

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6回）	資料 1
平成 30 年 12 月 20 日	

素案

はじめに

「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」報告書（平成 28 年 3 月。以下「平成 28 年報告書」という。）に基づき、2016 年 5 月に児童福祉法等の一部を改正する法律（平成 28 年法律第 63 号。以下「平成 28 年改正法」という。）が全会一致で成立した。

平成 28 年改正法においては、子どもが権利の主体であることや子どもの家庭養育優先原則など児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）の理念を明確化するとともに、児童虐待の発生予防という観点から、子育て世代包括支援センターの全国展開、児童虐待発生時の迅速・的確な対応や在宅支援の充実強化に向けた市区町村子ども家庭総合支援拠点の整備や要保護児童対策地域協議会の調整機関への専門職の配置、児童相談所の体制強化に向けた児童福祉司等の研修義務化や弁護士配置の措置等、特別区における児童相談所の設置可能化、被虐待児童への自立支援のため、里親委託の推進や自立援助ホームの対象拡大等が講じられた。

こうした改正が行われる一方、平成 28 年報告書において提言された項目のうち、児童相談所の強化のための機能分化として、「虐待関連通告・相談電話（189）窓口の一元化」及び「調査・保護・アセスメント・措置機能の強化」、職員の専門性の向上として、「子どもの家庭福祉を担う指導的職員の資格のあり方」などに関する事項の一部は、その在り方に関する詳細な検討が必要と考えられたため、平成 28 年改正法には盛り込まれておらず、改正法附則において検討事項とされた。

※ 平成 28 年改正法附則第 2 条第 3 項 「政府は、法律の施行（2017 年 4 月）後 2 年以内に、児童相談所の業務の在り方、要保護児童の通告の在り方、児童及び妊産婦の福祉に関する業務に従事する者の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」

また、2017 年 8 月には、平成 28 年改正法に基づく新たなビジョンを提示するため取りまとめられた「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）において、子どもの権利保障のための児童相談所の在り方として、平成 28 年報告書と同様に、児童相談所の機能分化、支援の必要な子どもの把握及び通告窓口、人材育成、専門性の向上、資格化の可能性等について提言されているが、その方法に関する詳細な検討がなされないままであった。

加えて、2018 年 3 月に 5 歳の女兒が児童虐待により死亡する痛ましい事例があった。この事例等を受け、増加する児童虐待に対応し、子どもの命が失われることがないように、国・自治体・関係機関が一体となって対策に取り組むべく、2018 年 7 月 20 日には、「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」（児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議決定。以下「緊急総合対策」という。）がとりまとめられた。また、2018 年 10 月には、「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について」（社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会。以下「平成 30 年 10 月死亡事例検証報告」と

いう。)において、本事例の検証が行われ、国への提言がとりまとめられた。

今般、平成 28 年改正法附則第 2 条第 3 項に基づく検討事項を検討するため、社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会の下に、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が設置され、2018 年 9 月から 12 月まで〇回にわたり議論を重ねてきた。

本ワーキンググループでは、平成 28 年報告書、新しい社会的養育ビジョン、緊急総合対策、平成 30 年 10 月死亡事例検証報告の内容等も十分に踏まえ、児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）第 1 条に規定する全ての子どもが、その健やかな成長、発達、自立等を保障される権利を有するという考え方を前提として、こうした子どもの権利を守るため、今後の児童相談所の業務の在り方等を含めた市町村（特別区を含む。以下同じ。）・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取組について、現状の問題点、それを解決する方策を中心に、目指すべき方向性、今後の取り組むべき事項について整理した。

今後、目指すべき方向性に沿って、対応として記載した事項について速やかに取組を進めるとともに、制度的な対応など必要な事項については、国において、法的及び財政的な措置を含め、適切に対応されるべきである。

また、今回整理した事項にとどまることなく、市町村・都道府県における子ども家庭相談支援体制の一層の充実に向け、不断の見直しを行い、必要な取組を進めるべきである。

併せて、子ども家庭相談支援体制の整備に向けては、児童相談所や市町村等の地方自治体はもとより、関係機関なども含めた地域全体での取組が必要不可欠である。

国・自治体・関係機関が、それぞれの役割を着実に果たすとともに、あらゆる地域資源が一丸となって取り組むことが求められるものであり、全ての地域で全ての子どもや家庭が支援され、全ての子どもが健全に育まれるという視点で取組が進むことを強く求める。

1 児童相談所の業務の在り方

（現状・課題）

これまで、児童相談所は、児童福祉法第 12 条第 2 項に基づき、子どもに関する家庭その他からの相談のうち、専門的な知識及び技術を必要とするものに応ずる業務等を行うこととなっており、保護機能（通告が受理された事例等の調査・評価・保護等の措置を行う機能をいう。以下同じ。¹⁾）から、支援マネジメント機能（措置後の事例等のマネジメントを行う機能をいう。以下同じ。²⁾）までの全ての機能を担ってきた。

こうした機能については、児童相談所内での部署分け等による機能強化を行ってきており、「初期対応」と「支援」の機能を分けて対応している児童相談所は約 35%³⁾であり、

¹ 既存の報告書等の記載を要約、引用している場合の用語については、当該報告書等の記載による。

² 既存の報告書等の記載を要約、引用している場合の用語については、当該報告書等の記載による。

³ 「児童相談所における調査・保護・アセスメント機能と支援マネジメント機能の分化に関する実態把握のための調査研究」（平成 29 年度子ども・子育て支援推進調査研究事業）

「初期対応」は「主に「受付・受理」から「援助方針の決定」までの業務のすべてもしくは一部を担うもの」、「支援」は「主に「援助の実行」以降を担うもの」として調査を実施。

管轄児童人口や虐待相談対応件数が多い児童相談所において機能強化の体制が採用される傾向がある。

また、市町村においては 2004 年の児童福祉法の一部を改正する法律（平成 16 年法律第 150 号。以下「平成 16 年改正法」という。）に子どもと家庭に関する各種の相談を受けることとされ、平成 28 年改正法により、妊娠期からの切れ目ない相談体制を整備するため、子育て世代包括支援センターの全国展開や、市区町村子ども家庭総合支援拠点の設置促進などの市町村における相談体制の整備も進められてきており、児童相談所と市町村をあわせた地域の相談支援体制の充実を図ってきている。

