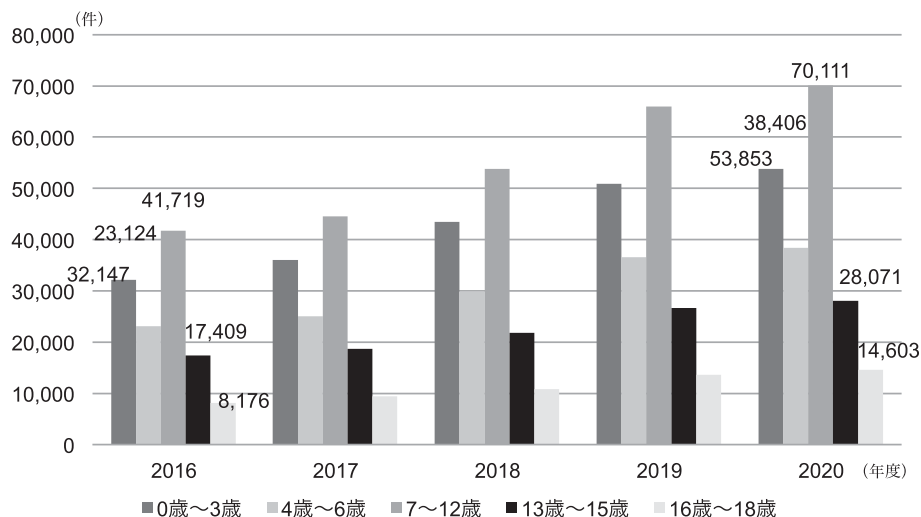


図2 児童相談所における被虐待者の年齢別件数の年次推移  
厚生労働省「令和2年度福祉行刑報告例の概況」から筆者作成  
出典：<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/gyousei/20/dl/gaikyo.pdf>

り、警察等からの通告が圧倒的に多かった。一方で、児童本人が助けを求める割合は1%と低率である。

2016年度から2020年度の被虐待者を年齢別に見ると、図2に示す通り、小学生の時点で虐待を受ける子どもが多い<sup>19</sup>。16歳から18歳の児童においては、虐待件数は他の年齢より少なくなるが、虐待の伸び率は1.7倍と最も高くなっている。虐待の加害者については実母が約47%と最も多く、次いで、実父が約41%、実父以外の父親が約6%、実母以外の母親が約0.5%、その他（祖父母、叔父叔母など）が約5.5%となってい

る。虐待の加害者を性別でまとめると、実母と実母以外の母親である女性の割合が約47.5%、実父と実父以外の父親である男性の割合が約47%であるが、2010年度をみると女性が約61%、男性が約31%<sup>20</sup>で男女差に倍の開きがあった。2020年度にかけて男女差が少なくなっており、女性向けの対策のみならず、男性向けの虐待防止施策の需要が高まっていることを示唆している。

## 2、明石市の児童虐待の現状

兵庫県南部に位置する明石市は人口300,000人

を超える中核市である。2012年12月時点での人口は290,677人であったが、0～4歳の子どもや25～39歳の子育て世代の転入超過を中心に人口が年々増加し、2022年10月現在は304,564人と過去最高人口となっている<sup>21</sup>。「すべてのこどもを、まちのみんなで、こども目線で、本気で応援」<sup>22</sup>という市政目標を掲げているように、明石市では「こどもを核としたまちづくり」や「やさしい社会を明石から」と“こども”や“人”に焦点を当てた施策を重点とした自治体運営を行っている<sup>23</sup>。

乳幼児や子育て世帯の転入数が増えている明石市の児童虐待対応件数は、2018年度と2020年度を比較すると1.6倍増加している（表1・図3）。しかし、1（2）で示したように、虐待件数の増加が虐待行為そのものの増加を示しているかは不明であると共に、2020年1月頃から流行し始めた新型コロナウイルスが児童虐待に及ぼす影響につい

ても現在は報告されていない。後述する2019年度の明石こどもセンター開設や、明石市のこども施策の効果が、虐待の発見や通告の促進に影響していることは考えられる。

虐待の種別においては、身体的虐待、ネグレクト、心理的虐待の順に伸び率が高まっている一方で、性的虐待は対応件数が減少している（図3）。2020年度の児童虐待相談の経路としては、警察等が最も多く33.6%で、次いで他自治体21.6%、近隣知人18.7%、学校12.9%、家族40%、保育所等2.8%の順であり、2019年度と比較すると他自治体の割合が上昇し、近隣知人の割合が低下している<sup>24</sup>（表2）。

### 3、明石こどもセンターの開設

「こどもを核としたまちづくり」の実現に向けて、明石市は「全ての子どもを本気で守り育む支援」の拠点として、2019年4月に児童相談所「明石こどもセンター」を設立した。児童相談所は指定都市を含む都道府県に設置義務が課されているほか、2006年4月からは中核市程度の人口規模を有する市にも設置可能<sup>25</sup>となったことで、子育て世帯の転入超過により人口が30万人を上回った明石市でも、児童相談所である「明石こどもセンター」を設置する運びとなった。全国の自治体として児童相談所を開設するのは9年ぶり、

