

論文

市町村中心の子ども家庭福祉における在宅支援の方策の検討 — 調和的支援に焦点を当てて —

佐藤 まゆみ

(受理日：2020年7月19日)

Consideration of Measures Home – Based Support in Municipalities for the Child and Family Welfare — Focus on Helping to Maintain an Appropriate Parent – Child Relationship —

Mayumi SATO

要旨

本研究は、要保護児童対策地域協議会を設置済みでかつ社会的養護の資源やショートステイ事業を活用している4つの先駆的自治体の担当者が、在宅支援が困難であるものの、一時保護・施設入所措置に至らない状態にある子ども・家庭への支援をどのように捉えているのかについて、インタビュー調査の結果をKJ法にて分析し、市町村において在宅の子どもと家庭を支援する方法について調和的支援の観点から考察することを目的とした。分析結果と考察から、(1) 長期化する調和的支援の認識と社会的養護の活用、(2) ショートステイ等社会資源の理解と社会的養護の活用、(3) 調和的支援のためのソーシャルワーク、(4) 調和的支援における子どもの最善の利益のための保護者支援を挙げることができた。市町村における調和的支援を可能にするため、要対協におけるケースマネジメントやソーシャルワークの拠点整備、市町村中心の実施体制のグランドデザインを描くことが残された課題である。

キーワード：市町村、ショートステイ、社会的養護、在宅支援、調和的支援

1. 研究の背景

(1) 市町村の子ども家庭福祉を取り巻く近年の状況

住民に身近な子ども家庭相談の第一義的窓口である市町村は、要保護児童対策地域協議会（以下要対協）の活用により、要支援児童や特定妊婦等の支援方針等を決定してきた。子育て支援をはじめ児童虐待の未然防止・早期発見に積極的な取り組みが求められている。

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）（2016：2）は、基本的方向のひとつに、基礎自治体（市区町村）の基盤強化と地域における支援機能の拡大を挙げ、「子ども家庭福祉は地域社会の中で展開される必要があり、地域において社会資源と支援拠点が十分に整備され、

市区町村が子ども家庭支援と機関連携の要として十分に機能することが不可欠である」とした。2016年の児童福祉法改正では、国・都道府県・市町村の責務を明確化し、ソーシャルワークが期待される市区町村子ども家庭総合支援拠点を法定化した。

新しい社会的養育ビジョン（2017）は、その実現に向けた工程のひとつに「市区町村の子ども家庭支援体制の構築」として、子どもへの直接的支援事業（派遣型）の創設やショートステイ事業の充実、産前産後母子ホーム等の親子入所支援の創設等のほか、児童相談所の指導委託措置として行われる在宅措置、通所措置が適切に行える手法を明確することなどを挙げた。例えば、全国乳児福祉協議会（2019）は「乳幼児総合支援センターをめざして

一乳児院の今後のあり方検討委員会報告書一」において、その機能の1つに要保護児童等予防的支援機能として子育て短期支援事業¹⁾や親子宿泊支援等が想定されている。社会的養護の資源が、市町村に対し要保護児童に関するノウハウや専門性を提供する動向が顕著である。

2018年に相次いだ虐待による死亡事例をうけて、2019年に児童福祉法が改正され、児童相談所の機能強化と分化、市町村の体制強化、関係機関の連携強化が推進された。要対協からの情報提供等の求めへの応答の努力義務や転居に際し切れ目のない支援が継続されるようにするなど、市町村による包括的で継続的な支援の提供が大きな課題となっている。

「平成30年度福祉行政報告例」(2020)によれば、2018年度に市町村が対応した児童虐待相談対応件数は12万6,246件に上る。同年に児童相談所による児童虐待相談対応件数は15万9,838件であり、児童虐待を要因として一時保護したが2018年度中に一時保護を解除した件数(延べ件数)は2万4,864件、児童虐待を要因として2017年度中に施設入所等の措置がなされた件数(延べ件数)は4,641件であった(厚生労働省2020)。施設入所の割合は、2017年度で3.5%である。翻すと、児童虐待相談対応件数の96%以上は在宅での援助となり、一時保護や施設入所と在宅の中間の状態、親子関係等の調整を含む手厚い支援が必要な子どもと家庭が含まれていると推察される。

(2) 在宅支援を考える必要性—先行研究から—

要対協を活用してきた先駆的自治体に対し、市町村の体制再構築のための課題を聞き取り分析した研究(佐藤2013)では、市町村の実施体制の問題点について、「家庭への支援」として家族全体とその背景に関するアセスメント、子育て家庭の定期的リスクアセスメントの必要性を指摘し、「発見後の専門性、連続性のある支援」を課題のひとつとして示した。さらに、発見から支援へ結びつける方法の必要性、市町村には「社会的養護サービスの理解と活用」、「市町村にない社会的養護の施設と契約して、サービスを確保する」ことや「社会的養護という資源の理解と所在の把握」、同時に「子育て支援サービスやレスパイトなどきめ細かな資源を持

