

地方自治体における子ども家庭福祉分野の人材養成・
キャリアパス等に関する調査研究（抄）

報告書

2022（令和4）年3月

みずほリサーチ&テクノロジーズ株式会社

地方自治体における子ども家庭福祉分野の人材養成・ キャリアパス等に関する調査研究 要旨

目的

本研究では、児童相談所や市区町村において子ども家庭福祉分野のソーシャルワークを担う人材の養成について、全国の自治体が抱えている課題や、課題解決に向けた好事例を把握することを目的に実施した。また調査結果をもとに、自治体の取組に資するキャリアパスモデルを検討した。

調査方法

令和3年10～11月にかけて、全国の児童相談所設置自治体、及び市区町村を対象に、アンケート調査を実施した。調査票は、児童相談所票（児童相談所設置自治体向け）と、市区町村票（市区町村向け）の2種類を用意した。

また、令和3年12月～令和4年1月にかけて、16自治体に対して、ヒアリング調査を実施した。

主要な結果

アンケート調査票の回収数は、①児童相談所票が44件（回収率59.5%）、②市区町村票が776件（回収率44.6%）であった。

本事業のアンケート調査、ヒアリング調査から把握した主要な結果は、以下の通り。

1. 子ども家庭福祉分野の相談支援部署の職員体制について

■自治体の体制

- ・福祉・保健部署の正規職員数の割合（首長部局比）は、都道府県で2割強、政令市で3割強、市区町村では自治体規模ごとに25%～35%程度と、バラツキがみられた。
- ・児童相談所の児童福祉司（管理的業務にある者を除く）が平均50件以上の虐待ケースを担当している児童相談所設置自治体が、全体の3割以上を占めた。

■福祉専門職の採用・配属

- ・児童相談所設置自治体の9割弱が、福祉専門職採用を実施していた。
- ・市区町村（政令市、中核市、特別区を除く）においては、福祉専門職採用の実施割合が児童相談所設置自治体と比べて低かった。
- ・市区町村（政令市、中核市、特別区を除く）においては、福祉専門職を採用している自治体のうち、子ども家庭福祉分野の相談支援部署に配置している割合が低かった。
- ・ヒアリング対象自治体では、福祉専門職などの専門職を、子ども家庭福祉分野の相談支援を担う部署に配属するため、庁内の人事や財政等を担う関係部署との調整を工夫して行っていた。

■職員の異動、昇進・昇格

- ・ほとんどの児童相談所設置自治体において、児童福祉司の異動期間は一般行政職と同等であった一方で、市区町村のうち半数程度では、福祉専門職の異動期間が一般行政職と異なる状況にあった。

- ・子ども家庭福祉分野で相談支援を担う職員の昇進や昇格に関する特別な制度は、ほとんどの地方自治体で設けられていなかった。

2. 資質向上策について

■人材育成計画

- ・児童相談所設置自治体のうち3割程度が、福祉専門職、または児童相談所職員に限定した人材育成計画を策定していた。
- ・市町村（政令市、中核市、特別区を除く）のうち、福祉専門職、または子ども家庭福祉分野の相談支援職員に限定した人材育成計画を策定している自治体はなかった。

■スーパービジョン

- ・児童相談所設置自治体に対して「スーパービジョンを機能させる上での課題・苦慮していること」について回答を求めたところ、回答割合が多かった選択肢は、「担当する職員の経験年数が浅く、支援や指導を細やかに行わなければならない」（86.4%）「児童福祉司としての経験が5年を超え、SVの適性のある職員が少ない」（63.6%）であった。
- ・市区町村のうち、子ども家庭福祉における相談支援を担う者へのスーパービジョンを行う位置付けの者が所属所内にいる自治体の割合は、1割未満であった。

■研修

- ・児童相談所設置自治体と比較して、市町村（政令市、中核市、特別区を除く）においては、法定外研修の受講率が低かった。
- ・ヒアリング調査では、研修を確実に受講し、実践に活かす文化を組織内に定着させるために、研修受講に向けた組織的なバックアップが重要だとする意見があった。

■人材の交流

- ・アンケート調査、ヒアリング調査を通じて、他自治体や民間支援機関などとの人材の交流を行っている事例を把握した。

成果物

事業報告書を作成するとともに、アンケート調査・ヒアリング調査の結果をもとに、自治体規模等の個別状況を踏まえつつ、子ども家庭福祉分野の相談支援を担う職員の人材養成の在り方について、別途キャリアパスモデルとしてとりまとめた。