表1 明石こどもセンターにおける児童虐待受付件数及び相談対応件数

年度	2018	2019	2020
相談受付件数（件）	382	534	648
相談対応件数（件）	382	609	675

明石市議会「令和元年度明石こどもセンター（児童相談所）の運営状況について」（[https://www.city.akashi.lg.jp/gikai/torikumi/hatsugen/shiryou/documents/bunkyou05\\_9.pdf](https://www.city.akashi.lg.jp/gikai/torikumi/hatsugen/shiryou/documents/bunkyou05_9.pdf)）及び「令和2年度明石こどもセンター（児童相談所）の運営状況について」から筆者作成

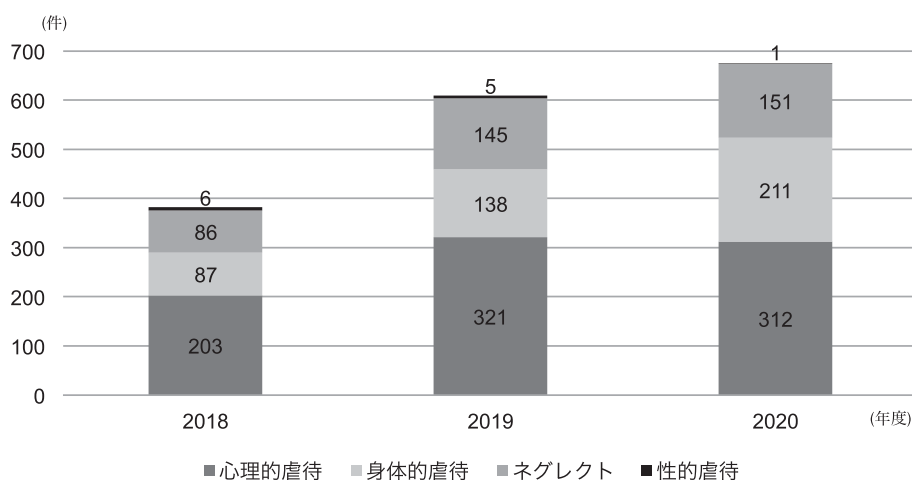


図3 明石こどもセンターにおける児童虐待相談対応件数の推移

明石市議会「令和元年度明石こどもセンター（児童相談所）の運営状況について」及び「令和2年度明石こどもセンター（児童相談所）の運営状況について」から筆者作成

表2 明石子どもセンターにおける児童虐待相談の経路別件数

	警察等	他自治体	近隣知人	学校等	家族	保育所等
令和 元年度（件）	206 33.9%	162 14.8%	9 26.7%	6 11.0%	33 5.4%	21 3.5%
令和 2年度（件）	227 33.6%	146 21.6%	126 18.7%	87 12.9%	40 5.9%	19 2.8%
比率	-0.3%	+6.8%	-8%	+1.9%	+0.5%	-0.7%
児童委員	親戚	児童本人	医療機関	子ども園	その他	計
5 0.8%	5 0.3%	2 0.3%	2 0.3%	2 0.3%	14 2.3%	609 100%
7 1.0%	6 0.9%	4 0.6%	1 0.2%	0 0.0%	12 1.8%	675 100%
+0.2%	+0.6%	+0.3%	-0.1%	-0.3%	-0.5%	

明石市議会「令和2年度明石子どもセンター（児童相談所）の運営状況について」から筆者作成

中核市としては全国で3番目、関西では初の試みである<sup>26</sup>。前明石市長の泉房穂氏は、児童相談所を市が持つことで、迅速に子どもの命を救うことができる上に、虐待予防の早期支援から家庭復帰後の支援を総合的に行うことが可能になり、一貫したセーフティーネットを張ることができる<sup>27</sup>。

明石子どもセンターの基本方針は「早期支援をこころがける、総合的継続的積極的支援として地域や他機関連携でより広く長い支援をする、子ども本位の支援をする」である<sup>28</sup>。また「子ども本人に必ず会うこと、こどもの意見を聞くこと、こどもの立場に立つこと」を掲げて、子ども目線を重視した姿勢を示している<sup>29</sup>。

明石子どもセンターの運営にあたっては、緊急支援課・子ども支援課・さとおや課・子ども保護課・総務課の五課が設けられている<sup>30</sup>。その中でも緊急支援課は、緊急的対応を必要とする虐待事案等について迅速かつ的確に対応する組織であり、実際に、夜間で勤務していた職員のみでは対応困難な一時保護の危機に、緊急支援課の職員が加わり連携したことで、円滑な対応をとることができた事例がある<sup>31</sup>。

このように明石子どもセンターを機能的に運営していくには、職員間の連携はもちろん、十分な人員が必要であり、開設時には、児童福祉司・児

童心理司・保健師・弁護士・児童指導員・教職員・元警察官・相談員等の総勢69名の職員が配置された（表3）。これは国の基準を上回る人員配置となっており、職員1人当たりの担当ケース数と業務量を考慮して構成したものとされている<sup>32</sup>。

