

# 会津管内における市町村要保護児童対策地域協議会の 現状と課題

会津大学短期大学部

社会福祉学科

鈴木崇之

# 会津管内における市町村要保護児童対策地域協議会の 現状と課題

鈴木崇之

平成 21 年 12 月 20 日受付

【要旨】 2005（平成 17）年 4 月の改正児童福祉法により、「市町村」は児童家庭福祉相談の一義的窓口として位置づけられ、児童相談所は市町村が行う児童家庭福祉相談の後方支援を行うこととされた。また、主に市町村において児童家庭福祉相談を行う対応機関として「要保護児童対策地域協議会」が法定化された。要保護児童対策地域協議会は、1996（平成 8）年からの厚生省「児童虐待ケースマネジメントモデル事業」および 2000（平成 12）年からの厚生省「児童虐待防止市町村ネットワーク事業」の実績に基づいて法定化された。そのため、児童相談所児童福祉司等が行う「ケースワーク」とは異なり、地域での生活を希望する複合的なニーズを持つ利用者に対して、サービスや支援のネットワークを組織化し、調整し、維持するための社会福祉援助技術である「ケースマネジメント」が主たる援助方法となる。

2009（平成 21）年 4 月 1 日現在の時点で、全国の要保護児童対策地域協議会等の設置数および設置率は、1755 か所（97.6%）となっている。しかしながら、会津児童相談所管内の設置率は 2009（平成 21）年 12 月現在で 82.4%と低い数値に留まっている。また、会津児童相談所管内の市町村では設置された要保護児童対策地域協議会等の活用が十分に進んでいないという実態が存在する。この背景には、市町村の担当者の異動、過疎化や少子化・高齢化の進行による参加者の固定化、スーパーバイザーの不在等といった「マンパワー不足」による要保護児童対策地域協議会設置の遅れ、要保護児童対策地域協議会に適合するケース数の少なさ、関連施設・機関からの要保護児童対策地域協議会設置意義の理解不足、要保護児童対策地域協議会事務局の担当者の信頼性の不足等を要因とする要保護児童対策地域協議会活用の不活発さ、市町村と児童相談所の双方の連携体制構築上の問題や、第三者的立場からのスーパーバイズ体制の不十分さ等が背景にあると考えられる。

筆者は福島県児童虐待対応専門員および市町村児童相談体制強化支援アドバイザーとして、市町村児童相談体制強化実践研修会講師や、要保護児童対策地域協議会代表者会議等における講演会講師としての活動を通じて、主に上記の問題点を改善するための取り組みを続けてきた。今後は および の課題を改善するための取り組みが必要になると想定される。

# 1 はじめに

## 1-1 本研究の目的

周知の通り、児童虐待相談の増加により、児童相談所は疲弊している。児童相談所では「養護」「育成」「非行」「障害」の各相談領域について対応を行ってきた。しかし、主に「養護」相談の範疇に入る児童虐待相談の増加により、これまで対応してきた相談領域の維持が困難になりつつある。

このような社会的な変化の中で、2005（平成 17）年 4 月に改正児童福祉法が施行された。本改正では、市町村を児童家庭福祉相談の一義的窓口として位置づけ、児童相談所は市町村が行う児童家庭福祉相談の後方支援を行うこととされた。

また、改正児童福祉法では、主に市町村において児童家庭福祉相談対応を行う対応機関として「要保護児童対策地域協議会」が法定化された（児童福祉法第 25 条の 2）。

2009（平成 21）年 4 月 1 日現在の時点で、要保護児童対策地域協議会又は児童虐待防止ネットワークを設置済みである市区町村の数及び割合は、1755 か所（97.6%）となっており、ほとんどの市町村に児童家庭福祉相談対応機関が設置されたこととなる。

しかしながら、会津児童相談所管内の要保護児童対策地域協議会又は児童虐待防止ネットワークの設置率は 2009（平成 21）年 12 月現在で 82.4%と低い数値に留まっている。

また、会津児童相談所管内の市町村では、設置された要保護児童対策地域協議会等の活用が十分に進んでいないという実態が存在する。

本論文では、市町村要保護児童対策地域協議会が法定化される経緯や対象、方法等の基本的事項の確認の後、全国・福島県・会津管内における要保護児童対策地域協議会又は児童虐待防止ネットワークの設置状況を確認していく。さらに、要保護児童対策地域協議会等の設置や活用に関する諸問題について検討した後、福島県虐待対応専門員および市町村児童相談体制強化支援アドバイザーとして筆者の活動状況を元に問題状況への対応の現状を報告していきたい。

## 1-2 これまでの研究経過

まず、要保護児童対策地域協議会における主要な援助技術であるケースマネジメント（＝ケアマネジメント）について、筆者は社団法人日本社会福祉士会・ケアマネジメント研究会障害者班の委員として、論文「ケアマネジメント実践記録様式・知的障害者版試作版について」（鈴木 2000:51～57 頁）を執筆した。また、本研究会における議論を踏まえた知的障害者ケアマネジメントの全体的な動向について、論文「知的障害者ケアマネジメントの現状と課題 日本社会福祉士会ケアマネジメント研究会における検討を通じて」（鈴木 2001: 39-49 頁）としてまとめた。

また、2003（平成 15）年からは沖縄大学地域研究所所員として文部科学省科学研究費補助金研究「過疎化・超高齢化に直面する沖縄『近海離島』における持続的発展モデルの構築 戦後沖

縄の離島社会における社会変動に関する環境史的研究」研究チームの一員となり、3年間に渡りフィールド調査を行った。筆者は離島の地域福祉・教育に焦点を当てて研究を行い、座間味村、渡嘉敷村、粟国村、渡名喜村における地域子育て支援の現状について、論文「沖縄県近海離島における次世代育成支援 地域子育て支援を中心に」(鈴木 2006: 191-223 頁)を執筆した。

2005(平成17)年4月の改正児童福祉法施行により要保護児童対策地域協議会が法定化されたことを受け、筆者も要保護児童対策地域協議会に焦点を当てた研究を開始した。2006(平成18)年度には(財)子ども未来財団・児童関連サービス調査研究等事業の助成を受け、要保護児童対策地域協議会に関する文献のレビューおよび全国の要保護児童対策地域協議会既設置市町村における非行相談対応の現状と課題に関する調査を行った(鈴木 2007:125-132 頁)。また、2007(平成19)年6月の日本子ども家庭福祉学会第8回全国大会(於:大阪大谷大学)において、研究の一部を「要保護児童対策地域協議会における非行ケース処遇の実態 先駆的取組みを行っている4市町村および4児相における聞き取り調査から」として報告した。

2007(平成19)年度も引き続き(財)子ども未来財団・児童関連サービス調査研究等事業の助成を受け、全国の要保護児童対策地域協議会既設置市町村における非行相談対応の現状と課題に関する調査を行い、要保護児童対策地域協議会における非行相談のマニュアル作成を行った(鈴木 2008:101-108 頁)。

2007(平成19)年度より福島県虐待対応専門員の委嘱を受け、主に福島県会津児童相談所を中心に「児童相談所で扱う虐待ケースへの法的対応に関する助言指導」「児童養護施設における入所児童処遇に関するスーパーバイズ」「その他児童相談所等における業務に関する助言等」を行っている。また、2008(平成20)年3月からは市町村児童相談体制強化支援アドバイザーの委嘱を受け、市町村の児童相談担当者等に対する助言指導を行っている。

さらに、2008(平成20)年度には2008(平成20)年度会津大学短期大学部奨励研究として個人研究「会津管内における市町村要保護児童対策地域協議会の現状と課題」の研究費助成を受けた。

本研究は、日本社会福祉士会、文部科学省科学研究費補助金、子ども未来財団・児童関連サービス調査研究等事業の助成を受けた研究の蓄積を土台として、会津大学短期大学部奨励研究の助成により実施されたものである。

## 2. 市町村要保護児童対策地域協議会とは何か

### 2-1 市町村要保護児童対策地域協議会法定化までの流れ

本節では、市町村要保護児童対策地域協議会が法定化されるまでの流れを概説していきたい。

厚生省(当時)が、児童相談所相談処理件数統計の「児童虐待」のカウントを開始したのは1990(平成2)年からであった。アメリカ等における児童虐待問題の社会問題化の流れを受け、これま

