

児童福祉改革と市町村の役割

－改正児童福祉法と市町村児童家庭相談を中心として－

虹 釜 和 昭

はじめに

2004年改正児童福祉法が成立し、2005年4月よりの市町村における児童家庭相談の実施が明記され、相談体制の充実と都道府県児童相談所との連携が打ち出された。このことで市町村は子ども家庭相談業務の第一義的窓口と位置づけられ、都道府県との役割分担がうたわれ、市町村における児童相談体制の全面実施を求められた改正である。

この、市町村にとってドラステックともいえる改正は、都道府県（児童相談所）を中心として進めてきた児童福祉行政の大きな転換点となった。しかし、このことの重みを市町村は果たしてどこまで理解しうるのかと懐疑的にならざるを得ない。

市町村児童家庭相談体制が整っていない現状、児童相談における専門性の担保がないまま、法律だけが大きく変わっても、児童相談における最前線の実態は全く変わっていないという現実に直面している。現在でも児童相談所が対応できていないのに、市町村で対応できるのか、はなはだ懸念される場所である。

児童虐待相談件数が増加の一途をたどり続けているこの現状において、専門性に疑問がある市町村が児童相談業務の全てではないにせよ、この改正で果たして対応できるのか、またその具体的方策はいかにあるべきかなどについて考察してみたい。

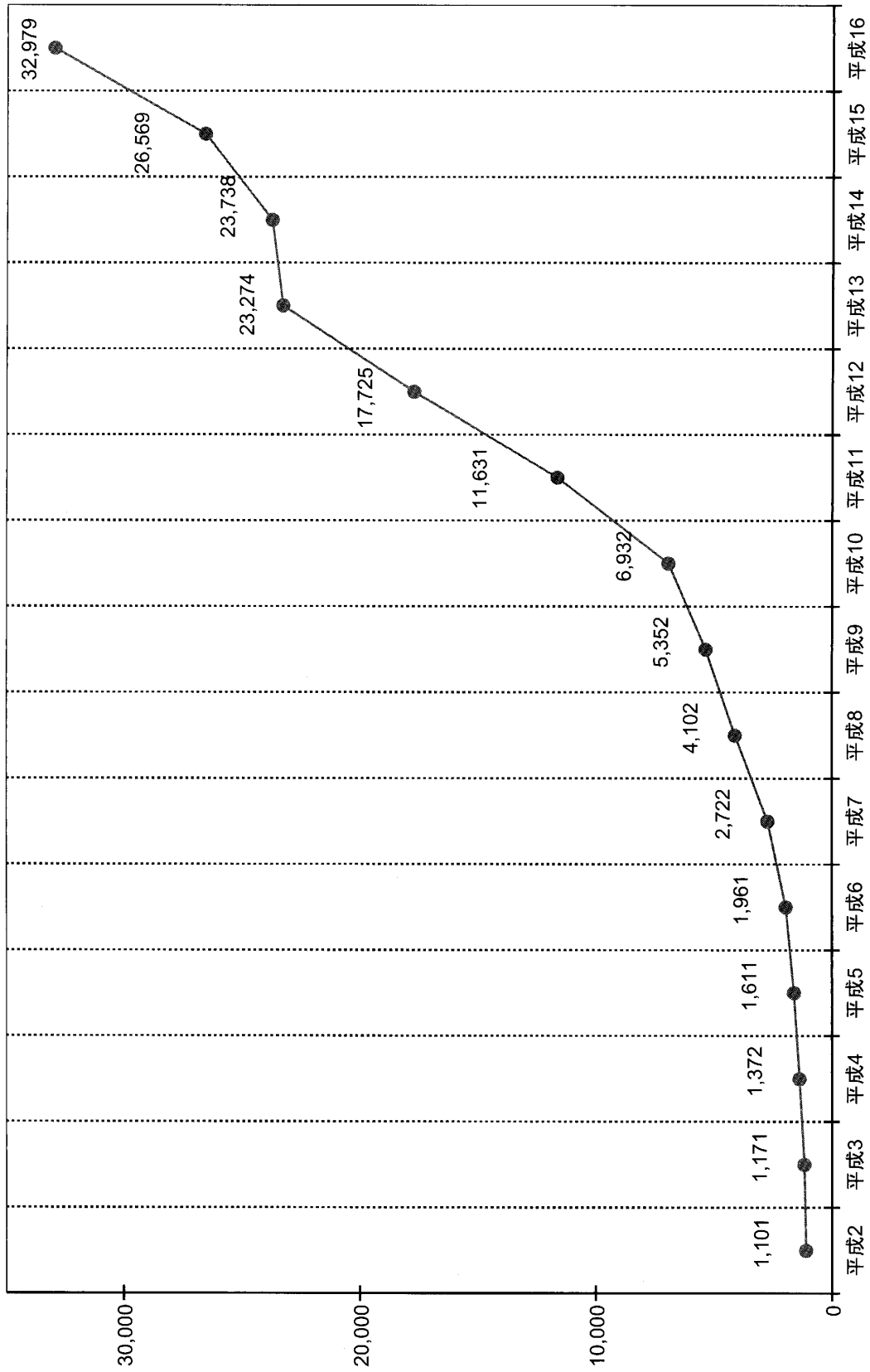
身近な地域で児童問題の対応を、という方向性は間違っていないと思うが、その道筋は前途多難であろう。

