

全国児童相談所相談実施体制実態調査の結果

2012年2月

日本自治体労働組合総連合

執行委員長 野村 幸裕

社会福祉部会長 塚本 道夫

この調査に係る基礎データ

1 調査実施時期	2011年4月1日現在
2 調査票送付	205 児童相談所
3 回答数	86 児童相談所
4 回答率	42%

1 児童相談所の設置数について

平成 22 年 5 月現在の児童相談所の設置数は 205 か所です。また、一時保護所は 125 か所あります。東京都児童センターのように一時保護所を 3 か所設置しているところもあれば、愛知県のように、県下 10 か所の児童相談所に対し、西三河児童・障害相談センター付設一時保護所の 1 か所で対応しているところもあります。

従来、厚生労働省は「児童相談所運営指針」（厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）により、人口概ね 50 万人に 1 か所設置することとしていましたので、現時点においても、概ね 60 万人に 1 か所の設置になっており、従来の目標を達成していないのが実情です。

今回の実態調査に回答のあった児童相談所では、神戸市こども家庭センターの管轄地域の人口は 154 万人となっており、福岡市児童相談所 143 万人、茨城県中央児童相談所 139 万人、鹿児島県中央児童相談所 136 万人等と続き、100 万人を大きく上回るところもあれば、その一方で、愛知県新城設楽児童・障害者相談センター 6 万人、島根県益田児童相談所 6.9 万人、静岡県賀茂児童相談所 7.5 万人等、10 万人に満たないところがありました。

管轄地域の面積では、北海道釧路児童相談所が 9,537km²、山形県中央児童相談所 6,918 km²、鹿児島県中央児童相談所 5,884 km²のところもあれば、東京都杉並児童相談所 77 km²、横浜市西部児童相談所 95 km²、名古屋市西部児童相談所 138 km²のところもあり、北海道釧路児童相談所の管轄地域面積は東京都杉並児童相談所の実に 124 倍となっています。しかし、管轄地域人口は、東京都杉並児童相談所の 114 万人に対し、北海道釧路児童相談所は 34 万人であり、単純に人口規模をベースとした児童相談所の設置基準は実情に合っていないといえます。

2 職員体制について

児童福祉司の配置は、児童福祉法施行令において、長年、「担当区域は、法による保護を要する児童の数、交通事情等を考慮し、人口 10 万から 13 万までを標準として定める」とありまし

たが、平成 17 年に同施行令第 2 条において、「人口 5 万から 8 万」に改善されました。また、地方交付税の積算基準においても、人口 170 万人の標準団体に 32 人、つまり人口 5 万 3 千人に 1 人と改善されてきています。しかし、この積算基準には、スーパーバイザー、専任の児童虐待初期対応、休日・夜間対応等も含んだものであり、いわゆる地区担当児童福祉司の業務実態の改善を正確に反映したものではありません。

児童相談所運営指針によれば、児童福祉司スーパーバイザーは児童福祉司 5 人につき 1 人を配置するとされ、相談援助活動において少なくとも 10 年程度の経験を有するなど相当程度の熟練を有するものでなくてはならないと定められています。

調査の結果では、平均して人口 4 万 7 千人に 1 人の児童福祉司が配置され、スーパーバイザーを除くと人口 5 万 6 千人に 1 人の配置となります。全体として施行令“標準”を満たし、スーパーバイザーを含めれば地方交付税積算基準も満たしていますが、7 の「児童相談所、市区町村の相談実施体制に係る主な課題」の調査でも明らかのように、児童福祉司等の増員を求める意見は大きく、施行令“標準”や地方交付税積算基準そのものが現場実態にあっていないのが現状です。

(1) 児童福祉司の経験年数

図 1 にあるように、スーパーバイザーを除く一般の児童福祉司の経験年数は 1 年以上 3 年未満が 35%、1 年未満が 23%となっており、3 年未満の児童福祉司で約 6 割を占めるとうのが現状です。また、図 2 にあるように、児童相談所ごとのスーパーバイザーについては、「10 年程度の経験年数」には及びませんが、概ね半数が 5 年以上経験年数を有しています。

