

## 子ども家庭福祉行政機関の機構改革と運営に関する研究 (1)

子ども家庭福祉研究部 柏女霊峰・澁谷昌史  
嘱託研究員 尾木まり (子どもの領域研究所)  
小林 理 (東海大学)  
佐藤まゆみ (淑徳大学大学院)  
客員研究員 網野武博 (上智大学)  
神奈川県立保健福祉大学 新保幸男  
厚生労働省児童福祉専門官 太田和男

### 要 約

本研究は、子ども家庭福祉改革の現状について分析したものである。先行調査の収集と分析を行った上で、特に子ども家庭福祉主管課、子ども家庭福祉相談機関、社会的養護に焦点化した先駆的機構改革事例について収集・評価するための質問紙を作成し、全国都道府県子ども家庭福祉主管課47ヵ所に配布した。調査票は42都道府県から回収され(有効回収率:89.4%)、さらに、質問紙調査結果から析出した先駆的自治体事例(5地区9自治体)に関し、その改革の背景、実態、評価等に関するインタビュー調査を行った。調査結果全体を通して、子ども家庭福祉行政組織の分離と統合は、子ども虐待や認定こども園、障害施策など、総合的な取組を必要とする制度改革に伴って行われる傾向が見られた。また、今回調査対象となった分野別では、児童相談実施体制において工夫が多く、社会的養護施策において乏しかった。さらに、機構改革は、それ自体のみで判断すべきではなく、それぞれが有する援助観や具体的援助方法の相互理解等についても論議する必要性が示唆された。最後に、児童福祉法改正要綱草案の修正を視野に入れながら考察を加えた。次年度は、就学前保育・子育て支援、児童健全育成分野を中心に同様の調査を進めることとしている。

キーワード：機構改革、子ども家庭福祉主管課、子ども家庭福祉相談機関、社会的養護

### An Analysis on Reorganization and Administration of Child and Family Welfare Services

Reiho KASHIWAME, Masashi SHIBUYA et al.

**Abstract :** This paper shows the current status and tasks of the reorganization on child and family welfare administration system. After reviewing the previous surveys, a questionnaire was developed and mailed to 47 prefecture offices for identifying pioneering prefecture and/or municipal governments especially on the child and family welfare divisions, child and family guidance centers, and protective care. After 42 questionnaires collected(the collection rate:89.4%) were analyzed, 9 pioneering governments were identified. For clarifying the contexts, the current status, and the achievements, interview surveys about these reorganizations were done. After analyzing the results of these 3 surveys, it was found that the reorganization on child and family welfare administration system was inclined to be done with the enforcement of reform which required a comprehensive approach such as child abuse prevention, and that there were few efforts in protective care. So it was supposed that the trial and error on the reorganization would be repeated with the integration on child and family services. Following these results, the Draft on the Outline of the Proposal Bill of Child Welfare Law, which had been published in the previous bulletin, was discussed again. In the next fiscal year, the similar survey would be done, focusing on child day care, family support, and child development services.

**keywords :** reorganization, child and family welfare division, child and family guidance centers, protective care

## I 研究の背景

平成17年度から、児童相談に関する第一義的役割を市町村が担うこととなり、また、平成18年10月から就学前保育については認定子ども園が制度化され、さらに、障害者自立支援法とそれに伴う児童福祉法改正が行われるなど子ども家庭福祉行政は大きな曲がり角にある。いわゆる児童虐待防止法、配偶者暴力防止・保護法の見直しにともなう一連の法改正も予定されている。

主任研究者らは、これまで新たな子ども家庭福祉問題に対応できるサービス供給体制のあり方について、有識者の意見を踏まえつつ研究を進め、近未来における児童福祉法改正要綱試案の作成を進めてきた。今後は、全国の先駆的取組の実態調査等を含めた要綱試案の検証並びに発展的展開が求められている。

実際、各都道府県、区市町村においては、法律改正を待たず、望ましいサービス供給体制の整備、とりわけ、子ども家庭福祉行政の機構改革や運営の工夫が進められている。たとえば、児童相談所については、虐待対策室の設置、障害相談の分離、その他の相談援助関係行政機関との統合化などの先駆的試みがなされ、ノウハウの積み重ねが進められている。区市町村においても、保育担当部局と幼児教育担当部局との統合や子ども家庭支援センターの設置運営など地域の特性に応じた組織再編や機関の整備が行われている。

しかし、それらの取組の全貌については十分な把握がなされておらず、また、その評価についても、断片的な取組が見られるのみである。今後、子ども家庭福祉行政の再構築が想定されるなか、これらの先駆的実践事例について全国から集積し、そのメリット・デメリットについて十分な評価、検証を行うことは、われわれの試案に対する部分的検証となる可能性を含むとともに、今後の子ども家庭福祉の方向に大きな示唆を与えるものと思われる。

このため、われわれ研究班は、全国の地方自治体における子ども家庭福祉行政機関の組織再編や機構創設その他の先駆的取組について調査し、特色ある機構については、その評価、検証をインタビュー調査により進めることとし、これにより、今後の子ども家庭福祉行政実施体制のあり方について考察する一助とすることを目的とする3か年継続研究を実施することとした。

(柏女霊峰)

## II 研究目的

本研究においては、前述のとおり、3か年継続研究で、全国の地方自治体における子ども家庭福祉行政機関の組織再編や機構創設その他の先駆的取組について質問紙調査し、特色ある機構についてその評価、検証をインタビュー調査により進めることとしている。第1年次目

に当たる平成18年度は、①先行調査の収集と分析、②都道府県の子どもの家庭福祉行政機関における子ども家庭福祉分野の先駆的機構改革等の実情に関する調査、③都道府県庁における子ども家庭福祉行政組織、児童相談所、社会的養護システムに焦点を当てた先駆的取組に対するインタビュー調査を進める。それらを総合して考察することにより、子ども家庭福祉サービス供給体制を再構築する際の基本資料を提供すること、並びに、われわれがこれまで検討してきた子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方に関する試案の具体化や検証を進めることを目的とした。

(柏女霊峰)

## III 研究対象及び方法

研究方法は、以下の3つを採用した。

1. 文献研究—先行調査の分析
2. 質問紙調査
3. インタビュー調査

第一に、平成16年度に厚生労働省が実施した全国児童相談所実態調査報告、厚生労働省児童家庭相談のあり方に関する研究会報告書等先行調査の収集と分析を進める。これにより、全国都道府県における子ども家庭福祉行政機構改革等の動向について把握を行い、調査票作成上での基礎資料とする。

第二に、都道府県の子どもの家庭福祉行政機関における先駆的機構改革等の実情について、全国都道府県子ども家庭福祉主管課47カ所を対象とした質問紙調査を郵送法により行う(調査期間：平成18年7月20日から8月25日まで)。特に都道府県、市町村における児童福祉行政組織、児童相談所に焦点を当て、子ども家庭福祉主管課、子ども家庭福祉相談機関、社会的養護に焦点化した先駆的機構改革事例の収集、評価に努める。その際、原則として調査結果について自治体名とあわせて公表する旨を明記した調査回答要領を添付した。

第三に、質問紙調査結果から析出した先駆的自治体事例に関し、今後全国的に広がる可能性があると考えられる先駆的事例、筆者らの児童福祉法改正要綱試案の仮説に沿う実践を進めている事例を選び、その改革の背景、実態、評価等に関するインタビュー調査を行う。この際にも、インタビュー結果は自治体名とあわせて公表する旨に加え、事実関係を誤って聞き取っていないか等を相互に確認した上で報告書にインタビュー結果を掲載する旨を伝えるようにする。

最後に、これらを総合して考察を進めることにより、今後の子ども家庭福祉行政実施体制検討の一助とする。

(柏女霊峰、澁谷昌史)

## IV 研究結果

## 1 先行研究の分析からの知見

### 1 保育・子育て支援、児童健全育成の分野における 先行事例に見られる特徴

保育・子育て支援、児童健全育成の分野に関しては、中央官庁において幼稚園が文部科学省、保育所は厚生労働省に置かれている影響を地方自治体においても強く受け、それぞれ教育委員会や子ども家庭福祉主管課が担当し、同じ年齢層の子どもを担当する部局同士でありながら、十分な連携が図られているとは言い難い状態が長く続いた。そのことが、保護者の就労如何により子どもの生活を分断してきたと言える。また、児童健全育成についても、施策上両者が関わりを持ちながらも、連携が十分に取られない状況が続いてきた。

しかし、子育て支援事業の法定化（幼稚園における預かり保育を児童福祉法に位置づけ）、次世代育成支援対策推進法の制定及び関連部局合同による行動計画の策定、認定こども園の制定などにより、児童福祉部門と教育部門は着実に接近しつつある。特に、認定こども園の制定により、文部科学省及び厚生労働省が2006年7月に幼保連携推進室を創設し、兼務発令を受けた職員を配置したことの影響は大きく、都道府県・市町村においても認定こども園を担当する窓口を一元化することを要請していることから、今後特に幼稚園及び保育所関連部門の連携や統合が一層促進されることが予測される。

一方、幼稚園と保育所の連携や窓口一元化に関する問題を複雑化させる要因として、幼稚園に関しては主管部局が統一されておらず、公立幼稚園の認可、指導や幼稚園教育の振興は教育委員会で行い、私立幼稚園の許認可や指導、運営費補助は知事部局で行われることが多いという幼稚園に体制の複雑さも関連している。

都道府県においては、秋田県、長野県及び高知県が幼保事務の一元化を図っており、いずれも教育委員会が担当している。また和歌山県、佐賀県では子ども家庭福祉主管課が担当し、長崎県は本年度より子ども政策局を創設し、こどもみらい課に幼保連携班を設けている。都道府県では本年度認定こども園についての条例作りが必要であったことから、両部門の連携はいつそう進んだことが予測されることである。

一方、市町村については、保育の実施主体であり、実際に住民が足を運ぶ窓口であることから、住民にとってのわかりやすさや、地域の子どもに同じように対応するという観点から、幼稚園と保育所の窓口を一体化することや、子どもに関する事務を統合する自治体も多くなっている。

地方自治体における幼保窓口の一元化は以下のように3類型化することができる。

- ①幼稚園や保育所以外の子ども関係の施策も含めて統合する
- ②幼稚園と保育所の窓口だけを統合する
- ③一部の幼稚園や保育所の事務を統合する

また、②に該当する統合した窓口の設置場所としては、a. 独立して設置、b. 福祉部局に設ける、c. 教育委員会に設けることが考えられる。

文部科学省による平成17年度調査によると、幼保の窓口を一元化している地方自治体は、首長部局が99自治体、教育委員会が124自治体であった。ほとんどの自治体では窓口の一元化や事務の統合が行われているが、いくつか特徴的な施策を展開する自治体が見られた。

中でも先駆的取り組みを行っている地方自治体として愛知県豊田市があげられる。豊田市では担当部署は平成13年に社会部に創設された子ども課であるが、平成17年度より子ども部に格上げされ、その中の保育課が幼稚園と保育園を所管している。同市では昭和41（1966）年からの取り組みとして、待機児童の多い8園以外の保育所で4,5歳児について私的契約児の受け入れを行っている。また、すべての子どもに等しく教育と保育を提供するために、4,5歳児のカリキュラムの統一を図り、幼稚園及び保育所の保育内容の共通化を図っている。その後0～5歳までの保育期間全体にわたる計画として、「豊田市保育課程・指導計画」を策定し、当該計画に沿った保育が行われている。3歳以上児については、コアの保育内容を共通にし、保育時間もほぼ同等にすることで、保育料金に大きな差が生じないように配慮している。また、公立幼稚園・保育所間で人事交流を図り、平成15年から職名を「保育師」（豊田市方式）とするなど、他の地方自治体では見られない取り組みを推進している。

また、群馬県太田市では、子ども課を教育委員会に配属し、保育のみならず、手当や母子福祉などもあわせて所管し、大人に関しては市長部局で行うという振り分けが行われている。新潟県長岡市でも次年度より教育委員会に母子保健、保育所、子育て支援事業を移管し乳幼児から青少年までの関係業務を行える体制とする予定である。

全体的には幼保窓口の一元化が進みつつある一方で、いったん幼保窓口を一元化した地方自治体が、市町村合併の影響により、元来の体制に戻さざるを得なかった自治体もあると報告されている。

この分野に関しては次年度研究で取り上げる予定であり、都道府県と市町村の関係も含め詳細な調査を行うこととしている。

#### 参考文献

増えつつある幼保の窓口一元化状況を弊社独自に調査 窓口一元化のパターンと自治体例 遊育 No.16 2006  
荒巻重人 「子どもにやさしいまち」づくりの視点と課題 「子どもにやさしいまちづくり 自治体子ども施策の現在とこれから」喜多明人・荒巻重人・森田明美・内田塔子編著 2004 日本評論社

(尾木まり)

## 2 相談体制に関する機構改革と取り組みの工夫

### 2-1 子ども虐待対応のための方策としての取り組み

都道府県レベルの取り組みの特徴のひとつは、近年の「子ども虐待対応のための体制整備」に関するものである。その背景には、子ども虐待に関する相談の児童相談所への集中と市町村を第一義的な相談窓口とする平成16年の児童福祉法改正を受け、児童相談体制の充実強化を進められていることが予想される。

その充実強化については、「子ども虐待対策に係る専従班や部課、診療所等の機関を設置」した自治体が挙げられ、全国に散見されるようになってきている。専従班については例えば、宮城県の「虐待対応推進チーム」が挙げられる。「職員の充実」については、非常勤職員による「虐待対応協力員の配置」、子どもの家庭復帰や家族再統合の課題がある中で、東京都は非常勤職員の「家庭復帰支援員の配置」をしている。他に、「常勤の医師または精神科医の配置」をしている自治体も見受けられる。さらに、児相に隣接した場所に子どもの心の診療を行う「診療所の配置」をしている自治体については、宮城県、仙台市、静岡県、京都市、和歌山県、広島市が挙げられる。

子ども虐待の取り組みがある一方で、その他の要保護児童に関する相談への取り組みについては、先行研究を見る限りでは乏しい。例えば非行については、児相において非行担当チーム及び非行担当児童福祉司を配置している東京都、他にも「自立支援チーム」で対応している名古屋市の「養護・非行チーム」を設置している堺市、「非行専従班」として児童福祉司を配置している神戸市のように、都と一部の政令指定都市での取り組みにとどまっていることが指摘できる。

## 2-2 機構改革・統合・廃止・強化・相談窓口の一元化のための取り組み

都道府県レベルの機構改革等については、先行研究では取り組みの状況が十分に把握できず、例えば、「児童相談所と保健所、福祉事務所を統合し、9つの生活創造圏ごとに県民局保健福祉部を設置したうえで家庭児童相談室を廃止」した三重県、「児童相談所、保健所、県民局健康福祉部が一体となって虐待対応する」といった岡山県の取り組みが見られる程度であった。

一方、区市町村レベルでは、「児童福祉・母子保健等の各部門の相談窓口を一本化、さらに30名の職員を配置し組織的対応」を図った熊本市、「機能統合して相談窓口の一本化」を実施した御前崎市、「教育と福祉行政の相談業務を統合し、相談を専門にする施設『水巻町児童少年相談センター』を設置」した水巻町、「家庭・母子・婦人・教育の各相談員を福祉相談員として業務を統合し総合的に対応できる相談窓口を設置」した北九州市、「母子・婦人・教育・家児相談員等を福祉相談員として位置づけ業務を統合し、子ども家庭相談コーナーを設置」した北九州市八幡東区などの取り組みが見られた。

そして、子どもに関係する部局や担当課を新たに創設する自治体も見られ、例えば福岡市の「健康福祉局子ども部子ども未来課」、鎌倉市の「子ども局推進担当(部相当の

特命担当)」、宝塚市の「健康福祉部こども室子育て支援課」のような取り組みがある。その取り組みの中には、福岡市のように、担当職員に対する「兼務発令による指示系統の一元化」を実施している自治体があった。

## 2-3 障害福祉部門の分割化

先行研究においては、神戸市の「総合療育センターとの業務連携と障害福祉部門の分割化」が実施されている。障害部門の分割化がどの程度行われているのかについては、十分に把握できなかった。

## 2-4 相談援助業務の委託の実施

杉並区では、「児童養護施設に相談援助業務を委託し、出来高払いで委託料を支払う」取り組みがなされている。しかし、県と市町村、市町村間での相談援助業務等の委託、受託の状況については明らかにならなかった。

## 2-5 家庭児童相談室の強化や位置づけの改革

沼津市では「組織変更で家庭児童相談室をこども相談係として行政ラインに位置づけ」、新座市では「計画に家児相の体制強化と子育て支援センターの増設を8倍とすることを盛り込む」取り組みがなされている。

## 2-6 児童虐待防止市町村ネットワーク、要保護児童対策地域協議会の先進事例と県のバックアップ

子ども・子育て応援プランの整備目標を受け、徐々に整備が進んでいる協議会の先進事例については、摂津市の「摂津市児童虐待防止連絡会(CAPISE)」、沼津市の「DVと共通のメインネットワーク委員会」、水巻町の「いきいき子どもネット」、泉大津市の「児童虐待防止ネットワーク(CAP10)」等が挙げられた。協議会の運営に対する県からのバックアップについては、マニュアルの作成やスーパービジョン体制の確保等が考えられるが、滋賀県では「市町村のケース会議で専門的助言を受けられるよう、ケースマネジメントアドバイザーを確保」しており、千葉県では「市町村子ども虐待防止ネットワーク対応マニュアル」を作成していることが明らかになった。

## 2-7 緊急時、夜間休日の対応

緊急時の連絡調整をしている自治体としては岐阜県、「中央児相と本庁の間に専用回線を設置し児童相談所取扱重要事案報告要領がある」広島県、夜間対応の取り組みとして和歌山県、休日・夜間対応については東京都、東京都と埼玉県では土曜日も児童相談所を開所している等といった取り組みが挙げられた。

## 2-8 その他：施策のモニター、権利擁護のための工夫等

子ども施策のモニター制度について、県レベルでは宮城県の「みやぎ子どもの幸福計画庁内推進委員会」、市町村レベルでは多数見られ、例えば、「多治見市子どもの権利擁護委員会」、川西市の「子どもの人権オンブズパーソン制度」等が挙げられる。

さらに、子どもの権利擁護のため公的な第三者機関を設置している自治体は、都道府県レベルでは「埼玉県子どもの権利擁護委員会(条例あり)」、神奈川県「子ども人

権審査委員会」、滋賀県の「子どもの権利擁護委員会」の他、大阪府も取り組んでいる。区市町村レベルでも多数見られ、先述の施策のモニターをしている自治体ではこの取り組みもあわせて見られることがある。

