

論文

市区町村子ども家庭総合支援拠点のあり方に関する一考察  
—包括的・継続的支援に向けたソーシャルワークのために—

佐藤 まゆみ

(受理日：2022年1月12日)

A Consideration on the Ideal Form of Comprehensive Child  
and Family Support Centers in Municipalities  
—Social Work for Comprehensive and Continual—

Mayumi SATO

要旨

本研究は、文献研究によって、在宅支援が中心となっている市町村における子ども家庭総合支援拠点のあり方について分析し、考察することを目的に実施した。結果として、子ども家庭福祉施策の変遷と特徴の整理したうえ、家庭への介入性の強化と家庭支援という言葉の登場について考察した。支援拠点の位置づけ、市町村を取り巻く課題を5点整理し、在宅支援の組み立て、支援拠点及び要対協の市町村ガイドラインでの言及、子ども家庭支援に関わる職員の専門性、支援拠点におけるケアマネジメント機能とソーシャルワーク機能について検討した。これを踏まえ、①実情に合った機能を活用できる支援拠点の整備が必要であること、②家庭支援の捉え直しと切れ目のない支援を実現すること、③在宅支援への確実な移行と資源の充実の必要性を考察した。市町村の支援拠点を含めたランドデザインの必要性が課題となっていたため、分析結果と考察をもとに④市町村における子ども家庭福祉の包括的・継続的支援体制の試案を提示した。今後は、本研究から仮説を丁寧に検討し、実証的に研究することが残された課題である。

キーワード：市区町村子ども家庭総合支援拠点、地域包括的・継続的支援、ソーシャルワーク機能、ケアマネジメント機能、ランドデザイン

1. 研究の背景

(1) 市区町村子ども家庭総合支援拠点の法定化

2016年の児童福祉法改正により、児童福祉法第10条には、基礎的な地方公共団体である市町村は、子どもの最も身近な場所における子ども及び妊産婦の福祉に関する支援業務を適切に行わなければならないことが明確化された。この業務を行うため、児童福祉法第10条の2には、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拠点（市区町村子ども家庭支援拠点。以

下「支援拠点」という。）の整備に努めなければならないことが規定された。

支援拠点の設置にあたっては、「市区町村子ども家庭総合支援拠点の設置運営等について」（子発0415第6号令和3年4月15日）により、「市区町村子ども家庭総合支援拠点」設置運営要綱が示されている。

20万件超の児童相談所（以下法令等の条文以外は見相とする）における児童虐待相談対応件数の約97%程度は、施設入所等の措置ではなく、地域における在宅支援となる。しかし、その後重篤な虐待事例が生じる場合が少なくない実態について、市町村子ども家庭支援指針（以下市町村ガイドラ

イン)において指摘されている。市町村が身近な場所で、子どもやその保護者に寄り添って継続的に支援し、子ども虐待の発生を防止することが重要であるため、市区町村を中心とした在宅支援の強化を図ることが盛り込まれている。その一環として、2016年度より児童相談所長による指導措置について、市町村に委託して指導させることができることとなった(児童福祉法第26条第1項第2号及び同法第27条第1項2号)。この運用に当たっては、状況の変化等により緊急時の対応が必要となることも想定し、事前に都道府県(児相)と十分に協議を行い、子どもや保護者等への支援計画を立てる必要があるとされた。

支援拠点の実施主体は市区町村であるが、市区町村が適切かつ確実に業務を行うことができると認められた社会福祉法人等にその一部を委託することができる。市区町村(支援拠点)は、管内に所在するすべての子どもとその家庭(里親及び養子縁組を含む)及び妊産婦等を対象としており、市区町村(支援拠点)は、コミュニティを基盤にしたソーシャルワークの機能を担い、すべての子どもとその家庭及び妊産婦等を対象として、その福祉に関し必要な支援に係る業務全般を行う。非常に広範な業務を引き受けている。

## (2) 死亡事例を契機とした児童相談所と市町村の体制強化

2018年から2019年にかけて複数の虐待死事例が生じた。2018年の目黒区での事案の後は、「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」(平成30年7月20日児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議決定)に基づき、すでに2016年度から2019年度までを目途に取り組まれていた「児童相談所強化プラン」を前倒しすることになり、児相や市町村の体制及び専門性を計画的に強化するため「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」(以下新プラン)を策定した。

新プランの骨子は、児相の体制強化策(一時保護体制強化策を含む)と市町村の相談支援体制の強化方策を意図したものであり、2019年から2022年までをその取り組み期間とした。児相の体制強化は人材の配置増が中心であるが、中でも児童福

祉司に関しては、地域における相談体制強化のための増員として、里親養育支援のための児童福祉司のほか、市町村支援のための児童福祉司をそれぞれ配置することとされた。市町村の体制強化に関しては、第1に市区町村子ども家庭総合支援拠点の強化が挙げられ、市町村における相談体制を強化するため、必要な職員を確保して支援拠点の設置を促進することとされた。第2に、要保護児童対策地域協議会(以下要対協)の強化のため、要対協の調整機関の職員について、専門職配置と研修受講が義務化されていることを踏まえ、その配置を支援することとされた。いずれも、2022年度までに全市町村設置・整備を目指すこととなっている。

その後、野田市の事案を受けて2019年2月には「緊急総合対策の更なる徹底・強化について(関係閣僚会議決定)」が出され、同年3月には拡大する児童虐待相談や目黒区・野田市の死亡事例を踏まえ、「児童虐待防止対策の抜本的強化について(関係閣僚会議決定)」によって、具体的な児童福祉法改正に結び付くこととなった。

## (3) 市町村の「支援拠点」への期待の高まり

2019年には、児童虐待防止対策の強化が求められる児童福祉法改正により、児童の権利擁護、児相の体制強化と関係機関間での連携強化、検討規定や所要の規定の整備が盛り込まれた。特に市町村関係では、まず要対協から情報提供等の求めがあった関係機関等は、これに応ずるよう努めなければならないものとされた。次に、国及び地方公共団体は、関係地方公共団体相互間並びに市町村、児童相談所、福祉事務所、配偶者暴力相談支援センター、学校及び医療機関の間の連携強化のための体制の整備に努めなければならないものとされた。そして、児童虐待を受けた児童が住所等を移転する場合に、移転前の住所等を管轄する児童相談所長は移転先の児童相談所長に速やかに情報提供を行うとともに、情報提供を受けた児童相談所長は、要保護児童対策地域協議会が速やかに情報交換を行うことができるための措置等を講ずるものとするとしてされた。これに則って、市町村における要対協や支援拠点の強化を図っている。

支援拠点の業務は、(1)子ども家庭支援全般に係る業務、(2)要支援児童及び要保護児童等並びに特定妊婦等への支援業務、(3)関係機関との連絡調整、(4)その他の必要な支援とされ、その内容をみると、ソーシャルワーク機能を発揮することとあわせて要対協の活用をすることが想定されているほか、領域ごとの関係機関や支援基盤となるプラットフォームとの連携が求められている。

『必携市区町村子ども家庭総合拠点スタートアップマニュアル』(鈴木2021)や国の虐待・思春期問題情報研修センター事業の一環である「市区町村子ども家庭総合支援拠点の設置等を支援するアドバイザー事業」(西日本こども研修センターあかし)などによって、支援拠点の設置運営に関わる知見が示されている。先行研究(佐藤2020)において、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をすること、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を課題として挙げてきたが、多くの在宅支援ケースが存在する市町村の子ども家庭支援の方策として支援拠点を活用し、包括的なソーシャルワーク体制をどのように構築するかといった視点からの研究については、筆者のこれまでの研究のほか、筆者も参画した日本の子どもの未来を考える研究会(2017)(2018)の調査研究とその成果をもとに分析をさらに進めた柏女ら(2020)の研究のほかは、まだみられない。

