

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115号 2006年8月

児童相談所・児童相談の現状と展望

--- 児童相談の制度設計をめぐって ---

竹 中 哲 夫

目 次

はじめに —— 研究目的と方法 ——

第1章 児童相談所「改革」を振り返る

第2章 児童相談所・児童相談に関する基礎的検討

1. 2006年度児童福祉関係予算の検討

2. 2004年改正児童福祉法の検討

3. 児童福祉法改正後の動向

—— 特に児童相談所・市町村児童家庭相談体制をめぐって ——

4. 障害者自立支援法と児童福祉・児童相談所

第3章 これからの児童相談所・児童相談体制のあり方

結 語 —— 児童相談の制度設計の視点から ——

はじめに —— 研究目的と方法 ——

児童相談所は、1948年1月1日、児童福祉法の施行と同時に発足した。福祉事務所・保健所と並んで児童福祉の第一線機関であり、2006年3月現在全国に187か所が開設されている（最近数か所が増設され190か所を超えている）。児童相談所は、養護相談、保健相談、障害相談、非行相談、育成相談など多様な相談に応じており、児童福祉司、児童心理司、医師などの専門家が相談援助活動に当たっている。2002年度に、全国の児童相談所で受け付けた相談総数は、398,552件、2003年度は、344,594件であった（『国民の福祉の動向』2005年参照）。近年の行政改革・規制緩和・社会福祉基礎構造改革などによって、公的相談機関（特に都道府県の）の役割は変貌しつつある。各相談機関の統合が進み、都道府県の福祉サービスが相次いで市町村に移譲されたのも近年の特徴である。児童相談所についても近年その位置づけや機能が大幅に見直される動きの中にある。特に、2004年改正児童福祉法は、児童家庭相談の一義的窓口を市町村に位置づけるなど児童相談所・児童相談のあり方の抜本的見直しを含んでいる。このように児童相談

所は今、市町村児童家庭相談体制とともに、未来に向けてその基本方向をどのように選択するのかという分岐点にさしかかっている。そこで本研究は、次の柱により児童相談所・児童家庭相談のあり方を検討する。

- 1) 児童相談所「改革」史を概観し、児童相談所の現在の政策的位置づけを把握する。
- 2) 児童相談所の現在の姿を把握する。特に2004年改正児童福祉法による児童相談所・市町村児童家庭相談（以下単に児童相談）の仕組みと問題点を検討し、児童相談所の課題を整理する。
- 3) これからの児童相談所・児童相談のあり方に関する見解を検討し、あるべき児童相談所・児童相談の仕組み（制度設計）について考察する。

上記の柱の1)については、児童相談所改革の歴史的経過を示す政策文書を概観する。2)については、児童相談所を巡る児童福祉関係予算の動向から児童相談所・児童相談の到達点を把握し、2004年改正児童福祉法と関係文書およびその後の国・自治体の取り組みから児童相談所・児童相談の仕組みの到達点と問題点を把握し、障害者自立支援法が児童福祉・児童相談所とどう関わるかを検討する。3)については、児童相談所・児童相談の制度設計に関わる諸見解を整理し、制度設計のあり方について私見を示す。

第1章 児童相談所「改革」を振り返る

児童相談所は、発足以来、それぞれの時代背景を反映して、何度かの「改革」を行ってきた。しかし1970年代以後は、いわゆる規制緩和改革時代になり、児童相談所を弱体化させる動きも少なくなかった。過去を知り現代を考えるために歴史的な文書から近年の文書までを一瞥しておきたい。

- 1 厚生省児童局『児童福祉必携——児童相談所、児童福祉司、社会福祉主事及び児童委員の活動要領』（1952年）

「一、予防的機能

児童相談所は、児童の施設入所を出来るだけ少くする目的を持つ。やむを得ず施設に入所させる場合、その児童にとって最も適切な入所措置を取ることは、重要なことであるが、あくまでも、その前の予防が重点である。この意味で児童相談所は問題児の発生を予防する機関の一つであるということが出来るのであり、今後、児童相談所が存在価値を認められるか否かは、相談所が予防的機能を果たし得るか否かにかかっているといえるであろう。

二、児童相談所の業務の可能性の根拠

児童相談ということが有意義であるという根拠は児童は変化していくものであるということ、何等かの問題がある場合にも、子供の持つ自然治癒の可能性が大であるという事実にある。これは、科学と技術の否定ではなく、科学と技術は、人間の自然の生育発展に適宜協力していくべき

であるという考え方である。

児童が何等かの問題を持つ場合、問題を充分理解した上で、暖かく見まもっている間に児童の方で自然に解決していくという事例は少ない。科学と技術はその能力の極限まで活用する必要がある。しかし人間の問題は究極において、その人間の力で解決されていくものであり、児童についても、同様のことがいえることに留意されるべきであろう。

三、児童相談所とケース・ワーク

児童相談所は、児童のためのケース・ワークの根拠地であり、その仕上げのための援助機関であるということが出来る。児童の問題解決のため、ケース・ワークの方法は必要なる第一条件であるが、それだけでは、必ずしも、問題は解決しない。そこに児童相談所の持つべき判定指導機関の重要性が強調される理由がある。

四、相談と云う行為

相談ということは、一方的な行為でなく、強権をもって、何ごとかを一人の人間に押し付けることではない、という点に留意されなくてはならない。

権限にもとづく措置的なことは、重要なことではあるが、必ずしも児童相談所の仕事の本質ではない。

相談に来るものと相談を受けるものとが、対等の位置で問題解決につとめることがもっとも重要であり、実際問題としては、両者の納得の上で、相談を持ちかけた方が積極的に行動することが必要である。そうなる様に、誘導することが、相談を受けるものの、なすべきもっとも重要なことであるといえるであろう。」

このように発足間もない時期の児童相談所において、「相談ということは、一方的な行為でなく、強権をもって、何ごとかを一人の人間に押し付けることではない」、「相談に来るものと相談を受けるものとが、対等の位置で問題解決につとめる」ことなど児童相談所の独自の性格が強調されている。

2 中央児童福祉審議会答申「児童福祉行政の刷新強化に関する意見」(1960年8月)

「児童相談所は、健全育成の推進、要保護児童の早期発見、早期治療等、児童福祉行政の中核的機能をいとむ重要な機関であるが、その現状はきわめて貧弱である。すなわち、その数は全国でわずか123か所(ちなみに福祉事務所1,010か所、保健所794か所)であり、1県1児童相談所の県が13、また相談所の規模別分類によるD級(職員数4人)という弱体なものがその3分の1の40か所に及びさらに職員についてもその充足が十分でない等遺憾ながら、このような状況では、これまで述べてきた各般の施策の実施はきわめて困難である。児童相談所機能の強化のため、抜本的対策を講ずべきである。

これらの早期治療並びに在宅治療体制を強化するため

- ア 児童相談所の飛躍的増設、問題児童についてこれを短期間で治療し、家庭に帰すための短期治療施設の設置等を考慮し、

イ 児童福祉司の増員のほか、先に述べた非行対策専任職員の整備を図る必要がある。」
この時期もまだ児童相談所そのものを拡充していく姿勢が明確である。

3 厚生省児童家庭局企画課長通知「いわゆる『総合的相談機構』について」（1967年12月4日）
「最近、若干の県において、中央児童相談所をはじめとする各種の相談所を1カ所に集中し、総合相談機構として業務を遂行しようとする動きをみるところであるが、総合相談機構を設置する場合には、次の点に十分配慮の上計画をされたい。（中略）

1. 児童相談所・精神薄弱者更生相談所とはそれぞれの機能を持ち、それが法定のものである関係から、たとえ相談の場所だけを集中することはあり得ても、内容の一元化はあり得ないことを十分考慮されたいこと。

2. 児童相談所の機構及び職員構成については、行政機関の長としての所長、以下『児童相談所執務必携』に示された機構及び専任の職員を置くことを前提とされたいこと。（以下略）

この時期には、いわゆるセンター化構想が各地で実現され始めており、児童相談所は複合的機関の中に位置づけられる兆しが見え始めている。しかし、当時の厚生省は、「たとえ相談の場所だけを集中することはあり得ても、内容の一元化はあり得ない」と児童相談所の自立性・独自性を強調している。

4 厚生省児童家庭局長通知「児童相談所の設置形態等について」（1985年7月12日）

「1 児童相談所の設置形態 児童相談所の運営については、今後ともその専門的機能を維持することが必要であるが、同時にその効率的な運営を図ることが要請されているところから、児童処遇において児童相談所の機能が十分発揮されるよう留意しつつ、他の関連する機関等と併設することも差し支えない。

2 児童相談所の職員構成の標準 児童相談所における職員構成については、児童相談所執務提要（昭和52年3月3日児発第105号本職通知の別冊）中第2章第3節『職員構成』に示されているところであるが、専門的機能を維持しつつも、地域の実情等に即応できるよう、同節を別紙のとおり改める。」（別紙の「職員構成」において職種別職員配置の数値基準が撤廃されている——筆者注）

ここに来て当時の厚生省は、「効率的な運営を図ることが要請されているところから、児童処遇において児童相談所の機能が十分発揮されるよう留意しつつ、他の関連する機関等と併設することも差し支えない」と明示し、職員配置の数値基準を撤廃するに至った。

5 身体障害者福祉審議会等三審議会合同企画分科会「今後の障害保健福祉施策の在り方について（中間報告）」（1997年12月9日）

「障害児通園施設については（中略）『相互利用』の制度化を図るべきである。」「将来的には障害児通園施設（仮称）として一本化することを検討すべきである。」「障害児、精神薄弱者につい

でも同様に（福祉サービス決定権限を——筆者注）市町村に移譲すべきである。」「市町村への支援をより強化するため、身体障害者更生相談所、精神薄弱者更生相談所、児童相談所（障害児部門）等の統合、再編、連携等の検討を行う（後略）。」

これらの内容が、制度化されていくなれば、児童相談所をはじめ、各種別の障害児施設への影響は大きいと考えられる。通常、児童相談所では独立の障害児部門を置くということではなく、総合的な相談・判定・措置などの仕事の中で障害児相談に対応しているため、障害児部門を切り離して他の機関と統合することが可能かつ適切とは言い難いであろう。

6 厚生省大臣官房障害保健福祉部「知的障害者・障害児に係わる施設入所決定権等の市町村への委譲について（案）」（全国知事会 1998 年 12 月 1 日提出）

この「案」の冒頭の「趣旨」は、「障害児・者に最も身近な市町村が福祉サービスの決定権限を有することが望ましい」と明言している。「案」は、障害児関係（児童福祉法）については、「障害児の施設への入所措置、短期入所事業、育成医療の給付等、補装具の交付、日常生活用具の給付等」の「事務を都道府県から市町村へ委譲する」としている。そして児童相談所のあり方については次のように提案している。

「委譲後の都道府県の児童相談所が新たに担うことになる役割は、以下のようになる。

- ・ 児童に関する各般の問題に係る家庭等からの相談
- ・ 養護、育成などに係る業務との一元的処理
- ・ 医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定
- ・ 広域的な障害児の実情把握、施設入所等に関する市町村間の連絡調整
- ・ 市町村職員の研修等

（注）判定については、従前どおり」

このような見直しの「理由」としては次の諸点が掲げられている。

- 「(1) 在宅・施設施策の一元的な実施——（中略）住民に最も身近な行政主体である市町村が、在宅サービスと施設サービスを一元的に提供できる体制を確立する必要がある。
- (2) 児・者施策の一貫した実施——（中略）障害児・者に対し生涯を通じて一貫したサービスを提供するためには、市町村が児・者施策を一元的に実施できる体制を確立する必要がある。
- (3) 障害者施策の総合的实施——（略）
- (4) 母子保健施策等の一貫性の確保——（要約すると——筆者）母子保健施策（市町村——就学前の障害児の施設入所（都道府県——児童相談所）——障害児の小中学校就学（市町村教育委員会就学指導委員会）——学校卒業後の施設福祉施策（都道府県——福祉事務所）がそれぞれ対応している。」「福祉施策と母子保健施策等が一元的に市町村において実施できる体制を確立する必要がある。」

このように、この「案」の強調する視点・論理は、「利用者に身近な市町村への事務委譲」「都

道府県の広域調整・技術援助」「サービスの一貫性・一元性」「施策の一貫性・一元性」であり、障害児施設措置権の市町村移譲を大胆に提案したものである。

7 中央児童福祉審議会「今後の知的障害者・障害児施策の在り方について」（1999年1月25日）
「障害関係三審議会の意見具申」（1999年1月25日）に含まれた報告である。

「知的障害者・障害児の福祉サービスの充実について」の「地域での療育機能等の充実」には、障害児（者）地域療育等支援事業の充実、障害児通園施設の相互利用制度の普及促進、重症心身障害児（者）通園事業の普及促進、などが盛られている。問題の「知的障害者・障害児に関する事務の市町村への委譲」の「障害児に関する事務の委譲」では、「障害児福祉サービスについても、住民に最も身近な行政主体である市町村が権限を持つことが望ましいことは言うまでもない」と強調しているが、特に施設サービスについては、「市町村に権限を委譲することについては、さらに検討する必要がある」とし、いくつかの検討事項を示すなど慎重な姿勢を示している。この中には、「市町村へ入所決定権限を委譲する場合」、障害児施設の事務費の支弁方式が、現行の「定員払い方式」から「現員払い方式」に移行する必要があることが指摘され、このことが施設運営に支障をもたらすことについても言及されている。なお児童相談所のあり方については、「被虐待等の要保護性を有する障害児に対し（中略）引き続き都道府県（児童相談所）が（障害児施設入所の——筆者注）決定権限を持つことが考えられる」等のあいまいな指摘にとどまっている。現時点では、具体的方向については、先の全国知事会議提出の「案」を参照するほかない。

ここで、5、6、7の3つの政策文書を通じてその問題点を指摘することにする。

保健・福祉・教育をすべて市町村で担う方式は、本当に可能なのであろうか。市町村は財政的に、また職員配置や専門性（総合的判断）の上で対応可能なのか。大きな地域差が生じることが懸念される。

保健・福祉・教育の総合的保障の必要性と、それをすべて市町村が一元的に担うということは、必ずしも同じ問題ではない（一例をあげれば、児童相談所の増設や市町村分室を設けるなどの対応も可能である）。市町村化によって、国や都道府県の公的責任はあいまいになるのではなかろうか。

