

児童相談所設置に向けた中核市の課題と提言

川 並 利 治
井 上 景

平成16年度の児童福祉法改正の際、中核市において児童相談所を設置することができる規定が設けられた。しかし、平成16年度の改正を契機に設置した金沢市と横須賀市の2市以外に10年を経過した現在においても、新たに児童相談所を設置する中核市はない。

本稿においては、先行事例の金沢市の例を取り上げ、中核市が児童相談所を設置する場合の課題について考察する。ソフト面では児童福祉司の専門性について、ハード面では一時保護所の整備について、特に一時保護所の小規模化に関して提言を示したい。

キーワード：中核市、児童相談所、小規模一時保護所、児童福祉司

While revising Japan's Child Welfare Act in 2004, provisions were made for establishing child guidance centers in middle-sized cities. However, more than 10 years later, only two middle-sized cities, Kanazawa and Yokosuka, have established such child guidance centers.

This paper examines Kanazawa City as a preceding case and discusses the challenges involved in the establishment of child guidance centers by middle-sized cities. In addition, this study considers and provides suggestions regarding the expertise required from child welfare officers and about the maintenance and downsizing of temporary residential facilities for children.

Key words : middle-sized city, child guidance center, small-scale temporary residential facility, child welfare officer

はじめに

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ことが契機となり、金沢市と横須賀市2市が児童相談所の設置に向けた準備が開始された。筆者らは共に都道府県と中核市の児童相談所の職員として、児童相談所開設の準備期から初期に携わった者、発展期に携わった者である。

平成18年4月1日、全国で初めて中核市の児童相談所が2市に設置されて10年を経過したが、それ以降、残す45の中核市のうち新たに設置をする動きは見られなかった。この間、児童相談所は、急増する児童虐待通告対応に翻弄され続け、迅速性やその後の支援を考えれば、必ずしも広域行政が

実施することによる効果が高いとは言えない。広域行政と基礎自治体との様々なバリエーションがあっても良いと考えるが、児童相談所を設置した先行自治体のメリットが強調されているにも関わらず、中核市の児童相談所の設置が進まないことには、何らかの課題があると言えよう。

平成28年度の児童福祉法改正の指針となる「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」のたたき台では、中核市に児童相談所を必置すべきとの議論があった。

しかし、議論の末、中核市が児童相談所を設置するにあたって課題が山積している為、今回の児童福祉法改正において、中核市に児童相談所を必置するとの文言の記載は見送られた。その代わりに「国は、児童福祉法改正の施行後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こととする。」と検討規定が設けられた。

当初の必置案と比較すれば著しくトーンダウンしたが、今後、児童相談所の設置を計画する中核市規模の自治体が、多からずともあるだろう。本稿においては、先行事例である中核市児童相談所に関わった著者らが、その人材養成や必要な整備などのソフト面・ハード面を中心にして、金沢市の事例を基に、その取り組みや課題を整理し、今後の中核市児童相談所の設置あり方や展望について考察したい。

第1章 児童相談所設置に関する動向

第1節 児童虐待対応の現状

平成27年度の児童虐待対応件数（以下、対応件数という。）は、ついに速報値で103,260件と10万件を突破した。

統計を取り始めた平成2年の1,101件の94倍、ここ数年の推移を見れば今年度は間違いなく100倍に達するであろう。増えることをどう見るのか。増えることのファクターの一つとして、厚生労働省は従来から「国民や関係機関の児童虐待に対する意識の高まり」をあげているが、今後、さらに児童相談所を質、量とも強化しなくてはならない。

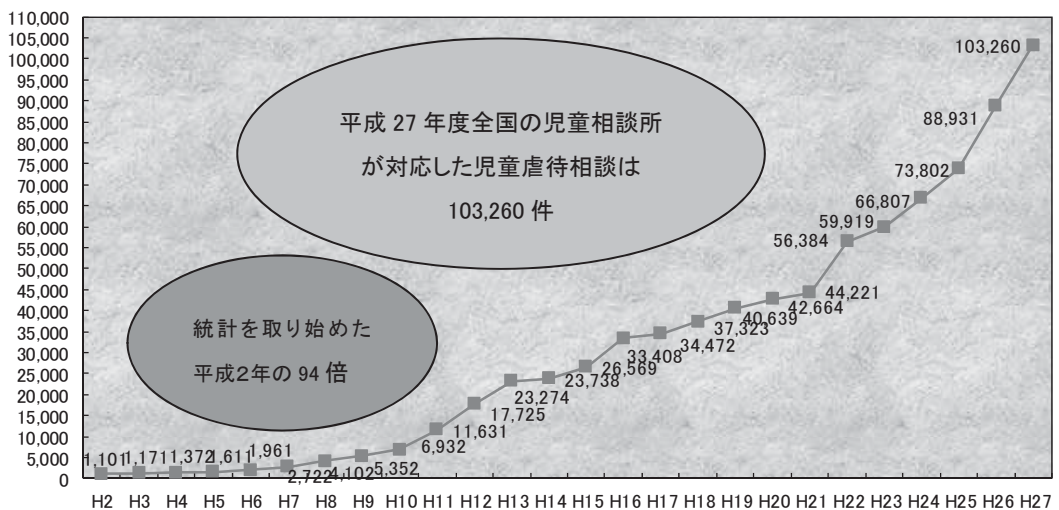
児童相談所の体制及び専門性を計画的に強化するために平成28年4月25日「児童相談所強化プラン」が打ち出された。そこには平成31年度までの間に児童福祉司の増員だけでなく、児童心理司、保健師についても具体的な数値で増員が示され、同時に研修等における資質の向上と関連機関との連携強化が示された。

ここで対応件数は子どもの数に比例しているのかをみてみたい。

児童虐待相談は、大都市あるいはその周辺が多いのではないかとという仮説のもと、平成27年度対応件数を加えてみると、埼玉、千葉、東京、神奈川県、愛知、大阪のわずか6都府県で全国の半分強の59,121件、57%である。そして0歳から14歳までの子どもの人口をみてみると、これら都府県の合計は全国の4割である。