## 2. 研究の目的

以上のことから、本研究は、児童福祉法等の改正や児童虐待防止対策の検討経緯と特徴、課題をふまえ、在宅支援が中心となっている市町村における家庭支援を支える支援拠点のあり方について分析し、考察することを目的とした。

## 3. 研究方法

本研究は、文献研究により行った。主に支援拠点や子ども家庭福祉の実施体制に関する先行研究、支援拠点や市町村子ども家庭支援指針(ガイドライン)等の通知、社会保障審議会児童部会の報告書での検討、児童福祉法及び福祉関係各法の改正について、市町村における支援拠点をういた

ソーシャルワーク体制の構築という視点からレビューし、分析・考察した。

## 4. 倫理的配慮

本研究は、日本社会福祉学会研究倫理規程にもとづく研究ガイドラインの「引用」の規定に則って実施した。

## 5. 研究の結果

### (1) 子ども家庭福祉施策の変遷と「家庭支援」の登場 ① 子ども家庭福祉施策の変遷にみる家庭への介入性の強化

平成期から現在に至るまでの子ども家庭福祉施策の変遷と特徴を図解すると、下記のように整理できる。

少子化対策の意味合いから、エンゼルプランや新エンゼルプラン等に見られるように保育・子育て支援施策の拡充が計画的に行われた。初期は比較的就労と育児の両立支援の意味合いが強かったが、児童の権利に関する条約の国連採択や批准に向けた動きが出てくる頃には児童虐待に関する実態把握や対応も徐々に必要とされた。2000年に児童虐待の防止等に関する法律の制定以降は、家庭への介入性の強化に特徴がみられるようになり、地域にも児童虐待防止市町村ネットワークが設置されるなど、要対協の前身としてネットワーク型アプローチの素地が作られた。

2004年には市町村が児童家庭相談の第一義的窓口として虐待の通告窓口にもなり、要対協の設置が努力義務として法定化され、これを境に要支援児童・要保護児童福祉施策の拡充が見られるようになった。これ以降、児童虐待の防止等に関する法律の相次ぐ改正により家庭への介入性の強化が行われるとともに、2015年に子ども・子育て支援制度の導入によって普遍的支援施策の拡充が行われ、地域の中で子育て支援の社会資源について、市町村子ども・子育て支援事業計画による整備を求めることとなった。

2016年の児童福祉法改正によって市町村の役割はより明確になり、児童虐待をはじめとする援助においてソーシャルワーク機能を期待し、市区町村子ども家庭総合支援拠点が法定化された。虐待

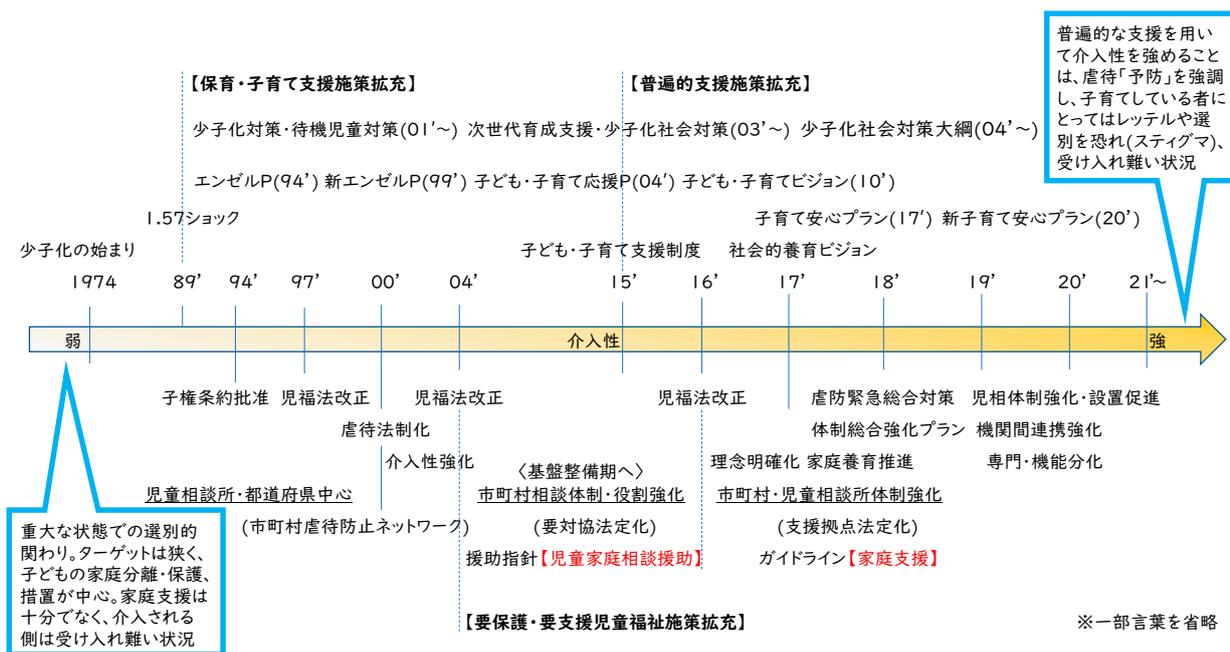


図1 子ども家庭福祉施策の変遷と特徴(筆者作成)

予防への関心はより高まり、児相の体制強化や機関連携、市町村の体制強化が進展することとなった。このとき、家庭養育優先原則が法律上明記された。これを受けて新しい社会的養育ビジョンにおいて、要保護児童のパーマネンシー保障のために里親制度や特別養子縁組制度といった家庭養護を推進することとされた。在宅支援の強化は、こうした家庭養護のもとにいる子どもとその家庭にとっても重要な社会資源として活用されるものである。

家庭への介入性が弱かった時期は、普遍的施策自体も少なく選別的に専門的な対応が図られていたが、家庭への介入性が強くなってからは、積極的な児童虐待予防として普遍的施策が捉えられていることもあり、一般的な施策としての相談や子育て支援のハードル自体が高くなってしまった側面もあると考えられる。そのため、後述するように、自治体によっては相談自体のハードルを低くする取り組みが見られている。子ども家庭福祉施策は、平成期以降このような経緯をたどってきた。

