

## 児童家庭支援センターの役割と将来展望 ～主に法制上の制度設計とその変容に着目して～

橋 本 達 昌

### 1. はじめに

「さしのべて あなたのその手 いちはやく」……これは2016年度「児童虐待防止推進月間」<sup>(1)</sup>に掲げられた標語である。去る8月4日、厚生労働省は、2015年度に全国の児童相談所が対応した児童虐待件数が、前年度比16.1%増の103,260件（速報値）に上ったことを公表した。1990年度に統計を取り始めて以降、25年連続で増加し、はじめて10万件を超えた。これには児童相談所へ通報するための全国共通ダイヤルを、2015年7月に10桁から3桁（189番＝イチハヤク＝）に短縮した影響もあろう。現に同ダイヤルへの相談件数は、9,912件（2014年度）から29,083件（2015年度）へと3倍近く増えている。一方、相談の受け皿となるべき児童相談所は、慢性的なオーバーワーク状態にあり、子ども・子育て支援の実践現場からは「掘り起こされた問題が、（児童相談所の対応力不足によって）埋め戻されている。」という厳しい指摘もなされている。

ところで我が国には現在、児童虐待問題に立ち向かう専門機関として児童相談所や市家庭児童相談室の他に「児童家庭支援センター」という社会資源が存在しているが、残念ながら学校教員や保育所保育士、自治体の行政保健師など教育、児童福祉、母子保健の専門職ですら、その動きを知る者は極めて少ない。また全国に点在している児童家庭支援センターの活動は、当該地域における子育て実態に大きく左右されたり、他の社会資源の配置状況に影響されたりして、いわば独立独歩的に進化し過ぎてきたがゆえに、非常に分化・多岐化しており、一部には設置目的や本来機能との整合性等の観点から異形ないし逸脱していると言わざるを得ない状況も散見される。

---

(1) 児童虐待防止推進月間 厚生労働省は、毎年11月を同月間と定め、児童虐待問題に関する社会的関心の喚起をはかるため、集中的な広報・啓発活動を行っている。

そこで本稿が、児童虐待防止対策充実の切り札となるべき「児童家庭支援センター」の存在を広く周知するとともに、殊に関係者間において、その役割や将来展望が共有され、もって地域の貴重な子どもの人権保障機関として有効活用されていくための一助となれば幸甚である。

## 2. 法制上の位置づけと変容経過

### (1) 現行法制上の位置づけ

児童家庭支援センターは、社会福祉法第2条第3項において障害児通所支援事業や障害児相談支援事業、児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）<sup>(2)</sup>、小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム）<sup>(3)</sup>、保育所、児童厚生施設等とともに、第二種社会福祉事業に位置づけられる児童福祉事業である。

また児童家庭支援センターは、児童福祉法第44条の2において「地域の児童の福祉に関する各般の問題につき、児童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じ、必要な助言を行うとともに、市町村の求めに応じ、技術的な助言その他必要な援助を行うほか、第26条第1項第2号及び第27条第1項第2号の規定による指導を行い、あわせて児童相談所、児童福祉施設等との連絡調整その他厚生労働省令の定める援助を総合的に行うことを目的とする施設」と定義される児童福祉施設である。

さらに児童家庭支援センターが実施すべき事業内容については、児童家庭支援センター設置運営要綱において、「(1) 地域・家庭からの相談に応ずる事業：地域の児童の福祉に関する各般の問題につき、児童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じ、必要な助言を行う。(2) 市町村の求めに応ずる事業：市町村の求めに応じ、技術的助言その他必要な援助を行う。(3) 都道府県又は児童相談所からの受託による指導：児童相談所において、施設入所まで

---

(2) 自立援助ホーム 「自立生活援助事業の実施について」（平10.4.22 厚生省児童家庭局長通知）に基づく事業。義務教育終了後、児童養護施設等を退所し就職する児童等に対し、指導員による相談、日常生活上の援助及び生活指導並びに就業支援が行われる。

(3) ファミリーホーム 2008（平成20）年の児童福祉法改正で位置づけられた「家庭養護」事業。里親のうち多人数を養育する事業形態であり、相応の措置費が交付される。

は要しないが要保護性がある児童、施設を退所後間もない児童など、継続的な指導措置が必要であるとされた児童及びその家庭について、指導措置を受託して指導を行う。(4) 里親等への支援：里親及びファミリーホームからの相談に応じる等、必要な支援を行う。(5) 関係機関等との連携・連絡調整：児童や家庭に対する支援を迅速かつ的確に行うため、児童相談所、市町村、福祉事務所、里親、児童福祉施設、自立援助ホーム、ファミリーホーム、要保護児童対策地域協議会<sup>(4)</sup>、民生委員、児童委員、母子自立支援員、母子福祉団体、公共職業安定所、婦人相談員、保健所、市町村保健センター、精神保健福祉センター、教育委員会、学校等との連絡調整を行う。」と定められている。

このほか児童家庭支援センター設置運営要綱には、目的、設置及び運営の主体、設備や職員の配置基準、広報、支援体制の確保や事業の実施にあたっての留意事項など相談支援機関としての設置要件や運営原則の委細が規定されている。

なお恒常的に繋がり深い児童相談所との関係性や連携のあり方については、児童相談所運営指針に詳しく示されている。殊に指導委託措置に関しては、「児童相談所長は、施設入所までは要しないが、要保護性がある又は施設を退所後間もないなど、継続的な指導措置が必要とされる子ども及び家庭であって、法26条第1項第2号、第27条第1項第2号による指導が必要と認められ、地理的要件や過去の相談経緯、その他の理由により児童家庭支援センターによる指導が適当と考えられるものについては児童家庭支援センター指導措置を積極的に行う。なお、本措置は、法第27条第1項第3号の措置により、児童福祉施設に入所した子どもの保護者に対し指導の措置が必要な場合にも行うこととする。」と記され、その積極活用が促されている。

