

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108号 2003年2月

児童福祉の動きと論点の整理

--- 2001・2002年の概観と2004年法改正の展望 ---

竹中哲夫

目次

はじめに

- 1 2001年児童福祉法改正 ——改正児童福祉法案の概要と問題点——
- 2 「児童養護施設近未来像の論点」をめぐって
- 3 児童相談所の現状と将来像 ——児童相談所をめぐる最近の議論から——
- 4 措置制度と契約利用制度 ——児童相談所論・児童養護施設論と関わって——
- 5 2002年度児童福祉関係国家予算をめぐって
- 6 児童虐待対応および児童虐待防止法をめぐる論点
- 7 児童福祉権利擁護制度をめぐる動き
- 8 2004年児童福祉法改正はどうか

おわりに

文献

注

はじめに

本稿では、2001年後半以後2002年10月中旬頃までの児童福祉分野の重要な動きを整理し、筆者の見解を示す。取り上げる論点は、保育士資格の法定化などを定めた2001年の児童福祉法の一部改正の内容とその検討、全国児童養護施設協議会の「児童養護施設近未来像の論点」の概要と問題点の整理、児童相談所の基本的なあり方をめぐる議論とあるべき方向の検討、児童相談所・児童福祉施設の双方に関わる視点からの措置制度論の検討、2002年度の児童福祉関係国家予算の概要と検討、児童虐待対応をめぐる自治体の動きと児童虐待防止法改正のための論点提示、児童の権利擁護制度をめぐる動き、新しい児童福祉法改正への動き、などである。このうち新しい児童福祉法改正とは、直接的には、『官庁速報』（2002年7月30日）の報道「児童相談・施設の体制の見直し - 厚労省 = 虐待踏まえ児童福祉法改正も =」で示唆されている「2004年児童福祉法改正」の可能性を意味するが、かなり規模の大きい児童福祉法改正を予想させる動きは

本稿の検討全体からも浮かび上がるものである。

いずれにしても、短い期間であるが重要な動きが相ついでおり、児童福祉の基本方向をどのように描いたらよいか、児童福祉関係者に投げかけられた課題は重いものがある。なお本稿は、拙稿（2001年a）（前稿と略す）の続編である。

1 2001年児童福祉法改正 ——改正児童福祉法案の概要と問題点——

1) 児童福祉法改正の概要

2001年10月22日、自民・公明・保守の与党3党の「児童福祉法の一部を改正する法律案」が国会に上程され、短期間の審議で11月26日に可決・成立し、11月30日に公布された。

今回明らかになった「児童福祉法の一部を改正する法律案要綱」（以下、法律案要綱）によれば、この法案には、「第二 児童委員の職務の明確化等」、「第三 認可外児童福祉施設に対する監督の強化等」、「第四 保育士資格の法定化」（名称独占の資格として法定する）、「第五 保育の実施に係る供給の増大」などが盛り込まれている。この法案に関しては、田村和之（2001年）がいち早くその内容と問題点を解明している（以下単に、田村とする）。

法律案要綱は、「第二 児童委員の職務の明確化等」については、「一 児童委員の職務の明確化」では「2 児童及び妊産婦につき、その保護、保健その他福祉に関し、サービスを適切に利用するために必要な情報の提供その他の援助及び指導を行うこと」としていることが目に付く。「社会福祉法」の趣旨をふまえたと思われる「サービス利用のための援助や指導」という内容が盛り込まれている。

また「二 主任児童委員の法定化」では、「3 主任児童委員は、児童委員の職務について、児童の福祉に関する機関と児童委員との連絡調整を行うとともに、児童委員の活動に対する援助及び協力を行うものとする」とされている。従来主任児童委員は、その職務が必ずしも明確でなく、児童委員との関係で、個別事例の援助が難しいという意見もあった。今回の改正でも「児童委員の活動に対する援助及び協力を行う」という間接的な活動形態が掲げられており、その職務が必ずしも明確になっていないという印象を受ける。

この法改正の施行時期は、認可外保育施設及び認可外児童福祉施設に関する監督の強化については、公布後1年以内で政令で定める日、効率的な保育サービスの提供の推進については、公布の日、保育士の名称独占等については公布後2年以内で政令で定める日、児童委員の活動の活性化は、2001年12月1日である。

なお今回の法改正のもっとも大きな注目点は保育制度・保育所制度に関わる改正である。

2) 保育制度・保育所制度改正と問題点

法律案要綱は、「第三 認可外児童福祉施設に対する監督の強化等」において、「一 認可外保育施設についての届け出」「二 認可外保育施設が提供するサービスに関する情報の公開」「三

認可外児童福祉施設に対する監督の強化」「四 市町村長の協力」などを定めている。認可外児童福祉施設という用語そのものが「児童福祉法第7条」で定める「児童福祉施設」と紛らわしいものであり、その意味では田村が指摘するように「不適切な用語」である。

問題は、認可外保育施設（児童福祉施設）などを児童福祉法で細々と規定することの可否である。認可外保育施設（児童福祉施設）があたかも法的位置づけを与えられたような印象を受ける。特に、「一 認可外保育施設についての届出」の「1」にいう「保育所と同様の業務を目的とする施設（中略）であって都道府県知事から認可を受けていないもの（以下「認可外保育施設」（後略）」と、「三 認可外児童福祉施設に対する監督の強化」の「1」にいう「児童福祉施設と同様の業務を目的とする施設であって都道府県知事から認可を受けていないもの（以下「認可外児童福祉施設」という）（後略）」という表現は何とも複雑な印象を与える。「同様の」ではなくて、せめて「類似の」という表現が望ましいのではなかろうかと思う。もっと積極的に、認可外保育施設あるいは認可外児童福祉施設が「一定の条件を満たすときは、速やかに認可を受けることができるように助成する」などの責任ある姿勢が望まれると思う。

ところで法律案要綱は保育所については、「第一 改正の趣旨」で「認可保育所整備促進のための公設民営方式の推進等の措置を講ずる」とうたわれ、「第五 保育の実施に係る供給の増大」については、具体的には「保育需要が増大している市町村は、民間事業者への公有財産の貸付け、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI法）に基づく措置その他の措置を積極的に講ずることにより、多様な民間事業者の能力を活用した保育所の設置又は運営を促進」するとしている。

ここには、法案のねらいが、公設公営保育所を縮小し、公設民営保育所を増大させかつ社会福祉法人以外の民間事業者の保育事業への参入を促進するものである、ことが示唆されている。保育の公的責任はますます低下することが懸念される。

このように今回の法案は手放しに、「保育の実施に係る供給が増大」されると喜べるようなものではない。なお田村は、「従来、公設民営と言われてきたのは設置者が地方自治体で、管理・経営を民間法人等に委託する方式のことです」、「自治体が財産を貸して、そこに純然たる私立保育所をつくらせる方式をも『公設民営』と言おうとしています。（中略）意図的な誤用だと思います」と批判している。

この法案の注目点の一つである「保育士資格の法定化」は、関係者が長年追求してきた課題の達成でありそれ自体は積極的な意味を持つが、他の条文と併せて考えると、民間事業者による保育所経営に適合マークを与えるための手段とするねらいが小さくないと思いたくなる。もっとも法律案要綱は、「第四 保育士資格の法定化」「保育士の定義等」として「保育士とは、（中略）専門的知識及び技術をもって、児童の保育及び児童の保護者に対する保育に関する指導を行うことを業とする者をいう」としている。近年、保育所において「子育て（家庭）支援」が行われてきたのであるが、「児童の保護者に対する保育に関する指導」という「業」はどのような性格の「業」であるのか、その内容が十分解明されなければならない。田村は、この点を「援助や相談

というのであればよいと思いますが、指導というのは一段上の立場に立って、しかも一定の方向性をもって関わるということとして、これを職務内容としてよいのか疑問です」と指摘している。筆者としては、保育士の業として「児童の保護者に対する保育に関する指導」ではなく「子育て家庭支援に携わる」ことを位置づける方が適切であろうと思う。

いずれにしても今回の「児童福祉法改正」には多くの問題点があり、これがどのように実施されていくのか、注意深く見守り、法の実施内容を積極的な方向に向けていく運動が必要であろう。

なお、改正法の施行時期は次の通りである。効率的な保育サービスの提供の推進については、公布の日（2001年11月30日）、児童委員の活動の活性化は、2001年12月1日である。また、厚生労働省雇用均等・児童家庭局通知「児童福祉法の一部を改正する法律の施行に伴う児童福祉法施行令の一部を改正する政令等の施行について」（2002年7月12日）によれば、認可外保育施設等に関する部分は、2002年10月1日より、保育士の名称独占等については、2003年11月29日より施行される。

2 「児童養護施設近未来像 の論点」をめぐって

1) 「論点」の主張と問題点

2001年10月に、全国児童養護施設協議会・制度検討特別委員会「児童養護施設近未来像 の論点」（以下「論点」あるいは、全養協の「論点」と略す）が発表された。「論点」の内容は多岐に渡っているが、さしあたって気になる部分のみ「論点」から項目（「 」内に示す）を取り出して私見を述べる（この「論点」は今後の議論で修正される可能性があることを予想しつつ、筆者の当面の見解を提示するものである）。

② 『児童養護施設の近未来像』策定の必要性

標題に関して「論点」は次のように述べている。

「とりわけ、社会福祉基礎構造改革によって社会福祉事業が社会福祉法として生まれ変わった、そうした変化に児童養護施設が少なからず取り残された感があり（後略）」

ここで、なぜ「取り残された」という認識になるのかが不鮮明である。構造改革＝進歩、構造改革に乗らなかった＝退歩、という視点が浮き彫りにされているように見える。

「地域の子育て支援事業への参加を考えたとき、利用制度の導入も検討すべきという意見もある。」「選択利用制度の導入に踏み切る必要性を指摘する声もあがっている。」「都道府県に残されている児童養護施設の措置権の委譲等分権化を進めていく必要性を指摘する意見もある。」

措置制度の意義を認める意見もあるはずであるが、ここには（契約ないしは選択）利用制度導入、措置権委譲の意見しか紹介されていない。

③ 『児童養護施設の近未来像』策定の理念

標題について「論点」は次のように述べている。

「措置施設である児童養護施設としても、より明確に利用者（子ども）の権利擁護を養護実践

の中で具現化していくことが求められる。」

これは「社会福祉法」の制定を待たず当然のことである。子どもの権利条約にはより明確な権利保障の視点が明示されている。

「4 改革の方向性」

標題について「論点」は次のように指摘する。

「(個別化, 連続性, 一貫性) ケースマネジメントの手法の導入を検討する必要がある。」

「(小規模化, 地域化) 12年度より地域小規模児童養護施設が創設されたことは画期的なことである。」生活の場である児童養護施設は, 原則的には小規模化, 地域化が望ましいことはいうまでもない。」

「(分権化・地域化) 児童養護施設の実施主体は都道府県とされており, これまで市町村は要保護児童対策には無縁となっていた感がある。」地域住民の身近なところでサービスを受けたいということは自明の理である。」

「(措置と利用) 社会福祉基礎構造改革において多くの業種が利用制度化されたが, 児童養護施設は措置制度にとどまった。要保護児童問題への対応には利用制度がなじまないことからやむを得ない選択であった。だが, 利用制度の柱となる選択制や, 権利擁護の確保の視点からは, 措置制度の弱点が現れていることも否定できないところである。」

「児童養護施設の性格からして, 完全に措置施設から利用施設に移行しなくても, 措置と利用の併用などの方法も考えられてよい。」

「(児童養護施設の利用方式の多様化) 児童養護施設利用者の特性にあわせ, 利用のしくみを複線化することが, 利用者の権利擁護につながると思われ, このため利用施設のしくみの検討が必要である。」

以上のうち, 「児童養護施設は, 原則的には小規模化, 地域化が望ましい」ことは広く合意されている。その意味で, 「地域小規模児童養護施設が創設された」ことは歓迎される。ただし, この施設の職員配置を見ると職員の働く条件を確保しかつ充実した援助ができる体制とはいえない。「地域小規模児童養護施設の設置運営について」(2000年5月1日)によると職員は, 「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」という基準である。またこの施設の運営主体は, 「すでに本体施設を運営しているものとする」とされている。その意味では, 本体となる児童養護施設の居住環境の改善をどうするかという大きな課題が残されている。この場合, 本体施設を同一敷地内であっても分散型の小舎とすることや生活集団を小集団とした中舎様式とすることも可能である。いずれにしても用地の取得や寮舎の建築費などの大きな負担は小規模法人などでは容易には克服しがたい課題になっていることが問題なのである。

「5 児童養護施設の機能と施設形態」

1) 「融合」問題をめぐって

「論点」は, 「児童養護施設は実態として(中略)多様なハンデをもつ子どもが入所している。」

いわゆる境界線にある子どもで、類型化になじまないカテゴリーが出現し、類型化の意味も薄れかねない」と指摘し、「そこを出発点にした施設の姿を描いていくことが必要となる。つまり、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設、知的障害児施設等との融合の道を模索していくことである」と指摘している。ここでいう「融合」とは何を意味するのか一義的に理解することが難しい。知的障害児施設までを融合の範囲に含めるのはいささか現実離れがしているように思う。過去の「養護ホーム構想」（竹中哲夫：1995年参照）が関係者から積極的に評価されなかったことを思い起こす必要がある。

2) 「ニーズ」の細分化をめぐって

続いて「論点」は、「児童養護施設を利用する子ども・家庭のニーズとアセスメントの重要性」において、「児童養護施設を利用する子ども・家庭のニーズは、経験的にみると『長期にわたる要保護ニーズ（概ね2年以上）』『短期の要保護ニーズ（概ね2年未満）』『一時的要保護ニーズ』『治療・教育ニーズ』『自立支援ニーズ（入所時に高齢な子どもについて社会的自立をめざす）』『緊急一時保護ニーズ』等に区分することが可能である」と6つの類型に区分している。このような「ニーズの（細かな）区分」（「ニーズの細分化」）は適切なであろうか。2年という時期区分も根拠が不明で恣意的である。「治療・教育ニーズ」「自立支援ニーズ」を他のニーズから区分する根拠も明確でない。これらのニーズは、多くの子ども・家庭に共通するニーズであるとみるのが自然であろう。いずれにしても「融合」と「ニーズの区分」の関係はいかにも矛盾した印象を与える。「類型化の意味も薄れかねない」実態があるのになぜ「ニーズの区分」を急がなければならないのであろうか。筆者には「ニーズの細分化 サービスの細分化 利用制度の効率的運営」という図式が見えてくるようにさえ思えるが穿ちすぎであらうか。

3) 「ニーズ」と「方策」の関係をめぐって

(1) 「論点」はさらに、「長期にわたる要保護ニーズに応えるための方策」として「家庭に代わる安定した生活環境を整える」「より個別的ケアが可能な里親委託」などをあげている。

(2) また「論点」は、「短期の要保護ニーズに応えるための方策」として、「家庭復帰あるいは里親委託が見込まれる場合、子どもや保護者に対する必要な初期治療を行いつつ、この間に家庭環境調整あるいは里親との関係調整を行うべきである」としている。