明石市の児童虐待相談対応件数を見ると、明石子どもセンターが開設された2019年は、開設前と比較して1.5倍増加している（図3）。年々子育て世代の転入が増えていることも虐待件数の増加に影響していると考えられるが、明石子どもセンターを軸に子どもを見守り支援する体制が整い、強化されつつあることで、虐待を受ける子どもが見過ごされることなく発見されて、必要なケアに繋がっていることが虐待対応件数の増加として表れていると推察できる。更に、明石子どもセンター開設後、虐待の早期発見・対応に向けて、学校との連携体制が強化され、「児童虐待チェックリスト」の作成や通報ルールの確立が図られた<sup>33</sup>。チェックリストは教育委員会と子育て支援課の協議に基づき作成され、子どもとの関わりが多い場である学校現場において、校長や教頭、担任等が児童虐待の可能性を把握できるようにし、チェックリスト項目に該当する児童がいる場合は明石子どもセンターへ連絡することを義務化した<sup>34</sup>。その結果、児童虐待相談の経路別件数から

表3 明石こどもセンターの職員配置

職種	人数 (人)	政令で定める 基準 (人)
児童福祉司	18	10
児童心理司	8	5
保健師	4	1
弁護士	2	弁護士は配置又はこれに準ずる措置
児童指導員	20	6
事務職員、教職員、元警察官、 看護師、助産師、相談員 等	17	
合計	69	

明石市「明石の子ども支援の取組について」から筆者作成

も分かるように、学校からの通報が増えている(表2)。チェックリスト項目には該当しないが、学校現場において気になる児童生徒については、児童生徒支援課に相談窓口を設置しており、確実な支援に繋がるようにしている。明石市のこども施策の対象は「すべてのこども」であり、「誰一人置き去りにしない」を掲げているからこそ、虐待の可能性のある児童生徒のみならず、気になる子どもを支援できる環境が整えられているのだと考える。

#### 4、児童虐待防止に関わる 明石市の取り組みとその効果

児童虐待防止に関する明石市の取り組みとして以下の5点を取り上げ、その内容と効果について述べていく。

##### (1) こども食堂の展開

こども食堂とは、家庭における共食が難しい子どもたちに対して、無料または安価で栄養のある食事の提供や、共食の場を通して温かな団欒を提供することを目的とした地域住民等による民間活動である<sup>35</sup>。民間発の自主的な活動であることから、運営にあたる公的な支援制度は整っていないものの、全国のこども食堂の数は年々増加してお

り、発足した2012年度は300箇所には満たなかったが、2021年度には6,014箇所増加した<sup>36</sup>。都道府県別こども食堂箇所数の兵庫県の推移を見ると、2020年度は246箇所だったが2021年度にかけて127箇所増加して373箇所となり、増加数は全国1位、こども食堂数は全国3位となった<sup>37</sup>。

児童虐待から子どもを守るためには、子どものSOSに早い段階で気付くことが重要であり、その気付きの拠点として、明石市ではこども食堂を展開している。明石市のこども施策の対象が「すべての子どもたち」であるように、こども食堂においても利用の対象を、貧困対策を行うかのように絞り込むことはせず、子どもを早期に支援する拠点であることに重点を置き、お金を持っていない小さな子どもが、一人でも歩いて通うことができる場所に設立することが目指された<sup>38</sup>。その結果、2018年3月時点では、15小学校区22箇所で開催されていたものが、2019年3月には全28小学校区の全てに拡大し、2022年9月現在は28小学校区45箇所でこども食堂が開設されている<sup>39</sup>。

2018年9月から季刊で発行されている「あかしこども財団だより<sup>40</sup>」には、毎回“こども食堂レポート”と題して各小学校区のこども食堂の活動状況が写真付きで掲載されている。多い時には20名の子どもが参加し、ボランティアの方々に見守られながら、季節に合わせたメニューを子どもたち自身で手作りする様子などが見られ、子どもたちにとってこども食堂は、楽しい経験ができる自分の居場所となっていることが読み取れる。こども食堂の展開によって、児童虐待からどれだけの子どもを守ることができているか明確な人数は報告されていないが、こども食堂数が増加していることで、子どもを見守る環境と大人の目、子どもに関心を持つ大人たちが増えていることは確かであり、後述する里親の普及にも影響していると考えられる。

##### (2) あかし里親100%プロジェクト

児童虐待を含め、様々な事情で保護者と暮らすことができず、家庭を必要とする子どもたちは全

国で約 45,000 人、兵庫県で約 1,500 人、明石市で 100 人程度いると言われており、こうした子どもたちのうち全国で里親のもとで暮らす子どもは約 2 割程度とされている<sup>41</sup>。人は特定の大人との愛着関係を構築する中で得られる安心感によって、自己肯定感や基本的信頼感が育まれるため、特に就学前の子どもについては、心身ともに健やかに成長発達していくために、家庭と同様の環境で特定の大人が関わり養育することが重要である。学童期の子どもについても、適切な家庭生活を経験することで、人との関わり方や生活技術を獲得し、将来家庭生活を築く上でのモデルとなることが期待される。明石市では、全ての子どもが、一人ひとりに望ましい環境で愛情やぬくもりを感じながら生活できるように、2017 年より、市独自の施策である「あかし里親 100% プロジェクト」に取り組んでいる<sup>42</sup>。全小学校区に里親を配置し、就学前児童の里親委託率 100% の実現を目指している。その一環として、養育里親・専門里親・養子縁組里親・親族里親の 4 種類に加えて、夏休みや年末年始、週末等の数日程度、施設で暮らす子どもを一時的に家庭に迎え入れる“ボランティア里親”の呼びかけを積極的に実施している。更に、関心のある人が気軽に相談できる場として毎月 1 回里親相談会を実施し、里親の拡充に取り組んでいる。また、2019 年 4 月には全国に先駆けて、明石こどもセンターに「さとおや課」が設置された。里親登録や委託後の支援業務に取り組んでいる。同時期に、里親制度の専門性を有したケースワーカーを配置した「あかし里親センター」を明石こどもセンターに隣接して開設し、里親に関する相談支援や里親登録の基礎研修を行っている。

