

中核市及び特別区における児童相談所設置の意義と課題 —子ども家庭支援体制の強化を目指して—

Significance and Challenges Faced by Middle-Sized Cities and Special Districts with Child Guidance Centers
—Aiming to Strengthen the Support System for Children and Families—

川 並 利 治 (人間科学部こども学科教授)

Toshiharu KAWANAMI (Faculty of Human Sciences, Department of Child Study, Professor)

〈要旨〉

平成28年度の児童福祉法の改正（以下、改正法という。）により、新たに特別区においても児童相談所が設置できることとなった。現在、東京都22区が設置の方向で名乗りをあげており、既に設置可能とされていた中核市においても、明石市が平成31年度に金沢市、横須賀市に次いで3つ目の児童相談所設置市となる。

こうした動きのある中で、筆者は中核市児童相談所第1号の経験者ということで、昨年度来、延べ6回、中核市及び特別区などが主催する設置のための勉強会に呼ばれ、講演を行い、質問などを受けてきた。関係市・区から見えてくる課題は、ヒト・モノ・カネである。このうち、カネについては国が改正法施行後5年を目途に児童相談所の設置を促進する方針を打ち出しており、財政措置に期待したい。残りのヒトとモノをどうするかが大きな課題である。

本稿においては、中核市及び特別区等の基礎自治体が児童相談所を設置するにあたって、特に人材の確保・育成と目指すべき子ども家庭支援体制のあり方について整理し考察した。

〈キーワード〉

中核市、特別区、児童相談所、設置、人材

1 はじめに

児童福祉法（以下、法という。）第12条 には「都道府県は、児童相談所を設置しなければならない。」と規定されている。ただし、設置義務があるのは都道府県だけではなく、法第59条の4に大都市等の特例があり、指定都市も含んでいる。

また、平成28年改正児童福祉法（以下、改正法という。）により同条は以下のように変わった。「この法律中都道府県が処理することとされている事務で政令で定めるものは、指定都市及び地方自治法第252条の22第1項の中核市（以下「中核市」という。）並びに児童相談所を設置する市（特別区を含む。以下この項において同じ。）として政令で定める市（以下「児童相談所設置市」という。）においては、政令で定めるところにより、指定都市若しくは中核市又は児童相談所設置市（以下「指定都市等」という。）が処理するものとする。この場合においては、この法律中都道府

県に関する規定は、指定都市等に関する規定として指定都市等に適用があるものとする。」

つまり、児童相談所の設置主体は、設置義務が課せられている都道府県・指定都市及び「設置できる」規定の中核市又は児童相談所設置市であったところに、特別区が新たに加わったということである。

さらに、改正法附則第3条において、「政府は、この法律の施行後5年を目途として、地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の22第1項の中核市及び特別区が児童相談所を設置することができるよう、その設置に係る支援その他の必要な措置を講ずるものとする。」とされた。

児童相談所設置に関しては、筆者は、身近で一貫した児童福祉業務を担える観点で中核市・特別区は必置にすべきと考えている。しかし、これまでの検討において国は、一旦、必置の方向を打ち出そうとしたが、中核市からの反対意見もあり、先送りにされてきた経緯がある。

筆者が呼ばれた「特別区及び中核市における児童相談所設置に関する勉強会」は、明石市の呼びかけで2018年5月14日に厚生労働省で開催された。「国はどのような支援をしてくれるのか」設置予定自治体からの質問に対して、臨席した厚生労働省山本審議官及び宮腰虐待防止室長から財政面でバックアップすることが表明された。国の見解は「中核市・特別区が児童相談所を設置することは子どもの権利保障にとって良い効果が期待できるから5年以内に設置しましょう。そのためには財政措置を図ります。」といった、改正法に則った前向きな姿勢である。

本稿では中核市及び特別区が苦慮している課題を踏まえながら、基礎自治体が児童相談所を設置する際の人材の確保・育成と目指すべき子ども家庭支援体制のあり方について論究したい。

2 児童相談所を設置する意義と情勢

2-1 児童相談所を設置する意義

筆者は、金沢市児童相談所に、立上げ3年目から10年目を迎えるまで勤務した。その経験からまず、言えるのは、基礎自治体が展開する児童相談所は、子ども・家庭にとっては、少なくとも都道府県が行う広域行政とは異なり、身近な相談窓口となり得るということである。すなわち、迅速性に優れ、ワンストップ化などが図られることにより、相談の利便性と、かかわりの密度が向上する。

