

## 児童相談所の取組みの現状と今後の課題

津 崎 哲 郎

### はじめに

児童虐待という用語は、今や社会一般に広く認知され誰にとっても耳慣れた言葉になってきた。しかし、この問題が自分にかかわりのある現象として理解されているかという点を決してそうではなく、多くの人にとってはテレビや新聞等のマスコミ報道で垣間見る他人事でおぞましいできごととして処理されているというのが本当のところであるだろう。年配の人たちにとっては過去にはなかった新しい時代の社会的出来事であり、今の若い親たちのゆゆしき問題として受け止められている部分もあるが、この問題は決して今の時代に新しく起こった社会的現象ではない。

1933（昭和8）年には日本でも児童虐待防止法が制定されていたし、明治・大正期からこの問題に積極的に取り組んでいた先駆者たちの活動記録や悲惨な子どもたちの実像も数多く残っている。しかし、当時の人権意識は今とは比較にならないほど希薄であったし、まして対象が子どもとなるとなさらぬことである。そのような社会的背景や国全体が絶え間ない戦争に突き進む中では児童虐待が重要テーマとして意識されることは少なく、大きな時代のうねりの中へ埋没していくことになる。

そして、1945（昭和20）年に太平洋戦争の敗戦を迎え、大きく社会の仕組みが変化するに当たって、独立法としての児童虐待防止法は、より総合的で一般的な新法である児童福祉法に吸収合併されることになる。旧法の残滓は児童福祉法第34条

の子どもへの禁止行為（例えば障害児を公衆の観覧の対象にしてはならない、こじきをさせてはならない、かるわぎをさせてはならない等々の規定があり、今も有効な法律として機能している）の中に見られるが、今の社会的状況を考えれば時代錯誤的違和感を持つ人が多いであろう。

ともかく、児童虐待問題は大きな法律に飲み込まれてしまったことと、戦前の治安維持法などの反省に立って、戦後は一貫して家庭内問題への法や公権の不介入（民事不介入）の姿勢が徹底されたことにより、世間一般の意識の中からは消滅してしまう結果になる。そして、この問題が再び社会の人々の意識に上るようになったきっかけは、欧米でのセンセーショナルな問題提起と社会問題化、さらには1985（昭和60）年頃から大阪で始まった取り組み活動が大きく影響している。その意味で、わが国の戦後の取り組みの歴史は浅く、問題に対する制度的対応体制は未だ至って未成熟で未完成である。

そこで、この小稿においては、児童虐待問題の中核的対応機関である児童相談所が、どのような経緯をたどってこの問題に向き合い、そして現在実務の遂行にいかなる課題を抱え、今後はどのような方向に向かうべきであるのか、筆者のこれまでの実務経験や社会的活動を振り返りつつ一定の提起を試みることにしたい。

### I 児童相談所とは

1947（昭和22）年制定の児童福祉法を根拠に創設された都道府県の行政機関である児童相談所

は、戦後の混乱期、戦災で親や家庭を失った子どもたちの保護活動から始まっている。その後は時代の変遷とともにその時々の子どものめぐる課題に対する最前線のサービス実施機関として活動してきた。その中心的テーマは、養護問題、非行問題、障害児問題、不登校問題、一般育成相談、児童虐待問題、発達相談等々、その時々の変化やニーズの変遷に呼応して、微妙に体制や取り組みの重点をシフトさせながら、かつ常にオールラウンドの児童福祉問題専門機関としての役割を担ってきた。

児童相談所は創設の当初より、児童福祉司（ソーシャルワーカー）などが配置された相談・措置部門、児童心理司（旧心理判定員）や医師などが配置された判定部門、児童指導員や保育士などが配置された一時保護部門、それに事務職員などが配置された管理部門の4部門制をとっている。そして、単に子どもの問題に関する相談・クリニックの機能だけでなく、児童福祉司によるフィールドケースワーク機能、各種児童福祉施設への行政的措置機能、一時保護機能、家庭裁判所への申立て機能などを併せ持ち、子どもの問題に多職種によるチーム診断をもってかかわる体制と、相談から措置にいたる一連の援助を実効・有機的に遂行できる体制をその特質としていた。そして、その性格故に、子どもの福祉問題にはほぼ独占的に関与する総合的福祉専門機関として今日に至っている。

この児童相談所において人数が最も多く中心的な機能の遂行者として位置づけられているのが児童福祉司である。児童福祉司は通常一定の地域を一人で担当し、そこで生じるあらゆる児童問題にケースワークの理念と技術でもって対処し、組織内他部署の機能や他専門職員の力を借りつつ、また一方で家族や地域の関係機関等との調整を図りながら、課題解決に向けて努力することを旨としてきた。

これらの基本的特性は、今に至るまでさほど大きく変化することなく、各種の子どもの問題に広く向き合ってきたが、この児童相談所の機能と動きにきわめて大きな変革を迫ることになったのが

