

# 阪神間における子ども家庭福祉施策の現状について

The Present State of Child and Family Welfare Policy in Osaka-Kobe Area

木下隆志\*

Takashi KINOSHITA

## 抄録

2004年の児童福祉法改正に伴い、要保護児童対策地域協議会の設置や児童虐待予防ネットワークの構築など、市町村単位での子ども家庭福祉施策の確立が求められている。これまで地域内の子ども家庭福祉の相談窓口は福祉事務所内の家庭児童相談室や1997年に創設された児童家庭支援センター等、その役割があいまいなままであった。しかし法改正は市の役割を明確にしたとともに、市が地域内に点在するサービスを連結するプラットフォーム的存在となることで地域内の子ども家庭福祉ネットワークを形成しつつある。これまでのあいまいな関係を振り返りつつ各相談窓口の役割を検討し、事例として阪神間の芦屋市、尼崎市が行う子ども家庭福祉施策の現状を論述する。

## 1. はじめに

2004年の法改正により市町村が第一義的相談窓口となった。それまで児童相談所と児童家庭支援センター、そして福祉事務所の家庭児童相談室のあいまいな関係から見られるゆらぎのもと、法改正により市町村の役割が明示された。それに伴い児童相談所や児童家庭支援センターの役割も、よりはっきりしたものとなり市町村を軸とするネットワークの形成がなされている。

その代表的な市として阪神間の子ども家庭福祉施策について調査を実施した。芦屋市では子ども応援団と称する子育て支援のネットワークやアスターネットと称する児童虐待防止ネットワークが整備されている。このように阪神間の子ども家庭福祉施策は比較的混乱なく2004年の法改正を迎えることができた。しかし、はじめから構築されていたわけではなかった。全国的には子育てニーズの多様化、被虐待児を含む要保護児童、機能不全にある家庭の影響による不登校やひきこもり等の問題がクローズアップされ、1997年の児童福祉法改正では児童家庭支援センターが新たに創設されるような時期において、芦屋市が把握する被虐待児はゼロとの報告であった。市において情報収集を行うパイプが構築できていなかったのである。

---

\* 関西保育福祉専門学校

## 阪神間における子ども家庭福祉施策の現状について

芦屋市、西宮市、尼崎市はそれぞれが特徴を有する市である、西宮市は全国で少子化対策が推進されている中において、人口の流入により子どもの比率が増加した市としての特徴を持つ。尼崎市は3市の中で生活保護率をもっとも高く、地域は6つの管轄区域に分かれており、家庭児童相談室の相談員はすべて社会福祉主事が担当している。西宮市の人口は476,728人、尼崎市の人口は461,198人であり、2つの市はいずれも中核市を目指している。芦屋市の人口は94,627人と他市の5分の1の人口の市であり、西宮市子ども家庭センター（児童相談所）と連携しつつ、コンパクトな市ならではの子ども家庭福祉ネットワークが構築されている。

### 1.1 研究手法

これからの子ども家庭福祉における市の役割として、市町村（家庭児童相談室を含む）がサービスをつなぐプラットフォーム的存在として機能を強化する方向性にあること。児童相談所は措置、一時保護などの権限を強化し、これまで以上に緊急性のある困難ケースを受理する専門的機関となること。児童家庭支援センター等の施設機能を持つ機関は独自施設の課題である社会化における点、そして地域内では、児童相談所から在宅支援に切り替わるケース等においてトリートメント的な役割が主な業務になると考えられる。今回の考察を手始めとし、今後継続的に阪神間の子ども家庭福祉の情報収集をしていきたい。上記のことを想定しながら、芦屋市と尼崎市で行った行政職員へのインタビューを中心にレポートする。また市町村内において点在してきた相談窓口のプラットフォーム的役割を果たすようになる過程で、一例として家庭児童相談室と児童家庭支援センターとの関係や地域の情報源となる主任児童委員の役割を振り返り考察する。

阪神間の芦屋市、尼崎市の職員インタビューとして芦屋市の保健福祉部、尼崎市の健康福祉局の代表職員に以下の内容について聞き取りインタビューを行った。

- ①市の子ども家庭福祉の概観について
- ②市の相談受案件数、処理件数（それぞれの経路）
- ③要保護児童対策協議会の実施状況とネットワークのあり方
- ④市の相談内容の傾向
- ⑤今後の課題等について

