

子ども相談支援体制の現状と課題

藤林 武史 *Takeshi FUJIBAYASHI*
福岡市子ども総合相談センター所長

松崎 佳子 *Yoshiko MATSUZAKI*
九州大学人間環境学研究院教授

要旨：子どもが抱える虐待や不登校、ひきこもり、いじめ、非行等の問題に対して、淵上継雄氏の平成4年の論文において、子ども家庭支援体制として「三層支援システム」が提案された。この間に、子どもの抱える問題は複雑化すると共に、児童虐待に代表されるような家庭養育力の低下も著しくなってきた。多くの関係機関によるネットワーク支援を構築するという時代のニーズに応えるべく、こども総合相談センターを中心として、「区における子ども相談支援ネットワーク」「専門機関との連携ネットワーク」「社会的養護と市民ネットワーク」など、福岡市における子ども相談支援のネットワークは展開していった。今後の課題として、住民にとって一番身近な地域や校区において、子育て支援や健全育成活動と子ども相談支援活動とが有機的につながる体制が求められる。

■キーワード：子ども相談支援、ネットワーク、社会的養護

1. はじめに

現代に生きる子どもが抱える問題は、虐待や不登校、ひきこもり、いじめ、非行等、その件数は増減を繰り返しながらも、依然大きな社会的課題である。これらの問題は、従来からも多く発生していたが、その内容は複雑で多様化し支援困難な問題が多くみられる。本誌の前身である「都市科学」に淵上継雄氏の論文「子どもをめぐる諸問題と子ども・家庭支援システムの課題」¹⁾（以下、淵上論文と略す）が掲載されたのは、平成4年のことである。淵上氏は当時の子どもの問題状況を各種統計資料から明らかにし、「子ども・家庭」をめぐる当時の問題状況と相談機関を中心とした関係者の現状や地域社会の課題をふまえた上で、福岡市における総合的計画的な子ども家庭支援体制として「三層支援システム」を提案した。それから18年の間に、福岡市における子ども相談支援体制がどのような発展を遂げたのかを概括し、現在でもなお残る課題と今後の子ども相談支援体制の

あり方について、淵上論文を引き継ぐ提言とした。

2. 淵上論文「子ども・家庭支援三層システム」

淵上論文では、福岡市における子どもの「問題」状況について、福岡市の関係統計資料と氏自身の臨床体験を基礎に、養護問題と家庭養育の状況は、表面化している問題だけではなく水面下にかんりの「潜在部分」があること、非行問題には養護問題が内在化していることから、家族を含めたねばり強い専門的支援が求められること、さらに現在の子どもの心身発達上の「問題」と教育をめぐる状況から、家庭・学校・社会全体の密度の濃い人間関係づくりや「教育力」の回復が求められていることなどを指摘している。また、それらに対応する相談機関が市には多々あるが、継続的な支援を行うことができる機関は少ないこと、スタッフ不足、専門的力量的制約が認められることから長期計画の中でマンパワーの充実強化と「中枢機能」

の設置が検討される必要があると述べている。また、相談機関相互の連携と専門的力量向上のための体制づくりが求められ、これらが総合的に推進されることが課題であること、さらに、関係者の連携、ネットワークづくりの重要性として、行政的「タテ」の枠を越えた新しい体制と人間関係づくりが福岡市と地域社会の課題と指摘し、以下の「子ども・家庭支援三層システム」の構築を提案している。

第一次支援システム（小・中学校区単位）

地域社会の中での「子育て」を積極的に推進し、地域の子どもたちの能動的活動や幅広い多様な「健全育成」活動を進めるとともに「子ども・家庭」問題の予防、早期発見、身近に気軽な相談「窓口」を設けていく。小・中学校、公民館、地域役員等の支援体制づくりや保育所の相談窓口の設置等である。

第二次支援システム（行政区単位）

各区青少年問題連絡会を中心に福祉事務所（家庭相談室）、保健所、区市民センター等を有機的に結び、連絡調整、情報交換等を行うとともに、研修・啓発活動及び専門的な協力体制づくりを行う。

「子ども・家庭」相談・支援として教師・保育士等が気軽に相談できる区レベルのシステムの設置と家庭相談室の充実強化である。

第三次支援システム（中枢機能）

高度の専門性と総合的指導力を有する「中枢センター」であり、第一次、第二次システムをバックアップし、コンサルテーション、スーパービジョン^{注1)}を行うとともに研修、情報提供、人材養成、調査研究機能を持つものである。

このような三層支援構造は、他都市では、例えば東京都²⁾における、一次機関（各区子ども家庭支援センター）、二次機関（地域児童相談所）、三次機関（児童相談センター）という三層構造や札幌市の地域・区・全市の三層構造による子育て支援体制づくり³⁾などにみられるが、相談、子育てという一軸を三層構造により役割分担しつつ機能的な支援をしていくという考え方に建っていると考えられる。