で日本では「養護相談」の一種として一括して統計処理していた「虐待相談」について、単独での統計を出すこととしたのであった。この年の相談処理件数統計は 1101 件であった。

その後、「虐待相談」の相談処理件数は増加し続け、1996（平成 8）年には 4102 件に上った。この年、厚生省（当時）は「児童虐待ケースマネジメントモデル事業」をスタートさせた。本事業は、児童の虐待の早期発見と迅速な対応、継続的なフォローアップのために、地域虐待対応ネットワークを構築し、虐待の早期発見に努めるとともに、ケースマネジメントを実施し、福祉事務所、医師、弁護士、警察等の関係者を含めたチームとの連携により、困難事例への対応を目指すという試行事業であった。

2000（平成 12）年 5 月、「児童虐待の防止等に関する法律」が制定され、同年 11 月より施行された。これまでも児童相談所は「虐待相談」を受け付けていたが、本法律により児童虐待の 4 つの種別（「身体的虐待」「心理的虐待」「性的虐待」「ネグレクト」）が定義され、また国や児童福祉に関わる人々の児童虐待防止に対する責任や義務が明確化されることとなった。

本法律の施行に併行して、住民に身近な市町村域における児童虐待防止の取り組みの必要性が高まったことから、厚生省は「児童虐待防止市町村ネットワーク事業」を開始した。

「児童虐待防止市町村ネットワーク事業」の事業内容については、次のように規定がなされていた。それは「市町村は、地域における児童虐待の防止と早期発見に努めるため、地域における保健・医療・福祉の行政機関、教育委員会、警察、弁護士、ボランティア団体等の関係機関・団体等（以下「関係機関等」という。）から構成する児童虐待防止協議会を設置し、『児童虐待についての関係機関等相互の情報交換及び状況把握に関すること』『地域における児童虐待防止や早期発見を円滑に実施するため、関係機関等が行う事業等の効果的な連携に関すること』『地域住民等に対する児童虐待に関する理解を深めるための啓発活動に関すること』『その他の児童虐待防止策に関すること』について定期的に検討するとともに、具体的な虐待事例の検討を随時に行う」というものであった。

2005（平成 17）年、改正児童福祉法が施行された。本改正では、児童家庭福祉相談の一義的窓口として「市町村」が位置づけられ、児童および妊産婦の福祉に関する「情報把握」「情報提供」「相談・調査・指導」を行うこと、また前記のうち専門性を要するものについては児童相談所に援助・助言を求めること、さらに「相談・調査・指導」を行うにあたっては児童相談所の判定を求めることが明記された。

また本改正では、「児童福祉法第 25 条の 2」として、「要保護児童対策地域協議会」が規定され、「地方公共団体は、単独で又は共同して、要保護児童の適切な保護を図るため、関係機関、関係団体及び児童の福祉に関連する職務に従事する者その他の関係者（以下、『関係機関等』という。）により構成される要保護児童対策地域協議会（以下、『協議会』という。）を置くことができる」とされた。これは、「児童虐待ケースマネジメントモデル事業」および「児童虐待防止市町村ネットワー

ク事業」の実績を踏まえて、法律化されたものであった。

ちなみに改正児童福祉法施行に先立つ 2005（平成 17）年 2 月 25 日に、厚生労働省は雇用機会均等・児童家庭局長通知として「要保護児童対策地域協議会設置・運営指針」を发出している。

さらに 2007（平成 19）年 4 月施行の改正児童福祉法では、要保護児童対策地域協議会の設置を「努力義務」に引き上げることが決定された。また、要保護児童対策地域協議会の設置率を増加するために、厚生労働省は 2007（平成 19）年 5 月に「要保護児童対策地域協議会（子どもを守る地域ネットワーク）スタートアップマニュアル」を公表し、未設置市町村の取組みを促してきた。

2008（平成 20）年 10 月には日本における要保護児童対策地域協議会に関する研究の第一人者である加藤曜子・安部計彦の編集による『子どもを守る地域ネットワーク活動実践ハンドブック』（中央法規）が刊行された。本書は、「児童虐待ケースマネジメントモデル事業」および「児童虐待防止市町村ネットワーク事業」等を行ってきた先行市町村の実践成果を紹介しつつ、これから要保護児童対策地域協議会を設置しようとする市町村が直面するであろう課題に対する適切な助言が記されている実践的なハンドブックである。

## 2-2 市町村要保護児童対策地域協議会の対象

厚生労働省による『子ども・家族の相談援助をするために 市町村児童家庭相談援助指針/児童相談所運営指針 』によれば、要保護児童対策地域協議会の対象児童は「要保護児童（保護者のいない児童又は保護者に監護させることが不相当であると認められる者）」とされている。ここでは虐待を受けた子どもに限らず、「非行児童なども含まれる」とされていた（厚生労働省 2005）。

しかしながら、要保護児童対策地域協議会は「児童虐待ケースマネジメントモデル事業」および「児童虐待防止市町村ネットワーク事業」の実績を元にして成立したという経緯が背景にあったため、児童虐待問題のある子どもや家族に対する対応を主としながら展開してきた。

2009（平成 21）年 4 月には、児童福祉法が改正され、要保護児童対策地域協議会の対象は、保護者のいない児童又は保護者に監護させることが不相当であると認められる「要保護児童」、保護者の養育を支援することが特に必要と認められる「要支援児童及びその保護者」、出産後の養育について出産前において支援を行うことが特に必要と認められる「特定妊婦」までが対象となった。

## 2-3 市町村要保護児童対策地域協議会の方法

### 子ども家庭福祉相談におけるケースマネジメント

前述のように、要保護児童対策地域協議会は、1996（平成 8）年からの厚生省「児童虐待ケースマネジメントモデル事業」および 2000（平成 12）年からの厚生省「児童虐待防止市町村ネットワーク事業」の実績に基づいて法定化されたものである。

「児童虐待ケースマネジメントモデル事業」の事業名称に記されていたように、要保護児童対策地域協議会における援助方法の基本は「ケースマネジメント」である。「ケースマネジメント」は「ケアマネジメント」とほぼ同義であるが、日本においては「ケアマネジメント」は介護保険制度の導入とともに知られてきた経緯がある。

ここで、福富昌城（2000:7-9）の整理を元に、改めて「ケアマネジメント」の定義について確認しておきたい。福富は M.ホワイト、前田大作、D.チャリスと B.ディヴィス、白澤政和、加瀬裕子、D.P.マクスリー、C.ラップ、及び身体障害者ケアガイドライン試行事業における定義を踏まえ、次のようにケアマネジメントを定義した。

#### 「（１）定義と対象

ケアマネジメントとは、地域生活の継続を希望する人のうち、複合的なニーズをもち、かつ専門的なケアマネジメントを必要としている人に対応する援助の方法である。

その援助対象は、年齢、障害の種別に関係することなく、なんらかの原因で生活困難を抱えた生活者である。

#### （２）機能

ケアマネジメントは、利用者のニーズとそのニーズを満たすことができるフォーマル/インフォーマルな社会資源と結びつけ、必要に応じて、社会資源の開発につなげていく援助を行うものである。こういったケアマネジメントによる援助は利用者のニーズの代弁、権利擁護という機能を果たすものである。

#### （３）目的

ケアマネジメントの援助の目的は、利用者の『市民としての当たり前の生活の保障』『自立支援』『生活の質の向上』である。

#### （４）援助の方向性

ケアマネジメントの援助の展開の方向性は、専門家やサービス提供者主体ではなく利用者主体の生活支援で行われなければならない。

この意味で、ケアマネジメントは利用者の疾病や障害、それによる ADL・IADL 能力の低下した部分に焦点を当て、それを治療しようとする医学的疾患モデル( medical disease model)ではなく、利用者の直面している問題を利用者その人と環境の間で起こる不適応な交互作用の形態と捉える生活モデル( life model)を基盤とする援助の方法であると考える。」(福富 2000:12-13)

児童相談所においては、児童福祉司等ソーシャルワークの訓練を受けた者が専門的援助技術としてケースワークを行っている。「ケースワーク」とは、困難な課題、問題をもった対象者が主体的に

