

中核市における児童相談所設置の可能性

Possibility of setting up child guidance centers by middle-sized cities

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〉

2004年に中核市が児童相談所を設置できると児童福祉法が改正され15年経ったが、中核市で児童相談所を設置したのは3市⁽¹⁾である。国の調査では、2019年4月時点で設置済みの3市を除く、中核市51市のうち、「設置予定」または「設置の方向で検討している」のはわずか6市である⁽²⁾。一方、2016年の改正児童福祉法により、特別区のほとんどが児童相談所設置を予定している。筆者はこれまで、機会ある度に、中核市が児童相談所を設置する意義を発信してきたが、「財政面、人材面」に加えて、「現体制で十分」「都道府県と中核市の役割分担が不明確」などを理由に難色を示す中核市も多い。また、今般の国の施策である児童福祉司の増員⁽³⁾は、既設児童相談所においても人材の確保をどうするのか、どのように養成するのか苦慮しているが、新設児童相談所においてはなおのことハードルの高い課題である。

そこで、児童相談所設置のための準備を行ってきた中核市及び準備中の特別区の取組から地域事情に応じた設置の可能性について論究する。

〈キーワード〉

中核市、児童相談所、設置、特別区

1 はじめに

中核市にかかわる児童相談所設置に関して筆者は、基礎自治体という身近な地域において、一貫した児童福祉業務を担える観点から「設置することができる」ではなく、必置すなわち、「設置しなければならない」にすべきと考えてきた。2016年度の児童福祉法改正の議論の中で、国は、いったんは必置の方向を打ち出したが、中核市からの反対意見もあり、実現は見送られた。

2年後の2018年度末、霞が関や永田町では、再び、児童福祉法改正に向けて、中核市の児童相談所設置の義務化の議論が活発化していたと思われる。

2019年3月4日、筆者に連絡が入り、前厚生労働大臣の塩崎恭久議員とつながった。中核市が児童相談所を持つメリットや必要性を、塩崎氏が代表を務める議員連盟などに話をしてもらえないかという依頼であった。塩崎氏は中核市及び特別区について児童相談所設置を義務化にして、関係機関の狭間で、子どもたちが虐待により犠牲になることのない社会を目指したい。法改正を直前に、全国で初めての中核市児童相談所である金沢市児童相談所を経験した筆

者の見解を聞きたいというのが主旨であった。

筆者はこれまで、機会ある度に、中核市が児童相談所を設置する意義を発信してきたため、この時とばかりに「中核市必置化は必要です。」と答え、3月8日に参議院会館において自民党「児童の養護と未来を考える議員連盟」及び超党派「児童虐待から子どもを守る議員の会」合同勉強会において説明を行った。勉強会には厚生労働省子ども家庭局長や虐待防止対策推進室長も参加されていた。

2000年施行の議員立法「児童虐待の防止等に関する法律」制定の中心メンバーであった馳浩議員から、「どのような中核市が児相を設置することが可能なのか。」と質問を受けた。「まずは、社会的養護の資源が比較的豊富な県庁所在地の中核市ではないかと思う。」と答えた。同時に中核市及び特別区が児童相談所を設置することのデメリットというものはない旨強調した。

しかし、「令和元年改正法」（令和元年法律第46号）において、児童相談所設置の義務化は再び先送りにされた。

本稿においては、児童相談所設置のための準備を行ってきた中核市及び準備中の特別区の取組から具体的な人材確

保・育成方策を整理し、地域事情に応じた設置の可能性について論究する。今後、児童相談所設置が図られ、子ども家庭支援体制が強化されることを願ってやまない。

2 児童相談所の設置

2-1 児童相談所設置の検討状況

中核市及び特別区（以下、中核市等という。）における児童相談所の設置状況については図1のとおりである。

中核市について設置済が横須賀市、金沢市、明石市の3市、設置の意向を示しているのが奈良市など6市、一方、特別区は練馬区を除いた22区が設置の意向を示し、そのうち2020年度には世田谷区、荒川区、江戸川区の3区が開設する予定となっている。2006年度に横須賀市及び金沢市が児童相談所を設置以来、基礎自治体として明石市が新設するまでの間、13年の時が流れたが、次年度以降は毎年、数か所ずつ増えていく見込みである。

このように「つくることができる」規定を前向きに捉えて、子どもの権利擁護センターである児童相談所を自らの地域に設置して「わが地域の子どもはわが地域が守る」をスローガンに子ども虐待などの権利侵害から守っていかうとする動きはまさに子どもの権利条約の精神に叶った方向性であると考ええる。

ただし、基礎自治体が児童相談所を設置するには、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⁽⁴⁾、また、切実な虐待対応業務を背負うことになる。そのため、これまで中核市においては強いリーダーシップを発揮する首長が存在する自治体しか実現できていない。

このような状況下において、法制上、必置化するという動きは、少々強引ではあるが、筆者は必要と思っている。

2-2 児童福祉法改正

中核市等の児童相談所の設置促進については児童虐待防止対策の一つとして議論され、「児童福祉法」（昭和22年法律第164号）及び「児童虐待の防止等に関する法律」（平成12年法律第82号）が1～数年のスパンで改正される中で明文化が進められた。近年では、2016年の「平成28年改正法」と言われる「児童福祉法等の一部を改正する法律」（平成28年法律第63号）が大きな改正であり、「平成29年改正法」（平成29年法律第69号）そして、「令和元年改正法」（令和元年法律第46号）と続いている。