(3) さらに「論点」は、「一時的要保護ニーズに応えるための方策」として、「保護者の疾病等一時的に家族機能の補完を行う方法として、現在の制度ではショートステイ、トワイライトステイといった子育て支援短期利用事業が実施されている。」「今後、ホームヘルパーの派遣や配食サービスの実施など、在宅福祉サービスの拠点としてのあり方の検討がされてもよい」としている。「在宅福祉サービスの拠点としてのあり方」というのは児童養護施設の適切なあり方なのであろうか。このようなことが可能となるほど児童養護施設は多くない。特に配食サービスなど可能なのか、いささか疑問に思う。

(4) 「治療・教育ニーズに応えるための方策」では、「今後、児童養護施設としても治療・教育機能の強化が必要になる。」「ただし、児童養護施設における治療は日常生活を通しての治療が基

本であり、「こうした場合、児童精神科や情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設等との連携が不可欠である」としている。今日、「今後、児童養護施設としても治療・教育機能の強化が必要になる」という認識でよいのであろうか。状況は「児童養護施設の治療・教育的機能をどのように充実したらよいか」という具体的方策（制度改善を含む）を示す時期であろう。

(5)「自立支援ニーズに応えるための方策」では、「入所時すでに（中略）高年齢な子どもについては、社会的自立に向けたプログラムおよび施設形態（自立援助ホーム等）の用意が必要である」としている。このこと自体は、まことに当然な（当然過ぎる）指摘である。もっとも自立支援プログラムの必要性は高年齢な子どもだけに限定する視点でよいのであろうか。自立支援の意味を今少し広く捉える必要がある。

(6)「緊急一時保護ニーズに応えるための方策」では、「虐待の増加に伴い緊急一時的に避難するシェルターとしての役割が今後一層期待されるが、その緊急一時保護機能のなかで、子どもや家庭が抱える問題の整理・アセスメントを行うとともに、必要な初期治療が行える体制を整備する必要がある」としている。これも至極当然の指摘である。

以上の(1)～(6)を通覧して思うことは、いかにも類型化が細かく、ニーズとサービスが形式的に対応させられている（従って、現実的でない）という印象が強い。

しかも「論点」は、「既存の大規模施設の課題」として、「長期にわたる要保護ニーズをもつ子どもと他の子どもの居住棟を区分することも重要である」としている。

夜間に入所し次の日には退所するというようなことも多い緊急一時保護の場合はおそらく例外といえようが、「長期にわたる要保護ニーズ（概ね2年以上）」をもつ子どもとその他の子どもを、居住棟まで区分する意味はあるのであろうか。背景になる事情は様々であろうが、筆者としては一定期間施設で生活している子どもたちを別棟に分ける必要はないように思う。そもそもある子どもは2年で退所できる、別の子どもは2年以上の入所になるなどということがアセスメントによって予想できるのであろうか。ましてや子どもにとっては、そのような予想（理解）は困難であるにもかかわらず、他の条件の子どもと別居住棟に住ませられるなど、とても理解できることではなからうと思う。

「6 児童養護施設を支える社会的養育システム」

標題について「論点」は次のように述べている。

「地域における子育て支援を進めるために、より住民に身近な行政単位である、市町村への相談・措置機能の委譲（町村については広域連合）をあわせて考えるべきである。」「市町村（福祉事務所）と都道府県（児童相談所）との連携が課題となるが、将来的には市町村による一元的な運営管理が望ましい。」

これは、広域連合化の推進など大規模な地方自治制度改革が前提である。ここまで議論を進めることが現実的なのか疑問である。また論点は次のような指摘もしている。

「児童相談所は、公的機関として要保護児童に関わる措置、相談、援助、アセスメント、さらに里親対応その他すべての権限や役割を集中させてきたために機能麻痺を起こしている感がある。

また、急増する児童虐待ケースへの対応に多くの児相が混乱状態にあるといってもよい。「このため、市町村における体制整備を前提として、児童相談所の権限を委譲し、児相の役割を権利擁護機関および専門的判定機関として再編することも考えられる。」

ここでは、児童相談所はなぜ混乱しているのかが分析されていない。市町村への委譲についても、市町村における体制整備が本当に可能なのであろうか、市町村の実態解明をふまえていない議論という印象が強い。「児相の役割を権利擁護機関および専門的判定機関として再編する」というような児童相談所機能の根本的再編成は、児童相談所の意義・役割の詳しい分析の上に十分な見通し（将来の設計図）をもって行うべきであると思う。

2) 「論点」への筆者の姿勢 —— 現行制度の改善・充実に基礎に

「論点」は、きわめて多くの課題について論じている。全体が検討途上のものと理解されることをふまえた上で、「論点」の特徴（問題点）を指摘してきた。

論点には、まことに当然と思われる指摘も多いが、基本的視点について問題を指摘したくなる部分も少なくない。それらを再整理しておきたい。

(1) まず、「論点」は、社会福祉基礎構造改革を特に批判することなく、これを基本的前提として児童養護施設問題を論じていることが大きな特徴である。構造改革＝進歩、構造改革に乗らなかった＝退歩、という視点が浮き彫りにされている。

(2) 「論点」は、児童養護に対する都道府県の実施責任の意義を軽視し、市町村責任を強調しているように読める。市町村の現実を検討することなく、「地域住民の身近なところでサービスを受けたいということは自明の理である」とまで断言できるのであろうか。要保護児童の保護については、広域対応が必要な場合も少なくないであろう。

(3) また「論点」は、児童相談所の役割について綿密な検討結果を示すことなく、市町村への委譲論が提示されている点も児童相談所の弱体化につながるものが懸念される。

このような「論点」の論調が、措置制度を弱体化し、措置制度の一環でもある児童相談所の弱体化につながらないか、十分な検討が必要である。

(4) また「論点」は、措置制度と利用制度については、「児童養護施設は措置制度にとどまった」ことは「やむ得ない選択」であったと指摘するが、措置制度を維持したことは「やむ得ない選択」であったのか、そうではなく措置制度を維持することに積極的な意義があったのかは十分検討する必要がある。

措置制度であれば、選択ができない（できにくい）あるいは「権利擁護の確保の視点から」は、「措置制度の弱点が現れている」という議論も慎重な検討を要する。選択は施設の確保が前提条件となるが、児童相談所のソーシャルワークの過程で可能な範囲で選択は行われていたのではなかろうか。

(5) また「論点」は、「権利擁護の確保の視点からは、措置制度の弱点が現れている」と措置制度の「弱点」を指摘している。しかし、権利擁護は、措置制度であろうが利用制度であろうが必

要なことである。むしろ措置制度の方が、行政（措置権者）の権利擁護責任が明確であるということもできよう。現実に、措置制度のもとでも、児童福祉施設の評価制度と苦情解決制度などの権利擁護制度の適応は推進されている。措置制度であるから権利擁護が進まないという事実はあるのであろうか。具体的事実に即した検討が必要であろう。

(6) さらに「論点」が利用制度の導入という場合、どのような制度を利用制度というのかを明示した上で、措置制度と利用制度を対比し検討しなければならない。少なくともいわゆる「保育所方式」なのか「支援費支給方式」なのか、それ以外の方式なのかを明示しないと、具体的な議論にならない。

(7) なお、「論点」には「措置と利用の併用などの方法も考えられてよい」という指摘もあるが、どの部分をどのような場合に併用するのか、十分な検討が必要である。

この点に関連して「論点」の「児童養護施設の利用方式の多様化」では、「児童養護施設利用者の特性にあわせ、利用のしくみを複線化する（後略）」（ゴチック化は筆者）とし、次の4類型を掲げている（～は筆者が付した）。

「児童養護施設を利用しようとする意思と当事者としての能力を備えている利用者（一般利用者群）については、契約利用的な方式を考慮されてよい。」

「児童養護についての情報をもたない人々、また児童養護施設の利用に伴いがちなスティグマに対する恐れから利用にためらいをもつ人々など（消極利用者群）についても、利用にむずびつける積極的働きかけを前提に契約利用方式を適用することが考えられる。」

「子どもや当事者能力を欠いている保護者、何らかの理由により児童養護施設へのアクセスの能力を欠いている人々（要援助利用者群）については、措置制度が妥当と思われるが、さらに積極的な利用の勧奨や支援が必要と考える。」

児童養護施設を積極的に利用しようとする意思や意欲を持っていないが、児童福祉施設の利用が必要であると考えられ、あるいは利用の効果が期待できるとみなされる人々（要介入利用者群）については、法的介入を含めさらに積極的な改革が必要と思われる。」

筆者は、この類型は多くの問題をもつと考える。

(a) まず、このように利用者を分類する方式は、「措置制度を利用するのは、当事者能力を欠いている保護者」と規定することによりまさに「スティグマ」を生み出し、措置制度を利用しにくいものにしてしまう恐れがある。

(b) ある時期に～のいずれかに該当する利用者も、通常児童相談所の相談援助活動の中で、別の時期には他の類型に移動するものである。つまり固定的に捉えることはできないと考えるのが妥当である。ましてや、この保護者は措置制度、この保護者は利用制度などと割り振ることは形式的に過ぎる。ここでは、措置制度のなかの「相談援助の方法論の選択に関する問題」あるいは「施設養護の方法論の選択に関する問題」が、「措置制度と利用制度の選択の問題（供給体制の問題）」に入れ違えられているように思われる。

(c) の類型の利用者も通常は、相談援助活動の中で措置制度を利用することになることが多

いのであり、これを法的介入の該当者であるとするのは理解に苦しむ。むしろ を越えて、施設利用が（相当緊急に）必要であるにもかかわらず利用を受け入れない利用者こそ、司法機関の速やかな判断をふまえ、利用者（保護者）の意に反して児童の施設入所を進めるということになるであろう。

(d) いずれにしても以上の類型的構想は、児童相談所の相談援助活動と児童福祉施設入所との関係を密接に関わり合うプロセスとして総合的に捉えていないと言えよう（なおこの点については、本稿4でさらに論じる）。

(8) 以上をまとめて、今必要なことは、児童福祉施設の公的責任を確立する意味から、措置制度を安易に利用契約制度に移行させないこと、児童福祉施設の居住環境や援助の体制を充実させること（職員の確保、専門性の向上など）、児童相談所（当然、一時保護所の拡充を含む）の充実を図り、増大する児童虐待相談にも的確に応じることができるようになることであろう。

児童相談所と児童虐待対応については、ようやくここ1、2年、児童相談所の体制の改善と強化が進み始めている。その成果を確かめ、いっそうの改善につなげることが求められている時期である。今、児童相談所そのものの機能を分割し相談援助活動の大半を市町村にゆだねることなどを推進すれば、戦後50数年かけて蓄積した児童相談所の専門性は後退し、国民からも遠い存在の児童相談所（権利擁護センター）に変貌し、他方では大半の相談援助活動を委譲された市町村が自らその任に堪えることができず、公的な相談援助水準の低下や民間委託化が進むことが懸念される。

児童養護施設についていえば、現行制度においても最低基準を大幅に改善し職員配置を2対1までに改善し、心理療法担当職員を専任化し、老朽施設を改築し生活規模を小さくし快適な居住環境をつくり、職員の学習・研究の機会を増大し、子どもの権利を守りかつ専門性の高い援助ができるようにすることが大切である。このような基本を押さえない措置制度改革論やサービス類型論あるいはサービス競争原理導入論は、施設関係者の相互連帯や相互向上の精神を枯渇させるのではなからうか。

何はにおいても「改革、改革」の時代であるが、「改革」という場合、措置制度の（部分的）廃止や事務事業の市町村委譲が必ず浮上する。今起きている児童問題には、まず今ある制度の改善・充実によって対応することが望ましい。その上で今ある制度の綿密な検討を基礎にこれからのあり方を提示し、関係者の十分な議論を経て、必要であるならば新たな制度に移行することが適切な道筋であろう。拙速を避け、十分な議論と合意にもとづいて、外部にある「改革」の呼び声に考慮したもの（「ご時世だから」）ではなく、内的必然性のある「改革」を進めるべきである。

3 児童相談所の現状と将来像 ——児童相談所をめぐる最近の議論から——

児童相談所は、児童福祉の第一線機関として位置づけられ、児童虐待対応の中心的機関である。全国の児童相談所の設置数は、ここ1、2年増加傾向にあり、2001年度に5か所増設され2002

年5月現在180か所である。しかし、全国的に見て児童相談所の相談援助活動の体制は弱体であり、近年児童虐待対応の不徹底さが批判されることが少なくなかった。このような事情とも関わって児童相談所のあり方について議論されることが多くなっている（詳しくは、竹中：2000年参照）。ここでは最近の議論の一部を紹介する。

厚生省児童家庭局児童福祉専門官であった柏女霊峰は、編著書『児童虐待とソーシャルワーク』（2001年）の第7章「新たな児童家庭相談体制の構築に向けて」で次のように主張している。

「(1)児童家庭相談体制再構築の視点」の「サービス利用のあり方に関する事項」では、「児童家庭福祉サービス利用方式を、保育の実施方式（場合によっては支援費支給方式も考慮）、職権保護方式、司法決定方式の三類型に整理する。直接契約を行政が支援するシステムないしは行政との契約方式を原則とし、サービス利用を申請しない場合や親がいない場合などの行政の勧奨責任や職権保護を明確化し、さらに、職権保護や勧奨に従わない場合には司法決定方式で対応することとする。このようにすることで、児童本人や保護者がサービスを選択でき、また、施設サービスの社会化が進むのであれば、児童の権利擁護や利用者主権という視点からみてもメリットの方が大きいのではないかと考えられる」と述べている。

「児童家庭福祉サービスの供給体制の分権化に関する事項」では、「障害児福祉サービスに関して市町村を実施主体とし、都道府県が専門的支援を行う体制を確保する。（中略）さらに、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知的障害者更生相談所、身体障害者更生相談所を統合した障害者更生相談所に吸収し、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」、「市町村に児童家庭福祉サービスの行政拠点を整備するため、都道府県家庭児童相談室を廃止し、市町村に家庭児童相談室を整備する。あわせて、小規模町村に配慮し、地域子育て支援センターに、その業務の一部を委託できることとする」と述べている。

「(2)児童家庭相談体制の今後の方向」では、「児童相談所は、保護者が相談や介入を希望していないにもかかわらず児童の福祉を図るため介入を必要とされる事例、たとえば児童虐待や非行事例などに中心的に対応する権利擁護サービスとしての機能を中心的に果たす機関として、その役割を限定していく方向が提示できる。（中略）なお、障害児相談サービスに関しては都道府県障害者更生相談所を頂点とし、障害者プランにおいて拡充・整備が進みつつある障害児（者）地域療育等支援事業が拠点となるであろう」と述べている。

この「新たな児童家庭相談体制の構築に向けて」が示す児童相談所などの将来構想は、柏女霊峰や才村純が繰り返し強調しているところである。筆者は、これらの見解について基本的な評価を別の著書（竹中哲夫：2000年）、論文（竹中哲夫：2001年a）等で行ってきた。ここでは多少異なる視点からこの主張を検討しておきたい。