平成 28 年報告書において、

- ・虐待通告数が増大している現状において、児童相談所は対応の限界にきており、児童相談所の機能強化が必要であること
- ・保護機能（調査・保護・アセスメント機能）と支援マネジメント機能を同一機関が担うことによって、保護者との関係を考慮するあまり必要な保護が躊躇され、場合によっては子どもを死に至らしめるといった事態が生じているという指摘があること
- ・親の意向に反する一時保護を行った結果、その後の支援が進まないという指摘があること

等から、児童相談所の通告受理、調査、評価、一時保護・アセスメント、措置等の機能に関して、高度に専門的な機関として担うためには、その機能を分離すべきであると提言され、その際、ニーズに基づく相談機能を市民に身近な市区町村が中心となって担うことが望ましい、とも記されている。それを前提に、児童相談所の機能は、緊急対応の必要性に関する判断能力を備えた虐待通告・相談窓口を設置し、通告が受理された事例の調査・評価・保護等の措置を行う機能と、措置後の事例の支援マネジメントを行う機能を別の機関で行うと言った体制整備が必要であるとされた。ただし、小規模自治体の児童相談所では機関の分離を行わず、組織の分離の方が効率的な場合もあるとされた。

加えて、保護機能と支援マネジメント機能の強化に関しても提言されている。

また、行政機関である児童相談所や市区町村の業務内容は児童相談所運営指針や市町村児童家庭相談援助指針（現、市町村子ども家庭支援指針）によって示されているものの、そのサービスの質が自治体によってばらつきが大きいことが各種統計資料などから指摘されてきた。しかし、これらの行政サービスに対する評価を行う仕組みは各自自治体単位でしかなく、自治体のサービス水準を全国的に標準化することは困難と言えることから、自治体が行う子ども家庭相談支援が全国どこの自治体においても高い水準を保つためには、的確に評価できる機関による第三者評価制度が必要との指摘がされている。

さらに新しい社会的養育ビジョンにおいても、機能分化に関しては、上記の提言が踏襲されており、更に、第三者評価に関しては、児童相談所を含めた全ての児童福祉機関の評価を行う機構の創設が求められている。

加えて、児童相談所における専門的な体制の強化という観点については、平成 30 年 10 月死亡事例検証報告の「国への提言」においても、

- ・関係機関や医療機関からの情報提供に対して的確に判断できるよう、児童相談所職員のアセスメント力を補強する、児童相談所の医師や弁護士の特任職の常勤配置をこれまで以上に促進することなどによる日常的に相談できる体制を全国的に整備

- ・全国的に十分にアセスメント力、ソーシャルワーク力が備わるよう、児童相談所の専門的体制の強化を図るための施策の推進及びその実効性を担保するための仕組みの検討

という指摘がされている。

(主な議論)

本ワーキンググループにおいては、これまでの指摘、特に、危機介入的な関わりにおいて十分対応できておらず、適切に保護機能を果たせていない児童相談所があるという指摘も踏まえ、保護者との支援関係を結ぶことや維持することができなくなることを危惧するために子どもの最善の利益を考慮した安全確認調査や保護を行うことを躊躇するといったことをなくすためにどのような体制や対応等が必要かについて議論を行った。

①児童相談所における機能については、

- ・児童相談所を行政機関の一部ではなく、専門機関として整備すべきという意見もあった。

28年報告書に提示された、保護機能と支援マネジメント機能の機能分化の在り方については、

- ・国際的な歴史をみても相談（Guidance）機能と保護（Child Protection）機能を同じ機関で行う形になっていない。日本はそれを一つの機関で行っていることで無理が生じている。現状の児童相談所は保護機能が中心になっており、相談機能はできるだけ市町村やその他の機関に移し、措置した子どもの支援マネジメント機能のみを児童相談所の機能として、残し、機関分化、部署分化を進めるべき

という意見があった一方、

- ・危機介入を含む保護機能と支援マネジメント機能は、子どもの権利擁護を図ることを基盤として、連続性を持って、また並行して行う必要があることから、同じ組織内での意思決定という枠組みが必要
- ・通告を受けた後の対応について迅速な対応やアセスメントの客観性の担保のため、保護機能を担う部門と支援マネジメント機能を担う部門で部署を分けることが必要であるが、円滑な引継ぎが重要であることから、児童相談所内での機能分担を進めることで対応することが必要
- ・その際、児童相談所と別に支援機能を市区町村子ども家庭総合支援拠点が担い、送致や指導委託措置を活用するといった方法も考えられること

という意見があった。

また、具体的な方法に関しては、

- ・こうした機能を適切に行うための組織の再編成などを含めた子ども家庭相談支援ビジョンを都道府県ごとに持って取り組んでいくことが必要であり、その際の機能分担の方法は児童相談所管内人口の規模や児童虐待の対応件数、児童相談所の設置自治体の特性等に応じて各地域に合った方策としていることが必要であり、各都道府県でこうした方策の検討が進むよう、国は機能の再編や分化が円滑に行われるよう法令や通

知を見直し、一定のガイドラインを示すことが必要との意見があった。

一方で、

- ・児童相談所内での機能分担だけでなく、都道府県内の一部の児童相談所を保護機能のみを担う機関とするなど保護機能と支援マネジメント機能を担う機関を分けられる枠組みをつくるべき
- ・保護機能と支援マネジメント機能を一つの組織で担うことにより、ケースに対するスピード感を保てるほか、一時保護した後に同じ地域にある市町村と共に支援することができることから、保護機能のみを有する組織を設けることは反対

との意見があった。

さらに、児童相談所の機能をスリム化するために、

- ・支援を市町村が確実に担える体制を整備し、相互に連携を高めることにより、児童相談所は保護機能を確実に果たせる機関としていくことが必要
- ・児童相談所に業務が集中している状況を改善するためにも、可能な業務は民間委託を進めることが必要
- ・障害相談、育成相談等のうち、虐待対応や要保護児童以外の相談機能は、市町村や民間機関を含め児童相談所以外の機関でも担うことができるような制度を整備すべき
- ・新しい社会的養育ビジョンでは、要保護性の高い障害児が増加していることから、社会的養護を必要とする障害児を社会的養護の対象としてきちんと扱わなければならないこととされている。要保護性の低い障害相談は児童相談所の業務から外すべきであるが、社会的養護として障害も対象となること重視すべき

