

【審査論文】

市町村における子ども家庭福祉行政実施体制の評価と課題

佐藤まゆみ

A Study on the Evaluation and Issues of Child and Family Welfare Administration System for Local Government

Mayumi SATO

要旨

本研究は、平成16年の児童福祉法改正以降、市町村が子ども家庭相談の第一義的窓口として対応してきた10年間の振り返りどのように評価しているか、その実態を踏まえて基礎自治体を中心に子ども家庭福祉を実施する方向性についての意見を明らかにすることを目的とし、4市の子ども家庭福祉担当者にインタビュー調査を実施した。KJ法A型図解を作成のうえB型文章化により全体を構造化し、分析した。その結果、平成17年からの10年間の評価を踏まえ、市町村の支援の特徴は「寄り添い型」支援であり、主訴が明確ではないあるいは無いケースを扱っており、児相と市町村とでは、支援する側の特徴と支援を要する側の特徴が明らかに異なっていることが指摘できた。市町村の支援の特性を活かすために求められる手立てとして、「ニーズに即したサービス体系構築の必要性」、「判断基準を明らかにする必要性」、「属人的対応を脱却する人事システムと言語による共有ができる体制づくり」が必要であり、役割「分担」を強調した影響と児相の変化に伴う市町村の課題があること、子ども家庭福祉の理念の明確化と実態に即した方向性を示すグランドデザインが必要であることが明らかになった。

キーワード：子ども家庭福祉行政実施体制 (Child and Family Welfare Administration System)
市町村 (Local Government) KJ法 (KJ Method)

1. 研究の背景

平成27年度より子ども・子育て支援制度が本格施行となり、とりわけ就学前の保育と教育、子育て支援の対象やその要件、財源や費用負担、サービスメニューと利用の仕組み等を含むシステムが市町村において一元的に構築された。しかし、子育て支援と要保護児童福祉を連続的かつ一体的に提供し、子どもを社会全体で育てる社会連帯の理念や子どもの最善の利益を保障する体制構築には至らなかった。

一方、「子ども家庭福祉の体系の再構築が急務であるとの強い問題意識の下、当該理念を実現するための方策を検討するための議論が行われた」とされる、社会保障審議会児童部会の新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会の報告書（以下報告書とする）は、戦後都道府県と市区町村とに二分され続けてきた子ども家庭福祉の実施体制について、子どもの最善の利益と権利擁護の理念を掲げ、国、都道府県、市区町村の責任と役割の明確化と財政措置、基礎自治体である市区町村を中心とする基盤強化と地域における支援機能の拡大、関係機関の機能の再整理と機能の強化をすること等を示し、子ども家庭福祉の実施

体制を基礎自治体中心に再構築するイメージを示した。さらに、「日本の行政機構が国、都道府県、市区町村の三層構造を採っていることに鑑みると、それぞれの責任と役割が明確になっていなければ、円滑かつ効果的な公的関与は難しい。しかしながら、現状ではこれらの諸機関相互の責任と役割が必ずしも明確ではなく、円滑かつ効果的な公的関与の妨げになっている面も否定できない。」と、実施体制の問題や役割分担の不明確さが支援の難しさにつながっていることに言及している。

子ども家庭福祉サービス供給体制の将来方向について考察を行った研究（柏女霊峰、佐藤まゆみ、有村大士ほか 2012）において筆者は、サービス毎にあり方を検討し漸進させてきたため、都道府県と市町村の役割分担の必要性や重要性が指摘されても内容が明示されず、条件が整わない中で工夫することを余儀なくされていることから、今ある個別のサービスや資源からしか対応を検討できない状況に置かれ、全体を俯瞰して市町村中心の体制に係る将来方向を描くことを困難にしていると市町村の実態を指摘してきた。

従来体制が変わらない根幹には、報告書の財政措置強化や役割分担の強調にみられる通り、財源の手当や役割の整理の不十分さがある。筆者が整理してきた市町村における課題や条件整備（佐藤 2013）も対応の途上である。子ども家庭相談については、平成17年度から市町村が第一義的窓口及び子ども虐待の通告先となり要保護児童対策地域協議会（以下要対協）を活用した支援をし、児童相談所はその後方支援をする役割と重篤な支援に特化する体制へと変化した。市町村間には課題への対応力や直面している課題等に差がある（佐藤 2010）が、その後も法改正等で市町村の役割が強化されつつ10年が経過した。

市町村の人口規模は市町村中心の体制構築の可否に直接の影響はなく、むしろ役割分担の明確化や責任の明確化に関連しており、人材や財源をはじめとする手当がされないままに市町村の役割だけを強化していけば、一層市町村格差が拡大することを指摘してきた（佐藤 2012b）。なお、市町村の支援の特性の一端を示し、実施体制の分断とともにある子育て支援と要保護児童福祉の連続性を確保するための1つとして、両者の間をつなぐ調和的支援の必要性について報告してきた（佐藤 2014）。先述の制度の動向をふまえると、市町村における10年の子ども家庭福祉の蓄積について評価し、市町村の子ども家庭福祉の実態に合わせ、実現可能な子ども家庭福祉行政実施体制の再構築とその方向性を検討する必要があると考えた。

2. 研究の目的

以上のことから、平成17年度以降の10年間の市町村の子ども家庭福祉の状況や実態について、①平成16年の児童福祉法改正以降、市町村が子ども家庭相談の第一義的窓口として対応してきた10年を振り返りどのように評価しているかを明らかにすること、②その実態を踏まえて基礎自治体を中心に子ども家庭福祉を実施する方向性についての意見を明らかにすることの2点を目的とした。

3. 研究の方法

(1) 調査対象

本研究の目的のためには、市町村の子ども家庭福祉行政全体について知っており、かつ市町村の体制の基盤となっている要対協について熟知している市町村担当者にインタビューする必要がある。そのためランダムに調査対象を選定するのではなく、当該テーマに照らし、長年にわたる実践の経験と実績のある子ども家庭福祉行政経験者の助言をもとにスノーボールサンプリングを行い、4市を対象として選定した。