児童相談所では、「児童虐待や非行事例」にどの程度対応しているのだろうか。およその予想をするために統計を見ることにする。2000年度の全国児童相談所の相談受付件数は、362,655件である。そのうち児童虐待に関する相談受付件数は、18,804件（5.2%）であった（ちなみに

2001年度の児童虐待相談受付件数は、24,792件)。また、非行関係相談は、17,211件(4.7%)であった。両方あわせると、36,015件(9.9%)、およそ1割である。両者の周辺の問題も合わせて(今後の相談受付件数の増減なども加味して)、仮に「児童虐待や非行事例の相談受付件数の構成割合」をおよそ「2(～3)割」と概算しておこう。

(1) まず柏女らの構想では、この「2割」にどのような考え方でどのような方法で対応しようとしているのであろうか。その際児童福祉法をどのように改正することになるのであろうか。少なくとも児童福祉法第15条の2で言う「児童の福祉に関する事項について」「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(第1号)」という業務の規定は見直す必要がある。また「児童家庭権利擁護」とはどのような法的権限や方法を前提にして、どのような体制を確保するとりくみなのであろうか。これらの点はまだ明らかにされていない。

(2) また、従来の児童相談所の相談受付件数の大半(残る「(7～)8割」)をゆだねられる市町村はどのような体制でどのような方法によってこれらの相談に対応すると見通せるのであろうか。市町村の家庭児童相談室や地域子育て支援センターにこのような対応を期待できるのであろうか。家庭児童相談室について言えば、厚生省は「家児相を産んで育てなかった」と現場から批判される実績がある。過去の方針の大転換は可能なのであろうか。

(3) さらに障害相談は、「障害児(者)地域療育等支援事業」によって対応するというのであるが、この「事業」で対応できる範囲と従来児童相談所が対応してきた範囲は、どの程度一致するのであろうか(または、しないのであろうか)。

少なくともこれらの基本的課題についておよその見通しをつけるのでなければ、柏女の構想は、きわめて抽象的概念的提案のレベルにとどまる。このような抽象的問題提起をふまえて、これを具体化する(シミュレーションといってもよい)ためには、幾段階もの検討課題がある。現行の児童相談所の意義・機能を歴史的にも検討し、問題点も多いが基本的には児童相談所の存在意義を評価し、その機能をさらに改善することが望ましいという立場に立つ筆者は、もともと柏女の構想に賛成ではない。しかしその立場をひとまず横に置いて、「柏女らの構想が実現するとして、本当に児相相談体制はうまくいくのだろうか」という立場に立った場合も、この「幾段階もの検討課題」の大まかな見取り図がなければ、この構想(新たな児童家庭相談体制)そのものの評価が難しい。

(4) なお「(1)- サービス利用のあり方に関する事項」で言うように「児童家庭福祉サービス利用方式」を、保育の実施方式(場合によっては支援費支給方式も考慮)、職権保護方式、司法決定方式の三類型に分化することで、「児童本人や保護者がサービスを選択」できるようになるのか、その保証は明示的でない。保育の実施方式や支援費支給方式の場合も選択を可能とするためには、社会資源が十分整備されていることが前提となるであろう。また、職権保護方式と司法決定方式についても、それぞれの方式が必要となる具体的な場合(サービスの内容・範囲)が明示されておらず、有効性の判断が難しい。いずれにしても、この三類型は、サービスの類型(相談援助方法論の類型)というよりはむしろ、サービス(あるいは介入)の三段階(つまり任意契

約段階、職権保護段階、司法決定段階)と理解する方が自然であろう。このように理解すると、児童相談所のあり方として、「保護者が相談や介入を希望していないにもかかわらず児童の福祉を図るため介入を必要とされる事例」に「その役割を限定していく」ことが可能(あるいは適切)なのかという疑問がわいてくる。上記の三段階(あるいは三類型)論が有効に機能するためには、個別の事例に対して、総合的視点から継続して関わり、必要な援助段階を判断し、各段階の橋渡しを含めた相談援助活動を進める機関が必要になる。誰(どの機関)がその役割を担うのか。結局、児童相談所のような包括的な相談援助機関が必要になるであろう。

ところで同じく元児童福祉専門官の才村純は、「児童虐待防止法と子ども虐待防止制度の課題」(2001年)で次のように主張している。

「住民の便宜および地域に密着したきめ細かな支援を期待するならば、児童相談所についても基本的に市町村事務として位置づけるべきものと考え。少なくとも、保護者がわが子のことで悩んだりわが子の発達保障を願って自ら相談を希望する事例では(中略)、基本的には市町村で対応されるべきである。」
 「そして、都道府県すなわち児童相談所は、(中略)具体的には、周囲の援助的介入に拒否的な虐待事例や親に相談動機のない非行事例などを重点的に取り扱うのが妥当と考える。」
 「いずれにしても、児童相談所の体制の抜本的な強化が喫緊の課題であり、そのためには、付け焼き刃の対応では済まされず、現行の児童相談体系の全体的な見直しを図り、その上で児童相談所の体制のあり方を検討する必要がある。」

柏女の主張と才村の主張は、ほとんど共通しているので論評を繰り返さない。ただし、才村が「児童相談所の体制の抜本的な強化が喫緊の課題」としながらも、「現行の児童相談体系の全体的な見直しを図り、その上で児童相談所の体制のあり方を検討する」という論理の運びに矛盾を感じることは指摘しておきたい。つまり「現行の児童相談体系の全体的な見直し」を前提として、「児童相談所の体制の抜本的な強化」が本当に実現する保証があるのかという疑問が残る。

4 措置制度と契約利用制度 ——児童相談所論・児童養護施設論と関わって——

児童養護施設の措置制度の意義と契約利用制度の導入問題については、本稿2で部分的に論じた。他方、本稿2,3にもふれたように、児童相談所の機能の一部を市町村に委譲する考え方も繰り返し提唱されている。ここでは、児童相談所の相談援助活動と児童福祉施設を合わせて、措置制度に関わる問題についてさらに考えてみたい(詳しくは、竹中哲夫:2001年b参照)。

この問題を考えるためには、「児童福祉措置制度」を措置決定に至るまでの実務の過程(児童相談所における相談援助活動)と児童福祉施設入所との関係をふまえて検討する必要がある。児童相談所と児童福祉施設から見た場合、措置制度は少なくとも次のような構成要素をもって

児童福祉施設（措置施設）への入所を決定する児童相談所の相談援助・措置決定過程（手続き）

児童福祉措置制度を論じる場合、児童相談所の機能を除いて論じることはできない。児童相談所の相談援助機能および措置機能は、児童福祉措置制度の欠かすことのできない重要な一角を担っている。

児童相談所は、要保護児童など広範な相談を受理し、専門的な相談と判定を行い、適正な基準（入所措置基準）に照らして施設入所を決定する（措置決定）。施設入所後の児童の状況を定期的に把握し、必要な指導・援助を行う（指導援助の対象は、児童本人だけではなく、家族、児童福祉施設を含む）。児童福祉司指導（2号措置）などを継続しながら、必要があれば一時保護を行い、判定会議や処遇会議に何回か提案し、その上でやっと施設入所措置決定（3号措置）がなされる場合もある。一口に入所措置事務といっても実際の事務（措置を実施する職務・機能）は、上記の全ての過程と直接間接に関わりを持っている。従って、施設入所措置だけが切り離されて機能しているのではない。

児童福祉施設（措置施設）と児童相談所の関係

児童福祉施設長は、児童相談所が、専門的判断に基づいて措置決定をした場合都道府県知事等の委託を（正当な理由がない限り）拒んではならない（児童福祉法第46条の2）。

児童福祉施設には、措置権者から受け入れた児童を適正な基準（児童福祉施設最低基準を下回らない水準）で保護するに要する費用（措置費）が支弁される。

児童福祉施設設置者は、最低基準を遵守しなければならないのみならず、児童福祉施設は、最低基準を超えて設備及び運営を向上させなければならない（児童福祉施設最低基準第4条）。

措置施設を運営するに必要な財政制度（措置費制度など）

現行措置費制度では、措置費は、国庫負担、自治体負担、本人及び保護者負担によって構成されている。国庫負担を始め公費が義務負担されることが措置費制度の特徴である。

措置制度を支える法制度

措置制度の背景には、日本国憲法、児童福祉法、児童福祉施設最低基準、児童相談所運営指針、子どもの権利条約、社会福祉法、その他多数の通知・通達類がある。

この中で、児童福祉施設最低基準は、措置費算定の基礎として重要である。措置費は、児童福祉施設最低基準を維持するのに必要な費用といえることができる。『児童保護措置費・保育所運営費手帳（平成13年度版）』には、「措置費（保育所運営費）（保護単価又は保育単価）の内容は、この最低基準の企図とするとところを経済的に具現したものとしよう。」と説明している。ただし、現在では、「子どもの権利条約」などを尊重して最低基準を運用する必要があるといえよう。

「児童福祉施設の措置制度」は、少なくとも以上の各構成要素が一体になったものである。このように児童福祉施設の措置制度は、保護を要する（援助を要する）児童を援助する仕組みとして、体系性があり、公的責任原則が明確な制度であるといえる（もちろん、児童福祉施設最低基準が低すぎるなど改善課題は少なくない）。

以上の検討から次のことが明らかになる。

(1) 児童相談所の相談援助活動と児童福祉施設入所の過程は密接不可分であり、一つの総合的(援助)過程である。そして措置制度は、この総合的過程を包み込んだ制度として理解できる。この総合過程によって援助的的確性が保証されてきたのである。

ある児童が施設に入所するまでには、児童相談所における保護者・児童・関係者への働きかけと判断が幾重にも重なっていくのである。したがって、「論点」がいうように、一般利用者群 - 契約利用方式、消極利用者群 - 契約利用方式、要援助利用者群 - 措置制度あるいは積極的な利用の奨励や支援、要介入利用者群 - 法的介入あるいはさらに積極的な改革、などが截然と分かれるものではなからう。

呼び方をどうするかはともかく、現行の児童福祉(施設)の「措置制度」とは、児童相談所の活動と児童福祉施設の機能が一体になったものである。利用制度の安易な導入は、このしくみに対する深刻な阻害要因となりかねない。

(2) 児童福祉施設への入所措置事務を市町村に委譲するという議論が繰り返されているがこの問題にも上記の検討が一つの回答を用意している。

児童福祉施設への入所措置事務を市町村に委譲する場合、何をどのように委譲するのであろうか。調査・相談・判定などが行われている過程のどの時点からを委譲の対象とするのであろうか。措置決定のための処遇会議からか。処遇会議は、措置決定に関わる関係者が集まって協議する必要があるから、児童相談所で実施するほかないであろう。最終的に措置決定通知書を送付する事務からを委譲の対象とするとしても、措置の実施後の事後指導などは誰が行うのか。十分なアフターケアを実施するためには、措置に至るまでその児童(家族)の相談援助に携わってきた児童相談所が取り組む必要がある。

この場合、児童相談所が地域に浸透した活動ができていないという批判もあるが、それは児童相談所の設置数について厚生労働省が提示している基準(人口50万人に最低1か所程度)を実現するならば大幅に解決するであろう。さらに、施設入所措置事務の委譲にとどまらず、市町村が児童相談所の基本機能を確保することを前提に、相談・措置機能を市町村に委譲すればよいという極論も机上では可能であろう。しかし、現行児童相談所の充実さえおぼつかない我が国において、諸条件の格差の著しい市町村単位で専門性と責任性を有する児童相談機能を確保することは容易に期待できることではなからう。

5 2002年度児童福祉関係国家予算をめぐって

2001年12月に2002年度厚生労働省関係予算案が明らかになった(2002年度国家予算案は2002年3月27日に成立した)。雇用均等・児童家庭局分の児童福祉関係の主な予算案には、「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等」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。これらのうち、児童虐待防止対策の充実は以下の通りである。

1) 「児童虐待防止対策の充実」の概要

(1) 発生予防

(新) つどいの広場事業の創設 (65 か所) (子育て中の親子に対する交流・つどいの場の提供)

(2) 虐待の早期発見, 早期対応に向けた体制の充実

(新) 一時保護所 (児童相談所) に主任児童指導員の配置 (一定規模以上の一時保護所に主任児童指導員を配置)

(新) 児童虐待対応機関の連携強化 (20 か所) (各地域において児童相談所や保健所等児童虐待に関連する機関が連携して対応するための独自のマニュアルを作成)

家庭訪問等身近な地域での支援事業の実施

・(新) 家庭訪問支援事業の創設 (軽度な被虐待体験等の問題を抱える家庭に対し, 訪問などによる育児相談・支援等を行う子ども家庭支援員制度を創設)

・児童家庭支援センターの拡充 (児童家庭支援センターの設置要件を緩和するとともに, 市町村事業としてモデル的に実施—10 か所)

(新) 児童委員の虐待防止活動への取組の促進 (すべての児童委員を対象として, 3年に1度の改選に当たり, 虐待防止のための実践的な活動方法や技法を習得するための研修会を開催し, 児童委員活動の質の向上を図る)

(3) 児童の保護と保護者等への指導体制の充実

里親制度の充実

・(新) 専門里親 (仮称) 制度の創設 (10月実施) (被虐待児童に対する専門的な援助技術を持った専門里親に一定期間 2年以内 子どもの養育を委託することにより, 早期の家庭復帰を目指す。) (また, 里親や児童養護施設などを利用して, 一時的な休息のための援助 レスパイト・ケア を行う)

・(新) 里親支援事業の創設 (研修の充実を図るとともに里親に対する養育相談を実施)

被虐待児への個別対応職員の配置の拡充 (虐待を受けて乳児院へ入所した乳児等をできるだけ早く家庭に返し, 家庭で適切な養育が受けられるよう, 親等に対して育児指導・相談を専門的に行う職員を乳児院に配置)

2) 「児童虐待防止対策の充実」の検討

以上の施策を見ると「つどいの広場事業の創設」「専門里親の創設」「子ども家庭支援員制度の創設」などはあるが, 児童相談所や児童福祉施設の抜本的改善・充実策は掲げられていない。「子ども家庭支援員制度」については, 児童委員・主任児童委員の制度がすでに存在する中でこ

の制度を新設する意義は必ずしも明確ではない。

児童家庭支援センターの「市町村事業としてモデル的实施」の内容は詳細が明らかになっていないが、「児童養護施設などの児童福祉施設に附置する児童福祉施設」という特異な性格をもつ同センターのあり方と「市町村事業」の関係が分かりにくい。これらの疑問をその後の厚生労働省の文書から検討してみたい。

(1) 全国厚生労働関係部局長会議資料の検討

まずここで、2002年1月16日、17日に開催された「全国厚生労働関係部局長会議」の資料を通して、2002年度予算関連事業について検討してみる。

部局長会議資料では、「児童家庭支援センターの拡充について」として、「児童家庭支援センターの早急な設置促進を図るため、児童福祉施設への付置要件を緩和（「同一敷地内に」を「連携のとれる範囲」まで緩和）することとしている。また、虐待に関する相談など、地域における孤立化した家族に対する継続的な関わりや調整機能に関しては市町村事業として位置づけ（一時保護や入所措置、指導の委託の決定など強い行政権限が必要な部分はこれまでどおり都道府県が担うこととする）、児童虐待防止施策を重点的に推進する中核市等を指定し、地域と密着した相談支援・心理的ケア等を予算事業としてモデル的に実施することとしたので、積極的な取組をお願いする」（下線は筆者）とある。

