

日本福祉大学社会福祉学部・日本福祉大学福祉社会開発研究所
『日本福祉大学社会福祉論集』第105号 2001年8月

児童福祉の動きと課題・1999年～2001年

--- 社会福祉事業法等の改正と児童虐待対応に注目しながら ---

竹中哲夫

目次

はじめに

- 1 社会福祉基礎構造改革と社会福祉事業法等の改正
 - 1) 経過
 - 2) 「大綱骨子」「法律案要綱」などの内容の検討
 - (1) 「大綱骨子」の特徴
 - (2) 「社会福祉事業法」から「社会福祉法」へ --- 理念・原理の変更
 - (3) 「法律案（仮称）制定要綱」および「法律案要綱」の要点と考察
- 2 2000年度の児童福祉関係予算をめぐって
- 3 保育施策をめぐって
 - 1) 新エンゼルプラン等をめぐって
 - 2) ベビーホテル問題をめぐって
 - 3) 学童保育をめぐって
 - 4) 保育政策の読みとり方と課題
- 4 児童相談所のあり方をめぐる議論
- 5 児童福祉施設における子どもの人権侵害事件と権利擁護の問題
 - 1) 児童福祉施設における子どもの人権侵害事件をめぐって
 - 2) 子どもの権利擁護施策の動き --- 「第三者評価基準」「自主評価基準」をめぐって
 - 3) 児童虐待防止法と「施設内虐待」
- 6 児童虐待の実態ととりくみ
 - 1) 児童虐待をめぐる動き
 - 2) 児童虐待防止立法をめぐる動き
 - 3) 「児童虐待の防止等に関する法律」に対する私見
 - 4) 2001年度予算における児童虐待防止対策
 - 5) 児童福祉司の増員などをめぐって
- 7 宗教団体・思想団体と子どもの人権
- 8 文京区・女児殺害事件と子育て家庭支援
- 9 少年非行および少年法改正
- 10 まとめと課題の提示

注

参考文献

はじめに

本稿では、おおむね1999年後半から2001年前半までの児童福祉の動きを概観し、その問題点と課題を整理する。本稿に先立つ1997年から1999年前半までの社会福祉・児童福祉の動きの概観と課題の整理は、拙稿「社会福祉・児童福祉改革の動向と課題」（1999年8月---前稿と略す）にまとめた。前稿は、1997年の児童福祉法改正以後、社会福祉基礎構造改革の議論が起こりその姿が鮮明になっていく時期に対応している。本稿は、社会福祉基礎構造改革が「社会福祉法」の成立などに着地したこと、児童福祉施設などにおける子どもの権利擁護問題が脚光を浴びていること、児童虐待問題が注目されていることなどを特筆することにする。なお児童福祉措置制度については前稿でもふれたが、本稿でも「社会福祉法」との関わりにおいてこの問題にふれることにする。

ここであらかじめ主な動きを振り返っておくことにする。

1999年は、社会福祉基礎構造改革に基づく社会福祉事業法等の改正問題が具体化した年である。また、1999年末には、「少子化対策推進基本方針」と「新エンゼルプラン」が策定された。2000年度予算は「新エンゼルプラン」と「児童虐待防止施策」が重点施策として位置付いた。

また2000年には、社会福祉基礎構造改革に基づいて社会福祉事業法等が改正された（社会福祉事業法は「社会福祉法」に改正された）。続いて「児童虐待の防止等に関する法律」と「改正少年法」が成立・施行された。これらの動きと関わって2001年度予算（2001年3月26日成立）には新エンゼルプラン関係予算をはじめ、新たな「児童虐待防止対策」が盛り込まれている。

児童虐待対応の動きは、児童相談所や児童福祉施設のあり方に影響し、新規施策も打ち出された。また、社会福祉基礎構造改革で取り上げられた自主評価、第三者評価、苦情解決などの制度が、児童福祉施設においても具体化し始めた。この動きは児童福祉施設における人権侵害事件、児童虐待対応などと結びつき、「施設内虐待」への対応という新たな視点を生み出している。

なお厚生省は、2001年1月6日より厚生労働省に再編成された（注1参照）。ただし本稿で述べることは、時期的にみて「厚生省」と「厚生労働省」の両方にまたがっているので、厚生省と厚生労働省の両方の用語を使用する。

1 社会福祉基礎構造改革と社会福祉事業法等の改正

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、1999年8月10日には、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」「社会福祉事業法等の一部改正法案要綱の概要」を諮問した。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「諮問案通りました承する」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と、「基礎構造改革」が今回の「法改正」の範囲にとどまらないことを強く示唆している。

その後、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（当時）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）。

さて、第147通常国会が2000年1月20日開会された。厚生省は、2000年2月10日に社会保障制度審議会に「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（仮称）制定要綱）を諮問し、2月15日には答申を得ている。その後2000年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、5月29日参議院で可決・成立し6月7日に公布された。

2) 「大綱骨子」「法律案要綱」などの内容の検討

(1) 「大綱骨子」の特徴

ここでまず1999年4月15日の「大綱骨子」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へ」の方向づけが決定的になった。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」するとしている。

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ている。措置制度の問題点を指摘することによって措置制度を（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。

「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」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。たとえば児童福祉の場合、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」とした（その後の経過については本稿3でふれる）。

(2) 「社会福祉事業法」から「社会福祉法」へ --- 理念・原理の変更

ここではまず改正社会福祉事業法等の「改正案・現行対照」表（「改正案・現行対照」表は、社会福祉法等研究会から公開されているものによった）により、「社会福祉事業法」から「社会福祉法」に改正される場合の法の理念・原理（主に「第1章 総則」部分）の変更内容を抜粋する（表1参照 - 下線は筆者）。

「社会福祉事業法（事業法と略す）」第3条（基本理念）は、国、地方公共団体、社会福祉法人などの社会福祉事業等の実施責任（基本的には公的責任）を明示しているのに対し、「社会福祉法（福祉法と略す）」第3条（福祉サービスの基本理念）では、福祉サービスの質を規定しているにすぎない。責任の主体は消去されている。公的責任の所在を示す条文が、サービスの質を示す条文に置き換えられた。

事業法の第3条の2（地域等への配慮）では、責任の主体を国、地方公共団体、社会福祉法人などであるとしている。福祉法の第4条（地域福祉の推進）では、推進の主体を地域住民や事業者などであるとしている。ここでも国、地方公共団体が消去されている。

福祉法第60条（経営主体）、第61条（事業経営の準則）では従来通り、それぞれ「第一種社会福祉事業は、国、地方公共団体又は社会福祉法人が経営することを原則とする。」、「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、次に掲げるところに従い、それぞれの責任を明確にしなければならない。」とされている。

しかし、福祉法の第6条（福祉サービスの提供体制の確保等に関する国及び地方公共団体の責務）では、国及び地方公共団体が登場するが、「（中略）社会福祉を目的とする事業の（中略）実施が図られるよう、福祉サービスを提供する体制の確保に関する施策、福祉サービスの適切な利用の推進に関する施策その他の（中略）措置を講じなければならない。」という間接的で曖昧な規定になっている。

事業法第3条は、つづめて表現すれば、「国及び地方公共団体等が事業の実施に努めなければならない。」と行政の直接的責任を明記していた。

福祉法第6条は、つづめて表現すれば、「国及び地方公共団体は、事業の実施が図られるよう、体制の確保、利用の促進などの各般の措置を講じる。」と行政の間接的責任を示している。国及び地方公共団体等の直接的事業実施責任は明記されていない。事業が実施されるように各般の措置を講じるということは、国と地方公共団体の直接責任を他に転嫁し、社会福祉の実施という点

表1 「社会福祉事業法」から「社会福祉法」へ --- 法の理念・原則の変更

社会福祉事業法 (第1章 総則部分)	社会福祉法 (第1章 総則部分)
<p>(基本理念) 第3条 国, 地方公共団体, 社会福祉法人その他社会福祉事業を営む者は, 福祉サービスが必要とする者が, 心身共に健やかに育成され, 又は社会, 経済, 文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会を与えられるとともに, その環境, 年齢及び心身の状況に応じ, 地域において必要な福祉サービスを総合的に供給されるように, <u>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。</u></p> <p>(地域等への配慮) 第3条の2 国, 地方公共団体, 社会福祉法人その他社会福祉事業を営む者は, <u>社会福祉事業その他の社会福祉を目的とする事業を実施するにあたっては, 医療, 保健その他関連施策との有機的な連携を図り, 地域に即した創意と工夫を行い, 及び地域住民等の理解と協力を得るように努めなければならない。</u></p> <p>(経営主体) 第4条 社会福祉事業のうち, 第一種社会福祉事業は, 国, 地方公共団体又は社会福祉法人が営むことを原則とする。</p> <p>(事業経営の準則) 第5条 国, 地方公共団体, 社会福祉法人その他社会福祉事業を営む者は, 左の各号に掲げるところに従い, それぞれの責任を明確ならしめなければならない。(以下略)</p>	<p>(福祉サービスの基本理念) 第3条 福祉サービスは, 個人の尊厳の保持を旨とし, その内容は, 福祉サービスの利用者が心身共に健やかに育成され, 又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとし, <u>良質かつ適切なものでなければならない。</u></p> <p>(地域福祉の推進) 第4条 <u>地域住民, 社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者は, 相互に協力し, 福祉サービスが必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み, 社会, 経済, 文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会を与えられるように, 地域福祉の推進に努めなければならない。</u></p> <p>参考 (経営主体) 第60条 社会福祉事業のうち, 第一種社会福祉事業は, 国, 地方公共団体又は社会福祉法人が営むことを原則とする。</p> <p>参考 (事業経営の準則) 第61条 国, 地方公共団体, 社会福祉法人その他社会福祉事業を営む者は, 次に掲げるところに従い, それぞれの責任を明確にしなければならない。(以下略)</p> <p>(福祉サービスの提供の原則) 第5条 <u>社会福祉を目的とする事業を営む者は, その提供する多様な福祉サービスについて, 利用者の意向を十分に尊重し, かつ, 保健医療サービスその他の関連するサービスとの有機的な連携を図るよう創意工夫を行いつつ, これを総合的に提供することができるようにその事業の実施に努めなければならない。</u></p> <p>(福祉サービスの提供体制の確保等に関する国及び地方公共団体の責務) 第6条 <u>国及び地方公共団体は, 社会福祉を目的とする事業を営む者と協力して, 社会福祉を目的とする事業の広範かつ計画的な実施が図られるよう, 福祉サービスを提供する体制の確保に関する施策, 福祉サービスの適切な利用の推進に関する施策その他の必要な各般の措置を講じなければならない。</u></p>

では、小さな国家・小さな自治体をめざす立場が浮き彫りにされているといえよう。

(3) 「法律案（仮称）制定要綱」および「法律案要綱」の要点と考察

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（仮称）制定要綱」および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」の要点を児童福祉関係部分を中心に概観する（表2参照）。「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」そのものを知ることができる。

表2 「法律案（仮称）制定要綱」および「法律案要綱」の要点

法改正の「ねらい」	法改正の「内容」
<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、法律案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>第一 改正の趣旨 （省略）</p>	<p>第一 改正の趣旨 （省略）</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 ---（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>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、もって社会福祉の増進に資することとする。〔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、身体障害者相談支援事業、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 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 都道府県は，市町村の更生援護の実施に関し，市町村相互間の連絡調整等の必要な援助を行うものとする。</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 (以下略)</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。--- (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 知的障害者の居住地の変更に伴う更生援護の実施者の変更について定めるとともに，市町村は，知的障害者に対する福祉に関する必要な情報提供，相談及び指導等を行わなければならない。</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 (以下略)</p> <p>7 居宅介護，施設入所等の措置 --- (市町村は，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>第五 児童福祉法の一部改正の要点</p> <p>一 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。</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 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 要保護児童を発見した者が，当該児童を福</p>	<p>第五 児童福祉法の一部改正の要点</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>

社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。

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

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。

四 児童福祉施設の設置者に対する監督に関する事項

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。

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

- 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。
- 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。

六 新しい利用制度に関する事項

1 居宅生活支援費の支給

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。

- (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)

2 児童居宅支援（支援費の支給対象となる福祉サービス）

児童居宅支援とは、児童居宅介護、児童デイサービス及び児童短期入所をいうこと。

(以下略)

- (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〕

- 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〕

二 福祉の保障に関する事項

1 居宅生活支援費の支給

- (1) 「児童居宅支援」とは、児童居宅介護、児童デイサービス及び児童短期入所をいうこと〔児童福祉法第6条の2関係〕

- (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〕

- 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。）

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

- (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〕

三 児童福祉施設の設置者に対する監督に関する事項

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〕

四 費用に関する事項

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こと。 [児童福祉法第53条の2及び第55条の2関係] (以下略)
第六 (以下省略)	第六 (以下省略)