湧上論文の特徴は、平成4年に先駆的にシステム構築として提案されているとともに、相談という軸から見た養護・非行問題など家庭養育問題の表出は氷山の一角でありその水面下に潜在的に子ども・家庭が抱えている問題があることを指摘しつつ、子どもの心身上のさまざまな問題は、家庭・学校・社会全体の「密度の濃い人間関係づくりや教育力の回復」を求めているものであるとし、児童福祉相談と健全育成は繋がっているものとして捉えていることにある。そういう意味で氏の提案する「子ども・家庭支援三層システム」は「予防・啓発から専門的支援」までを包括し、地域の中でのこども・家庭の支援を基盤に、その地域を支える行政区レベルでの支援、より専門的な全市の中枢機関の支援とシステム化されている。このシステムの実現のためには、氏も指摘しているように長期的計画と強力なマンパワーが必要であり、それぞれのシステム内の専門的力量と三層を繋いでいくきめ細やかなコーディネートが不可欠であり、大きな課題と言えよう。

3. 福岡市子ども相談体制の発展—こども総合相談センター開館に託したもの—

子ども相談の中核である児童相談所⁴⁾は、福岡市が政令指定都市になった昭和47年に設立され、平成14年まで約30年間南区大楠において業務にあたっている。

児童相談所の相談の根幹である家庭養育機能困難支援である養護問題への対応はもちろんであるが、設立当初から昭和50年代は、福祉施策制度化により増加した心身障害相談についての対応が求められ、心身障害福祉センターの設置後は共働療育と相談体制の連携を行っている。また、昭和後期から平成初期は非行の第3のピークと言われ非行相談が急増したことに対応して非行相談専任チームを発足させ、中学校との定期的な連絡協議会や警察との連絡協議会の開催などに取り組んでいる。非行相談への対応は、当時急増した低年齢化、一般化という「初発型非行」への対応だけでなく、家出や窃盗、傷害などが習慣化し、背景に根深い

家庭養育機能の問題が存在する「重い非行」に対して専門的なアセスメントと支援が必要であったからである。さらに、昭和 60 年代から表面化してきたいじめ・登校拒否の問題への対応として平成 7 年に不登校相談の専任係を設置している。

一方、平成 2 年度以降、緩やかに増加傾向であった児童虐待相談は、平成 11 年以降急増し、福岡市においては、子どもたちの入所先である児童養護施設、乳児院は満杯状態となった。平成 12 年児童虐待防止法が制定され、全国の児童相談所において虐待相談への緊急介入と子どもの保護が最重要課題となってきた。福岡市児童相談所もそれに対応するため、保健福祉センター（福祉事務所・家庭相談室や保健所）、保育所等関係機関との連携、ネットワークを進め、虐待対応推進担当を設置するなど相談体制の強化を図っている（表 1）。

このように児童相談所は、その時代、時代の子どもの相談の社会的ニーズに対応するため、相談体制の強化を図ると共に、関係機関との連携に取り組んできているが、これらの取り組みの中で、児童相談所へ相談があった時点では問題が深刻化していること、福祉行政的なイメージが強く市民に取って非常に敷居が高く相談しにくい機関であること、市民に十分知られていない機関であり、量

的にも質的にも市民の高いニーズに十分対応できる体制ではないことなどが明確化されている。また、連携・ネットワークも問題の必要性に応じた連携を図ることで精一杯で、淵上論文の示す三層構造システム的な視点は乏しいものであった。

一方、全市的には、平成 2 年当時の市長公約としてこども 21 世紀夢プラン構想委員会が設置され、淵上氏も委員として参画し、福岡市のこども施策の構想が検討されている。夢プラン構想は、①アメニティプラン②総合相談センター③夢パークの 3 つの視点から検討され平成 5 年こども 21 世紀夢プラン基本方針⁵⁾⁶⁾が策定された。この中で総合相談センターは、「全市レベルのこどもの心の拠点」として位置づけられている。平成 9 年こども総合相談センター（仮称）基本構想検討委員会が発足し、平成 10 年 3 月基本構想⁷⁾が策定された。この中で、福岡市のこども相談の現状として、①どこに相談したらよいかわかりにくい②こども自身の相談が少ない③問題が深刻化してからの相談が多い④相談内容が複雑化、高度化、長期化している⑤相談体制が不十分であることがあげられている。また、児童相談所の問題として、①心身障害相談に加え育成相談が増加②新たなニーズに対応することが困難③職員の研修、向上が必要④専門職員を含め職員数が不足⑤施設の老朽化とスペースの不足があげられている。さらに、市民局管轄であり、電話相談と非行啓発活動を中心とした機関である青少年相談センター（少年補導センター）について、①相談員の専門性の向上が必要②相談事業の PR が必要③街頭指導の活性化が必要とされている。そのため、「児童相談所及び青少年相談センターの機能を併せ持つとともに、関係機関とのネットワークを図ることにより、全市的な相談体制を確立する」こと、「相談への専門的な対応の充実強化とともに、生活指導型の相談を行う」ことを目的とした基本方針が示された。

その後、基本計画検討会、基本計画策定委員会の発足を経て、平成 12 年 3 月基本計画⁸⁾⁹⁾が策定されているが、その経過のなかで、こども総合相談センター（仮称）の基本方針はさらに改定され

