



CAP ニュース

CHILD ABUSE PREVENTION 第130号 2024年春

社会福祉法人子どもの虐待防止センター <https://www.ccap.or.jp>

改正児童福祉法（令和6年4月1日） 施行に際しての自治体の体制整備等への視座

日本大学大学院危機管理学研究科教授
CCAP評議員 鈴木秀洋

1 市区町村の母子及び子ども部局の今

令和4年児童福祉法等の一部改正（令和4年法律第66号）の施行期日である令和6年4月1日施行に際し、市区町村の虐待対応の制度設計と運用について法の趣旨を踏まえて検討することとする。

まず、同法改正の概要としては、主に7つの大きな項目が挙げられるが、本論稿においては、こども家庭センターの設置に関してフォーカスすることとする。今市区町村の現場からは、子どもの施策にかかる制度（予算組みや人員配置）をどうすればよいのか、不安の声が多数挙げられている。

筆者は、これまで自治体のこども家庭支援センターの所長として児童虐待対応の最前線で指揮を執り、また研究者として、市区町村がこれまで果たしてきた役割の重要性にフォーカスし、市区町村こども家庭総合支援拠点の具体化のために全国を行脚してきた。そこから見える景色は、社会の中で、子どもや保護者の心と体の安全・安心を守ることがどれだけ大変なことなのかということである。例えば、ほっとできる空気感、おいしいと感じられる食事や寛げておしゃべりできる時間や場所があること、笑える瞬間の多さ、ありのまま安心して気兼ねなく休める・寝られる自分の空間など、こうした環境を創るためには、自己責任を強調することなく、公助（人的・物的・財政的パッ

クアップ、より予防・上流支援）の必要をいくら強調してもしすぎることはない。

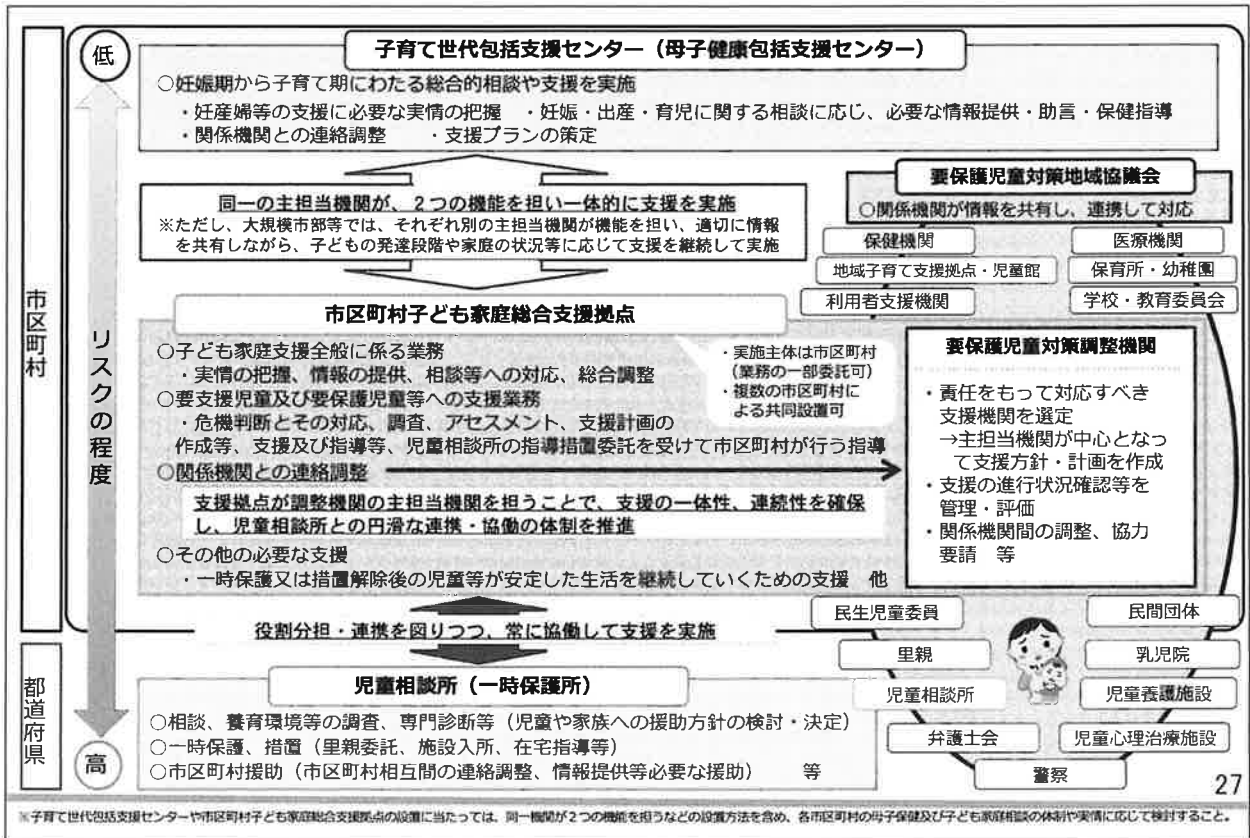
令和6年4月1日施行のこども家庭センター制度は、これまでの母子保健機能の充実としての子育て世代包括支援センターと児童福祉機能の充実としての市区町村こども家庭総合支援拠点との両制度の維持・延長線上にあるのであり、全く新しい制度の構築を求めているものではない。子どもや保護者と関わる最前線の市区町村の現場において、子どもや保護者目線から、行政の支えの間隙が生じないように、母子と子ども福祉領域の一体化を更に推し進めようというものである。