生活できるように支援・援助を行う、個別に対する社会福祉援助技術のことである。

一方、「ケースマネジメント」とは、地域での生活を希望する複合的なニーズを持つ利用者に対して、フォーマルおよびインフォーマルなサービスや支援のネットワークを組織化し、調整し、維持することを指す。つまり要保護児童対策地域協議会は連絡調整担当者の元、児童委員や学校教員等が各々の持ち味を活かして支援を行うことによって、子どもや家族を支援することとなるのである。

特に要保護児童対策地域協議会では、関係機関相互の連携や役割分担の調整を行う機関を明確にするなどの責任体制を明確化するとともに、個人情報保護の要請と関係機関における情報共有の在り方を明確化することが重要となる。

ケースマネジメントは、「インテイク」、「アセスメント」、「計画」、「介入」、「モニタリング」、「評価・再アセスメント」というプロセスを辿るのが一般的である（東京都社会福祉協議会子ども家庭問題ケースマネジメント研究委員会編 2002:8-10 頁）。

要保護児童対策地域協議会においては、市町村の要保護児童対策地域協議会調整機関がケースマネジメントのプロセス全体を統括するケースマネージャーの役割を果たすこととなる。「要保護児童対策地域協議会設置・運営指針」（厚生労働省 2005）では、調整機関の業務は「地域協議会における事務を統括するとともに、要保護児童等に対する支援が適切に実施されるよう、要保護児童等に対する支援の実施状況を的確に把握し、必要に応じて、児童相談所その他の関係機関等との連絡調整を行う」と規定されており、具体的には「地域協議会における事務の統括」「支援の実施状況の進行管理」「関係機関等との連絡調整」の3点が挙げられている。

要保護児童対策地域協議会調整機関のケースマネージャーとしての役割において、とりわけ重要となるのは「インテイク」、「アセスメント」、「計画（プランニング）」といった初期段階における対応である。日本における子ども家庭福祉ケアマネジメントの草創期の研究成果である東京都社会福祉協議会子ども家庭問題ケースマネジメント研究委員会編『子ども家庭問題におけるケースマネジメントの展開と実践』では、ケースマネジメントが適用される条件として「継続的関わりの必要性がある」「解決すべき複数の課題がある」「他の複数機関との連携の必要性がある」の3点を挙げている。要保護児童対策地域協議会調整機関は、インテイク時において当該ケースがこの条件を満たしているかどうかをまず確認する必要がある。その上で、多面的な情報収集・分析・統合から利用者のニーズを明確にして問題解決のための計画段階を導いていく「アセスメント」を行っていくこととなる。

しかしながら、後述するように要保護児童対策地域協議会の設置から時を経ていない多くの市町村では、「調整機関」としての役割と、支援者としての「市町村子ども相談担当部署」の役割が混在しているというのが現状である。



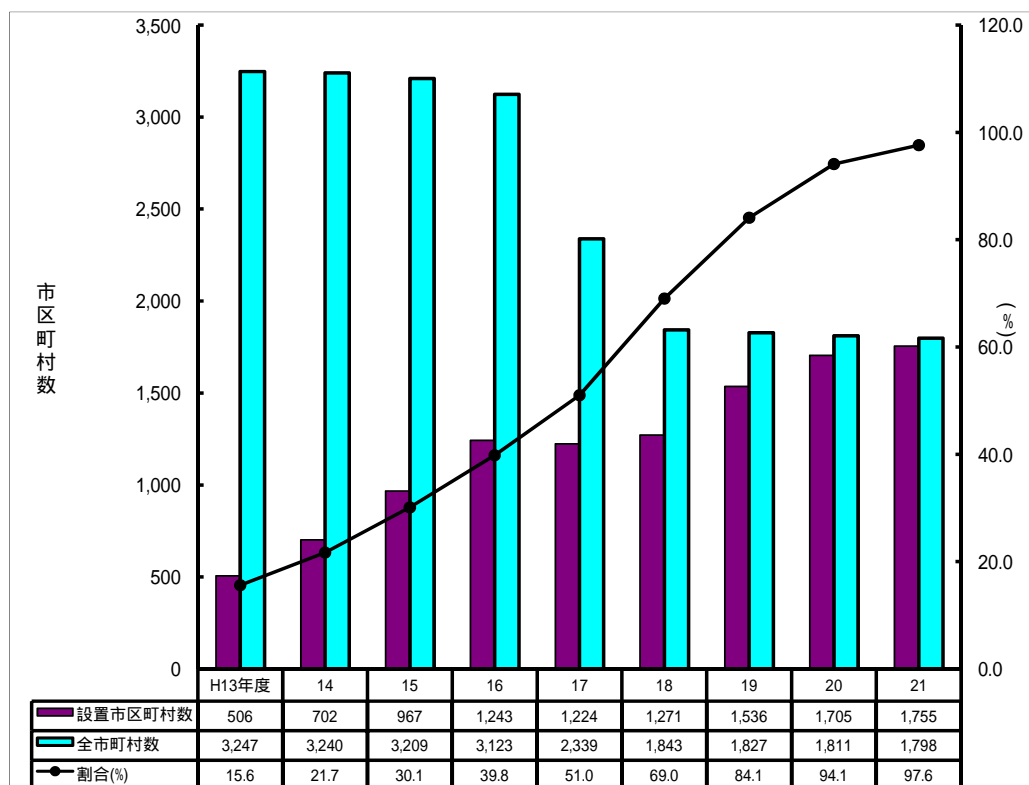
### 3. 市町村要保護児童対策地域協議会の現状

#### 3-1 全国における市町村要保護児童対策地域協議会の現状

本節では、全国における市町村要保護児童対策地域協議会の現状について、厚生労働省の資料「市町村の児童家庭相談業務の状況及び要保護児童対策地域協議会（子どもを守る地域ネットワーク）の設置状況等について（平成 21 年 4 月現在）」を概観しておきたい。

2009（平成 21）年 4 月 1 日現在の時点で、児童福祉法第 25 条の 2 に規定する要保護児童対策地域協議会を設置済みの市区町村は、全国 1798 市区町村のうち 1663 か所（92.5%）、児童虐待防止ネットワークを設置済みの市区町村は、92 か所（5.1%）となっている。

要保護児童対策地域協議会又は児童虐待防止ネットワークを設置済みである市区町村の数及び割合は、1755 か所（97.6%）となっている（図 1）。厚生労働省では、2010（平成 22）年度末には 99.6%となる見通しを立てている（厚生労働省 2009）。



注）平成 17 年度までは 6 月 1 日現在の調査であり、18 年度からは 4 月 1 日現在の調査である。

平成 16 年度まではネットワークの設置数及び割合であり、平成 17 年度からは地域協議会又はネットワークの設置数及び割合である。

図 1 要保護児童対策地域協議会又は児童虐待防止ネットワークの設置数および割合

次に、都道府県ごとの要保護児童対策地域協議会又は児童虐待防止ネットワークの設置状況を見て行きたい(表1)。福島県は、要保護児童対策地域協議会および児童虐待防止ネットワークを合わせて89.8%の設置率であり、全国でワースト3の設置率となっている。また、児童福祉法第25条の2に規定する要保護児童対策地域協議会に移行せずに、「児童虐待防止ネットワーク」に留まっている市町村が16か所(27.1%)と、これも滋賀県に次ぐ全国ワースト2の数値となっている(厚生労働省 2009)。