という意見があった一方、

- ・新しい社会的養育ビジョンでは、社会的養護として障害児をきちんと扱わなければならないこととされており、他の機関において対応した方が効率的でかつ当事者の利益になるものを分担することは考えられるが、障害相談そのものを児童相談所から全部外すことはありえない

という意見があった。さらに、

- ・市町村における相談体制強化においては在宅支援サービスの充実を図ることが重要。その際、在宅サービスの提供に際して、措置費と同様の公費が支払われる枠組みが重要

という意見があった。

加えて、児童相談所の機能強化を図るという観点から、

- ・保護機能を適切に行うためには、ケースの深刻さ等についての的確にアセスメントするための体制を整えることが重要
- ・児童相談所における通告を受けた後の対応を適切に行うためには、ケースのリスクやセーフティ、法的対応の必要性・妥当性を的確に把握するため、高度な専門性を有するスーパーバイザーと常勤弁護士を配置することが重要
- ・保護機能の強化には、一時保護所及び委託一時保護に係る体制強化をあわせて行うことが必要

などの意見があった。

②弁護士の配置については、

- ・平成 28 年改正法において、弁護士の配置等が規定された後、常勤弁護士の配置が進んでいない現状を踏まえ、常勤弁護士の必置を義務づけ、そのための予算を確保すべき

という意見があった一方、

- ・常勤弁護士の配置以外の方法であっても、自治体によっては、多数の弁護士がケースに関わるなど、弁護士がケースに的確に関わっている自治体もあり、地域の実情に応じた方法をとるべきであり、また、常勤弁護士を配置することで、地域の弁護士を活用する予算が削られ、結果的に地域の弁護士の活動が低下してしまうことが危惧されることから、常勤弁護士の配置を義務づけることには反対
- ・専門的な観点を踏まえたソーシャルワークを行うため、配置方法にかかわらず、日常的に相談・支援が受けられる体制整備が重要

との意見があった。

③医師の配置については、

- ・常勤医師の必置を義務づけるべき
- ・現在、常勤として採用されている医師を見ると、小児科医でも虐待をする親の精神病理が判断できるようになってきているとともに、児童精神科医でも虐待の傷の状況がわかるようになってきており、採用されればどちらでも対応できるようになると考えられる
- ・既に全国の児童相談所に複数の医師が配置されているが、多くは障害手帳の判定のためであり、虐待対応に関与する医師を配置することが必要
- ・小児科医と児童精神科医の両方を雇用している自治体がある

という意見があった一方、

- ・常勤医師の必置を義務づけるべきであるが、医師の確保は難しいため医師の確保策を国として十分に行うことも必要
- ・臨床医は現場を離れることを敬遠するため、医師の確保はとても難しい

という危惧があったほか、

- ・既に全国の児童相談所に複数の医師が配置されているものの、援助方針のプロセスに関与していない場合もあり、虐待対応で医師が関与するなど、活用の在り方を考えることが重要

という意見があった。

④児童相談所の第三者評価については、

- ・児童相談所の質の標準化を図るため、質を評価するための第三者評価制度の導入が必要
- ・第三者評価による児童相談所の質の評価に当たっては、評価機構を創設し、どこの地域でも同じように子どもの権利が守られることを目的として、全国共通の評価項目と評価基準を策定し、評価者間のバラツキが生じないような評価体制の構築が必要

- ・第三者評価による児童相談所の質の評価に当たっては、各地域の実情も踏まえた評価の枠組みが必要
- ・第三者評価制度の導入にあたっては、現場に加重な事務負担が生じないようにすることが必要

という意見があった。

⑤中核市・特別区における児童相談所設置については、

- ・増大する通告へ対応するためにも、児童相談所の設置数を増やすことの必要性を検討すべき

という意見があった。また、

- ・同一自治体であることから保護と支援の円滑な連続性が確保できるメリットからも、中核市・特別区における児童相談所の設置を義務化すべき

という意見があった一方、

- ・中核市・特別区における児童相談所設置の促進はすべきだが、設置が進まない要因の分析や国の財政支援などが先であり、直ちに義務化することには疑問がある
- ・中核市・特別区に児童相談所が設置されることにより、同一都道府県内の中核市・特別区以外の地域の体制に大きく影響が及ぶことについて検討することが必要

との意見もあった。

このほか、措置をした子どもの自立支援について、市町村も含めて取組を推進すべきとの意見もあった。

(目指すべき方向性)

児童相談所における児童虐待の相談対応件数の増加に伴い、通告に対する初期の対応を迅速かつ的確に行い、必要な保護を行うことができる体制が必要とされてきている。これに対応するため、初期アセスメント、見立てを適切に行い、必要に応じて躊躇することなく保護することができる体制整備が求められる。なお、体制整備に当たっては、児童相談所のみならず、一時保護の体制整備についても検討を進めることが必要である。

このため、国において、保護機能と支援マネジメント機能を適切に果たせるよう、保護機能と支援マネジメントの機能に応じた部署分けや保護を担当した職員とは異なる職員が支援マネジメントを担当できる体制とするといった機能分化のほか、専門人材の確保・育成に関する方策などの体制整備を推進することについて方向性を示した上で、各都道府県等において、体制整備の方法を検討し、保護機能と支援マネジメント機能を確実に果たせるための取組を明らかにし、体制整備を進めるとともに、行政組織内だけでなく、第三者の視点も踏まえた見直しを進めることができる仕組みが必要である。

あわせて、地域で保護から支援、措置解除後も含めた自立支援等切れ目ない支援ができる体制とするためには、児童相談所の体制整備のみならず、市町村における相談や支援できる体制を強化し、児童相談所と市町村及び民間機関が連携・共働しながら、地域全体で子どもや家庭を支えることができる枠組みとしていくことが必要である。