つ」が必要であることが明らかになっている。

市町村における子ども家庭福祉の実施体制について、2005年度からの10年間の評価を行った研究(佐藤2017)では、市町村の支援の特徴は児童相談所のような権限を用いない「寄り添い型」支援であること等が明らかになり、市町村の支援の特性を活かすための手立てのひとつとして、「ニーズに即したサービス体系構築の必要性」が挙げられた。

子ども・子育て支援新制度にみられるように、市町村における在宅子育て家庭支援のための子育て支援事業は充実してきた。しかし、手厚い支援が必要な子ども・家庭に対する在宅支援の選択肢は少ない。近年の動向や先行研究を踏まえ、子育て支援と社会的養護の中間の役割を担うショートステイや社会的養護のノウハウ等の資源を活用した支援が必要であると推察される。しかし、CINIIで「子育て短期支援事業」、「児童家庭支援センター+在宅支援」、「社会的養育+在宅支援」、「在宅支援+市町村+児童(子ども)」のキーワード検索をしたところ全部で8件であった。市町村の体制のあり方を基盤とした研究はみられず、先述の観点をもった研究は十分とはいえない。筆者がこの観点で2011~2012年に実施した調査データを改めて詳細に分析することにより、親子関係等の調整を含んだ手厚い支援を要する子どもと保護者のニーズに応える在宅支援の方策を検討する必要があると考えた。

2. 研究の目的

本研究は、社会的養護の資源やショートステイ事業(子育て短期支援事業)を活用している要対協の先駆的自治体の担当者が、相談援助だけでは在宅支援が困難であるものの、一時保護・施設入所措置に至らない中間の状態にある子ども・家庭への支援をどのように捉えているのかについて分析し、市町村において在宅の子どもと家庭を支援する方法について調和的支援の観点から考察することを目的とした。

3. 研究方法

(1) 先駆的自治体の定義

① 国が要対協を活用している先駆的自治体として取り上げた自治体、② 要対協を設置している市町村の中で子ども家庭相談にショートステイ事業

や社会的養護に関わる資源を活用している自治体をまとめて先駆的自治体とした。

(2) 調和的支援の定義

調和の意味は「ととのいやわらぐこと。偏りや矛盾や衝突などがなく、互いがほどよく和合すること。また、そうさせること。」²⁾であり、本研究では在宅支援を通じて親子関係や取り巻く周囲との関係がその状態に近づくことを指す。児童相談所の権限は用いないが、通常の相談対応だけでは支援が困難なために、相談と併せて社会的養護やその他の資源等を活用して行われる相談支援であり、中間的な支援を意味する語として操作的に定義し、調査対象にも示して用いた。

(3) 調査対象と調査方法

調査対象は、厚生労働省が要対協の先駆的自治体として2011年4月までに報告書等で紹介されたA市、B市、社会的養護の現場経験者より、2011年5月の段階で社会的養護の資源やショートステイ事業を活用している先駆的自治体として、スノーボールサンプリングしたC市、D市の計4市とした。調査当時、いずれの自治体も要対協の設置から丸5年が経過していた。調査当時の人口規模は、10万人未満1市、10～30万人未満1市、30万人以上2市である(表1)。

なお、子ども家庭福祉行政に詳しく要対協のことをよく理解している担当者に対し事前にインタビューガイドを送付し、半構造化面接法によるインタビュー調査を実施した(調査期間は2011年11月から2012年2月)。質問項目は、4市に共通のものを使用した。

表1 調査対象の属性

	先駆的取組の類型	人口規模
A市	要対協	10万人未満
B市	要対協	10万人以上30万人未満
C市	ショートステイ事業	10万人未満
D市	ショートステイ事業	30万人以上

(4) インタビュー調査項目

①平成16年の児童福祉法改正後の状況について、②再構築に関する考えや理念について、③再構築の際の具体的な課題、④協働と対決の調和的支援という項目についてインタビューした。本研究は、④協働と対決の調和的支援の調査結果に着目した。この調査項目では、調和的支援が必要な頻度や取り組みの工夫、メリットや課題、問題点、必要性を聞き取った。調査データは、下記の分析をした。

(5) 分析方法

本研究の分析方法には、KJ法を用いた。KJ法は、まだ明らかにされていない事柄の構造を掴むため、探索的な作業に適しており、データの全体像を図解化により可視化し、作成したラベル同士の関係の意味を叙述化するプロセスがある。分析には逐語録を使用し、KJ法A型図解の手法を用いて、回答された文脈を損なわないよう大意を汲みとり、ラベルを作成したうえで図解化した。ラベルのグループ化や表札作成等のプロセスはノートに記録し、元のデータをたどれるようにした。ラベル作成後、グループ編成、インデックス図解の作成を経てA型図解化し、B型文章化によりデータを構造化した。

4. 倫理的配慮

研究協力者に対して事前に倫理的配慮を記載した依頼状を送付し、調査当日は口頭にて重ねて確認し、内容に承諾を得た。事実確認のための録音の許可を受け、調査を実施した。自治体名はアルファベット表記(匿名)とし、個人が特定されない工夫を施すこととした。データの管理方法、有益な知見が得られた場合の学会や論文等による公表等の了承を得た。

