

平成 21 年 1 月 13 日

西東京市の子どもに関する相談機関の現状と課題（中間報告）

西東京市子どもの権利条例策定委員会

1 はじめに

西東京市子どもの権利条例策定委員会では、市長からの依頼を受けて、西東京市で策定されるべき「子どもの権利条例」の内容について検討をしているところである。

当委員会では、条例による子どもの権利救済機関の設置についてまずは審議することとし、2008年5月15日、6月24日、7月15日の3回に亘り、市内の主要な相談機関からのヒアリングを行った。

以下は、このヒアリングに基づく、相談機関の現状と課題に関する報告である。

2 西東京市の子どもに関する相談機関の概要

西東京市には、子どもや保護者等から広く相談を受ける機関として、「子ども家庭支援センターのどか」、「こどもの発達センターひいらぎ」、「教育相談センター」がある。また、通所園児、児童の保護者を対象として「保育園」、「児童館」で子育て相談が実施され、「女性相談」においても、子どもに関する問題が扱われることがある。

子どもや保護者の課題への対応としては、保育園、幼稚園、小中学校（特別支援学級、特別支援学校を含む。）、「ひいらぎ」への通所、通園、通級、通学および各開放事業のほか、スキップ教室（適応指導教室）への通所、「のどか」による家庭支援、保育園の一時保育（緊急一時保育を含む。）、児童養護施設のショートステイが行われている。当事者間を含む、環境調整型の対応としては、教育相談センターに見られる。

3 西東京市の子どもに関する相談機関の現状と課題

（1） 子ども家庭支援センター・のどか

ア 概要

「のどか」は、子ども家庭支援の中核に位置づけられている。児童虐待等に関する要保護児童対策地域協議会を所管していることから、養育困難家庭のサポートも含めた子育て支援事業を展開している。平成19年10月から先駆型センターとなり、児童相談所の後方支援を受けて動く。市への児童虐待通報等に対しては、必要と判断した場合は48時間以内に現場に見に行き、子どもの安否を確認。一時保護が必要な場合は、児童相談所が主となり、子ども家庭支援センターと連携して対応する。また、市内3つの基幹型保育園ごとのブロックを単位として、ブロック内の各保育園のほか、幼稚園、小学校、民生委員児童委員・主任児童委員などとのネットワーク構築を目指している。

相談機能としては、市内在住の0歳からおおむね18歳までの子どもに関するさまざまな相談に応じる。専用電話による相談を行っており、電話相談による相談が多い。母子保健系の事業として行なっている各種乳幼児健診等から相談につながるケースもある。子ども自身や子育て家庭からのあらゆる相談（子育てに関する不安、虐待、いじめ、不登校、非行など、ちょっと変だな、困ったなと思ったとき）に相談に応じる総合窓口として位置づけられている。要望があれば心理専門相談やさまざまな専門機関を紹介するなどの活動を行っている。

相談は、未就学児に関するものが、約70パーセント、就学後から思春期までの相談が約20パーセント、思春期世代（15～16歳）の相談が2.4パーセント程度となっている。相談者としては、本人からの相談はほとんどなく（0.01パーセント）家族からの相談が54パーセント、近隣からの相談が1.7パーセントとなっている。また、要保護児童対策地域協議会の調整機関として位置付けられている関係から他機関からの相談もあり、全体の42パーセント程度を占めている。

相談の内訳としては、家庭状況や養育困難に関する「養護」を内容とするものが最も多く（38パーセント）、続いて、「育児・しつけ」（29パーセント）、乳幼児の子育て、発達に関する「保健」（12パーセント）、「虐待」（9パーセント）となっている。その他、子どもの性格行動に関するもの（5パーセント）、不登校、非行（各1パーセント）などがある。

対応が必要な相談に対しては、「のどか」の実施事業での対応の他、「子どもの発達センターひいらぎ」、母子保健係、母子自立支援員などのリソースによる対応が行われる。DVに伴う子どもの問題については、のどかと男女平等推進センター・パリテとの連携による対応が行われている。また、保育園、児童館との連携もなされている。対応期間としては、即日から、1年程度要する場合等様々である。

