

行政の法制度・地域協働・組織マネジメントの視点による子どもの最善の利益の考察

日本大学大学院危機管理学研究科 教授

鈴木 秀洋



第1 3つの考察視点からの問題提起

子ども虐待の分野における公的取組の分析としては様々な切り口がある。これまで行政の最前線で指揮を執り、現在は研究者として自治体の子ども施策や相談現場に伴走している筆者の立ち位置から見える景色について、3つの切り口から論じたい。

1つは、歴史的な分析である。児童福祉法の変遷を時系列的に辿って現在地を確かめる。2つ目としては、子どもに関わる関係機関間の分析である。児童福祉法が、要保護児童対策地域協議会（児童福祉法25条の2。以下、要対協）を定め、地域の子ども関係機関間の協働・連携のネットワーク制度を定めていることから、この制度を分析する。3つ目としては、上記と関連するが、実際の組織マネジメントにフォーカスした分析である。

本論稿では、上記3つの切り口から、現状・課題を抽出し、今後の子ども及び保護者等を継続的に支えるための提言としたい。

第2 歴史的な分析を縦展開・縦軸の分析：法改正の経緯概観

1. 総論

まず、歴史的な分析として、児童福祉法に加えて議員立法による「児童虐待の防止等に関する法律」（以下、児童虐待防止法）が制定された2000（平成12）年を起点とした考察を行う。以下、法制定・改正の経緯を辿る。

2. 2000（平成12）年以降の法概観と分析評価

(i) 2000（平成12）年制定の児童虐待防止法は、①児童虐待の定義、②住民の通告義務等を定めた。(ii) 2004（平成16）年の同法改正及び児童福祉法の改正（以下、改正法等）は、①児童虐待の定義の見直し、②通告義務の範囲拡大、

③虐待通告先に市区町村追加、④要対協の設置法定化等により、基礎自治体の支援機能を強化した。(iii) 2007（平成19）年の改正法等は、①児童相談所（以下、児相）の立入調査等の強化、②保護者面会・通信等の制限強化、③指導に従わない場合の保護者への必要な措置明確化等により児相の介入機能を強化した。(iv) 2008（平成20）年の改正法等では、①乳児家庭全戸訪問事業、養育支援訪問事業等、子育て支援事業の法定化・努力義務化、②要対協の対象拡大、③家庭的養護拡充（里親制度）等により基礎自治体の機能を強化した。(v) 2011（平成23）年改正法等は、民法改正を伴う大きな改正であり、①親権停止制度（2年以内親権制限）新設（民法改正）、②親権停止等の審判等につき児相長に請求権付与、③施設長等による児童の監護等に関し親権者等の妨害規制明記等により児相機能を強化した。(vi) 2016（平成28）年改正法等は、目的規定を改める抜本的な法改正である。基礎自治体に関し、①児童虐待の発生予防の観点から市区町村に子育て世代包括支援センター（母子健康包括支援センター）設置の努力義務、②市区町村に子ども家庭総合支援拠点整備の努力義務、③要対協調整機関に専門職の配置義務、④特別区に児相設置権限の付与等。また、児相に関し、⑤弁護士配置、児童心理司や主任児童福祉司等の配置、⑥臨検・捜索手続等の簡素化、⑦児相から市町村への事案送致制度創設等。(vii) 2017（平成29）年改正法等は、①被虐待児童等の保護者指導への司法関与、②家庭裁判所による一時保護の審査導入、③接近禁止命令拡大等により、司法関与強化による児相の権限強化を図った。(viii) 2019（令和1）年改正法等は、世間的に注目された児童虐待死事件（目黒事件、野田事件等）を受けて、国が緊急かつ重要案件として法改正を行ったもので、①児童の権利擁護（体罰の禁止、児相業務に児童の安全確保を明文化等）、②児相の体制強化（児相の設置促進等）及び関係機関間の連携強化（要対協から情報提供等の求めがあった場合の応答努力義務等）等の制度整備を行った。なお、上記②中波線下線部分は、修正案での付加条項であり、筆者が各会派の勉強会等に講師と呼ばれ、実務における情報収集の困難さを訴え働きかけた提言が採用されたものである。(ix) 2022（令和4）年改正法等は、子育て困難世帯の顕在化状況等に鑑み包括的支援体制強化等を目的として、①子育て世帯への包括的支援体制強化及び事業拡充（こども家庭センターの設置等）、②一時保護施設及び児相による児童への処遇や支援（民間協働による親子再統合事業、里親支援センター等）、困難を抱える妊産婦等への支援の質向上、③社会的養育経験者・障害児入所施設の入所児童等への自立支援強化、④児童の意見聴取等の仕組み整備、⑤一時保護開始時の判断に司法審査導入、⑥こども家庭福祉実務者の専門性の向上、⑦児童をわいせつ行為から守る環境整備等7項目が改正された。