#### 参考文献

「児童家庭相談体制のあり方に関する研究会 報告書」(2006)厚生労働省

「児童自立支援施設のあり方に関する研究会 報告書」(2006)厚生労働省

高橋重宏、澁谷昌史、才村純他(2005)「児童虐待防止に効果的な地域セーフティネットのあり方に関する研究」『平成15年度厚生労働科学研究(子ども家庭総合研究事業)報告書』

山縣文治、岩間伸之、岡田忠克他(2005)「子ども家庭福祉相談体制のあり方に関する研究 平成16年度総括研究報告書」『平成16年度厚生労働科学研究(子ども家庭総合研究事業)報告書』大阪市立大学社会福祉学研究室

喜多明人、森田明美、荒牧重人他(2004)『子どもにやさしいまちづくり—自治体子ども施策の現在とこれから—』日本評論社  
加藤曜子編(2005)『市町村児童虐待防止ネットワーク—要保護児童対策地域協議会へ—』日本加除出版

(佐藤まゆみ)

### 3 先行研究整理の結果

先行研究整理の結果、以下のものを調査票に盛り込んだ(次頁表)。

(澁谷昌史)

## 2 質問紙調査

### 1 回収率

質問紙調査は42都道府県から回収された。すべて有効票であり、回収率は89.4%であった。

### 2 都道府県子ども家庭福祉行政組織の特徴

質問紙調査において組織図を回収することができた都道府県は34カ所であり、その他の13カ所については当該都道府県ホームページ上で行政組織を確認し、その特徴を抽出した。

#### 2-1 子ども家庭福祉主管課の所属する部局

多くの都道府県(42都道府県)では知事部局として設置される「保健福祉局(部)」(保健と福祉が統合された部局)に配置されているが、先駆的な取り組みとしては、妊娠・出産期から乳幼児期、学童・青少年期までを連続的、系統的、総合的に掌握するため、あるいは子どもに関する施策を一元的に管理することを目的に、子どもを中心とする部局の設置が図られている。例えば、奈良県子ども家庭局や長崎県子ども家庭局があるが、後者は教育部門も統合しているところに特徴が見られる。

#### 2-2 子ども家庭福祉主管課の名称

「子ども家庭」または「児童家庭」のつく名称が最も多く見られるが、子育て支援や子ども家庭支援などに見られるように「支援」を強調した名称や、少子対策、少子社会対策などに見られるように「少子対策」を意識し

た名称、また青少年子ども、青少年家庭など幅広い年齢を対象としていることを打ち出した名称、そして、子ども未来や子ども未来推進などに見られるように「次世代育成」を意識した名称など、子ども家庭福祉主管課の名称にも創意工夫が見られた。

### 2-3 子ども家庭福祉関連課の統合の方向性

子ども家庭福祉行政に関連する施策を一元管理するために、関連部課を統合する方法にはいくつかの方向性が見られた。

#### ①乳幼児期から青少年までを一つの課に再編

従来子ども家庭福祉と分けて設置されることの多かった青少年対策(青少年健全育成、非行防止、保護育成等)を含め、乳幼児期から青少年までを一つの課に再編するものである。

#### ②幼稚園・保育所に関する事務を一つの課で掌握

それぞれ教育部門、子ども家庭福祉部門で掌握することの多かった幼稚園、保育所に関する事務を一つの課で掌握しようとするものであり、知事部局内で幼稚園事務を行う県(和歌山県、佐賀県)と教育委員会内で保育所関係の事務を行う県(秋田県、長野県、高知県)、子ども関係施策を統合した部署で行う県(長崎県)に分かれた。

#### ③その他、従来別の課で担当されることの多かった施策を子ども家庭福祉主管課に再編したもの

まず、全体的な傾向として、DV対策や女性相談、女性保護を家庭福祉として子ども家庭福祉主管課内に置く都道府県が半数近くあった。また、子ども虐待防止とDV対策を同じ班内で対応する県もあり、新しい傾向が見られた(例：滋賀県子ども家庭課虐待防止・DV対策担当、鳥取県子ども家庭課DV・児童虐待防止担当など)

また、労働行政主管課で担当されることの多いファミリー・サポート・センター事業、企業の次世代育成支援行動計画、育児休業、両立支援策などを子ども家庭福祉主管課で扱う県が見られた(秋田県、埼玉県、兵庫県)。

#### ④子ども家庭福祉の総合的な推進のための再編

子ども家庭福祉に関する施策を総合的に推進するために再編成を行ったところとして、先述の奈良県、長崎県以外にも少子対策と児童政策を一体的に推進することを目的とした兵庫県健康生活部少子局、北海道子ども未来推進局、徳島県長寿子ども政策局子ども未来課などがある。

### 2-4 子ども家庭福祉関連課の分離の方向性

かつては子ども家庭福祉主管課で掌握してきたものを関連他課に再編、あるいは子ども家庭福祉主管課内で分割しているものが見られる。

#### ①障害児福祉

障害児福祉施策は障害(者)福祉主管課において所掌されており、障害児福祉課等は見られなかった。特別児童扶養手当については、子ども家庭福祉主管課で扱うものと障害福祉課で扱うものがほぼ同程度であった。

表. 先行研究整理より得られた具体的取組例

項 目	例 示
都道府県における行政機構改革例	子ども関連施策を総合的に実施する子ども局等の設置、児童福祉部門と婦人保護・配偶者暴力部門の統廃合ないし新部門の設置、本庁内での虐待対策専門部門の設置、障害児福祉施策の分離、幼保事務の一元化、都道府県教育委員会・公安委員会と知事部局との業務の統合 ほか
区市町村における行政機構改革例	子ども関連施策を総合的に実施する子ども局等の設置、児童福祉部門と教育相談部門の統廃合ないし新部門の設置、児童福祉課における虐待対策専門職員の雇用、幼保事務の一元化、兼務発令による指示系統の一元化 ほか
都道府県における子ども家庭福祉相談実施体制改革例	都道府県家庭児童相談室と児童相談所の統廃合、婦人相談所と児童相談所の統廃合、都道府県教育相談機関と児童相談所の統廃合、虐待対策専従課の設置、権利擁護機関の設置、児童相談所への精神科医や弁護士の常勤配置、障害相談の分離、児童相談所業務の一部民間委託、児童相談所と診療所の合築、都道府県教育委員会・公安委員会と児童相談所職員との人事交流、兼務発令による指示系統の一元化、区市町村との連携強化を目的とした児童相談所への保健師配置、児童家庭支援センター等民間相談機関・施設のあり方について、民間相談機関との契約の締結・サービスの購入 ほか
都道府県による区市町村子ども家庭福祉相談機能支援例	児童相談所職員の区市町村長期派遣、区市町村職員の児童相談所への長期派遣受入、区市町村職員対象研修事業の積極的実施、スーパーバイザーの定期的派遣、町村部担当児童福祉司の配置、本来区市町村が担うべき業務を（委託金を付けて）都道府県で受託、本来区市町村が担うべき業務を民間機関へ委託することの支援 ほか
区市町村における子ども家庭福祉相談実施体制改革例	相談業務やケースの民間委託、ネットワーク・マニュアルの作成、教育相談と児童相談の一元化、兼務発令による指示系統の一元化、家庭児童相談室等の増設、家庭相談員の常勤化や増員、家庭児童相談室と保健センターの統廃合、要保護児童対策地域協議会とそれ以外のネットワークの一体的運営、要保護児童対策地域協議会に分科会形式等の方法を導入して虐待・非行・障害問題等へと幅広く対応、要保護児童対策地域協議会におけるDVケースの積極的取り扱い ほか
都道府県における社会的養護実施体制改革例	児童自立支援施設の非行対策センター化、地域小規模児童養護施設設置促進、里親開拓、里親型グループホームの制度化、児童自立支援施設の公設民営化の検討、自立援助ホームの設置促進、シェルターの設置促進、在宅型ショートステイ ほか
区市町村における社会的養護実施体制改革例	ショートステイ制度を利用した一時保護の実施（国制度となっているショートステイは除く）、ネットワーク・マニュアルの作成、区市町村を単位とする施設や一時保護所の設置 ほか

注) 調査票作成にあたっては、これら取組を先駆例として示し、回答を求めた。

## ②母子保健

子ども家庭福祉主管課に所掌されるものと、健康増進課等保健主管課に所掌されるものがほぼ同程度で、後者が若干多かった。

## ③健全育成と要保護家庭支援の分離

保育所、子育て支援、次世代育成支援、健全育成を知事部局から教育委員会へ移した長野県では、公平な支援が必要な部署と特別な保護や支援が必要な部署を支援の質の違いに配慮し分離した例や、子ども家庭課児童虐待対策支援室を「子ども安全課」と「子育て支援課」に分離した埼玉県、子ども家庭福祉課から保育や子育て支援を独立させ、子育て支援室を設置した宮城県の例などが見られた。

(尾木まり)

## 3 子ども家庭福祉主管課等の機構改革の状況

### 3-1 機構改革で成果が得られている状況

#### 3-1-1 組織の統合と移管

質問は、当該自治体において先駆的に取り組まれてきた行政機構改革で成果のあったものについてきいた。回答で機構改革の最も特徴的なものは、複数の組織や機能を統合するかたちで総合的な子ども家庭担当組織を構成している状況である。

子ども福祉と教育の関係部局を統合し、あらたに「子ども政策局」とした例(長崎県)、総合的部課を設置した例(奈良県、山口県)や、知的障害者更生相談所、児童相談所、婦人相談所を統合した例(広島県)は、子どもと家庭を総合的に対応する組織がめざされるものである。また、児童相談所、保健所、福祉事務所の統合(青森県)や、身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所、婦人相談所、中央児童相談所を廃止し、総合福祉相談所へ統合した例(福井県)、児童家庭福祉課を長寿子ども政策局こども未来課へ再編(徳島県)は、子どもだけでなく、生活全般、ライフコース全般にわたる窓口の統合となっている。

さらに、子ども家庭主管課とDV対策の統合の例(茨城県、愛知県、島根県、広島県)は、近年対応が急がれているDV対策の機構強化がめざされるものである。

児童相談所と保健所の統合(青森県)や子ども家庭と母子保健の統合(宮城県)は、区市町村ベースですすむ子育て支援と保健サービスの連携をバックアップする機能の強化がめざされている。

また、近年すすめられてきている、児童福祉を家庭支援との関係の視点で扱う、児童福祉係を家庭福祉係へ名称変更した例(新潟県)もあった。

#### 3-1-2 組織の新設

組織の新設については、先の統合でもふれたような状況と重なりながら進む例と既存にない機能を新設する例がある。県内の児童相談所を統括する児童センターの設置(三重県)や、保育子育て支援担当部門の独立(宮城県)、他職種連携の子ども家庭相談センターを設置して診

療所を開設した例(静岡県)、文化環境部に少子化対策を含む女性青少年対策室の設置の例(山形県)は、特定の機能を強化する方向性を新設組織で打ち出している。

児童家庭部局内に虐待対策担当や対策室を新設する例(栃木県、千葉県)や、地域子どもセンターの虐待対応班の設置(宮城県)など、近年すすめられてきている、虐待対応機構の強化も打ち出されている。

また、新たな児童相談所の開設(山口県)や次世代育成部長の新設(神奈川県)などもあった。

その他、本庁全体の細分化した組織を部課制へ統一(岐阜県)や、「子ども安全」と「子育て支援」の二本立てに再編する例(埼玉県)など、全体的な機能の再編も行われている。

### 3-2 今後予定している機構改革

次の質問では、今後予定されている行政機構改革についてきいた。行政機構改革については、回答がなかった自治体が多かった。回答では、児童関係の業務の統合を検討中であるという自治体があった(宮城県)。

### 3-3 今後必要とされる機構改革

次に、具体的な計画は決まっていないが、今後必要と考えられる行政機構改革についてきいた。市町村合併にともなう保健福祉事務所(家庭児童相談室)の再編(宮城県)、幼保一元化における認可事務組織の設置(茨城県)、県組織の全般的な機構改革の推進(徳島県)、という回答があった。

### 3-4 関連部局との連携の状況

#### 3-4-1 派遣や人事交流の状況

次に、部課統合や一元海外に関連部局との連携のために導入していることをきいた。回答は、職員の派遣や人事交流についてのものが多くあがった。

地域子どもセンターへ学校教員を派遣している例(宮城県)、教育委員会、公安委員会、児童福祉課の人事交流の例(群馬県)、教育委員会と児童福祉課の併任職員の例(長崎県、鹿児島県)、教育庁、警察本部から青少年家庭課への職員配属の例(島根県)があった。

また虐待対応として公安委員会から児童福祉課へ職員を配置している例(山形県、沖縄県)があった。また医師(子ども家庭相談センター所属)の各児童相談所、児童福祉施設の兼務発令の例(静岡県)や医師を派遣する例(宮城県)があった。

#### 3-4-2 連絡会議

連携のために導入していることは、連絡会議をとる例もあった。幼児教育、保育関係部署の連絡会議(広島県)、知事部局、教育委員会、公安委員会による少子化対策推進会議(徳島県)という回答があった。

### 3-5 先駆的な区市町村の事例

次に、都道府県が考える、先駆的な行政機構改革に取り組んでいる区市町村をきいた。

子ども家庭分野の組織を強化している例、総合的な子ども家庭福祉部門を設置している例など子ども家庭福祉



部門の強化の方向性を示している自治体、幼保一元化にともなう機構改革に取り組んでいる自治体、保健と福祉の統合拠点施設をつくらうとする例、高校生まで含む子育て支援センターをつくる例、虐待対応ケースワーカーをおく例など新たな組織を設置していく自治体などが、回答にあがった。

(小林 理)

#### 4 子ども家庭福祉相談機関等の機構改革調査結果の概要

質問紙調査票ではこの点に関し、①「成果が得られた相談実施体制改革について」、②「予定されている相談実施体制改革と主旨及び実施予定時期について」、③「今後必要と考えられる相談実施体制改革について」、④「区市町村の相談援助活動を支援することを目的として実施してきた事業等について」、⑤「先駆的と思われる相談体制改革(ネットワークを含む)を実施し成果を得られている区市町村について」、⑥「特にネットワークや要保護児童対策地域協議会の取り組みについてどのような要請が寄せられることが多いかについて」、の6点(概要)にわたって回答を得ている。

##### 4-1 「成果が得られた相談実施体制改革について」

相談実施体制改革のパターンについては、4 つに大別することができた。

###### 4-1-1 組織統合

組織統合についてはいくつかのパターンがあり、児童相談所を軸として、婦人相談所や障害者更生相談所との統合を実施しているものがいくつかみられた。「児+婦」(新潟県、香川県)、「児+知+婦」(広島県)、「児+婦+婦保」(滋賀県)、「児+婦+知+身」(山形県、茨城県)、「児+セ+リハ+知」(熊本県)、「児+福+女+知」(宮崎県)である(略称については以下の通り；児童相談所=児、身体障害者更生相談所=身、知的障害者更生相談所=知、婦人相談所=婦、婦人保護所=婦保、女性センター=セ、福祉事務所=福、女性相談所=女、身体障害者リハビリテーションセンター=リハ)。このほか、「保健福祉事務所に児相相談室を設置し家児相を統合」(福島県)、「郡部家児相の機能を児童相談所に新たに設置した2児相に統合」(徳島県)、「児相を県福の下部機関と位置づけ、障害者更正相談所を廃止し機能を児相に統合」(愛知県)、「子ども関係のホットライン等6つの電話相談を1つに統合再編」(滋賀県)等が挙げられた。

###### 4-1-2 組織機能・資源の拡充

組織機能や資源の拡充については、「福祉相談センターの開設(障害者相談センターの機能拡充)」(秋田県)、「児相新設」(鹿児島県)、「児童総合相談センター療育指導部を改編、発達支援係を発達障害者支援センターとして位置づけ」(鹿児島県)、「児童総合相談センター内に県子育て支援センターを新設」(鹿児島県)が挙げられた。

###### 4-1-3 専門職員等の充実

①「精神科医の常勤配置」(青森県、山形県、宮城県、広

島県)、②「各児相に診療所併設」(宮城県)、③「虐待対応専門員の配置」(茨城県)、④「虐待防止相談員の配置」(福井県)、⑤「虐待対応の非常勤職員配置」(埼玉県)、⑥「児相に保健師の配置」(茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、長野県、岡山県、香川県)、⑦「児相に地域連携スタッフを配置」(島根県)、⑧「女性相談員を児相に配置換え」(島根県)が挙げられた。

##### 4-1-4 虐待対応専従班、人事交流等、相談体制の強化

虐待対応の強化については主として、「虐待対応専従班・チームの設置」(宮城県、茨城県、栃木県、群馬県、神奈川県、岡山県、愛媛県、沖縄県)、「児童虐待初期対応班の設置」(香川県)、「虐待・DV 対応班の設置」(新潟県)、「家族再統合のための支援チームの設置」(神奈川県)といった専従チームの編成、「県教育委員会と児相職員の派遣、人事交流」(茨城県、静岡県、宮崎県)、「休日・夜間の虐待対応」(埼玉県、福井県)、「虐待ホットラインの開設」(茨城県)といった取り組みが挙げられた。

相談体制の強化については主として、「児相の相談時間の延長」(埼玉県)、「職員の増員」(埼玉県)、「弁護士に相談できる体制」(埼玉県、大分県)、「女性相談所一時保護所に女性支援業務専門職を配置」(岐阜県)、「児童家庭支援センターの設置」(山口県)が挙げられた。

##### 4-2 予定されている相談実施体制改革と主旨及び実施予定時期について

今後自治体が予定している改革は、宮城県の「児童相談所支所の本所昇格(時期は未定)」、秋田県の「子ども・子育て支援条例(仮称)の制定(H18.9)」、愛知県の「児童相談センターの適正配置(H20～)」、京都府の「児童相談所、婦人相談所、知的障害者及び身体障害者更生相談所等の相談機能を統合(H19.4)」、長崎県の「児童相談所、婦人相談所、身体障害者更生相談所及び精神保健福祉センターを統合(H19.4)」であり、主旨はいずれも相談体制のいっそうの充実、横断的対応の必要性を図るためのものであった。