そして、設置する自治体側にとっては、管轄区域が当該行政区域に限られるため機動性に富むという利点がある。通告から、調査、安全確認がスピーディーに行われ、児童虐待対応が行いやすい。また、都道府県との二元構造が解消され、当該自治体の判断で処理し、自己完結した対応が可能となる。さらに、関係部署が同一自治体にあるため密接な連携が可能である。

では、移管する自治体側にとってはどうなのか。筆者は、これまで設置する側からの利点は、幾度となく発信してきたが、移管する自治体、県にとってどうであったのかという視点が不足していることに気づいた。県内の都市部である中核市が抜けた分、中小規模市及び町村への支援業務に手が回るなど都道府県にもメリットはあるはずである。

神奈川県福祉行政に長年携わり、横須賀市児童相談所の副所長経験者で現、世田谷区児童相談所開設準備担当課の土橋副参事から県側の視座を得た。土橋は県としてのメリットは、「広域行政事務の軽減」である⁽¹⁾と説明する。具体的には、①施設措置費等財政負担が減少。②児童福祉事務も移管になるため、総合的に業務、財政負担が減少。③職員を他の児童相談所に振り向けられる。④直営ではないが、県内の児童相談所が増設できる。⑤一時保護所も増設

されるため、活用しやすくなることである。

さらに、土橋は、中核市が児童相談所を開設するためには以下の3つの要件をクリアしていないといけないと主張している。①予防から要保護支援施策まで一貫して支援ができる事務遂行体制が確保されていること。②都道府県との連携体制の確保、支援が受けられること。③設置市移行後も児童福祉行政の円滑な実施が見込まれることを、都道府県が確認していること⁽²⁾である。このことから、児童相談所設置は、開設前、そして開設後も県市間の良好なつながりが維持されていることが前提条件となっている。基礎自治体が児童相談所を設置し、都道府県から独立した場合、そのことをもって自動的に子ども家庭支援が充実するわけではなく、その後の良好なつながりがあってはじめて二元構造の解消をはじめ、子ども家庭支援体制の充実・強化が目指せると捉えるべきだろう。金沢市と石川県、そして横須賀市と神奈川県の関係が正にその関係にあったことを今さらながら痛感する。

以上みてきたように、基礎自治体が児童相談所を設置することは子ども・家族にとって、設置する自治体にとって、そして、移管する自治体にとって、すなわち三者にメリットがあるといえる。

そもそも、都市部に児童相談所が必要なのは下記の表からも明白である。平成29年度の全国の児童相談所での児童虐待相談対応件数は133,778件⁽³⁾であるが、上位5都府県の件数が全国の半数を占めている。また、大都市周辺の都市部では、児童人口に比して児童虐待相談対応件数の割合が歴然と高くなっている。だからこそ、都市部である中核市及び特別区には児童相談所が必要である。

自治体	児童虐待 相談対応 件数	左記の全 国に占め る割合	15歳未満 人口	左記の全 国に占め る割合
大 阪 府	18,412件	13.8%	1,069千人	6.9%
神奈川県	13,928件	10.4%	1,122千人	7.2%
東 京 都	13,707件	10.2%	1,542千人	9.9%
埼 玉 県	13,095件	9.8%	899千人	5.8%
千 葉 県	7,914件	5.9%	755千人	4.8%
5都府県 の 合 計	67,056件	50.1%	5,387千人	34.6%
全 国 の 合 計 数	133,778件	100%	15,592千人	100%

(表) 平成29年度児童虐待相談対応件数上位5自治体の全国に占める割合と15歳未満人口の割合

厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課「平成29年度児童虐待相談対応件数(速報値)」を基に作成 人口は総務省統計局人口推計(平成29年10月1日現在)

2-2 設置決定に至るまでの課題

児童相談所を設置するのに必要なものはもちろん、「カネ・ヒト・モノ」である。

まず、カネ＝財政的問題は、国の支援に期待したいところであるが、ヒト＝専門職の確保については、特に所長、スーパーバイザー（SV）の確保が困難をきわめる。

モノについては、児童相談所の建設そのものより、社会的養護の受け皿の整備が大変である。

加えて虐待対応の困難さゆえ、余程の「気概」がないと尻込みしてしまう。

さらに、法制度上、「必置」とはなっていないことも進展を阻んでいる。「設置することができる」というゆるい枠組みでは、「ことなかれ」の行政においては前進にくい。

設置の意思決定について、これまで児童相談所設置は首長のトップダウンで進んできた。莫大な財政負担とマンパワーを結集させなければならず、強いリーダーシップを発揮する首長がいないと進まない⁽⁴⁾。

平成16年度の児童福祉法改正により、中核市においても児童相談所を設置することができる規定が定められた後、平成18年4月1日に中核市の金沢市、横須賀市の両市が当時の市長の固い決意の下、同時期に児童相談所を設置した。