上記内容について座談会形式でインタビューを実施。

## 2. 阪神間の子ども家庭福祉施策について

### 2.1 芦屋市について

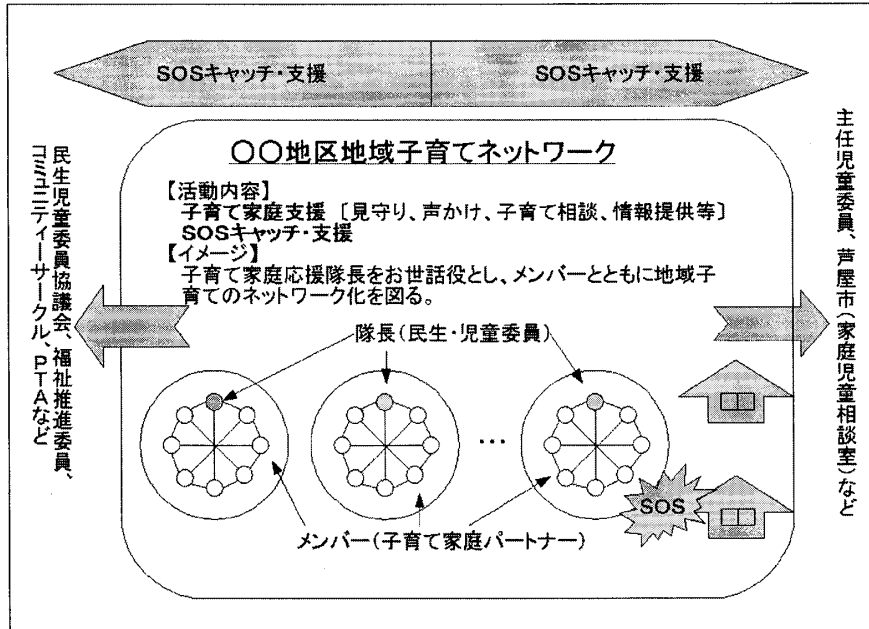
芦屋市保健福祉部の3氏によるインタビュー調査及び、市からの提示資料<sup>1</sup>より若干の考察を述べる。

芦屋市は2004年の法改正に先立ち2002年ころから地域子育てネットワーク事業を実施しており、関係機関を含め法改正による混乱はほとんどなかったとのことであった。

芦屋市地域子育てネットワーク事業（子育て応援団）は全国の子育て支援モデル事業として行われた経緯もあり、子育て支援から要保護までの流れがシステム化されている。大別して図1のように、子育

て家庭応援運動とSOSキャッチ支援の2軸で子どもを支えるシステムとなっている。支援方法として、民生、児童委員が隊長となり、隊長を中心に子育て家庭パートナーのメンバーとの連携のもと地域の見守り・声かけを行っている。

図1 芦屋市地域子育てネットワーク事業（子育て応援団）



(芦屋市提供資料をもとに作成 木下)

子育て応援団の主力となる民生児童委員や主任児童委員の負担について伺うと、芦屋市の民生児童委員や主任児童委員は地域への情報提供役や機関への情報収集役としてのパイプ役を担うことになっている。それ以外のケースへの介入は行政が行うこととしており、他市のように民生児童委員による家庭訪問や主任児童委員による助言・指導は行われていない。またそのことによって各委員が負担感を持つことのないようにしているとのことであった。各委員は地域で起こる出来事を伝えることが一番重要な役割であることを徹底することによって委員の役割を明確にし、負担を軽減させていることが芦屋市の工夫である。

子育て家庭応援運動のネットワークづくりとして図1の左に向かうベクトルでは民生児童委員協議会、コミュニティスクール等の活用が行われている。また図1の右に向かうSOSサインのつながりが必要なケースについては家庭児童相談室等に連絡がいくようになっている。そのようなネットワークからの通報を含め、家庭児童相談室の相談処理件数（延べ件数）は平成15年度で670件、16年度で680件、法改正された翌年の17年度で768件、18年度で730件である。平成18年度の730件を個人換算すると153人の方が相談をしているとのことであった。そのうち、虐待を含む要保護性のある相談については平成13年26人、14年31人、15年19人、16年32人、17年39人、18年59人（新規41人）と全体の総数から考えると18年度は要保護性の相談が40%を占めることになる。

法改正により、要保護児童対策地域協議会の設置が認められ、芦屋市においてはその前進であった児童虐待防止ネットワーク（アスターネット）として機能している。芦屋市アスターネットは子どもに関わる庁内部署と関係機関から構成される。各機関の役割を定め、簡易なマニュアル化を試みており、アスターネットと芦屋市と地域子育てネットワーク事業の有機的な連携を行っている。

## 阪神間における子ども家庭福祉施策の現状について

ここ数年の情報集約の強みは教育委員会との連携が円滑に行われていることによる要素が大きいと言う。主任児童委員歴任者はいずれもPTA会長の経験者が就任していることから、管轄域を越えての情報やり取りができるようになったとのことであった。

表1 芦屋市の相談業務状況

### ア 福祉事務所における処理件数

区分	15年度	16年度	17年度	18年度	
知的障害者福祉司又は社会福祉主事の指導	一件	一件	一件	一件	
施設入所措置	助産施設	1	0	—	1
	母子生活支援施設	1	1	—	—
児童福祉法22条・23条の措置権者に報告又は通知	2	2	1	47	
こどもセンターへ送致又は通知等	74	92	88	17	
こどもセンターへの委嘱による調査の完了	22	47	22	13	
他の機関にあっ旋・紹介	0	5	1	—	
相談・助言その他	570	533	656	652	
合計	670	680	768	730	

### イ 受付経路別処理件数

区分	15年度	16年度	17年度	18年度
発見	100	85	79	86
児童委員から通告	49	68	58	39
こどもセンターから送致	7	4	1	10
こどもセンターから委嘱	22	47	22	17
保健所から通知	0	0	1	10
警察関係から通告	3	1	2	4
その他都道府県（指定都市含む。）から通告	13	1	2	2
市町村（指定都市除く。）から通告	83	31	10	26
学校から相談	32	52	92	83
家族・親戚から相談	317	361	473	389
本人から相談	27	16	5	20
その他から通告等	17	14	23	44
合計	670	680	768	730

