

## 児童相談所はどこへ行くのか

—児童相談所「改革」と児童福祉ソーシャルワークの変貌—

竹 中 哲 夫

### 目 次

はじめに

1 児童相談所改革論の検討

2 現場実践者の「児童相談所論」の紹介と検討

3 社会福祉事業法等の改正と児童相談所

4 児童虐待・虐待防止立法と児童相談所

5 児童相談所の将来のあり方（結論にかえて）

—児童福祉ソーシャルワークの変容ないしは危機にふれて—

文 献

付 表

### はじめに

児童相談所は、児童福祉法制定以来半世紀以上にわたって、日本の児童福祉の第一線機関として全国に設置され、重要な任務を果たしてきた。しかし、児童福祉法改正を目的として1996年に開催された中央児童福祉審議会基本問題部会の議論や児童虐待への対応に関する世論（マスコミ報道）に象徴されるように、児童相談所の現状や実績については批判的な指摘が多い。他方では、社会福祉基礎構造改革が推進される中での措置制度の見直し、地方分権化の推進、小さな政府論の推進などの議論を反映しながら、児童福祉諸制度の見直しも進んでいる。このような渦中であって、児童相談所のあり方についても1997年の児童福祉法改正にとどまらず、さらに見直しを進める動きがある。

このような動きの一端について筆者は既に「児童相談所の現状と将来——児童福祉法改正と社会福祉基礎構造改革にふれつつ——」（以下「前稿」と呼ぶ）において検討した。本稿は、前稿の続編として、その後の動きをふまえてさらに児童相談所の現状分析と考察を進める。前稿がどちらかといえば、制度的枠組み論を中心に論じたことに対して、本稿では、児童福祉ソーシャルワーク論をも視野に入れて考察を進めることにする。

具体的には、本稿では、児童相談所のあり方について以下の諸点に絞って検討したい。

1つは、前稿に引き続き児童相談所の措置事務の一定部分の市町村委譲問題である。

2つは、児童相談所そのもの、あるいは児童相談所の多くの機能の市町村委譲問題である。

前者は、社会福祉基礎構造改革の中でも議論されていることであり、筆者も前稿で詳細に論じた。後者は、前者ほどは広く議論されていないが、折からの「児童虐待事例（相談件数）」の増加と関わって一部論者によってかなり具体的に展開されている。本稿では代表的論者の論文を取りあげて検討する。

3つは、児童相談所の現場実践者は児童相談所の現状とあり方についてどのように考えているのかを紹介し検討することである。紹介できるのは2、3の論文に限定されるが、児童相談所の現場から発表されているこれらの「児童相談所論」を通して児童相談所のあり方を考えてみたい。

4つは、社会福祉事業法等の改正（2000年5月29日「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」が成立し、6月7日法律第111号として公布された）が児童福祉・児童相談所のあり方にどのような影響を及ぼすのかという論点である。前稿以後の動きをふまえてさらに検討を進める。

5つは、児童虐待と児童相談所に関する論点である。児童虐待の相談件数の増加などに伴い、児童虐待対策の流れの中で児童虐待防止法などの法制度の整備問題が浮上し、2000年5月17日「児童虐待の防止等に関する法律」が成立した（5月24日公布）。これらの問題を現時点でどのように考えたらよいかを整理する。

6つは、1～6までの検討とも関わらせながら、児童相談所の「相談援助活動」あるいは「児童福祉ソーシャルワーク」はどうなるのか、あるいはどうしたらよいかという論点を取りあげてみたい。児童相談所のあり方は、「相談援助活動」の意義やあり方と切り離しては論じられない。この6つ目の論点の背景には、児童相談所における「相談援助活動」あるいは「児童福祉ソーシャルワーク」が今その性格を変容（変質）させようとしているのではないかという筆者の状況認識（あるいは危機意識といってもよい）がある。

本稿でも前稿同様「現代児童相談所論」形成の一翼を担うことを念願してはいるが、考察が熟しておらず、「現代児童相談所論試論（あるいは私論）」の域を出ないものであることをお断りしておきたい。

## 1 児童相談所改革論の検討

### 1) 児童相談所の措置事務の市町村委譲問題をめぐって

— 柏女霊峰「これからの児童相談所に期待されるもの」の検討 —

社会福祉基礎構造改革の議論の中で、児童相談所の措置事務・措置権を、障害児に関しては、市町村に委譲（移譲）する動きも部分的に浮上しつつあることは前稿で詳しく検討した。この場合も、要保護性のある障害児については別建てとする検討もなされている。しかし生活全体をふまえて、また長期的視野をふまえて障害児の福祉を守るために児童相談所が果たしてきた役割は

大きい。障害児の相談においてもそのことは共通している。

筆者は、障害児福祉サービスの措置事務の市町村委譲論では、児童相談所の従来の実績が軽視されているように思う。また、児童相談所の措置事務の市町村委譲の動きは、市町村に過剰な負担をかけることも含めて、社会福祉基礎構造改革における「措置制度から利用契約制度への動き」と結びつく可能性も高いと懸念している。

折しも、全国社会福祉施設経営者協議会・全国青年経営者会が『『児童福祉施設のあり方検討会』報告書』（2000年3月）をまとめた。報告は、社会福祉基礎構造改革の流れについて、「我々はこの流れを是として、児童福祉施設においても同様の改革をもたらすものと期待している」とし、「児童福祉施設が、この改革の流れからはずれるという論拠はどこにもない」、「今回の法改正（1997年児童福祉法改正のことと理解される——筆者注）において措置制度を継続するとされた、児童福祉施設も決して例外ではなく、利用・契約制度への明確な方向性を持つべきである」と考える。」といきっている。報告は、「まとめ」において、「選択利用の確立」「児童相談所等からの行政処分のみではなく、児童家庭支援センターなどの活用」（下線筆者）などについて議論を深める必要があるとしている。筆者の上記の懸念が一層深まる報告である（この報告については機会を改めて詳論したいと思う）。

さて、障害児相談には、医学や心理学・教育学の側面からみた専門的療育などの必要性和同時に、一人一人の子どもの生活的背景（家族問題を含む）が重要な課題であることが多い。また子どもの特性から見ても健常児と障害児の間には微妙な境界領域がある。兄弟に健常児と障害児がいる場合など複雑な実態もある。これらの実情に対応した児童相談所の仕事の仕組みから見ても、障害児問題を切り離すならば、相談援助の総合性が著しく損なわれるおそれもある。慎重な検討が必要である。なお筆者は、措置事務を、「措置の発案」と「措置の決定」に分け、「措置の発案」は、一定の条件のある市町村に移譲することは考えられるが、「措置の決定」そのものは、児童相談所が統括することが望ましいと考えている。「措置の発案」を受けて児童相談所がその子どもの生活的背景をふまえ、判定やソーシャルワークを行い、適切な措置決定に結びつけていくことが必要であるとする。このことは、拙著『児童福祉法改正論』でも詳しく展開した。

前稿では、児童相談所の措置事務の市町村委譲に関して賛否両論の論文や発言を紹介した。本稿でも、前稿以後に接した論文などを紹介し検討しておきたい。

まず平成11年度全国児童相談所長会における**柏女霊峰**の基調講演「**これからの児童相談所に期待されるもの**」を紹介し、若干のコメントを付す。なお原文は、多岐にわたる論点を含んだ講演録であり、目次等がないので、筆者が児童相談所論に関わって特に関心を持った論旨をいくつか区切って（便宜的に小見出しをつけて）紹介することにする。

#### (1) 「価値の揺らぎ」をめぐって

柏女講演はまず、「児童福祉行政の分権化の問題につきましては、私自身がライフテーマとしてずっと追いかけております（後略）」と自己の課題意識を明示している。続いて、「社会福祉基礎構造改革（などの）背景に、私たち一人一人の価値の揺らぎが起こっている」として「集団を

大切にす文化から個人の尊厳と平等を大切にす文化に」「保護から自立へ」「供給主体から利用者主体へ」「集権から分権へ或いは公中心から規制緩和へ」「隔離からバリアフリーへ」「倫理への問いかけ」「私物的我が子観から社会的我が子観へ」などを列挙している。そして「こうした背景を考えた場合、児童福祉サービスの目指すべき方向」として「子育て支援」と「子どもの権利擁護」の「2つのキーワード」が考えられるとしている。さらに、柏女は「こうした方向性の中で、1997年の児童福祉法改正が実施された」とし、法改正の意義として「情報の提供と利用者の選択」「子育て家庭支援」「子どもの最善の利益と意見表明の確保」「自立支援」をあげている。

私見では、ここで「私たち一人一人の価値の揺らぎ」として柏女が提示しているものは、国民の社会意識と、政策動向が混在しているように思う。特に「保護から自立へ」「供給主体から利用者主体へ」「集権から分権へ或いは公中心から規制緩和へ」などは、「私たち一人一人の価値の揺らぎ」というよりは、政府が社会福祉（あるいは社会保障）の考え方を政策誘導的に転換させている方向づけであると思う。

#### (2) 「臨床ソーシャルワーク」と「行政サービスのための事前プロセス」をめぐって

柏女講演は、社会福祉基礎構造改革や行政改革にもかなり詳しくふれているが、ここでは「行政手続法」に関連した児童相談所のあり方についての考察を紹介する。

柏女講演は、「児童相談所のソーシャルワークの一連のプロセスの中に行政手続法と同じプロセスが既に入っている、従って、児童相談所における行政決定（中略）については行政手続法の適用除外とすると児童福祉法に規定されている」「つまり、児童相談所というのは、（中略）行政手続法とおなじプロセスでサービス決定を決めていく」「すなわち、児童相談所のソーシャルワークというのは、臨床ソーシャルワークであると同時に行政サービスのための事前プロセスであると考えられます。」「だとすれば、臨床ソーシャルワークとは違うソーシャルワーク体系が考えられなければならないと私は思います。」と指摘し、「児童相談所におけるソーシャルワーク活動は、臨床ソーシャルワークの部分と今申しあげました行政決定のための事前手続きの部分とをどうやって整合化させていくのか、その独自の検討が必要であろうと思います。」（下線筆者）とまとめている。

児童相談所のソーシャルワークに、「臨床ソーシャルワーク」と「行政サービスのための事前プロセス」（「事前プロセス」と略す）の2つの側面があるとして（これを仮に「2つの側面論」とする）、それは、

- ① 同じ相談援助活動に対する異なる性格づけ（**重層的**に二つの性格があるということ。これは、柏女の「同時に」に対応する）の問題なのか、
  - ② 相異なる活動が**並立**する（柏女の「とは違う」と「の部分」に対応する）問題なのか、は十分検討する必要がある。
- ①の場合は、「臨床ソーシャルワーク」と「事前プロセス」は不可分であるという議論につながる可能性が高く、②の場合は、「臨床ソーシャルワークは相対的に独立の機能であるから別の

機関に移してもよいのではないか」という議論につながる可能性が高い。なお柏女の表現は、講演という性格を反映しているためか、「同時に」という表現と「とは違う」「の部分」の表現の関係がややわかりにくい。

この問題を仮に「2つの側面」の「**重層：並立問題**」と呼ぶならば、筆者は、2つの側面は重層的な関係にあり、緊密に結びつきながら児童相談所のソーシャルワーク活動を形成していると考えている。したがって、両者を2つのソーシャルワーク体系として区分すること、ましてや両者を分離し、一方を他機関に移管することは適切ではないと考えている。それはソーシャルワーク活動というものをめぐる考え方によるが、**筆者は児童相談所におけるソーシャルワークは重層的であることが望ましいと考えている**。この点については、本稿5においてさらに詳しく論じることとする。

### (3) 「クリニック機能か、措置機能か」をめぐって

さらに柏女は、「児童相談所はどうあったらいいか」として、まず「臨床サービスとしての児童相談所 VS 行政サービス決定の事前手続きとしての、また、法的、制度的サービスとしての児童相談所」を挙げている。その上で、「臨床サービスとしての児童相談の分野については、これは必ずしも児童相談所でなくてもいい、つまり、児童相談所 one of them の分野であります。」とまとめ、「しかしながら後者のものについては、児童相談所が独占しています。(中略) そこを行政機関として重視する必要があるのではないかと思います。」(下線筆者)としている。そして「**重視すべきはクリニック機能か、措置機能かという議論**(これを仮に「**クリニック機能：措置機能問題**」と呼ぶことにする―筆者)がずっと続いておりましたけれども、この部分になるのかと思います。行政サービス決定の事前手続きとしてのソーシャルワーク、これが重視されなければいけないということは、そのソーシャルワークプロセスが基準化されていなければいけないということになります。その基準化のガイドラインとして児童相談所運営指針が出されており、又、各県で児童相談所のマニュアルが作られているのではないかと思います。」(下線筆者)という重要な結論を導き出している。

この結論については後にさらに検討するが、さし当たって、柏女の講演では「**重層：並立問題**」が十分解明されていないこと、「臨床ソーシャルワーク」と「行政サービスのための事前プロセス」の「2つの側面論」については、重層的理解も十分成立すると思われること(筆者はこのように考えている)、「**クリニック機能：措置機能問題**」については、児童相談所の相談援助活動の場合、「**クリニック機能があってこそ措置機能が生きる**」あるいは「**措置機能があってこそクリニック機能が生きる**」という考え方も十分成立すると思われること(筆者はこのように考えている)、などの点から疑問があることを指摘しておきたい。

### (4) 「ウエルビーイング保障」と「ウエルフェア保障」をめぐって

その他、柏女講演の児童相談所に関する指摘について列挙する。

講演では、「児童相談所が受ける相談援助、相談種別によって援助構造が違っている」ことがタイムスタディ調査によって指摘されている。このような指摘には柏女らの実証的研究の成果が

遺憾なく発揮されている。

また柏女講演では、「ウェルビーイング保障とウェルフェア保障の役割分化を考えなければいけない」(下線筆者)として、「(児童相談所は)狭い意味のウェルフェアサービス、つまり場合によっては親とも対決をしなければいけない、そういう分野を担うべきだと思います。そして地域子育て支援センターや児童福祉施設における援助は、親と子のウェルビーイングをはかる役割、つまり、親を責めたり裁いたりするのではなく親とともに歩む機関として位置づけ、ウェルビーイング機能を果たす役割を担う。」と指摘されている。

また柏女講演では、「今後の児童相談所の役割としては、要保護児童の権利保障が、中心になってくるのではないかと考えられます。」と指摘されている。

#### (5) 「サービス提供資源とサービス決定機関との分離」をめぐって

柏女講演では、「サービス提供資源とサービス決定機関との分離」についても取りあげ、「行政が直接的なサービスから一步身を引くところに今回の社会福祉基礎構造改革の意義があるとするならば、児童相談所は子どもと親にとってもっとも望ましいサービスを決定する役割を担い、直接的な援助、サービスについては児童相談所が、これまでのノウハウを生かして別に作り出していくことが必要になってくるのではないか。つまりサービス提供資源とサービス決定機関とを分離していく方向を考えるべきではなかろうかということでもあります。」と述べている。その他にも「専門職化の問題」が取りあげられている。

上記(4)(5)の見解について、筆者は、さしあたって、次の2点を指摘しておきたい。

- ① ソーシャルワークのあり方としても、児童相談所の相談援助活動のあり方としても、「ウェルビーイング保障」と「ウェルフェア保障」は必ずしも明確に区分されるものではない(あるいは区分すべきではない)のではなかろうかと考えること、
- ② 「サービス提供資源とサービス決定機関との分離」あるいは「行政が直接的なサービスから一步身を引くところに今回の社会福祉基礎構造改革の意義がある」とする見解は、「社会福祉基礎構造改革」を是とする立場からはもっともな結論であろうが、「行政が直接的なサービスから一步身を引く」こと自体が、社会福祉における公的責任の回避であり、その意味から「社会福祉基礎構造改革」に賛成できないとする筆者の立場からすると直ちに肯定しがたいと考えること。

#### (6) 「児童福祉サービスの分権化の問題」をめぐって

さらに柏女は、「児童福祉サービスの分権化の問題」にもふれている。ここでは「障害児の施設入所決定、サービス決定は区市町村で行うことが適当ではないかという仮説を立てて、県の方、あるいは、区市町村の方に調査をさせていただきました。」とし「これまでの調査を整理すると、ひとり親と在宅福祉と障害児については、区市町村で積極的に対応する方がいいという意向です。ただし、要養護、非行、情緒障害については慎重にという意見でありました。」とまとめている。

調査結果という客観的事実の重みは尊重しなければならないが、このような調査の回答の背景として、各自治体や児童相談所でどのような議論をしているのか、分権化が実施されたとして区

市町村でどのような相談援助活動が可能なのかという点は、十分深い検討が必要であろうと思う。

柏女講演は、最後に「サービス利用のあり方と児童相談所」について論じている。ここでは、「保育の実施方式を全施設において原則とするのがよいと思います。これを原則としながら、保護者がいないなどの場合に、行政決定方式をとる。そして、この行政決定が保護者の意向と反する場合に、司法決定方式をとるというふうに、この三つの決定方式の組み合わせで考えていくべきではなかろうかと考えています。」(下線筆者)という構想を提示している。さらに「子ども虐待への対応と児童相談所」については、「児童相談所は子どもの立場に立ちながら、親も含めて援助していこう(中略)という視点に立って援助を行っていきます。しかし、これが功を奏しないと、子どもを家庭から切り離すしかないというように、ある時点で、180度方向転換をしなければならない。これは担当者にとって、とても辛いことだと思います。」と指摘し、さらに、「これについて役割分化させることはできないか、つまり、ムチの役割を司法、アメの役割を行政というふうに分化させることはできないだろうかと考えてみたいと思っています。」とまとめている。

柏女の提案にあるように全児童福祉施設で「保育の実施方式」をとることは、措置制度の基本を変更することにつながりかねない選択であり慎重な検討を要するであろう。また児童虐待に関する「役割分化」論は、現場の一定部分の声とも符合しており、もっともな指摘のようにみえる。ただし、この道を延長していけば、児童相談所の役割はどのように変化していくのか。その点を先の「クリニック機能－措置機能問題」とも関わらせて見極める必要がある。また児童相談所の援助活動を「アメの役割」の部分と「ムチの役割」の部分に分けて理解することが適切なのかということも慎重な検討が必要であろう。この点については、後に、筆者の「ソーシャルワークの重層構造論」と関わらせて再び論じることにする。