児童福祉司の平均経験年数は、表 1 にあるように、スーパーバイザーが 6.2 年、一般の児童福祉司が 2.9 年となっています。

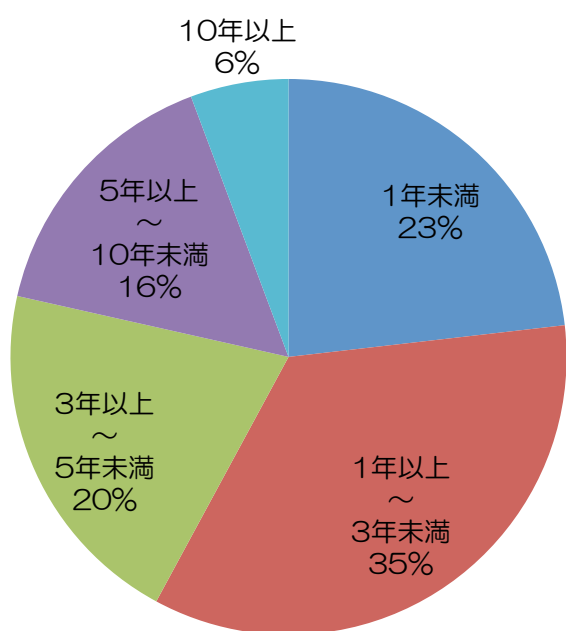


図 1 児童福祉司の経験年数の分布

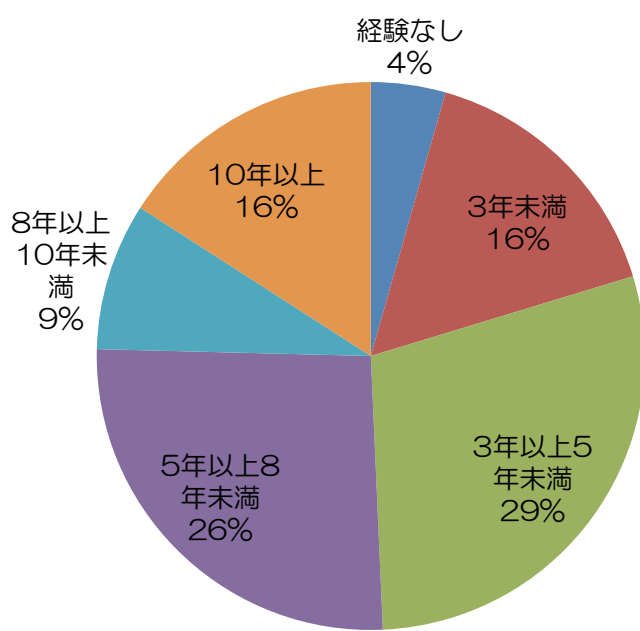


図 2 児童相談所毎のスーパーバイザーの平均経験年数

表1 児童福祉司の相談援助活動平均経験年数

区分	スーパーバイザー	一般の児童福祉司
平均経験年数	6.2年	2.9年

(2) 児童福祉司の任用区分

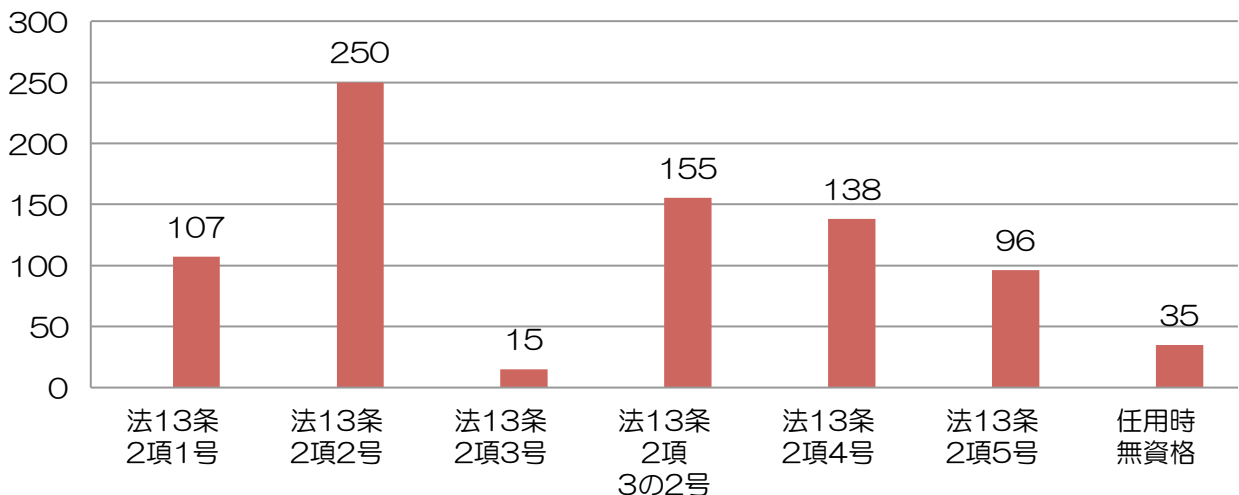
児童福祉司の任用資格については、児童福祉法（以下「法」）第13条第2項に定められています。図3にあるように、任用区分として最も多かったのが「学校教育法に基づく大学又は旧大学令に基づく大学において、心理学、教育学若しくは社会学を専修する学科またはこれらに相当する課程を修めて卒業した者であって、厚生労働省令で定める施設において1年以上児童その他の者の福祉に関する相談に応じ、助言、指導その他の援助を行う業務に従事したもの」です。これに社会福祉士の資格を有する者、社会福祉主事として、2年以上の児童福祉事業に従事した者が続きます。これらで、全体の約7割を占めています。児童福祉司任用時に無資格であった者の数が回答されていますが、「法13条2項1号」で任用された者の大多数が、任用時に無資格ゆえの講習会受講と想定され、15%以上は無資格で児童福祉司に任用されているものと思われます。

