

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 16 日現在

機関番号：34428

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23500919

研究課題名(和文)ハイリスクな子ども・家庭への早期対応と生活支援に向けた地域インフラ整備の検討

研究課題名(英文) Research on the framework of the local level for supporting a high-risk child and family at an early stage

研究代表者

大谷 由紀子 (otani, yukiko)

摂南大学・理工学部・准教授

研究者番号：00411116

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 4,000,000円、(間接経費) 1,200,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、養育困難な家庭を地域で早期支援するための地域インフラ整備について、自治体の枠組み、地域支援の実践と仕組み、の2点から考察する。研究方法は、日本では要保護児童対策地域協議会の運営実態、先行諸国ではカナダ、デンマークの地域支援の政策と実践把握を行い、海外事例から示唆を得た。結果は、日本では「子どもと家族の生活圏で」、「安心できる環境で」、「必要なサービスを確実につなげる」点で地域支援は十分に機能しておらず、政令指定都市の課題も浮上した。また、先行国の実践方法として、虐待防止に主眼を置く地域資源統合型(カナダモデル)、地域福祉拡充型(北欧モデル)の2つのモデルを示した。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this research is to examine the framework in the local level for supporting the high-risk children and its families at an early stage. It considers from two points, 1.The mechanism of measure for children who require protective care, 2.The practice in the local level supporting. The method of research was enforced in Japan and advanced nations. In Japan, the management actual condition of the regional council for children in need of protection was investigated. Overseas investigation was conducted in Canada and Denmark. The result is 1. The local level for supporting of Japan is not fully functioning. Because the local self-governing body cannot necessarily provide the social welfare service which they need to a high-risk child and its family in the area in which it lives daily and they can feel safety. 2.From the overseas measure, the Canada model which integrated of local resources, and the Northern Europe model which expanded the community support were shown.

研究分野：生活科学

科研費の分科・細目：生活科学一般

キーワード：子育て支援 要保護児童 地域福祉

1. 研究開始当初の背景

子育てや子どもを巡る問題は様々な形に表出している。その背景には親の孤立や不安、更には貧困といった親の生活問題が深く関わり、問題は一段と多様化、複雑化の傾向にある。このような状況から、国は 2005 年の児童福祉法改正により、市町村が子育て相談の窓口となることとし、同時に、子育て家庭の孤立を防ぐ地域子育て支援事業を推進してきた。

さらに国は、とりわけ貧困を基底にもち、虐待やネグレクトなどに表出する子育て家庭の機能不全に向けて、地域レベルでの支援をスタートしている。前述の児童福祉法改正により、国は虐待防止にかかる支援も第一義的に市町村が担うよう求め、一般的な子育て相談から養育困難家庭への早期支援まで、一貫して地域が担うよう法定化された。それを受けて全国の自治体に要保護児童対策地域協議会が設置され、自治体はそこでの議論を基に多機関による支援展開を試みている。要保護児童対策地域協議会に参画する保育所の機能を、児童虐待予防・重症化防止の観点から再構築する取組みも始まった。しかし、自治体が運営する地域支援は手探り状態であり、実効性のある取り組みになるためには課題が多い。

2. 研究の目的

本研究は、社会的不利をもつ子どもや養育困難な家庭を地域で早期に支援する必要性に着目し(図 1)、地域レベルでのインフラ整備を検討することが目的である。具体的には以下の 2 つの課題について考察する。

【課題 1】

ハイリスク要因をもつ子どもと家庭を支援する自治体の取り組みの把握と分析

【課題 2】

地域支援の実践および地域資源の活用に関する現状把握と分析

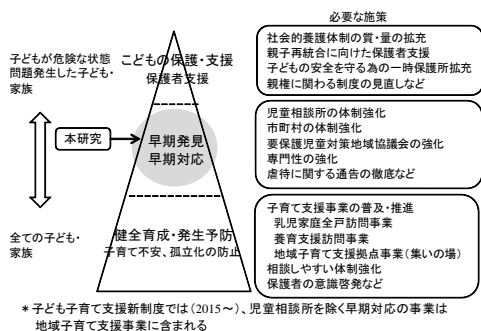


図1 児童虐待防止の観点からみた取組み (厚生労働省資料から大谷作成)

3. 研究の方法

本研究は上記の課題に対し、国内調査と先行する海外諸国の調査を並行して進め、海外の取り組みから示唆を得ることとした。調査は以下を実施した。

●調査 A

目的：要保護児童対策地域協議会の運営実態

と課題分析

対象：全国の自治体調査 (人口 8 万人以上)