表 1 福岡市児童相談所の相談体制

	子どもに関する状況及び国の動き	福岡市及び児童相談所の動き
昭和47年		福岡市が政令指定都市となり、児童相談所設置
昭和49年	療育手帳制度開始、重度障害者医療費助成制度等心身障害児者福祉制度の拡充 特別児童扶養手当の中等度まで拡充	
昭和54年	養護学校義務制	福岡市立心身障害児福祉センター設置
昭和56年	国際障害者年	障害幼児療育事業開始
昭和57年	校内暴力の多発	
昭和58年	少年非行第3のピーク 中学生ホームレス襲撃事件	非行相談専任チームの発足 中学校、警察、家裁との連絡会議の設置
昭和61年	中学生いじめ自殺 登校拒否・いじめの増	非行児童等集団通所指導事業
昭和62年		児相だよりの発行(月1回約3000部)
平成元年 平成2年	国連「子どもの権利条約」採択 全国児童相談所虐待相談1101件(初統計)	登校拒否児等の家族療法事業 福岡市虐待相談21件
平成6年 平成7年	子どもの権利条約批准	不登校相談担当係の設置
平成9年	不登校10万人超	福岡市子どもの虐待防止連絡会議の設置
平成11年		関係機関連携・虐待相談担当主査の設置 福岡市虐待相談157件
平成12年	児童虐待防止法制定 全国虐待相談17725件	福岡市虐待相談249件
平成14年		乳児院、児童養護施設満杯状態 子どもの虐待防止推進担当課長の設置
平成15年		こども総合相談センター開設(児童相談所、青少年相談センター、教育相談の統合)

ている。その背景に児童相談所の経緯の中で述べたように、平成10年頃からの関係者の想像を超える急増した児童虐待相談への対応とともに不登校児の増加がある。不登校相談等への対応の必要性をふまえて、教育委員会所轄の相談機能である学校教育相談や一般教育相談、適応指導教室等を統合拡充し、こども総合相談センターの一部門として一体的に子ども相談にあたることとなったのである。

これまで長年互いに連携相談機関として連絡協議会を設け、情報交換、研修を重ねてきた児童相談所、青少年相談センター、教育相談室の3機関は一体化され、さらに思春期相談対策も包含し、平成15年4月、「こども総合相談センター（愛称えがお館）」は、保健、福祉、教育部門を統合した全市レベルの0歳から20歳までの子どもの専門相談拠点として開設されたのである。三層支援システムの第三次支援システムである「中枢機能」の構築・スタートであった。

4. 福岡市こども総合相談センター開所後の課題

渕上論文から10年を経た平成15年5月、福岡市こども総合相談センター「えがお館」が開館した。市民にとっては敷居の低い親しみやすい相談先ができたことで、相談支援の入り口は広がった。年間の電話相談件数は開館以降1万1千件を維持できてきているのは、そのことを物語っている。しかし、このことは同時に大きな課題でもあった。24時間電話相談を開設しマスコミでも取り上げられることで、複雑で対応困難な相談が多く寄せられてきた。これらのニーズに適切に対応するためには、専門性の強化や支援プログラムの開発実施等のソフト面での充実が求められる一方で、渕上論文が提示した区や地域の支援ネットワークや専門機関との連携ネットワークの構築という大きな課題が残されていた。

相談支援のためのネットワークの必要性は、渕上論文が公表された当時とは様相が異なっている。10年間の間に、家庭の養育力の低下とその

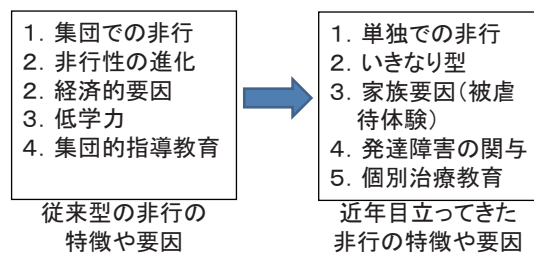


図1 非行問題の変遷

低下力を補う地域の養育力の低下がいつそう目立ってきた。渕上論文でも取り上げられた不登校は、10年前からの大きな課題である。しかし、家庭の養育力低下を背景にした不登校は、「教師と生徒」あるいは「カウンセラーとクライアント」といった個別の問題では解決が困難である¹⁰⁾。不登校は進路や教育の問題であり、心の問題であり、時には精神疾患や発達障害の問題であるが、家庭の問題（養育力の問題）でもある。時には、不登校が重度の虐待のサイン¹¹⁾という場合もあり、そのことを想定した対応が学校関係者に求められる¹²⁾¹³⁾。教師やカウンセラーだけで解決できる不登校もあるが、複数の関係者がそれぞれの見立てと援助技術を合わせて支援を提供していくことが求められる場合も少なくない。

非行問題も10年前と様相を一変している。虐待やネグレクト等の被虐待体験を背景にした非行事例が増加しており（図1）、非行事例への支援は、その理解抜きでは困難である¹⁴⁾¹⁵⁾¹⁶⁾。しかも、近年は非行と被虐待体験のみならず発達障害まで合併している事例もあり¹⁷⁾、支援にはいつそうの専門性が求められるようになった。