児童虐待問題の台頭である。つまり、児童虐待問題を契機にして、児童相談所の業務のスタンスは一変することになるが、それでは一体何がどのように変わったのであろうか。次章ではそのきっかけや経緯も含めつつ流れを追ってその変化を理解することにしていきたい。

## II 児童虐待問題の台頭と大阪での取組み

児童虐待の問題が公式に児童相談所や厚生労働省のテーマになったのは、1990（平成2）年といつてよいかも知れない。この年に厚生労働省は、全国の児童相談所を通じて初めて児童虐待の統計を取り始め、このテーマに対する対応施策を徐々にスタートすることになる。そして、この国行政の動きを引き出した社会的関心の高まりの背景に、大阪における児童虐待問題への先駆的取組み活動が存在している。

大阪で児童虐待問題が意図的、継続的に取り組まれるようになったのは、1985（昭和60）年を過ぎた頃からである。当初は大阪府および大阪市において、別個の研究会や調査活動などの取組みがなされていた。筆者自身は当時、大阪市中央児童相談所の措置係長職にあったが、当初の動機は実務力向上のための有志による職場内勉強会であった。月一回業務時間終了後に20人前後のメンバーで、対応が困難な事例検討などを行っていた。職種は児童福祉司が中心であったが児童心理司の参加もあった。ただ、職場内部の限られた発想を打破するため、大学の研究者にも呼びかけを行い、いつも3人の外部メンバーの参加があった。当初こそ意図されていなかったが、この勉強会に提出される困難事例は、最終的には児童虐待事例に収れんされることになった。つまり、当時の児童相談所においては、児童虐待に対処するための有効な援助方法がなく、ケースに遭遇した者は無理難題を突きつける親に振り回されるだけで効果的な解決に至らず、子どもの救済援助をめぐって四苦八苦していたのである。

しかし、当時児童虐待に関する日本の書物は、主にアメリカの実情を紹介した池田由子の『児童

虐待の病理と臨床』(1979)があるくらいで、全くと言ってよいほど文献、資料がない状態にあった。そのような現実を踏まえ、処遇に関するノウハウを少しでも拾い集めてまとめることが実務上欠かせない課題であるとして、勉強会の集約作業の結果を『大阪市中央児童相談所紀要一特集 児童虐待の処遇について<sup>1)</sup>』にまとめて発表したのが1989(平成元)年である。

これらの活動と時をほぼ同じくして、大阪府も児童虐待問題への取組みを開始している。1987(昭和62)年、大阪府下の医療・保健・福祉の有志が集まり、Child Abuse研究会を発足させ、その活動を精力的に継続させていた。また、当時、本庁内機構改革で新たに設置された保健と福祉の統合組織である保健福祉推進室は、責任者が児童相談所経験者であったことも幸いし、大阪府下の児童関連機関(児童相談所、保健所、家庭児童相談室、小児科医)における児童虐待の実態調査に着手し、その調査結果を冊子『被虐待児のケアに関する調査報告書<sup>2)</sup>』として発表したのが1989(平成元)年である。

つまり大阪市と大阪府は、同時期に別個にこの児童虐待の問題に取り組んでいたということになる。さらに、大阪府は『被虐待児童の早期発見と援助のためのマニュアル<sup>3)</sup>』を、1990(平成2)年に全国で最も早く作成し関係先へ配布している。

また、この時期に関西テレビが児童虐待をテーマに番組作成を行い、それを契機にして関西テレビ自身が資金の提供を行い、さらには大阪府の協力も得て全国初めての民間組織である「児童虐待防止協会」の電話ホットラインが、1990(平成2)年に立ち上がっている。そしてこの翌年に東京でも民間組織「子どもの虐待防止センター」が旗揚げされ、その後の全国の地域民間活動組織の立ち上げに繋がっていくことになる。

大阪市、大阪府の独自の取組みは、その後多職種の合同による事例研究会「大阪児童虐待研究会」活動へと発展し、その後何年にもわたって継続されることになるが、そこに参加した職種を足がかりにして、小児科、保健師、児童相談所の児

童福祉司、心理職員、施設職員、研究者、家庭裁判所調査官などの分野に関心と取組みが広がりを見せるようになる。そして、これらの活動の高まりが全国組織「日本子どもの虐待防止研究会」(現・日本子ども虐待防止学会)の組織化につながり、その最初の国内学術集会在1996(平成8)年に大阪で開催されている。

ところでこのような活動の広がりの中で、制度上最も大きな出来事になったのは弁護士との出会いである。当時、近畿弁護士会所属の少年問題委員会は、徐々に話題になりつつあった児童虐待問題に関心を持ち、各児童相談所現場に実態の聞き取り作業を行ったのである。これにより児童福祉の現場が児童虐待問題の対応に四苦八苦している現状を、弁護士たちは初めて知ることになる。