「児童養護施設など」が都道府県所管であるので、「市町村事業としてモデル的实施」という実施形態とどのように整合するのであろうか。同じセンターの相談援助事業を実施主体の異なる事業に区分けするようであるが、そのような区分けが実務の中で円滑に進むのか疑問が残る。さらに児童相談所・家庭児童相談室・児童家庭支援センター・障害児相談支援事業の関係を明確にする必要もある。いずれにしてもこの「事業」は、児童福祉（相談）事業の市町村委譲化の流れに沿うものと思われるので今後の動きが注目される。

なお里親制度については、上記の厚生労働関係部局長会議の資料では、「里親制度は、養育に欠ける児童を温かい愛情と正しい理解を持った家庭の中で養育する、児童の健全育成を図る上で大変有意義な制度である。このため、平成14年度予算案において、家庭での濃密なスキンシップ関係を必要とする被虐待児等に対する専門的な援助技術をもった専門里親（仮称）制度を創設する。専門里親に対し通信教育などによる研修を実施し、専門的技能をもった里親に一定期間（原則として2年以内）子ども（軽・中度の被虐待経験のある概ね10歳以下の乳幼児・児童で、2人以内）の養育を委託し、施設では不可能な家庭的な援助を行うことにより、早期の家庭復帰を目指す。また、一時的休息のための援助（レスパイト・ケア）を行う。／さらに、専門里親希望者及び養育里親に対する研修や里親に対する養育相談を行う里親支援事業を実施することとしたので、積極的な取組をお願いする」とある。専門里親制度が具体的にはどのように立ち上がっていくのか、児童相談所や児童福祉施設とどのような有機的な連携が可能なのかなどに注目する必要がある。

(2) 全国児童福祉主管課長会議資料・全国児童相談所長会議資料の検討

上記の部局長会議の後、2002年3月7日に「全国児童福祉主管課長会議」が開催された。「全国児童福祉主管課長会議資料」（以下「課長会議資料」）には2002年度予算関連事業の内容がかなりの程度踏み込んで記載されている。その後6月20、21日には「全国児童相談所長会議」が開催された。「全国児童相談所長会議資料」（以下「所長会議資料」）は児童虐待関係の資料を中心に編集されている。ここでは「課長会議資料」に盛り込まれている内容を紹介・検討し、一部は「所長会議資料」より補足する。

まず、つどいの広場事業であるが、「課長会議資料」の「2. 少子化対策について」―「(4)NPO等を活用した地域の子育て支援（つどいの広場事業）について」に「つどいの広場事業実施要綱（案）」が掲載されている。この要綱によれば、その趣旨は、「主に乳幼児（0～3歳）をもつ親とその子どもが気軽に集い（中略）交流を図ることや、ボランティアを活用しての育児相談などを行う場を身近な地域に設置することにより（中略）、地域の子育て支援機能の充実を図る」ことである。実施主体は市町村（社会福祉法人、特定非営利活動法人等に委託できる）、実施場所は、公共施設内のスペース、商店街の空き店舗、公民館、からマンション・アパートの一室まで含まれる。職員としては、子育て親子の支援に関して意欲のある「子育てアドバイザー」2名（非常勤でも可）を置くとしている。なお、この事業の実施について、福祉事務所・児童相談所など関係機関と連携に努めるとされている。子育てアドバイザーとは誰かという点では、「子育て親子の支援に関して相当の知識と経験豊かな者を配置する」とされているが、その具体的内容は明らかでない。また、「同一広場に対する国の補助は、3年間を限度とする」という規定も気になるところである。

次に、家庭訪問支援事業であるが、「家庭訪問支援事業の実施（案）」（「課長会議資料」）は、「軽度な被虐待経験等の家庭養育上の問題を抱える家庭」「児童養護施設等の退所後の親子再統合のためのアフターケアの必要な家庭」に対し、子ども家庭支援員が訪問し、「適切な育児相談・支援等」を行うとしている。実施主体は、市町村、市町村から委託を受けた児童家庭支援センター、地域子育て支援センター、NPO法人等とされる。では、子ども家庭支援員とは誰かという点では、「子育てや養護・保育の経験豊かなボランティアで、かつ、市町村の実施する研修を受講」して「適当と認められた者」（具体例としては、待機里親、児童福祉従事者OB等）とされる。この事業に関して「所長会議資料」には通知文書「家庭訪問支援事業の実施について」（2002年4月30日）が掲載されている。支援員になり得るボランティアは、(1)里親、(2)児童指導員、保育士等の児童福祉施設従事経験者、(3)ベビーシッター経験者、(4)児童委員、(5)その他、養護や保育への熱意があり、その経験の豊かな者、としている。ますます範囲が拡大され、(5)に示される内容では、育児経験者ならほとんど誰でもよいということに成りかねない。このような人たちを集めて、特に小規模の市町村（特に町村）の場合、適任者の養成をどの程度有効に達成できるか疑問が残るところである。

いずれにしても、児童相談所・家庭児童相談室・児童家庭支援センター・地域子育て支援セン

ターの機能整理・任務分担の整理，ネットワーク構築の視点が欠かせないであろう。

専門里親については、「専門里親について（案）」に具体化されている。対象児童は、「被虐待経験等から心理的外傷受け（ママ）または問題行動があり，保護者に監護させることが不適当で，専門的ケアが必要であると診断された児童（2人以内）」であり、「原則として2年以内の期間で委託する」としている。

専門里親とは誰かという点では，要約すると，現に里親であり，児童の養育に3年以上の経験を有する者，保育士，児童指導員，児童福祉司など児童福祉，保健・医療，教育，矯正等に関する資格を有する者で児童福祉施設等の業務経験が3年以上の者，上記と同等以上の者，であるとされている。

専門里親における養育については，「児童の権利条約の趣旨を尊重し，早期家庭復帰を目指す」「定期的な児童相談所への報告」「行動観察記録をつける」などの内容が示されている。

また，里親支援事業については，「里親支援事業（案）」に，「里親制度の充実を図るために，専門里親希望者や養育里親に対する研修，里親に対する養育相談及び一時的な休息のための援助（レスパイト・ケア）行う里親支援事業を実施する」とある。ところが「事業内容」の「(2)相談」に，「児童相談所等に里親対応専門の職員（非常勤）を配置し，里親家庭に対し，委託児童や里親自身に関する養育相談事業を実施する」とある。最近の児童相談所関係事業は，非常勤職員依存の傾向が強い。「里親制度の充実を図る」という方針に背く内容であると言えよう。

なお，「一時的な休息のための援助に係る経費は，専門里親に計上」とある。レスパイト・ケアは，里親家庭全般に対応する制度であるが，予算的には専門里親に計上されているという仕組みであることが分かる（従来の厚生労働省の文書では，この関係がやや分かりにくかったので付記する）。

ところで，「所長会資料」には，「里親制度の拡充と新たな児童福祉の展開」において，「里親制度を充実し，改めて本制度を積極的に活用していく」ことを強調し，「具体的対策」として，「専門里親の創設」の他，「親族里親の創設」を掲げている。これは，「三親等内の親族に対して，児童の生活費等を支弁することにより，親族による養育を保障する」というものであり，「親族里親について」によれば，「対象児童」は，「現に監護する保護者が行方不明・死亡・疾病・拘禁のため，可能であれば三親等内の親族によって養育されるべき児童」であり，「親族里親の認定及び登録」には，「(1)親族里親とは，家族や親族の状況が以下の基本要件をすべて満たし，親族里親を希望するものであって，都道府県知事はその申請に基づき家族状況等必要な調査を行い，都道府県児童福祉審議会の意見を聞き，親族里親として認定した者」あり，「以下の基本要件」としては，「申請者は三親等以内の親族（祖父母，伯父伯母，兄弟）とすること」などが列挙されている。

これらの里親制度の見直しによって，里親は，養育里親，親族里親，短期里親，専門里親に区分されるようになり，「里親の認定等に関する省令」（厚生労働省令第115号，2002年9月5日制定，2002年10月1日施行）にそれぞれの概念が明示された。さらに，「里親が行う養育に関

する最低基準」(厚生労働省令第116号, 2002年9月5日制定, 2002年10月1日施行), 「里親の認定等に関する省令第19条第2号の厚生大臣が定める研修」(厚生労働省告示第290号, 2002年9月5日制定) などにより法令が整備された。

乳児院への対応については「乳児院への被虐待児個別対応職員の配置について(案)」に次のように示されている。

「乳児院に個別対応職員を配置し, こうした母親などや里親(乳児院から子どもを家庭に引き取った若い母親, あるいは子どもを委託された育児経験の乏しい里親など—筆者注)を対象に乳児院の親子訓練室を利用して(中略)健全な親子関係の再構築を図るとともに(中略), 里親の新規開拓や養子縁組の推進を図る」。

個別対応職員配置の実施設は, 定員20人以上の施設とされている。個別対応職員の業務内容には, 入・退所の対応, 特に対応の難しい乳幼児の個別・継続的な対応及び個別援助計画の作成, 入所乳幼児の保護者等への養育指導・相談, 乳児院職員への助言・指導などが掲げられている。しかし, このような専門性の高い業務に誰が取り組むのであろうか。

被虐待児個別対応職員とは誰かという点は, この(案)には明示されていない(注1参照)。また, (案)には, 定員19人以下の施設には「家庭支援専門相談員」を配置するとしているが詳しい説明はない。この「家庭支援専門相談員」については, 「福祉サービスの第三者評価基準(乳児院)」に, 「家庭復帰に関して専任の職員(家庭支援専門相談員)や担当職員を配置している」との1項目が設けられている。「被虐待児個別対応職員」「家庭支援専門相談員」の区別は意味のあるものであろうか。定員20人以上の施設と19人以下の施設で配置される職員の職名が異なるというのいかに形式的で, 理解に苦しむ。

以上を振り返ってみると, 「子育てアドバイザー」「子ども家庭支援員」などは誰なのかという点が必ずしも明確でない。あれこれの新規事業に対応して多様な「職種」を創設することに安易さを感じる。これらの担当者の位置づけや専門性・養成基準を整理することが課題であろう。

なお, 2002年8月30日, 2003年度の厚生労働省関係予算の概算要求がまとめられているが, これについては注2で概要にふれる。

6 児童虐待対応および児童虐待防止法をめぐる論点

近年注目されている児童虐待の児童相談所関係の実体は, 2000年度の相談受付件数が, 18,804件, 相談処理件数が17,725件, 2001年度の相談受付件数が24,792件, 相談処理件数が23,274件である。児童虐待をめぐることは, 2002年度国家予算以外にも多様な論点がある。ここではまず一部自治体の動きを紹介し, 続いて児童虐待防止法改正問題について検討する。

1) 児童虐待対応をめぐる自治体の動き

児童虐待対応をめぐる多くの自治体で多岐に渡る動きがある。ここでは兵庫県の「児童虐待

死事件に伴う兵庫県幹部職員の処分」事例のみを取り上げる。

兵庫県尼崎市で、2001年8月に児童養護施設（A学園）から一時帰宅中の小1の男児の両親による虐待死事件（両親は傷害致死と死体遺棄罪で起訴された）を受けて、兵庫県は2002年1月18日、県の幹部職員の処分を発表した。

報道によれば、県は、「西宮子どもセンター（児童相談所）の対応が不十分だったなどとして、K県民生活部長を厳重注意、S同センター長を戒告とするなど計5人を処分した」（『毎日新聞』2002年1月18日—報道では被処分者は実名であるが本稿ではイニシャルのみとした）という。同じ記事に「県は同日、関係機関の連携強化や、子どもセンターの体制強化など6項目からなる『児童虐待防止プログラム』も発表した」ことも記されている。上記の「児童虐待防止プログラム～子育てを支え合う社会の実現をめざして～」（2002年1月18日）は、次のような基本的な考え方に基づくものである。

「子育ては、社会を維持し次代を創造する人間本来の最も基本的な営みであり、それは、家庭の営みであるとともに、社会的な営みであり、社会全体が担うべきものであることから、児童虐待のような不適切な関わりが親子間にある場合には、社会が積極的に介入する必要がある。

このような基本認識に基づき、

- 地域で子育て、子育てを支え合う社会づくり
- 関係機関の連携強化
- 子どもを守り支えるこどもセンターの充実強化
- 子どもの自立を支援する児童養護施設等の充実強化
- 子どもが家庭生活の営みを体験できる制度の整備
- 子どもを巡る法制度の整備

の6つの課題に重点的に取り組み、県民、地域団体・NPO、企業、行政等子育てに関わるすべての者の主体的な参画と協働により、子育てを支え合う社会の実現をめざしていく。」

6つの課題の内容はさらに多岐に渡り詳しく展開されており、それぞれの内容は全面実施するとすれば膨大な事業量になるであろう。それぞれの課題の内容自体は、これまでに児童虐待対応について各地でいわれてきたことの集大成であるが、これらを短期間に実現することはとても現実的とは思えない。自治体の主体性のもと、年月をかけて県民運動を築いていくほかないであろう。

ところで、上記の処分問題をどう考えたらよいのであろうか。このような処分は、上記の記事が「県は、センターが学園に対して適切な指導をしていれば事件は防げたと判断し、同様の事件では県内で初めて、処分に踏み切った」と報道しているように兵庫県においても異例のものであったのであろう。しかし、異例の処分が現実に行われたのであり、そうでなくても児童虐待事件に対する全国的な過剰とも言える緊張に輪をかけることになったことは否めない。もし県が、「6つの課題」を積極的に実現していこうと決意しているのであれば、このような処分によって運動の出鼻をくじくような対応を避ける道もあつたのではなかろうか。処分に至る詳しい事情が

判明していないので、これ以上の論評は避けるが、いずれにしても、児童虐待対応で日夜悪戦苦闘している全国の児童相談所職員や児童養護施設職員を（彼らの相談援助活動の基盤の強化を前提に）励ますような対応こそ兵庫県に（あるいは類似の状況にある自治体当局に）求められていると言えよう。

2) 児童虐待防止法改正の論点提示

以上に紹介した事例から見ても、児童虐待対応の現状は本当にこれでよいのかと心配される状況に至っている。またこの事例の他にも、ある自治体では立入調査に備えて児童福祉司が「護身術」の講習を受けているとか、ある自治体では児童相談所内に「防刃・防刀チョッキ」が備えられている、という情報さえ聞こえてくる。このような状況の中で、重い児童虐待事件とりわけ虐待死事件への対応の考え方を根本的に再検討することが求められているように思う。筆者も不十分ながら部分的に虐待死問題・法改正問題を検討しその結果を拙稿（2002年）に示した。

ここでは拙稿で検討したことを基礎に児童虐待防止法改正に関連する論点を提示することを通して、改めて児童虐待問題について考えてみたい。ただし筆者は、児童虐待防止に関する法改正は、必要最小限に留め、児童虐待に対応するための（現行法制度に基づく）社会資源の拡充・整備に大きな力を注ぐことが適切であると考えている。ここで述べることはこのような基本姿勢にもとづくものであり、大幅な法改正を論じるものではない。筆者が示す法改正の論点も、法改正以外の社会資源の充実によって対応できるのであれば、その方が望ましいという姿勢が基盤にある。

