

市町村中心の子ども家庭福祉行政実施体制に再構築する際の課題

- 連続性と実効性に着目して -

和洋女子大学 佐藤 まゆみ (5954)

キーワード：市町村の課題、要保護児童対策地域協議会、連続性と実効性

1. 研究目的

筆者はこれまで、子ども家庭福祉の地方間分権の必要性や可能性等について検討してきた。市町村を中心とする子ども家庭福祉への体制再構築にあたっては、子ども家庭福祉担当者が必要としている体制整備が真に図られているかが問題となる。したがって、市町村が克服すべき課題の構造を明らかにしない限り、市町村の求める体制づくりに寄与できない。また、子ども家庭福祉サービスの実施体制は都道府県と市町村とに分かれており、子どもを中心にその利益を図ろうとする際の「連続性」とサービスが子どもの最善の利益にもたらす「実効性」が確保されることは、大きな課題のひとつといえる。

このような課題は、先行研究や現場の担当者らによって触れられてきたものの、インタビュー調査によって構造を示した研究はあまり見られない。そこで、筆者(2007a)(2007b)(2010)がこれまでの研究において「市町村が抱える課題」を検討してきたことから、それらのうち連続性と実効性に着目し、それに関わる2点の課題の構造を明らかにすることを目的とした。

2. 研究の視点および方法

(1) 調査対象と研究方法

要保護児童対策地域協議会を設置済みで、他の市町村に見られない取り組みとして国や都道府県により評価されている自治体を先駆的取組とし、人口規模を考慮して10か所を対象とした。半構造化面接法によるインタビュー調査である。回答者は、「児童虐待防止市町村ネットワーク・要保護児童対策地域協議会の実際をご存じの協議会の事務局の方」とした。調査時期は平成18年10月から11月である。

(2) データの分析方法

逐語録を作成し、データの分析にはKJ法を用いてKJ法A型図解の手法で構造化した。元のデータをたどれるようラベルを保存し、グループ化のプロセスを記録した。筆者が整理した市町村の課題は6項目あるが、先述のとおり本報告ではそのうちの2点について報告することとした。

3. 倫理的配慮

調査前に倫理的配慮を記載した依頼状を調査協力者に送付し、調査協力の承諾を得た。調査当日も倫理的配慮について口頭で説明し、録音について了解を得てICレコーダーで記録した。自治体が特定されない等の工夫を施すこと、記録や結果の用途など了解を得た。結果は後日フィードバックした。

4. 研究結果

(1) 連続性に関する課題

課題の名称と小グループ表札

この課題は、KJ法の図解化により「支援の連続性を考慮した援助活動が可能となるための取り組みをすること」と名づけた。図を構成している表札には、「人が変わっても引き継ぎ共有できる記録、進行管理の仕組み」、「ケースの連続性のために事務局が機能すること」、「係内に複数の担当者の必要性」、「組織的対応の仕組みづくり」、「専門職と行政職の問題意識を行政の責任で形にできる仕組み」、「円滑な支援体制のための方策」、「組織として情熱や熱意を継続すること」、「広域的対応を要する事項の整理と対応の仕組み」、「自治体独自の効率性の模索」という9つが挙げられた。

構造化に基づく考察

支援の連続性を考慮した援助活動を可能にする取り組みのためには、人事異動とも関連するが、人が交代した時、誰が見ても共有できる記録の仕組み、連続性のポイントとなる事務局が有効に機能す

ることが必要である。さらに、兼務体制の見直しとも関連するが、過重な負担と支援の連続性や効率性を削がれることを防ぐため、1人で対応する体制ではなく係に複数の担当者を置くこと、専断的な対応が必要と考えられる。また、決済経路による応援の仕組みが含まれているが、いわゆる上司の理解の必要性に由来するものと考えられる。さらに注意すべきこととして、担当職員の問題意識を支援やサービスの創設等の形にすることができる仕組みの必要性が挙げられる。これは、職員が諦めや不安全感に苛まれることを一定程度防ぐ効果をもつのではないかと考えられる。ある人の問題意識はその人のものとされることも多く、それは一生懸命にしても一人ではどうにもならないという思い、諦めを生んできた。行政としていかに対応すべきかを検討し、それを具現化したり、組織全体として問題意識に取り組むことのできる仕組み、啓発や連絡会議の開催等情報共有の必要性がある。それは組織としての熱意や意識を継続していくことにつながり、建設的な対応が可能になることは、担当者の重要な支えとなるだろう。これらを実現するためには、リーダーシップを発揮できる人材が必要である。

また、市町村にない資源(専門職等の人材、援助のノウハウ、児童福祉施設等)を活用しなければならぬ場合、何を広域的(他の市町村との連携や都道府県との連携)に扱うのかを整理する必要がある、突き詰めれば市町村ではどのような役割を担うのかを整理することでもある。このことは、市町村が援助をするために活用できる資源と不足しているあるいは無い資源は何か、その時どのように対応すべきか、市町村の地域性と特有の課題の整理等をする必要があると考えられる。

(2) 実効性に関する課題

課題の名称と小グループ表札

この課題は、KJ法の図解化により「効果的で実効性のある援助をするための取り組みをすること」と名づけた。図解を構成している表札には、「人事を含め、各々が専門機能を発揮できる体制」、「協働による計画性ある支援」、「対応に活かすためのサービスや制度を把握すること」、「要保護ケースにサービスを届けるための力量」、「家庭の力を育てる」、「時代に即した制度の評価、点検の仕組み」、「現状をまとめ分析する力量と制度に活かす仕組み」という7つが挙げられた。

構造化に基づく考察

この課題は、特に実効性がキーワードである。「過度な担当者の交代」は、「(現場、市民の)声をまとめる力、分析力」を阻害する可能性がある。力量は経験とともに蓄積し磨かれていくと考えられる。そのために、「人事を含め、各々が専門機能を発揮できる体制」が必要であり、実効性を低める要因となる担当者が変わりすぎてしまうことについて、十分な配慮が必要であることを示している。また、この分析力は本当に必要なところに必要なサービスを届けるための源になるため重要と考えられる。

なお、各々が専門性を発揮できるようにするだけでなく、単独での対応が困難であることも踏まえ、専門職と行政職が共通の目的のために計画的に見通しをもって、協働して力を発揮する必要があると考えられる。そのために協議会は有用性がある。実効性のある支援体制は、「担当者が代わりすぎると実効性は少ない」という項目にあるように、一朝一夕にできるものでなく、力量が発揮できる構造の中で継続的に経験を蓄積する必要があると考えられる。これらは、実効性を生むための手立て、仕組みである。さらに、それをモニターするため、時代に合わせた制度の評価・点検の仕組みを根付かせることも必要となる。しかしながら、単なる評価の仕組みではなく、現場の職員や市民の声を汲み取り、分析する力量や政策に反映できる仕組み、そのような手続きの得意な人材の確保などがあいまって構築された仕組みである必要性を指摘できる。

なお、援助の目標を「子どもの最善の利益のために」とするなら、サービスを提供する行政や関係する専門職、行政職を取り巻く体制整備に必要とされる「手立て」や「仕組み」だけに注目するのではなく、同時に子どもや親のエンパワメントをし、「家庭の力」を底上げすることも子ども家庭福祉における実効性につながると考えられる。

(3) 今後の課題

本研究では、連続性と実効性に関わる課題の構造について報告した。しかし、連続性、実効性といっても、その他の構成要素があることも考えられる。今後は、さらなる調査によって市町村の課題を構成している具体的な要素を抽出する必要がある。