急増する児童虐待と児童相談所

1994年わが国の児童の権利に関する条約批准は、大人の従属である「子供」から固有の人格を有する「子ども」であるという、大きな意識転換へのきっかけとなった。しかし、子どもへの虐待はそれとは裏腹に増加の一途をたどり続け、一向に減少する気配すら見えない。

厚生労働省が発表した図1の全国の児童虐待相談件数によると、児童相談所が統計調査を取り始めた1990年度以来増加の一途をたどり、同年の1,101件から2004年度は32,979件（速報値）⁽¹⁾という激増状態である。過去5年間を遡っても実に5倍という急増ぶりであり、しかも、対応困難なケースの増加、児童相談所が関与しながらも虐待により死亡に至った事例も数多く報告されている。2004年中に、子ども虐待により被害を受けた子どものうち死亡した子どもは51人⁽²⁾にもものぼっており、その中でも約4分の1である12件は児童相談所や福祉事務所、医療機関、警察などの関与がありながら結果的に子どもが死亡している。

図1 「児童相談所における児童虐待相談処理件数」



児童福祉改革と市町村の役割

また、虐待死亡事例を検証した報告書⁽³⁾の中で「組織的対応に関する体制が十分構築されていない」「援助過程における個々の局面に関する認識や対応方法などについての教育・訓練・指導や協議が十分でなく、妥当な対応が図られなかった」「担当者間のケース引き継ぎや転居した場合のフォロー体制が十分でなかった」「市町村虐待防止ネットワークや他機関との連携がうまく図られなかった」などの問題が指摘されているように、児童相談所は児童虐待防止の第一線機関にもかかわらず、必ずしも十分な役割期待に答えられていないという現実直面している。

児童相談所だけが責めを負う、児童相談所の責任追及をすることではなく、児童相談所がおかれている現状など、数々の構造的な課題が問題があり、今般の児童福祉改革においては児童相談の一つのあり方改革が提示された。

社会保障審議会「児童部会報告書」

2003年11月に社会保障審議会児童部会は「児童虐待への対応など要保護児童および要支援家庭に対する支援のあり方に関する当面の見直しの方向性について」という報告書⁽⁴⁾をまとめ上げた。この報告書は一連の児童福祉法、児童虐待防止法改正の方向性が詳細に記されており、特に『3 今後の要保護児童及び要支援家庭に対する「都道府県・市町村の役割、児童相談所のあり方」等について』では都道府県（児童相談所）は養育困難家庭や虐待を受けた子どもの保護自立支援を主とした「要保護児童対策」を、市町村は仕事と家庭の両立を支援する「保育政策」を中心と位置づけた従来の方式から今後は核家族化、近隣関係希薄化、育児負担感や育児不安増大に対応すべく次世代育成支援対策の観点を全面に打ち出した、「すべての子育て家庭支援の取り組みへ」と大きな転換が示された。

この背景には児童相談所は要保護児童対策の中核として行ってきた業務である、養護相談（虐待対応）、保健相談、障害相談、非行相談、育成相談など子どもと家庭に関する、幅広い全ての業務に対応してきた。しかし、児童相談所への期待、ニーズが従来の枠組みでは対応できないような社会状況の変化が見られる。そして、今日の子育て育児不安への対応など、必ずしも児童相談所の専門性の部分となじまないような範疇まで業務が拡大して、措置権といった行政権限の発動を伴うような重大な子どもの権利侵害への対応取り組みがあいまいなまま、時間に追われて突き進んでいるのではなかろうか。

このような状況をふまえて同報告書では「すべての児童相談を児童相談所のみが受け止めることは必ずしも効率的ではなく、市町村をはじめ多様な機関によるきめ細やかな対応が求められるようになってきている」として「今後の児童相談のあり方としては、できる限り身近な市町村を主体としつつ、行政権限の発動等の役割や専門性を踏まえた都道府県（児童相談所、保健所等）との適切な役割分担を考えることが重要である」としている。こうして、「市町村で出来ることは市町村で」というように児童相談の第一義的役割を市町村に位置づけた2004年12月の児童福祉法改正とつながった。

児童相談所の現状と課題

児童相談所の役割機能は「相談所」という名称でありながら、実際はソーシャルワーク機能の

虹 釜 和 昭

専門性がその業務の中核であり、措置権という法的権限が付与されている児童福祉の第一線機関である。一時期児童相談所をめぐる数々の対応の不手際などが批判され、ひいては児童相談所解体論などに発展した議論などは全く論外である。