そして、これが契機となって、大阪の弁護士会館において弁護士主催の多職種の研究会が別途立ち上がることになる。この研究会は「児童虐待防止制度研究会」として、1990(平成2)年4月に活動を開始し、月一度、40～50人の構成メンバーで2年程活動を継続することになる。この研究会の成果は、後に一冊の書物『子どもの虐待防止<sup>4)</sup>』として出版されることになるが、弁護士が児童虐待問題に関与した最も大きな成果は、児童相談所とタイアップした実践援助活動の展開である。

児童相談所と弁護士がタイアップして援助した第1号のケースは、1991(平成3)年に実施した大阪市の身体的虐待(3歳女兒)のケースである。二度にわたる大腿部骨折で入院中のケースであったが、病院が警察に通報し警察を通じて児童相談所に書類通告されたものであった。保護者は一見暴力団風で、過去に他の県において児童相談所が対応の途中で行方不明になるという経緯があった。筆者たちはケースワーク的対応に困難が予測されること、スピードが要求されることなどから、弁護士と連携した対応を決断。親族を捜して委任状を取り付け、親権喪失宣告、保全処分、児童福祉法28条(保護者が同意しない場合の施設入所承認)の3申立てを同時に行った。申立て後、家庭裁判所と直談判をし、保全処分の決定を得て弁護士が親権代行者になって子どもの身柄確保を

行い、別病院に転院させるとともに、保護者とは裁判所の場で話し合いを行った。このケースは、治療完治後、一時児童養護施設で保護されたが、その後、離婚し別男性と再婚していた非親権者の実母が養育できることが調査で判明し、後に親権者変更を行って子どもは無事母親のもとで暮らせるようになった。

この弁護士とタイアップした取り組みケースは、迅速さ、明快さにおいて従来のケースワークの壁を大きく乗り越える実践例となった。これを機に筆者たちは次々と児童相談所・弁護士協働のケース援助を展開させることになるが、同時に児童相談所の研究紀要などの形で積極的に情報発信を行い、児童相談所等に付与された権限を有効に使うて裁判所を積極的に活用した対応こそ、接近が困難な児童虐待ケースの援助には効果的であることを強くアピールした。

### III 厚生労働省通知と児童虐待防止法の制定

児童虐待への社会的関心が高まり、また各地で児童虐待防止の民間ネットワークが立ち上がり、支援活動が活発化して行くにつれ、児童虐待援助の中心に位置づけられ権限が集中している児童相談所への期待と関心が高まることになる。

ところが、従来から親との関係構築を重視するケースワーク主義の児童相談所では、子どもの危機に際して民間から通告を受けても、保護や援助がうまくいかず、結局は子どもが救済されないまま死亡してしまうケースが後を絶たなかったのである。その結果、全国レベルで関係者やマスコミ等による児童相談所バッシングが起り、厚生労働省も頭を痛めていたが、その打開策として浮上したのが、すでに大阪で実践を積み上げ成果を上げていた権限を活用した介入型の援助手法である。

これにより、厚生労働省は従来のケースワーク主義を大きく方向転換させ、権限に基づく新たな介入型のアプローチと援助の指針を、1997（平成9）年に児童家庭局長通知の形で発出することになる<sup>5)</sup>。

この通知の内容は、医師、教職員等の関係者へ

の通告義務の周知の徹底、立入調査や必要に応じた職権一時保護等の活用、児童福祉法28条申立ての活用、状況に応じた親権喪失の申立てと保全処分等の活用など、保護者との関係の保持よりも子どもの安全確保を最優先させた対応を奨励する内容になっている。

一方、厚生労働省は児童虐待に関する新法の制定には消極的であったが、社会的関心の高まりの中で、国会議員がこの問題に関心を抱いて超党派での取り組みが開始されることになる。衆議院青少年問題特別委員会は、精力的に各分野の専門家を国会に招聘してヒヤリングを行い、議員立法での法制化を目指したのである。そして、2000（平成12）年5月に独立法としての「児童虐待の防止等に関する法律」通称児童虐待防止法が成立し、同年11から施行となった。

この法律の基本スタンスは先の厚生労働省児童家庭局通知と重なる形がとられているが、子どもにかかわる具体的職種に発見の努力義務を課したことにより、一層通告件数の増大につながっていくことになる。

なお、この法律の意義は、単に児童虐待に対処するための独立法ができたというにとどまらず、これまで民事不介入に徹していた家庭内問題に、社会が初めて、申請ではなく外部から介入的に関与する仕組みをつくったという点で、大きな歴史的転換の意味を有している。そして、この法文の中に、家庭内の問題といえども児童虐待に係る犯罪があればその責めを免れないとの文言明記を得て、家庭内犯罪に対して初めて警察が加害者に対する逮捕・立件の対処をするようになっていくのである。

### IV 体制・実務の変革と2004（平成16）年の法改正

当初から予想されていたことではあったが、児童虐待防止法ができたことにより、全国の児童相談所は創設以来の大きな変革と混乱の渦中に巻き込まれることになる。それは、通告件数が大幅に

