

社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会 市町村・都道府県における子ども家庭相談支援体制 の強化等に向けたワーキンググループ（第2回）	資料1
平成30年10月15日	

【報告】日本大学危機管理学部准教授 鈴木秀洋

（厚労省市区町村の支援業務のあり方に関する検討WG委員、前文京区子ども家庭支援センター所長、法務博士（専門職）、保育士（神奈川）等）

第1 市区町村子ども家庭総合支援拠点に関する平成29年度報告

1 研究名

平成29年度子ども・子育て支援推進調査研究事業

「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」

2 報告書の構成・内容

- ①支援拠点に関する全国悉皆アンケート調査、②支援拠点ヒアリング調査
- ③支援拠点設置促進への課題と有効策

※【報告書全文】日本大学危機管理学部ホームページにて公表（本文250頁）

http://www.nihon-u.ac.jp/risk_management/pdf/rm_180424_2.pdf

第2 アンケート・ヒアリング調査を踏まえた支援拠点開設のための課題

児童福祉法が規定する「拠点」は、基本的に市区町村が設置主体となり、その機能としては、地域のリソースや必要なサービスと有機的につないでいくソーシャルワークを中心とした機能が求められている（児童福祉法10条の2）。

法を具体化した指針及び要綱によれば、市区町村が、コミュニティを基盤にしたソーシャルワークの機能を担い、すべての子どもとその家庭及び妊産婦等を対象にして、その福祉に関し必要な支援に係る業務全般を行う支援拠点を整備し運営することを目的とし、①子ども家庭支援全般に係る業務（実状の把握、情報の提供、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への支援業務（危機判断とその対応、調査、アセスメント、支援計画の作成等、支援及び指導等、都道府県（児童相談所）による指導措置の委託を受けて市区町村が行う指導）、③関係機関との連絡調整、④その他の必要な支援を具体的な業務内容とする。

調査研究では、拠点設置促進のための課題について全国の市区町村・都道府県へのアンケート及びヒアリング調査を行い、主に、以下6つの課題（設置促進の阻害要因）を抽出した。

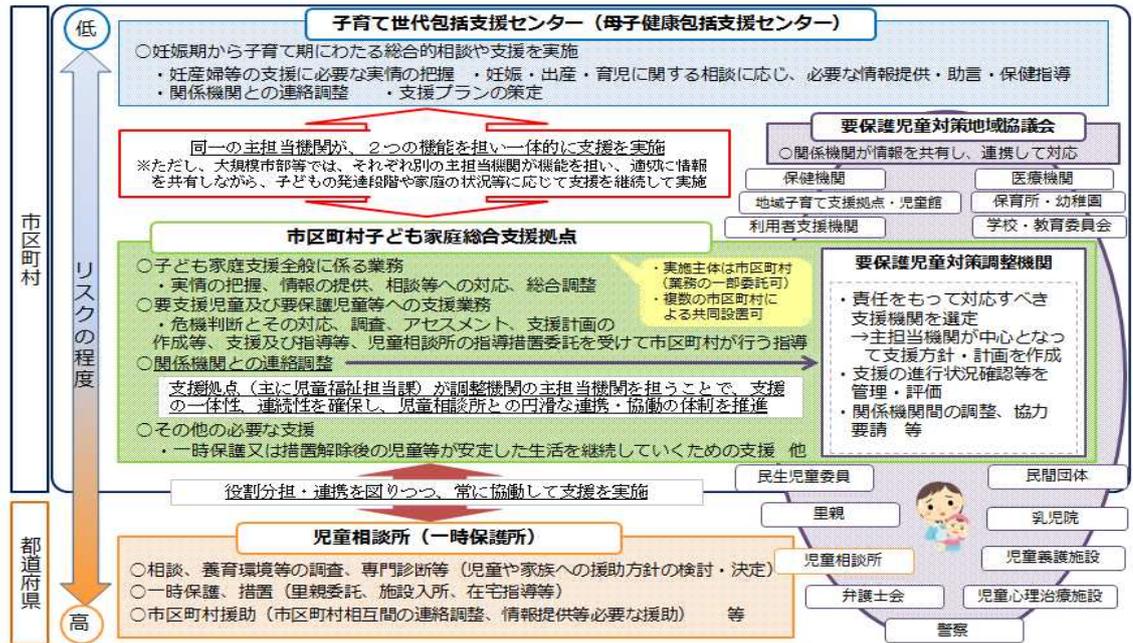
1 主な6つの課題（阻害要因）

(1) 拠点概念のわかりづらさ

子育て世代地域包括支援センターとの一体性の困難さ

～下記厚労省作成イメージ図の拠点（緑）部分と子育て世代包括支援センター（青）との関係、要対協（紫）との関係、児童相談所（オレンジ）との役割分担・連携などの整理が十分できない

