

# 社会的養護における児童相談所の役割と財源措置の変遷

## ——役割の変化と地方交付税交付金の変遷について——

手塚 崇子

帝京短期大学 こども教育学科

### 【抄録】

**【問題・目的】** 社会的養護の要となる児童相談所に焦点を当て、児童相談所の役割の変遷について述べた上で、児童相談所の設置数や職員配置とその財源措置について地方交付税の基準財政需要額を分析することとする。

**【方法】** 本研究では、社会的養護の要となる児童相談所に焦点を当て、児童相談所の役割の変遷について述べた上で、児童相談所の職員配置やその財源措置について分析することとする。研究方法については文献、費用や職員配置等については、地方財務協会発行の『地方交付税制度解説（単位費用篇）—含 地方特例交付金制度解説』各年度版を利用した。

**【結果】** 児童相談所の当初の役割は、戦後の戦災孤児の収容保護の役割であったが、相談や障害児支援の開始、里親普及と一般家庭への予防的指導へと変化していった。1989年子どもの権利条約を批准した頃から児童の権利擁護や自立支援、そして虐待対策等も含まれるようになった。2005年以降は、児童の権利を強化し、親権停止等の法的手段もできるようになった。現在では「新しい社会的養育ビジョン」を押し進めるために、専門性の強化や里親推進のための活動をさらに強化している。

児童相談所についての地方交付税の基準財政需要額の金額は、2000年度では人件費が9割以上を占めていたが、2010年度以降は、児童虐待・DV対策等総合支援事業が入ったため需用費の割合も少しずつ増えている。さらに職員に占める児童福祉司の割合を高め、スーパーバイザーの配置も少しずつ多くなってきている。

**【考察】** 児童虐待防止法が施行された2000年以降の児童相談所の職員配置やその財源措置の状況を分析した。2000年度当初は児童相談所費に占める給与費の割合が94%であったが、2008年以降、児童虐待やDV対策等総合支援事業のために負担金、補助及び交付金が国から入り、扱う事業も増えることとなった。また、2016年からは、スーパーバイザーの人数も考慮されるようになり、2023年度からは170万人の人口につき3つの児童相談所を設置し、そのための財源が計上されることになった。それに伴い課長も1名増員、職員の64.2%が児童福祉司で、スーパーバイザーが14名となったが、人材育成と関係する専門機関との連携をどのように行うかも課題である。

本研究では、都道府県に設置されている児童相談所の地方交付税の基準財政需要額について分析したが、特別区が設置した児童相談所に関しては都区財政調整制度のため、地方交付税の交付はない。国が設置5年までに財政措置を図ると言っているが、特別区に関してどのように行われるのかについて研究していきたい。

**【キーワード】** 社会的養護, 児童相談所, 児童福祉法, 児童虐待, 一時保護, 地方交付税

### I. はじめに

2000年児童虐待防止法が施行され、子ども家庭庁(2023)<sup>1)</sup>によれると、虐待相談対応件数が17,725件であったが、2022年には219,170件と約12.4倍にも増加し、心理的虐待が59.1%、次

に身体的虐待が23.6%と多くなっている。

児童相談所は、1947年12月に公布された児童福祉法により設置された。当時の児童相談所の役割は、厚労省(1948a)によれば、「戦災孤児の保護」<sup>2)</sup>や厚生省(1948b)が「浮浪児の一斉保護等の通知」<sup>3)</sup>を出している。

時代とともに児童相談所の役割は変化し、現在の児童相談所の基本的役割は、市町村援助機能、相談機能、一時保護機能、措置機能であり、民法上の権限<sup>注1</sup>もある。

社会的養護に関しては、2011年に厚生労働省の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が「社会的養護の課題と将来像」<sup>4)</sup>を作成した。そして、施設養護から家庭養護を推進したが、目標とする里親委託率の高さや、また整備が整っていないことが問題となった。

近年、児童虐待件数が急増し、全国の児童相談所が相談対応に追われていることを受け、2017年に児童福祉法が改正された。厚生労働省(2016)によれば児童福祉法の改正では、「児童は、適切な養育を受け、健やかな成長・発達や自立等を保障されること等の権利を有することを明確化」<sup>5)</sup>し、子どもが権利の主体であるとする大きな視点の転換期となった。またその中では、国や地方自治体の責務として、子ども家庭養育優先の原則についても明記された。

そこで、児童福祉法改正の内容を具体的にするために、2011年の「社会的養護の課題と将来像」<sup>6)</sup>を見直す形で、2017年新たな社会的養育の在り方に関する検討会が作成した「新しい社会的養護ビジョン」<sup>7)</sup>が作成された。「新しい社会的養育ビジョン」では社会的養護の子ども達の家庭養護にするための推進をしている。3歳未満については、愛着形成に最も重要な時期であることから概ね5年以内に、それ以外の就学前の子どもについては概ね7年以内に里親委託率を75%以上、学童期以降は概ね10年以内に50%を実現する取り組みを建てた。これは、乳幼児の家庭養育原則の徹底と年限を明確にした取組目標であった。

## II. 研究目的・方法

本研究では、社会的養護の要となる児童相談所に焦点を当て、児童相談所の役割の変遷について述べた上で、地方交付税の基準財政需要額から児童相談所の職員配置等について分析することとする。

研究方法については、文献および、財源や職員配置等については、地方財務協会発行の『地方交付税制度解説(単位費用篇)一含 地方特

例交付金制度解説』<sup>8)</sup>各年度版を利用した。地方交付税とは、国民がどの地域に住んでいても、ある一定の行政サービスが受けられるよう、国が財政調整と財源保障をするものである。国が税金を集め、ある一定の行政サービスに必要な、地方自治体に財源を保障し、その調整を行うものである。