こうした取組を進めることにより、児童相談所は主として保護機能や支援マネジメン

ト機能を担う専門的な機関として、市町村は子どもの身近な地域で継続的な相談・支援を担う機関として、平成 28 年改正法において明確化された地域での役割分担に基づく機能を充実・深化させていくべきである。

国、都道府県及び市町村においては、こうした体制整備が進められるよう、具体的には、まずは以下のような取組を進めるべきである。

併せて、児童相談所及び市町村における体制整備に関しては、緊急総合対策を受け 2018 年 12 月 18 日に決定された「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」（以下「新プラン」という。）に基づき人員体制の強化及び必要な財政措置等を確実に講ずるべきである。

また、措置解除後も含めた子どもの自立支援に関しては、引き続き検討を進める必要がある。

（対応）

（１）都道府県等における保護機能と支援マネジメント機能を確実に果たすことができるようにするための体制整備

① 保護機能と支援マネジメント機能を確実に果たし、適切な対応を可能とする体制整備等に関する計画策定

- ・保護機能と支援マネジメント機能を確実に果たし、適切な対応がとれるよう、保護機能と支援マネジメント機能に応じた部署分けや、保護の際に対応した職員とは異なる職員が支援マネジメントを担当できるようにするなどの機能を分けることのほか、専門人材の確保・育成に関する方策などの体制整備を推進することについて、国において方向性を示す。
- ・各都道府県等において、国において示した方向性を踏まえ、体制整備について検討し、計画を策定する。国においては、各都道府県等における検討が進むよう支援する。

② 法的な知見を踏まえたケース対応ができるよう、日常的に弁護士と共に対応できるような体制強化

- ・児童相談所において法的な知見を踏まえたケース対応ができるよう、児童相談所における意思決定に、日常的に弁護士が関与し、児童福祉司等と共に対応できるような体制整備を推進する。
- ・上記の体制整備に当たっては、「常勤弁護士を必置とすべき」という意見と「常勤弁護士の必置には反対であり、配置方法にかかわらず日常的に弁護士と協働できる体制とすることが必要」という意見の両論があった。しかし、常勤弁護士の配置を促進することが望ましいという点においては意見が一致したところであり、これらの両論を踏まえ、法令上の措置の検討や財政支援の在り方を含め体制強化の推進方策の具体化を図る。

③ 医学的な知見を踏まえたケース対応ができるよう、日常的に医師等と共に対応できるような体制強化

- ・児童相談所において医学的な知見を踏まえたケース対応ができるよう、児童相談所における意思決定に、日常的に医師等が関与し、児童福祉司等と共に対応でき

るような体制整備を推進する。

- ・上記の体制整備に当たっては、「常勤医師を必置とすべき」という意見と「常勤医師の確保は難しく、虐待対応等に関与する医師の在り方を考えることが必要」という意見の両論があった。しかし、常勤医師等の配置を促進することが望ましいという点においては意見が一致したところであり、これらの両論を踏まえ、体制強化の推進方策の具体化を図る。
- ・あわせて、配置された医師には、虐待対応等に対する知見が必要であることから、研修の充実等の必要な取組を行う。

④ 保護機能を強化するための研修等の充実

- ・児童福祉司における義務研修（スーパーバイザー研修を含む。）において、保護機能に重点をおいた内容とするなどの充実を図るほか、国において保護機能に着目した研修を実施する。

⑤ 民間委託の推進

- ・児童相談所が現在行っている業務のうち、外部への委託が適切で、かつ、効果的に業務の目的が達成されることが期待される業務（里親養育支援、電話案内業務、保護者支援プログラム、安全確認業務⁴等）については、民間団体等への委託を推進する。

（２）市町村等の地域の相談支援体制の強化

① 市町村の子ども家庭相談体制の強化、要保護児童対策地域協議会の活性化

- ・新プランに基づき児童相談所に市町村支援を担当する児童福祉司の配置や人事交流などの方法も活用し、児童相談所、市町村の連携体制を密に図るとともに、市町村における体制の在り方や個別ケースに関する支援等を行うことができる体制とする。
- ・新プランに基づき、2022年度までに全ての市町村において要保護児童対策地域協議会の調整担当者の常勤の専門職配置を促進するとともに、国において、要保護児童対策地域協議会の活性化に資するガイドライン等を策定する。
- ・要保護児童対策地域協議会の活性化を図ることにより、市町村、児童相談所を含む地域の連携体制を強化し、地域において子どもの最善の利益を優先して考慮した対応を行う子ども家庭相談支援体制作りが進むようにする。

② 市区町村子ども家庭総合支援拠点の設置促進

- ・新プランに基づき、市区町村子ども家庭総合支援拠点について、2022年度までに全市町村での設置を促進する。
- ・市区町村子ども家庭総合支援拠点の機能強化を図るための支援のほか、先進事例を盛り込んだ市町村向けの立ち上げ支援マニュアルを2018年度中に策定し、市町村が設置しやすい環境を整備する。
- ・子育て世代包括支援センターと一体的に設置する場合の要件やモデルを示すこ

⁴ 児童相談所の責任のもとで、子育て支援を担う民間団体や機関等によるサービスにつなげるためのアプローチによることが望ましいと判断される場合に、これらの団体や機関に安全確認を委託することをいう。

とにより、市区町村での子ども家庭相談支援体制の強化を図る。

③ 民間を含めた地域資源の充実

- ・地域における子どもや家庭を支援する資源を活用したショートステイ事業、トワイライトステイ事業、一時預かり事業等の在宅サービスや保護者支援等の充実を図る。

(3) 児童相談所の業務の質の向上を図るための評価の仕組みの創設

- ・児童相談所の業務について、全国どの地域においても子どもの権利が守られることを目的に児童相談所の質の確保・向上が図られるよう、業務（一時保護所を含む。）について自己評価及び第三者評価を行う仕組みの創設に段階的に取り組む。
- ・具体的には、既に取り組んでいる自治体の取組例や海外の例等も参考とし、国において、標準的な指標や評価機構なども含め、評価のバラツキが生じないように、より効果的な評価の在り方を検討した上で、ガイドラインの策定等を行い、全国展開に向けて取り組む。