5. 研究結果

(1) 市町村の課題とグループ編成のプロセス

インタビュー調査の逐語録から得られたラベルは55枚であった。グループ編成の過程は表2のとおりである。A型図解化により、まず元のラベル55枚から小グループ表札23枚、次に小表札3中表札8を得て、最終的に大表札2中表札3小表札1へと編成された。

(2) 図解化によって得られた表札

本研究のA型図解化によって得られた表札は、表3のようにまとめることができる。表の右側（小グループ表札）から表の左側（大グループ表札）に進むにしたがって、意味の抽象度が上がっていく。中グループ表札、大グループ表札に斜線が入っているが、それは意味を抽象化してグループや表札の意味を最大限汲み取ることができた段階が、小、中、大グループのいずれであったかの差にすぎず、意味の水準は同じである。

以下、小グループ表札、中グループ表札、大グループ表札の順にみていく。

① 小グループ表札（以下小表札）

小表札は、「(1) 一時保護の前に中間の制度が必要」、「(2) 社会的養護と他分野の福祉サービスを

確保し活用する」、「(3) 保護者が自分でコントロールしながら子育てするための方法」、「(4) 保護者に焦点を当てた相談と仲間作り」、「(5) 保護者目線で子育て情報を一元化したポータルサイト作り」等23項目が得られた。

② 中グループ表札（以下中表札）

中表札は、「1 要保護ケースへの支援に関する現状の評価」、「2 要保護ケース支援の理解」、「3 社会的養護の資源を活用する」、「4 地域全体で支える必要とそれを知らせること」、「5 要保護ケースのアセスメントとネットワーク」等8項目が得られた。

③ 大グループ表札（以下大表札）

大表札は、「I 市町村でできる中間的支援」、「II 子どもの最善の利益のための保護者支援」の2項目が得られた。

表2 グループ編成

ラベル数	グループ編成のプロセス	小グループ表札	中グループ表札	大グループ表札
55枚	55→23→11→6	23	8	2

表3 子ども家庭福祉行政実施体制再構築に係る課題

大グループ表札	中グループ表札	小グループ表札
I 市町村でできる 中間的支援	1 要保護ケースへの支援に関する現状の評価	(11) 市町村で行う相談援助は調和的支援 (12) 児童相談所の体制や役割のとり方への実感
	2 要保護ケース支援の理解	(21) 長期的な支援を予見する (1) 一時保護の前に中間の制度が必要
	3 社会的養護の資源を活用する	(9) サービスの目的や役割の理解 (2) 社会的養護と他分野の福祉サービスを確保し活用する (17) 児童家庭支援センターの活用 (16) 社会的養護の資源を活用し連携する
	4 地域全体で支える必要とそれを知らせること	(20) 保護者支援のためのマンパワーが必要 (23) 子どもの福祉は言葉ほど認知されていないため広くアピールする体制が必要
	5 要保護ケースのアセスメントと支援ネットワーク	(19) ケースを落とさないための選別 (18) 要保護児童のための組織的対応のためのネットワーク
II 子どもの最善の利益 のための保護者支援	6 支援を提供する側と親との関係性	(14) 保護者と対決する (8) 保護者との関係と適切な距離のとり方
	7 保護者が活用できる資源と配慮	(3) 保護者が自分でコントロールしながら子育てするための方法 (10) 保護者が主体的にサービスを選択・決定するための支援 (4) 保護者に焦点を当てた相談と仲間作り (5) 保護者目線で子育て情報を一元化したポータルサイト作り (6) サービスにアクセスしやすいこと
	8 子どもの立場から見たときの課題、問題点	(22) 経済的理由により支援につながらない (13) サービスの意味と影響 (15) 周囲の支えでギリギリやれているように見えるが本当は保護が必要な子どもがいる (7) 時間軸を意識した支援の連続性

※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にすぎない。

(3) B型文章化とグループ同士の関係性

A型図解は、図1のとおりである。A型図解をもとに、B型文章化による構造化を試みた。

① 要保護ケースへの支援に関する現状の評価

「1 要保護ケースへの支援に関する現状の評価」として、児童相談所が主体的な調整をする役割を自覚できていない実態や調和的支援を阻害してしまう柔軟な実務ができない児童相談所の体制があり、加えて強制力、執行力、職権保護など児童相談所がやらなくなっている実感から、「(12) 児童相談所の体制や役割の取り方への実感」が構成された。保護者が理解し職権発動がないという意味で自然な形としても、一時保護と措置は自然ではないこと、市は普段から調和的支援をしており、また、調和的支援は相談援助を進めやすくする技法であることを含め、「(11) 市町村で行う相談援助は調和的支援」が構成された。

要保護ケースへの支援に関する現状の評価を構成する「(11) 市町村で行う相談援助は調和的支援」は、大表札「I 市町村でできる中間的支援」と「II 子どもの最善の利益のための保護者支援」へと展開している。