表1 都道府県ごとの要保護児童対策地域協議会又は児童虐待防止ネットワークの設置状況

|      | 地域協議会 |        | ネットワーク |       | 全体  |        |         | 地域協議会 |        | ネットワーク |       | 全体    |           |
|------|-------|--------|--------|-------|-----|--------|---------|-------|--------|--------|-------|-------|-----------|
|      | 数     | %      | 数      | %     | 数   | %      |         | 数     | %      | 数      | %     | 数     | %         |
| 北海道  | 167   | 92.8%  | 10     | 5.6%  | 177 | 98.3%  | 徳島県     | 23    | 95.8%  | 1      | 4.2%  | 24    | 100.0%    |
| 青森県  | 40    | 100.0% | -      | -     | 40  | 100.0% | 香川県     | 13    | 76.5%  | 3      | 17.6% | 16    | 94.1%     |
| 岩手県  | 35    | 100.0% | -      | -     | 35  | 100.0% | 愛媛県     | 19    | 95.0%  | 1      | 5.0%  | 20    | 100.0%    |
| 宮城県  | 28    | 77.80% | 8      | 22.2% | 36  | 100.0% | 高知県     | 34    | 100.0% | -      | -     | 34    | 100.0%    |
| 秋田県  | 25    | 100.0% | -      | -     | 25  | 100.0% | 福岡県     | 56    | 84.8%  | 7      | 10.6% | 63    | 95.5%     |
| 山形県  | 35    | 100.0% | -      | -     | 35  | 100.0% | 佐賀県     | 20    | 100.0% | -      | -     | 20    | 100.0%    |
| 福島県  | 37    | 62.70% | 16     | 27.1% | 53  | 89.8%  | 長崎県     | 23    | 100.0% | -      | -     | 23    | 100.0%    |
| 茨城県  | 42    | 95.5%  | 1      | 2.3%  | 43  | 97.7%  | 熊本県     | 47    | 100.0% | -      | -     | 47    | 100.0%    |
| 栃木県  | 30    | 100.0% | -      | -     | 30  | 100.0% | 大分県     | 17    | 94.4%  | 1      | 5.6%  | 18    | 100.0%    |
| 群馬県  | 36    | 100.0% | -      | -     | 36  | 100.0% | 宮崎県     | 28    | 100.0% | -      | -     | 28    | 100.0%    |
| 埼玉県  | 70    | 100.0% | -      | -     | 70  | 100.0% | 鹿児島県    | 38    | 84.4%  | 4      | 8.9%  | 42    | 93.3%     |
| 千葉県  | 45    | 80.4%  | 10     | 17.9% | 55  | 98.2%  | 沖縄県     | 32    | 78.0%  | 5      | 12.2% | 37    | 90.2%     |
| 東京都  | 58    | 93.5%  | -      | -     | 58  | 93.5%  | 全国      | 1,663 | 92.5%  | 92     | 5.1%  | 1,755 | 97.6%     |
| 神奈川県 | 33    | 100.0% | -      | -     | 33  | 100.0% |         |       |        |        |       |       |           |
| 新潟県  | 30    | 96.8%  | -      | -     | 30  | 96.8%  | 設置済み    |       |        |        |       |       |           |
| 富山県  | 13    | 86.7%  | -      | -     | 13  | 86.7%  | 市町村の割合  |       |        |        |       |       |           |
| 石川県  | 19    | 100.0% | -      | -     | 19  | 100.0% |         |       |        |        |       |       |           |
| 福井県  | 17    | 100.0% | -      | -     | 17  | 100.0% | 100%    |       |        |        |       |       | 33(70.2%) |
| 山梨県  | 28    | 100.0% | -      | -     | 28  | 100.0% | 80%~99% |       |        |        |       |       | 13(27.7%) |
| 長野県  | 75    | 93.8%  | 1      | 1.3%  | 76  | 95.0%  | 60%~79% |       |        |        |       |       | 1(2.1%)   |
| 岐阜県  | 42    | 100.0% | -      | -     | 42  | 100.0% | 合計      |       |        |        |       |       | 47        |
| 静岡県  | 27    | 73.0%  | 8      | 21.6% | 35  | 94.6%  |         |       |        |        |       |       |           |
| 愛知県  | 61    | 100.0% | -      | -     | 61  | 100.0% |         |       |        |        |       |       |           |
| 三重県  | 29    | 100.0% | -      | -     | 29  | 100.0% |         |       |        |        |       |       |           |
| 滋賀県  | 18    | 69.2%  | 8      | 30.8% | 26  | 100.0% |         |       |        |        |       |       |           |
| 京都府  | 26    | 100.0% | -      | -     | 26  | 100.0% |         |       |        |        |       |       |           |
| 大阪府  | 42    | 97.7%  | 1      | 2.3%  | 43  | 100.0% |         |       |        |        |       |       |           |
| 兵庫県  | 41    | 100.0% | -      | -     | 41  | 100.0% |         |       |        |        |       |       |           |
| 奈良県  | 27    | 69.2%  | 4      | 10.3% | 31  | 79.5%  |         |       |        |        |       |       |           |
| 和歌山県 | 27    | 90.0%  | 3      | 10.0% | 30  | 100.0% |         |       |        |        |       |       |           |
| 鳥取県  | 19    | 100.0% | -      | -     | 19  | 100.0% |         |       |        |        |       |       |           |
| 島根県  | 21    | 100.0% | -      | -     | 21  | 100.0% |         |       |        |        |       |       |           |
| 岡山県  | 27    | 100.0% | -      | -     | 27  | 100.0% |         |       |        |        |       |       |           |
| 広島県  | 23    | 100.0% | -      | -     | 23  | 100.0% |         |       |        |        |       |       |           |
| 山口県  | 20    | 100.0% | -      | -     | 20  | 100.0% |         |       |        |        |       |       |           |

### 3-2 全国における市町村子ども相談担当部署と市町村要保護児童対策地域協議会との関係

前述の通り、2005（平成 17）年の改正児童福祉法施行により、市町村は児童家庭福祉相談の一義的窓口として位置づけられた。表 2 は全国の市町村において子ども相談担当部署がどのセクションに設置されているかを表したものである。最も多いのが「児童福祉主管課」で 49.3%、次が「児童福祉・母子保健統合課」で 23.4%であった。「福祉事務所（家庭児童相談室）」「福祉事務所（家庭児童相談室を除く）」は町村における設置が少ないこともあり、「福祉事務所（家庭児童相談室）」が 13.3%、「福祉事務所（家庭児童相談室を除く）」が 0.8%となっている（厚生労働省 2009）。

表 2 全国の市町村における子ども相談担当部署

|                       | 規模区分           |                          |                |              |             |            |               | 合計            | 参考<br>(平成20年度) |
|-----------------------|----------------|--------------------------|----------------|--------------|-------------|------------|---------------|---------------|----------------|
|                       | 規程区分           |                          |                | 下段:市町村数      |             |            |               |               |                |
|                       | 人口30万人<br>以上市区 | 人口10万人<br>以上30万人<br>未満市区 | 人口10万人<br>未満市区 | 町            | 村           | 指定都市       |               |               |                |
| 児童福祉主管課               | 58.5%<br>38    | 64.4%<br>132             | 55.3%<br>286   | 45.6%<br>365 | 33.0%<br>63 | 10.5%<br>2 | 49.3%<br>886  | 44.9%<br>904  |                |
| 母子保健主管課               | -<br>2         | 1.0%<br>2                | 0.2%<br>1      | 6.9%<br>55   | 6.3%<br>12  | 5.3%<br>1  | 3.9%<br>71    | 3.8%<br>68    |                |
| 児童福祉・母子保健統合課          | 7.7%<br>5      | 4.9%<br>10               | 5.4%<br>28     | 35.3%<br>283 | 48.2%<br>92 | 15.8%<br>3 | 23.4%<br>421  | 22.7%<br>411  |                |
| 福祉事務所<br>(家庭児童相談室)    | 24.6%<br>16    | 22.0%<br>45              | 31.9%<br>165   | 0.6%<br>5    | -<br>-      | 42.1%<br>8 | 13.3%<br>239  | 13.4%<br>243  |                |
| 福祉事務所<br>(家庭児童相談室を除く) | 1.5%<br>1      | 0.5%<br>1                | 2.1%<br>11     | -<br>-       | 1.0%<br>2   | -<br>-     | 0.8%<br>15    | 0.8%<br>15    |                |
| 保健センター                | 1.5%<br>1      | -<br>-                   | 0.2%<br>1      | 5.6%<br>45   | 5.8%<br>11  | -<br>-     | 3.2%<br>58    | 3.2%<br>58    |                |
| 教育委員会                 | -<br>-         | 1.5%<br>3                | 3.9%<br>20     | 2.9%<br>23   | 2.6%<br>5   | -<br>-     | 2.8%<br>51    | 2.7%<br>48    |                |
| 市設置の保健所               | -<br>-         | -<br>-                   | -<br>-         | -<br>-       | -<br>-      | -<br>-     | -<br>-        | -<br>1        |                |
| 市設置の児童相談所             | -<br>-         | 0.5%<br>1                | -<br>-         | -<br>-       | 0.5%<br>1   | 15.8%<br>3 | 0.3%<br>5     | 0.2%<br>3     |                |
| 障害福祉主管課               | -<br>-         | -<br>-                   | 0.2%<br>1      | 1.0%<br>8    | 1.0%<br>2   | -<br>-     | 0.6%<br>11    | 0.7%<br>13    |                |
| その他                   | 6.20%<br>4     | 5.4%<br>11               | 0.8%<br>4      | 2.1%<br>17   | 1.6%<br>3   | 10.5%<br>2 | 2.7%<br>41    | 2.6%<br>47    |                |
| 合計                    | 100%<br>65     | 100%<br>205              | 100%<br>517    | 100%<br>801  | 100%<br>191 | 100%<br>19 | 100%<br>1,798 | 100%<br>1,811 |                |