◆実施体制

【検討会委員一覧】

委員名	ご所属
○上野 美津子	守谷市保健福祉部のびのび子育て課 課長
○江口 晋	豊中市こども未来部 主幹
坂入 健二	特別区人事・厚生事務組合 特別区職員研修所 教務課 主査
○須田 光浩	野田市児童家庭部次長兼子ども家庭総合支援課長
鶴岡 裕晃	子どもの虹情報研修センター 研修部 研修課長
◎宮島 清	日本社会事業大学専門職大学院 教授
○薬師寺 真	岡山県保健福祉部子ども家庭課 児童福祉班

(50音順・敬称略。◎：座長、○：自治体委員)

【オブザーバー】

城所 将仁	厚生労働省 子ども家庭局 家庭福祉課 虐待防止対策推進室
-------	------------------------------

【事務局】

松山 里紗	みずほリサーチ&テクノロジーズ 社会政策コンサルティング部
佐藤 溪	同 社会政策コンサルティング部
玉山 和裕	同 社会政策コンサルティング部
杉田 裕子	同 社会政策コンサルティング部

第1章 事業概要

1. 背景・目的

1) 背景

近年、子ども家庭支援の重要性がますます高まる中で、子ども家庭福祉分野に携わる者の専門性の向上について議論がなされてきた。

令和元年児童福祉法改正法附則第7条第3項では、本法施行後一年（※令和2年4月1日）を目途として、児童の福祉に関し専門的な知識及び技術を必要とする支援を行う者の資格の在り方その他当該者についての必要な資質の向上を図るための方策について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずることが示された。

これを受け実施された「資格の在り方に関するワーキンググループ」のとりまとめでは、地方自治体の子ども家庭福祉分野の人材の資質向上を図るため、国において自治体の人材養成・人事制度・キャリアパスのモデルを提示すべきであると提言されている。

2) 目的

上記を踏まえ、本事業は、以下2点を目的として実施した。

- 児童相談所や市区町村において子ども家庭福祉分野の相談支援を担う人材の養成について、全国の自治体が抱えている課題や、課題解決に向けた好事例を把握する。
- 上記を踏まえて、自治体の取組に資するキャリアパスモデルを検討する。

第5章 事業の総括

1. (略)

2. 資質向上に向けて

本事業では、地方自治体における子ども家庭福祉分野で相談支援を担う職員の資質向上に向けた施策の実施状況について調査を実施した。その結果、児童相談所設置自治体においては、スーパービジョンを担うスーパーバイザーの人員不足、市区町村においては、スーパービジョン体制そのものを構築できていない自治体が多く、また、要保護児童対策調整機関の調整担当者以外の法定外研修を受講している市区町村の職員の割合が低いこと等、地方自治体が抱える課題が改めて浮かび上がっている。

上記で確認された地方自治体の現状は決して追認されるべきものではなく、「子どもの最善の利益」を優先した相談支援活動に必要な人材養成の在り方と現状との乖離がこれ以上拡大することのないよう、子ども家庭福祉分野で相談支援を担う職員の資質向上に向けた取組を確実に前進させなければならない。

児童相談所や市区町村において、子ども家庭福祉分野で相談支援を担う職員を含め、広く子ども家庭福祉に携わる者には、常に「子どもの最善の利益」を優先し、「子どもの権利」の実現を目指して、相談支援の実践を展開していくことが求められる。こうした子ども中心の実践を確実に行之、そのために、日々子どもを養育する保護者を支え、時には、子どもの利益を守ると同時に保護者を「加害者」にしないために保護者と対峙し、子どもと保護者を取り巻く環境や環境と当事者との相互作用にソーシャルワーカーとして働きかけていくことが重要であり、そのような役割期待を果たすことができる人材の養成が求められるところである。本事業のヒアリング調査で収集された、地方自治体の状況に応じて資質向上に向けた取組を実施している事例は、今後、人材養成等の取組を検討する、他の地方自治体においても有益な情報になると思われる。

なお、本事業の取りまとめに関する議論の過程では、児童福祉司としての経験が浅い職員の養成が大きな課題となっているとの意見が多く聞かれた。今後、国や児童相談所設置自治体は、大学等の福祉専門職の人材養成を担う機関等との緊密な連携のもと、外部有識者等によるスーパービジョン体制の構築、児童相談所による実習生の積極的な受入れや指導を通じた実践経験の蓄積、実践的な教育訓練を担える大学等教員の確保・育成、民間関係機関との人材交流、等、行政の範囲にとどまらず、幅広い視野でソーシャルワークを基盤とした、子ども家庭福祉分野の人材養成の体制を構築することが望まれる。

