

市町村における児童虐待相談の現状と課題 ——県児童相談所による市町村への支援の実践を踏まえて——

井上 香奈子* 大河内 修**

The Current Situation and Issues with Child Abuse Counselling in Municipalities: Some Support from Prefectural Child Guidance Centers

INOUE Kanako* OKOUCHI Osamu**

要 約

児童相談所と共に児童虐待対策を担う市町村の相談体制強化を目指し、愛知県では市町村支援児童福祉司を中心に、県児童相談所から市町村への支援を行った。市町村児童虐待対応職員の課題として、寄り添い型支援を得意としている職種が多く、当事者の相談ニーズが乏しい児童虐待相談で用いられる介入型支援に慣れていないこと、研修の不足が挙げられる。そのため、市町村職員が具体的に困る場面での対応例や法的知識、他市町村の有益なモデル等を集めた「市町村における児童虐待対応の手引き」を作成した。また、より虐待相談に特化したロールプレイやグループワークを中心とした実践型研修を開催した。今後は、県児童相談所と市町村が対等な立場にたち、相互に学びあう関係性を目指すことが重要であると考えられる。

キーワード：児童虐待、児童相談所、市町村支援、児童虐待対応マニュアル、職員研修

1 はじめに

児童虐待については、児童虐待防止法が施行された2000年以降、増加の一途を辿っており、2020年度における全国の児童相談所が対応した児童虐待相談対応件数ははじめて20万件を超えた。図1のとおり、2020年度の児童虐待相談対応件数は2005年度と比較して、児童相談所で約4倍、市町村でも約3倍となっている。また、深刻な事案も後を絶たず、児童虐待防止は子どもが健やかに成長するために社会全体で取り組むべき喫緊の課題となっている。

しかし、市町村は従来、住民からの自発的な相談や申請に対応する受け身の、寄り添い型支援を担っ

てきており、児童虐待相談とのミスマッチが生じている。児童虐待相談は、当事者である保護者自身が問題意識を持ちにくいため、自発的に相談する関係よりも、児童虐待が発見されたことを契機に、保護者に相談意欲がなくても児童相談所や市町村という行政機関が介入する関係で始まることが多い。従来、市町村が得意としてきた寄り添い型支援だけでは対応が難しいケースが増えてきており、支援の現場は新たな課題への対応に苦慮している。

児童虐待相談における市町村の役割が大きくなるに伴い、市町村における相談支援体制の整備が大きな課題となっている。本稿では、市町村における相談支援体制の強化を目指した愛知県児童相談所からの支援に関する報告を行う。