② 「I 市町村でできる中間的支援」の構造

「I 市町村でできる中間的支援」は、「2 要保護ケース支援の理解」、「3 社会的養護の資源を活用する」、「4 地域全体で支える必要とそれを知らせること」、「5 要保護ケースのアセスメントと支援ネットワーク」で構成されている。

まず、「2 要保護ケース支援の理解」には、要保護の子どもでも一時保育やヘルパーで支援して、難しいと施設入所になる場合や、宿泊が必要な家庭は長期的なフォローと建て直しが必要であることから「(21) 長期的な支援を予見する」ことが構成されている。単独のラベルである「(1) 一時保護の前に中間の制度が必要」であることについて、その「中間」とは何を示すのが「3 社会的養護の資源を活用する」ことである。違うと思いつながらショートステイとレスパイトは混然一体であることや、児童家庭支援センターは家庭復帰の訓練のイメージといった社会的養護の「(9) サービスの目的や役割の理解」が深まることにより、「(17) 児童家庭支援センターの活用」や「(2) 社会的養護

と他分野の福祉サービスを確保し活用する」こと、「(16) 社会的養護の資源を活用し連携する」ことができるようになっていく。地域の中で親子が一緒にいる中で専門のスタッフがアドバイスして変わっていけば児童家庭支援センターの活用もありえるということが(17)の意味合いであり、(2)には既存の養護・保育の資源の活用、改良、工夫による新しい取り組みをすることや、市町村は養護が必要な場合の資源は保育所入所くらいしかなかったが、ショートステイや訪問などがメニューになってきたこと、社会的養護とその他の資源活用は同列ではないこと、ショートステイ以外に家事支援・保育所、障害福祉、公的扶助のサービスも有用であること、サービス確保のための自治体間の契約が含まれている。「(16) 社会的養護の資源を活用し連携する」は、児童養護施設からノウハウ提供を受けたり、事例検討をすることや、職員がショートステイを使う工夫、力量が必要であること、支援する側は早くつなげたいという専門的判断が先行して、保護者の気持ちの受け止めや気持ちを考えることが希薄になることもあること、支援者が自分のいる位置を確認できるスーパービジョンが必要であることから構成されており、在宅の支援に子ども家庭福祉分野を超えたサービスの組み合わせが必要であることが示唆されている。

また、こうした中間的支援には公私の協働が必要であり、「4 地域全体で支える必要とそれを知らせること」と「5 要保護ケースのアセスメントと支援ネットワーク」が密接に関連している。「4 地域全体で支える必要とそれを知らせること」には、保護者支援のために個別対応するマンパワーや、専門職でなく子育てに特化した人が地域に必要であることを意味する「(20) 保護者支援のためのマンパワーが必要」であることと「(23) 子どもの福祉は言葉ほど認知されていないため広くアピールする体制が必要」であることで構成されている。

「5 要保護ケースのアセスメントと支援ネットワーク」は「(18) 要保護児童のための組織的対応のためのネットワーク」と「(19) ケースを落とさないための選別」で構成されるが、特に「(19) ケースを落とさないための選別」は「8 子どもの立場から見たときの課題、問題点」の一つである

1 要保護ケースへの

(11) 市町村で行う相談援助は調和的支援

- ・保護者が理解し職権発動がないという意味で自然な形としても、一時保護と措置は自然ではない
- ・市は調和的支援を普段からやっている
- ・調和的支援は相談援助を進めやすくするための技法

I 市町村でできる中間的支援

2 要保護ケース支援の理解

(21) 長期的な支援を予見する

- ・要保護の子どもでも一時保育やヘルパーで支援して、難しいと施設入所になる
- ・宿泊が必要な家庭は長期的なフォローと立て直しが必要

(1) 一時保護の前に中間的制度が必要

中間とは何か

3 社会的養護の支援を活用する

(9) サービスの目的や役割の理解

- ・違うと思いながらショートステイとレスパイトは混然一体
- ・児童家庭支援センターは家庭復帰の訓練のイメージ

理解が
深まることで
できること

(17) 児童家庭支援センターの活用

- ・地域の中で親子が一緒にいる中で専門のスタッフがアドバイスして変わっていければ児童家庭支援センターの活用もありえる

(2) 社会的養護と他分野の福祉サービスを確保し活用する

- ・既存の養護・保育の資源の活用、改良、工夫による新しい取り組み
- ・市町村は養護が必要な場合の資源は保育所入所くらいしかなかったが、ショートステイや訪問などがメニューになってきた
- ・社会的養護とその他の資源活用は同列ではない
- ・ショートステイ以外に家事支援・保育所、障害福祉、公的扶助のサービスも有用
- ・サービス確保のための自治体間の契約

(16) 社会的養護の資源を活用し連携する

- ・児童養護施設からノウハウ提供をうけたり、事例検討をする
- ・職員がショートステイを使う工夫、力量が必要
- ・支援する側は早くつなげたい専門的判断が先行して、保護者の気持ちの受け止めや気持ちを考えることが希薄になることもある
- ・支援者が自分のいる位置を確認できるスーパービジョンが必要