区分	15年度	16年度	17年度	18年度
施設入所（通所）援護	2	4	4	5

芦屋市における課題として、阪神間の中では経済的な面で比較的恵まれているような印象を受けるが、要保護性のあるケースは年々増加している。経済的な課題を抱える方やひとり親家庭で自立困難な家庭環境にみられる子どものケースがある一方で、一部、経済的に恵まれていることから見えにくい機能不全家庭にまつわる問題、そして最近増加していると感じるのは、精神的な問題やパーソナル障害的な問題を抱えるネグレクトの問題が難しいとのことであった。

座談会的なインタビューで職員の方が率直に感じていることを加筆させていただくと、母親の子育て力の低下や地域関係の希薄さに危機感を持っておられるようであった。子ども家庭福祉の課題は複雑で、サービスの充実のみで解決できる問題ではないことを強調。行政のサービス責任を前提としながらも、手厚いサービスを利用することで母子関係を築けないようにしている面を指摘。保育や子育て支援サービスを頻繁に使うことで親子の向き合う時間を減少させている面など、何でもフォローしてくれるサービスがあるという親への甘えを助長させていることについて心配されていた。要は親子間の絆をどのようにサポートすることができるかという地域力の再生の構築が重要との認識だと言える。

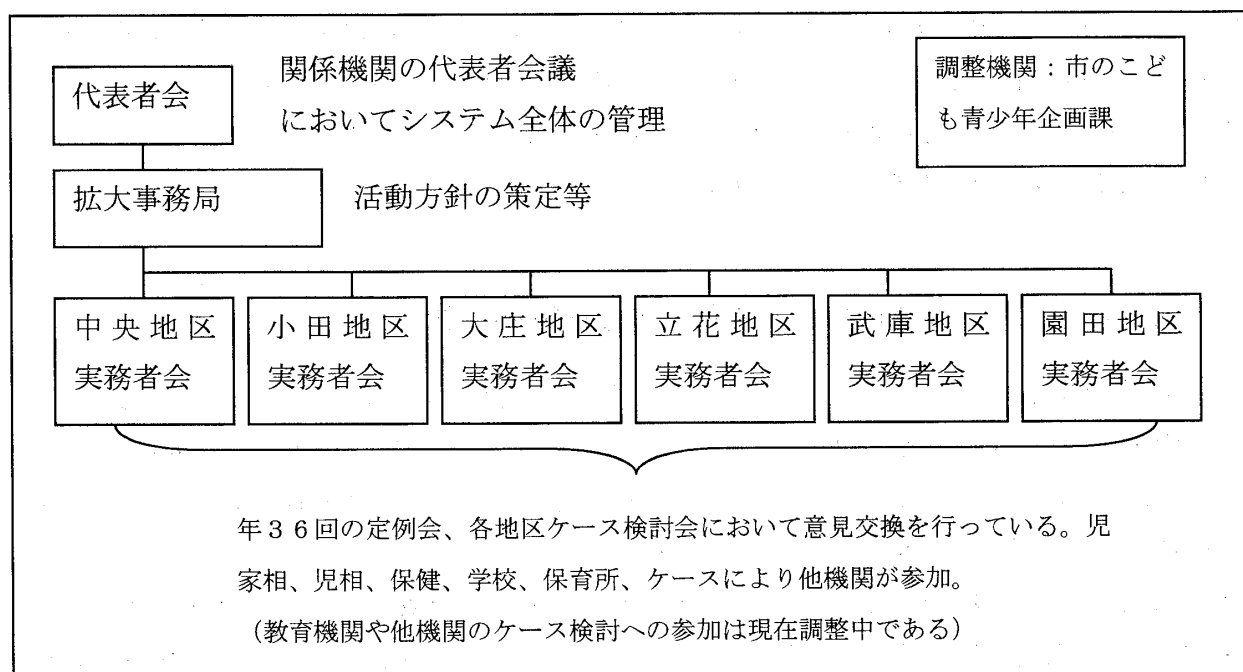
## 2.2 尼崎市について

尼崎市健康福祉局の4氏によるインタビュー調査及び、市からの提示資料<sup>2</sup>より若干の考察を述べる。

尼崎市の子育て支援は、あまがさきキッズサポーターズと称し、各地域の子育て支援の核（子育て親子サロン、児童ホーム、こどもクラブ）が子育ての中核となり、それをサポートする体制として教育関係、尼崎市役所、専門機関が連携をとるしくみとなる。ただし、子育て支援施策と要保護支援施策との連携は意識的に系統だっていない。しかし、子育て支援ネットワークが子どもを育てる家庭に対応する実質的な予防施策機能を担う存在となっている。

図2の通り、平成18年度より要保護児童地域対策協議会を開催し、子どもに関わる各種機関との連携が行われるようになった。ただし教育機関の参加は今後の課題とのことであった。6か所の担当地域による2ヶ月に1回のケース会議を開催し、担当アドバイザーによる指導を受けながら各機関の連携が行われるようになっている。この協議会はこれまで、点在しているサービスを結びつける意味において効果をあげるものと思われる。市が子育て支援のプラットフォーム的存在となるための機能の一つといえる。