乳幼児を育てる親に対する子育て支援においても同様のことが言える。そこに、どの程度の養育力の低下を見て取ることができるかによって、一般的な子育て支援や単独機関の対応でいいのか、積極的なケースワークや専門職による心理的援助、多機関の継続的支援や関与を提供するのか、その後の支援方法や支援体制が大きく異なってくる。家庭の養育力低下の最たるものが児童虐待である。もはや単一の支援機関では対応は到底困難であり、複数の関係機関がネットワークを組んで支援する

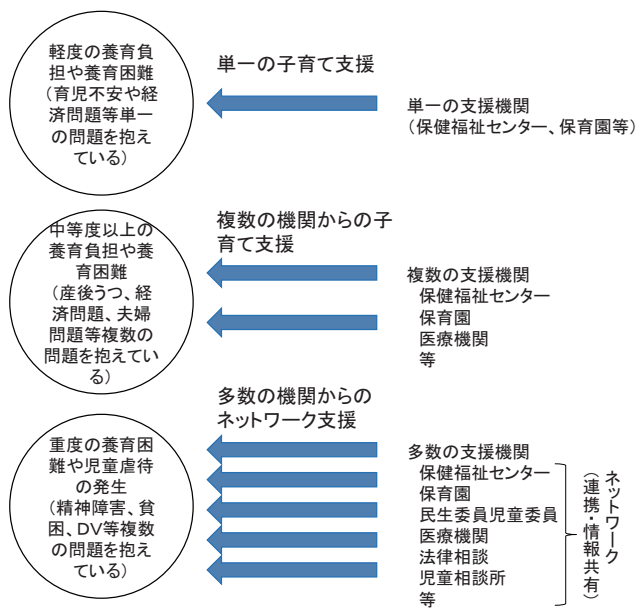


図2 子育て支援とネットワーク

ことが求められる¹⁸⁾ (図2)。

こども総合相談センターが開館した平成15年は、児童虐待対応のためのネットワーク構築の必要性が叫ばれている時であり、同時に、虐待以外の不登校や非行においても、その家族背景の正確な見立て(アセスメント)の必要性が求められている時でもあった。こども総合相談センターは、内部の組織に保健、福祉、教育関係者を包含しており、内部の関係職員の支援ネットワークを細やかにすることで、多様な視点に基づく多様な支援を提供できる可能性を秘めていた。こども総合相談センター開館後の何年かは、それぞれ独自な相談支援の文化を持った各専門職種の統合化に向けたプロセスであり¹⁹⁾、同時に、センター外の区や地域においても、多様な視点と支援を提供できる関係機関による子ども相談支援のネットワーク構築への取り組みの期間でもあった。

5. 区における子ども相談支援ネットワーク

児童虐待防止法が制定される平成12年頃から、全国的にも福岡市においても児童虐待相談件数は年々増加する一方である。福岡市こども総合相談センターには虐待防止を扱う担当課が配置されているものの、年間300件から400件にわたる虐待通告に対して調査やアセスメントを行うまではで

きて、きめこまやかな支援を提供するためには、身近な関係機関、保育園や幼稚園、学校、医療機関、民生委員児童委員等との連携が欠かせない。また、重度の虐待事例については、正確なアセスメントと強力な介入が求められ、警察、弁護士、大学病院等の専門機関との連携も必要不可欠である。こども総合相談センターは開館当初から虐待防止の中核機関としての期待が寄せられていたが、区や地域の連携体制や専門機関とのネットワークはスタートラインに立った状態であった。

全国的に市や区の福祉事務所に家庭児童相談室が設置されてはいるものの、子ども家庭の相談支援の中心は長く児童相談所であった。しかし、相談に行くだけの時間的・経済的・精神的余裕のない保護者にとっては、県や政令市に1ヶ所から数ヶ所しかない児童相談所に、往復1時間も2時間もバス電車を乗り継いで行くことは困難である。まして、自ら相談に来ることのほとんどない虐待ケースには、児童相談所の支援は届きにくく、区や校区単位の予防・見守り・支援のネットワークが欠かせない。また、児童虐待相談だけでなく、育児不安や産後うつ等を背景にした子育て相談や子育て支援ニーズも増大しているが、育児不安レベルの身近な子育て相談から重度の虐待まで幅広い相談全てを児童相談所のみが受け止めることは必ずしも効率的ではない。県においては市町村に、政令市においては区において、きめこまやかな相談や支援が求められる。そのような発想から、平成17年の児童福祉法改正において、児童家庭相談に応じることが市町村の業務として法律上明確化され、住民に身近な市区町村において、個々の子どもや家庭に最も効果的な援助を行うこととされた(図3)。厚生労働省が公表した市町村児童家庭相談援助指針の内容は、一時保護や立ち入り調査、施設や里親への措置がないだけで、中身は児童相談所の業務とほぼ同じである。これは、湧上論文の三層構造のうちの二層目を構築する法的な根拠であった。

