〈論　文〉

子ども家庭相談の現状と課題

――市町村におけるソーシャルワーク実践を中心として――

近　藤　真由子

1. はじめに

2011 年度に児童相談所が対応した子ども虐待の対応件数は，過去最高を記録したと発表された。虐待が増加したとともに，国民の虐待に対する意識が高まり顕在化しやすくなったことも一因であるといわれている。しかし，これは児童相談所が対応した数であり，このほかにも市町村が対応そして支援しているケースがかなりの数に上る。2004 年の児童福祉法及び児童虐待の防止等に関する法律の改正において，虐待を受けたと思われる子どもを発見した者に通告義務が課せられ，通告を受けた市町村は安全確認や調査等を行わなければならないとされた。そのため市町村は，子ども家庭相談の第一義的な役割に位置づけられ，子ども虐待の予防・早期発見・対応，その家族支援まで担うことになっている。つまり自発的な来談者による相談だけでなく，援助を求めない家族へのアプローチも積極的に行わなければならない。そのため市町村では，各関係機関との連携と相談援助の専門性の向上が求められているが，相談援助の専門職も少なく(1)，明確な実践イメージを持つことがないまま増加する虐待対応に追われている現状である。

そこで本稿では，まず市町村子ども家庭相談の現状と現在の子どもの養育に困難を抱える家族の様態をソーシャルワークの視点から検討し，それに応えるための市町村における子ども家庭相談機関と担当者の役割の課題と可能性を検討する。それにより担当者(2)及び連携する各支援者がより具体的な実践イメージを持って協働できる仕組み作りへの一助となると考えている。

2. 子どもの養育に困難を抱える家族の状況

「国民生活基礎調査の概況（平成 22 年度）」によれば，2009 年度中の相対的貧困率は 16.0%，子どもの貧困率は 15.7% と過去最高であると発表されている。特にひとり親世帯の貧困率は 50.8%であるとの報告である。貧困が意味するものは，単に収入が少ないことだけではない。特に子どもを養育する家族にとっては，親の自己責任で済まされない次世代への大きな影響が懸念される。例えば，松本（2010）は，児童相談所で虐待として受理された 119 例の相談記録から，子ども虐待が貧困を基底とする複合的な困難と深くかかわっていることを論じ，子ども虐待と貧困を容易に重ねる危険性を踏まえながら，「広く生活基盤の安定と個々の不利と困難を緩和するための政策を含んで構想される必要がある」(3)と述べている。また，2010 年に児童虐待の防止等に従事する全国の実務担当者に行われた「児童虐待防止等に関する意識等調査結果(4)」において，市区町村児童虐待相談対応担当 1750 人に，「児童虐待の発生要因は何であると思うか」と尋ねた質問の答えは，「保護者の養育能力の不足 83.4%」が最も多く，次いで「家庭の経済的貧困 44.3%」，「複雑な家族構造（継父母などのステップファミリー等）43.0%」，「保護者の精神疾患等 36.5%」等（複数回答）の順に，家族の多様な困難を列挙しており，8 割以上の担当者が親支援への困難を感じていた。それでは実際に市町村で対応している事例はどのような様態を示しているのか以下より考察していく。

1）市町村における通告・相談事例にみる子どもを養育する家族

市町村で対応した養護相談 70 家族[5]について分析し考察を加えるが，ここで取り上げる分析は数値の多寡を明らかにするためではなく，家族状況の傾向や，統計資料では表れない支援の実際や家族のニーズの特質を考察することを目的とする。また養護相談とは「父又は母等保護者の家出，失踪，死亡，離婚，入院，稼働及び服役等による養育困難児，棄児，迷子，虐待を受けた子ども，親権を喪失した親の子，後見人を持たぬ児童等環境的問題を有する子ども，養子縁組に関する相談[6]」とされている。子どもを養育することそのものについての相談であり，虐待も含まれる相談である。

70 家族中，養護相談（虐待）46 家族，養護相談（その他）24 家族である。虐待に関しては児童相談所へ送致（施設入所等）した 2 家族以外は中度から軽微な虐待であり，実際は虐待ではなかったケースも含まれる。しかしいずれにしても子どもの安全安心が守られていない状況や成長発達が保障されてない状況にあると懸念されて通告・相談があったものであるので，子どもの養育に何らかの困難がある家族と捉え，総じて「子どもの養育に困難を抱える家族」として分析する。また 70 家族のうち当該家族からの積極的な相談は 5 家族であり，その他はすべて関係機関や近隣からの通告・相談である。また公的統計では子ども虐待に関わってはすべて子どもの数を 1 件としているが，以下の分析では家族単位で分析している。さらに 70 家族のすべてが複数の関係機関と情報共有，連携をとって支援しているが，70 家族をどのような形態で支援したのかは，以下のような 4 つに分類できる。①子ども家庭相談機関が主となり相談・調整が 44 件，②他機関（児童相談所・生活保護担当等）が主となり情報共有，連携 6 件，③関係機関による紹介や相談者直接による個別相談 12 件，④調査により関係機関に情報提供したのみ 8 件の 4 種別に分類できる。さらに子ども家庭相談機関が，直接援助かつ調整などの間接援助の両方を行ったものは 40 件，直接家族との接触はないが関係機関への助言や調整等による間接援助のみは 30 件となっている。現在，子ども家庭相談機関が「要保護児童対策地域協議会等」の調整機能も担っていることも多いため，単なる相談業務だけでなく，間接援助・調整機関としての役割が増加している。援助を求めない家族への支援が増加していることがうかがえる。

そこで 70 家族のうち調査のみで終結した 8 家族を除く 62 家族の困難状況の分析を行った。相談・通告が入った場合，家族状況[7]は関係機関からの聞き取りや，可能ならば本人・家族からの聞き取りにより収集する。家族状況を①子どもの心身の状況，②家族関係の状況，③親の心身の状

