

# 児童福祉改革に関する一考察

## －子どもの権利擁護の視点から－

福田 公 教

### A Consideration of Child Welfare Reform: the Viewpoint of the Protection of the Rights of the Child

Kiminori FUKUDA

This study, considers the present situation and aims of child welfare reform from the viewpoint of the protection of the rights of the child. In 1994, Japan ratified the Convention on the Rights of the Child. In addition, through amending the Child Welfare Act in 1997, Japan was very keen to guarantee the active rights of the child. However, neither active nor passive rights of the child are guaranteed. In fact, in recent years child abuse has been increasing in Japan. As for child welfare reform in the future, we need both of measures against the declining birth rate and measures to ensure child well-being.

**Key words:** child welfare reform, the best interests of child, convention on the rights of the child

#### 1. はじめに

1989年に国連総会で採択され、わが国が1994年に批准した児童の権利に関する条約（Convention on the Rights of the Child）で規定された子どもの権利は、三つのPであるとユニセフ関係者は述べている。すなわち、「所有あるいは利用に関する権利（provision）」（名前、国籍、保健サービス、教育、休養、遊び、または障害児や親のない子どものためのケアなど、特定のものやサービスを所有する、受ける、あるいはそれらに対するアクセスを持つ権利）、「保護に関する権利（protection）」（親からの分離、商業的または性的な搾取、肉体的あるいは精神的虐待、戦闘への参加など、害のある行動や習慣から守られる権利）、「参加に関する権利（participation）」（子どもが自分の生活に影響する決断が下される過程で意見を表明する権利。大人になる準備の一環として、成長するにつれて社会の活動に参加する機会を持つ権利）である<sup>1)</sup>。また、網野武博は、受動的権利と能動的権利という分類を用い、児童の権利に関する条約に批准する意義として、意見表明権等の子どもの能動的な権利を積極的に保障していくことを強調している<sup>2)</sup>。この条約への批准は、わが国において子どもの権利への関心が高まる契機となった。

しかしながら、近年の子どもの権利についてみると、能動的権利どころか、子どもの生存権さえ侵害する児童虐待が社会問題となっている。児童相談所における虐待相談件数の推移をみると、1990年に統計が取り始められてから毎年増加の一途をたどっている。また、

しかしながら、近年の子どもの権利についてみると、能動的権利どころか、子どもの生存権さえ侵害する児童虐待が社会問題となっている。児童相談所における虐待相談件数の推移をみると、1990年に統計が取り始められてから毎年増加の一途をたどっている。また、

子どもの権利を保障するはずの社会福祉施設においても権利侵害が起こっている状況が報告されている。これまで子どもにとって善なる存在であった親や福祉関係者もときとして子どもの権利の侵害者となることは事実である。このように、子どもたちの生活を取り巻く環境は、厳しいものがあるのが現実である。

政策的には、1997年に児童福祉法の大規模な改正が50年ぶりに行われた。その背景として、政府の財政構造のあり方に端を発したことは明らかであるが、子どもの権利について、児童の権利に関する条約等の影響があったことも否定し得ない。なかでも、子どもの権利擁護・権利保障に関する分野での改正については、少なからぬ前進ととらえることができる。

本稿では、1990年代に入ってから児童福祉改革における子どもの権利擁護の視点、とりわけ、1997年の児童福祉法の改正をふまえて、現行法の到達点と課題について考察することを目的とする。

## 2. 児童福祉改革における権利保障・権利擁護

児童福祉改革は、1990年の「1.57ショック」<sup>3)</sup>を契機とする出生率低下対策としてはじまった。政府は、健やかに子どもを生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議を設置し、1991年、92年、93年と報告書を提出した。この動きは、1994年12月に策定された『今後の子育て支援のための施策の基本的方向について』(エンゼルプラン) および、その一環として策定された『当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方』(緊急保育対策等5か年事業)へと結実した。

この一連の動きの目的は、エンゼルプランに提示された項目のなかでも、保育対策が先行したことからもわかるように、出生率低下対策である。しかし、その一方で、児童福祉施策全体の見直しも動き出していた。

従来の児童福祉施策の全体の見直し機運が醸成されていった背景として、1990年に行われたいわゆる福祉8法改正において、児童福祉分野の実施体制が現行のまま維持されたことが挙げられる。このような状況のなかで、厚生省(現、厚生労働省)は1992年に児童家庭局長の研究会として、「たくましい子ども・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会を目指す21プ

