

市区町村における子ども・家庭支援の 新たな展開と課題

鈴木秀洋

● 本稿の目的

本稿では、令和四年児童福祉法改正のいくつかの項目の中で、特に市区町村自治体、すなわち最前線で直接子どもと接している現場の教職員の方々に関わる部分にフォーカスをして、論じていきます。

具体的には、今回の法改正では、市区町村に「こども家庭センター」の設置が明文で求められました。本稿では、この「こども家庭センター」の説明を中心に行います。

すずき・ひでひろ

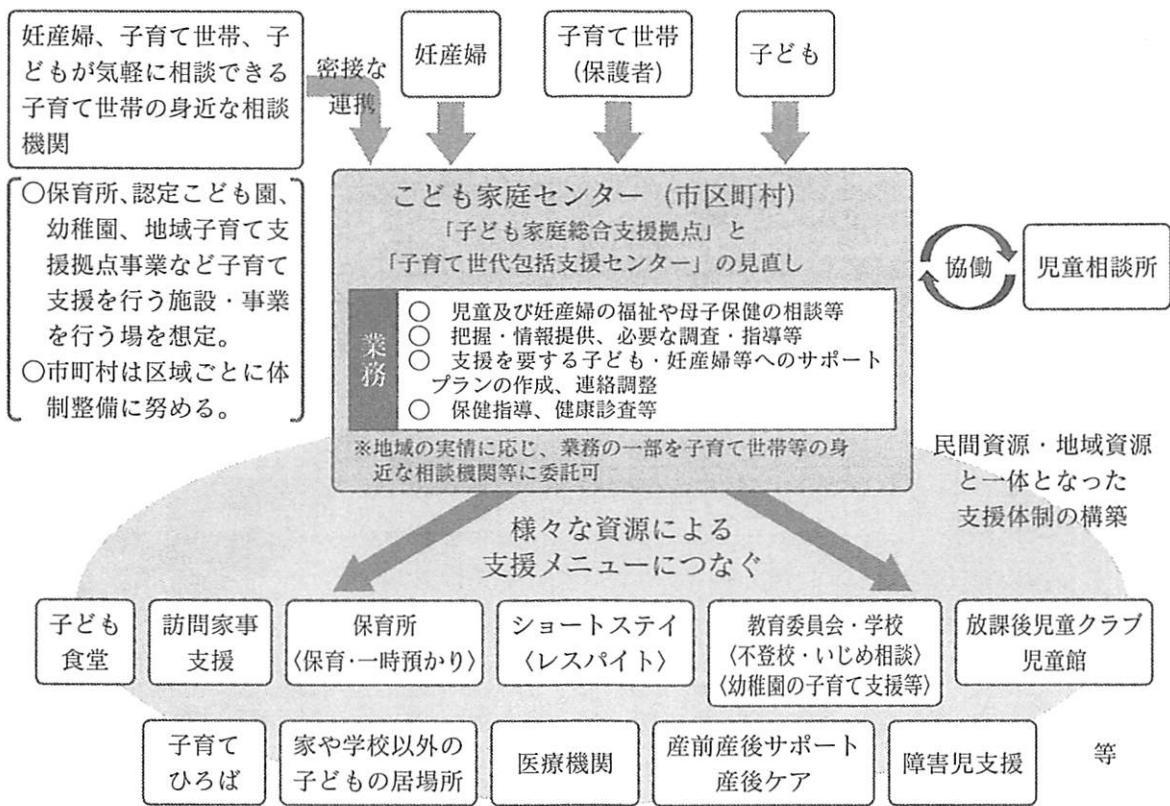
日本大学危機管理学部准教授。法務博士（専門職）。保育士。専門は児童虐待・DV・災害弱者等危機管理行政分野。中央大学法学部卒業、日本大学大学院法務研究科修了。文京区危機管理課長、男女協働課長、子ども家庭支援センター所長等を経て現職。著書に「行政救済実務ハンドブック（改訂版）」、（第一法規、二〇二二年）、「必携 市区町村子ども家庭総合支援拠点スタートアップマニュアル」（明石書店、二〇二二年）など。

筆者は、日々、市区町村の福祉、保健、教育分野の現場の人たちに向けて研修を行って全国を飛び回っています。その時に、必ずと言ってよいほど、「こども家庭センターとは何ぞや？」という質問を受けます。