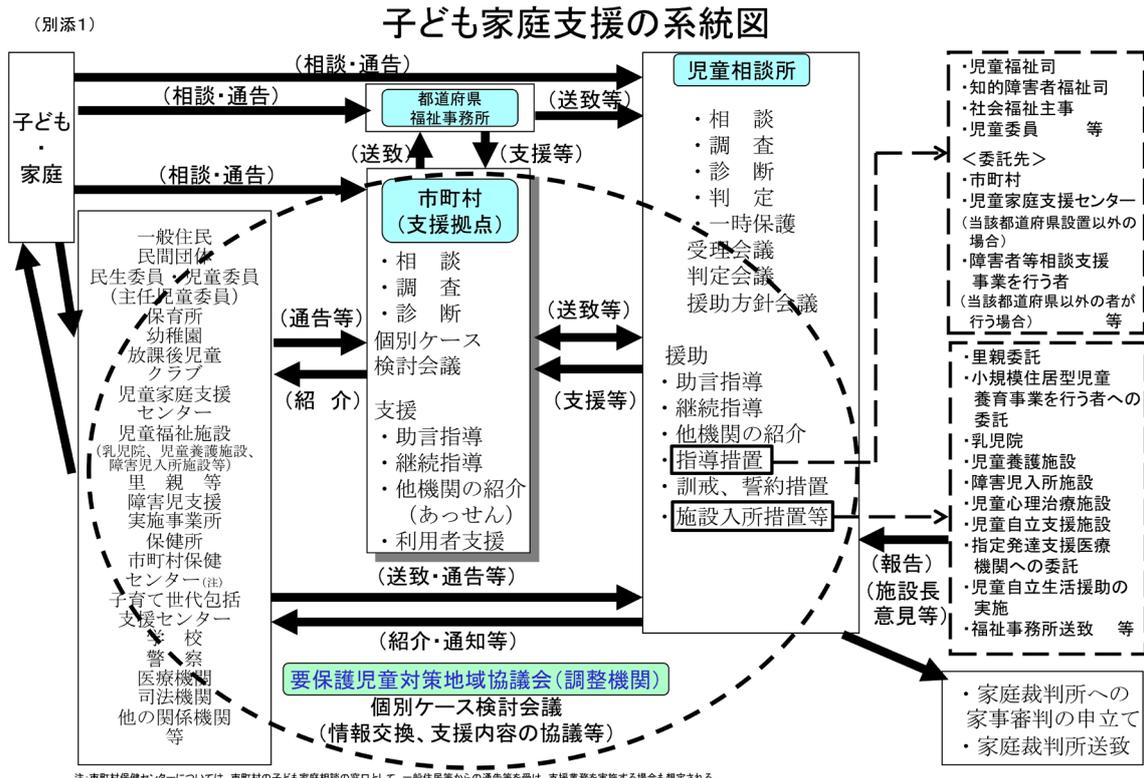
## ②「家庭支援」の登場

2005年に「市町村児童家庭相談援助指針」(平成17年2月14日付け雇児発0214002号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知)が出された。指針において「児童家庭相談援助」とは、「市町村は、

子どもに関する各般の問題につき、家庭その他からの相談に応じ、子どもが有する問題又は子どもの真のニーズ、子どもの置かれた環境の状況等を的確に捉え、個々の子どもや家庭に最も効果的な援助を行い、もって子どもの福祉を図るとともに、その権利を擁護すること」と定義され、「第1章市町村における児童家庭相談援助の基本」の第1節において、全く同じ文章表現を「相談援助活動」と呼んでいた。

2017年には「市町村子ども家庭支援指針」(ガイドライン)について(雇児発0331第47号平成29年3月31日)が発出された。従来「児童家庭相談援助」と呼んでいた用語は、「第1章市町村における子ども家庭支援の基本」第1節において定義は指針の内容のまま、「最も効果的な『援助』」を「支援」に変えて、改めて「子ども家庭支援」と言い直された。この定義が2021年4月15日付の通知に至っても同様に用いられている。

市町村は、児童及び妊産婦の福祉に関し必要な実情の把握や情報提供、家庭その他からの相談に応じ、必要な調査及び指導を行い、必要に応じて児相に援助依頼を行うことができる。通告を受けた児童に対し、必要に応じて児相に送致し、市及び福祉事務所を設置する町村は社会福祉主事等に指導させる等の措置を取らなければならない。また、



出典：厚生労働省 (2021a) 「市町村子ども家庭支援指針」(ガイドライン), 116.

図2 子ども家庭支援の系統図

児相から送致された子どもの支援や施設入所の措置解除となった子どもとその家庭に必要な支援を行う。

こうした考え方や役割にもとづき、後述のように家庭分離の可能性があった(ある)子どもと保護者の状況も含めて、基本的には在宅での支援を中心に、市町村を基盤としたソーシャルワークの展開が求められていることになる。これは、市町村ガイドライン (p.13) の市町村に求められる機能の筆頭に、拠点づくりとコミュニティを基盤にしたソーシャルワークの展開が位置づけられていることから読み取れるが、他は子ども家庭支援員等及び組織としてのレベルアップ、資源をつなぐ役割等、地域づくり、常に生活の場であることといった項目があり、包括的な形でソーシャルワークが盛り込まれているというよりは、その機能が部分的に示される形となっている(図2)。

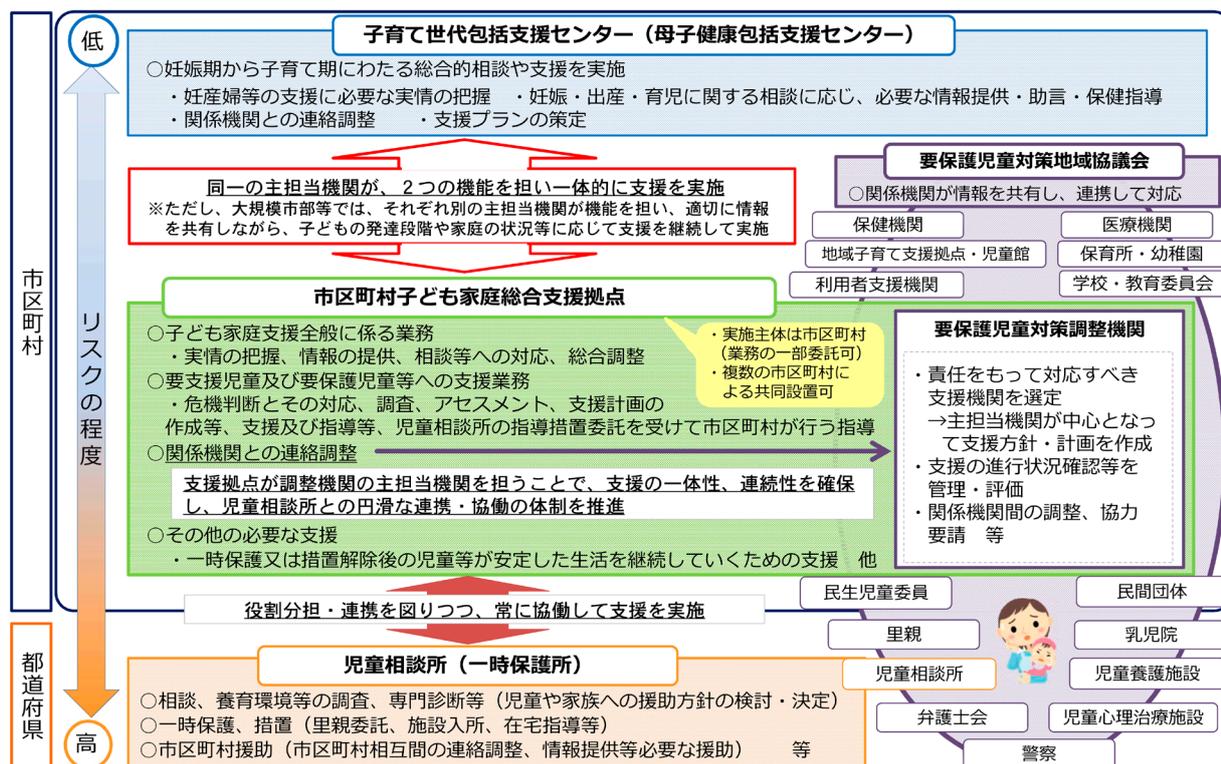
支援拠点が果たすソーシャルワークの機能については、要対協という制度的なネットワークの活用という観点から見ても、あまりはっきりと示されていない状態にあるといえる。これが支援拠点と要対協との関係をわかりにくくしているとも考