現在、筆者は、こども家庭センター（市区町村こども家庭総合支援拠点）の設置等を支援するアドバイザー派遣事業及びこども家庭センター制度における統括支援員指導者養成研修に関するワーキンググループ（西日本あかし研修センター）のメンバーとして、都道府県・市区町村からの相談を受け、研修を行っている。本論稿では、法制度の理解と実務現場への若干の示唆を提示したい。

2 従前のこども家庭総合支援拠点制度の確認

まずは、今一度、こども家庭センターの土台となる市区町村こども家庭総合支援拠点制度（図1¹）

1 市区町村・都道府県におけるこども家庭総合支援体制の整備に関する取組状況について（平成30年9月厚生労働省子ども家庭局）<https://www.mhlw.go.jp/content/000467493.pdf>



[図1] 市区町村における児童等に対する必要な支援を行う体制の関係整理 (イメージ図)

について、法的理解をしておく。

市区町村子ども家庭総合支援拠点は、平成28年の児童福祉法等改正により導入された制度である。平成28年改正は、子ども施策における大きな転換といえる法改正である。このことは、法律の理念である第一条の目的規定を改正したことからも明らかである。第一条で子ども権利条約を引用し、かつ、子どもの権利主体性を明らかにしたことで、子どもを客体ではなく権利主体として明記したのである。

果たして、自治体行政は、この平成28年改正をどのように理解し、従前の施策展開や現場での子どもへの具体の向き合い方をどのように変えたのだろうか。まずその問いと検証が令和6年4月の今に生きる。

そもそも、保健、福祉、教育をはじめとする自治体行政のすべての分野における職務は、憲法や法律を根拠にして行われなければならない(法の支配・法律による行政の原理)。平成28年改正は、子どもを客体ではなく主体として捉えると法の枠

組みを大転換させた。子どもと向き合う最前線の児童福祉にかかわる皆さんの職場において、仕事の仕方を子ども主体に変化させるための話し合いの場が持たれたであろうか。子どもの意見表明権の保障や子どもアドボカシー制度が、こども家庭庁設置やこども基本法の制定等を起源として創設されたかのような言説に触れることがあるが、大きな流れは平成28年に始まっている。

この平成28年改正法の理念転換に伴う具体的制度として、市区町村子ども家庭総合支援拠点(以下「支援拠点」という。令和4年改正前児童福祉法10条の2)の設置が市区町村に義務付けられた。この法改正に伴う児童虐待対応における関係機関の協働関係を示した図が図1である。児童相談所や警察だけでなく、保健、福祉、学校を含んだ行政機関に加えて、多くの地域の関係機関を含めて、これらの関係機関の協働によって子どもと保護者を守り、継続的に支える制度設計になっている。こうした関係機関間の連携・協働なしでは、一つの機関だけで子どもの命を守ることは困難だ

からである。

この法律改正に伴い、「市町村子ども家庭支援指針（ガイドライン）」（雇児発0331第47号・平成29年3月31日）²が定められ、「要保護児童対策地域協議会設置・運営指針」（雇児発0225001号・平成17年2月25日）も改正された。