福岡市においては、平成17年度から区保健福祉センターにこども相談係が設置された。区におけ

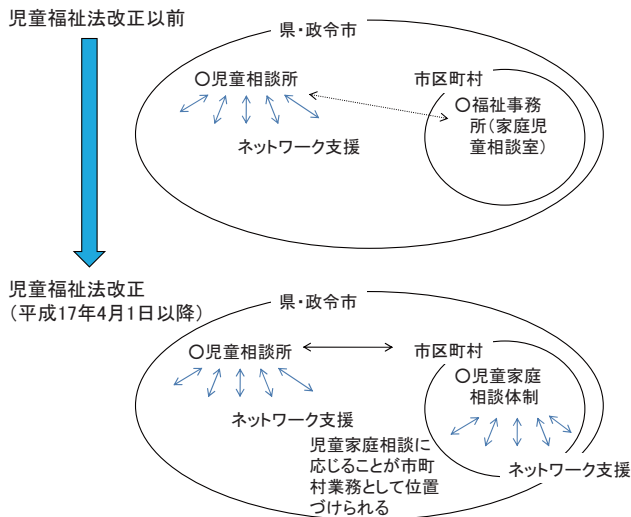


図3 児童家庭相談体制

る虐待相談の窓口であり、同時期に設置された要保護児童対策地域協議会^{注2)}を軸に区保健福祉センター内部や区内の関係機関の虐待防止の中核セクションとして機能することとなった。設置されて5年を経るが、この間に区のこども相談係とこども総合相談センターは、人事の交流もあり有機的できめこまやかな連携が可能となった。名実ともに、淵上論文における2層目のネットワーク構築の拠点が区にできたのである。平成21年度には、子どもに関わる相談支援に加えて、保育所入所、手当て関係、こどもプラザや子育てサロンなどの子育て支援まで含んだ、総合的な子育て支援の拠点としての子育て支援課へと発展した。福祉的な色合いの強い子ども相談と一般の子育て支援とが結合した形で体制は確立しつつある。

6. 専門機関との連携ネットワーク

専門機関との連携については、平成17年に、市内2ヶ所の大学病院、市立こども病院、医師会、保健所、こども総合相談センターで構成された「虐待防止に関わる医療機関ネットワーク」が開催され、医療機関向け虐待防止マニュアルが配布された。また、個々の重篤な事例を通して、前記3医療機関に加えて、大学医学部法医学教室、小児科・産婦人科、精神科医療機関や療育機関等との連携は年々強化されてきた。また、平成17年より開始

した法的対応強化事業を通じて、月に2回の弁護士によるセンター内相談を実施することにより、福岡県弁護士会子どもの権利委員会とこども総合相談センターの連携は日常的でありかつ強力なものとなった。平成19年からは、「福岡市医師会・福岡県弁護士会パートナーシップ協議会」が始まり、民間団体F-CAP-C(ふくおか・子どもの虐待防止センター)も加えた専門機関の連携体制は一層密なものとなっており、講演会や虐待防止キャンペーン等の活動を行っている。

警察については、福岡市こども総合相談センターの開館に合わせて、福岡少年サポートセンターが5階に開設された。福岡少年サポートセンターは警察の専門職員である少年育成指導官が中心となって相談支援活動を行っている。組織は別であるものの、フェイス・トゥ・フェイスで随時連携できることは大きな強みであり、警察と保健福祉教育という異なった相談支援の文化を持った者の相互理解が進んだと思われる。さらに、少年サポートセンターとの相互理解に基づき、センターと市内6箇所の警察署と県警本部との連携が進んできた。

重度な虐待は、医学的に、あるいは、法的に高度な診断や判断が求められる。また、介入にあたって法的な裏づけと警察からの援助協力が必要になる。センター開所以降、着々と積み上げてきた専門機関や専門職とのネットワークは、センターや区における日常的な相談支援活動の大きな支えとなっている。

7. ネットワークが機能するための人材養成

こども総合相談センターが中心となった専門機関とのネットワーク、区子育て支援課が中心となった区におけるネットワーク。これらのネットワークが形だけでなく、真に機能するためには、ネットワークを構成する個々の支援者や関係者が共通のコンセンサスをもち、子どもの権利や子どもの発信するサインに敏感であることが鍵になってくる。この点、こども総合相談センターでの相談支援の経験者が区に複数配置されるようになった

ことは心強い。

子どもに関わる専門職種の支援はひとつの「文化」と呼べるのではないだろうか。「医療」「教育」「福祉」「保健」「司法」「警察」と職種によって、拠って立つ理論や発想、支援方法が異なり、それぞれが固有の文化である。だからこそ連携は難しく、連携をしようとする「文化摩擦」が生じる。子どもや家庭に対して切れ目のない支援を提供するためには、「異文化」が日常的に接しつつ相互理解を進めていく必要がある。また、「異文化」間に共通の子ども相談支援の理念の共有も必要である。本論文では詳述する余裕はないが、この理念の特徴は、「子どもの権利擁護」や「子どもの最善の利益」を基底とし、子どもの成長に対する希望を持ちつつ、あらゆるリソースを総動員しながらも、諦めることなく子どもや家庭に、柔軟に、時には壁になって²⁰⁾寄り添い支援し続けることである。このような子ども相談支援の理念に基づく発想や支援は、一度や二度の研修で身につくものではなく、子ども相談支援という共通の理念を持つ支援者との協働の中で、自ずと伝わってくるものであろう。真に子どもの側に立ち最善の利益を目指すというパッションとミッションに裏打ちされた子ども相談支援の理念の共有がなければ、ネットワークは形だけのものである。