えられる。

## (2) 支援拠点の位置づけについて

支援拠点はコミュニティを基盤にしたソーシャルワークの機能を担い、里親や養子縁組を含む全ての子どもとその家庭及び妊娠婦等を対象として、その福祉に関し必要な支援に係る業務全般を行う。子どもの自立を保障する観点から、妊娠期から子どもの社会的自立に至るまでの包括的・継続的な支援に努めることとされる。支援拠点の実施主体は市町村(一部事務組合を含む)である。小規模や児童人口が少ない市町村は、複数の自治体での共同設置も可能とされ、市町村が適切かつ確実に業務を行うことができると認められた社会福祉法人等にその一部を委託することもできる。

市区町村子ども家庭総合支援拠点設置運営要綱において、「支援拠点は、地域協議会に参加する多くの関係機関の役割や責務を明確にし、(中略) 法第25条の2第5項に基づく、支援対象児童等に対する支援の実施状況を的確に把握し、児童相談所、養育支援訪問事業を行う者その他の関係機関等と



※子育て世代包括支援センターや市区町村子ども家庭総合支援拠点の設置に当たっては、同一機関が2つの機能を担うなどの設置方法を含め、各市区町村の母子保健及び子ども家庭相談の体制や実情に応じて検討すること。

出典：厚生労働省（2018）「市町村・都道府県における子ども家庭総合支援体制の整備に関する取り組み状況について」, 33.

図3 子育て世代包括支援センターと市区町村子ども家庭総合支援拠点

の連絡調整を行う『要保護児童対策調整機関』を担う」とされる。

支援拠点は、子育て世代包括支援センター（利用者支援事業の母子保健型）の機能も担い、一体的に支援を実施することが求められ、それぞれ別の機関が機能を担う場合の体制整備の必要性が示されているほか、利用者支援事業（基本型）との関係、家庭児童相談室との関係が示されている。包括的な支援のために、保健、教育、福祉、青少年、総務といった庁内の関係部局との関係について、情報の共有を含む緊密な連携が不可欠であり、これらを相互に結び付けるネットワークの中核機関となることが求められている（図3）。リスクの程度で大きく市町村と都道府県とで役割が分かれるほか、市町村内でも対応する拠点が異なり、それぞれの役割を果たす想定となっている。

また、市町村ガイドラインでは「市町村」だけでなく、「市町村（支援拠点）」という記述もみられている（図2）。児童相談所運営指針には、相談援助活動系統図が収載されており、2017年に「市

町村（支援拠点）」となったが、それ以降また「市町村」に表記を戻している。こうした表記の仕方を見ると、先述の児童福祉法第10条や第10条の2をもとに、市町村と支援拠点が一体的に考えられているようであるが、先述のとおり支援拠点は民間への委託を可能としていることから、市町村の責務を明確にするためにも、あくまでも一体的に捉えることは必ずしも適切ではないと考えられる。

### (3) 市町村の体制における課題

#### ① 市町村の体制基盤における差異

子ども家庭福祉の実施体制そのものが都道府県と市町村との間で二元的になっていることのみならず、市町村の役割強化の動向のなかで自治体間の体制基盤に差異が生じていることも明らかになっている。2005年度からの10年間の市町村の実践の蓄積について、2015年度に評価した調査研究（佐藤2017）において、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状況があること、児相ではなく市町村だからこそできる

支援があることに気づきながらも、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や、「市町村の体制はでこぼこ」であり、なお差異のある状況が指摘された。

なお、支援拠点の設置運営要綱では、市町村の規模別に支援拠点を整備することを示している。市町村の相談体制においては、相談従事者の確保が重要であるが、この点は、支援拠点が法定化された年に全国の市町村に対して実施した筆者らの質問紙調査において、支援拠点になりうる機関や施設がない(77.4%)こと、子ども家庭相談従事者数は、1～4人(62.7%)、5～10人(26.5%)である一方で、0人(3%)が存在していた。また、相談従事者のうち専従であるのは0人(49.2%)が最も多く、兼務が0人であるのは17.7%と限られ、約半数は専従職員がいないこと、8割強の相談従事者が他業務と兼務であること(佐藤ら2017: 120-123)がわかっている。加えて、人口規模別に拠点にとって重要な機能がソーシャルワーク機能とマネジメント機能で異なること、それに伴って必要な人材や拠点の性質が異なること、(佐藤2020: 138-155)などが明らかになっている。2つの機能については後述する。

子どもの立場から考えると、支援を受けるベースとなる体制が生まれた市町村によって異なっていることが指摘でき、体制基盤自体の整備がなお課題となっている。

## ② ニーズを満たすために必要なサービスの量と質の不足

加えて、先述の聞き取りの分析から、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により、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が困難になったり、不十分に終わる可能性があることが明らかになっている。特に、要保護と要支援の間の層に、ショートステイのような預かり系、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こと、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ことが課題となっている(佐藤2017)。

この点は、子育て世代にかかる家庭への支援に関する調査研究(厚生労働省2021b)が、「ショートステイを要支援・要保護児童(保護された件数を除く)に対して提供を行うとすれば約0.5日、養育支援訪問についても約1件という程度」であることを明らかにしており、事業によっては市町村の実施割合が半数程度に留まるものがあることや(ファミリー・サポート・センター事業など)、地域子育て支援拠点の整備数に自治体間で格差があること等の課題を示している。2020年度時点においても、市町村の援助資源不足であることが指摘できるが、ケースマネジメントするにあたっては、地域においてニーズに合わせて活用できる社会資源の量と質の確保が課題となっている。

## ③ 支援の切れ目

日本の子どもの未来を考える研究会による調査の分析から、子ども家庭福祉におけるサービスや支援に生じる可能性のある4つの「切れ目」として、「組織による切れ目」、「専門分野(専門性)間の切れ目」、「年齢による切れ目」、「相談種別による切れ目」があることが明らかになっている(柏女ら2020)。同一の市町村内であっても、「福祉」と「教育」、「母子保健」などの部門や組織間に「切れ目」が生じたり、特定の領域のみで支援をすることにより切れ目が生じたり、制度で対象を決めていることにより切れ目が生じたり、部局や担当の決定・引継ぎ等により切れ目が生じるといったことが考えられる。

子ども家庭福祉の分野における組織の縦割り、領域ごとの専門性や近接分野との切れ目、年齢による居場所や関わる人の変化による支援の切れ目、相談種別の引継ぎで主担当が変わる際にできる切れ目を克服するために、まずは個別のケースマネジメントが必要とされる。さらに、サービスの量・質ともに援助資源不足であることに加え、支援の切れ目ができることにより、子ども自身や保護者が援助を必要としていても、十分に支援が利用できない、つながらない可能性がある。しかし、支援者側が「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(佐藤2020)を乗り越えることも必要となる。これは、援助職がもつ本来の専門性を発揮できないこ

とを示す結果でもあると考えられる。様々な状況の中でニーズが生起することから、必要な資源とのつなぎ、存在しない社会資源を創出することも含めた援助技術として、ソーシャルワークの専門性が求められると考えられる。

