

第5節 要保護児童対策の取り組み（地域協議会の強化等）

（大阪府枚方市）

小西 敦（静岡県立大学経営情報学部 教授）

【調査の概要】

調査日 2024年11月19日（火）

調査場所 枚方市役所（子ども未来部まるっとこどもセンター）

同志社大学京田辺キャンパス

調査先 枚方市子ども未来部まるっとこどもセンター

同部次長兼センター長 田中祐子氏、課長 平田圭介氏、

課長代理 平川 仁氏、係長 南井洋子氏

同志社大学心理学部 客員教授 八木 安理子氏

調査者 小西 敦

泉澤 佐江子（一般財団法人自治研修協会リサーチパートナー）

【枚方市の概要】

枚方市（ひらかたし）は、西に淀川が流れ、東には緑豊かな生駒山系の山々がある。ここは古くから人々が暮らし、平安時代には貴族の遊獵地として知られ、江戸時代には京街道の宿場町として栄えた。近代になると近郊農村から住宅のまちへ徐々に変ぼうを遂げ、戦後は大規模な住宅団地の開発により人口は急増した。また近年、市内には5つの大学が所在し、21世紀の新たなまちのイメージとして、「学園都市」をめざしている。



1947（昭和22）年8月1日、大阪府下12番目の市として枚方市は誕生した。当時4万人だった枚方の人口は現在約40万人。東西12キロメートル、南北8.7キロメートルで、面積は、65.12平方キロメートル。市の中央部を国道1号が縦断し、市の西部を京阪電鉄が、東部をJR学研都市線が走っている。

「ひらかた」という地名の由来はわからないが、奈良時代に成立した『日本書紀』には、「ひらかたゆ笛吹き上る近江のや毛野の稚子い笛吹き上る」という歌がみえる。同じく奈良時代成立の『播磨国風土記』にも、「河内国茨田郡枚方里」という地名が記されている。

<枚方市の基礎データ>

面積 65.12 km²

2020（令和2）年国勢調査人口 397,289人

2022（令和4）年度決算（普通会計）歳出総額 160,425百万円

2022（令和4）年度財政力指数 0.77

（市HP等より）

1. 本報告の概要

本報告では、児童福祉法（昭和22年法律第164号）に基づく要保護児童対策地域協議会（地域協議会ということがある）の制度概要と全国の状況を述べた後、枚方市における地域協議会による関係機関の取り組み連携という事例を紹介し、この対策におけるコーディネーター的役割等について検討していく。

本報告は、公開資料のほか、枚方市まるっとこどもセンターの職員の方々及び同市職員として長年、要保護児童対策に取り組んでこられ、以下で紹介する連携のための会議の立ち上げに尽力され、現在は同志社大学教授である八木氏へのインタビュー、インタビューの際に提供された資料等⁷に、基づいて記述している。

枚方市は、要保護児童対策において、児童福祉法による要保護児童対策地域協議会の法定化（2004年）の5年も前に、連携のための会議を設置するなど、先駆的な取り組みを積極的に行ってきた。2012年の厚生労働省の資料⁸においても、枚方市は、「要保護児童対策地域協議会を積極的に活用している7自治体」の一つとして取り上げられ、その取組事例が紹介されている。

2. 要保護児童対策地域協議会

（1）児童福祉法を根拠とする要保護児童対策地域協議会

要保護児童対策地域協議会とは、児童福祉法に基づき、「要保護児童・・・の適切な保護又は要支援児童若しくは特定妊婦への適切な支援を図るため、関係機関、関係団体及び児童の福祉に関連する職務に従事する者その他の関係者・・・により構成される」⁹協議会である¹⁰。

この児童福祉法の要保護児童対策地域協議会に関する規定は、2004年の児童福祉法の一部を改正する法律（平成16年法律第153号。以下「平成16年児童福祉法改正法」という）により新設されたものである。これによって、要保護児