##### 4-3 今後必要と考えられる相談実施体制改革について

これについては、DV と虐待の関係に言及した改革を示唆したのは「配偶者暴力相談支援センターを県内数カ所に配置」(宮城県)、「虐待対策専従班を新設(DV も含めることも検討できるか)」、「家庭児童相談室と児相の統廃合」(秋田県)であった。児童相談所の充実強化に言及した改革については、「支所化している児童相談センターを児相として独立」(福島県)、「児童相談所の増設」(茨城県)、「児童相談所の適切な相談支援のために組織体制を見直し、必要に応じて変更する」(神奈川県)、「家族再統合を専門に担う部署の開設」(長野県)、「市町村合併や政令市の発足に伴う県児童相談所の再編、県家庭児童相談室との統合」(静岡県)、「中央児童・障害者センターのセンターオブセンター化」(愛知県)、「児童相談所職員の研修の充実や人事異動のあり方を見直す必要性」(沖縄県)が挙げられた。この他、県の相談体制の見直しを主旨としたものと



して「県の福祉事務所における相談窓口のあり方の見直し」(栃木県)が挙げられる。

#### 4-4 区市町村の相談援助活動を支援することを目的に実施してきた事業等について

これについては、最も多く挙げられたのは「研修、研修事業の実施」であり、かなり全国的に見られる取り組みとなっている。次に「市町村のための子ども虐待対応マニュアル(ハンドブック、手引書、チェックリスト等)の作成」については6県が該当した。「要保護児童対策地域協議会の設置のための支援活動」については、特に島根県では全児相にこれを主業務とするスタッフが配置されている。さらに、「要保護児童対策地域協議会における会議、機能等への支援」、「スーパービジョン体制の確保」、「市町村職員を主な対象とした児童福祉司任用資格認定に係る講習会の実施」、「市町村児童家庭相談業務担当者会議の開催」を実施している自治体もあった。「市町村の主体的取り組みのための仕組みづくりの支援」としては、例えば、高知県において「中央児相に児童相談連携支援センターを設置」、鹿児島県では「児童総合相談センターに地域支援・指導班を設置」、愛知県では「市町村児童相談体制支援事業を実施」するなど、各地で市町村の相談体制そのものに対する支援がなされるようになってきていることがうかがえる。

この他、「本来政令市が行う児童自立支援施設、一時保護に関する事務を県が受託」(静岡県)するような取り組みも回答された。

#### 4-5 先駆的と思われる相談体制改革(ネットワークを含む)を実施し成果を得られている

##### 区市町村について

まず、要保護児童対策地域協議会の先駆的取り組みとして、「他分野(DV、障害者、高齢者)を含んだ協議会」(恵那市、板城町)、「親育ち・子育て支援と要保護児童の連続性をもたせた協議会」(巨理町)、「分科会方式の協議会」(高山市、焼津市、御前崎市)等が挙げられた。

次に相談体制強化については、「児童虐待相談を民間委託(NPO)」(日光市)、「虐待防止・対応チームの編成」(前橋市、岐阜市)、「児童虐待問題等の対策委員会の設置」(大分市)、「24時間相談体制(電話相談含む)」(日光市、高崎市、茅野市、羽島市)、「こども家庭支援センター設置」(相模原市)、「家児相等相談室、機関に保健師を配置」(聖籠町、岐阜市)、「職員の増員と常勤化」(中津川市、羽島市、下呂町)、「福祉、保健部門等の統合による窓口の一元化」(八百津町)、「県・医師会・大学の協働により児童虐待対応マニュアルを作成」(三原市)等が挙げられた。

#### 4-6 ネットワークや要保護児童対策地域協議会の

##### 取り組みについて、どのような要請が寄せられることが多いか

この点については、「手続きの流れに関すること」(青森県、福井県、茨城県)、「既存のネットワーク会議との関係」(青森県)、「ネットワーク、協議会の実効性をどのよ

うに高めるかについての相談」(千葉県)、「予算措置、財政的支援」(青森県、鹿児島県、宮城県、沖縄県)、「運営(相談対応、連携等の技術的側面、立ち上げ等の事務的側面含む)に関する研修」(群馬県、宮城県、長野県、新潟県)、「資料提供、先進事例の紹介」(青森県、広島県、長野県、福島県)、「児童相談所職員等からの助言指導、技術的支援」(宮城県、長野県、沖縄県)、「市町村から児童相談所に対するケース会議等への出席要請」(栃木県、長野県)、「県の虐待防止施策の説明」(福井県)、「医師会、教育機関等関係機関への働きかけ」(長野県)、「専門職の確保について、人材面、予算面で負担が困難」(徳島県)という要望があることが明らかになった。

(佐藤まゆみ)

## 5 社会的養護の機構改革調査結果の概要

### 5-1 実施された改革

社会的養護については、延べ28自治体から先駆的事例についての回答があった。それらは大きく「養護形態にかかる改革」「養護期間にかかる改革」「その他」の3つにわけられた。

#### 5-1-1 養護形態にかかる改革

もっとも量的に多かったものは、養護形態にかかるもので、特に「小規模化の推進」については10自治体で記述があった。小規模化についてはすでに国が推進のための予算措置を講じているが、実際に改革を進めるためには各自治体も予算措置を講じなければならない。回答のあった自治体は、小規模化のいっそうの促進のために都道府県独自の判断で予算を講じたことを意味するものと思われる。

また、養護形態については、里親制度推進にかかる回答も複数で見られた。具体的には、「里親登録推進事業」(栃木県)により量的拡充を一義的目標とする事業のほか、「里親支援専任児童福祉司の配置」(長野県)や「里親委託推進員」(鳥取県、大分県)などの里親支援の充実を図る事業があげられる。特に、平成18年度より、「家庭の養護促進緊急対策」を新規事業として立ち上げることで、養育経験のある里親9名を社会的養護推進里親として認定し、訪問援助活動を行うなどしている島根県については、その実施状況について特にインタビュー調査を行っている(「インタビュー調査結果」参照)。

里親制度とかかわっては、全国的な連絡協議会もできている里親型グループホームについて制度化を行っているところが複数見られた。今回の調査では、宮城県、栃木県、千葉県、新潟県、東京都等が制度化をすでに行っていることがわかった。宮城県については、児童相談所機能強化も行っているという回答もあったことから、里親型グループホームについてのインタビューも行う機会を得た(「インタビュー調査結果」参照)。

#### 5-1-2 養護期間にかかる改革

次に、「養護期間にかかる改革」であるが、これはいわゆるアフターケアの充実にかかわるものである。アフタ

一ケアに関しては、特に自立援助ホームが国制度としてあるが、これも予算的な問題などがあり、必ずしも十分な展開が図られていない。千葉県、鳥取県、島根県、山口県では自立援助ホーム設置という回答があったが、これは小規模化の推進と同じく、都道府県で独自予算を講じたことを意味しているものと思われる。

また、群馬県では、「県と児童自立支援施設の協力会(退所児童の就職支援)が中心となり、自立援助ホーム(運営主体:特定非営利活動法人)の設置を進めた」という回答があった。「義務療育を終えて就職したものの定着せず、自立までに援助が必要な児童への支援を行う社会的資源として成果をあげている」ということであり、今後の拡充が求められるということであった。

そのほか、宮城県からは、「平成14年4月から、児童自立支援施設の児童寮(男子寮)の拡充を図り、職員の体制を強化」することにより、児童自立支援施設で中卒児の受入れが強化され、入所児童数が増加するとともに、援助内容の向上にもつながったという回答があった。また、福島県からは、普通自動車免許取得助成を行っているとの回答があった。

### 5-1-3 その他

「その他」に該当するものとしては、情緒障害児短期治療施設の設置、乳児院の民営化のほか、「親子支援室の設置」(宮城県)も含まれていた。親子支援室については、「インタビュー調査結果」にて概略を紹介している。

### 5-2 今後の改革予定等

「今後の改革予定」や「必要性」については、あまり多くの記述はなかった。回答のあったものは、「乳児院と児童養護施設の一体的運営が必要」(福島県;必要性)というもののほかは、自立援助ホーム設置(神奈川県;改革予定)や「里親型ファミリーグループホームの設置」(山口県;必要性)など、すでに先駆的事例としてあげられているものであった。

また、「区市町村における先駆的事例」については、該当事例がひとつもあげられなかった。

(澁谷昌史)

## 3 インタビュー調査

### ① 宮城県

#### 1 目的

都道府県としての役割について、いくつかの強化策を先駆的に実施しているという回答に基づき、インタビューを行った。

#### 2 結果

##### 2-1 虐待対応推進チーム

平成14年8月からスタートさせている虐待専従チームである。県内各地の児相すべてに設置され、基本的な職員構成は、家庭支援班長をリーダーに、児童福祉司2名(うち1名はスーパーバイザー)、保健師1名、児童心理司1名の合計5名である。年度により異なっているが、

虐待相談件数の約半数にこのチームがかかわっている。

このチームが立ち上げられてから、①通告後の訪問・調査のスピードが速くなり、実態把握をより適切に行うことができるようになった、②地区担当児童福祉司が、緊急対応に振り回されず、計画的にケース対応ができるようになった、③関係機関からの虐待対応にかかる相談に対応がしやすくなった、④進行管理が的確に実施できるようになった、⑤一時保護対応がスムーズにできるようになった、といった効果が見られる。

虐待専従チームは、一般的に非常にストレスが高いともいわれる。確かにきわめて困難な判断を迫られるわけだが、ほかの部門にはない経験と知識が集約されている。また、経験あるスーパーバイザーを配置するなど、職員配置にも配慮している。以上のようなことから、チーム設置のメリットは大きかったと考えている。

##### 2-2 教員の派遣

現在、1名の一時保護所・児童指導員と、3名の児童福祉司を教育委員会から受け入れている。教員が児相を経験することにより、学校に戻ってから適切な校内体制を整えるための推進力となることが期待される。

派遣される教員の指導力によっては、地区から児相への信頼が失われたりするという危険性もあるが、そういったデメリットが今のところ見られないのは、人選がうまくいっているからだろう。

今後は、教育委員会からの派遣人数が増やされ、市町村あるいは学校間での対応格差が縮小される方向で効果が発揮されることを期待したい。

##### 2-3 診療所の併設

平成13年度より、中央児相と中央児童館を再編することとなり(子ども総合センターの設置)、そこに診療所を併設するようになった。現在は、子ども総合センターの診療所のほか、県内3児相と1支所にそれぞれ診療室を設け、子ども総合センターから医師(常勤3名、非常勤3名)の派遣を行うようにしている。

診療所では、子どもメンタルクリニックのほか、子どもデイケア、児童健全育成、不登校児童等支援、児童虐待予防(エジンバラ産後うつ病質問票の全市町村実施に向けた普及啓発活動や、育児不安を抱える母親のグループミーティングの実施など)、専門職研修なども業務として担っている。メンタルケアのニーズは高まる一方であり、平成17年度には3,346名(延患者数、デイケア児童含む)が県内各地の診療所・診療室を利用している。

このような診療所体制を敷くことで、従来の児相機能では十分に担いきれなかった医療ニーズに対応できるようになり、また虐待予防に関する市町村への技術的助言といった取り組みも進んでいる。

##### 2-4 親(母)と子の宿泊型生活サポート事業

親子(就学前であり、かつ家族再統合を目標とするなどの理由から児相が選定した親子のみ)と一緒に生活しながら健康的な親子関係を築いていくため、親子支援ス

スタッフ（常勤6名、非常勤3名）を配置しサービスを展開している。平成18年1月から通所型を、同年4月から宿泊型をモデル事業として開始している。通所で10組、宿泊で11組（ただし、双方の形態を利用している家族がいるため、実数は16組）が今まで利用している。

運用はケースに応じて柔軟に行っている。たとえば、集中的に宿泊をする場合もあれば、週に1度の宿泊を繰り返すような場合もある。母子だけを対象とする場合もあれば、家族全員の宿泊を行ったりする場合もある。いずれにしても、個々のニーズに基づき、個別支援計画を立てながら実施されている。

効果としては、一緒に生活場面を共有するからこそできるアセスメントや支援が展開できるようになってきたことがあげられる。たとえば、相談室では落ち着いているように見えても、実際の生活場面ではイライラするなどの課題を見せる親の把握ができるようになったり、保護者が困っているその場で助言等を行うことができるようになったりしたことがあげられる。

また、利用に向けた動機付けなどの課題のため、このプログラムにつながる親子は一部に過ぎないが、単に家族再統合に向けて「頑張りましょう」というだけでなく、「こういうサービスが提供できますよ」という提示ができるようになったことで、保護者との目標共有がしやすくなったという効果も指摘できる。

モデル事業であるため、この事業自体の存続は不透明だが（平成19年度末に、事業の成果をプログラムとしてまとめる予定）、少なくともここで得られたノウハウを児相や施設あるいは市町村での実践に活用していこうという見通しは持っている。そのとき、国事業として予算が組まれるようなことがあれば、ここでやっている取り組みが全県／全国的に広がりやすいように思う。

## 2-5 その他

市町村支援について、地区担当児童福祉司の負担が大き。虐待対応推進チームを設置することで虐待対応がスムーズになるとともに地区担当によるケース対応が円滑になったように、市町村支援についても専門的な企画部門のようなものを設置し、市町村が虐待対応を円滑にできるように支援していくことがあってもよいかもしれない。

また、里親型グループホームについて、ファミリーグループホームという名称でモデル事業化している。基本的な仕組みとしては、4-6名の子どもを受託するホームに、通常の手当に加えて65,000円以上の補助を行うものであるが、今のところは3名を委託している1ホームに対して、特例的に月50,000円の補助を行っている。

（澁谷昌史、佐藤まゆみ）

## ② 神奈川県

### 1 目的

神奈川県については、児童虐待対応に関する児童相談所強化といった先駆的取り組みの経緯やそれによりもた

らされた変化（効果も含む）等に加え、市町村並びに児童相談所を設置する中核市との関係の詳細を問うことを中心としたインタビューを実施した。

## 2 結果

### 2-1 児童相談所強化の経緯

虐待相談の増加によって、十分なケース協議を行うことが難しく、担当者が1人で抱え込んでしまうことへの懸念、また児童相談所の支援の効果を最大限発揮する必要性を受け、平成13年度には中央児童相談所に「子ども家庭サポートチーム（虐待防止対策班）」を設置した。常勤児童福祉司4名（うち心理担当1名）の他、報償費対応による精神科医4名、弁護士3名、学識者1名で構成し、法律相談担当と巡回相談（コンサルテーション）担当に業務分担をしながら、県内各児童相談所からの虐待対応相談に応じるほか、県内児童相談所の虐待対応等に関する調整業務を行っている（定例会議の開催や研修企画等）。

また、親子関係の改善や虐待の再発予防のための取り組みをする必要性がある中で、親子再統合の取り組みを強化するために平成16年度より「親子支援チーム」を配置している（現在、中央、相模原、厚木の3カ所に配置）。このチームでは、虐待等により親子分離されたケースについて、専門的な評価やプログラムの作成、担当職員との協働により家庭引取りに向けた取り組みを実施するという役割を担っている。

### 2-2 県の専門的機能

神奈川県は、かなり以前から専門職制度を採用し、主に県（郡部）福祉事務所、児童相談所、県立施設（民間では担うことが難しい事例の受入）に配置がなされている。特に、社会的養護の部分では、特別な対応が必要な子どもたち（たとえば医療的ニーズを有する子ども）への専門的対応が求められており、県の役割が欠かせないものとなっている。

### 2-3 子ども家庭サポートチーム（虐待防止対策班）の効果

本チームをスタートして5年くらい経って得られた変化は、地区担当とは違った観点からケースをみることができたり（しかも管理職としての立場ではなく）、巡回等を通して視野を広く保てるようになったりしたことである。

### 2-4 市町村と県との関係

「市町村との役割分担」は現在検討中である。市町村と一口で言っても、人口規模や資源等の面で差がある。また、安全確認や家族再統合をまだ十分に意識していない協議会もあるし、そこを補正していくことが期待される児童相談所については、ケース対応に追われている状況が続いている。

「市町村の役割は〇〇とする」ということを一律に枠組みとして示してしまうことで市町村の対応範囲を拡張するという考えもあるが、そうすると市町村も児童相談所も相互に「われわれの業務はここまで」とシャット

アウトする可能性がある。すなわち、どう子どもと家族を支えるかという観点が抜け落ち、責任問題として一人歩きしてしまう危険性を否認しないだろう。

その一方で、「枠組みを設けないと、児童相談所の職員数をいくら増やしてもきりが無い」というのも事実である。児童相談業務というのは、やればやるだけ仕事が増えていくものである。そうなると、市町村は児童相談所に依存することになってしまう。

都道府県と市町村の役割分担については今後の課題であると考えられるが、県としては、まずは児童相談所しっかり機能することを考えたい。特にスタッフの充実強化は喫緊の課題である。児童相談所が、本来の役割を果たせるように強化する必要がある。児童相談所が安心して頼れる場所になってくれば、市町村の役割も自然と見えてくるのではなかろうか。

一方の市に対しては、ある程度広域でないといやりにくい面もあるだろうが、基本的にあらゆる相談を受け付ける形になって欲しい。その際、協議会を中心に機能することが望ましいが、複数のネットワークでメンバーが重複して集められている場合もあり、今後、体系化についても検討する必要があると思われる。

以上のような状況から、市町村への行政権限の移譲ということについては、まだ考えられる状況ではない。急激な制度改正では、現場が困惑、混乱すると思われる。

## 2-5 横須賀市との関係

中核市として児童相談所を設置するにあたっては、施設の設置認可権等、政令指定都市なみの権限を持ち、市内で発生するニーズに十分対応できる体制をつくることが望ましいことを伝えた。

具体的な支援としては、職員の交流の他、一時保護所について、平成20年4月まで、県が事務の受託等をしていたりしている。また、施設の所管については、県所管施設の定員の一部を横須賀市の子ども入所枠とするなどの支援を行っている。

一般に、中核市(30万人)程度なら、児童相談所の設置は可能と思われる。たとえば、相模原市は以前から専門職採用をしているので、児童相談所設置にかかる人的資源は、一定程度整備されている。一方、スケールメリットに欠ける、市町村での設置は難しいだろう。

(佐藤まゆみ、澁谷昌史)

## ③ 静岡県

### 1 目的

静岡県では、「児童相談所機能強化(発達障害相談を強化)」、「政令市から一時保護部門を受託」、「多職種を一部門に配置」といった取り組みを先駆的に実施しているということを受け、インタビューを実施した。

### 2 結果

#### 2-1 児童相談所に診療所を併設し

##### 発達障害相談を強化した経緯と評価

##### 2-1-1 経緯

静岡県こども家庭相談センター(児童相談所を含む)の建物内に、クリニックをひとつの機能として導入した。その目的は、医学的機能の強化、虐待防止体制の強化である。平成17年度からは、クリニックの医師(児童精神、小児科計3名)については児童相談所等との兼務発令されており、児童相談所、県立施設に定期的に巡回してスーパービジョンを実施している。医師が定期的に巡回することのメリットとして、医学的な見立ての上で援助方針を決定でき、また、児童相談所、施設の職員に安心感や心強さをもたらしめている。なお、クリニックの立ち上げに際しては、宮城県の取り組みを視察した。発達障害への実際の援助活動では、指針よりも細かい方針を立てており、担当者で検討し時間を要するが、個別の支援プログラムを作成して地域へ返すよう努めている。