これまで、障害児の福祉（特に障害児施設福祉）は、児童相談所を核にしなが、不十分ながら総合的に取り組まれてきた。今回の方針（「案」）では、判定は従前どおり児童相談所とされているが、その他の相談・措置事務は市町村に委譲される。これでは児童相談の総合性は著しく損なわれ、障害児への対応は、サービス毎に分解する心配がある。

いわゆる健常児と障害児の区分、同一家族における障害児（とそうでない児童の）問題、障害の疑われる児童の経過観察、養護問題・非行問題などをもつ障害児への対応、などが弱体化するのではないか（これらのことは「意見具申（中児審）」では検討事項として一部指摘されている。この指摘をさらに詳細に展開する必要がある）。

8 児童相談所の統合化・市町村移譲の流れ

児童相談所をめぐる 2000 年以降の政策動向の一例として、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）から関連する部分を抜粋する。

（その 1）【『地域における保健・医療・福祉の一層の総合化の推進の観点からの具体的措置』—— 総合化等が可能な範囲の周知徹底【平成 14 年度中に実施】保健所，福祉事務所，児童相談所，身体障害者更生相談所など地方公共団体に置かれている保健・福祉に関する事務所に關しては，各地方公共団体の判断によって統合が可能となっている。（中略）これらの事務所の統合等が可能である旨の通知を平成 14 年度中に発出し，周知徹底を図る。』

（その 2）【『同上』—— 児童虐待等についての市町村の役割の強化【平成 17 年度までを目途に検討・結論】（児童虐待等については）都道府県，政令指定都市に置かれる児童相談所を中心として対応がなされているが，児童虐待の防止に関する法律の見直しの結果（平成 16 年秋を目途）も踏まえ，児童虐待の早期発見，発生予防等を進める観点から，市町村の役割の強化について検討を行い，平成 17 年度までを目途に結論を得る。』

この意見にも見られるように，児童相談所は，一方では他機関と統合する方向で，他方では，市町村へ機能移譲する方向で「改革」が進んでいる。2004 年児童福祉法改正は，市町村への機能移譲を大きく推進するものである。

9 社会保障審議会児童部会「報告書——児童虐待への対応など要保護児童及び要支援家庭に対する支援のあり方に関する当面の見直しの方向性について」（2003 年 11 月）

この報告は 2004 年児童福祉法改正の基本方針を示したものである。児童相談所関係部分には次のような考え方が示されている。

「利用者の視点に立った場合，『地域住民に対する保健及び福祉のサービスについては，身近な市町村においてできる限り提供されることが望ましい』との基本的な考え方の下，（中略）都道府県から市町村への権限の移譲，市町村の役割の強化が行われてきた（以下略）」

「こうしたことを踏まえれば，今後の児童相談のあり方としては，できる限り身近な市町村を主体としつつ，行政権限の発動等の役割や専門性を踏まえた都道府県（児童相談所，保健所等）との適切な役割分担を考えることが必要である。』

「具体的には，養護相談（虐待相談含む）や障害相談を含め，子ども家庭に関する各種の相談全般を一義的には市町村において受け止め，対応可能なものについては必要な助言・指導を行い，更なる専門的な指導や判定，一時保護や施設入所措置等の権限の発動を要するような要保護性の高い事例など当該市町村における対応が困難であると思われるケースについては，児童相談所に速やかに連絡し，児童相談所中心の対応とするなどの役割分担を行い，児童相談所の役割を重点化していくことが必要である。』

この報告では，保健・福祉サービスは市町村が供給主体である（市町村移譲）ことを基本方針とし，児童相談については，通常の家からの相談は市町村を窓口とし，児童相談所の機能を，

要保護性の高いケース・権限発動を要するケース・対応困難ケースに対応する「高度」機関に限定する方針である。ここでは、市町村の対応機関は、特定されておらず、あれこれの機関に分散する可能性をはらむことになった。

このように、児童相談所・児童相談体制は、幾多の施策（改革）の波に洗われながら今日に至っている。1960年代までは、児童相談所の意義を高く掲げ拡充の方向が目指されている。児童相談所創設期の意欲が感じられる。しかし、1980年代になると、他の相談機関との統合化、障害児相談部分の切り離し（措置権の市町村移譲）の動きなどが浮上した。2000年代には、市町村の役割の強調、児童相談機能の一部市町村移譲などの動きが浮上した。後に触れるように2004年改正児童福祉法では、児童相談の一義的窓口は、市町村に位置づけられ、児童相談所については、市町村の後方支援機能が強調されるようになった（上記以外の動きについては、竹中：2000年、竹中：2004年を参照されたい）。

以下、児童相談所・市町村児童家庭相談体制の到達点を見ていくことにする。

第2章 児童相談所・児童相談に関する基礎的検討

1. 2006年度児童福祉関係予算の検討

1 2006年度児童福祉関係予算の概要

ここでは、「平成18年度雇用均等・児童家庭局予算」について児童相談と関係の深い部分に触れることとする。同予算案の「次世代育成支援対策のさらなる展開」では、次の予算が立てられている。

1. すべての家庭を対象とした地域子育て支援対策の充実（省略）
2. 待機児童ゼロ作戦の推進など保育サービスの充実（省略）
3. 仕事と子育ての両立など仕事と生活のバランスのとれた働き方の実現（省略）
4. 児童虐待への対応など要保護児童対策等の充実

(1) 虐待を受けた子ども等への支援の強化

育児支援家庭訪問事業の強化（再掲）

出産後間もない時期や養育が困難な家庭に対して、育児・家事の援助や、技術指導等を行い、特に、妊娠期からの継続的な支援を行うため、分娩に関わった産科医療機関の助産師等による訪問支援を推進する。

児童虐待防止対策など児童の保護・支援の推進

- ・児童相談所に「里親委託推進員」を配置するとともに、「里親委託推進委員会」を設け、乳児院等の児童福祉施設及び里親との連携を図りつつ、施設から里親への子どもの委託を総合的に推進する。
- ・児童相談所において治療計画の作成や親子治療等、親支援を強化するための家族療法事業

を、実施する。

- ・社会福祉法人等において、コーディネーターの支援のもと、講習会やグループワークなど、ひきこもり等の子どもをもつ保護者の交流のための事業を実施する。

児童福祉施設等における支援体制の強化

- ・児童養護施設等に配置している小規模グループケア担当職員の配置か所数の増を図る。
- ・児童養護施設、乳児院及び母子生活支援施設に配置している心理療法担当職員（非常勤）の常勤化を図り、併せて児童自立支援施設に心理療法担当職員（常勤）を配置する。
- ・情緒障害児短期治療施設で実施している家族療法事業について、児童養護施設、乳児院及び児童自立支援施設へ対象を拡大する。
- ・大学等に進学するため施設等を退所する子どもに対して支給する大学進学等自立生活支度費を創設する。
- ・児童相談所の一時保護所に保護されている子どもの行動観察や、心のケアを行う心理療法担当職員を全ての一時保護所に配置する。

(2) 配偶者からの暴力（ドメスティック・バイオレンス）への対策等の推進

婦人相談所における配偶者からの暴力防止に関する相談・保護、自立支援等の一層の充実を図るため、弁護士等による離婚や在留資格などの司法的な調整や援助を行う。

また、人身取引被害者の一時保護に要する経費として医療費を加える。

2 2006年度児童福祉関係予算の「虐待を受けた子ども等への支援の強化」の特徴

「(1) 虐待を受けた子ども等への支援の強化」を見ると、基本的には、要保護児童対応に一定の前進はあると言えよう。児童相談所においては家族療法事業を実施し、一時保護所に心理療法担当職員を配置するとしている。また、「里親委託推進委員会」を設置する。しかし強化される対応は概して心理的ケアに特化されている。心理的ケアの充実そのものは必要なことであるが、児童相談所そのものの強化（増設を含む）が軽視されていないか懸念もある。児童福祉施設では心理療法担当職員の常勤化を図る、家族療法事業を行うとしているが、ここでも心理的ケアに特化されている。小規模グループケア担当職員の配置か所増が言われるが、児童福祉施設最低基準における職員配置の改善は明示されていない。「大学進学等自立生活支度費」の創設については、その積極的運用が期待される。里親委託推進は大切な取り組みであるが施設から里親への委託の推進は、あくまでも子ども自身の最善の利益に沿って周到なソーシャルワークを行うことが前提であるべきであり、一部自治体に見られる数値目標を設定するような機械的な対応にならないよう配慮が望まれる。ひきこもり等の子どもをもつ保護者の交流のための事業は、内容が明確でないが、対象となる子どもの年齢についての弾力的な対応が望まれる。子ども時代に端を発し青年期後期までに遷延したひきこもり問題も少なくない実情をふまえ、せめて25歳くらまでを対象にしないと現実的でない。また、以上の内容には、市町村児童家庭相談体制を国の後押しで確立させる予算は組まれていない（この問題について、「3. - 1 政府・厚生労働省の動き」

において補足する)。

2. 2004年改正児童福祉法の検討

児童相談所・児童福祉施設等のあり方等を見直す児童福祉法改正法案（「児童福祉法の一部を改正する法律案」（以下「法律」）が2004年2月10日に通常国会に提出され、11月26日に可決成立（12月3日公布）、順次施行（主要部分は2005年4月1日）された。ここでは、まず改正児童福祉法の児童相談に関係の深い部分の内容を提示し、その問題点を指摘する。続いて改正法施行後の動きを整理し、その問題点を指摘する。

1 「児童相談に関する体制の充実」をめぐる

(1) 改正児童福祉法の「児童相談に関する体制の充実」には、「児童相談に関し市町村が担う役割を法律上明確化する」として、児童家庭相談の一義的窓口を市町村とし、児童相談所の役割をいわゆる後方支援に位置づけている。この点について厚生労働省は、「市町村が取り扱う相談は、虐待を受けた児童に関するものに限られるものではなく、障害児や非行児童の福祉に関する相談等、子どもやその家族に関するあらゆる相談が含まれる」と解説している（「児童虐待対策の充実・強化」）。このような改正には、児童相談所の性格を大きく変化させる内容が含まれている。特に、「児童相談所の役割を要保護性の高い困難な事例への対応や市町村に対する後方支援に重点化する」という内容は、児童相談所が広汎な児童問題に対応してきた「住民に浸透した機関」としての性格を大きく変化させるものである。私見では、児童相談所は、後方支援機位的位置づけではなく児童福祉の第一線機関としての性格を維持すべきである。なお、この点はさらに(5)で触れる。

(2) また「児童相談に関し市町村が担う役割を法律上明確化する」および「地方公共団体に要保護児童に関する情報の交換等を行うための協議会（要保護児童対策地域協議会——法案要綱参照）を設置できる」は、住民に身近な市町村で児童相談を行うという趣旨と理解できる。しかし半面で、地方分権を推進する政策の流れを考慮するならば、都道府県の福祉サービスに対する責任を弱体化し、多くの責任を市町村に移管していく流れと呼応する法律であるという懸念も深い。なお、「協議会を構成する関係機関等のうちから、協議会に関する事務を統括する（中略）、要保護児童対策調整機関を指定する」（法律要綱）とされている。この「要保護児童対策調整機関」がどのように設置されるのか、児童相談所の役割の変化とともに注目されている。なお、今回の改正児童福祉法の児童相談（所）体制の改正の大きさを分かりやすくするために、以下に児童相談（所）に関する旧児童福祉法の規定と改正児童福祉法の主な規定を示す。

児童相談（所）に関する旧児童福祉法（2004年3月31日まで）の主な規定

第5節 児童相談所、福祉事務所及び保健所

第15条 都道府県は、児童相談所を設置しなければならない。

第15条の2 児童相談所は、児童の福祉に関する事項について、主として左の業務を行うものとする。

- 1 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。
- 2 児童及びその家庭につき、必要な調査並びに医学的、心理学的、教育学的、社会的及び精神保健上の判定を行うこと。
- 3 児童及びその保護者につき、前号の調査又は判定に基づいて必要な指導を行うこと。
- 4 児童の一時保護を行うこと。

児童相談所は、必要に応じ、巡回して、前項第1号から第3号までの業務を行うことができる。

児童相談（所）に関する2004年改正児童福祉法の主な規定

第3節 実施機関

第10条 市町村は、この法律の施行に関し、次に掲げる業務を行わなければならない。

- 1 児童及び妊産婦の福祉に関し、必要な実情の把握に努めること。
- 2 児童及び妊産婦の福祉に関し、必要な情報の提供を行うこと。
- 3 児童及び妊産婦の福祉に関し、家庭その他からの相談に応じ、必要な調査及び指導を行うこと並びにこれらに付随する業務を行うこと。

市町村長は、前項第3号に掲げる業務のうち専門的な知識及び技術を必要とするものについては、児童相談所の技術的援助及び助言を求めなければならない。

市町村長は、第1項第3号に掲げる業務を行うに当たって、医学的、心理学的、教育学的、社会的及び精神保健上の判定を必要とする場合には、児童相談所の判定を求めなければならない。

市町村は、この法律による事務を適切に行うために必要な体制の整備に努めるとともに、当該事務に従事する職員の人材の確保及び資質の向上のために必要な措置を講じなければならない。

第11条 都道府県は、この法律の施行に関し、次に掲げる業務を行わなければならない。

- 1 前条第1項各号に掲げる市町村の業務の実施に関し、市町村相互間の連絡調整、市町村に対する情報の提供その他必要な援助を行うこと及びこれらに付随する業務を行うこと。（ゴチック化は筆者）
- 2 児童及び妊産婦の福祉に関し、主として次に掲げる業務を行うこと。
 - イ 各市町村の区域を超えた広域的な見地から、実情の把握に努めること。
 - ロ 児童に関する家庭その他からの相談のうち、専門的な知識及び技術を必要とするものに応ずること。
- 八 児童及びその家庭につき、必要な調査並びに医学的、心理学的、教育学的、社

会学的及び精神保健上の判定を行うこと。

二 児童及びその保護者につき、八の調査又は判定に基づいて必要な指導を行うこと。

ホ 児童の一時保護を行うこと。(以上ゴチック化は筆者)