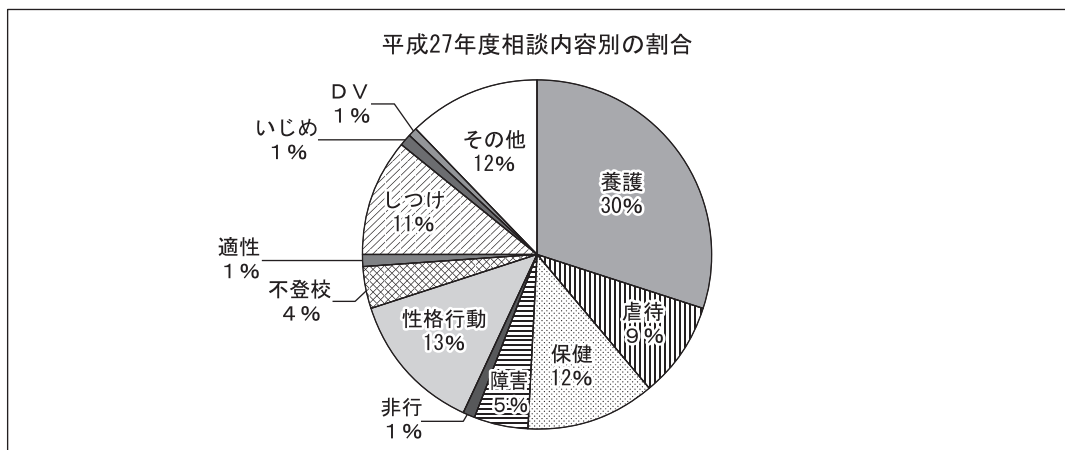
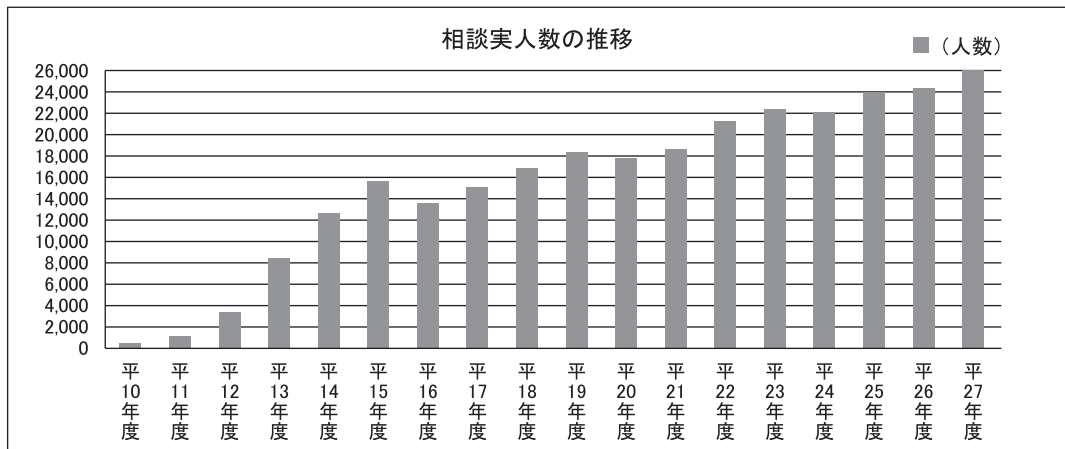
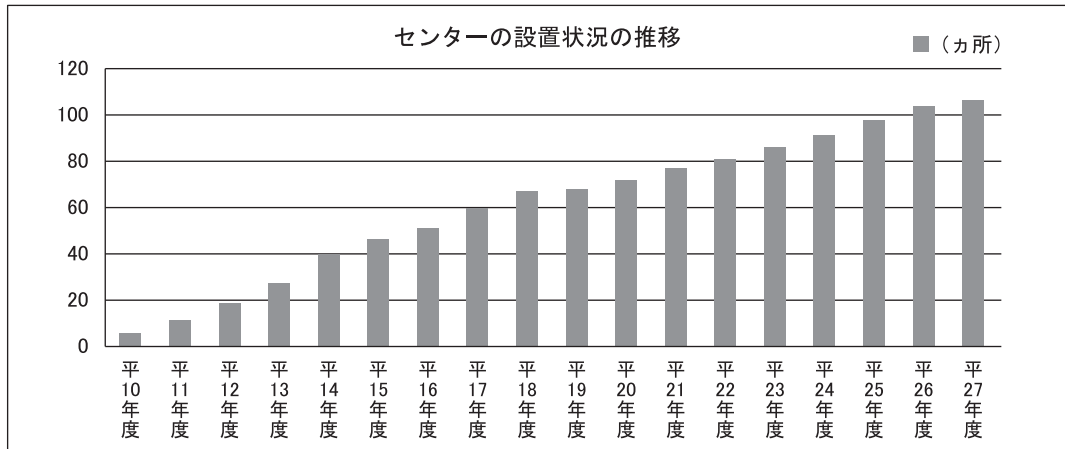
さらに近年、相談支援体制の充実やネットワーク機能の向上が喫緊の課題とされている市町村との絡みに至っては、市町村児童家庭相談援助指針が「児童家庭支援センターは、24時間365日体制で相談業務を行っていることから、夜間や休日における対応が可能である。市町村は、児童家庭支援センターに協力や支援を求めるなど、積極的な活用を図られたい。」と、極めて具体的に言及している。