しかし、これ以降、停滞してしまった。地方分権改革による自治権拡大の潮流があり、身近な市・区における児童相談所設置のメリットが報告されているにもかかわらず、設置の機運が高まるには、12年を待たなければならなかった。

3 児童相談所設置の課題

3-1 設置を決定してからの課題

児童相談所の設置を意思決定してからの課題をみてみよう。

設置を予定、あるいは検討している自治体から筆者がこれまでに受けた質問や、設置の行程で苦心している状況などを列挙すると、①人材養成。②介入と支援の分化、すなわち「児童相談所」とこれまでの「子ども家庭支援部局」との間で、どういうデザインを描くのか。

また、大都市部ならではの問題として、③特別区の場合、県と中核市の関係ほど協議がスムーズにいかないこと。④施設コンフリクト。⑤管轄内に社会的養護施設がないなどの問題があること。

そして、最後に⑥どういう一時保護所をつくるかである。

筆者は「児童相談所設置に向けた中核市の課題と提言」において児童相談所設置を推進するために必要な3つの提

言⁽⁵⁾をさせていただいた。

一つは、都道府県において、中核市等が「開設」可能となるスキルや人材養成などを協力すること。

二つ目に、児童相談所の設置を目指そうとする自治体の後押しとなるべく「設置にかかわるマニュアル」を作成すること。

三つ目に、一時保護所の設置に係る標準化、そして地域情報や附帯機能を十分に生かした機能の高い小規模一時保護所のあり方の検討を積極的に行うことであつた。

今般、それらの状況は、どのように変化してきているかも併せて課題を整理してみる。

3-2 人材養成のための都道府県の協力

都道府県児童相談所における実地研修や人的応援体制についてみる。児童相談所という切実な現場において大量の職員の受け入れは厳しいだろうが、まずは都道府県に実地研修の協力を依頼しなければならない。

1年目3人、翌年3人など複数の機会に分けて多くの経験者を得るべきである。ただし、良くも悪くも都道府県のノウハウを吸収してくるわけであるから、もし、希望数すべてを受入れられなかった場合で、他の県・市で受けてくれるところがあれば、異なるモデルを参考にできるチャンスと考えるべきであろう。

当該都・県のみならず、全国の都道府県・政令指定都市・児童相談所設置市における協力要請も必要である。児童福祉法第28条（強制入所の家裁）申立ケースは都市部の児童相談所でないと経験できないかもしれない。

なお、派遣先の実地研修で最低限、学んで来てほしいのは、相談のインテーク（受理面接・初回受付）ができることである。

また、開設に向けた人材の確保は、まずは市・区庁内のリサーチから始まるだろう。児童福祉司の場合、社会福祉士・精神保健福祉士取得者、保育士などを庁内公募する。一時保護所職員（保育士・児童指導員）も保育士資格、教員免許を持っている庁内職員を募ってみる。

児童福祉司及び児童心理司については、公務員なので募集すれば、それなりに応募はあるだろう。その際、経験者と新卒者をバランスよくとっていく必要がある。

また、今般、専門的知識を必要とする事案については医師（児童精神科医等）、弁護士の採用が図られている。常駐が困難としても、いつでも連絡が取れ、助言を得られるようにしておくことが必要である。

児童相談所を設置する場合、所長及びスーパーバイザー（以下SVという。）については、両者とも決して飾り物であってはならない。特に、所長は子どもの生死・未来を最終判断する大きな役割を持っている。市・区庁内に適任者

がないのだったら、外部から招聘も検討しなくてはならないだろうし、小規模な児童相談所の場合、所長とSVが同一人物でもやむなしである。

SVの確保については、都・県へ派遣を依頼することになるが、都道府県においても児童相談所の要であるSVを派遣する余裕はないのが現実であり、複数確保するのはほぼ困難であろう。

3-3 設置のためのマニュアル

児童相談所設置のためのマニュアルについては、愛育研究所の小平医師を研究代表とするチームにより、平成28年度子ども・子育て支援推進調査研究事業「児童相談所設置のためのマニュアル作成に関する調査研究」報告書⁽⁶⁾が作成されている。筆者も検討委員会のメンバーとして、執筆に協力した。

このマニュアルを見れば、設置を目指そうとする自治体は、どういう準備を、どの程度の期間を経てしなければならないか、おおよそイメージできるようになっている。

例えば、児童相談所の設置に伴い都道府県から移管される業務は何かについては、法律や政令に基づいた主なものを約60項目列挙している。また、国及び都県との協議等、議会や関連団体・住民への説明についてもその内容や時期について示されている。

