| 包 括 外 部 監 査 結 果 報 告 書 記 載 内 容　※小文字記載は意見・指摘事項の概要 | 措置等の状況（見解・今後の対応の方向性） |
| --- | --- |
| 第３章　監査の結果及び意見 |
| 第２款　大阪府各部局による虐待防止施策について |
| 第１．福祉部による「虐待防止施策」 |
| １．「虐待防止施策」の事業に係るコスト【福祉部】【会計局】 | 大阪府は、児童虐待の取組について府民の理解がさらに深まるよう、大阪府子どもを虐待から守る条例第９条に基づく年次報告書には、その記載対象事業が児童虐待防止施策は複数の組織に関係するため、人件費も含めたコスト及び事業目標とその達成状況・事業効果などを記載できるよう体制を整えるべきである。また、大阪府は、大阪府新公会計制度上、複数の組織に関係する事業においても大阪府全体としてコストを把握し、事業分析をすることが可能となるよう、今後全庁的な課題として検討することが望ましい。（意見１）大阪府子どもを虐待から守る条例第９条に基づき、当該年度の大阪府及び市町村の児童虐待防止等に関する施策の実施状況を報告する年次報告書は、複数の部局において実施された事業について、福祉部がそれらを取りまとめ、作成・公表をしている。監査の実施に当たって、当該報告書に記載されている事業を対象として、それらの内容を検討した結果、前述のとおり実施事業の内容及び当該年度の事業実績のみが記載されているのみで、報告されている事業についてそれに要したコストの記載がなく、どの程度の事業規模なのかが報告書では知ることができなかった。また、例えば人権相談事業のように、事業実施の趣旨、内容の詳細を聴取しなければ、児童虐待防止に寄与するものかどうか直ちに判断できない事業も見受けられた。これでは、事業実施に要したコストと児童虐待防止のためにどのような観点で事業を行ったのか、また事業実施の結果どのような効果がもたらされたのかなど、大阪府子どもを虐待から守る条例の趣旨に沿った事業実施ができているのかが理解できず、十分な説明がなされているとは言えない。大阪府子どもを虐待から守る条例の趣旨を達成すべく大阪府は多額の予算を投じていることから、年次報告書には、同条例の趣旨に適った児童虐待防止のために実施した事業の内容と共に事業実施に要したコストや、事業の具体的な目標とその達成状況・事業効果などを記載されるような体制が整えられるべきである。また、コスト集計にあたっては職員人件費もその範囲に含めるよう検討するべきである。さらに、そのような体制に基づいて得られた結果を踏まえ、各部局における課題や改善した事項などを年次報告書において開示し、大阪府の児童虐待に係る取組について府民の理解がさらに深まるよう、記載内容の充実が図られるべきである。大阪府は、平成36年度を目標として10年間の取組計画である大阪府子ども総合計画を策定し、取り組んでいる。その個別具体的な項目として「児童虐待の防止」を掲げており、その進捗管理は福祉部が行っている。年次報告書において報告する際には当該総合計画において進捗管理との関連性についても分かりやすい記載について検討されたい。 | 【福祉部】大阪府子どもを虐待から守る条例第９条に基づく年次報告書では、条例制定の経緯や特徴、府や市町村の児童虐待防止等に関する施策の実施状況を掲載している。また、児童虐待相談の状況や同条例関係データを掲載するなど、児童虐待の取組について広く府民の理解が得られるよう掲載内容を精査してきた。加えて、平成27年度及び平成28年度事業についての同報告書には、府民の理解がさらに深まるよう、記載対象事業の決算額を明記した上で公表した。今後公表する同報告書についても決算額を明記していく。監査意見については、意見内容を実現するための体制整備や関係部局間での調整に係る費用や時間をふまえ、府民の理解をさらに深めるにはどうすべきかを念頭に、報告書の掲載内容の検討について引き続き取り組む。【会計局】　本府の新公会計制度では、各部局において事業毎の人員情報など必要な情報を入力すれば、個別事業単位でのフルコストが算定できるフォーマットを整備している。また、事業毎の財務指標を用いて、各事業の課題等を分析する「指標分析の手引き」を平成29年３月に策定し、平成29年度には専門家を招き、この手引きを活用して、事業分析の研修を実施するなど職員の分析スキルの向上に努めている。複数の組織に関係する事業においても、こうしたツールを活用することで、事業のフルコストや事業分析は可能と考えており、今後、各部局の要請に応じ、必要な支援を行っていく。 |
| 第２．健康医療部（医療・保健の現場における虐待予防） |
| ３．大阪府における妊娠から乳幼児期の虐待予防の取組 |
| (2) 児童虐待の未然防止のための妊娠・出産対策【健康医療部】 | 大阪府は、「にんしんＳＯＳ」相談窓口の普及啓発につき、一層の充実を図るとともに継続的に実施されたい。（意見３）「にんしんＳＯＳ」相談窓口は、開設から４年が経ち、相談件数を見てもある程度周知されてきたと考えられる。相談窓口の周知は、相談窓口の委託業務の一部である周知活動（府広報誌や保健所等への啓発チラシの掲示、配架等）と、別途大阪府が国庫を活用して実施する相談窓口普及啓発事業（バナー広告、バス広告、リーフレット作成及び学生等への配布等）により行われてきたが、後者は、国庫を活用しており、毎年度実施されるとは限らない。相談件数の推移をみると、平成25年度までは増加していたが、相談窓口普及啓発事業を実施しなかった平成26年度は減少している。減少の理由は、分析されていないため一概には言えないが、相談窓口業務委託の範囲での周知活動のみでは十分周知されていないことも懸念される。大阪府は、当該相談窓口の普及啓発（委託事業による実施分除く。）を、毎年度実施することとはされていないが、継続的に実施すべきと考える。とはいえ、財源が限られることも考えられるため、オレンジリボンキャンペーンの中でも周知する、民間の協力を得てコンビニやカラオケ店のように相談者が多い生徒・学生等の若年層も目にしやすい場所にチラシを掲示していただく、ホームページにリンクを貼っていただく等、限られた財源でも継続的、効果的に普及啓発できるスキームを検討し、実施されたい。 | 「にんしんＳＯＳ」相談窓口の普及啓発については、委託事業者によるホームページの運営、チラシ配布等に加え、府ホームページ・府政だより・情報ラック等の府広報媒体の活用やオレンジリボンキャンペーンによる周知など継続的に実施している。 |