国が定める都道府県に対する地方交付税は、地方交付税の基準財政需要額から算出される。児童相談所については、県の「第二款社会福祉費」に該当する細目である社会福祉事業費、児童福祉費、青少年対策費、障害者自立支援費、身体障害者福祉費、知的障害者福祉費、国民健康保健指費の中から細節である児童福祉費についてみることにする。児童福祉費には、細節として児童福祉共通費、子ども・子育て支援費、児童措置費、児童相談所費、児童一時保護所費、母子保健衛生対策費、児童扶養手当及び母子父子寡婦福祉対策費がある。児童相談所費の項目やその金額等について、児童相談所に関わる児童相談所費の地方交付税の基準財政需要額の変化について分析することとする。

## III. 社会的養護の現状について

### 1. 社会的養護について

社会的養護とは、保護者のいない児童や、保護者に監護されることが適正でない児童を、公的責任で社会的に養育し、保護するとともに、養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行うことである。

子ども家庭庁(2023)<sup>9)</sup>によれば、2023年度では約42,000人の社会的養護の子ども達がいる。子ども達は、乳児院や児童養護施設、児童自立支援施設等の施設で養育される施設養護、もしくはファミリーホームや里親委託などの家庭養護で養育されている。子ども家庭庁(2023)<sup>10)</sup>によれば、2021年では76.5%の子どもが施設養護で養育されているのが現状である。

### 2. 施設養護から家庭養護推進へ

下記のIVで詳しく述べるが、社会的養護の子ども達には、特定の大人との愛着関係の下で養育されることにより自己の存在を受け入れられているという自己肯定感を育むとともに、人との関係において不可欠な基本的信頼感を獲得

することが重要である。それを叶えるために、子ども達をなるべく家庭養護である里親やファミリーホームへの委託，特別養子縁組里親への永続的解決（パーマネンシー保障）を目指している。しかし子ども家庭庁（2023）<sup>11)</sup>によれば、2021年家庭養護を受けている子どもは約23.5%割程度である。

#### IV. 新しい社会的養護ビジョン

社会的養護に関しては、2011年に厚生労働省の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が「社会的養護の課題と将来像」<sup>12)</sup>報告書を作成した。その後2016年に児童福祉法が改正され「子どもが権利の主体であることを明確化」<sup>13)</sup>した。そして「社会的養護の課題と将来像」を見直し、具現化するための示程を示すために2017年に厚生労働省は新たな社会的養育の在り方に関する検討会が「新しい社会的養護ビジョン」<sup>14)</sup>を作成した。この2つの流れについて以下にまとめ述べることとする。

##### 1. 「社会的養護の課題と将来像」（平成23年7月）

2008年「社会的養護施設に関する実態調査」によれば、児童養護施設の大舎制が75.8%、中舎制19.5%、小舎制が23.4%の状況であった。

###### (1) 子どもの権利擁護の推進

子どもの権利擁護については、4つの項目に分けられている。

###### 1) 子どもの権利擁護の推進

子どもの権利擁護は、子どもの基本的人権を護ること。子どもの権利条約では、「生きる権利」「育つ権利」「守られる権利」「参加する権利」の4つの権利が定められている。また2011年の児童福祉施設最低基準改正で、「児童福祉施設は、入所している者の人権に十分配慮するとともに一人一人の人格を尊重してその運営を行わなければならない」と規定されている。

###### 2) 子どもの意見をくみ上げる仕組み

社会的養護の施設等では、子どもの気持ちを受け入れつつ、子どもの置かれた状況や今後の支援について説明し、「子どもの権利ノート」を活用し、意見箱や、苦情解決責任者、苦情受付担当者、第三者委員、都道府県社会福祉協議会

の運営適正化委員会等を活用する。また、当事者の声を聞き、施設等の運営の改善や施策の推進に反映させていく取組も重要である。

###### 3) 被措置児童等虐待の防止

2008年の児童福祉法改正による被措置児童虐待の通報制度や「被措置児童等虐待対応ガイドライン」<sup>15)</sup>に基づき、施設職員や里親による虐待の防止を徹底した<sup>注2)</sup>。

###### 4) 子どもの養育の記録

子どもの人権の尊重のために社会的養護による主たる養育者が途中で変わる場合の記録やその引き継ぎの在り方についての整備が急務である。子どもが特定の大人との愛着関係を築いたとしても、その職員が退職した時の子どもの喪失感を考えると引継ぎの在り方は今後の子どもにとって非常に重要である。

また職員の意識の向上や、風通しのよい組織運営、開かれた組織運営、子どもの意見をくみ上げる仕組みの推進により、離職防止を徹底することが必要である。

複数の養育者や支援者が関わる場合に、情報共有の在り方も、子どものプライバシーに配慮しながら、実践の中で、取り組みの在り方を検討していく必要もある。

###### (2) 里親推進について

里親については、社会的養護では里親委託を優先して検討とされ、里親委託は、下記の3つの効果が期待できるため、社会的養護では里親委託を優先して検討することとしている。

第1は、特定の大人との愛着関係の下で養育され、子どもが安心感の中で自己肯定感を育み、基本的信頼感を獲得できる。第2は、子どもが適切な家庭生活を体験する中で、家族のありようを学び、将来、家庭生活を築く上でのモデルにできる。第3は子どもが家庭生活の中で人との適切な関係の取り方を学び、地域社会の中で社会性を養うとともに、豊かな生活経験を通じて生活技術を獲得できるためとしている。

##### 2. 新しい社会的養護ビジョン（H29年10月）

###### (1) 新しい社会的養護ビジョンの意義

2016年児童福祉法改正では、「子どもが権利の主体であることを明確」<sup>16)</sup>にし、家庭への養育支援から代替養育までの社会的養育の充実とともに、家庭養育優先の理念を規定している。実親による養育が困難であれば、特別養子縁組

による永続的解決（パーマネンシー保障）や里親による養育を推進することを明確にした。「改革項目のすべてが緊密に繋がっているものであり、一体的かつ全体として改革を進めることが必要である。」<sup>17)</sup>と記されている。