さて表2に示した「制定要綱」と「法律案要綱」(の要点)を合わせると、社会福祉事業法等の改正において、まず措置制度に関わって次のような改正が行われたことが分かる。

知的障害者施設等は、措置制度を廃止し、「支援費支給方式」に移行する(2003年)。この場合市町村の役割は、サービスの供給責任者の立場から、情報提供、利用の調整等、支援費の支給、などを行う立場に変化する。

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)に移行した(2001年4月施行)。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)に限られる(居宅生活支援費の支給 --- 2003年4月施行)。

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、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。

これらの制度改正により措置制度は、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、たとえば知的障害者福祉法において、「市町村は、18歳以上の知的障害者が、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こと。」とある(下線筆者)。先にふれた事業法総則の改正とも照らし合わせるならば、公的責任の後退が大いに懸念される。

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。また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目玉された。「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。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。

知的障害児福祉については、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」（2000年6月施行）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、十分な検討が必要である。なおこの事業は、厚生省の解説によれば、「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。」とされている（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日参照）。

「障害児（者）地域療育等支援事業」の実施状況は、厚生（労働）省の1999年度予算では、320か所（分）、2000年度は、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。ところで「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」の見直しと一定部分の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となるのであろう（「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）。その意味からもこの事業は、児童家庭支援センターの障害児福祉版と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）。

「社会福祉法」など改正法の実施時期は、助産施設や母子生活支援施設の入所方式の変更等は2001年4月1日、支援費支給方式や知的障害者福祉等に関する事務事業の市町村委譲等は、2003年4月1日、その他は2000年6月7日である。

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。

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、今後さらに進んだ「法改正」が行われる可能性があることは、「社会福祉基礎構造改革」の諸報告や先にふれた中央社会福祉審議会「答申」（1999年9月30日）などにも明らかである。以上の動きをふまえて、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。

2 2000年度の児童福祉関係予算をめぐって

ここでは、2000年度国家予算政府案（2000年3月17日成立）の内、児童福祉関係予算案（厚生省児童家庭局分）と関係する動きを紹介する（詳細は「全国厚生部（局）長会議資料」2000年1月17日、『福祉新聞』2000年1月17日、「全国児童福祉主管課長会議資料」2000年3月9日など参照）。児童福祉関係予算案の構成は、「1 新エンゼルプランの策定」「2 保育サービスの充実」「3 児童虐待防止施策等の充実」「4 子育て家庭の支援等」「5 児童手当」である。

「1 新エンゼルプランの策定」は、政府の「少子化対策推進基本方針」（1999年12月17日）の具体化として大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治の関係6大臣の合意により策定された「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について（新エンゼルプラン）」（1999年12月19日）の予算化である。

「3 児童虐待防止施策等の充実」では、「1. 早期発見・早期対応体制の整備」として、「児童虐待防止市町村ネットワーク事業の実施」（「虐待防止協議会」の設置など）、「児童虐待対応協力員（非常勤）を児童相談所に配置」、「協力体制整備事業の充実」（主任児童委員等の専門研修を実施し、地域連絡網を整備）、「子ども虐待防止のための広報及び母子保健専門指導員の研修」、「児童家庭支援センターの拡大」（25か所を40か所に）などが掲げられている。

次に「2. 施設入所児童の生活の質の向上」として、「地域小規模児童養護施設」（定員6人）を新たに創設するとしている。予算額は10か所で4,000万円、10月実施とされている。また「児童福祉施設入所児童支援事業」として、施設入所児童の育成に関する評価および苦情相談などを、全国10か所で試行的に実施するとしている（2000年度実施施設10施設）。その他、「児童養護施設の補助基準面積の拡大」（児童のプライバシーを尊重するためのスペースを確保）も盛り込まれている。

上記の「地域小規模児童養護施設」は、「全国厚生部（局）長会議資料」（2000年1月17日）によれば、「実親が死亡したり、行方不明等の場合には、長期にわたり家庭復帰が見込めないことから、主としてこれらの児童を対象に、本体児童養護施設と一体的に運営するものとして、地域の住宅などに新たな小規模な施設（定員6名）を全国10カ所（各ブロック1カ所程度）に設置し、近隣住民との適切な関係を保持しつつ、家庭的な環境の中で養護を実施することにより、入所児童の社会的自立を促進するものである。」（下線筆者）と規定されている。その後に出された「地域小規模児童養護施設運営要綱」（2000年5月1日）によれば、「この施設の定員は、本体施設とは別に6名とし、常に現員5名を下回らないようにすること。」「地域小規模施設専任の職員として児童指導員又は保育士を2人置くこと。」「必要に応じ、その他の職員（非常勤可）を置くこと。」とされている。生活規模を小さくすることは基本的には望ましいことであるが、「本体児童養護施設」（仮に本園と呼ぶ）と「小規模児童養護施設」（仮に分園と呼ぶ）の関係をどうするのか、分園の対象となる児童の選択をどのように実施するのか、分園の職員配置は専任2名

で適切な援助ができるのか、施設運営・処遇基準はどうするのかなどの検討課題がある。

「児童福祉施設入所児童支援事業」についてはその後に出された「児童福祉施設入所児童支援事業実施要項」（2000年6月8日）には、この事業は「第三者が客観的かつ専門的立場から、児童養護施設等に入所している児童の処遇について評価するとともに、児童の不満や苦情にも適切に対応する（後略）」目的を持つものであるとし、要約すると次のような実施内容が示されている。

「実施主体：都道府県（指定都市）。ただし、社会福祉協議会、弁護士会、社会福祉士会等に委託して実施することができる。」

「事業内容：(1) 児童の処遇評価事業 当事業を実施するための委員会を設置。『児童養護施設入所児童の処遇評価基準（仮称）』を参考に児童の処遇を評価し、施設関係者に助言・指導を行う。(2) 子ども苦情相談事業 入所児童からの相談に応じるため、委託された公益法人等に相談窓口を設置し、委員会は、報告を受け、施設への助言・指導を実施する。」

「『児童養護施設入所児童の処遇評価基準（仮称）』については、追って通知するものとする。」

以上の動きと関わって福祉団体や自治体においても児童養護施設などにおける権利擁護制度が具体化しつつある。これらは社会福祉基礎構造改革の中で浮上した考え方に基づいており、この考え方は「社会福祉法」において法定された。ちなみに「社会福祉法」第78条の2には、「国は、社会福祉事業の経営者が行う福祉サービスの質の公正かつ適切な評価の実施に資するための措置を講ずるよう努めなければならない」と定められている。

さて、国の児童福祉関係予算の「5 児童手当」では、「児童手当の見直し」として、支給対象年齢の延長（3歳未満を義務教育就学前まで）などが盛り込まれた。ところがこの児童手当制度の見直しには、いくつかの問題点がある。まず、児童手当の支給年齢を引き上げる一方で、16歳未満の子どもについての「年少扶養控除」の特例が廃止され、該当世帯では増税になることである。この制度改定により、「児童手当の受給対象となる児童が約309万人に対し、児童手当拡大と引き替えの『年少扶養控除』特例廃止によって増税になる世帯の児童数は約1900万人になる」という各紙の報道もある。さらに、3歳未満の児童手当財源には、事業主負担があるにもかかわらず、3歳以上就学前の手当財源は、全額国・地方の公費負担になっている点も大きな問題点である。この「児童手当法の一部を改正する法律案」は、2000年5月19日の参院本会議で可決・成立した（2000年5月26日公布）。

なお、2001年度政府予算案が2000年12月24日に閣議決定され、2001年3月26日成立した。厚生労働省の雇用均等・児童家庭局の児童福祉関係予算の構成は、「新エンゼルプランの着実な推進」「保育サービスの充実」「児童虐待防止対策の推進」「女性に対する暴力への対応の充実」「子育て家庭への支援等」である（『保育情報』vol.228, 2001年2月）。このうち児童虐待防止対策については、6-4) でふれる。

3 保育施策をめぐる

1) 新エンゼルプラン等をめぐって

2で紹介したように、1999年12月17日、政府の「少子化対策推進基本方針」が決まった。ここでは「仕事と子育ての両立の難しさや子育ての負担感を緩和することの重要性を指摘」している。これを受けて厚生大臣は、12月17日「新エンゼルプラン」をつくることを表明し、19日には「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について（新エンゼルプラン）」（2000 - 2004年）の骨格がまとまった（『保育情報』2000年2月号など参照）。2004年度末までに、2歳までの低年齢児保育受け入れ枠を10万人増やして68万人とする、延長保育を7000か所から10000か所にする、放課後児童クラブを9000か所から11500か所にするなどが盛り込まれている。

ところで、1999年度をまとめの年とする「エンゼルプラン」の成果はどうであったのか。地域格差がいわれ、保育以外の子育て支援や要保護児童を含む相談事業などの取り組みが弱いことなどが指摘され、その成果は必ずしも積極的な評価を受けていない。

厚生省の「緊急保育対策等5か年事業の実績」（2000年8月7日）の達成度のまとめによれば、低年齢児受け入れ枠の拡大、多機能保育所の整備、延長保育の促進などについてはほぼ目標を達成したものの、一時預かり等は、22%、地域子育て支援センター等は、33%の達成率にとどまっている。

さて保育所関係の政策動向では、「規制緩和」が次々に推進されていることが注目される。政府の「規制緩和推進3か年計画（再改訂）の概要」（2000年3月31日閣議決定）は、「企業等の民間法人にも認可保育所への道を幅広く開くため、社会福祉法人以外の民間法人も認可保育所への設置主体として認めるための所要の措置を講ずる」（2000年3月措置済み）ことにとどまらず、「児童福祉法の改正による新しい入所方式の実施状況を踏まえながら、長期的には、保護者が直接保育を希望する保育所に申し込み、当該保育所が保育の可否の審査・決定を行うことができる仕組みの導入ができないか、その可否について検討する」としている。1997年児童福祉法改正に始まり、直接契約制度へ至る道が国の施策として推進されようとしている。

上記の「2000年3月措置済み」の内容は、厚生省児童家庭局「保育所の設置認可等について（295号通知）」（2000年3月30日）などに示されている。この「設置認可等について（295号通知）」には、1963年の「保育所の設置認可等について（271号通知）」を下記の通り改めるとして、「待機児童の解消等の課題」を理由に、「社会福祉法人による設置認可申請」の審査に加えて「社会福祉法人以外の者による設置認可申請」の審査基準を示している。

これは、先にふれたように、「法改正」を行わず「運用事項」の操作により、なし崩し的に保育行政の原理を変更するものであり、保育現場や利用者の立場からは容認しがたい方針である。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 --- 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た（『平成11年度版』も同趣旨であるが、児童福祉法第56条の2という記載は削除されている。『平成12年度版』は、規制緩和に沿って、「保育所の設置認可等」において、「その他の者（社会福祉法人等）は、都道府県知事等の認可を得て、保育所等の児童福祉施設を設置することができる」と修正されている）。

児童福祉法第56条の2（私立児童福祉施設に対する補助）は、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。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（271号通知）」では「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、純粋性および持続性を確保し事業の健全なる進展を図るものとする」としていた。これらから見ても、これまでの厚生省の基本姿勢からすれば、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。このようなことが国会審議もなく、説得力のある詳細な説明もないままに、「運用事項」として実施に移されている。ここには制度の一貫性・継続性が希薄になっていると言わざるを得ない。

2) ベビーホテル問題をめぐって

2000年6月27日、神奈川県大和市の無認可保育施設で幼児に対する傷害致死罪の容疑で、女性経営者（保育士資格は有していない）が逮捕された。この保育施設（1999年2月開園）では、1年半ほどの間に園児の骨折や死亡事件が相次ぎ、保護者からの苦情が多く、県の立ち入り検査も4回行われていたが結果として悲劇を防止できなかった。

この事件を契機に、厚生省は、2000年中に、ベビーホテルなどの全国で約800か所の無認可保育施設の調査をするという。しかし、ベビーホテルなど無認可保育施設を増えるままにしておいてよいのであろうか。貧しい実施基準の無認可保育施設の増加をそのままにして、後追的に立ち入り検査をする仕組みは限界があるといえよう。基本的には、認可保育所を全国に増設することがなければ、このような問題は後を絶たないのではなからうかと思う。その意味でこの事件は、公的な保育施策の不十分さを露呈する事件であるといわざるを得ない。

3) 学童保育をめぐって

ここで、学童保育（放課後児童健全育成事業）の最近の動きについてふれる（詳しくは、真田祐「学童保育の現状と課題」『保育白書 2000』）。1997年の児童福祉法改正において、児童福祉法第6条の2に位置づく事業として学童保育は法制化された（放課後児童健全育成事業）。これは児童福祉施設の制度基盤からすると非常に不十分な制度であるが、それでも学童保育増設の運動の力になり、2000年5月現在、10,976か所を数えるに至った。運営方式も父母会への助成方式から公設公営方式に変更される自治体も少なくない。しかし、公立方式に変更する際、これま