切れ目のない支援が実践できることにより、子どもの在宅生活を可能にするための子ども家庭支援が強化されると考えられる。これにより、社会は児童福祉法に規定される家庭養育優先原則を守り、子どもの立場では児童の権利に関する条約にある家族不分離原則が守られ、地域から切り離されずに地域で育つことができ、結果的にパーマネンシー保障に寄与するものと考えられる。

#### ④ ソーシャルワークとマネジメントができる拠点の必要性

児童虐待に係る援助の判断基準に用いられるツールとして、リスクアセスメントシートがある。その援助にあたっては、児相と市町村が共通リスクアセスメントシートを利用することで共通認識をもつことが求められているが、実際の活用状況は6割程度にとどまっている（厚生労働省2017）ことから、その徹底にも課題がある。児童虐待対応におけるアセスメントの在り方に関する調査研究（厚生労働省2019：10-11）においては、市区町村の66.3%がツールを利用していないという結果のほか、都道府県別の市区町村のツール利用率には、都道府県ごとに大きな差が見られること、都道府県による主導が、市区町村のツールの利用に大きく影響していると考えられるとの指摘がある。ツールの活用は初動に関わるため、適切に、効果的に用いられる必要がある。

一方で、ツールで初動をどのようにするか決めることができたあと、子どもや家庭にどの程度どのような支援が必要な状態であるかを判断するには、援助者によるアセスメントによって、保護者や子どもの力とニーズを踏まえてサービスの要否や内容を判断することが必要である。相談援助の過程において支援の要否や具体的なサービスの必要性がニーズに即したアセスメントによって判断されたら、サービス利用に確実に結びついていくようコーディネートし、援助の展開を終結までマネジメントするといったソーシャルワークの展開

が必要である。しかし、要対協における実際の援助は必ずしもそのような体系立った支援になっていなかったため、2016年に法定化された支援拠点において、ソーシャルワークの機能の発揮が求められている（佐藤2020）。

2016年の母子保健法改正では、妊娠期からの切れ目のない支援の拠点として、母子健康包括支援センター（子育て世代包括支援センター）が法定化された。同年の児童福祉法改正では、支援拠点の法定化が図られ、子どもと家庭の在宅支援を可能にするための支援拠点が適切にソーシャルワーク機能とマネジメント機能を発揮することによって、地域包括的・継続的支援<sup>1)</sup>体制を構築することが課題となっている。

#### ⑤ ニーズを満たす支援への物理的、心理的なアクセシビリティ

市町村は、子育て支援や保育、母子保健や健全育成、子ども家庭相談といった施策に実施責任を負い、子どもや保護者にとって身近な生活圏域において、距離的にもアクセスしやすいよう広く子どもと保護者を対象としている。このような普遍的なポピュレーションアプローチを主とする施策における支援は、「寄り添い型」とその特徴が表現される（佐藤2017）。

しかし、子育てに困り感やリスクがある場合であっても、支援を受けること自体にハードルが高いと感じる保護者は少なくない。この状況は、子どもの養育環境である保護者へのアプローチができず、子どもに必要な支援が届かないことを意味する。そのため、先駆的な自治体では、強制的権限を持たないことで受け入れる間口を広く構え、相談したり、支援を受けやすくなるよう、敷居が低くなるような方法（例えば来所だけでなくメールや留守電での相談）を取り入れ、心理的なアクセシビリティにも配慮する取り組みが実施されている（柏女ら2020：233-236）。

こうした取り組みは、普段から普遍的なサービスに自然につながっている状態を作り出し、支援を受ける主体である保護者の動機づけやワーカビリティを高め、伴走型支援を展開するためにも必要と考えられる。そして、市町村（実際には支援拠点）は、その実態を把握しておかなければなら

ないといえる。

それに加え、社会資源に地域的な偏りがあることで物理的なアクセスの悪さが生じたり、アクセスするための交通手段を持たない場合や金銭的な負担が難しいなど、利用抑制につながることを防ぐ工夫が必要となる。保護者がパワーレスな状態であれば、資源の状況が支援へのアクセスをより困難にすることを考慮する必要がある。先述の家庭支援に関わるサービスの実態を見ても、訪問型のサービスはかなり限定的であり、移動が困難な家庭に対するアウトリーチが可能な社会資源は乏しい。

支援の利用抑制は、保護者の経済的な理由だけでなく、自治体の財政的な状況によっても生じる。限られた予算のため、利用回数の実質的な制限やサービスの活用・提供に消極的な姿勢として現れる場合もあり、ニーズに合わせた支援が十分に受けられるだけの財政措置が必要となる。

#### (4) 在宅で生活する子どもに対する支援の組み立て

市町村は、支援拠点によるソーシャルワーク機能の展開を前提に、地域包括的・継続的支援体制を構築することになるが、児相による2020年度の児童虐待<sup>2)</sup>相談対応件数20万6,301件のうち、4,348件(2.1%)が施設入所または里親委託となっている。つまり、一時保護を経たとしても、大部分は在宅支援となっている。

この状況から、在宅支援になる子どもと家庭には、かなり濃い支援が必要であると推察される。特に、普遍的な子育て支援施策のなかから、調和的支援(措置と在宅の間をつなぐ支援)の役割を果たす子育て短期支援事業のようなレスパイトや宿泊を伴う資源が重要であることを指摘している(佐藤2017, 2020)。

在宅支援に移行するに際して児相が実施している具体的な支援には、①児童福祉法第27条1項2号措置にあたる児童福祉司指導措置、児童委員指導措置、児童家庭支援センター指導・委託指導措置、市町村指導委託、知的障害者福祉司・社会福祉主事指導が考えられるほか、②相談対応件数の中で要対協が関わる＝要支援児童、特定妊婦が考えられるほか、③一時保護解除後の子どもと家庭、

④里親・施設入所措置解除後の子どもと家庭を含んでいると考える必要がある。

上記のように考えると、まずは①の実情を検討する必要がある。社会福祉行政報告例(令和2年度)によると、児相の相談対応件数のうち、児童福祉司指導措置(8,025件)、児童委員指導措置(1件)、児童家庭支援センター指導・委託指導措置(217件)、市町村指導委託(126件)、福祉事務所送致又は通知(知的障害者福祉司・社会福祉主事指導を含む)(1,311件)となり、何らかの指導・委託指導措置となっている件数は合計で9,680件であり、児相の相談対応件数全体527,272件の1.8%にあたる。また、この数値は、仮に虐待相談で一時保護され年度内に解除されたケース(15,783件)が、何らかの指導・委託指導措置となると考えた場合その61.3%にあたる。一時保護解除となっても、指導措置や委託指導措置が採られないケースが4割存在することになる。

児童福祉法第27条1項2号措置は、少なくとも児相がアセスメントした結果として継続的な支援が必要であると認められるケースと理解でき、市町村における在宅支援のケースの中でも援助計画を作成し、マネジメントを必要とするより一層濃厚な分野横断的で地域包括的・継続的支援が展開される必要があるケースと考えられる。つまり、要対協で検討しなければならないケースと考えられる。要対協で検討しなければならないケースは、基本的には主訴を中心に複数の課題を抱えている家庭である。市町村ガイドラインにも市区町村を中心とした在宅支援の強化を図ることが盛り込まれているが、こうした手厚い支援が必要な状況にあっても在宅で生活することが選択される子どもについて、児相と市町村が十分に共有したうえで、出来る限り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。それには、本人のニーズを丁寧に汲み取り、子ども家庭福祉分野のサービスの組み合わせだけでなく、子どもの生活圏である地域や人間関係などの環境を調整することも含めた支援計画を立てるなど、包括的で継続的な支援が必要とされ、課題ともなっている。