⁷ この調査時に枚方市から提供いただいた冊子・パンフレット（これらを引用等する場合は冊子名等を示す）などの印刷物以外の資料を本稿では、「枚方市提供資料」という。

⁸ 厚生労働省「『要保護児童対策地域協議会』の実践事例集」（2012年12月14日）

⁹ 児童福祉法第25条の2第1項。

¹⁰ 要保護児童対策地域協議会の設置は、地方公共団体の共同でも可能である（児童福祉法第25条の2第1項）。

童対策地域協議会は法的根拠を持つこととなり、法定化された。

2007年5月に成立した「児童虐待の防止等に関する法律及び児童福祉法の一部を改正する法律（平成19年法律第73号）」により、地方公共団体は、要保護児童対策地域協議会を「置くように努めなければならない」¹¹こととなった。これにより、要保護児童対策地域協議会の設置の努力義務が、2008年4月から、地方公共団体に課せられた。

（2）要保護児童対策地域協議会の役割

要保護児童対策地域協議会の主な役割は、情報交換及び協議とされている。すなわち、児童福祉法は、要保護児童対策地域協議会を「要保護児童若しくは要支援児童及びその保護者又は特定妊婦・・・に関する情報その他要保護児童の適切な保護又は要支援児童若しくは特定妊婦への適切な支援を図るために必要な情報の交換を行うとともに、支援対象児童等に対する支援の内容に関する協議を行うもの」¹²と規定する。

（3）情報の提供等

要保護児童対策地域協議会は、関係機関等に対し、必要な協力を求めることができる。関係機関等には、この求めがあった場合に、これに応答する努力義務が課されている¹³。

（4）守秘義務

児童福祉法は、要保護児童対策地域協議会の構成員等に対して、「協議会の職務に関して知り得た秘密を漏らしてはならない」¹⁴と守秘義務を課している。ここで、守秘義務が課される構成員等とは、具体的には、表1のような者である。

表1 要保護児童対策地域協議会の守秘義務を課される者

地域協議会の構成機関等	守秘義務を課される者
国又は地方公共団体の機関	当該機関の職員又は職員であつた者
法人	当該法人の役員若しくは職員又はこれらの職にあつた者
上記に掲げる者以外の者	協議会を構成する者又はその職にあつた者

(注) 児童福祉法第25条の5に基づき筆者作成。

（5）要保護児童対策地域協議会の利点

¹¹ 児童福祉法第25条の2第1項。

¹² 児童福祉法第25条の2第2項。

¹³ 児童福祉法第25条の3。

¹⁴ 児童福祉法第25条の5。

要保護児童対策地域協議会については、厚生労働省は、「地域協議会においては、地域の関係機関等が子どもやその家庭に関する情報や考え方を共有し、適切な連携の下で対応していくこととなるため、以下のような利点がある」として、次の7点をあげている¹⁵。

- ① 要保護児童等を早期に発見することができる。
- ② 要保護児童等に対し、迅速に支援を開始することができる。
- ③ 各関係機関等が連携を取り合うことで情報の共有化が図られる。
- ④ 情報の共有化を通じて、それぞれの関係機関等の中で、それぞれの役割分担について共通の理解を得ることができる。
- ⑤ 関係機関等の役割分担を通じて、それぞれの機関が責任をもって関わることのできる体制づくりができる。
- ⑥ 情報の共有化を通じて、関係機関等が同一の認識の下に、役割分担しながら支援を行うため、支援を受ける家庭にとってより良い支援が受けられやすくなる。
- ⑦ 関係機関等が分担をシェアして個別の事例に関わることで、それぞれの機関の限界や大変さを分かち合うことができる。

(6) 要保護児童対策地域協議会の設置状況

こども家庭庁の資料によれば、要保護児童対策地域協議会の設置数の推移は、表2のようである。

要保護児童対策地域協議会の設置率は、児童福祉法にその設置根拠が設けられた2005年度時点では、全市区町村の4.6%と5%に満たないものであった。設置が努力義務化された2007年度以降は、設置率が急速に高まり、2020年度時点では、99.8%と、ほぼ全ての市区町村に設置されている¹⁶。