で長年働いてきた指導員の継続雇用ができなくなるというような新たな問題も生じている。

ところで、近年少子化の波を受けて、学校の余裕教室などを使用する健全育成事業を行う自治体が漸増している（仮に「余裕教室事業」と呼ぶ）。例えば名古屋市の「トワイライトスクール」などがその例である。これらの自治体では、この新規事業と学童保育を統合したり、学童保育事業を吸収する動きも出ている。これはなかなか難しい問題を投げかけている。

しかし、このような問題は、本来自治体が、健全育成事業の総合性・体系性、制度の連続性・一貫性（整合性）などを考慮して行なうならば避けられた問題である。

健全育成事業やこれに類する活動は、次のような活動すべてを含むものである。

- (1) 児童養護施設におけるトワイライトステイや学童保育のように（保育に欠ける、あるいは養護に欠ける条件に準ずる児童の）生活の場を確保する必要のある事業。
- (2) 一般家庭の児童を前提に、放課後の健全育成条件を改善するため一定の指導が得られる児童館などの健全育成の場の確保。「余裕教室事業」（トワイライトスクールなど）もここに位置づくであろう。
- (3) 地域の中に、住民の自主的活動として形成される子育てサークルや少年団のような活動ないしは居場所など。

このような総合性・体系性の視点を考慮して「余裕教室事業」を開始するならば無用の混乱を生むことはなかった。さらに、改正児童福祉法を基本にし、改正法の趣旨を積極的に生かした実施制度を構想することが行政の使命である。「余裕教室事業」は、それ自体は積極的な意味を持っているといえるが、これが学童保育との統合を前提としていたり、学童保育の存在を脅かしたりするようなことがあるならば、行政が、健全育成事業の体系性を尊重し、児童福祉法との一貫性・整合性を考慮して事業を構築する義務を怠っているといわざるを得ない。

4) 保育政策の読みとり方と課題

近年の保育政策の特徴として、少子化時代の到来や働く女性の増加などを反映したエンゼルプランなどに見られる保育供給体制の拡充路線、1997年児童福祉法改正（措置制度から「保育の実施」制度へ）に見られる措置制度の見直し、1998年の児童福祉施設最低基準改正における最低基準の規制緩和（調理室・調理員の必置規制の緩和等、最低基準に計上できる非常勤保育士の導入）、2000年の保育所の設置認可の見直し（民間企業の参入に道を開く）、等が挙げられる。

ところで、保育政策（特に1997年児童福祉法改正）の評価をめぐって、運動の関係者も意見が一致していない部分がある。

介護保険制度の施行、社会福祉事業法等の改正によって、社会福祉の供給体制は、介護保険法方式、措置制度、「保育所方式」（保育所から助産施設、母子生活支援施設へ拡大）、支援費支給方式などに分散することになった。では「保育所方式」は従来の措置制度から見て前進なのか後退なのかについては2つの異なる見解がある。

第1の見解 --- 「保育所方式」では、「入所申請権」が明記され、「市町村の保育実施義務」は確保されている（むしろ強化されている）。現実問題として、「保育所方式」に変わっても保育予算はむしろ増加しているのだから公的責任の後退はなかったといえる。公的責任は確保されている。

第2の見解 --- 厚生省の真のねらいは、保育問題検討会はじめ社会福祉基礎構造改革全体の動向からも明らかのように、「措置制度」の廃止であり、直接契約制度の導入であり、営利企業の参入に道を開くことである。特に措置制度の廃止は、厚生省が長年、執念をもって追求してきたことである。たしかに1997年児童福祉法改正は、当初の厚生省の意図からすれば、曖昧な決着を見たが、それでも保育措置制度を廃止しえたことでは、厚生省の意図は貫徹している。公的責任を後退させる道を開いたといえる。

また、1997年の法改正で、保育料は「家計に与える影響を考慮」するが「児童の年齢等に応じて定める額」とされた。「家計に与える影響を考慮」とは曖昧な表現で、やがて基本的には「年齢等に応じて定める額」（年齢別均一保育料）に改正されていくと見られる（厚生省は繰り返しそう言っている）。こうなれば、保育料制度は、従来の社会福祉の制度とは異質のものになる。これは保育料にコスト主義（要するに応益負担）を持ち込むものであり、従来の「その負担能力に応じ、全部又は一部を徴収することができる」（応能負担）とは基本的に異なる制度である。

筆者は「第2の見解」をとるものである。その上で、保育制度の後退を止め、改善を図る運動を強化することが必要であると考える。

いずれにしても当面の運動の課題は、措置制度が確保した公的責任を後退させないこと、保育料については、国民の共通理解を広げ、応能負担を守り、応益負担（高額均一保育料）の導入を許さないこと、将来的にも直接契約制度の導入（ましてやバウチャー制の導入）を許さないこと、営利企業の参入には、保育の公共性、純粋性、持続性が確保されるよう厳しい歯止めをかけること（企業が参入しやすくするための規制緩和に注意が必要である）、働く女性（男性も含む）の労働実態に見合った、多様な保育形態を確立すること、保育運動の視点からも、労働時間短縮、長時間の残業や深夜労働、変則勤務などを極力少なくする運動を行うこと、これから働こうとしている人、子どもの発達や母親の精神保健上の理由で子育てに困難を感じている人等が保育所を利用しやすい制度を作ること、地域の子育てに貢献できる保育所づくりを進めること、などであろう。

4 児童相談所のあり方をめぐる議論

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）する議論も浮上した。当面、障害児施設については、児童相談所の措置業務が維持されることになるが、将来的には予断を許さない。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。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もあり、慎重な検討が必要である。

ところで、児童相談所については、才村純が次のようにさらに進んだ見解を示している。

「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。」「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、（中略）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、より迅速かつ確かな権利擁護活動の展開を期待したい。」（ゴチック化は筆者）（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』1999年10月）。

才村論文は、一面では、児童虐待相談の増加とその相談に忙殺されている児童相談所の実態を踏まえた議論である。しかし、この考え方が実現するとすれば、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後退するのではなかろうか。従来の児童相談種別の大半を背負うことになる市町村が果たしてその任に堪えうるかという点についても懸念がある。また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。このように、才村提言には多くの検討課題がある。立ち入った議論が必要であろう。なお、この問題に関する筆者の見解は拙著『現代児童相談所論』で詳しく展開した。

ところで、柏女霊峰は、論文「日本の子ども家庭福祉」（『世界の児童と母性』2001年4月）の「1. 子ども家庭福祉はなぜ変わらないか」において「社会福祉基礎構造改革が進むなか、子ども家庭福祉サービス（特に社会的養護サービス）は善かれ悪しかれ戦後創設されたシステムが継続し、大きな変化を遂げていない。その理由を思いつくままに列挙すると、以下ようになる」とし、「民間先行の長い歴史がある 特に社会的養護システムにおいて、制度が整わない古い時代から民間を中心として発展してきた経緯が制度変更を阻害している。」など10項目を掲げている。その中には「児童相談所がある 各般の福祉問題に対応する専門行政機関としての児童相談所が人的・量的に不備ながらも全国に配備されてきたことが、他の機関やサービスの展開を阻害している。」という指摘がある。ここでは、児童相談所は、「日本の子ども家庭福祉（特に社会的養護サービス）」の変化を阻害する要因として位置づけられている。筆者は、児童相談所を拡充整備し、児童福祉施設などとの連携を強化することが社会的養護サービスの発展のために欠かすことのできない条件であると考えている。その意味からも柏女の見解には、賛成できない。

なお同じ論文で柏女は、「都道府県の障害児関係専門業務を児童相談所から切り離して障害者厚生相談所に吸収し児者一元化を図る。」「児童相談所をたとえば児童家庭権利擁護センターとし、子どもと女性の権利擁護センターとして機能させるべく再編成する。」と提言している。柏女の提言は具体的設計図が示されていないので詳しく検討することはできないが、このような再編成が実現するならば、児童相談所の総合性と多様な児童問題の相談援助機関としての性格を弱めることにつながらないであろうか。いずれにしてもこのような見解についても立ち入った検討が必要であろう（詳しくは拙著『現代児童相談所論』参照）。なお児童相談所のあり方については、児童虐待問題との関わりを抜きにしては語れない。この点については、本稿6の4) および5)を参照されたい。

5 児童福祉施設における子どもの人権侵害事件と権利擁護の問題

1) 児童福祉施設における子どもの人権侵害事件をめぐって

1999年以後も各地の児童養護施設などで、体罰など子どもの人権を侵害する事件が相次いだ。

1999年8月末日、神奈川県の子童養護施設・鎌倉保育園における施設長などを含む体罰・人権侵害事件が地元紙などに大きく報道された。この事件の場合、「かながわ子ども人権審査委員会」が調査に乗り出し、県の児童福祉審議会の意見具申、県から同園への改善勧告が出されるなど注目すべき経過をたどった。なお、同園では、9月2日の緊急理事会で、理事長の解任、副園長の辞職を承認、関係職員2名の解雇という動きがあり施設再建に向けて歩み始めている。

しかし残念ながら、同じ1999年11月に、横浜市の児童自立支援施設での体罰事件が報道され、12月には神奈川県の鎌倉保育園とは別の児童養護施設で体罰があったとして県知事から社会福祉法人の理事長に改善勧告が出されている（1999年12月2日）。

なお、1995年に千葉県市川児童相談所に園長の体罰等を訴える匿名電話があったことなどから、千葉県の児童養護施設・恩寵園で、園長および数人の職員による体罰等人権侵害が頻繁に行われていることが発覚した。1996年には、同園児が集団で逃げ出し、児童相談所一時保護所に保護されるという事件が起きた。この件で、その後千葉市の弁護士らが「体罰に関わった園長が解職されずに、県が措置費として給料を払い続けているのは公金の違法支出である」として、知事を相手に、園長に支出した1年間の給料分約590万円を県へ返還請求するように求める訴訟を行っていた。2000年1月27日千葉地方裁判所でこの訴訟の判決があった。判決は、被告（県知事）が「園長の解職を含む指導体制等の改善を図ることを法人に勧告すべき作為義務が生じたものと解するのが相当であって、右勧告をすべき状態は、その後も継続していたものと認められるから、被告が右勧告をしなかったことは違法であったと認めざるを得ない。」と県の違法性を認めた上で、「園長の解職を含めた指導体制の改善の勧告をしなかったことが違法だからといって、措置費のうちの園長の人件費に相当する部分を減額しないで措置費を支弁したことが違法な公金の支出にあたるとは認められない。」との判断を示した（以上千葉地裁判決要旨より抜粋）。さら

に2月16日には、千葉県警が恩寵園に実況検分にはいるという展開があり、同日、千葉県が法人恩寵園に対する改善勧告「児童養護施設『恩寵園』の施設運営及び処遇の改善について（勧告）」を出すに至った。その後、同園は、経営・運営体制を一新して再出発している。

これらの事態を見るにつけ、子どもの人権侵害事件を防止することはもとより、子どもの人権が積極的に守られるために児童福祉施設運営を抜本的に改める全国的な取り組みが急がれていることを痛感する。

これらの事件に関連して厚生省（児童家庭局家庭福祉課長）は、「児童養護施設等に対する児童の権利擁護に関する指導の徹底について」（1999年10月22日）を各都道府県等に通知している。また同日「児童養護施設等の児童の処遇に係わる総点検について」（家庭福祉課指導係長事務連絡）が各都道府県などに向けて出されている。この連絡は、管下の児童養護施設などで、規程の中に、懲戒に係わる権限の乱用の禁止に係わる事項が盛り込まれているか、児童の権利擁護に関する施設内職員研修が実施されているか、児童の意向を表明する機会が十分確保されているか、などを点検して報告せよというものである。この「総点検」の結果は、「全国児童福祉主管課長会議資料」（2000年3月9日）に明らかにされている。この中では「児童福祉施設の規定に、懲戒に係わる権限の濫用の禁止に係わる事項が盛り込まれている施設が、30.3%（590か所中179か所）とあまりにも低率である（以下略）」と指摘されている。類似の通知は、1997年12月8日にも出されている（厚生省児童家庭局家庭福祉課長通知「児童養護施設等における適切な処遇の確保について」）。