2016年4月1日現在、児童家庭支援センターは、北海道から沖縄まで全国112ヶ所に設置されており、全ての施設が、これら一連の法制を根拠として事業を実施してい

---

(4) 要保護児童対策地域協議会 要保護児童等への適切な支援をはかることを目的に地方公共団体が設置・運営する協議会組織。2004（平成16）年度の児童福祉法改正に際して、同法第25条の2に規定された。

「児童家庭支援センターの現況」



(出典：全国児童家庭支援センター協議会提供資料)

ることは自明であるが、残念ながら実際の動きとしては百様を呈しているのが現状である。

もとより法令や通知・報告書等（要綱、指針、提言書、ガイドライン等）が内包している政策意志を的確に汲み取りながら、事業・制度の輪郭を適正に把握していくためには、法令の立法趣旨や改正沿革、通知・報告書等が発出された経緯や眼目等をより深く学ぶ必要がある。従って本稿では「児童家庭支援センターの今日的役割と将来展望」を検討するにあたり、まずは児童家庭支援センターにかかる法令や通知・報告書等の変遷を丁寧に辿りながら、その使命や機能の変容に一定の整理や考察を加えていくことで、これを紐解く契機としていきたい。

## （2） 法令・要綱等の変遷

そもそも児童家庭支援センターは、1997年の児童福祉法改正によってはじめて社会的養護<sup>(5)</sup>を担う相談支援機関として法制上に位置づけられた。翌1998年には児童家庭支援センター設置運営要綱が制定され、同年、全国6ヶ所で運営がスタートした。当初の要綱には、事業内容等として「（1） 地域・家庭からの相談に応ずる事業、（2） 都道府県（児童相談所）からの受託による指導、（3） 関係機関等との連携・連絡調整」の3項目がシンプルに列記されており、創設時は、主に児童相談所の希薄な地域ネットワーク機能を補完する、いわば“児童相談所のブランチ”としての役割が期待されていたといえよう。

その後2004年に、児童虐待事案の激増を踏まえ、児童福祉法の大幅改正が行われた。続いて市町村児童家庭相談援助指針、及び要保護児童対策地域協議会設置・運営指針も策定された。これら一連の変革は、子ども子育て相談の第一義的窓口を市町村業務へと移行し、その責務を明示した点に大きな特徴があった。しかし現実として地域コミュニティに密着し、市民一人一人の細やかな情報にアクセスしやすい市町村が児童家庭相談のインテーク<sup>(6)</sup>を担うことには相応のメリットがある反面、市町村は福祉専門職人材の確保や相談実務経験の蓄積、援助スキルの習得、支援体制の整備等に大きな課題を抱えることとなった。

---

（5） 社会的養護 社会的養護保護者のいない児童や保護者に監護させることが適当でない児童を公的責任で社会的に養育し保護するとともに、養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行うこと

（6） インテーク 相談に来た人から事情を聞く最初のケースワークの段階

そこで要保護児童対策地域協議会を基盤とする地域の児童家庭支援ネットワークをより一層実効化し、市町村の相談対応システム総体のさらなる機能強化をはかるため、2008年に児童福祉法の一部改正が行われ、同法第44条の2が定める児童家庭支援センターの定義も現行条文に改められた。これに応じて翌2009年には、児童家庭支援センター設置運営要綱も大幅に改正された。

ところでこの要綱改正で最も注視すべきは、児童家庭支援センターの目的及び事業内容等の条項に「市町村の求めに応じ、技術的助言その他必要な援助を行う」という一文が加えられたことである。このことで児童家庭支援センターが、市町村の児童家庭相談業務が円滑に執行されるようにサポートする、いわば市町村のバックアップ機関であることがより鮮明となった。

また同改正では、児童家庭支援センターが扱うべき相談の内容を「母子家庭その他の家庭、地域住民その他からの相談」から「児童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」へと変更した点も看過できない。これにより児童家庭支援センターの支援対象ケースは、より高度な専門性や技術力が要求されるケースに特化することとなった。

このほか同改正では、複雑・錯綜化する相談ニーズへの対応力を強化するために児童家庭支援センターの多様性を担保し、その設置促進をはかるといった観点から施設への附置要件も撤廃された。

さらに職員の配置基準も、「相談・支援を担当する職員（常勤1名及び非常勤1名）」という文言が「相談・支援を担当する職員（2名）」に、また「心理療法を担当する職員（非常勤1名）」との文言が「心理療法を担当する職員（1名）」に変更された。この人的基準の改正により心理職員配置にかかる補助基準額も相応に改善されることとなり、もって心理療法担当職員の常勤化に道が開かれた点は、児童家庭支援センターの心理的支援機能を向上させたという意味で大きな前進であったといえよう。但しこの時、相談支援を担当する職員の配置につき、（常勤1名及び非常勤1名）を（2名）と改めた点に関し、これに応じた補助基準額の改善は見られなかった。以来、このことは、全国児童家庭支援センター協議会<sup>(7)</sup>からの長年にわたる改善要求課題となっていることを付記しておく。

---

(7) 児童家庭支援センターが結集する唯一の全国組織。2016年4月1日現在、112センターが加盟している。

総じて2009年要綱改正は、児童家庭支援センターが、市町村の児童家庭相談システムの内包する脆弱性（＝専門職員の配置、相談経験の蓄積、技術力確保の難しさ）を補い、要保護児童対策地域協議会の有するネットワーク機能を強化するために、いかに貢献しえるかという視座から敢行された改革であったと見做すことができる。また児童家庭支援センターを単なる児童相談所のランチ機関から市町村の専門性や技術力を担保するスーパーバイズ機関へと脱皮させる改革転機であったともいえよう。