#### 2-1-2 評価

この取り組みにより得られたメリットは、発達障害の早期対応が可能になったことにより虐待予防につながることである。デメリットとしては医療機関が少なく、十分に障害を見られる人がまだ少ないことであり、このため、静岡県では地域の力をつけるための「講座」を開催している。2つめは、児童相談所や施設の職員からの医学的助言に対する要望に応えきれていないことである。施設の職員から問題のある子どもを継続的に見てほしいと要望があるが、施設に常駐しているわけではないため、日常生活を見た上での見立てができない。発達障害については、まず、市町村でフィルターにかけて県に困難ケースをあげてもらふ必要がある。今後は、政令市との役割分担についても考える必要がある。

児童と障害のセクションごとの分離が多い中で、一元的に実施することは画期的である。そのためには、セクションの垣根を越えて手を結ぶ必要があり、部長等の指示により組織を超えた調整が必要である。子どもが発達障害をもつということは、虐待のリスクも高いということであるため、あわせて地域の資源をつくる必要がある。さらに、発達障害の理解を研修等で高める必要性もある。静岡県ではドクター対象の講座を設けている。支援を充実させる方策のひとつとして、専門職の意識を引き上げる必要もあるだろう。さらに、拾い上げてからどのように支援をするかということが課題であるため、1歳6ヶ月児健診、3歳児健診時のチェック、スクリーニングの基準作りも必要である。

#### 2-2 一時保護部門を受託した経緯と評価

##### 2-2-1 経緯

平成17年に静岡市が政令市となり、3年間という約束で県が事務を受託している。静岡市の職員は中央児童相談所にて1年間の研修を受けており、その研修のうち半年間はケースワークを経験している。その研修を経て平成20年度より自前で一時保護所を持つ予定。政令市移行後も、児童自立支援施設については当面の間県が受託することとなっている。

静岡県内では他に、平成19年度から浜松市が児童相談所、一時保護所を自前でもつこととなる。浜松市からは、児童相談所に2、3年研修で出向していた。

### 2-2-2 評価

この取り組みによる変化は特にないが、一時保護については「調整」が必要である。一時保護所は県内2カ所(中央と東部)にあり、県内5カ所ある児童相談所の一時保護のエリアわけでは、静岡市の一時保護は中央児童相談所の一時保護所で実施することと整理したが、地理的な問題や処遇上の問題もあり、柔軟に対応している。一時保護を県が受託したメリットとして、静岡市が一時保護所を自前で持つまでに助走期間をもつことができた。一時保護所の受託にかかる費用負担についても静岡市は納得してできている。

### 2-3 市町村との役割分担に関する評価

市町村がまず児童相談を受けることとなり厳しい状況であり、特に町においては職員体制が十分でないが、県と市町村の役割分担はやむをえない。現在は市町村合併により自治体のやり方も様々であり、政令市の区制についても過渡期である。

市町村の母子保健部門(育児家庭支援訪問事業)は虐待予防のポイントであり、小さな自治体では多くの情報をもっている。その母子保健部門を効率よく活用するため、地域の養育力を後退させないために母子保健と福祉の連携が必要である。

障害者自立支援法関係の動向をみて、子どもの世界に「利用」の制度をもってきて良いかという懸念もある。

守秘義務の強化のためには、県内市町村での協議会への移行が必要である。県では平成17年7月にモデル要綱を出している。現在の協議会ではケース検討に偏りがちで、進行管理が十分でなく、実務者会議をポイントとして考えている。

さらに、児童福祉に関する体制の調査を実施しているが、その結果をフィードバックする必要がある。市町村が県(児童相談所)のやり方を参考にして対応できるようになれば、市町村との役割分担を再確認する必要がある。当面は市町村段階の機能でやれない場合は県へあげてもらおうということになる。

(佐藤まゆみ、新保幸男)

## ④ 島根県

### 1 目的

島根県を対象としたインタビュー調査は、子ども家庭福祉主管課の機構改革として児童家庭相談・児童虐待等対応部門と女性保護・配偶者暴力対策部門の統合、相談機関等の機構改革として児童相談所への「地域連携・女性相談スタッフ」の設置、社会的養護の機構改革として社会的養護推進里親の創設の3点について行った。

### 2 結果

#### 2-1 児童家庭相談・児童虐待等対応部門と女性保護・配偶者暴力対策部門の統合

平成17年度に青少年家庭課内に両部門が統合された。島根県では、従来、女性相談窓口は県福祉事務所に設置されていたが、市町村合併による県福祉事務所の縮小から発生する利便性の悪さを解消するため、県内に4カ所設置されている児童相談所に相談窓口を再配置し、さらに児童相談と女性相談の両相談機能の円滑な連携を図る目的で、本庁においても両部門を統合したものである。なお、女性相談センターは別途設置されており、児童相談所に女性相談員が駐在し、相談窓口を持つという位置づけである。

女性相談ではDVが最も深刻な問題となっているが、同伴児がいることも多いため、これを児童問題として受け止めることにより、DVを目撃することによる情緒的混乱を来した子ども等に早期から関わる事が可能となっている。従前は女性相談と児童相談は連携が図られることが少なかったが、同じ場所で相談業務が行われるようになったことで、双方の援助手法の相違を超えて、ノウハウや情報を活かしあいながら対応する、またルールづくりがケースへの対応の積み重ねの中で徐々に進められているところである。

その効果としては、女性相談での来所であっても、子どものことについて児童相談サイドでかわりを持つことや、児童相談での来所で家庭に問題がある場合に、女性相談のノウハウや情報などを活用しながら、ケースにあたる事が可能となった。子ども虐待問題などは家庭の持つ問題が要因となっていることも多く、家庭の問題を解決する上で、女性相談を活用することが可能となった。

援助手法の相違については、児童相談が、相談の対象となる児童だけではなく、保護者など周辺の家族に対しても、関係機関と連携を図りながら関わっていく支援方法であるのに対して、女性相談は、相談者である女性の権利や人権を尊重することに重きが置かれ、支援についても相談者の意志に委ねられることが多く、家族全体に対する関わりは少ない。また、女性を護ることを重要視するため、DV被害者の同伴児については、これまでは児童問題として捉える視点に欠けていたのではないかということが危惧されており、それらの点での相互理解とルール作りがケースへのかかわりを通して行われているところである。

#### 2-2 児童相談所への「地域連携・女性相談スタッフ」の設置

島根県では東西に細長く伸びた地形をカバーするために、4カ所の児童相談所及び1カ所の分室が設置されている。児童相談所の管轄区域の人口規模が比較的小さく、町村部の児童相談をカバーできてきたことから、逆に言えば、市町村における児童相談体制が育ってこなかった。そのため、要保護児童ケースの増加に伴う市町村の関係機関との連携、児童福祉法改正による市町村における児童家庭相談業務の支援、里親会の育成支援を主要業務とした「地域連携スタッフ」を各児童相談所に配置した(平成16年度)。翌年(平成17年度)、女性相談窓口が設置されたことから女性相談業務に関する支援も主業務に加え、「地域連携・女性相談スタッフ」として、各児童相談所の管轄

人口規模に応じて配置している（平成18年度7名）。

地域連携・女性相談スタッフは児童相談所経験のある課長級の職員が課（グループ）に属さずに配置されているため、自由で柔軟な動きが可能となっている。中でも市町村の相談業務のバックアップが主要業務となっているが、その成果は要保護児童地域対策協議会の設置率の高さ（81%）にも示されており、平成19年2月現在、虐待防止ネットワークを含む設置率は100%となっている。

また、地域連携においては、単に市町村連携や市町村支援スタッフとして留まることなく、警察や教育機関など日頃からの情報交換や相互理解が必要とされる機関との連携を深める役割が期待されている。さらには、里親との連携や新規里親の開拓への支援も今後の課題とされている。さらに、課長級職員を配することで、女性相談に関する責任体制を明確にしており、児童相談と女性相談を同じ場所で扱っていることから両者のぶつかり合いが生じるような場合に、それぞれ別のラインでの対応が可能となるように配慮されている。

(1)(2)はいずれも市町村合併や法改正といった時代的背景があって行われたことではあるが、それを逆にとり、現在最も必要とされる関係部門の統合や職員配置につなげられた事例と言える。

### 2-3 社会的養護推進里親の創設

ベテランの里親を活用し里親委託の促進や新規里親の開拓を目的とし、社会的養護推進里親が平成18年度創設された。その背景には、里親委託件数が減少している実態と、児童養護施設等の定員枠が小さく、要保護ケースの対応に苦慮しているという事情もある。里親会に事業委託をし、ベテラン里親9名が社会的養護推進里親として認定されている。

具体的な業務の内容は、①訪問援助活動、②新規里親開拓促進のための普及啓発活動、③里親相互支援活動である。施設養護で家庭支援専門相談員が配置されているが里親にはないため、児童相談所以外に里親の実態をよく理解する里親の支援が有効な面もあると期待されている。また、社会的養護推進里親という名称は里親自体が地域で子育てしていく社会資源の1つであることのアピールと、里親もまた地域の中で協力を得ながら養育をしていくことを表したものである。

これまでに市町村の研修などで、制度や養育体験を話した結果、まずは関係機関の中での里親についての理解が深められているという効果が見られている。

以上で取り上げた3つの取り組みはいずれも施行後の期間が極めて短いものであり、今後その成果や課題についての検証が行われることが必要である。

（尾木まり、小林 理）

## ⑤ 鹿児島県

### 1 目的

1)児童相談所の障害関係専門部門の機構改革及び再編成と、2)児童相談所の地域支援機能強化の対策について、先験的に取り組まれているという情報に基づきインタビ

ューを実施した。

1)の項目については、児童相談所の療育指導部の体制の再編が行われている状況を把握することと、発達障害等の支援における障害児・者の一元的なサービス提供をどのように考えているかということが中心的な問題関心である。そして、2)の項目については、児童相談所にあらたに設置されている地域支援・指導班の役割機能や設置の経緯等が中心的な問題関心である。

## 2 結果

### 2-1 療育指導部の再編の状況

県内の障害を持った子どもやその家族への支援は、従来から県中央児童相談所で行ってきたが、発達障害に対する早期発見・早期療育が必要との判断から、昭和60年4月の県中央児童相談所の移築に伴い、全国に先駆けて発達障害児の早期発見・早期療育を行う療育指導部指導課を併設し、児童総合相談センターとして発達障害児の支援も行ってきた。

しかしながら、発達障害児に対する支援のニーズが高まる中、県内には、発達障害の専門医が少なく、県内で専門医の診断を受けることが難しいため、県外で診断を受ける事例が多くみられたことから、県では県内で診断を受けられるよう、平成15年から鹿児島大学医学部に専門医の養成を要請してきた。

県では発達障害児・者に対する支援のニーズの高まりや、発達障害者支援法の施行を受け、また、鹿児島大学医学部から県に対し発達障害の診断について医師の派遣協力ができるとの回答を得たことから、発達障害者支援センターの設置や在り方について、発達障害の学識経験者、医療、教育、保護者、療育機関、就労の関係者による検討会を重ねてきた結果、民間で実施するより県直営で実施した方がより効率的な支援が実施できるとの判断がされた。平成18年2月に県児童総合相談センター内に発達障害者支援センターを設置し、新たに医師や心理士、ケースワーカー等を加え、従来から行っていた療育及び総合診断の機能を強化するとともに、成人に対する支援や就労支援を加えて、総合的な支援を行うこととした。併せて、療育指導部指導課を療育指導部支援課に、支援課内を発達障害者係と療育指導係に改編し、発達支援係を発達障害者支援センターと位置づけている。その際、県知的障害者更生相談所との再編は行なわず、中央児童相談所内に設置するかたちをとった。この発達障害者支援センターを総合診断の機能や関係機関との連携の機能を持つ県の中核的センターとしたのである。

発達障害者支援センターの主な業務は、相談支援、総合相談、発達支援、就労支援、当該支援の普及・啓発、人材の育成、地域の療育機関等との連携などがある。特に県民からは、総合相談から診断そして専門的サービスの提供という一連の支援プロセスが、円滑な業務運営と関係機関の連携によりすすめられることが期待されている。特に、医師を常勤として配置している点は全国的に



も貴重な人的体制であるといえる。

現状では、設置後まだ一年が経過していないなかで、その成果を見極めるのは難しいが、次のような成果と課題がみえてきている。専門を明確にした相談窓口が設置されたことで、県民や県内関係機関への関心の普及に効果をもった。発達障害の相談や支援を必要とする子どもや家族にとって、対応の窓口が明確化されたことと、相談から診断へというサービスの中央児相における利便性が高まったといえる。他方で、組織的には、中央児相の一部門という位置づけであり、中央児相の内外の関係機関との連携、とりわけ県内障害者関係機関等との連携の課題は重要となっている。

## 2-2 地域支援・指導班の設置の状況

2006（平成18）年度より、県児童総合相談センター相談部内に、地域支援・指導班として設置された。班長のもと、班員は5名で構成され、6名全員が児童福祉司を配置している。業務の中心的な柱は、県内3児相の処遇困難ケースへの対応、市町村への指導や後方支援、関係機関・団体との連携体制の構築である。

組織設置の成果と課題については、次の諸点がある。処遇困難ケースについては、県内各児相より移管されたケースを12月末で28件程度を班全体で担当してきている。また、連携体制については、子ども虐待防止ネットワーク会議の運営、市町村要保護児童対策地域協議会の設置促進・調整や参加、県内各ブロックにおける子どもSOS地域連絡会議の事務局運営等にあたっている。処遇困難ケースについては、移管もとの児相担当者との連携が課題となってきている。

（小林 理、尾木まり）

## ⑥ 仙台市

### 1 目的

本研究班の提示した試案においては、児相が高度専門機能を発揮していくために、児相から障害相談を分離し、あわせて障害児者を一元的に支援していく体制を整備することが必要であると考えられた。仙台市がこの取り組みを先駆的に行っているという情報に基づき、仙台市児童相談所、仙台市発達相談支援センター・アーチルへのインタビューを実施することとした（注）。

### 2 結果

#### 2-1 児者一元化の経緯

仙台市においては、昭和53年度から心身障害者相談センターを設置し、児者一元的な対応を市独自に行っていた。しかし、平成元年に政令市へ移行するとともに、児相の法定業務として、子どもの障害相談は児相で受ける仕組みとした。

こうして児者分離が図られてから10年も経過すると、「生涯にわたって支援を受けられる場が欲しい」という利用者の声も聞かれるようになり、仙台市リハビリテーション検討委員会より、児者一元的な対応を可能とするセンター設置の構想が打ち出されることとなった。そし

て、平成14年度より、児相の障害相談業務と障害者更生相談所の知的障害相談業務を統合して、仙台市発達相談支援センター・アーチル（以下、アーチル）が機能するに至っている。

#### 2-2 障害児者施策の基本となる考え方

支援センターは、仙台市障害者プランに基づき、「地域生活支援の充実」という目標を発足当初より掲げている。このプランは、障害児者が生涯にわたって育ち、また暮らしていけることを目指したものであり、具体的には、地域の区保健福祉センターを一義的な相談窓口とするとともにコーディネーター等必要な支援活動を地域レベルで展開していくことを基本とするものである。すなわち、仙台市障害児者施策においては、アーチルのような相談機関が単独で利用者のニーズをすべてカバーするというのではなく、地域での暮らしを支えるさまざまな機関や団体が、障害を有する子どもと家族の生きづらさを理解し、必要な支援をしていくことに基本が据えられている。

#### 2-3 アーチルに期待されるもの

このような地域単位での支援体制が志向されている中で、アーチルは、障害者更生相談所（身体障害領域）、精神保健福祉センター（精神障害領域）と並んで、発達障害・知的障害領域の専門機関として位置づけられている。したがって、広域的に判定や直接支援（相談、グループケア等）を行うとともに、利用者が地域の中で継続的に暮らしていけるように、地域生活支援をバックアップしていく立場にある。手法としては、主としてケアマネジメントが用いられているということであった（市の障害者プランでも、ニーズに応じたサービス供給を行っていくための方法として強調されている）。

#### 2-4 アーチルの相談支援体制

相談体制としては、乳幼児から成人までのライフステージに応じた係制を敷いている。係にはそれぞれに生活の場とのつなぎ役となれる職員を配置し、相談支援を行っている（たとえば、学齢児支援係には、学校生活というものをよく理解した教員を配置するなど）。

また、利用者の多様な発達ニーズに対応するため、ニーズに応じた適切なチームを組んで動くことを重視している。したがって、地区担当制とは異なり、各係が市全域を対象として広域的に活動をしている。このような仕組みをとることで、市全域で幅広く障害児者の生活を知ることとなり、施策提言の視点とすることができるといったことであった。

#### 2-5 児者一元化をめぐる論点

以上のような骨格のもとで機能してきた障害児福祉サービスであるが、その評価に関しては、インタビューそれぞれの立場から異なる意見が得られた。以下の2項目は、その得られた意見の違いから、児相とアーチルの間で今後のすり合わせが必要なのではないかとインタビューが理解したものである。



- ・ 地区担当制のメリットとケアマネジメントによる相談体制拡充——地区担当制を敷きながら複雑な生活課題を有する利用者にきめ細かな相談を展開してきた児相と、区保健福祉センターとの役割分担のもとで高度専門機関としてマネジメントを進めるアーチルとでは、「相談機能を市全体としてどのように分担するのか」について異なるビジョンを持っているのではないか。児相には「児相が相談しやすい」、アーチルには「アーチルがよい」という利用者の声が届いているようであり、障害相談についてはふたつの異なるタイプの機関が相補的に重層的に機能するという考え方もあるかもしれない。
- ・ 発達障害と虐待等が重複している場合——発達障害が利用者の抱える問題の一つである場合、すなわち虐待や不登校や非行といった問題と重複している場合、さまざまな行政権限を有する児相での対応を軸とするのか、それとも発達障害に関する高度専門機関としてアーチルが積極的に機能拡大をしていくべきなのかで、異なるビジョンを持っているのではないか。実務者レベルで援助方針が速やかに決定されればよいが、双方がきわめて多忙な状況の中で（いずれの機関も必要な人員が確保されているとはいいがたいほどのケースを抱えている）、相互の期待がすれ違っているケースもあるようにも思われた。双方の特性を同時に効果的に使用することが求められるような場合、どちらの機関に係属させるかで混乱が生じないように、組織的なすりあわせが求められる時期に来ているのかもしれない。