一方、対応件数の最も少ない鳥取県と島根県を合わせた場合、子どもの人口は全国の1%に対して対応件数は0.2%である。

虐待相談対応件数は極端に都市部に偏っていると言える。中核市が児童相談所を持つ意義がここにも表れている。



(表1) 厚生労働省 児童虐待相談対応件数 平成28年8月4日発表

6都府県の虐待相談対応件数と子どもの人口

自治体	虐待相談対応件数合計	全国に占める割合	0～14歳人口	全国に占める割合
埼玉県	6,501			
さいたま市	1,778	8,279件	929,000人	5.7%
千葉県	5,568			
千葉市	1,101	6,669件	779,000人	4.8%
東京都	9,909	9,909件	1,516,000人	9.3%
神奈川県	3,773			
横浜市	3,892			
川崎市	2,244			
相模原市	1,029			
横須賀市	657	11,595件	1,161,000人	7.2%
愛知県	3,726			
名古屋市	2,362	6,088件	1,041,000人	6.4%
大阪府	10,427			
大阪市	4,664			
堺市	1,490	16,581件	1,122,000人	6.9%
6都府県の虐待相談対応件数	59,121件		6,548,000人	40.3%
全国の虐待相談対応件数	103,260件		16,233,000人	

※最も少ない鳥取県87件と島根県155件を合わせると242件となり、これは全国の相談件数の0.23%だが、両県合わせた0～14歳人口の割合は全国の1%である。(人口は2015総務省統計局「人口推計年報」より)

(表2) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課データを基に作成

次に児童虐待相談にかかる業務量を試みる。

児童相談所で件数が最も多い相談は障害相談であり、約4割を占める。中心的な業務は療育手帳の判定で、その数の多さに日々追われる。それに比べ、虐待相談は養護相談に含まれて全体の2割程度である。

しかしながら、児童福祉司等、職員が感じるストレスは大きく異なる。虐待相談1件の方が障害相談1件よりストレスが高い。「同じ件数でも1件の重みが違う。」「虐待対応を経験してみなければ、このしんどさはわからない。」と児童福祉司同士で慰め合っていると、心ある上司であれば「職員がバーンアウトするかもしれないから職員を増やしてほしい」と財政当局や上級官庁にかけ合ってくれるだろう。

しかし、予算を握っているところから「人員要求するならば、それを理解できるように説明してほしい」「数字で示してください。件数は増えているのですか。」と言われ、退散せざるを得ない。

1件の重みが異なることを科学的に証明するのは難しいが、そのような状況に対応すべく、才村

ら(2004)は5分間タイムスタディで業務量を定量化した。1)療育手帳の判定業務などを中心とする「心身障害相談」を1とした時、「児童虐待相談」はどのくらいの時間を要するかというものである。

養護相談	9.5
児童虐待相談	12.8
心身障害相談	1.0
非行相談	4.6
育成相談	1.8
不登校相談	3.2
不登校以外の育成相談	1.5
保健・その他相談	3.0

(表3) 心身障害相談を1.0とした場合の相談分類業務時間指数(才村ら2004年度調査)

「児童虐待相談」は12.8倍、「非行相談」は4.6倍というように、同じ1件でも1件の重みが違うという調査結果が出されたことは貴重であり、活用すべきだろう。しかしながら、このデータを添え

ても財政の壁を突破するのは容易でない。本当に増員を考えてくれるのは大きな事件が起こり、謝罪会見を行った後だったというのが現実だ。

第2節 中核市児童相談所開設の意義

児童相談所一極集中から市町村との役割分担が必要となり、平成16年度の児童福祉法改正で、児童虐待通告体制が都道府県行政と市区町村との二元化してから久しい。

しかしながら、二元体制であるゆえに、それぞれの思いがすれ違う場合がある。

市区町村からすれば「心配なケースなのに児童相談所は保護してくれない」「危険なケースなのに、もう保護解除して自宅に戻された」。児童相談所からすれば「丸投げではなく、通告に対する第一義的対応をしてほしい」。「市のサービスが、なかなか使えない」など。

双方、期待の裏腹ではないだろうか。つまり、市区町村からすれば「児童相談所に介入の権限を行使してほしい」一方、児童相談所は、「行政処分ではなく市町村の子育てサービスを利用したい。児童相談所の方針に協力してほしい」思いがある。

児童相談所長が決定する一時保護は行政処分であり、決定をした日から3か月以内に知事や市長に審査請求ができる。また、6か月以内であれば県に対して処分の取り消しの訴えを提起できる。権限行使の手続きはとても簡単だが、一時保護はその後の影響も十分、勘案して行わなければならない。児童相談所としては「様々なケースに対して何でも行政処分できない」と説明するも、現場の切実さゆえ、なかなか理解は得られず、それが高じて諦めや不信感へと変わる場合もある。

市区町村からすると「一時保護所や施設は空きがないのか」「忙しいから丁寧に連絡してこないのか。」となる。

児童相談所は「夜間や緊急時、市は当てにならない」とか「市区町村によって対応にばらつきがあるのは仕方がない」と、溝は深まっていく。

どうすればいいのか。日頃からケースを通じて児童相談所と市区町村が協働しないと理解はすすまない。

たとえば市区町村の強みである虐待予防、家族

支援は市区町村の中心的な業務で、通常、市区町村が行うが、労を惜しまず、現場に足を運ぶことが大事である。

また、児童家庭相談担当部署が市区町村内の機関のコーディネーターとして生活保護、保健センター、学校、保育所とのパイプ役を果たすことが重要である。いざと言う時の法的介入や緊急措置は児童相談所がやってくれるから、その前段階的なところを担うべきである。これらの役割分担が機能して二元体制の溝が埋まる。

しかし、それでも二元体制の解消を図ることは難しいだろう。

では二元体制の解消を図るにはどうしたら良いのだろうか。答えは簡単。市が児童相談所を持ったら良いのである。

平成27年末から児童相談所の設置拡大の議論があり、国の「新たな子ども・家庭・福祉に関する専門委員会」の平成27年11月27日の報告案では「中核市に児童相談所を必置」と改正する動きが見られた。現状は「つくることのできる」となっているのを改正し、方向性として、いったんは「2年後を目途に中核市と特別区に児童相談所を必置」となった。

