

ISSN 1345-1839

**JASPCAN**  
Japanese Society for Prevention of Child Abuse and Neglect

一般社団法人 日本子ども虐待防止学会学術雑誌 学術刊行物

# 子どもの虐待とネグレクト

## JAPANESE JOURNAL OF CHILD ABUSE AND NEGLECT

Vol.23 No.1 April 2021

■ 巻頭言 子ども虐待予防のための親支援のあり方——子ども虐待予防活動の個人的経緯 柳川敏彦

### 特集 『新しい社会的養育ビジョン』のその後 ——これまでの到達点とこれからの課題

【特集担当】西澤 哲

特集にあたって 西澤 哲

新しい社会的養育ビジョンが目指したものと現状 奥山真紀子

社会的養護の方向性、現状、課題 西澤 哲

変革に向けた乳児院の試み 平田ルリ子

児童養護施設の改革の試み 塩田規子

フォスターリング機関の現在とこれから 上鹿渡和宏

在宅支援のためのソーシャルワーク機関の必要性

——神戸市の児童家庭支援センターの取り組みからの考察 久山 啓

新しい社会的養育ビジョンと児童相談所の改革 藤林武史

新しい社会的養育ビジョンにおける市区町村子ども家庭支援体制構築の検証と展望 鈴木秀洋

〈連載〉各地の取り組みから学ぶ

すべては1組の親子から——CRCによる親子関係再構築支援 宮口智恵

〈連載〉子ども虐待の「今」

子ども・家族まるごとプロジェクト——NPO 法人抱樸の取り組みから 奥田知志

〈連載〉映画にみる子ども虐待

映画『MOTHER マザー』が描く母子の闇 増沢 高

資 料 特別支援学級・支援学校に通う子どもを養育する里親は子どもの自立について何を考えているのか

——テキストマイニングによる分析を通して 井出智博

■巻頭言

子ども虐待予防のための親支援のあり方——子ども虐待予防活動の個人的経緯…………… 柳川敏彦 3

**特集 『新しい社会的養育ビジョン』のその後——これまでの到達点とこれからの課題**

特集にあたって……………	西澤 哲	6
新しい社会的養育ビジョンが目指したものと現状……………	奥山真紀子	8
社会的養護の方向性, 現状, 課題……………	西澤 哲	16
変革に向けた乳児院の試み……………	平田ルリ子	24
児童養護施設の改革の試み……………	塩田規子	30
フォスタリング機関の現在とこれから……………	上鹿渡和宏	35
在宅支援のためのソーシャルワーク機関の必要性 ——神戸市の児童家庭支援センターの取り組みからの考察……………	久山 啓	44
新しい社会的養育ビジョンと児童相談所の改革……………	藤林武史	50
新しい社会的養育ビジョンにおける市区町村子ども家庭支援体制構築の検証と展望……………	鈴木秀洋	59

■〈連載〉各地の取り組みから学ぶ

すべては1組の親子から——CRCによる親子関係再構築支援…………… 宮口智恵 70

■〈連載〉子ども虐待の「今」

子ども・家族まるごとプロジェクト——NPO法人抱樸の取り組みから…………… 奥田知志 78

■〈連載〉映画にみる子ども虐待

映画『MOTHER マザー』が描く母子の闇…………… 増沢 高 86

■資料

特別支援学級・支援学校に通う子どもを養育する里親は子どもの自立について何を考えているのか  
——テキストマイニングによる分析を通して…………… 井出智博 91

■ブックレビュー

青木省三著『ほくらの中の「トラウマ」』……………	丹羽健太郎	99
エリアナ・ギル他著, 高岸幸弘監訳, 井出智博他訳『子どもの性的問題行動に対する治療介入』 ……………	藤澤陽子	100
川崎二三彦編著『虐待「嬰兒殺」』……………	西澤 哲	101

投稿規定	104	学会定款	107	入会申し込み	115
日本子ども虐待防止学会第27回学術集会 かながわ大会のご案内	117	次号予告	119	編集後記	120

■特集 『新しい社会的養育ビジョン』のその後——これまでの到達点とこれからの課題

## 新しい社会的養育ビジョンにおける 市区町村子ども家庭支援体制構築の検証と展望

鈴木 秀洋<sup>1)</sup>

### I 平成28年改正及び養育ビジョンが 示した市区町村中心主義の道程

#### 1. 法改正の趣旨

2016（平成28）年改正児童福祉法は第1条に子どもの権利条約を示し、子どもの権利主体性を謳う。第1条の改正とは、魂の改編である。果たしてこの意味が行政現場に浸透しているのだろうか。法の支配・法律による行政の原理が貫かれるのは自治体の福祉現場も同じである。法の理念変更に基づき、自治体における予算措置、組織体制・人的配置、自治体のガイドラインやマニュアル等が改められ、仕事のやり方が変わるのは当然である。

2016（平成28）年改正に伴い設置され、筆者も委員となった「市区町村の支援業務のあり方に関する検討WG」での議論を基に、「市区町村子ども家庭総合支援拠点設置運営要綱」、「市町村子ども家庭支援指針」（ガイドライン）が策定された（2017（平成29）年3月31日付け）。自治体には、これまで以上に専門的な相談対応・必要な調査、訪問等による継続的なソーシャルワーク業

務までを行う機能とともに、総合的な支援拠点の設置運営（ガバナンス機能）が求められることとなった。

この指針（ガイドライン）の中で、市区町村子ども家庭総合支援拠点設置は大きな柱とされた。そして、同年8月2日とりまとめの「新しい社会的養育ビジョン」（新たな社会的養育の在り方に関する検討会）「3. 新しい社会的養育ビジョンの実現に向けた工程」では、改正法の原則を実現するための5つの改革項目の最初に、「①市区町村を中心とした支援体制の構築」を挙げる。