表2 要保護児童対策地域協議会の設置数の推移（各年度4月1日現在）

年 度	設置市区町村数	全市区町村に対する割合 (%)
2005：協議会の法定化	111	4.6
2006	598	32.4
2007：協議会設置の努力義務化	1,193	65.3
2008	1,532	84.6

¹⁵ 厚生労働省ウェブサイト：<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv11/05-01.html>（2024年11月20日確認）。

¹⁶ 2020年4月1日現在、未設置であるのは、2町、1村の3団体である（こども家庭庁「要保護児童対策地域協議会の設置運営状況調査結果の概要」）。

2009	1,663	92.5
2010	1,673	95.6
2011	1,587	98.0
2012	1,714	98.4
2013	1,722	98.9
2015	1,726	99.1
2016	1,727	99.2
2017	1,735	99.7
2018	1,736	99.7
2019	1,738	99.8
2020	1,738	99.8

(注) こども家庭庁「要保護児童対策地域協議会の設置運営状況調査結果の概要」に基づき、筆者作成。

3. 枚方市の取り組み

(1) 概要

枚方市は、児童虐待防止の取り組みとして、1999年2月に枚方市児童虐待問題連絡会議を立ち上げ、各関係機関の連携強化とネットワーク化を図ってきた。

同市は、平成16年児童福祉法改正法を受けて、2005年4月から、同会議を児童福祉法に基づく要保護児童対策地域協議会に位置づけた。

さらに、2020年4月からは「枚方市子どもの育ち見守り連携会議」を設置し、同会議の児童虐待防止部会が要保護児童対策地域協議会の役割を担っている。

このように、枚方市は、児童福祉法による法定化よりも5年以上前から、児童虐待防止のため、各関係機関の連携強化とネットワーク化の組織を独自に設けるなど、この分野の政策で、先駆的な取り組みを行っている。以下では、枚方市の要保護児童対策等の取り組みを紹介し、コーディネーター的役割などについて検討していく。

(2) 枚方市児童虐待問題連絡会議の設置の経緯

枚方市は、いち早く、児童虐待防止のためには多機関の連携が不可欠であるという認識を持ち、国の動きに先駆けて、1999年2月に、児童虐待防止ネットワーク会議である「枚方市児童虐待問題連絡会議」を設置した。

枚方市における同会議の設置の経緯は、次のようである。枚方市は、1998年に、「枚方市子ども育成計画～子どものえがおいきいきビジョン」を策定した。その中の施策目標の1つとして「子どもの人権擁護の推進」があった。「それを受け、庁内関係課による『子育て支援推進会議』が数回開かれた。その中で、特

に児童虐待は最重要課題であることを認識されたあと」、前記のように、1999年2月、枚方市児童虐待問題連絡会議設置要綱によって同会議を立ち上げた¹⁷。

同会議の設置により、「関係機関が毎月顔を合わせて話し合うことで情報の共有化ができ、互いの機関としての役割と限界を知ることによって誤解を減らし、連携がスムーズ」になったとされている¹⁸。

同会議立ち上げ当時、同会議の事務局を担っていた家庭児童相談室の体制は、八木氏と非常勤職員1名の2名体制であった。枚方市の家庭児童相談室は、1965年に設置されたものの、長く非常勤職員体制が続き、1993年度に初めて正規職員として採用されたのが八木氏であり、しばらくは、前記の2名体制が続いていた¹⁹。

（3）児童福祉法に基づく要保護児童対策地域協議会としての位置づけ

平成16年児童福祉法改正法を受けて、枚方市では、同改正法施行の2005年4月から、前記の会議を児童福祉法に基づく要保護児童対策地域協議会に位置づけた。

（4）枚方市子どもの育ち見守り連携会議への改編

① 枚方市子どもの育ち見守り連携会議

枚方市は、2022年4月に、「虐待のみならず、深刻化・複合化している子どもや家庭が抱える課題に対応するため、要保護児童対策地域協議会として位置づけた『枚方市児童虐待問題連絡会議』を『枚方市子どもの育ち見守り連携会議』に改編し、『児童虐待防止部会』と『子ども家庭支援部会』の2つの部会を設置」²⁰した。