しかし、何回か委員会を経る間に後退して、平成28年3月10日に提言が出て「金沢市と横須賀市では中核市として児童相談所を置いたもののいろいろ課題がある。必置とすべきであるという意見もあるが、5年を目途として設置することができるよう支援を行う」と言う奥歯にものが挟まった感じになった。

現在、特別区は23区あり、中核市は人口20万人以上に規制緩和されたこともあって、全国で47市ある。一番小さな広島県呉市の23万人から大きいところでは船橋市の61万人である。金沢市と横須賀市を除く45市が新たに児童相談所を作っても良いのだが、国が必置としない限り、前には進まないだろう。

横須賀市の現児童相談所長である高場利勝氏に伺ったところ、児童相談所設置の話が出た当時、財政課におり、費用面から反対したと言う。ところが、当時の市長、沢田秀男氏は「横須賀市の子どもは横須賀市が守る」と言って譲らなかったそうだ。

金沢市の児童相談所設置を決定した山出保、前金沢市長も業務がたいへんであろうが費用がかかろうが「金沢市の子どもは金沢市が守る」が口癖であった。²⁾

このことから両、中核市児童相談所は決してボトムアップで実現できたのものではなく、首長のトップダウンで進められた施策であることが見える。

平成28年9月に明石市長、泉房穂氏からお話をうかがうことができた。平成31年度開所に向けて準備中とのこと、第3番目の児童相談所設置市が誕生することが確実にになった。「ワンストップでやれるのだからがんばります。子どもにはどんどん予算をつぎ込みます。」と、あちこちの自治体へ視察、相談に行っており、バイタリティあふれる方だった。

国の余程のインセンティブがない限り、今後も強いリーダーシップを発揮する首長の存在する自治体のみが児童相談所を設置することであろう。

第2章 児童相談所移管に伴う課題

第1節 児童相談所移管に伴う諸整備

中核市および特別区が、都道府県から児童相談所業務の移管を受ければ、法的権限を持ち行政処分の行為をすることになる。その中でもウェイトの高い業務は、児童福祉法（以下、児福法という。）第27条1項3号、児福法第33条、児福法第28条であると考えられる。

この法律を根拠として、中核市等の児童相談所設置市は、児童福祉施設の入所に関する措置権をもつことになる。また、一時保護の権限行使は、近年急増する虐待対応や非行児童の身柄付き通告の対応に必要な不可欠なものである。さらに、児童の権利を著しく侵害する児童虐待事案であり施設入所の必要性があるのも関わらず、保護者から施設入所の同意が得られない場合に、児福法第28条に規定されている家庭裁判所への申立も併せて非常に重要な法的権限である。したがって、児童相談所の設置を検討する自治体は、法的対応に関する業務や法的対応に伴う施設や部会の設置等を整備する必要があると言える。（表4）は、都道府県からの児童相談所業務の移管に伴い、整備の必要性が高い事業等について、根拠法をもとにして整理するために作成した。

まず、児福法第27条1項3号に伴う具体的な課題を検討すれば、児童相談所は、保護者による何らかの養護等の事由によって、児童を入所措置しなければならない場合には、管内にある児童養護施設に入所の依頼をし、措置決定を行う。仮に、管内に施設がない場合は、児童福祉施設の監査権限のある当該の都道府県等に協議の上で、施設を決定しなければならない。入所率が非常に高い場合には、他の自治体に入所枠を提供する余裕はないとの判断になる。反対に、入所率が低く、入所児童を受け入れる余裕がある場合は、入所枠を提供する動きになる。実態としては、需給バランスの問題であるが、児童福祉施設の設置運営に関する

（表4）児童福祉法を根拠とする移管に伴う主要な整備一覧

児童福祉法	権限・判断	権限の移管および整備
第27条1項3号	児童の入所措置権	乳児院 児童養護施設 児童自立支援施設 知的障害児入所施設 (契約による入所の場合は、根拠法が異なる) 情緒短期治療施設等 →児童福祉施設等の監査権限 →被措置児童人権侵害事案審査部会の設置
第33条	一時保護	一時保護所
第28条 第33条の7	法的対応	保護者の不同意による児童福祉施設入所 親権停止・親権喪失 →児童措置審査部会の設置

監査権を持つ自治体の意向により、左右される可能性があると言える。

例えば（表5）からわかるように、40万人口の中核市のA市の事例であれば、150人程度の児童を児童養護施設、乳児院などの児童福祉施設に措置入所させている。このデータでは、4月1日時点であり、3月末に施設を退所した後の入所児童数であることから、最小の数字と捉えておくべきであろう。A市は、児童養護施設に85名の児童が入所しているが、年度内に新たに15名が入所した。このことを考慮すれば、100名の入所枠が必要であり、定員50名規模の児童養護施設を少なくとも2か所程度は確保したいところである。

社会的養護の受け皿を確保する手段を考えると、1点は都道府県との移管に関する事前協議の際に、近隣市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を根拠に入所定員の割愛、つまり、入所枠の確保を強く要望しておくことである。当然、都道府県との交渉が必要になると思われるが、この業務の移管をメリットと考える都道府県か、そうでない都道府県かによって、この交渉の壁は高くも低くもなる。

もう1点は、里親委託の登録を増やすことである。国は、家庭養護の推進を掲げており、里親委託の向上に取り組むための支援をしている。平成26年度16.5%である里親委託率を平成41年度末までに33%まで引き上げる目標値を設定している。里親登録を増やすとともに里親委託率を向上させることは容易ではないが、児童福祉施設に限られている中核市にとって、里親は有効な資源であることは間違いない。

次に、保護者等による児童虐待があり、児福法第27条1項3号の同意による児童の入所措置が必要な状況にあるにも関わらず、保護者が同意をしない状態が継続すれば、児童相談所は児福法第28