この質問に正確に答えるためには、平成二八年の児童福祉法等改正に遡らなければなりません。なぜならば、こども家庭センターは、平成二八年の児童福祉法等改正で導入された「子ども家庭総合支援拠点と子育て世代包括支援センターとの設立の意義や機能は維持した上で組織を見直し」、「一体的に相談支援を行う機能を有する機関」との説明がなされているからです。

図1 こども家庭センターの設置とサポートプランの作成

- 市区町村において、子ども家庭総合支援拠点（児童福祉）と子育て世代包括支援センター（母子保健）の設立の意義や機能は維持した上で組織を見直し、全ての妊産婦、子育て世帯、子どもへ一体的に相談支援を行う機能を有する機関（こども家庭センター）の設置に努めることとする。
- ※ 子ども家庭総合支援拠点：635自治体、716箇所
 子育て世代包括支援センター：1,603自治体、2,451箇所（令和3年4月時点）
- この相談機関では、妊娠届から妊産婦支援、子育てや子どもに関する相談を受けて支援をつなぐためのマネジメント（サポートプランの作成）等を担う。
- ※ 児童及び妊産婦の福祉に関する把握・情報提供・相談等、支援を要する子ども・妊産婦等へのサポートプランの作成、母子保健の相談等を市区町村の行わなければならない業務として位置づけ



出典：文献1

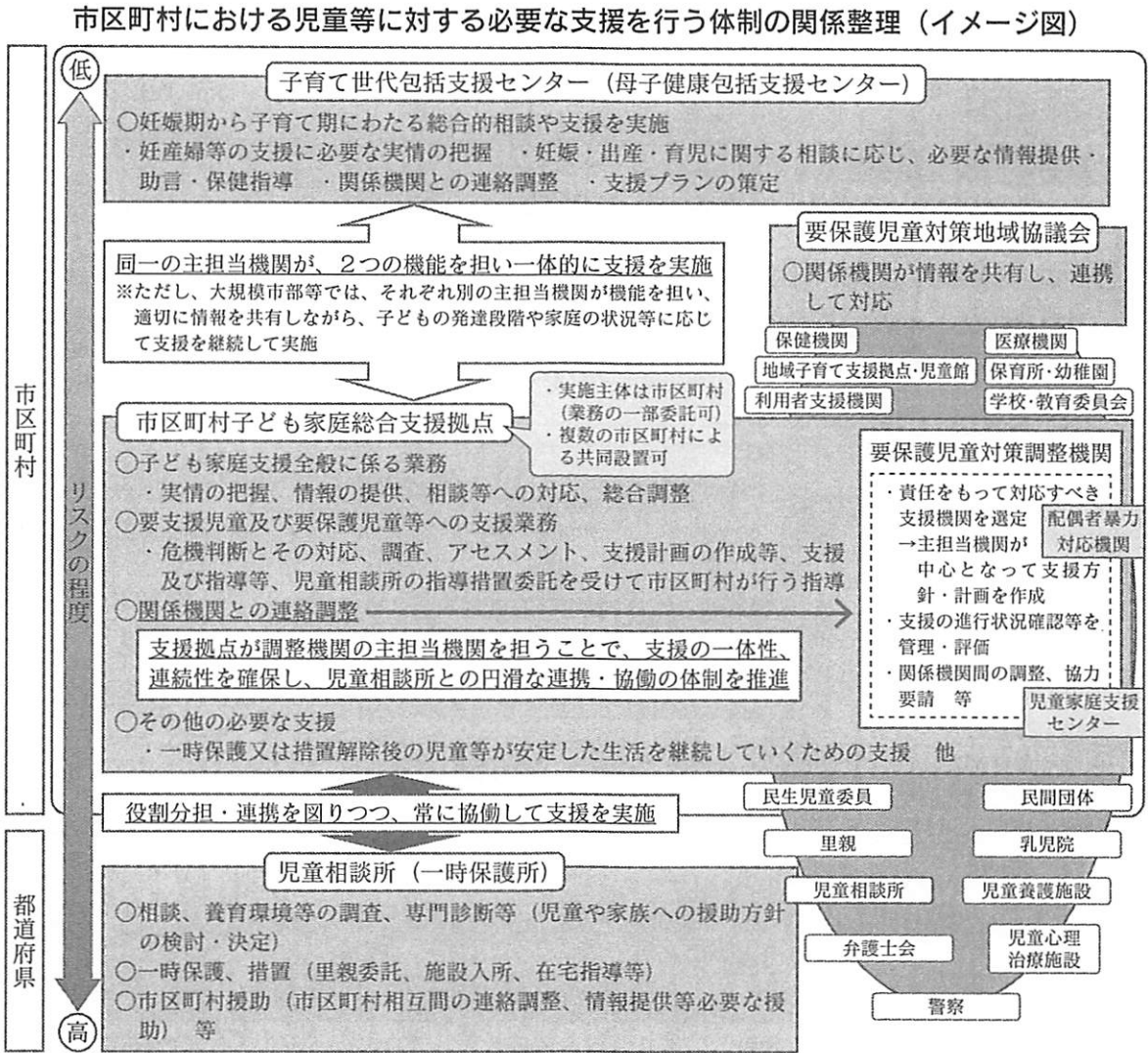
図1が令和六年四月一日施行となるこども家庭センターの概要図です。こども家庭センターは、「様々な資源によるサービスメニューをつなぐ」司令塔的役割を期待されていることが図1のイメージ図からもわかります。