次いで2011年3月30日付の児童家庭支援センター設置運営要綱改正では、同日に発出された「里親委託ガイドライン」において、里親委託優先の原則が明示されたことを受け、事業内容等に「里親及びファミリーホームからの相談に応じる等、必要な支援を行う。」という一文が追加された。この改正によって、児童家庭支援センターにはさらなるシフトチェンジが求められた。具体的には、「これからの社会的養護は、子どもの最善の利益のために家庭的養護を推進すべきである」とする国の基本姿勢の具現化に寄与すべき地域の貴重な里親ソーシャルワーク機関としての任務を帯びることとなったのである。

### 3. 新たなビジョンと近接事業との連動

#### (1) 新たなビジョンへの適応

2011年7月、厚生労働省社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会<sup>(8)</sup>から「社会的養護の課題と将来像」が発出された。このレポートは、戦後長年にわたって漫然と続いてきた我が国の社会的養護システムの土台を揺るがせる問題提起であり、全ての社会的養護関係者にとってエポックメイキングとなる提言書であった。

児童家庭支援センターについても今後の課題として、①施設と地域をつなぐ機関として、将来は児童養護施設や乳児院の“標準装備”としていくこと。その際、利便性確保の観点から、施設と離れた利用しやすい場所に設けることも検討すべきこと。②市町村の子育て支援事業が充実してきたことに鑑み、一般的な子育て相談に近い部分は市町村や他の様々な子育て支援事業に委ねつつ、専門性の高い部分を受け持つ役割

---

(8) 社会的養護専門委員会 社会的養護を必要とする子どもの増加や虐待等による子どもの抱える背景の多様化、複雑化を踏まえ、社会的養護の拡充に向けた具体的施策を検討するため、2007（平成19）年9月に設けられた委員会

を高めていくこと。具体的には、施設入所には至らない前段階での家庭に対する専門性の高い支援、施設退所後の親子関係再構築支援や見守り、アフターケア等、継続的な支援が必要な子どもと家庭について、児童相談所や市町村から委託を受けて支援を行うという役割を充実させていくこと。③児童相談所や里親会、児童養護施設、乳児院などの関係機関との連携をはかり、里親等の制度を側面から支える機関としての役割を充実させるとともに、“里親支援機関”としての役割分担を協議し明確化すること。また里親支援機関の中心を担う目的で新たな児童家庭支援センターの設置も考えられること。など大胆かつ挑戦的な提言が行われた。

続く2012年4月には、雇用均等・児童家庭局長通知「家庭支援専門相談員、里親支援専門相談員、心理療法担当職員、個別対応職員、職業指導員及び医療的ケアを担当する職員の配置について」が発出され、新たに児童養護施設及び乳児院に里親支援専門相談員（＝里親支援ソーシャルワーカー）が加算配置されることとなった。この新たな専門職の創出は、施設に地域支援の拠点機能を持たせ、里親やファミリーホームへの支援体制の充実をはかるとともに、施設と里親との新たなパートナーシップを構築することを企図したものである。なお里親支援専門相談員の組織的な位置づけについては、「児童家庭支援センターを附置する施設では、里親支援専門相談員は、センターを兼務し連動する。」と説明されており、このことから里親支援専門相談員の活動は、その誕生当初から児童家庭支援センターの実施する里親支援諸業務との一体性や連続性を前提としていたことが窺える。

2014年に発出された「社会的養護施設における親子関係再構築支援ガイドライン」では、「児童家庭支援センターにおける親子関係再構築支援は、『地域からの相談を受け付けて、地域の中で支援が行われる。』という点に特徴がある。」としたうえで、児童家庭支援センターによる支援の内容を「①虐待予防としての在宅の子どもと親の支援、②親子分離が必要な時の子どもと親への支援、③親子分離中に家庭復帰に向けて行う親への支援、④家庭復帰後の子どもと親への支援」に分類し、さらにこれら親子関係再構築支援全体を「地域で生活する家族のニーズを評価し、要支援・要保護などの段階、あるいは親子分離する以前及び以後の状況に応じて親子関係の調整、修復、再構築などを目的として行う支援」と定義づけた。

また“親子関係再構築”という共通の視座から、市町村・要保護児童対策地域協議会、児童相談所、施設・里親家庭との連携にかかる要点を個々に指摘することで、児童家庭支援センターの有する関係機関調整機能の重要性や地域支援の結節点としての



貴重性を再認識させた。

2015年3月20日に閣議決定された少子化社会対策大綱<sup>(9)</sup>でも「児童養護施設、乳児院及び児童家庭支援センターなど社会的養護関係施設を地域における社会的養護の拠点とするとともに、里親をはじめとする地域の関係者が相互に連携を図ることにより、社会的養護を必要とする子どもたちを支援する。」と、社会的養護関係施設の地域支援機能の拡張が謳われた。わけても“施策に関する数値目標”と題して、児童家庭支援センターの設置目標数を2019年末までに“340ヶ所”と設定したことは特筆すべきであろう。

このように2011年7月以降、国は、(児童養護施設や乳児院の)“標準装備”、“里親支援機関”、“親子関係再構築支援”といったキーワードや“340ヶ所”という数値目標を掲示しつつ、児童家庭支援センターの行く末を想起させる構想や提言、いわば将来ビジョンを矢継ぎ早に提案してきた。

こうした錯綜的かつ流動的な状況下にあつて、各々の児童家庭支援センターがまずなすべきことは、自らが執り行っている業務の現状と、諸法制の変遷が示唆し、将来ビジョンが指し示す新たな使命や機能、任務との整合性を精査することであろう。まさに今、各々の児童家庭支援センターには、時代の要請に適切に応えるために、いかに自らのミッションを捉え直し、新たな機能を装着し、実践スキームを変革していくのか、その適応力が問われているのである。