加えて、2022（令和4）年は、こども家庭庁が設置され、かつ、こども基本法を制定した点が、法の歴史として刻まれるものである。

3. 上記法改正の考察

(1) 基礎自治体の役割の考察

児童虐待相談件数の増加や多様な相談内容への対応困難状況に鑑み、児相の権限強化策だけでは対応できず、法改正を重ねるたびに基礎自治体が担う所掌範囲を広げ、基礎自治体の権限や役割を拡充してきた歴史といえる。児相が限界である点が指摘されるが、もはや基礎自治体が担う責務・役割も現場の最前線で日々丁寧に子どもたちと向き合うには限界値を超えてしまっていると筆者は考える¹⁾。

(2) こども基本法に基づく施策執行のアプローチの考察

第二に、こども基本法制定の効果測定が十分なされる必要がある。確かに、こども基本法が、我が国における子どもに係る総合的な基本法・枠組み法として制定された意義は大きい。しかし、子どもを巡る困難な状況は統計データ上好転しておらず²⁾、未だ課題は山積みである。この法制定に必要以上に期待し、礼賛することは控えるべきである。

具体的には、こども基本法は枠組み法でしかない³⁾という点で、予算付けや基本計画等の実務への具現化や効果が問われることになる。しかし、まず、予算面では、広報・啓発事業への傾斜が指摘されており、それよりも自治体現場（の虐待対応）に裁量の予算を付けるべきとの自治体現場からの声が挙げられている⁴⁾。次に、こども基本計画等の義務付けについては、各法令等に基づく子どもに関する計画等と一体のものとしての作成や既存の個別計画をこども計画として位置付けることも可能とされており（こども家庭庁「自治体こども計画策定のためのガイドライン」令和6年5月、参照）、自治体からは、現場の子ども環境の改善に直結せず、自治体の既にある子どもに係る計画の屋上屋であり、理念的・抽象的な文言整理の事務作業が膨大となったとの声が挙げられる。

また上記の表裏の論点として、具体的な虐待対応の現場からは、何も変わっていないという厳しい声が挙がっている。さらに、筆者は、子どもたちから、子どもの意見を尊重するとして集められているのは誰の声なのかと問われる。「声を挙げられる一部の子どもにすぎず、虐待状況下の自分たちの声は聞きに来られない、大人の自己満足ではないか」。こうした厳しい声が続く。

(3) 法律の明確性・具体性からの考察

法律は一般的・抽象的な法規範であり、政省令等の下位規範により具体化されていく。しかし、その仕組みは法律の文言の明確性と下位規範への委任の程度によっては、主権者である国民の権利益を阻害することにもなる（白紙委任禁止の原則との関連性）。行政側がわかりやすく示す概要図やポンチ絵は、厳密に法律を読み込むと必ずしも法律文言と合致していないことがある。

特に給付の行政を担う厚生労働省やこども家庭庁においては、いわゆる要綱・補助行政等といわれる施策遂行手法の是非的確性について常に検証が必要となる。

例えば、子ども施策の根拠の多くは、児童福祉法にある。しかし、実際、法律には事業名しか挙げられていない（「事業名追記方式」と名付ける）。その一例が妊産婦等生活援助事業で、児童福祉法6条の3第18項に事業名の定義が追記されたのみである。具体的な事業の要件や基準は、実際には後に要綱・ガイドライン・FAQが定められない限り不明確なままである。放課後児童健全育成事業（同法6条の3第2項）、親子再統合支援事業（同法6条の3第15項）、社会的養護自立支援拠点事業（同法6条の3第16項）、意見表明等支援事業（同法6条の3第17項）等も同様である。また、ヤングケアラー支援についても、法律に根拠付けられたとされるが、子ども・若者育成支援推進法2条7号に「家族の介護その他の日常生活上の世話を過度に行っていると認められる子ども・若者」の定義規定が設けられたにすぎず、さらに法制執務的には「その他の社会生活を円滑に営む上での困難を有する子ども・若者」の例示として加えられたにすぎない⁵⁾。

これらは、法律の抽象度が高く、要綱やFAQ等で具体的な事業補助の支給要件等を定めるため、広い行政裁量となり、実際はどのような権利設定がなされ、どんなサービス享受が保障されるのか不明確である。厳密には法律で根拠が明記されたとはいえず、法律による行政の原理に照らして好ましくない。事業を担う自治体や民間事業者からは、担当者によって細かな説明が異なるとの不満や、担当者が変わるとFAQが変更されるなど後出しで事業遂行に影響が出ることがたびたびあるとの指摘がなされる。