## (2) 新しい社会的養育ビジョンの実現にむけた工程

### 1) 市町村の子ども家庭支援体制の構築

「市町村にある子ども家庭総合支援拠点の全国展開と人材の専門性の向上により、子どものニーズにあったソーシャルワークをできる体制を概ね5年以内確保する。」<sup>18)</sup>とある。児童相談所の専門性は非常に高い為、児童相談所職員の児童福祉司の割合や、スーパーバイザーの配置等を含めた人材の専門性の向上と育成が急務であるといえる。

### 2) 児童相談所・一時保護改革

児童相談所・一時保護改革では、「児童相談所職員への各種研修の実施と効果検証，中核市・特別区による児童相談所設置への計画的支援を行う。」<sup>19)</sup> また、「パーマネンシー保障のためのソーシャルワークを行える十分な人材確保を5年以内に実現する。」<sup>20)</sup>とある。

児童相談所職員の専門性の向上と特別区等の児童相談所の設置を支援することで、ソーシャルワークのできる人材を確保することである。ソーシャルワークが出来る人材とは、社会福祉士や公認心理士等が該当するが、試験が難しく、さらに名称独占であり、児童相談所でも待遇が低い為、なり手探しが大変である。

### 3) 里親への包括的支援体制の抜本的効果と里親制度改革

里親支援強化のために里親のリクルート、研修、支援を一貫して行うフォスタリング機関による質の高い里親支援体制の速度を速めて行う。フォスタリング機関については、乳児院や児童養護施設を運営している社会福祉法人等に委託し、人材を活用しているが、ここでも職員育成が重要となる。

### 4) 永続的解決（パーマネンシー）としての特別養子縁組の推進

永続的解決としての特別養子縁組を有効な選択肢とし、特別養子縁組に関する年齢要件の引き下げや実親の同意撤回制限等の法制度改革を行い、養親支援体制を構築する。

こちらについては、民法改正に伴い、特別養

子縁組の年齢は原則6歳未満であったが、15歳に引き上げ、特例として18歳まで認められることとなった。また、実親の同意についても撤回できるのは、養子縁組成立までであったが、改正により同意から2週間以内と短くなり、特別養子縁組を推進するための法制度も整ってきた。

### 5) 乳幼児の家庭養育の原則と年限を明確にした取組目標

3歳未満については、愛着形成に最も重要な時期であることから概ね5年以内に、それ以外の就学前の子どもについては概ね7年以内に里親委託率を75%以上、学童期以降は概ね10年以内に50%を実現する取り組みを建てた。また、乳児院の豊富な経験を生かした乳児院の多機能化<sup>注3)</sup>にも触れている。

### 6) 子どもニーズに応じた養育の提供と施設の抜本改革

全ての施設を概ね10年以内をめどに小規模化（6名以内）し、地域分散化、常時2名以上の職員配置を実現する等、子どものニーズに合わせた対応である。ここでも職員の確保と育成が重要な鍵となる。

## V. 児童相談所の役割と財源

児童相談所の役割の変化については、研究者により区分は異なるが、本研究では、時代の特性を鑑みて国から出される児童相談所の指針を区切りとする分類（川崎・竹内・藤井（2013）<sup>21)</sup>に従いまとめることとする。

### 1. 児童相談所の役割の変化

#### (1) 戦後の戦災孤児の收容保護の役割時期

この時期は児童福祉法施行の1947年から1956年までとする。戦後、1947年児童福祉法が成立し、戦災孤児の保護と浮浪児の一斉保護を行った。川崎・竹内・藤井（2013）によれば、「児童相談所が親を亡くした戦争孤児や浮浪児の保護に力を注いできた」<sup>22)</sup>ことが述べられている。

しかし、子どもが施設入所後に逃げ出す場合もあったため、児童相談所が強制的に子どもを施設の場所にとどませる場合の留意点について記載した厚生省（1950）「児童福祉法において児童に対し強制的措置をとる場合について」<sup>23)</sup>を通知した。

また、当時の児童相談所について浅賀（1951）

は、「未熟で不備で…常に貧弱な予算のために人の配置に無理があり、目の前に山積する仕事を誰でも手のあいた人が片付けるのに手一杯という最も専門的なもの」<sup>24)</sup>と述べ、当時の児童相談所の予算の少なさによる人員不足と専門性の高い業務であることを指摘している。

このように戦後は、戦災孤児の収容保護が中心であったが、子どもが施設から逃げ出す等の課題もあり、児童相談所が子どもに対しての環境整備や専門的な人材確保が急務であった時期といえる。

## (2) 相談受付及び障害児への支援開始時期

この時期は、1957年に「児童相談所執務必携」<sup>25)</sup>が刊行され、一般家庭からの相談や、障害児に関しての相談など多くの機能を担っていた時期である1976年までとする。

### 1) 相談解決機能

問題が起こる前に相談にのり、それは一般家庭へも広く行われるようになった。従って予防対策的な相談機能といえる。

### 2) 障害を抱える児童への支援

1967年在宅重症心身障害児の訪問指導や1973年知的障害児への指導相談を目的とした療育手帳制度の開始等が行われた。

以上のようにこの時期は、一般家庭への相談機能や障害児に対する指導相談や知的障害児の検査と療育手帳の配布と現在の療育手帳の始まりとなった時期である。

## (3) 障害児への早期療育、里親普及— 一般家庭や地域へのアプローチ

この時期は、1977年に「児童相談所執務提要」<sup>26)</sup>が出された時期から1990年に「児童相談所運営指針」<sup>27)</sup>が出されるまでの、1977年から1989年までとする。

### 1) 一時保護機能

厚生省(1977)「児童相談所執務提要」によれば、「相談等の機能のほかに、児童を施設に入所させ、里親に委託するいわゆる措置の機能と、さらに必要に応じて児童を一時保護する機能を持っている」<sup>28)</sup>記載されている。