「平成28年改正法」においては、特別区においても児童相談所を設置できるとし、さらに附則第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、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。」とした。

その後、「平成29年改正法」については児童相談所設置にかかわる文言は見当たらなかったが、与野党の一部は中核市等の必置化を強く要望していた。2019年3月19日、政府は、改正案を閣議決定し、同日、第198回国会に提出し、2019年6月26日「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律」である「令和元年改正法」（令和元年法律第46号）が成立した。

附則第7条6において、「政府は、この法律の施行後5年間を目途として、児童相談所及び児童を一時保護する施設の整備の状況、児童福祉司その他の児童相談所の職員の確保の状況等を勘案し、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、児童相談所等の整備並びに職員の確保及び育成の支援その他必要な措置を講ずるものとする。

中核市等児童相談所の設置について(平成31年4月時点)

1 中核市（対象:54市）

- ・「設置済」(3ヶ所) :横須賀市、金沢市、明石市(平成31年4月設置)
- ・「設置する方向」(1ヶ所) :奈良市
- ・「設置の方向で検討中」(5ヶ所) :旭川市、船橋市、柏市、豊橋市、鹿児島市
- ・「設置の有無を含めて検討中」(26ヶ所) :盛岡市、秋田市、郡山市、いわき市、宇都宮市、前橋市、高崎市、川越市、八王子市、長野市、岐阜市、豊中市、高槻市、枚方市、東大阪市、姫路市、和歌山市、松江市、呉市、福山市、松山市、久留米市、長崎市、佐世保市、大分市、宮崎市

2 特別区（対象:23区）

- ・「設置する方向」(16ヶ所) :千代田区、港区、新宿区、文京区、墨田区、江東区、品川区、目黒区、大田区、世田谷区、中野区、豊島区、荒川区、板橋区、葛飾区、江戸川区
- ・「設置の方向で検討中」(6ヶ所) :中央区、台東区、渋谷区、杉並区、北区、足立区

図1 中核市等児童相談所の設置の状況

※上記に記載のない市区は調査時点で設置しない若しくは未回答 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課調べ

る。」とあるが、「平成28年改正法」と比べてみれば、支援内容が若干明記されたのみで、3年前と何ら変わっていないことがわかる。

また、附則第7条8において「政府は、この法律の施行後5年を目途として、第6項の支援その他必要な措置の実施状況、児童相談所の設置状況及び児童虐待をめぐる状況等を勘案し、児童相談所等の整備並びに職員の確保及び育成の支援の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」とされている。

この条文においても積極的な設置の方向性は感じられない。

2-3 児童相談所の設置基準

児童相談所の設置基準はどのようになっているのだろうか。児童相談所の管轄区域については、児童福祉法施行規則において、居住する児童数その他社会的環境を考慮して定めなければならない⁽⁵⁾とされており、明確な基準はない。

ただし、筆者が大阪府の児童福祉司だった今から約20年前には児童相談所は人口50万人に対して1か所以上必要と児童相談所運営指針に記載があったと記憶する。当時勤務した3か所の児童相談所の管轄人口はいずれも50万人を遥かに超えており、基準は「有って無い」ものだったが、あながちこの基準は的外れではないと感じている。

人口約45万人の金沢市が設置した児童相談所の管轄区域を振り返ってみると、大き過ぎず、程よい大きさであった。小さ過ぎると生じるデメリットは都市機能の未成熟、つまり社会資源の不足である。行政・民間を含め各種制度やサービスが充実していないと、自ら福祉サービスや社会的養護の受け皿の供給主体ではない児童相談所は、十分に機能しない。明石市が人口約30万人でも設置を実現できたのは、都市機能に支えられているからである。人口約22万人の荒川区も児童相談所設置を目指せるのは、そうした理由である。

2019年7月10日総務省発表の同年1月1日時点の住民基本台帳に基づく人口動態調査による人口総計は1億2,744万3,563人である。「50万人に1か所」の基準を適用すれば全国で255箇所が必要であり、2019年4月現在215か所⁽⁶⁾は人口約60万人に1か所の割合の換算となる。

2014年に中核市は人口20万人以上に規制緩和され、人口20万人台の中核市や人口約6万人の千代田区も児童相談所をつくれるようになったため、もはや人口何万人に1か所という基準が、意味をなさなくなってしまったのだろうか。「50万人に1か所」という配置基準は2009年3月31日付雇児発第0331034号をもって運営指針から姿を消した。もし、2019年4月1日現在58ある中核市のうち未設置の55中核市と23の特別区の計78市・区がすべて児童相談所を開設すれば、293か所となり、人口43万人に1か所の割合となる。

海外における児童虐待対応について(未定稿)