(2) 調査方法

表1にある調査対象に対し、半構造化面接法によるインタビュー調査を実施した。本研究では、回答者の匿名性を担保するため経験年数の詳細は明かさないが、対象者はいずれも、子ども家庭福祉に携わっている年数が通算して5年以上の担当者である。下記4市の子ども家庭福祉担当者に、事前にインタビューガイドを送付し、倫理的配慮等を踏まえて承諾を得て、共通の質問項目を用いて調査を実施した。調査期間は平成28年2月から平成28年3月である。

表1 調査対象の属性

対象	人口規模	回答者職位
A市	10万人以上30万人未満	課長級
B市	10万人以上30万人未満	主査級
C市	10万人以上30万人未満	課長級、課長補佐級
D市	30万人以上	課長級、課長補佐級

(3) インタビュー調査の項目と着眼点

本調査では、「子ども家庭福祉の実施体制に関する方向性について」、「今後の子ども家庭福祉の実施体制のあり方について」、「市区町村の基盤整備について」の3点を聞き取った。

本稿ではそのうち、「子ども家庭福祉の実施体制に関する方向性について」の結果に焦点化することとした。この項目には、①平成16年の児童福祉法改正から丸10年が経過し、市区町村の子ども家庭福祉行政の実態をどのように評価しているか、②子ども家庭支援を市区町村という基礎自治体で行うという基本的な方向性についてどのように考えるか、という2項目を設定しており、これらのデータを分析することにより、市町村の実態そのものと、国が示した方向性と市町村の実態の乖離やその問題点を明らかにすることができると考えたからである。しかし、別々にデータ分析しても問題の構造まで見えてこないため、データを統合してその構造化をするため、下記の分析をした。

(4) データの分析方法

本研究の分析には、KJ法A型図解の手法を用いた。ICレコーダーで録音したインタビューの音声をもとに逐語録を作成しローデータとした。ラベルの作成にあたっては、回答された文脈を壊さないように大意を汲みとり、ラベルにした。それらのラベルをグループ編成し、表札をつけることを繰り返し行い、インデックス図解を作成した後、ラベルやグループ間の関係性を見出だし、A型図解化した。さらに、A型図解をもとにB型文章化し、データの構造化を行った。なお、全ての元ラベルを保存し、ラベルのグループ編成や表札作成等のプロセスをノートに記録し、いつでも元のデータをたどれるようにした。

(5) 倫理的配慮

調査前に倫理的配慮を記載した依頼状を調査協力者に送付し、調査協力の承諾を得た。調査当日も倫理的配慮について再度口頭で説明し、事実確認のためインタビューの録音について了解を得てICレコーダーで記録した。自治体名はすべて匿名とし、回答者個人が特定されない工夫を施すことを説明のうえ、データの管理、利用、分析、学会や論文等による公表について了承を得た。

4. 研究結果

(1) 市町村の課題とグループ編成のプロセス

逐語録から得られたラベルは95枚であり、そのグループ編成のプロセスについては表2の通りである。

表2 グループ編成のプロセス

ラベル数	グループ編成のプロセス	小グループ表札 (単独ラベル)	中グループ表札	大グループ表札
95枚	95→45→22→6	24 (21)	9	5

(2) 表3と図1について

表3は、市の子ども家庭福祉担当者が語った子ども家庭福祉の実施体制に関する方向性について、KJ法の構造化のプロセスをまとめた最終的な結果を示したものである。表の左端から右端に向かうにしたがい具体から抽象を示し、抽象度が上がる。なお、ラベルをグループ編成すると意味の水準が出てくる。表3には「中グループ表札」や「小グループ表札」にとどまり、「大グループ表札」や「中グループ表札」

