

第6回 子ども家庭福祉人材の専門性確保 WG	参考
平成29年3月14日	資料4

**社会保障審議会児童部会 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） 平成28年3月10日
【抜 粋】**

7. 新たな子ども家庭福祉体制の整備

1) 新たな子ども家庭福祉体制の全体像

子どもの権利を保障するための子どもと家庭への支援は、本来、その生活が営まれている身近な地域内でなされるべきであり、地域福祉の問題として構想されることが必要である。一方、児童相談所では、虐待を受けた子どもの保護から育成相談や保健相談まで幅広くその機能としており、多様な機能を果たしきれない危険が生じている。加えて、相談者が遠距離から相談に来なければならぬ不利益もある。これらの問題を考慮すれば、市区町村の人材と財政に関する十分な基盤整備を行った上で、子ども家庭福祉のシステム全体を組み直す必要がある。

そのために、新たな子ども家庭福祉体制として以下のようなシステムの構築を提案する。なお、子ども家庭福祉体制の整備と、その機能の見直しに伴い、「児童相談所」という名称についてもその変更を検討すべきという意見もあった。

- ① 市区町村の基盤整備を行い、保育所を含めた子ども家庭福祉体制を充実させ、地域子ども家庭支援拠点を整備する。
- ② 地域子ども家庭支援拠点は、同自治体の保健センターやその他の部署及び民間団体と協力して、子ども子育て支援事業、子ども家庭の福祉的相談、要保護児童とその家庭や虐待により措置対象となった子どもと家庭の在宅支援などを行う。また、要保護児童対策地域協議会の調整機関の役を担う。子育て支援事業の民間団体への委託は積極的に行うが、その監督を行う必要がある。
- ③ 子ども虐待で最も多い対応となっている在宅支援を適切に行うため、在宅・通所支援を積極的に活用し、家事援助を含む生活全般にわたる在宅支援、民間団体・医療機関等による通所支援を受けさせることができることとする。
- ④ 児童相談所が行っている「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、「保健相談」は市区町村保健センター等が担うこととする。「障害相談」は、市町村が児童発達支援センター等を活用して行うことや、療育手帳に関しては、他の障害者手帳と同様、対応可能な医療型児童発達支援センターや医療機関等において必要な検査等を行って意見書を作成し、判定は都道府県の児童相談所以外の部署で行えるようにすることも一つの方法である。

- ⑤ 市区町村を中心とした母子保健について、妊娠期の支援を含む子ども虐待予防に関する役割を法律上明確化して、地域子ども家庭支援拠点とともに子ども虐待防止の予防的対応を担うことを明確にする。
- ⑥ 特定妊婦への支援のための社会資源を充実させる。
- ⑦ 児童相談所を設置する自治体を拡大する。
- ⑧ 児童相談所と市区町村に二元化されている通告窓口に関し、共通の窓口を都道府県レベルで設置し、集中的に電話による子ども虐待通告・相談を受理し、緊急度を判断して、初期対応を行う機関等とその期限を決定する機関（以下「通告受理機関」という。）を創設することについて、モデル的取組から検討する。初期対応を行う機関とは、子ども保護機能を担う機関・市区町村地域子ども家庭支援拠点等であり、必要に応じて警察に依頼する。ただし、通告受理体制として、要保護児童対策地域協議会を構成する各関係機関が直接児童相談所（子ども保護機能を担う機関となる。）もしくは市区町村に通告・相談することを妨げるものではない。
- ⑨ 現行の児童相談所の機能を、子ども保護機能を中心とした機関と子ども・家庭への支援のマネージメント機能を担う機関に分割する。ただし、小規模の自治体においては、同一機関の中の別の組織とすることを検討する。子ども保護機能を担う機関は通告等で把握した子ども虐待事例の調査・評価・保護・措置を行うこととし、支援マネージメント機能を担う機関は措置された子どもに関する支援の枠組みを構築し、市区町村が行う子ども家庭支援の状況の進行管理等を行う。
- ⑩ 親子分離を行う一時保護や親への治療命令に関する司法関与を強める。
- ⑪ 上記の新たな子ども家庭福祉体制の質を担保するため、通告受理機関、子ども保護機能を担う機関、支援マネージメント機能を担う機関、直接支援に携わる市区町村・民間団体に対する評価制度のあり方を検討する。