筆者もこうしたガイドライン作成にワーキング委員³として関わり、かつ、ガイドラインの更なる具体化として、厚労省の研究事業⁴として『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』を作成し、全国の市区町村に配付した⁵。こうしたガイドライン及びマニュアルでは、支援拠点に求められる要件として6つを挙げている。

一つ目として、地域のすべての子どもや家庭の相談に対応するための子ども支援の専門性をもった機関・体制・状態を作ること。二つ目として、地域の資源を有機的につないだ在宅支援を行う（ソーシャルワーク機能を果たす）こと。三つ目として、原則として18歳までのすべての子ども（とその家庭及び妊産婦等）を切れ目なく継続的に支援すること。四つ目として、個人ではなくチーム（組織）で支援する体制（人的資源等）の構築・運用を行うこと。五つ目として、支援拠点が担うとされる法定四業務を行うこと（令和4年法改正前児童福祉法10条1項1号～4号参照）⁶。六つ目として、支援拠点と児童相談所との所掌・役割の相違（市区町村における支援拠点と都道府県・政令市を中心とする児童相談所の関係性は、指揮命令等の上下関係ではないこと）を理解した支援を行うこと。以上の6つである。

この要件のうち、特に二つ目にあげた地域資源を有機的につないだ在宅支援を行うには、従前からいくつかの課題があげられてきた。例えば、筆

者は、自らの職務遂行上また全国の自治体のヒアリング調査等を重ねるたびに、自治体組織間における3つの壁を体感してきた。具体的には、㊦保健・医療、㊧福祉、㊨教育の間における壁である。

むろん、それぞれの専門性・バックグラウンドがあるのであるから、具体的事案に向き合う時に、それぞれの専門的見地からの見立ての相違が生じること自体は当然あり得ることである。むしろそうした見解の相違を主張し、ぶつけ合い、解決に向けた対話・議論をしないこと（みんなで仲良くとか大人の対応をしましょうという言説）は、自らの職責を果たしたことにならないと考える⁷。

しかし、その見立ての相違による対立がありつつも、目の前の子ども対応と保護者対応としては、まず、具体の第一歩（㊦保健・医療、㊧福祉、㊨教育のそれぞれの関わり方）を決めて行かねばならない。関わる関係機関間に連携・協働の間隙が生じないよう関係機関間のかかわり方の総合的調整マネジメント（コーディネート機能）が求められる。支援拠点は、その役割を果たす。具体的には、要保護児童対策地域協議会（以下「要対協」という。）を活用し、関係機関がいわばワンチームとなって、それぞれの強みを繋ぎ、弱みを補い、点ではなく地域ネットワークという面で、子どもと保護者を継続的に支えるのである。支援拠点が、関係機関間の役割分担を明確にし、司令塔的役割を果たすことが期待されるのである。従前の要対協制度における調整機関・調整担当者の役割が会議調整の側面に重きが置かれてしまった点（三層構造の会議体を設け、受任ケースの読み上げ報告会と化して形骸化している要対協は決して少なくない。）を修正し、実際のソーシャルワークの司令塔としての位置付けを明確にしたのが平成28年改正における支援拠点制度なのである。そうし

2 市町村児童家庭相談援助指針（平成17年2月14日付け雇児発0214002号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）が廃止され、新たに策定された。

3 厚生労働省市区町村の支援業務のあり方に関する検討ワーキング委員

4 厚生労働省平成30年度子ども・子育て支援推進調査研究事業研究代表

5 後に最新の法運用面を追加して、鈴木秀洋『必携市区町村子ども家庭総合支援拠点スタートアップマニュアル』（明石書店、2021）としてまとめている。

6 項目だけ挙げると、㊠子ども家庭支援業務に係る業務、㊡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、㊢関係機関との連絡調整、㊣その他の必要な支援等

7 自らの見立てに関する発言を控えたことによる虐待対応の後悔などは、ずっと本人とチーム内に深い心的傷や不協和音を残すことは過去の死亡事例検証報告書でも言及されている。