方法：質問紙調査、パンフレット等文献調査、

●調査 B

目的：先行する海外諸国の自治体の政策および実践把握

対象：カナダ・オンタリオ州、デンマーク

なお、本研究は鳥取大学地域学部研究倫理委員会において、研究遂行の承諾を得た。

4. 研究成果

(1)要保護児童対策地域協議会の運営実態

①調査目的と調査対象自治体の概要

本調査は「要保護児童対策地域協議会」(以下「要対協」と表記)が国の政策評価において低調かつ活性化の必要を指摘していることから、効果的に運営する自治体の動向、およびその方法と意義を明らかにする。

調査対象自治体は 318 件(アンケート配布数)、回収数 204 件、回収率は 64.2%である。

②調査結果

●窓口の設置と窓口からの接続性

総合的窓口の設置率は 63.7%(130 自治体)

4 割弱が窓口すらない(図 2)。また、窓口をもつ自治体のほとんどは児童福祉関連部署が要対協までを担っている。窓口からの関連機関への接続性について、「子どもに対する支援」は地域密着型の公民館や児童館などはつながりにくい実態が明らかになった。心理療法へつなぐ自治体は一定数みられたが、心理的ケアが受けられるサービスの未整備が背景にあると思われる。

「保護者に対する支援」はつどいの広場、公民館、児童館へつなぐ自治体は少なく、これらは養育困難な家庭への支援として機能しておらず、家庭訪問を実施する自治体は少なかった。一方で、生活保護や母子福祉、無料の法律相談などの支援にはつなぐ事例が多かった。全体的には、総合的窓口を設置している自治体の方が様々な支援につながりやすいものの、ケースにより拮抗する現状が明らかになった。

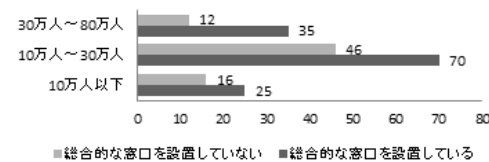


図2 総合的な窓口の設置と自治体人口 n=204

●エリア形成

人口 10 万人を超える自治体においては、実務者会議を地域に分割して実施するよう求められている。よって、エリア形成を尋ねたところ、先行してエリア形成を図る 17 自治体を抽出した。エリアは「小学校区単位」「福祉事務所単位」「市町村合併前の旧自治体単位」の 3 タイプである。

●政令指定都市の問題

調査への問い合わせから、政令都市の総合

的な窓口や所轄部署が明確でなく、区と市の間での齟齬が複数の政令都市でみられた。

●要対協の意義

要対協の意義として、関連機関が集まることで情報の共有化と共通理解が得られやすいことが最も多く挙げられた。一方で、情報共有にとどまり、各機関の限界性を理解したうえで、相互の機関が責任をもって役割分担することへは不十分と捉えていた。

以上より、総合的窓口の設置と支援への接続との相関は見られなかったが、親子の生活圏で必要とする支援が未整備であること、地域密着型の支援にはつなぎにくいこと、エリア形成は17自治体でのみ実現していること、政令都市の課題が見出せた。

(2)カナダ・オンタリオ州のハイリスクな子ども家庭支援の取組み

①子ども家庭支援の理念

カナダ・オンタリオ州の子ども家庭支援は、本研究が地域支援モデルの1つとして注目するものである。カナダでは公的サービスに加え、草の根的な数々のコミュニティサービスが子ども家庭支援を担い、それらの編み目からこぼれ落ちる子どもが一人もいないよう地域資源を統合し、拠点形成を図った支援体制を整備している。本調査では、オンタリオ州子ども家庭支援のモデル都市・ハミルトン市とトロント市において、政策および実践方法把握する。

②調査概要

調査は①ハミルトン市、トロント市の子ども家庭支援の責任者から政策把握、州管轄のCAS（児童相談所）、②地区のハブを運営する責任者とスタッフから実践方法、体制、プログラム、課題を把握した(表1)。

表1 調査対象のハブ

ハミルトン	St.Davis
トロント	リージェントーク、519 センター Blake Street、Harbourfront、

③ハミルトンの調査結果

●子ども家庭支援の全体像

市は選挙区に基づく5地区あり(人口約10万人)、各地区を子ども家庭支援の単位としている。市は州の理念に則し、すべての子ども・家庭が必要なサービスにつながるために5地区全てに地域支援のハブ(「コミュニティ・ハブ」と表現)を設置している(図5-2)。