表3 子ども家庭福祉行政実施体制再構築10年の評価と方向性

小グループ表札と単独のラベル	中グループ表札	大グループ表札	
(3) 市町村が従来取り組んできた事柄も含めてははっきりした関わり方がある	1 10年を経過して市町村が明確に受け止めていること	I 市町村の意識、課題、体制の評価	
(4) 要対協の業務内容の不明確さがよりはっきりした			
(5) 市町村の子ども虐待対応を取り巻く変化			
(6) 子ども家庭相談の相談支援スキルの実態を評価するとまだまだである			
(8) 市町村として子ども家庭相談を担う覚悟ができた			
(9) ネグレクトへの支援が課題			
(2) 市町村が役割を果たすための体制整備が進化した			2 市町村の子ども家庭福祉を取り巻く意識、体制の変化
(7) 市町村で対応するための具体的な手立てを考え取り組み始めた			
(10) 同じ立場にある市町村間で理解が進み連携と協力が円滑になった			
(11) 児相ではなく市町村だからできる支援がある			
(12) 市町村の体制はでこぼこ			
(19) 市町村の中で取り組む内容がはっきりしないと目先の対応しか出来ない			
(13) 役所の人事異動システムと現場の仕事にズレがある	3 市町村の体制に差が生じている現状とその背景		
(15) 児童家庭福祉を理解して指揮をとれる管理職がいない			
(17) 地域の家庭の実態を検証する必要がある			
(18) 基礎自治体としての差異の未整理が現況の課題の要因になっている			
(14) 属人的な仕事で地域での蓄積や共有が出来ていない			
(16) 体制作りに必要な資源確保のために根拠を示す			
(42) 市町村の業務と実態から対応方法の発想を変える必要がある		4 理念や子ども家庭福祉全体の目指す方向性の未整理	
(20) 国の方向性が不明確なことで制度のひずみや不整合がある			
(21) 子どもの養育責任の位置づけ方や整理の不十分さによる支援のジレンマ			
(22) 社会のコンセンサスを得るには支援に濃淡があることがわかるよう一定の基準で枠にはめる仕組みにせざるを得ない			
(26) ケースのリスク、支援の必要度、保護の要否、支援の効果などの基準が無く何となくやっている状態	5 市町村の子ども家庭福祉の支援における判断とその基準の問題		
(30) 基準の明確化のために具体的事例を整理して線引きではなくゾーンで共有する			
(36) 大きな危険がなくても支援が必要な困難ケースで子どもにサービスが届いていない事実に対応すべき			
(45) 上手くいった支援の効果を客観的に検証・研究する必要がある			
(23) 発達途上の子どもと保護者を支援するための資源やサービスが乏しく問題解決にならない			6 ニーズと仕組みの不整合とサービスメニューの乏しさの問題
(24) 保護者が通わなければサービスは受けられないが訪問型サービスは限られている			
(25) 預けたい養護系のニーズと支援するための仕組みが合わないままになっている			
(32) 寄り添い型支援は予防的関わり			
(34) 市町村の児童家庭相談は永く家庭児童相談室がモットーとしてきた寄り添い型支援が基本スタンス		7 市町村の寄り添い型支援と課題	
(35) 子どもにサービスを届けるための寄り添い型支援とジレンマ			
(43) 慣れと役割を両方担えるので把握・発見と介入の役割は柔軟に分担した方がよい			
(44) 教育分野との連携が課題			
(27) 誰が使ってもいい普遍的なサービスの中に支援が落ち込むといひ	8 法律の規定と現実の問題の不整合		
(28) 要保護と生活困窮が繋がらない			
(29) 利用料の負担で必要な支援が受けられない			
(31) 支援が言語で共有されなければならない			
(33) 母子保健による全数把握で要対協の支援や連携ができ、データが蓄積されている			
(37) 市町村だけではないことを児相が担う規定があることで両者の役割が不明確になっている			9 児相の変化に伴う必要な対応
(38) 子ども子育て支援法ができたが児相と市町村の役割との兼ね合いで相談体制をどうつくるかわからない			
(39) 児相によるケースマネジメントの困難がある			
(40) 市町村だけではなく児相も市町村の具体的なケースや資源を知る必要がある			
(41) 児相が関わらないケースや保護解除後のケースへの対応が必要になった			
(1) 10年を振り返り変化させる時期になった			

※1 小グループ表札から右端の大グループ表札に向かって抽象度が上がる

※2 大グループ、中グループ表札に空白があるが、大グループ表札と中グループ表札の意味の水準は同じ。つまり、グループと表札の示す意味を最大にみとることができた段階が小グループ、中グループ、大グループのいずれであったかの差にすぎない。

※網掛けは単独ラベル

にならないものが見られるが、意味の水準でいえば中グループ表札と大グループ表札の意味の水準は同じである。つまり、グループと表札の示す意味を最大にくみとることができた段階が小グループ、中グループ、大グループのいずれであったかの差である。これは、単独のラベルにも同じことがいえる。

図1では、A型図解によりグループ同士の関係を含め図解化している。グループ間の関係線や添え言葉を取ったものが、グループ編成後のいわゆるインデックス図解となる。以下に、得られた表札と、A型図解に基づくB型文章化をすることとした。本論文では、図解を含めて以下、児童相談所は児相、市区町村は市町村、家庭児童相談室は家児相、要保護児童対策地域協議会は要対協のことを指す。KJ法のラベル、図解に児童家庭福祉としているものは子ども家庭福祉と同義だが、調査で聞かれた言葉をそのまま用いた。文章化や考察をする際には、特別な表現として扱わない限り子ども家庭福祉と統一して用いることとした。

(3) 図解化によって得られた表札

①小グループ表札と単独ラベル

小グループ表札（表3の網掛けのないもの）は、「(2) 市町村が役割を果たすための体制整備が進展した」、「(3) 市町村が従来取り組んできた事柄も含めてはっきりした関わり方がある」、「(5) 市町村の子ども虐待対応を取り巻く変化」、「(7) 市町村で対応するための具体的な手立てを考え取り組み始めた」、「(8) 市町村として子ども家庭相談を担う覚悟ができた」等の24項目が得られた。

単独ラベル（表3の網掛けのもの）は、「(1) 10年を振り返り変化させる時期になった」、「(4) 要対協の業務内容の不明確さがよりはっきりした」、「(6) 子ども家庭相談の相談支援スキルの実態を評価するとまだまだである」、「(10) 同じ立場にある市町村間で理解が進み連携と協力が円滑になった」、「(12) 市町村の体制はでこぼこ」、等の21項目が得られた。なお、先述のとおり、元のラベルから大意を汲み取っているため、小グループと意味の水準は同じと考え、区別ができるように網掛けして同列に並べた。