| (6) 乳児家庭全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業）　（市町村事業）【健康医療部】 | 大阪府は、乳児家庭全戸訪問事業（市町村事業）において、ケース対応会議の開催状況等について把握するとともに、訪問者への研修を一層支援すべきである。（意見５）乳児家庭全戸訪問事業は、生後４か月までの乳児がいる全家庭を訪問し、子育てに関する情報提供、養育相談等を行う広く一般を対象とした子育て支援事業であるが、養育支援訪問等適切なサービスにつなげることで児童虐待の発生を予防する効果も期待されている。市町村事業ではあるが、社会福祉法の第二種社会福祉事業に位置付けられていることから、大阪府は指導監督する立場にあり、実施要綱を定めて各市町村から実施状況の報告を受け、適切に事業が運営されているかどうかを調査確認しているとのことである。実際、厚生労働省の乳児家庭全戸訪問事業ガイドラインに準拠しているかどうか等を報告書類により確認されていた。しかし、具体的に訪問者から市町村乳児家庭全戸訪問所管課にどのような報告がなされ、必要な場合にケース対応会議が開催され、支援の要否が適切に判断される仕組みとなっているか、その仕組みが機能して、必要な支援が漏れなく行われているかを把握、検証しているわけではない。平成26年度は、支援が必要と判断された割合は高まっており支援件数も増加しているが、増加要因も分析されておらず、支援件数が増加しても適切に支援できているかも確認されていない。問題が生じる前に問題が発生しないように指導することも大阪府の役割といえ、定期的に各市町村が乳児家庭全戸訪問事業をどのように運営しているか（訪問者からの報告内容、ケース対応会議の対象とする基準や支援方法等）を把握し、課題がある場合には、指導支援されたい。また、上記のとおり市町村の乳児家庭全戸訪問における訪問者は、保健師のほか、助産師、看護師、保育士、児童委員、子育て経験者等幅広く、人の異動も多いため、経歴及び能力もまちまちと考えられる。大阪府は、市町村から提出される実施状況報告書等の報告書類で、各市町村が訪問者にどのような研修を実施しているかは把握されているとの説明を受けたが、大阪府や市町村も定期的に研修を行っている保健師ですら、人事異動や経験の浅さから全員が同じ視点を共有するのが困難な状況である。適切な支援につなげるには訪問時点で支援が必要な可能性のある家庭を漏れなく察知することが大前提である。社会福祉法における第二種社会福祉事業に位置付けられていることから、この事業を担う職員に対しては都道府県に訓練の義務がある（社会福祉法第21条）ともいえ、大阪府においても、保健所が主催する研修の活用等、研修機会の提供や講師の派遣を行う等、訪問者の能力の向上を一層支援すべきであると考える。 | 乳児家庭全戸訪問事業（市町村事業）においては、実施要綱等に基づき適切に実施されるよう市町村等に周知徹底するとともに、社会福祉法第70条に基づく実施状況の届出のほか、大阪府が策定した「妊娠期からの子育て支援のためのガイドライン」に基づく実施状況調査により開催状況等を把握した。また、訪問者研修企画担当者を対象とした研修会を開催し、市町村において訪問者を対象とした研修が効果的に実施されるよう支援した。 |
| 【健康医療部】 | 大阪府は、乳児家庭全戸訪問事業については、市町村における対象事業の実支出額の内容も調査し、事業実施の適切性に加え、大阪府の補助金額の適正性を検証されたい。（意見６）乳児家庭全戸訪問事業は、市町村における対象事業の実支出額（国庫補助基準額が上限）の３分の１を大阪府が負担するものである。大阪府は、大阪府が定めた届出等実施要鋼にある報告書類を入手し事業運営の状況を調査しているが、この報告書類では、実績報告に対象事業の実支出額の記載がなく、実支出額の内容は把握されていない。また、国の補助金交付要綱で求められる精算報告では、対象事業の実支出額及び国庫補助基準額、及びその算定基礎情報はあるが、対象経費の実支出額の内訳や算出根拠はない。実支出額が国庫補助基準額を上回ることが明らかな事業であれば、補助金の支出要件と国庫補助基準額のみ確認すれば足るかもしれないが、吹田市のように国庫補助基準額（981万円）より実支出額（33万円）が大幅に下回る市町村もある。このような状況で、実支出額の内訳も確認せずに、実支出額及び大阪府が負担する補助金額が適正であると判断できるとは考えにくい。また、あまりに事業費が少ない場合には、適切に事業がなされたかにも留意すべきであろう。国の補助金交付要綱では、所定の報告書類でわかる範囲でのみで適正かを審査すれば足るかもしれないが、当該事業は社会福祉法における第２種社会福祉事業でもあり、大阪府の届出要綱に基づく報告書類に、内訳費目別の予算・実支出額の対比表を加え、予実差または国庫補助基準額との差が大きい場合には、内容を確認する等、大阪府が負担する金額の適正性を検証すべきである。 | 乳児家庭全戸訪問事業における補助金については、国庫補助要綱等に定められた様式により各市町村から提出された書類をもとに審査し、適正であることを確認し支出している。なお、御指摘のあった吹田市については、国庫補助基準額に比べ対象経費（実支出額）が少額となっいるが、民生・児童委員の協力により事業を実施したものであり、乳児家庭全戸訪問事業としては、事業実施・補助金支出ともに適切であることを確認済みである。 |