* 愛知県豊田加茂福祉相談センター

** 中部大学現代教育学部幼児教育学科

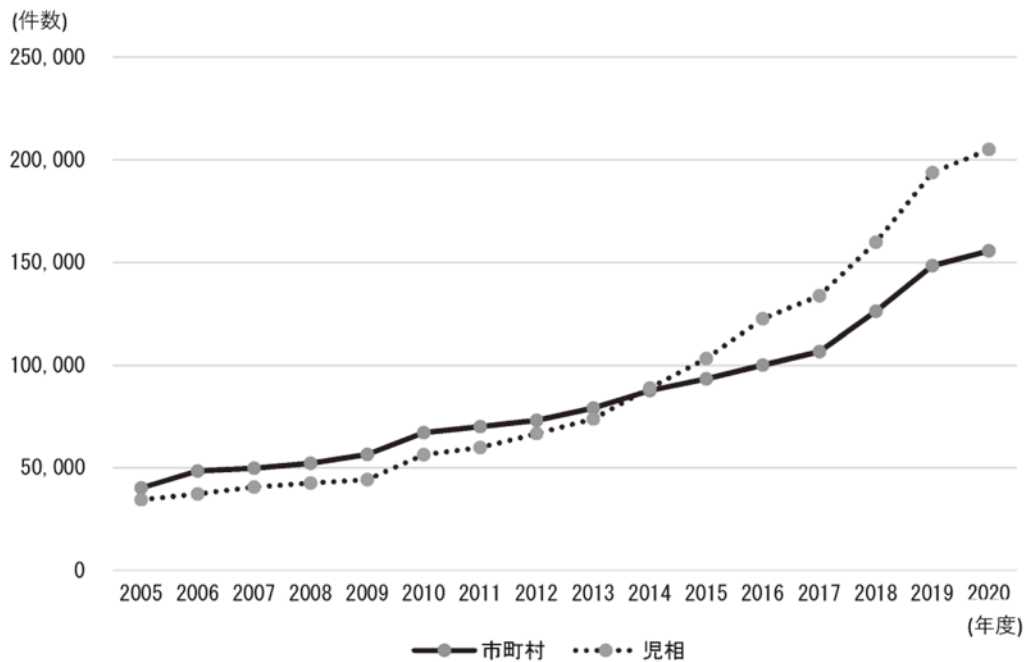


図1 市町村及び児相における児童虐待相談対応件数の推移

出典：厚生労働省福祉行政報告例（2021）

2 県児童相談所と市町村の役割に関する変遷

本章では、児童相談所と市町村との役割について整理する。

従前は、児童福祉法においてあらゆる子ども家庭相談について児童相談所が対応することとされていた。しかし、子ども家庭支援において、本来子どもと家庭に最も身近な基礎自治体である市町村がその責務を負うことが望ましいと考えられるようになり、2004年の児童福祉法改正において、子ども家庭相談に応ずることが市町村の業務として法律上明確にされた。そして児童相談所の業務は緊急かつより高度な専門性が求められるケースへの対応や市町村の後方支援に重点化されることとなった。

その後も、市町村においては児童虐待に関する関係機関連携の場となる要保護児童対策地域協議会の設置に関する努力義務が課せられ、協議会の調整機関としても役割を担うようになった。また在宅支援サービスとして、乳幼児全戸訪問事業、養育支援訪問事業、ショートステイ事業等の新しいサービス提供の主体ともなっている。他にも、保育所の利用や障害サービス等を幅広く展開している。対象は、児童虐待をはじめとした要保護児童に限らないものも

多く含まれ、質的な難しさだけでなく量的な負担も大きい。

また、2016年の児童福祉法改正により児童相談所から市町村への事案送致が新設され、従前は市町村から児童相談所への一方通行だった事案の送致が双方向となった。それまでは児童相談所が受理したケースは軽重ともに児童相談所に対応し、市町村が受理したケースの中で困難なものは児童相談所に送致していたものが、改正後は児童相談所が受けた比較的軽度のケースが市町村に送致されることにより、市町村の現場としては負担感が増している。

3 市町村支援の課題

市町村の役割は大きくなり、体制の整備が喫緊の課題となっている。一方で、児童相談所には市町村支援を行う役割が児童福祉法上に規定されているが、実際には課題が多い。

(1) 児童相談所と市町村の違い

児童相談所は管内人口に応じた職員配置基準、職員の資格要件が法的に定められており、全国どこでも同じ基準である。しかし、市町村の子ども家庭支援の体制は人口規模、職員数、役所内の業務分担と

千差万別である。児童相談所はしばしば「法で定められているから、市町村が在宅支援をやるべき」と多くを期待しがちだが、現実と齟齬が生じやすい。山本ら（2019）は、児童相談所と市町村との連携状況に関する調査を行い、児童相談所が「協働がうまくいっている」と回答している群の中に、市町村の体制に対して児童相談所が厳しい協働の基準や手順を設定し、市町村に負担がかかっている状態で、市町村側は「協働がうまくいっているとは感じていない」パターンが存在すると指摘している。

（2）市町村において相談対応に当たる職員の専門性

児童相談所においては児童福祉司としての任用資格を有する職員が対応しているが、市町村における虐待対応窓口職員（以下「市町村職員」と言う。）については、厚生労働省調査（2021）によれば表1に示したとおり、児童福祉司と同様の資格を有する職員は全体の23.6%であり、これに準ずる者として、保健師や保育士、教員等が42.2%で高い割合を占めている。また、専門資格を有しない者も26.0%と概ね4人に1人が専門職ではない状況にある。市町村組織内の人事異動により、経験や知識が乏しい職員が緊急性の高い児童虐待相談に速やかに対応しなくてはならない状況がしばしば生じている。

また、専門資格を有している職員の中でも、職種として保育士、保健師、教員等の割合が高い。これらの職種は、継続的な関わりの中で子どもの発達を共有し気持ちを共感し支える寄り添い型支援を強みとしている傾向がある。一方で、虐待相談では、共感だけではなく、不適切な行動を適切な行動に変容させていく介入型の支援が必要となる。したがって、共感的支援の良さ、職種としての強みを活かしつつ、虐待相談の技術も向上していくようなモデルが必要