都道府県知事は、市町村の前条第1項各号に掲げる業務の適切な実施を確保するため必要があると認めるときは、市町村に対し、必要な助言を行うことができる。

都道府県知事は、第1項又は前項の規定による都道府県の事務の全部又は一部を、その管理に属する行政庁に委任することができる。

第12条 都道府県は、児童相談所を設置しなければならない。

児童相談所は、児童の福祉に関し、主として前条第1項第1号に掲げる業務及び同項第2号口からホまでに掲げる業務（第11条ゴチック部分——筆者注）を行うものとする。

児童相談所は、必要に応じ、巡回して、前項に規定する業務（前条第1項第2号ホに掲げる業務を除く。）を行うことができる。

児童相談所長は、その管轄区域内の社会福祉法に規定する福祉に関する事務所（以下「福祉事務所」という。）の長（以下「福祉事務所長」という。）に必要な調査を委嘱することができる。

(3) 今回の児童福祉法改正において以上に示した内容以外にも、児童福祉法第25条、第25条の6、第25条の7が部分的改正ないしは新設された。これらの条文も(1)(2)と関連して市町村の役割を示す条文として重要な意味を持つものである。後にも触れるが、特に、第25条（要保護児童発見者の通告義務）では、要保護児童発見者の通告先に市町村が加えられた。新設の第25条の6（状況の把握）では、市町村、都道府県の設置する福祉事務所、児童相談所は、第25条の「通告」を受けた場合、「速やかに当該児童の状況の把握を行うものとする」と規定された。同じく新設の25条の7（通告児童に関する措置）では、市町村（福祉事務所設置市町村の場合）は通告児童等について、「児童相談所へ送致する」「知的障害者福祉司または社会福祉主事に指導させる」等の「措置を採らなければならない」ことが規定された。ただしこれらの条文は、児童福祉法第27条（都道府県の採るべき措置）でいう措置とは相当に重みが違うものであり施設入所措置などは当然含まれない、また、児童相談所が有している一時保護等の職務権限も付与されていない。このことが後に論じる市町村児童家庭相談の法的権限問題に繋がることになる。なお、児童福祉法第30条（同居児童の届出）第3項の「保護者が経済的理由等により児童を養育しがたいときに相談しなければならない先」に市町村が加えられたことも記しておきたい。ただしこの条項は、これまで実務において明確に活用されてこなかったように思う。筆者はこの問題を「保護者等からの任意の相談」「通告（義務）による相談」に加えて「届出義務による相談（第3の相談）」として論じた（竹中：2004年）。

(4) 今回の法改正では、児童福祉法本文には明記されていないが、児童福祉司の任用資格要件の大幅な見直しが行われた。児童福祉法第13条（児童福祉司）第2項第5号は「前各号に掲げる者と同等の能力を有すると認められる者であって、厚生労働省令で定めるもの」と規定している。この規定と関わって2005年2月の改正「児童福祉法施行規則」には、保健師、助産師、看護師、保育士、教員、児童指導員などについて、一定の実務経験あるいは講習課程の修了により児童福祉司任用資格を取得できることが明記された。

児童福祉司の専門性を広い意味でのソーシャルワーク（共通基盤）とするならば、これらの多様な経歴の職員をどのように「ある程度の共通基盤を持った児童福祉司として養成していくのか」が課題となる。

(5) 「要保護児童に係る措置に関する司法関与の見直し」は、多くの議論と要望のある課題である。「(児童福祉法第28条により——筆者注) 家庭裁判所の承認を得て行う児童福祉施設への入所措置について有期限化」について「要綱」は、「家庭裁判所の承認を得て都道府県が行う児童福祉施設への入所措置の期間は2年を超えてはならない（ただし更新規定もある——筆者注）」としている。2年間という期間の根拠は何か、2年間で家族統合などの問題（そこに生じる可能性のある家族間葛藤など）が解決するのかなど議論のあるところである。

「法律概要」の「児童の保護者に対して児童相談所が行う指導措置について、家庭裁判所が関与する仕組み」とは分かりにくい表現である。「法律要綱」では、「保護者の指導に関する家庭裁判所の勧告等」において「家庭裁判所は1の措置（家庭裁判所の承認を得て都道府県が行う児童福祉施設への入所措置——筆者注）に関する承認の申し立てがあった場合」は、「都道府県に対し、期限を定めて、当該申立てに係る保護者に対する指導の措置に関し報告及び意見を求めることができる」とともに「当該承認の審判をする場合において、当該措置の終了後の家庭その他の環境の調整を行うため当該保護者に対し指導の措置を採ることが相当であると認めるときは、当該保護者に対し指導の措置を採るべき旨を都道府県に勧告することができる」としている（ゴチック化は筆者）。

家庭裁判所の承認を得て施設入所措置を行う場合、都道府県は、家庭裁判所から、「当該申立てに係る保護者に対する指導の措置に関し報告及び意見」が求められる。また、上記承認の審判において、都道府県は、家庭裁判所から（必要な場合には）、「当該保護者に対し指導の措置を採るべき旨」を勧告されるのである。このような「求め」や「勧告」に応えるのが児童相談所であるとすれば、児童相談所の業務は2重に重くなるのではなからうか。児童福祉現場から見ると肩すかしの制度改正とすることができよう。このことは、児童福祉相談行政側に、「これでは、司法判断を求めることに消極的にならざるを得ない」という姿勢を生み出す懸念もある。

(6) 児童相談所の「3つの基本条件」から見た検討

旧版「児童相談所運営指針」（2001年）は、第1章第1節の「1. 児童相談所の設置目的と相談援助活動の理念」の(2)で、「児童相談所における相談援助活動は、すべての児童が心身共に健やかに育ち、その持てる力を最大限に発揮することができるよう児童及びその家庭等を援助する

ことを目的とし、児童福祉の理念及び児童育成の責任の原理に基づき行われる。このため常に児童の最善の利益を考慮し、援助活動を展開していくことが必要である」（ゴチック化は筆者）とし、(3)では、「児童相談所は、この目的を達成するために、基本的に次の3つの条件を満たしている必要がある」として、次の3項目（これを「3つの基本条件」と呼ぶことにする）を示している。

- 「 児童福祉に関する高い専門性を有していること
- 地域住民に浸透した機関であること
- 児童福祉に関する機関、施設等との連携が十分図られていること」

上記の「1. 児童相談所の設置目的と相談援助活動の理念」は、1990年に改訂された「児童相談所運営指針」に登場し、「はじめに」において、当時の厚生省児童家庭局長が「昨年11月20日には、国際連合において『児童の権利条約』（仮称）が採択されるなど、世界的にも児童に対する関心が高まってきています」と記しているように、明らかに子どもの権利条約を意識した改訂でもあり、児童相談所の理念の到達点を示したものであろう。

ところでここに示された「3つの基本条件」は、それぞれ切り離して捉えることは適切でなく、総合的に理解する必要がある。

「専門性」「地域住民に浸透」「連携」はどれを取ってもこれまで児童相談所が歴史的に追求してきた事柄である。「専門性」とは、単に高い専門性を追求するというのではなく、「地域住民」の利益の立場に立った、また「児童福祉関係機関等との連携を深める」という立場に立った専門性である。

「地域住民に浸透」することも、適切な専門性を確保すること、また児童福祉機関等との連携を深めることをもって可能である。

「連携」は、「地域住民に浸透」という目的を持つ。また、公的相談機関としての適切な専門性のない連携は空虚である。

このように考えると少なくともこれまでの児童相談所は、「3つの基本条件」を総合的に追求してきたところに貴重な存在意義があったとすることができる。今回の法改正は、このような「3つの基本条件」を総合的に追求する児童相談所のあり方を変質させる懸念がある。

2 市町村児童家庭相談体制はどうなった

改正児童福祉法では、市町村はどのような体制で児童家庭相談に応じるのであろうか。まだその体制は過渡期特有の流動的要素があるが、現在分かっている範囲でイメージを描いてみたい。

新法の大きな特徴は、児童家庭相談の一義的窓口を市町村に位置づけたことである。

この点について厚生労働省は、先に触れたように、市町村が取り扱う相談は、「子どもやその家族に関するあらゆる相談が含まれる」としている（「児童虐待対策の充実・強化」2004年12月）。「児童家庭相談はまず市町村窓口へ」と言うと分かりやすいであろう。なお、児童福祉法（新）第25条も、「要保護児童を発見したものは、これを市町村、都道府県の設置する福祉事務

所若しくは児童相談所または児童委員を介して市町村、都道府県の設置する福祉事務所若しくは児童相談所に通告しなければならない（以下略）」と改正された。要するに、要保護児童の通告先に市町村が加えられた。

厚生労働省の「市町村児童家庭相談援助指針」（2005年2月）によれば、市町村において、相談・通告への対応（受付）、児童記録票の作成、受理会議（緊急受理会議）、調査、援助方針の決定、援助の実施、ケース検討会議、相談援助活動、他機関送致、施設退所後の相談・支援（アフターケア）、など広範な児童家庭相談に取り組むことになる。

これに対して児童相談所は、たとえば、新法第11条にあるように「児童に関する家庭その他のからの相談のうち、専門的な知識及び技術を必要とするものに応ずること」あるいは「児童及びその家庭につき、必要な調査並びに医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定を行うこと」になる。「児童虐待対策の充実・強化」によれば、「都道府県（児童相談所）の役割を、専門的な知識および技術を必要とする事例への対応や市町村の後方支援に重点化する」ということになる。「市町村への後方支援」が児童相談所業務のキーワードである。

「市町村児童家庭相談援助指針」には、都道府県の場合は、都道府県（児童相談所）と表記されているのに対し、市町村の表記には、（ ）に示すものが特定されていない。では市町村は、どのような体制で児童家庭相談に応じるのであろうか。市町村の児童家庭相談の拠点は、必ずしも明確ではないが、一つは、市町村の相談担当者であり、二つは、「要保護児童対策地域協議会」であり、三つ目は、地域の広範な関係機関等である。

(1) 市町村の児童家庭相談担当者

市町村の相談担当者について、法律は明確に規定していない。「市町村児童家庭相談援助指針」（2005年2月）の「児童家庭相談援助の体制」によれば、「児童家庭相談については、福祉事務所や保健センターを含め、現に市町村が一定の役割を担っているが、今後とも、児童家庭相談に的確に対応できるよう、必要な職員を確保するとともに、児童家庭相談を担当する職員及び組織としての責任者を明確にしておくことが重要である」とされている。要するに市町村には児童相談所のような特定の相談機関があるわけではなく、人材の確保もこれからの課題である。「児童家庭相談を担当する職員及び組織としての責任者を明確にしておく」ということなのである。

(2) 要保護児童対策地域協議会と要保護児童対策調整機関

新法第25条の2には、「地方公共団体は、単独でまたは共同して、要保護児童の適切な保護を図るため、関係機関、関係団体及び児童の福祉に関連する職務に従事する者その他の関係者（以下「関係機関等」という。）により構成される要保護児童対策地域協議会（以下「協議会」という。）を置くことができる（以下略）」と定められている。これは要するに広範な児童家庭相談関係機関のネットワークであり、「市町村児童家庭相談援助指針」には、「現在、市町村において取り組みが進みつつある虐待防止ネットワークについては、地域協議会に移行することが適当である」（第4章第6節）との指摘もある。

また地方公共団体は、地域協議会を構成する関係機関等のうちから協議会の中核となる機関を

「要保護児童対策調整機関」に指定することになっている。

協議会においては、「代表者会議」、「実務者会議」、「個別ケース検討会議」などを行い、要保護児童等に関する情報の交換、支援内容の協議などを行うこととされている。

(3) 地域の広範な関係機関等

「児童虐待対策の充実・強化」には、協議会の構成員として、児童福祉関係〔市町村の児童福祉・母子保健等の担当部局、児童相談所、福祉事務所（家庭児童相談室）、保育所（地域子育て支援センター）、児童養護施設等の児童福祉施設、児童家庭支援センター、里親、児童館、民生・児童委員協議会、社会福祉協議会等〕、保健医療関係〔市町村保健センター、保健所、地区医師会、医師、歯科医師、保健師、等〕、教育関係〔教育委員会、幼稚園、小学校、中学校、高等学校、養護学校〕、警察・司法関係〔警察署、法務局、弁護士会、弁護士〕、その他〔NPO、ボランティア、民間団体〕が示されている。

以上の仕組みをみると、やはり肝心の市町村の児童家庭相談機関（相談の拠点）が不明確なままであることが気になる。ネットワークに依拠するとしても、肝心の相談拠点が不明確では、市町村ごとにまちまちな相談体制となり、児童家庭相談の市町村格差が生じ、相談援助内容の一貫性・継続性・専門性の水準の確保が難しいのではなかろうか。

3 市町村児童家庭相談の「法的権限」のあり方に関する検討

(1) 以上に市町村児童家庭相談の仕組みを見てきたが、市町村児童家庭相談には、守備範囲の広さにもかかわらず、法的権限というべきものが希薄であることが気になる。

「子どもやその家族に関するあらゆる相談が含まれるものであり、子どもやその家庭その他関係機関等から相談を求められた場合は、適切に対応する」（「児童虐待対策の充実・強化」）ためには、どのような法的権限が必要なのであろうか（あるいは必要ではないのであろうか）。

他方、児童相談所は、いわゆる任意の相談・調査・判定に加えて、様々な法的権限を行使して、児童相談の役割を遂行している。例示すれば、一時保護、立ち入り調査、児童福祉法第27条第1項の1号から4号までの措置、家庭裁判所への家事審判への申立、などである。これに対して、市町村の「児童家庭相談」活動において市町村が自ら主体的になす業務は、主として、新児童福祉法第10条（市町村の業務）第1項第1～3号、第25条の6（状況の把握）および第25条の7（通告児童等に対する措置）などである。

第10条には次のような規定がある。

「第10条 市町村は、この法律の施行に関し、次に掲げる業務を行わなければならない。

- 1 児童及び妊産婦の福祉に関し、必要な実情の把握に努めること。
- 2 児童及び妊産婦の福祉に関し、必要な情報の提供を行うこと。
- 3 児童及び妊産婦の福祉に関し、家庭その他からの相談に応じ、必要な調査及び指導を行うこと並びにこれらに付随する業務を行うこと。

（以下省略）」

は、市町村長が、児童相談所の援助・助言を求める規定と児童相談所の判定を求める規定である。また第25条の7には次のような規定がある。

「第25条の7 市町村（福祉事務所を設置している市町村——筆者注）は、（中略）第25条の規定による通告を受けた児童及び相談に応じた児童又はその保護者（以下「通告児童等」という。）について、必要があると認めるときは、次の各号のいずれかの措置を採らなければならない。