た観点から前述の指針・ガイドラインの改正もなされている。

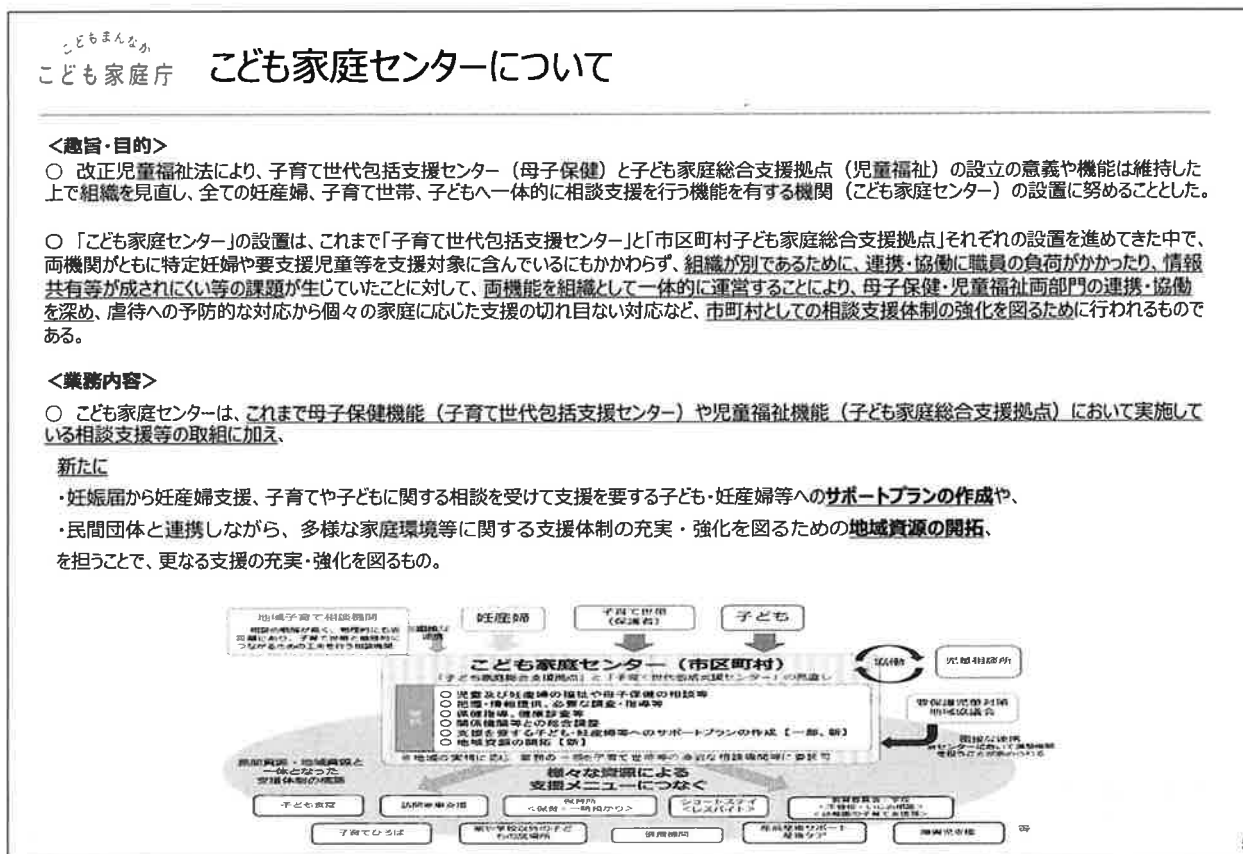
そして、母子保健機能の強化としての子育て世代包括支援センター（以下「包括支援センター」という。）と児童福祉機能としての支援拠点は、前述図1からも明らかなように、原則として一体化が求められてきたのである。

では、なぜ更なる法改正が行われ、こども家庭センターの設置がなされたのであろうか。

この点、法改正を受けたこども家庭センターガイドライン（令和6年3月30日付こ成母第142号、こ支虐第147号子ども家庭庁育成局長、こども家庭庁支援局長連名通知）⁸は、次のように説明をしている。すなわち、「乳幼児の子育てに困難を抱える家庭に対する相談支援など、両機関が行う業務や機能には一定の重なりがあるにもかかわらず、児童福祉法と母子保健法それぞれの根拠規定に基づく異なる機関の整備を求め、組織が別で

あるために、連携・協働に職員の負荷がかかったり、情報共有等が円滑になされにくい等、さまざまな課題が生じてきた。」ため、「市町村は、「子育て世代包括支援センター」と「市区町村子ども家庭総合支援拠点」の設立の意義や機能を維持した上で組織を見直し、全ての妊産婦、子育て世帯、こどもに対し、母子保健・児童福祉の両機能が一体的に相談支援を行う機関として、「こども家庭センター」の設置に努めることとした。」との説明がなされている（図2）^{*}。