条および同法28条の2による児童福祉施設の入所に関する審判および更新の申し立てを家庭裁判所等に行う法的対応を行うが、その際の検討事項をみよ。

業務を遂行しようとする、相手方も弁護士を立てて対抗することが十分に考えられるため、弁護士との連携が必要不可欠である。

今回の児福法改正において、児童相談所設置自治体には、弁護士を配置することが明記された。これが難しい場合には、弁護士の配置に「準ずる措置」を行うこととされている。

平成27年中に、全国の児童相談所が家庭裁判所に児福法第28条の申し立てを行った件数は407件である。その内訳として新規申し立ての1号事件が262件、更新申し立ての2号事件が145件である。併せて、親権停止や親権喪失などの事例も年間十数件程度の申し立てがある。（横須賀市では、平成26年度に児福法第28条の1号事件の申し立ては1件、同法の2号事件は2件ある。）中核市規模であるとしても、何らかの法的対応は、必ずあり得ると考えた方がよい。それは、児童相談所が、支援的なアプローチと介入的なアプローチの両刀使いをしている相談機関であり、介入的なアプローチをすれば、保護者と意見が対立し通常のケースワークでは対応できない事案が発生するからである。

今回の児福法改正において、児童相談所は、法的対応を行う機関として役割が強化され、法的対応を積極的に行わなければならない機関であることがより明確にされた。

対応にあたっては、弁護士に知見を求める必要があり、児童相談所に弁護士の配置を明記したものと考えられる。ただし、中核市程度の自治体であれば、生活保護業務など法的対応を行う部署があるため、弁護士は常勤でこそないものの既に配置済みであると推測できる。

（表5）平成27年4月1日現在 児童福祉施設入所児童数〔大阪府子ども白書を基に作成〕

大阪府内 中核市	人口	うち児童 人口	乳児院	児童養 護施設	児童自立支 援施設	情緒短期治 療施設	里親 ファミリーホーム	障害児 施設等	合計
A市	406,281	67,725	9	85	3	4	12	35	148
B市	401,705	66,943	8	71	7	7	7	28	128
C市	355,240	57,022	4	58	4	4	3	11	84
D市	502,475	76,843	15	159	8	11	14	36	243

諸整備（表4）の中でも、最も重視したいものは、児福法第33条の行政処分を行使するための一時保護所の整備である。児童相談所の相談部門のハードに関しては、箱があり仕切りがあれば足り得ると言っても過言ではない。ところが一時保護所は、児童のアセスメント機能を有しており、児童相談所の機能を十分に果たすためには、その設置についてハードとソフトの両面を十分に検討した上で整備する必要があると考える。

第2節 一時保護所の設置

児童相談所の一時保護所の設置に関する根拠法は、児福法第12条の4にあり「児童相談所は必要に応じ、児童を一時保護する施設を設けなければならない。」と規定されている。

また、児童相談所運営指針（以下、運営指針という）の一時保護所の設置に関する主な記載箇所は2か所ある。1つは、運営指針の第5章3節の一時保護所の運営において、「一時保護所は児童相談所に付設もしくは児童相談所と密接な連携が保てる範囲内に設置し、その設備及び運営については児童養護施設について定める最低基準を準用する（規則第35条）」とある。もう1つは、第1章1節の児童相談所の概要において、「児童相談所設置市に設置した児童相談所については、原則として一時保護所を設置するものとする。但し、都道府県が設置する児童相談所の一時保護所の活用や児童福祉施設への委託などにより、一時保護機能が十分に確保できる体制を整えている場合においてはこの限りではない。」としている。

これらの規定から一時保護所の設置について解釈すると、児童相談所を設置すれば、前者では、一時保護所を必要に応じて設置、児童相談所と密接な連携が保てる範囲に設置するようにと捉えることができる。後者では、中核市等の児童相談所を対象にしており、一時保護所を設置すべきであるが、都道府県の当該施設を借りることが可能であり、全て委託一時保護等により必要数を確保できるのであれば、一時保護所を設置しなくても構わないと解釈することもできる。必要に応じて設置とは、一時保護所を設置するもしないも、児童相談所を設置する自治体の裁量にまかせるとの政策

サイドの絶妙な言い回しである。

中核市が一時保護所を設置するとすれば、どの程度の規模の一時保護所を設置すべきであろうか。平成26年度実績の大阪子ども家庭白書と福祉行政報告のデータを参考に、大阪府内の中核市において、所内一時保護した児童数と入所率から、一時保護数を推計したところ、各市の年間の所内一時保護数は、A市59名、B市78名、C市71名、D市176名となった。委託一時保護数がほぼ同数であることからこの数字の約2倍と考えるが、大阪府が設置するような大規模な一時保護所を想定する必要がないことは明らかである。中核市が一時保護所を設置する場合には、小規模な一時保護所を想定すべきと考える。³⁾

第3節 一時保護所の小規模化

小規模一時保護所の設置に関して、国は、「新たな子ども家庭福祉のあり方専門委員会」の報告を受けて、小規模一時保護所の設置について一部明記したが、具体的な小規模一時保護所の規定はしていない。日本における社会福祉施設の小規模化の流れは、1989年に精神薄弱者地域生活援助事業が制度化されたことを端緒とすれば、障害者福祉分野から始まったと言える。障害福祉、高齢福祉、児童福祉における3分野の施設の小規模化について、制度化される前の自治体のモデル事業や民間の動きがあるとは言え、その歴史的な流れを探り整理するために、（表6）を作成した。

まず、その障害福祉の分野において、小規模化の計画が進められた歴史的・社会的背景を探る上で、角田によると、「グループホームは、バックアップ施設が、世話人を援助し、指導・監督する役割を有することで、実質的には施設指導と言える形で展開された」と指摘している。⁴⁾ 角田の言葉を借りると、安上がりの世話人と母体施設の影響を受け、脱施設化の動向の中で形成され、その後、現在の地域移行により地域共同援助事業としての小規模施設であるグループホーム等に転換・発展したと言える。

次に、高齢者福祉分野の小規模化による流れとしては、認知症高齢者のケアを重点化するために取り入れられたグループホームが代表的な取り組

(表6) 各分野(高齢・障害・児童)の小規模施設の比較表

	高齢者		障害者	児童		
	小規模多機能型居宅介護施設	認知症対応型老人共同生活援助事業(GH)	知的障害者地域生活援助事業共同生活援助(GH)	地域小規模児童養護施設/小規模グループケア	小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)	小規模一時保護所
措置/契約	契約	契約	契約	措置	措置	義務的経費
定員	通いサービスの利用定員3分1から9名以下	5名以上9名以下	4名から7名 2名以上10名以下	6名	6名	規定なし
目的	在宅介護の推進 認知症対策		地域移行	家庭的養護	家庭養護	混合処遇の解消・ 家庭的養護
背景	持続可能な介護保険制度		脱施設化	被虐待児のケア・ 社会的自立	被虐待児のケア	被虐待児のアセスメントの強化
利用料	応益負担		応益負担	応能負担	応能負担	負担無
起源	2006年	1997年	1989年	2000年/2004年	2009年	未定