## 2-6 今後の方向性

インタビューをする中で、現在の児者一元化の状況に対して、複数の見解があることがわかった。しかし、それらは、「児者一元化というシステムそのものに欠陥がある」あるいは「児者一元化を解消すべきである」という意見ではなかった。特にアーチル側からは、「大人になってからどういう状況になっているのかということ子ども支援の場にフィードバックしやすくなった」「子どもの育ちについて話ができる場であるという認知が広がったようで、格段に相談件数が増えている」といったメリット面を多く聞くこととなった。

いずれのインタビューからも、「利用者のニーズこそ大事」というコメントが共通して得られており、そのニーズに応じていくために、限られた資源の中でどういった工夫ができるのか、アーチル発足5年という節目を迎える中で整理をしていく段階に来ているものと感じられた。

## 2-7 その他

本研究班では、児相側の児者一元化のメリットとして、「障害相談の分離によって児相業務が軽減され、高度専門的業務に特化できる」ということがあった。しかし、そのようなメリットが、仙台市の場合には見られなかつ

た。確かに二千件の障害相談が児相から支援センターへと切り離されたことは事実だが、それとともに人の異動（削減）もなされたわけであり、虐待対応にまわせる人員が増えたわけではないということであった。

注) 調査を進める中で、「仙台市としての統一の評価と今後の方向性」を明確にするために関係機関間で継続的に会議を重ねている段階であるということがわかったため、障害児相談に關係する2機関（親子こころのクリニックという主要関係機関もあるが、本年度は調整がつかずに見送った）に勤務する市職員（管理職相当）の個人的見解を得るようにした。したがって、ここに記載されているものは、「複数の評価やビジョンがある」ということを示すものであって、仙台市としての統一の見解ではないことをお断りしておく。論点整理に関しても、その文責はインタビューヤーにある。

（澁谷昌史、佐藤まゆみ）

## ⑦ 横須賀市

### 1 目的

横須賀市に対しては、中核市で児童相談所を設置した経緯ともたらされた効果等、ならびに県との関係について尋ねることを目的とした。

### 2 結果

#### 2-1 横須賀市の取り組みの概要

横須賀市は人口43万人、平成13年に中核市へ移行。平成12年に子ども虐待予防事業を開始、平成14年には子ども虐待予防相談センター(YCAP)を開設した。

平成16年度に児童相談所開設準備担当職員を配置(同年10月には5名増員)、11月から児童福祉司候補者を県児童相談所へ派遣し研修を開始。平成17年度にこども育成部、児童相談所開設準備室を設置、同年12月に児童相談所設置条例ほか関連議案が可決され、平成18年度より児童相談所を開設し、YCAPは発展的解消。現在、県との人事交流で副所長以下3名を横須賀市に、市より県の一時保護所へ3名派遣している。

横須賀市が児童相談所を設置した理由は、地方分権を受けて地域の中で子どもの一貫した支援を実現することによる。

#### 2-2 マンパワー及び専門性について

児童相談所での相談は、一般子育て相談と別のノウハウが必要であり、「どのような児童相談所をつくるか」、「何を扱うのか」を明確化し、市の実情に合わせた専門相談に特化して、切り分けていく必要がある。したがって、中核市で児童相談所を設置する場合は、意図とそれに伴う専門的マンパワーの問題が重要課題となる。

横須賀市では、児童福祉司や児童心理司候補者を選定し、こども育成部から県に派遣した。また、児童相談所開設に伴い平成19年度福祉専門職採用を実施した。さらに、専門相談職員が循環するような形で、児童相談所から他の部・課へ通常の人事異動を可能にし、児童相談所の周辺組織の福祉的機能を強化していく。児童相談所を経験することにより、今後、当該職員が児童相談所と効果

的連携ができるようになるとメリットは大きい。また、反対に保健師を1名配置したが、児童相談所と健康福祉（母子保健）センターの連携強化に効果が出てきている。

### 2-3 権限移譲について

権限移譲については、児童相談所設置市となったことで、県から中核市事務に加えて、さらに123の事務の移譲を受けた。事務の実施にあたっては、これまで実績がないことから、県から助言や支援を受けながら対応している。中でも代表的な事務が施設認可権限である。認可と共に整備義務があり、市の身の丈にあった施設整備に取り組むこととし、今後は乳児院、児童養護施設の整備を検討している。児童自立支援施設については利用人員の問題もあり、県施設を利用させてもらうこととした。現在は、所管定員以外の不足分は県からの割愛により対応している。

一時保護所は児童相談所に配置することになっており、一時保護所を併設した児童相談所庁舎が完成するまで、当面、県児童相談所一時保護所を利用することとしたが、受入れが困難となる場合も想定して、自前の一時保護委託施設（シェルターの的に設置したグループホームが柔軟に対応している（例えば10ヶ月の乳児も委託実績あり。))を確保した。

### 2-4 地域における相談体制整備について

子育て相談は他市に比べ充実しているが、虐待予防にも対応できる相談体制の確保が課題である。

特に、現在は実施していないがショートステイ事業は重要である。子育て相談を担っている機関が、母子保健機関と連携して乳幼児の頃からケースの掘り起こし、ショートステイ等充実した資源を利用しながら虐待の未然防止を図っていくことで、重篤化しない段階での支援が展開できる。また、教育委員会との連携により、児童相談所が通告を受理する前に適切に学校に必要な助言をできるようにすれば、未然防止や初期対応に効果が発揮できる。中核市だからこそ同一次元での施策の整備や展開が可能となり、子どもを支援する総合的な体制整備がしやすい。

### 2-5 要保護児童対策地域協議会について

市町村要保護対策地域協議会の実務者会議は人口10万人を単位として設置しているが、まだ単位が大きく、機能できていない現状である。今後、サポートチーム会議と併せてリスクケースの引継ぎを小学校単位で実施できるような仕組みを作り、実務担当者会議がチェックしていくような役割等考えている。

### 2-6 市町村の役割について

必ずしもすべての市町村が児童相談所を設置しなくてもよいと思う。地域の子どもは地域でみるというモチベーションがあれば、未然防止を中心として虐待防止活動は十分に展開できる。そのモチベーションを持たせるのは、県児童相談所や県本庁の役割である。人口30万に1ヵ所の割合で児童相談所を設置すれば、市町村と関係が

密接になり、具体的な支援が可能になると思う。ただ、専門性に加えて、市町村の主体的に取り組みを育成するための支援技術を児童相談所が備えているかが問われている。

### 2-7 その他

障害児施設給付制度については、県と同等の事務を実施しており、県の助言を受けながら対応している。また、市単独で費用負担の増える家庭に対する助成等を実施している。

施設利用に際しては、所管の障害児入所施設がなく、県所管施設の利用により対応しているが、施設自体が少なく、利用調整に苦慮している。今後は、障害児施設整備についても市の特色を活かした取り組みを実施していくこととしている。

(佐藤まゆみ、澁谷昌史)

## ⑧ 焼津市

### 1 目的

焼津市に対しては、要保護児童対策地域協議会（以下協議会とする）の先駆的取り組みとして、複数機能のあるネットワークに関することについて尋ねることを目的とした。

### 2 結果

#### 2-1 要保護児童対策地域協議会の取り組みの経緯

焼津市の協議会は、平成18年7月に発足した（愛称はCAPYA キャピア）。それまでには、次のような歴史がある。

児童虐待防止市町村ネットワークは、平成11年くらいまでは県中心、児童相談所中心でやっていた。ところが、そのやり方は虐待の予防になっていないという考えから、市町村レベルでのネットワークをつくる必要性がでてきた。そこで、平成12年9月から市独自のネットワークづくりに着手した。児童虐待防止市町村ネットワークは、代表者会議については形式的になり、実務者会議は開催されず、個別ケース会議は問題ごとに検討していたため、ネットワークが機能をしなかった。そこで、改めてネットワークをシステムとして再編成する必要がでてきた。平成15年には現在の協議会の原型ができた。

平成17年には児童福祉法の改正により要保護児童対策地域協議会を設置することがいわれ、特別支援教育のための協議会の話も出てきた。協議会立ち上げ以前から焼津市では「子育て支援システム連絡会（現在の乳幼児部会）」で学齢前の子どもに関する取り組みをしていたことと、「不登校等対策連絡会小委員会（学齢児部会）」で学齢児の子どもの取り組みをしていた。そこで、協議会立ち上げの検討に際しては、今後、要支援の子どもが増えるだろうということ、また障害者自立支援法等でその都度新たに協議会を立ち上げるのではなく、そのような機能を全部まとめて全体をみていくために、協議会に部会をぶらさげる形で再構成をした。

#### 2-2 焼津市における福祉と教育の連携

福祉と教育の連携がスムーズである背景には、県レベ

ルで、健康福祉部長と教育委員会教育長の連名による発達障害者支援体制の整備と特別支援教育の体制整備の連携に関する通知を出し、教育、福祉という分野によって別々のシステムを作らないように配慮している。この通知が出たきっかけは、市で発達障害に関する検討会をいくつか実施していて、そこに教育部門も入っていたこと、県レベルでも教育部門と福祉部門で交流をしていたことがあった。

このような文書が出たことが、結果的に市町村教育委員会が福祉との連携をとろうとする考え方の下支えになった。教育委員会は個人情報保護について慎重であり、ケースを実名で検討することにも消極的であったが、現在では会議の冒頭に必ず守秘義務の説明をし、それも可能になった。そのことは現場のメリットにつながった。さらに、県(児童相談所)が継続的に関わったことによって、市町村側が県の意見に耳を傾けようとする土壌ができた。また、協議会の事務局(家庭児童相談室)から学校等で何かあった場合に連絡してくれるようことあるたびにお願いしてきている。

児童相談所は焼津市担当2名、警察については、暴力等が絡む場合には生活安全課がケース検討会議に参加する場合もある。警察には飛び込みで相談が入ってくるうえ、夜間でも時間に関係なく相談が入ってくる。DV被害者を一般会計予算で1泊させることができるよう予算措置をしている。

### 2-3 焼津市の協議会における、他の自治体でも

#### 参考になる取り組み

乳幼児部会、学齢児部会を協議会の立ち上げ以前からもっていて、その2つの部会に共通する人材をそれぞれ役割を兼ねる形で置いていた。よくみられるパターンは「子どもの問題別」に部会や分科会等を設け検討する形であるが、焼津市では、乳幼児部会を保健部門が、学齢児部会を学校教育部門がそれぞれ事務局を担当し、その両方を含む焼津市要保護児童対策地域協議会の事務局を福祉部門が総括的に担当するという方法をとっている。

年齢によって乳幼児期と学齢期との2つの部会に分け議論を効率化するとともに、委員の一部を併任にすることによって両者の継続性を保持している。さらに、総括事務局を児童福祉部門が担うことによって、全体としての一貫性を保持しうる組織を構築している。

### 2-4 焼津市の協議会の取り組みにおける課題

協議会を進めるにあたっては専門職が必要だが、配置が難しい状況にある。協議会において扱う子どものデータ、資料の管理について(今は部会終了後に回収している)が課題となっている。また、身近なところにお手本がほしいとの指摘があった。

### 2-5 その他

焼津市では、年齢別の部会を持つことによって、効率性と継続性とを両立することに成功する可能性がある。このことは、子どもに支援の必要性が生じた際の対応だ

けでなく、現状ではあいまいな対応になりがちである「見守りの体制」のあり方としても期待できると考えられる。その背景には、先述したように、県レベルでの福祉と教育の連携の歴史が市での連携を可能にしたことを再確認する必要がある。

(佐藤まゆみ、新保幸男)

## ⑨ 亶理町

### 1 目的

子育て支援ネットワークと要保護児童対策地域協議会の一体的運営を先駆的に行っているという情報に基づき、インタビューを行った。

### 2 結果

#### 2-1 ネットワークの一元化の経緯

従前の亶理町においては、保健環境課において母子保健連絡協議会を設置し、広く子育てや親育ちについての政策協議を行い、その一方で、福祉課においていわゆる虐待防止ネットワークを運営し、保護を要する子どもと家族についての支援を検討していた。しかし、「同じ町の子どもたちのことを話し合うのだから、一元的にやれないか」「自分たちの入っているネットワークのことは関心があっても、ほかのもう一方のネットワークのことは理解が充分でないということが生じてしまうのは、いかがなものか」という指摘が行政的にも実務的にもあった。そこで、母子保健連絡協議会を発展的に解消し、虐待防止ネットワークとあわせて、「亶理町子ども未来ネットワーク協議会」を平成18年4月に設立した。また、同年10月には、役場内の行政改革の一環として、保健環境課と福祉課が統合され、保健福祉課となったことにより、ネットワークの所管も一元化されることとなった。

#### 2-2 一元化の体制

子ども未来ネットワーク協議会は、「全ての子どもと親が安心し、自信を持って生きていける地域づくりを目指すと共に、未来ある子どもの人権を守り成長を保障していくために」設置されたものである(設置要綱第1条)。必然的に事業範囲も広範にわたることとなり、子ども虐待防止や非行から、広く子育て環境や子どもの健康問題までを扱っていくものとなっている。

これらを総合的に扱っていくため、協議会は、子ども家庭福祉関係、保健医療関係、警察・司法関係、教育関係、行政関係、住民団体関係からの合計19名を構成員として運営されている。ただし、これらはいわゆるネットワークの三層構造という代表者会議の部分にあたり、広く子どもにかかわる機関・団体の長が相互の情報交換を行うことを目的としているものである。すなわち、この会議そのものが、支援と保護の間の実務上の連続性を担保するものとなっているわけではない。

実務は、この協議会のもとにおかれている2つの部会——母子保健連絡協議会を引き継いだ親育ち子育て支援部会と、虐待防止ネットワークを移行させた要保護児童対策部会——で展開されている。構成員はネットワーク

ごとに違っており(兼任している者も数名含まれる)、前者は年度ごとに設定されるテーマ(平成18年度は食育)についての政策協議を行う場であり、一般子育て家庭を対象とした計画策定に責任を負っている。要保護児童対策部会は、三層構造の実務者会議とケース会議の双方を併せ持つもので、月1回の定例会議を通して構成員(各機関・団体の主任クラス)が情報交換や要保護対策に関する啓発等の企画を行うと同時に、必要に応じてケースにかかわる人たちがケース会議を開催している。インタビュー時点では、20件程度(かかわりに濃淡はある)がこのネットワークで取り扱われているということであった。

### 2-3 一元化の効果と今後の課題

一元化そのものは始まったばかりのものであり、その評価そのものがこれからの課題である。

しかし、これまで相互理解が必ずしも十全でなかった子育て支援領域と要保護領域の関係者が意見交換をする場が持たれるようになったわけで、次世代育成計画策定などにおいて、一般子育て家庭への支援だけでなく、保護を要する子どもとその家族の現状と課題にも配慮した、幅広い実施計画が策定されることなどが期待される。

そのほか、特に虐待対応に関して、現在ではまだ以下のような課題が残っており、その解消がネットワーク対応の浸透とともに望まれている(ただし、ネットワーク運営だけの問題ではなく、国や都道府県の政策誘導が必要であると思われる事項も含まれる)。

- ・ 保育所定員充足率が高く、待機児童が発生している。そのため、保育所入所が望ましい子どもを入所させたい場合、相当の負担を保育所にかけることとなる。すなわち、保育所定員のうち一定の割合について、あらかじめ虐待防止対策の一環として確保されているべきであると思われる現状がある。その点に関して国による政策誘導が必要だと考える。
- ・ ネットワークによるケース対応においては、情報をつき合わせる中で、一機関では見えなかったケースの特徴や経過が見えることがあるが、県レベルでの情報共有の部分に関して、町としてはわからないことがある(児相と町、警察と町という個別の情報共有はできている)。
- ・ 警察関係者や教育関係者の場合、人事異動で、まったく互理町の事情を知らない人が新しくネットワーク構成員になったりする。新しい構成員に互理町の実情を理解してもらうことも、それが頻繁であれば、負担になる。
- ・ 児相によるスーパービジョン機能が、今以上に強化される必要がある。やはり虐待対応での蓄積がある専門機関の関与は大きな安心材料となる。

### 2-4 その他

本研究班の提示した試案内容のうち、区市町村が立入調査等の児相業務まで担うことについてもあわせて意見

を聴取した。

町は、子どもと家族の最も身近なところで寄り添うような支援をしていくところではある。しかし、対立的な関係は、職員が利用者と同地区に住んでいることがあるなど、現実的には難しい。また、立ち入ったあとその家族とどのような関係を築けるのかまで見通しながら実施するためには、高度な専門性が必要である。現在の要保護児童対策部会においても、児相や警察からの助言が今以上に必要であると考えられているわけで、まずは区市町村をきっちりバックアップする体制こそ整えられるべきである。何でも身近なところで行った方がきめ細やかな支援ができるという理念だけで、何でも区市町村に権限委譲をされるのは非現実的である。

(澁谷昌史、佐藤まゆみ)

## V 考察

### 1 全体的考察

#### 1 子ども家庭福祉行政組織の分離と統合

行政組織はその時々々の主要政策や行政の抱える課題などに応じて統合と分離を繰り返しながら試行錯誤しており、時代に柔軟に対応しながら再編を繰り返していると考えられる。また、国の動きに追随する共通した動きが見られる一方で、各都道府県がそれぞれ異なる方向性を示す組織再編を行っている側面もある。いずれも、社会や経済情勢の急激な変化に対応していくために、施策を効率的かつ迅速に推進するためという共通目的はあるものの、決して各都道府県が同じ方向性に向かっているわけではない。さらには、結果的に行きつ戻りつ再編を繰り返している事例も見られている。

今回の質問紙調査で抽出することができた行政組織の新しい傾向としては、子どもに関する施策を統合的・一元的に管理するために新たな部局を創設する都道府県や、年齢によって分断されていた部課を統合する都道府県が見られた。また、中央省庁の縦割り行政に影響を受け、都道府県も縦割りであった部課の統合(幼児教育と保育等)や問題の共通性に着目した対応を行うための統合(DV対策と児童虐待対策)を行う都道府県などが見られた。

一方、分離の方向性としては障害児福祉に関しては、子ども家庭福祉主管課から分離され、障害福祉部門で障害児・者としての枠組みに移りつつあることが明白に見てとれた。また、保育・子育て支援や健全育成など、すべての子育て家庭を対象とするサービスを上げていく部門と要保護児童等の特別な保護や配慮を必要とするサービス部門とを明確に分離する動きも見られた。