②中グループ表札

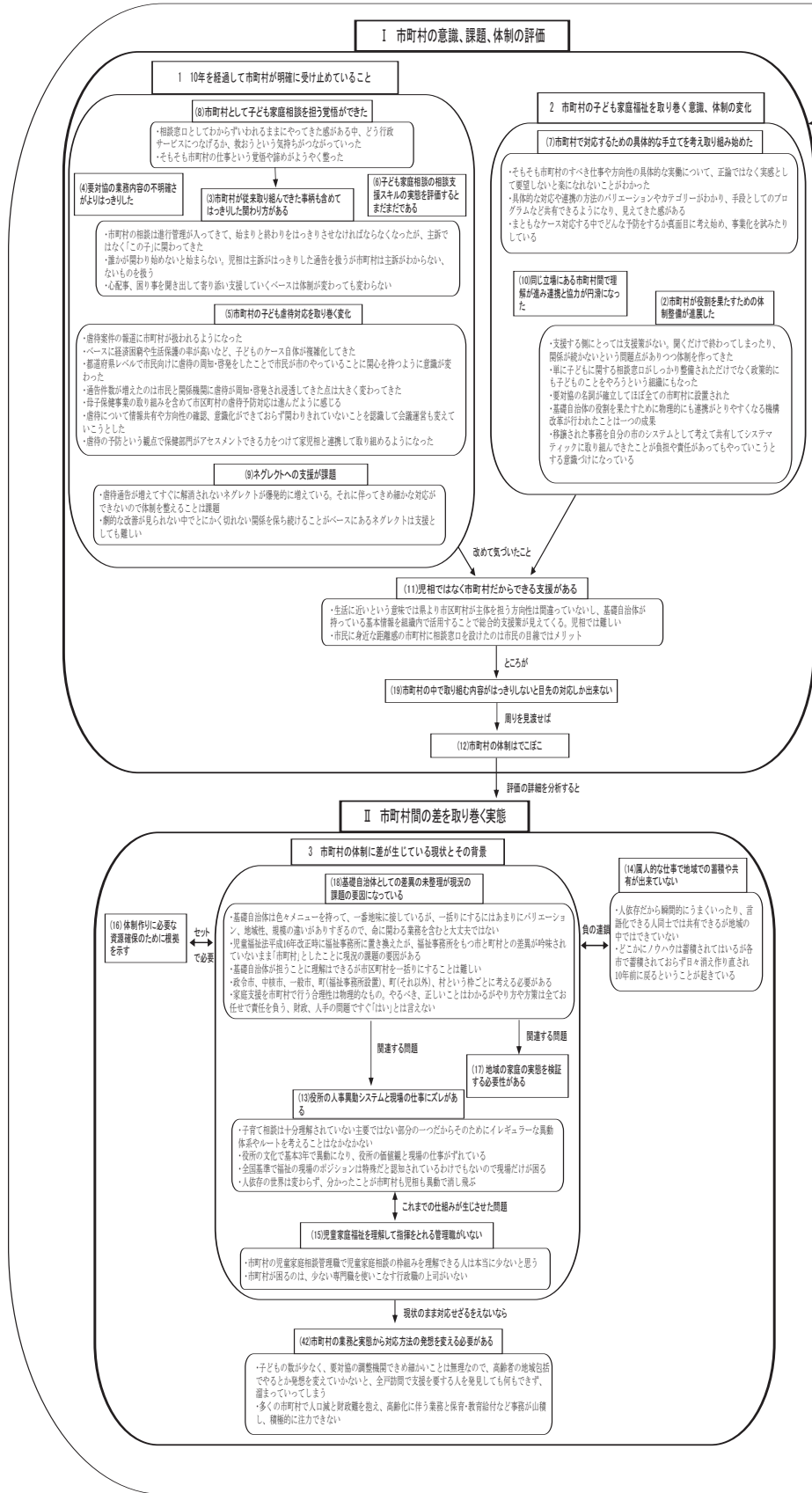
中グループ表札は、「1 10年を経過して市町村が明確に受け止めていること」、「2 市町村の子ども家庭福祉を取り巻く意識、体制の変化」、「3 市町村の体制に差が生じている現状とその背景」、「4 理念や子ども家庭福祉全体の目指す方向性の未整理」、「5 市町村の子ども家庭福祉の支援における判断とその基準の問題」等の9項目が得られた。

③大グループ表札

大グループ表札は、「Ⅰ市町村の意識、課題、体制の評価」、「Ⅱ市町村間の差を取り巻く実態」、「Ⅲ目指す方向性と理念に関する課題」、「Ⅳ市町村における支援の特性と課題」、「Ⅴ児童相談所の変化に伴う市町村の対応に関する課題」の5項目が得られた。