### 2) 在宅支援

梶浦(1977)によれば「問題行動の多い年長障害児を地域で育てるためにコーディネートを行った支援」<sup>29)</sup>であったことが述べられている。

### 3) 里親制度の普及啓発と特別養子縁組における家庭裁判所との協力

1987年には厚生省(1987a)が「里親等家庭養育の運営について」<sup>30)</sup>では、里親制度の普及啓発を行い、同年厚生省(1987b)では「特別要支援制度における家庭裁判所との協力について」<sup>31)</sup>も通知し、特別養子組において、児童相談所が家庭裁判所と協力し、円滑にする進めるよう協力体制について述べている。

## 4) 家庭や地域へのアプローチ

庄司(1986)は「養護相談や非行相談、いじめ問題についても、家庭や地域へのアプローチ」<sup>32)</sup>の重要性が指摘されている。

以上のようにこの時期は、障害児を入所から在宅支援へと以降した時期でもあり、児童相談所が里親普及と特別養子縁組里親における家庭裁判所との協力をを行い、地域に出向き支援する内容へと変化している。

## (4) 児童の最善の利益を考慮する必要性

この時期は1989年に子どもの権利条約を批准した後の1990年から児童相談所運営指針改定前の2004年とする。

### 1) 児童の最善の利益を考慮する

日本が子どもの権利条約を批准したことに伴い、児童相談所でも子どもの権利擁護のため、児童を権利の主体として尊重する形に移行した。

### 2) 児童の権利擁護と自立支援

1997年厚生省は、(1997a)「児童福祉法が改正」<sup>33)</sup>され、さらに厚生省(1997b)によれば「児童の権利擁護」<sup>34)</sup>厚生省(1997c)では「児童の自立支援の通知」<sup>35)</sup>が出された。

児童福祉法の定義では、18歳未満を児童とするため、児童養護施設を退所することを見越した自立支援のさらなる必要性を説いた。

### 3) 児童虐待対応の本格開始

児童の権利擁護のため、児童相談所は、虐待への対応を行ったが、安倍(2004)は「この時期の対応は、支援的・福祉的に関わる事が中心であり、現在のような介入とは異なる関わりであった。」<sup>36)</sup>と指摘している。

## (5) 相談機能と専門性の強化

この期は2005年以降について述べることにする。

### 1) 児童の権利の強化

厚生労働省(2011)によると児童虐待に関連して「親権停止」<sup>37)</sup>や厚生労働省(2012)では「監護措置等、児童の厭離擁護を妨げる行為に対する法的手段をとる」<sup>38)</sup>ことが可能となった。

## 2) 介入支援

虐待通告があった場合に、48時間以内に子どもの安否を確認する等、積極的に介入し子どもの権利擁護をし、一時保護等を行うこととなった。

## 3) 専門性の強化

増加する虐待問題に対し、ソーシャルワークに関する専門性の強化（後述するが、地方交付税の基準財政需要額の算出でも、専門性が強化されている。）や専門職である保健師、心理職の専門性や精神科医、弁護士の重要性が問われている。

## 4) 里親推進のための活動強化

前述したように新しい社会的養護ビジョンでは、家庭養護である里親やファミリーホーム、特別養子縁組里親を推進している。児童相談所は、虐待だけでなく、里親推進のための活動や里親育成、里親支援等多数の問題を抱えている。

以上のようにこの時期は、子どもの権利擁護及び虐待通告への緊急の介入等が行われているが、虐待は増加のままであり、特別養子縁組里親や里親についても実親の了解がとれず、施設

養護の子どもが多いのも課題である。

## 2. 児童相談所の設置について

児童相談所に関する児童福祉法の改正は、2004年に中核市においても児童相談所が設置できる規定が定められた。その後、2004年に中核市である金沢市、横須賀市、その後2019年に明石市が児童相談所を設置した。

その後2016年には児童福祉法が改正され、特別区でも児童相談所を設置することが可能となった。東京都（2020）<sup>39)</sup>によれば2020年に、世田谷区、江戸川区、荒川区が先行して児童相談所を設置した。その後も2022年に中野区と板橋区が、2023年には豊島区と葛飾区が設置し、2024年度には品川区、2025年年度には文京区が設置予定である。

特別区が児童相談所を設置する際の課題については、川並（2019）によれば、児童相談所を設置するための課題を「①人材育成、②介入と支援の分化、③特別区の場合、県と中核市の関係ほど協議がスムーズにいかない、④施設コンフリクト、⑤管轄内に社会的養護施設がない、⑥