表 3 は、要保護児童対策地域協議会の調整機関の役割を、市町村のどのセクションが担っているのかを示した表である。こちらも、最も多いのが「児童福祉主管課」で 54.5%、次が「児童福祉・母子保健統合課」で 26.2%であった。「福祉事務所（家庭児童相談室）」は 7.8%、「福祉事務所（家庭児童相談室を除く）」は 1.9%に留まっている（厚生労働省 2009）。

市町村子ども相談担当部署と市町村要保護児童対策地域協議会調整機関との違いについて、加藤・安部らは、次のように論じている。市町村子ども相談担当部署は、母子保健、健全育成を含めた地域における子ども家庭に対する支援を広く担当する部署であり、当該部署に所属する保健師や

相談員は直接的な支援を行う役割を持っている。一方、市町村要保護児童対策地域協議会調整機関は、『要保護』と判断されたケースが調整機関（事務局）に寄せられると、児童相談所と連携をとりながら関係機関を含めた支援ネットワークをつくるのが仕事であり、直接支援をおこなうことはないのが原則」である（加藤・安部編 2008:193）。

したがって、「直接支援」と「関係機関の連携支援」の2つの機能を明確に分離させることが望ましいが、現実には9割の自治体ではこの2つの機能が混在している状態である。この点は、今後の市町村要保護児童対策地域協議会の展開を考える上で、大きな課題と考えられる。

表3 要保護児童対策調整機関の指定

|                         |   | 規模区分           |                          |                |        |        |        | 合計     | 参考<br>(平成20年度) |
|-------------------------|---|----------------|--------------------------|----------------|--------|--------|--------|--------|----------------|
|                         |   | 人口30万人<br>以上市区 | 人口10万人<br>以上30万人<br>未満市区 | 人口10万人<br>未満市区 | 町      | 村      | 指定都市   |        |                |
| 地域協議会設置数<br>(平成21年4月1日) |   | 64             | 200                      | 499            | 721    | 161    | 18     | 1,663  | 1,532          |
| 児童福祉主管課                 | 数 | 42             | 147                      | 320            | 348    | 44     | 6      | 907    | 886            |
|                         | % | 65.6%          | 73.5%                    | 64.1%          | 48.3%  | 27.3%  | 33.3%  | 54.5%  | 57.8%          |
| 母子保健主管課                 | 数 | -              | -                        | 5              | 18     | 4      | -      | 27     | 23             |
|                         | % | -              | -                        | 1.0%           | 2.5%   | 2.5%   | -      | 1.6%   | 1.5%           |
| 児童福祉・母子保健統合主管課          | 数 | 8              | 10                       | 37             | 289    | 87     | 5      | 436    | 383            |
|                         | % | 12.5%          | 5.0%                     | 7.4%           | 40.1%  | 54.0%  | 27.8%  | 26.2%  | 25.0%          |
| 福祉事務所<br>(家庭児童相談室)      | 数 | 10             | 25                       | 88             | 3      | 2      | 1      | 129    | 100            |
|                         | % | 15.6%          | 12.5%                    | 17.6%          | 0.4%   | 1.2%   | 5.6%   | 7.8%   | 6.5%           |
| 福祉事務所<br>(家庭児童相談室を除く)   | 数 | 1              | 1                        | 28             | -      | 2      | -      | 32     | 24             |
|                         | % | 1.6%           | 0.5%                     | 5.6%           | -      | 1.2%   | -      | 1.9%   | 1.6%           |
| 保健センター                  | 数 | -              | 1                        | 1              | 10     | 2      | -      | 14     | 13             |
|                         | % | -              | 0.5%                     | 0.2%           | 1.4%   | 1.2%   | -      | 0.8%   | 0.8%           |
| 教育委員会                   | 数 | -              | 3                        | 13             | 24     | 8      | -      | 48     | 34             |
|                         | % | -              | 1.5%                     | 2.6%           | 3.3%   | 5.0%   | -      | 2.9%   | 2.2%           |
| 市設置の保健所                 | 数 | -              | -                        | -              | -      | 1      | -      | 1      | 2              |
|                         | % | -              | -                        | -              | -      | 0.6%   | -      | 0.1%   | 0.1%           |
| 児童相談所                   | 数 | -              | -                        | -              | 4      | 2      | 3      | 9      | 11             |
|                         | % | -              | -                        | -              | 0.6%   | 1.2%   | 16.7%  | 0.5%   | 0.7%           |
| 障害福祉主管課                 | 数 | -              | -                        | 1              | 5      | 1      | -      | 7      | 9              |
|                         | % | -              | -                        | 0.2%           | 0.7%   | 0.6%   | -      | 0.4%   | 0.6%           |
| その他                     | 数 | 3              | 13                       | 6              | 20     | 8      | 3      | 53     | 47             |
|                         | % | 4.7%           | 6.5%                     | 1.2%           | 2.8%   | 5.0%   | 16.7%  | 3.2%   | 3.1%           |
| 合計                      | 数 | 64             | 200                      | 499            | 721    | 161    | 18     | 1663   | 1532           |
|                         | % | 100.0%         | 100.0%                   | 100.0%         | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0%         |

### 3-3 会津管内における市町村要保護児童対策地域協議会の現状

続いて、2009（平成21）年12月1日現在における福島県内の要保護児童対策地域協議会等の設置状況を見ていきたい。表4では、2002（平成14）年度からの福島県内における要保護児童対策地域協議会等の設置状況の推移が確認できる。会津児童相談所管内の2市15町村の要保護児童対策地域協議会等の設置は遅く、2008（平成20）年度末で、設置市町村12、設置率70.6%という状

表4 福島県内の要保護児童対策地域協議会等の設置状況(H21年12月1日現在)

設置済み

| 年度  | 市町村名  | 区別 |
|-----|-------|----|
| 14  | 郡山市   | 法定 |
|     | 福島市   | 法定 |
| 15  | 須賀川市  | 法定 |
|     | 飯野町   | 任意 |
|     | 会津若松市 | 任意 |
|     | 楢葉町   | 任意 |
| 16  | 鏡石町   | 任意 |
|     | 西郷村   | 任意 |
| 17  | いわき市  | 法定 |
|     | 二本松市  | 任意 |
|     | 川俣村   | 法定 |
|     | 天栄村   | 法定 |
|     | 石川町   | 任意 |
|     | 小野町   | 任意 |
| 18  | 白河市   | 法定 |
|     | 浪江町   | 任意 |
|     | 南相馬市  | 法定 |
|     | 古殿町   | 法定 |
|     | 泉崎村   | 法定 |
|     | 矢祭町   | 法定 |
|     | 伊達市   | 法定 |
|     | 矢吹町   | 法定 |
|     | 田村市   | 法定 |
|     | 富岡町   | 法定 |
|     | 大玉村   | 法定 |
|     | 中島村   | 法定 |
|     | 棚倉町   | 法定 |
|     | 会津美里町 | 法定 |
|     | 三春町   | 法定 |
|     | 相馬市   | 法定 |
|     | 下郷町   | 法定 |
|     | 玉川村   | 法定 |
|     | 只見町   | 法定 |
|     | 広野町   | 任意 |
| 19  | 檜枝岐村  | 法定 |
|     | 本宮市   | 法定 |
|     | 湯川村   | 法定 |
|     | 南会津町  | 法定 |
|     | 川内村   | 任意 |
|     | 新地町   | 任意 |
|     | 西会津町  | 法定 |
|     | 葛尾村   | 法定 |
|     | 浅川町   | 法定 |
|     | 平田村   | 法定 |
|     | 喜多方市  | 法定 |
|     | 塙町    | 法定 |
|     | 飯館村   | 法定 |
|     | 鮫川村   | 法定 |
| 桑折町 | 任意    |    |
| 20  | 柳津町   | 法定 |
|     | 猪苗代町  | 法定 |
|     | 会津坂下町 | 法定 |
| 21  | 金山町   | 法定 |
|     | 三島町   | 法定 |