② 構成と運営

枚方市子どもの育ち見守り連携会議の構成と運営は、表3のとおりである。

目的に合わせて様々な会議を重層的に組み合わせた構成となっている。

会議の調整機能は、後記する枚方市「まるっとこどもセンター」の「地域支

¹⁷ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課虐待防止対策室「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）スタートアップマニュアル」「市町村事例集」（2007年5月18日）30-31頁。

¹⁸ 八木安理子（2016）「各地の取り組みから学ぶ(5)要保護児童対策地域協議会による在宅支援：枚方市における虐待防止のネットワーク会議の16年を振り返って」『子どもの虐待とネグレクト』17巻3号383頁。

¹⁹ 八木（2016）前掲381頁。

²⁰ 「令和4年度（2022年度）子ども未来部の取り組み実績」

<https://www.city.hirakata.osaka.jp/cmsfiles/contents/0000048/48762/11kodomo.pdf>

（2024年12月15日確認。）。

援担当」が行っている。

表 3 枚方市子どもの育ち見守り連携会議の構成と運営

会 議 名		開催頻度	目 的 等
代表者会議		年 2 回	枚方市の児童虐待防止等の関係機関の代表者が実務者会議の中で検討課題を議論することにより、枚方市全体のネットワークの構築、体制の強化等を図る。
実 務 者 会 議	拡大実務者会議	4 ヶ月に 1 回	ネットワークづくりのための実務者会議研修、事例検討などを行い、児童虐待防止における機関の役割や援助の方針を検証することにより、より有効な虐待防止のネットワークづくりをめざす。
	実務者会議	月 1 回	要保護児童等の把握やケースについて情報交換を行うとともに、重症度や援助方針、主担当機関を決定する。
	援助方針確認会議	年 3 回	進行管理のため開催、全ての要保護児童について、重症度や援助方針、主担当機関等の見直しを実施する。
運営会議		2023 年度 3 回	会議の円滑な運営のため、事前に会議の内容や方向性について検討する。
個別ケース会議		適時	個別ケースについて、その子どもに直接関わっている担当者や今後関わる可能性のある関係機関等の担当者により、その子どもに対する具体的な支援の内容や役割分担等を検討する。

(注) 枚方市提供資料及び「枚方市子どもの育ち見守り連携会議活動報告書（令和 5 年度版）」に基づき、筆者作成。

③ 代表者会議

表 3 の代表者会議のメンバーは、表 4 のとおりである²¹。表 4 を見ると、枚方市の関係組織のほか、大阪府、消防組合、地方独法、一般社団法人・NPO 等、国、個人と様々な属性の組織・個人が、代表者会議のメンバーとなっていることが分かる。

²¹ 枚方市提供資料。

表4 代表者会議メンバー

法人等区分	メンバー
枚方市	<p>【市長部局】</p> <p>まるっとこどもセンター 私立保育幼稚園課 公立保育幼稚園課 市立ひらかた子ども発達支援センター 保育幼稚園入園課 人権政策課 保健所保健医療課 健康福祉総合相談課 福祉事務所生活福祉課 福祉事務所障害支援課 市立ひらかた病院</p> <p>【教育委員会】</p> <p>児童生徒課 放課後子ども課</p>
大阪府	<p>中央子ども家庭センター 大阪府枚方警察署 大阪府交野警察署</p>
消防組合	枚方寝屋川消防組合
地方独法	大阪府立病院機構大阪精神医療センター児童思春期診療部
国	大阪法務局人権擁護部
一般社団法人・NPO等	<p>枚方市医師会 枚方市歯科医師会 枚方市民生委員児童委員協議会 枚方市私立保育園連盟 枚方市私立幼稚園園長会 枚方地区人権擁護委員会</p>
個人	弁護士