第13条 都道府県は、その設置する児童相談所に、児童福祉司を置かなければならない。

② 児童福祉司は、都道府県知事の補助機関である職員とし、次の各号のいずれかに該当する者のうちから、任用しなければならない。

- 1 厚生労働大臣の指定する児童福祉司若しくは児童福祉施設の職員を養成する学校その他の施設を卒業し、又は厚生労働大臣の指定する講習会の課程を修了した者
- 2 学校教育法に基づく大学又は旧大学令に基づく大学において、心理学、教育学若しくは社会学を専修する学科又はこれらに相当する課程を修めて卒業した者であって、厚生労働省令で定める施設において1年以上児童その他の者の福祉に関する相談に応じ、助言、指導その他の援助を行う業務に従事したもの
- 3 医師
- 3の2 社会福祉士
- 4 社会福祉主事として、2年以上児童福祉事業に従事した者
- 5 前各号に掲げる者と同等以上の能力を有すると認められる者であって、厚生労働省令で定めるもの

図3 児童福祉司の任用区分（SV含む）



(3) 広がっている自治体間格差

児童福祉司（スーパーバイザー含む）の配置数については、各自治体での格差が広がっています。児童福祉司 1 人あたりの人口が 7 万人以上の児童相談所が、福島県浜児童相談所、奈良県中央こども家庭相談センター、東京都杉並児童相談所を始め 8 か所ある一方で、3 万人未満の児童相談所が、鳥取県中央児童相談所、徳島県西部こども女性相談センター、和歌山県紀南児童相談所を始め 11 か所ありました。

児童心理司の配置については、自治体によっては、障害相談のうち、療育手帳の判定を含む療育相談を療育センター等に繋いでいる自治体もあり、単純な比較はできませんが、育成相談、非行相談に加え、虐待を含む養護相談においても心理職員の関わりが必要なケースが増えてきています。正規職員比較でみると、児童福祉司 2.6 人に対し 1 人の児童心理司の配置となっており、非常勤職員を含めても、児童福祉司 2.2 人に対し 1 人の児童心理司の配置が現状です。しかし、児童福祉司と児童心理司が概ね同数配置されているところもあれば、横浜市西部児童相談所、名古屋市西部児童相談所、鹿児島県中央児童相談所のように、児童心理司の配置が児童福祉司の 3 分の 1 以下のところもあります。全国児童相談所長会は、割合として、児童福祉司 3 人に対し児童心理司 2 人になるよう国に要望していますが、早急な心理職員の増員が望まれます。

さらには、看護婦、保健師が非常勤職員も含めて配置されている児童相談所が全体の 3 分の 1 に留まっています。一時保護所の処遇改善や相談に来所した児童を医療スタッフの立場から観察することも必要であり配置が望まれます。

3 一時保護所の今後の改善課題について

「一時保護所の今後の改善課題について」について、自由記述方式で回答のあったものを整理分類しました。

現在の一時保護所が幼児から 18 歳未満の児童が入所していること、養護相談（虐待相談含む）、非行相談、性格行動相談等の相談種別の児童が入所していることなど、入所児童の年齢、相談種別が混在している中で、「年齢、相談種別に対応できる職員体制の充実を」「居室等施設設備の改善を」「学習権、教育権の保障を」といった意見が多く寄せられました。