●ハブの設置施設

ハブは高齢者、障害者、家族支援を主に展開していたものもあり、必ずしも子どもに特化した施設とは限らない。市はむしろ、地域で親しまれていることを(「Natural Hub」と表現)、重要な地域資源としている。つまり、Natural Hubのアクセスビリティと空間を活用し、ソーシャルサービスの1つとして子ども家庭支援の機能を強化している。

●地域資源の統合

地区にはペアレンティングセンター、アーリーイヤーズ、図書館など子ども家庭支援関連施設が6~10ヶ所設置され(図3)、ハブは地区内のプログラムを調整、新設する。市のネットワークには保健センター、病院、教育委員会、学校、OEYC(Ontario Early Years Centers)、チャイルドケア、図書館、コミュニティ団体など55の組織・団体が参画し、地区内のサービスとも相互連携し、個々のケースに必要なサービスもハブでコーディネートする。

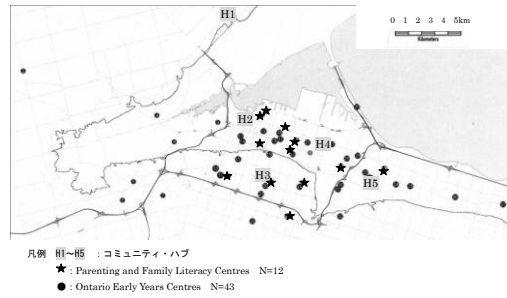


図3 ハミルトン子ども家庭支援のエリア形成

●拠点の運営団体

コミュニティ・ハブはすべて民間団体が運営し、ディレクターとして市から所長が常駐し、市職員のコーディネーターが専門家、地域のパートナーと共に地区の活動計画を立案、実践、点検している。ハブの運営資金源は州と市であるが、ニーズ調査から地区に必要と判断されたプログラムは助成金申請やイベントを実施して運営資金に充てている。

●拠点の空間的特徴

ハブはコミュニティセンター、学校、デイケア、多目的センターなど幅広く設置されているが、施設空間と実践内容とのマッチングはプログラムの推進に重要である。例えば、貧困地区において、子どもの食事と発達を教えるプログラムでは料理をつくりながら教えており、キッチンのある空間が効果的である。相談はプライバシーが確保され、ゆっくり話せる個室が望ましく、親子の交流は床に座れる広い部屋が望ましい。このように、ハブの空間はプログラムを効果的に実現するベースとして重要であることが分かる。

④トロントの調査地区と調査結果

調査地区はトロント市内の低所得層の多い4地区とした(図4)。

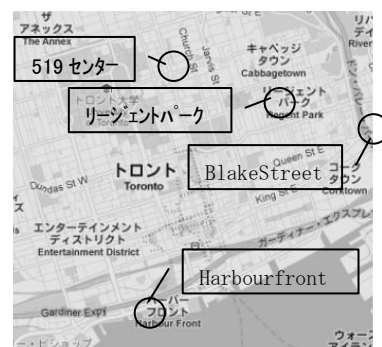


図4 トロント市調査対象地区

● トロント市の子ども家庭支援の概要

トロント市を含むオンタリオ州では、措置権をもつ機関は唯一、州政府が管轄する CAS であり、民間団体に運営を委託している。CAS は州の都市規模に応じて事務所が設置され、トロント市では 3ヶ所ある。CAS に通報があると、即座に調査を行い特別なケースを除き、95%は在宅支援となる。在宅支援は子どもの居住区や安心できるコミュニティで行われ、そこで展開されるサービスを使って支援する。市内には CAS とは異なる次元で虐待防止プログラムを提供する拠点多く存在している。市は、公的機関や民間団体が提供する様々なサービスをエリアのニーズに沿う形で統合し推進している。こんなことを市は「INTEGRATION」と表現している。