| 第３款　大阪府における虐待対応機能の強化・他機関との連携について |
| 第５．要保護児童対策地域協議会 |
| ７．意見【福祉部】 | 大阪府は、平成27年度において、市町村要保護児童対策地域協議会運営のガイドライン策定作業を行っているが、過去の死亡事案等検証結果報告書での具体的提言も踏まえ、個別ケース検討会議の開催判断、台帳登録の意思決定の判断、進行管理台帳におけるプライオリティーの付け方、状況の変化に応じた見直しをするなど進行管理の徹底、リスクマネジメント機関を位置づけるなど各関係機関の役割の明確化などを織り込んだガイドラインとなるよう努めるべきである。また、ガイドラインについてはその後の各自治体での運用状況や意見を踏まえ改善を継続的に行っていくべきである。（意見15）大阪府は平成27年度中の実施に向けて要保護児童対策地域協議会運営のガイドラインの策定作業を行っているが、その際には、過去の死亡事案等検証結果報告書の具体的提言も踏まえ、上記記載の内容を含むガイドラインとなるよう努めるべきである。また、市町村によって、その規模や職員構成、児童虐待事案の多寡など事情は異なるので、ガイドラインを一旦策定した後も、各市町村での運用状況や意見を定期的に調査するなどして、改善を継続的に行っていくべきである。 | 平成28年１月に策定した大阪府「妊娠期からの子育て支援のためのガイドライン」では、死亡事案等検証結果報告書や市町村アンケート、ヒアリング結果、市の職員も参画いただいたガイドライン策定ワーキングでの検討経過等をふまえ、要保護児童対策地域協議会の運営に関し、支援のフローを示し、それぞれの段階で取り組むべき事項を具体的に示している。例えば、リスクマネジメント機関を位置づけるなど役割分担を明確にし、状況変化に応じた見直しをするなどの進行管理の徹底について示している。平成28年度は、ガイドラインの運用状況に関し、市町村ヒアリング及び市町村アンケートを実施。加えて、平成28年の改正児童福祉法を踏まえた大阪府市町村児童家庭相談援助指針（相談担当者のためのガイドライン）を平成29年度中に策定し、年度内に府内市町村に周知する。 |
| 【福祉部】 | 大阪府は、各市町村から、各市町村の要保護児童対策地域協議会の進行管理台帳に掲載された案件のデータの提供を受け、そのデータ分析を踏まえ、各市町村の要保護児童対策地域協議会事務局の実情に応じた後方支援をより一層行うと共に、各市町村の要保護児童対策地域協議会の事務局の人材育成により一層取り組むべきである。（意見16）前記の大阪府の調査結果によっても、各市町村の要保護児童対策地域協議会の事務局は、経験の必ずしも豊富でない少数の職員が、多数の児童虐待事案を担当せざるを得ない状況にあることが明らかにされている。この点、児童福祉法では、都道府県は、市町村が児童福祉法第10条1項各号の業務（①児童及び妊産婦の福祉に関し、必要な実情の把握に努めること、②児童及び妊産婦の福祉に関し、必要な情報の提供を行うこと、③児童及び妊産婦の福祉に関し、家庭その他からの相談に応じ、必要な調査及び指導を行うこと並びにこれらに付随する業務を行うこと）を実施するに当たって、市町村間相互の連携調整、市町村に対する情報の提供、市町村職員の研修その他必要な援助を行う業務を行わなければならず（同法第11条第１項第１号）、必要があれば市町村に対して助言を行うことができるとされている（同法第11条第２項）。また大阪府子どもを虐待から守る条例においても、大阪府は、市町村の子どもを虐待から守る施策を支援する責務を負っており（同条例第４条第５項）、より具体的には、市町村が行う子育てに関する情報提供や相談業務に関して専門的な知識及び技術の提供を行うこと（同条例第11条第３項）、虐待の早期発見と防止のネットワークを確立できるよう必要な支援を行うこと（同条例第12条）、子どもの安全確保のため必要があると認めるときには市町村と子どもや家庭に関わる情報を共有し活用すること（同条例第13条）、市町村等の人材育成を図るため専門的知識及び技術に関する研修等を実施すること（同条例第20条第１項）、市町村が設置する要保護児童対策地域協議会の運営の充実を図るため必要な支援を行うこと（同条例第21条）などが定められている。このように、大阪府は、大阪府全体の児童虐待防止のための施策を立案し、市町村に対して情報を提供していくべき立場にある。もちろん大阪府はこれまでも要保護児童対策地域協議会の事務局の実情に応じた後方支援や人材育成に取り組んできている。しかしながら、各要保護児童対策地域協議会で取り扱った進行管理台帳については、各子ども家庭センターがそれぞれの管内市町村から紙ベースで受取っているだけであり、大阪府全体でどのような案件が進行管理台帳に登載されているのか、その傾向はどのような点にあるのか、有効な対策はどのようなものであったのか、逆に対策が遅れたケースはどのような点に原因があったのか、など分析は一切されていない。前記のとおり、平成26年度だけでも実務者会議で新規登録された人数は、要保護児童合計3634人、要支援児童1710人、特定妊婦552人とのことであり、毎年この貴重なデータが集積できる機会を逸しているともいえる。この点、厚生労働省社会保障審議会児童部会「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」の平成27年11月27日会議での報告書案（たたき台）でも、統計・データベースの整備について、「制度や施策を進めていくためには適切にデータを集める必要がある。