4 地域全体で支える必要とそれを知らせること

(20) 保護者支援のためのマンパワーが必要

- ・親支援のために個別対応するマンパワー
- ・専門職でなく、子育てに特化した人が地域に必要

(23) 子どもの福祉は言葉ほど認知されていないため、広くアピールする体制が必要

公私の協働が必要

5 要保護ケースのアセスメントと支援ネットワーク

(19) ケースを落とさないための選別

- ・忙しい中でやりとりをしているうちに消えてしまうのが一番いけない
- ・ネットワークでケースを管理するためにケースを選別せざるをえない

(18) 要保護児童のための組織的対応のためのネットワーク

- ・要保護ほど動悸付けがなく落ちやすいため、ケースを通じたネットワーク作りが必要
- ・役所の主管課が調整役になることで、関係機関全体の意識が高まっている
- ・実務者だけでなく組織として一歩踏み込める体制をどう作るか

真の子どもの最善の利益を優先する

図1 グループ編成後A型図解

支援に関する現状の評価

(12) 児童相談所の体制や役割のとり方への実感

- ・主体的な調整をする役割を自覚できていない実態
- ・調和的支援を阻害してしまうのが柔軟な実務ができない児童相談所の体制
- ・強制力、執行力、職権保護など児童相談所がやらなくなっている実感

強い結びつき

(22) 経済的理由により支援につながらない

- ・支援が必要でも、利用料の負担や経済的問題で利用に至らない場合もある
- ・市の費用負担と財政的裏づけが課題

子どもに不利益

II 子どもの最善の利益のための保護者支援

(3) 保護者が自分でコントロールしながら子育てするための方法

- ・母親がショートステイの利用を自分でコントロールしながらできるかどうか
- ・自分でコントロールしながら生活する手段としてのショートステイ、レスパイト
- ・相談に来ない、虐待を認めない、でもショートステイは定期的に利用する

(10) 保護者が主体的にサービスを選択・決定するための支援

- ・支援を受けるのは自分だけでなくそれは恥ずかしいことではないと伝える
- ・体験として人生の見通しをもてない保護者が自分で見通しを持てるようになるための支援をする
- ・サービスを自分で選んだという主体性と実感が持てる必要
- ・保護者のニーズによる一時保護の活用

7 保護者が活用できる資源と配慮

(4) 保護者に焦点を当てた相談と仲間づくり

- ・ショートステイから相談につながる、逆もある
- ・保護者は保護者のことで精一杯。子どもと別々で話を聞いてほしい
- ・母親同士のピアグループで解消できることも多い

(5) 保護者目線で子育て情報を一元化したポータルサイト作り

(6) サービスにアクセスしやすいこと

- ・アクセスのよさが必要な保護者がいる
- ・居場所の提供はアクセスのよさが必要

8 子どもの立場から見たときの課題、問題点

(13) サービスの意味と影響

- ・サービスの使いすぎで、本当に子どもにとっていいのか
- ・サービスの目的、方針、意味の確認をケースひとつずつにもつ

(7) 時間軸を意識した支援の連続性

- ・施設退所後戻る子どもの居場所を事前にかなり調整する
- ・子どもの成長発達に配慮した支援の連続性

(15) 周囲の支えでギリギリやれているように見えるが本当は保護が必要な子どもがいる

6 支援を提供する側と保護者との関係性

(14) 保護者と対決する

- ・保護者に支援しても難しければ保護することがあることを伝えて支援を継続する
- ・子どもの養育状況に関する親との対立の態度表明は必要

(8) 保護者との適切な距離のとり方

- ・保護者と親和的な関係を築いて保護、引取りができれば有効
- ・関係機関の立場や保護者との関係性を生かした役割の取り方
- ・市町村ののりしろは、担当との信頼関係で、保護者の味方と言う意識
- ・見守りの目を入れるためのサービスと対面や電話での週単位の見守り

注 太枠：大グループ表札 グレー枠：中グループ表札 細枠：小グループ表札
グループ同士をつなぐ線はグループ同士の関係を、矢印は関係の方向を表す

「(15) 周囲の支えでギリギリやれているように見えるが本当は保護が必要な子どもがいる」ということと、子どもの真の利益の優先を考慮するという意味での結びつきがある。

③ 「II子どもの最善の利益のための保護者支援」の構造

大表札Iと強い結びつきを持つ「II子どもの最善の利益のための保護者支援」（以下保護者支援）については、母親がショートステイの利用を自分でコントロールしながらできるかどうか、自分でコントロールしながら生活する手段としてのショートステイ、レスパイト、相談に来ない、虐待を認めない、でもショートステイは定期的に利用するといった状況から構成される「(3) 保護者が自分でコントロールしながら子育てするための方法」、支援を受けるのは自分だけでなくそれは恥ずかしいことではないと伝えることや、体験として人生の見通しをもてない保護者が自分で見通しを持てるようになるための支援をすること、サービスを自分で選んだという主体性と実感が持てる必要があること、保護者のニーズによる一時保護の活用が構成する「(10) 保護者が主体的にサービスを選択・決定するための支援」、「7 保護者が活用できる資源と配慮」によって構成されている。