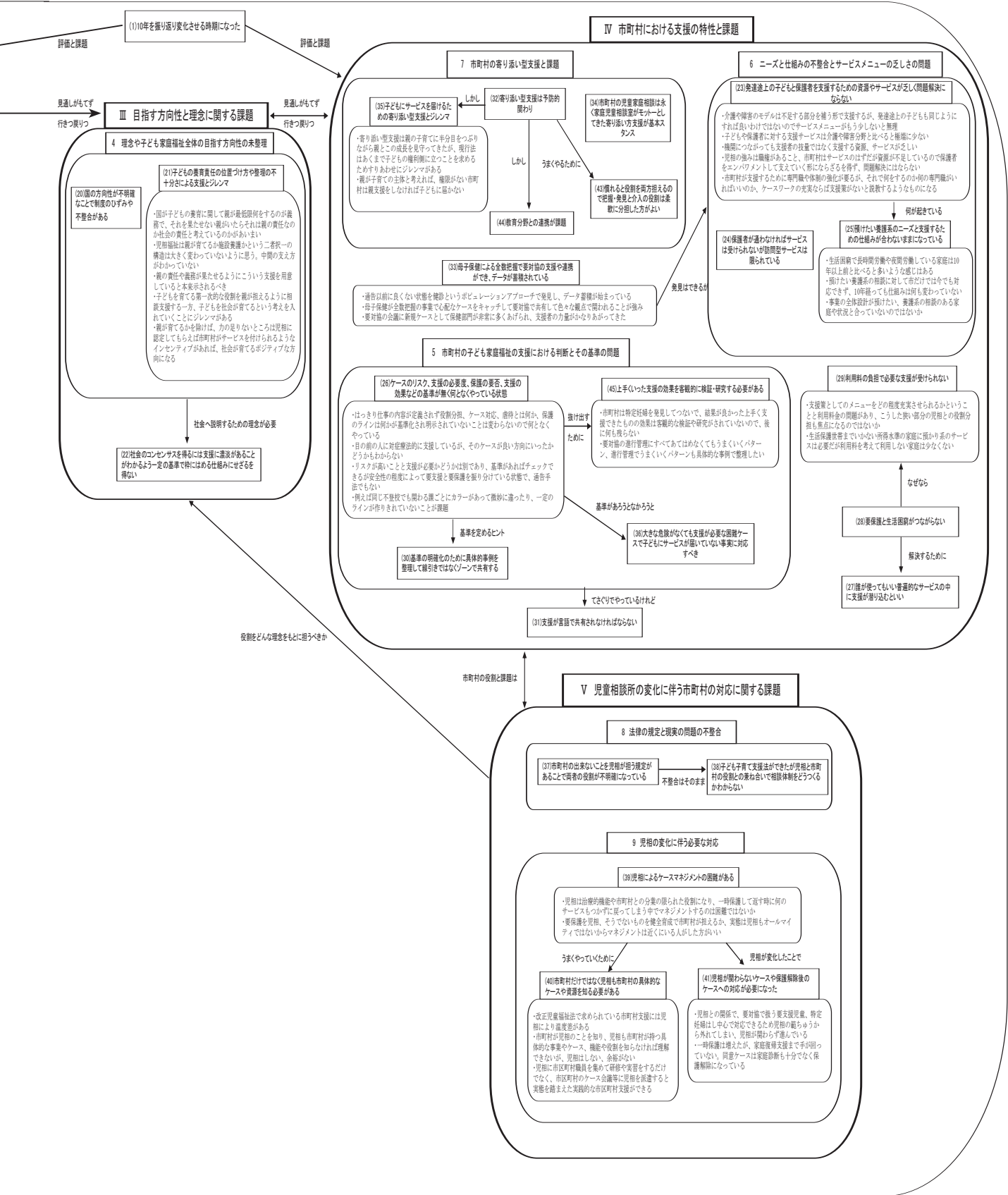
(4) B型文章化

A型図解化により、まず「(1) 10年を振り返り変化させる時期になった」という問題意識が提示された。これは大きく2つの評価と課題の構造があり、1点目は市町村の意識、課題、体制の評価と市町村の格差を取り巻く実態の詳細に関する現状と背景がみられる。2点目は市町村における支援の特性と課題を示すものであり、児童相談所の変化に伴って市町村の対応が変化し、課題があることを示している。そして、市町村の意識や課題、体制、市町村の格差を取り巻く実態と市町村における支援の特性と課題は、目指す方向性と理念に関する課題が未整理であることによって、見通しが持てず、大きな変化がないまま行きつ



注 太枠：大グループ表札 中太枠：中グループ表札 細枠：小グループ表札または単独ラベル

図1 グループ編成後A型図解 「市町村における子ども家庭福祉行政実施体制の評価と課題」



戻りつしている状況に陥っていることが見えてくる。児童福祉法改正に伴う市町村の役割強化が行われたことによって、児童相談所の対応や役割の変化が起きた。しかし、この児童相談所の変化に伴う市町村の対応に関する課題も、やはり目指す方向性と理念に関する課題が未整理のままであることにより、十分に解決されない状態が続いていることがわかる。以下、構造の詳細について文章化することとした。

①「10年を振り返り変化させる時期になった」1つめの評価と課題

評価と課題には2つの柱があり、まず1点めは「I市町村の意識、課題、体制の評価」である。平成16年の改正児童福祉法施行から「10年を経過して市町村が明確に受け止めていること」がある。それは、「(8)市町村として子ども家庭相談を担う覚悟ができた」ことであり、市町村の体制が変化しても寄り添い支援していくベースは変わらないこと等「(3)市町村が従来取り組んできた事柄も含めてはっきりした関わり方がある」ことが明らかになった。一方で、「(4)要対協の業務内容の不明確さがよりはっきりした」り、「(6)子ども家庭相談の相談支援スキルの実態を評価するとまだまだである」という試行錯誤する中で明確化された問題点が指摘されている。加えて、市町村が対応する相談の中には要保護児童も含まれることから、「(5)市町村の子ども虐待対応を取り巻く変化」として啓発活動の浸透により市民の関心が高まり、そうした変化が報道にも現れており、市町村での虐待予防が進んだり、要対協など関わり方の変更や変化を実感している。虐待の中でも「(9)ネグレクトへの支援が課題」となっており、現状では市町村できめ細かな対応ができないこととその課題が指摘されている。「2市町村の子ども家庭福祉を取り巻く意識、体制の変化」については、「(7)市町村で対応するための具体的な手立てを考え取り組み始めた」ところであり、「(10)同じ立場にある市町村間で理解が進み連携と協力が円滑になった」り、機構改革や要対協整備という意味では「(2)市町村が役割を果たすための体制整備が進展した」が、支援する側に支援策がないまま問題がある中で体制を作ってきたことが指摘された。こうしたことから改めて気づいたこととして、身近で情報を持っているからこそ総合的支援策が見えるという意味で「(11)児相ではなく市町村だからできる支援がある」ことがあげられたが、同時に「(19)市町村の中で取り組む内容がはっきりしないと目先の対応しか出来ない」こと、周囲の市町村を見渡すと「(12)市町村の体制はでこぼこ」である実態にも気づいたことがわかる。

②「市町村間の差を取り巻く実態」の構造

「3市町村の体制に差が生じている現状とその背景」として、「(18)基礎自治体としての差異の未整理が現状の課題の要因になっている」と指摘された。基礎自治体の規模や地域性の違いがありすぎて、「市町村」と一括りにしていることに現状の難しさがある。関連する問題には、「(17)地域の家庭の実態を検証する必要がある」ことのほか、「(13)役所の人事異動システムと現場の仕事にズレがある」ことと「(15)児童家庭福祉を理解して指揮をとれる管理職がない」という問題があり、この2つは従来の市町村の仕組みが生じさせた性質のものであることがわかる。こうした問題とあいまって負の連鎖を生み出すのは、「(14)属人的な仕事で地域での蓄積や共有が出来ていない」ことである。「(16)体制作りに必要な資源確保のために根拠を示す」ことが現状に対する取り組みと同時に必要であるが、山積する問題がある現状のまま対応せざるをえないならば、「(42)市町村の業務と実態から対応方法の発想を変える必要がある」と指摘される。