増加し、限られた人手のなかで実務が追いつかないという混乱だけでなく、従来の援助の理念や手法を根底から揺さぶる大きな意識と体制の改革を求めるものであったからである。

すでに厚生労働省児童家庭局長通知で、従来のケースワーク主義から介入型へのアプローチに実務の舵が切られたとはいえ、法律で援助の基本スタンスが明記されることとはインパクトは大きく異なる。実務では法規定に基づき、通告に対する速やかな安全確認と必要に応じた子どもの保護などを実施するため、立入調査、職権一時保護、家庭裁判所申立ての件数が大幅に増加していくが、一方、リアクションとしての保護者との摩擦やトラブルが急増することになる。

受容的な対人援助の手法を学生時代から一貫して教育されてきた専門の実務者にとっては、この新たな介入的手法はとてつもなく福祉援助とは認めがたかったようである。したがって、今や児童相談所は福祉警察になりはてて福祉的支援は消滅してしまったという、実務家の嘆きさえ聞こえるようになってきた。

これに対し、筆者は介入による保護者との対立が、必ずしも援助関係を破壊するものではなく、無理な要求に対する壁と妥協に転じたときのねぎらいを、相手の行動のタイミングでうまく活用することによって、新たな質的に異なる援助関係の構築が可能であること、むしろ自分のやり方を無理押しして他者の関与を拒否する一群の虐待加害者に対しては、従来の受容的アプローチでは無力で、この新たな介入型ソーシャルワークこそ子どもの救済や事態の改善に有効であると説き、介入と支援の矛盾を統合する理念を提唱することになる<sup>6)</sup>。

ただ、このような基本的理念の変革だけでなく、機動性と複数職員対応が求められる虐待ケースの特性から、組織内に虐待対策部署を設ける組織的変革が一般化していくことになる。そしてまた、緊急発生と迅速対応の必要性から、夜間や休日を含む24時間の通告、緊急対応体制の整備が求められていく。さらには、受け皿としての一時保護所や児童養護施設の満床化、保護者の攻撃の矢

面に立つ職員のパーンアウト、保護された子どもたちの混乱した言動と個別ケアなど、さまざまな問題が連鎖・複合的に一挙に押し寄せ、とうてい児童相談所への一極集中で対処できる問題ではないという現実が浮かび上がってくることになる。

以上のプロセスを経て、児童相談所実務の混乱と対応の限界を打開する目的で、2004（平成16）年に行われた児童虐待防止法と関連児童福祉法改正は、援助の仕組みを市町村と児童相談所という二元体制に変更を図り、その連携のなかで全体的援助を担うという新たな仕組みをスタートさせることになる。

つまり、児童虐待の通告先に新しく市町村が加わり、加えて市町村は児童・家庭問題に第一義的に対応する役割が与えられたのである。これにより一般的には、困難ケースや権限、保護などに絡むケースは児童相談所が対処し、在宅での支援が必要なケースは、主に市町村が地域ネットワークを活用して援助するという基本構図ができあがったことになる。

しかし、市町村も人材不足で援助体制に限界があることから、むしろ地域ネットワークを組織化して、その事務局とコーディネートの役割を担い、実際の援助はネットワークの構成メンバー、つまり保健所や保育所、あるいは医療機関や学校、民生・児童委員などの人材を活用したチーム支援が意図されたのである。

一方、個人情報保護法との関連により、ネットワーク内の情報共有に支障をきたすことがないよう、自治体がネットワーク全体を要保護児童対策地域協議会と位置づけ、そこに守秘義務を課すことによってネットワーク内部での情報の提供や共有を促す仕組みをつくったのである。

さらには、市町村レベルでは未だ児童虐待の知識や援助ノウハウが育っていないことを考慮し、児童相談所に対しては市町村を技術や知識面でバックアップする役割を付加することになる。

以上が、法改正によって意図された基本としての援助の枠組みということになる。

さらに、この法改正で児童相談所の虐待対応に

大きく影響を与えることになるのは、家庭裁判所への児童福祉法28条申立てに関する、2年期限による承認更新制度の創設である。従来、被虐待児の施設入所に際して、保護者の同意が得られない場合に活用される、28条申立てに係る承認は無期限であり、施設の措置解除の判断は知事（委任されている場合は児童相談所長）の判断に一任されていた。しかし、入り口の裁判所審査があって出口の審査がないのはおかしい、保護者のその後の異議申立てが保障されない、等の声もあり、施設入所の承認期間は2年ごとの更新制に制度変更されることになったのである。

これにより、更新判断の際に、児童相談所には保護者指導の実績が、保護者には改善努力の実績が、そして児童福祉施設には子どものケアと回復成果が問われることになる。つまり、この仕組みの変化によって、児童相談所の実務のなかに、施設入所後の親子再統合のための取組み実践が重要な業務として位置づけられることになり、以降その具体的なプログラムや親指導のための手法が模索されていくことになる。