「7 保護者が活用できる資源と配慮」には、ショートステイから相談につながる（逆もある）ことや、保護者は保護者のことで精一杯で子どもと別々で話を聞いてほしいこと、母親同士のピアグループで解消できることも多いことといった「(4) 保護者に焦点を当てた相談と仲間づくり」、「(5) 保護者目線で子育て情報を一元化したポータルサイト作り」、アクセスのよさが必要な保護者がいることや、居場所の提供はアクセスのよさが必要であることから「(6) サービスにアクセスしやすいこと」が含まれている。

④ 保護者支援と子どもの立場から見た時の課題の構造

保護者支援が「(22) 経済的理由により支援につながらない」ことは、子どもにとっての不利益となり、「8子どもの立場から見たときの課題・問題点」と結びつく。上記の保護者支援は、「6 支援を提供する側と保護者との関係性」における、「(14) 保護者と対決する」ことや「(8) 保護者との関係と適切な距離のとり方」といった子どもの最善の利益を擁護するための態度表明に当たる事柄と関連している。

なお、「8子どもの立場から見たときの課題、問題点」として、子どもにとってどうかという観点からの「(13) サービスの意味と影響」を一つひとつ確認することの必要性和、子どもの成長発達や居場所が転換することに際しての「(7) 時間軸を意識した支援の連続性」を担保することが挙げられている。Iの構造を見た際に、相談と一時保護・施設入所措置の中間的支援として「(21) 長期的な支援を予見する」必要があることから、IIの保護者支援に際しては、「8子どもの立場から見たときの課題、問題点」を考慮し、子どもの成長に応じた支援体制が求められていることを理解できる構造となっている。

市町村における「協働と対決の調和的支援」は、以上のように構造化することができる。

6. 考察

(1) 長期化する調和的支援の認識と社会的養護の活用

① 長期的な支援を想定する調和的支援

まず、要保護性の高い子どもへの援助は、一時保護や施設入所措置（または里親委託等）もしくは在宅の二者択一が当然視されているように思われるが、本研究においてまず児童虐待相談対応件数だけを見ても96%以上が在宅であり、市の認識としても以前から「調和的支援」をしてきた認識であることが明らかになった。

市町村の子ども家庭福祉において、例えば児童虐待相談は通常の相談だけでは子ども・家庭への援助が困難であるが、しかし一時保護・措置に至らない中間の状態にあって表現されにくい。「施設入所」でもなく、かといって「在宅」と一括りにして支援するにはリスクが高い。ハイリスク家庭という表現は、こうした状態にある子ども・家庭であることを改めて認識することが重要であると考えられた。

加えて、相談対応件数の実態から考えると、市町村レベルでの調和的支援は相当数行われるものであり、「宿泊（を伴う支援）が必要な家庭は長期的なフォローと立て直しが必要」であり、その支援は長期にわたるものであるとの認識をもつ必要があると考えられる。このように、市町村における「要保護

ケース支援の理解」が改めて必要であるといえる。

② ショートステイ等社会資源の理解と

社会的養護の活用

市町村の調和的支援には、子育て支援に限らず、社会的養護の資源に関する理解と活用が求められることが明らかになった。調和的支援としての在宅支援の方策のひとつがいわゆるショートステイ事業であるが、長期的な支援を要することだけでなく、「一時保育やヘルパーで支援して、難しいと施設入所になる」というように様々な支援方策を組み合わせて提供される必要がある。その際、一時保護・施設入所等と在宅の中間の状態にある子どもと家庭を支えるために、社会的養護の支援として、児童家庭支援センターの活用や児童養護施設からのノウハウ提供、事例検討等ができることが必要と考えられていた。分析結果から、社会的養護だけでなく家事支援や障害者福祉、公的扶助等他分野の福祉サービスの活用も視野に入れる必要があることが明らかになっている。

現状では、市町村における施策は寄り添い型と表されるように権限を要しない、子育て支援や保育、健全育成、母子保健をベースにしたものであり、社会的養護に関しては権限だけでなく財政負担も含め、ないといって差し支えない状態にある。調和的支援を必要とする子どもと家庭への支援も、いわゆる子育て支援等の一般施策と要保護児童向けの施策を両方活用することが必要であり、そのためには、施策や社会資源を理解することが必要となる。市町村における担当者に対し、子ども家庭に関する相談援助の方法だけでなく、在宅支援のために活用しうる社会的養護を含めた資源に関する知識を得るための研修も必要と考える。

(2) 要対協における個別の

ケースマネジメントの徹底

市町村の援助者については、ショートステイを使う工夫や力量のほか、支援に「つなげること」が先行して保護者の気持ちを考え受け止めることが希薄になることがあるため、援助者としての立ち位置を確認できるスーパービジョンが必要であることが明らかになった。これらのことは、本来要対協においてキーパーソンとなる支援機関を検

討・決定し、調整機関が十分にケースマネジメントすることによって、子どもや保護者のニーズに寄り添った支援をどのような役割分担や手立てで実施するか方針をもって見通せていれば、防げることと考えられる。