表 1　相談・通告事例 62 家族の困難状況（6 つカテゴリ－内外で重複あり）

〈①子どもの心身状況〉	〈②家族関係の状況〉
・子どもが発達課題等による育てにくさ　37 件 ・子どもの反抗期などの成長段階の悩み　8 件 ・子どもの精神不安　2 件	・父母の不和　14 件 ・親族関係の不和　14 件 ・ステップファミリー等による関係不和　16 件
〈③親の心身状況〉	〈④就労・経済的状況〉
・母の精神不安・病気　25 件 ・父の精神不安・病気　4 件 ・不適切な子育て観　5 件 ・事故・拘留など　3 件	・母子世帯による就労の不安定　16 件 ・経済不安（母子世帯除く）　12 件 ・不衛生な住居環境　3 件
〈⑤子育て負担等の状況〉	〈⑥近隣・関係機関に関わる状況〉
・育児知識の不足・育児不安　13 件 ・多子による養育負担　6 件	・近隣・機関との関係不和　5 件 ・文化の違いによる孤立　5 件

（養護相談 62 家族の状況より筆者作成）

況，④就労・経済的状況，⑤子育て負担等の状況，⑥近隣・関係機関に関わる状況とし，具体的な状況を表 1 のように分類を試みた。

これらの家族の困難状況は，ほとんどのケースで 17 の状況のいずれかと重複があり，2 つの重複 13 件，3 つの重複 22 件，4 つの重複 19 件，5 つの重複 3 件である。子どもの育てにくさだけが養育困難になることはむしろ少なく，親側の要因がいくつか重なることで養育に困難をもたらしていることがわかる。養育負担を補い得る良好な家族関係や，支援者となる近隣や機関との関係不和，経済力が脆弱なために困難をもたらすものと思われる。また就労・経済の困難は，社会状況とも深くかかわる問題である。個人の努力だけでは解決しえないメゾ・マクロシステムにかかわる困難状況もかかわっている。子育て支援事業だけでは解決し得ない状況は言うまでもない。しかしながらこの困難状況は支援者側からの整理分類である。当該家族がこの状況を困難と感じているとは決して断言できず，支援者のバイアスがあることは否めない。このような状況があるから虐待やネグレクトがあるかもしれないと，固定化された価値観のもと通告されてくる場合もある。困難状況をリスク要因としてアセスメントすることは重要だが，逆に見えない困難を抱える家族の存在を見過ごしてしまう（図 2 で「支援の及ばない要支援児童」としている）ことや，困難状況がそのまま家族のニーズではないことを付け加えておきたい。そのためこのことを踏まえ，支援の視点を次で検討していく。

2）子どもの養育に困難を抱える家族の様態と支援の視点

今回分析した子どもの養育に困難を抱える家族は，既存の調査と同様，重複した困難状況がみられた。しかし本稿で強調したいのは，上記のような状況が，虐待や不適切な養育環境を生じさせるから問題なのだと指摘するのものではない。こうした状況がいくつか重複しているため，負の交互作用に陥りそこから様々なニーズが生起し，それに対処できずにいることに焦点を向けるべきである。困難に直面した家族はそれぞれの状況から起こる生活ストレッサー[8]を克服しようと必死に対処してきたにちがいない。しかしそれが他の交互作用に影響を与え，また別の生活ストレッサーを生起させてしまうというような，負のスパイラルに陥ってしまっているのである。そのため当該家族が自分たちのニーズを知覚できない事態も生じやすい。また，社会的に認知された方法でニーズを充足することができないこともある。これらが子ども虐待やネグレクトとして表面化するのである。これまでの市町村における子ども家庭相談は，「何かが正しくない」[9]と自覚して相談に来る当該家族のみを対象としていたが，近年は相談機関へ「何かが正しくない」と感じて相談してくるのは第三者であることが多い。このため，通告における子どもと家族の真のニーズを見極める作業は，ひと際複雑であり家族全体とそれを含むより大きなシステムのアセスメントも必要となる。

以上から，子どもの養育に困難を抱える家族のニーズの特質について考察する。まず一つ目は，子どもという弱者を守る観点からはその命や健康，成長発達に関するニーズが何より優先される。当然のニーズでありながらも，本人や家族からではなく第三者からの通告という手段でなければ顕在化しにくい。そのため子どもの命にかかわる緊急性の高い事例，要するに命や成長に関わる基本的なニーズ[10]さえ確保されていないと判断されれば，ただちに子どもの安全確保へのアクションを起こすことも少なくない。二つ目として子どもの成長を支える関係性に関わるニーズが生起しやすい点である。子どもの健全な成長発達のためには，その成長過程に沿って様々な人や環境と関わっていく必要がある。そのため，それらの関係性がうまくいかなければ数々の生活ストレッサーが生起しやすいのである。家族関係の不和や親族，近隣との不和だけでなく，子どもがもつ発達課題や親が抱える精神不安によるコミュニケーションの取りづらさもまた関係性を困難にする要因となる。ジャーメインとギッターマンは，「関係性は適応的な人間：環境の関係から生じる普遍的な人間の特性である[11]」としている。またこのような関係性は，フォーマルやインフォーマルに関わらず，社会的ネットワークを形成する上で重

要である。社会的ネットワークは，生活ストレッサーの衝撃を緩和したり，生活ストレッサーに直面した時に問題の解決を図ったり，否定的な感情の管理をするなどの対処するための資源として役に立ち，非常に重要な支援システムになる可能性がある(12)。そのため脆弱な関係性のなかでは少しの生活ストレッサーも大きな困難へとつながる可能性もあるともいえる。三つ目として，子どもだけでなくその家族の支援を行う子ども家庭相談では，子どもとその家族の二律相反するニーズが少なくないために，葛藤が生じ複雑化しやすいということである。前述したように子どもの健全な成長発達には子どものニーズを優先するとしながらも，子どもの生活はその家族に規定される(13)ことから，家族全体のニーズも考慮しなければならないという現実がある。