こうした点を改善するためには、法律規定の詳述度・解像度を上げて、より具体的・一義的な規定とすることで、法律解釈の裁量の幅を狭め、行政の法執行の適正さを確保し、事業遂行の安定性を確保することが求められる。

上記と関連して、法律制定前後の具体的な施策展開（要綱・ガイドラインの策定、具体的な事業補助支給基準等）に関しては、毎年多くの調査研究事業等が行われているが、こうした研究事業と施策展開のあり方のメリット・デメリットの議論・検証も必要であろう⁶⁾。

第3 子どもに関わる関係機関間の連携・協働の分析

上記歴史的な分析を踏まえ、その中において位置付けられた子ども関係機関間の役割分担と協働・連携のシステムとしての要保護児童対策地域協議会（要対協）制度について論じる。

1. 要対協の制度設計

この要対協制度は、地域における連携・協働推進の観点からは極めて画期的な法制度でありながら、法制度の理解・解釈が十分でなく、現場で十分な活用がなされていない。筆者としては、「要保護児童対策地域協議会設置・運営指針」（平

成 17 年 2 月 25 日雇児発第 0225001 号) の抜本的改正による再構築が必要と考えているが、まずは現行法制下での正しい法制度理解と解釈を示しておきたい。

要対協の設置及び運営等に関する具体的な内容については、この「要保護児童対策地域協議会設置・運営指針」に定められているが、2022 (令和 4) 年改正法等により、従前の「市区町村子ども家庭総合支援拠点の設置運営等について」(平成 29 年 3 月 31 日付雇児発 0331 第 49 号) 及び「『市町村子ども家庭支援指針』(ガイドライン) について」(平成 29 年 3 月 31 日付雇児発 0331 第 47 号) が廃止され、新たに定められた「こども家庭センターガイドライン」(令和 6 年 3 月 30 日付こ成母初第 142 号、こ支虐発第 147 号) は、「要保護児童対策地域協議会の役割・機能」の項目で意義を 9 つ挙げている。筆者が要点をまとめると、①要支援児童等の早期発見、②迅速な支援開始、③課題の共有化、④アセスメントの協働と認識共有、⑤それぞれの役割や協働・支援の方向性の共通理解、⑥協働役割分担による責任をもった支援体制、⑦同一認識下でのそれぞれの役割を果たす支援遂行 (より良い支援享受)、⑧進行管理による包括的な支援と継続的で一貫した実践、⑨互いの役割や限界を認識し、大変さの分かち合いと補完、である。

筆者は、この意義の基、要対協は単なる会議体ではなく、「子どもと保護者を真ん中にして面で関係機関が一体的に支える制度であり、この法的網掛けの制度を使い、協働し一体的に動くためのネットワークツールである」と解説している。こうした法制度の理解と活用が子どもと保護者を救うのである。

2. 要対協の三層構造墨守からの脱却

こうした意義を踏まえると、会議の側面を重視した従前の理解から要対協の再構成が必要であることがわかる。

具体的には、前述の「要保護児童対策地域協議会設置・運営指針」の第 3 章 1 (2) で「具体的には、次のような三層構造が想定される」として挙げられる①代表者会議、②実務者会議、③個別ケース検討会議は、本来例示にすぎず、現在この形式的三層構造墨守に囚われている多くの自治体は、多様な自治体の要対協のデザインにシフトして行くべきであろう (この点は、拙稿「要保護児童対策地域協議会の再構成 (一) (二)」⁷⁾ に詳しい)。

3. 要対協の組織に関して

上記に関連して、児童福祉法 25 条の 4 では「協議会の組織及び運営に関し必要な事項は、協議会が定める」と定められており、どのような関係機関を構成メンバーとする組織にするかは、本来自治体側がデザインできるのである。

行政側に、こうした法解釈を正しく説明できる者がおらず、例えば、一度決まっている要対協構成メンバーは変えられず、地域の新たな子どもに関係する担い手をメンバーに組み込めないとの説明を行っている自治体が少なくないが、地域の

クリニックや子育て NPO 団体等を積極的に要対協に巻き込んでいく⁸⁾。1 つの機関では命は守れないのであり、様々な立ち位置から多角的に支援するネットワークを構築することで、子どもと養育者を支えることができるのである。

4. 要対協の運営面に関して

次に、運営面についても、同じである。前述したように児童福祉法 25 条の 4 の規定により、要対協の運営方法は自治体側で工夫できる。

この点、「案件に関わりなく常に構成員全員の出席を求める要対協としなくてはならないのか」「会場がない」などの自治体担当者からの質問がなされることがあるが、条文を示して解説することで疑問は氷解する。