- 1 第27条の措置を要すると認める者並びに医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定を要すると認める者は、これを児童相談所に送致すること。
- 2 通告児童等を当該市町村の設置する福祉事務所の（中略）知的障害者福祉司又は社会福祉主事に指導させること。

（以下省略）」

上記第1号は、児童相談所への送致、第2号は、市町村福祉事務所の職員に指導させることができる規定である。以上のような規定が児童家庭相談援助業務をすすめる上で十分な規定であり、多様な相談に的確に対応できる規定であろうか。筆者は、元々児童相談所の措置事務・措置権は、児童相談所の相談援助活動を完結させる上で必要な機能・権限であり、児童相談所から措置事務・措置権を除外（市町村移譲等）するべきではないと主張してきた。その主張は、現在でも変わるものではない。ただし、市町村における児童家庭相談が法制化され、市町村が児童家庭相談の一義的窓口になり、「子どもやその家族に関するあらゆる相談が含まれるものであり、子どもやその家庭その他関係機関等から相談を求められた場合は、適切に対応する」ことが義務づけられた現状をふまえるならば、市町村が児童家庭相談において、一定の法的権限を持つことも検討しなければならないと考えている。

(2) その場合、具体的には、一部権限を児童相談所と分有することも検討課題であろう。例えば、(1)一時保護について一部の限定的機能を市町村に位置づける（例えば、保護者の合意がある場合、および保護者がいない児童の保護者が発見されるまでの緊急保護の場合）ことなどが考えられる。また、(2)施設入所措置などは原則として児童相談所の総合判定などを前提とするため児童相談所が担う必要があると考えるが、「市町村は、措置に関する意見書を提出し、児童相談所はその意見書を尊重する」ことを規定するなどの手続き規定の整備は検討の余地がある。新児童福祉法では、第10条 に以下の規定がある（類似の規定は、25条の6にもある）。

「市町村長は、前項第3号に掲げる業務のうち専門的な知識及び技術を必要とするものについては、児童相談所の技術的援助及び助言を求めなければならない。

市町村長は、第1項第3号に掲げる業務を行うに当たって、医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定を必要とする場合には、児童相談所の判定を求めなければならない。」

しかしこれらの規定は、「児童相談所の援助・助言を求める」あるいは「児童相談所に」送致する」規定であり、市町村の主体性（判断の形成・相談援助実務の執行）は弱いと言わざるを得

ない。今後長きにわたって市町村児童家庭相談体制を充実させるためには、慎重かつ深い検討が必要な課題であることを指摘しておきたい。

なお市町村児童家庭相談の法的権限に関連する仕組みの一部ということになるが、改正児童福祉法では、児童相談所の措置・措置委託先という点から見ても市町村の位置づけは曖昧である。児童福祉法第26条第1項、同第27条第1項には、都道府県・児童相談所が通告や送致のあった児童について、児童家庭支援センターや障害児相談支援事業を行う者（あるいは職員）に指導をさせる（あるいは指導を委託する）、という関係が明記されている。市町村児童家庭相談に対してはこの児童相談所からの指導措置（措置委託）という関係が明記されていない。この点も今後の検討課題であろう。

(3) 以上に市町村児童家庭相談における法的権限のあり方について検討してきたが、強調しておきたいことは、市町村が一定の法的権限を持つとしても、単に権限の付与だけでは充実した児童家庭相談を行うことはできないということである。法的権限の検討は、市町村児童家庭相談の拠点の整備、人的体制の確保、児童家庭相談運営に必要な予算措置などを含む実施体制と合わせて総合的に考える必要がある。いずれにしても、現在のままの市町村児童家庭相談体制（弱体な、法律のしくみと実施体制）のもとでは、市町村に法的権限の付与（強化）を考えることは適切ではなからう。責任ある児童家庭相談体制の基盤があってこそその法的権限問題である。

3. 児童福祉法改正後の動向

—— 特に児童相談所・市町村児童家庭相談体制をめぐる ——

児童福祉法改正後の厚生労働省（主として雇用均等・児童家庭局）の主な動きは以下の通りである。

1 2005年までの動き

(1) 「『児童福祉法の一部を改正する法律』の施行について」2004年12月3日

雇用均等・児童家庭局の「技術的な助言」である。改正児童福祉法施行内容に関する概説的な文書である。

(2) 「児童福祉法の一部を改正する法律の施行に当たっての乳児院及び児童養護施設に関する留意点について」2004年12月3日

乳児院に幼児を入院させる場合、児童養護施設に乳児を入所させる場合の具体例を示している。またその場合の措置費について解説している。

(3) 「児童虐待防止対策の充実・強化」2004年12月21日

雇用均等・児童家庭局による今回の児童福祉法改正の実施内容の立ち上がった指針（方針）的文書である。

(4) 「児童相談所運営指針（案）」（雇用均等・児童家庭局）2004年12月21日

(5) 「市町村児童家庭相談援助指針（案）」（雇用均等・児童家庭局）2004年12月21日

- (6) 「里親が行う職業指導について」(雇用均等・児童家庭局家庭福祉課長) 2004年12月28日
保護受託制度の廃止と里親による委託児童に対する職業指導に関する通知である。
- (7) 「児童相談所運営指針」(雇用均等・児童家庭局) 2005年2月14日
- (8) 「市町村児童家庭相談援助指針」(雇用均等・児童家庭局) 2005年2月14日
- (9) 「児童福祉施設最低基準」の改正, 2004年12月24日, 2005年2月25日
- (10) 「里親が行う養育に関する最低基準」の改正, 2004年12月24日, 2005年2月25日
- (11) 「児童福祉法施行規則」の改正, 2005年2月25日, 2005年3月25日
- (12) 『子ども虐待対応の手引き(平成17年3月改訂版)』(雇用均等・児童家庭局) 2005年3月
- (13) 「児童福祉法施行令の一部を改正する政令」2005年3月18日

政府は、2005年3月15日の閣議で児童福祉司の配置基準を「人口5万人から8万人に1人」に引き上げることを決定し、2005年3月18日に政令を公布した。

- (14) 「今後の児童家庭相談体制のあり方に関する研究会 中間的な議論の整理」2005年8月11日
(雇用均等・児童家庭局長主催の研究会)

「よりきめ細かな児童家庭相談体制を構築するためには、今回の児童福祉法改正が目指す市町村における相談体制の強化は必須の方向である。その際、国においては、細部にわたる規定や指針を示すのではなく、大枠やモデル・先進例を示し、あとは市町村の実情に合わせ、各々の市町村がより有効な検討を行うことが必要である」等の考え方が示された。

上記(7)(8)は、(3)に示された内容の具体化であり、2005年4月以後の都道府県および市町村の児童相談体制と実務に大きく影響する文書となるであろう。今後これらの文書の詳細な検討が必要である。

また、(9)の児童福祉施設最低基準の改正では、職員配置など具体的な基準改正は行われなかった。2004年12月改正では、児童福祉施設職員の「虐待の禁止」(第9条の2)、「秘密保持等」(第14条の2)が加えられた。2005年2月改正では、「児童福祉施設の職員の知識及び技術の向上」(第7条の2)、「苦情への対応」(第14条の3)、「自立支援計画の策定」(各児童福祉施設)などが加えられた。これでは、職員配置は従来のまま据え置かれ、職務内容の水準を高める圧力のみが加重されたという印象が強い。

(10)の里親が行う養育に関する最低基準の改正は、「懲戒に係る権限の乱用禁止」(第6条の2)、「職業指導」(第9条の2)、「自立支援計画の遵守」(第10条)、「職業指導に関する制限」(第20条)などに渡るものである。2004年改正児童福祉法で里親に「懲戒」の権限を付与し(児童福祉法第47条第2項)、他方で、最低基準の改正において、「懲戒に関しその児童の福祉のために必要な措置をとるときは、身体的苦痛を与え、人格を辱める等その権限を乱用してはならない」とするものである。懲戒権そのものの付与が適切であったのか、疑問がある。

(11)の児童福祉法施行規則の改正は、児童福祉司(児童福祉法第13条関係)の任用資格等を改めたものである。

(13) の児童福祉法施行令の改正は、1957年以來およそ半世紀ぶりの児童福祉司配置基準の改正であり、遅きに失したとはいえ、全国の都道府県（および政令指定都市）における早急な実現が待たれるところである。

(14) の報告書については、今回の児童福祉法改正に忠実に従えば、このような指摘にならざるを得ないのであろうが「国においては、細部にわたる規定や指針を示すのではなく、大枠やモデル・先進例を示し、あとは市町村の実情に合わせ、各々の市町村がより有効な検討を行うことが必要である」との見解は、国の責任を曖昧にしているように思う。これでは財政事情が苦しい市町村の児童相談体制の確立は困難であり、市町村格差が広がることは避けがたいと思われる。

2 2006年の動き——2006年度予算等に見る児童家庭相談体制

2006年の主要な動きとしては、「全国厚生労働関係部局長会議」の開催（2006年1月25日）および「全国児童福祉主管課長会議」の開催（2006年3月3日）があげられる。

両会議の資料は、2006年度予算と関わって、児童相談所・市町村児童家庭相談体制に対する厚生労働省の考え方を知る上で重要な資料である。

「全国厚生労働関係部局長会議（厚生分科会資料）」の「連絡事項」（以下「部局長」と表示）および「全国児童福祉主管課長会議資料」（以下「課長」と表示）の主な内容（要旨）は次の通りである（本文中「」内は原文のまま）。

(1) 児童家庭相談体制のさらなる充実について

児童相談所については、児童福祉司が、2005年5月1日の速報値で2,003人（対前年度比で190人増加）になっている。引き続き必要な人員体制の確保に努める。児童相談所における家族療法事業の実施、一時保護所の心理療法担当職員について全ての一時保護所に配置する。

市町村児童家庭相談体制については、まだまだ不十分な状況であるが、現在、「今後の児童家庭相談体制のあり方に関する研究会」を開催し、児童家庭相談体制の一層の強化・充実に向けて議論している（報告書は年度内にまとめる予定）。（以上「部局長」）

（なお、この「報告書」が、2006年4月28日に発表された。詳しくは、第3章3参照）

平成18年度地方交付税措置においては、児童相談所の職員1名分の経費が充実される見込み。家族療法事業の実施、24時間・365日体制強化事業の促進（協力員の配置）、心理療法担当職員の配置（全ての一時保護所）等の補助金等の充実を図った。（以上「課長」）

(2) 児童相談所設置市について

平成16年の児童福祉法改正において、中核市程度の人口規模（30万人以上）の市を念頭に、政令で個別に指定した市については、児童相談所の設置を認めることにした（平成18年4月施行）。平成17年11月24日、横須賀市と金沢市の2市を指定した。「他の都道府県管内の市町村に置かれても設置について検討されたい。」（以上「課長」）

(3) 市町村の児童家庭相談体制について

市町村児童家庭相談を担当する職員の資質向上を図るため、全国社会福祉協議会が実施している「児童福祉司資格取得通信教育研修」の受講対象を平成 18 年度から市町村職員まで拡大する。(以上「課長」)

(4) 要保護児童対策地域協議会について

「地域協議会又は虐待防止ネットワークが虐待を受けた子どもを始めとする要保護児童の早期発見早期対応や適切な保護・支援等を図る上で重要な役割を果たすとの認識のもと、市町村におかれては、次世代育成支援対策交付金（ソフト交付金）の活用も含めた取組促進を図るとともに、都道府県におかれては、引き続き管内市町村に対して、地域協議会又は虐待防止ネットワークの設置や、虐待防止ネットワークから地域協議会への早期移行に向けた働きかけと、活動内容の充実強化を図るための助言指導をお願いしたい。」(以上「課長」)

以上を見ると、児童相談所の充実、市町村児童家庭相談の充実に向けて一定の対策が読み取れる。児童福祉司の増員、児童相談所設置数の微増予定、全一時保護所への心理療法担当職員の配置など児童相談所の体制の部分的強化は期待できる。中核市等への児童相談所設置は歓迎されるものの、児童相談所の増設は自治体任せという印象が強い。児童相談所の設置目標は掲げられておらず、市町村児童家庭相談の相談拠点の確保については明確でない。さらに、要保護児童対策地域協議会と虐待防止ネットワークの関係は明確に整理されていない。今後も虐待防止ネットワークの設置を期待したり、地域協議会への早期移行を期待したり、方針が不明確である。

4. 障害者自立支援法と児童福祉・児童相談所

1 障害児福祉の変遷

障害者自立支援法案が、2005 年 10 月 31 日に成立した（以下必要に応じて、支援法と略す）。支援法は、障害福祉サービスに係る「自立支援給付」と市町村の創意工夫によって実施される「地域生活支援事業」によって構成される「総合的な自立支援システム」を構築するものであるとされている（厚生労働省・全国社会福祉協議会：2006 参照）。また、「障害者自立支援法案の概要」（2005 年 10 月 18 日「第 25 回社会保障審議会児童部会資料」）に見られるように身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、児童福祉法、精神保健福祉法に渡る広範な制度改正を含む。以下では、児童福祉の視点から、自立支援法が、障害児施設福祉と児童相談所および両者の関係さらに児童福祉措置制度にどのような影響を及ぼしていくのかを中心に検討することにする。

ここ約 10 年を振り返ると、障害児相談（福祉）と児童相談所の関係は、揺れ続けていることが分かる（詳しくは竹中：2000 参照）。特徴的な出来事として、1997 年 12 月の身体障害者福祉審議会等三審議会合同企画分科会「今後の障害保健福祉施策の在り方について（中間報告）」は、「障害児、精神薄弱者についても同様に（福祉サービス決定権限を——筆者注）市町村に移譲すべきである」と明記した。その後、1998 年 12 月の全国知事会に提出された厚生省大臣官房障害

保健福祉部の「知的障害者・障害児に係る施設入所決定権等の市町村への委譲について（案）」は、「障害児・者に最も身近な市町村が福祉サービスの決定権限を有することが望ましい」と明言した。さらに2000年には社会福祉基礎構造改革の議論をふまえた社会福祉事業法等の改正があり、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）。障害児施設の措置制度は維持されたものの、児童福祉法関係事業では、2003年4月より、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）が支援費制度に移行した（居宅生活支援費の支給）。