1) 子ども家庭福祉の相談支援を担う職員に必要とされる能力

子ども家庭福祉分野で相談支援を担う職員には、公務員としての行政能力と専門職としての能力の両方を備えることが求められる。

本事業では、専門職として必要な資質、特にソーシャルワーカーとして相談支援の実践業務を展開していく上で必要な能力に焦点を当てて論じたが、専門職としての資質向上策は、個々の職員が有する知識や資格、実務経験等によって柔軟に決定されることが望ましい。例えば、現状では福祉専門職の採用ではない、他の子ども関連分野の従事経験がある専門職員の登用が十分に想定されるが、この場合、当該専門職員はソーシャルワークの基本的な6技量を確実に習得するとともに、関連法令の知識等を基礎から学び直す必要がある。一方で、社会福祉士や精神保健福祉士等の有資格者は、子ども家庭福祉分野で必要となる知見や技術を上乗せし、日々のケースワークを通じて自らの実践経験を振り返るとともに、他の関係領域との協働を促進する力を獲得することを目指し、より専門に特化した振り返りとそれを踏まえた学びや訓練の機会の確保することが望まれる。本事業のヒアリング調査におい

ては、国や国が指定した研修機関において、こうした段階に応じた資質向上のメニューを展開出来ないのか、検討を望む声もあった。

なお、子ども家庭福祉分野で相談支援を担う職員は、公務員としての基本的な事務処理能力の他に、特に児童相談所の職員については、一時保護等を含む法的対応の知識と各種手続きの実施方法の習得に加え、警察や検察、裁判所等の司法機関との連携に必要な法的知識の会得も求められる。また、管理的な職階にある職員には、施策立案や予算確保、議会対応等の所内調整能力も必要となる。職員がキャリアの中で、こうした公務員としての行政能力をどのように向上させていくのかについては、地方自治体ごとに考え方が異なるものの、メゾレベルやマクロレベルのソーシャルワークを展開していくためには不可欠な能力であり、今回ヒアリング調査を行った自治体においても、専門職にはこうした行政能力が必要であるとの指摘が多く見られた。中には、積極的に行政能力が求められる事務的な業務を任せる等、人材養成を目的として組織における所掌体制を工夫している地方自治体もあった。今後は、子ども家庭福祉分野の相談支援を担う職員が、キャリアの過程で公務員としての行政能力と専門職としての資質をバランスよく身に着けることができるよう、地方自治体の人材育成方針に即した検討が行われることが望まれる。

2) スーパービジョン

本事業の調査結果から、指導教育を担当する児童福祉司（以下「児童福祉司スーパーバイザー」という。）には、多くの役割が期待されていることが明らかとなった。一方で、児童福祉司スーパーバイザーは、近年の急激な児童福祉司の増加の中で、多くの経験の浅い児童福祉司に対してスーパービジョンを行う必要が一層高まり、体制上の課題が深刻化している実態も明らかとなった。国や児童相談所設置自治体には、経験豊富な職員を児童福祉司スーパーバイザーとして確保し、養成していくための具体的な方策を検討することが求められる。

また、市区町村においては、子ども家庭総合支援拠点や要保護児童対策調整機関の職員に対してスーパービジョンを行う職員の配置を求める具体的な規定はないものの、支援の質の向上を図る上では、スーパービジョン体制の構築が必要であるとする意見が、本事業の調査や検討委員会で挙げられた。職員がスーパービジョンを受けながら相談支援の実践業務を展開していくための体制を確実に構築することの必要性和重要性が、国によって今後一層周知されていくことが望まれる。

実際にスーパービジョン体制を構築するためには、必要な経費を予算として確保する必要があること、また常時スーパービジョンを受けられることが重要であるため、本来は組織内の職員をスーパーバイザーとして配置することが望ましいはずであるが、本事業の調査結果によれば、組織内の正規職員がスーパーバイザーとして配置されている市区町村は1割程度にとどまった。

この調査結果を踏まえると、自治体の規模等によっては、組織内に専任のスーパーバイザーを配置することが現時点では現実的でない例や状況もあることを考慮し、当面は地方自治体の状況に応じたスーパービジョン体制の構築を目指す必要がある。特に「外部の専門家によるスーパービジョンを受ける機会」を設ける取組については、本事業のアンケート調査結果では「組織内への専任のスーパーバイザーの配置」に比べて実施率が高かったこと、また取組を行っている市区町村の97%以上が「効果があった」「やや効果があった」と回答したことを踏まえると、実現可能、かつ有効な施策であり、今後より一層の実施率の向上に向けて、国が予算面での支援を行う、管轄の児童相談所設置自治体が、児童相談所職員向けの研修講師を市区町村に紹介する等の取組を行うことの検討が期待される。なお、少なくとも一定規模を超える市区町村において、子ども家庭福祉の相談支援を担う部署で、専任のスーパーバイザーを設置できるよう、国が具体的な促進策を設けることが望ましいとする意見もあった。