これまで先行自治体を視察・調査することでしか得られなかった資料や設置までのノウハウが記載されており、先の見えない不安については相当解消できるものと思われる。

3-4 介入と支援の分化

特別区が、児童相談所を含めた子ども家庭支援体制の構築を検討する場合、新たに設置する「児童相談所」とこれまでの「子ども家庭支援センター」との間で、どういうデザインを描くのかについて迷うところであろう。

考えられる類型としては、統合型、別組織同施設型、別組織別設置型の3パターンがある。このうち、統合型は指揮系統や窓口の一元化が図りやすく、児童相談所の機能も総合相談型として幅広く機能させることができるなど基礎自治体のメリットを最大限に活用できると考える。

ただし、統合型は、管轄エリアが比較的狭く、子ども家庭支援センターが1か所であれば有効であるが、管轄エリアが広く、子ども家庭支援センターが複数ある世田谷区のような自治体では適用できない。第1次相談窓口である子ども家庭支援センターは複数設置、児童相談所は1か所設置し、後方支援型として機能させることになるだろう。この場合、二元構造の齟齬が生じないよう指揮系統や連携方法の十分な検討を願う。

いずれの体制を整備するとしても、児童相談所設置後は、当該特別区が介入と支援の両方の役割を持たねばならないことは紛れもないことであり、二つの役割を組織間で、あるいは組織内でどう分化させるかはすぐに答えは見つからない状況である。

国は児童相談所改革の一つとして、「調査・保護・措置に係る業務と支援マネジメント業務の機能分離を計画的に進める⁽⁷⁾。」として、「介入」と「支援」の機能を分化させることが望ましい方針を打ち出しているが、「支援」とは何かを再考する必要がある。

国際ソーシャルワーカー連盟（2000）によれば、「ソーシャルワークは、人間の行動と社会システムに関する理論を利用して、人々がその環境と交互に影響し合う接点に介入する⁽⁸⁾」とある。

また、ソーシャルワークのプロセスを学んだ者なら周知のことだが、インテーク、アセスメント、プランニングの次がインターベンション（intervention）という段階である。これを直訳すれば、介入ないし関与となる。

クライアントと支援者が同じ方向を向いているときは両者とも「支援」と感じているが、支援者は「介入」している。権限を備えた児童相談所が真っ向から対立して介入すれば「支援」とは感じないだろう。このように、児童虐待にかかわる保護者の支援においては、指導的な要素も含まれ、親の意向と沿わないことは多い。児童相談所を設置した基礎自治体の支援部門が、「労力やストレスがかかる介入は法的権限を持った児童相談所の仕事、私たちは寄り添いのみを担当します」では通用しない。また、児童相談所の法的対応措置である一時保護や児童福祉法第28条といった強制介入であってもあくまで支援のきっかけの一つであり、強制介入後、支援に切り替わっていくことも少なくない。介入と支援は線引きが難しく、それぞれ担当する部署を分けるのは容易でないことを理解しておくべきだろう。どこで線を引くのか考えあぐねるよりは「支援を重ね合う」発想の方が重要だと筆者は考える。

3-5 特別区ならではの課題

特別区の人口規模は一番小さな千代田区が約6万人である。一方、一番大きな世田谷区は約90万人であり、7つの県人口及び7つの指定都市人口より多い。

特別区全体で神奈川県より多い約930万人の人口を擁し、正にメトロポリス東京の中核を為す。

児童相談所の設置は特別区長会の最重要課題であった⁽⁹⁾と特別区長会事務局の村川制度担当課長は説明する。

昭和61年2月19日 都区間で児童相談所に関する事務移譲を合意するも国に認められず断念した経過がある。

その後、平成20年6月26日 都区で設置した都区のあり

方検討委員会幹事会において、児童相談所を区へ移管する方向で検討する事務と整理が行われた。

平成22年1月24日、江戸川区における7歳の男児虐待死を受けて、特別区長会の最重要課題として都へ事務移譲を求めた。

平成24年2月13日 都区で「児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会」が設置され、①現行の役割分担の下での課題と対応策について②児童相談行政の体制のあり方について検討が行われたが、平成28年5月27日「児童福祉法等の一部を改正する法律」が成立し、特別区も児童相談所の設置が可能になった。

特別区の強みとしては、特別区に共通する課題を連携して解決する組織があることである、特別区長会・副区長会、各分野の部課長会、特別区人事・厚生事務組合等、また、特別区全体の課題の検討を支える特別区長会事務局の存在は大きい。そして、特別区には23区間で培ってきた「互譲・協調」の精神が今なお息づいている。