あかし里親 100% プロジェクトの目標の一つに「全小学校区に里親を配置」があったように、2017 年は 13 校区、2022 年には 21 校区と、里親が居住する校区が 5 年間で 8 校区増加しており、里親家庭数も年々増加していることが分かる（表 4）。しかし、2019 年に児童相談所である明石こどもセンターが開設したことで、明石市が里親へ

表 4 明石市における里親登録数の推移

年度	2017	2018	2019	2020	2021	2022
里親家庭数 (家庭)	23	24	36	43	44	52
里親家庭のある小学校 区数 (校区)	13	14	17	18	20	21

明石市議会「令和 2 年度明石こどもセンター（児童相談所）の運営状況について」及び一般財団法人あかしこども財団「あかしこども財団だより第 15 号」から筆者作成

の委託を直接実施可能になったことを考えると、里親登録数の増加率は現段階では低いのではないかと考える。また、2019 年 9 月時点での里親委託率は 19.2% であり、委託率 100% を目指すには課題が多い結果となっている<sup>43</sup>。

### (3) こどもスマイル 100% プロジェクト

児童虐待の多くは家庭という密室の中で起こると言われている。親自身に被虐待経験があることや、未婚やひとり親であることで家庭が経済的困窮に陥っていること、身近に頼れる相手がいない等を理由に社会的に孤立し、子育てがストレスの根源になってしまうなど、虐待に至るまでの親の心理は様々である<sup>44</sup>。親は虐待を認めないことが多く、子どもは親を失うかもしれない、打ち明けることで更に酷いことをされるかもしれないといった恐怖心から事実を話すことができない。乳幼児の場合においては、虐待を受けていることを認識するにも至らず、命を落としてしまうケースもある。虐待は潜在化しやすいからこそ発見するのが難しいという認識のもとで対応し、早期に SOS のサインに気付ける環境や支援を行うことが重要である。

明石市では、家庭の中で起こりやすい虐待から子どもや親を守り、支援できるように“全ての子どもと直接会って健康状態を確認する”という取り組みの「こどもスマイル 100% プロジェクト」を 2014 年から実施している<sup>45</sup>。こんにちには赤ちゃん訪問や乳幼児健康検診の機会に、保護者ではなく“子ども”と直接会えず、健康状態の確認ができない場合は、その子どもと接点を持つ保育所



や医療機関などと連携して確認、また、保健師や民生児童委員による家庭訪問、明石こどもセンターへ連絡し、連携して調査を進めることとされている。

この取り組みによって2017年度は、乳幼児健診に来なかった250名の子どもに家庭訪問を通して会うことができたと報告されている<sup>46</sup>。2018年度は、1歳6ヶ月検診において9名、3歳児健診において20名、4ヶ月検診において7人の子どもが継続的支援に繋がった<sup>47</sup>。更に、乳幼児健診などで職員が子どもの安全確認をできない場合、保護者に対して、市が支払う児童手当等の給付金の銀行振込を停止し、職員による手渡しに切り替えることとしたところ、2019年5月の時点まで振込停止に至った事例は無かった<sup>48</sup>。しかし、現時点では明石市の虐待の年齢別件数についての報告はされていないため、どれだけの乳幼児がこの取り組みを受けて継続的な支援へと繋がっているのか推察することはできない。

#### (4) 明石市オレンジリボンキャンペーン

2004年、栃木県小山市で3歳と4歳の兄弟が虐待を受けた末に、橋の上から川へ投げ込まれて命を奪われるという痛ましい事件が起きた<sup>49</sup>。この事件を受けて、翌年の2005年に小山市において「カンガルー OYAMA」という市民団体が、二度とこの悲劇を繰り返されぬよう祈りを込めて、子ども虐待防止を目指した「オレンジリボン運動」を開始した。子ども虐待を防止するためには、児童相談所等の公的機関だけでなく、市民一人ひとりが「子育てにやさしい社会」を目指し、子育てを温かく見守ったり、手助けをしたりする意志を持つことが大切である。オレンジリボン運動自体には、直接的・具体的な活動があるわけではないが、子どもたちの明るい未来を表したオレンジ色のリボンマークを掲げて、啓発活動を行うことに意義があると考えられている<sup>50</sup>。