ともあれ、柏女講演は、児童相談所の基本的あり方に関する相当踏み込んだ、大胆な提言を含んでいる。柏女は、元厚生省児童家庭局企画課児童福祉専門官であり、児童相談所と児童福祉行政を熟知した研究者として児童福祉行政に影響する立場にある。それだけに、柏女の発言は、2で紹介する才村純(同じく、元厚生省児童家庭局企画課児童福祉専門官)の発言とともに、重要な意味を持つ(それだけに重要な研究対象でもある)ものといえよう。

## 2) 児童相談所(機能)の市町村移管問題をめぐって

— 才村純「子ども虐待とソーシャルワーク」の検討 —

児童相談所については、才村純の論文「子ども虐待とソーシャルワーク」が次のように相当大胆な改革案を提案している。なお才村純は、この論文を「本稿では子ども虐待の対応において中心的役割を担っている児童相談所のソーシャルワークの現状や問題点、これを支える制度上の課題や方向性について述べる」と性格づけている。

「平成2年の福祉関係八法改正で、老人や身体障害者について施設サービスと在宅サービスを住民に身近な市町村において一元的に実施すべく、施設入所措置等の事務が都道府県から町村に

委譲されたが、児童福祉については専門性、効率性等の観点から委譲は見送られた。しかし、住民の利便性及び地域に密着したきめ細かな支援体制の必要性を考慮すると、少なくとも保護者の側に相談の動機づけがあるケースは、今後市町村で対応すべきものと考えられる。このようなケースでは、基本的に保護者が子どもの利益代弁者として行動していると考えられ、介入性よりもサービス性に援助の重点が置かれるからである。」「具体的には、家庭児童相談室の実施主体を市町村（都道府県の家庭児童相談室は廃止し、町村に設置）とするとともに、家庭児童相談室の機能充実を図る必要がある。また、相談援助業務の効率性、機動性等を確保する観点から、同業務の民間委託も検討されてよいであろう。」

「虐待や非行ケースのように（中略）保護者に相談の動機づけのないケース（つまり25条の要保護児童ケース）は介入が必要であり、より高度で幅広い専門性と組織的対応が求められることから、児童相談所が重点的に対応することが考えられる。つまり、今後児童相談所は自ら権利主張をなし得ない子どもの『権利擁護センター』として位置づけるべきと考える。」「行政サービスとしての児童相談を市町村事務とすることにより、児童相談所の業務のスリム化が図られ、より迅速かつ的確な権利擁護活動の展開を期待したい。」

以上に紹介した才村論文には、次のような図式が読みとれる。

- ① 「保護者の側に相談の動機づけがあるケース」「保護者が子どもの利益代弁者」→「市町村で対応すべきもの」「市町村に設置した家庭児童相談室の機能充実（さらに民間委託も検討）」「行政サービスとしての児童相談を市町村事務とする」
- ② 「虐待や非行ケースのように（中略）保護者に相談の動機づけのないケース（つまり25条の要保護児童ケース）」→「介入が必要であり、より高度で幅広い専門性と組織的対応が求められることから、児童相談所が重点的に対応する」「児童相談所は自ら権利主張をなし得ない子どもの『権利擁護センター』として位置づける」

このような考え方には、多くの解明すべき課題が含まれているように思う。立ち入った検討が必要であろうが、さしあたって次のような論点を提示しておきたい。

(1) このような考え方では、「保護者の側に相談の動機づけがあるケース」と「保護者に相談の動機づけのないケース」が分割されることが重要な前提となっているが、実際に相談援助の場面ではこのような2分割は可能であろうか。虐待や非行であっても「保護者の側に相談の動機づけ（仮にその動機が援助者の側からみて適切であるとは思われない場合があるとしても）が十分にあるケース」も多いであろう。逆に虐待や非行以外でも「保護者に相談の動機づけのないケース」といえる場合も少なくないであろう。

(2) 虐待・非行であっても、児童福祉法第25条による通告のあったケースは、「子どもの権利擁護センター」で「介入」し、そうでないケースは、「市町村家庭児童相談室」で対応することになるのであろうか。筆者には、25条の通告のある・なしで、そのケースの持つ困難さは一律に判断できないと思う。家族から相談のあった虐待・非行ケースであっても取り組み始めると通告ケースと同じくらい困難である場合も少なくないであろうと思う。



(3) この考え方では、現在の児童相談所が受理している（援助している）多様な相談種別の大半を市町村の児童相談（業務）に移管することになる。ちなみに現在の相談種別は、養護相談、保健相談、障害相談（肢体不自由児相談、言語発達障害等相談、重症心身障害相談など）、非行相談（教護相談、触法行為等相談）、育成相談（性格行動相談、不登校相談など）など多様である。これらの相談種別の大半を市町村に移管することにより、児童相談所の幅広い、よろず相談所的な親しさは失われ、児童相談所は特定の相談を特定の方法で処理する「法的対応を中心とした行政権力機関」化することになる。従って、従来の「住民に浸透した機関」（『児童相談所運営指針（改訂版）』参照）としての児童相談所の性格は、大幅に塗り替えられることになろう。また従来の児童相談種別の大半を背負うこととなる市町村が果たしてその任に堪えるかという点についても大きな疑問がある。

(4) 児童相談所は、住民に浸透した専門機関として、厚生省の基準でも、人口50万人に最低1か所設置することになっている。これを日本の人口（概算1億2千6百万人）を基礎に割り出すと、252か所になる。現在は、174か所（2000年4月現在）しか設置されておらず、78か所の不足状態である。また児童福祉司等の任用も、専門職採用は少なく、人事異動は頻繁であり、専門性の蓄積を促すにはほど遠い状況にある。このような児童相談所の根本的問題を解決せず、「住民の利便性及び地域に密着したきめ細かな支援体制の必要性を考慮」して、児童相談所の多くの機能を市町村に移管することは、筆者には本末転倒であると見える。

## 2 現場実践者の「児童相談所論」の紹介と検討

これまでに、児童相談所のあり方論について、元厚生省の児童福祉専門官でもあった2人の論客の主張に耳を傾けてきた。ここでは、最近筆者が入手した現場職員の児童相談所論の一部を抜粋・紹介し、多少の検討をしてみたいと思う。いずれも筆者が多くを学ぶことのできた論文である。なお所属等はいずれも発表論文に記載されているものによっている。

### 1) 宮島清「児童虐待対策における偏った強調点と児童相談所の課題」（1998年5月）

宮島（埼玉県熊谷児童相談所児童福祉司）は、児童虐待の「危機介入の重要性は子どもの生死にかかわる事柄であり、どんなに強調してもし過ぎではない。しかし、それと同じ比重で介入後の処遇に関心が払われ、具体化されなければ、介入そのものもうまくいくはずはなく、介入の対象である子どもと家族への援助として片手落ちである。」とし、「児童相談所は危機介入後の具体的処遇プランを提示できなければならない。」「施設入所させた子どもの処遇も、養護施設や乳児院に任せておけばよいというわけではない。」と指摘する。その上で宮島は、児童相談所が果たさなければならない「6つの役割」を提示している。以下に宮島の「6つの役割」の概要を紹介し筆者の見解を付記する。

#### (1) 子どもの心身の安全を守ること

ここで宮島は、児童相談所への批判に対しては「真摯に受けとめ」なければならないが、「一般の人たちの中で児童相談所の機能や立ち入り調査権が認知され、取り扱い事例の難しさと件数に見合った職員配置（量的及び質的）がなければ、いただいた指摘に十分な自信を持って応答することができない」としている。これは児童相談所の実態と職員の実感に即した率直な発言であろうと思う。

#### (2) 養育環境の底上げを図ること

ここで宮島は、児童相談所のソーシャルワーカーが安易に心理学や精神医学の癒しの技法（とされているもの）を取り入れることを戒め、『癒し』は生活の中で、守られ、育まれ、克服されるものである。」として、「クライアントの生活の全体像を正確に把握し、彼らの生活課題の改善を援助することは、児童虐待の一つの有効な援助になると考えている。」と指摘している。日常生活の安定と充実なくしては、いかなる「癒し（心理療法）」の技法といえども十分な成果を上げ得ないであろうから、宮島の指摘は正論であり、ソーシャルワーカーに求められる基本姿勢であるといえよう。

#### (3) 適切な援助機関に結びつけること

ここでは児童相談所のワーカーがクライアントに同行して関係機関を訪ねるような地味な取り組みの意義が語られている。

#### (4) 自らも「癒し」のための援助を行うこと

ここでは、児童相談所の心理職について、「スタッフとして心理学的所見を児童相談所内外に提供するすること」と「セラピストとして自らクライアントの癒しを援助する」の2つの働きを指摘している。しかし宮島は児童相談所における「癒し」の援助については『援助のスタンスが、中途半端で確立されていないという弱点』を残してしまった。」と指摘する。その上で宮島は「将来的には別の機関にゆずるべきだという議論はあるにしても、当面は児童相談所自らが行わなければならない『癒し』の援助について、その立場と方法をできるだけ早く明らかにしなければならないはずである。」とまとめている。

この問題は、児童相談所論としても重要な論点を含んでいる。宮島も「癒しの援助」の必要性は認めているが児童相談所の本来の役割かどうかという点では、やや迷いを含んだまとめをしている。「将来的には別の機関にゆずるべきだという議論はあるにしても」という指摘がその心境を表しているように思う。筆者は、「生活課題の改善を援助する」と「癒しを援助する」と（筆者の言葉では、「心の援助」あるいは「広い意味の心理療法」）は切り離すべきではないと考えている。児童相談所が曲がりなりにもソーシャルワーカーと心理職（現状では心理判定員というやや狭い呼称が使われているが）がチームで相談援助活動ができる仕組みをとっていることの意義の一つもそこにあるといえよう。もちろん「癒しの援助」（筆者は個人的には、「癒し」ということばは曖昧な印象があるので「心理療法」といった方がよいと思う—後にさらに付言する）は、児童相談所で全てを引き受けるような課題ではない。情緒障害児短期治療施設や精神科医療につなげるような場面も十分想定される。しかし児童相談所が「生活の援助」と「心の援助」を

統合的に行う基礎的能力を有している方が、家族を含む子どもの問題を全体として把握するためには有利であり（子どもはその成長途上性や未分化性からみても生活と心を分けてケアするよりは統合的にケアする方が望ましいであろう）、かつ、各関係機関と連携をする場合も、広い視野をもって連携にあたることができるであろう。

#### (5) 施設に措置した子どもと家族の「関係の再構築」を進めること

宮島は、『『子どもの生活指導は施設で、親指導は児童相談所で』という暗黙の枠組みは壊さなければならない。』と指摘する。全く同感である。特に、改正児童福祉法に基づく児童福祉施設最低基準には、児童養護施設等について、児童の自立を支援すること、家庭環境の調整を行うこと、関係機関と密接に連携することなどが加えられた（児童福祉施設最低基準第44条、47条等参照）。施設が「家庭環境の調整」の役割を持つことは一層明確になった。ただし、現在の最低基準による職員配置では、「子どもの生活指導だけで手一杯」という施設の現状もある。ソーシャルワークができる職員配置は、最低基準改善の重要な課題の一つである。

#### (6) 情報発信をすること

児童相談所からの情報発信も重要な課題である。宮島は、関係者の集まりに参加することが大切であるが、「相手の土俵で説得力のある説明をするためには、職員に相応の実践経験とプレゼンテーション能力が求められる。」としている。このような能力を形成するためには、児童相談所職員が一定期間安定して児童相談所で働き続けられる人事政策が必要であろう。自治体当局の責任も大きい。

ところで、「癒し」の理解に立ち戻って、少しばかり付言しておきたい。筆者は、「癒し」は広い概念であり、癒しは「生活の援助」と「心の援助」（広い意味の心理療法）の双方から得られるものであると考えている。さらにいえば、いわゆる「援助」の概念に含まれない様々な要因が「癒し」につながるものであると考えている。たとえば、「意図せざる対人関係」「緩やかに流れていく時間・忘却」「自然とのふれあい」「遊びへの没入」などである。多くの要因が癒しにつながりうるが、深い傷を受けている人の場合、「癒し」を進める専門的で集中的な「援助」が必要である。その場合も「専門的集中的癒しの援助（広い意味の心理療法）」と「日常的癒し」が組み合わされることが望ましいと思う。

## 2) 中原康博「児童相談所の現状と課題——子育て支援に向けて——」（1997年7月）

中原（大阪府子ども家庭センター）は、まず、大阪府には7つの児童相談所が設置されているが「大阪府の人口で必要数を算出すれば約12.5カ所必要であり、5～6カ所が不足していることになる。（中略）現在の設置数では住民の福祉ニーズに十分応えているとはいいがたい状況である。」と指摘している。そのうえで中原は、『児童相談所運営指針（改訂版）』に指摘されている）3つの条件（「児童福祉に関する高い専門性」「地域住民に浸透した機関」「児童福祉に関する機関、施設等との十分な連携」）を今の児童相談所がどの程度満たしているのか」と問い、考察している。以下中原の考察の一部を紹介する（ゴチックの見出しは中原による）。

**高い専門性のある機関ですか？** — 全国的にも児童福祉司をすべて福祉専門職採用している自治体は、過半数にも満たない。業務についても、現任訓練が大切であるが、「特に大阪府の子ども家庭センターの現状を見ると頻繁な人事異動、研修等の現任訓練も十分とはいえ、高度で、専門的な援助活動をしていける体制とはまだまだいいがたい。」と指摘している。中原が指摘するこのような実状は、大阪府に限ったことではなく、全国の多くの児童相談所の共通問題であるといえよう。

**地域住民に浸透した機関ですか？** — 中原は、「実際に地域や学校に入り、相談活動や関係する機関の人たちと一緒に仕事をして始めて我々の仕事が理解され、身近な相談しやすい機関になっていくのではないだろうか。」と指摘している。さらに「現実の仕事のやり方を見ると地域から遠ざかろうとする動きが強い。『地域住民に身近なところでやるべきだ』という地方分権化の考え方である。」と指摘し「しかし、地域の中で関係機関の人たちと共同しながら仕事をしてこそ、相談のノウハウを身につけ、地域との信頼関係も生まれてくる。」と述べている。さらに、「軽易な相談は地域で、高度で専門的な相談は児童相談所という相談の差別化の考え方があるが、実際に相談を受けている我々からすると、相談援助していく中で始めて顕在化している問題だけでなく、内包された大きな問題も見えてくる。」とも指摘している。ここで中原が指摘していることは、児童相談所のあり方の基本に関わる考え方である。筆者も基本的に中原の指摘に共感し、賛成するものであり、このような視点から児童相談所論を展開していきたいと考えている。

**子どもや家庭をめぐる問題の現状、および、これからの子育て支援と児童相談所の役割** — ここで中原は「子どもや家庭をめぐる問題は養護問題（中略）に集約されるといわれるように、養護相談の件数の増減や相談内容は社会や経済のありようをストレートに反映している。」と述べ、「『子育て』という視点だけでは現在の子どもや家庭をめぐる問題の解決の糸口は見えても、具体的な援助となるとそこから先へは進めない状況にある。」として、「子どもや親を含めた『家族育て』を考えていかなければいけない状況にある。」と指摘している。さらに中原は、「地方分権化の流れでいけば、市町村に権限を移譲しながら地域住民に身近な機関が相談援助を行うことになるのであろうが、サービスを受ける地域住民からすると機関が都道府県であるか市町村であるかは関係なく、必要なサービスが受けられればいいのである。」と指摘している。中原のこれらの発言は児童相談現場の実務を反映した見解として重要であると思う。近年、「福祉サービスは、何はともあれ住民に身近な市町村で」ということが（特に厚生省筋の）合い言葉ようになり、長年にわたって苦勞して築いてきた福祉サービス供給体制を軽視するような主張があるが、本当にそれでよいのか、中原の発言は実務の立場から一石を投じている。

**児童相談所の名前が変わる？** — 近年各地で児童相談所の名前を変更するだけでなく、「総合」という名のもとに種々の相談機関を統合し、職員の兼務化を行ったところもあり、名称の変更だけでなく機能面の変更も伴っている。」が、この問題について中原は、「総合的な相談ができる場も必要であり、同時に地域に近く気軽に相談に行ける、相談を受ける我々も気軽に地域や家庭に向向けるということが最も重要と思われる。しかし、最近の動きは類似した機能を有する機関は

統合し、関係する機関とも統合し、効率化しようという方向であり、地域に根ざした多様な形態の相談窓口が増えるという方向ではない。(中略) 児童家庭支援センターにしても(中略) 児童相談所なみの数を整備するにしてもかなりの年数がかかることが予想され、法律の趣旨と実態の乖離は大きくなるばかりである。」と指摘している。筆者も、児童相談所が、総合化・統合化の名のもとに本来の機能を弱体化させていっているのではないかという懸念を強く持っている。

なお筆者は、児童家庭支援センターは、法的な機能も権限も児童相談所とは似て非なるものであり、それはそれとして附置された児童福祉施設の特長を生かしこれを地域に延長するなどの有益な機能が期待されるが、仮に相当数が増設されても、これが現行の児童相談所の代替施設になることはあり得ないと考えている。その意味から、児童相談所の増設や機能の充実は、依然重要な課題であると考えている(詳しくは、竹中哲夫『児童福祉法改正論』参照)。

**児童の権利を守る児童福祉の第一線機関となるためには**——中原は、「児童相談所を増設することが困難であれば、児童福祉司(ケースワーカー)などの専門職員を増やし、マンパワーを活用しながら地域できめ細やかな相談活動をしていくことが緊急の課題と思われる。」と指摘しているが同感である。

中原は続いて、「利用する住民からすると機関の設置主体が都道府県であれ市町村であれ、どういったサービスが受けられるかが重要であり、専門性ときめ細やかな相談援助活動ができればいいのではなかろうか。」と指摘している。