※「児童福祉法等の一部を改正する法律の施行に向けた検討状況（令和5年9月15日市町村説明会）・（令和6年1月25日自治体向け説明会）」（こども家庭庁）
https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/a7fbe548-4e9c-46b9-aa56-3534df4fb315/b58c0e51/20230914_policies_jidougyakutai_Revised-Child-Welfare-Act_11.pdf



【図2】 こども家庭センターについて

8 https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/a7fbe548-4e9c-46b9-aa56-3534df4fb315/487a437d/20240401_policies_jidougyakutai_Revised-Child-Welfare-Act_25.pdf

3 こども家庭センター設置で何がかわるか

この点、「維持」と「見直し」が同居する一文は、自治体担当者にとって非常に理解が難しい。

(1) 両機能の維持の点

しかし、次のように理解すべきであろう。包括支援センターと支援拠点設立の意義や機能を維持したうえでとの記述は、従前から包括支援センターと支援拠点を整備してきた自治体にとっては安心材料となる。こうした自治体にとってはこども家庭センター設置に向けて特別の体制整備は必要ないことになる。実際、国から示されているこども家庭センターガイドラインを読み込んでみれば明らかであるが、従前の子育て世代包括支援センター業務ガイドライン中の包括支援センターに係る体制・要件・運営等の記述部分と市町村子ども家庭支援指針（ガイドライン）中の支援拠点に係る体制・要件・運営等の記述部分のそれぞれのパートは基本的に維持され、両者を合わせたものがこども家庭センターガイドラインとなっているのである。このことはある意味当然といえる。母子保健分野の専門的知見・機能と児童福祉分野における専門的知見・機能はそれぞれ尊重維持されねばならず、更に両者の間隙を埋める一体性が強調されたにすぎない。虐待対応に特別なウルトラCがある訳はなく、丁寧で地道な子どもと保護者への向き合いがあるのみである。一方で、これまで包括支援センターや支援拠点を整備していない自治体（形式的・表面的設置を宣言しているにすぎない自治体を含む。）は、両機能の土台構築を急がねばなるまい⁹。