こども総合相談センターの開館後の7年間に共に働いた職員は、一部は大学の教官となり、一部は区の子ども相談支援の担い手となり、一部は児童福祉施設の開設者や職員になるなど、多くの人材が輩出することとなった。こども総合相談センターで共に働いた教育相談課や一時保護所の教師も、市内各地の小学校や中学校での教師や教頭や校長となり、ネットワークの手がかりとなっている。開館当初のコンセプトであった保健福祉と教育の連携はセンターの中だけでなく、市全体においても広がる可能性を孕んでいたのだ。こども総合相談センターが、子どもの権利擁護を担う子ども相談支援のマンパワーの拠点となりうるということの意味はきわめて大きい。

8. 校区における子ども相談支援ネットワークとスクールソーシャルワーカー

湧上論文における1層目のネットワークはどのようなようになっていくのか。相談支援を必要とする子どもや家庭によりきめ細やかな支援を提供していくとなると、小学校区や中学校区単位での支援ネットワークが理想的である。産婦人科・小児科から保育園幼稚園に至る乳幼児期の支援、小学校・中学校の継続的な教育面からの支援、民生委員児童委員による地域からの支援、校区保健師による保健サイドからの支援。小学校区や中学校区の支援ネットワークが緊密に形成されているのは市内に数ヶ所しかなく、すべての小学校区あるいは中学校区に形成していくためには膨大な人材と時間が必要になる。そうしたところ、平成20年度、文部科学省は社会福祉の専門家であるスクールソーシャルワーカーを活用して子どもや家庭の問題に対応するための予算をつけた。全国の自治体において様々な配置形態があるが、福岡市においては市内の2ヶ所の中学校ブロックをモデル校区として、中学校区に一人のスクールソーシャルワーカーを配置し、校区の中学校と複数の小学校を受け持つこととなった。しかも、スクールソーシャルワーカーはこども総合相談センターにも所属する。このことの持つ意味はきわめて大きいもので、スクールソーシャルワーカーは、小学校や中学校で活動しつつそこで把握した福祉的なニーズを、所属しているこども総合相談センターの児童福祉司や児童心理司に、円滑につなげることができる。職員同士が同じフロアで日常的に顔を合わせることで、迅速で適切な支援が教育サイドからも福祉サイドからも提供できる。また、こども総合相談センターだけではなく、学校と区保健福祉センターとの連携も一気に進んだ。当初目指していた保健福祉と教育の連携支援は、スクールソーシャルワーカーの導入で大きくステップアップした。湧上論文における一層目のネットワークは、こども総合相談センターと区保健福祉センターと地域(校区)をスクールソーシャルワーカーがつなげる形で構築される可能性を持っている。21年度からは

スクールソーシャルワーカーが2名から4名に増員された。今後の展開が大いに期待される場所である。

9. もうひとつの支援ネットワーク—社会的養護の展開—

24時間電話相談を開設し保護者や子ども自身から相談しやすい体制を整え、一方で上述したような区や地域の支援ネットワークを徐々に構築していくと、確実に相談件数は増加し保護者から分離して一時保護が必要となる子どもが多くなる。その後、地域の支援ネットワークを活用しつつ在宅支援が可能になる場合も多いが、長期間にわたり施設等のケアが必要となる児童も増加してきた(図4)。その結果、一時保護所は定員超過状態となり、市内の児童養護施設も常に満杯状態になった。しかも、治療的ケアを必要とする子どもたちのための情緒障害児治療短期施設は市内に無く、施設を退所したものの社会的自立が困難な青少年の行き場や生活の場もなかった。これらの歪みが頂点に達したのが、こども総合相談センターが開館して1年半後の平成16年の秋であった。

平成16年の秋、虐待などで一時保護となる子どもが続々入所してくるにもかかわらず、市内の児童養護施設はまったく空きがなくなってしまった。一時保護所は、次の行き先を待つ子ども、次々と入所してくる子ども、定員を超える大勢の子どもでごったがえす状況になった。担当の児童福祉司は、福岡県内の筑後筑豊、佐賀県、長崎県、熊本

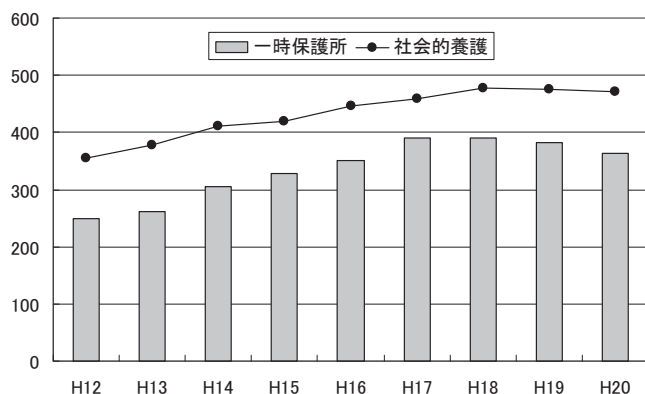


図4 一時保護所・社会的養護を必要とした児童数

県、大分県、鹿児島県と施設の定員が空いているところを探しあて、遠くの施設に子どもを連れて行くという事態になった。児童福祉司にとって一日がかりの仕事になるのはしようがないとしても、遠方に行かざるをえない子どもたちには、長く暮らしてきた家族と離れるショックを重ねて、住み慣れた福岡の地を離れるショックは大きいものである。