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）



(2) 人員配置基準の困難さ（①専門職確保の難しさ、②「常時」要件充足の難しさ）

	子ども家庭支援員	心理担当支援員	虐待対応専門員	合計
小規模型				
小規模A型	常時2名（1名は非常勤可）	—	—	常時2名
小規模B型	常時2名（1名は非常勤可）	—	常時1名（非常勤可）	常時3名
小規模C型	常時2名（1名は非常勤可）	—	常時2名（非常勤可）	常時4名
中規模型	常時3名（1名は非常勤可）	常時1名（非常勤可）	常時2名（非常勤可）	常時6名
大規模型	常時5名（1名は非常勤可）	常時2名（非常勤可）	常時4名（非常勤可）	常時11名

(3) 財政負担の困難さ（1/2 という運営補助率の低さ）

～（声）「1/2 というのは自治体にとっては結構な負担となるのですよ…」

(4) 法的設置を強制する文言となっていないこと（努力義務）

～（声）「努力義務だから自治体の中で優先順位を下げられてしまうのです…」

(5) 設置主体は市区町村であり都道府県の役割の具体的明示がないこと。

～（声）「設置主体は市区町村ですから…指導はできないのですよ…」

(6) 自治体の規模に応じたモデル・先事例のなさ

～（声）「東京モデルでなく自分の地域に近いところで参考になる拠点はどこか
ありますか…」

「機能設置のレベルをどのレベルにおいたらよいかわからない」

ア、鈴木アンケート調査結果（平成30年1月・2月）

類型	設置数
小規模-A型	32
小規模-B型	29
小規模-C型	13
小規模-C型,中規模型	1
大規模型	5
中規模型	13
合計	93
(空白)設置なし	637

国の補助金を受けての設置数は37、
補助金を受けずに設置した市区町村は56

イ、厚労省調査（平成30年2月現在）

(ア) 設置したと回答した市区町村数：106（114か所）

(イ) 国が定めた「要綱」基準を満たす拠点設置市区町村数：66（67か所）

（多い種別「小規模A型」22か所。「小規模B型」が17か所）

(ウ) 国の補助金受けての設置数：37（38か所）

＜単位：市町村、か所＞

区 分	指定都市・ 児童相談所設置市	市・区 (人口30万人以上)	市・区 (人口10万人から30万人未満)	市・区 (人口10万人未満)	町	村	合 計
市町村数	22	62	201	529	744	183	1,741
設置市区町村数	1	12	16	23	12	2	66
設置か所数	2	12	16	23	12	2	67
小規模A型	0	0	0	9	11	2	22
小規模B型	0	0	3	13	1	0	17
小規模C型	1	0	8	1	0	0	10
中規模型	1	8	5	0	0	0	14
大規模型	0	4	0	0	0	0	4

※割合は四捨五入のため、100%にならない場合がある。

ウ 【参考】子育て世代包括支援センター実施状況（H29. 4.1 母子保健課調べ）

・525 市区町村（1106か所）設置

第3 アンケート・ヒアリング調査を踏まえた 有効策

1 上記課題への対応提言

(1) 拠点概念のわかりづらさや不明確さへの対応（上記課題（1）に関連）

ア、それぞれの自治体内での法的位置付けを明確にする必要性

～自治体において拠点を法的に位置付ける要綱設置している自治体

：千歳市、南房総市、岩国市等（★藤枝市）

※家児相を拡大するイメージもあろう。

イ、都道府県による説明会や市区町村の状況に応じた個別のアドバイス等

(2) 子育て世代地域包括支援センター（以下「包括」と表示）との一体性の確保

（上記課題（1）に関連）

ア、機能面であることを強調

イ、ハード面とソフト面での統一化・連携・一体化を目指す

〔（ア）ハード面：同一建物内で同じ窓口すること等

〔（イ）ソフト面：

①指揮命令系統の統一化

②情報共有を図る（情報共有システム）

③情報共有後の仕事の連携・進め方のルール作りが鍵（一緒にスクリーニングや訪問、ケース会議）等

～加賀市、岩国市

※ なお小規模自治体からは、そもそも組織人員の関係で一体化しているとの回答あり

★【提言】 具体的にどのような業務について、どんな基準・ルールに則って連携や引継をしているのか、していくのかについて具体的な定めをしておく、共有しておく、引き継いでいくことの重要性（（例）毎日、毎週、毎月…。第一次的な電話の窓口・内容→引き継ぐときの判断基準・引き継ぎ方）