2) 新たな子ども家庭福祉に関する見直しの要点

(6) 児童相談所を設置する自治体の拡大

児童相談所の設置については、かつて概ね人口 50 万人に 1 か所という目標があり、現在、全国で 200 か所を超えてはいるが、虐待事例への対応が急増したため、情報共有や対応検討などを丁寧に行えなくなっており、管轄する規模を見直す必要がある。

虐待事例への対応は、政令市や児童相談所設置市以外の市区町村の場合、都道府県が設置する児童相談所と市区町村の二元体制で実施されており、それによる問題点として、両者の支援のはざまに落ちる事例があるという指摘や、時間のロスと認識の温度差が生じやすいという指摘もある。児童相談所を設置している中核市では対応機関の一元化の利点が報告されてはいるものの、現在、中核市で児童相談所を設置している自治体は2つにとどまっており、その財政的負担が大きいことや専門性確保が難しいなどの課題があるものと考えられる。原則として中核市及び特別区には児童相談所機能をもつ機関の設置を求め、財政的理由や専門職の確保の困難さから設置をためらうことがないよう、国及び都道府県は中核市及び特別区の人的・物的基盤を積極的に援助する必要がある。

なお、地方分権、自治体の自主組織権の観点から、「必置」とすべきでないという意見もあった。

こうした意見を踏まえ、現在の児童相談所設置に関して特別区を加え、特別区でも児童相談所を設置できる規定とする必要がある。

また、5年を目途として、中核市や特別区が児童相談所を設置することができるよう、国として専門職の育成等の必要な支援を行うべきである。

(7) 児童相談所の強化のための機能分化

従来、児童相談所はニードに基づく相談を中心に業務を行ってきたが、虐待通告数が毎年大きく増大している現状において、対応の限界にきており、機能強化が優先課題となっている。保護機能と支援機能を同一機関が担うことによって、保護後の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ことは、国が実施している重大事例検証委員会報告書においても指摘されている。また、親の意向に反する一時保護を行った結果、その後の支援が円滑に進まないといった事態も従来指摘されてきた。児童相談所が有する通告受理、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、その機能を明確に分離する抜本的な見直しが必要である。その際、「新たな子ども家庭福祉体制の全体像」で述べたように、ニード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。

また、増大する虐待通告に対応する一方で、子どもの死亡や障害といった重大な結果に至る事態を減少させるためには、重症度・緊急度に応じて対応できる体制を整備したり、立入調査や臨検捜索などの法的な権限行使が必要となる事例に法的過誤なく対応するための専門的なチームを養成することも必要となる。さらに、子どもの安全・安心のために保護・介入的なソーシャルワークを行い、支援を行う体制も必要となる。

具体的な方向性としては、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、さらに、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、措置後の事例のマネジメントを行う機能を別の機関で行うといった体制整備が考えられる。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ない方が効率的な場合もあることから、機能を明確に分離し、その機能が遅滞なく遂行されるように、同じ機関の中で組織の分離を図ることが考えられる。

なお、心理療法や治療といった専門的支援機能に関しては、市区町村と児童相談所が協働して行う必要があるとの意見もあった。

また、複数機関への分離により狭間に落ちるケースが生じる可能性があるといった意見もあり、両機関（組織）の情報交流を密にする必要がある。

(ア) 虐待関連通告・相談電話（189）窓口の一元化

現在、虐待等に関する通告は、児童相談所と市区町村のいずれもが受理する体制となっている。平成16年に、市民に身近な市区町村にも通告を可能にすることによって通告への抵抗感を取り除くことなどを目的に法改正が行われたが、一方で、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などの問題点が指摘されている。また、現在は通告を受理した機関が調査をすることになっているが、児童相談所では通告内容の緊急性の有無に関わらず一律に48時間ルールが適用されている。いわゆる「泣き声通告」や「面前DV通告」は年々増加の傾向にあり、これら増大する虐待通告の安全確認・調査の業務量が膨大となり非常に負担が大きくなっている。泣き声通告で安全確認のため児童相談所が訪問した家庭では、孤立感や近所への不信感など、子育ての負担感を増大させているといった状況もある。