法定 41  
 任意 12  
 計 53

未設置(児相別)

| 管内 | 市町村名 | 設置予定 |
|----|------|------|
| 中央 | 国見町  | 21年度 |
|    | 北塩原村 | 21年度 |
| 会津 | 磐梯町  | 21年度 |
|    | 昭和村  | 21年度 |
| 浜  | 大熊町  | 21年度 |
|    | 双葉町  | 未定   |

18年度末現在  
 設置市町村40(うち法定22、任意18)  
 設置率 66.7%

19年度末現在  
 設置市町村49(うち法定30、任意19)  
 設置率 81.7%

20年度末現在  
 設置市町村51(うち法定36、任意15)  
 設置率 86.4%

< 会津児童相談所管内 >  
 設置市町村12(うち法定10、任意2)  
 設置率 70.6%

21年12月1日現在  
 設置市町村53(うち法定41、任意12)  
 設置率 89.8%

< 会津児童相談所管内 >  
 設置市町村14(うち法定13、任意1)  
 設置率 82.4%

況であった。

2009(平成21)年度に2つの町において要保護児童対策地域協議会が設置され、設置率は82.4%となった。未設置の町村は北塩原村・磐梯町・昭和村となっている。

2009(平成21)年12月に実施された「平成21年度市町村児童相談体制強化実践研修(後期)」時の情報交換会では、2008(平成20)年度の要保護児童対策地域協議会における相談受付件数は、会津若松市の304件(相談のべ件数)から、喜多方市等の10~20件で推移する自治体、さらに10件以下の件数の自治体に分かれていることが判った。また、ほとんどの自治体では要保護児童対策地域協議会調整機関に専任職員が置かれていないことも明らかとなった。

## 4. 会津管内における市町村要保護児童対策地域協議会の課題

### 4-1 全国における市町村要保護児童対策地域協議会の課題

加藤曜子(2008)は、2004(平成16)年に実施した子どもの虹研修センターにおける虐待防止ネットワーク全国研修において受講者にアンケート調査を行い、虐待防止ネットワークの「立ち上げ前」および「立ち上げ後」の課題を抽出した。

まず、「立ち上がっていない地域の課題」としては、「立ち上げプロセスで悩む」「人口が多い場合のネットワークの組み方」「ネット必要性への認識のばらつき」「上司不理解」「子育てネットがあるのでどう関係づけていくか」「事務局負担への不安、誰が担当するか」「予算削減で専門職が雇えない」「虐待の認識のばらつきからくる不安」「虐待実態がわからないままの不安」「機関連携の問題：民生児童委員、私立幼稚園、医師」「児童相談所との関係、協力が得られるか」「ネットワーク立ち上げ後の運営の仕方」が挙げられていた。

加藤は、ネット設置の必要性に関する認識の問題、児童相談所との連携について問題がある地域があることを指摘し、また虐待対応への温度差や運営への不安等は人口数にかかわらず共通の意見として出されていると論じている。一方、町単位で予防的なネットワークができていない地域では、「人口が少ない場合にはネットがなくても困らない」という回答があったと述べている。

さらに、「立ち上げ後の課題」としては、「ネットワークそのものの不理解」「上司不理解」「事務局が多忙な人員体制で、どこがすべきか再考」「虐待認識に差がある」「機関連携に工夫：児童相談所、児童委員」「会議の開き方の工夫」「スーパーバイザーや全体のスキルアップ」「どこまでが市町村の仕事か」「啓発活動、子育て支援の関連づけ」「合併問題」が挙げられていた。

加藤はここから、「マンパワーの問題」「ネットワークの意義と形骸化」「会議の運営の仕方」「機関連携やスーパーバイザーについて」「児童相談所との連携」の5課題を共通問題として抽出した。

この加藤のまとめは、2005(平成17)年度に要保護児童対策地域協議会が法定化される直前の「児童虐待防止市町村ネットワーク事業」時代のアンケート結果であった。その後、2007(平成

19) 年 4 月には、要保護児童対策地域協議会の設置は「努力義務」とされる等、設置の必要性の認識に関する「ばらつき」は生じない状況になってきていると考えられるであろう。

しかし、ここでの指摘は会津管内における市町村要保護児童対策地域協議会の課題に重なる部分が多いと筆者は感じている。

#### 4-2 会津管内における市町村要保護児童対策地域協議会の課題

2008(平成20)年3月から、筆者は市町村児童相談体制強化支援アドバイザーの委嘱を受け、市町村の児童相談担当者等に対する助言指導を行ってきた。

2009(平成21)年12月現在では市町村要保護児童対策地域協議会が設置された市町村も含め、要保護児童対策地域協議会未設置の市町村に対して、筆者は要保護児童対策地域協議会設置に向けての助言指導および設置に向けての進捗状況に関するヒアリングを行ってきた。

また、筆者は2007(平成19)年7月から、福島県児童虐待対応専門員として、市町村児童相談体制強化実践研修の講師や情報交換会のコメンテーターをしている。

以下、市町村におけるヒアリングや、市町村児童相談体制強化実践研修時の情報交換会における質疑応答などから浮かび上がってきた会津管内における市町村要保護児童対策地域協議会の課題を整理していきたい。

##### 設置の遅れ

自治体によって抱えている問題は異なるものの、「マンパワーの不足」については多くの市町村において耳にすることとなった。特に、異動の多い一般行政職が担当である場合、熱心な担当者が異動してしまうと途端に進捗状況が停滞するということが多く生じているようであった。

また会津管内でも過疎化や少子化・高齢化の進行が著しい地方部に位置する小規模な自治体では、子どもや世帯の様子はほぼ把握できてしまっている、様々な「ネットワーク」活動があるが新規に立ち上げてもらって参加して活動できる住民に限られているため余計な負担を増やすことに繋がるだけ、という指摘もあった。

一方で、児童虐待防止法だけでなく、DV防止法、高齢者虐待防止法を併せた、いわゆる「虐待防止三法」に則った「虐待防止ネットワーク」に要保護児童対策地域協議会を位置づけ、小規模な自治体の特性を逆に活かす形で地域協議会の活動を進めうように工夫している自治体も出てきている。「マンパワー不足」という現状の中で、地域福祉を展開するための施策として注目に値する実践として評価できると筆者は考えている。

##### 設置後の活用の不活発さ

2009（平成 21）年 12 月に実施された「平成 21 年度市町村児童相談体制強化実践研修（後期）」時の情報交換会における各市町村からの報告によると、2009（平成 21）年に設置されたばかりの金山町・三島町、未設置の 3 町村を除いても、相談対応件数が 4 件以下の自治体は 6 か所となることが明らかとなった。設置後の活用が極めて不活発である様子が伺える。

設置後の活用が不活発である背景には、いくつかの要因が考えられる。ひとつは、要保護児童対策地域協議会の対象となるような、複数のニーズがありケースマネジメントの手法を用いて多機関・施設との連携の下に対応をする必要があるケースが、実態として少数であるということが考えられる。この要因に関しては、他の地方部要保護児童対策地域協議会における活動実態と比較しながら検討を進める必要があると思われる。

二つ目の要因として、保育所・幼稚園・小学校・中学校・高等学校をはじめとした関連施設・機関の代表者や担当者に要保護児童対策地域協議会設置の意義が十分に理解されておらず、これまで通り施設や機関においてケースを抱え込んでしまっていることが考えられる。この要因に関しては、仮に要保護児童対策地域協議会における相談対応件数が少なくとも、年に最低 1 回の代表者会議を開催し、要保護児童対策地域協議会設置の意義の浸透を図りながら、ケースが挙がった際の連携体制の準備を十全に行っておく必要があると考えられる。

三つ目の要因は、前掲の要因にも関連することであるが、要保護児童対策地域協議会において支援対象の子どもと家族のニーズを充足するケースマネジメントの実際を知り、関連施設・機関の担当者がその効果を実感することができれば、相談対応件数が増加することが考えられる。そのためには、まず要保護児童対策地域協議会事務局の担当者が研修等の受講を通じてケースマネージャーとしての専門性を高めることにより、関連施設・機関からの信頼性を得ることが必要になる。また、模擬ケースを使ったケースマネジメント演習等も効果的であろう。