また、そのデータが公開され、多くの研究・検討がなされて、よりよい制度・施策につなげることも必要」である、として、①地域での情報共有に役立つデータベース（保健と福祉の情報の共有を含む）の構築と、②国としての制度・施策等の向上に役立てるためのデータベースの構築（個人識別情報を含まない。）、の２つのデータベースとその連動を検討するとされている。大阪府としても、各市町村に要保護児童対策地域協議会事務局に対して、もう一歩踏み込んだ後方支援や研修などの人材育成を行うのであれば、各市町村の要保護児童対策地域協議会の進行管理台帳に登載された案件のデータ分析を踏まえて行うべきである。データ提供の際の個人情報保護の重要性は当然のことであるが、ＵＳＢ以外の方法により提供を受けたり、住所氏名は匿名化する等、いくらでも工夫をすることは可能であろう。 | 全市町村からデータの提供を受けることは、セキュリティを含め技術的な課題が大きく、システム改修には莫大な費用がかかると思われる。また有効なデータ分析とするためには、正確に詳細な情報を速やかに入力する必要があるが、各市町村とも児童虐待対応や要保護児童対策地域協議会の運営に奔走している中、さらに人材を確保しなければ難しい状況（人件費の問題)。加えて、氏名等の特定情報を削除したとしても、ある程度具体的な内容を把握しなければ、有効なデータ分析とはならないため、市町村からの個人情報の提供となり、法的な課題も大きい。上記の課題解決のため、情報共有を可能とするためのシステム導入や法体系の整備に関して国へ要望するとともに府内市町村に対してはＬＧＷＡＮネットワーク等を利用した情報共有について働きかけた。 |
| 第６．児童家庭支援センターの活用 |
| ３．意見【福祉部】 | 現在の児童家庭支援センターから大阪府に提出されている事業報告書は、相談の中で多数を占める電話相談が大阪府内のどの地域の住民から来ているのか報告を求めていないなど、年間委託費に見合った役割を効果的に果たしているのかどうか検証することが困難である。大阪府は、本来、児童家庭支援センターが果たすべき役割をより明確にした上で、事業効果が検証できるよう、委託先に対して相談内容に応じてより詳細な事業報告を求めるとともに、事業内容に応じて利用者側の評価も把握できるよう工夫すべきである。（意見18）現在の児童家庭支援センターの事業実績報告書を見ると、岸和田子ども家庭センターの管内にある大阪府南部の市町村の要保護児童対策地域協議会などと連携をとり、これら市町村の求めに応じて研修なども実施していることが窺えるが、他方、相談事業が大阪府の他の地域からも来ているのか委託先に報告を求めておらず、統計上明らかではない。このため、大阪府の全域の市町村の児童相談や児童虐待対応等を、現在の児童家庭支援センターが効果的に補完できているのか否か不明と言わざるを得ない。年間委託費は1188万円（消費税込）と他の事業に比して決して小さな金額ではなく、その費用に見合った役割を効果的に果たしているかどうかを検証するには、現在の事業実績報告書の内容は不十分であると言わざるを得ない。大阪府の説明では、相談者が大阪府内のどの地域の住民か把握していないのは、電話相談などでは相談者の住所を聞きずらいケースもあるためやむを得ないとのことであったが、全てのケースで住所を聞けないわけではないであろうし、単にそのような発想から統計を取ろうとしていないだけに過ぎないのでは、との疑問はぬぐえなかった。また、児童家庭支援センターの事業が効果的に行われているかについては、利用者側（相談をした住民、連携をとっている自治体、研修受講者など）の評価が欠かせないと思われるが、その点も十分に行われている形跡がない。よって、まずは大阪府としては、本来、児童家庭支援センターが果たすべき役割をより明確にした上で、事業効果が検証できるよう、委託先に対して相談内容に応じてより詳細な事業報告を求めるとともに、事業内容に応じて利用者側の評価も把握できるよう工夫すべきである。 | 児童家庭支援センターにおける電話相談に関しては、相談者の安心感が損なわれない範囲で、できる限り地域を把握し、平成29年度の事業報告書に反映するよう依頼している。児童家庭支援センターが果たすべき役割については、最寄りの岸和田子ども家庭センター及び周辺市町村と意見交換、検討を重ねるとともに、委託先との意見交換も重ねてきた。事業の充実に向けて、平成29年度中に事業報告書の様式を見直し、平成29年度報告からは見直した様式をもとに詳細な事業報告を求めていく。 |
| 【福祉部】 | 大阪府は、意見18に記載した事業評価のための工夫を行った上で、現在の児童家庭支援センター事業が、大阪府内全域の市町村や子ども家庭センターの補完的役割を現実にどの程度果たしているのかを改めて検証し、財源の適切な分配という観点から、児童家庭支援センターの運営を現在の委託先にのみ今後も継続して委託するのが望ましいのか、それとも複数の児童家庭支援センターを設けるのが望ましいのか、委託金額は現状のままで妥当なのか等を含めて、再検討をすべきである。（意見19）ア．現在の児童福祉法や児童虐待防止法では、児童虐待の通告窓口としては各市町村も位置付けられており、その役割が重要となっている。それに伴って児童家庭支援センターの役割も、子ども家庭センターが行う市町村の児童家庭相談等を援助する役割を補完する点に重点が移行してきている。この点、大阪府内の市町村の虐待対応担当窓口担当者の業務経験年数は、平成27年５月実施の状況調査によれば、第５款「人材育成」の224頁で後述するように、全ての合計の平均では、業務経験年数０～１年の職員割合は26％、１～３年未満が31％で、３年未満の割合が57％と６割近くとなっており、東大阪子ども家庭センター管内の３市町村の平均では０～１年の職員割合22％、１～３年未満が48％で、３年未満の割合は70％となっている。