	日本	アメリカ	イギリス(イングランド)	ドイツ
人口	1億2710万人(H27)	3億2780万人(H30)	5560万人(H29)	8270万人(H29)
根拠法	・児童福祉法 ・児童虐待防止法	・児童虐待防止対策法(連邦) ・独自の法的、行政的なプログラム(各州)	・1989年児童法 ・2004年児童法	・社会法典第8編 ・児童保護法 ・民法 ・刑法
児童虐待の定義	保護者がその監護する児童について行う以下の行為をいう。 ①身体的虐待 ②性的虐待 ③ネグレクト ④心理的虐待	・児童虐待とネグレクト ・性的虐待	法律上、虐待に特化した定義なし。	・法律上の明確な定義なし。 ・民法第1666条第1項において、「子の福祉の危険」について身体的虐待、精神的虐待、性的虐待、ネグレクトに区分して規定。
児童虐待対応で調査や子どもの保護を実施している機関	児童相談所(都道府県、政令指定都市及び児童相談所設置市が設置)	児童保護サービス機関(州又は郡の公的な児童福祉部門の一部)	Children Social Care	青少年局
設置数	212ヶ所(H30.10) ※1ヶ所当たりの人口約60万人(※1)	各州に置かれているが、児童福祉担当機関の規模は州によって異なる。 (例) ○ロサンゼルス郡 人口約870万人/CPS17支所 1支所当たりの人口約51万人(※1) ○マサチューセッツ州(精査中) 人口約686万人/DCF地域事務所28ヶ所 1地方事務所当たりの人口約24万人(※1) ○オレゴン州(精査中) 人口約414万人/DHSの虐待通報窓口36ヶ所 1窓口当たりの人口約12万人(※1)	各地方自治体(152自治体)に置かれている。 大きな地方自治体によっては、支部等が置かれているが、どのような配置にするかは地方自治体によって異なる。 ※1自治体当たりの人口約37万人(※1)	広域主体(16州)に一つの州青少年局、地域主体に一つの青少年局が置かれている(511ヶ所)。 ※1ヶ所当たりの人口約16万人(※1)

※1 人口を機械的に割ったもの。

※2 アメリカでChild protective servicesを担う行政機関は、州によって名称が異なる。(Department of Children & Families, Department of Human Services等)

【出典】外務省HP、マサチューセッツ州DCFHP、オレゴン州DHSHP、アメリカ統計局HP、イギリス統計局HP

平成26年厚生労働省雇用均等・児童家庭局調べ(アメリカ、イギリス、ドイツ)

「アメリカ・イギリス・北欧における児童虐待対応について」(児童虐待防止対策のあり方に関する専門委員会(第3回)(平成26年10月31日) 増沢 高氏(子どもの虹情報研修センター研修部長)提出資料)

岩志和一郎編著「児童福祉と司法の間の子の福祉ードイツにみる児童虐待防止のための諸力連携ー」(尚学社)(2018年11月)

(出典) 厚労省子ども家庭局資料

図2 海外における児童虐待対応について 厚生労働省子ども家庭局資料

しかし、それでも十分とはいえないであろう。図2はわが国と欧米の児童相談機関1か所あたりの管轄人口である。例えばドイツは1か所あたりの管轄人口が16万人であり3倍以上の開きがある。また、オフィスが多い少ないだけの比較では不十分であろう。人口約870万人のロサンゼルス郡は17支所で1か所あたり51万人となるが、増沢(2014)は、ソーシャルワーカーは約3,500人で、人口約370万人の横浜市のソーシャルワーカー81人と比べて圧倒的なマンパワーの差がある⁽⁷⁾ことを報告している。

3 児童相談所設置のための取り組み方法

3-1 慎重派の主張

児童相談所設置に前向きでない自治体を「反対派」というと少々誤解を招くかもしれないので、「慎重派」といわせてもらう。

慎重派の主張は一見、理にかなったかに見受けられる。人口51万人を擁する愛媛県の県庁所在地であり、中核市の松山市においては、2017年12月市議会定例会における「なぜ児童相談所を設置しないか」の質問に対して、担当部長は「県との良好な連携体制が構築されており、深刻な事態に至る前に迅速かつ適切に対応できているため、現時点で設置する必要はないと考えています。」と答弁している。間違っていない。しかし、良好な連携体制が構築されていればこそ、中核市として県から速やかに移譲ができるチャンスである。土橋(2018)は、中核市が児童相談所を開設するためには3つの要件があると述べている。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が確保され、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⁽⁸⁾である。都市機能の充実した松山市こそ連携がうまくいっているならば、今後、県との協議を図り、設置を目指してほしいものである。

また、他の基礎自治体からは「都道府県と中核市の役割分担が不明確」「二重行政」などの声も聞こえている。

このような意見は、児童相談所の管轄について誤解があるのかもしれない。図3のように広域行政であるX県中央児童相談所がA～Cの3つの市を管轄しているとする。特に業務量が多いのは、人口の多い中核市B市である。仮にこのB市が児童相談所を開設したならば、X県の中央児童相談所はB市の住民を対象としなくてよくなり、これまで、やや手薄だったかもしれないA市とC市に注力することができる。

つまり、中核市が児童相談所を設置するということは、県と市で無駄な類似施設をつくる話とは全く違うわけである。

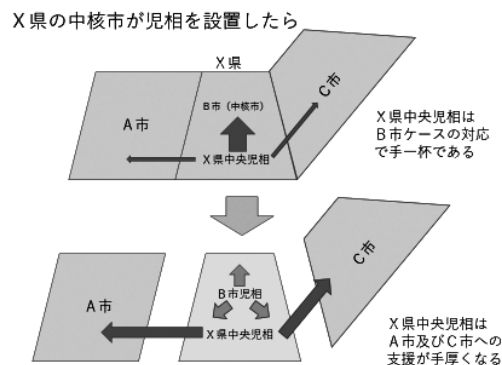


図3 中核市児童相談設置後の県市の管轄 筆者作成

また、設置後の県と市の役割分担はどうなるのかであるが、児童相談所設置市になると児童相談所業務の全てが県から中核市へ事務移譲されてくるので、相応の覚悟が必要だが、県との役割分担でもめることも悩むこともない。強いて言えば、県内の児童福祉施設へ入所させる際の定員協定くらいである。県市相互利用が必要に応じてできるような毎年、県市間で協定定員を定める必要がある。