③「10年を振り返り変化させる時期になった」2つめの評価と課題

評価と課題の2つ目の柱である「IV市町村における支援の特性と課題」には、まず「7市町村の寄り添い型支援と課題」がある。「(34)市町村の児童家庭相談は永く家庭児童相談室がモットーとしてきた寄り添い型支援が基本スタンス」であり、「(32)寄り添い型支援は予防的関わり」である。しかし、親支援を

しなければ子どもにサービスが届かないという「(35) 子どもにサービスを届けるための寄り添い型支援とジレンマ」があり、予防的関わりのために「(44) 教育分野との連携が課題」となっている。寄り添い型支援をうまく担うために、「(43) 慣れると役割を両方担えるので把握・発見と介入の役割は柔軟に分担した方がよい」と考えられている。次に、「(33) 母子保健による全数把握で要対協の支援や連携ができ、データが蓄積されている」ためニーズ把握できるようになってきたが、「6 ニーズと仕組みの不整合とサービスメニューの乏しさの問題」があり、「(23) 発達途上の子どもと保護者を支援するための資源やサービスが乏しく問題解決にならない」と指摘される。「(25) 預けたい養護系のニーズと支援するための仕組みが合わないままになっている」実態があり、「(24) 保護者が通わなければサービスは受けられないが訪問型サービスは限られている」のが現状である。さらに、「5 市町村の子ども家庭福祉の支援における判断とその基準の問題」として、「(26) ケースのリスク、支援の必要度、保護の要否、支援の効果などの基準が無く何となくやっている状態」があり、それを抜け出すために「(45) 上手くいった支援の効果を客観的に検証・研究する必要がある」こと、基準を定めるヒントとして「(30) 基準の明確化のために具体的事例を整理して線引きではなくゾーンで共有する」ことが挙げられる。現状では、基準があろうとなかろうと「(36) 大きな危険がなくても支援が必要な困難ケースで子どもにサービスが届いていない事実に対応すべき」という判断をしており、手探りでやっているが「(31) 支援が言語で共有されなければならない」という問題認識もある。「(28) 要保護と生活困窮が繋がらない」状況は「(29) 利用料の負担で必要な支援が受けられない」ことと関連し、解決するためには「(27) 誰が使ってもいい普遍的なサービスの中に支援が潜り込むといい」という見方がされている。

④市町村における支援の特性と課題に影響を与える児相の変化

上記③に影響する要因として、「Ⅴ児童相談所の変化に伴う市町村の対応に関する課題」がある。「8 法律の規定と現実の問題の不整合」として「(37) 市町村の出来ないことを児相が担う規定があることで両者の役割が不明確になっている」問題があり、この不整合は現状でそのままにされているため、「(38) 子ども子育て支援法ができたが児相と市町村の役割との兼ね合いで相談体制をどうつくるかわからない」ことにつながっている。「9 児相の変化に伴う必要な対応」として、「(39) 児相によるケースマネジメントの困難がある」ため、市町村の支援が変化し「(41) 児相が関わらないケースや保護解除後のケースへの対応が必要になった」。市町村と児相が連携してうまく機能するために「(40) 市町村だけではなく児相も市町村の具体的なケースや資源を知る必要がある」が、両者の役割をどのような理念を基に担うべきかが不明確なままである。

⑤①～④に影響する「目指す方向性と理念に関する課題」

図解の全体に影響を与えている「Ⅲ目指す方向性と理念に関する課題」には、「4 理念や子ども家庭福祉全体の目指す方向性の未整理」の状態があり、「(20) 国の方向性が不明確なことで制度のひずみや不整合がある」こと、「(21) 子どもの養育責任の位置づけ方や整理の不十分さによる支援のジレンマ」がある。支援体制の構築にあたり社会に説明するための理念が必要だが、「(22) 社会のコンセンサスを得るには支援に濃淡があることがわかるよう一定の基準で枠にはめる仕組みにせざるを得ない」という指摘がある。理念の未整理や方向性の不明確さが法律上のあいまいな規定や判断基準がないことにつながり、①～④の市町村の実態、問題点、課題等が解消されず、全体を停滞させている。A型図解は、以上のように文章化できる。

5. 考察

(1) 市町村の支援の特徴は「寄り添い型支援」

これまで、筆者は過去の調査で現場の担当者が用いた「柔」と「剛」という表現をしてきた。すなわち、権限を用いて保護者の子育てに何らかの介入をし、親と対決して子どもを保護する児相の関わりは「剛」、権限を持たず保護者の子育てに共感し、味方であり続け支援をする市町村の関わりは「柔」ということになる。図解化により、10年の評価で明確化されたことの1つは、市町村の支援の特徴は「寄り添い型」支援であり、主訴が明確ではないあるいは無いケースを扱うということである。これは、児相が扱う主訴が明確なあるいは有るケースに対する支援とは性格が異なり、保護者や子ども本人あるいは周囲の人々、専門職等から心配事や困り事を丁寧に聞きとり、例えばネグレクトのように、当事者に困り感や問題の認識がなく、劇的な改善が見られず、緊急的な介入も難しいケースに、長期にわたり近くで支援し続けるということを示していると考えられる。

子どもや保護者が抱える困難の重篤さと時間軸で考えたとき、児相は介入や施設入所措置を伴う重篤な状態にある子どもや保護者に対応するが、主訴が明確で、経験や一定の指標に基づく判断基準をもち、アセスメントや言語による方向性の共有が可能であるため、時間的には短期的な関わりによって方針が確定し、支援が終結あるいは送致して役割を終えることになる可能性が高い。一方、市町村はそれ以外の従来「比較的軽微な」と表現されてきた状態にある子どもや保護者に対応するが、主訴が不明確で、経験や指標に基づく一定の判断基準を十分にもたず、アセスメントや言語による方向性の共有が難しく、時間的には長期的な関わりによっても方針が定まらず、結果的に支援の効果があつたか否かも十分に確認あるいは検証できないまま支援を継続したり、支援が終結あるいは送致して役割を終える可能性が高い。このように、児相と市町村とでは、支援する側の特徴と支援を要する側の特徴が明らかに異なっていることが指摘できる。