(注) 枚方市提供資料及び「枚方市子どもの育ち見守り連携会議設置要綱別表」に基づき、筆者作成。「法人等区分」は、筆者による区分。

④ 実務者会議・拡大実務者会議

実務者会議及び拡大実務者会議の構成は、表 5 のとおりである²²。

表 5 実務者会議及び拡大実務者会議の構成

構成組織	実務者会議		拡大実務者会議
	児童虐待防止部会	子ども家庭支援部会	
まるっとこどもセンター(地域支援)	○	○	○
(相談)	○	○	○
(母子保健)	○	○	○
児童生徒課	○	○	○
大阪府中央子ども家庭センター	○		○
保育幼稚園入園課	○		○
公立保育幼稚園課	○		○
市立ひらかた子ども発達支援センター		○	○
健康福祉総合相談課		○	○
人権政策課			○
保健所保健医療課			○
生活福祉課			○
障害支援課			○
放課後子ども課			○
市立ひらかた病院			○
大阪精神医療センター児童思春期診療部			○
その他			○

(注) 枚方市提供資料に基づき、筆者作成。○は、会議の構成員であることを示す。

(5) まるっとこどもセンター

① 概要

筆者は、後記のように、枚方市の政策の特徴として、住民視点に立った連携志向があげられると考える。その典型例として、2024年4月に同市の機構改革により、母子保健機能と児童福祉機能の一体的な支援体制として、同市子ども未来

²² 枚方市提供資料。

部に新設された「まるっとこどもセンター」を紹介する。

まるっとこどもセンターは、法的には、2022年の改正児童福祉法²³により、2024年4月から、市区町村に設置の努力義務が課された「こども家庭センター」に位置づけられるものである。こども家庭センターについて、国は、「市区町村において、子ども家庭総合支援拠点（児童福祉）と子育て世代包括支援センター（母子保健）の設立の意義や機能は維持した上で組織を見直し、全ての妊産婦、子育て世帯、こどもへ一体的に相談支援を行う機能を有する機関（こども家庭センター）の設置に努めることとする」と説明している。枚方市は、このセンターをいち早く、2024年度中に、物理的にも創設した。

なお、枚方市においては、大阪府では法的には児童相談所に該当するものを「子ども家庭センター」と称しているため、これと混同しないようにするため、名称を「まるっとこどもセンター」としている²⁴。「まるっと」という表現は、「妊産婦や子ども、子育て世帯へ一体的に相談支援を行う機能を有する行政機関」という同センターの機能をやさしい言葉で表現している。

② 体制

まるっとこどもセンターは、「保健師をはじめ、社会福祉士、精神保健福祉士、臨床心理士（公認心理師）等様々な専門職員を配置するとともに、組織全体のマネジメントの責任者であるセンター長及び母子保健と児童福祉の双方の業務について十分な知識を有する統括支援員を配置し、運営を行」²⁵っている。2024年4月1日現在の同センターの正規職員数は、93名となっている²⁶。

同日現在の同センターの組織体制は、センター長、副参事3名（児童相談所準備担当、統括支援員、医師）、主幹3名、「総務・保健事業担当」、「まるっと中部・北部担当」、「まるっと南部・東部担当」の3課となっている。このうち、主として、中部・北部担当と南部・東部担当の両課の職員（事務職、保健師、社会福祉士、保育士、社会福祉士、臨床心理士、精神保健福祉士）が、地域支援担当として、各機関間のコーディネーター（調整）役を果たしている。

③ 機能と具体的な事務

まるっとこどもセンターが担う機能とその具体的な事務は、表6のとおりである。

²³ 児童福祉法等の一部を改正する法律（令和4年法律第66号）

²⁴ 枚方市「まるっとこどもセンター（こども家庭センター）について」

https://www.city.hirakata.osaka.jp/cmsfiles/contents/0000045/45365/10_20240215.pdf

