

要保護児童対策地域協議会の 現状と課題

～子どもを守る地域ネットワークを紡ぐために～

橋本 達昌

(全国児童家庭支援センター協議会 会長・越前市要保護児童対策地域協議会 会長)

1. 要保護児童対策地域協議会設置運営の経緯

児童福祉法第25条の2には「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又は要支援児童若しくは特定妊婦への適切な支援を図るため、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により構成される要保護児童対策地域協議会を置くよう努めなければならない。」とあり、各市町村は、この条文を法的根拠として要保護児童対策地域協議会（以下「地域協議会」という。）を設置している。厚生労働省作成の「要保護児童対策地域協議会の設置運営状況調査結果の概要」（以下「調査結果概要」という。）によると、平成28年4月1日現在、地域協議会は1,727市町村に置かれており、その設置割合は99.2%に及んでいる。

そもそも地域協議会は、被虐待児など要保護児童の早期発見や保護を図るためには、関係機関がその子どもに関する情報等を共有し、適切な連携によって支援内容等を検討していくことが不可欠であるとの認識のもと、平成16年の児童福祉法一部改正によって法定化された。これにより地方公共団体は、地域協議会を構成する関係機関等に対し守秘義務を課すとともに、（構成団体のうちから）地域協議会の運営の中核となり、支援対象児童等に対する支援の実施状況の把握や関係機関等との連絡調整を行う調整機関を指定することとなった。これらの法的整備によって、

関係機関のはざままで適切な支援が行われなかったといった事態が防がれること、及び医師や地方公務員など守秘義務が課せられていることから個人情報の提供に躊躇があった関係者からの積極的な情報提供がはかられることが期待された。しかしながら、この段階では地域協議会の設置は義務付けられていなかったため、平成17年4月1日の設置数は111市町村（4.6%）、平成18年4月1日でも598市町村（32.4%）にとどまっていた。

そこで平成20年4月施行の「児童虐待の防止等に関する法律及び児童福祉法の一部を改正する法律（平成19年改正）」では、地方公共団体に対し地域協議会の設置を努力義務化した。次いで平成20年11月に成立した「児童福祉法等の一部を改正する法律（平成20年改正）」により、平成21年4月から支援対象を要保護児童のみならず、養育支援が特に必要である子どもやその保護者、妊婦に拡大するとともに、地域協議会調整機関に児童福祉司たる資格を有する職員や保健師、助産師、看護師、保育士、教員、児童指導員等の専門職を配置することを努力義務化した。

さらに平成28年5月に成立した「児童福祉法等の一部を改正する法律（平成28年改正）」では、要保護児童等の自立支援の必要性の観点から、地域協議会の支援対象である要保護児童について、18歳以上20歳未満の延長者等を含めることとした。併せて地域協議会の機能不全の実態を厳しく指弾したうえで、地域

協議会調整機関への調整担当者の配置を義務化すると同時に当該担当者の研修をも義務化した。このように国は、主に支援対象の拡大に相応して地域協議会スタッフの専門性の向上に力点を置き地域協議会の機能強化を図ってきたが、その成果は十分とは言い難い。それゆえ本稿では、地域協議会の現状を明らかにしたうえで、新たな社会資源とのリンケージにスポットをあてることで、本来、各々の地域コミュニティにおいて子どもと家庭を支援する機軸たるべき地域協議会の近未来を展望していきたい。

2. 地域協議会の組織と活動の実際

地域協議会は、「要保護児童対策地域協議会設置・運営指針」（以下「運営指針」という。）によって、その組織構成や運営方法等が定められている。運営指針では構成員について、「市町村の児童福祉、母子保健、障害福祉等の担当部局、児童相談所、福祉事務所（家庭児童相談室）、保育所、児童養護施設等、児童家庭支援センター、里親会・・・」と例示しているが、総じてどこの地域協議会においても市町村の児童福祉主管課、教育委員会、小・中学校、児童相談所、警察署など行政関係者が大多数を占めているのが実情である。また「調査結果概要」によると、地域協議会の中核である調整機関の約9割が、市町村の児童福祉主管課（家庭児童相談室や児童福祉・母子保健統合主管課等を含む。）に指定設置されている。このことから官主導の色合いの濃い組織であるといえ、それゆえに地域協議会の活動実態に対し現場サイドからは形式主義やマンネリズムに陥っているとの懸念の声も上がっている。