このような問題を克服するためには、複合的な対応策が必要である。該当する施設の法人、施設長などの管理責任がまず問われる。厚生省・自治体当局・児童相談所の許認可・監督・指導責任をふまえた積極的な関与も当然必要である。「子どもの権利条約」を広め理解を深める取り組みはその基本である。研究・研修の充実などを含む日常実践の向上を常に追求することも大切である（児童福祉法改正にも明確に反映させるべきであったが見送られている）。一つの手だてとして、「北海道養護施設ケア基準」「大阪府・子どもの権利ノート」「東京都・子どもの権利ノート」「名古屋市・子どもの権利ノート」などの意義と必要性を再認識したいと思う。これらの取り組みの全国的な拡大が望まれる。ところで全国児童養護問題研究会は、1986年から「児童養護の実践指針」作成の作業を開始している。その成果である「児童養護の実践指針（第4版）」と「子ども版実践指針（第2版）」は、詳細な権利指針として活用されている（全文は、『児童養護への招待（改訂版）』に収録）。

ただし、「子どもの権利ノート」のような取り組みは、現場を巻き込んだ十分な討論と合意形成が必要である。深い合意がないと日常の厳しい現場の仕事の中でいつしか「子どもの権利ノート」の存在が軽視されるようなことも起こり得るであろう。また、「子どもの権利ノート」と平行して、職員は子どもの権利をどのように理解しどのような施設養護の実践をしたらよいかを合意し、実践内容を明確にする「職員のための実践指針」が必要である（養問研の「児童養護の実践指針」は、職員版と子ども版の両方を含んでいる）。両者は補いあって子どもの権利保障の

実現に貢献するものである。

児童相談所と児童福祉施設の関係も充実させる必要がある。特に施設に入所措置をした子どもとの定期的な面接相談などを充実させることや児童相談所と児童福祉施設の事例検討レベルの協議を充実させることなどが求められる。

さらに子どもの人権を擁護するための、行政機関からも一定の独立性を保持した第三者機関（オンブズパーソン機関）の設置も求められる。もっとも、このような機関が有効に機能するためには、子どもの人権と児童福祉の実状に精通した人権委員（委員会）を確保する必要がある。児童福祉施設における人権侵害の実状を明らかにし、改善勧告などをするだけでなく、施設運営の改善・建て直しについても、十分な指導力のある委員会を構成することが求められる。なお最近一部自治体に児童を対象としたオンブズパーソン機関が設置され始めた。今後の成果が期待される（川西市子どもの人権オンブズパーソン事務局『子どもの人権オンブズパーソン』、喜多明人他編『子どもオンブズパーソン』参照）。

2) 子どもの権利擁護施策の動き --- 「第三者評価基準」「自主評価基準」をめぐって

なお上記のような諸事件および、社会福祉基礎構造改革の動きと関連して、全国養護施設協議会においても、児童養護施設などにおける権利擁護制度に関する議論が起こっている。

全社協（全国社会福祉協議会）は、2000年3月に「乳児院サービス自主評価基準」「児童養護施設サービス自主評価基準」「母子生活支援施設サービス自主評価基準」等を発表している。全国保育士養成協議会も、「保育所自主評価基準」をまとめた。

これらのうち「児童養護施設サービス自主評価基準」の「評価項目設定の視点」には、「『サービスの成果・効果の評価』については、一般的に福祉分野におけるアウトカム評価指標（事業の成果や効果がどのように表されるか）が十分確立されておらず指標を定めるのが難しいこと、（中略）等から、今回の評価の対象外としました。」とある（同様の指摘は「乳児院サービス自主評価基準」「母子生活支援施設サービス自主評価基準」にもある）。このことは、特に明言されていないが、厚生労働省の「第三者評価基準」にも共通する性格である。「援助の効果評価（測定）」という重要な作業が将来に先送りされていることに注目しておきたい。要するにこれらの評価基準は、サービスの評価ではあっても、効果の評価ではないことは注意しておく必要がある。

厚生省は、2000年6月8日に、厚生省児童家庭局長通知「児童福祉施設入所児童支援事業の実施について」を出している（本稿1参照）。

また、2000年6月、厚生省障害保健部障害者・児施設サービス評価基準検討委員会は、「『障害者・児施設のサービス共通評価基準』について」を、厚生省福祉サービスの質に関する検討会は「福祉サービスの第三者評価に関する中間まとめ」を発表した。「中間まとめ」には、「福祉サービスの第三者評価基準（試案）」が盛り込まれている。

その後2001年3月23日に、厚生労働省の福祉サービスの質に関する検討会の最終報告「福祉

サービスにおける第三者評価事業に関する報告書」がまとめられた。この報告には、7つの評価対象、25の評価分類、46の評価項目、93の評価細目からなる「第三者評価基準」が含まれている。評価基準の一例を挙げると、(評価対象)福祉サービスの基本方針と組織 --- (評価分類)福祉サービス実施の基本方針 --- (評価項目)「福祉サービスの実施に関する基本姿勢が明示されている。」 --- (評価細目)「社会福祉事業経営の理念が明文化されている。」 --- (判断基準) a) (省略)・b) --- ・c) (省略)、というものである。

この「報告書」の「基準の性格について」では、「(1)『よりよいサービス水準』へ誘導するための基準、(2)福祉サービス全般を対象とした基準、(3)第三者評価機関が策定する基準のガイドラインとなる基準」の3点が指摘されている。このうち(2)では、「社会福祉施設の最低基準のような施設を運営していく上で最低限備えていなければならない基準と同じ基準ではなく、『よりよいサービス水準』へ誘導するための基準とした。」とある。もっともこのような注釈をつけたとしても、「最低基準」と「第三者評価基準」には矛盾が生じ得ることを後に指摘する。

時間は多少前後するが、厚生省は、2000年8月11日「児童福祉施設最低基準等の一部を改正する省令」を公布し、児童福祉施設最低基準を改正した。改正内容の概要は「社会福祉法などの施行を踏まえたもので」、「児童福祉施設における苦情に対応するため、苦情受け付けのための窓口を設置するなど必要な措置を講じること、処遇に関し、都道府県・市町村から指導又は助言を受けた場合、必要な改善を行うこと、社会福祉法に規定する運営適正化委員会が行う苦情調査にできる限り協力する」というものであり、2000年9月1日から施行された。

上記の改正内容中の「社会福祉法に規定する運営適正化委員会」とは、社会福祉法第83条以下に定められる委員会であり、第83条には「福祉サービスに関する利用者等からの苦情を適切に解決するため、都道府県社会福祉協議会に、(中略)運営適正化委員会を置くものとする」とあり、第84条には「運営適正化委員会の行う福祉サービス利用援助事業に関する助言等」が、第85条には「運営適正化委員会の行う苦情の解決のための相談等」が、第86条の「運営適正化委員会から都道府県知事への通知」には、「当該苦情に係る福祉サービスの利用者の処遇につき不当な行為があると認めるときは、都道府県知事に対し、速やかに、その旨を通知しなければならない」ことが定められている。これらのうち第85条の「苦情の解決のための相談等」とは、苦情に対する相談・助言・調査・苦情の解決のあっせん、などである。これに第86条の「都道府県知事への通知」を加え委員会の機能を遂行しようとするものである。

上記の動きに関連して、厚生労働省「全国児童福祉主管課長会議資料」(2001年3月13日)では、「児童自立支援対策について」の「(2)入所児童の権利擁護の確立について」において次のような状況認識と関係事業の位置づけが示されている。

「入所児童の適切な処遇の確保等については、平成10年度、児童福祉施設最低基準を改正し、施設長の懲戒に係る権限の濫用を禁止する規程を明確にし、その徹底を図ってきたところである。また、『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』により、社会福祉法において、施設長に対して『情報の提供』『自主評価や第三者評価等による福祉サービスの

質の向上のための措置等』、『苦情の解決』の努力義務が課せられ（同部分については平成12年6月施行）、児童福祉施設最低基準においても全ての児童福祉施設に対して苦情解決のしくみの導入・実施等について義務化（平成12年9月施行）されたところである。

さらに、児童虐待の防止等に関する法律（平成12年11月20日施行）により、保護者による児童虐待の禁止が徹底されているところであるが、児童が入所している児童福祉施設の長は、児童を現に監護している者であり保護者に該当するものである。

これらを踏まえて、入所児童の更なる健全育成と権利擁護が図られるよう、管下施設の運営指導、児童相談所による技術的支援、職員研修の充実等に引き続き努力されると共に、児童福祉施設入所児童支援事業にも積極的に取り組まれるようお願いする。」

児童福祉施設入所児童支援事業は、(1) 児童の処遇評価事業と(2) 子ども苦情相談事業を含むものである（両事業の内容は本稿2参照）。

なお厚生（労働）省は、児童福祉施設等第三者評価基準に関して「児童福祉施設等評価基準検討委員会」を設置し、2000年9月6日に第1回検討委員会を開催し、その後も検討を重ねている。この評価基準については、「来年度（2001年度）の早い時期に中間報告をしたいと考えている」（同上「資料」）とされていたが、2001年6月29日の第4回委員会において、「保育所と入所型児童福祉施設の二種類の評価基準」が示された（『福祉新聞』2001年7月9日）。続いて2001年8月20日の委員会で「児童福祉施設における福祉サービスの第三者評価基準（試案）について（報告）」がまとめられた。同試案中「児童養護施設における福祉サービスの第三者評価基準（試案）」では評価項目が、福祉サービスの基本方針と運営管理、児童の権利擁護、地域等との関係、福祉サービス実施過程の確立、福祉サービスの適切な実施、福祉サービスの独自性及び向上性、などにグループ分けされ、81項目にわたって評価するように構成されている。なお報告によれば「今後は、この『第三者評価基準（試案）』をもとに、『評価調査者養成研修試行事業』および『児童福祉施設第三者評価試行事業』を実施し、（中略）平成13年度中を目処に、検討委員会の最終報告を取りまとめる予定である」という。

ところで、主として「社会福祉法」第78条（福祉サービスの質の向上のための措置等）にもとづいて行われる「第三者評価基準」や「自主評価基準」をどう見たらよいのであろうか。これらの施策は、「福祉サービスの質の向上」という誰もその必要性を疑わないスローガンのもとに進められている。福祉サービスを客観的に検証・評価すること自体は必要なことである。しかし社会福祉基礎構造改革の一環でもあるこれらの施策について注意深い検討も意義があろう。さしあたって検討のポイントをいくつか例示する。

- (1) 現在発表されている評価基準は、あまりにも細分化されすぎていて、些末な点に注意を奪われすぎることにならないであろうか。権利保障の原理・原則を明示する方向の修正はできないものであろうか。
- (2) 評価基準は、最低基準とどのように整合性をもつのであろうか。例えば、「児童養護施設サービス自主評価基準」には「プライバシー尊重のために個別空間を保障しているか」など

という点検項目があるが、これは明らかに児童福祉施設最低基準と矛盾するのではなかろうか。「低い最低基準」で「高い評価基準」を達成するということになれば、職員の焦りや労働強化、過労を生み出すことにならないであろうか。評価基準は最低基準の改善とセットになる性質のものであろう。

- (3) 「評価基準」が施設間の表面的な点数争いのようないらざる競争をあおったり、職員の勤務評定に転化したりする（ここでも表面的な点数争いが起こり得る）懸念はないのであろうか。そのように転化しないための運用上の工夫が必要であろう。

いずれにしてもすでに動き始めた「評価制度」をどのように改善し運用していくのか、大きな課題が投げかけられているといえよう。

なお第三者評価の問題については、大宮勇雄（2001）が「保育サービスの質の第三者評価」をめぐって、そのねらいを解明し、かつこの制度の有効性について疑問を投げかけている。重要な問題提起であり、このような趣旨の論文が少ない中で貴重な文献である。

また同じく「社会福祉法」でいう「社会福祉事業の経営者による苦情の解決（第82条）」などを根拠に行われる「苦情解決」の事業をどう見たらよいのであろうか。これは「福祉サービスの利用の援助」のために行われるとされている。この施策についても事業者による苦情の解決が形骸化しないこと、運営適正化委員会に第三者性を確保することなど、多くの課題がある。また社会福祉法に規定する苦情解決に当たる「運営適正化委員会」についても慎重な検討が必要である。運営適正化委員会は、都道府県社会福祉協議会に置くものとされている。しかし、社会福祉事業者の集合体でもある社会福祉協議会に、オンブズパーソン（的）組織に要請される第三者性は確保できるのか、委員会自身から都道府県への責任ある（実効性のある）通知（通知であり勧告ではない）や制度改善の提言がなされるのか、などの点に問題を残している。今後この委員会が各自治体で実際にはどのように機能するのか、慎重な見極めが必要である。