一時保護所の相互利用、里親の相互委託、入所施設の協定定員を特別区全体の定員枠として設定していくことなどが今後、協議されていくだろう¹⁰⁰と村川は強調する。

また、各区に子ども家庭支援センターを設置しており、法的権限はないものの、すでに児童相談所の役割に近接した児童虐待対応を行っている。

児童相談所設置を検討するうえでの中核市との違いは、それぞれの特別区が身近な自治体として基本的な役割を担いつつ、広域自治体である東京都との役割分担のもとに、相互に連携して東京大都市地域の行政に責任を持つ特別な大都市制度（都区制度あるいは特別区制度）が設けられていることである。

また、区ごとにその税源は大きく偏在しているため、東京都と特別区が役割分担に応じて財源を分け、都区間と特別区相互間の財政調整（都区財政調整制度）を行っている点である。

そのため、中核市では、県と市（1対1）の協議で済むところを、特別区は、都との協議だけでなく特別区間での協議も必要となる。さらに、特別区は地方交付税の対象外（都区合算）であること、近い将来、同一都道府県域内に23の自治体が児童相談所を設置する可能性があるなど、前例のない課題が出てきている。金沢市や横須賀市が参考にならない点も多く、新たなモデルの誕生を迎えていると言えよう。

人材養成について見れば、11の東京都児童相談所で、22区すべての実地研修を受け入れることは困難である。それに、同時に複数区が児童相談所を開設した場合、立ち上げ時の都からの人的支援は難しいだろう。人材養成の要となる特別区職員研修のあり方なども活発な検討が始まって

いる。その他、社会的養護の施設整備を行う際の用地の確保、一時保護所や入所施設等の広域調整を行う際、措置先や委託先が都内全域に分散してしまうこと、その措置費（定員払い分）をどのように支弁しあうかなど特別区特有の課題が山積している。

3-6 施設コンフリクト

施設コンフリクトとは、社会福祉施設を新しく建てようとする時に、住民や地域社会から強い反対運動が起こることである。児童相談所の設置は、決してウェルカムではなく、実際、都市部では「必要な施設だが、ここに作ってくれるな」という、反対運動が生じている。南青山の一等地に児童相談所を含む新たな複合施設を建設しようとしている港区は、住民や事業者の理解を得るのに苦慮している。テレビ報道において一部の人たちは、おしゃれな南青山のイメージが損なわれるとか、物価の高い地域に入所施設の建設を行うのは如何なものかといった抗議の場面が再三に渡って報道された。

子どもの権利擁護の最前線の砦である児童相談所でさえ、市民に理解されているわけではない。子ども家庭福祉にかかわる社会全体の意識改革が必要であることは明白である。

3-7 管轄内に社会的養護施設がない

大都市ゆえ、管内に社会的養護の受け皿が一つもない特別区が存在する。東京駅から電車で10分ほどに位置する人口約22万人の区は、乳児院も児童養護施設もまったくない。都道府県との業務移管に関する事前協議の際に、近隣市・区にある児童福祉施設がスムーズに利用できるよう、都道府県に対して実績や今後の推移をもとに入所定員の割愛、つまり、入所枠の確保を強く要望しておくことが必要である。仮に、施設が確保できてでも遠隔だと時間的、心理的に距離を作ってしまう、適切な訪問の機会を逸する。管轄市・区内に社会的養護施設を誘致するよう働きかける必要があるだろう。さらに管内に施設がないピンチを、家庭養護を推進するチャンスととらえ、委託可能な里親を確保していくことも重要である。ただし、良質な家庭養護を目指すには委託数の2～3倍以上の登録数が必要である。

大都市ならではの問題を第5節から第7節で述べたが、このほか、中核市及び特別区には、人口規模だけでなく様々な地域特有の課題がある。例えば、同じ人口規模の都市であっても、虐待対応件数や利用できる社会的養護施設数等も大きく違う。

児童相談所のモデルを、大都市型、都市型、地方都市県庁所在地型、地方都市型の4つにカテゴライズし、その特

徴を踏まえた上での適切な設置のあり方を検討していく必要がある¹¹⁾ことを井上は指摘している。

3-8 いつでも一時保護できる体制

金沢市の場合、一時保護所の開所は、児童相談所設置から3年後であった。その間は、石川県に一時保護事務を委託した。委託の場合は、委託先の都合や条件が優先するため、緊急保護を決定しても、県の一時保護所に空きがない等の場合、子どもの預かり場所に苦慮した。