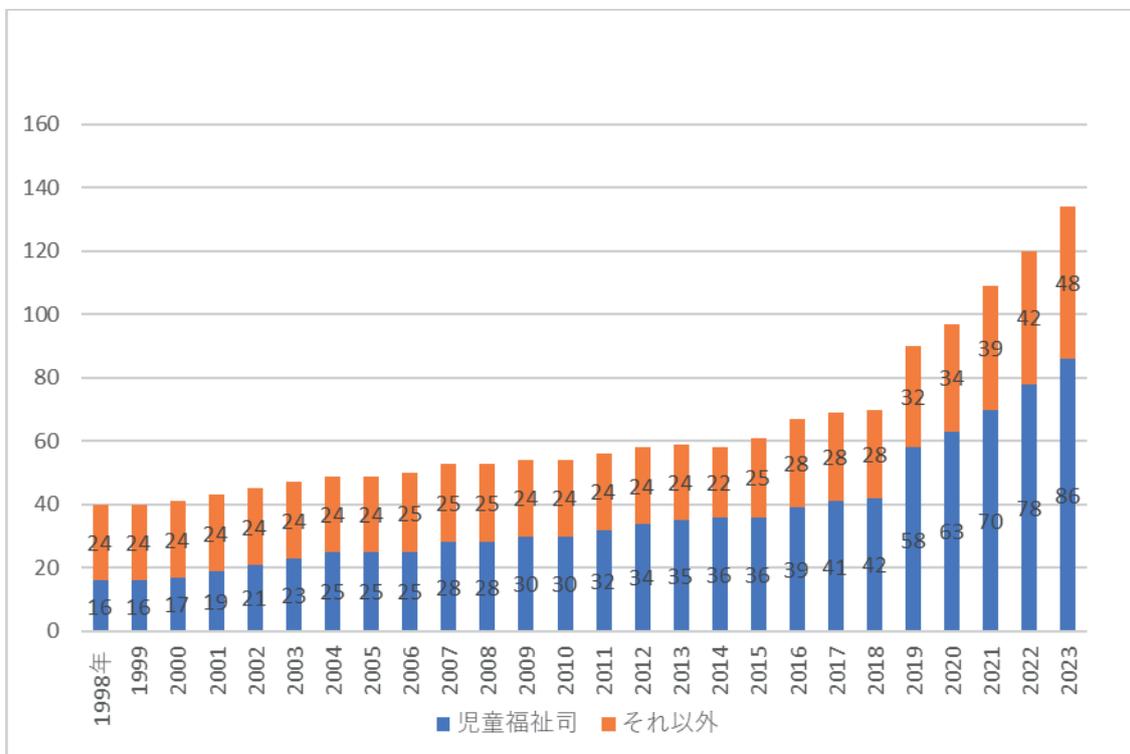


Figure 1. 地方交付税単位費用からみる児童相談所の職員数

（出所）地方税務協会『地方交付税制度解説（単位費用篇）- 含 地方特例交付金制度解説』  
地方財務協会、各年度版より作成。

「どういった一時保護所を作るか」<sup>40)</sup> であると指摘している。

後述するが、人材育成については、2016年より、地方交付税の基準財政需要額の中にスーパーバイザーが含まれるようになった。

### 3. 児童相談所における地方交付税交付金の基準財政需要額の算定について

#### (1) 児童相談所行政規模

地方財務協会(2023)『令和5年地方交付税制度解説(単位費用篇)―含 地方特例区布巾制度解説―』<sup>41)</sup>によれば、児童相談所の設置は、人口170万人規模につき3箇所設置となり、配置職員は、134名(児童福祉司86人、児童心理司35人、保健師3人)となっている。

児童相談所の児童福祉司の人数は、虐待防止法が施行される前の1998年から見てみるとFigure 1の通りとなる。

1998年は人口規模170万人の場合、児童相談所が2箇所、職員が40名(内、児童福祉司が16名)で40%が児童福祉司であり、課長の配置はない。

2006年になると課長が1名、職員50名(内、児童福祉司25名)児童福祉司が50%を占めるようになった。

その後2018年では職員70名(内、児童福祉司42名)、児童福祉司が60%を占めるようになった。2021年では、課長が2名、職員109名(内、児童福祉司70名)、児童福祉司が64.2%迄も占めるようになった。2023年には、児童相談所数が3箇所、課長3名、職員134名(内、児童福祉司86名)児童福祉司が64.2%と、児童相談所の職員を児童福祉司として設置する割合が時間をかけて高くなってきたことがわかる。

#### (2) 児童相談所の財源について

児童相談所の財源については、児童虐待防止法の施行された2000年より、国庫支出金が開始されたがわずかな金額であった。それ以外は、地方交付税の基準財政需要額に算定される。(Figure 2 参照)

2000年には、国庫支出金が4,700千円、一般財源が384,931千円、合計389,631千円であったが、2007年には、国庫支出金13,376千円、一般財源が455,577千円、合計468,953千円となった。