筆者は(中原論文の意図も汲んでいるつもりであるが)、「児童相談機能を全国に展開し、一定の法的権限と高い専門性をもって地域に浸透した活動を行うためには、半世紀かけて築かれてきた児童相談所を基盤にすることがもっとも成算が高く望ましい」と考える。さらにいえば、今日、児童相談所に対しては多くの批判があるが、「児童相談所の本質的欠陥にその原因があるのではなく、児童相談所が制度的に保持している機能が十分働いていないところにこそ本質的原因がある」と考えている。もちろん児童相談所に改善の余地は多いが、現在の児童相談所の機能を拡充・強化する(当然、児童相談所の増設も含まれる)ことがまず必要なことであると思う。これらの論点については本稿でさらに展開していくことにする。

### 3) 名倉亘子「子ども虐待への児童相談所の対応について」(1999年12月)

名倉(横浜市南部児童相談所相談調整係長)は、「子ども虐待が急増している状況に対して、児相がどのように対応し、どのような問題に直面しているかという現状を知っていただき、多くの関係者のみなさんの児相についての理解を通して、今後の子ども虐待対応への有効な支援システムの構築に向けて連携を図ることができればと考えています。」と課題を設定し、横浜市の子どもの虐待防止対策の概要を示し、続いて横浜市児童相談所の実状を紹介し、率直な見解を表明している。ここでは、横浜市児童相談所の実状の部分を紹介する。

**横浜市児童相談所の取り組み**——まず横浜市は、中央・南部・北部の3か所に児童相談所が設置され、職員は福祉職として採用し、専門性を確保する体制がとられているという。

児童虐待については、「1994年には虐待通告に対する次の基本原則を決定し（現在に至っている。）

- ・合議による判断
- ・チームでの対応
- ・通告に対する迅速な初動対応
- ・通告者への対応状況等の報告義務。」

また虐待対応について、「子どもを守るために保護者と対立することになっても、子どもの安全確保を優先する対応が必要であり、一方では、保護者との相談援助関係を構築し、援助していかなければならないという矛盾した機能による役割を果たすために、児相（担当者）は、保護者から不信感や被害感をもって攻撃されたり、非協力的な保護者との指導援助関係の構築に悩むこととなります。対応する職員にとっては非常に厳しい状況であり精神的ストレスが重くのしかかります。」という実状が語られている。名倉が指摘するような悩みは、児童虐待対応に追われる多くの児童相談所（担当者）に共通の悩みであるといえよう。

横浜市児童相談所の現況として、「虐待対応を最優先することを組織的課題としている結果、職員は必然的に虐待対応に追われることとなります。そのため、虐待以外の相談（養護・非行・障害・不登校等）の指導援助への対応は厳しい状況になっています。」という。名倉の指摘からは、児童相談所の基本的あり方としては、広範な相談はそれぞれ皆重要であるが、緊急性という点では、他の相談を後回しにしても、虐待相談に優先的に取り組まざるを得ない実態が浮き彫りにされている。

加えて「虐待ケースを含めて、在宅の継続指導や入所児童に対する計画的な指導、必要と思われる援助にも手が回らない状態にある」こと、また「このような状態が改善されず、さらに虐待ケースの増加が続けば、早晚、児相が機能不全に陥るのではないかと危惧されます。」とも指摘されている。

名倉が指摘するような児童相談所の現況をふまえ、厚生省や都道府県・指定都市が、児童相談所の体制強化のために迅速に対応することが強く求められる。虐待発見の際の通告を市民に呼びかけることはもちろん大切なことである。しかし、その結果大量の実務を抱えることになる児童相談所の強化がなければ、適切な対応ができないという児童相談所の現況を拡大することになり、無責任行政の批判を受けることになりかねない。

名倉は、「おわりに」で重ねて「（横浜児相では）通告に対する初期対応および緊急対応に細心・最大の努力を傾注することで不幸な事態の未然防止に努めていますが、一方で、施設入所後や在宅での治療や指導援助について現在の体制では個々のケースの必要に応じた十分な取り組みが行い難いという厳しい現実に直面しています。」と指摘している。その上で名倉は、①「現在の児相の人員配置等体制改善や施設（一時保護所を含めて）について、整備改善が必要です。」、②「虐待対応について児相が機能を有効に発揮するためには、行政権限による機能と相談援助治療の機能の分化について、検討する必要があると考えます。」、③「虐待の予防から治療改善に至る

まで、親権行使の制限や停止も含めて、一貫して対応できる法律整備の必要性を痛切に感じています。」とまとめている(①②③は筆者が付した)。

筆者は、名倉論文の大半について共感し、その主張に賛成するものである。結論部分の①も全く当然の指摘である。ただし、②③は、深い検討を要する重要問題であり、慎重に考えたいと思う。②は、児童ソーシャルワークとは何かという問題あるいは児童相談所の基本的性格そのものに関わる重要問題である。③は、児童福祉法の基本的あり方にも関わる重要問題である。本稿で筆者が解明したい重点課題にもこの②③と関わりが深い。名倉が投げかけたこれらの課題について筆者もできるだけ詳しく考察してみたい。

### 3 社会福祉事業法等の改正と児童相談所

#### 1) 経過

厚生省は、1999年4月15日、社会福祉基礎構造改革の一連の議論のまとめとして「社会福祉事業法等改正法案大綱骨子」(「大綱骨子」と略す)および「社会福祉事業法等一部改正法案大綱」をまとめた(詳しくは、「前稿」および竹中哲夫「社会福祉・児童福祉改革の動向と課題」——「(付記)社会福祉事業法等の改正法案大綱をめぐる」参照)。

その後、1999年8月10日、厚生省は中央社会福祉審議会へ「社会福祉の増進のための関係法律の整備等に関する法律案(仮称)制定要綱」を諮問した(この諮問には、「社会福祉事業法等の一部改正法案要綱の概要」が付されている)。1999年9月30日に、中央社会福祉審議会は、厚生省の諮問について「諮問案通り了承する」という内容の「社会福祉事業法等の改正について(答申)」を出した。この答申は、「多様な需要に応える多様な主体の参入促進のための環境整備」などに留意するように求め、「養護老人ホームなどの今回法改正の対象とならなかった社会福祉事業の在り方」についての検討を求めるなど、「基礎構造改革」が今回の「法改正」の範囲でとどまらないことを強く示唆している点をあらかじめ指摘しておきたい。

ところで、「前稿」以後の社会福祉基礎構造改革に関する主な動きは、次のようである。

2000年1月17、18日に開催された「全国厚生関係部局長会議」において炭谷茂社会・援護局長は、「厚生省としては、法案を平成12年4月から実施することを基本として、現在、社会福祉事業法等改正案の作成作業を進めている。」「成年後見制度が制定されており、その成年後見制度と車の両輪である地域福祉権利擁護制度を盛り込んだものとなっていることから、4月実施を基本として国会への提案を急ぎたいと考えている。」「今回の基礎構造改革は法律で定める事項と、法律事項以外の運用事項で定める内容があり、むしろ運用事項の方が多くなっている。」(下線筆者)と述べている(『週間社会保障』2000年1月24日参照)。また、炭谷茂社会・援護局長は、『福祉新聞』(2000年1月17日)において、「法案提出のための事務的・政治的な調整は終わっている。」「構造改革は、単に法律改正ではありません。改正が必要なことには、予算・通知などで決める運用事項などの方が多いかも知れません。」(下線筆者)ともいっている。

上記の炭谷発言には、社会福祉の今後のあり方に影響する基礎構造改革の多くの部分を法改正ではなく「**運用事項**」の改正によって推進しようというねらいがにじみ出ているといえよう。国会での十分な審議なしに社会福祉の基本方向の舵取りがされることのないよう国民の監視が必要である。

さて、第147通常国会が2000年1月20日開会された（会期は6月17日までの150日間）、2月10日には、丹羽雄哉厚生大臣が、「社会福祉事業法を『**社会福祉法**』に改称する」ことをはじめ社会福祉関係8法の改正を含む「**社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する法律案（仮称）制定要綱**」（「**法律案制定要綱**」）を社会保障制度審議会に諮問した。社会保障制度審議会は、2月15日、この諮問を「おおむね了承できる」と答申した。答申には、「今後、多様な主体の民間活力の参入が予想されるが、国としては、実際にこれらに伴うサービスの質の確保策と取り組む地方公共団体の対応が円滑に進むよう十分配慮すべきである。」として「**多様な主体の民間活力の参入**」が既定方針であることを強調している。その後、3月3日には、「**社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律案**」（**法律案**）および「**社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律案要綱**」（**法律案要綱**）などが閣議決定され、同日、国会に提出された。こうして社会福祉基礎構造改革は、いよいよ関係法案審議の場が国会に移り、5月11日、衆議院で可決し、5月29日参議院で可決・成立し6月7日に公布された。現政権の基本構造が維持される限り、社会福祉基礎構造改革の動きは継続されるであろうから、今回の社会福祉事業法等の改正法のみならず、その後の動きも丁寧に見ていく必要がある。

## 2) 「大綱骨子」「法律案要綱」などの内容の検討

ここでまず1999年4月15日の「大綱骨子」を振り返りその特徴を概観する。

「大綱骨子」は、「**行政が行政処分によりサービス内容を決定する措置制度**」→「**利用者が事業者と対等な関係に基づきサービスを選択する利用制度**」という図式を掲げている。いよいよ社会福祉事業における「措置制度から利用制度（あるいは利用契約制度）へ」の方向づけが決定的になっている。ただし「要保護児童に関する制度などについては、措置制度を存続」とされている。この場合、措置制度の性格はどうなるであろうか。「大綱」の「市町村の役割」には、「サービスの利用が著しく困難である場合には、職権による入所等の措置を行う」とある。「入所措置」は、例外的・緊急の場合という位置づけである。措置制度は、改正される社会福祉事業法等の中では、基本的にはこのように位置づけられようとしている。措置制度の問題点を指摘するために措置制度を（改善するのではなく）ますます後退させるという皮肉な結果になっている。これでは、措置制度は数十年前の救貧的・保護的なものに逆戻りするおそれがある。

「大綱骨子」は、また、「**地域福祉権利擁護制度**」を「**都道府県社会福祉協議会等において実施**」するとしている。ここでは、「苦情解決」「誇大広告の禁止」「利用契約についての説明・書面交付義務付け」などがうたわれているが、肝心の権利の内容が明示されていない。たとえば児童福



社の場合、社会福祉基礎構造改革以前の課題として、子どもの権利条約の内容を、積極的に取り入れた権利擁護（保障）制度を樹立する必要がある。

さらに、「大綱骨子」では、「運用事項」として「保育所について（中略）民間企業など社会福祉法人以外の参入を認める」としている。現行児童福祉法は、第56条の2（私立児童福祉施設に対する補助）において、国や自治体以外の者が設置する児童福祉施設の新設の費用の補助は、「社会福祉法人が設置する児童福祉施設の新設に限る」と規定している。厚生省も『保育所運営ハンドブック・平成10年度版』（中央法規出版、1998年）の「保育所制度の概説一六 保育所の設置および認可」において、「新たに保育所の設置認可を申請できるのは、原則として社会福祉法人に限られている（児童福祉法第56条の2）」とわざわざ断っている。また厚生省自体が、1963年3月の児童家庭局長通知「保育所の設置認可等について」で「私人の行う保育所の設置経営は社会福祉法人の行うものであることとし、保育事業の公共性、純粋性および永続性を確保し事業の健全なる進展を図るものとする」としている。これらから見ても、民間企業の参入は、保育の公的責任・公共性の後退であるといえる。このようなことが「運用事項」として実施されようとしていることにも疑問がある。構造改革の名の下に、過去には考えられないような制度の改変（後退）が行われようとしている。

次に2000年2月15日に社会保障制度審議会から答申された「法律案制定要綱」と2000年3月3日に閣議決定され同日国会に提出された「法律案要綱」のうち、児童福祉・児童相談所に関係の深い部分を抜粋し概観する（表1参照）。「法律案制定要綱」は、今回の法改正の「ねらい」を知るために有益である。また「法律案要綱」からは、今回の法改正の「内容」そのものを知る

表1 「法律案制定要綱」および「法律案要綱」の要点（抜粋）

<p>「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する法律案（仮称）制定要綱」（2000年2月15日）の要点（抜粋と要約）</p> <p>注：（ ）内は、「制定要綱」本文を要約して示したものである。</p>	<p>社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律案要綱（2000年3月3日）の要点（抜粋と要約）</p> <p>注：（ ）内は、要綱本文を要約して示したものである。要綱中に示されている法律の〔条・項番号〕は適宜省略した。</p>
<p>第二 社会福祉事業法の一部改正の要点</p> <p>一 法律の題名及び総則に関する事項</p> <p>1 題名の改正 法律の題名を、「社会福祉法」に改めること。</p> <p>2 目的の改正 法律の目的に、福祉サービスの利用者の利益の保護及び地域福祉の推進を図ることを追加すること。</p> <p>3 社会福祉事業の追加及び削除 ――（障害児相談支援事業、身体障害者相談支援事業、知的障害者相談支援事業等の9事業を追加）</p> <p>四 社会福祉施設の最低基準に関する事項 ――</p>	<p>第二 社会福祉事業法の一部改正の要点</p> <p>一 法律の題名及び総則に関する事項</p> <p>1 法律の題名を「社会福祉法」に改めること。</p> <p>2 この法律の目的を、社会福祉を目的とする事業の全分野における共通基本事項を定め、社会福祉を目的とする他の法律と相まって、福祉サービスの利用者の利益の保護及び地域における社会福祉（地域福祉）の推進を図るとともに、社会福祉事業の公明かつ適正な実施の確保及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図り、もって社会福祉</p>

<p>(福祉サービスの提供の方法、利用者等からの苦情への対応等に関する事項を定める)</p> <p>五 福祉サービスの適切な利用の推進等に関する事項 (以下略)</p>	<p>の増進に資することとすること。〔社会福祉法第1条関係〕</p> <p>3 社会福祉事業の範囲を次のように改めること。〔社会福祉法第2条関係〕——(障害児相談支援事業、身体障害者相支援事業、知的障害者相談支援事業、福祉サービス利用援助事業等9事業を第二種社会福祉事業に追加することなど)</p> <p>三 社会福祉施設の最低基準に関する事項——(福祉サービスの提供の方法、利用者等からの苦情への対応等に関する事項を定める)</p> <p>四 福祉サービスの適切な利用に関する事項</p> <p>五 地域福祉の推進に関する事項</p> <p>1 市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画</p> <p>2 社会福祉協議会 (以下略)</p>
<p>第三 身体障害者福祉法の一部改正の要点 (省略)</p>	<p>第三 身体障害者福祉法の一部改正の要点 (省略)</p>
<p>第四 知的障害者福祉法の一部改正の要点</p> <p>二 知的障害者の地域生活を支援する事業に関する事項</p> <p>三 事務の委譲に関する事項</p> <p>1 市町村への事務の委譲</p> <p>知的障害者更生施設等への入所、知的障害者短期入所、知的障害者地域生活援助事業等に係る事務を都道府県から市町村に委譲すること。</p> <p>2 都道府県による連絡調整等</p> <p>3 知的障害者更生相談所等に関する事項</p> <p>(1) 知的障害者更生施設等への入所に係る事務の市町村への委譲に伴い、市町村による知的障害者更生施設等への入所措置に関し、知的障害者更生相談所が市町村相互間の連絡調整等必要な援助を行うものとする。</p> <p>(2) 従来、都道府県の福祉事務所に設置することとされていた知的障害者福祉司を、知的障害者更生相談所に設置するものとする。</p> <p>4 財政負担の変更</p> <p>四 新しい利用制度に関する事項</p> <p>1 市町村の情報提供</p> <p>2 利用の調整等</p> <p>3 支援費の支給</p> <p>知的障害者福祉法上の福祉サービスであって措置制度により提供されているもののうち、次の4にいう知的障害者居宅支援及び知的障害者施設支援について、居宅生活支援費及び</p>	<p>第四 知的障害者福祉法の一部改正の要点</p> <p>一 総則に関する事項</p> <p>2 知的障害者福祉法上の事業及び施設として、次に掲げる事業及び施設を追加すること。一(知的障害者デイサービス事業、知的障害者相談援助事業、知的障害者デイサービスセンター)</p> <p>二 更生援護に関する事項</p> <p>2 市町村の情報提供等</p> <p>3 知的障害者更生相談所及び知的障害者福祉司</p> <p>(1) 知的障害者更生相談所は、市町村の更生援護の実施に関し、市町村間の連絡調整等必要な援助等を行うこと。</p> <p>(2) 都道府県は、その設置する知的障害者更生相談所に知的障害者福祉司を置かなければならないこととする。</p> <p>4 利用の調整等</p> <p>5 支援費の支給</p> <p>(1) 市町村は、居宅生活支援費又は施設訓練等支援費の支給決定を受けた18歳以上の知的障害者が、指定居宅支援事業者が提供する知的障害者居宅支援(指定居宅支援)又は指定知的障害者更生施設等が提供する知的障害者施設支援(指定施設支援)を受けたときは、当該指定居宅支援又は指定施設支援に要した費用について、居宅生活支援費又は施設訓練等支援費を支給すること。</p> <p>7 居宅介護、施設入所等の措置—(市町村は、</p>