図2 尼崎市要保護児童対策地域協議会組織体制図



家庭児童相談室では平成17年に6つの地区を統合し効率化と総合的な施策を実施する体制を整えた。以前の6つの担当地区を継承する形で6人の家庭児童相談員と婦人相談員2名の配置により、母子に対する福祉制度を行っている。尼崎市は他市に比べ、非課税世帯や低所得層が多くその地域性から要保護や虐待に関するケースは多い。尼崎市には1997年に創設された児童家庭支援センターが児童施設に附設されており、児童相談所や尼崎市との相補完的な関係のもと、施設機能を有効に活用し地域のトリートメント的な役割を担っている。尼崎市の家庭児童相談員は児童委員や主任児童委員との連携を行っているが、その活動内容については地域それぞれの格差があるようであった。2004年の法改正に伴い、尼崎市の家庭児童相談室は、市内である程度完結できるシステムを求められる傾向を感じた。統計的な数値については現在公表を検討して頂いており、この論文に反映させることはできないが、次のようなケースの対応に追われている様子であった。治療や心理的サポートが必要なケースが児童相談所から地域で生活することになると、おのずと市の管轄となり地域内での対応となる。そのようなケースは決して親子の機能不全を克服しているわけではなく、その脆弱性から同じような問題を繰り返す。そのとき市は

再度児童相談所との連携により、適切な対応に迫られるが、行政側の努力が報われないような無力感を感じる時もあるとのことであった。児童相談所が持つ治療的機能を市内で形成する必要性を感じるとともに、家庭再統合のための何らかの手立てが必要だとの想いが伝わってくる。これはまさしく児童相談所がこれまで抱えていた問題である。また、ここ数年は、精神疾患による困難ケースも感覚的に増加しているように感じているとのことであった。特に困難なケースは精神疾患とはっきりしているのではなく、また経済的な問題が主でもなく、パーソナル障害的な家庭病理から起こるネグレクトへの対応が難しいとのことであった。

インタビューの最後に各氏に子ども家庭福祉に必要な要素を伺うと、一つは多様化する子どもの問題は親の問題でもあり、地域の希薄化の問題でもあることから、行政と行政以外のところでの親子の絆や地域力形成へのアプローチが必要であること、一つは強い権限をもつ行政指導や措置で親子分離を行うケースの再統合の問題にいかに対応するかということ、一つはパーソナル障害的な問題が明らかにあると分かっている過程への切り口が見つからないケースへの対応、一つは家庭が第一義的な養育環境だとした上でその環境を行政側がフォローアップしていける役割と機能の構築などが課題としてあげられた。尼崎市は3市の中で一番多様な問題を内包しているだけに協議会を中心とするネットワークのあり方や、子ども家庭福祉施策の今後の動向に注目したい。

### 3. 市町村の自立により形成されてきた子ども家庭福祉施策

2004年の児童福祉法改正は地域における子ども家庭福祉の実施体制を大きく変える改正となった。それは、市町村が第一義的な相談窓口として機能することになったことだ。しかし少し主観を含め述べさせて頂くと、この改革に至るまで、地域の子どもの家庭福祉のあり様は、1990年代後半から増加した子どもの相談窓口のあり方から検討しなければならない。

今回焦点をあてたい機関としては、1997年に創設された児童家庭支援センターとの関係である。

措置から利用契約制度、自立支援を掲げて、1997年の児童福祉法改正はコペルニクス的転換と言われた改革であった。その児童福祉法改正時、地域における身近な相談窓口として、また児童相談所のランチ的機能を持つ施設として児童家庭支援センターは創設された。センターは児童福祉施設に附設する形態をとっていた。その目的は児童虐待を含む要保護児童対策を含め一時保護機能を持ち、地域の身近な相談機関として児童家庭相談の要になると予測されていた。その期待は大きく、一方で市町村福祉事務所の家庭児童相談室の役割はなくなるのではないかとの風評が流れるほどであった。あれから9年が経過し、平成19年4月現在で児童家庭支援センターは51ヶ所の増加にとどまっている。そのような法廷化された施設としては少なすぎる相談事業の微増推移の最中、2004年の児童福祉法改正で再び地域の相談窓口として注目をあびるようになったのが、福祉事務所の家庭児童相談室を含む第一義的な相談窓口としての市町村である。しかし市町村の困惑はこれまでの児童相談所との関係を含め地域内でのネットワーク形成の方法であった。これまで専門的な相談を含め、困難ケースは児童相談所が行い、市町村は比較的軽易な相談を対象とする。それは法改正後も同じく、専門的な関わりが必要な困難ケースは児童相談所が対応することとされている。しかし、あきらかに児童相談所の対応に変化が見られるようになる。

児童相談所の役割は緊急性のあるケースへの対応、虐待ケースではあるが治療を必要とするような、別の言い方をすれば、命に関わるようなケースは児童相談所が対応し、それ以外の継続的なケースは市町村が対応するよう指導、助言されるようになる。人材の確保を含め市町村の困惑は大きかったと推測する。しかし児童相談所への依存を強めるよりも、困難ケースを含め地域内でいかに継続的に対応するかが求められるようになってきた。その例のひとつとして、市内に形成される要保護児童対策地域協議会の設置に見られる点在する機関を結びゆく役割である。