(1) 「見直しの視点」と「対応の段階」

「児童虐待防止法」が新設されたことにより、「児童虐待対応の根拠が明確になり実務がやりやすくなったはずである」という受け止め方が広がっているが、筆者の印象では現場の実務が必ずしも円滑に進行しているとは思えない。むしろ、法律によって権限と責任が増した分（しかも実務体制はそれほど拡充されていない）、現場の状況は深刻になっているとさえ言える。現場では、次に例示されるような問題が指摘されている。

- * 児童相談所への通告をめぐる問題点（事実関係があいまいな通告が増えて対応に苦慮する）。
- * 速やかな安全の確認に関する問題点（速やかとはどの程度なのか、現実には形式的に定めがたい複雑な事情がある）。
- * 立ち入り調査における職員の安全の確保に不安がある。
- * 一時保護をする上での問題（保護者の強引な引き取り要求への対応が難しい）。
- * 親子分離と施設入所に関する問題（依然、親権の壁が厚すぎて保護が進まず苦勞する。また、児童福祉法第28条の申立により児童を保護する場合、家庭裁判所の審判の結果が出るのに時間がかかりすぎる）。
- * 児童虐待防止法第11条の「指導を受ける義務」を実効あるものとする条件が確保されていない。

- * 立入調査・職権保護とその後の保護者へのソーシャルワークの両立が難しい。
- * 保護者からの苦情申立・訴訟の提起などへの対応に苦慮する。
- * 児童福祉司等児童相談所職員が十分確保されていない。
- * 児童相談所そのものが不足している（大都市に1か所という自治体もある）。
- * 児童養護施設等が不足し、指導体制も十分でない。

多くの現場で指摘されている以上のような問題点は、現場の努力だけで対応するにはもはや限界を超えている。多くの現場に共通する問題点を的確に抽出して、子ども虐待の支援態勢の整備と特に必要な分は「児童虐待防止法」の見直しおよびその他の関係法の見直しに反映させる必要がある（もっともこれらの問題点は、全国児童相談研究会が2001年11月23日に発表した「児童虐待防止法施行1年にあたっての見解」で指摘されていることと基本的には共通している）。

ところで「児童虐待防止法」を見直す上で、関係者から多くの「見直しの視点（論点）」が提示されている。これらの中には、次のような相対的に異なる「見直しの視点」が含まれている。

児童虐待防止法に提示されているものの制度的に不徹底であったり、実施体制が弱いことを指摘し、実施体制や実効性の強化を強調する視点

児童虐待防止法には明記されていない制度や実施体制の強化を指摘する視点

児童虐待防止法の規定が不明確であったり多義的であったりして、実務上の困難を生み出していること（児童虐待防止法にある条文の内在的問題）を指摘する視点

児童虐待防止法で対応するよりは、児童福祉法（児童福祉施設最低基準等を含む）、生活保護法（特に家族が深刻な生活問題を持つ場合）、精神保健福祉法、民法など関係法の活用ないしは改正が必要であることを強調する視点

なお、上記の「見直しの視点」と関わって、「法制度の効果が児童虐待対応のどの段階に有効であると考えられるのか」という視点も欠かせない。この視点を児童虐待への「対応の段階」と呼ぶことにする。ここでは大まかに見て次のような諸段階が想定される。

理解（国民の児童虐待問題に対する適切な理解の促進）の段階

予防の段階

発見・通告の段階

初期介入（緊急の親子分離を含む）の段階

援助・介入（在宅）、保護（施設入所措置等による親子分離）の段階

親子分離後の子どもと親への援助・指導の段階

慎重に家族統合を援助し、家族統合が実現する段階

アフターケア（事後見守り）の段階

これらの諸段階は相互に関係し合っているが、法制度が児童虐待対応のどの段階に有効であるのかという点も考慮し、一部の段階（例えば、緊急の親子分離）のみに目を奪われることなく総合的な対応策を検討する必要がある。

「児童虐待防止法」を見直すという場合、上記のような「見直しの視点」（～）と「対応の

段階」(~)の双方を考慮した見直し作業が必要であろう。なお具体的な見直し課題については、全国児童相談研究会・児童虐待防止法の改正を求める全国ネットワークなど関係諸団体において検討作業が進められている。ここでは「暫定的・例示的検討課題」を示すにとどめる。討論の素材の提案である。なお、先に紹介した全国児童相談研究会の「児童虐待防止法施行1年にあたっての見解」(2001年11月23日)には児童虐待防止法見直しの基本的視点が示されている。

(2) 子育て支援・親子関係の修復的アプローチの必要性

児童虐待対応に関して、多くの現場に共通する問題点や子どもの状態・親の状態をふまえて、「児童虐待防止法」の見直し問題を考える必要がある。しかし、上にふれたような問題点を見るならば、子ども虐待対応は「児童虐待防止法」の見直しだけで解決するものでないことも明らかである。児童福祉法はじめ関係法の見直し、さらに関係法に基づく保護・援助・支援の社会資源の充実という課題を欠かすことはできない。法律的権限の強化だけでは、子ども虐待問題の解決は望めない。その理由を端的に言えば、「子ども虐待問題は子育て問題に他ならない」のであり「子ども虐待対応は、子育て支援の課題に他ならない」からである。

さらに、現在、児童虐待対応は、ますます早期調査・早期介入・分離保護型に傾いている。このような対応が必要であることは理解できるが、問題は分離保護の後の援助活動が弱いことである。分離保護までの手続きの改善問題に加えて、分離後の「親子関係の修復的アプローチ」あるいは「家族統合的アプローチ」を充実させなければならない。分離保護はそれに引き続く親子関係の修復的アプローチあるいは家族統合的アプローチと統合される必要がある。さらに進んで、親子関係の修復的アプローチや家族統合的アプローチを前提にした分離保護の取り組みが行われる必要がある。これらの課題は、まだ方法的にも十分研究されていないが重要な課題である。

親子関係の修復的アプローチ・家族統合的アプローチを考える場合、親子関係の修復あるいは統合の到達目標(ゴール)は多様であることを指摘しておきたい。

年少の子どもの場合は、公的援助機関の立ち会いの下で、親からの子どもへの反省と和解の提案が行われ、それが実行されなければならない(公的援助機関の確認が必要である)。

しかし年長の子どもの場合、子どもの側から和解の条件が提示され、親がそれを受け入れて実行する(ここでも公的援助機関の確認が必要である)という方式も考えられる。

いずれにしてもその到達目標は、それぞれの事例における関係者の意見調整(もちろん子どもの意見表明が十分尊重されなければならない)によって多様な形態を取ることになるであろう。

(3) 児童虐待防止法の見直しに関する暫定的・例示的検討課題

児童虐待防止法の各条文に関する見直し課題として次の諸点を例示的に提示する。ただし以下の論点は課題の提示であり、即法改正に載せるべきであると主張しているわけではない。法改正以外にも対処の方法はあり得るのでその点の検討も含めた指摘である。

第2条:「児童虐待の定義」の見直し(単に虐待の定義ではなく、少なくとも保護を必要とする水準を政令・省令で示すなどの改正を検討すること)。

第8条:「速やかに」安全確認をするという場合の、「速やかに」の意義について再検討する

こと。48時間以内などと機械的に考えることはもちろん適切ではなからう。

第9条：「おそれがあると認めるとき」の立入調査等の基準（適正な手続きを含む）について再検討すること。

第8条・第9条：職権による「一時保護」および「立入調査」と司法判断との関わりを検討すること（これらの緊急対応実施後の「保護者への事後説明制度」なども検討すること）。

第11条：「指導を受ける義務」を実効あるものとするための基準を提示すること。

第12条：「面会又は通信の制限」については、DV法（「配偶者からの暴力の防止および被害者の保護に関する法律」—例・第10条「保護命令」等）との整合性について検討すること（具体的には、児童福祉施設に保護している児童に対し、「面会又は通信の制限」に加えて、施設近辺をはいかいしたり、外出中の児童や通学途上の児童につきまったりすることを禁止することなどの検討が必要であろう。なお、さらに進んで、児童福祉法第28条による児童の施設入所の代替措置として、虐待する保護者が、児童が居住する住居から一定期間退去するという方式も考えられる。この場合、虐待する保護者は、自らが住居から退去するか児童の施設入所を受け入れるかの選択・判断を求められる）。

なお、児童虐待防止法の見直しの論点の一つに、児童相談所の立入調査において「必要があれば、鍵を壊すこと」が浮上している。「児童相談所は保護者が拒否をしても実力をもって（例えば、錠を破壊したり、窓を破ったりして）立入調査できるよう改正する必要がある」、「児童相談所が事前に裁判所の令状を得て、居宅等に立ち入り、必要があれば（援助のため立ち会っている警察職員において）戸を壊すなどの有形力行使ができるようにすべき」という意見である（詳しくは注3参照）。

しかし、このように強制介入の実効性の強化を追求することが本当に（少なくとも児童相談所のあり方として）適切なのか、児童虐待防止法の論理そのものと児童相談所のあり方を問うことを含め、慎重な検討が必要であろう。筆者は、このような対応の児童相談所への影響として少なくとも次のことを予想する。

市民に対して、児童相談所は、任意性の高い親しみやすい相談機関というよりは、虐待問題などに対して有形力（強制力）を行使する権力機関としての印象を与えるであろう。

その結果、任意的相談意欲を持つ市民も児童相談所を敬遠する可能性が生じる。

また、児童相談所職員が、ソーシャルワークなど地味ではあるが市民との信頼関係にもとづいて行う相談援助活動を心ならずも軽視する傾向が生じかねない。

虐待が絡む事故が起きた場合、マスコミなどから、相談援助のあり方よりも有形力が迅速に行使されたのかどうか問われることになりかねない。

以上を踏まえ、筆者は、少なくとも児童相談所の対応としては、錠を破壊するに及ぶ有形力は行使すべきではないと考える。児童相談所の対応が、ここまで進むならば、児童相談所は「住民に浸透した」親しまれる相談機関としての性格を喪失し、かえって子育て家庭支援の力が弱まると考えられるからである。児童相談所は、何よりも児童福祉法の精神にもとづいて設置され運営

される機関であり、児童福祉法の精神に依拠する「児童福祉の節度」あるいは「児童福祉機関の節度」ということをあえて提唱しておきたい。

(4) 虐待する保護者への法的強制力を持った対応について

児童虐待防止法には盛り込まれていない課題の中で、特に「虐待する保護者への法的強制力を持った対応」のあり方が重要な論点になっている。しかしこの対応は、保護者の人権とも密接に絡むことであり、慎重な検討が必要である。

「保護者への法的強制力」を強くすればするほど、一つ間違えば保護者への人権侵害（親子関係を不当に阻害することや冤罪などを含む）が生じる可能性も高くなるので、保護者の人権を保護する対策も十分に講じる必要がある（従来法改正論にはこの問題を具体的に解決する議論が十分ではなかったように思う）。

このような問題を念頭に、ここでは、児童虐待防止法の改正に関わる対応として次の4点を例示的に掲げる。なお以下の対応は、人権上重要な判断なので司法判断を必要条件とした。

[保護者の意に反して、児童を一時保護する場合の期間の限定と司法判断の導入]

児童虐待防止法は第8条で、児童相談所長が通告又は送致を受けた場合、「速やかに、当該児童の安全確認を行うよう努めるとともに、必要に応じ同法（児福法）第33条第1項の規定による一時保護を行うものとする」と定め、附則第3条において、児福法第33条に、（原則として）「一時保護の期間は、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」ことなどを加えると定め、この条文によって児福法第33条が改正された（第3項、第4項を新設）。しかし、これらの定めは、曲がりなりにも保護者の同意を得て行うときはまだしも、保護者の意に反して一時保護を行う場合を想定するならば、問題も生じる。

保護者の意に反して、一時保護をした場合は、「一時保護の期間は、原則として2週間以内（2週間は例示であり、2週間以内が適切かどうかは議論があろう。ただし、児福法第33条第3項を前提とするならば、最長でも2か月とすべきであろう）とし、それを超えて保護を継続する場合は、家庭裁判所の承認を得て行うこととする」というような改正が必要であろう。なお、家庭裁判所の調査が保護者の不協力などにより困難に遭遇するような場合は、司法判断が下されるまでは児童の安全上、一時保護を継続することを規定すればよいであろう。

（*この場合、保護者は、家庭裁判所の調査に協力し、児童の安全な家庭生活を保障する条件をつくることによって、意に反する一時保護を短縮することができる。ここに保護者の主体的選択の余地を組み込むことができるという利点がある。）

[親子の一時的分離と専門家による親への指導・援助条件の導入]

通告後の安全確認や立ち入り調査等により保護者による虐待が明らかになり、かつ、子どもの状態が児福法第28条の規定により家庭裁判所の承認による施設入所などの措置をとるほどに危険があると判断される場合であっても、その前段階の対応として状況上可能であるならば、家庭裁判所（司法判断）が「その保護者を被虐待児から分離し、専門家の指導を受けることを義務づける」ことが必要であろう。

(*この対応によって、一部の事例においては結果として、児福法第28条の適応が回避されることが期待できるだけでなく、さらに保護者が処分内容を選択する機会も提供できる。ここに親子関係の修復的アプローチの可能性も生じるであろう。)

[措置解除の条件としての保護者の指導・援助条件の導入]

児福法第28条の規定により家庭裁判所の承認により施設入所などの措置をとった場合であって、「措置解除の条件」として、家庭裁判所(司法判断)が必要と判断したときは、「虐待をした保護者に対し、所期の成果を得るまでの期間、専門家の指導・援助を受けることを義務づける」ことが必要であろう。

(*この対応によって、親子を分離した後の、親への指導・援助が明確に位置づけられる。この援助のなかに親子関係の修復的アプローチや家族統合的アプローチを生かす可能性が生じるであろう。)

[児童相談所等の措置と保護者の人権の調整手続きの導入]

児童虐待防止法に定める諸措置を採った場合に、その措置が保護者の人権と衝突する(と受けとめられる)場合、インフォームドコンセントを深める視点からも適切な処理を行うために、第三者的苦情解決・調停機関が必要であろう。

(*このような調停手続きなどによって、保護者が市民として、児童虐待を深く考える機会も提供できる。このような対応は、保護者への強制的な措置のみならず、保護者への説明義務あるいはインフォームドコンセントを充実することになる。)

(5) 関係法制度の見直しに関する暫定的・例示的検討課題

児童虐待対応に関係する各法の見直しについては、次の諸点を例示的に提示する。

「児童の権利に関する条約」「児童憲章」などを学校教育で詳しく教え、かつ国民に周知する施策を採ること。児童福祉法総則に児童の権利に関する条約の趣旨を明確に位置づけること(児童福祉法改正)。