<p>施設訓練等支援費（支援費）を支給する方式を導入するため、次の事項について規定すること。（以下略）</p>	<p>やむを得ない事由による場合は、居宅介護等の措置を採ることができる、あるいは、施設入所等の措置を採らなければならない。）（以下略）</p>
<p><b>第五 児童福祉法の一部改正の要点</b></p> <p>一 障害児の地域生活を支援する事業に関する事項</p> <p>児童福祉法上の事業として、障害児相談支援事業（障害児の福祉に関する相談及び指導並びに関係機関との連絡調整等の援助を行う事業）を追加すること。</p> <p>二 児童委員に関する事項</p> <p>1 児童相談所長への通知方法</p> <p>児童委員は、担当区域内における児童及び妊産婦に関し、必要な事項について児童相談所長に通知するとき、緊急の必要があると認められる場合は、市町村長を経由しないことができることとする。</p> <p>2 要保護児童の児童相談所等への通告</p> <p>要保護児童を発見した者が、当該児童を福祉事務所又は児童相談所に通告する場合に、児童委員を介して行うことができることとする。</p> <p>三 助産施設及び母子生活支援施設に係る利用方式に関する事項</p> <p>助産施設及び母子生活支援施設の利用方式を、措置制度から保育所の利用方式と同様のものとするため、次の規定を置くこと。</p> <p>四 児童福祉施設の設置者に対する監督に関する事項</p> <p>都道府県知事は、厚生大臣の定める最低基準を維持するため、児童福祉施設の長、里親及び保護受託者のほか、児童福祉施設の設置者に対しても、報告徴収、立入検査等を行うことができる旨規定すること。</p> <p>五 児童短期入所に係る事務の市町村への委譲に関する事項</p> <p>1 児童短期入所に係る事務を都道府県から市町村へ委譲すること。</p> <p>2 市町村が支弁する児童短期入所に要する費用について、国はその二分の一以内を、都道府県はその四分の一以内を補助することができるものとする。</p> <p>六 新しい利用制度に関する事項</p> <p>1 居宅生活支援費の支給</p> <p>児童福祉法上の福祉サービスであって措置制度により提供されているもののうち、次の2にいう児童居宅支援について、居宅生活支援</p>	<p><b>第五 児童福祉法の一部改正の要点</b></p> <p>一 総則に関する事項</p> <p>1 児童福祉法上の事業として、障害児相談支援事業（障害児及びその保護者に対する情報の提供並びに相談及び指導並びに関係機関との連絡調整等の援助を総合的に行う事業）を追加すること。〔児童福祉法第6条の2関係〕</p> <p>2 児童委員に関する事項</p> <p>(1) 児童委員は、その担当区域における児童及び妊産婦に関し、必要な事項について児童相談所長に通知するときにおいて、緊急の必要があると認められる場合は、市町村長を経由しないことができることとする。〔児童福祉法第13条第3項関係〕</p> <p>(2) 要保護児童を発見した者が、当該児童を福祉事務所又は児童相談所に通告する場合に、児童委員を介して行うことができることとする。〔児童福祉法第25条関係〕</p> <p>3 障害児相談支援事業を行う者は、児童又はその保護者に対し、児童相談所長又は都道府県からの委託を受けて指導を行うこととする。〔児童福祉法第26条第1項及び第27条第1項関係〕</p> <p>二 福祉の保障に関する事項</p> <p>1 居宅生活支援費の支給</p> <p>(2) 市町村は、居宅生活支援費の支給決定を受けた障害児の保護者が、指定居宅支援事業者が提供する児童居宅支援（指定居宅支援）を受けたときは、当該指定居宅支援に要した費用について、居宅生活支援費を支給すること。〔児童福祉法第21条の10関係〕</p> <p>4 居宅介護等の措置－（市町村は、やむを得ない事由がある場合は、居宅介護等の措置を採ることができる。）</p> <p>5 助産施設及び母子生活支援施設に係る利用方式に関する事項</p> <p>(1) 都道府県、市及び福祉事務所を設置する町村（都道府県等）は、助産の実施又は母子保護の実施を希望する者からの申し込みがあったときは、その妊産婦に対し助産施設において助産を行い、又はその保護者及び児童を母子生活支援施設において保護し</p>

<p>費を支給する方式を導入するため、次の事項について規定すること。</p> <p>(1) 市町村は、支援費支給決定を受けた保護者が、指定居宅支援事業者の提供する児童居宅支援（指定居宅支援）を受けたときは、当該支援に要した費用について、支援費を支給すること。（以下略）</p>	<p>なければならないものとする。〔児童福祉法第22条第1項及び第23条第1項関係〕</p> <p>三 児童福祉施設の設置者に対する監督に関する事項</p> <p>都道府県知事は、厚生大臣の定める最低基準を維持するため、児童福祉施設の設置者に対して、報告の徴収、立入検査等を行うことができることとする。〔児童福祉法第46条第1項関係〕</p> <p>四 費用に関する事項</p> <p>市町村が支弁する居宅生活支援費又は特例居宅生活支援費（児童デイサービスに係るものを除く。）に係る都道府県及び国の補助について、都道府県はその四分の一以内を、国はその二分の一以内を、補助できることとする。〔児童福祉法第53条の2及び第55条の2関係〕（以下略）</p>
<p>第六 （以下省略）</p>	<p>第六 （以下省略）</p>

ことができる。なお「法律案（法律案要綱）」に対応する「**改正案・現行対照**」（いわゆる「**新旧対照表**」）は、『福祉新聞』（3月13日）に全文が掲載されているので参照していただきたい。改正諸法の全文および改正諸法に関する政令、省令については、『官報・号外第112号』（2000年6月7日）を参照していただきたい。

上記の「**法律案制定要綱**」と「**法律案要綱**」（の要点）を合わせると、社会福祉事業法（「社会福祉法」に改正された）等の改正において、児童福祉法制度は次のような改正が行われようとしていることが分かる。

「社会福祉法」等全体では、措置制度は原則として廃止され、支援費支給方式等に移行する。児童福祉施設については、**助産施設**と**母子生活支援施設**は、措置制度から「**保育所方式**」（保育所の利用制度と同様のもの）に移行する。児童福祉法関係事業では、**支援費支給方式**に移行するのは、**児童居宅支援**（児童居宅介護、児童デイサービス及び児童短期入所）に限られている。

このように従来、措置制度を基本としてきた社会福祉供給制度が、社会福祉事業法等の改正によって、早晚、**措置制度**、**保育所方式（利用制度）**、**支援費支給方式**、**介護保険方式**などに分散されることになる。措置制度は、片隅に細々と位置づく限定的制度になってしまうであろう。「法律案要綱」では、たとえば身体障害者福祉法において、「市町村は、身体障害者更生施設等への入所を必要とするものが、やむを得ない事由により施設訓練等支援費の支給を受けること等が著しく困難であると認めるときは、施設入所等の措置を採らなければならないものとする。」とある（下線筆者）。これで果たして公的責任は後退しないのか、大いに懸念される。

ところで、現行「社会福祉事業法」第3条（基本理念）は、「国、地方公共団体、社会福祉法人その他社会福祉事業を経営する者は、（中略）社会福祉事業その他の社会福祉を目的とする事

業の広範かつ計画的な実施に努めなければならない。」と行政の責任を規定しているのに対し、「社会福祉法」第3条（福祉サービスの基本理念）は、「福祉サービスは、（中略）良質かつ適切なものでなければならない。」と、サービスの質を規定する条文になっていることも、今回の法改正の特質（公的責任の縮小・後退）を示すものと理解される。

なお、児童福祉法の一部改正には、「児童福祉施設の設置者に対する監督に関する事項」として「最低基準を維持するため、児童福祉施設の設置者に対して、報告の徴収、立入検査等を行うことができる」ことが定められている。児童福祉施設の設置者には、国や自治体および社会福祉法人等があるが、この項は、実質的には、社会福祉法人等の施設の適正運営に関する責任を問う条項と理解できる。

今回の社会福祉事業法等の**改正法の施行時期**は、基本的には2000年6月7日（公布日即日施行）であるが、助産施設と母子生活支援施設に関わる利用方式に関する事項などは2001年4月、地域福祉計画や障害者サービスの措置から利用制度への変更などは2003年4月が予定されている。

### 3) 児童福祉・児童相談所への影響

今回の法改正では、児童相談所が措置を行う児童福祉施設は、措置制度が維持されている。しかし、全体の枠組みの変化をみると、将来にわたって安心とは考えられない。福祉サービスの質の評価や苦情処理等の制度がどう立ち上がっていくかについても十分注意する必要があると思う。

ところで児童福祉施設・児童相談所のあり方に関しては、障害関係三審議会「意見具申」（1999年1月）とも関わって、**知的障害者・障害児に関する事務の市町村委譲問題**が注目された。「**法案要綱の概要**」（1999年8月10日）では、この点を次のようにまとめている。

#### 「4 知的障害者福祉法及び児童福祉法の一部改正

都道府県が行う知的障害者福祉、障害児福祉に関する以下の事務を市町村に委譲

- ア 知的障害者更生施設等への入所、知的障害者短期入所に係る事務
- イ 知的障害者地域生活援助事業（グループホーム）に係る事務
- ウ 児童短期入所（障害児のショートステイ）に係る事務等」

身体障害者福祉については、すでに1990年の法改正（福祉関係8法改正）によって、施設入所決定などの事務が都道府県（福祉事務所）から市町村に委譲されている。

今回は、知的障害者福祉についても、基本的にはその事務が都道府県から市町村に委譲される方針である。市町村がこのような事務移管に積極的に対応できる状況にあるのか、既存施設の配置状況などからして、施設入所に関する事務の市町村委譲が適切なのか、十分な検討を要するであろう。

知的障害児については、入所施設等を除外して、一部「事業」（児童短期入所に係る事業）の

事務が市町村委譲されるにとどまった。この点から、児童相談所の業務に対する大きな影響（筆者の立場からは、児童相談所業務の後退をもたらす影響）はひとまず避けられた。

しかし「法律案要綱」にある「**障害児相談支援事業**」（障害児及びその保護者に対する情報の提供並びに相談及び指導並びに関係機関との連絡調整等の援助を総合的に行う事業）は、注意深い検討を要する。この事業は、従来の児童相談所業務と類似性（場合によっては競合性も生じかねないであろう）が濃厚である。この事業は「障害児相談支援事業を行う者は、児童又はその保護者に対し、児童相談所長又は都道府県からの委託を受けて指導を行うこととすること。」と位置づけられている。見方によっては、障害児のサービス決定権の市町村委譲の前兆であるという理解もできよう。既に創設されている児童家庭支援センターと合わせて、児童相談システムのあり方がどうなるのか、検討が必要である。

なおこの事業は、今回の法改正において、「**障害者（児）生活支援相談事業**」（「社会福祉事業法等一部改正法案大綱」1999年4月15日）あるいは、「**障害児相談支援事業**（障害児の福祉に関する相談及び指導並びに関係機関との連絡調整等の援助を行う事業）」（「社会福祉の増進のための関係法律の整備等に関する法律案（仮称）制定要綱」（1999年8月10日）、「**障害児の地域生活を支援する事業**に関する事項 児童福祉法上の事業として、障害児相談支援事業（障害児の福祉に関する相談及び指導並びに関係機関との連絡調整等の援助を行う事業）を追加すること。」（「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する法律案（仮称）制定要綱」2000年2月10日）というようにして順次その姿を現してきた。ただし、その位置づけや事業形態は必ずしも明示的でなかった。ところが2000年になって厚生省はこの事業に関して「現在、知的障害者と障害児を併せ、『**障害児（者）地域療育等支援事業**』として実施している。」と解説している。この点については、表2に示される「**新たに社会福祉事業として法定される事業（9事業）**」を参照されたい（厚生省ホームページ「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律案の概要」2000年3月3日）。

「**障害児（者）地域療育等支援事業**」は、「**障害者プラン～ノーマライゼーション7か年戦略～**」（1995年12月）に登場したものであり、その概要は、「平成8年度から、指定された障害児（者）施設に在宅福祉を担当する専任職員（コーディネーター）を配置して在宅の障害児（者）に対する総合的なサービスの提供・調整を行うとともに当該施設の職員が相談・指導を行うこととしている。」（『国民の福祉の動向』1999年）というものである。この事業は、「**療育等支援施設事業**」と「**療育等拠点施設事業**」からなっている。このうち「**療育等支援施設事業**」は「おおむね人口30万人あたりおおむね2か所ずつを目標として実施する。」とされている。なお「**障害児（者）地域療育等支援事業**」の実施状況は、厚生省の1999年度予算では、320か所（分）、2000年度予算では、420か所である。さらに2002年度目標値は、690か所とされている。

なお、「**今後の障害保健福祉施策のあり方について（中間報告）**」（1997年12月）では、「2適切な機能分担によるサービス提供体制の構築」において、市町村域、障害保健福祉圏域、都道府県域における適切な機能分担を図ることが必要である。」としている。障害者プランでいう

表2 新たに社会福祉事業として法定される事業（9事業）  
（厚生省ホームページより収録，ゴチックは筆者が付した）

事業名	事業の内容	現状
福祉サービス 利用援助事業 (注1)	痴呆高齢者，知的障害者，精神障害者等に対し，福祉サービス利用の相談・助言，手続き等の支援を行う事業	47 都道府県社会福祉協議会 (平成 11 年 10 月より実施)
身体障害者 相談支援事業 (注2)	それぞれ身体障害者，知的障害者，障害児に対し，福祉に関する相談・指導，関係機関との連絡調整等の支援を行う事業	全国で 200 カ所 (平成 12 年度予算案)
知的障害者 相談支援事業 (注3)		全国で 420 カ所 (平成 12 年度予算案)
障害児 相談支援事業 (注3)		
身体障害者 生活訓練等事業 (平成 13 年 4 月施行)	点字や手話の訓練等，身体障害者が日常生活・社会生活を営むために必要な訓練等の援助を行う事業	「障害者の明るいくらし促進事業」(都道府県事業)及び「市町村障害者社会参加促進事業」(市町村事業)のメニューとして全国で実施。
手話通訳事業	聴覚，言語，音声機能障害者に対し，手話通訳の便宜の供与を行う事業	
盲導犬訓練施設 (平成 13 年 4 月施行)	盲導犬の訓練を行うとともに視覚障害者に対し，盲導犬の利用に必要な訓練を行う施設	全国で 8 カ所 約 850 頭の盲導犬が稼働
知的障害者 デイサービス事業	知的障害者又は介護者に対し手芸や工作等の創造的活動，社会適応訓練，介護方法の指導等を行う事業	全国で 120 カ所 (平成 12 年度予算案)
知的障害者 デイサービスセンター	知的障害者デイサービス事業に係る便宜の供与を目的とする施設	

(注1) 現在，「地域福祉権利擁護事業」として実施。

(注2) 現在，「市町村障害者生活支援事業」として実施。

(注3) 現在，知的障害者と障害児とを併せ，「障害児(者)地域療育等支援事業」として実施。

「おおむね人口 30 万人」は，「障害保健福祉圏域」に相当するものであろう。

さて上記の「障害児相談支援事業」は，障害者プランの一部である「障害児(者)地域療育等支援事業」の見直しと法定化を図るものであり，障害者プランの実施状況から推定すると，障害児施設等に附設される事業になるのであろう（「障害者プラン」および「障害児(者)地域療育等支援事業」については，拙著『児童福祉法改正論』第2章でも検討した）。その意味からこの事業は，「児童家庭支援センターの障害児福祉版」ともいうことができよう（ただし，児童家庭支援センターは曲がりなりにも児童福祉施設である）。

また、中央児童福祉審議会「意見具申」(1999年1月25日)は、「障害児福祉サービスについても(中略)市町村が権限を持つことが望ましいことはいうまでもない」という基本姿勢をとっており、「施設サービスについては(中略)さらに検討する必要がある」とまとめている。このような点を考慮しながら、今後の動きを長期的視野から注意深く見守る必要がある。

#### 4) 児童相談システムはどうなるか

児童相談システムの視点から、1997年の児童福祉法改正と今回の社会福祉事業法等の改正の中での「新たな児童福祉法改正」を合わせると、さしあたって、「児童相談所」－「児童家庭支援センター」－「障害児相談支援事業」－「家庭児童相談室」の関係はどうするのかという課題が浮上する。

これらの法改正によると、児童相談所が措置権を有し、その一部を「児童家庭支援センター」と「障害児相談支援事業」に委託する(委譲ではない)という形が取られる。「家庭児童相談室」は、類似機能を持ちながら「措置権の委託関係」を有していない。その面からも制度の整合性がない。まさに「厚生省は、家庭児童相談室を生んだものの、熱心に育てなかった」という批判が当てはまる。

他方、「新たな児童福祉法改正」は、「障害児相談支援事業」を創設することにより障害児相談のかなりの部分を児童相談所から「障害児相談支援事業」に移す道筋を付けた。ただし、児童福祉施設の入所措置権には手を付けていないので、サービス決定権の重要な部分を除いた主として相談援助機能の一部を委託する形である。

(1)では、「障害児福祉の措置権の市町村委譲」と「新たな児童福祉法改正」の関係はどうであろうか。今回は施設入所措置等、措置権の重要部分は、児童相談所が保持した。これをいずれ市町村に委譲するという場合、今回の法改正との関わりはどうなるであろうか。今回の法改正を前提とするならば、次の判断が浮かび上がる。

- ① 「障害児相談支援事業」は児童福祉施設に付置されると推定される(詳しい実施内容は、今後通知類によって明らかにされるであろう)。これは単純に市町村に配置するという形態ではない。障害者プランでいう「障害児(者)地域療育等支援事業」は、「おおむね人口30万人あたりおおむね2か所」とすることが目標であるから、広域市町村に配置されるという形態である。
- ② そこで予想されることは、「障害児福祉の措置権の市町村委譲」そのものではなく、「障害児福祉の措置権の広域市町村への委譲」である。
- ③ しかし、「障害児(者)地域療育等支援事業」は、障害児施設に付置されている。付置される障害児施設には公立施設も民間施設も含まれる。
- ④ そこで、結論として得られるイメージは、措置権は、いったん市町村に委譲され、さらにそれが広域市町村に配置される「障害児相談支援事業」(民間施設を含む)に委託されるという形態である。

これはあくまでも机上の想定(シミュレーション)である。しかも、筆者は、仮にこのような



内容であっても障害児の措置権の委譲（児童相談所には判定機能のみ残す方式）には賛成できない。そのことは前稿で詳述したのでここでは省略する。

(2)さらに、児童相談所の相談援助活動を市町村に移し、児童相談所を法的対応を主とした権利擁護センター化する構想と「新たな児童福祉法改正」の関係はどうであろうか。

児童相談所からいわゆる一般の相談援助活動を、「児童家庭支援センター」と「障害児相談支援事業」に移すことが考えられる。しかし、「児童家庭支援センター」は、その設置数があまりに少ない。手近な方法は、「家庭児童相談室」を法定化し、措置権を含む相談援助活動ができるようにする方式である。

このようにして、児童相談所の相談・判定、措置、一時保護などの総合的機能（いわゆる三位一体）が空洞化することが推定しうるのである。

児童相談所の相談機能の分散に対しても、障害児の措置事務の市町村委譲に対しても基本的に反対する筆者がなぜ、このようなシミュレーション（紙上模擬演習）をしてみたのかといぶかる向きもあろうが、このようにしてみると今回の法改正の及びうる範囲がどの程度であるかが明確になるからである。懸念される可能性は、目を背けずに浮き彫りにしておく必要があると感じるのである。