#### 4. 児童家庭支援センターと児童家庭相談室の関係について

児童家庭支援センターは1997年の児童福祉法改正により新たに創設、法第44条2に規定された第二種社会福祉施設である。1996年の中央児童福祉審議会基本問題部会中間報告において、子ども家庭支援センターという仮称で登場し、その概要が示されている。問題部会の中間報告では児童相談所175ヶ所での地域ネットワークの裾野を広げることの限界、相談所機能を十分に発揮できないこと、児童相談所を中心に地域に広がりをもった有機的な相談体制の整備の充実について記載されている。さらに創設される児童家庭支援センターの役割として、地域の児童の福祉に関する各般の問題につき、児童、母子家庭その他の家庭、地域住民その他からの相談に応じること、必要な助言、保護を要する児童又はその保護者に対する指導等、児童相談所のブランチ的役割が示されている。

そのような児童家庭支援センターが法定化される背景には、前述したように子どもを取り巻く環境が複雑化し、問題が深刻化する前にいかに早期発見、早期対応できるがということから、児童相談所一極集中で行われていた相談事業を補完し、地域の相談窓口としての役割を担う位置づけが行われたのである。この児童家庭支援センターは児童福祉施設に附設されることが特徴で、施設の積み上げてきた専門的スキルや夜間の緊急一時保護等の対応ができる、24時間体制の福祉施設機能を活用することとされた。

しかしながら、児童家庭支援センターの位置づけについて、児童相談所との関係、家庭児童相談室との関係をいかに位置づけし、役割の住み分けをするかという課題は創設当初から指摘されていた。柏女<sup>3</sup>は児童家庭支援センターの位置づけについて、児童相談所における一時保護等を子どものウェルフェアとし、児童家庭支援センターを附設する施設機能を活かしたショートステイ等を親子のウェルビーイング保障という形態にすれば相補的關係になる可能性を示唆している。また家庭児童相談室との関係について、創設のモデルは高齢者福祉分野の老人介護支援センターの同様の役割を期待されていることに触れ、業務内容は児童相談所の相談援助業務になることから、類似機関である福祉事務所に設置された家庭児童相談室、類似事業として地域子育て支援センター等との位置づけをめぐる重要な検討課題になることを指摘している。創設時の柏女の指摘通り、児童家庭支援センターの設置状況はそのあいまいさから伸び悩む。それらを裏付けるかのように、平成11年度に才村<sup>4</sup>により行われた児童家庭支援センター調査では、積極的に整備したいとの回答を示した自治体は全体の28.6%であり、整備に消極的、どちらともいえないと回答した自治体は71.4%という結果であった。また、その理由として附設する施設の地理的偏在や児童相談所と家庭児童相談室との役割分担の不明確さがあげられていた。また筆者<sup>5</sup>による1998年時に行った児童養護施設の施設長を対象にした児童家庭支援センター設置意向についてのア

## 阪神間における子ども家庭福祉施策の現状について

アンケートでは、311施設のうち半分の施設からは附設できるのであれば意向ありとの回答であった。施設機能を地域に発信できる新たな方法として施設側の期待は大きかったことが伺える。また、表2の通り、地域での在宅サービスを実施し、センター創設前から意欲的に施設機能を活かした取り組みをしている児童福祉施設が多い。

表2 児童養護施設が実施している在宅サービス

	はい	%	いいえ	%
ショートステイ	179	58.3	128	41.7
トワイライトステイ	99	32.6	205	67.4
母子交流ルーム	27	9.1	270	90.9
緊急一時保護	145	47.4	161	52.6
育児相談センター	39	13.0	261	87.0
学童クラブ	26	8.9	266	91.1
その他在宅	44	14.1	267	85.9

(1999年 木下による児童養護施設における地域福祉に関する研究調査より)