#### 2. 新しい社会的養育ビジョンの方針

まずは、この法律を受けて発出された社会的養育ビジョン（以下「ビジョン」という。）について、特に市区町村にかかわる部分について確認しておく。

##### 1) 新しい社会的養育ビジョンの概要

ビジョン「2 新しい社会的養育ビジョンの骨格」は、次のように定める。

(1) 地域の変化、家族の変化により、社会による家庭への養育支援の構築が求められており、子どもの権利、ニーズを優先し、家庭のニーズも考慮してすべての子ども家庭を支援するため、身近な市区町村におけるソーシャルワーク体制の構築と支援メニューの充実を図る（例：保育園の質の向上、子ども家庭支援として対子ども保育士数の増加やソーシャルワーカーや心理士の配置等）。更に、貧困家庭の子

Verification and prospects for building child and family support system in municipalities required by the new vision of social care

1) 日本大学危機管理学部, Hidehiro Suzuki: College of Risk Management, Nihon University

ども、障害のある子どもや医療的ケアを必要とする子どもなど、子どもの状態に合わせた多様なケアを充実させるとともに、虐待や貧困の世代間連鎖を断ち切れるライフサイクルを見据えた社会的養育システムの確立、特に自立支援や妊産婦への施策（例えば、産前産後母子ホームなど）の充実を図る。

- (2) 中でも虐待の危険が高いなどで集中的な在宅支援が必要な家庭には、児童相談所の在宅指導措置下において、市区町村が委託を受けて集中的に支援を行うなど在宅での社会的養育としての支援を構築し、親子入所機能創設などのメニューも充実させて分離しないケアの充実を図る。他方、親子分離が必要な場合の代替養育について、ケアニーズに応じた措置費・委託費を定める。

## 2) 新しい社会的養育ビジョンの実現に向けた工程

ビジョン「3. 新しい社会的養育ビジョンの実現に向けた工程」は次のように定める。

- (1) 平成28年改正児童福祉法の原則を実現するため、5つの改革項目（①市区町村を中心とした支援体制の構築、②児童相談所の機能強化と一時保護改革、③代替養育における「家庭と同様の養育環境」原則に関して乳幼児から段階を追っての徹底、家庭養育が困難な子どもへの施設養育の小規模化・地域分散化・高機能化、④永続的解決（パーマネンシー保障）の徹底、⑤代替養育や集中的在宅ケアを受けた子どもの自立支援の徹底などをはじめとする改革項目）を挙げ、これらの改革は子どもの権利保障のために最大限のスピードをもって実現する必要があるとして、目標年度を目指し計画的に進めるとする。この第一項目が、「市区町村の子ども家庭支援体制の構築」である。

### (2) 市区町村の子ども家庭支援体制の構築

- ①市区町村子ども家庭総合支援拠点の全国展開と、人材の専門性の向上により、子どものニ

ーズにあったソーシャルワークをできる体制を概ね5年以内に確保する。

- ②子どもへの直接的支援事業（派遣型）の創設やショートステイ事業の充実、産前産後母子ホームなどの親子入所支援の創設、児童家庭支援センターの配置の増加と質の向上などの支援メニューの充実を平成30年度から開始し、概ね5年後までに各地で行える体制とする。児童相談所の指導委託措置として行われる在宅措置、通所措置が適切に行える手法を明確にして、支援内容に応じた公的な費用負担を行う制度をできるだけ早く構築する。

こうしたビジョンの具体的内容と工程の観点から自治体の現状は評価されねばならない。

## II 市区町村子ども家庭総合支援拠点の法が想定する姿——要件の提示

改正児童福祉法及びビジョンが示しているのは、子どもの権利主体性を尊重した相談体制とソーシャルワーク機能の充実であり、地域の関係機関・地域の社会的資源を組み合わせ支援を継続していくためにネットワークを動かすという地域（在宅支援）での具体的司令塔の役割である。その機能を果たすためには、少なくとも次の5つの要件（構成要素）を充たさねばならない。

### 1. すべての子どもと家庭相談を受けることとその専門性

第一に、すべての子どもと家庭相談に対応する子ども支援の専門性をもった体制である。

- ①子ども家庭支援員、②心理担当支援員、③虐待対応専門員等を自治体の規模に応じて配置し、すべての子どもと家庭の相談に、住民に一番近い身近な基礎自治体で応じようとするものである。

この点前述のWGでは、支援拠点のあるべき姿として、(a)虐待対応のミニ児童相談所型を目指すのか、(b)すべての子どもと家庭を支えるポピュレーションアプローチ型を目指すのか、相当の議論が重ねられた。結論としては、(b)のポピ

ュレーション型の地域拠点を目指すことが確認・合意された。予防的支援的関わりを早期から継続的に行っていくことは市区町村こそが良くなし得ることである。

## 2. 切れ目ない支援・ソーシャルワーク

第二に、地域の資源を有機的につないで在宅支援を行うこと、そして原則18歳までの子どもと家庭（妊産婦含む）を切れ目なく継続的に支援することである。

行政の一部局で子どもの命は守れない。要保護児童対策地域協議会（以下「要対協」という）という地域資源ネットワークを「活用」することで、庁内の関係部局と地域の要対協構成員とが、ワンチームとして、地域の子どもの命を守るために当事者としての役割分担と責任を果たすことを求めるものである。特に自治体内部の組織間では、保健と福祉と教育の3つの壁を壊さねばならない。ネットワークとしての要対協は、支援拠点と別組織ではなく、支援拠点という司令塔の下に組み込まれた動的ネットワークなのである。