● リージェントパークを事例としたトロント市の子ども家庭支援

再開発が進む当地区では、計画段階から学校、コミュニティセンター、チャイルドケアなど子どもに関わる機関・団体が参画し、プラン作成に関わってきた。子ども家庭支援もここで議論され再開発地区を中心に周辺地区も含めて「child care」5ヶ所、「library」1ヶ所、「school」3ヶ所、「family support」13ヶ所を計画し、全ての家族がアクセスしやすいことを最重要とした。アクセスしやすさとは物理的な距離と心理的な距離の両者を意味し、全ての家族が「そこに行けば必要なサポートにつながる」ことを指す。そこための「地域のリソースをシームレスにつなぎ」、関連施設がすぐ連携できるよう徒歩圏に配置している。また、再開発計画では青少年の育成と親の雇用も重視し、読み書き・会話、職業訓練、就職紹介など学習・就労をサポートする施設を新設している。つまり、リージェントパークでは0才から若者、親までを対象に、住民が徒歩でアクセスできる圏域で継続的にサポートできるようハード・ソフトの両方から整備を図っている

● Blake Street における実践

Blake Street は児童の過半数が移民や難民という貧困地区であり、低所得者向け市営住宅が建ち並ぶ。調査対象の Blake St. Satellite Childcare Centre は小学校の中にあり（写真1）、空き教室にデイケア、幼稚園、ペアレンティングセンター、言語療法室と（以上が就学前施設）と学童保育が設けられている。ペアレンティングセンターは子育てに課題のある親が親業を学ぶ場である。乳幼児と小学生のゾーンはエントランスを鉄み分離されるが、同一建物であるため子どもたちは行き来し、5歳児は定期的に小学校の教室で過ごす。校長はじめ小学校関係者は乳幼児のプログラム責任者と定例会議をもち、地域の子どもの情報を共有して問題解決に当たる。当該地区ではもう1ヶ所、小学校から徒歩数分のコミュニティセンター内にもハブが設置されている（図5）。ここには地域子育て支援の責任者であるスーパーバイザーのオフ

イスがあり、地域のリソースと2つのハブをまとめる。小学校校長、デイケア園長、幼稚園園長、その他専門家等をネットワークし、子育て家庭のニーズを探り、適切な社会サービスにつなげるキーマンである。

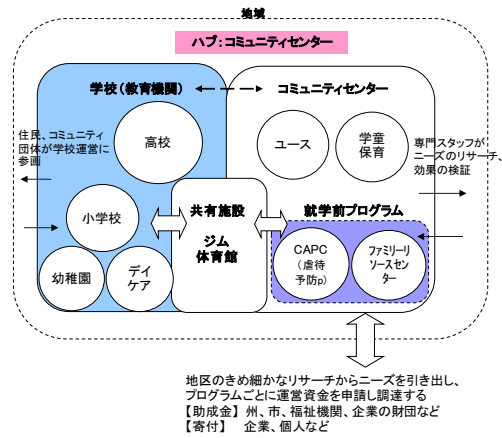


図5 Blake. st における拠点整備と活動風景

● Harbourfront における実践

Harbourfront は 1980 年代半ばに開発された貧困世帯の多い地区であり、市と共同でコミュニティセンターを建設し空間整備から

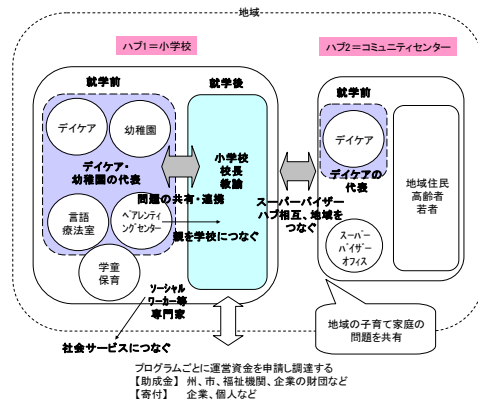


図6 Harbourfront における拠点整備とCAPCの実践

スタートした。そこに地域に必要なソフトとして高等学校、小学校、デイケア、幼稚園などの教育機関と学童保育、ファミリーリソースセンター、児童虐待防止CAPCのプログラムを呼び込んでいる(図6)。コミュニティセンターの運営団体は、住民の声や地域動向のリサーチャーを置き「地域に今、何が必要か」を常時チェックし、必要と判断されたプログラムは助成金や寄付金、独自事業等で運営資金を捻出し実現する。児童虐待防止CAPCは「ベストスタート」で移民・貧困・虐待・障害に対応するプログラムとして推進され、運営団体がこの地区に必要と判断しプログラムを呼び込んだ事例である。写真1ではソーシャルワーカー等の専門家が親子の中に入り、食事を提供しながら栄養の学習機会を提供している。ここでも学校と同一建物であることから、学童期へのスムーズな移行が意図されている。更に今後、親の就労や住宅支援のニーズも浮上している。