明石市においても、子どもたちの人権と健やかな成長を守るために、オレンジリボンキャンペーンを実施している。この活動に協賛する企業や団

体を募集し、オレンジリボンの着用やキャンペーンポスターの掲示に取り組んでいる。2019年度には70組程の企業が参加しているほか、市役所庁舎には横断幕や懸垂幕、のぼりの設置、明石市立天文科学館のオレンジリボンマーク投射、明石海峡大橋のオレンジイルミネーションが実施された。また、筆者が居住する明石市内のマンションの共有掲示板にも「オレンジリボンキャンペーン2022」のポスターが掲示されていることから、団体や企業が形式的に活動をしているのではなく、市民の目に確実に届く形で啓発活動が行われていることが分かる。この啓発活動が虐待防止にもたらす影響をはかることができるような報告は、現時点ではなされていないが、特に子どもの転入が増加している明石市においては、地域全体で子どもを見守っているという事実を、リボンの着用やポスター掲示のように目に見える形で伝え、意思表示をすることに意義があると考えられる。

#### (5) 西日本こども研修センターあかしの設置

児童虐待防止の実効性を高めていくためには、自治体の支援体制とそれに関わる職員の専門性の確保や強化が求められる。しかし、2021年4月時点での児童福祉司の勤務年数は、3年未満が31%、5年未満では48%と約半数を占めており、経験年数が少ない職員が多い状況であることが報告されている<sup>51</sup>。政令では人口3万人に1人以上は配置するよう定められているが、児童福祉法13条2項においては「政令で定める基準を標準として都道府県が定める」と示されており、最終的な配置数を決定するのは各自治体であることが分かる。そのような理由もあって、政令の基準を満たせていない自治体があることで、新規採用職員や経験年数が少ない職員を児童福祉司として配置せざるを得ない状況になっていると言われており、新任職員の訓練等、人材育成が課題となっている<sup>52</sup>。

2019年以前は自治体職員の養成の場である専門的な研修センターは、2002年に設立された神奈川県横浜市にある「子どもの虹情報研修セン

ター」の一箇所のみであった。2019 年の明石子どもセンター開設に併せて、明石市は、厚生労働省の取り組みに名乗りを上げ、「西日本子ども研修センターあかし」の開設に踏み切った。西日本子ども研修センターあかしは、子ども虐待対応機関や施設の職員等を対象に、子ども虐待対応に関する高度専門的な研修を行う国の研修機関であり、国内 2 箇所目で関西初の設立となった。運営主体は公営財団法人子ども財団であり、今日まで子ども虐待に関して国内で蓄積されてきた知見や経験、気づきをもとに、国と市が連携しながら様々な研修を行っている。研修のテーマと受講者数については、子ども財団が発行する「子ども財団だより」からも発信されている。2019 年度は、主に児童相談所の児童福祉司がスキル向上のために実践的な演習を交えた研修に取り組み、2020 年度からは乳児院や児童養護施設、小中学校の教員、スクールソーシャルワーカー等の児童福祉関係職員と教育機関職員による合同研修が開始された。お互いの所属機関が子どもを守るために何が出来なのかについて話し合い、議論が深められた。

西日本子ども研修センターあかしは、国の研修機関ではあるものの、子ども施策に重点を置いたまちづくりに取り組む明石市にとって、市内に研修センターが新設されることは、大変意義深いことであった。また、明石子どもセンターと併せて開設されたことで、緊密な連携を図りながら、より具体的な事例をもとにして、実践的な研修を行うことに繋がっており、相乗効果を発揮している。この研修センターでの学びを通して、職員の専門性や資質を向上させていくことは、守られるべき子ども一人ひとりを確実な支援に繋げるために最も重要なことだと考える。

## 5、明石市のこども施策の展望

### (1) 児童虐待の現状の全国と明石市の比較分析

全国と明石市において、虐待の現状を比較すると、虐待対応件数の増加傾向については、明石市

も全国的な傾向に比例している。虐待相談の内容別件数を見ても、心理的虐待に次いで身体的虐待、ネグレクト、性的虐待の順に多いことは同じである。全国と明石市で大きく違いが見られるのは、児童虐待相談経路である。2020 年度の児童虐待相談経路に着目すると、警察等の割合は全国では 50.5% で約半数を占めているところ、明石市では 33.6% と低くなっている。一方で、学校等は全国で 6.7%、明石市は 12.9%、近隣知人は全国で 13.5%、明石市で 18.7%、児童本人は全国で 0.1%、明石市で 0.6% のように、これらの相談経路は明石市の方が全国よりも割合が高くなっている。

警察等からの割合が低く、学校現場や住民による相談経路の割合が高い要因としては、2 点挙げられる。1 点目は、明石子どもセンターの開設後に「児童虐待チェックリスト」が確立されたことで、子どもとの関わりが多い学校現場において「通報すべき基準」が明確になったことである。チェックリストを設けたことで、各職員によって、支援の必要性の有無についての判断が異なるという事態を防ぐことができ、確実な支援に繋がる可能性が高まった。学校と明石子どもセンターの連携体制が強化されたことが、相談経路の割合に現れている。2 点目は、本稿の 4 で述べたように、こども食堂やオレンジリボンキャンペーンなどの民間主体の活動が大きく展開されるようになったことである。現に、こども食堂数は年々増加しており、子どもに関心を持つ大人が増えていると言える。このような現状を鑑みると、地域住民の「子どもを見守る意識」が高まったことで、警察等を介すことなく、直接明石子どもセンターへ通報するようになったと考えられる。