## V 児童虐待問題の本質とは

さて、児童虐待問題を的確に捉え、本来的な対応の本質を正確に掴み取る意味でも、過去からの何度かの調査や事例検討等により明らかになっている児童虐待家族の特性を整理しておくことにしよう。

これまでに全国レベルでも<sup>7)</sup>、また地方レベルでも多くの虐待家族の背景要因についての調査や個別の事例検証がなされてきているが、その知見はいずれも似通ったものであり、いくつかの大きなリスク要因と、かつまた複合的要因の連鎖が背景に存在していることが明らかになっている。とりわけ重要な要因として多くのケースにしばしば認められるのが、経済的な困難、不安定な就労、親族や近隣からの孤立、夫婦不和や一人親家庭などの家庭機能の脆弱性、親のパーソナリティの不安定さと育児負担、虐待に対する自覚の乏しさと他者のかかわりに対する拒否感などである。

そして、これらの要因は個々の要因が個別に児童虐待を引き起こすというよりも、相互に連鎖・循環し、家庭内弱者である子どもにうっぶんに転嫁される形で児童虐待が生じているという現実である。つまり、児童虐待は単なる偶発的、単発的家庭問題で生じるのではなく、複合化した問題が背景に存在していることがはっきりしている。表現を変えれば、経済的貧困、家庭の文化的貧困、親の人格的貧困が相乗的に作用し合い、構造化・膠着化して虐待現象に繋がっていると理解することが大切になる。そして、それらはしばしば世代間連鎖を引き起こして、親から子へ問題が継承されるだけでなく、援助に向けた自発的ニーズの欠如によって、改善のためのかかわりが極めて困難であることを物語っている。

つまり、この問題の解決のためには、ニーズに乏しい家庭に対する家族機能の修復・再生支援が最重要テーマということになる。そして、その援助は単に家族に対する部分的・単発的支援ではなく、多様な問題に対処できる多角的・総合的支援でなければならないということになる。

この流れに沿えば、児童虐待克服のためには、戦後一貫して強調されてきた家庭内問題への民事不介入の社会姿勢では、どうにもならない問題であることが理解できる。その意味で、2000（平成12）年に法制化された児童虐待防止法は、当人申請をかかわりのきっかけとせず、周りからの発見と通告によってかかわりを開始し、保護者のニーズにかかわらず、行政が積極的に介入を行う、いわゆる介入型の支援を基本に据えたのは、当を得た仕組みと評価することができる。

しかし、むろん初期の介入のかかわりを制度化するだけで事態が解決するわけではない。一連の児童虐待問題に対処するためには、少なくともいくつかのステージを想定し、連続した対策を総合・システムティックに実施しなくては効果が望めない。

その第1のステージは、発見、早期の安全確認、速やかな子どもの保護などを行う初期対応の整備である。第2のステージは、ニーズに乏しい親に対する改善の効果的指導枠組みと改善プログラム

を社会が用意することである。第3のステージは、虐待で心の傷を負った子どもの回復の手だてを整備することである。第4のステージは、改善・回復を前提とした親子の再統合を目指す取組みである。第5のステージは、家庭復帰が困難である子どもたちを対象にした里親などの新たな代替家庭の提供、あるいは自立を可能にするための保護・支援機能の整備である。そして、それらを具体化するための条件として、各種のサービス資源や人材の拡充と、それぞれのステージを効果的に機能させるための社会的役割分担が必要不可欠になる。さらには当然のこととして、予防対策としての幅広い家族支援の基盤的諸施策が求められることになる。

## VI 児童相談所運営指針等の改正と2007 (平成19)年法改正等

上記の基本を押さえつつ、さらにその後の厚生労働省の施策の方向性を確認しておくことにしよう。

2007(平成19)年1月、厚生労働省は児童相談所運営指針、市町村児童家庭相談援助指針、要保護児童対策地域協議会設置・運営指針の改正を行っている。その主なポイントは以下の通りである。

1つは、外部からの虐待に係る個人を特定できる情報はすべて虐待通告として受理し、組織的に対応することを児童相談所に要請するとともに、虐待通告は、48時間以内に目視による安全確認をするよう、時間制限を伴った指針を示している。これにより、児童相談所実務はケースに応じた特性の把握やアプローチの工夫を行う時間的ゆとりが失われ、機械的な介入型のアプローチがより一般化することになり、保護者との摩擦の処理が実務上より重要な課題になっている。

2つには、市町村と児童相談所の相互的要請関係を明確化させるため、市町村には、必要なとき知事又は児童相談所長に対して、立入調査や一時保護の実施に関して通知し、また児童相談所には、子育て支援短期利用事業、育児支援家庭訪問事業の活用について、市町村に通知できると明示し、双方が持つ権限や資源のスムーズな連携の活

用を促した。

3つには、関係機関相互の情報共有、ケース進行管理の徹底を図るとともに、すべての在宅ケースの定期的フォローを求めることにより、在宅ケースが、個人の担当者任せにならないようチームアプローチの一層の徹底を促している。