「財政面、人材面」は間違いなく大きな課題であるが、「連携がうまくいっている」「現体制で十分」「二重行政を回避する」などの設置しない理由は、筆者としては詭弁に聞こえてしまう。先行自治体は、どういう取り組みをして特に困難極める人材確保・育成を乗り越えようとしているのだろうか。中核市からは明石市、特別区からは東京都港区に焦点を当て取り組みをみてみよう。

3-2 明石こどもセンターの特徴

市長の強力なリーダーシップによって2019年4月1日明石市児童相談所である明石こどもセンターは金沢市、横須賀市に次ぐ第3番目の中核市児童相談所としてスタートを切った。

明石市における児童相談所の設置は、「こどもを核としたまちづくり」を戦略として掲げ、総合的な子ども支援施策を展開してきた延長線上にある⁽⁹⁾とのことだ。単に県から措置権が移るということではなく、子ども虐待の予防等において、基礎自治体が設置するからこそ意義があると考えられ、その機能を十分に発揮するための体制を構築している。以下は明石市の概要である。

2018年4月に中核市へ移行。人口 299,265人（国勢調査推計人口・2019.12.1現在）20歳未満の人口 55,887人（住民基本台帳人口・2019.7.1現在）合計特殊出生率 1.64人（参考：全国1.42人兵庫県1.44人）子育て支援策が充実しているため合計特殊出生率が高い。

まず、児童相談所の設置と不可分の関係にある社会的養護の整備についてみてみる。そもそも、都道府県に比して

市は資源においてハンディがあると思われがちだが、中核市は、そうではない。むしろ、集中している場合がある。

明石市内の社会的養護関係の資源をみると、児童福祉施設は、乳児院 1 か所、児童養護施設 1 か所、児童心理治療施設（県立） 1 か所、児童自立支援施設（県立） 1 か所あり、市内の里親登録数は 37 家庭ある（2019.9.1 現在）。

一つの中核市に、自立援助ホームを除くすべての社会的養護施設のバリエーションを網羅していることがわかる。

明石市は基礎自治体のメリットを以下のように整理している¹⁰⁰。①基礎自治体にはさまざまな支援ツールがある。また、②顔の見える関係で庁内関係部署や地域との関係機関・団体・市民との情報共有・連携が可能。③基礎自治体には、子どもの情報がある。④エリアが限定されている基礎自治体であるからこそ、市の東西の中心である JR 大久保駅から徒歩 3 分の市有地に児童相談所、子育て支援センター、保健所、研修センターを集約することができた。最後に、⑤高い専門性をもつ明石こどもセンター（児童相談所）が子ども家庭支援の拠点として、関係機関や地域の支援主体と連携し、最適な支援をコーディネートし、子どもと家庭の状況に応じた最適な支援を届けることができる。つまり、素早く情報を集め、子ども視点でアセスメントし、児童相談所に付与された法的権限により、一時保護なども含め、子どもの速やかな安全確保や支援が可能となる。

一時保護所（定員 25 名）も同時に整備を行い、家庭的な雰囲気と個別対応が可能となるよう設計した。

人材確保においては、人事課と連携し、既存の市職員の異動による配置に加え、新たに 38 人を採用している。また、最初からスーパーバイザーの確保が課題とし、積極的に経験者を採用するなど確保に努めた。

明石こどもセンターの部署で特に注目したいのは「さとおや課」である。里親委託を本気で推進していこうとするならば、このような専門の独立した組織が必ず必要となる。里親業務は虐待対応業務と違い、緊急性を持たない場合が多いため児童相談所における里親支援へのプライオリティは概して低い。例えば、里親家庭への訪問が児童相談所の緊急対応の都合で延びることがある。また、里親養育支援児童福祉司の配置が進められており、2019 年 4 月 1 日現在、明石市は 4 名配置しているが、児童相談所設置 70 自治体のうち 39 自治体は配置なしである¹⁰¹。さらに、里親担当が他の業務と兼務であったりする児童相談所も少なくなく、明石市のように独立した課やグループがない自治体も多い。2017 年度に明石市は、「里親 100% プロジェクト」を打ち出し、自ら里親推進に注力することを宣言し、「さとおや課」の課長には主管課と繋がった厚生労働省からの出向者が充てられている。目標である小学校区に一人、里親

を配置する計画も近い将来実現するであろう。

その他、それぞれ所掌事務が円滑にこなせるための必要人員を確保し、知識・技術が偏ることのないよう、専門職等を配置した結果、国基準の約 2 倍の職員配置を実現した。さらに常勤弁護士が 2 名配置され、ケースワークに携わり、法的対応へも迅速・適切に関与できる組織は心強いだろう。児童相談所の位置づけとしては、金沢市と同タイプの、児童相談所が市町村機能を併せ持つ統合型組織を形成している。既存の職員をベースにしつつ、各専門職を 2016 年度から順次採用を進めた。