それに応えるために、様々な機能を統合的に用いるソーシャルワークを活用することが必要と考

えられるが、先述のように市町村の体制強化の中で充実させようとしている要対協や支援拠点の活用を考えていくと、支援拠点にはソーシャルワークという文言が使われているものの、アセスメント、情報共有、連携、スーパービジョン等、部分的にその機能が挙げられていることは、先に指摘したとおりである。

以下、市町村ガイドラインにおいて、要対協と支援拠点がどのように言及されているかを確認する。

#### (5) 市町村ガイドラインにおける要対協と支援拠点

市町村ガイドラインのp.27において、「市町村（支援拠点）における子ども家庭相談においては、子どもの安全にかかわる危機の確認のための緊急度アセスメントやリスクアセスメントが必要であるが、その上で保護者の困り感に焦点を当てて、市町村が行う支援を適切に提供できるよう、体制を整える必要があり、そのためには、ニーズアセスメントが重要である。」と記載されており、市町村においては支援拠点を中心とした相談体制の構築を求めていることがわかる。

さらに、2016年児童福祉法等改正法において、医療機関、児童福祉施設、学校等が支援を要する妊婦、子ども及びその保護者を把握した場合には、市町村への情報提供に努めることとされたところであり、市町村（支援拠点）において受理した相談から、育児負担の軽減や養育者の孤立を防ぐ目

的で、地域の一般子育て支援サービスを紹介するなど、地域の子育て支援機関につなげることが必要である。

支援拠点の設置の努力義務に関して、市町村ガイドラインにおいて次のように説明している。「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ことが求められている。このため、市町村は、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（市区町村子ども家庭総合支援拠点）の設置に努めるもの」とされる。記述内容から、支援拠点は全体としてソーシャルワークを実施することが期待されている。

では、市町村の子ども家庭支援に携わる職員に求められる専門性はどのようなものだろうか。

#### (6) 子ども家庭支援に携わる職員に求められる専門性

市町村において支援拠点を活用したソーシャルワーク支援を展開するに際し、子ども家庭支援に携わる職員に求められる専門性として、市町村ガイドラインにおいて表1のような内容を示している。

表にある専門性は、要対協というネットワークを用いる技術やネットワーキング、ケースの進行管理に付随する判断を必要とするだけではない。

表1 子ども家庭支援に携わる職員に求められる専門性

|  |
|--|
| <p>(1) 知識</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 要保護児童対策地域協議会を構成する関係機関等だけでなく、その他の機関も含めて、すべての関係機関が持つ機能や権限、限界</li> <li>● 要保護児童対策地域協議会の各会議の意義や役割</li> <li>● 要保護児童対策地域協議会の進行管理台帳への登録の意義や進行管理の方法</li> </ul> <p>(2) 技術</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 児童相談所と適切に協働、連携、役割分担ができる</li> <li>● 関係機関等の理解を得て協働できる</li> <li>● 適切な時期に個別ケース検討会議を開催でき、その場で一致した方針と役割分担ができる</li> </ul> <p>(3) 態度</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● チーム内外の情報交換を頻繁に行う</li> <li>● 他機関及びその職員の専門性を尊重し、信頼関係を構築できる</li> <li>● 主担当がどの機関であるかにかかわらず、地域のケースマネジメントする立場を自覚</li> <li>● 関係機関等が役割分担に基づいた支援が継続できるように関係者を支え、ねぎらう</li> </ul> |
|--|

出典：厚生労働省（2021a）「市町村子ども家庭支援指針（ガイドライン）」、23.より筆者作成

関係機関や職員の専門性を尊重するなど地域の社会資源に対する理解、ケースマネジメントをする立場であることを自覚するといった態度が求められるなど、個別援助技術だけでなく、ソーシャルワークの知識や技術が必要となることが読み取れる。

### (7) 支援拠点におけるケアマネジメント機能とソーシャルワーク機能

子どもの未来を考える研究会<sup>3)</sup>の調査において、「地域包括的・継続的支援の拠点に一番重要な機能」を尋ねたところ、「子ども家庭福祉の包括的・継続的ケアマネジメント（スーパービジョンを含む）支援の機能」が約35%を占めた。この機能は、個別のケアワークやそのマネジメントではなく、ソーシャルワークとしての機能を指す。ここでのソーシャルワーク機能とは、「エンパワメントや代弁・権利擁護といった専門性を土台とした先述の直接的な相談援助を実践し、特に人々と資源、サービス、制度等を結びつけるための専門機関や専門職等の社会資源の媒介や調整、関係づくりのためのネットワーキング、ケースの進行・運営等管理に必要なスーパービジョン等の機能を発揮することで全体を包括的に支援する機能」を意味する（柏女ら2020：117）。人口規模17万人以上の自治体は、ソーシャルワーク機能を重要な機能と回答している（柏女ら2020：154）。

人口規模5.6万人未満の市町村が重要な機能と回答したのは、「サービスを必要とする保護者や子どもに対するケアマネジメント機能」であった。ここでのケアマネジメント機能とは、「一人ひとりに対する個別の相談援助とニーズを満たすために活用できるサービスの調整とコーディネート、その進行管理を中心とする機能」を意味している（柏女ら2020：117）。大きくはケアマネジメント機能とソーシャルワーク機能が、拠点にとって一番重要な機能として回答されていた（柏女ら2020：151-152）。この調査は、2016年に実施したものであり、児童福祉法において支援拠点の設置が努力義務化された時期に行ったものである。支援拠点の設置を求められた当時の市町村の状況が垣間見える。

#### ① 拠点におけるソーシャルワーク機能

ソーシャルワークは、「社会福祉の実践体系であ

り、社会福祉制度において展開される専門的活動の総体」と説明される（岩間2013：251）。ソーシャルワークは、人と環境の接点に介入する基本視点に基づき、インテーク（受理）、情報収集、アセスメント（事前評価）、プランニング（計画立案）、インターベンション（介入：具体的な支援の実施）、モニタリング（経過観察）、再アセスメントやエバリュエーション（事後評価）、終結というプロセスをたどる。

社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会（2017）による「ソーシャルワークに対する期待について」は、全米ソーシャルワーカー協会の示すソーシャルワークの機能を整理し、「権利擁護・代弁・エンパワメント、支持・援助、仲介・調整・組織化、組織マネジメント・人材育成、社会開発・社会資源開発、福祉課題の普遍化がソーシャルワークの機能と言えるのではないか」としている。

ソーシャルワークの方法は、働きかける対象によってミクロ・メゾ・マクロで整理されているが、伝統的には直接援助技術と間接援助技術といったケースワーク、グループワーク、コミュニティーワーク、ソーシャルリサーチ、ソーシャルアドミニストレーション、ソーシャルアクション、ソーシャルプランニングの7つに、関連援助技術としてのネットワーク、ケアマネジメント、スーパービジョン、カウンセリング、コンサルテーションがあり、これらを統合的に用いるジェネラリストアプローチによっている。

方法のどれかを組み合わせて支援を実施する場合、統合の初期段階と捉えられるソーシャルワークのコンビネーションアプローチとなる。ソーシャルワークの専門性を背景としない職員によって実践される場合、統合的に実施することはかなり難しいと考えられる。