また、同じく2007(平成19)年には、2度目の児童虐待防止法と関連児童福祉法が改正されることになるが、その概要は以下の通りである。

まずは、立入調査の拒否に対して、再度の呼び出し(出頭命令)を前提にして、拒否を貫けば裁判所の許可を得て臨検・捜索という強制的執行の道を見守る児童相談所に対して付与したこと。あるいは、裁判所の承認を得て施設に入所した場合は、知事(委任されれば児童相談所長)が保護者に子どもへの接近禁止等の行動制限(罰則付き)を命ずることができること。また、一時保護や保護者の同意を得て施設に入った場合も、子どもへの面会制限を設けることができるなどの、行政(児童相談所)への一連の権限強化が打ち出されている。

これらの権限強化は、ある意味指導に窮していた事態の打開策でもあるが、本来は司法が担うべき機能を、法務省や裁判所の壁が厚いために厚生労働省が自らの所轄の児童相談所に転嫁させることによって打開を図ったという意味合いを有している。

しかし、児童相談所は、本来保護者の本音や弱みに向き合いその解決に向けて協働作業をする立場でもあるので、返って自己矛盾がふくらんだ形になってしまっている。筆者が提示した介入型アプローチの理念は、最後まで権限で押し通すことではなく、壁とねざらいによる新たな関係性のなかでの改善を狙いとしており、必ずしも権限の集中化を期待するものではない。

なお、この法改正時に、国、地方公共団体に対しては、重大事例の検証制度が義務づけられるとともに、地方公共団体には、要保護児童対策地域協議会の設置の努力義務が課せられている。

そしてさらには、2008(平成20)年3月の市町村児童家庭相談援助指針等の改正で、妊婦、出生前のケースにおいても要保護児童対策地域協議会

で検討することや、施設入所中の子どもに対しても対応、連携を図るよう促す等、一層の守備範囲の拡大を求めている。

以上の流れを見ることによって理解できるが、厚生労働省が考える基本的システムは、1つには児童相談所の迅速で徹底したケース対応と一層の権限強化を図ることによって困難ケースへの指導効果を高めることを期待したこと。そして、市町村に対してはネットワーク（要保護児童対策地域協議会）のより一層の運営強化と検討ケース対象の拡大を図ることによって幅広いケースへの対応を奨励したこと。加えて、児童相談所、市町村の両者が、より効果的連携を発揮するよう双方の必要に応じた通知制度を具体化したこと。さらには、重大事例の検証制度を国、地方公共団体双方に課すことによって、制度運営のチェック機能を持たせたことなどによって特色づけられる。

しかし、システムを運営する人材が量的・質的に極めて乏しい状態にあること、あるいはそれらの人材の専門性の計画的育成が系統的に極めて困難であること（公務員としての児童福祉司は全国平均3～4年で異動）、などを改善する見込みが立っていないため、むしろ法律や指針だけ、つまりお金を必要としない所だけでの急激な任務過剰の改正が、現場職員を返って疲弊させ、そのことが人材の安定化をさらに危うくしている現状があることを見逃してはならない。

なお、2008（平成20）年12月に児童福祉法の一部改正が公布され、2009（平成21）年4月から施行された法律のなかに、児童虐待に係る重要な内容が盛り込まれているので、そのポイントとなる施策を提示しておくことにしたい。

1つは、被措置児童の権利擁護と虐待防止である。これは、施設内虐待を防止する意味で、施設職員を含む虐待発見者への通告義務と児童自らの届出（相談）を制度化させ、都道府県の担当部署、児童相談所、都道府県児童福祉審議会が一体化して事実調査、救済措置、改善指導などを的確に行うよう制度構築を図ったものである。つまり、家庭内虐待への対応と同様の対応を施設や里親などへの被措置児童にも拡大させ、行政にその対応役

割を義務づけたということになる。

もう一点は、里親制度改正とファミリーホーム（小規模居住型児童養育事業）の創設である。被虐待児の増大に対処しその個別ケアを拡充させる意味で、厚生労働省は近年里親制度促進の方針を打ち出しているが、その強化のために思い切って里親手当の増額を図り（児童1人の場合、月額の手当3.4万を7.2万に増額）、加えて養育里親と養子縁組里親の差別化を図るとともに、研修の義務化などの制度改正を実施している。

さらには、新たな社会的養護資源として、8時間労働の職員による運営ではない、いわゆる専従の養育者による6人程度の居住型グループホームを新たに創設している。このファミリーホームは個人又は法人運営が可能とされており、今後の展開次第では被虐待児の新たな受け皿として意味を持つ可能性がある。

以上の流れを頭に入れつつ、いくつかの実務的課題をごくポイントを絞って提起することを試みたい。

## VII 援助課題とその改善に向けて

急増するケース数、拡大する役割任務を前提にすれば、現児童相談所の要員体制で業務を滞りなく遂行することは不可能であり、基本的には諸機関、諸団体と如何に機能、役割の分担を図り、ケース援助の効果を高めていくことができるのが今後の課題といえるだろう。