## (2) 今後、連動を模索すべき近接事業

児童虐待や子どもの貧困が大きな社会問題となつて久しい。この間、厚生労働省は、子ども・子育て支援に関する事業や社会的養護に属する施策を次々と打ち出してきた。これらのなかには児童家庭支援センターが本来業務として当然に実施してきた事業に極めて近接・類似している施策もあり、最近は、かかる施策と児童家庭支援センターとの棲み分けや役割分担が問題となることも少なくない。そこで設置運営目的やこれまで実際に担ってきた業務との相似性に鑑み、今後積極的に連動を模索すべき事業として、特に以下の3事業に留目したい。

---

(9) 少子化社会対策大綱 少子化社会対策基本法に基づく総合的かつ長期的な少子化に対処するための施策の指針(2004年、2010年に続き、今回は3回目)

### ＜退所児童等アフターケア事業＞

2010年、退所児童等アフターケア事業が創設された。現在の事業実施要綱では、本事業の支援対象者は、「里親に委託する措置又は児童福祉施設に入所させる措置、児童自立生活援助の実施並びに母子保護の実施を解除し自立生活する子ども等（保護者を含む。）」となっており、事業目的は、「子ども（満18歳以上の者を含む。）に対し生活や就業に対する相談に応じるとともに、子どもが相互に意見交換や情報交換等を行えるよう自助グループ活動<sup>(10)</sup>を支援するなど、地域社会における社会的自立の促進を図ること」とされている。

また事業内容としては、退所を控えた子どもに対する生活技能習得支援や求職活動支援、退所後の自立生活支援や進路問題等に関する相談支援、自助グループ活動への育成支援、就業支援（職場環境の確保、職場開拓、就職面接等のアドバイス、事業主からの相談対応を含む就職後のフォローアップ）等が具体的に記されている。

### ＜里親支援機関事業＞

2008年、里親支援機関事業が創設された。現在の事業実施要綱では、実施主体について「都道府県は事業内容の全部または一部について、里親会、児童家庭支援センター、児童養護施設、乳児院、NPO等、当該事業を適切に実施することができる」と認められた者に委託して実施できる」旨が定められている。

また事業内容として、①里親制度普及促進事業（普及啓発・養育里親研修・専門里親研修）、②里親委託推進・支援等事業（里親委託支援等・里親等への訪問支援・里親等による相互交流）、③里親トレーニング事業（未委託里親への養育トレーニング）、④自立支援計画策定等支援事業（子どもと里親とのマッチング・自立支援計画の策定と見直し）、⑤共働き家庭里親委託促進事業（夜間や休日等の相談支援体制整備・養育と就業の両立に向けた取組の企画立案及び企業との連携）が記されている。

### ＜地域子育て支援拠点事業＞

2014年、地域子育て支援センター事業の流れを汲む地域子育て支援拠点事業の実実施要綱が新たに制定された。同要綱では基本事業として、①子育て親子の交流の場の提供と交流の促進、②子育て等に関する相談、援助の実施、③地域の子育て関連情報の提供、④子育て及び子育て支援に関する講習等の実施が列記されており、原則として

---

(10) 自助グループ活動 なんらかの障害や生活課題、困難を抱える人や家族（当事者）たちが、同様の問題を抱えている個人や家族等と意見を交換し、互いに支え合い、その問題を乗り越えようとする集団活動

4事業すべての実施が義務化されている。

さらに一時預かり事業や乳児家庭全戸訪問事業<sup>(11)</sup>、市町村独自の家庭訪問活動等を実施したり、出張ひろばを設けたり、世代間交流やボランティア育成などの地域支援を行うことで各種の加算が講じられる制度設計となっている。

なおこれらの事業は、各々の事業スタッフ個人による相互乗入的連携・協働作業は勿論のこと、学習や交流、啓発イベントの共同開催等といった組織的な業務提携によって、（児童家庭支援センター事業との間で）大いに相乗効果が期待される事業であろう。さらに進んでマネジメントの視点からは、これらの事業を既成の児童家庭支援センター事業とは別個独立のものとして実施体制を整えたうえで遂行し、これに見合う新たな財源を獲得していこうとする戦略も一考に値しよう。

## 4. 2016年法改正と市町村の動き

### (1) 児童福祉法等改正の概要

厚生労働省は、2014～2015年度にかけて「児童虐待防止対策のあり方に関する専門委員会」及び「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」を催した。ここでは国・県・市町村・児童相談所・要保護児童対策地域協議会など各機関の役割及び責務の再検討や専門職の配置・任用要件の見直し、民間との協働やアウトリーチ<sup>(12)</sup>型支援の推進、虐待対策における母子保健の位置づけ、特定妊婦<sup>(13)</sup>への保護・支援のあり方、通所・在宅支援における措置のあり方、母子生活支援施設<sup>(14)</sup>機能の見直し、介入と支援機能の分化、継続的な自立支援や里親・養親支援施策の強化、施設ケアの小規模化と機能の向上、子どもの権利擁護に関する機関の創設、一時保護・アセスメント機能や地域子ども家庭支援の拠点の整備等々、多岐にわたるテーマについて

---

(11) 乳児家庭全戸訪問事業 生後4か月までの乳児のいるすべての家庭を訪問し、育児に関する不安や悩みの相談に応じ、子育て支援についての情報提供等を行う事業。地域子ども・子育て支援事業の一つ。