以上から，社会と家族がある一定の状態ではなく変化していく中で，子どもを養育する家族は様々な人や事柄と交互作用し，多様な生活ストレッサーが生起するのは必然的であるともいえる。そのため養育機能の強化や問題除去だけでなく，多様な生活ストレッサーに対処していける状態になることが，子どもを養育する家族には必要である。それには家族の健全な社会的機能を維持・促進することが求められる。社会的機能（social functioning）とは，人々が環境からの要求に対処することであり(14)，ソーシャルワーク実践の主要な焦点である。従来の子育て支援や要保護児童対策では，問題除去と保護者への指導に偏重しがちで，特に虐待対応が主となってきたことで，ますますそうした意識が強くなっているように思われる。環境すなわち家族を含むより大きなシステムも十分配慮し，子ども・保護者と環境との良好な適合状態へ促すことが支援の主要な視点と言える。

3. 関係機関における市町村子ども家庭相談の役割

子どもの養育に困難を抱える家族の様態をソーシャルワークの視点から考察し前述した。以下ではそのような家族を支援している市町村における子ども家庭相談の役割を，関係機関との連携状況から検討することにより確認していく。

1）児童相談所との関係

児童相談所は子ども家庭相談の専門機関であり市町村を後方支援することとなっている。日本の児童相談所は，クリニック機能，一時保護機能，行政措置機能の 3 機能を併せ持つ機関として，戦後創設された。近年児童虐待ケースが急増し児童相談所への相談の一極集中を緩和するため，子ども家庭相談の主体の増加が図られ，すでに市町村が子育て支援事業を実施していることから，身近な市町村が子育て相談の第一義的窓口とされた。そのため市町村では，一般の子育て支援サービス等の身近な各種の資源を活用することで対応可能と判断される比較的「軽微」なケースを担当，児童相談所では「専門的」な知識及び技術が必要な相談に応じ市町村の後方支援に重点を置くとされたのである(15)。しかしこの「軽微」「専門的」と判断する具体的な基準はなく，各市町村が自ら対応することが困難であると判断したケースについて，児童相談所が中心となり対応することとなっている。

そこで現在の児童相談所と市町村の状況を「福祉行政報告例 2011 年度」(16)から対応相談件数と相談種別を比較しそれぞれの様相を確認してみる。2011 年度の児童相談所対応総数 385,294 件の内，相談種別の約半数が障害相談で養護相談は 107,511 件（内虐待 60,726 件）であるが，市町村対応総数 317,871 件では養護相談 135,497 件（うち虐待 70,907 件）と育成相談 76,504 件で上位を占めている。続いて同じ虐待相談でも児童相談所は重篤で市町村が軽微なケースであると言えるのか検討してみたい。児童相談所と市町村では別々に支援しているケースだけではなく，児童相談所で対応した子ども虐待件数のうち，市町村も同時に支援しているケース(17)がある。その場合同年度内において同じケースが児童相談所と市町村で重複して計上されているが，その内容は「市町村から児童相談所への送致」「両者による同時支援」「児童相談所単独支援から市町村単独支援への切り替え」などが考えられる。まず一つ目の「市町村から児童相談所への送致」，すなわち市町村で

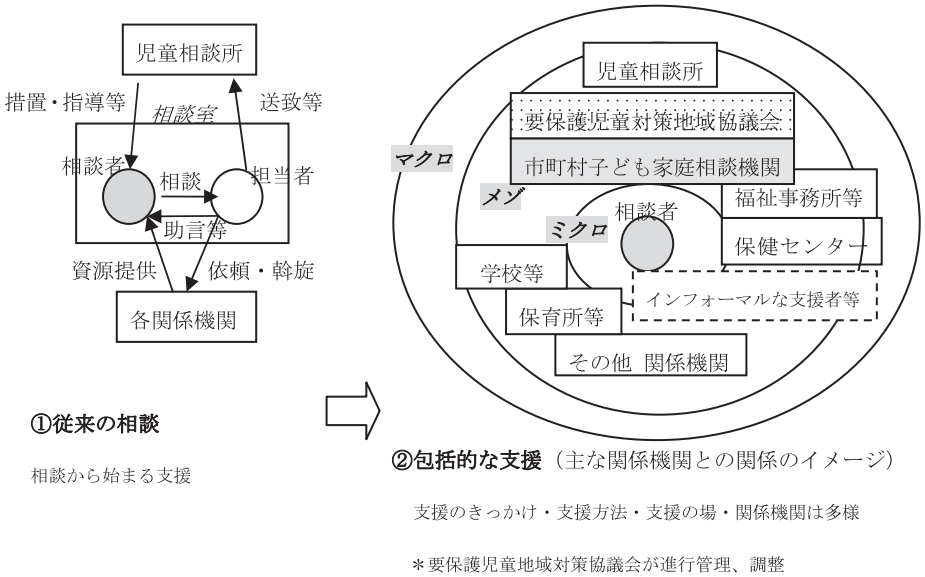
は対応が困難であるため児童相談所へ依頼するケースである。しかし児童相談所へ困難ケースとして依頼する「送致」は，全国において市町村の児童虐待対応総数のうちわずか 3.35% である[18]ため，他 2 つの形態が多いものと考えられる。二つ目の「両者による同時支援」は施設措置解除後の家庭引取りに向けた連携や，その他児童相談所の専門的支援を得ながら市町村が同時に支援していくケースである。三つ目の「児童相談所単独支援から市町村単独支援への切り替え」は，児童相談所に相談・通告があったが市町村で対応可能と判断されたケースや，児童相談所において支援の結果，一定の改善が見られたため市町村での支援へ移行されるケースなどである。児童相談所において助言指導で終結し，その後の支援を市町村へつないでいくことはできる。しかし一旦市町村で支援することになれば，終結の基準が明確でないために終結しづらいことや[19]，支援の経過の中で新しい困難やニーズが浮上し支援が継続されていくケースが多い。さらに近年の児童福祉法改正により，児童相談所では法的権限がより強化され強制介入や措置による指導等の対応だけでもかなりの負担となっている。そのため，重篤ケースであってもその家族の地域生活にかかわる支援などは，市町村でも同時に対応していくことが増加するものと思われる。