である。

（3）市町村における研修のあり方

市町村組織全体からすると児童虐待に対応する職員の割合は極めて小さく、それぞれの自治体により研修に関する考え方も様々である。厚生労働省調査（2021）によれば表2のとおり、市町村の人口規模が小さくなるに従い研修を受ける機会も減少している。また同様に小さな自治体ほど、自ら研修を企画する機会が乏しく、他機関で実施している研修に参加する割合が大きい。自ら企画することで、それぞれの実情に応じ、現在の課題に即した研修を実施することは可能になるが、他機関開催の研修ではそれは難しい。児童相談所はこのような現状を踏まえて、市町村の規模が小さくても、実情や課題に即した研修を企画し、市町村職員が参加できる体制を構築すべきである。

（4）虐待通告受理機関であることと支援を担う機関であることのジレンマ

市町村職員は児童虐待通告を受理すれば調査を行い、必要に応じて児童相談所に事案を送致する。支援だけではなく調査についても、スピード感や介入的な手法が必要となる。加えて、児童虐待対応を行う機関として児童相談所は社会的にも認知されているが、市町村が行うことはまだ十分に知られておらず、現場では保護者から強い抵抗にあう場面も多い。

また、児童相談所が介入し一時保護や施設入所を経て子どもが家庭に引き取られ家族が再統合された場合は、在宅での支援は概ね市町村が担うこととなる。その際には、児童相談所とは異なる側面として、継続的な寄り添い型の支援が必要となる。市町村職員は様々な手法を当事者家族ごとにアレンジして関

表1 市町村における虐待対応窓口職員の配置状況（2018年4月1日時点）

	一定の専門資格を有するもの				専門資格を有しないもの
		児童福祉司と同様の資格	これに準ずるもの（※）	社会福祉主事	
配置人数（人）	6,886	2,199	3,948	739	2,423
配置率（%）	74.0	23.6	42.4	7.9	26.0

※保健師、助産師、看護師、保育士、教員、児童指導員

出典：厚生労働省（2021）市町村（虐待対応窓口等）の状況調査

表2 市町村における虐待対応担当窓口職員に対する研修の実施状況（平成31年4月1日～令和2年3月31日）

	大規模市・区 人口10万～30万人	中規模市・区 人口10万～30万人	小規模市・区 人口10万～30万人	町・村	合計
研修を実施している	61	197	508	799	1565
	100.0%	98.0%	96.2%	86.3%	91.2%
	45	97	138	95	375
	73.8%	48.3%	26.1%	10.3%	21.9%
	7	10	14	21	52
	11.5%	5.0%	26.5%	2.3%	3.0%
	52	159	445	745	1401
	85.2%	79.1%	84.3%	80.5%	81.6%
研修を実施していない	0	4	20	127	151
	0.0%	2.0%	3.8%	13.7%	8.8%
合計	61	201	528	926	1716

政令市、児童相談所設置市を除く

※出典 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課調査

わっていくことが望まれる。本来ならば、市町村が主に在宅支援を担うことを考えれば、「介入をしつつ支援する」市町村特有の児童虐待相談モデルが必要である。しかし、それはまだ明確ではなく、市町村職員にとっても、介入的な支援に慣れている児童相談所にとっても検討が必要な領域である。

(5) 児童相談所の支援機能の低下

2018年に国は児童虐待防止に対する総合的な対策として「児童虐待防止総合強化プラン」(2018)を作成した。その中で、児童相談所の体制強化として、2020年度までに児童福祉司を約2000人、児童心理司を約800人増員することとした。急激な人員増により職員の経験年数は低下し、経験豊富な職員に重篤な児童虐待対応と人材育成の負担がかかる状況になっている。加えて相談件数の増加による多忙さから、県児童相談所が市町村に十分な支援ができているとは言い難い状況となっている。

4 愛知県児童相談所としての支援

(1) 市町村支援児童福祉司の配置による市町村支援

愛知県では、国の児童虐待総合強化プラン(2018)

に基づき、2020年度から市町村支援児童福祉司を愛知県中央児童・障害者相談センター企画・児童指導課に2名配置した。業務内容としては、主に市町村への技術的な支援、市町村と児童相談所との円滑な連携に関する支援とした。

本章では、2020年度から2021年度にかけて、筆者が当時、愛知県中央児童・障害者相談センター企画・児童指導課長として市町村支援児童福祉司をはじめ県内児童相談所、市町村職員と共に実施した市町村支援の実践について報告する。

活動初年度に当たる2020年度は、市町村支援児童福祉司が県内の全自治体（政令市として児童相談所を設置している名古屋市を除く）を訪問し、現状、課題、対応について意見交換を行った。