(12) アウトリーチ 福祉分野における公共機関等による現場訪問出張サービスのこと

(13) 特定妊婦 出産後の子ども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妊婦のこと

(14) 母子生活支援施設 配偶者のいない女性等とその子どもを入所させ、自立促進のために生活支援を行う施設で、児童福祉法第38条に規定される。

集中審議が行われた。

その結果、2016年5月に児童福祉法、児童虐待防止法、母子保健法等の一部改正が行われた。これらの法改正は総体として、①法理念の明確化：全ての児童が健全に育成されるよう、児童を中心にその福祉の保障等の内容を明確化する。②児童虐待の発生子防：妊娠期から子育て期までの切れ目のない支援等を通じて、妊娠や子育ての不安、孤立等に対応し、児童虐待のリスクを早期に発見・遁滅する。③児童虐待発生時の迅速・的確な対応：児童の安全を確保するための初期対応等が迅速・的確に行われるよう、市町村や児童相談所の体制や権限の強化等を行う。④被虐待児童への自立支援：被虐待児童について、親子関係再構築支援を強化するとともに、施設入所や里親委託の措置が採られることとなった場合には、個々の児童の状況に応じた支援を実施し、将来の自立に結びつける。の4項目を改正の支柱としている。

親子関係再構築支援や里親・ファミリーホームへの支援、施設退所青年へのアフターケアなどを業務の中核に据えるべき児童家庭支援センターが、今回の法改正の中で注目すべきポイントは、特に4つめの柱である“被虐待児童への自立支援”に関する改正事項に多く見受けられる。

具体的には、①親子関係再構築支援について、施設、里親、市町村、児童相談所などの関係機関が連携して行うべき旨を明確化したこと。②里親の開拓から児童の自立支援までの一貫した里親支援を都道府県（児童相談所）の業務として位置づけたこと。③養子縁組里親を法定化し、研修の義務化、欠格要件等について規定するとともに、養子縁組に関する相談・支援を都道府県（児童相談所）の業務として位置づけたこと。④一時保護中の18歳以上の者等について、20歳に達するまでの間、新たに施設入所措置を行えるようにするとともに、自立援助ホームについて22歳の年度末までの間にある大学等就学中の者を対象に追加したこと。などである。

なお改正法施行にあたっての附帯決議には、「要保護児童対策地域協議会の更なる活用等による関係機関の連携強化を推進すること。また市区町村における支援体制の強化（略）に当たっては、専門人材の確保や財政面の支援等の必要な措置を行うこと（略）」「児童心理治療施設<sup>(15)</sup>（略）の拡充について必要な措置を講ずること。（略）」

---

(15) 児童心理治療施設 心理的問題を抱え日常生活の多岐にわたり支障をきたしている子どもたちに、医療的な観点から生活支援を基盤とした心理治療を中心に、学校教育との綿密な連携による総合的な治療・支援を行う施設で児童福祉法第43条の2に規定される。2016年法改正以前の名称は「情緒障害児短期治療施設」。

虐待を受けた子どもが大人になった後も継続的に心のケアを受けることができる仕組みを早急に構築すること。」 「(略) 社会的養護の対象となった子ども等が自立した生活を送る力を身につけるまで必要な援助を続けるため、措置延長制度や自立援助ホームの積極的活用を図るとともに、児童福祉法が対象とする年齢を超えた場合においても引続き必要な支援を受けることができる仕組みを早急に整備すること。」

「(略) 里親制度に関する国民的理解を広げることも含めた里親への支援体制の整備に関する施策について、更なる拡充を含め検討すること。」 「(略) 特別養子縁組<sup>(16)</sup>の利用促進のために必要な措置を講ずること。」などが示された。

これを受け厚生労働省は、2016年7月以降一気に、「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」「児童虐待対応における司法関与及び特別養子縁組制度の利用促進の在り方に関する検討会」「子ども家庭福祉人材の専門性確保ワーキンググループ」「市区町村の支援業務のあり方に関する検討ワーキンググループ」を立ち上げ、夫々の課題について検討を開始したところであり、今後の政策動向が社会的養護関係者の耳目を集めている。

## (2) 市町村による支援拠点づくり

2016年の法改正は、市町村に対し社会的養護の支援機関としてのさらなる進歩を要請した。詳細に言えば母子保健法第22条によって、市町村には妊娠期から子育て期まで切れ目ない支援を提供する子育て世代包括支援センター（法律上は「母子健康包括支援センター」）の設置に向けた努力が求められ、概ね平成32年度末までに全国展開していくこととされた。同時に児童福祉法第10条の2により、市町村には児童虐待発生時において迅速・的確な対応を可能とする“要保護児童に対する支援の拠点（仮称）”を整備することも求められた。

なお厚生労働省は、同拠点の業務イメージとして、①児童、保護者等からの養育困難な状況や虐待等に関する相談、②生活状況や実態把握等を行うための家庭訪問等、③通所、訪問等による継続的なソーシャルワークやカウンセリング等（児童相談所からの委託を受けて行う通所・在宅による指導措置を含む）、④通所又は訪問型の在宅

---

(16) 特別養子縁組 養子縁組において、養子と実方の父母および血族との親族関係を法律上終了させる縁組。原則として六歳未満の子について、子の利益のために特に必要があると認められる場合など一定の要件の下に、家庭裁判所の審判により成立する。民法改正により1988（昭和63）年から認められた。