厚生労働省は増大する児童虐待の対応の一環として児童相談所の機能強化を図る数々の施策を展開し、2005年4月に児童福祉法施行令改正により児童福祉司配置基準の改善を行った。これは「児童虐待等の問題を適切に対応できるよう、児童福祉司の担当区域に関する基準を見直し、人口おおむね5万人から8万人までを基準として定める」と従来の人口おおむね10万から13万までという旧基準に比べて増員となった。これは評価に値するものであり、2004年4月以降、児童福祉司の増員がほとんどの都道府県で実施された。この配置基準自体には強制力はないが、交付税基準（総務省積算では6万8千人に1人）を満たす都道府県はかつては約半数といわれていたほど、地域間格差が大きかったことをかんがみると大きな前進と評価したい。

とりわけ青森県では、相次いだ子どもの虐待死をきっかけとして、児童相談所の増設及び職員を一気に3倍に増員しそれにより虐待相談件数は減少したと報告されているように、「児童福祉司の現在の人員では身動きが取れない」との現場の率直な声を証明した。

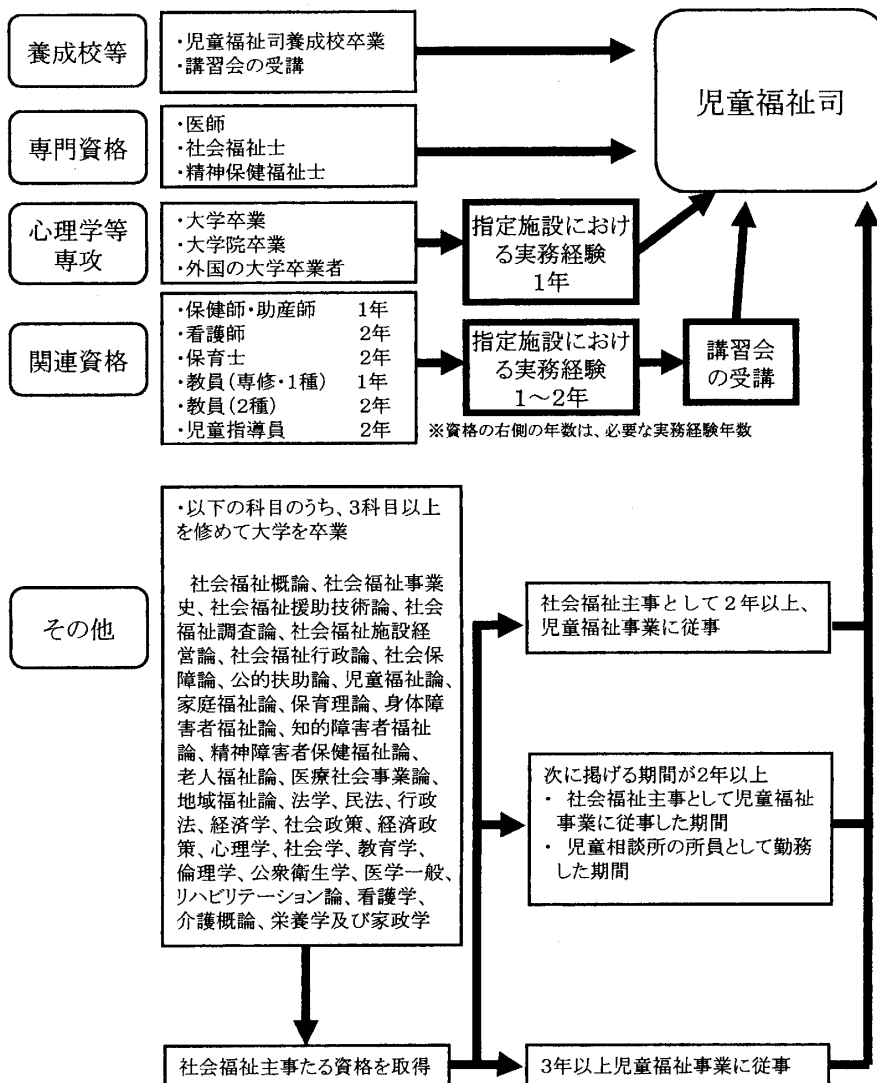
また、かつては児童福祉司の専門職採用か一般行政職であるかという大きな問題を背負っていた時代があり、2004年児童福祉法改正前までは児童福祉司の任用資格要件はきわめてあいまいであった。そして、児童福祉とは全く無関係の部署よりの転勤により、いきなり児童福祉司に任用されていた人事もみられた。しかし、児童福祉司の高度な専門性が求められるにしたがって、専門職採用が一般的となり、今回の法改正では任用資格に関する規定が設けられた。法律要綱によると「大学において心理学等を専修する学科を修めて卒業したものを児童福祉司として任用する時は、厚生労働省令で定める施設において1年以上福祉に関する相談等の業務に従事した者でなければならないこととする」と(25条2項号関連)とされ、これは不十分なながらも専門職としての児童福祉司という位置づけにとって大きな前進であると言える。