この要対協の法的位置付けと理解については、実務に大きな誤解がある。要対協は代表者会議と実務者会議と個別支援会議の三層構造を墨守しなければならないと考え、またその会議体・会議運営こそが要対協の仕事だと考えている自治体担当者が多いのである。それゆえ、会議の効率化ばかりに労力を割き、要対協調整担当者は会議日程と資料作りに忙殺される。一方で要対協参加構成機関（者）は、会議に参加するお客さん意識を持っているという実態である。児童虐待事案が報道されると、必ず要対協の形骸化が指摘される。しかし、そもそもそれは要対協の法的位置付けと理解が十分なされずに運営がなされているからなのである。詳細は鈴木（2020a, 2020b）に譲るが、要対協は静的会議体ではなくて、動的法的ネットワーク制度であり、構成員をどう定めるか（作りこみのマネジメント）とどういう運営をしていくか（運営のマネジメント）が常に目の前の子どもたちを救うためにマネジメントされねばならない

（DV防止担当や民間支援機関等の参加、児童家庭支援センターの参加等の工夫など）。

支援拠点制度においては、従前の実務で行われてきたお客さんのな会議参加型構成員の在り方は法的に放擲されている。責任を担う当事者メンバーの位置付けが強化されたのである<sup>注1)</sup>（横串支援）。「市町村子ども家庭支援指針」（ガイドライン）及びビジョンを合わせ読めばそのことは明らかである。

また子どもを中心にした時系列的・縦串支援としては、子どもの発育・成長過程を通して継続的なサービス等支援をつなげていくことが求められる。

重要なのは、行政側の都合によるつなぎ支援ではなく、子ども側からの視点でのつなぎ支援である。筆者がパネリストを務めた被害者支援のシンポジウム<sup>注2)</sup>において、あるパネリストと会場の質問者との質疑が心に残る。それは、被害者に対して、「うれしかった支援者からの言葉かけ、関わり方はありますか」との質問に対し、「うれしかった支援者からの言葉かけというものは一度もありませんでした」との回答であった。子どもの意見を汲み取らない・汲み取れない行政側視点のつなぎソーシャルワーク（そもそもソーシャルワークとは言わない）ではなく、当事者視点のソーシャルワークを追い続けなければならない。

こうした理念の下で、切れ目のない支援の具現化策として、行政側は、①複数の子ども関係機関の物理面での連携、②情報の相互利用という面での連携支援、③指揮命令権の統一、④法規・要綱等による協働の根拠付け整備、こうした制度面での仕組みづくりが求められる（この点の連携の具体例については、鈴木ら（2019, 2021）参照）。

注1) 虐待死事件等が生じた場合に、児童相談所や子ども部局のみでなく、今後は要対協構成員の法的責任追及ということも理論的にはあり得ると考えることができよう。

注2) 『全国犯罪被害者支援フォーラム2020被害少年に対する支援』パネルディスカッション「民間団体と関係機関の連携した支援の在り方」採録版47頁参照。

### 3. 業務内容（支援拠点が担う法定4業務）

第三に、支援拠点が担う業務は、そもそも児童福祉法上10条において市区町村が担うべき業務を前提としているということである。

そして、法10条の市区町村業務の確実な遂行のために新たな規定を設けたのである。具体的には、①子ども家庭支援業務にかかる業務（実情の把握、情報提供、相談等への対応、総合調整）、②要支援児童及び要保護児童等並びに特定妊婦等への支援業務（相談・通告の受付、受理会議（緊急受理会議）、調査、アセスメント、支援計画の作成等、支援及び指導等、児童記録表の作成、支援の終結）、③関係機関との連絡調整（要対協の活用、児童相談所との連携・協働、他の関係機関等との連携）、④その他の必要な支援（里親支援等）等を担うことになる。

この点、支援拠点は新たな業務を特別に課されたものではないから、従前どおりで良いのだと判断して支援拠点設置を表明する自治体がある。しかし、10条の次にあえて10条の2を新設した意味をよく理解すべきである。支援拠点は、市区町村が行うべき業務を担うという意味では確かに形式的には変わらない。しかし、10条のみの法文は不明確であり、現実に市区町村の業務遂行レベルの地域差は激しい。そこで子どもを守っていくために業務をより明確に示し、支援拠点という土台の下、現状以上の体制整備と業務遂行レベルの向上を目指したものである。

### 4. チーム（組織）支援体制

第四に、チーム支援である。小規模自治体では、子どもにかかる相談を一人の担当者が担っている例が多い。しかし、その担当者が病欠や育児・介護休暇をとった場合に子どもや保護者が相談できないといった事態が生じないように、チーム体制づくりによる支援が必須なのである。

小規模自治体からは、支援拠点設置要綱が示す人的配置基準を満たすことは難しいとの声が挙げられる<sup>注3)</sup>。しかし、そのための国の配置基準による補助制度がある。また、制度発足時には手当

されていなかったが、現在では支援拠点の子ども家庭支援員のうち常勤配置を必須としている正規職員の人件費について国は地方交付税措置をしている<sup>注4)</sup>。制度設計を担う自治体担当者は、こうした国の手当てについて、財務・人事当局に伝え、子ども部局に人的措置を求めていくことも必要である。