つまり、児童相談所にとってすぐに緊急保護ができないことは中心的な業務に大きな支障をきたすということを念頭におかねばならない。当然のことであるが、児童相談所は、開設と同時にいつでも一時保護できる体制を整えておかないといけない。この教訓から筆者は一時保護所に関しては次のように提案する。①児童相談所を新たに設置するならば自前の一時保護所は必ず必要である。②できれば共同設置ではなく、相談部署に隣接した一時保護所が必要である。③計画、着工、完成まで3年程度はかかるので、児童相談所設置と同時に、一時保護所を開所するなら3年前から検討に着手しないとイケない。

阪東らは、「一時保護所は『一時的な』収容施設ではなく、回復のための最初場である¹²⁾。」と説明する。例えば無断外出の防止と加害親の侵入の遮断を考慮しつつ、外出生活に屋外空間を取り入れることや死角のない構造を保ちつつプライバシーや個別空間を確保するといった二律背反の条件を十分検討したうえで設計する必要がある。

一時保護所を建設しようとする自治体から最初に受ける質問は、定員を何名にしたらよいかである。

2013年度の和田らによる「一時保護所における支援の充実」にかかわる調査結果によれば、回答した一時保護所104施設中、入所定員数の最小は4人、最大は70人で、20人以下の規模が約6割を占める¹³⁾と報告されている。

近年、児童相談所を開設した人口約80万人の指定都市、浜松市（2006年開設）及び人口約70万人の指定都市、静岡市（2007年）がともに20名であることを勘案し、政令市より人口規模の小さい中核市・特別区が設置するとすれば、定員は10名～20名が想定されよう。私の経験から言えば、非予測性と公共性の高い一時保護所の定員は、当該自治体の現在の一日平均保護児童数の2倍～3倍を見込むことが必要である。一見多いように見えるが、自前の一時保護所があると、少しでも心配なケースを早めに保護するなどの余裕が生まれ、ニーズは確実に高まる。

次にどのような仕様が望まれるのか。平成30年7月厚生労働省から「一時保護ガイドライン」が出たものの残念ながら具体的方策が示されていない。例えば、一時保護所における混合処遇の回避について触れてある部分をみても

と次のように記載してある。

「児童相談所は、一時保護所に虐待を受けた子どもと非行児童を共同で生活させないことを理由に、非行児童の身柄の引継ぎを拒否することはできない。児童相談所においては、こうした（必要な一時保護に対応できる定員設定、里親・児童福祉施設・医療機関等への委託一時保護の活用、他の都道府県等の協力を仰ぐといった広域的な対応等）体制整備により、混合での支援等を回避し、全ての子どもに適切な支援を行うことが必要である¹⁴⁾。」

根本的解決の方法は示されず、保護のキャパシティを大きくし、外部委託を誘導する方向となっている。

一時保護所にかかわる研究は、基礎自治体の児童相談所設置を普及する観点からも重要と思われるが、ごく一部の研究者に留まっており、標準化や小規模化・高機能化についての検討は遅れている。前述の和田や全国児童相談所一時保護所研究会（茂木健司代表）の活動などに期待したい。

4 目指すべき子ども家庭支援体制

4-1 アウトソーシングを図る

児童相談所に児童虐待、非行、里親支援など様々な業務が集中している。平成30年12月には児童福祉司を2020人増強する新プランも出された¹⁵⁾ところである。

しかしながら筆者は、児童福祉司を増やすだけでは根本的な解決にはならないと考える。それは、児童相談所が子どもにかかわるあらゆる業務を抱え込みすぎているからである。

児童相談所運営指針によれば、児童相談所が行う援助の種類に指導委託の方法がある。委託先は、児童委員、市町村、児童家庭支援センターなど少なくないが、これらがうまく活用できていない。福祉行政報告例をみれば、平成29年度中の児童相談所への全相談件数は466,880件であったが、他機関等へ指導の委託を行ったものはわずか、185件（0.04%）と、ほとんどないに等しい。児童委員については0件、児童家庭支援センター143件、市町村42件である。ケースが複雑で対応が難しいため、委託できないということも背景にあるだろう。また、守秘義務の面や、手取り足取り説明して引き継ぐよりは、児童相談所で処理した方が早いと考える場合もあるだろう。いずれにしてもアウトソーシングはできていない。

一方、措置解除後の深刻な事案などが後を絶たず、親子関係再構築支援はますます強化されている。そのため「保護者支援プログラム」「家族再統合」については、今後、児童家庭支援センター等をパートナーにして積極的に委託することを目指すべきだろう。

児童家庭支援センター（以下センターという。）は本体施設業務とリンクさせて24時間365日対応という最大の強

みを活かすことができるため、市区町村や児童相談所が閉庁している夜間・休日の面接相談への対応を行ったり、夜間・休日の虐待通報時の安全確認（初期調査業務）を受託したりしているセンターもある。