(4) 中核市・特別区における児童相談所の設置促進

- ・地域におけるきめ細かな対応を進めるため、平成 28 年改正法附則において、「政府は、（改正法）施行後 5 年を目途として、中核市及び特別区が児童相談所を設置することができるよう、その設置に係る支援その他の必要な措置を講ずるものとする」とされているが、中核市における設置が進んでおらず、より一層の設置促進策を講じることが必要である。
- ・中核市・特別区における児童相談所の設置促進を図るためには、「設置の義務化を図るべき」という意見と「設置が進まない要因分析や国の財政支援などが先であり、設置の義務化については慎重に検討すべき」という意見の両論があった。しかし、より一層の設置促進策を講じることが必要であるという点においては意見が一致したところであり、これらの両論を踏まえ、法令上の措置の検討を含め国による更なる設置促進策の具体化を図る。

2 要保護児童の通告の在り方

(現状・課題)

現在、児童虐待等に関する通告は、児童相談所と市町村のいずれもが受理する体制となっている。平成 16 年改正法において、児童相談所の児童虐待相談対応件数や緊急事例の急増等、質的にも量的にも極めて厳しい状況に置かれ、十分な対応が困難となっていたこと、また一方、育児不安等を背景に、身近な子育て相談ニーズも増大しており、制度上、児童相談所が担うこととされている幅広い相談業務の全てに対応しきれなかったことを踏まえ、都道府県と市町村の役割を見直し、子どもと家庭に関する各種の相談全般を一義的に市町村において受け止めることとし、市町村が通告窓口として追加されている。

児童虐待相談対応件数は、児童相談所では約 13 万 4 千件（2017 年度）、市町村では約 10 万 7 千件（2017 年度）と増加し続けている。

平成 28 年報告書において、

- ・通告する側に緊急度の判断を求め、通告先の選択を強いていること

・泣き声通告や面前DV通告など増大する虐待通告に対する児童相談所における安全確認・調査の業務量が膨大となっていること

等から、各都道府県に1か所、通告窓口を一元化し、緊急性の判断やその後の対応について判断し、初期対応機関を児童相談所か市町村等へ振り分ける機関の設置をするべき、その際には、市町村への通告、相談を妨げるものではないが、併せて一元化された通告を受理する機関への通告も行う等の指摘がされている。

また、新しい社会的養育ビジョンでは、上記を踏襲した上で、「国は、海外での実践例なども参考にしながら、早急にモデル事業等を行い、その在り方を提示し、児童相談所や市町村以外の一元化された窓口を担う職員の研修を構築し、その事業への支援を行うべきである」とされている。

(主な議論)

本ワーキンググループでは、こうした指摘も踏まえ、通告が増加する中、受理した通告に対して、確実に適切に対応するためにどのような体制や対応等が必要かについて議論を行った。

通告を受ける体制については、

- ・専門的にスクリーニングを行う通告窓口を都道府県に1か所設置し、その機関が市町村、児童相談所へ振り分ける仕組みが必要
- ・泣き声通告や面前DV通告などは、市町村が関連する情報を把握しているにもかかわらず、あまり情報を持たない児童相談所が安全確認調査を行っており、ミスマッチとなっている。通告を受けた機関が必ずしも安全確認の調査を行わなくてもよい柔軟な仕組みとなるよう、法改正も含めて検討すべき
- ・市町村が安全確認の調査を行うに当たっては、職員の専門性や人員を十分確保すべき
- ・通告窓口の一元化は、従来からの要保護児童地域対策協議会構成機関相互の情報共有を妨げるものではない

という意見があった一方、

- ・相談対応件数が極めて多い現状を踏まえ、専門性の高い人材を相当程度配置する必要があるため、新たな通告窓口を設置することは現実的ではない上、通告から対応までに経由する機関が増えることになり、迅速化にはつながらない可能性がある
- ・都道府県と市町村は、包括的な地方公共団体と基礎的な地方公共団体という役割の違いはあるにせよ、対等である。一括して対応し、振り分けをするということが可能なのか、地方自治の仕組みなどから十分な検討が必要
- ・保健センターや保健所、学校等に身近な通告先である市町村の役割は重要であり、通告窓口を都道府県に1か所に集約することは反対
- ・児童相談所と市町村で危険度に関する共通認識を持ち、情報共有しながら必要に応じて送致するなどの双方向のマネジメントを機能させることが重要

との意見があった。

このほか、

- ・受けた通告を適切にインテークできるような者を通告先に配置することが必要
- ・児童相談所に面前DV通告等が集中しており、その後の対応が十分できなくなっている

ることが課題であり、現行法でも可能である児童相談所が受けた通告の安全確認を市町村に依頼することなど、通告そのものではなくその後の対応を含めた体制として考えるべき

- ・児童相談所と市町村が市町村送致の際の参考として用いている共通リスクアセスメントツールについて妥当性や信頼性について疑問があること、そもそもツールを使えるだけの専門性が必要との意見があり、見直しが必要

との意見があった。

また、児童相談所への通告が増大している現状について、

- ・児童相談所へ集中している警察からの通告をトリアージすることが必要
- ・児童相談所全国共通ダイヤル「189」について、通告の窓口と相談の窓口は分けるべき

との意見があった。

(目指すべき方向性)

まずは市町村、児童相談所のいずれが通告を受理した場合でも、通告を受理した機関が受けた通告について安全確認等の対応に当たって必要な情報の聞き取り等が適切に行われ、的確に通告に対応できるような体制整備を進めることが必要である。特に、通告が増大する中、ケースを的確に振り分け、いずれの機関が通告を受理しても必要な対応が的確にできるようにするための体制整備を、効率化の方策等も含めて進めることが必要である。とりわけ、市町村、児童相談所がそれぞれの役割が十分果たせるようにするための体制強化が必要であるとともに、ともに協働しながら対応できるようにしていくための意識作り、枠組みや体制を継続的に構築することが重要である。