## 「市町村における支援拠点のイメージ図」

### (2) 市町村における支援拠点の整備【平成29年4月施行・児童福祉法】

**考え方**

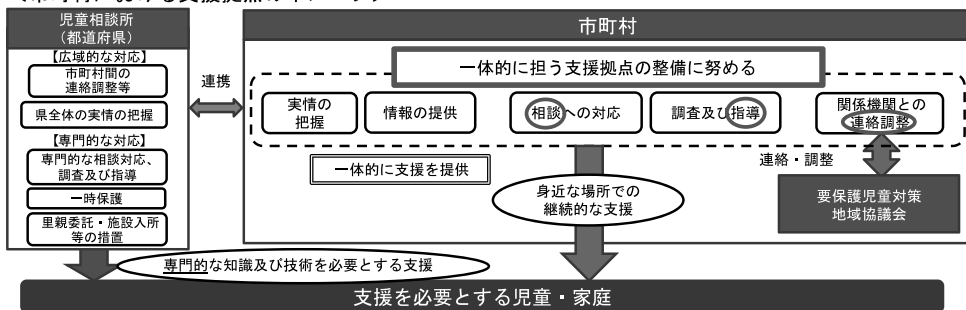
- 児童・家庭への支援は、その生活が営まれている身近な場所で行われることが重要。
- 市町村における支援の水準は、地域ごとにバラツキがあり、格差が生じているほか、在宅での支援のための基盤が十分整備されていない。

➡ 市町村における支援体制を一層充実させる必要がある。

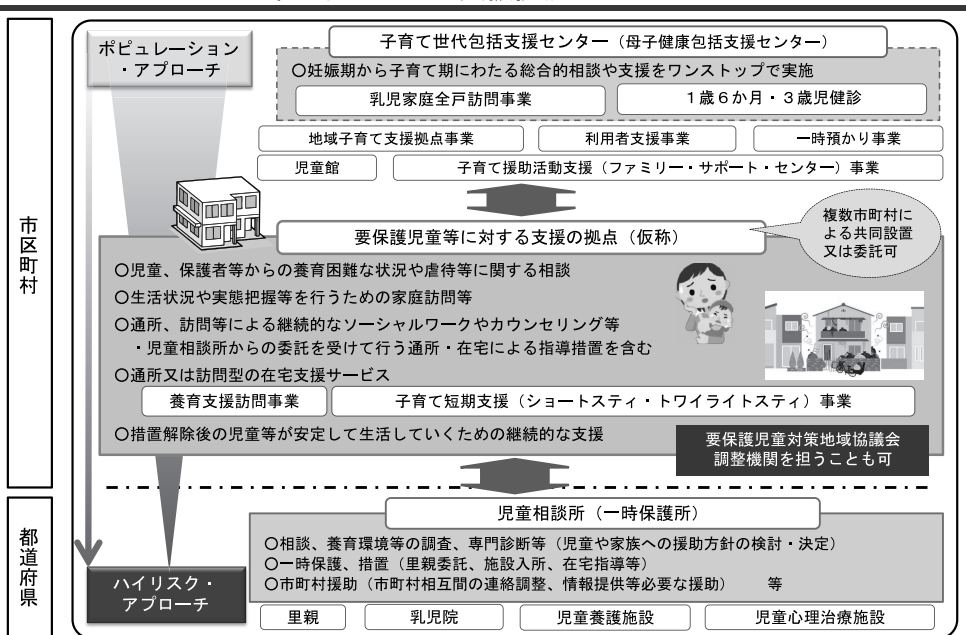
#### 改正法による対応

- 市町村は、児童等に対する必要な支援を行うための拠点の整備に努めるものとする。(第10条の2)
- ※ 拠点においては、児童家庭に関する実情の把握、情報の提供、相談対応、調査・指導、関係機関との連絡調整を一体的に担うことを想定。子育て世代包括支援センターを兼ねることも可能。
- ※ 物理的に新たな施設を設置するだけでなく、既存の機関・施設も活用しつつ、拠点としての機能を明確化することを想定。
- ※ 併せて、市町村レベルで上記の業務を一体的に担う事業(予算)の創設を検討。

#### <市町村における支援拠点のイメージ>



### 市町村における支援拠点のイメージ



(出典：厚生労働省雇用均等・児童家庭局提供資料)

支援サービス：養育支援訪問事業<sup>(17)</sup>・子育て短期支援（ショートステイ・トワイライトステイ）事業<sup>(18)</sup>、⑤措置解除後の児童等が安定して生活していくための継続的な支援、を例示しており、児童家庭支援センター業務との親和性の高さに驚かざるをえない。それゆえセンター関係者は、今後各市町村において始まるであろう拠点整備の動きに大いに関心を寄せるべきである。

ところで近年、子どもの貧困とその連鎖、格差の拡大と固定化、（地域コミュニティからの）孤立・排除・漂流など、子どもを取り巻く社会政策課題への市民的関心が高まるにつれ、生活保護ないし生活困窮状況にある児童への学習支援活動や進学援助の取組、学校中退や早期離職によってニート・引きこもり状態となった青年の再チャレンジを支援するためのシステム構築、病気療養中の家族等を介護しているヤングケアラーを支援するための集いの場づくりや（ひとり親家庭の子どもたちの孤食・欠食問題に端を発する）“子ども食堂”<sup>(19)</sup>を典型例とする子どもの居場所づくり活動など、市民力や自治力を活かしたソーシャルアクションともいえるべき地域福祉活動が盛んになってきている。

そこで現在、先進市町村では、改正児童福祉法等からのリクエストや廉潔で力強いソーシャルアクションの動きに必ずべく、内部組織（児童福祉部局・母子保健部局・教育行政部局間）のバリアフリー化と保健師等関係行政専門職の意識改革を急ピッチで進めているところである。またこれに並行して、地域子ども・子育て支援事業<sup>(20)</sup>をはじめとする市町村所管のファミリーソーシャルワーク系事業を地元の社会福祉法人やNPO、地縁組織など多彩な非営利セクターと協働して起動させることで、漏れや切れ目のない支援を可能とするワンストップ型の新たなポピュレーションアプロー