児童相談所の拡充を図ること(児童福祉司の配置を人口5万人に1人以上とする。心理判定員の配置を、児童福祉司との協働関係を充実させるために、児童福祉司2人につき1人以上とする。児童相談所の設置基準人口50万人につき最低1か所の実現を、都道府県・政令指定都市に義務づける。児童相談所一時保護所の職員配置や施設設備の基準の改善を図る—教育権保障なども検討すること)。

児童福祉施設の改善を図ること(児童福祉施設最低基準の見直し—児童養護施設における直接処遇職員と子どもの比率を2:1以上とする。心理療法職員、ソーシャルワーカーの配置を最低基準に位置づけること)。

親権の一時的制限(親権の一時停止宣告の申立ができるようにする)と制限解除の基準を明らかにし、民法に盛り込むことを検討すること(民法改正)。

保健所・市町村保健センターの充実を図り、小児保健の専任担当者を配置すること

児童相談所と児童家庭支援センター、家庭児童相談室(福祉事務所)、保健所などの「権限

分有問題」の検討（ネットワーク問題の再検討）を進めること。

児童相談所および福祉事務所における「相談受付・通告受理のしくみ」の改善を図ること。両機関は児童福祉法第15条の2第1号、第18条の2第2号などによる児童および保護者（妊産婦）の「任意の相談先」となっているだけでなく、「児童福祉法第25条の通告先」である。さらに、児童福祉法第30条第3項において「保護者は、経済的理由等により、児童をそのもとにおいて養育しがたいときは、児童相談所、福祉事務所、児童福祉司又は児童委員に相談しなければならない」とあるように、両機関は、保護者が児童を養育しがたいときに「相談しなければならない」相談機関、いわば「児童福祉法第30条第3項による相談先」に指定されている（注4参照）。これらの条文の趣旨を再確認（再定義）し活用すべきであろう。法的には当事者の意図とは無関係に行われる第25条の通告に先立って第30条第3項にもとづき相談を受けることを勤める手続きが考慮されるべきではなからうか。なお福祉事務所が児童相談機能を確保するためには、でふれた家庭児童相談室の拡充を図ることが現行制度を生かした有力な解決方法の一つであろう。

このように見てくると、児童相談所における相談開始の順序として（可能であれば）、次の3段階を想定することが自然であろうと思う。

第1段階：任意の相談

第2段階：（保護者の）届け出義務による相談

第3段階：通告義務による相談

これを仮に「児童相談受理（受付）の3段階」と呼ぶことにする。これらの関係条文の趣旨を再確認し実務運営においても活用すべきであろう。

（*児童福祉法第30条第3項を活用するならば、第三者が相談機関に児福法第25条による通告する前に、保護者の自主的届け出を要請するという仕組みにもなり得ると思う）。

なお福祉事務所が児童相談機能を確保するためには、でふれた家庭児童相談室の拡充を図ることが現行制度を生かした有力な解決方法の一つであろう。

児童相談所におけるソーシャルワーク（児童福祉ソーシャルワーク）の位置づけに関する検討を進めること。

上に示した「児童相談受理（受付）の3段階」に引き続き（あるいは、相談受理と一体となって）、相談援助活動が推進されるのであるが、その場合の相談援助活動全体（広義のソーシャルワーク）の内包を検討することも関係法制度見直しの一つの論点である。

筆者はこれを「ソーシャルワークの重層構造論（段階構造論）」として提案している。この重層構造は仮に次の4層として描くことができる（詳しくは竹中哲夫：2000年、第3章参照）。

第1層：日常的相談援助・訪問面接（多くは自発的来談あるいは、紹介による半自発的来談）（信頼関係・合意関係のもとに援助関係を維持することができる。ただし、この場合も、深刻な問題が背景にあることもあるので十分な配慮が必要である。）

第2層：やや抵抗のある非自発的来談・訪問面接（問題の性質上やむなく、あるいは関係者に強く勧められた来談、通告による来談など。届け出義務による来談を含む）（関係の形成は困難であるが、相互理解を深めることにより自発的来談につなげることもできる。）

第3層：法的介入等に関わる来談・訪問面接・一時保護・立入調査（立ち入り調査や家庭裁判所の承認に基づく施設入所などを予定する面接など）（自発的来談につなげることは、相当困難である。ただし、長期の施設養護などを継続し、かつ家族援助を続けた後であれば、信頼関係形成も可能である。）

第4層：家裁の承認による施設入所、親権喪失宣告の請求、などのさらに強い法的対応（相談機関との信頼関係形成が難しい。家族の一部と子どもの再統合が困難なことがある。）

この考え方では、連続するあるいは相互に関連し、移行する4層構造で表現される広義のソーシャルワークの中に、法的権限による介入が位置づけられている。また、を合わせると、児童相談所の相談援助活動は、「相談受付の3段階」と「ソーシャルワークの4層構造」の柔軟な組み合わせによって行われると表現することができる。

(6) 児童相談所のあり方とネットワーク（特に「権限の分有問題」）問題の再検討

上記の(5) - で、「権限の分有問題」を提示した。この問題については、注釈が必要である。児童虐待防止法の見直し問題の背景には、児童相談所機能に関する「ある種のいらだち」が潜んでいるような印象がある。「ある種のいらだち」とは、割り切っていえば、児童相談所の職務権限をもっと明確（強力）なものにし、「疑わしきは慎重調査・ケースワークなどではなく、即職務権限により介入し、速やかに親子分離を図るべし」という思いである。この思いが児童相談所を日常的に、相当強力に取り巻く世論のように作用しているということである。児童相談所内部からもこの世論に応えることこそ避けがたい使命であるという認識が形成され始めていることは否定できない趨勢である。

このような認識が肥大化し、具体的方針として強化されるならば児童相談所の性格は著しく変貌して行くであろう。いや既に児童相談所の性格は大きく変貌し、「児童相談」という仕事の進め方も様変わりをしているという声もある。数年間児童相談所を離れ最近児童相談所に復帰したある児童福祉司は、「まるで浦島太郎のような心境に襲われた」と述懐している。「今のあり方が児童相談所の望ましいあり方なのか、数年前がまともであったのか、疑問が深い」と言うのである。児童相談所の現状は、自ら選択してそうなったと言うよりは、状況に押されてやむなくそうなったという面が強い。しかし、このまま現状がさらに拡大強化されるならば、児童相談所は、事実上児童虐待防止センター化することが避け難いであろう。「住民に浸透した」相談機関の道を歩んできた児童相談所にとって、の方向を推進することが適切と言い切れるであろうか（筆者は、本稿2、3でもふれたように、児童相談所のこのような方向転換が過度に進行することに危機感を抱いている）。少なくともこの動きを一定の限度内に留めるためには、(5)でふれている諸

施策の中でも「権限の分有」という課題を検討する必要がある。

現行児童福祉法では、27条2号措置として、児童家庭支援センター、障害児相談支援事業に関わる職員（を行う者）に「指導させる、あるいは、指導を委託する」（以下単に「指導委託」と略す）ことができる。「権限の分有」とは、これらの指導委託先の中から児童虐待対応の適切な指導委託先を選択し、かつ指導委託の意味を明確にすること、さらに家庭児童相談室の法定化あるいは保健所の整備を行い、指導委託先を拡充することなどを意味する。現在のネットワーク活動も権限の分有という側面をもっている。この側面（機能・権限・責任）をさらに明確にすることが課題となる。

相談事例の全体像の把握と全体像を踏まえた対応方針の樹立は、基本的には児童相談所が行うことが望ましいが、一定段階においては、指導委託先（児童家庭支援センター、障害児相談支援事業、さらに法的に整備された家庭児童相談室あるいは保健所）に指導権限を委託するのである。このことによって「とりえず児童相談所に通告すれば安心」とか「児童相談所に通告したにもかかわらず対応が手ぬるい」という児童相談所一極集中型の対応すなわち児童相談所全責任型の弊害を緩和する道が開けるであろう。もちろん各委託機関の充実が避けたい課題であり、それなくしては、単に責任を分散し曖昧にしようということになりかねない。しかし、現在の児童相談所を大幅に拡充整備したとしてもなおこのような権限（機能・責任）の分有化の推進は必要であろうと考える。これはまた公的責任にもとづく児童相談ネットワークの拡充ということである。その際、(5)- で指摘した家庭児童相談室（福祉事務所）の拡充整備の必要性は特に強調しておきたい。

(7) 法制度見直しの前提条件としての現行法制度の活用と実施体制の充実

以上、の児童虐待をめぐる法制度の改善についてふれてきた。しかしこのような課題は、現行法制度の活用と現行法制度の実施体制の充実・確保を前提とするものでなければ空しい制度いじりになりかねない。特に上記(5)でふれたことはその点とも関わっている。児童虐待防止法の改正は、例えば、児童福祉施設最低基準の改善とセットになるものでなければならない。また(5)- で指摘した児童福祉法第30条第3項の活用を含む福祉事務所（家庭児童相談室）の拡充整備も現行法制度の活用と実施体制の充実に他ならない。

児童相談所・福祉事務所などの整備拡充や児童養護施設の整備拡充が不十分な中で、親子分離の権限などを強化・迅速化することは、実践現場の矛盾を深めこそすれ緩和することは期待できない。

ちなみに、東京都では、都立の入所型社会福祉施設を廃止ないしは民間移譲する方針がまとめられ（都立福祉施設改革推進委員会、2002年参照）、さらに、民間社会福祉施設に対する人件費補助の廃止とその他の東京都独自補助の全面的見直しをする方針がまとめられた（福祉サービス提供主体経営改革に関する提言委員会、2002年参照）。一方でこのような公的責任後退の方針が推進され、他方で児童虐待対応の法制度の見直しが進められる構図には、大きな矛盾が存すると言えよう。

7 児童福祉権利擁護制度をめぐる動き

1) 児童福祉権利擁護制度の経過と問題点

今進められている児童福祉の権利擁護制度の中心は、児童福祉施設の評価制度と苦情解決制度などである。「全国厚生労働関係部局長会議資料」（2002年1月16、17日）は、「児童福祉施設に係る第三者評価の普及啓発について」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、評価の方法、評価結果の公表等については、『児童福祉施設等評価基準検討委員会』で検討を進め、平成13年度中を目処に最終報告を取りまとめる予定であり、平成14年度からは、第三者評価事業の実施を推進してまいりたい」としている。

また、「入所児童等からの苦情への対応について」では、「児童福祉施設最低基準においては、その行った処遇に関する入所している児童及びその保護者等からの苦情に迅速かつ適正に対応するために、苦情を受け付けるための窓口を設置する等の必要な措置を講じなければならないとされており、これについては、平成13年度予算より、苦情解決対策のための経費として第三者委員会の開催に係る経費を措置費等に計上しているところである。今後ともその適正な実施について指導願いたい」とされている。

これらの問題については、筆者はすでに次のように指摘した（竹中哲夫：2001年a）。

『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。

この問題については、芝田英昭（2001年）が「社会福祉協議会を『社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行うものが参加する団体』と位置づけながら、利用者の『権利擁護事業』の実施、社会福祉サービスの苦情を処理する『運営適正化委員会』の設置、『社会福祉を目的とする事業の経営に関する指導及び助言』を行う、としている。社会福祉協議会の性格とこれらの事業実施は、明らかに利益相反であり、社会福祉サービスの公平性は保たれない」と指摘している。

このような制度論的矛盾を背景にし、実際の権利擁護活動（実践）においてこの矛盾がどのように現れるのか、あるいは解決されるのかに注意する必要がある。そのなかで、問題点が浮上するならば、その性格（制度そのものの矛盾から必然的に現れる問題なのか、あるいは権利擁護活動の実践において個別現象的に現れる問題なのか）を明らかにし、解明された問題に即して改善を求める取り組みが求められる。

筆者としては、「社会福祉法」による権利擁護制度には、制度そのものに問題があると予想しており、将来的には制度的矛盾を解決した公正な第三者機関を設置することが望ましいと考えている。

2) 児童福祉権利擁護制度の最近の動き

2002年3月29日、児童福祉施設等評価基準検討委員会より「児童福祉施設第三者評価報告書」（以下「報告書」）および「福祉サービス等第三者評価基準」（児童養護施設、保育所、乳児院、母子生活支援施設の評価基準を含む）が発表された（以下「評価基準」）。「評価基準」によれば、第三者評価は、各施設が第三者評価機関に「受審申込」を行うことによって開始され、第三者機関は、基本的には全ての受審施設の評価結果（「評価細目」等の評価結果、「評価対象」又は「評価分類」ごとの「総合所見」、全体の「総合所見」）を公表するとされている。なお、厚生労働省は、第三者評価機関が使う評価基準のガイドラインを2002年4月中にまとめ、2002年10月には各施設での評価が始まるとされている（『福祉新聞』2002年4月15日）。

一例として、「福祉サービス等第三者評価基準（児童養護施設）」の構成概要は、「評価対象（「福祉サービスの基本方針と運営管理」など6項目）-評価分類（「福祉サービス実施の基本方針」など）-評価項目-評価細目（全74項目）」というものである。各評価細目には、「判断基準（a, b, c）」が付されており、6~8項目の、「複数回答方式」のための「判断項目」（筆者が仮に名付けた。具体的には、次の引用のア、イ、ウなど）が付されている。この「判断基準」と「判断項目」によりa, b, cのランク分けがされる。次に、例示として、「評価細目」全74項目のうち、「児童の権利擁護」の中の2項目（細目22および細目23）のみを引用する。

児童の権利擁護

1 児童の権利擁護

- 1 - (1) 常に児童の最善の利益について熟考し、児童の権利を擁護している。

- 1 - (1) - 児童のプライバシーの保護に配慮している。 22

【判断基準】

a) 以下の項目の内5つ以上を実施

b) 以下の項目の内4つを実施

c) 以下の項目の内3つ以下の実施

ア) プライバシー尊重の方針を職員に徹底し、施設全体で児童のプライバシー保護に努めて

いる。

- イ) 本人の同意なく手紙等を開封しない。
- ウ) 点検が必要な場合は事前に十分に説明し、本人の承諾を得て行っている。
- エ) 居室には、声かけやノック等をしてから入室している。
- オ) 児童のプライバシー尊重のために、個別空間を保障している。
- カ) 居室内の設備については、児童のプライバシーに配慮した設備を設けている。

- 1 - (1) - 体罰を行わないよう徹底している。 23

【判断基準】

- a) 以下の項目の内 6 つ以上を実施
- b) 以下の項目の内 5 つを実施
- c) 以下の項目の内 4 つ以下の実施
 - ア) 「就業規則」等の規程に体罰の禁止を明記している。
 - イ) 具体的な例を示して体罰を禁止している。
 - ウ) 体罰の起こりやすい状況や場面について、研修や話し合いを行い、体罰を伴わない援助技術を習得できるようにしている。
 - エ) 体罰の禁止を職員に徹底するため、日常的に会議等で体罰を取り上げ、行われていないことを確認している。
 - オ) 自傷他害行為などを制止するための方法について検討し、適切に対応している。
 - カ) 体罰があった場合を想定して、施設長が職員と児童の双方にその原因や体罰の方法・程度など事実確認をし、「就業規則」等の規程に基づいて厳正に処分を行うしくみがつくられている。
 - キ) 職員による体罰の禁止について、児童や保護者に周知している。