イ 評価と課題

子ども家庭支援・子育て支援の中心的な役割を担っており、十分なネットワーク構想の中で計画されている。他方で、その性格上、子どもからの相談というより、むしろ子育てをする親からの相談、子育て家庭の支援という点に特徴がある。こうしたことから、乳幼児および年少の子どもに関することが事実として多く、思春期の子どもとのつながりが薄いということが課題として上げられる。

課題として、困難を抱え本当に相談を必要としている人はなかなか窓口に来ないという問題がある。広報は、市報、パンフレット、ホームページで行っているが、子育てに関わる民間団体や地域と連携して、養育困難など課題を抱えている家庭を相談につなぐなど、本当に相談を必要としている人に届く精度の高い仕組み作りが課題である。

虐待防止の広報に関しては、出生時に渡す冊子で行っている。冊子は、幼稚園、保育園にも置いてある。子ども向けの冊子はまだない。要保護児童対策地域協議会に実務者会議が設置されたが、情報の共有、情報の交換、連絡体制などは今後の課題である。

市の他機関との連携については、連携先の「人」に左右されやすく、人事異動等の影響を受けるところに問題がある。またケースの担当や連携の仕方も十分確立していない。ネットワーク図としては描かれているが、仕組みとしては確立されていないことから、人的要素によって停滞が生じないように十分な研修を行うとともに、機関間のプロトコル（処理手順）の作成をする必要がある。

（２） 教育相談センター

ア 概要

「教育相談センター」は、教育委員会に設置された教育に関する総合的な相談機関（教育部教育指導課所管）で、「教育相談」、「就学相談」、「言語相談」の３つの相談事業を行うとともに、市内小学校に心理カウンセラーを派遣するなど学校内の相談活動の支援（学校支援）を行うほか、特別支援教育を推進するために、小中学校に学校支援アドバイザー・専門家チームを派遣するなどの支援を行っている。また、「適応指導教室」（スキップ教室）を併設しており、不登校児童・生徒への対応も行っている。

「教育相談」は、幼児から高校生年齢までの子どもを対象として、困っていることや心配事について臨床心理士が相談に応じるものである。インテイク（受付面接）後、心身の発達や親子関係の悩み、いじめや不登校、学業など学校に関する問題などについて、相談に応じて、カウンセリング・プレイセラピーなどの心理的援助を行いながら、一緒に考えていくという対応をしている。電話での相談も受けている。

「就学相談」は、学業や進路についての不安や悩みについて就学相談員が相談に応じる。市立小・中学校特別支援学級（固定制）、都立特別支援学校などへの入学または転学を希望する子どもの就学・転学相談、通級指導学級（情緒・言語）への入級相談などで行っている。

「言語相談」は、言葉の発達や発音の誤りなど、言葉に関する心配なことについて、年に１０回程度、言語訓練士による言語訓練・言語相談として実施している。

全体として、小学生に関しての相談が多く、「教育相談」に関しては、平成１９年度は、不登校、集団不適應、いじめ、情緒不安定など「性格・行動に関すること」が、一般教育相談（２７１件）、電話相談（３６件）ともに多く、教育相談全体の約７割近くを占めている。そのほか、一般教育相談では、子どもの精神・身体に関することが多く（５４件）、電話相談では、しつけ・育て方、親子関係、教師との関係等の相談が多くなっている（３６件）。ケース１件に対する対応回数も大変多くなっている（３６６件の総数に対して延べ６１８９回）。

相談（特に教育相談）に対して、上記のカウンセリング的対応のほか、環境・関係の調整的対応が必要になった場合、教員と子どもの関わりが問題になるようなケースについては、教育相談センターが、相談者に了解を得た上で、学校と連携をして対処することがある。その際、専門的な立場から子どもへの対応について教員へ助言をすることがある。また、学校と保護者の関係調整や、子どものいじめなどで調査を要するケースなどにつ