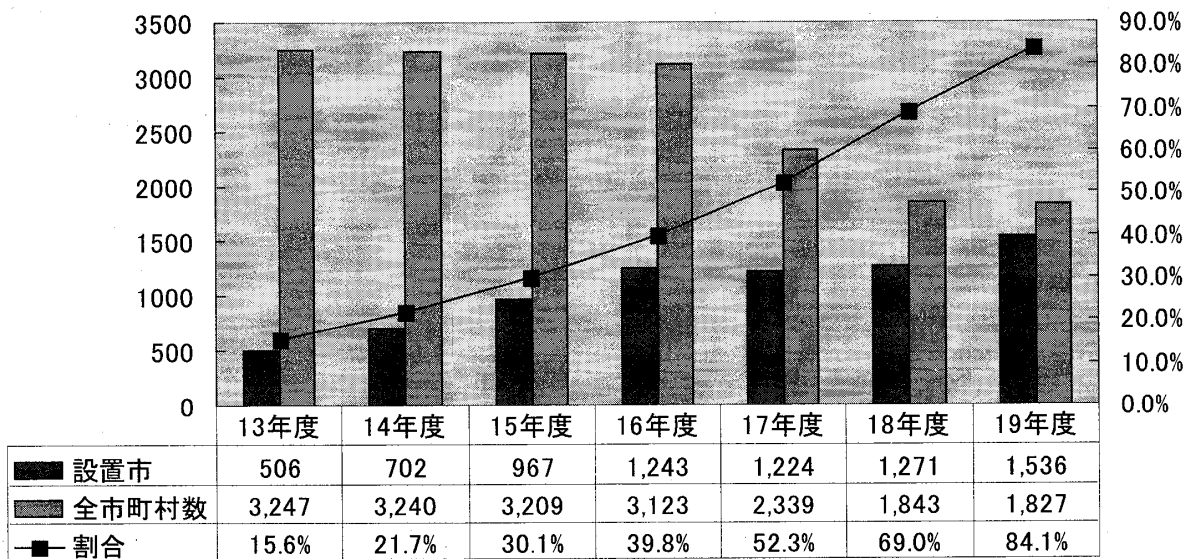
一方、家庭児童相談室の法的規定はないものの、昭和39年に厚生省の事務次官通達によると、児童福祉に関する相談指導業務を充実強化することを旨とし、家庭における適正な児童養育その他の家庭児童福祉の向上を図ることを目的として福祉事務所に設置されるようになった。その役割は児童相談所の相談機能を補完すること、地域住民が出入りしやすい福祉事務所に設置することが示され、早期発見、早期対応する予防的な役割を担うこととなっている。児童家庭支援センターが創設された年度に柏女ら<sup>6</sup>による家庭児童相談室の運営分析調査が行われている。そこでの課題は、運営実態の課題として非常勤職員を中心とする機関であること、運営上のスーパービジョンやチーム体制の不備等が指摘されており、児童家庭支援センター創設にともない、家庭児童相談室自身が運営上の再検討を求める内容と見て取れる。しかし全国に2004年時点で964ヶ所の家庭児童相談室を配置している窓口と51か所の児童家庭支援センターを比較するまでもなく、附設される児童家庭支援センターは施設的偏在の要因や行政による財政的な脆弱さから、家庭児童相談室に変わる地域の相談窓口としての役割を果たしきれていない。相原<sup>7</sup>の考察にみられるように、行政と児童相談所の中間的な存在として、また地域におけるトリートメント的な機能を有する地域組織化活動を行うインターフェイス（中間支援組織的）機関としての役割を担うようになってきている。そして市町村を第一義的相談窓口とする法改正によりその役割分担がより鮮明になったと考えられる。

さらに、家庭児童相談室と教育機関の関係については、芦屋市こども課によると、ここ数年、教育機関との連携がスムーズになったとの報告があった。その理由として主任児童委員がこれまでPTA会長を行っていたことをあげられていた。おそらくその背景には内田<sup>8</sup>による考察の通り、法改正後の相談窓口が市町村となることにより、また公立の小中学校も市町村立が多いことから、連携を取りやすい環境整備が進んだことが要因になっていると考えられる。また内田は教育機関との連携の不備によっておこる不登校やひきこもりについて、家庭児童相談室の役割の重要性を「保護者と学校の信頼関係の形成が円滑におこなわれなかった場合、家庭で過ごすこどもの状況や家庭自体の状態が学校にとっては全



く見えなくなってしまう」<sup>9</sup> 状況への仲介的存在と位置づける。家庭が孤立することによる不登校やひきこもりによる様々な問題、あるいは子どもが不登校やひきこもりになる家庭背景の問題のいずれにせよ家庭児童相談室は福祉事務所に併設されている性格を生かし家庭を支援することが可能であるとしている点から、今後も教育機関との連携が市内ネットワーク形成上重要であろう。しかし、いずれの参考資料も家庭児童相談室の課題として、非常勤であることを含む人員整備の課題、資格を有さない一般行政職が担当していることを含む職員研修の課題を指摘している。それと比較すると児童家庭支援センターは臨床心理士、社会福祉士等、カウンセリングとケースワークを内包する機関であるため、家庭児童相談室との役割上の違いを明確にし、より地域のトリートメント機能を持つ機関として増加することが望まれる。

図3 地域協議会及びネットワーク数設置状況



(厚生労働省発表 市町村における要保護児童対策協議会の設置状況について)

また、法改正後、厚生労働省<sup>10</sup>において全国の市町村児童家庭相談業務と題し、子ども家庭福祉施策のネットワーク形成への意欲的な取り組みを促進する意味を含め、市町村の実施状況が継続調査として報告されている。平成17年度調査では、児童家庭相談窓口は児童福祉担当課や福祉事務所に設置されている状況が述べられ、福祉事務所の家庭児童相談室の役割が重要であることが示されている。しかし、相談担当職員は一般行政職が4割を占め、さらに兼務で業務を行っている職員が7割を占める体制であることについて指摘しており、今後の充実が待たれる。また夜間・休日相談体制は5割が実施できていないことも指摘。さらにこの法改正で市町村の要保護児童対策地域協議会の設置や児童虐待ネットワークの形成を推し進めている。この調査の主な目的は地域において全国市町村の体制整備を強く推進するための意図もあると考えられるが、この要保護児童対策地域協議会の設置状況では、設置率4.6%と低調であり、その理由に人材確保が困難とする自治体が多かった。しかしながら2006年には32.4%、2007年には65.3%と急速に要保護児童対策地域協議会の設置が整えられ、図3の通り調査の主目的が効果をあげている。

## 5. 地域における児童委員・主任児童委員について

平成6年に主任児童委員が創設され、平成13年に主任児童委員は児童福祉法において法定化された。これは密室子育て、孤立する家庭などを含め、児童を取り巻く環境が多様化し、身近な地域の中において早期発見のために強化されたものである。