業務経験年数５年以上の職員は全ての合計の平均では24％であるが、東大阪子ども家庭センター管内の３市町村では11％と低い数字となっている。また、職員のうち児童福祉司の資格保有者の割合は全ての合計での平均では19％であるが、中央子ども家庭センター管内の７市町村では35％、富田林子ども家庭センター管内の９市町村では８％と、格差がある。さらに要保護児童対策地域協議会の調整機関職員との兼任割合も全ての合計での平均で71％と高くなっている。市町村の虐待対応担当窓口担当者も比較的短期間で異動するケースも多いため、今後もこの傾向は継続する可能性が高いと言わざるを得ない。このような点から、市町村の役割を民間の社会福祉法人等の専門的知識と経験を活用して継続的に補完する児童家庭支援センターの役割はこれまでより注目されてよい。イ．平成27年８月28日付厚生労働省社会保障審議会児童部会「児童虐待防止策のあり方に関する専門委員会」報告書においても、児童家庭支援センターにつき、子ども・子育て支援から家庭支援まで地域で幅広く相談に応じることによって役割が不明確となっている現状を改善し、その役割を明確化しつつ、設置数の拡大と更なる機能強化が必要とされているところである。また、他の自治体の事例としても、神奈川県横浜市が全18区での児童家庭支援センター設置を目標にして、平成27年度に新たなに公募を行う等、動き出している。ウ．この点、前記のとおり、大阪府においては児童家庭支援センターは大阪府南部の貝塚市に１か所のみが設置されている状況であるが、大阪府の今後の方針としては、児童家庭支援センターは現状の１か所で足りており、どちらかと言えば市町村の役割をスキルアップしていくとの説明であった。確かに、大阪府の市町村の役割を重視するとの方向性自体は理解できるが、市町村窓口担当者の業務経験年数が浅い人が多く、しかも比較的短期間で異動するという現実のなかで、それだけで十分なのか、民間の専門的知識を継続的に活用することにより、より効率的かつ有効に児童虐待防止などの施策に取り組めることができる事になるのではないか等は、より緻密に検証されるべきである。現場で市町村の対応を補完する役割も果たしている子ども家庭センターの虐待対応課の職員の時間外労働時間数を見ると、第３款の第１「子ども家庭センターの現状」（141頁）で述べたように、１人当たりの月間平均で、中央が42.3時間、岸和田が54.7時間、池田が39.2時間、吹田が75.6時間、東大阪が79.1時間、富田林が49.4時間となっている。子ども家庭センターが行う市町村の児童家庭相談等を援助する役割を、児童家庭支援センターがより適切に補完することができるようになれば、子ども家庭センターが重篤な案件により注力することが出来るようになる可能性もある。監査人は、指摘２で述べたように、子ども家庭センターについては、人員の増員を含めてより一層の機能強化が必要と考えているが、他方、人員を増やすことは将来分も含めると多くの費用を要することとなる。とすれば、財源の適切な分配という観点からも、児童家庭支援センターのように民間の社会福祉法人等専門的知識と経験を活用するコストと、子ども家庭センターの人員を増員するコストとを比較し、今後の大阪府の児童虐待対応のあり方を検討していく必要があろう。エ．これらから考えれば、大阪府としては、まずは、児童家庭支援センターからより詳細な事業報告書を求めるとともに、利用者側の評価も把握できる仕組みを工夫した上で、現在の児童家庭支援センターが大阪府全域の市町村や子ども家庭センターの役割の補完という観点や、民間の専門的知識や経験の活用という観点から、効果的な役割を果たしているのか検証を行い、財源の適切な分配という観点からも、児童家庭支援センターの運営を現在の委託先にのみ今後も継続して委託するのが望ましいのか、それとも複数の児童家庭支援センターを設けるのか望ましいのか、委託金額は現状のままで妥当なのか等を含めて、再検討をすべきである。 | 上記同様、平成28年度において、現在の委託先及び最寄りの岸和田子ども家庭センター、周辺市町村と意見交換を重ねており、今後の児童家庭支援センター事業について再検討を進めてきた。また、平成28年9月1日付厚生労働事務次官通知「児童虐待・ＤＶ対策等総合支援事業費の国庫補助について」により、実際に対応した相談件数に応じて事業費を支払うこととした。加えて、児童家庭支援センターの一部業務見直しを行うとともに、平成30年度の予算については、同通知及び見直した業務に見合う予算額を確保したため前年度予算額より減額となっている。 |
| 第４款　児童虐待に関する情報の活用 |
| 第２．児童相談ＩＴナビシステム（福祉部・子ども家庭センター保有情報）の管理・運用状況 |
| ３．指摘・意見【福祉部】 | 大阪府は、電子化により効率化できる業務と紙媒体による保管が有効な業務を精査し、児童相談ＩＴナビシステムを活用することなどにより、業務の電子化を促進する必要がある。（意見20）前述のとおり子ども家庭センターにおける児童虐待対応業務に係る資料は紙媒体が中心であり、児童相談ＩＴナビシステムの開発目的であった業務の電子化は達成されていない。なお、中央子ども家庭センターにおいてヒアリングを行った際、児童相談ＩＴナビシステムの主な用途は児童記録の検索及び行政文書等作成であるとの見解も示されている。確かに児童相談ITナビシステムに児童情報等を登録することで自動的に番号が付され、この番号に基づき児童記録が作成されることからすると、膨大に存在する児童記録の中から特定の児童記録を検索できることは一定業務の効率化が図られているともいえる。