1つには、第1のステージ、初期対応での課題と改善である。児童虐待が児童相談所の主テーマになって以降、その業務は24時間に拡大したことをすでに述べた。さらには組織的対応の必要性から従来の児童福祉司一人対応が、今や複数対応に変化している。つまり、児童相談所の必要要員は8時間が24時間に拡大し、一人任務が複数任務に膨張しているのである。これを前提にすれば少なくとも数倍の要員増が求められることになるが、国や自治体の財政状態を前提にすれば達成は不可能といいきってもよい。そうであるならせめて夜間や休日の、通告による安全確認などの初期対応

は、警察がより積極的役割を担うべきではないのか。24時間の電話対応では、時に「今子どもの泣き声と親の怒鳴り声が聞こえる。すぐに様子を見に来て欲しい」等の要請が入るが、県に数カ所しかない児童相談所が緊急に職員を集めて現場へ赴くという今の仕組みはあまりにも矛盾が大きい。できれば、当初の安全確認は警察が実施する、あるいは少なくとも児童相談所が警察に要請すれば、警察が児童相談所が変わって単独で安全確認の任務を遂行できる仕組み作りが早急に必要であるように思う<sup>8)</sup>。

また、初期の安全確認は往々にして保護者と摩擦が生じることになる。「一体誰が通告したのか」等と反感を買い、近隣関係がぎくしゃくするだけでなく、その情報を伝えない児童相談所職員にも怒りが向かうからである。この怒りを抑え、後の保護者の援助に進むまでには相当の労力と時間を要することも少なくない。この反感を仮に初期対応の警察が担えば（警察は後の援助をするわけではない）、後にその連絡を受けて訪問する児童相談所は、子育てに関する福祉の専門機関の役割を強調することによって、よりソフトに保護者とコンタクトをとることが可能になり、ひいては保護者援助が今よりはスムーズに進む可能性も高いのである。

2つには、第2のステージ、保護者の改善指導のための枠組みづくりの課題である。アメリカでは行政が介入的にかかわれば、ケースは裁判所に上がり、子ども、親双方に弁護士がついて、裁判所が調停的役割をとりつつ、最後には裁判所命令として親への改善努力を要請し、それを受けてペアレンティングやカウンセリングあるいは薬物治療などの民間プログラムサービスが実施されることになる。しかし、日本では指導のための司法枠組みが存在せず、援助の実施主体である児童相談所の権限を強化することによってのみ効果を上げようとしていることはすでに見てきたとおりである。

この仕組みを少しでも改善し、保護者への指導効果を高めるためには、保護者と児童相談所の間に入る第三者、あるいは第三者機関を用意し、そこが保護者の思いも代弁しつつ児童相談所が提示

する改善プログラムを実施できる仕組み作りが是非とも必要であろう。この第三者の役割をとることを裁判所が困難とするのであれば、例えば行政の不服申立を受ける部署に調停機能を持たせ、中立的立場で双方の意向を踏まえつつ改善を志向する制度づくりなどを検討すべきではないか。

3つには、第4のステージ、親子の再統合にかかわっての課題である。アメリカでは一旦親子分離されたケースのすべてを再統合の対象にしているわけではなく、再統合が可能なケースとそうでないケースを一定の基準でもって明確に分類している<sup>9)</sup>。そして、再統合が適当でないと判断されたケースは親権喪失の扱いとなり、子どもは里親家庭に養子として出されてしまうことになる。そして、再統合が適当と判断されるケースにはペアレンティングやカウンセリング、あるいは家庭訪問による生活・子育て指導など集中した改善サービスが展開されることになる。この再統合が適当とみなされるケースは、日本の基準でいえば、比較的マイルドな虐待ケースであり、日本の28条申立に該当するようなケースはむしろ親権喪失ケースとして判断されている。

こうしてみると、日本は本来再統合が望ましくないケースに多くの労力を用いて再統合の試みを実施し、返って子どもの福祉を損なっている可能性がある。

4つには、第5のステージ、家庭が変わる代替家庭の提供にかかわっての課題である。2009（平成21）年の4月、受け皿の整備を図る意味で、里親制度の改革と新たな養育資源であるファミリーホーム（小規模居住型児童養育事業）が新設されたことを上記に見てきた。それぞれが今後少しでも拡充し子どもたちの安定した受け皿になることを期待したいが、里親制度にかかわって是非とも改善すべき課題が1つ取り残されている。

それは親族里親の認定条件である。厚生労働省は元々3親等以内の親族が里親になることについては極めて消極的な姿勢をとり続けてきた。里親として制度化しなくても民法の扶養関係で任意に対応すればよいとの考えがあったためと思われるが、多くの諸外国が親族を里親認定している現実

を踏まえ、日本でもやっと制度化したのが、2002（平成14）年のことである。しかし、その認定条件は厳しく、基本的に親の死亡、行方不明、拘禁の場合しか認めていない<sup>10)</sup>。つまり、虐待ケースの場合は親族を有効資源として位置づけバックアップすることを認めていないのである。

