

日本都市センター「子育て家庭の孤立に対する都市自治体の対応に関する研究会」

市区町村における子ども家庭福祉の実施体制と子育て支援

淑徳大学短期大学部

佐藤 まゆみ

主要な子ども家庭福祉施策

①母子保健

②障害児福祉

③経済的支援

④子育て支援

⑤健全育成施策

⑥保育施策

⑦虐待防止施策

⑧社会的養護施策

⑨非行・心理的課題への施策

⑩ひとり親家庭福祉とDV防止施策

1. 市町村の子ども家庭相談体制

(1) 市町村中心の体制整備の経緯

- 2005年度から市町村は児童家庭相談の第一義的窓口
→ 要保護児童の通告窓口となるなど基礎自治体としての役割が強化された
- 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）
→ 基本的方向のなかに、「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」

1. 市町村の子ども家庭相談体制

2016年の児童福祉法改正

→家庭支援に関わる規定を整備(法第3条の2)

権利・最善の利益等条約における基本理念の明文化

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

→2017年市町村子ども家庭支援指針(ガイドライン)が発出

現在市町村はそれに基づいた相談支援を実施

児童相談所運営指針においても、都道府県と市町村との相談援助の体系を図示

1. 市町村の子ども家庭相談体制

- 2018年に相次いだ虐待による死亡事例→2019～2022年を対象期間とする児童虐待防止対策体制総合強化プラン(新プラン)策定

→市町村の体制強化として、市区町村子ども家庭総合支援拠点の全市町村整備、要保護児童対策地域協議会の調整機関に配置される常勤の調整担当者(2022年度までに全市町村配置)

- 2019年児童福祉法が改正：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

→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

1. 市町村の子ども家庭相談体制

(2) 市町村(特別区を含む)の役割

「児童が心身ともに健やかに育成されるよう、基礎的な地方公共団体として、第10条第1項各号に掲げる業務の実施、障害児通所給付費の支給、第24条第1項の規定による保育の実施その他この法律に基づく児童の身近な場所における児童の福祉に関する支援に係る業務を適切に行わなければならない。」と規定

→基礎的な地方公共団体として住民に密着した行政を実施

1. 市町村の子ども家庭相談体制

- 子ども家庭福祉においては、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、必要に応じて児童相談所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、必要に応じて児童相談所に送致し、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、児童相談所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とも必要

2. 子ども家庭福祉分野の実施体制の特徴

	都道府県	市町村
権限	施設入所措置権限、一時保護	なし
援助体制	チームアプローチと合議制	ネットワーク型アプローチ
役割	介入型援助	伴走型支援
施策の中心	要保護児童施策	子育て支援施策

- ハイリスクアプローチは主に都道府県が担い、専門的援助を要するニーズに要保護児童福祉施策を中心に広域的に対応、保護者の動機付けや受け入れによっては介入型援助となる
- ポピュレーションアプローチは主に市町村が担い、多くの人が利用する子育て支援施策を中心に身近な生活圏で対応、保護者にとって伴走型支援となる

2. 子ども家庭福祉分野の実施体制の特徴

(1) 都道府県と市町村間の二元的な体制、しかし市町村にはほとんど意識されていない

(2) 分野内において保育、子育て支援、虐待等要保護児童対策、社会的養護、障害児等、時代とともに施策がそれぞれ充実・発展し、専門性を蓄積

3. 子どもと家庭の現状と支援体制の実態

- 少子化
- 社会経済状況と働き方の影響
- 都市への集中
- 地域社会の変化
- 家族形態の変化と機能の縮小
- 多様な家族形態

3. 子どもと家庭の現状と支援体制の実態

- 児童相談所における児童虐待相談対応件数(令和元年)19万件超
 - 市町村においても平成30年には児童虐待相談対応12万件超
 - 市町村ガイドラインにおいても、その後に重篤な虐待事例が生じる場合が少なくない実態があることを指摘
- 市区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

3. 子どもと家庭の現状と支援体制の実態

- 子育て支援におけるつながりは保護者の孤立の予防、仲間づくり、支えや相談の相手を得ること

→結果的に**子どもが育つ環境である家庭が良い状態になることが重要**

地域包括的・継続的支援の定義

「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も家庭福祉問題に、多機関・多職種連携により包括的で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をいう」

出典：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，pp.35-36.

4. 子ども家庭福祉分野における地域包括的・継続的支援と子育て支援

- 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
- 孤立を防ぐための子育て支援は、例えば地域子育て支援拠点のように、居場所提供や仲間づくり、地域とのつながりを作っていくことが重要
→一方で、「つなぐ」ということは渡す、お願いする、情報提供する、紹介するというだけでなく、自由自在に形を変える水のように(触媒として)色の「境界線」つまり「支援の切れ目」をなじませていくような働き
- その働きを俯瞰して把握し、状況や課題をアセスメントして、支援や環境を調整することが得意な専門性はソーシャルワーク
- 子育て支援サービスは、地域の市区町村子ども家庭総合支援拠点や要保護児童対策地域協議会と十分に連携することが必要

4. 子ども家庭福祉分野における地域包括的・継続的支援と子育て支援

- 大半が支援ニーズと隣り合わせと仮定するとき、在宅と措置の間をつなぐ調和的支援を要する
- 「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。」であり、(相談や子育て支援等の)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(佐藤)

→ここが不十分であるがゆえに、在宅or施設入所(里親委託)措置の2択となりやすく、かつこの場合は在宅はリスクを抱えながらも「見守り」(実際は具体的な支援ができない)になりやすい

4. 子ども家庭福祉分野における地域包括的・継続的支援と子育て支援

- 子どもにとって安心できる在宅生活が送れること
- 家庭養育優先の原則：家庭で育つことは子どもの権利
- リスクや難しさを抱えていても、適切なサポートを必要に応じて、必要な分受けられることによって、環境を整えば可能になる
- 地域子ども・子育て支援事業は13事業あるが、適切に支援を活用することは保護者の側からすると制度が複雑で難しい。パワーレスな状態にある人は、アクセスすら大変なこと
- 保護者にとって敷居が低く間口の広い「より身近で、誰もが使うことが当たり前」というポピュレーションアプローチとハイリスクアプローチの特性を支援者が理解して横断的に活用して、保育サービスを利用せず在宅で子育てしている家庭のバックアップも考えていく必要

→拠点と連携しつつ、オーダーメイドの子育て支援プランをつくること

文献

- 柏女霊峰編 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 2020
- 佐藤まゆみ『市町村中心の子ども家庭福祉』生活書院2012
- 佐藤まゆみ「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ー調和的支援に焦点を当ててー」『淑徳大学短期大学部研究紀要』第62号 2020 pp.23-34
- 佐藤まゆみ「子ども家庭総合支援拠点と要対協」橋本達昌・藤井美憲編『社会的養育ソーシャルワークの道標ー児童家庭支援センターガイドブック』日本評論社2021
- 令和2年度厚生労働省委託研究事業「子育て世代にかかる家庭への支援に関する調査研究報告書」(政策基礎研究所)2021