また、児童相談ＩＴナビシステムの文書作成機能を利用することで文書作成手続きが効率化されているといえるが、当該システムの構築の目的と基本方針に掲げられている業務の電子化は主に検索及び文書作成における効率化を想定したものとは到底考えられない。この点について児童記録には文章だけではなく図表や写真等も含まれており、これらを電子化することは業務増加の懸念があることや写真を登録できる機能がないことにより電子化が困難であるとのことである。児童相談ＩＴナビシステムの開発構想段階（児童相談業務のＩＴ化の推進－新児童相談システムの構築に向けて検討　平成17年度）でも児童記録に図表や写真が含まれていたものと考えられることからすると、当初の開発仕様の検討が不十分であったと言わざるを得ない。なお、児童記録に含まれる図表や写真等をすべて電子化することはかえって子ども家庭センターの業務を煩雑化することにつながる可能性もあるが、アセスメント情報等を電子化することで業務全般の効率性が高まり、子ども家庭センター職員の勤務負荷（第３款　第２．（148頁）参照）が改善され、併せて時間外手当の削減につながることも期待できる。また、詳細なアセスメント情報等各事案の具体的な情報を電子化、蓄積した上で分析することで重大事案につながる可能性の高い事案を統計的に把握し、児童虐待に係る資源配分の最適化も期待できると考えられる。もちろん全ての相談案件に対して真摯に対応する必要があるものの、子ども家庭センター職員等の対応できる業務量にも一定の限界があることを考慮すべきである。 | 業務の電子化における業務効率面については、調査・設計・開発の経過の中で、面接など実際のケース対応に要する時間と、システム入力も含めた事務処理に費やすことが可能な時間の比重を考慮し、業務効率を優先し、現在のレベルとしたものである。　また、情報管理面並びに開発及び保守運用コスト面については、児童記録は紙媒体の方が一元管理しやすく、決裁も迅速であり、写真データ等のみならず警察からの通告書等外部からの資料も多く、全ての電子化に係る所要時間、開発及びその後の保守運用コストを考慮したものであり、電子化により効率化できる業務と紙媒体による保管が有効な業務は精査している。　さらに、本システムにおいて検索機能を重視したのは、単に特定の児童記録を検索できる機能のみを付与したわけではなく、児童虐待通告においては、児童の氏名が不明など、児童が特定されない内容もあり、児童の特定を容易にするための機能を付与したものである。さらに、検索機能を用いて事例の抽出を行い、データベース化が可能であり、事例の分析及び統計作業に活用している。監査意見については、複写機能の登載や手作業での作成が必要であった各種帳票をシステムから出力できるようにするなど、平成29年度に業務効率化のための改修を実施した。加えて、ＩＴナビシステムに蓄積されている情報を有効活用するために、児童相談所の業務の一部のＡＩ化について国立研究開発法人等との協議を実施。ＡＩ化の実現等について取組むための予算を平成30年度確保。 |
| 【福祉部】 | システムの運用に当たって、保守運用業務を一定程度外部に委託することは必要なものと考えられるが、大阪府は、委託業務については大阪府において処理する方が合理的なものがないか、将来的に大阪府で処理できるものがないか見直すことが必要である。（意見21）保守運用業務の見積には国統計のＣＳＶ出力工数が14時間（10万円相当）、催告状工数が６時間（４万円相当）含まれているが、「大阪府健康福祉部児童相談ITナビシステム開発仕様書」によると厚生労働省に報告する統計資料の大半は定型化されているとのことであり、また催告状も毎年度作成されていることからすると当該業務を委託する経済的合理性は乏しいものと考えられる。これについて福祉部に質問したところ、データ抽出を行うための画面構成が複雑、かつ改修のための予算がつかないため、大阪府担当者では作業ができないとのことである。画面構成の改修に係るコストと毎年度のデータ抽出に係るコストとを比較し、経済的合理性を検討する必要がある。 | 本システムの保守・運用に関しては、軽微な改修に加え、共通端末のＯＳのバージョンアップ等に応じた対応、庁内ウェブページ上の展開、施設入所児童の徴収金関連業務では財務会計システムとの連携やサーバーの保守が含まれており、府が対応可能なデータ出力及び管理機能はシステム上構築されている。現在業者に委託している作業は、ＳＥによる高度な処理に限定されている。監査意見については、児童相談ＩＴナビシステムの業務効率化に係る改修内容を洗い出す際、委託業務のうち大阪府において処理する方が合理的なものがないかについても調査した結果、上記のとおりＳＥによる高度な処理に限定されていることが確認できた。 |
| 第５．児童虐待に関連する情報システムの連携について |
| ４．意見【福祉部】 | 大阪府は、子ども家庭センターと各市町村とが、相互に保有情報を共有できるデータベースの構築を検討すべきである。（意見24）(1)　前述のとおり、平成25年度の児童虐待相談対応件数は、子ども家庭センターが6509件、子ども家庭センター管内41市町村が9191件である。市町村が相談対応した9191件のうち1721件が子ども家庭センター経由であるなど、市町村において相談対応した案件の一定数は、子ども家庭センターにおいても重複して相談対応している。もっとも、案件として重複していても、情報管理が別であるため、両者で情報の濃淡が生じる。いずれにしても、市町村における相談対応件数の方が2682件多い。過去に他の関係機関に相談があったり、複数の機関にほぼ同時期に情報提供がなされている場合は、日常的な虐待が見過ごされている可能性を否定できない。