加えて児童福祉法施行規則第6条において保健師、助産師、看護師、保育士、教員、児童指導員なども法13条2項5号において規定されており(要一定期間実務経験)、幅広い専門性を求めることの表れであり、また人材登用の幅を持たせ、きわめ人事面で現実的な規定ではなかろうか。

児童福祉改革と市町村の役割

図2 「児童福祉司の任用資格要件について」

市町村児童家庭相談援助指針⁽⁵⁾より



児童相談所の土日夜間態勢についてであるが、附設されている一時保護所は基本的には365日24時間対応ではあるが、子どもを一時保護する場所でありソーシャルワークを行う場所ではない。しかし、児童虐待などは発生時刻は往々にして休日夜間に発生しており、いわゆる開庁時間外に速やかに動ける体制が取れるかどうかについては甚だ疑問がある。

都道府県の中核的な児童相談所などにおける虐待問題担当を位置づけている所は多く見られるが、休日夜間24時間体制で虐待対応専従班を組織し、緊急相談、緊急通報に対応できる児童相談所はごく一部である。児童虐待はまさに刑事事件犯罪であり、時と場合によっては児童福祉司は虐待通報と同時にためらいなく、ソーシャルワークという観点に立って警察官の協力要請(司法判断のない強制立入ではない)をも視野に入れた対応が求められる。また、児童相談所も24時間365日体制であることのアピールを積極的に行い、それに答えるだけの体制整備が早急の望まれるところである。

司法関与の強化

2004年改正児童福祉法改正概要において「要保護児童に関する司法関与の見直し」の項目の中で①28条による入所ケースの有期限化(28条2)、②児童相談所の措置についての家庭裁判所の関与(28条5、6)、③児童相談所長の親権喪失請求権を18歳未満までの拡大(33条6)、があげられている。

①については最長2年という期限を設け、改善が見られない場合は家庭裁判所の承認を得た上での更新規定が設けられた。期限を設けることで保護者の理解を得やすくするという意味合いもあるが、むしろ児童相談所側へのソーシャルワーク展開を期限付きで早期家族再統合を促す意味合いが大きいであろう。

②の家庭裁判所関与の中身は、28条による入所措置を実施した場合の規定であり、子どもの権利擁護の視点から見て、都道府県知事勧告という手段を用い、親へのソーシャルワークの内容について一層の充実を児童相談所に求めた。しかし、結果的に実効性に疑問が残る制度であり、児童福祉司に逆に負担を課す内容となったことについて、期待した司法関与とはほど遠いものとなってしまったことは事実である。

③は親権喪失宣告についての改正であるが、同制度の2003年度請求3件、承認0件という数字が示すように実際に、ある意味ではほとんど機能していない規定となってしまっている。しかし、年齢拡大によってどれだけ件数が変化するのは今後の動きを見守りたい。

児童福祉関係者が望む司法関与の一つの方向性として、イギリスモデルともいうべき裁判所によるケア命令及び親権の一時停止などのソーシャルワーク的対応にまで一步でも接近することは今回も実現しなかった。それには民法という大きなハードルをどうクリアするのかという点に依拠するのではなからうか。福祉と司法の距離を感じ、軽い落胆を覚えた。

アセスメントと自立支援計画

2005年4月の児童福祉法最低基準の改定により児童相談所及び児童福祉施設(児童養護施設、乳児院、児童自立支援施設、情緒障害児短期治療施設)における自立支援計画の策定が規定された。これは子どもをとりまくあらゆる環境への的確なアセスメント、そして同計画を立案することにより子どもの権利擁護を実現するために不可欠なものである。

このことを受けて児童自立支援計画研究会(委員長庄司順一氏)は2005年6月に「子ども自立支援計画ガイドライン」⁽⁶⁾を公表した。同ガイドラインの第3部「子どもの自立支援のための自立支援計画」において、児童相談所及び児童福祉施設が、臨床的知見や科学的根拠に基づいた自立支援計画策定のスキームが示されている。

児童相談所が児童福祉施設などに措置する場合にも事前にケースの問題点や課題、児童相談所の援助方針を十分に伝え、役割や支援目標、方針などについて、科学的データベースである自立支援計画という有効なツールを用いることで、子どもや家族をとりまく地域、社会環境などのシステムを有効活用し、また子ども・家族の問題点だけではなくストレングス(強み)を見いだし、その伸長を通じて自立支援へと導くことも重要である。

このガイドラインでは面接技法を初めとして行動観察、家庭環境調査、心理検査、医学診断など、自立支援計画全般について細部に至るまで記述されている。児童相談所などが作成する「子ども家庭総合評価票」(アセスメント票)は乳児期、幼児期、児童期、思春期、青年期の年代別のアセスメント事項が詳細精緻に示されており、その評価によって子ども・家族の要養護性の判断が可能である。児童福祉施設でも積極的な利用によって、従来経験とカンに頼り恣意的、経験的と言われていた養護・養育技術の一般化・普遍化に一步でも接近することが実現すると思われる。