なお、要保護児童の児童相談所等への通告に際しては、「児童委員を介して行うことができる」という改正も含まれている。この場合、児童委員の研修や守秘義務の問題などが課題になると考える。

## 5) 社会福祉事業法等改正問題の今後と児童福祉

なお今回の「法改正」は、「社会福祉基礎構造改革」の一部であり、今後さらに徹底した「法改正」が行われる可能性があることは、「基礎構造改革」の諸報告や先にふれた中央社会福祉審議会と社会保障制度審議会の「答申」にも明らかである。以上の動きをふまえて、筆者は今、児童福祉施設や児童相談所のあり方は社会福祉全体の動きとともに歴史的分岐点にあることを痛感する。

社会福祉基礎構造改革の議論の中で、障害児に関する児童相談所の措置事務・措置権を、市町村に委譲（移譲）する議論も浮上しつつあることは既にふれた。当面、障害児施設については、児童相談所の措置業務は維持されることになるが、将来的には予断を許さない。さらに措置事務の市町村委譲の動きが、措置制度から利用契約制度の動きと結びつく可能性もある。「児童家庭支援センター」に続く「障害児相談支援事業」の創設は児童相談システムのあり方に大きな影響をもたらすであろう。このことによって障害児に関する措置事務の市町村委譲に拍車がかかるかも知れない。児童相談所の活動については各方面から批判されてはいるが、生活全体をふまえて、また長期的視野をふまえて障害児の福祉を守るために児童相談所が果たしてきた役割は大きいことも認める必要がある。子どもの特性から見ても健常児と障害児の間には微妙な境界領域がある。兄弟に健常児と障害児がいる場合など複雑な実態もある。これらの実情に対応した児童相談所の

仕事の仕組みから見ても、障害児の措置事務を切り離すならば、児童相談所の相談援助の総合性が後退するおそれがある。

#### 4 児童虐待・虐待防止立法と児童相談所

##### 1) 児童虐待防止立法をめぐる問題の概観

児童虐待問題は、今日の児童相談所の重要課題の一つであり、前稿でも児童虐待の実態や関連する動きを紹介した。本稿ではその後の動きにふれることにするが、特に児童虐待防止立法の動きを中心に提起し、考察することにする。すでに「児童虐待の防止等に関する法律」が2000年5月17日に成立している（施行時期は、2000年11月が予定されている）。

そこで以下、1)では、「児童虐待防止法をめぐる動き」を跡づけ、2)では、「児童虐待防止立法をめぐる基本的視点」を提示し、3)では、「児童虐待の防止等に関する法律」本文を検討することにする。

ところで児童虐待の防止のためどのような法律が対応しているかという点について石川稔『子ども法の課題と展開』は、刑法による対応、民法による対応、児童福祉法による対応の3つを挙げている。児童虐待防止立法の議論では、少なくともこれらの法律のあり方が問われることになる。

さて前稿以後の「児童虐待防止立法をめぐる動き」であるが、1998年度の児童相談所における児童虐待相談件数が6,932件に急増したことをふまえ、1999年11月24日には、6省庁・20関係団体による初の「児童虐待対策協議会」が開催された。ここでは、厚生省から、1998年度に児童相談所の関与・被関与を含め41人の児童が虐待により死亡したことが報告されている（『福祉新聞』1999年11月29日参照）。このような動きをふまえ児童虐待防止に関する法制度の改正問題（児童福祉法や民法など）や児童相談所の体制強化問題（組織の見直しなど）が浮上した。

1999年11月～12月の平湯真人弁護士の一連の報告（「虐待防止立法に向けて政府と国会の動き（報告）」など——子ども虐待防止センター・CCAPホームページ）によれば、衆議院青少年問題に関する特別委員会関係議員の中に「できる範囲のものを議員立法で」という動きがあった（ただし、この時点では、厚生省は立法化に消極的であったとされている）が、結果として第146臨時国会における立法化は断念され、特別決議をすることになった。

同特別委員会は、1999年12月10日「児童虐待の防止に関する件」を全会一致で採択した。この決議は、「政府は、次に掲げる諸点について関係者の意見を聴取し、万全の措置を講ずべきである」として、「1、国民に課せられた通告義務に対し、啓発および広報の徹底を図ること、2、児童相談所の体制と専門職員の充実および児童養護施設の改善を図ること、3、24時間対応窓口の整備につとめること」など8項目を掲げ、「立法府は、本問題の早期解決を図るため、児童福祉法その他関連法の必要な法整備を早急に講ずることとする」と結ばれている。

他方、「厚生省が、児童福祉司の枠（1999年5月現在で1,223人）を拡大し、全国で74人分

の増加を図る（2000年度の普通交付税で財源を手当てする）ことが、9日、分かった」とする報道もあった（『朝日新聞』2000年3月10日）。厚生省の説明によれば「平成12年度普通交付税の積算基礎において、標準団体あたりの児童福祉司の人数が16人から17人に見直される予定である。」という（「全国児童福祉主管課長会議資料」2000年3月9日）。なお同じ資料によれば、児童虐待への対応の一環として、全国に17か所設置されている情緒障害児短期治療施設について「各都道府県に少なくとも1か所は整備する必要があると考えている。」という方針が提示されている。ただし「県の財政問題などもあり新設が困難な場合には、児童養護施設の一部転用などにより、情緒障害児短期治療施設の整備促進を図るよう引き続き指導されたい。」とある。やや慎重な対応が必要であるといえる。

児童虐待防止立法に関しては、**民間団体や研究者の動き**もある。例えば、子どもの虐待防止センターは、「子どもの虐待防止立法についての基本的な考え方」（2000年2月——子ども虐待防止センター・CCAPホームページ）を公表している。研究者では、吉田恒雄が「児童虐待に関する児童福祉法制度改革の提言（改訂版）」（1999年12月21日——CCAPホームページ）を公表している。両見解は、直ちに立法の内容を成文化したり、法律案化を進めるというのではなく、かなり慎重な態度をとっているようである。日本弁護士連合会も『ドメスティック・バイオレンス防止法律ハンドブック』において児童虐待防止について提言しているが、該当箇所は、「援助システムの運用改善・法改正の提言」という表題に見られるように、現行法制度の運用の改善と民法・児童福祉法の関係部分の改正を提言している。

この時期（2000年1月）に、全国の児童相談所に対し行われた**全国児童相談所長会の調査**は、必ずしも単独の児童虐待防止立法につながるとはいえないが、何らかの法改正に向かっていているといえる。この調査（筆者は、調査方法の詳細を把握していないが）の調査項目は、質問項目(9)以外は、あらかじめ設定されていたようである。質問項目は、法律・制度の整備に関して、(1) 児童虐待の定義の明確化、(2) 児童虐待の禁止および罰則、(3) 関係機関の通告義務および誤認通告の免責規定の法律整備、(4) 介入機能（立ち入り調査、一時保護）と相談・支援機能の役割分担、(5) 立ち入り調査の具体的権限、(6) 法第33条の7による後見人選任請求を行う後見人は、機関および団体後見に変更、(7) 親権の一部（身上監護権）の一時停止、(8) 懲戒権（民法第822条）の廃止、(9) その他の法律・制度の整備、について賛否および意見を問うものである。

(1)～(8)までの項目については、いずれも174児童相談所中、110相談所以上が賛成と回答している。全国の児童相談所が、児童虐待の対応のために法制度の整備を切実に要望している実態が明らかにされている。ただし、その他項目には、「法改正前に体制整備が必要である。通告制が周知されれば、虐待件数は急増し、相談処理体制が整わない。」「職員数の絶対的不足で十分な対応ができない。」「児相職員の資格要件を厳密にし、義務づける。」などの回答があることに注意すべきである。

ところで児童虐待防止立法をめぐる動きは、2000年4月27日に与野党合意案「**児童虐待防止法案（仮称）骨子案**」がまとめられ、一気に具体性を帯びてきた。5月9日には、自民、公明、

保守の与党三党が「**児童虐待の防止等に関する法律案**」を決定し、与野党共同による議員立法として5月11日に国会に提出された。その後5月17日の参議院本会議において「**児童虐待の防止等に関する法律**」が全会一致で可決・成立した。また厚生省は、法案成立が確実になったことを受けて5月10日、1999年3月にまとめた「**子ども虐待対応の手引き**」を見直す方針を決めたと報道されている。

その他にも児童虐待防止ないしは児童相談所をめぐるいくつかの動きがあった。

東京都では、都内11か所の児童相談所全ての土曜日開庁を2000年5月20日より実施した。埼玉県では、「児童虐待の防止等に関する法律」の成立を受け、県内の児童相談所の土曜開庁を検討するとしている（『朝日新聞』5月23日）。また、青森県では、新たに2か所の児童相談所支所を開設し、4月より業務を開始している（『朝日新聞』5月18日）。児童相談所拡充の傾向が見え始めたといえるが、なお今後、全国の児童相談所の動きを注視する必要がある。

ところで、児童福祉法第28条による児童虐待救済のための児童相談所長から家庭裁判所への施設入所承認の申し立ての件数は、昨年1年間で97件（速報値）であり、前年の1.5倍、10年前の約7倍であったという（『毎日新聞』2000年5月22日）。

また、児童虐待の相談件数については、全国児童相談所長会の集計によれば、1999年度は、12,374件であったという。なお同所長会は、6月16日、児童福祉司の増員などを厚生省に要望することにしたと報道された（『朝日新聞』6月17日——「要望書」の内容は後に紹介する）。

## 2) 児童虐待防止法をめぐる基本的視点

以下、児童虐待防止立法をめぐる考察するが、法律論からのみ児童虐待防止立法問題を検討することは、実践現場のあり方からしてふさわしくない。そこで法律問題と実態問題（特に児童相談所の実態と改善問題）の両方から検討することにする。

### (1) 児童虐待防止に関する法整備のあり方について

児童虐待防止の法律の整備は、後に述べるように、児童福祉の実践現場の体制の改善と合わせて取り組まれることが求められる。そのことをあらかじめ指摘した上で、児童虐待防止に関する法整備のあり方について私見を述べる。

近年、各団体（政党を含む）や研究者などが児童虐待防止を目的とする法・制度の整備について検討している。児童福祉法の部分改正と民法の部分改正とを組み合わせる提案が多いが、独立の児童虐待防止法の制定を追求している団体もある。これらの取り組みの一つの到達点が今回の「児童虐待の防止等に関する法律」の制定である。

各関係者の児童福祉法改正・民法改正の考え方は、おおむね全国児童相談所長会の調査項目と共通である。ただし、児童福祉法総則部分に児童虐待防止の趣旨を入れるとする見解、専門職制度（任用資格）の充実を強調する見解、虐待をする保護者にカウンセリングや心理治療を受ける義務を課すとする見解、などの項目を掲げている団体（あるいは個人）もある。

筆者も児童虐待防止・対応のために法律・制度をいっそう改善・整備することが必要であると

考えている。ただし、その際次の諸点を考慮すべきであることを指摘しておきたい。

- ① 現行の法律・制度を最大限に活用することを前提に、なお解決困難な部分について、新しい法律を制定する視点が必要である。その意味では、短期間に、児童虐待防止法のような独立の法律を制定することには慎重であらねばならないと考える（長期的にはこのような独立の法律を制定する必要を否定するものではない）。新しい法律を国民的合意をふまえて制定するためには多くの課題を克服しなければならない。仮に新しい独立の法律が成立し、児童虐待に対応する新たな機関などが創設されたとしても、それが実効性を持つまでに育つには相当の時間を要するであろう。

その意味からも現行の法律・制度・社会資源を最大限に活用し、法制度が実体化されていない部分（法令で定められた内容が社会資源として実現していない部分）は早急に実体化することがまず重要な課題となる。現在、児童虐待防止と対応には、主として児童福祉法と民法が活用されているが、当面は両法律の不備な点を整理し課題を精選した対応が望ましいと考える。つまり当面は、法改正は必要最小限にとどめ、精選された法改正、精選されて創設された法律も含め、現行制度の最大限の活用をめざすことが望ましいということが法改正問題への筆者の見解のまとめになる。

- ② 現行の法律・制度を最大限に活用しても、なお解決困難な問題は何か、この点の合意形成が求められる。その上で関係法律・制度の見直しが構想されるべきである。児童虐待の防止と対応の側面から見るならば、児童福祉法の改正については、児童虐待の範囲を明確にすること、通告制度を改善すること、立ち入り調査の手続きを明確にすること、一時保護の手続きの整備と保護の内容を改善すること、子どもの保護と治療的援助の仕組みを充実すること、虐待する家族の行動の制限と治療的援助の仕組みを充実させることが課題となる。民法については、親権の法的位置づけについて検討が必要なことは多くの関係者の認めるところである。しかしこれは相当広範な議論を要することである。当面は、親権規定そのものではなく、児童虐待がある場合に親権の一時停止などを含む児童虐待への迅速な対応を可能とする改正、および親権が制限される場合の公正なルールを整理することが先決事項であろう。この場合も親権の制限が適切であるか（であったか）を公正に審査する判断の基準の明確化とこのような判断を行う第3者機関の設置、などが考慮される必要がある。

- ③ しかし、筆者が強調しておきたいことは、次の諸点である。児童虐待を直接予防し、防止することは、重要な課題であることは言うまでもないが、これは決して容易なことではない。一見回り道のように見えようが、全ての子どもの健全な成長・発達を支援し、子育て中の親・家族を支援すること、および国民の子どもの人権に関する理解を推進する総合的施策の中で児童虐待防止と対応を進めることが問題の本質的な解決につながると思う。そうでなければ、せっかくの児童虐待防止と対応施策が、長期的に見ると対症療法的な限界を持つことになるであろう。その意味からも、児童福祉法の再検討と再評価が必要である。

児童福祉法は、児童虐待など要保護児童の保護（権利擁護）のための法律としての性格と

全ての子どもの権利を守り、健全育成するための法律としての性格を兼ね備えた総合性のある法律である。また児童福祉法は、子どもの権利を守り、権利の主体としての子ども理解を国民に周知する意義をもっている。児童福祉法のこれらの性格は、今後も堅持する必要がある。その意味では、児童福祉法総則部分に、子どもの権利条約など子どもの権利に関する進んだ考え方を明確に取り入れる必要があることを強調しておきたい。

すでに「児童虐待の防止等に関する法律」が成立した。しかし、児童虐待への対応は、一本の法律で一気に進むような問題ではないであろう（ちなみに今回の法律にも3年を目途とする見直し条項がある）。幅広い視野から長期的な制度の改善、相談機関・施設などの社会資源の整備（とりわけそこで働く専門職者等人的資源の拡充強化）など、が必要である。

## (2) 児童相談所等の体制の不備について

児童虐待防止・対応業務について、児童相談所等児童福祉現場の現状は、既に力量の限界にあり、このままで推移すれば、児童虐待相談に対する対応に追われ、心ならずも他の相談を軽視せざるを得ないところに来ているといわれている。

この原因は、法制度の不備に求められる部分も少なくないが、現場の実態からすれば、むしろ、現場の体制があまりにも不備であり、多くの緊急性を持つ相談に機敏かつ継続的に対応できない実態にあることを挙げなければならない。ここでは、現場の体制の改善課題についてふれる（児童養護施設などについてふれる必要があるが、本稿の目的上、ここでは特に児童相談所についてふれる）。

### ① 児童相談所の実態をふまえた児相研の要望

全国児童相談研究会（児相研）運営委員会は、児童相談所の実態をふまえた改善の方向を、児童福祉法改正が行われようとしている時期に、「児童相談所の現場から見た児童福祉法改正に関する要望書」（1997年5月12日－全文は、『日本の児童福祉⑫』に収録）において明らかにしている。以下にその主な内容を掲げる。

- 1、児童相談所では、複数の専門職員のチームワークを前提として、相談機能と措置機能、さらには一時保護機能等が総合的に発揮され、活用されています。また地域や関係機関と深く関わりながら児童・家庭の援助をしています。児童相談所のこのような機能は今回の法改正においてもより一層重視されなければなりません。以上の立場に立って児童相談所をさらに充実させることを要望します。具体的には、
  - (1) 児童相談所の増設をはかることを要望します。

児童相談所運営指針には、児童相談所の設置について「人口50万人に最低1か所程度が必要」と明記されています。したがって人口急増地域や、管内人口が50万人を大幅に超過している場合などは、特に重点的な増設に取り組む必要があります。また過疎であっても管轄範囲が広大になり過ぎている地域などは、分室設置等も含めて工夫してゆく努力が必要です。
  - (2) 児童相談所職員の専門性を重視し、慢性的な人員不足を解消して人員増をはかり、頻繁な人事異動などは制限することを要望します。これらのことと関わって、児童福祉司をはじめとする各職種の資格要件を真に業務にふさわしいものに整え、尊重し、専門性を確保することができるような任用制度に改善することを要望します。

- (3) 一時保護所の職員体制，施設設備の充実を図り，一時保護所におけるより豊かな生活の保障，より充実した教育の保障を進めることを要望します。
- (4) 弁護士や精神科医等をメンバーにして，複雑・困難さを増している業務を支援する体制を児童相談所内部に確立し，充実させることを要望します。

## ② 児童福祉相談システムについての児相研の要望

さらに上記の児相研の「要望書」は，児童福祉相談システムについて次のように要望している。

6. 児童福祉全体の相談システムの改善について次のように要望します。
  - (1) すでに全国に1000か所近く設置されている家庭児童相談室の職員の専任化を進め，専門性を高める方向で充実させ，児童相談所との連携を強化することを要望します。
  - (2) 「児童家庭支援センター」については，各相談機関や施設等の現場の声を尊重しながら，児童相談所・家庭児童相談室・主任児童委員などの役割分担や連携のあり方を明確にすることを要望します。
  - (3) 児童虐待などの子どもの人権侵害について，子どもの最善の利益を保障する視点から速やかに対応できる児童相談所等を中核にする相談援助ネットワークを，法整備も含めて検討し，法制度的に確立することを要望します。

①②で紹介した「要望書」（抜粋）の内容は，法制度の整備についてもふれているが，大半は，現行制度の充実を要望する内容である。これらは，現在においても児童相談所および児童相談システム改善の基本的課題であるといえよう。