### 5. 児童相談所との対等性と面支援

第五に、児童相談所とは上下でなく対等機関であることである。児童相談所が点支援になりがちであるのに対して、支援拠点は地域資源を結び付けた面支援であることが求められる。

市区町村は児童相談所に対して専門的助言等を求めることができ、また児童相談所は一時保護等の行政処分権限を与えられている。しかし、これは上下関係や個々の事案の指揮命令権を意味したものである。

地域資源をよく知っているのは市区町村であり、地域資源をつないで子どもの命を守っていくこと、要対協の事務局として関係機関を面をつなぎ司令塔としての役割を果たしていくことは、児童相談所よりも、市区町村という総合ガバナンス機関こそが得意な役回りなのである。

市区町村側としては、第一に、メニューの増加・充実が求められる。市区町村の子ども家庭支援体制の構築という観点からは、ビジョンが提示している子どもへの直接的支援事業（派遣型）の創設やショートステイ事業の充実、産前産後母子ホームなどの親子入所支援の創設等の支援メニューを充実させていかねばならない。第二に、指導委託措置としての在宅措置と通所措置の推進につ

注3) 現実的には小規模自治体では兼務せざるを得ないとの話を聞く。しかし、その場合には基準以上の人員配置が前提となる。

注4) 地方交付税制度研究会『地方交付税制度解説（単位費用編）平成31年度』（地方税務協会）188頁と同『地方交付税制度解説（単位費用編）令和元年度』190頁の積算内容の比較から明らかである。

いてもビジョンが言及している。この制度運用の是非については、「市町村子ども家庭支援指針」(ガイドライン)策定時に相当の議論が交わされ、賛否が分かれる制度であるのは確かであるが、在宅支援の充実という観点から有効に機能する事案はあるということで議論は落ち着いた経緯がある。しかし、現場での運用の際には、有効に機能する事案かどうかの十分な見立て、取り決め、双方の関わり方、随時の再アセスメント等きめ細かなやり取りが必須である。その意味では児童相談所が丸投げ的に市区町村に指導委託を行うとの市区町村側の反発も相当程度ある。逆にもっと取り決めに細かく設定するのであれば指導委託を受けることは問題ないと発言する市区町村もある。今後、在宅支援を進める上で、丁寧な協議が積み重ねられねばならない。地域によって現実の委託の在り方は多様とならざるを得ないが、事例の積み上げと検証が必要となる<sup>注5)</sup>。

また上記と関係するが、目黒事件、野田事件の検証でも指摘がなされたように、虐待死未然防止という観点から、市区町村が自らの見立てを積極的に児童相談所に伝え働きかけていくことが一層求められよう。

なお、筆者によるヒアリング調査時に「児童相談所を設置したので支援拠点も設置したことになる」と公言する自治体担当者がいた。しかし、支援拠点の設置趣旨・要件の検討からすれば、この見解は誤りである。確かに、児童相談所と支援拠点は重なり合う部分がある。しかし、児童相談所と支援拠点とは大小関係・包含関係ではなく、権限・役割・所掌事務・対象者・かかわり方等が異なってくるのである。

### III 支援拠点の全国に向けての取組——筆者平成29年調査・平成30年調査・令和元年調査を振り返って

支援拠点設置には、上記のような要件充足が必要である。法改正・ビジョンのその後という観点から参考になると考えるので、自治体がどのようにして支援拠点制度に向き合ってきたか、筆者の調査研究の一部を辿り、開示しておく。

#### 1. 平成29年度「市区町村子ども家庭総合支援拠点の設置促進に向けた支援手法に関する調査研究」を振り返って

##### 1) 研究手法

全国の自治体へのアンケート調査と設置自治体(一部予定)へのヒアリングにより、支援拠点設置の課題を抽出するとともに、先行して支援拠点設置に取り組んできた自治体担当者らにヒアリングを行った。

##### 2) 調査分析(6つの課題)

アンケート及びヒアリング調査の結論としては、支援拠点設置が進まない(1,741全市区町村悉皆調査のうち設置済みとの回答(平成30年2月時点)をしてきた自治体数は93)原因として、主に6つの課題を抽出した。

①支援拠点概念のわかりづらさ、②人員配置基準・専門職確保の困難さ、③財政負担(1/2)、④法的義務性の明文なし(努力義務)、⑤都道府県の役割の不明示、⑥先進事例のなさ、以上の6つに集約できるものであった。

##### 3) 課題への対応策の検討

支援拠点制度ができたばかりで、制度の説明を十分にできる者が都道府県にはおらず、筆者としてもヒアリング調査を行いながら、実質は制度説明に追われるということが繰り返された。自治体側に担当部署も担当者もいない中で、アンケートやヒアリングは困難を極めた。拠点制度を市町村に説明してほしいという声(自治体の現場・制度を理解している者からのアドバイスを受けたい

注5)『令和2年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料』382頁に3つの事例が紹介されている。

との声)、特に人員配置基準・常時要件の説明等が求められた。また、国や都道府県の補助をアップしてほしいとの要望が多く上げられた。こうした中、小規模・中規模・大規模等の先行具体例を17例抽出して、取組例を詳細に示した。

## 2. 平成30年度「市区町村等が行う児童虐待防止対策の先駆的取組に関する調査研究」を振り返って

### 1) 目的・内容

市区町村における児童虐待防止対策は、平成28年改正児童福祉法を踏まえれば、市区町村子ども家庭総合支援拠点の整備とそのレベル維持・向上にかかっていると考えると、平成30年2月時点で114カ所(106自治体)の支援拠点を2022年度末までに全市区町村に整備することができるのか、その具体的方策の提示が求められていた。研究では、①支援拠点の現状に関してヒアリング調査を行うとともに②支援拠点のスタートアップマニュアルを策定・提示し、拠点設置を推進することとした。