みである。平野らによれば、「そもそも高齢者福祉分野の小規模化の設立の背景は、宅老所をはじめとする民間の先駆的な取り組みから始まり、積み重ねられたものである。」と指摘している。⁵⁾ 高齢者福祉分野において小規模と称される事業は、在宅を基軸としている小規模多機能型居宅介護施設やグループホーム等に発展していた経過があると言える。

国は、高齢者施設の小規模化を在宅サービスと施設サービスの間として位置づけて、小規模多機能施設を導入したとしているが、穿った見方をすれば、その背景には、増加し続ける対象者に施設入所の限界があり、介護保険制度を持続可能とするための費用抑制を狙い創設されたとの思惑が見え隠れするし、障害分野も同様のことが言えよう。

また、高齢者福祉と障害者福祉の2つの小規模化の共通点は、中間施設と言えども、あくまで在宅サービスの一環として位置付けられたものであり、高橋が述べているように児童福祉分野の小規模化の流れとは異なる。⁶⁾

それでは、児童福祉分野における施設の小規模化の端緒は如何なるものか。小舎制によるものとも考えることもできるが、定員12名までと規定があれば小規模とは言い難く、児童福祉分野において2000年に制度化された地域小規模児童養護施設で使われた「小規模」と言う言葉が最初であろう。後に、2004年に小規模グループケアや小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)が「小規模」と称されている施設である。定員は、いずれも6名

までと規定されている。

児童福祉施設の小規模化へのインセンティブには大きく2つの流れがあると考えられる。

1つはケアの形態を小さくして被虐待ケアを重点に取り組めるように「家庭的養護と個別化」を目的にした施策の推進である。児童養護施設入所した児童のうち6割弱が被虐待児であるとのデータがある。⁷⁾ 国は、被虐待児に家庭的なケアを提供することが重要であると考え、児童養護施設等の小規模化の意義を「家庭的養護と個別化を行い、あたりまえの生活を保障する」としている。家庭と同様の環境における養育推進の理念を明確化し、その具現化として、児童養護施設の小規模化がある。

もう1つは、地域小規模児童養護施設の設置目的にあるように、家庭引取りの困難な児童らに対する「社会的自立」を主軸とした施策の推進である。

以上のように見てくると、高齢・障害・児童福祉施設の各々の小規模化が実施された時期は異なるものの、基本的には、地域の中で家庭的な雰囲気の下、あたりまえの生活をすることが目的であると言える。

「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門員会」において、一時保護所の小規模化について一部議論がされた経過がある。一時保護・アセスメント機能の整備の項目の中で、「現在の一時保護所は教育権が保障されておらず、家庭に近い養育とはなっておらず、家庭から分離された子どもに温かい場所とはなっていると難しい面がある。」と指摘し、一時保護所を小規模化し、個別対応で

きるように提言をしている。

つまり、小規模一時保護所の目的の1つ目は、被虐待の児童を家庭的養護の中でケアすることであることがこの一文から読み取れる。2つ目は、この一文から読み取れないが、大澤朋子らの非行児童の支援に関する研究の中で指摘がある。⁸⁾ 小規模一時保護所は、被虐待児と非行児童の混合処遇の解消であると考えられる。

そもそも小規模一時保護所とは、何か規定されていない。川並によれば、「小規模」とは「単に人数の問題でなく、ケアの形態、ひいてはパーマネンシー」であると一定の整理をしている。⁹⁾ 中核市が児童相談所を開設し一時保護所を設置すれば、入所数の実績から必然的に小規模な一時保護所となるであろう。一時保護所は、決して収容できればよいという施設ではない、附帯機能を十分に生かした小規模一時保護所の標準化の議論が進むことを望みたい。

第3章 児童相談所設置に関する人材養成の課題

第1節 児童福祉司の任用について

今回の児福法改正を受けて、全国の中核市と特別区に児童相談所設置に関するアンケート調査が実施された。¹⁰⁾ アンケート結果によると、47中核市のうち35市は児童相談所の設置に関して、未定もしくは設置方針なしと回答した。その理由として18市が財政難、22市が人材難とする理由をあげている。

多くの自治体が児童相談所の設置に消極的であった理由として、人材養成に課題があることを示唆している。そこで、児童相談所のマンパワーの要である児童福祉司の育成を考えたときに何が必要か、児童福祉司の専門性や持つべきスキルを整理してみる。

児童福祉司は、児福法第13条の規定により、児童相談所に必置しなければならないとあり、児福法第13条2の1号から5号までに、その任用にあたり必要とする資格等が規定されている。児童福祉司が任用される要件は、①児童福祉司の養成校を卒業したもの、②大学において心理学、社会学、

教育学を専修する学科又はこれに相当する課程を修めて卒業したものであって、1年以上児童福祉に関する相談助言等の援助を行う業務に従事したもの、③専門資格（医師、社会福祉士）を取得したもの、④社会福祉主事として、2年以上の児童福祉事業に従事したもの等から任用することになる。

平成28年度全国児童福祉主管課長・所長会議資料によれば、児童福祉司の専門職採用を実施している自治体の平均値は70.6%である。児童福祉司を任用資格するための代表的な基礎資格である社会福祉士が不足しているかと言えば、現在、既に、社会福祉士として約10万人が登録されている。介護職であれば人手不足で募集しても採用できない状況にあるが、児童福祉司の採用試験をすれば、一定数の要員を確保することができる。それならば、中核市が言うところの人材不足とは何かである。大学等で社会福祉学や心理学を習得してきただけでは、児童相談所の業務に通用しないのであろうか。児童福祉司の国家資格化の議論もあったが、児童福祉司の業務内容やその特殊性から専門性や専門職養成について探ることとする。