この点に関しては、要対協には調整機関が1つ置かれているが、深刻なケースで連携の漏れが指摘される場合があり、責任をもって関係機関の対応を統括することが必要であること、個々のケースに応じて関係機関の対応を統括し、実効ある役割を果たすためには児童の問題に通じた専門性を有する人材が必要であることを背景に、2017年に施行された改正児童福祉法により、調整機関に児童福祉司、保健師、保育士等の専門職を配置し、研修を受講するよう義務付けた。

要対協の改善策として、要対協において情報共有すべき児童等の範囲の明確化や、協議に時間を要する場合の主たる支援機関の選定等の取組も進められているが、本研究の分析結果を踏まえると、要対協において長期的な支援を想定する調和的支援を要する子どもと家庭を落とさないために、どの子ども・家庭の在宅支援を要対協で検討するかを選定することを含めたケースマネジメントが徹底されなければならないといえるだろう。これは、「支援を提供する側と保護者との関係性」を考えるうえでも、継続的な支援を可能にするための関係機関や専門職の役割をマネジメントすることにもつながると考えられる。

施策は調査当時より進展しているが、要対協においてケースマネジメントがなされるような運用が極めて重要といえる。

(3) 多岐にわたる資源をコーディネートする

ソーシャルワーク機能の必要性

① ソーシャルワーク機能の必要性

個別のケースマネジメントを徹底することで援助の進行管理やサービスの組み合わせ、関係機関・専門職の関わりが明確化されることになる。ところが、在宅支援のためには、先述のとおり子ども家庭福祉分野のサービスだけでなく、障害者福祉や公的扶助等他分野の資源を活用することも視野に入れなければならない。

要対協がケースマネジメントに力を入れるとき、社会資源の全体像を把握し、つなげるソーシャルワークの機能が必要不可欠となる。そこで、2017年に児童福祉法に法定化され、2022年度までに全国展開を予定している市区町村子ども家庭総合支援拠点の機能を活用することが必要となると考えられる。この拠点は、子どもとその家庭及び妊産婦等を対象に、実情の把握、子ども等に関する相談全般から通所・在宅支援を中心としたより専門的な相談対応や必要な調査、訪問等による継続的なソーシャルワーク業務までを行う機能を担うこととされている。これに関しては、子ども家庭福祉分野における地域包括的・継続的支援の研究³⁾がある。

本研究の結果からも「つなぐ」ことに注力しすぎることによって保護者に寄り添うことが希薄になるといった課題が示唆された。実質的に「地域のリソースや必要なサービスと有機的につないでいくソーシャルワークを中心とした機能を担う拠点」となるよう、市区町村子ども家庭総合支援拠点の整備の際にソーシャルワークの機能が考慮される必要があると考えられた。

② 調和的支援のためのソーシャルワーク

分析結果から、ギリギリうまくいっているように見える支援が、真に子どもの最善の利益にかなっていない可能性があることが示唆されていることから、市町村における調和的支援では、子どもの立場と成長の時間軸を意識したアセスメントやモニタリングの必要性があると考えられた。特に、子どもの立場を考慮する場合、ニーズへの理解と支援のコーディネートのみならず保護者と子どもの間での関係性に対する調整、及びその関係性をとりまく人的・場所や空間を含む物的な環境の調整を含んでいる。成長の時間軸については、保育所や幼稚園、小学校、中学校、高等学校のように、年齢に応じて所属する機関や場所が変わっていくために、関係する機関・専門職や活用可能なサービス等社会資源の把握と具体的な調整を必要とする。さらには子ども家庭福祉サービスの対象となる18歳を超えた後も、地域における生活が継続できるよう、子ども家庭福祉以外の社会資源との結びつきを調整したり、地域への視点を持ってメゾ、マクロの観点から包括的な支援のコーディネート

やネットワーキングも含めて考慮することが欠かせない。こうした機能は、個別ケースのマネジメントで完結するのではなく、マネジメントを含んだソーシャルワークによって担われるものと考えられる。

要対協のケースマネジメントによって要保護性が高くないと判断された場合、見守りに移行した後の子どもと家庭の状況把握と何か生じた際に即応できる体制の準備が拠点にあることも重要と考えられる。

(4) 調和的支援における保護者支援

—子どもの最善の利益のために—

市町村における在宅支援を通じて、親子関係や取り巻く周囲との関係が調和した状態となるためには、子どもと保護者にとって無理のない生活や関係性を作っていく必要がある。この状態を支えることは、子どもが家庭で育つ権利をできる限り保障しようとする取り組みともいえる。決して在宅であることを目的とした支援をするのではなく、子どもにとってよい環境を整える方策として在宅支援を提供する必要がある。その際、調和的支援は、ショートステイや社会的養護の資源、他の福祉分野のサービスの組み合わせで提供されることが望ましいと考えられる。