児童委員・主任児童委員の概要についてまとめると、児童委員は、市区町村に置かれており、民生委員を兼ねることになっている。地域において児童や妊産婦の保護、その他福祉に関する援助、指導を行うとともに、児童相談所職員である児童福祉司や福祉事務所職員の社会福祉主事の行う職務に協力することとなっている。平成16年現在で市町村に22万9958人の児童委員が存在している。平成6年に創設された主任児童委員は児童委員のうちから厚生労働大臣が指名することとなっている。16年現在で市町村2万1157人が存在している。特に主任児童委員は、地区担当の児童委員への援助・協力をを行い、全国的に増加する児童虐待相談件数に対し、その発生予防から早期発見・早期対応に関して地域で中心的な役割を果たすことが求められている。さらに児童相談所や学校との連携、要保護児童対策地域協議会（虐待防止ネットワーク）における役割など、主任児童委員への期待は大きい。

民生委員・児童委員活動日数について、平成12年度社会福祉協議会調査<sup>11</sup>では一人当たり年間102.7日の実働であり、訪問回数は135.9回であった。しかし岡野<sup>12</sup>による主任児童委員の調査では活動回数は1ヶ月のうち、1-2日、11.8%、3-4日、23.5%、5-6日、29.4%、7-9日、11.8%、10日以上が23.5%となっており、民生委員活動に比べ若干少ない。しかし一週間に1回以上を5日以上とみると、全体の7割近くは継続的な活動を行っていることがわかる。また、主任児童委員の意識について、仕事のうちでもっとも困難なことについての質問に対する記述回答のうち、「ケースとのかかわり方」が34.2%と突出して多くあげられていた。また主任児童委員として身につける必要があることの質問（複数回答可）では「児童心理の知識」と「カウンセリングの知識」をあわせると80%ちかくが必要な知識としてあげており、ケースとのかかわり方とあわせて、仕事への意識の高いことが示されていた。今後の課題として、主任児童委員のマンパワー不足、連携のあり方、そして、カウンセリングマインドの技術の習得をあげているが、岡野が強調するもっとも重要な課題は、子どもを専門機関とつなげる糸口としての人的存在である役割を強調している。ただし、平成12年度社会福祉協議会調査では児童相談所の処理件数経路は、17,725件のうち児童委員からの通報は467件と全体の2.6%、福祉事務所の児童福祉関係処理件数経路は549,497件のうち、5,093件と全体の1.1%であることから、糸口とは早期発見の糸口ではなく、地域におけるネットワーク作りの糸口ということである。そして芦屋市が、パイプ役として、主任児童委員の役割機能を明確にし、その活動のみに徹してもらうことは、上記調査結果からもひとつの方法として理にかなっている配置だと言える。

## 6. 考察

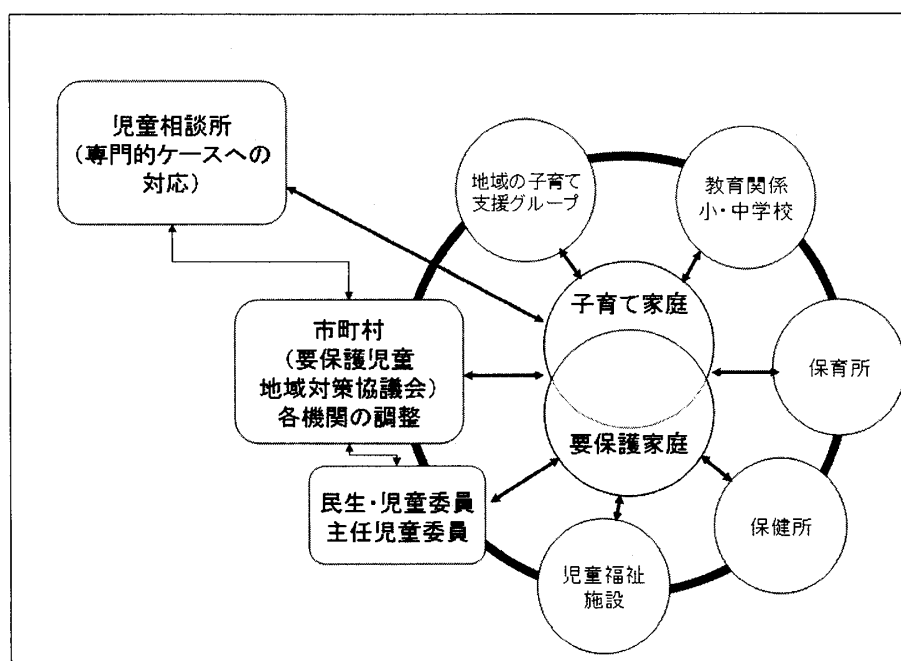
平成18年4月現在、児童相談所は全国に191ヶ所しかない。そして、児童家庭支援センターは51ヶ所である。児童家庭支援センターについては、その役割の一端は施設の社会化にあることを考慮すると相談