県からの職員派遣を受けずとも、独自に知識の習得等を進めていった。したがって、準備段階では、県や政令指定都市への職員研修派遣を中心に、特に現場経験の習得に力を入れた。今後は「西日本こども研修センターあかし」を通じて、より高度な知識の習得を体系的・段階的に進めていくことを検討中であると明石市の担当者から伺った。

「西日本こども研修センターあかし」とは、厚生労働省の「虐待・思春期問題情報研修センター事業」の実施拠点の一つで、全国の子どもの虐待対応機関の職員等を対象とした高度で専門的な研修を担っている。横浜市の「子どもの虹情報研修センター」に次いで全国 2 か所目となる研修センターの設置に明石市は名乗りをあげた。事業は既にスタートし、保健所の一角に仮の事務所を設けているが、2020 年 4 月に明石こどもセンターの隣接地に専用施設を竣工する。明石こどもセンターとも連携し、より実践的な研修実施を目指している。

3-3 明石市の施策と今後の課題

子どもを中心に据えた新しい児童相談所を実現させていったのは何といっても市長のリーダーシップによるところが大きいだろう。しかし、そのかけ声に応じて児童相談所をスタートさせたスタッフも素晴らしい。国基準を大きく上回る人材配置、厚生労働省からの出向、そして児童相談所長への保健師職登用、また、弁護士の複数配置など多様な人材がうまく絡み合い、それぞれが持ち味を発揮している。単に奇をてらったスタッフ配置や組織ではなく、「子どもを中心にした」施策との整合性が吟味されている。

例えば明石市が実施している「一時保護所からの通学」これは筆者がかつて金沢市児童相談所において「子どものために」試行したことがある。いわば中核市の「かくし技」的な実践であるが、余程の条件が揃わないと難しい。基礎自治体という狭いエリア、教育関係者との綿密な打ち合わせ、他の入所児童への配慮、それに十分な職員配置があってこそ初めて可能である。これを初年度から実施した明石市のポテンシャルの高さには感服する。

また、養育費確保のための「養育費立替パイロット事

業」についても弁護士等、法的対応の後方支援が充実しているからこそ実施が可能となるものである。

さらに保健師職の児童相談所長への登用についてであるが、新設の中核市児童相談所においては、所長として都道府県児童相談所のように最初から福祉職をあてがうのは難しく、医師か外部から福祉職を持ってくる選択になる。保健師が所長になったのは、3つの中核市児童相談所のうち横須賀市に続いて2例目である。横須賀市の保健師職の所長は既に退職されているが、両保健師は中核市等児童相談所長のモデルになるのではないだろうか。つまり、精神保健福祉士資格を持つベテラン保健師は、中核市等における児童相談所長として、人材の得やすさと要件クリアの点で有効な人材である。さらに、児童虐待防止対策における連携の際、常に課題となるのが児童福祉分野と母子保健分野の連携であるが、保健師はこれまでのキャリアからその懸け橋として機能することも期待できるだろう。

明石市は今後の課題として以下の3点を挙げている。

まず、今後、必要となる人材をどう確保するかということである。このことを立ち上がって間もない時点で危惧しておくはとても重要なことである。財政及び人事当局については、時が経てば、あれだけ多く配置して開設したのだからもう必要ないでしょうということになりかねない。今後見込まれる増員に対して効果的な手法を検討しておくことは不可欠であると考えます。

次に、より実践的な知識等の習得・共有をどうしていくのか、すなわち専門研修やOFF-JTである。その一つのカギとなるのは明石市も課題と捉えている「西日本こども研修センターあかし」の活用方法だろう。前述したように国の出資するナショナルセンターの要素が強い研修所を地元の明石市に誘致できたが、今後、どのように明石市職員のメリットとなるよう活用できるかである。運営主体の「一般財団法人あかしこども財団」との積極的な人事交流も必要かもしれない。また、研修を受けるだけでなく、取り組みを全国に発信できる場として利用したいものである。

最後にジョブローテーションをどうしていくのかである。今後、数年は職員を変えずに組織としての知識やスキルを蓄積すべきだが、ずっと人事異動はなしというわけにはいかない。遅くとも5年後に直面する課題である。人事部局との連携のもと、人事異動やそれに伴うキャリアアップを検討していく必要がある。

3-4 (仮称) 港区子ども家庭総合支援センターの目指すもの

2018年夏ごろ、南青山に児童相談所は要らないと反対運動が起こり、マスコミに取り上げられたことは記憶に新しい。その後、全国から開設を応援する声も多数届き、反対

運動やマスコミに翻弄された区担当者及び設置準備部局も落ち着きを取り戻し、力強く開設に向けての諸手続き、諸調整に入っているとのことである。

2021年4月開設予定の港区子ども家庭総合支援センター構想は、児童相談所、子ども家庭支援センター、そして母子生活支援施設が合築するワンストップ総合相談体制の確立である。特定妊婦から児童はもちろん、18歳以上の要保護児童等、DV、ひとり親等の支援を行う相談の窓口の広さと、都会でありながら管轄人口は小規模という特別区の区域の特性を活かした子ども家庭相談体制を目指している。