こうした取組を進め、通告受理から通告を受けた後の対応等まで、最も的確で効果的な対応をとるために必要な体制について、検討を進めるべきである。

国、都道府県及び市町村においては、こうした体制整備が図られるよう、具体的には、まずは以下のような方策を進めるべきである。

(対応)

(1) 通告後の対応に関する市町村、児童相談所の連携体制づくり

① 通告受理の際の情報の聞き取り等に関する研修の実施

- ・市町村、児童相談所が受け付けた通告に対して適切に情報の聞き取りや情報収集が行えるよう、研修を新たに実施する。

② 市町村、児童相談所の協議、ガイドライン策定に向けた取組

- ・市町村、児童相談所が通告後の対応について共通認識を持って対応できるようにするため、事前に協議し、都道府県においてガイドラインなどの策定に向けた取組を推進する。
- ・新プランに基づき、児童相談所に市町村支援のための児童福祉司の配置や人事交流などの方法も活用し、上記ガイドライン策定に向けた取組など市町村と児童相談所との間の連携体制強化を図る。
- ・国においては、上記ガイドラインのモデル案や、策定に向けた行程や活用方法等

を示すとともに、児童福祉司等に対する義務研修に盛り込む。さらに、市町村支援のための児童福祉司の活動ガイドラインの策定や、当該児童福祉司向けの研修を行う。

③ 面前DV通告への市町村、児童相談所の対応等

- ・児童相談所が通告を受理した後の安全確認は児童福祉法第25条の6及び児童虐待の防止等に関する法律（平成12年法律第82号）第8条第2項により市町村等の他機関に依頼することができる規定を踏まえ、児童相談所における面前DV通告に関する振り分けを行う体制、児童相談所と市町村の間の共通のガイドライン等の策定による共通認識の醸成、児童相談所の市町村担当支援児童福祉司による連携・協働する体制づくりなどにより、児童相談所と市町村の間の通告を受けた後の対応等に関する協働を前提とした役割分担とそれに応じた効率的かつ効果的な対応を行うことができる枠組み作りを都道府県で進める。
- ・国において、面前DV通告への対応に関する市町村、児童相談所におけるガイドラインの策定、活用方法等を示す。

④ リスクアセスメントシート及びその活用方法の見直し

- ・市町村、児童相談所が市町村送致等の際に活用することとして作成された共通リスクアセスメントツールについて、信頼性、妥当性を科学的に検討するとともに、アセスメントツールが補助的に使われるものであることなどその活用方法の在り方等を含め検討し、市町村、児童相談所がより実践的に活用できるものに見直す。あわせて、「在宅アセスメント・プランニングシート」（2017年度調査研究事業「児童相談所と市町村の共通アセスメントツール作成に関する調査研究」より）の活用も検討する。

(2) 市町村の子ども家庭相談支援体制の強化、要保護児童対策地域協議会の活性化（再掲）

- ・1の「対応」の(2)①参照。

(3) 市町村、児童相談所の情報共有基盤の整備に向けた検討

- ・市町村、児童相談所が情報共有の効率化を図るためのシステム整備を進めるため、必要なガイドライン等の策定を行うなど、国において必要な支援を行う。

(4) 児童相談所全国共通ダイヤル「189」の見直し

- ・児童相談所全国共通ダイヤル「189」について、虐待通告を中心とし、それ以外の相談と番号を分けるよう見直す。

本ワーキンググループでは、通告窓口を都道府県に1か所に集約すべきという意見もあったことから、上記(1)～(4)の取組状況等を踏まえ、受理した通告に対して確実に適切に対応するためのより効率的かつ効果的な方策について引き続き検討する。

3 児童及び妊産婦の福祉に関する業務に従事する者の資質の向上を図るための方策

(現状・課題)

児童相談所の職員については、平成28年改正法に基づき、2017年4月より児童福祉司（指導及び教育を行う児童福祉司（以下「スーパーバイザー」という。）を含む。）に

について、国の基準に適合する研修の受講の義務づけたほか、スーパーバイザーについて、児童福祉司としておおむね5年以上勤務した者でなければならない旨を法律上規定した。

また、児童心理司及び医師又は保健師の配置、弁護士配置又はこれに準ずる措置を行う旨を規定した。

市町村の体制については、2017年4月から市町村が設置する要保護児童対策地域協議会の調整機関について専門職の配置の義務づけ、市区町村子ども家庭総合支援拠点の設置の努力義務化を行った。

平成28年報告書において、子ども家庭支援に当たる職員の専門性向上は重要な課題であるが、研修を受講しただけでは研修が身につけているかが判断されておらず、その技能がある職員かどうかは外部からわかりにくい状況だったこと等を踏まえ、

- ・子ども家庭支援に当たる指導的職員の専門性を向上させるとともに、その能力を客観的に明確化する観点から、子ども家庭福祉に関する専門の相談員として新たな公的資格を創設することを検討すべき
- ・国の資格創設に時間がかかるようであれば、早急な対応を図るため、介護支援専門員（ケアマネジャー）資格同様、都道府県による資格とすることも考えられる。
- ・資格は、①一定の基礎資格を有する者であって、②5年程度の児童福祉に関する実務経験（児童相談所、市町村、児童養護施設ファミリーソーシャルワーカー等）を有するものが、③試験（単なるペーパーテストではなく、ケースレポート等を含む。）に合格した場合に付与することが考えられる。基礎資格については、ソーシャルワークを基盤とするものの、心理的見立て、子どもの心身の健康と発達の保障を必要とすることから、社会福祉士や精神保健福祉士の資格に加えて、心理師と保健師も考えられる。児童相談所のみならず、市町村、社会的養護、民間団体等で広く活躍できる資格とする。医師も基礎資格とすべきかどうかに関しては両論が存在した。資格創設に当たっての移行措置として、当面、上記②の実務経験を有する者は、一定の研修を受講した上で、上記③の資格試験を受けることができるようにする必要がある。資格には有効な期限を設け、更新する制度とするとの意見があった。
- ・上記のような資格について、関係学会が中心に検討すべきとの指摘がされている。