本研究の結果から、保護者支援は子どもの最善の利益のために行われるものであり、子どもの最善の利益を代弁する際には保護者と対決することも含まれるということが明らかになった。市町村の役割は寄り添いながら支援することを中心としつつも、子どもの権利や最善の利益を守ることを念頭に置く必要がある。市町村の中でも役割分担をする必要があり、市町村内の関係部署・機関間で保護者との関係性を確認した上で行われることが望ましいと考えられる。

なお、ショートステイサービスは費用負担があり、自治体によって負担の軽減策はあるものの、経済的理由で保護者がサービスを利用できない・しない状態になれば、必要な支援につながらないことになり、子どもにとって不利益であるともいえる。

在宅で利用できるサービスは、子育て支援に限定していても13事業あり、保護者が主体的にサービスを選択し、決定するための支援は極めて重要になる。現在、子育て支援事業のひとつに利用者支援事業

があり、適切な情報提供やコーディネートをすることで保護者のサービス利用を支えている。こうした保護者による主体的な支援の活用ができるための働きかけは、生活を継続するうえで市町村の在宅支援に重要な観点であると考えられた。

また、研究結果には「サービスにアクセスしやすいこと」も配慮のひとつに挙がっており、このことは居場所を提供するサービスにとって必要な要素となっている。「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について（第12次報告）」（2016）において、生活環境等の側面で「孤立している」ことが留意すべきポイントとして挙げられていることを考慮すれば、相談援助に関わる担当者は、保護者に居場所を提供するサービスについて熟知することに加えて、地域の社会資源の所在、アクセスを把握することも重要といえる。

7. 残された課題

本研究の分析結果から、児童相談所が主体的な調整をする役割を自覚できていない実態や調和的支援を阻害してしまう柔軟な実務ができない児童相談所の体制があり、加えて強制力、執行力、職権保護など児童相談所が実施しなくなっている市町村担当者の実感は、児童相談所と市町村の間での役割の整理の必要性を浮き彫りにした。これは、2017年に施行された改正児童福祉法において国、都道府県、市町村の責務が明文化されたことで一定の整理ができたといえる。しかしながら、事実上調和的支援を市町村が担っているにも関わらず、要保護児童の支援に関わる決定に関与する機会や社会的養護の資源に関する財政負担がないことなど、二元的な実施体制が抱えている問題点をも考慮することが必要と考えられる。

2019年児童福祉法改正により、児童相談所は児童虐待に対応するためさらに機能分化と専門性強化を含めた体制強化が行われ、市町村も要対協や拠点の強化を図っている。今後は、身近な市町村における調和的支援を可能にするため、要対協におけるケースマネジメントや地域の社会資源を把握してソーシャルワークの拠点整備、市町村を中心とした実施体制のグランドデザインを描くことが課題である。

注

- 1) 子育て短期支援事業とは、保護者の疾病等の理由により家庭において養育を受けることが一時的に困難となった児童について、児童養護施設等に入所させ、必要な保護を行う事業であり、短期入所生活援助事業（ショートステイ事業）及び夜間養護等事業（トワイライトステイ事業）がある。本研究においては特に短期入所生活援助事業に着目している。
- 2) 小学館（2006）『日本国語大辞典』第2巻、小学館。
- 3) 子ども家庭福祉における地域包括的・継続的支援の研究は、日本の子どもの未来を考える研究会（2016）によって2か年にわたり調査研究が進められ、佐藤・柏女・北川（2017）、佐藤・柏女・永野ほか（2018）、永野・佐藤・柏女ほか（2019）、佐藤・柏女・永野ほか（2019）によって2017年から2019年にかけて日本子ども家庭福祉学会での報告があるほか、柏女・霊峰編（2020）『子ども家庭福祉における地域包括的・継続的支援の可能性—社会福祉のニーズと実践からの示唆』福村出版がある。

参考文献

- 柏女・霊峰・北川聡子ほか（2017）『すべての子どもが日本の子どもとして大切に守られるために』平成28年度日本財団助成事業報告書。
- 柏女・霊峰・藤井康弘・北川聡子ほか（2018）『すべての子どもが日本の子どもとして大切に守られるために』平成29年度日本財団助成事業報告書。
- 柏女・霊峰編（2020）『子ども家庭福祉における地域包括的・継続的支援の可能性—社会福祉のニーズと実践からの示唆』福村出版。
- 厚生労働省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（2006）「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）」2。
- 厚生労働省（2020a）「市区町村子ども家庭支援指針」
- 厚生労働省（2020b）「要保護児童対策地域協議会設置・運営指針」
- 厚生労働省（2020c）「市区町村子ども家庭総合支援拠点設置運営要綱」

厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課 (2020)「社会的養育の推進に向けて 令和2年4月」p.8
内閣府 (2020)「子ども・子育て支援新制度説明会【都道府県等説明会】資料5-3 子育て短期支援事業の見直しについて」令和2年2月21日開催.
佐藤まゆみ (2012)『市町村中心の子ども家庭福祉』生活書院.

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』第53集, 和洋女子大学, 21-32.
佐藤まゆみ (2017)「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」『和洋女子大学紀要』第57集, 和洋女子大学, 119-131.