いては、指導主事が関わって、学校の対応を促し、また指導主事自らが調査、調整を行う。

子どもの問題について学校の中で対応できない場合や、家庭に問題があるケースなどでは、生活福祉課、子ども家庭支援センターのどかなどと連携をとる。行政対応だけでなく、医療機関などを紹介することもある。

イ 評価と課題

教育相談センターは、子どもや保護者に対する専門的援助機関であり、保護者、学校に対し、中立的な立場で相談に応じるものである。子どもや保護者自身に課題がある場合に心理的援助を行い、学校等の現場での対応が必要なケースの場合には、学校・教育委員会（指導主事）の対応を促し、助言をし、さらに必要な場合には関係機関との連携をはかるという重要な役割を果たしている。

しかしながら、逆に、中立的な機関であるということから、相談者寄り添うことができなかつたり、教育委員会所属の機関であるということから、当事者性を持ったりすることがあり、ケースによっては、相談に対する解決が困難な場合がある。

また、相談機関へのアクセス障害の原因として、秘密保持や、相談をしたあとの対応への不安などが挙げられる。教育相談センターの方針として、本人の了解を得た上で対処することが強調され、その方針に首肯できるが、一般に相談内容が学校に伝わるのではないかと、本人の知らないところで意に沿わない対応がなされるのではないかとといった危惧があるのも事実であり、対応の方針の確認とそうした方針を含めた保護者への理解を促すことも必要であると思われる。

相談対象者としては、義務教育年齢の小・中学生に関するものが多いのは理解できるとしても、高校生年齢の子どもの相談に十分対応できているかどうかについては、検証が必要であり、また課題でもある。

連携関係については、現在の担当者の人的要素が十分反映され、好ましい関係を築いているものと認められるが、人的要素の重要性は認めつつも、人に依存しているという点には留意が必要である。仕組みとして調整し、さらに機関間のプロトコル（処理手順）を確立する必要がある。また、子ども自身からの悩みが、子どもとの関わりの中で話されることが多いことから、あらゆる場面で、関わった大人がこれに確実に対応できるような研修等もまた必要である。

（３） 保育園

ア 概要

子育てに関して、地域のネットワークを図っていこうということから、地域を５ブロックに分け、従来型の保育園を地域型保育園とするとともに、各ブロック１つの保育園に、地域子育て支援センターを併設した基幹型保育園（現在は３ヶ所）の位置づけを与えている。基幹型保育園は、従来の保育園事業に加えて、子育て支援のコーディネート事業を展開し、ブロック内の地域型保育園との連携を図るほか、私立保育園・幼稚園、地域の小学

校、民生委員児童委員・主任児童委員、児童館、認可外保育施設さらに母子保健係と連携し、さらに、基幹型保育園同士が連携することで、子育てに関する地域ネットワークの構築を目指している。現在、認証、認可外の保育園については、公立保育園の栄養士が市内のこれら保育園をまわって献立の紹介などをしたり、イベントへの声かけをしたりしている。

また、基幹型保育園では、「ひろば事業」を実施しており、親子の集いの場の提供、子育てに関する啓発事業、その他情報提供のほか、子育てに関する相談事業を展開している。乳幼児を連れた親が近くで関わるところに意義がある。また、広報は、市のホームページ、パンフレット、ポスター、口コミなどでおこなわれている。

保育園で行われる相談は、比較的気軽になされる相談が多く、コーディネーターが常時これを受けている。必要に応じて栄養士、看護師が対応する。相談内容としては、子どもの基本的生活習慣に関するものが最も多く約6割を占めている。それ以外は、子どもの健康のこと（2割弱）、発育発達、教育・しつけ、養育不安、虐待の順となっている。相談への対応として、複雑または緊急の対応を要する案件について他機関につなげることも行っている。たとえば、発達に関することで、本人の了解を得た上で、「ひいらぎ」などの機関へ繋いだり、あるいは紹介をしたりする場合もある。虐待の問題は、気が付くことがあれば「のどか」へ繋ぐ。