港区の概要は次の通りである。面積20.37km²、人口260,465人、児童人口40,058人(18歳未満、2019年1月1日現在)合計特殊出生率は1.43(2017年)と全国平均並みである。

すべての世代の人口が増加しており、特に児童の増加が顕著な当区は、区政80周年を迎える8年後に、30万人に達する見込みとのことである。核家族が約9割を占め、マンションなどの集合住宅居住が約9割である。そして区外居住者が多く働く街であり、昼間人口はなんと940,785人(2015年国勢調査)である。

また、外国人の数が20,607人と人口の約7.9%を占め、大使館の数も84か国と全国最多(いずれも2019年11月1日現在)である。さらに、住民の国籍が136か国(2019年1月1日現在)と紛れもなく外国人と共生するまちである。

このような地域事情から港区の目指すものは都心における子育て支援であるといえよう。

各家庭のライフスタイルに合わせた支援として派遣型支援、子育てコーディネーター相談を実施し、また、ネットを活用した「子ども相談ねっと」「港区出産・子育て応援メール」で支援を行っている。その他、心理士や医療機関と連携したプログラムを提供し、狭い地域内に子育てひろば17か所、乳幼児一時預かり14か所、ショートステイ、トワイライトステイ、要支援ショートなどの様々な都会型子育て支援サービスを提供しているのが特徴である。

3-5 港区児童相談所の人材育成策

港区児童相談所の人材育成策として、児童相談所での職務経験のある人材を確保するためのユニークな採用計画を打ち出した。

まず、任期付職員採用として5年間、年齢制限なしで常勤を募集。また、非常勤の新たな雇用方法として、短時間勤務等を設け年齢制限なしの会計年度任用職員を募集した。働き方改革の具現化と求職者のニーズを考えた戦略である。「これまでの豊富な経験をいかして小さい自治体でなら、まだまだ夢を追える。」といったキャッチフレーズも魅力的である。子どもの権利擁護体制について、最初か

ら提案したい人。小さい自治体の児童相談所を最初から創ることに魅力を感じる人を集めているとのことである。これらの戦略は、60歳未満の経験者採用においても、他の自治体で勤務している人の港区への転職の気持ちをくすぐることだろう。「通勤に便利な職場に移りたい。」「小さい自治体の児童相談所で密度の濃い支援をしたい。」「新しいものをこれから作っていく活気と熱意があって、楽しそう。」などと考える他自治体の専門職は少なくないだろう。

派遣研修においては、横浜市など近隣自治体から遠方の自治体、児童養護施設、児童自立支援施設といったバリエーションに富んだ派遣先を確保している。

児童福祉司の派遣については、引継事務を見据えた実地研修を東京都と検討中で、整えば、派遣先で港区ケースを担当し、そのまま児童相談所開設後も担っていくという移行を考えている。

また、区の福祉職間の異動によるキャリア形成を図ってきた。当区には、福祉、保健、医療、教育にかかわる専門職、すなわち社会福祉士、保育士、児童指導員、保健師、精神保健福祉士、看護師、教員などの福祉職に転向がきく職員が多く存在している。そのため、開設4年前の2017年度から区職員、関係機関向けの勉強会を定期的に開催し、庁内公募制の活用などに取り組んできた。

その他、派遣職員による職員向け報告会の開催、有資格者への丁寧な声かけ、児童相談所開設時に備えて、相談を担当する部署(子ども家庭支援センター等)への事前の異動をすすめてきた。さらに、今後は、子ども家庭支援センター、保育所、生活保護担当、障害者支援担当等の福祉職場との相互異動を想定し、異動年限は、通常の4～5年より長期となるよう人事課とも調整してきた。

また、児童相談所開設直前から開設後の職員育成を安定的なものとするために、児童相談所内に人材育成担当を配置し、①職員が迷った時に、いつでも相談でき、②今現在の港区児童相談所に必要な知識や体制を見極め、児童相談所長に提案でき、③学び続けながら成長する気風を育てていくことを目指している。

児童相談所におけるスーパーバイズ機能は特に重要と考え、児童福祉司、児童心理司、一時保護所職員が、個別に専門性を必要とするケースに対応するため、組織外にもスーパーバイザーを依頼するなど、スーパービジョン体制を整備してきた。

特別区間連携(研修、連絡会議等)として、開設前からの職員派遣(事務)、開設後の職員派遣(事務、一時保護所ほか)や各区主催勉強会への相互参加などを実施している。また、特別区職員研修所による系統的職員育成として、児童福祉司任用前講習会、児童福祉司任用後研修、児童福祉司・児童心理司・一時保護所職員の任用後課題別研

修、児童相談所長研修(予定)など多岐にわたる研修機会が用意されている。

地域の関係機関との連携で子どもと家庭を支える体制を構築するために、児童相談所は子ども家庭支援センター、教育委員会、児童発達支援センター、保健所、各地区総合支所、地域包括ケアシステム、在宅子育て家庭向けの様々な施設・サービス、医療機関、警察、NPO等と個々に協力体制を作っている。児童相談所職員の育成はもとより、それらの機関の支援者が共に成長していくことを目指し、「共感、尊重、協働、情熱」という理念を掲げて設置準備を行っているとのことである。