しかし、実務においては、親元で養育が適切でないと判断されたケースにおいて、最も安定的な養育が期待できるのは、実は施設や一般里親ではなく親族であることが少なくない（特に性的虐待ケースなどはその傾向が強い）。とすれば、その親族の任意の善意だけに頼ろうとするのではなく、せめて生活費を親族里親に認定することによって保障し（親族里親の場合里親手当は支給されない）、加えて児童相談所の継続的フォローケースとしてバックアップすることが、子どもの最善の利益に繋がることになるのではないか。親族間だけの任意の解決では、後に親が子どもを連れ戻したり、あるいは経済的負担などから養育が中断してしまう可能性もある。急増する被虐待児の安定した受け入れ先として、早急に条件枠を拡大させ、親族を有効活用することは、施設に入所する経費を考えればずっと安い経費で済むということも念頭に置く必要があるだろう。

### おわりに

以上、児童虐待をめぐる児童相談所の変化と動き、あるいは実務的課題などを流れを追って見てきた。すでにお気づきのことと思うが、児童虐待対応の本質的性格は、家族の断片的・部分的な課題解決ではなく、戦後の社会が触れてこなかった家族そのものの再生に向けての取り組み作業であることを理解することが大切である。そのことを理解すれば、特定の機関や団体だけの力で目的達成すると考えるのは無理筋で、その作業に向けてより幅広い関係機関、つまり警察や裁判所、あるいは民間団体も含めた社会全体の機能分担と役割遂行が不可欠になる。

欧米の場合、この問題に早くから取り組み、日本とは比較にならないほどの幅広い社会的対応の

仕組みを作り上げてきている。それと比較すると日本だけが極めて限られた、いびつな対応をとってきているように感じる。世界的にみても虐待が生じる家族の特性は似通っており、日本だけが特別の家庭背景を持っているわけではない。長年の経緯のなかで積み上げられてきた欧米のモデルを参考にしつつ、よりよい対応の仕組み作りを社会全体として目指していく必要があるだろう。

### 注

- 1) 大阪市中央児童相談所児童虐待研究会1989『大阪市中央児童相談所紀要—特集 児童虐待の処遇について』大阪市中央児童相談所
- 2) 大阪児童虐待調査研究会1989『被虐待児のケアに関する調査報告書』大阪府委託調査研究報告
- 3) 大阪府児童虐待対策検討会議1990『被虐待児の早期発見と援助のためのマニュアル』
- 4) 児童虐待防止制度研究会1993『子どもの虐待防止』朱鷺書房
- 5) 厚生省児童家庭局長通知1997「児童虐待等に関する児童福祉法の適切な運用について」児発第434号
- 6) 従来、対人援助の基本は相手と良好な関係をつくることを絶対視していたため、対立が生じると援助の失敗と見なす傾向が強かった。そのため虐待の加害者の無理な要求に屈することが少なくなかったが、そうではなく無理押しが通らない壁を体験させることが、援助のステップとして大切になる。相手が自分のやり方が通らず弱気と妥協が生じたときに、ねぎらいの言葉をかけることで相手の気持ちや和らぎ、新たな援助関係が成り立つという考え方を介入型ソーシャルワークとして提唱。
- 7) 全国児童相談所長会1997『「全国児童相談所における家庭内虐待調査」結果報告書』
  - ・ 齊藤学2001「全国養護施設に入所してきた被虐待児とその親に関する研究」『子どもの虐待とネグレクト』第3巻、第2号
  - ・ 全国児童相談所長会2009「全国児童相談所における家庭支援への取り組み状況調査」これらは、いずれも数字の程度は違っているが、似通った知見を示している。
- 8) 大阪府警は児童虐待に対して独自の「チャイルドレスキューチーム」を編成し、市民に警察への通報を促すとともに、通報があれば警察単独でその家庭に赴き、児童の目視による安全確認を、現行法の枠内で工夫しつつ実施している。
- 9) 例えば米国ミシガン州では親権終了の法的要件を細かく例示しているが、この基準によるとほとんどの虐待ケースが該当することになるとい

う。したがって深刻な虐待や改善のチャンスが生かしきれないような場合は、当然の結果として親権喪失の対象になる。原田綾子2008『虐待大国アメリカの苦闘』ミネルヴァ書房P149-155

- 10) 里親の認定に関する省令（厚生労働省令第115号）では、親族里親の条件として、「児童を現に監護する者が、死亡、行方不明又は拘禁等の状態になったことにより、これらの者による養育が期待できないこと」としている。

#### 参考文献

- 津崎哲郎，橋本和明編著（2008）『児童虐待はいま』ミネルヴァ書房  
日本児童福祉協会（2005）『子ども・家族の相談援助をするために』  
原田綾子（2008）『虐待大国アメリカのアメリカの苦闘』ミネルヴァ書房

（つぎき・てつろう 花園大学教授）