2）地域の多職種他機関との関係

子ども家庭相談の主たる相談機関は「要保護児童対策地域協議会等」の事務局としての役割を担うことが多い。2010 年 4 月現在 98.7% の市町村で設置済みとなっている。「要保護児童対策地域協議会等」の指定場所は，全国で，児童福祉主管課が 926 か所（55.3%）で最も多く，次いで児童福祉・母子保健統合主管課が 436 か所（26.1%），福祉事務所（家庭児童相談室）が 133 か所（7.9%）となっている[20]。このため子ども家庭相談機関は，相談窓口機関とともに調整機関であり，その担当者も相談員でありながら調整者である場合もある。必然的に機関にも担当者にも様々な機能が要請されているといえる。

子ども家庭相談を行う機関として，県レベルの児童相談所という一機関による支援に対して，市町村では支援の単位はあくまで「市町村」であり，一つの限定した機関や職種が示されているわけではない[21]（図 1 参照）。そのため，相談から始まる支援という従来の形ではなく，支援のきっかけ・支援方法・支援の場・関係機関は多様であり，通告当初から関係機関の協働によりその家族をアセスメントし，介入方法や支援提供を包括的

図 1　子ども家庭相談機関における支援の変容のイメージ（筆者作成）



に考えていかなければならない。特に多様なニーズを持つ家族への支援では支援チームがうまく連携し機能することが重要となる。連携について考える際，2 の 2）で述べたような子どもの養育に困難を抱える家族のニーズの特質を考慮しなければならない。その一つに，子どもの権利を守るためには，保護者の意向にかかわりなく支援しなければならないと述べた。重大な虐待事件が起こるたび，「なぜ，児童相談所や市町村が関わりを持てなかったのか」という議論が浮上するのは，そのためである。しかしこの強制的な介入により生じた保護者との葛藤は，その後の支援に支障をきたすこともあり，他機関の協力なくしては支援が成り立たない。二つ目には，子どもの育ちにかかわる様々な関係性に，関係機関の連携の善し悪しが影響することも認識しなければならない。例えば，学校と家庭相談員との連絡がよく取れていなかった例では，相談者である母親に対してそれぞれがアンビバレントな提案をしたことで，母親が担任に不信感を抱きその関係を悪化させてしまったということもある。図 1②のように支援が進むと支援者も家族のエコシステムの一部なのである。三つ目には，子どもの支援と保護者のニーズが二律相反する場合，それがそのまま，各々支援する機関同士の葛藤にもなりやすい。当該家族をなおざりにし支援者の都合を優先すると，この葛藤は強まりやすいと考える。

まとめると，機関の役割遂行だけを強調すると上述のような葛藤や矛盾が強まり連携の大きな障壁となるということがいえる。このような葛藤や矛盾を緩和するため，調整が重要な意味を持つのである。この役割を要保護児童対策地域協議会が担い，多くはこの事務局を兼務する子ども家庭相談機関（厳密に言えば担当者）が担うことが期待されている。

4. 実践現場の現状における課題

「市町村児童家庭相談援助指針について」においても，相談援助の専門性の向上と関係機関との連携が強調され身近な市町村でのきめ細やかな対応を要請している。しかしながら現実には様々な課題が散見され，特にソフト面ともいえるソーシャルワークがうまく機能しているとは言い難い現状がある。実践現場の課題を以下四つに整理し述べる。

まず，虐待の増加・困難事例が増加していることで，当該家族を「困った家族」「厄介な家族」などとみてしまう視点が存在することである。固定化された虐待イメージによりダメな親のレッテルを支援者自身が貼ってしまうことや，支援がうまくいかないことを当該家族の責に帰してしまうことがある。用意された支援を親が受け入れないときに，家族のニーズに合っていないのではないかという問題意識を持てなければ，資源の工夫や開発の発想へはつながっていかないであろう。日本古来の家族観・子育て観はいまだ根強く，子どもは家庭の中で責任を持って養育するべきとし，特に母親への子育て責任を重視する傾向がこれらの要因となっていると思われる。子どもの最善の利益と親支援をどのようにバランスを保つかは課題ではあるが，旧来の視点を払しょくし，2 の 2）で述べたように子ども・保護者と環境との良好な適合状態へ促すという新たな支援の視点を持つ必要がある。

二つ目として，多くの担当者が兼任や非常勤であるなど安定した立場でない点[22]である。さらに，ソーシャルワークの専門職は少なく，近年では児童福祉司の任用がすすめられているもののその専門性には疑問が残る。藤井（2010）は創設当初の児童相談所研究の中で児童福祉司の任用規定について「いわゆる“準じる”規定は，公務員であれば誰でも任用できるシステムになっており，これが後々まで専門的職種への変容を阻む要因になっていくのであり，児童相談所の専門性を強化していくべき組織体制にブレーキをかけることになっていくのである[23]」と述べている。市町村子ども家庭相談機関においてもその流れを汲み，子ども家庭相談に特化したソーシャルワーカーを配置してこなかったと考えられる。先にも述べた援助視点をもって多様なソーシャルワーク機能を展開していくためには，ソーシャルワーク教育・研修を受けた人材が望ましい。しかしながらソーシャルワークの機能とりわけ調整機能などは非常に見えにくく，その専門性が認知されにくい。さ

らに担当者が正規職員でない場合はなおさらその有する権限や発言力が弱く，他の専門職優位にケースが動いていくこともありうる。また市町村では特に社会福祉士などは，必置が要求される高齢分野などへと配置されやすいことも一因と考えられる。

三つ目としては，担当者またはキーパーソンとなる支援者の熱意と力量に依存した支援となりやすい傾向にある。特に虐待に関する相談業務では，関係構築しにくい保護者が多く，特定の支援者しか心を開かない場合も少なくない。その場合の担当者へのスーパービジョンなどのバックアップ体制がないことなどで，バーンアウトにも陥りやすい。また，特定の支援者だけでは家族の依存性を高めたり，問題を不可視化してしまう懸念もある。関係機関が関わりながらも特定の支援者に依存した支援においては，ケース会議も形骸化しやすく，連携の意識が薄れてしまいがちである。