イ 評価と課題

身近な子育て相談として重要な役割を果たしている。基幹型保育園を核としたネットワークの構想は、地域の保育、子育て機能を高めるものとして期待できるものであるが、まだ十分に構築されていない点が課題となっている。とりわけ、認証・認可外の保育園との関係が十分作られておらず、認証・認可保育園以外の子育て施設や教育分野との連携が不十分である。

相談への対応としては、基本的には他機関へ繋ぐことでこれを行っており、ネットワークをベースとしたリソースの利用型の対応となっている。こうしたリソース利用型の場合、特に連携先とのプロトコル（処理手順）は重要であり、十分な検討と作成が課題である。

（４） 児童館

ア 概要

児童館は、児童福祉法に基づく児童厚生施設で、主に乳幼児から高校生年代（0歳～18歳）までを対象とし、年齢の異なる子ども達が一緒に遊んだり、様々な体験をしながら、共に育っていくことを目的とした“地域の遊び場”を提供している。児童センターには、体力増進を図る設備があり、体力増進指導委員という専門の職員が配置されている。西東京市内には、13ヶ所・1分室の児童館・児童センターがある。

児童館では、乳幼児のための事業、子育てひろば事業（子育てに関する悩みや疑問の相談）、小学生以上の活動、地域との交流事業、キャンプやスキーなどの児童館合同事業など

の「児童館事業」が行なわれている。放課後帰宅しても保護者等が就労や疾病等によりみることができないおおむね小学校1年生から4年生までの児童を対象とする「学童クラブ事業」との併設館もある。

「相談事業」は、子育て広場補助員や児童館職員と保護者との話し合い、子どもとの遊びを通じた信頼関係の中で行われることが多い。相談内容としては、保護者からの相談では、子どもの健康のこと、教育・しつけのこと、基本的な生活習慣のこと、発育・発達のこと、家庭・生活環境のことが多くなっている。乳幼児に関することが多い。具体的には、友達にすぐ手を出したりかみついたりするなど子どものトラブルや性格のことや、じっとしていられず集団生活になじめないという訴え、乳幼児検診での指摘事項などがある。職員が、アドバイスをするほか、基幹型保育園や母子保健係との連携で、保健師、栄養士の専門職が相談に乗ることもある。

子どもからの相談としては、遊びのトラブルや友人関係、健康・からだのこと、家庭・生活環境についての相談が多く、勉強がわからないであるとか進路などについての相談もある。中高生の相談は、件数としては多くないものの深刻なケースもある。進路、不登校、自分の性格についての相談が多くなっている。

相談に対する対応として、虐待など深刻なケースは、関係機関との意見交換の場を設けており、児童青少年課に連絡をした後、子ども家庭支援センター「のどか」に繋ぐという仕組みをとっている。教育委員会との連携体制が整ってきており、子ども家庭支援センター「のどか」との連携、学校現場・教育相談センターとの連携も図っている。学童クラブと学校は、1学期に1回程度は何らかの形で連絡調整を行なっている。必要がある場合は、個々に対応をし、児童館長が学校運営協議会に参加するなどしている。子どもの日々の様子について、気になる子どもについては、情報の共有、見守りの強化をしている。

イ 評価と課題

子どもの居場所としての機能とそこでの相談事業は重要なものと思われる。たとえば、帰宅時間に帰りがたがらない子どもなど、学校現場では必ずしも把握されない家庭の問題が集約される点には留意する必要がある。

児童館事業の実施について、人的な要素に依存している部分が多く、メリットがある反面、その分の課題もある。相談についてもそうした特色を生かしたものまたは反映したものとなっている。人の問題は重要であることは意識しつつ、ふさわしい職員が安定的に確保されるよう務めるとともに、人に依存しない仕組み（研修を含む。）を作ることも重要である。

連携については、以上のとおり教育委員会との連絡体制が整いつつあるが、日常的な部分での学校現場との情報の共有がうまく図られていない。課題を抱えている子どもに関して、連携をとる必要がある場合があるが、個人情報保護のルールに従って情報の共有を含む事案の処理の手順を確立する必要がある。