一時保護所での入所児童の処遇内容をよくするために、個室化を始めとした居室等施設設備の改善や学習権・教育権の保障の意見が出ています。いわゆる“混合処遇”の改善とそれに合わせた取り組みが課題になっています。「年齢、相談種別に対応できる職員体制の充実を」「個別的処遇の行える職員体制になっていない」とあるように、より濃やかな援助が必要な入所児童への処遇の改善をしていくためには、あまりにも職員数が不足しているようです。

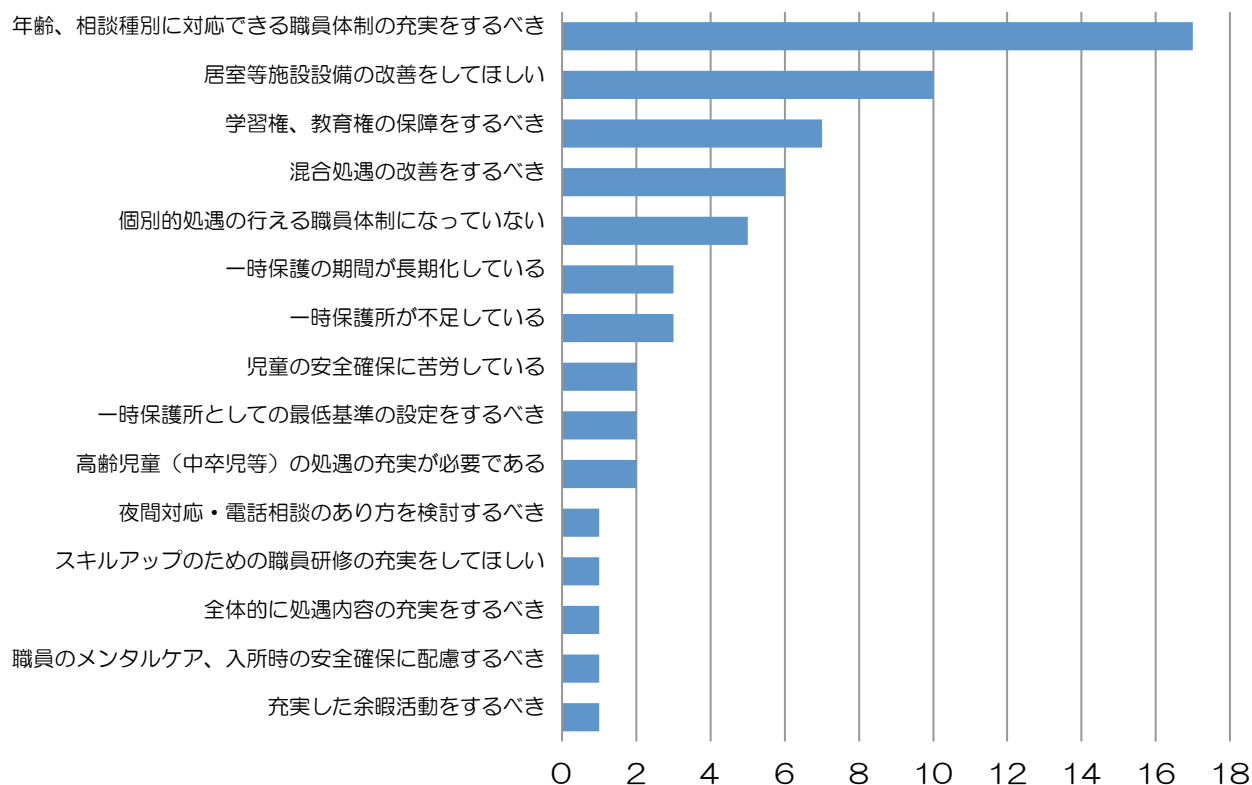
一時保護所は児童相談所に付設もしくは児童相談所と密接な連携が保てる範囲内に設置し、その設備および運営については、法施行規則第 35 条により、児童養護施設について定められた最低基準を準用するとされています。しかし、家出をした子ども、虐待を受けた子ども、警察から法第 25 条により、触法少年として身柄付で通告のあった子ども等の児童の緊急保護、行動観察、生活指導を行っていくためには、この規定はあまりにも実態を無視しているといえます。