第2節 中核市児童相談所の専門職養成の課題

児童相談所は、介入的なアプローチと支援的なアプローチの両方の相談援助技術を駆使しながら対応をしている。特に、虐待や非行による通告は、自ら相談の意思のないケースであり、通告を端緒にして保護者と関わり、保護者が自らの課題を認識できるように援助活動を行っている。例えば、職権保護は、保護者との相談関係や契約に基づいて、援助活動が困難な場合に、子どもの安全確保のために保護者の意思に反して子どもを保護者から引き離す行為である。

才村は、虐待ソーシャルワークの7原則として、①介入性、②迅速性、③権利性、④客観性、⑤主導性、⑥専門性、⑦開放性の特徴があることを述べている。¹¹⁾ 児童相談所業務の特殊性は、児福法第33条や同法第28条等の対応にみられるような介入性の高い法的対応の権限行使によるものであると言える。

次の具体的な相談事例から考えてみれば理解しやすい。母子家庭の母が、疾病のため入院するの

で、子どもを施設に預かってほしいと相談があったならば、事情を聴き入所調整を行う。何ら、保護者とは対立関係にならない。いわゆる、ジェネリックな支援的ソーシャルワークで通用する。また、日常的に多少の不適切な養育があったとしても支援でカバーすることができれば、要保護性は高まらないため、通常の相談援助業務で対応することが可能である。

これらを整理するために縦軸に介入の強弱、横軸に要保護性の高低を表したものが(図)である。児童相談所の児童福祉司と市町村家庭児童相談室(以下、家児相と言う。)の職員が対応している内容が明確になる。(図)に示したカテゴリーAやBの業務は、要保護性の高い、児童相談所が主に扱う危機介入のアプローチによるスペシフィックな介入的ソーシャルワークである。一方、カテゴリーCやDの業務は、家児相が扱う要保護性の低いジェネリックな支援的ソーシャルワークである。

【具体的な例】

- A：子どもに頭部外傷等があり調査・保護が必要なため、保護者の同意の有無に関係なく職権により一時保護。
- B：保護者の養育能力にも課題があるが、子どもによる家庭内暴力があり保護者や子どもを説得して一時保護。
- C：保護者は、困っていないがネグレクト状態で不適切。支援者が適切な援助活動(介入)すれば、改善に向けて取り組むことができる為、見直しをもって一時

保護ないしショートステイを利用。

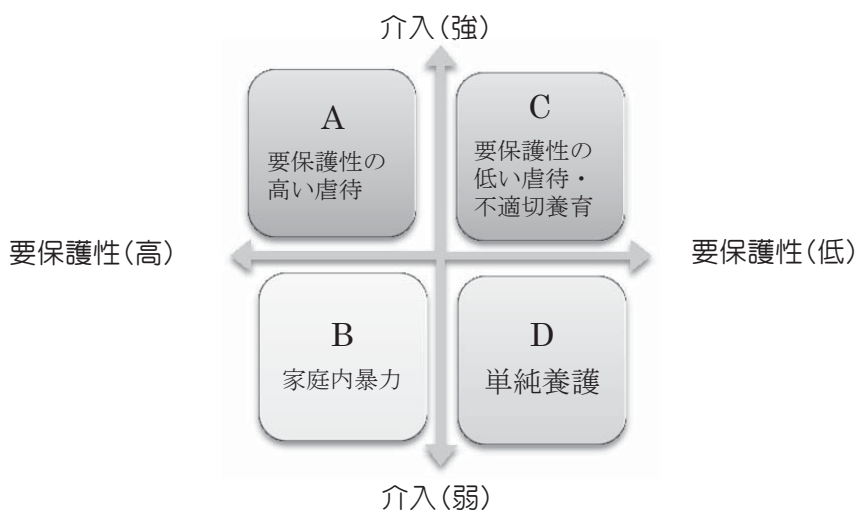
- D：母子家庭の母が短期間入院する為、子どもの養育ができないため、契約によるショートステイを利用。長期であれば措置入所。

ソーシャルワークのスキルは、一般的には経験知と比例すると考えられるため、熟練の職員であれば当然スキルも高いはずである。ところが、児童相談所では、新規採用の児童福祉司であってもカテゴリーAの対応をしている。

なぜ、新規採用の児童福祉司がカテゴリーAの対応ができて、熟練の家児相の職員がカテゴリーAやBの対応ができないのか、答えは明白である。その機関に法的権限があるかないかの差である。

また、前提条件としてSV機能は、クリアしておくべき大きな課題である。中核市が新規に児童相談所を立ち上げるにあたっては、実際にケースワークを担当する者以上に、SV機能を果たす中間管理職の養成が求められる。今回の児福法改正においても、児童福祉司のSV体制の強化が記載されたことは、合議制とは言え的確な判断を任せられるSVの役割の重要性が高いことを意味している。

これらのことを勘案すれば、法的対応業務に関連した介入型のソーシャルワークを習得することと、SV体制の養成や強化を望めることが、実質的にも意識的にも児童相談所の設置に関するハードルをさげることになるであろう。



(図) 相談対応別

第3節 児童福祉司の実務の専門性

児童福祉司の専門性を考える上で、実務上3つの柱があると考えられる。

前節で論じたように児童福祉司は、他の社会福祉職とは違う介入的アプローチを行っており、1つには、法的対応に関する業務がある。他の2つの根拠として、新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門員会報告案において、次のような児童福祉司の専門性の確保・向上として求める記述がある。「子ども・家庭への適切なアセスメント機能と機関連携のマネジメント機能であり、これを遂行しうる専門性の確保である。」つまり、児童相談所の児童福祉司に求められる実務上のスキルは、マネジメント力とアセスメント力であると言い換えることができる。児童福祉司の専門性向上のためには、①法的対応における介入的ソーシャルワーク力、②マネジメント力、③アセスメント力の3つのスキルを高めなければならないと整理することができる。

では、具体的に児童福祉司が、マネジメント力とアセスメント力の両スキルを試される実務の事例を1つあげると、施設入所児童が家庭に引き取られる際の保護者や関係機関等の調整業務がある。いわゆる、家族再統合は、関係機関とのマネジメント力、個別ケースでのアセスメント力が試される典型例である。