ラン研究会」(以下、「子どもの未来21プラン研究会」とする)を設置した。同研究会は、1993年に報告書を提出した。

### (1) 「子どもの未来21プラン研究会」報告書

この報告書では、児童福祉施策の基本理念として、①児童家庭施策の普遍化、②子育て支援に関する家庭と社会のパートナーシップ、③権利主体としての子どもの位置づけ、④家庭・地域社会を基盤とする多様な総合的な施策の推進の4点を挙げている。

報告書の特徴は、第1に、子どもが権利の主体であることを明確に打ち出していることである。厚生省(現、厚生労働省)が積極的に関わった研究会の報告書に、子どもの権利擁護の視点、意見表明権等をふまえて子どもが権利の行使の主体であることを確認し、「児童の最善の利益」(the best interests of child)に基づいたサービスの提供を行うことを挙げたことは画期的なことである。

第2に、「ウェルビーイング」(well-being)の視点を提唱していることである。ウェルビーイングの視点とは、国際機関や欧米諸国において、救済的あるいは慈善的イメージを伴う「ウェルフェア」(福祉)に代えて、よりよく生きること、自己実現の保障という意味合いを持つものとして提唱されており、厚生省(現、厚生労働省)が関係する報告書ではじめて使用された。

第3に、児童福祉法2条の解釈について変更を唱えていることである。従来は、国・地方自治体は家庭の養育機能が欠けた場合に事後的に責任を負う形で対応してきたが、今後は家庭と社会全体とのパートナーシップで子育てを行っていくことの重要性を指摘しているのである。

第4に、子育て家庭への多様なサービスの提供のあり方を具体的に提言していることである。報告書は、特定の価値観や家庭像を前提としたサービスに子どもや家庭を合わせるのではなく、多様な子育ての姿を認めた上で、子どもや家庭のニーズにサービスを合わせることが求められているとして、子育て家庭への多様なサービスのあり方を具体的に提言している。

報告書が認めているように、子どもが権利の行使の主体であり、児童の最善の利益に基づいたサービス提

## 児童福祉改革に関する一考察

供が行われるには、①子どもの意見を聴くシステム、②権利を侵害された子どもを受け止めるシステム、が必要不可欠となる。しかしながら、報告書では、子育てについての相談、支援体制の充実に関して、子育てする親に対してはもちろんのこと、子どもたち自身についても、休日、夜間等においても手軽に相談ができる体制づくりを進めていく、との表現にとどまっている。

### (2) 児童福祉法改正

上述のような動きのなか、1997年6月、1947年の児童福祉法制定以来の抜本的改正を行われ、「児童福祉法等の一部を改正する法律案」が交付され、1998年4月から施行された。

法改正の背景としては、第1に、児童福祉制度の疲弊が挙げられる。児童福祉法の理念として、すべての児童の健全育成がうたわれているが、戦後の戦災浮浪児対策に端を発する児童福祉法が戦後50年たった社会状況に対応できなくなったのである。

第2に、児童福祉分野における理念の変化である。つまり、子どもの未来21プラン研究会報告書にも示されている、生活困窮者へのウェルフェアからすべての子どもの自己実現の保障を目的としたウェルビーイングへの転換である。

第3に、児童福祉施設の機能と子どものニーズとに、ずれが生じていることである。その結果、施設体系そのものの再編成が求められてきたことである。

第4に、児童の権利に関する条約によって、新しい施策への取り組みが求められていることである。条約の理念を児童福祉制度にいかに関係させるかという課題が生じてきたのである。

#### ①改正の内容

ここでは改正の主な内容について、保育施策、要保護児童施策、母子家庭施策の3点から整理する。

##### 1) 保育施策

第1に、措置により保育所に入所する仕組みが、保育所に関する情報提供に基づき、保護者が希望する保育所を選択する仕組みに改められた。

第2に、所得に応じた保育料の負担方式を改め、年

齢等に応じた保育サービスの費用に基づき家計への影響を考慮した負担方式に改められた。

第3に、保育所が地域住民からの相談に対応できるよう、保育所に努力義務が規定された。

第4に、放課後児童健全育成事業を社会福祉事業として位置づけた上で法定化し、その普及が図られることとなった。

##### 2) 要保護児童施策

第1に、養育系の児童福祉施設について、子どもをめぐる問題が複雑・多様化している状況をふまえ、その名称や機能等を変更し、子どもの自立支援という視点が導入された。

第2に、子どもの虐待などの困難な事例に適切に対処することと、入所措置などの客観性の確保を図るため、都道府県児童福祉審議会に法律・医学の専門家など第三者による支援の仕組みを設け、児童相談所の機能強化を図ることとなった。