さらに特筆すべきは、調整機関の担当職員の状態である。調整機関に配置されている職員（全国で8,033名）のうち、28.4%が非正規職員であり、24.1%が非常勤職員となっている。また業務経験年数については、「1年～2年未満」が20.9%と最も多く、次いで「6ヶ月未満」が20.7%となっており、5年未満が全体の8割を占めている。さらに資格について

調査したところ、「児童福祉司と同様の資格を有する者」は20.7%に過ぎず、「（看護師や保育士等）その他の専門資格を有する者」も34.7%しかいない。いずれのデータからも調整機関担当職員の脆さが浮き彫りとなっている。

また運営指針では、地域協議会内部の会議として、代表者会議、実務者会議、個別ケース検討会議の三層構造をモデル提示しているが、平成27年度中（平成27年4月1日～平成28年3月31日）における各級会議の開催実績（回数）は、全国平均で、代表者会議0.99回/年、実務者会議6.74回/年、個別ケース検討会議32.09回/年であった。さらに地域協議会に登録されているケース数は、平成28年4月1日現在、全国で219,004件であり、「要保護児童」が135,534件（61.9%）、「要支援児童」が78,685件（35.9%）、「特定妊婦」が4,785件（2.2%）であった。児童相談所の児童虐待相談対応件数が飛躍的に増大している情勢と軌を一にして、市町村の対応件数も年々増加の一途を辿っている。地域協議会調整機関の担当者に対して運営上の課題を聴取したところ、「調整機関の業務量に対して職員数が不足している。」との回答が61.0%（1,054ヶ所/1,727ヶ所）に上っていることから支援現場のオーバーフロー状況が窺われる。

総じて「調査結果概要」からは、地域協議会の現状は、官主導の色彩が強く硬直的であり、かつ担当者の専門性や継続性に難があり、児童虐待ケース対応という本来業務の増大に対応しきれていないという課題が見えてくる。

3. 子どもの居場所づくりに挑む市民活動団体への期待

現在、筆者は福井県越前市（人口80,938人世帯数28,816世帯:平成30年4月1日）の要保護児童対策地域協議会の会長を務めている。また民間のファミリーソーシャルワーク機関である児童家庭支援センターの全国協議会組織である全国児童家庭支援センター協議会（平成30年5月1日現在、北海道から沖縄まで全国

123センターが加盟)の会長の任にも就いている。以下、夫々の立ち位置から「地域協議会の抱える課題をいかに解決し、活性化していくべきか」との問いに対し挑戦的な解を示していきたい。

最近、地域では子ども食堂や生活困窮児童への学習支援拠点など、(家庭と学校以外の第三の)“子どもの居場所”といわれる新たな社会資源が、市民活動団体や地域自治組織の尽力によって盛んに創出されてきている。

越前市でも現在、子どもの居場所としての学習支援拠点が市内7ヶ所において開所している。このような子どもの居場所には、地域協議会の支援対象となる子どもや保護者が来所し、運営スタッフと良好な関係性を保っているケースが少なくない。むしろ学校では活躍の機会もなく居心地の悪さを感じている子どもが、子どもの居場所には目を輝かせて来所し、運営スタッフとのコミュニケーションを楽しんでいる事例や児童相談所や福祉事務所のケースワーカーとは衝突を繰り返してきた保護者が、子どもの居場所の運営スタッフとは自発的に交わり、食事作りや学習支援の補助者として生き生きと活躍する姿も報告されており、そこにはオフィシャルな機会や対応では紡げなかった地域コミュニティとの確かな“繋がり”が垣間見える。

本稿の冒頭で述べたように地域協議会は、守秘義務と個人情報保護の絡みから来る情報共有への柵(しがらみ)を乗り越えるための法的スキームとして整備されてきたという経緯を有しており、だからこそ官主導・行政機関中心で運営されてきたという経過がある。しかしそのような硬質なスキームでの活動が限界にきている以上、スキーム自体を根底から覆すようなイノベーションが必要ではなからうか。その第一歩が、このようなボランティア精神あふれる子どもの居場所運営スタッフ=市民活動家=らを地域協議会の中に数多く取り込んでいくことであると考え。朗らかで和やかなキャラクターで、柔らかく包まられるように支援対象者と繋がっている彼らの存

在そのものが、次代の地域ネットワークシステムの象徴となることに期待したい。

4. 児童家庭支援センターとの協働に活路を

一方、地域協議会調整機関の専門職員のあり方についても、専門性の乏しさや経験年数の浅さ、非常勤・非正規といった雇用条件の不安定さが指摘されてきたが、これら人的脆弱性を解消・緩和する施策の一つとして、児童家庭支援センターの活用を提案したい。