四つ目には，限られた人員のなかでは，虐待の観点からの優先度をつけざるを得ないことに関する課題である。リスクアセスメントについては，一定レベルの水準が担保されてきているが，終結基準がないため，虐待が回避されある程度家族の状況が落ち着くと，「見守り」という形で支援が減ってしまうことがよくみられる。こうした家族の中から死亡事例が発生していることも報告されている[24]。支援や支援者を量的に変化させるのでなく質的に変化させ，家族の状況に応じた多面的なアセスメントと多様な支援を展開していかなければならない。市町村の支援対象が，「特に支援の必要のない子育て家族」から「要保護児童とその家族」までのすべての子どもを養育する家族（図 2）に拡大したにもかかわらず，こうした変化に対応した重層的な支援システムが構築されていないことと人員不足が要因であると考えられる。

5. 子どもを養育する家族との地域を基盤としたソーシャルワーク

1）市町村子ども家庭相談におけるソーシャルワークの基礎理論

前述したように多様な様態の子どもを養育する家族を支援していく子ども家庭相談機関は，“相談”機関でありながら，狭義の相談だけにとどまらない機能を発揮していくことが必要である。そして多職種他機関の連携により，多様な視点と方法により家族への介入を果たすような市町村における支援は，家族の生活の場で行う地域を基盤としたソーシャルワークであるといえ，その基礎理論をジェネラリスト・ソーシャルワークに求めることができる。ジェネラリスト・ソーシャルワークの特性は①当事者を主体として取り組むこと，②支援対象と取り組む課題を広角的にとらえること，③予防的であり，受け身的な相談の受理ではなく，積極的にニーズのあるところに働きかけること，④エコシステム視点により，クライエントが関わるシステムの全体的な変化を促進する。⑤ミクロ・メゾ・エクソ・マクロのそれぞれのレベルの実践が切り離されることなく一貫した支援が遂行されることなどである[25]。さらに岩間（2011）は，地域を基盤としたソーシャルワークを「点を含めた面（地域）への援助」として，その特質は個を地域で支える援助と個を支える地域をつくる援助という 2 つのアプローチを一体的に推進する点にあると述べている[26]。地域を基盤とした支援の展開を考える場合，ジェネラリスト・ソーシャルワークの特質であるエコシステムの概念が役に立つ。エコシステムはシステム論に基づく相互作用と交互作用そして生態学的視点の「環境のなかの人（person in environment）」と深く関わっている。エコシステムには，人，または人が相互作用を行うすべてのシステム，より大きな環境が含まれ，それらは人と各システム間の交互作用において共存する[27]。そのため，それらの交互作用での不均衡や不調和はソーシャルワーカーが注目すべきものであり，介入の根拠となる。直接的に家族に関われなくともその家族のエコシステムに介入することは可能であると考える。さらに個人，家族だけでなく地域への拡がりは，ミクロからマクロレベルまでの各システムレベルでの実践の拡がりである。そのためソーシャルワーカーは相談だけでなく，家族に関わる様々なシステム間の調整，ネットワークの形成，資源開発など多様なソーシャルワーク活動を行う。目

指すところは子どもへの保護と保護者への指導だけでなく，家族の社会的機能を促進し，環境との良好な適合状態を促すことである。地域の専門職や資源を有効かつ交互作用的にうまく活用していくことが必要なのである。

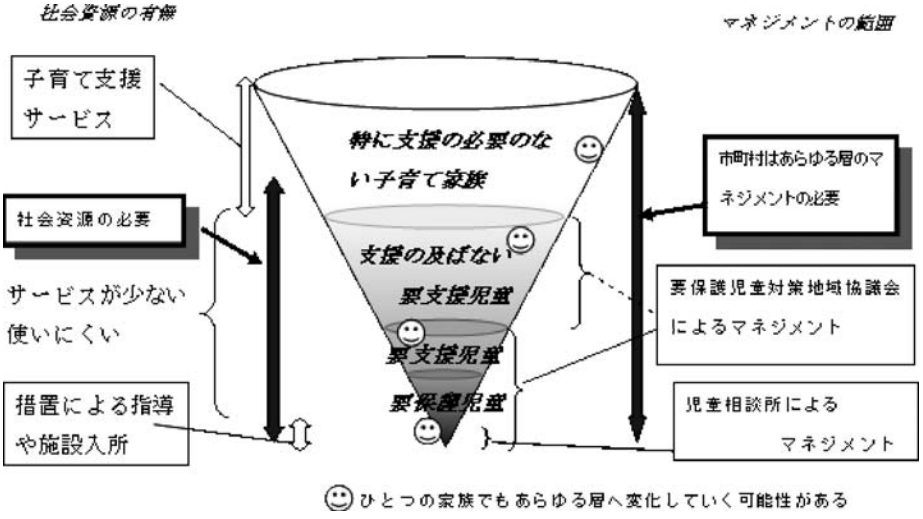
2）包括的な支援の核としての市町村子ども家庭相談の可能性

ソーシャルワークに基づく市町村子ども家庭相談の役割は，従来の子どもや家族への指導的な関わりとは，まったく異なるものであるといえる。その焦点は子どもや家族だけではなく，家族を含むエコシステムにある。2 の 2）で述べたように家族の社会的機能をいかに維持促進するかである。そのため児童相談所という強力な権限を持つ介入的な支援と子どもにかかわる多様な専門機関との連携による支援は，ソーシャルワークの調整機能を充分に発揮させる必要があることは言うまでもない。そこで市町村における支援の可能性について，「支援の多様性」，「社会資源の工夫・開発」，「家族変化への柔軟な対応」の三点の項目に整理した。

まず一点目は，「相談から始まる支援」だけでなく「児童相談所による強制介入から始まる支援」「通告をきっかけとして始まる支援」「制度利用，社会資源利用から始まる支援」など，支援のはじまりを多様に考えることができる。いわゆる敷居の高くないところから困難を抱える家族へ支援をつなぐことが可能で，家族の生活の場を中心に展開できることである。