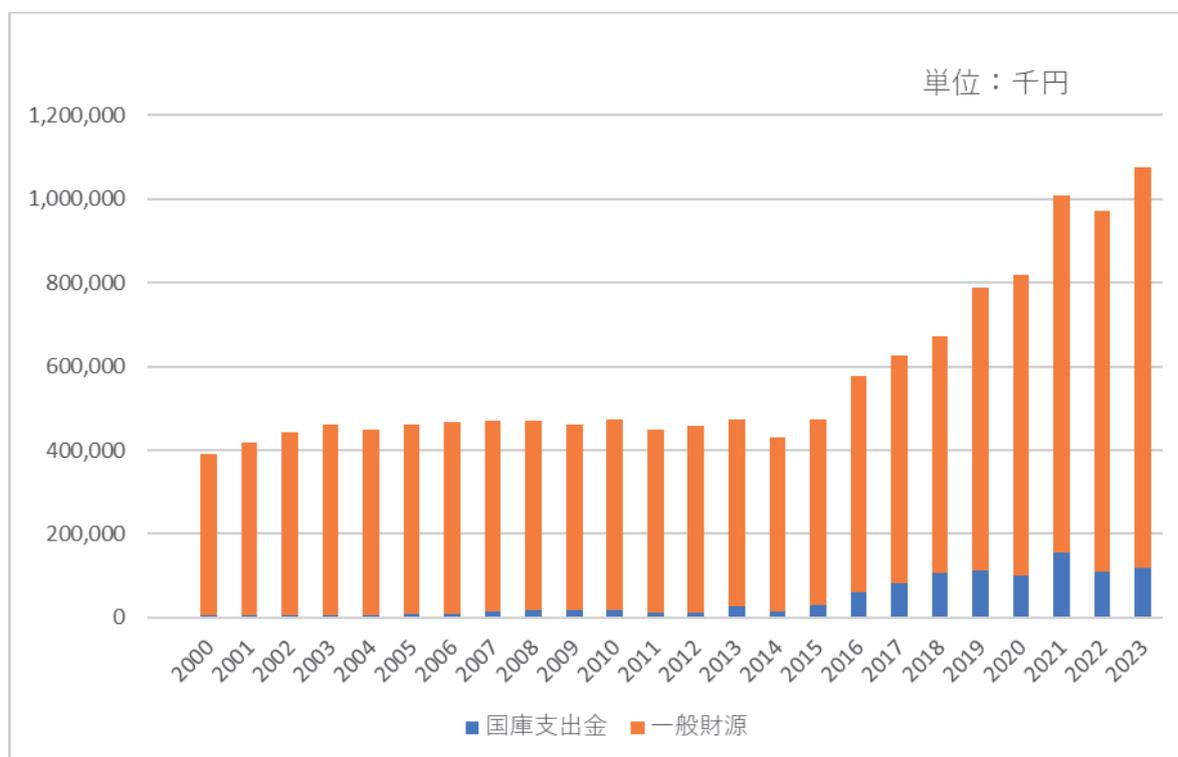


Figure 2. 児童相談所の財源構成について

(出所) 地方税務協会『地方交付税制度解説(単位費用篇)―含 地方特例交付金制度解説』  
地方財務協会、各年度版より作成。

2021年には、国庫支出金が156,839千円、一般財源851,767千円、合計1,008,606千円と約10億円の規模と拡大した。2021年は、課長職を2名配置することになり職員も109名で64.2%が見

童福祉司であった。このような変化は、虐待対策もさることながら、家庭支援、そして家庭養護の推進にむけての事業が影響していると言える。そこで、児童相談所の地方交付税の基準財

Table 1. 地方交付税の基準財政需要額から見る児童相談所の単位費用構成

	給与費	報償費	旅費	需用費等	委託費	使用料及び賃借料	備品購入費	負担金、補助及び交付金	合計	備考	
										給与費に関する事	需用費に関する事（負担金含む）
1996	338,120	2,578	2,827	432	71	40	275	—	344,343		
1997	341,394	2,618	4,858	432	72	41	275	—	349,690		
1998	350,388	2,656	4,858	425	72	41	275	—	358,715	精神科医、心理判定員、児童心理司16人	
1999	358,038	7,961	2,943	450	72	41	275	—	369,780		
2000	368,329	8,007	3,060	9,847	72	41	275	—	389,631	児童福祉事業対策費等補助金（家庭支援対策緊急整備促進事業費9,400万×1/2）	
2001	385,418	8,007	—	21,147	4,149	—	—	—	418,721		
2002	407,646	8,007	—	22,456	3,712	—	—	—	441,821		
2003	425,306	7,700	—	23,587	3,675	—	—	—	460,268	家庭支援体制緊急整備促進事業費（児童虐待対応事業1/2）	
2004	415,806	7,618	—	23,090	3,664	—	—	—	450,178	医師、心理判定員（三歳児等健診の事後指導軽費）、精神科医	
2005	414,060	7,618	—	35,237	3,298	—	—	—	460,213	児童相談所機能強化費(1/2)、	
2006	420,090	7,618	—	36,412	2,968	—	—	—	467,088	引きこもり児童対策費(1/2)、児童虐待関連費	
2007	421,356	7,508	—	37,418	2,671	—	—	—	468,953		
2008	410,112	7,588	—	10,662	2,404	—	—	38,277	469,043		
2009	401,128	7,588	—	10,659	2,284	—	—	39,014	460,673		
2010	415,088	7,588	—	10,659	2,284	—	—	38,877	474,496		
2011	399,919	7,588	—	10,967	2,284	—	—	28,473	449,231		
2012	409,999	7,588	—	11,357	2,284	—	—	25,795	457,023		
2013	394,929	7,588	—	11,679	2,284	—	—	55,706	472,186		
2014	377,183	7,588	—	11,783	2,284	—	—	30,974	429,812		
2015 27	396,723	7,588	—	11,759	2,284	—	—	55,430	473,784	職員61名（児童福祉司36人含む）	
2016	<b>432,483</b>	7,588	—	11,776	2,284	—	—	<b>124,477</b>	578,608	児童福祉司39人（内スーパーバイザー7人）、児童心理司15人	
2017	440,963	7,588	—	11,784	2,284	—	—	163,757	626,376	児童福祉司41人（内スーパーバイザー7人）、児童心理司17人	
2018	439,199	7,588	—	11,784	2,284	—	—	<b>212,351</b>	673,206		
2019	<b>542,619</b>	7,588	—	11,566	1,844	—	—	225,376	788,993	児童福祉司58人（内スーパーバイザー10人）、児童心理司22人	
2020	599,880	7,588	—	11,706	1,861	—	—	197,939	818,974	児童福祉司63人（内スーパーバイザー11人）、児童心理司24人	負担金：児童虐待・DV対策と総合支援事業(1/2)
2021	<b>672,060</b>	<b>7,588</b>	—	<b>12,053</b>	<b>2,093</b>	—	—	<b>314,812</b>	<b>1,008,606</b>	児童福祉司70人（内スーパーバイザー12人）、児童心理司29人	
2022	731,000	6,071	—	11,736	1,674	—	—	220,403	970,884	児童福祉司78人（内スーパーバイザー13人）、児童心理司32人	
2023	820,590	6,071	—	12,217	2,009	—	—	235,466	1,076,353	職員134人児童福祉司868人（内スーパーバイザー14人）、児童心理司35人	

（出所）地方税務協会『地方交付税制度解説（単位費用篇）-含 地方特例交付金制度解説』地方財務協会、各年度版より作成。

政需要額の単位費用の内訳の推移を示したのが Table 1 である。

地方交付税の基準財政需要額の単位費目をみると給与費、報償費、旅費、需用費等、委託費、使用料及び賃借料、備品購入費、負担金、補助及び交付金に分けられている。2000年の状況をみると給与費が全体の94.5%を占めている。児童相談所や専門職の配置が重要であるため、いわゆる人件費がほとんどを占めている状態である。