自立支援計画ガイドラインに示された同計画の内容はかなりの質量に達しており、現在の児童相談所の体制や児童福祉施設の現状を考えると現場に過大な負担を課すものであることは否めない。そのためにもIT化(基本はデータベースであるため容易に設計可能)により早期の業務省力化が図られることが必要であろう。

市町村における児童家庭相談

前述のように、2004年改正児童福祉法により市町村児童家庭相談の位置づけが大きく変化した。同法改正要綱では「市町村の業務として、児童の福祉に関し、必要な実情の把握及び情報の提供を行うとともに、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を規定する」とされている。これは要保護児童のみならず、非行、障害その他あらゆる相談を包含し、市町村におけるソーシャルワークが求められていることである。従来は都道府県児童相談所が一手に引き受けてきた業務を市町村において第一義的に展開すべしとの改正であることを念頭に置かねばならない。

なぜ、いまこの時期に市町村か、ということについて、児童虐待相談の件数が増加するにつれ、子ども家庭福祉問題の対応が児童相談所に一極集中し、何でもかんでも児童相談所に持ち込まれ引き受けざるを得ない現状がある。そのため本来の機能である専門性に基いたソーシャルワークが困難になってきたという事情がある。児童相談所の相談受付件数によれば全体の約4分の3が障害相談、育成相談、その他相談となっている。しかし、子どもの権利擁護や緊急性、重症度という点では残りの4分の1に、つまり養護相談や非行相談に介入的ソーシャルワーク展開が必要とされ、大きな資源投入が必要とされている。

しかし、市町村の相談体制の現状に目を向けてみると、例えばH県の人口約6万人のK市での体制は「家庭児童相談室」が相談窓口となり、職員体制は室長、事務担当、そして相談員の3名の体制である。

相談室の担当者は『法改正で何が変わったかと問われても、何も変わっていないとしか答えようがない。2005年2月に市町村児童家庭相談援助指針が出て説明会に赴きはじめてその内容を聞いて愕然とした。一昨年までは税務課に籍をおき、異動でこの相談室に配属となった。非常勤の相談員の方から手取り足取り教えられ、ようやく最近になって子ども家庭福祉のことが見えてきた。しかし、マスコミ報道などで重大な児童虐待は認識しているが、いままで受け付けた相談のうち虐待相談は2件だけ、しかし、それらは幸いにも大事に至らず一応の解決を見た。担当者としては専門性の内容がいまだに不明確であり、事件が起きたらどうしようと毎日がハラハラ、ドキドキの繰り返しである。いまは虐待対応というよりも、予防活動に力点をおき、子どもに対

する教育予防活動、教育委員会との連絡、家庭教育と子育て支援を中心に業務を進めている』との現場の声がある。

特に専門性という部分での不安がつきまとう。専門性の中身が見えない、研修の機会がほとんどない。K市では児童虐待防止ネットワークが立ち上がっているのだが、「実効性に乏しく、連絡会と称した会議を実施しているだけのネットワーク」との印象しかないという。

このような市町村の現状に対して児童福祉法改正の審議の中では「市町村は、必要な体制の整備に努めるとともに、職員の人材確保及び資質向上に必要な措置を講じなければならない」とされた。そして、改正児童福祉法25条において、要保護児童の通告先に市町村が加えられた。法律や制度だけが市町村を最前線へと駆り立てているが、本体は腰の引けた状態がいまの市町村の現状ではなかろうか。