(3)デンマークにおけるハイリスクな子どもと家庭支援の取り組み

①調査概要

調査はコペンハーゲン市ブロンズホイ・フーソム・ヴァンルーセ地区のファミリーセンター(日本の児童相談所相当の機能をもつ)、および実践現場として当該地区のファミリーハウスで聞き取り調査を行った。フレデリクソン市では、コミュニティの担当者、およびコミュニティが運営するファミリーハウスでスタッフに聞き取り調査を行った。

②調査結果

●コペンハーゲン市の社会福祉部門の概要

デンマークでは社会サービス法に基づき全自治体に措置権をもつ機関が設置され、運営は自治体が独自に行っている。児童、失業者、移民対策などの社会福祉部門は市が管轄し、市議会が社会福祉施策を決定する。コペンハーゲン市ではファミリーセンターが措置権をもつ唯一機関であり、市内8エリアに各1ヶ所のファミリーセンターを設置し、約7万人の住民をカバーする。市は人口ベースのエリア形成、および住民のスコアに基づいたエリア特性から、ファミリーセンターの人員配置と予算配分を行う。市は人事と予算を担当し、住民と直接コンタクトするのはファミリーセンターである。

●ファミリーセンターの役割

デンマークの福祉サービスはすべて在宅での暮らしの継続が前提であり、暴力、薬物などから子どもが極めて危険なケースのみ家庭外措置となり、ほとんどが在宅支援である。各エリアではファミリーセンターが通報受付から調査、指導、支援までの中核機関として行う。在宅支援は家庭外措置にならないための予防であり、親子の近くで複数のサービスをつなぎながら継続的に支援することで予防に努める。そのためにファミリーセンターを核に、ファミリーハウス、ショートス

テイ、コンタクトパーソンなどハード・ソフトともに様々な資源が整備され、親子が1ヶ所でサービスを受けられるよう、複数のサービスがコーディネートされている。

●ファミリーセンターの運営体制

ファミリーセンター8ヶ所の市の年間予算は10億DKK、これをエリアニーズに基づき各ファミリーセンターに配分される。スタッフは約90人でセラピストやサイコロジストなどの専門職が多くを占める。ファミリーセンターで提供される各種サービスは利用者負担がなく、ほとんどが無料である。

・ファミリーハウスの概要

ファミリーハウスは在宅支援を実践する場の1つであり、専門家がセラピーなどのサービスを提供している。ここでは子どもと家族が安心して、継続的にサービスを受けられることが重視され、室内空間もそのことが意図されている。具体的には住宅をベースとした大小の個室をもち、子ども部屋やリビングルームのような暖かいインテリアを施し、くつろいだ雰囲気でも個別面談やグループセラピーが行われる。子どもと家族に必要なサービスが変わったとしても他の施設を転々としないうち、同じ場所で継続して必要なサービスが提供できるよう配慮されている。

●フレデリクソンにおける地域支援の実践

フレデリクソンは人口4万人の小規模自治体であり、ファミリーハウスがコミュニティの子ども家庭支援の拠点として機能している。ファミリーハウスは戸建て住宅に近く、LDKに複数の個室、ホールを備え(図7)、様々な形でサービスを提供する。さらに、隣接する戸建て住宅では、在宅支援の一環として、一定期間専門家と問題を抱える家族が宿泊し、時間をかけて様子を観察し、相談やセラピーなどのサービスを提供する。我が国の一時保護とは異なり、子どもだけでなく家族が共に専門家を交えてくつろいだ雰囲気のなかで、親子の関係を修復していく。そのほか、青少年向けの24時間滞在型青年住宅、シェアハウス、ショートステイなど様々な施設が点在する。また、これらの施設は住宅がベースとなり、ほとんどが既存住宅を活用している。特別に支援が必要な学校併設型宿泊施設はマナーハウスを利用し、緑豊かな環境のなかで子どもたちの社会復帰を目指している。



図7 ファミリーハウスの外観と室内

(4)総括

養育困難な家庭を早期発見・早期対応する地域支援の取り組みは、本研究の調査から「子どもと家族の生活圏で」「安心できる環

境で「必要なサービスを確実につなげる」点で十分に機能しておらず、制度運用に課題が見出された。先行諸国の調査からは住み慣れた地域に必要なサービスをつなげ、継続的に支援する在宅支援の実践手法として2つのモデルを示すことができた(図8)。平成27年度より子ども子育て新制度が始まり、要保護児童等への支援は自治体の裁量に任される。本研究の成果を踏まえ、今後数年間の地域支援の動向を注意深くみる必要がある。

