

中核市・特別区に設置される児童相談所について

－中核市・特別区の強みを生かした新たな児童相談所の設置に向けて－

坂入 健二

趣旨

中核市・特別区に児童相談所を設置するにあたり、都道府県の児童相談所が抱える課題を解決できる、中核市・特別区の強みを生かした新たな児童相談所のあり方を示すことが必要。

1 療育手帳判定から支援までの一貫した障害福祉サービス体制の構築

療育手帳の判定は、中核市・特別区が障害児のための既存の制度、サービスとの一体的かつ効果的な執行体制を構築することにより、障害児支援の充実を図る。



障害福祉分野との組織統合
建物の合築・兼務発令

2 保健師の積極的な活用

保健所・保健センターで母子保健活動として実質的な児童虐待対応の一翼を担ってきた保健師を中核市・特別区の児童相談所で児童福祉司等として積極的に活用する。



保健師を児童福祉司として配置

3 児童相談の2層体制の構築

子どもを守るハードな役割と、保護者に寄り添って養育の改善を促すソフトな役割との役割分担を行う。児童相談所は虐待対応を中心に行う。



児童相談所と市区町村子ども
総合支援拠点等を整備

4 住民情報の集約化

中核市・特別区では子ども家庭に係る住民情報が蓄積されていることから、この情報を集約するシステムの構築を行い、アセスメントに基づくケースの振り分けと迅速な対応体制を作る。



トリアージセンター方式の実現

児童相談所業務の実情を踏まえた中核市・特別区における制度設計

中核市・特別区で企画・政策を担う管理職（将来の児童相談所長候補としても）が児童相談所業務の実態を知るために実務を経験し、児童相談所の課題を踏まえ、必要な組織、人材の確保・育成計画、社会的養護の整備計画等も合わせて制度設計を行う必要がある。

自治体における児童相談所の設置を特に推進すべき要件について

中核市・特別区が児童相談所を設置する①社会的必要要件〔当該自治体の特性(地理的要件、虐待の発生件数・発生状況、潜在的社会的養護ニーズの捉え方等)〕と、②自治体にとって設置可能な要件〔当該自治体が永続的、安定的に児童相談所設置運営及び社会的養護の運営支援が可能な要件(財政的、組織的、人材的要件等)〕について一定の基準を示すことが必要と考える。

中核市・特別区に設置される児童相談所について

－中核市・特別区の強みを生かした新たな児童相談所の設置に向けて－

坂入健二

はじめに

今般の児童福祉法等の改正により、新たな子ども家庭福祉体制の構築のため、中核市の児童相談所設置推進とともに、特別区においても児童相談所を設置できることとされた。児童虐待対応の中核となる児童相談所を都道府県等が運営する中でさまざまな課題が明らかとなってきたが、既存の児童相談所をモデルとした児童相談所を中核市・特別区に設置することは、財政面においても、人材面においても規模が小さい自治体が設置運営することで対応力が低下する懸念がある。一方、子どもと家族の生活が営まれている中核市・特別区がこれまでに担ってきた住民サービス、福祉制度、地域のリソース、あるいは人的資源を有効に活用することによって、都道府県等が運営する児童相談所とは異なる、中核市・特別区の強みを生かした子ども家庭相談体制の構築を図り、児童虐待対応に留まらない子ども家庭福祉の充実を図ることも期待できる。

このため、中核市・特別区が児童相談所を設置するにあたり、その強みを生かした新しい児童相談所のあり方について以下のように考える。

1 療育手帳判定から支援までの一貫した障害福祉サービス体制の構築

児童相談所は、知的障害児に対して一貫した相談・指導を行うとともに、各種の援助措置を受け易くすることを目的に療育手帳発行のための判定及び特別児童扶養手当に係る判定を担っている。

今日の障害施策はその充実とともに市区町村の役割が大きくなっており、児童福祉法に基づく支援・サービス提供のための受給者証の申請受け付け、サービス支給決定、サービス提供を行っている。また、受給者証発行のために必要な、「発達に支援が必要なことがわかる書類」として、中核市・特別区が設置する児童発達支援センター等が行う発達検査の結果も参考にされている。