3) 児童虐待防止法と「施設内虐待」

厚生省は、児童虐待の防止等に関する法律（詳しくは6参照）の施行をふまえて、2000年11月、『児童相談所運営指針（改訂版）』および『子ども虐待対応の手引き』（以下『手引き』）を改訂した。『手引き』の改訂内容のうち児童養護施設に直接的に関わる第8章「処遇（親子分離）」の2「施設における対応」の改訂部分に、「施設内虐待」（「⁽¹⁰⁾施設内虐待の対応はどうあるべきか」という概念が新たに加えられた（詳しくは、拙稿「児童虐待防止法と児童養護施設」参照）。

ここでは、施設内虐待のサインなどを示し、施設内虐待を早期に発見し、防止することが強調され、防止の方法が例示されている。「施設内虐待においては、虐待者を特定しにくい場合もある」から「不審なアザ」などがあった場合、慎重に事実を解明し、「虐待であった場合、報告を受けた施設長は、虐待を受けた児童に対する心理的ケアをはじめ、そのような事態が二度と起こらないように、対策を講じなければならない。」としている。さらに「施設内虐待は、起こってはならないことであるが、起こりうることを十分認識すべきである」ことも指摘され、「虐待を

防止するためにも、施設における施設内虐待防止の姿勢を明確に打ち出すとともに、施設全体における虐待防止の雰囲気づくり、研修などによる職員の資質の向上、職員間での相互チェック、ケース・カンファレンス、スーパービジョン、処遇に対する自己評価システム、苦情解決システムなどにより、施設内虐待の未然防止に努めることが何より重要である。」と結ばれている。

いうまでもなく体罰や人権侵害を含む処遇は、適切なものではなく、あらゆる手を尽くしてこのような処遇を防止し、子どもたちの人権を尊重し、発達を保障することを基本とする処遇に変えていく必要がある。

ただし『手引き』には、「施設内虐待」に関して「いじめや体罰など施設内虐待」という表現はあるものの、概念が明確に定義されていない。また「施設内虐待の防止」を主に被虐待児を引き合いに出しながら展開するのはやや一面的であろう。「施設内虐待」の問題は、被虐待児との関わりだけではなく、入所児童全体に関わる問題である。また「施設内虐待」という用語そのものも問題を適切に現しているのか、検討の余地もあろう（筆者としては、この用語に代えて、例えば「体罰など人権侵害を含む処遇」という概念を検討してみたいと思う。この場合、例えば手紙の開封などプライバシーの侵害も含まれる。「施設内虐待」ではこのような問題が軽視されるように思う）。

いずれにしても「施設内虐待の防止」に関する『手引き』の指摘は、基本的には納得できるものであり、必要な方法を指摘しているといえる。被虐待児の「虐待関係の再現傾向」としての「試しの行動」などを理解することが「施設内虐待」の防止にある程度有効であることは、『手引き』の指摘するとおりであると思う。

しかし、近年「施設内虐待」について報道されたいくつかの施設では、職員間での相互チェックや施設長を中心とする施設内虐待防止対策が有効に機能しておらず、そのためにこのような事件が起きたといえる状況にあった。

このような施設では、施設長やリーダー的職員が「施設内虐待」の中心的役割を果たしており、心ある一般職員を力で押さえつけるため、現実には、「何を言っても無駄、みて見ぬ振りをするしかない、下手に口出しすれば首が危ない」というような雰囲気になっていたことが指摘されている。施設の民主的運営がなされておらず、閉鎖的施設運営がなされ、まず職員の人権が軽視され、その閉鎖社会のなかで子どもへの人権侵害が起きていたということが出来る。したがって、このような施設では、「苦情解決の仕組み」も十分機能することが難しいであろうと思われる。

逆に施設長やリーダー的職員が、率先して民主的施設運営に努め、体罰や人権侵害のない養護内容の形成に努め、施設の運営や施設の日常生活の内容を親・家族をはじめ地域の人々に開放しこれらの人々の意見を採り入れる努力をし、日頃から権利保障・発達保障を目指す養護内容の実現に向けてあらゆる機会をとらえて職員教育に努めているならば、「施設内虐待」は大幅に減少することが予想される。

施設運営の民主主義、地域に開かれた施設運営、人権保障・発達保障を第一に掲げた養護内容、児童虐待などの心理や背景をよく研究した科学的な根拠のある実践などが施設運営の中心に位置づいてこそ「施設内虐待の防止」の展望が開けるであろう。

6 児童虐待の実態ととりくみ

1) 児童虐待をめぐる動き

近年、全国の児童相談所の児童虐待「相談処理件数」が徐々に増加している（1990年度1,101件が、1997年度5,352件、1998年度6,932件、1999年度11,631件に増加している。なお2000年度は「相談受付件数」であるが、18,804件であったことが発表されている）。児童虐待の中には、保護者による児童の死亡事件も少なからず発生している。このような中で、各地の児童相談所や関係機関の取り組み、厚生省の取り組み、児童虐待防止立法の動きなどが注目された。

厚生省関係の1999年度予算案では、「児童養護施設における被虐待児等に対する心理療法の導入」として「心理療法を必要とする被虐待児等が10人以上入所している施設に心理療法を担当する非常勤職員等を配置」するとして、1億2,727万円を計上した。厚生省の「児童養護施設における被虐待児等に対する適切な処遇体制の確保について（案）」（この通知は、1999年4月30日に児童家庭局長通知として発出された）によれば、該当施設に対しては、1施設あたり年額1,845,758円の職員雇上費の加算がある（「全国児童福祉主幹課長会議資料」参照）。この事業は、児童の自立支援計画に位置づけ、週5日程度実施するとされている。心理療法職員の配置施設数は、新聞報道などによれば、百数十箇所とされていた（2000年度実施施設：1回目承認施設は107施設）。今後、心理療法を担当する職員をどのように確保・養成するか、非常勤職員で安定した長期的視野からの取り組みができるのかなど課題を残している。

ところで1999年7月、厚生省が「子ども虐待の定義を拡大」することを全国の児童相談所長に指示したことも報道された（『朝日新聞』1999年7月5日）。報道によれば、「厚生省が新たに子ども虐待にあたるとした主な行為」は、「身体的虐待：殴る、ける、食事を与えない、冬戸外に閉め出す、布団蒸しにする、一室に拘束する」「性的虐待：子どもへの性交、性的暴力、性器や性交を見せる、ポルノの被写体などに子どもを強要する」「心理的虐待：言葉による脅かし、無視や拒否的な態度、自尊心を傷つけるような言動、他のきょうだいとは著しく差別的な扱い」「ネグレクト：家に閉じこめる、病気になっても病院に連れて行かない、乳幼児を家に残したままたびたび外出する、乳幼児を車に放置する、適切な食事を与えない、下着などを長期間不潔なままにする」などである。

近年発生している諸事件の実態から見ても「虐待の定義の拡大」は必要と思われるが、児童相談所の体制が「定義の拡大」に十分対応できるように整備・充実されることがなければ現場の悩みは増すばかりではなからうか。国と自治体の積極的な対応が要請される。

このような厚生省の動きの背景には、児童虐待に関する市民・関係者の関心の高まりがある。一部関係者からは、現代社会の諸要因により児童虐待は増加しているという見解も多く出されている。ただしこの点については、虐待発生件数そのものの増加なのか、虐待への注意が高まったことに加えて、虐待の定義が広がったことなどによる見かけ上の件数の増加（つまり発見件数・通

告件数の増加)なのか断定できないという意見もある。どのような事情であれ、児童虐待が発見され適切な援助につながることは、児童の福祉のために重要な前進であるといえる。ただし、後に述べるように、長期的視点から見た場合、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子育て家庭支援や児童福祉ソーシャルワークの取り組みを充実することがより重要であると言える。

2) 児童虐待防止立法をめぐる動き

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』(有斐閣, 2000)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。

ここでは、最近の「児童虐待防止立法をめぐる動き」を概観する。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・非関与を含め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・スタッフの見直しなど)が浮上した。

1999年11月~12月、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)。結果として第146臨時国会における立法化は断念され、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。

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。法案提出日を入れてもわずか1週間後の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、5月24日法律第82号として公布され、2000年11月20日に施行された。これをうけて、厚生省は、2000年11月に『子ども虐待対応の手引き』を改訂しかつ『児童相談所運営指針(改訂版)』を再改訂した。

3) 「児童虐待の防止等に関する法律」に対する私見

「児童虐待の防止等に関する法律」(以下、「法律」と略す)については、すでに各方面の見解が明らかにされている。まず筆者の見解の概要を示す。

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。このような立場からの発言も必要であると思い私見を表明する。

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「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、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。

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「国および地方公共団体の責務等」が明示されたことも評価できる。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。

法律を見ると、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。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。

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。

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、法律を盾にした責任追及の声が大きくなる懸念される。児童福祉司の大幅な増員をはじめとし、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。有効な援助プログラムの開発も緊急の課題である。

また、法律による対応と親の人権（立場）が対立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。これはソーシャルワークの視点とこのような調停作業の視点をどう調和させるのかという問題でもある。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。

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、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子育て家庭支援や児童福祉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望まれる。

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の整備と、法制度の理念にふさわしい相談援助と法対応の「実施体制」の本格的拡充を図る必要がある。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）。

4) 2001年度予算における児童虐待防止対策

2001年度国家予算（2001年3月26日成立）には、「児童虐待防止対策の推進」の「(1)虐待の早期発見、早期対応に向けた施策の充実」では、児童虐待防止市町村ネットワークの拡大、1歳6か月児及び3歳児健康診査時の相談体制の充実（乳幼児健診の際に、新たに心理相談員と保育士を配置）、児童家庭支援センターの拡大（40か所から50か所へ）、児童相談所一時保護所への心理職員（一時保護児童の行動観察及び心のケアを行う）の配置（この心理職員については、各県に1人ずつ配置する予定と報道されている --- 『朝日新聞』2000年12月21日）、児童相談所における保護者へのカウンセリングの充実（精神科医の助言・指導を得て、効果的なカウンセリングを実施する）、さらに「虐待・思春期問題情報研修センター」（仮称）の設置（横浜市に開設する。専門家への情報提供や研修に加え、虐待してしまう親へのケアなども臨床研究する。2001年度に一部事業の実施、2002年度以降は本格的に実施する。）も予定されている。

「(2)児童の保護と保護者等への指導体制の充実」では、児童養護施設（定員50人以上）への被虐待児個別対応職員の配置、心理療法担当職員の配置施設（心理療法を必要とする被虐待児等が一定以上在籍している施設）の拡大（児童養護施設から、乳児院、母子生活支援施設へ）、地域小規模児童養護施設の拡大（10か所から20か所へ）、などの新規施策（あるいは従来の施策の規模の拡大）が盛り込まれている（『朝日新聞』2000年12月21日、『全養協協議員情報』2000年12月21日、「全国厚生労働関係部局長会議（厚生分科会）資料」2001年1月19日、『福祉新

聞] 2001年1月29日、等参照)。

これらの施策が、相互に有機的に結びつけられること、新規事業にありがちな非常勤・嘱託職員対応だけでなく、専任職員を確保する方向で実施されること、児童相談所等の個別の「事業」数をいたずらに増やすのではなく児童相談所や保健所の基本スタッフとしての専任職員の増員あるいは児童福祉施設の職員配置の最低基準そのものを改善することなどが望まれる。

以上の児童虐待防止施策について、2001年3月13日の「全国児童福祉主管課長会議資料」からいくつかの点を補足する。児童福祉施設等の心理療法担当職員については、「大学で心理学を修め心理療法の技術を有する者を、児童養護施設など（児童養護施設298か所、乳児院40か所、母子生活支援施設86か所）に週5日間程度勤務する非常勤職員として配置し、児童及びその保護者の心のケアを行うこととした」とある。また、情緒障害児短期治療施設の整備については、「平成13年度においては、全国で20か所（建設中を含む。）となる予定であるが、全県に少なくとも1か所は整備する必要がある。」とある。また児童相談所における保護者へのカウンセリングの充実については、「カウンセリング強化事業（仮称）」として整理され、「本事業は、児童虐待問題に関して知見を有する精神科医等と嘱託等の契約関係を締結し実施するものである」とし、実施か所は、114か所（中央児童相談所及び児童虐待相談件数が多い児童相談所を予定）とされている。なお同「資料」には児童福祉司の地方交付税措置も掲げられているので後にふれる。

ところで、2001年1月19日の「全国厚生労働関係部局長会議（厚生分科会）資料」の「オ 児童虐待への適切な対応の徹底について」では、「近年、保護者からの虐待による児童の死亡等の事件が相次いで発生しており、その際の児童相談所等関係機関における対応が必ずしも適切とは言えないケースも見られる。このため、貴管下の児童相談所等における対応体制について、下記に基づき再点検を行い再発防止に努めていただきたい。」として次のような指摘をしている。