その際に、市町村によって職員体制や支援の内容に関する実情がかなり異なること、虐待対応についてのノウハウや研修の機会が乏しいことなど多くの課題が聞かれた。共通の課題について2021年度の事業として展開することとなった。

(2) 市町村における児童虐待対応の手引きの作成

2021年度、愛知県では市町村職員と児童相談所職員とによる検討委員会において、市町村における

虐待対応の手引きを作成した。表3は、愛知県が作成した、「市町村における児童虐待対応の手引き」の目次である。

(3) 「市町村における児童虐待対応の手引き」の要点

次に「3」で示した市町村支援課題に対応するため本手引きで重要視した点について挙げる。

① 本編においてはスピード感を重視→課題3(4)に対応

通常、市町村職員は、国が定めた「市町村子ども家庭支援指針」(2021)及び「子ども虐待対応の手引き」(2013)を参考に業務を進めていくが、どちら

も幅広い分野を網羅しており、理念を含めた長編となっている。

しかし、虐待対応においては児童虐待通告を受理してから調査、短期的な方針の決定までは、スピード感が重視される。特に市町村では、福祉以外の領域から転任する職員も多く、慣れていない状況において通告を受理する負担感はとても高い。

そのため、本編については、児童虐待通告受理時の対応に特化した内容とし、やるべきことを簡潔にまとめたものとした。手順毎に「必要なもの」「この時点でやるべきこと」「ここポイント」を挙げた。

「必要なもの」としては、相談・通告受付表や初期調査の項目などを挙げ、日ごろから準備しておくべき様式例を添付した。学校や家庭を訪問して調査

表3 「市町村における児童虐待対応の手引き」目次

市町村における児童虐待対応の手引き	題名【見てすぐ分かる通告対応の手順】
○ 本編 (本文 21 ページ)	
< I 児童虐待通告への対応手順例 >	
1 児童虐待通告への対応手順例 (フローチャート)	
2 各手順における実務	
(1) 事前の準備段階	
(2) 情報が入った時点での対応	
手順 1: 聞き取り 手順 2: 所属内報告 手順 3: 事前調査	
(3) 受理後の対応	
手順 4: 緊急受理会議の開催 手順 5: 調査・指導 手順 6: 所属内検討 (支援方針会議)	
< II 継続的に関わる場合の対応 >	
1 各手順における実務	
手順 1 支援計画の作成 (計画に盛り込む項目の例)	
手順 2 継続支援の実施 (在宅サービスの例)	
手順 3 評価 (評価を行うべきポイントの例)	
手順 4 方針の見直し・終結決定 (終結を判断する際の基準の例)	
○ 別冊 (本文 109 ページ)	
< I 様式例 >	
< II まず知っておきたい基本的な知識や技術 >	
1 通告対応に関わる基本的な法律上の規定	
2 相談・通告時において把握すべき事項	
3 緊急受理会議の検討事項	
4 具体的な調査の進め方	
(1) 子ども編	
① 概要 ②ポイントと面接の流れ	
(2) 保護者編	
① 概要 ②ポイントと面接の流れ ③保護者との初回面接時によくある質問と回答例	
5 主な対応の種類	
6 こんな時どうする? ありがちなトラブルへの対応例	
7 不審な怪我ってどんな怪我? 法医学の視点	
8 その判断、本当に大丈夫? 重大事例の検証結果等を踏まえて	
< III 日頃の備え >	
1 県内市町村における取り組み例	2 児相からの提案

する場合には、「持ち物チェックリスト」を作成した。焦っている時ほど忘れ物をしやすいとの市町村や児童相談所職員の経験談から実務に役立つように配慮した。

「この時点でやるべきこと」として、調査や所内会議など手順に応じた内容をできるだけ短く列記した。

「ここポイント」では、市町村や児童相談所職員が判断に迷う点や困ったエピソードを集め、手順毎に実務上の注意点をあげた。

② 「あるべき姿」の前に「困りごと対応」を重視→課題3 (2) (4) に対応

あるべき姿を例示する前に、市町村職員が現実的に関わる困りごとに対応する内容とした。市町村における専門職員は、保健師、保育士、教員等として長年の経験を有し、寄り添い型支援を得意とする者も多く、対人援助職としての基本は身につけているが、介入型支援のノウハウに乏しく対応に苦慮している場合もある。

そのため、具体的には「保護者からこう言われて困った内容」を集めて、別冊において、その場面と関わりの糸口としての回答例及び考え方を例示した。糸口がつかめることによって、初期にしばしば生じる保護者との対決的な場面を乗り越え、その後はそれぞれの職種の強みや経験に基づく寄り添い型支援につなげていくことを目標とした。