児童相談所の、相談区分のうち、障害相談が42.2%を占めており（H27）児童相談所の業務に占める割合が高い。とりわけ児童心理司の相談種別毎の業務に占める時間的割合は33.1%と最も高くなっている（有村ら, 2015）。児童相談所は児童虐待への対応力の向上を強く期待されており、児童心理司に最も求められている相談として児童心理司自身が感じているのは「虐待相談への対応（57.5%）」であり、2番目に求められる相談としての「障害相談への対応（16%）」（大島剛, 山野則子, 2009）とは大きく差がある。実際に「政令指定都市など、都道府県と市町村の機能を共に有している自治体ほど、障がいの判定を児童相談所から切り離している例が多かった」（有村ら, 2015）との報告もあり、中核市・特別区に児童相談所を設置する際には、障害児のための既存の制度、サービスとの一体的かつ効果的な執行体制を構築することにより、支援の充実を図ることが期待できる。また、中核市・特別区に設置された福祉事務所では、知的障害者福祉法に基づく援助を行っていることから、ライフサイクル、ライフステージに応じた一貫した支援も期待できる。

このため、福祉事務所の障害福祉の部署や児童発達支援センター等の組織と児童相談所の

組織を統合すること、あるいは職員に兼務発令することにより、児童の発達に関して、サービスの申請から医学診断・心理診断・社会診断、サービス支給決定、サービスの実施までを一貫して実施し、支援の充実を図る体制を検討すべきと考える。

2 保健師の積極的な活用

中核市・特別区では住民への直接的なサービス提供のために福祉職、保健師、保育士、看護師等さまざまな職種の人材やさまざまな職場の経験者を有している。児童虐待対応においては多職種連携による多様な視点に基づく、チームアプローチが必要かつ重要である。今般、当ワーキンググループにおいて、児童福祉司任用前、任用後の研修等について検討を重ね、来年度より施行されることから、多様な職種が児童福祉司として任用されその業務に就くための体制の充実が図られることとなった。

児童相談所には小児科を専門とする医師または保健師を1名以上配置することとされていることから、児童相談所に保健師が配置されており、その活動や専門性も高く評価されている。

保健師の専門性を活用する業務内容として①性的虐待、性被害 ②直接観察、安全確認、リスクアセスメント ③関係機関からの情報収集、連絡調整とされている。また、ケースとしては、①乳幼児 ②特定妊婦 ③保護者が精神疾患を有するケース ④性的虐待、性被害や加害があったケースについて、保健師の専門性を活かせる（富岡順子ら, 2014）とされている。また、児童相談所に配置されている保健師の職名は、管理職、児童福祉司、保健師等（佐藤和宏, 山本恒雄, 2009）となっている。

中核市・特別区には保健所及び市町村保健センターが設置されていることから、保健師が配置されてきた。もちろん、既存の事業を担うことや世代交代等で余裕のある人材を抱えている状況にはないと考えられる。しかし、これまで長く母子保健活動として実質的な児童虐待対応の一翼を担い、地域保健活動として地域資源とのつながりを行ってきた保健師を、中核市・特別区の児童相談所で児童福祉司等として積極的に活用する（児童福祉司3人のうち1人等）ことで児童相談所業務における活躍が期待できると考える。

3 児童相談の2層体制の構築

『「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（提言）』において、「児童相談所は、強制的な権限を行使して保護者と対峙してでも子どもを守るというハードな役割と、保護者に寄り添って養育の改善を促すというソフトな役割とを同時に求められてきた。この二面的な役割の併存を再検討し、ソフトな役割については、子ども家庭に寄り添った支援・調整機能を市区町村がより中心となって担う方向で取組を進める必要がある」とされている。しかし、中核市・特別区が児童相談所を設置するにあたっては、ひとつの自治体でこの両者を兼ねなければならない。

また、『「分離措置を伴わない養護相談」「育成相談」「措置を伴わない非行相談」は、主として住民に身近な市区町村の地域子ども家庭支援拠点が担い』とされ、『「市区町村子ども家庭支援指針（仮称）」（ガイドライン）（素案）』においても、育成相談等への対応について、記載が検討されている。