通告・相談電話の三桁化（189）が開始され、より多くの通告や相談を促す段階に入っており、効率的な初期対応を行うためには、窓口を一元化し、その緊急性の判断や、保護を前提とした介入型安全確認を行うべきか、保護を前提としない支援型安全確認を行うかの判断を行うとともに、初期対応機関を、児童相談所・市区町村等に振り分ける（初期対応までの期限を決定することを含む）、あるいは警察へ初期対応を依頼するといった機能を持つ、通告受理機関を整備する必要があり、モデル的取組を実施し、早急な検討が必要である。

通告受理機関は、現在の児童相談所設置自治体に最低1か所程度とすべきであり、中央の児童相談所内の設置も可能とする。通告受理機関が通告の緊急度を的確に判断できるよう、設置自治体の児童相談所及び市区町村の要保護児童対策地域協議会の関係機関で扱っている虐待等の事例に関する情報を参照できるよう、事例情報紹介システムの構築を検討すべきである。

こうした体制整備は、要保護児童対策地域協議会の関係機関が児童相談所もしくは市区町村に通告・相談することを妨げるものではない。その際には、情報の共有を目的に、併せて通告受理機関に通知することとすべきである。

当面、初期対応の漏れがないようにするため、児童相談所と市区町村の間で共通のアセスメント基準を作成するとともに、児童相談所から市区町村へ送致する仕組みを設けることが考えられる。

これにあわせ、現在の三桁化番号では子ども虐待に関する通告や相談窓口としてのみならず、全ての育児相談が対象となっているが、子ども虐待に関する通告と相談に対象を限定することが考えられる。

なお、電話対応だけでは的確な判断が困難であり、初期対応までを一続きに考えるべきで、相談の対象範囲を含めて現行のままとすべきであるといった意見があった。

また、「面前DV」等について警察から市区町村へ通告する仕組みが必要といった意見もあった。

(イ) 調査・保護・アセスメント・措置機能の強化

児童相談所が行っている立入調査、臨検捜索などの強制的な業務について、過誤なく実施できる専門性を持ち、迅速に対応できる体制を整備する必要がある。

子ども虐待など保護者による不適切な養育が伴う事例や、虐待等が背景的な要因となっていることが多いと指摘される非行事例など、行政処分を伴うような事例に関し、調査、アセスメントとそれに必要な子どもの保護や、親子分離、在宅支援などの措置を行うため、迅速に必要な情報を収集し整理する機能を強化すべきである。

また、児童相談所の調査において、資料提供等の協力を得にくいという指摘があり、子どもを守るために必要な情報を適切に入手できるようにするため、児童相談所長は、地方公共団体の機関に加え、医療機関、学校等に照会して必要な事項の報告を求めることができるようにする必要がある。

さらに、子どもの保護にあたっては、後述する司法関与の整備状況に応じて、裁判所等の司法機関との連携の下に業務を担うため、それに応じた整備も必要となる。

なお、こうした機能は独立した機関が担うことが望ましいが、小規模設置自治

体においては、同一機関内の別組織とする方が効率的な場合もある。

(ウ) 支援マネジメント機能の強化

上記により措置されたケースに関し、その自立支援まで責任を持って支援マネジメントを行うため、支援の枠組みを作り、進行管理を行い、支援効果を判定し、その後の支援の方向性を提示するなど継続的な関わりが必要となる。

前述のように、今後の子ども家庭福祉においては、支援の担い手の中心を市区町村とすべきであるが、子どもに対して分離養育の措置を行った事例では、子どもの支援と家庭への支援の状況を連動させる必要性がある。また、在宅支援を実施している事例において、子どもの心身が危険にさらされる事態等の発生に伴い、家族からの子どもの緊急分離が求められることがあり得る。このような事態に対応するためには、支援をマネジメントし、経過をフォローしていくと同時に、保護を中心とした機関との情報の共有や協働が求められる。

このため、市区町村が支援を提供する虐待及び非行事例について、事例の進捗管理(ケースマネジメント)を行う支援マネジメント機能を有する機関(組織)を設置することが望ましい。その際、要保護児童対策地域協議会の枠組みを利用することも考えられる。規模の小さい自治体では、子ども保護機能を担う機関内の異なる組織とすることも可能とすることが考えられる。こうした機能を明確に位置付け、子ども保護の業務とは別に的確に遂行できるようにする必要がある。