運営に関する具体的な工夫として、筆者自身が行ってきたことを 4 つほど挙げておく。第一に、代表者会議、実務者会議、個別ケース検討会議の三層構造にこだわらず、地域の医療機関との医療連携会議 (大学病院と地域医療・保健とのつなぎや意見交換等) を実務者会議の特別版として設置したり、居所不明児童の把握を所掌とする会議を要対協に位置付けたりした。第二に、要対協会議の日程・時間拘束については、例えば、㊦乳幼児ケースと㊧青少年ケースで時間を分けて、㊦では母子保健担当保健師を必須出席者とし、㊧では中学校校長や警察を必須出席者とするなどして、参加必須者を分けることで要対協会議の集中と活性化を図った。第三に、学校単位、保育所単位等の地域ごとの要対協開催・運営を行うことで、当事者意識が高まり、より具体的議論がなされる工夫をした。第四に、ケース該当がない学校や保育所等の参加による会議の形骸化を避けるため、関係する学校・保育所の参加を求める工夫も行った。

こうした運営面での地域の実状に合わせた柔軟かつ様々な工夫を行うことで要対協の形骸化を改善することができるのである⁹⁾ (コロナ禍を経て、リモートの利用も促進されよう)。

5. 通告者 (機関) へのフィードバック拒否の実態

通告者が誰であるのかについて秘匿することは、児童虐待防止法の義務である (同法 7 条)。しかし、よく挙げられる問題提起は、第一次的医療機関や保育所や学校等からの通告に対し、自治体が守秘義務を根拠にその後の状況の情報のフィードバックを行わないという運営がなされている実態である。

これに対し、自治体担当者は、個人情報保護のためとの回答を行う。しかし、通告したことが正しかったのか通告者は不安であるし、その後通告した子ども・保護者との関係は続くのである。その後の処理について情報提供がなされないことは、通告を躊躇することになり、通告制度自体に支障をきたす。

この点、自治体によるフィードバックの是非に関する公定解釈としては、「子ども虐待対応の手引きの改正について」(平成 19 年 1 月 23 日雇児発第 0123003 号)

別添「子ども虐待対応の手引き」の第3章「通告・相談への対応」の「2. 通告・相談があった場合にまず何をやるべきか」の「(5)通告者への報告」の項目に、次の記述がある。

すなわち、「虐待の通告をした人は、多くの場合、児童相談所や市区町村の対応に期待と関心を寄せている。守秘義務の許す範囲で、対応方針について報告することが望ましい。また、通告者が子どもや家族に引き続き関わる可能性がある場合は、どのような関わり方をするのが望ましいのか、児童相談所又は市区町村としての要望やアドバイスを伝える¹⁰⁾」。

この記述は、一般的な通告者との関係における記述であるが、その場合でも、通告を受けた機関が、その通告後の対応方針の報告と今後の関わり方については伝達すべきであるとされているのである。地域で子どもと家庭を専門的に支える一次的医療機関や学校や保育所等に対しては、その後の関わり方を含めて積極的に情報のフィードバックを行っていくべきものといえる。実務上、筆者も同様の考え方で対応を行ってきた¹¹⁾。

なお、「こども家庭センターガイドライン」第3章第2節の「3. 要支援児童等への支援業務」の「(1)こども家庭相談の流れ（全体像）」では、①相談・通告、②（緊急）受理会議、③調査・アセスメント、④ケース検討会議、サポートプラン（及び支援方針）の決定、これらに基づく支援、⑤進行管理及び支援終結の判断（①～⑤番号と項目は筆者まとめ）という流れの中で、各判断の際には要対協の活用を図るべきと記述される¹²⁾。通告後の流れを説明して、どのような連携と役割を担ってもらうのか、関係機関への情報のフィードバックは必要である。

6. 要対協の守秘義務等に関する法整備

さらに、要対協の守秘義務等に関しては範囲・対象・項目等が、必ずしも法的に明確かつ具体となっていないこと、「こども家庭センターガイドライン」や「要保護児童対策地域協議会設置・運営指針」等を読み込んででも不明確であることは指摘せざるを得ない。

実際に、民間との協働という名の下に、筆者からすれば、守秘義務に反した個人情報共有がなされているのではないと思われる運用が国の調査研究において好事例として紹介され（ヒアリングをすると、「法的課題は乗り越えられていない」、またはそもそも「あまり考えられていない」という自治体・民間共管運用実態もある）、逆に個人情報・守秘義務の取り扱いを厳格に捉えすぎて、関係機関と情報が一切共有されずに連携が阻害されている事態も生じている。今一度、法整備と実務現場が運用に困らない具体かつ明確な解釈が示される必要がある。