#### 児童相談所との連携 / スーパーバイズ体制の構築

地方部の会津児童相談所管内においては、かつては児童相談所に丸投げできたケースが、要保護児童対策地域協議会の設置において市町村対応に委ねられるケースも出てきている。特に虐待ケースに関して、関連施設・機関がとすれば安易に子どもの「一時保護」を求めることがあり、児童相談所サイドが「しばらくは要保護児童対策地域協議会において見守りを行って欲しい」と要求した場合、要保護児童対策地域協議会事務局の担当者が「板ばさみ」に会うケースも少なくない。

「一時保護」の権限等、児童相談所だけが持つ権限をめぐって、児童相談所（県）と市町村の間に不信感が生じることもある。双方の事情を理解しあった上での連携体制の構築や、第三者的立場からのスーパーバイズ体制の充実が求められる。



## 5. 会津管内における市町村要保護児童対策地域協議会の課題への対応

本章では、前章で挙げた会津管内における市町村要保護児童対策地域協議会の課題への対応として、主に筆者の福島県虐待対応専門員および市町村児童相談体制強化支援アドバイザーとしての活動について論じていくこととする。

### 5-1 福島県虐待対応専門員としての筆者の活動

前述の通り、筆者は 2007（平成 19）年度より福島県虐待対応専門員の委嘱を受け、主に福島県会津児童相談所を中心に「児童相談所で扱う虐待ケースへの法的対応に関する助言指導」「児童養護施設における入所児童処遇に関するスーパーバイズ」「その他児童相談所等における業務に関する助言等」を行ってきた。特に要保護児童対策地域協議会の課題に対しては、児童相談所の研修業務である「市町村児童相談体制強化実践研修」の研修会講師という立場から、市町村児童相談対応職員の専門性を向上させるための講義・演習を行ってきた。

2007（平成 19）年 7 月 平成 19 年度市町村児童相談体制強化実践研修（前期）講演

「市町村と児童相談所の望ましい連携のあり方」

<概要> 2005（平成 17）年 4 月に改正児童福祉法が施行された。今改正では、市町村を児童家庭福祉相談の一義的窓口として位置づけ、児童相談所は市町村が行う児童家庭福祉相談の後方支援を行うこととされた。また、主に市町村において児童家庭福祉相談対応を行う対応機関として「要保護児童対策地域協議会」が法定化された（児童福祉法第 25 条の 2）。しかしながら、会津管内 2 市 15 町村の要保護児童対策地域協議会等設置の進捗状況は遅く、また設置されていても活用状況は思わしくない。本講演では、市町村の担当者に対して、要保護児童対策地域協議会設置の意義および同協議会における援助方法論である「ケースマネジメント」について解説を行った。

（聴衆：会津児童相談所管内の市町村子ども家庭相談担当者約 50 名）

2008（平成 20）年 7 月 平成 20 年度市町村児童相談体制強化実践研修（前期）講演

「ジェノグラムの描き方・読み方 市町村要保護児童対策地域協議会の相談援助技術の基礎」

<概要> 子どもや家族を支援するためには欠くことのできないマッピング技法のひとつとしてジェノグラムがある。しかしながら、児童相談所職員や市町村子ども家庭相談担当者であっても、ジェノグラムの描き方に慣れておらず、またジェノグラムの読み込みを元にした援助方針の「見立て」の方法を知らない職員も多い。本講演では、ジェノグラムの描き方・読み方を演習形式で学びながら、市町村要保護児童対策地域協議会における相談援助技術の基礎力養成を行った。

（聴衆：会津児童相談所管内の市町村子ども家庭相談担当者約 50 名）

2009（平成 21）年 12 月 平成 21 年度市町村児童相談体制強化実践研修（後期）講演

「相談受理から初回会議の招集まで 市町村要保護児童対策地域協議会における相談援助技術の実際」

<概要> 会津児童相談所管内においても、2009（平成 21）年 12 月現在数か所の市町村を除いて市町村要保護児童対策地域協議会が設立され、また市町村児童家庭福祉相談の件数も増加しつつある。今回は、仮想ケースを元に相談受理から初回会議の招集までの演習を行うことにより、市町村要保護児童対策地域協議会における相談援助技術に関する実践的な研修を行った。

（聴衆：会津児童相談所管内の市町村子ども家庭相談担当者約 50 名）

「市町村児童相談体制強化実践研修」に関しては、2008（平成 20）年度の研修以降、社会福祉援助技術（主にケースマネジメントに関連するものについて）の向上をねらいとした演習を中心に据えてきた。

特に 2009（平成 21）年度の研修では、「相談受理・相談・通告受付票の作成」「受理会議の開催」「基礎的調査の展開・ジェノグラム・エコマップの作成」「ケース検討会議招集準備・参集機関の選定・日程調整・ケース検討会議用資料の作成・調整機関サイドとしての見立て案の作成」といった相談受理から初回会議の招集までの流れを演習にて体験するプログラムを実施した。会津管内の市町村では要保護児童対策地域協議会における相談対応件数が多い自治体と少ない自治体の差が激しい。そのため、相談対応件数が多い自治体にとっては、日常の業務を振り返りながら実践上のコツを他の自治体に伝える機会となり、また要保護児童対策地域協議会を設置したばかりの自治体や未設置の自治体にとっては、要保護児童対策地域協議会の事務局業務の実際を学ぶための実践的な演習の機会となった。

## 5-2 市町村児童相談体制強化支援アドバイザーとしての筆者の活動

2008（平成 20）年 3 月から、筆者は市町村児童相談体制強化支援アドバイザーの委嘱を受け、市町村の児童相談担当者等に対する助言指導を行っている。市町村児童相談体制強化支援アドバイザーとして筆者が行ってきた活動は次の通りである。

2008（平成 20）年 3 月 要保護児童対策地域協議会設置のための助言・指導および状況確認（猪苗代町・会津坂下町・磐梯町・昭和村）

2009（平成 21）年 1 月 下郷町要保護児童対策地域協議会講演「要保護児童対策地域協議会の効果的活用」

<概要> 2005（平成 17）年 4 月に改正児童福祉法が施行された。今改正では、市町村を児童家庭福祉相談の一義的窓口として位置づけ、児童相談所は市町村が行う児童家庭福祉相談の後方支援を行うこととされた。また、主に市町村において児童家庭福祉相談対応を行う対応機関として「要保護児童対策地域協議会」が法定化された。

しかしながら、下郷町では要保護児童対策地域協議会は設置されているものの、全く活用がされていない状況である。

本講演では、要保護児童対策地域協議会の代表者会議メンバーに対して、要保護児童対策地域協議会設置の意義および同協議会における援助方法論である「ケースマネジメント」について解説を行った。

（聴衆：下郷町要保護児童対策地域協議会代表者会議メンバー約 20 名）

2009（平成 21）年 11 月 金山町総合福祉ネットワーク協議会第 1 回代表者会議講演「福祉をめぐる課題と地域が果たす役割について」

<概要> 2000 年の児童虐待防止法、2001 年の DV 防止法、そして 2006 年の高齢者虐待防止法を「虐待防止三法」と呼ぶ。現代日本の家族は、これらの法律によって守られなければ家庭内暴力を防止することができない「虐待防止三法時代の家族」になったとすることができる。

本講演では、各法制定の経緯、各法の概要、および各法が防止対象とする家庭内暴力現象を解説し、市町村要保護児童対策地域協議会においてこれらの問題を抱える家族をどのように支援していくべきかについて議論した。

（聴衆：金山町総合福祉ネットワーク協議会第 1 回代表者会議参加者 16 名）

市町村児童相談体制強化支援アドバイザーとしては、2008（平成 20）年 3 月の要保護児童対策地域協議会設置のための助言・指導および状況確認以降は、市町村要保護児童対策地域協議会における講演が主となっている。

下郷町では、要保護児童対策地域協議会を設置したものの活用が活発でない現状の中で、関連する機関・施設に要保護児童対策地域協議会の意義を伝えるための講演となった。一方、金山町は児童福祉法に規定される要保護児童対策地域協議会のみならず、障害者自立支援法および高齢者虐待防止法における相談支援の機能を兼ねた総合的な福祉ネットワーク協議会である。初回の代表者会議講演に相応しい内容として、地域や家族の変化の中で「虐待防止三法」が必要になってきた時代背景の解説、そして「虐待防止三法」各法の説明を踏まえ、地域支援の意義を伝える内容の講演を行った。