なお、一般行政職や心理職、保健師、保育士等、ソーシャルワーカーとは異なる資格や経験を有する専門職も、その資質と専門性を活かしてスーパービジョンを行う役割を担うことで、多角的な視点から子どもと家庭への支援の質の向上が期待できる。また、同僚と相互

に実施する形式やグループで実施する形式によってスーパービジョンを受けられる組織体制の構築も期待される。

今後市区町村におけるスーパービジョン体制の構築に向けては、本事業の検討委員会に置いて、子ども家庭福祉で相談支援を担う職員が、多様な専門職からスーパービジョンを受けながら、自身の専門職としての資質向上に向けた取組を行えるような体制としていくこと、また、国や児童相談所設置自治体がこの体制づくりの支援を行うことを期待する声があった。

3) 研修

現在、国の「児童虐待防止対策体制総合強化プラン（新プラン）」に基づき、全国の児童相談所では、急速な増員等による体制強化が行われている。今後、これらの自治体内で、児童相談所勤務経験の長い児童福祉司が増加していくことで、体制強化による効果が確実に表れてくるものと期待される。しかし現時点では、多くの自治体において、児童相談所が体制強化の途上にある。一般にイメージされるよりはるかに急速に増員が進み、経験の浅い児童福祉司の割合が年々増加する中で、児童福祉司の専門性の強化に向けた取組が一段と求められるようになってきている。またそうした状況を受け、市区町村に対しても同様に体制強化と専門性の強化が求められるようになってきている。市区町村は、多様な機関と連携して子どもと家庭への相談支援においてを中心的な役割に担うことが期待されており、子ども家庭福祉分野において、市区町村が担うべき役割は一層拡大している。

これらの背景を踏まえ、子ども家庭福祉分野の相談支援の現場においては、研修の機会を効果的に活用し、ソーシャルワークを基盤とする福祉専門職としての専門性向上に向けた体系的な人材養成を継続的に図ることが不可欠である。子ども家庭福祉分野の相談支援を担う部署では、研修の機会を活用して人材養成を行い、資質向上を目指す文化を根付かせ、研修で得た知識や技術を実践に活かせるようにする取組みが求められる。

なお、本調査結果からは、特に市区町村において各種法定外研修の受講率が低調であることが明らかとなった。2021年度現在、子ども家庭総合支援拠点の職員を明示的に対象とする義務研修が設けられていない等、職員が教育訓練を受ける機会が不足している現状があるといえよう。

研修への参加は、単に必要な知識を習得する機会であるだけでなく、日常業務から離れた環境に身を置いて、他機関で同じ子ども家庭福祉分野に携わる職員と交流する中で共感を得られる貴重な機会でもある。また、子どもや家庭に対する支援のネットワークづくりに有効な場として機能する点でも大変重要である。特に市区町村においては、今後、研修受講を通じて資質を向上させる文化を浸透させていく必要がある。

4) 人材の交流

本事業で実施した調査では、市区町村において、子ども家庭福祉分野で相談支援を担う職員は、児童相談所の職員と比べて、研修等の資質向上の機会が少ないことが明らかになった。資質向上の機会は、研修だけに留まるものではなく、人材の交流も有益な機会となる。そのため、児童相談所設置自治体においては、市区町村との人材交流の機会を持つこと等により、市区町村の職員に対し積極的に学びの機会を提供していくことが望まれる。具体的には、児童相談所の職員を市区町村へ派遣する、または、市区町村の職員を児童相談所に受け入れる、等の取組が考えられる。特に後者の場合は市区町村職員の過度な負担とならないよう配慮しつつ、児童相談所職員が有している知識や技術等を市区町村に共有し、また児童相談所と市区町村との協働やそれぞれの役割に係る理解を深めていくことが考えられる。

本事業で行った調査結果の中でも、児童相談所や市区町村が、民間支援機関との人材の交流を実施している取組事例が複数あった。例えば、交流先の団体は、児童養護施設等の社会福祉施設や児童家庭支援センターといった民間の相談機関、フォスタリング機関、NPO法人、医療機関等の他の支援団体と多様であった。連携方法としては、研修の外部講師として民間職員に登壇してもらい、民間団体が開講している研修に児童相談所の職員を参加させる、等の研修を通じた単発的な取組が多かった。一方で本事業のヒアリング調査においては、

転入家庭等要支援児童の見守り、ヤングケアラー、等の新たな社会課題解決に向けた事項に関して、市区町村が民間支援機関との協働を実施したケースがあった。この事例では、民間支援機関との協働により、庁内の担当部署に配置された専門資格を有する職員が、難易度の高いケースへの対応に専念できるよう、業務の棲み分けを行うことができた。

今後同様の事例が横展開されるよう、本事業で収集した事例を周知していくことが望ましい。