これらの再編は、さまざまな切り口により行われている。分離の例示としてあげた障害児福祉においては、「障害児・者の連続性」を切り口にする組織化であるのに対し、子ども家庭福祉と青少年対策の統合は「乳児から青少年期までの連続性」を切り口にした組織化であると言

える。また、これに母子保健を加えることにより、妊娠・出産から乳幼児期、学童・青少年期まで一貫した施策の展開を目的に統合している県も見られている。

しかしながら、母子保健については、子ども家庭福祉主管課に含まれる場合と、健康増進課等の保健主管課に含まれる場合があり、本調査結果では両者はほぼ同数で、後者が若干多かった。また、母子保健についてはその主管課が変更されることが多い部署であることが、本研究の質問紙調査やインタビュー調査を通じて垣間見られている。すなわち、子どもに関する施策に軸足を置くか、子どもから高齢者までの保健衛生に軸足を置くか、その時々政策課題により主管課の変更を余儀なくされているものと考えられる。

しかし、それらの変遷は結局元の部課に戻ったというデメリットばかりではなく、同じ課内に母子保健の専門的視点を持った職員がおり、共に子ども虐待ケースにかかわった経験があることから、母子保健部門との連携の重要性は分離後も意識化され、良好な連携が行われているという報告もされている。

また、子ども家庭福祉主管課内で保育・子育て支援や健全育成を教育部門に再編し、要保護家庭への支援を知事部局に残した県では、意見統一が図りやすくなり、組織がコンパクトになり、迅速に動きやすくなったというメリットがある反面、子育て支援や健全育成により促進される予防・早期発見との連続性が不明瞭になったことや、全体が把握しづらくなったというデメリットが指摘されていた。これらは、子どもに関する施策を総合的に推進するために一つの部課に統合している地方自治体とは相反する方向性を示している。

行政組織にはさまざまな切り口があり、おそらくこれが最善であるというような答えはなく、統合と分離の再編を繰り返す中で、さまざまな部門が1つの課内で施策に取り組むこと自体に相互理解や共通理解の土台が生まれることに意義があるとも考えられる。

一方、新しい行政組織改革の1つとして、部局横断的な取り組みをするためのワーキンググループや職位の創設もあげられていた。次世代育成支援行動計画の推進や少子化対策など、福祉、教育、労働、保健、建設等さまざまな部局にまたがり、総合的取り組みを必要とする施策が増えてきたこともその背景となっているが、今後はこのような横断的な組織改革がさらに必要とされる可能性が高いと考える。

(尾木まり)

## 2 子ども家庭福祉主管課等の機構改革の全体的動向

質問紙調査における、子ども家庭福祉主管課等の機構改革の状況では、1)機構改革で成果が得られている状況、2)今後予定している機構改革、3)今後必要とされる機構改革、4)関連部局との連携の状況、5)先駆的な区市町村の事例、について、質問紙調査で得られた結果を整理した。

機構改革で得られた成果については、機構組織の統合や業務の移管として機構改革を行ってきた例が目立った。行政の機構改革の展開は、子ども家庭分野の総合的な対応組織として再編を行っていく方向性がとられてきていることがわかる。こうした方向性のなかには、子どもの年齢や発達状況、障害など個別対応を必要とする状況に連続性をもって対応していくことをどのように具体化するのかという論点が含まれてくる。

また、DVや虐待対応、発達障害への対応、教育や公安委員会との連携など、近年、社会的な問題となってきた課題への対応を機構改革として具体化するものも出てきていることがわかる。再編の具体的例をみていくと、窓口を統合して多面的な問題への対応をワンストップ対応としてめざすもの、虐待対策の強化、DV対策の強化といった今日的な課題への取組みとしてすすめられている例がみられている。

他方で、再編のもうひとつの側面として、保健部門と子ども家庭部門の統合、障害部門と子ども家庭部門の統合、婦人部門と子ども家庭部門の統合など自治体ごとに多様化している状況がある。自治体ごとに異なる個別の状況について、詳細な調査が難しい今回の質問紙調査では、統合により生まれる組織のあり方が、今日の住民の求めるものにあうものかどうかを検討することは今後の課題である。組織統合の組み合わせが、住民の求めるものに適するものか、単なる行政組織上の都合なのかは、別途検討する必要があるということになる。

先駆的な区市町村については、多様性の中にも、個別に自治体で焦点化された課題に向けて機構改革に取り組む様子が垣間見られることがわかる。各区市町村は、きびしい組織基盤のなかで、地域の子育て相談における第一義的な窓口のように、あらたに求められている仕事が増えている。このあたりで、都道府県と区市町村の再編でそれを動かす要因が大きくなっていくのではないかという感覚をもつことができるが、これは、今後の詳細な調査で継続的に検討していかなければならない。

(小林 理)

## 3 子ども家庭福祉相談機関等の機構改革の動向

### 3-1 組織統合、再編等の機構改革の進展について

組織統合や再編について、子どもと家庭に関する相談の多様化や複雑さとともに、子ども虐待を軸としてDVや発達障害との分野横断的な対応を可能とする目的での体制整備がひとつの特徴と考えられる。また、虐待対応に特化した専従班・チームに関する取り組みも見られ、緊急時の対応はもとより、困難事例に対して一貫した支援が展開されている。

このような「組織」としての体制整備に加え、さらに精神科医等の配置や診療所の併設、子ども虐待専門の職員の配置といった「専門的対応」を総合的に実施するための体制整備に着手しはじめている自治体も見られる。

しかし、実際に取り組まれている数がまだまだ少なく、

先駆的取り組みを円滑に機能させるためには課題も抱えている。例えば、児童虐待対応専従班を形成し、虐待対応に特化した方法をとっている自治体では、その専従職員に過剰な負担を求めることとなり、その手当てをどうするかということが課題として示唆されている。

先駆的取り組みを行うにあたって、あるいは着手に踏み出させるためには、先駆的取り組みによって得られるメリットの他、その取り組みによるリスクをどのように回避あるいは軽減させるか、といった方策を明示し自治体の工夫を促すことが必要となるだろう。

先駆的な取り組みを進めるにあたっては、自治体が少なくともその自治体の実情を踏まえた問題意識や子ども家庭福祉のあり方に関する明確なビジョンをもっている必要性がうかがえる。

### 3-2 相談実施体制改革について

相談体制改革の予定やその必要性の背景には、子ども家庭福祉に関係する教育部門や障害部門等との横のつながりや連携のため、また適切な相談支援のための組織統合・再編、専門的対応強化のため、ということがあり、そのための取り組みの一例として、児童相談所の支所の本所昇格や増設(適正配置)、専従班の配置が挙げられる。

そして、回答には児童相談所自体の体制整備や機能拡充が挙げられており、その中には例えば、児相内で家族再統合を実施するための専門部署の開設の必要性が挙げられている。一方で、市町村の力を底上げすべく協議会の設置、運営の支援を含め、相談体制整備を進めている自治体の取り組みが見られている。児童福祉法改正により、第一義的な相談窓口となった市町村が今後どこまでの役割を担うことができるのか、ということが不明瞭な中で、市町村と都道府県との役割分担もまた手探りである。したがって、連続性を十分に担保することが難しい状況であるということも指摘できるだろう。

このような調査結果から、先駆的取り組みのみならず、児童相談所のあり方、区市町村の相談体制のあり方、適切な役割分担とは何かということが問われている結果であると考えられる。

### 3-3 区市町村における相談体制整備に求められること

近年進められている区市町村の児童虐待防止市町村ネットワークや要保護児童対策地域協議会の先駆的取り組みについては、分科会方式、他分野を含んだ協議会、子育て支援と要保護の連続性をもたせた協議会、といういくつかのパターンがみられたが、それらの取り組みがどの程度、区市町村における取り組みを可能にしているか、メリットやデメリット等についての実情の把握が必要であり、本研究ではその先駆的取り組みについてインタビューを実施した。

都道府県に寄せられる区市町村からの要請は、主として要保護児童対策地域協議会の「運営」に関することであり、まだまだ市町村における協議会の取り組みは緒に付いたばかりという印象が強い。特に協議会運営の手続き

を知りたいという自治体が散見され、ネットワークや協議会に関する国の調査でもまだ設置数が半数程度にとどまっていることから、その指摘が可能であろう。

そのため、協議会による援助が軌道にのるために市町村が必要としているポイントとして、主に協議会の運営に関する手続きや研修、情報提供、技術的支援、専門職の確保、予算措置が挙げられる。ただし、都道府県に対する要請や都道府県が実施してきた市町村への支援からみえることとして、市町村として活用できる施策の把握等を含め政策法務の力をつけること、都道府県の技術的支援を受けて第一義的に、自立的に対応できる力を備える必要性がうかがえる。都道府県からみ実際に、相談体制整備に関して市町村間に温度差があるという指摘もあり、市町村の役割を十分に認識できるということも重要であると考えられる。

(佐藤まゆみ)

## 4 社会的養護についての全体的動向

総括的に見て、社会的養護においては、あまり独自性のある改革例はなく、(着手され始めたばかりの)国制度に対して独自補助を行ったりするものが中核的なものであるといえよう。その意味で、都道府県における社会的養護の今後の方向性は、既定路線を進んでいくものと思われる。

なお、市町村における先駆事例がなかったが、これは、ショートステイなどの予防的ニュアンスの強い養護サービスがすでに国制度となっているということや、要保護児童対策地域協議会の設置拡充こそ当面の目標となっている実情などがあるものと考えられる。すなわち、そのため社会的養護サービスまで一気に市町村で拡充しているという動きを期待する段階には至っていないという理由が考えられる。現在は、要保護児童対策地域協議会の効率的運営(都道府県との連携も含む)に力を入れ、要保護ケースなどでの情報交換をスムーズにしていこうとすることが必要なことであろう。

(澁谷昌史)

### 2 特徴的な先駆的取組とその評価

#### 1 行政組織の統合と連携

地方自治体の行政組織改革は、社会経済情勢の急激な変化に伴い、高度化・多様化する住民のニーズに的確かつ迅速に対応するために行われているが、限られた人員・財源等の経営資源を活用し、最大の効果を引き出すことがますます求められている。

今回のインタビュー調査を実施した地方自治体においては、児童福祉法改正に伴い市町村に児童相談体制を構築することが必要となったことや、障害者自立支援法の施行などが行政組織改革の契機となっている事例が多く見られた。また、市町村合併による影響を受け、都道府県において機構改革が必要となる事例も見られた。

行政組織では縦割りの縛りが慣例的に強く、他部課との連携がとりにくいことが指摘されている。そのため、



統合前には援助手法が異なることなど、さまざまな懸念があるのだが、組織統合や相談窓口の統合などにより、何らかの事業を一緒に行う中で相互理解が促進され、共に事業やケースを扱う中でのルール作りが進められることが指摘されている。統合前には、その存在を殊更意識することがなかった課であっても、同じ課内に配属されることにより、例えば、児童相談における家庭の問題の解決のために女性相談を活用することなども挙げられた。また、DV問題への対応は女性相談だけでなく、児童の問題としてもとらえることが出来るようになったというメリットが指摘された。虐待防止ネットワークや要保護児童地域対策協議会においても関係機関が連携をとりながらケースに対応することが行われているのであるが、本庁内の相談を担う課の連携は統合により、より強力に推進されることが示唆された。

また、子どもの年齢層により中心的に対応する部署が異なることから、その関わりの連続性の担保が困難であることが指摘されるが、焼津市に見られたネットワーク構築の手法は、年齢別のネットワークを構築し、それぞれ母子保健（就学前）と教育（学齢期）が中心的に働きながら、その全体を子ども家庭福祉が掌握するという構造になっており、比較的連携の取れている母子保健と福祉から教育へのつながり及び連携という点で示唆に富むものであった。

福祉と教育は同じ年齢の子どもを対象としながらも、これまでなかなか連携がとられにくい分野であった。しかし、今後は認定こども園や放課後子どもプランなど、新しい制度や事業の展開により、教育委員会と子ども家庭福祉主管課は新たな連携の時期を迎えていると言える。先述の豊田市の事例に見られるようなすべての子どもに共通した保育と教育の機会を提供しようとする自治体はまだ少ないのが現状であるが、同年齢を対象に持つ部局において連携や統合が進むことにより、縦割り行政が行われていたときには気づかれることのなかった格差や不均衡が顕在化し、そのことにより「すべての子どもに対する平等な機会の確保」に目が向けられるようになるのではないかと考えられる。

（尾木まり）

## 2 障害児・者支援の再編と児童相談体制強化の課題

先駆的な取組を行っている自治体へのインタビュー調査については、児童相談所の障害関係専門部門の機構改革及び再編成と、児童相談所の地域支援機能強化の対策について、先駆的に取り入れ、またそこからあらわれてきた効果や今後の課題をみる事ができた。

発達障害者支援センターについては、児相内に発達障害者支援という、子どもから成人への連続した支援の視点をもつ専門部門が設置されたことは、対応の中核を明確化した点で体制整備に前進がみられた。しかしながら、組織の性格上、児相内外の関係機関とりわけ障害者専門部門との児・者支援の連携については、児童家庭部門と

障害者部門との組織間の関係が重要となってきた。県では、障害者部門が対応しているが、障害者部門内の児・者の連携のしくみをどのように具体化するかが大きな課題となる。

地域支援・指導班については、まだ、設置されて1年にも満たないが、今後とも、担当ケースワーカーから班への処遇困難ケースの適切な移管や、市町村など関係機関との連携強化、児童相談業務の動向やニーズに応じた機動的な対応等に努め、その支援・指導機能の向上を図る必要がある。

以上のような観点から、今後の本研究の展開にとって、次のような論点が今後の重要な自治体への調査研究のポイントになってくるものと思われる。

まず、障害児・者サービスの再編については、機構の再編だけでなく、実際のサービスの運営面や人的組織の運用面の効果や課題についても積極的に自体を把握していく必要がある。その際、行政再編の観点から重点を置くよりも、市民に対して一元化された窓口の有効性や課題という観点から検討することが必要であろう。

さらに、児童相談の体制を強化していく機能については、鹿児島県の状況のみみていくことで、あらためて都道府県が市町村や地域に向けて対応している二つの優先的な機能が確認できる。一つは、難しいケースをさらに専門的に分けて対応するケースを特定し扱うという機能、そしてもう一つは、市町村や関係機関との連携や調整の機能である。今回のインタビューでは、児童相談の現場で、こうした機能が実際に動いていくときの状況を確認することができた。これらについて市町村からどのような役割が期待され、そのために現状どのような体制が生まれ、どこまで対応できているのか、といったことを継続的に検証していくことが必要であろう。

（小林 理）

## 3 相談実施体制改革における先駆的取組とその評価

平成16年の市町村を子ども家庭福祉の第一次的な窓口とする児童福祉法改正以来、都道府県と区市町村の役割分担が重要な検討課題となっている。

本研究によって明らかになった都道府県や区市町村の相談体制改革、つまり機関や機能の統合・再編、取り組みの工夫等の背景には、子ども家庭福祉行政の地方間分権、先述の市町村の役割強化、地方の行政機構改革等の影響が考えられよう。

### 3-1 都道府県における先駆的取組とその評価

都道府県レベルについては、福祉部門と教育部門、虐待対応とDV対応、児童相談部門と発達障害部門等の機関あるいは機能の統合・再編の他、常勤精神科医や虐待対応専門班の配置といった専門的対応の強化という形で進められており、それぞれに一定の成果や今後の課題があげられている。その一方で、児童相談所（以下児相）に専門職を集中させ、専門相談に特化するための機能強化ばかりでなく、人事異動を通じた児相の周辺組織の機能強化



によって、他分野との連携促進を図る必要性についても示唆された。

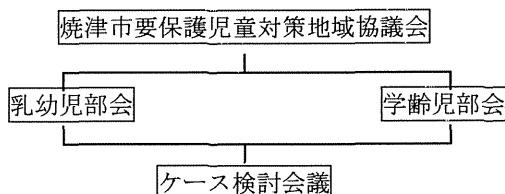
### 3-2 区市町村における先駆的取り組みとその評価

区市町村レベルにおける要保護児童対策地域協議会(以下協議会)は、まだ設置数そのものが十分ではない。また、虐待対応あるいは防止に力を入れている自治体は多いが、要保護児童の支援のための取り組みは決して十分とはいえない。

特に、区市町村の協議会の取り組みは、虐待に特化した活動が多いため、問題ごとの分科会方式の活用のみならず、例えば、焼津市のような年齢による部会形式等の方策によって、分野による固有の援助方法や援助観の違いがあっても、情報や援助目標の共有を通じた連携により、組織的運営を図る必要がある。

その際、子どもの問題ごとの検討に偏りがちになることを避け、事例の進行管理の徹底のために、「実務者会議」の位置づけと活用がひとつのポイントになる可能性があることが、示唆されている。

焼津市の協議会については、自治体提供の概念図を参考に簡略的に記すと以下のような図式となる。



これまで述べてきた焼津市の部会は「実務者会議」の位置づけであり、さらにその下には、実務者会議の構成メンバーを中心に関係機関で構成されるケース検討会議がぶらさがっている。つまり、ケースの方向性の確認や管理を行う実務者会議と実際の支援を検討するケース検討会議が連動して行われていることを示しており、協議会型援助の実効性のある活用の一例ともいえる。焼津市では年齢別に部会を構成することによって、福祉、教育、保健といった各施策の活用やそれぞれに得意とする対応(援助方法)を活かし、子どもの成長を追ってトータルにみる事が可能になったといえる。また、同じ子どもに関わることを通して、分野をまたいで担当者同士の理解を深めることにもつながったと考えられる。

さらに、教育、保健、福祉それぞれの分野が、子どもとの関わりのある段階で、支援の中心(あるいは主役)となって活躍できるということも、支援へのモチベーションを高める要因となったと考えられる。

つまり、年齢別の部会(実務者会議)と連動したケース検討によって協議会を活用している焼津市の例から、地域の中で子どもをみていくことに関する連続性、効率性、継続性を両立できるひとつの可能性が提示されたといえる。子どもと家族に対する適切な支援の方策を見出す仕組みである協議会に、本来期待されている機能を備えて

いくことが望まれる中で、貴重な示唆を得られた。

さらに、都道府県と区市町村の役割分担のひとつとして「見守り」があげられることがあるが、子どもに関わる分野による分断や都道府県と区市町村間の分断によって、支援の連続性が担保されにくい現状では、この「見守りの体制」は現状ではかなりあいまいなものであり、自治体も手探り状態である。そのような中で、協議会の年齢による部会構成という手法は、見守りの体制のあり方のひとつの例としても期待できると考えられる。