児童家庭支援センターとは、平成9年の児童福祉法改正によって制度化された比較的新しい社会資源であり、その大半は児童養護施設や乳児院など入所型社会的養護施設を本体施設としている。事業内容としては、①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る。②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児童相談所において、施設入所まで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等、継続的な指導措置が必要であると判断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里親及びファミリーホームからの相談に応ずる等、必要な支援を行う。⑤児童相談所、市町村、里親、児童福祉施設、要保護児童対策地域協議会、民生委員、学校等との連絡調整を行う、とされている。

実際には、施設と地域をつなぐ結節点として、ショートステイの利用調整や乳幼児健診時の相談支援、子どもの養育や児童虐待防止に関する市民啓発セミナーの開催等、市町村や地域に密着した子ども家庭支援活動を展開しているセンターも多い。

なお「市町村子ども家庭支援指針(ガイドライン)」でも「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、積極的な活用を図りたい。」との言及がみられる。事実、子どもの虹情報研修センターが行った「児童家庭支援センターの役割と機能のあり方に関する研究」調査によれば、回答のあったセンター(全81センター)のうち93%が地域協議会の構成員となっており、個別ケース

検討会議への出席依頼を受けているセンターも86%に及んでいる。これらのことから既に地域協議会と一定の関係を有している児童家庭支援センターに、調整機関の全部ないし一部を委託することに左程の障害はないと推測される。

問題は、(自治体数に比し、児童家庭支援センターの)設置数の少なさであるが、平成30年7月6日に厚生労働省子ども家庭局長通知として発出された「都道府県社会的養育推進計画策定要領」では、「市区町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた都道府県の取組」の一つとして「児童家庭支援センターの機能強化及び設置促進」を推奨している。市町村並びに社会的養護施設はこれを好機として、児童家庭支援センターが市区町村の子ども家庭支援機能の一翼を担うべく積極的に開設(増設)されるよう、都道府県への働きかけを強化する必要がある。

社会福祉士をはじめ児童福祉司任用資格を有するスタッフや臨床心理士などを予めチームスタッフ化している児童家庭支援センターが、しかも本体施設である社会的養護施設の全面的なバックアップを得ながら地域協議会の中核を担うこととなれば、その専門性の欠如や経験不足といった従来からの課題は十分にクリアされるし、むしろ民間支援機関であることの強み=具体的には継続性、迅速性、柔軟性=を活かして、より広範で強靱な協議体を形成する可能性をも有しているといえよう。

5. 結びに

昨春、目黒区で発生した痛ましき女児虐待死事件は、その顛末の尋常ならざる悲哀さから国民的関心を喚起し、児童相談所を基幹とする現行児童虐待防止施策の弱点を露見させた。児童相談所が溢流状態にある今、市町村児童福祉行政の役割、なかんずく地域協議会の機能は一層重要となってきた。

ところで(市町村に対し、)地域協議会の調整機関職員の専門性強化や構成員の連携強化、さらには地域協議会活動の地域住民へ

の周知を図る取組等の実施を促すために設けられている国の補助事業は、いみじくもその名称を「子どもを守る地域ネットワーク機能強化事業」という。

虐待や貧困、いじめなどから“子どもを守る”ためには、その中核となるスタッフの専門性や経験の蓄積、支援の継続性が重要であることは論を俟たない。また多様な人々が暮らす“地域(コミュニティ)”の中に“ネットワーク”を築き、それをより大きく頑丈なものへと紡いでいくためには、地域住民の関心やエネルギーの持続が不可欠であるとともに、組織体としての多面性や重層性、包摂力も求められよう。市町村が自らの地域協議会を、(文字どおり)“子どもを守る地域ネットワーク”へ深化させていこうと真摯に望むのならば、市民活動との連携や民間支援機関との協働体制の構築に果敢に挑んでいくべきではなかろうか。

【参考文献】

- 「要保護児童対策地域協議会設置・運営指針」(厚生労働省)
- 「要保護児童対策地域協議会の設置運営状況調査結果の概要」(2016厚生労働省)
- 「都道府県社会的養育推進計画策定要領」(2018厚生労働省)
- 「児童家庭支援センター設置運営要綱」(厚生労働省)
- 「基本保育シリーズ 保育相談支援 児童養護施設等要保護児童の家庭に対する支援」(2015中央法規出版)橋本達昌
- 「全国児童家庭支援センター運営ハンドブック 改定3版」(2017全国児童家庭支援センター協議会)
- 「児童家庭支援センターの役割と機能のあり方に関する研究(第1報)」(2016子どもの虹情報研修センター)