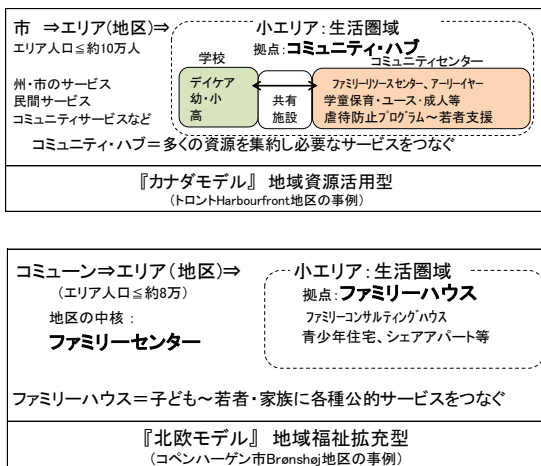


図8 先行諸国の地域支援モデル

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計15件)

①『A study about area setup of the Regional council of countermeasures for Children Requiring Aid』Chizuno HATA・Yukiko OTANI・Nobuo FUJII 第20回 ISPCAN 大会・第20回 JaSPCAN 学術集会、印刷中、2014

②『コペンハーゲン市のハイリスクな子ども・家族支援におけるエリア形成とエリア拠点に関する調査研究』大谷由紀子、日本建築学会大会学術講演梗概集、印刷中、2014

③『デンマークのファミリーハウスにみるハイリスクな子どもと家族への支援と空間的特徴』大谷由紀子、日本住宅会議、印刷中、2014

④『大阪府東大阪市における要保護児童対策地域協議会と連動した保育所での支援に関する研究』畑千鶴乃・中山徹、奈良女子大学家政学研究 Vol. 60, No. 2, pp. 11-20, 2014

⑤『子育て支援の動向と地域資源を活用した子ども・家族支援の実践—カナダ・オンタリオ州の地域支援の事例から—』大谷由紀子、「都市計画」日本都市計画学会誌、305号、pp. 8-11、2013

⑥『カナダ・オンタリオ州トロント市の貧困地区における子育て支援拠点の事例分析その1、その2』大谷由紀子・高橋青三、日本

建築学会大会学術講演梗概集、pp.165-168、2012

⑦『子どもの生活からみた一時保護所の施設空間の現状』大谷由紀子、日本建築学会住宅系研究報告論文集5、pp.241-246、2011

〔学会発表〕(計9件)

①『A study about area setup of the Regional council of countermeasures for Children Requiring Aid』Chizuno HATA、Yukiko OTANI、Nobuo FUJII、第20回子ども虐待防止世界会議 ISPCAN 大会、2014年9月14日-17日

②『地域資源の統合によるハミルトン市子ども家庭支援拠点の整備—カナダ・オンタリオ州における地域レベルでの子ども家庭支援に関する研究 その1、その2—』大谷由紀子・畑千鶴乃、日本建築学会大会、2013年8月30日-9月1日、北海道大学

③『要保護児童と家庭を支える地域支援の理念と仕組みに関する研究—カナダ・オンタリオ州トロント市を事例として—』大谷由紀子、こども環境学会東海・北陸・関西合同セミナー、2012年9月15日、京都工芸繊維大学

④『子どもの生活からみた一時保護所の施設空間の現状』大谷由紀子、日本建築学会住宅系研究報告会、2011年12月16日-17日、建築会館

〔図書〕(計4件)

①『直前対策！子ども・子育て支援新制度 PART2 本格実施までに何をすべきか、考えるべきか』中山徹、杉山隆一、畑千鶴乃他、自治体研究社、pp.137-154、2013、158頁

②『少子化対策・次世代育成支援対策の動向と保育制度改革—保育白書2013年版』藤井伸生、ひとなる書房、pp.51-53、2013、293頁

③『子ども・子育て新制度の課題』中山徹、杉山隆一、畑千鶴乃、自治体研究社、2013、168頁

6. 研究組織

(1) 研究代表者

大谷 由紀子 (OTANI Yukiko)
摂南大学・理工学部建築学科・准教授
研究者番号：00411116

(2) 研究分担者

畑千鶴乃 (HATA Chizuno)
鳥取大学・地域学部・講師
研究者番号：60550944

(3) 研究分担者

藤井伸生 (FUJII Nobuo)
京都華頂大学・現代家政学部・教授
研究者番号：50228954