また、現在のところ、中高生世代の利用が十分ではなく、この世代に対する相談も十分

ではない。児童館が、児童福祉施設の中で、唯一の開放型通所施設であること、さらに、数は少ないが寄せられた相談からみて児童館における相談事業の重要性がうかがわれることから、児童館が居場所であること、児童館で相談ができること、その相談がどのように解決や改善に向かうかなど、中高生世代への環境整備とともに、広報に務めることが課題である。

4 総括 子どもの救済機関についての提案骨子

西東京市では、以上検討をしてきた「子ども家庭支援センター・のどか」、「教育相談センター」、「基幹型保育園」、「児童館」といった相談機能を持った施設が設けられている。それぞれ、のどか、保育園、児童館は児童福祉の観点からの子ども支援、子育て支援（家庭支援）、また、教育センターは、教育支援の施設として、それぞれの特色を生かした相談事業を実施しており、相談への対応としても、独自のリソースによる支援、他機関のリソースとの連携と利用、調整的解決・改善などが実施されている。今後も、こうした施設の機能の充実と施設間および他機関とのネットワークの構築と連携を進めることは重要であると思われるが、他方で、以下の点に留意した第三者性があり、かつ子どもに寄り添って活動可能な独立の機関を設ける必要がある。

制度改善を促す機関が必要である。

いい意味での人的要素を生かしながら、悪い意味での人的要素に左右されない子どもの救済のために、各組織におけるケースの処理手順、組織間の連携のための処理手順を確立する必要が認められた。しかしながら、必ずしもその確立を促したり、機関を超えてケースをスーパーバイズし、救済の在り方にフィードバックする仕組みがないことから、これを確立することは困難である。個々の事例から学び、子どもの観点から、それぞれの組織の機能を生かし切り、生きたネットワークとしてそれぞれの役割を働かせるために提言をし、こうした点を促進する機能を持った機関が不可欠である。また、その機能を微細に果たすために、一定の調査機能を持ったしくみとしてそれを新たにつくる必要がある。

「ひとりの子ども」から総合的に問題解決のアプローチをする機関が必要である。

子どもの問題は、福祉、教育、青少年など多角的にアプローチが可能であり、西東京市においてもこれが具体化されている。こうしたしくみが重要であることはいうまでもないが、逆に問題を細分化する傾向を持つことにも留意をする必要がある。子育てや、教育といった子どもの環境的、分野的課題から子どもにアプローチするだけでなく、「ひとりの子ども」から、環境的、分野的課題に手が届くような救済のしくみが、子ども一人一人にとっては重要であり、そうした活動を行うことのできる機関が必要である。

子どもの意見を尊重し、第三者性をもって子どもに寄り添い活動のできる機関が必要である。

各分野からのアプローチは、その分野固有の論理があることから、「その子ども」に寄り

添いきれず、しばしばそこから離れて、それぞれの分野あるいはその組織の論理（おとなの論理であったり、行政の論理であったりする場合もある。）の中で解決や改善が志向される傾向があることにも留意する必要がある。また、子どもの意思や意見を聴くことなく後見的に対応する場合もある。子どもの最善の利益はもとより重要であるが、子どもに寄り添い、子どもが解決のプロセスに参加し、子どもの意見や意思を尊重し、子どもの力を信じて問題に臨み、子どもが置かれている諸問題を調整しつつ救済を図る機関が必要である。

条例でその活動が裏付けられた機関が必要である。

そして、こうした仕組みを確立するためには、子どもひとりの観点からいろいろな機関にかかわりを持つ可能性があることから、そのしくみで何ができるかを明確にするとともに、その権限を条例で根拠づけることが必要である。また、そうしたしくみが子どもにとって利用しやすいものでなければならず、十分な広報はもちろんのこと、相談が困難な子どもにもつながれるしくみを工夫すること、さらに思春期の子どもからの相談が十分でないことをふまえると、とくにこの世代の子どもへの配慮をすることが望ましい。