3-6 特別区児童相談所の優位性

「児童相談所をつくることができる」という規定について制度的には中核市が2004年、特別区が2016年と、特別区の方が12年も後発にも関わらず、今後の児童相談所設置の勢いは、中核市より特別区の方が強い。

ファクターの一つである土壌が構築されていることは、人間科学研究第12巻第2号で述べさせていただいた。すなわち、①特別区に共通する課題を連携して解決する組織である、特別区長会・副区長会、各分野の部課長会、特別区人事・厚生事務組合及び特別区長会事務局の存在があること。②23区間で培ってきた「互譲・協調」の精神が息づいていること。③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ことなどである。

児童相談所設置において特別区が有利になる条件を地域という角度から着目したい。茂木(2019)は日本子ども虐待防止学会ひょうご大会の応募シンポジウムで特別区の優位性を次のように報告した。①特別区は首都にあること。このことは、指導できる専門家の豊富さ、情報の集中、多くの機関やNPOによる学習機会の豊富さにつながっている。また、②特別区という特殊性。狭いエリアと交通の高い利便性、区の壁を超えた取り組み(区主催の勉強会の共有、特別区職員研修所による児童福祉司法定研修等、専門研修の実施)が展開される¹²⁾。つまり、特別区の設置における優位性の背景は高い都市機能ということになるだろう。ただし、県と中核市は1:1の調整であるのに対して、大都市制度の場合、都区間と特別区相互間の財政調整(都区財政調整制度)などがあり、調整が難航する場合も考えられるであろう。

4 中核市における児童相談所設置の可能性

4-1 児童福祉司確保をめぐる情勢

2018年12月18日、児童虐待防止対策に関する関係府省庁連絡会議において「児童虐待防止対策体制総合強化プラン

（新プラン）」が打ち出され、児童相談所児童福祉司の増員を図ることとなった。新プランでは、「児童相談所強化プラン」における児童福祉司の増員目標（対象期間2016年度から2019年度までに児童福祉司を550人程度増員する）を前倒しして見直した。対象期間は2019年度から2022年度とされ、期間中に児童福祉司を2,020人程度増員することが目標とされている。

このことも背景にあって、児童福祉司の確保をめぐる由々しき状況が発生している。

まず、首都圏や大都市圏では、人材不足により人材獲得競争が起こり、即戦力を求めて公募で自治体間での人材の引き抜き及び取り合いが起きている。

また、児童福祉司の法定配置基準¹³⁾を満たすべく大量の新規採用及び配属の結果、経験不足の児童福祉司の割合が高まり、ある県からは、2年未満の児童福祉司が7割という報告が出ている。その他、大都市圏の社会福祉系大学では近隣自治体より「誰でも良いから人材を求む。」と募集があり、学力の低い学生が公務員になった話も耳にした。

これらのことからいえるのは、少ないパイの取り合いとなっていることである。増員計画が児童相談所新設の時期と重なっていることもあるだろう。また、学生の公務員離れが進んでいるのではないかと気になる。県の教員採用試験を受かったにも関わらず、違う道に進む学生がいる。なぜ教員を選択しなかったか理由を聞くと、子どもにかかわる仕事はしたいが、教員の働き方を聞くと大変そうやっていく自信がないという。同様のことが児童福祉司にもいえる。児童福祉司は地方自治体の公務員なので、以前は募集すれば集まったが、今はそうともいえない。特に福祉職の公務員は、資格要件もあり、募集をかけても行政職のように集まらない。自治体による積極的なリクルート活動が必要である。そのヒントの一つとなるのが第3章で紹介した明石市及び港区の人材確保策といえよう。

自分たちの自治体はこういうスペシャルな方向性を目指しますと、明確な目標と理念を示すことである。そして、安定した組織運営のために専門性を備えた経験職を十分に採用し、同時に既存の市職員のリクルートも行う。自治体

間の人材の取り合い、切磋琢磨は今後、激しさを増す可能性があり、そうなれば将来展望の明るい魅力的な職場や組織には集まってくるはずである。つまり、人材は、当該自治体で働く魅力を掲げ、積極的に取りに行かないと確保できないのである。両自治体において、もう一つ共通しているのはスーパーバイザーの確保を最優先していることである。児童相談所の適切なアセスメントはスーパーバイザーで決まるといっても過言ではないことを付け加えたい。

4-2 設置児童相談所のタイプ

児童相談所を設置する場合、人口規模を勘案することは誰もが思いつくのだが、実は、人口が同じだからと言って同じ児童相談所を作ればよいという話にはならない。例えば中核市の横須賀市と金沢市は、人口は似ているが、設置している児童相談所のタイプは違う¹⁴⁾。

2006年度に開設された両児童相談所において、管轄人口は大きな開きはないものの2018年度の両児童相談所での児童虐待相談対応件数を比較すると、およそ1.5倍の差が見られる（図4）。

東京や横浜から近い距離にある都市型の横須賀市児童相談所ではケースの出現率や対応する児童福祉司の人員が、金沢市よりも多いことなどが影響し、児童虐待対応件数が多い。自治体の面積、人口密度、生活保護受給率、居住している外国人の数、親族等で支える基盤があるかないか、待機児童数、社会的養護の資源数と一時保護日数など様々な要因が、設置する児童相談所の特徴として現れるため、人口規模以外の要因を考慮しなければならない。