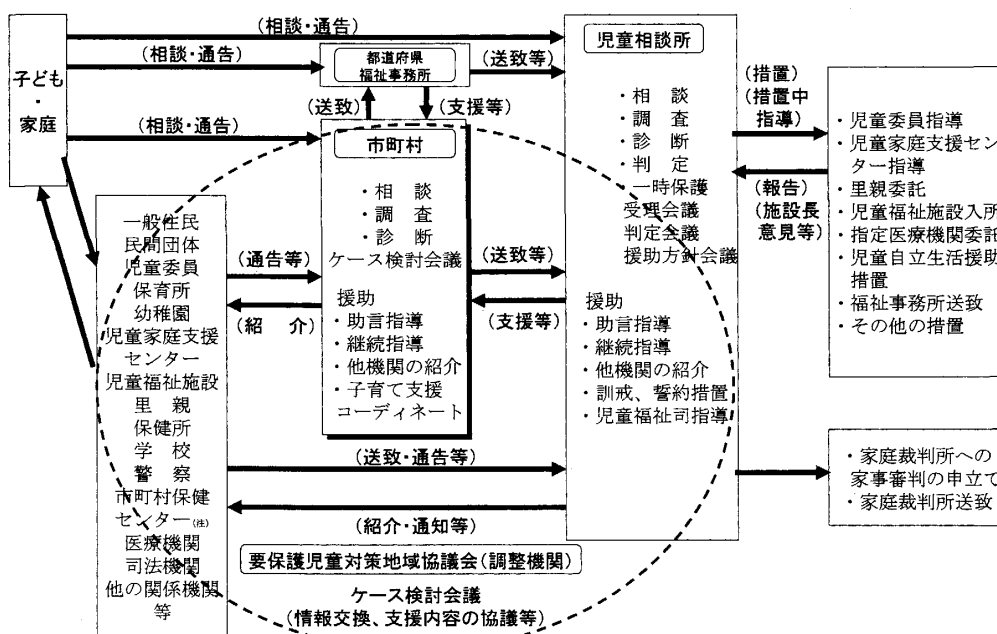
市町村児童家庭相談援助指針

市町村が児童相談の最前線対応をするために策定されたマニュアルが同指針である。これは2005年2月という改正児童福祉法施行直前の、全くと言っていいほど時間的余裕のない時期にようやく出された。これは本来ならば改正児童福祉法は2004年6月の通常国会で成立する予定であったが、国会混乱のあおりを受けて、11月臨時国会まで待たねばならないという事情があった。

同指針では具体的な児童相談の流れが記されており、相談通告への対応、面接技法、児童記録作成、受理会議、調査、援助方針、ケース検討会議、相談援助活動の内容、アフターケア、相談種別ごとの留意事項、要保護児童対策地域協議会、他機関との連携など、児童相談全般にわたり事細かな記載がなされている。

図3 市町村・児童相談所における相談援助活動系統図

市町村児童家庭相談援助指針⁽⁵⁾より



注:市町村保健センターについては、市町村の児童家庭相談の窓口として、一般住民等からの通告等を受け、相談援助業務を実施する場合も想定される。

特に都道府県（児童相談所）との関係では、「専門的な知識及び技術を必要とするものについては児童相談所の技術的援助及び助言を求めなければならない」（10条2項）、「医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定を必要とする場合には、児童相談所の判定を求めなければならない」（10条3項）という規定のように高度の判断を要する業務は児童相談所の援助を仰ぐとされている。このことは市町村を前面に出し、都道府県（児童相談所）はより高度の専門知識を要する相談に特化するものだけに係わることを表明した。

このように理想的には理解できても、児童相談の最前線において「専門的知識」についてどこまでが専門的なのか、また専門性とは何なのかが不明確である。また、市町村と都道府県（児童相談所）のケースの見立て、判断にずれやぶれが生じはしないかといった懸念がある。市町村の初期対応のまずさに起因するトラブルに都道府県（児童相談所）が困惑したり、また何でもかんでも都道府県（児童相談所）に自動転送のごとくケースを持ち込むといった事態に陥りはしないかなど、数々の問題が予想され、児童相談所の「後方支援」の中身が今後臨床を重ねるにつれて問われることとなるであろう。

市町村における相談窓口

従来、市町村では家庭児童相談室など既存の窓口を有している。しかし、市町村児童家庭相談援助指針に示されるた仕組みでの相談に応じる体制とは言い難いのが現在の状況である。法律施行は2005年4月であり、予算措置や人材配置などの体制がどこの市町村においても整備できていないまま、全くの見切り発車的なスタートとなった。各市町村において相談窓口が規定され、改正法の理念に則して、今後、市町村の児童相談体制を充実して行くであろうが実質的に動き出すまではまだ数年の時間を要すると思われる。

2005年10月、厚生労働省は「今後の児童家庭相談体制のあり方に関する研究会」を通じて市町村児童家庭相談業務調査結果（暫定版）⁽⁷⁾ 2005年6月1日現在をまとめた。全2,399市町村を対象とした調査であり、相談窓口の設置状況の実情把握を通じて今後の施策のための基礎となる資料である。

主たる相談窓口として、「児童福祉主管課」が全体の47%、ついで「児童福祉・母子保健主管課」が31%、「福祉事務所（家庭児童相談室）」が12%となっている。担当職員の種別では母子保健の関係からか、保健師・助産師・看護師が最も多く全体の25%、教員免許11%、次いで保育士7%、児童福祉資格を有する者5%、その他福祉職5%、社会福祉主事、社会福祉士、精神保健福祉士、心理士、医師など多岐にわたっているが、全体の36%は福祉資格のない一般行政職であり、専門性の面で大きな問題があることが浮き彫りとなっている。外部人材の助言などについても88%以上の市町村は未実施であり、規模の小さな市町村になればなるほどその傾向が顕著である。業務マニュアルの未整備も全体の50%にのぼること、担当職員研修に関しては全体の41%が未受講であることも人材の面できわめて不十分で今後の大きな課題となる。休日夜間態勢についても「特に対応をしていない」が51%にのぼり、実施市町村においても相談担当職員の宿日直によるものはわずか4%弱という状態である。