様々な理由で家族と共に暮らすことができない子どもたちに、生活やケアの場を提供する児童福祉のシステム(社会的養護)のこのような状況は、一般市民はもとより、保健医療福祉教育関係者においても知られることの少ないことであった。長く児童養護施設や乳児院が中心となって担われてきた社会的養護は、子ども相談支援ネットワークの1層から3層に至る地域ネットワーク外の社会資源であった。地域の相談支援ネットワークで発見された被虐待児童は、児童相談所に一時保護され施設に措置されることによって、地域の相談支援ネットワークの支援対象からはずれてしまい、その後のことは意識されなくなってしまう。宮島が指摘するように、わが国の社会的養護が「地域のニーズを地域で満たす」という視点を失った運用が行われていたのである²¹⁾。

平成16年度後半、飽和状態になった福岡市内の社会的養護を打開する方法が何度も話し合われた。この時の方針は施設の大幅な定員増ではなく家庭的養護^{注3)}の推進だった。里親型ファミリーグループホームを市単独事業で始め、同時に、福岡市では低調だった里親開拓に乗り出した。その手法は、市民団体のネットワーク力に着目した市民参加型里親普及事業の創設である。そして、子どもNPOセンター福岡とこども総合相談センターの共働が平成17年度から始まった。子どもNPOセンター福岡は、子どもの様々な課題に取り組む市民団体や個人などが、子どもに関わる市民のネットワークをさらに広げ、分野を超えて連携し合っていくために、2003年9月に設立されたものである²²⁾。「子どもとメディア」「チャイルドライン」等に取り組んできた子どもNPOセンター福岡が、里親

制度の普及や里親開拓に取り組むというのは、まったく未知な分野への船出であったと思われる。代表理事を務める大谷は3年間の事業受託を振り返って次のように述べている「さまざまな子どもの問題はすべて根っこで繋がっているのです、「虐待」や「里親」の問題に向き合うことが、地域における手がかりにもなるのではないかと、私たちは考えました」²³⁾。一部の社会福祉関係者によって長年に渡って献身的に担われてきた社会的養護と、一般の子育て支援や健全育成に取り組んできた市民ネットワークとの出逢いである。

本事業の運営は、子ども NPO センター福岡の呼びかけで集まった多数の NPO や市民団体、福岡市里親会、小児科医、そして、こども総合相談センターからの行政職員で構成される実行委員会で行われた。市民・専門職・行政の集まりである実行委員会は「ファミリーシップ福岡」と命名され、また、この取り組みは「新しい絆プロジェクト」と名づけられた。フォーラムや出前講座、アンケート調査など年間を通して行う中で、多様な市民や専門職が里親の体験談に耳を傾け、里親への関心や必要性が少しずつであるが市民の間に広がっていった。その結果、里親の登録者は年々増加し、平成 16 年度末には 27 人の子どもしか里親に行けていなかったのが、平成 20 年度末には 72 人にまで増えた。被虐待体験を元にした情緒障害や発達障害を持つ子どもに対して、治療的なケアができる専門里親も増えており、多くの子どもが市外の施設に行かずに、市内の里親家庭の中で十分なケア受けることができるようになってきた。しかも、この取り組みに触発されたかのように、自立援助ホーム「かんらん舎」²⁴⁾や「子どもの村福岡」²⁵⁾²⁶⁾等の市民が参画する形態の新しい取り組みが生まれてきた。社会的養護の分野に市民が参画していくことで、新たな市民ネットワークが形成されてきたのである。

10. ネットワークの今後の課題

淵上論文が平成 4 年に描き出した「三層支援システム」は、現代社会において子どもを公的な責

任の下に支え育んでいくシステムとして、必要とされることがすべて網羅された画期的なビジョンである。その後の 18 年間の間に、福岡市において子どもの相談支援体制やネットワークづくりは進んだものの、淵上氏の提唱したビジョンの半分は未だ実現できていない。淵上論文では、個別の「子ども・家庭」問題への支援体制づくりの課題は、地域社会を中心とする「子育て・健全育成」活動の推進と「車の両輪」であることを指摘している。子どもや家庭が抱える問題は連続的であり、地域においては表裏一体で提供されることが望ましい。住民の一番身近な地域や校区においては、保育園幼稚園や小中学校や民生委員児童委員が、時には子育て支援や健全育成であり、時には子ども相談支援であり、両面での支援の可能性を持っている。これら校区の社会資源や人と人とが有機的に結合して機能する「第一次支援システム」は福岡市内のいくつかの校区で実現されてはいるものの、もっと多くの校区に広がっていくことが求められる。さらに、校区ネットワークに追加する要素として、要保護児童のための狭義の社会的養護から発展した、地域における在宅ケア・支援を補完する広義の社会的養護機能が含まれることが求められている²⁷⁾。