区市町村の協議会を活用した相談体制整備のためには、都道府県レベルの区市町村支援を活用したノウハウの伝達やスーパービジョン体制の確保、アセスメントにおける客観的指標の活用や開発等により、区市町村における見立てや相談体制を助け、子どもと家族に身近な自治体としての役割を再確認することも必要となる。

その際、児童相談所の体制強化に加え、中央児相がその他の児相にとって基幹的機関となることによって、つまり、児相が本来の役割を果たせるようになることで見えてくるような、市町村の役割や相談体制の課題があるように思われる。

また、都道府県と区市町村の役割には一定の枠組みや線引きが必要だと思われるものの、インタビュー調査で指摘されたように、区市町村の役割や県の役割を明示することによって、子どもと家族が落ち込んでしまうようなすきまを作り出してしまいう危険性ははらんでおり、区市町村の自立的な第一次的相談窓口としての役割の強化のみならず、支援の連続性や継続性を保つための方策が一層求められよう。

これまで要保護児童に対する一次的な責任を引き受けていなかった区市町村に対しては、都道府県がそのモチベーションを高め、意識を醸成することが重要と考えられる。

以上のことから、相談実施体制における今後の都道府県と区市町村間の役割分担の議論において、それぞれの体制整備のみならず、双方の協働の体制が構築できるかどうかは、法改正等による区市町村の役割強化が現実に実効性を帯びるためのひとつの課題となるだろう。また、その協働にあたっては、行動上のプロセスを示したマニュアルだけでなく、それぞれの専門分野の持つ個別の倫理や援助方法のほかに、理念の共有、他職種のと力と限界に対する理解の深化が必要であると思われる。

区市町村における協議会型援助については、実務者会議の活用がひとつのポイントであり、それについては焼津市における実務者会議とケース検討会議の連動した実施の仕組みが、実効性のある例として示された。

このような成果や課題が示唆されたことから、現在は、自治体が子ども家庭福祉における相談体制再構築の方途を模索する時期を迎えており、その過渡期といってもよく、今後さらなる検証が必要となると考えられる。

(佐藤まゆみ)

#### 4 社会的養護における先駆的取組とその評価

社会的養護においては既定路線を踏襲する取組例が多かった。しかし、親子宿泊型の支援サービス（宮城県）のように、いわば「支援と養護との連続性」をどのように制度化していくのかについて取り組んでいる例も見られた。

社会的養護サービスを使いながらの家族支援活動（親子宿泊型の支援サービスはその一形態と見なせる）は、子どもと家族の双方の利益保障のために欠かせないサービス供給スタイルになる可能性がある。宮城県の取組例のほかにも、横須賀市でのインタビュー調査において、レスパイトケアやショートステイなど、市町村で展開する事業（これら事業は子育て支援事業であると同時に社会的養護サービスを基盤とした事業と見なせよう）を活用することで、虐待の未然防止が可能になるというコメントが得られており、注目に値する。市町村において、社会的養護を担う施設の機能をどう活かすかということは、これからもっと積極的に問われてもよいものと思われる。

（澁谷昌史）

### 3 児童福祉法改正要綱試案との関係で 取り上げるべき取組とその評価

#### 1 児童福祉法改正要綱試案の基本的視点

筆者らが近未来の子ども家庭福祉制度の姿を念頭において作成した児童福祉法改正要綱試案（柏女ら、2006）（以下、『試案』という。）の基本的視点は、以下のとおりである。

- ①児童家庭福祉の理念について、児童の能動的権利の保障その他児童家庭福祉の理念を総合的に加筆し、また、児童の育成、子育てを行う家族の福祉に対する社会の責任を明確にする。さらに、児童の最善の利益の概念を明確化し、その尊重を明記する。さらに、法律の題名を『児童家庭福祉法』に変更する。
- ②都道府県レベルにおいて、児童相談所から障害児関係事務を分離し、一定の配慮のもとに成人障害の相談所の事務とする。
- ③児童相談所の設置を拡充し、また、市町村に児童家庭福祉機関をおくことにより、市町村を中心とするサービス提供体制をめざす。
- ④児童家庭福祉サービスの利用制度については、支援費制度や障害児施設給付費制度をモデルとする。
- ⑤利用できるサービスの判定・決定については、市町村レベルにおける協議会型構造（児童家庭福祉対策地域協議会）を基本とする。あわせて、インフォーマルな社会資源の活用や福祉コミュニティの醸成に配慮したケアマネジメントを導入する。
- ⑥要保護児童福祉の実施主体もできる限り市町村とし、保育・健全育成サービスと要保護児童福祉サービスとの連続性の確保をめざす。その際、都道府県の役割を

明確化し、適切な役割分担を図る。

- ⑦その場合において、児童相談所を設置しない市町村にあっては、当分の間、一時保護、要保護児童の職権保護又は家庭裁判所送致並びに家事審判請求等について、当該市町村が属する都道府県の管轄児童相談所に当該事務を委託できることとする。
- ⑧社会的養護サービスについては、家庭的養護を推進し、また、施設養護の種別の統合化、小規模化、連続化、地域化を推進する。障害児童福祉施設については社会的養護サービスへの統合も含めて再編成する。なお、児童虐待防止については、司法の介入強化を図る。
- ⑨すべての就学前児童に、その年齢に応じ、単独で又は保護者とともに一定の保育時間を保障する基本保育制度の導入を図ることとする。

#### 2 要綱試案の検証

これらの方針のもとに盛り込まれた制度のうち、今回の児童相談、社会的養護分野における調査、インタビューで認められた先駆的取組としては以下の事項があった。すなわち、②の児童相談所からの障害児部門の分離、③の児童相談所設置市、⑤の要保護児童対策地域協議会の役割・組織形態の拡充、⑧の家庭的養護における里親型グループホームの制度化などである。以下、一つ一つ検討したい。

##### 2-1 児童相談所から障害児部門を分離

まず、児童相談所業務からの障害児部門の分離に関しては、いまだその成果の詳細な検証・評価は進んでいないといってよい。分離によって援助観の相違（注）が浮かび上がってくることもある。また、相談の窓口が一元化されても、それがそのままサービスの利便性の向上にはつながりにくい現実がある。そのため、実務上の連携や連続が実現しているか否かを別途検証することが必要である。

また、児童相談所の機能強化として、診療所・発達障害者支援センターの併設により医学的機能強化を図っているところもあった。それにより、医学的診断やスーパービジョンを実施でき、得られたメリットは児童福祉司や施設職員の支えになること、医学的な見立てを必要とする事例の支援方針の決定等に作用している。また、発達障害への早期対応が、虐待予防につながることも実感されている。総じて、障害児部門を分離ないし組織内で強化することは、その連携がうまくいけば、医療・療育の視点と福祉の視点とが相乗効果を発揮するといえそうである。

また、試案では、中央児童相談所はその他の児童相談所、市町村に対して必要な支援を行わなければならないものとしており、中央児童相談所に診療所を導入することによって各児相等へ支援を行うことも、効果を挙げているといえる。

##### 2-2 一定規模以上の市に児童相談所を設置

試案にある児童相談所設置市に関する事項であるが、

中核市である横須賀市では、中核市程度の人口規模だと子どもを支援するための総合的な体制を整備しやすい、という意見が挙げられた。試案では児相設置市を都道府県・指定都市、その他政令で定める市としているが、やはり、児童相談所を設置するには一定の規模が必要ということであろう。

また、地域の子は地域でみるという市町村のモチベーションがあれば虐待防止は十分できるとし、そのモチベーションをもたせるのは県の本庁や児童相談所の役割であることも指摘している。市町村の児童相談所設置までは見通しが立たないが、積極的な予防や家族再統合を市町村の業務として位置付ける道筋をつけることは、今後、現実的に必要視されるものではないかと感じられた。ただし、この場合は、市町村にモチベーションをもってもらうための仕組みづくり(たとえば、市町村に対する社会的養護に係る財政負担など。)も必要とされるであろう。

次に、一時保護に関する事項であるが、横須賀市では、一時保護所併設の児童相談所庁舎が完成するまでは県児童相談所の保護所を利用することとしているが、受け入れが困難な場合を想定して、自前の一時保護委託施設(シェルター的に設置したグループホーム・民間施設)を確保している。自前の良さは、子どもの年齢や状況に合わせて柔軟に対応できることであろう。措置の決定をする機関である児童相談所に一時保護所が自前であることは強みであると同時に、子どもの状態に柔軟に対応できることから、子どもの福祉にもかなっていると考えられる。一定レベルの市に児童相談所を設置する場合には、一時保護所の民間活用も検討課題となることが示唆される。

なお、全体的に市町村においては、後述する要保護児童対策地域協議会の運用問題や市町村マンパワーの問題、児童相談所からのバックアップ強化など、平成16年児福法改正によって生じた諸課題を解消していくことで手一杯であり、そこから新たな方向へ一歩踏み出すと特徴づけられる改革は今のところないといってよい状況である。さらに、今回は検証できなかったが、民間相談援助施設としての児童家庭支援センターの役割・機能について考察していくことも、今後の課題とされる。

### 2-3 市町村における協議会型援助の展開

児童福祉法改正要綱試案では、現在の「要保護」児童を対象とした協議会より対象を広げた「児童家庭福祉対策地域協議会」を位置づけており、市町村を中心とした体制づくりのために協議会型援助構造を想定している。

現在、要保護児童対策地域協議会は、まだ設置が進められている段階であって、仮に設置されていても、一部を除き十分に機能発揮ができていない現状にある。その中で、先駆的取組として厚生労働省や先行研究が示しているものの中には、例えば問題ごとに分科会や年齢別の部会をもたせた協議会を運営しているところもある。

焼津市は、静岡県の方針を受けて教育との連携がスムーズであり、協議会の事務局を福祉部門が総括的に担当

する方法をとっていること、部会を分けても、その両部会に併任の職員を置いていること等がそのポイントと考えられる。福祉や教育という分野による固有の援助方法や援助観の違いがあっても、ひとりの子どもに対する援助目標を共有して協議会で組織的に対応するということは、連携における重要なポイントになっているように思われる。たとえば、児童相談と女性相談とを統合した相談機関に対するインタビューにおいては、児童相談と女性相談の専門職同士が協働することにより双方の理解がより深まったという意見も聞かれた。

今後、市町村において協議会型援助を活性化させていくためには、首長部局と教育委員会部局との連携強化と統一方針の確立、問題別・年齢別分科会間の統一性の強化などが課題となることが示唆された。また、組織的進行管理の充実など、実務者会議運営のあり方も大きな課題である。

### 2-4 里親型グループホーム制度化等の社会的養護分野

試案における「里親型グループホームの設置」は、里親ファミリーホーム等としてすでに現実のものとなり始めている。ただし、宮城県のインタビュー調査結果にみられるように、グループホームを運営できる里親に限りがあることから、そのみでは実態的なインパクトは薄いととも考えられる。むしろ、里親型グループホームの制度化は、他の親族里親、専門里親といった制度と合わせて里親制度全体のメニューと厚みを増すことによって里親制度全体の活性化を図ることに大きな意義があるともいえるだろう。その意味では、里親研修や力量ある若手里親の養成等、全体としての里親拡充施策を視野に入れておくことが不可欠であろう。

その他、施設再編等に関しては、現実的には規定路線の拡充が求められており、試案における「施設類型の抜本的改革」に向けて踏み出す等の動きは今のところみられない。社会的養護における先駆的試みが乏しいことは、この分野に注目と財源が集まりにくいこと、措置制度下にあつて自治体や施設経営者の裁量が乏しいこととも無縁ではないと思われる。

注) たとえば、障害を有する子どもの医療・療育を中心とする視点と、その子どもと家族全体の福祉(ウェルビーイング)を視野に入れた視点との微妙な相違など。

(柏女 霊峰、小林 理、佐藤まゆみ、澁谷昌史)

## 4 今後の方向と残された課題

### 1 市町村の実施体制の過去と今後の行方

今後重視される新たなサービス供給体制は、従来の国主導型の地方分権という性格を残しつつも、しかし前世紀末から今世紀にかけての措置制度改革、さらに三位一体改革等の潮流のなかで、地方分権特に地方主体、地方自治体主体の新たな展開の萌芽が随所にみられるようになった。ここでは、今後特に重要とされる市町村実施体制の課題と展望を中心に述べていくこととする。

児童福祉法が公布されたのは、60年前の1947年である。当時の児童福祉行政の骨格はほぼ今日まで引き継がれており、特に市町村の実施体制に関しては地域密着型措置体制、すなわち助産施設、母子寮(現母子生活支援施設)、保育所への入所の体制に関しては市町村主体のシステムが採用されていた。しかし第一線行政機関である児童相談所はわが国特有の経緯をふまえ都道府県段階の体制で推移し、また地域住民との関係がより広い福祉事務所は、都道府県及び市を中心にして機能する歴史が長く続いた。その後子ども家庭福祉に関連する市町村における実施体制は、母子保健法の成立以後、保健分野における業務の都道府県から市町村への移行が徐々にすすみ、保健所とともに、市町村保健センターの役割が強化されていった。一方教育行政は、公立学校は兎も角、既に述べられているように私立学校の管轄に関しては市町村の関与はきわめて低い状況がみられた。

このような歴史的経緯の中で市町村の子ども家庭福祉実施体制の組織と機能、各行政に求められる専門性には、規模の大きい市町村は都道府県と類似した体制による強化がみられるものの、自治体毎に相当の開差がみられる状況にある。何れの市町村においても共通に今後特に次の点で実施体制の充実強化を図ることが期待される。

第一に、地方行政における実施体制の組織と機能及び専門性の強化を図り、行政力を向上させることである。専門性の強化や専門職の配置が早急に図ることが難しい場合、焼津市の例のように福祉、教育、保健等の分野が協議会を軸に行政のネットワークシステムの強化を図る等の方向が重視される。全国的には市町村における母子保健部局や保健センターが、これまでの実績からみても最も専門性をふまえた連携の体制と、地域子育て家庭と深く結びついた援助活動の拠点となる。特に虐待予防の拠点として重要である。また、市町村における家庭児童相談室の再編と児童相談機能の強化を通して、少なくとも児童福祉司に匹敵するスタッフを整備することが要件となろう。要保護対策地域協議会の効果的運用には、このような核となるスタッフの視点が不可欠となる。さらに、群馬県太田市、新潟県長岡市、愛知県豊田市の例にみるように、教育・保育に限らず幅広い福祉と教育の連携は、今後市町村がその機能を発揮し得る重要な方向性と考えられる。

第二に、主体性ある地方自治あるいは地方行政の基盤として、行政力の向上とともに立法力の強化が求められる。議会が真に住民の子育て家庭支援ニーズをふまえた様々な連携・協力活動を主導あるいは支援し、必要な条例を立案・制定し、子ども家庭福祉実施体制を強化することこそ、本来的に望まれることである。今後、この面での研究も深めていきたい。

(網野武博)

## 2 調査研究方法に関する課題

今年度の研究においては、子ども家庭福祉に関する先

駆的取り組みについて調査を進めてきた。その結果、優れた先駆的な取り組みを行っている自治体においては、①児童福祉、母子保健、教育の相互関係が良好であること、②都道府県と市町村との関係が良好であること、③本庁と第一線相談機関との関係が良好であることなどの状態が見られた。

①～③の状態が良好であるから先駆的取り組みが生まれたという側面と、優れた取り組みが行われた結果として、①～③が良好になったという側面の両方があるとも想定できるが、当該政策立案のプロセスについてのインタビュー成果によると、①～③の少なくともどれか一つの状態が存在することが、より優れた先駆的取り組みをする上で重要な意味を持つと理解すべきように思われる。

他の自治体で行われている優れた取り組みを学び、自らの自治体での政策に応用しようという挑戦を支えることは、本研究のような政策研究にとって重要な意味を持つ。今年度の研究においては、何を現に行っているのかについて調べることに力点を置いた。しかし、なぜその取り組みが行われるようになったのか、また、その取り組みを促進した背景にはどのような状況があったのかについても、より詳しく調査することにより、他の自治体で応用可能な情報を今後強化する必要がある。

また、行政機関が何を現に行っているのかだけでなく、NPOや株式会社などの民間がどのような役割を果たしているのかについての情報も不足しており、当該領域の研究を進めていくためには、現に民間が果たしている役割をより細かく知るとともに、それらの機能をより強化するためにはどのような政策が有効なのかについても検討する必要がある。

そのためには、公的部門と民間部門との関係を意識しながら、①政策立案のプロセスに関するインタビュー能力をより強化すること、②地方自治体ごとの政策研究の成果をデータベース化し、中長期的に、研究成果を蓄積・活用することなどを戦略的に考えていくことが特に必要であると思われる。

(新保幸男)

## 3 結びに代えて

本研究においては、3か年継続研究で、全国の地方自治体における子ども家庭福祉行政機関の組織再編や機構創設その他の先駆的取組について質問紙調査を行い、かつ、特色ある取組についてその評価、検証をインタビュー調査等により進めることとし、これにより、今後の子ども家庭福祉行政実施体制のあり方について考察する一助とすることを目的としている。また、あわせて、昨年度までのチーム研究で作成した児童福祉法改正要綱試案の方向性を検証することも目的としている。

第1年次においては、まず、第一に、平成16年度に厚生労働省が実施した全国児童相談所実態調査報告、厚生労働省児童家庭相談のあり方に関する研究会報告書等先行調査の収集と分析を進めた。第二に、都道府県の子ど

も家庭福祉行政機関における先駆的機構改革等の実情について、全国都道府県子ども家庭福祉主管課を対象とする質問紙調査を行った。特に、都道府県、市町村における子ども家庭福祉行政組織、児童相談所に焦点を当て、子ども家庭福祉主管課、子ども家庭福祉相談機関、社会的養護に焦点化した先駆的機構改革事例の収集、評価を行った。それらの結果について、子ども家庭福祉行政主管課、子ども家庭福祉相談機関、社会的養護の3分野について大まかな傾向を取りまとめた。

第三に、質問紙調査結果から析出した先駆的自治体事例(5地区9自治体)に関し、今後、全国的に広がる可能性があると考えられる先駆的事例、筆者らの児童福祉法改正要綱草案の仮説に沿う実践を進めている事例を選び、その改革の背景、実態、評価等に関するインタビュー調査を行った。最後に、これらを総合して考察を進めた。