ア 法的な知識に基づく市町村において必要とされる介入型支援のエッセンス

市町村職員は、保護者や関係機関からしばしば法的な知識が必要な質問がなされる。例えば、保護者から誰が虐待通告をしたかと聞かれた場合、児童虐待防止法第7条に通告者を秘匿することが定められているから答えられないと回答すべきである。関係機関からも、市町村からの調査に答えることが個人情報保護条例に違反しないかを危惧する声がしばしば聞かれるが、これも法に定められた根拠があると丁寧に説明する必要がある。

このように、日常的にはあまり使わない法律上の根拠についても、必要な箇所を抜き出し手引き別冊において解説した。

また、法的に市町村で「できること」「できな

いこと」を整理して、例示した。

例えば、児童を家庭から分離し施設等に一時保護することは、保護者の意に反していても児童相談所長が必要と判断すれば可能である。これは児童相談所のみが持つ機能であり、重篤な事案を担当する理由でもある。市町村にはこの機能がないため、一時保護が必要となる可能性があれば、事案を児童相談所に送致する必要がある。そのため、市町村に特有な業務として、児童相談所に事案を送致すべきかという判断があり、現場では迷う場面も生じる。そのため手引きでは児童相談所への送致に関する注意事項も入れた。

一方で、市町村にのみ「できること」も多い。保育所の入所や養育支援訪問事業などは市町村で実施している市町村の強みでもある。

市町村と児童相談所の役割分担を適切に認識し、円滑に連携するためには、法的な知識やそれぞれの機能の理解が必要となる。

イ 想定される困難場面の対応

児童虐待相談の場合、関わりの初期段階において、しばしば保護者から反発を受けることが多い。保護者からすると、自らの行為が虐待と疑われたことへの反発、市役所や役場が子育ての方法に関わってくる理由がわからない、通告した人への怒りなど様々な反応が生じる。市町村職員の多くが、初期の段階における対応に苦慮していたため、場面を具体的に挙げて対応例を示した。

ウ 子どもへの関わり

児童虐待を受けた子どもは、加害者が家族であるという特殊性から被害事実を語ることに葛藤を生じやすい。市町村職員が子どもに調査をする際の戸惑いも多く聞かれたため、調査面接の流れに沿って例示し、しばしばみられる子ども側の気持ち、市町村職員からの言葉かけについて例示した。

③ 市町村にとっての有効なモデルの提示→課題3 (1) に対応

市町村と児童相談所は機能も役割も異なっているため、市町村にとって有益なモデルは「児童相談所」よりも「他の市町村」である。これまでは、児童相談所が市町村を支援する場合、児童相談所が自身のやり方しか知らないため、児童相談所のやり方を押

し付ける傾向が否めなかった。

本手引きでは、児童相談所と市町村は機能、体制とも異なるので、児童相談所モデルを押し付けず、県内他市町村の創意工夫を紹介した。人口規模による違いも大きいので、大規模、中規模、小規模別とした。全国的には川松ら（2018）（2019）も調査しており、市町村の規模に応じた取り組み好事例を示している。そのため本マニュアルでは、市町村が気軽に聞くことや視察等が可能な県内市町村から好事例を集めた。また、このような好事例は、市町村内の支援体制、庁内間の各部署との連携など、児童相談所職員にとっては知識が乏しい分野であり、市町村の現状や工夫を知る機会ともなった。

（4）より虐待相談に特化した実践型研修の開催

2021年度、中央児童・障害者相談センター市町村支援児童福祉司を中心に、県内全市町村を対象に研修を実施した。以下に、「3」で示した課題に対応するため、本研修において重要視した点を挙げる。

① ロールプレイ「緊張感が高くなる場面こそ練習」→課題3（2）（3）に対応

虐待通告を受理する場面（例えば近隣住民からの電話を受ける）、子どもに調査をする場面（例えば、親からの暴力で怪我をした児童と学校で面接する場面）、保護者に対する調査（例えば近隣住民からの親の怒鳴り声と子どもの泣き声が聞こえるとの虐待通告を受理した後に調査のために家庭訪問する場面）などは、市町村職員にとって緊張が高くなることが多く、しばしば苦手な場面として挙げられている。