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、措置制度、保育所方式（利用契約制度）、支援費方式、介護保険方式などに分散された。しかし、支援費制度は実施初年度から大幅な財源不足に直面し、財政的に破綻したと宣伝された。2005年10月5日の「社会保障審議会障害者部会」の資料には、「（障害者自立支援）法案が通らなければ……」として、例えば、「地方自治体にとって……」は「財政不安を抱えたままとなり、事業（福祉サービス、公費負担医療）が安定的に実施できない」、「義務的経費化ができないことに伴い、大きな超過負担が生ずる可能性」があること、など多様な不利益を指摘している。

障害者自立支援法は、直接的には、2004年10月の「今後の障害保健福祉施策について（改革のグランドデザイン案）」（以下「グランドデザイン案」と略す）に基づくものであるが、長期的には上記のような障害者福祉施策の流れに位置づく「改革」である。グランドデザイン案は、「今後の障害保健福祉施策の基本的な視点」として、「1 障害保健福祉の総合化」（・市町村中心の一元的体制、地域福祉の実現）、「2 自立支援型システムへの転換」（・保護から自立支援へ、・自己実現・社会貢献）、「3 制度の持続可能性の確保」（・給付の重点化・公平化、制度の効率化・透明化）を掲げている。また「改革の基本的方向」では、「公平な費用負担と配分の確保」において「1）福祉サービスに係る応益的な負担の導入」「2）地域生活と均衡のとれた入所施設の負担の見直し」などが掲げられており、障害者自立支援法への基本的道筋が描かれている。

もっとも、グランドデザイン案と障害者自立支援法と自立支援法成立後の制度の具体像の関係は、必ずしも直線的・明示的なものではない。「グランドデザイン案」の「障害児施設、事業のサービス体系の見直し」（図1）によれば、「概ね5年程度かけて新体系へ移行」とされており、支援法を見てもサービス体系の将来の着地点が明らかではない。さらに、2005年通常国会審議時点では、支援法案自体に政省令委任事項等が200以上もあることが判明しており、重要な部分が政省令待ちという状況についての批判もある（塩見洋介：2005）。この点について、厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部の「障害者自立支援法案における政省令事項について」（2005年5月）では、政令委任事項70、省令委任事項131、告示事項12、合計213事項を示している。また、厚生労働省の「障害児施設に係る制度改正について」（2005年度全国児童相談所長会議資料、2005年6月20・21日）では「障害児施設の利用事務の市町村移譲」も想定されていることが示されているが、このことは支援法には明示されていない。

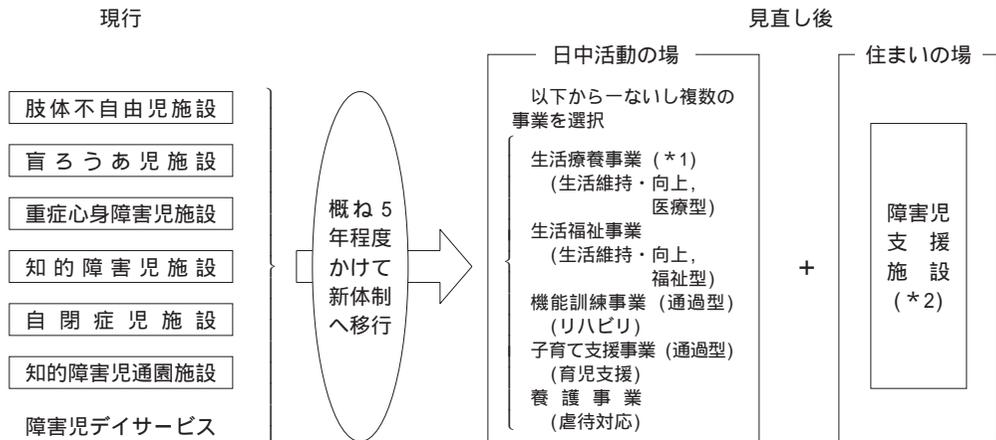
しかしいずれにしても、支援法の根幹には、応益（定率）負担1割の原則（負担上限の設定や

<見直しの方針>

措置権については、原則として都道府県から市町村に移譲し、大人の障害者と同様の制度に改める。
 (被虐待等の要保護性を有する障害児への入所について、現在、国会に法案が提出されている児童虐待防止対策を含む児童福祉法改正の動向を踏まえた上で、概ね5年後の施行を目的に3年以内
 に結論を得る.)

さまざまな年齢や障害程度の異なる児童が混在するなど、本来の施設の機能と入所児の実態の乖離を解消するため、サービス体系を機能に着目して再編し、効果的・効率的にサービスが提供できる体系を確立する。(措置権移譲と同時期に着手)

教育と連携を図りつつ「発達支援・育児支援システム」を体系的に整備していくため、親の障害受容を促すための事業や適切な発達を確保していくための事業を実施する。



*1 医療施設において実施。 *2 施設は第1種社会福祉事業。

出所：厚生労働省障害保健福祉部「今後の障害保健福祉施策について (改革のグランドデザイン案) (参考資料)」2004年10月12日

図1 障害児施設、事業のサービス体系の見直し
 (概ね5年後施行を目的に3年以内に結論)

減免措置はある)がある。この方式は、原則として、障害が重い障害者ほど多くのサービスが必要となるため負担額も増大するという方式であり、そのこと自体が社会保障・社会福祉の精神を踏み外したものと批判されている。

さらに、支援法案の国会審議において社会・援護局長が「サービスは買うものだ。それが新しい福祉の考え方」と述べ、後日撤回するということもあった (『しんぶん赤旗』(2005年10月22日)。応能負担原則を否定し応益負担原則を貫こうとするこの法律は、まさに「サービスは買うものだ。それが新しい福祉の考え方」という姿勢に立つ法律であろう。

2 措置制度から応益負担を前提とする利用契約制度へ

障害者自立支援法は、障害者福祉の各種サービスを、措置制度から応益負担を前提とする利用契約制度へ、同じく、支援費制度（応能負担）を応益負担を前提とする利用契約制度へ、と組み替えるものである。これにより措置制度は著しくその意義・機能を縮小することになる。

「法案の概要」（第25回社会保障審議会児童部会資料，2005年10月18日）によれば、給付の手続きは、「給付を受けるためには、障害者又は障害児の保護者は市町村等に申請を行い、市町村等の支給決定等を受ける必要があること。・障害福祉サービスの必要性を明らかにするため、市町村に置かれる審査会の審査及び判定に基づき、市町村が行う障害程度区分の認定を受けること。」とされている。

また、利用者負担は、「障害者等が障害福祉サービスを利用した場合に、市町村はその費用の100分の90を支給すること。（残りは利用者の負担。利用者が負担することとなる額については、所得等に応じて上限を設ける。）」とされている。

障害児施設の利用について「障害者自立支援法要綱」を見ると、「障害児施設給付費等」については、「(1)都道府県は、給付決定に係る障害児が、都道府県が指定する知的障害児施設、知的障害児通園施設、盲ろうあ児施設、肢体不自由児施設、重症心身障害児施設又は指定医療機関（以下「指定知的障害児施設等」という。）から障害児施設支援を受けたときは、障害児施設給付費を支給すること」と定められている。

サービスを利用した場合の費用負担についての具体例（試算）は、「知的障害児施設に入所する場合（18歳未満）」（第25回社会保障審議会児童部会資料，2005年10月18日）によると、課税（年収560万円）世帯では、月額29,000円から45,000円（定率負担額＋食費等実費負担額）に跳ね上がる。「はじめに負担増ありき」の制度「改正」である。

支援法の施行時期は、「法案の概要」によれば、「新たな利用手続き、在宅福祉サービスに係る国等の負担（義務的負担化）に関する事項、福祉サービスや公費負担医療の利用者負担の見直しに関する事項等 平成18年4月1日、新たな施設・事業体系への移行に関する事項等 平成18年10月1日」とされている。

これは障害児施設についても例外ではない。「全国厚生労働関係部局長会議（厚生分科会：社会・援護局障害保健福祉部）資料」（2006年1月25日）の「障害児施設の契約等について」は次の内容を示している（一部省略）。

「(知的障害児施設等)の利用については、平成18年10月より、契約制度による利用を導入することとする。」「これまで措置により入所、通園していた障害児（加齢児を含む）について、原則保護者（加齢児については、本人）が、知的障害児施設等と契約を結び、これに基づき、サービスの提供を受け都道府県（指定都市、児童相談所設置市を含む）はこれにかかる費用について給付（障害児施設給付費）を支給することとする。」「虐待等のケース等利用契約になじまない場合については、引き続き措置による入所等を行うこととする。」「虐待等や利用契約になじまない場合等、児童の人権擁護のため、措置による入所等が適切であると児童相談所が判断した場合に

については、措置とするものとする。このため、支給決定を行う際には、児童相談所と適切な連携の上、支給決定事務を進められたい。」(支給決定の) 実際の事務については、児童相談所、福祉事務所においても行うことができる。」

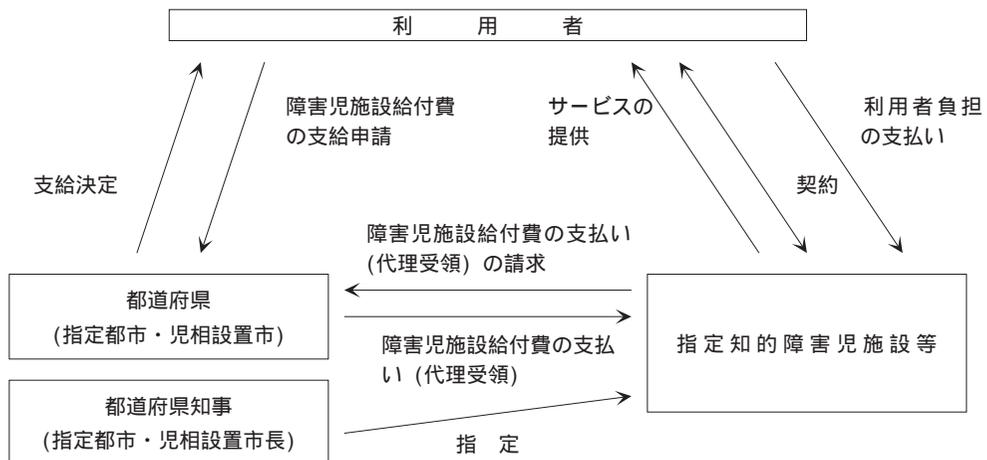
「(基本的な仕組みは) 支援費制度における障害者施設と同様の仕組み。」都道府県は、(必要と認めるときは) 申請を行った者に対して障害児施設給付費の支給決定を行う。」

このような内容を示した上で上記資料には、「障害児施設給付費の仕組み」(図2) が示されている。支給決定の主体が、支援費制度では市町村であり、支援法では都道府県等である他は、支援費制度と同じ仕組み(自治体・利用者・施設等の関係)である。なお、現在の所詳細は不明であるが、支給決定の事務は児童相談所が行うとする自治体(都道府県等)はかなり多いようである。

ところで「グランドデザイン案」(図1) は、近い将来の課題として、従来の障害児施設体系を「概ね5年程度かけて新体制へ移行」させることを含んでいる。「障害児施設に係る制度改正について」(前出、2005年度全国児童相談所長会議資料)も、「児童入所施設の利用事務の市町村への移譲及び施設再編については、概ね5年後の施行を目途に3年以内に結論を得る」としている。

これらのうち障害児施設の内容面の見直しとしては、「グランドデザイン案」(図1) が、従来の障害児施設を、5種の「日中活動の場」と、「住まいの場」に分割する構想を示している。例えば、「生活福祉事業」(生活維持・向上、福祉型)と「障害児支援施設」(住まいの場)の2分割とは具体的にはどうなるのか、不自然であり分かりにくい。「障害児教育」と「日中活動の場」の関係がどうなるのかについても明確でない。

以上をまとめると、障害児施設については(支援法と関係資料によれば)、費用負担制度の見直し(応益負担を前提とする利用契約制度化)、利用事務の市町村移譲、施設体系(およ



出所：全国厚生労働関係部局長会議資料(社会・援護局障害福祉部)(2006年1月25日)

図2 障害児施設給付費の仕組み

び、生活内容)の見直し、の3点セットの見直しが予定されている。近い将来これらが実現すれば、障害児施設のあり方の根本の見直しにつながるだけに、施策の内容と進行状況について、周到な情報収集と検討が必要である。

3 「障害児施設給付費」の支給決定と「児童相談所の意見」

上記のような特質を持つ障害者自立支援法が施行されるならば、都道府県児童相談所(児童相談)の役割も大きく影響を受けるであろう。「障害児施設の利用について」(前出、第25回社会保障審議会児童部会資料)によれば、現在は、「保護を要する児童について都道府県等(児童相談所)が施設に措置決定」しているものが、2006年10月になると、18歳未満については、「保護者の申請に基づき、都道府県等が支給決定(契約制度)。障害児施設給付費に移行。*支給決定に当たって、児童相談所の意見を聴かなければならない」ということになり、「虐待などにより、保護を要する児童については、従前の手続きによる措置」をすることになる。

ところでこの場合の、「児童相談所の意見を聴かなければならない」が何を意味するのかは、今後の政省令等を含めて、深く検討しなければならないが、障害児福祉に関する児童相談所の役割が大きく変貌する(筆者の視点からすると後退)可能性がある。

「障害者自立支援法新旧対照条文」では、この点は、「前項の規定(都道府県は、——中略——障害児施設給付費等の支給の要否を決定する——筆者注)による決定を行う場合には、児童相談所長の意見を聴かなければならない」(改正児童福祉法第二十四条の三)と規定されているが依然その内実是不明である(注。参照)。

先の「障害児施設の契約等について」では、児童相談所の役割と関わって、「虐待等や利用契約になじまない場合等、児童の人権擁護のため、措置による入所等が適切であると児童相談所が判断した場合については、措置とするものとする。このため、支給決定を行う際には、児童相談所と適切な連携の上、支給決定事務を進められたい。」「(支給決定の)実際の事務については、児童相談所、福祉事務所においても行うことができる」とされている。ここでは、特例的な「措置」の決定は児童相談所が行うが、障害児施設給付費等の支給決定事務も児童相談所が担うことも想定されている。