この機関は、地域子ども家庭支援拠点等の支援機関と連携して、事例の支援の状況を把握し、必要に応じて子ども保護機能を担う機関と協働の上、支援方針の変更を含む支援経過のモニタリングを行う必要がある。また、支援困難事例に関しては、必要に応じて市区町村に技術的な援助を提供するべきである。

社会的養護となる場合は、子どもの状態を把握し、社会的養護の担当者とともに自立支援計画を作成し、その進捗を管理し、定期的に支援効果を判定し、支援の方向性を提示する必要がある。同時に、親の支援や家族関係の再構築を、社会的養護の担当者とともに行うこととし、再統合の可否の判定、外出・外泊時の親子関係の観察と評価、措置解除の決定などを行う必要がある。

在宅支援の場合、具体的支援は市区町村となるが、支援の枠組みを作り、進捗状況を管理し、市区町村とともに支援効果の判定及びその後の支援の方向性を決めることは、この機関が担う必要がある。支援計画の策定等は、要保護児童対策地域協議会の枠組みを利用することも可能であると考えられる。

こうした機関は、措置ケースの数に応じた配置が必要である。

子ども保護機能を担う機関及び支援マネジメント機能を担う機関については、先進的な取組を行っている児童相談所の事例等を収集し、段階的に整備していくべきである。

(エ) 一時保護・アセスメント機能の整備

一時保護には、子どもの心身の安全を確保すること、そして、子どもや家庭への支援計画を導くためのアセスメントを的確に実施することという2つの大きな目的があることを、まず法律に明記する必要がある。

現在の一時保護所には様々な課題がある。例えば、一時保護期間中に子どもが学校教育を受けられていないというのは大きな問題であり、虐待やネグレクトなどの不適切な養育を背景に一時保護されている事例では、その複雑性から、一時保護期間がその制限を超えて長期化する傾向が認められる。

このため、一時保護が、子どもに安心感と安全感を提供する機能を十分に担えるものとすべきである。この安心感や安全感は、先述の子どもや家族のアセスメントにとって極めて重要な意味を持つ。子どもにとって、現在の環境が安全なものであり、安心できるものであると感じられるものでなければ、家庭内で起こったことやそれに対する自身の認知や感情を表出することは困難であり、そのために的確なアセスメントが行えないことになる。子どもや家庭への支援計画は、このアセスメントの内容に立脚したものであることを考えるなら、一時保護が適切に機能するか否かによって、支援の成否が決定されるということが出来る。このように、支援を適切に提供するためにも、子どもが安全・安心を感じることが出来る一時保護が必須となる。

安心感を与えるためには、現行のような集団生活や、様々な背景を持つ子どもが同じ場所で日常を過ごすいわゆる「混合処遇」は極めて不適切であると言える。このため、子どもの年齢等を勘案しつつ、原則として個室対応を基本とし、ケアワーカー等による個別対応を可能とするような職員配置と環境整備を行うべきである。なお、個室は必要であるが、一時保護の対象は2歳から18歳未満まで幅広いので、全室個室が基本ということでは対応が困難な場合もあるとの意見があった。

一時保護委託を行う場合には、子どもの生活が激変しないよう里親家庭やファミリーホームへの一時保護委託や、乳児院、小舎制の児童養護施設や地域小規模施設等への一時保護委託が望ましいと考えられる。その際、心身ともに健やかでいられることが保障される必要があり、また、学習権の保障のため、中学校区単位で一時保護が可能である施設や里親家庭を確保したり、通学時の送迎を保障するなどして、できる限り学校教育を受けることができるよう尽力すべきである。その際には、子どもの学校生活の連続性を保障するため、原籍校への通学の可能性をまず検討すべきである。国及び児童相談所設置自治体は、こうした機能を果たせるようハード及びソフト面の整備をしつつ、里親家庭や児童養護施設等への一時保護委託を可能にすることを目的とした調査や検討を行い、一時保護の重点

の移行に向けた計画を立案すべきである。

児童心理司や児童福祉司がアセスメントのための面接を担当する場合には、一時保護所や一時保護委託先は、児童相談所に近接している方が望ましい。

なお、一時保護所等への第三者機関による評価の仕組みを構築すべきである。