また、市町村の規模は相当な大小の幅があり、「各市町村の実情に応じて」などの記述がある

ように一律の窓口の設置というよりも、児童虐待防止ネットワークや後述の要保護児童対策地域協議会をも含め総合的に検討する必要がある。

現在市町村が所有する人材資源として最も専門性の高い職種として保健師への役割期待が同調査結果にも現れており、専門職としての保健師は医療とソーシャルワークという両面の専門性を有し、市町村における最有力な人材である。しかし、現状でも手一杯の業務を保健師は抱えており、小規模市町村においては一人の保健師が介護保険を初めとしてありとあらゆる業務対応にせまられ、過重な負担が強いられていることも検討課題であろう。

要保護児童対策地域協議会

各市町村は要保護児童の早期発見や家庭支援、情報交換などを目的とし、市町村における各関係機関が円卓にて協議する場としての「要保護児童対策地域協議会」が新たに規定された（児童福祉法25条2）。市町村における具体的な参加機関として、教育委員会、保育所・児童養護施設などの児童福祉施設、児童相談所、児童委員協議会、小中学校、保健センター、警察署などが主なものである。

これは子ども虐待に取り組む第一義的役割を市町村が担うように位置づけられたことを受け、市町村に拠点を置く子ども虐待に関する多くの専門職それぞれが有する知識、対処方法など専門知識を用いて協議会の場で有機的な連携をはかり、包括的に子ども虐待に対応することを目的としている。この協議会は従来の保護一辺倒の虐待対応から、より身近な地域での早期の効果的な対応、情報の共有化、各機関の役割分担を明確にすることにより地域全体で虐待を防ぐことを目的としており、連携内容については「市町村児童家庭相談援助指針」において各関係機関ごとに示されている。

そして、設置地方公共団体の長は調整機関を指定する（同法25条2の4）とされている。この調整機関の役割は事務の統括、支援の実施状況の把握及び関係機関等の連絡調整とされている。この調整機関が役割分担や連携に関する調整を行う機関であり最終的な責任の明確化をはかる。この調整機関は各要保護児童対策地域協議会により事情がことなり、機関によっては実質的な連携の中身が左右されるであろう。

しかし、この要保護児童対策地域協議会設置は「できる」規程であり、2005年6月現在、厚生労働省が全国2,399市町村を対象に行った調査では、設置済み市町村はわずか111カ所で4.6%にとどまり、設置予定の36.2%を含めても全体の4割にしか達していない。また協議会に移行していないが、児童虐待防止ネットワークを設置している市町村は46.4%となっている。協議会未設置の市町村の理由として「市町村合併・合併予定」の45.6%が最も多い。しかし、協議会の調整機関の指定困難という理由も多く「調整機関の人員確保が困難」「協議会のリーダー的役割の人材確保が困難」など人材不足を挙げる理由も目立った。「合併」を未設置の理由とした多くの市町村は時間的な問題であり早急な設置が望まれる。

要保護児童対策地域協議会の今後の展開として、現在ある児童虐待防止ネットワークを一刻も早く移行することが当面の現実的な対応であろう。そして、同協議会における動ける機関としてファミリーソーシャルワークのノウハウを有している児童福祉施設が最適であろう。

市町村児童家庭相談の課題

児童相談所における専門性の定説は、過去何度となく論議されてきたことである。特に今回は市町村が児童相談の最前線に位置づけられたことにより、現場職員からの専門性についての不安が広がっているのは事実である。

都道府県（児童相談所）は高度な専門性を有しているということが、市町村への後方支援の基礎理論であり、この制度改革の大前提となっている。しかし、現実には児童相談所の児童福祉司の力量にはばらつきがあり、必ずしも組織としても盤石ではないことに児童福祉司自らが最も感じていることではあるまいか。ある時には市町村と都道府県（児童相談所）の立場が逆転するような場面が往々にして見られることも予測されよう。それはそれでよしとされようが、都道府県（児童相談所）による後方支援の最大の根拠は措置権という強大な法的権限に立脚していると思われる。措置権、一時保護や立入調査権、家事審判申立てなどの伴わない市町村児童家庭相談に果たして力が入るのであろうか。

2005年11月に成立した高齢者虐待防止法（2006年4月施行予定）において市町村に家庭への立ち入り調査権限を持たせ、警察の援助を求めることができるとしている。それに反して児童虐待の場合は市町村には法的権限が一切存在せず、児童相談所頼みという、ある意味では中途半端な状況である。

今回の法改正において、中核市での児童相談所開設が規定された（59条4）。それにより全国の大先陣を切って中核市である金沢市と横須賀市が児童相談所の開設を決定し2006年4月にスタートする。中核市による児童相談所開設の動きは今後全国に広がっていくと思われ、現在いくつかの中核市においてその準備を進めている。具体的な内容や課題は明らかになっていないが、一時保護所の設置は都道府県（児童相談所）に委託しつつも、措置権を主体的に行使し地域の実情に応じた、子どもの権利擁護に重要な位置を占めると期待される。

中核市のように一定の規模、枠組みのある自治体のケースと、市町村といったレベルでの児童相談では条件が違いすぎるため、法的権限の付与は困難であることは理解できる。具体的に市町村における相談窓口の方向性として現時点のイメージとしては家庭児童相談窓口を発展させたものにならざるを得ないであろう。