また、平成 22 年度における一時保護所の平均入所期間は平均では 22.8 日でしたが、さいたま市児童相談所 62.1 日、山梨県中央児童相談所 57.1 日、横浜市西部児童相談所 44.8 日と、40 日を超えたところもあります。一時保護中は公教育が想定されていないため、学習・教育を

保障する点から学校や教育委員会と連携した公教育としての学習指導が必要です。

「一時保護所の最低基準を設定すべき」という意見もあるように、職員体制、施設設備、学習・教育保障等の最低基準を定めるべきです。

図4 一時保護所の改善課題



4 児童福祉司・児童心理司の給料調整額または特殊勤務手当の支給状況

給料の調整額は、新たな給料表を新設するまでには至らないが、「職務の複雑、困難もしくは責任の度合い又は勤勞の強度、勤務時間、勤勞環境その他の勤務条件」が「同じ職務の級に属する他の官職に比べて著しく特殊な官職」に支給されるものです。これに対して、特殊勤務手当は著しく危険、不快、不健康、または困難な勤務、その他著しく特殊な勤務で、給与上特別な考慮を必要とし、その特殊性を給料で考慮することが適当でない認められるものに支給される手当です。

したがって、特殊性が恒常的に生じている職に対して支給される給料の調整額と臨時的不規則的に生じる特殊性のために支給される特殊勤務手当とは性格を異にしています。しかし、地方自治体ごとの人事・任用制度の違い、都道府県と指定都市の給料体系の沿革等もあり、給料の調整額と特殊勤務手当の境界は明確となっていないのが実情です。

調査の結果では、2割弱のところは給料の調整額が支給され、その他のところでは月額または日額の特殊勤務手当が支給されています。給料の調整額では月額 6,500 円から 19,200 円とばらつきがあります。月額の特務手当では、12,000 円以上のところが多く、日額では 500 円から 700 円程度の範囲に集中しています。

児童虐待相談や非行相談は大都市圏においてはより深刻な状況があるにもかかわらず、概して、大都市圏の児童相談所では、東京都の日額 200 円、名古屋市、堺市の 250 円、さいたま市の

350円と低いものとなっています。日額の特殊勤務手当として、保護者または児童を面接した場合にのみ支給のところもあれば、加害意思を持った相手の場合は1,200円支給するところもあります。また、回答のあったところのうち横浜市のみがいずれも支給されていませんでした。

日額の特殊勤務手当は、“チームワークを大切にする児童相談所職員の分断”“カネによる動機付け”という問題があります。したがって、12,000円以上の給料の調整額またはそれと同水準の月額の特務手当にすることが望まれます。

表2 児童福祉司・児童心理司に支給されている給料調整額または特殊勤務手当

区分		内容		
給料の調整額 14か所		調整数1または2で支給されているところ、給料の等級に応じて定額を支給するところがある。自治体によって、児童福祉司が児童心理司よりも高いところもあるが、大体において児童心理司の方が高い。(児童心理司のみのところもある。)額としては、月額6,500円～月額19,200円とばらつきがある。		
特殊勤務手当 77か所	月額 手当	9,000円未満	1か所	
		9,000円～10,000円	10か所	
		10,000円～11,000円未満	5か所	
		11,000円～12,000円未満	5か所	
		12,000円以上	14か所	
			35か所 平均11,149円	
	日額 手当	300円未満	2か所	
		300円～400円未満	3か所	
		400円～500円未満	2か所	
		500円～600円未満	15か所	
		600円～700円未満	14か所	
		700円～800円未満	3か所	
		800円	1か所	
			42か所 平均545円	
「支給されていない」または「不明」・・・3か所				

(注) ①児童福祉司は特殊勤務手当、児童心理司は調整額 ②児童福祉司は日額の特務手当、児童心理司は月額の特務手当等のところがあるため、箇所数の合計は回答箇所数よりも大きい。