(1) 解決した論点（法整備）

従前は、医療機関や学校から自治体の子ども部局（こども家庭センター）に対し、（患者や児童生徒の）個人情報であることを根拠として、情報提供がなされ

ないということが全国で頻繁に起こっていた。しかし、この課題については、前述した2019（令和元）年改正法等が、児童福祉法25条の3第2項を新設し、関係機関から情報提供等の求めがあった場合の応答義務を定めたことにより、情報のやり取りが法的に解決された。

(2) 未解決論点例

現在論点となっているのが、原則として18歳までを対象とする要対協と、その後の年齢層を対象とする子ども・若者支援協議会間の情報のやり取りを個人情報保護法等に抵触せずに行う方法である。ヤングケアラー支援の法定化に伴い、要保護児童対策調整機関は、子ども・若者支援調整機関と連携を図るよう努めるものとする（児童福祉法25条の2第6項）と定められたが、この「連携」という文言のみで要対協管理のケース情報が子ども・若者支援協議会に引き継がれると解釈するのは乱暴である。この点、『子ども・子育て支援法等の一部を改正する法律』の一部施行について（ヤングケアラー関係）（令和6年6月12日付こ支虐第265号）は、両協議会間の情報共有に関し、個人情報保護法（69条、27条1項）等の関係法令に基づき連携に必要な情報共有を行うことは「正当な理由」に該当するものと考えられるとする。

しかし、この説明だけでは、実務上どのような情報のやり取りが許容されるのか明確でない。こうした中、筆者がコーディネーターを務めた「ヤングケアラー支援の今とこれからを考える」（2025年1月24日、日本財団主催／こども家庭庁後援）において、こども家庭庁担当者回答は、両協議会の連携に関し「個人情報の関係で、現行法では整理されていないというのが実情です。しかし、運用上どうクリアしていくかについては、『要対協』と『子若協』のメンバーがお互いの協議会のメンバーとして入り、その中で情報共有する工夫」や「重層的支援体制という枠組みを活用する」という工夫を提言している¹³⁾。しかし、やはり根本的かつ明確な法整備が必要であると考えられる。

7. 事案の送致（逆送致）と受理等の論点について

特に児相と市区町村との間における受理・不受理の対立が生じることが多々生じている。

結論としては、基礎自治体と都道府県との地方自治法が想定する権限・役割からすれば、都道府県がバックアップすることが想定されているはずである。ケース受理の対立の危険負担は、児童福祉法上の権限関係を踏まえれば児相が負うと考えるのが素直な法解釈といえよう。

具体的に「こども家庭センターガイドライン」を詳細に読み込むとこの結論が肯定される。まず、市区町村から都道府県（児相）への事案送致の場合には、「自ら対応することが困難であると市町村が判断したケース」については「児童相談所が中心となって対応することを基本に」と定められている（同ガイドライン第3

一方で、「都道府県（児童相談所）から市町村への送致」の場合には、「市町村と十分協議を行い、相互の合意を得た後に、…」と定められている（同第3章第2節2. (2)③iv）。こうした記述から、協議が整わない場合のケース対応は児相が担うというのが法の趣旨なのである。なお筆者は、「市区町村の支援業務のあり方に関する検討ワーキング」（当時、厚生労働省）の委員として、この記述内容の書き込みを提言した委員であり、このワーキンググループに基づき策定された支援指針の当該記述文言が「こども家庭センターガイドライン」に引き継がれている。

8. 要対協の招集権限機関は調整機関に限定されるのかとの論点について

要対協の招集権限機関については、ケース会議を行いたい調整機関が動かずできなかったとの声を数多く聞く。

筆者自身、死亡事例検証に関わると、調整機関が要対協を招集しなかったことが原因である旨の指摘が相当数なされていることに気付く。しかし、法文上、そもそも要対協の招集開催権限は調整担当機関のみに限定されるものではない。調整機関以外の要対協の構成メンバーが行うことは法解釈として許容される。要綱等で明記しておくことを提言しておきたい¹⁴⁾。

第4 組織マネジメントの課題分析

1. 組織マネジメント力を考察する必要性

児童虐待相談対応件数の増加は続き、年間の虐待死亡事例件数も減少する兆候がない中、死亡事例が起きるたびに専門性の欠如が指摘され、専門家の登用や専門能力向上が提言される。しかし、筆者が実際に実務の最前線で児童虐待の指揮を執り、また研究者として死亡事例検証に関わってきた立ち位置から見えるものとしては、行政内管理職らの平時からの指揮の執り方の具体に注目した検証が必要と考える。