事業としての役割ではなく、施設機能を活かした市内の在宅支援サービスとしての位置付けとなる。永野<sup>13</sup>や才村<sup>14</sup>が指摘する附設施設の地理的偏在、運営費不足等により少なすぎるセンターではあるが、平成19年3月に実施された児童家庭支援センターの実践事例集<sup>15</sup>からは、児童相談所との連携はもとより、施設機能を活用したショートステイ、トワイライトステイをはじめ、親子の心理的サポートや研修にいたるまで、地域できめ細やかなサービスを展開する活動が紹介されている。地域協同による施設機能の活用を主軸にセンターの役割はこの調査の最後に記されているように「施設が地域のインフラストラクチャー（社会基盤）として機能するために」との施設の社会化を促す役割と位置づけることができる。さて、上述の経緯の通り、市町村は相談窓口として、また地域福祉計画を実施する立場として、そしてさまざまな地域に点在するサービス団体のプラットフォーム的役割を担う窓口としておのずから児童相談所的機能を地域の中で作り上げていく必要に迫られた。その中で市町村はこれまで築いてきた民生児童委員や主任児童委員といった地域の福祉推進役との連携をより活用する中で地域の子ども家庭福祉が築かれていったのではないだろうか。

平成20年には西宮市、21年には尼崎市が中核市を目指している。中核市は児童相談所の設置が可能となるだけに、より子ども家庭福祉ネットワークを市内完結型のものとして強化していくのか今後の動向を待ちたい。また芦屋市は2市が中核市になることで、これまでのネットワーク圏域から外れるおそれがある。芦屋市は子ども支援ネットワーク圏では伊丹市、川西市、宝塚市との連携に移行する可能性もあり、児童相談所との連携のあり方が多少変わる可能性もある。そのことも今後の動向を見守りたいと思う。

芦屋市や尼崎市を概観したが、身近な相談機関として地域密着型の対応ができる機関である市町村の役割は今後一層重要になる。今後はその利用の普及啓発をいかに行うかにある。厚生労働省指導の下、児童虐待防止ネットワーク、要保護児童地域対策協議会は確実に増加していることから、地域性を考慮した独自の機能の定着は今後の課題となるだろう。

図4 市を中心とした連携図



## 注および引用・参考文献

- 1 芦屋市提供資料 平成19年11月20日，芦屋市市議会室において，公明党田原俊彦市議会議員の調整のもと，芦屋市保健福祉部次長（地域福祉部担当）兼地域福祉課長の浅田太枝子氏，同保健福祉部こども課課長の中村尚代氏，家庭児童相談員の伊藤都氏へのインタビューを実施した。図1，表1の資料はそのとき提示していただいたものを参照し作成したものである。
- 2 尼崎市提供資料 平成19年12月5日，尼崎市において，公明党仙波幸雄市議会議員の調整のもと，尼崎市健康福祉局こども青少年部子ども青少年企画課課長，中島成介氏，同課係長，平田智子氏，同局福祉部課長今村博史氏，係長家庭児童相談室，上野裕司氏へのインタビューを実施した。図2は尼崎市要保護児童対策地域協議会組織体制から簡易版を作成。
- 3 柏女霊峰：『児童家庭支援センターの展望』，全国社会福祉協議会，月間福祉，第80巻6号，1997，42-47頁
- 4 才村 純：『児童家庭支援センターの課題と方向性について』，「季刊児童養護」，第32巻2号，2001，17-21頁
- 5 木下隆志：『児童養護施設における地域福祉に関する研究－児童家庭支援センターの設置を検討する』，東洋大学大学院社会学研究科福祉社会システム専攻修士論文，特定課題研究論文，1999，児童家庭支援センター設置意向，p43 児童養護施設が実施する在宅サービスの表，p37，
- 6 柏女霊峰，山本真実ほか：『家庭児童相談室の運営分析 家庭児童相談室の運営に関する実態調査結果報告』，恩賜財団母子愛育会日本子ども家庭総合研究，日本子ども家庭総合研究，34号，1997，35-60頁
- 7 相原真人：『地域における児童家庭支援センター独自の機能特性と行政との役割分担のあり方に関する研究』，社会福祉学，第48巻第1号，2007，30-41頁
- 8 内田宏明：『2005年児童福祉法改正と家庭児童相談室』，現代福祉研究，第7号，2007，249-256
- 9 内田宏明：前掲書
- 10 厚生労働省：平成17年度～平成19年度『市町村の児童家庭相談業務の状況について』，図2は同調査平成19年度資料
- 11 『地域福祉を拓く民生委員・児童委員の力 統計でみる民生委員・児童委員の現況』，社会福祉協議会，月刊社会福祉 2002. 9
- 12 岡野雅子：『主任児童委員の今日的役割についての一考察 一意識と実態についての調査から－』，信州大学教育学部紀要，115号，2005（平成13年，群馬県の主任児童委員274名を対象に調査）
- 13 永野孝男：『児童家庭支援センターの現状と課題』，季刊児童養護，第32巻2号，2001，5-7
- 14 才村 純：前掲書
- 15 『児童福祉施設における地域協同を探る 児童家庭支援センターを併設した児童福祉施設の実践事例集』，社会福祉法人 全国社会福祉協議会 児童福祉部，2007

Abstract

In association with the 2004 revision of the Child Welfare Law, there is demand for the establishment of measures for child and family welfare at the municipal level, such as regional councils on children in care and networks for prevention of child abuse. Up to now the role of child and family welfare consulting services in the region has remained unclear, including the consultation room for families and children at welfare offices and child and family support center established in 1997. However, with the clarification of the role of cities in the revised law, a regional child and family welfare network is being formed on the platform-type existence of the linkage of services scattered within the cities. This paper examines the role of consulting services while reviewing their previously unclear relations, and describes the present state of child and family welfare policy in Ashiya City and Amagasaki City in the Osaka-Kobe area as case examples.