★目黒区虐待死事件報告書において現場から見て不足していること。

(3) 人員配置・財政的負担に関して（上記課題（2）（3）（4）に関連）

鈴木調査では、

①人の確保の困難さ、②（既存の）組織や制度変更が難しいこと、③財政負担の困難さ、以上が複数の阻害要因の上位項目としてあげられた。

ア、財政的負担面での対応

国の補助の利用、都道府県独自の補助の利用

イ、人員配置面での対応

（ア）地域の人材発掘（保育士等専門職資格支援、看護師・保健師・保育士等有資格者で子育て中で働いていない人への働きかけなど）

- (イ) 児童相談所や他自治体からの派遣や人事交流等による対応、自治体内の人事ローテーションの工夫（教育委員会、保健・医療部門、生活保護、保育部門等との人事異動など、また事務職員に専門職資格を取得させる支援など）
 - (ウ) 段階的専門職採用人員増加（専門能力向上とセット）等
- ウ、平成 28 年児童福祉法の改正趣旨の理解の訴え
- (ア) 自治体内において、人事・企画財政部署に対して、虐待死事件を防ぐためには、現状では困難であり、組織充実のためには、一步でも現状のレベルを上げる視点をもって組織力拡充のための工夫が必要
 - (イ) 法的根拠が明記されたこと、さらにそれに基づき、指針や要綱による具体化がなされており、努力義務だから対応しなくて良いとの回答は法の趣旨を理解していない回答であろう（要対協の全国展開の例参照）。
- エ、様々な工夫例
- 山口市、岩国市、船橋市、大村市、南房総市、宗像市、
★杵築市、★伊予市★妙高市
- ※ なお組織体制については、保健部門との一体化を選択する場合と教育部門との一体化を選択する場合のプラスとマイナスについて悩みがあげられた。
- オ、国への要望等
- (ア) ゼロか 100 かでなく、柔軟な設置促進のための段階的補助金支給の仕組み又は経過期間を設けるなどの方法はないか。
(※スタートアップに当たっての設備面についても多様な補助項目がほしい)
 - (イ) 正規職員割合を増加させる施策誘導手法はないか。
正規職員割合と非正規職員割合の悩みも挙げられる。厚労省調査（30 年 2 月現在）によれば、拠点配置職員のうち、常勤職員は 365 名（67.5%）、非常勤職員は 176 名（32.5%）となるが、継続的なケース対応力が求められる職場において、毎年チーム構成員が入れ替わる危険があること、非常勤職員が大都市の条件の良い拠点に引き抜かれていってしまうとの声もあげられている。
 - ★ (ウ) 拠点の人員配置基準（資格）充足認定のための研修については、市区町村側にハンドリングを求める（指針はあるわけであり、内容・講師選定含めて地域でのコーディネート）。
 - ★ (エ) Q&A をもっと詳しくしてほしい（特に常時の具体例、パターン）

(4) 都道府県のバックアップ（上記課題 (5) に関連）

- ア、法的支援（要綱策定支援等）
 - イ、財政支援
 - ウ、研修開催等支援
 - エ、説明会・ワークショップ開催
 - オ、児童相談所からの派遣や人事交流、ケース会議へのベテラン児童相談所児童福祉司や心理士等の派遣等
- 上記により、市区町村のバックアップに力を入れている都道府県とそうでない所と。

なお、都道府県・児童相談所自体が自らの業務に精一杯で、市区町村支援は難しいとの声が相当数あげられたが、市区町村支援は都道府県・児童相談所業務の要であり、市区町村への丁寧なバックアップを行っていくことが、都道府県・児童相談所・市区町村の子ども福祉のグランドデザインには不可欠である（冒頭のイメージ図に穴があっては子どもの命は守れない）。★都道府県計画には市町村との協議が不可欠

都道府県と市区町村間での地道かつ丁寧な説明会の開催や対話を積み重ねて行くことで、設置のための個別の課題や穴の埋め方も明らかになっていく。個別ケース対応力を市区町村が向上させ、支援拠点の設置が増えることで、中・長期的には、都道府県・児童相談所が重大緊急案件により対応できるようになる。

★児童福祉主管課・児相・市区町村児童主管課（教育・保健、子ども部門（事務と虐待担当現場）の連携

(5) 自治体の規模に応じたモデル・先行事例に関して

詳細は、【29年度報告書】【★30年度追記】のヒアリング調査自治体の項目参照

ア、市区町村

熱海市（小規模 A）、玉野市（小規模 A）、南房総市（小規模 A）、加賀市（小規模 B）、総社市（小規模 B）、千歳市（小規模 B）、宗像市（小規模 B）、山口市（小規模 C）、岩国市（小規模 C）、大村市（小規模 C）、明石市（中規模）、豊橋市（中規模）、枚方市（中規模）、松戸市（中規模）、港区（中規模）、豊田市（大規模）、船橋市（大規模） ★妙高市、★塩尻市、★藤枝市、★千代田区、★海老名市
★伊予市、★松山市、★西予市、★新居浜市、★大分市、★杵築市、
★（岡山県の研修会での市町への説明・意見交換）