現在，現場の関係者は，児童虐待問題で日夜様々な努力を続けているが，全国的に見ると，児童相談所の動きや児童相談システムの動きが必ずしも十分ではなく，時にマスコミからも批判される実態にあることも事実である。これらの原因の重要な部分に，この「要望書」に現れているような現在の児童相談体制の不備があることを指摘しておきたい。このような現状の改善課題を軽視したり，改善を後回しにした上で，法律の整備だけを急ぐならば，せっかくの法律の創設や現行法の改正を現場の実践に生かすことが困難となり，児童虐待防止・対応のための実効ある対策となり得ないことが懸念される。

## 3) 「児童虐待の防止等に関する法律」の検討

### (1) 法律の条文ごとの検討

ここでは，2000年5月17日に成立したばかりの「児童虐待の防止等に関する法律」（以下，「法律」あるいは単に，法律）をおおむね条文ごとに（各条文の要旨を示しながら）検討し，その上で筆者の見解を述べる（条数などは算用数字に統一した）。

**第1条（目的）** — ここでは，「児童虐待が児童の心身の成長及び人格の形成に重大な影響を与えることにかんがみ，児童に対する虐待の禁止，（中略）児童虐待の防止等に関する施策を促進することを目的とする。」と定められた。「児童の心身の成長及び人格の形成」に言及したところに積極性が認められる。しかし，児童に関する立法である限り「児童の権利に関する条約」を

ふまえることを明示すべきであったと思う。児童福祉法はじめ、日本の児童関係法に「児童の権利に関する条約」の反映が遅く、不徹底であると思う。

**第2条（定義）** — 「法律」では、虐待の定義を次のように4分類しており、加害者を児童の保護者に特定している。

- 1 児童の身体に外傷が生じ、又は生じるおそれのある暴行を加えること。
- 2 児童にわいせつな行為をすること又は児童をしてわいせつな行為をさせること。
- 3 児童の心身の正常な発達を妨げるような著しい減食又は長時間の放置その他の保護者としての監護を著しく怠ること。
- 4 児童に著しい心理的外傷を与える言動を行うこと。

この4分類を従来の厚生省の分類（厚生省児童家庭局企画課「児童相談所における児童虐待相談の処理状況報告」1999年）と対応させると、身体的虐待、性的虐待、保護の怠慢、心理的虐待に相当する。ただし「登校禁止」は「法律」には盛り込まれていない。心理的虐待は、「児童に著しい心理的外傷を与える言動」と定義されているが、「心理的」外傷というものは客観的に特定することが難しいため、法律の条文としては曖昧さを残すであろう（「人権を著しく否定する言動」というような規定の方が客観性があると思う）。

**第3条（虐待の禁止）** — 省略。

**第4条（国および地方公共団体の責務等）** — 「法律」は、およそ次のように規定している。

国及び地方公共団体は、①児童虐待の早期発見及び児童虐待を受けた児童の迅速かつ適切な保護を行うため（中略）体制の整備に努める。②児童虐待を受けた児童に対し専門的知識に基づく適切な保護を行うことができるよう、児童相談所等関係機関の職員の人材の確保及び資質の向上を図るため、研修等必要な措置を講ずる。③児童虐待が児童に及ぼす影響、児童虐待に係る通告義務等について必要な広報その他の啓発活動に努める。④何人も、児童の健全な成長のために、良好な家族の関係と近隣社会の連帯が求められていることに留意しなければならない。

これらの内容に特に目新しいものはない。②の人材の確保や資質の向上は、すでに繰り返し指摘されてきたことであり、研修等によって問題が解決するのか、心許ない。職員配置の抜本的改善、児童相談所の増設などのため、どの程度の予算措置がなされるのかが問われる。④の規定は、常識的にはもっともな内容であるが、法律で規制するようなことなのかという点に疑問があり、実効性の点でも疑問がある。

**第5条（児童虐待の発見の促進）** — この点について「法律」は、およそ次のように規定している。

学校の教職員、児童福祉施設の職員、医師、保健婦、弁護士その他児童の福祉に職務上関係のある者は、児童虐待の早期発見に努めなければならない。

ここでは、児童虐待の早期発見に努める者が特定されている。このことにより、発見の精度が上がる（従って通告漏れが少なくなる）ことが期待できる。問題はその後どのような取り組みがなされるかである。



**第6条、第7条（児童虐待に関わる通告）** — ここで「法律」は、およそ次のように規定している。

**第6条**では、児童虐待を受けた児童を発見した者は、速やかに、これを児童福祉法第25条の規定により通告しなければならない、ことおよび、刑法の秘密漏示罪の規定その他の守秘義務に関する法律の規定は、児童福祉法第25条の規定による通告をする義務の遵守を妨げるものと解釈してはならない、ことが定められた。

**第7条**では、児童相談所又は福祉事務所等の職員は、児童虐待を受けた児童に係る児童福祉法第25条の規定による通告を受けた場合においては、当該通告をした者を特定させるものを漏らしてはならない、ことも定められた。

ここでは、児童虐待の通告が守秘義務違反に該当しないこと、通告した者の情報を漏らしてはならないことが定められた。これらは当然必要な規定であろう。

**第8条（通告又は送致を受けた場合の措置）、第9条（立入調査等）、第10条（警察官の援助）、第11条（指導を受ける義務等）、第12条（面会又は通信の制限）、第13条（児童福祉司等の意見の聴取）** — これらの条文は、児童虐待が、相談、通告などによって疑わしくなったり、明らかになった後の処遇に関わる規定である。

**第8条**では、児童相談所が児童虐待を受けた児童について通告や福祉事務所長からの送致を受けたときは、児童相談所長は、速やかに、当該児童の安全の確認を行うよう努めるとともに、必要に応じ一時保護を行う、ことが規定されている。ただし、「速やかに」の規定は、慎重な運用が求められるであろう。

**第9条**では、都道府県知事は、児童虐待が行われているおそれがあると認めるときは、児童委員又は児童の福祉に関する事務に従事する職員（身分を証明する証票を携帯）をして、児童の住所又は居所に立ち入り、必要な調査又は質問をさせることができる、ことを定めている。また、この立入り及び調査又は質問等が、児童福祉法第29条の規定によるものとみなして、同法第62条第1号の規定を適用する、ことを規定している。

ちなみに、児童福祉法第62条は、「職務妨害等の罰則」を定めたものである。

**第10条**では、児童の安全の確認、一時保護、立入り及び調査、質問などの職務の執行に際し必要があると認めるときは、警察官の援助を求めることができる、ことを定めている。

**第11条**では、（第1項）児童虐待を行った保護者について児童福祉法第27条第1項第2号の措置が採られた場合においては、当該保護者は、同号の指導を受けなければならない、ことを定め、（第2項）保護者が前項の指導を受けないときは、都道府県知事が、当該保護者に対し、前項の指導を受けるよう勧告することができる、ことを定めている。

**第12条**では、児童虐待を受けた児童について児童福祉法第28条の規定により同法第27条第1項第3号の措置（つまり家庭裁判所の承認を得た施設入所等の措置）が採られた場合においては、児童相談所長又は施設の長は、児童虐待の防止及び児童虐待を受けた児童の保護の観点から、当該児童虐待を行った保護者について当該児童との面会又は通信を制限することができる、ことを

定めている。

**第13条**では、都道府県知事は、児童虐待を受けた児童について児童福祉法第27条第1項第3号措置、当該児童の保護者について同項第2号措置が採られた場合において、当該児童について採られた同項第3号の措置を解除しようとするときは、当該児童の保護者について同項第2号の指導を行うこととされた児童福祉司等の意見を聴かなければならない、ことを定めている。

「法律」では、立ち入り調査ができる条件を、「児童虐待が行われているおそれがあると認めるとき」と規定し、現行児童福祉法第29条の場合より範囲が拡大され、かつ警察官の援助を求めることができるとされた。また虐待をした保護者が児童福祉司等の指導を受ける義務が明示された。家庭裁判所の承認を得て、施設入所措置をした場合、施設入所後の保護者の面会などを制限できることも規定された。これは実質的には親権の一部制限であると理解される。児童の施設入所措置などを解除するときに、保護者の指導をしている児童福祉司等の意見を聴くことも定められた。

これらは、児童虐待の際の迅速な対応とその後の児童の安全の確保を容易にする可能性を高めるであろう。ただし、第8条の「速やかに」は、ソーシャルワークなどを軽視し（あるいは省略し）、法的対応を急ぐ傾向を生み出す懸念がある。第9条の「おそれがあると認めるとき」という規定は、あいまいで、拡大解釈される心配がある。また、第11条でいう児童福祉司等による保護者への指導を有効に行うことはきわめて困難であることが少なくない。権限を与えられ（従って責任が強化され）たものの、現在のような職員配置では、「指導」を全うすることは決してたやすくはない。よほど実効性のある体制を確保するのでなければ、児童福祉司等は、指導体制がないのに（改善されないのに）、指導責任のみ追及されるということになりかねない。この場合、精神保健などの専門家を含むチーム指導の体制を確保することと有効な指導プログラムの開発などを検討する必要がある。また、この「法律」による対応と親の人権（立場）が衝突する場合の解決策をどのように考えるのか。「法律」には、具体的な調停方針や機関が考えられていない。

**第14条（親権の行使に関する配慮等）、第15条（親権の喪失の制度の適切な運用）**——ここでは次のような規定がある。

**第14条**では、まず、児童の親権を行う者は、児童のしつけに際して、その適切な行使に配慮しなければならない、と規定し、第2項では、児童の親権を行う者は、児童虐待に係る暴行罪、障害罪その他の犯罪について、当該児童の親権を行う者であることを理由として、その責めを免れることはない、と規定した。

**第15条**では、民法に規定する親権の喪失の制度は、児童虐待の防止及び児童虐待を受けた児童の保護の観点からも、適切に運用されなければならない、と規定された。

第14条の第1項は、精神主義的規定であり有効性は疑わしい。同第2項は、児童虐待への抑止効果をねらったものであろう。第15条は、運用の具体像が明確でない。

「付則」——付則についても簡潔にふれておく。

**第2条（検討）**では、「この法律の施行後3年を目途として」「検討が加えられ」ることを明記し

ている。この条文は積極的に活用しなければならないと思う。

**第3条（児童福祉法の一部改正）**では、次のことが定められている。①児童福祉司及び児童相談所の所長の任用要件に「社会福祉士」を追加するとともに、それぞれ「前各号に準ずる者」の規定を「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、厚生省令で定めるもの」に改正する。②一時保護の期間は、原則として、当該一時保護を開始した日から2月を超えてはならない、とされた。③児童福祉施設の最低基準は、児童の身体的、精神的及び社会的な発達のために必要な生活水準を確保するものでなければならないものとする。こと、および、④児童福祉施設の設置者は、施設の設定及び運営についての水準の向上を図ることに努める、ことが定められた。

これらは、いずれも必要な改正と思われるが、③④は、曖昧であり、現行児童福祉施設最低基準の趣旨の繰り返しである。その実効性は疑問である。

なお、この「法律」の成立に先立って、5月16日の参議院法務委員会で、この「法律案」の付帯決議が全会一致で採択されている。その内容は、「(1)『児童の権利に関する条約』の趣旨をふまえ、施策の実施に当たっては、児童の最善の利益を考慮した取り扱いが図られるよう努めること、(2)国民に課せられた通告義務に関し、啓発及び広報の徹底を図ること、(3)児童相談所の体制と専門職員の資質の向上に一層努めるとともに、児童養護施設の改善を図ること、(4)住居への立ち入りの際には、人権に配慮しつつ実施するように努めること、(5)当該児童、保護者などに対するカウンセリングおよび個別フォロー体制の充実を図ること」の5項目である（『福祉新聞』2000年5月22日による）。この付帯決議の趣旨には賛成であるが、このような当然すぎるような付帯決議（内容は、具体性に乏しい）が必要とされるところにこの「法律」の不備があるということもできよう。例えば、(4)でいう、「人権に配慮」とはどのような具体的配慮なのか不明である。そもそも「配慮」などという曖昧な規定でよいのであろうか。本来は、法律本文に人権保障条項を設けるべきであったと思われる。

## (2) 「児童虐待の防止等に関する法律」をめぐる私見のまとめ

以上検討してきたことをふまえ、次のように私見をまとめておきたい。筆者は、今回の「法律」を部分的には積極的に評価しながらも、概して懸念を表明することになる。

① 児童虐待の相談件数が年々増加し、その内容も子どもの人権上憂慮すべきものが少なくない。このような状況をふまえて、児童虐待に関する法整備をすることは、多くの関係者の要望であり、その必要性は十分認められる。しかし、今回、きわめて短期間の審議日程で「児童虐待の防止等に関する法律」が成立した。筆者には、このような短期間の審議で、真に有効な法律が生まれるとは思えない。この問題に関しては、拙速に陥らず十分時間をかけて国会での審議をすべきであると同時に、広く国民に情報公開を行い、国会の外でも関係者が十分法案を議論し自主的・主体的な意見を表明する機会を保障すべきであった（それこそが議員立法の趣旨ではなからうか）。このことをまず述べておきたい。なお「法律」成立後の課

題として、今後出される関係政令等に注意し、「法律」の積極面を活用するとともに、附則第2条の見直し条項を活用し、この「法律」を再検討する必要がある。

- ② 「法律」は、児童虐待を防止し、実際に虐待が起きた場合の対応を充実させようとする意図を持っていることは理解できる。児童虐待防止に関する近年の法制度改正論議をある程度踏まえたものであり、一定の有効性も予想されるが、全体としては「対症療法」的な限界があり、十分な内容とはいえないと思う。
- ③ 「法律」を見ると、児童相談所などの一部権限の強化という面を除くと、基本的には現行児童福祉法（一部民法などを含む）の範囲を大きく出るものではなく、「緊急対応」的な法案という判断をせざるを得ない。要するに「法律」の内容は、一部を除いて現行児童福祉法（あるいは民法）の積極的活用ないしは、現行児童福祉法の部分改正によって対応できる範囲であると思われる。しかしまた、「法律」には、従来の児童相談所の相談援助活動との整合性をどう図るのかについて検討が熟していないにもかかわらず、形式的な権限の付与を急ぎすぎたと評せざるを得ない部分もある（特に、第8条、第9条）。将来、子どもの権利条約などをふまえ、法制度の充実に向けてもっと本格的な議論が必要であることを指摘しておきたい。
- ④ 「法律」には、児童相談所の抜本的整備（児童相談所の設置個所の増加や関係職員の大幅な増員など）や児童福祉施設の抜本的整備（児童福祉施設最低基準の大幅な引き上げ）については、具体的にふれられていない。「法律」に盛り込まれた諸対応を実行する裏付けに乏しいという印象を強く受ける。
- ⑤ 「法律」が実施されるならば、児童虐待に関する広報・啓発活動が進み、児童虐待の発見や通告が増加することが予想される。その意味で子どもの人権擁護に寄与するといえる。また児童相談所長や児童福祉司などの権限は部分的に強化される（同時に責任も強化される）。しかし、多数の通告を受けても、相談援助の体制あるいは法的権限を行使する体制が十分確保されないため、結果として児童相談所は、過剰な業務に丁寧に対応できないことが予想される。適切な対応ができない場合、この「法律」を盾にした責任追及の声が大きくなることが懸念される。精神保健の専門家や弁護士を導入を含む相談援助・指導体制の強化が課題となる。また、有効な援助プログラムの開発も緊急の課題である。この「法律」による対応と親の人権（立場）が衝突する場合の解決策をどのように考えるのか。「法律」には、具体的な調停方針や機関が考えられていない。ソーシャルワーカーの任務には後述するように「人権擁護を推進する援助者」の役割が位置付くとするならば、その役割は子どもにも保護者にも向けられる。両者の人権をどう調整するのか。今後実践過程で複雑な問題を引き起こすことも予想される。重要な検討課題であろう。
- ⑥ 「法律」から、児童虐待（をする保護者）を早期発見し、強制力を含む対応が進むことは予想される（その意味で児童虐待を抑止する効果は予想できる）。しかし、この「法律」を読んで、育児に自信と楽しみを回復する親がいるであろうか。残念ながら、子育てに不安と

困難を持つ母親などを、暖かく理解し励まし援助する姿勢はこの「法律」からは読みとれない。虐待してしまいそうな親に寄り添い、苦しみを共感し、丁寧に援助する姿勢をもったソーシャルワーク的取り組みを充実する姿勢が読みとれない。近い将来このようなソーシャルワークの視点を十分考慮した法整備が強く望まれる（ソーシャルワークの考え方については、本稿5でさらに検討する）。ちなみに「子どもの虐待防止センター」が2000年5月9日に発表した調査によれば、調査対象となった母親（6歳以下の子どもを持つ東京都内の母親2400人）の約3割が、「自分は母親として不適格ではないか」と考えており、そのうち3人に1人は、子どもを虐待する傾向があったと報道されている（『朝日新聞』5月10日）。このような子育ての悩みに視野を広げなければ、児童虐待の問題に深く対応することはできないであろう。

- ⑦ 以上の懸念は、参院法務委員会の「付帯決議」を見ても具体的に解消されるものではない。従って、「法律」が成立しても、遠くない将来、現行児童福祉法の積極的改正を含めて、児童福祉のいっそうの前進と児童虐待防止を進めるための法制度と、法制度の理念にふさわしい相談援助・法対応の「実施体制」の本格的整備を図る必要がある。ただしその際、現行児童福祉法（一部民法）の改正を核にするのか、今回のように別立ての法律を整備するのかは、十分慎重に検討する必要がある（現行児童福祉法の積極的方向からの改正案の一例については、拙著『児童福祉法改正論』を参照されたい）。

### (3) 「児童虐待の防止等に関する法律」に関する関係者の見解

「児童虐待の防止等に関する法律」成立後、この法律をめぐる関係者の見解や要望が提示されている。その一部をここに紹介する。

全国児童相談研究会（児相研）代表委員会は、「法律」が可決した直後の2000年5月18日に、『「児童虐待の防止等に関する法律」成立に当たっての見解』（全文は、『日本の児童福祉⑬』に収録）を発表した。見解は、まえがきで「児童相談所は、法改正や新しい法律の立法化をはかるだけでなく、早急に解決すべき多くの課題を抱えていることも、忘れてはならないことです。」と指摘した上で、本文で、まず次のような意見を表明している。