「ある児童は措置に、別の児童は障害児施設給付費へと振り分ける事務(保護者負担は大幅に異なる)」は、実務の場面を想像しただけでもその困難さ(保護者も辛い判断を迫られる)が目には浮かぶ。さらにこの「児童相談所長の意見を聴く制度」「支給決定事務」も、概ね5年後に「利用事務の市町村移譲」が実現すれば、児童相談所を離れる(少なくとも児童相談所の位置関係は変化する)可能性もある。そうなれば、現場は長期展望のない制度に振り回されかねない。

4 障害児施設の利用事務の市町村移譲へ

このように障害者自立支援法では、児童福祉施設等のサービス(保障)実施主体が「都道府県・指定都市」とされているものの、先にふれたように、「障害児施設に係る制度改正について」(前

出、2005年度全国児童相談所長会議資料)では、「障害児施設の利用事務の市町村移譲及び施設再編については、概ね5年後の施行を目的に3年以内に結論を得ることとしている」という指摘もある。今後の検討次第では、「施設再編成」にとどまらず、「障害児施設の利用事務の市町村移譲」が進むことも予想される。障害者福祉のみならず障害児福祉においても、都道府県の役割が急速に低下していくことは避けがたいであろう。この場合、市町村の財政基盤は整備されるのか、市町村格差を生じさせない保障はあるのか、など、多くの検討課題が生じる。なお、この問題の背景を理解するためには、都道府県における住民サービス業務を可能な限り市町村に移譲し、道州制に向けての布石を進めるといふ国策の方向も考慮に入れなければならないであろう。

5 措置制度とは何か——福祉サービスは「買うもの」でよいのか

以上のように、グランドデザイン案と障害者自立支援法が含んでいる将来計画が全て実現するならば、障害児福祉における措置制度は（「虐待対応」など一部を除いて）基本的には消滅し、市町村事務としての「（応益負担制度を前提とする）利用契約制度」に移行することになる。児童福祉法上残る措置制度は、児童養護施設・乳児院・児童自立支援施設など一部施設に限られることになる。重要な「改革」が展望されているというべきである。

そこで、あらためて措置制度とは何なのかを振り返り、障害児福祉において、本当に措置制度を大幅に縮小していいのかを考えることにする（詳しくは竹中：2000参照）。

ここでまず、措置施設としての（措置制度によって運営されている）児童福祉施設（保育所等は既に「保育の実施」制度等に移行しているのでここでの検討からのぞく）から見た措置制度を概観する。児童福祉施設から見た場合、措置制度は次の構成要素をもっている。

措置制度によって運営されている児童福祉施設への入所を決定する児童相談所

児童相談所は、要保護児童の相談を受理し、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、児童本人だけでなく、家族、児童福祉施設を含む）。児童福祉司指導（児福法第27条第1項第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（同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、施設入所措置手続きだけが切り離されて機能しているのではない。

措置制度によって運営される児童福祉施設

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、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）を支弁される。

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。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

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ために必要な費用ということが出来る。『児童保護措置費手帳（平成16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。

「児童福祉施設への措置制度」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、公的責任原則がもっとも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）。措置制度は古く、権利性がないという批判もなされているが、それは児童福祉法や子どもの権利条約をふまえて、子どもや家族の意思を十分尊重し、児童福祉施設最低基準を改善し、措置費を充実させることによって解決するものである。以上のような検討を通して、筆者は措置制度は守るべき意義のある重要な制度であると判断している。

なお、ここで思い出しておきたいことは、1997年以後に見られた社会福祉基礎構造改革の動きである。社会福祉基礎構造改革は、措置制度の見直し（利用契約制度化）、措置費負担から支援費など利用者補助への転換、利用者負担制度の応能負担原則から応益負担原則への変更の検討、事務事業の市町村への委譲の実施あるいは検討、社会福祉事業への民間企業の参入、権利擁護制度の導入など多様な改革課題を提示しており、社会福祉全体に大きな影響を与えた。障害者自立支援法も基本線において社会福祉基礎構造改革が示した道筋を忠実にたどっていると言えよう。

第3章 これからの児童相談所・児童相談体制のあり方

以上の検討を踏まえてこれからの児童相談所・児童相談体制のあり方を検討する。

1 筆者の「児童相談所の基本機能を前提とした連携モデル（試案）」

筆者は、児童相談所のあり方として、「児童相談所の基本機能」を維持しながら、市町村・関係機関・施設と連携、共同、指導委託・措置委託・共同相談関係を樹立することが課題であると

考えてきた。この考え方を以下の～によって肉付けし、大まかな試案としてまとめたものが「児童相談所の基本機能を前提とした連携モデル（試案）」（図3）である。このモデルは、2004年の児童福祉法改正以前の提案（2004年2月発表）に一部加筆したものであり、現時点では、現実にそぐわない面があるが、筆者の基本的考え方は変わらないので、まずこの過去の提案を一部加筆して示すことにする。

児童相談所は相談・措置機能の基本部分（基本機能）を維持する。その上で、相談機能の一部を他機関に委託（他機関との連携、斡旋、指導委託、措置委託など）する。この場合も相談の開始と委託までの方針の整理、委託後の経過の把握は児童相談所の課題（任務）となる。

委託先は、現在は、児童家庭支援センター、障害児相談支援事業を行う者などであるが、近い将来「家庭児童相談室への委託」「市町村への委託」を制度化する。そのため家庭児童相談室の法制化（児童福祉法改正）を行い機能を拡充・整備する。なお地域によっては（全国一律ではない）自治体との協定などによって一定の条件を有する民間団体を委託先とすることがある。

児童相談所は、各相談種別に対応する仕組みを維持する（非行相談・虐待相談の専門相談機関とはしない）。多様な相談に対応することは、業務の煩雑さを印象づけるが、多様な児童問題に対応することを通して、子ども理解が広がりかつ深まるという大きな利点がある。非行・虐待相談にのみ対応していたのでは、短期的には相談業務の効率性は高まるかも知れないが、子ども理解が一面的になり、長期的には、児童相談所職員が子どもの現状を広く・深く理解する機会を失うことになりかねない。児童相談所は、乳幼児から青年前期までの多様な問題を広く理解し、援助方法・技術を深めることによって、変貌する児童問題に将来に渡って有効に取り組む力量を蓄積することができるであろう。ただし児童相談所が相談の全てを完結させるのではなく、相談援助活動の「一定段階から」あるいは「一定側面について」は、関係機関・施設への紹介・委託を積極的に行う必要がある。

障害児相談についても、これを児童相談所の対象から除外するのではなく、措置責任は児童相談所が維持し、相談援助活動の「一定段階から」あるいは「一定側面について」は、市町村の関係機関や各種施設への紹介・委託を系統的に行う。

これらをまとめると児童相談所と連携する諸領域・諸機関との関係は、(1) 児童相談所から諸領域への相談の依頼・委託、(2) 諸領域から児童相談所への相談の依頼、(3) 児童相談所と諸領域の共同相談援助活動などの形態がある。関係は双方向的でありまた必要に応じて協同作業的であることが望ましい。

児童相談所そのものの都道府県から市町村への移管は、児童相談所が全国くまなく一定の水準で機能するためには、問題が多すぎる。中核市・児童相談所設置市などに児童相談所を配置（増設）することが望ましい。

児童相談所の職員、特に児童福祉司と児童心理司の増員、専門性の向上と働き続ける条件（人事政策）の確立、などは基本的条件である。また、児童精神科医の確保、嘱託弁護士の確保なども重要な課題である。

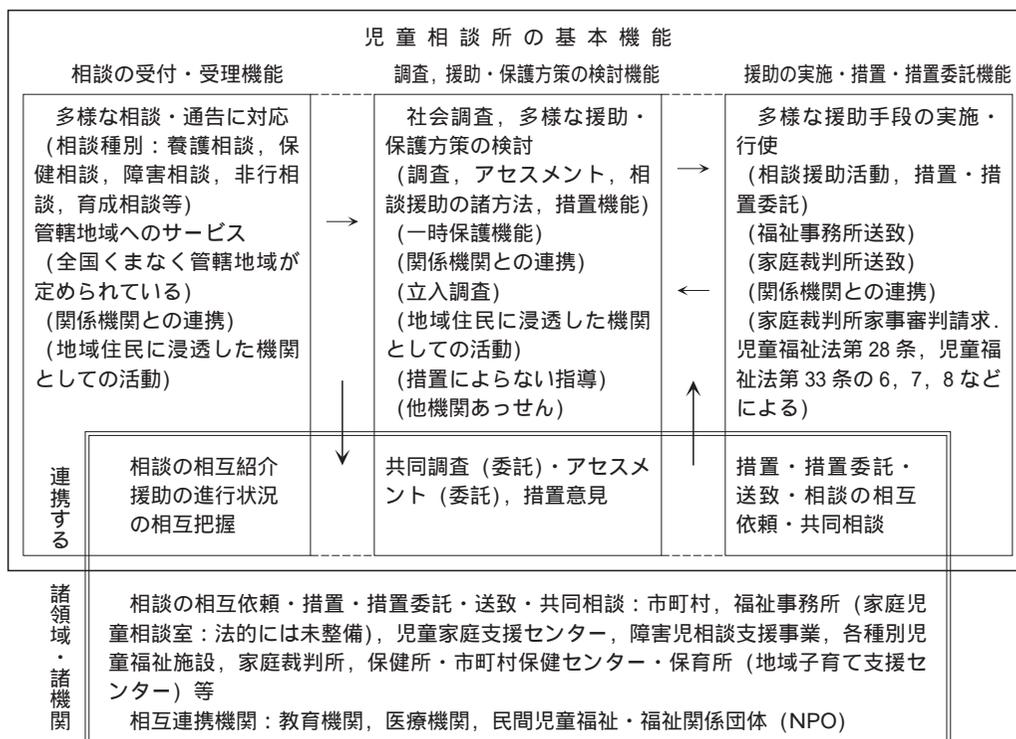


図3 児童相談所の基本機能を前提とした連携モデル(試案)(竹中：2006年)

児童相談所を少なくとも厚生労働省が示している設置基準を実現するように「人口50万人に最低1か所程度」設置する。これは「地域住民に浸透した機関」としての活動をするためには、必要最低限度の対策であろう(『児童相談所運営指針(平成12年11月改定版)』2001年参照)。

児童相談所の設置に際しては、一時保護機能を確保する必要がある。要保護児童(広義)は、家庭生活が安定していなかったり、家族との葛藤が強かったり、家族に不測の事情(事故など)が起きている場合が多い。このような子どもに、適格な保護と相談・援助を保障するために、基本的には各児童相談所が一時保護所を保持し、児童福祉司・児童心理司などの活動と一時保護の活動が一体のものとして行われる必要がある。一時保護所は、長い間統合の動きに中にあるが、今後増設・新規開設される児童相談所において、原則として一時保護機能を保持し、子どもの生活の安全を確保し、相談援助活動が安定的に行われるよう条件整備をする必要がある。

2 山縣報告の児童相談所・市町村児童家庭相談の制度設計

1) 山縣報告の概要

本章の課題について、まとまった見解(制度設計)として、山縣文治(主任研究者)らの『地域における子どもと家庭に関する相談支援体制のあり方に関する研究』(2005年3月)がある(以下「山縣報告」と略す)。

ここでは、山縣報告の「第6章 子ども家庭相談のグランドデザイン」のごく一部を紹介する。山縣報告は、図4のような3つのモデルを紹介し、モデルを「提案モデル」としている。

2) 山縣報告に関する筆者の意見

山縣報告の「グランドデザイン」に関する筆者の意見は次の通りである。

子ども家庭相談のグランドデザインについては3つのモデルが挙げられている。今回の法改正の結果はモデルだが、現実にはモデルかモデルを選ばざるを得ない気がする。児童相談所重視型のモデルが提案モデルであることには賛成である。

これからのあり方としては、市町村の支援を含めて児童相談所の拡充・強化が必要である。また市町村はそれぞれに相談支援拠点を作る必要がある。ただ市町村は子育て支援・地域保健モデルを中心とし、要保護児童対策を中心とした児童相談所と連携するということが自然であろう。いずれにしてもさらなる法整備が必要である。また、もし市町村型（市町村ベースモデル）を押し進めるとすれば、児童福祉施設の配置が市町村間で非常にアンバランスであることが問題である。その意味からも要保護児童を前提とした児童相談については児童相談所を強化拡充するとい

モデル **提案モデル**

欧米のシステム等を参考にして、現状の日本の児童相談体制をベースに一つのモデルとして提案するモデル

[key concept]

中央児童相談所が法的対応できるよう重装備化、情報の集約化

重篤な虐待と少年犯罪のケース以外の全てのソーシャルワークをランチ児童相談所と市町村が実務連携をとる

モデル **市町村ベースモデル**

市町村ベースの児童相談システムを構築し

都道府県はその専門的・後方的支援を図るモデル

[key concept]

市町村ベースモデル

市町村がソーシャルワーク（調査、アセスメント、マネジメント）の基盤を持つ

都道府県は市町村機関の自立的なソーシャルワークに対して技術的援助と支援を行う

モデル **段階的経過モデル**

当面、児童相談所が市町村中核機関かのどちらかに力点を置いて整備するモデル

[key concept]

- ・児童相談所重視型モデル

児童相談所が市町村相談機関をリードしSVする

* option / 中央児童相談所が各市町村機関を一括して先導する

- ・市町村相談機関重視型モデル

従前の都道府県児童相談システムを基盤に

市町村機関も一定のアセスメント力とマネジメント力を付けていく

図4 市町村相談モデル・システムデザインの試み（山縣報告：2005年より引用）

うことが望ましい基本路線であると考えらる。

しかし提案モデルにおいて、「中央児童相談所が法的対応などによって重装備・情報の集約化」というところは筆者の考えとは少し異なる。現実問題として中央児童相談所とその他の児童相談所はパワーなどが違うということはあるが、地域規模として都道府県域は広すぎる。交通手段が発達した地域ならいいが、多くはそうではなく、日常、親が通えない。A県でも過去には一時保護所が4~5か所あったものを中央児童相談所の1か所にしたところ（さらに中央児童相談所からも離れた）、周辺地域から一時保護所の利用が困難であり、非常に不便になった。一時保護所でさえそうなのだから、児童相談所が（仮に、特定機能に限定したとしても）一局集中化するともっと利用しにくくなるであろう。