（2024年12月15日確認。）（以下「センター説明資料」という）1頁。

²⁵ センター説明資料1頁。

²⁶ 枚方市提供資料。

表6 まるっとこどもセンターの機能と事務

機能	事務
企画総務	企画・調整、財務管理、システム管理、庶務事務等
各種検診	乳幼児健康診査、各種健診、母乳相談、乳幼児健康相談等相談事業、マタニティスクールや各種講演会、新生児・乳児訪問、産後ケア事業、親子教室の運営等
地域相談支援	ポピュレーション（集団全体）から虐待までの対応をさまざまな職種が専門性を活かしてチーム体制による支援を行う。その他、妊産婦や乳幼児に関する相談、発達相談、家庭児童相談、ひとり親・ひきこもり等相談、SNS相談、スクールソーシャルワーカー（SSW）による学校での相談、各種支援のマネジメント、サポートプランの作成等

（注）センター説明資料2頁に基づき、筆者作成。

④ 所在地

まるっとこどもセンターの2024年11月現在の所在地は、ステーションヒル枚方6階である。ステーションヒル枚方は、京阪枚方市駅に直結している、表7のような複合施設となっている。まるっとこどもセンターを含む行政サービスフロアは、6階と5階に配置されていて、1～4階の枚方モールには、スーパーマーケット、飲食店、物販店などがある。このように、行政サービスと民間サービスを同じ建物内で受けることができるような構成となっていて、かつ、その建物が駅に直結し、高い利便性を有している。

表7 ステーションヒル枚方のフロア構成

階	内容
19～26階	ホテル
7～17階	オフィスフロア
6階	行政サービスフロア ・まるっとこどもセンター ・男女共生フロア・ウィル ・消費生活センター
5階	行政サービスフロア ・生涯学習交流センター ・市駅前図書館 ・市民窓口センター
1～4階	枚方モール

（注）「ステーションヒル枚方に行政サービスフロアが誕生」²⁷に基づき、筆者作成。

²⁷ <https://www.city.hirakata.osaka.jp/cmsfiles/contents/0000050/50705/02-07.pdf>（2024年12月15日確認。）。

(6) 枚方市の取り組みの成果

① 概要

枚方市としては、以上のような取り組みによる要保護児童対策の成果として、「各機関が、問題の深刻さや支援の必要性について共通認識を持ち、各機関の機能を有効に使うことによって、家族への最善の支援の方法を考えることができるため、児童虐待の問題を地域のネットワークによる支援へ結びつけていくことで、児童虐待の早期発見及び適切な保護や支援」を行っている、と認識している²⁸。

② 統計データ²⁹

2023年度に、枚方市において関係機関が関わった被虐待児は、1,003名である。このうち、714名が前年度からの引継ぎケースであり、新規ケースが289名である。この1,003名について、2023年度の結果は、131名が改善、82名が市外転出、790名が翌年度への引継ぎケース（うち、施設入所80名、在宅710名）となっている。

なお、大阪府中央子ども家庭センター（児童相談所）の2022年度の管内市町村別の児童虐待相談対応件数でみると、枚方市が918件と最も多くなっている。

③ 枚方市児童虐待防止ハンドブック

ここでは、枚方市児童虐待問題連絡会議の具体的な成果物として、「枚方市児童虐待防止ハンドブック」（以下「ハンドブック」という）を紹介したい。

ハンドブックの発行主体は、枚方市児童虐待問題連絡会議である。ハンドブックは、枚方市における関係機関の職員にとって、児童虐待防止のマニュアルとなっている。最初のハンドブック（マニュアル）作成は、枚方市児童虐待問題連絡会議設置の3年目（2001年）である。その後、改訂が重ねられ、2019年3月発行のもので第4版となっている。