今回の児福法改正に併せて、児童虐待防止法も改正されているが、措置解除後に、より深刻な虐待が発生するケースがあることや関係機関と十分な連携が行われていないことが背景にあるため、新たに親子関係再構築支援の強化が明確化された。家族再統合は、単なるケアパッケージのようなものではなく、リスクアセスメントを基にして、ソーシャルワークにおけるアセスメントを最大限活用し、情報収集したものに対して仮説を立て分析し、仮説の検証を行いながら、本当に子どもの最善の利益になっているのか評価した上でなければ実現できない。

児童虐待対応を主とする児童福祉司は、虐待に対するリスクアセスメントにはたけていたとしても、ケース全体を見立てる力は不十分な場合もある。児童福祉司の実務に必要とされる3つのスキ

ルが、バランスよく兼ね備えられるように経験知を蓄積するとともに、SV体制の強化が重要であると言える。

第4章 児童相談所設置市の現状

第1節 金沢市の取り組み

基礎自治体が児童相談所を設置することにより身近な相談機関として機能すれば、児童虐待の対応面における一元化という絶大な効果が得られる。中核市で児童相談所を設置した金沢市の場合をみってみる。

金沢市が児童相談所をもった最大のメリットは「一元化して市と児童相談所で情報が共有できていないとか、どちらが主担になるかという責任のなすり合いがない」「市と児童相談所の狭間で埋もれてしまうことがない」ということだ。

さらに設置した効果を4つに整理すれば、以下のとおりである。

- ①迅速性、機動性：基礎自治体だから、すぐに駆けつけることができる。通告から安全確認まで数時間で終わる。
- ②身近な相談窓口：児童相談所は広域行政だが、市が児童相談所をもてば窓口が住民に近くなる。
- ③他部局課との密接な連携：何よりも大きい効果は他部局課との密接な連携である。児童相談所がかかわる家庭の中に、いわゆる「ゴミ屋敷」の家があると、子どもを保護して終わるのではなく、環境改善が必要である。市にあっては清掃担当課が、ゴミを回収し、整理をする。その後、保健センターが子育てについて保健指導を行う。外国人のケースの場合、国際交流課の通訳担当の職員と訪問して密接な連携ができる。
- ④児童家庭相談との一体化：児童家庭相談＝児童相談所という一元化が大きい。

ただし、中核市が児童相談所をもった場合の大きな課題として前章でも既に述べられたとおり、「人材確保と育成」が浮上してくる。ある職員がどんなに児童相談所にフィットしているからと言って、何年も児童相談所においておくわけにいかない。管理職は児童相談所に誰を配属させるか毎年悩みとなる。

中核市児童相談所を適切に運営していくためには、5年～10年の長期配属など市役所の通常の異動サイクルとは異なる方法を人事部局と協議していくことも必要である。また、市が持つ最大の資源である保育士、保健師を十分に活用することが有効である。

川並が金沢市に在職の間、高い必要性を感じながらもついに果たせなかったことがあった。それは、金沢市児童相談所独自のマニュアルを作ることだった。困難ケースに出遭う都度、児童相談所として、同時に基礎自治体としてどう対応すればいいのか、職員とともに国の運営指針を隅から隅まで読んで何かヒントとなることが書いてないか調べたものであった。運営指針はたいへん良くできた児童相談所のマニュアルであり、ところどころには児童相談所設置市にかかる記載も見られる。しかし、実務においては、ほとんど都道府県と政令市のことしか想定しておらず、中核市のマニュアルはないということを実感したものである。中核市は政令市とは財政規模、資源、人材など全く異質のものであり、政令市を読みかえすれば済むものでは決してないのである。

第2節 中核市児童相談所設置への提言

「消えてしまった必置」議論が残念でならない。なぜ自治体が児童相談所の設置に消極的なのかを考えてみる。

児童相談所設置に関するアンケート調査結果から見える2点、つまり、イニシャルコスト・ランニングコストに莫大なお金があることと人材の問題につけるのか。いや、実はそれ以外にもっと大きな裏の理由がある。それは虐待対応の大変さという本音の部分ではないかと推測する。

ある中核市の管理職の発言である。「児童相談所を一市役所で持つと、管轄区域が狭いから異動の限界がある。虐待対応などで対立を余儀なくされた場合、攻撃的な保護者から職員を守れない。」しかし、こう言うしまうと、エリアの狭い中核市では、もはや子どもを守ることはできない。

金沢市と横須賀市は安定的運営の軌道にのって10年が経過している。両市ともそんなに広いエリアではない。金沢市の場合、休日、繁華街に出

かけると、必ず、一人や二人、知った顔に出くわすような狭いコミュニティーである。しかし、46万人のエリアを3保健センターあるいは3警察署の管轄に地区割するなどし、職員の居住地とケース家庭が同一地区内にならないよう工夫し、これまで何とかやってこられた。また、攻撃的な保護者に対してはチーム対応、組織対応で向き合うほかない。たった2市しか実現していないと消極論に立つか、立ち上げの困難期を乗り越え、すでに2市が安定運営に入っていると積極論に立つかで全く展望が変わってくるのだらう。第3番目の設置市となるであろう明石市は、市長はじめ担当職員方から伝わってくる相当な積極論に立脚して、整備がすすんでいると見受けられた。

行政として「石橋を叩いて渡る」無難な行動を続ける限り、児童相談所の量的拡大はすすまないであろう。そもそも、児童相談所自体が市民に理解されているわけではない。

約270万の人口を擁する大阪市には現在、1か所の児童相談所しかなく、第2、第3の児童相談所を計画中である。先般、第3番目の候補地として市がマンションの3階部分を計画したが、住民から「待った」の聲がかかった。元々、高齢者向けの文化施設にするつもりが頓挫し、プール、体育館、研修室、調理室を備える公共スペースだったため児童相談所に転用しようとしたが、反対の理由は「資産価値が下がる」「トラブルに巻き込まれるかも知れない」が主なものである。児童相談所の設置そのものが決してウェルカムではなく、「必要な施設だが、ここに作ってくれるな」という、ごみ焼却場や保育所建設同様のコンフリクトを生じている。