5 夜間・休日の相談支援体制について

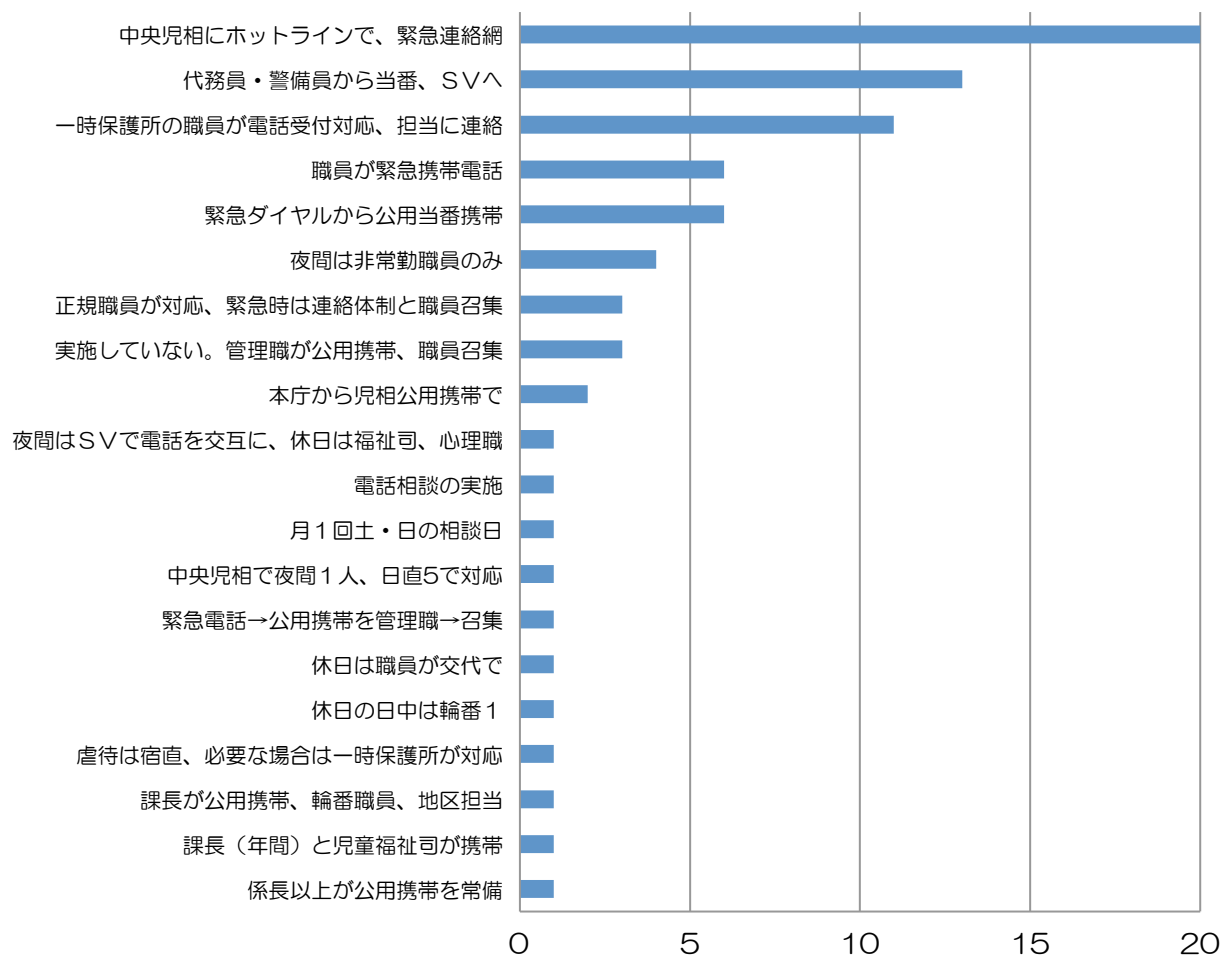
自由記述方式での回答です。

夜間・休日の相談支援体制は、各児童相談所で様々な工夫がされています。調査結果では、夜間・休日は中央児童相談所にホットライン(自動転送)により電話が入り、そこから、緊急の場合は、輪番により公用携帯を持った係長(スーパーバイザー)、所長等に繋がるしくみとなっているところが最も多くありました。この場合、24時間体制のホットラインで受ける職員は代務員・警備員で行なっているところが多くありましたが、名古屋市西部児童相談所のように正規の

児童福祉司、児童心理司が交代で行なっているところもありました。

また、ホットラインを受ける業務を一時保護所職員が担当するところもありました。この数年、児童虐待相談の受付件数は急増しています。そのため、連日にわたる慢性的な超過勤務、来談者の都合に合わせた夜間・休日の家庭訪問や来所面接等に加え、輪番・交代とはいえ、24 時間相談体制としての夜間・休日の勤務や公用携帯での事実上の拘束された待機は、児童福祉司等にとって、精神的な緊張感を増長し、ストレスをより高めています。夜間・休日の相談支援体制のあり方と相談所職員の負担の軽減は喫緊の課題です。