上記の 2 項目からも次のような問題が指摘される。このような評価項目（細目）を作成することの難しさを痛感する。

(1) 判断基準（5 項目実施とか 4 項目実施などによりランク分けする根拠）の恣意性が目につく。たとえば、「なぜ 5 項目なら a ランクか」という問題である。

(2) 「児童のプライバシー尊重のために、個別空間を保障している」などは個々の施設の努力を越える児童福祉施設最低基準に関わる問題である（政府・自治体の責任に属する問題である）。

(3) 各細目の一番目に包括的規定（例えば、「『就業規則』等の規程に体罰の禁止を明記している」）があるが、この包括的規定と各論的規定（例えば、「本人の同意なく手紙等を開封しない」）の関係も不明である。包括的規定は該当しない（整備されていない）場合も、各論的項目数がそろえば「a ランク」になるという分かりにくい方式である。

(4) 各「判断項目」は、概して努力目標や方針を示す項目と実体を示す項目が混在している。例えば、「具体的な例を示して体罰を禁止している」（方針）という項目と「体罰は過去 1 年間で

使されていないことを確認した」(実体—筆者例示)という項目ではかなり意味が異なるであろう。ちなみに細目23には、このような実体を示す項目はない。

(5) しかしさらに大切なことは、このような第三者評価制度が、「施設の主体的運営理念と具体的指針(ケア指針)」および主体的改善努力と結びつく必要があること、第三者評価機関が真に第三者性を確保すること(「報告書」が指摘する第三者評価機関の「公正・中立」「専門的」「客観的」の意味を解明し、実体化する必要がある)、上記の(2)でも指摘したが、児童福祉施設最低基準の改善など政府・自治体の責任を曖昧にしてはならないこと、などである。このような制度は、實際上、実施しながら改善するという方法を探らざるを得ないであろうが、いずれにしてもこの制度の行く末を注意深く見守る必要がある。

3) 児童福祉権利擁護制度の全体的把握の視点

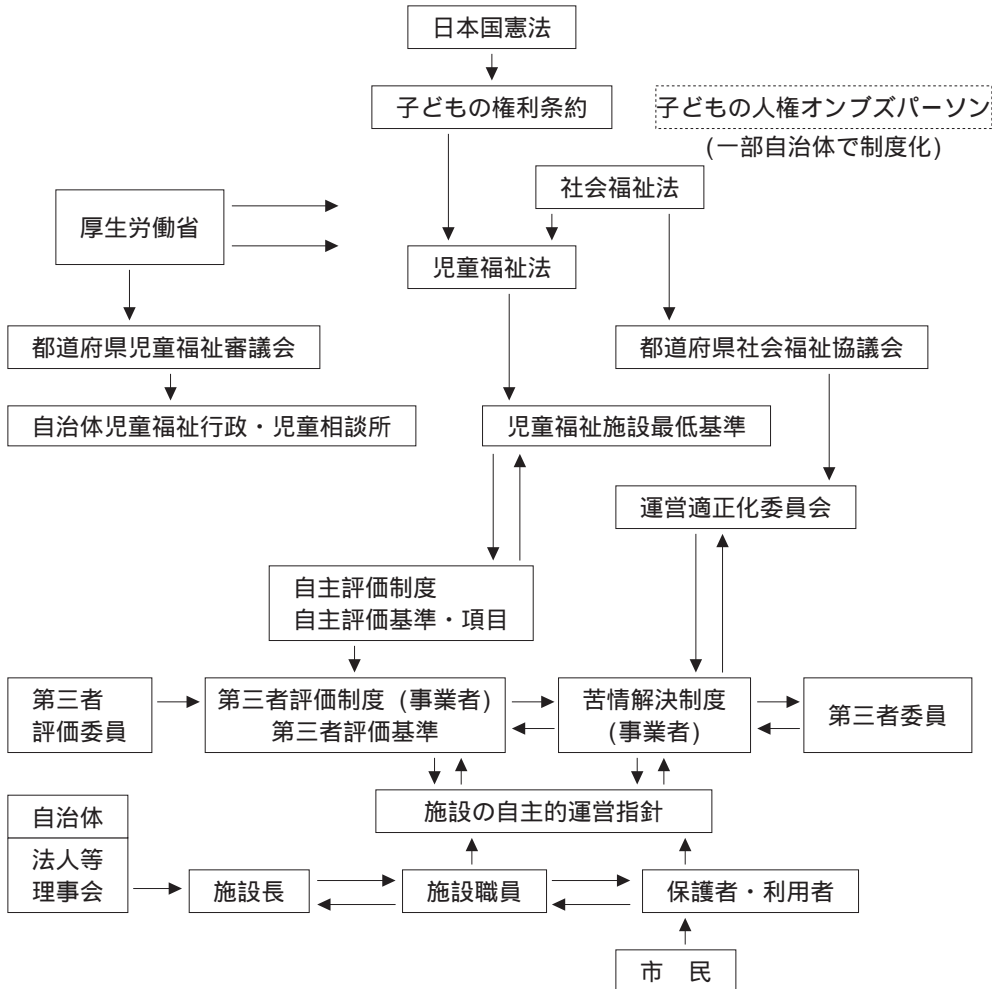
児童福祉の権利擁護制度、特に「第三者評価制度」と「苦情解決制度」を検討する場合、両制度それぞれを検討することと合わせて、両制度を関係する諸制度・関係する当事者全体の中に位置づけて見るのが有益であろう。そのため試案的に概念図(図1)をまとめてみた。

この概念図から分かることは、(1)第三者評価制度と苦情解決制度の間には整合性が乏しく葛藤が生じやすいこと、(2)児童福祉施設最低基準と自主評価制度・第三者評価制度の求めるもの間に葛藤が生じやすいこと、(3)第三者評価制度・苦情解決制度をめぐって、施設長と職員の間、あるいは施設長・施設職員と保護者・利用者・市民の間に葛藤が生じやすいこと、また(4)施設が自主的運営指針をもつ場合、この運営指針と第三者評価制度や苦情解決制度にも複雑な葛藤が生じる可能性があることなどである(特に葛藤が生じやすい関係の部分に双方向の矢印で示した)。

これらの葛藤は、例えば、「第三者評価基準の方向と苦情解決の方向は一致するか」、「第三者評価基準と児童福祉施設最低基準は整合するか」などと問を立てるならば明らかになるであろう。さらに「自主的運営指針と第三者評価基準は一致するか」(両者が全く一致するならば自主的運営指針とは言えないであろう)という問を立てるならば一層明らかになるであろう。これらの問題をどう解決するのか、第三者評価制度といい、苦情解決制度といい、多くの未解決の問題をはらんでいるということができる。

なお、保育所の第三者評価制度の問題点について大宮勇夫(2002年)は、保育所の「第三者評価」について、「純粋に子どもの発達と権利という視点から『質の向上』を意図して作られたものとは言い難い」として、「評価の対象をあらかじめ、保育所独自で改善できる範囲に限定して、『質』の改善の政府のとりくみを遅らせることにつながる点、事業の『量』と『質』が区別されていないため、条件の改善が進まない中で保育所にますます多くのサービスや事業に取り組むよう仕向けることになる点、保育の内容については、保育所の裁量に任せるべき項目までも評価の対象にされる点、また簡便な評価の結果を、詳細に公表するという『乱暴』なやり方は、評価される側に大きな不安を与えるものになっている点」で「大きな問題をはらんでいると言わざるをえません」と指摘している。第三者評価制に共通する問題点の指摘も多く、傾聴

図1 児童福祉権利擁護制度の全体的把握のための概念図（試案）



すべき見解である。

ちなみに上記の「多くのサービス事業」についての指摘に関しては、「福祉施設第三者評価基準（児童養護施設）」においては、「 - 3 - (3) 地域住民や関係機関等の福祉に対するニーズに対応している。」の項目のもとに「 - 3 - (3) - 地域や関係機関等の福祉ニーズを把握するための取り組みを行い、それに基づき新たな事業展開を図っている。」という項目に応えることになっており、事業の内容を提示する枠も設けられている。ただでさえ多忙な施設に対して、契約制度化の流れの中で、次々に新規事業を取り入れるよう「評価制度という名の圧力」がかけられた場合、この圧力に応えるために、入所中の子どもたちや保護者への援助が軽視されることにならないであろうか。大いに懸念されるところである。

8 2004年児童福祉法改正はどうか

『官庁速報』(2002年7月30日)は、「厚生労働省は、児童虐待の早期発見や発生予防などを目的に、児童相談所などによる相談体制や、児童養護施設などをはじめとする施設の在り方を見直すことを決めた。2004年に予定される児童虐待防止法の見直し作業と平行して検討を進め、相談業務や施設体系などを規定した児童福祉法改正も視野に、施設での治療や、地方自治体の業務内容などを改める方針だ。(中略)同省は『虐待の早期発見や発生予防のためにも、実状に合わせ、体制を整える必要がある。』(家庭福祉課)と指摘。要保護児童の定義や施設の分類のほか、虐待を受けた入所児童のアフターケアの問題なども検討する必要があるとしている。相談体制については、地方公共団体の業務の在り方などの課題が挙げられる。都道府県と政令都市だけに設置している児童相談所を中核都市にも置くことなども含め、都道府県と市町村の役割分担などについて見直しを行う方針だ。今後は虐待への対応の実態などを調査し、調査結果を踏まえた上で、検討を進める予定。その結果によっては、児童虐待防止法とともに、04年の通常国会に児童福祉法改正案を提出する」(下線筆者)と報道している。

要するに児童虐待対応を基本に(児童虐待防止法の見直し作業と平行して)、児童相談所などによる相談体制の見直し、児童養護施設などをはじめとする施設の在り方を見直し、要保護児童の定義や施設の分類の検討、虐待を受けた入所児童のアフターケアの問題の検討、児童相談所を中核都市にも置くことなども含め、都道府県と市町村の役割分担などについての見直し、2004年の通常国会に児童福祉法改正案を提出する、方針であるというものである。

この短い報道の意味を正確に読みとることは難しいが、『官庁速報』は、世上、各省庁の政策意図のアドバルーン的役割を果たしていると言われているので、予想を含めて、一定の検討をする必要もあろう。

1) 「児童相談所などによる相談体制の見直しと、児童相談所を中核都市にも置くことなども含め、都道府県と市町村の役割分担などについての見直し」は、拙著(2000年)、前稿(2001年)、および本稿3などで繰り返し紹介し検討してきたような方向(例えば、柏女論文の「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」、「市町村に児童家庭福祉サービスの行政拠点を整備するため、都道府県家庭児童相談室を廃止し、市町村に家庭児童相談室を整備する」などを参照のこと)で、児童相談所の役割を変貌させることを意味する可能性がある。児童相談所を中核市にも設置することは必要であるが、「都道府県と市町村の役割分担の見直し」とは、児童相談所の権利擁護センター化と従来の相談援助活動の市町村移譲を意味する可能性もあろう。

2) 「児童養護施設などをはじめとする施設の在り方を見直し、要保護児童の定義や施設の分類の検討」が含みうる意味は多様である。「施設のあり方」については、1990年代に議論された施設体系の見直しがある。その発端の一つには弓掛正倫論文「養護施設の将来展望」に提示さ

れたいわゆる「養護ホーム構想」があり、今一つは、全養協のいわゆる「養護施設の近未来像」の検討などがある。いずれも詳細な検討を拙著（1995年）で行った。

今回はどのような内容あるいは体系の見直しになるのかは不明であるが、1990年代の議論を再度振り返ってみる必要がある。また、本稿2でふれた全養協の「論点」は、重要な検討課題である。いずれにしても施設のあり方や施設体系の議論が、児童福祉法の基本精神および児童福祉施設最低基準の改善と切り離されることのないよう、十分な注意が必要である。

「要保護児童の定義」の検討は何を意味するのかも検討が必要である。要保護児童の定義は、児童福祉サービスの供給体制（措置制度、利用制度など）に跳ね返っていくものであろうから影響は想像以上に大きいものになることもあろう。「定義」がどのように見直されようとしているのか、慎重に見極めていく必要がある。

3) 今回の報道では直接的にはふれられていないが、社会福祉基礎構造改革を児童福祉においていかに貫徹するか、今進められている里親制度の見直しが施設のあり方とどのように結びついて法改正に反映するか、など検討課題は多い。

4) 今回の『官庁速報』報道後の動きとして、厚生労働大臣が主宰する有識者の懇談会である「少子化社会を考える懇談会」が2002年9月13日に、「子どもを育てたい、育ててよかったと思える社会をつくる～いのちを愛おしむ社会へ～（中間とりまとめ）」を発表した。ここでは、「仕事時間と生活時間のバランス」「育児の社会化」「若い世代の成長・自立支援」「老弱男女共同参画社会の実現」などを趣旨とする4つのアピールとこのアピールに基づく10のアクションなどが掲げられている。また、2002年9月20日には、厚生労働省から、上記「中間とりまとめ」を踏まえた「少子化対策プラスワン——少子化対策の一層の充実に関する提案——」が発表された。この提案は、従来の少子化対策の取り組みに加え「もう一段の少子化対策」を講じていくという意味であるとされている。この「提案」の主な内容は既に進められている保育所の「待機児童ゼロ作戦」に加え「男性を含めた働き方の見直し」「地域における子育て支援」「社会保障における次世代支援」「子どもの社会性の向上や自立の促進」などである。「提案」の「対策の推進方策」には、「『今後の主な取り組み』について、政府が一体となって総合的に実施する」、厚生労働省においては、現行の『少子化問題会議』を改組し、『少子化対策推進本部』を設置する（第1回会合は、2002年10月1日に開催された——『福祉新聞』2002年10月7日——筆者注）、対策の基本的枠組みや「働き方の見直し」「地域における子育て支援」などの「直ちに着手すべき課題について、立法措置を視野に入れて検討を行い、年末までに結論を得る」（下線筆者）としている。

また、2002年9月27日には、厚生労働省社会保障審議会児童部会第6回会合が開催され、児童虐待防止法の見直しの時期を来年11月に控え「児童虐待防止対策に関する委員会」を部会に設置し、「対応が不十分な虐待の予防と子どもへのケア・親への指導を中心に法改正も視野に入れて検討していく」ことが報道されている（『福祉新聞』2002年10月7日）。

さらに最近の動きとして、地方分権改革推進会議最終報告書「事務・事業の在り方に関する意見」（2002年10月30日）がある。この文書には次のような指摘がある。

「[行政組織に関する必置規制の見直し] — ○児童相談所・児童福祉司を含めた児童福祉サービスの在り方についての検討—【平成16年を目途に検討・結論】児童福祉サービスの提供体制について、都道府県や政令指定都市に置かれている児童相談所や児童福祉司の在り方を含め、平成13年12月から社会保障審議会児童部会で行われている議論を踏まえながら子どもを取り巻く環境の変化に対応するよう見直しを進め、平成16年を目途に結論を得る。」 「分野別の見直し方針と具体的措置の提言—1. 社会保障— (3) 必置規制的なものの全般的、経常的な検証と見直し」 —【必置規制的なものの全般的、経常的な検証と見直しの観点からの具体的措置】より引用