(2) 市町村の支援の特性を活かすために求められる手立て

① ニーズに即したサービス体系構築の必要性

市町村は、市民に身近でアクセスがよいという物理的なメリットに留まらず、母子保健を窓口とする全戸訪問型の全数把握により広くニーズを掬い上げることができる。それは早期支援の開始を可能にし、重篤化を防ぐ予防的ネットワークを張り巡らしている状態であり、市町村支援の最大の特性であり強みであるといえる。しかし、市町村は、ニーズの発見後に対応するための手立てとして、保護者と子どものためのサービスメニューが他の福祉分野と比べて格段に少ないことを指摘している。ニーズ発見後に相談につないでも、次の一手となる支援手段が乏しいことで支援できなかつたり、不十分に終わる可能性がある。そのため、保護者の話を聞きエンパワメントに終始しかねず、ニーズに合う手立てがないため子どもに必要なサービスが届かないままとなる。これが、支援がうまくいったかどうか評価できない要因であろう。

これは制度全体の問題であり、支援者の力量や工夫だけでは解決できない。ニーズを発見したら、「あなたの困難を軽減するためにこんな手立て(サービス)があるので、自分と子どものために使ってみないか」と資源を示して必要なものを選び、活用するのが本来の相談援助の姿だが、①で示した文字通りの「寄り添い型」に留まっている。「寄り添い型」から「伴走型」に変化させるためには、市町村に見られる預かり系、養護系ニーズに対応できるようきめ細かなサービスを用意し、生活困窮等の理由で必要な支援が受けられない状況を防ぐ負担軽減をしつつ、自然に支援を受けることを選択できるよう、普遍的なサービスの一つとして戦略的にセットする必要がある。これは、後述する判断基準の明確化のための条件とも考えられる。

②判断基準を明らかにする必要性

市町村の仕事内容が未だ定義されておらず、要保護か否か、リスクが高いか否か、支援が必要か否かの判断基準がない中で、安全性の観点から経験的に要保護か要支援かを振り分けている状態にあることは、福祉以外の関係機関と連携する上でも共通の判断をしてその結果を共有できていないことを意味していると考えられる。仮に要保護の状態であると判断できたとして、それをもって児童相談所に通告あるいは送致、一時保護することが確定する仕組みにもなっていない。さらに、判断基準が求められるとして、市町村は児相と同じ判断基準を持てばよいのだろうか。市町村の役割の不明確さとも関係するが、実際には一時保護に至らない、一時保護されてもすぐに市町村へ戻ってくる要支援状態の子どもの数の方が多いと考えられる。緊急度の判断基準は同様で構わないかもしれないが、どの程度どのような支援が必要な状態なのかを判断するには、アセスメントはもちろん、保護者や子どもの力とニーズを踏まえた支援の要否を判断する基準が必要である。しかし、先述の要保護と要支援の間にある、例えば要「濃」支援状態ともいえる子どもや保護者が活用できるショートステイのような預かり系、養護系サービスは不足し、経済的理由で利用に結びつかず子どもに必要なサービスが届かない実態がある。そのため、支援の要否に基準を設けるということは、支援が必要であると判断されればサービスを使うことが確定されて子どもにサービスが届かない状態を防ぐことにつながり、子どもの育ちに支援が必要であることを社会に示す意味で重要である。

③属人的対応を脱却する人事システムと言語による共有ができる体制構築の必要性

市町村では、子ども家庭福祉の体制作りのために人員を要求するなど、資源確保のために根拠を示そうと努めているが、「人依存」と称される現場の状況を見ると、2～3年で担当者が異動になってしまう役所の人事異動システムは相談援助の現場の仕事とズレがあることが指摘されており、市町村における経験の蓄積や共有が難しく、「消し飛ぶ」と表現される。異動で担当者がいなくなる度に一から作り直すことを繰り返すことは、市町村の実態が安定した仕組みではないことを意味する。市町村からは、児相にも同様の状況があると見えており、より対応の難しい子どもや保護者に向き合い、市町村の後方支援を担う機関として専門性を担保できるだろうか。両者の人事異動の仕組みは、担当者が経験や技術を蓄積可能な程度の年数を務めることができるよう、その必要性を国が示す必要があると考えられる。

加えて、子ども家庭相談を理解でき、専門職を活用できるよう指揮をとれる管理職の存在が重要であることがわかった。適切な状況判断に基づく指揮系統がないと、対症療法的な支援しかできない状況が続くことになる。先述の通り、都道府県と市町村は援助の特性も、持っている資源も権限も異なる。双方向にそれを理解できるよう、異動の仕組みを工夫する必要もあると考える。支え手を活かすための構造は、国が子ども家庭福祉をどのような方向に構築しようとするか、グランドデザインの描き方に直結するといえる。

(3) 役割「分担」を強調した影響と児相の変化に伴う市町村の課題

平成16年の児童福祉法改正で都道府県と市町村の役割分担を強調したことにより、児相は重篤な状態にある子どもや保護者に関わることを主とされた。子ども虐待相談対応件数の増加と、子ども虐待相談にかかる労力の多さに鑑みれば、生命に関わる緊急度、治療や関係修復の要否等、よりスピード感のある診断的な関わりに特化され、従来のようにじっくりと相談援助することよりパターンリスティックな関わりを優先せざるを得ない状況となっている。「市町村の後方支援役」として児相に期待されたソーシャルワークやケースワークの部分は、戦後児相が長期間にわたって培い受け継いできた経験やノウハウ、技術であっ