以下では、まず、こども家庭センターの土台となっている子ども家庭総合支援拠点について説明していきます。

●平成二八年改正による子ども家庭総合支援拠点制度

こども家庭センターの土台となる市区町村子ども家庭総合支援拠点制度（図2）

図2 児童虐待対応における協働関係図



出典：文献2

は、平成二八年の児童福祉法等改正により導入された制度です。平成二八年改正は、子ども施策における大きな転換期となりました。なぜならば、法律の理念である第一条の目的規定を改正したからです。第一条で子どもの権利条約を引用し、かつ、子どもの権利主体性を明らかにしました。子どもを客体ではなく権利主体として捉えたのです。

果たして、この平成二八年改正を皆さんはどう理解し、学びましたか。皆さんの仕事は、憲法や法律を根拠に行われています。平成二八年改正の後に、皆さんが子どもに向き合う姿勢は、この児童福祉法等の改正により、大きくチェンジしていないとおかしいのです。子どもを客体として捉えるのではなく、主体として捉えるように法の枠組みが変わったのですから、組織や仕事の仕方を子ども中心に変化させ

ないとおかしいはずです。果たして子どもと向き合う最前線の皆さんの職場で、そのような話し合いの機会が設けられましたか。

この法理念の転換に伴う具体的制度として、児童福祉法一〇条の二が新設され、市区町村子ども家庭総合支援拠点の設置（以下「支援拠点」という。）が市区町村に義務づけられました（努力義務）。この法改正に伴う児童虐待対応における関係機関の協働関係を示した図が前掲の図2です。児童相談所や警察だけでなく、学校を含んだ多くの地域の関係機関が存在し、またこうした機関の協働によって子どもと保護者を守り、継続的に支える制度設計になっていることがわかれると思います。一つの関係機関だけで子どもの命を守ることは困難なのです。

この法律改正に伴い、「市町村子ども家庭支援指針（ガイドライン）」（雇児発〇三三二第四七号・平成二九年三月三一日）³⁾が定められ、「要保護児童対策地域協議会設置・運営指針」（雇児発〇二二五〇〇一号・平成一七年二月二五日）も改正されました。

筆者もこうしたガイドライン作成にワーキング委員⁴⁾として関わり、かつ、ガイドラインのさらなる具体化

として、厚労省の研究事業として『市区町村子ども家庭総合支援拠点設置に向けて・スタートアップマニュアル』を作成し、全国の市区町村に配付しました。⁵⁾こうしたガイドライン及びマニュアルでは、支援拠点に求められる要件として六つを挙げています。一つ目として、地域のすべての子どもや家庭の相談に対応するための子ども支援の専門性をもった機関・体制・状態を作ること。二つ目として、地域の資源を有機的につないだ在宅支援を行う（ソーシャルワーク機能を果たす）こと。三つ目として、原則として一八歳までのすべての子ども（とその家庭及び妊産婦等）を切れ目なく継続的に支援すること。四つ目として、個人ではなくチーム（組織）で支援する体制（人的資源等）の構築・運用を行うこと。五つ目として、支援拠点が担うとされる法定業務を行うこと（法一〇条一項一号、四号参照）。六つ目として、支援拠点と児童相談との役割の相違を理解した支援を行うこと。以上の六つです。