### 2) ヒアリング調査研究(手法)

①地域性や支援拠点規模を考慮し、全国の31市町村を抽出し、②統一質問項目を事前送付し、子育て世代包括支援センターとの役割分担・連携、要対協や児童相談所等の関係についてヒアリングを行った(県も同席)。

### 3) 調査結果の分析・考察

#### (1) 分析

①支援拠点に関する担当部署及び自治体全体の理解不足、②母子保健部門その他関係機関との役割分担・連携への悩みが出された。

#### (2) 考察

こうした問題に対して、支援拠点の重要性を自治体組織全体で共有し、人員配置・運用(採用・異動・資格取得促進等)を行う例を参考として提示した。また、子育て世代包括支援センターと支援拠点との一体化、すなわち妊娠期からの保健・医療とのつながりと要対協を通じた地域との連携・一体化の体制づくりとして、①要綱を整備し

て組織の充実・維持を図ること、②指揮命令を統一して漏れを防ぐこと、③情報の相互閲覧をできるようにしてケース対応理解を同じくしておくこと、④その他定例連絡会議の開催、家庭訪問の同行、人事交流等具体的工夫例を参考として提示した。

### 4) マニュアルの作成

全国の自治体からマニュアルを求める声が多数挙げられたため、以下の形で自治体に届けるマニュアル作成を急いだ(特に都道府県担当者に制度理解をしてもらう必要があった)。

#### (1) 手法

上記ヒアリング、全国16カ所で行った説明会、マニュアル検討会(県・市区町村担当者等意見交換)を通じ、拠点整備のために自治体が求めている情報(①支援拠点の機能・要件詳解、②日常の相談の流れポイント解説等の要望)を抽出し、マニュアル構成・項目立てを行った。

#### (2) マニュアル内容の検討

①法体系として「市町村子ども家庭支援指針」・「市区町村子ども家庭総合支援拠点設置運営要綱」の内容を抜粋し、「要件」として要綱の項目ごと(例:法定四業務の内容や相談・通告後の流れに沿った注意事項等)に記述を行った(客観性の観点)。②加えて、要件の解説や自治体で実際に行われている「具体例」(例:要対協の活用例等)を提示し、自治体の取組を採用可能な形で提示した。③更に、支援拠点の体制維持・発展のための工夫として先進事例・論点等を「グレードアップ例」(例:医療ネットワーク拡大等)として提示した。

### 5) 今後の整備拡大の考察・提言

拠点促進には、当該自治体の努力だけでなく、都道府県のバックアップが重要である。静岡県が精力的に説明会を行い、またその手法が自治体から好評であったため、先進的な取組<sup>注6)</sup>として紹介しマニュアルに掲載した。具体的には、①行政・研究者等アドバイザーによる説明会、②支援拠点設置の先行自治体の発表、③市町村担当者が少人数に分かれてのグループワーク、④支援拠



点制度にかかわる複数担当者（管理職・事務担当者・相談担当）の参加を促す開催手法等、支援拠点を制度設計する担当者が研修後に自治体に戻った後に支援拠点整備に着手できるようなワークを工夫して支援拠点整備のバックアップを行っていた。

また、年度の後半にマニュアルの試行版ができたためそれを使用しつつ、支援拠点制度の理解を広げていった。筆者のHPでのマニュアル等の情報発信、研修会（アドバイザー利用）開催、個別説明会等理解のためのチャンネルを増やした。こうして手間をかけた県と市町村とのやり取りを重ねて、児童相談所が市町村の仕事を知り、また市町村が児童相談所の仕事を知るといった機会を積み重ね、両者の連携のあり方を議論することで、支援拠点設置に向かう自治体が少しずつ増えていった。

### 3. 令和元年度「子ども家庭総合支援拠点設置促進に関する調査研究」を振り返って

#### 1) 目的・内容

支援拠点制度の理解・現状分析の観点から支援拠点立ち上げ事例集を作成し、更なる設置促進を図るための有効策を探ることを目的とした。

#### 2) 研究手法

2019年4月現在設置の283自治体全部にアンケート調査（回収率47.7%。135自治体）及び都道府県の取組アンケート調査（回収率69.8%）を行い、更に現地・電話ヒアリング調査を重ねた。29年調査、30年調査も踏まえ、可能な限り地域・人口規模が異なる多様な拠点にヒアリングを行い、設置自治体と協力し意見交換会（対面では2回）を実施した。

### 3) 調査結果の分析・考察（成果プロセス）

#### (1) 分析

上記を踏まえた分析として、都道府県事例集・市区町村事例集を策定した（多様な形を収めた）。特徴としては、都道府県と市区町村との関係性に注目して分析を行った。支援拠点単独でケース対応が完結することはないからである（野田市虐待死事件でも両者の間隙・関係性にフォーカスすることが重要であると指摘されている）。また設置過程を時系列で辿り比較できる形で考察を行った（101市区町村・30都府県）。都道府県の積極的な働きかけの工夫、外部アドバイザーの利用、スタートアップマニュアルの活用、全体的な説明会の次段階としては地域別・規模別のワークショップを開催することなどが有効であること、説明会等も1回で理解することは難しく回数を重ねていくことで着実に設置自治体が増加していることが明らかとなった。