二点目は，地域で必要な社会資源を地域独自で工夫・開発することが可能である。現在，市町村における支援対象は図 2 の様な構成となっている。マネジメントしなければならない層の拡大とともに，支援が及びにくい層の存在が否めない状況である。また，子育て支援メニューは増加し一定の子育て層へは有効な支援となってはいるが，事例にみられるような多様な困難を抱える家族の支援には十分機能していない。要保護児童を措置するための施設や制度は戦後から一貫して存在するものの，子育て支援メニューと乖離しており，その中間的な社会資源が極端に少ないことである。中間的な資源とは，施設入所までは必要ないが，親のレスパイトや急な病気などに対応するショートステイやヘルパー派遣など今まで親族や近隣が肩代わりしていたような資源である。なにより社会資源は家族への支援のきっかけと動機づけを促す意味も大きい。こうした資源の利用から，困難が顕在化しにくい家族との接点を持つ可能性も拡がると言える。さらに小林（2012）が述べているように「資源は，整備や配置といった量的・客観的視点から，当事者の認知，入手，活用の方

図 2　支援対象別社会資源とマネジメントの範囲（筆者作成）



法といった個別的，主観的視点でとらえ直す必要がある」。その意味で，身近な市町村での家族との対話の中から拾い上げられたニーズに応じた資源の提供方法の工夫や開発が可能となる。これは家族の社会的機能を促進するための重要なソーシャルワーク機能である。

三点目は，地域の状況把握がしやすく，家族の変化にも対応しやすい。顔の見える範囲での支援や支援者同士の連携のなかで，変化する多様な家族に応える重層的な支援体制の構築も可能である。図 2 でいえば，横の連携とともに縦方向の連携をどのようにしていくかということである。リスクが下がったとして「見守り」という名の下で支援をしなくなるのではなく，家族の状況に応じて支援の質をどう変化させていくかが鍵となる。

以上のように市町村では，子どもを養育する家族が地域において生活するに際し必要な社会的機能を高めることを目標に，子どもとその家族への直接的支援だけにとどまらず，彼らを含む地域の社会資源を活用・開発・調整，関係機関との有機的な連携を促す機関として，すなわち，子ども家庭相談の包括的な支援の核としての機能が可能であるはずである。それには 4 の課題でもふれたように，新たな視点と十分な人員そしてソーシャルワークの機能を十分に活かして，展開されることが望ましいのである。

6. おわりに

本稿では，子どもの養育に困難を抱える家族の様態とそのニーズのとらえ方を，ソーシャルワークの視点から考察し，これらの家族を支援する市町村子ども家庭相談の現状と課題を整理することで，市町村の今後の実践の可能性を述べてきた。現状では，市町村の子ども家庭相談の担当者は，結果の出ない支援に疲労感や焦燥感を感じることが多い。しかし，支援の“結果”とは何を意味しているのであろうか。家族のニーズは必ずしも一定でもなくカテゴリー化できるものでもない。虐待のあった家族をハイリスク家族と分類し，行政主導の支援メニューで支援し，規範的な家族になるような“結果”を求めることが，実は支援の困難を生み出している一因であると実感している。まずは，支援者側が潜在的に形成された家族モデルや支援イメージに束縛されない必要がある。そのための新しい支援の視点と実践イメージを述べてきたが，最後にもう一度整理しておく。

まず第一に，家族のエコシステムの不均衡に注目する支援の展開である。従来の相談業務のような自己の困り感を認識した来談者への直接支援から，間接的な支援が増加したことで，「相談につながらない」「支援ができない」と嘆くことが多くなる。行政報告における対応分類で「助言指導・継続指導」という言葉に象徴されるように，助言や指導を中心としてきた流れに固執し続けているためではないだろうか。5 で述べたように，本稿で主張している支援とは，家族への直接的な相談や指導だけではなく，家族のエコシステムの不均衡に支援の焦点を向けること，つまり，子どもの最善の利益を前提とし，子どもとその家族，環境との良好な適合状態へ促すことであり，家族の社会的機能を維持促進することである。そのためには「ニーズのあるところに働きかける」（5 の 1））のである。“ニーズのあるところ”は，子どもやその家族だけでなく，家族を取り巻く環境にもある。さらには特定の家族だけの環境だけではなく地域全体を対象とすることもある。また，“働きかける”方法としては，指導や相談，家庭訪問という手段だけでなく多様な人や方法を駆使することを意味する。

次に子どもの養育に困難を抱える家族は，経済的な問題や家族関係など重複した困難を抱えていることは様々な調査でも明らかで，それを解決するために多職種他機関による支援が必要であることは言うまでもない。しかし本稿 3 の 2）で述べたように特に子どもを養育する家族を支援する場合にはそのニーズの特質をメンバーが認識しなければ，それぞれの役割が充分に生かされず，かえって支援の障壁ともなりうるのである。具体的な連携方法についての課題はあろうが，少なくともこうした共通認識を支援者が持つことが大切である。

三つ目に，支援が始まった家族でもあらゆる方向へ変化することを常に認識しなければならないことである。支援のプロセスは一定の方向（図 2

でいえば，上に向かって変化させること）であるが，仮にどんなに良い（と信じて）支援をしても，家族が必ずしも一定の方向つまり支援者が求める状態へ変化しているとは限らないのである。2 の 2）で考察したように，多様かつ脆弱な関係性の中で生活する家族は，わずかな出来事で変化し生活ストレッサーを抱えることがある。こうした変化する家族のニーズ把握は，家族にかかわる支援者の連携により的確に行う必要があり，それをマネジメントする力量が求められる。

こうした包括的な支援は，ジェネラリスト・ソーシャルワークを基礎理論とした地域を基盤としたソーシャルワーク（5 の 1））の展開が求められる。現状であれば市町村子ども家庭相談機関とその担当者が，包括的支援の核としてのその役割を担うことが相当である。この役割を担うためには，4 で述べたソーシャルワーク機能を発揮できない環境と人員不足，システムの課題があるが，支援の発想の転換とそれに応じた研修やスーパービジョンは比較的早期に取り入れることができるのではないだろうか。実際には経験的に優れた実践をしている機関もあり，実践の知と理論的根拠を組み合わせることで，より説明責任を果たすことができるといえる。本稿では，抽象的な支援視点と実践イメージを提示するにとどまっているが，今後は，より具体的な実践モデルへと展開させていくための研究を筆者の課題としていきたいと考えている。