- 
- (17) 養育支援訪問事業 子育てに不安を抱えていたり、さまざまな理由で子供の養育に支援を必要としている家庭に対して、保健師・助産師・看護師・保育士・児童指導員・ヘルパーなどを派遣し、育児や家事を手助けしたり教えたりする事業。
- (18) 子育て短期支援事業 病気や出産、仕事の都合などで保護者が一時的に家庭での養育が困難な時、子どもを預かり家庭養育をサポートする事業。地域子ども・子育て支援事業の一つ。
- (19) 子ども食堂 民間発の取り組み。貧困家庭や孤食の子どもに食事を提供し、安心して過ごせる場所として始まった。「子ども食堂」という名前が使われ始めたのは2012年頃。最近は、対象を限定しない食堂が増えている。食堂という形を取らず、自宅以外で過ごす居場所で食事を出しているところもある。
- (20) 地域子ども・子育て支援事業 子ども・子育て支援法第59条を根拠として、市町村が地域の実情に応じ、市町村子ども・子育て支援事業計画に従って実施する事業。地域子育て支援拠点事業や乳児家庭全戸訪問事業など全13事業が該当する。

チシステム＝子育て世代包括支援センター＝と、予防的、重層的、継続的な児童虐待防止システム＝要保護児童に対する支援の拠点：仮称＝という2つの社会資源の同時創出をめざしているところである。なお現状において市町村が活用を模索すべきソーシャルワーク事業としては、具体的に「乳児家庭全戸訪問事業」「養育支援訪問事業」「子育て短期支援事業」「子どもを守る地域ネットワーク（要保護児童対策地域協議会）機能強化事業」「利用者支援事業<sup>(21)</sup>」「生活困窮者自立支援制度：子どもの学習支援事業<sup>(22)</sup>」などを挙げることができよう。

## 5. おわりに

かような潮流の中で、児童家庭支援センターはどのような任務を果たしていくべきであろうか。全国に点在している児童家庭支援センターの多くは、日々各地で虐待の発生予防や親子関係の再構築支援、心のダメージの回復を意識した専門的ケアを着実に実施しており、あわせて家族全体が抱える過酷な現実とその急激な変化に寄り添い続ける伴走型支援や一人一人の成長に合わせた息の長い見守り型援助を地道に展開しているが、本稿の冒頭でも記したように、残念ながらその事実は関係機関・専門職の間ですらあまり知られていない。

そこで児童家庭支援センターにはまずもって、自らの実践とその成果を市町村関係者に知悉してもらい、市町村との間で強力なパートナーシップ関係を構築する必要がある。そしてさらに児童家庭支援センターは、自らの強み、すなわち児童虐待対応に関し、高い専門性や技術力、経験の蓄積があること、及び24時間365日の支援体制のもと、民間事業者ならではの柔軟性や迅速性を備えていること、並びに日常的に地域コミュニティに入り込んでおり機動性に秀でていること等、機能的メリットを積極的にアピールして、市町村が展開を目論むファミリーソーシャルワークに果敢に挑んでいくべきであり、そのことで社会的養護の地域支援拠点へと成長していくべきであろう。

(21) 利用者支援事業 教育・保育・保健その他の子育て支援を円滑に利用できるよう、情報提供及び必要に応じ相談・助言等を行う事業。地域子ども・子育て支援事業の一つ。

(22) 生活困窮者自立支援制度：子どもの学習支援事業 生活困窮家庭の子どもへの学習支援をはじめ、日常的な生活習慣の獲得や不登校・引きこもり状況の改善を目的とする。進学に関する支援、高校進学者の中退防止に関する支援等、子どもと保護者の双方に対し必要な支援を行う事業。



おそらくこのような児童家庭支援センターの挑戦と成長は、これまで“虐待を伴う重篤な要保護ケース ⇒ 親子分離 ⇒ 施設養護”をメインルートとして狭隘に設計されていた社会的養護制度の守備範囲を、要支援家庭ケースや生活困窮家庭ケース、特定妊婦や成人後の青年層にまで拡大させるとともに、施設ケア中心の保護・収容パラダイムシステムから地域在宅ケアを核とする新しい社会的養育システムへの構造転換をいざなうこととなるう。

今日もテレビでは、幼子の虐待死事件がセンセーショナルに報道されている。なぜこうも児童虐待事案が増え続けるのか、そして尊い命が奪われる最悪の事態が後を絶たないのか？……いわゆる“賽の河原”的な現実を前にして、多くの福祉関係者は五里霧中の疲労感に苛まれている。さらに市町村・地域コミュニティの包摂力の薄弱さに嘆息し、児童相談所や学校の不作為を殊更責め立てることで行政不信を煽る風潮は激しさを増すばかりであり、気詰まりな閉塞感すら抱く状況に陥っている。

しかし本稿によって提示された児童家庭支援センターの使命や役割が広く共有され普遍化していくとき、さらにその将来展望が数多の地域で着実に現実化していくとき、きっと暗雲の如く垂れ込めていた疲労感や閉塞感は解消され、慢性化していた現状の困難が打ち破られていくのではなかろうか。全国の児童家庭支援センターがインテグレートした進化を遂げ、市町村との連携による新たな社会的養育パラダイムを創造していくことに望みを託したい。

(はしもと たつまさ 全国児童家庭支援センター協議会 副会長)

キーワード：社会的養護／児童家庭支援センター／新たな社会的養育／児童虐待／子どもの貧困／児童福祉法改正