#### ② 拠点におけるケアマネジメント機能

ケアマネジメントは、「利用者の必要とするケアを調整する機能を果たす援助」をいい、白澤政和による「対象者の社会生活上での複数のニーズを充足させるため適切な社会資源と結びつける手続きの総体」という定義が代表的とされる（福富2013：71-72）。ケアマネジメントはソーシャル

ワークの一部であるが、必ずしもソーシャルワーカーに限らず、対人援助職によって担われている。

ただし、ソーシャルワーカーが行うケアマネジメントは、個人や家族に対する支援計画を立てることだけでなく、小集団や団体、地域社会に対する支援計画を作成・実施することに特徴があり、専門性を必要とする技術といえる（岩間・白澤・福山ら2010）。

白澤によると、ケアマネジメントの過程は表2のようにまとめられる。

表2 ケアマネジメントのプロセス

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>① 入口</li><li>② アセスメント</li><li>③ ケース目標の設定とケアプランの作成</li><li>④ ケアプランの実施</li><li>⑤ 利用者及びケア提供状況についての監視及びフォローアップ</li><li>⑥ 再アセスメント</li><li>⑦ 終結</li></ol> |
|---|

出典：白澤政和編（2019）『ケアマネジメント論』ミネルヴァ書房p.29をもとに筆者作成

現状では、保育所、保健センター、学校、地域子育て支援拠点など、子どもに関わる社会資源はそれぞれの領域を舞台に支援を展開している。子ども家庭福祉では、個別の自立支援計画を除けば、ケアプランの策定は障害児福祉や子育て支援サービスの一部での取り組みであるが、こうしたプランニングは、ケアマネジメントの機能が適切に働くための方策として必要と考えられる。また、ケアプランの作成は、本来その作成過程に利用者やその代理人が参加することで行われる。地域包括的・継続的支援を実施するにあたって、子どもの年齢や発達に応じて、主体である本人と一緒に考えたり、本人の意向を反映させる手段としても重要となると考えられる。

## 6. 考察

以上のように、市町村における家庭支援と市町村及び支援拠点を取り巻く課題、在宅支援の重要性、支援拠点の位置づけから地域包括的・継続的支援のために果たすことが期待される専門的な機

能を明らかにしてきた。それらを踏まえ、以下4点について述べる。

### (1) 実情に合った機能を活用できる支援拠点の整備

第1に市町村の支援拠点のあり方として重要なことは、市町村における支援の全体に介在し、特に要支援児童や要保護児童に関してはソーシャルワーク機能とケアマネジメント機能を果たせるようにすることである。そのためには、市町村が子ども家庭相談を受けるための基本的人材の確保とともに、兼務ではなく専従で対応し、専門性が活かされるよう業務量の調整も必要であり、人口規模ごとに支援拠点が果たす機能が異なることを考慮して、その自治体に合った支援拠点を整備していくことが求められる。そして、支援拠点の機能が適切に活用されるためには、市町村の関係機関や専門職が、支援拠点について十分に理解していることが必要となる。これには、要対協の代表者会議や実務者会議等を通じて伝達することなどの方法が考えられる。

### (2) 寄り添い型支援から伴走型支援への移行と家庭支援の捉え直し

第2に、相談すること、サービスを利用することのアクセシビリティを高める必要がある。様々な理由から支援のあるところまで出てこれない保護者や子どもにはアウトリーチが必要となるが、生活の中に溶け込んだ普遍的なサービスを利用し、十分に寄り添い型支援を受けることによって、自然な形で支援につながっている状態にすることが必要である。そこで何らかの困難なニーズが生じたら、信頼関係のある援助者がキーパーソンとなり、寄り添い型支援から支援拠点を介在させ、ソーシャルワークをベースとした伴走型支援に移行させていく。子どもや保護者から見たときに、大きな変化が生じない支援方法を採用することが重要と考える。子ども家庭福祉分野の実施体制と領域の縦割りによる支援の切れ目を超えていくために、領域の境目がグラデーションになるようにすることが必要といえる。その意味で、市町村ガイドラインが示している家庭支援は、要支援児童や要保護児童のみを対象とするような内容ではなく、全ての

子どもと家庭を対象として実施される必要がある。

と考えられる。

**(3) 在宅支援への確実な移行と資源の充実**

第3に、市町村において相談機能が十分に機能するようになると、ニーズの掘り起こしが進むことになる。児相の虐待相談対応についても、その後そのまま家庭に戻ったり、一時保護されその後解除になるケースが大半であり、それ以外にも施設や里親委託が措置解除となって子どもは在宅生活に戻っている。しかし、児童福祉司指導措置だけでなく、市町村指導委託や児童家庭支援センター指導委託の実数は少なく、在宅支援への確実な移行ができていないと言いがたい。現状では、要対協にすべてのケースが登録されているかどうかについても、統計的に明らかにすることができない。加えて、在宅支援サービスの乏しさが浮き彫りになっているため、宿泊・レスパイトの機能を持つ子育て短期支援事業や養育支援訪問事業等の量的・質的拡充、地域の社会資源の偏りへの対応や資源の開発を含めた資源の充実が必要と考えられる。支援拠点のソーシャルワーク機能は後段の充実にも寄与できるほか、支援拠点がソーシャルワーク機能を果たせるようになれば、市町村が地域包括的・継続的支援を積極的に展開できるようになる

**(4) 市町村における子ども家庭福祉の地域包括的・継続的支援体制の試案**

第4に、支援拠点を中心にした市町村における子ども家庭福祉の地域包括的・継続的支援体制がどのような構造になるのか、グランドデザインの試案を示す必要がある。先行研究の分析を基にすると、支援拠点のソーシャルワーク機能は三層構造で構築していく必要があると考えられる。①具体的な支援方針・サービス提供を含めた個別具体的なケアマネジメント、②要対協や各領域のネットワークを活用し、市町村内の複数の区域での進行管理を含めたケアマネジメント担当拠点の機能、③市町村全体の社会資源を把握し、領域を超えて支援を統合する地域包括的・継続的支援のソーシャルワーク担当拠点の機能の構築が課題である。図式化すると、下記のようなになる(図4)。

図4の①は、要対協の個別ケース検討会議の機能、②は要対協の実務者会議の機能、③は支援拠点のケアマネジメント機能とソーシャルワーク機能が該当すると考えられる。個別ケース支援におけるキーパーソンは、どのようなケースであっても寄り添い型支援を展開していると推察でき、特