この要件のうち、特に二つ目にあげた地域資源を有機的につないだ在宅支援を行うには、従前からいくつかの課題があげられています。例えば、筆者は、自らの職務遂行上また全国の自治体のヒアリング調査等を

重ねるごとに、自治体組織間における三つの壁を体感してきました。具体的には、⑦保健・医療、⑧福祉、⑨教育の間における壁です。

むしろ、それぞれの専門性・バックグラウンドがあるのですから、様々な具体的事案に向き合う時に、それぞれの専門的見地からの見立ての相違が生じること自体は当然あり得ることです。

しかし、その見立ての相違による対立がありつつも、目の前の子どもも対応と保護者対応としては、まず、具体の第一歩（⑦保健・医療、⑧福祉、⑨教育のそれぞれの関わり方）に間隙が生じないよう調整する必要があります。そのためには、支援拠点が司令塔となつて、要対協の関係機関といわばワンチームとなつて、連携・協働と役割分担を行つていくことが法制度上求められるのです。

筆者自身、いくつか児童虐待死事件の検証委員を務めました。特に児童福祉部局と教育部局との間で意思疎通が十分に図られていないとの指摘することが少なくありません。検証報告書は公開されており、どのような対応をすべきだったのかについても記載してい

ますので、研修テキストとしても使つてほしいと考えています。

学校現場の先生は、責任感が強い方が多く、虐待か否かの判断を正確に見極めようとしたり、また自分でも何とか解決しなくてはいけないと考えてしまつたりして、学校外に連携を働きかける（ヘルプを求める）ことが必ずしも得意ではないように思います。しかし、多機関連携による面支援によつて、子どもと保護者を支えるのという法制度設計を構築しているのだということとを理解しておく、過度に事案を個人や学校のみで背負い込むことを防止できるのではないでしょうか。先生方にも数多くの関係機関の応援があるのです。

◎ 子ども家庭センター

それでは、令和六年四月一日施行の子ども家庭センターの設置（図1）では、支援拠点制度（図2）の何が維持されて、何が見直されるのでしょうか。再び図1と図2を比較してみてください。

まず、図2を見てみましょう。「子育て世代包括支

援センター（母子健康包括支援センター）」と「市区町村子ども家庭総合支援拠点」と表示されている部分の間に矢印で、「同一の主担当機関が、二つの機能を担い一体的に支援を実施」と説明が書き込まれています。が、この原則的な一体的状況をさらに推し進めることが必要との考えのもとに、看板自体を一つにして一体化したのが図1の「こども家庭センター」である、という説明が一番わかりやすいのではないのでしょうか。

その意味では、これまでの両機関が取り組んできたこと、すなわち、子どもの命（心と体）を発達段階に応じて継続的に、それぞれの現場で守っていくという役割が変化するはずがありません。平成二八年改正から貫かれている子どもの権利主体性の流れの中に、こども家庭庁の設置も、こども基本法の制定もあるわけです。

裏を返せば、そうした平成二八年改正の理念が十分浸透しておらず、もう一度こども視点から、理念の徹底を図ったのが今回の法制度設計（改正）といえるのです。平成二八年改正に伴い子ども中心の制度・運用に変更した自治体はその維持を、また、そうではなく

法改正に伴う制度・運用を変更してこなかった自治体は今回の法改正により、子ども主体の組織・制度運用を見直しましようということになります。

具体例としては、母子保健と児童福祉分野の一体性が強調されているため、教育分野には影響がないと考えられがちですが、筆者としては、特に、教育分野においては、こども家庭庁の設置と連動させて鑑みるのであれば、①要保護児童対策地域協議会（要対協）において学校も主体的な役割を担うという当事者性の意識をもつこと、②いじめ対応等について一層連携が必要になってくること、こうした点について、学校教育現場の教職員の先生方は意識する必要があるといえます（なお、保健と福祉の連携に関して、国の説明としては、サポートプランの作成、地域資源の開拓ということをあげています）。