さらに、平成29年度ヒアリング調査ではセンターの事業と里親支援事業を絡めながら、いち早く「フォスタリング機関」の前段階を実現しているモデル¹⁶も見られた。

次に、フォスタリング業務（里親に関する業務）について如何にアウトソーシングを図るかを考えてみた。フォスタリング業務の具体的内容は「フォスタリング機関（里親養育包括支援機関）及びその業務に関するガイドラインに」よれば次の①～④までを言うが、それぞれについて筆者の見解を記載する。

①里親のリクルート及びアセスメント

効果的なリクルート活動を考えると、公平・平等を重視する行政より民間に託す方が良いのではないだろうか。里親希望者へのガイダンスについても、行政以外も取り組める業務と考えられる。ただし、里親希望者のアセスメント（適性評価）については、措置権者である児童相談所が関与しなくてはならないだろう。

②登録前、登録後及び委託後における里親に対する研修

各種研修は、民間等に全面委託も可能であろう。

③子どもと里親家庭のマッチング

こちらも委託可能である。ただし措置権者である児童相談所は子どもと実親の情報提供等、関与が必要である。

④里親養育への支援（未委託期間中及び委託解除後のフォローを含む。）については、支援のコーディネートは委託可能だが、児童相談所は養育状況を把握し、適時適切な対応を行うための情報を共有しなければならない。

よって多くのフォスタリング業務が部分的に民間等へ委託できることが見えてくる。一部を委託するくらいなら自己完結した方が良いという発想は転換すべきだろう。

4-2 高機能な小規模一時保護所の創造

児童相談所は警察や消防と違い、本来、24時間365日に対応できる役所とはなっていない。

しかし、児童虐待の通告機関であるため24時間365日の迅速な相談・通告対応が求められている。どんな対応方法があるのか、いくつかの自治体の例をみると、夜間・休日電話を民間施設へ委託している場合。児童相談所職員が交替で当直を行っている場合。児童福祉司または管理職が交替で緊急用の携帯電話を所持している場合など様々である。

頼みの綱として一時保護所があるのではないだろうか。24時間365日対応している数少ない市役所の事務所としてのメリットを活かして高機能化すべきであると考ええる。

一時保護所を新設する際、有効な機能を提案したい。①住民データの検索や確認ができるOAシステムを一時保護所内へ設置すれば、深夜に通告を受けた児童福祉司が、警備システムを解除して庁舎に入り、パソコンを立ち上げて訪問先の情報を検索するロスタイムとストレスが軽減するだろう。また、②一時保護所における里親支援機能として、乳児を里親に緊急保護する場合の乳児が必要とするグッズの「貸し出し」や、乳児の世話から久しく遠ざかっていた里親の不安に対する一時保護所保育士の電話等によるアドバイスが提供できる。さらに、③短期入所指導の機能による治療的ケア施設の代替・補完が担えるのではないだろうか。情緒的課題を有する子どもに対して早期に手を打つことによって問題を悪化、複雑化させない効果が狙えるだろう¹⁷。

4-3 設置後の課題

人事異動及びキャリアアップをどう図るか。開設予定の自治体からはこの質問は出てこないが、設置後5年程度経過すると直面する深刻な問題である。

この段階でもSVの育成と配属をどう図っていくかは大きな課題となる。なぜならば、基礎自治体は、福祉職・心理職として専門性を発揮できるフィールドが狭いからである。

一市役所・区役所において、異動のフローを発生させるために児童相談所での業務経験を積んだ者が、数年間、福祉関係他課へ異動し、再度児童相談所に戻ってくる。あるいは、比較的、児童福祉司になりやすい保健師、保育士が児童相談所業務に一定期間携わるなど多様なキャリアの活用が必要となる。

特に児童心理司については心理検査やカウンセリングの専門家として採用しており、児童相談所以外に判定機関や施設がない基礎自治体においては、長期間配属が当たり前としたうえで、年数に応じて、昇格も考慮しないといけない。

また、ワーカー（児童福祉司）偏重の現実があるため、立上げ段階で児童心理司を適切に配属しておくべきであろう。児童福祉司から、より特殊なスキルを持つ児童心理司への転換は難しいが、児童心理司から児童福祉司への転換はあり得るので、児童心理司を多めに採用しておいても良いだろう。明石市（人口約30万人）は31年度開設に合わせて8名の児童心理司を新規採用した。堺市、静岡市等指定都市並みの配置数¹⁸である。