人口50万人というのは非常に象徴的な数字であると思うが、都道府県域というのは生活圏域から考えると広すぎる。だから約50万人規模で1つの児童相談所を設けて、各児童相談所の機能にはあまり差を設けない方がよいと考える。特に、要保護児童相談に関しては各児童相談所が同じ機能をもった方がよいと考える。これらのことを検討し、どのように有効なランドデザインを描いていけるかが今後の研究課題だと考える。

市町村と一言に言っても、自治単位としては3つか4つぐらいの種類がある。本当に顔見知りの範囲ぐらいの町村と、ほとんど市に近い規模の町村などがある。だから市町村の規模を一切無視した制度対応はやはり難しい。そういう意味では介護保険のように市町村連合を児童相談でもやってもいいと思う。しかし事務処理型の連合は作りやすいかもしれないが、地域密着・実務型の連合は難しいだろう。地域と対話をしながらやっていく必要があるので、山の向こう側とこっち側で連合といってもうまくはいかないし、やみくもに町村合併をしたからといってうまくいくものでもないであろう。

提案されたランドデザインをもう少し現実の市町村に即して詳しくする必要があろう。山縣らのランドデザインに地方自治体の実態・規模を加えてまとめなおす（自治体類型に対応した計画）と立体的になるであろう。また、子育て支援や地域保健に目配りしながら、子ども家庭相談はどのような仕組みがいいのかというようにまとめる必要がある。各地で実務者会議が開かれているが、筆者の知る限りその参加者のかなりの部分は、保健関係者である。

市町村保健センター・保健師が対象とする子どもはこれまで就学前が主なので、既存の資源で見れば市町村が得意とするのは就学前だと考えられる。就学前の子どものケアを市町村で効果的にできれば（予防的効果が期待でき）、その後の問題があまり重篤化することはないかもしれないし、就学後の子どもについては児童相談所である程度対応できるという考え方もある。しかし今回の法改正はそういう描き方になっていないので、市町村の保健師にとってはやや戸惑いがあるかもしれない。得意技と実際に期待され与えられている任務との間にズレが生じている。

学校との連携については、教員の中にソーシャルワークの発想を取り入れていかないと効果的な活動は難しいであろう。現実子どもや家族と日々接している教師が、スクールソーシャルワーカーとして子ども家庭相談に参加することが望ましい。

3 「今後の児童家庭相談体制のあり方に関する研究会 報告書」について

厚生労働省が設置した「今後の児童家庭相談体制のあり方に関する研究会」（座長 山縣文治）は、2006年3月23日に同研究会の「報告書（素案）」をまとめ、2006年4月28日には、「報告書」をまとめた。ここでは「報告書」の一部を抜粋し検討する。

1) 「1 はじめに」より抜粋

「 よりきめ細かな児童家庭相談体制を構築するためには、平成16年改正児童福祉法が目指す市町村における相談体制の強化は必須の方向である。その際、国においては、細部にわたる規定や指針を示すのではなく、大枠やモデル・先進例を示し、あとは市町村の実情に合わせ、各々の市町村がより有効な検討を行うことが必要である。」

「 そのためには、法的な対応やより深刻な問題に対応する都道府県（児童相談所）レベルのシステムと、より住民に身近な地域で対応する市町村レベルのシステムをつなぐ新たなシステムが必要である。児童家庭相談においては、単に相談だけでなく、そこから始まる実際的な援助や援助終了後のフォローアップなども重要な意味を有する。」

当然といえることであるが、ここでの課題提起は、改正児童福祉法の枠組みに沿ったものである。「あとは市町村の実情に合わせ」という方針は、悪くすると市町村任せであり市町村格差是正の視点が弱い。

2) 「2 都道府県（児童相談所等）における児童家庭相談機能の強化」より抜粋

「(1) 児童相談所の必要な職員体制の確保

（中略）今後、市町村の児童家庭相談体制の充実も期待されているが、それでもなお、児童虐待に関する相談のみならず、非行相談などについても十分な対応が求められている中で、ほとんどの児童相談所の現場および本庁所管課においては、現下の児童相談所の体制についての厳しい認識が示されている。こうした状況を踏まえ、地域の実情に配慮しつつも、引き続き、児童相談所の体制の充実に向けた努力が求められる。」

「 児童福祉司 （中略）平成17年4月から市町村が児童家庭相談の第一義的な窓口となったことを踏まえても、児童福祉司の不足は依然深刻な状態にあり、今後、各都道府県は、政令改正も踏まえ、また相談内容なども加味しながら、より一層の児童福祉司の配置を充実させることが望まれる。その際、相談件数や児童福祉司の担当事例件数や児童数など、人口以外の要素を基本とした標準について、国で示すべきである。」

「児童心理司（心理職） （中略）児童心理司には、従来の判定業務に加え、一時保護中の子どもの心理療法、心理面からの援助方針の策定、施設入所後のケアの評価などにも積極的に関わることが求められていることから、配置の充実が必要である。」

「基本的に、正規職員の児童心理司と児童福祉司がチームで対応できる体制であることが望ましいことから、少なくとも児童心理司：児童福祉司＝2：3以上を目安に、さらには児童心理司：

児童福祉司 = 1 : 1 を目指して配置すべきである。」

「(4) 児童相談所の適正配置

平成 17 年 4 月 1 日現在、児童相談所は全国で 187 か所設置されているが、国が策定した児童相談所運営指針で示されている『人口 50 万人に最低 1 か所程度が必要』という目安にしたがうと設置数は依然として不足している。

児童相談所の設置か所数については、最終的には、地域の実情を踏まえた地域の主体的判断にもよることや平成 17 年 4 月から市町村が児童家庭相談体制の第一義的な窓口となったことを踏まえる必要があるものの、全体として見れば、児童相談所設置数の増加が必要である。

設置の目安としては、先の児童福祉法改正において、中核市規模の市について、児童相談所の設置が可能とされたことを踏まえれば、おおむね人口 30 万人規模を念頭に、緊急対応やケースワークの効率性を考慮し、例えば 1 時間程度で移動が可能な範囲を管轄区域として想定するなど、人口以外の要素も加味した標準を具体的に示すべきである。」

「 設置（増設）されるべき児童相談所は、本所の指揮の下に動く支所、出張所のような形態ではなく、あくまで、自立的に措置権を行使できるものであることが望ましい。」

児童福祉司、児童心理司の配置の拡充は当然必要なことである。是非とも基準化を期待したい。また、児童相談所設置数の増加が必要であるとの指摘は、従来この種の公的施策文書にはあまり見られないものであり、重要な指摘である。児童相談所設置市制度の活用も含めて少なくとも「人口 50 万人に最低 1 か所程度が必要」を早急に実現すべきである。また増設される児童相談所の自立機能を指摘している点も重要である。

なお、2004 年改正児童福祉法の「大都市の特例（第 59 条の 4）」において、都道府県が処理する児童相談所事務は、政令指定都市に加えて、中核市、児童相談所設置市において処理できることが定められた。これにより 2005 年 11 月、横須賀市および金沢市が児童相談所設置市として指定された（児童福祉法施行令第 45 条の 2）。

3) 「5 市町村における児童家庭相談体制の整備」より抜粋

「(1) 市町村の児童家庭相談の役割

市町村が担う機能について

市町村は、平成 17 年 4 月から第一義的な児童家庭相談窓口となったところであり、単なる児童相談の初期窓口の役割を果たすだけでなく、個別事例の援助方針を関係者と決め、実際に援助を行っていく役割を果たすことが求められる。すなわち、相談・通告の受付、受理会議（緊急受理会議）、調査、ケース検討会議、市町村による援助、児童相談所への送致等、援助内容の評価、相談援助活動の終結といった、児童家庭相談におけるすべての過程において、市町村が第一義的な役割を担うことが必要である。」

「 市町村が、こうした援助を行うに際して有効となる、虐待を受けた子どもなど要保護児童の適切な保護を図るために必要な情報の交換を行うとともに、要保護児童等に対する支援の内容

に関する協議を行う要保護児童対策地域協議会（以下「協議会」と略す）の設置促進を図るべきである。」

「 都道府県との役割分担・連携について

市町村が第一義的な児童家庭相談の窓口となって約1年が経過した。当方は都道府県が市町村との関係で相当程度の役割を果たすこともやむを得ないとしても、市町村合併により平成18年4月1日には市町村数が1,820となり市町村規模が大きくなることも踏まえ、今後は、市町村の事例に対する見立ての力や対応力を高め、児童福祉法第27条の措置を要する場合や医学的・心理学的判定を要する場合など児童相談所に送致する場合を除き、市町村が中心となって対応する事例を増やしていくべきである。」

「(2) 市町村の相談体制

市町村の相談窓口

市部においては、福祉事務所に設置された家庭児童相談室は、児童家庭相談の重要な役割を担っており、近年、新たに設置する自治体が増加している。こうした市家庭児童相談室については、これまでの児童家庭相談の経験を基に、市の児童家庭相談の中核となることが期待される。また、今後、市町村合併により一定の人口規模の市が多く誕生することに伴い、さらに設置が促進されることが期待される。

町村部においては、法施行に対応して役場に相談窓口が設置された事例が多いが、いずれにせよ『主たる相談窓口』が児童家庭相談を責任を持って受け止められるよう、組織、人材など必要な体制を各市町村で構築すべきである。」

「(4) 要保護児童対策地域協議会（ネットワーク）による取組

要保護児童対策地域協議会の設置等について

協議会の設置率は平成17年6月1日現在で4.6%となっており、虐待防止ネットワークと合わせた設置率で見ても50%強であるのが現状である。

協議会又は虐待防止ネットワーク（以下「協議会等」と略す）を設置していない理由として『人材の確保が困難』とする自治体が多く、調整機関のコーディネータなどの人材確保や資質の向上が課題である。しかしながら、複雑な要因が絡み合って発生する虐待などについては、多様な関係機関、関係者の情報と援助方針の共有化、またそれを踏まえた支援が不可欠であることから、各市町村は早急に協議会等の設置を検討すべきである。その際、小規模な市町村においては、他の協議会との合同開催や事実上の共同設置を行うことも考えられる。」

「(5) 子育て支援サービスの活用による総合的支援の実施

地域子育て支援サービス、母子保健事業などにおける虐待の発生予防、早期発見・早期対応、親子への継続的支援

市町村は新生児訪問や乳幼児健康診査などの母子保健事業等を通じて、全ての親子を視野に入れた虐待の発生予防・早期発見を行うことができ、また、支援を要する家庭に対し、育児支援家庭訪問事業などにより家庭へ訪問することや保育サービス等を活用して継続的な支援を行う

ことができる。」

「(7) 政令市の扱い

指定都市の7割は、各『区』が設置する『子育て支援室』、『家庭児童相談室』等の窓口と児童相談所が重層的に対応しており、効率的な児童家庭相談を進める上では、『区』を第一義的な相談窓口として活用することを検討すべきである。その際、児童相談所においても、区を支援する専門部署（区の啓発、研修、個別支援などを担当）を置くことも検討すべきである。」

以上において、市町村児童家庭相談の安定的拠点は明示されていない。「報告書」では、市家庭児童相談室への期待が大であるが、家庭児童相談室は、法的にも未整備であり、正規職員の配置など法改正を提起する必要がある。町村部の「主たる相談窓口」についての指摘は、重要であるが、実際にそのような窓口が確保できるか、など課題は大きい。また「相談窓口」に止まらず、専任職員の確保、独立的な児童家庭相談の執務室やプライバシーを保護できる面接室および面接室を訪れる際の適切な経路の確保、など体系性のある施策が必要である。指定都市における「区」の相談窓口についても同様である。なお、市町村における子育て支援サービスとの連携は重要である。筆者も、市町村に「児童家庭相談・子育て支援センター（仮称）」のような機関を設立することが望ましいことを指摘した（竹中：2005年）。

4 児童相談（所）のあり方に関するその他の見解

児童相談所・児童相談の制度設計については、さらにいくつかの提言がある。代表的なものは、柏女霊峰（2005年）、才村純（2005年）などである。この内、柏女は「相談援助体制整備に向けての提言」（柏女：2005年）として次のように述べている。

「まず第一に、（中略）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子どもの福祉を図るため介入を必要とされる事例、たとえば子ども虐待や非行事例等を中心に対応する権利擁護サービスとしての機能は果たす機関として、その役割を限定する。（中略）障害児に関する相談・判定部門は、原則として都道府県障害者更生相談所に移管し、児者一元を優先することも考えられる。（以下略）」

「第二に、親子の治療的ケア、家庭環境調整を行うシステムの整備を図ることが必要である。まず、情緒障害児短期治療施設の機能を拡充し、親子の心理・社会的ケアを行う心のケアセンターとして各都道府県に整備する。（中略）こうした仕組みを整備することにより、子どもの権利擁護と専門的支援・治療のセーフティ・ネットを用意する。」

「第三に、市町村に家庭児童相談室と同様の機能を有する相談援助機関を設置し、人員体制を強化した上でいわゆるファミリー・ソーシャルワーク機能を果たす機関として整備する。（以下略）」

筆者の視点（本章1参照）から見ると、児童相談所を子ども虐待や非行事例等を中心に（限定的に）対応する権利擁護サービス機関とすることには賛成できない。障害児相談を更生相談所に移管することも、児童福祉の視点から障害児と家族の問題を一体的に考慮し必要な援助を行う仕

組みが弱体化させる懸念もある。市町村に家庭児童相談室と同様の機能を有する相談援助機関を設置することは、必要な対応であるが、その際家庭児童相談室の法定化（家庭相談員の常勤職員化を含む）などの積極的制度改革が必要である。

結 語 —— 児童相談の制度設計の視点から ——

これまでに検討してきたことをふまえ、今後の児童相談所・市町村児童家庭相談体制はいかにあるべきなのかについて私見をまとめて結論とする。

1) 児童相談所の約 60 年に渡る実践の蓄積を重視するべきである。時代は「構造改革」「規制緩和」「福祉サービスの市町村移譲へ」あるいは「民間でできることは民間へ」と流れている。しかし、広く要保護児童の福祉（権利保障）の仕事は、戦後史を通して、通時代的に国・都道府県・市町村の重要課題であり続けた。要保護児童の保護と権利保障は構造改革の時流に答え、小さな政府論を推進し、国家・自治体の財政節約に繋がる仕事ではないが、子どもが健全に育たない社会において社会不安は解決されない。過去の蓄積を活かし、そこに新しい課題に対する新しい対処の仕方を加えていく姿勢が必要であると思う。