明石子どもセンターの開設や、市独自の取り組み、民間活動の活発化等により、明石市では、地域で子どもを見守る体制や、明石子どもセンターと市民が連携できる体制が整いつつある。一方で、全国的には警察等を介した通報が半数を占めることから、市民と警察等、警察等と児童相談所の 3 者の連携体制が重要であることも分かる。ま

た、子どもと関わりの多い学校や幼稚園等において相談経路の割合が低いことから、文部科学省が提示している虐待リスクのチェックリストの運用状況を整理して、確実に運用していく体制がとれるようにするべきであると考えます。

## (2) 明石こどもセンターの課題

本稿の3で、明石こどもセンターの役割や機能状況について述べた。そこから見えてきた明石こどもセンターの課題として人材確保が挙げられる。

本稿の3で述べたように、国が定める基準や他自治体の児童相談所と比較して、明石こどもセンターではそれを上回る人員を配置していると謳っている。それは職員1人当たりの担当ケース数と業務量を考えた配置とされているが、業務量というのは何に基づいて算出されているのか、その根拠が示された報告はなされていない。そのため、国の配置基準は越えていても、明石市の実状から本当に適切な人員配置がなされているかは判断できないと考える。実際に、夜間勤務の職員だけでは対応困難な一時保護の危機に直面した際に、緊急支援課の職員と連携したことで円滑な対応ができたという事例があったが、今後そのような事態が起こった際に、適切な対応ができる人材が確保されているのだろうか。明石市が重要視しているのは、目の前の児童虐待を止めること以上に、事情のある子どもが大人になり、家庭を築き、自立的に生きていけるまでを総合的且つ継続的にフォローすることである。置かれている状況も必要な支援も一人ひとり異なる子どもを担当するため、業務において他の職員と業務量や力量を比較したり一律に捉えたりすることは難しい。また、継続的な虐待ケースの対応のみならず、緊急的に家庭訪問や一時保護を行う場合もある。年々虐待対応件数は増加の一途を辿っているため、職員は、継続的な虐待ケースと新規のケースを抱えることとなり、職員一人にかかる負担の増加も考えられる。その積み重ねが、虐待事案の取りこぼしのリスクを高める可能性があることを考えると、国が

定める人員数よりも、実状に見合った人員を配置する、増員することが求められるのではないかと考える。

## (3) 明石市のこども施策の意義

本稿の4では、明石こどもセンターの取り組みや、児童虐待防止に関する明石市の子育て支援施策の取り組みについて調査し、それらの効果について述べた。その結果、児童虐待を確実に防止していると言える取り組みについては明らかにすることができなかった。しかし、明石こどもセンターについて調査を進める中で、明石こどもセンターが設立された年から明石市の児童虐待相談対応件数が年々増加していることが分かったことで、明石市において、子どもを見守り支援する体制が整い、虐待を受ける子どもが見過ごされることなく発見されるようになったという現状を知ることにつながった。“虐待を受ける子ども”を発見する手段や過程に、明石市で展開されている様々な子育て支援施策が作用していると言えるのではないかと考える。子育て支援施策を展開することで、直接的に虐待防止につながるわけではないものの、子どもの変化や違和感に気づける大人が増えることで、虐待の早期発見と子どもが確実に支援に繋がる可能性を高められる点において、子育て支援施策の意義があると考えます。また、本稿の2で述べたように、明石市は子育て世代の転入を中心に人口が増加している。「本当に住みやすい街大賞2022in 関西」においても明石市の西明石が1位に選ばれていることなども含めて、明石市で子育てをしたいと考える家庭が増えていることや、実際に満足度の高い暮らしができていると考える家庭が多い要因の一つとして、明石市が“安心して子育てができる街”になってきているからだと考えます。その背景には、子育て支援施策によって、子どもを見守る環境が増えていることや、子育てをする親が悩みを相談しやすい環境が整っていることが影響しているのではないだろうか。

## 謝辞

長野大学社会福祉学部の井上景先生には、「あかしこども財団だより」(現「こども財団だより」)をご恵与いただくなど、多岐にわたるご教示を賜りました。深く感謝申し上げます。