第3に、基幹的な児童養護施設や母子生活支援施設などに児童家庭支援センターを設置するなど、地域の子どもや家庭の相談支援体制の強化をめざすこととなった。

##### 3) 母子家庭施策

母子家庭施策については、母子寮の名称変更、機能強化など母子家庭の自立支援施策の強化をめざすこととなった。

#### ②児童福祉法改正の意義

ここでは、児童福祉法改正の意義について、1) 保育所入所方式の変更、2) 児童相談所関係制度改正の2点についてみていくことにする。

##### 1) 保育所入所方式の変更

保育所入所方式については、市町村に保育の実施責任を残しつつ保護者に情報を提供し、保護者が保育所を選択できることとした意義は大きい。保育所が自らの保育内容、ケア基準について公表し、利用者の判断に委ねるために、保育所が、保育方針等に関する意思を統一、自らの保育理念、保育方法を吟味する機会となるので、これは、保育内容の向上とともに、入所児童のウェルビーイングを保障することに有効であると考えられる。

さらに、法改正では、保育の実施の申し込みをしない保護者に対する市町村の勧奨義務も規定されている。乳幼児が保育に欠ける状況にあるにもかかわらず保護者が保育の実施を申し込まない事例は、児童福祉行政が抱える近年の課題の1つであるが、それには、市町村、保育所の努力が求められる。また、事例によっては、児童相談所等による職権介入が必要であろう。この場合、児童相談所等による職権介入が効果的に作用するような担保策、制度改訂が課題となる。

## 2) 児童相談所関係制度改正

児童相談所は子どもの施設入所に当たって子どもや保護者の意向を確認し、その意向を施設に伝える点が改正された。このことは、通知等により再三強調されてきたことではあるが、今後、確実に実施されることが望まれる。この改正を機に子どもをめぐる児童相談所、施設、親の三者関係が円滑になるとともに、子どもの判断能力にあった説明の仕方について工夫が求められる。

また、今回の法改正においては、さらに児童相談所が子どもの入所措置を決定するに当たって当該措置と子ども、もしくはその保護者の意向とが一致しない場合などにおいては、都道府県児童福祉審議会の意見を聴取することが義務づけられた。児童相談所の処遇決定の専門性の強化、透明性の確保がその主眼である。しかし、両者の意見が真に一致しない場合は、児童福祉法第28条や同法第27条第1項第4号による措置が行われるため対象外とされており、仕組みそのものに大きな幅を持ったものとなっている。審議会の意見聴取は、親権が強いわが国の土壌にあって、施設入所の承認や親権喪失宣告請求をためらう児童相談所をバックアップするものと考えられており、積極的な活用が求められる。

## 3. 児童福祉法等における 権利擁護施策の現状と課題

### (1) 児童福祉法等の子どもの権利擁護機能

児童福祉サービスは、本来子どもの権利を擁護すべきものである。つまり、児童福祉法はそれ自体が子どもの権利擁護システムそのものの一角を担うべきものである。ここでは、現行の児童福祉法は、子どもの権

利擁護のためのシステムとしていかなるサービスが用意されているかについて考察する。

子どもの権利擁護という視点から、児童福祉サービスには、子どもの人権救済機能、子どもの権利代弁機能、子どもの権利調整機能の三つの人権擁護システムが必要であると考えられている<sup>4)</sup>。以下では、それぞれについて考察する。

#### ①子どもの人権救済機能

子どもの人権が現に侵害されているときに、子ども自身が緊急に人権救済を申し立てるシステムが必要である。また、保護が必要な子どもが自ら声を上げることができない乳幼児である場合、積極的な対応策が必要である。

子どもが緊急に人権救済を求めるときに利用できるものとして、児童福祉法には、通告制度(25条)、児童相談所・福祉事務所への相談(15条の2、18条の2)、児童委員への相談(12条)、一時保護などがある(33条)<sup>5)</sup>。しかし、これらは実際に有効に機能しているといいがたく、抜本的な制度改革が求められる。また、自ら声を上げることができない子どもへの対策として、2000年11月より「児童虐待の防止等に関する法律」(以下、児童虐待防止法)が施行され、児童虐待の早期発見への取り組みがはじまった。児童虐待防止法では、学校の教職員、施設の職員、医師、保健婦、弁護士等児童虐待を発見しやすい立場にある者の早期発見への努力義務を定め、児童虐待に関わる通告は、刑法の守秘義務規定に抵触しないことを定めている。法律施行後間もないことから、この法律についての評価はこれからであるが、3年後の見直し作業に向けて、現場での知見を明らかにするとともに、今後の法改正へのソーシャルアクションが求められている。