() 内は説明の抜粋。

- (ア) 迅速な対応（児童相談所の職員は日常業務に追われ多忙を常としていると思われるが、虐待の発見や通告がなされたときは他の業務に先んじて対応を行うことを原則としなければならない。）
- (イ) 子どもの安全確保の優先（保護者との関係に配慮が行き過ぎることによって介入や保護の判断が鈍り、結果として子どもが犠牲になってしまうことがあってはならない。）
- (ウ) 組織的な対応（発見や通告があれば、即刻受理会議を開いて調査やアプローチの方法、あるいは一定の評価を機関として行わなければならない。）
- (エ) 機関連携による援助（問題に対する対応機能をもった機関との連携が援助にあたっての必須の条件になる。機関の合同会議に当たっては事前に機関内で十分詰めをすることや、必要に応じ機関としての決定権をもつ人の参加が重要になる。）
- (オ) 家族の構造的問題としての把握（児童虐待が生じる家族は、保護者の性格、経済、就労、夫婦関係、住居、近隣関係、医療的課題、子どもの特性等々、実に多様な問題が複合、連鎖的に作用し、構造的背景を伴っているという理解が大切である。したがって、単なる一時的

な助言や注意，あるいは経過観察だけでは改善が望みにくいということを常に意識しておかなければならない。放置すれば循環的に事態が悪化・膠着化するのが通常であり，積極的介入型の援助を展開していくことが重要との認識が必要である。また，家族全体としての問題やメカニズムの把握の視点と，トータルな家族に対する援助が必要不可欠である。）

(カ) 専門性の向上，体制の整備（厚生労働省としても，平成13年度予算案において，児童相談所，児童福祉施設等の体制整備に必要な予算を確保したところであり，また，地方財政当局へ児童福祉司の増員等を要望しているところであるので，人材の確保，資質の向上等一層の努力をお願いする。）

以上を個別に見るともっともな指摘であるが，迅速に，保護者との関係に配慮が行き過ぎないように留意し，安全確保をするという(ア)(イ)の指摘と，家族の構造的な問題としての把握が必要であるという(オ)の指摘あるいは児童相談所の相談援助活動において従来重視されてきたソーシャルワークの考え方の中には矛盾がないとはいえない。実務的に葛藤をもたらされることは十分留意されるべきであろう。

この点について，厚生労働省は，2001年3月13日の全国児童福祉主管課長会議においても上記の内容（ア～オを1～5として）をあらためて「児童虐待への適切な対応の徹底について」という標題の文書にまとめ配布している。

筆者は，児童虐待と児童相談所の関係について，拙著『現代児童相談所論』および拙稿「児童虐待問題と児童相談所」で詳しく検討した。なお最近児童虐待に関する出版が相次いでいる。2001年に出版され筆者がこれまでに入手できたものだけを文献欄末尾に掲げた。

5) 児童福祉司の増員などをめぐって

近年，児童相談所の充実の一環として児童相談所の児童福祉司の増員についても動きが出てきたのでまとめておく。まず，「全国児童福祉主管課長会議（資料）」（2000年3月9日）の「児童相談体制の充実について」によれば，「近年，急増している児童虐待相談に対し適切に対応できるよう相談体制の整備についてもお願いする」として「標準団体当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」としている。これは人口10万人当たり1人を基準とするということである。具体的には，1999年5月の配置現員1,223人に対し，2000年度の配置基準（交付税積算基礎）を1,258人とし，35人の増員を図るとするものであった（1県当たり1人にも満たない）。

続いて2001年になって児童福祉司のやや規模の大きな増員が計画された。「全国児童福祉主管課長会議資料」（2001年3月13日）の「児童相談所の充実について」では，「平成13年度の地方交付税法改正法案においては，児童虐待への対応の中心となる児童福祉司に関して，地方交付税の積算基礎人員が増員される（後略）」として，標準団体（人口170万人）当たり，17人を19人に増員する措置をとったとした。

このように，児童虐待対応をめぐって児童相談所も体制強化の方向にある。

「平成13年度全国児童相談所長会議資料」（2001年6月21、22日）によれば、児童福祉司配置数（各年とも5月現在）は、1997年1,128人、1998年1,141人、1999年1,230人、2000年1,313人、2001年1,480人である。2001年は前年より、167人の増員がなされたことになる。ただし増員の多い順に見ると、青森県（23人）、大阪府（19人）、宮城県（13人）、北海道、埼玉県、神奈川県、福岡県が各8人である。以上で87人を占めているので、人口を考慮しても自治体間格差が大きいと言える。また2001年4月には、香川県西部子ども相談センターが開設されている。久々の児童相談所増設であり、これで児童相談所は175か所になった（東京都で1998年3月末日を持って1個所が閉鎖されたので、1998年の設置数に戻ったにすぎない。ただし、現在児童相談所の増設を検討している自治体が少数ながらあるので今後の成果を期待したい）。

なお、児童相談所・児童福祉施設のあり方については、これまでも関係各団体から改善の要望が出されてきた。全国児童相談所長会総会名でまとめられた「児童虐待防止対策の充実に向けての要請」（2001年6月22日）は、最近の事例である。この要請は、国に向けて、「1 児童相談所の体制整備、2 児童福祉施設の体制整備、3 虐待を受けた子どもや親への支援強化、4 虐待防止ネットワークの整備」などを要望している。1では、現行の「児童福祉司の配置基準人口10～13万人に1人を人口5万人に1人に改善すること」など、2では、児童福祉施設の居室について「個室や2人室の拡充整備を図ること」、職員配置について「6:1を2:1に充実すること」などを盛り込んでいる。また心理職員については、「全施設への常勤の心理職員の配置」を図ることを要望している。いずれも児童相談所・児童養護施設の現状からすると（必ずしも児童虐待対応のためだけでなく）当然の要望であり、早急な実現が求められる。

7 宗教団体・思想団体と子どもの人権

1995年4月に〇宗教団体の施設から児童53人が山梨県中央児童相談所一時保護所に保護された（その後各地の児童相談所に分散保護された）ことは、記憶に新しいことである（以下団体名等は仮名を使用する）。

ところで1998年には、Y会が三重県に対して私立の小中学校の設立認可を申請した。この団体は、各地に全寮制施設を設置し約1,700人の「学園生」が集団生活をしており、体罰に相当すると思われる処遇もなされているということが、しばしば新聞等にもとりあげられていた。日本弁護士連合会は、1999年5月、同団体の内部で体罰などの人権侵害があることを指摘し、子どもの人権を尊重した適切な対応をとるよう勧告した。さらに日弁連は、同団体が認可申請している小中学校についても、同団体内部の人権侵害がなくなり、将来も人権を十分保障する措置が取られない限りは認可しないよう、三重県に要望した（『朝日新聞』1999年5月12日など参照）。この件については同団体が6月28日に学校法人設立と小中学校新設の申請を取り下げたため、ひとまず決着をみた（『朝日新聞』1999年6月28日）。その後、三重県健康福祉部は、同会内の学園に対し、親から離れて暮らしている児童の児童福祉法第30条（同居児童の届出）による同

居児童の届けの提出を求め、1999年8月から3か月かけて任意の生活実態調査を行った。この調査では、幼年部から高等部の全員（725人）を対象に面接調査を行っている。

大企業のリストラや企業ぐるみの犯罪、新幹線や原子力燃料施設の事故など、社会不安が高まる中で、このような宗教団体あるいは宗教団体類似団体に救いを求める人々は少なくないと推定される。そうであれば今後も子どもを巻き込む類似の出来事が発生することは十分あり得ると考えられる。事件 子どもの保護という図式だけではない予防を含む有効な対応策はあり得るのであろうか。児童福祉も難しい局面を迎えたように思う。

いうまでもなく「宗教の自由、思想・信条の自由」は、国民の基本的な人権であり何人もこれを侵すことはできない。しかし、特定の宗教団体や思想団体における子どもの処遇が、子どもの権利条約や児童福祉法、児童虐待防止法等の関係法令に照らして、体罰や人権侵害と考えられる内容を含む場合、これをどのように考えたらよいのであろうか。子どもは、日本中のどこにいても、児童福祉法や子どもの権利条約に定める人権を保障されるべきである。当然、「宗教団体」や「思想団体」の施設内でも、例外ではない。もっとも、このような「団体」が体罰など人権侵害に相当する処遇はなかったと主張する場合、あるいは「特定」の処遇は、その「団体」の思想・信条・信仰に基づくものであり、一般的常識の枠で判断されては困ると主張する場合、複雑な議論が生じる可能性がある。しかし、ある信仰や信条を持つ大人が、自らの信条にもとづいて自己の行為を決定する場合と、子どもに対して何らかの影響を与える場合は、分けて考える必要もあるであろう。子どもに影響を与える場合は、子どもの人権を十分考慮に入れる必要があると思う。

原則的には、まず、各当事者に「子どもの最善の利益」の原則にたつて、体罰や人権侵害を排除する自主努力が求められる。ただし、各当事者の自主努力による解決が望めない場合、公的介入の必要も生じるであろう。「宗教団体」「思想団体」においても、子どもの人権侵害が疑われる場合は、子どもの権利条約の精神をふまえ、児童福祉法等を活用し、子どもの保護を図る必要がある。

このような手だてを有効に機能させるためには、子どもへの体罰や人権侵害を許さないという国民世論の形成を図ることが欠かせない。社会のなかに子どもの権利を大切にする合意が必要である。公立学校や児童福祉施設で体罰や人権侵害があったのでは、民間団体への自治体の説得力も弱くなる。そのためにも、国や自治体が子どもの人権について積極的にとりくむこと、子どもの権利条約を広く国民に広報することなどが求められる。

8 文京区・女兒殺害事件と子育て家庭支援

1999年末に東京都文京区で起きた女兒殺害事件は、子育て中の父母や児童福祉関係者のみならず国民全体に大きな衝撃をもって受け止められた。筆者としても諸事件の中で特に気になった事件である。

事件は、1999年11月22日、兄（5歳）が通う幼稚園庭で、2歳の女兒（妹）が母親たちのそ

ばで遊んでいるうちに行方不明になり、後日、同じ園に長男（5歳）を通わせている（殺害された女兒と同じ2歳の女兒をもつ）顔見知りの母親によって殺害されたこと（容疑）が判明したものである。容疑者の母親が11月25日に自首したことによって容疑事実が明るみに出た。東京地方検察庁は容疑者の母親を12月16日東京地方裁判所に起訴した。

この事件そのものの真相はさておき、子育て中の母親たちの間に、同じ体験を持つものとしての共感や支え合いの気持ちだけではなく、子どものことや日常生活をめぐって嫉妬や疑念など、複雑な心のもつれや思いの行き違いが生じやすいことは想像できる。母親たちの間に深刻な競争心が紛れ込むこともあろう。事実、多くの母親たちから「我が身に置き換えても理解できる。特殊な事件であるとは思えない」という反響も寄せられている。殺意にまで至り、殺人事件に突き進んだことは大変異例であるとしても、一歩手前の心境にまで追いつめられて、からくも思いとどまったという事例はまれではないのであろう。このような理解の行き違いや葛藤を解きほぐす手だてはあるのであろうか。

日本は今、急速に少子高齢社会を迎え、少子化社会対策としての子育て支援がなされている。しかし現代社会の軋轢が人々の心に重く投影され、児童虐待や宗教団体がらみの諸事件にみられるように、一部の人々が心の安定とコントロールを失っていく姿を前にして、これまでの少子化対策的視点ではとても対応できないのではないかという実感が迫ってくる。児童相談や子育て家庭支援に携わるものは、このような問題にどのような解決策を提示できるであろうか。深い検討を迫られている。

児童虐待問題や非行問題・児童養護問題に比較すると、「お受験」「公園デビュー」などは、豊かな人々の、あるいは少なくとも生活の心配のない人々の家庭内外での出来事であり、「児童福祉の課題としてはちょっと縁遠いのではないか」という発想も児童福祉関係者の思いの中にあっただけではなからうか。それはもっともなことであるが、今回のような諸事件をみていると、「そうとばかりはいつていられない」という不安を感じる。児童相談所を始め、児童相談システムや子育て家庭支援システムの充実が望まれるが、同時に、現代社会と子育ての問題をより深く検討し、日々の実践に生かしていく地味な取り組みが期待されているように思う。その際今までにない新しい視点と方法が必要であろう。

9 少年非行および少年法改正

懸案の少年法改正問題（一定の場合、少年審判に、検察官の立ち会いを認める、少年の身柄拘束期間の上限を延長する、などを含む。）は、第145通常国会（1999年）に法案（「少年法等の一部を改正する法律案」）が提出され継続審議となり、147通常国会（2000年）で審議が開始されたものの成立は困難とされていた。ところがこのような時期に、青少年の殺人事件等が相次いで発生した。