(2)　この点、大阪府の説明では、児童虐待の通告・相談があった場合、初動対応を終えた後や相談終了後に市町村に電話して情報収集するなどしており、市町村と別々に情報管理していることでの支障はないとのことであった。しかしながら、相談終了後ではなく相談中に管内の市町村が有する情報も含めて情報検索しつつ、相談対応した方が、より的確に相談者から情報を得ることができると考えられる。被害児童に関して十分な情報を有しないまま通告や相談を行う場合もあるのであり、少なくとも、要保護児童地域対策協議会の対象案件は、児童虐待防止との趣旨も含めて保護・支援が行われているのであって、相談対応中に速やかに確認できるシステムである方が望ましいと考える。 | 市町村と情報共有できるデータベースを構築することは、セキュリティを含め技術的な課題が大きく、システム改修にはばく大な費用がかかると思われる。また、対応に当たっては直近の情報が必要であり、そのためには、大阪府、市町村ともに正確な詳細データを速やかに入力する必要があるが、各市町村、子ども家庭センターともに児童虐待対応等に奔走している中、更に人材を確保しなければ難しい状況。加えて、要保護児童対策地域協議会に登録していない児童の情報共有については法的な課題が大きく、対応が困難。そのため、情報共有を可能とするためのシステム導入や法体系の整備に関して国へ要望するとともに府内市町村に対してはＬＧＷＡＮネットワーク等を利用した情報共有について働きかけた。 |
| 第５款　人材育成 |
| 第２．福祉部 |
| ４．意見【福祉部】 | 大阪府は、今後、各市町村がそれぞれ独自に実施している児童虐待対応の研修内容の情報を収集した上で、大阪府内市町村の児童家庭相談担当者スキルアップ研修の企画を計画すべきである。（意見25）前述のように大阪府は、毎年の研修プログラムは福祉部家庭支援課と中央子ども家庭センターが協議して企画をしているが、企画するに当たって、各市町村において独自に実施されている研修内容を具体的に把握していないとのことであった。しかしながら、「市町村及び関係機関等における人材育成を図るため、専門的な知識及び技術の習得に関する研修等を実施する」（大阪府子どもを虐待から守る条例第20条第１項）こととされている府には、各市町村の職員向けの研修を総合的に企画する役割が求められている。とすれば、まずは各市町村で実施されている研修内容を全体として把握しなければ、各市町村のニーズや、足りない研修が何かを適切に把握することはできないと考えられる。よって、大阪府は、今後、各市町村がそれぞれ独自に実施している児童虐待対応の研修内容も情報収集をした上で、市町村児童家庭相談担当職員向けの研修の企画を計画すべきである。 | 平成28年度、各市町村の実情を把握するため、市町村へのアンケートを行い、市町村のニーズや必要な研修について把握した。加えて、市町村が事務局となる要保護児童対策地域協議会の調整担当者向けの研修が平成28年の改正児童福祉法において義務付けられたため、平成29年度は、それらの内容を踏まえたスキルアップ研修を企画・実施した。 |
| 【福祉部】 | 大阪府は、各市町村が独自に実施している研修を把握した上で、その情報を他市町村にも提供するなど、隣接する市町村の職員同士が合同で研修を受講する場や、情報交換する場ができるよう工夫をすべきである。（意見26）市町村児童家庭相談担当者スキルアップ研修に対するアンケート調査結果を見ると、特にＧＷ（グループワーキング）の受講者から、他市の担当者との間で情報交換をすることができたことや、自らの市では行っていない他市の取組みを知ることができ貴重であったという趣旨の意見が多く寄せられている。その意味で、このＧＷ研修は高く評価できるが、決まった日時に、大阪市内という限定された場所で、年１回行われるＧＷ研修だけでは、参加者も限られ効果も限られたものにならざるを得ない。ただ、同様の研修を大阪府が複数回主催して実施するのは、予算面からも効率面からも必ずしも有効とは言えないであろう。そこで、大阪府が、各市町村が独自に実施している研修を把握した上で、その情報を他市町村にも提供するなど、隣接する市町村の職員同士が合同で研修を受講する場や、情報交換する場ができるよう工夫することが有効であると考える。児童虐待対応は、子ども家庭センター管内市町村が、地域的に共通の悩みなどを抱えているケースも少なくないと考えられ、各子ども家庭センターから管内市町村に対してこれらの情報を発信することが有効であると考える。 | 市町村児童家庭相談担当者スキルアップ研修においては、グループワークを取り入れ、隣接する市町村の職員同士が情報交換をできる場を設定しており、研修内容については、所属内で共有するよう勧めている。加えて、平成29年度においては、府内市町村が一堂に会する府内市町村向けの「児童福祉主管課長会議」を実施した際、質疑応答の機会を多く設けるなど、各市町村の職員同士が情報交換する場を提供した。 |
| 第３．健康医療部 |