## 注

- 1 今井充子、常盤洋子「我国の行政による子育て支援の視点と課題に関する文献検討」(『The KITAKANTO Medical Journal』61、北関東医学会、2011年8月。)
- 2 椋木香子「子育て支援のはじまりと功績：少子化や子育て困難の要因について(特集 いま求められる子育て支援)」(『チャイルドヘルス／診断と治療社[編]』21巻、診断と治療社、2018年2月。)
- 3 泉房穂、井手英策「対談 井手教授と考える新しい社会(1)人口増、出生率、税率アップ! 明石市が作った好循環とは? 市民目線「ニーズ主義」が日本を変える」(『中央公論』133巻、中央公論新社、2019年2月。)
- 4 佐野洋子、稲垣由子「大会企画シンポジウム 兵庫県における児童相談所の現状と地域の連携体制の在り方について：県・政令市・中核市の児童相談所の取組みから(特集 第25回学術集会ひょうご大会)」(『子どもの虐待とネグレクト』22(2)、151-159、岩崎学術出版社、2020年。)
- 5 有沢貴美栄「児童虐待の予防相談と市の新しい役割 横須賀市子ども虐待予防相談センター(YCAP)」(『子どもの権利研究』第8号、子どもの権利条約総合研究所、2006年2月。)
- 6 横須賀市。“事業概要” <https://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/3920/nagekomi/documents/r2jigyogaiyo.pdf> (参照 2023-09-22)
- 7 川並利治「中核市における児童相談所設置の可能性」(『金沢星稷大学人間科学研究』第13巻第2号、2020年3月。)
- 8 田中康子・田中利宗「“児童虐待防止法”(法律第四十号)について” 名寄市立大学機関リポジトリ、[https://nayoro.repo.nii.ac.jp/?action=repository\\_uri&item\\_id=1710&file\\_id=22&file\\_no=1](https://nayoro.repo.nii.ac.jp/?action=repository_uri&item_id=1710&file_id=22&file_no=1)。2012-03-31。(参照 2022-10-26)
- 9 総務省。“児童虐待の防止等に関する政策評価書”。2012-01-20。[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000142661.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000142661.pdf) (参照 2022-10-26)
- 10 保坂亨(編)。(2011)。『日本の子ども虐待』[第2版]。福村出版株式会社。p12
- 11 保坂亨(編)。(2011)。前掲書。pp18-23
- 12 保坂亨(編)。(2011)。前掲書。pp112-119
- 13 保坂亨(編)。(2011)。前掲書。pp182-185
- 14 保坂亨(編)。(2011)。前掲書。pp305-306
- 15 児童虐待問題研究会。(2018)。『全訂 Q&A 児童虐待防止ハンドブック』[第1刷]。株式会社ぎょうせい。p2
- 16 浅井春夫(編)。(2021)。『子どものための児童相談所』[第1刷]。p65
- 17 厚生労働省。“令和3年度児童虐待相談対応件数(速報値)”。2021。<https://www.mhlw.go.jp/content/000863297.pdf> (参照 2022-10-26)
- 18 厚生労働省。“令和3年度児童虐待相談対応件数(速報値)”。2021。<https://www.mhlw.go.jp/content/000863297.pdf> (参照 2022-10-26)
- 19 厚生労働省。“令和2年度福祉行政報告例の概況”。2021-11-25。[https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/gyousei/20/dl/kekka\\_gaiyo.pdf](https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/gyousei/20/dl/kekka_gaiyo.pdf) (参照 2022-10-26)
- 20 厚生労働省。“平成22年度福祉行政報告例の概況”。2011-11-09。[https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/gyousei/10/dl/kekka\\_gaikyo.pdf](https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/gyousei/10/dl/kekka_gaikyo.pdf) (参照 2022-10-26)
- 21 明石市。“人口推移”。[https://www.city.akashi.lg.jp/soumu/j\\_kanri\\_ka/shise/toke/akashinojinko/index.html](https://www.city.akashi.lg.jp/soumu/j_kanri_ka/shise/toke/akashinojinko/index.html)。(参照 2022-11-01)
- 22 泉房穂。(2019)。『子どものまちのつくり方』。明石書店。pp7-8
- 23 泉房穂。(2019)。前掲書。p10
- 24 明石市議会。「令和2年度明石こどもセンター(児童相談所)の運営状況について」。[https://www.city.akashi.lg.jp/gikai/torikumi/hatsugen/shiryuu/documents/bunkyou06\\_12.pdf](https://www.city.akashi.lg.jp/gikai/torikumi/hatsugen/shiryuu/documents/bunkyou06_12.pdf)。(参照 2022-11-03)
- 25 厚生労働省。“第1章児童相談所の概要”。<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv11/01-01.html> (参照 2022-11-17)
- 26 明石市。“明石の子ども支援の取組について”。[https://www.city.akashi.lg.jp/seisaku/shichou\\_shitsu/shise/shicho/documents/20200208ootu.pdf](https://www.city.akashi.lg.jp/seisaku/shichou_shitsu/shise/shicho/documents/20200208ootu.pdf) (参照 2022-11-17)
- 27 泉房穂。(2019)。前掲書。p81
- 28 佐野洋子・稲垣由子。(2020)。前掲書。p154
- 29 佐野洋子・稲垣由子。(2020)。前掲書。p154
- 30 佐野洋子・稲垣由子。(2020)。前掲書。p154
- 31 稲垣由子。(2019)。「明石市「明石こどもセンター」の開設について」。[『子どもの虐待とネグレクト』第21巻第3号。岩崎学術出版社。p346](https://www.city.akashi.lg.jp/seisaku/shichou_shitsu/shise/shicho/documents/20200208ootu.pdf)
- 32 明石市。“明石の子ども支援の取組について”。[https://www.city.akashi.lg.jp/seisaku/shichou\\_shitsu/shise/shicho/documents/20200208ootu.pdf](https://www.city.akashi.lg.jp/seisaku/shichou_shitsu/shise/shicho/documents/20200208ootu.pdf) (参照 2022-11-17)
- 33 明石市。“衆議院厚生労働委員会参考人配付資料【更新版】”。[https://www.city.akashi.lg.jp/seisaku/shichou\\_shitsu/shise/shicho/documents/20201215jidouyugo.pdf](https://www.city.akashi.lg.jp/seisaku/shichou_shitsu/shise/shicho/documents/20201215jidouyugo.pdf) (参照 2022-11-23)
- 34 明石市議会。(2019)。「学校と明石こどもセンターとの連携について」。[https://www.city.akashi.lg.jp/gikai/torikumi/hatsugen/shiryuu/documents/bunkyou06\\_3.pdf](https://www.city.akashi.lg.jp/gikai/torikumi/hatsugen/shiryuu/documents/bunkyou06_3.pdf)