この指摘のテーマは、[行政組織に関する必置規制の見直し]であるから、「児童相談所や児童福祉司」の必置規制が緩和されることが示唆されていると理解することができる。このほかにも「事務事業の在り方に関する意見」は、(諸相談機関などの)総合化等が可能な範囲の周知徹底、児童虐待等についての市町村の役割の強化、障害児の施設入所決定事務の市町村への移譲、などについてもふれている。

以上より、「児童虐待防止法の見直しの動き」とも関連させて「2004年児童福祉法改正の動き」に注目し、必要な時機に意見表明することが、児童福祉関係者の当面の重点課題として浮上していることを強調しておきたい。その際1997年児童福祉法改正において実現しなかった児童福祉法総則の積極的見直し問題(拙著:1998年参照)を思い起こすことも課題であろう。第155臨時国会(2002年10月18日招集)の議論も含めて児童福祉法改正をめぐる動きの今後の展開に注目したい。

おわりに

ここでは、これまでに論じてきた論点に関わっていくつかの点にふれて結びとする。

(1) ここ数年、社会福祉・児童福祉は、「改革」の連続で、「改革推進」を言わないと時代に遅れた者と見なされる感もある。しかし「改革」の先に何が来るのか、これまでに蓄積してきた前進をさらに推し進める波がくるのか、むしろ公的責任後退の大波がくるのか、その見極めが大切である。

(2) 2001年の児童福祉法改正については、保育制度についてやや詳しく触れた。今回の法改正のねらいの一つが、公設公営保育所を縮小し、公設民営保育所を増大させかつ社会福祉法人以外の民間事業者の保育事業への参入を促進するものであり、保育の公的責任の低下が懸念されることを指摘した。

(3) 全養協の「論点」は、契約利用制度の導入を前提に、「サービスの向上には利用者の選択も必要であり、サービスの競い合いが施設のレベルアップに必要である」と指摘しているが、「競い合うサービスの内容」とは何なのかを明確にしなければならない。

また、「適切なサービスの内容」について国・地方自治体・児童相談所・児童福祉施設・利用

者・市民の合意が形成されるならば、「サービスの競い合い」よりは、お互いに協力し、どの施設においても適切なサービスが行われるよう相互援助・相互批判をしようことも可能であろう。さらに、現実に措置制度のもとでも、児童福祉施設の評価制度と苦情解決制度などの権利擁護制度の導入が推進されている。このような制度の充実を図るならば、「利用制度の導入」「サービスの競い合い」「施設のレベルアップ」という方式とは異なるレベルアップの方式の実現も可能であろう。

(4)「児童相談所のあり方」も重要な争点である。例えば、児童相談所の機能を大胆に分割して、通常の相談援助機能を市町村に委譲したとして、本当に市町村が全国どこにおいても、現状以上の相談援助機能を確保できるのだろうか。また、児童相談所の役割を「権利擁護機関および専門的判定機関として再編する」場合に、相談援助機能と措置機能を切り離れた児童相談所に専門判定機関としての機能が確保・維持されるのだろうか（専門的判定機能だけなら、他の専門機関に委託する方が効率的という議論が起きることは十分予想される）。また児童相談所を権利擁護機関として再編成する方式と、現在の児童相談所の機能を維持し、司法機関（家庭裁判所の充実を図る）との連携を強化する方式とを比較した場合、どちらが有効な援助活動につながるのか、十分検討する必要がある。これらのことをよく見極めた上で児童福祉施設や児童相談所の制度の将来像を構想する必要がある。

(5)「児童虐待問題」と「児童虐待防止法見直し問題」については、一部自治体の懸念される動きについてふれ、児童虐待防止法および関係法律の改正整備について筆者の見解を示した。

児童虐待をめぐる法制度の改善については、現行法制度の活用と現行法制度の実施体制の充実・確保を前提とするものでなければ空しい制度いじりになりかねないこと、児童虐待防止法の改正は、児童相談所をはじめ児童福祉相談機関の拡充、児童福祉施設の整備（児童福祉施設最低基準の改善を含む）とセットになるものでなければならないことを指摘した。また児童福祉法第30条第3項の活用を含む福祉事務所（家庭児童相談室）の拡充整備も現行法制度の活用と実施体制の充実の一環として必要であることを指摘した。

(6)「社会福祉法」の規定によって進められている児童福祉における「権利擁護制度」についても簡潔に現状と問題点についてふれた。「苦情解決」制度については、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の課題がある。また、児童福祉施設等の「第三者評価」制度については、「福祉サービス等第三者評価基準（児童養護施設）」を例にその項目の問題点（今後の検討課題）を示し、かつ、第三者評価制度が、「施設の主体的運営理念と具体的指針（ケア指針）」および主体的改善努力と結びつくことが必要であることを指摘した。

さらに第三者評価と苦情解決制度の間に、あるいは第三者評価と児童福祉施設最低基準の間に葛藤が生じやすいことなどを示した。

(7)「2004年児童福祉法改正」の動きは、これまでにふれてきた動きと関わって注目される。現時点ではその詳細は不明であるが児童虐待防止法の見直しとも関わりながら、ある程度規模の

大きい改正があり得ることを予想し、改正が望ましい方向に向かうよう意見表明の準備をする必要がある。

なお、本稿で検討した動きの外にも、「母子家庭等自立支援対策大綱」（2002年3月7日）にもとづく「児童扶養手当制度の改正」（このうち、所得額と手当額の関係等の見直しは、2002年8月に実施された。手当支給開始の5年後から支給額の半分を削減をすることなどを盛り込んだ「母子及び寡婦福祉法等の一部を改正する法律案」は、2002年3月12日第154国会に提出されたが成立せず継続審議になっていたが、2002年10月18日招集の第155国会で11月22日に可決・成立した。施行は2003年4月）、「児童の権利に関する条約・第2回政府報告」（2001年11月）など重要な検討課題があるが、本稿では割愛した。また、「少子化対策プラスワン」（2002年9月20日）についても本稿8で部分的にふれるにとどめた。

脱稿後、全養協・制度検討特別委員会・小委員会の「児童養護施設近未来像（中間まとめ）」（2002年10月15日）を入手した。これについて後日詳細な検討をする予定である。

文 献

- 田村和之「『児童福祉法改正案』の概要と問題点」『月刊・保育情報』第297号、2001年
全国児童養護施設協議会・制度検討特別委員会「児童養護施設近未来像の論点」『季刊・児童養護』第32巻第2号、2001年
- 竹中哲夫『児童福祉改革の展望』みらい、1995年
- 柏女靈峰編著『児童虐待とソーシャルワーク』ミネルヴァ書房、2001年
- 才村純「児童虐待防止法と子ども虐待防止制度の課題」『別冊・発達』26、ミネルヴァ書房、2001年
- 竹中哲夫『現代児童相談所論』三和書房、2000年
- 竹中哲夫「児童福祉の動きと課題・1999年～2001年」『日本福祉大学社会福祉論集』第105号、2001年 a
- 竹中哲夫「措置制度の再検討」浅倉恵一・峰島厚編『子どもの福祉と施設養護（改訂版）』ミネルヴァ書房、2001年 b
- 全国児童相談研究会「児童虐待防止法施行1年にあたっての見解」『第27回児相研セミナープログラム・抄録集』全国児童相談研究会、2001年11月
- 竹中哲夫「児童虐待の理解と児童相談所」『日本福祉大学社会福祉論集』第106号、2002年
- 都立福祉施設改革推進委員会（座長・北沢清司高崎健康福祉大学教授）『報告書』東京都、2002年6月
- 福祉サービス提供主体経営改革に関する提言委員会（委員長・高橋紘士立教大学教授）『中間提言』東京都、2002年7月
- 芝田英昭「福祉サービスの公的責任」日本社会保障学会編『講座社会保障法第3巻：社会福祉サービス法』法律文化社、2001年
- 大宮勇雄「『第三者評価事業』は、何を評価しようとしているのか——あまりにあいまいな『保育の質』」『月刊保育情報』2002年7月
- 弓掛正倫「養護施設の将来展望」『子どもと家庭』28巻7号、1991年
- 全国養護施設協議会『「養護施設の近未来像」報告書』1995年
- 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

注1 児童養護施設の被虐待児個別対応職員については、「全国児童福祉主管課長会議資料」（2001年3月13日）に次の記述がある。

「定員50人以上の児童養護施設において、例えば豊富な知識と経験を有する主任児童指導員または同等の職員1人が被虐待児個別対応職員として交替制勤務から外れ（中略）入所児の個別面接や、生活場面での1対1の対応、保護者への援助等にあたることのできる環境を整え、被虐待児の処遇の充実を図ることとしたので、積極的な取組をお願いする。」

また「全国児童福祉主管課長会議資料」（2002年3月13日）に次の記述がある。

「養護施設における被虐待児個別対応職員の配置（平成13年度創設）

(1) 実施施設 児童養護施設（定員50人以上の施設）（中略）

(4) 個別対応職員の業務 児童の個別カウンセリング、創作活動や生活場面での個別対応、保護者、および他の児童指導員や保育士への助言・指導等

これらの記述によっても、被虐待児個別対応職員の専門性や位置づけは必ずしも明らかではない（一見、中間管理職のようにも見えるが、このような専門性を備えた人が現実にはどの程度いるのか、疑問もある）。

注2 2002年8月30日にまとめられた2003年度の厚生労働省関係予算の概算要求の概要（雇用均等・児童家庭局分）は次の通りである（詳細は、『福祉新聞』2002年9月16日等参照）。まずこの予算の標題は、「少子化対策の推進と子育て支援の新たな展開そして多様な働き方を目指して」というものである。

予算の主要事項は、「次世代の健全育成を支援する少子化対策」「多様な働き方を可能とする労働環境の整備」である。ここでは前者（少子化対策）の一部のみ紹介する。少子化対策の柱は、「地域社会を通じた子育て家庭支援対策の拡充」、「多様な保育サービスの充実」、「児童虐待防止対策の充実など子どもや家庭の安心・安全の確保」（児童虐待防止対策）、「総合的母子家庭等自立対策の展開」などである。

児童虐待防止対策の内容は、（新規）児童虐待対応業務のIT化の促進（児童相談所の相談記録などの標準化・データベース化を行うなど）、（新規）保健師資格を持つ人材の活用、児童家庭支援センターの拡充（50か所を100か所に）、地域小規模児童養護施設の拡充（20か所を40か所に）、児童養護施設の被虐待児個別対応職員の充実、（新規）児童虐待防止法などの見直しに向けた調査検討、などがあげられている。

「地域社会を通じた子育て家庭支援対策」には、「市町村における子育て支援体制の強化」において、「子育て支援総合サービス提供事業」（新規）が予定され、地域の子育て支援サービス情報を一元的に把握する「子育て支援総合コーディネーター（仮称）」を地域子育て支援センター、市町村社会福祉協議会などに配置し、「利用者への情報提供やケースマネージメント・利用者援助などの支援を行う」としている。いずれ子育て支援総合コーディネーターとは誰か、を議論しなければならない。本文の「5」でも指摘したが、次々に創設される「専門職者」の意義と役割を慎重に見極める必要がある。

なお、「総合的母子家庭等自立対策の展開」には、小規模分園型（サテライト型）の母子生活支援施設の創設が盛り込まれている。

注3 磯谷文明論文（「児童虐待防止法の実践と見直し」『世界の児童と母性』2001年10月）は、「児童相談所は保護者が拒否をしても実力をもって（例えば、錠を破壊したり、窓を破ったりして）立入調査できるよう改正する必要がある。（中略）議論する点が多いが超えなければならない問題である」と提唱する。同様の論点に関わって、「児童相談所が事前に裁判所の令状を得て、居宅等に立ち入り、必要があれば（援助のため立ち会っている警察職員において）戸を壊すなどの有形力行使ができるようにすべき。なお、つきつめていけば、戸を壊して入っても、保護者が子どもを抱きかかえて離さない場合などもあり、このような際にどうするかということも検討しなければならない」という意見もある（岩佐嘉彦「児童虐待防止法の改正への提言」関西ブロック児相研主催・シンポジウム『児童虐待防止法の改正への提言』2001年9月29日）。

注4 児童福祉法第30条第3項の意義については、従来あまり重視されてこなかったのではなからうか。児童福祉法第30条は、[同居児童の届け出]と規定されている条文であり、第1項、第2項は、親権者

(未成年後見人)以外の者が、児童を一定期間以上自己の家庭等に同居させる場合に、通常は善意の保護が行われるとしても、可能性として発生し得る問題(虐待や保護の怠慢)を回避するための条文である。

しかし、[同居児童の届け出]の趣旨は同条第1項、第2項に該当するものである。これに対して、同条第3項の規定(「保護者は、経済的理由等により、児童をそのもとにおいて養育しがたいときは、児童相談所、福祉事務所、児童福祉司又は児童委員に相談しなければならない」)は、文字通り保護者そのものに関する規定である。敢えてまとめるならば[要保護児童に関する保護者の届け出義務]あるいは[要保護児童の保護者の届け出義務]とでも言える条文である。

このことを踏まえるならば、児童福祉法第25条の[要保護児童発見者の通告義務]と第30条第3項の[要保護児童の保護者の届け出義務]は連続的な概念であり、「任意の相談」(児童福祉法第15条の2第1号、第18条の2第2号など)に対して、[通告義務による相談]、[届け出義務による相談]と言うこともできよう。児童相談所における相談開始の順序としては、(可能であれば)「任意の相談」[届け出義務による(保護者からの)相談][通告義務による相談]の順序が自然であろうと思う。

ただし、児童福祉法は、第25条による「通告」への対応について明確に規定している(例えば、児童福祉法第25条の2は、「福祉事務所長は前条(第25条—筆者注)による通告……」と、また第26条は、「児童相談所長は、第25条の規定による通告を受けた児童、……」と明記している)が、第30条第3項の「届け出」への対応についてはこれといった規定が見あたらない。保護者が自ら届け出たのであるから「任意の相談」として扱うことになるというのも一つの理解であるが、法律上「相談しなければならない」と規定している以上、「第30条第3項による届け出ををする義務がある」ことを理由に保護者に対し、届け出を要請することも可能であるはずである(*このような対応は、第三者が相談機関に児童福祉法第25条による通告する前に、保護者の自主的届け出を要請するという仕組みにもなり得る)。またこのような趣旨の届け出があった場合の対処方針も実務指針や法令で定めておく必要があるのではなかろうか。なおこの届け出先は、児童相談所、福祉事務所、児童福祉司、児童委員と定められている。特に、届け出を受けた児童相談所および福祉事務所が、どう対応するのかということが問われることになる。

なおこの問題については、例えば、児童福祉法規研究会編『最新・児童福祉法の解説』(時事通信社、1999年)では「保護者からの養育困難という相談を受けた児童相談所、福祉事務所、児童委員の各機関は、その家庭および児童に対する適切な保護指導等の対応を開始する」(下線筆者)と述べるにとどまっており、「適切な保護指導等の対応の開始」の内容は必ずしも明らかではない。筆者は、児童福祉法に、敢えて第33条第3項があることに着目し、その意義と効果について検討し、第33条第3項が生きるような実務の運営や法令の整備について考えることも意義があると思う。