もう一点考慮しておくべきことは、相談体制の維持・強化の点である。虐待専従班や初動班を作ると一見よさそうに見えるが、基礎自治体が設置する小規模な児童相談所の場合、専門分化することが効率的でもない。人材育成の

点から考えても、最初はオーソドックスなケースワークからマニュアルに則った緊急対応までを広く経験できる地区担当制を導入することも意義がある。そして、児童相談所立ち上げ当初から数年間は、係を固定してしまうのではなく、関係機関に配慮しつつ、柔軟に係やチームを変更できる方がよいだろう。それが真の意味での個人のスキルと体制の維持・強化につながると筆者は考えている。

5 おわりに

基礎自治体が目指すべき子ども家庭支援体制は、児童相談の「軽」から「重」までを守備範囲とする総合相談体制とワンストップ化である。このことは、中核市及び特別区が、都道府県から児童相談所業務の移管を受けてはじめて実現が可能となる。設置に関しては様々な障壁が存在するが、「わが自治体の子どもはわが自治体を守る」をスローガンに特色ある体制づくりに期待したい。

注

- (1) 土橋俊彦「中核市児童相談所ができたことの変化 ― 県の立場から ―」日本子ども虐待防止学会おかやま大会応募シンポジウム資料 2018年12月1日 p9
- (2) 前掲書(1) p8
- (3) 厚生労働省平成30年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料 2018年8月30日 p416
- (4) 川並利治「児童相談所設置市の課題と展望 ―これから設置を目指す自治体へ―」『子どもの虐待とネグレクト』Vol.43 2015年4月30日 p45
- (5) 川並利治・井上景「児童相談所設置に向けた中核市の課題と提言」『花園大学社会福祉学部研究紀要第25号』2017年3月 pp34～35
- (6) 小平雅基「児童相談所設置のためのマニュアル作成に関する調査研究」報告書 社会福祉法人恩賜財団母子愛育会 2017年3月 pp75～78
- (7) 新たな社会的養育の在り方に関する検討会「新しい社会的養育ビジョン」2017年8月2日 p52
- (8) International Federation of Social Workers 2000 Definition of Social Work 国際ソーシャルワーカー連盟 (2000) ソーシャルワークの定義
- (9) 村川益美「特別区児童相談所設置に向けた取り組み」日本子ども虐待防止学会おかやま大会応募シンポジウム資料 2018年12月1日 p15
- (10) 前掲書(9) p16
- (11) 井上景「中核市等児童相談所設置における課題：奈良市の児童相談所設置準備にみる課題とビジョン」『甲南女子大学研究紀要 人間科学部編 第55号』2019年3月 pp80～82
- (12) 阪東美智子・大崎元「一時保護所の建築・設備についての実態と課題」和田一郎編著『児童相談所一時保護所の子どもと支援』明石書店 2016年11月25日 p192
- (13) 和田一郎ほか「一時保護所における支援の充実 一時保

護所の概要把握と入所児童の実態調査」『日本子ども家庭総合研究所研究紀要第50集』日本子ども家庭総合研究所 2014年 p13

- (14) 厚生労働省子ども家庭局長通知「一時保護ガイドラインについて」平成30年7月6日 p9
- (15) 児童虐待防止対策に関する関係府省庁連絡会議「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」2018年12月18日
- (16) 川並利治 (研究代表者)「児童家庭支援センターの役割と機能のあり方に関する研究 (第2報)」子どもの虹情報研修センター2018年7月20日 p79
- (17) 川並利治「高機能の小規模一時保護所」和田一郎編著『児童相談所一時保護所の子どもと支援』明石書店 2016年11月25日 pp177～179
- (18) 前掲書(3) p589

参考文献

- 浅井春夫/黒田邦夫『施設養護から里親制度への対立軸を超えて「新しい社会的養育ビジョン」とこれからの社会的養育を展望する』明石書店 2018年5月18日
- 川並利治・井上景 第4章「小規模一時保護所の設置と課題」『児童相談所一時保護所の子どもと支援』明石書店 2016年11月25日
- 川並利治「児童相談所設置市の課題と展望―これから設置を目指す自治体へ―」『子どもの虐待とネグレクト』Vol.43 2015年4月30日
- 川並利治 (研究代表者)「児童家庭支援センターの役割と機能のあり方に関する研究 (第1報)」子どもの虹情報研修センター 2018年3月30日
- 厚生労働省 児童相談所運営指針 2017年3月31日
- 国際ソーシャルワーカー連盟 (IFSW)『ポリシーペーパー (国際方針文書)』簡井書房 2011年1月
- 藤林武史『児童相談所改革と協働の道のり―子どもの権利を中心とした福岡市モデル』明石書店 2017年12月10日