2019年1月23日中核市市長会緊急要請書にみられる「地域の特性が異なる各市の現状や意見を十分に聴いていただき、中核市及び中核市への移行を検討している市との間での丁寧な議論を積み重ねること」は必要である。地域の特性が異なる各自治体の現状にフィットする児童相談所を作らねばならない。そのためにはモデルが必要である。

井上（2018）は児童相談所のタイプを①大都市型 ②都市型 ③地方都市県庁所在地型 ④地方都市型の4つに分類している¹⁵⁾。この区分の利点は人口規模だけでは、捉え

類型	市名	面積	人口	児童人口	児童比率	児童虐待相談対応件数 (2018年度)	児童福祉司の 配置員数	児童福祉施設 入所児童数
都市型	横須賀市	100.83km ²	415,862	62,834	15.1	795	20	127
地方都市 (県庁所在地型)	金沢市	468.64km ²	452,504	71,550	15.8	518	14	99

図4 横須賀市と金沢市の児童相談所比較

下記資料により筆者作成

「面積、人口、児童人口」横須賀市児童相談所及び金沢市こども総合相談センター各「平成27年度事業概要」による
「児童虐待対応件数、児童福祉司の配置員数」2019年度 全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料による
「児童福祉施設入所者数」2017年度福祉行政報告例による

きれない地域事情をイメージできる点である。①大都市型とは、東京都23区。②都市型とは、三大都市圏の中核市。③地方都市県庁所在地型とは、②に属さない県庁所在地にある中核市。④地方都市型とは、何れにも該当しない中核市である。横須賀市及び2019年度に開設した明石市は、②の都市型のカテゴリー、金沢市は、③の地方都市県庁所在地型のカテゴリーに入る。

筆者は少なくとも、①②③に該当するほとんどの自治体は都市機能が充実しており、児童相談所を設置できると考える。特に①に属する特別区は22区が設置に向けて始動しており、早晚、特別区モデルができ上るだろう。②については横須賀市、明石市が実現している。数年後、このカテゴリーに属する奈良市も実現するだろう。③については県庁所在地ならではの豊富な社会資源を活用してぜひ、地方都市においても、金沢市に続いて実現することを祈る。

5 おわりに

「わが自治体の子どもはわが自治体を守る」認識に立てば、中核市が児童相談所を持つのは当然だろう。基礎自治体が目指すべき子ども家庭支援体制は、総合相談体制とワンストップ化である。

また、時代の要請に応えるための福祉行政のあり方を検討していくのは、自治体行政として当然のことであり、児童福祉司等人材を確保し、育成していくのは児童相談所設置を決定する基礎自治体の自助努力の領域ともいえる。

保育士、保健師、教員など様々な対人援助職員を活用し、OJTやOFF-JTを通して、アウトリーチ型のソーシャルワークを展開できるよう育成、配置することが中核市の児童相談所設置の可能性を高めるとともに、人材確保の懸念解消と自治体の質的向上につながると考える。

注

- (1) 熊本市が政令市移行段階で中核市児童相談所となった期間はあるが、2019年4月現在、横須賀市、金沢市、明石市の3市。
- (2) 厚生労働省「中核市等児童相談所の設置について」児童虐待防止対策について参考資料 2019年4月子ども家庭局家庭福祉課調べ
- (3) 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（新プラン）」2018年12月18日 2017年度実績で3,240人の児童福祉司を2022年度目標として5,260人とする。
- (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) 児童福祉法施行規則第5条の2 児童相談所の管轄区域は、その区域内に居住する児童数その他社会的環境を考慮して、これを定めなければならない。
- (6) 厚生労働省 令和元年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料 2019年8月1日 p361
- (7) 増沢高「アメリカ・イギリス・北欧における児童虐待対応について」厚生労働省 児童虐待防止対策のあり方に関する専門委員会（第3回）提出資料2014年11月5日 p8
- (8) 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第24回学術集会おかやま大会応募シンポジウム資料 2018年12月1日
- (9) 佐野洋子「明石市の児童相談所開設にむけて―こどもを核としたまちづくり―」日本子ども虐待防止学会第24回学術集会おかやま大会応募シンポジウム抄録集 2018年12月1日
- (10) 岸川暢之「明石こどもセンターの児童福祉司等の現状と課題」日本子ども虐待防止学会第25回学術集会ひょうご大会応募シンポジウム資料 2019年12月21日
- (11) 前掲書(6) p370
- (12) 茂木健司「一時保護所に求められる専門性とスキル向上のために」日本子ども虐待防止学会第25回学術集会ひょうご大会応募シンポジウム資料 2019年12月21日
- (13) 児童福祉法施行令の一部改正により配置標準を人口4万人に対して1人から3万人に対して1人に改正 2019年4月1日
- (14) 川並利治「地方のあしたを考える 地域の事情に応じた児相を」時事通信社iJAMP 記事 2019年8月19日
- (15) 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 pp36～37

参考文献

- 保志幸子 港区子ども家庭支援部「区民に身近な児童相談体制を支える専門職員の確保育成策」日本子ども虐待防止学会第25回学術集会ひょうご大会応募シンポジウム資料 2019年12月21日
- 厚生労働省 児童相談所運営指針 2017年3月31日
- 村川益美 特別区長会事務局「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第24回学術集会おかやま大会応募シンポジウム資料 2018年12月1日