名古屋市緑区で、15歳の少年が中学在学中に、同級生や卒業生など（3校13人と報道されて

いる)から約5,400万円を恐喝された事件(2000年4月に発覚)は、このグループの中心メンバーたちの地域社会での豪遊ぶり(恐喝した大金をほとんど使い果たしていたという)などとともにマスコミでも連日大きく取りあげられた。約5,400万円という信じがたいほどの大金がこの少年から約80回に亘って恐喝されていたほかにも、このグループによる他の恐喝事件や万引きなども頻発していた。この事件については、学校も警察も相当詳しく知っていたにもかかわらず有効な対応ができていなかったことも大きな問題として浮上した。4月21日までに5人の少年が逮捕された。多くの中学生、学校、警察、地域社会を巻き込んだこの事件は、あらためて青少年の人格形成、生活環境、家庭環境、学校環境、地域環境などを問い直す重要な論点を多数含んでいる。

その後も、青少年の事件がいくつか発生した。愛知県豊川市で2000年5月1日に起きた高校3年生の男子生徒による殺人事件(この高校生は「人を殺す経験をしようと思ってやった」と供述しているという)、5月の連休中(3日)に起きた同じ17歳の少年による西鉄バスジャック事件(この少年は、「目立つことをしたかった。見返してやりたかった」と供述しているという)、埼玉県入間市・狭山市で5月7日に起きた16歳・13歳の少年たち4人による高校2年の少年の殺害・死体遺棄事件(少年たちは、「むかついたので殴ったら死亡した」などと供述しているという)などがある。

これらの事件をふまえ、国会では、2000年5月11日急遽、少年法改正法案の審議が開始された。ただし、第147国会では、「少年法改正法案」は廃案となった。その後、2000年5月23日衆議院法務委員会において、「少年の健全育成という少年法の理念は堅持しつつ、現行少年審判の在り方について」改善することなどを盛り込んだ「少年非行対策に関する件」が決議されている。このほか、自民党内で、新たな「少年法改正案」が検討されていた。

2000年6月21日には、岡山県の県立高校で、野球部の生徒4人を金属バットで殴り、自宅で母親を殺害した少年(17歳)が行方不明になるという事件が発生した。その後少年は、7月6日に秋田県で自転車で走行中を保護されている。1,000キロを越える走行の果てであった。背景には、野球部員が「丸刈り」をすると申し合わせていたことや度重なるからかいへの反発があるのではないかとされている。少年は犯行後「今日 子(母親の名前)を狩った」という記録を残していることから日頃教育熱心な母親への反発もあったのではないかと報道されている。

8月14日には、大分県で、高校1年の少年が日頃からつきあいのあった近所の一家6人を襲うという事件が発生した。この事件で、襲われた家族3人が死亡し、残る3人も重軽傷を負った。以前その家族の家の風呂をのぞいたといわれ、少年の両親にしかられたことを根に持った上の犯行らしいという報道であった。まだ地域のつながりの残る農村での出来事であったことがいっそう衝撃を与えた。ただ、地域のつながりがあるだけに、一度悪評が立ってしまうと少年にはいたたまれなかっただろうと推察される面もある。

その後、少年法改正について、与党3党が、2000年9月に、刑事処分可能年齢の引き下げ、検察官関与などの少年審判改革、被害者への情報公開、などで合意した。いわゆる「厳罰化」

の方向が改めて浮上してきた。

与党三党は、2000年9月29日に、議員立法による少年法改正法案を第150臨時国会（2000年）に提出した。与党案の特徴は、いわゆる厳罰化といわれる内容であり、これまで刑事処分をせず、少年院送致などの保護処分に付していた14、15歳の少年について、刑事処分のための検察官送致（逆送）ができるようにする（刑事罰対象年齢の引き下げ）、これまで16歳以上の少年の検察官送致は、家裁の審判を経て決めていたのであるが、重大事件を起こした少年については原則として刑事処分のための検察官送致（原則逆送）を行う、ことである。与野党は法案の是非をめぐる論戦を展開していたが、法案は、参院で「5年後の見直し検討」の修正を盛り込んだものの、ほぼ原案のまま2000年11月28日衆議院本会議で可決・成立し、2001年4月施行された。

なお改正少年法に関する批判的考察は、団藤重光他（2000）、鮎川潤（2001）等がある。原則逆送の意味や問題点については、鮎川の論述に詳しい。

ところで最近の非行少年に実践的に関わっている人々の印象では、少年非行の変化は「犯罪者型から病理型へ」「粗暴・凶悪型から脆弱・神経症型に」というように把握されているという（木村隆夫「少年非行克服への援助」）。このような指摘は、現代の非行少年の性格・行動特性として、情緒発達や社会性発達の未熟性を強く示唆するものである。したがって少年非行の現状を凶悪犯罪型の激増ととらえ、改正少年法に見られるように「少年非行対策を厳罰化の方向に転換する」ことは疑問であるといえる。必要なことは、少年が、学校や地域から孤立したり排除され、成長・発達の機会を失うようなことのないように対策を講じること、非行を犯した少年が、ゆっくり時間をかけて情緒的にも社会的にも成長し立ち直る機会を保障することであろう。

児童福祉の分野から見れば、児童相談所における非行少年へのソーシャルワークの体制を充実させること、児童養護施設や児童自立支援施設などにおける保護、育成、再教育の条件を整備することなどが必要である。同時に児童福祉関係者が教育（社会教育を含む）や精神科医療などの専門家と連携し、少年非行への視野の広い対応を進めることが望まれるであろう。

10 まとめと課題の提示

本稿では、近年の社会福祉（特に社会福祉基礎構造改革）・児童福祉の動きを概観し、社会福祉・児童福祉が直面する問題や課題を指摘してきた。ここではこれまでに検討してきたことをまとめ、児童福祉の課題あるいはあり方を提示しておきたい。

- (1) 現在「社会福祉基礎構造改革」に象徴される社会福祉・児童福祉の基本制度が動きつつある。児童福祉の制度は、知的障害者福祉、身体障害者福祉などの制度に比較するならば措置制度に代表される従来の基本制度が維持されている。しかしそうはいつでも、社会福祉基礎構造改革の影響は随所に表れ始めている。

児童福祉の措置制度そのものも一部が見直され、措置制度が維持された部分にも自主評価・第三者評価などに見られるように社会福祉基礎構造改革の影響は色濃く現れ始めた。

しかし、児童福祉には、制度論とは別に児童（家庭）の現実あるいは子育ての現実というものがある。児童虐待は今日の重要課題として浮上している。保育のニーズも深まり多様化している。子育て家庭支援の広範なニーズが国民生活の中に顕在化し始めている。

政策的意図と子育ての現実が相互に影響しあいながら、今日の児童福祉の現実が生まれている。このような現実を総合的・複眼的に見ていく必要があることをまず指摘しておきたい。

- (2) 「社会福祉基礎構造改革」（社会福祉事業法等の改正）では、要保護児童の措置制度はとりあえず維持された。ただし、今回（2000年）の児童福祉法改正によって助産施設と母子生活支援施設は2001年4月より措置制度からいわゆる「保育所方式」に移行した。また一部（児童居宅支援）に支援費支給方式が導入された。このように社会福祉全体としては「措置制度の見直し・利用契約制度化」が推進されている。ここでは社会福祉の変質、とりわけ公的責任の後退が強く懸念される。これらの政策が共通して指し示す方向は、公的責任原理の後退、契約原理の導入、市場原理の導入、社会福祉への営利企業の参入などである。

契約的社会関係では、社会的・経済的に弱い立場にある人々の権利は軽視される可能性が高い。そのため社会福祉法では、福祉サービス利用援助事業（1999年10月より、地域福祉権利擁護事業として、社会福祉協議会を主たる受け皿として実施）が用意されており成年後見制度と合わせて権利擁護が実現するとしている。しかし、果たしてこのような制度によって、サービスの提供者と利用者間の対等性が確保されるであろうか。立場の弱い人々の人権が守り抜かれるかどうか、慎重な検討が必要である。

- (3) 従来、措置制度を基本としてきた社会福祉供給制度が、「介護保険法の施行」や「社会福祉事業法等の改正」により、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。これらの制度改正により措置制度は、片隅に細々と位置づく限定的制度になろうとしている。社会福祉の措置制度については、従来、行政側の論理として、行政機関が行う措置は行政処分と位置づけ、行政処分による個人の利益は、権利の保障としての利益ではなく、行政処分に付随する利益つまり反射的利益に過ぎないとする考え方が取られていた。いわゆる反射的利益説である。この論理が、措置は権利性がなく、自由契約の方が権利性があるという論法にもつながっているのである。措置制度を擁護するために、この論理を十分に解明し反論しなければならない。
- (4) 児童福祉法に例を採るならば、児童福祉法は、法そのものが児童の権利を守る目的を持つのであり、「措置」は、児童の権利を守るために行われる行政処分であり（児童の権利を侵害するための行政処分であるはずがない。あるいは、児童福祉法に基づいて、児童の権利擁護と無関係の行政処分をする必要はない）、権利性のない、行政側の権限行使であると考えるのは不自然である。もっとも1997年の児童福祉法改正においても、今回の児童福祉法改正においても児童福祉法の総則に「子どもの権利条約」の趣旨を取り入れ、子どもの権利を明確化する改正は行われなかった。今回は、権利擁護の声の高さとは裏腹に、措置制度の縮小のみ目立つ改正が行われたともいえる。本当に必要なことは、児童福祉措置制度を解消す

る議論ではなく、児童福祉法の権利規定を充実させる議論であろう。

- (5) 社会福祉基礎構造改革では、措置制度の問題点をどのように改善するかという論点は、希薄であり、措置制度廃止、利用契約制度の導入がはじめから基本方針として出されているところに大きな問題があるといえよう。これまでの成果と問題点を整理し改善を加えていく「積み重ね主義」ではなく、「精算主義」であるといってもよい。その意味で近年の社会福祉改革には、「施策理念の連続性、継続性（一貫性）」が乏しいといえる。

もちろん筆者が本稿で主張したいことは、措置制度の現状に満足することではなく、これまでの措置制度の成果をふまえて、その上に改善を積み重ねていくことである。

特に支援費支給方式は、障害者福祉では、2003年度以後、措置制度に変わる基本制度になる。措置制度は、行政がサービスの必要性を決定し、公的責任でサービスそのものを直接給付（措置あるいは措置委託）するのに対して、支援費支給方式では、サービスの利用は事業者と利用者の「対等」な直接契約によって決定され、サービスの利用に必要な費用から利用者負担部分を控除した額が公費から、支援費として支給されるのが特徴である。このように契約制度は行政のサービス供給事業そのものへの関与は薄くなる方式である。措置制度の可否は、児童福祉においては今後も重要な争点である。

- (6) 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）する動きも部分的に浮上しつつある。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が、このような区分は明確に割り切れるものではなからう。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高い。

今回の社会福祉事業法等の改正によって「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）が創設された。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。」と位置づけられている。場合によっては、従来の児童相談所業務との競合性も生じかねないであろう。またこの事業は、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。要注意の新規事業である。

- (7) 児童相談所については、さらに進んで、児童相談所を権利擁護センターに再編成するという見解も出されている（4参照）。このような考え方によれば、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かなり変化することになる。また従来の児童相談種別の大半を背負うことになる市町村が果たしてその任に堪えうるかという点についても大きな疑問がある。

もっとも2000年度予算、2001年度予算では、児童虐待防止法の施行に係る諸施策が盛り込まれたものの、児童相談所のしくみそのもの見直しは行われていない。要するに厚生労働省は、児童虐待対応に追われているという状況であり、児童相談所そのもののあり方の検討は先送りされた観がある。

- (8) 児童福祉法改正（1997年6月）は、多くの関係者の期待にもかかわらず、子どもの権利条約などを取り入れ、総則部分を改正する課題は見送られた。その他の改正もおおむね小幅であり、児童相談所や児童福祉施設が大きく拡充整備される内容ではなかった。保育措置制度は廃止され、いわゆる保育の実施制度が新設された。法律の条文そのものは、一見公的責任が維持されているような表現になっている。そのため保育制度の根幹は維持されたとする主張もなされている。しかし、将来の直接契約制度の導入や保護者の保育料負担の均一化（受益者負担化）などに道筋を付ける改正であったという見方もできる。厚生省も介護保険法の成立とともに児童福祉法改正を社会福祉基礎構造改革の導入部と位置付けている。その意味から、保育制度の改正は、社会福祉改革の大きな流れの中に位置付いた改正であったといえることができる。

また1997年の児童福祉法改正や社会福祉基礎構造改革の動きの中で、保育の規制緩和が急速に進んでいる。「待機児童の解消等の課題」を理由に、「社会福祉法人以外の者による保育所の設置」が進められようとしているが、これらは「法改正」を行わず「運用事項」の操作により、なし崩し的に従来の保育行政の原理を変更するものであり、保育現場や利用者の立場からは、容認しがたいものである。この動きも施策理念の連続性軽視の一典型である。