2) 児童相談所は、人口 50 万人に 1 か所と定められている（約 250 か所必要）が、過去に一度もこの設置基準を満たしたことはない。2006 年 3 月現在は、187 か所である。児童相談所設置市として指定された金沢市、横須賀市（いずれも中核市）、および設置計画中の都市を加えても 250 か所には遠く及ばない。今後も、中核市、「児童相談所設置市」を含めて、250 か所を目指して増設の努力が求められる。児童福祉法上は、市町村が児童家庭相談の第 1 義的窓口になったとはいえ、市町村は、大小さまざま、財政力にも大きな格差がある。このことが児童家庭相談の格差に繋がることは容易に予想できる。全国くまなく児童相談の機会を保障するためには、児童相談所の適正配置（増設）が必要である。

3) 児童相談所の制度設計についても検討が必要である。複数児童相談所を開設する場合、一点豪華主義ではなく、各児童相談所が児童相談所としての基本的判断能力と権限を持つよう設計する必要がある。特に、要保護児童の相談援助活動に関しては各児童相談所が専門的な判断機能と措置機能を確保する必要がある。

4) 児童相談所の設置に際しては、一時保護機能を確保する必要がある。要保護児童（広義）に、適格な保護ないしは生活の安全確保と相談・援助を保障するために、基本的には各児童相談所が一時保護所を保持し、児童福祉司・児童心理司などの活動と一時保護の活動が一体のものとして行われる必要がある。このような意味から、今後増設・新規開設される児童相談所においても、一時保護機能を保持する必要がある。

5) 児童相談所の職員体制の拡充も緊急の課題である。児童福祉司は、ようやく人口 5～8 万人に一人の基準設定を実現した。しかし基準通りの児童福祉司の確保は今後の課題である。児童心理司は、未だ配置基準がない。早急に、最低児童福祉司 3 人に児童心理司 1 人以上を確保し、将

来は1対1に到達すべきであろう。児童福祉司と児童心理司が協働で面接・家庭訪問をする体制を拡充すれば、児童理解は格段に深まり、援助の体制も充実するであろう。

6) 市町村は2005年4月から「児童家庭相談」と同時に多様な「子育て支援事業」の運営を開始している。これらを実施するためには、「要保護児童対策地域協議会」のような体制（ネットワーク）では不十分であり、実際に日常的に児童家庭相談・子育て支援実務を行う機関（児童家庭相談の拠点）、たとえば、「児童家庭相談・子育て支援センター（仮称）」のような機関の設立が必要である。ネットワークは、安定的な拠点があってこそ成り立つものであり、拠点なきネットワークは、見かけ倒しに終わることが多い。ただし規模の小さい市町村に、このような拠点となる相談機関を設置することは難問であろう。

7) そこで、規模の小さい市町村においては、現行制度の活用を前提に、「家庭児童相談室」の法制化や「児童家庭支援センター」の増設および役割の明確化を含む体制の強化が検討されるべきであろう。

ただし、「家庭児童相談室」は、全国に900か所以上が開設されているものの、非常勤職員が中心であり、若手・中堅職員を育成する体制に乏しい。非常勤職員には経験豊かな人が少なくないが、常勤・正規職員を配置しなければ相談機関としての業務の継続性・責任ある体制の確保の点で弱体となる。また家庭児童相談室は、児童相談所からの指導措置の委託制度が法的に未整備であり、当面各自治体における指導委託制度を整備する必要があるであろう。他方、「児童家庭支援センター」は、開設数が全く不十分であり、全国の市町村において機能するには未だ道が遠い。職員体制の充実も今後の課題である。

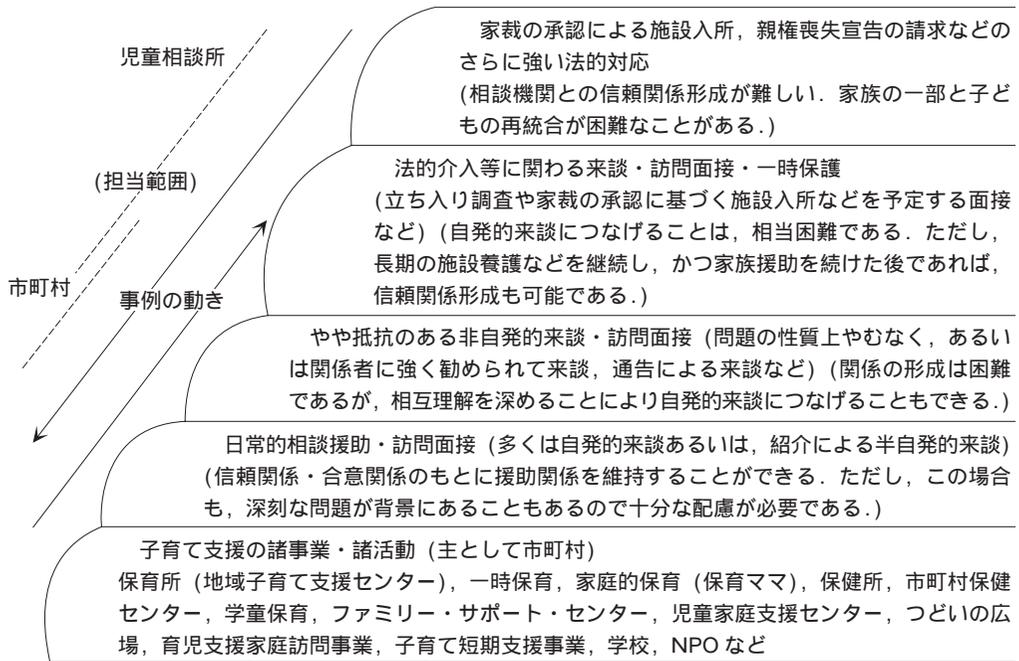
8) 家庭児童相談室、児童家庭支援センターが開設されていない市町村では、多くの場合、市役所や町村役場の執務室の一角を担当部局にしているが、市町村によっては、児童家庭相談のための独立した室がない、独立した面接室がないという実情もある。

最小限、独立した担当部局と独立した面接室等の設備が必要である。可能であれば、独立庁舎や独立の出入り口なども望まれる。一般市町村民と同じ出入り口では、児童家庭相談に訪れる児童や保護者のプライバシーの尊重さえおぼつかない。

市町村児童家庭相談が本格化すれば、役割・機能・権限（法的権限を含む）などの整備が必要になる。しかしいづれにしても、多くの相談において児童相談所と市町村児童家庭相談は重なり合う役割が必要となる。その際、筆者の役割モデルは図5のようになる。

児童家庭相談機能は、諸制度の活用と広義のソーシャルワークによって達成される。その場合、市町村児童家庭相談と児童相談所は、図5の点線のように相互に重なり合うことが自然である。市町村には、多様な子育て支援の役割・機能があり、子育て支援機能を活用した児童家庭相談に力を注ぐことは有益であろうと思う。まとめて言えば、筆者の視点では、図3、図4、図5（およびそれぞれの解説）などをふまえて、児童相談所・市町村児童家庭相談・市町村子育て支援の3者の役割を整理することが課題となる。

9) 「郡部家庭児童相談室」のあり方および児童家庭相談のシステムについても触れておきたい。



(左端の点線が市町村と児童相談所の役割の重なり方を示す)

図5 児童福祉ソーシャルワークの重層構造 (段階構造)

先に紹介した、今後の児童家庭相談体制のあり方に関する研究会の「報告書」は、郡部家庭児童相談室については、「市町村が児童家庭相談の第一義的な窓口となったことから、基本的な役割が重複する面がある」、「こうした状況をふまえると、相談機関としての都道府県（郡部）家庭児童相談室は、基本的には整理される方向にあると考えられる」として、「都道府県（郡部）家庭児童相談室の職員を児童相談所に集約（配置換）する、（郡部）家庭児童相談室の体制を強化し児童相談所とする、児童家庭相談の第一義的な窓口となった市町村に出向あるいは転籍させるなどの職員派遣を行う、ことなども考えられる。また、当分の間、児童相談所とともに、市町村サポートの拠点機関あるいは市町村における相談機関として活用することも考えられる」としている。

これでは「身の振り方」が多様でとまどいを感じる。基本的には解体路線であり、(児童相談所化)は望ましいとはいえ、おいそれと実現しない路線であろう。

改正児童福祉法を文字通り読めば、「報告書」のような提起になるのであろうが、郡部はもともと児童家庭相談の体制が弱いところであり、せっかく構築した家庭児童相談室を制度的にも整備し強化する方向を考えるのが有益ではなからうか。都道府県児童相談所・郡部家庭児童相談室・市部家庭児童相談室・児童家庭支援センターなどが市町村の各種相談拠点などとともに役割を分担し、活きたシステムとして児童相談・児童家庭相談に当たる方式を考えることが生産的ではなからうか。都道府県と市町村を2分割的に示し、その間がないというのは地域のあり方としては

不自然である。地域においては郡部での対応が有効である場合も少なくないのではなかろうか。

10) 「市町村児童家庭相談体制における法的権限のあり方」については、慎重な検討が必要である。例えば、(1) 一時保護について一部の限定的機能を位置づける（例えば、保護者の合意がある場合、および保護者がいない児童の保護者が発見されるまでの緊急保護の場合）ことなどが考えられる。また、(2) 施設入所措置などは原則として児童相談所の総合判定などを前提とするため児童相談所が担う必要があると考えるが、市町村は、措置に関する意見書を提出できることを定める（児童相談所はその意見書を尊重することを規定する）などの手続き規定の法整備は、検討の余地があろう。

ただし、強調しておきたいことは、市町村が一定の法的権限を持つとしても、単に権限の付与だけでは充実した児童家庭相談を行うことはできないということである。法的権限の検討は、市町村児童家庭相談の拠点の整備、人的体制の確保、児童家庭相談運営に必要な予算措置などを含む実施体制と合わせて総合的に考える必要がある。

11) 市町村でこれらの課題を実行するために、市町村の既存の社会資源を活用することはいうまでもないが、それだけで対応できるとは考えられない。児童相談所の場合は、少なくとも設置基準（人口50万人に最低1か所程度）、児童福祉司の配置基準（人口おおむね5万から8万までを標準）が明示され予算措置がなされている。それでも都道府県間に格差が生じている。市町村の場合このような基準は定められていない。これでは大きな市町村格差が生じることが想像に難くない。市町村の児童家庭相談体制の確立のため、都道府県・国に対して、財政支援・制度の改善を強く求めることが必要になるであろう。

12) 障害者自立支援法は、社会福祉基礎構造改革に象徴される一連の社会福祉改革の一つの帰結点となるものであり、障害児施設サービスにおいても、措置制度の原則廃止、利用契約制度の大幅な導入、応能負担から応益負担への転換、将来の課題としては障害児施設の利用事務の都道府県から市町村への移譲など、多くの問題点を含むものである。

障害者自立支援法によって、今後、児童相談所と障害児相談・障害児施設の関係は、大きく変化する可能性がある。児童相談所が児童・保護者への周到的なソーシャルワークなどを踏まえて障害児施設への措置決定をしていたものが、支援法では「保護者の申請に基づき、都道府県等が支給決定（契約制度）」する際に「児童相談所の意見を聴かなければならない」という制度になる。

厚生労働省は「（支給決定の）実際の事務については、児童相談所、福祉事務所においても行うことができる」とも言っているが、措置制度における「周到的なソーシャルワーク」を踏まえた措置決定と「利用契約制度」における支給決定とは必ずしも質が異なる。児童相談所の役割は変質することが予想される。また、近い将来、障害児施設の利用事務が市町村に移譲されるならば、児童相談所と児童・保護者および障害児施設の関係は、さらに間接化（例えば、判定機関の一つになる）されることも予想される。

このように、障害者自立支援法により児童相談所と障害児施設の関係は、大きく変貌しようとしている。今後も、措置制度が適用される範囲を極力広くする必要はあるが、措置制度を適用す

る場合は言うまでもなく、契約制度の適用においても、児童相談所の周知なソーシャルワークを踏まえた支援が行なわれるように制度設計（あるいは制度の運用）をする必要がある。

(2006年7月)

文献（ここで示した文献以外に、本文中に各報告書等を紹介した）

柏女霊峰編著『市町村発子ども家庭福祉』ミネルヴァ書房、2005年

財団法人・日本児童福祉協会『子ども・家族の相談援助をするために——市町村児童家庭相談援助指針・児童相談所運営指針』2005年

才村純『子ども虐待ソーシャルワーク論』有斐閣、2005年

『障害者自立支援法——新法と主要関連法新旧対照表』中央法規、2005年

全国社会福祉協議会編・京極高宣著『障害者自立支援法の解説』全国社会福祉協議会、2005年

竹中哲夫『現代児童相談所論』三和書房、2000年

竹中哲夫「再考・児童相談所はなくなるのか」『日本福祉大学社会福祉論集』110号、2004年

竹中哲夫「児童福祉『改革』の問題点と課題——児童福祉法・児童虐待防止法改正は何をもたらしたか——」全国児童養護問題研究会『日本の児童福祉』2005年7月

日本児童福祉協会『児童保護措置費・保育所運営費手帳——平成16年度版——』日本児童福祉協会、2005年

山縣文治（主任研究者）『地域における子どもと家庭に関する相談支援体制のあり方に関する研究』2005年3月

注．障害児施設入所における措置と契約の取扱いについて

この問題について、全国児童相談所長会議（2006年6月29日～30日）では、次のような方針が提示された。

「障害児施設における児童福祉法第27条第1項第3号措置の適用について（原則として障害児施設の利用は契約によることとなるが、児童相談所が下記の事由のいずれかに合致すると判断した場合については、児童福祉法第27条第1項第3号の措置による利用を行うものとする。）

- ・保護者が不在であることが認められ利用契約の締結が困難な場合
- ・保護者が精神疾患等の理由により制限行為能力者又はこれに準ずる状態にある場合
- ・保護者の虐待等により、入所が必要であるにもかかわらず利用契約の締結が困難と認められる場合

上記3点は、予想された内容であるが、保護者の精神疾患等に「準ずる状態にある場合」や「保護者の虐待等の場合」は、措置と契約の間で保護者の利害が複雑に絡み、現場での判断が難しい（苦しい）ことは本文第2章-4で指摘した。