結果並びに考察は多岐にわたるが、まず、子ども家庭福祉行政組織の分離と統合は、子ども虐待や認定こども園、障害施策など、総合的な取組を必要とする施策や国の大きな制度改革に伴って行われる傾向がみられた。また、今後、子ども家庭福祉施策の横断化の進展により、今後も試行錯誤が繰り返されることが示唆された。今回調査対象となった分野別では、児童相談実施体制において工夫が多く、社会的養護施策において乏しかった。児童相談実施体制は自治体内部の組織体制に関わることが中心でありやすいのではないかと思われ、また、社会的養護分野は、措置費制度が残っていて硬直的であることがその理由のひとつと考えられた。

なお、インタビュー調査の対象となった自治体の先駆的機構改革としては、児童相談所から障害児部門を分離した自治体、児童相談所設置市、発達障害者支援センターと児童相談所との統合、児童相談所虐待対応専従班の設置、先駆的な要保護児童対策地域協議会、児童相談とDV相談を統合、などがあった。これらについて、インタビュー調査をもとにその評価を進めた。その結果、それぞれ一定の成果は得られているが、それだけではなく、機構改革は、それ自体のみで判断すべきではなく、それぞれが有する援助観や具体的援助方法の相互理解等についても、たとえば、専門職間における十分な論議の必要性等が示唆された。

子ども家庭福祉サービス供給体制・行政実施体制は、現在、成人と児童、都道府県と区市町村、障害児とそれ以外の児童、首長部局と教育委員会・公安委員会など多くの分断を抱え、その結果、施策の狭間や不整合が生じ、子どものニーズや生活全体を見通した支援が困難になっている。

さらに、『年金・医療・介護』の破綻を防止する下支政策としての『少子化対策』として整理されているため、子育て支援サービスまで含めてその多くが税によって実施され、しかも、事業主に財政が充当される仕組みとなっている。このため、改革のためのインセンティブが働

きにくいシステムとなっていることも、再構築の遅れをもたらしていると考えられる。

特に、子育て支援のための在宅サービスの不足と社会的養護サービスの量の不足・質の貧弱さは、改革を要する喫緊の課題といえる。しかしながら、今回調査した社会的養護分野においては、児童虐待防止や児童相談体制整備といった自治体職員固有の業務に比べて先駆的取組が乏しく、措置制度下にあつて自治体の裁量が乏しいといったことや、自治体自身の財政困難もあつて十分な対応が行われていない様子がみて取れた。さらに、児童虐待防止や児童相談体制整備に関しても、民間の先駆的実践を行政が支援するといった試みは乏しかった。社会的養護分野は、供給者主体の制度設計がそのまま残されており、事業主主体の改革へのインセンティブも働きにくいシステムとなっていることを指摘しておかねばならない。

そして、これらのことは、国が先導する制度再構築が必要であることを示している。たとえば、都道府県・政令指定都市に社会的養護計画の策定を義務付けることも検討に値するであろう。その際、都道府県が作成する社会的養護計画にできる限り市町村の関与を求め、自らの自治体の子どもを最後まで責任を持って関わる仕組みづくりの視点が必要とされる。すなわち、前述した各種の行政上の分断をなくす視点が必要とされるのである。厚生労働省においては、平成19年2月から「今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会」を進めているが、その際、社会的養護という援助枠組そのもののあり方を議論すると同時に、その援助枠組を利用するための方策、その枠組からの出方、すなわち、リービング・ケアや出た後のフォローアップ体制に至るまで、入口から出口までを切れ目なく、総合的に検討する視点が必要とされる。そして、その場合には、冒頭に触れた、子ども家庭福祉の分断という構造的課題の克服を念頭におくことがぜひとも必要とされるのである。

(柏女霊峰)

## VI 次年度研究に向けて

以上のとおり、本研究の第1年次においては、都道府県の子ども家庭福祉行政機関における先駆的機構改革等の実情について調査を進めた。また、特に、県庁における児童福祉行政組織、児童相談所、社会的養護システムに焦点を当て、先駆的取組事例について調査を進めた。

その結果、草案に基づく各種提案その他に関する都道府県・区市町村の組織再編、機構創設等の取り組みに関する全国的動向を知ることができた。また、それらのうちの先駆的と見られる取組についてインタビュー調査を通じて詳細に分析することにより、組織再編・機構創設のメリットとデメリット、留意事項等について把握することができた。なお、それらの機構改革等の詳細な評価

については、その手法の未開発、まだ時間がたっていないことなどの理由から、今後の課題とされた。

第2年次目に当たる次年度は、就学前保育を中心とした子育て支援サービス全般並びに児童健全育成サービスの実施状況を把握して、試案の具体的検証や今後、全国展開に資すると考えられる先駆的取り組みについて検証を進めることとしている。具体的には、たとえば、行政機構における幼保一体化、幼保一体化による就学前保育、特徴的認定こども園(条例)、子育て支援プランの作成と基本保育制度のモデル実施、放課後子どもプランの先駆的展開等に焦点を当てて調査を行うこととしている。

#### 参考文献

- 1) 柏女霊峰・網野武博・山本真実・林茂男『児童福祉法の改正をめぐって一次なる改正に向けての試案一』日本子ども家庭総合研究所 1997
- 2) 柏女霊峰ほか「子ども家庭相談体制のあり方に関する総合的考察」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第39集 日本子ども家庭総合研究所 2003
- 3) 柏女霊峰ほか「次世代育成支援・子ども家庭福祉制度体系再構築のための論点」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第40集 日本子ども家庭総合研究所 2004
- 4) 柏女霊峰ほか「児童家庭福祉制度再構築のための児童福祉法改正要綱試案」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第41集 日本子ども家庭総合研究所 2005
- 5) 『厚生労働科学研究費補助金・子ども家庭総合研究事業 子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方に関する総合的研究』 2005
- 6) 柏女霊峰編『市町村発子ども家庭福祉』ミネルヴァ書房 2005
- 7) 柏女霊峰ほか『厚生労働科学研究費補助金・子ども家庭総合研究事業 子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方に関する総合的研究』 2006
- 8) 柏女霊峰「子ども家庭福祉サービス供給体制の過去、現在、未来」『子ども家庭福祉学』第6号 日本子ども家庭福祉学会 2006
- 9) 柏女霊峰ほか「児童家庭福祉制度再構築のための児童福祉法改正要綱試案(最終版)」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第42集 2006

(柏女霊峰)

## 調査回答要領

ご回答にいただく前に、必ずお目通しください。

調査名：「子ども家庭福祉行政機関の機構改革と運営に関する研究」(日本子ども家庭総合研究所・チーム研究)

主任研究者名：柏女 豊峰 (日本子ども家庭総合研究所 子ども家庭福祉研究部 子ども家庭政策研究担当部長  
敬徳大学総合福祉学部・同大学院 教授)

### 調査目的及び内容：

障害児施設利用に係る施設給付制度や認定ことも属制度のスタート、区市町村における児童相談窓口設置義務、要保児童対策地域協議会の設置促進など、さまざまな改革が子ども家庭福祉行政において進められております。これらの動向に対応して、より効果的かつ効果的なサービスを提供するべく、各自治体においては、行政機構そのものの統廃合や新たな部門の設置等による改革が進められております。都道府県及び区市町村における子ども家庭福祉行政機関の機構改革のうち、調査票に列示してあるもののように先駆的(国制度とはなっていないが、現在行われている行政改革、とくに子ども家庭福祉行政改革の動向にあわせて、その自治体独自の取り組みとして新たに実施しているもの)と考えられる事例について、子ども家庭福祉行政機構(Ⅱ)、子ども家庭福祉相談実施体制(Ⅲ)、社会的養護(Ⅳ)の3領域それぞれで事例を収集し、必要に応じてヒアリング調査を行うことで、その実施理由や有効性、課題について明らかにすべく企画されたものです。

以下は、本調査の設問番号と調査内容の対応表となります。ご回答の際にご参照ください。

	本庁で実施・検討していること			市区町村で実施・要望していること	
	本庁での機構・実施体制改革先駆例	そのほかの工夫	市区町村への支援	市区町村の先駆例	市区町村からの要望
Ⅱ	実施済 01 02 07	03 04 08 (06, 7, 8に回答)	05 09	05 010	011
Ⅲ	06 07	08 (06, 7, 8に回答)	09	010	011
Ⅳ	012 013	014 (012, 13, 14に回答)	—	015	—

調査協力：以上のような調査主旨から、都道府県児童福祉主管課(47ヵ所)にご回答をお願いしております。

### 期待される成果：

本調査により、調査目的に関する事例が収集され、それを詳細に把握した上で公表することにより、国及び各自治体で新たな施策を推進するときの基礎資料を提供することが可能となります。

< 裏面へ >

### ご回答の方法：

- ① ご回答いただく方は、貴自治体において、子ども家庭福祉相談実施体制や社会的養護を統括している立場の方をお願いいたします。
- ② 後日、ご回答いただいた内容について、詳細にヒアリングをさせていただいた場合がございます。したがって、調査票の最初のページにある回答者名と連絡先について、必ずご記入いただけますようお願いいたします。複数名でご回答の場合は、主たる回答者についてご記入ください。
- ③ 自由回答記述方式を採用しております。そのため、ワープロで回答を打ち込んでいただき、それを貼付していただいても構いません。その際、同封のCD-Rに調査票が電子データ(ワードファイル/テキストファイル)形式で入っておりますので、そちらをパソコン上でコピーしてご利用ください。CD-Rがご利用できない環境にございます場合は、日本子ども家庭総合研究所・総合福祉の電子メール(shibuya@aiku.or.jp)でご請求いただければ、添付ファイルにて調査票を送信させていただきます。
- ④ 複数の事例がございます場合、お手数ですが、該当欄をコピーの上、ご回答ください。

### ご返送の方法：

- ① 紙媒体でご回答いただいたもの及び添付資料等につきましては、同封の宅急便伝票(着払)をご利用の上、ご返送ください。
- ② 電子データでご回答いただく場合、プリントアウトしたものを上記方法でご送付いただくと同時に、電子メール(shibuya@aiku.or.jp)での送付もお願いいたします。

※ ご返送いただくもの： 調査票  組織図(調査票・設問番号I参照)  そのほかの資料等。

### そのほか：

- ① 各自治体における施策推進のための資料としてご利用いただくため、どこでどのような取り組みがなされているかがわかるよう、自治体名は原則として公表させていただきます。
- ② 回答者氏名及びご連絡先については、こちらで問い合わせをさせていただいたためのものであり、公表いたしません。
- ③ 調査結果については、平成19(2007)年秋頃に、『日本子ども家庭総合研究所紀要 第43集』として、厚生労働省、国立国会図書館、全国の児童相談所等へ配布いたします。とくに、ご回答いただいた都道府県児童福祉主管課には、本調査成果を掲載した紀要論文の別刷を送付させていただきます。また、同紀要の内容は、日本子ども家庭総合研究所ホームページ上においても公表する予定です。
- ④ そのほか、学術的に有用な知見が得られた場合は、日本子ども家庭福祉学会、日本社会福祉学会等において発表する予定です。

問い合わせ/調査票返送先：

〒106-8580 東京都港区南麻布5-6-8 日本子ども家庭総合研究所 渋谷(シブヤ)

TEL 03-3473-8341 / FAX 03-3473-8408 / E-Mail shibuya@aiku.or.jp

調査回答期限：平成18(2006)年8月25日



【日本子ども家庭総合研究所・チーム研究】

子ども家庭福祉行政機関の機構改革と運営に関する調査

I 基本情報

回答自治体名：	
回答者所属：	
氏名：	
連絡先：	電話： F A X： 電子メール：

貴自治体の「組織図」及びそれぞれの「業務内容」がわかる資料をご提供下さい。

※ 児童（18歳未満）及びその家族に関する施策の担当部署がわかるものをご提供ください。  
 ※ 以下の施策名を参考にご判断ください。

- 【参考】
- 少子対策、次世代育成支援、
  - 児童虐待防止、児童相談、児童福祉施設、児童養護、里親、児童相談所、家庭児童相談室
  - 各種手当（児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当）
  - 母子保健、乳幼児医療、小児医療対策、小児慢性特定疾患対策
  - 周産期医療対策、母体保護、不妊治療
  - 障害児福祉
  - 保育所、保育士、認可外保育施設、子育て支援、ファミリー・サポート・センター
  - 幼稚園、教育相談
  - 児童健全育成、放課後児童クラブ、児童館
  - ひとり親家庭福祉（支援）
  - 婦人保護、DV防止、死傷防止、女性相談
  - 非行児童支援、青少年健全育成、青少年保護育成
  - 児童委員
  - 男女共同参画、企業の次世代育成支援プランの提案、仕事と育児の両立支援

II 子ども家庭福祉主管課等の機構改革

（子ども家庭福祉相談機関及び社会的養護の改革については、それぞれ「Ⅲ」「Ⅳ」でご回答ください）

- 01 貴自治体でこれまで先駆的に行ってきた行政機構改革で、その成果が得られたものについてお書き下さい。また、今後工夫を要する課題などがありましたら詳しくお書きください。  
 ※ 「先駆的」の判断基準については、「調査回答要領」をご参照ください。  
 ※ 複数の事例がある場合には、お手数ですが、該当欄をコピーの上、ご回答ください。

例. 子ども関連施策を総合的に実施する子ども局等の設置、  
 児童福祉部門と婦人保護・配偶者暴力部門の統廃合ないし新部門の設置、  
 本庁内での虐待対策専門部門の設置、障害児福祉施策の分離、幼保事務の一元化  
 都道府県教育委員会・公安委員会と知事部局との業務の統合 ほか

内容（「何を」「どのように」）：

主旨：

成果：

課題：

02 今後予定している行政機構改革があれば、その主旨及び実施予定時期とあわせてお書きください。

実施予定時期：

内容（「何を」「どのように」）：

主旨：

03 具体的な計画は決まっていないが、今後必要と考えられる行政機構改革があればお書き下さい。

内容（「何を」「どのように」）：

主旨：

III 子ども家庭福祉相談機関等の機構改革

04 部課統合や一元化以外に、機構改革までは行っていないものの、関連部局との連携をとりやすくするための導入していることがあればお書き下さい。

例 都道府県教育委員会・公安委員会と児童福祉主管課の人事交流、兼務発令による指示系統の一元化 ほか

内容（「いつ」「何を」「どのように」）：

05 貴自治体における区市町村で先駆的に行政機構改革あるいはそれに基づき工夫を取り入れ、その成果が得られている区市町村があればお書き下さい。

例 子ども関連施策を総合的に実施する子ども局等の設置、  
児童福祉部局と教育相談部局の統廃合ないし新部局の設置、  
児童福祉課における虐待対策専門職員の雇用、幼保事務の一元化、  
兼務発令による指示系統の一元化 ほか

区市町村名：

内容（「いつ」「何を」「どのように」）：

成果：

06 貴自治体でこれまで行ってきた相談実施体制改革で、その成果が得られたものについてお書き下さい。また、今後工夫を要する課題などがありましたら詳しくお書き下さい。

※ ただし、「区市町村への支援」という主旨からならされたものについては、09でお書きください

例 都道府県家庭児童相談室と児童相談所の統廃合、婦人相談所と児童相談所の統廃合、  
都道府県教育相談機関と児童相談所の統廃合、虐待対策専門職員の配置、権利擁護機関の設置、  
児童相談所への精神科医や弁護士の高配置、障害相談の分離、児童相談所業務の一部民間委託、  
児童相談所と診療所の合築、都道府県教育委員会・公安委員会と児童相談所職員との人事交流、  
兼務発令による指示系統の一元化、区市町村との連携強化を目的とした児童相談所への保健師配置、  
児童家庭支援センター等民間相談機関・施設のあり方について、  
民間相談機関との契約の締結・サーヴィスの購入 ほか

内容（「いつ」「何を」「どのように」）：

主旨：

成果：

課題：

07 今後予定している相談実施体制改革があれば、その主旨及び実施予定時期とあわせてお書き下さい。

実施予定時期：

内容（「何を」「どのように」）：

主旨：

08 具体的な計画は決まっていなくても、今後必要と考えられる相談実施体制改革があればお書き下さい。

内容（「何を」「どのように」）：

主旨：

IV 社会的養護の機構改革

09 区市町村の相談活動（ネットワーク活動を含む）を支援することを目的に、貴自治体がこれまで行ってきた事業等についてお書きください。

例、児童相談所職員の区市町村長期派遣、区市町村職員の児童相談所への長期派遣受入、区市町村職員対象研修事業の積極的実施、スーパーマニエーターの定期巡回、町村担当児童福祉司の配置、本来区市町村が担うべき業務を（委託金を付けて）都道府県で受託、本来区市町村が担うべき業務を民間機関へ委託することの支援 ほか

事業等の内容：

主旨：

成果：

課題：

010 貴自治体における区市町村で先駆的と思われる相談体制改革（ネットワークを含む）を行い、その成果が得られている区市町村があればお書き下さい。

例、相談業務やケースの民間委託、ネットワーク・マニュアルの作成、教育相談と児童相談の一元化、業務発令による指示系統の一元化、家庭児童相談室等の増設、家庭相談員の常勤化や増員、家庭児童相談室と保健センターの併設、要保護児童対策地域協議会とそれ以外のネットワークの一体的運営、要保護児童対策地域協議会に分科会形式等の方法を導入して虐待・非行・障害問題等へと幅広く対応、要保護児童対策地域協議会におけるDVケースの積極的取り扱い、ほか

区市町村名：

内容（「何を」「どのように」）：

成果：

011 とくにネットワークや要保護児童対策地域協議会の取り組みについて、貴自治体どのような要請が寄せられることが多いか、お書きください。

012 貴自治体でこれまで行ってきた社会的養護実施体制改革で、その成果が得られたものについてお書き下さい。また、今後工夫を要する課題などがありましたら詳しくお書きください。

例、児童自立支援施設の非行対策センター化、地域小規模児童養護施設設置促進、里親開拓、里親型グループホームの制度化、児童自立支援施設の公認民営化の検討、自立援助ホームの設置促進、シェルターの設置促進、在宅型ショートステイ ほか

内容（「何を」「どのように」）：

主旨：

成果：

課題：

013 今後予定している社会的養護実施体制改革があれば、その主旨及び実施予定時期とあわせてお書きください。

実施予定時期：

内容（「何を」「どのように」）：

主旨：

014 具体的な計画は決まっていないが、今後必要と考えられる社会的養護実施体制改革があればお書き下さい。

内容（「何を」「どのように」）：

主旨：

015 貴自治体における区市町村で先駆的と思われる社会的養護実施体制改革を行い、その成果が得られている区市町村があればお書き下さい。

例) ショートステイ制度を利用した一時保護の実施 (国制度となっていないショートステイは除く)、  
ネットワーク・マニュアルの作成、区市町村を単位とする施設や一時保護所の設置 ほか

区市町村名：
内容 (「いつ」「何を」「どのように」)：
成果：