- (参照 2022-11-23)
- 35 農林水産省. “子供食堂と連携した地域における食育の推進”. <https://www.maff.go.jp/j/syokuiku/kodomo-syokudo.html> (参照 2022-11-17)
  - 36 認定 NPO 法人全国こども食堂支援センター・むすびえ. “こども食堂全国箇所数調査 2021 結果 (速報値) のポイント”. 2021-12-22. <https://musubie.org/wp-content/uploads/2021/12/6ebda4cdb402ae4e3ad9d401ee0c0e65.pdf> (参照 2022-11-17)
  - 37 認定 NPO 法人全国こども食堂支援センター・むすびえ. “こども食堂全国箇所数調査 2021 結果 (速報値) のポイント”. 2021-12-22. <https://musubie.org/wp-content/uploads/2021/12/6ebda4cdb402ae4e3ad9d401ee0c0e65.pdf> (参照 2022-11-17)
  - 38 泉房穂. (2019). 前掲書. p82
  - 39 明石市議会. “一般財団法人あかしこども財団の経営状況 (平成 30 年度決算) 及び令和元年度事業計画等の報告について”. [https://www.city.akashi.lg.jp/gikai/torikumi/hatsugen/shiryoudocuments/bunkyou01\\_5.pdf](https://www.city.akashi.lg.jp/gikai/torikumi/hatsugen/shiryoudocuments/bunkyou01_5.pdf) (参照 2022-11-17)  
明石市議会. “一般財団法人あかしこども財団の経営状況 (令和 3 年度決算) 及び令和 4 年度事業計画等の報告について”. <https://www.city.akashi.lg.jp/gikai/torikumi/hatsugen/shiryoudocuments/50409bunkou06.pdf> (参照 2022-11-17)
  - 40 公営財団法人こども財団ホームページ (<https://akashi-kodomo-zaidan.jp/index.php/about/zaidandayori>) (参照 2023-10-24) に PDF が掲載されている。
  - 41 明石市. “あかし里親 100% プロジェクト”. [https://www.city.akashi.lg.jp/kodomo/kosodate\\_ka/kodomo-kyoiku/kosodate/satooya/index.html](https://www.city.akashi.lg.jp/kodomo/kosodate_ka/kodomo-kyoiku/kosodate/satooya/index.html) (参照 2022-11-17)
  - 42 明石市. “あかし里親 100% プロジェクト”. [https://www.city.akashi.lg.jp/kodomo/kosodate\\_ka/kodomo-kyoiku/kosodate/satooya/index.html](https://www.city.akashi.lg.jp/kodomo/kosodate_ka/kodomo-kyoiku/kosodate/satooya/index.html) (参照 2022-11-17)
  - 43 明石市. “明石市社会的養育推進計画”. <https://www.city.akashi.lg.jp/kodomo/kodomo-c/documents/syakaitekiyouikuisuinkeikaku.pdf> (参照 2022-11-17)
  - 44 児童虐待問題研究会. (2018). 前掲書. pp17-25
  - 45 あかし子育て応援ナビ. “こどもスマイル 100% プロジェクト”. <https://city-akashi-kosodate.jp/soshiki/chosei/692.html> (参照 2022-11-20)
  - 46 あかし子育て応援ナビ. “こどもスマイル 100% プロジェクト”. <https://city-akashi-kosodate.jp/soshiki/chosei/692.html> (参照 2022-11-20)
  - 47 あかし子育て応援ナビ. “こどもスマイル 100% プロジェクト”. <https://city-akashi-kosodate.jp/soshiki/chosei/692.html> (参照 2022-11-20)
  - 48 あかし子育て応援ナビ. “こどもスマイル 100% プロジェクト”. <https://city-akashi-kosodate.jp/soshiki/chosei/692.html> (参照 2022-11-20)
  - 49 あかし子育てナビ. “オレンジリボンキャンペーン”. <https://city-akashi-kosodate.jp/soshiki/chosei/sukoyaka/742.html> (参照 2022-11-30)
  - 50 児童虐待防止全国ネットワーク. “オレンジリボンマークについて”. [https://www.orangeribbon.jp/about/orange/orange\\_character.php](https://www.orangeribbon.jp/about/orange/orange_character.php) (参照 2022-11-30)
  - 51 厚生労働省. “児童相談所関連データ”. <https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000825846.pdf> (参照 2022-11-23)
  - 52 浅井春夫 (編). (2021). 前掲書. pp33-39

かるべ かついちろう  
甲南女子大学人間科学部総合子ども学科准教授  
はらぞの ももか  
明石こども園保育教諭