ハンドブック（マニュアル）作成に際しては、「ニーズにあったマニュアル作成に向けて、関係機関に所属するすべての職員に対し、アンケートを実施」³⁰している。最初のマニュアル作成時には、関係18機関を対象としたアンケートが実施され、3,341件の回答があった³¹。マニュアル第3版の作成時には、15機関5,809件の回答があり、アンケート調査の実施は、「アンケートに回答すること

²⁸ 枚方市提供資料。

²⁹ 本稿のこの部分のデータは、「枚方市子どもの育ち見守り連携会議活動報告書（令和5年度版）」に基づく。

³⁰ 枚方市提供資料。

³¹ 八木安理子（2005）「事例 枚方市における児童虐待への地域ネットワーク等の取り組み：枚方市児童虐待問題連絡会議の歩みから（枚方市）」『月刊自治フォーラム』552号38頁。

で虐待について考えてもらう機会にもなり、虐待防止の啓発にもつながっている」³²とされている。

4. 考察：枚方市の事例におけるコーディネーターの特徴

(1) 概要

ここでは、枚方市の事例におけるコーディネーターの特徴を、筆者の私見として示したい。この事例における主な特徴は、第一に、児童虐待防止という政策の特性、第二に、個人の取り組みから組織の取り組みへの昇華、第三に、組織文化としての連携指向、であると考えられる。

(2) 政策特性

枚方市の事例からは、児童虐待防止という政策の特性から、コーディネーターによる多様な機関・専門家との連携が不可欠であった、と考えられる。政策の特性がコーディネーター役を必要とし、コーディネーター役を創造した、と思われる。すなわち、児童虐待にはたくさんの発生原因がある。そのため、原因分析や対策には、様々な機関や専門家の知見や取り組みが必要となり³³、それらの機関や専門家を連携させる存在、コーディネーター役が不可欠となる。

また、児童虐待防止は、対応を誤ると児童の生命身体に安全に危機をもたらすので、関係者間の情報共有意識が高く³⁴、個々の機関や専門家も、こうした情報共有の場を求めている、コーディネーターの存在を求めていると思われる。厚生労働省も、前記のように、要保護児童対策地域協議会の利点として、情報の共有化、情報共有化を通じた関係機関間の役割分担についての共通理解獲得やより良い支援の実現、役割分担を通じた各機関の責任体制づくりや各機関の限界や大変さの認識共有などをあげている³⁵。

このような要保護児童対策において、枚方市の場合は、当時、心理職として、はじめて同市職員となった八木氏が、庁内外の関係者に、その必要性を説き、1999年2月に枚方市児童虐待問題連絡会議を立ち上げた。この会議の設置により、関係機関やその職員が、会議の場やハンドブック（マニュアル）作成時のア

³² 八木（2016）前掲384頁。

³³ 「市区町村の虐待対応窓口の担当職員の配置状況の調査では専門資格を有する者の配置は年々増加傾向にあり」、2020年度には、専門資格を有する者は、全国で8,309人、その割合は83.1%となっている（八木安理子（2023）「市区町村の子ども虐待対応における心理職の役割：地域で生活する子どもと家庭の支援として」『子どもの虐待とネグレクト』25巻1号16-17頁）。

³⁴ 児童虐待防止対策等は、担当者が一人で抱え込むには大きすぎる政策課題であるともいえよう。

³⁵ 厚生労働省ウェブサイト：<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv11/05-01.html>（2024年11月20日確認）。

ンケート調査などを通じて、相互理解や意識啓発に努めた結果が、現在の枚方市の先進的な取り組みにつながっていると思われる。

（３）個人の取り組みから組織の取り組みへの昇華

枚方市においては、枚方市児童虐待問題連絡会議の立ち上げ時やその活動が定着するまでの間においては、八木氏の個人的な資質に依拠する程度が高かったのではないかと想像する。

しかし、現在では、枚方市のまるっとこどもセンターで地域担当の職務を行っている職員は、職務として、当然のように、コーディネーター役を担っている。現在の枚方市は、組織として、持続的にコーディネーター機能を有している。