筆者は、保育士等の資格を有しいわば福祉専門職の立ち位置も有しているが、基本的には事務職員¹⁵⁾として、自治体における総務、法務、危機管理等の行政全体のマネジメント管理職ポストを歩んできた。いわゆる人事・財政・法務という官房系のポジションにおいて、組織をどのように構築し動かしていくかについては、自分なりの理論・実践・研修を積み上げてきた。

本論稿の最後に、そうした観点から、筆者の経験を振り返り、参考のためにいくつかの提言を行うこととしたい。

まず、福祉部局の管理職として、見てきた景色は、保健師においてキャリアパスやキャリアラダー制度の構築が目指されているのに比して、自治体で福祉の専門性は尊重されているとは言い難く、福祉部局の管理職の配置も場当たりのであ

る実態である。こうした中、福祉職のキャリアシステムの構築と地位向上は不可欠と考える¹⁶⁾。しかし、一方で子どもに専念できるこども家庭庁や児相と異なり、自治体は住民サービスの最前線で総合行政を担い、様々なサービス主体として家庭に関わり続ける。保育・子育て、教育、保健・医療、福祉（高齢者、障害者）、産業・経済、住基、土木・建築・まちづくり、住宅、災害対策等、その中で児童虐待対応も総合行政の一分野・一翼として、全体の施策を見通し各部局間を調整し、人・金・モノ・情報等を統合構築できる（事務）マネジメント（職）が求められるのである。求められる能力は高度である。

国が省庁ごとの施策調整を十分行わず、自治体に施策を示して事業遂行を求めることはしばしば起きていることである。これに対して自治体は国の各施策と地域総合ガバナンスを調整しつつ、住民サービスを展開せざるを得ない。

例えば、こども家庭センターの整備の柱となる保健部門と子ども部門の一体化は、教育部門との間に溝を生じさせる。また、重層的支援体制整備事業、ヤングケアラー施策、孤独・孤立対策、いじめ対策等において国が示し誘導するモデルは、自治体にとって、屋上屋や矛盾抵触する事業等が多々生じる。保健部門の好事例が子ども部門の好事例とはならず、また教育分野の先進自治体は障害分野の後進自治体と紹介されることもあるのである。

2. 求められる総合マネジメント力

では、そうした中で、こども家庭センターは、どのような組織マネジメントを求められるのだろうか。今回の法改正は、センター長制度と統括支援員制度を導入しており、組織マネジメントに踏み込んだデザインを示している。この制度設計は、筆者が子ども家庭総合支援拠点制度設計時に提示した要件を具現化したものであり、評価したい¹⁷⁾。しかし、このマネジメント制度を実効化するには、まず、自治体の組織アセスメント、すなわち、自らのチームの見立てが求められる。

組織の力を最大化するには、⑦個人の能力向上¹⁸⁾に加えて、④組織力の向上（メンタルケアを含む）が必要となり、さらに⑤関係機関（要対協）のワンチーム化が求められる。

具体的には、子ども分野の専門性を有する人材をどう育て、または外部から補充するか。いかにして①心理、保育、教育、保健・医療、法律等の知識・知見を有する専門的人材と②自治体内各部局の人・金・モノ・情報等の知識・知見を有し、部局調整・コーディネートできる事務職員らとを統括し、より総合力を発揮できるワンチーム作りができるか。そうした管理職が求められる。以下、こうしたマネジメントの過程・要素について論じていく。

3. チーム力診断

まず、自らの組織・チームが児童虐待対応をする場合に何が欠けているのか、

その診断が必要である。児童虐待対応には、心理、保育、教育、保健・医療、法律等の幅広くかつ深い専門的知識・知見が求められる。こうした知見を有する者が自らのチームに配置されているか。どの分野の知識・知見が不足しているのか、チーム診断を行うことが出発点となる。

4. どのように補うのか

次に、上記診断の結果、チームに欠けている知識・知見をどのように補っていくのか、チーム作りの視点と行動が求められる。具体的には、①内部努力、②庁内他部局から補充、③庁外からの補充や要対協の活用、こうした手法で補強していくことになる。