#### ②子どもの権利代弁機能

子ども自身がその権利を主張もしくは行使できないときには、代理人もしくは適当な団体、オンブズパーソン制度、子どもの権利委員会等の子どもの権利を子どもの立場に立って代弁するシステムが必要である。

親(法定代理人)を除く第三者が子どもを代弁するシステムは用意されていない。児童福祉法では、児童

相談所の児童福祉司や家庭裁判所の調査官などが意識的にその機能を果たすしかないのが現状である。

### ③子どもの権利調整機能

何が子どもの最善の利益かについての判断が一致しない場合に、それを第三者的立場から調整するシステムが必要である。

児童相談所でのソーシャルワーク実践においては、少し複雑な相談事例であれば、「児童と保護者の意見が異なる」ことは日常である<sup>6)</sup>。つまり、子どもの権利の調整は、最終的には家庭裁判所で行われることになるが、すべてのケースを家庭裁判所で解決することは現実的ではない。したがって、その前段階において、子どもの権利を調整することが必要となる。

児童福祉法上では、児童相談所にその機能が期待されるが、児童相談所が子どもの最善の利益を考慮するとき、その判断が親の意見とは一致しない場合がでてくる。このような場合にこそ、子どもの権利を調整する機能が求められるが、児童相談所そのものが当事者となる場合がでてきており、児童相談所ですべての子どもの権利を調整することは難しくなっている状況もうまれている。

このことは、子どもの人権を積極的に擁護することを考えた場合、子どもの最善の利益について判断し、調整することのできる第三者的な機関が必要であることを意味している。

## (2) 児童福祉法上の人権擁護サービス

ここでは、児童福祉法の子どもの権利擁護に関連する規定について詳しくみていく。「子どもの権利擁護」とは、人権を侵害されているもしくはその可能性のある子どもの保護とその予防的措置のことという。

### ①児童相談所における子どもの権利擁護

児童相談所は、児童福祉を司る行政機関の中核である。児童福祉法第15条の2では、「児童に関する各般の問題につき、家庭その他からの相談に応じ」「必要な調査並びに医学的、心理学的、教育学的、社会的および精神保健上の判定を行い、必要な指導を行う」と規定している。児童相談所についての規定には、子どもの権利擁護の手続きや方法などは示されていない。

児童福祉法の改正により、第27条8項に「子どもの意見と親の意見が対立する措置の必要な事例につき、児童福祉審議会の意見を聴かなければならない」という趣旨の規定が新たに設けられたのみである。また、第26条の2項に児童相談所長の都道府県知事への報告書の記載事項に子どもの家庭環境および措置についての当該児童およびその保護者の意向を追加することが定められた。しかし、『児童相談所運営指針』に「児童相談所における相談援助活動は、児童、保護者等の人権に十分配慮し行う」<sup>7)</sup>との表現が必要なほど、これまで児童相談所は、子どもの権利擁護という視点に乏しかったとらえることができる。現状では、児童相談所だけで子どもの権利擁護機能を担うのは難しい状況にある。

今後、子どもの権利擁護の視点から、児童相談所での相談活動のあり方を考えた場合、これまで児童相談所で実践されてきた知見をもとに、子どもと親をも含む家庭のウェルビーイングを追求することが求められている。つまり、児童相談所が子どものウェルビーイングを追求するあまり、親と対決するのではなく、親とともに子どものことを考えることができる援助を追求する必要がある。このことは、児童相談所がもつ措置機能と相談機能のあり方の見直しをせまるものとなっている。

### ②一時保護

児童相談所は、児童福祉法第33条により、棄児・家出児童等の緊急保護、処遇決定のための行動観察、短期の集中的な心理療法・生活指導等を行う短期入所指導を目的として、児童の一時保護を行う必要がある場合には、児童相談所付設の一時保護所において、一時保護し、または他の適当なものに委託して一時保護を行うことができる。緊急に子どもを保護する必要がある場合や、虐待・放任等により子どもを家庭から引き離すことが必要な場合については、子どもの権利擁護へ一定の役割を果たしていると考えられる。

しかし、一時保護が長期化し子どもの教育を受ける権利が阻害されたり、「一時」ということで行動自由の制限が正当化されている<sup>8)</sup>ことはかえって子どもの権利擁護という視点から考えると矛盾をきたす場合も