したがって当面の運動の課題として、措置制度が確保した公的責任を後退させないこと、保育料については、国民の共通理解を広げ、応能負担を守り、応益負担（高額均一保育料）の導入を許さないこと、などが重要であろう。

- (9) 児童福祉法改正と関連して（あるいは並行して）児童虐待への対応策が進んでいたが、2000年5月17日の「児童虐待の防止等に関する法律」の成立と2000年11月20日の同法の施行により、児童虐待対応は新たな段階に入った。このような児童虐待への対応は、基本的には必要なことである。しかし、今回の「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）ものの、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子育て家庭支援の姿勢は読みとれない。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も必要である。近い将来このような子育て家庭支援の視点とソーシャルワークの視点を十分考慮した法整備が望まれる。また虐待防止の取り組みの範囲を広げるだけでなく、児童相談所の拡充、児童福祉施設の拡充など現行制度の充実が求められる（詳しくは、拙著『現代児童相談所論』参照）。

また2001年3月13日の厚生労働省の「児童虐待への適切な対応について」は、「子どもの安全確保の優先（保護者との関係に配慮が行き過ぎることによって介入や保護の判断が鈍り、結果として子どもが犠牲になってしまうことがあってはならない。）」が強調されている。これらの指摘と児童相談所で従来重視されてきたソーシャルワークの考え方の間には葛藤があるといえよう。相談援助活動のあり方そのものが問われているともいえよう。

- (10) 「社会福祉法」でいう「福祉サービスの質の向上のための措置等（第78条）」として、社会福祉施設等の「第三者評価基準」や「自主評価基準」の策定が進んでいる。これらの施策は、「福祉サービスの質の向上」という誰しもその必要性を疑わないスローガンのもとに進められている。しかし社会福祉基礎構造改革の一環でもあるこれらの施策について注意深い検討が必要である。評価基準と児童福祉施設最低基準との整合性は特に重要な論点である。「低い最低基準」で「高い評価基準」を達成するという圧力がかかることになれば、児童福祉施設職員の焦りや過労を生み出すことが懸念される。サービス評価基準問題は、最低基準の改善など、社会福祉の基盤整備と併せてさらに検討する必要がある。

また同じく「社会福祉法」でいう「社会福祉事業の経営者による苦情の解決（第82条）」などを根拠に行われる「苦情解決」の事業も進められている。これは「福祉サービスの利用の援助」のために行われるとされている。この施策についても事業者による苦情の解決が形骸化しないこと、運営適正化委員会に第三者性を確保することなど、多くの課題がある。

- (11) 厚生省は、2000年11月、児童虐待防止法の施行をふまえて、『児童相談所運営指針（改訂版）』および『子ども虐待対応の手引き』（以下『手引き』）を改訂した。『手引き』の改定内容に「施設内虐待」という概念が登場した。

いうまでもなく体罰や人権侵害を含む処遇は、適切なものではなく、あらゆる手を尽くしてこのような処遇を防止し、子どもたちの人権を尊重し、発達を保障することを基本とする処遇に変えていく必要がある。その意味で、「施設内虐待の防止」に関する『手引き』の指摘は、基本的には納得できるものであり、必要な方法を指摘しているといえる。

しかし、近年「施設内虐待」を報道されたいくつかの施設では、職員間での相互チェックや施設長を中心とする施設内虐待防止対策が有効に機能しておらず、そのためにこのような事件が起きたといえる状況にあった。このような職場では、『手引き』が指摘する対応策には自ずから限界がある。施設運営の民主主義、地域に開かれた施設運営、人権保障・発達保障を第一に掲げた養護内容、児童虐待などの心理や背景をよく研究した科学的な根拠のある実践などが施設運営の中心に位置づいてこそ「施設内虐待の防止」の展望が開けるであろう。

- (12) 1990年代の約10年間にわたって、児童福祉施設あるいは児童福祉施設体系の将来構想論議が盛んであったが、児童福祉法改正以後下火になっている。「子育て支援短期利用事業（ショートステイ、トワイライトステイ）」、「児童家庭支援センターの併設」、「児童福祉施設入所児童支援事業」（処遇評価事業・苦情相談事業の導入）などを含み、児童養護施設施設などの性格が変化しつつある今、改めて各施設の将来構想の検討が必要である。なおこの問題では、全国児童養護施設協議会が、「児童養護施設の近未来像」の検討に着手しているのでその成果が注目される。

- (13) 少年非行の問題と少年法改正問題も軽視できない状況にある。名古屋市における5千万円恐喝事件などに見られるように青少年の人格形成の問題は、避けて通れない重要課題である。このような青少年問題をも理由として、少年法改正議論が高まり、いわゆる「厳罰化」の方

向で少年法が改正された（2001年4月施行）。しかし、少年非行の現状を凶悪犯罪型の激増ととらえることには、現場の実務家の間でも批判がある。少年が、学校や地域から孤立したり排除され、成長・発達の機会を失うようなことのないような対策を講じること、非行を犯した少年が、ゆっくり時間をかけて情緒的にも社会的にも成長し立ち直る機会を保障することが必要であるとの意見もある。児童福祉の分野から見れば、児童相談所における非行少年へのソーシャルワークの体制を充実させること、児童養護施設や児童自立支援施設などにおける保護、育成、再教育の条件を整備することなどが必要である。同時に児童福祉関係者が教育（社会教育を含む）や精神科医療などの専門家と連携し、少年非行への視野の広い対応を進めることが望まれる。

- (14) 1997年児童福祉法改正以来の一連の児童福祉施設最低基準改正は、関係者の長年の切実な要望にもかかわらず、保育所において乳児に対する保育士の配置などに前進面はあったが、全体としては極めて小規模な改善にとどまっている。それだけではなく、保育などを中心に基準の緩和が進み、基準そのものがあいまいになる方向さえ見えてきた。子どもの権利条約など子どもの権利に関する理解の到達点、現代の一般家庭の子どもの生活の実態、充実した生活指導（心理指導などを含む）などの確保、家族支援や関係機関とのネットワークの充実の視点などをふまえた、最低基準の大幅な改善が求められている。

以上のほかにも本文では、学童保育問題、宗教団体と子どもの人権、などいくつかの論点にふれたので直接本文を参照していただきたい。なお現在、厚生労働省の2002年度概算要求が明らかになっているので概要を注2にまとめた。興味深い点もあるが、詳細は不明であり、分析は後日を期すことにする。（2001年9月）

注1. 厚生労働省の誕生

中央省庁等改革基本法（1998年）、中央省庁等改革関連法（1999年）、中央省庁等改革関係法施行法（1999年）、厚生労働省設置法（1999年）、厚生労働省組織令（2000年）などを受けて2001年1月6日より、厚生省と労働省が統合され厚生労働省が誕生した。関連して、従来厚生省に置かれていた22の審議会は、基本的政策型審議会2つ（社会保障審議会・厚生科学審議会）と法施行型審議会6つに整理された。従来の中央社会福祉審議会、中央児童福祉審議会などは、社会保障審議会に統合された。

なお厚生省児童家庭局は、労働省の女性局と統合され、雇用均等・児童家庭局に再編成された。これにより従来の児童家庭局の主体性が弱まると懸念する意見もある。

注2. 2002年度厚生労働省関係予算概算要求

2001年8月28日に2002年度厚生労働省関係予算概算要求が明らかになった。雇用均等・児童家庭局分の児童福祉関係の主な要求には、仕事と家庭の両立支援対策の推進、新エンゼルプランの着実な推進、保育サービスの充実、児童虐待防止対策の充実、子育て家庭への支援などがある。その他、配偶者からの暴力（ドメスティック・バイオレンス）への対策の充実などが注目される。児童虐待防止対策の充実には、○つどいの広場事業の創設（育児に不安や悩みを抱える親などが気楽に集い交流できる場の提供とボランティアによる相談）、○家庭訪問等身近な地域での支援事業の実施（子ども家庭支援員制度の創設。児童家庭支援センターの設置要件を緩和し、市町村事業としてモデル的に実施）、○児童委員の虐待防止活動への取り組みの促進（研修会の開催）、○一定規模以上の一時保護所（児童相談所）への主任児童指導員の配置、児童虐待関連機関の連携対応のためのマニュアルの作成、○里親制度の充実。専門里親（仮称）

制度の創設（一定期間——2年以内——子どもの養育を委託し、早期の家庭復帰を目指す）、里親に対する養育相談や一時的な休息のための援助（レスパイト・ケア）を行う里親支援事業の実施、○被虐待児への個別対応職員の配置の拡充（親等へ育児指導・相談を専門的に行う職員を乳児院に配置）、などが盛り込まれている（詳細は『月刊・保育情報』2001年10月および『福祉新聞』2001年9月10日参照。なお以上に紹介した事業内容は要旨である）。今後の予算の動きが注目される。

参考文献

- 竹中哲夫：1999「社会福祉・児童福祉改革の動向と課題 --- 社会福祉基礎構造改革の検討をふまえて ---」『日本福祉大学社会福祉論集』第101号
- 社会福祉法等研究会：2000『速報・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』中央法規出版
- 竹中哲夫：2000『現代児童相談所論』三和書房
- 竹中哲夫：1998『児童福祉法改正論』三和書房
- 大宮勇雄：2001「第三者評価と保育の質」全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書 2001』
- 竹中哲夫：2001「児童虐待防止法と児童養護施設」『季刊・児童養護』第31巻第3号
- 竹中哲夫：2001「児童虐待問題と児童相談所」『総合社会福祉研究』第18号
- 浅倉恵一他編：2000『児童養護への招待（改訂版）』ミネルヴァ書房
- 厚生省児童家庭局企画課：1998『児童相談所運営指針（改訂版）』日本児童福祉協会
- 厚生省児童家庭局監修：1999『子ども虐待対応の手引き』日本児童福祉協会
- 厚生省児童家庭局：2001『児童相談所運営指針（平成12年11月改定）』日本児童福祉協会
- 厚生省児童家庭局監修：2001『子ども虐待対応の手引き（平成12年11月改定版）』有斐閣
- 才村純：1999「子ども虐待とソーシャルワーク」『世界の児童と母性』vol.47
- 柏女霊峰：2001「日本の子ども家庭福祉 --- 21世紀に向けての課題と展望」『世界の児童と母性』vol.50
- 厚生省児童家庭局：2000「全国児童福祉主管課長・児童相談所長合同会議（資料）」（2000年11月15日）
- 川西市子どもの人権オンブズパーソン事務局：2001『子どもの人権オンブズパーソン』明石書店
- 喜多明人他編：2001『子どもオンブズパーソン』日本評論社
- 団藤重光他：2000『「改正」少年法を批判する』日本評論社
- 鮎川潤：2001『少年犯罪 ほんとうに多発化・凶悪化しているのか』平凡社
- ミネルヴァ書房編集部編：2000『社会福祉小六法・2001』ミネルヴァ書房
- 雇用均等・児童家庭局：2001「全国厚生労働関係部局長会議（厚生分科会）資料」（2001年1月19日）
- 雇用均等・児童家庭局：2001「全国児童福祉主管課長会議資料」（2001年3月13日）
- 福島一雄：2001「児童養護施設の近未来像 序説」『世界の児童と母性』vol.48.
- 木村隆夫：2000「少年非行克服への援助」竹中哲夫他編『子どもと青年の心の援助』ミネルヴァ書房
- 中央省庁等改革法令研究会監修：2000『省庁再編関係法令集 [厚生労働省編]』国政情報センター（2001年までに刊行された児童虐待関係の著書例）
- 安部計彦編著：2001『ストップ・ザ・児童虐待 発見後の援助』ぎょうせい
- 芝野松次郎編：2001『子ども虐待 ケース・マネジメント・マニュアル』有斐閣
- 松原康雄他編：2001『児童虐待 その援助と法制度』エディケーション
- 柏女霊峰監修・編著：『子ども虐待 教師のための手引き』時事通信社
- 庄司順一：2001『子ども虐待の理解と対応 子どもを虐待から守るために』フレーベル館
- 太田誠一他著：2001『きこえますか子どもからのSOS 児童虐待防止法の解説』ぎょうせい
- 信田さよ子編：2001『子どもの虐待防止最前線』大月書店
- 岡田隆介編：2001『児童虐待と児童相談所』金剛出版
- 本間博彰、岩田泰子（責任編集）：2001『虐待と思春期』岩崎学術出版社
- 高橋重宏編：2001『子ども虐待』有斐閣
- 柏女霊峰編著：2001『児童虐待とソーシャルワーク実践』ミネルヴァ書房