2005年以降は児童相談所機能強化により、引きこもり児童対策、児童虐待関連費が組み込まれることとなった。2008年以降は、負担金、補助及び交付金が児童虐待・DV対策等総合支援事業のために、38,277千円が追加された。

また2015年からは、児童相談所の専門性として専門職特に児童福祉司の配置が59.0%となり、2016年からは、2016年4月に決定された「児童相談所強化プラン」に基づいた職員配置である。児童福祉司の内、スーパーバイザーの人数も考慮されることとなった。これは虐待案件を扱う児童相談所は、経験だけでなく、新人職員の育成と職員のバーンアウト防止のために必要な緊急措置である。そこで、児童相談所の地方交付税の基準財政需要額の内訳の推移を示したのが Table 1 である。

2021年では、課長を1名増加、スーパーバイザーの人数を12名としたため、給与費が増えた。さらに、2023年には、人口170万人につき3つの児童相談所の設置となり職員も増員したのである。

## VI. まとめ

本研究では、新しい社会的養護ビジョンと児童相談所の役割・機能についてまとめた。そして、児童相談所の役割が時代とともに変化し、現在では虐待対応と、里親支援が大きな役割であることも分かった。

さらに児童虐待防止法が施行された2000年以降の児童相談所の財源について、地方交付税の基準財政需要額の変化の状況を分析した。2000年当初は児童相談所費に占める給与費の割合が94%であったが、2008年以降、児童虐待やDV対策等総合支援事業のために負担金、補助及び交付金が国から入り、扱う事業も増えることと

なった。また、2016年からは、スーパーバイザーの人数も考慮されるようになり、2023年度からは170万人の人口につき3つの児童相談所を設置するための地方交付税の基準財政需要額が算入されることになり、それに伴い課長も1名増員、職員の64.2%が児童福祉司で、スーパーバイザーが14名となったが、人材育成と関係する専門機関との連携をどのようにするかも課題である。

2016年度の児童福祉法改正により、特別区でも児童相談所を設置できるようになった。東京都<sup>42)</sup>によれば2020年度に世田谷区、江戸川区、荒川区が児童相談所を設置、2022年度には、中野区、板橋区、豊島区、2023年度には葛飾区、その後2024年度以降品川区、文京区、杉並区、北区が設置の名乗りを上げている。

今後の課題として、本研究では、都道府県の児童相談所の地方交付税の単位費用について研究したが、特別区に設置された児童相談所に関しては都区財政調整制度<sup>注4)</sup>のため、地方交付税の交付は受けない。国が設置5年までに財政措置を図る<sup>注5)</sup>と言っているが、それがどのようにして行われるのかについてさらに研究していきたい。

### 【注】

注1 親権者の親権喪失宣告の請求、未成年後見人選任及び解任の請求を家庭裁判所に対して行うことができる。(児童福祉法第33条の6、第33条の7、第33条の8)

注2 2009年度の虐待の届出・通告受理件数は214件、うち虐待と認められた件数は59件であった。

注3 乳児院の専門性をさらに高め、親子関係に関するアセスメント、障害等の特別なケアを必要とする子どものケア親子関係改善への通所指導等、多岐に渡る。

注4 都区財政調整制度とは、広域自治体である都と基礎自治体である複数の特別区の特別な分担関係で処理する都区制度に対応した財政上の特別な制度である。都区財政調整制度の目的は、①都と特別区間の財源の均衡化を図ること、②特別区相互間の財源の均衡化を図ること、③特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保することである。

注5 2018年5月14日に厚生労働省で開催された「国はどのような支援をしてくれるのか」

の設置予定自治体からの質問に対し、厚生労働省山本審議官及び宮腰虐待防止室長から財政面での支援について5年以内に設置する」との発言があった。

#### 【文献】

- 1) 子ども家庭庁 (2023) 「令和4年度 児童相談所における児童虐待相談対応件数 (速報値)」, p.1.
- 2) 厚生省 (1948) 「児童福祉法施行に関する件」 (昭和23年3月31日付)
- 3) 厚生省 (1948) 「改正少年法と児童福祉法との関係について」 (昭和23年12月28日付)
- 4) 厚生労働省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 (2011) 「社会的養護の課題と将来像」
- 5) 厚生労働省 (2016) 「児童福祉法等の一部を改正する法律 (平成28年法律第63号) の概要」, p.2.
- 6) 厚生労働省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 (2011) 前掲
- 7) 厚生労働省新たな社会的養育の在り方に関する検討会 (2017) 「新しい社会的養護ビジョン」
- 8) 地方財務協会 『地方交付税制度解説 (単位費用篇) — 含 地方特例交付金制度解説』 地方財務協会 (各年版)
- 9) 子ども家庭庁 (2023) 「社会的養育の推進に向けて」, p.5.
- 10) 子ども家庭庁 (2023) 前掲, p.8.
- 11) 子ども家庭庁 (2023) 前掲, p.8.
- 12) 厚生労働省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 (2011) 前掲
- 13) 厚生労働省新たな社会的養育の在り方に関する検討会 (2017) 前掲, p.1.
- 14) 厚生労働省新たな社会的養育の在り方に関する検討会 (2017) 前掲
- 15) 厚生労働省 (2009) 「被措置児童虐待対応ガイドラインについて (通知)」 (平成21年3月31日付)
- 16) 厚生労働省新たな社会的養育の在り方に関する検討会 (2017) 前掲, p.1.
- 17) 厚生労働省新たな社会的養育の在り方に関する検討会 (2017) 前掲, p.1.
- 18) 厚生労働省新たな社会的養育の在り方に関する検討会 (2017) 前掲, p.3.
- 19) 厚生労働省新たな社会的養育の在り方に関する検討会 (2017) 前掲, p.2.
- 20) 厚生労働省新たな社会的養育の在り方に関する検討会 (2017) 前掲, p.3.
- 21) 川崎二三彦・竹中哲夫・藤井常不文他 (2013) 「平成22・23年度研究報告書児童相談所のあり方に関する研究」 『子どもの虹情報研修センター』
- 22) 川崎二三彦・竹中哲夫・藤井常不文他 (2013) 前掲
- 23) 厚生省 (1950) 「児童福祉法において児童に対し強制的措置をとる場合について」 (昭和25年7月31日)
- 24) 浅賀ふさ (1951) 「児童相談所のあり方」 『児童心理と精神衛生』, 第1巻第4号, pp.6-8.
- 25) 厚生省 (1957) 「児童相談所執務必携」 厚生省
- 26) 厚生省 (1977) 「児相相談所執務提要」 日本児童福祉協会
- 27) 厚生省 (1990) 「児童相談所運営指針」 日本児童福祉協会
- 28) 厚生省 (1977) 「児相相談所執務提要」 前掲
- 29) 梶浦康子 (1977) 「薄弱児を受容する地域社会を模索する」 『月刊福祉』 第60巻第4号, pp.12-15.
- 30) 厚生省 (1987a) 「里親等家庭養育の運営について」 (昭和62年10月31日付)
- 31) 厚生省 (1987b) 「特別養子制度における家庭裁判所との協力について」 (昭和62年11月18日付)
- 32) 庄司洋子 (1986) 「現代の児童問題の特質と児童相談所・施設の役割」 『月刊福祉』 第69巻第6号, pp.42-50.
- 33) 厚生省 (1997a) 「児童福祉法等の一部改正について」 (平成9年6月11日付)
- 34) 厚生省 (1997b) 「児童虐待等に関する児童福祉法の適切な運用について」 (平成9年6月20日付)
- 35) 厚生省 (1997c) 「児童養護施設等における適切な処遇の確保について」 (平成9年12月8日)
- 36) 安倍計彦 (2004) 「児童虐待防止市町村ネットワークの課題と児童相談所の役割」 『子