中核市・特別区に児童相談所を設置するに際しては、児童相談所は、児童虐待への対応を中心に常に機動力を持って対応できる体制を整えることが必要である。同時に市区町村子ども総合支援拠点等も整備し、子ども家庭に寄り添った支援ベースの相談を受ける等の2層化が必要である。児童相談所の設置を検討している中核市・特別区においてはこれまで市区町村子ども家庭相談としての対応を行っており、人的体制や組織体制を整えていることから、

その実績を生かしていけるものとする。

4 住民情報の集約化

中核市・特別区は住民に身近なサービスを行っていることから、さまざまな住民に係る情報を保有している。都道府県が設置する児童相談所は、これらの住民に係る情報は少なく、児童虐待の調査においては、市区町村からの情報に頼らざるを得なかった。中核市・特別区に児童相談所が設置されることにより、社会調査のために必要な家庭状況に関する情報の収集が容易になる。そのために、中核市・特別区に設置される児童相談所では、児童相談をシステム上で管理するとともに、できるだけ庁内の機関の情報を集約するようにシステムを構築することが必要と考える。これにより、3で述べた児童相談の2層体制とともに、トリアージセンター方式の実現が可能となり、児童虐待への迅速かつ的確な対応が可能となっていく。

終わりに

中核市・特別区に児童相談所を設置する上で最も重要なことは今日の児童相談所に求められる児童虐待への対応を確実に実施するための体制づくりである。そのためには、実際に児童相談所業務を担う、児童福祉司、児童心理司、一時保護所職員の派遣研修等に先立ち、中核市・特別区で企画・政策を担う管理職をはじめとした複数の政策担当者（将来の児童相談所長候補としても）が児童相談所業務の実態を知るための実務を経験し、児童相談所の課題を認識するとともに、中核市・特別区が設置するにあたって必要な組織、人材の確保・育成計画、社会的養護の整備計画等も合わせて制度設計し、都道府県との信頼関係に基づく相補的な関係の構築をしていく必要がある。

今後、中核市・特別区の児童相談所の設置の支援について検討するに際しては、児童虐待事案が多く発生し、児童相談所の設置が急がれる都市部において一元的な住民サービスを行っている政令市の児童相談所の現状とともに、なお困難を抱えている状況から、今後の新たな制度、施策の体系をモデルとして示すことが必要と考える。

また、児童相談所設置について法律上の設置可能要件（中核市、特別区）とは別に、当該自治体の①社会的必要要件〔当該自治体の特性（地理的要件、虐待の発生件数・発生状況、潜在的社会的養護ニーズの捉え方等）〕と、②自治体にとって設置可能な要件〔当該自治体が永続的、安定的に児童相談所設置運営及び社会的養護の運営支援が可能な要件（財政的、組織的、人材的要件等）〕について、各都道府県の実情に応じて一定の基準を示すことも必要と考える。これは①の社会的必要要件がある程度なければ、②の要件である、個人、組織の児童虐待の臨床的対応力は維持、向上させることができず（法に基づく強い権限の適時適切な判断行使を含む）、都道府県が行っている児童相談所よりもその力が低下することが懸念されるためである。

以上、中核市・特別区に児童相談所を設置し、中核市・特別区の制度を見直すことにより、都道府県の児童相談所業務よりも、子どもや家庭に対するサービスを充実できる可能性について検討してきた。今後の児童虐待のみならず、子どもたちが安全で健やかに育つ社会を作るために、更なる調査検討が必要と考える。

参考文献

有村大士ら, 2015, 「児童相談所における児童福祉司の専門性に関する研究（その2）」ータイムスタディ調査の単純集計結果からー, 日本社会事業大学社会事業研究所

大島剛, 山野則子, 2009, 児童相談所児童福祉司の業務に関する一考察, 人間福祉学研究第2巻第1号

佐藤和宏, 山本恒雄, 児童相談所における保健師の役割について, 日本子ども家庭総合研究所紀要第 45 集 (平成 20 年度)

富岡順子ら, 児童相談所チームアプローチにおける保健師の役割, 神奈川県立総合療育相談センター・神奈川県児童相談所紀要 Vol. 15 2014