注

⑴ 「市町村児童家庭相談援助指針について」の中で，「…（略），相談援助活動に携わる職員は，相談援助活動に必要な専門的態度，知識技術を獲得していることが必要であり，（略）…」と謳われているが，具体的な内容は示されていない。全国の主たる相談窓口の担当職員は「保健師・助産師・看護師あわせて 19.0%」「教員免許を有する者 13.3%」「保育士 10.2%」「一般事務職 29.1%」「児童福祉司と同様の資格を有するもの 11.1%」「社会福祉士 4.5%」である。厚生労働省（2010）「市町村における児童家庭相談業務の状況（平成 22 年 4 月 1 日現在）」

⑵ 子ども家庭相談の担当者は，市町村においては，一般行政職，非常勤相談員，保健・教育などの専門職など多様であるため，本稿では単に「担当者」としておく。

⑶ 松本伊智朗（2010）「子ども虐待問題の基底としての貧困・複合的困難と社会的支援」『子どもの虹情報研修センター紀要 No.8』日本虐待・思春期問題情報研修センター

⑷ 総務省行政評価局（2010）「児童虐待の防止に関する意識等調査結果報告書」P.43

⑸ 人口約 55,000 人，18 歳未満児童人口約 9,700 人の市福祉事務所において，2009 年度から 2010 年度に，1 相談員により対応された家族である。

⑹ 厚生労働省（2010）「児童相談所運営指針について（平成 22 年 3 月 31 日）」（雇児発 0331 第 6 号）P.152　表－2「受け付ける相談の種類及び主な内容」より

⑺ 個人情報保護の観点から，相談当時におかれている家族の客観的状況にとどめ，個人が特定できるような細分類はあえて行っていない。特に親の生育歴や虐待経験など，不充分な情報もあるので今回の分析には用いない。しかし養育者の生育歴や虐待体験は子どもの養育に影響を与えるもので，実際には重要なアセスメント項目のひとつである。

⑻ 「生活ストレッサー」とは「人間と環境の適合水準や，あるいは，これまでの適応性の状態を混乱させる人生の転換期・生活上の出来事，生活問題」である。カレル・ジャーメイン＆アレックス・ギッターマン，田中禮子・小寺全世・橋本由紀子監訳（2008）『ソーシャルワーク実践と生活モデル（上）』ふくろう出版　P.17

⑼ 「関心（concern）とは何かが正しくないという感覚である」そしてこの関心とニーズは密接な関係があることが述べられている。ルイーズ C・ジョンソン，ステファン J・ヤンカ著，山辺朗子・岩間伸之訳（2004）『ジェネラリスト・ソーシャルワーク』ミネルヴァ書房　PP.5–6

⑽ 子ども虐待においては，マズローによる「ニーズの階層論」が参考になる。人間の共通するニーズとして，①生理的ニーズ（食物・水・空気），②安全のニーズ（暴力による苦痛と身体的損傷の除去）③所属と愛情のニーズ（人との親密な接触の際の安心感）④尊重のニーズ（集団における地位と受け入れがあること）⑤自己実現へのニーズ（可能性と能力の表出）⑥認知的理解へのニーズ（自分と外の世界の理解）。より高次なニーズを満たすためには低次なニーズを満たしておかねばな

らない。Adapted from Abraham H. Maslow, Motivation and Personality（New York : Harper and Row, 1954）ルイーズ C・ジョンソン，ステファン J・ヤンカ（2004）『前掲書』P.10 より

⑾ カレル・ジャーメイン＆アレックス・ギッターマン，田中禮子・小寺全世・橋本由紀子監訳『前掲書』（2008）PP.18–19

⑿ 『同上書』P.19

⒀ 「要保護児童」とされても，現実にはその約 9 割が地域で家族とともに生活している。

⒁ ルイーズ C・ジョンソン，ステファン J・ヤンカ著，山辺朗子・岩間伸之訳（2004）『前掲書』P.606

⒂ 厚生労働省（2005）「市町村児童家庭相談援助指針について」（平成 17 年 2 月 14 日）PP.8–9

⒃ 厚生労働省（2012）「福祉行政報告例　2011 年度」児童第 7 表および第 8 表より

⒄ 滋賀県を例に挙げると，2011 年度市町 3580 件，児童相談所 1029 件　重複件数 1013 件で，市町の約 28.3%，児童相談所の 98.4% が重複，児童相談所が関わった虐待相談のほぼすべて市町でも支援に携わっている。ただし自治体の体制など諸事情によりその重複割合は，各自治体によりかなりの違いがあり，すべての自治体がこの重複分を発表しているわけではない。

⒅ 厚生労働省（2012）「福祉行政報告例　2011 年度」児童第 8 表より算出。

⒆ 要保護児童対策地域協議会において 80.8% が終結の基準がないと答えている。厚生労働省（2010）「要保護児童対策地域協議会（子どもを守る地域ネットワーク）の設置・運営状況（平成 22 年 4 月 1 日現在）」P.13

⒇ 厚生労働省（2010）「要保護児童対策地域協議会（子どもを守る地域ネットワーク）の設置・運営状況（平成 22 年 4 月 1 日現在）」P.6

㉑ 「児童相談所」に対し「市町村」と明記されている。厚生労働省（2005）「市町村児童家庭相談援助指針について」（平成 17 年 2 月 14 日）より

㉒ 全国合計で正規職員は 67.1%，専任職は 41.6%（「市町村における児童家庭相談業務の状況（平成 22 年 4 月 1 日現在）」）と報告されている。実際には正規職員は様々な業務と兼任している場合が多く，専任で相談業務を行っているのは非常勤の相談員である場合が少なくないが，自治体により上記の割合はばらつきがある。

㉓ 藤井常文（2010）『キャロル活動報告書と児童相談所改革――児童福祉司はなぜソーシャルワークから取り残されたか』明石書店　P.226

㉔ 「支援者との関係ができ助言を受け入れている」「あざなどが見られなくなった」「親子関係が安定した」などの理由で，支援が減り，家族の変化や新たなニーズに気づかず子どもが死亡する事態になったケースが近年起こっている。