どもの虐待とネグレクト』第6巻第1号,  
pp.4-9.

- 37) 厚生労働省 (2011) 「民法等の一部改正する法律」の施行について (平成23年6月3日付)
- 38) 厚生労働省 (2012) 「児童相談所所長又は施設長等による監護措置と親権者等との関係に関するガイドラインについて」 (平成24年3月9日付)
- 39) 東京都 (2020) 「特別区の児童相談所設置をめぐる最近の動向」, p.1.
- 40) 川並利治 (2019) 「中核市及び特別区における児童相談所設置の意義と課題 — 子ども庭支援体制の強化を目指して」『人間科学研究』金沢星稜大学, 第12巻第3号, pp.39-46.
- 41) 地方財務協会 (2023) 『令和5年度地方交付税制度解説 (単位費用篇) — 含 地方特例交付金制度解説』地方財務協会
- 42) 東京都 (2020) 前掲, p.1.

# The Role of Child Guidance Centers in Social Care and Changes in Financial Resources

—Changes in Roles and Changes in Local Allocation Tax Subsidies—

Takako TEZUKA

Department of Early childhood Education, Teikyo Junior College

---

## **【abstract】**

**【Purpose】** Focusing on child guidance centers, which are the cornerstones of social care, the author discusses the changes in the role of child guidance centers. The discusses the number of child guidance centers and their costs will be analyzed.

**【Methods】** The original role of the Child Guidance Center was to house and protect orphans from the war after the war. But It changed to the start of counseling and support for children with disabilities, the spread of foster parents, and preventive guidance for general families. Since the ratification of the Convention on the Rights of the Child in 1989, it has included the protection of children's rights, support for self-reliance, and measures against abuse. Since 2005, the rights of children have been strengthened and legal measures such as termination of parental rights have become possible. Currently, in order to promote the "New Vision for Social Childcare," we are further strengthening our activities to strengthen our expertise and promote foster care.

**【Results】** The original role of the Child Guidance Center was to house and protect war-damaged orphans after the war but it changed to the start of counseling and support for children with disabilities, the spread of foster parents, and preventive guidance for general families. Since the ratification of the Convention on the Rights of the Child in 1989, it has included the protection of children's rights, support for self-reliance, and measures against abuse. Since 2005, the rights of children have been strengthened and legal measures such as termination of parental rights have become possible. Currently, in order to promote the "New Vision for Social Childcare," we are further strengthening our activities to strengthen our expertise and promote foster care. In 2000, labor costs accounted for more than 90% of the amount of local allocation tax for child guidance centers. Since fiscal 2010, the proportion of demand costs has gradually increasing due to the introduction of comprehensive support projects such as child abuse and domestic violence countermeasures. In addition, the proportion of child welfare officers among the staff was increased, and the number of supervisors was gradually increasing.

**【Discussion/Conclusion】** We analyzed the cost of child guidance centers and their financial resources since 2000, when the Child Abuse Prevention Act came into effect. At the beginning of 2000, salary expenses accounted for 94% of child guidance center expenses. Since 2008, the government has been providing contributions, subsidies, and subsidies for comprehensive support projects for measures against child abuse and domestic violence, and the number of projects handled has increased. In addition, from 2016, the number of supervisors will be taken into account. From FY2023, three child guidance centers will be established for every 1.7 million population. As a result, the number of section managers has been increased by one, and 64.2% of the staff are child welfare officers, and the number of supervisors has increased to 14. In this study, we analyzed the standard fiscal demand for local allocation tax for child guidance centers established in each prefecture, but for child guidance center established by special wards, local allocation tax There is no issuance of. The government has said that it will take fiscal measures by the end of the fifth year of its establishment, but I would like to study how it will be carried out with regard to special matters.

**【Key words】** Social care, child guidance centers, Child Welfare Act, child abuse, temporary protection, local allocation tax