11. まとめ

子どもが抱える虐待や不登校、ひきこもり、いじめ、非行等の問題は年々複雑化の傾向があり、死亡に至るような痛ましい事件も後を絶たない。福岡市における子ども相談支援のネットワークは、専門機関、区、社会的養護、校区単位とそれぞれ発展しつつあるが、子どもや家庭のニーズには未だ追いついていないのが現状である。ネットワークは「特定の誰か」が主体となって作っていくものではなく、多くの専門職、市民、保護者らの、子どもにかかる思いの熱さが合わさって、ネットワークは自然発生的に形成されていくのが望ましいと考えられる。ユニセフが提唱する「子どもにやさしいまちづくり」²⁸⁾にも通じる、地域、市民、NPO、行政、相談機関、専門機関、専門職、そし

て、子ども自身の参画により、21世紀の新しいネットワークが共に作り出されていくことを願う。

注釈

注1) スーパービジョン (supervision) とは、スーパーバイザー (指導する者) とスーパーバイジー (指導を受ける者) との関係間における対人援助法で、対人援助職者が専門家としての資質の向上を目指すための教育方法。

注2) 平成16年の児童福祉法の改正により、虐待を受けた児童などに対する市町村の体制強化を固めるため、関係機関が連携を図り児童虐待等への対応を行う「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)」(以下「地域協議会」という。)の設置が求められている。2009年3月末で約85%の市町村に設置されている。詳細は以下の厚生労働省ホームページを参照されたい。

<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv14/index.html>

注3) 虐待等の理由で家族と共に暮らせない子どもたちのための入所福祉サービスである社会的養護は、わが国においては児童養護施設や乳児院等の施設での養護が全体の約9割を占めている。一方、社会的養護システムの中で家庭的養護を構成する里親制度や定員6人までのファミリーホーム (グループホーム) においては、子どもたちが家庭的な雰囲気の中で一人ひとりの個別支援が可能であり、その拡充が厚生労働省社会保障審議会で求められている²⁹⁾。

参考文献

- 1) 淵上継雄：こどもをめぐる諸問題と子ども・家庭支援システムの課題～福岡市における「三層支援システム」づくりを目指して。都市科学, Vol13. アジア都市科学研究所, 1994.
- 2) 東京都児童福祉審議会意見具申。1996.
- 3) 札幌市さっぽろ子ども未来プラン。2004.
- 4) 福岡市児童相談所：児童相談のあらまし
- 5) 福岡市：こども21世紀夢プラン基本方針。1993.
- 6) 福岡市：こども21世紀夢プラン基本構想の推進調査報告書。1994.
- 7) 福岡市：こども総合相談センター基本構想検討支援及びこども夢パーク調査研究等委託報告書。1998.
- 8) 福岡市：福岡市こども総合相談センター基本計画のための検討支援等委託報告書。2000.
- 9) 福岡市：福岡市こども総合相談センター (仮称) 基本計画。2000.
- 10) 藤林武史：相談機関からみたひきこもり・不登校--養護性の認められる事例をとおして。九州神経精神医学, 53(2), pp.167-170, 2007.
- 11) 長尾正崇：不登校の原因が子ども虐待であった虐待死事例。子どもの虐待とネグレクト, 10(3)pp.322-328, 2008.
- 12) 文部科学省：不登校問題に関する調査研究協力者会議報告書, 2003.
- 13) 河浦龍生, 藤林武史：虐待を受けた子どものサイン。教育と医学, 57(2)pp.34-41, 2009.
- 14) 藤岡淳子：非行少年の加害と被害—非行心理臨床の現場から。誠信書房, 2001.
- 15) 最高裁家庭裁判所調査官研修所：重大少年事件の実証的研究。司法協会, 2001.
- 16) 最高裁家庭裁判所調査官研修所：児童虐待が問題となる家庭事件の実証的研究。司法協会, 2003.
- 17) 内閣府：少年非行事例等に関する調査研究報告書。2005.
- 18) 恩賜財団母子愛育会日本子ども家庭総合研究所：子ども虐待対応の手引き。2009.
- 19) 藤林武史：子ども相談支援における連携。心と社会, 35(3)pp.10-16, 2004.
- 20) 津崎哲郎：新たな理念としての父性的ソーシャルワーク論。少年育成, 48(3), 2003.
- 21) 宮島清：里親と児童相談所と市町村。里親と子ども, Vol13, 明石書店, 2008.
- 22) 子どもNPOセンター福岡：<http://www3.ocn.ne.jp/~kodomoc/>
- 23) 大谷順子：NPOと行政の協働が生み出した変化。新しい絆を求めて, 子どもNPOセンター福岡, 2008.
- 24) 古賀信敏：自立援助ホーム「かんらん舎」からの発信。新しい絆を求めて, 子どもNPOセンター福岡, 2008.
- 25) 大谷順子：子どもの村福岡を設立する会。新しい絆を求めて, 子どもNPOセンター福岡, 2008.
- 26) 子どもの村福岡：<http://cv-f.org/>
- 27) 相澤仁：これからの社会的養護のあり方としての広義及び狭義な社会的養護の連携・体制について。日本子ども虐待防止学会第15回学術集会埼玉大会抄録集, p38, 2009.
- 28) UNICEF Innocenti Research Centre : *Building Child Friendly*

Cities: A Framework for Action. 2004.

- 29) 厚生労働省：社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会報告書「社会的養護体制の充実を図るための方策について」。2007.