筆者は、①に関しては、筆者自身が保育士資格を取得するほか、資格取得の働きかけや関係分野の専門知識習得のための研修増加、他部局の研修参加等を組み立てた。②に関しては、人員増員と専門職補充の必要を訴える書面・データを作成し、職員課や財政課との交渉を行い続けた。また、関係課長との協議・交渉を行い、保育所との間、保健サービスセンターとの間、教育センターとの間、生活保護課との間で、順次異動ルートを創設し、保育士、保健師、心理士、生活保護ワーカー、女性相談員等が、継続的に子ども家庭支援センターに所属する組織作りを行った（最初は異動で来てもらい、数年後は子ども家庭支援センターで経験を積んだ職員が元の専門職場に戻り、代わりに別の専門職が来るという循環がそれぞれの専門職を有する職場との間で定着するようになった）。③に関しては、簡易な協定を結ぶ等して、地域の大学病院との間で精神科医に事例ケース会議に出席してもらう、地元医師会の小児科医に事例ケース会議に出席してもらう、弁護士に毎週の受理会議に出席してもらう等して、チーム力を向上させる仕組み作りを行った¹⁹⁾。

5. チーム総合力を維持するために

上記のような組織作りを行いつつ、チームマネジメントの観点から心がけた点を振り返っていくつか挙げておきたい。

①まずは、職員全員と頻繁に個別ミーティングを行ったことである。個々の相談員等が有する悩みは千差万別であり、そうした悩みを吐露でき、そっとフォローできる関係性、信頼関係を築いた（筆者の着任時にはチームのほとんどが異動希望であったが、このミーティングを繰り返した次の年は異動希望者が0人となった）。②また、ハードケースが常態の職場なので、職員を2チームに分けて、特定の曜日に交替で心理ケアの時間を設けることも行った。③さらに、これまで職員間で取りづらかった生理・介護・育児休暇、育児時間をとれるようにチーム全体に働きかけ、フォローを入れた（そうした休暇等を取得できない職員の不満が生じないように、例えば独身若年職員の海外旅行休暇等も計画的に取得できるよ

うに予定開示やローテーションやバディ制も試みた）。こうした休みを取りやすくする雰囲気作りは職場の空気を変えていく。④上記休みの取得とも関連するが、育児休暇や異動の場合等の代替職員を2～3週間程度前倒して配属し、十分な引き継ぎや一緒に仕事ができるようにした（職員課に働きかけて実現）。子どもたちとの信頼が重視される職務であり、かつ対応が難しいケースが多い中で、こうした重なる期間を設ける工夫・マネジメントは重要である。⑤そして、地域担当・ケース担当を柔軟に変更するマネジメントも行った。この点、地域担当やケース担当を決定し、その見直しを行わないで頑張らせる手法を貫く管理職がいる。しかし、こうした割り当てを貫くことでメンタル不調に陥る職員は実に多い。件数や相性によって柔軟・頻繁に変更を行うことは、職員のメンタル維持に有益であり、相性のアセスメントはとても重要である。⑥チーム内の報告・連絡・相談が途切れることがないよう、また一人で抱え込むことがないよう、国家賠償法の仕組みの講義を行った。虐待事案の裁判記録を読むと、児童福祉司が保護者からの裁判の訴えに心身の故障に至る旨の証言がある。筆者らの仕事において、保護者からの罵声と裁判の脅しは日々のことである。裁判の被告になるのは基本的に自治体であること、直接の対外的な個人責任は負わないとの国家賠償法の仕組みを解説し、「責任はチーム、管理職、自治体が負うので、安心して、子どもの命を守る職務遂行をしてほしい」とのメッセージはチームメンバーの心を相当軽くしたようである。

第5 展望

これまで、子ども分野の公助のあり方について、法制度を歴史的に概観し、それを踏まえて、要対協という地域の子どもの関係機関の協働・連携のネットワークの在り方を考察し、最後に組織マネジメントの在り方について自らの経験を辿りながら検討²⁰⁾してきた。

子どもの最善の利益という抽象的文言を、実務現場で具現化していくことが、どれだけ大変なことか。筆者も日々現場で模索し続けている。子ども達は一人ひとり多様なものだから、向き合い伴走する筆者らも、知識だけでなく、柔軟で多様で包摂的な在り様が常に求められる。筆者は、チーム力は、多様性と包摂性の向上の度合いに比例すると考える。一人ひとりの子どもの笑顔を守るために、高いアンテナと引き出しを豊富にする多様な協働・連携のネットワークづくり、そしてチームのマネジメント力の向上に一層注力してみる。本論稿がその一助となればと願う。

〈文献〉

1) 基礎自治体は、国の突然の政策決定に振り回され（繰り返される給付金等配付事務然り、突如の選

挙事務然り)、自治体の長が掲げる施策遂行がストップし、または人的・財政的資源が国の施策遂行に費やされることもしばしばある。国と基礎自治体との関係において憲法が定める地方自治の本旨(団体自治と住民自治)にもとる状況が生じることがあることも指摘しておかねばならない。兎相という行政機関が他の行政機関に比較して担う所掌・権限の広さについては、鈴木秀洋(2021)自治体職員のための行政救済実務ハンドブック(改訂版)、第一法規:164(表「行政手続に基づく令状のまとめ」)参照。