## 6. むすびにかえて

2005（平成17）年4月の改正児童福祉法により、「市町村」は児童家庭福祉相談の一義的窓口として位置づけられ、児童相談所は市町村が行う児童家庭福祉相談の後方支援を行うこととされた。また、主に市町村において児童家庭福祉相談を行う対応機関として「要保護児童対策地域協議会」が法定化された。要保護児童対策地域協議会は、1996（平成8）年からの厚生省「児童虐待ケースマネジメントモデル事業」および2000（平成12）年からの厚生省「児童虐待防止市町村ネットワーク事業」の実績に基づいて法定化されてきた。そのため、児童相談所児童福祉司等が行う「ケースワーク」とは異なり、地域での生活を希望する複合的なニーズを持つ利用者に対して、フォーマルおよびインフォーマルなサービスや支援のネットワークを組織化し、調整し、維持するための社会福祉援助技術である「ケースマネジメント」が主たる援助方法となっている。

2009（平成21）年4月1日現在の時点で、要保護児童対策地域協議会等の設置数および設置率は、1755か所（97.6%）となっている。しかしながら、会津児童相談所管内の設置率は2009（平成21）年12月現在で82.4%と低い数値に留まっている。また、会津児童相談所管内の市町村では、設置された要保護児童対策地域協議会等の活用が十分に進んでいないという実態が存在する。この背景には、市町村の担当者の異動、過疎化や少子化・高齢化の進行により様々なネットワークの参加者が固定してしまうこと、スーパーバイザーの不在等といった「マンパワー不足」による要保護児童対策地域協議会設置の遅れ、要保護児童対策地域協議会に適合するケース数の少なさ、関連施設・機関からの要保護児童対策地域協議会設置意義の理解不十分、要保護児童対策地域協議会事務局の担当者の信頼性の不足等を要因とする要保護児童対策地域協議会活用の不活発さ、市町村と児童相談所の双方の連携体制構築上の問題や、第三者的立場からのスーパーバイズ体制の薄さ等が背景にあると考えられる。

筆者は福島県児童虐待対応専門員および市町村児童相談体制強化支援アドバイザーとして、市町村児童相談体制強化実践研修会の講師や、要保護児童対策地域協議会代表者会議等における講演会講師としての活動を通じて、上記の問題点を改善するための取り組みを続けてきた。

2008（平成20）年度に福島県児童虐待対応専門員および市町村児童相談体制強化支援アドバイザーの委嘱を受けた時点では、まず要保護児童対策地域協議会の設置を促進することが最重要課題であった。しかし、2009（平成21）年12月現在では未設置町村は3か所となり、最低限の課題は達成されつつあると評価することができるであろう。そして、会津児童相談所管内における要保護児童対策地域協議会の課題は、設置はしたものの活用がなされていないという状況を打開し、また一般行政職が多い事務局職員の専門性をどのように高めるかという方向にシフトしつつあるといえる。

福島県児童虐待対応専門員および市町村児童相談体制強化支援アドバイザーという実践者として

の立場から、また研究者としての立場から、筆者は今後の課題を次のように考えている。

福島県児童虐待対応専門員としては、市町村児童相談体制強化実践研修会の講師として初回会議招集後の要保護児童対策地域協議会の進め方に関する具体的な演習プログラムを作成し、さらに具体的かつ実践的な研修会を実施することが課題である。一方、市町村の担当者の異動も激しいことから、基礎的なプログラムと応用的なプログラムの併行的な実施についても検討が必要になるだろうと感じている。

市町村児童相談体制強化支援アドバイザーとしては、現時点までに実施している代表者会議等の講演内容をさらに理解しやすいものに仕上げ、関連機関・施設の職員の要保護児童対策地域協議会設置の意義の理解を深めていく必要があるだろう。また、要保護児童対策地域協議会の個別ケース会議等には児童相談所の地区担当児童福祉司が参加し、スーパーバイザー役を担うことが多いが、求めがあれば筆者も第三者的な立場で個別ケース会議に参加していきたいと考えている。

研究者としては、本論文では市町村におけるヒアリングや、市町村児童相談体制強化実践研修時の情報交換会における質疑応答などから浮かび上がってきた会津管内における市町村要保護児童対策地域協議会の課題をまとめたに過ぎないが、今回のまとめを元に質問項目等を整備し、特に地方部における要保護児童対策地域協議会の課題について比較調査等も実施していきたいと考えている。

#### < 謝辞 >

筆者の福島県児童虐待対応専門員および市町村児童相談体制強化支援アドバイザーとしての活動を支えていただいている福島県会津児童相談所の先生がた、筆者のつたない講演や研修を受けながら日々地域における子ども家庭福祉の向上に取り組み、また様々な課題の存在を教えてくれる市町村の先生がたに感謝の意を表します。

#### < 参考文献 >

福富昌城 2000 「研究の方法と経過」 社団法人日本社会福祉士会・ケアマネジメント研究会障害者班編『障害のある人のケアマネジメントに関する研究報告書』:7-19 頁.

柏女霊峰編著 2005 『市町村発子ども家庭福祉 その制度と実践』 ミネルヴァ書房.

加藤曜子編著 2005 『市町村児童虐待防止ネットワーク 要保護児童対策地域協議会へ』 日本加除出版.

加藤曜子 2008 「要保護児童対策地域協議会への移行期における課題」『流通科学大学論集 人間・社会・自然編』 Vol.20, No.2:63-77 頁.

加藤曜子・安部計彦編著 2008 『子どもを守る地域ネットワーク活動実践ハンドブック』 中央

法規.

加藤曜子 2009 「要保護児童対策地域協議会(子どもを守る地域ネットワーク)のための共通アセスメントシートと合同研修の効果」『流通科学大学論集 人間・社会・自然編』Vol.21, No.2:115-126 頁.

厚生労働省 2005 『子ども・家族の相談援助をするために 市町村児童家庭相談援助指針/児童相談所運営指針』 日本児童福祉協会.

厚生労働省 2009 「市町村の児童家庭相談業務の状況及び要保護児童対策地域協議会(子どもを守る地域ネットワーク)の設置状況等について(平成21年4月現在)」

芝野松次郎編 2001 『子ども虐待ケース・マネジメント・マニュアル』 有斐閣.

澁谷昌史 2008 「市町村子ども家庭福祉相談実施体制の抱える課題 家庭相談員の抱える困難状況を手がかりとして」『関東学院大学文学部紀要』No.114:109-125 頁.

鈴木崇之 2000 「ケアマネジメント実践記録様式・知的障害者版試作版について」 社団法人日本社会福祉士会・ケアマネジメント研究会障害者班編『障害のある人のケアマネジメントに関する研究報告書』:51-57 頁.

鈴木崇之 2001 「知的障害者ケアマネジメントの現状と課題 日本社会福祉士会ケアマネジメント研究会における検討を通じて」 武庫川女子大学人間学研究会『人間学研究』第16号:39-49 頁.

鈴木崇之 2006 「沖縄県近海離島における次世代育成支援 地域子育て支援を中心に」平成15年度~平成17年度科研費研究成果報告書『過疎化・超高齢化に直面する沖縄「近海離島」における持続的発展モデルの構築 戦後沖縄の離島社会における社会変動に関する環境史的研究』:191-223 頁.

鈴木崇之 2007 「文献研究」『地域における非行対策推進に関する研究』(財団法人こども未来財団・平成18年度児童関連サービス調査研究等事業報告書):125-132 頁.

鈴木崇之 2008 「要保護児童対策地域協議会における非行ケースマネジメント事例 ギャルサークルに加入する女子少年に対する地域支援」『地域における非行対策推進に関する研究 要保護児童対策地域協議会における非行問題対応ガイドライン策定に向けて』(財団法人こども未来財団・平成19年度児童関連サービス調査研究等事業報告書):101-108 頁.

東京都社会福祉協議会子ども家庭問題ケースマネジメント研究委員会編 2002 『子ども家庭問題におけるケースマネジメントの展開と実践』 東京都社会福祉協議会.