緊急総合対策を受けて策定された新プランにおいては、現行の児童相談所強化プラン（2016年度～2019年度）を見直し、2019年度～2022年度において、児童福祉司の配置標準を見直し、2017年度の約3,200人から2,020人程度の増員を図ること、児童心理司等の児童相談所の職員の増員等に加え、市町村の要保護児童対策地域協議会の調整担当者の配置、市区町村子ども家庭総合支援拠点の設置促進等のほか、児童相談所・市町村における専門性の強化などの体制強化を行うことが盛り込まれている。

なお、平成30年10月死亡事例検証報告の「国への提言」においても、

- ・虐待のリスクアセスメントや親や家族関係のアセスメントなど児童相談所職員のアセスメント力を抜本的に向上させるため、客観的な資質の向上に資する人材強化策に取り組むこと
- ・全国的に十分にアセスメント力、ソーシャルワーク力が備わるよう、児童相談所の専

門的体制の強化を図るための施策の推進及びその実効性を担保するための仕組みの検討

という指摘がされている。

(主な議論)

本ワーキンググループでは、現状・課題で示された指摘も踏まえ、緊急総合対策で児童福祉司等を増員していく中、児童福祉司等の児童相談所職員の資質向上を図るための方策や、地域としての対応力を高めるための市町村職員の資質向上を図るための方策等について議論を行った。

①児童相談所の職員の資質の向上については、

- ・都道府県ごとに採用計画・人事育成計画に関するビジョンを持つことが重要
- ・人材の採用や育成に当たっては、広い分野の一般知識や技術と同時に、特定分野についての深い知識や技術を持つ人材（T型人材）の配置・養成を図るべきであり、T型人材を養成するために、児童相談所や子ども家庭相談部署を中心に他の部署に異動した後に再度着任する人事など、都道府県等において人材育成の長期計画を検討し、都道府県社会的養育推進計画等に位置づける必要がある

という意見があった。

児童福祉分野の資格化については、

- ・児童福祉司の増員時期に当たり、まず児童相談所のスーパーバイザーの専門性を高める仕組みを強化するとともに、市町村において、スーパーバイザーの資格と共通のスーパーバイザーの資格を創設し、並行して、児童福祉司等の資格化に向けた作業を行うべき、そのためにも期限を区切って検討すべき
- ・社会福祉士や精神保健福祉士では子ども家庭支援の現場には不十分
- ・子ども家庭相談を担う人材として、実務経験や専門性を十分に有する人材を養成するため、専門職としての自覚と責任、プロ意識を持った人材の確保が必要である。そのためには国家資格化は有用な選択肢であり、あまり長期にならずに実現すべきという意見があった一方、
- ・社会福祉士等の国家資格が定着し取得者が一定数に達するまでには、20年～30年以上の時間がかかっている。資格化については、相当長期で考える必要があり、資格化すれば全ての課題が速やかに解決するようなものではない
- ・既にある社会福祉士や精神保健福祉士などの国家資格を活用すべきである。そのため、カリキュラムの充実をソーシャルワーカーの養成校やソーシャルワーカーの専門職団体とともに要望していくことが必要
- ・ソーシャルワークの専門資格を持った職員を都道府県や市町村に配置することが広がらなければ意味がない。都道府県や市町村が、専門職人材を獲得し、定着させ、育成させられることが重要であり、新たな資格の創設は、効果的でない
- ・児童福祉司の任用資格については、働いてから資質の有無が分かることが多いため、できるだけ間口を広くするべき、また、国家資格が基礎にない職員についても、相談業務に従事したことなどの実務経験等をベースに考えるべき

・児童相談所等の職員の個々の人材の資格化よりも組織としての資質を評価すべきという意見があった。

また、

・児童心理司の不足は深刻であるとともに、適確なアセスメント、保護機能として在宅での指導措置が取られている事例への心理療法や代替養育のもとにある家族再統合支援などにおいて高い専門性を持って役割を果たすことが求められていることから、配置標準について法令に定めるべき

等の意見があった。

弁護士の配置については、1の「主な議論」の②参照。

医師の配置については、1の「主な議論」の③参照。

スーパーバイザーについては、

・客観的な資質の向上に資するよう、既存の国家資格とは別に新たな子ども家庭福祉のソーシャルワークに関する資格を創設し、資格を取得した人のみをスーパーバイザーとすべき。その際の待遇改善などのインセンティブも必要

という意見があった一方、

・新たな資格を作っても定着するには時間がかかる上、子ども分野だけの資格を作っても取得する人はおらず、子ども家庭福祉だけに特化した資格化には反対

・児童相談所の職員は異動による行政機関内の任用が前提とされていることを踏まえ、行政組織内でのステップアップなどの資質向上の方策を検討すべき、また、児童相談所内のみならず、行政組織全体での人事異動も含めたキャリア形成を考える必要がある

という意見があった。

また、

・スーパーバイザーの資質向上の観点から、現行の要件だけではなく、より幅広い経験を積んだことを評価する仕組みや研修の修了要件を課すこと等の資質向上策も検討すべき

等の議論があった。

②市町村の職員の資質向上については、

・要保護児童対策地域協議会の調整担当者の資質の向上が必要

・市区町村子ども家庭総合支援拠点の促進による職員の質・量の向上を図ることが必要

といった意見のほか、

・市町村においても、児童相談所のスーパーバイザーと同等の人材の配置の義務化が必要

という意見があった一方、

・全ての市町村に児童相談所のスーパーバイザーと同等の人材を配置することは困難。児童相談所による市町村支援等を組み合わせて、ともに地域における対応力を上げる取組が必要

等の意見があった。

(目指すべき方向性)

児童相談所、市町村における子ども家庭相談における対応を強化するため、それぞれの資質向上が必要である。児童相談所、市町村の職員の増員といった量的な整備と併せて、質の向上も進める必要がある。体制整備については、新プランに基づき人員体制の強化とそれに必要な財政措置を講ずることが求められる。

その際には、地域全体の対応力の向上という観点から、児童相談所、市町村が連携を図りながら専門性を高める取組を推進することも必要である。

子ども家庭相談分野のソーシャルワークを担う人材、特にスーパーバイザーに関しては、実務経験や専門性を十分に有する人材を養成する必要があるほか、こうした資質について客観的に把握できるようにするための枠組みとして資格化等について議論を行ったが、求められる要件の具体的な内容や資格化を含め客観的に把握する方法等について引き続き検討する必要があることから、資質を把握するための具体的な要件として、その手法やどのような実務経験を求めることとするか、義務研修の位置づけについてどのように考えるか等、資格化も含め引き続き検討が必要と考える。