意識改革が必要なのは行政だけでなく、社会全体なのかも知れない。

ただ一つ言えることは、子どもの命や健康を守る計画を立てれば、どっちみち後戻りはできない。いっそのこと「自分の市の子どもは自分の市が守る」という信念を貫き、走りながら考える」ことも選択肢の一つとしてあっても良いだろう。

最後に3つの提言をさせていただく。

都道府県においては、当該広域行政のうち大きな割合を占める中核市分について、手を上げる中核市にはぜひ事務移譲したい思いもあるはずであ

る。国にすべてを任せるのではなく、また、中核市には無理と決めつけてしまわないで、「開設」が可能となるスキルや人材養成などの部分で中核市が独り立ちできるようバックアップしてほしいものである。

そして、国に対しては、本気で児童相談所設置市を拡大しようとするのであれば、「設置市にかかわるマニュアル作り」が大きな課題であると提言したい。現在、設置を目指そうとする自治体は、まず、金沢市や横須賀市の先行事例を視察や調査することから始まるのだが、同時にマニュアルがあれば設置市拡大の相当な後押しになるであろう。運営指針において細かい各論記載はできないかも知れないが、何らかの形で中核市に関して想定した多くのノウハウを示さないと、後発は先の見えない不安が募ることだろう。

また、マニュアル作りは中核市児童相談所の経験者である筆者らの役割かも知れないと感じている。

さらに、一時保護所に関する研究は、安部（2005）の研究以外見当たらないが、小規模一時保護所の標準化は中核市児童相談所の安定運営にかかわる喫緊の課題である。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検討が国の諮問機関や学会において活発になされることを期待したい。

おわりに

中核市と特別区を対象として実施された児童相談所設置に関するアンケート調査において、大半の中核市は財政難と人材養成に課題があると意見を示した。中核市が新たに児童相談所を立ち上げることは、確かに容易ではない。児童相談所の相談援助業務において、法的対応が求められ、ジェネラルで支援的なソーシャルワークだけでは通用しないからである。児童福祉司は、境界性パーソナリティー障害や薬物依存の保護者をはじめ、対応の困難な保護者の意に反して、子どもの権利を守るために日々、対応を迫られる。その対応にあたって児童福祉司は、介入的なソーシャルワークを駆使しながら保護者にアプローチし、時には保

護者からの暴力的行動や非難を浴びながらケースワークを通して、その社会的責務を負っている。従来の相談援助のみに依拠するならば、これらの対応を執行することは不可能となる。

児童福祉司の実務の専門性において、①法的対応における介入的ソーシャルワーク力、②マネジメント力、③アセスメント力の3つのスキルを高めなければならないと述べた。これらのスキルは、採用や任用後に直ぐに身につけられるものではないが、経験がないからといって対応が不可能なものでもない。見切り発車と非難の声もあった金沢市児童相談所であるが、今や、他の都道府県に引けを取らない専門性を備える児童相談所である。

著者らは、当時の金沢市長が「金沢市の子どもは金沢市が守る」と語った言葉が、今なお、思い出される。子どもを守ることは、地域や自治体の責務であることを認識し、厄介だからと言って人任せにはしない姿勢が大切である。子どもの最善の利益のために、児童福祉に関わるすべて者が、この理念のもとに行動すれば、必然的にスキルのみならず子どもたちもついてくるであろう。

注

- 1) 才村 純著他：「虐待対応等に係る児童相談所の業務分析に関する調査研究」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第41集 平成16年度
- 2) 山出 保著：『金沢を歩く』岩波書店 p165-p166 平成16年
- 3) 川並利治・井上景著：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 平成28年11月25日
- 4) 角田尉子著：『知的障害福祉政策にみる矛盾』日本型グループホームの構想の成立過程と脱施設化 ぶねうま舎 平成26年2月21日 p179
- 5) 平野隆之著：『小規模多機能ケア実践の理論と方法』筒井書房 平成19年5月27日 p10
- 6) 高橋利一編：『子どもたちのグループホーム』地域小規模児童養護施設の実施に向けて 筒井書房 平成14年9月13日
- 7) 厚生労働省：児童養護施設入所児童等調査結果（平成25年2月1日現在）平成27年1月
- 8) 大澤朋子編：『非行児童の支援に関する研究』『公立大学法人会津大学』平成28年3月31日 研究2 児童相談所一時保護所に非行児童と被虐待児が同時に一時保護

児童相談所設置に向けた中核市の課題と提言

されたときに対応に苦慮したこと p19-p23

- 9) 前掲書 3)
- 10) 官庁速報:特集・児童相談所アンケート 平成 28 年 5 月 27 日 (電子版)
- 11) 才村 純著:『子ども虐待ソーシャルワーク』有斐閣 平成 17 年 8 月 10 日 p20-p24

文献

- ・最高裁判所事務総局家庭局:「親権制限事件及び児童福祉法 28 条事件概要」(平成 27 年 1 月～12 月)
- ・厚生労働省:平成 28 年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料平成 28 年 8 月 4 日
- ・大阪府子ども家庭センター:「子ども家庭白書」平成 27 年度(平成 26 年度業務実績)平成 27 年 10 月 1 日
- ・横須賀市児童相談所:平成 26 年度事業概要(平成 25 年度実績)
- ・厚生労働省:児童相談所運営指針 雇児発 1227 第 6 号 平成 25 年 12 月 25 日
- ・鈴木勲編:「非行児童の支援に関する研究」『公立大学法人会津大学』平成 28 年 3 月 31 日
- ・合田誠著:「社会的養護の近未来 - 児童養護施設の小規模化に向けての序説」『四条畷学園短期大学紀要』2014 年第 47 号
- ・才村純著他:「児童相談所の専門性の確保のあり方に関する研究」- 自治体における児童福祉司の採用・任用の現状と課題 - 子ども虹情報研修センター
- ・川並利治著:「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) p44-p50
- ・厚生労働省:「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」たたき台平成 27 年 11 月
- ・厚生労働省:「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」報告案平成 28 年 3 月
- ・安部計彦著:「要保護児童の一時保護に関する研究」2006 年『児童虐待等の子どもの被害、及び子どもの問題行動の予防・介入・ケアに関する研究』奥山真紀子研究代表 厚生労働省