図5 夜間・休日の実施体制



6 標準的な児童相談所の実態と警察官の配置問題

調査に回答のあった 86 か所の児童相談所の平均的な規模、相談実績等は表 3 のとおりです。これによれば、管轄地域の人口は平均 56 万人であり、それに対し、職員の配置は児童福祉司 12 人、児童心理司 6 人、相談員 2 人となります。

年間の相談受理件数は 1,571 件、虐待対応件数は 226 件、一時保護件数は 110 件です。

児童虐待防止法 9 条に基づく立入調査件数、児童福祉法 28 条による家庭裁判所への申立件数、児童福祉法 27 条 1 項 4 号による家庭裁判所への送致件数はそれぞれ年間 1～2 件です。これらは、件数こそ少ないですが、児童相談所職員にとって、ストレスが大きく、非常にエネルギーもかかる業務です。

表3 標準的な児童相談所の実態

所管地域の人口		児童福祉司の配置		児童心理司の配置		相談員の配置	
56万人		12人		6(1)人		2(1)人	
相談受案件数							
養護相談	保健相談	障害相談	非行相談	育成相談	その他	合計	
446件	6件	769件	83件	193件	74件	1,571件	
虐待対応件数					一時保護 件数	虐待での 一時保護件数 (再掲)	
身体的虐待	ネグレクト	心理的虐待	性的虐待	合計			
84件	75件	62件	5件	226件	110件	46件	
児童虐待防止法9条に基づく 立入調査件数		児童福祉法28条による家庭裁 判所への申立件数		児童福祉法27条1項4号によ る家庭裁判所への送致件数			
0.7件		1.2件		1.5件			

児童相談所における現職警察官、警察官 OB の配置については、「現職警察官、警察官ともに配置」1.2%、「現職警察官のみを配置」2.4%、「警察官 OB を配置」23.5%であり、3割近くの児童相談所が現職警察官または警察官 OB を配置しています。また、各都道府県、各指定都市等の中央児童相談所だけで見ると過半数のところでは現職警察官または警察官 OB を配置しています。配置している児童相談所では、そのメリットとして、①警察との連携強化、②保護者との対立場面での支援体制強化、③非行ケースへの適切な対応を挙げています。

現職警察官または警察官 OB を配置していないところで、明確に来年度は配置しないと回答したところは1か所だけであり、現時点では配置は検討していないと回答したところが圧倒的に多くありましたが、配置方向で検討しているところも数か所あり、今後配置は増えていくと思われます。

児童虐待相談では、児童の早期の安全確認や身柄保護のための出頭要求、立入検査、臨検・捜索等の児童相談所の司法的な関与が強化されている中で、「児童相談所の「福祉警察」化」と揶揄する関係者もいますが、児童相談所の福祉的機能と司法的関与のあり方は今後さらに検討していく必要があります。

7 児童相談所、市区町村の相談実施体制に係る主な課題

自治労連が国や自治体への働きかけの参考にしたいということで、「児童相談所、市区町村の相談実施体制に係る主な課題」について、自由記述での回答で、現場の“生の声”を伺いました。

自由記述にかかわらず、様々な意見が寄せられました。

今回の実態調査では、児童福祉司の一人当たりの担当ケース数について問うてはいませんが、児童福祉司や児童心理司の業務量に職員体制が追いついていない職場の実態があり、児童福祉司、児童心理司の増員を求める意見や、その研修の充実・専門職化の意見、いわば質と量の充実を求める意見は非常に大きなものがあります。

また、市町村支援の充実、市町村での児童相談を担当する職員の専任化も課題となっています。要保護児童対策協議会の活性化・強化、児童相談所と市町村の児童相談に関わっての役割分担の

明確化も国や各自治体は早急に取り組まなければいけません。

「3号措置（施設への措置入所）」をするに当たっては、「まず里親を優先的に検討する」という流れの中で、里親に関する課題も随分寄せられています。

その背景には、平成23年7月に公表された児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会とりまとめの「社会的養護の課題と将来像」とそれに関わる一連の動きがあると考えられます。

また先に触れましたが、一時保護所の職員体制や施設設備の改善も喫緊の課題となっています。

図6 児童相談所、市区町村の相談実施体制に係る主な課題