ある。今後一時保護の基準や教育を含んだ子どもの処遇のあり方について慎重に検討していく必要がある。

#### ③親権・後見に関する児童相談所長の権限

親権および後見に関しては、民法に規定されているが、児童福祉法は、児童相談所長に家庭裁判所に対する親権喪失宣言、後見人選任・解任の請求権の付与を規定する（第33条の7から9）ことで、民法を補完する規定が用意している。

#### ④同居児童の届出義務等

児童福祉法は、児童売買などの子どもの人権侵害を未然に防ぐために、親族ではない子ども（4親等内の児童以外）を自分の家庭に同居させているものに届出の義務を課すことを規定している（第30条の1・2項）。また、経済的な理由などで子どもの養育が困難である場合には、児童相談所・福祉事務所などに相談するよう義務づけている（第30条3項）。

#### ⑤禁止行為

禁止行為として、児童にこじきをさせる行為、満15歳に満たない児童に酒席に侍する行為を業務としてさせる行為、児童に淫行をさせる行為など11項目が列挙されている（第34条第1項）。また、児童福祉施設において、その目的に反して、子どもを酷使する行為を禁止している（第34条第2項）。

このように、児童福祉法は、子どもの権利擁護に関しては、最低限の保護についての規定しかしていない。97年4月の法改正では、わずかに、児童相談所の人権擁護機能の点に関して、児童相談所長の都道府県知事への報告書の記載事項に、児童の家庭環境並びに措置についての児童及びその保護者の意向を追加すること、都道府県知事は、施設入所等の措置の決定及びその解除等に当たって、一定の場合には、都道府県児童相談所福祉審議会の意見を聴かなければならないものとする、との改正を行ったにすぎなかった。今後、子どもの権利擁護を積極的に推進するためには、現行法をできる限り活用するとともに、抜本的な法改正が望まれる。

## 4. 課題

子どもの最善の利益に視点をおいて、意見表明権等の子どもの能動的な権利を積極的に認めていく動きは今後ますます進展すると考えられる。このことに合わせて、児童虐待等で深刻な権利侵害を受けている子どもを保護するといった、子どもの受動的な権利を保障する動きも児童虐待防止法の施行とともに活発になっている。

これらの動きの核となるのが、児童相談所であり、児童相談所のもつ措置機能と相談機能であろう。しかしながら、児童相談所が関わりつつも虐待によって子どもが亡くなっているケースがある現実を考慮すると、児童相談所のあり方そのものを見直す必要がある。

その一方で、児童相談所の機能を充実することのみによって、子どものウェルビーイングが推進されるわけではない。子どもの人権救済機能が十分に機能するためには、システムそのもの見直しとともに、育つ子ども・育てる親を支援する社会を形成していく必要がある。

このような視点に立って、子どもの権利代弁機能と権利調整機能の課題について考察すると、これからの児童福祉改革の行方のなかで、都道府県レベルの児童相談所と住民に最も身近な行政組織である市町村の関係について、現状と今後のあり方を明らかにしていく必要がある。

## 引用・注

- 1) アンワルル・カリム・チョウドリ（ユニセフ駐日代表事務所所長）「子どもの権利条約の採択まで」『自由と正義』42巻2号, 1991, p. 20.
- 2) 網野武博「子どもの発達・自立と『児童の権利に関する条約』の意義」『子ども家庭福祉情報』第5号, 1992, pp. 15-17.
- 3) 「1.57ショック」とは、合計特殊出生率（1人の女性が一生の間に生むと推定される子どもの数の平均）が最低だった丙午（ひのえうま）の1966年の1.58を1989年にさらに下回ったことを指し、少子化傾向が社会問題となったことを象徴的に表す言葉として用いられるようになった。
- 4) 許斐有「子どもの権利条約と日本の子ども家庭サー

## 児童福祉改革に関する一考察

- ビス」高橋重宏・網野武博・柏女霊峰編『ハイライ  
ト子ども家庭白書』川島書店, 1996, p. 29.
- 5) このほかに主任児童委員や児童福祉アドボケーター  
も地域に配置されている。また、児童福祉法以外の  
制度として、司法関連の相談や警察に通報すること  
もできる。しかし、いずれも緊急な場合に有効な救  
済手段とはなりにくい。
- 6) 竹中哲夫「『児童福祉法改正』の到達点と課題」  
『児童福祉法改正論－制度論から援助論へ－』三和  
書房, 1998, p. 139.
- 7) 厚生省児童家庭局監修『児童相談所運営指針』日  
本児童福祉協会, 1990, p. 11.
- 8) 同上, pp. 84-85.