「【1】『児童虐待の防止等に関する法律』の制定自体は、児童虐待を防止し虐待への対応をはかるものとして賛同できるものです。ただし今回成立した法律は、児童虐待の定義、児童虐待の禁止を明記するなどの面はあっても、基本的には現行児童福祉法の積極的活用という範囲を大きく出るものではなく、『当面の緊急法整備』的なものと言ってよいのではないのでしょうか。その意味でも、この法律の適正な運用を図りつつ、附則第2条で『児童虐待の防止等のための制度については、この法律の施行後3年を目途として、この法律の施行状況等を勘案し、検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする』と定められているように、今後とも法律そのものに対する児童福祉関係者等の意見に耳を傾け、国会でも引き続き審議を尽くしていくことが必要不可欠だと思います。

なお児童福祉のいっそうの前進と児童虐待防止のためには、現行児童福祉法の積極的改正を含め、法制度の抜本的整備が必要であることを申し添えたいと思います。今回の立法化を第一歩として、国民的な合意の形成をめざして引き続き議論を深めていくことが重要だと考えます。」

その上で「見解」は、「【2】『児童虐待の防止等に関する法律』は成立しましたが、以下の諸点について早急に改善・充実をはかることは、児童虐待への適切な対応のために緊急かつ不可欠であると考えます。」として、次の3点について具体的要望内容を提示している。

- 「(1) 児童相談所の相談援助活動の実施体制の充実を図ること。
- (2) 『児童福祉施設最低基準』の改善を含む児童福祉施設の充実・改善に務めること。
- (3) 新しい法律に実効性を伴わせるための努力を強めること。」

なお「見解」は上記の(3)で「虐待を発見した場合の通告義務などの広報・啓発活動が重要なことは言うまでもありませんが、同時に、本法律をはじめとして、『児童憲章』『児童の権利に関する条約』『児童福祉法』等の理念や具体的な内容を国民、また子どもたち自身に広く知らせる活動が、児童虐待を未然に防ぐ大きな力になると考えます。虐待から子どもたちを保護することはもちろん、子どもの人権を積極的に擁護し、権利の主体者として子どもたちを育てていく努力をすることを広く呼びかけます。」との意見を表明している。

この「見解」は、先に紹介した「児童相談所の現場から見た児童福祉法改正に関する要望書」(1997年5月)を基礎に、さらに児童虐待をめぐる今日の児童相談所の現状をふまえた現場からの意見表明として貴重である。

全国児童相談所長会は、2000年6月16日付で厚生省児童家庭局長宛の「要望書(案)」をまとめている。この「要望書(案)」には、「1 児童福祉司の増員を図りたい。」「2 児童養護施設の最低基準を見直し、職員や設備基準の充実を図りたい。」「3 児童養護施設に常勤の心理判定員を配置されたい。」「4 一時保護所の最低基準を見直し、職員や設備基準の充実を図りたい。」「5 施設等に一時保護委託する経費の増額をされたい。」「7 保護者への指導プログラムの体系化とケア体制の充実を図りたい。」「9 関係機関との具体的な連携が円滑に出来るよう国レベルで合意を図られたい。」などを含む11項目の要望が盛り込まれている。いずれも「児童虐待の防止等に関する法律」を運用する上で大切な指摘であるといえよう。ただし、要望項目9に、「立入調査等警察とのより一層の協力関係」が含まれているが、警察と児童福祉関係者の役割分担のあり方については慎重な整理が必要であろう。なお、上記「要望書(案)」は、一部訂正の上6月20日に厚生省に提出されたようであるが、確定稿は現時点では入手していない。

研究者では、吉田恒雄が、「児童虐待防止法とその意義」において次のような見解を示している。

「今回成立した児童虐待防止法は、理念や枠組みを掲げ、施策の促進を目的とする基本的な性格をもった法律に留まり、民法の親権との関係や裁判所の関与にまで踏み込んだ内容とはなっていない。それ故、この法律が児童虐待の防止にどこまで実効性をもっているのか疑問は残る。しかし、児童虐待の防止には、極めて広範な施策の展開を必要とする。今回の法律をその出発点と

し、今後その内容を充実させるように働きかけることが重要である。」(『子どもの権利条約』第50号, 2000年6月15日)

以上の諸見解から、「児童虐待の防止等に関する法律」の意義と問題点や課題が浮上しているといえよう。

## 5 児童相談所の将来のあり方（結論にかえて）

### — 児童福祉ソーシャルワークの変容ないしは危機にふれて —

ここではまず、これまでの検討とは多少視点を変えて「児童福祉ソーシャルワークの変容ないしは危機」という論点についてふれることにする。続いて、これまでに紹介した児童相談所論およびその考察をさらに深めるために、児童相談所における「相談援助活動」あるいは「児童福祉ソーシャルワーク」とはどのようにあるべきなのかについて考察し、全体のまとめとして児童相談所の将来像について多少の問題提起をしてみたい。

#### 1) ソーシャルワークの目的と役割

ソーシャルワークの目的やソーシャルワーカーの役割をどのようにとらえるかは、立場によって多少の相違はあろうが、多くの点で共通していると思う。ドルフマンが挙げる次のような点はソーシャルワーカーの役割として共通に理解されていると思う。

「仲介者、代弁者、教育者、促進者、ケースマネージャー、カウンセラー、調停者、コンサルタント、研究者／評価者」(R. A. ドルフマン『臨床ソーシャルワーク』参照)

ただし、これだけではソーシャルワーカーの役割を語り尽くしていないように思う。さらに、「人権擁護を推進する援助者」「権利保障を実現させる援助者」「社会運動（ソーシャルアクション）者」を加えた方がソーシャルワーカーの役割がより鮮明になるであろう。しかし、これでも原理的行動指針が不足しているように思う。そこで、社会福祉とは何かという視点を加えてみた。岡本栄一は、「社会福祉の原理」として次の諸点を提示している（項目のみ抜粋する）。

「1 人間尊重の原理—— (1) 福祉と人間の尊厳, (2) 権利一般と基本的人権, (3) 福祉と人権の思想, 2 社会的責任制の原理—— (1) 社会的サービスを受ける権利, (2) 福祉問題の構造的な理解, (3) 行政責任の明確化, 3 生活の全体性の原理—— (1) 生活をトータルなものとして理解, (2) 社会関係の障害, (3) 生活の回復と統合化, 4 主体性援助の原理—— (1) 自立への側面的援助, (2) 自己決定と主体性, (3) 自立を支援する, (4) 当事者参加の意義, 5 地域生活尊重の原理—— (1) ノーマライゼーションの思想, (2) 施策としてのコミュニティケア, (3) 地域生活の保障に向けて, 6 連帯と共生の原理—— (1) 人間性豊かな社会, (2) 連帯とボランティアな運動, (3) 共に生きる思想」(岡本栄一他編著『社会福祉原論』第2章参照)

岡本の提示するものは、包括的であり、社会福祉の目的あるいは原理であり、ソーシャルワーカーがその活動の目的とすべき内容として重要な視点がほぼつぎえているように思う。もっとも最

近は、「エンパワーメント」という概念がよく使われる。この概念も岡本のいう、「主体性援助の原理」などに含まれていると思うがあえて追加しておくことにする。

以上のような重層的な視点を、ソーシャルワークの目的・ソーシャルワーカーの役割（目的を実現するための共通の行為形態）として理解できると思う。筆者が、本稿1-1)において「児童相談所におけるソーシャルワークは重層的であることが望ましいと考えている。」と指摘した論拠の一端はここにある。もちろんこれらの使命を帯びているのはソーシャルワーカーに限るものではない。福祉・医療・教育各分野に従事する人々は共通してこれらの役割を担っている。ただし、ソーシャルワーカーはこれらの使命を、直接個々の対象者に対して総合的に果たす役割を担っている。少なくとも多くのソーシャルワーカーはそのような使命感、役割意識を持ち、広く社会福祉現場に定着し、位置付いてきた。その意味で独自性のある専門職である。ところが、このようなソーシャルワーカーの使命感も役割意識も、ソーシャルワークの考え方が社会福祉現場に定着してきたという歴史的事実も、近年の社会福祉政策の動きの中で揺らぎ始めている。筆者のこのような状況認識の中から「ソーシャルワークの変容ないしは危機」という言葉が浮上してきたのである。

## 2) ソーシャルワークの変容ないしは危機

では、「ソーシャルワークの変容ないしは危機」あるいは、「児童福祉ソーシャルワークの変容ないしは危機」というとき、その内容としてどのような現実あるいは制度・政策が想定されるであろうか。

典型的な事実は、介護保険制が具体化する中で浮かび上がっている。白澤政和と安井豊子ののような発言に耳を傾けてみたい。

「私は、現在『社会福祉は危機に瀕している』との認識を持ち、何とかそれを克服できないものかと、もがきの渦の中に立ちつくしている。特に、公的介護保険やそれに伴うケアマネジメントの導入を間近に控えて、この気持ちはいっそう強くなるばかりである。」

(白澤政和「社会福祉実践の危機とケースマネジメント」)

「わが国の介護保険制度下でのケアマネジメントは、本来の社会福祉援助技術であるケースワークの一環としての『ケースマネジメント・ケアマネジメント』ではなく、介護・医療サービスパッケージマネジメント、つまり『マネージドケア』へと変質をきたしていると言っても過言ではありません。」「今後も介護支援専門員試験の受験資格を保健・医療・福祉専門職とするのであれば、それぞれ経てきた教育の学問的基盤が異なる以上、一律の養成カリキュラムで事足りるはずはありません。」(安井豊子「介護保険とケアマネジメント」)

これらの指摘は、社会福祉・ソーシャルワークの立場から見ればもっともな指摘であるが、事柄は社会福祉・ソーシャルワークの内部の問題を遙かに越えた国家的事業の中で起きてるところに事態の深刻さがあるといわねばならないであろう。ちなみに、「介護支援専門員実務研修受講資格試験」の合格者（第1回-平成10年度および第2回-平成11年度）の合計（実数160、



154人)は、「社会福祉士、介護福祉士、精神保健福祉士、相談援助業務従事者・介護等業務従事者」を合わせても、28.9%である。70%以上は、看護婦、保健婦など保健・医療分野の職種である(厚生省ホームページ「第2回介護支援専門員実務研修受講資格試験の実施状況について」)。この点からも、社会福祉関係者から、「介護支援専門員はソーシャルワーカーなのか。」という疑問の声がでてくること、あるいは「介護支援専門員はソーシャルワーカーであるべきと思っていたが実態は違っていた。」という嘆きがでてくるのは無理もない。

ただし筆者はここで、「介護支援専門員はソーシャルワーカーである」とか「介護支援専門員はソーシャルワーカーではない」というたぐいの議論をしたいのではない。介護保険制度も高齢者福祉の一環としての意義を持つとするならば、介護支援専門員の養成過程に社会福祉の基本やソーシャルワークの学習を十分位置づける必要があった(ある)ということ、さらにケアマネージャーの業務が社会福祉の基本やソーシャルワークの考え方を十分ふまえたものになる必要があるということをお願いするのである。ただ、すでに16万人もの合格者を出した(既成事実をつくった)制度について、その養成過程を大きく見直すことは(引き続き重要な課題であると思うが)そうたやすいことではないであろう。このような点に筆者は懸念を持つのである。

ところでケアマネージャーの問題について正村公宏は次のように指摘している。

『『要介護度』の細かいランクづけによって、介護事業は『こまぎれ』の『サービス』の寄せ集めに変質させられる。介護プランのために『ケアマネ』(ケアマネージャー)の手を借りなければならぬが、『ケアマネ』の大部分はサービス供給事業者に所属するという奇怪な仕組みである。『ケアマネ』は、公平な立場で要介護者の状況に対応するよりも『ツジツマあわせ』の計算に忙殺される。個々の要介護者の『可能性』を大切にするという『福祉』の精神が消え、商業主義がこの分野を支配する。』(『朝日新聞』「論壇」, 2000年6月17日)。

介護保険制度においては、ケアマネージャーが、「『こまぎれ』の『サービス』の寄せ集め」に腐心させられたり、サービス供給事業者の意のままに動かされたりすることにより、『福祉』の精神から離れ、商業主義の支配に甘んじるようになることが懸念される。このような懸念を払拭することが介護保険制度そのものの課題であるとともに、ケアマネージャー自身の課題であり、かつソーシャルワーカーの課題でもあるといえよう。

日本におけるこれらの状況と関わって次のL.ドミニネリ(L. Dominelli)の英国ソーシャルワーク事情に関する分析(「グローバル経済における新自由主義、社会的排除と福祉のクライアント」)は、傾聴に値する。

「グローバルイゼーションは、福祉国家に市場原理を強いることによって、その社会構造と価値基盤の双方を根本的に変化させてきた。ビジネスの倫理と手順が日常の秩序になった。経済性、効率性、そして効果性がニーズや傾聴やケアリング(listening and caring)以上に、現在流行の専門用語になった。これらの変化はそれに続いて、公的サービスの財政的基盤の大きな再編成をもたらし、これらを一般税基盤(general tax base)から支払われる供給(provision)から、私的に購入するサービスに取り替えてしまった。さらに、これらの変化は専門職の職場における

労働関係を変化させた。公的部門で雇用されるケアリング専門職は独立した自立的な専門職として機能することをやめ、その代わりに、他人によってセットされた規則・規制 (rules and regulations) にしたがって、特定の課業をこなすよう割り当てられる技術者として (しばしば、どちらかといえば彼らの専門力量の領域でクライアントと共に働く第一線の経験をほとんど持たないマネージャーとして) 働くことを強いられてきている。」(L. Dominelli. Neo-liberalism, social exclusion and welfare clients in a global economy.)

加えてドミネリは、次のような指摘をしている。

「専門職コントロールの諸問題もまた表面化してきた。ソーシャルワークは専門領域を防衛することに弱かったので、他のケアリング専門職、特に保健分野の人々が、ソーシャルワークの仕事の多くに進出し始めている。ソーシャルワーカーが彼らの専門職業の知識基盤と領域を正確に規定することに失敗してきたことが、このような状態になることを促進した。このことが、ソーシャルワーカーの諸活動を他のもっと組織された専門職集団から少しずつ奪われる実った (収穫できる) 志願者 (ripe candidate) にしている。」(同上)

このような指摘に触発され、われわれは、直ちに日本の介護支援専門員問題を想起することができるであろう。さてこの論文の結論部分で、ドミネリは次のように指摘している。

「ソーシャルワーカーがグローバリゼーションの結果である、彼らが対象として働いている人々の貧困化、彼らの職業のリストラクチャリング、そして彼らの労働条件の悪化などと真剣に取り組むようにならなければ、ソーシャルワークの将来は暗いものに見える。異なる結果を作り出すためには、その過程で、ソーシャルワーカーは、彼らのクライアントを援助するとともに、みずからの力量を高める (empowering) 方法を見つけなければならないであろう。」(同上)

これらは、海の向こうの話とは思われない身につまされる指摘である。

では、児童福祉ソーシャルワークに局面を限定するとどうなっているであろうか。ここでは、児童相談所のあり方と関わって、「児童福祉ソーシャルワークの変容ないしは危機」について考察しているのであるが、筆者の問題意識とも関わりの深い、**田邊泰美**の英国の(児童)ソーシャルワークに関する興味深い(あるいは深刻な)報告をかいつまんで紹介しておきたい。

「英国では『子ども福祉』が『試練』に立たされており、従来の『ケア』という概念の転換を余儀なくされているのかも知れない。まず (1)『子ども福祉』が国民全体を対象とする『子育て支援』(family support) よりも『子ども虐待防止』(child protection) に偏り、しかもその内容が『子どもと家族』への『ケア』よりも『虐待調査』に集中されていること、(2) さらに国営保健医療及びコミュニティ・ケア法の施行により、地方自治体社会福祉部はサービスの『購入者』と『提供者』の分離という組織上の変更を余儀なくされ、営利セクター (市場原理) によるサービスの提供が積極的に認められたこと、である。」(田邊泰美「ケアの終焉?」)

さらに英国では、サービスの「提供者」とサービスの「購入者」を分離するシステムが広がっている。

「『購入者/提供者』分離システムとは、従来のように『財源の確保とサービスの提供』を両

一の行政主体（社会福祉部）が行うのではなく、サービスの購入者（財源の確保）である社会福祉部は、公・民（営利）のサービス（提供者）を競争させ効率のよいものと契約を結ぶというシステムである。」（同上）

これらの結果、何がもたらされたのであろうか。

「サービスの『購入者／提供者』分離システムにより、購入部門のソーシャルワーカーはケース・マネージャーとして『財源調整・運営』『サービスの契約・取決め』などの能力が求められ、『治療的介入』『ケースワーク』など人間の内面に関する深い心理的洞察に基づく専門性が見失われることになった。提供部門のソーシャルワーカーは、子ども虐待防止チームと長期ケアチーム（子ども虐待防止以外担当）に分かれ、子ども虐待防止チームはもっぱら子ども虐待のスペシャリストとして専門性がより高められることになったが、重要な処遇に関する決定権はケース・マネージャーに委ねられた。」（同上）

このようにしてケースワーカーは、その機能が分断されアイデンティティの喪失がもたらされ、児童福祉全体では、「予防的ケア」ないしは「子育て支援」が衰退しているというのである。筆者は、この報告も、日本の社会福祉（介護保険制度、社会福祉事業法等の改正後の障害者福祉）の今日と二重写しになり、明日の日本の児童福祉の姿を予見させる報告であると受けとめている。

いずれにしてもここに紹介したような事柄が筆者のいう「ソーシャルワークの変容ないしは危機」に他ならない。そして、このような「ソーシャルワークの変容ないしは危機」を最小限にとどめ、積極的なソーシャルワークの活性化あるいは再生を追求することが筆者の研究目的の重要な柱である。