例えば、八木氏は、コーディネーターとして重要な能力として、自分たちの専門分野の知識を素人の人にも説明でき、理解してもらえることをあげている。また、「直接顔の見える関係」³⁶の重要性も指摘している。同様の感覚は、現在のまるっとこどもセンターの地域担当の各職員も有していて、毎年、関係機関へ出向き、顔の見える関係を構築しているとのことである³⁷。

また、現在のまるっとこどもセンターの職員に相当する職員が企画・実施・分析をしてきているハンドブック（マニュアル）作成・改訂時の関係機関の全職員に対する大規模なアンケート調査も、第１版から現在の第４版まで、継続して行われている。これも、コーディネーター機能が組織に定着した一証左だと思われる。

（４）組織文化としての連携指向

枚方市には、組織文化としての連携指向を感じた。すなわち、児童虐待防止において、最重要なことは、児童という個人の保護であり、担当機関はそのための手段に過ぎない。しかしながら、現実には、一定の規模以上の組織において、各組織が自分の職務や組織のことだけを考える縦割り発想が定着すると、その打破は難しい³⁸。児童虐待防止のように、難問である場合には、いわゆる「消極的な権限争い」も起こりがちである。縦割り発想が定着した組織では、コーディネーターの役割を担う職員や組織が十分に機能することは容易ではないと思われる。

ところが、枚方市においては、連携推進という方針が受け入れやすかったようである。

³⁶ 八木（2016）前掲 384 頁。

³⁷ 枚方市インタビュー。

³⁸ ジリアン テット『サイロ・エフェクト 高度専門化社会の罠』（文藝春秋社、2016 年）参照。

例えば、八木氏による、児童虐待防止対策の連携のための関係機関による会議を設置したいという提案に、同市の幹部職員が賛意を示し、その実現に至った。

また、まるっとこどもセンターが、母子保健と児童福祉の双方の業務を行い、かつ、両業務の担当者が、2024年9月からは、物理的にも、枚方市駅前行政サービスフロア6階の一カ所に集約されている。まるっとこどもセンターは、改正児童福祉法により2024年4月から設置に努めることとされた「こども家庭センター」に相当するものである。枚方市は、法改正を受けて、いち早く、同センターを立ち上げた。法改正があったので、現在、こども家庭センターは、全国の市町村に設置されつつある。しかし、組織上は統合化されていても、枚方市のように物理的に集約することは容易ではないと思われる。同市は、この物理的の一体化も早々に実現している³⁹。

このような点に、枚方市の住民を起点とする連携志向を感じることができた。

また、ステーションヒル枚方という建物は、行政サービスと民間サービスの両方を享受できる複合施設となっている。交通の要所であるという枚方市の歴史もあり、この地域には多様な主体による連携が馴染むのかもしれない。

現在、枚方市は、市として単独の児童相談所の設置を検討している。児童相談所の設置主体は、原則、都道府県及び指定都市であり⁴⁰、例外的に、一部の市区（児童相談所設置市（区））が設置している。2024年4月1日現在、この児童相談所設置市（区）は、港区、世田谷区、中野区、荒川区、豊島区、板橋区、江戸川区、葛飾区、品川区、横須賀市、金沢市、明石市、奈良市の13市区である⁴¹。

枚方市が、今後も、組織としてのコーディネーター力を活かして、先進的な政策を展開することを期待し、引き続き、調査していきたい。

【謝辞】 お忙しい中、本稿の冒頭に掲げた、枚方市の職員の方々及び八木教授には、インタビューに応じていただき、かつ貴重な資料のご提供をくださり、感謝申し上げます。

³⁹ 枚方市インタビューによれば、同センターには、他自治体からの視察者が相当数あるようである。

⁴⁰ 児童福祉法12条・59条の4等。

⁴¹ こども家庭庁ウェブサイト：<https://www.cfa.go.jp/policies/jidougyakutai/jisou-ichiran/>（2024年12月15日確認）。