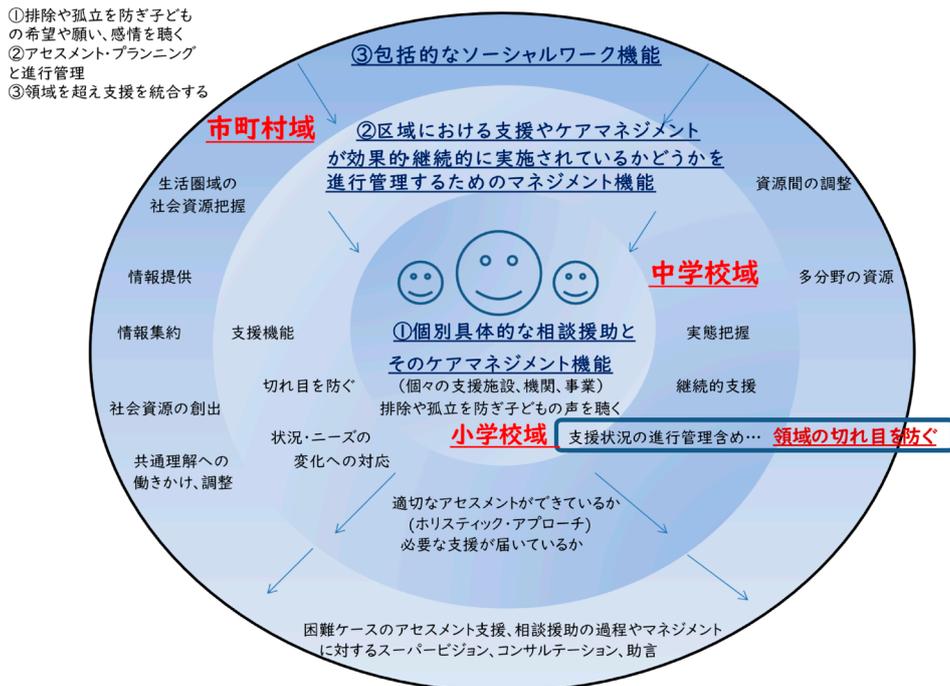


図4 佐藤まゆみ「市町村における子ども家庭福祉の包括的・継続的支援体制の試案」

に①で十分に行われる必要がある。しかし、その支援だけではニーズに十分対応できないか、成長や転居等子どもの所属または居場所が変わる場合、支援者自身や機関・組織で抱え込みが起きている場合等に対応できるよう、②や③が機能する必要がある。信頼関係のある援助者及び機関が、継続的な支援が必要であることを確認し、支援拠点に媒介する。支援拠点からの指示だけでなく、関係機関も支援拠点の機能を活用できるような支援システムとすることが重要と考えられる。そうして、ソーシャルワークをベースとした支援拠点を介在させた、伴走型支援へと切り替えていく必要がある。

円の中のグラデーションは、子どもと家庭のニーズに必要なサービスや支援そのものを表しており、サービスや支援の実施主体が都道府県であるか市町村であるかは問わない。ただし、支援拠点のもつソーシャルワーク機能によって、ニーズを満たすために必要なサービスや支援を統合し、市町村を中心として包括的に提供できるようにすることにより、考えられる4つの切れ目をなじませ、つないでいくイメージになる。これらのすべてが同時に展開されて初めて、切れ目のない支援すなわち、子ども家庭福祉における地域包括的・継続的支援が出来上がっていくと考えられる。

## 7. 残された課題

本稿は、先行研究等を分析することにより、市町村の支援拠点のあり方を整理し、図4の試案を作成した。2022年度には、支援拠点が全市町村に設置されることになる。今後は、本稿での整理、考察や試案を基に市町村の状況を数量的に把握して実証的に検討し、先行研究とのデータの比較やその分析をすることが必要と考える。

### 注

1) 子ども家庭福祉における地域包括的・継続的支援とは、「市町村域ないしは市内のいくつかの区域を基盤として、子どもの成長段階や問題によって制度間の切れ目の多い子ども家庭福祉問題に、多機関・多職種連携により包括的に継続的な支援を行い、問題の解決をめざ

すシステムづくり並びにそのシステムに基づく支援の体系」という定義を用いる。出典：柏女霊峰編（2020）藤井康弘、北川聡子、佐藤まゆみ、永野咲『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』福村出版、35-36。

- 2) 児童虐待の要因に挙げられているものは、保護者の要因、子どもの要因、環境の要因に大きく大別されるが、環境の要因をよく見ると経済的な困難は社会構造的な問題の影響によることも多く含まれており、親子関係・夫婦関係・親族関係・近隣関係等家庭の内外的人間関係の不調和や孤立は、自力ではどうにもならない状況の積み重ねであることを無視できない。
- 3) 「日本の子どもの未来を考える研究会」が日本財団から助成を受け実施した調査研究成果は、研究報告書（2017, 2018）、学会報告（2017, 2018, 2019）、シンポジウム（2017, 2018）、柏女霊峰編藤井康弘、北川聡子、佐藤まゆみ、永野咲（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』福村出版がある。

### 引用文献

- 福富昌城（2013）「ケアマネジメント」山縣文治・柏女霊峰編『社会福祉用語辞典第9版』ミネルヴァ書房、71-72。
- 岩間伸之（2013）「ソーシャルワーク」山縣文治・柏女霊峰編『社会福祉用語辞典第9版』ミネルヴァ書房、251。
- 岩間伸之・白澤政和・福山和女編（2010）『ソーシャルワークの理論と方法Ⅱ』ミネルヴァ書房、224-225。
- 柏女霊峰編 藤井康弘、北川聡子、佐藤まゆみ、永野咲（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』福村出版、117, 151-152, 154。
- 河野真寿美・岩間伸之（1999）「エコロジカル・パースペクティブと「状況の中の人」—ソーシャルワークの固有性の検討—」『大阪市立大学生生活科学部紀要』第47巻 大阪市立大学、

183-190.

- 厚生労働省 (2017) 『平成29年度子ども・子育て支援推進調査研究事業 児童相談所と市町村の共通アセスメントツール作成に関する調査研究—在宅支援共通アセスメント・プランニングシート作成—』(事業主体:学校法人中内学園 流通科学大学 研究代表 加藤曜子).
- 厚生労働省 (2019) 『令和2年度子ども・子育て支援推進調査研究事業 児童虐待対応におけるアセスメントの在り方に関する調査研究』(事業主体:国立研究開発法人 産業技術総合研究所), 10-11.
- 厚生労働省 (2021a) 「市町村子ども家庭支援指針 (ガイドライン)」, 13, 27.
- 厚生労働省 (2021b) 「厚生労働省関連業務 子ども世代にかかる家庭への支援に関する調査研究報告書」(受託:政策基礎研究所).
- 佐藤まゆみ (2012) 『市町村中心の子ども家庭福祉—その可能性と課題—』生活書院.
- 佐藤まゆみ (2017) 「子どもが育つ生活の舞台とその土台を考える—市町村中心の子ども家庭福祉」『世界の児童と母性』第82号 資生堂社会福祉事業財団 pp.36-42.
- 佐藤まゆみ (2020) 「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—」『淑徳大学短期大学部研

究紀要』第62号 淑徳大学短期大学部, 23-34.

## 参考文献

- 橋本達昌・藤井一憲編 (2021) 『社会的養育の道標』日本評論社.
- 厚生労働省 (2021c) 『令和3年版 厚生労働白書』.
- 厚生労働省 (2021d) 「要保護児童対策地域協議会設置・運営指針」.
- 厚生労働省 (2021e) 「令和3年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料」.
- 厚生労働省 (2021f) 「令和2年度福祉行政報告例結果の概況」.
- 内閣府 (2021) 『令和3年版少子化社会対策白書』
- 日本の子どもの未来を考える研究会 (2017) 『平成28年度 日本の子どもの未来を考える研究会事業報告書「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」』日本財団.
- 日本の子どもの未来を考える研究会 (2018) 『平成29年度 日本の子どもの未来を考える研究会事業報告書「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」』日本財団.
- 佐藤まゆみ (2012) 『市町村中心の子ども家庭福祉—その可能性と課題—』生活書院.
- 白澤政和 (2019) 『ケアマネジメント論』ミネルヴァ書房.