| ２．ガイドライン等【健康医療部】 | 大阪府は、大阪府内保健師児童虐待予防研修に不参加の市町村に対しては、資料を送付するのみではなく、参加するのと同等に研修内容が理解できるようフォローの仕組を強化すべきである。（意見33）大阪府内保健師虐待予防研修は、大阪市を除く府内42市町村を対象としているが、平成26年度は、33団体からしか参加できていない。参加していない団体の中には、団体独自の取組で同様の知識を身に付けていることも考えられるが、大阪府は、不参加の団体でどのような研修が実施され、誰が受講しているか把握していない。平成26年度の同研修のアンケート結果では、乳幼児虐待リスクアセスメント指標の記入方法の認識不足等もみられ、記載上の注意があるツールでも、必ずしも正しく理解されているとは限らないようである。また、母子保健事業においては、虐待が起きていなくても虐待リスクの視点を持つことが重要であるが、乳幼児期の虐待事例に触れる経験が少ない場合や人事異動が多い場合、虐待リスクの視点を十分に有していない懸念もある。このような場合、ケーススタディで議論、意見交換することは、一層有用と考えられる。研修に不参加の市町村には、研修資料を配布しているとのことであるが、研修資料は要点のみをまとめたものが多く、配布資料の閲覧のみで十分な理解ができるかは疑問がある。上記のとおり参加者ですら、配布資料のみでは、盛りだくさんの内容を理解しきれない状況もあるため、Ｗｅｂ研修やＤＶＤ研修等、研修が受けやすいように研修方法の多様化や、要点のみでなく、理解を促す詳細な参考資料を配布することも検討すべきである。特に平成27年度は「児童虐待事例に対応する行政職員の対応力向上」を健康医療部の重点目標と掲げ、そのために42市町村の行政職員を対象に研修するとされている。監査時点（平成27年11月）では、平成27年度の研修は終了していなかったが、重点施策の対応として、研修内容は精神保健福祉相談員が事例検討会で助言する等、強化が図られているようである。また、不参加の市町村への対応については、資料を配布するとの説明を受けた。しかし、府内全域で児童虐待事例への対応能力を高めるためには、不参加の市町村に対しては、不参加の理由を確認し、不参加の理由が類似の研修受講済あるいは市町村で類似研修の開催予定がある等でない限り、府保健師が出向いて重要な点を研修したり、ディスカッションしたりすることも検討されたい。これにより、当該市町村の母子保健担当の現状を把握することもできると考えられ、明らかな人材や能力不足等、課題が大きい場合には、課題解消に向け支援することが望まれる。なお、参加市町村においても、保健師全員が出席しているわけではない。受講者から未受講者への伝達用の教材を配布する、受講者には復命を義務付ける、定期的に情報伝達の状況をモニタリングする等、関係職員全員に周知されるような仕組も検討されたい。 | 研修の効果を高めるためには参加しやすい状況に改善することが重要であることから、開催日・手法を工夫し市町村の参加を促した結果、平成28年度は36団体の参加があった。不参加市町村ヘは詳細な参考資料を配布し、理解促進を図った。 |
| 【健康医療部】 | 大阪府は、保健所の人材育成（研修）を、各保健所またはブロック管内市町村以外でも一層活用できるようにされたい。（意見34）上記のとおり、大阪府の各保健所は、地域の実情に応じた人材育成に熱心に取り組んでいる。それぞれの事業は、各保健所またはブロックの管轄市町村を対象としているが、事例検討会は、管轄エリアの事例のみの共有ではなく、全体で共有するほうが、新たな事例に対応する際に役立つであろうし、医師や弁護士による講義も、他の地域でも有用と考えられるものも多く見受けられる。ブロック間で研修案内を共有することもあり、各保健所の実績報告をまとめ、保健所にフィードバックされているとのことであるが、地方自治法が地方公共団体に求めている最小の経費で最大の効果を上げるという視点からも、更に一歩進んで、各保健所の優れた取組を実績報告として事後に把握するのではなく、研修案内は共有を原則とすることや、資料を供すること、虐待リスクのアセスメントを共有するために、保健機関、保健師以外も積極的に対象として受け付ける等を検討し、府内全域で一層活用できるようにされたい。 | 保健所が開催する研修については、地域における関係機関の連携体制の構築を目的としたものや専門職としてのスキルアップを中心としたもの等があり、研修内容に合わせて、福祉、教育、地域の関係機関等、保健機関以外の方も参加対象とした。一方で、事例からの学びやノウハウの共有に関しては、専門技術の向上と合わせて、府保健所及び市町村を対象とした保健師現任研修等において、保健所が取り組む事例の共有化を行った。 |
| 第６款　社会的養護 |
| 第４．家庭養護（里親制度・ファミリーホームと養子縁組（特別養子縁組を行う場合を含む）） |
| ２．養子縁組（特別養子縁組を行う場合を含む）【福祉部】 | 大阪府は、相談会に訪れる養親を希望する夫婦年齢を調査し、養子縁組を希望する里親の年齢要件を検討されたい。（意見36）年齢要件の合理性を判断する材料として、養親を希望する夫婦の年齢を調査する必要があると考えられるが、大阪府では、里親相談会に訪れる夫婦の年齢を相談会の段階で確認をしていない場合もあるとのことであった。不妊治療の進歩により治療を終了するのが遅くなったこと、また、高齢化や晩婚化などの社会的環境の変化も考えると、現在の年齢要件が適切かどうかについては、実情も踏まえて見直しを検討すべきであると考える。 | 特別養子縁組制度は、子どもの福祉を目的とした制度である。厚生労働省の里親委託ガイドラインにおいては、「養子里親の年齢は、子どもが成人したときに概ね65歳以下となるような年齢が望ましい」とされ、本府においてもそれを1つの指標としてきた。しかし、平成29年度3月に本ガイドラインが改正され、「一定の年齢に達していることや、特定の疾病に罹患した経験があることだけをもって一律に排除するのではなく、子どもの成長の過程に応じて必要な気力、体力、経済力等が求められることなど、里親希望者と先の見通しを具体的に話し合いながら検討する」と示された。本府では、これまでの夫婦生活が子どもを含めた生活になることで、より一層豊かな生活となり、子どもにとって健全な育成が図られることを想定して、年齢要件について検討し、65歳という年齢を一定の指標としながらも実際には養親となる夫婦と子どもとの年齢差よりも児童の特性を理解し、適切に養育できることを優先して委託を行う等弾力的に判断してきており、今後も本ガイドラインに基づき対応する方向である。 |