そのため、ロールプレイにより繰り返し体験し苦手を軽減させると共に、調査を行う上で必要な項目をできるだけ自然な流れの中で聞き取れる等の技術の向上を目指した。また、実際に役割を演じている職員を観察し、良かった点や改善点などを伝える役割として観察者を位置づけ、客観視することによる学びも意識した。ロールプレイの当事者が緊張により早口になっていたり、説明が長くわかりにくくなっていたりする点などが共有されていた。

② グループワーク「市町村特有の悩みを共有」→課題3（2）（3）に対応

県児童相談所は、同じ自治体内の組織であり、情報や意見の交換、研修の機会が多い。一方で、市町村は、それぞれが別の組織であり、情報交換の場が乏しい。そのためグループワークを行い、お互いの現状を知り、悩みを共有し、創意工夫を伝えあう場とした。その場で話し合う内容には限りがあるが、顔が見える関係になることでその後も気軽に相談できるようになることを期待として参加者に伝えた。自分とは違う自治体を知ること、自らの強みと弱みを知る効果があったと考えられる。

③ 児童相談所職員の参加「児童相談所が市町村の現状を理解」→課題3（5）

ロールプレイ、グループワークのファシリテーターとして中堅の児童相談所職員を入れ、介入型支援のエッセンスを伝えるとともに、市町村の現状を理解するように促した。児童相談所内で人材育成を担っている中堅職員が、市町村の機能、市町村職員が抱える様々な困難や現状を理解した上で、対等な関係で円滑に連携できるような児童相談所職員モデルとなることが期待されている。

5 考察（今後求められる方向性）

（1）対等な関係にたった支援

児童福祉法上、児童相談所には市町村を支援する機能があり、ともすると「児童相談所が市町村を指導する」という関係性に陥りやすかった。しかし、今後は、それぞれが異なる機能と専門性を持った「対等な立場」へとシフトした上で、必要な支援を行うことが望まれる。児童相談所は、自らのやり方を押し付けるのではなく、市町村の現状や機能、強みを理解した上で、支援すべき内容を検討するべきである。

（2）児童相談所が市町村から学ぶ

市町村の幅広い在宅支援サービスや保健部門におけるポピュレーションアプローチは寄り添い型支援のモデルであり、児童相談所職員が学ぶべき事柄が多い。児童相談所は重篤な事例を担当する上で介入

的な方法も必要だが、近年はそちらに偏っている傾向がみられる。しかし対人援助の基本は寄り添い型支援であり、そのエッセンスは重要である。児童相談所職員が市町村における実践を学ぶためにも、今後は児童相談所と市町村との間で、職員の人事交流が増えてくることも期待される。

(3) 市町村と児童相談所による教育的な事例検討

市町村と児童相談所の間で行うケース検討は、現状としてはケースの進行管理を目的とした「これから何をするか」をテーマとした実務的な検討に終始しがちである。今後はそれに加えて、教育的な事例検討を開催することが望ましい。具体的には、振り返り型の事例検討（例えば、うまくいったケースの要因は何かを検討するなど）を行い、それぞれの機関の機能や支援の意図を共有することにより、相互理解を深め、子どもと家庭のためにより良い支援が実現するように実践していくべきである。

参考・引用文献

- 1) 厚生労働省（2021）『市町村（虐待対応担当窓口等）

- の状況調査（令和2年度調査）』結果
- 2) 厚生労働省（2021）『福祉行政報告例』結果
- 3) 厚生労働省（2018）『児童虐待防止対策体制総合強化プラン』平成30年12月18日 児童虐待防止対策に関する関係府省庁連絡会議決定
- 4) 厚生労働省（2021）『市町村子ども家庭支援指針』
- 5) 厚生労働省（2013）『子ども虐待対応の手引き』
- 6) 愛知県中央児童・障害者相談センター（2022）『市町村における児童虐待対応の手引き』
- 7) 川松亮他（2018）『市区町村における子ども家庭相談実践事例に関する調査研究（第1報）』子どもの虹情報研修センター平成30年度研究報告書
- 8) 川松亮他（2019）『市区町村における子ども家庭相談実践事例に関する調査研究（第2報）』子どもの虹情報研修センター令和元年度研究報告書
- 9) 鈴木秀洋他（2019）『市区町村等が行う児童虐待防止対策の先駆的取組に関する調査研究』厚生労働省2019年度 子ども・子育て支援推進調査研究事業
- 10) 山本恒雄他（2019）『市町村の体制強化に関する研究調査（市町村支援児童福祉司、要対協、児童相談所と市町村の通告後の連携方策）』厚生労働省2019年度子ども・子育て支援推進調査研究事業

受付日 2023年3月15日

受理日 2023年5月17日