このため、こうした引き続き検討が必要な事項について、一定の年限を区切って確実に検討を進めるとともに、国、都道府県及び市町村においては、まずは以下のような取組を進めるべきである。

(対応)

(1) 児童相談所の専門性向上のための体制整備

① 児童福祉司等の児童相談所の職員体制等の強化

- ・新プランに基づく人員体制の強化等を講ずる。
- ・都道府県等において、子ども家庭相談支援に高い専門性を有した職員の育成を長期的に検討することが必要である。このため、専門人材の確保・育成に関する方策などの体制整備を推進することについて、国において方向性を示し、各都道府県等において、これを踏まえ、体制整備について検討し、計画を策定する。国においては、こうした方向性を示し、各都道府県等における検討が進むよう支援する。(一部再掲)

② スーパーバイザー要件のさらなる厳格化の検討

- ・当面、スーパーバイザー研修の際のレポート提出等による修了要件を設定するとともに、研修受講を任用要件とする。
- ・スーパーバイザー要件について、児童福祉司としての業務経験おおむね5年以上及び上記要件に加えて、現行のスーパーバイザー研修の成果を踏まえた義務研修充実策の検討等求められる要件について引き続き検討する。

③ 児童福祉司等の任用要件について相談援助の業務経験を有する旨の明確化

- ・児童福祉司、児童相談所長の任用要件のうち、業務経験が必要とされるものについて、相談援助の業務経験が必要であることを明確化する。

④ 児童心理司の配置人数に関する基準の設定

- ・児童心理司の配置基準に関して、法令に位置づけることを検討する。

- ⑤ 法的な知見を踏まえたケース対応ができるよう、日常的に弁護士と共に対応できるような体制強化（再掲）
 - ・ 1の「対応」の（1）②参照。
- ⑥ 医学的な知見を踏まえたケース対応ができるよう、日常的に医師等と共に対応できるような体制強化（再掲）
 - ・ 1の「対応」の（1）③参照。
- ⑦ 児童福祉分野のソーシャルワークを担う人材の専門性向上のための国家資格化も含めた在り方検討
 - ・ 児童福祉分野のソーシャルワークを担う人材、特にスーパーバイザーについて、その専門性の確保・向上と、それを客観的に把握できる枠組みを検討する必要がある。
 - ・ その具体的な枠組みとして、「新たな国家資格を創設すべき」という意見と「社会福祉士等の既存の国家資格の活用促進や充実を図るべき」という意見の両論があった。しかし、これら人材の専門性を向上させる必要性及びその具体的な方策について更なる検討が必要であるという点においては意見が一致したところであり、その在り方について、専門的に検討する場を設け、国家資格化も含め、一定の年限を区切って引き続き、具体的な検討を進める。

（2）市町村の専門性向上のための体制整備

- ① 市町村の子ども家庭相談支援体制の強化、要保護児童対策地域協議会の調整担当者配置促進等による資質の向上（再掲）
 - ・ 1の「対応」の（2）①参照。
- ② 市区町村子ども家庭総合支援拠点の設置促進（再掲）
 - ・ 1の「対応」の（2）②参照。

4 子どもの権利擁護に関する仕組み等

（現状・課題）

平成 28 年改正法において、2016 年 10 月より児童福祉審議会については、関係行政機関に加えて、児童、妊産婦及び知的障害者、これらの者の家族その他の関係者に対し、必要な報告等を求め、その意見を聴くことができる旨規定した。

また、新しい社会的養育ビジョンにおいて、

- ・ 代替養育においては、子どもの意見表明権の保障が重要であり、担当のソーシャルワーカーが特定した代替養育の場が子どもにとって必要かつ適切なものであるか否かについて聴取されるべきであることから、子どもの意見表明権を保障するために、子どもの年齢にかかわらず、子どもの希望も踏まえ、必要に応じてアドボケイトをつける制度が求められる

との指摘がされている。

さらに、平成 30 年 10 月死亡事例検証報告の「国への提言」においても、

- ・ 都道府県児童福祉審議会において、子どもの権利擁護を図る観点から、医療機関等を含む関係者や子ども自身から意見を聴き、個別ケース等の具体的な内容を把握し審議できる仕組みの活用促進を含め、子ども自身の意見を適切に表明できる仕組み

の検討
という指摘がされている。

(主な議論)

本ワーキンググループにおいて、

- ・子どもの声を十分に反映させるためのアドボケイト制度の創設が必要
- ・乳幼児も含め子どもの声を代弁し届け、子どもの最善の利益を実現するアドボケイターが必要
- ・児童福祉司が子どもの権利を守ることが必要

との意見があった。

また、子どもの権利を守る観点から、協同面接について、

- ・検察や警察が行った場合の資料を児童相談所も適切に活用できるようにすることや、新たな機関創設による連携強化が必要
- との意見があった。

(対応)

子どもの意見表明権を保障する仕組みの構築

① 児童福祉審議会等の活用

- ・児童相談所が子どもの権利を守っていないと考えられる時には、子ども自身や関係機関が児童福祉審議会に申立てを行うことできることについて、全国会議等において改めて周知徹底を図る。
- ・児童虐待を受けた子どもや要保護児童が自ら意見を表明できる機会を確保するため、子ども自身が行政処分等に不服がある際に自ら都道府県児童福祉審議会等に申し出ることを可能とし、同審議会等が子どもの意見等を調査審議して児童相談所に意見具申を行う枠組みを構築し、全国展開を図る。国においては、2018年度中にガイドラインの作成、2019年度にモデル実施等を行い、全国展開に向けた取組を行う。

② アドボケイト制度の構築

- ・代替養育における子どもの意見表明権を保障するためのアドボケイトの在り方について、先行事例等の把握を含め検討を行い、その結果を踏まえたモデル実施を行った上で、速やかに全国展開に向けた必要な取組を進める。