#### (2) 考察

設置自治体のメリットとしては、①設置することで些細なことでも相談してよいのだとの住民へのメッセージになること、そして相談窓口が明確になることで相談が増加する等の好循環を生むようになったこと、②支援拠点がチームとなることで個別対応力が向上したこと、③要綱等を整備したことで担当者が異動することになっても組織としての継続性が保たれること等が挙げられた。こうしたことは支援拠点設置による住民側のメリットとなる。

また、支援拠点設置の難しさは、次の2側面があることが理由として挙げられる。①制度設計の側面と②個別具体の相談機能の向上の側面である。自治体の中でそれぞれ担っている者が異なるからである。それゆえ、自治体全体での取組がないと設置に至らないのである。

もう1点の難しさは、小規模自治体では虐待件数の少なさや人的資源の不足から単独設置に消極的であることである。それゆえ、当該自治体の都道府県によるバックアップや、県内の先行設置自治体の力を借りての設置、さらに共同設置など、

注6) 静岡県健康福祉部子ども家庭課子ども家庭版班長鈴木淳氏・主任伊東沙季氏が積極的に市町村の質問を採り上げ、それに丁寧に応える形で市町村の疑問を解消するバックアップを行っていた。

設置時期や支援度合いの点でグラデーショナルな個別具体の支援が求められる。

#### 4) 研究成果 (設置に有効な取組)

設置自治体からは、①スタートアップマニュアルの活用、②アドバイザー制度の利用、この両者の活用の有効性への言及が多かった。

また、その他有効な取組としては、③都道府県が呼び掛けて地域内全体への説明会を行ったこと、都道府県も広域であることから、地域別研修を行ったこと、また個別の意見交換等を繰り返したこと(他自治体との意見交換含む)、④市区町村が自らの自治体(組織)の資源・強み等含めた「自治体アセスメント」を行うこと、関連してこのアセスメントの過程によりその後の支援拠点の運用改善をもたらしたこと、⑤児童相談所の市町村支援担当が市町村の個別の質問・課題・悩み等に応え働きかけたこと、⑥外部のスーパーバイザー等を制度設計やケース支援に積極的に利用したこと、⑦自治体内の人事・企画部局に拠点を理解してもらったこと、拠点理解者を自治体内に増やしたこと、⑧子ども家庭支援員を増員させるための県の任用前研修等の利用、都道府県の財政的・法的・情動的バックアップを得たこと等が挙げられた。なお、現地に行かずとも動画視聴で支援拠点の知識を得られる工夫として、井上登生氏の協力を得て、スタートアップマニュアルの解説動画配信も行ってきた。こうした支援拠点を周知啓発するための多様化多層化が有効との感想が聞かれた。こうした3年間の研究報告は自治体による支援拠点設置の参考書として自分の地域にあった自治体を探し、その手法の取捨選択をするために活用できるだろう。

## IV 令和2年度アドバイザー派遣制度 と三重県のアドバイザー事業紹介

### 1. アドバイザー派遣制度

令和2年度からは、「西日本子ども研修センターあかし」が支援拠点の整備促進の連絡調整窓口となって、筆者をはじめとするアドバイザーチー

ムの派遣が行われている。今年度は新型コロナウイルス感染症下において、直接対面での派遣はほとんどなかったが、リモート研修という形で研修を行ってきた(この派遣とは別に個別依頼の形で自治体と個別アドバイスを相当数重ねてきた)。

### 2. 三重県の子ども家庭総合支援拠点アドバイザー事業について

上記とは別に、三重県は、支援拠点設置のための独自かつ積極的な市町村支援を行っている。アドバイザー事業として年間を通じて県下の自治体の市区町村子ども家庭総合支援拠点設置のための個別の支援制度である。

県担当者のアイデアと真摯な取組により、新型コロナウイルス感染症下であったが、見事なパラダイムシフトを行い、リモートでの個別相談会・研修会を県の中央児童相談所を会場として、または見相、自治体、アドバイザー(筆者)の3点を結ぶことで、リモートで毎週行ってきたものである(相談会後に録画データも市町に送っている)。各自治体ごとに悩みは個別であり、その質問に寄り添い、リモートで十分な議論を行ってきた。集団研修にない丁寧な対応である(個別相談会を令和3年12月末までに21市町に25回実施し、令和3年1月末時点で18市町で設置時期が明確化・前倒しとの成果を上げている)。

上記に加え、現在は、平成24年度から県と市町が定期的に協議する資料として、市町に作成を依頼していた「児童相談体制強化確認票」を市区町村子ども家庭総合支援拠点設置運営要綱に基づいた内容に改訂し、年度当初に市町が自らの業務を確認できるよう「市町児童相談体制(構築)等強化確認票」を策定したところである。県担当者が現地を訪問し、事前のきめ細かな情報収集を行った後に個別のやり取りを行っているから<sup>注7)</sup>できることであり、新型コロナ禍におけるパラダイムシフト的促進支援事業の在り方として注目に値するので紹介する。こうした丁寧な市町への伴走型支援が、社会的資源が少ないと感じている市町村、相談相手がいない中で悩んでいる市町村にとっ