イ、都道府県

北海道、福島県、石川県、東京都、千葉県、大阪府、山口県、岡山県、福岡県、長崎県 ★静岡県、★愛媛県、★大分県

※ 地域による特徴

気候による制約、地形による制約（島しょ）や広大な面積を守備範囲にしていること、住民の年齢構成その他の特徴などによる特段事情あり
→しかし、上記を考慮すると、より支援拠点の必要性は高まる。

第4 今後の設置促進への提言

1 法的位置付けなど正確な理解の徹底

支援拠点とは何か？支援拠点を設置するメリットはどこにあるのか？

設置促進のためにはどうしたらよいのか？

→支援拠点の内容面についての周知徹底

※今回の目黒区虐待死事件を契機とする児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策内容の重要な一項目ともなっている。

※29年度調査当時は、担当窓口へ辿り着くことに相当労力をかけ、アンケート、ヒアリングに困難を極めた…。

2 支援拠点開設を支援する場の確保（(★先行)事例の紹介含む。）

ア、設置促進のための説明会等

★【30年度】設置が進まない理由を対面で聞いていくと、実際紙だけではよくわからないとの回答、(要対協などはだんだん周知が進んできたが)、拠点について、ヒアリングや説明に来てもらって、こうして説明を聞くと、あー私たちがやってきていることだとわかる(※要対協を整備した後でないとの誤解、指導委託受けないと拠点になれないとの誤解…)。

★(啓発)ポスター!?

イ、現状の個別課題についての意見交換

→上記の点についての国・都道府県・研究チーム等による丁寧な説明、質疑・協議・回答等を行う場の設定が地域ごとに繰り返し行われていく必要

※★(先行)事例の紹介

全国の他の地域での状況、先行自治体の体制(課題・悩み・レベル)等について聞きたい、知りたいとの要望を多く聞く。開設に向けて多くの事例紹介が必要となろう。

★補助金受けたが、先進自治体でない。今まで通りとヒアリング拒絶自治体有り。

3 人事・企画財政・法務部門等の事務セクションを巻き込む

鈴木調査では、設置までに有効だった事柄として、上位項目をあげると、①自治体庁内関係機関との連携、②都道府県の支援、③国の支援、④要綱等の整備、⑤地域の専門機関との連携(医師会、弁護士会その他)があげられた。

支援拠点設置のためには、人・金・ものが不可欠であり、その確保のためには、現場の相談担当等の能力向上だけでなく、その環境整備を行うことができる児童福祉主幹課(長)の力量に負うところが大きい。さらに人事・企画財政部門に拠点開設の重要性を理解し協力してもらうことが重要となる。児童福祉部門の問題だけでなく、自治体全体が優先して取り組む項目として支援拠点設置を位置付ける必要がある。

4 スタートアップマニュアル

支援拠点設置までの行程や設置のための具体的要素をまとめたスタートアップマニュアル等を策定してほしいとの要望があげられており、その提示が必要となろう。

第5 その他関連

1 平成30年度子ども・子育て支援推進調査研究事業

「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」

2 議題として挙がってくる論点(事柄)

- ・児童相談所の窓口と市区町村の窓口の異質性(同質性)
…それぞれ初動班を設けることのプラスマイナス

- ・上記と関連して、189における通告・相談・里親相談窓口同一化の問題点
- ・市区町村側から景色として、児相との協力関係と役割分担の具体化課題、近隣自治体（地域）同士での意見交換、連携、協力関係（支援）の重要性
- ・市区町村の主体性・何をやるのか（下請けではない）。
…市区町村にも様々な規模と実状。強みと弱み、その凸凹をどう埋めて子どもと家庭の命を救っていくか。

3 目黒区事件を拠点はどう防げるのか？

※報告書に入れてほしかったもの…。（不作為の基準や理由）

※【目黒虐待死事件・支援拠点に関連する鈴木参考記事】

- ・鈴木秀洋「虐待死を防ぐのは警察介入か～再発防止提言」（都政新報 2018年7月10日）
- ・鈴木秀洋「支援拠点設置課題」（毎日新聞 2018年7月21日朝刊『ミニ論点』）
- ・鈴木秀洋『「目黒区虐待死事件再発防止策」－全件共有論への危惧を中心に』（『政策法務ファシリテータ』vol59（2018年7月30日号・第一法規）
- ・インタビュー記事 日経デュアル DUAL（2018年6月21日）
「目黒区虐待死 再発防止のために 私たち親にできること」

<https://dual.nikkei.co.jp/atcl/column/17/101200003/061800120/>

- ・「目黒区虐待死 児相と警察、どう情報共有」（毎日新聞 2018年7月26日朝刊『ぷらすアルファ』）にコメント