●まとめ（さらにその先へ）

● 学校現場の先生方の負担感は、筆者も教員の一人として十分認識しているつもりです。多様な一人ひとり

の子どもたちに目配りをし、寄り添い続けていくこと、信頼関係を築き、声なき声も拾っていけるように、SOSを見逃さないように心がけていること、日々の生活をどれだけ丁寧に細心の注意をもって対応しているか、どれだけ大変な毎日であるのか、ということ筆者は実感しています。

その上で、筆者は、子どもたちから直接話を聞く機会が多いので（川崎市の子ども権利委員会委員長のほか、様々な自治体で、いじめ事案の調査、子どもの意見のヒアリング等を行っています）、子どもたちから直接聞いた言葉をお伝えして本稿を締めたいと思います。

「学校の先生からは、世界人権宣言や日本国憲法の授業は受けた」「学校の先生からは人権が大事という話は聞く」。しかし、「目の前のいじめの相談には、いじめた側の話も聞かなくてはいけないから……」「いじめた側に注意をしておいたから……」（中学生になると、子ども同士の自主性を尊重して）、みんな話合っ解決を」という対応がなされ、被害者である目の前の子どもの人権を守るといふ話とつながっていない、との吐露がなされます。

また、「学校の校則（かわいいピン止めはだめ、髪をまとめる位置の指定、下着の色指定など）の根拠や理由がわからないと相談に行くと、『決まりは決まりです』との話がされ、結局頭ごなしに秩序やルール遵守が求められます」との意見があげられます。

「二人ひとりの気持ちよりも結局校則や全体の秩序が上位にあるので、子どもの意見表明や子どものアドボカシーなどと言われても、『どうせ変わらない』と思ってしまう」「一部の優等生の意見しか聞かれないのだろうなと思ってしまう」こうした意見を聞きます。

今回の法制度設計は、大人の側が試されています。「どうせまた大人の建前に過ぎないであろう」という子どもたちのあきらめの気持ちを、「もう一度大人を信頼していいんだ」「子どもが主人公ということを大人が本気で考えてくれてるんだ」、そう思ってもらうための大事な大事な一歩に、今回の法改正後の運用、現場での対応を私たちが創っていかねばならないと思います。

〔文献・注〕

- 1) 令和三年度全国児童福祉主管課長会議資料 説明資料3・別冊資料(資料3) 児童福祉法等の一部を改正する法律案関係(令和四年三月二二日付) 資料)
https://www.nhlw.go.jp/stf/newpage_24672.html
- 2) 鈴木秀洋『必携 市区町村子ども家庭総合支援拠点スタートアップマニュアル』(明石書店、二〇二一年)
- 3) 市町村児童家庭相談援助指針(平成一七年二月一四日付け雇児発○二一四〇〇二号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知)が廃止され、新たに策定された。
- 4) 厚生労働省市区町村の支援業務のあり方に関する検討ワーキング委員。
- 5) 厚生労働省平成三〇年度子ども・子育て支援推進調査研究事業研究代表。
- 6) 後に最新の法運用面を追加して、鈴木秀洋『必携市区町村子ども家庭総合支援拠点スタートアップマニュアル』(明石書店、二〇二一年)としてまとめている。
- 7) 項目だけ挙げると、①こども家庭支援業務に係る業務、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等。
- 8) 野田市虐待死事件、札幌市虐待死事件等。

障害の重い子どもの 発達理解ガイド

教科指導のための「段階意義の系統図」の活用

徳永 豊・田中信利 [編著]

A5判・並製・88頁 ◎1,100円(税込) ISBN978-4-7664-2608-3



「Sスケール(学習到達度チェックリスト)」をさらに活用するための必読書!

乳児の発達とその系統性を基礎として、障害の重い子どもの目標設定のための確かな根拠を提供します。さらに、発達の系統性や発達段階ごとのつながりを活用し、学びの順序性について実践事例で解説します。最新の研究を踏まえた乳児の発達理解が基本!

◎本書を購入すると「段階意義の系統図」「段階アップのポイント」を利用できます。

慶應義塾大学出版会

〒108-8346 東京都港区三田2-19-30[価格税込]

<https://www.keio-up.co.jp/> ☎ 03-3451-3584/Fax03-3451-3122