ては有効である。都道府県の市町村支援は住民と子どもを救うのである。

## V ビジョンの浸透とその先へ（未完の制度改善と展望）

### 1. 在宅措置権限の拡充

支援拠点が司令塔の役割を十分果たすためには、市町村が様々なサービスを選択し、在宅支援のための権限を有することが不可欠である。地域資源をつなぎソーシャルワークを継続的かつ臨機応変に行っていくためには、法的措置権限とその財源の手当てが必要となる。現状の児童福祉司指導や継続指導等、地域において児童相談所がその権限とケースの主対応を十分なしていない実態は数多く挙げられている。一方支援拠点到に権限がない以上、地域資源でなし得る在宅での必要な関わりが児童相談所の了解を得ないときできない場合も生じている。市区町村の支援拠点は、福祉、保健、教育部局や地域のNPO団体との日常的なつながりを有しており、担当者同士が様々な事業で日常的に顔合わせしている。身近なガバナンス機能を有する支援拠点の方が、権限を有せば平時の延長として地域をつなげた在宅措置や支援をうまく機能させていけるのは明らかであろう。

ビジョンの具体化の観点からは、この点の明確な手当てが必要であり、在宅支援に関する措置権限行使（予算措置も含む）を支援拠点到に委ねる法制度改正が求められよう。

注7) 三重県児童相談センター主管兼課長代理森下道大氏、同主査海正和両氏が司令塔として三重県下の自治体に対して法的、財務的、情動的、ケースワーク的様々な総合バックアップを精力的に行っている。筆者は先進事例という言葉を使用するのを控えてきたが、この2人の取組は真に先進事例である。支援拠点的な法制度設計時に都道府県は自らの仕事ではないからと消極な担当者が多かった。しかしこうした市町と県との協働が子どもの命を救うことになると確信する。三重県のこの取組は参考になる。

### 2. 要対協調整担当機関・担当者の権限拡充

上記と関連して、支援拠点が要対協を活用するとの観点から、その要対協調整担当機関に調整・方針決定のための一定の法的権限を付与すべきである。

こうした権限付与の規定がないので、現実には要対協が単なる会議体となり、何も決められずに、情報交換をして終わってしまうような実態が生じてしまうのである。要対協は、機関相互の調整的な制度決定を行うとともに、個別ケースで動的かつ当事者意識をもって各機関がその役割と責任を果たすことができるようにそのネットワーク内に守秘義務を課した特別の法的ネットワーク制度なのである。

とするならば、ビジョンの具体化の観点からは、要対協調整担当機関・担当者を単なる「同輩中の首席」としない一定の権限を付与する法改正を行うことで、要対協が実質化すると考える。

### 3. 里親制度等の拡充

筆者は、里親の制度設計は児童相談所よりも支援拠点到に委ねるべきと考える。里親からよく聞くのは、児童相談所の担当者は日常的な支援には来てくれず、措置解除をちらつかせるような事態で監視的に登場するという話である。里親制度は、子どもの権利利益のための制度である。そのため日常的支援は、果たして都道府県がふさわしいのであろうか。日々子どもとその地域で衣食住を共にする里親からすれば、身近な地域で常に相談できる方が好ましい。地域から遠い都道府県児童相談所に地域から里親を募集させ、マッチングや措置・措置解除の権限を行使させるのは、里親制度を子どもの権利のために拡充しようという動きとはマッチしない。むしろ地域で民生委員や様々な子育て団体等と活動を日々共にしている市区町村の方が交流や情報は多いのである。里親同士の交流の場づくりや里親への支援も市区町村の方が物理的にも心的にも距離が近いのである。

そのうえで付言すると、社会的養育制度の充実を図り、里親を増やそうという方向性が明示され

ている中、里親の法的権利が全くといってよいほど立法上手当てがなされていない現状は非常に問題がある。里親の措置解除の是非が問題となる場合に、必ず、丁寧に子どもの意見を聞くようにしているかについては疑義が生じる事案に相当数接する。子どもの利益が守られる解決がなされていないのではないのか。そうした場合の意見陳述や意見提出の機会すら里親には認められていない(処分取消訴訟においては原告適格なしとされる)。子どものアドボケイト制度を進めるに当たり、密接に関連する論点である。子どもの安全安心を守ろうとするのであれば、その前提の環境づくりとして里親の心身の安定を図り、それが子どもの安定につながるという視点を持つことは重要であり、一定の立法措置は必要と考える(ひとり親になった途端に突如里親委託措置解除となりすぐに子どもと引き離されたとの事例は複数挙げられる)。措置解除の場合に里親にもその十分な理由開示と納得の過程が必要なのである。人と人との信頼関係を基に制度を構築しようとする以上当然であろう。

#### 4. 市区町村の死亡事例検証と再評価の義務化

筆者は、死亡事例検証は、都道府県のみならず、支援拠点も必ず外部委員を構成委員として、自ら行うべきとする明示規定の立法化が必要であると考える。現行法上必ずしも市区町村の検証は義務付けられていない。野田市児童虐待死事件においては、野田市は自らが率先して検証を行ったがそうでない自治体の方が未だ多い。また、検証を行った場合は、必ずその検証の再評価・フォローアップを義務付けるべきと考える。検証報告書の指摘が放置されることはあってはならない。

この点、野田市も、また札幌市も検証報告書のフォローアップや改善取組の再評価を行うこととしている。こうした取組が自治体の先進事例としてではなく、最低限必ず行われるべきものとする制度設計が望まれる。

## VI おわりに

本論稿では、支援拠点に関して、法改正に伴いビジョンが示され、その現在に至るまでの動きを辿ってみた。ビジョンを具現化しているかの観点から未完の具現化部分について、更なる法改正の提言も踏み込んで行った。