次に休日夜間態勢の問題についても、先ほどの調査結果では対応できる状態ではないことを示している。市町村児童家庭相談援助指針においては①広域市町村などでの輪番制による当直体制、②児童家庭支援センターなど民間委託、③児童相談所への自動転送、をあげており、この中で特に児童家庭支援センターへの委託が援助指針本来の趣旨に適っていると思われる。しかし、今回は特に言及しないが児童家庭支援センターの設置箇所はまだ全国に60カ所程度という状態であり、体制がまだまだ十分でない現状を大幅に改善しなければ、休日夜間態勢の受け皿となり得ない。

課題の克服に向けて

市町村児童家庭相談の課題は「市町村児童家庭相談調査結果」報告がその全てを物語っている。法改正によりすぐに制度が軌道に乗るはずもなく、実効性が見えてくるまではいましばらくの時

間を要するであろう。

2005年度、児童相談所の後方支援の中身は、①職員研修の実施、②助言や情報提供、③ケース会議、要保護児童対策地域協議会の参加などが主なものであった。一部には人材派遣や市町村職員の受け入れも行ってはいるが極めて少数事例である。

やはり、児童家庭相談の専門性、ノウハウ獲得のためには外部人材の積極的な活用が不可欠であろう。アウトソーシングということではなく、児童福祉の専門家や現場職員、子ども虐待防止協会などの民間NGOの活用、また学識経験者や大学研究者によるアドバイザー制度及び派遣事業、社会福祉士の積極的登用と都道府県社会福祉士会などへの連携及び委託、児童福祉施設との定期会議やアドバイザー委嘱などが考えられる。また、要保護児童対策地域協議会と相談窓口のミックス運営、地区社会福祉協議会や市町村社会福祉協議会との連携など、福祉資源を総合的に活用すること、そして時には全県にわたる広域的に人材を求めることもあつていい。

各児童福祉施設での短期間の実習や専門職員研修会への参加も有効である。例えば、児童養護施設に関して言えば、ここは生活施設であり、日常性ケアワークが中心と考えられているが、多くの虐待ケースを熟知しており、日々の臨床経験や、子どもとのかかわりの中から、高度の専門的技術を用いつつ養育が展開されている（ケアワーカー自身はその専門性を意識することは少ないが）。また、入所児童の保護者の中には特異な人格を有する方も多く、それらの方々への受容的対応や支援、アドバイスなどの児童養護施設などにおいては日常的、実質的な相談援助ノウハウの蓄積がある。児童養護施設や保育所など児童福祉施設インフラに一定の条件を付与し、市町村児童家庭相談業務の実施を委託する機関として位置づけてはどうか。

また、市町村児童家庭相談の研究組織の発足、市町村相談窓口のヨコの連携など数え上げればきりが無いが、それらの試行錯誤の繰り返しにより、市町村児童家庭相談の専門性の底上げは実現する。

市町村における児童家庭相談の意義は、小さな政府を志向している国の政策や、地方で出来ることは地方で、都道府県で出来ることは市町村でという一連の流れ、時代の趨勢に迎合した方向性に従っているのではなく、身近な地域での子ども家庭福祉の問題の共有化、そして地域で担い合うことに大きな意味がある。

「この児童福祉法改正は決して現場を楽にするだけの改正ではなく、むしろ現場にとって大変になるかもしれない。制度は手段であり目的ではない」との言葉に頷きながら、最終目的は子どもの権利擁護であることを再度思い起こした。

註、引用文献

- (1) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課「児童相談所における児童虐待相談処理件数」2005年6月
- (2) 警察庁生活安全局少年課「被害児童が死に至った児童虐待事件に関する調査結果」2005年6月
- (3) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課「児童虐待による死亡事例の検証結果等について」（児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会第一次報告）2005年4月
- (4) 社会保障審議会児童部会報告書「児童虐待への対応など要保護児童および要支援家庭に対する支援のあり方に関する当面の見直しの方向性について」2003年11月
- (5) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局「市町村児童家庭相談援助指針」2005年2月14日
- (6) 児童自立支援計画研究会（厚生労働省）「子ども自立支援計画ガイドライン」2005年6月
- (7) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局「市町村児童家庭相談業務調査結果」（暫定版）2005年6月1日時点

参考文献

- 柏女霊峰編著「市町村発子ども家庭福祉」ミネルヴァ書房 2005年
- 加藤曜子編著「市町村児童虐待防止ネットワーク」日本加除出版 2005年
- 才村眞理「児童虐待防止における自治体ソーシャルワークに関する一考察」社会福祉学 43-2号、日本社会福祉学会
- 柏女霊峰「子ども家庭相談体制の再構築に向けて」母子保健情報 50号、日本子ども家庭総合研究所 2005年2月
- 今後の児童家庭相談体制のあり方に関する研究会「中間的な議論の整理について」、厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課 2005年8月