㉕ 山辺朗子（2011）『ジェネラリスト・ソーシャルワークの基盤と展開――総合的包括的な支援の確立に向けて――』ミネルヴァ書房　P.11

㉖ 岩間伸之（2011）「地域を基盤としたソーシャルワークの特質と機能――個と地域の一体的支援の展開に向けて――」『ソーシャルワーク研究』Vol.37 No.1　ソーシャルワーク研究所　相川書房　P.4

㉗ ルイーズ C・ジョンソン，ステファン J・ヤンカ著，山辺朗子・岩間伸之訳（2004）『前掲書』P.205

参考文献

阿部彩（2008）『子どもの貧困――日本の不公平を考える』岩波新書

岩間伸之（2011）「地域を基盤としたソーシャルワークの特質と機能――個と地域の一体的支援の展開に向けて――」『ソーシャルワーク研究』Vol.37 No.1　ソーシャルワーク研究所　相川書房

上野加代子（2007）「児童虐待――リスクの個人管理から社会管理へ」『季刊家計経済研究　2007 WINTER No.73』 家計経済研究所

上野千鶴子（1994）『近代家族の成立と終焉』岩波書店

柏女霊峰著（2008）『子ども家庭福祉サービス供給体制　切れめのない支援をめざして』中央法規出版

リーサ・カプラン，ジュディス・L・ジラルド共著（2001）『ソーシャルワーク実践における家族エンパワーメント――ハイリスク家族の保全を目指して――』中央法規出

黒木利克（1967）『日本の児童福祉』良書普及会

小林理（2012）「家族における暴力・虐待の対処を考える」『社会福祉研究』第 111 号　鉄道弘済会社会福祉部

才村純（2005）『子ども虐待ソーシャルワーク論』有斐閣

カレル・ジャーメイン他著・小島蓉子円編訳・著（1992）『エコロジカル・ソーシャルワーク――カレル・ジャーメイン名論文集――』学苑社

カレル・ジャーメイン＆アレックス・ギッターマン，田中禮子・小寺全世・橋本由紀子監訳（2008）『ソーシャルワーク実践と生活モデル（上）』ふくろう

出版
カレル・ジャーメイン＆アレックス・ギッターマン，田中禮子・小寺全世・橋本由紀子監訳（2008）『ソーシャルワーク実践と生活モデル（下）』ふくろう出版
ルイーズ C・ジョンソン，ステファン J・ヤンカ著，山邊朗子・岩間伸之訳（2004）『ジェネラリスト・ソーシャルワーク』ミネルヴァ書房
竹中哲夫（2003）「児童相談所はなくなるのか――新たな制度改革の胎動を見つめつつ――」『福祉研究』No.92 日本福祉大学社会福祉学会
谷口泰史（2003）『エコロジカル・ソーシャルワークの理論と実践――子ども家庭福祉の臨床から――』ミネルヴァ書房
津崎哲郎（2009）「児童家庭相談体制の課題と展望――児童相談所の現状と今後の役割・機能を問う――」『社会福祉研究』104 号　鉄道弘済会社会福祉部
福山和女（2009）「ソーシャルワークにおける協働とその技法」『ソーシャルワーク研究』Vol.34 No.4　ソーシャルワーク研究所　相川書房
藤井常文（2010）『キャロル活動報告書と児童相談所改革――児童福祉司はなぜソーシャルワークから取り残されたか』明石書店
マーク・W・フレイザー編著（2009）『子どものリスクとレジリエンスー子どもの力を活かす援助』ミネルヴァ書房
松本伊智朗（2010）「子ども虐待問題の基底としての貧困・複合的困難と社会的支援」『子どもの虹情報研修センター紀要 No.8』日本虐待・思春期問題情報研修センター
目黒依子（1987）『個人化する家族』勁草書房
山田昌弘（2005）『迷走する家族　戦後家族モデルの形成と解体』有斐閣
山野則子（2009）『子ども虐待を防ぐ市町村ネットワークとソーシャルワーク　グラウンテッドセオリー・アプローチによるマネージメント実践理論の構築』明石書店
山野良一（2008）『子どもの最貧国・日本――学力・心身・社会におよぶ諸影響』光文社新書
山辺朗子（2011）『ジェネラリスト・ソーシャルワークの基盤と展開――総合的包括的な支援の確立に向けて』ミネルヴァ書房

行政資料等

厚生労働省（2005）「市町村児童家庭相談援助指針について（平成 17 年 2 月 14 日）」（雇児発第 0214002 号）
厚生労働省（2006）「今後の児童家庭相談体制のあり方に関する研究会報告書」
厚生労働省（2007）「児童福祉司，児童心理司の配置状況について（平成 19 年度）」
厚生労働省（2009）「児童養護施設入所児童等調査結果の概要（平成 20 年 2 月 1 日現在）」
厚生労働省（2010）「市町村における児童家庭相談業務の状況（平成 22 年 4 月 1 日現在）」
厚生労働省（2010）「児童相談所運営指針について（平成 22 年 3 月 31 日）」（雇児発 0331 第 6 号）
厚生労働省（2010）「要保護児童対策地域協議会（子どもを守る地域ネットワーク）の設置・運営状況（平成 22 年 4 月 1 日現在）」
厚生労働省（2011）「国民生活基礎調査の概況（平成 22 年度）」
厚生労働省（2011）「全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料」
厚生労働省（2012）「子ども虐待による死亡事例等の検証結果（第 8 次報告の概要）」
厚生労働省（2012）「児童福祉施設最低基準等の一部を改正する省令の施行について」（雇児発 0617 第 7 号　障発 0617 第 4 号）（平成 23 年 6 月 17 日）
厚生労働省（2012）「福祉行政報告例　2011 年度」（平成 24 年 11 月 29 日発表）
滋賀県（2012）「平成 23 年度滋賀県における児童虐待相談件数等の状況について」
総務省行政評価局（2010）「児童虐待の防止等に関する意識等調査結果」
東京都福祉保健局（2005）「児童虐待の実態Ⅱ～輝かせよう子どもの未来，育てよう地域のネットワーク～」