### 3) 児童虐待対応と児童相談所のあり方

児童虐待対応と児童相談所のあり方に関わって、筆者は既に、本稿 4-2) において「児童虐待を直接予防し、防止することは、重要な課題であることは言うまでもないが、これは決して容易なことではない。一見回り道のように見えようが、全ての子どもの健全な成長・発達を支援し、子育て中の親・家族を支援すること、および国民の子どもの人権に関する理解を推進する総合的施策の中で児童虐待防止と対応を進めることが問題の本質的な解決につながると思う。」と指摘した。また「児童虐待の防止等に関する法律」の評価に関わって、本稿 4-3) において、「（児童虐待の防止等に関する）法律から、児童虐待（をする保護者）を早期発見し、強制力を含む対応が進むことは予想される（その意味で児童虐待を抑止する効果は予想できる）。しかし、この『法律』を読んで育児に自信と楽しみを回復する親がいるであろうか、残念ながら、子育てに不安と困難を持つ母親などを、暖かく理解し励まし援助する姿勢はこの『法律』からは読みとれない。虐待してしまいそうな親に寄り添い、苦しみを共感し、丁寧に援助する姿勢をもったソーシャルワーク的取り組みを充実する姿勢が読みとれない。」と指摘した。

これらのことは、児童相談所のあり方についても一つの視点を明確にするものである。それは、今一度、児童福祉法第 15 条の 2 でいう「児童に関する各般の問題につき、家庭その他からの相

談に応ずること。」「児童及びその家庭につき、必要な調査並びに医学的、心理学的、教育学的、社会学のおよび精神保健上の（総合的な―筆者が付加）判定を行うこと。」という児童相談所の包括的な任務の積極的な意義を再評価することでもある。また、広範な相談に応じながら必要な場合は、相談援助活動の一環として、児童福祉法第33条で定める一時保護を実施し、また児童福祉法第26条、第27条などに定められた適切な「措置」を実施することの意義を再評価することである。これらの活動を一体的に行うことが、「地域住民に浸透した機関であること」とする『児童相談所運営指針』の考え方につながるものであると思う。その意味で、才村論文が提唱する、児童相談所から「行政サービスとしての児童相談」を切り離し（市町村事務とし）、児童相談所を虐待や非行ケースを中心に対応する「子どもの権利擁護センター」とする構想には賛成できない。

なお児童虐待をめぐる法改正問題についての筆者の考え方は、既に本稿4-2)で、「現行の法律・制度を最大限に活用し、法制度が実体化されていない部分（法令で定められた内容が社会資源として実現していない部分）は早急に実体化することがまず重要な課題となる。現在、児童虐待防止と対応には、主として児童福祉法と民法が活用されているが、当面は両法律の不備な点を整理し課題を精選した対応が望ましいと考える。つまり当面は、法改正は必要最小限にとどめ、精選された改正・精選されて創設された法律も含め、制度の最大限の活用をめざすことが望ましいということが法改正問題へのまとめになる。」と述べた通りである。

#### 4) 児童相談所における「相談援助活動」「児童福祉ソーシャルワーク」のあり方

##### —「ソーシャルワークの重層構造論（段階構造論）」—

児童相談所の将来像を考えると、筆者の見地は、措置事務の市町村委譲や行政サービスとしての児童相談を市町村事務化することなどの「改革」に賛成しないという意味では保守的といわれるかも知れない。しかし筆者は、児童相談所の現状に満足していないという意味では、保守的立場ではない。児童相談所は、広範な児童問題を前に、多くの課題を背負い、抜本的な充実・改善・強化を求められている。そのことについては、前項でも本稿でも繰り返し指摘してきたところである（本稿で紹介した現場の人々の論文もそのことを繰り返し指摘している）。

児童相談所は、子どもに関わる広範な相談を受け付け、総合的な判定による全体像の把握、緊急性がある場合や子どもの全体像を観察する必要がある場合などの一時保護の活用、いわゆる在宅援助、カウンセリングや心理療法による援助、関係機関による援助、通所・入所施設などによる援助、里親養育などによる援助、法的に一定の強制力を持った援助、地域のサポートネットワークの形成による援助、などを問題の性質や緊急性や複合性に応じて重層的・段階的に選択し実施することが望まれる。

現状ではなお不十分ではあるが、児童相談所はこのような「ソーシャルワークの重層構造（段階構造）」的实践が可能な数少ない公的相談機関である。この特質をさらに改善・充実・強化することが筆者の児童相談所論の基本である。このような立場から筆者は、児童相談所の相談援助

活動において、「児童福祉ソーシャルワークの重層構造論（段階構造論）」を提唱したいと思う。相談・判定などの相談援助活動、一時保護、広い意味での措置の実施などを大切にする考え方を「三位一体論」ということがあるが、この「三位一体論」も「重層構造論」と基本的には共通の考え方であるとする。

その意味では、筆者のいう「児童福祉ソーシャルワークの重層構造論（段階構造論）」は、何も特別なことではなく、児童相談所が半世紀かけて蓄積してきた基本の方法論に他ならない。筆者が、本稿1-1)において「児童相談所におけるソーシャルワークは重層的であることが望ましいと考えている。」と指摘した論拠の一端はここにもある。

このように考えると、児童相談所は、クリニック機能も措置機能も兼ね備えていなければならない。「親とともに歩む」相談も「親とも対決しなければいけない」相談（柏女）も共に引き受ける必要があると思う。その際、児童相談所の中に、全般的な相談に対応する通常の相談援助体制とは別に、その時代その地域における重点的な相談（たとえば非行問題、児童虐待問題、不登校問題）に特に専門的に対応するためのチームを形成するゆとりが必要である。精神科医の専任化や嘱託弁護士確保なども重要な課題となる。もちろん、児童福祉司など相談援助スタッフの強化、児童相談所そのものの増設などは基本の課題である。

以上のような筆者の考え方を試みに簡単な概念図にすると図1「児童福祉ソーシャルワークの重層構造（段階構造）」のようになる。図1は、たまたま4層（段階）構造にしているが、実際にはもう少し段階を分けた方がよいであろう。また、各層の間には、ある程度の境界（場合によっては壁）があるが、この境界は固定的なものではなく、実際の事例では、相談援助活動の過程で境界を越えて移動しうるものである。困難な事例でも長期の施設入所などの援助と合わせて家族

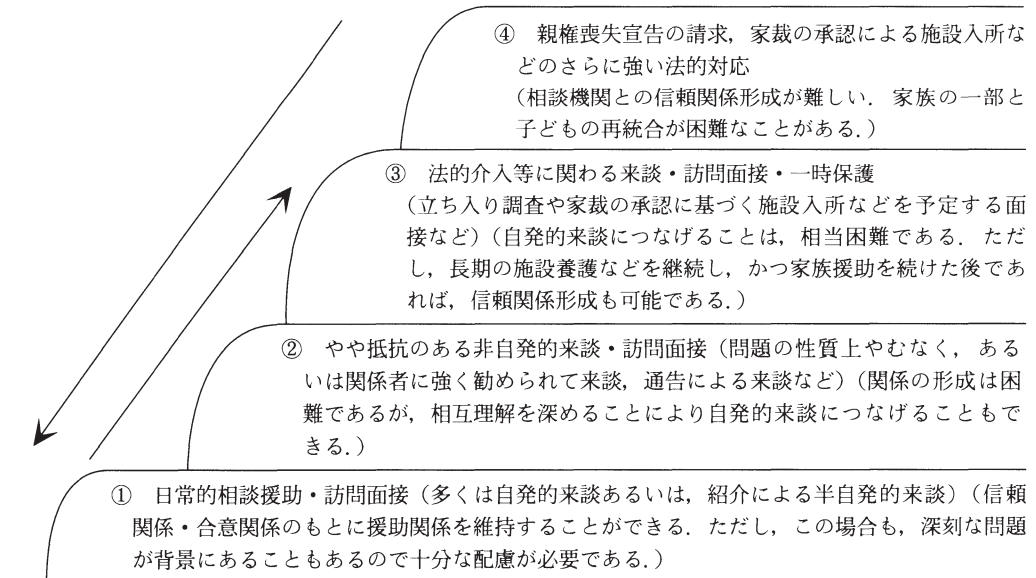


図1 児童福祉ソーシャルワークの重層構造（段階構造）

への援助が継続されることを通して、援助関係の段階が変化することは可能である。

まとめていえば、成長発達の上途にあり、家族問題など環境の影響を受けやすい子どもの問題を総合的・重層的に取り組む児童相談所の存在は、児童福祉の第一線機関として今後も重要な意味を持つであろう。その意味で、これまでに述べてきたような児童相談所の重層的機能を解消することは、児童福祉にとって計り知れない損失につながるように思えてならない。しかし、現在の社会福祉政策の動きや児童福祉政策の動きを反映した児童相談所論の動向を見るにつけ、筆者は、児童相談所の将来に深い危惧感をもっていることを表明して結びとしたい。

なお、本稿と前稿のまとめとして、上記の重層構造と本稿と前稿でふれた児童相談所の相談援助機能の全体像を、付表「児童相談所の相談援助活動の枠組み（試案）」に示した。

この「試案」は、「児童虐待の防止等に関する法律」の施行（予定は、2000年11月とされている）に合わせて一部改訂しなければならない。

筆者は、前稿と本稿で、今日の児童相談所の現状（児童相談所論の現状も含めて）を整理し、これからの児童相談所のあり方に関する筆者の見解を提示しようとした。しかし、筆者には、2つの論文を経てもなお児童相談所（問題）の全体像は見えてこない。ましてや児童相談所の望ましい将来像が明確な焦点を結ばない。今後ではできれば児童相談所の歴史を振り返る作業に取り組んでみたい。あるいはソーシャルワーク論と児童相談所の関わりをさらに深く学んでみたい。もちろん、社会福祉事業法等の改正問題、児童虐待防止立法問題などにも遅ればせながらついていきたい。このような諸々の心残りを抱えつつ、ひとまず筆を置くことにする。本稿における筆者の認識不足・考察不足について関係者のご叱正とご教示をお願いしたい。（2000年7月）

## 文 献

- 竹中哲夫『児童福祉法改正論－制度論から援助論へ』三和書房、1998年。
- 竹中哲夫「児童相談所の現状と将来－児童福祉法改正と社会福祉基礎構造改革にふれつつ－」『日本福祉大学社会福祉論集』第102号、2000年2月。
- 竹中哲夫「社会福祉・児童福祉改革の動向と課題」『日本福祉大学社会福祉論集』第101号、1999年8月。
- 才村純「子ども虐待とソーシャルワーク」『世界の児童と母性』VOL.47、1999年10月。
- 柏女霊峰「これからの児童相談所に期待されるもの」『全児相』通巻第68号、1999年11月。
- 厚生省児童家庭局企画課監修『児童相談所運営指針（改訂版）』日本児童福祉協会、1998年。
- 名倉巨子「子ども虐待への児童相談所の対応について」『自由と正義』1999年12月号。
- 中原康博「児童相談所の現状と課題－子育て支援に向けて－」『紀要・大阪の保育研究』1997年7月。
- 宮島清「児童虐待対策における偏った強調点と児童相談所の課題」『社会福祉士』第5号、1998年5月。
- 石川稔『子ども法の課題と展開』有斐閣、2000年。
- 全国養護問題研究会編『日本の児童福祉⑫』1997年6月。
- 日本弁護士連合会『ドメスティック・バイオレンス防止法律ハンドブック－妻への暴力、子どもへの虐待の根絶に向けて』明石書店、2000年。
- 厚生省児童家庭局監修『子ども虐待対応の手引き』日本児童福祉協会、1999年。
- R. A. ドルフマン（西尾祐吾・上續宏道共訳）『臨床ソーシャルワーク』相川書房、1999年。
- 岡本栄一「社会福祉の原理」岡本栄一他編著『社会福祉原論』ミネルヴァ書房、1990年。

白澤政和「監訳者あとがき—社会福祉実践の危機とケースマネジメント」ステファン・M・ローズ編  
(白澤政和監訳)『ケースマネジメントと社会福祉』ミネルヴァ書房, 1997年.

安井豊子「介護保険とケアマネジメント」加藤蘭子編著『介護保険と人権』かもがわ出版, 1999年.

L. Dominelli: Neo-liberalism, social exclusion and welfare clients in a global economy.  
International Journal of Social Welfare, Volume 8, Number 1, January 1999: 17-21 (高島  
進仮 訳を参照した)

田邊泰美「ケアの終焉? 英国におけるソーシャルワークの変化と子ども虐待防止」『世界の児童と母性』  
VOL.47, 1999年10月.

付表 児童相談所の相談援助活動の枠組み（試案）  
 —相談援助・ネットワーク・地域活動（竹中・2000年）—

関係	形態	かかわり方	主な目的	方法・技術（手段・資源）	コメント（課題）
I 個別的・小集団的 かかわり ↙援助者↘ 被援助者↙	(1) インテーク 来談 通告 送致他	インテーク的 かかわり (窓口指導的 かかわり)	受付段階で可能な解決を図る。 予防的機能。 (2)(3) への導入。	面接, カウンセリング, ガイダンス, 調査など。 相談内容全般にわたっての知識・関係機関に関する知識。	従来児童相談所ではインテークワークが軽視されることがあった。ゼネリックな専門性が必要。
	(2) 短期 のかかわり	a. 短期的かかわり	比較的軽易な問題の解決, 診断(判定), 重い問題の初期的とりくみ。 (3) への導入。	面接, カウンセリング, ガイダンス, ケースワーク, 心理療法, 地域活動。	児童相談所では, 短期的かかわりの内, 面接指導1回のみ件の数が多い。
		b. 診断的かかわり	発達, 障害の水準, 人格形成の査定, 処遇方針への寄与, 相談・助言。	面接, 検査, カウンセリング, 調査, (心理診断, 医学診断, 社会診断) 一時保護機能の活用(行動観察等)	判定意見と援助の実施内容の緊密なつながりが必要。 生活背景の重要性。
		c. 危機援助的かかわり	緊急事態に即応する。(1) (2) b (4) を直結する。	その場で可能なあらゆる方法を駆使する。 危機介入・ケースマネジメント。 一時保護の活用(法第33条) 立ち入り調査の実施(法第29条)	あらゆる機関, 資源を迅速に活用しなければならぬが, ネットワーク形成が不備であると(1)→(4)が直結しない。
	(3) 長期 のかかわり	a. 長期的特殊な かかわり	特定の課題に, 特定の技術を中心にかかわり, 問題の解決を図る。	問題に対応した特定の技術(の組み合わせ)により長期のかかわりをもつ。 (例・言語訓練等)	通所指導が多い, グループ教室等も活用される。 医療機関・通所施設等との連携も必要。
		b. 長期的総合的 かかわり	人格形成・生活の多くの面に渡って問題解決を図る。	入所援助(一時保護→施設入所)・ケースマネジメント・専門職チームによる総合援助・総合環境療法。	児童相談所と児童福祉施設の連携が必要。
	(4) 措置	a. 児相指導 (児童福祉司指導等)	(2) a, b, c (3) a, b, II } 参照 児童福祉司指導などの措置 (法第27条第1項2号など)		判定員, 児童福祉司等の専門性確保 一時保護部門の充実
		b. 施設入所等	2) c 3) a, b, II } 参照 施設入所措置(法第27条第1項3号) 家庭裁判所の承認による施設入所 (法第28条)	(少年法による 保護処分を含む)	適切な施設・里親等の確保が課題
		c. 他機関委託・送致	(2) a, b, c (3) a, b, II } 参照		委託・送致後も必要に応じて連携



	(5) アフターケア	a. アフターケア的かかわり（フォローアップ）	一定のとりくみの事後指導 効果調査のためのかかわり	ケースワーク，社会調査	家族はもとより，関係機関との連携が重視される。  児相職員が短期に人事異動する状況では困難。  18歳を越えた援助も必要。
		b. アフターケア的かかわり（ライフサイクル的かかわり）	人生のそれぞれの節に対応した，長期の援助活動	ケースワーク，コミュニティワーク，社会調査	
Ⅱ 関係機関とのかかわり・連携	a. 家庭児童相談室	連絡・調整・共同・連携	家庭児童相談室の機能を越える事例の支援，児相の条件では対応が困難な事例の援助依頼（地域性，福祉事務所機能との連携）		家児相の職員の専門性，嘱託勤務等に課題がある。
	b. 児童家庭支援センター	連絡・調整・共同・連携・指導措置の委託	児童家庭支援センター機能の活用 ① 地域・家庭からの相談に応じる ② 児相からの委託を受けて在宅指導 ③ 関係機関との連絡・調整 ④ 各分野の専門家を活用する相談事業等		センターの職員の確保，専門性の確保，センターの地域的適正配置等課題が多い。
	c. 児童福祉施設	入所措置・連携	入所措置に先立つ児相と施設の連絡・相互理解，入所後の連携，アフターケアの共同		入所措置後の関係の充実，児相の施設援助機能が課題
	d. 児童福祉審議会（部会等）	措置・措置解除に当たって意見を聴く	「意見を聴く場合」 ① 児童若しくは保護者の意向が児相の措置（方針）と一致しない場合。 ② 法律や医療等の観点から専門的知見が必要な場合。		児相が確保すべき専門機能と審議会の専門機能との関係の整理が課題
	e. 学校医療機関，福祉機関	連絡・調整・共同・連携	児童福祉援助のためのネットワークの形成・相互支援・相互コンサルテーション，必要な情報の共有（児童・保護者のプライバシー，インフォームドコンセントの尊重）  * 「障害児（者）地域療育等支援事業」との連携も必要。		関係機関に関する十分な知識，児相としての責任の範囲の明確化が必要
	f. 家庭裁判所	法的対応の承認 審判に付すための送致	保護処分による家裁から児相への送致（少年法），児相から児童福祉法 27 条 4 号による家裁への送致など 児童福祉法 28 条による施設入所の承認，児童福祉法 33 条の 6 による親権喪失宣告の請求，未成年後見人選任の請求など		「児童虐待の防止等に関する法律」の施行（2000 年 11 月頃）後は，同法を活用（この項以外でも活用する）
Ⅲ 住民レベルのかかわり 自治体（公務員） ↑↓ 権利主体としての住民	a. 権利主体（住民）とのかかわり	地域住民の要望を受ける（懇談，協議，交渉） 住民運動との連携			児相業務と位置づけられないことが多い，親の会運動等の未成熟もある
	b. 調査・実態把握	地域児童福祉実態調査 懇談会			児相の業務とは積極的に位置づけられない場合が多い
	c. 広報・社会教育	児相だより（ニュース），マスコミの活用 市民（父母）講座，巡回相談，電話相談			広がっているが，なお正規の業務に位置づけられないものもある。
	d. 共同主体・共同行動	地域児童福祉改善運動 制度・財政の改善運動			自治体の民主化，住民の自治能力の向上が決め手