このビジョンには策定にかかわった者らの魂がこもっていると同時に、子どもの命と笑顔が詰まっていると感じる。

その中の大きな柱である支援拠点づくりは、今新たなステージに入っている。国が2022年度末までに全市区町村で設置するとの方針を示している中、支援拠点の中身をもう一度点検し、自らの自治体の体制を再構築していこうという自治体が多い一方で、「(今までと何ら体制・運営変更はないが、)ひとまず形式的に支援拠点は名乗っておけばよい」というような自治体担当者の声漏れ聞こえることがある。法改正の趣旨・社会的養育ビジョンを読み込んだら決してそのような発言はできるはずはない。

このビジョンは誰のためにあるのか、誰を名宛としているのか。もう一度原点に戻ってみる必要がある。人数が増えない割に制度が変わるたびに市区町村への負担は多くなっているとの吐露を聞く。しかし、やはり地域の子どもは地域で守りたい。そしてそのための制度設計<sup>注8)</sup>、優先順位付けの問題、自治体全体のアセスメントが必要であろう。

本論稿読者のそれぞれのポジションにおいて、できることがあるはずである。筆者も引き続き、

注8) 筆者は今年度①「乳幼児健康診査未受診者等に対する取組事例に関する調査」研究、②「児童虐待事案への対応における警察と児童相談所・市町村の連携等に関する調査」研究に参加した。また昨年度は、③「市町村の体制強化に関する研究調査(市町村支援児童福祉司、要対協、児童相談所と市町村の通告後の連携方策)」に参加した。こうした中で一層支援拠点機能の充実の必要性を実感する。

自治体への意識付け、自治体内での議論に関わり、子どもの心と体を継続的かつ多層的に育んでいく地域づくりにかかわっていききたい。

## 文 献

鈴木秀洋（2020a）要保護児童対策地域協議会の再構成 (1) 効果的な運営のためのガイドライン試案. 自治研究, 96 ; 83-106.  
鈴木秀洋（2020b）要保護児童対策地域協議会の再構

成 (2) 効果的な運営のためのガイドライン試案. 自治研究, 97 ; 87-105.  
鈴木秀洋（2021）虐待・DV・性差別・災害等から市民を守る社会的弱者にしない自治体法務, 第一法規.  
鈴木秀洋研究代表（2019）市区町村子ども家庭総合支援拠点設置に向けて スタートアップマニュアル. <https://suzukihidehiro.com/data/activity/246/article.pdf?20190425135700>

## 「子どもの虐待とネグレクト」編集委員会

**編集委員長** 藤澤陽子 (国立きぬ川学院)  
**副編集委員長** 藤林武史 (西日本子ども研修センターあかし)  
**編集委員** 岩城正光 (あかつき法律事務所)  
長尾正崇 (広島大学大学院医系科学研究科)  
林浩康 (日本女子大学人間社会学部)  
日比千恵 (四日市看護医療大学看護学部)  
星野崇啓 (さいたま子どものこころクリニック)  
増沢高 (子どもの虹情報研修センター)  
宮本信也 (白百合女子大学人間総合学部)  
森茂起 (甲南大学文学部)  
山縣文治 (関西大学人間健康学部)  
渡辺好恵 (さいたま市保健福祉局保健部地域医療課)  
**担当理事** 西澤哲 (山梨県立大学人間福祉学部)

### 編集後記

今年の桜の開花は驚くほど早く、例年なら満開を見ながらの施設行事も、わずかに残る数輪を眺めながらでした。それでも子どもたちは目をきらきらさせ、その満面の笑みが全ての霽を吹き飛ばしてくれるようでした。

私のこれまでの職業人生はほぼ施設職員です。初出勤から24年間、子どもたちのために必要と思うことは何でもやろうという気持ちは変わりません。しかし同時に、「本当に必要な支援が来ているのだろうか? いや、もっと彼らのためになる支援や環境があるのにこれしかできていない」という思いも持ち続けています。

今回の特集は、私の悲願でもありました。なぜなら、抱え続けた自らの問いを大きく揺さぶったのが、『新しい社会的養育ビジョン』だったからです。当時、私のように施設で働く人々は特に、ビジョンで打ち出された数値

目標がとても高い壁のように感じました。子どもにとって、より家庭的で温かな環境で育つことができたらどれだけ良いだろう——そう思って働いてきた私ですら、こんなに早急に進めたらかえって子どもにしわ寄せがいつてしまうのでは? と心配にもなりました。しかし、20年後の社会的養護を想像したとき、このままでは変わらないとも感じました。衝撃は確実に、子どもたちの笑顔の先にある未来を強く想像させたのです。

今この特集を読んでみて改めて感じるの、一人ひとり子どもたちが必要な環境や支援を得るために、一つでも多くの質の高い選択肢が準備されていることの重要性です。そのためにも私たちは、子どもを真ん中にしてしっかり向き合い、手を取り合って歩を進めて行きましょう。(藤澤陽子)

## 子どもの虐待とネグレクト 第23巻第1号 (通巻第61号)

(年3回発行) 定価2,000円+税 年間購読料6,000円+税

2021年4月26日発行

発行：一般社団法人日本子ども虐待防止学会

学会事務局 〒162-0826 東京都新宿区市谷船河原町6番地キャナルサイド呉竹1階  
編集事務局 Tel / Fax : 03-3269-2900 (担当：町田桂子)

制作販売：(株)岩崎学術出版社 〒101-0062 東京都千代田区神田駿河台3-6-1 菱和ビルディング2階  
Tel : 03-5577-6817 / Fax : 03-5577-6837

「子どもの虐待とネグレクト」は、日本子ども虐待防止学会の機関誌です。同学会の会員は本誌の郵送配本を受けられます。非会員の方への本誌の販売は岩崎学術出版社が担当しております。全国書店、生協または小社へ直接ご注文下さい。