(2) 組織の見直し等の視点

ここで、「維持」とは矛盾する用語に思える「見直し」について、具体例を3点ほど抽出して解説しておく。

一つには、サポートプランの作成である。二つ目としては統括支援員の設置である。三つ目として地域資源の開拓である。

自治体現場からの質問や不安が大きいので再度強調しておくが、意義や機能は維持である。組織を見直してより一体化を進めるために、統一的か

つ具体的な決まり事を可視化したと理解すればわかりやすいであろう。

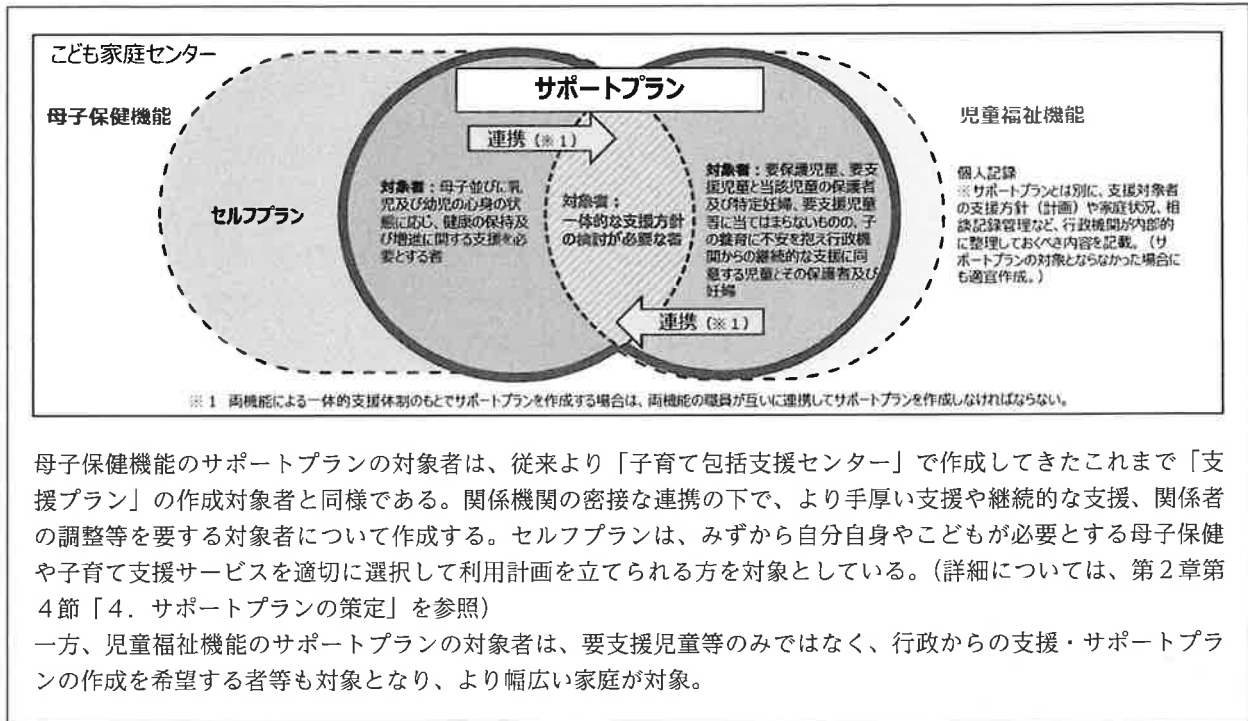
1) サポートプラン

ガイドラインによれば、サポートプランは、「支援の必要度が高い妊産婦・こども及びその家庭を中心に、当該支援対象者の課題と解決のための支援内容を模索・提示するとともに、状況変化に応じた支援内容の見直し等を行うためのものである。また、支援対象者自身が、自らの課題と得られる支援内容を理解し円滑に支援を受けること、また、支援対象者に関わる関係者が支援内容等を共有し、効果的な支援を実施するためのもの」でもある、とある。

そして、当該サポートプランの様式に含める必要がある基本項目（児童福祉法施行規則第1条の39の2）として、次の4つをあげている。①心身の状況等に照らし包括的な支援を必要とすると認められる要支援児童等その他の者の意向、②要支援児童等その他の者の解決すべき課題、③要支援児童等その他の者に対する支援の種類及び内容、④（上記）①②③に掲げるもののほか、市町村長が必要と認める事項の4つである。また、他の文書との関係として次のような説明を行っている（図3）。

この点詳細は割愛するが、自治体現場から多くの質問が挙げられるので端的な説明をしておく。従前から母子保健部局においては、名称は様々であっても支援のためのプラン等を妊産婦等との関係で作成してきたはずである。つまり、自治体の母子保健部局で従前行ってきた〇〇プランを、法のサポートプランとして位置付け直す、法的あてはめを行うことを行えばよいのである。自治体ごとのこれまでの工夫を否定して、全く新しいサポートプランを作らねばならないと考えることは、制度趣旨からも求められているものではない。現場に求められているのは、妊産婦と向き合い丁寧に対話を重ね支えてきた実務であり、新たなサポートプランという形式事務作業の重視により本末転倒、主従逆転にならないことを祈る。

9 国のFAQによれば、こうした両機能の整備ルートの外に、一気にこども家庭センター整備を目指してもよいとされる。



【図3】(ガイドライン図表6) サポートプランの考え方

2) 統括支援員

統括支援員は、センター長の下で、実務面の中核となる業務マネジメントを担う役割を有する者である。ガイドラインによれば、主な業務内容として、「(i) 合同ケース会議に諮るケースの選定に関すること (ii) 合同ケース会議の進行等に関すること (iii) 母子保健機能・児童福祉機能が連携して行うサポートプランの作成や支援方針についての指導・助言に関すること」と定められている。その上で、要件としては、「㊦保健師、社会福祉士、こども家庭ソーシャルワーカー等の母子保健、児童福祉に係る資格(※資格の詳細についてはガイドライン参考資料参照)を有し、一定の母子保健又は児童福祉分野の実務経験を有する者、㊧母子保健機能、児童福祉機能における業務の双方(又はいずれか)において相談支援業務の経験があり、双方の役割に理解のある者、㊨その他、市町村において上記と同等と認めた者」と定められている。

要するに、両機能の間隙を埋める必要があるから、両機能の理解をできる者をおくというトートロジー的要件が定められているにすぎない。

い。

この点、こうした両機能を統括的に調整する人の配置の必要性については、従前のガイドライン及びマニュアルにおいても母子保健機能と児童福祉機能の一体性は求められていたものであり、その一体性の要件として、名称は別として、既に提示されていたものである。その意味では、突然降ってわいた制度ではないのである。