たとえられるが、児相もこの10年間で団塊の世代が退職し、新たな支え手と交代していった。

市町村の担当者は、児相の変化としてケースマネジメントの困難さを感じており、具体的な相談援助の部分において難しさや市町村の寄り添い型支援の実態を知る必要があるものの余裕がないことが伺える回答がみられた。今後、効果的に支援を展開し連携するためには、市町村が児相に研修や実習に出向いて力をつけたように、市町村の寄り添い型支援の方法を児相が知る必要性があり、要対協のケース会議を活用する等の方法でそれができるようにすることが課題である。なぜなら、児相と市町村の相談援助は、権限(職権保護や家庭裁判所の許可状)の有無や保護者と対決した後の手段(施設入所や一時保護)の有無に特徴付けられているからである。異なる相談援助の特性を相互に知ることは、体制再構築以前に欠かすことができない。

また、市町村の課題は、平成16年の児童福祉法改正以前からある問題とその法改正以降要対協を設置して抱えた課題に大別できる。「市町村だからこそできる支援がある」ならば、市町村の体制のばらつきに対し、市町村の規模ごとにその差異を吟味し、改めて必要な手当をすべきと考えられる。例えば、活用できる人材、サービスを始めとする資源は、市一町一村で異なる。先行研究(佐藤 2012b)とも関連し、市町村の役割強化が先行して人口規模に応じた手当をしなければ、さらなる格差の拡大が懸念される。

(4) 理念の明確化と実態に即した方向性を示すグランドデザイン

子ども家庭福祉行政実施体制の評価と課題の構造を見ると、制度的な課題を解決することだけではなく、図解の中央にある「目指す方向性と理念に関する課題」の影響を受けている。子ども家庭福祉の理念と目指す方向性が未整理であることが制度のひずみや不整合をもたらし、現場は見通しがもてず、試行錯誤しながら行きつ戻りつしている状況を生み出し、結果的に実施体制の再構築を困難にしている。

親の養育責任や子どもが育つことに対する社会の責任のバランスを考慮して、子どもを育てる責任を共同で果たす必要があるが、一方で、子どもは育つ過程で親や保護者、社会から適切な資源を提供される権利がある。子ども家庭福祉では、保護者と子ども両方が支援の受け手となりうる。そこに社会が関与する。両者の整合性を図る考え方を提示する必要があるが、その点が必ずしも十分ではなく、広くコンセンサスを得ていないために、社会全体で子どもを育てることがどういう意味なのか理解されていない。子ども家庭福祉の担当者が「子ども家庭福祉のサービスを提供するねらいは保護者が子どもを育てる義務を果たせるようにサポートすることだ」と考える一方で、社会全体で子どもを育てるという考え方に悩み、親の権利と子どもの権利の板ばさみになっているのは、親と子が一体的に考えられる傾向があることと、理念の整理に課題があるからと考えられる。親は子どもに何を提供すべきなのか、社会は子育てにどう関与すべきなのか、子どもの最善の利益や権利はどのように優先されるべきなのか、立場を超えて共有するガイドライン等の形で説明する必要がある。

子ども家庭福祉分野において、支援の要否や必要度、その濃淡を高齢者福祉分野や障害者福祉分野の仕組みのように構築できない背景に、こうした理念の問題がある。市町村における10年を振り返った実態の評価やそこにある問題点及び課題、理念の明確化の課題がある。子ども家庭福祉は、市町村の実態と都道府県との役割や理念を整理し、あるべき状態を融合させたグランドデザインが求められているといえる。

6. 残された課題

本研究は、質的研究により、市町村の子ども家庭福祉行政実施体制の評価と課題の構造を示し考察してきた。長期的にはグランドデザインの提示が大きな課題だが、短期的には子ども家庭福祉の理念の明確化

と市町村と都道府県の役割を整理することを含め、さらに研究を進めることが必要である。

謝辞：この研究の成果は、業務多忙にも関わらず研究へ深い理解を寄せてくださった市の担当者の皆様のご協力によるものです。ここに厚く御礼申し上げます。

引用・参考文献

- 柏女霊峰、佐藤まゆみ、有村大士ほか（2012）「子ども家庭福祉行政実施体制の再構築に関する研究—再構築に関するこれまでの検討経緯と将来方向—」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第49集 日本子ども家庭総合研究所，14.
- 川喜田二郎（1967）『発想法—創造性開発のために』中央公論新社.
- 川喜田二郎（1986）『KJ法—渾沌をして語らしめる』中央公論新社.
- 佐藤まゆみ（2010）「要保護児童対策地域協議会をもつ市区町村の抱える課題の構造化に関する一考察」『淑徳大学大学院総合福祉研究科研究紀要』17，淑徳大学.
- 佐藤まゆみ（2012a）『市町村中心の子ども家庭福祉』生活書院.
- 佐藤まゆみ（2012b）「子ども家庭福祉行政実施体制の再構築に関する研究—人口規模による差異の検討から—」『淑徳大学大学院総合福祉研究科研究紀要』19，淑徳大学.
- 佐藤まゆみ（2013）「市町村における子ども家庭福祉行政実施体制再構築の課題—先駆的自治体インタビュー調査の分析から—」『和洋女子大学紀要』53，和洋女子大学，21-32.
- 佐藤まゆみ（2014）「市町村の子ども家庭福祉における相談と措置の間をつなぐ支援—インタビュー調査の分析結果から—」『日本子ども家庭福祉学会第15回全国大会要旨集』日本子ども家庭福祉学会.
- 佐藤まゆみ（2015）「市町村を中心とする子ども家庭福祉の必要性—理念からの検討—」『日本子ども家庭福祉学会第16回全国大会要旨集』日本子ども家庭福祉学会.
- 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），厚生労働省.

佐藤まゆみ（和洋女子大学 生活科学系 准教授）

（2016年10月11日受理）