- 2) 社会福祉法人恩賜財団母子愛育会愛育研究所編(2025)日本子ども資料年鑑、中央出版、等参照。
- 3) 同じく基本法として比較考察の対象となる法律として、環境基本法が挙げられよう。制定後の実効性や個別法令との対応関係等の課題が挙げられる。
- 4) こども家庭庁のホームページのひらがな化などはかえってわかりづらいとの声がある。また、こども家庭庁の宣伝ともとれる絵本の自治体への配布などは、予算の使い方として非常に批判が多い。
- 5) ただし、同条同号を受けた同法15条による関係機関等による支援規定が設けられている点では単なる事業名追加方式と異なるとはいえよう。
- 6) 例えば、こうした研究発注方式は、特定の大手コンサル会社による受託が年々顕著となる傾向にある。ノウハウがコンサル会社に蓄積し、報告書の見栄えや形式的完成度を求めていけば、当然大手コンサル会社に受託が集中する。発注側の行政にとってそれは安心材料となろうが、施策遂行に伴う深い洞察力や現場感覚等は行政担当者側から失われていく(通常年4回程度の学識研究者等をメンバーに据えた会議が開かれて報告書が完成するパターンが多い)。また、所掌蛸蝓的な研究発注と受託が繰り返され、横断的かつ統一的な政策形成に必ずしも結び付かない。コンサル報告書等に基づく個別の事業展開方式は、担い手として、民間を想定している場合も少なくない。子どもに係る事業の担い手として、官民のカバー領域は是非・適否という大きな議論が詰められる必要がある。
- 7) 鈴木秀洋(2020)要保護児童対策地域協議会の再構成(一)効果的な運営のためのガイドライン試案、自治研究、96(6);鈴木秀洋(2020)要保護児童対策地域協議会の再構成(二)、自治研究、96(7)。
- 8) ただし、個人情報等を営利目的に利用するおそれのある企業等が入り込まないように構成機関・構成員の判断基準等は定めておく必要がある。
- 9) 「令和6年度子ども・子育て支援等推進調査研究事業 こども家庭センター設置に伴う要保護児童対策地域協議会の活用状況の実態把握と効果的な運用について」「こども家庭センターの業務に関する実践ポイント集」(三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社、2025年3月)にも自治体の工夫が挙げられている。
- 10) 平成25年8月改訂版の「子ども虐待対応の手引き」には、当該記述部分がないが、法解釈としては変更がないものと考えられる。
- 11) 鈴木秀洋(2020)一次医療機関と市区町村との連携～通告とその後を理解する、外来小児科、23(1)。
- 12) 特に支援を終結する際には、要対協の進行管理台帳に登録されていたケースに関して、「終結事由と、こどもや保護者等にどのように説明し、終結したかを、要対協の実務者会議等で報告する」とある。
- 13) ヤングケアラー支援の今とこれからを考えるオンライン公開ミーティング開催リポート(後編)、2025年4月18日付日本財団ホームページ参照。<https://youngcarer.jp/2025/04/18/250415b/>
- 14) 例えば札幌市は、構成員メンバーの要対協の招集権限を要綱等で定めている。
- 15) 筆者は職員課時代(学術研究休職)に法科大学院修了により法務博士(専門職)号を取得している。
- 16) 自治体は、ジェネラリスト養成による人事異動ローテーションが原則といわれる。ただし、国がスペシャリスト人材養成を行っているかという点、一部を除いて疑問に思う(自治体も特定部局は専門職配置)。筆者自身はジェネラリストかつスペシャリストであるべきと考え職務を遂行してきた。
- 17) 筆者は、国の調査研究の研究代表として、子ども家庭総合支援拠点(整備)の要件を提示するスタートアップマニュアルを策定して、全自治体に配布している。それをまとめた書籍が、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)であり、当該書籍の26頁に「指揮命令系統の統一」と記述している。
- 18) 2022(令和4)年改正により、こども家庭福祉の実務者の専門性向上を目指した認定資格として「こども家庭ソーシャルワーカー」が創設された。
- 19) 現在はコロナ禍を経て、リモート会議による多様な参加者・参加形態が可能である。
- 20) 東京都における23区の子ども家庭支援センター所長対象の研修や、三重県での同様の研修、江東区でのマニュアル作り等に、こうした管理職マネジメントの観点から関わっている。