なお、両機能の間隙を埋め、当該制度設計を真に有効に機能させるためには、相当の経験値と権限と調整力を有する者を置く必要があるということは自治体側に強調しておきたい(今後ガイドラインの改定等で権限等についてもより明確な書き込みが必要であろう)。

3) 地域資源の開拓

従前、地域資源の利用という用語に対し、自治体側からは地域資源がないのに利用できるわけがない、好事例の自治体は地域資源があって羨ましいとの発言がなされてきた。

こうした自治体の声に対する一つの回答が今回の地域資源の開拓である。

平成4年改正後の児童福祉法10条の3第1項

では、「住民からの子育てに関する相談に応じ、必要な助言を行うことができる地域子育て相談機関（当該区域に所在する保育所、認定こども園、地域子育て支援拠点事業を行う場所その他の内閣府令で定める場所であって、的確な相談及び助言を行うに足る体制を有すると市町村が認めるものをいう。以下この条において同じ。）の整備に努めなければならない。」と規定し、ガイドラインにおいても、「地域住民に身近な存在である市町村が中心となり、民間団体等と連携しながら、多様な家庭環境等に対する支援体制の充実・強化を図っていくことが必要」であるとする。「担い手の発掘と、担い手を支援活動につなげていくことを通じ、地域のニーズに対応した新たなサービスを開発するとともに、地域内の支援団体と関係機関のネットワーク化などを行い、相互の横の連携を強めることを通じ、それぞれの支援団体が、地域の中で「点」ではなく「面」として、妊産婦・子どもとその家庭の支援を行っていく体制を目指すことが重要」とし、更に、「地域の多様な民間団体と公的な関係機関とが定期的に情報共有・地域課題の議論等を行う「場」の設定を行うことも有用」、「民間団体等が提供するサービス情報を集約し、集約された情報を一元化（リスト化）することや、子育て中の保護者への情報提供（チラシやパンフレットの配布など）等を通じ、地域の妊産婦・子育て世帯からの「地域資源の見える化」を図っていくことが必要」、「必要に応じて地域資源の開拓を担うコーディネーター等の担当職員を配置する、又は、児童福祉サービスの提供実績のある者や団体等であって、地域でコーディネート機能を適切に担うことができる者へ委託することにより、管内における地域資源の開拓」などが示

されている。

地域資源が乏しい小さな自治体にとっては、かなり踏み込んだ記述が示されている。

この点、筆者も民間団体との連携は推進する立場であるが、一方で、国に対しては、個人情報等の取扱い等に関して、ガイドラインの更なる追記・修正を含めた早急な法整備・法解釈が統一的になされる必要があることに言及しておく。

4 残された課題と展望

令和6年4月1日からの改正児童福祉法施行に際し、主な論点を取り上げて子ども関係の現場の視座を提示してきた。今回のガイドラインについては、要対協との関係の位置付けが薄いと感じる。また自治体現場においては、教育との連携が不可欠であり、その点の記述も薄い。さらに勧奨制度、困難を抱える妊産婦等への支援の質の向上、一時保護開始時の判断に関する司法審査の導入（同4月1日後の施行）に関しても、自治体の子ども施策の現場に多大な影響を与えるものである。本論稿では紙面の関係で割愛したが別の機会に論じることとする。

おわりに、本論稿は、改正児童福祉法に伴う法律・ガイドライン等の解釈・解説を行うことで、現場の不安を少しでも解消できればと思い執筆を行った。国のガイドラインの提示¹⁰が遅いとの声を多く聞く。

しかし、地域の子どもは地域で守るのである。国のガイドラインはあくまで技術的助言であり、当該地域の子どもと保護者にとっての最善の地域づくりは、地域がデザインするのである。

今回の法改正の趣旨からも、CCAPが地域の土台作り・人づくりに果たす役割は大きい。

10 改正法の趣旨を現場で実現するためには、ガイドラインや補助金等により国のコントロールを受ける。やる気のある自治体や民間団体ほど、その裁量が発揮しづらいとの声を多く聞く。補助金行政の在り方を今一度検証しなくてはならないであろう。自治体や民間団体の裁量を大幅に認め、現場の事務作業を減らすような法運用に転換できないのだろうか。誰よりも子どもたちがそれを望んでいるように思えてならない。